

보고서

공개

경제구조개혁총괄과-327(2019.4.24.)

정책보고서 2019-04



# 포용 성장을 위한 사회안전망 발전방안 연구

최현수 · 우천식 · 최한수 외



**【책임연구자】**

**최현수** 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요 저서】**

근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및

소득보장체계 연계방안 연구

한국보건사회연구원, 2010 (연구책임)

4차 산업혁명 대응을 위한 데이터 주도의 혁신적 포용 사회안전망

개편방안 연구

한국보건사회연구원, 2018 (연구책임)

**【공동연구진】**

**김태완** 한국보건사회연구원 연구위원

**김윤영** 한국보건사회연구원 부연구위원

**함영진** 한국보건사회연구원 연구위원

**이주미** 한국보건사회연구원 전문연구원

**천미경** 한국보건사회연구원 연구원

**길현종** 한국노동연구원 연구위원

**김승연** 서울연구원 부연구위원

**반기운** 한국직업능력개발원 연구위원

**서광국** 중앙자활센터 사무처장

**양미선** 육아정책연구소 부연구위원

**윤상용** 충북대학교 교수

**진미윤** 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원

**최영준** 연세대학교 부교수

**한창근** 성균관대학교 교수

**우천식** 한국개발연구원 글로벌경제실장(연구책임)

**안상훈** 한국개발연구원 선임연구위원

**이인영** 한국개발연구원 연구원

**최한수** 한국조세재정연구원 부연구위원(연구책임)

**오종현** 한국조세재정연구원 부연구위원

**서현수** 서울대학교 분배정의연구센터 박사후연구원

## 제출문 <<

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 「포용성장을 위한 사회안전망 발전방안 연구」의 연구 용역  
보고서로 제출합니다.

2019년 3월  
한국보건사회연구원 원장  
조 흥 식





---

## 참여연구진 <<

한국보건사회연구원 연구진: 최현수·김태완·김윤영·함영진·이주미·  
천미경·길현종·김승연·반가운·서광국·  
양미선·윤상용·진미윤·최영준·한창근

한국개발연구원 연구진: 우천식·안상훈·이인영

한국조세재정연구원 연구진: 최한수·오종현·서현수



# 목 차

<b>제1장 포용 성장 이론 및 국제 정책 동향</b> .....	1
제1절 포용 성장의 이론 및 논의의 배경 .....	3
제2절 관련 세계경제 동향 및 전망 .....	23
제3절 포용 성장에 관한 해외 주요국의 정책 대응 .....	27
제4절 포용 성장에 관한 국내 거시 정책환경 및 전망 .....	59
제5절 포용 성장에 관한 우리나라의 대응 : 정책 기조 및 내용 개괄 .....	82
 <b>제2장 포용 성장을 위한 생애주기별 사회안전망 강화 필요성 및 추진방향</b> .....	89
제1절 포용 성장의 양대 축의 하나로써 복지체제 구축 및 사회안전망 강화 추진방향 .....	91
제2절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 소득보장과 사회서비스의 균형적 발전 필요성 ....	113
제3절 포용과 혁신의 상호관계 및 사회안전망 강화를 통한 혁신 기반 마련 필요성 .....	142
 <b>제3장 포용 성장을 위한 소득보장제도 확대 개편 및 연계 강화방안</b> .....	169
제1절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 공적이전지출의 효과성 분석 .....	171
제2절 최종 사회안전망으로서 기초생활보장 및 차상위 지원 등 저소득층 지원 확대 및 연계 강화방안 .....	184
제3절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 사회적 경제와 자활사업 연계 발전방안 .....	193
제4절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 고용안전망 연계 발전방안 .....	253
제5절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 근로장려세제 확대 개편 및 연계 강화방안 .....	271
제6절 포용 성장을 위한 노인의 기본생활보장 .....	299
제7절 포용 성장을 위한 장애인의 기본생활보장 .....	341
제8절 포용 성장을 위한 사회안전망으로 생애주기별 자산형성지원 확대 및 연계 강화방안 .....	359
 <b>제4장 포용 성장을 위한 사회서비스 확대 개편 및 공공성 강화 방안</b> .....	395
제1절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 커뮤니티케어 및 생활 SOC 연계 방안 .....	399
제2절 포용 성장을 위한 아동 돌봄 지원체계 개편 및 공공성 강화 방안 .....	421

제3절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 보장성 강화 및 재난적 의료비 지원 확대방안 .....	450
제4절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 포용적 주거복지 서비스 강화방안 .....	464
제5절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 인적자본 혁신 및 역량 강화방안 .....	513
제6절 포용 성장을 위한 사회안전망의 기반으로서 실질적 성평등 구현 방안 .....	542
<b>제5장 포용 성장을 위한 생애주기별 사회안전망 구축 및정합성 제고 방안 .....</b>	<b>557</b>
제1절 사회안전망 포괄성 및 보장성 확대를 통한 생애주기별 사회안전망 구축방안 .....	559
제2절 생애주기별 사회안전망 구축을 위한 사각지대 해소방안 .....	583
제3절 사회안전망 정합성 제고를 위한 사회보장제도 협의 및 조정 강화방안 .....	610
<b>제6장 대안적 복지제도로써 기본소득에 대한 검토 .....</b>	<b>627</b>
제1절 대안적 복지제도의 부각의 배경 .....	631
제2절 기본소득의 개념 및 사례 .....	637
제3절 해외 사례 소개 및 시사점 .....	641
제4절 기본소득을 둘러싼 주요 쟁점 검토 .....	652
제5절 요약 및 정책점 시사점 .....	678
<b>참고문헌 .....</b>	<b>683</b>
<b>부 록 .....</b>	<b>697</b>
부록 1. 우리나라의 최근 경제성장 동향과 중단기 전망 .....	697
부록 2. 한국 복지체제의 궤적과 특성 .....	703
부록 3. 세계 각국의 주요 기본소득 실험 .....	711

# 제 1 장

## 포용 성장 이론 및 국제 정책 동향

제1절 포용 성장의 이론 및 논의의 배경

제2절 관련 세계경제 동향 및 전망

제3절 포용 성장에 관한 해외 주요국의 정책적 대응

제4절 포용 성장에 관한 국내 거시 정책환경 및 전망

제5절 포용 성장에 관한 우리나라의 대응 : 정책 기조 및 내용 개괄



# 1

## 포용 성장 이론 및 국제 정책 동향 <<

### 제1절 포용 성장의 이론 및 논의의 배경

#### 1. 포용성장 이론과 접근

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계경제가 구조적 침체 국면에 접어드는 가운데 고용불안 및 소득불평등 악화 추세가 지속·심화됨에 따라 불평등 및 분배악화가 성장기반을 훼손한다는 이슈가 본격적으로 제기되고 그 해결책으로서 포용 성장론이 부각
  - 1990년 후반 이후 소득불평등이 심화되면서 소득불평등이 경제성장 기반을 훼손할 수 있으며 따라서 분배개선을 위한 보다 직접적이고 효과적인 정책 개입이 필요하다는 주장이 제기됨(Stiglitz, 2013; Berg and Ostry, 2011 등)
    - 포스트케인지안 (Post-keynsian) 학파에서는 오래전부터 분배악화가 유효 수요와 혁신활동을 제약하거나 사회갈등을 조장함으로써 경제성장을 저해한다는 이론을 제시
    - 자유시장경제 체제가 효율성은 물론 파레토 최적(Pareto optimality)이라는 분배적 형평을 보장하며, 분배개선을 위한 정책개입이 경제의 효율성과 성장기반을 잠식하여 결과적으로 빈곤층 증가 등 분배악화를 초래할 수 있다고 보는 (신)자유주의적 견해와 대치
- 포용성장은 단일 이론이라기보다 성장과 분배, 사회통합간의 관계 및 우선순위에 관한 하나의 새로운 접근 틀이자 방식임
  - 포용적 성장은 노동과 자본, 기술 등 생산요소의 공급 및 관련 제도의 질에 초점을 맞춘 통상적인 신고전파 경제성장론과 달리 이들 생산요소와 경제적 산출물들이 사회성원들 간 분배되는 과정과 그 결과가 사회의 형평성과 사회 구성원의 삶의 질은 물론 성장 성과 자체에 직접적인 영향을 미친다는, 보다

시스템적 관점에서 확장된 성장전략의 하나로 해석 가능.

- 이전의 논의보다 분배적 관점이 강조되지만 포용적 성장론의 핵심은 성장 방식·모형의 전환에 있으므로 기본적으로 성장정책의 범주에서 이해하는 것이 타당할 수 있음

## 2. 주요 국제기구의 논의

- 지속가능하고 형평적인 성장을 위해서는 ‘경제하고자 하는 의지와 역량’을 지닌 사회성원 다수가 경제 활동에 참여함으로써 성장에 기여하고 그 혜택을 공유해야 한다는 것이 포용적 성장론의 기본 입장이나 구체적인 접근의 틀과 논점은 국제 기구별로 상이함
- OECD는 2012년 포용적성장 어젠다를 제시하여 다각적인 생활수준 개선과 함께 경제성장을 아우르는 성과분석을 기본 틀로 제시<sup>1)</sup>
- World Bank는 포용적 성장에서 고용 없는 성장의 위협에 대응한 생산적 고용의 창출을 강조함으로써 장기적 관점에서 경제의 지속적 성장에 관심
  - 고용은 새로운 일자리와 소득을 창출하고 생산성 증대는 임금상승과 자영업자의 수입을 증대시킨다는 점에서 중요
  - 포용성은 개인과 기업에게 시장, 자원 및 규제환경에 대한 접근성 관점의 기회균등(equality of opportunity)을 의미
- IMF의 입장은 기본적으로 세계은행과 유사. 포용적 성장을 경제성장의 혜택과 기회를 광범위하게 공유하는 것으로 인식하며, 사회경제적 요인과 기술진보, 경제통합 등의 세계구조적인 트렌드와 국내정책 등으로 성장과 불평등을 설명
  - IMF는 전통적으로 금융시장 개방, 재정건전성, 성장률을 중시해 왔으나, 세계 금융위기 이후 소득 불평등이 전세계적인 아젠다로 부상함에 따라 소득 불평등의 현상과 원인, 대응방안을 적극적으로 논의하고 새로운 접근을 모색

---

1) OECD (2012), *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*



### 〈참고〉 포용적 성장에 관한 IMF의 주요 관점<sup>2)</sup>

- 불평등과 저성장의 관계 : 불평등과 저성장은 동전의 양면과 같음. 불평등은 직접적인 경제적 비용을 야기함으로써 저성장을 동반하고 성장이 지속되는 기간을 단축시킴. 그러므로 성장만을 추구하고 분배가 자연히 일어날 것이라고 기대하는 것은 위험한 도박과 같음
- 재정재분배정책 : 재정재분배정책의 위험성은 과장된 측면이 있으며, 사실 재분배정책은 분배를 강화함으로써 성장을 촉진하는 정책임. 재정재분배 정책은 부유세 및 재산세에 대한 의존도가 크며, 보다 적극적인 소득세 징수와 정확한 사회복지 타겟팅이 요구됨
- 금융시장 개방 : 세계화가 모든 사람을 위해 언제나 유익한 것은 아님. 특히 금융의 세계화는 논의의 대상으로, 근로자의 협상력과 소득분배율을 떨어뜨림으로써 무역만큼이나 불평등에 영향을 미칠 수 있음. 금융시장 개방은 변동성을 증가시키고, 변동성이 증가함으로써 많은 비용이 발생함. 또한 금융시장 개방으로 인한 이득은 규정하기 어렵고 평등하게 분배되지 않음. 최저 납세 추구로 인해 사회적 지출을 위한 재정수입이 줄어들고 이는 재분배효과를 약화시킴
- 양성평등과 경제성장의 관계 : 경영 및 노동시장에서의 성별다양성은 생산성 향상에 기여할 수 있음. 남성 근로자가 여성 근로자의 완벽한 대체재가 아닌 경우, 성별다양성을 향상시키는 것은 단지 근로자 숫자를 늘리는 것보다 더 큰 효과가 있음. 여성의 노동참여율을 향상시키는 것은 분배와 성장 모두에 기여할 수 있음
- 재정건전성에 대한 강박 : 일부 국가들은 낮은 부채 수준을 유지하기 위한 비용이 이익을 초과할 수 있음. 재정여력이 충분한 국가들은 부채를 갚기 위해 긴축재정정책(세금을 올리거나 소비를 줄이는 것)을 실시하면 오히려 단기적 성장을 저해하고 불평등을 악화시킬 수 있으므로, 적극적인 재정 지출로 경제성장을 이룬 후 늘어난 세수를 부채상환에 쓰는 것이 현명할 것임

- UNDP의 포용적 성장은 UN의 지속가능개발목표(SDGs)에 기반하며 사회 성원 다수가 성장에 관한 핵심 의사결정과 활동 현장에 참여함으로써 성장의 이익을 평등하게 공유하려는 관점에서 논의
- ILO는 소득불평등 해소를 통한 포용적 성장을 지향하는데, 임금을 수요의 원천으로 보고 임금주도에 의한 생산력 증가로 경제성장을 도모할 수 있음을 주장 (wage-led growth)
  - ILO는 UNDP와 마찬가지로 기회에 그치지 않고 결과까지 포용적 성장의 범위에 포함: 포용적 성장의 개념에서 성장을 위한 의사결정은 물론 활동에도 참여하고 성장의 결과를 평등하게(equitable) 향유하는 등 참여라는 절차와 혜택의 공유라는 결과를 모두 포괄
- G20에서 포용적 성장 논의는 개도국 및 빈곤국에 대한 지원, 사회적 포용 측면에서 모든 국가 내의 소득불평등 및 양질의 일자리, 경제적 포용으로 확대
  - 정책적 관점에서 금융 소외계층을 위한 금융 포용, 저소득국가의 역량개발을 통해 경제성장 및 빈곤극복, 노동시장 취약계층인 청년·여성의 창업과 양질의 고용창출을 강조하며, 최근 디지털화에 따른 고용형태의 다양화와 재훈련, 사회보장 논의

[그림 1-1] 신자유주의에 대한 교정으로의 포용적성장 논의



2) IMF-KDI 컨퍼런스 (2018.11.29.) “Achieving Inclusive Growth: A Policy Debate” 중 논의 결과를 정리한 것

### 3. 포용적성장에 관한 WEF의 논의

- WEF(2017)는 포괄적인 관점에서 사람중심의 포용적 성장 및 발전(inclusive growth and development) 모델을 제시하고 109개 국가에 대한 관련 성과를 통합적 틀 내에서 비교·평가<sup>3)</sup>
- 광범위한 경제적 기회와 번영에 그치지 않고 성장과 분배 간 상호작용(feedback loop)이 선순환으로 작용하도록 정책과 제도의 생태계를 제언
- 포용적성장을 이루기 위해서는 거시경제적 안정성뿐만 아니라 경제시스템 차원의 정책적·제도적 생태계가 요구된다고 강조하며, 미시구조정책(micro structural policy) 변수를 포함하여 성장과 분배(포용성)에 동시에 기여할 수 있는 정책 변수들을 제시

〈표 1-1〉 WEF 정책 및 제도적 지표(Policy and Institutional Indicators, PII)

분야	세부지표
교육 및 기술 (Education and Skills)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 접근성(Access)</li> <li>• 품질(Quality)</li> <li>• 형평성(Equity)</li> </ul>
기초서비스 및 인프라 (Basic Services and Infrastructure)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초·디지털 인프라 (Basic and Digital Infrastructure)</li> <li>• 건강 관련 서비스 및 인프라 (Health-Related Services and Infrastructure)</li> </ul>
부패와 지대 (Corruption and Rents)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업 및 정치활동의 도덕성 (Business and Political Ethics)</li> <li>• 지대 추구(Concentration of Rents)</li> </ul>
실물경제 투자에 대한 금융중개 (Financial Intermediation of Real Economy Investment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융시스템의 포용성 (Financial System Inclusion)</li> <li>• 기업투자 중개 (Intermediation of Business Investment)</li> </ul>
자산 구축 및 기업가정신 (Asset Building & Entrepreneurship)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소기업 소유(Small Business Ownership)</li> <li>• 가계·금융자산 소유 (Home and Financial Asset Ownership)</li> </ul>
고용 및 노동에 대한 보상 (Employment and Labor Compensation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산적 고용(Productive Employment)</li> <li>• 임금 및 비임금 보상 (Wage and Non-Wage Compensation)</li> </ul>
재정이전(Fiscal Transfers)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세법(Tax Code)</li> <li>• 사회안전망(Social Protection)</li> </ul>

3) World Economic Forum (2017), The Inclusive Growth and Development Report

- 이러한 변수들을 바탕으로 국가들을 관찰한 결과 다음과 같은 결론에 도달
  - 포용적성장을 추구하는 데 있어서 이상적인 정책 패키지는 존재하지 않음
  - ‘대규모 재정이전’은 ‘장기적 성장 및 경쟁력’ 과 양립할 수 없는 것은 아님. 그러나 둘 중에 어느 것이 사회·경제적 포용성을 넓히는 데 더 효과적 이라고 말할 수는 없음
  - 사회적 포용성을 증진하는 정책·제도는 부유한 국가의 전유물이 아님
  - 견고한 포용성장 전략은 친노동과 친기업을 동시에 추구하는 것으로서, 제도적인 부분에 주력하여 사회적 포용성과 경제적 효율성을 증대시키는 문제임

○ 아울러 WEF는 PII 지표체계의 성과측정수단으로서 국가별 핵심성과지표(Key Performance Indicators: KPI)를 제시.

