

발간등록번호

정책보고서 2017-

미래 사회정책 비전 ‘사회보장 2040’ 기초연구



김미곤·신영석·여유진·박승희·변재관·박이택·박미정·김성아
·조한나

【책임연구자】

김미곤 한국보건사회연구원 선임연구위원

【주요저서】

복지환경 변화에 따른 사회보장제도 중장기 정책방향 연구
보건복지부·한국보건사회연구원, 2017(공저)

사회보장제도 장기정책방향
보건복지부·한국보건사회연구원, 2016(공저)

【공동연구진】

신영석 한국보건사회연구원 선임연구위원

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

박승희 성균관대학교 사회복지학과 교수

변재관 한일사회보장정책포럼 대표

박이택 고려대학교 경제연구소 연구교수

박미정 성균관대학교 사회복지연구소 선임연구위원

김성아 한국보건사회연구원 전문연구위원

조한나 한국보건사회연구원 연구위원

제출문 < <

보건복지부장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2017. 7. 24.)한 「미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구」의 보고서로 제출합니다.

2017년 11월
한국보건사회연구원 원장
김 상 호

미래전략 수립은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 더욱이 한 세대를 내다보면서 국가 장기 전략을 수립하는 일은 두 말할 나위도 없다. ‘국민의 정부’에서는 「생산적 복지」를 통하여, ‘참여정부’ 때인 ’06년에는 「VISION 2030」 및 「사회비전 2030」을 통해 국가 장기 종합전략과 이에 따른 중장기 사회정책 비전을 제시한 바 있다. 그러나 상기 종합미래전략들을 현 정부에서 적용하기에는 몇 가지 한계가 있다. 상기 종합미래전략들에 내포된 국정 운영철학과 현 정부의 국정 운영철학이 다르고, 상기 종합미래전략들이 수립될 당시의 여건(인구, 경제, 노동, 기술, 건강, 사회이동, 재정 등)과 현재의 정책여건이 다르다. 그러므로 과거의 사회정책 패러다임과 현재의 사회정책 패러다임이 다를 수밖에 없다.

본 과제는 이러한 문제인식 하에 사회정책이 직면하고 도전들인 저출산·고령화, 저성장, 분절적 노동시장, 4차 산업혁명, 빈곤·불평등·양극화·사회갈등 심화 등에 대하여 검토한 후 시사점을 도출하였다. 이를 토대로 사회정책에 대한 새로운 패러다임으로 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model)을 제시하고, 신정부의 복지철학인 포용적 복지(Inclusive Welfare)에 대한 이론적 규명을 시도하였다. 마지막으로 포용적 복지라는 철학 하에 보건, 복지, 인구 정책이 나아가야 할 기본방향을 제시하였다.

그러므로 본 연구내용은 향후 이루어질 사회정책 비전 수립에 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 사회정책 환경변화, 사회정책에 대한 뉴 패러다임, 보건·복지·인구정책의 기본방향에 관심이 있는 공무원, 교수 등 전문가와 관련 분야 학생들에게 조금이나마 도움이 되기를 연구진은 바라고 있다. 아울러 비전과 철학이라는 과제는 한 번의 연구로 완성될 수 없으므로 향후에도 심도 있는 연구가 지속적으로 수행되어 보완·발전되기를 바란다.

본 연구는 김미곤 선임연구위원의 책임 하에 한국보건사회연구원에서는 신영석 선임연구위원, 여유진 연구위원, 김성아 전문연구원, 조한나 연구원이 함께 참여하였고, 교수 및 전문가로는 성균관대학교 박승희 교수, 한일사회보장포럼 변재관 대표, 고려대학교 박이택 교수, 성균관대학교 사회복지연구소 박미정 박사가 참여하였다. 연구진

은 본 보고서가 나오기까지 자료 및 물적 협력을 아끼지 않았던 사회보장위원회 고희우 과장, 신재형 서기관, 이정민 사무관, 이지윤 주무관께 특별히 감사를 표하고 있다. 또한 연구수행 중 수차례 회의에 참석을 해서 도움을 주신 각계 전문가에도 또한 감사를 표하고 있다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2017년 11월
한국보건사회연구원 원장
김 상 호

목 차

요 약 1

제1부 사회정책이 직면하고 있는 도전과 시사점

제1장 서론 4

제1절 연구의 필요성 및 목적15

제2절 연구의 주요내용25

제2장 사회정책이 직면하고 있는 도전들3· 5

제1절 거대한 후퇴5

제2절 인구구조의 변화95

제3절 4차 산업혁명56

제4절 사회적 지속가능성 저하47

제5절 성장 동력 약화57

제6절 노동시장의 이중구조87

제7절 사회이동성 저하97

제8절 보건복지 여건변화18

제3장 환경변화 시사점98

제1절 인구구조가 주는 시사점1· 9

제2절 경제·노동·복지 등의 환경변화가 주는 시사점1· 9

제2부 사회정책에 대한 새로운 패러다임 모색

| | | |
|--|----|-----|
| 제4장 사회정책에 대한 패러다임 전환의 필요성 | 7 | 9 |
| 제1절 한국복지국가 현 좌표 | 9 | 9 |
| 제2절 한국복지국가 전망 | 1 | |
| 제3절 패러다임 전환의 필요성 | 3 | |
| | | |
| 제5장 사회정책 뉴 패러다임 | 5 | |
| 제1절 국정 목표 | 17 | |
| 제2절 사회정책 뉴 패러다임 | 7 | |
| 제3절 3축 모델(복지수준-부담-시스템)으로 전환 | 9 | 2 1 |
| 제4절 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 도입 검토 | 9 | 2 1 |
| | | |
| 제6장 사회정책 기본방향 | 1 | |
| 제1절 사람 중심 경제·포용적 성장 패러다임 | 3 | 3 1 |
| 제2절 사회 혁신 패러다임 | 8 | |
| 제3절 경제적 지속가능성과 사회적 지속가능성의 조화 | 1 | 4 1 |

제3부 보건복지 정책방향

| | |
|-------------------------------|-----|
| 제7장 역대 정부의 복지정책 기초 | 11 |
| 제1절 서론 | 13 |
| 제2절 어떤 면들을 살필 것인가? | 4 |
| 제3절 각 정부의 복지 명칭 및 성과 검토 | 51 |
| 제4절 복지정책 방향 및 명칭 탐색 | 81 |
| | |
| 제8장 보건복지 뉴 패러다임: 포용적 복지 | 381 |
| 제1절 왜 포용적 복지인가? | 8 |
| 제2절 포용적 복지의 철학적 함의 | 11 |
| 제3절 포용적 복지 추진전략 | 9 |
| | |
| 제9장 보건복지 영역별 기본방향 | 91 |
| 제1절 보건의료정책 기본방향 | 12 |
| 제2절 복지정책 기본방향 | 8 |
| 제3절 인구정책 기본방향 | 0 |
| | |
| 참고문헌 | 213 |

표 목차

| | | |
|--|----|---|
| <표 2-1> 주요국의 출산율 변동 | 0 | 6 |
| <표 2-2> 1980~2015년 가구규모 추이 | 4 | 6 |
| <표 2-3> 1~4차 산업혁명과 사회변화 | 3 | 7 |
| <표 2-4> 국가채무 추이 | 7 | 7 |
| <표 2-5> 근로형태별 임금근로자의 사회보험가입률 | 8 | 7 |
| <표 2-6> 건강보험 재정 현황 | 4 | 8 |
| <표 2-7> 연도별 노인진료비 추이 | 6 | 8 |
| <표 2-8> 만성질환 진료비 현황 | 7 | 8 |
| <표 4-1> 축적체제들의 개요(브아에 2013, p.99) | 9 | 9 |
| <표 4-2> 정부지출 구조(2013년) | 10 | 1 |
| <표 4-3> PISA 점수 표준편차 및 상위-중위, 중위-하위, 상위-하위 점수 비율의 시계열 변화 | 0 | 1 |
| <표 4-4> 국가별 가정배경 변수의 계수값 및 결정계수 차이의 시계열 변화 | 7 | 1 |
| <표 4-5> 부모와 본인세대 소득계층별 청년포함가구의 주거점유형태 | 9 | 1 |
| <표 7-1> 주요 삶의 위기와 사회보장의 내용 | 6 | 1 |
| <표 7-2> 생산적 복지제도의 내용 | 2 | 1 |
| <표 7-3> 이전 정부들의 복지 명칭의 비교 | 1 | 1 |
| <표 7-4> 포용적 복지와 여민 복지의 비교 | 2 | 1 |
| <표 8-1> 사회비전 2030의 주요 목표와 현재 수준 | 7 | 1 |
| <표 8-1> 한국인의 결혼문화 | 6 | 1 |

그림 목차

| | | | |
|-----------|---|---|-----|
| [그림 2-1] | 주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화 | 7 | 5 |
| [그림 2-2] | 소득불평등과 건강 사회문제 | 8 | 5 |
| [그림 2-3] | 사회적 이동성과 소득불평등간의 관계 | 9 | 5 |
| [그림 2-4] | 2030년 주요 국가 기대수명 | 1 | 6 |
| [그림 2-5] | 주요국의 기대수명과 건강수명 | 2 | 6 |
| [그림 2-6] | 연도별 연령별 인구구조 | 3 | 6 |
| [그림 2-7] | OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구의 비율 | 4 | 6 |
| [그림 2-8] | 시기별 4차 산업혁명과 기술진화 트렌드 | 6 | 6 |
| [그림 2-9] | 디지털 헬스케어 서비스의 구현 3단계 | 7 | 6 |
| [그림 2-10] | 지니계수·자살률과 출산율 추이 | 5 | 7 |
| [그림 2-11] | 경제성장률 장기 전망 | 6 | 7 |
| [그림 2-12] | 가계신용과 월세비중 | 8 | 7 |
| [그림 2-13] | 빈곤(우)과 불평등(좌)의 장기 추이 | 1 | 8 |
| [그림 2-14] | 갈등유형별 심각성에 대한 인식과 빈곤층 정부혜택 축소에 대한 동의 정도 | 2 | 8 |
| [그림 2-15] | 연도별 자살률 추이에 대한 국제비교 | 3 | 8 |
| [그림 2-16] | 건강보험 보장성 확대를 위한 재정계획 | 4 | 8 |
| [그림 2-17] | 연도별 건강보험 노인진료비 추이 | 6 | 8 |
| [그림 3-1] | 인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이 | 1 | 9 |
| [그림 4-1] | OECD 회원국 총조세부담률과 공공복지지출의 추이 | 2 | 0 1 |
| [그림 4-2] | 재생산 위기의 표출 양상 | 3 | 0 1 |
| [그림 4-3] | 가구유형별 가처분소득·소비지출·순재산 간 순위상관계수 | 4 | 0 1 |
| [그림 4-4] | 2인 이상 도시가구의 소득 및 지출 불평등도(지니계수) 추이 | 4 | 0 1 |
| [그림 4-5] | 10대 그룹 사내유보금 추이와 대기업·중기업 근로자 월평균 임금 추이 | 5 | 0 1 |
| [그림 4-6] | GDP 대비 수출입 비중과 대기업·중소기업 생산성 격차 | 5 | 0 1 |
| [그림 4-7] | 아동가구의 월평균 교육비와 교육비 과부담가구 비율 | 7 | 0 1 |
| [그림 4-8] | 청년(35세 미만)의 계층별 실태 | 8 | 0 1 |
| [그림 4-9] | 청년의 성공에 중요한 요인에 대한 인식 | 8 | 0 1 |
| [그림 4-10] | 계층 상향이동 가능성에 대한 인식의 추이 | 9 | 0 1 |
| [그림 4-11] | 생애주기별 평균 소득분포 | 0 | 1 1 |
| [그림 4-12] | 연령대별 빈곤위험 및 빈곤인구의 구성 | 0 | 1 1 |

| | | |
|-----------|---|-------|
| [그림 4-13] | 연령별 기대여명 | 111 |
| [그림 4-14] | 노동시장정책의 좌표(2010년 전후) | 3·4·1 |
| [그림 4-15] | 가족지원정책의 좌표(2010년 전후) | 4·1·1 |
| [그림 4-16] | 노후생활보장정책의 좌표(2011년 기준) | 6·1·1 |
| [그림 4-17] | 조세체계의 좌표(2013년 기준) | 7·1·1 |
| [그림 4-18] | 복지국가 유형별·복지지출 부문별 지출 수준(GDP 대비 %) | 8·4·1 |
| [그림 4-19] | 사회지출의 좌표(2011년 내외) | 9·1·1 |
| [그림 5-1] | 주요국의 행복 수준(2014~2016년) | 7·2·1 |
| [그림 5-2] | 사회정책 패러다임 전환 | 8·2·1 |
| [그림 5-3] | 포용적 복지와 포용적 성장 간 선순환 구조 | 8·2·1 |
| [그림 5-4] | 욕구와 자원 간의 동태적 변화 | 9·2·1 |
| [그림 6-2] | 사회비전 2030의 노동시장 유연안정성 모형 | 3·4·1 |
| [그림 6-3] | 근로형태별 사각지대 위험집단 현황 | 4·4·1 |
| [그림 6-4] | 황금사각형 모델 | 541 |
| [그림 6-5] | 사람 중심 경제 패러다임 | 6·4·1 |
| [그림 6-6] | 일자리 창출 개념도 | 741 |
| [그림 6-7] | 사회보장제도의 구성과 재설계 목표 | 8·4·1 |
| [그림 6-8] | 사람중심, 노동-학습-휴식의 선순환 구조 | 8·4·1 |
| [그림 7-1] | 역대 정부의 체제 이행 경로와 미래의 이행 시나리오 | 3·5·1 |
| [그림 7-2] | 지방자치단체, 아동부모, 시설의 3자 관계 사례 | 7·5·1 |
| [그림 8-1] | 사회경제정책 패러다임의 전환 | 6·8·1 |
| [그림 8-1] | OECD(2011)의 사회통합의 세 요소 | 2·9·1 |
| [그림 8-2] | 국내 체류외국인 및 결혼이민자 규모 추이 | 5·9·1 |
| [그림 8-3] | 포용적 복지의 철학과 비전, 추진전략 | 7·9·1 |
| [그림 9-1] | 연도별 건강보험 보장률 | 2·0·2 |
| [그림 9-2] | 영국 보건의료체계의 2014-2024 전략 계획 | 4·0·2 |
| [그림 9-3] | 네델란드 의료체계의 2040 비전 | 4·0·2 |
| [그림 9-4] | 보건의료시장 참여자들의 주요 관심 변화 | 5·0·2 |
| [그림 9-5] | 보건의료체계의 균형 삼각축 | 5·0·2 |
| [그림 9-6] | 가치기반 보건의료체계 구축 | 6·0·2 |
| [그림 9-7] | 건강정책 기본방향 | 7·0·2 |

| | | | | |
|-----------|--|---|---|---|
| [그림 9-8] | 생애주기별 빈곤위험(평균 빈곤율(=100.0) 대비 각 연령대별 빈곤율) | 8 | 0 | 2 |
| [그림 9-9] | 공적 사회지출의 재분배 효과 | 8 | 0 | 2 |
| [그림 9-10] | 생애주기별 사회적 위험과 정책 패키지 | 9 | 0 | 2 |
| [그림 9-11] | 국가적 차원의 출산 수준 변동을 이해하기 위한 거시-미시 연계 접근 | 0 | 1 | 2 |
| [그림 9-12] | 생애주기에 따른 결혼·출산 결정에 영향을 미치는 거시적 사회구조 | 1 | 1 | 2 |

1. 연구의 배경 및 목적

- 국가 미래전략 수립은 아무리 강조해도 지나치지 않으나, 현 정부의 경우 정부초기이기 때문에 아직까지 종합적인 미래전략 보고서가 없음.
- ‘국민의 정부’에서는 「생산적 복지」를 통하여, ‘참여정부’ 때인 ’06년에는 「VISION 2030」 및 「사회비전 2030」을 통해 국가 장기 종합전략과 이에 따른 중장기 사회정책 비전을 제시
- 그러나 상기 종합미래전략들을 현 정부에서 적용하기에는 다음과 같은 한계가 있음.
 - 첫째, 상기 종합미래전략들이 수립될 당시의 여건(인구, 경제, 노동, 기술, 건강, 사회이동, 재정 등)과 현재의 정책여건이 다름.
 - 둘째, 상기 종합미래전략들에 내포된 국정 운영철학과 현 정부의 국정 운영 철학이 다름.
 - 셋째, 그러므로 과거의 사회정책 패러다임(paradigm)과 현재의 사회정책 패러다임이 다를 수밖에 없음.
- 따라서 중장기 사회정책에 대한 뉴 패러다임 검토 필요
 - 뉴 패러다임 연장선에서 아울러 신정부의 성격에 부합하는 복지철학에 대한 규명 필요
- 이러한 문제인식 하에 설정된 본 연구의 목적은 다음과 같음.
 - 사회정책이 직면하고 도전들(저출산·고령화, 뉴 노멀(new normal), 분절적 노동시장, 4차 산업혁명, 빈곤·불평등·양극화·사회갈등 심화 등)에 대한 검토
 - 상기 여건변화를 감안한 사회정책에 대한 새로운 패러다임과 신정부의 복지철학을 규명
 - 이를 바탕으로 보건·복지·인구 정책에 대한 기본방향을 제시하고자 함.

2. 사회정책이 직면하고 있는 도전들

가. 거대한 후퇴

□ (추이) 복지국가라는 사회적 실험이 지그문트 바우만(Zygmunt Bauman) 의 (2017)의 책 이름처럼 『거대한 후퇴(Die große Regression)』 상태에 직면하고 있음.

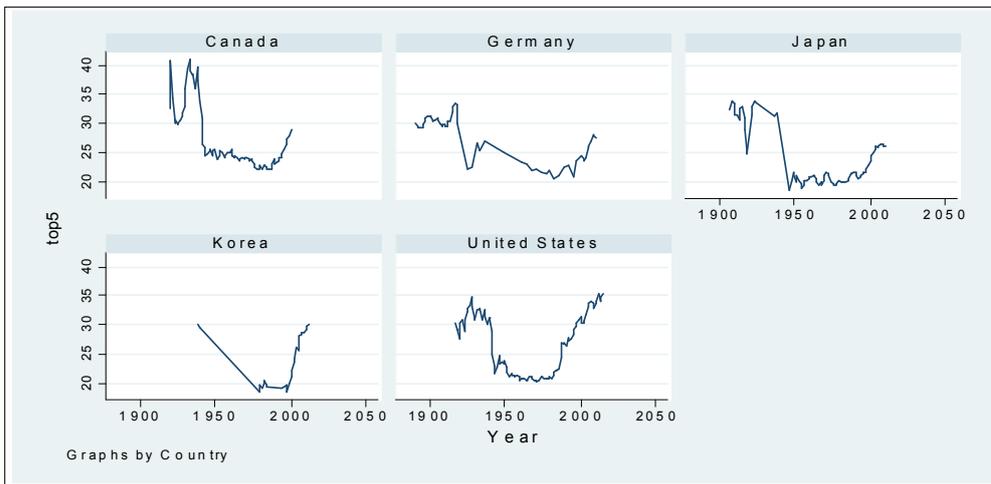
○ 『거대한 후퇴』의 핵심은 민주주의 후퇴와 신자유주의 득세로 요약됨.

- 민주주의가 포퓰리즘(populism)을 앞세운 권위주의 정치로 이행되고 있음. 예컨대, 미국의 트럼프, 러시아 푸틴, 필리핀의 두테르테, 터키의 에르도안, 인도의 모디 등.

- 한편, 1970년대 후반 이후의 신자유주의 득세로 국가 간 무한경쟁→승자와 패자→양극화→사회적 지속가능성 저해로 이어지고 있음.

○ 토마 피케티(Thomas Piketty) 등이 분석한 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화를 살펴보면, [그림 2-1] 과 같이 제2차 세계대전 이후 소위 황금시대(golden age) 시기에는 그 점유율이 매우 낮고, 1970년 후반부터 상승하는 추세를 보이고 있음.

[요약그림 2-1] 주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화



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

- (전망) 이러한 세계사적인 흐름(거대한 후퇴)은 특별한 계기가 없는 한 지속될 것으로 판단됨.
 - 2008년 국제 금융위기는 지성인에게 신자유주의에 대한 성찰적 기회를 제공 하였으나, 현재도 신자유주의는 지속되고 있으며, 향후에도 지속될 가능성이 높음.
 - 자본의 속성은 자본의 이윤율을 극대화하는 방향으로 움직이므로 '신자유주 가 지닌 모순의 임계점'에 도달하기 전에는 대안이 도입될 가능성이 낮음.
 - 신자유주의 득세와 민주주의 후퇴는 동전의 양면이므로 세계사적인 관점에서 민주주의 후퇴 또한 지속될 전망이다.
 - 평등을 우선 가치로 하는 민주주의(1인 1표)의 후퇴는 효율을 우선 가치로 하는 자본주의(1주 1표)와 맥을 같이 함. 그러므로 신자유주가 지속되는 한 세계사적인 관점에서 민주주의 또한 후퇴할 것으로 판단됨.
- (과급효과) 민주주의 후퇴와 신자본주의 득세는 사회정책의 이념적 토대를 약화 시킴.
 - 이 결과 빈곤불평등사회갈등사회병리 현상 증가, 사회이동성 저하 등 다양한 사회문제를 야기하여 사회적 지속가능성을 약화시킬 수 있음.

나. 인구구조 및 가족구조

- 추이 및 전망
 - 인구구조의 변화
 - (저출산) 합계출산율 1.3 미만인 초저출산 현상이 2001년 이후 지금까지 지속되고 있음.
 - 인구학자 볼프강 루츠는 '저출산의 덫'을 설명하면서, 출산율은 가임여성 인구수(인구학적 요인), 청년세대의 이상 자녀수(인구학적 요인), 미래 기대소득(경제적 요인)으로 결정된다고 설명하고 있음. 우리나라의 경우

어느 요인도 긍정적이지 않은 현실임.

- (고령화) 2000년 고령화사회(노인인구 7%)에 진입한 이후 2017년 노인인구비율이 14%를 넘어서 고령사회(aged society)에 진입하고, 2025년에는 20%대로 초고령사회로 들어서게 됨.
- 또한, 2050년이 되면 우리나라의 고령화율은 38.2%로 급증하여 일본(39.6%) 다음으로 노인인구비율이 높은 수준이 될 것으로 전망됨(OECD 평균 25.8%).

○ 가족구조의 변화

- 2005년까지는 4인가구가 최빈가구였으나, 2010년에는 2인가구가, 그리고 2015년에는 1인가구가 최빈가구(27.2%)로 등장
- 국제간의 교류확대에 따른 다문화 가족, 이민자 가족의 증가와 동성가족 등 다양한 가족에 대한 욕구가 증가될 것으로 판단됨.

□ 파급효과

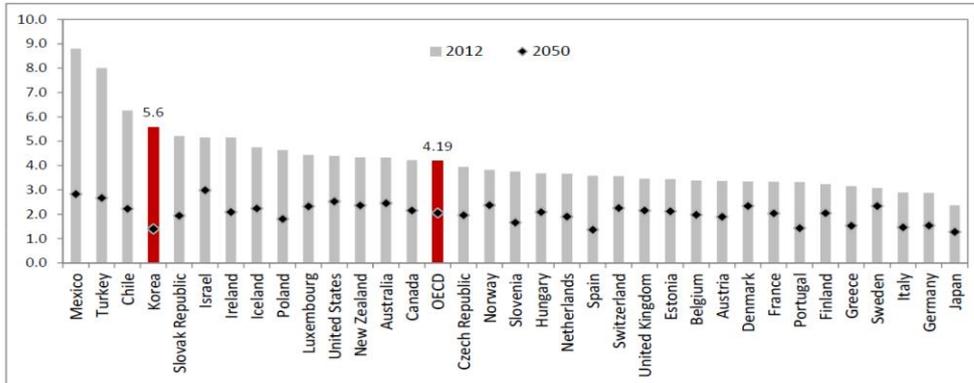
○ 생산가능인구의 감소

- 초 저출산으로 총인구는 2030년 52,160천명으로 정점을 찍은 후 2060년에는 43,959천명으로 감소될 전망
- 2012년 생산가능인구 비중은 73.1%로 정점(생산가능 인구수는 2016년에 3,704만명으로 정점)에 도달한 후 지속적으로 감소될 전망

○ 노인부양비의 급등

- 2012년 기준으로 노인 1인을 부양해야할 생산가능인구는 5.6명으로 OECD 국가 중 네 번째로 젊은 국가에 속하지만, 2050년이 되면 1.4명으로 일본 다음으로 노령화된 국가가 될 것으로 추정되고 있음.

[요약그림 2-2] OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구의 비율



자료: OECD(2014). Society at a Glance: OECD Social Indicator, OECD publishing, p.95

○ 1인가구의 급증과 빈곤화, 돌봄 수요 확대

- 1인가구의 빈곤율은 전체 평균보다 약 4배 정도 높고(2016년), 연도별 1인 가구 빈곤율도 증가하는 추세임(상대빈곤율의 경우 2016년 40.6%→2014년 47.6%)년 .
- 이러한 추세는 기초연금의 확대, 국민연금의 성숙에 따라 완화되겠지만, 다른 정책적 개입이 없는 한 1인 가구의 빈곤화 현상은 유지될 것으로 판단됨.
- 1인가구의 약 23.5%(2015년)가 노인이나, 향후 고령사회 및 초고령사회 등을 감안하면 노인 비율은 증가할 것이며, 이에 따라 돌봄 수요가 확대될 것으로 예측됨.

다. 4차 산업혁명

□ 추이 및 전망

○ 기술의 발전과 노동수요의 감소

- 기술의 발전은 새로운 일자리가 창출되기도 하지만, 창출되는 일자리 보다

더 많은 저숙련 노동자의 일자리가 감소될 것으로 예측되고 있음.

- 2016년 1월 개최된 세계경제포럼(WEF)은 『고용의 미래(The Future of Jobs)』 보고서에서 로봇이 일자리를 대체함으로써 향후 5년 동안 전 세계적으로 약 510만 개의 일자리가 사라질 것으로 예측하였음(정원호, 2016).

○ 플랫폼 노동, 불안정·비정규 노동자인 프레카리아트(precariat) 확대

- ICT 발전으로 노동관계는 전통적인 사용자-근로자 고용형태에서 '다수의 사용자-무소속 다수 근로자 간의 경쟁(예, 깃(gig) 노동자)' 형태의 플랫폼 노동이 증가
- 여기에 종사하는 프레카리아트(precariat)들은 근로시기의 삶의 불안정으로 노후 준비 여력 미흡

○ 깃(gig) 이코노미의 확대로 기여를 바탕으로 설계되는 사회보험제도의 사각지대가 확대되고, 기초보장제도의 하중은 증가 될 것으로 판단됨.

□ 파급효과

○ 4차 산업혁명과 복지제도 개편 요구

- 오늘날의 복지제도는 제2차 산업혁명의 부작용을 부분적으로 치유하는데 기여하였음.
- 그러나 봄 옷을 겨울에 입을 수 없듯이, 2차 산업혁명(봄)의 문제점을 해결하기 위하여 태어난 근대적 복지제도로는 4차 산업혁명(겨울)을 맞이하기에는 많은 한계가 존재. 예, Occupy the Wall Street, 트럼프 현상, Brexit, 헬조선 등
- 이 결과 복지제도에 대한 개편 요구가 증가할 것으로 예상됨. 단기적으로는 사각지대 해소 등의 사회보장제도를 강화하는 방향으로, 그리고 장기적으로는 탈 노동 복지제도인 기본소득제도 도입요구로 이어질 수 있음.

□ 4차 산업혁명과 보건의료의 변화

- 4차 산업혁명은 정밀의료(Precision Medicine)와 일반인들이 ICT를 이용하여 스스로 건강관리를 하는 Digital Health Care 등장을 가속화
 - 보건의료와 ICT가 융합하여 잠재력(국민 건강 수준 향상과 질병 예방, 보건의료 미래 수요 예측 등)을 발휘하기 위해서 보건의료 빅 데이터(Big data) 확보, 효율적 이용 수단인 플랫폼 개발, 인공지능에 대한 연구, 법 제도 정비 등이 필요

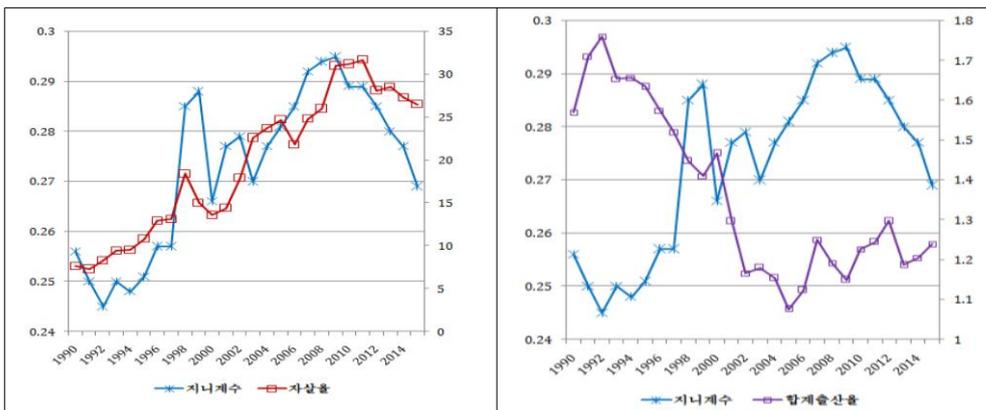
라. 사회적 지속가능성

□ 추이 및 전망

○ 사회적 지속가능성 저하

- 우리 사회의 사회적 지속가능성 떨어뜨리는 지표로는 세계 최저수준의 출산율, 청년들의 희망 빈곤(3포, 5포, N포, 헬조선), 세계 최고수준의 노인 자살률 등을 들 수 있음.
 - 불평등도(지니계수)와 자살률은 매우 유사한 패턴(상관관계)을 보이고 있는 반면에, 지니계수와 출산율은 역행하는 패턴을 보이고 있음.

[요약그림 2-3] 지니계수와 자살률 및 출산율 추이



자료: 여유진(2017).

- 사회적 지속가능성 저하의 문제는 그동안 우리사회가 경제적 지속가능성에 정책의 무게 중심을 두었기 때문에 발생한 결과임.
- 우리나라의 경제수준은 세계 11위 내외 수준인 반면에 삶의 만족도(행복 수준)는 조사대상 157개국 중 58위, OECD 35개 회원국 중에서는 29위 (UN, 2016세계행복보고서) 인 것으로 밝혀지고 있음.
- 이들 압축성장의 후유증인 압착 위기의 징표들은 단기간에 해소될 가능성이 낮으나, '경제중심 정책에서 사람중심의 정책'으로의 전환이 지속적으로 이루어진다면 어느 정도 개선될 수 있음.

□ 시사점

- 사회적 지속가능성과 삶의 궁극적인 목적인 행복수준을 높이기 위해서는 성장 중심의 사고를 벗어나 '사람 중심'이라는 정책적 지향이 필요. 이는 지도자의 철학이 국정 목표에 반영될 가능
- 그렇다고 해서 경제적 지속가능성을 무시할 필요는 없고, 양자 간의 조화가 필요

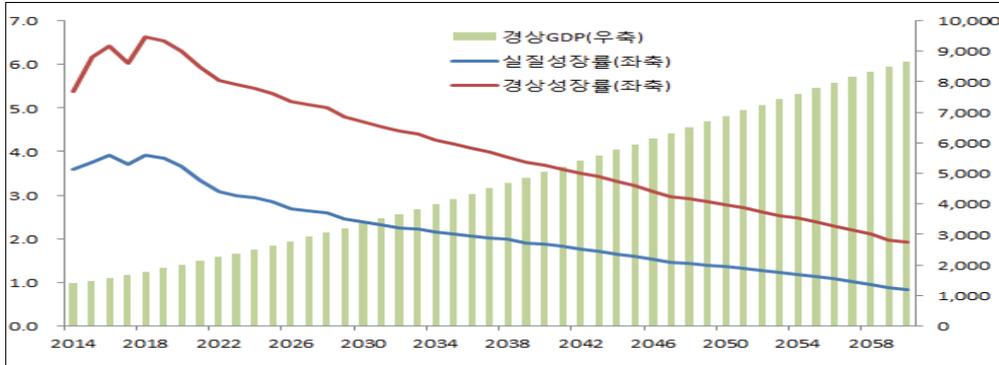
마. 경제 성장 동력

□ 추이 및 전망

- 중장기 잠재성장률 하락(New Normal)
- 우리나라의 잠재성장률은 저출산·고령화, 제조업 경쟁력 저하 등의 요인으로 인해 중장기적으로 하향추세를 보일 것으로 전망되고 있음.
- 국회예산정책처의 보고서(2014)의 한국 경제성장률은 2020년대 2%대에서 2030년 후반에는 1%대로 진입할 것으로 추정

[요약그림 2-4] 경제성장률 장기 전망

(단위: 조원)



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

○ 부채 및 월세전환율 증가

- 가계부채, 국가채무(D1, D2, D3)의 지속적인 증가. 2017년 현재 가계부채 약 1,388조원(관계기관협동, 2017.10.24. 가계부채 종합대책), 2016년 결산기준 국가부채(D1) 약 626.9조원¹⁾
- 전세가격 급등과 월세전환율 증가로 인해 소비성향이 높은 임차가구의 주거비 부담도 가중(2016년 7월 기준 월세비중은 약 46%)

바. 노동시장 구조

□ 추이 및 전망

○ 노동시장의 양극화

- 우리나라 노동시장을 읽는 열쇠 말은 이중구조(대기업/중소기업, 정규직/비정규직, 여성/남성, 원청/하청 등), 높은 저임금근로자 비율, 높음 자영업자 비율, 증가하고 있는 청년실업 등임.
- 33% 내외로 움직이고 있는 비정규직 비율은 현 정부의 비정규직 정규직화 등으로 단기에는 개선될 수 있으나, 기술의 발전에 따른 산업구조의 변화, 4

1) e-나라지표, 국가채무추이 (http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1106&board_cd=INDX_001에서 2017.11.7. 인출)

차 산업혁명 등에 따른 일자리의 감소 등을 감안하면 중기적으로는 개선의 여지가 낮음.

○ 비정규직의 빈곤화 가능성

- 비정규직의 사회보험 가입률은 2016년 8월 현재 정규직의 절반이하이고, 건강보험을 제외하면 연도별로 감소하는 추세를 보이고 있음.
- ICT 등의 기술의 발전으로 플랫폼 노동자인 프레카리아트(precariat) 등이 증가될 가능성 높으므로 정책적 개입이 없는 한 비정규직의 사회보험 가입률은 낮아질 가능성이 높음.

○ 일자리 수요 공급

- 인구구조라는 측면만 고려하면, 2020년대 중반까지 일자리 부족, 2030년 이후 인력부족
- 인구구조, 고용률, 잠재성장률, 1% 경제성장시 창출되는 일자리 수 등을 감안하면, 2020년 중반 정도에 부분적으로 일자리 부족현상이 해소될 것으로 추계(김미곤, 2016).
- 따라서 2020년 중반까지는 소위 '88만원' 세대로 대표되는 청년 실업의 문제는 해결되기 어려움.

○ 4차 산업혁명과 통일이 일자리 수급에 미치는 영향

- 인공지능이 인간지능을 앞선다는 특이점 도달(레이 커즈와일에 의하면 2045년에 『특이점(singularity)이 온다』) → 매뉴얼 잡의 자동화 → 일자리 부족
- 통일은 바람직한 일이지만 일자리라는 측면에서는 → 일자리 부족

□ 시사점

- 경제정책-노동정책-복지정책을 분절적으로 접근하면 소기의 성과를 달성하기 어려움.
- 그이유는 노동이 본(本)이라면 복지는 말(末)의 성격을 지니고 있으므로 노동시장의 분절화 등 노동문제가 해결되지 않으면, 빈곤·불평등 등은 악화될

가능성이 높음.

- 또한 노동시장 이중구조 해결을 위해서는 기존의 이윤주도 경제성장 패러다임으로는 한계가 있음. 즉, 경제성장의 패러다임이 소득주도 성장 등으로 전환되지 않을 경우 노동시장의 이중구조는 해결될 가능성이 낮음.
- 그리고 경제성장 패러다임 전환은 국정운영 목표에 영향을 받는 철학의 문제임. 철학의 근거에는 교육이 자리 잡고 있음.

○ 결국 교육-철학-경제-노동-복지를 한 묶음으로 보고, 이를 관통하는 패러다임 설정이 필요

사. 사회이동성

□ 추이 및 전망

○ 한국은 1960~80년대에 경제성장과 소득불평등 완화를 달성했고, 세대 간 계층 대물림도 남미나 영미권보다 심하지 않았음.

- 그러나 2000년대 이후 세대 내 계층 상향이동은 물론 세대 간 계층 상향이동의 가능성에 대한 비관론이 지속적으로 확대되고 있으며, 저소득층일수록 비관론이 강함(김희삼, 2017).
- 장기적인 세대 간 계층 대물림의 추이도 V자형 궤적, 즉 세대 간 학력 및 계층적 지위의 상관계수가 현재 기성세대와 앞 세대 간에 크게 낮아졌다가, 현재 기성세대와 다음 세대 간에 다시 높아지는 모습을 보이고 있음(김희삼, 2017).

○ 세대 간 계층 이동성의 저하 요인과 전망

- 김희삼(2017)은 세대 간 계층 이동성 저하 요인으로 역사 환경, 경제 환경, 사회환경을 들고 있음.
 - 역사 환경: 1990년대 초중반 이후 개방경제체제로의 전면적 이행, 금융화(제조업 쇠퇴), 노동절감적 기술발전, 1990년대 말 외환위기로 인한 구조조정

- 경제 환경: 기업규모별 격차 심화(경제적 개방의 이득이 양질의 중소기업 일자리 창출로 연결되지 못하고 대기업과 자산소유계층에 집중), 노동시장의 이중구조화 및 비정규화, 제조업 근로자 퇴출(중국 효과), 영세 자영업의 구조적 몰락, 성장 둔화, 성장의 고용창출능력 감소, 플랫폼 기업의 잉여 흡수로 산업 재투자 축소
- 사회 환경: 2000년대 이후 소득불평등 심화, 대학교육 공급 증대, 대학교육투자수익 저하(2000년대 들어 전문대 출신 50%, 4년제 대학교 출신 20%는 고졸 미만 임금), 대졸자 임급의 양극화(명문대 프리미엄, 고액 연봉 증가 등 대졸자간 격차 확대), 사교육경쟁 및 교육격차 심화(2000년 사교육 금지 위헌판결), 평준화 약화(특목고, 자사고), 대입전형의 복잡화(가정 배경, 부모의 정보력과 연출 효과).
 - 또한 소득불평등 증가는 경제활력의 핵심요소인 사회 이동성을 저해하는 것으로 알려져 있음. 국제적으로, 세대간 소득이동성은 소득불평등도가 높은 국가일수록 낮아지는 경향이 발견됨(Wilkinson & Pikett, 2011; Corak, 2013).
 - 결국, 상기와 같은 사회이동성 저하 요인들은 단기간에 개선될 가능성 낮고, 향후 소득불평등이 심화될 가능성이 높은 점을 감안하면 사회이동성 하락 추세는 변화가 없을 것으로 전망됨.

□ 사회이동성 저하의 파급효과

- 사회이동성 저하는 미시적·거시적 측면에서 부정적인 영향을 끼침. 먼저 미시적인 부정적 영향을 살펴보면,
 - 사회이동성 저하는 열심히 일해도 형편이 나아질 가능성이 낮음을 의미하므로 희망의 상실과 맥을 같이함. 희망의 상실은 자살 등의 사회병리 현상과 높은 상관관계를 지니고 있음.
 - 또한 부자는 대대로 부자이고, 가난한 사람은 언제나 가난하다면 부모의 소득수준이 자본주의 사회의 새로운 '계급'이 됨을 의미

○ 이 결과 거시적인 차원의 경제적·사회적 활력 저하로 이어질 수 있음.

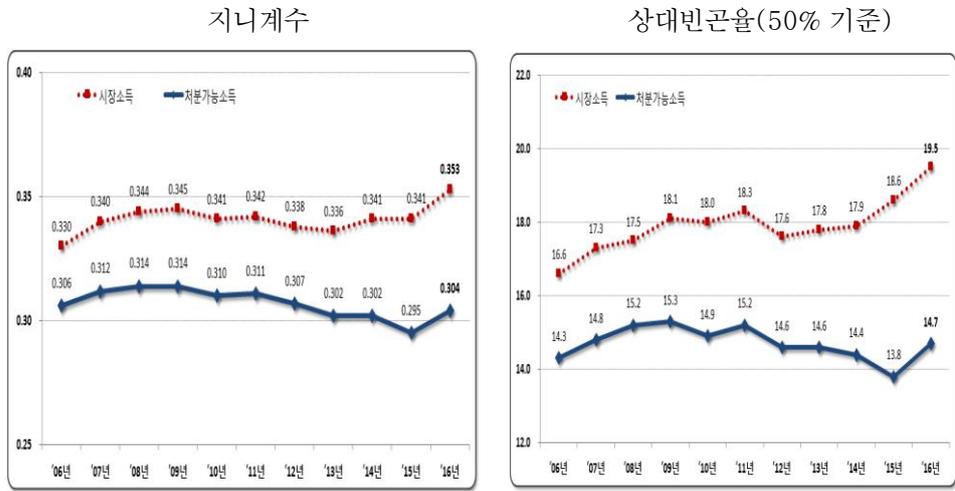
아. 보건복지 여건변화

□ 추이 및 전망

○ 빈곤/불평등/사회갈등/사회병리 현상

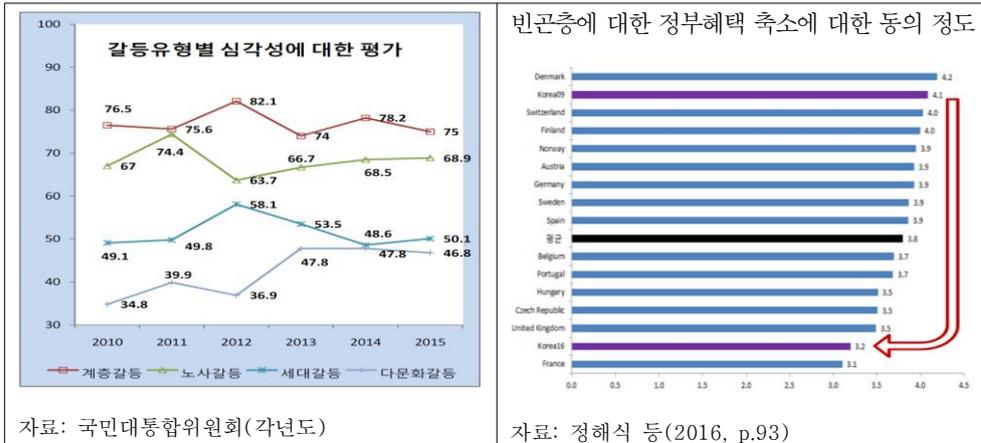
- 1965년 40.9%에 이르던 절대빈곤율(서상목, 1981)이 경제성장과 더불어 감소하여 90년대 초반에는 선진국과 비슷한 수준으로 유지하였으나, 97년 IMF경제위기 이후 급증. 노인빈곤율은 OECD 평균의 약 3.8배 정도로 높은 수준을 유지하고 있음.
- 1993년 이후 우리나라는 경제성장이 되어도 빈곤 및 불평등이 오히려 악화되고 있음. 즉 낙수효과(trickle down effect)가 없는 사회로 전환된(김미곤, 2016) 바가 있고, 개선되던 분배 및 빈곤지표는 2016년부터 악화로 반전됨.
- 기초연금의 확대, 국민연금의 성숙 등으로 빈곤 및 불평등이 감소할 요인도 있으나, 노동시장의 이중구조, 노인인구의 증가, 신자유주의 지속, 4차 산업혁명 등을 감안하면, 빈곤 및 불평등이 감소한다는 보장이 없고, 오히려 증가할 가능성이 높음.
- 75% 이상의 국민들이 계층갈등을 ‘심각’(매우 심각 포함)한 수준으로 인식하고 있으며, 최근에는 다문화 갈등의 심각성에 대한 인식 또한 상승 추세
- ‘빈곤층에 대한 정부혜택을 줄여야 한다’는 의견에 대한 동의 약화(‘09(4.1점)→’16(3.2점))됨.
- 가장 심각한 것으로 나타난 계층갈등의 경우 빈곤 및 불평등이 완화되어야 감소되나, 앞에서 언급한 바와 같이 빈곤 및 불평등이 오히려 심화될 가능성 높으므로 계층갈등은 심화될 것으로 판단됨.

[요약그림 2-5] 빈곤(우)과 불평등(좌)의 장기 추이



자료: 통계청

[요약그림 2-6] 갈등유형별 심각성에 대한 인식과 빈곤층 정부혜택 축소에 대한 동의 정도



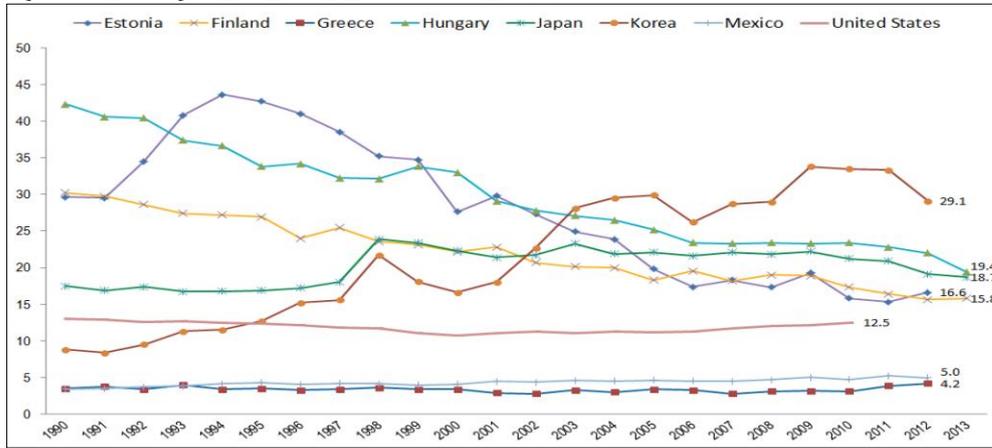
자료: 국민대통합위원회(각년도)

자료: 정해식 등(2016, p.93)

- 우리나라 자살률은 1996년까지는 OECD평균보다 낮았음. 자살률이 급증하게 된 시기는 1998년 IMF 경제위기와 2008년 국제금융위기였고, 현재 OECD 1위 수준임.
- 이러한 추이는 자살이 생활의 궁핍과 밀접하게 관계된다는 점을 시사함. 2012년 통계청 사회조사 결과, 자살하고 싶었던 가장 큰 이유는 경제적

어려움(39.5%), 가정불화(13.6%) 순으로 나타났음.

[요약그림 2-7] 연도별 자살률 추이에 대한 국제비교



자료: OECD Factbook 2015-2016, OECD publishing, p.207

○ 보건의료비 및 복지재정 증가

- 노인의료비, 만성질환 진료비 증가 등으로 인한 '보건정책'은 2025년 (6.4%)에 '11년 OECD 평균에 도달하고, 2040년에는 GDP 9.9%에 이를 전망(사회보장위원회, 2016)
- 우리나라의 GDP 대비 '15년 공공사회복지지출 비중은 10.6%로, '11년 OECD 평균(21.4%)의 49.5% 수준이나, '30년대 중반에는 OECD 1990년 평균(17.5%)에 '40년대 중반에는 '11년 평균(21.4%)에 이를 것으로 예상됨(사회보장위원회, 2016).

□ 시사점

- 빈곤/불평등/사회갈등/사회병리 축소를 위한 복지확대 및 사회보장비 조달에 대한 사회적 논의 필요
- 2축(복지-부담) 논리 구조에서 3축(복지-부담-사회시스템)로 전환 필요

3. 환경변화의 시사점

□ 위기이자 우리에게 주어진 마지막 기회

- 2000년에서 2020년까지의 저부양비 기간 동안 국가의 핵심역량을 강화하고, 사회정책에 대한 체계적인 준비를 할 경우 고령화된 시기에도 '경제적 지속가능과 사회적 지속가능성'을 담보할 수 있음.

[요약그림 3-1] 인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이



주: 저부양비 기간의 20K는 소득 2만불을, 50M은 총인구수 5천만 명을 의미함.
 자료: 통계청(2010). 『장래인구추계』 .

□ 교육-철학-경제-노동-복지를 관통하는 패러다임 설정 필요

- 경제정책-노동정책-복지정책을 분절적으로 접근하면 소기의 성과를 달성할 수 없으므로 교육-철학-경제-노동-복지를 한 묶음으로 보고, 이를 관통하는 패러다임 설정이 필요
- 국민경제에서 소비의 중요성(홍장표, 2017)
 - 가계소비의 높은 국민경제 파급효과: 가계소비의 파급효과가 수출, 투자보다 큼(한국은행(2015), 산업연관표)
 - 최종수요 항목별 부가가치유발계수를 보면, 소비가 0.785로 가장 높고 다음으로 투자가 0.733, 수출이 0.514로 가장 낮음. 이는 민간 소비 1단위 증가하면 국내 부가가치를 0.785단위 증가시키지만, 수출은 0.514단위

위 밖에 증가시키지 못한다는 것을 의미.

- 최종수요 10억 원당 취업유발인원을 나타내는 취업유발계수의 경우 소비가 15.5명으로 가장 많고 수출이 7.8명으로 가장 작음.

○ 일자리 및 노동시장 이중구조 해결의 중요성(Gordian Knot)

- ‘압축성장’의 부작용으로 나타나고 있는 ‘위기의 중첩’ 현상의 근원 중의 하나는 일자리 부족, 노동시장 이중구조임.
- 노동시장의 이중구조가 사회복지의 이중구조로 이어지고 있고, 사교육비 문제 등도 노동시장의 이중구조에 기인

□ 사회적 지속가능성에 대한 정책적 배려 필요

- 경제력은 OECD 국가 중 11위 내외이나, 주요한 사회지표들은 대부분 매우 나쁜 수준임. 예컨대, 노인빈곤율과 자살률은 OECD 국가 중 압도적 1위인 반면에 출산율은 최저수준임.
- 절벽시대(일자리, 인구, 희망 등)에 헬조선이라는 외침은 사회적 지속가능성이 사라지고 있음을 상징

□ 4차 산업혁명 등 기술의 발전에 따른 분배 기조 검토 필요

- 기술의 발전은 산업구조의 변화, 노동시장의 변화로 이어짐. 고도로 발달한 인공지능(AI)을 장착한 기계가 인간 노동을 대체하게 되면, ‘노동’이 상품이 될 수 없는 사회로 이행
- 아주 나쁜 극단적 예이지만, 적절한 국가의 개입이 없다면, 사회는 인공지능(AI)을 가진 그룹과 소유하지 못한 그룹으로 양분될 수 있음. 이는 ‘초 양극화 현상’을 야기
- ‘노동’이 상품이 될 수 없는 사회에서는 노동(labour)을 전제로 설계된 기존의 복지제도, 특히 사회보험제도는 그 생명력을 상실할 가능성이 높음.
- 그러므로 정부는 부를 고르게 분배하는 기제를 모색하여야 하며, 그 대안 중의 중의 하나가 기본소득임.

