

발 간 등 록 번 호

11-1352000-002325-01

정책보고서 2018-

# 중장기 사회정책 추진방향 연구



김미곤·여유진·고제이·김성아

**【책임연구자】**

김미곤 한국보건사회연구원 선임연구위원

**【주요저서】**

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

미래 사회정책 비전 사회보장2040 기초연구  
보건복지부·한국보건사회연구원, 2017(공저)

**【공동연구진】**

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

고제이 한국보건사회연구원 연구위원

김성아 한국보건사회연구원 전문연구원

복지국가라는 평등주의 학자 코헨(Cohen)이 주장한 ‘실질적 자유(effective liberty)’를 찾고자 하는 인류의 거대한 사회실험이다. 우리는 지배원리가 다른 ‘민주주의+자본주의’라는 결합체 속에 살고 있다. 평등을 우선 가치로 하는 민주주의(1인 1표)와 효율을 우선 가치로 하는 자본주의(1주 1표) 간에는 필연적으로 가치 충돌이 발생한다. 복지국가는 이러한 가치 충돌을 완화하는 기제 중의 하나이다. 비스마르크(Bismarck) 이후 공산주의와의 체제경쟁이 복지국가 발생의 외적요인이라면, ‘가치 충돌 완화’는 복지국가 발생의 내적요인이라고 볼 수 있다. 제2차 산업혁명 이후 인류가 채택한 사회실험인 복지국가는 국민들의 ‘실질적 자유’ 증진에 부분적으로(또는 많은) 기여를 하였다.

하지만, 복지국가라는 사회적 실험이 지그문트 바우만(Zygmunt Bauman) 등 (2017)의 책이름처럼 『거대한 후퇴(Die große Regression)』 상태에 직면하고 있다.

『거대한 후퇴』의 핵심 주장은 민주주의 후퇴와 신자유주의 득세로 요약된다. 국외적으로는 민주주의가 포퓰리즘(populism)을 앞세운 권위주의 정치로 이행되고 있고, 1970년대 후반 이후의 신자유주의 득세로 국가 간 무한경쟁 → 승자와 패자 → 양극화 → 사회적 지속가능성 저해로 이어지고 있다. 한편, 국내적으로는 촛불이후 새로운 분기점을 맞이하고 있다. 대런 애쓰모우글루(Daron Acemoglu) 등은 『국가는 왜 실패하는가』에서 결정적 분기점(critical juncture)에서 포용적 제도를 채택하느냐 착취적 제도를 채택하느냐에 따라 국가의 발전정도가 달라졌음을 세계 각국의 사례를 바탕으로 입증하고 있다.

이러한 문제인식 하에 본 연구에서는 우리나라의 복지정책 또는 사회정책이 나아가야 하는 방향을 모색하고 있다. 이를 위하여 먼저 오늘날의 복지상태에 영향을 준 과거 산업성장체제 유산과 복지체제 유산을 살펴보고, 현재의 사회정책을 진단하고, 미래 전망을 검토하고 있다. 이를 바탕으로 사회정책의 기본방향과 발전을 위한 전제조건을 개략적으로 살펴보고, 사회정책 영역별 추진방향을 제시하고 있다. 다만 독자들이 유의하여야 할 점은 본 연구가 중장기적으로 사회정책이 나아가야 할 방향을 다루고 있

기 때문에 실현 가능성(feasibility)이라는 측면을 다소 경시하고 있고, 때론 거친 주장도 있다는 점이다. 또한 연구진이 밝힌바 있듯이 사회정책의 추진 방향 설정은 집단 지성을 바탕으로 정리되어야 할 작업이지, 단기간에 몇 연구자에 의하여 설정될 수 있는 것도 아니다. 이는 후속 연구가 필요한 이유이기도 하다.

그럼에도 불구하고 연구진은 비교적 합리적인 방향성을 제시하고 있고, 다양한 모형들을 제시하고 있다. 특히 다양한 사회문제를 풀어나가는 단초와 킹 핀(king pin) 무엇인지를 제시하고 있고, 사회적·경제적·환경적 지속가능한 사회 구축을 목표로 나름 바람직한 정책방향을 제시하고 있다. 그러므로 본 연구내용이 보건복지 또는 사회정책 방향 설정을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 보건복지 발전 방향에 관심이 있는 공무원, 교수 등 전문가 및 관련 분야 학생들에게 조금이나마 도움이 되기를 연구진은 바라고 있다.

본 연구는 김미곤 선임연구위원의 책임 하에 여유진, 고제이 연구위원, 김성아 전문연구원이 함께 참여하였다. 연구진은 제 11차에 걸친 포럼에 참석하여 유익한 코멘트를 해주신 김강립 실장님과 박민수 국장님께 감사를 표하고 있고, 본 보고서가 나오기까지 자료 및 물적 협력을 아끼지 않았던 황의수, 유주현 과장, 백진주 서기관, 조성덕 주무관께도 특별히 감사를 표하고 있다. 또한 연구수행 중 수차례 회의에 참석을 해서 도움을 주신 각계 전문가에도 감사를 표하고 있다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2018년 11월  
한국보건사회연구원 원장  
조 홍 식

# 목 차

요약 .....	1
제1장 서론 .....	4
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	4
제2절 연구의 주요 내용 및 방법 .....	5
제2장 사회정책에 영향을 준 과거 유산 .....	5
제1절 성장체제 유산 .....	5
제2절 복지체제의 유산 .....	7
제3장 사회정책의 현재와 미래 .....	8
제1절 사회정책의 현재 모습 .....	8
제2절 사회정책 환경변화 .....	9
제4장 사회정책의 기본방향 .....	11
제1절 패러다임 전환 필요성 .....	11
제2절 사회정책의 뉴 패러다임 .....	11
제3절 패러다임 전환의 정치적 조건 .....	11
제5장 사회정책 영역별 추진방향 .....	11
제1절 산업정책 추진방향 .....	11
제2절 교육정책 추진방향 .....	11
제3절 노동정책 추진방향 .....	11
제4절 부동산정책 추진방향 .....	11
제5절 복지정책 추진방향 .....	11
제6절 조세·재정정책 추진방향 .....	12

---

제6장 결론 .....	211
제1절 요약 및 함의 .....	23
제2절 정책건의 .....	24
참고문헌 .....	217

## 표 목차

〈표 1-1〉 사회정책 추진방향 모색을 위한 포럼 개요 .....	2	5
〈표 2-1〉 산업세계의 다양성 .....	2	6
〈표 2-2〉 우리나라 제조업 성장 패턴의 특성 .....	5	6
〈표 3-1〉 경제활동인구현황 .....	6	8
〈표 3-2〉 주요 세목의 GDP 대비 세수 비중(2013년) .....	6	9
〈표 3-3〉 복지국가 유형별 공적사회지출 추이(GDP 대비 비율) .....	3	9
〈표 3-4〉 복지국가 유형별 성과 .....	4	9
〈표 4-1〉 에스핑-안데르센의 복지국가 유형 .....	5	11
〈표 4-2〉 포용적 복지와 대안적 성장론 구분 .....	2	31
〈표 4-3〉 선거제도와 정책 산출 .....	4	31
〈표 4-4〉 16개 OECD 국가들의 재정에 대한 기능적 분류 .....	5	31
〈표 5-1〉 전통적 기업가 정신과 사람중심 기업가정신 비교 .....	6	51
〈표 5-2〉 근로형태별 임금근로자의 사회보험가입률 .....	3	61
〈표 5-3〉 2015~2016년 공공부문 일자리 규모 .....	4	61
〈표 5-4〉 2015~2016년 비영리영역 일자리 규모 .....	4	61
〈표 5-5〉 전국 임차가구 비율 (2006~2016년) .....	2	71
〈표 5-6〉 다차원 빈곤율과 소득빈곤율 비교 .....	6	81
〈표 5-7〉 연령계층별 취업자 및 고용률 .....	7	81
〈표 5-8〉 실업자 및 실업률 추이 .....	8	81
〈표 5-9〉 노인가구 유형별 비율 및 정책조합 .....	5	91
〈표 5-10〉 우리나라의 사회보장 지출규모 추정: 2017년 (사회복지/보건 분야 중심) .....	3	02
〈표 5-11〉 2016년 귀속 소득세 과세현황 .....	9	02

## 그림 목차

[그림 1-1]	연구 체계도 .....	1	5
[그림 2-1]	역대 정부의 체제 이행 경로와 미래의 이행 시나리오 .....	7	5
[그림 2-2]	J 커브의 뒷 가설: 중간소득 뒷 (VIM→MAT→PIGS) .....	9	5
[그림 2-3]	한국 경제사회 발전 경로 .....	0	6
[그림 2-4]	생산(혁신)과 복지체제 간의 제도적 보완성: 숙련을 중심으로 .....	3	6
[그림 2-5]	생산-복지체제의 변동: 주요 OECD 국가들을 중심으로 .....	4	6
[그림 2-6]	산업화의 성공 조건의 해부: 추격형 발전국가 .....	6	6
[그림 2-7]	소득 증가에 따른 제조업 고용비중 추세의 국제 비교 .....	8	6
[그림 3-8]	광공업의 대·중소기업 간 임금과 생산성 격차 추이(1960-2012년) .....	9	6
[그림 2-9]	기술과 숙련 분리의 조립형 산업화와 양극화 .....	0	7
[그림 2-10]	한국복지제도 유산 분석틀 .....	1	7
[그림 2-11]	연령대별 상대 빈곤율: 한국과 OECD 평균 .....	5	7
[그림 3-1]	노동시장정책의 좌표(2010년 전후) .....	5	8
[그림 3-2]	근로형태별·급여수준별 사회보험 가입률 .....	7	8
[그림 3-3]	가족지원정책의 좌표(2010년 전후) .....	8	8
[그림 3-4]	노후생활보장정책의 좌표(2011년 기준) .....	9	8
[그림 3-5]	조세체계의 좌표(2013년 기준) .....	1	9
[그림 3-6]	복지국가 유형별·복지지출 부문별 지출 수준(GDP 대비 %) .....	2	9
[그림 3-7]	사회지출의 좌표(2011년 내외) .....	3	9
[그림 3-13]	주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화 .....	9	9
[그림 3-14]	OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구의 비율 .....	2	0 1
[그림 3-15]	경제성장률 장기 전망 .....	5	0 1
[그림 3-16]	빈곤(우)과 불평등(좌)의 장기 추이 .....	1	1 1
[그림 3-17]	연도별 자살률 추이에 대한 국제비교 .....	2	1 1
[그림 4-3]	인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이 .....	7	1 1
[그림 4-4]	사회비전 2030의 노동시장 유연안정성 모형 .....	0	2 1
[그림 4-5]	사회문제의 메커니즘 .....	2	2 1
[그림 4-6]	주요국의 행복 수준 .....	3	2 1
[그림 4-7]	사회, 경제, 환경적 지속가능성 간의 조화 .....	4	2 1
[그림 4-8]	사회정책 패러다임 전환 .....	5	2 1



[그림 4-9]	포용적 복지와 포용적 성장 간 선순환 구조 .....	5·2·1
[그림 4-10]	욕구와 자원 간의 동태적 변화 .....	7·2·1
[그림 4-11]	포용적 성장과 사람중심 경제성장 .....	9·2·1
[그림 4-12]	포용적 복지(소득주도성장)의 논리적 흐름 .....	1·3·1
[그림 5-3]	사람중심 기업가정신 (HumEnt) 모형 .....	0·5·1
[그림 5-4]	실질 성장률과 취업계수 변화 .....	0·6·1
[그림 5-5]	소득계층에 따른 노동소득분배율의 변화 .....	1·6·1
[그림 5-6]	주택가격지수 변동 추이 .....	1·7·1
[그림 5-7]	가계부채 점유율 .....	1·7·1
[그림 5-8]	부동산 대책 추진방향 .....	5·7·1
[그림 5-9]	근로형태별 사각지대 위험집단 현황 .....	2·8·1
[그림 5-10]	청년빈곤율 변화추이 .....	5·8·1
[그림 5-11]	공적이전의 청년빈곤 완화효과 .....	5·8·1
[그림 5-12]	청년가구 유형별 빈곤율 .....	6·8·1
[그림 5-13]	OECD 국가 청년빈곤율 .....	6·8·1
[그림 5-14]	세대 내 이동성 전망 .....	8·8·1
[그림 5-15]	세대 간 이동성 전망 .....	8·8·1
[그림 5-16]	OECD 등 주요 국가의 노인 빈곤율(2015년 전후) .....	1·9·1
[그림 5-17]	생애주기별 빈곤위험(평균 빈곤율(=100.0) 대비 각 연령대별 빈곤율)과 빈곤율 .....	9·1
[그림 5-18]	OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구의 비율 .....	3·9·1
[그림 5-19]	정책변화와 환경변화를 감안한 보건의료 정책방향 .....	7·9·1
[그림 5-20]	종합계획 수립을 통해 보건의료 분야의 위기를 기회로 전환 .....	8·9·1
[그림 5-21]	환경적·정책적 변화에 대응한 보건의료 정책 패러다임 전환 .....	9·9·1
[그림 5-22]	국가적 차원의 출산 수준 변동을 이해하기 위한 거시-미시 연계 접근 .....	1·0·2
[그림 5-23]	생애주기에 따른 결혼·출산 결정에 영향을 미치는 거시적 사회구조 .....	2·0·2
[그림 5-24]	주요 세목 부담률 비교(2016년) .....	5·0·2
[그림 5-25]	노인빈곤율 추이(2016년 기준, 변화율) .....	7·0·2
[그림 5-26]	증세 방안에 대한 전문가 조사 결과 .....	0·1·2



## 1. 서론

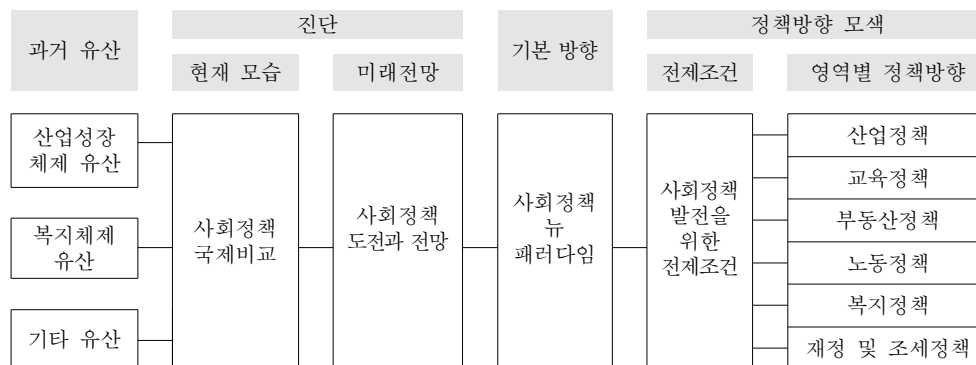
### □ 연구 목적

- 본 연구의 목적은 우리나라의 복지정책 또는 사회정책이 나아가야 하는 방향을 제시하는 것임.

### □ 연구 내용 및 방법

- 연구의 주요 내용은 과거유산-현재모습-미래전망-기본방향-정책방향이라는 시간적·논리적 흐름에 따르고 있음
- 연구의 흐름에 따라 총 11회의 포럼을 개최하고, 이를 종합하여 정리

[요약그림 1-1] 연구 체계도



### □ 연구 한계

- 사회문제들은 서로 복잡하게 연결되어 있음. 제한된 식견을 지닌 몇 명의 연구자가 짧은 연구기간 동안 전지적 관점에서 추진방향 제시에 한계
- 중장기적으로 사회정책이 나아가야 할 방향을 다루고 있기 때문에 실현 가능성(feasibility)이라는 측면을 다소 경시하고 있음.

## 2. 사회정책에 영향을 준 과거 유산

### 가. 발전국가 유산

#### □ 발전국가 유산

- 과거 우리나라의 대부분 정부들은 발전국가(developmental state)임.
  - 발전국가의 정책 노선은 선성장-후분배이고, 시장구조는 재벌/대기업 독과점 체제이며, 노동을 단순 생산요소로 인식하여 비용으로 간주(성경룡 외, 2017)
  - 이 결과 우리나라는 OECD국가와는 달리 복지수준과 경제수준 간의 선형 관계를 발견하기 힘든 저복지 수준 상태를 유지하고 있음(우명숙, 2011).

#### □ 중간소득의 함정과 결정적 분기점

- 금년(2018)에 1인당 GDP가 3만 불에 도달할 것으로 추정되나, 창조성(first mover)이 결여된 모방(fast follower)으로는 ‘중간소득의 함정’에 빠질 수 있음.
- 여기서, 대런 애쓰모우글루(Daron Acemoglu, 2012) 관점을 준용하면, 촛불 이후의 결정적 분기점(critical juncture)에서 포용적 제도를 채택하느냐 착취적 제도를 채택하느냐에 따라 국가의 발전정도가 달라질 수 있음.

### 나. 산업체제 유산

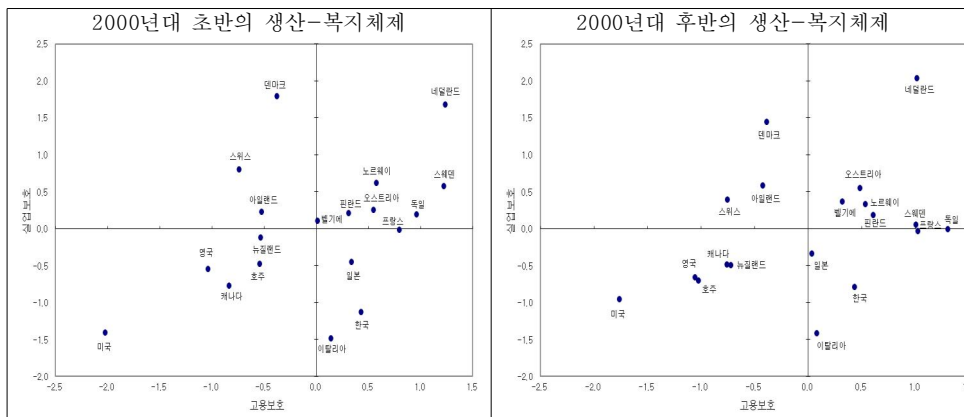
#### □ 우리나라의 산업화 유형

- 후발국가나 낙후지역이 경제성장을 위해 산업화를 추진하는 방식에는 크게 세 가지 유형이 존재(Schmitz, 1999: 478).
  - 우리나라의 경우 외부의 대기업을 유치하거나 이를 계획적으로 육성하여 산업화를 주도. 이는 ‘위로부터의 산업화’이며, Levy and Kuo(1991)은 이를 ‘조립형 전략’(assembly strategy)이라고 지칭

## □ 생산-복지체제

- Estevez-Abe et al.(2001)의 생산(혁신)체제와 복지체제 간의 관계에 따르면,
  - 우리나라 기업들은 일본기업들과 마찬가지로 ‘기업 특수적 숙련형성’을 통해 다각화된 대량생산 전략을 구사하는 것으로 나타났음(정준호 2012b).
  - 그 결과 고용보호 수준은 높고, 실업보호 수준은 낮음.

[요약그림 2-1] 생산-복지체제의 변동: 주요 OECD 국가들을 중심으로



주: 2000년대 초반은 2003년 기준이고, 해당 자료가 가용하지 않는 경우 2004년 자료를 사용하였으며, 2000년대 후반은 2008년을 기준으로 하였으나 일부 자료가 가용하지 않을 경우에는 2007년 자료를 활용하였음.  
자료: 정준호(2012b), 여유진 외(2014)에서 재인용

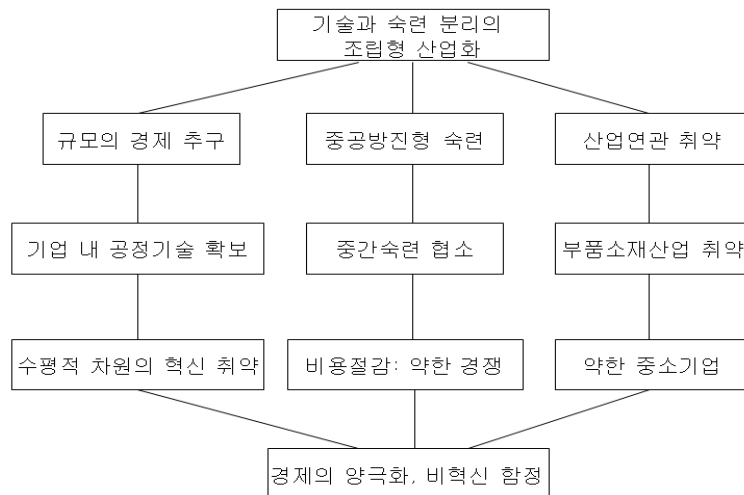
## □ 산업화의 특성과 유산으로서의 사회·경제적 양극화

- 우리나라의 산업화의 특성은 위로부터의 산업화 및 조립형 산업화(Levy and Kuo, 1991; 핫포리 타미오, 2007, 정준호 2014에서 재인용).
  - 이 전략은 기계가 쉽게 노동을 대체 또는 배제할 수 있는 생산체제를 암묵적이든 명시적이든 가정하고 있음. 그러므로 작업장 숙련을 상대적으로 중시하지 않는 숙련절약형 또는 기술-숙련 분리 모형임.
- 기술과 숙련 분리의 조립형 산업화의 유산 → 양극화
  - 조립형 산업화는 고도의 완제품을 생산할 수 있는 대기업과 기술수준이 낮

은 부품·소재를 생산하는 중소기업의 공존이라는 이중구조를 배태(햇뜨리 타미오, 2007, p. 248).

- 이 결과 2000년대 이후 우리의 산업화는 빈부격차를 완화한 것이 아니라 소득 양극화를 심화시키고 있음.

[요약그림 2-2] 기술과 숙련 분리의 조립형 산업화와 양극화



자료: 정준호·이병천(2007) 수정·보완. 정준호(2014)에서 재인용

#### 다. 복지체제 유산

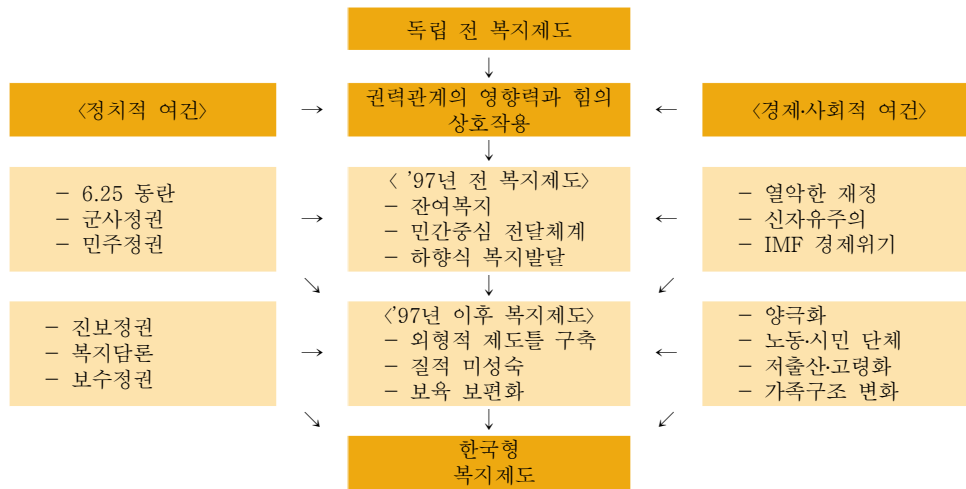
□ 복지제도는 행위자의 역학관계와 전략, 그리고 다양한 내·외생 변수의 영향으로 변화됨(실렌(Thelen) 등의 점진적 변화 이론)

○ 해방 전 조선구호령 등의 맹아적 복지제도가 있었고, 이 제도에 내·외생 변수 즉, 정치적 여건과 경제·사회적 여건이 영향을 미쳐 오늘날 복지제도가 형성

□ 전쟁, 빈곤과 외원(해방이후~1960) → 잔여적 복지, 민간복지

○ 사회권에 대한 인식 미흡과 빈약한 경제사정은 잔여적 복지로 이어지고, 전쟁의 혼란으로 인한 이재민의 증가와 빈약한 공공재원은 민간중심의 복지 전달 체계 형성으로 이어졌음.

[요약그림 2-3] 한국복지제도 유산 분석틀



자료: 김미곤(2014)의 글, 여유진 외(2014)에서 재인용

□ 정당성 위기 극복과 투자재원 마련 필요(1960년 이후)→낮은 수준의 공공부조, 엘리트 그룹에 대한 선 연금보험제도 도입, 국민연금의 경우 적립방식 채택

○ 생활보호법(1961) 제정과 공무원 연금(1960년), 군인연금(1963년), 사학연금(1975년), 국민연금(1988년) 순으로 도입된 연금보험제도 도입의 이면에는 정권의 정당성 확보와 투자재원 마련이라는 목적이 스며있음.

– “사회복지 프로그램들은 권위주의적 발전국가가 정치적 정당성을 확보하기 위해서나, 아니면 경제성장에 필요한 자금 마련을 위한 기능주의적 관점에서 채택되고 개발된 것으로 평가되었다”(이혜경, 1993; Goodman and Peng, 1996; Kwon, 1999; 우명숙, 2011, p.140에서 재인용).

○ 한편, 남찬섭(2006)은 1973년 국민연금 도입(안)에 대하여 “복지라는 차원보다는 당시 중화학공업 육성에 따른 재원마련을 위한 수단으로 국민복지연금을 도입하려고 하였다”고 주장하고 있음.

– 이후 이러한 흐름은 1988년 국민연금 도입에서 적립방식을 채택하는 결과를 초래. 이는 권위주의적 발전국가(developmental state)의 특성과 경로 의존성(path dependence)이 동시에 작용된 것으로 추론됨.

– 적립방식 채택은 오늘날 OECD 국가 중 노인 상대빈곤율 1위, 자살률 1위

라는 불명예를 초래하는 계기가 되었음.

□ 발전주의 접근, 그리고 국가와 기업 간의 ‘암묵적 거래’(1960년대 이후) → 하향식 (기업)복지의 발달

○ 기업규모에 따른 차등도입은 정부 및 여당의 정치적인 욕구와 기업의 경제적인 욕구가 일치한 결과

– 건강보험의 경우 1976년 의료보험법 전부개정으로 500명 이상 사업장이 적용된 후 1980년 300명 이상 사업장으로, 1981년 100명이상 사업장으로, 1983년 16인이상 사업장으로 그리고 1989년 전국민으로 확대. 1964년 500명 이상 사업장부터 출발한 산재보험도, 1995년에 도입된 고용보험도 유사한 흐름으로 확대

– 이와 같은 규모별 하향식 접근에는 국가 부담을 최소화하기 위한 발전주의적 전략, 기업의 재정상태, 대기업의 노동력 확보 차원 등의 복합적 요인이 작용

- 대기업부터 도입하되, 기업 중심의 조합주의를 적용하고, 보험료는 피고용인과 고용인이 절반씩 부담하며, 국가는 관리비용만을 부담하는 형식을 취하게 됨. 이 결과 의료보험제도는 국가에 의한 강제보험이면서 기업 복지적인 성격을 지니게 됨.

○ 한편, 1986년 12월 제정된 최저임금법은 노동에 대한 최소한 대가라는 관점에서 기업복지로 보기 어려운 측면이 있지만, 복지주체로서의 역할을 기업에게 전가시킨 것으로 해석할 수 있음.

– 이를 두고 송호근(1993)은 “한국의 기업복지가 ‘형식적’인 수준에 불과하지만, 그럼에도 불구하고 기업이 복지 부담을 지게 된 이유를 일종의 ‘정치적 비용’ 지불”로 해석하고 있음(우명숙, 2005, p.231에서 재인용).

– 즉, 경제성장 과정에서 자본가는 국가의 공식적, 비공식적 지원 아래에서 급성장할 수 있었으므로, 노동자 복지에 대한 기업의 책임은 국가의 기업지원의 대가라는 것.



□ 썰물에 배 띄우기(1998년 이후) → 낮은 복지수준

○ 서국의 복지국가 발전이 제2차 세계대전 이후 경제적 황금기(golden age)에 물적 토대를 바탕으로 이루어진 반면, 우리나라는 IMF 경제위기라는 최악의 조건에서 발전

- 경제철학 측면에서는 서국의 경우 케인즈주의가, 우리나라의 경우 신자유주의가 풍미하는 시대라는 차이점이 존재
- 1997년 경제위기(IMF 경제위기) 이후 IMF, 세계은행(W.B) 등은 외환보유고 부족에 시달리는 정부를 압박하면서 재정지원 조건으로 신자유주의 논리에 따른 강력한 구조조정과 동시에 최소한의 사회안전망 구축을 요구

□ 정치적 게임(2010년 이후): 보편주의와 선별주의

○ 보편주의와 선별주의에 대한 논쟁의 이면에는 민주주의와 자본주의 간의 역학관계가 놓여 있음. 민주주의는 1인 1표 체계이고, 자본주의는 1주 1표의 체계.

- 민주주의의 힘이 강할 때 보편주의가 그리고 자본주의의 힘이 강할 때 선별주의가 나타날 가능성이 높음.
- “진보진영에서는 무상급식을 아동인권의 관점에서 모든 아동에게 시행해야 한다는 보편주의적 입장을 고수한 반면, 보수진영에서는 공짜점심, 재벌급식으로 격하시키면서 자원의 효율적 배분을 위해 저소득층에 집중시켜야 한다는 입장을 고수하였다”(김연명, 2011, p.16).
- 진보계열의 주장으로 무상보육이 실현되자, 보수계열은 기회의 균등을 내세워 보육수당을 주장

### 3. 사회정책의 현재와 미래

#### 가. 사회정책의 현재 모습

##### 1) 낮은 삶의 질과 그 원인

###### □ 열악한 삶의 질 수준

- OECD 국가의 경우 1인당 국민소득과 삶의 질 간에는 양의 상관관계(0.87)가 뚜렷하게 나타나나, 우리나라의 경우 반대 현상이 나타나고 있음.
  - 삶의 질 순위: 24('12)→27('13)→25('14)→27('15)→28('16)→29('17)
- 교육, 기대수명 등은 양호하나, 주거, 소득, 고용 및 삶의 질의 만족도 등은 주요국 대비 미흡(자료: 2018 경제정책 방향, 2017.12.27.)
  - (주거) 주거 내 기본시설, 개인당 방 수 등 주거의 질 취약(27위)
  - (소득) 금융자산 및 순 가처분 소득 등 가계소득 미흡(23위)
  - (고용) 최장 근로시간, 여가 부족 등 일과 삶의 균형 취약(53위), 저 고용률(22위)
  - (건강) 자신의 건강상태 평가 최하위(38위)

###### □ 전도된 국가의 역할

- 복지국가는 일반적으로 '시장' 개입을 최소화하고, '개인과 가구'에 적극 개입하는 역할을 수행
  - 시장경제에 대하여: 공정한 경쟁이 가능하도록 게임의 규칙을 설정하고 독과점을 규제하는 역할 담당
  - 가정경제(개인과 가구)에 대하여: 노동시장 정책과 사회복지제도를 통해 개입함으로써 원활한 노동력 재생산 보장 → 탈상품화를 통한 재상품화와 안정성(security) 확보
- 그러나 산업화 시기 한국의 관리된 자본주의는 전도된 역할을 수행

- 시장경제에 대하여: 중화학수출 대기업 중심의 산업육성과 직접적 지원, 관치금융
- 가정경제(개인과 가구)에 대하여: 저임금 노동력 양산과 고등교육을 통한 경쟁력 높은 산업역군 양성이라는 병행전략을 채택하면서, 기업과 가족에게 복지 역할을 부담시킴
- 이 결과 우리나라는 복지수준과 경제수준 간의 선형적 관계를 발견하기 힘든 저복지 수준 상태
  - 국가복지의 발전을 경제성장에 반하는 것으로 이해하고 지속적으로 억제
  - 정치적, 경제적 필요에 따라 권위주의적 발전국가(developmental state)가 사회복지 프로그램을 ‘도구주의적(instrumental)’으로 활용 → 그 결과가 ‘압축성장과 압착복지’상태

#### □ 복지국가의 역할을 대신하던 ‘대체물’붕괴

- 시장 영역: 양호한 고용률과 고용안정성이 외환위기 전후 붕괴 시작, 구조조정과 4차 산업혁명의 여파로 고용불안정성 고조, ‘괜찮은 일자리(decent job)’의 소멸, 청년 실업과 빈곤문제 심화
- 가족 영역: 강한 가족 연대가 핵가족 중심으로만 작동, 경제적 고통이 악화될 때 가족주의의 순기능보다는 역기능이 부상하기 시작 (예: 아동학대, 가족동반자살, 청년과 베이비부머 부모의 동반빈곤화)
- 교육 영역: 교육의 사회이동 기능 저하와 계층 고착화 심화(사교육 확대 등을 통해 교육이 ‘계층상속’의 수단으로 전락), 비효율적이고 계층화된 교육투자, 높은 교육열의 역기능이 순기능을 상회하기 시작(노동시장과의 수요·공급 미스매칭(mismatching))
- 주택 영역: 전세는 집값의 지속적 인상을 통한 투자이득을 전제로 한 기형적 주거 형태이므로 앞으로 월세 비중이 높아질 수밖에 없는 상황(저소득층의 주거비 부담 증가)
- 국가 영역: 낮은 조세부담률과 높은 면세점은 한계에 도달(좁은 과세기반

(tax-base), 납세자 중심의 공제제도)

## 2) 압착 복지의 후유증

### □ 재생산 위기

- 자본주의 조절양식의 취약성과 부조응성 결과는 사회적 지속가능성과 경제적 지속가능성을 동시에 위협하고 있음
  - 근대화산업화 과정에서 해체된 공동체주의가 복지국가의 시민권과 연대주의로 치환되지 못한 채, 시장경제가 야기하는 다양한 사회적 위험을 개인과 가족의 몫으로 떠넘김
  - 그 결과 높은 노인빈곤, 높은 자살률, 초저출산, 빈곤의 대물림 등의 문제가 야기되고 있으며, 이는 다시 저성장으로 이어지는 악순환 고리 형성

〈요약표 3-1〉 재생산 위기의 표출 양상

사회적 지속가능성 위협 요인들	⇒	경제적 지속가능성 위협 요인들
양극화, 저출산/고령화, 낮은 사회이동, 높은 자살률, 높은 청년실업, 높은 노인빈곤율 등	⇐	저성장, 주택버블, 부채(가구, 국가) 증가

### □ 사회이동성 저하

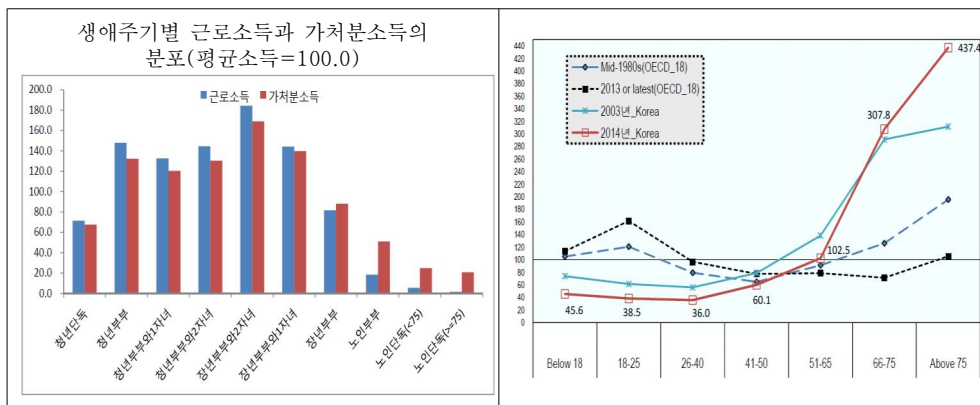
- 청년의 계층상승 희망이 사라지고 있음
  - 세대내 계층 상향이동의 가능성이 낮다고 응답하는 비율이 급격히 증가, 특히 저소득층일수록 계층이동의 가능성을 낮게 인식하고 있음(김희삼 2017).

### □ 초 저출산과 높은 자살률

- 생애주기별 불안정성의 연쇄 고리가 ‘초저출산’ 및 ‘노인 자살’의 주요 원인
  - 사회복지의 가장 중요한 기능은 계층 간 재분배와 더불어 사회적 위험에 대한 생애주기 간·세대 간 분산임.

- 그러나 우리나라의 경우 근로활동 여부에 따른 가처분소득 등락의 폭이 매우 큰데, 이는 사회복지의 계층 간·생애주기 간 분산 기능이 취약하기 때문임.
- 길어진 노후 기간을 낮은 소득으로 버텨야 한다는 불안감이 중장년 이후의 삶을 지배하고 있음.
- 이에 대한 반응으로 자녀에 대한 과잉투자, 혁신과 모험의 회피(공무원/교원/공공기관 선호현상), 기득권에 대한 양보 기피, 극도의 이기주의, 높은 자살률 등으로 표출

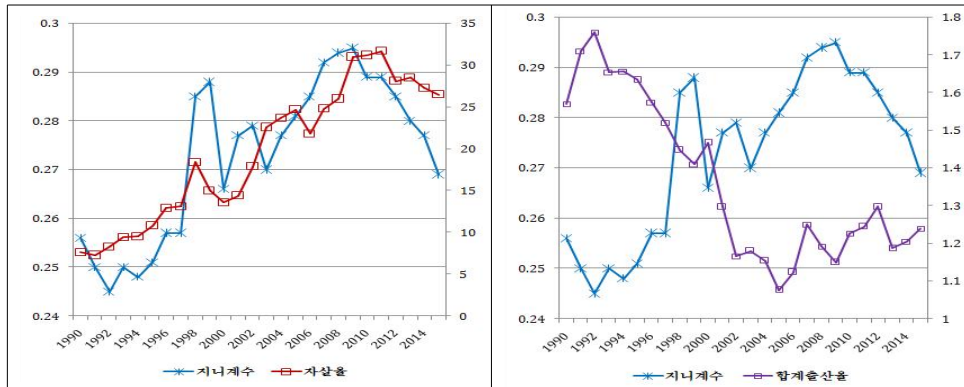
[요약그림 3-1] 생애주기별 평균 소득분포 및 연령대별 빈곤위험



자료: 여유진 등 (2015)

- 이와 더불어 청년의 불안정성(일자리, 소득, 주택 등)은 결혼과 출산을 기피하는 현상으로 표출되고 있음.
- 불평등도(지니계수)와 자살률은 매우 유사한 패턴(상관관계)을 보이고 있는 반면에, 지니계수와 출산율은 역행하는 패턴을 보이고 있음.

[요약그림 3-2] 지니계수·자살률과 출산율 추이



자료: 여유진 (2017).

## □ 사회갈등 심화

- (임금격차) 2017년 OECD 기준 우리나라의 임금근로자 상위 10%의 임금은 하위 10%보다 4.5배 많아 임금격차가 최상위권에 위치(2000년 기준 임금격차 4.04배)
  - 임금근로자 상·하위 10%의 임금 격차 확대는 하위층의 실질 임금인상이 상대적으로 정체된 데서 나타나는 현상
  - 1990년 이후 우리나라의 실질 임금과 실질 노동생산성의 격차가 점차 확대
- (소득격차 심화) 이자, 배당소득의 초고소득자 및 고소득자의 점유현상이 심하고, 종합소득의 경우에도 상위1%가 총 종합소득의 1/5가량을 차지. 또한 초고소득자 및 고소득자의 이자 및 배당소득에 대한 실효세율이 낮은 상황
- (사회갈등 심화) 자산 및 소득 불평등, 임금 격차 그리고 혁신성의 정체 등으로 우리나라의 사회적 갈등은 이미 무시할 수 없는 수준으로 증가
  - 정해식 등(2016)의 사회통합지수에 따르면 조사대상 30개국 중 29위로 최하위 수준으로서 사회갈등이 상당히 광범위하게 발생하고 있음을 보여줌

## 나. 사회정책 환경변화

### □ 거대한 후퇴

- 복지국가라는 사회적 실험이 지그문트 바우만(Zygmunt Bauman) 등(2017)의 책이름처럼 『거대한 후퇴(Die große Regression)』 상태에 직면하고 있음. 동서의 핵심 주장은 민주주의 후퇴와 신자유주의 득세로 요약됨.
- 『거대한 후퇴』 저자들이 지적한 바와 같이 민주주의가 후퇴하여, 포퓰리즘을 앞세운 권위주의 정치로 이행되면 경제주권의 약화, 사회정책의 후퇴로 이어질 수 있음.

### □ 인구구조의 변화

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

### □ 경제성장과 빈곤·불평등 변화

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

### □ 노동시장과 빈곤·불평등 변화

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

○ 일자리 수급 전망

- 인구구조 변화와 잠재성장률만을 고려하면, 2020년대 중반까지 일자리가 부족하고, 2030년 이후 인력부족 현상이 나타날 것으로 예상됨.
- 4차 산업혁명과 일자리 수에 대해서는 다양한 시각이 존재하나, 일자리가 감소한다는 주장이 우세
  - 인공지능이 인간지능을 앞선다는 특이점 도달(레이 커즈와일에 의하면 2045년에 『특이점(singularity)이 온다』) → 일자리 부족

□ 기술진보와 빈곤·불평등 변화

- 2015년부터 4차 산업혁명이 시작되고 있음. 4차 산업혁명은 초지능, 초연결 사회로의 연결이 확대되어 시간적·공간적 유연성이 확대되어 인간 삶 전반에 걸쳐 혁명적인 변화를 예고하고 있음.
- 복지제도 측면에서는 마치 여름 옷(2차 산업혁명이후 복지제도)을 입고 겨울(4차 산업혁명)을 맞이하는 상태로도 볼 수 있음. 따라서 4차 산업혁명에 걸 맞는 복지체계에 대한 고민 필요

□ 공적이전과 빈곤·불평등 변화

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



## 4. 사회정책의 기본방향

### 가. 복지국가 유형 전망과 패러다임 전환의 필요성

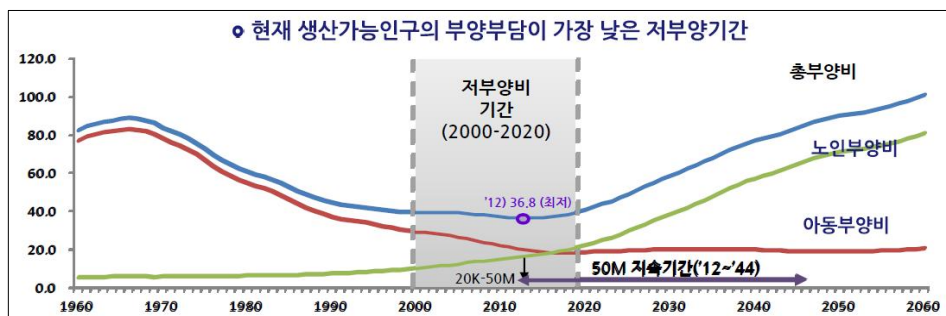
□ 패러다임 변화가 없을 경우 향후 복지국가 전망은 암울

- 근본적인 혁신이 없는 한 ‘자유주의형+남부유럽형 복지체제’가 될 가능성이 매우 높음(김연명, 2016).
- 사회정책에 대한 패러다임의 전환이 없는 한 ‘낮은 정부 효율성과 낮은 사회통합수준’을 벗어날 수 없고(김미곤, 2017), ‘높은 불평등과 낮은 사회 질’ 유형의 국가가 될 가능성이 높음(여유진, 2016).
- 복지정책에 대한 패러다임 전환이 없는 한 ‘C형(높은 불평등+낮은 재분배 효과)’이 될 가능성이 매우 높음(김낙년, 2014).

□ 인구구조상 우리에게 주어진 마지막 기회

- 2000년에서 2020년까지의 저부양비 기간은 과거에도 없었고, 향후에도 없는 인구 보너스 기간임(위기이자 기회).
- 동기간 동안 국가의 핵심역량을 강화하고, 사회정책에 대한 체계적인 준비 필요 이를 바탕으로 고령화된 시기에도 ‘사회적 지속가능성-경제적 지속가능-환경적·사회적 지속가능성’을 담보할 수 토대 구축 필요

[요약그림 4-1] 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(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.

□ 복지와 경제 간의 인식 전환 필요

○ 80년대까지는 복지확대가 복지의존성을 높여 경제성장에 부정적 영향을 미치는 것으로 인식

- 그러나 이후 대부분의 연구들은 불평등이 심화되면 경제성장이 저하된다고 보고

- 복지지출과 경제성장의 관계에 대해서는 긍정적, 부정적, 중립적 연구로 구분되나, 최근의 연구들은 복지지출 확대가 성장에 긍정적이라는 연구가 주류임(차병섭·이영; 2013, Barro;1990 등).

□ 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

#### □ 고용정책과 사회보장정책과의 부정합성 교정 필요

○ 1995년 시작된 고용보험제도는 안정적인 정규직을 주 대상(가입자)으로 설계되었으나, 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

#### □ 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<sup>1)</sup>. 이는 '초양극화 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.

### 나. 사회정책 뉴 패러다임

#### 1) 국정목표

##### □ 국정목표: 성장→행복

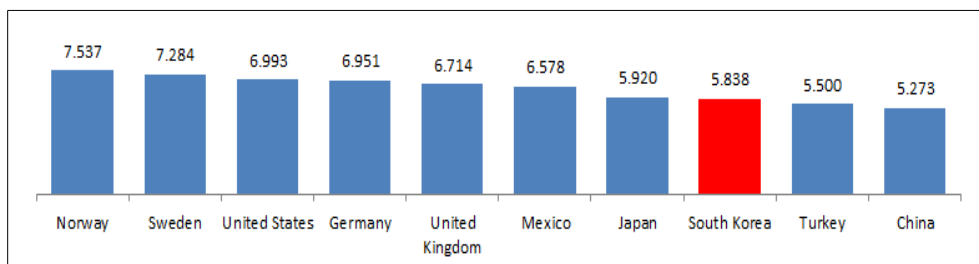
○ 국정목표는 하위 정책들(경제정책, 노동정책, 복지정책 등)의 '등대' 역할을 수

1) 인류 역사의 지배자를 거칠게 표현하면 4단계로 분류할 수 있음. 1) 땅을 지배하는 자(알렉산더, 징기스칸 등), 2) 바다를 지배하는 자(에스파냐, 포르투갈, 영국 등), 3) 하늘을 지배하는 자(미국, 소련 등), 4) 인공지능을 지배하는 자.

행하므로 그 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않음.

- 인류가 추구하는 궁극적인 삶의 목적인 행복을 국정목표로 두는 것은 황금 만능주의, 성장 지상주의라는 물신주의(物神主義, fetishism)를 탈피한 ‘사람 중심<sup>2)</sup>’의 패러다임(paradigm)으로의 전환을 의미
  - 이는 또한 수단(경제)과 목적(삶의 질) 전치 현상 극복하자는 의미도 내포
    - 우리나라의 경제규모는 세계 11위, 1인당 GDP는 29위(IMF World Economic Outlook Database Oct. 2017 edition 원자료), 그러나 삶의 만족도(행복수준)은 조사대상 155개국 중 55위(Helliwell., Layard., & Sachs, 세계행복보고서 2017)
  - 이러한 결과는 삶의 궁극적인 목적인 행복을 달성하기 위해서는 경제성장 외에 다른 사회적 지속 가능성에 대한 정책적 배려가 필요함을 시사

[요약그림 4-2] 주요국의 행복 수준



주: 2014~2016년 평균값임.

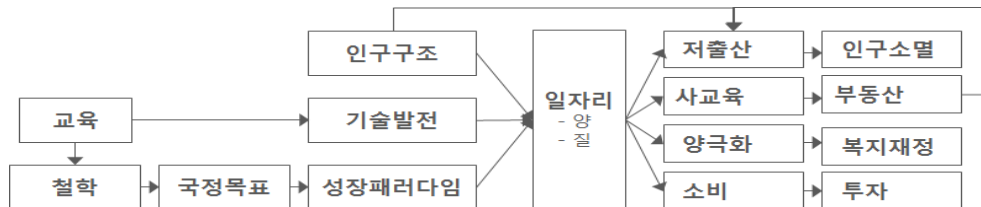
원자료: Helliwell., Layard., & Sachs, (2017). 세계행복보고서 2017.

- 결국 국정목표(행복)-경제성장 패러다임(소득주도 성장, 포용적 성장)-노동시장의 일자리 부족과 이중구조 개선-복지정책(포용적 복지)로 이어지는 일관된 흐름이 필요
  - 이중에서 일자리 및 노동시장 이중구조 해결이 매우 중요(Gordian Knot). ‘압축성장’의 부작용으로 나타나고 있는 ‘위기의 중첩’ 현상의 근원 중의 하나는 일자리 부족과 노동시장 이중구조임.

2) 사람 중심이라는 것은 물신주의의 탈피를 의미할 뿐 자연에 우선하는 사람이라는 의미는 아님.

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

[요약그림 4-3] 사회문제의 메커니즘

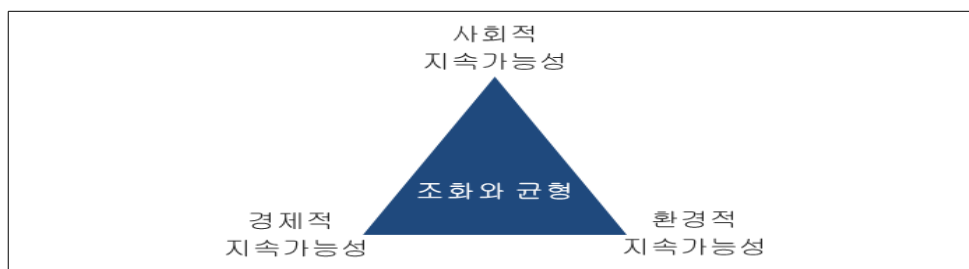


## 2) 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간의 조화

- 그동안의 정책 무게 중심은 경제적 지속가능성이었음. 이 결과 1인당 GDP는 OECD 국가 중 29위 내외이나, 주요한 사회지표와 환경지표는 나쁜 수준임.
- 노인빈곤율과 자살률은 OECD 국가 중 압도적 1위인 반면에 출산율은 최저수준이고, 청년들은 헬 조선을 외치고 있음.
- 우리 국민은 환경관련 위험> 경제 불안> 건강 불안> 사회생활 불안 순으로 불안을 의식하고 있음(정해식 등, 2017).
- 김미곤 외의 연구(2018)에서도 향후 정부가 가장 역점을 두어야 할 정책으로 전문가들은 미세먼지 등 환경정책이라고 응답

□ 따라서 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간의 조화가 필요

[요약그림 4-4] 사회, 경제, 환경적 지속가능성 간의 조화

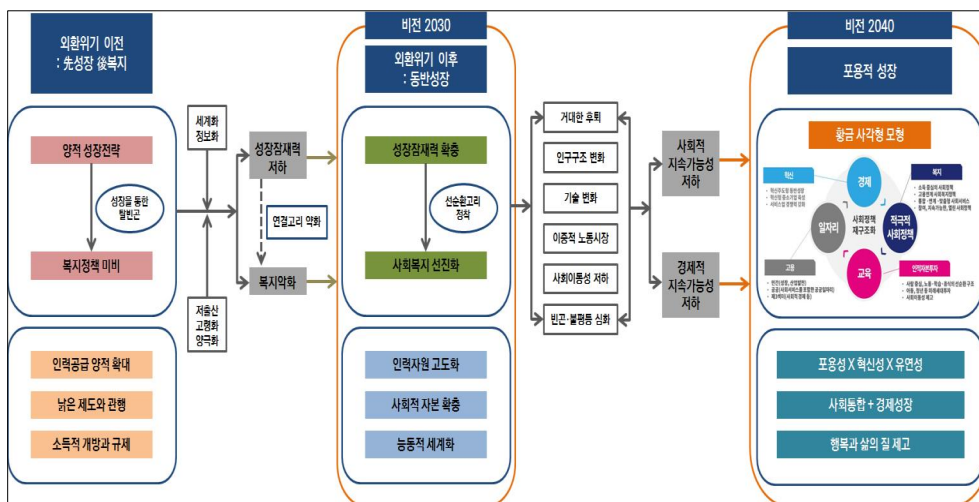


## 3) 교육-경제-일자리-복지 간의 선순환 체계 구축(황금사각형 모델)

□ 황금 삼각형 모델(Golden Triangle Model) → 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model)

- 외환위기 이전은 성장을 통한 탈빈곤 모델로, 비전 2030에서는 성장-(일자리)-복지 간의 선순환 구조 정착이라는 동반성장 모델과 황금삼각형 모델로 접근
  - 네덜란드형 황금 삼각형 모델(Golden Triangle Model)은 사회적 타협을 통한 '유연한 시장-관대한 실업급여-적극적 노동시장' 구축이 핵심이나, 우리나라의 경우 노사 타협기반 취약, 사회안전망 취약 등으로 적용하는데 한계가 있음.
  - 성장-(일자리)-복지 간의 동반성장 모델도 분절적 접근으로 한계를 노정. 예컨대, 이윤주도성장은 노동시장의 이중구조로 이어지고, 이는 소득에서의 이중구조로 이어짐.