- KPI는 크게 성장성(growth), 포용성(inclusion), 세대 간 형평성 (intergenerational equity)의 3대 분야, 총 12개의 세부지표로 이루어짐

〈표 1-2〉 WEF 국가별 핵심성과지표(Key Performance Indicators, KPI)

분야	세부지표
성장 및 개발 (Growth and Development)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1인당 GDP(GDP per capita)</li> <li>• 노동생산성(Labor Productivity)</li> <li>• 건강 기대수명(Healthy Life Expectancy)</li> <li>• 고용률(Employment)</li> </ul>
포용성 (Inclusion)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실질소득 지니계수(Net-income Gini)</li> <li>• 빈곤율(Poverty Rate)</li> <li>• 자산 지니계수(Wealth Gini)</li> <li>• 중위소득(Median Income)</li> </ul>
세대 간 형평 및 지속가능성 (Intergenerational Equity and Sustainability)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조정 순저축률(Adjusted Net Savings)</li> <li>• 탄소집약도(Carbon Intensity of GDP)</li> <li>• 공공부채율(Public Debt)</li> <li>• 부양비율(Dependency Ratio)</li> </ul>

○ WEF는 KPI 데이터를 종합하여 109개 국가를 대상으로 포용적발전지수 (Inclusive Development Index, IDI)를 측정, 이 지수를 비교분석하는 보고서를 발표

- 보고서에 따르면 한국은 2017년 IDI에서 14위를 차지하였으며, 지난 5년간 천천히 개선되는 추세를 보임

- 선진국 30개국 중 순위로서, 유럽소국들이 상위를 점유한 가운데 한국은 인구 2천만 이상인 국가 중에서는 호주(8위), 독일(13위)에 이어 3번째로 높은 순위
- 한국의 포용발전 수준에 관한 종합평가는 전반적으로 양양호하나 ‘포용성 (inclusion’ 면에서 미흡한 것으로 평가
- 높은 저축률, 상당한 교육비 지출, 유리한 인구비율을 바탕으로 ‘세대 간 형평성’ 분야에서 두각을 나타냄.
- 그러나 고용률 대비 빈곤율이 악화되고 있으며, 이는 여성의 경제활동 참여 저조와 남녀 임금격차에 기인한 것으로 해석됨.
- 교육시스템은 우수하나, 소수의 권력층 및 재벌기업의 지대추구 행위가 우려됨. 건강보험 등 사회보장시스템 개선을 통해 포용성을 강화할 여지가 있음

○ WEF는 본 보고서를 통해 기존의 GDP를 대체하는 새로운 경제성장 지표 및 정책 프레임워크를 제공하고 국제사회에서의 실질적인 포용적성장 실현을 촉구

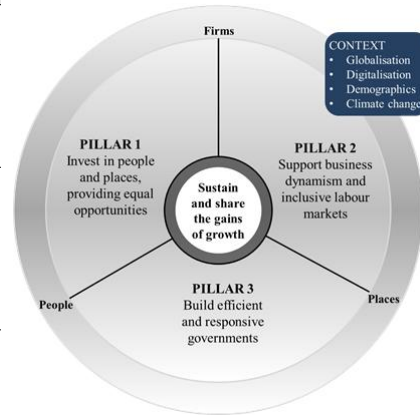
#### 4. 포용적성장에 관한 OECD의 논의

- OECD는 「Opportunities for All (2017)」 및 소득불평등, 고용, 혁신 등에 관한 일련의 주력 보고서들을 통해 이 분야의 국제 논의를 주도하고 있음
- OECD는 성장의 기회(opportunities)와 과실(benefits)의 공정한 배분을 강조
  - 모든 사람에게 기회를 창출하고 경제번영의 금전 및 비금전적 결과를 사회에 걸쳐서 공정하게(fairly) 분배하는 경제적 성장으로 ‘포용성장’을 정의
  - OECD의 포용성장에서 포용성은 다음의 두 가지 차원을 포함
    - 1) (대상) 모든 사람과 지역
    - 2) (발전목표) 성장 외의 SDGs 구성요소 (환경, 분배, 교육 등)
  - 평균 vs 분포: ‘평균(average)’을 넘어서 전체 ”분포(distribution)에 명시적인 관심

- 소득의 경우 단순한 1인당 평균소득을 넘어 일인당소득의 분포, 즉 소득 분배에도 동일 비중의 관심 (경제전체가 아닌 개별 가계, 개인로 관심 확대)
  - 소득 vs 후생: 소득을 넘어선 “후생(well-being)”이 궁극적인 정책목표가 되어야 함을 주장
  - OECD는 후생을 다음의 11가지로 분류: ① 소득과 부, ② 일자리와 수입, ③ 주거환경, ④ 건강상태, ⑤ 일과 생활의 균형, ⑥ 교육과 기술, ⑦ 사회적 관계, ⑧ 시민참여와 지배구조(civic engagement and governance), ⑨ 환경의 질, ⑩ 개인 안전, ⑪ 주관적 후생 등
- 성장 및 시장의 효율성이 후생 증진의 선제조건(precondition)이지만, 그것만으로는 불평등 및 격차와 배제(lack of inclusiveness), 이에 따른 세계화 및 기술혁신에의 대중적 저항 등의 문제들을 해결하지는 못하며, 이들 문제들을 해결하기 위한 추가적·보완적인 노력이 중요함을 강조 (성장일변도 정책 및 ‘시장실패’의 문제점 보정 촉구)
- 포용적 성장 개념적 체계의 4대 요소, 3대 핵심정책 분야 및 22개 지표(indicators) 제시
- 4대 요소 : (1) 성장으로 인한 혜택의 균형적 분배, (2) 포용적이고 올바르게 작동하는 시장, (3) 평등한 기회와 미래 번영의 토대, (4) 거버넌스
  - 이 중 (2)-(4)의 3개 요소에 각각 상응한다고 볼 수 있는 1) 기업역동성, 포용적 노동시장, 2) 공정기회를 보장하기 위한 사람과 장소에 대한 투자, 3) 정부 효율성, 대응성을 3대 핵심정책 분야(pillars)로 규정

〈표 1-3〉 포용적성장의 3대 분야(pillar)

분 야
<p>① 소외계층에 대한 투자 특권·차별·불평등에 따른 세대간 이동성 약화 방지를 위한 평생교육·사회이동성 촉진, 지역격차 완화, 웰빙·사회 자본 투자</p>
<p>② 기업 역동성, 포용적 노동시장 디지털 경제에 따른 노동시장의 급진적 변화에 대비한 생산성 향상, 포용적 노동시장 달성, 지속가능 성장을 위한 자원관리 최적화</p>
<p>③ 효율적·대응적 정부 시민의 사회참여를 촉진하기 위한 포용적 정책결정, 시민중심 정책을 위한 데이터·기술 활용, 포용·책임성을 위한 정책점검</p>



○ 성과 모니터링을 위한 지표체계는 OECD 모든 회원국 (및 주요 비OECD국)과의 표준적인 국제비교를 위한 최소한의 지표(indicator)들을 포함(총 22개)

- 현재 버전은 다분히 시사적(indicative)인 성격이 강하며, 우리나라를 포함한 개별국 상황에 적용하기에는 상당한 보완이 필요할 것으로 보임

\* 예를 들어, '부(wealth)'의 불평등, 섹터 간 생산성 격차, 재분배를 위한 조세 재정정책 등이 누락되어 있음

〈표 1-4〉 포용성장 정책 추진을 위한 포용성 지표(Indicators)

분 야	지 표
① Growth and benefits from growth (성장과 균등한 혜택)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1인당 GDP 증가율</li> <li>• 중위소득 수준과 증가율</li> <li>• 소득분포(5분위배율)</li> <li>• 하위 40% 부의 비중</li> <li>• 기대수명</li> <li>• 대기오염으로 인한 사망비율</li> </ul>
② Inclusive and efficient markets (포용적·효율적 시장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동생산성 수준과 증가율</li> <li>• 고용률</li> <li>• 임금소득 분포(십분위 배율)</li> <li>• 성별 임금격차</li> <li>• 비자발적 시간제 노동 비율</li> <li>• 디지털 접근성(비즈니스 ICT 교육)</li> <li>• 기업대출 중 중소기업대출 비중</li> </ul>
③ Equal opportunities and foundations of future prosperity (미래의 기회 균등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회경제적 지위와 학업성취 관계</li> <li>• 세대간 소득 상관계수</li> <li>• 0~2세 보육원 입학률</li> <li>• NEET 비율</li> <li>• 문맹률</li> <li>• 지역별 평균수명 차이</li> <li>• 사회경제적 배경 극복률</li> </ul>
④ Governance (거버넌스)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 신뢰도</li> <li>• 투표율</li> <li>• 여성 정치 참여율</li> </ul>

#### □ 기타 포용적성장에 관한 OECD의 주요 보고서

##### ○ All on Board (2014)

- 교육 시스템, 노동시장과 제도를 더욱 포용적이고 공정하게 하여 모든 사회 경제적 그룹이 경제성장에 기여하고 참여로부터 공정한 혜택을 받는 성장 달성 가능

##### ○ Productivity-Inclusiveness Nexus (2016)

- 경제적 기능, 특히 생산성 증가와 불평등의 연계에 대해 분석
- 새로운 횡단적 정책 발굴: 1)기업간 생산성 및 이익의 확산을 제고함으로써 불평등을 감소시키고, 2)기업,개인,지역 수준에서 기회의 불평등 감소를 통해 성장과 생산성에 대한 장기적 투자를 유지할 수 있는 정책



- 급격한 기술변화가 모든 기업 및 섹터로 생산성 증가가 공유되지 않는 확산의 실패. 확산 기능을 회복하기 위해서는 혁신과 실험 지원, 금융 접근성 제고와 경쟁 활성화, 퇴출 비용 감소를 포함한 공정한 경쟁의 장 마련 필요

#### ○ Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 Update Report(2017)

- 2017년 MCM 주제인 'Make Globalisation Work: Better Lives for All'의 논의 틀에 맞춤
- 최근 다수의 불평등 추세는 기술 변화 및 세계화의 측면에서 이해할 수 있으며, 시장, 제도, 사회의 상호연관성을 고려한 정책이 설계 및 이행되어야 함
- 물질적 후생, 평균 성장률, 시장의 효율성에 집중한 기존의 성장 방식에 대해 재평가
  - 성장을 촉진하고 개인 및 기업의 가능성 발현을 돕는데 필수적인 다양한 영역에 걸쳐 경제의 작동 규칙과 정부의 정책을 재평가 해야함.
  - 자본이 생산적 활동에 사용될 수 있는 통로로서 금융시장의 원활한 작동, 혁신을 촉진하는 정책의 역할, 기업 역동성을 촉진하는 시장 경쟁의 재활성화, 모든 기업에 대한 공평한 경쟁의 장 마련
  - 기업간 격차 해소를 위해: 혁신 증진의 개념틀 조건을 정립, 책임있는 사업수행을 지원, 노동권 및 환경에 대한 의식 고취, 기업들의 납세 보장
- Risk-only approach에서 복지 제공으로 방향을 재설정: 인적·사회적 자본, 건강, 노동시장에서의 적극적 지원의 형태로 역량 제고 자원을 제공하고 학습 및 적응을 위한 건실한 기반이 되는 생애 전반의 플랫폼을 제공해야함.
- 포용적 성장에 대해 국제적 정책 협력과 조정 필요: 세금 경쟁, 노동 및 사회적 보호, 보건 및 교육과 같은 생산적 지출에 대한 투자 등

#### ○ 기타

- 혁신전략(Innovation Strategy), GVC (Global Value Chain), 중소기업, 경쟁정책, 규제, 교육, 노동시장, 고령화, 사회서비스, 거버넌스 등에 관한 부문별 종합보고서

〈표 1-5〉 OECD Economic Surveys Korea 특별주제(2008-2018)

- 2008년 조세개혁 : (1) 전반적 조세개혁 (2) 법인세와 소득세 (3) 근로장려세제(EITC) (4) 지방세 (5) 직접세
- 2010년 보건의료 및 장기요양 개혁 : (1) 비용 억제를 위한 의료시스템의 개혁 (2) 의료지출의 효율적 재원조달 필요
- 2012년 고소득 국가 수렴을 지속하기 위한 성장잠재력 확충, 사회통합 제고
  - 성장잠재력 확충 : (1) 노동시장 참여 제고 (2) 교육 개혁 (3) 서비스업 생산성 제고 (4) 저탄소 녹색성장 (5) 세제 개혁
  - 사회통합 제고 : (1) 소득 분배 추이 (2) 맞춤형 사회지출(well targeted) 확대 (3) 노동시장 이중구조 완화 (4) 교육시스템 개혁
- 2014년 창조경제 촉진, 사회통합과 삶의 질 제고
  - 창조경제 촉진 : (1) 혁신 시스템 개선 (2) 창조경제 촉진을 위한 기반조건(Framework Conditions) (3) 벤처기업 및 창업 촉진 (4) 중소기업 부문 재활성화 (5) 서비스 부문 육성 (6) 녹색 성장 및 환경 목표
  - 사회통합과 삶의 질 제고 : (1) 노동시장 정책 (2) 사회복지 사업의 효과 제고 (3) 사회통합 촉진을 위한 교육 개혁 (4) 높은 노인 빈곤율 축소 (5) 가계부채 문제 대응
- 2016년 혁신과 구조개혁, 노동시장 개혁
  - 혁신과 구조개혁 : (1) 규제개혁 가속화 (2) R&D 투자 효율성 제고 (3) 인적 자본 증대 (4) 중소기업 금융지원 개선 (5) 녹색 성장
  - 노동시장 개혁 : (1) 노동시장 이중구조 개선 (2) 여성의 경제활동 참여 확대 (3) 청년고용률 증대 (4) 고령층 노동력 활용 확대 및 고령층 빈곤 완화
- 2018년 대기업집단 개혁, 중소기업 역동성 강화

## 〈참고〉 일자리·혁신 관련 OECD 보고서

### 1. OECD 일자리 전략 보고서(*Good Jobs for All in a Changing World of Work: the OECD Jobs Strategy*) (2018)

□ (요약) 동 보고서는 근로자와 기업이 당면한 도전과제를 극복하고 기회를 활용할 수 있도록 조언하는 한편, 성장의 과실이 골고루 분배될 수 있도록 정책 입안자들을 위한 정책 가이드를 제공. 일반적 정책 권고뿐만 아니라 개혁 실행 방안에 대한 제안도 포함되어 있음

□ 「OECD 일자리 전략 보고서」의 주요 정책 권고안

#### ○ 양질의 일자리를 창출할 수 있는 환경 조성

- 안정적인 거시경제정책 체계를 실행함으로써 물가 안정과 재정의 지속 가능성을 도모하고, 경기 침체기에 대응하기 위한 통화·재정정책의 효과성을 담보할 것
- 투자를 활성화하고, 생산성을 증가시키고, 양질의 일자리를 창출할 것. 이를 위해 성공하는 기업의 탄생 및 확장을 가로막는 장애물을 제거하고, 부실기업은 구조조정 또는 퇴출하고, 기업 친화적인 환경을 조성할 것
- 근로보호법에서 해고에 따르는 비용을 예측가능하게 하고, 고용 형태에 따라 형평성이 있으면서도 지나친 제약을 가하지 않도록 할 것. 동시에 근로자들이 부당한 대우를 받거나 지나치게 자주 이직하는 것을 방지할 것
- 기업이 일시적인 환경 변화에 적응하는 것과 근로자가 일과 삶의 균형을 이루는 것을 돕기 위해 근무시간을 유연하게 활용할 수 있는 제도를 활성화할 것
- 급여 외 인건비를 줄이고(특히 저임금 노동자의 경우) 고용형태에 따른 재정적 대우의 차이를 줄일 것
- 최하위 수준의 임금을 받는 근로자들의 임금을 높이기 위한 수단으로서 법정 최저임금을 적절히 사용하는 것을 고려하되, 저숙련 근로자들이 이로 인해 일자리를 잃지 않도록 임금 수준을 조정할 것

- 집단 교섭 제도의 포용성을 증진할 것. 동시에 기업이 총수요·공급충격과 구조적 변화에 대처할 수 있도록 충분한 유연성을 부여할 것
- 노동시장의 수요에 맞는 직업능력 개발을 독려할 것. 또한 진화하는 기술 수요에 맞춰 근로자가 직업능력을 사용하고 지속적으로 발전시키도록 장려할 것
- 노동시장 규제 집행을 강화함으로써 정규고용을 촉진할 것. 이로 인해 정규고용이 기업과 개인 모두에게 좋은 선택이 될 수 있으며, 생산성을 강화하기 위한 직업능력 개발을 촉진할 수 있음