4. 사회정책에 대한 패러다임 전환 필요성

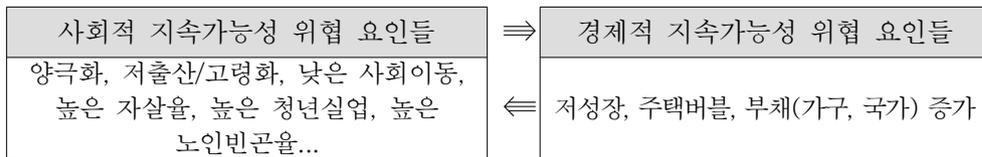
가. 한국복지국가 현 좌표

□ 한국복지국가는 재생산의 위기

○ 근대화산업화 과정에서 해체된 공동체주의가 복지국가의 시민권과 연대주의로 치환되지 못한 채, 시장경제가 야기하는 다양한 사회적 위험을 개인과 가족의 몫으로 떠넘긴 결과로

- 높은 노인빈곤, 높은 자살률, 초저출산, 빈곤의 대물림 등의 문제가 야기되고 있으며, 이는 다시 저성장으로 이어지는 악순환고리 형성

[요약그림 5-1] 재생산 위기의 표출 양상



□ 압축성장 과정에서 복지국가의 역할을 대신하던 “대체물”들이 붕괴하고 있음

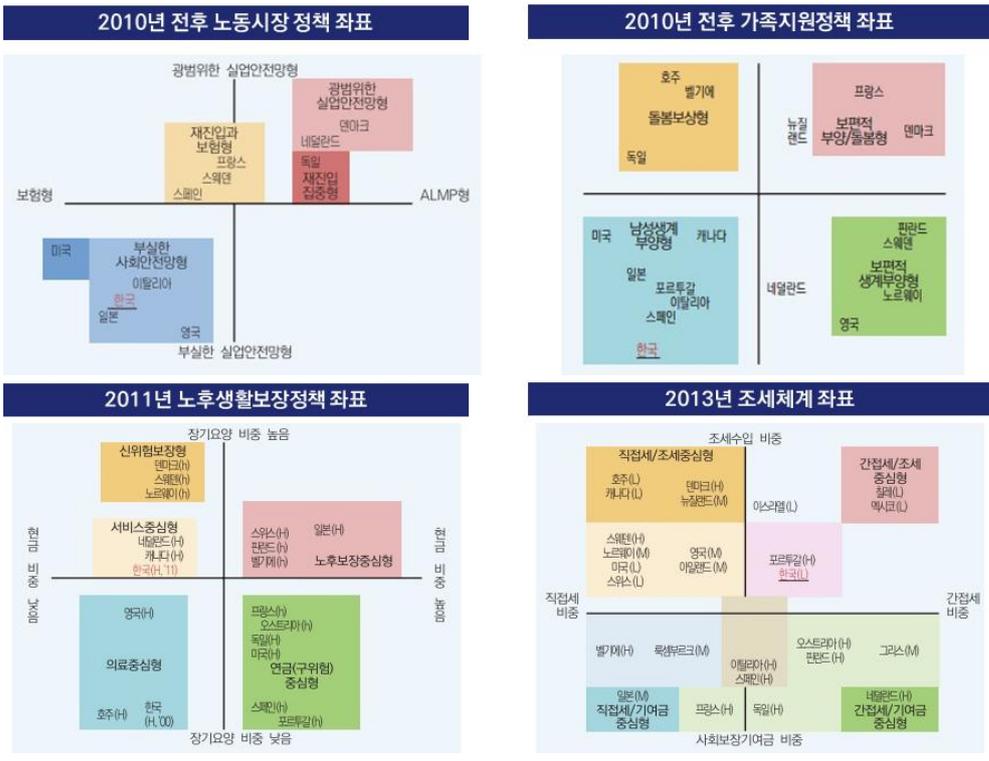
- 시장 영역: 낮은 실업률과 고용안정성 외환위기 전후 붕괴 시작, 구조조정과 4차 산업혁명의 여파로 고용불안정성 고조, ‘decent job’의 소멸, 청년 실업과 빈곤문제 악화
- 가족 영역: 강한 가족 연대 핵가족 중심으로만 작동, 가족주의의 순기능보다는 역기능이 강화되기 시작 ex) 아동학대, 가족동반자살, 청년과 베이비부머부모의 동반빈곤화, 금수저·흙수저론
- 국가 영역: 낮은 조세부담률과 높은 면세점 한계에 도달(좁은 tax-base, 납세자 중심의 공제제도)
- 교육 영역: 교육의 사회이동 기능 저하와 계층 고착화 기능 강화 비효율적이고 계층화된 교육투자, 높은 교육열의 순기능보다 역기능이 강화되기 시작(노동 시장 수요·공급 mismatching)

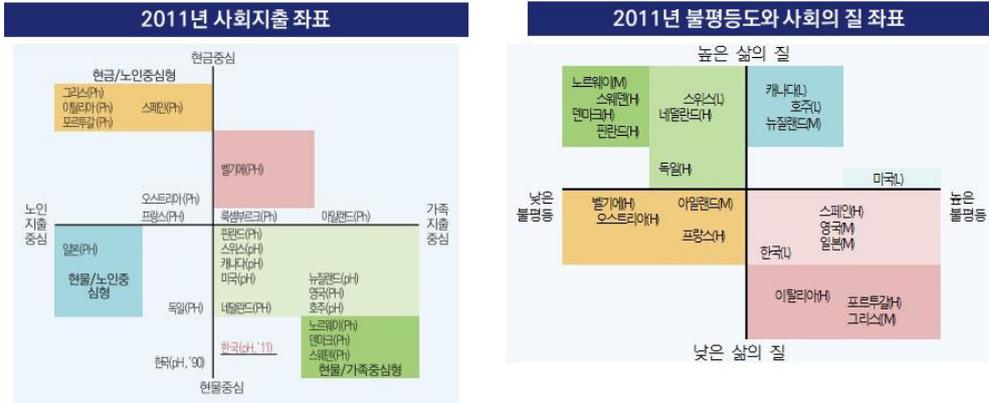
- 주택 영역: 전세 전세는 집값의 지속적 인상을 통한 투자이득을 전제로 한 기형적 주거점유형태, 월세의 비중이 높아질 수밖에 없는 상황(저소득층의 생활비부담 폭증)
- 소비 영역: 낮은 공공요금(수도세, 전기요금, 가스요금, 대중교통비 등은 상대적으로 낮은 수준이었음)→ 현재는 가스, 대중교통비 중심으로 인상 추세

□ 영역별 현 좌표

- 영역별로 국제비교를 해보면(여유진, 2016), 노동시장정책은 부실한 실업안정망, 가족지원정책은 남성생계부양형, 노후생활보장정책은 서비스 중심형, 조세체계는 간접세/조세 중심형, 사회지출은 현물 가족중심형, 사회 질은 높음 불평등/낮음 삶의 질 형으로 분류됨.

[요약그림 5-2] 한국 복지국가의 현 좌표





자료: 여유진 (2017). 한국 복지국가의 현 좌표. 보건복지 이슈엔포커스. 한국보건사회연구원.

나. 한국복지국가 전망

□ 패러다임 전환이 없을 경우 미래한국의 복지국가 유형 전망

○ 근본적 혁신이 없는 한 '자유주의형+남부유럽형 복지체제'가 될 가능성이 매우 높음(김연명, 2016).

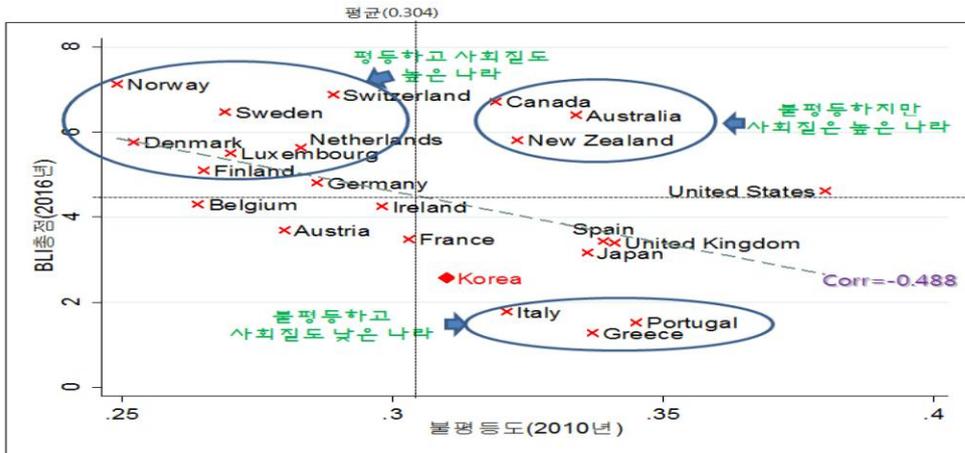
<요약표 5-1> 에스핑-안데르센의 복지국가 유형

| 구분 | 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 | 이태리, 스페인 |

자료: Esping-Andersen(1999)와 Ferrera(2010)에서 재구성. 김연명(2016)에서 인용

○ 사회정책에 대한 패러다임 전환이 없는 한 '높은 불평등+낮은 사회 질' 유형의 국가가 될 가능성이 매우 높음(여유진, 2016).

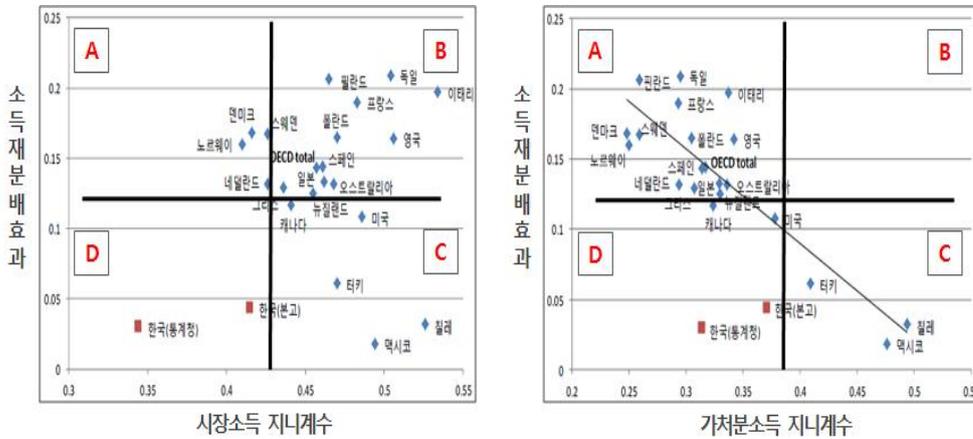
[요약그림 5-2] 불평등도(2010년)와 Better Life Index(2016년) 간의 관계



자료: 여유진 등. (2016).

- 복지정책에 대한 패러다임 전환이 없는 한 ‘C형(높은 불평등+낮은 재분배 효과)’이 될 가능성이 매우 높음(김낙년, 2014).

[요약그림 5-3] 불평등과 재분배 효과로 살펴본 복지국가 유형(2000년대 말)



자료: 김낙년(2014) 한국의 소득분배: 장기추이와 국제비교.

다. 사회정책 패러다임 전환 필요성

□ 인구구조상 우리에게 주어진 마지막 기회

- 2000년에서 2020년까지의 저부양비 기간은 과거에도 없었고, 향후에도 없는 인구 보너스 기간임. 동기간 동안 국가의 핵심역량을 강화하고, 사회정책에 대한 체계적인 준비 필요

□ 경제-노동-복지정책 간의 분절적 접근에 대한 반성 필요

- 경제정책-노동정책-복지정책을 분절적으로 접근하면 소기의 성과를 달성할 수 없으므로 교육-철학(국정목표)-경제-노동-복지를 한 묶음으로 보고, 이를 관통하는 패러다임 설정이 필요
 - 그 이유는 노동시장의 분절화 등 노동문제가 해결되지 않으면, 빈곤불평등은 악화될 가능성이 높음. 또한 노동시장 이중구조 해결을 위해서는 기존의 이윤주도 경제성장 패러다임으로는 한계가 있음.
 - 그리고 경제성장 패러다임 전환은 국정운영 목표에 영향을 받는 철학의 문제임. 물론 철학의 근거에는 교육이 자리 잡고 있음.

□ 고용정책과 사회보장정책과의 부정합성 교정 필요

- 한국의 사회보장제도는 경제적 조정기능(자본주의적 축적구조를 유지·발전시키기 위한 사회정책적 조절기능)과 복지적 기능(빈곤 및 소득불평등 문제 해소 기능) 역할을 수행함.
 - 그러나 이 중 복지적 기능은 선별주의 방식(매우 제한적 대상)의 공적부조 제도 운영으로 인해 유용성이 낮으며, 경제적 기능 측면에서도 노동 대 자본의 불평등 심화로 인한 사회정책적 조절 기능을 충분히 수행하고 있지 못하고 있음.
- 제도 내부를 들여다보면 특히 '고용보험제도와 노동시장정책의 부정합성'이 두드러짐.
 - 1995년 시작된 고용보험제도는 안정적인 정규직을 주 대상(가입자)으로 설

계되었으나, 현재의 다양한 고용형태/시간 등을 따라가지 못하고 있음
 - 결국 '고용 차별이 사회보장제도에서의 차별'로 이어지는 이중차별의 문제 (변재관, 2017)가 심각하며, 이것이 '부정합성'의 문제로 이어짐

□ 사회적 지속가능성과 경제적 지속가능성 간의 조화 필요

○ 그동안 정책의 무게 중심은 경제적 지속가능성 이었음. 이 결과 경제력은 OECD 국가 중 11위 내외이나, 주요한 사회지표들은 대부분 매우 나쁜 수준임. 예컨대, 노인빈곤율과 자살률은 OECD 국가 중 압도적 1위인 반면에 출산율은 최저수준임.

□ 4차 산업혁명 등 기술의 발전에 따른 패러다임 전환 필요

○ 기술의 발전은 산업구조의 변화, 노동시장의 변화로 이어짐. 고도로 발달한 인공지능(AI)을 장착한 기계가 인간 노동을 대체하게 되면, '노동'이 상품이 될 수 없는 사회로 이행될 수 있음.

5. 사회정책의 뉴 패러다임

□ 국정 목표: 성장→행복

○ 수단과 목적 전치 현상 극복 필요. 우리나라의 경제수준은 세계 11위, 그러나 삶의 만족도(행복수준)은 조사대상 157개국 중 58위(UN, 2016 세계행복 보고서)

□ 사회정책 뉴 패러다임: 황금 삼각형 모델(Golden Triangle Model) → 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model)

○ 외환위기 이전은 성장을 통한 탈빈곤 모델로, 비전 2030에서는 복지와 경제의 선순화 구조 정착이라는 동반성장 모델로 접근

- 참여정부 말기에는 유연안정성이론, 이행노동시장 이론 등의 영향을 받아 3축(경제-일자리-복지)으로 구성된 황금 삼각형 모델(Golden Triangle Model)을 추구

○ 사회비전 2030이 제시한 네덜란드형 황금삼각형 모델 정착이 실패한 원인(1):
사회문화적 요인

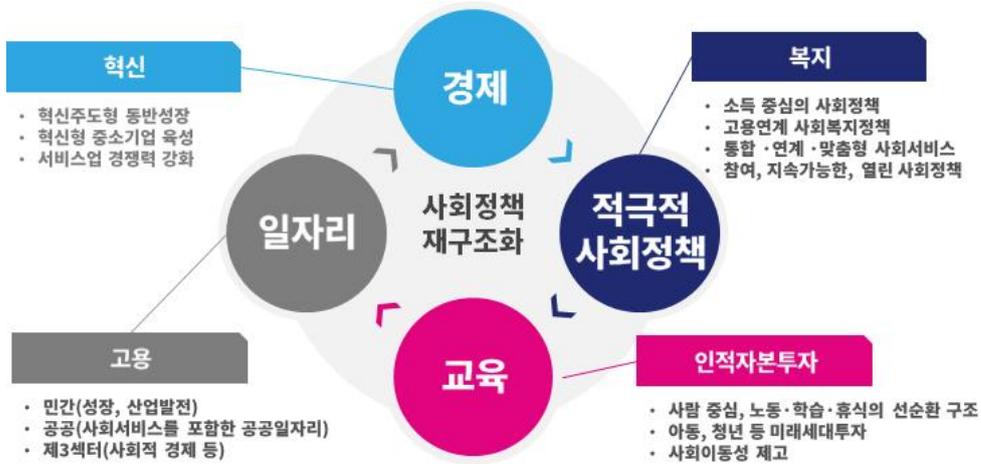
- 네덜란드는 최초의 근대경제(first modern economy)로서 혁신적인 기업 및 시장 생태계와 유연한 노동시장이 정착할 수 있는 문화적 기반이 오랜 동안 마련되어 왔지만, 한국에서는 유연한 노동시장이 정착될 수 있는 문화적 기반이 상대적으로 두텁지 못함.
- 네덜란드에서는 노동과 자본 간의 사회적 대타협을 수행할 수 있는 노동과 자본의 조직화 및 전국적 레벨에서의 타협의 문화가 있지만, 한국에서는 노동조합 조직률이 보여주는바 조직화의 수준이 낮고, 전국적 레벨에서 노사 간의 타협을 수행할 기반이 취약함.

○ 사회비전 2030이 제시한 네덜란드형 황금삼각형 모델 정착이 실패한 원인(2):
유연안정성 모델 설계상의 요인

- 네덜란드 황금삼각형 모델이 작동하기 위한 조건
 - 직접무기고용 즉 정규직이 고용법리의 기본이라는 사회적 합의가 존재
 - 유기고용자나 파견노동자들의 권리를 보장하는 법적 구제조치와 이들이 빈곤으로 빠지지 않도록 하는 사회정책상의 안정망이 존재
 - 사용자와 노동자간의 수직적인 차원에서의 평등원칙과, 정규직과 비정규직간의 수평적인 차원에서의 평등원칙과 차별금지원칙의 확립
- 위와 같은 조건을 갖추지 않은 노동시장의 유연화로, 한국은 매우 높은 비정규직의 비율과 정규직과 비정규직의 심대한 격차 등이 핵심적인 문제가 되게 되었음. 그에 따라 현재 사회보장 사각지대의 고위험 집단이 사회적 문제로 되고 있음.

○ 대안으로서의 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model)

[그림 6-4] 황금사각형 모델



○ 황금사각형 모델 4가지 축 (1): (혁신) 성장

- 성장의 과실이 경제전반으로 고르게 확산되도록 사회보상체계를 혁신하여
공정경제를 구현
- 일자리 창출과 가계소득 증대가 견인하는 수요 주도 성장
- 혁신적 기업생태계 조성 과 4차 산업혁명에 대한 선도적 대응이 견인하는
공급 주도 성장

○ 황금사각형 모델 4가지 축 (2): (고용) 일자리

- 일자리 창출을 ‘국정 최우선 과제’로 설정하여 일자리 확대에 전력
- ‘민간(시장)’뿐만 아니라 ‘공공’, ‘사회적 경제’ 영역에서도 일자리 창출에
적극 기여
- 노동시간 단축과 정시퇴근 확대를 통해 새로운 일자리 창출
- 기업규모별·고용형태별·성별 임금격차 축소로 소득 불평등 개선
- 사회적 대화기구를 통한 사회적 합의 추진과 취약 노동층의 교섭력 확보를
통한 노사관계 정상화

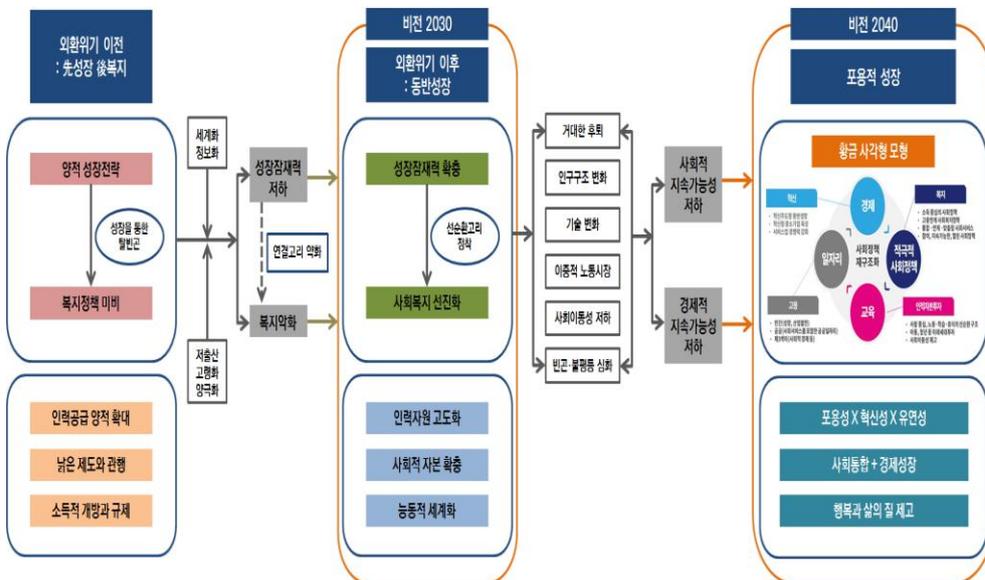
○ 황금사각형 모델 4가지 축 (3): (복지) 적극적 사회정책

- 현재 제도의 틀은 민주정부 10년을 거쳐 형식은 갖추었으나, 광범위한 사각 지대가 발생하고, 보건복지인프라 부족으로 사실상 전 국민이 혜택을 받지 못함
- 새 정부는 '모든 국민'을 위한 사회보장정책을 실행하기 위해 먼저 사각지대를 최소화하고 촘촘한 돌봄 서비스를 제공할 수 있도록 인프라를 강화해야 함
- 충실한 사회보장정책이 노동과 경제를 함께 살리는 한 축이 될 것임

○ 황금사각형 모델 4가지 축 (4): (인적자본투자) 교육

- 학교 교육이 취업으로 원활히 연결될 수 있도록 교육제도 및 노동시장 진입 제도의 개혁
- 평생학습 직업훈련으로 실업자의 취업을 촉진하고, 취업자의 상향이동 기회를 마련

[요약그림 6-1] 사회정책 패러다임 전환



자료: 정부-민간 합동작업단 (2006.8.) 함께 가는 희망민국 VISION 2030, p.35. 수정 및 보완

○ 아울러 경제와 복지 간에는 포용적 성장-포용적 복지 간의 선순환 구조 정착 필요

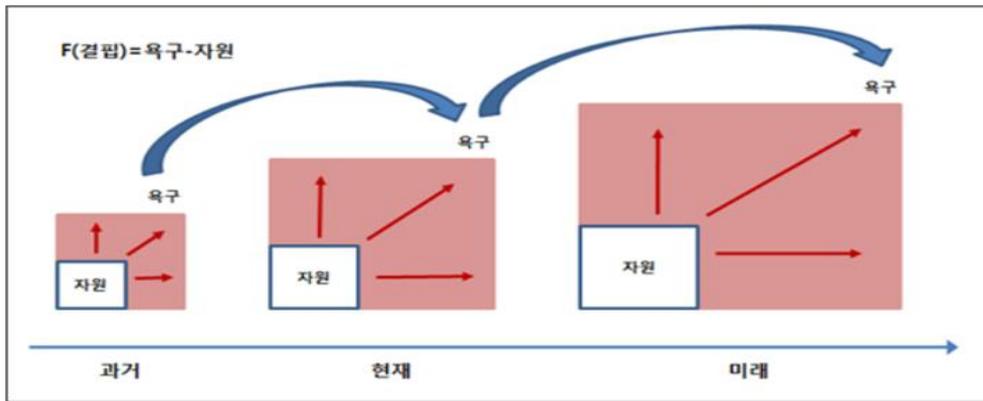
[요약그림 6-2] 포용적 복지와 포용적 성장 간 선순환 구조



□ 2축 모델(복지수준-부담)→3축 모델(복지수준-부담-시스템)으로 전환

○ 욕구가 기하급수적으로 증가하고, 자원이 산술급수적으로 증가하는 역사적 사실을 감안하면, 2축 모델로는 욕구와 자원 간의 결핍을 해결할 수 없음.

[요약그림 6-3] 욕구와 자원 간의 동태적 변화



○ 그러므로 한 사회의 비용을 야기하는 시스템(제도)이 매우 중요

- 예컨대, GDP 대비 의료비(2013)의 경우 미국 16.4%, 영국 8.5%, 한국 6.9%임.
- 하지만, 미국이 영국이나 우리나라보다 의료만족도가 높지 않고 평균수명도 길지 않음.

- 따라서 사회경제적인 시스템을 저비용 사회로 개편하여, '병이 많고 의사가 많은 사회(고부담-고복지 사회)'에서 '병이 적고 적정의사가 있는 사회' 지향
- 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 도입 검토
 - 로버트 실러가 제안한 소득불평등이 악화되면 자동적으로 누진성이 높아지고, 완화되면 누진성이 낮아지는 불평등 연계 조세 도입 검토
 - 동 제도가 도입될 경우 노동소득분배율이 줄어들거나, 복지 지출이 줄어서 불평등이 심화되면, 법인세 및 근로소득세의 최고세율이 올라가므로 기업가 입장에서는 사전적으로 이를 감안한 노동소득 분배를 할 가능성 높아짐.
 - 사후적으로는 불평등 연계 조세 제도가 도입되어 불평등 확대시 동 재원을 복지에 투자하면, 복지의 거시경제 자동안정화기능(macro economic auto-stabilizer) 이 강화됨.

6. 사회정책 기본방향

1. 사람 중심 경제·포용적 성장 패러다임

- 사람중심의 지속성장 경제의 네 축(공정경제+일자리중심경제+소득주도성장+혁신성장) 구축 필요
- 소득주도 성장
 - 소득주도 성장의 필요성
 - 소득은 생산자의 입장에서는 비용이기 때문에, 비용인 소득을 절감하여 경쟁력을 강화해야 한다는 '바닥을 향한 경쟁(race to the bottom)'이 이루어져서는 풍요로운 삶을 구현하지 못함.
 - 경제성장의 과실이 널리 공유되고, 열심히 일하면 더 윤택해질 수 있는 기대를 가질 수 있는 '위를 향한 경쟁(race to the top)'이 이루어져야 모두가

풍요로운 삶을 살 수 있는 포용적 번영이 구현됨.

○ 소득주도 성장의 핵심정책

- 최저임금 인상과 핵심 생계비 경감을 통한 가계의 실질 가처분 소득 증대
- 기초생활보장제도 개선, 생애주기별 맞춤형 소득지원제도 운영, 양질의 일자리 창출 등으로 취약가구의 적정소득 보장
- 인적 자본 투자 확대로 가계소득의 근원적 기반 강화

□ 일자리 중심 경제

○ 일자리는 가계소득의 원천이자, 인적 자본 축적을 통해 소득창출 능력을 증대

- 성장의 과실이 가계에 전달되기 위해서는 일자리의 수뿐만 아니라 질도 중요
- 양질의 일자리를 창출하기 위해서는 노동시장의 관행과 제도의 개선이 필요
- 일자리-분배-성장의 선순환 체계를 복원하는 것이 일자리 중심 경제의 핵심

○ 일자리 중심 경제의 핵심정책

- 고용 친화적 경제 사회 시스템의 구축하기 위해, 일자리 중심의 국정운영 인프라를 구축하고, 예산 세제 등 모든 정책수단을 일자리 중심으로 재설계 하고, 공공부문이 모범고용주로서 선도적 역할을 수행
- 일자리의 질을 제고하기 위해, 비정규직이나 하도급 근로자의 처우를 개선
- 적극적 노동시장정책을 강화하여, 노동자의 기능적 유연성과 고용의 안정성을 증진
- 노동존중사회 실현과 일자리 창출을 위한 사회적 대타협 추진

□ 공정 경제

○ 혁신적 기업생태계가 구축될 수 있는 제도적 환경 마련

- 사회보상체계를 성과에 기여한 만큼 정당하게 보상받도록 혁신
- 대기업과 중소하도급 기업 간의 불공정 거래, 경쟁 제한으로 이득을 추구하는 지대추구 경제, 총수일가의 사적이익을 위해 활용되는 기업집단의 불법

적인 내부거래 등 공정 경쟁을 가로막는 장벽들을 제거

- 합리적 보상체계 정립은 혁신적인 기업의 투자 및 기술개발 유인을 증대하고, 상생하는 기업생태계 형성에 기여함으로써 장기 경제성장을 견지할 것임.

○ 공정 경제의 핵심정책

- 상생적이고 혁신적인 기업생태계 구축을 위해 대기업과 중소기업 간의 불공정 거래 관행을 근절하는 제도개선 및 엄격한 법집행
- 소비자 권익 보호를 강화하기 위해 담합 근절 및 소비자 피해구제 지원을 강화
- 과도한 경제력 집중을 완화하기 위해 기업 지배구조 개선
- 중소기업과 소상공인의 성장 기반을 강화하기 위해 협력이익배분제, 대기업 유통망 공유 등 동반성장 모형의 개발 보급, 임차인과 소상공인의 영업권 조치 강구

□ 혁신 성장

○ 혁신 성장은 혁신적 기업생태계 조성과 4차 산업혁명에 대한 선도적 대응으로 생산성 향상을 도모하는 공급 주도 성장

- 창조적 파괴를 제약하는 과도한 규제나 관행 등을 개혁
- 일자리 창출의 견인차로서 신산업의 혁신적 중소기업들의 역량 강화를 제도적으로 지원
- 4차 산업혁명에 대해 선도적 대응할 수 있도록 산업정책 및 산업규제를 재편

○ 혁신 성장의 핵심정책

- 혁신적 중소기업들의 성장역량 강화를 위해 협력적인 혁신 생태계 구축
- 4차 산업혁명을 산업 경쟁력 강화와 신산업 육성의 동력으로 활용하기 위한 인프라 구축 및 대응전략 마련
- 선진국들의 보호무역주의와 아시아 경제의 부상에 대응할 통상전략의 수립 및 전략적 해외진출 체계 구축

2. 사회 혁신 패러다임

□ 공정한 기회, 역량 강화, 사회적 신뢰 형성을 구현하는 교육 개혁

○ 교육은 사회적 신뢰형성과 노동자의 역량강화의 핵심 고리

- 한국은 OECD에 비해 공교육비 투자가 낮고 민간 교육비 부담이 높으며, 계층간 분리를 조장하는 학교체제로 인해, 교육은 기회와 과정의 불평등을 증폭하는 기제로 작용하여, 수저 계급론으로 드러나는바 사회적 위화감을 조성하는 한 요인으로 작용
- 한국형 유연안정성 모델을 구축하기 위해서는 교육이 노동자의 기능적 유연성을 증대시켜 고용안정성을 증대시키는 역할을 수행하여야 하지만, 현행 교육 체계는 이 역할을 제대로 수용하지 못하고 있음.
- 교육이 사회적 신뢰형성 및 한국형 유연안정성 모형의 정립을 위해 기여할 수 있도록 전향적인 제도 개편이 필요

○ 교육 개혁의 핵심정책

- 사회적 이동성을 복원하기 위해 교육 희망사다리 프로젝트 추진
- 4차 산업혁명에 대비하기 위한 평생교육 체계 강화

□ 공생과 상생을 지향하는 사회적 대화 체계와 민주적 질서의 정립

○ 정부 위원회의 효율적 활용

- 정부 위원회는 기존의 행정조직의 칸막이를 넘어서 사회적인 문제를 해결할 수 있는 조직체계
- 범부처적으로 해결해야 할 국정 아젠다들 중에서 정부가 집중적이고 총력적으로 추진해야 할 사안들을 엄정하게 선정하여, 프로젝트 중심의 국정 운영을 구현
- 정부 운영에 민의를 반영하는 기구로 운영하기 위해서는 민의를 반영할 수 있는 위원 구성이 필요
- 정부 위원회를 속의 민주주의가 구현될 수 있는 공간으로 활용할 필요가 있음.

- 정부 위원회들과 각부처간의 혁신적 관계의 모색

○ 노사(민)정 대화체계

- 한국형 유연안정성 체계를 구축하기 위한 사회적 협약의 장
- 대기업과 중소기업의 상생체계, 정규직과 비정규직의 수평적 평등성 회복 등을 정착시키기 위해서는 노사 간의 사회적 대타협이 필요
- 한국형 유연안정성 체계 구축을 위해서는 고용 안정성을 위한 적극적 노동 시장정책을 수행할 정부의 역할이 중요

□ 사회적 경제의 활성화

○ 사회적 경제는 협력성장과 포용성장의 주역

- 사회적 경제 네트워크는 규모의 경제와 협업의 이득을 구현하는 협력성장의 장
- 사회적 경제 생태계는 시장경제 속에서 사회적 가치를 추구하는 경제들이 효율적으로 운영되도록 지원해 주는 포용성장의 장

○ 사회적 경제 활성화의 핵심정책

- 사회적 경제 기본법 등 정부대안 마련, 사회적 경제 정책조정 시행을 위한 추진체계 및 전담조직 구축
- 사회적 경제가 시민경제 및 농어촌 등 지역경제의 새로운 모델로 정착할 수 있도록 생태계 조성 지원
- 사회적 경제기업의 자생력 확보를 위한 초기지원 강화

□ 좋은 사회 경제적 관계를 형성할 정부의 책무성 강화

○ 좋은 사회 경제적 관계 형성으로 사회 패러다임을 변경하는 데에는 정부의 역할이 중요

- 촛불 정신으로 사회 혁신의 역사적 책무를 위임받은 현 정부는 사회 혁신에 대한 사회적 열망을 동력으로 좋은 사회 경제적 관계 형성이라는 새로운 패러다임을 정착시킬 수 있음.

- 재정 공공 정책금융 등 정책 지원체계를 원점 재검토하여 좋은 사회 경제적 관계 형성을 지지하는 국가 체계를 구축하여야 함.

○ 정부주도 패러다임 전환을 위한 핵심정책

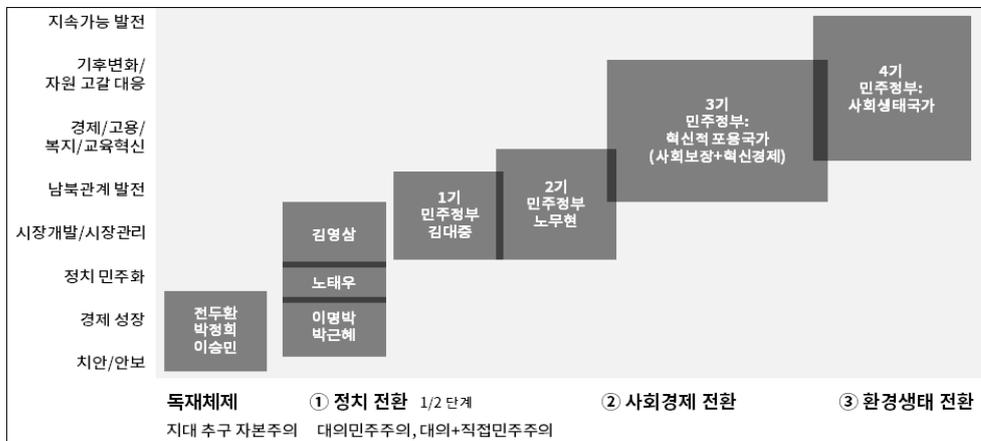
- 저성장 양극화 극복을 위한 재정의 선도적 투자 확대
- 공공성과 사회적 책임을 공공부문 핵심가치로 재정립
- 국민공감 서비스 혁신을 지향하는 열린 행정 구현

7. 역대 정부의 복지정책 기조

□ 역대 정부의 체제 이행 경로

- 성경룡 외(2017)의 연구에서는 거시적인 측면에서 ‘독재체제-환경생태 전환’이라는 축과 ‘치안/안보-지속가능발전’이라는 축으로 역대 정부의 이행경로를 다음과 같이 제시하고 있음.

[요약그림 4-1] 역대 정부의 체제 이행 경로와 미래의 이행 시나리오



자료: 성경룡 (2017). 새로운 대한민국의 구상, 포용국가: 모두를 위한 국가, 약자를 살리는 세상을 위하여. 21세기 북스, p.50.

□ 역대 정부의 복지정책 기조 및 평가

- 공자는 정치권을 맡기면 무엇부터 하겠느냐는 제자의 질문에 정명(正名, 이름을 바로 함)이라고 대답함(論語, 子路). 이는 이름에 걸 맞는 각 주체의 역할과 행위가 실현되어야 함을 의미
 - 정명(正名)을 걸고 정책을 집행한 정부와 복지 슬로건을 연결하면 다음과 같음. 국민의 정부(생산적 복지)-참여정부(참여복지)-MB정부(능동적 복지)-박근혜정부(맞춤형 복지)
- 이름에 걸 맞는 각 주체의 역할과 행위가 이루어졌는지에 대한 평가는 역사의 몫이지만, 거칠게 정리하면 여러 가지 여건상 소기의 목적 달성에 미흡한 것으로 보는 것이 일반적인 견해임.

□ 새 정부의 복지 명칭 탐색

- 문재인 정부의 국정 운영 계획에는 '포용적'과 '더불어'라는 좋은 용어가 등장함.
 - 이 말을 이용하여 '촛불' 정부의 복지 이름을 '포용적 복지'나 '더불어 복지(여민복지)'로 하는 것을 생각할 수 있음.
- '포용적 복지(Inclusive Welfare)'는 사회보장에 기여한다는 의미를 많이 포함하고 있다는 점에서 훌륭함. 즉, '거대한 후퇴'에 대응하는 복지 패러다임이라는 의미가 강한 점이 있으나, 국민을 복지의 대상으로 이해한다는 측면의 한계가 있음.
 - 반면, 더불어 복지나 여민 복지는 사회보장에 기여한다는 의미도 담고 있고, 국민을 사회복지의 주체로 이해하는 측면은 바람직하나, 국민들이 쉽게 이해할 수 없는 한계가 있음. 고전(孟子的 與民偕樂)에 의거하고 집권당의 당명에도 부합함.
- 양자 간에는 입장일단이 있으나, ① '포용적 복지'가 '포용적 성장'과 대칭을 이룬다는 측면, ② '거대한 후퇴'에 대응하는 복지 패러다임이라는 의미가 강하다는 점, ③ 그리고 일반국민들이 쉽게 이해하고 사용할 수 있다는 점에서 '포용적 복지'가 우선적으로 검토될 수 있음.

8. 복지정책의 뉴 패러다임: 포용적 복지

□ 포용적 복지의 필요성

○ 저성장의 덧 심화

- 사회비전 2030은 “고위험 투자를 꺼리고 비용절감 위주의 고용조정을 통해 단기 수익 극대화에 주력하는 기업과 단기적인 임금 극대화에 주력하는 노동계층 사이에 영합(zero-sum)게임”이 저성장의 함정에서 벗어나지 못하도록 하는 덧으로 작용하고 있음을 지적하였는데, 이 저성장의 덧은 더 심화되어 한국의 잠재성장률은 지속적으로 떨어지고 있음.

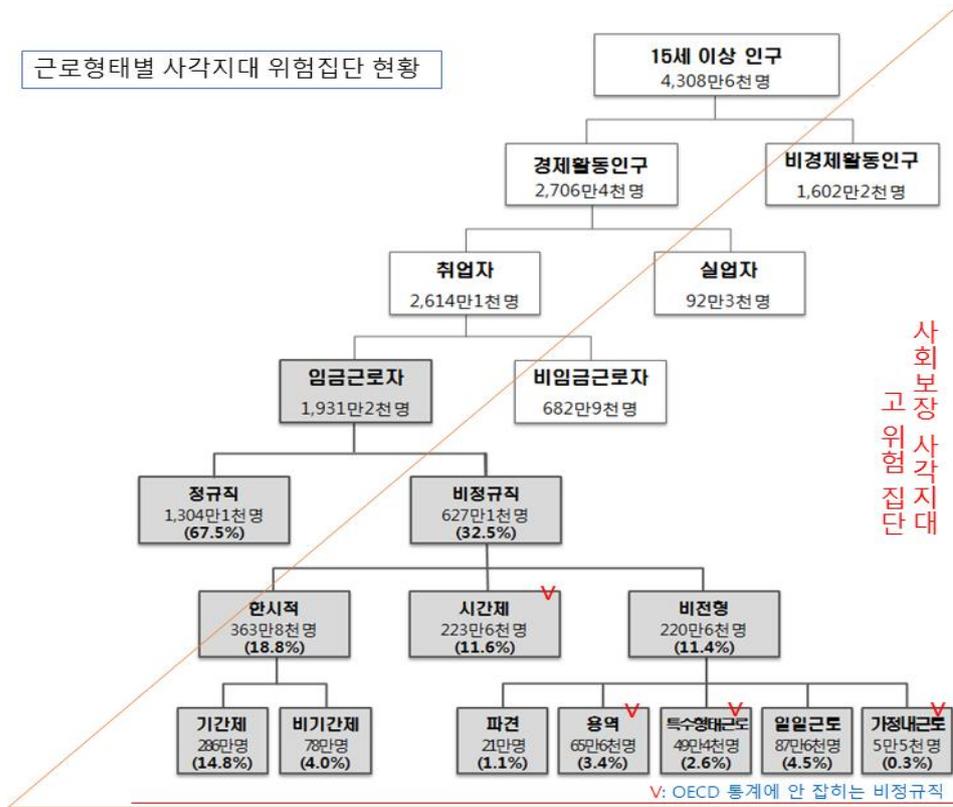
○ 양극화의 심화

- 외환위기 극복과정에서 비정규직 중심의 고용유연화가 진행되면서, 비정규직의 비중은 증대하고, 정규직과 비정규직간의 임금격차가 커져, 대기업 정규직을 중심으로 한 경직된 영역과 중소기업 비정규직을 중심으로 한 유연한 영역간의 분절화는 심화되었음.
- 대기업과 중소기업 간의 장기안정적인 관계도 글로벌 공급망 관리체계로 대체되면서 약화되었으며, 대기업에서 실직한 사람들이 창업한 생계형 중소기업들도 출현하면서 대기업과 중소기업 간의 임금격차도 커졌음.

○ 새로운 사회복지 사각지대의 출현

- 저성장과 양극화 및 그에 동반한 기업의 분절화와 비정형적 고용관계의 출현은 기존의 복지제도로는 포괄하지 못하는 새로운 사회복지 사각지대를 창출하였음.

[요약그림 7-1] 근로형태별 사각지대 위험집단 현황



주 1) 비정규직근로자 전체 규모는 비정규직 유형별로 중복되는 경우가 있어 합계가 불일치함
 2) ()는 임금근로자 대비 비율 (통계청, 2015.8, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사결과)

□ 포용적 복지 철학/비전/추진전략

○ 포용적 복지의 철학적 함의

- 포용적 복지가 내포하고 있는 철학은 인본주의, 보편주의, 분배정의, 사회 통합, 다양성에 대한 존중 등임.
- 이를 통하여 어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실과 복지서비스를 모두가 골고루 누리고 개개인이 인간으로서 가치를 존중받는 포용적 복지 국가를 지향

- 포용적 복지의 비전: 포용적 복지는 더불어 행복한 사회를 지향
 - 이는 국민모두가 기본생활 이상의 생활을 향유토록하고, 아동, 청소년에게는 희망을, 그리고 중장년, 노인에게는 삶의 보람을 느끼도록 복지제도를 재설계 함을 의미
 - 참고로 비전 2030에서의 2020년까지 일본/미국 수준의 복지지출, 2030년에 복지지출이 OECD 평균수준에 도달함을 비전으로 제시
- 추진전략
 - 포용적 복지 실현을 위해서는 포용성, 혁신성, 유연성, 통합성 등이 필요

[요약그림 7-2] 포용적 복지의 철학과 비전, 추진전략



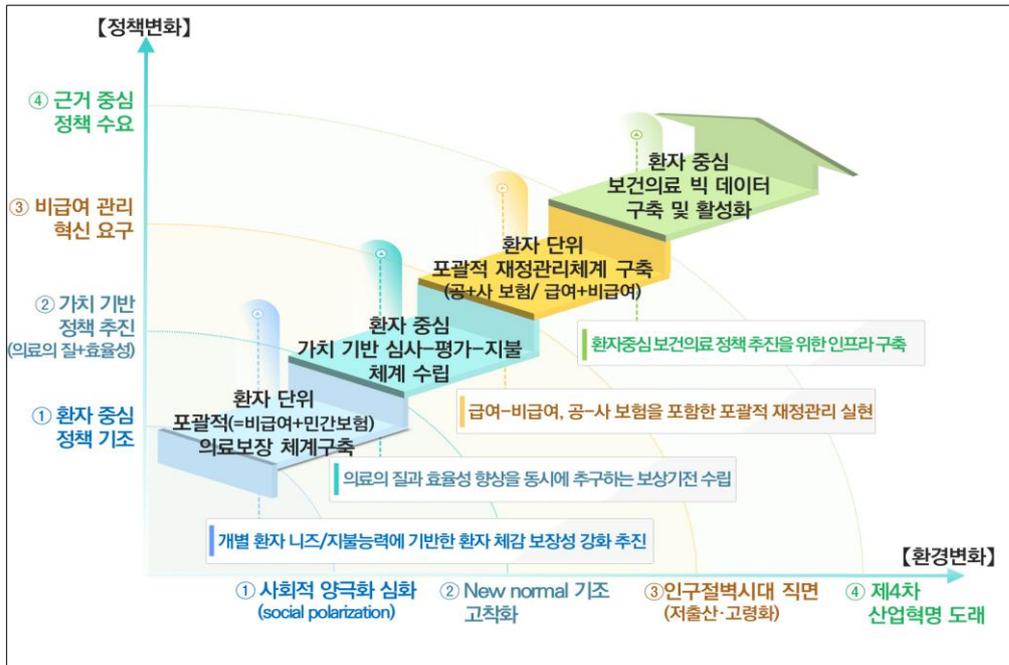
9. 보건복지 영역별 기본방향

가. 보건의료정책 기본방향

- 현재 보건의료체계는 변화의 티핑 포인트에 직면

- 향후 문제가 악화되는 방향으로 변화할 것인지, 문제가 개선되는 방향으로 변화할 것인지를 결정짓는 중요한 기점에 봉착

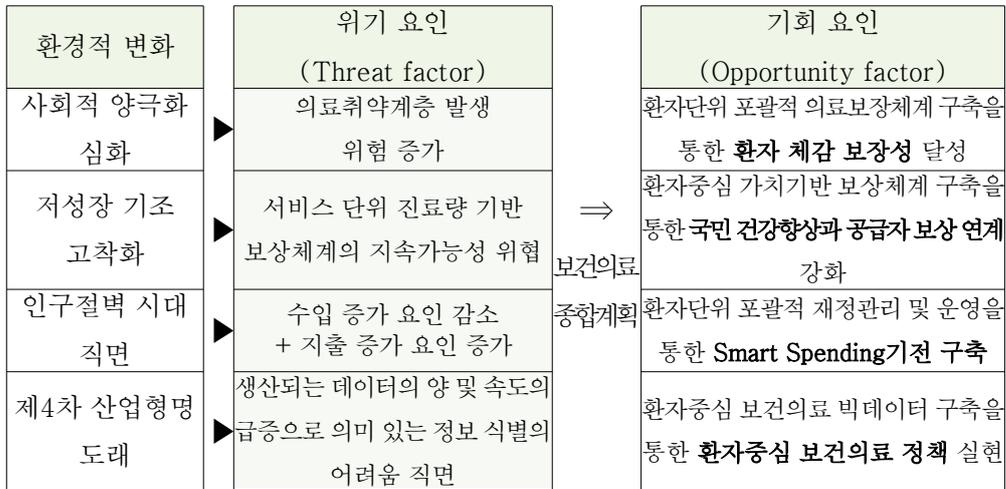
[요약그림 8-1] 정책변화와 환경변화를 감안한 보건의료 정책방향



자료: 신현웅(2017)

- 보건의료체계를 둘러싼 환경적, 정책적 변화에 따른 위기를 기회로 전환하기 위해 전체 보건의료분야를 아우르는 종합계획 수립이 필요
- 각 보건의료 분야별 정책과제의 분절적 제시가 아닌 전체 보건의료 정책과제가 추구하는 가치 및 이상적 목표를 반영한 종합적·근본적 청사진 제시가 필요
- 여건분석, 현황 파악 등 문제인식 및 원인 파악 단계에서는 Bottom up 방식이 효과적이지만, 문제해결 단계에서는 종합적이고 근본적인 미래상 수립에 기반한 top down 방식이 더 효과적

[요약그림 8-2] 종합계획 수립을 통해 보건의료 분야의 위기를 기회로 전환

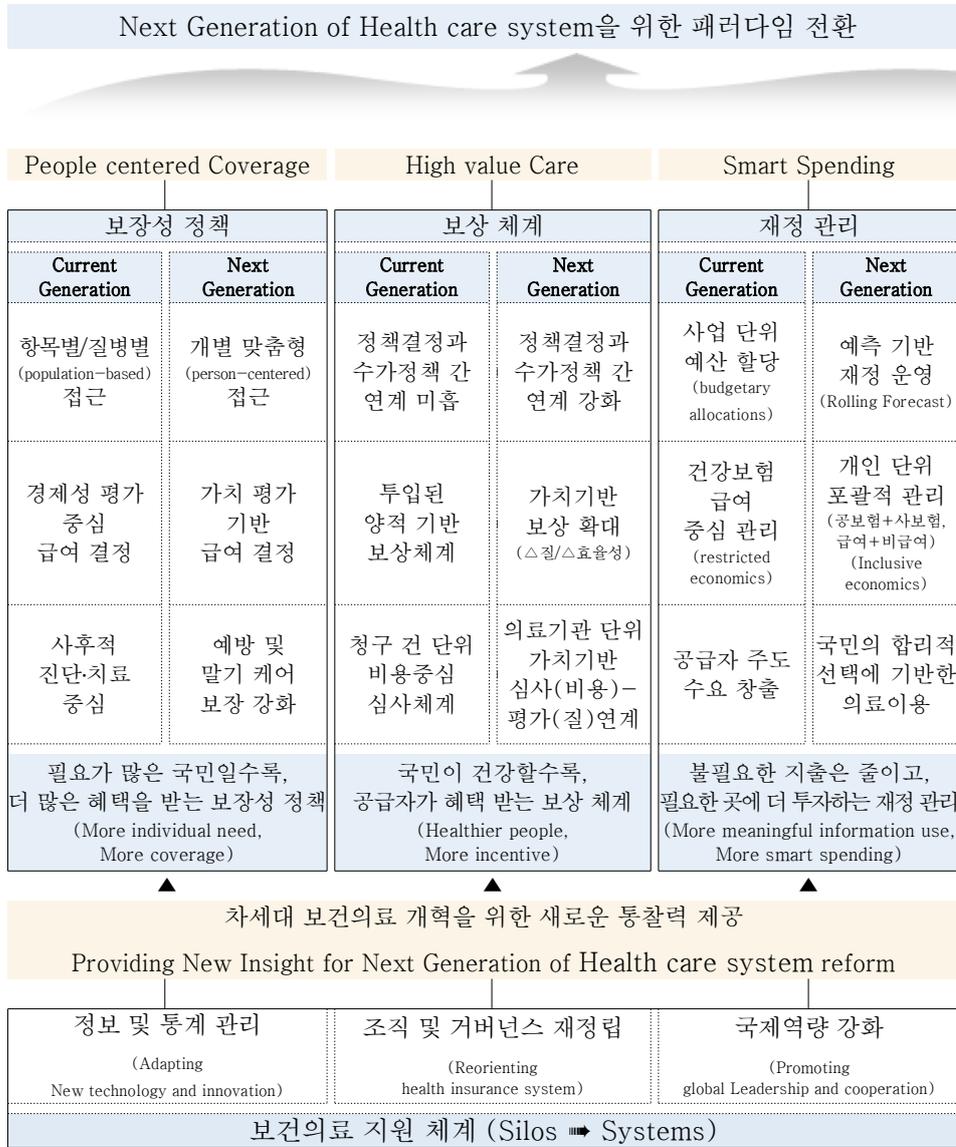


자료: 신현웅(2017)

□ 미래 보건의료체계의 새로운 패러다임 반영이 필요

- (People centered Coverage) 기존의 공적보험 급여 중심의 보장성 강화 정책에서 더 나아가 공/사보험, 급여/비급여를 아우르는 환자중심 포괄적 보장성 강화 정책 추진을 통해 필요가 많은 국민일수록, 더 많은 혜택을 받는 보장성 정책 실현 (More individual need, More coverage)
- (High value Care) 환자가 아플수록 공급자가 이익을 얻던 구조에서 국민이 건강할수록, 공급자가 더 많은 혜택을 받는 보상 구조로 전환 (Healthier people, More incentive)
- (Smart Spending) 의미 있는 정보 활용으로, 스마트한 의사결정을 지원하여 (More meaningful information use, Better meaningful decision) 불필요한 곳엔 재정을 절감하고 필요한 곳에는 더 투자하는 Smart Spending 달성
- (Silos→Systems) 새로운 기술 및 혁신 도입, 보건의료체계 거버넌스 재정립, 글로벌 리더쉽 및 협력 증진 등 보건의료 지원체계 기반 강화를 통해 차세대 보건의료 개혁을 위한 새로운 통찰력(New Insight) 제공

[요약그림 8-3] 환경적·정책적 변화에 대응한 보건의료 정책 패러다임 전환



자료: 신현웅(2017)

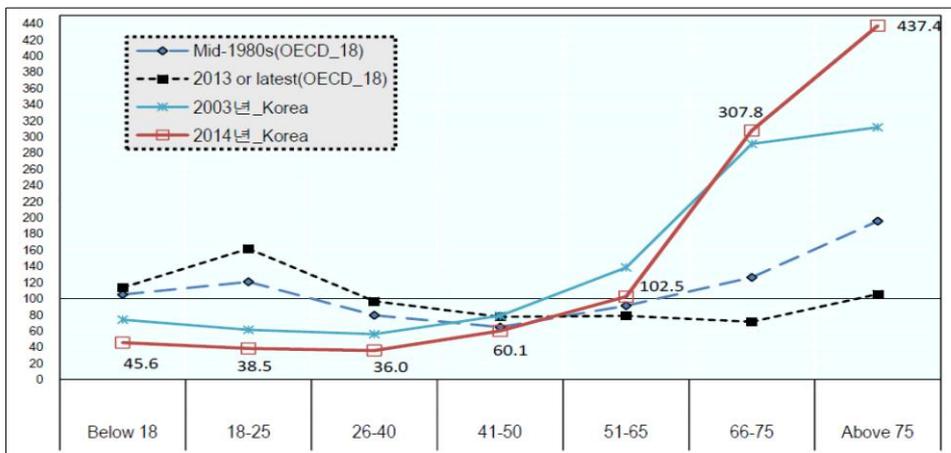
나. 복지정책 기본방향

□ 사회적 위험의 생애주기 간 분산(risk-pooling): 사회복지의 생애주기별 안정화 기능 강화

○ OECD의 복지국가들의 경우 각종 소득보장제도, 특히 공적 연금을 통해 생애 주기별 빈곤위험 분산을 통한 평탄화 달성

- 그러나 한국의 생애주기별 빈곤 위험은 아동의 경우 평균의 절반 이하이지만, 66~75세 노인은 3.1배, 76세 이상 노인은 4.4배에 이릅니다.