[요약그림 4-5] 사회정책 패러다임 전환



자료: 정부-민간 합동작업단 (2006.8.) 함께 가는 희망민국 VISION 2030, p.35. 수정 및 보완; 김미곤 등(2017, p.132)에서 재인용

- 오늘날 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, ‘교육-경제(포용적 성장)-일자리-복지(포용적 복지)’ 간의 선순환 구조인 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 구축이 매우 중요
- 아울러 경제와 복지 간에 포용적 성장-포용적 복지 간의 선순환 구조 정착 필요

#### 4) 3축 모델(복지수준-부담-시스템)로의 인식 전환

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

○ 주지하는 바와 같이 우리 사회는 조세부담률 및 국민부담률이 낮고, 복지수준 또한 낮은 ‘저부담-저복지 사회’임.

- 일부 학자와 정치권에서는 단기 또는 중기 내에 ‘중부담-중복지 사회’로 이행하고, 그리고 언젠가는 복구와 같은 ‘고부담-고복지 사회’로의 이행이 바람직한 것으로 보고 있음.

- 2축 관점(부담-복지수준)으로 보면, 단기간에 ‘중부담-중복지 사회’에 도달하기에는 국민들의 복지인식수준, 재원의 한계 등으로 어려움이 있음. 그리고 복구와 같은 ‘고부담-고복지 사회’는 거의 불가능에 가까움.

- 이러한 불가능에 대한 돌파구 중의 하나가 비용과 관련되는 사회시스템을 추가하여 3축 모델(복지수준-부담-시스템)로 전환하는 것임.

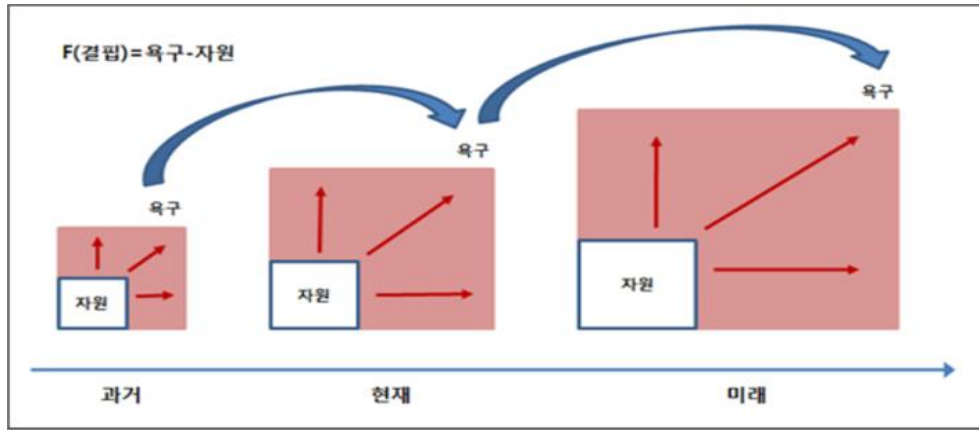
- 3축 모델에서는 저부담하에서 중복지, 중부담하에서 고복지 가능성을 모색할 수도 있을 것으로 판단됨. 그러므로 ‘저부담-중복지-저비용 시스템’, 또는 ‘중부담-고복지-저비용 시스템’ 구축 가능성을 탐색할 필요가 있음.

○ 오늘날 대부분의 국가는 시장에서 발생하는 결핍(욕구-자원)문제 곧, 사회문제를 복지제도와 사회적 경제, 협동조합 등의 제3섹터로 해결하려고 노력하고 있음.

- 하지만, 욕구가 기하급수적으로 증가하고, 자원이 산술급수적으로 증가하는 역사적 사실을 감안하면, 2축 모델로는 욕구와 자원 갭(gap)인 결핍을 해결할 수 없음. 그리고 이러한 결핍의 문제는 과거 보다 현재가 그리고 미

래에 더 커질 가능성이 높음.

[요약그림 4-6] 욕구와 자원 간의 동태적 변화



○ 그러므로 결핍(욕구-자원)으로 발생하는 사회문제 해결을 위해서는 다음과 같은 3 가지 접근이 필요

- 첫째, 복지제도의 확충
- 둘째, 사회적 경제 등의 제3섹터 활성화
- 셋째, 한 사회의 시스템을 개선하여 절대적인 욕구가 적은 사회<sup>3)</sup>(저비용 사회)를 만들어 가야 함.

○ 셋째 방안인 시스템을 개선을 통한 ‘저비용 사회’의 중요성을 의료비를 통하여 살펴보면,

- GDP 대비 의료비(2013)의 경우 미국 16.4%, 영국 8.5%, 한국 6.9%임. 하지만, 미국은 영국이나 우리나라보다 의료만족도가 높지 않고 평균수명도 길지 않음.
- 만약, 우리가 미국과 같은 의료시스템을 유지한다면, 현재보다 GDP의 약 10%p를 더 지출할지라도 의료만족도가 높지 않는 사회가 될 수 있음.

3) 예컨대, 사교육이 없는 세상 등



- 따라서 사회경제적인 시스템을 저비용 사회로 개편하여, ‘병이 많고 의사가 많은 사회(고부담-고복지 사회)’ 보다는 ‘병이 적고 적정의사가 있는 사회’ 지향
  - 우리사회에서 고비용을 야기하는 사보험, 사교육 등을 개혁한다면, 결핍(욕구-자원)으로 인한 사회문제는 큰 폭으로 감소될 수 있고, 동일한 부담으로 삶의 질은 개선될 수 있음.

## 5) 포용적 성장과 포용적 복지체계 구축

□ 신자유주의 체제하의 이윤주도 성장의 대안으로서 포용적 성장과 소득주도 성장

- 신자유주의 체제하의 이윤주도 성장의 문제점이 부각된 후 대안으로 IMF, WB, OECD에서는 포용적 성장을, ILO에서는 소득주도 성장(Income-led Growth)을 주장하고 있음.

- 소득주도성장의 논리구조는 소득증가→(소비증가, 교육훈련증가)→(투자증가, 역량증가)→일자리증가→소득증가<sup>4)</sup>임. 소득주도성장론자들은 1980년대 신자유주의자들이 비판하였던 강력한 노동조합, 시장에 대한 정부의 적극적 규제, 공적 사회인프라 확대, 임금상승, 소득보장정책 확대 등의 복원을 주장(Onaran, 2017; 이상헌, 2017; 윤홍식, 2017에서 재인용).
- 포용적 성장은 불평등과 빈곤의 확대가 경제성장에 부정적이라는 점에서 사회보장을 포괄하고 있지만, ‘그 목표가 지속가능한 성장이지 소득재분배 자체가 목적은 아니다’(세계은행, 2014, 윤홍식, 2017에서 재인용)라는 점은 분명히 하고 있음.

- 그러나 우리나라에서는 포용적 성장과 소득주도성장 간의 개념의 혼란과 이념 투쟁이 동시에 존재하고 있음.

- 문재인 정부는 초기에 경제성장 패러다임으로 소득주도 성장, 혁신성장, 공

4) 소득주도성장은 케인즈(Keynes)의 이론을 토대 형성된 성장이론인 반면에 혁신성장은 슈페터(Schumpeter)의 창조적 파괴라는 혁신을 중요시하는 성장론이다. 한편 소득주도성장이 총수요에 강조점을 두는 반면에 포용적 성장은 공급측면을 상대적으로 더 강조하고 있다.

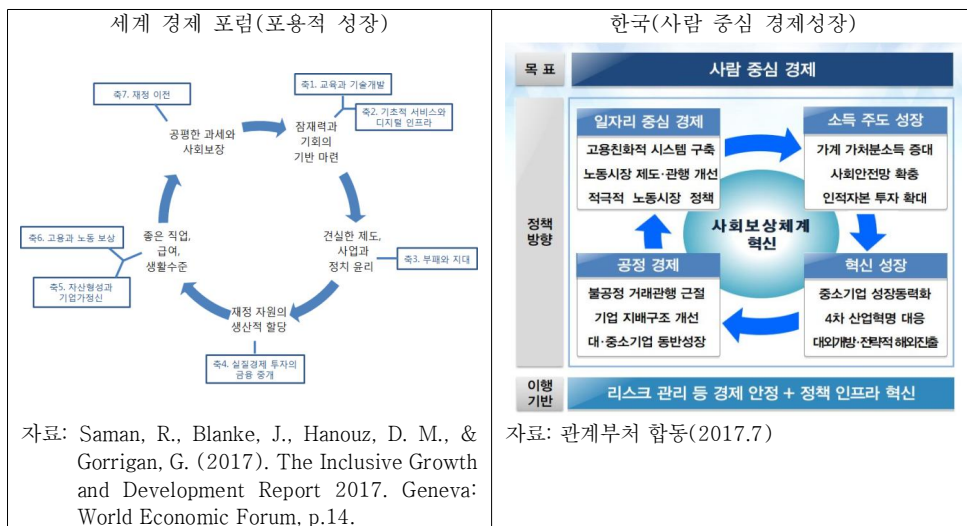
정경제, 일자리 중심 경제 간의 선순환 구조로 제시하였음. 최근에는 소득주도 성장, 혁신성장, 공정경제를 포용적 성장이라고 규정

#### □ 소득주도 성장과 포용적 복지

○ 상기의 소득주도 성장의 논리구조는 포용적 복지에서도 성장과 복지 간의 선순환 흐름으로 유사하게 주장되고 있음.

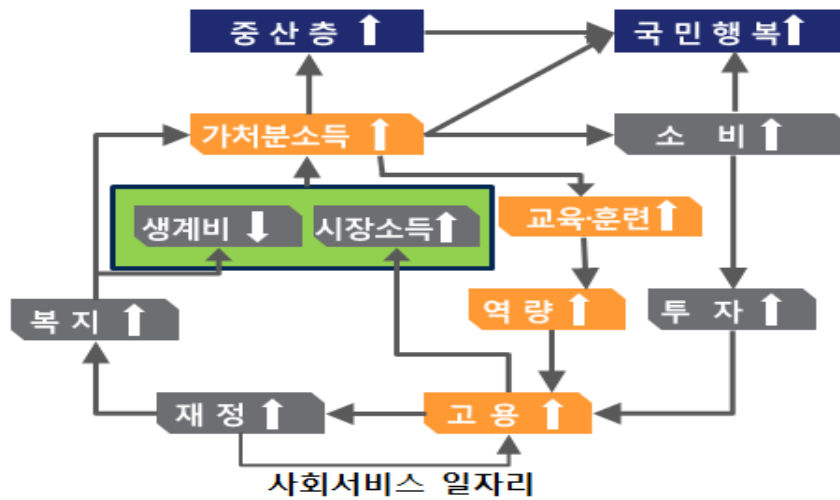
－ 굳이 양자 간의 차이점을 부각한다면 포용적 복지는 시장(또는 경제)보다는 ‘인간을 중심’에 두고 접근한다는 측면임.<sup>5)</sup>

[요약그림 4-7] 포용적 성장과 사람중심 경제성장



5) 양자 간의 논리적 구조는 비슷하나, 소득주도 성장이 시장에서의 1차 분배정책이라면, 포용적 복지는 2차 재분배 정책에 해당된다.

[요약그림 4-8] 포용적 복지(소득주도성장)의 논리적 흐름



- 포용적 복지(소득주도성장) 모델이 작동하기 위해서는 구성요소 간 연계성을 약화시키는 요인에 대한 검토가 중요
  - 예컨대, 가처분소득증가가 소비 증가로 이어지기 위해서는 한계소비성향이 높은 저소득층의 부채감소와 부동산가격 안정 등이 필요
  - 또한 고용증가가 시장소득 증가로 이어지기 위해서는 노동소득분배율 증가, 적정 최저임금 상승 등이 필요

## 6) 사회가치 기반 조세체계 도입 검토

### □ 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 도입 검토

- 로버트 실러가 제안한 소득불평등이 악화되면 자동적으로 누진성이 높아지고, 완화되면 누진성이 낮아지는 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 도입 검토 필요
- 동 제도가 도입될 경우 노동소득분배율이 줄어들거나, 복지 지출이 줄어서 불평등이 심화되면, 법인세 및 근로소득세의 최고세율이 올라가므로 기업가 입장에서는 사전적으로 이를 감안한 노동소득 분배를 높게 할 가능성이 존재

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

#### □ 사회가치기반 조세체계 도입 검토

- 인구구조와 성장에 따른 일자리 창출만으로 고려하면 2020후반까지 일자리 부족현상이 지속될 것으로 추정되고 있음. 여기에 기술의 발전(예, 로봇사용)을 감안하면 2030년 초반까지도 일자리 부족현상이 지속될 수 있음.
- 일자리의 대부분은 민간시장에서 창출됨. 2016년 기준 공공부분 일자리 비율은 8.9%에 불과하고, 비영리기업의 일자리 비율은 17.4%임(통계청, 2018).
  - 이는 민간부분 일자리 창출 미약할 경우 일자리 부족현상이 지속될 수 있음을 시사
- 기업이 근로자를 상대적으로 많이 채용하면 법인세 등 감면해주는 체계를 도입하여, 기업으로 하여금 임금으로 지급하나 세금으로 납부하나 비슷한 수익이 산출될 수 있도록 하는 사회가치기반 조세체계 도입 검토

#### 다. 패러다임 전환의 정치적 조건

##### □ 비례제 선거제도가 다수제보다 복지발전에 유리하다는 주장이 있음(홍경준, 2009,2010)

- 홍경준의 주장에 따르면, 다수대표제를 선거제도로 하는 경우 정당들은 유권자 전체를 대상으로 하는 사회복지보다는 특정한 집단에게 편익을 주는 배타적 보조금을 제공할 유인이 더 많다는 것임.
- 또한 인지성과 책임성이 큰 정치제도인 소선거구제와 결합한 단독정부는 증세와 같은 인기 없는 정책이 추진될 가능성이 낮다고 주장하고 있음(홍경준, 2018).

## 5. 사회정책 영역별 추진방향

### 가. 산업정책

#### □ 진단(김영수; 2018, 정준호; 2018)

- 주력 제조업의 성장 한계, 뿌리산업의 쇠퇴 및 신흥국의 추격
- 수출과 내수 간 불균형, 특정 업종에 편중된 산업구조
- 새로운 성장동력이 될 미래 신기술산업 취약
- 서비스산업의 낮은 생산성과 질 높은 일자리 창출력 미흡
- 대기업과 중소기업 간 심한 불균형 구조(중소기업의 생산성 및 임금은 대기업의 약 50% 수준)
- 외환위기 이후의 재벌 체제의 문제점(재벌의 경제력 집중, 내부거래, 폐쇄적인 기술학습 등) 지속

#### □ 산업발전 패러다임의 변화(김영수, 2018)

- 산업의 헤게모니가 글로벌 플랫폼기업 중심으로 재편되는 플랫폼화가 핵심전략으로 부상
- 산업 간에 제품 및 서비스가 상호 결합하여 기존에 없었던 새로운 제품·서비스를 제공하는 ‘융합화 트렌드’ 강화
- 혁신방식에서는 ‘개방형 혁신’과 ‘통합형 혁신’이 중심을 이루게 됨
- 기업구조 측면에서는 글로벌 플랫폼기업을 제외하고는 소규모 전문 기업화하는 경향이 강화

#### □ 단기 정책방향(김영수, 2018; 정준호, 2018)

- 기존 산업의 혁신을 통한 투자 확대 및 고용유지·증진 방안
  - 핵심소재·부품의 국내 공급기반 강화

- 스마트공장 보급사업의 운영방식 개선
- 산업구조조정에 대응한 산업 및 일자리 대책 마련
  - 현재 경영위기를 겪는 기업의 고용유지에 대한 지원 확대
  - 부도·폐업 기업에 대한 종업원 인수 장려 및 지원
  - 산업구조 고도화를 원칙으로 하는 기업구조조정 추진 방안 마련
- 창업의 리스크를 사회적으로 공유할 수 있는 시스템 구축
  - 이를 위한 관련법 개정(예, 파산법 개정)과 사회안전망 구축 필요
- 기업환경 개선
  - (규제 빅딜 추진) 불합리한 사전규제는 줄이고, 기업의 불법을 줄일 수 있는 사후규제는 강화(법과 국민연금 스튜어드십 등 활용)
  - (해외공장 국내 유치전략 수립) 낮은 가격의 공장용 부지 공급 등으로 해외로 나가는 것을 막고 돌아오게 하는 유도장치 필요

□ 중장기 정책방향(김영수, 2018; 김기찬, 2018)

- 사람과 일자리 중심으로 산업정책 기조 전환
  - 양적 성장(추격형, 투자주도형) → 질적 성장(선도형, 혁신주도형)
  - 기업과 설비 중심의 성장 → 사람의 가치 제고와 일자리 중심 성장
  - 재벌과 대기업 독주형 성장 → 대기업과 중소기업의 상생형 성장
  - 분절형 산업정책 → 기능중심의 통합형 산업정책
- 생산·운영기술(operation technology)을 기반으로 하는 ‘부품-조립’ 중심의 산업구조를 ‘소재-부품-제품-장비’의 세트형 산업 구조로 전환
  - 이를 위해서는 지능형 인프라를 기반으로 하는 산업간-기업간 협업 네트워크와 가치사슬 혁신 촉진 필요
- 제조의 서비스화(servitization)를 위한 요소기술 개발 및 비즈니스 모델의 설계·확산

- 데이터 과학자, 연구개발, 디자인, 마케팅 분야에 대한 혁신역량을 높일 수 있는 재교육 프로그램의 적극적인 도입으로 가치사슬의 상향이동을 지원
- 4차 산업혁명 관련 핵심제조업의 성장 촉진과 신기술산업 육성
  - 반도체, 디스플레이, 2차 전지, 센서, 로봇 등 4차 산업혁명 관련 유망산업의 성장기반을 강화(핵심원천기술 확보, 인력양성, 규제개선 등)
  - 인공지능, 빅데이터, 블록체인, 신소재, 바이오 등 신기술산업의 성장잠재력을 극대화하기 위해서는 산업융합 촉진, 원천기술 확보, 비즈니스모델 발굴, 규제 개선 필요
  - 핀테크, 스마트헬스케어 등 플랫폼산업의 성장을 위한 제도적 기반 마련

## 나. 교육정책

### □ 진단

- 미래 창의 역량(competency)<sup>6)</sup> 개발 미흡
- 추격 성장형 교육훈련의 한계
- 경쟁 이데올로기(ideologie) 점철된 교육
- 과도한 대학진학률과 사교육
- 교육이 계층상승의 사다리가 아닌 '계층 상속의 사다리'로 전락

### □ 교육 패러다임 전환(장수명, 2018)

- 일·학습·삶의 단절에서 일·학습·삶의 균현으로
- 국가기획과 시장조정에서 사회·국가·시장의 협력과·조정으로
- 양적 포용에서 질적 포용으로
- 집중에서 균형으로/수도권 중심에서 생활권 교육생태계 구축으로

6) 역량 빙산모델(Iceberg Model of Competency)에 의하면 역량의 20% 정도인 지식, 기능 등의 역량(competence)보다는 80%를 차지하는 자아, 속성, 동기 등의 역량(competency)이 더 중요

## □ 교육정책 방향

### ○ 경쟁교육에서 연대교육으로 전환

- 연대교육이 실현되려면 먼저 노동시장에서의 일자리 부족과 이중구조 문제 해결 필요. 일자리가 부족하고, 노동시장에서 정규직과 비정규직, 대졸과 고졸, 여성과 남성 등의 임금격차가 존재할 경우 교육에서의 경쟁과 서열의 문제는 지속될 수밖에 없음.
- 교육의 경우 대학 평균화 필요. 그 핵심은 어느 대학을 들어가도 비슷한 교육을 받을 수 있는 체계 구축임. 이를 위한 통합 국립대학 검토 필요(예, 프랑스). 결국 교육의 문제 해결은 고등교육의 재구조화로 귀결됨.

### ○ 미래 인재개발을 위한 교육혁신(김태준, 2018)

- 미래 인재상인 창의·융합형 인간(bricolage) 육성
  - 인재상의 시대적 변화: ① 분업형 엘리트 인재 → 협업형 인재 양성; ② 경제형 인간(homo economicus) → 창의·융합형 인간(bricolage) 지향
- 환경변화 및 생애 발달단계에 맞는 학제 개편
  - 유초 연계 학년제, 연령 복합형 직업고교, 학교유형 간 진로변경이 가능한 유연학제
- 남북한 평화와 협력 기반 통일교육 실시
- 희망·상상하는 미래를 설계하는 학생 주도성 미래교육
  - 학생들이 주체적으로 기획-실행-성찰하는 학습 실현 및 ‘학생주도 교육 정책프로젝트’ 활성화
  - 실패와 도전 용납, 지역사회 공존 경험을 부여하는 자율적인 학습자 성장 공간인 ‘소셜 메이킹 공방(사회적 창작 공방)’ 설치
- 4차 산업혁명을 이끄는 디지털 교육
  - 온·오프라인 통합교육과 평가체제를 통한 개인 성장 최적화 맞춤 교육 (예, 에콜 42)



- 국경을 넘어 세계의 시민과 소통할 수 있는 디지털 교육 플랫폼 협력학습 체제 구축(예, 미네르바 대학)
- 초·중·고의 역량강화 교육 → 대학에서 역량평가 중심의 입시 → 기업에서 역량 중심 인재 선발 체계 구축(류태호, 2018)
  - 교육은 주입하는 것이 아니라 역량을 키워주는 것(e+ducare)이며, 그 핵심은 5C(critical thinking, creativity, collaboration, communication, complex problem solving)
  - 대학과 기업은 역량평가를 중심으로 선발
- 공교육 투자 확대로 실질적 교육기회보장과 차별 없는 출발선 제공
  - 유아교육 공공성 강화, 고교무상교육, 기초학력 보장, 지역균형선발 등
  - 다문화, 장애, 학업중단 학생 등에 대한 포용적 교육복지 제공
  - 공교육 내실화를 통한 사교육 축소
- 평생교육을 위한 지역생활 시민대학(ctizen's college) 활성화
  - 대학 진학 청소년 감소, 4차 산업혁명에 따른 급격한 기술변화, 길어진 노후 등을 감안
  - 후기 중등 직업교육부터 고등교육 단계 직업교육(전문대학 수준)을 중심으로 개방적이고 유연한 시스템으로 운영

## 다. 노동정책

### □ 진단

- 추격 성장형 산업정책으로 인한 고강도 장시간 근로, 노동배제·기술중심 혁신, 중년 이후 고용불안, 일-생활 불균형 지속
- 인구구조와 잠재성장률만을 고려하면, 2020년대 중반까지 일자리 부족, 2030년 이후 인력부족
  - 그러나 4차 산업혁명의 진전에 따라 매뉴얼 일자리가 자동화되어 일자리

부족 현상이 더 지속될 수도 있음.

- 이중구조(대기업/중소기업, 정규직/비정규직, 여성/남성, 원청/하청 등), 높은 저임금근로자 비율, 높은 자영업자 비율, 증가하고 있는 청년실업
  - 저임금 근로자 비율은 미국 24.9%, 한국 23.7%로 나타나 OECD 국가 중 미국 다음으로 높음(e-나라지표, 2016)
- 사회적 타협 미흡. 낮은 사회자본(신뢰), 노동조합의 기업별 노조와 낮은 조합 가입률, 양보에 인색한 자본과 노동 등의 요인으로 과도한 갈등비용 야기
  - 이 결과 참여정부의 황금삼각형 모델 정착 실패. 현재 동일업종 간 연대임금제와 원/하청 간의 성과(이익) 공유제는 요원
- 호봉중심의 불합리한 기업 내 임금체계

#### □ 추진방향

- 일자리 나누기를 통한 민간부문 일자리 창출
  - 민간기업의 일자리 비중이 2016년 기준 약 82.6%에 이르고 있음(통계청, 2018). 이는 민간부문의 일자리 창출이 없을 경우 청년 일자리 문제는 해결될 수 없음을 시사
  - 유연한(3개월→6개월) 근로시간 단축과 Job Rotation 실시(제조업과 대기업 중심 학습조(인력의 10%) 재교육에 대한 교육훈련지원) 등 검토
- 공공부문 및 고임금자 임금 동결을 통한 청년 일자리 창출
  - 상대적으로 고임금 근로자인 공공기관 종사자, 교수, 고위 공무원 등의 임금을 당분간 동결하고, 동 재원으로 양질의 청년 일자리 창출
    - 이와 동시에 국가 및 대기업도 고임금 근로자 고통분과 동일한 규모의 재원 출연으로 양질의 청년 일자리 창출
    - 임금 동결하는 근로자에게는 정년연장, 부분연금 등으로 보장하고, 청년 일자리 창출에 기여하는 기업은 이미 사회적 세금을 지출한 것으로 간주하여 법인세 등의 세금 조정

○ 연령대별 맞춤형 일자리 대책

- (20대~30대) 미래 신산업의 일자리에 맞는 직무역량 배양과 관련 창업 활성화에 집중
- (40대~50대 초반) 기존 직무의 업그레이드를 위한 직무교육 강화, 스마트 공장 등을 통한 일터 혁신 주도
- (50대 중후반~60대 이상) 음식숙박, 도소매 등 자영업 분야로의 과잉진입을 억제하기 위한 대책 마련에 집중

○ 해외 일자리 개척

- 개도국 산업단지 조성 프로젝트에 패키지로 기업과 공사와 같이 매니저 및 엔지니어 급 일자리 진출
- 개도국 지원 협력사업 및 봉사일자리의 경력개발(중고령자 활용형에서 개도국과 개인의 동반성장형으로)
- 개도국의 단순인력 활용과 우리의 기간인력 활용을 상호 연계 및 교환하는 협정체계 구축

○ 임금체계 개편을 통한 노동시장 구조개혁을 단행. 기존 호봉제에서 (생활급+ 직무급+성과급) 체계로 개편

- 생활급: 연령별 표준생계비 적용한 생활급은 사장과 직원 동일. 임금 피크 실시
- 직무급: 직무에 해당되는 정액 급여
- 성과급: 같은 직무일지라도 성과 차등을 반영하여 지급

○ 일터혁신

- 경영참여/성과배분 강화(사외이사제도의 개선, 추가성과의 공정한 배분)
- 생산성 제고 노사협력(근로시간 단축 정착/ 직무중심 인사관리 강화)
- 원하청 공정임금 구축(원하청 상생교섭 지원/임금분포 공시제 실시)

○ 고용서비스 혁신

- 선진국 외 개도국들의 취업망 구축 및 사회보험 특별지원(개도국 취업시)
- 대기업들의 상시적 전직지원 서비스(예방적 구조조정)와 임금보험 실시(대기업과 고용보험이 공동부담)

#### ○ 사회보험 확대

- 이행노동시장 모델기반 사회보험 혁신(실업/취업/불완전고용/훈련기간 간에 부분보장, 연계보장 강화)
- 실업부조 확대(2020년 실시예정인 실업부조제도의 조기도입과 청년만이 아닌 자영업 구조조정에 대비)
- 자영업자 보호강화(영세업자들의 경우 사용자 부담 감면과 피고용자 자격 인정 확대, 최저임금인상에 따른 일자리 안정자금의 제도적 개선, 영세업체의 사장과 알바생 모두 보호)

#### ○ 사회적 대화 추진(이장원, 2018)

- 기업수준: 생산성 향상과 공정배분
  - 기업경영정보의 공개(노사협의회 협의요건 강화/ 국민연금 스튜어드십 가이드라인 강화)
  - 성과배분의 강화(성과배분 프로그램 컨설팅/성과배분에 대한 노사 모두 세제 혜택 강화)
- 지역/업종수준: 구조조정 촉진과 격차축소
  - 구조조정 기금조성 및 재훈련 컨소시엄 구축
  - 업종별 임금분포 공시제 도입 및 산별 협의와 조정
  - 연대임금제 정착
- 전국수준: 사회적 보호와 갈등 타협<sup>7)</sup>

7) 대표적인 것은 네덜란드 모델(82년 바세나르 협약)임. 당시 장기간 경기침체 소용돌이 속에서 노사정이 바세나르 협약을 통해 임금인상 자제 대신 노동시간 단축(40시간→38시간), 시간제 일자리(시간제고용 여성 비율 82년 44.7%→2004년 60.2%) 확대를 꾀함. 임금의 물가연동제 포기로 임금노동자 실질임금이 9%로 하락. 93년 다시 침체에 들어선 네덜란드는 정부 주도하에 노사가 바세나르 협약과 유사한 내용의 신노선 단체협약 체결

- 경제사회노동위원회의 노동기본권 및 사회적 보호 의제 대화
- 공정경제 확립 (경제민주화)
- 대중소기업간 임금격차 완화
- 일자리위원회의 혁신 의제 대화
- 대통령과 국회의 사회적 대타협 상설대화체 운영

## 라. 부동산정책

### □ 진단

- 부동산 가격 급등으로 인한 전/월세 거주자의 상대적 박탈감 증가
  - 우리나라 전체 가구의 약 45%가 임차 가구. 저소득층(1~4분위), 1인 가구, 청년가구(만 39세 이하) 임차가구 비율이 상대적으로 높음
- 임차 가구 주거비 부담 가중
  - 월 소득 대비 임대료 비중 상승. RIR(월 소득대비 임대료 비중): '08년 17.5%→'14년 20.3% (14년 주거실태조사)
  - 전세가 지수 크게 상승. 전세가 지수(감정원, 16. 11): '12년 83.6 → '14년 95.1 → '16년 105.9
- 부족한 사회주택 규모
  - 국내 총주택에서 공공임대주택이 차지하고 있는 비중은 6.3%이며 이는 OECD 평균 9.0%에 비해 매우 낮은 수준
  - 2016년 기준 국내 총주택 재고량은 1,943만호, 공공임대주택 재고량은 107만호

### □ 추진방향

- 부동산 가격상승 억제를 위해서는 공급확대, 수요분산, 그리고 관련제도정비가 핵심

○ 강력한 제2차 지방균형발전 추진(수요 분산)

- 부동산 가격 상승의 근본원인 수도권 인구과밀. 이 문제를 해결하지 않고서는 수도권 부동산 가격상승과 혼잡비용 문제는 피할 수 없음. 따라서 강력한 제2차 지방균형발전 추진 필요
- 정책의 실행력 확보를 위하여 국가균형발전특별회계 개편과 자치분권 정책과 연계 필요

○ 주거 점유율 목표를 70%(자가), 15%(공공임대), 15%(민간임대)로 설정하여 추진

- 주거시장의 황금률이 자가(60%) 공공임대(20%), 민간임대(20%)라고 하나, 부동산 가격상승 기대어 자가 소유에 대한 집착이 강한 현실을 감안하여(빈약한 공공복지를 부동산 복지로 충당) 자가 비율을 상향조정하고, 전월세 비율 축소
- 2016년 현재 6.3%인 공공임대주택 비율을 OECD 평균수준(재고율 9.0%)으로 높이기 위해서는 223만호 재고량이 필요
  - 적정 공공임대주택 규모(저소득층의 RIR이 전체 가구의 RIR 수준과 유사해지는 목표량)는 200만호로 추정되나(재고량의 9%), 저소득층의 RIR이 더 낮아야 한다는 점을 감안하면 그 이상이 되어야 함.
  - 저렴한 공공분양 주택 공급 필요(중·저소득층 대상 소형주택(전용 60㎡ 이하) 중심 공급

○ 서민들 주거비 안정화 방안 마련

- 임대료 인상규제 등 공제규제와 임대인 지원사업의 연계
  - 전체 재고주택의 6%에 불과한 공공임대주택이 서구유럽처럼 20%의 공공임대 확대는 현실적으로 불가능
  - 이에 따라 독일식의 장기존속기간, 표준(비교)임대료에 의한 임대료 조정 등 공적규제를 받는 준공공임대가 보완 역할을 할 수 있을 것으로 판단됨
- 표준(공정) 임대료 제도 도입

- 독일과 뉴욕 등에서 시행되는 표준임대료 제도를 도입하여 서민들의 주거비 안정화가 필요. 지방자치단체가 표준임대료 고시
- 임대료 인상률 상한제도 필요
  - 현재 매년 5% 인상을 검토하고 있으나, 이는 매우 높음. 낮은 수준의 임대료 인상률 검토 필요
- 청년, 신혼부부, 노년층 등의 생활여건 맞춤형 거주지원 정책 강화
  - 취업 → 결혼 → 출산과 저소득 → 중산층 진입으로 이어질 수 있는 주거 사다리를 마련하여 세대간·계층 간 사회통합 추진

## 마. 복지정책

### □ 복지정책 추진방향

- 포용적 복지가 내포하고 있는 철학적 함의인 인본주의, 보편주의, 사회통합, 상생, 다양성에 대한 존중, 분배정의 실현 등(김미곤 외, 2017) 구현할 수 있는 방향으로 추진
- 사회안전망 확충
  - 사각지대 축소
    - 고용보험: 임금중심의 고용보험체계 → 소득중심의 고용보험체제로 전환
    - 국민연금: 두루누리 사업 적용. 가족 돌봄 및 자원봉사 등의 사회적 행위에 대한 크레딧 부여. 정년과 연계한 수급연령 조정
    - 기초보장제도: 부양의무자 기준 축소 및 폐지, 재산의 소득환산을 인하
    - 보편적 사회서비스 보장보험 도입: 각종 서비스를 포괄할 수 있는 보편적 사회서비스 보장보험 필요. 예컨대, ADHD 등은 소득과 관계없이 발생 급여의 형태는 필요에 따라 선택. 예를 들어, 자녀수당(현금), 발달장애인 지원(현물) 등
  - 적정 급여수준 보장
    - 건강보험: 비급여의 급여화로 보장률 70%를 조기(2021)에 달성하고, 장

기적으로 90%를 목표로 추진

- 국민연금: 급여 축소계획을 2018년 중단하여 소득대체율 45% 유지. 사업주가 부담하는 보험료 상한제(468만원) 폐지 검토. 기초연금과 국민연금(직역연금 포함) 간의 재구조화 필요
- EITC: 노인이 있는 가구에겐 선정기준 및 급여수준 대폭 인상 필요(ETC 도입)

○ 대상별·특성별에 따른 가계-시장-국가 간 정책 조합

- (국가∩시장) 노인일자리 급여수준(현재는 사업별로만 차등지급) → 급여 차등(빈곤 후기 노인에게 더 많은 급여지급). 등
- (국가∩가계) 노인에 대한 인적 공제(현재는 동일가구 여부에 관계없이 인적공제 실시) → 노인을 동일 가구 내에서 부양하는 경우 더 많은 인적공제 실시 등
- (국가∩시장) EITC(현재는 노인에 대한 고려 없음) → 노인을 동일 가구 내에서 부양하는 경우 더 높은 선정기준을 적용하고, 더 많은 급여 지원. 등

○ 생계비 부담 경감 정책 추진

- 공공의 역할 미흡으로 인한 가계 고비용 → 공공복지 확충으로 가계 저비용
  - ex) 건강보험의 경우 낮은 보장률로 인하여 민간보험에 과도하게 의존함으로써 고비용 초래. 2017년 가구당 월평균 국민건강보험료 13.5만원 vs 가구당 민간보험료 43.4만원(민간의료보험료 28.7만원+실손의료보험료 14.7만원) (자료: 국민건강보험공단)
  - ‘건강보험 하나로 운동’이 주는 시사점 검토 필요
- 독과점 체계의 기득권(지대) 추구 행위로 인한 고비용 → 경쟁체계 도입
  - ex) KAL과 아시아나의 독과점 체계에서 저가 항공사의 서비스로 수요자는 거의 3/5 가격으로 이용 가능
- 민간 전달체제로 인한 고비용 → 공공전달체계 확충 및 내실화
  - 민간전달체계를 활용할 수밖에 없던 역사적 유산이 지금은 ‘낮은 질+고



비용 전달체계'로 이어지고 있음

- 생계비 완화 4대 분야 핵심과제
  - (주거) 공공 임대아파트 확대(현재 6.3%→9%이상), 서민 주거 금융 확대
  - (의료) 건강보험 보장성 강화
  - (교육 및 보육) 공교육 및 공보육 강화와 사교육 없는 체계 구축
  - (통신) 공용 주파수 활용으로 통신비 인하
  - (기타) 제로페이 도입(카드 수수료 대폭 인하). 건강보험공단에서 실손보험 운영 검토 및 연금공단에서 개인연금 운영 검토

#### ○ 노후 소득보장제도의 재구조화

- 중기: 기초보장제도, 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, 주택연금 간 연계 통합을 통한 재구조화. 재구조화 후 빈곤선 미달하는 계층에 대한 캐나다의 보충적 소득보장제(GIS) 도입 검토
- 장기: 국민연금과 직역연금 간의 통합(현재는 앞 칸과 꼬리 칸으로 구분된 설국열차와 유사)
  - 먼저, 국민연금과 직역연금 간의 “A값(국민연금 227만원, 공무원 497만원) 통일 후 완전 통합. 이를 위한 숙의제 필요

#### □ 보건정책 추진방향

- (People centered Coverage) 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
- 4차 산업혁명의 보건의료 접목. Digital Health Care, 정밀 의료(Precision Medicine) 등에 대한 인공지능 활용을 위한 Big data 확보, 각종 제도 정비 등 필요

#### □ 인구정책 추진방향

- 저출산 대책에 대한 패러다임 전환
  - (인식 전환) 저출산 현상은 우리 사회의 경제적, 구조적, 가치관 변화과정에서 파생된 개인 선택의 결과이므로 기본적인 인권 문제라는 점을 인식하는 것이 패러다임 전환의 핵심이어야 함. 저출산 현상은 인구정책을 포함한 사회정책 총합의 결과
    - \* “우리는 출산장려정책이 아닌 평범한 사람이 직면한 삶의 어려움에 대응해야 한다” (1974년 노벨경제학상 수상자 군나르 뮈르달), ‘저출산은 삶의 질의 결과’ (윤홍식, 2018)
  - (대책 성격) 저출산대책이 ‘(대폭적인 효과를 기대하기 어려운) 출산율 반전을 위한 재정투자’가 아니라, ‘구조적 전환 과정의 일부’라는 점에 대한 국민적 공감대 형성 필요
  - (대책수립 방향) 기본적인 삶의 질 향상, 개인의 인권과 안전 보호체계 강화, 출산과 양육에 대한 개인부담 완화 및 복지인프라 구축이라는 장기적인 사회발전 목표 속에서 저출산대책을 재정립
- (Two-track 접근) 중장기적인 출산율 제고라는 목표와 함께 합계출산율 단계별(1.0~2.1) 지속가능 발전을 도모할 수 있는 적응전략(adaptation strategy) 수립 필요
- (재정투입) 저출산 정책의 핵심영역인 가족지출이 급격히 증가하였음에도 불구하고, 아직도 충분하지 않은 수준이며 저출산 대책만의 목적으로 투입된 재정은 극히 일부

- OECD 평균 GDP 대비 가족정책 지출(2015) 2.43% vs. 한국 1.32%

## 바. 조세·재정정책

### □ 진단

- 2018년 기준 OECD 통계에 따르면 우리나라의 2016년 공공사회지출(SOCX)은 GDP 대비 10.4%로 최하위
- 복지재정 또는 복지지출은 129.5조원('17년 예산 기준)임.
  - 여기에는 국민건강보험(약 52.3조원), 노인장기요양보험(약 5.4조원) 지출, 영유아 또는 저소득층자녀 학비지원 등 국가 교육 분야와 지방교육재정지출, 그리고 지자체의 사회복지분야 자체사업지출과 관련 국고보조사업 매칭비용이 제외된 것. 또한 조세체계를 통한 조세지출도 누락
- 사회보장지출 구조의 특징
  - 예산기준으로 보면, 사회복지와 보건의 양 분야가 약 9:1의 구성비를 보임.
  - 사회보장재정을 재원별로 보면, 예산과 기금이 약 35:65의 구성비를 보임.
  - 1차 안전망, 즉 8종의 사회보험급여와 관련 사업비 등으로 이루어진 재정지출이 압도적임.
  - 2,3차 안전망으로 분류되는 지출 중 실제 국민 일반을 위한 공공부조 내지 사회서비스 지출은 사회급여와 성격이 상이한 주택과 보훈 부문을 차감하면 약 33조원에 불과
  - 국가 예산으로 8종 사회보험제도 운영을 지원하는 규모는 2017년 현재 11조 5,784억원으로 공공부조 또는 사회서비스 지출의 1/3수준
- 조세부담률 및 국민부담률
  - 조세부담률(2016년): 한국 19.4%, OECD 25.1%, G7 24.9%
  - 국민부담률(2016년): 한국 26.2%, OECD 34.3%, G7 35.3%

### □ 추진방향

### ○ 재정정책 방향

- 사회보장지출의 범위에 대한 명확한 기준을 마련하여 전체 사회보장지출의 규모와 배분에 대한 재정통계를 공개하고 지속적인 관리 필요
- 불필요한 업무의 정비를 통한 공적연금제도 운영의 틀 개선. 사학연금과 공무원연금의 급여 외 비용 지출 정비 필요
- 고용보험기금 운용에 있어 실직 시 안전망 기능을 충실히 수행하도록 적정 수준의 실업급여 지출 도모
- 저성장의 고착화와 불안정고용 확대에 의한 빈곤 위험이 커질 수 있다는 점에서 소득보장체계 합리화 전략 마련
  - 2016년 현재 가처분소득을 기준으로 측정한 노인빈곤율 수준은 기초연금제도의 완전 시행과 국민연금제도 성숙에 따라 지속적으로 감소하여 2046년에는 현재 수준 대비 약 40% 하락, 최저점을 기록한 후 다시 높아질 것으로 예상(고제이, 2018)
  - 미래의 경제생산성을 확보하고 현재 경제활동인구의 빈곤 및 장래의 노후빈곤을 예방하기 위한 현시점에서의 투자영역으로 가족정책에 대한 집중 자원 투입 필요
- 보건의료부문 재정제도 정비
  - 중장기적으로 2030년 이후 노인 의료비/돌봄 수요의 폭발적인 증가를 고려했을 때, 건강보험-노인장기요양보험-노인돌봄관련 예산사업 간의 기능배분 및 재정구조에 대한 포괄적 논의 필요
- 사회서비스 분야 지출의 민간위탁업체에 대한 관리체계 강화 필요. 중장기적으로는 공공성 강화. 이를 통해 재정비효율 통제와 서비스의 질 제고 도모

### ○ 조세정책 방향

- 공정하고 정의로운 조세체계 구축을 위한 논의(숙의제) 필요. 예컨대, 증세의 필요성, 세금 인상을 한다면 어떤 것부터 할 것인가, 사회보장제 신설의 타당성, 세금과 보험료 간의 효과성 등 검토

- 과세기반 확대
  - 소득세 부과 대상 확대(보편적 납세). 소득세 면세 대상 축소는 저소득층의 반발이 있을 수 있으나 복지확대와 연계하여 접근 필요
  - 부가세 면세적용범위 축소: `14년 근로소득세 면세자 비율 48.1%, `15년 46.8%로 소폭 감소, 16년 43.6%.
- 이전소득에 대한 과세
  - OECD(2014)에 따르면 2011년 덴마크의 경우 이전소득에 대한 직접적인 과세를 통해 공공사회지출의 5%를 다시 세금으로 환수하였고, 호주, 이탈리아, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴의 경우 급여수당에 대한 조세수입이 GDP의 2.5%를 초과
- 증세에 대한 국민적 동의를 얻기 위해서는 복지확대를 통해 국가에 대한 신뢰를 구축하고, 재산세 → 소득과세 → 법인세 → 사회보장기여금 → 소비과세 순으로 증세 필요
  - 재산세의 경우 보유세는 확대하고 거래세는 축소 필요
  - 우리나라 보유세 실효세율은 0.16%로 조사대상 13개국 평균인 0.33%의 절반 수준, 실효세율 강화방안으로 과세표준 현실화 필요
- 사회가치 기반 조세체계(고용을 많이 할 법인세 등을 감면하는 체계 등) 도입 검토

## 6. 결론

### 가. 요약 및 함의

#### □ 결정적 분기점에서 선 우리의 선택지

- 금년(2018)에 1인당 GDP가 3만에 도달할 것으로 추정되나, 창조성(first mover)이 결여된 모방(fast follower)으로는 '중간소득의 함정'에 빠질 수 있음.

- 대런 애쓰모우글루(Daron Acemoglu, 2012)의 『국가는 왜 실패하는가』에 의하면, 쏫불 이후의 결정적 분기점(critical juncture)에서 포용적 제도를 채택하느냐 착취적 제도를 채택하느냐에 따라 국가의 발전정도가 달라질 수 있음.

□ 인구구조상 우리에게 주어진 마지막 기회

- 2000년에서 2020년까지의 저부양비 기간은 과거에도 없었고, 향후에도 없는 인구 보너스 기간임(위기이자 기회).
  - 동기간 동안 국가의 핵심역량을 강화하고, 사회정책에 대한 체계적인 준비 필요 이를 바탕으로 고령화된 시기에도 ‘사회적 지속가능성-경제적 지속가능성-환경적·사회적 지속가능성’을 담보할 수 토대 구축 필요

□ 사회정책 뉴 패러다임 구축

- 국정목표: 성장→행복
- 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간의 조화
- 교육-경제-일자리-복지 간의 선순환 체계 구축(황금사각형 모델)
- 3축 모델(복지수준-부담-시스템)로의 인식 전환
- 포용적 성장과 포용적 복지체계 구축
- 사회가치 기반 조세체계 도입 검토

□ 사회정책 패러다임 변화를 감안한 영역별 추진방향 설정 필요

- 사람중심의 산업, 교육, 노동, 복지 정책 시행
- 4차 산업혁명 등의 변화에 선도자(first mover) 역할을 할 수 있는 영역별 체제 구축
- 실패와 도전, 리스크의 사회적 공유(예, 창업, 교육 등)를 통한 창조적 파괴 도모
- 자본주의 한계를 보완할 수 있는 프로그램 적극 도입(예, 사회가치기반 조세체계) 검토

- 이해가 상충하는 분야의 경우 숙의제 등의 사회적 대타협 추진

## 나. 정책건의

### □ 우리사회의 현재 및 미래 모습에 대한 인식 공유

- 우리사회는 발전국가의 유산, 창조성이 결여된 산업체계 등에 대한 대응이 지체될 경우 경제적 역동성을 상실하여 중진국 함정에 빠질 수도 있음.
- 패러다임 전환이 없을 경우 사회적 지속가능성을 담보할 수 없고, 향후 복지국가 전망도 암울

### □ 사회정책 뉴 패러다임에 대한 인식 공유

- 비전 2030이후의 변화를 반영한 새로운 사회정책 패러다임을 설정하고 부처 간 인식 공유 필요
- 사회문제는 복합적이므로 부처 간/부서 간 분절적 접근으로는 해결하기 어려움.

### □ 사회정책 개혁을 위한 담대한 빅딜(audacious big-deal) 추진

- 이익을 다투는 협상에서 일방적인 승리는 있을 수 없음. 양보와 타협만이 한 걸음 진전을 이룰 수 있음. 이를 위해서는 담대한 빅딜 필요
  - 국가적으로는 바람직하지만, 집단 간 다툼이 있는 경우 서로 한 발자국씩 양보 필요
- 우리나라의 수범사례로는 광주형 일자리 창출 모델

\*주요용어: 사회정책의 유산, 사회정책의 현주소, 미래전망, 사회정책 기본방향, 추진방향





# 제 1 장 서론

제1절 연구의 목적 및 배경

제2절 연구의 주요 내용 및 방법



## 제1절 연구의 배경 및 목적

### □ 연구 필요성

○ 복지국가라는 평등주의 학자 코헨(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 발생
- 복지국가라는 이러한 가치 충돌을 완화하는 기제 중의 하나. 비스마르크(Bismarck) 이후 공산주의와의 체제경쟁이 복지국가 발생의 외적요인이라면, ‘가치 충돌 완화’는 복지국가 발생의 내적요인이라고 볼 수 있음
- 제2차 산업혁명 이후 인류가 채택한 사회실험인 복지국가라는 국민들의 ‘실질적 자유’ 증진에 부분적으로(또는 많은) 기여를 하였음

○ 하지만, 복지국가라는 사회적 실험이 지그문트 바우만(Zygmunt Bauman) 등 (2017)의 책이름처럼 『거대한 후퇴(Die große Regression)』 상태에 직면하고 있음. 『거대한 후퇴』의 핵심 주장은 민주주의 후퇴와 신자유주의 득세로 요약됨.

- 국외적으로는 민주주의가 포퓰리즘(populism)을 앞세운 권위주의 정치로 이행되고 있고, 1970년대 후반 이후의 신자유주의 득세로 국가 간 무한경쟁 → 승자와 패자 → 양극화 → 사회적 지속가능성 저해로 이어지고 있음.
- 국내적으로는 촛불이후 새로운 분기점을 맞이하고 있음. 대런 애쓰모우글루(Daron Acemoglu, 2012) 등은 『국가는 왜 실패하는가』에서 결정적 분기점(critical juncture)에서 포용적 제도를 채택하느냐 착취적 제도를 채택하느냐에 따라 국가의 발전정도가 달라졌음을 세계 각국의 사례를 바탕으로 입증하고 있음.

- 따라서 우리나라 사회정책이 포용적인지 아닌지를 살펴보고 나아가야 할 방향을 모색할 필요가 있음.

□ 연구 목적

- 본 연구의 목적은 우리나라의 복지정책 또는 사회정책이 나아가야 하는 방향을 제시하는 것임. 이를 위하여 다음과 같은 내용들을 순차적으로 검토
  - 먼저, 현재의 사회정책을 진단하고 그 원인을 살펴봄. 즉 우리나라의 사회정책의 현 주소가 어떤 수준인지, 그리고 이러한 상태를 초래한 원인이 무엇인지에 대한 검토
  - 미래 전망에 대한 예측. 즉, 사회정책이 직면하고 도전들(저출산/고령화, 저성장, 분절적 노동시장, 4차 산업혁명, 빈곤/불평등/양극화/사회갈등 심화 등)에 대한 검토를 바탕으로 미래 전망을 살펴봄.
- 이를 바탕으로 사회정책의 기본방향과 발전을 위한 전제조건을 개략적으로 제시하고, 사회정책 영역별 추진방향을 제시하고자 함.