#### ○ 노동시장에서의 소외 방지 및 고위험 노동자에 대한 보호

- 개인의 사회·경제적 배경이 직업능력을 습득하는 데 영향을 주거나 차별의 원인으로 작용함으로써 노동시장에서의 기회가 결정되는 것을 방지하기 위해 동등한 기회를 촉진할 것
- 생애주기적 관점을 받아들이고 문제가 일어나기 전에 대처할 것. 시간이 지나며 구직자의 개별적인 리스크가 축적된 이후에 개입하게 될 경우 덜 효과적이고 더 큰 비용이 발생
- 적절하고 보편적인 실업 복지 제도와 상호의무조항이 있는 프로그램을 결합함으로써 근로자들의 재취업을 독려하고 근로자를 보호할 수 있는 통합적인 전략을 개발할 것
- 소외되고 불리한 위치에 있는 집단을 위해 특별한 정책을 도입함으로써 고용 관련 장벽에 대처하는 데 도움을 줄 것
- 전국·지방·지역 차원의 정책 조정을 통해 낙후된 지역을 지원할 것. 지역 고유의 자산을 기반으로 성장 및 경쟁력을 제고하고, 그 지역의 노동시장 소외 또는 빈곤 문제와 결부된 사회문제를 해결하기 위한

#### ○ 빠르게 변화하는 노동시장에서 미래의 기회 및 도전과제에 대한 대비

- 기업·산업·지역 간 인력의 이동을 장려함과 동시에, 일자리를 잃은 근로자를 지원할 것
- 일자리를 잃은 근로자가 빠르게 직업을 구할 수 있도록 지원할 것. 보편적·

선별적인 급여 보조 및 재취업 지원 방안을 적절히 사용하고, 실업 방지 및 조기 개입 정책을 함께 사용할 것

- 새로운 형태의 혁신적인 고용 창출과 더불어 일자리의 질 확보를 위한 정책을 함께 추진할 것. 이를 위해 근로자에 대한 부당한 대우를 방지하고, 기업들 간 공정한 경쟁의 장을 만들고, 고용형태와 관계없이 모든 근로자에게 적용되는 적절한 보장을 제공할 것
- 변화를 예측함으로써 미래에 대비할 것. 사회적 파트너 및 이해관계자들과 함께 일자리의 미래에 대한 포용적 대화의 장을 만들 것. 또한 필요시 기존의 노동시장, 직업능력, 사회보장 정책들을 일자리의 변화에 따라 나타나는 니즈에 맞춰 보완할 것

#### ○ 정책 실행

- 국가의 특성을 반영하여 성공적인 개혁 정책을 추진할 것. 여러 정책들의 조합과 실행 순서를 신중하게 결정함으로써 단기적인 잠재 비용 절감을 도모하고 특정한 집단에 대한 보호 장치를 마련할 것
- 이와 같은 개혁 정책이 전면적으로 실행되고 효과적으로 집행되며 엄격히 평가되도록 할 것. 관련하여 적절한 데이터가 활용되지 않고 있다면 데이터 수집에 투자할 것

## 2. OECD 일자리의 미래 보고서(Future of Work and Skills) (2017)

□ (요약) 동 보고서는 일자리의 미래를 바꾸는 메가트렌드 및 G20 국가의 노동 시장에 놓인 도전과제를 분석하고 관련 정책을 제언

□ ‘글로벌화, 기술의 진보, 인구의 변화’라는 3가지 메가트렌드는 모든 G20 국가에서 일자리를 본질적으로 변화시킬 전망

○ 가치관과 선호의 변화 또한 일자리의 미래를 변화시킬 것

○ 이러한 트렌드는 일자리의 양과 질 모두에 영향을 줄 것

- 이와 같은 메가트렌드로 인해 일자리의 미래는 전례 없는 기회를 맞이함
  - 새로운 기술과 시장은 새로운 일자리와 보다 생산적인 일자리를 창출할 것
  - 업무의 효율성을 극대화하여 참된 의미의 글로벌·디지털 생산라인이 가능해질 것
  - 업무의 유연성이 증가함으로써 여성·고령자·장애인 등 노동시장에서 소외되었던 집단에게 더 많은 기회가 주어질 것
- ‘글로벌화, 기술의 진보, 인구의 변화’로 인한 도전과제도 당연히 존재함
  - 선진국의 경우, 대량 실업에 대한 두려움 확산. 이러한 두려움은 과장된 측면이 있으나 일부 산업은 쇠퇴하고 일부 산업은 확대되는 가운데 일어나는 격변은 불가피함
  - 자동화로 대체될 가능성이 큰 저숙련 노동자 관련 상당한 조정비용이 발생할 수 있음
  - 고급기술에 대한 수요 증가와 더불어 불평등이 심화될 가능성 존재
  - 새로이 생겨나는 일자리 또한 일자리의 질에 관한 문제가 제기됨
  - 개발도상국의 경우, 자동화와 로봇을 통한 리쇼어링(reshoring)으로 인해 개발도상국의 제조업 저변 확대가 제한될 수 있음
  - 노동시장에 진입하는 다수의 청년층에 대한 일자리 공급이 어려워질 것
  - 청년층에게 ‘좋은 일자리’를 가질 수 있도록 하기 위한 직업교육을 제공하는 것이 중요한 도전과제가 될 것
- 불확실한 미래에 대해 세부적인 계획을 수립하는 것은 어려우나, 중요한 것은 유연하고 적응력이 있는 노동시장을 만들어가는 것
  - 이를 통해 근로자들과 국가들이 피해를 최소화하고 앞서 언급된 3가지 메가트렌드의 이점을 극대화할 수 있음
  - G20 국가들은 일자리의 미래를 만들어나가는 과정에 있어 정책의 선두에 서야 할 것. 경제적 역력이 있기 때문만이 아니라, 기술의 전파가 G20 국가

들을 변화의 선봉으로 몰아넣을 것이기 때문임

□ 동 보고서는 일자리의 미래를 바꾸는 메가트렌드 및 G20 국가의 노동시장에  
놓인 도전과제를 기술하고, 다음과 같은 정책들을 설계·집행할 것을 제언

- 청년층이 끊임없이 변화하고 기술집약적인 노동환경에서 성공할 수 있는  
기술을 갖추도록 함으로써 미래의 일자리에 대비하게 할 것. 또한 모든  
근로자들이 은퇴 전까지 지속적으로 기술을 유지·향상시키거나 재교육을  
받을 기회를 제공할 것
- 노동시장 관련 제도(최저임금, 근로기준법, 건강·안전 관련 규제 등)를 보완  
할 것. 근로자들이 기술 진보와 글로벌화가 가져올 기회를 잡을 수 있도록  
하는 한편, 저임금·고용불안정·열악한 근로환경 등 근로자에게 리스크  
부담이 돌아가지 않도록 하기 위함
- 사회안전망 시스템을 (i) 새로운 고용형태를 수용하여 변화시키거나 (ii)  
국민들의 고용상태 또는 경력과 완전히 분리시킴으로써, 사회안전망의  
혜택을 받지 못하는 사람이 없도록 고안할 것
- 보다 세계화되고 기술적으로 진보한 경제로 나아가는 과정에서 불가피한  
조정비용을 완화하기 위해, 기술 변화로 인해 기존 일자리에서 대체된 근로자  
들이 빠르게 새 직장에 취업할 수 있도록 돕는 활성화 방안을 강화할 것
- (i) 기업 차원에서 직면할 새로운 도전과제들에 적합한 해결책을 도출하고,  
(2) 물리적 거리·언어·법률의 제약을 받지 않고 독립적으로 일하는 근로자  
들의 목소리를 강화하기 위해 새로운 형태의 사회적 대화를 촉진할 것

### 3. OECD 혁신 전략 보고서(The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-being) (2015)

※ 2010년 발간한 Innovation Strategy의 개정판

□ (요약) 동 보고서는 경제성장에서 혁신의 역할 및 특징을 기술하며 혁신을 위한  
정부의 역할을 강조, 혁신을 일으키기 위한 환경 및 우선순위를 제시함

- 경제성장에서 혁신의 역할 및 정책 추진의 근거를 다음과 같이 제시
  - 혁신은 새로운 기업, 일자리, 성장률 증가의 토대가 되며 경제 발전의 주요 원동력이기도 함
  - 혁신은 인구 변화, 자원 부족, 기후 변화와 같은 사회적·전 세계적 문제에 대처하는 데 기여함
  - 혁신적 사회는 보다 생산적이고 유연하며 변화에 강하고 높은 생활수준을 유지함
- OECD는 오늘날 혁신의 특징을 다음과 같이 기술
  - 혁신은 과학·기술, R&D의 차원을 넘어 새로운 비즈니스 모델 등 사회적·조직적 혁신을 포함함
  - 혁신은 기업, 기업가, 재단, 비영리기구, 대학, 연구기관, 공공기관, 시민, 소비자 등 다양한 주체의 활동과 협업을 수반함
  - 혁신은 모바일 통신, 음성·영상·데이터·인터넷의 결합, 사물인터넷으로 대표되는 빠른 데이터·센서 활용 등, 디지털경제에서 강한 확장 기반을 가짐
  - 중국(미국 다음으로 큰 R&D 지출 규모) 등 신흥국의 역할이 점점 확대
- OECD는 혁신을 위한 정부의 역할을 강조하며 혁신을 일으킬 수 있는 환경으로 다음과 같은 5가지 조건을 제시
  - **숙련된 인력** : 새로운 아이디어와 기술을 만들어내고, 그것을 사업화하고 일터에서 실행할 수 있으며 사회 전반의 기술적·구조적 변화에 적응할 수 있는 인력
  - **안정된 기업환경** : 기술 및 지식기반 자본(knowledge-based capital)에 대한 투자를 장려하는 환경. 혁신적인 기업이 새로운 아이디어·기술·비즈니스 모델을 실험하고, 성장하고, 시장 점유율과 규모를 키우는 데 도움을 주는 환경



- **지식의 창출과 전파를 위한 견고하고 효율적인 시스템** : 기초연구를 제도적으로 추구하고 투자하는 것, 그리고 인적자원·지식이전·지식시장의 설립 등 다양한 수단을 통해 지식을 사회 전반으로 전파하는 시스템
  - **혁신 및 기업가활동을 장려하는 정책** : 혁신을 저해하는 장애물을 해결하기 위해서는 보다 구체적인 혁신 정책이 요구됨. 이러한 정책 중 다수가 지방 또는 지역 차원의 정책을 포함함. 정보가 많고 적극적이며 숙련된 소비자의 역할은 혁신에 있어 점점 더 중요해지고 있음
  - **거버넌스 및 정책 실행에 대한 강한 의지** : 혁신 관련 정책의 영향은 거버넌스와 실행력에 크게 좌우됨. 이는 정부에 대한 신뢰와, 경험을 통해 배우고자 하는 헌신을 포함함. 정책에 대한 평가는 나중에 추가되는 것이 아닌 정책 설계 과정에 내재되어야 함
- 이와 더불어 혁신의 기초를 위해 특히 중요한 5가지 우선순위를 다음과 같이 제시
- **혁신에 대한 투자 증대와 비즈니스 역동성 향상** : 정부는 지식기반 자본에 대한 투자를 위해 정책을 개발할 필요가 있음. 지식기반 자본은 현재 기업에 대한 투자에서 가장 많은 부분을 차지하고 있음. 정부는 또한 젊고 혁신적인 중소기업의 성장을 지원해야 함
  - **지식의 창조 및 전파를 위한 효율적인 시스템 구축 및 투자** : 기초연구에 대한 투자는 여전히 핵심 우선순위임. 오늘날 사용되고 있는 핵심적인 기술들은 대부분 공공의 지원을 받는 연구에 근간을 두고 있음. 기초연구 부문에 공공 투자가 지나치게 집중되는 것은 단기적 리스크라 할 수 있음. 국제적 사례 연구에 기반한 보다 효율적인 혁신 정책은 정부 활동의 영향력을 강화하는 데 도움을 줄 수 있음
  - **디지털경제의 이점 활용** : 디지털 기술은 계속해서 혁신과 성장을 위한 커다란 잠재력을 제공함. 그러나 정책적 관점에서는 열린 인터넷 공간 보존, 사생활 관련 문제 대처, 접근권 및 공정경쟁 보장 등의 문제들이 존재함. 또한 디지털의 혜택을 받은 혁신은 브로드밴드, 스펙트럼, 인터넷 주소 등 새로운 인프라를 필요로 할 수 있음

- **인재와 직업능력 양성 및 최적화** : 현재 근로자의 2/3가 기술 위주의 혁신이 주도하는 세상에서 성공할 수 있는 직업능력을 갖고 있지 않으므로 직업 능력은 혁신에 있어 핵심적인 도전과제임. 폭넓고 포용적인 직업능력 전략은 혁신에 필수적임
- **혁신을 위한 정책의 거버넌스 및 실행력 개선** : 혁신 전략의 영향은 거버넌스와 실행력에 크게 좌우됨. 이는 정부에 대한 신뢰와, 경험을 통해 배우고자 하는 헌신을 포함함. 정책에 대한 평가는 나중에 추가되는 것이 아닌 정책 설계 과정에 내재되어야 함

## 제2절 관련 세계경제 동향 및 전망

### 1. 성장침체, 불평등 증가 등 관련 세계경제 동향

- 국가 간 소득불균형이 국가 내 소득불균형보다 큰 상황인 가운데, 1990년대 이래 대부분의 G20 국가 내 불평등도는 증가

#### 〈참고〉 성장과 분배 등에 관한 글로벌 추세(stylized facts)

생산성 역설(productivity paradox)	성장둔화와 불평등 심화(twin challenges)
1. 기술 진보와 혁신 가속화 ○ 글로벌 혁신 프론티어(global innovation frontier)의 지속적 확장 2. 생산성 하락 및 정체(거의 모든 국가) ○ 노동생산성 하락 : 유형자본투자 침체 및 총요소생산성(TFP) 감소에 기인 ○ 선도기업과 후발기업 간 격차 확대 - 생산성 증대 성과의 범경제적 확산 저조 - 승자독식 경제 강화: 혁신의 지대수익(rent) 증가	3. 성장 둔화 ○ Catch-up dynamism의 후퇴·종료 : 혁신선도국인 미국과 타 국가들 간 생산성 격차 재확대 현상 4. 불평등 심화 - 소득분배, 삶의 질 ○ 노동소득분배율 하락 : 자본소득 비중 증가와 더불어 임금소득 격차 확대 - 숙련편향적 기술진보, 세계화, 노동시장제도 변화 등이 주 원인 ○ 재정(재분배정책)의 불평등 완화 기능 약화

- 소득 불평등의 전 세계적 심화는 다음의 공통된 추세적 요인에 기인하는 것으로 파악됨

- 기술변화 : 생산성 제고를 위한 노동대체 또는 절감형 기술진보로 중산층의 일자리 감소와 상대적 소득 하락 발생(Acemoglu and Autor, 2011)
- 글로벌화 : 글로벌화의 진전으로 저숙련 일자리가 신흥국 및 개도국으로 이전되는 한편 신흥국과 개도국에서의 소득불평등도가 모두 상승(Elsby, Hobijn and Sahin, 2013)
- 고령화 : 불평등도가 낮은 청년층의 비중보다 불평등도가 높은 고령층의 비중이 높아지면서 전반적인 소득불평등도는 상승

- 노사관계 : 서비스업 비중의 증가와 제조업 생산 패러다임의 변화로 노조의 교섭력이 약화되어 임금소득배분을 하락

**〈참고〉 불평등 확대에 관한 조지프 스티글리츠 견해<sup>4)</sup>**

- 노벨경제학상을 수상한 조지프 E. 스티글리츠는 ‘불평등 확대는 정책 선택의 결과’이며, 정책 변화를 통해 다른 결과를 얻을 수 있다고 주장해 옴. 불평등 확대의 원인으로 지대 추구와 기업의 시장지배력 확대를 꼽으며 경제규칙을 다시 써야 한다고 제언
- 미국을 비롯한 선진국 전반에서 소득, 자산, 건강, 기회, 사법접근성 등 다양한 측면에서 불평등 확대. 상위층으로의 소득 집중과 중산층의 소멸, 빈곤의 확대 등, 다양한 양태로 불평등이 심화되는 양상
  - 불평등의 심화는 낮은 상속세율 등 퇴행적인 조세정책과 불평등한 공교육, 취업에서 인맥의 영향력 증가 등 다양한 정책 실패의 결과물
  - 미국에서 제조업은 몰락하고 산업구조의 무게중심이 신기술산업으로 이동함에 따라, 제조업에 종사했던 노동자들과 신기술산업 종사자들의 임금격차가 커짐. 신기술기업들은 자연스럽게 독점기업이 되었으나 제대로 규제를 받고 있지 않으며 이로 인한 가격 상승은 소비자의 실질 소득 하락으로 이어짐
  - 고소득층일수록 보다 많은 주식 및 고수익의 위험자산에 투자하는데, 초저금리·양적완화 등의 통화·규제 정책이 이러한 자산에 유리하게 작용함으로써 경제적 불평등을 심화시켜 옴
  - 세계화가 진행되고 첨단 기술발전에 따라 특히 숙련노동자의 임금이 타격을 받았고, 결과적으로 노동소득분배율이 낮아지는 현상 등도 불평등을 심화시키는 요소일 수 있음
- 즉, 불평등은 단순히 거시경제적 힘에 의한 것이 아니라, 기업지배구조, 통화정책, 지적재산권, 노동법, 세계화 관련 정책, 반독점정책 등 다양한 정책 선택의 결과물