[요약그림 8-4] 생애주기별 빈곤위험(평균 빈곤율(=100.0) 대비 각 연령대별 빈곤율)



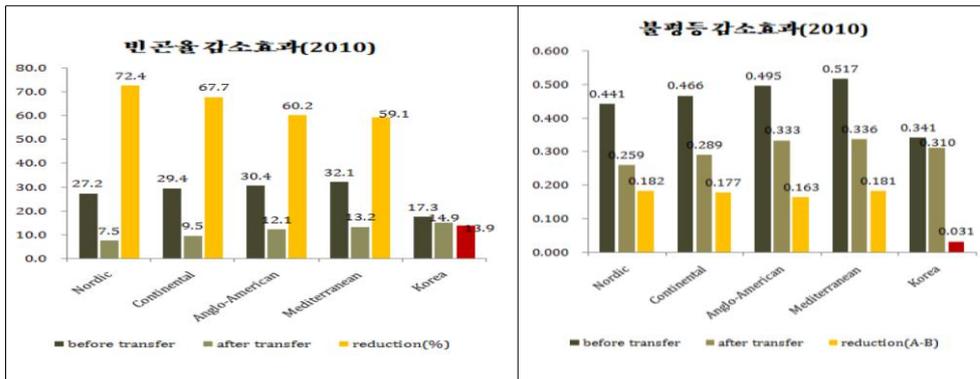
자료: OECD 자료는 OECD(2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, p.25; 한국은 국민생활실태조사(2003), 복지욕구실태조사(2014) 원자료, 여유진(2016)에서 재인용

□ 사회적 위험의 계층 간 분산(redistribution): 사회복지의 재분배 기능 강화

○ 삶의 불안정성과 미래의 불투명성이 높은 저소득계층일수록 사회보험의 사각 지대에 놓여 있어, 이러한 사각지대를 메울 수 있는 촘촘한 안정망 체계의 구축 노력과 더불어, 중장기적으로 사회수당, 기본소득의 도입과 같은 대안 체계 모색 필요

○ 분배와 재분배를 통해 불평등도를 낮추고, 아울러 삶의 질을 제고하는 것이 사회의 지속가능성과 통합성을 높이는 방향이 될 것임.

[요약그림 8-5] 공적 사회지출의 재분배 효과



자료: 여유진 등. (2016).

- 생애주기별로 부딪힐 수 있는 상이한 위험에 대해 포괄적인 생애주기별 통합형 복지패키지 구축
- 이를 통해, 제도 간 시너지 효과를 높임으로써 정책 제감도 제고

[요약그림 8-6] 생애주기별 사회적 위험과 정책 패키지

| 생애주기 | 주요 사회적 위험 | 복지 패키지 |
|---------|--|---|
| 아동·청소년기 | 안전 보육 교육 | 통합형 아동안전보장체계 구축 보육시설 안전 강화 및 프로그램 내실화 공보육 및 교육 내실화, 교육격차 해소 방안 마련 |
| 청년기 | 교육(부채) 주거(비용) 실업(구직) | 교육비 지원(장학금제도) 강화, 등록금대출 이자면제 등 청년단독가구 주거비지원, 셰어하우스 등 다양한 주거형태 지원 등 청년구직수당(이행기수당), 구직지원 등 |
| 중장년기 | 일-가정양립 자녀교육(비용) 주거(부채) 부양(부담) 실직, 조기퇴직 노후준비 | 질 좋은 보육시설 제공, 직장-공공어린이집 증설, 맞춤형 한부모 인센티브, 육아휴직 확대(의무화), 양육수당 등 아동수당 도입, 교육 및 문화 바우처 확대 등 주거급여 인상, 전세자금저리융자, 국민임대주택 등 부양의무자기준 폐지, 부양 인센티브 도입 등 실업급여 사각지대 해소, 평생교육 및 직업훈련 강화, 재취업 및 창업 컨설팅 강화, 고용-복지 연계 강화 등 연금사각지대 해소, 내집마련 지원, 금융채무 경감대책 등 |
| 노년기 | 노후생활비 중증질환 및 장애 고독과 무위 | 다중노후소득보장 강화(기초보장-기초연금-국민연금-기업/개인연금-역모기지 등) 노인일자리 확대 장기요양보험 강화 치매관리시스템 강화 노인여가 및 자원봉사 프로그램 개발·확대 |
| 전 생애 | 질병 장애 빈곤 | 건강보장(생애주기별 보건의료서비스체계 구축) 장애연금, 장애인복지서비스, 장애인 일자리 기초보장제도 및 긴급지원제도 |

□ 사회복지 제도와 정책의 연계 강화와 중복-누락 조정을 통한 효율성 제고 및 시너지 효과 극대화 필요

○ 아울러 전달체계 내실화, 통합적 평가지표 개발 및 평가체계 구축, 제도·정책 수행과 평가 간 상호 피드백 강화를 통해 효과성과 효율성 제고 필요

[요약그림 8-7] 사회복지 체계 기반 공고화

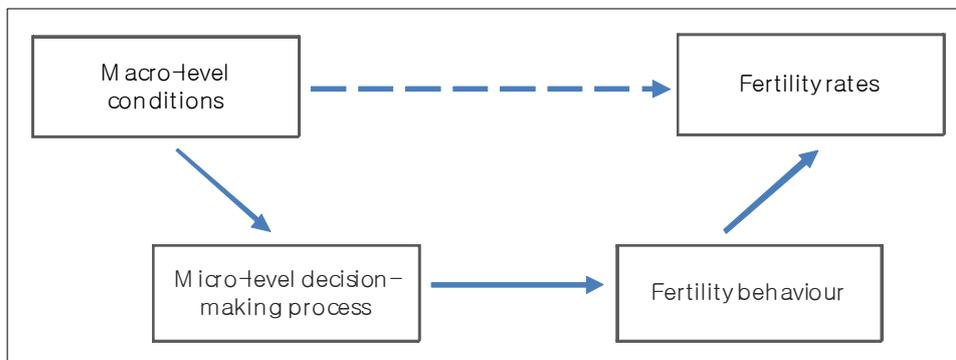
| 기반체계 | 영역 | 주요 내용 |
|------------|-----------|--|
| 제도 간 연계·조정 | 생애주기별 | 아동의 안전-보육-교육-문화 연계 청년의 교육-고용-복지 연계 중장년의 주거-부채-고용-복지 연계 노인의 복지-건강-일-여가 연계 |
| | 영역별 | 보육서비스(육구별 차등지원)-양육수당-아동수당-육아휴직 국민연금-퇴직(연)금-기초연금-기초보장(생계,의료,주거,현물)-주택 연금-노인일자리 기초보장-자활근로-근로장려세제 |
| | 중앙-지방 간 | 재정분담 조정 유사중복 사업 조정 신설·변경 사회보장제도 협의체계 개선 |
| 재정확보 방안 마련 | 지출 조정 | 복지환경의 변화(인구구조, 4차산업혁명 등)에 따른 세입 및 세출 구조 변화 분석 및 대응 방안 마련 중장기 세원 확보 및 세출 조정 방안 마련 정부지출항목 간 조정 복지지출 단기-중장기 우선순위 설정 중앙-지방 간 비용 분담 구조 검토 |
| | 재원 마련 | 사회보장세 신설 방안 검토 사회보험료 최고구간 조정 및 보험료 상향조정 방안 검토 법인세 감면 축소 및 세율 인상 방안 검토 소득세 최고구간 및 면세점 조정 방안 검토 부가가치세 등 소비세 조정 방안 검토 |
| 전달 체계 내실화 | 중앙-지방 역할 | 중앙-지방 역할 재정립(기획력 강화 vs 실행력 강화) 읍면동 행정복지센터 업그레이드 |
| | 정책기획 | 지역 특성·개인 육구별 기획·운영 지역 간 격차 축소, 자생력 강화 복지인력 수급 추계 및 적정 배치 |
| | 행정 및 사업운영 | 이용자의 서비스 이용 능력 및 기회 확대(접근성 강화) 품질 중심의 성과관리 개선 서비스 통합성 제고를 위한 민-관 협력 구조 및 기제 마련 |
| 평가 체계 구축 | 거버넌스 | 제도별·영역별 평가지표 및 평가·피드백 체계 명확화 평가 질 제고 방안 추진 |

다. 인구정책 기본방향

□ 출산율 변동의 원인을 규명하기 위한 거시-미시 연계 접근

- 그간 미시적인 욕구 해소에 집중하여 근본적인 원인 해소에 한계가 존재.
 - 즉, 해당 국가의 사회, 경제, 문화 등 거시적 환경 내에서 개인들이 미시적 출산 행위와 관련 있는 장애 요인들을 규명하고, 그 결과를 유기적으로 연계하여 거시적 사회 환경이 개인의 미시적 출산 의사 결정(선호도)에 미치는 영향 관계를 파악하는 것이 필요

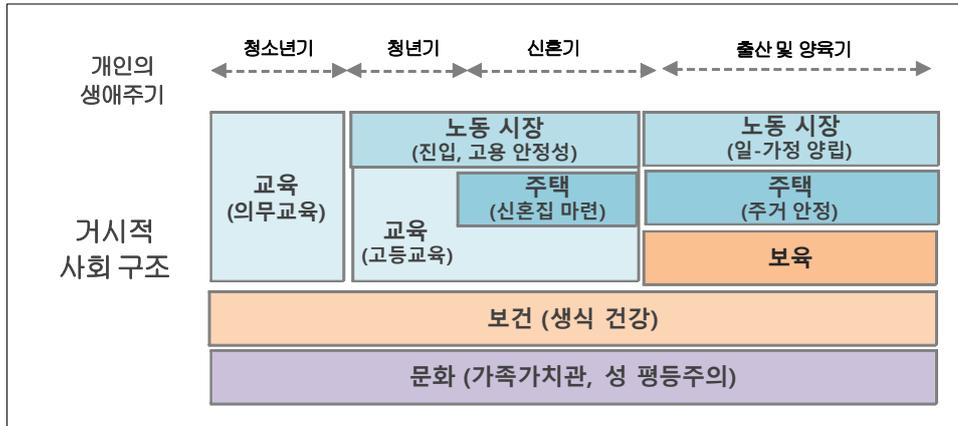
[요약그림 8-8] 국가적 차원의 출산 수준 변동을 이해하기 위한 거시-미시 연계 접근



□ 출산율 반등을 위한 정책적 노력은 개인의 출산 행태에 영향을 미치는 보다 근본적 원인으로서는 거시적인 사회 구조 및 문화 전반에 대한 접근이 필요

- 이러한 거시적인 사회구조 내지 문화는 개인의 생애주기에 따라 현재 또는 미래의 출산 결정에 개입하는 흐름을 고려하여 정책 설계 필요
 - 교육: 노동시장에서의 학력·학벌주의 차별 불식
 - 주택: 공공임대주택 확대 공급
 - 의료: 만혼 및 만산화의 보편화에 따른 보건의료정보시스템 구축
 - 보육: 다양한 선택과 욕구에 기반 한 맞춤형 서비스 제공

[요약그림 8-9] 생애주기에 따른 결혼·출산 결정에 영향을 미치는 거시적 사회구조



*주요용어: 보건복지 환경 변화, 패러다임 전환, 황금 사각형 모형, 비전 2040

제 1 부

사회정책이 직면하고 있는 도전과 시사점

제1장 서론

제2장 사회정책이 직면하고 있는 도전들

제3장 환경변화 시사점

제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

- 국가 미래전략 수립은 아무리 강조해도 지나치지 않으나, 현 정부의 경우 정부초기이기 때문에 아직까지 종합적인 미래전략 보고서가 없음.
 - ‘국민의 정부’에서는 「생산적 복지」를 통하여, ‘참여정부’ 때인 ’06년에는 「VISION 2030」 및 「사회비전 2030」을 통해 국가 장기 종합전략과 이에 따른 중장기 사회정책 비전을 제시
 - 그러나 상기 종합미래전략들을 현 정부에서 적용하기에는 다음과 같은 한계가 있음.
 - 첫째, 상기 종합미래전략들이 수립될 당시의 여건(인구, 경제, 노동, 기술, 건강, 사회이동, 재정 등)과 현재의 정책여건이 다름.
 - 둘째, 상기 종합미래전략들에 내포된 국정 운영철학과 현 정부의 국정 운영 철학이 다름.
 - 셋째, 그러므로 과거의 사회정책 패러다임(paradigm)과 현재의 사회정책 패러다임이 다를 수밖에 없음.
 - 따라서 중장기 사회정책에 대한 뉴 패러다임 검토 필요. 뉴 패러다임 연장선에서 신정부의 성격에 부합하는 복지철학에 대한 규명 필요
- 이러한 문제인식 하에 설정된 본 연구의 목적은 다음과 같음.
 - 사회정책이 직면하고 도전들(저출산·고령화, 뉴 노멀(new normal), 분절적 노동시장, 4차 산업혁명, 빈곤·불평등·양극화·사회갈등 심화 등)에 대한 과학적인 검토
 - 상기 여건변화를 감안한 사회정책에 대한 새로운 패러다임과 신정부의 복지철학을 규명

- 이를 바탕으로 보건·복지·인구 정책에 대한 기본방향을 제시하고자 함.

제2절 연구의 주요내용

□ 사회정책이 직면하고 있는 도전과 시사점 제시

- 제2장에서 사회정책이 직면하고 도전들인 저출산·고령화, 저성장, 분절적 노동시장, 4차 산업혁명, 빈곤·불평등·양극화·사회갈등 심화 등에 대하여 검토한 후
- 제3장에서 인구구조가 주는 시사점과 경제·노동·복지 등의 환경변화가 주는 시사점 제시

□ 사회정책에 대한 뉴(new) 패러다임 제시

- 사회정책이 직면하고 있는 도전과 시사점 토대로 제4장에서 사회정책에 대한 패러다임 전환 필요성을 기술한 후
- 제5장에서 사회정책에 대한 새로운 패러다임으로 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 등을 제시하고, 제6장에서 경제정책 및 사회정책의 기본방향을 제시

□ 보건복지정책에 대한 뉴(new) 패러다임 제시

- 제7장에서 역대 정부의 복지정책 기초를 살펴본 후, 제8장에서 신정부의 복지철학인 포용적 복지(Inclusive Welfare)에 대한 이론적 규명을 시도
- 그리고 9장에서 포용적 복지라는 철학 하에 보건, 복지, 인구 정책이 나아가야 할 기본방향을 제시

제 2 장

사회정책이 직면하고 있는 도전들

- 제1절 거대한 후퇴
- 제2절 인구구조의 변화
- 제3절 4차 산업혁명
- 제4절 사회적 지속가능성 저하
- 제5절 경제 성장률 저하
- 제6절 노동시장의 이중구조
- 제7절 사회이동성 저하
- 제8절 보건복지 여건변화

2

사회정책이 직면하고 있는 < 도전들 <

제1절 거대한 후퇴

1. '거대한 후퇴'의 양상

□ 복지국가에 평등주의 학자 코헨(G. Cohen, 1978)이 주장한 '실질적 자유 (effective liberty)'를 찾고자 하는 인류의 거대한 사회실험임.

○ 우리는 지배원리가 다른 '민주주의+자본주의'라는 결합체 속에 살고 있음.

– 평등을 우선 가치로 하는 민주주의(1인 1표)와 효율을 우선 가치로 하는 자본주의(1주 1표) 간에는 필연적으로 가치 충돌이 발생함.

– 복지국가는 이러한 가치 충돌을 완화하는 기제 중의 하나임. 비스마르크 (Bismarck) 이후 공산주의와의 체제경쟁이 복지국가 발생의 외적요인이라면, '가치 충돌 완화'는 복지국가 발생의 내적요인이라고 볼 수 있음.

○ 제2차 산업혁명이후 인류가 채택한 사회실험인 복지국가는 국민들의 '실질적 자유(effective liberty)' 증진에 부분적으로(또는 많은) 기여를 하였음.

□ 하지만, 복지국가라는 사회적 실험이 지그문트 바우만(Zigmunt Bauman) 외 (2017)의 책이름처럼 『거대한 후퇴(Die große Regression)』 상태에 직면하고 있음.

○ 『거대한 후퇴』의 핵심 주장은 민주주의 후퇴와 신자유주의 득세로 요약됨.

– 민주주의가 포퓰리즘을 앞세운 권위주의 정치로 이행되고 있음. 예컨대, 미국의 트럼프, 러시아 푸틴, 필리핀의 두테르테, 터키의 예르도안, 인도의 모디 등.

• 이러한 권위주의 정치로 이행에 대하여 『거대한 후퇴』의 공동저자인 아르준 아파두라이(Arjun Appadurai)는 시장을 국가가 통제할 수 없는 상

태에 직면한 포퓰리즘 정권들이 경제 주권의 쟁점을 문화 주권으로 치환하여 통치한다고 보고 있음. 즉, 이주민 혐오, 민족주의국가, 문화적 다수결주의, 인종차별주의 등

- 1970년대 후반 이후의 신자유주의 득세로 국가 간 무한경쟁→승자와 패자→양극화→사회적 지속가능성 저해로 이어지고 있음.

- 세계적인 양극화의 양상은 [그림 1-1] 이 잘 보여주고 있으며, 불평등에 따른 사회적 지속성 저하는 [그림 1-8] 에서 설득력 있게 보여주고 있음.

□ '거대한 후퇴'의 징후는 세계적인 양극화 현상에서 극명하게 나타나고 있음.

○ 제2차 세계대전 이후 경제적 황금기(golden age) 동안에는 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 신자유주의는 거의 모든 영역에서 빈곤 및 불평등을 악화시킴. 승자독식, 국경 없는 무한 경쟁으로 표상되는 신자유주의는 승자와 패자간의 불평등과 패자의 빈곤화로 이어졌기 때문임.

○ 2008년 국제금융위기는 지성인에게 신자유주의에 대한 성찰적 기회를 제공하였으나, 이후에도 신자유주의는 지속되고 있음.

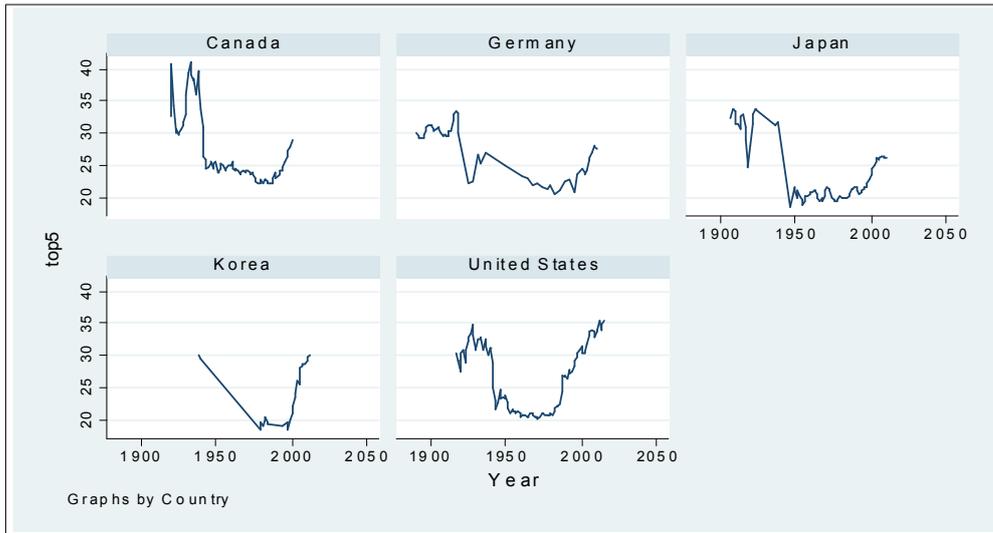
- 자본의 속성은 자본의 이윤율을 극대화하는 방향으로 움직이므로 '신자유주가 지닌 모순 임계점'에 도달하기 전에는 대안이 도입될 가능성은 낮음.
- 신자유주의 체제가 지속되는 한 적어도 시장 소득기준의 빈곤 및 불평등은 증가하는 방향으로 작용

○ 토마 피케티(Thomas Piketty) 등이 분석한 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화를 살펴보면, [그림 1-1] 과 같이 제2차 세계대전 이후 소위 황금시대(golden age) 시기에는 그 점유율이 매우 낮고, 1970년 후반부터 상승하는 추세를 보이고 있음.

- 2008년 세계적인 금융위기의 진앙지인 미국의 경우 2010년 소득 상위 5%

점유율은 대공황시기 보다 더 높은 수준임. 우리나라의 경우도 해방이후 농지개혁 등으로 감소하는 추세를 보이다가 1990년대 후반(IMF 경제위기)부터 급격하게 증가하고 있음.

[그림 2-1] 주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화



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

2. 예상되는 파장

□ 민주주의 후퇴는 사회정책의 이념적 토대를 약화시킴.

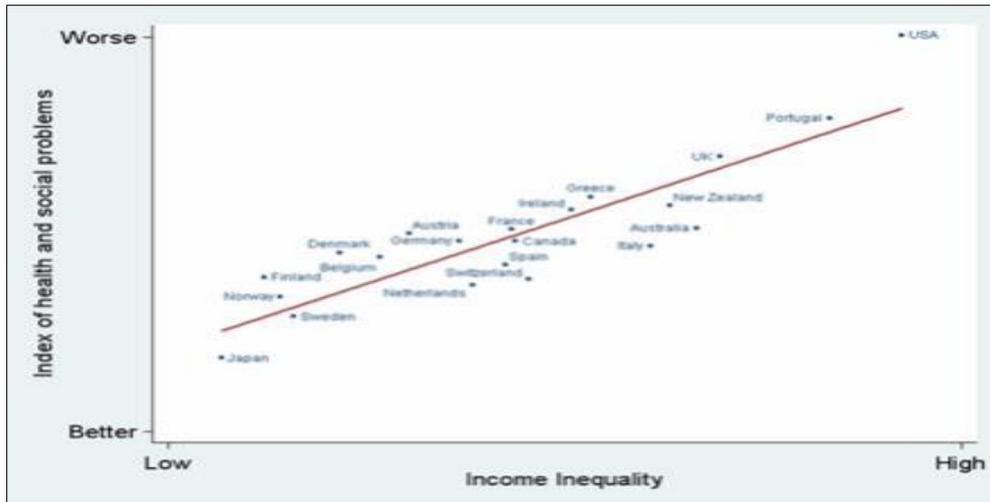
- 『거대한 후퇴』 저자들이 지적한 바와 같이 민주주의가 후퇴하여, 포퓰리즘을 앞세운 권위주의 정치로 이행되면 경제주권의 약화, 사회정책의 후퇴로 이어질 수 있음.

□ 한편, 신자유주의 득세의 결과인 양극화(불평등의 증가)는 건강사회문제를 증가시키고, 사회적 이동 가능성을 약화시킴.

- 불평등의 증가는 출산율 저하 현상과 밀접한 관련이 있으며(그림 2-8 참조), 자살, 이혼 등의 각종 사회 병리현상을 초래함(Wilkinson & Pickett, 2011)
 - Wilkinson and Pickett(2011) 연구에 의하면 불평등이 높은 미국의 경우

건강 사회 문제가 많고, 불평등 수준이 낮은 일본 및 북 유럽국가의 경우 문제가 적음.

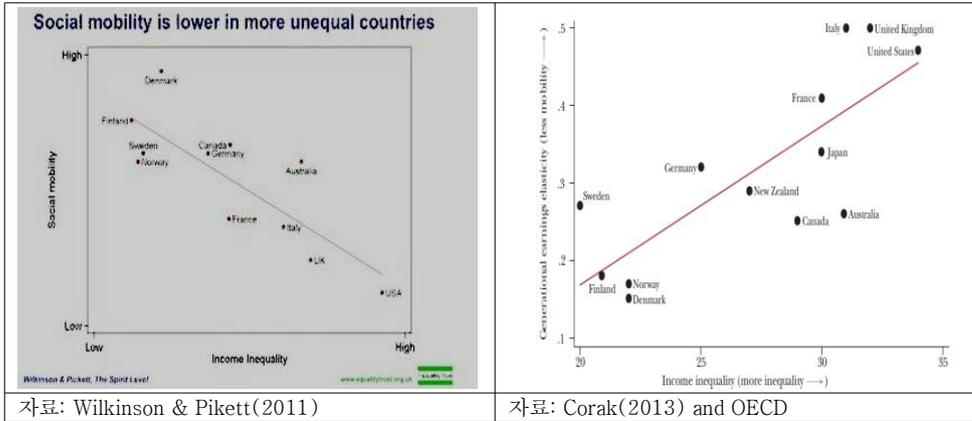
[그림 2-2] 소득불평등과 건강 사회문제



자료: Wilkinson and Pickett(2011: 20).

- 또한 불평등의 증가는 사회이동성(social mobility) 저하와도 깊은 관련이 있음(Wilkinson & Pickett(2011), Corak(2013))
 - 소득불평등도와 사회이동 간의 관계를 살펴본 Wilkinson & Pickett(2011)의 연구 결과는 불평등도가 높은 국가(이태리, 영국, 미국)일수록 사회이동성(social mobility)이 낮음(그림 2-3 왼쪽 그림).
 - 아래 오른쪽 그림 ‘위대한 개츠비 곡선(the Great Gatsby Curve)’은 소득 불평등도가 높은 국가(미국, 이태리)일수록 세대 간 소득탄력성이 크고(부모의 소득이 높을수록 자녀의 소득이 높아지는 경향), 소득불평등도가 낮은 국가(스웨덴, 핀란드 등)일수록 세대 간 소득탄력성이 낮은 것을 보여 주고 있음(Corak, 2013).

[그림 2-3] 사회적 이동성과 소득불평등간의 관계



제2절 인구구조의 변화

1. 인구구조 변화 양상

□ 초저출산 기조의 지속

○ 저출산은 선진국에서 일반적으로 나타나는 현상이지만, 한국의 경우 출산율이 급감하는 동시에 초저출산이 장기간 지속되고 있다는 점에 문제의 심각성이 있음.

- 2001년부터 2016년까지 합계출산율 1.3 미만의 초저출산율이 16년 동안 지속되고 있으며, 2017년에도 1.3미만으로 예측되고 있음.
- 초저출산을 경험한 일본의 경우 3년('03~'05), 독일 4년('92~'95) 등 우리보다 단기간 지속되었음.

〈표 2-1〉 주요국의 출산율 변동

| 구분 | 1960(A) | 2010(B) | B-A | 증감률(%) |
|---------|---------|---------|-------|--------|
| 프랑스 | 2.74 | 1.99 | -0.75 | -27.4 |
| 독일 | 2.37 | 1.39 | -0.98 | -41.4 |
| 일본 | 2.00 | 1.39 | -0.61 | -30.5 |
| 한국 | 6.00 | 1.23 | -4.77 | -79.6 |
| 스웨덴 | 2.20 | 1.98 | -0.22 | -10.0 |
| 영국 | 2.72 | 1.98 | -0.74 | -27.2 |
| 미국 | 3.65 | 1.93 | -1.72 | -47.1 |
| OECD-30 | 3.23 | 1.70 | -1.53 | -47.3 |

자료: OECD Family Database(www.oecd.org/social/soc/oecdfamilydatabase.htm)

○ 2013년 기준 OECD 평균 합계출산율은 1.67명이나, 우리나라는 평균에 비해 약 0.5명 낮은 1.19명으로 OECD 회원국 중 가장 낮은 수준임.

- 만혼화(晩婚化)와 초산 연령의 노령화, 높은 양육비용 등을 감안하면 단기기간 내에 출산율이 획기적으로 높아지기는 어려울 전망

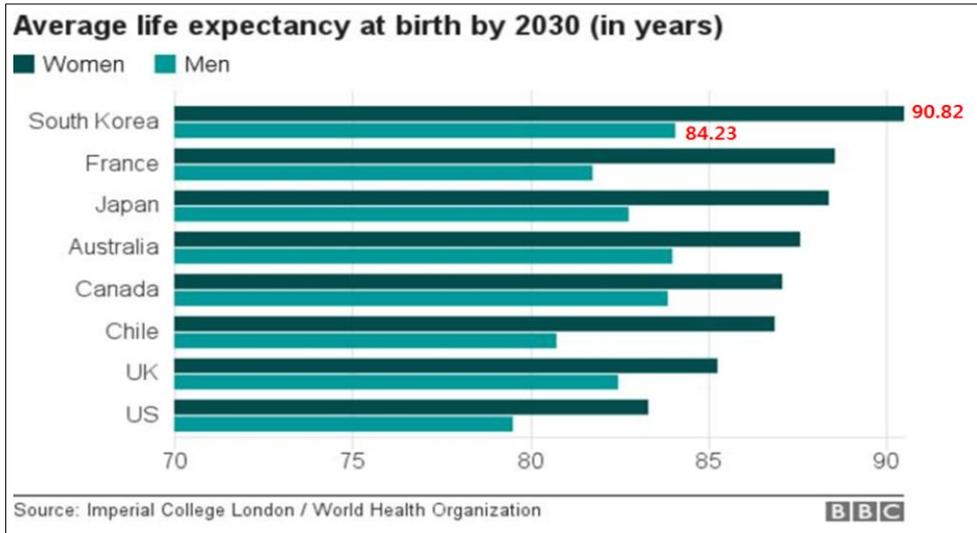
□ 기대수명의 상승

○ 한국인의 기대수명은 1970년 62.1세, 1990년 71.3세, 2013년 81.9세로 지속적으로 증가하여, OECD 국가 중 가장 빠른 기간 내에 기대수명이 80세에 도달한 나라가 되었음.

○ 2017년 WHO 발표자료에 의하면 2030년 우리나라의 기대수명은 세계에서 가장 길 것으로 추정되고 있음(그림 2-4 참조).

- 2030년 우리나라의 기대 수명은 여 90.82세, 남 84.23명. 평균기대 수명 90세 장벽을 최초로 돌파한 국가로 등장

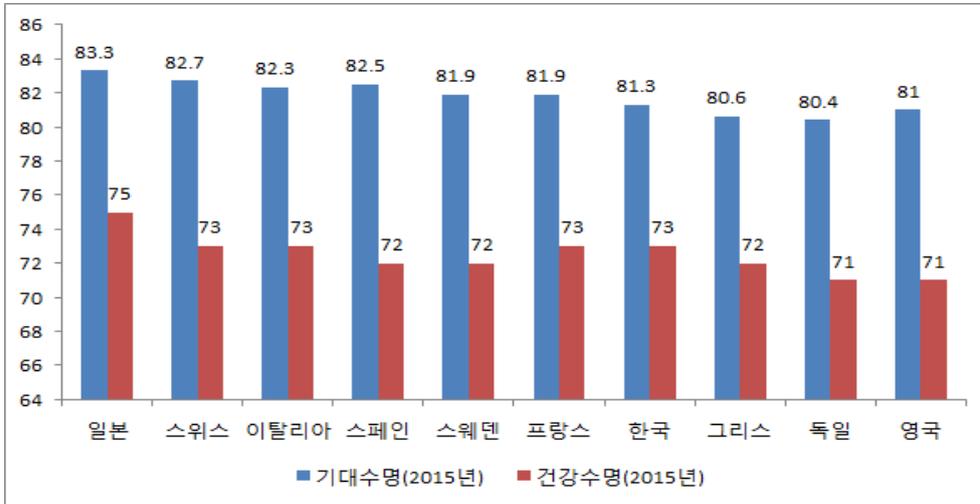
[그림 2-4] 2030년 주요 국가 기대수명



자료: Kontis, V., et al.(2017); BBC News(2017.2.22.) Life expectancy to break 90 barrier by 2030.

- 기대수명의 증가는 그 자체로는 긍정적 부분이나, 국가재정의 측면에서는 노인
 인에 대한 소득보장과 건강지출의 증가로 인한 재정지출 증가와 직결된다는
 점에서 이에 대한 대비 필요
 - 한국을 비롯한 주요 선진국들 대부분이 기대수명과 건강수명 간에 7년 내
 외의 차이가 남.
 - 따라서 단순히 소득이나 의료보장을 넘어 케어(care)의 문제가 점점 더
 중요한 정책적 과제가 될 것으로 전망되며, 이에 대한 대비 또한 요구됨.

[그림 2-5] 주요국의 기대수명과 건강수명



자료: e-나라 지표(2017.08.08. 다운로드)

2. 인구구조 변화 파장

□ 인구고령화

○ 2000년 고령화사회(노인인구 7%)에 진입한 이후 65세 이상 노인인구 비중은 꾸준히 증가하는 추세이며, 초저출산 현상과 맞물려 인구구조의 고령화가 가속화될 전망이다.

– 2010년 우리나라의 고령화율은 11.0%(2015년 추계치는 13.2%)로 멕시코(5.9%), 터키(6.3%)에 이어 OECD 회원국들 중 가장 낮은 수준임(OECD 평균 14.8%).

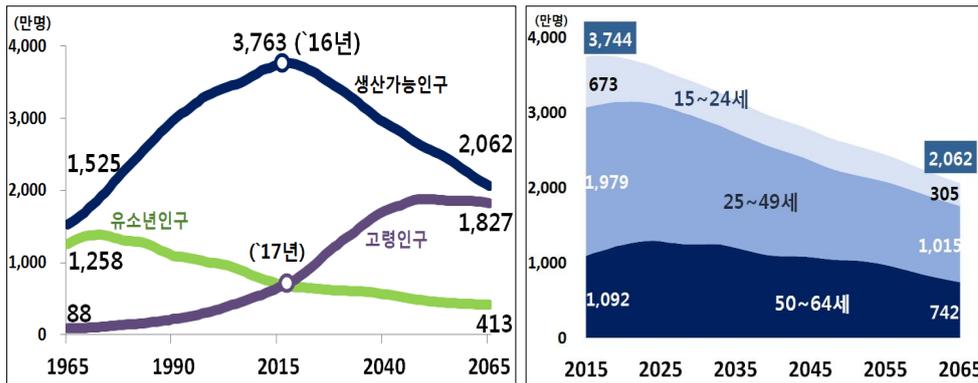
– 그러나 2017년 노인인구비율이 14%를 넘어서 고령사회(aged society)에 진입하고, 2025년에는 20%대로 초고령사회로 들어서게 됨.

– 또, 2050년이 되면, 우리나라의 고령화율은 38.2%로 급증하여 일본(39.6%) 다음으로 노인인구비율이 높은 수준이 될 것으로 전망됨(OECD 평균 25.8%).

□ 생산가능인구의 감소

- 초 저출산으로 총인구는 2030년 52,160천명으로 정점을 찍은 후 2060년에는 43,959천명으로 감소될 전망
- 2012년 생산가능인구 비중은 73.1%로 정점(생산가능 인구수는 2016년에 3,704만명으로 정점)에 달한 이후, 2026년 초고령사회(노인인구 20%)에 진입하는 등 인구고령화가 노동력에 미치는 영향이 급속히 증가할 것으로 전망(이삼식, 보사연 내부 발표자료)
 - 경제활동인구(15세 이상)는 2022년에 2,719만명을 정점으로 이후 감소
 - 핵심노동인구(24~46세)는 이미 2008년 2,075만명을 정점에서 감소하고 있음.

[그림 2-6] 연도별 연령별 인구구조

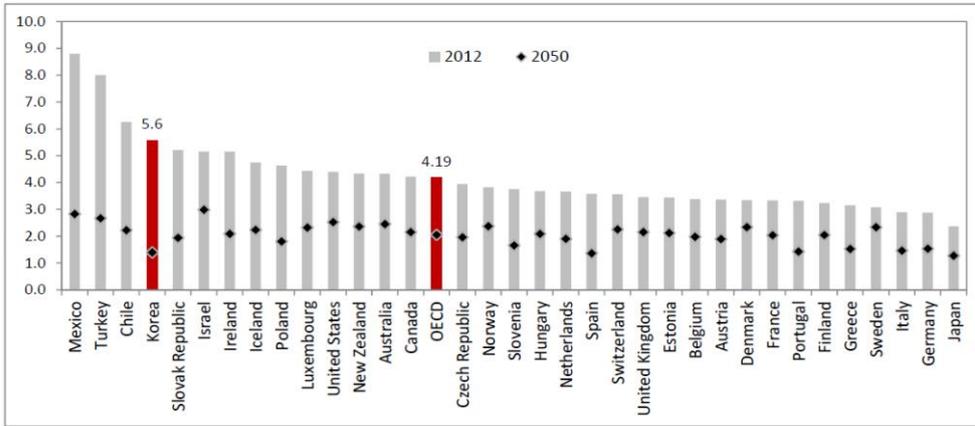


자료: 통계청(2016) 장래인구추계

□ 노인부양비의 급등

- 노인인구가 급증하고, 상대적으로 생산가능인구가 감소하면서 노인부양비는 급등할 것으로 전망
- 2012년 기준으로 노인 1인을 부양해야 할 생산가능인구는 5.6명으로 OECD 국가 중 네 번째로 젊은 국가에 속하지만, 2050년이 되면 1.4명으로 일본 다음으로 노령화된 국가가 될 것으로 추정(그림 2-7 참조)

[그림 2-7] OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구의 비율



자료: OECD(2014). Society at a Glance: OECD Social Indicator, OECD publishing, p.95

□ 1인가구의 급증과 빈곤화

- 2005년까지는 4인가구가 최빈가구였으나, 2010년에는 2인가구가, 그리고 2015년에는 1인가구가 최빈가구로 등장

<표 2-2> 1980~2015년 가구규모 추이

| 구 분 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1인 가구 | 4.8 | 9.0 | 15.5 | 20.0 | 23.9 | 27.2 |
| 2인 가구 | 10.5 | 13.8 | 19.1 | 22.2 | 24.3 | 26.1 |
| 3인 가구 | 14.5 | 19.1 | 20.9 | 20.9 | 21.3 | 21.5 |
| 4인 가구 | 20.3 | 29.5 | 31.1 | 27.0 | 22.5 | 18.8 |
| 5인 가구 | 20.0 | 18.8 | 10.1 | 7.7 | 6.2 | 4.9 |
| 6인 가구 | 14.7 | 5.9 | 2.4 | 1.7 | 1.4 | 1.1 |
| 7인 가구 이상 | 15.2 | 3.9 | 0.9 | 0.6 | 0.5 | 0.3 |

자료: KOSIS(각년도) 인구총조사(2016.11.29. 인출)

○ 상대적으로 높은 1인가구의 빈곤율

- 2014년 1인가구의 절대빈곤율(경상소득기준, 전가구)은 30.9%, 상대빈곤율(중위 50%가처분소득 기준)은 47.6% 수준임(정은희 외, pp. 101~103.)
- 동연도 우리나라의 절대빈곤율(경상소득기준, 전가구)이 7.7%, 상대빈곤율

(중위 50%가처분소득 기준)이 13.3% 수준(정은희 외, pp. 101~103.)을 감안하면 1인 가구의 빈곤율은 매우 높은 수준임.

- 연도별 1인가구의 빈곤율을 살펴보면, 2006년 절대빈곤율(경상소득기준, 전가구)이 21.3%, 상대빈곤율(중위 50%가처분소득 기준)이 40.6% 수준이었던(정은희 외, pp. 101~103) 점을 감안하면 증가추세에 있어 1인가구의 빈곤화 현상을 확인할 수 있음.

- 한국보건사회연구원의 내부 자료에 의하면(2016년 기준 사회보장제도가 유지될 경우) 기초연금 시행과 국민연금 성숙에 따라 노인빈곤율은 2046년에는 현재 대비 40% 감소하다가 다시 증가될 것으로 전망(고제이, 2016)

제3절 4차 산업혁명

1. 4차 산업혁명이란

□ 4차 산업혁명²⁾의 정의:

- 4차 산업혁명은 자동화, 데이터 교류 및 제조 기술을 포함하는 용어로, 사이버 - 물리 시스템, 사물인터넷, 인터넷 서비스들을 함께 포괄하는 ‘기술과 가치 사슬(Value-Chain) 개념에 대한 총칭’³⁾
- 4차 산업혁명은 초연결, 초지능, 대융합으로서, IoT, IoP를 통해 방대한 빅데이터를 생성하고 인공지능(AI)이 빅데이터에 대한 해석(Deep Learning)을 토대로 적절한 판단과 자율제어를 수행함으로써 초지능적인 제품 생산/서비스를 제공하며 생산성을 제고⁴⁾
 - 1차 산업혁명은 증기기관의 발명과 함께 기계적 생산설비가 도입되면서 생산성 증가

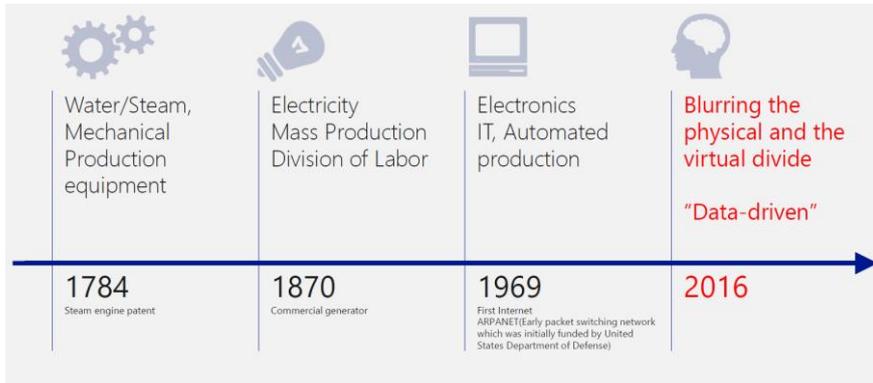
2) Klaus Schwab (2016) “The Fourth Industrial Revolution”

3) Hermann, Pentek, Otto (2016) “2016: Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios” 49th Hawaii International Conference on System Sciences(HICSS)

4) 하원규 (2015) “제4차 산업혁명의 신지평과 주요국의 접근법” 주간기술동향

- 2차 산업혁명은 전기를 발명하면서 노동분업을 통해 대량생산
- 3차 산업혁명은 IT와 전자기술을 통해 자동생산

[그림 2-8] 시기별 4차 산업혁명과 기술진화 트렌드



자료: 최윤석, 4차 산업혁명과 기술진화 트렌드에 따른 전략, 2016

□ 4차 산업혁명의 특징

- 기존의 수확체감의 법칙(diminishing return to scale)이 작동되지 않고 수확체증(Increasing return to scale)의 상황 도래
- 거의 0에 가까운 한계 비용(Marginal cost): 기술의 발달 및 융합으로 추가생산에 따른 추가비용이 거의 없음. - 무한한 발전의 가능성

2. 제4차 산업혁명과 보건의료의 접목

가. 디지털 헬스 케어

- Digital Health Care: 일반인들이 ICT를 이용하여 주도적으로 스스로 건강관리를 하는 즉 소비자 중심 의료를 말함.
- Digital Health 기기의 발전가능성은 의료접근성 정도에 따라 차이가 날 수 있음.

- 미국: 예약에 시간이 소요되고 고비용이 소요됨. => 따라서 미국은 Digital Health를 이용하여 1차 진료를 수월하게 이용할 수 있는 서비스들이 출시되고 있음. (ex: 예약 연결 앱, 왕진 연결 앱 등)
- 우리나라: 접근성이 뛰어나서 기기에 대한 효용의 한계가 있음. => 병원가기전 궁금한 사항이 있거나 판단이 안되는 경우 등에 대한 수요 존재 (ex: “열나요 앱” 등) 그래서 산부인과, 피부과, 비뇨기과 등 의사와 상담하기에 민망한 문제의 경우에 대한 수요가 존재하여 네이버 지식인 서비스에서 이러한 종류의 의료욕구에 대한 이용 빈도가 높음.

□ 디지털 헬스케어 서비스의 구현 3단계: 데이터 확보(Big Data), 데이터의 통합 및 분석(Artificial Intelligence), 예측 및 새로운 가치 창출(사람)

[그림 2-9] 디지털 헬스케어 서비스의 구현 3단계



원자료: http://www.yoonsupchoi.com/2015/06/03/apple_healthcare_ecology에서 2016. 3. 23. 20:43 인출.
 주: 이연희(2016). 보건복지 분야 사물인터넷 기술 활용 현황과 과제 중 그림2. 스마트 헬스케어 서비스의 구현 3단계

나. 데이터 확보

□ 디지털 헬스케어의 성패여부는 데이터를 어떻게 확보하고 관리하느냐의 문제

- 핵심 데이터: 의료정보, 유전체 정보, 모바일 정보⁵⁾

- 의료정보: 우리나라는 EHR이 도입되었으나 청구용이고 표준화되지 않아 정보교환이 쉽지 않음.
- 유전체 정보: 유전체는 생식세포를 기준으로 약 30억 개의 염기서열로 이루어져 있음.
- 모바일 데이터: 모바일 기기를 통해 수집된 데이터로, Fitbit, S-Health가 대표적

다. Digital Health Care 와 Big data

- 보건의료와 ICT가 융합하여 잠재력(국민 건강 수준 향상과 질병 예방, 보건의료 미래 수요 예측 등)을 발휘하기 위해서 보건의료 빅데이터는 중요한 자원임.
- 데이터를 수집하거나 이미 수집하고 있는 데이터를 새롭게 활용할 수 있다는 점에서 데이터에서 더 많은 가치를 만들어 내기 위한 노력이 필요함.

라. 데이터의 효율적 이용 수단: 플랫폼

- 플랫폼 비즈니스: 회사 내부에서 상품이나 서비스를 생산해내는 파이프라인 비즈니스가 아니고 외부 파트너들과의 협력을 통해 비즈니스 창출
- 플랫폼의 핵심: 네트워크 효과 (참여자가 많을수록 가치 상승, ex: VHS vs Beta)
- 플랫폼의 활용 예
 - Validic: 소비자들의 데이터와 웰니스 프로그램 운영기관 또는 의료기관과 연결
 - Kaiser permante(의료기관), Cerner(의무기록회사) John Hancock(웰니스 운영 보험회사), 정밀의료 프로그램, 제약회사 임상시험 등과 연결

5) “4차 산업혁명과 빅뱅과괴의 시대”의 디지털 헬스케어(이재훈)

마. 인공지능

□ 인공지능의 활용: 딥러닝을 통한 정확도 향상

- EMR, 유전체 정보 등 복합적인 의료 데이터부터 환자를 진단하고, 최적화된 치료법으로 수술, 치료 등을 수행
- 방대한 학습을 기반으로 특정 종류의 의료데이터를 해석하고 판독: 빅데이터를 분석함으로써 부작용이나 약리기전을 예측·분석하고, 최적화된 임상시험 도출
- 심전도, 혈압, 혈당 등 생체 데이터를 개인별 유전자 정보와 통합하여 정밀 의료 및 ICT와 결합한 스마트 의료 제공
- 보건의료에 관련된 각종 데이터를 수집하고, 이를 기반으로 새로운 정보를 생성하여 제공: 위험 징후를 조기에 파악하거나 예측
- 그러나 EMR 시스템이 표준화 되어 있지 않아 일반적인 치료환경에 적용하는 것은 한계
- 단일한 데이터를 다루는 경우 수월하게 적용가능: 의료영상분석
 - 영상분야의 경우 장기적으로 인공지능이 기존 진단시스템을 뛰어넘을 가능성 높음.

□ Watson: 의료교과서, 저널 등을 습득 및 학습하고 의무기록, 검사결과, 데이터를 토대로 최적의 항암치료 방법 제시

- 3년간 수천명의 환자 케이스, 500종류의 저널, 120억 페이지의 의학 논문 및 연구결과를 학습
- 현재 폐암, 유방암, 대장암 등 치료안 제시(미국, 중국, 인도, 태국, 일본, 유럽, 한국 등 50여개 암센터에서 활용)

□ 인공지능 활용 사례

- DeepMind: 암방사선 치료시 암조직에 집중

- 루닛: 흉부 엑스레이를 통해 정확하게 결핵을 진단하는 알고리즘 개발
 - 뷰노: 손 엑스레이를 통해 성장판 검사에 활용
 - 삼성메디슨: 초음파 기기에 딥러닝을 활용한 진단 알고리즘 탑재 => 한 번 클릭으로 유방병변의 악성 양성 여부 판단
- 인공지능을 의료에 이용하여 얻을 수 있는 이익
- 시간 절약 등 업무 효율성 증진: 영상판독
 - 의료의 질 제고: 경험이 많지 않은 의사들이 놓칠수 있는 것을 알려줘 치료의 정확도를 높일 수 있음.
 - 기존의학에서 알지 못했던 새로운 지식 발견: 저혈당 발생 예측(Watson과 Medtronic) - 혈당 데이터를 분석해 3시간 전에 저혈당 예측
- 인공지능에 대한 전망
- 법, 제도, 사회적 인식 장벽 해결 필요
 - 인공지능 의료과실은 누가 책임?
 - 인공지능이 내놓은 치료법 중에 무엇을 선택할지는 결국 인간 의사의 몫: 의사의 역할이 인공지능에 의해 바뀌거나 새롭게 생겨나거나 사라질 수 있음. 결국 의사수요는 감소할 것
 - 인공지능이 보편화 => 환자 스스로 증상을 검색해보고 꼭 필요한 경우가 아니면 병원방문을 자제할 것임 => 병원과 상관없는 의료기기에 대한 수요 증가
 - 의사의 역할 변화: 예방중심으로, 환자의 행동 변화를 위한 코치의 역할
 - 따라서 의료진은 만성질환자의 행동을 바꾸기 위한 역량을 갖추어야하고, 환자와의 소통 능력, 사람의 행동과 심리를 이해하고 운동 영양 등 전문지식이 필요함. => 교육체계 재검토

바. 정밀 의료(Precision Medicine)

□ 정밀의료: 유전정보, 생활습관 등 개인건강정보를 토대로 최적화된 진단 및 치료를 적용하는 헬스케어의 패러다임

□ 추진

- 정밀의료 코호트 구축
- 암유전체 발굴 및 확대
- 맞춤형 암치료법 및 예방법 개발
- 연구자료 공유를 위한 오픈소스 플랫폼 구축
- 정보공유를 위한 상호운용성 표준 개발
- 정밀의료의 핵심: 다양한 방식으로 임상연구와 어플리케이션 개발에 활용할 대규모 정밀의료 코호트 구축하는 것

□ 우리나라는 보건의료 빅데이터를 보유하고 있고 IT 수준도 매우 높기 때문에 미국, 중국에 비해 코호트 규모, 범주, 목적을 명확히 하고 작은 조건에서도 유의미한 결과를 얻어낼 수 있는 질병분야를 선정하여 선택과 집중 필요

3. 4차 산업혁명과 복지제도

□ 기술의 발전과 노동의 종말

○ 기술의 발전은 양날의 검임. 기술의 발전은 새로운 일자리가 창출되기도 하지만, 저숙련 노동자의 일자리 감소로 이어지기도 함. 문제는 기술 발전으로 창출되는 일자리 숫자보다 감소되는 숫자가 더 많아진다는 점임.

- 2016년 1월 개최된 세계경제포럼(WEF)은 『고용의 미래(The Future of Jobs)』 보고서에서 로봇이 일자리를 대체함으로써 향후 5년 동안 전 세계적으로 약 510만 개의 일자리가 사라질 것으로 예측하였음(정원호, 2016).

- 즉, WEF에 따르면 향후 5년 동안 약 200만개의 새로운 일자리가 창출되지만, 약 710만개의 일자리가 사라질 것으로 전망
- 기술의 발전에 따라 일자리가 감소할 것이라는 지속적으로 제기되어 왔음. 제레미 리프킨(Jeremy Rifkin, 1996)은 『노동의 종말(The End of Work)』에서 고용 없는 성장을 예견하였고, 미테랑 정부의 장관 자크 아탈리(Jacques Attali)의 “기계가 새로운 프롤레타리아이다”라고 선언한 바가 있음.
- 더 나아가 레이 커즈와일은 『특이점(singularity)이 온다』라는 저서에서 2045년 경에 인공지능(AI)이 인간지능(HI)을 앞서는 특이점이 나타난다고 주장
- 만약 인공지능(AI)이 인간지능(HI)을 앞서게 되면, 사람들이 할 수 있는 대부분의 일자리가 인공지능(AI)을 탑재한 기계에 의하여 대체될 수도 있음.
- 이 경우 노동(labour)을 전제로 설계된 기존의 복지제도, 특히 사회보험 제도는 그 생명력을 상실할 가능성이 높음.