## 제2절 연구의 주요 내용 및 방법

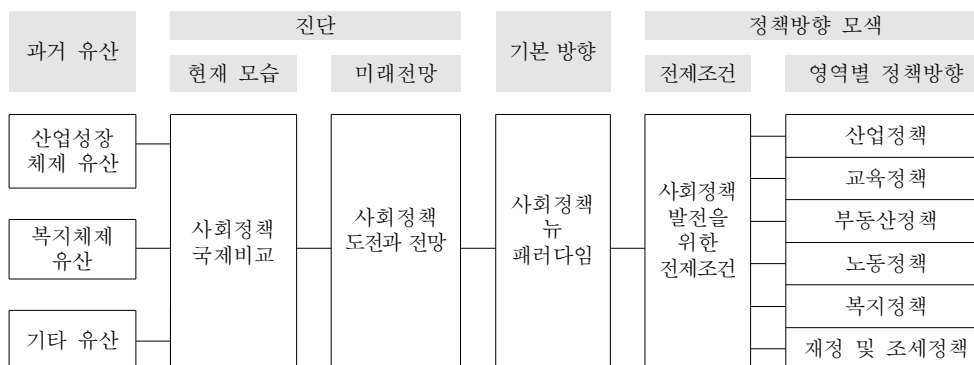
### 1. 연구의 주요 내용

- 본 연구의 주요 내용은 과거유산-현재모습-미래전망-기본방향-정책방향이라는 시간적·논리적 흐름에 따르고 있음.
- 우리나라의 사회정책의 현 주소를 진단하기 위해서는 과거의 유산을 살펴볼 필요가 있음. 과거의 다양한 유산이 오늘의 현상을 야기하나, 본 연구에서는 산업·성장 체제의 유산과 복지체제의 유산을 중심으로 살펴봄.
- 현재의 사회정책에 대한 진단은 OECD 국가와의 비교를 통하여 살펴봄. 절대적인 수준도 중요하지만 본 연구에서는 상대적인 위치에 주목하여 접근함.

- 미래전망은 사회정책이 직면하고 도전들(저출산/고령화, 저성장, 분절적 노동 시장, 4차 산업혁명, 빈곤/불평등/양극화/사회갈등 심화 등)을 중심으로 살펴보고, 복지국가 유형 전망을 시도하고자 함.
- 기본방향 설정에서는 『사회정책 비전2030』 이후 우리사회가 급격하게 변한 점을 감안하여 비전2030 패러다임을 보완한 새로운 패러다임을 제시하고자 함.
  - － 또한 하나의 사회문제가 여러 정책영역들 간에 얽혀 있다는 점을 감안하여 먼저, 정책 영역들 간 분절적 접근이 아니라 통합적 관점의 패러다임을 모색함.
- 영역별 개선방향을 설정하기 전에 사회정책 개선을 위한 전제조건을 살펴보고, 영역별 개선방향을 제시함.

□ 상기 내용은 감안한 연구 체계도는 다음과 같음.

[그림 1-1] 연구 체계도



## 2. 연구방법 및 한계

□ 사회정책 방향 설정을 위한 포럼 개최

- 과거유산-현재모습-미래전망-기본방향-전제조건-분야별 정책방향이라는 연구의 흐름에 따라 총 11회 포럼 개최

〈표 1-1〉 사회정책 추진방향 모색을 위한 포럼 개요

구분	날짜	주제	발표자
제1차 사회정책포럼	2018. 6.21.	사회정책 도전과 정책방향	김미곤 선임연구위원 (한국보건사회연구원)
제2차 사회정책포럼	2018. 7. 6.	한국의 산업화 패턴과 성장체제	정준호 교수 (강원대학교)
제3차 사회정책포럼	2018. 7.20.	최저임금, 비정규직, 노동시간	김유선 이사장 (한국노동사회연구소)
제4차 사회정책포럼	2018. 8. 3.	정치제도의 개혁, 사회정책발전에 왜 필요한가?	홍경준 교수 (성균관대학교)
제5차 사회정책포럼	2018. 8.17.	부동산 불평등의 실상과 해소 방안	전강수 교수 (대구가톨릭대학교)
제6차 사회정책포럼	2018. 9. 7.	한국복지체제의 유산과 과제	윤홍식 교수 (인하대학교)
제7차 사회정책포럼	2018. 9.13.	사회보장 재정 현황과 과제	고제이 연구위원 (한국보건사회연구원)
제8차 사회정책포럼	2018.10.12.	포용성장을 위한 산업혁신 전략	김영수 선임연구위원 (산업연구원)
제9차 사회정책포럼	2018.10.18.	한국 복지국가의 성격과 복지국가 전망	여유진 연구위원 (한국보건사회연구원)
제10차 사회정책포럼	2018.10.26.	한국 복지국가를 둘러싼 11가지 이슈	문진영 교수 (서강대학교)
제11차 사회정책포럼	2018.11. 2.	포용적 교육 개혁의 과제	장수명 교수 (한국교원대학교)

#### □ 사회정책 관련 문헌연구 및 전문가 자문회의

- 급격하게 변화하고 있는 사회에 걸맞는 패러다임 모색. 즉, 『vision 2030』 이후 변화된 사회 현상을 타개할 수 있는 새로운 패러다임은 무엇인가? 등
  - － 뉴 패러다임 모색을 위한 자문회의에서는 하나의 사회문제를 해결하기 위해서는 하나의 정책만으로는 불가능하고, 다양한 정책들이 통합적으로 접근하여야(예, 황금 사각형 모형) 한다는 인식을 바탕으로 탐색
- 현재 우리사회의 다양한 사회문제를 풀어나가는 단초와 킹 핀(king pin) 무엇인지에 대한 논의
- 우리가 지향하여야 하는 바람직한 사회가 어떤 것인가에 대한 논의
  - － 사회적 지속가능성, 경제적 지속가능성, 환경적 지속가능한 사회 구축과 이를 달성할 수 있는 국정목표는 무엇인가? 등
- 우리가 지향하여야 하는 복지국가는 무엇인가에 대한 논의

- 코르피 팔메의 재분배 역설(paradox of redistribution, Korpi and Palme, 1998)에 따라 보편주의를 우리의 지향점으로 삼아야 하는가?
- 리스본 전략(적절한 소득-포섭적 노동시장-질 높은 사회(의료)서비스)은 가능한가?
- 한국에서 황금 삼각형 모형의 실패 이유는 무엇인가? 그리고 유연안정성(flexicurity) 모델은 한국에서 타당한가?
- 전달체계의 공공성 등

□ 본 연구는 다음과 같은 한계가 있음.

- 사회정책은 매우 복잡하고, 사회문제들은 서로 연결되어 있음. 예컨대, 노동시장에서의 일자리 부족현상은 교육에 대한 과잉투자(사교육 등)와도 연결되어 있고 저출산의 요인이 되기도 함.
  - 이러한 복잡성을 감안하면, 제한된 식견을 지니고 있는 몇 명의 연구자가 전지적 관점에서 정책방향을 정리하는 데는 한계가 있음.
- 연구의 대상은 사회정책이나 연구기간은 5개월이 되지 않음.
  - 사회정책은 정의에 따라 포괄범위가 달라지지만, 사회문제를 해결하기 위하여 국가나 공공단체에서 시행하는 정책이라고 정의하여도 그 범위가 매우 넓음. 전지적 관점의 연구자일지라도 연구기간 내에 사회정책의 방향성을 제하는 데는 다소 한계가 있음.
- 본 연구는 중장기적으로 사회정책이 나아가야 할 방향을 다루고 있음. 그러므로 실현 가능성(feasibility)이라는 측면을 다소 경시하고 있음.
  - 일부 정책방향은 검증되지 않는 주장도 있음. 이는 중장기적으로 검토 및 논의가 필요하다는 것을 의미할 뿐 곧바로 정책으로 도입할 것을 제안하는 것은 아님
- 이러한 한계를 감안하면 후속 연구 필요
  - 1차년도 보고서는 문제제기와 큰 얼개 구성한다는 측면이 강하며, 논의가 미진한 영역(예, 젠더와 가족 등)과 검증되지 않는 주장 등은 후속 논의 필요

- 연구내용 중 많은 부분은 연구자의 독창적인 아이디어가 아님을 밝힘.
- 일부는 ‘거인의 어깨위에서’ 서서 바라보면서 연구자가 정리한 것도 있고, 나머지 대부분은 선행 연구를 인용하였음. 대부분 출처를 밝혔지만, 일부 원문을 수정한 것은 출처 누락이 있을 수 있음.



## 제 2 장

# 사회정책에 영향을 준 과거 유산

제1절 성장체제 유산

제2절 복지체제의 유산



# 2

## 사회정책에 영향을 준 과거 유산

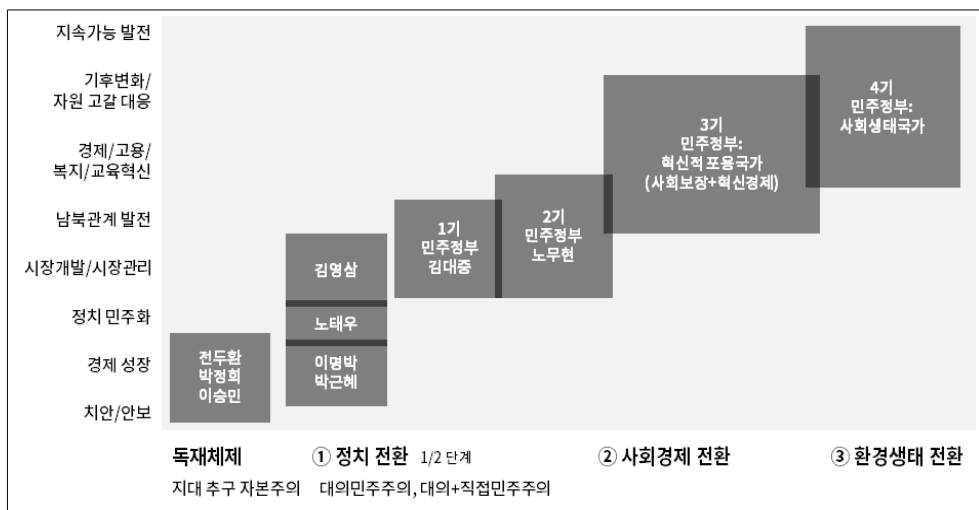
### 제1절 성장체제 유산

#### 1. 발전국가 유산

##### □ 역대 정부의 체제 이행 경로

○ 성경룡 등(2017)은 『포용국가』에서 독재체제-환경생태 전환이라는 축과 치안/안보-지속가능발전이라는 축으로 역대 정부의 이행경로를 다음과 같이 제시하고 있음.

[그림 2-1] 역대 정부의 체제 이행 경로와 미래의 이행 시나리오



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

○ 상기 저자들은 과거 일부 정부들을 발전국가(developmental state)로 개념 규정하고<sup>8)</sup>, 발전국가의 특징을 다음과 같이 보고 있음.

8) 일반적으로 김영삼 정부까지를 발전국가로 보는 경향이 강함

- 지배구조: 국가 단독지배 또는 국가-자본 공동지배로 규정
  - 정책 노선: 선성장-후분배와 국제 경쟁력 제고
  - 시장구조: 재벌/대기업 독과점, 비정규직 양산
  - 노동에 대한 시각: 노동을 단순 생산요소로 파악한 비용 요소로 인식
- 상기 저자들뿐만 아니라 발전국가하의 낮은 복지수준에 대해서는 다양한 각도에서 여러 학자들에 의하여 주장되어 왔음.
- 이혜경(1993)은 우리나라에서 복지가 저 발달한 이유에 대하여, “국가복지의 발전을 경제성장에 반하는 것으로 인식하여 지속적으로 억제하는 한편, 정치적, 경제적 필요에 따라 사회복지 프로그램을 도구주의적(instrumental)으로 활용하는 권위주의적 발전국가(developmental state)였기 때문” 이라고 주장한 바 있음.
  - 이 결과 우리나라의 보건복지제도는 OECD국가와는 달리 복지수준과 경제수준 간의 선형적 관계를 발견하기 힘든 저복지 수준 상태를 유지하고 있음(우명숙, 2011)
  - OECD 평균 사회복지지출은 GDP의 21.0%(2016) vs 한국의 경우 10.4%(2016)<sup>9)</sup>

#### □ 중간소득 함정

- 우리나라의 경우 2006년에 1인당 GDP가 2만 불에 도달한 이후 아직도 3만 불에 도달하지 못하고 있음<sup>10)</sup>.
- 2018년에는 1인당 GDP가 3만 불에 도달할 것으로 추정되고 있으나, 혁신의 관점에서는 빠른 추격자(fast follower)였지 선도자(first mover)가 아니었음.
- 이와 같이 중간소득에서 한 단계 도약하지 못하는 현상을 중간소득 함정이라

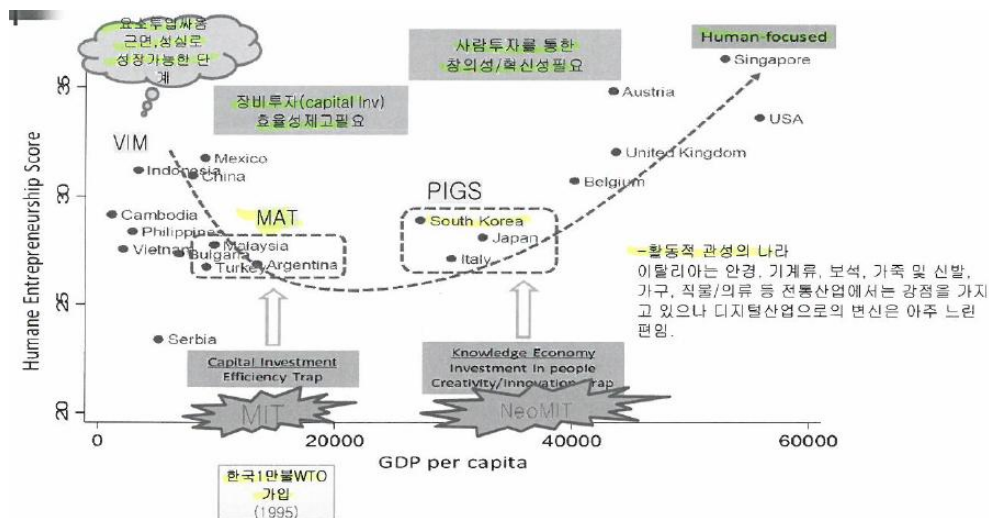
9) OECD (2018), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en에서 2018.11.25. 인출

10) 세계은행 World Development Indicators (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2017&locations=KR&start=1960&view=chart>)에서 2018.12.4. 인출)

고 일컫고 있음.

- 그 주요한 원인은 여러 가지가 있으나, 창조성이 미흡한 모방경제의 한계<sup>11)</sup>, 사람중심이 아닌 자본중심의 성장 전략 등이 지적되고 있음(김기찬, 2018).

[그림 2-2] J 커브의 뒷 가설: 중간소득 덩 (VIM→MAT→PIGS)



주: VIM은 베트남(Vietnam), 인도네시아(Indonesia), 멕시코(Mexico)의 머리글자를 딴 약어이고, MAT는 말레이시아(Malaysia), 아르헨티나(Argentina), 터키(Turkey)의 약자이며, PIGS는 포르투갈(Portugal), 이탈리아(Italy), 그리스(Greece), 스페인(Spain)의 약자임.

자료: 김기찬(2018), 중소기업과 사람중심경제. 정책아젠다개발회의 발표자료.

## □ 기로에 선 한국 경제

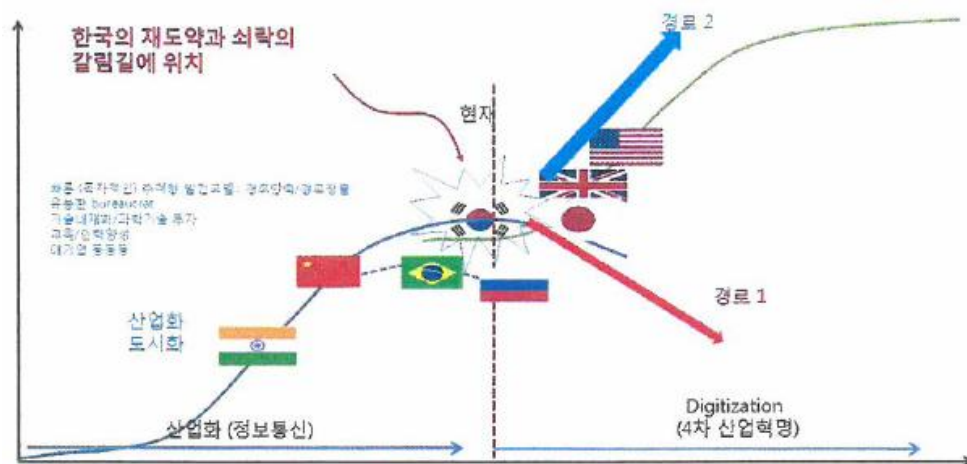
- 한국경제는 과거 산업화 시대 중화학공업 발전에 적합하였던 수직계열화형-국가 일체형 발전모형을 지니고 있었고, 창조적 파괴보다는 모방 중심이었음.
- 극히 유동적인 세계경제 환경과 대내적으로 ‘불안정한 저성장’속에 ‘양극화’

11) 2014년 8월 5일자 조선일보 기사에서 KAIST 경영학과 장세진 교수는 우리나라 초일류·우량기업이라는 삼성전자에 대해 “선발 기업이 만들어 놓은 새로운 시장과 상품·제품들을 개량하고 효율적인 대량 생산화를 무기로, 가격·물량 경쟁을 능숙하게 해온 게 삼성전자”였으며, “삼성전자는 스스로 새로운 상품·제화 카테고리를 만들었거나 새 시장을 개척한 적이 없다”고 언급하고 있다. 또한 “삼성전자의 전세계 연간 특허 랭킹이 3~4위쯤”이지만, “특히 상당수가 제품기술이 아닌 공정기술에 관련된 것”이라고 지적하고 있다(우천식 토론문, 2018. 에서 재인용).

문제가 심화될 것으로 예상되는 향후 10여 년 동안의 정책적 대응이 중요  
 - 그동안 축적된 인적·물적·제도적 자산을 기반으로 21세기 지능정보화 시대에 요구하는 경제·사회적 체계를 구축하여야 하는 기로에 놓여 있음.

○ 대런 애쓰모우글루(Daron Acemoglu, 2012) 관점을 준용하면, 촛불 이후의 결정적 분기점(critical juncture)에서 포용적 제도를 채택하느냐 착취적 제도를 채택하느냐에 따라 국가의 발전정도가 달라질 수 있음.

[그림 2-3] 한국 경제·사회 발전 경로



자료: 이지호(Brain & Co); 우천식(2018) 토론문에서 재인용

## 2. 산업체제 유산<sup>12)</sup>

### 가. 산업화 유형

□ 후발국가가 경제성장을 위해 산업화를 추진하는 방식에는 크게 세 가지 유형이 존재(Schmitz, 1999: 478)함. 우리나라의 경우 둘째 유형에 해당됨.

○ 첫째는 현지 중소기업이 주도하는 산업화. 즉, 아래로부터의 산업화'

12) 산업체제 유산은 정준호(2018) 사회정책포럼 발표자료와, 여유진 외(2014) 『한국형 복지모형 구축』 보고서 중 정준호의 글인 '제3장 경제·산업구조와 발전주의 모델'을 바탕으로 수정/보완하였음을 밝힌다.

(industrialization from below). 대표적인 사례로는 19세기의 영국과 근래의 이탈리아

○ 둘째는 외부의 대기업을 유치하거나 이를 계획적으로 육성하여 산업화를 주도. 이는 첫째와 달리 ‘위로부터의 산업화’이며, Levy and Kuo(1991)은 이를 ‘조립형 전략’(assembly strategy)이라고 지칭

○ 셋째는 상기 두 가지의 조합하는 유형. 독일과 일본이 대표적인 나라

□ 우리나라가 해당되는 두 번째 유형은 기업이 시장가격을 초과하는 단위비용에 직면하더라도 일단 조업을 감행하는 전략으로 규모의 경제와 실행에 의한 학습을 통해 기술경험을 기업 내부에 축적하여 제품설계와 조업역량을 확보(정준호, 2014).

○ 이러한 전략이 가능하기 위해서는 막대한 초기 자본투자와 대기업 위주의 산업구조가 요구됨. 이 전략은 단순기술에서 복잡기술로 상향하는 기술학습과정을 거치기 때문에 최신 공정기술의 확보가 생산성의 증대와 경쟁력의 확보에 필수적이지만, 수평적 차원의 기술과 지식을 결합하는 혁신능력 확보, 즉 남과 다른 것을 만들어 내는 혁신역량의 축적에는 취약함.

○ 따라서 경쟁력 기반은 기본적으로 품질이 아니라 가격(정준호·이병천, 2007, 정준호, 2012b). 이는 사회적 분업에 대비되는 기업 내 정교한 기술적 분업에 의존하며 기업 간 관계는 수직적인 하청 관계를 형성

○ 최근의 삼성전자와 현대자동차의 경쟁우위가 재벌체제에 기반한 수직계열화, 즉 기술적 분업의 정교화(준내부화)에 기반하고 있음.

□ 한편, 경제적 이득에 따른 산업조직을 한 축으로 하고, 기업·산업 간 개방성의 정도(네트워크)를 다른 한 축으로 설정하면, 우리나라의 경우 역량에 대한 개방성은 낮고, 규모의 내부경제<sup>13)</sup>유형으로 분류됨(정준호, 2012a)

○ 첫째, 중소기업들 간의 경쟁과 협력을 통한 규모의 외부경제라는 경제적 이득

13) Marshall(1890; 정준호, 2014에서 재인용)은 내부경제와 외부경제를 구분하고, 전자는 기업 내에서 후자는 기업 간에 적용되는 생산비용의 절약을 일컫고 있음.

이 사회적 조정을 통한 지속가능한 산업세계. 예를 들면, 덴마크, 미국의 실리콘 벨리 등(Sabel and Zeitlin, 1997)

- 둘째, 대기업에 의한 규모의 내부경제가 지배적인 산업세계. 대표적으로 우리나라, 스웨덴, 미국. 이 산업세계는 위로부터의 산업화 경로와 친화성이 큼.
  - 우리나라의 경우 조직노동이 기본적으로 주요 의사결정에서 배제되어 있으며 혈연 중심의 폐쇄적인 재벌이 경제적 편익을 좌지우지하고 있음.
- 셋째, 규모의 내부경제와 외부경제의 다양한 혼합형이 존재하는 산업세계.
  - 이는 위와 아래로부터의 산업화의 혼합형과 연관이 높으며 대·중소기업 간의 상생협력이 제도화되어 있음. 대표적으로 일본과 독일

〈표 2-1〉 산업세계의 다양성

구분		경제적 이득에 따른 산업조직		
		규모의 내부경제	규모의 내부와 외부경제	규모의 외부경제
(외부) 역량에 대한 개방성	고	미국 (노동배제)	-	실리콘 벨리 (엔지니어 중심)
	중	스웨덴 (노동포섭)	독일 (산별노조)	덴마크 (노동포섭) 제3이탈리아 (노동포섭+장인)
	저	한국(재벌) (노동배제)	일본 (기업별노조)	-

주: 점선은 여러 가지 스펙트럼들이 존재할 수 있다는 것을 의미함.

자료: 정준호(2014, p.116)에서 재인용,

## 나. 생산-복지체제

- Estevez-Abe et al.(2001)의 생산(혁신)체제와 복지체제 간의 관계를 다음과 같이 설명하고 있음.
- 기업 특수적 숙련 유형: 대표적인 사례인 일본의 기업들은 다각화된 대량생산 전략을 구사하기 때문에 기업 특수적 숙련에 기반하고 이에 조응하는 고수준의 고용보호와 저수준의 실업보호 실시
  - 일본형 직무교육, 연공서열, 그리고 평생고용 등이 이를 뒷받침하는 제도적인 장치



- 산업 특수적 숙련 유형: 고품질의 틈새시장 전략을 구사하는 소생산자 중심의 덴마크의 기업들은 산업 특수적 숙련에 기반하고 있기 때문에 고수준의 실업 보호와 저수준의 고용보호 실시
  - 이는 소위 '유연안정성'(flexicurity) 모형으로 알려져 있으며, 기업들은 고용에 대한 외부의 수량 유연성을 추구하고 적극적 노동시장정책과 보편적 복지정책을 통해 국가가 이를 보완하는 고숙련모형
- 산업 특수적 숙련과 기업 특수적 숙련 혼합 유형: 고품질의 혼합형 전략을 추구하는 독일기업들은 기업특수와 산업 특수적 숙련 양자를 요구하고 고수준의 고용과 실업보호 장치들이 이를 보완
  - 산별노조를 통한 노사협상과 직업교육시스템은 이를 뒷받침하는 핵심적인 제도적인 장치
- 일반적 숙련 유형: 미국의 기업들은 IT, BT와 같은 과학기술분야와 고숙련의 금융과 지식기반서비스업에서 고도의 과학적·전문적인 지식을 활용하여 경쟁 우위를 가지고 있음.
  - 따라서 이들 기업들은 일반적 숙련을 요구하고 이에 조응하는 유연적인 사회보호 장치들이 제도화됨.

[그림 2-4] 생산(혁신)과 복지체제 간의 제도적 보완성: 숙련을 중심으로

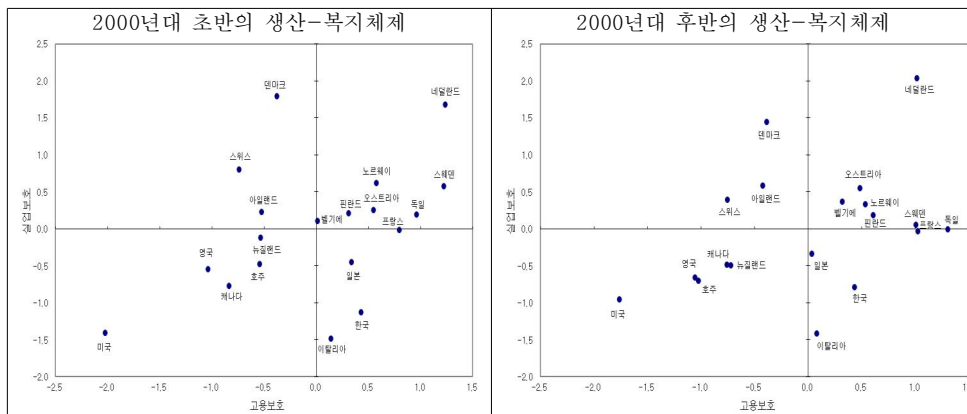
		고용보호	
		저	고
실업보호	고	산업특수적 숙련 (예: 덴마크)	산업특수 및 기업특수적 숙련의 혼합 (예: 독일)
	저	일반적 숙련 (예: 미국)	기업특수적 숙련 (예: 일본)

자료: Estevez-Abe et al.(2001, p. 154). 정준호(2014, p.118)에서 재인용,

□ 우리나라 기업들은 일본기업들과 마찬가지로 기업 특수적 숙련형성을 통해 다각화된 대량생산 전략을 구사하는 것으로 나타났음(정준호 2012b).

○ 그 결과 고용보호 수준은 높고, 실업보호 수준은 낮음.

[그림 2-5] 생산-복지체제의 변동: 주요 OECD 국가들을 중심으로



주: 2000년대 초반은 2003년 기준이고, 해당 자료가 가용하지 않는 경우 2004년 자료를 사용하였으며, 2000년대 후반은 2008년을 기준으로 하였으나 일부 자료가 가용하지 않을 경우에는 2007년 자료를 활용하였음.  
자료: 정준호(2012b). 정준호(2014, p.120)에서 재인용

#### 다. 산업화의 특성과 유산으로서의 사회·경제적 양극화

##### 1) 산업화의 특성: 기술과 숙련 분리의 조립형 산업화

□ 우리나라의 산업화는 위로부터의 산업화 및 조립형 산업화(Levy and Kuo, 1991; 핫토리 타미오, 2007).

○ 이 전략은 기계가 쉽게 노동을 대체 또는 배제할 수 있는 생산체계를 암묵적이든 명시적이든 가정하고 있어 고숙련 모형이 아님. 이는 작업장 숙련을 상대적으로 중시하지 않는 숙련절약형 또는 기술-숙련 분리 모형임.

– 이러한 전략에서는 핵심적인 공정기술의 확보를 위해 중간 엔지니어의 역할이 강조되고(Amsden, 1989), 비용절약이 용이한 비정규직 사용이 확대

되고, 비용부담을 전가할 수 있는 비대칭적이고 위계적인 대기업과 중소기업 간의 관계가 활용되는 경향이 있음.

○ 그 결과 중간 숙련의 위치가 축소되고 부품·소재산업의 발달이 여의치 않아 이를 담당하는 중소기업은 보완관계가 아니라 비용전가의 대체관계로 인식됨(정준호·이병천, 2007, 조성재 외, 2008).

– 우리나라가 단기간에 상대적으로 선진국을 용이하게 추격할 수 있었던 기술적 조건은 1970년대 중반 이후의 NC 자동화기계의 도입과 확산, 1980년대 중반 이후의 노동배제적인 자동화 설비투자, 그리고 1990년대 중반 이후 IT기술에 기반한 모듈화임.

〈표 2-2〉 우리나라 제조업 성장 패턴의 특성

구분	긍정적 측면	부정적 측면
조립형 산업화	최종재의 생산에 특화하는 조립형 기업전략, 유연한 대량생산	수평적 산업연관의 지체
재벌 주도	계열사 간의 기술적·수직적 분업을 통한 혁신 및 조정의 용이	기업집단 외부로의 위험부담 및 비용 전가
기술-숙련의 분리	엔지니어의 기술 주도, 생산직 노동자의 숙련 절약	노동시장(대기업·중소기업, 정규직·비정규직)의 양극화

자료: 정준호(2012b), 여유진 외(2014)에서 재인용

□ 산업화 성공 조건(Chang and Cheema, 2001, Khan and Blankenburg, 2009, Amsden, 1988: 정준호, 2014에서 재인용)

○ 우리나라의 성공적인 산업화에 영향을 미친 요인은 정치적 조건, 경제적 기회, 그리고 재산권-제도적 조건임.

– 경제적 기회는 국가가 선별적인 산업정책을 통해<sup>14)</sup> 특정 산업과 기업에 조건부 지대를 창출(Aoki et al., 1996). 이를 위해 수출 보조금, 생산보조금, 무역보호조치 등 활용(Chang and Cheema, 2001).

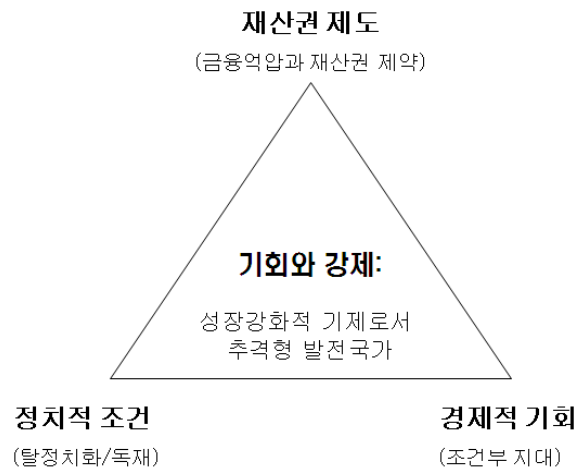
– 특히 우리나라는 이러한 기제가 원활히 작동하기 위해 탈정치화와 독재, 반

14) 후진국은 자본, 기술이 취약하여 모든 산업의 동시적 성장이 어려우므로 연관효과가 큰 산업에 집중 투자하여 그 선도 산업으로부터 전방·후방 효과를 얻어 역동적인 경제개발을 추진해야 한다는 허쉬먼(A.O.Hirschman)의 주장을 수용

공과 냉전체제를 활용하여 노동이나 복지 등의 의제들을 경제성장에 종속. 이러한 독재와 탈정치화는 조건부 지대의 창출과 배분을 위한 제도적 강제로서 기능(Khan and Blankenburg, 2009).

- 투자조정 문제를 해결하기 위해 금융억압, 강제저축, 인플레이션을 통해 부의 강제적 재분배가 일어났으며, 경제성장을 위해 일부 토지와 재산권에 유보와 제한이 이루어졌음. 예를 들면, 산업단지의 개발을 위해 토지와 재산권의 제한이 다반사로 발생하였으며, 적절한 보상은 사실상 이루어지지 않아 사적 자본에 대한 강력한 통제가 이루어졌음.

[그림 2-6] 산업화의 성공 조건의 해부: 추격형 발전국가



자료: 정준호(2012b). 정준호(2014, p.133)에서 재인용

## 2) 양극화: 기술과 숙련 분리의 조립형 산업화의 유산

□ 우리나라의 경우 핵심 중간재의 수입에 의존한 단기적인 제품수준에서의 신속한 고도화는 선진국과의 추격을 앞당기고 이를 능가하기도 하였으나, 중장기적인 차원의 기술과 숙련의 축적은 요원한 조립형 산업화에 경도되어 있음.

○ 대외 의존적인 산업화가 무조건 나쁜 것이 아니지만, 문제는 그것이 얼마만큼 국내 산업기반에 낙수효과(trickle down effect)를 낳는가임.

- 우리나라의 경우 수출에 따른 부가가치 유발효과는 1990년대 중반 이후 사실상 지속적으로 떨어지고 있음. 이는 수출에 의한 부가가치의 일정 비율이 국내에 유입되지 않고 해외에 유출되는 추세가 상승하고 있다는 것을 의미
- 2000년대 이후 수출주도형 경제성장과 긴밀히 연관된 조립형 산업화는 자동화와 모듈화의 기술적 조건 아래에서 이루어지는 것이어서 고용창출이 기대만큼 증가하지 않고 있음<sup>15)</sup>.
- 1980년대 중반 이후 노동배제적인 자동화와 IT 기술의 도입은 1987년 민주화 투쟁 이후 조직된 전투적인 노조를 우회하려는 수단이기도 했지만 후발 추격의 지경학적·기술적 조건이기도 하였음.
- 주요 제조업 국가들을 보면 1인당 GDP가 약 7,000달러를 전후로 하여 제조업 고용비중이 감소하고 있음.
- 미국, 독일, 일본 등 선진국의 경우 제조업 고용이 정점에서 20%이하로 감소하는 데에 소요되는 기간이 약 한 세대인데 반해 우리의 경우 그 절반에 불과한 실정<sup>16)</sup>(정준호, 2012b).
- 특히 재벌 대기업의 설비 의존적인 조립형 전략은 고용창출을 확대시키지 않고 편잡은 일자리 대신에 비정규직 사용을 증대시키고 장시간 노동을 온존케 하고 있음. 이는 설비가동의 극대화를 통해 요소비용의 절감에 의존하는 품질보다는 가격 경쟁력에 기대고 있는 것에 일부 기인<sup>17)</sup>.

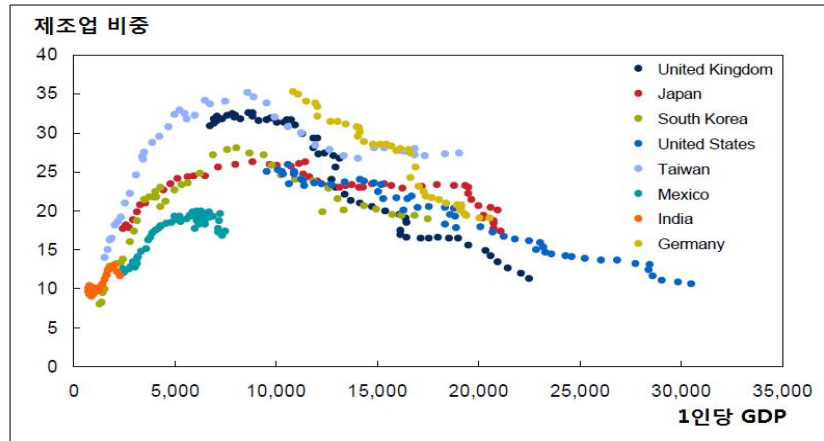
15) 우리나라의 제조업 10,000명당 로봇 대수는 2016년 현재 631대로서 2위 독일의 309대보다 2배 이상 많음(World robotics report(2016))

16) 한국 14년(1989년 27.8%→2003년 19.6%), 미국 30년(1953년 32.3%→1983년 19.8%), 독일 33년(1970년 38.1%→2003년 20.0%), 일본 28년(1973년 27.4%→2001년 20.0%(정준호, 2007)).

17) 한겨레(201901.02) “외환위기...이후 자동화 속도 경쟁을 채택하였다. 100원짜리 제품을 고부가가치 200원짜리로 높여 경쟁하여야 하는데, 거꾸로 사람을 줄이고, 저임금 비정규직을 늘려 가격을 90원짜리로 낮추는 전략에 몰입하였다”.

[그림 2-7] 소득 증가에 따른 제조업 고용비중 추세의 국제 비교

(단위: %, USD)



주: 1인당 GDP는 1990년 PPP 조정가격이고, 제조업비중은 전체고용 대비 제조업비중임.

자료: McKinsey Global Institute(2012, p.26), 정준호(2014, p.137)에서 재인용.

□ 조립형 산업화는 고도의 완제품을 생산할 수 있는 대기업과 기술수준이 낮은 부품·소재를 생산하는 중소기업의 공존이라는 이중구조를 배태(핫토리 타미오, 2007, p. 248)

○ 많은 국산화 노력과 부품·소재에 대한 지대한 정책적 관심에도 불구하고 핵심부품과 소재분야에서 이들 중소기업이 선진국과의 격차를 넘어서기에는 역부족

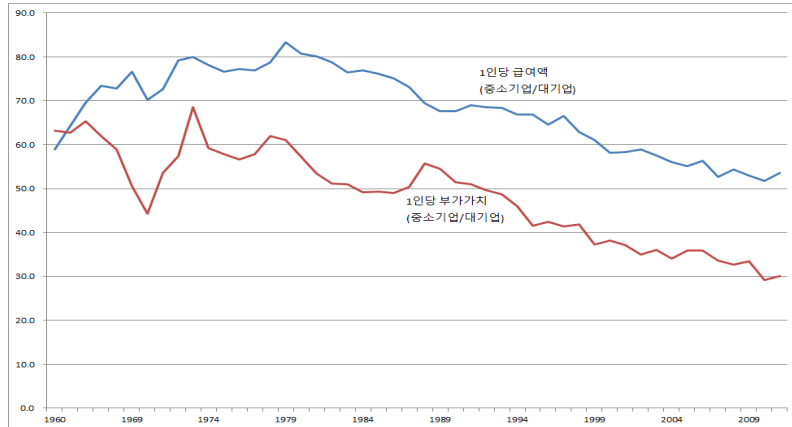
- 소수 대기업에 대한 중소기업들 간의 과당경쟁, 중국의 부상에 따른 요소비용의 절감 압력, 기술과 숙련 축적의 미약 등으로 인해 광공업의 대·중소기업 간의 생산성과 임금격차는 지속적으로 악화되고 있음.

○ 이 결과 2000년대 이후 우리의 산업화는 빈부격차를 완화한 것이 아니라 소득의 양극화를 심화시키고 있음.

- 이는 외환위기 이후 GDP와 NNI의 격차가 벌어지고 있는 점에서도 확인이 가능함. 거의 이 시점부터 실질 GDP의 생산성은 올라가는데 임금은 거의 제자리임.

[그림 3-8] 광공업의 대·중소기업 간 임금과 생산성 격차 추이(1960-2012년)

(단위: %)



주: 1) 1999년 이후부터는 한국표준산업분류의 개정으로 그 이전과 시계열이 완전히 연속적이지는 않음.

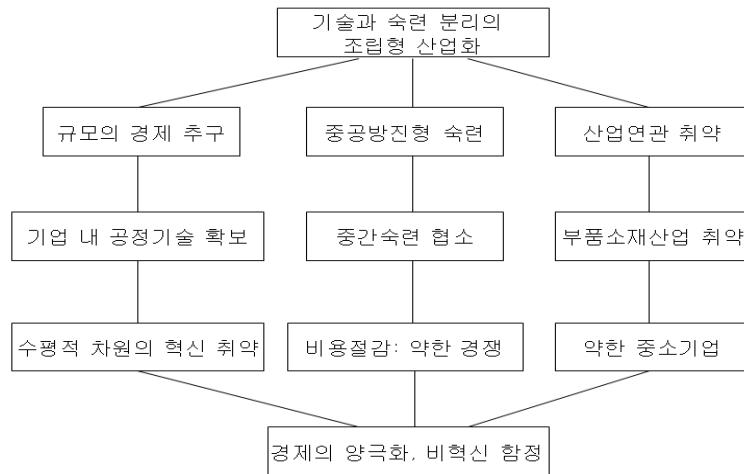
2) 중소기업은 종사자 규모 10-299인 이하이고, 대기업은 300인 이상임.

자료: 광공업통계조사보고서(<http://kosis.kr>). 정준호(2014, p.139)에서 재인용

○ 외환위기 이후 혁신과 숙련주도의 강한 경쟁전략이 요구됐음에도 불구하고, 인위적인 저환율정책과 수량적 노동유연성을 활용한 요소비용 최소화 전략, 즉 약한 경쟁전략이 우리경제의 성과를 여전히 좌지우지하고 있음(정준호·이병천, 2007).

- 이는 기본적으로 조립형 산업화의 기술적 조건, 정책적 의지 및 대외조건에서 기인하는 바가 큼. 이에 따라 비용절감을 위한 비정규직의 활용은 대기업과 중소기업, 공기업, 민간기업을 가리지 않고 전방위적으로 확산되어 활용되고 있음.
- 따라서 우리경제는 대기업 주도의 첨단제품을 생산하는 기술과 숙련이 분리되는 조립형 산업화, 즉 약한 경쟁전략에 의존하고 있음.

[그림 2-9] 기술과 숙련 분리의 조립형 산업화와 양극화



자료: 정준호·이병천(2007) 수정·보완, 정준호(2014, p.142)에서 재인용

## 제2절 복지체제의 유산<sup>18)</sup>

□ 본 연구에서 한국복지제도 유산 분석틀은 실렌(Thelen) 등의 점진적 변화 이론임.

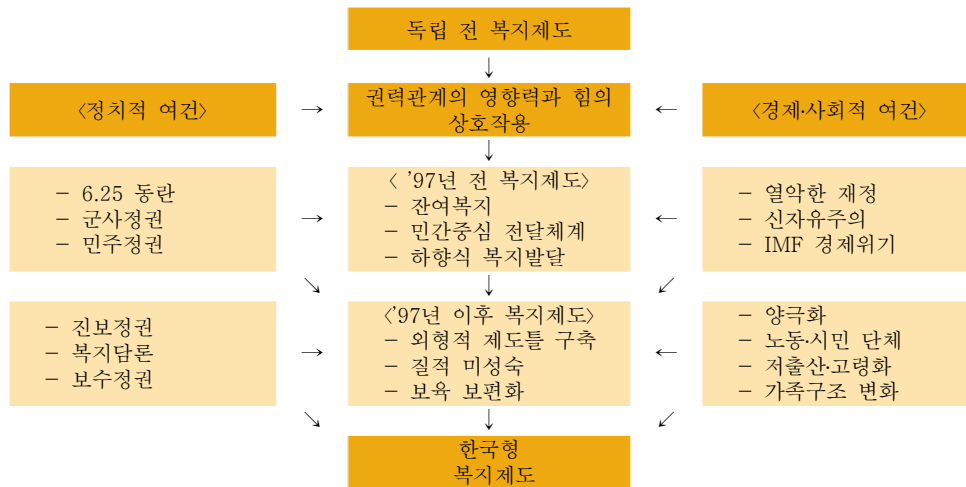
○ 점진적 변화이론은 행위자의 역학관계와 전략, 그리고 다양한 내·외생 변수의 영향이 제도 변화를 야기한다는 이론

○ 해방 전에 조선구호령 등의 맹아적 복지제도가 있었고, 이제도에 내·외생 변수 즉, 정치적 여건과 경제·사회적 여건이 영향을 미쳤을 것으로 추론할 수 있음. 이를 도식화 하면 다음과 같음.

18) 복지체제 유산은 여유진 외(2014) 『한국형 복지모형 구축』 보고서 중 김미곤의 글인 ‘제7장 한국복지제도 구조의 특수성’을 바탕으로 수정/보완하였음을 밝힌다.



[그림 2-10] 한국복지제도 유산 분석틀



자료: 여유진 외(2014)

## 1. 전쟁, 빈곤과 외원의 역사와 그 잔재들

□ 해방 이후 복지 형성에 어떤 역사적 제도적 맥락이 있었는가를 살펴보기 위해서는 경로의존성(path dependence)이라는 측면의 일제 강점기의 빈민구호 정책과 맥락(context)이라는 측면의 미군정 구호행정, 전쟁과 외원이 미친 영향을 살펴봐야 함.

○ 우리나라의 경우 생활권적 기본권의 일환으로서 기초보장을 법제화한 것은 1948년 7월 17일 제정된 「제헌헌법」 제19조임.

- 동 법 제19조는 “노령·질병 기타 노동능력의 상실로 인한 생활유지의 능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”라고 규정
  - 이러한 규정이 실효성을 지니기 위해서는 하위 법령과 예산이 뒷받침되어야 함. 당시 하위 법령은 「조선구호령<sup>19)</sup>」이었음.

○ 당시의 경제사정이나 정부의 재정형편 및 6.25 동란으로 인한 사회적 상황은 「

19) 1929년에 제정되고 1932년에 시행된 일본의 구빈법을 거의 그대로 도입한 조선구호령은 1946년 1월 26일 후생국보 제3호로 효력이 승계되었다가, 1961년 12월 31일 제정된 생활보호법의 부칙에 의하여 폐지되었음.

제헌헌법」 제19조 및 「조선구호령(1946년 이후는 후생국보 제3호)」의 빈곤대책을 그대로 구현할 수 없었음.

－ 1950년 8월 4일 제정·공포된 「피난민 수용에 관한 임시조치법」은 전쟁이 재민에 대한 응급구호를 목적으로 제정. 재원은 우방 국가들로부터 지원되는 구호금품과 외국 민간원조단체의 기부금품이었음.

- 이중 「미공법(PL) 480」에 의한 미국의 잉여농산물 원조는 가장 큰 기여를 하였음<sup>20)</sup>.

□ 당시의 빈약한 경제사정으로 인한 외원 중심의 잔재는 한국 복지 틀에 형성에 적어도 두 가지는 큰 영향을 미쳤음. 하나는 잔여적 복지이고, 또 다른 하나는 민간 중심의 전달체계 형성임.

○ 사회권에 대한 인식 미흡과 빈약한 경제사정은 잔여적 복지로 이어지고, 전쟁의 혼란으로 인한 이재민의 증가와 빈약한 공공재원은 민간중심의 복지 전달체계 형성으로 이어졌음.

－ 실제로 1953년 3월 말 현재 민간에서 설립운영하고 있던 시설이 전국에 12종 620개 시설에 64,645명이 수용 보호되어 있었음(하락상, 1989.p.92).

## 2. 정당성 위기와 투자재원 마련을 위한 복지의 발달

□ 생활보호법(1961) 제정과 공무원 연금(1960년), 군인연금(1963년), 사학연금(1975년), 국민연금(1988년) 순으로 도입된 연금보험제도 도입의 이면에는 정권의 정당성 확보와 투자재원 마련이라는 목적이 스며있음.

○ 1960년대 들어서면서 발생한 5·16쿠데타의 주체들로 구성된 군사혁명위원회는 대국민 공약에서 “도탄에 빠진 민생고를 시급히 해결...”이라는 문제의식을 제시. 이는 역사상 처음으로 「생활보호법」이라는 근대적 의미의 구빈법을 탄생

20) 미국으로부터의 원조양곡은 1955년 5월 미공법480호(PL480)에 의한 미국 잉여농산물 도입협정으로 본격적으로 도입되기 시작했지만, 실제로는 그 이전부터 도입되고 있어서 1953년만 해도 미국으로부터 도입한 원조양곡은 당시 국내 양곡생산량의 32%나 차지하던 상황이었다. 도입양곡의 비중은 1954년 5.6%로 감소했지만 다시 늘어나서 1957년에는 24.2%, 1958년에는 22.4%에 달하였다(남찬섭, 2006).

시켰음(이두호 외, 1991, p.246). 그리고 1962년에 개정된 제6차 헌법에서 우리나라 헌정사상 처음으로 사회보장이라는 개념을 도입

– 하지만 「제6차 개정헌법」 제30조에 도입한 ‘사회보장’의 개념과 「생활보호법」의 ‘사회복지 향상’과 ‘건강하고 문화적인 최저생활’ 보장이라는 목표는 실현되지 못하였음.

- 그 이유 중의 하나는 권위주의적 발전국가(developmental state)에서 찾을 수 있음. “권위주의적 발전국가는 정치적으로 권위주의적이며, 경제적으로는 극단의 경제우선주의에 기반한 ‘압축성장’을 추진하는 것이다”(우명숙, 2011, p.140).
- “여기서 발전국가는 ‘국가복지’의 발전을 경제성장에 반하는 것으로 지속적으로 억제하는 한편, 발전국가의 정치적, 경제적 필요에 따라 사회복지 프로그램을 ‘도구주의적’으로 활용했을 뿐이었음. 따라서 사회복지 프로그램들은 권위주의적 발전국가가 정치적 정당성을 확보하기 위해서나, 아니면 경제성장에 필요한 자금 마련을 위한 기능주의적 관점에서 채택되고 개발된 것으로 평가되었다”(이혜경, 1993; Goodman and Peng, 1996; Kwon, 1999; 우명숙, 2011, p.140에서 재인용).

□ 정당성 확보라는 차원은 국가 엘리트 그룹에 대한 사회보장을 산업노동력에 대한 제도에 비해 먼저 도입되었음에서도 확인할 수 있음.

○ 양재진은 엘리트 그룹에 대한 선(先) 연금보험제도 도입에 대하여 3공화국은 본격적인 수출지향형 산업화 전략을 채택하기 전에 정당성을 제고하고자 국가 운영에 필요한 특수집단 엘리트에 대해 제한적이나 공적 복지에 착수해, “이들 집단의 충성심을 확보하기 위한 은급적 성격의 제도 도입이다”라고 주장하고 있음(양재진, 2004, p. 94).

□ 이 시기가 경제개발5개년 계획이 수립되어 우리 경제는 한강의 기적을 이루었다고 평가되지만, 개정헌법의 정신을 실현하기에는 경제적인 여력이 부족. 파이어론(pie theory)에 따른 ‘선성장 후분배’의 논리가 지배적이었고, 경제개발 조차

도 투자자원의 부족으로 허쉬만(Hirschman, A. O.)의 불균형 성장이론에 입각하여 진행

○ 이러한 상황에서 국가가 선택할 수 있는 방안은 낮은 수준의 공공부조와 사회복지서비스, 그리고 경제개발을 위한 투자재원 마련에 유리한 방식인 적립방식에 의한 연금보험제도 도입임.

– 남찬섭(2006)에 의하면, 1973년 국민연금 도입 안은 “복지라는 차원보다는 당시 중화학공업 육성에 따른 재원마련을 수단으로 국민복지연금을 도입하려고 하였다”고 주장하고 있음<sup>21)</sup>(남찬섭, 2006. p. 38).

– 이후 이러한 흐름은 1988년 국민연금 도입에서 적립방식을 채택하는 결과를 초래. 이는 권위주의적 발전국가(developmental state)의 특성과 경로 의존성(path dependence)이 동시에 작용된 것으로 추론됨.

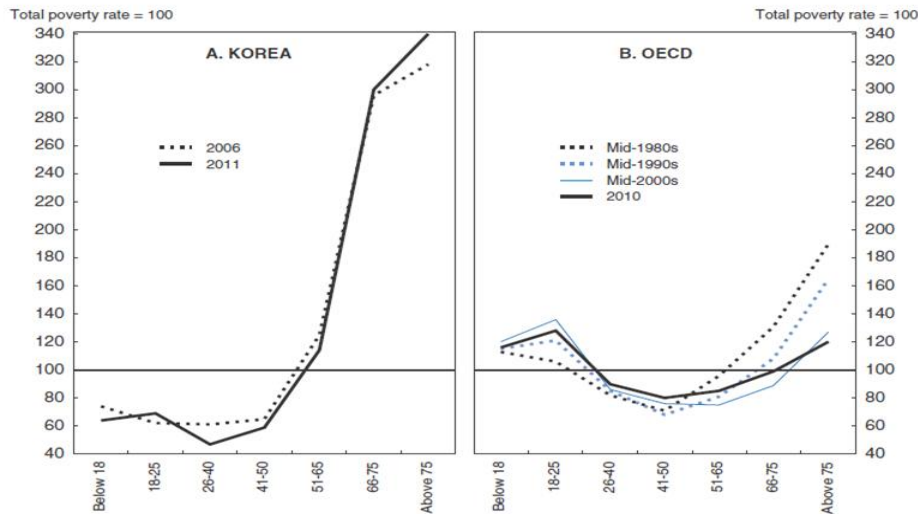
□ 적립방식 채택은 오늘날 OECD 국가 중 노인 상대빈곤율 1위, 자살률 1위라는 불명예를 초래하는 계기가 되었음.