- 이에 대한 해법으로 불평등을 축소하고 경제적 성과를 향상시키는 방향으로 경제규칙을 변화시키는 것이 필요
  - 특히 불평등을 가중하고 경제성장과 생산성을 저해하는 요인인 지대를 축소해야 함을 강조. 독과점 시장에 의한 초과 이윤, 토지와 건물의 임대료, 과도한 지적재산권, 기업 경영자 및 금융 부문에 돌아가는 과도한 급여 등을 대표적인 지대로 꼽음
  - 레이건·대처 시대에 불평등이 확대되고 경제성장은 약화되었는데, 당시 지대(rents)는 전방위적으로 확대되었고 노동자들의 협상력은 약화되었음.
  - 반독점정책 강화로 독점자본의 힘을 제어할 필요가 있으며, 과세와 공교육 강화로 세대 간 불평등을 줄여야 함
- 경제적 불평등은 정치적 불평등으로도 이어질 수 있음. 시장지배력을 가진 사람들이 경제규칙을 장악하기 위해 정부의 역할을 제한하고 정치에 영향을 끼치며 민주주의를 약화시킴

## 2. 4차산업혁명 등에 따른 경제환경의 변화 전망

- 디지털화와 스마트 기술의 발전에 따른 플랫폼 경제의 등장으로 경제·산업 구조 및 노동시장 환경이 급변함에 따라 일자리의 양과 질, 격차에 관한 기존 패러다임의 근본적인 재고와 함께 복지제도의 재설계가 필요하다는 논의 증가
  - 플랫폼 경제에서는 'on-call work(최소 근무시간이 없는 'zero-hour contract' 포함)', 'crowdwork', 'work on-demand via apps' 등 새로운 유형의 일자리가 등장
  - 기업이 필요에 따라 인력을 충원하고 대가를 지불하며, 근로자가 근무시간을 선택하고, 복수의 고용주 아래 있을 수 있다는 특징이 있음
  - 일자리의 구조는 고숙련/고소득과 저숙련/저소득으로 양극화되며, 비정규직의 비중이 증가하고 임금과 노동조건이 하향 이동할 가능성 제기(OECD, 2017)

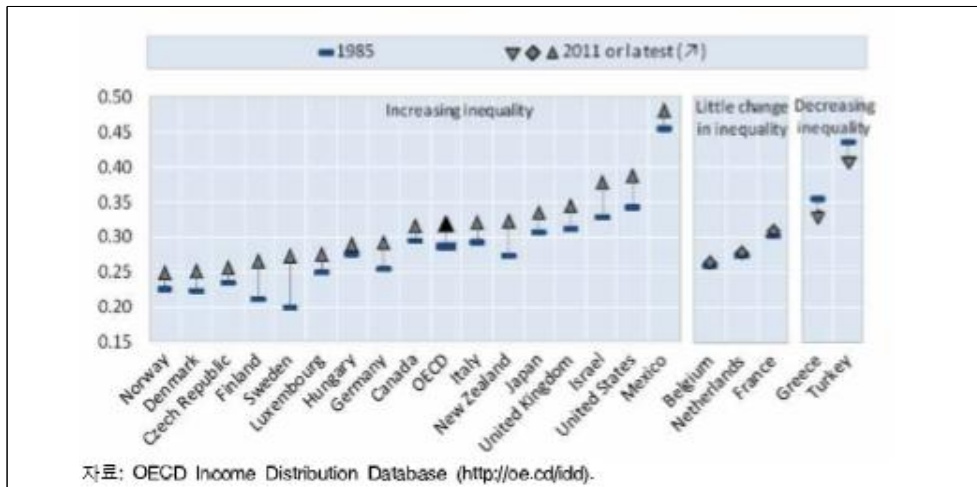
4) IMF-KDI 컨퍼런스 (2018.11.29) "Achieving Inclusive Growth: A Policy Debate" 중의 강연 내용을 정리한 것임.

- 업무가 소규모 작업장에서 비정기적으로 수행되고, 법적 근무시간이나 최저임금 없이 복수의 직업과 소득원을 가지며, 임금이 불확실하여 소득 불안정성이 크고, 근로자의 근무시간에 대한 통제력이 약화됨
  - 임시직에서 정규직으로의 전환이 제한적이고 비정규직에서 실업상태로 이행 가능성이 높아짐
  - 이러한 근로자에게는 사회보장이 적용되지 않으며, 경쟁이 심해 임금 수준이 낮음. 복수의 직업과 소득원을 가질 수 있으므로, 단일 고용관계에 기반을 둔 기존의 사회보장제도의 실효성이 낮아질 수 있음
- 포용적 성장은 성장방식의 전환이지만, 본질적으로 성장 친화적 전략이며 4차 산업혁명의 진전에 따라 논의를 산업 영역으로 확대할 필요
- 경제성장과 사회적 포용을 촉진하는 기술혁신은 불평등을 초래하기도 하므로 취약계층의 혁신활동 참여를 유도해야 함

### 제3절 포용 성장에 관한 해외 주요국의 정책 대응

#### 1. 소득분배와 경제성장의 관계 및 관련 동향 일반

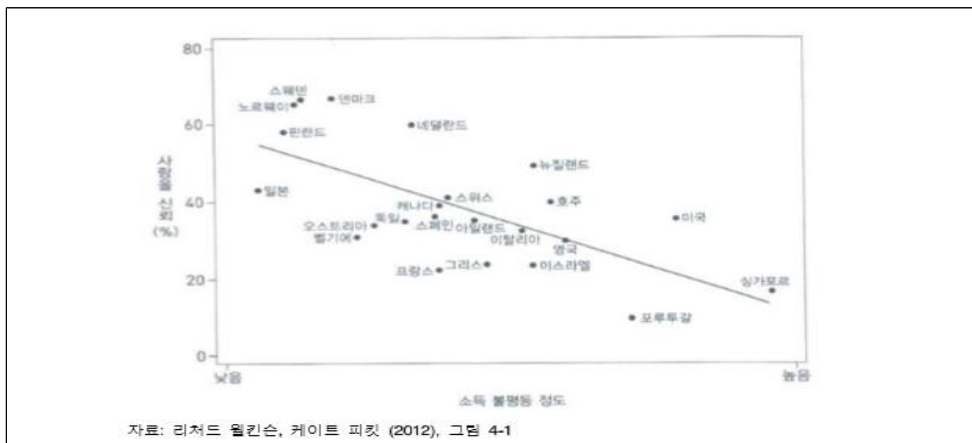
- 경제성장과 소득재분배에 관한 선행연구들은 소득재분배와 경제성장의 관계를 분석한 쿠즈네츠의 역 U자형 곡선(Inversed U-curve)을 기반을 한 분석을 시행. 개별 연구들에서 나타난 결과가 상이하며 이에 따라 경제성장과 소득재분배 관계에 대해 다양한 논의가 진행됨
- 소득불평등과 경제성장 간의 관계에 대한 다양한 이론적, 실증적 연구에도 불구하고 일반적인 합의는 도출되고 있지 않음
- 소득불평등 수준을 평가하기 위해서 대표적으로 지니계수(Gini index)를 사용하는 것이 가장 일반적임



- 1985년과 2011년의 지니계수 변화를 비교했을 때 대부분의 OECD 국가들의 소득불평등이 증가한 것으로 나타남
  - 벨기에, 네덜란드, 프랑스 등은 불평등도가 중간 수준에서 거의 불변
  - 그리스, 터키 등은 불평등도가 국제적으로 높은 수준에서 다소 감소

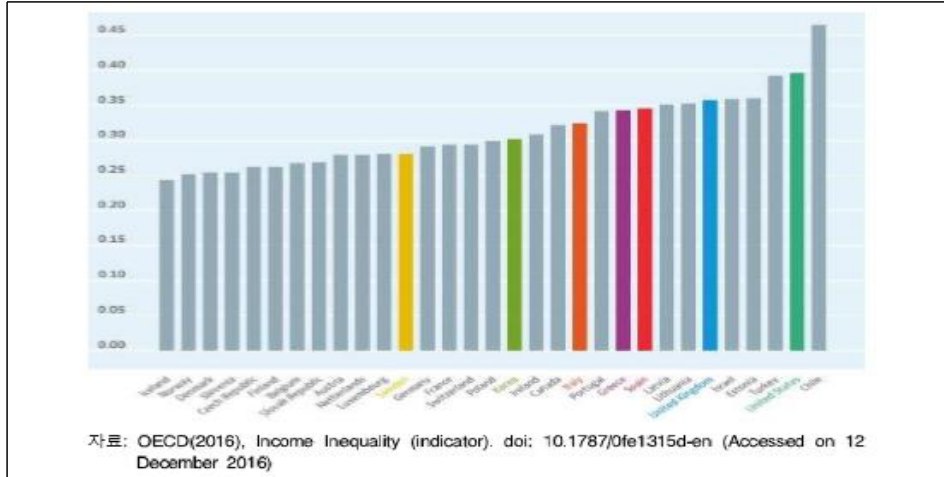
- 불평등과 사회적 신뢰를 살펴보면 불평등이 증가하게 되면 고소득층과 저소득층 간의 경제적 격차가 커짐에 따라 양자 간의 교류 및 접촉이 줄어들게 됨. 이에 따라 상호신뢰가 무너지게 되어 차별이 존재하게 됨
- 이러한 맥락에서 불평등은 사회를 분열시키는 강력한 힘이 될 수 있음. 소득 불평등과 사회적 신뢰도는 음의 관계를 보이고 있으며 불평등이 높은 사회는 대체적으로 낮은 사회적 신뢰가 나타남
- 신뢰가 낮은 사회에서는 불평등 완화를 위한 적극적인 재정정책 시행이 어려울 수 있음. 이는 이러한 정책을 실행하는 정부에 대한 신뢰 및 수혜자들에 대한 사회적 신뢰가 낮아 경제적 불평등을 개선하기 어려움
- 소득불평등도는 실제 소비수준과 더 밀접한 ‘가처분소득’을 기준으로 한 지니계수로 측정하며 우리나라는 지니계수가 0.30으로 OECD 평균 수준을 나타내고 있음
- 증가하는 불평등에 대처하기 위해 각국 정부는 형평성과 포용성을 개선시키기 위해 저숙련 노동자들의 잠재적 소득을 올리고 여성의 노동참여율을 높이는 것을 중요하게 여기고 있음

[그림 1-2] 소득불평등 및 신뢰도 관계





[그림 1-3] 국가별 소득 불평등도



□ OECD 국가들 중에서 소득재분배와 경제성장을 기준으로 그 특징에 따라 노르딕 국가, 남유럽 국가, 영미국가, 일본 등으로 구분되며 각 국가의 복지국가 역사, 특징 및 소득불평등 완화를 위한 정책 살펴볼 필요

○ 북유럽(노르딕) 대표적 국가 스웨덴은 대부분 조세수입을 재원으로 하여 저소득층을 포함한 전 국민을 대상으로 하여 소득을 보장하고 다양한 공공사회 서비스를 제공함

- 노르딕 국가는 시간제 고용 비중이 높아 노동소득의 불평등을 악화시킬 가능성이 존재함에도 불구하고 평균 이하의 불평등 수준을 보이고 있음. 이는 고용률이 높고 소득이전이 보편적이며 조세가 가계소득에 비례하여 증가하므로 조세 및 소득이전 체계를 통해 재분배를 수행한 결과
- 스웨덴은 높은 세금과 복지 수준에도 불구하고 높은 국가경쟁력이나 고용률을 보이고 있음. 특히 하위 계층의 소득이 국민소득에서 차지하는 비중이 전 세계에서 가장 크고 지니계수는 가장 낮음
- 스웨덴은 고복지, 고지출에도 불구하고 경제적 성장을 이룬 국가이며 보편적 복지국가를 만들기 위해 1930년대부터 1970년대까지 많은 제도와 법, 정책을 시행

- 스웨덴의 복지-고용 연계 복지란 복지 이전에 고용을 강조하는 정책을 의미. 스웨덴은 실제로 세계 최고 수준의 고용률 (남녀 모두 70% 전후)을 자랑하며 1930년대부터 완전고용을 스웨덴 복지 모델의 최우선 목표로 설정
- 스웨덴은 연금을 제외한 사회보험의 소득대체율은 90%에 육박했으며 이는 평등주의를 강조한 분배정책에서 비롯됨. 그 결과 하위계층의 소득이 국민 소득에서 차지하는 비중이 전 세계에서 가장 크고 지니계수는 가장 낮은 나라로 모범적인 복지국가로 자리매김 함
- 스웨덴의 경우 저소득층에 대한 감세 및 분배정책을 지속해도 경제성장을 동시에 달성할 수 있다는 것을 보여주는 사례임

○ 덴마크는 1930년대부터 복지개혁을 시행하여 노령, 질병, 장애를 포괄하는 사회보험시스템을 정비함. 1950년대와 60년대에는 경제호황과 함께 기혼 여성의 노동시장 참여 활성화를 적극 추진했으며 1970년대와 80년대에는 고용보험 제도의 확대의 제도적 장치를 마련함

- 덴마크는 스웨덴과 함께 높은 고용율과 노조 조직율, 여성노동시장 참여율을 자랑함
- 덴마크 복지국가는 1970년대 초반 위기에 봉착했음. 1974년 오일쇼크, 글로벌 경기침체와 맞물리며 경기는 후퇴하였고 1980년대 들어 공공부채 증가 및 높은 실업률이 나타남
- 1994년 9.6%에 달하는 높은 실업률에 대처하기 위해 노동시장 개혁을 추진했으며 이는 유연한 노동시장, 교육 및 직업훈련으로 1990년대 중반 이후 성장과 고용 면에서 가장 성공적인 사례가 됨

○ 남유럽 국가(소위 “PIGS,” 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 스페인 등)는 높은 경제성장을 보이다가 경제위기 이후 재정위기에 봉착하여 어려움을 겪고 있음.

- 2010년 그리스 구제금융 신청을 시작으로 유로존 경제위기를 초래. 그리스와 유사한 경제 상황에 처해있던 남유럽 국가들은 유동성 위기와 더불어 재정 적자 급증으로 이어짐
- 복지확대를 위해서는 경제가 성장하여 일자리 및 세금이 늘어나야 하는데

그리스는 EU 가입으로 인한 인건비 상승과 국내 산업 보호가 어려워짐으로 국내 산업이 침체되어 경제성장이 둔화됨

○ 일본은 1990년대 초 부동산 거품 붕괴로 인해 10년 이상 침체기를 겪으면서 소득불평등이 심화되었고 급속한 인구고령화는 사회지출에 큰 부담이 될 것으로 전망

- 일본의 정부 세입은 GDP 대비 약 30%로 OECD 평균인 45%대비 세금 부담이 적음. 일본의 세율은 낮지만 일본의 상대적 빈곤율이 높은 이유는 조세 및 연금제도가 소득 분배에 미치는 영향이 적기 때문
- 일본은 고령화 사회로 인한 고령연금 및 의료비 지출에 집중되어 지난 10년 이상 대규모 적자로 인해 공공부채가 높았던 일본은 위험 요소가 많음
- OECD는 일본의 우선정책으로 기업에 대한 진입장벽 완화, 여성노동참여 지원정책 강화, 조세시스템 효율성 향상을 권고하였음(홍승현 외, 2015)

○ 미국은 1970년대 이후 미국의 소득불평등은 악화되기 시작하여 1980년대 이후 불평등도가 증가했으며 미국의 경제호황기 시절인 1990년대에도 불평등 악화는 지속되었음

- 1970년대 경제위기 이후 미국의 기업 활동이 위축되면서 재정적자폭이 크게 증가함. 따라서 1980년대 레이건 행정부는 연방정부의 역할을 주정부로 분산하고 주정부에 대한 연방정부의 주정부에 대한 연방정부의 재정지원을 삭감함
- 1986년 조세제도가 기업 투자를 저해하지 못하도록 제소비율을 결정하고 세금부담을 단일하게 조정하는 조세개혁법 시행. 이에 따라 미국 정부는 고소득층의 세금부담을 상대적으로 완화한 반면 저소득층에는 상대적으로 적은 조세혜택을 제공
- OECD는 미국의 우선순위 정책으로 적극적인 노동시장정책 강화, 보건 의료부문 및 세금시스템의 효율성 향상, 교육의 형평성 향상 등을 권고함(홍승현 외, 2015)