□ 4차 산업혁명과 복지제도의 한계

- 1,2차 산업혁명은 삶의 질 제고, 노동권 착취, 제국주의 등장, 1,2차 세계대전, 소득격차로 인한 공산주의 등장, 복지제도 발전 등의 명암을 제공
- 오늘날의 복지제도(민주주의와 자본주의라는 서로 다른 작동 원리 간의 모순을 보완하는 기제)는 제2차 산업혁명의 부작용을 부분적으로 치유하는데 기여하였으나, 그 한계가 부각되고 있음. 예, Occupy the Wall Street, 트럼프 현상, Brexit, 헬조선 등
- 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 고용불안 야기 등의 부작용 노정
- 자본주의의 부작용이 심화되면, 모순을 완화하는 기제(복지 등)가 강화되어야 하나, 신자유주의와 제3차 산업혁명이후 자본주의 연명치료제인 복지의

역할은 오히려 감소. 이는 완전고용, one bread earner 등을 전제로 설계된 기존 복지체계의 한계에도 기인

〈표 2-3〉 1~4차 산업혁명과 사회변화

| 구분 | 시기 (주도국가) | 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 | -정보저장처리능력의 획기적 향상, 전자상거래 도입확산 -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 생산서비스 활성화, 제조업의 서비스화 -초지능초연결 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

- 2015년부터 4차 산업혁명이 시작되고 있음. 4차 산업혁명은 초지능, 초연결 사회로의 연결이 확대되어 시간적·공간적 유연성이 확대되어 인간 삶 전반에 걸쳐 혁명적인 변화를 예고⁶⁾하고 있음.
 - 3차 산업혁명 이후 노동시장과 복지제도 간의 부정합성을 바로 잡으려는 시도들이(예, 출산 크레딧 등) 진행되어 왔으나 여전히 한계를 노정한 상태임. 더욱이 4차 산업혁명 이후에는 양자 간의 부정합성이 더욱 증대될 것으로 예측되고 있음. 따라서 이에 걸 맞는 복지체계에 대한 고민(예, 기본소득 등) 필요
 - 마치 봄 옷을 겨울에 입을 수 없듯이 2차 산업혁명(봄)의 문제점을 해결하기 위하여 태어난 근대적 복지제도로는 4차 산업혁명(겨울)을 맞이하기에는 많은 한계가 존재

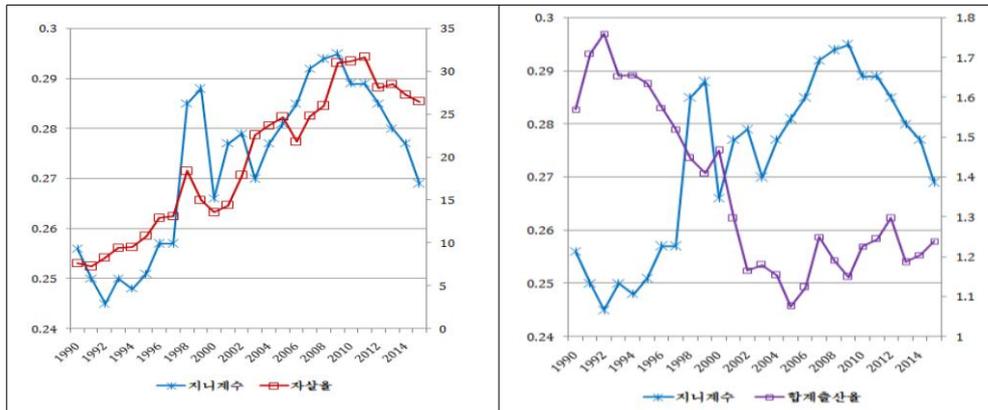
제4절 사회적 지속가능성 저하

- 그동안 우리는 사회적 지속가능성보다 경제적 지속가능성에 정책의 무게 중심을 두었음.
- 우리나라의 경제수준이 세계 11위 내외 수준인 반면에 삶의 만족도(행복수준)는 조사대상 157개국 중 58위, OECD 35개 회원국 중에서는 29위(UN, 2016세계행복보고서) 인 것으로 밝혀지고 있음.
 - 이러한 경제수준과 행복수준 간의 불일치는 '소득수준이 일정수준에 이르고 나면 행복수준은 소득수준에 비례하여 늘어나지 않는'다는 이스털린의 역설(Easterlin paradox)과 맥을 같이 함.
 - 이는 또한 삶의 궁극적인 목적인 행복을 달성하기 위해서는 경제성장 외에 다른 사회적 지속 가능성에 대한 정책적 배려가 필요함을 의미

6) 특이점(singularity) 이후 먼 미래 언젠가는 고도로 발달한 인공지능(AI)이 세상을 지배하는 시대가 올 수도 있음. 이쩌면 현재의 홀로세(Holocene)에서 인간세(Anthropocene)로 그리고 인공지능세로 지질학적 인대기가 정리될 수도 있음.

- 사회적 지속 가능성을 우리나라의 출산율과 자살률 변화를 중심으로 살펴보면,
 - 불평등도(지니계수)와 자살률은 매우 유사한 패턴(상관관계)을 보이고 있는 반면, 지니계수와 출산율은 역행하는 패턴을 보이고 있음.
 - 이는 분배와 재분배를 통해 불평등도를 낮추고, 아울러 삶의 질을 제고하는 것이 사회의 지속가능성과 사회 통합을 높이는 방향이라는 것을 시사함.
 - 우리나라의 경우 세계 최장기간 동안인 2001년부터 2016년까지 16년 동안 합계출산율이 1.3 미만인 초저출산국임. 그리고 자살률은 OECD 1위 임. 이는 사회적 지속가능성을 의심케하는 징조 중의 하나임.

[그림 2-10] 지니계수·자살률과 출산율 추이



자료: 여유진(2017).

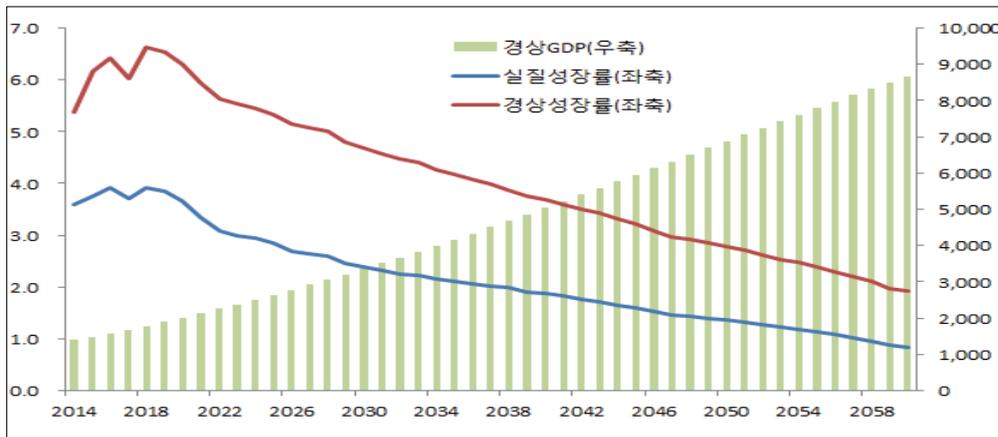
제5절 성장 동력 약화

- 중장기 잠재성장률 전망
 - 우리나라의 잠재성장률은 저출산·고령화, 제조업 경쟁력 저하 등의 요인으로 인해 중장기적으로 하향추세를 보일 것으로 전망되고 있음.
 - 국회예산정책처의 보고서(2014)의 한국 경제성장률은 2020년대 2%대에서 2030년 후반에는 1%대로 진입할 것으로 추정

- 성장잠재력의 하락은 개인 차원에서 보면 노동시장에서의 일차소득 확보에 어려움을 가중시킬 가능성이 높다는 점에서, 국가 차원에서 보면 국가경쟁력을 떨어뜨리고 '지속가능한 복지국가'의 근간이 되는 재정 확보에 어려움을 가중시킬 위험이 크다는 점에서 우려스러운 상황
- 수출주도와 부채주도성장의 함정
 - 수출주도 부채주도 성장의 함정: 가계소득 위축 → 소비지출 둔화 → 투자부진 → 내수위축

[그림 2-11] 경제성장률 장기 전망

(단위: 조원)



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

- 가계부채와 국가채무 증가는 잠재성장률 저하와 함께 가까운 미래의 경제적 불안정성을 가중시키는 요인으로 부상
- 특히, 가계부채 문제는 민간소비에 국한되지 않고 국가경제 전체의 가장 큰 위협요인 중 하나로 평가됨(국회예산정책처 2015.9, pp.9-10).
 - 2016년 3분기 현재 가계부채는 민간 사채 등을 제외하고도 1,290조원을 넘어섬. 2016년 말에는 약 1,300조원에 이를 것으로 추정되고 있음.
 - 소득 하위 20% 가구의 처분가능소득 대비 원리금 상환액은 비율은 2012년 45.3%에서 2014년 68.7%로 23.4%p 증가, 전체 가구의 원리금 상환액 비

율도 22.3%에서 26.9%로 4.6%p 증가하여 가계의 원리금상환능력이 약화되었으며 가계부실 위험성이 증가되고 있는 것으로 나타남.

- 국가채무(D1)의 경우도 2000년대 들어 지속적으로 증가하고 있음. 2000년 111.2조원(GDP대비 17.5%)에서 2013년에는 482.6조원(GDP대비 33.8%)까지 증가하였으며,
 - 추계치가 밝혀진 2018년까지 지속적으로 증가될 것으로 추계되고 있음.

〈표 2-4〉 국가채무 추이

(단위: 조원, %)

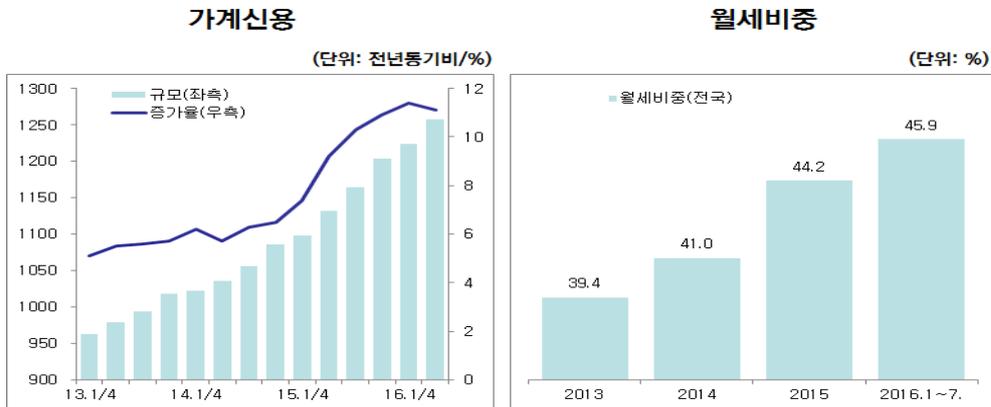
| 구 분 | 2000 | 2005 | 2010 | 2013 | 2014 | 2015 | 2018 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 국가채무 | 111.2 | 247.9 | 392.2 | 489.8 | 527 | 570.1 | 691.6 |
| (GDP대비, %) | (17.5) | (27.0) | (31.0) | (34.3) | (35.1) | (35.7) | (36.3) |
| 중앙정부 | 100.9 | 238.8 | 373.8 | 464 | 499.5 | 544.6 | 669.5 |
| 지방정부 순채무 | 10.2 | 9.2 | 18.4 | 25.7 | 27.4 | 25.5 | 22.2 |
| 적자성 채무 | 42 | 100.8 | 193.3 | 253.1 | 282.7 | 314.2 | 400.2 |
| 금융성 채무 | 69.1 | 147.1 | 199 | 236.7 | 244.3 | 255.9 | 291.4 |

주: 2014년 이후는 '14-18 국가채무관리계획의 전망 수치이며, 지방정부 순채무는 전체 채무 중 중앙정부에 대한 채무 제외
 자료: 기획재정부, e-나라 지표(2014.11.09. 다운로드)

□ 전세가격 급등/ 월세전환율 증가

- 전세가격 급등과 월세전환율 증가로 인해 소비성향이 높은 임차가구의 주거비 부담도 가중
 - 2016년 7월 기준 월세비중은 약 46%에 이르고 있으며, 낮은 이자율, 집값의 상대적 안정세, 인구구조 등을 감안하면 향후 전세의 월세 전환이 지속적으로 이루어질 것으로 판단됨.
 - 월세로의 전환가구의 경우 주거비부담 증가로 소비여력이 위축될 것으로 판단됨.

[그림 2-12] 가계신용과 월세비중



제6절 노동시장의 이중구조

- 우리나라 노동시장의 읽는 열쇠 말은 이중구조(대기업/중소기업, 정규직/비정규직, 여성/남성, 원청/하청 등), 높은 자영업자 비율, 증가하고 있는 청년실업 등임.

<표 2-5> 근로형태별 임금근로자의 사회보험가입률

(단위: %)

| 근로형태별 | 2014. 08 | | | 2015. 08 | | | 2016. 08 | | |
|-------|---------------------|---------------------|------|---------------------|---------------------|------|---------------------|---------------------|------|
| | 국민연금 (직장 가입자) | 건강보험 (직장 가입자) | 고용보험 | 국민연금 (직장 가입자) | 건강보험 (직장 가입자) | 고용보험 | 국민연금 (직장 가입자) | 건강보험 (직장 가입자) | 고용보험 |
| 임금근로자 | 67.9 | 71.4 | 68.8 | 67.4 | 71.5 | 68.6 | 67.6 | 72.6 | 69.6 |
| 정규직 | 82.1 | 84.1 | 82.0 | 82.0 | 84.8 | 82.4 | 82.9 | 86.2 | 84.1 |
| 비정규직 | 38.4 | 44.7 | 43.8 | 36.9 | 43.8 | 42.5 | 36.3 | 44.8 | 42.8 |
| 한시직 | 56.0 | 65.3 | 62.8 | 54.4 | 64.1 | 60.4 | 53.1 | 65.1 | 60.9 |
| 기간제 | 58.5 | 69.3 | 66.0 | 58.2 | 69.4 | 64.6 | 55.3 | 69.0 | 63.8 |
| 비기간제 | 47.1 | 51.1 | 51.3 | 40.4 | 44.6 | 45.4 | 44.3 | 49.2 | 49.6 |
| 시간제 | 14.6 | 17.8 | 19.6 | 13.3 | 17.5 | 18.8 | 15.3 | 19.3 | 20.9 |
| 비전형 | 21.8 | 31.2 | 29.2 | 21.0 | 31.1 | 29.0 | 19.9 | 32.6 | 29.2 |

자료: 통계청, 경제활동인구조사(www.kosis.kr, 2017.2.28. 다운로드)

- 저임금 근로자 비율은 미국 24.9%, 한국 23.7%로 나타나 OECD국가 중 미국 다음으로 높음(e-나라지표, 2016)
- 비정규직의 사회보험 가입률은 정규직보다 매우 낮은 수준
- 노동이 본(本)이라면 복지는 말(末)의 성격을 지니고 있으므로 노동시장의 분절화 등 노동문제가 해결되지 않으면, 빈곤·불평등은 악화될 가능성이 높음.
- 연도별 일자리 수요공급에 대한 분석 필요. 2020년 중반까지의 일자리 부족을 해결하기 위해서는 시장에서의 일자리 창출은 한계가 있으므로 공공부문 일자리 창출의 필요성을 시사

제7절 사회이동성 저하

□ 추이 및 전망

- 한국은 1960~80년대에 경제성장과 소득불평등 완화를 달성했고, 세대 간 계층 대물림도 남미나 영미권보다 심하지 않았음.
 - 그러나 2000년대 이후 세대 내 계층 상향이동은 물론 세대 간 계층 상향이동의 가능성에 대한 비판론이 지속적으로 확대되고 있으며, 저소득층일수록 비판론이 강함(김희삼, 2017).
 - 장기적인 세대 간 계층 대물림의 추이도 V자형 궤적, 즉 세대 간 학력 및 계층적 지위의 상관계수가 현재 기성세대와 앞 세대 간에 크게 낮아졌다가, 현재 기성세대와 다음 세대 간에 다시 높아지는 모습을 보이고 있음(김희삼, 2017).
- 세대 간 계층 이동성의 저하 요인과 전망
 - 김희삼(2017)은 세대 간 계층 이동성 저하 요인으로 역사 환경, 경제 환경, 사회환경을 들고 있음.
 - 역사 환경: 1990년대 초중반 이후 개방경제체제로의 전면적 이행, 금융화(제조업 쇠퇴), 노동절감적 기술발전, 1990년대 말 외환위기로 인한 구

조조정

- 경제 환경: 기업규모별 격차 심화(경제적 개방의 이득이 양질의 중소기업 일자리 창출로 연결되지 못하고 대기업과 자산소유계층에 집중), 노동시장의 이중구조화 및 비정규화, 제조업 근로자 퇴출(중국 효과), 영세 자영업의 구조적 몰락, 성장 둔화, 성장의 고용창출능력 감소, 플랫폼 기업의 잉여 흡수로 산업 재투자 축소
 - 사회 환경: 2000년대 이후 소득불평등 심화, 대학교육 공급 증대, 대학교육투자수익 저하(2000년대 들어 전문대 출신 50%, 4년제 대학교 출신 20%는 고졸 미만 임금), 대졸자 임금의 양극화(명문대 프리미엄, 고액 연봉 증가 등 대졸자간 격차 확대), 사교육경쟁 및 교육격차 심화(2000년 사교육 금지 위헌판결), 평준화 약화(특목고, 자사고), 대입전형의 복잡화(가정 배경, 부모의 정보력과 연출 효과).
- 또한 소득불평등 증가는 경제활력의 핵심요소인 사회적 이동성을 저해하는 것으로 알려져 있음. 국제적으로, 세대간 소득이동성은 소득불평등도가 높은 국가일수록 낮아지는 경향이 발견됨(Wilkinson & Pikett, 2011; Corak, 2013).
- 결국, 상기와 같은 사회적 이동성 저하 요인들은 단기간에 변화될 가능성 낮고, 향후 소득불평등이 심화될 가능성이 높은 점을 감안하면 사회적 이동성 하락 추세는 변화가 없을 것으로 전망됨.

□ 사회적 이동성 저하의 파급효과

- 사회적 이동성 저하는 미시적·거시적 측면에서 부정적인 영향을 끼침. 먼저 미시적인 부정적 영향을 살펴보면,
 - 사회적 이동성 저하는 열심히 일해도 형편이 나아질 가능성이 낮음을 의미하므로 개인 차원에서 희망의 상실과 맥을 같이함. 희망의 상실은 자살 등의 사회병리 현상과 높은 상관관계를 지니고 있음.
 - 또한 부자는 대대로 부자이고, 가난한 사람은 언제나 가난하다면 부모의 소득수준이 자본주의 사회의 새로운 '계급'이 됨을 의미

○ 이 결과 거시적인 차원의 경제적·사회적 활력 저하로 이어짐.

제8절 보건복지 여건변화

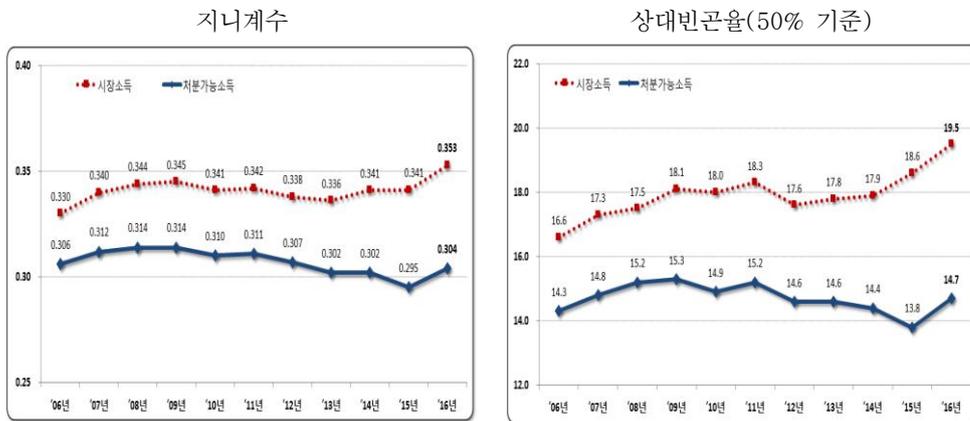
1. 빈곤/불평등/사회갈등/사회병리 현상 증가

□ 1965년 40.9%에 이르던 절대빈곤율(서상목, 1981)이 경제성장과 더불어 감소하여 90년대 초반에는 선진국과 비슷한 수준으로 유지. 그러나 97년 IMF경제위기 이후 급증

○ 1993년 이후 우리나라는 경제성장이 되어도 빈곤 및 불평등이 오히려 악화되고 있음. 즉 낙수효과(trickle down effect)가 없는 사회로 전환됨.

□ 오늘날의 신자유주의, 이윤주도 성장 패러다임, 일자리 부족, 노동시장의 분절, 그리고 향후 인구구조의 변화와 기술의 발전 등은 빈곤 및 불평등을 심화시키는 요인으로 작용

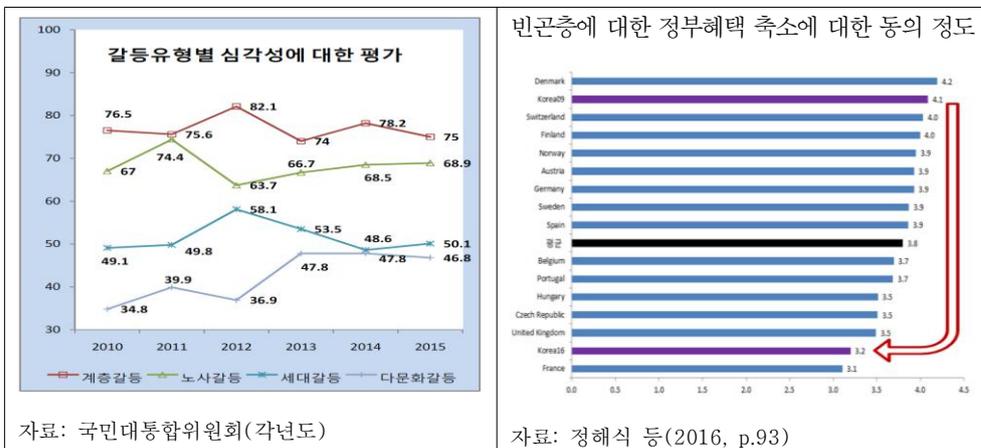
[그림 2-13] 빈곤(우)과 불평등(좌)의 장기 추이



자료: OECD(2016).

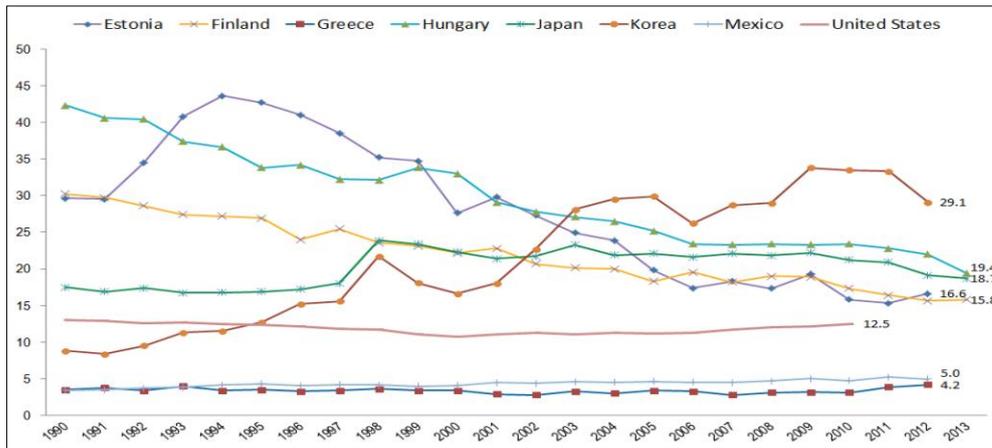
- 75% 이상의 국민들이 계층갈등을 '심각'(매우 심각 포함)한 수준으로 인식, 최근에는 다문화 갈등의 심각성에 대한 인식 또한 상승 추세
- '빈곤층에 대한 정부혜택을 줄여야 한다'는 의견에 대한 동의 약화('09 4.1점 → '16 3.2점), 재분배 필요성에 대한 국민의 인식 수준 상승
- 가장 심각한 것으로 나타난 계층갈등의 경우 빈곤 및 불평등이 완화되어야 한 이 감소되나, 앞에서 언급한 바와 같이 빈곤 및 불평등이 오히려 심화될 가능성 높으므로 계층갈등은 심화될 것으로 판단됨.

[그림 2-14] 갈등유형별 심각성에 대한 인식과 빈곤층 정부혜택 축소에 대한 동의 정도



- 우리나라 자살률은 1996년까지는 OECD평균보다 낮았음. 자살률이 급증하게 된 시기는 1998년 IMF 경제위기와 2008년 국제금융위기였고, 현재 OECD 1 위 수준임.
- 이러한 추이는 자살이 생활의 궁핍과 밀접하게 관계된다는 점을 시사함. 2012년 통계청 사회조사 결과, 자살하고 싶었던 가장 큰 이유는 경제적 어려움(39.5%), 가정불화(13.6%) 순으로 나타났음.

[그림 2-15] 연도별 자살률 추이에 대한 국제비교



자료: OECD Factbook 2015-2016, OECD publishing, p.207

2. 보건의료

가. 건강보험 재정 여건 불안

- 2010년 이후 금융위기 여파 등에 따라 의료이용량이 감소하여 종래의 급여비 증가율에 비해 대거 둔화되었으나 2016년은 2015년에 비해 다시 대폭 증가
- 2009년 이후 지난 7년 동안 보험료 수입은 연평균 8.9% 증가하였으나 향후 저성장 기조가 심화될 것으로 예상됨에 따라 증가 폭은 둔화될 것으로 예상됨.
- 더욱이 2017년부터 생산가능인구가 감소하기 시작하여 보험료부담 주체의 숫자도 증가하기 어려운 상황
- 지난 7년간 보험급여비 연평균 증가율은 약 7.68%로 2000년대 초반에 비해 많이 둔화되었으나 향후 보장성 확대 등을 감안하면 급여비 증가폭은 훨씬 커질 것으로 예상됨.

〈표 2-6〉 건강보험 재정 현황

(단위: %)

| 구분 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 수입 | 31,500 | 33,948 | 38,761 | 42,473 | 47,205 | 50,515 | 53,292 | 56,486 |
| 보험료수입 | 26,166 | 28,457 | 32,922 | 36,389 | 39,031 | 41,593 | 44,329 | 47,593 |
| 국고지원 | 일반회계 | 3,656 | 3,793 | 4,071 | 4,335 | 4,800 | 5,295 | 5,200 |
| | 증진기금 | 1,026 | 1,063 | 956 | 1,007 | 998 | 1,019 | 1,891 |
| 기타수입 | 651 | 635 | 810 | 740 | 2,374 | 2,606 | 1,872 | 1,801 |
| 지출 | 31,189 | 34,926 | 37,258 | 39,152 | 41,265 | 44,752 | 48,162 | 53,149 |
| 보험급여비 | 30,040 | 33,749 | 35,830 | 37,581 | 39,674 | 42,827 | 45,760 | 50,425 |
| 관리운영비 | 659 | 675 | 611 | 614 | 630 | 641 | 623 | 674 |
| 기타지출 | 488 | 501 | 817 | 956 | 960 | 1,283 | 1,778 | 2,049 |
| 당기수지 | 311 | -977 | 1,502 | 3,321 | 5,940 | 5,762 | 5,129 | 3,336 |
| 누적적립금 | | | | | | | | 약 20조 |

자료: 건강보험공단 통계연보 2016년

- 저성장, 고령화, 보장성 확대 등에 따라 건강보험 재정건전성에 대한 재검토 필요
- 특히 새 정부 출범이후 건강보험 보장성이 대폭 강화될 예정이기 때문에 향후 건강보험 재정에 대한 면밀한 검토 필요
 - 문재인 케어(보장성 확대계획)의 재정 계획: '22년까지 총 30.6조 원 투입

[그림 2-16] 건강보험 보장성 확대를 위한 재정계획

| 연도별 투입 재정 | | | | | | | |
|-----------|---------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 구분 | 총계 | '17 | '18 | '19 | '20 | '21 | '22 |
| 신규 | 65,635 | 4,834 | 32,018 | 9,658 | 6,915 | 6,305 | 5,905 |
| 누적 | 306,164 | 4,834 | 37,184 | 50,590 | 60,922 | 71,194 | 81,441 |

□ 문재인 케어의 주요 내용

- 모든 의학적 비급여는 건강보험으로 편입
- 본인부담이 큰 3대 비급여(선택진료, 상급병실료, 간병비)의 실질적 해소: 선택진료는 2018년부터 완전폐지하고, 상급병실은 2인실까지 단계적으로 확대하며 현재 약 23,460병상에서 제공되고 있는 간호·간병통합서비스를 2022년까지 약 10만 병상으로 확대할 계획
- 새로운 비급여 발생 차단: 신포괄수가제 적용 기관을 대폭 확대하고 신의료기술은 급여 또는 예비급여로 편입
- 취약계층(노인, 장애인, 아동, 임산부 등) 대상자별 의료비 부담 완화
- 소득수준별 본인부담 상한액 재조정
- 재난적 의료비 지원 강화
- 대형병원에 사회복지팀을 설치함으로써 제도간 연계를 강화하여 지역사회 복지자원과 연계

나. 65세 이상 인구 증가에 따라 노인진료비 급증 예상

□ 2016년 노인진료비는 전년대비 13.5% 급증

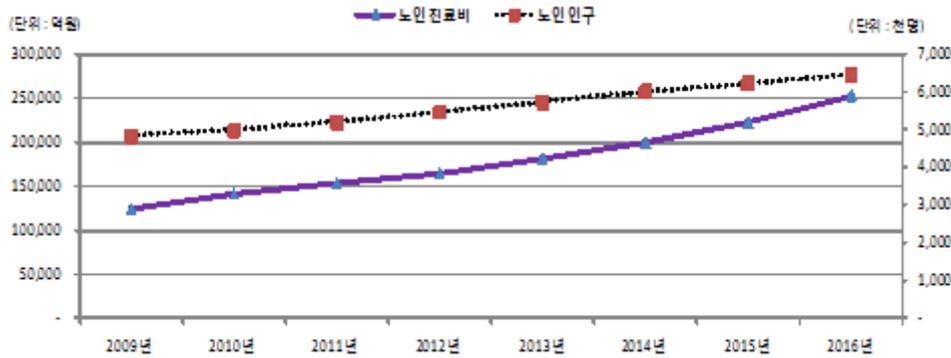
- 2016년 기준 건강보험 전체인구의 약 12.7%를 점하는 65세 이상 노인인구가 전체 건강보험 진료비의 약 39.1%를 지출

〈표 2-7〉 연도별 노인진료비 추이

| 구 분 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 | 2016년 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 전 체 인 구(천 명) | 48,614 | 48,907 | 49,299 | 49,662 | 49,999 | 50,316 | 50,490 | 50,763 |
| 65세 이상 인구(천 명) | 4,826 | 4,979 | 5,184 | 5,468 | 5,740 | 6,005 | 6,223 | 6,445 |
| (비율, %) | (9.9) | (10.2) | (10.5) | (11.0) | (11.5) | (11.9) | (12.3) | (12.7) |
| 65세 이상 진료비(억 원) | 125,442 | 140,987 | 153,961 | 166,237 | 181,128 | 199,974 | 222,673 | 252,692 |
| (증가율, %) | (14.1) | (12.4) | (9.2) | (8.0) | (9.0) | (10.4) | (11.4) | (13.5) |
| 노인 1인당 연평균 진료비(천 원) | 2,650 | 2,861 | 3,030 | 3,108 | 3,224 | 3,399 | 3,625 | 3,983 |
| 전체 1인당 연평균 진료비(천 원) | 825 | 895 | 944 | 977 | 1,024 | 1,096 | 1,167 | 1,287 |

자료: 건강보험공단 통계연보 2016년

[그림 2-17] 연도별 건강보험 노인진료비 추이



다. 만성질환 진료비 급증

□ 2016년도 만성질환 진료비는 전년대비 11.4% 증가

- 2016년 기준 12개 만성질환 진료비는 약 26조원으로 전체 진료비 64.5조원의 약 40%를 차지하고 있고 지난 2009년 이후 지난 7년간 연평균 8.1%씩 증가
- 12개 만성질환: 고혈압, 당뇨, 심장질환, 대뇌혈관질환, 악성신생물, 간질환, 정신 및 행동장애, 호흡기 질환, 신경계질환, 갑상선의 장애, 만성신부전증, 관절염

〈표 2-8〉 만성질환 진료비 현황

(단위: 억 원, %)

| 구 분 | 진료비 | | | | |
|---------|---------|---------|---------|-------|------|
| | 2009년 | 2015년 | 2016년 | 증감률 | |
| | | | | 전년 대비 | 연평균 |
| 계 | 151,141 | 233,721 | 260,447 | 11.4 | 8.1 |
| 고혈압 | 23,257 | 28,541 | 30,177 | 5.7 | 3.8 |
| 당뇨병 | 12,552 | 18,177 | 20,434 | 12.4 | 7.2 |
| 심장질환 | 11,814 | 17,977 | 20,666 | 15 | 8.3 |
| 대뇌혈관질환 | 14,205 | 23,801 | 25,279 | 6.2 | 8.6 |
| 악성신생물 | 33,728 | 51,743 | 59,247 | 14.5 | 8.4 |
| 간의질환 | 5,886 | 8,001 | 9,456 | 18.2 | 7 |
| 정신및행동장애 | 16,242 | 30,861 | 34,161 | 10.7 | 11.2 |
| 호흡기결핵 | 793 | 1,124 | 1,229 | 9.3 | 6.5 |
| 신경계질환 | 8,613 | 16,724 | 19,684 | 17.7 | 12.5 |
| 감상선의 장애 | 1,832 | 2,658 | 2,921 | 9.9 | 6.9 |
| 만성신장병 | 9,517 | 15,683 | 16,914 | 7.8 | 8.6 |
| 관절염 | 12,702 | 18,433 | 20,279 | 10 | 6.9 |

자료: 건강보험공단 보도자료, 2017. 10. 18

- 고령화가 급격히 진행될 예정이므로 향후 노인진료비 및 만성질환 진료비도 계속 급증할 것으로 예상됨. 따라서 고령화에 따른 보건의료체계의 재검토 필요

3. 보건복지 재정

- 보건의료비 및 복지재정 증가

- 노인의료비, 만성질환 진료비 증가 등으로 인한 '보건정책'은 2025년(6.4%)에 '11년 OECD 평균에 도달하고, 2040년에는 GDP 9.9%에 이를 전망(사회보장위원회, 2016)
- 우리나라의 GDP 대비 '15년 공공사회복지지출 비중은 10.6%로, '11년 OECD 평균(21.4%)의 49.5% 수준이나, '30년대 중반에는 OECD 1990년 평균(17.5%)에 '40년대 중반에는 '11년 평균(21.4%)에 이를 것으로 예상됨(사회보장위원회, 2016).

제 3 장

환경변화 시사점

제1절 인구구조가 주는 시사점

제2절 경제·노동·복지 등의 환경변화가 주는 시사점

3

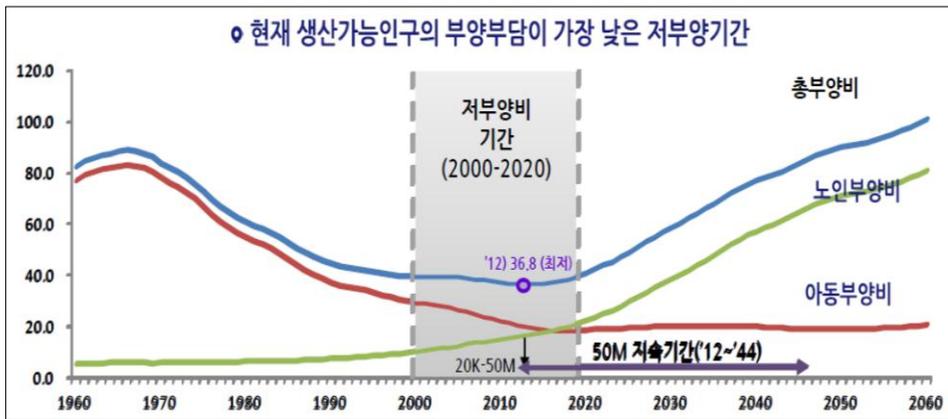
환경변화 시사점

제1절 인구구조가 주는 시사점

□ 위기이자 우리에게 주어진 마지막 기회

- 2000년에서 2020년까지의 저부양비 기간 동안 국가의 핵심역량을 강화하고, 사회정책에 대한 체계적인 준비를 할 경우 고령화된 시기에도 ‘경제적 지속가능성과 사회적 지속가능성’을 담보할 수 있음.

[그림 3-1] 인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이



주: 저부양비 기간의 20K는 소득 2만불을, 50M은 총인구수 5천만 명을 의미함.
자료: 통계청(2010). 『장래인구추계』 .

제2절 경제·노동·복지 등의 환경변화가 주는 시사점

□ 국민경제에서 소비의 중요성(홍장표, 2017)

- 가계소비의 높은 국민경제 파급효과: 가계소비의 파급효과가 수출, 투자보다 큼(한국은행(2015), 산업연관표)

- 최종수요 항목별 부가가치유발계수를 보면, 소비가 0.785로 가장 높고 다음으로 투자가 0.733, 수출이 0.514로 가장 낮음. 이는 민간 소비 1단위 증가하면 국내 부가가치를 0.785단위 증가시키지만, 수출은 0.514단위 밖에 증가시키지 못한다는 것을 의미.
- 최종수요 10억원당 취업유발인원을 나타내는 취업유발계수의 경우 소비가 15.5명으로 가장 많고 수출이 7.8명으로 가장 작음.
- 이는 소비의 국내 부가가치 유발효과와 고용유발효과가 수출보다 훨씬 크고 내수시장 확대가 국내 부가가치 생산과 일자리창출에 크게 기여할 수 있다는 것을 함의.

○ 분배악화의 원인

- 1997년 외환금융위기 이후 수정 OECD 방식의 노동소득분배율 하락 추세 지속. 노동소득분배율이 하락한 주된 원인은 1997년 외환금융위기 이후 노동시장에서 실질임금 증가율이 실질노동생산성 증가율에 미달한 데에서 찾을 수 있음(홍장표, 2017).

□ 일자리 및 노동시장 이중구조 해결의 중요성(Gordian Knot)

○ '압축성장'의 부작용으로 나타나고 있는 '위기의 중첩' 현상의 근원 중의 하나는 일자리 부족, 노동시장 이중구조임.

- 노동시장의 이중구조가 사회복지의 이중구조로 이어지고 있고, 사교육비 문제 등도 노동시장의 이중구조에 기인

□ 사회적 지속가능성에 대한 정책적 배려 필요

○ 경제력은 OECD 국가 중 11위 내외이나, 주요한 사회지표들은 대부분 매우 나쁜 수준임. 예컨대, 노인빈곤율과 자살률은 OECD 국가중 압도적 1위인 반면에 출산율은 최저수준임.

- 절벽시대(일자리, 인구, 희망 등)에 헬조선이라는 외침은 사회적 지속가능성이 사라지고 있음을 상징

□ 4차 산업혁명 등 기술의 발전에 따른 분배 기조 검토 필요

- 기술의 발전은 산업구조의 변화, 노동시장의 변화로 이어짐. 고도로 발달한 인공지능(AI)을 장착한 기계가 인간 노동을 대체하게 되면⁷⁾, ‘노동’이 상품이 될 수 없는 사회로 이행
 - 아주 나쁜 극단적 예이지만, 적절한 국가의 개입이 없다면, 사회는 인공지능(AI)을 가진 그룹과 소유하지 못한 그룹으로 양분될 수 있음. 이는 초 양극화 현상을 야기
 - ‘노동’이 상품이 될 수 없는 사회에서는 노동(labour)을 전제로 설계된 기존의 복지제도, 특히 사회보험제도는 그 생명력을 상실할 가능성이 높음.
 - 그러므로 정부는 부를 고르게 분배하는 기제를 모색하여야 하며, 그 대안 중의 중의 하나가 기본소득임.

7) 보스턴 컨설팅 그룹 보고서에 따르면, 한국은 2025년 로봇에 의한 노동비용 감축 비율에서 주요 26개국 중 최고가 될 것으로 추정. 1위 한국 33%, 2위 일본 25%, 3위 캐나다 24%, 공동 4위 미국과 대만 22%(매일경제(2016.3.30.). 전강수(2017)에서 재인용.)

제 2 부

사회정책에 대한 패러다임 전환

제4장 사회정책에 대한 패러다임 전환의 필요성

제5장 사회정책 뉴 패러다임

제6장 사회정책 기본방향

제 4 장

사회정책에 대한 패러다임 전환의 필요성

제1절 한국 복지국가 현 좌표

제2절 한국복지국가 전망

제3절 패러다임 전환의 필요성

4

사회정책에 대한 < < 패러다임 전환의 필요성 <

제1절 한국복지국가 현 좌표

1. 또 다른 “관리된 자본주의” 한국은 위기에 봉착했나?

□ 조절이론적 해설

- “법과 정치로부터 완전히 독립된 순수 경제라는 환상은 사라져야 마땅하다”(브아예) --> 조절이론은 ‘국가/경제’ 관계에 결정적 중요성 부여
 - 축적체제의 변화: 포디즘(소품종 대량생산, 산업화) --> 포스트포디즘(ME 혁명, 탈(서비스)산업화) --> 4차산업혁명?(정보혁명, AI)
 - 조절양식: ex) 화폐제도(화폐, 외환, 신용, 주식 등), 교육제도, 노동시장제도, 복지제도

<표 4-1> 축적체제들의 개요(브아예 2013, p.99)

| 축적체제 구성요소 | 경쟁적 조절하의 외연적 축적체제 | 대량소비 없는 내포적 축적체제 | 대량소비를 동반한 내포적 축적체제 | 불평등을 조장하는 외연적 축적체제 |
|------------|-------------------|-------------------|--------------------|------------------------|
| 생산조직 | 대규모제조업 | 테일러주의에 뒤이은 조립라인 | 수확체증 활용 | 생산성 향상의 고갈 및 서비스화 |
| 임노동관계 | 경쟁적 | 임노동의 확산에도 여전히 경쟁적 | 생산성 향상 이득 분배의 제도화 | 분권화, 개인화 및 집단적 형태들의 쇠퇴 |
| 부가가치의 분배 | 산업예비군에 의한 조절 | 이윤에 유리하게 | 분배의 사전적 안정화 | 임금 몫의 축소 후 안정 |
| 사회적 수요의 구성 | 농민, 부르주아지, 공공지출 | 임노동자 수요의 비중 증가 | 임노동자 수요의 주도적 역할 | 소득별 계층 분화, 능력에 따른 소득 |

- 복지국가는 “대량소비를 동반한 내포적 축적체제”에 존재하던 “관리된 자본주의”의 한 형태

- 복지국가에서 '국가'의 역할: '시장'에 최소개입, '개인과 가구'에 적극 개입
 - '시장경제'에 대하여: 공정한 경쟁이 가능하도록—독과점 규제—게임의 규칙을 설정하는 역할
 - '가정경제'(개인과 가구)에 대하여: 시장소득의 불안정성의 완충제, 즉 노동시장정책과사회복지제도를 통해 개입함으로써 원활한 노동력 재생산 보장 --> "탈상품화를 통한 재상품화"와 안정성(security) 확보

□ 한국의 "또 다른 관리된 자본주의"의 성격

○ 산업화 시기 한국의 관리된 자본주의의 역할 진도 현상

- '시장경제'에 대하여: 중화학·수출대기업 중심의 산업육성과 직접적 지원, 관치금융
- '가정경제'(개인과 가구)에 대하여: 저임금 노동력 양산과 고등교육을 통한 경쟁력 높은 산업역군 양성의 병행전략. 기업과 확대가족에게 복지 역할 전담
 - 완전고용에 가까운 낮은 실업률, 안정적 고용보장, 기업복지를 통한 안정성 확보
 - 유교적 '효'문화와 연줄망에 기댄 사적부양을 통한 노후 안정성 확보(자녀의 금전적 부양과 여성의 케어역할 전담)

○ 정부지출구조에서 한국은 OECD 평균에 비해 국방, 경제개발비 비중은 상대적으로 높고, 복지지출 비중은 상대적으로 낮음.

- 경제개발 및 지역사회 개발비중은 계속 줄어들고 있기는 함(1995년 32.9% →1999년 35.6%→2012년 22.4%)

〈표 4-2〉 정부지출 구조(2013년)

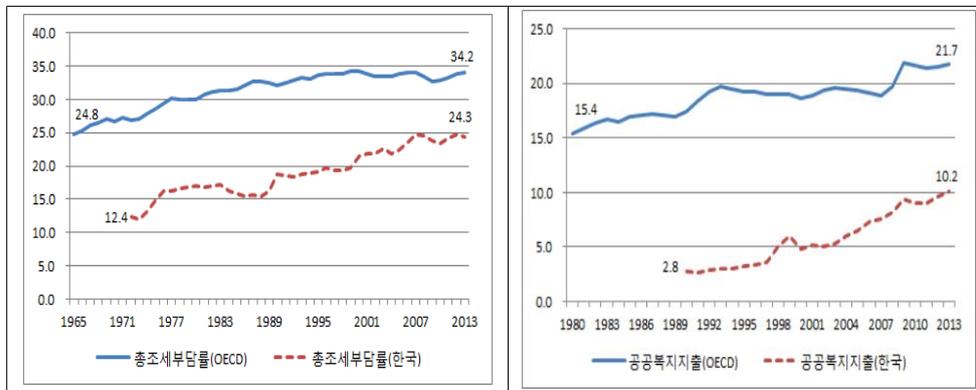
| | General public services | Defence | Public order and safety | Economic affairs | Environmental protection | Housing and community amenities | Health | Recreation, culture and religion | Education | Social protection |
|-----------------|-------------------------|---------|-------------------------|------------------|--------------------------|---------------------------------|--------|----------------------------------|-----------|-------------------|
| Australia | 12.9 | 3.9 | 4.7 | 11.1 | 2.9 | 1.7 | 18.8 | 2.0 | 14.4 | 27.7 |
| Austria | 14.2 | 1.2 | 2.6 | 11.1 | 1.0 | 0.7 | 15.6 | 1.9 | 9.8 | 41.9 |
| Belgium | 15.5 | 1.7 | 3.4 | 12.2 | 1.8 | 0.6 | 14.6 | 2.4 | 11.8 | 36.1 |
| Czech Republic | 11.1 | 1.8 | 4.2 | 14.3 | 2.5 | 2.0 | 17.4 | 2.7 | 12.3 | 31.7 |
| Denmark | 13.6 | 2.3 | 1.8 | 6.3 | 0.7 | 0.5 | 15.3 | 3.2 | 12.3 | 43.9 |
| Estonia | 10.3 | 4.7 | 4.9 | 12.5 | 1.7 | 1.4 | 13.0 | 5.4 | 15.4 | 30.7 |
| Finland | 14.4 | 2.6 | 2.4 | 8.2 | 0.4 | 0.7 | 14.5 | 2.5 | 11.2 | 43.1 |
| France | 11.9 | 3.1 | 2.9 | 8.7 | 1.8 | 2.4 | 14.2 | 2.6 | 9.6 | 42.9 |
| Germany | 14.3 | 2.4 | 3.5 | 7.5 | 1.3 | 0.9 | 15.8 | 1.9 | 9.7 | 42.6 |
| Greece | 16.3 | 3.6 | 3.1 | 25.5 | 1.4 | 0.5 | 8.6 | 1.1 | 7.6 | 32.4 |
| Hungary | 20.9 | 1.0 | 4.2 | 13.7 | 1.8 | 1.6 | 10.4 | 3.7 | 9.5 | 33.3 |
| Iceland | 19.2 | 0.0 | 3.1 | 10.4 | 1.3 | 2.4 | 16.3 | 6.9 | 16.9 | 23.6 |
| Ireland | 16.5 | 1.0 | 3.9 | 7.5 | 1.6 | 1.6 | 17.4 | 1.8 | 10.2 | 38.6 |
| Israel | 13.5 | 14.4 | 3.9 | 6.8 | 1.5 | 1.1 | 12.2 | 3.7 | 16.3 | 26.6 |
| Italy | 17.5 | 2.3 | 3.8 | 8.2 | 1.8 | 1.4 | 14.1 | 1.4 | 8.0 | 41.3 |
| Japan | 10.6 | 2.1 | 3.1 | 10.3 | 2.8 | 1.8 | 17.5 | 0.9 | 8.5 | 42.4 |
| Korea ('08) | 14.1 | 8.9 | 4.4 | 21.8 | 3.2 | 3.6 | 13.0 | 2.5 | 16.3 | 12.4 |
| Korea ('13) | 17.1 | 7.8 | 4.0 | 16.8 | 2.4 | 3.0 | 12.1 | 2.2 | 16.3 | 18.4 |
| Luxembourg | 11.5 | 0.8 | 2.3 | 9.5 | 2.6 | 1.6 | 11.9 | 2.6 | 12.7 | 44.4 |
| Netherlands | 11.0 | 2.5 | 4.2 | 8.2 | 3.2 | 1.1 | 17.7 | 3.4 | 11.8 | 36.7 |
| Norway | 9.7 | 3.1 | 2.3 | 10.6 | 1.9 | 1.6 | 17.0 | 3.1 | 11.1 | 39.7 |
| Poland | 13.5 | 3.9 | 5.3 | 9.6 | 1.8 | 1.7 | 10.9 | 2.5 | 12.5 | 38.3 |
| Portugal | 17.9 | 2.1 | 4.4 | 6.7 | 0.8 | 1.4 | 13.3 | 2.0 | 13.5 | 37.8 |
| Slovak Republic | 13.4 | 3.1 | 8.0 | 7.9 | 2.2 | 1.7 | 18.3 | 3.1 | 12.2 | 30.1 |
| Slovenia | 11.3 | 1.6 | 3.6 | 24.2 | 1.2 | 1.2 | 11.6 | 3.0 | 10.9 | 31.4 |
| Spain | 15.5 | 2.1 | 4.5 | 10.0 | 1.9 | 1.0 | 13.6 | 2.6 | 9.1 | 39.7 |
| Sweden | 14.6 | 2.8 | 2.6 | 8.1 | 0.6 | 1.4 | 13.1 | 2.0 | 12.4 | 42.3 |
| Switzerland | 11.7 | 3.0 | 4.9 | 12.3 | 2.2 | 0.6 | 6.5 | 2.5 | 17.8 | 38.6 |
| United Kingdom | 12.5 | 5.0 | 4.8 | 6.8 | 1.8 | 1.5 | 16.7 | 1.7 | 12.0 | 37.2 |
| United States | 14.3 | 9.8 | 5.6 | 9.2 | 0.0 | 1.5 | 22.3 | 0.7 | 16.0 | 20.7 |
| OECD WA | 13.8 | 5.5 | 4.4 | 9.5 | 1.2 | 1.5 | 17.7 | 1.5 | 12.5 | 32.4 |
| OECD UWA | 14.0 | 3.3 | 3.9 | 10.8 | 1.7 | 1.4 | 14.5 | 2.6 | 12.1 | 35.7 |
| Latvia | 13.2 | 2.4 | 5.2 | 13.0 | 1.8 | 3.3 | 10.0 | 4.2 | 15.7 | 31.2 |

자료: OECD(2011, 2015). Government at a Glance.

- 즉, 일반적 복지국가와 반대로 '시장'에 적극적 개입, '개인과 가구'에 최소 개입
 - 수출대기업과 관치금융에 대한 특혜 성장은 한편으로 세계 일류기업을 만들었지만, 다른 한편 재벌대기업 문어발식 경영과 불공정 경쟁으로 인한 산업양극화 문제 유발
 - 기업과 확대가족의 안정(security) 기능이 무너지면서 불평등과 불안정성이 급등

[그림 4-1] OECD 회원국 총조세부담률과 공공복지지출의 추이

(단위: %)



주: 1) 총조세부담률은 총조세부담(조세+사회보장기여금)의 GDP 대비 비율임.

2) 공공복지지출 비중은 GDP 대비 공적 복지지출 및 사회보험급여 비중임.

자료: OECD. Revenue Statistics. Social Expenditures Database

- 그 결과, 현재의 한국의 조절양식은 축적체제의 변화를 따라가지 못하고 있다.--> (건너뛰거나 혹은 뒤죽박죽이거나)--> 축적체제의 위기와 조절양식의 위기가 상호 맞물려가는 양상
 - 어떻게 하면 급변하는 축적체제 나아가 생산양식에 조응하는 조절양식을 확보할 수 있는가? --> 국가 역할의 재정립이 관건
 - 여기에서는 복지체제의 역할을 중심으로 논의할 것

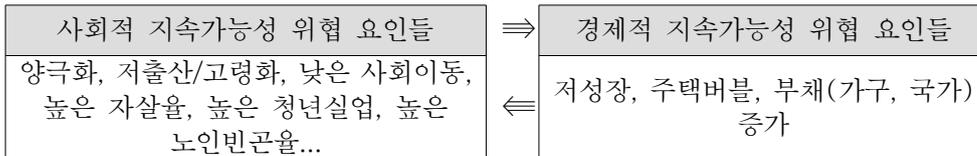
2. 조절양식 취약성과 부조응성은 어떠한 결과를 초래하고 있나?