○ 오늘날의 우리 사회의 노인은 오늘의 한국사회 토대를 구축한 분들로서, 사회보험이라는 관점에서 보면 일제 강점기, 6.25동란, 개발시대에 ‘피와 땀’으로 사회보험료를 지불하신 분들임.

○ 하지만 노인들의 이러한 노력을 백안시하고, 경제개발을 위한 투자자원 마련을 우선시 하는 제도를 도입하였음. 결국 ‘작은 복지국가’(a small welfare state)는 1960년대부터 1980년대 말까지 발전국가의 복지제도에 대한 개입의 역사적 결과물

21) 이러한 주장은 남찬섭(2006)외에도 강명세(2002), 양재진(2006), 정무권(2004) 등에 나타나고 있다.

[그림 2-11] 연령대별 상대 빈곤율: 한국과 OECD 평균



1. The figure shows the poverty rate for each age group using an index, with the rate for the entire population set at 100. The poverty threshold is set at 50% of median income of the entire population. The OECD average includes 20 member countries.

Source: OECD Database on Income Distribution and Poverty.

### 3. 개발주의적 접근 일환으로서의 복지의 발달

□ 우리나라의 복지제도 특징 중의 하나는 복지제도 발달과정이 기업규모가 큰 대기업, 중소기업 순으로 하향식(top-down)으로 접근하였다는 점과, 다른 나라에 비하여 상대적으로 기업복지<sup>22)</sup>가 발달하였다는 점임.

○ 우리나라의 사회보험의 하향식 접근은 크게 두 가지 흐름으로 나타남. 첫째, 국가 엘리트 그룹에 대한 선 보장. 이 부분은 앞에서 언급하였으므로 여기서는 논외로 함.

○ 둘째, 대규모 사업장부터 제도를 도입하고 중소기업 순으로 기업규모에 따른 차등도입. 예컨대, 건강보험의 경우 1976년 의료보험법 전부개정으로 500명 이상 사업장이 적용된 후 1980년 300명 이상 사업장으로, 1981년 100명 이

22) 기업복지의 개념은 다양한 의미로 사용되고 있지만, 최균은 기업복지를 “노동자를 고용한 기업주가 노동자 및 그 가족의 복지향상을 목적으로 비용의 일부 또는 전부를 부담하여 제공하는 모든 복지급여 및 서비스 실시체계이며,보수적 성격이 강한 현금급여와 국가에 의하여 강제되는 법정복지는 제외한다” (최균, 1992). 본 고에서는 최균의 정의에 따라 법적으로 강제되고, 노동조건적 성격이 강한 퇴직금은 기업복지에서 제외한다.

상 사업장으로, 1983년 16인 이상 사업장으로 그리고 1989년 전국민으로 확대되었음. 1964년 500명 이상 사업장부터 출발한 산재보험도, 1995년에 도입된 고용보험도 유사한 흐름으로 확대되었음.

□ 이와 같은 규모별 하향식 접근에는 국가 부담을 최소화하기 위한 발전주의적 전략, 기업의 재정상태, 대기업의 노동력 확보 차원 등의 복합적 요인이 작용한 결과로 판단됨.

- 사회보험이 도입되던 시기인 1977~1981년까지의 제4차 경제개발5개년계획 동안 기능공 부족인원은 약 30만 명으로 추계되고 있었고, 이러한 부족 현상이 1980년대에도 지속되어 1985년의 경우에도 기술·기능직 인원 부족이 5만 4천명에 이르고 있었음(유원상, 1987, p. 59). 기술 기능직 인원의 부족은 기업 간 인력확보를 위한 과잉 경쟁을 촉발
  - 이러한 상황은 기업의 노무관리 차원에서 사회보험의 필요성을 인식하는 계기가 됨. 양재진은 의료보험제도를 "노무관리차원에서 숙련 노동자들을 유인하고 조직 충성도를 높일 수 있는 매력적인 사회보장제도의 하나이다"라고 언급하고 있음(양재진, 2006, p. 95).

□ 한편, 1973년 국민복지연금제도의 도입이 유보된 후, 1976년 의료보험법을 전면적으로 개정하게 된 배경에는 다음과 같은 정치적 의도가 있었음.

- 동법 개정으로 1977년부터 500인 이상을 고용하는 대기업에 한해 의료보험제도를, 그리고 극 빈민층에게는 공공부조인 의료보호제도를 실시
  - "정통성 결손에 따른 정치적 부담 그리고 급속한 산업화의 결과 가시화되어 나타나는 불균형성장과 도시빈민의 문제는 연금제도의 대체품으로서 의료보장제도가 정치적으로 필요하게 되었다"고 주장(김태성, 성경룡, 1993, p. 294~302; 양재진, 2006, p.97에서 재인용)
- 정부 및 여당의 정치적인 욕구와 기업의 경제적인 욕구가 일치하였으므로 의료보험제도 도입과정에서부터 정부와 기업은 상호 긴밀히 협조
  - 이 결과, 500인 이상의 종업원을 고용하는 대기업을 중심으로 도입하되, 기

업 중심의 조합주의 원리를 적용하고, 보험료는 피고용인과 고용인이 절반씩 부담하며, 국가는 관리비용만을 부담하는 형식을 취하게 됨.

- 양재진은 이와 같은 제도도입에 대하여, “대기업 노동자를 대상으로 자본과 긴밀한 협조 속에 이루어진 의료보험제도는 국가재정개입을 최소한으로 해야 한다는 발전주의적 논리와 기술관료적 행정편의주의주의가 반영된 것”으로 해석(양재진, 2006, p. 95).

○ 이와 같이 도입된 의료보험제도는 1989년 전국민으로 확대되기 전까지, 큰 틀이 변하지 않는 경로의존성(path dependence)을 보이고 있음. 예컨대, 반반씩 부담하는 보험료 부과방식, 행정관리 비용만을 부담하는 국가의 재정부담 방식은 그대로 유지되고 있었음. 이 결과 의료보험제도는 국가에 의한 강제보험이면서 기업복지적인 성격을 지니게 됨.

□ 최균은 안춘식(1989, pp.310~311)의 연구를 인용하여 “소수의 기업에서 노동시장에서의 노동력 확보 및 유치를 위하여 60년대 말부터 노무관리에 관심을 두고 식당, 여성노동자 전용 기숙사 운영, 의료관계 시설의 운영 등과 같은 기업복지를 제공하기 시작하였다”라고 언급(최균, 1992.p.51 ).

○ 본격적인 기업복지는 1970년대 ‘공장새마을운동(1973)’, ‘사내근로복지기금 운영준칙(1984)’, ‘최저임금법(1986)’, ‘사내근로복지기금법(1991)’ 등으로 발전하여 오늘날 ‘기업연금(2005)’으로 진화

□ 1987년 노동자대투쟁은 노동자 계급의 기업복지에 대한 관심이 증대되는 계기가 되었음은 1987년과 1990년의 노사단체협약에서 확인할 수 있음

○ 단체협약 중 기업내 복리후생시설에 관한 조항은 1987년의 경우 76.8%, 1990년의 경우 86.0%가 있는 것으로 밝혀져 동기간 동안 급격하게 증가하고 있음(한국노동조합총연맹, 1991,p.112).

○ 1986년 12월 제정된 최저임금법은 노동에 대한 최소한 대가라는 관점에서는 기업복지로 보기 어려운 측면이 있지만, 복지주체로서의 역할을 기업에게 전가시킨 것으로 해석할 수 있음. 이를 두고 송호근(1993)은 “한국의 기업복지가

‘형식적’인 수준에 불과하지만, 그럼에도 불구하고 기업이 복지 부담을 지게 된 이유를 일종의 ‘정치적 비용’ 지불”로 해석하고 있음(우명숙, 2005, p.231에서 재인용).

— 즉, 경제성장 과정에서 국가는 자본가 육성을 위한 정책적 지원체계를 대단히 효율적으로 수립하고 시행했으며, 자본가는 바로 이러한 공식적, 비공식적 지원 아래에서 급성장할 수 있었고, 노동자 복지에 대한 기업의 책임은 국가의 기업지원의 대가로서 치러할 정치적 비용

○ 이와 같이 “기업복지의 특징은 경제적 확장기에 있어서는 임금인상의 억제를 위한 노동통제의 수단으로, 억압적 노동정책기와 경제 불황을 거친 후에는 회유적 수단으로서의 보상적 성격을 지니며, 대규모 노사분규 이후에는 계급적 대응으로서의 특징을 지닌다고 할 수 있다”(최균, 1992, p.53).

— 이는 한국사회에서의 기업복지의 전개 및 확대가 국가복지의 성장과 맥락을 함께 하는 것이 아닌 이의 회피 내지는 대체물로서의 성격을 강하게 지니기 때문

#### 4. 썰물에 배 띄우기→낮은 복지수준

□ 서국의 복지국가 발전기가 제2차 세계대전 이후 경제적 황금기(golden age)에 물적 토대를 바탕으로 이루어진 반면, 우리나라는 IMF 경제위기라는 최악의 조건이었음

○ 경제철학 측면에서는 서국의 경우 케인즈주의가, 우리나라의 경우 신자유주의가 풍미하는 시대라는 차이점이 존재

○ 1997년 경제위기(IMF 경제위기) 이후 IMF, 세계은행(W.B) 등은 외환보유고 부족에 시달리는 정부를 압박하면서 재정지원 조건으로 신자유주의 논리에 따른 강력한 구조조정과 동시에 최소한의 사회안전망 구축을 요구

□ 정부도 실업대책 등의 단기 일자리 대책과 함께 현대적 공공부조제도라고 평가받는 국민기초생활보장법을 제정(1999년)



- 동법이 국회를 통과한 날을 기념하여 ‘사회복지의 날’로 정한 것에서도 알 수 있듯이, 국민기초생활보장법은 한국복지사에서 전과 후를 가르는 분기점임.
  - 동법은 법 이름부터 시혜적인 ‘보호’에서 권리성 개념을 포괄하는 ‘보장’으로 변경. 법률용어도 피보호자, 보호기관, 보호대상자 등의 법률용어들은 수급자, 보장기관, 급여대상자 등의 권리성 용어로 변경
  - 하지만 현대적의미를 지닌다고 평가하기에는 다소 미흡한 측면을 내포. 부양의무자기준은 현실을 반영하지 못한다는 평가를 받고 있고, 높은 재산의 소득환산율을 적용함으로써 기초보장정신을 훼손하고, 지역별 동일한 급여 제공 등은 훗날 서울시 복지기준선 설정의 필요성을 제공
- 결국 국민기초생활보장법은 뛰어난 법 정신에도 불구하고, 부양의무자기준이라는 경로의존성(path dependence)적인 잔재가 남아있고, IMF 경제위기라는 썰물에 배 띄워야 하는 상황 속에서 기초보장 정신이 다소 훼손된 측면이 있음.

## 5. 정치적 게임: 보편주의와 선별주의

- 우리사회에서 보편주의(universalism)와 선별주의(selectivism) 간의 논쟁이 부각된 것은 2010년 6.2 지방선거의 무상급식 논쟁
  - “진보진영에서는 무상급식을 아동인권의 관점에서 모든 아동에게 시행해야 한다는 보편주의적 입장을 고수한 반면, 보수진영에서는 공짜점심, 재벌급식으로 격하시키면서 자원의 효율적 배분을 위해 저소득층에 집중시켜야 한다는 입장을 고수하였다”(김연명, 2011, p.16).
  - 보편주의와 선별주의에 대한 논쟁의 이면에는 민주주의와 자본주의 간의 역학관계가 놓여 있음. 민주주의는 1인 1표 체계이고, 자본주의는 1주 1표의 체계.
    - 결국 우리는 민주주의와 자본주의라는 서로 다른 지배 원리의 결합체에 살고 있으며, 민주주의의 힘이 강할 때 보편주의가 그리고 자본주의의 힘이 강할 때 선별주의가 나타날 가능성이 높음
    - 이러한 측면에서 보편주의와 선별주의 논쟁은 표면적으로는 우리나라 복지

국가의 성격과 경로를 규정하는 논쟁이기도 하지만, 내용적으로는 민주주의와 자본주의 간의 역학관계이기도 함.

○ 보편주의 복지론자에 대한 비교적 가까운 김연명<sup>23)</sup>(2011)은 “보편주의 복지제도의 확대는 보편주의 복지국가의 수립의 필요조건이지 충분조건이 될 수는 없다”고 지적

○ 반면, “사회국가는 국민 각자가 되도록 국가에 의존함이 없이 자신의 삶을 누릴 수 있도록 뒷받침하는 방향으로 실현되어져야하기 때문에 충분히 자기책임하에 위험을 감당할 수 있는 부유층을 저소득층과 구별하지 않고 일괄해서 사회보장의 대상으로 삼는 것은 사회국가실현의 이념적 한계를 일탈하는 것”이라고 주장(양석진, 2014, p. 85).

□ 무상급식 논쟁에서 시작된 보편 대 선별 논쟁은 보편주의적 복지가 사회적 지지를 얻어가고 있는 듯함. 대표적인 사례가 무상보육과 보육수당이나 여기에는 정치적인 게임의 흔적(맥락)을 읽을 수 있음.

○ 진보계열의 주장으로 무상보육이 실현되자, 보수계열은 기회의 균등을 내세워 보육수당을 주장

23) 김연명은 보편주의는 복지국가 수립의 만능 통지약이 아니며, 보편주의는 선별주의적 배분원리와 결합될 때, 욕구가 많은 사람에게 더욱 많은 자원을 배분한다고 주장하고 있다(김연명, 2011, p.15). 엄밀하게 말하면 김연명은 선택적 보편주의(selective universalism) 관점에 가깝다.

# 제 3 장

## 사회정책의 현재와 미래

제1절 사회정책의 현재 모습

제2절 사회정책 환경변화



## 제1절 사회정책의 현재 모습

## 1. 복지체제에 대한 진단

## 가. 낮은 삶의 질과 그 원인

## □ 열악한 삶의 질 수준

○ OECD 국가의 경우 1인당 국민소득과 삶의 질 간에는 양의 상관관계(0.87)가 뚜렷하게 나타나나, 우리나라의 경우 반대 현상이 나타나고 있음.

– 삶의 질 순위: 24('12)→27('13)→25('14)→27('15)→28('16)→29('17)

○ 교육, 기대수명 등은 양호하나, 주거, 소득, 고용 및 삶의 질의 만족도 등은 주요국 대비 미흡(자료: 2018 경제정책 방향, 2017.12.27.)

– (주거) 주거내 기본시설, 개인당 방 수 등 주거의 질 취약(27위)

– (소득) 금융자산 및 순 가처분 소득 등 가계소득 미흡(23위)

– (고용) 최장 근로시간, 여가 부족 등 일과 삶의 균형 취약(53위), 저 고용률(22위)

– (건강) 자신의 건강상태 평가 최하위(38위)

## □ 전도된 국가의 역할(여유진, 2017)

○ 복지국가는 일반적으로 '시장' 개입을 최소화하고, '개인과 가구'에 적극 개입하는 역할을 수행

– 시장경제에 대하여: 공정한 경쟁이 가능하도록 게임의 규칙을 설정하고 독과점을 규제하는 역할 담당

- 가정경제(개인과 가구)에 대하여: 노동시장 정책과 사회복지제도를 통해 개입함으로써 원활한 노동력 재생산 보장 → 탈상품화를 통한 재상품화와 안정성(security) 확보

○ 그러나 산업화 시기 한국의 관리된 자본주의는 전도된 역할을 수행

- 시장경제에 대하여: 중화학수출 대기업 중심의 산업육성과 직접적 지원, 관치금융
- 가정경제(개인과 가구)에 대하여: 저임금 노동력 양산과 고등교육을 통한 경쟁력 높은 산업역군 양성이라는 병행전략을 채택하면서, 기업과 가족에게 복지 역할을 부담시킴

○ 이 결과 우리나라는 복지수준과 경제수준 간의 선형적 관계를 발견하기 힘든 저복지 수준 상태

- 국가복지의 발전을 경제성장에 반하는 것으로 이해하고 지속적으로 억제
- 정치적, 경제적 필요에 따라 권위주의적 발전국가(developmental state)가 사회복지 프로그램을 ‘도구주의적(instrumental)’으로 활용 → 그 결과가 ‘압축성장과 압착복지’상태임

□ 복지국가의 역할을 대신하던 ‘대체물’붕괴(여유진, 2017)

- 시장 영역: 양호한 고용률과 고용안정성이 외환위기 전후 붕괴 시작, 구조조정과 4차 산업혁명의 여파로 고용불안정성 고조, ‘괜찮은 일자리(decent job)’의 소멸, 청년 실업과 빈곤문제 심화
- 가족 영역: 강한 가족 연대가 핵가족 중심으로만 작동, 경제적 고통이 악화될 때 가족주의의 순기능보다는 역기능이 부상하기 시작 (예: 아동학대, 가족동반자살, 청년과 베이비부머 부모의 동반빈곤화)
- 교육 영역: 교육의 사회이동 기능 저하와 계층 고착화 심화(사교육 확대 등을 통해 교육이 계층상속의 수단으로 전락), 비효율적이고 계층화된 교육투자, 높은 교육열의 역기능이 순기능을 상회하기 시작(노동시장과의 수요·공급 미스매칭(mismatching))

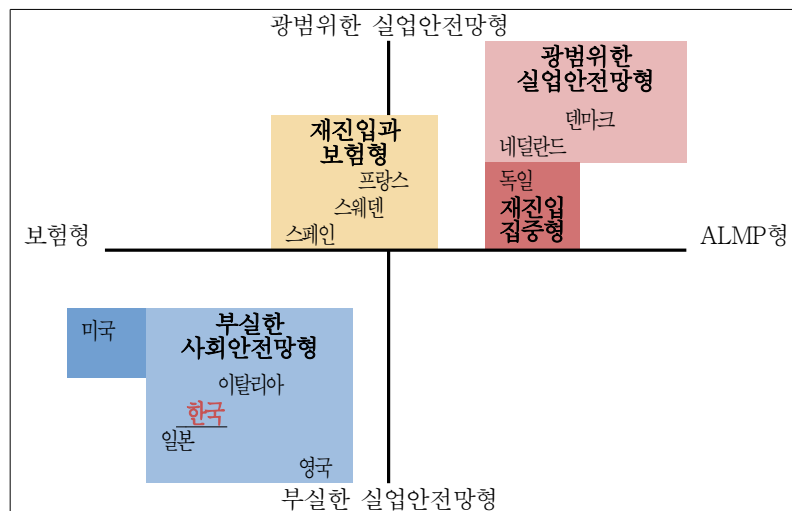
- 주택 영역: 전세는 집값의 지속적 인상을 통한 투자이득을 전제로 한 기형적 주거 형태이므로 앞으로 월세 비중이 높아질 수밖에 없는 상황(저소득층의 주거비 부담 증가)
- 국가 영역: 낮은 조세부담률과 높은 면세점은 한계에 도달(좁은 과세기반(tax-base), 납세자 중심의 공제제도)

#### 나. 한국 복지국가의 현 좌표<sup>24)</sup>

##### □ 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

[그림 3-1] 노동시장정책의 좌표(2010년 전후)

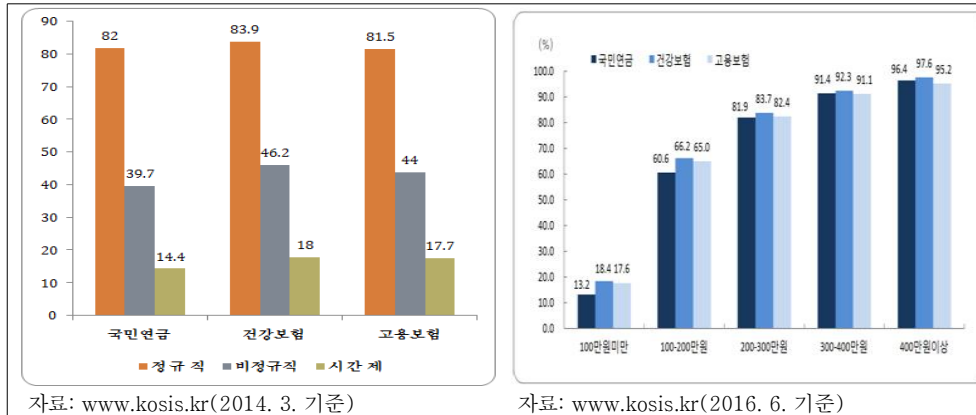


24) 본 내용은 여유진(2016)의 결론 내용을 수정 보완한 것이며, 좌표 그림은 각 장의 퍼지셋 이상형 분석(Fuzzy-set ideal-type analysis) 결과를 그림으로 제시한 것임을 밝힌다.





[그림 3-2] 근로형태별·급여수준별 사회보험 가입률



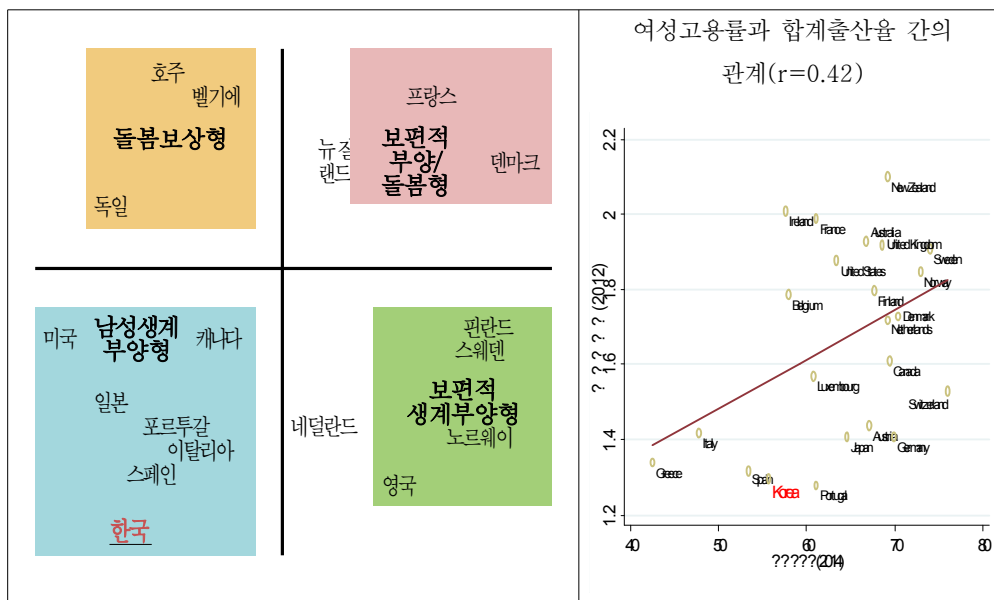
## □ 가족지원정책의 좌표

- 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 남성생계부양모델이 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 있

음. 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 3-3] 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

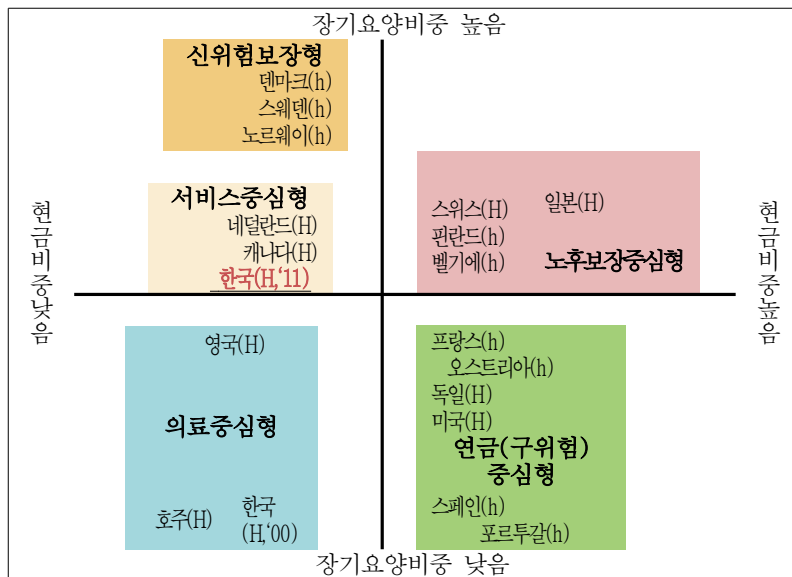
제도가 정착하면서 요양보호서비스가 급격히 확대되었다는 측면이 기여한 결과

- 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 비중에 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 악순환 고리를 형성

[그림 3-4] 노후생활보장정책의 좌표(2011년 기준)



주: (H) 보건의료비중 높음, (h) 보건의료비중 낮음.

## ○ 다주제(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

## □ 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.

〈표 3-2〉 주요 세목의 GDP 대비 세수 비중(2013년)

(단위: %)

구분	총부담세율	소득과세		소비과세		재산과세		사회보장기여금	
		개인 소득세	법인 소득세	일반 소비세	개별 소비세	부동산 보유세	금융·자본 거래세	종업원	고용주
사민주의	43.7(35.6)	15.3	4.1	8.9	3.7	0.8	0.3	2.3	5.5
보수주의	41.1(26.2)	9.5	2.3	7.1	3.2	1.1	0.5	5.4	7.7
자유주의	29.5(25.7)	10.3	3.2	5.4	2.6	2.2	0.4	1.5	2.1
남유럽형	36.4(25.4)	8.2	2.5	6.8	3.9	1.1	0.6	3.1	6.6
동유럽형	33.9(20.8)	4.5	2.1	8.2	4.3	0.6	0.1	4.0	7.5
동아시아형	27.3(17.9)	4.8	3.7	3.5	2.4	1.4	0.9	4.0	4.3
(한국)	24.3(17.9)	3.7	3.4	4.1	2.9	0.8	1.5	2.7	2.9
OECD	34.2(25.1)	8.8	2.9	6.8	3.5	1.1	0.4	3.3	5.2

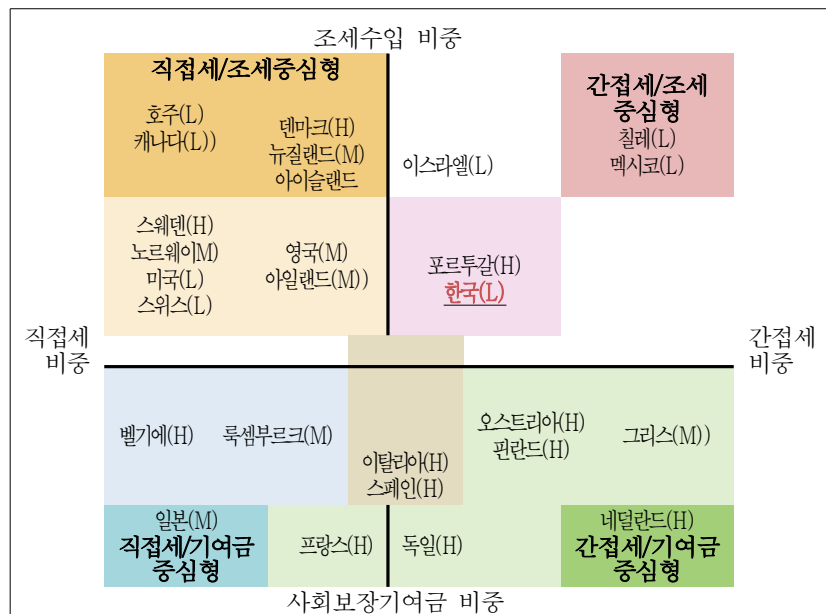
- 아직은 조세부담과 공공복지지출 수준이 OECD 국가에 비해 상당히 낮은 수준이고, 향후 수요와 욕구 등을 감안할 때 증세가 불가피.

- 현재의 조세 부담의 좌표를 고려할 때, 증세의 방향은 어느 한쪽으로 치우

치지 않는 것이 유리. 법인세 감면 축소와 세율 조정, 소득세율 조정, 비필 수재 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 3-5] 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 보건의료지

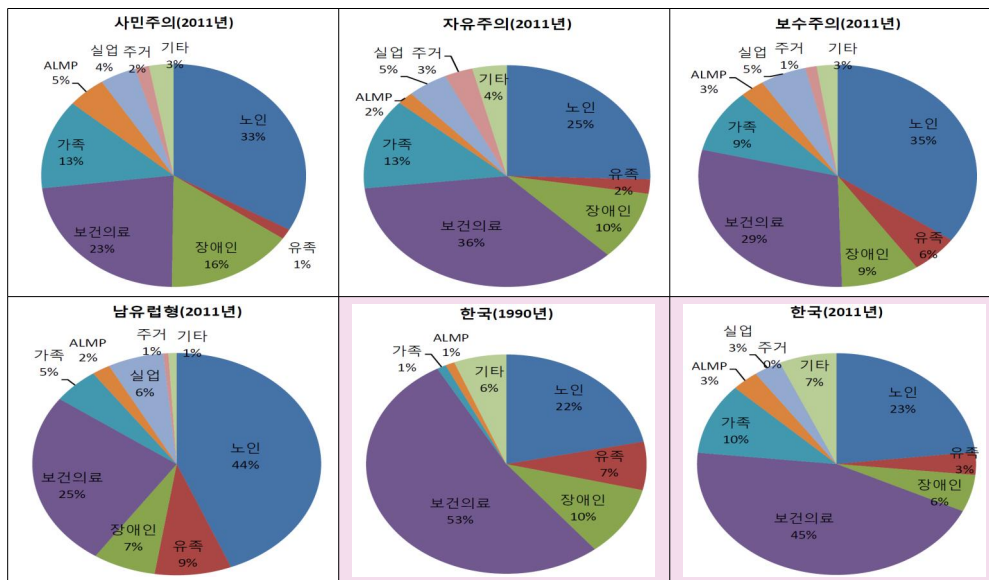
출 비중이 높지만, 1990년대의 경우 노인지출 비중이 높은 ‘현물-노인중심형’에서, 2011년에는 가족지출의 비중이 상대적으로 높은 ‘현물-가족중심형’에 근접한 유형으로 변화.

- 이는 여전히 공적연금이 미성숙한 상태에서, 보육, 사회서비스 지출이 급격하게 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 사회정책적 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 3-6] 복지국가 유형별·복지지출 부문별 지출 수준(GDP 대비 %)



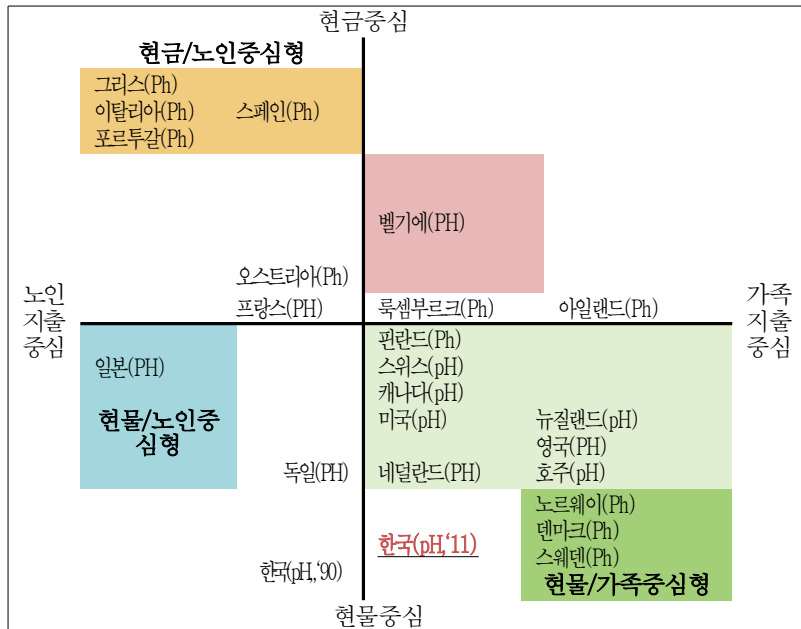
〈표 3-3〉 복지국가 유형별 공적사회지출 추이(GDP 대비 비율)

(단위: %)

복지국가 유형	1980~1989년	1990~1999년	2000~2010년
사민주의	23.52	27.56	25.44
보수주의	20.36	22.20	23.49
자유주의	15.69	17.30	17.43
남유럽형	15.56	19.07	22.22
한국	—	3.57	6.54
평균	18.59	20.50	21.29

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

[그림 3-7] 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

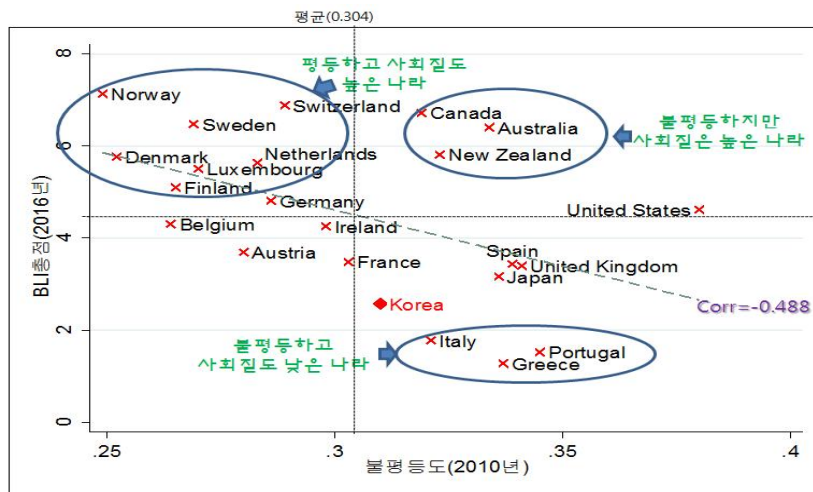
- 위와 같은 복지체제의 결과, 우리나라의 불평등 수준은 평균보다 약간 낮고, 삶의 질 수준 또한 평균을 크게 하회하지만 포르투갈과 그리스 등 남유럽 국가들에 비해서는 상대적으로 높은 수준

〈표 3-4〉 복지국가 유형별 성과

복지국가 유형	경제지표				사회지표		
	1인당 GDP	고용률	빈곤율	지니계수	출산율	자살률	행복지수
스칸디나비아형	36,625	72.8(70.6)	7.5	0.258	1.92	12.48	54.4
앵글로색슨형	34,974	68.7(64.1)	12.2	0.337	1.95	10.70	54.2
서유럽형	34,218	69.1(64.1)	8.4	0.281	1.70	13.60	51.4
남유럽형	24,434	58.6(51.0)	13.5	0.335	1.42	6.13	40.9
<b>(한국)</b>	<b>27,554</b>	<b>63.8(53.1)</b>	<b>14.9</b>	<b>0.310</b>	<b>1.23</b>	<b>33.50</b>	<b>45.4</b>
OECD 평균	30,564	64.8(56.8)	10.9	0.314	1.74	12.70	47.0

출처: 여유진 등(2014)

[그림 3-8] 불평등도(2010년)와 BLI지수(2016년) 간의 관계



- 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 나가야할 것임.
- 또한 복지국가의 현실적 필요성 뿐 아니라 그 이면의 가치와 철학적 기반에 대해 국민적 인식을 제고할 필요가 있음.



## 다. 압착 복지체제의 후유증(여유진, 2017)

## □ 재생산 위기

- 자본주의 조절양식의 취약성과 부조응성 결과는 사회적 지속가능성과 경제적 지속가능성을 동시에 위협하고 있음
  - 근대화산업화 과정에서 해체된 공동체주의가 복지국가의 시민권과 연대주의로 치환되지 못한 채, 시장경제가 야기하는 다양한 사회적 위험을 개인과 가족의 몫으로 떠넘김
  - 그 결과 높은 노인빈곤, 높은 자살률, 초저출산, 빈곤의 대물림 등의 문제가 야기되고 있으며, 이는 다시 저성장으로 이어지는 악순환 고리 형성
  - 현재의 양극화와 저출산·고령화 문제 등은 선진 복지국가에서도 공통적으로 경험해 왔지만, 위와 같은 이유로 우리나라는 심도(深度)와 강도(強度), 그리고 체감도(體感度) 측면에서 더욱 심각한 양상으로 표출

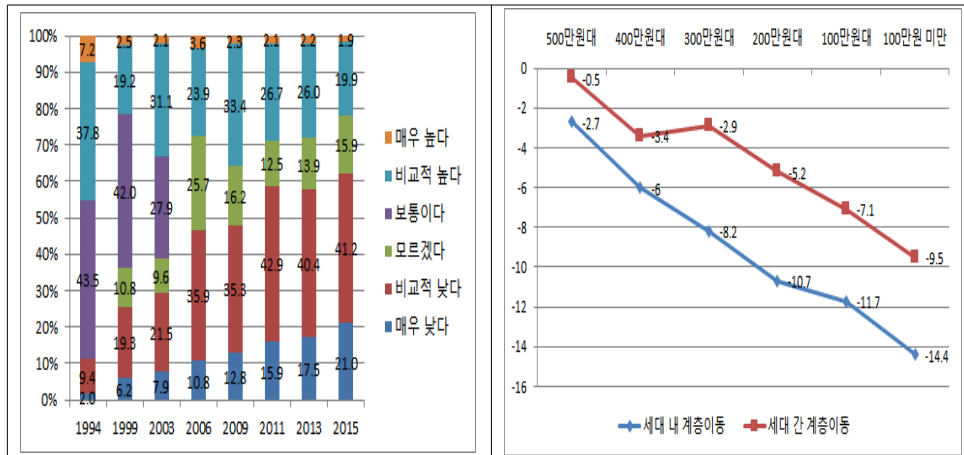
〈표 3-5〉 재생산 위기의 표출 양상

사회적 지속가능성 위협 요인들	⇒	경제적 지속가능성 위협 요인들
양극화, 저출산/고령화, 낮은 사회이동, 높은 자살율, 높은 청년실업, 높은 노인빈곤율 등	⇐	저성장, 주택버블, 부채(가구, 국가) 증가

## □ 사회이동성 저하

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

〈그림 3-9〉 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.

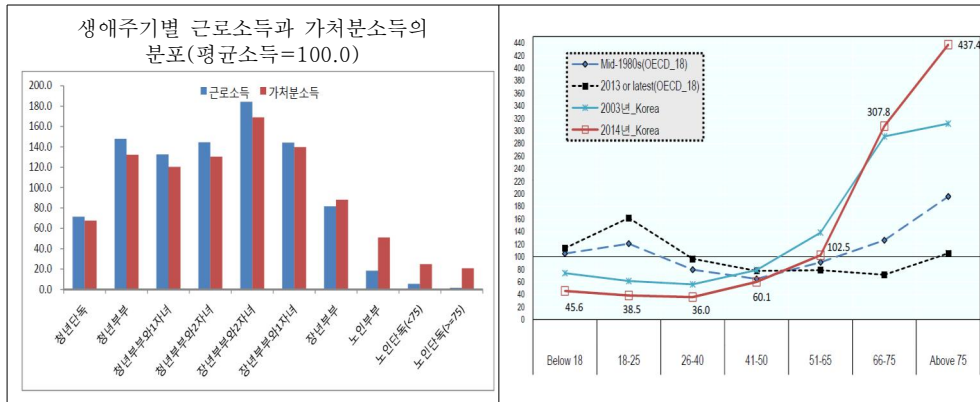
자료: 통계청, 사회조사, 원자료. 각 연도.(김희삼, 2017, 재인용)

## □ 초 저출산과 높은 자살률

### ○ 생애주기별 불안정성의 연쇄고리가 ‘초저출산’ 및 ‘노인 자살’의 주요 원인

- 사회복지의 가장 중요한 기능은 계층 간 재분배와 더불어 사회적 위험에 대한 생애주기간·세대간 분산임
- 그러나 우리나라의 경우 근로활동 여부에 따른 소득 등락의 폭이 매우 큰 데, 이는 사회복지의 계층간·생애주기간 분산 기능이 취약하기 때문임
- 길어진 노후 기간을 낮은 소득으로 버텨야 한다는 불안감이 중장년 이후의 삶을 지배하고 있음
- 이에 대한 반응으로 자녀에 대한 과잉투자, 혁신과 모험의 회피(공무원/교원/공공기관 선호현상), 기득권에 대한 양보 기피, 극도의 이기주의, 높은 자살률 등으로 표출

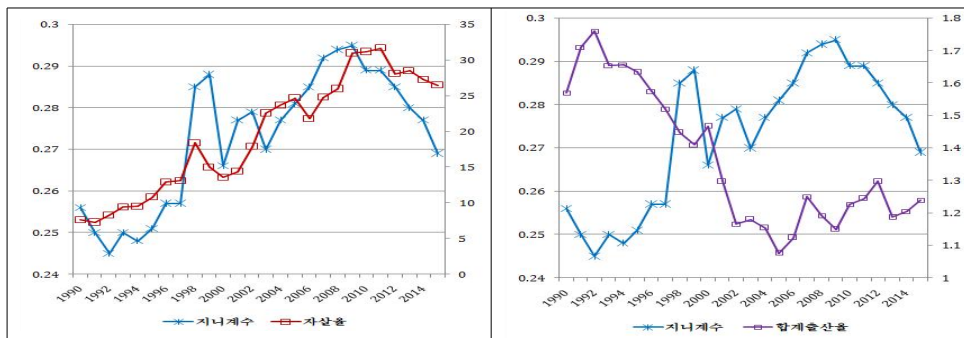
[그림 3-10] 생애주기별 평균 소득분포 및 연령대별 빈곤위험



자료: 여유진 등 (2015)

- 이와 더불어 청년의 불안정성(일자리, 소득, 주택 등)은 결혼과 출산을 기피하는 현상으로 표출되고 있음
- 불평등도(지니계수)와 자살률은 매우 유사한 패턴(상관관계)을 보이고 있는 반면에, 지니계수와 출산율은 역행하는 패턴을 보이고 있음.

[그림 3-11] 지니계수·자살률과 출산율 추이



자료: 여유진 (2017).

## □ 사회갈등 심화

- (임금격차) 2017년 OECD 기준 우리나라의 임금근로자 상위 10%의 임금은 하위 10%보다 4.5배 많아 임금격차가 최상위권에 위치(2000년 기준 임금격

차 4.04배)

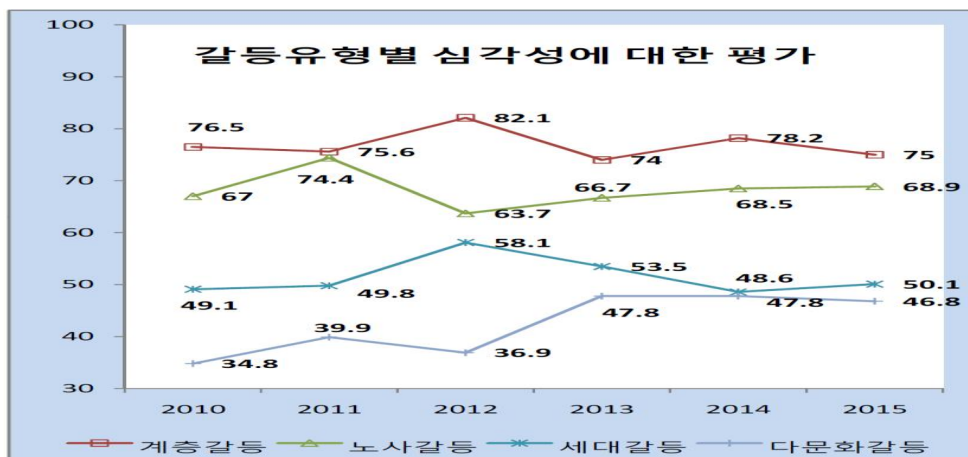
- 임금근로자 상·하위 10%의 임금 격차 확대는 하위층의 실질 임금인상이 상대적으로 정체된 데서 나타나는 현상
- 1990년 이후 우리나라의 실질 임금과 실질 노동생산성의 격차가 점차 확대

○ (소득격차 심화) 이자, 배당소득의 초고소득자 및 고소득자의 점유현상이 심하고, 종합소득의 경우에도 상위1%가 총 종합소득의 1/5가량을 차지. 또한 초고소득자 및 고소득자의 이자 및 배당소득에 대한 실효세율이 낮은 상황

○ (사회갈등) 자산 및 소득 불평등, 임금 격차 그리고 혁신성의 정체 등으로 우리나라의 사회적 갈등은 이미 무시할 수 없는 수준으로 증가

- 보건사회연구원이 발표한 사회통합지수에 따르면 조사대상 30개국 중 29위로 최하위 수준으로서 사회갈등이 상당히 광범위하게 발생하고 있음을 보여줌
- 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

[그림 3-12] 갈등유형별 심각성에 대한 인식



자료: 국민대통합위원회(각년도)

제2절 사회정책 환경변화<sup>25)</sup>

## 1. 사회정책의 이념적 토대의 후퇴

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

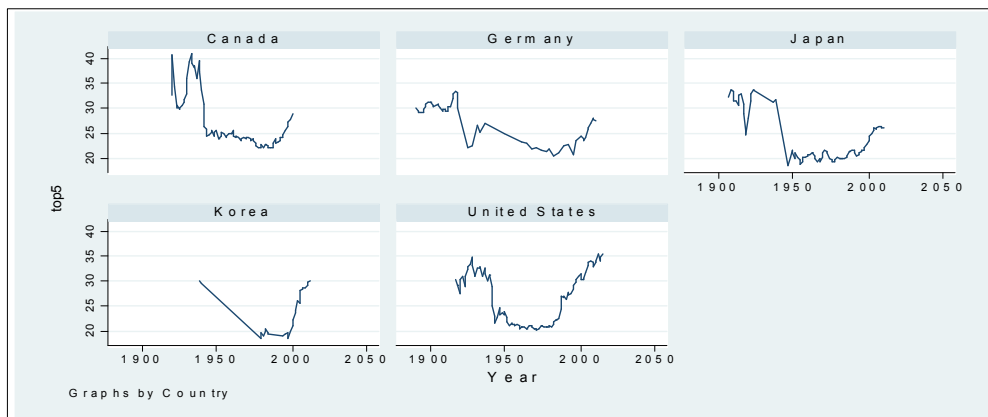
○ 『거대한 후퇴』의 핵심은 민주주의 후퇴와 신자유주의 득세로 요약됨.

－ 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.

[그림 3-13] 주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화



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

25) 김미곤 외 『2018 사회보장 대국민 인식조사 연구』의 내용을 수정·보완하였음을 밝힌다.

□ (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.

□ (파급효과) 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.

## 2. 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(문화적 요인), 미래 기 대소득(경제적 요인)으로 결정된다고 설명하고 있음. 우리나라의 경우 어

는 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

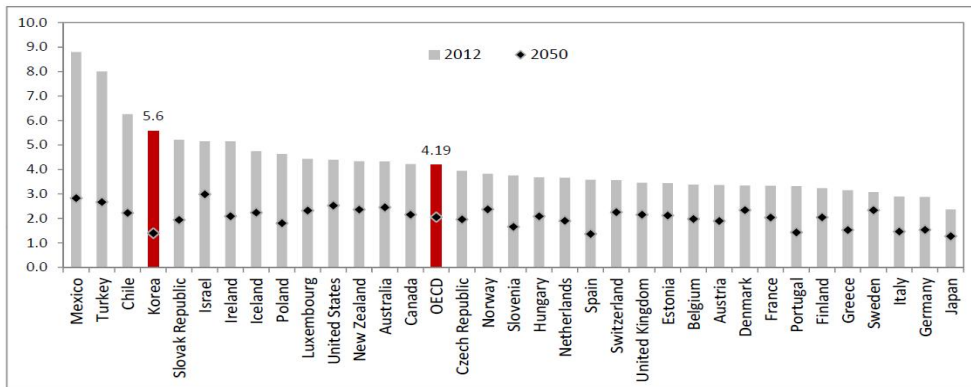
#### ○ 생산가능인구의 감소

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

#### ○ 노인부양비의 급등

- 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 추정되고 있음.

[그림 3-14] 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 1인가구 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.

## 3. 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 하층은 증가 될 것으로 판단됨.

□ 파급효과

○ 4차 산업혁명과 복지제도 개편 요구

- 오늘날의 복지제도는 제2차 산업혁명의 부작용을 부분적으로 치유하는데 기여하였음.
- 그러나 봄옷을 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 이용하

여 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

#### 4. 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(그림 3-11 참조).
- 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

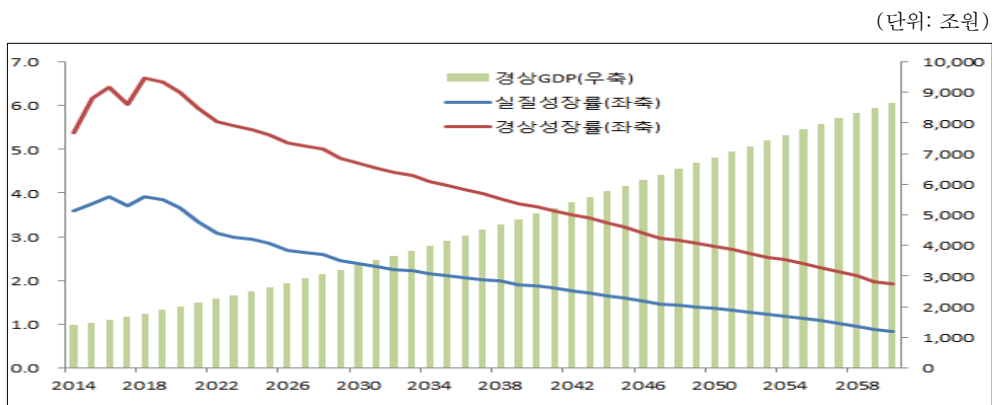
## 5. 경제 성장 동력

### □ 추이 및 전망

#### ○ 중장기 잠재성장률 하락(New Normal<sup>26)</sup>)

- 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

[그림 3-15] 경제성장률 장기 전망



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

#### ○ 부채 및 월세 전환율 증가

- 가계부채, 국가채무(D1, D2, D3)의 지속적인 증가. 2017년 4/4분기 현재 가계부채 약 1,419조원(한국은행 가계신용동향), 2016년 결산기준 국가부

26) 뉴 노멀(New Normal)은 “글로벌 경제의 모든 나라에 저성장, 저물가, 저금리, 고부채 등의 상태가 정착되어 있고, 이에 대처할 방향은 어떤 나라도 아직 확실하게 잡지 못”한 상태를 말한다 (조순, 2016, p.17)

채(D1) 약 626.9조원으로 GDP의 38.3%<sup>27)</sup>

- 전세가격 급등과 월세전환율 증가로 인해 소비성향이 높은 임차가구의 주거비 부담도 가중(2016년 7월 기준 월세비중은 약 46%)

#### □ 경제와 복지 관계

##### ○ 경제성장과 빈곤·불평등 변화

- 경제성장의 낙수효과(trickle down effect)에 대해서는 많은 논란이 있었으나, 우리나라의 경우 1993년 이후 사라졌음.
- 경제성장의 몫이 빈곤층과 비빈곤층 간에 어떻게 분배되는가를 살펴본 김미곤의 연구(2005)에 의하면 우리나라는 낙수효과가 없는 것으로 나타났다.
- 분배상태가 악화되면 경제성장률이 저하됨.
- 31개 OECD 가입국을 대상으로 분석한 OECD 마이클 포스터의 연구(2016)에 따르면, 지니계수가 1포인트가 증가하는 경우 경제성장률은 -0.12% 포인트 감소
- 선진국과 신흥국 43개국을 대상으로 분석한 박용정 연구(2017)는 지니계수가 1단위 개선되었을 때 경제성장률은 0.1%p 상승 가능한 것으로 추정

##### ○ 경제성장과 복지지출

- 도구변수법과 구조방정식 모델을 사용한 차병섭·이영(2013)의 연구에서는 복지지출의 증가가 경제성장에 긍정적인 영향을 준다고 보고
- Barro(1990)의 연구에서도 사회복지지출이 표준편차인 5.9%만큼 증가 시 연간 경제성장률도 0.8~1.1%p 증가하고 있다고 분석

27) e-나라지표, 국가채무추이 ([http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx\\_cd=1106&board\\_cd=INDX\\_001](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1106&board_cd=INDX_001)에서 2017.11.7. 인출)

## 6. 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, 높은 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, 4차 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.