## 2. 포용성장에 관한 주요국의 정책적 대응

- 소득불평등도의 추세적 악화로 전 세계 주요국들은 사회성원의 소득창출 과정에의 참여와 창출된 소득의 사회성원간 배분에 있어서 정책의 포용성을 보다 강조
- 소득불평등도가 심각한 국가는 물론 그 정도가 비교적 낮은 국가에서도 포용성 정책은 국가의 핵심적 과제로 인식
  - 양질의 교육에 관한 접근성, 생산적 고용·복지, 시장과 자원에 대한 평등한 기회, 취약계층(여성, 청소년, 노령층 및 이민자 등 소수계층)의 보호 등은 공통적인 내용임
    - ※ 주요 기초연구 결과, 포용적 성장을 위한 가장 중요한 과제는 일자리 창출이며 (Causa, Hermansen and Ruiz, 2016), 이를 위해 요소시장과 생산물 시장에서의 전면적 개혁이 중요함을 강조(Cournede, Denk, Garda and Hoeller, 2016)
      - 노동시장에서의 규제가 완화된 가운데 생산물시장에서의 규제개혁이 실시 되면 실업의 확률이 낮아짐(Cournede, Garda, Hoeller and Ziemann, 2015)
      - 또한 성장친화적 재정개혁은 소득불평등에 부정적인 영향을 미치지 않은 것으로 나타남(Acosta-Ormaechea et al., 2017)
- 그러나 국가별로 경제성장, 소득불평등, 인구적 특성이 상이하고 성장과 분배에 영향을 미치는 기존 제도·정책의 특성 및 조합이 다르므로 정책의 초점과 구체적인 내용은 국가별로 커다란 차이를 보임
  - 경제·산업구조의 특성(제조업-서비스업, 대기업-중소기업-영세자영업의 발전 정도 등), 노동시장 환경 (고용 수준 및 질적 이중구조 문제, 노사관계 등), 전반적인 교육·훈련제도의 질, 사회서비스의 제공 수준, 사회안전망의 발전 정도 (사회보험, 소득보장제도 등)이 주요 변수이자 국가별 중점 정책 영역의 차이를 나타내는 요인

## 가. 미국

### 1) 관련 현황 개관

- 글로벌 금융위기 이후 미국 경제는 OECD 국가 중에서도 가장 빠르게 성장하는 국가 중 하나이며, 견조한 성장세가 장기간 지속되고 있음
- 그러나 대다수 국민의 생활수준이 정체하거나 낮아지고 있는 상황에서 상위층으로의 소득 집중, 중산층의 소멸, 빈곤율 증가 등 불평등이 확대되는 추세
  - 실업률은 3.8%로 완전고용에 근접한 수준에서 취업자 수가 꾸준히 증가하고 임금이 상승하는 등 개선 추세가 지속되고 있음. 그러나 생산성이 높은 일자리에 비해 생산성이 낮은 일자리의 수가 증가함에 따라 경제 전체의 평균임금이 하락
  - 영아·산모 사망률, 20세 이하 인구 사망률, 평균수명, 청소년 임신율, 한부모 가정 비율 등 소득뿐만 아니라 삶의 모든 방면에서 불평등이 드러남
  - 또한 미국의 지역별 소득 계층 상향 이동 가능성을 분석한 결과, 지역별로 매우 큰 격차가 나타나는 것으로 드러남
  - 미국의 경제적 불평등과 빈곤의 원인으로는 산업구조의 변화, 노동시장 규제 완화, 경영자의 개인소득 극대화를 규제하는 경영규범의 약화, 자산불평등의 심화 및 미국경제의 금융화, 빈곤 축소를 위한 복지정책의 후퇴, 노동조합의 약화 등이 지적됨<sup>5)</sup>

### 2) 주요 정책 대응

- 소득불평등도가 비교적 높은 미국에서는 사회이동성과 기회평등성 측면에서의 취약계층 지원에 중점

5) WEF Inclusive Development Index (IDI)에 따르면 미국의 선진국 30개국 중 23위를 기록. 미국은 '건강 관련 서비스 및 인프라' 분야에서 특히 취약성을 보임(미국에서 개인이 의료비에 지출하는 비용은 매우 큰 편으로, 의료 채무는 미국인들이 파산하는 주된 요인이기도 함. 미국은 생물·의학 분야 연구·개발에 있어 세계적인 선두자인 반면, 유아사망률, 평균수명 등에 있어 다른 선진국들에 비해 매우 뒤처져 있는 등 이중적인 면모를 보임)

- 빈곤층에 대한 교육지원, 취약계층에 대한 사회보험, 근로장려세제 등의 현금 및 현물이전방식의 지원을 통해 계층 간 사회적 이동성을 높이고 사회적 분리 현상을 완화

□ 고용서비스 및 인력개발 분야에서 새로운 정책과 혁신 노력을 강화

- 특히 인력개발 분야에서는 기존의 취약계층에 대한 실업대책 중심의 훈련에서 벗어나 신성장산업 분야의 훈련을 강화하고 있으며, 지역의 경제발전과 인력 개발 간의 연계를 강화하기 위해 새로운 지역고용 거버넌스를 구축하는 등의 정책들이 추진되고 있음.

- 인력개발 문제를 시장에만 맡기지 않고 정부의 지원을 적극적으로 확대하고 있음. 2003년 12개 산업분야의 고성장직종 훈련을 실시하고, 2006년 지역혁신고용정책을 도입하고, 2009년 녹색일자리 창출지원 사업 등을 추진하는 등, 인적자원 개발에 있어 지식과 기술을 강조하고 '사람에 대한 투자'를 강화하는 정책을 펼치고 있음

□ 특히 교육 분야의 취약한 형평성이 경제적 기회의 불평등으로 이어진다는 인식이 일반적으로 이에 대한 정책 대응이 초점

- 금융위기 이후 조기교육을 위한 공공 투자가 늘지 않았으며, 대학 등록금 인상으로 고등교육에 필요한 비용 증가

- 세계화 및 기술의 발전으로 교육이 경제적 성공의 결정 요인으로서 중요성이 커지고 있는 상황에서, 미국은 다른 어떤 선진국보다도 부모의 소득수준이 자녀의 교육 및 경제적 기회를 결정하는 데 큰 영향을 주고 있음. 부유한 부모들은 자녀교육에 더 많은 투자를 하는 반면, 저소득층 및 중산층 자녀들이 갖는 교육 기회는 점점 줄어들고 있음

- 미국의 청년고용 정책은 주로 저소득층이나 고교 비진학 청소년이 주된 대상으로, 직업훈련뿐 아니라 고교졸업학력의 취득이나 대학진학 지원 등 학업 교육 지원을 중시하는 특징이 있음

- 이는 고교 중퇴자의 비율이 높거나 대학진학률이 낮은 영국과 같은 나라에서 일반적으로 나타나는 정책 방향

### 〈참고〉 미국의 교육관련 정책 (ESSA)

- Every Student Succeeds Act (ESSA · 모든 학생의 성공을 위한 교육법)
  - 조지 부시 정부 시절 제정된 ‘No Child Left Behind (NCLB·낙제아동 방지법)’은 전국의 학생들을 대상으로 표준 시험을 매년 치르고 이를 근거로 학생·교사·학교를 평가하는 국가수준 학업성취도 평가체제
  - 학업능력이 떨어지는 학생들을 최소화하자는 취지로 시작되었으나, 낙제자가 줄어드는 대신 등교를 거부하고 학업을 포기하는 학생들이 늘어남
    - 낙제학생들이 대부분 저소득층 및 이민자 자녀들이었기 때문에 불평등이 더 심화되는 한편, 우수학생에 대한 교육이 뒷전으로 밀려나고 낙제학생 성적 향상에 집중되며 교육이 질이 떨어짐
  - 이와 같은 폐단을 줄이기 위해 오바마 정부에서는 ‘Every Student Succeeds Act (2015년 발효)’체제로 바뀜
    - 주정부 차원의 연례 시험은 유지하되, 시험 결과를 교사평가, 학교에 대한 지원 또는 제재 수준에 활용하도록 연방정부가 강제할 수는 없다는 내용을 골자로 함
    - 낙제 학생을 줄이기 위한 당초 목표를 달성하기 위해 시험 결과를 지역별·소득별로 분석해 성적이 좋지 않은 학생들에게 보충수업을 제공하고, 저소득층의 경우 별도의 교육비 지원
    - 학생들이 주소지에 따라 학교를 배정받는 것 외에 특성화 공립학교인 ‘차터스쿨(Charter School)’에 지원하는 길을 확대. 차터스쿨은 저소득층 특화, 영재교육 특화, 인성교육 특화 등 다양한 형태로 구성
    - 10년 동안 교육 분야의 개혁을 추진한 결과 오바마 정부 집권 초기 73%에 그쳤던 고등학교 졸업률이 82%로 높아짐. 오바마 정부의 정책 중 가장 높은 성과 중 하나로 평가됨
    - 또한 수준 높은 공립 차터스쿨이 많아져 학생들의 학교 선택지가 넓어짐

□ 미국은 또한 일자리 창출을 위해 연방 및 지방정부에서 다양한 노력을 기울임

- 2009년 경기회복법(ARRA)에 의거 정부가 지원하는 재정사업에 대해서는 보조금을 수령하는 사업부는 채용인원을 보고하고 각 부처를 이를 집계하여 매 분기별로 보고. 주정부 및 지역자치단체들도 해당 지역의 경제발전과 일자리 창출을 위해 지역에 기업을 유치하는 과정에서 다양한 세제혜택 부여
- 투자이민을 허가할 때도 투자금액에 대해 최소한의 근로자 채용목표를 부여 하는 식으로 운영
- 미국의 지역 고용정책 : 각종 인력개발사업의 시행에 있어 수요자인 기업과 공급자인 교육훈련기관(특히 커뮤니티 칼리지) 간의 협력체제가 보편화되어 있음. 교육과 훈련이 기업현장과 밀접한 연계 속에서 이루어지도록 하고 있음

□ 기타 : 장애인 관련 정책

- 미국의 경우, 장애인 고용과 관련하여 미국장애인법의 제정을 통해 고용주의 의무를 강조하고 지원고용 제도의 도입을 통한 중증장애인의 고용을 확대하는 개혁이 이루어졌으며, 장애인 급여와 관련해서는 장애급여 수급자격을 엄격히 하고 근로유인제도를 강화하는 내용의 개혁이 이루어졌음<sup>6)</sup>

## 나. 영국

### 1) 관련 현황 개관

□ (성장) 세계금융위기 이후 경제가 빠르게 회복되면서 유럽 내 주요 국가들에 비해 높은 경제성장률을 기록하였으며 고용률도 크게 상승함. 그러나 유럽연합 탈퇴 결정으로 인한 불확실성 증가로 경제에 일시적으로 타격을 입음

6) American Disability Act (ADA · 미국장애인법) (1990~) : 미국장애인법은 주·연방·민간 차원에서 장애인에 대한 차별을 근본적으로 금지하는 법으로, 장애를 가진 개인에게 고용차별 금지, 공공기관과 민간 기관에 의해 제공되는 공공편의시설 및 서비스, 교통수단에 있어서의 차별 금지, 전기·통신서비스 등에 있어서 균등한 기회를 보장하는 것을 주요 내용으로 하고 있음



- (고용) 미국과 마찬가지로, 세계금융위기 이후 영국의 1인당 GDP 성장률에는 고용의 증가로 인해 대체로 유지되었음. 그러나 생산성이 낮은 일자리의 수가 증가하면서 평균실질임금이 하락
  - 생산성이 낮은 분야의 일자리가 늘어남에 따라 평균이하의 임금을 받는 근로자도 늘어났고, 경제 전체의 평균임금을 끌어내리는 효과가 나타났음. 특히 영국에서는 2010년~2016년 사이 평균 실질임금이 감소하였음
- (소득·분배) 영국은 유럽연합(EU)에서 가장 불평등이 심한 국가 중 하나임. OECD에 따르면 2015년 기준으로 영국은 소득 상위 1%가 전체 소득의 14%를, 상위 10%가 28%를 가져가는데, 이는 EU에서 가장 높은 수치임
  - EU에 따르면 세계금융위기 이후 회원국 중 영국에서 소득불평등이 가장 악화. 그리스, 스페인, 이탈리아에서는 소득불평등을 나타내는 지니계수가 줄어들면서 불평등이 완화된 반면, 이들 국가들을 도운 영국에서는 지니계수가 EU 최하위권으로 급격히 늘어남. 이에 'EU 분담금 때문에 영국이 손해를 보고 있다'는 주장이 인기를 얻으며 EU 탈퇴로 이어짐
    - 장기간에 걸친 불평등으로 인해 많은 이들이 정치·경제적 기회에서 소외되었다고 느끼며, 자신의 경제 상황이 나아질 것이라는 기대감에 브렉시트에 찬성한 것으로 분석됨

#### 〈참고〉 영국의 포용발전 수준에 관한 WEF의 평가

- 영국의 WEF Inclusive Development Index (IDI) 순위는 선진국 30개국 중 21위로 하위권에 속함
  - '성장 및 개발', '포용성', '세대 간 형평성' 세 분야 모두 중간 이하의 순위를 기록. 세부지표들 역시 대부분 14위~25위 사이의 중하위권에 분포됨
- WEF의 포용적개발 프레임워크에 따르면 영국이 가장 강점을 보이고 있는 분야는 '재정이전'인 것으로 나타남

○ 영국은 조세·복지제도 전체를 통해 고소득가구에서 저소득가구로 상당한 규모의 소득재분배를 집행

- 최하위 소득계층의 가처분소득 중 약 85%가 복지수당으로 충당되며, 소득이 증가할수록 납부세액이 빠르게 증가하여 최상위 소득계층의 경우 가처분소득 중 60% 이상을 세금으로 납부. 조세와 재정수혜 정책으로 하위 3분위 이하 소득계층에서는 최종소득이 근원소득보다 증가하고, 4분위 이상에서는 감소하여 재정정책으로 고·저소득자 간 격차 완화 효과를 보이고 있음
- 국민보건의료서비스(National Health Service)를 통해 전국민 무상의료 보험제도를 적용하는 등, 조세에 기반을 둔 보편적 프로그램을 잘 갖추고 있음(진료를 받기까지 매우 오랜 시간이 걸리는 등 단점도 있음)

○ 그러나 세계금융위기 이후 보수당 연립정부의 강한 긴축정책 및 공공부문 축소 전략 추진 결과, 빈곤 증가, 주거불안정 확대, 돌봄 결핍을 초래한 것으로 나타남<sup>7)</sup>

- 공적이전의 빈곤 감소효과가 상당히 크지만, 저소득층의 시장소득이 낮아서 빈곤의 규모와 심도를 북유럽 국가 수준으로 줄이기에는 부족한 상태
- 영국의 경우 재분배 효과의 매우 큰 부분이 사회부조를 통해 이루어지고 있음. 그러나 빈곤 감소를 위해 사회부조의 역할에 과도하게 의존하고, 실업보험, 연금, 기타 사회보험의 빈곤율 감소효과는 미미함. 반면 스웨덴, 독일 등 북유럽 국가의 경우 다양한 소득보장제도가 골고루 높은 재분배 효과를 갖는 것으로 나타남

□ WEF 프레임워크에 따르면 영국이 가장 취약한 분야는 ‘고용 및 노동보상’인 것으로 나타남

○ 임금격차를 줄이기 위해 근로자 대표 및 노동조합의 권한 강화, 최저임금 인상, 경영층의 과도한 급여 규제, 기업의 세금회피 방지, 근로자를 위한 교육 기회 제공 등이 개선책으로 거론됨

## 2) 주요 정책 대응

□ 고용 및 노동 관련 정책 - 테일러 보고서(Taylor Review): 새로운 고용관행에 대응해 노동법 및 관련 제도를 현대화하기 위한 노력

○ 2018년 7월 테리사 메이 정부가 펴낸 ‘테일러 보고서’는 기술 발전이 가져온 효율성과 유연성의 혜택을 노동시장 참여자 모두가 공정하게 누리도록 해야 한다는 목적의식 하에 작성됨. 이는 기술 발전이 반드시 좋은 일자리로 이어지지 않는다는 인식에서 출발함

○ 영국에서는 실업에 따른 빈곤이 아닌, 불안정 노동으로 인한 근로빈곤 문제가 증가. 근로빈곤 문제의 핵심은 불안정 노동의 증가, ‘0시간 계약(zero-hour contact)’의 성행이 보여주는 ‘임시직 경제(gig economy)’의 과대화임

- ‘0시간 계약’이란 노동이 실제로 제공된 시간에 대해서만 임금을 받도록 한 계약으로 우버(택시)나 딜리버루(음식배달) 사례가 대표적. 기술혁신과 서비스 경제의 발달로 인해 이러한 고용형태가 확산되었으나, 이러한 노동을 통해 근로자들이 생계를 유지할 수 없는 상황

○ 동 보고서는 이 문제의 심각성을 드러내고 ‘0시간 계약’, ‘임시직 경제’ 등 새로운 고용관행에 대응해 노동법 및 관련 제도를 현대화하기 위해 작성됨

- ‘0시간 근로 계약자가 사용자에게 최소 근로시간을 확정해 줄 것을 요청할 권리 보장’, ‘법정병가제도 보완’, ‘저임금 일자리가 많은 부문의 최저임금제 현실화 및 실질화’ 등 기존 노동법 사각지대에 놓인 새로운 고용형태 종사자들을 보호하는 다양한 정책적 대안을 담고 있음<sup>8)</sup>

○ 또한 영국 정부는 2018년 말 이에 대한 답변 격으로 특수고용 근로자를 보호하는 내용을 담은 백서인 ‘굿워크플랜(Good Work Plan)’을 발표

- ‘테일러 보고서’에 기술되었던 53가지 제안 중 51개를 수용, 입법 개정안을 포함하고 있음. 0시간 근로계약 등 유연성이 강한 근로 형태는 그대로 인정하면서 근로자 보호를 강화한 것이 특징

7) 최영준·이승준, "영국 복지 건축의 영향: 불평등에서 '브렉시트(Brexit)'까지", 「국제사회보장리뷰」 2017 겨울호 Vol.3, pp.13-26

8) 한국경제, "영국에서 복지국가가 다시 이야기되는 이유는", 2017.10.07.