□ 조절양식의 취약성과 부조응성 결과는 사회적 지속가능성과 경제적 지속가능성을 동시에 위협하고 있다.

○ 근대화산업화 과정에서 해체된 공동체주의가 복지국가의 시민권과 연대주의로 치환되지 못한 채, 시장경제가 야기하는 다양한 사회적 위험을 개인과 가족의 몫으로 떠넘긴 결과로 높은 노인빈곤, 높은 자살률, 초저출산, 빈곤의 대물림 등의 문제가 야기되고 있으며, 이는 다시 저성장으로 이어지는 악순환고리 형성.

○ 현재의 양극화와 저출산고령화 문제 등은 선진 복지국가에서도 공통적으로 경험해 왔지만, 위와 같은 이유로 우리나라에서 심도(深度)와 강도(強度), 그리고 체감도(體感度) 측면에서 더욱 심각한 양상으로 표출

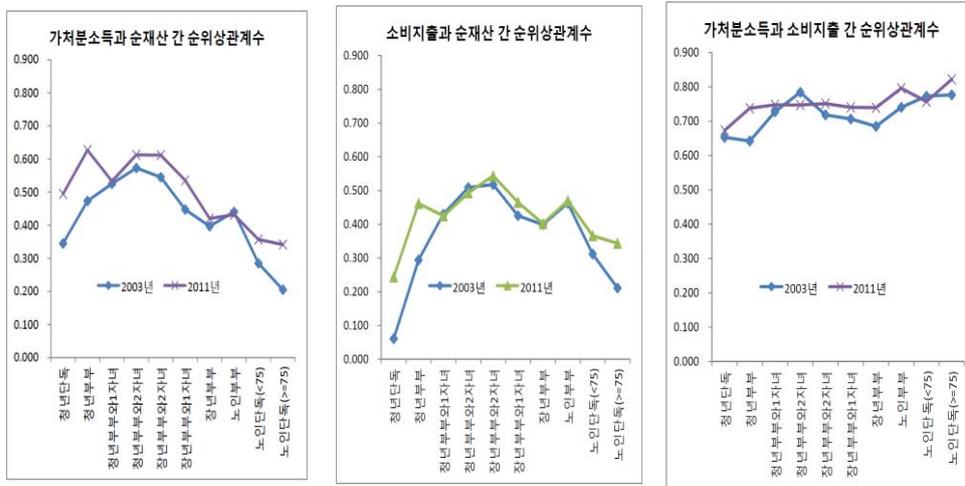
[그림 4-2] 재생산 위기의 표출 양상



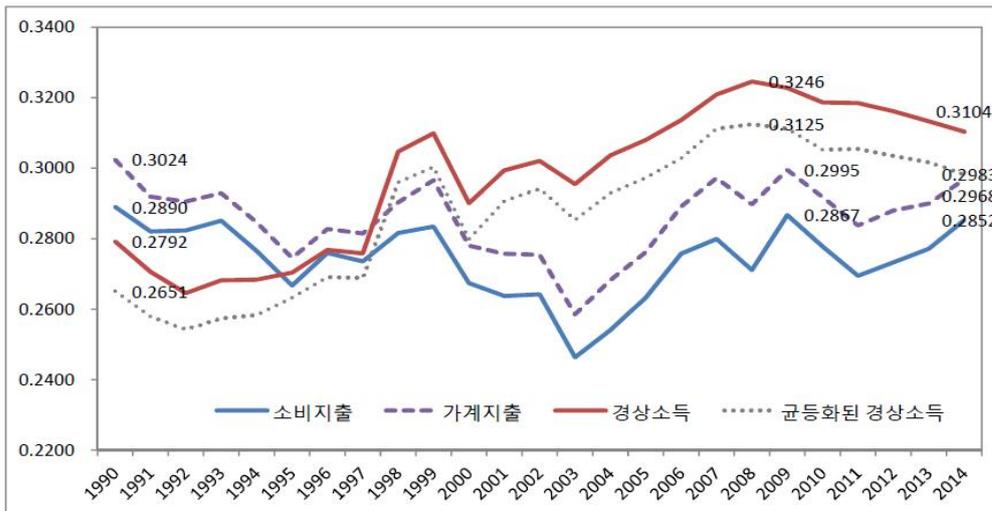
○ 내수부진과 가구부채 악화는 저성장과 저고용의 중요 원인이고, 이는 다시 저출산과 양극화로 이어지는 악순환 고리 형성

- 최근 가구 소비지출 불평등이 악화되고 있는 상황 역시 양극화의 한 측면으로 해석 가능, 즉 한계소비성향이 높은 중산층 이하 계층의 경우 실질소득 정체, 가계부채 증가 등으로 소비를 자제하고 있는데 비해 고소득층의 경우 소비를 늘린 결과 --> 소득, 자산, 부채, 소비를 함께 파악할 필요성 제기
- 실제로 '03~11 기간 동안 가구유형별 가처분소득, 순재산, 소비지출 간 순위상관관계가 상승, 소득보다는 재산과 소비지출 순위상관관계가 증가한 것으로 나타남.

[그림 4-3] 가구유형별 가치분소득·소비지출·순재산 간 순위상관계수



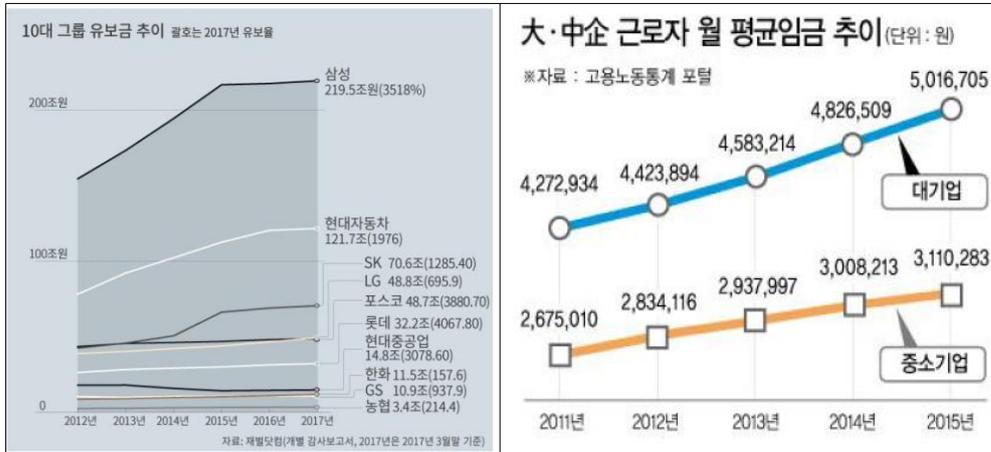
[그림 4-4] 2인 이상 도시가구의 소득 및 지출 불평등도(지니계수) 추이



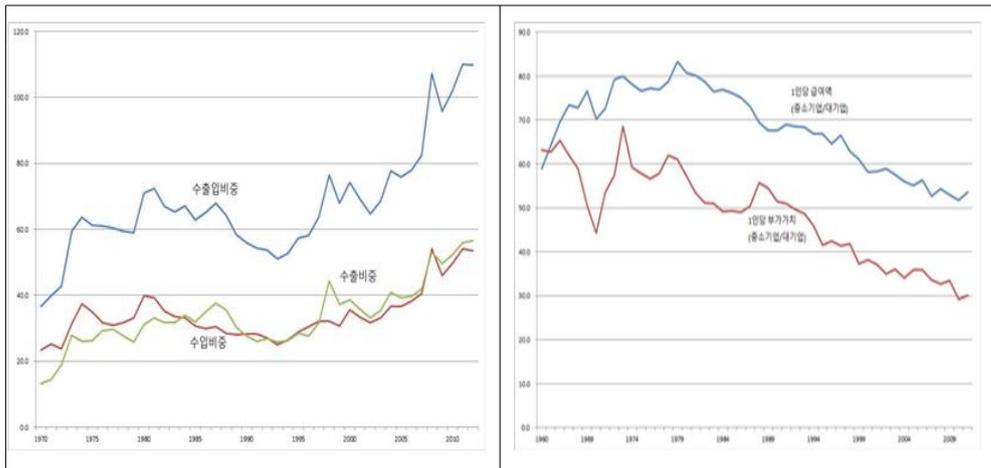
원자료: 통계청(각 년도), 『가계동향조사』

□ “노동시장”에서 돈이 (쌓이고) 있는 부문과 돈을 필요로 하는 부문 간 괴리가 점점 더 심화되고 있다.

[그림 4-5] 10대 그룹 사내유보금 추이와 대기업·중기업 근로자 월평균 임금 추이



[그림 4-6] GDP 대비 수출입 비중과 대기업·중소기업 생산성 격차



○ 생산성의 격차, 자산불평등의 증가, 노인인구의 증가와 노후소득 불안정이 증가.

- 기업부문: 대기업 vs 중소기업 vs 영세자영업
- 가계부문: 초부자, 부자, 중산층, 하층, 극빈층
- 인구부문: 청년 vs 장년 vs 노년

○ 민간 영역에서 “좋은 일자리 창출”은 반드시 필요하지만, 현실에서는 한계가 존재한다.

- 이윤창출을 일차적 목표로 하는 대기업과 주주가 일자리 창출에 적극적인 수 있는가?
- 영세기업·자영업자와 저생산성(보우몰 디지즈)에 시달리는 서비스부문에서 좋은 일자리 창출이 가능한가?

□ 산업화와 사회이동의 수단이던 “교육”은 더 이상 생산성 향상과 사회이동을 주도하지 못하고 있다.

○ 교육불평등의 강화

- ‘00→’03, ‘12→’15년 사이에 무슨 일이 있었나?: 두 시기 모두에서 학력 편차가 크게 증가하였을 뿐만 아니라, 사회경제적 배경의 결정계수값이 크게 상승

〈표 4-3〉 PISA 점수 표준편차 및 상위-중위, 중위-하위, 상위-하위 점수 비율의 시계열 변화

| Year | Country | SD | P90/P50 | P50/P10 | P90/P10 |
|------|---------|------------|----------|-----------|-----------|
| 2000 | Korea | 71.74 (1) | 1.15 (1) | 1.23 (1) | 1.41 (1) |
| 2003 | Korea | 86.18 (6) | 1.19 (2) | 1.28 (2) | 1.52 (2) |
| 2006 | Korea | 85.60 (6) | 1.18 (2) | 1.28 (2) | 1.51 (2) |
| 2009 | Korea | 79.62 (2) | 1.17 (1) | 1.25 (1) | 1.47 (1) |
| 2012 | Korea | 85.76 (7) | 1.19 (1) | 1.27 (2) | 1.51 (1) |
| 2015 | Korea | 91.80 (18) | 1.21 (7) | 1.33 (14) | 1.61 (10) |

주: PISA 점수는 수학, 과학, 읽기 점수 plausible value를 평균을 사용하였음. 상위는 90분위, 중위는 중앙값, 하위는 10분위 점수를 사용. 괄호는 표본 국가 간 순위.

자료: 이주호·지상훈(2017)OECD PISA 각 년도 자료를 바탕으로 저자가 구한 값)

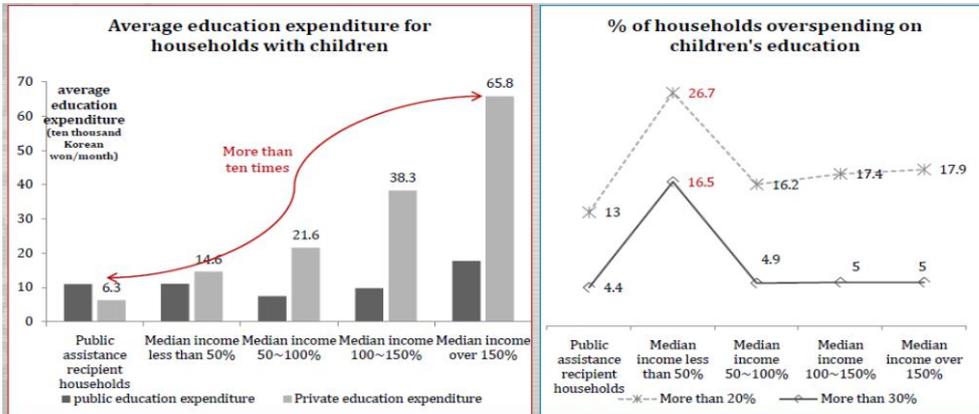
〈표 4-4〉 국가별 가정배경 변수의 계수값 및 결정계수 차이의 시계열 변화

| YR | CNT | Regression Coefficients | | | R-Squared Differences |
|----|-----|-------------------------|--------------|-------------|-----------------------|
| | | Home Possessions Index | Both Parents | HISEI Index | |
| 00 | KOR | 26.1724 (13) | 3.1226 (11) | 0.1910 (2) | 0.0874 (13) |
| 03 | KOR | 23.2482 (17) | 10.7502 (19) | 0.2504 (2) | 0.0926 (11) |
| 06 | KOR | 20.9115 (29) | Not Measured | 0.1317 (1) | 0.0819 (15) |
| 09 | KOR | 14.5251 (26) | 6.6314 (14) | 0.7302 (6) | 0.0848 (16) |
| 12 | KOR | 17.7999 (29) | 1.5586 (11) | 0.4374 (4) | 0.0916 (19) |
| 15 | KOR | 23.2798 (28) | Not Measured | 0.6727 (9) | 0.1050 (24) |

주: 굵은 숫자는 통계적으로 유의한 결과임. 괄호는 표본 국가 간 순위.
 자료: 이주호·지상훈(2017) OECD PISA 각 년도 자료를 바탕으로 저자가 구한 값

- 2000년 과외금지 위헌 판결, 2011년 전후 자율학교 지정 대폭 확대('08년 277개교→'11년 3,122개교) --> 사교육과 교육서열화의 심화
- 실제로 아동이 있는 가구의 평균 사교육비는 35만원, 중위소득 50% 미만가구는 월 14.6만원, 중위소득 150% 이상가구는 월평균 65.8만원을 지출

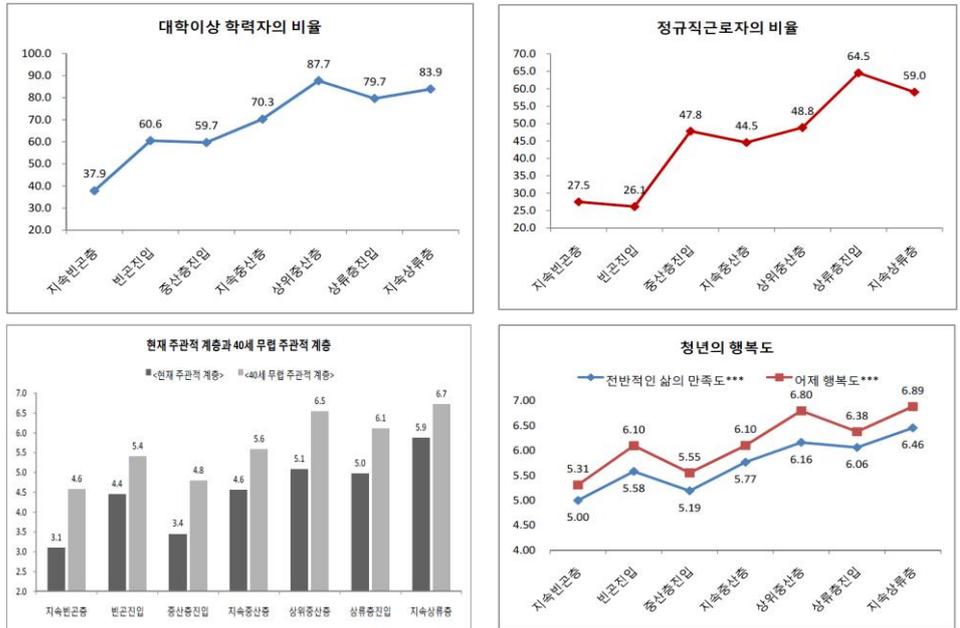
[그림 4-7] 아동가구의 월평균 교육비와 교육비 과부담가구 비율



○ 청년의 계층상승의 희망이 사라지고 있다!

- 세대내 계층 상향이동의 가능성이 낮다고 응답하는 비율이 급격히 증가, 특히 저소득층일수록 계층이동의 가능성을 낮게 보는 현상이 현실화되고 있음.

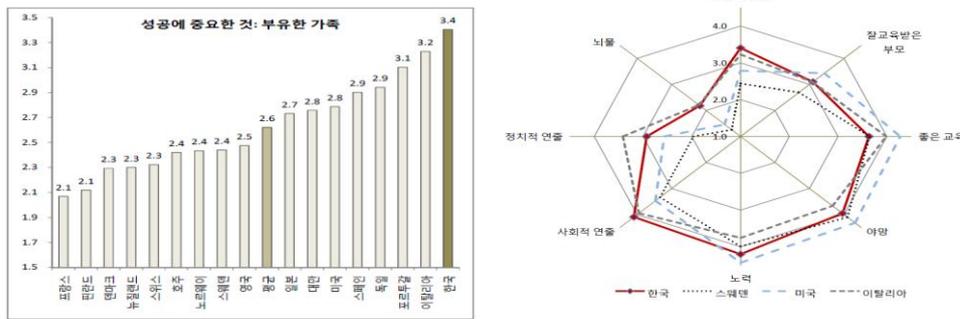
[그림 4-8] 청년(35세 미만)의 계층별 실태



원자료: 한국보건사회연구원(2015). 『사회통합실태조사』.

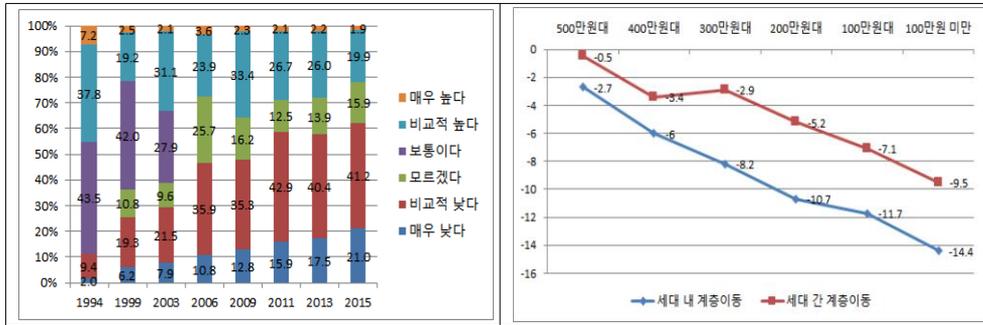
- 우리나라 청년은 다른 OECD 국가들의 청년들에 비해 성공하기 위해 “부유한 가족”과 “사회적 연줄”이 중요하다는 인식이 팽배

[그림 4-9] 청년의 성공에 중요한 요인에 대한 인식



주: 35세 미만 청년을 대상으로 분석. 5점 척도(Essencial, Very Important, Fairly Important, Not very Important, Not important at all)
 원자료: ISSP(national Social Survey Programms), Social Inequality IV(2009).

[그림 4-10] 계층 상향이동 가능성에 대한 인식의 추이



주: 1) 설문문항은 '우리 사회에서 일생 동안 노력을 한다면 개인의 사회경제적 지위가 높아질 가능성은 어느 정도라고 생각하십니까?'라고 질문되었음.
 2) 1994-2003년 조사에는 응답범주에 '보통이다'가 포함되어 있었으며, 1994년 조사에는 응답범주에 '모르겠다'가 포함되어 있지 않았음.
 3) 비교대상은 월 600만 원 이상의 고소득 가구 응답자이며, 성별, 가구주 여부, 연령대, 혼인상태, 종사상 지위, 주거점유형태, 가구원수, 거주지를 통제한 결과임.
 자료: 통계청, 「사회조사」, 원자료, 각 연도.(김희삼 2017 재인용)

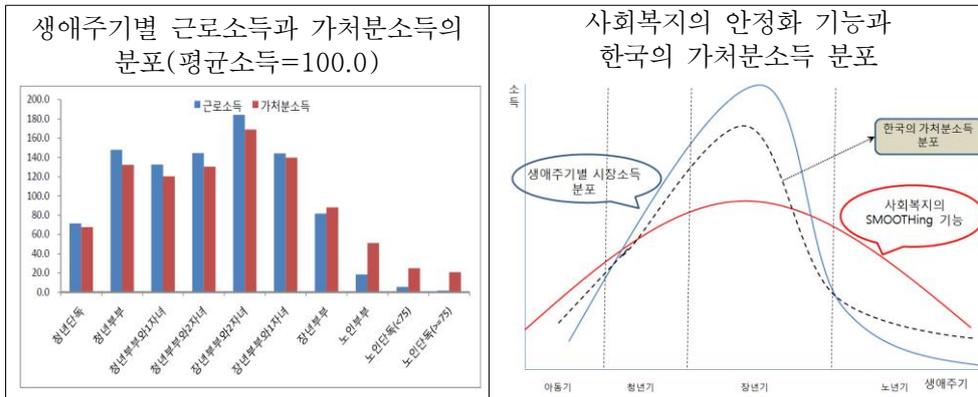
<표 4-5> 부모와 본인세대 소득계층별 청년포함가구의 주거점유형태

| 주거점유형태 | 지속 빈곤층 | 빈곤 진입 | 중산층 진입 | 지속 중산층 | 상위 중산층 | 상류층 진입 | 지속 상류층 | 평균 |
|------------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|------|
| 자가 | 28.0 | 33.1 | 46.8 | 40.4 | 42.8 | 54.7 | 56.9 | 45.8 |
| 전세 | 9.9 | 18.7 | 13.0 | 29.3 | 23.9 | 28.2 | 21.8 | 24.4 |
| 월세 (반전세포함) | 61.0 | 39.4 | 40.2 | 26.1 | 20.4 | 15.5 | 16.7 | 25.9 |
| 부모님명의주택 | 0.1 | 6.9 | 0.0 | 3.3 | 12.9 | 1.0 | 0.0 | 2.7 |
| 기타 | 1.1 | 1.9 | 0.0 | 0.9 | 0.0 | 0.6 | 4.7 | 1.1 |

주: 지속빈곤(부모세대 저소득→본인세대 저소득), 빈곤진입(부모세대 중산층이상→본인세대 저소득), 중산층진입(부모세대 저소득→본인세대 중산층), 지속중산층(부모세대 중산층→본인세대 중산층), 상위중산층(부모세대 고소득층→본인세대 중산층), 상류층진입(부모세대 중산층 이하→본인세대 고소득층), 지속상류층(부모세대 고소득층→본인세대 고소득층)
 자료: 한국보건사회연구원(2015). 사회통합실태조사 원자료.

- 생애주기별 불안정성의 연쇄고리가 “초저출산”의 원인이 되고 있다.
- 사회복지의 가장 중요한 기능은 계층 간 재분배(redistribution)와 더불어 사회적 위험(실업, 질병, 장애, 노령 등)에 대한 생애주기간·세대간 분산 기능(inter-life course, inter-generational risk pooling)
 - 우리나라의 경우 근로활동 여부에 따른 소득 등락의 폭이 매우 큰데, 이는 일차적으로 사회복지의 계층간·생애주기간 분산 기능이 취약하기 때문

[그림 4-11] 생애주기별 평균 소득분포

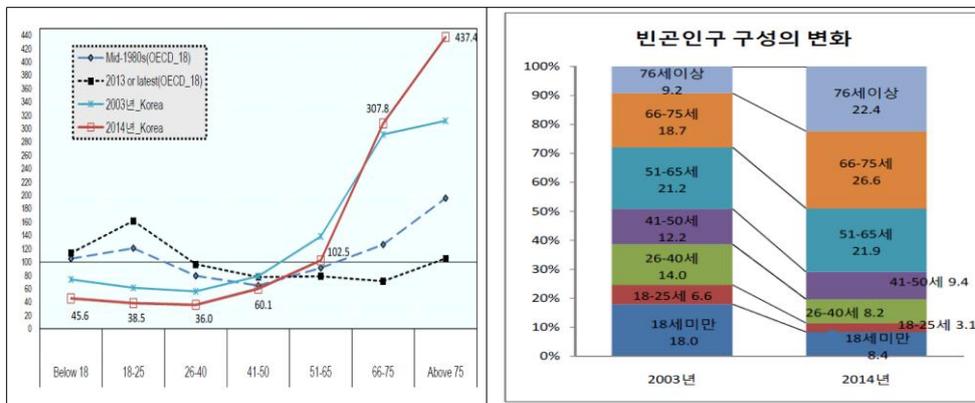


자료: 여유진 등.(2015). 『한국형 복지모형 구축: 생애주기별 소득재산소비 연계형 복지모형 구축』. 한국보건사회연구원, pp.339-340. .

○ 사회복지의 재분배와 위험분산 기능이 취약한 경우 발생할 수 있는 청년과 노인 빈곤이 우리나라에서 전형적으로 나타나고 있음.

- 특히, 높은 노인빈곤율과 더불어 인구구조의 고령화로 인해 빈곤 인구 중 노인이 차지하는 비중이 급증하는 이른바 ‘빈곤의 고령화’가 급속히 진행 중

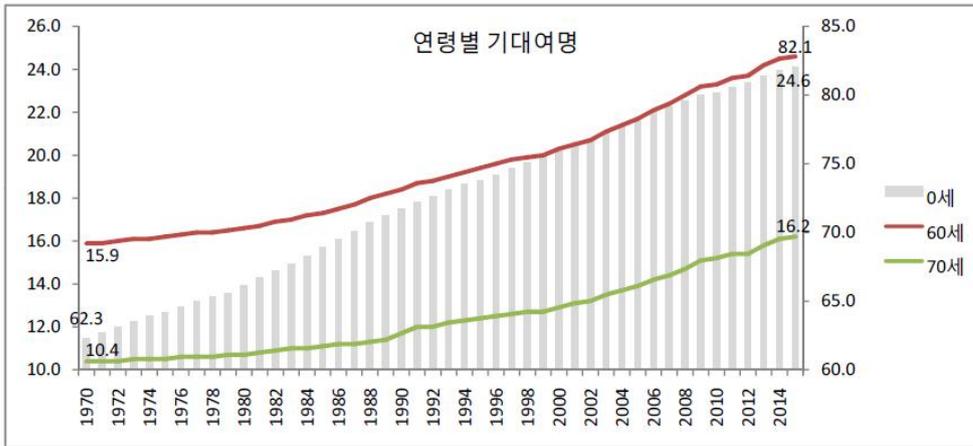
[그림 4-12] 연령대별 빈곤위험 및 빈곤인구의 구성



원자료: OECD 자료: OECD(2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, p.25; 한국: 국민생활실태조사(2003), 복지욕구실태조사(2014) 원자료.

- 청년의 불안정성(일자리, 소득, 주택 등)은 결혼과 출산을 기피하는 현상으로 표출되고 있음.
- 길어진 노후 기간을 낮은 소득으로 버텨야 한다는 불안감이 중장년 이후 삶을 지배하고 있음.
 - 이에 대한 반응으로 자녀에 대한 과잉투자, 혁신과 모험의 회피(공무원, 교원 선호현상), 기득권에 대한 양보에 대한 기피, 극도의 이기주의, 높은 자살률 등으로 표출

[그림 4-13] 연령별 기대여명



원자료: 통계청(kosis.kr, 2017.09.04. 추출)

- 압축성장 과정에서 복지국가의 역할을 대신하던 “대체물”들이 붕괴하고 있다.
 - 시장 영역: 낮은 실업률과 고용안정성 외환위기 전후 붕괴 시작, 구조조정과 4차 산업혁명의 여파로 고용불안정성 고조, ‘decent job’의 소멸, 청년 실업과 빈곤문제 악화
 - 가족 영역: 강한 가족 연대 핵가족 중심으로만 작동, 가족주의의 순기능보다는 역기능이 강화되기 시작 ex) 아동학대, 가족동반자살, 청년과 베이비부머부모의 동반빈곤화, 금수저·흙수저론
 - 국가 영역: 낮은 조세부담률과 높은 면세점 한계에 도달(좁은 tax-base, 납세

자 중심의 공제제도)

- 교육 영역: 교육의 사회이동 기능 저하와 계층 고착화 기능 강화 비효율적이고 계층화된 교육투자, 높은 교육열의 순기능보다 역기능이 강화되기 시작(노동 시장 수요·공급 mismatching)
- 주택 영역: 전세 전세는 집값의 지속적 인상을 통한 투자이득을 전제로 한 기형적 주거점유형태, 월세의 비중이 높아질 수밖에 없는 상황(저소득층의 생활 비부담 폭증)
- 소비 영역: 낮은 공공요금(수도세, 전기요금, 가스요금, 대중교통비 등은 상대적으로 낮은 수준이었음)→ 현재는 가스, 대중교통비 중심으로 인상 추세

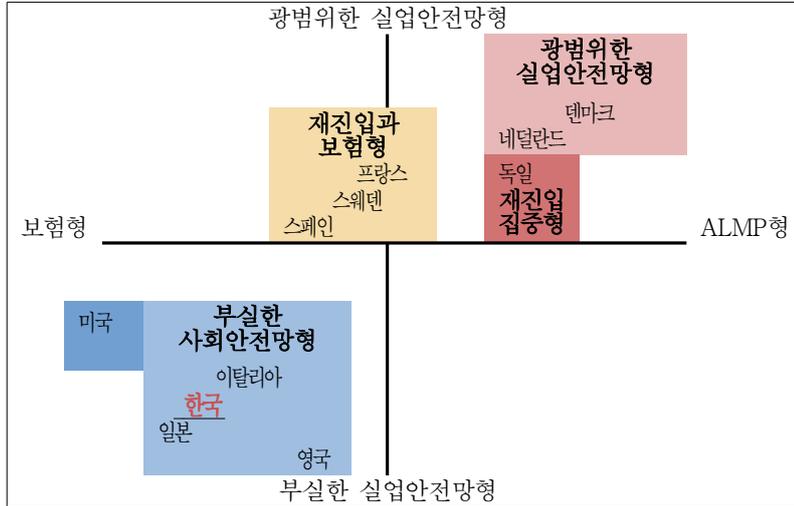
3. 한국 복지국가는 위기대응 능력이 있는가?

□ 노동시장정책의 좌표

- 우리나라는 '부실한 실업안전망형'으로, 우리나라의 실업보험 최대 수급기간은 8개월로 영국 다음으로 수급기간이 짧았으며, 대체율도 50%로 비교대상국들 중 가장 낮음. 실업보험의 수급이 종료된 뒤 사회안전망으로 실업부조가 부재하고 공공부조제도만 존재
- 여기에 더해 노동시장 이중구조화의 결과, 정규직과 비정규직, 저임금자와 고임금자 간의 사회보험 가입률 격차가 매우 큰 것이 특징
 - 이로 인해, 노동시장의 이중구조화가 사회복지의 이중구조화로 이어짐으로써, 가장 중요한 안정 기체로서의 사회보험이 오히려 가장 불안정한 개인과 가족에게 정작 도움이 되지 못하는 모순을 낳음으로써 빈곤과 불평등을 심화시키는데 일조
 - 전체 취업자(2,580만명) 중 비임금근로자(자영자, 무급가족종사자 등)의 비율이 25.5%에 달하고, 임금근로자(1,923만명)의 약 32%가 비정규직이며, 이들 중 한시근로자가 58%를 초과
- 사회보험의 사각지대를 해소하려는 노력과 더불어, 노동 이력과 덜 연계되는

소득보장 방안, 청년구직수당, 아동(가족)수당, 기초연금, 사회서비스 등이 강화(조)될 필요가 있음.

[그림 4-14] 노동시장정책의 좌표(2010년 전후)

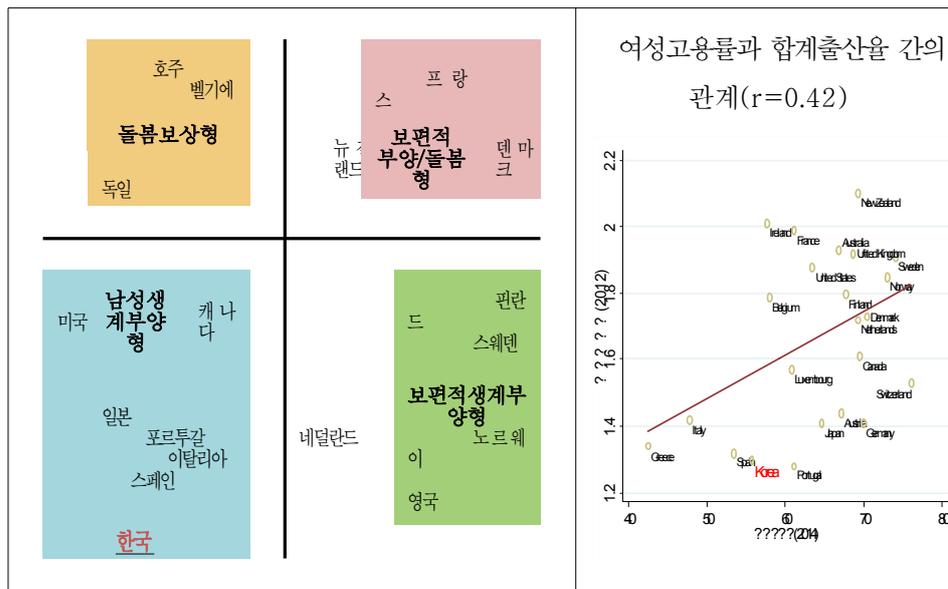


□ 가족지원정책의 좌표

- 산업사회에서 가족의 복지기능을 지나치게 강조하는 것은 두 가지 측면에서 부정적
 - 가족의 복지기능이 강조될수록 ‘빈익빈부익부’의 불평등한 사회가 대물림 될 가능성이 높아짐
 - 전통적인 여성의 역할이 강조됨으로써 여성의 상대적 지위가 약화되는 동시에 이중의 역할—어머니로서의 역할과 노동자로서의 역할—을 떠안게 될 가능성이 높아짐
- 우리나라는 비교대상국가들 중 가족수당 현금지원, 육아휴직, 그리고 보육서비스 수준 모두 낮은 ‘남성생계부양형’으로 분류
 - 우리나라와 같이 급격한 경제·사회·가족의 변화에도 불구하고 여전히 여성에게 강한 이중부담이 부과되고, 남성, 기업, 사회가 양육과 돌봄, 가사부담을 충분히 분담해주지 못하는 경우 초저출산 현상이 공통적으로 나타남.

- 여성의 노동시장 참여가 낮고 성별분업이 불평등할수록, 즉 남성생계부양 모델이 지속될수록 저출산과의 잠금(lock-in)현상이 나타나고 소위 '저출산균형(low fertility equilibrium)'에 빠질 수 있다는 것.
- 단순히 한두 가지 정책만으로 출산율과 여성고용률을 높이는 데는 한계가 있음. 국가-기업-가족의 전반적인 문화와 정책기조가 젠더중립적으로 재편되고, 일-가정양립이 가능한 사회로 거듭나야만 출산율과 여성고용률이 실질적으로 증가할 것임.
- 남녀 임금격차와 차별의 해소, 근로시간 단축, 비정규직 감축과 차별금지, 청년실업과 불안정한 주택문제 경감, 공평한 가사분담, 질높은 보육서비스의 제공과 같은 직접적인 방안과 더불어, 전반적인 사회양극화와 불안정을 해소하는 정책과 제도 모색 필요

[그림 4-15] 가족지원정책의 좌표(2010년 전후)



원자료: OECD(LFS by sex and age-indicators), Data extracted on 04 May 2017 UTC(GMT) from OECD.Stat

□ 노인생활보장정책의 좌표

- 노인에 대한 현금지출, 보건의료지출, 그리고 장기요양지출의 비중을 지표로

분석한 우리나라의 노후생활보장정책의 현 좌표는 2000년 “의료중심형”에서 2011년 “서비스중심형”으로 변화

- 국민연금을 비롯한 공적 노후소득보장 장치가 취약한 가운데, 상대적으로 건강보험이 발달되어 있다는 점과, 2008년부터 시행된 노인장기요양보험 제도가 정착하면서 요양보호서비스가 급격히 확대되었다는 측면이 기여한 결과
- 2011년 GDP대비 지출수준을 기준으로 볼 때, 한국은 연금지출수준이 2.2%로 매우 낮고(18개국 평균 8.1%), 보건의료지출 수준과 장기요양지출 수준 역시 각각 4%와 0.6%(18개국 평균 각각 6.9%와 1.3%)으로 낮은 편(다만 사회지출에서 차지하는 비중이 있어서 후자는 높은 편).

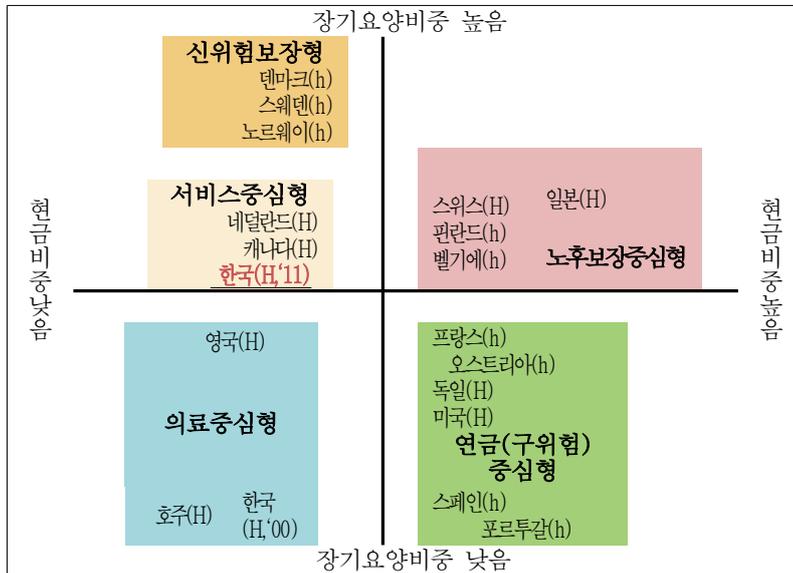
○ 전(前)노인 시기인 51-65세 시기에 고용불안정성 증가, 조기퇴직, 자영업 전환과 폐업 등으로 빈곤율이 급격하게 증가하기 시작

- 노동시장에서 저임금·불안정 일자리에 속해 있을수록, 미래 빈곤이나 불안정에 대비할 수 있는 사회보험 가입률이 낮아서 청장년시기의 불안정이 노후의 빈곤으로까지 이어지면서 생애주기 전반기의 불안정성을 가속시키는 악순환고리를 형성

○ 다주체(multi-pillar) 노후생활보장체계 구체화 필요

- 공적연금(기여율인상+급여인상)+기초연금(인상)+기초생활보장제도(부양의무자기준 점진적 폐지)+주택연금(활성화)의 재구조화
- 장기요양보험 재정 문제, 서비스 공급체계, 서비스 질 등의 문제에 대한 효율적이고 효과적인 정책 대안 개발을 비롯한 통합적이고 지속가능한 노후생활보장체계 구축 필요

[그림 4-16] 노후생활보장정책의 좌표(2011년 기준)



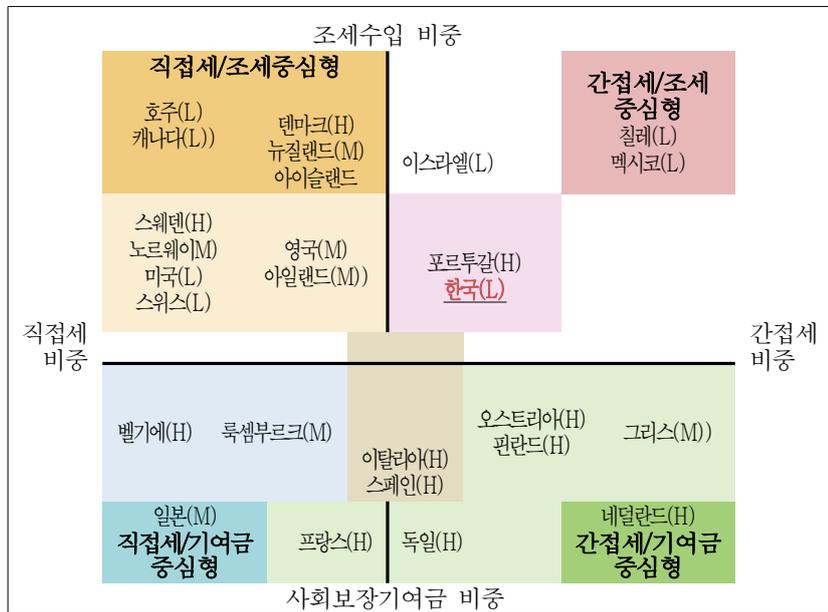
주: (H) 보건의료비중 높음. (h) 보건의료비중 낮음.

□ 조세체계의 좌표

- 한국은 포르투갈 등과 함께 조세수입과 그 중 간접세 비중이 상대적으로 높은 나라로 분류되었으나 칠레, 멕시코와 같이 이들 비중이 극단적으로 높은 편은 아님.
 - 2013년 기준으로 우리나라의 총부담세율(24.3%) 가운데 총사회보험기여금(종업원, 고용주 합계) 5.4%, 개인소득세 4.8%, 법인세 3.7%, 일반소비세 3.5%, 개별소비세 2.4%로 세원 간 편차가 크지 않음.
- 아직은 조세부담과 공공복지지출 수준이 OECD 국가에 비해 상당히 낮은 수준이고, 향후 수요와 욕구 등을 감안할 때 증세가 불가피.
 - 현재의 조세 부담의 좌표를 고려할 때, 증세의 방향은 어느 한쪽으로 치우치지 않는 것이 유리. 법인세 감면 축소와 세율 조정, 소득세율 조정, 비필수재 중심의 소비세 인상, 연금 기여금 등 사회보험료 인상 등의 적절한 배합을 통해 조세저항을 최소화하면서 증세효과를 최대화하는 황금률을 찾아야 함.

- 우리나라는 지금까지 복지의 직접적 제공보다는 면세점을 높이고, 소득공제를 통해 세금을 환급해주는 방식을 선호, 복지재원 마련을 위해서는 면세점을 낮추고 소득공제를 축소하는 것이 불가피하다는 점을 인식하도록 하는 노력도 병행. 많은 적든 간에 능력에 따라 세금을 납부하고, 필요에 따라 돌려받는 것이 복지국가에서 시민 연대의 기본 원리임.
- 국가의 직접적인 경제개발 비용을 최소화하는 등 세출을 재조정할 필요도 있음(공공지출에서 경제개발비가 차지하는 비중 축소 등)

[그림 4-17] 조세체계의 좌표(2013년 기준)



주: (H): 공공복지지출이 GDP의 25% 이상, (M): 20~25%, (L): 25% 이하

□ 사회지출의 좌표

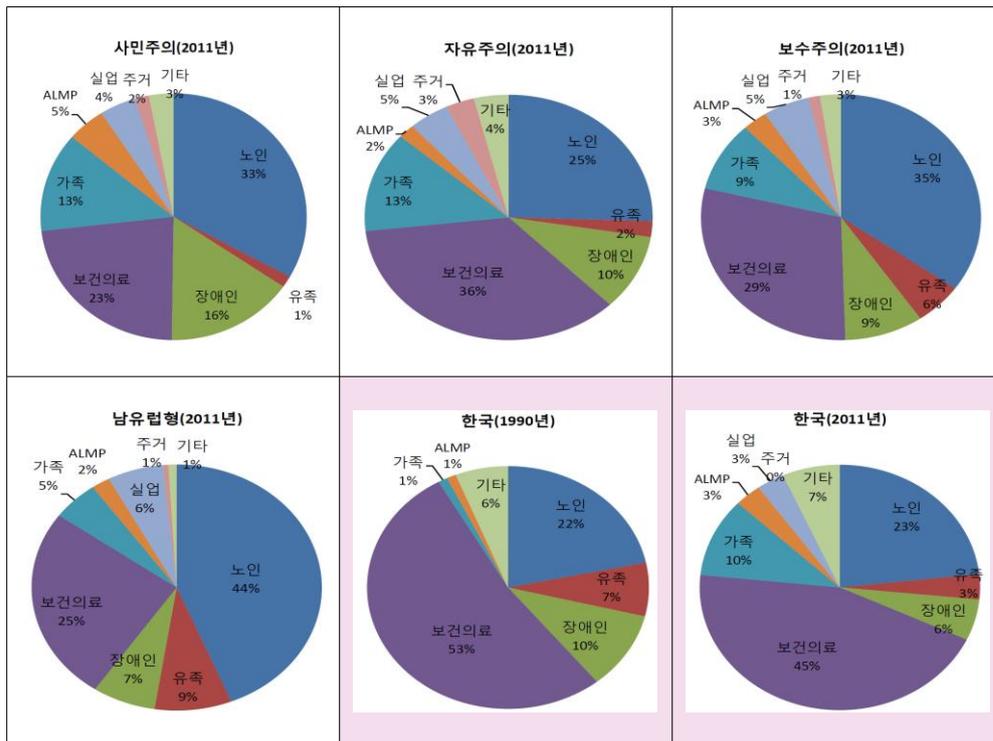
- 한국의 경우 전반적으로는 공공복지지출이 매우 낮고, 상대적으로 보건의료지출 비중이 높지만, 1990년대의 경우 노인지출 비중이 높은 ‘현물-노인중심형’에서, 2011년에는 가족지출의 비중이 상대적으로 높은 ‘현물-가족중심형’에 근접한 유형으로 변화.
- 이는 여전히 공적연금이 미성숙한 상태에서, 보육, 사회서비스 지출이 급격

하계 성장하면서 나타난 현상으로 추정

○ 여전히 우리나라의 공적 사회지출은 GDP 대비 10%를 겨우 넘어서는 정도로 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는 수준이라는 점, 그리고 급격한 인구고령화가 진행되는 가운데 노인빈곤율이 매우 높아 공적연금과 기초연금 등 공적 노후소득보장제도의 강화 필요성에 대한 목소리가 강하게 제기된다는 점 등에서 노인과 현금지출 쪽으로 좌표가 이동될 가능성을 배제할 수 없음.

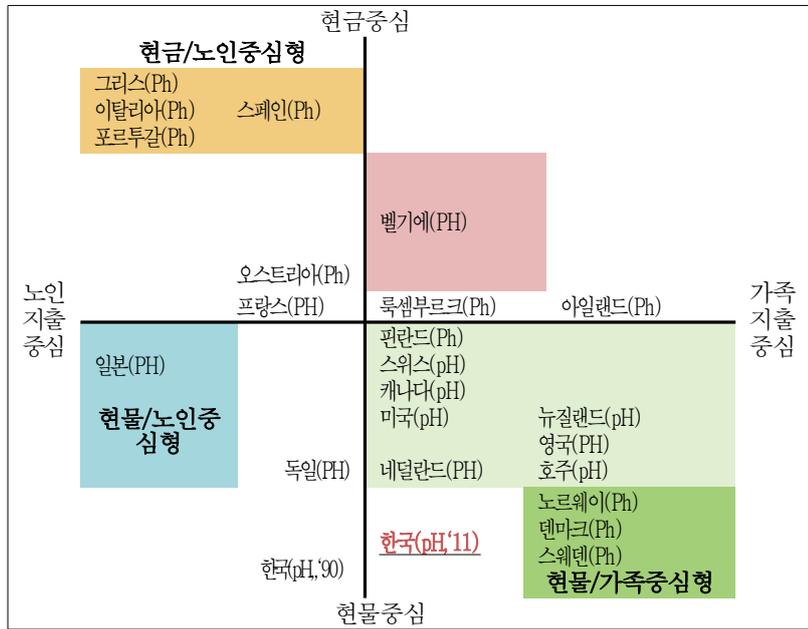
- 다른 한편, 초저출산으로 인해 아동과 가족에 대한 투자와 일-가정양립정책에 대한 정책 수요가 높고, 청년실업 등 청장년의 고용불안정에 대한 사회적 정책적 대응 필요성에 대한 문제도 강하게 제기되고 있으며, 향후 장기요양보호와 같은 사회서비스에 대한 수요도 크게 증가할 것으로 예측되는 등 현재의 가족-현물 중심 좌표가 유지되거나 더 강화될 수도 있음.

[그림 4-18] 복지국가 유형별 복지지출 부문별 지출 수준(GDP 대비 %)



원자료: stats.oecd.org(social Expenditure Statistics: 2016. 8. 16. accessed)

[그림 4-19] 사회지출의 좌표(2011년 내외)

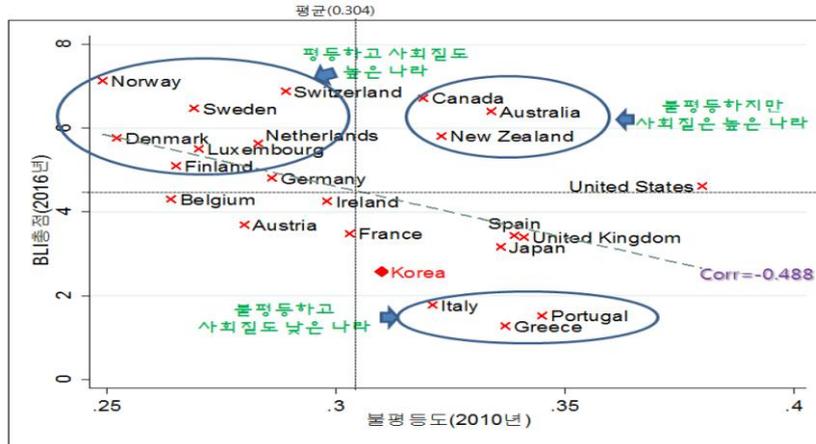


주: (PH): 공공복지지출이 높고, 건강지출비중이 높음. (Ph): 공공복지지출이 높고, 건강지출비중이 낮음. (pH): 공공복지지출이 낮고, 건강지출비중이 높음. (ph): 공공복지지출이 낮고, 건강지출비중이 낮음.

□ 불평등도와 사회질의 좌표

- 위와 같은 복지체제의 결과, 우리나라의 불평등 수준은 평균보다 약간 낮고, 삶의 질 수준 또한 평균을 크게 하회하지만 포르투갈과 그리스 등 남유럽 국가들에 비해서는 상대적으로 높은 수준

[그림 4-20] 불평등도(2010년)와 BLI지수(2016년) 간의 관계



원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 8. 10. accessed).

- 높은 사회적 비용을 들이고도 삶의 질은 낮고 불평등도는 높은 남유럽국가들의 전철을 밟지 않도록 반면교사로 삼아야 함. 선진 복지국가의 성공과 실패로부터 배우되, 우리나라가 처한 사회·경제·문화적 특수성과 새로운 도전들—예를 들면, 4차 산업혁명, 초저출산과 급격한 고령화 등—에 조용할 수 있는 복지체계를 신중하게 설계해 나가야 할 것임.
- 또한 복지국가의 현실적 필요성 뿐 아니라 그 이면의 가치와 철학적 기반에 대해 국민적 인식을 제고할 필요가 있음.

4. 새로운 복지모델을 찾아서..

- 국가 역할의 재정립
- “교육컨텐츠”의 획기적 전환과 사교육 절감대책 수립
- 노동이력(勞動履歷)과 덜 연계된 방식의 사회보장체계 확대
- 초저출산의 해법으로서 청년 일자리 + 주택
- “국민연금+기초노령연금” 패키지를 통한 일차적 노인빈곤 해소

□ 사회서비스의 공공성 강화

□ 전달체계의 효율화

제2절 한국복지국가 전망

□ 패러다임 전환이 없을 경우 미래한국의 복지국가 유형 전망

○ 근본적 혁신이 없는 한 ‘자유주의형+남부유럽형 복지체제’가 될 가능성이 매우 높음(김연명, 2016).

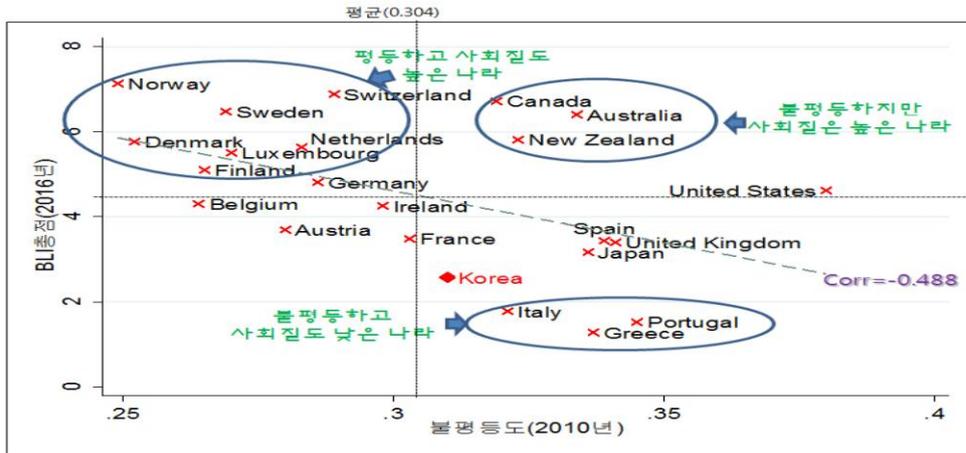
〈표 4-6〉 에스핑-안데르센의 복지국가 유형

| 구분 | 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 | 이태리, 스페인 |

자료: Esping-Andersen(1999)와 Ferrera(2010)에서 재구성. 김연명(2016)에서 인용

- 사회정책에 대한 패러다임 전환이 없는 한 '높은 불평등+낮은 사회 질' 유형의 국가가 될 가능성이 매우 높음(여유진, 2016).