- 그 이유는 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 근저에는 교육이 자리 잡고 있음.

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

○ 일자리가 부족할 것으로 전망되는 2020년 중후반까지는 일자리 나누기 정책과 함께, 사회적 경제, 협동조합, 사회서비스 등을 통한 일자리 창출이 매우 긴급

### 7. 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 비판론이 지속적으로 확대되고 있으며, 저소득층일수

록 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, 대학교육투자수의 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 연줄 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 낮

고, 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.

### 8. 보건복지 여건변화

#### □ 추이 및 전망

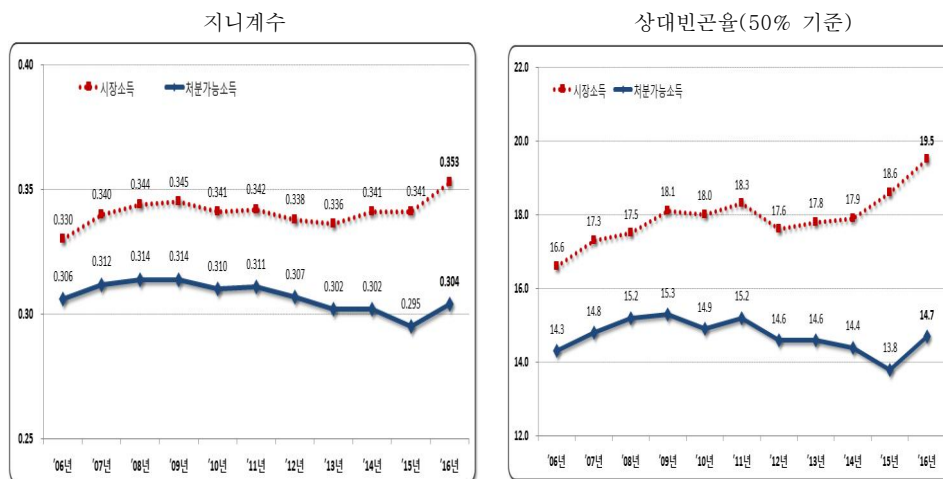
- 빈곤/불평등/사회갈등/사회병리 현상
  - 1965년 40.9%에 이르던 절대빈곤율(서상목, 1981)이 경제성장과 더불어 감소하여 90년대 초반에는 선진국과 비슷한 수준으로 유지하였으나, 97년 IMF경제위기 이후 급증. 노인빈곤율은 OECD 평균의 약 3.8배 정도로 높은 수준을 유지하고 있음.
  - 1993년 이후 우리나라는 경제성장이 되어도 빈곤 및 불평등이 오히려 악화되고 있음. 즉 낙수효과(trickle down effect)가 없는 사회로 전환된(김미곤, 2016) 바가 있고, 개선되던 분배 및 빈곤지표는 2016년부터 악화로 반전됨.
  - 기초연금의 확대, 국민연금의 성숙 등으로 빈곤 및 불평등이 감소할 요인도 있으나, 노동시장의 이중구조, 노인인구의 증가, 신자유주의 지속, 4



차 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(그림 3-12 참조)
- 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.

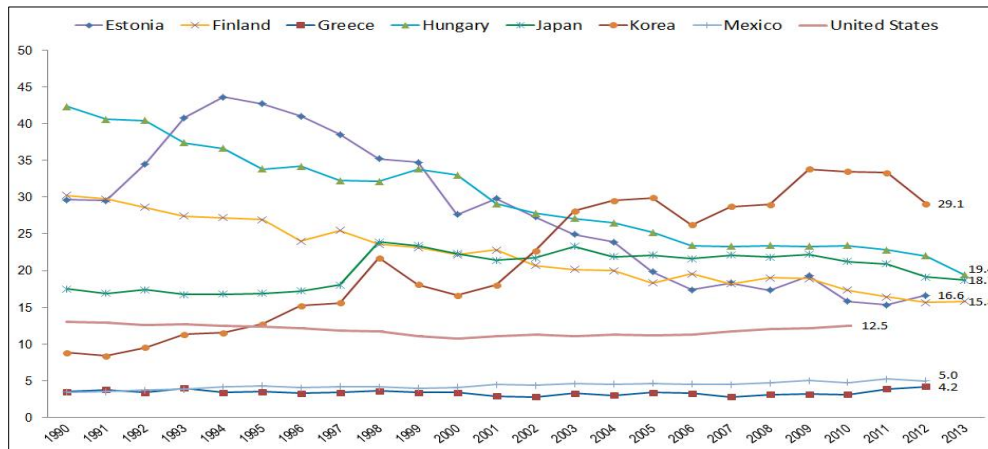
[그림 3-16] 빈곤(우)과 불평등(좌)의 장기 추이



자료: 통계청

- 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.

[그림 3-17] 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%, , 2060년에는 13.0%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

## 제 4 장

# 사회정책의 기본방향

---

제1절 패러다임 전환 필요성

제2절 사회정책의 뉴 패러다임

제3절 패러다임 전환의 정치적 조건



# 4

## 사회정책의 기본방향 <

### 제1절 패러다임 전환 필요성

#### 1. 패러다임 전환이 없을 경우의 복지국가 유형 전망

##### □ 패러다임 변화가 없을 경우 향후 복지체제 전망

- 근본적인 혁신이 없는 한 ‘자유주의형+남부유럽형 복지체제’가 될 가능성이 매우 높음

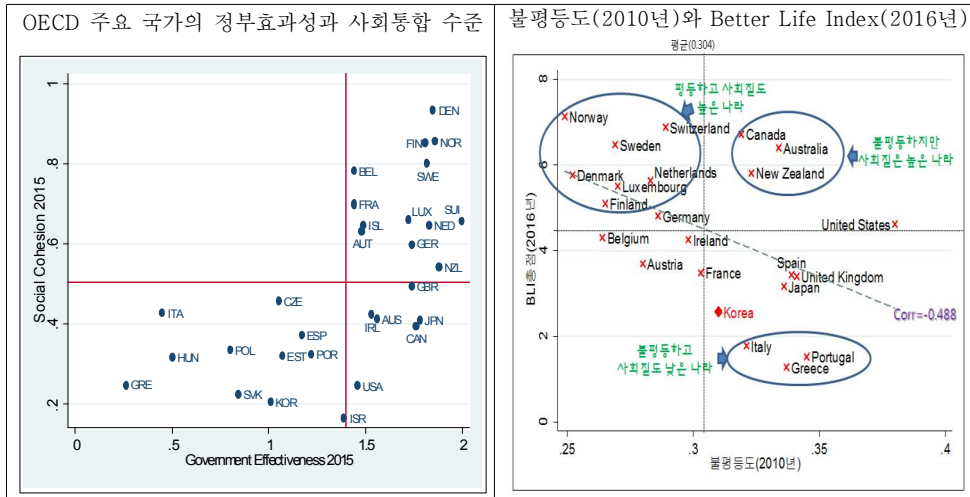
〈표 4-1〉 에스핑-안데르센의 복지국가 유형

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

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

- 사회정책에 대한 패러다임의 전환이 없는 한 ‘낮은 정부 효율성과 낮은 사회통합수준’을 벗어날 수 없고, ‘높은 불평등과 낮은 사회 질’ 유형의 국가가 될 가능성이 높음.

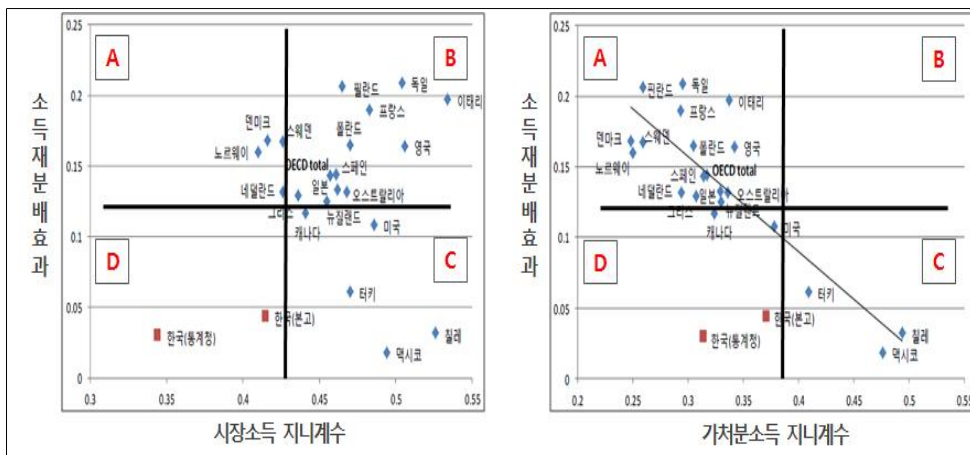
[그림 4-1] OECD 주요 국가의 정부효과성과 사회통합 수준(좌). 불평등도와 Better Life Index(우)



자료: 좌 김미곤(2017), 우 여유진(2016)

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

[그림 4-2] 불평등과 재분배 효과로 살펴본 복지국가 유형(2000년대 말)



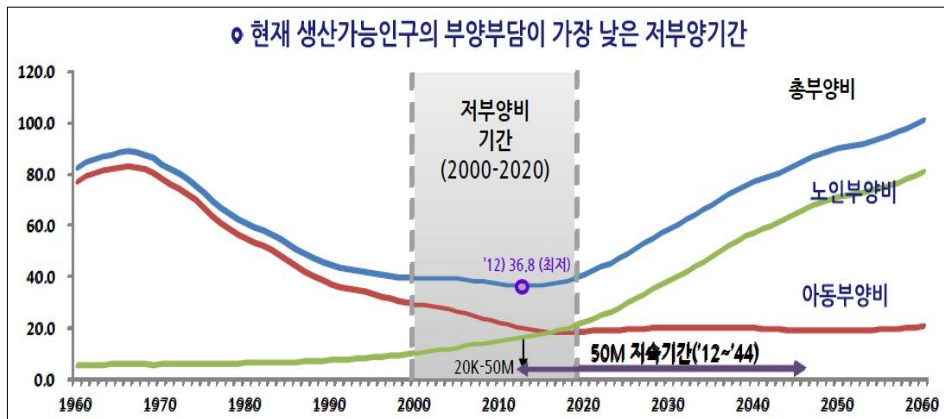
자료: 김낙년, (2014). 한국의 소득분배: 장기추이와 국제비교.

## 2. 패러다임 전환 필요성

### □ 인구구조상 우리에게 주어진 마지막 기회

- 2000년에서 2020년까지의 저부양비 기간은 과거에도 없었고, 향후에도 없는 인구 보너스 기간임(위기이자 기회).
  - 동기간 동안 국가의 핵심역량을 강화하고, 사회정책에 대한 체계적인 준비 필요
  - 이를 바탕으로 고령화된 시기에도 ‘사회적 지속가능성-경제적 지속가능-환경적·사회적 지속가능성’을 담보할 수 토대 구축 필요

[그림 4-3] 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(국정목표)-경제-노동-복지를 한 묶음으로 보고, 이를 관통하는 패러다임 설정이 필요
  - 그 이유는 노동시장의 분절화 등 노동문제가 해결되지 않으면, 빈곤·불평등은 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.

#### □ 복지와 경제 간의 인식 전환 필요

- 80년대까지는 복지확대가 복지의존성을 높여 경제성장에 부정적 영향을 미치는 것으로 인식
  - 그러나 이후 대부분의 연구들은 불평등이 심화되면 경제성장이 저하된다고 보고
  - 복지지출과 경제성장의 관계에 대해서는 긍정적, 부정적, 중립적 연구로 구분되나, 최근의 연구들은 복지지출 확대가 성장에 긍정적이라는 연구가 주류임(차병섭·이영; 2013, Barro;1990 등). **추가**
- 따라서 복지지출이 경제성장에 도움이 되는 투자라는 점을 인식할 필요가 있음.

#### □ 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

#### □ 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 공공부조 제도 운영으로 인해 유용성이 낮으며, 경제적 기능 측면에서도 노동 대 자본의 불평등 심화로 인한 사회정책적 조절 기능을 충분히 수행하고 있지 못



하고 있음.

○ 제도 내부를 들여다보면 특히 ‘고용보험제도와 노동시장정책의 부정합성’이 두드러짐.

- 1995년 시작된 고용보험제도는 안정적인 정규직을 주 대상(가입자)으로 설계되었으나, 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

□ 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<sup>28)</sup>
- ‘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.

□ 우리나라에서 황금삼각형 모델(Golden Triangle of Flexicurity) 실패의 함의

○ 황금삼각형 모델(Golden Triangle of Flexicurity)의 핵심은 노동과 자본이 대타협을 하면 노동과 자본 모두 승자가 될 수 있는 해법을 마련할 수 있다는 것

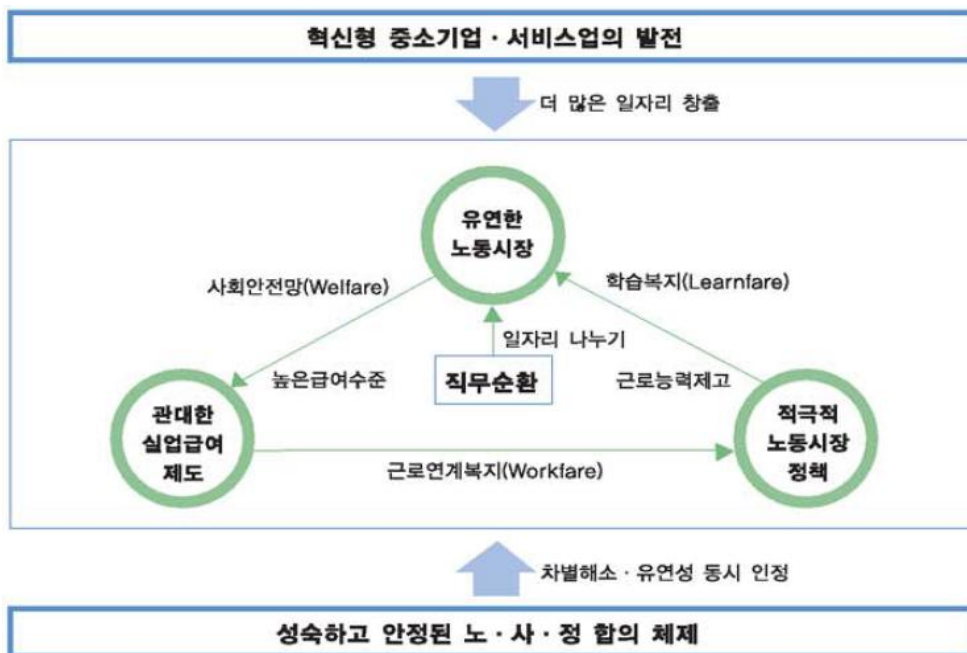
- 네덜란드에서는 1982년에 노동과 자본의 중앙 조직이 합의한 바세나르 협약(Wassenaar Agreement)이 체결되었고, 1999년에 노동재단(Stichting

28) 거칠게 표현하면 역사의 주류는 땅을 지배하는 자→바다를 지배하는 자→하늘을 지배하는 자→인공지능을 지배하는 자로 이행하고 있다

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<sup>29)</sup>.

[그림 4-4] 사회비전 2030의 노동시장 유연안정성 모형



자료: 대통령자문정책기획위원회. (2006). p.56.

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

29) 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 노사협의로 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.

- 네덜란드는 최초의 근대경제(first modern economy)로서 혁신적인 기업 및 시장 생태계와 유연한 노동시장이 정착할 수 있는 문화적 기반이 오랫동안 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
    - 직접·무기고용, 즉 정규직이 고용법리의 기본이라는 사회적 합의가 존재
    - 유기고용자나 파견노동자들의 권리를 보장하는 법적 구제조치와 이들이 빈곤으로 빠지지 않도록 하는 사회정책상의 안전망이 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 문제가 되고 있음.

## 제2절 사회정책의 뉴 패러다임

### 1. 국정목표

□ 국정목표: 성장→행복

○ 국정목표는 하위 정책들(경제정책, 노동정책, 복지정책 등)의 ‘등대’ 역할을 수

행하므로 그 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않음.

– 그동안의 역사적 경험에서 우리는 국정 목표를 성장에 둘 경우, 경제정책 패러다임은 이윤주도 성장으로 이어지고, 이는 다시 노동시장에서 비정규직의 양산 등으로 이어짐을 확인하였음.

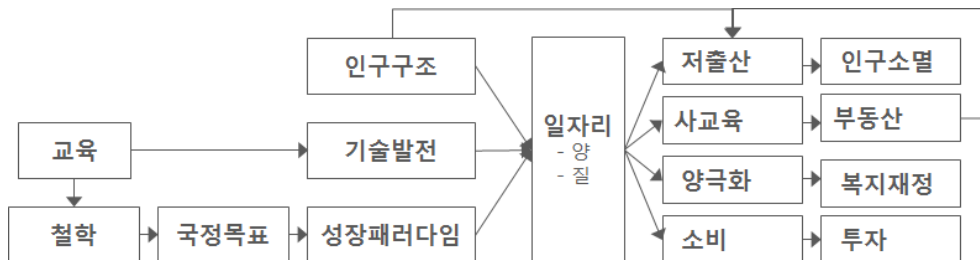
– 노동정책이 본(本)이고, 복지정책이 말(末)의 성격을 지니고 있으므로, 노동시장의 분절화, 이중구조 등의 노동문제가 해결되지 않으면, 빈곤불평등은 악화될 가능성이 높아 복지만으로 해결하기 어려운 상황에 직면하게 됨.

○ 결국 국정목표(행복)–경제성장 패러다임(소득주도 성장, 포용적 성장)–노동시장에서의 일자리 부족과 이중구조 개선–복지정책(포용적 복지)로 이어지는 일관된 흐름이 필요

– 이 중에서 일자리 및 노동시장 이중구조 해결이 중요(Gordian Knot). ‘압축성장’의 부작용으로 나타나고 있는 ‘위기의 중첩’ 현상의 근원 중의 하나는 일자리 부족과 노동시장 이중구조임.

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

[그림 4-5] 사회문제의 메커니즘

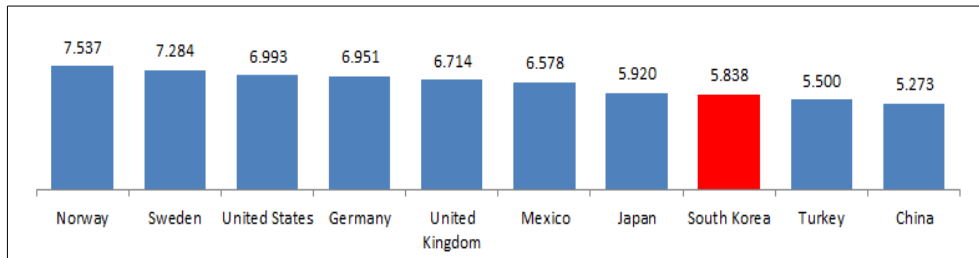


○ 인류가 추구하는 궁극적인 삶의 목적인 행복을 국정목표로 두는 것은 황금 만능주의, 성장 지상주의라는 물신주의(物神主義, fetishism)를 탈피한 ‘사람 중심<sup>30)</sup>’의 패러다임(paradigm)으로의 전환을 의미

30) 사람 중심이라는 것은 물신주의의 탈피를 의미할 뿐 자연에 우선하는 사람이라는 의미는 아님.

- 이는 또한 수단(경제)과 목적(삶의 질) 전치 현상 극복하자는 의미도 내포. 우리나라의 경제규모는 세계 11위. 1인당 GDP는 29위(IMF World Economic Outlook Database Oct. 2017 edition 원자료), 그러나 삶의 만족도(행복수준)은 조사대상 155개국 중 55위(Helliwell., Layard., & Sachs, 세계행복보고서 2017)
- 이러한 결과는 삶의 궁극적인 목적인 행복을 달성하기 위해서는 경제성장 외에 다른 사회적 지속 가능성에 대한 정책적 배려가 필요함을 시사

[그림 4-6] 주요국의 행복 수준



주: 2014~2016년 평균값임.

원자료: Helliwell., Layard., & Sachs, (2017). 세계행복보고서 2017.

## 2. 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간의 조화

□ 그동안 정책의 무게 중심은 경제적 지속가능성이었음. 이 결과 1인당 GDP는 OECD 국가 중 29위 내외이나, 주요한 사회지표와 환경지표는 나쁜 수준임.

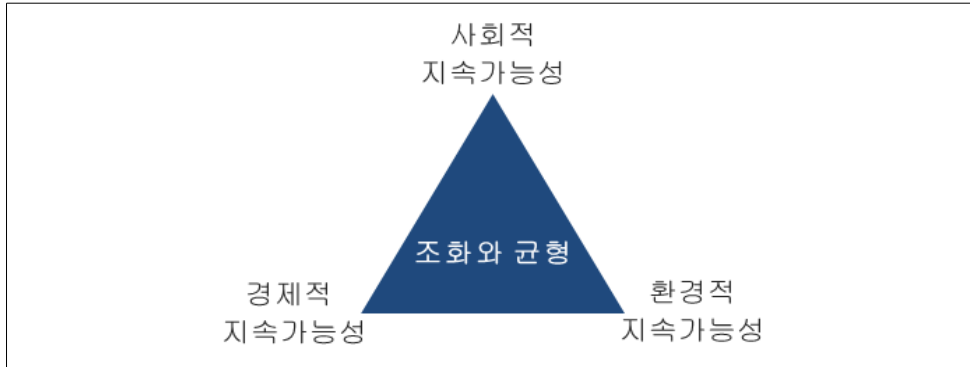
○ 노인빈곤율과 자살률은 OECD 국가 중 압도적 1위인 반면에 출산율은 최저수준이고, 청년들은 헬 조선을 외치고 있음.

○ 우리 국민은 ‘미세먼지 등 대기오염’을 가장 불안한 요인으로 인식하고 있음. 이는 경기침체 및 저성장, 북한위협 및 북핵문제보다 높음. 영역별로 살펴보면, 환경관련 위험> 경제 불안> 건강 불안> 사회생활 불안 순으로 우리 국민은 불안을 의식하고 있음(정해식 등, 2017).

- 김미곤 외의 연구(2018)에서도 향후 정부가 가장 역점을 두어야 할 정책으로 전문가들은 미세먼지 등 환경정책이라고 응답

□ 따라서 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간의 조화가 필요

[그림 4-7] 사회, 경제, 환경적 지속가능성 간의 조화



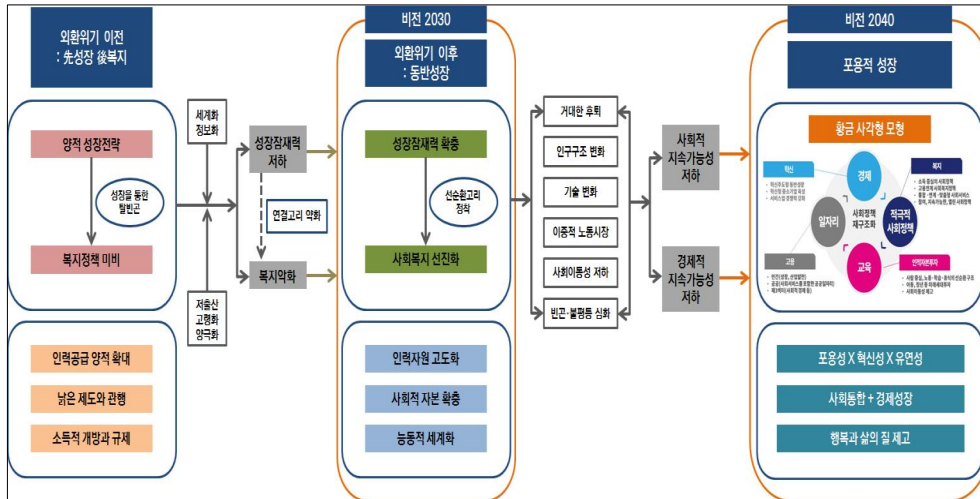
### 3. 교육-경제-일자리-복지 간의 선순환 체계 구축(황금사각형 모델)

□ 황금 삼각형 모델(Golden Triangle Model) → 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model)

- 외환위기 이전은 성장을 통한 탈빈곤 모델로, 비전 2030에서는 성장-(일자리)-복지 간의 선순환 구조 정착이라는 동반성장 모델과 황금삼각형 모델로 접근
  - 네덜란드 형 황금 삼각형 모델(Golden Triangle Model)은 사회적 타협을 통한 유연한 시장-관대한 실업급여-적극적 노동시장 구축이 핵심이나, 우리나라의 경우 노사 타협 기반 취약, 사회안전망 취약 등으로 적용하는데 한계가 있음.
  - 성장-(일자리)-복지 간의 동반성장 모델도 분절적 접근으로 한계를 노정. 예컨대, 이윤주도성장으로서는 노동시장의 이중구조가 정착될 가능성이 높고, 이는 소득에서의 이중구조로 이어짐.
- 오늘날 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, 교육-경제(포용적 성장)-일자리-복지(포용적 복지) 간의 선순환 구조 정착이 긴급. 즉, 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 구축이 매우 중요

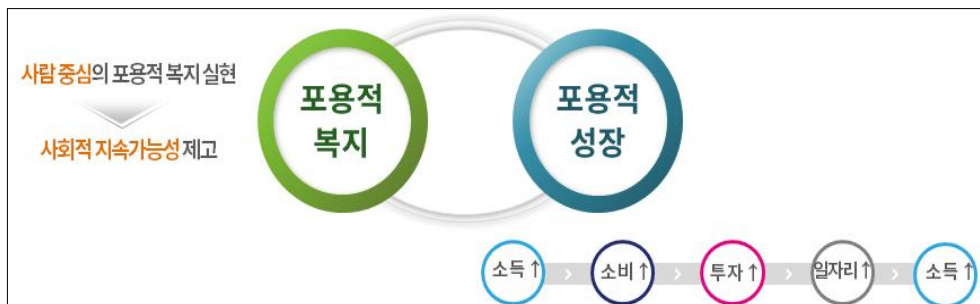
[그림 4-8] 사회정책 패러다임 전환



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 4-9] 포용적 복지와 포용적 성장 간 선순환 구조



#### 4. 3축 모델(복지수준-부담-시스템)로의 인식 전환

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

○ 주지하는 바와 같이 우리 사회는 조세부담률 및 국민부담률이 낮고, 복지수준 또한 낮은 ‘저부담-저복지 사회’임.

– 일부 학자와 정치권에서는 단기 또는 중기 내에 ‘중부담-중복지 사회’로 이행하고, 그리고 언젠가는 복구와 같은 ‘고부담-고복지 사회’로의 이행이 바람직한 것으로 보고 있음.

• 이러한 접근은 일정정도의 부담이 있어야 복지가 달성 될 수 있다는 ‘부담-복지수준’라는 2축 관점이고,

• 질적 측면을 고려하지 않은 양적 측면의 접근이라는 한계가 있음. 예컨대, 양적 측면으로 동일한 복지수준일지라도 고비용 사회이나 저비용 사회이냐에 따라 국민들의 삶의 질은 달라짐.

– 2축 관점으로 보면, 단기간에 ‘중부담-중복지 사회’에 도달하기에는 국민들의 복지인식수준, 재원의 한계 등으로 어려움이 있음. 그리고 복구와 같은 ‘고부담-고복지 사회’는 거의 불가능에 가까움.

– 이러한 불가능에 대한 돌파구 중의 하나가 비용과 관련되는 사회시스템을 추가하여 3축 모델(복지수준-부담-시스템)로 전환하는 것임.

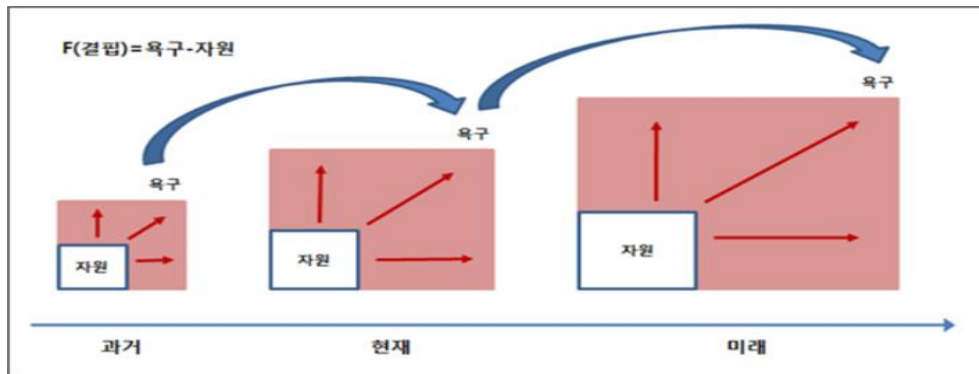
• 3축 모델에서는 저부담하에서 중복지, 중부담하에서 고복지 가능성을 모색할 수도 있을 것으로 판단되므로, ‘저부담-중복지-저비용 시스템’, 또는 ‘중부담-고복지-저비용 시스템’ 구축 가능성을 탐색할 필요가 있음.

○ 오늘날 대부분의 국가는 시장에서 발생하는 결핍(욕구-자원)문제 곧, 사회문제를 복지제도와 사회적 경제, 협동조합 등의 제3섹터로 해결하려고 노력하고 있음.

– 하지만, 욕구가 기하급수적으로 증가하고, 자원이 산술급수적으로 증가하는 역사적 사실을 감안하면, 2축 모델로는 욕구와 자원 갭(gap)인 결핍을 해결할 수 없음. 그리고 이러한 결핍의 문제는 과거 보다 현재가 그리고 미래에 더 커질 가능성이 높음.



[그림 4-10] 욕구와 자원 간의 동태적 변화



- 그러므로 결핍(욕구-자원)으로 발생하는 사회문제 해결을 위해서는 다음과 같은 3 가지 접근이 필요
  - 첫째, 복지제도의 확충
  - 둘째, 사회적 경제 등의 제3섹터 활성화
  - 셋째, 한 사회의 시스템을 개선하여 절대적인 욕구가 적은 사회(저비용 사회)를 만들어 가야 함.
- 셋째 방안인 시스템을 개선을 통한 ‘저비용 사회’의 중요성을 의료비를 통하여 살펴보면,
  - 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.
  - 만약, 우리가 미국과 같은 의료시스템을 유지한다면, 현재보다 GDP의 약 10%p를 더 지출할지라도 의료만족도가 높지 않는 사회가 될 수 있음.
- 따라서 사회경제적인 시스템을 저비용 사회로 개편하여, ‘병이 많고 의사가 많은 사회(고부담-고복지 사회)’ 보다는 ‘병이 적고 적정의사가 있는 사회’ 지향
  - 우리사회에서 고비용을 야기하는 사보험, 사교육 등을 개혁한다면, 결핍(욕구-자원)으로 인한 사회문제는 큰 폭으로 감소될 수 있고, 동일한 부담으로 삶의 질은 개선될 수 있음.

## 5. 포용적 성장과 포용적 복지체계 구축

### □ 개념

#### ○ 포용적 성장(Inclusive Growth)

- OECD에서는 “사회구성원 전체를 위한 기회를 창출하고 증대된(금전적 및 비금전적) 과실을 사회 전체적으로 공정하게 분배하는 경제성장”이라고 정의

#### ○ 포용적 복지(Inclusive Welfare)

- 박능후 장관은 포용적 복지국가를 “어느 계층도 소외됨이 없이, 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서, 개인이 자신의 역량과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”라고 언급(박능후, 2017).
- 여기에는 ‘경제성장의 과실과 복지를 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 시스템’이 곧 포용적 복지임을 암시하고 있음.

### □ 신자유주의 체제하의 이윤주도 성장의 대안으로서 포용적 성장과 소득주도 성장

#### ○ 신자유주의 체제하의 이윤주도 성장의 문제점이 부각된 후 대안으로 IMF, WB, OECD에서는 포용적 성장을, ILO에서는 소득주도 성장(Income-led Growth)을 주장하고 있음.

- 소득주도성장의 논리구조는 소득증가→(소비증가, 훈련증가)→(투자증가, 역량증가)→일자리증가→소득증가<sup>31)</sup>. 소득주도성장론 자들은 1980년대 신자유주의자들이 비판하였던 강력한 노동조합, 시장에 대한 정부의 적극적 규제, 공적 사회인프라 확대, 임금상승, 소득보장정책 확대 등의 복원을 주장(Onaran, 2017; 이상헌, 2017; 윤홍식, 2017).
- OECD와 WB의 포용적 성장 위한 정책 내용은 여성의 경제활동참가율 증대, 양질의 일자리 창출, 금융에 대한 접근성 강화, 창업기회의 확대, 기업

31) 소득주도성장은 케인즈(Keynes)의 이론을 토대 형성된 성장이론인 반면에 혁신성장은 슈페터(Schumpeter)의 창조적 파괴라는 혁신을 중요시하는 성장론이다. 한편 소득주도성장이 총수요에 강조점을 두는 반면에 포용적 성장은 공급측면을 상대적으로 더 강조하고 있다.

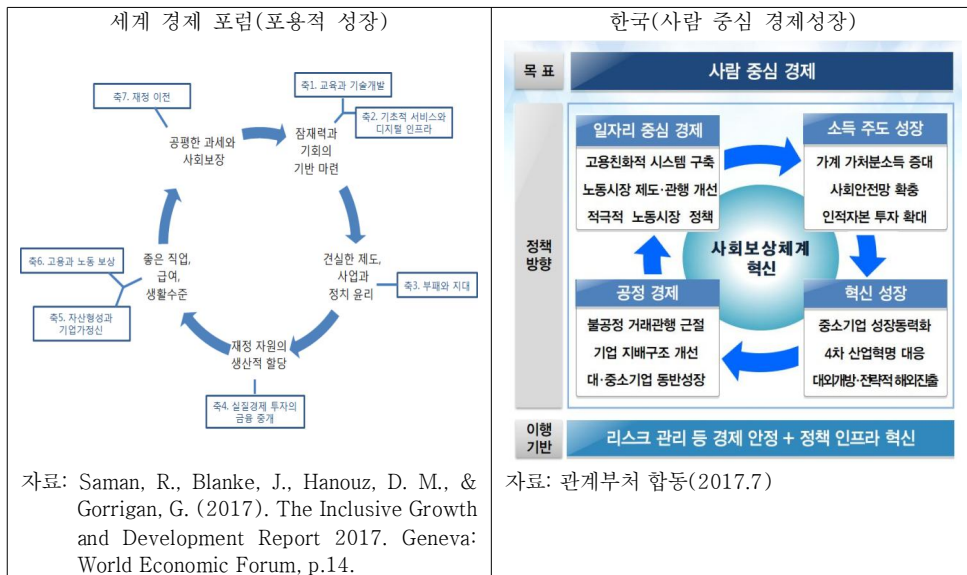
간 공정한 경쟁이 가능한 환경조성, 불우한 환경에 처한 이들의 교육수준 향상, 저발전 지역의 개발, 조세제도의 누진성 강화, 근로유인을 저해하지 않는 수준에서의 사회안전망 확대 등

- 그러므로 포용적 성장은 불평등과 빈곤의 확대가 경제성장에 부정적이라는 점에서 사회보장을 포괄하고 있지만, ‘그 목표가 지속가능한 성장이지 소득 재분배 자체가 목적은 아니다’(세계은행, 2014)라는 점은 분명히 하고 있음.

○ 그러나 우리나라에서는 포용적 성장과 소득주도성장 간의 개념의 혼란과 이념 투쟁이 동시에 존재하고 있음.

- 문재인 정부는 경제성장 패러다임으로 소득주도 성장, 혁신성장, 공정경제, 일자리 중심 경제 간의 선순환 구조로 제시(그림 5 참조)하고 있었음. 최근에는 소득주도 성장, 혁신성장, 공정경제를 포용적 성장이라고 규정
- 앞에서 언급한 바와 같이 포용적 성장과 소득주도성장은 접근방식이 다름에도 불구하고, 학자들조차도 포용적 성장과 소득주도 성장을 혼용하여 사용하는 우를 범하고 있음.

[그림 4-11] 포용적 성장과 사람중심 경제성장



## □ 소득주도 성장과 포용적 복지

○ 상기의 소득주도 성장의 논리구조는 포용적 복지에서도 성장과 복지 간의 선순환 흐름으로 주장되고 있음.

- 소득주도성장(포용적 복지)를 노동수요측면에서 살펴보면, (시장소득 증가, 공적이전 증가, 생계비 감소)→가처분소득증가→소비증가→투자증가→고용증가→재정증가→복지재원 증가→복지재원 증가→공적이전 확대와 생계비부담 감소
- 소득주도성장(포용적 복지)를 노동공급측면에서 살펴보면, (시장소득 증가, 공적이전 증가, 생계비 감소)→가처분소득증가→교육·훈련증가→역량→고용증가→재정증가→복지재원 증가→공적이전 확대와 생계비부담 감소

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

○ 포용적 복지(소득주도성장) 모델이 작동하기 위해서는 구성요소 간 연계성을 약화시키는 요인에 대한 검토가 필요

- 예컨대, 가처분소득증가가 소비 증가로 이어지기 위해서는 한계소비성향이 높은 저소득층의 부채감소와 부동산가격 안정 등이 필요
  - 2016년 가처분 소득증가율 3% vs 가계부채 증가율 9%
  - 윤홍식 외(2018)의 연구에 의하면, 전체 소비성향 72.3%(2006)→66.6%(2016). 1분위 소비성향 108.9%(2006)→95.3%(2016)로 감소



〈표 4-2〉 포용적 복지와 대안적 성장론 구분

복지/성장론	포용적 복지	소득주도 성장	포용적 성장	혁신성장	이윤주도 성장
이념적 지향	좌←				→우
철학적 가치	평등←				→자유
1차/2차	재분배(2차)	소득배분(1차)	소득배분(1차)	소득배분(1차)	소득배분(1차)
수요/공급	수요중심	수요중심	공급 중심	공급 중심	공급 중심
복지가 경제에 미치는 영향	+	+	? or +	? or -	-
불평등이 경제에 미치는 영향	-	-	-	?	+
사람/시장	사람	시장	시장	시장	시장
세율	고←				→저
주요 개념	인본주의 상생(포용)	소비, 분수효과	기회의 평등, 취약계층 지원을 통한 양극화 해소	창조적 파괴, 기업가 정신 규제개혁	효율성 규제완화
주장하는 기관	한국정부	ILO	OECD, WB.		과거 IMF
주요학자	Beveridge (Gooby)	Keynes	대런 애쓰모우글루	Schumpeter	시카고 학파 Laffer

## 6. 사회가치 기반 조세체계 도입 검토

### □ 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 도입 검토

- 로버트 실러가 제안한 소득불평등이 악화되면 자동적으로 누진성이 높아지고, 완화되면 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 확대 시 동 재원을 복지에 투자하면, 복지의 거시경제 자동안정화기능(macro economic auto-stabilizer) 이 강화됨.

### □ 사회가치기반 조세체계 도입 검토

- 인구구조와 성장에 따른 일자리 창출만으로 고려하면 2020후반까지 일자리 부족현상이 지속될 것으로 추정되고 있음. 여기에 기술의 발전(예, 로봇사용)

을 감안하면 2030년 초반까지도 일자리 부족현상이 지속될 수 있음.

- 일자리의 대부분은 민간시장에서 창출됨. 2016년 기준 공공부분 일자리 비율은 8.9%에 불과하고, 비영리기업의 일자리 비율은 17.4%임(통계청, 2018).
  - 이는 민간부분 일자리 창출의 중요성을 보여줌.
- 기업이 근로자를 상대적으로 많이 채용하면 법인세 등 감면해주는 체계를 도입하여, 기업으로 하여금 임금으로 지급하나 세금으로 납부하나 비슷한 효과가 산출될 수 있도록 사회가치기반 조세체계 도입 검토

### 제3절 패러다임 전환의 정치적 조건<sup>33)34)</sup>

#### 1. 선거제도

- 중앙정부의 지출은 1960년대까지는 다수제와 비례제에 따른 차이가 거의 없었지만, 1970년대 이후부터는 선거제도를 비례제로 택한 국가들에서 중앙정부의 지출규모가 점차로 커지고 있음.
- 변화의 폭 또한 비례제를 택한 국가들이 다수제를 택한 국가들보다 더 큼.

33) 정치적 조건은 본 절에서 논의하고 있는 것 외에도 집권세력의 개혁의지, 민주화 수준, 노동조합, 시민단체, 사회정책 형성집단과 수혜집단의 분리 등 다양한 요인들이 있음. 이들 요인들에 대해서는 논외로 함.

34) 본절의 내용은 홍경준(2018)의 사회정책 추진방향 포럼발표 자료를 정리하였음을 밝힘.

〈표 4-3〉 선거제도와 정책 산출

구분	(a) GDP 대비 중앙정부 지출						(b) GDP 대비 사회복지비 지출					
	전체표본		다수제		비례제		전체표본		다수제		비례제	
	규모	변화	규모	변화	규모	변화	규모	변화	규모	변화	규모	변화
1960-64	18.3	0.7	19.2	1.5	18.7	0.5						
1965-69	20.0	1.8	21.0	0.6	20.4	2.4						
1970-74	22.2	3.0	22.1	1.5	22.9	3.6	5.9	0.9	3.8	-0.9	6.8	1.6
1975-79	26.0	3.6	26.3	3.0	26.3	4.0	6.4	1.0	4.7	0.8	7.6	1.1
1980-84	29.8	4.1	28.6	3.5	30.6	4.5	8.0	0.7	5.6	1.0	9.6	0.5
1985-89	29.3	-2.4	27.3	-1.5	30.2	-2.9	7.7	-0.1	5.1	-0.5	9.0	0.1
1990-94	29.1	1.2	27.5	-0.3	29.9	1.9	8.1	1.5	5.4	0.6	9.5	1.9
1995-98	28.5	-0.8	25.9	0.2	29.9	-1.4	8.1	-0.5	4.6	-0.2	9.9	-0.6
전시기	25.8	11.9	25.4	8.6	26.5	13.3	7.4	5.2	5.0	2.7	8.8	6.5
사례수	60	60	21	21	39	39	50	49	18	17	32	32

출처: Persson, T., & Tabellini, G. E. (2003). The Economic Effects of Constitutions. Cambridge, Mass: The MIT Press. P:108 〈표4-6〉에서 필자(홍경준)가 정리함. 홍경준(2018) 사회정책 추진방향 포럼 발표자료에서 재인용.

□ 상기 표에 나타난 바와 같이 GDP 대비 중앙정부의 사회복지비 지출규모의 차이에서도 비례대표제를 택한 국가들이 단순다수제를 택한 국가들보다 사회복지 지출 규모가 더 크며, 이러한 격차는 시간이 지날수록 더 커진 것으로 나타났음.

○ 이는 선거제도와 같은 정치제도가 사회정책의 발전과 밀접한 관련을 가질 가능성이 있음을 보여 줌.

－ 홍경준(2009)은 정치제도, 구체적으로는 선거제도(비례제 vs. 다수제)와 사회정책 발전 사이의 인과관계에 대한 수리모형(formal model)을 제시하고, 경험적 자료의 분석을 통해 해당모형을 검증하는 작업(홍경준, 2010)을 시도한 바 있음.

- 이 두 논문의 연구결과는 1) 다수제는 비례제에 비해 사회복지 프로그램 보다는 선별적 보조금 확대를 유인하는 경향이 있음. 2) 다수제와 중대선거구제가 결합하면, 각종 직능단체와 산업협회의 구성원들에게 혜택을 주는 보조금이 확대되는 경향이 있음. 3) 다수대표제와 소선거구제가 결합하면, 지리적 선별성이 강한 보조금(지역 SOC 등)이 확대되는 경향이 있음.



## 2. 정책조합, 혹은 재정지출 구조

□ OECD 16개 국가들이 경제사업 부문에 대해 지출하는 비중은 총지출 대비 약 9.2%이지만, 한국은 16.1%

○ 환경의 경우는 16개 국가들의 평균값이 약 1.7%이지만 한국은 2.5%. 또한 주택 및 지역사회개발 부문은 16개 국가들의 평균값이 약 1.4%이지만 한국은 2.6%. 한국은 소위 ‘개발’과 관련한 재정지출의 비중이 다른 나라들보다 훨씬 큼.

○ 반면에 사회보호 분야에 대한 한국의 재정 지출은 총지출 대비 19.4%에 불과하지만, OECD 16개 국가들은 평균적으로 총지출 대비 37%

□ 이러한 차이는 다양한 요인이 있겠지만, 정치제도의 효과 또한 존재함(홍경준, 2018)

○ 예산규모가 동일하고, 사회성원들의 정책선호가 같다 할지라도 다수대표제를 선거제도로 하는 경우 정당들은 유권자 전체를 대상으로 하는 사회복지보다는 특정한 집단에게 편익을 주는 배타적 보조금을 제공할 유인을 더 많이 가지기 때문임.

〈표 4-4〉 16개 OECD 국가들의 재정에 대한 기능적 분류

(단위: 총지출 대비 %)

구분	16개 OECD 국가		한국
	평균	표준편차	
일반 공공서비스	13.96	2.73	16.58
국방	3.54	2.24	<u>7.80</u>
공공질서 및 안전	3.59	1.02	3.99
경제사업	9.18	2.24	16.14
환경	1.73	0.93	<u>2.48</u>
주택 및 지역사회개발	1.36	0.62	<u>2.62</u>
보건	15.95	3.30	12.51
오락, 문화, 종교	2.10	0.76	2.15
교육	11.56	2.63	16.32
사회보호	37.03	7.78	19.41

출처: OECD, National Accounts at a Glance. 2017년 3월 17일 추출하여 필자(홍경준)가 작성. 홍경준(2018) 사회정책 추진방향 포럼 발표자료에서 재인용.

### 3. 정책 실행과 국회선진화 법

#### □ 합법화의 가능성

- 문재인 정부가 출범하면서 설치한 국정기획자문위원회는 작년 7월 '문재인 정부 국정운영 5개년 계획'을 발표한 바 있음.
  - 이 문건에는 입법 추진계획이 제시되어 있는데, 이에 따르면, 100대 국정과제 등에서 91개 과제, 487개 실천과제 중 321개 과제가 입법조치 필요
- 그러나 절대 다수당이 출현하기 어려운 현실에서 국회선진화 법 등은 이들의 입법화가 지난하고, 사회복지관련 법안도 마찬가지임.

#### □ 재원조달의 가능성

- 정부가 제시하는 다양한 정책과제들이 실행되기 위해서는 재원조달이 적절하게 이루어지야 함. '문재인 정부 국정운영 5개년 계획'에서는 문재인 정부의 국정과제를 추진하기 위해 필요한 지출액을 178조원으로 밝혔음.
- 인지성과 책임성이 큰 정치제도인 소선거구제와 결합한 단독정부는 중세와 같은 인기 없는 정책이 추진될 가능성이 낮음.
  - 인지성(identifiability)은 특정 정책의 법제화를 주도한 정파가 누구인지를 유권자들이 얼마나 쉽게 알 수 있느냐에 관한 것이며,
  - 책임성(accountability)은 유권자들이 정책의 결과를 두고 특정 정파에 대한 책임의 귀착과 심판을 얼마나 쉽게 할 수 있느냐의 문제임.
  - 일반적으로 인지성은 단독정부 하에서 크며, 연립정부 하에서는 작고, 책임성은 소선거구제 하에서 크며, 중대선거구 하에서 작음.

# 제 5 장

## 사회정책 영역별 추진방향

제1절 산업정책 추진방향

제2절 교육정책 추진방향

제3절 노동정책 추진방향

제4절 부동산정책 추진방향

제5절 복지정책 추진방향

제6절 조세·재정정책 추진방향



제1절 산업정책 추진방향<sup>35)</sup>

## 1. 산업에 대한 진단

## □ 주력 제조업의 성장 한계 및 신흥국의 추격

- 우리의 주력제조업은 선진국 추격전략을 통해 성장해왔지만, 대부분의 주력산업에서 선진국과 대등한 수준에 도달하여 추격을 통한 성장은 한계에 직면
- 반면 중국을 비롯한 신흥국은 빠르게 우리를 추격하고 있어 새로운 돌파구를 찾지 못하면 도태될 위기
- 최근 반도체 등 일부 산업을 제외하면 대부분 성장이 크게 둔화되거나 퇴보하고 있는 상황

## □ 수출과 내수 간 불균형, 특정 업종에 편중된 산업구조

- 우리의 주력산업은 수출 경기에 절대적으로 영향을 받을 수밖에 없는 구조로 세계 무역환경의 변화 등 대외충격에 취약
- 수출의 성장기여율이 50% 이상\*으로서 수출을 주도하는 반도체 등 전자부품, 자동차, 조선 등 소수 산업의 성장에 과도하게 의존하는 구조
  - 2017년 수출의 경제성장기여율은 64.5%(한국무역협회)

## □ 새로운 성장동력이 될 미래 신기술산업 취약

- 4차 산업혁명을 선도하는 IoT, 인공지능, 3D 프린팅, 빅데이터 분석 등의 기

35) 김영수(2018), 사회정책 포럼발표 자료, 김기찬(2018), 정책아젠대 개발회의 발표자료, 정준호(2018), 사회정책 포럼발표 자료의 내용을 수정·보완하였음을 밝힌다.