## □ 이민 정책의 정비

○ 유럽연합(EU)과의 교류가 증가하면서 영국 내에서는 EU 출신 이민자의 비중이 큰 폭으로 증가. 2012년까지는 영국으로 이민 오는 이유 중 학업의 비중이 가장 컸으나 2013년 이후부터는 취업 및 구직이 가장 큰 비중을 차지

- EU에서 각국의 이민정책이 사회통합에 기여하는 정도를 비교·평가하는 도구인 이민자통합정책지수(Migration Integration Policy Index, MIPEX)에 따르면 2000년대 후반 이후 영국의 이민정책은 이민자에 대해 비우호적인 방향으로 전개되어 왔음
- 다른 나라에 비해 특히 ‘가족 재결합’, ‘장기 거주권’, ‘국적 취득권’ 영역에서 취약함을 나타냄. 정치참여권 및 노동시장 이동성 영역에 해당하는 정책들도 이민자에 대해 비우호적인 것으로 평가됨. 반면, ‘차별금지’, ‘건강’, ‘교육’ 영역에서는 강세를 보임

□ 여성 고용 관련 정책 : 노동시장 유연화 정책을 통해 여성의 고용률 확대를 적극 유인. 최근 이를 보완하는 성격으로서 가족정책 강화 병행

○ 영국은 공보육 등 여성고용 친화적 복지제도의 발달이 더디면서도 상대적으로 높은 여성고용률을 보여주고 있는 전형적인 영미형 국가에 속함

- 유럽 주요국의 고용률 확대정책은 가족정책과 노동시장 유연화 정책에 의해 크게 두 가지 형태로 구분할 수 있음. 북유럽식 정책은 여성의 일과 가정의 양립을 추구하기 위해 적극적인 가족정책을 추진. 이에 대한 대척점이 영국식 정책이라 할 수 있는데, 가족정책은 보완적인 복지정책으로서의 역할을 담당하고 노동시장 유연화 정책을 통해 여성의 고용률 확대를 적극 유인하는 것(미국도 유사함)
- 고용 현황 : 여성고용률이 1990년대 이후 증가 추세를 보여 왔음. 최근 여성 고용률 증가세가 정체를 보이고 있으나, OECD 평균을 여유 있게 상회하고 있음
- 그러나 여성의 파트타임 고용비율이 상대적으로 높음. 여성 고용률이 높은

편에 속하더라도 고용의 질이 그리 높지 않을 가능성이 충분함

- 또한 성별 임금격차가 상당함(2015년 기준 약 17%)

○ 1970년 도입된 ‘동등임금법’과 1975년의 ‘성차별금지법’은 노동시장에서의 여성에 대한 차별 및 불평등을 시정하는 데 가장 효과적이었던 것으로 평가. 특히 동일노동에 대한 동일임금을 강제한 동등임금법은 남녀간 임금격차를 상당히 축소시키는 데 성공적이었음

○ 1997년 이래 제공되어 온 아동양육보조금은 여성의 고용참여 장벽을 제거하는 효과를 가져옴

- 높은 보육비용은 여성 임금소득의 감소효과를 가져오는데, 특히 저학력 여성은 보육비용이 높은 경우 상당한 고용 장벽에 부딪힘. 이 경우 정부의 아동양육 보조금 및 임금격차 감소가 여성의 고용촉진을 유도할 수 있음. 영국 정부는 동등임금의 성취와 보육의 확충을 동시에 추구함으로써 두 주요 정책의 상호작용 효과를 추구하고 있음

○ 2006년 도입된 ‘일과 가족법’은 모성 및 부성휴직 권리를 확장하고 근로시간을 선택할 권리를 한층 더 유연하게 제공하는 등, 근로가구를 위한 휴직 및 휴가 제도를 더욱 보강함으로써, 가정과 직장의 양립을 도움

○ 그 밖에도 다양한 노동시장정책을 통해 여성을 노동시장에 통합하려는 노력을 전개

- 전업주무의 노동시장참가를 촉진하기 위한 방안, 비전통적인 남성 지배 직무에 여성고용을 촉진하기 위한 자격증 및 훈련제도, 저기술 여성의 숙련 형성에 대한 관심, 가족친화적 작업장의 확산을 위해 기업에 제공한 실질적인 지원책, 평등 리뷰의 작성 및 적극적 조치의 실시 등 공공부문의 선도적 역할 등

#### □ 고령층 고용 정책의 강화

○ 영국은 연금의 소득대체율이 낮고 고령자의 노동참여율이 대체로 높게 나타남. 영국 정부는 2000년대 초부터 고령층의 노동시장 재유입의 필요성에 대해

본격적으로 인식, 모든 연령에 두루 적용되는 일반적인 정책을 추진한 후 고령층을 위한 프로그램을 도입하는 방향으로 적용 범위를 집중

- 은퇴연령을 폐지하고, 노동시장 잔류 시 인센티브 제공으로 조기퇴직을 지양하며, 고령층에 대한 불평등을 없애고자 관계법령을 정비하고, 고령층이 노동시장에 잔류할 수 있는 사회적 분위기를 조성하는 데 주력
  - 기업에 고령자 고용에 대한 보조금 혹은 세금 혜택 등의 형태로 인센티브 제공
  - 퇴직 연령의 설정 자체가 오히려 고령층의 노동시장 참여 확대에 제한을 가한다는 결론을 도출하고 퇴직연령을 단계적으로 폐지
- 연령차별 금지 법령 도입: 2010년 연령, 장애, 성별, 기혼유무, 인종, 종교 등을 아우르는 ‘평등법(Equality Act (2010))’으로 대체됨
  - 영국은 1970년대 청년고용 증진을 목적으로 조기퇴직제도를 도입했으나, 고령층의 노동시장 퇴출만 야기했을 뿐 청년고용에는 득이 되지 않은 것으로 평가됨. 그러나 고령자에 대한 선입견을 해소하고 긍정적인 인식을 유도할 필요성에 의해, 정부 차원에서 캠페인을 통해 고령층의 생산성이 낮지 않다는 연구결과를 홍보<sup>9)</sup>

---

9) 강유덕 외(2015), "저성장시대의 고용확대 정책: 유럽 주요국 사례 및 실증분석을 중심으로", 「연구보고서 15-21」, 대외경제정책연구원

## 다. 독일

### 1) 관련 현황 개관

- 독일 경제는 2008년 글로벌 금융위기 이후 유럽의 다른 국가들에 비해 빠르게 반등하였으며 유로존 국가 중 최저 수준의 실업률과 높은 삶의 질을 유지하고 있음. 그러나 노동생산성 저하 및 인구구조의 변화가 경제성장을 위협하는 가장 큰 요소로 꼽힘
- 독일은 일자리와 소득, 일-생활 균형이 양호하여 높은 생활수준을 유지하고 있으며, 가처분소득이 다른 OECD 국가에 비해 평등하게 배분되어 있음
  - 그러나 부와 시장소득의 불평등 정도가 상대적으로 높고 저숙련 근로자들과 시간제 여성근로자들은 낮은 임금을 받아 상대적 빈곤 비율이 높음. 특히 여성의 노동시간이 증가했음에도 불구하고 대부분이 파트타임으로 일함
- 저출산·고령화로 인한 노동력 감소, 자동화 위협에 노출된 직무의 높은 비용 등이 독일 경제의 생산능력 한계 주요 원인으로 지적
  - 독일은 세계 2위 고령화사회로 2014년 기준 중위연령 44.3세이며(Vogt and Kluge, 2015), 그에 따른 복지지출비 마련, 노동력 확보가 시급
  - 젊은 이주노동자의 유입은 이러한 상황에서 긍정적인 요소로 작용하며, 이들은 주로 저숙련 일자리에 투입되고 있음
- 이와 함께 독일 성인의 인지적·디지털 스킬 수준은 OECD 평균을 상회하지만 기타 선진국에 비해 낮은 수준으로 나타나고 있다는 문제점을 안고 있음
- 노동생산성은 OECD 상위권 수준이지만 최근 노동생산성 증가세가 둔화되고 있으며 중소기업의 생산성도 약한 모습을 보이고 있음
  - 노동생산성의 증가속도 둔화는 미진한 투자와 스킬 부족, 새로운 기술 습득 속도 저하, 저숙련 일자리 증가에 기인
  - 서비스 부문에서의 노동생산성은 기업규모에 따라 큰 차이가 없으며, 소기업도 대기업 생산성의 80~90%에 도달함. 그러나 제조업의 경우 중소기업은 대기업의 생산성에 비해 적게는 40%에서 최대 70%밖에 미치지 못함

- 높은 고용률로 인해 창업이 감소하고 있고 자영업의 낮은 소득 안정성이 기업가 정신을 저해하고 있다는 점도 문제점
  - 독일은 기업 설립에 필요한 절차와 시간이 다른 선진 OECD 국가에 비해 많이 소요되는 것으로 분석됨

**〈참고〉 독일의 포용성장에 관한 WEF의 평가**

- 정책제도지표(PII) 중 두각을 나타내는 분야는 ‘교육 및 기술(5.68/12위)’과 ‘금융 중개(4.73/12위)’이고, 가장 부족한 분야는 ‘재정이전(3.93/25위)’으로 나타남
  - 분야 1. 교육 및 기술(5.68/12위): 교육에 대한 접근성(6.47/11위), 품질(13위), 형평성(15위) 모두 중상 수준
  - 분야 2. 기초서비스 및 인프라(5.46/18위): 기초 및 디지털인프라, 보건 서비스 및 인프라 모두 18위로 중위권에 속함
  - 분야 3. 부패 및 지대(4.84/18위): 기업 및 정치윤리(17위)와 지대추구(14)는 보통 수준
  - 분야 4. 실물경제 투자에 대한 금융 중개(4.73/12위): 금융제도의 포용성(4위)은 우수하나 기업투자에 대한 중개(19위)는 중하위권을 기록
  - 분야 5. 자산형성 및 창업(4.73/22위): 소기업 소유(13위)는 보통 수준이나, 자택 및 금융자산 소유(26위)에서 부족한 모습을 보임
  - 분야 6. 고용 및 노동보상(5.04/13위): 생산적 고용(6위)은 선진국 상위권이지만 임금과 비임금보상(14위) 부문이 다소 약함
  - 분야 7. 재정이전(3.93/25위): 사회안전망(5.30/11위)은 양호하나 세법(28위)이 취약함
- 국가 주요 성과지표(KPI)는 ‘성장 및 개발’, ‘포용성’, ‘세대 간 형평성’ 전 부문이 선진국 중간 수준이며, 포용개발지표(IDI)는 2017년 기준 4.99점으로 선진국 30개국 중 13위를 기록



- 경제수준(15위)보다 조금 나은 포용성장 순위를 보이고 있으며, 지난 5년간 주요 성과지표들이 꾸준히 개선되었음
- 강력한 사회보장제도와 직업훈련을 바탕으로 근로자에게 높은 수준의 삶의 질과 임금을 제공하고 타 유럽 국가들에 비해 청년 실업률을 낮게 유지하고 있음. 시장진출규제가 다소 높아 창업이 어려운 면이 있지만 기업의 자금접근성은 좋은 편
- 다만, 소득불평등은 선진국 평균과 비슷한 반면 부의 불평등은 25위로 높고, 탄소집약적인 GDP, 여성의 노동시장 참여 확대, 누진세율 개선 등이 과제로 남아있음

## 2) 주요 정책 대응

- 하르츠개혁 이후 고용과 성장에서 양호한 성과를 거두고 있는 독일에서는 상대적으로 빈곤과 낮은 사회이동성에 초점을 둔 포용성 정책을 실시
  - 시장소득의 불평등을 감소시키기 위하여 취약계층에 대한 교육시스템 강화 등
- 일자리 정책 - 노동 4.0(Arbeiten 4.0)
  - (배경) 저출산·고령화, 디지털화, 기후변화 등 독일의 지속적인 경제성장과 제조 경쟁력을 위협하는 시대적인 상황에 대응하기 위해 국가적인 전략으로 'Industrie 4.0'을 추진하고, 그 일환으로 '노동 4.0'이라는 개념을 수립하여 전반적인 노동형태와 근로조건에 대한 논의가 이루어짐.
  - 디지털화와 사회적 변화에 적합한 '좋은 노동'을 실천하는 것을 목표로 다섯 가지 조건을 제시
    - 공정한 임금과 사회보장체계 마련
    - 양질의 일자리 접근 기회 제공
    - 다양한 노동형태의 인정(노동의 유연화)

- 노동의 질 보장
- 공동결정, 노동자 참여, 기업문화를 총체적으로 고려

○ 독일 노동사회부(BMAS)는 상기 도전과제와 조건들을 고려하여 다음과 같은 정책을 제안

- 실업보험에서 고용보험으로의 전환: 실업 예방 차원의 평생교육 및 직업 훈련 권리화
- 노동시간의 유연성과 자기결정권 확대: 생애단계에 따라 노동시간의 변동을 가능케 하고 모바일기기, 인터넷의 확산으로 노동시간과 휴식시간의 보장을 위한 ‘노동시간선택법(Working Time Choice Act)’ 한시적 도입
  - \* 부모를 위한 ‘가족노동시간모델’은 이미 2015년부터 시행
- 자영업자를 위한 사회안전망 구축: 노동자 유형별로 보호의 필요성을 확정 하고 각기 상황에 적합하도록 노동·사회법적 보호 대상에 포함

**〈참고〉 독일의 여성의 노동시장 참여 제고 및 양성평등을 위한 육아휴직수당 제도 개혁<sup>10)</sup>**

- 유급 육아휴직 기간 축소(36개월→12개월)로 여성의 직장 복귀 및 재취업을 독려(무급육아휴직은 최대 36개월까지 가능)
- 휴직자(근로시간 주 30시간 미만)에게 소득의 67%를 지급(月 최저 300유로, 최고 1800유로)
  - 배우자(통상 아버지)가 2달 이상 육아휴직을 할 경우 추가로 2개월 치 수당을 제공
    - 남성 육아휴직자 비율은 2006년 3.5%에서 2014년 34.2%로 증가
- 2015년 가족노동시간모델(Familienarbeitszeit) 도입: 어린자녀를 둔 부모는 단축근무를 할 수 있도록 하고, 최소 4개월 동안 파트타임(주 25~30 시간) 근무를 하면 4개월 추가 수당 지급

10) 자료 : OECD (2016), “Dare to Share: Germany’s Experience Promoting Equal Partnership in Families”

#### □ 'Initiative 50 Plus' & 'Perspektive 50 Plus'

- (목적) 독일 사회에서 빠르게 진행되는 고령화에 대응하기 위하여 고령인구의 노동시장 참여를 독려하고 생산성을 제고
- (개요) 2005년부터 정부는 기업들과의 협약에 따라 50~64세 무직자를 대상으로 취업을 지원
- (내용) 지역 고용센터에서 구직자에 대한 정보 및 이력을 수집하여 필요시 상담이나 훈련을 제공하고, 이를 토대로 적합한 기업에 연계해주거나 입사 지원을 도움. 고령자를 고용한 회사에게는 임금의 최대 50%까지 보조금이 제공되며(최대 3년), 회사는 보조금 지급이 종료된 후에도 해당 노동자를 계속 고용할 의무가 있음(최소 12개월 혹은 보조금 지급 기간과 동일). 또한, 회사의 요청 시 전문가에게 고령자의 조직 적응에 대한 조언을 받을 수 있음
- (효과) 200,000여명이 본 프로그램에 참여하여 70,000 이상이 취업에 성공하였는데(2011년 기준), 이 중 34%만이 임금 보상을 받았고, 나머지는 상담, 훈련 등 비금전적인 지원을 받았음(European Commission, 2012)
  - 2015년 기준 55~64세 인구의 66%가 고용 상태이며, 10년 전에 비해 20% 포인트 이상 증가함(OECD Data, 2019). 이는 본 프로그램과 더불어 경제 상황 호전, 국민연금 수령연령 인상 등 복합적인 요인들이 작용했을 것이라고 판단

#### □ 난민 포용정책

- (배경) 독일은 가장 많은 난민을 수용한 유럽 국가 중 하나로 저출산으로 인한 노동인구 감소에 대한 해결책 마련 및 난민의 사회 적응을 위해 고용을 지원
- (내용) 일반적으로 난민 등록 3개월 후에 일할 수 있는 자격이 주어지며 2016년부터는 연방 정부에서 운영하는 직업기회 프로그램과 직업훈련을 받을 수 있는 예비 과정에 등록할 수 있음. 난민으로 정식 등록되지 않은 임시체류자도 직업훈련을 받으면 수료 이후 2년 동안 독일에 거주할 수 있는 자격이 주어짐.