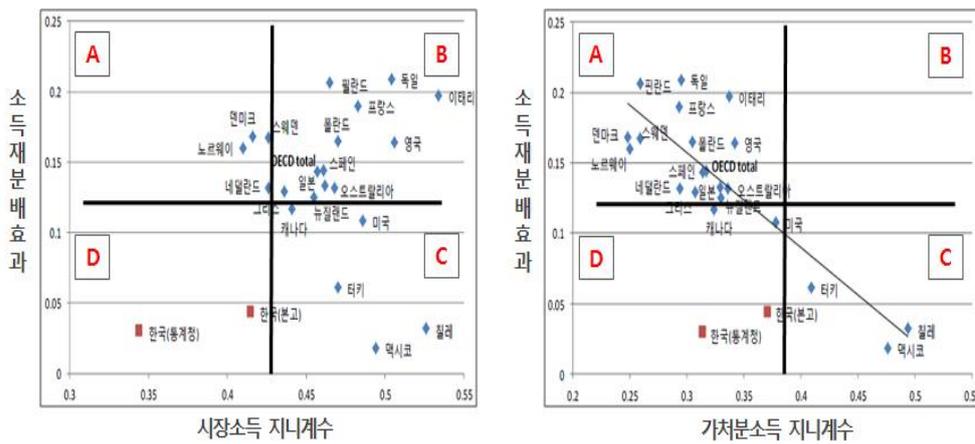
[그림 4-21] 불평등도(2010년)와 Better Life Index(2016년) 간의 관계



자료: 여유진 등. (2016).

- 복지정책에 대한 패러다임 전환이 없는 한 'C형(높은 불평등+낮은 재분배 효과)'이 될 가능성이 매우 높음(김낙연, 2014).

[그림 4-22] 불평등과 재분배 효과로 살펴본 복지국가 유형(2000년대 말)



자료: 김낙연(2014) 한국의 소득분배: 장기추이와 국제비교.

제3절 패러다임 전환의 필요성

- 신자유주의, 이윤주도 성장(Profit-led growth): 뉴 노멀 초래
- 선 선장 후 복지: 사회적 지속가능성 위기 초래
- 복지국가 유형과 전망: 가장 나쁜 유형의 복지국가?
- 복지개혁에서의 3대 목표(사회적 적절성 VS 근로유인 VS 경제적 효율성) 간의 trilemma 존재
- 기타

제 5 장

사회정책 뉴 패러다임

제1절 국정 목표

제2절 사회정책 뉴 패러다임

제3절 3축 모델(복지수준-부담-시스템-으로 전환

제4절 불평등 연계 조세 도입 검토

5

사회정책 뉴 패러다임 <

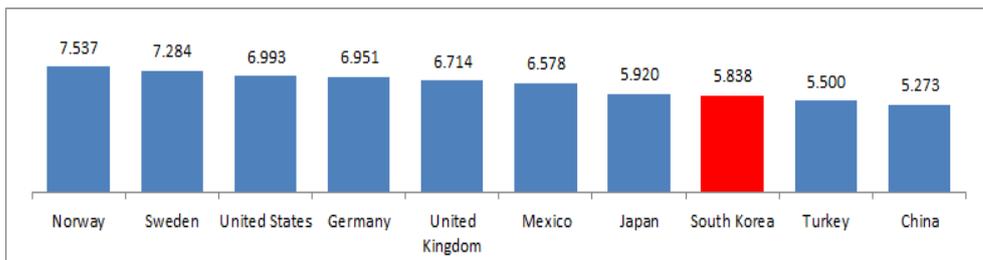


제1절 국정 목표

□ 성장→행복

- 수단과 목적 전치 현상 극복 필요. 우리나라의 경제규모는 세계 11위(IMF World Economic Outlook Database Oct. 2017 edition 원자료), 그러나 삶의 만족도(행복수준)은 조사대상 155개국 중 55위(세계행복보고서 2017)

[그림 5-1] 주요국의 행복 수준(2014~2016년)



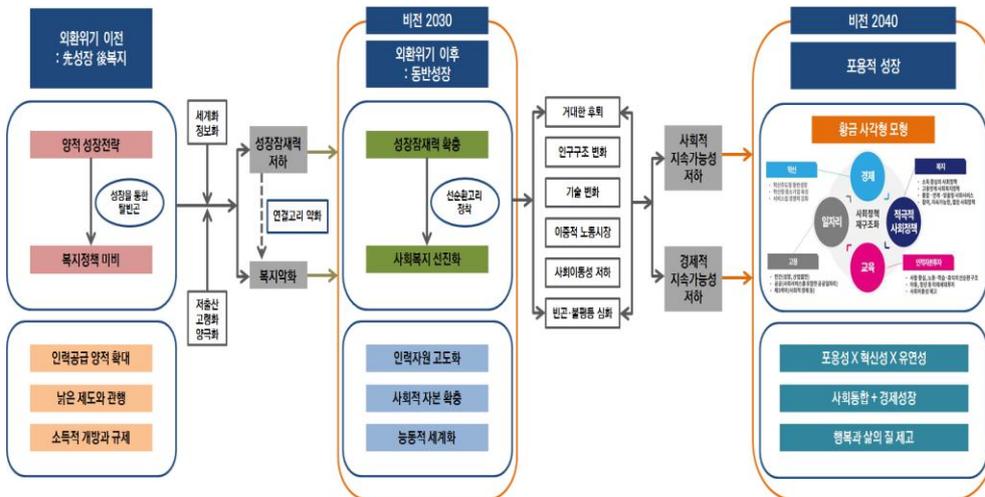
원자료: 세계행복보고서 2017

제2절 사회정책 뉴 패러다임

- 황금 삼각형 모델(Golden Triangle Model) → 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model)
- 외환위기 이전은 성장을 통한 탈빈곤 모델로, 비전 2030에서는 복지와 경제의 선순화 구조 정착이라는 동반성장 모델로 접근
 - 참여정부 말기에는 유연안정성이론, 이행노동시장 이론 등의 영향을 받아 3축(경제-일자리-복지)으로 구성된 황금 삼각형 모델(Golden Triangle Model)을 추구

- 하지만, 기술의 발전(특히, 4차 산업혁명)에 따라 비교적 짧은 기간에 많은 일자리가 감소하고 새로운 일자리 창출되므로 이를 대비하기 위한 교육(재교육)이 매우 중요
- 따라서 경제-일자리-교육-복지 간의 선순환 구조 정착이 긴요. 즉, 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 구축이 매우 중요

[그림 5-2] 사회정책 패러다임 전환



자료: 정부-민간 합동작업단 (2006.8.) 함께 가는 희망민국 VISION 2030, p.35. 수정 및 보완

- 아울러 경제와 복지 간에는 포용적 성장-포용적 복지 간의 선순환 구조 정착 필요

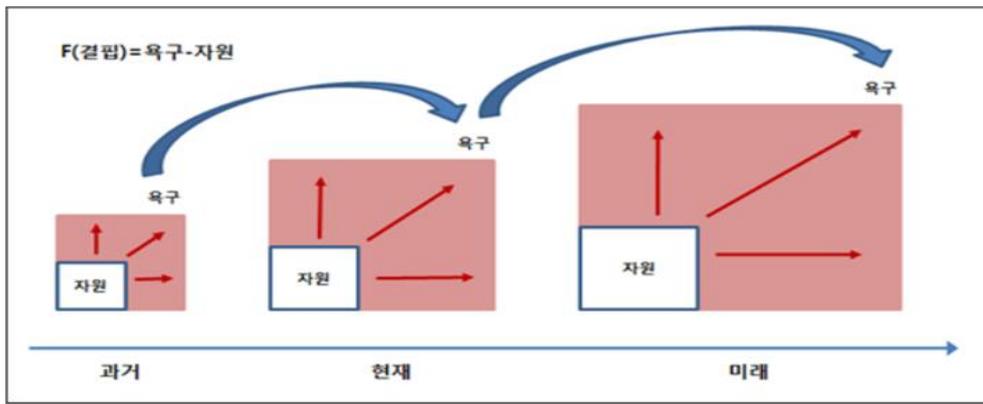
[그림 5-3] 포용적 복지와 포용적 성장 간 선순환 구조



제3절 3축 모델(복지수준-부담-시스템)으로 전환

- 2축 모델(복지수준-부담)→3축 모델(복지수준-부담-시스템)으로 전환
- 욕구가 기하급수적으로 증가하고, 자원이 산술급수적으로 증가하는 역사적 사실을 감안하면, 2축 모델로는 욕구와 자원 간의 결핍을 해결할 수 없음.

[그림 5-4] 욕구와 자원 간의 동태적 변화



- 그러므로 한 사회의 비용을 야기하는 시스템(제도)이 매우 중요
 - 예컨대, GDP 대비 의료비(2013)의 경우 미국 16.4%, 영국 8.5%, 한국 6.9%임.
 - 하지만, 미국이 영국이나 우리나라보다 의료만족도가 높지 않고 평균수명도 길지 않음.
- 따라서 사회경제적인 시스템을 저비용 사회로 개편하여, ‘병이 많고 의사가 많은 사회(고부담-고복지 사회)’ 보다는 ‘병이 적고 적정의사가 있는 사회’ 지향

제4절 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 도입 검토

- 로버트 실러가 제안한 소득불평등이 악화되면 자동적으로 누진성이 높아지고, 완

화되면 누진성이 낮아지는 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 도입 검토

○ 동 제도가 도입될 경우 노동소득분배율이 줄어들거나, 복지 지출이 줄어서 불평등이 심화되면, 법인세 및 근로소득세의 최고세율이 올라가므로 기업가 입장에서선 사전적으로 이를 감안한 노동소득 분배를 할 가능성 높아짐.

□ 사후적으로는 불평등 연계 조세 제도가 도입되어 불평등 확대시 동 재원을 복지에 투자하면, 복지의 거시경제 자동안정화기능(macro economic auto-stabilizer) 이 강화됨.

제 6 장

사회정책 기본방향

제1절 사람 중심 경제 패러다임

제2절 사회혁신 패러다임

제3절 경제적 지속가능성과 사회적 지속가능성의 조화

6

사회정책 기본방향 <



제1절 사람 중심 경제·포용적 성장 패러다임

1. 새로운 경제 패러다임

□ 저성장 양극화를 뉴노멀로 만드는 경제 패러다임을 대체할 새로운 패러다임의 구축

○ 공정하고 포용적인 더불어 성장 패러다임의 구축

○ 사람중심 지속성장 경제 구현

□ 비전

○ (사람 중심 경제) 보다 생산성 있고 풍요로운 삶을 살 수 있는 사람들의 경제를 구축

○ (지속적인 성장 경제) 인적 자본투자와 생산성 향상이 밀반침하는 분배와 성장의 선순환 체계 구축으로 지속적인 성장 경제 구현

□ 사람중심의 지속성장 경제의 네 축: 공정경제+일자리중심경제+소득주도성장+혁신성장

○ (공정경제) 성장의 과실이 경제전반으로 고르게 확산되도록 사회보상체계를 혁신하여 공정경제를 구현

○ (수요 주도 성장) 일자리 창출과 가계소득 증대가 견인하는 수요 주도 성장

○ (공급 주도 성장) 혁신적 기업생태계 조성 및 4차 산업혁명에 대한 선도적 대응이 견인하는 공급 주도 성장

○ 관계부처 합동(2017)으로 집약되어 있으며, 이하에서는 이 보고서의 내용을 중심으로 정리함.

2. 소득주도 성장

□ 소득주도 성장은 포용적 번영을 추구하는 성장 모형

- 소득은 생산자의 입장에서는 비용이기 때문에, 비용인 소득을 절감하여 경쟁력을 강화해야 한다는 '바닥을 향한 경쟁(race to the bottom)'이 이루어져서는 풍요로운 삶을 구현하지 못함.
- 경제성장의 과실이 널리 공유되고, 열심히 일하면 더 운택해질 수 있는 기대를 가질 수 있는 '위를 향한 경쟁(race to the top)'이 이루어져야 모두가 풍요로운 삶을 살 수 있는 포용적 번영이 구현됨.

□ 소득주도 성장은 저성장 양극화가 뉴노멀이 되는 시대에 그것을 극복할 수 있는 성장 모형

- 글로벌 경제위기 이후 국제기구들도 소득주도 성장을 대안으로 수용
 - UNCTAD(2010), ILO(2011), Onaran and Stockhammer(2012)
- 저성장 양극화가 가져올 체제적 위험을 직시한 친기업적 싱크 탱크들도 양극화 해소를 위해 소득주도 성장과 유사한 정책적 처방 등을 권고

□ 소득 증대는 어떻게 성장에 기여하는가?

- 소득 증대⇒ 소비수요 증가⇒ 가동률 증가⇒ 이윤율 증가⇒ 투자와 생산성 증가
 - 이윤율 (π/K) = $\pi/Y * Y/\dot{Y} * \dot{Y}/K$ (=이윤분배율 * 가동률 * 자본당 잠재산출량)
 - π/Y = 이윤분배율, Y/\dot{Y} = 가동률, \dot{Y}/K = 자본당 잠재산출량
 - π : 이윤, Y : 산출량, \dot{Y} : 잠재산출량, K : 자본스톡
 - 근로소득분배율의 증가는 이윤분배율을 낮추지만, 근로소득분배율의 증가로 소비수요가 늘어나 가동률이 커지는데, 가동률 증가의 효과가 이윤분배율 감소의 효과보다 크게 되면, 근로소득분배율의 증가는 이윤율의 증가로

나타날 수 있음.

- 근로소득분배율의 증가가 이윤율의 증가를 가져오는 경우, 투자의 증대와 생산성의 증대도 나타나서 혁신성장으로 연결될 수도 있음.

- 소득주도 성장이 혁신성장으로 연결되기 위해서는 혁신적인 기업생태계의 조성
과 투자를 촉진할 수 있는 환경의 조성이 동반되어야 함.

소득주도 성장의 핵심정책

- 최저임금 인상과 핵심 생계비 경감을 통한 가계의 실질 가처분 소득 증대
- 기초생활보장제도 개선, 생애주기별 맞춤형 소득지원제도 운영, 양질의 일자리 창출 등으로 취약가구의 적정소득 보장
- 인적 자본 투자 확대로 가계소득의 근원적 기반 강화

3. 일자리 중심 경제

□ 일자리는 가계소득의 원천이자, 인적 자본 축적을 통해 소득창출 능력을 증대

- 성장의 과실이 가계에 전달되기 위해서는 일자리의 수뿐만 아니라 질도 중요
- 양질의 일자리를 창출하기 위해서는 노동시장의 관행과 제도의 개선이 필요
- 일자리-분배-성장의 선순환 체계를 복원하는 것이 일자리 중심 경제의 핵심

□ 일자리 중심 경제의 핵심정책

- 고용 친화적 경제 사회 시스템의 구축하기 위해, 일자리 중심의 국정운영 인프라를 구축하고, 예산 세제 등 모든 정책수단을 일자리 중심으로 재설계하고, 공공부문이 모범고용주로서 선도적 역할을 수행
- 일자리의 질을 제고하기 위해, 비정규직이나 하도급 근로자의 처우를 개선
- 적극적 노동시장정책을 강화하여, 노동자의 기능적 유연성과 고용의 안정성을 증진
- 노동존중사회 실현과 일자리 창출을 위한 사회적 대타협 추진

4. 공정 경제

- 공정 경제는 공급 주도 성장을 위한 혁신적 기업생태계를 구축될 수 있는 제도적 환경 마련
 - 사회보상체계를 성과에 기여한 만큼 정당하게 보상받도록 혁신
 - 대기업과 중소기업 간의 불공정 거래, 경쟁 제한으로 이득을 추구하는 지대추구 경제, 총수일가의 사적이익을 위해 활용되는 기업집단의 불법적인 내부거래 등 공정 경쟁을 가로막는 장벽들을 제거
 - 합리적 보상체계 정립은 혁신적인 기업의 투자 및 기술개발 유인을 증대하고, 상생하는 기업생태계 형성에 기여함으로써 장기 경제성장을 견지할 것임..
- 공정 경제가 지향하는 혁신형 기업생태계를 밑받침할 삼중의 기업 간 네트워크
 - 수평적 네트워크
 - 중소기업간 협업으로 규모의 경제 구현
 - 중소기업이 공동 출자하는 협업전문회사 도입
 - 협업기업 중심으로 연구개발, 금융, 판로 등 지원체계 구축
 - 상생형 네트워크
 - 가치사슬에 기여한 만큼 성과 보상하는 동반성장 체계 구현
 - 협력이익배분, 상생협력기금, 성과공유제, 상생결제 등 동반성장 모형의 개발 보급
 - 개방형 네트워크
 - 글로벌 시장 확보 및 경쟁력 자생력 제고
 - 중소 중견 기업의 수출 금융지원 및 중소기업 협상력을 높이도록 전속계약 구조 개선

□ 공정 경제의 핵심정책

- 상생적이고 혁신적인 기업생태계 구축을 위해 대기업과 중소기업 간의 불공정 거래 관행을 근절하는 제도개선 및 엄격한 법집행
- 소비자 권익 보호를 강화하기 위해 담합 근절 및 소비자 피해구제 지원을 강화
- 과도한 경제력 집중을 완화하기 위해 기업 지배구조 개선
- 중소기업과 소상공인의 성장 기반을 강화하기 위해 협력이익배분제, 대기업 유통망 공유 등 동반성장 모형의 개발 보급, 임차인과 소상공인의 영업권 조치 강구

5. 혁신 성장

□ 혁신 성장은 혁신적 기업생태계 조성과 4차 산업혁명에 대한 선도적 대응으로 생산성 향상을 도모하는 공급 주도 성장

- 창조적 파괴를 제약하는 과도한 규제나 관행 등을 개혁
- 일자리 창출의 견인차로서 신산업의 혁신적 중소기업들의 역량 강화를 제도적으로 지원
- 4차 산업혁명에 대해 선도적 대응할 수 있도록 산업정책 및 산업규제를 재편

□ 혁신 성장의 핵심정책

- 혁신적 중소기업들의 성장역량 강화를 위해 협력적인 혁신 생태계 구축
- 4차 산업혁명을 산업 경쟁력 강화와 신산업 육성의 동력으로 활용하기 위한 인프라 구축 및 대응전략 마련
- 선진국들의 보호무역주의와 아시아 경제의 부상에 대응할 통상전략의 수립 및 전략적 해외진출 체계 구축

제2절 사회 혁신 패러다임

1. 공정한 기회, 역량 강화, 사회적 신뢰 형성을 구현하는 교육 개혁

□ 교육은 사회적 신뢰형성과 노동자의 역량강화의 핵심 고리

- 한국은 OECD에 비해 공교육비 투자가 낮고 민간 교육비 부담이 높으며, 계층간 분리를 조장하는 학교체계로 인해, 교육은 기회와 과정의 불평등을 증폭하는 기제로 작용하여, 수저 계급론으로 드러나는바 사회적 위화감을 조성하는 한 요인으로 작용
- 한국형 유연안정성 모델을 구축하기 위해서는 교육이 노동자의 기능적 유연성을 증대시켜 고용안정성을 증대시키는 역할을 수행하여야 하지만, 현행 교육체계는 이 역할을 제대로 수용하지 못하고 있음.
- 교육이 사회적 신뢰형성 및 한국형 유연안정성 모형의 정립을 위해 기여할 수 있도록 전향적인 제도 개편이 필요

□ 교육 개혁의 핵심정책

- 사회적 이동성을 복원하기 위해 교육 희망사다리 프로젝트 추진
- 4차 산업혁명에 대비하기 위한 평생교육 체계 강화

2. 공생과 상생을 지향하는 사회적 대화 체계와 민주적 질서의 정립

□ 촛불 혁명의 의미

- 2016-17년 촛불 혁명은 한국 정치의 주인으로서의 국민의 존재감을 드러낸 혁명
 - 지속적이고 폭넓은 참여로 국민의 의견을 결집하는 새로운 유형의 숙의 민주주의 모형
 - 정치가 민의를 위반할 때, 그것을 규제할 수 있는 새로운 모델이 형성된 것

- 잃어버린 지난 10년에 대한 통렬한 비판이자 새로운 사회 혁신을 촉구하는 국민적 열망을 표출
 - 기성권력과 행정적 타성에 의존하여 유지되었던 불공정한 질서를 해체하고 공정할 질서를 확립할 사회적 동력이 확립
 - 경제적 민주주의를 구현할 국민적 에너지의 확충

□ 정부 위원회의 효율적 활용

- 정부 위원회는 기존의 행정조직의 칸막이를 넘어서 사회적인 문제를 해결할 수 있는 조직체계
- 범부처적으로 해결해야 할 국정 아젠다들 중에서 정부가 집중적이고 총력적으로 추진해야 할 사안들을 엄정하게 선정하여, 프로젝트 중심의 국정 운영을 구현
- 정부 운영에 민의를 반영하는 기구로 운영하기 위해서는 민의를 반영할 수 있는 위원 구성이 필요
- 정부 위원회를 속의 민주주의가 구현될 수 있는 공간으로 활용할 필요가 있음.
- 정부 위원회들과 각부처간의 혁신적 관계의 모색

□ 노사(민)정 대화체계

- 한국형 유연안정성 체계를 구축하기 위한 사회적 협약의 장
- 대기업과 중소기업의 상생체계, 정규직과 비정규직의 수평적 평등성 회복 등을 정착시키기 위해서는 노사 간의 사회적 대타협이 필요
- 한국형 유연안정성 체계 구축을 위해서는 고용 안정성을 위한 적극적 노동시장정책을 수행할 정부의 역할이 중요

3. 사회적 경제의 활성화

- 사회적 경제는 협력성장과 포용성장의 주역

- 사회적 경제 네트워크는 규모의 경제와 협업의 이득을 구현하는 협력성장의 장
- 사회적 경제 생태계는 시장경제 속에서 사회적 가치를 추구하는 경제들이 효율적으로 운영되도록 지원해 주는 포용성장의 장

□ 사회적 경제 활성화의 핵심정책

- 사회적 경제 기본법 등 정부대안 마련, 사회적 경제 정책조정 시행을 위한 추진체계 및 전담조직 구축
- 사회적 경제가 시민경제 및 농어촌 등 지역경제의 새로운 모델로 정착할 수 있도록 생태계 조성 지원
- 사회적 경제기업의 자생력 확보를 위한 초기지원 강화

4. 좋은 사회 경제적 관계를 형성할 정부의 책무성 강화

□ 좋은 사회 경제적 관계 형성으로 사회 패러다임을 변경하는 데에는 정부의 역할이 중요

- 촛불 혁명으로 사회 혁신의 역사적 책무를 위임받은 현 정부는 사회 혁신에 대한 사회적 열망을 동력으로 좋은 사회 경제적 관계 형성이라는 새로운 패러다임을 정착시킬 수 있음.
- 재정 공공 정책금융 등 정책 지원체계를 원점 재검토하여 좋은 사회 경제적 관계 형성을 지지하는 국가 체계를 구축하여야 함.

□ 정부주도 패러다임 전환을 위한 핵심정책

- 저성장 양극화 극복을 위한 재정의 선도적 투자 확대
- 공공성과 사회적 책임을 공공부문 핵심가치로 재정립
- 국민공감 서비스 혁신을 지향하는 열린 행정 구현

제3절 경제적 지속가능성과 사회적 지속가능성의 조화

1. 경제적 사회적 지속가능성을 위협할 수 있는 미래 충격

□ 뉴노멀의 심화와 국제통상환경의 변화

- 2014년 OECD 장기 추계에 의하면, 세계 장기 성장률은 지속적으로 저하되어 저성장 추세 강화
- 선진국에서의 신보호주의의 등장과 중국 인도 동남아시아의 성장에 따른 아시아 산업지도의 변화에 대응할 체계를 구축하는 것이 필요

□ 저출산 고령화의 사회경제적 충격

- 저출산 고령화로 표현되는바 인구의 연령 구성의 변화가 미치는 영향에 대해서는 익히 잘 알려져 있지만, 그에 대한 대응책을 마련하기는 쉽지 않음. 초저출산이 장기적으로 지속되어, 저출산의 골이 깊이 졌고, 고령화는 더욱 빠르게 진전될 것이기 때문에, 사회경제정책을 수립함에 있어 이에 대한 각별한 고려가 필요함.
- 아시아에서의 저출산 고령화의 문제는 일본을 뒤이어 한국, 중국에서 그리고 조만간 동남아시아에서도 진행되어, 2030년대에는 아시아 대부분의 지역이 저출산 고령화의 문제에 직면하게 되어, 2040년에는 아시아 지역 차원에서 저출산 고령화 문제는 더 심각해질 것이며, 현재와는 다른 지역간 인구가동의 패턴도 출현할 것이기 때문에, 이에 대한 대응이 필요.

□ 과학기술적 요인

- 19세기 말에 진행된 과학기술혁명 이래 기술의 발전 속도는 가속화되어 가서, 급속한 기술변화는 변수가 아니라 상수가 되었음.
- 1990년대 이래의 기술혁신은 기업활동의 외주화와 글로벌 공급망 관리 등으로 기업의 분절화가 심화되고 있으며, 다양한 비정형적 고용관계가 형성되고 있는데, 이에 대응할 안정성 체계를 구축하여야 함.

2. 왜 황금삼각형 모델(Golden Triangle of Flexicurity)은 실패했는가?

□ 황금삼각형 모델(Golden Triangle of Flexicurity)이라는 아이디어

○ 노동과 자본이 대타협을 하면 노동과 자본 모두 승자가 될 수 있는 해법을 마련할 수 있음

- 네덜란드에서는 1982년에 노동과 자본의 중앙 조직이 합의한 바세나르 협약(Wassenaar Agreement)이 체결되었고, 1999년에 노동재단(Stichting van de Arbeid)으로 구성된 노동과 자본의 연합체가 합의하여 유연성과 안전성 법(FLEXWET)이 제정되었는데, 이것은 모두 노동과 자본 간의 사회적 대타협의 결과물임.

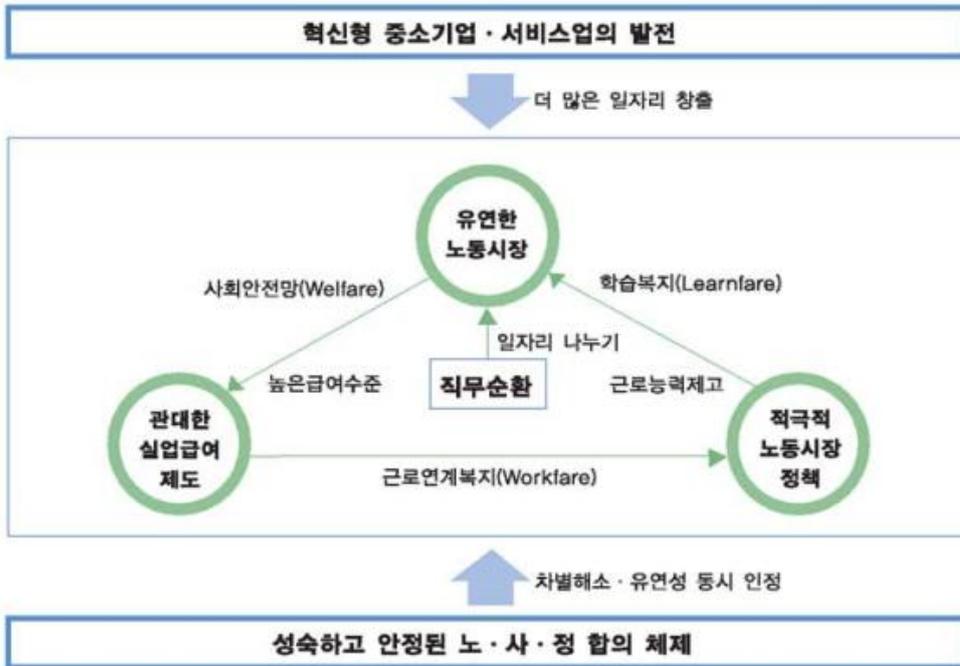
○ 네덜란드의 유연안정성 모델은 유연한 노동시장, 관대한 실업급여제도, 적극적인 노동시장정책을 세 축으로 하여 노동력의 유동화를 촉진하고 경제성장을 도모하는 황금 삼각형 모델이라 함.

- 유연한 노동시장: 고용자가 자의적인 불공정해고를 하지 못하도록 엄격하게 규제하면서, 사업축소나 철수 등 경제적 이유에 의한 정리해고에 대해서는 노사협의로 해결함.

- 관대한 실업보험제도: 사업축소나 철수 등 경제적 이유에 의한 정리해고는 노사협의를 의해서 해결하도록 하고 공적인 개입은 절제하지만, 해고자에 대해서는 관대한 실업보험제도를 마련함.

- 적극적 노동시장정책: 실업 후 다른 직업으로 옮겨갈 수 있도록 직업교육 프로그램이나 재취업지원제도를 충실하게 만들고, 실업자가 단기간에 재취직할 수 있도록 지원함.

[그림 6-2] 사회비전 2030의 노동시장 유연안정성 모형



출처: 대통령자문정책기획위원회(2006: 56)

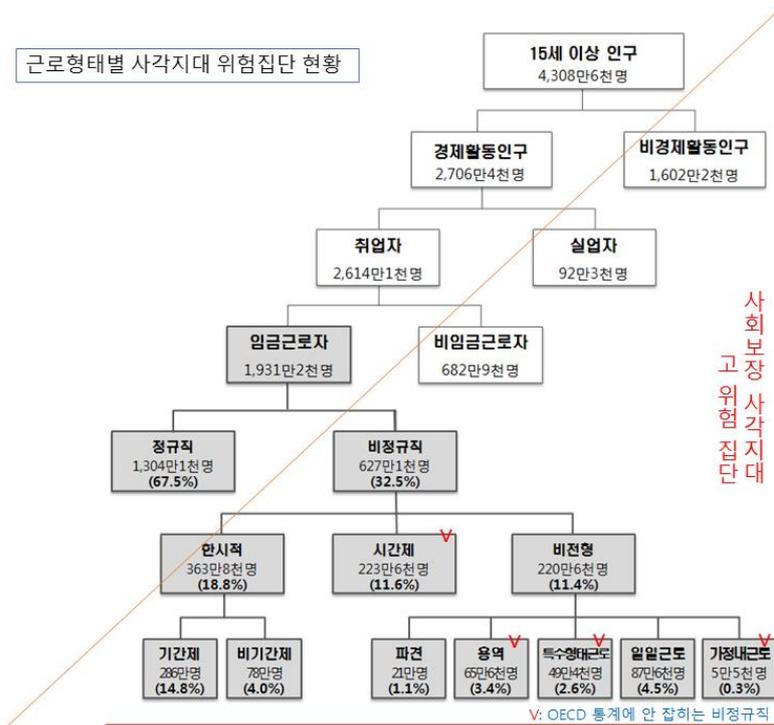
- 사회비전 2030이 제시한 네덜란드형 황금삼각형 모델 정착이 실패한 원인(1): 사회문화적 요인
 - 네덜란드는 최초의 근대경제(first modern economy)로서 혁신적인 기업 및 시장 생태계와 유연한 노동시장이 정착할 수 있는 문화적 기반이 오랜 동안 마련되어 왔지만, 한국에서는 유연한 노동시장이 정착될 수 있는 문화적 기반이 상대적으로 두텁지 못함.
 - 네덜란드에서는 노동과 자본 간의 사회적 대타협을 수행할 수 있는 노동과 자본의 조직화 및 전국적 레벨에서의 타협의 문화가 있지만, 한국에서는 노동조합 조직률이 보여주는바 조직화의 수준이 낮고, 전국적 레벨에서 노사 간의 타협을 수행할 기반이 취약함.
 - 사회비전 2030이 제시한 네덜란드형 황금삼각형 모델 정착이 실패한 원인(2): 유연안정성 모델 설계상의 요인

○ 네덜란드 황금삼각형 모델이 작동하기 위한 조건

- 직접무기고용 즉 정규직이 고용법리의 기본이라는 사회적 합의가 존재
- 유기고용자나 파견노동자들의 권리를 보장하는 법적 구제조치와 이들이 빈곤으로 빠지지 않도록 하는 사회정책상의 안정망이 존재
- 사용자와 노동자간의 수직적인 차원에서의 평등원칙과, 정규직과 비정규직간의 수평적인 차원에서의 평등원칙과 차별금지원칙의 확립

○ 위와 같은 조건을 갖추지 않은 노동시장의 유연화로, 한국은 매우 높은 비정규직의 비율과 정규직과 비정규직의 심대한 격차 등이 핵심적인 문제가 되게 되었음. 그에 따라 현재 사회보장 사각지대의 고위험 집단이 사회적 문제로 되고 있음.

[그림 6-3] 근로형태별 사각지대 위험집단 현황



*비정규직근로자 전체 규모는 비정규직 유형별로 중복되는 경우가 있어 합계가 불일치함
 *()는 임금근로자 대비 비율 (통계청, 2015.8. 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사결과)

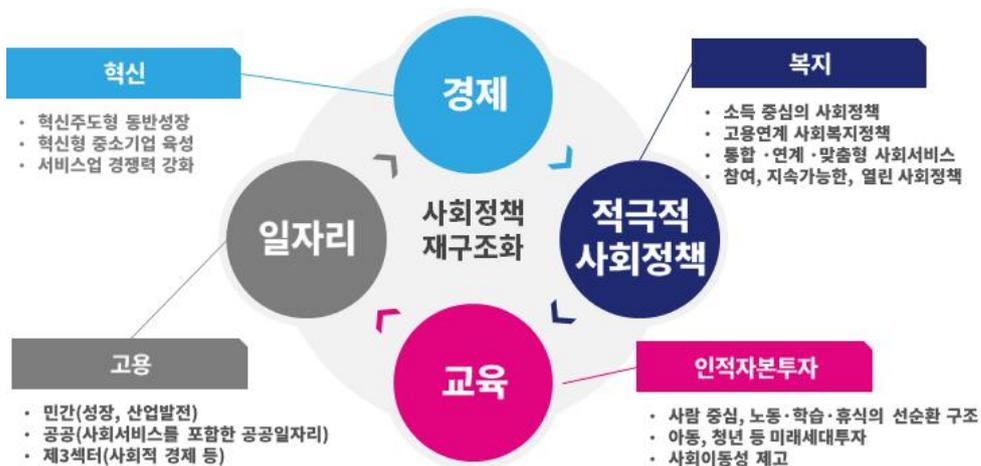
3. 대안으로서의 황금사각형 모델(Golden Quadrangle)

□ 황금사각형 모델의 전체 구도

○ 지켜져야 할 원칙

- 정규직이 기본이고, 비정규직은 예외적으로 허용된다.
- 비정규직에게도 정규직과의 수평적 차원에서의 평등원칙과 차별금지원칙이 확립되어야 한다.
- 노사간의 사회적 타협과 노동자들의 생존보장과 직무능력 향상을 위한 정부의 책무성이 중요하다.

[그림 6-4] 황금사각형 모델



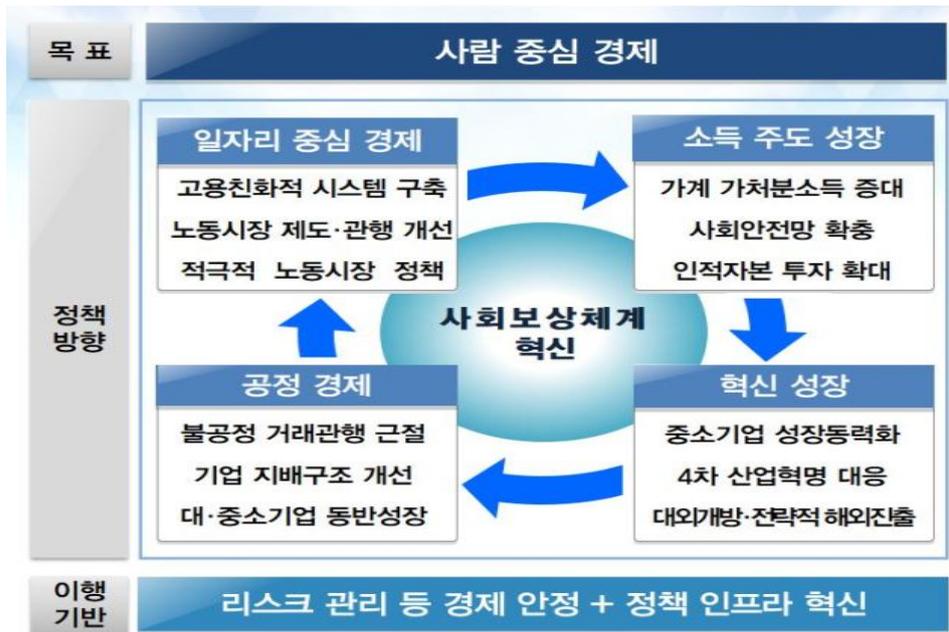
□ 황금사각형 모델 4가지 축 (1): (혁신) 성장

○ 기초

- 성장의 과실이 경제전반으로 고르게 확산되도록 사회보상체계를 혁신하여 공정경제를 구현
- 일자리 창출과 가계소득 증대가 견인하는 수요 주도 성장

- 혁신적 기업생태계 조성과 4차 산업혁명에 대한 선도적 대응이 견인하는 공급 주도 성장

[그림 6-5] 사람 중심 경제 패러다임



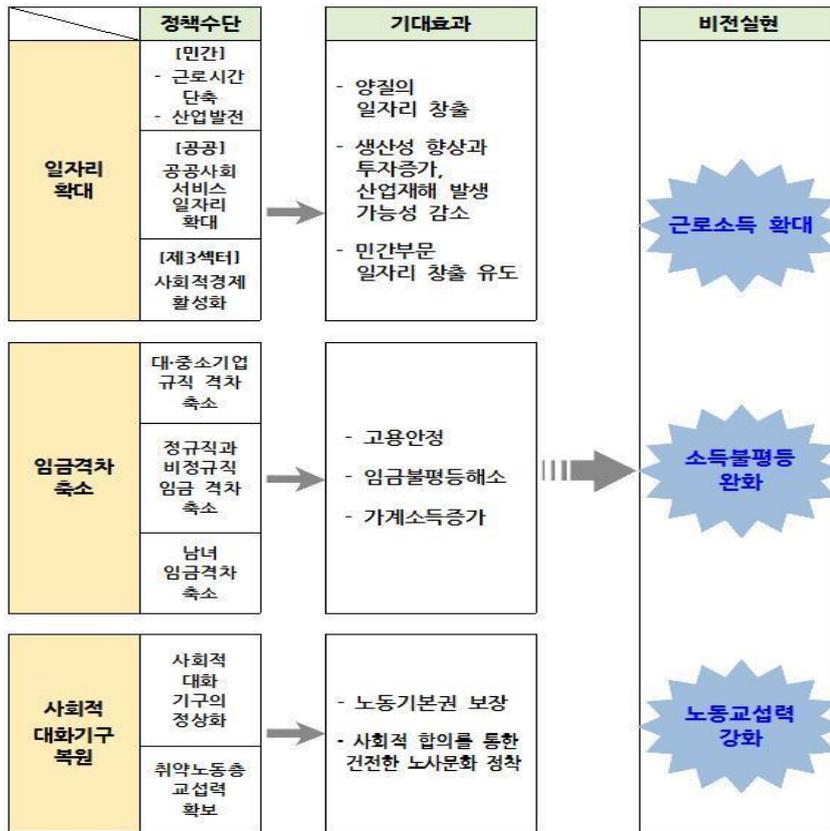
출처: 관계부처합동(2017: 4)

□ 황금사각형 모델 4가지 축 (2): (고용) 일자리

○ 기초

- 일자리 창출을 '국정 최우선 과제'로 설정하여 일자리 확대에 전력
- '민간(시장)'뿐만 아니라 '공공', '사회적 경제' 영역에서도 일자리 창출에 적극 기여
- 노동시간 단축과 정시퇴근 확대를 통해 새로운 일자리 창출
- 기업규모별·고용형태별·성별 임금격차 축소로 소득 불평등 개선
- 사회적 대화기구를 통한 사회적 합의 추진과 취약 노동층의 교섭력 확보를 통한 노사관계 정상화

[그림 6-6] 일자리 창출 개념도



□ 황금사각형 모델 4가지 축 (3): (복지) 적극적 사회정책

○ 기조

- 현재 제도의 틀은 민주정부 10년을 거쳐 형식은 갖추었으나, 광범위한 사각 지대가 발생하고, 보건복지인프라 부족으로 사실상 전 국민이 혜택을 받지 못함
- 새 정부는 '모든 국민'을 위한 사회보장정책을 실행하기 위해 먼저 사각지대를 최소화하고 촘촘한 돌봄 서비스를 제공할 수 있도록 인프라를 강화해야 함
- 충실한 사회보장정책이 노동과 경제를 함께 살리는 한 축이 될 것임

[그림 6-7] 사회보장제도의 구성과 재설계 목표

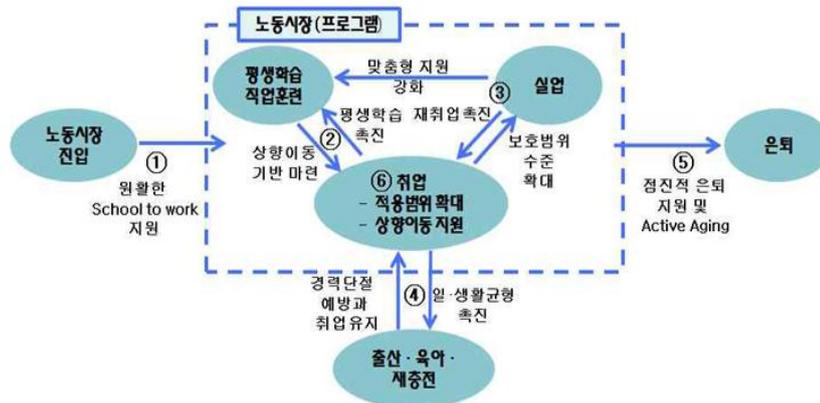
| 가난과 질병, 그리고 절망에서의 탈출: 방어적 사회안전망을 넘어, 적극적·선제적 '재기의 기회를' -from Safety Net to Spring Board | | |
|--|------------------|-------------------------------------|
| 목적 | 소득 | 물품 |
| 구성 | 사회보험 | 사회서비스 |
| | 공공부조 | |
| 재설계 목표 | 사각지대 축소를 통한 소득보장 | 지역통합적 돌봄서비스 제공과 보건복지서비스 확대를 통한 생활보장 |

□ 황금사각형 모델 4가지 축 (4): (인적자본투자) 교육

○ 기초

- 학교 교육이 취업으로 원활히 연결될 수 있도록 교육제도 및 노동시장 진입 제도의 개혁
- 평생학습 직업훈련으로 실업자의 취업을 촉진하고, 취업자의 상향이동 기회를 마련

[그림 6-8] 사람중심, 노동-학습-휴식의 선순환 구조



출처: 황덕순(2016)

제 3 부

보건복지 정책방향

제7장 역대 정부의 복지정책 방향

제8장 보건복지정책 뉴 패러다임: 포용적 복지

제9장 보건복지 영역별 기본방향

제10장 결론

제 7 장

역대 정부의 복지정책 기초

제1절 서론

제2절 어떤 면들을 살필 것인가?

제3절 각 정부의 복지 명칭 및 성과 검토

제4절 촛불 정부의 복지정책 방향 및 명칭 탐색

7

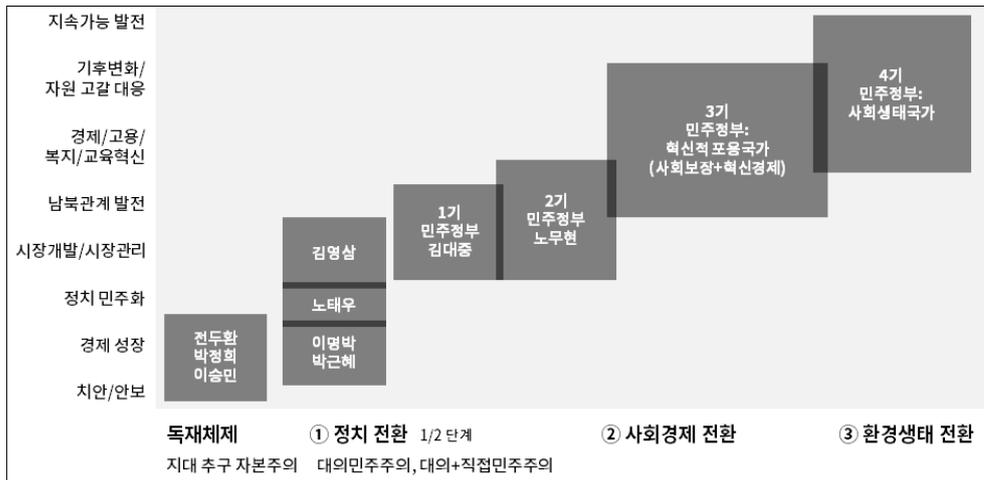
역대 정부의 복지정책 기조

제1절 서론

□ 역대 정부의 체제 이행 경로

- 성경룡 외(2017)의 연구에서는 거시적인 측면에서 독재체제-환경생태 전환이라는 축과 치안/안보-지속가능발전이라는 축으로 역대 정부의 이행경로를 다음과 같이 제시하고 있음.

[그림 7-1] 역대 정부의 체제 이행 경로와 미래의 이행 시나리오



자료: 성경룡 (2017). 새로운 대한민국의 구상, 포용국가: 모두를 위한 국가, 약자를 살리는 세상을 위하여. 21세기 북스, p.50.

□ 촛불 민심으로 성립된 정부의 복지 정책 방향과 명칭을 탐색함

- 새 정부가 여러 방향에서 ‘포용적’ 정책의 기조를 설정하고 있음.
- 이런 기조에 적합한 사회복지 정책의 총괄적 방향을 검토하여야 함.
- 사회복지 정책의 방향을 잘 표현하는 복지 명칭의 탐구가 요구됨

- 이를 위해 이전 정부의 복지 명칭과 정책 결과를 살펴봄
 - 각 정부가 표방한 복지의 명칭의 어의와 배경, 함의 등을 검토함.
 - 실제로 집행한 사회복지들이 사회보장, 복지 효율성, 경제 성장과 가족 안팎 공동체 형성에 얼마나 기여하였는지를 살펴봄
 - 이러한 논의 결과를 바탕으로, 촛불 정부의 복지 정책 방향 및 명칭과 관련된 함의를 제시함

제2절 어떤 면들을 살필 것인가?

1. 복지 명칭 검토 기준

- 명칭의 의의
 - 공자는 정치를 맡기면 무엇부터 하겠느냐는 제자의 질문에 정명(正名, 이름 바로 함)이라고 대답함(論語, 子路). 이름을 중요하게 여김
 - 반면 노자는 이름(名)을 사람의 마음을 사로잡는 통제의 수단으로 봄. 명칭을 부정적으로 여김
 - 명칭의 부작용이 있을 수 있지만, 정책의 방향을 설정하는데 도움을 줄 수 있음
 - 명칭을 잘 잡는 것을 신중하게 할 필요가 있음
 - 이를 위해 기존 정부의 복지 명칭을 검토할 필요가 있음
- 각 정부 복지 명칭의 검토 요점들
 - 명칭의 뜻은 무엇인가?
 - 명칭이 생기게 된 시대 상황과 맥락이 어떠한가?

- 사회복지의 어떤 측면에 중점을 두었는가?
- 사회복지 정책의 결정과 집행 과정(복지과정)에서 국민의 역할 어떻게 설정하였는가?