반기술 부문이 취약

- 대부분의 신산업은 아직 발전 초기 단계로서 기존 주력산업을 대체하기에는 부족한 상황
- 이해관계자 집단의 갈등으로 신산업을 수용할 수 있는 빠른 제도 형성이 취약할 뿐만 아니라, 각종 규제 등으로 시장형성 및 초기 산업화가 쉽지 않은 상황

□ 서비스산업의 낮은 생산성과 질 높은 일자리 창출력 미흡

- 서비스산업의 생산 및 부가가치 비중은 큰 변화가 없는 반면, 고용이 차지하는 비중은 증가하여 저부가가치 및 저생산성 구조가 심화
- 고생산성 부문인 비즈니스서비스업이 상대적으로 취약하고, 생산성이 낮은 도매·음식·숙박 등의 개인서비스업이 과잉인 데 기인

□ 외환위기 이후의 재벌 체제의 문제점

- 재벌의 경제력 집중 심화<sup>36)</sup> 및 소유와 지배 간의 괴리
  - 재벌 그룹들 내에서도 소수 재벌그룹으로의 집중 현상 심화. 재벌집단 내 기업 간 순환출자와 금융지배를 통한 재벌 총수의 사적 지배력 더욱 강화
  - 계열사 간 순환출자를 통해 형성된 가공자본과 재벌의 금융 계열사 고객자산은 재벌의 소유 지배구조를 떠받치는 기둥
- 내부 거래를 통한 일감 몰아주기: 경영권 세습을 위한 부의 이전
  - 재벌 그룹 내 불공정한 내부거래는 재벌 소유주의 경영권 3세 세습을 위한 수단으로 활용
- 재벌 대기업에 대한 지원과 혜택: 법인세, 세액 공제 등

36) 4대 재벌의 경제력 집중도는 2007년 약 30%에서 2016년 약 50%로 증가

## 2. 산업정책 추진방향

### 가. 한국 산업의 포지셔닝 모색

#### □ 산업 헤게모니의 변화 과정과 제조강국들의 고민

##### ○ 미국이 21세기에 새로운 산업강국으로 부활

- 산업 헤게모니의 변화과정 : 1) 19세기~1960년대의 영국·미국 → 2) 1970년대~2000년대 초반의 일본·독일 → 3) 2000년대 이후 미국·중국

##### ○ 미국의 부활은 구글, 애플, 페이스북, IBM, GE 등 소프트웨어 기반 글로벌 플랫폼 기업들이 선도

##### ○ 중국의 산업강국으로의 등장은 기술축적의 시간을 압축할 수 있는 광대한 자국 시장규모, 중국정부의 토탈케어형 강력한 산업정책의 결과

- 미국은 민간기업 주도로 글로벌 플랫폼을 구축한 반면, 중국은 정부 주도로 플랫폼을 구축해주는 전략으로 맞서고 있는 상황

##### ○ 4차 산업혁명의 논의를 촉발한 독일의 'Industrie 4.0'도 산업헤게모니를 둘러싼 독일의 고민이 반영된 것

- 미국의 플랫폼형 비즈니스 모델이 확산되면서 독일기업들이 미국 플랫폼 기업의 하청기업으로 전락할 것이라는 위기감 확산

#### □ 산업발전 패러다임의 변화

##### ○ 산업의 헤게모니가 글로벌 플랫폼기업 중심으로 재편되는 플랫폼화가 핵심전략으로 부상

- 대기업 중심의 규모경제를 성장동력으로 한 발전모형이 한계에 도달
- 제조기업의 생산성 원천이 규모경제와 내부화된 범위경제(대기업 내 수직 계열화와 분사를 통한 사업다각화 방식)에서 자동화, 모듈화, 소프트화로 인해 '연결의 경제'(플랫폼)와 '개방형 혁신'으로 변화

##### ○ 산업 간에 제품 및 서비스가 상호 결합하여 기존에 없었던 새로운 제품·서비스

를 제공하는 ‘융합화 트렌드’ 강화

- 제조업과 서비스업의 구분, 산업과 업종의 구분, 기술의 구분이 큰 의미가 없고 경계가 모호해지면서 융합화와 통합적 접근이 필수적
- 융합화에서는 서비스 역량과의 결합, ‘서비스화’와 ‘소프트화’가 특히 중요

○ 혁신방식에서는 ‘개방형 혁신’과 ‘통합형 혁신’이 중심을 이루게 됨

- 폐쇄형으로 모든 기술을 기업내부에서 개발하는 것으로는 혁신의 비용과 속도를 따르지 못하는 상황으로, 혁신과정에서 단계의 통합과 시간 압축이 발생

○ 기업구조 측면에서는 글로벌 플랫폼기업을 제외하고는 소규모 전문기업화하는 경향이 강화

- 주요 부품제조 기술을 보유한 전문공급기업이나 빅데이터를 분석하여 솔루션을 제공할 수 있는 전문 소프트웨어기업이 성장을 주도
- 동시에 벤처기업과 1인 제조기업 등도 더욱 활성화될 전망

#### □ 한국 산업발전의 포지셔닝

○ ‘플랫폼 주도국’(미국, 중국)과 ‘제조혁신 주도국’(독일, 일본) 사이의 중간적 위상 및 틈새 전략 추구

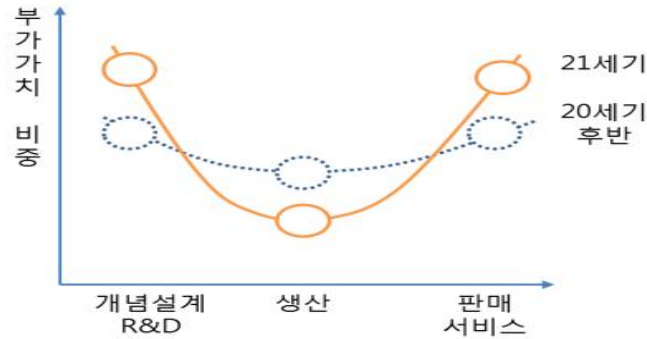
- 삼성, 현대 등 글로벌 기업들이 글로벌 플랫폼기업으로 성장할 수 있도록 유도함과 동시에 글로벌 가치사슬 상의 고부가가치부문으로 전환
- ‘플랫폼기업’을 뒷받침할 수 있는 ‘전문형 중소중견기업’의 혁신역량 제고가 필수적 → 협력생태계 구축, 동반성장 도모

○ 산업발전의 목표설정에서 글로벌 가치사슬의 어디에 위치할 것인가가 중요

- 가치사슬상의 위치에 따라 부가가치, 소득, 일자리의 양과 질이 결정
- 4차 산업혁명을 강조하는 이유도 궁극적으로는 가장 많은 부가가치와 질 높은 일자리가 산업의 두뇌기능인 up-stream분야에서 발생하기 때문

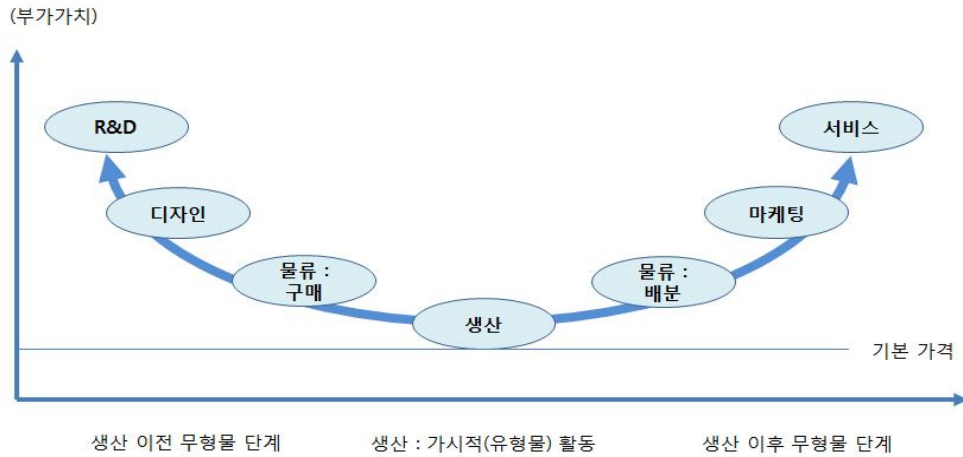


[그림 5-1] 선진국의 가치사슬 변화



자료:김영수 사회정책 추진방향 포럼 발표자료(2018)

[그림 5-2] 가치사슬에서의 부가가치 창출 구조(스마일 커브)



자료: Gary Gereffi, Presentation at OECD Workshop, 2010. (김영수 사회정책 추진방향 포럼 발표자료(2018)에서 재인용)

○ 다양하고 유연하고 구성요소 간 연결성이 큰 산업혁신생태계를 얼마나 많이 갖느냐가 중요

- 다양성→융합, 연결성→개방형 혁신, 유연성→대응과 진화(기업구조 포함)를 뒷받침
- 기능적·가치사슬적 생태계, 기업의 성장 및 연계생태계(창업→벤처→중소기업→글로벌 강소·중견 전문기업→대기업), 지역단위(공간적) 혁신생태계

## 나. 한국 산업의 추진방향

### 1) 단기 대책

#### □ 기존 산업의 혁신을 통한 투자 확대 및 고용유지·증진 방안

##### ○ 핵심소재·부품의 국내 공급기반 강화

- 국내 산업구조 변화에 대응하는 부품소재 공급체계가 뒤따르지 못하여 핵심부품과 신소재의 대외의존도가 높은 상황 지속
- 생산구조 고도화와 제품 세분화에 대응하는 정밀·핵심부품의 생산기반 확보
- 유망제품(산업) 육성 초기단계부터 부품·소재 국산화·고효율화 추진

##### ○ 스마트공장 보급사업의 운영방식 개선

- 스마트공장 보급사업은 기업의 생산성 제고에 매우 중요한 사업이지만, 모듈형의 솔루션을 이식시키는 형태로 운영되는 경향
- 개별 중소기업의 공장자동화를 위한 국고지원에 그치지 않고, 기업 생산현장의 일터혁신과 스마트공장 솔루션 개발 전문기업의 성장으로 연결 필요
- 바우처 방식을 통해 광역권역 단위의 제조엔지니어링서비스\* 전문기업의 시장 확대와 성장에 기여할 수 있도록 운영되는 것이 바람직
  - 제조엔지니어링서비스산업: 전문 교육을 받은 인력이 CAD, CAM, CAE, PLM 등의 엔지니어링 소프트웨어를 활용해 제조 효율을 높이는 활동

#### □ 산업구조조정에 대응한 산업 및 일자리 대책

##### ○ 현재 경영위기를 겪는 기업의 고용유지에 대한 지원 확대

- 기업의 경영위기가 근로자 고용위기로 직결되지 않도록 고용유지에 대한 지원을 강화
  - 현재 경영위기로 조업단축, 휴업 등이 발생하는 사업장에서 고용을 유지할 경우 지원하는 고용유지 지원금의 지급 조건(재고 50% 증가, 매출액 15% 감소 등)을 완화하여 고용유지 지원 대상 사업장을 확대

- 조업단축휴업기간 연장 등으로 고용유지의 지원 필요기간이 늘어나는 경우 별도 심사 절차 등을 거쳐 지원 수준 상향 및 지원기간 연장을 추진
- 고용유지 사업장 소속 근로자의 이직 원활화를 위해 고용유지 사업장 소속 근로자에 대한 교육훈련 지원을 확대

○ 부도·폐업 기업에 대한 종업원 인수 장려 및 지원

- 산업구조조정으로 인한 경영위기 기업을 종업원이 인수하여 협동조합 방식으로 재활시키고, 일시적으로 수익성이 낮더라도 고용유지 차원에서 운영토록 하는 것이 사회적 비용 절감 차원에서 긍정적
- 부도·폐업 기업을 종업원이 인수하여 협동조합 방식으로 운영하는 경우 재정지원 및 경영지원 실시
  - 초기 인수·운영자금에 대한 무이자 대부, 경영방식에 대한 컨설팅, 사업계획수립 및 실행을 위한 자문단 운영 등

○ (중장기) 산업구조 고도화를 원칙으로 하는 기업구조조정 추진 방안 마련

- 금융·재무적 관점에서만 기업구조조정을 추진하는 것에서 탈피하여 산업연관관계와 생산구조 고도화를 고려한 구조조정의 신속한 추진
- 구조조정 추진 기업에 대하여 고부가 첨단제품에 대한 연구개발 지원 확대, 구설비 매각·신장비 도입에 대한 조세·자금지원을 통해 유망 신산업 진출 기회 제공
- 구조조정 추진과정에서 특허 등 지적재산권의 국가매입이나 수요자 연계 등을 통해 자본의 보존 및 활용, 기타 부문으로의 파급을 촉진하고 자본투자에 대한 매몰비용을 최소화

□ 연령대별 맞춤형 일자리 대책

- (20대~30대) 미래 신산업의 일자리에 맞는 직무역량 배양과 관련 창업 활성화에 집중
- (40대~50대 초반) 기존 직무의 업그레이드를 위한 직무교육 강화, 스마트공장 등을 통한 일터 혁신 주도

- (50대 중후반~60대 이상) 음식숙박, 도소매 등 자영업 분야로의 과잉진입을 억제하기 위한 대책 마련에 집중

□ 창업의 리스크를 사회적으로 공유할 수 있는 시스템 구축

- 이를 위한 관련법 개정(예, 파산법 개정)과 사회안전망 구축 필요

□ 기업환경 개선

- (규제 빅딜 추진) 불합리한 사전규제는 줄이고, 기업의 불법을 줄일 수 있는 사후규제는 강화(법과 국민연금 스튜어드십 등 활용)
- (해외공장 국내 유치전략 수립) 낮은 가격의 공장용 부지 공급 등으로 해외로 나가는 것을 막고 돌아오게 하는 유도장치 필요

2) 중장기 대책

□ 기본 방향

- 한국은 주력산업, IT 산업 등에서 다양하고 균형 잡힌 제조 포트폴리오를 지니고 있고 대부분 업종에서 아직까지 높은 수준의 경쟁력을 보유하고 있다는 강점을 보유
  - 개방형 혁신환경 조성, 산·학·연·관간 혁신 협력체계 구축, 인재 양성 중심의 혁신 추진, 사회적 갈등 처리를 위한 제도 정립 필요
- 생산·운영기술(operation technology)을 기반으로 하는 ‘부품-조립’ 중심의 산업구조를 ‘소재-부품-제품-장비’의 세트형 산업 구조로 전환
  - 이를 위해서는 지능형 인프라를 기반으로 하는 산업간-기업간 협업 네트워크와 가치사슬 혁신 촉진 필요
- 제조의 서비스화(servitization)를 위한 요소기술 개발 및 비즈니스 모델의 설계·확산
  - 데이터 과학자, 연구개발, 디자인, 마케팅 분야에 대한 혁신역량을 높일 수

있는 재교육 프로그램의 적극적인 도입으로 가치사슬의 상향이동을 지원

○ 4차 산업혁명 관련 핵심제조업의 성장 촉진과 신기술산업 육성 필요

- 반도체, 디스플레이, 2차 전지, 센서, 로봇 등 4차 산업혁명 관련 유망산업의 성장기반을 강화하는 것에 주력 (핵심원천기술 확보, 인력양성, 규제개선 등)
- 인공지능, 빅데이터, 블록체인, 신소재, 바이오 등 신기술산업의 성장잠재력을 극대화하기 위해서는 산업융합 촉진, 원천기술 확보, 비즈니스모델 발굴, 규제 개선 필요
- 핀테크, 스마트헬스케어 등 플랫폼산업의 성장을 위한 제도적 기반 마련

□ 4차 산업혁명 대응 산업혁신 추진 전략(안)

○ 산업혁신의 성공적 추진을 위해서는 성장동력의 원천이 될 수 있는 전략기술을 개발하고 확보하는 전략이 필수적

- 민간영역 시장 활성화를 위한 공적영역의 마중물 메가 프로젝트 제시 필요

○ ‘전략기술 개발·확보+공적영역의 마중물 메가 프로젝트 제시 → 민간영역 시장 활성화’를 통하여 주력산업의 경쟁력을 제고하고 신산업 창출 추진

□ 전략기술의 개발·확보

○ 성장동력은 ‘인프라와 서비스’ 산업에서 나올 수 있음

- (인프라 7개) 빅데이터, 차세대통신, 인공지능, 지능형반도체, 첨단소재, 혁신신약, 신재생에너지
- (서비스 6개) 자율주행차, 드론, 맞춤형 헬스케어, 스마트시티, 가상증강현실, 지능형로봇

○ 성장동력(인프라, 서비스 산업)이 시장에서 제대로 작동하기 위해서는 전략기술인 ‘SW기술(AI, Big data), 배터리기술, 신소재기술, Bio기술’ 등에 대한 전략과 로드맵이 함께 필요

□ 과학기술 측면의 산업혁신 추진 전략

- 혁신성장 동력이 과학기술, ICT 기반임에 따라 이행을 위한 구심체로써 과학 기술분야 출연(연)을 활용한 Mega Project 추진 필요
- 기업의 상황과 여건에 부합한 규제 방식의 전환 필요
  - 네거티브 규제 전환이 필요하며, 개별 기업의 특성에 맞는 법제도 적용 필요
  - 예를 들어, 연구관리 규정상 SW개발기업은 인건비가 필요하나 제도상으로는 인건비 지원이 원칙적 불가, 금형제작이 필요한 기업은 직접비가 필요하나 비용 집행 불가
- 우수한 기술력과 사업모델을 가진 중소기업이 챔피언 기업으로 성장할 수 있도록 자금 조달 과정의 구조 변화 필요
  - 중소 벤처기업의 경우 자금투자를 공공투자 개념에서 민간주도로 전환하여 생태계가 지속적인 자생력을 갖도록 여건과 지원 필요

□ 혁신적 포용성장을 위한 5대 메가 프로젝트

- (글로벌 소프트파워 사업) 문화/스포츠(한국문화예술재단 등), 교육/지식(해외 아시아문화·기술대학 등), 과학기술/ICT, 평화/교류, 환경/생태(국제 IRENA 유치 등), 공공외교, 기업(산업한류 플랫폼 수출) 등 저개발국 포용
- (친환경 해상에너지단지 사업) 2050년에 재생에너지 위주로 에너지 자립과 에너지 무역흑자 달성을 목표로, 태양광·풍력 등 재생에너지 발전과 양식·레저 관광·홍수조절을 겸하는 친환경 복합 에너지단지를 단계적으로 조성
- (국가 지능화 사업) ‘2030년 스마트 대한민국 건설’을 목표로, 기존의 지능정보화사업을 보강해 스마트 행정·정치·도시·전력망·에너지·공장·농장·도로·수송·국방·정보·치안 등 국가 전 분야에 걸친 ‘디지털 4.0사회’ 구현 추진
- (ICT 신경망 인프라 구축사업) 정부는 공적영역에서 대도시 및 주변지역을 연결할 수 있는 광통신 인프라 구축을 추진하고 이를 통하여 민간영역의 자생적 시장 형성 유도

- (System Engineering사업) 그간의 R&D 수행 결과물에 대한 민간의 불신 및 'R&D와 민간' 영역간의 온도차(Gap Bridge) 해소를 위해 시스템 엔지니어링(SE)사업으로 민간에서 요구하는 결과물 수준(제품·서비스화)을 실현

□ 데이터화(Datafication)를 통한 스마트 경제기반 창출

- 기존산업 경쟁력 제고와 신규산업 육성을 위해 디지털 전환(Digital Transformation), 즉 데이터화(Datafication)를 활성화하는 정책의 추진이 시급
  - 세계적으로 데이터 활용률을 1% 제고하면 '30년까지 15조 달러를 창출 가능(美 BSA)

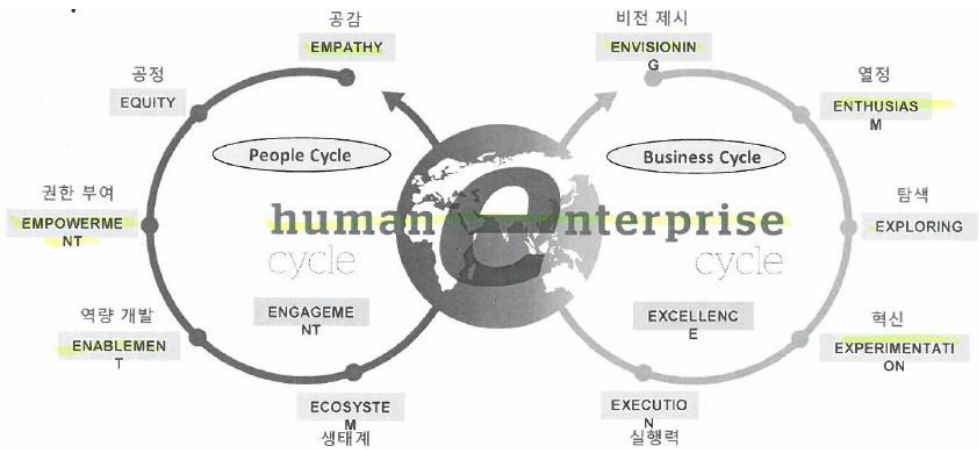
□ 사람과 일자리 중심으로 산업정책 기조 전환<sup>37)</sup>

- 양적 성장(추격형, 투자주도형) → 질적 성장(선도형, 혁신주도형)
  - 글로벌 저성장 추세 하에서 예전처럼 매출, 수출, 양적 성장률 중심의 성장 전략은 한계
  - 양적 성장보다 성장의 질을 높임으로써 성장의 궁극적 목표(고부가가치 중심의 지속적 성장, 국민의 실질 가처분소득 증대, 좋은 일자리의 확대 등)를 달성하는 데 중점
- 기업과 설비 중심의 성장 → 사람의 가치 제고와 일자리 중심의 성장
  - 경제발전은 궁극적으로 사람의 가치가 높아지는 것. 인건비와 인적자본에 대한 투자를 비용의 관점에서만 보는 것에서 탈피
    - 양적 성장을 주요 목표로 할 경우에는 규모경제를 확보하기 위한 양산체제를 구축하는 것이 중요 → 이 경우 물적 자본(설비) 투자를 확대하는 것이 핵심 전략

37) OECD 20개 국가와 우리나라 인적자본 투자 비교하면, 소득수준을 감안하더라도 OECD 평균에 크게 미달. OECD 평균을 100이라고 하면, ALMP 28.6, 교육 77.6, 가족 16.8, 실업 15.1임 수준에 머물고 있음.

- 그러나 지식기반경제와 혁신주도형 경제에서는 사람의 지식재산이 핵심적 성장동력이므로 인적자본에 대한 투자의 관점을 새롭게 정립할 필요
- 산업구조의 변화 및 노동시장의 환경변화에 대응하여 고용을 동반한 성장 전략 및 산업정책의 수립이 중요

[그림 5-3] 사람중심 기업가정신 (HumEnt) 모형



자료: 김기찬(2018), 중소기업과 사람중심경제. 정책아젠다개발회의 발표자료.

〈표 5-1〉 전통적 기업가 정신과 사람중심 기업가정신 비교

구분	전통적 기업가정신	사람중심 기업가정신
주안점	사업 측면 (기회/혁신)	사람 측면 (육성/성장)
핵심 주체	기업가 및 창업팀	기업가 및 직원
가치 경영	가치 창출에 초점	가치 창출과 가치 배분의 균형 (참여와 배분 - 성과공유)
핵심 동력	- 기업가(Entrepreneur): 군기잡은 기업(강한 도전) - 기회 인식과 실현(Opportunity) - 자원(Resources)	- 사람중심 기업가형 경영자: 꿈에 공감하는 주체의식 있는 직원 만들기 (Empathy+Empowerment) - 비전제시, 권한부여, 혁신 - 역량개발(Enablement)
기업 목표	성장하고 가치를 창출하는 조직	지속가능하고 함께 성장하는 조직

자료: 김기찬(2018), 중소기업과 사람중심경제. 정책아젠다개발회의 발표자료.

○ 재벌과 대기업 독주형 성장 → 대기업과 중소기업의 상생형 성장



- 대기업은 R&D 투자를 주도하고 새로운 시장을 개척해 선도함으로써 산업 성장에 있어서 중요한 역할을 담당
- 문제는 대기업들이 재벌체제로 묶여 공정경쟁을 저해하고 중소·중견기업의 성장을 가로막는 데 있음
  - 재벌문제는 소유지배구조 개선으로 해소하고, 정경유착 가능성을 차단해야 함.
  - 대기업과 소수의 전속거래기업(하청계열화된 1, 2차 벤더) 간 내부거래로 폐쇄형의 기업생태계를 유지하고 있는 것도 문제
  - 폐쇄형 전속거래기업을 개방형으로 확대하여 대기업과 연계된 중소중견기업의 풀을 확대함으로써 보다 공정한 기업 간 경쟁체계 구축을 통해 혁신을 촉진
- 중소기업은 보호의 대상에서 육성의 대상으로 전환하여 기업성장의 사다리를 활성화

○ 분절형 산업정책 → 기능중심의 통합형 산업정책

- 기술과 산업 적용의 시차가 극히 짧아지고 개방형·통합형의 혁신이 중심을 이루는 상황에서 과학기술정책(과기부)과 산업정책(산업부)의 분리문제를 해소할 필요
- 4차 산업혁명의 본질이 신산업의 창출에 있는 것이 아니라 기존 산업의 일하는 방식의 혁신, 비즈니스 모델의 혁신에 있으므로 산업정책과 인력·고용정책의 유기적 연계·통합이 중요한 과제
  - ‘사람’ 중심의 산업정책은 그동안 연계가 미흡했던 산업정책과 인력정책, 교육정책, 복지정책을 밀접하게 연계시키는 것을 의미
  - 인력의 수급 불일치를 해소하기 위한 교육 및 인력정책과 산업정책의 유기적 연계가 필요

## 제2절 교육정책 추진방향<sup>38)</sup>

### 1. 교육에 대한 진단

#### □ 미래 창의역량 개발 미흡

- 최근 청소년 및 성인 미래 핵심역량 국제비교연구(PISA, ICCS, PIAAC, GCI 등)의 창의성 역량관련 지표에서 한국은 지속적으로 하위권 기록
- 사회자본(신뢰, 연결하는 네트워크, 공적 규범)과 인간역량(human capability) 제고 실패
- 역량 빙산모델(Iceberg Model of Competency)에 의하면 역량의 20% 정도인 지식, 기능 등의 역량(competence)보다는 80%를 차지하는 자아, 속성, 동기 등의 역량(competency)이 더 중요

#### □ 추격 성장형 교육훈련의 한계

- 정형화된 지식전달, 반복 학습과 지필평가, 대학과 산업의 연계 단절
- 그 결과, 과거 무수히 반복된, 야심찬 산업인력 양성 정책에도 불구하고, ‘산업계가 요구’하는 우수 인재를 길러지지 않고, 정부 정책에 의해 길러진 ‘인재’ 들은 구직난에 시달리게 됨 → 교육과 산업 간의 미스매치

#### □ 경쟁 이데올로기(ideologie) 점철된 교육

- “무엇보다도 먼저 해야 할 일은 한국 교육의 영혼이자 원리인 경쟁 이데올로기를 폐기하는 것(김누리, 2018).
  - “이탈리아 철학자 프랑코 베라르디는 한국 사회의 특징을 네 가지로 짚는다. 끝없는 경쟁, 극단적 개인주의, 일상의 사막화, 생활리듬의 초가속화가

---

38) 김태준(2018), 정책아젠다 개발회의 발표자료, 장수명(2018), 사회정책 포럼발표 자료의 글을 참고하여 수정·보완하였음을 밝힌다.

그것이다.”(죽음의 스펙터클, 김누리 2018에서 재인용)

- 오늘날 독일교육의 초석을 놓은 1970년대 교육개혁에 결정적인 영향을 끼친 테오도어 아도르노는 경쟁에서 야만의 징후를 본다.“경쟁은 근본적으로 인간적인 교육에 반하는 원리”로서 “인간적인 형태로 이루어지는 교육은 결코 경쟁 본능을 강화하는 방향으로 나아가지 않는다”고 단언

- 경쟁과 서열의 이유에 대해서는 다양한 이유가 있겠지만, 근원은 노동시장의 일자리 부족, 노동시장의 이중구조에 기인

#### □ 과도한 대학진학률과 사교육

- 우리는 한 때 대학진학률이 80%를 초과한 적(2009년)이 있고, 현재 68%수준임. 스위스 대학진학률 10~20% 수준. 장하준은 『그들이 말하지 않는 23가지』에서 대학진학률은 10~20%로 충분하다고 주장. 미래 산업사회에 적응하기 위한 적정수준의 대학진학률 검토 필요
- 사교육비는 사보험(실손보험과 생명보험)과 함께 오늘날 우리사회에서 고비용을 초래하는 두 축. 사교육은 영화관에서 한 학생이 화면을 잘 보려고 일어서게 되자 뒷 학생도 일어서게 되고, 결국 모든 학생이 서서 영화를 보는 것과 유사
- 유사 진입경쟁으로서의 특목고, 대학입시 경쟁, 과도한 초기 진입경쟁(공무원 시험경쟁, 임용시험 경쟁, 대기업과 공기업 입사경쟁 등)은 거대한 사교육 시장 형성

#### □ 교육개혁 전략 부재

- 교육과 훈련 선발 전 과정의 공정성보다 시험의 공정성에 집중
- 대학수능 개편 방안 연기, 대학입학금 단계적 폐지와 2주기 대학구조개혁(대학기본역량진단 평가)에 대한 국민과 대학가 불만 잔존
- 교육부가 정책 결정 과정에서 잇따라 혼선을 빚은 이후 주요 정책에 대한 공론화(숙려제)를 추진했지만 오히려 교육부가 정책에 대한 책임을 시민들에게 떠넘긴다는 비판 직면

□ 사회부총리로서의 역할 미흡

- 급변하는 환경에서 ‘사회정책으로서의 교육정책’을 위해 교육부총리의 적극적인 부처 간 협력·조정 역할이 필요하나 미흡
- 근본적으로는 교육부가 사회부총리를 맡는 것이 바람직한지에 대한 검토 필요

□ 계층상승의 사다리 vs 계층 상속의 사다리(?)

- 교육이 내부 노동시장의 구성원이 되기 위한 진입경쟁에서 중요한 도구이자 수단(장수명, 2018)

## 2. 정책 과제

□ 교육 패러다임 전환(장수명, 2018)

- 일·학습·삶의 단절에서 일·학습·삶의 균현으로
- 국가기획과 시장조정에서 사회·국가·시장의 협력과·조정으로
- 양적 포용에서 질적 포용으로
- 집중에서 균형으로/수도권 중심에서 생활권 교육생태계 구축으로

□ 경쟁교육에서 연대교육으로

- 연대교육이 실현되려면 먼저 노동시장에서의 일자리 부족과 이중구조 문제가 해결되어야 함.
  - 일자리가 부족하고, 노동시장에서 정규직과 비정규직, 대졸과 고졸, 여성과 남성 등의 임금격차가 존재할 경우 교육에서의 경쟁과 서열의 문제는 지속될 수밖에 없음.
- 교육에서는 대학 평균화 필요. 그 핵심은 어느 대학을 들어가도 비슷한 교육을 받을 수 있는 체계 구축임.
  - 이를 위해서는 통합 국립대학 검토 필요(예, 프랑스). 결국 교육의 문제 해

결은 고등교육의 재구조화로 귀결됨.

□ 지식전달 중심의 교육 시스템 개편

- PISA 등에서 한국 학생의 성취도가 우수하나, 한국과 비슷한 수준인 상하이 등의 우수학생 규모가 한국 전체의 우수학생 규모를 압도
- 이미 검증된 지식의 전달에 초점을 둔 교육 시스템의 한계 극복을 위해 ‘모든’ 학생의 개성과 잠재력 고양을 위한 교육 시스템 구축
- 인간이 자신의 소양과 재능을 발견하고 실현하도록 도와주는 것이 교육

□ 미래 인재개발을 위한 교육혁신(김태준, 2018)

- 미래 인재상 및 새로운 학력관 정립
  - 인재상의 시대적 변화: ① 분업형 엘리트 인재 → 협업형 인재 양성; ② 경제형 인간(homo economicus) → 창의·융합형 인간(bricolage) 지향
- 모두의 잠재력과 역량을 함양하는 포용적 교육 가치 실현
- 환경변화 및 생애 발달단계에 맞는 학제 개편
  - 유초 연계 학년제, 연령 복합형 직업고교, 학교유형 간 진로변경이 가능한 유연학제
- 남북한 평화와 협력 기반 통일교육
- 희망·상상하는 미래를 설계하는 학생 주도성 중심의 미래교육
  - 학생들이 주체적으로 기획-실행-성찰하는 학습 실현 및 ‘학생주도 교육정책프로젝트’ 활성화
  - 실패와 도전 용납, 지역사회 공존 경험을 부여하는 자율적인 학습자 성장 공간인 ‘소셜 메이킹 공방(사회적 창작 공방)’ 설치
- 4차 산업혁명을 이끄는 디지털 교육(예, 예꼴 42)
  - 온·오프라인 통합교육과 평가체제를 통한 개인 성장 최적화 맞춤 교육
  - 국경을 넘어 세계의 시민과 소통할 수 있는 디지털 교육 플랫폼 협력학습

### 체제 구축(예, 미네르바 대학)

#### □ 대학에서 핵심 역량 중심 교육 및 산업계 책무성 강화된 산학협력

- 타겟형 인력 양성이 추격성장에 효과적이나, 시장 불확실성 증가로 유효성 상실, 자칫 기본기 부족으로 대응능력이 결핍된 인력 배출
- 학문 분야별로 탄탄한 기본기를 갖추고, 의사소통·문제해결 등 미래핵심역량을 통해 새로운 환경에 대응할 수 있는 인력 양성
- 산업현장의 당면 수요 대응을 위해서는 산업계의 권한과 책무를 강화시킨 산학협력 인력양성 추진
- 인력수급전망도 ‘머릿수 세기’(head-count) 방식의 수량적 인력수급전망으로부터 미래 요구 지식 및 역량에 대한 분석 및 전망을 대폭 강화

#### □ 초·중·고의 역량강화 교육 → 대학에서 역량평가 중심의 입시 → 기업에서 역량 중심 인재 선발 체계 구축(류태호, 2018)

- 교육은 주입하는 것이 아니라 역량을 키워주는 것(e+ducare)이며, 그 핵심은 5C(critical thinking, creativity, collaboration, communication, complex problem solving)
- 대학과 기업은 역량평가를 중심으로 선발

#### □ 평생교육을 위한 지역생활 시민대학(ctizen's college) 활성화

- 대학 진학 청소년 감소, 4차 산업혁명에 따른 급격한 기술변화, 길어진 노후 등을 감안
- 후기 중등 직업교육부터 고등교육 단계 직업교육(전문대학 수준)을 중심으로 개방적이고 유연한 시스템<sup>39)</sup>
  - 중등직업교육의 질과 시장의존 직업교육 및 현장의 경험을 바탕으로 한 직업교육을 통한 시민교육과 이론교육의 결합

39) 독일의 경우 직장을 그만두면 vocation college에 가서 교육(월급의 70%를 받고 전직이 가능)

- 교양과 인문학, 그리고 공학과 과학을 중심으로 하고, 취미, 여가, 예술, 문화 프로그램을 통합하는 시민 활동과 교육의 공간으로 누구에게나 접근이 가능한 프로그램 단위로도 가능하며, 학습과 노동의 조화와 균형의 공간이 됨.
  - 현재의 직업계열 고등학교(마이스터 고등학교, 특성화 고등학교, 직업정보학교 등) 과 직업훈련기관을 학령인구의 감소와 함께 시작되는 전문대학의 축소 및 대학의 구조적 전환과정을 거쳐 실험적인 모형을 탐색하고 제도화
  - 현장의 경력자가 교육자가 되기도 하고, 동시에 산업, 문화예술의 현장이 곧 학습장소가 될 수 있도록 조직
    - 교육자 역시 직업과 교육의 상호관계를 갖고 유연한 체계에 적응할 수 있도록 조직
  - 중앙정부, 광역의 지자체, 기초 지자체, 지자체 연합, 산업계와 직업계 연합으로 기금을 마련하고 공공 이사회를 구성하여 시민대표성을 갖는 협치구조의 제도화
  - 유·초·중등 교육기관 및 대학 등 지역 교육기관과 연계하여 생활권 중심으로 교육생태계의 핵심 연계망의 구조화
    - 정규학업을 중단하고 직업진로를 탐색하는 사람들, 실업이나 구조조정으로 새로운 일자리를 찾는 사람들, 새로운 창업을 준비하는 사람들, 현장의 경험을 바탕으로 대학에 진학하고자 하는 사람들에게 쉼과 배움을 연계하는 공간 제공
- 퇴직 후 평생교육의 공공성 강화
- 퇴직준비 의무교육 및 기간 확대
  - 인생 이모작 평생대학, 성인의 진로개발 및 전환을 지원하는 원스톱 진로센터 구축
  - 지역 중심의 인재개발·고용에 대학 평생교육 기능 활용 및 기여. 현 교육부 평생학습 중심대학 사업의 실효성 검토 필요

○ 초 고령사회에 대응하는 백세 평생교육

- 건강하고 활기찬 노후의 삶, 인생경로 설계 및 교육. 고령자 국가 의무교육 (평생교육) 실시
- 노인재능은행(Silver Talent Bank) 설립과 고령자 사회 기여, 경제활동 및 사회참여 활성화
- 가족공동체의 상호 교육·돌봄을 통한 사회적 자본 확충 : 현대적인 효(孝) 사상 전개

□ 민주시민 참정권 준비 교육

- 학령기 전반에 걸친 창의력과 소통역량을 갖춘 민주시민 양성 교육
- 이기적 경쟁사회를 넘어서 삶의 정체성 향유??, ‘더불어 사는 사회’ 지향을 위한 학교 현장의 가치·태도 교육 강화
  - 민주시민교육 독립교과 추진 등 관련법 제정(현 인성교육법 개정 및 통합)
  - 학생자치 및 실제적 시민교육 경험 활성화(참정권 이행 능력 배양)
  - 디지털 민주시민교육(SNS, 인터넷 상의 올바른 시민 참여, 시민 교육)

□ 시대 격변기 대응 융합·네트워크형 교육경쟁력 지향

- 4차 산업혁명, 초연결사회로의 전환: 교육과정, 교수학습방법, 교육성취 결과 등 학교교육의 전반적인 패러다임 대변혁
  - 교과융합, 범교과적 교육과정 재구성 및 학교교육과정의 개방화·유연화: 지역사회기반 교육 활성화
  - 현 교육과정 개정(역량중심, 융합형 등), 수행평가제도 실효성 검토
- 창의·협업 역량 교육, 개인진로 맞춤형 교육, 네트워크형 학습지원시스템을 통한 집단지성과 집단창의성 함양과 교육의 집단경쟁력 지향

□ 공교육 투자 확대로 실질적 교육기회보장과 차별 없는 출발선 제공

- 유아교육 공공성 강화, 고교무상교육, 기초학력 보장, 지역균형선발 등



- 다문화, 장애, 학업중단 학생 등 교육 취약계층에 대한 포괄적 교육 복지 제공
- 공교육 내실화를 통한 사교육 축소

### 제3절 노동정책 추진방향

#### 1. 진단

##### □ 추격 성장형 산업정책으로 인한 노동의 문제

##### ○ 기존 시스템의 주요 특징

- 교육훈련: 정형화된 지식전달, 반복 학습과 지필평가, 대학과 산업의 연계 단절
- 근로: 고강도 장시간 근로, 노동배제기술중심 혁신, 중년 이후 고용불안, 일-생활 불균형
- 노동시장구조: 기업규모별 노동시장 분단화, 세계 최고 수준의 기업 규모별 임금격차
- 정부: 타겟형 인력양성·중소기업 인력지원·근로자권리의 소극적 인정 등 기업 애로 해소 관점의 인력 정책

##### ○ 기존 시스템이 야기한 현상적 문제들

- 기업: 공공부문·대기업 선호와 만성적 중소기업 기피로 혁신성장에 필요한 우수 인재 확보의 불가능
- 근로자: 청년층 구인난과 대기실업 만성화·유휴화, 중장년의 낮은 환경 적응력과 과도한 자영업 진출, 퇴로 없는 구조조정에 극단적 저항

##### ○ 현상적 문제의 핵심 원인: 산업에서 '낙수효과'전제, 경제성장 수단으로 노동을 억압적으로 동원

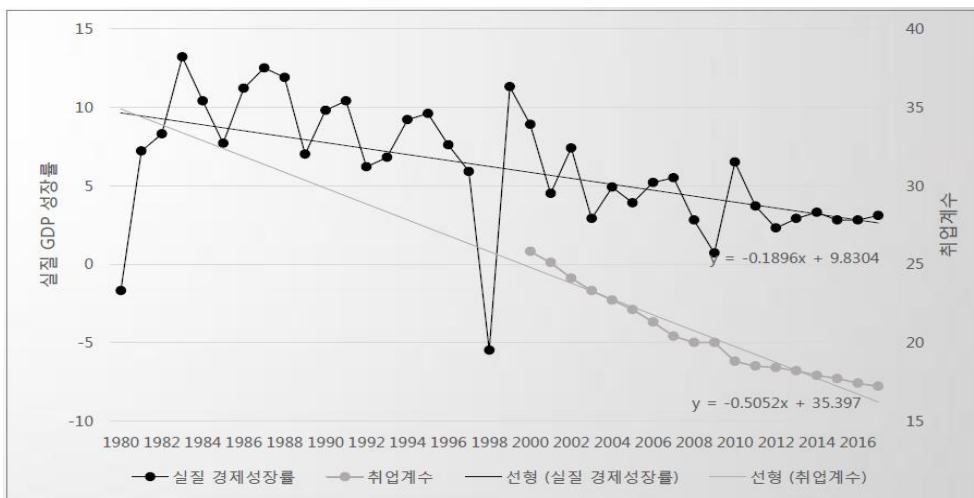
- 사람이 가지고 있는 삶에 대한 희망과 기대는 고려치 않고, 경제 전체 혹은 기업의 성장을 위해 희생하는 것을 요구

- 그 결과, 우수한 인재가 길러지지 않거나, 길러지더라도 혁신적 도전을 기피하는 상황에서 새로운 산업성장의 기회 자체가 봉쇄

□ 고용없는 성장과 저소득층의 노동소득분배율 하락

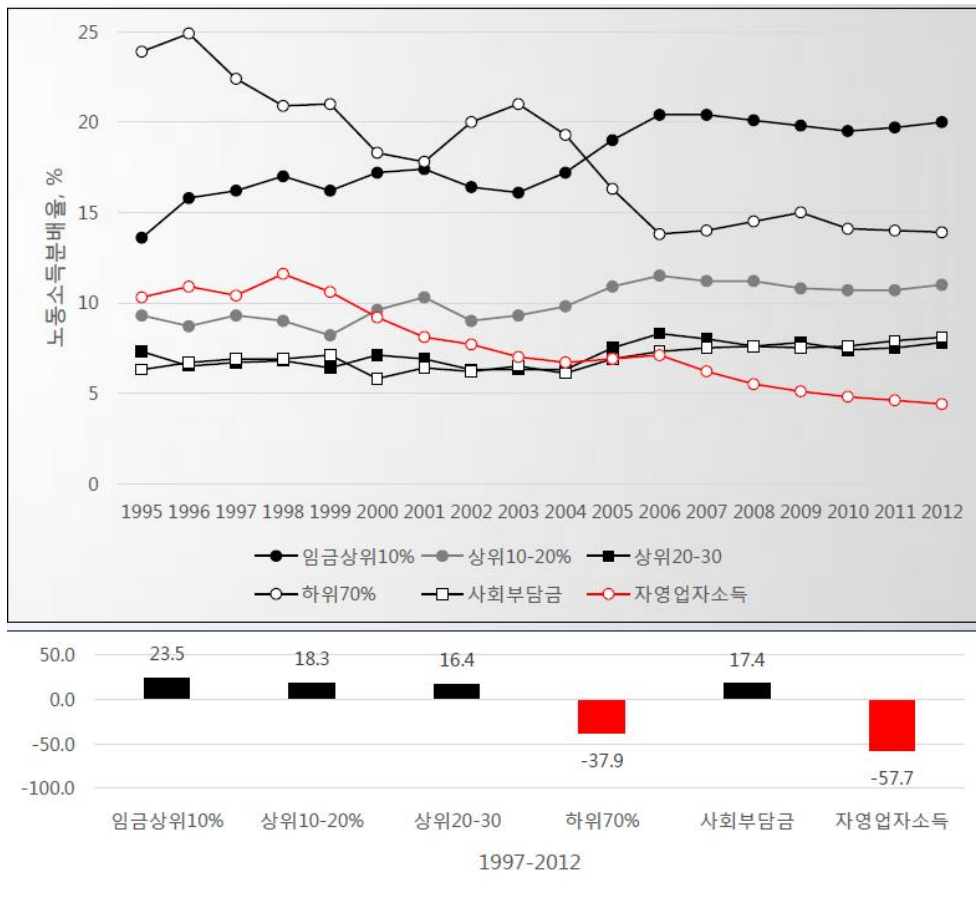
- 실질 성장률과 취업계수 간의 간극이 벌어지고 있음.
- 저소득층의 노동소득분배율이 지속적으로 하락하고 있음.

[그림 5-4] 실질 성장률과 취업계수 변화



자료: 윤홍식 (2018) 제6차 사회정책포럼 발표자료.

[그림 5-5] 소득계층에 따른 노동소득분배율의 변화



자료: 이병희 등(2014) 노동소득분배율과 경제적 불평등, 서울: 한국노동연구원; 윤홍식(2018) 제6차 사회정책포럼 발표자료에서 재인용

#### □ 일자리 수요 공급 추정

○ 인구구조와 잠재성장률만을 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 문제

는 해결되기 어려움.

- 2020년 중반까지의 일자리 부족을 해결하기 위해서는 시장에서의 일자리 창출은 한계가 있으므로 공공부문 일자리 창출의 필요성을 시사

#### □ 노동시장의 양극화

- 우리나라 노동시장을 읽는 열쇠 말은 이중구조(대기업/중소기업, 정규직/비정규직, 여성/남성, 원청/하청 등), 높은 저임금근로자 비율, 높은 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, 4차 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.
- 저임금 근로자 비율은 미국 24.9%, 한국 23.7%로 나타나 OECD 국가 중 미국 다음으로 높음(e-나라지표, 2016)

〈표 5-2〉 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)

## □ 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

## 2. 추진방향

## □ 일자리 창출

## ○ 시장별 일자리 수 구조

- 민간기업의 일자리 비중이 2016년 기준 약 82.6%에 이르고 있으므로(통계청, 2018). 이는 민간부분의 일자리 창출이 없을 경우 청년 일자리 문제는 해결될 수 없음을 시사
- 공공부문은 약 11.5%(장지연, 2017)이고, 나머지가 제3섹터임.

〈표 5-3〉 2015~2016년 공공부문 일자리 규모

(단위: 만개, %)

구분	공공부문 일자리수			총 취업자수 대비 비율*		
	계	일반정부	공기업	계	일반정부	공기업
	A (=B+C)	B	C	A/취업자수	B/취업자수	C/취업자수
<b>2016년</b>	<b>236.5</b>	<b>201.3</b>	<b>35.3</b>	<b>8.9</b>	<b>7.6</b>	<b>1.3</b>
2015년	233.6	199.0	34.6	8.9	7.6	1.3
증감	2.9	2.3	0.7	0.03	0.01	0.01

주: 공공부문 일자리 규모는 경제활동인구조사 취업자 수에 직업군인 수 추정치를 더한 취업자 수를 모수로 함.  
 자료: 통계청 보도자료 (2018.2.26.) 2016년 기준 공공부문 일자리 통계.

〈표 5-4〉 2015~2016년 비영리영역 일자리 규모

(단위: 만개, %)

기업규모별	2015		2016	
	계	비율	계	비율
총 계	2,300.9	(100.0)	2,322.6	(100.0)
영리기업	1,893.7	(82.3)	1,918.2	(82.6)
대기업	371.9	(16.2)	367.8	(15.8)
중소기업	1,521.8	(66.1)	1,550.4	(66.8)
비영리기업	407.2	(17.7)	404.4	(17.4)

주: 공공기관이 보유한 국민연금, 고용보험, 산업재해보상보험, 근로소득지급명세서, 사업자등록자료 등 행정자료를 종합, 연계하여 산출한 일자리 통계로, 무급가족종사자나 직업군인 등 특수직역연금 대상자 일부는 제외됨.  
 자료: 통계청 일자리행정통계 ([http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1EP\\_1001&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EP_1001&conn_path=I3))에서 2018.11.26. 인출)

## ○ 민간부문 일자리 창출 방안: 일자리 나누기

- 일자리 나누기 차원에서 유연한(3개월→6개월) 근로시간 단축과 Job Rotation 실시(제조업과 대기업 중심 학습조(인력의 10%) 재교육에 대한 교육훈련지원) 등 검토

## ○ 공공부문 및 고임금자 임금 동결을 통한 청년 일자리 창출

- 청년의 문제에 대한 책임을 거칠게 표현하면 국가, 대기업, 고임금 근로자 임. 따라서 3자 간의 고통분담으로 청년일자리 문제를 부분적으로 해결하여야 할 것으로 판단됨.
- 상대적으로 고임금 근로자인 공공기관 종사자, 교수, 고위 공무원 등의 임금을 당분간 동결하고, 동 재원으로 양질의 청년 일자리 창출 필요(일자리 나누기)
- 이와 동시에 국가 및 대기업도 고임금 근로자 고통분과 동일한 규모의 재

원 출연으로 양질의 청년 일자리 창출

- 임금 동결하는 근로자에게는 정년연장, 부분연금 등으로 보장하고, 청년 일자리 창출에 기여하는 기업은 이미 사회적 세금을 지출한 것으로 간주하여 법인세 등의 세금 조정

#### □ 새로운 혁신성장형 산업인력 정책 시스템 구축

○ 글로벌 시장 및 기술 환경에서 변화의 속도는 가속화되고 변화 방향에서의 불가측성은 높아질 전망

- 특히, 현재 기존 산업의 성장 모델이 한계를 노정된 상태에서, 기존 산업의 변화 및 새로운 산업의 출현을 이끌어 가야 하는 상황
- 이러한 요구에 부응하기 위해 기존의 노동배제적·억압적 동원 방식을 근본적으로 탈피하여 새로운 산업인력 정책 시스템을 구축해야 함
- 특히, 노동하는 사람의 삶에 대한 기대와 희망의 충족을 전제로 기업과 산업의 발전이 이뤄질 수 있는 인력 양성과 인력 활용 시스템이 갖춰져야 함

○ 최근 산업구조 전반의 전환 과정에서 나타나는 마찰을 완화하기 위한 교육훈련 정책 관점에서의 적극적 개입도 추진

- 특히 최근의 산업별 고용 조정의 충격의 단기적 완화 방안과 장기적으로 산업 전반의 경쟁력 제고를 위한 인적역량 강화 방안을 상호 보완적으로 추진

#### □ 고용혁신 5대 과제(이장원, 2018)

○ 고용혁신의 필요성

- 산업 구조조정: 제조업 구조조정/ 생산성 혁신
  - 성장주도산업의 한계와 자영업 고용비중 과중 구조 혁신/ OECD 평균이하 생산성의 개선
- 공정경제 확립: 대중소기업상생/ 노사존중협력
  - 원하청간 수익률 및 임금수준 격차축소/ 노사간 불신 극복과 파트너십 구축
- 인구고령화 대응: 고용가능성 제고/ 사회적 보호 강화

- 청년실업 축소 및 중장년 고용안정/ 사회적 보호의 다층적 연계

#### ○ 일터혁신

- 경영참여/성과배분 강화(사외이사제도의 개선, 추가성과의 공정한 배분)
- 생산성 제고 노사협력(근로시간 단축 정착/ 직무중심 인사관리 강화)
- 원하청 공정임금 구축(원하청 상생교섭 지원/임금분포 공시제 실시)

#### ○ 고용서비스 혁신

- 취업자(노동공급)들의 공공서비스와 업종(노동수요)차원의 민간서비스 장점들을 살린 협업체계 구축
- 선진국 외 개도국들의 취업망 구축 및 사회보험 특별지원(개도국 취업시)
- 대기업들의 상시적 전직지원 서비스(예방적 구조조정)와 임금보험 실시(대기업과 고용보험이 공동부담)

#### ○ 평생학습 강화

- Job Rotation 실시(제조업과 대기업 중심 학습조(인력의 10%) 재교육에 대한 교육훈련지원)
- NCS 기반 자격인증에 맞춘 온라인 학습 플랫폼 구축(Udacity 등 해외 사례 도입)
- 직업훈련체계 혁신(전통산업기반 직업훈련으로 폴리텍 대학 강화/신산업은 대한상의 등 민간중심으로)

#### ○ 사회보험 확대

- 이행노동시장 모델기반 사회보험 혁신(실업/취업/불완전고용/훈련기간 간에 부분보장, 연계보장 강화)
- 실업부조 확대(2020년 실시예정인 실업부조제도의 조기도입과 청년만이 아닌 자영업 구조조정에 대비)
- 자영업자 보호강화(영세업자들의 경우 사용자적 부담 감면과 피고용자 자격인정 확대, 최저임금인상에 따른 일자리 안정자금의 제도적 개선, 영세업체의 사장님과 알바생 모두 보호하는 방안)



## ○ 해외 일자리 개척

- 개도국 산업단지 조성 프로젝트에 패키지로 기업과 공사와 같이 매니저 및 엔지니어 급 일자리 진출
- 개도국 지원 협력사업 및 봉사일자리와 경력개발(중고령자 활용형에서 개도국과 개인의 동반성장형으로)
- 개도국의 단순인력 활용과 우리의 기간인력 활용을 상호 연계 및 교환하는 협정체계 구축

## □ 임금체계 개편

## ○ 임금체계 개편을 통한 노동시장 구조개혁을 단행

- ‘적정한 임금’이란 결국 ‘표준적인 임금’, ‘직무가치에 대한 동일임금’으로 연계되어 직무급 확산과 호봉제 개선으로 이어짐
- 공공부문(공무원 포함) 임금체계 개편을 선제적으로 시행하면서 (임금피크제 적용 포함) 임금체계 개편을 한 경우 정년연장 시행
- 선진국들의 Gain Sharing 제도 설계도 노조 측이 만들었음을 감안하여 노사 합의로 임금체계 구축(참고, 내일신문 임금체계)

## ○ 임금체계: 생활급+직무급+성과급

- 생활급: 연령별 표준생계비. 생활급은 사장과 직원 동일. 임금 피크제 적용
- 직무급: 직무에 해당되는 정액 급여
- 성과급: 같은 직무일지라도 성과 차등을 반영한 금액

## □ 사회적 대화 추진(이장원, 2018)

## ○ 기업수준: 생산성 향상과 공정배분

- 기업경영정보의 공개(노사협의회 협의요건 강화/ 국민연금 스튜어드십 가이드라인 강화)
- 성과배분의 강화(성과배분 프로그램 컨설팅/성과배분에 대한 노사 모두 세

제 혜택 강화)

○ 지역/업종수준: 구조조정 촉진과 격차축소

- 구조조정 기금조성 및 재훈련 컨소시엄 구축
- 업종별 임금분포 공시제 도입 및 산별 협의와 조정

○ 전국수준: 사회적 보호와 갈등 타협<sup>40)</sup>

- 경제사회노동위원회의 노동기본권 및 사회적 보호 의제 대화
- 공정경제 확립 (경제민주화)
- 대중소기업간 임금격차 완화
- 일자리위원회의 혁신 의제 대화
- 대통령과 국회의 사회적 대타협 상설대화체 운영

□ ‘최저임금 높’에서 탈출하기 위한 적극적이고 선제적인 정책노선 표방

○ 하청 관계 개선, 프랜차이즈 관계 개선, 임대차계약관계 개선 등 공정경제 정책을 강화

- 이를 통해 ‘을과 을’ 간의 갈등을 줄이고 ‘갑을관계’ 개선으로 쟁점을 이동

○ 최저임금 중심의 임금정책을 적정임금 중심으로 이동

- 적정임금은 생활임금을 포함하면서도 임금격차의 조정, 대중소기업간 연대 임금의 실천을 포함해서 ‘공정과 상생’을 추구함
- 광주형 일자리 모델(원하청 구분 없이 연봉 4천만원)이 여기에 해당되는 사례이기에 전면적으로 확산 시도

□ 노동이사제 도입 검토(이장원, 2018)

○ 독일의 경우 노동이사제는 근로자 경영참가제도의 가장 강력한 형태로서 경영

40) 네덜란드 모델은 82년 바세나르 협약으로 대변. 당시 장기간 경기침체 소용돌이 속에서 노사정이 바세나르 협약을 통해 임금인상 자제 대신 노동시간 단축(40시간→38시간), 시간제 일자리(시간제고용 여성비율 82년 44.7%→2004년 60.2%) 확대를 꾀함. 임금의 물가연동제 포기로 임금노동자 실질임금이 9% 하락. 93년 다시 침체기에 들어선 네덜란드는 정부 주도하에 노사가 바세나르 협약과 유사한 내용의 신노선 단체협약 체결

에 직접 참여한다는 의미에서 종업원 평의회와 본질적으로 구별됨.