독일의 이주노동자들은 통상 ‘Federal Recognition Act’를 통해 각종 직업 자격을 평가받는데, 난민들도 이에 지원하여 직업 자격을 인정받을 수 있음. 또한, 난민 채용 상담원(Willkommenslotsen) 제도의 운용으로 기업들이 직업훈련을 이수한 난민 중 적합한 이들을 모집하고 고용함

- (효과) 2012~2016년 사이 ‘Federal Recognition Act’에 지원한 난민은 86,000여 명으로, 대부분이 직업 자격을 인정받고 일부는 직업훈련 기관을 추천 받아 추가 교육을 받음(OECD, 2018b)

#### □ 미텔슈탄트 이니셔티브(Mittelstand Initiative) - 중소기업 정책<sup>11)</sup>

- 2006년 ‘미텔슈탄트 이니셔티브’ 시행으로 중소기업 설립 및 운영을 위한 우호적 환경 조성

- 투자 세액공제율 인상: 20% → 30%
- 가업승계를 우대하는 상속세제: 배우자, 자녀, 손자에게 상속할 경우 최저 세율 7%(과세표준 1억 원 이하), 최고세율 30%(과세표준 약 300억 원 이상) 적용
  - 사업 승계 후 5~7년 지속하며 고용을 일정 수준 이상 늘리고 비사업용자 산을 50% 미만으로 운용하면 최대 100%까지 세금 공제 지원

- ZIM(미텔슈타트 혁신 프로그램) : 특정 기술이나 분야를 제한하지 않고 중소기업, 혹은 중소기업과 협력하는 기관 및 기업에 최대 38만 유로의 보조금을 지원

- 독일 전역의 산업클러스터를 통해 기업·대학·연구소 간 기술협력 네트워크 형성
  - (예) 바덴뷔르템베르크 자동차 클러스터: 총 826개의 기업, 대학 및 연구 기관이 밀집하여 자동차, IT, 신소재 분야에서 R&D, 신제품 개발을 통해 협업

11) Hermann Simon(2017)은 매출액 50억 유로 이하이며 업계 내 세계 3위 이내 또는 대륙 1위, 일반인에게 잘 알려지지 않은 기업을 하든캠퍼언이라고 지칭하며, 전세계의 하든캠퍼언 48%가 독일 기업이라고 분석. 이들은 150만 개의 일자리를 창출하고 연평균 10%의 성장률을 보이며, 대기업에 비해 5배 많은 특허권을 등록

## 라. 네덜란드

### 1) 관련 현황 개관

- 2008년 금융위기 이후 2012년 유럽 재정위기 타격으로 네덜란드 경제는 ‘더블 딥’을 경험하는 등 지난 10년간 어려움을 겪어 왔으나, 최근 전반적인 회복세
  - OECD, EU 대비 높은 성장률을 보이고 있음: 브렉시트, 무역전쟁 등과 같은 지정학적 불확실성에도 불구하고 수출은 여전히 견고한 수준을 보이며 2017년 경제성장률 3.1% (2018년 2.9%, 2019년에는 4% 성장 전망)
- 금융위기 이후 네덜란드의 생산성 증가율은 다소 하락했지만 대부분의 주요국 대비 하락폭은 크지 않은 것으로 나타남.
  - 총 생산성 증가는 부문 내 생산성 개발에 기인한 것으로 나타났으며, 위기 이전에는 ICT, 에너지, 금융 부문이 가장 빠른 생산성 증가를 경험한 반면 위기 이후에는 주로 부동산, 건설 및 무역 관련 부문에 의해 주도되었음
- 네덜란드 실질임금은 생산성 보다 더딘 속도로 증가하고 있으며 자영업 및 임시 계약과 같은 비표준 고용 형태가 최근 몇 년간 급속히 증가함
  - 자영업 노동자들은 평균적으로 생산성이 낮으므로 실질 임금의 하향 압력으로 작용할 수 있음
  - 자영업 수가 증가하고 있는 가운데 자영업을 위한 사회 보장 혜택 프로그램 필요성이 제기됨
- 네덜란드는 OECD 주요국 대비 높지 않은 불평등을 보이고 있지만, 최근 몇 년간 소득 상위 10%와 하위 10%의 격차가 확대
  - 네덜란드 지니계수는 2017년 기준 0.285로, 한국의 0.295 보다 소폭 낮으며, 미국의 0.391 보다 크게 낮은 수준
  - 네덜란드의 다소 낮은 소득 불평등과 달리 부의 불평등 부문에서는 높은 수준의 불평등이 존재함

- 네덜란드 하위 60%의 부 점유율은 2015년에 마이너스로 하락했으며 이는 총 부채가 총 자산을 상회한 것으로 지난 몇 년간 하위계층 60%의 가계 부채가 급증한 결과로 해석될 수 있음

## 2) 주요 정책 대응

### □ 자영업 관련 규제 정책 개혁

- 네덜란드는 자영업자 공제, 창업 수당 및 중소기업 면제와 같은 신규 기업 시설을 위해 세금 및 보험료 부담을 낮추는 등 자영업자에 관한 다양한 재정적인 비즈니스 인센티브를 제공해 해 왔으며 그 결과 자영업자가 급속히 증가
  - 자영업자는 해고법, 최저임금, 공휴일 수당 법, 근로시간 법 및 협약에 보호 받지 못하며, 여러 규제에 적용 받는 고용자와 고용인은 높은 부담률일 지니고 있는 것으로 간주됨
  - 이러한 규제 차이는 근로자가 프리랜서로 일하는 유인을 제공. 최저 공유일 수당법(Minimum Wage and Minimum Holiday Allowance Act(WML) 및 세금 혜택 등으로 피고용자는 프리랜서보다 약 40 퍼센트 이상 높은 비용이 적용되어 클라이언트-프리랜서 계약 형태가 고용주-직원 보다 비용 효과적인 것으로 판단될 수 있음
- 그러나 최근 저생산성 자영업 창업이 급증함에 따라 정부는 최소한의 관세 제도를 도입하여 명시된 최저 관세를 하회하는 개인은 세금 및 규제 대상으로 간주됨
  - 그러나 자영업자 근무시간을 관찰하는데 어려움이 있는 만큼 구현하기 어려울 것으로 보임

### 〈참고〉 ‘자영업’ 관련 네덜란드의 최근 동향

- 네덜란드는 지난 10년 동안 총 고용에서 차지하는 자영업자 비중이 급격하게 증가했으며, OECD 국가 중 가장 큰 상승폭을 보임
- 네덜란드의 자영업 비율은 OECD 평균을 상회하여 여전히 증가하는 추세를 보이고 있음
  - 네덜란드 자영업률은 2000년 초반부터 빠르게 증가했으며 2017년 기준 16.7%를 기록하고 있음 (한국의 25.4%보다는 훨씬 낮으나 유럽 OECD국가 중 가장 높은 수준)
  - 네덜란드는 지난 10년 간 OECD 국가 중 가장 큰 자영업 증가율 상승세를 보였으며, 이는 같은 기간 동안 평균적으로 자영업 점유율이 하락한 대부분의 OECD 국가의 추세와 대조적
- 지난 10년간 자영업자 수가 급증한 것은 프리랜서 (Zzp'ers: 고용이 없는 자영업) 증가가 크게 기여한 것으로 나타났으며, 이러한 현상은 비즈니스 서비스 부문에서 두드러지게 나타남
  - 네덜란드 자영업자의 54 % 이상이 전문, 과학기술 활동, ICT, 건설 및 기타 서비스 부문에서 활동하는 것으로 고숙련 부문에서 자영업 급증한 것으로 해석됨
- 높은 자영업자 비율의 긍정적인 측면은 기업 혁신 및 노동 시장 유연성이 높아질 수 있다는 점이 있으며 노동시장에 재진입하고자 하는 은퇴한 고령 근로자가 가장 큰 자영업 상승을 보임
- 네덜란드의 자영업(Zzp'ers) 증가는 고령 인구 증가, 소규모 서비스 수요 증가 등 인구구조 변화와 기술발전 요인에 기인하는 것으로 볼 수 있음. 그러나 이는 OECD 주요국의 동일한 현상임을 고려 할 때 유독 네덜란드에서 자영업수가 급증한데에는 제도적 요인이 클 것으로 판단
- 자영업 증가의 주요한 요인의 하나는 기업 활동 증가에 따른 세금 공제 등 인센티브 제공. 그러나 대부분의 자영업은 사업을 확장하여 직원을 고용하

거나 혁신적인 활동 또는 투자를 하지 않으려하기 때문에 세금 공제 혜택의  
공정성 문제가 제기되고 있음

□ 고령화(인구구조) 관련 정책

- 네덜란드에서 인구구조 변화는 사회 모든 분야에 영향을 미치는 주요 변화이며 이에 대한 제도적 및 정책적 대응 필수
  - 인구 고령화로 100명 당 65세 이상 인구수, 즉 의존 비율이 2015년 기준 30%이며 향후 2050년까지 55%로 증가할 것으로 전망됨
- 네덜란드 정부는 인구 고령화 문제에 대한 접근으로 고령 근로자를 위한 유연한 고용 시스템 구축에 주력
- 이러한 인구 고령화 정책에 따라 노년층 고용은 2000년 이후 급격히 증가함
  - 연금 수급 연령 이상의 근로자에 대해서는 임시직 고용 형태 증가
    - 노년층 고용 확대에도 불구하고 네덜란드는 다른 OECD 국가 대비 여전히 높은 편에 속하지 않음(일본, 아이슬란드, 스웨덴이 가장 높은 노년층 고용). 네덜란드의 65-69세의 고용은 남녀 모두 OECD 평균 보다 이하
- 고령화 인구구조로 인해 의료 서비스에 대한 수요는 보다 커지고 있는 추세로서 이에 네덜란드 정부는 접근이 용이한 맞춤형 의료 서비스 제공을 위한 의료 정책을 시행
  - 2015년 추진된 장기요양 보호법은 치매 단계의 노인, 신체적 또는 지적 장애 등 가장 취약한 집단에 대해 간호시설, 개인위생 서비스 등의 자택 간호 서비스는 장기요양 보호법에 따라 제공 받을 수 있음
- 네덜란드 기본 연금은 노년층 빈곤 퇴치에 긍정적 영향을 미친 것으로 판단되며 현재 상대적 빈곤율은 OECD 국가 중 가장 낮음
  - 네덜란드는 영국, 덴마크, 핀란드, 이탈리아 등과 함께 은퇴연령을 늦춘 OECD 국가로 꼽히며 2018년 만 66세, 2021년에는 만 67세부터 기본연금이 지급됨



#### □ 성별 임금 격차 관련 정책

- 네덜란드는 독일 다음으로 OECD 국가 중 두 번째로 높은 성별 임금 격차를 보임. 이는 파트타임 일자리에 여성 비율이 높아 남녀 간 높은 임금 격차로 이어지며 결국 임금 격차로 이어지기 때문
- 보다 많은 여성이 유급 노동에 참여함으로써 노동 시간이 늘어나고 동일한 임금을 취득하는 것을 장려하기 위해, 네덜란드는 최근 남성 인력들을 위한 유급 휴가 연장을 발표하였음
  - 5일까지는 임금 100% 수령 가능하며 5주간 임금 70%를 수령하는 제도를 발표함. 이로서 여성 근로자들이 출산 후 노동시장에 보다 오래 머무를 수 있도록 장려하며 성별 간 임금 격차를 축소하기 위함임
  - 네덜란드는 여전히 대부분의 OECD 국가들의 유급 육아휴직 수급액에 뒤떨어져 있는 상황. 여성 근로자의 편의를 도모하는 정책이 시급함
  - 여성 노동력을 촉진하기 위해서는 저렴한 비용으로 양질의 육아 보육 서비스를 받을 수 있어야 하는데 현재 네덜란드 보육 서비스 비용은 OECD 국가 중에서 가장 높은 것으로 나타남

#### □ 국제경쟁력 강화

- 네덜란드 정부는 국제 경쟁력에 대한 우려와 국가 경쟁력 향상을 위해 2011년 2월 ‘상위부문 접근법’을 발표. 특정 산업에 대한 자원 확보 및 정부, 기업, 연구소 간의 협력 활동을 촉진
- ‘상위부문 접근법’은 네덜란드 수출업체가 BRICs 시장으로의 진출에서 직면하는 어려움 완화 목적으로 시작되었으며, 혁신 및 수출성과 강화에 집중하고 있음. 본 접근법은 신규 기업 창출 및 비즈니스 환경을 간소화하기 위해 규제 완화에 중점을 두고 있음
- 농업 및 식품, 원예 재료, 첨단기술, 에너지, 물류, 창의 산업, 생명과학, 화학 및 수도 산업이 위 접근법에 해당됨

□ 가계부채 및 금융 부문 관련 정책

- 네덜란드 가계부채는 2003년 이후 꾸준히 증가하고 있으며 2012년 이후 점차 감소하는 추세를 보이지만 여전히 높은 상황임
  - 최근 네덜란드 가계 부채 증가에 주요 요인은 부동산 시장 회복 및 역대 최저 대출 금리 수준. 네덜란드 노동 시장 참여율 증가로 신용 대출 가능한 수가 증가함. 이로 인해 가계 부채 증가
- 네덜란드 금융 부문은 높은 가계 대출로 위험에 노출되어 있으며 이에 대응하기 위해 정부는 다음과 같은 개혁을 적극 추진함
  - 네덜란드 LTV<sup>12)</sup> 비율은 매년 1% 감소될 것이며 2016년 기준 102%에서 2018년에는 100% 감소
    - LTV 비율 70%를 적용하는 한국에 대비할 때 네덜란드 LTV 비율은 여전히 높은 수준
  - 네덜란드의 경우 LTV 비율이 상대적으로 높은 편이기에 금리 상승시 주택 값 하락으로 이어질 수 있음. 그러나 현재 ECB의 기준금리가 낮은 수준임을 감안할 때 주택 값 하락에 대한 우려는 크지 않은 상황임

마. 일본

1) 관련 현황 개관

□ 일본은 지난 30년 동안 소득 불평등 및 상대적 빈곤의 증가를 경험

- 일본의 상대적 빈곤율은 1985년 12.0%에서 2012년 16.1%로 증가하였으며, 이는 OECD에서 7번째로 높은 수준으로 세금 및 복지제도의 영향이 미미함을 반영
  - 두 명 이상의 근로자가 있음에도 상대적으로 빈곤한 가구의 비중은 OECD 국가 중 두 번째로 높음.

---

12) LTV란 자산의 담보가치 대비 대출금액 비율을 의미하며 '담보인정비율'이라고 함

- 1980년대 이후 생산성 증가의 전세계적인 둔화로 대부분의 OECD 국가와 마찬가지로 일본의 생산성 증가 역시 모멘텀을 상실
  - 2008년 위기 이후 인구감소로 인한 저성장 전망에 의해 기업투자가 둔화되면서 자본심화(capital deepening)의 영향 감소
  - 스타트업과 기업 퇴출의 낮은 비율 등 비즈니스 역동성 저하, 제품 및 노동 시장 규제에 의한 자원의 잘못된 배분 증가로 생산기업이 자원을 유지하기 어렵고, 후발 기업 간 생산성 정체로 기업 전체의 생산성 격차가 확대되어 투입요소별 기여도에 따른 생산성(multifactor productivity)의 기여도 감소
- 스타트업기업 및 퇴출기업의 비율이 낮은 점과 중소기업의 낮은 생산성 문제는 일본의 생산성을 감소시키는 요인이며, 노동시장 이중구조로 소득 불평등과 상대적 빈곤이 악화
- 일본의 연간 기업퇴출비율은 2012년 4%를 하회하는데, 이는 다른 선진국과 비교하여 낮은 수치로 생존불가능한 기업의 생존은 건강한 기업의 투자와 고용을 감소시킴
- 일본의 연간 기업진출율은 4~5%로 다른 선진국에 비해 낮은 편으로서 생산성 향상을 위해서 기업의 창업이 필수적임
  - 신생기업은 생산성이 낮은 기업을 대체하여 경쟁체제를 만들고, 사용하지 않던 지식의 상업화를 가능하게 하여 총 생산성을 향상시킴
- 일본 중소기업은 오랫동안 낮은 생산성 및 수익성으로 어려움을 겪어옴
  - 근로자가 20~49명인 기업의 노동생산성은 250명 이상 규모 기업의 45%에 불과 (OECD평균 55%)
  - 일본 중소기업의 3/4이 서비스업에 종사함을 고려할 때 중소기업의 낮은 생산성은 서비스업의 취약성과 관련이 있음
- 노동시장 이중구조로 인해 인적 자본의 수준 및 생산성 증가율이 낮아지며 임금 격차가 벌어져, 소득 불평등과 상대적 빈곤을 악화시킴
  - 일본의 비정규직 비율은 1994년 970만명(전체 고용의 20.3%)에서 2012년