2. 실제 사회복지 정책의 결과 검토 기준

□ 사회보장에 기여한 정도

○ 사회복지와 사회보장의 관계

- 사회복지란 정부가 국민의 행복을 증진시키는 것임
- 사회보장이란 정부가 모든 국민의 최저생계를 보장하는 것임
- 살아야 행복이 있음. 행복보다는 삶이 더 중요함.
- 따라서 사회복지보다는 사회보장이 더 근본적임. 사회보장은 사회복지의 출발점임
- 특히 중앙 정부는 사회보장을 먼저 챙겨야 함
- 이전 정부들의 사회보장 기여 정도를 점검할 필요가 있음

○ 사회보장 논의 경향

- 현재 우리 사회에서는 사회보장보다는 사회복지를 논의함. 사회보장에 대한 관심은 적음
- 그 결과 복지 남발과 사각지대도 발생함
- 사회복지의 사각지대란 사회보장의 사각지대임

○ 주요 삶의 위기와 사회보장

- 자본주의 사회에서 인간이 요람에서 무덤까지 겪을 수 있는 주요 삶의 위기와 사회보장의 내용은 <표 3-1> 과 같음
- 사회보장 내용은 소득보장의 각종 급여와 수당으로 구성됨. 급여는 월급의 본봉에 해당되는 것으로서 육아급여, 병가급여, 연금 등이며, 수당은 추가로 주는 것으로 아동수당 등이 있음

- 주요 현물보장에는 의료보장, 수발보장, 보육보장, 교육보장, 직업보장(직업소개 직업교육 및 재교육) 등이 있음

〈표 7-1〉 주요 삶의 위기와 사회보장의 내용

| 삶의 위기 | 필요 보장내용 | |
|-----------|---------------|---------------|
| | 소득보장 | 현물보장 |
| 임신 | 임신급여 | 의료 휴식 |
| 출산 | 육아급여(급여는 본봉) | 의료 휴식 |
| 아동 생활비 | 아동수당(수당은 추가금) | 무관 |
| 아동 양육, 교육 | 비해당 | 보육 교육 |
| 질병 아동 발생 | 아동간병급여(휴직 시) | 치료 수발 |
| 장애 아동 발생 | 장애아동수당 | 수발 |
| 주거 확보 | 주거수당 | 임대주택 등 |
| 질병 | 병가급여 | 의료 |
| 장애 | 장애급여 | 수발 |
| 실업 | 실업급여 | 직업소개, 직업(재)교육 |
| 노령 정년 | 연금 | 무관 |

○ 사회보장 기여를 평론하는 주요기준

- 각 정부의 복지 정책이 이런 보장의 필수 영역들을 빠짐없이 챙겼는가? 즉, 보장 내용 포괄성의 점검
- 각 영역에서 위기에 처할 수 있는 국민들을 다 포괄하였는가? 대상자 포괄성 점검
- 각 영역들의 보장 수준이 위기 해소에 적절한가? 보장 수준의 점검

□ 자원 동원과 분배의 효율성의 개선

○ 사회보장은 계와 같음

- 계주는 계돈을 잘 거두어서 탈 사람에게 잘 지급해야 함
- 사회보장은 국민들로부터 자원을 잘 거두어서 위기를 맞은 사람에게 잘 지급해야 함
- 따라서 자원 동원과 분배의 효율성을 개선하는 노력이 필요함

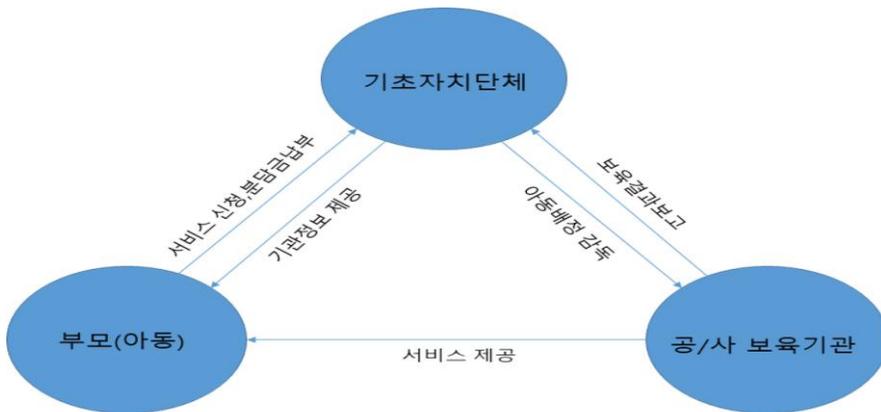
○ 사회보장제도 현황

- 한국에서는 사회보장제도가 실제로 전개되어 왔음
- 그러나 전반적인 설계도를 가지고 제도가 만들어지지 않았음. 설계도 없이 지은 집과 같음
- 자원의 동원과 배분 기관들의 중복과 겹여가 많음
- 뺨질 처방은 문제를 더욱 어렵게 할 가능성도 있음
- 거시적 차원의 자원 동원 및 전달 체계의 점검 필요함

○ 각 정부의 자원 동원 및 전달 체계 개선책 점검 사항

- 사회보장체제의 자원 조달 체계는 얼마나 간편하고 효율적으로 운영하려고 하였는가? 자원 조달의 간결성 추구 노력을 검토하여야 함
- 각 보장 영역별로 확실한 전담부처를 설정하려고 하였는가? 중앙부처 전담제의 추구 정도를 점검해야 함
- 중앙정부는 기획하고 지방정부는 실행하려고 하였는가? 구상과 실행의 분리 노력을 점검해야 함
- 현물보장의 최종 전달체계에서는 지방정부 담당부서, 수혜자(개인 가족), 시설 삼자 간의 비용 및 현물 제공의 관계가 투명하게 이루어지게 하는 제도를 정비하려 하였는가? 현물보장 삼각 투명체계 설정 노력 점검해야 함

[그림 7-2] 지방자치단체, 아동부모, 시설의 3자 관계 사례



□ 경제 기반 조성, 가족 안팎 공동체 강화

○ 경제와 사회복지

- 경제와 복지는 상보적 관계임
- 생산이 없으면, 자원의 동원이 불가능하고 복지도 불가능함
- 사회복지, 특히 사회보장을 통해서 노동력의 재생산 비용을 줄이지 않으면 경제도 어려워짐
- 사회보장으로 생계위기가 보장된다면 노동자들은 임금이 낮아도 보람을 느낄 수 있고, 기업가를 비용을 줄일 수도 있음. 이것이 일자리 창출하는 방법임
- 복지가 생산에 기여하게 하려는 각 정부의 노력을 점검해야 함

○ 가족 안팎 공동체와 사회복지

- 지난 반세기 동안 시장 경제의 급속한 팽창으로 사람들의 관계는 물건과 금전의 거래로 변화됨
- 정적이고 장기적이며 복합적인 관계들이 이해 타산적이고 단기적이며 단편적인 관계로 많이 바뀜
- 이 과정에서 가족도 변함. 가족은 이웃, 친족 공동체로부터 분리되고, 축소되고 해체됨. 1인 가구가 급증함
- 이에 따라 출산 보육 부양의 생태계가 급격하게 파괴됨. 과소(過少)출산(저출산율)과 고령화의 위기가 발생함
- 한편 사회복지 없는 효(孝)는 살인, 효(孝)없는 사회복지(飼育), 이웃과 친족이 없으면 효(孝)는 위태롭고, 사회복지(飼育)는 낭비됨
- 따라서, 각 정부의 사회보장과 복지가 가족 안팎 공동체에 도움을 주는 점을 고려했는가도 점검할 필요가 있음

제3절 각 정부의 복지 명칭 및 성과 검토

1. ‘국민의 정부’의 ‘생산적 복지’

가. ‘생산적 복지’(生産的 福祉, productive welfare)’의 검토

□ 명칭의 뜻

- 영국에서 ‘일하는 복지(welfare to work)’라는 개념의 영향을 받음
- ‘일하는 복지’는 1980년 전후 신자유주의 물결에 따라 확대된 복지를 줄이려는 의도에서 만들어진 개념임
- 복지 대신에 일을 선택하게 하려는 의도를 반영한 개념. 그런 점에서 생산적 복지라고 할 수 있음
- 그러나 국민 정부의 ‘생산적 복지’는 오히려 복지를 늘리려는 의도에서 나온
- 그때까지 한국에서는 사회복지가 아주 미미하였고, 복지는 소비적이거나 낭비적이라는 생각이 많은 상태에서 사회복지도 생산적일 수 있음을 표방함

□ 명칭의 시대적 맥락

- 사회보장 제도가 잘 정착되지 않은 상황에서 금융위기를 겪게 되면서 많은 사람들이 궁지로 몰렸음
- 위기에 처한 사람들을 구제하는 것이 당면 과제였음

□ 사회복지의 생산적 측면을 강조하였음

- 복지를 줄이려는 신자유주의가 국내외에서 득세하는 상황에서 사회복지가 생산적임을 강조함
- 복지를 노동과 연결시킨다는 의지를 담음

□ 국민의 복지 결정 집행 과정(복지과정)의 역할

- '생산적 복지'는 국민을 복지의 대상으로만 설정함
- 사회복지를 늘리기 위해서 국민의 합의, 기여를 고려하지 않음
- '생산적 복지'는 복지를 생산과 연계시키고 있기 때문에 인기에 영합하여 퍼주는 것이라는 비판에 대한 방어력 있는 편임

나. 실제 복지 정책의 결과 검토

□ 국민의 정부가 사회보장에 기여한 점

- 김대중 정부(1998~2002)에서 사회보장제도가 발전됨
 - 1999년 3월 도시지역 자영업자에게 국민연금이 확대됨
 - 2000년 7월부터 고용보험이 전 사업으로 확대됨
 - 2000년부터 국민기초생활보장제도를 시행함
 - 공적부조제도의 획기적 개선이 이루어짐(경로연금, 장애인복지 확대 등)
 - 1998년 가정폭력방지법을 제정함
 - 1999년부터 농어촌지역 저소득층자녀 무상보육 사업 등이 시행됨
- 무엇보다도 국민기초생활보장제도 도입의 의미가 큼
 - 이전의 생활보호제도는 시혜적인 내용을 담고 있었음
 - 국민기초생활보장제도는 권리로서 복지라는 의미를 가짐
 - 사회보장을 처음으로 천명한 제도로 평가됨
- 사회보험제도의 범위가 확대되었음
 - 1999년 3월 도시지역 자영업자에게 국민연금확대는 노령소득보장의 대상자 포괄성을 늘리는 것으로 사회보장의 발전에 기여함
 - 2000년 7월부터 고용보험이 전 사업장으로 확대, 이 또한 사회보장의 대상자 포괄성을 확장하는 조치임
- 그러나 사회보장을 출발시켰을 뿐임

- 삶의 위기에 대응하는 소득보장 정책을 출발시킴. 그러나 소득보장의 수준, 개별 제도들의 대상자의 포괄성, 사회보장의 내용의 포괄성이 낮음. 의료급여나 육아급여 신설 확대 등의 노력이 부족함
- 현물보장의 수준, 대상자 포괄성, 내용 포괄성이 낮음. 특히 노인 수발, 아동양육의 현물보장은 제도로 출발조차 하지 못함

□ 실제 정책의 자원 동원 및 분배 효율성 개선정도

○ 의료보험제도의 통합

- 1998년10월과 2000년7월에 걸쳐 조합주의 의료보험체계를 통합하여 단일 국민건강보험체계를 구성함
- 이것이 자원동원과 전달체계를 통일하여 비용과 관리 효율성 높임
- 건강보험의 보장성 수준을 전국적 차원에서 끌어올림
- 건강보험료 부담의 형평성을 획기적으로 높임

○ 그러나 사회보장의 장기적이거나 종합적인 제도개선은 미약

- 사회보장에 필요한 제원 동원 방식이 복잡함에도 불구하고 이에 대한 노력이 부족함
- 예컨대 스웨덴은 모든 사회보장의 재원을 국세청과 지방정부에서 세금 형식으로 거둬들임. 별도의 어떠한 재원 공출제도가 없음
- 전달체계의 효율성 개선에도 관심을 두지 않았음
- 보장영역의 전담부처를 정하려는 시도가 없었음. 사회복지를 하지 않은 곳도 없고, 책임지고 하는 곳도 드물다는 문제를 예견하지 못함
- 중앙정부는 기획하고 지방정부는 실행한다는 원칙도 구상하지 않음
- 현물보장의 최종인 전달체계의 투명성을 고려하지 않았음. 예컨대 장애인 수용시설에 보조금을 지급하는 것이 정부의 역할임. 이렇게 되면 사회복지의 주체는 시설이 되고, 보조금의 지급 과정에서 장애인은 배제되어 인권침해 등이 발생할 가능성 커짐

- 문제가 생기면 시설 종사자들의 부덕성만 규탄하다가 고요해 짐. 최종 전달 체계에 대한 성찰은 하지 않음

□ 실제 정책의 경제 및 공동체 강화 기여 정도

○ 복지를 생산과 연결시키려고 노력함

- <표 7-2> 에서 보는 바와 같이 생산적 복지에서는 노동을 복지의 수단으로 여기는 경향이 있음
- 사회보장을 통하여 노동력 재생산 비용을 떨어뜨리는 노력이 부족함

○ 가족 관련 정책은 미미함

- 출산율이 떨어지고, 고령화의 문제가 증대하고 있음에도 불구하고, 가족 관련 정책은 거의 없음
- 특히 노동시장의 유연화 정책으로 젊은 층의 소득이 불안해지기 시작하였음에도 젊은 층의 등지 마련 지원책과 육아지원책이 미미함

<표 7-2> 생산적 복지제도의 내용

| 정책영역 | 핵심정책내용 |
|-------------------|---|
| 국민기본생활을 보장하는 복지 | - 국민기초생활보장제도 - 사회보험제도의 내실화 - 사회복지서비스의 확대 |
| 생산과정의 참여를 통한 복지 | - 일자리창출과 인간개발을 통한 고용안정 - 근로복지기반 확충을 통한 근로생활의 질 향상 - 노동참여 복지증진과 산업 민주주의의 실현 |
| 취약계층의 자활을 지원하는 복지 | - 사회적 연대에 바탕을 둔 취약계층 보호 - 제3섹터형 자활사업의 확산 - 지역사회 중심의 민관협력 강화 |
| 삶의 질 향상을 위한 기반 조성 | - 기회균등과 평생교육을 지향하는 열린교육 - 평생건강관리 체계의 기반구축 - 문화와 여가생활의 향상 - 건강하고 쾌적한 환경조성 |

출처: 대통령비서실 삶의 질 향상 기획단(1999년)

2. 참여 정부의 ‘참여복지’

가. ‘참여복지(參與福祉, participatory welfare)’의 검토

□ 명칭의 뜻

- ‘참여복지’는 국민이 보건복지 정책의 계획 수립, 집행, 평가의 전 과정에 적극 참여함을 의미
- 특히, 그동안 적절한 분배에서 배제되어온 사람들도 참여시킨다는 취지를 담고 있음. 참여복지는 ‘사회적 연대’에 기반을 둔 복지로서 취약계층의 참여를 늘리는 것을 의도함
- ‘국가중심의 복지체계에서 국가, 기업, 종교, NGO, 개인이 다 함께 참여하는 복지체계’도 강조함. 분배의 참여만이 아니라 복지 책임에도 민간참여를 확대하고자 함. 그러나 이 참여는 자선(慈善)의 참여일 뿐임

□ ‘참여복지’가 나온 시대적 맥락

- 1997년 말 시작된 외환위기로 배태된 사회문제들이 극복되지 않은 채로 남아 있었음
- 노동시장 유연화로 인한 고용의 불안정성 증대, 사회적 불평등의 심화, 가족 안팎 공동체 약화 등의 문제에 직면했음
- 노령화와 소(少)출산(저低출산율)의 문제가 심각할 것으로 예측되었음.
- 이런 문제의 대응 방안의 일환으로 ‘참여복지’ 탄생함

□ 사회보장(복지)의 확대에 중점을 둠

- 참여복지는 복지를 생산(노동)과 연계시키기보다는 복지 그 자체의 중요성을 강조하였다고 할 수 있음
- 국민의 참여를 통한 사회보장(보편적 복지)의 확대에 주안점을 둠

□ 복지 결정 집행 과정(복지과정)의 국민의 역할 설정

- 복지과정의 참여를 강조함으로써, 국민을 사회복지 주체의 일부로 파악함. 국민을 복지의 대상으로만 본 생산적 복지와는 차이가 남
- 그러나 적극적 주체는 정부이고 국민은 정부의 복지에 끼어드는 사람으로 이해함. 소극적 주체로 파악
- 국민이 계원(契員)이라는 개념은 아직 미진함. 사회복지에 국민의 합의와 적극적 자원 부담을 이끌어내려는 노력이 담겨 있지 않음
- 사회보장의 대상 확대와 보장 수준의 상향이라는 의미를 암묵적으로 담고 있어서, 참여복지가 인기에 영합하다(포퓰리즘)의 비판을 이겨낼 능력이 크지 않음

나. 실제 복지정책의 결과 검토

□ 사회보장 발전기여도

- 소출산(저출산율) 고령화 정책의 계획 수립 및 추진
 - 2005년 '저출산고령화사회기본법'을 제정하고 소출산 종합대책인 '새로마지플랜2010'16)을 수립
 - 공보육과 육아지원을 강화함
 - 2008년 1월부터 임신부터 출산까지 필수의료서비스를 건강보험에서 무상 지원토록 함
- 고령화 정책 시행
 - 노인장기요양보험제도 도입
 - 기초노령연금제 도입
- 국민기초생활보장제도 및 건강보험, 고용 산재보험 개선
 - 부양의무자 기준 완화하고 최저생계비를 인상함

- 긴급복지지원제도를 도입함, 차상위계층에 대한 의료보장 추진함
- 장애 수당의 확대
- 건강보험 암 질환 급여 확대 등 의료의 보장성 강화함
- 고용보험과 산재보험의 사회안전망 역할을 제고하려고 노력함

○ 최초의 사회보공 개념의 도입

- 장애인활동지원제도는 1급 장애인 모두에게 수발을 제공하는 제도임
- 대상자를 1급으로 한정하고, 수발의 자기부담금을 소득에 따라 차등지우는 것 등의 한계가 분명함
- 그러나 국민으로서 장애 1급이라는 필요(needs)만 확인되면 수발을 제공하는 것은 사회보공(社會普供, 스웨덴 방식)의 원리를 영성하게나마 최초로 적용한 것임

○ 참여정부가 사회보장의 확대에 노력한 것은 확실함. 이것은 복지재정의 지출액이 2000년 35조원에서 2005년 45조원으로 증가하였다는 것이 보여줌

○ 사회보장의 차원에서 보면 많은 진전을 보임

- 노인장기요양보험과 장애인활동 지원제도의 도입으로 사회보장의 내용 포괄성도 높임
- 사회보험의 개선 등으로 대상자 포괄성도 늘리고, 사회보장의 수준도 높임.
- 그러나 '생산적 복지'를 이어 받아 몇 발 더 나갔을 뿐임
- 소득보장의 내용 포괄성의 측면에서 보면, 병가급여와 같은 것들은 생각하지도 못함. 소득보장과 현물보장의 대상자 포괄성, 소득보장의 수준이 사회보장의 목표를 실현하기에는 많이 부족함

□ 실제 정책의 자원 동원 및 분배 효율성 개선정도

○ 사회보험의 운영 건실화 추구

- 지속가능한 국민연금제도를 구축하려고 노력함
- 건강보험재정의 보장성 강화와 재정의 건실한 운영을 추구함

○ 복지전달체계의 부분적 개편 및 내실화

- 2006년 4대 보험 징수를 일원화함
- 사회보장의 재원 동원 방안이 매우 복잡한 상황에서 징수 방안을 간소화를 시도했다는데 의의가 있음
- 그러나 사회보장의 전반적 징수 체계를 장기적으로 개선할 구상에서 이루어진 것은 아님. 모든 사회보장 재원은 국세청과 기존 행정체제로 거두는 것을 장기적으로 실행해간다는 정책 구상이 부족함
- 징수 통합과정에서 기존 종사자들의 신분보장과 같은 대책을 세우지 못한 상태에서 조급하게 이루어짐. 통합효과가 장기적으로 서서히 나타나게 하는 정책 구상이 미비함

○ 사회보장의 전달체계에 대한 성찰

- 전달체계가 매우 복잡하고 비효율적임에도 불구하고 이에 대한 성찰이 거의 없음. 사회보장의 설계도를 만들 생각은 하지 않음.
- 각 영역별 부처 전담제를 추진하지 않음. 예컨대 서민들의 연료비를 지원하는 에너지 복지재단을 2006년에 설립함. 기초생활보장제도와 중첩될 수밖에 없음. 근로복지공단의 산재업무 등이 중요함에도 불구하고, 어린이집이나 병원운영과 같은 일까지 하는 것을 문제로 여기지 않음

○ 책임과 권한의 통일원칙, 정부는 기획하고 지방정부는 실행하는 구상 실행 분리 원칙이 통용되지 않는 현실을 적시하지 못함

- 예컨대, 장애인 활동지원제도의 관리를 완전하게 지방정부로 넘기지 못함. 이용권의 최종관리를 중앙정부에서 함
- 현장과 멀리 떨어져서 관리하려면 장애 다양성을 고려할 수 없기 때문에 등급제와 이용권 제도와 같은 간편하고 추상화된 원칙을 만들 수밖에 없음
- 등급제 폐지 요구가 거세지만 요구를 받아들인다 하더라도 중앙정부가 지급을 책임지면 이름만 바꾼 등급제가 생길 수밖에 없음
- 수발 등의 전달과정을 시설과 개인 사이의 거래로만 이해하고 그 과정에서

중앙 정부가 감독하는 것이 구조적으로 어렵다는 점을 성찰하지 않음.

- 예컨대 신설한 장애인 활동 지원제도에서 이용자와 시설 사이의 부정 거래 발생 가능성도 낮지 않음
- 이용자가 지방정부 담당자에게 신청하고 담당자가 시설과 계약하는 절차의 중요성을 간과함. 이런 절차에서는 삼자의 견제가 가능하므로 장애인의 인권 침해와 부정 거래도 줄일 수 있음

○ 시설 중심의 지원이 많은 상황에서 파생된 문제들을 개인 중심 지원으로 바꾸려는 노력을 하지 못함

□ 실제 정책의 경제 및 공동체 강화 기여 정도

○ 생산과 복지의 선순환 구조를 구축하고자 함

- 소출산과 고령화 등을 경제성장 노력의 미래 위협요인으로 파악하고 이에 대비하고 노력함
- 그러나 노동력의 재생비용을 사회복지가 줄여줄 수 있다는 생각까지는 하지 못함
- 젊은 층의 주거 불안과 보육·교육부담, 실업과 노후의 미래 불안 등을 사회보장의 확충을 통해서 경감하여야 노사 갈등을 줄이고, 급속한 생산기술의 변화 환경에 적합한 노동시장의 유연화도 순조롭게 진행될 수 있다는 생각까지는 하지 못함
- 가족의 양육 부담을 경감하려고 노력함
- 아동 보육 지원을 늘리려고 노력함
- 노인부양을 사회화하려고 노력함
- 그러나 부양의 사회화가 오히려 가족의 해체를 조장할 수 있다는 위험을 간과함
- 시설의 확충에만 급급하여 시설과 가족의 협력이 필요하다는 생각을 미치지 못함
- 시설을 마을 안으로 끌어들이는 정책이 필요하였음. 물론 이것을 집값 하락

을 우려하는 주민들의 반대에 직면할 수도 있지만, 대상을 자기 동네 주민으로 한정하고 시설을 소규모 하는 것과 같은 보완책이 요구됨

○ 공동체 강화를 위해 노력함

- 참여복지는 시민사회, 가족, 개인 등 가족구조와 강한 공동체의식 및 사회적 가치 합의를 만들고자 함
- 국가만을 사회복지 공급 주체로 강조하기보다는, 가족, 지역사회, 자원조직 등 다양한 공급주체들의 참여를 유도하고자 함(복지주체의 “다원주의” 주장)
- 그러나, 국가의 역할과 가족 안팎 공동체의 역할이 무엇인가에 대한 사유와 구체적 노력이 부족함

3. MB정부의 ‘능동적 복지’

가. ‘능동적 복지’의 의미

□ 명칭의 말뜻

○ 능동적 복지는 ‘능동적으로 복지하다’는 의미임

○ ‘능동적으로 복지하다’의 주어는 국가인 것처럼 보임

- 실제로 MB정부는 능동적 복지를, ‘수혜자들이 기다리지 않도록 적극적으로 찾아가서 서비스를 제공하며, 모든 복지 시스템에 윈-스톱 복지전달체계를 구축해, 태아에서 노후까지 맞춤형 복지를 제공 한다’는 뜻으로 규정함

○ 그러나, ‘능동적으로 복지하다’의 주어는 국가만이 아니라 개인이기도 함

- 능동적 복지를 ‘국민의 사회적 위험 예방과 해결을 위해 국가책임을 강화하여 국민 기본생활을 보장하고, 개인과 사회가 함께 재기자립의 기회를 확장하여 안정이고 행복한 삶을 가능하게 하는 복지’로 정의함
- 수사(修辭)로는 정부가 엄청난 복지를 완벽하게 시행하겠다는 것으로 보임

- 그러나, 사회적 위험 예방과 자립기회 확대는 개인의 시장 적응력 확대를 의미함
- 사회복지의 시장 참여할 수 없는 사람들을 지원하는 것이므로, 능동적 복지는 국가의 수동적인 비복지이며, 개인의 능동적인 시장 참여를 의미하기도 함
- 한편, 능동적 복지는 정부가 경제 성장을 ‘예방적 복지’라는 이름을 걸고 능동적으로 추구한다는 의미이기도 함
 - 경제성장으로 양질의 일자리 창출, 실업 감소, 빈곤감소, 사회복지 예산 절감, 세수의 증가하는 효과가 나타날 것이라고 판단함
 - 이것이 ‘시혜적이고 사후적인 복지투자를 벗어나 예방적으로 소외계층의 출현을 막겠다’는 내용임
 - 경제정책을 사회복지로 오인하는 것임
- 능동적 복지가 나온 시대적 맥락
 - 금융위기의 여파로 악화된 민생 위기는 참여정부의 노력에도 불구하고 해결되지 않았음
 - 한국의 경제는 1960년 이후 급성장하였으나, 1990년 중반 이후 성장이 둔화되기 시작하였음. 이것은 기존의 성장방식이 한계에 도달하였음을 의미함.
 - 그러나 초고속 성장의 혜택을 누려온 국민들은 경제 성장을 기대하였음. 이런 기대를 이용하여 이명박 정부가 탄생함
 - 토건업 중심의 개발정책을 추진하면서, 사회복지를 뒤로 미루고자 함
 - 그러나 소출산(저출산율), 고령화, 빈곤의 문제가 심각한 상황을 고려하지 않을 수 없었음. 그 필요성을 무시할 수 없는 상황에서 ‘능동적 복지’라는 수사(修辭)를 국정 목표로 제시함
- 사회보장(복지)의 경제 기여 중점
 - ‘능동적 복지’란 정부가 시장 기능을 활용해 서민생활의 안정을 지원하고, 사

회안전망을 구축하겠다는 의미임

- 정부가 재정을 통해 복지정책을 추진하기보다는, '경제 성장'을 통해 일자리를 증가시켜 복지정책에 대한 수요 자체를 줄이겠다는 의도가 '능동적 복지'라는 수사로 귀결됨
- 따라서 '능동적 복지'는 복지 자체라기보다는 경제 성장을 강조한 것으로 보임.
- 사회복지의 증진이 아니라 사회복지의 회피를 복지의 이름으로 위장하였음. 이것은 4대강 개발의 환경파괴를 환경보호로 치장한 것과 같음

□ 복지과정의 국민의 역할 설정

- 국민이 복지의 대상이 아님
 - '능동적 복지'는 사회복지에 중점을 둔 것이라기보다는 경제 성장과 개인들 시장 적응력의 확대에 중점을 둔 것임
 - 그러므로 '능동적 복지'를 국민을 복지 대상으로 본 것이 아니라 시장적응의 주체로 봄
 - 여기서 국민은 복지의 대상도 아닐 뿐만 아니라 복지의 주체는 더욱 아님. 엄밀히 말하자면, '능동적 복지'는 복지의 차원을 벗어난 것이므로 복지의 대상과 주체의 논의가 무의미함
- '능동적 복지'가 국민을 사회복지의 대상으로도 삼지 않으므로 인기에 영합한다는 비판을 받을 가능성은 매우 낮음

나. 실제 복지정책의 결과

□ 실제 정책의 사회보장 발전기여도

- 사회보장 관련 정책들
 - '능동적 복지'에서 사회보장과 관련된 정책으로는, 임신에서 취학 전까지 의료서비스 지원, 노인 장기요양보험제도 적용 확대, 국민기초생활보장제

도 부양의무자 기준 완화, 장애인 활동지원제도 확대, 신혼부부 보금자리 주택 공급 등이 있음

- 이 중 사회보장에 유의미한 것은 ‘임신에서 취학 전까지 의료서비스 지원, 노인 장기요양보험제도 적용 확대, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화’ 등임

○ 사회보장의 내용 및 대상자 포괄성, 사회보장의 수준의 면에서 기여한 정도는 미미함

- 노인 장기요양보험제도 적용 확대가 가장 의미 있는 정책이었음
- 그러나, 이것도 이전 정부에서 시작된 정책을 소극적으로 받아 수행한 것임

□ 실제 정책의 자원 동원 및 분배 효율성 개선정도

○ 사회보장의 비용을 줄이기 위한 노력을 보임

- 국민연금과 기초노령연금의 통합 및 재구조화, ‘지속가능한 의료보장체제 구축’을 위한 건강보험 재정 안정화 노력 등이 대표적임
- 그러나 사회보장을 늘리면서 재정 안정을 도모하기 보다는 재정 안정 자체가 목적인
- 사회보장을 약화시키거나 정체를 시키기도 함

○ 사회보장의 전체적 자원 동원과 배분의 효율성에 대한 관심 없음.

- 복지재원 동원 체제의 단순화를 추진하지 않음
- 각 분야별 부처 전담제와 중앙·지방 정부 역할 분담 고려하지 않음
- 예컨대, 보육지원이 보건복지부, 여성가족부, 노동부, 교육부 등에서 이루어지고, 중앙정부가 지방정부에서 할 일인 보육비 지급업무(아이사랑카드)를 맡는 것을 문제로 여기지 않음
- 각종 부정 수급자를 색출하는 정책을 펼치기도 함. 이것이 복지 전달체계의 효율성을 높이는 조치인 것처럼 보임
- 그러나 부정수급자가 발생구조 검토하지 않음. 부정수급자가 많은 이유는

공공부조방식의 다양한 복지제도들이 어지럽게 얽혀 있기 때문임

- 부정수급자뿐만 아니라 아동 및 장애인 관련 각종 시설 등의 보조금 부정수급이 문제가 되었으나, 시설보조금을 줄이고 개인별 수급을 늘리는 방향 고려하지 않음
- 보조금지급 형식에서는 시설이 복지의 주체이고 정부는 보조자에 불과 함. 6.25 이후 생겨난 자선 단체를 국가가 보조한다는 개념을 벗어나지 못함. 따라서 시설별 지원제도가 지배적인 한 시설은 치외법권을 가진 셈이 됨
- 장애인 시설의 인권문제가 영화(도가니)로 만들어질 정도로 들어났으나, 그 책임을 시설 종사자들의 도덕성 문제로 돌리고, 시설 중심지원 제도의 개선을 시도하지 않음

○ 사회보장 제도 신설이 임시처방처럼 이루어짐

- 삶의 위기에 대응하는 소득보장과 현물보장을 제대로 수행하기 위한 종합적인 설계를 토대로 정책이 이루어지지 않음
- 보육시설 미이용 아동지원(양육수당), 농어촌 재가 노인복지시설 설치, 여성폭력 취약 계층에 대한 보호대책 마련, 저소득층 자녀지원을 위한 드림스타트 사업 등이 단편적 생각에서 이루어진 대표적 사례임
- 그 결과 사회보장의 전달체계가 더욱 복잡해짐. 설계도가 없이 지은 집을 임시처방으로 증축하는 모양새임

□ 실제 정책의 경제 및 공동체 강화 기여 정도

○ 사회복지가 경제에 기여를 고려하지 않음

- 경제 정책을 복지 정책으로 혼동하는 경향이 있음
- 농업인 소득·경영 안정 시스템 구축, 금융소외자 신용회복 지원, 지분형 분양주택제도 도입, 재래시장 활성화와 영세상인 보호, 주택공급확대 및 부동산 시장 안정과 같은 정책을 복지정책에 포함시킴. 이것들은 사회복지와 관련이 깊은 것이긴 하나 사회복지 정책의 줄기는 아님
- '능동적 복지' 정책의 관심은 경제가 복지에 어떻게 기여할 것인가 임

- 사회복지가 경제에 기여하는 것은 관심의 대상이 아님

○ 공동체 강화에 기여한 정도

- 양성평등 수준 향상 노력, 보육시설 미이용 아동지원(양육수당), 농어촌 재가 노인복지시설 설치, 여성폭력 취약 계층에 대한 보호대책 마련, 저소득층 자녀지원을 위한 드림스타트 사업, 금융소외자 신용회복 지원 등 가족을 지원하는 정책이 있음
- 소출산 고령화가 심각함에도 불구하고 가족의 부담을 줄여주는 정책은 부족함

4. 박근혜정부의 ‘맞춤형 복지’

가. ‘맞춤형 복지’ 의 의미

□ 복지 명칭의 뜻 검토

- 맞춤형 복지란 개개인의 필요(needs, 주관적 바람인 욕구가 아니라 객관적인 결핍)에 맞춘 복지 공급을 의미함
 - 생애주기별로 가장 필요한 보육, 교육, 문화, 주거, 의료 등을 ‘선별과 보편의 이분법을 탈피하여’ 꼭 필요한 사람에게 필요한 것을 필요한 만큼 지급한다는 의미임
 - 선별과 보편의 차원을 탈피한다고 밝히고 있으나, 실제로는 선별복지를 표현한 말임. ‘맞춘다’는 말 속에 선별한다는 의미가 포함되어 있기 때문임
- ‘맞춤형 복지’는 동어반복(tautology)
 - 제대로 된 복지는 맞춤형이 아닌 것이 없음. 소득 및 자산 조사와 필요 조사에 따라 지급하는 공공부조든, 기여금 납부와 필요를 확인하여 지급하는 사회보험이든, 국민(시민)의 자격과 필요만을 확인하여 보편적으로 공급하는 사회보공(社會普供, 스웨덴 방식)이든 모두 맞춤형임
 - 심지어 국민(시민) 자격만 확인하여 지급하는 사회지본(社會支本, 기본소득

방식)도 최종으로는 꼭 필요한 사람에게 꼭 필요한 것을 보장하기 위한 것
이므로 '맞춤형'이라 할 수 있음

- 사회복지란 말 속에 이미 맞춤이 들어가 있으므로 맞춤형 복지는 '아름다운 미인'과 같음

□ 명칭이 생기게 된 시대 상황과 맥락 검토

○ 복지수요의 증가

- 소출산 고령화 문제가 심각해 짐
- 빈부격차가 커지면서 위기에 처한 사람들이 늘어남. 경제문제로 자살하는 사람도 증가함
- 국민들의 사회복지 요구가 증가함. 선거 공약에서도 복지가 쟁점이 됨

○ 복지 제도의 미비와 재원의 부족

- 이명박 정부가 복지제도의 정비에는 소홀하였음
- 이명박 정부의 건설사업과 해외자원 개발 사업 등으로 국가 빚이 급증한 상태였음

○ 복지전달체계의 혼선

- 한국의 사회보장제도는 설계도가 없이 추진된 결과, 중복 수혜도 많고, 사각지대도 많았음
- 일선 사회복지공무원의 업무도 가중되어 자살도 빈번하였음
- 이에 따라 이명박 정부 시절부터 사례관리와 맞춤형 복지라는 용어가 사용되기 시작하였음

○ 비용이 적게 드는 복지의 필요성 증가

- 국민들의 복지요구를 받아들이지 않을 수 없고, 재원 동원도 어려우며, 전달체계 효율성이 낮음
- 이런 상황에서 꼭 필요한 사람에게 꼭 필요한 복지수혜를 준다는 '맞춤형 복지'는 절묘한 표현임

□ 사회복지의 어떤 측면에 중점을 두었는가?

○ 사회보장의 전달체계 개선을 강조

- 사회보장은 꼭 필요한 사람에게 반드시 최저생계에 필요한 것만을 지급하는 것임
- 맞춤형은 사회보장의 전달체계의 효율성을 증대시키자는 의미임

○ 그러나 전달체계 자체의 개선을 의도하지 않음

- 맞춤형 복지는 사례관리와 같은 의미임
- 앞에서 말했던 것처럼 제대로 된 사회보장은 그 자체가 사례관리를 의미함
- 맞춤형 복지는 사례관리를 말할 수밖에 없는 상황과 구조의 개선 의미를 포함하지는 않음

□ 맞춤형 복지과정의 국민 역할

○ 국민의 역할을 매우 소극적으로 이해함

- 국민이 복지 수혜를 받는 대상일 뿐임
- 복지의 기여하는 사람이라는 함의가 약함
- 복지의 결정과 집행에 동의를 구할 대상이 아님

○ 맞춤형 복지의 대상 규정

- 꼭 필요한 사람으로 한정하는 것이므로 복지 대상을 협소하게 규정함
- 대상도 협소할 뿐만 아니라 복지의 양과 질도 제한한다는 의미를 담고 있으므로 인기주의에 영합한다는 비판을 받을 가능성이 작음

나. 실제 복지정책의 결과

□ ‘맞춤형 복지’의 사회보장 발전 기여도

○ 사회보장의 발전에 기여한 주요 정책들

- 3~5세 아동 보육을 사회보공방식을 지원함(누리과정). 소득수준에 관계없이 보육 및 교육비 지원(월20만 원)함
- 일하는 부부의 보육부담 경감을 위해 시간연장형 보육교사 확충함
- 보육서비스의 질 제고를 위해 보육교사 근무개선 환경비(월5만원) 지급하고, 공공형 어린이집 확대함
- 기초수급자 선정기준을 완화함
- 장애인 활동지원제도 대상자를 확대(5→5.5만명)
- 이 중에서 가장 의미 있는 정책은 아동보육을 사회보공방식으로 지원하는 것임. 이것의 실행과정에서 지방정부와 재정부담의 분쟁을 야기하기도 했지만, 이것이 사회보장의 발전에 크게 기여한 제도임에는 틀림이 없음
- 모든 노인에게 일정액을 지급하는 기초노령연금도입을 시도한 것도 사회보공의 방식의 확대 노력으로 평가할 만함. 다만 이것이 재산 등에 따라 차등 지급하는 공공부조 방식으로 전환된 것은 아쉬움
- 아동보육의 분야를 빼고는 사회보장에 기여가 미미함
 - 사회보장의 내용포괄성 증대는 없었음
 - 대상자 포괄성은 약간 증가함
 - 사회보장의 수준도 약간 증가하였음

□ 자원 동원 및 분배 효율성 개선정도

- 사각지대 발굴과 지역별 맞춤형 복지 제공 노력
 - 이를 위해 지자체 사회복지 전담공무원 확충함
 - 이것은 자원의 배분 효율성을 높이는 것으로 이해할 수 있음
 - 그러나 전달체계의 개선은 하지 않음
- 설계도가 없이 새로운 제도를 신설하여 전달체계가 더 복잡해짐
 - 예컨대 기초연금을 사회보공 방식으로 지급하겠다고 공약했다가 공공부조로 바꿈

- 또 하나의 공공부조가 생기면서 기초생활보장제도와 부딪치고 연금과도 뒤엎히는 문제 만들어냄. 이것은 부엌 바로 옆에 화장을 달아낸 것과 같음
- 제도의 복잡성을 증가시키는 사회복지의 계속 확대는 결국 나라를 망하게 하는 길일 수도 있음

○ 중앙부처 전담제를 고려하지 않음

- ‘누리과정’을 유치원과 어린이집의 소관부처를 그래도 둔 채 진행함.
- 여성가족부나 노동부 등의 보육 업무도 그대로 둠

○ 중앙과 지방의 역할 배분도 고려하지 않음

- 누리과정을 운영하면서 ‘아이사랑카드’제는 그대로 유지함.
- 보육현장에서 정부담당자가 시설과 아동부모의 거래에 개입하지 못함
- 아동부모의 불만이 있어도 소호처가 멀고, 시설과 부모간의 뒷거래가 있어도 잘 드러나지 않음
- 아동학대와 부정수급 등의 문제 노출 시, 처벌 등의 미봉책만 제시함
- 이런 문제는 장기요양보험제도에서도 동일하게 하게 나타남

○ 시설별 지원의 문제를 고려하지 않음

- 시설별 지원은 공무원과 시설 간의 거래가 이용자에게 노출되지 않음
- 예컨대, 보육지원을 아동별 보육비 지원으로 간소화하기 보다는 교사에게 근무개선 환경비(월5만원)를 지급하는 것과 같은 제도를 신설함
- 공공어린이집만을 확충하려 할 뿐, 공공어린이집과 민간어린이집의 시설 지원의 차별을 해소하려 하지 않음
- 시설 차별은 결국 이용자 차별이기도 함
- 이런 제도가 여러 영역들의 인가시설과 비인가시설의 차별로 이어짐. UN 등의 국제기구 조사관들에게 비인가시설이 무엇인가를 이해시키기가 매우 어렵다고 함

□ 경제 및 공동체 강화 기여 정도

- 사회복지가 경제에 기여하는 정책은 거의 없음
- 보육보장정책을 개선하여 가족 공동체 강화에 기여함

제4절 복지정책 방향 및 명칭 탐색

1. 복지정책의 방향 탐색

가. 이전 정부의 복지 정책의 평가 결과

□ 국민의 정부 복지 정책의 결과 검토

- 국민기초생활보장제도 도입, 사회보험제도의 개선으로 사회보장을 출발시켰다고 볼 수 있음. 그러나 사회보장의 목표에서 보면 미미함
- 의료보험제도의 통합과 같은 사회보장의 전달체계 개선노력을 한 것은 분명함. 그러나 사회보장제도의 장기적 개선 계획이 없음. 설계도를 세우지 않고 사회보장제도를 도입, 개선하려고만 함
- 복지를 생산에 기여하게 한다는 개념을 가졌으나 노동력의 재생산 비용의 사회복지로 줄여가야 한다는 생각까지는 하지 못함
- 사회복지가 가족 안팎 공동체 강화 유지에 기여하는 정책은 고려하지 않음

□ 참여정부의 복지정책의 결과 검토

- 사회보장의 발전에 기여도가 큼
 - 소출산(저출산율) 고령화 정책의 계획수립 및 추진, 최초의 사회보공제도인 장애인활동지원제도 도입 등과 같은 정책으로 사회보장의 발전에 기여함
 - 사회복지재정 지출확대가 이를 잘 보여줌
 - 모든 생계 위기를 보장한다는 차원에서 보면 부족한 점이 많음

- 사회보험의 징수 통합 노력이 보임. 그러나 자원 동원 및 분배에 관한 장기적·종합적 구상이 없음. 사회보장의 설계도를 세우려하지 않음
 - 생산과 복지의 선순환 구조를 구축하고자 함. 성과는 크지 않음.
 - 부양의 사회화를 추진하였으나, 시설의 확충에만 급급하여 시설과 가족 안팎 공동체의 협력이 필요하다는 생각을 미처 하지 못함
- 이명박 정부 복지정책의 결과 검토
- 사회보장에 기여한 정도는 미미함
 - 사회보장을 늘리면서 재정 안정을 도모하기 보다는 재정 안정 자체가 목적이 임. 사회보장을 약화시키거나 정체시키기도 함
 - 자원동원과 분배의 장기적 구상에는 관심이 없음
 - 경제정책을 복지정책으로 혼동하는 경향이 있음
 - 소출산 고령화가 심각함에도 불구하고 가족의 부담을 줄여주는 정책은 부족함
- 박근혜 정부의 복지정책 결과 검토
- 3~5세 아동보육을 사회보공방식의 방식으로 지원한 것(누리과정)은 사회보장에 의미가 큼. 이 분야를 빼고는 사회보장에 기여가 미미함
 - 얽히고설킨 소득보장 및 현물보장의 전달체계 개선 노력 거의 하지 않음.
 - 사회복지가 경제에 기여하는 정책은 거의 하지 않음
 - 보육보장정책을 개선하여 가족 공동체 강화에 기여함
- 촛불 정부의 복지 정책의 방향
- 한국 사회가 직면 생계위기의 모든 면에 대응할 장기적 정책의 구상과 실행을 점검할 필요가 있음. 사회보장의 내용 포괄성을 점점해야 함. 예컨대 병가급여 제도의 도입도 연구해야 함. 대상자 포괄성을 늘리고 보장의 수준도 높여야 함
 - 사회보장을 위한 재원 조달 방식과 배분의 효율적 방식을 종합적으로 검토하

여 우리 실정에 맞는 설계도를 만드는 것이 필요함

- 재원의 조달 방식도 간편하여야 함. 국세청과 지방자치단체가 자원동원을 전담하는 방식으로 나아가야 함
- 소득보장은 기초생활보장제도나 고용보험제도 등을 제외하고 한 기관으로 통합하여 운영하는 방향으로 나아가야 함
- 중앙 정부는 구상하고 지방정부는 실행하여야 함
- 지방정부 담당자, 각종 현물보장 수급자, 시설의 관계에서 돈의 흐름과 현물의 흐름을 투명하게 만들어야 함
- 특히 시설보조금을 줄이고 개인별 지원을 늘려야 함. 시설차별을 철폐하여야 함
- 제도의 개선 과정에서 기존 종사자의 희생이 있어서는 안 됨. 개선의 효과가 장기적으로 나타나도록 변화를 추진되어야 함

○ 사회보장이 노동력의 재생산 비용을 줄여서 조금 낮은 임금으로도 생활할 수 있도록 하여야 함. 이것이 노동자도 기업도 살고, 일자리도 늘리는 길임

○ 사회복지와 안팎 공동체의 상호 협력을 늘리는 방향으로 사회보장이 설계되어야 함

□ 촛불정부의 복지 명칭 탐색

○ 명칭 설정의 기초

- 사회보장을 발전시키고, 자원동원과 전달체계를 개선하며, 생산에 기여하고 가족 안팎 공동체를 강화하려면 이에 걸 맞는 명칭을 정하는 것도 중요함
- 사회보장은 계(契)와 같으므로 구성과 집행과정에 국민의 동의와 참여를 이끌어내야 함. 이렇게 해야 필요한 재원을 '계원'의 합의로 공출할 수 있고, 지나친 보장요구도 조정할 수 있음
- 따라서 명칭의 정하는 과정에서 국민을 사회복지의 적극적 주체로 상정하는 것이 가장 중요함

○ 이전 정부들의 복지 명칭 검토 결과

- ‘생산적 복지’는 사회보장 기여 의미를 담고 있지 않음. 국민을 대상으로만 이해함. 국민과 합의 및 국민의 기여를 간과. 인기주의 비판은 약화시킬 수는 있음
- ‘참여복지’는 사회보장 기여의 의미를 어느 정도 담고 있음. 국민을 소극적 주체로 이해함. 국민과 합의 및 국민 기여 의지를 담고 있었지만 적극적이지는 않음. 인기주의 비판을 이겨낼 힘은 약한 편임.
- ‘능동적 복지’는 사회보장의 의미를 담고 있지 않음. 국민을 복지의 대상이 아니라 생산의 대상으로 이해함. 국민과 합의 및 국민 기여의 의미를 포함하지 않음
- ‘맞춤형 복지’는 사회보장의 의지를 담고 있지 않음. 국민을 복지의 대상으로만 이해함. 국민과 합의 및 국민기여의 뜻을 담고 있지 않음. 인기주의라는 비판을 받을 가능성이 약함

〈표 7-3〉 이전 정부들의 복지 명칭의 비교

| 복지명 | 사회보장 기여의미 | 국민관 | 국민과 합의의지 | 국민기여 의미 | 인기주의 비판내성 |
|-----|-----------|-------|----------|---------|-----------|
| 생산적 | 적음 | 복지 대상 | 약함 | 약함 | 약함 |
| 참여 | 중간 | 소극 주체 | 중간 | 중간 | 중간 |
| 능동적 | 적음 | 생산 주체 | 약함 | 약함 | 약함 |
| 맞춤형 | 적음 | 복지 대상 | 약함 | 약함 | 약함 |

□ 새 명칭의 탐색

- 문재인 정부의 국정 운영 계획에는 ‘포용적’과 ‘더불어’라는 좋은 용어가 등장함
- 이 말을 이용하여 ‘촛불’ 정부의 복지 이름을 ‘포용적 복지’나 ‘더불어 복지(국민복지)’로 하는 것을 생각할 수 있음
- ‘포용적 복지’는 사회보장에 기여한다는 의미를 많이 포함하고 있다는 점에서 훌륭함. 그러나 국민을 복지의 대상으로 이해함. 국민과 합의하려는 의지가 약

해 보이며, 국민이 사회보장에 기여해야 한다는 의도도 담고 있지 않음. 뿐만 아니라 인기주의(포퓰리즘)라는 비판을 이겨낼 힘도 약함(〈표 3-4〉)

- 더불어 복지나 여민 복지는 사회보장에 기여한다는 의도 담고 있음. 국민을 사회복지의 주체로 이해함. 국민과 합의 및 국민의 기여를 강조하는 것이기도 함. 인기에 영합한다는 비판을 감당할 힘도 적지는 않음. 고전(孟子의 與民偕樂)에 의거하고 집권당의 당명에도 부합함(〈표 3-4〉)

〈표 7-4〉 포용적 복지와 여민 복지의 비교

| 복지명 | 사회보장 기여의미 | 국민관 | 국민과 합의의지 | 국민기여 의미 | 인기주의 비판내성 |
|-----|-----------|-------|----------|---------|-----------|
| 포용적 | 많음 | 복지 대상 | 약함 | 약함 | 강함 |
| 여민 | 많음 | 적극 주체 | 강함 | 높음 | 약함 |

제 8 장

보건복지 뉴 패러다임: 포용적 복지

제1절 왜 포용적 복지인가?

제2절 포용적 복지의 철학적 함의

제3절 포용적 복지 추진전략

8

보건복지 뉴 패러다임: 포용적 복지 <

제1절 왜 포용적 복지인가?

1. 사회비전 2030의 사회경제정책 철학 및 패러다임

□ 사회비전 2030의 사회경제정책 철학

○ 사회비전 2030이 제시한 새로운 사회경제정책의 원리 (대통령자문정책기획위원회, 2006: 14)

- 사회정책의 최종적인 목표는 국민들의 삶의 질을 높이는 것이다.
- 사회정책은 사회분야의 노력만으로 그 목표를 이룰 수 없다.
- 사회정책과 경제정책은 동전의 양면이다.
- 사회정책은 경제성장을 촉진한다.

□ 사회비전 2030 사회경제정책 원리의 특징

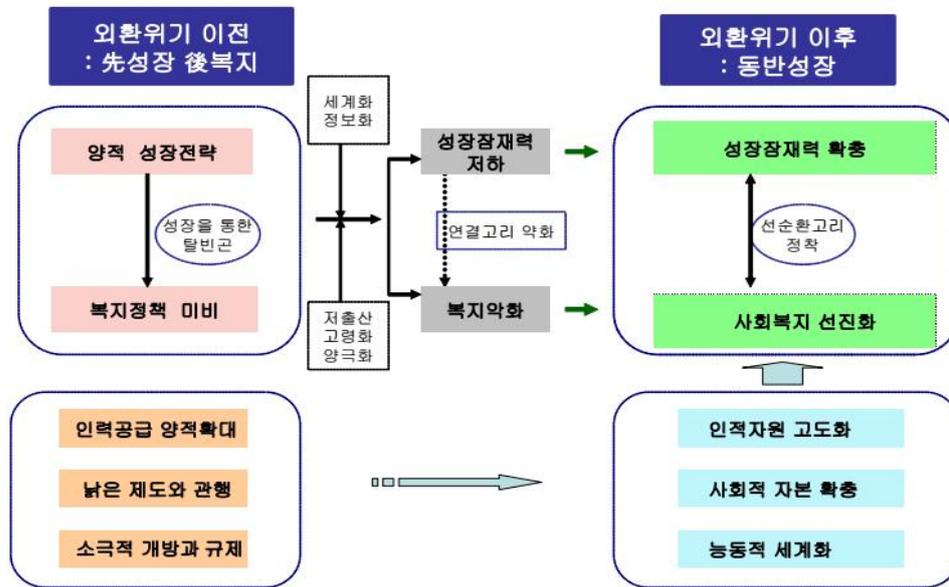
- 참여정부가 발전시킨 “사회정책과 경제정책의 동반성장 모형”을 원리화한 것
- 사회정책의 정책영역은 “교육, 노동과 고용, 소득보장과 사회복지서비스, 건강관리와 보건의료, 문화와 예술, 체육과 여가 활용, 환경과 자연보전, 주택, 생활교통 등”이지만, 복지 실현을 위해 경제성장은 필수적이고, 사회정책은 노동력의 재생산 및 인적자본 축적을 매개로 경제성장에 영향을 미치기 때문에, 사회정책과 경제정책은 잘 조율되어야 한다는 점을 강조
- 적극적 노동시장정책, 사회서비스 인프라 확충, 소득 재분배를 통한 수요 창출 등 사회정책이 경제성장에 미치는 영향을 강조(대통령자문정책기획위원회, 2006: 14-15)

□ 사회비전 2030의 사회경제정책 패러다임

- 사회비전 2030은 외환위기 이전 “선성장 후복지”에서 외환위기 이후 “동반성장”으로 사회경제정책 패러다임의 전환을 도모하기 위해, 동반성장의 사회경제정책 철학을 제시한 것임.
- 사회경제정책 패러다임의 전환은 한국 사회가 직면한 다음과 같은 도전에 대응하기 위한 것임(대통령자문정책기획위원회, 2006: 24-47)
 - 한계에 봉착한 개발경제 모델
 - 산업·일자리·소득의 양극화
 - 인구구조의 위기: 저출산과 고령화
 - 삶의 질 향상에 대한 요구
 - 전통적 공동체의 해체와 대안의 미정착
 - 새로운 사회를 위한 합의구조의 부재

□ 사회경제정책 패러다임의 전환은 [그림 6-1] 에 집약되어 있음.

[그림 8-1] 사회경제정책 패러다임의 전환



출처: 정부·민간 합동작업단(2006: 35)

2. 사회비전 2030의 성과와 한계

□ 사회비전 2030의 주요 정책 목표와 현재 수준

〈표 8-1〉 사회비전 2030의 주요 목표와 현재 수준

| 구분 | 사회비전 2030의 목표 | | | | 현재 |
|-----------------------|---------------|------|------|------|------|
| | 2005 | 2010 | 2020 | 2030 | 2016 |
| 1인당 GDP(천불, 2005년 달러) | 16 | 23 | 37 | 49 | 22.7 |
| IMD 국가경쟁력 순위 | 29 | 20 | 15 | 10 | 29 |
| IMD 삶의 질 순위 | 41 | 30 | 20 | 10 | 47 |
| 합계출산율 | 1.08 | 1.30 | 1.60 | 1.80 | 1.17 |
| 고령화율(%) | 9.0 | 10.9 | 15.7 | 24.1 | 13.2 |
| 고용률(%) | 63.7 | 67.0 | 70.0 | 72.0 | 66.1 |
| 정규직대비 비정규직 임금수준(%) | 63.0 | 70.0 | 75.0 | 85.0 | 53.5 |

출처: 대통령자문정책기획위원회(2006: 19-21), <http://kosis.kr/>, <http://www.index.go.kr/>, <https://www.kli.re.kr/kli/>

주: 2016년 1인당 GDP는 2016년 당해년 달러 표시 1인당 GDP 27533.3달러를 US 달러 디플레이터 인덱스를 이용하여 2005년 달러로 환산한 것임.

○ 목표 대비 낮은 성장률

- 사회비전 2030은 1인당 GDP의 연평균 성장률을 2005-2010년 동안에는 7.5%, 2010-2020년 동안에는 4.9%, 2020-2030년 동안에는 2.8%로 설정함.
- 1인당 GDP 성장률은 추세적으로 떨어지지만, 2005-2020년까지 15년 동안 연평균 5.7%를 유지할 것으로 설정하고 있다는 점에서, 2020년까지 지속될 고성장을 기초로 하여 복지국가로 도약할 수 있다고 가정하였음.
- 2005-2016년 동안 1인당 GDP 성장률은 3.2%에 불과하여, 2016년 1인당 GDP는 2010년 목표치에도 미달하고 있음.

○ 개선되지 못한 국가경쟁력과 삶의 질

- 국가경쟁력이 강화되고, 삶의 질이 개선될 것이라 기대

- IMD 국가경쟁력 순위는 개선되지 않고 2005년 수준에 머무르고 있으며, IMD 삶의 질의 순위는 47위로 2005년보다 더 떨어졌음.

○ 저출산 문제 해결의 실패

- 저출산 문제는 점차 해결되어 2030년에 합계출산율은 1.8로 개선될 것이라 낙관.
- 합계출산율은 2010년 1.3으로 회복하여 초저출산을 벗어날 것으로 가정했지만, 2016년 합계출산율은 1.17로서 여전히 초저출산의 수준에 머무르고 있음.