- 노동이사가 노동조합의 대표자로서 이사회에서 교섭과 유사하게 행위하고 판단하게 되면 제도체계는 혼란해질 수밖에 없음
- 독일은 산별노조라 개별기업 경영을 견제 감시할 장치가 부족해서 노동이사의 필요성이 크지만 기업별 노조체제하에선 교섭과 협의를 통해서도 상당한 경영견제가 가능

○ 따라서 현 단계 노동이사는 연금금 슈튜어드십을 통한 전문위원회의 추천 등을 통해 객관적이고 노동계가 인정하는 전문가를 제한적 조건하에서(경영부실, 경영정보 불투명한 경우) 선임하는 방향으로 추진

#### □ 한국판 연대 임금정책 추진(이장원, 2018)

##### ○ 연대임금제의 원리

- 연대임금제는 노사가 중앙교섭을 통해 동일업종 내 저임금 기업의 임금 상승을 촉진하고, 고임금 기업의 임금 상승을 억제해 노동자 간 임금 격차를 줄이는 제도를 말함. 물론 이 연대임금제도가 성공하기 위해서는 상층자본과 상층노동의 기득권 타파와 노사정 대타협이 필요
- 대표적으로 스웨덴 사민당과 노사는 1938년 ‘샬트셰바덴 협약’<sup>41)</sup>과 ‘렌(Rehn)-마이드너(Meidner) 모델’<sup>42)</sup>을 통해 연대임금제도를 구체화(유근춘 등, 2014, pp.49-91)
- 노조는 자본측에 고임금을 자제하는 대신 고용안정과 초과이윤의 일부를 공동주식으로 전환하는 임금노동자기금안을 요구했고 자본측은 노조에게 고용안정과 공동주식을 주는 대신 고율의 법인세를 정부에 제공함
- 정부는 고율의 법인세와 노동자의 재산세 수입을 기반으로 노동자와 사회

41) 샬트셰바덴 협약은 노사간의 화합을 통해 전쟁 후 지속적 경제성장, 산업발전, 산업 경쟁력의 원동력을 확보하고, 안정적인 경제발전과 성장을 통해 합의적 정치문화의 기폭제가 되었다(유근춘 등, 2014, p.54).

42) 노총의 수석경제연구원 렌(Gösta Rehn)과 마이드너(Rudof Meidner)는 노동자 간 현격한 임금격차가 평등을 추구하는 사민주의 이념에 부합하지 않고 노동자의 평등과 고른 삶의 질과 거리가 있으므로 기업과 산업 간 차등임금제를 주된 원인으로 보고 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직, 직종, 성별 간 임금격차를 줄이기 위해 노사의 중앙임금교섭단체에서 대기업 노동자의 임금인상을 억제하되 중소기업과 저임금 기업 노동자의 임금을 상대적으로 인상할 것을 제안하였다(유근춘 등, 2014, p.76)

적 약자들에게 재취업을 위한 재교육·재훈련·고용보험 등 광범위한 사회복지  
지를 제공했고 또한 정부는 연대임금을 제공할 수 없는 경쟁력 없는 한계기  
업들에게 구조조정 또는 재생할 수 있는 금융과 행정을 지원함으로써 성장  
과 분배의 선순환을 조직

○ 연대임금정책의 성공을 위해선 업종별/직종별 직무급 제도를 정착시켜야 함

- 선진국들의 임금체계는 기본적으로 직무급(job-based pay) 시스템이고  
여기서 능력과 성과를 약간 가미한 변형을 허용
- 이런 직무급의 정착과정은 대기업의 성장 이전에 직종별 노동시장이 발전  
하고 여기서 모든 직종을 포용한 산업별 노조가 등장하고 산업별 노사 교섭  
에 의해 임금협약을 만든 역사적 배경이 있기 때문
- 유럽과 달리 산별노조의 힘이 약하고 산별교섭이 힘든 현실에서 업종별 직  
무급의 도입에는 정부의 적극적인 노력이 필요함
- 업종별 협의체(sector council)를 의무적으로 설치하고 여기서 노사정이  
직무분류, 직무등급, 직무별 임금수준을 정하는 작업을 해야 함
  - 정부는 임금정보를 세세하게 조사해서 제공하고 노사는 이를 바탕으로  
합의에 의해 직무급 체계를 구축함
  - 대기업, 공기업을 대상으로 임금분포 공시제를 실시해서 임금격차의 축  
소와 동일가치노동, 동일임금 원칙의 확산을 통해 연대임금 인프라를 확  
산시키는 것이 바람직함

## 제4절 부동산정책 추진방향

### 1. 진단

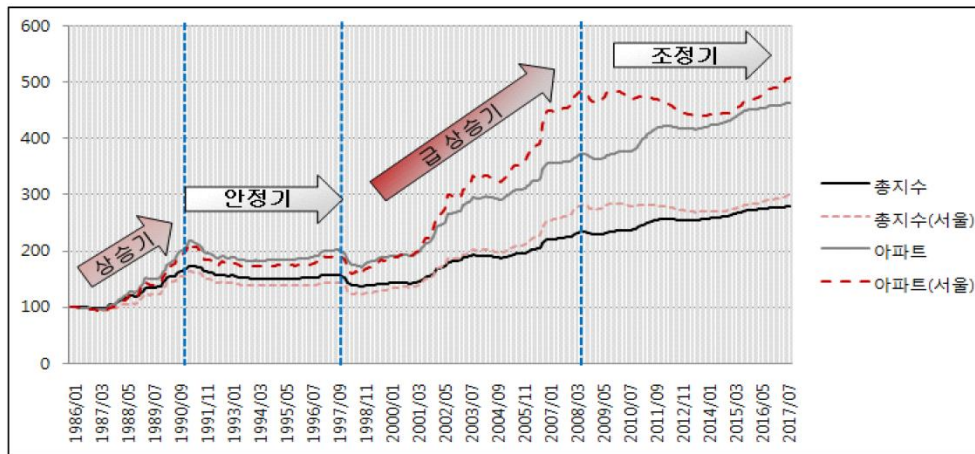
□ 부동산 가격 급등과 가계부채 증가

○ 지난 50년간 물가는 30배 상승, 토지는 3600배 상승. 지난 4년간 소득 9%인상,

집값 22%, 전세값 50%인상. ∴ 한국경제는 빈곤화 성장이다(박승).

– 2017년 8월부터 2018년 8월까지 1년간 전국 아파트 가격 0.2% 상승

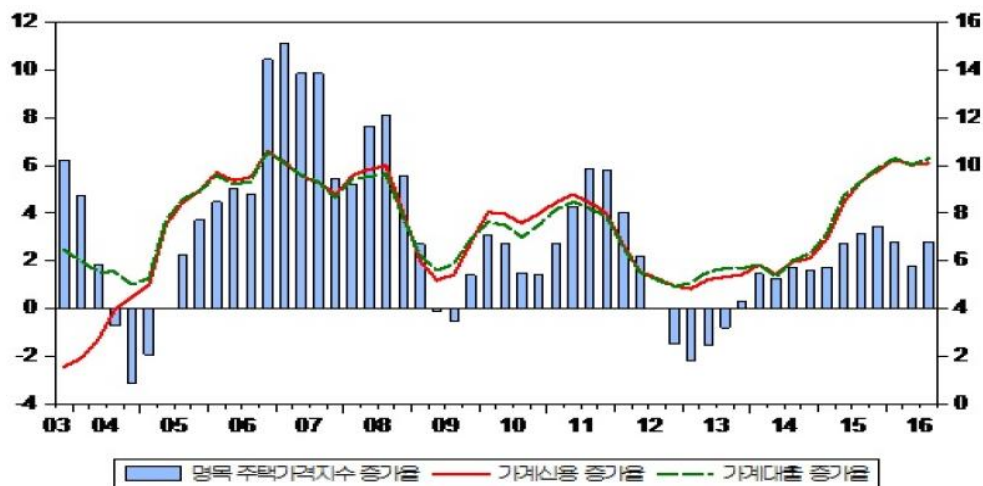
[그림 5-6] 주택가격지수 변동 추이



주: 1986.01=100

○ 주택가격 상승률과 가계부채 증가율은 거의 유사하게 움직이고 있음.

[그림 5-7] 가계부채 점유율



주: 가계부채 증가율은 분기별 전년 동기 대비임.  
자료: 정준호(2018) 제2차 사회정책포럼 발표자료

□ 우리나라 전체 가구의 약 45%가 임차 가구

- 전국 평균에 비해, 저소득층(1~4분위), 1인 가구, 청년가구(만 39세 이하) 임차가구 비율이 상대적으로 높음.

〈표 5-5〉 전국 임차가구 비율 (2006~2016년)

(단위 : %)

구분	2006년	2008년	2010년	2012년	2014년	2016년
전체	45.4	43.6	45.7	46.2	46.4	43.2
저소득층	50.3	48.1	53.1	49.6	52.5	53.8
1인 가구	68.6	68.1	68.5	67.2	68.6	67.5
청년 가구	67.2	66.9	72.0	74.9	71.4	65.5

주: 저소득층은 1~4분위를 말하며, 청년가구는 만39세 이하를 말함.

자료: 국토교통부(2017)

□ 주택보급률 상승, 임차가구 비율 미 감소

- 주택보급률은 2008년 이후 100%를 넘어섰지만, 다주택자 비중이 소폭 증가
- 임차가구의 비율은 줄지 않아, 주택을 소유한 계층과 그렇지 못한 계층 간의 간극은 더욱 커지고 있음
- 저소득층(1~4분위), 1인 가구, 청년가구(만 39세 이하)는 자산을 형성할 여력이 없으며 주거비 부담이 가장 높은 계층

□ 임차 가구 주거비 부담 가중

- 월 소득 대비 임대료 비중 상승. RIR(월 소득대비 임대료 비중): '08년 17.5% → '14년 20.3% (14년 주거실태조사)
- 전세가 지수 크게 상승. 전세가 지수(감정원, 16. 11) : '12년 83.6 → '14년 95.1 → '16년 105.9

□ 임차가구의 주거 안정성 취약 문제가 지속되고, 월세전환에 대한 대처 부족

- 임차가구는 증가('06년 715만 → '16년 826만)했으나, 저렴한 부담으로 장기

간 거주할 수 있는 장기임대주택(126만호)은 부족하고, OECD(평균 8%) 및 주요 선진국에 비해 재고율도 낮은 실정

○ 특히, 민간 임대차시장은 공적규제를 적용받는 등록 임대주택이 적고, 임차인 권리보호 장치도 여전히 미흡

－ 개인 다주택자가 임대하는 주택 중 제도권 내 등록임대가 최근 증가하였으나, 여전히 상당수의 가구가 임대기간과 임대료에 아무런 제한 없이 주거 안정이 보장되지 않는 사적 전월세 주택에 거주하는 것으로 추정

○ 또한 저소득층의 월세비중이 75.7%로 중소득(50.3%), 고소득층(29.6%)보다 높고, 월세 전환속도도 빠르게 진행되었으나 이에 대한 대처 미흡

－ 월세비중('06→'17) : (저소득층) 59.3% → 75.7%, (고소득층) 24.9% → 29.6%

#### □ 수요자 맞춤형 정책지원 미흡

○ 사회구조 변화에 대응하여, 청년 등이 학업과 생업에 전념할 수 있도록 뒷받침하는 생애단계별 맞춤형 주거지원이 부족

－ 청년 일자리 부족, 저출산, 고령화 등 구조적인 사회 문제 심화

※ 최근 5년 청년실업률(%) : 7.5('12), 8.0('13), 9.0('14), 9.1('15), 9.8('16), 9.8('17), 10%('18.8)

※ 혼인건수/출생아수 : 1995년 43.5만 건 / 71.5만 명 → 2017년 26.4만 건 / 35.8만 명

• 저성장·고실업으로 빈곤층이 늘고 있는 청년층에 대해 창업지원, 일자리 창출 및 주거여건 개선을 위한 종합적·장기적 지원 부족

• 저소득 청년에게 일정기간 주거 시설을 지원하는 데만 그치는 수준이며, 1인가구(청년층의 55%)에 적합한 양질의 주택도 부족

※ 1인가구를 위한 소형 임대주택(행복주택)은 누적 1만호('17년말) 수준

※ 저소득 청년 중 약 66.9%가 월세 거주, 최저 주거기준 미달가구는 9.1% 수준

－ 부모 도움 없이는 내집·전셋집 마련이 어렵고, 육아에 대한 부담으로, 결혼

과 출산을 포기하는 문제도 발생

- 분양과 임대주택 특별공급 등을 시행해 왔으나, 신혼부부의 특성을 감안한 육아 등 특화서비스, 자금 지원 등이 여전히 부족
- 은퇴 등으로 소득이 낮은 고령층('17년 712만 명)도 돌봄 서비스 등 복지서비스와 연계된 주택이 부족하고 무장애 설계 보급도 미흡
- 저소득층의 경우 공공임대주택이 수요에 비해 부족하고(영구임대 대기: 전국 15개월), 빈곤 아동가구 등 취약계층에 대한 정책적 지원도 한계

#### □ 부족한 사회주택 규모

- (현황) 우리나라의 사회주택 비중은 OECD 등에 비해 현저히 낮은 수준
  - 국내 총주택에서 공공임대주택이 차지하고 있는 비중은 5.5%이며 이는 OECD 평균 11.5%에 비해 약 2분의 1 수준
  - 2016년 기준 국내 총주택 재고량은 1,943만호, 공공임대주택 재고량은 107만호
- OECD 평균 수준으로 공공임대주택 비중을 확대시키기 위해서는 223만호로 재고량의 확대 공급이 필요

## 2. 추진방향

#### □ 강력한 제2차 지방균형발전 추진

- 부동산 가격 상승의 근본원인 수도권 인구과밀. 이 문제를 해결하지 않고서는 수도권 부동산 가격상승과 혼잡비용 문제는 피할 수 없음. 따라서 강력한 제2차 지방균형발전 추진
- 정책의 실행력 확보를 위하여 국가균형발전특별회계 개편과 자치분권 정책과 연계 필요

#### □ 주거 점유율 목표를 70%(자가), 15%(공공임대), 15%(민간임대)로 설정하여 추진



- 주거시장의 황금률이 자가(60%) 공공임대(20%), 민간임대(20%)라고 하나, 부동산 가격상승 기대어 자가 소유에 대한 집착이 강한 현실을 감안하여(빈약한 공공복지를 부동산 복지로 충당) 자가 비율을 상향조정하고, 전월세 비율 축소
- 2016년 현재 6.3%인 공공임대주택 비율을 OECD 평균수준(재고율 9.0%)으로 높이기 위해서는 223만호 재고량이 필요
  - 적정 공공임대주택 규모(저소득층의 RIR이 전체 가구의 RIR 수준과 유사해지는 목표량)는 200만호로 추정되나(재고량의 9%), 저소득층의 RIR이 더 낮아야 한다는 점을 감안하면 그 이상이 되어야 함.
  - 저렴한 공공분양 주택 공급 필요(중·저소득층 대상 소형주택(전용 60㎡ 이하) 중심 공급

[그림 5-8] 부동산 대책 추진방향

수요 ▽	공급 △	제도 개선
지방 균형 발전 서울인구 1천만→?백만	공공장기임대 ↑	전월세 상한제
특목고, 영재고, 자사고 서울 금지 서울대 및 산업대 지방 이전 서울대 병원 지방이전 국회/청와대 세종시 분원 설치 혁신도시 확대	사회주택 ↑	거주청구권
대학 조정 (서울 ↓, 지방 ↑) 기업본사 지방이전 세제혜택 수도권 혼잡비용 연구	민간임대주택 ↓	국토보유세 신설
	주택매입임대 확대	재산세 ↑, 거래세 ↓
		임대차보호법 개정

□ 저렴한 공공분양 주택 공급을 통한 내 집 마련

○ 중·저소득층 대상 소형주택(전용 60㎡ 이하) 중심 공급

- 수도권외의 공공분양아파트 분양가가 2억 원 ~ 3억 원대 육박하는 만큼 저소득층 대상 공공분양아파트 정책이 아님
- 분양가는 “원가+적정 최소 이윤” 수준의 공급가격으로 현행수준보다 최소한 10~20% 수준은 더 낮추어 공급
- 단, 가격대를 고려하여 서울, 수도권, 대도시를 제외한 지방에서는 면적 기준 상향 조정 검토 필요
- 전용면적 60㎡ 초과 주택의 공공분양은 민영주택 공급 현황을 고려하여 제한적으로 공급 필요

○ 청년, 신혼부부, 노년층 등의 생활여건 맞춤형 거주지원 정책 강화

- 서민층이 부담가능한 저렴주택의 안정적 공급과 확충, 이를 통한 주거비 부담의 경감, 청년과 신혼부부층의 주거상향 이동을 지원할 수 있는 정책프로그램 개발(예: 청년 우대형 청약통장)
- 대학생을 위한 행복주택, 대학 기숙사 건립의 원활한 추진을 위해 지역주민과의 상생방안(커뮤니티 시설 공유, 공실 방지를 위한 전세임대 및 집주인 리모델링 사업과의 연계 등) 마련

□ 임대주택 건설 정책 방향

○ 서울 및 수도권 공공택지 개발은 민간 위주에서 공공 위주로 변경

- LH 등이 공영개발을 하여 분양을 통해 발생한 개발이익을 환수하여 공공임대주택 공급 등에 다시 사용할 수 있도록 구조개선 필요
- 소규모의 분양에 있어서도 수분양자??도 무주택자로 자격을 제한하고, 5년 이상의 전매제한 등을 통해 공공택지의 분양주택이 투기대상이 되지 않도록 해야 함
- 불가피하게 그린벨트(개발제한구역)를 해제하는 경우 토지공개념 원칙이 지

켜져야 하므로 무조건 공공임대 위주로 서민들에게 주택이 공급되어야 함.

- 공공분양 주택 및 공공임대주택을 공급함으로써 무주택 실수요자들이 정부 정책을 믿고 기다릴 수 있게 하여야 함

○ 확실한 저렴주택 공급 의지 표명 필요

- 외곽 신도시를 통한 주택 공급보다는 역세권 및 기성 시가지 주택 공급 능력 제고
- 역세권 청년주택에 분양주택 공급을 허용하되 환매조건부나 토지임대부주택으로 LH, SH에 매각해서 공급하도록 제도개선 필요
- 저층 주거지 소규모 집단정비를 통한 저렴주택 공급 확대(SH 등이 참여하는 공공주도형 소규모 정비방식 제도화)
- 도시재생 뉴딜에서 주택공급능력 제고. 현 99개 도시재생뉴딜 구역에서 6,200호 임대공급 계획 확대 필요

○ 분양 전환 임대주택을 20년 이상 만기 의무화, 분양 전환제 폐지

- 서민들이 입주할 주택공급은 아직 부족
- 주택보급률이 100% 넘고 보유세 강화로 집값이 하락하여 평당 1,000만원 이 된다 해도 서민들과는 관련 없는 정책
- 주거안정을 위한 해답은 OECD 평균(재고율 8.0%)정도로 장기공공임대주택을 공급하는 것

○ 현재 임대주택공급규모는 부족하며, 10년 이하인 단기임대주택 분양전환 공급으로 구성

- 10년 이하인 단기임대주택 분양 전환 공급이 주를 이루고 있어 분양전환 시기가 도래한 아파트에서 분양 전환에 관한 많은 문제 발생
- 최근 5년 분양전환 공공임대아파트의 건설사가 분양 전환을 실시하지 않는 상황이 발생함에 따라 안정적인 거주 환경을 제공할 수 있는 장기적인 임대주택 건설이 필요
- 또는 분양 전환을 하지 않는 영구 임대 주택 대폭 건설 필요

- 현 정부에서는 삶의 주기의 최소인 20년 임대주택을 공급하고 법적·제도적 뒷받침이 있어야 함
- 적정 공공임대주택 규모(저소득층의 RIR이 전체 가구의 RIR 수준과 유사해지는 목표량)는 200만호로 추정되나(주택재고량의 9%), 저소득층의 RIR이 더 낮아야 한다는 점을 감안하면 200만호 이상이 되어야 함.

#### □ 서민들 주거비 안정화 방안

##### ○ 주택바우처와 임대인 지원 정책

- 임대료 인상규제 등 공제규제와 임대인 지원사업의 연계
  - 전체 재고주택의 6%에 불과한 공공임대주택이 서구유럽처럼 20%의 공공임대 확대는 현실적으로 불가능
  - 이에 따라 독일식의 장기존속기간, 표준(비교)임대료에 의한 임대료 조정 등 공적규제를 받는 준공공임대가 보완 역할을 할 수 있을 것으로 판단됨
- 주택바우처와 임대차 관리행정의 결합
  - 주택바우처가 임대료 인상 부작용을 초래할 수 있으므로, 공적규제를 받는 준공공임대에 집중 지원할 필요가 있음

##### ○ 표준(공정) 임대료 제도 도입

- 지방자치단체가 표준임대료 고시
  - 독일과 뉴욕 등에서 시행되는 표준임대료 제도를 도입하여 서민들의 주거비 안정화가 필요
  - 독일은 기준 이상의 임대료를 인상하기 위하여 임대인이 감정평가 또는 3개 이상 비교차임 보단 높은 임대료 사례를 입증
  - 뉴욕의 임금 가이드라인 제도. 임금 가이드라인 위원회에서 그 해의 임대료 인상률 상한을 정함
- 상가 임대차 보호법을 참고하여 주택 임대차 보호법 적용 필요
  - 주택 임대차는 상가임대차와 달리 갱신제도가 없어 갱신된 계약에 대해

새로 임대료를 정하는 차임 증감 청구제도가 적용될 수 없기 때문에 재계약도 차임 증감 청구제도가 적용 될 수 있도록 법제화 필요

○ 임대료 인상률 상한제도 필요

- 주거권 침해의 인권문제 보호. 당사자 간에 합의된 임대료나 임대료 조정관의 결정에 의하여 결정된 임대료가 임차인의 경제적 능력에 비하여 지나치게 인상폭이 큰 경우 임차인은 임대료가 낮은 다른 지역으로 강제 이동하게 되어 거주자의 자유를 침해당함
  - 이러한 권리를 침해받지 않기 위하여 임대료 인상률 상한제도 도입이 필요함
  - 현재 매년 5%씩 인상을 검토하고 있으나, 이는 매우 높은 수준으로 낮은 수준으로 임대료 인상률 검토가 필요함

□ 주택가격 안정 유도

- LTV, DTI 외의 민간규제 수단(CLTV, DSR, 신DTI 등)의 지속 확대 등 주택수요관리 강화, 다주택자의 투기성 거래 차단, 차명 투기거래 및 중간생략등기 차단 등
  - LTV(주택담보대출비율), DTI(총부채상환비율), CLTV(임대보증금 포함 LTV), DSR(총부채원리금상환비율)
- 부동산 특별사법경찰 운용을 지속적으로 확대·강화하여 불법전매, 청약통장 거래 등 부동산 불법 거래행위를 근절
- 주택시장 규제 및 주택금융 규제 우회 통로의 차단을 통해 지역별 맞춤형 정책의 실효성 강화
  - 9.13 대책 중 주택금융규제에 대한 예외적 조항을 최소화하고, 제2금융권 주담대, 신용대출을 활용한 주택금융규제 회피 가능성 차단
  - 임대사업자에 대한 과도한 혜택 축소, 임대료 증액기준 강화
- 다주택에 의한 투기 방지
  - 분양권과 입주권은 보유기간에 관계없이 고율(예: 80%)의 세금 부과

- 다주택에 의한 주택 처분 시 장기보유특별공제 적용 배제대상 지역을 현행 서울 등 조정대상지역 → 전국 또는 대도시 지역으로 확대
- 다주택자, 고가주택 소유자에 대해 보유세 인상

□ 취업 → 결혼 → 출산과 저소득 → 중산층 진입으로 이어질 수 있는 주거사다리를 마련하여 세대간·계층간 사회통합 추진

- 저소득층의 주거복지 사각지대는 제도 개선으로 축소되고 있으나 여전히 존재
- 대학생, 사회초년생 등 청년을 위한 정책이 아직은 부족하고 공공주택 입주기준 등도 엄격
- 주거불안 문제는 청년뿐 아니라 많은 서민이 겪고 있는 문제이지만, 청년은 특별공급 외에 공공주택은 자녀수, 무주택기간, 청약금액 납부기간 등 모든 면에서 입주자격이 불리

□ 지방소멸 vs 서울 혼잡 비용

- 지방에서는 청년층 유출, 초고령사회 진입, 농어촌마을 과소화 등으로 공동화와 소멸 위기에 놓여 있는 상황
- 향후 30년 내 82개 군 지역 중 69곳(84.1%), 3,482개 읍·면·동 중 1,383곳(39.7%)이 소멸\*될 것으로 전망(한국고용정보원, '16)
- 소멸위험지수(=20-39세 여성인구 수 / 65세 이상 고령인구 수)가 0.5 미만인 지역
- 반면 서울은 교통, 공해 등으로 과도한 혼잡비용 야기
- 따라서 제2차 지방균형발전 실시 필요. 이는 서울의 부동산 문제해결에도 도움이 됨.
- 정부는 '국가균형발전 비전과 전략'('18.2.1.)을 발표하고 4대 분야 45개 과제를 설정하여 추진 중이나, 정책의지 및 참여정부 국가균형발전위원회에 비해 現 균형위의 위상이 취약
- 정책의 실행력 확보를 위한 핵심 과제로 국가균형발전특별회계 개편이 필

요하고, 자치분권 정책과 연계 필요

## 제5절 복지정책 추진방향

### 1. 포용적 복지정책 추진방향

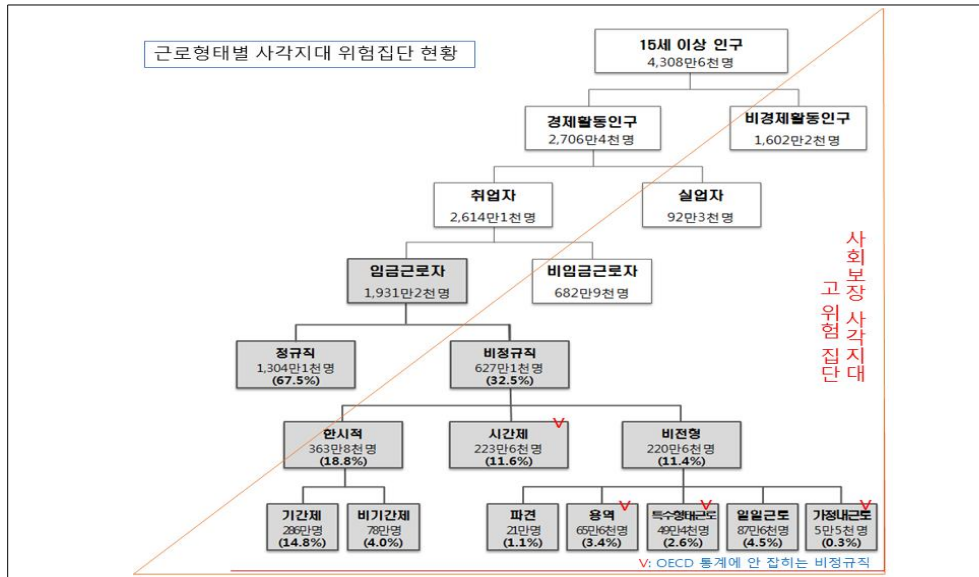
□ 포용적 복지가 내포하고 있는 철학적 함의인 인본주의, 보편주의, 사회통합, 상생, 다양성에 대한 존중, 분배정의 실현 등(김미곤 외, 2017) 구현

□ 사회안전망 확충

○ 사각지대 축소

- 저성장과 양극화 및 그에 동반한 기업의 분절화와 비정형적 고용관계의 출현은 기존의 복지제도로는 포괄하지 못하는 새로운 사회복지 사각지대를 창출
- 사각지대 축소를 위한 주요 핵심과제
  - 고용보험: 임금 중심의 고용보험체계 → 소득 중심의 고용보험체계로 전환
  - 국민연금: 두루누리 사업 적용. 가족 돌봄 및 자원봉사 등의 사회적 행위에 대한 크레딧 부여. 정년과 연계한 수급연령 조정
  - 기초보장제도: 부양의무자 기준 축소 및 폐지, 재산의 소득환산율 인하
  - 보편적 사회서비스 보장보험 도입: 각종 서비스를 포괄할 수 있는 보편적 사회서비스 보장보험 필요. 예컨대, ADHD 등은 소득과 관계없이 발생 급여의 형태는 필요에 따라 선택. 예를 들어, 자녀수당(현금), 발달장애인 지원(현물) 등

[그림 5-9] 근로형태별 사각지대 위험집단 현황



주: 1) 비정규직근로자 전체 규모는 비정규직 유형별로 중복되는 경우가 있어 합계가 불일치함  
2) ( )는 임금근로자 대비 비율

자료: 통계청, (2015.8). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사결과.

### ○ 적정 급여수준 보장

- 건강보험: 비급여의 급여화로 보장률 70%를 조기(2021)에 달성하고, 장기적으로 90%를 목표로 추진
- 국민연금: 급여 축소계획을 2018년 중단하여 소득대체를 45% 유지 필요. 사업주가 부담하는 보험료 상한제(468만원) 폐지 검토. 기초연금과 국민연금(직역연금 포함) 간의 재구조화 필요
- EITC: 노인이 있는 가구에게 선정기준 및 급여수준 대폭 인상 필요(ETC 도입)

### ○ 대상별·특성별 포용적 복지를 위한 가계-시장-국가 간 정책 조합

- (국가∩시장) 노인일자리 급여수준(현재는 사업별로만 차등지급) → 급여차등(빈곤 후기 노인에게 더 많은 급여지급). 등
- (국가∩가계) 노인에 대한 인적 공제(현재는 동일가구 여부에 관계없이 인적공제 실시) → 노인을 동일 가구 내에서 부양하는 경우 더 많은 인적공제



#### 실시 등

- (국가 $\cap$ 시장) EITC(현재는 노인에 대한 고려 없음) → 노인을 동일 가구 내에서 부양하는 경우 더 높은 선정기준을 적용하고, 더 많은 급여 지원. 등

### □ 생계비 부담 경감

#### ○ 가계 고비용 요인

- 공공의 역할 미흡으로 인한 고비용
  - ex) 건강보험의 경우 낮은 보장률로 인하여 민간보험에 과도하게 의존함으로써 고비용 초래. 2017년 가구당 월평균 국민건강보험료 13.5만원 vs 가구당 민간보험료 43.4만원(민간의료보험료 28.7만원+실손의료보험료 14.7만원) (자료: 국민건강보험공단)
  - ‘건강보험 하나로 운동’이 주는 시사점 검토 필요
- 독과점 체계의 기득권(지대) 추구 행위로 인한 고비용
  - ex) KAL과 아시아나의 독과점 체계에서 저가 항공사의 서비스로 수요자는 거의 3/5 가격으로 이용 가능
- 민간 전달체제로 인한 고비용: 민간전달체제를 활용할 수밖에 없던 역사적 유산이 지금은 ‘낮은 질+고비용 전달체계’로 이어지고 있음

#### ○ 가계 저비용 구조 정착방안

- 첫째, 복지제도 일환으로 현물급여 제공
  - 현물급여의 경우 정책대상 소득계층의 지출에서 큰 비중을 차지할 경우에만 재분배효과가 나타남을 유의할 필요
- 둘째, 기술발전을 활용한 저비용 구조 정착(공용 주파수 등)
- 셋째, 제도 개선(시스템 개선)을 통한 저비용 구조 정착(실손보험 제도 개혁, 사교육비 축소 등)

#### ○ 생계비 완화 4대 분야 핵심과제

- (주거) 공공 임대아파트 확대(현재 5.9%→상향), 서민 주거 금융 확대

- (의료) 건강보험 보장성 강화, 사보험 합리화
    - 비급여 항목 급여화→실손보험사 보험금 지급부담 감소→보험사 반사이익 발생
  - (교육 및 보육) 공교육 및 공보육 강화와 사교육 없는 체계 구축
  - (통신) 공용 주파수 활용으로 통신비 인하
  - (기타) 제로페이 도입(카드 수수료 대폭 인하)과 건강보험공단에서 실손보험 운영 검토 및 연금공단에서 개인연금 운영 검토
- 저비용 사회 구축: 저비용-중부담-고복지 지향

#### □ 노후 소득보장제도의 재구조화

- 중기: 기초보장제도, 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, 주택연금 간 연계 통합을 통한 재구조화. 재구조화 후 빈곤선 미달하는 계층에 대한 캐나다의 보충적 소득보장제(GIS) 도입 검토
- 장기: 국민연금과 직역연금 간의 통합(현재는 앞 칸과 꼬리 칸으로 구분된 설국열차와 유사)
  - 먼저, 국민연금과 직역연금 간의 “A값(국민연금 227만원, 공무원 497만원) 통일 후 완전 통합. 이를 위한 숙의제 필요

### [보론 1] 청년대책

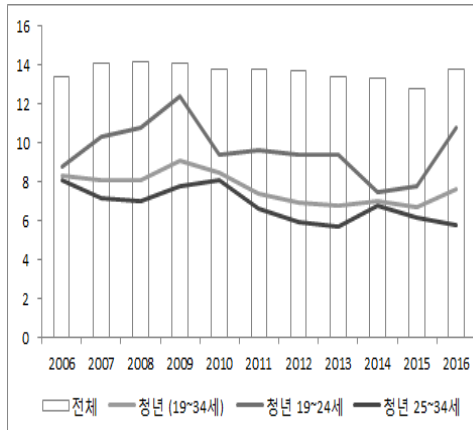
#### 가. 청년세대에 대한 진단

##### □ 낮은(숨은) 청년 빈곤율

- (빈곤율) 우리나라 청년(19~34세) 빈곤율은 7.6%(2016)로 전체빈곤율 13.8%에 비해 낮은 수준
- 초기청년(19~24세) 빈곤율은 '06년 8.8%에서 금융위기 직후인 '09년 12.4%로 정점에 올랐다가 감소하다, '15년부터 다시 증가

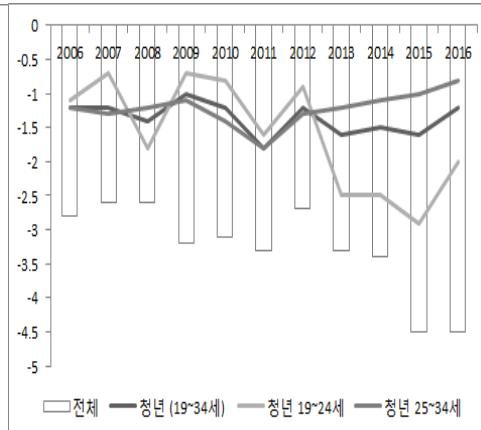
- 공적이전 효과(시장소득 빈곤율-가처분소득 빈곤율)로 인한 전체빈곤율 감소는 4.5%p('16년). 그러나 청년빈곤율 감소효과는 이보다 다소 낮은 1.2%p('16년)

[그림 5-10] 청년빈곤율 변화추이



자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료

[그림 5-11] 공적이전의 청년빈곤 완화효과

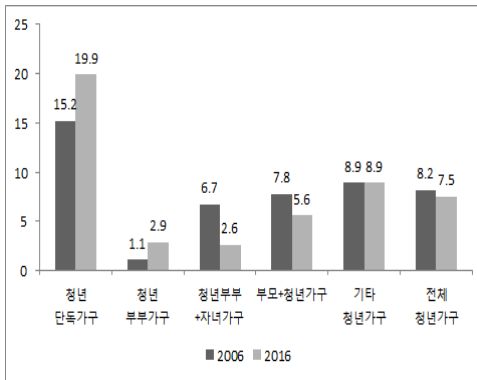


자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료

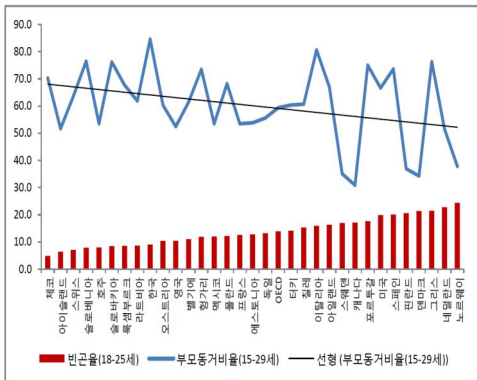
○ (가구유형별 빈곤) 유형별 가구빈곤율은 청년단독가구 19.9%, 기타 청년가구 8.9%, 부모+청년가구 5.6%\*, 청년부부가구 2.9%, 청년부부+자녀가구 2.6% (전체 청년가구 빈곤율은 7.5%).

- 청년단독가구의 빈곤율이 가장 높고, 청년부부가구와 청년부부+자녀가구의 빈곤율이 가장 낮은 수준. “유전결혼-무전비혼”이라는 말을 덧붙임.
- 청년 평균빈곤율 보다 낮은 ‘부모+청년가구의 빈곤율’은 일종의 숨은 빈곤일 수 있음(parachute kids).

[그림 5-12] 청년가구 유형별 빈곤율



[그림 5-13] OECD 국가 청년빈곤율



주: 가구빈곤율 기준임.  
자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료, 각년도; 김문길 등(2017)에서 인용

- (다차원빈곤) 청년(19~34세) 다차원빈곤율은 11.6%로 전체 다차원빈곤율 12.1% 대비 95.9% 수준(청년의 소득빈곤율은 전체빈곤율 대비 50%)
- 차원별로 전체인구와 비교시, 안정성(123.1%), 고용(118.2%), 주거(115.4%), 경제력(110.3%), 사회문화적 자본(89.3%), 건강(47.6%)의 순으로 나타나 청년들은 안정성, 고용, 주거의 영역에서 상대적으로 큰 곤란을 겪고 있음.

<표 5-6> 다차원 빈곤율과 소득빈곤율 비교

(단위: %)

구분	다차원 빈곤	다차원 빈곤						소득 빈곤율	전체
		경제력	주거	건강	고용	사회 문화적 자본	안정성		
청년	11.6	3.2	1.5	1.0	2.6	1.8	1.6	3.8	6.0
19-24	17.0	4.4	1.5	1.1	5.0	2.2	2.8	6.8	8.4
25-34	10.5	2.9	1.4	1.0	2.1	1.7	1.3	3.1	5.5
중장년	11.5	2.6	1.2	2.0	2.0	2.4	1.3	5.6	9.8
노인	18.4	4.9	1.1	5.8	2.9	3.0	0.7	34.5	45.3
전체	12.1	2.9	1.3	2.1	2.2	2.3	1.3	7.6	13.5

자료: 한국보건사회연구원(2016), 한국복지패널조사, 원자료; 김문길 등(2017) 재인용

# □ 낮은 고용률 및 높은 실업률

○ (고용률) 30대, 60세 이상에서 전년동월대비 상승하였으나, 20대, 40대 등에서 하락하였음(통계청).

－ 성별로 보면 남자는 모든 연령계층에서 하락하였으나, 여자는 30대 이상 연령계층에서 상승하였음

- 청년층(15~29세) 취업자는 전년동월대비 9만 5천명 감소, 고용률은 0.3%p 하락

〈표 5-7〉 연령계층별 취업자 및 고용률

(단위: 천명, %, %p, 전년동월대비)

	2017. 5			2018. 5			증감		
	인구	취업자	고용률	인구	취업자	고용률	인구	취업자	고용률
전 체	43,902	26,992	61.5	44,141	27,064	61.3	238	72	-0.2p
15~29세	9,302	4,003	43.0	9,157	3,908	42.7	-145	-95	-0.3p
·15~19세	2,944	274	9.3	2,775	205	7.4	-169	-70	-1.9p
·20~29세	6,358	3,728	58.6	6,382	3,703	58.0	25	-26	-0.6p
·20~24세	3,035	1,407	46.4	2,961	1,301	43.9	-74	-106	-2.5p
·25~29세	3,323	2,321	69.8	3,421	2,402	70.2	98	81	0.4p
30~39세	7,510	5,647	75.2	7,390	5,616	76.0	-120	-31	0.8p
40~49세	8,554	6,785	79.3	8,460	6,697	79.2	-94	-88	-0.1p
50~59세	8,360	6,333	75.7	8,426	6,379	75.7	66	46	0.0p
60세 이상	10,177	4,225	41.5	10,708	4,465	41.7	531	240	0.2p
·60~64세	3,146	1,946	61.8	3,360	2,035	60.5	214	89	-1.3p
·65세 이상	7,031	2,279	32.4	7,348	2,431	33.1	317	152	0.7p

자료: 통계청

○ (실업자) 20대, 30대, 50대, 60세 이상 등에서 증가하여 전년동월대비 12만 6천명 증가(통계청)

－ (실업률) 20대, 30대, 50대, 60세 이상 등에서 상승하여 전년동월대비 0.4%p 상승

- 청년층(15~29세) 실업자는 전년동월대비 5만 3천명 증가, 실업률은 1.3%p 상승

〈표 5-8〉 실업자 및 실업률 추이

	'17.5월	'18.2월	3월	4월	5월
실업자(만명)	99.5	126.5	125.7	116.1	112.1
·전년동월대비증감(만명)	(-0.9)	(-7.6)	(12.0)	(-0.6)	(12.6)
실업률(%)	3.6	4.6	4.5	4.1	4.0
·15~29세(청년층) 실업률	(9.2)	(9.8)	(11.6)	(10.7)	(10.5)
(25~29세)	(8.5)	(8.2)	(10.5)	(10.5)	(10.3)

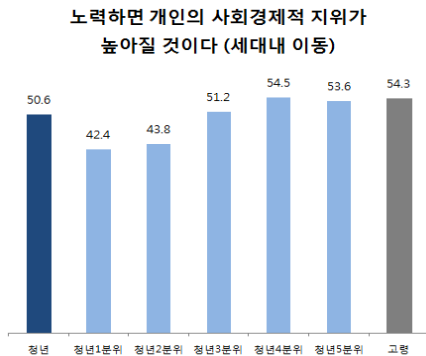
자료: 통계청

○ (일자리 수급전망) 인구구조와 경제성장을 측면만 고려하면, 2020년대 중반까지는 일자리가 부족하고, 2030년 이후 인력부족 현상이 나타날 것으로 예상  
- 4차 산업혁명의 진전에 따라 인공지능이 인간지능을 앞선다는 특이점 도달하면(레이 커즈와일에 의하면 2045년에 『특이점(singularity)이 온다』) → 일자리 부족

□ 낮은 사회이동 가능성

○ (사회이동 가능성) 세대내·간 계층 상향이동 전망은 저소득 청년층일수록 기대 수준이 낮음(노인보다 낮음).

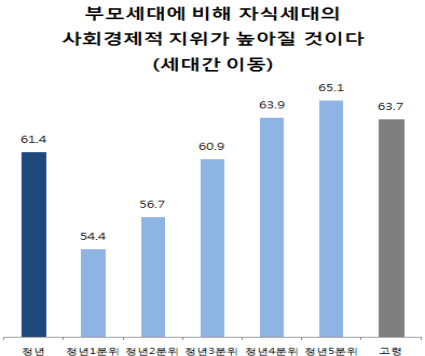
[그림 5-14] 세대 내 이동성 전망



주: 청년 19~34세, 고령 60~75세

자료: 한국보건사회연구원(2015), 사회이동과 사회통합 실태조사, 원자료: 여유진 등(2016) 재인용

[그림 5-15] 세대 간 이동성 전망



○ (3포→n포→헬조선) 청년들의 감추어진 빈곤, 높은 실업률, 낮은 사회이동 가

능성 등은 결혼, 출산 포기 등으로 이어져 저출산의 요인이 되고 있음→사회적 지속가능성 저해

## 2. 청년세대에 대한 정책방향

### □ 청년빈곤에 대한 정책함의 및 정책방향

- 첫째, 청년의 경우 현재는 상대적으로 낮은 빈곤율을 보이고 있지만, 노동시장 상황, 잠재성장률의 하락세, 4차 산업혁명 등을 고려할 때 주요 OECD 선진국과 같이 청년이 새로운 빈곤위험집단으로 부상할 가능성을 배제할 수 없음.
  - 따라서 미래의 청년빈곤을 예방할 수 있는 정책 즉, 현재와 미래의 청년들의 역량을 키울 수 있는 다각적 접근이 필요(아동수당이나 주택부조 등 가구지원, 실업부조나 직업훈련·고용서비스 등 노동시장 정책 확대)
- 둘째, 청년가구는 유형별로 빈곤율에 큰 차이를 보이고 있어, 가구 유형별 맞춤형 접근 필요
  - 특히, 청년단독가구는 낮은 소득뿐만 아니라, 주거비 부담능력 저하 등에 따른 주거빈곤 문제도 심각한 것으로 파악됨에 따라 자립을 위한 고용정책, 소득지원정책, 주거지원 정책 등이 필요
- 셋째, 청년수당 또는 실업부조 도입 필요. 생애 최초 국민연금 지원 필요

### □ 청년일자리 정책방향

- 첫째, 일자리 양과 질의 문제는 선택의 문제가 아니라 동시에 추진되어야 하지만, 일자리 창출을 위해서는 양질의 사회서비스 일자리 창출 확대 필요(국정과제 34만개→54만개(안))
- 둘째, 청년의 문제에 대한 책임을 거칠게 표현하면 국가, 대기업, 고임금 근로자임. 따라서 3자 간의 고통분담으로 청년일자리 문제를 부분적으로 해결하여야 할 것으로 판단됨.
  - 상대적으로 고임금 근로자인 공공기관 종사자, 교수, 고위 공무원 등의 임

금을 당분간 동결하고, 동 재원으로 양질의 청년 일자리 창출 필요(일자리 나누기)

- 이와 동시에 국가 및 대기업도 고임금 근로자 고통분과 동일한 규모의 재원 출연으로 양질의 청년 일자리 창출
- 임금 동결하는 근로자에게는 정년연장, 부분연금 등으로 보장하고, 청년 일자리 창출에 기여하는 기업은 이미 사회적 세금을 지출한 것으로 간주하여 법인세 등의 세금 조정

○ 셋째, 각 부처별로 분산되어 있는 청년 정책들을 종합적으로 총괄할 수 있는 정부의 거버넌스 구축 필요

## [보론 2] 노인빈곤 대책

### 가. 노인빈곤에 대한 진단

□ 노인의 약 절반이 빈곤한 상태

○ 중위소득 50%기준 노인빈곤율은 2015년 45.7%

- \* 국제기구인 헬프 에이지 본부에서 한국지부에 한국의 노인빈곤율에 대한 자료 요청→자료 제공→본부에서 세계 11위 경제대국이 이럴 수가 없다고 판단하고 혹시 당신들 실수로 북한의 노인빈곤율 자료를 보낸 것이 아닌가? 라고 한국지부에 확인 메일 보냄
- 이러한 빈곤수준은 제도와 관습 측면에서 두 번 배신당한 결과임. 노인의 경우 한 번은 가족으로부터, 그리고 한 번은 국민연금\*으로부터 배신당하였음.
  - 1988년 적립방식을 채택한 국민연금은 당시 노인들의 국가발전 기여(사회보험료)를 무시





될 경우) 기초연금 시행과 국민연금 성숙에 따라 노인빈곤율은 2046년에는 현재 대비 40% 감소하다가 다시 증가될 것으로 전망(고제이, 2016)

□ 한계가 많고 연계성이 부족한 노인소득보장체계

- 노인관련 소득보장 정책: 국민기초생활보장제도, 기초연금, 공적연금, 노인일자리, EITC, 주택연금(농지연금), 세금에서의 인적공제, 퇴직연금. 등
- 한계점(예시): 부양의무자제로 인한 국민기초생활보장제도 수급 탈락. 노인에 대한 고려 없는 EITC. 주택연금으로 인한 국민기초생활보장제도 급여 감소 및 수급 탈락. 등

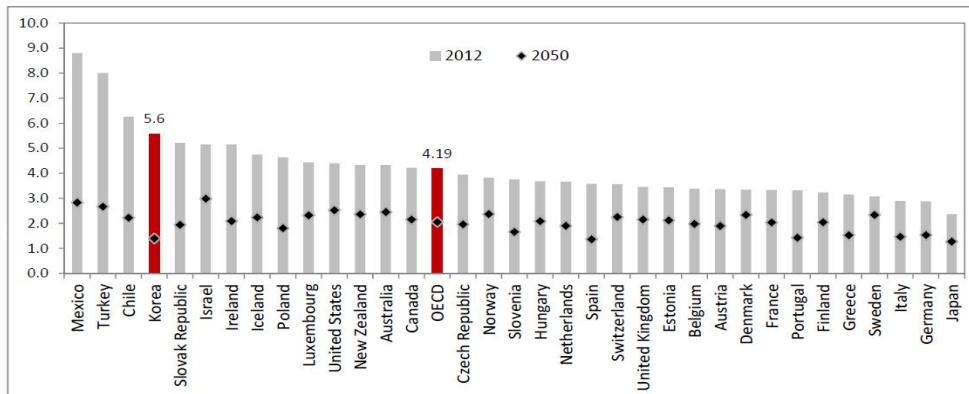
□ 최근 분배상태 악화의 많은 부분이 노인들의 빈곤화에 기인

- 노인의 빈곤화 → 하위 20% 소득감소 → 5분위 배율 및 지니계수 등의 분배 악화 → 현 정부의 정책 효과를 잠식하는 블랙홀로 작용 → 대통령 지지율 하락  
\* 사회정책관련 3대 정책 블랙홀: 부동산, 월별 고용자 증감, 하위 20% 소득감소(5분위 배율, 지니계수)
- (노인 빈곤화 요인) 구인회 등의 연구(2018)에 의하면 노인빈곤율 증가의 50% 이상이 세대 구성의 변화(가구분리 등) 때문

□ 노인인구 추이 및 파급효과

- 2017년 WHO 발표자료에 의하면 2030년 우리나라의 기대수명(여 90.82세, 남 84.23세)은 세계에서 가장 길 것으로 추정되고 있음.
- 우리나라의 경우 2050년이 되면 고령화율이 38.2%로 급증하여 일본(39.6%) 다음으로 65세 이상 노인인구비율이 높은 나라가 될 것으로 추정되고 있음.
- 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 5-18] OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구의 비율



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

## 나. 노인빈곤 대한 정책방향

### □ 단기 대책

- 긴급지원 확대
- 노인일자리 확대
- 노인적합 사회서비스 확대
- 연말 소득공제 확대(노인을 실제 모시고 있는 가구에 한하여 인적공제 300만원 →1,000만원(안))
- 노인EITC 도입(아동과 마찬가지로 노인을 실제 모시고 있는 저소득층 가구에 노인에게 EITC 지급)
- 1분위 노인들에게 기초연금 조기 확대(25만원→30만원)
- 기초보장제도 부양의무자제 조기 완화

### □ 중장기 대책

- 노인들의 특성에 맞는 맞춤형 포용적 소득보장체계 구축
  - (노인 특성 분류) 소득계층별(저소득층/중산층/고소득층), 재산계층별(평균 재산 이상/이하), 근로가능여부별(건강/건강하지 않음), 연령별(전기 노인/

후기 노인), 공적연금 수급여부별(수급/비수급) 등으로 분류한 후

- 노인특성별 맞춤형 포용적 소득보장을 위한 가계-시장-국가 간 정책조합(policy mix) 시행
  - (국가∩시장) 노인일자리 급여수준(현재는 사업별로만 차등지급) → 급여차등(빈곤 후기 노인에게 더 많은 급여지급). 등
  - (국가∩가계) 노인에 대한 인적 공제(현재는 동일가구 여부에 관계없이 인적공제 실시) → 노인을 동일 가구 내에서 부양하는 경우 더 많은 인적공제 실시. 등
  - (국가∩시장) EITC(현재는 노인에 대한 고려 없음) → 노인을 동일 가구 내에서 부양하는 경우 더 높은 선정기준을 적용하고, 더 많은 급여 지원 등

#### ○ 공공형 주택연금제 도입

- 현재 주택연금제도가 있으나(시장형 주택연금제도) 조건을 다소 완화하고 연금지급액수가 많은 공공형 주택연금제 도입
- 동 제도는 저소득층을 공공부조로 편입하여 보장하는 것보다 예산이 적게 들어감
- 보충적 노인소득 보장제(GIS) 도입
  - 캐나다에서 실시하고 있는 보충적 노인소득 보장제(GIS)를 도입
  - 대상: 중위소득 50%
  - 급여수준: 중위소득 50%-총소득

#### ○ 통합형 노인 소득보장제 도입

- 기초보장제도, 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, EITC 등의 소득보장제도 연계 통합

〈표 5-9〉 노인가구 유형별 비율 및 정책조합

(단위: %)

근로유무 (건강)	빈곤유무	공적연금 (연금수급 )	자산 (중위자산50 %기준)	비율	소득보장 지원정책(정책조합)
일할 수 있는 노인	빈곤	유	미만	3.35	노인일자리(시장형), EITC, 기초보장제도(부양의무자 개선), 주택연금(공공형). 등
			이상	1.17	노인일자리(시장형), EITC, 기초보장제도(재산의 소득환산제 개선), 주택연금(공공형). 등
		무	미만	5.32	(이하 생략)
			이상	0.82	
	비빈곤	유	미만	7.24	
			이상	7.83	
		무	미만	4.64	
			이상	3.44	
일할 수 없는 노인	빈곤	유	미만	4.98	
			이상	2.67	
		무	미만	18.12	
			이상	4.65	
	비빈곤	유	미만	5.02	
			이상	8.48	
		무	미만	9.15	
			이상	13.12	

주) 근로능력 있음 : 근로 및 사업소득이 0원 이상인 경우  
빈곤 : 가처분소득 기준 중위소득 50% 미만  
자료: 한국보건사회연구원·한국통계진흥원, 「2015년 국민생활실태조사」 원자료

[보론 3] 복지정책관련 Big Question<sup>43)</sup>

□ 복지국가 지향성

- 우리는 어떤 복지국가로 나아가야 하는가?
- 복지국가는 진보진영의 전유물인가?

43) 문진영(2018) 사회정책 포럼 발표자료를 수정·보완하였음을 밝힘

- 보편주의 vs 선별주의
- 지금 한국에서 기본소득이 필요한가?
- 현금급여인가 현물 서비스인가?
- 복지국가는 지속가능한가?
- 생애주기 맞춤형 복지?

□ 복지과 경제

- 복지의 확대는 경제성장을 저해하는가?
- 긴축재정 vs 확대재정
- 복지효율화론?
- 남부유럽은 과부담 복지로 경제가 실패하였는가?

□ 복지와 재정

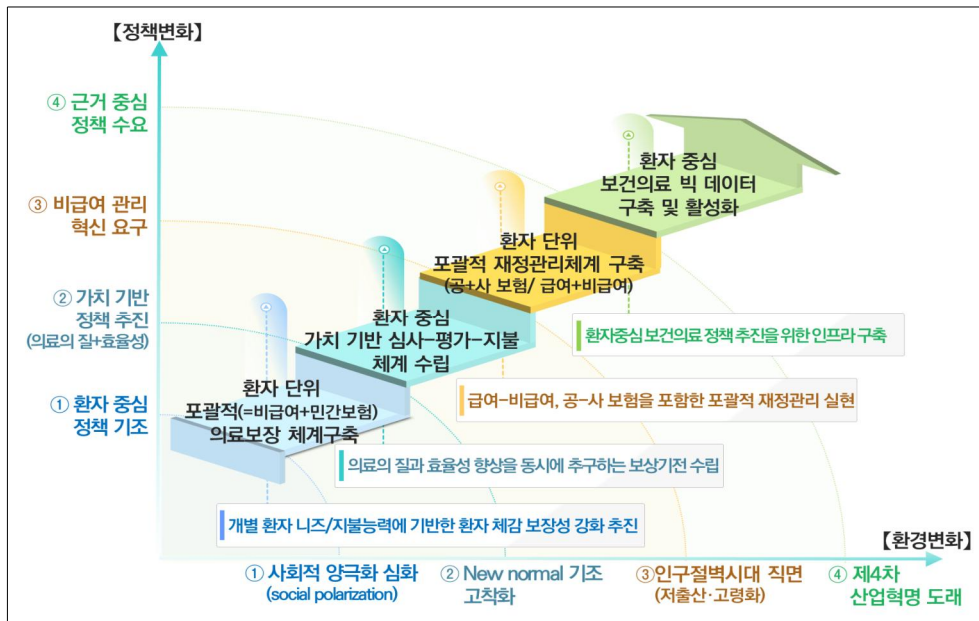
- 중부담 중복지론은 타당한가?
- 우리는 적정 수준의 부담을 하고 있는가?

## 2. 보건정책 기본방향

□ 현재 보건의료체계는 변화의 티핑 포인트에 직면

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

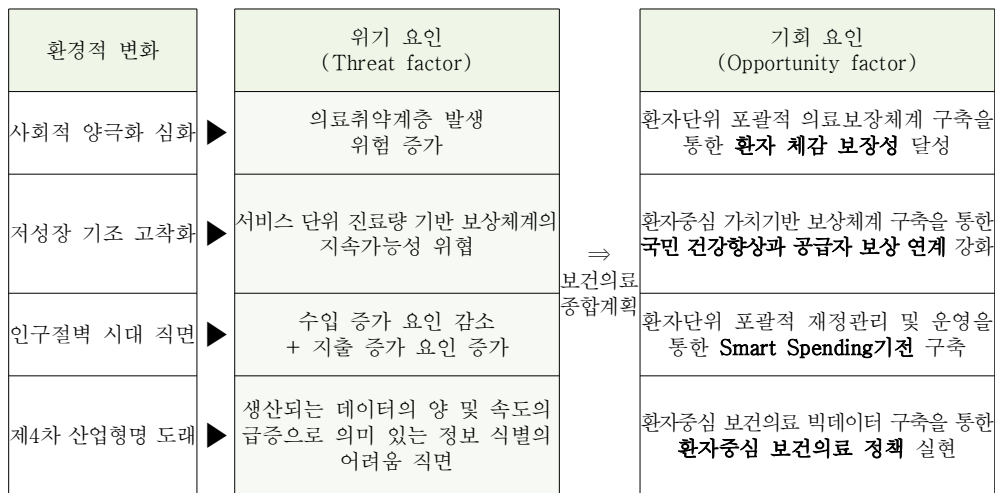
[그림 5-19] 정책변화와 환경변화를 감안한 보건의료 정책방향



자료: 신현웅 (2017). 보사연 내부자료.

- 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

[그림 5-20] 종합계획 수립을 통해 보건의료 분야의 위기를 기회로 전환



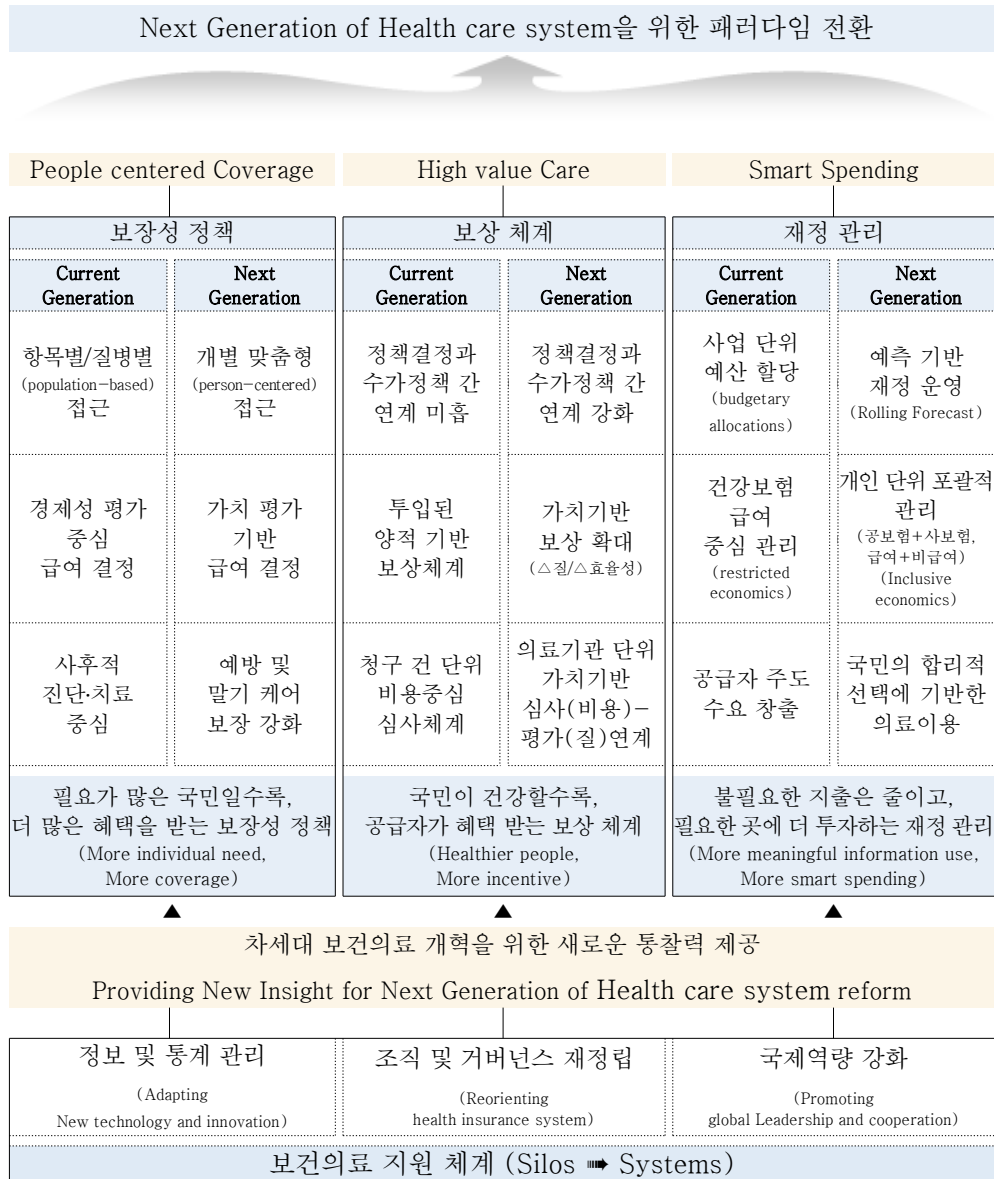
자료: 신현웅. (2017). 보사연 내부자료.

## □ 미래 보건의료체계의 새로운 패러다임 반영이 필요

- (People centered Coverage) 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
- 4차 산업혁명의 보건의료 접목. Digital Health Care ,정밀 의료(Precision Medicine) 등에 대한 인공지능 활용을 위한 Big data 확보, 각종 제도 정비 등 필요



[그림 5-21] 환경적·정책적 변화에 대응한 보건의료 정책 패러다임 전환



자료: 신현웅. (2017). 보사연 내부자료.

### 3. 인구정책 기본방향

#### □ 저출산 대책

##### ○ 인식전환 및 대책목표

- (인식 전환) 저출산 현상은 우리 사회의 경제적, 구조적, 가치관 변화과정에서 파생된 개인 선택의 결과이므로 기본적인 인권 문제라는 점을 인식하는 것이 패러다임 전환의 핵심이어야 함. 저출산 현상은 인구정책을 포함한 사회정책 총합의 결과

\* "우리는 출산장려정책이 아닌 평범한 사람이 직면한 삶의 어려움에 대응해야 한다" (1974년 노벨경제학상 수상자 군나르 뢰드달), '저출산은 삶이 질의 결과' (윤홍식, 2018)

- (대책 성격) 저출산대책이'(대폭적인 효과를 기대하기 어려운) 출산을 반전을 위한 재정투자'가 아니라, '구조적 전환 과정의 일부'라는 점에 대한 국민적 공감대 형성 필요
- (대책수립 방향) 기본적인 삶의 질 향상, 개인의 인권과 안전 보호체계 강화, 출산과 양육에 대한 개인부담 완화 및 복지인프라 구축이라는 장기적인 사회발전 목표 속에서 저출산대책을 재정립

##### ○ 정책우선순위 및 Two-track 접근

- (정책우선순위) 출산휴가, 육아휴직, 재택근무 및 유연근무제도, 직장어린이집 및 국공립어린이집은 출산과 육아에 직접적이고 긍정적인 효과가 있으며, 근로환경의 구조적 개선을 가능케 하는 제도이므로 우선순위가 높음. 따라서 이러한 서비스에 접근하지 못하는 취약계층, 중소기업, 민간부문에 대한 집중적인 지원을 시행하여야 함.
- (Two-track 접근) 상기 방향에 따른 중장기적인 출산율 제고라는 목표와 함께 합계출산율 단계별(1.0~2.1) 지속가능 발전을 도모할 수 있는 적응전략(adaptation strategy) 수립 필요

##### ○ 추진체계 및 재정투입

- (추진체계) 저출산고령사회위원회가 범사회정책의 방향타 역할을 할 수 있

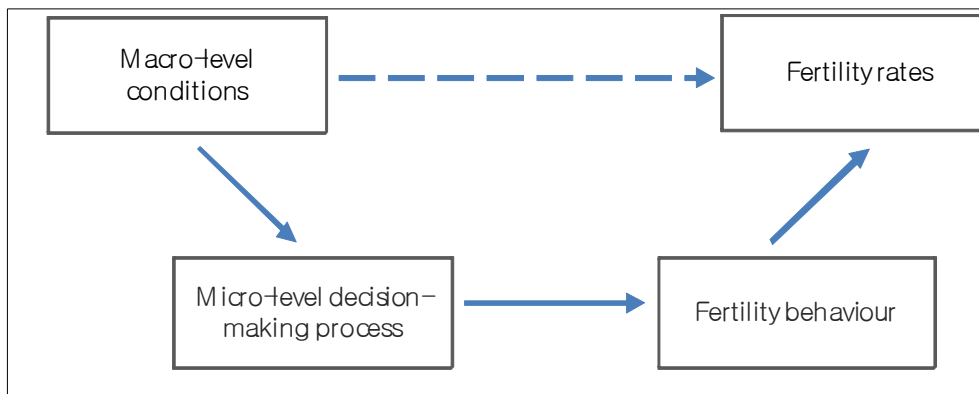
#### 도록 정책조정역할 강화

- (재정투입) 저출산 정책의 핵심영역인 가족지출이 급격히 증가하였음에도 불구하고, 아직도 충분하지 않은 수준이며 저출산 대책만의 목적으로 투입된 재정은 극히 일부
- OECD 평균 GDP 대비 가족정책 지출(2015) 2.43% vs. 한국 1.32%

#### □ 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

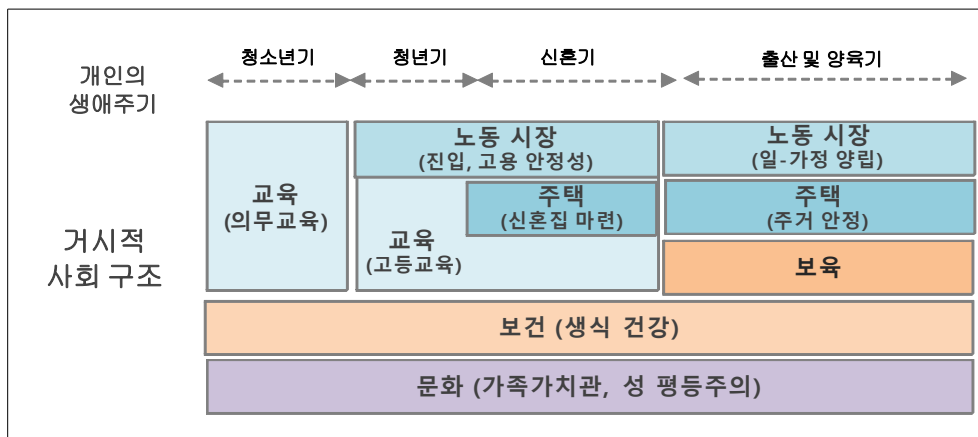
[그림 5-22] 국가적 차원의 출산 수준 변동을 이해하기 위한 거시-미시 연계 접근



- 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
  - 소득: 아동수당 연령 및 금액 확대

- 교육: 노동시장에서의 학력·학벌주의 차별 불식, 초등 불등 확대
- 주택: 공공임대주택 확대 공급
- 노동: 일생활 양립, 근로시간 단축기간 확대, 육아휴직급여의 소득대체를 인상, 배우자 출산휴가 확대, 배우자 육아휴직 확대
- 의료: 만혼 및 만산화의 보편화에 따른 보건의료정보시스템 구축, 취약 전 아동 무상의료
- 보육: 다양한 선택과 육구에 기반 한 맞춤형 서비스 제공, 보육의 공공성 확보를 위해서 2021년에 공보육시설 이용 아동 40% 달성, 장기적으로 ((2030) 60% 목표로 추진 필요, 파파쿼터제(남성이 무조건 육아휴직을 2개월 이상 쓰도록 하는 제도) 및 부모보험(노사가 함께 기금을 만들어 육아휴직 비용을 대는 보험) 검토

[그림 5-23] 생애주기에 따른 결혼·출산 결정에 영향을 미치는 거시적 사회구조



제6절 조세·재정정책 추진방향<sup>44)</sup>

## 1. 조세·재정에 대한 진단

## 가. 복지재정

## □ 복지재정 규모

○ 복지재정 또는 복지지출은 129.5조원('17년 예산기준)임.

- 여기에는 재정 외로 운영되고 있는 국민건강보험(약 52.3조원), 노인장기요양보험(약 5.4조원) 지출, 영유아 또는 저소득층자녀 학비지원 등 국가 교육 분야와 지방교육재정지출, 그리고 지자체의 사회복지분야 자체사업지출과 관련 국고보조사업 매칭비용이 제외된 것. 또한 조세체계를 통한 조세지출도 누락된 규모임.

〈표 5-10〉 우리나라의 사회보장 지출규모 추정: 2017년 (사회복지/보건 분야 중심)

(단위: 억원)

재정 분야/제도			지출규모	비고
중앙정부	국가 재정으로 운용	사회복지분야, 보건분야	(전체 a) 129.5조원 사회복지: 112조 8,656억원 보건:10조 5,339억원	국민건강보험 및 노인장기요양보험 지원 16년 결산 상 8조 6259억 원 (건보 7조 974억 원, 장기요양 1조 5285억 원)
	국가 재정 외로 운용	국민건강보험, 노인장기 요양보험	(전체) 62조 7052억 원 (b) 중앙/지방 이전재원 차감시 약 54조 1323억 원	2017예산 기준 정부 지원 8조 5729억 원 (건보 6조 7839+장기요 양 1조7890(지방부담 포함))
	소 계		(a+b) 183조 6153억 원	중앙 사회보장지출+ 건보/장기요양
지방자치단체		사회복지분야, 보건분야	© 2017년 예산상 순 지방비 약 23.4조원	2017년 예산상 순지방비 (국고이전분 제외) 52.6 조원 -29.16
합 계			(a+b+c) 207조 553억 원	

주: 아래 자료에 근거한 결산 추정치임(단, 자치단체는 예산).

자료: 1. 기획재정부. 2018 나라살림예산.

2. 국회예산정책처. 2018 경제재정수첩

3. 국민건강보험공단(2017), 2016년도 예산 결산 및 사업실적분석보고서, 국회예산결산특별위원회 제출자료

3. 안전행정부(2017). 지방자치단체 통합재정개요, 2017.

44) 고제이(2018) 사회정책 포럼 발표자료를 수정·보완하였음을 밝힘

#### □ 사회보장지출 구조의 특징

- 첫째, 예산을 기준으로 보면, 사회복지와 보건의 양 분야가 약 9:1의 구성비를 보임.
  - 그러나 정부재정에는 국민보건의 핵심인 국민건강보험과 노인장기요양보험 지출이 온전히 포함되지 않고 있음에 유의
- 둘째, 사회보장재정을 재원별로 보면, 예산과 기금이 약 35:65의 구성비를 보임.
- 셋째, 1차 안전망, 즉 8종의 사회보험급여와 관련 사업비 등으로 이루어진 재정지출이 압도적임.
  - 2017년 현재 61조 5,465억원 규모이며, 이 중 약73%에 해당하는 약 45조 원이 국민연금, 공무원연금 등의 4대 공적연금 지출임.
  - 국민건강보험(57.3)과 노인장기요양보험(5.4) 지출을 모두 포함시킨다면, 사실 사회보험지출만 124조원을 상회<sup>45)</sup>
- 넷째, 2,3차 안전망으로 분류되는 지출 중 실제 국민 일반을 위한 공공부조 내지 사회서비스 지출은 사회급여와 성격이 상이한 주택과 보훈 부문을 차감하면 약 33조원에 불과
- 다섯째, 국가 예산으로 8종 사회보험제도 운영을 지원하는 규모는 2017년 현재 11조 5,784억원으로 공공부조 또는 사회서비스 지출의 1/3수준

#### □ 국제비교

- 2018년 기준 OECD 통계에 따르면 우리나라의 2016년 공공사회지출(SOCX)은 GDP 대비 10.4%로 최하위
- OECD 국가 평균 21%와 단순 비교할 때 절반수준에 불과하며 현재 데이터가 공개된 30개국 중 최하위에 머물고 있음.
  - 하지만, 1990년 이래 OECD 국가 평균 증가율의 5배 이상 빠르게 확대되

45) 8종 사회보험지출 61.6조원은 2017년 예산에 포함된 국민건강보험과 노인장기요양보험 지출을 제외하고 계산한 것임.

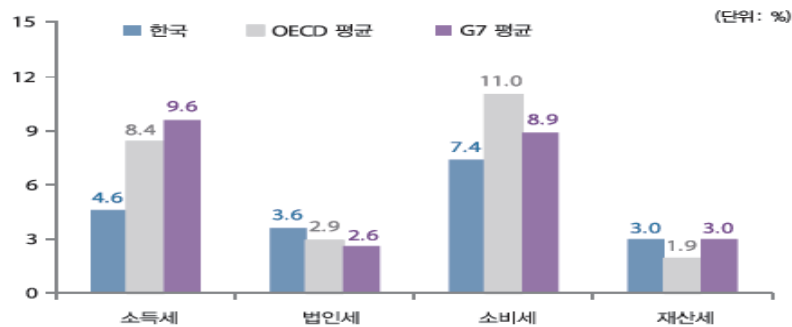
고 있음.

## 나. 조세 및 보험료

### □ 조세부담률 및 국민부담률

- 조세부담률(2016년): 한국 19.4%, OECD 25.1%, G7 24.9%
- 국민부담률(2016년): 한국 26.2%, OECD 34.3%, G7 35.3%
- 명목GDP 대비 세목별 세수비중
  - 2016년 기준 우리나라는 OECD 국가 대비 소득세·소비세 비중이 낮고, 법인세·재산세 비중이 높은 구조

[그림 5-24] 주요 세목 부담률 비교(2016년)



자료: OECD Revenue Statistics, NABO(2018b)

### □ 보험료 부담의 형평성 문제

- 고제이 외(2015)는 고령화에 따른 기대수명의 이질적 증가와 그에 따른 건강 보험료부담 및 급여의 배분상태에 대해 건강보험코호트자료 등에 기초하여 분석해본 결과 보험료 부담에 있어 불형평이 존재함을 확인
- 또한 고용불안정성 확대에 따른 국민연금의 소득보장 기능과 관련하여 미시모의실험을 통해 국민연금 가입과 수급결과를 살펴본 결과 46)

46) 자세한 내용은 고제이 외(2015) 제6장 국민연금 급여지출의 배분 합리성 참조.

- 소득수준이 높을수록 가입기간이 길고 여기에 소득계층별 기대수명의 차이까지 고려했을 때 상황은 더욱 심각
- 이러한 점을 감안하면 기존과 같은 모수적 제도개선이 아니라 혁신적인 구조개혁을 통한 보완이 필요

## 2. 정책방향

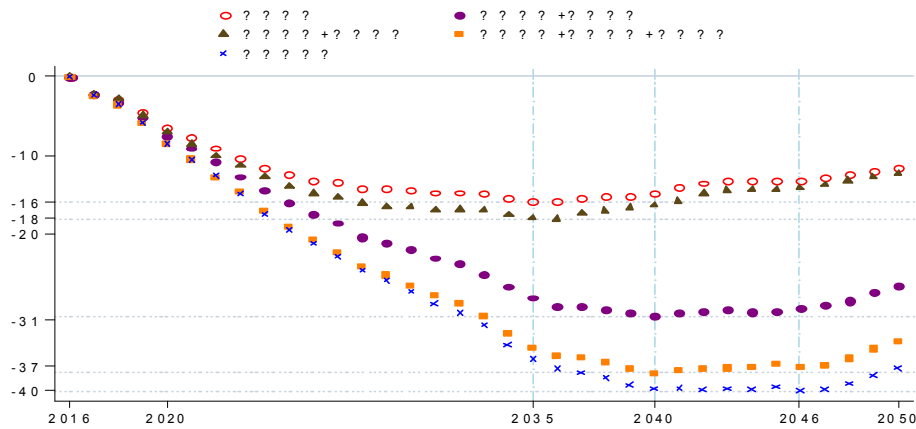
### 가. 재정정책 방향

- 첫째, 사회보장지출의 범위에 대한 명확한 기준을 마련하여 전체 사회보장지출의 규모와 배분에 대한 재정통계를 공개하고 지속적인 관리 필요
- 둘째, 불필요한 업무의 정비를 통한 공적연금제도 운영의 틀 개선. 사학연금과 공무원연금의 급여 외 비용 지출 정비 필요
- 셋째, 고용보험기금 운용에 있어 실직 시 안전망 기능을 충실히 수행하도록 적정 수준의 실업급여 지출 도모
- 넷째, 저성장의 고착화와 불안정고용 확대에 의한 빈곤 위험이 커질 수 있다는 점에서 소득보장체계 합리화 전략 마련
- 동태 미시모의실험모형(DOSA 1,1)을 통해 인구고령화와 제도성숙을 반영한 노인빈곤율의 장기추이 전망에 따르면<sup>47)</sup>,
  - 2016년 현재 가치분소득을 기준으로 측정한 노인빈곤율 수준은 기초연금 제도의 완전 시행과 국민연금제도 성숙에 따라 지속적으로 감소하여 2046년에는 현재 수준 대비 약 40% 하락, 최저점을 기록한 후 다시 높아질 것으로 예상.

47) 고제이 외(2016). 「미시모의실험 기반 중장기 사회제정 영향 평가 모형 개발:노후소득보장 정책을 중심으로」. 한국보건사회연구원 연구보고서(12월 발간 예정). 인용주의 요망.



[그림 5-25] 노인빈곤율 추이(2016년 기준, 변화율)



주: 빈곤선은 각 소득개념별(가구균등화) 중위소득의 1/2로 정의함.  
 자료: DOSA 1.1 모의실험 결과

○ 미래의 경제생산성을 확보하고 현재 경제활동인구의 빈곤 및 장래의 노후빈곤을 예방하기 위한 현시점에서의 투자영역으로 가족정책에 대한 집중적 재원투입을 검토

- 아동수당 도입으로 생애주기 소득보장체계 구성요소들이 갖추어졌으며, 최우선 과제는 아동수당 연령 확대(15~18세(안))
- 아동양육가구에 대한 직간접적인 소득보조(아동수당, CTC등 조세체계를 통한 지원과 세제혜택, 생계급여, 교육급여, 한부모수당 etc) 제도의 통합적 운영방안 검토

□ 다섯째, 보건의료부문 재정제도 정비

- 중장기적으로 2030년 이후 노인 의료비/돌봄 수요의 폭발적인 증가를 고려했을 때, 건강보험-노인장기요양보험-노인돌봄관련 예산사업 간의 기능배분 및 재정구조에 대한 포괄적 논의 필요
- 우선은 현재 재정 외로 운영되고 있는 건강보험과 노인장기요양보험의 통합재정 내 편입을 추진함과 동시에 과도한 국고지원을 축소하는 노력이 필요.

□ 여섯째, 단기적으로는 사회서비스 분야 지출의 민간위탁업체에 대한 관리체계 강화 필요. 중·장기적으로는 공공성 강화

○ 이를 통해 재정비효율 통제와 서비스의 질 제고 도모

## 나. 정부 수입구조 개편 방향

### □ 기본방향

○ 조세체계가 복지국가의 발전과 소득주도 성장에 부응하기 위해서는 보편적이지만 누진적으로, 조세부담의 수평적 공평과 수직적 공평을 실현하는 방식이어야 함.

○ 분배구조의 개선과 적극적인 재분배 정책을 지원할 수 있는 누진적인 세제, 일자리 창출 및 고용안정을 지원하는 세제 구축이 필요

○ 조세정보 공개를 통해 납세자들의 납세 순응도(tax compliance)를 높이고, 공평과세 및 조세정의에 대한 보다 객관적인 논의(숙의제 등) 유도. 증세의 필요성, 세금 인상을 한다면 어떤 것부터 할 것인가, 사회보장제 신설의 타당성, 세금과 보험료 간의 효과성 등 검토

○ 탈세는 조세정의를 훼손할 뿐만 아니라 분배구조를 악화시켜 지속가능한 경제 성장을 저해하는 요인으로도 작용하기 때문에 과세 행정의 개선으로 탈세 축소.

### □ 과세기반 확대

○ 소득세 부과 대상 확대. 소득세 면세 대상 축소는 저소득층의 반발이 있을 수 있으나 복지확대와 연계하여 접근 필요

○ 부가세 면세적용범위 축소

－ `14년 근로소득세 면세자비율 48.1%, `15년 46.8%로 소폭 감소, 16년 43.6%.

〈표 5-11〉 2016년 귀속 소득세 과세현황

구분	근로소득자	종합소득자
과세자수	1,774.0만명	587.5만명
면세자수	774.2만명	74.2만명
면세자비중	43.6%	12.6%
1인당 평균세액	310만원	500만원
평균실효세율	5.2%	14.6%
인적공제금액	52조 5,682억원	18조2,425 억원
*과세소득감면규모*실효세율	(2조 9,438억원)	(2조6,634 억원)
근로소득공제금액	155조 9,971억원 (8조 1,119억원)	-

주: 소득공제 조정에 따른 과표의 변화를 반영하지 못하는 단순 추계값임에 유의

#### ○ 이전소득에 대한 과세

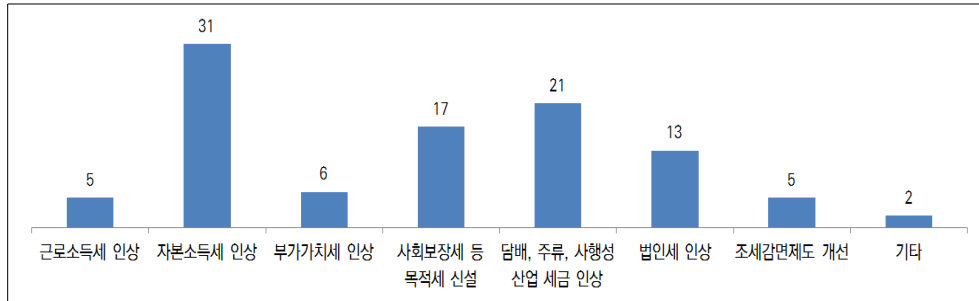
- OECD(2014)에 따르면 2011년 덴마크의 경우 이전소득에 대한 직접적인 과세를 통해 공공사회지출의 5%를 다시 세금으로 환수하였고, 호주, 이탈리아, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴의 경우 급여수당에 대한 조세수입이 GDP의 2.5%를 초과하는 것으로 확인됨.

#### □ 증세 방향

- 증세에 대한 국민적 동의를 얻기 위해서는 복지확대를 통해 국가에 대한 신뢰를 구축하고, 재산세→소득과세→법인세→사회보장기여금→소비과세 확대의 단계적 접근이 필요.
  - 우리나라 보유세 실효세율은 0.16%로 조사대상 13개국 평균인 0.33%의 절반 수준, 실효세율 강화방안으로 과세표준 현실화 필요
  - 재산세의 경우 보유세는 확대하고 거래세는 축소 필요
  - 소비세 확대는 통일대비로 유보

[그림 5-26] 증세 방안에 대한 전문가 조사 결과

(단위: %)



자료: 김미곤 외(2018), '2018년 사회보장 전문가 인식조사' 원자료 분석

- 세목별 효율성 손실규모를 보면 자본과세(29.8%)가 가장 크고 일반소비과세(15.5%)가 가장 낮게 나타나지만(김승래·김우철, 2007), 소비세는 통일 이후 지출을 감안하여 유보

- 법인세: 대기업에 대한 법인세 최고세율 인상과 비과세 감면의 축소
- 소득세: 금융소득에 대한 종합과세, 임대소득에 대한 과세 정상화, 상장주식과 파생상품 양도차익 과세강화
- 종합부동산세: 부동산 세제는 보유세-거래세-양도소득세-임대소득세 등 관련 세제를 종합적으로 고려하여 단계적으로 개편하되, 그 방향은 '거래세 인하와 보유세 인상', '민간임대시장 투명화와 공식화를 통한 임대소득과세 정상화'.
- 상속세 및 증여세: 매출거래를 통한 일감몰아주기와 회사기회 유용을 통한 편법적인 부의 이전행위에 대한 과세를 강화, 중소·중견기업에 대한 가업상속공제 대상의 제한.
- 고소득자, 고액자산가, 대기업에 대한 과세 특례를 축소하고, 고용투자세액공제와 R&D 세액공제에 대한 중소기업 지원 확대

# 제 6 장

## 결론

제1절 요약 및 합의

제2절 정책건의



## 제1절 요약 및 합의

## □ 결정적 분기점에서 선 우리의 선택지

- 금년(2018)에 1인당 GDP가 3만에 도달할 것으로 추정되나, 창조성(first mover)이 결여된 모방(fast follower)으로는 ‘중간소득의 함정’에 빠질 수 있음.
- 대런 애쓰모우글루(Daron Acemoglu, 2012)의 『국가는 왜 실패하는가』에 의하면, 촛불 이후의 결정적 분기점(critical juncture)에서 포용적 제도를 채택하느냐 착취적 제도를 채택하느냐에 따라 국가의 발전정도가 달라질 수 있음.

## □ 인구구조상 우리에게 주어진 마지막 기회

- 2000년에서 2020년까지의 저부양비 기간은 과거에도 없었고, 향후에도 없는 인구 보너스 기간임(위기이자 기회).
  - 동기간 동안 국가의 핵심역량을 강화하고, 사회정책에 대한 체계적인 준비 필요 이를 바탕으로 고령화된 시기에도 ‘사회적 지속가능성-경제적 지속가능-환경적·사회적 지속가능성’을 담보할 수 토대 구축 필요

## □ 사회정책 뉴 패러다임 구축

- 국정목표: 성장→행복
- 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간의 조화
- 교육-경제-일자리-복지 간의 선순환 체계 구축(황금사각형 모델)
- 3축 모델(복지수준-부담-시스템)로의 인식 전환
- 포용적 성장과 포용적 복지체계 구축

- 사회가치 기반 조세체계 도입 검토
- 패러다임 전환의 정치적 조건
  - 비례제가 다수제보다 복지발전에 유리(홍경준, 2018)
- 사회정책 패러다임 변화를 감안한 영역별 추진방향 설정 필요
  - 사람중심의 산업, 교육, 노동, 복지 정책 시행
  - 4차 사업혁명 등의 변화에 선도자(first mover) 역할을 할 수 있는 영역별 체제 구축
  - 실패와 도전, 리스크의 사회적 공유(예, 창업, 교육 등)를 통한 창조적 파괴 도모
  - 자본주의 한계를 보완할 수 있는 프로그램 적극 도입(예, 사회가치기반 조세체계)
  - 이해가 상충하는 분야의 경우 숙의제 등의 사회적 대타협 추진

## 제2절 정책건의

- 우리사회의 현재 및 미래 모습에 대한 인식 공유
  - 우리사회는 발전국가의 유산, 창조성이 결여된 산업체계 등으로 정책대응이 지체될 경우 경제적 역동성을 상실하여 중진국 함정에 빠질 수도 있음.
  - 패러다임 전환이 없을 경우 사회적 지속가능성을 담보할 수 없고, 향후 복지국가 전망도 암울
- 사회정책 뉴 패러다임에 대한 인식 공유
  - 비전 2030이후 변화를 반영한 새로운 사회정책 패러다임을 설정하고 부처 간 인식 공유 필요
  - 사회문제는 복합적이므로 부처 간/부서 간 분절적 접근으로는 해결하기 어려움.



□ 사회정책 개혁을 위한 담대한 빅딜(audacious big-deal) 추진

- 이익을 다투는 협상에서 일방적인 승리는 있을 수 없음. 양보와 타협만이 한 걸음 진전을 이룰 수 있음. 이를 위해서는 담대한 빅딜<sup>48)</sup> 필요
  - 국가적으로는 바람직하지만, 집단 간 다툼이 있는 경우 서로 한 발자국씩 양보<sup>49)</sup>
- 광주형 일자리 창출 모델이 수범사례

48) 최근 박용성회장이 규제완화와 소득세 인상 간의 빅딜을 주장한 바 있음.

49) 네덜란드 82년 바세나르 협약 참고 필요. 단순 예를 들면, 연동형 비례제 vs 헌법 개정, 합리적 규제완화 vs (일자리 창출 + 법인세 인상), ILO 핵심협약 비준 보장(결사의 자유 및 전교조 합법화 등 포함) vs (노사정위 참여+ 6개월 탄력근로제(최소 연속 휴식시간제 포함)), 카카오 택시 vs 택시업계의 숙원인 '감차+안전망' 등의 다양한 빅딜 가능. 상기 예시는 빅딜 간의 체급 차이 등을 감안하지 않은 단순 예시일 뿐이며, 그 이상의 의미는 없음.



### 국내자료

- 강명세. (2002). 한국 복지국가의 형성 확대와 개편. 국가전략. 8(1), 28-55.
- 고제이. (2018). 사회보장 재정현황과 과제. 2018년 9월 13일 사회정책포럼 발표자료.
- 관계부처 합동. (2017. 7. 25). 새정부 경제정책방향: 경제 패러다임의 전환. 관계부처 합동.
- 관계부처 합동. (2017.12.27.). 2018년 경제정책방향. 관계부처 합동.
- 구인회. (2018). 한국의 노인빈곤 변화추이와 노인일자리의 과제. 제28차 고령사회전문가포럼 발표자료. 한국노인인력개발원, 한국사회복지정책학회.
- 김기찬. (2018). 중소기업과 사람중심경제. 정책아젠다개발회의 발표자료.
- 김낙년. (2014). 한국의 소득분배: 소득세자료에 의한 접근, 한국국제경제학회 동계학술발표논문집.
- 김누리. (2018.9.9.). 경쟁, 야만의 다른 이름. 한겨레신문사.
- 김문길, 김태완, 임완섭, 정은희, 김재호, 안주영, 김성아, 이주미, 정희선, 최준영. (2017). 청년빈곤의 다차원적 특성 분석과 정책대응 방안. 한국보건사회연구원.
- 김미곤. (2005). 빈곤 동향 및 요인분해. 여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수. (편), 빈곤과 불평등의 동향 및 요인 분해. 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 여유진, 고제이, 권문일, 김연명, 김영미, 임성일, 김가희, 김성아, 정희선. (2016). 사회보장제도 장기정책방향. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 신영석, 여유진, 박승희, 변재관, 박이택, 박미정, 김성아, 조한나. (2017). 미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 이태진, 송태민, 우선희, 김성아. (2018). 2018년 사회보장 대국민 인식조사 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김연명. (2011). 한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제. 민주사회와 정책연구. 19, 15-41.
- 김연명. (2016). 한국 복지체제의 특징과 전망, 그리고 정책과제. 김미곤 편. (2016). 사회보장제도 장기정책방향. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김영수. (2018). 포용성장을 위한 산업혁신 전략. 2018년 10월 12일 사회정책포럼 발표자료.
- 김태성, 성경룡. (1993). 복지국가론. 나남출판사.
- 김희삼. (2017). 사회이동성과 교육격차. 한국경제연구원(편), 사회이동성과 교육해법: 개롱남

- 은 전설이 되었나(한국경제연구원 세미나 자료집). 한국경제연구원.
- 남찬섭. (2006). 경제위기 이후 한국복지정책의 변화. 비판사회학대회 발표문.
- 대통령자문 정책기획위원회. (2006). 사회비전 2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략. 대통령자문 정책기획위원회.
- 류태호. (2018). 성적없는 성적표, 경희대학교 출판 문화원
- 박용정. (2017). 한국, 더 이상 경제성장의 모범국가가 아닌가? 분배가 경제성장에 미치는 영향과 과제. 경제주평. 17-19(통권 744호). 현대경제연구원.
- 변재관, 박이택. (2017). 보건복지 뉴 패러다임: 포용적 복지. 김미곤 등 편. (2017). 미래 사회 정책 비전 사회보장 2040 기초연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 사회보장위원회. (2016). 제14차 사회보장위원회 안건자료. 사회보장위원회.
- 성경륜, 김재훈, 김현철, 박능후, 박영범, 송재호, 윤황, 장준호, 정동일, 정성훈, 최상한, 한동환. (2017). 새로운 대한민국의 구상: 포용국가. 21세기북스.
- 양석진. (2014). 보편주의 복지정책에 관한 헌법 가치적 고찰. 디지털융복합연구. 12(3), 79-87.
- 양재진. (2004). 한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962~1986년의 재해석. 한국정치학회보. 38(5), 85-103.
- 우명숙. (2005). 한국 초기 사회복지정책의 재해석: 제도주의적 시각의 분석적 유용성을 제안하며. 경제와 사회. 67, 226-250.
- 우명숙. (2011). 한국 복지국가의 이론화와 점진적 변화 이론의 기여. 한국사회정책. 18(4), 135-173.
- 윤홍식. (2017). 한국 복지체제의 유산과 소득주도성장: 포용적 복지국가는 분배와 성장의 선순환을 만들 수 있을까? 2017 포용적 성장과 포용적 복지 세미나 자료집.
- 윤홍식. (2018). 한국 복지체제의 역사와 과제. 2018년 9월 7일 사회정책포럼 녹취록.
- 여유진. (2016). 복지국가의 효과: 재분배와 사회의 질 유형화. 여유진 등 편. (2016). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영. (2016). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 한국보건사회연구원.
- 여유진. (2017). 사회정책에 대한 패러다임 전환의 필요성. 김미곤 등 편. (2014). 미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 우천식. (2018). 사회정책추진전략포럼 토론문.
- 유근춘, 최연혁, 정병기, 김종범, 이호근, 국중호, 김선희. (2014). 사회대타협을 위한 사회협약 국제사례 연구와 시사점: 사회협약 창출능력을 중심으로. 한국보건사회연구원.

- 유원상. (1987). 한국 대기업을의 내부노동시장 구조에 관한 연구. 중앙대학교 박사학위논문.
- 이두호 등. (1991). 빈곤론. 나남출판사.
- 이상현. (2014). 소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의. 사회경제평론. 제43호: 67-99.
- 이혜경. (1993), 한국의 소득보장제도: 압축성장의 限界와 脫도구화의 과제, 연세사회복지연구 1, 63 ~ 92
- 장수명. (2018). 불확실성과 불평등 시대: 포용적 교육의 과제와 방안. 2018년 11월 2일 사회 정책포럼 발표자료.
- 정무권. (2004). 최근 비교정책연구의 동향과 쟁점: 생산레짐 이론과 자본주의 체제의 다양성. 한국정책학회 추계학술발표논문집.
- 정부·민간 합동작업단. (2006.8.) 함께 가는 희망민국 VISION 2030, 정부·민간 합동작업단.
- 정원호, 이상준, 강남훈. (2016). 4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구. 한국직업능력개발원.
- 정준호. (2012a). 네트워크 실패에 기반한 신산업정책론의 가능성과 한계. 동향과 전망. 85, 50-88.
- 정준호. (2012b). 분배친화적인 산업정책의 가능성을 검토. 유종일 엮음. 경제민주화분배친화적 성장은 가능한가. 모티브북.
- 정준호. (2014). 경제·산업구조와 발전주의 모델: 경제·산업구조 양극화의 기원. 여유진 편. (2014). 한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가. 한국보건사회연구원.
- 정준호. (2018). 한국의 산업화 패턴과 성장체제. 2018년 7월 6일 사회정책포럼 발표자료.
- 장지연. (2017). 고용형태 다양화와 노동시장 불평등. 고용·노동브리프. 69.
- 장하준. (2010). 그들이 말하지 않는 23가지. 김희정, 안세민 역. 부키.
- 정해식, 정홍원, 구혜란, 김성근, 김성아, 우선희. (2016). 사회통합지수 개발 연구. 한국보건사회연구원.
- 정해식, 김미곤, 여유진, 전진아, 김문길, 우선희, 최준영. (2017). 사회통합 실태 진단 및 대응 방안 연구(IV): 사회문제와 사회통합. 한국보건사회연구원.
- 조순. (2016). 우리의 뉴 노멀: 그 본질과 처방. 2016 경제학 공동학술대회.
- 차병섭, 이영. (2013). 사회복지지출이 경제성장을 저해하는가? 도구변수법과 구조방정식모형을 이용한 실증분석. 재정학연구. 6(4), 109-149.
- 최균. (1992). 한국기업복지의 사회경제적 성격. 서울대학교 박사학위논문.
- 통계청. (2015.8). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사결과. 통계청.
- 통계청 보도자료. (2018.2.27.). 2016년 기준 공공부문 일자리통계. 통계청.
- 한국고용정보원. (2016). 지방 소멸에 관한 7가지 보고서. 한국고용정보원.

- 햇토리 타미오. (2007). 개발의 경제사회학. 유석춘, 이사리 공역. 전통과 현대.
- 홍경준. (2009). 선호와 정치제도를 중심으로 한 사회정책 발달이론의 모색. 한국사회복지학, 61(4), 35-59.
- 홍경준. (2010). 정치제도가 사회정책의 발전에 미치는 효과에 관한 비교 연구. 한국사회복지학, 62(3), 141-162.
- 홍경준. (2018). 정치제도의 개혁, 사회정책 발전에 왜 필요한가? 2018년 8월 3일 사회정책포럼 발표자료.
- 홍장표. (2017). 포용과 상생의 성장패러다임 모색. 김미곤 등 편. (2017). 복지환경 변화에 따른 사회보장제도 중장기 정책방향 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

## 국외자료

- Acemouglu, D. & J. A. Robinson. (2012). *Why Nations Fail*. 최완규 역. (2012). 국가는 왜 실패하는가. 시공사.
- Barro, R. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98(5), 103-126.
- Cohen, G. A. (2000). *Karl Marx's Theory of History: A Defence*. Clarendon Press.
- Corak, M. (2013). Inequality from Generation to Generation: The United States in Comparison. In R. Rycroft (Ed.), *The Economics of Inequality, Poverty and Discrimination in the 21st Century*. Praeger.
- Estevez-Abe, M., T. Iversen & D. Soskice. (2001). Social Production and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. in Hall, P. & D. Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press. pp.145-183.
- 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.
- Helliwell, F. J., Layard, R., & Sachs, D. J. (2016). *World Happiness Report 2016*. SDSN.

- Helliwell, F. J., Layard, R., & Sachs, D. J. (2017). *World Happiness Report 2017*. SDSN.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 661–687.
- Levy, B. and Kuo, W.-J. (1991) The strategic orientations of firms and the performance of Korea and Taiwan in frontier industries: lessons from comparative case studies of keyboard and personal computer assembly. *World Development*, 19 (4), 363–374.
- OECD. (2014). *Society at a Glance: OECD Social Indicator*, OECD publishing.
- OECD. (2014). Social Spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels, *Insights from the OECD Social Expenditure database*, Nov. 2014.
- OECD. (2016). *Factbook 2015–2016*, OECD publishing
- Onaran, Ö. & G. Galanis. (2017). 소득주도 성장론의 좌표와 쟁점: 소득주도 성장의 경제-사회정책적 논의 좌담회 녹취록. 2017년 10월 11일 한겨레신문사 회의실.
- Pörster, M. (2016). OECD 국가의 불평등 동향: 동인, 결과, 그리고 정책 대안. 2016년 제4차 사회통합포럼 자료집. 한국보건사회연구원.
- Saman, R., Blanke, J., Hanouz, D. M., & Gorrigan, G. (2017). *The Inclusive Growth and Development Report 2017*. Geneva: World Economic Forum
- Schmitz, H. & K. Nadvi. (1999). Clustering and Industrialization: Introduction. *World Development*. 27(9), 1503–1514.
- Thelen, Kathleen. (2012). Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity, *Annual Review Political Science*, 15: 137–59.
- Wilkinson, R., and Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. Bloomsbury Press..

## 기타자료

국토교통부. 2014년 주거실태조사.

국토교통부. 전국 임차가구 비율(2006~2016년)

통계청. 가계동향조사.

통계청. 경제활동인구조사([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr), 2017.2.28. 다운로드)

통계청. 장래인구추계

통계청. 지니계수 및 빈곤율.

통계청 일자리행정통계 ([http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1EP\\_1001&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EP_1001&conn_path=I3)에서 2018.11.26. 인출)

한국감정원. 전세가격지수.

e-나라지표. 저임금근로자 비율.

e-나라지표, 국가채무추이 ([http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx\\_cd=1106&board\\_cd=INDX\\_001](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1106&board_cd=INDX_001)에서 2017.11.7. 인출)

OECD Database on Income Distribution and Poverty.

OECD (2018), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en에서 2018.11.25. 인출

세계은행 World Development Indicators (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2017&locations=KR&start=1960&view=chart>에서 2018.12.4. 인출)