○ 노동시장 이중구조의 심화

- 완전고용과 노동시장 이중구조의 해소가 이루어질 것으로 기대하여, 2030년에는 고용률이 72%에 이르고, 정규직 대비 비정규직 임금수준은 2005년 63%수준에서 2030년에는 85% 수준으로 개선될 것으로 설정.
- 2016년 고용률은 2005년에 비해 다소 개선되기는 했지만, 2010년 목표에 미치지 못하고 있으며, 2016년 정규직 대비 비정규직 임금수준은 2005년에 비해 격차가 더 커졌음.

○ 왜 사회비전 2030 목표대로 실현되지 않았는가?

- 사회비전 2030을 달성하기 위해서는 새로운 성장동력 확보를 위한 혁신형 산업생태계의 조성과 한국형 유연안정성 모형을 정립하기 위한 사회적 대타협 체계가 필요했지만, 보수정권 9년 동안 경제정책 및 사회정책 패러다임 변화를 위한 적극적 조치가 이루어지지 않음.

3. 사회보장 2040은 왜 포용적 복지를 비전으로 제시하는가?

□ 우리 사회는 보다 어려운 도전에 직면

○ 저성장의 덫

- 사회비전 2030은 “고위험 투자를 꺼리고 비용절감 위주의 고용조정을 통해

단기 수익 극대화에 주력하는 기업과 단기적인 임금 극대화에 주력하는 노동계층 사이에 영합(zero-sum)게임”이 저성장의 함정에서 벗어나지 못하도록 하는 뜻으로 작용하고 있음을 지적하였는데, 이 저성장의 뜻은 더 심화되어 한국의 잠재성장률은 지속적으로 떨어지고 있음.

○ 양극화의 심화

- 외환위기 극복과정에서 비정규직 중심의 고용유연화가 진행되면서, 비정규직의 비중은 증대하고, 정규직과 비정규직간의 임금격차가 커져, 대기업 정규직을 중심으로 한 경직된 영역과 중소기업 비정규직을 중심으로 한 유연한 영역간의 분절화는 심화되었음.
- 대기업와 중소기업 간의 장기안정적인 관계도 글로벌 공급망 관리체계로 대체되면서 약화되었으며, 대기업에서 실직한 사람들이 창업한 생계형 중소기업들도 출현하면서 대기업과 중소기업 간의 임금격차도 커졌음.

○ 새로운 사회복지 사각지대의 출현

- 저성장과 양극화 및 그에 동반한 기업의 분절화와 비정형적 고용관계의 출현은 기존의 복지제도로는 포괄하지 못하는 새로운 사회복지 사각지대를 창출하였음.

□ 성장을 통한 분배, 동반성장, 포용적 성장은 어떻게 다른가?

○ 성장을 통한 분배기제(trickle-down mechanism)

- 성장이 진행되면 불평등의 문제가 해소된다는 것으로, 쿠즈네츠 곡선이 대표적임.
- 성장의 초기에는 고숙련 직업이나 고생산성 산업이 성장하면서 불평등이 증대하지만, 점차 고숙련 직업 및 고생산성 산업이 보편화되면서 불평등이 감소하게 된다는 것인데, 대체로 1950-60년대의 역사적 경험을 바탕으로 한 것임.

○ 동반성장

- 경제정책과 사회정책이 서로를 지지해 주었던 자본주의 황금기(혹자는 사

회민주주의의 시대라고도 표현함)의 선순환의 체계를 신자유주의적 경제체제에 대한 대안으로 설정한 것

- 자본주의 황금기에 형성되었던 복지국가적 호순환의 구조를 복원하려는 사회적 대타협의 체계임.

○ 포용적 성장

- 저성장과 양극화가 뉴노멀이 된 시대에 경제성장에 기여할 기회가 원천적으로 배제되어 성장의 혜택을 누리지 못하는 사람들에게 경제성장에 기여할 수 있는 기회를 공정하게 부여하여 경제성장으로부터의 혜택을 공정하게 분배받을 수 있도록 하는 성장체제를 의미
- 경제성장에 기여할 기회에서 배제된 사람들에게 제2의 기회를 주기 위해 정부는 적극적인 노동시장정책, 인적 자본의 형성, 일자리 정책, 혁신적인 성장을 위한 기반 마련 등을 수행하여야 하며, 포용적 복지가 제대로 작동할 수 있는 사회경제정책 체계를 구축하여야 함.

□ 포용적 번영을 달성하기 위한 다섯 가지 정책 분야(의회정보실 국외자료과 2016: 11-14)

○ 포용적 번영 위원회의 보고서가 제안한 포용적 번영을 달성하기 위한 다섯 가지 정책 분야는 현재 포용적 성장과 포용적 복지를 구상하는 진보적인 인사들의 아이디어를 집약하고 있으므로, 포용적 복지의 사회경제정책을 구현하는데 출발점이 될 수 있음.

- (1) 임금 인상: 일하는 것이 이득이 되는 경제에서 완전고용 달성
 - 완전고용 경제를 구현해 예전처럼 모두가 임금 인상을 경험할 수 있도록 해야 함.
- (2) 모두를 위한 교육의 기회
- 기술변화로 수많은 분야에서 생산성이 높아지고 동시에 업무 기계화가 가능해진 시대에는 장기적 성장 촉진을 위해서 기술 숙련도를 높이는 것이 필수적.

- (3) 혁신 및 지역 클러스터 지원을 위한 조치
 - 선진국들이 기술 프런티어(technological frontier)에 계속 머물지 않는 한 근로자들이 기술 숙련도가 높아지고 노동시장 참여 능력을 갖추는 것만으로는 충분하지 않음. 생산성 증가와 경제성장을 주도하는 것은 혁신임.
- (4) 장기관점주의(long-termism) 확대
 - 시장이 단기 성과에만 집중하기보다 대중의 이익과 장기적 관점에서 움직이는 것이 중요.
- (5) 세계적 수요, 무역, 금융 안정성, 법인세 회피 관련 국제 협력
 - 실리적 국제주의 추세에 대해 더욱 강경한 국제 대응이 필요.

제2절 포용적 복지의 철학적 함의

1. 인본주의

□ 사회복지학사전(이철수, 2009)에서 인본주의란 인간의 가치를 주된 관심사로 삼는 사상을 의미함.

○ 흔히 다음과 같이 세 가지로 나누어 생각하는 경향이 많음.

- ① 인간의 고통을 극소화하고 복지를 증진시키려는 모든 도덕적·사회적 운동을 통칭하는 것으로 이해되는 경우가 많음.
- ② 신이나 자연이 승배의 대상이 아니라, 오직 인간성(humanity)만이 존귀하다고 믿는 실증주의적 인간성 승배의 사상을 일컫는 경우도 있음.
- ③ 예수 그리스도의 신성을 부인하고 그 인경성만을 주장하는 신학사상을 일컫는 말로도 사용됨.

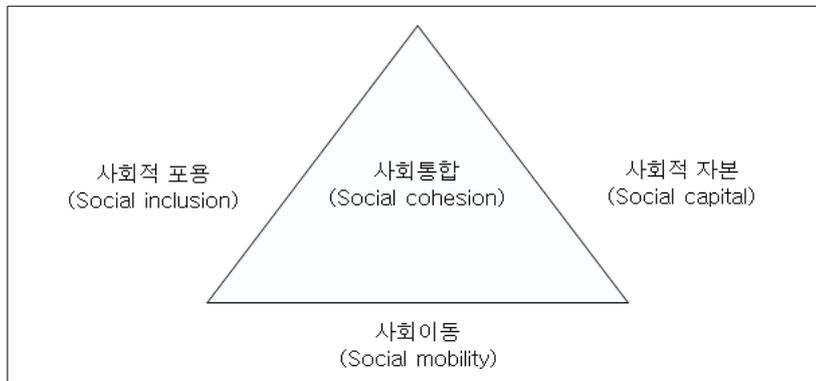
□ 인문주의 또는 인본주의는 인간의 존재를 중요시하고 인간의 능력과 성품 그리고 인간의 현재적 소망과 행복을 귀중하게 생각하는 정신임.

- 인간 중심적 사고에 따른 인류 사회의 존엄, 가치를 중시함(위키백과, 2017.11.14. 인출).
- Sen(1999, 2009)은 자유의 확장을 통해 실제 사람들의 삶을 공공정책의 중심에 두는 인간 중심 접근(human-centered approach)을 강조했다.
- 여기에 따르면, 제도나 경제적 수준의 개선은 궁극적 목적인 '사람들의 삶'을 풍요롭게 하기 위한 도구임.

2. 사회통합

- OECD(2011)에서는 사회통합의 하위 영역으로 사회적 자본, 사회이동과 함께 사회적 포용을 제안하고 있음.
- 이러한 사회통합의 저해 요인으로는 빈곤, 불평등과 같은 사회적 배제가 가장 강력하게 지적되고 있음.

[그림 8-1] OECD(2011)의 사회통합의 세 요소



자료: OECD(2011). p.54.

3. 보편주의

- Korpi와 Palme(1998)의 “재분배의 역설”에 따르면, 복지정책에서 선별적 접근을 도입한 국가보다 보편적 접근을 도입한 국가에서 빈곤과 불평등 정도가 효과적으로 감소됨.
- 보편주의적 사회복지의 사회적 서비스의 이용자를 일정한 계층으로 나누어 저소득층에 한정하는 선별주의적 복지로부터 경제사회의 변동에 따른 사회복지의 필요가 다양화되면서 모든 계층의 사람들이 복지서비스의 이용자가 되는 것을 전제로 한 사회복지의 제도개혁을 지향한 개념임.
 - 이러한 사회복지의 전환은 1960년대 후반부터 70년대에 걸쳐 구미에서 일어난 사회복지 서비스 제도임.
 - 즉 서비스와 소득보장을 분리하는 움직임에 근거하여 소득보장을 제외한 필요조건만을 중심으로 서비스를 제공하는 것에서 시작되었다 할 수 있음.
 - 이와 같은 경향에 비추어 사회복지서비스는 개인사회서비스(personal social service)라는 명칭이 주어졌고 요구가 있는 시민이 그 요구에 따라 서비스를 이용할 수 있다는 이념 하에서 서비스의 제공이 이루어지게 되었음(이철수, 2009).
- 보편성의 원칙이란 사회복지서비스는 모든 사람을 포괄하여야 한다는 원칙으로, 국민건강서비스(National Health Service) 및 베버리지 보고서로 대표되는 영국 복지국가의 토대가 되었음.
 - 보편성의 원칙은 복지국가를 전통적 사회복지서비스가 아닌 공공서비스라는 개념으로 인식한다. 이것이 바로 복지국가와 빈곤법(The Poor Law)을 구별 짓는 것임.
 - 1948년 전까지는 사회복지서비스는 주로 잔여적 - 경쟁사회에 대처하지 못한 약자를 위한 안전망 - 이었으나, 1948년 이후 사회복지서비스는 제도화되었음.
 - 제도적 복지 모델은 대다수의 사람들이 그들의 생애에서 언젠가 한 번은 복지

서비스를 필요로 할 것이고 따라서 제도적 복지는 이러한 만일의 사태에 대비하기 위한 사회적 책임이라는 관점에 기반을 둔다. 의존은 사회적 삶의 일부로 받아들여짐(Spicker, 1988).

□ 보편주의란 급여는 사회적 권리(social right)로서 모든 사람에게 주어져야 한다는 원리이며, 반대로 선별주의란 급여는 개인의 욕구에 기초하여 주어져야 한다는 원리임(Gibert & Terrel, 2006).

○ 보편주의자들은 사회정책을 사회구성원 모두가 당면하는 문제 - 즉, 빈민이나 장애인 또는 특별한 곤경에 처한 사람들만 당면하는 문제가 아니라 - 에 대한 사회 전체의 대응이라고 생각함.

- 보편주의자들이 보기에 사회구성원 모두는 사회에서 나타나는 다양한 문제와 욕구에 언젠가는 한번 직면하게 된다는 점에서 모든 시민들은 “위험에 처해 있는” 것임.

- 그러므로 복지국가는 부자나 빈자나 또는 남자나 여자나 하는 등의 기준에 따라 시민들을 서로 다른 이질적인 집단(범주)으로 구분할 것이 아니라 문제와 욕구에 대응할 수 있는 광범위한 프로그램의 조직을 목적으로 삼아야 하는 것임.

○ 보편주의자들은 이러한 제도를 실시하게 되면 사회구성원들이 주는 자와 받는 자로 분리되지 않게 되고 그 결과 인간의 존엄성과 사회적 통합이 유지될 수 있다고 주장하며, 인간의 존엄성과 사회통합을 유지함으로써 사회적 효과성을 높일 수 있다고 강조함.

4. 다양성에 대한 존중

□ 2001년 제31차 유네스코 총회에서 “세계 문화다양성 선언(UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity)”을 채택하고, 2005년 제33차 총회에서 “문화적 표현의 다양성 보호 및 증진 협약(문화다양성 협약, Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions)”

을 채택하는 등 문화다양성을 핵심 의제 중 하나로 설정하고 지속적으로 관련 사업을 추진하고 있음(유네스코한국위원회⁸⁾).

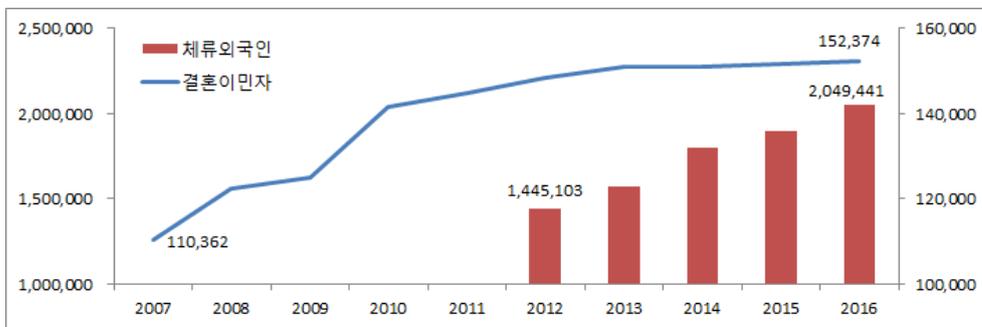
○ 2005년 발표된 “문화다양성 협약”에서는 문화다양성을 ‘집단과 사회의 문화를 표현하는 다양한 방식이자 모든 집단과 사회를 내부와 외부에서 작동하는 것’으로 정의하고 있음. 특히, ‘인간성을 표현하고 증진하며 전달하는 다양한 문화적 유산과 사용하는 수단이나 기술과 무관하게 예술적으로 창작하고, 생산하며, 전파하고, 향유하는 다양한 방식’이 문화다양성을 가능하게 한다고 보았음(UNESCO, 2005, p.4).

– 문화다양성은 개인과 사회를 풍요롭게 하는 자산으로서 이를 보호, 증진, 유지하는 것이 현재와 미래 세대의 지속가능한 발전을 위한 필수요건임.

○ 세계화 확대 이후 국내에 체류하고 있는 외국인 및 이민자의 규모는 점증적으로 확대되고 있는데, 혈통적으로 단일한 민족의 국가로 여겨지는 우리나라에서 이들은 인종에 따른 대표적인 소수집단임.

– 유네스코의 “문화다양성 협약”을 고려하면, 우리나라에서도 이민자 고유의 문화 다양성을 인정하고 보장하는 제도적, 사회적 기반을 마련해야 함.

[그림 8-2] 국내 체류외국인 및 결혼이민자 규모 추이



주: 국가지표체계 체류외국인현황(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756)과 결혼이민자현황(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2819)에서 2017. 11.13. 인출

8) 유네스코한국위원회(https://www.unesco.or.kr/business/sub_04_01.asp에서 2017.11.13. 검색)

- 문화다양성 뿐 아니라 급속한 사회변동에 적응하는 과정에서 핵가족, 확대가족, 직계가족 등의 전통적인 가족 유형이 동거가족, 1인 가구, 무자녀가족, 공동체가족 등으로 다양화되고 있음(김승권 등, 2004)
- 또한, 생활양식의 다양화로 맞벌이가족, 주말부부가족, 기러기가족, 재혼가족 등은 이미 보편화되어 있음.
 - 최근 들어 이혼율 증가나 초혼 연령 지연, 결혼 가치의 변화에 따라 등장하고 있는 비혼 동거가족에 대한 정책적 관심 또한 환기되고 있음(변수정 등, 2016).
- 그러나 여전히 결혼에 대한 전통적인 가족상이 다수인 사회 인식과 전통적 형태의 가족 중심 정책이 다양한 가족유형의 등장과 부합하지는 않음.

〈표 8-1〉 한국인의 결혼문화

(단위: %)

| 구분 | 그렇다 | 아니다 |
|-----------------------|------|------|
| 결혼은 해야 한다 | 51.9 | 48.1 |
| 결혼을 하지 않더라도 함께 살 수 있다 | 48.0 | 52.0 |
| 결혼하지 않고도 자녀를 가질 수 있다 | 24.2 | 75.8 |

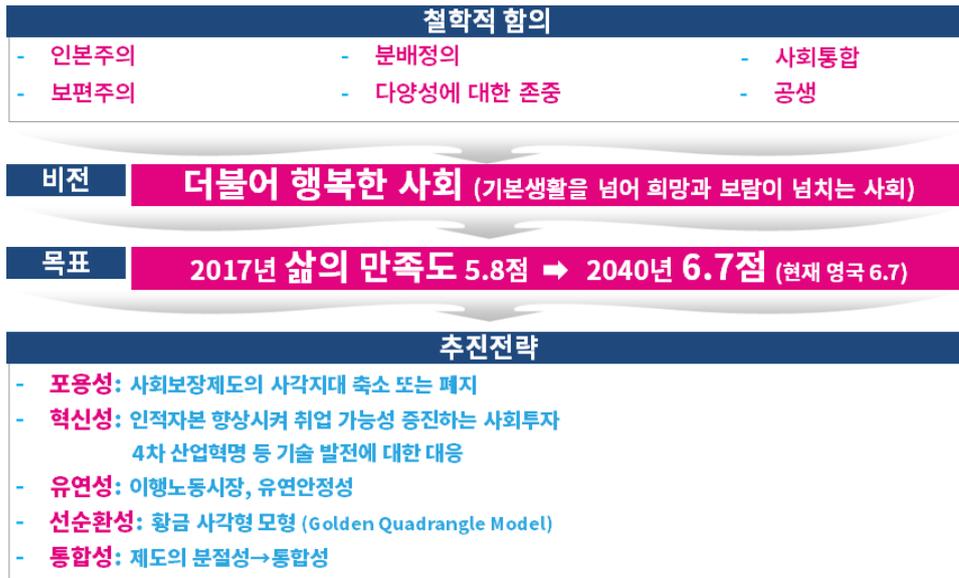
자료: 통계청 보도자료(2016.11.15.) 2016년 사회조사 결과: 가족·교육·보건·안전·환경. 통계청. 재구성

- 지구상의 최소한 자원을 활용해 이루고자 한 경제성장(economic growth)의 한계를 인식하고 생물 다양성과 생태(生態)를 회복함으로써 지속가능한 발전(sustainable development)을 지향하려는 논의가 생태경제학으로 집결된 바 있음(Costanza, 1989)
- 생태경제학에서는 인간의 경제활동을 생태계의 부분집합으로 간주하고 있으며, 따라서 다양한 생명체가 공존하며 생태가 보전된 지역은 인간의 경제활동을 지탱하고 현세대 뿐 아니라 미래 세대 삶의 터전이 됨.

제3절 포용적 복지 추진전략

□ 포용적 복지 실현을 위해서는 포용성, 혁신성, 유연성, 통합성 등이 필요

[그림 8-3] 포용적 복지의 철학과 비전, 추진전략



제 9 장

보건복지 영역별 기본방향

제1절 보건의료정책 기본방향

제2절 복지정책 기본방향

제3절 인구정책 기본방향

9

보건복지 영역별 기본방향 <



제1절 보건의료정책 기본방향

1. 현행 보건의료체계에 대한 진단

□ 건강보험 도입이후 지금까지 국민의 의료접근성을 제고하고 치료효과를 높이기 위한 체계

○ 보장성 확대를 통해 경제적 접근성을 높이고 동시에 전국단위의 의료기관 확충을 통해 물리적 접근성을 향상시켜왔음.

○ 행위별 수가제를 지불보상제도로 유지하면서 일정 부분 의료의 질을 담보하였으나 보장성확대와 맞물려 의료비의 급증을 야기함.

○ 이를 해결하는 경로를 찾아가면서 보험자(정부, 건강보험공단, 심사평가원)와 의료공급자간 신뢰가 손상됨.

- 즉 정부가 관장하는 공적의료체계에서 이윤을 추구하는 민간자본이 공급을 주도함에 따라 거의 모든 지점에서 이해 상충

- 의료공급: 전체의 90% 이상을 공급하는 민간은 이익이 창출될 수 있는 곳에 자본을 투여함으로써 부문간, 지역간 자원분포의 불균형 심화(수도권 집중, 고가의료장비, 전공의 지원의 불균형, 지방의 의사, 간호사 구인난 등)

- 서비스 전달체계 왜곡: 소득증가로 국민의 부담능력이 향상됨과 동시에 보장성 확대에 따라 상급병원의 경제적 문턱이 낮아져 상급병원으로의 쏠림 현상이 심화되고 동시에 일차의료가 점점 쇠퇴하여 자원배분의 비효율성 심화

- 2001년부터 2016년까지 상급종합병원의 외래 비중은 7.9% 증가하고 의원급은 22.1% 감소하여 의료기관의 종별 구분이 불분명해 짐.

□ 의료체계의 비효율 심화 그리고 의료비의 급증

- 진료량 기반의 행위별 수가제(Fee for Service)가 유지되면서 내원일수와 재원일수가 OECD 국가 중 가장 높게 나타나고 있음.
- 2001년 이래 2016년까지 건강보험 급여비의 연평균 증가율이 9.4%로 부담능력의 대리변수로 간주되는 경제성장률(지난 15년간 평균 약 4.1%)에 비해 훨씬 빠르게 증가하고 있어 중장기적으로 재정지속가능성에 의문을 제기하고 있음.
- 비급여 관리가 되지 않아 보장성이 지속적으로 확대되어도 보장율은 정체되어 전 국민의 70% 이상이 민간보험에 가입하는 등 국민의 부담은 계속증가하고 있음.

[그림 9-1] 연도별 건강보험 보장률

| 연도별 건강보험 보장률 | | | |
|--------------|----------|----------|-----------|
| 연도 | 건강보험 보장률 | 법정 본인부담률 | 비급여 본인부담률 |
| 2015년 | 63.4 | 20.1 | 16.5 |
| 2014년 | 63.2 | 19.7 | 17.1 |
| 2013년 | 62.0 | 20.0 | 18.0 |
| 2012년 | 62.5 | 20.3 | 17.2 |
| 2011년 | 63.0 | 20.0 | 17.0 |
| 2010년 | 63.6 | 20.6 | 15.8 |
| 2009년 | 65.0 | 21.3 | 13.7 |
| 2008년 | 62.6 | 21.9 | 15.5 |
| 2007년 | 65.0 | 21.3 | 13.7 |
| 2006년 | 64.5 | 22.1 | 13.4 |

자료: 2015년도 건강보험환자 진료비 실태조사, 국민건강보험공단(2016)

□ 기타

- 보장성 정도에 대한 국민의 공감대 필요: 적정보장정도에 대한 국민의 충지를 모을 필요가 있고 입원, 외래, 약 등 부문간 보장률의 균형도 필요함.
 - 적정급여 수준은 시대(인구구조, 경제성장 등)에 따라 다를 수 있기 때문에 국민의 공감대 형성을 통해 결정

- 국민건강보험공단 정책연구원의 “2015년 건강보험제도 국민인식조사”에 의하면 국민들이 선호하는 보장률은 73.9%로 나타났고, 이를 위해 1인당 1만 2천 원의 추가 부담이 필요하나, 추가 부담의사는 월 평균 4,560원으로 나타남.
- 2011년 보건의료위원회의 대국민 설문조사 결과 미래의 이상적인 보장성 수준으로 현재 수준(약 63%)에서 10% 증가하는 것이 좋다는 의견이 전체 조사대상자의 62%에 이룸.
 - 의료비가 급증하여 재원조달을 해야 할 경우 선호하는 조달방식에 대한 응답(3가지 복수 응답)결과 국가예산 확대(92%), 건강중단 부담금 인상(79%), 사회보장세 등 신규 조세 마련(49%), 본인부담 확대(36%), 민간보험으로 해결(19%), 건강보험료 인상(18%)로 나타남.

○ 환경 변화에 따른 보건의료체계의 정비

- 의료기술의 발달, 수명연장 등에 의한 만성질환으로의 질환구조 변화 그리고 급속한 고령화는 현행 병원중심의 체계를 지역사회 1차 의료 중심으로 개편할 필요
- AI, IOT, Big Data, 3D Printing, Robot 등 4차 산업혁명의 핵심 아젠다를 즉각 수용·시현·개편할 수 있는 체계로의 전환 필요

○ 정보공개를 통한 국민의 알권리 확보 및 단일보험체계의 비효율을 극복할 거버넌스 구조의 재편 필요

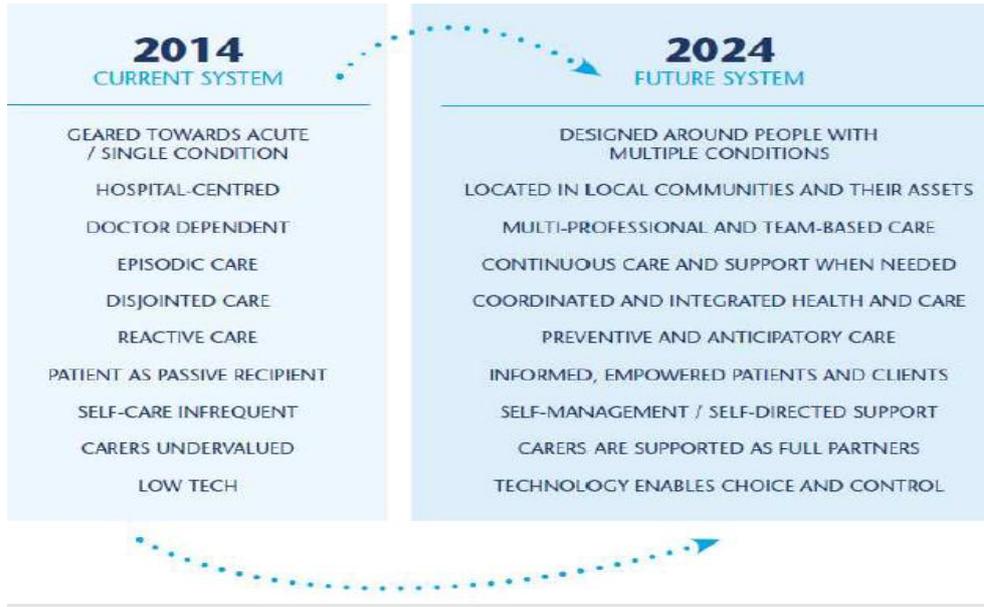
- 국민이 직접 참여하여 보장성 수준, 보험료, 의료체계 등을 결정할 수 있도록 의사결정과정의 투명성을 확보함은 물론 의료기관별 의료의 질, 수입과 지출, 병원정보 등 제반 정보를 국민에게 공개
- 단일보험자체계에서 나타날 수 있는 비효율을 극복할 수 있도록 단일보험 체계 내에서 관리운영의 효율성 제고 방안 모색

○ 보험료 부과체계의 형평성 확보

2. 외국의 발전 전략 사례

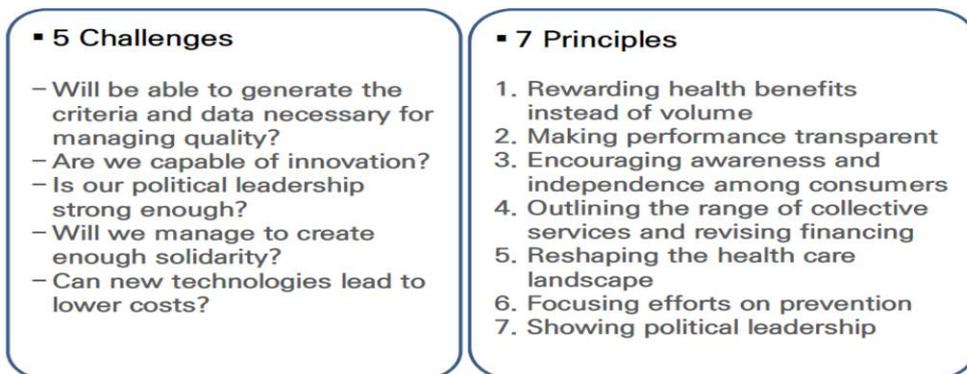
□ 영국 보건의료체계의 2014-2024 전략 계획: Key Driver(효율성과 혁신)

[그림 9-2] 영국 보건의료체계의 2014-2024 전략 계획



□ 네델란드 의료체계의 2040 비전

[그림 9-3] 네델란드 의료체계의 2040 비전

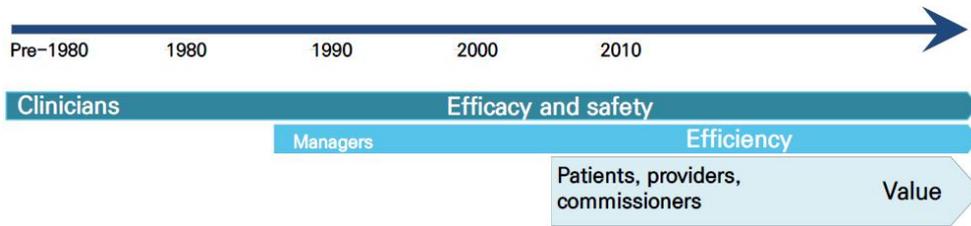


3. 보건의료체계의 발전 방향

□ 보건의료시장 참여자들의 주요관심 변화

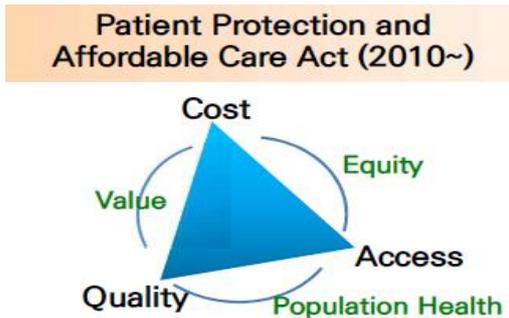
- 의료공급자들은 환자에 대한 치료와 안전에 대해 최우선 관심사항이었음.
- 1980년대 중반이후 급증하는 의료비를 감당하기 위해 관리자들은 효율성 제고를 우선 과제로 설정
- 2000년대 중반 이후 환자, 의료공급자, 관리자 모두 Value(Cost와 Quality) 극대화를 우선 목표로 설정

[그림 9-4] 보건의료시장 참여자들의 주요 관심 변화



□ 보건의료체계의 균형은 삼각축에 의하여 이루어짐: Cost, Quality, Access

[그림 9-5] 보건의료체계의 균형 삼각축



[Source: www.ficklefinger.net/blog/2012/07/06/]

□ 가치기반 보건의료체계 구축: 의료의 질은 높이고 비용부담은 낮춤(Policy Mix of Quality Max and Cost Min)

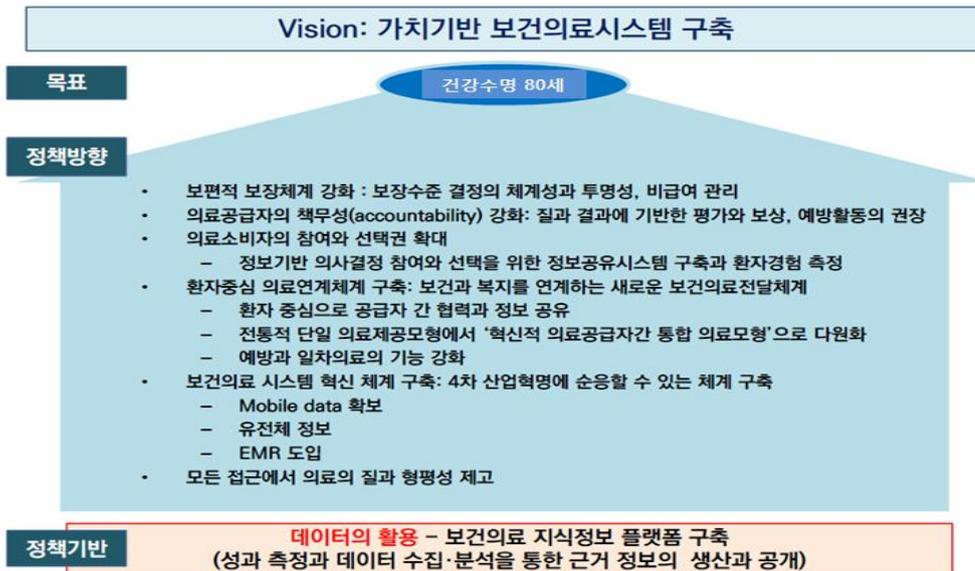
[그림 9-6] 가치기반 보건의료체계 구축



- 보건의료체계에서 Value Maximizaion: 의료의 비용대비 가치에 중심을 둘 수 있는 체계 유도
 - 의료공급자: 일률적 건강보험 수가체계를 outcome과 연계가 인센티브 수가 체계로의 전환
 - 의료소비자: 개인에게 가장 효과적인 의료를 가장 효율적인 비용으로 이용할 수 있는 체계로의 전환
 - 보험자와 정부: 불필요한 낭비적 의료비 절감, 국민 건강 증진
- 의료전달체계 혁신과 효율화 유도
 - 지역사회 기반 일차기관 방문부터 단계적 이용 유도(단기)
 - 환자 중심으로 의료공급자가 협력하는 자발적 통합의료제공 모형 개발(중장기)
- 효과적 거버넌스 구축: 보건의료정책 결정이 공급자 중심에서 국민 중심으로
 - 데이터와 정보를 활용한 근거생산, 정책 수립과 시행, 국민건강으로 환류되는 기전 확보
 - 건강한 국가를 지향하는 정책의 일관성 유지

□ 가치기반 보건의료체계

[그림 9-7] 건강정책 기본방향



□ Value를 증진시킬 수 있는 방법(Robert S. Kaplan & Michael E. Porter)

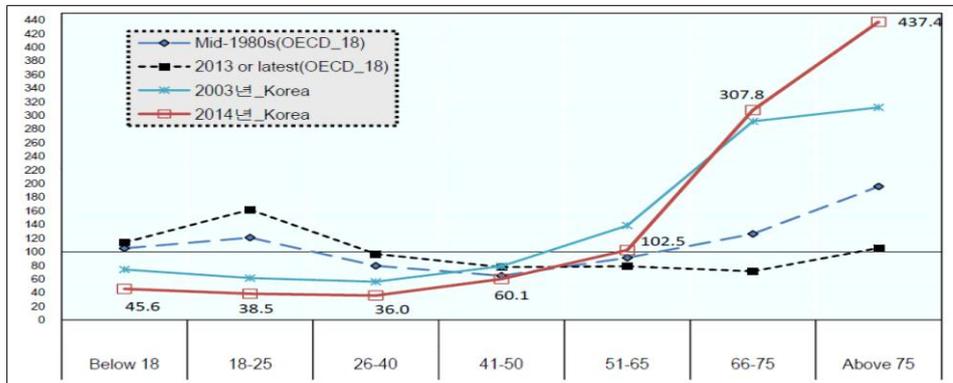
- 부가가치를 생산하지 않는 필요치 않은 과정 제거
- 기존자원의 최대한 활용
- 적절한 자원 배치
- 수준에 맞는 기술과 훈련을 받은 스텍이 수행
- 대기시간 감소 등을 통해 자원량에 대한 수요 통제
- 통합치료 제공
- 모든 비용변수 파악
- 더 나은 결과와 연계된 비용 보상
- 정확한 의료비용과 효과 측정

제2절 복지정책 기본방향

□ 복지정책(기대수명≒행복수명)

○ 사회적 위험의 생애주기 간 분산(risk-pooling): 사회복지의 생애주기별 안정화 기능 강화

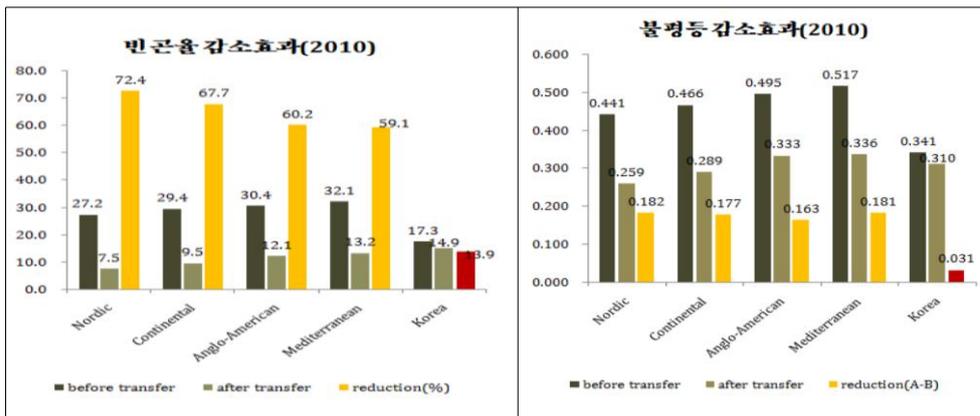
[그림 9-8] 생애주기별 빈곤위험(평균 빈곤율(=100.0) 대비 각 연령대별 빈곤율)



자료: OECD 자료는 OECD(2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, p.25; 한국은 국민생활실태조사(2003), 복지욕구실태조사(2014) 원자료. 여유진(2016)에서 재인용

○ 사회적 위험의 계층 간 분산(redistribution): 사회복지의 재분배 기능 강화

[그림 9-9] 공적 사회지출의 재분배 효과



자료: 여유진 등. (2016).

○ 생애주기별로 부딪힐 수 있는 상이한 위험에 대해 포괄적인 생애주기별 통합형 복지패키지 구축

[그림 9-10] 생애주기별 사회적 위험과 정책 패키지

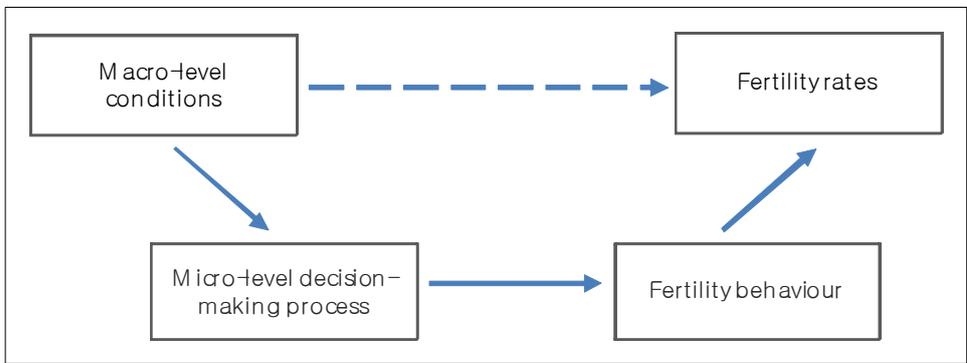
| 생애주기 | 주요 사회적 위험 | 복지패키지 |
|-------------|--|---|
| 아동· 청소년기 | 안전 보육 교육 | 통합형 아동안전보장체계 구축 보육시설 안전 강화 및 프로그램 내실화 공보육 및 교육 내실화, 교육격차 해소 방안 마련 |
| 청년기 | 교육(부채) 주거(비용) 실업(구직) | 교육비 지원(장학금제도) 강화, 등록금대출 이자면제 등 청년단독가구 주거비지원, 셰어하우스 등 다양한 주거형태 지원 등 청년구직수당(이행기수당), 구직지원 등 |
| 중장년기 | 일-가정양립 자녀교육(비용) 주거(부채) 부양(부담) 실직, 조기퇴직 노후준비 | 질 좋은 보육시설 제공, 직장-공공어린이집 증설, 맞벌이·한부모 인센티브, 육아휴직 확대(의무화), 양육수당 등 아동수당 도입, 교육 및 문화 바우처 확대 등 주거급여 인상, 전세자금저리융자, 국민임대주택 등 부양의무자기준 폐지, 부양 인센티브 도입 등 실업급여 사각지대 해소, 평생교육 및 직업훈련 강화, 재취업 및 창업 컨설팅 강화, 고용-복지 연계 강화 등 연금사각지대 해소, 내집마련 지원, 금융채무 경감대책 등 |
| 노년기 | 노후생활비 중증질환 및 장애 고독과 무위 | 다중노후소득보장 강화(기초보장-기초연금-국민연금-기업/개인연 금-역모기지 등) 노인일자리 확대 장기요양보험 강화 치매관리시스템 강화 노인여가 및 자원봉사 프로그램 개발·확대 |
| 전 생애 | 질병 장애 빈곤 | 건강보장(생애주기별 보건의료서비스체계 구축) 장애연금, 장애인복지서비스, 장애인 일자리 기초보장제도 및 긴급지원제도 |

제3절 인구정책 기본방향

□ 출산율 변동의 원인을 규명하기 위한 거시-미시 연계 접근

- 그간 미시적인 욕구 해소에 집중하여 근본적인 원인 해소에 한계가 존재.
 - 즉, 해당 국가의 사회, 경제, 문화 등 거시적 환경 내에서 개인들이 미시적 출산 행위와 관련 있는 장애 요인들을 규명하고, 그 결과를 유기적으로 연계하여 거시적 사회 환경이 개인의 미시적 출산 의사 결정(선호도)에 미치는 영향 관계를 파악하는 것이 필요

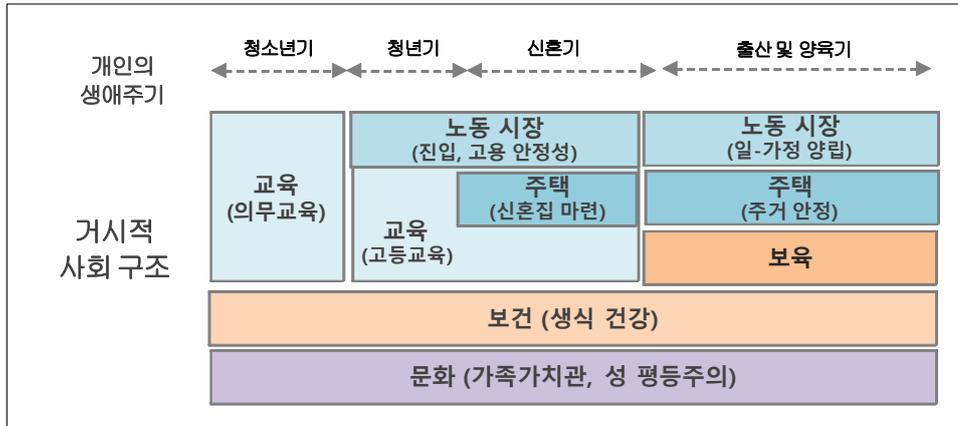
[그림 9-11] 국가적 차원의 출산 수준 변동을 이해하기 위한 거시-미시 연계 접근



□ 출산율 반등을 위한 정책적 노력은 개인의 출산 행태에 영향을 미치는 보다 근본적 원인으로 거시적인 사회 구조 및 문화 전반에 대한 접근이 필요

- 이러한 거시적인 사회구조 내지 문화는 개인의 생애주기에 따라 현재 또는 미래의 출산 결정에 개입하는 흐름을 고려하여 정책 설계 필요
 - 교육: 노동시장에서의 학력·학벌주의 차별 불식
 - 주택: 공공임대주택 확대 공급
 - 의료: 만혼 및 만산화의 보편화에 따른 보건의료정보시스템 구축
 - 보육: 다양한 선택과 욕구에 기반 한 맞춤형 서비스 제공

[그림 9-12] 생애주기에 따른 결혼·출산 결정에 영향을 미치는 거시적 사회구조



국내문헌

- 강병구. (2016). 한국형 복지국가와 재정개혁 과제. 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- 건강보험공단. (2017). 2016년 건강보험 통계연보. 건강보험공단.
- 건강보험공단 보도자료. (2017. 10. 18.). 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원 『2016년 건강보험통계연보』 공동 발간. 건강보험공단.
- 고제이. (2016). 사회복지재정의 중앙·지방정부간 재정관계 재정립 과제와 방안. 김미곤 등. 사회보장제도 장기정책방향. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 국회예산정책처. (2014). 2014~2060년 장기 전망. 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2015.9.). 2016년 및 중기 경제전망. 경제전망 및 재정분석 I. 국회예산정책처.
- 관계부처 합동. (2017. 7. 25). 새정부 경제정책방향: 경제 패러다임의 전환. 서울: 관계부처 합동.
- 김낙년. (2014). 한국의 소득분배: 소득세자료에 의한 접근, 한국국제경제학회 동계학술발표논문집.
- 김연명. (2013). 한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로. 한국사회복지조사연구, 36(단일호), 27-59.
- 김연명. (2016). 한국 복지체제의 특징과 전망, 그리고 정책과제. 김미곤 등. 사회보장제도 장기정책방향. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태성. (2000). '생산적 복지', 무엇을 해야 하나? 한국사회복지연구, 16(1), 25-48.
- 김희삼. (2017). 사회이동성과 교육격차. 한국경제연구원(편), 사회이동성과 교육해법: 개롱남은 전설이 되었나(한국경제연구원 세미나 자료집). 서울: 한국경제연구원.
- 대통령비서실 삶의 질 향상기획단. (1999). 생산적 복지의 패러다임의 대전환. 서울: 대통령비서실
- 대통령자문 정책기획위원회. (2006). 사회비전 2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략. 서울: 대통령자문 정책기획위원회.
- 박승희. (2004). 한국사회복지정책론: 아름다운 세상 가꾸기. 서울: 성균관대학교출판부.

- 박승희. (2012). 한국사회보장론. 서울: 성균관대학교출판부.
- 박승희, 채구묵, 김철주, 홍세영, 김금자, 서중희, 등. (2007). 스웨덴 사회복지의 실제. 파주: 양서원.
- 보건복지부. (1999). 생산적 복지 구현을 위한 참여복지체계 구축방안. 서울: 동 기관.
- 서상목. (1981). 빈곤의 실태와 영세민대책. 한국개발연구원.
- 성경룡. (2017). 혁신적 포용국가의 건설과 한국형 사회적 시장경제 모델의 정립. 한국사회복지정책학회(편), 한국사회복지정책학회 춘계학술대회자료집. 서울: 한국사회복지정책학회. pp.315-336.
- 성경룡, 김재훈, 김현철, 박능후, 박영범, 송재호, 윤황, 장준호, 정동일, 정성훈, 최상한, 한동환. (2017). 새로운 대한민국의 구상: 포용국가. 21세기북스.
- 여유진, 김미곤, 구인회, 김수정, 윤자영, 허순임, 등. (2015): 한국형 복지모형 구축: 생애주기별 소득·자산·소비 연계형 복지모형 구축. 서울: 한국보건사회연구원.
- 여유진, 정해식, 김미곤, 김문길, 강지원, 우선희, 등. (2015). 사회통합 실태진단 및 대응방안 II. 서울: 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 등. (2016). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 서울: 한국보건사회연구원.
- 여유진. (2017). 한국 복지국가의 현 좌표. 보건복지 ISSUE & FOCUS. 제399호. 한국보건사회연구원.
- 유길상. (2016), 4차산업혁명과 사회보장, 워크샵 발표 자료집
- 윤호중. (2007). 미래 보건복지 정책과제. 국회의원 윤호중 정책토론회. 서울.
- 윤홍식. (2016). 우리는 어떤 복지체제에 살고 있을까? 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- 의회정보실 국외자료과. (2016). 포용적 번영위원회 보고서. 서울: 국회도서관.
- 이연희. (2016). 보건복지 분야 사물인터넷 기술 활용 현황과 과제. 한국보건사회연구원 내부자료.
- 이재훈. (2017). 디지털 헬스케어. 차주원 등. 4차 산업혁명과 빅뱅과괴의 시대. 한스미디어.
- 이주호, 지상훈. (2017). 교육 불평등에 대한 실증분석과 정책 방향. 한국경제연구원(편), 사회이동성과 교육해법: 개롱남은 전설이 되었나(한국경제연구원 세미나 자료집). 서울: 한국경제연구원.
- 장수명. (2016). 한국의 교육 및 숙련형성의 정치경제. 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- 전병유. (2016). 노동시장의 구조변화와 정책대응. 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와

- 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- 정건화. (2016). 한국경제와 사회적 경제. 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- 정부·민간 합동작업단. (2006). 함께 가는 희망한국 VISION 2030. 서울: 정부·민간 합동작업단.
- 정은희·이주미(2016). 2016년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 정원호, 이상준, 강남훈. (2016). 4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구. 한국직업능력개발원.
- 조돈문. (2016). 노동시장의 유연성-안정성 균형을 위한 실험: 유럽연합의 유연안정성 모델과 비정규직 지침. 서울: 후마니타스
- 조영택. (2008). 이명박 정부 복지정책 평가. 국회의원 조영택 정책토론회. 서울.
- 최윤석. (2016). 4차 산업혁명과 기술진화 트렌드에 따른 전략. Microsoft.
- 한국사회복지협의회, 한국사회복지사협회, 한국보건사회연구원. (2011). 한국 복지정책의 쟁점과 방향. 서울: 동 기관.
- 홍장표. (2016). 소득주도 성장과 산업생태계 혁신. 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- 하원규. (2015). 제4차 산업혁명의 신지평과 주요국의 접근법. 주간기술동향. 1710호. 정보통신산업진흥원.
- 황덕순. (2016). 지난 20년간의 성과와 향후 발전방향. 노동리뷰. (140), 9-19.

국외문헌

- Cohen, G. A. (2000). *Karl Marx's Theory of History: A Defence*: Clarendon Press.
- Corak, M (2013), "Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility," *Journal of Economic Perspectives*. 27(3), Summer 2013, pp.79~102.
- Esping-Andersen. G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (2010). "The South European Countries", Castles, F, G. et al. (eds). *The Oxford handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.

- Geiselberger, H., Appadurai, A., Bauman, Z., Porta, D., Fraser, N., Illouz, E., Mishra, P. Zizek, S., Misik, R., Van Reybrouck, D., Krastev, I., Latour, B., Mason, P., Nachtwey, O., Rendueles, C. & Streeck, W. (2017). *The Great Regression*. Wiley.
- Hermann, M., Pentek, T., & Otto, B. (2016) "2016: Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios" *49th Hawaii International Conference on System Sciences(HICSS)*
- ILO. (2011). *Towards a Sustainable Economic Recovery: The case for a wage-led policies*. ILO.
- Kontis, V., et al.(2017); BBC News(2017.2.22.) *Life expectancy to break 90 barrier by 2030*. BBC News
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum.
- OECD. (2011). *Government at a Glance 2011*. Paris: OECD.
- OECD. (2014). *Society at a Glance: OECD Social Indicator*, OECD publishing.
- OECD. (2015). *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD.
- OECD. (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD.
- Onaran, O. & Stockhammer, E. (2012). *Wage-led Growth: Theory, Evidence, Policy. Political Economy Resarch Institute(UMASS Working Paper Series No. 300)*. MA: UMASS.
- Rifkin, J. (1995). *The End of Work*. Putnam.
- UNCTAD. (2010). *Trade and Development Report*. New York and Geneva: UN.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2010). *Trade and Development Report 2010: Employment, Globalization and Development*. Geneva: UNCTAD.
- Wilkinson, R., and Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. Bloomsbury Press..
- 大和田敬太. (2009), オランダの労働法制改革におけるフレキシキュリティ理念と平等原則, 日本労働研究雑誌 2009年9月号(590), 25-34.

Database

- 통계청, 국가통계포털(KOSIS); 가계동향조사.(<http://kosis.kr>)
- 통계청, 국가통계포털(KOSIS); 사회조사.(<http://kosis.kr>)
- 통계청, 국가통계포털(KOSIS); 인구총조사(2016.11.29. 인출)
- 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사결과
- 통계청, 장래인구추계
- 국가지표체계. <http://www.index.go.kr/>
- 한국노동연구원 노동통계. <https://www.kli.re.kr/kli/>
- e-나라 지표, 국가채무 추이(2014.11.09. 다운로드)
- e-나라 지표, 연령별 기대여명(<http://kosis.kr>에서 2017.09.04. 인출).
- e-나라 지표, 저임금 근로자 비율.
- e-나라 지표, 주요국의 기대수명과 건강수명.
- ISSP(International Social Survey Programme). 2009 Social Inequality IV.
- OECD Family Database(www.oecd.org/social/soc/oecdfamilydatabase.htm)
- OECD Statistics. Social Expenditures Database: Revenue Statistics.
- OECD Statistics. LFS by sex and age-indicators. stats.oecd.org에서 2017.5.4. 인출.
- OECD Statistics. Social Expenditure Statistics. stats.oecd.org에서 2016.8.16. 인출.
- The World Wealth and Income Database (www.wid.world/#Database: 2016.7.12. 인출)