1,810만명(전체 고용의 35.2%)으로 급격히 증가하였고, 2016년 3분기에는 2,000만명(전체 고용의 37.5%)을 돌파

- 2015년 일본 비정규직의 68%를 여성근로자가 차지

## 2) 주요 정책 대응

□ 일본은 포용적 성장 정책은 생산성 향상 및 노동시장 이중구조 완화에 중점. 장기 불황속에 성장과 생산성이 정체되는 가운데 소득불평등 또한 악화되어, 시장 친화적 중소기업 정책을 추진하고 고용보호 완화 등 노동의 이중구조 개선에 주력

○ 2013년 ‘일본 부흥 전략(Japan Revitalization Strategy)’은 기업의 진입 및 퇴출 속도를 4~5%에서 10%로 향상 시키는 것을 목표로 함

- 중소기업 대출 규모를 여타 OECD 국가 수준으로 줄이고, 100% 신용보증을 단계적으로 철폐하는 등 중소기업 지원을 축소하고 시장친화적인 환경을 조성할 필요
- 기업과 대학 간 R&D 연계를 강화하여 중소기업의 생산성 향상 도모

○ 정규직 근로자의 고용 보호 완화, 사회보험 적용 범위 확대, 비정규직 근로자에 대한 교육을 통해 노동시장 이중구조 개선 노력

- 2013년 노동계약 법 개정을 통해 근무 기간이 5년 초과인 근로자가 요청할 경우 계약을 갱신하도록 하여, 고정기간 계약 갱신을 통한 강제퇴출 위험 감소를 유도
- 2013년 ‘보호체제’에서 ‘노동 이동성 지원’ 유형으로의 정책 전환을 통해 노동 이동 보조금이 고용 조정 보조금을 초과하게 됨
- 정규직-비정규직 간 임금 격차 해소를 위해 ‘동등한 업무에 대한 동등한 임금’을 위한 이니셔티브를 시작
  - 2012년 12월 노동계약법, 비정규직법 및 근로자 파견법에 대한 지침 초안을 발표

○ 일본정부는 IT를 성장 엔진으로 만들기 위한 전략을 세워 신규 혁신 산업과 서

비즈니스를 비롯하여 IT가 일과 삶의 균형을 개선함으로써 여성 및 노인의 고용 증가를 촉진할 것으로 기대

- 초중등부터 소프트웨어 및 하드웨어 등의 인프라 투자를 통해 교육 환경의 디지털화를 도모
  - 2014년 학교, 전자칠판, 교육용 소프트웨어 등의 설치 및 ICT 보조원 고용을 위한 6조7천억엔의 4개년 계획 시작
- 성인 인구의 상당 부분이 IT 활용 능력이 낮으므로, IT 활용 촉진 및 IT 문맹률을 낮추기 위한 정부의 노력이 필요

○ 일본은 기술개발 분야에서 최고의 성과를 내고 있으나, 근로자에 대한 효과적인 배치에는 어려움을 겪고 있어, 근로자의 효과적인 배치를 위한 노력이 필요하다고 인식

## 바. 기타

□ 스페인 : 실업으로 인한 경제사회적 불안정성을 극복하기 위한 로드맵을 시작하고 교육 수준, 기술, 업무 경험 부족 등으로 미취업 상태인 구직자의 역량 강화를 위한 프로그램 실시<sup>13)</sup>

○ 2013년 “Youth Employment and Entrepreneurship Strategy”를 런칭, 기술 및 경력이 일천한 실업 상태의 청년을 대상으로 교육연수 기회를 제공하고 참여 기업에 금전적 인센티브 제공하는 프로그램을 시작

○ 장기 미취업자(30-54세)의 재사회화와 재취업을 지원하기 위해 5.15억 유로 금융지원 도입(2016-2018, Programa de Accion Conjunta para la Mejora en la Atencion de Desempleados de Larga Duracion)

13) 스페인은 2008년 금융위기로 인해 노동시장 상황이 급격히 악화되어 2013년 실업자 수가 약 605만 명을 기록한 후 점차 회복 중임. 그러나 높은 청년 실업 문제, 불안정한 고용(임시직), 숙련 기술자 부재 등은 여전히 스페인 노동시장의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있음. 스페인은 임시직 비중이 높은 이중구조로서 금융위기 이후 다소 감소하였으나 유럽 평균과 비교하면 여전히 높은 수준으로 고용불안정성이 불평등을 야기하는 가장 큰 요소 중 하나임. 특히, 여성과 청년의 경우 임시직 비중이 2017년 각각 49.4%, 73.3%으로 불안정한 고용 문제가 심각. 파트타임, 비자발적 파트타임도 2008년 이후 급격히 증가하여 2013년 정점에 도달함

○ (여성노동참여) 2017년 스페인의 여성 노동참여율은 69.9%로 유럽 평균 (64.2%)을 상회하는 수준이나 임시직과 파트타이머 비중이 높은 것이 문제 (2017년 스페인 여성실업률은 19%, 유럽평균 7.8%)

- 0-3세 아동 교육(ECD)에 대한 예산 확대<sup>14)</sup>
- 여성 인력의 안정적인 노동 시장 참여 확대를 위해 3세 이하 아동을 둔 맞벌이 부부에 연간 1000유로의 보조금 지급
- 부성 휴가를 8주까지 연장하는 방안 검토 중

○ (최저임금) 2019년 1월부터 최저임금을 월 900유로로 22.3% 정도 큰 폭으로 인상하는 방안이 의회를 통과함(2017년 월 707.6 유로)

□ 북유럽 : 소득불평등도가 낮고 상대적으로 안정적인 북유럽에서는 이민자 등 취약계층에 중점을 둔 분배를 중시하며, 최근에는 근로유인 제고 등 성장친화적 정책을 통해 사후적인 재분배 수요를 줄이는데 주력

○ 스웨덴은 고령화, 이민, 자본소득의 급증 등으로 불평등도가 악화됨에 따라, 이민자의 사회통합과 교육의 질 제고, 노동시장 유연화로 청년층과 이민자들의 고용증진 정책

○ 덴마크의 경우에는 고령화로 인한 재정부담 증가를 완화하고 세금부담을 증가시키지 않는 범위에서의 지속가능한 복지체계 구축이 관심

○ 불평등도가 낮고 교육제도도 우수한 핀란드에서는 경직적 임금제도에 따른 실업률 상승과 경제활력 저하를 극복하기 위하여 적극적인 노동시장 유연화정책을 실시

14) 3세 이상 아동 취학률은 90% 정도이나 3세 이하 아동의 34%(유럽 평균 수준)만이 취학 중

## 제4절 포용 성장에 관한 국내 거시 정책환경 및 전망

### 1. 성장-분배-고용에 관한 거시적 정책환경 종합

- 우리 경제는 ‘성장저하, 분배악화, 고용불안’의 3대 구조적 문제에 직면해 있는 가운데 ‘삶의질’ 정책에 대한 우려도 확대
- 성장은 OECD 평균 수준으로 느려지고 있는 반면, 수출 증가율은 가파르게 감소 중
- 소득분배 악화 추세는 OECD국 중 가장 현저하며(미국 다음으로 가장 높은 수준), 균열 사회 양상을 보임
  - (수직적) 근로소득(earnings) 불평등 : 5/10분위 계수는 OECD 국가 중 최하위권이며 계속 증가 추세임. 중산층 감소하고 근로빈곤층 증가
  - (수평적) 성별·연령대별 소득 및 고용격차는 매우 높음 : 여성/남성 = 0.6 (소득), 청년/중년 = 0.77 (소득)
- 노동시장 : 고용(일자리)의 양, 질, 격차 모든 면에서 심각한 문제
  - 노동소득분배율 하락(자본소득 비중 증가) + 임금소득 격차 확대
    - 숙련편향적 기술진보, 세계화, 노동시장제도 변화 등이 주 원인
- 고용불안 등 전면적 위기 국면 예상
  - 생산성 구조를 감안할 때, 노동시장의 이중구조 문제 (stratification)는 필연적. 부모와 자녀의 고용형태(정규직-비정규직)가 대물림되는 현상이 확대

[그림 1-4] 성장-분배-고용에 관한 거시적 정책환경



□ 이들 문제는 단순한 경기순환적 문제가 아니라 지난 20여년간 소위 저성장속의 양극화 추세 속에 우리경제를 계속 짓누르고 있는 구조적인 문제

○ ‘저성장속의 양극화(지역·기업·소득계층간 등)’가 예상보다 빠르게 전개되며 고착화 국면. ‘저성장속의 동반침체’로의 국면악화 위험성

- 과거에 유형적·부문별 양극화가 발생하였다면 현재는 성장 급락(95년 이후 매년 0.26%p 하락)과 더불어 전방위적·개체적 양극화가 일어남

○ 가계부문의 높은 부채는 이들 문제에 대한 정부의 구조적 대응(내수 활성화 등)을 제약하는 동시에 우리경제의 거시적 안정성을 위협하는 커다란 부담 요인

○ 우리 사회가 고령사회 단계에 접어들고 베이비부머 세대가 고령화됨에 따라, 잠재성장률 둔화, 노인빈곤 증가, 고령인구 관련 재정부담 가중 등 인구고령화에 따른 부담이 엄중한 현실로 대두되는 양상

□ 주력 제조업을 포함하여 산업 전반에 걸쳐 우리 경제의 경쟁력 약화 및 하락 조짐이 확대되는 것이 ‘성장저하-분배악화-고용불안’의 이면에 있는 커다란 문제임

○ 조선, 해양, 자동차, 철강 등 주력산업의 업황이 악화되고 있으며, 반도체, 기계를 제외한 업종 전반의 중장기 전망도 불투명

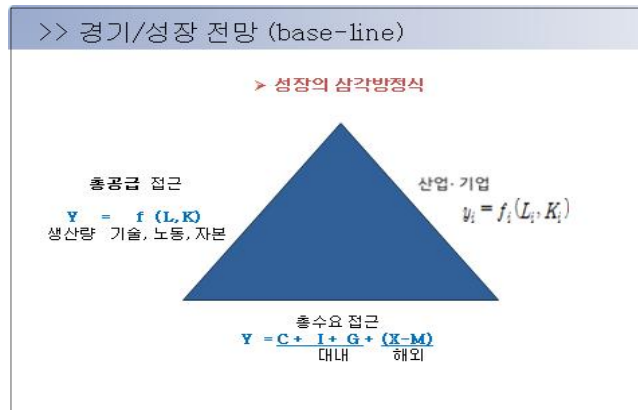
- 2010년도 이후 제조업 주요업종 대부분에 걸쳐 한계기업 및 부실기업 증가 가속화와 더불어 서비스업의 침체(생산성, 생산비중 등)도 지속



- 과거에도(예를 들어 2000년대 중반, ‘비전2030’ 발표 당시) 매우 도전적 환경으로 문제의 해법도 매우 복잡하고 어려웠으나 전망은 그다지 비관적이지 않았음
- 예를 들어, 성장의 측면에서 주력산업 대기업은 ‘고점(peak)’ 또는 ‘확장’ 국면이었음. 양극화 문제는 있었으나 3% 중반 이상의 성장은 가능할 것으로 보았음. 이러한 맥락에서 사회적 안전망 강화에 초점을 맞춘 동반성장·발전 전략을 제시
- ‘양극화, 고용환경 악화’ 추세가 심화되고 있다는 문제인식은 확고하였으나, 아직 고착화되기 이전 상황으로 적절한 정책대응이 가능하다는 인식이 있었음
- 반면, 지금은 전반적으로 ‘구조적’인 경기침체 국면임. 체감할 수 있는 수준의 획기적인 경기회복을 기대하기 곤란한 상황

[그림 1-5] 성장 전망과 현재의 저성장 늪에 대한 이해

- 성장의 삼각방정식의 틀에서 종합적으로 볼 때 향후 5년간 2% 중후반 정도의 저성장 예상



- 국민경제 총수요(소비, 투자, 수출)는 구조적 늪에 빠진(hard trap) 상태로, 재정·통화 정책 등으로 대응·해소하기 어려움
- 소비 : (1) 임금 소득은 저조하며 불확실(flow 문제)
  - (2) 막중한 가계부채(stock 문제)
  - 가계부채 : 총 1500조 이상. 이 중 부동산(주택) 관련은 25%-40% 정도로 추정되어 저소득계층은 물론 다수 중위소득 계층이 주택가격 상승이 없는 한 부채의 합

정을 벗어날 능력이 부족함. 부분적 고용률·임금소득 상승이 소비증가로 이어지기 어려운 이유

- 투자 : (1) 설비투자 부진(주력기업의 경쟁력 및 사업구조의 한계 : 기술, 소프트 전략 경영자산)
- (2) 건설투자 포화상태 : 주택 및 SOC 전반. 추가적인 경기조정적 재정투자는 경제 전체의 안정성 위협(4대강 사업 및 지난 10여년간 건설투자 추진)
- 수출 : 저임금-후발산업국의 부상(BIRCs 및 기타 신흥공업국)으로 지속적인 비용우위 잠식, 전통적인 경쟁력의 한계를 극복할 새로운 돌파구를 기대하기 어려움(최근 중동 등을 대상으로 한 플랜트 수출도 한계)

□ 중장기적으로도 체감할 수 있는 기업경쟁력 향상이나 잠재성장률 회복, 분배 및 고용구조의 개선(경제·산업·고용·소득의 양극화 둔화)을 기대하기 어려움

○ 다수 선도 대기업(제조업 및 서비스)의 침체 및 수도권을 포함한 다수 광역도시권의 침체 등 새로운 국면 예상

○ 3% 정도의 성장을 회복한다 하더라도 다수 국민이 느끼는 체감(민생)경기의 극심한 침체상태는 지속 내지 악화될 것

○ 민생경제 침체가 지속되고 정부(공약)에 대한 믿음이 희석되는 가운데 미래에 대한 희망 소진, 사회전반의 불안·불만 누적

- 시민사회의 높은 참여욕구, 신정부에 대한 높은 기대수준도 부담요인으로 작동할 가능성

○ ‘저성장속의 양극화(지역간, 산업·기업간, 소득계층간 등)’에서 ‘저성장 속의 동반침체’로의 국면 전환 위험성도 상존

□ 당장의 민생현안, 불안에 대응하는 구체적인 액션을 통해 문제해결의 역량과 희망을 복원하고 국면전환, 새로운 안정발전의 모멘텀을 구축하는 것이 시급

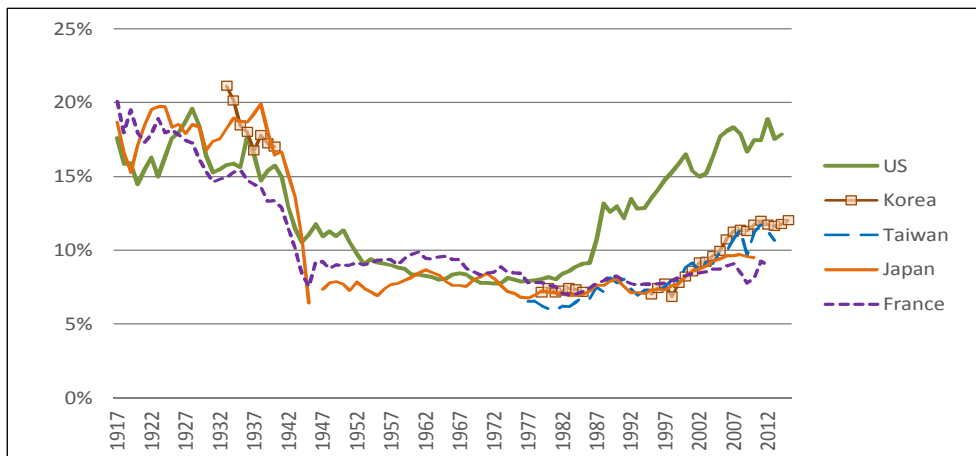
○ 기존 정책 및 프로그램의 한계가 명백한 상황에서 고식적인 경기대책, 무리한 개혁 등으로는 그나마의 경제 복원력을 훼손하고 ‘일본형 장기침체’를 야기할 위험

## 2. 소득분배 악화의 구조 및 특징

□ 한국 소득불평등의 장기추이를 보면 1990년대 중반을 기점으로 ‘분배 개선’에서 ‘분배악화의 추세 전환(소득분배의 U자형 국면 전환)’을 경험하고 있다고 할 수 있음

□ 상위 1인당 소득집중도의 초장기 추세를 볼 때, 한국은 자료상의 제약으로 1960-70년대 고도성장기 데이터가 공백으로 되어 있으나, 그 이전의 식민지경제 하에서는 불평등도가 매우 높은 이질적인 사회의 양상을 보이고 있음

[그림 1-6] 상위 1% 소득집중도의 장기추이와 국제비교



○ 이후 두 번째 국면에서는 일본인이 철수하고 농지개혁이 이루어져 계층 간 이질성이 크게 완화되었음

- 다른 나라에서도 이 시기 소득집중도가 크게 떨어져 유사한 양상을 보였으며 이는 인플레이션에 의한 자본소득의 격감과 근로소득 내부의 격차 축소에 기인한 것
- 해방 후 이러한 체제 전환을 전제로 한국경제의 고도성장이 이루어졌고 고생산성(소득) 부문이 주도하는 높은 고용증가로 인해 성장효과가 널리 확산되어 고성장과 함께 분배개선을 달성할 수 있었던 시기임

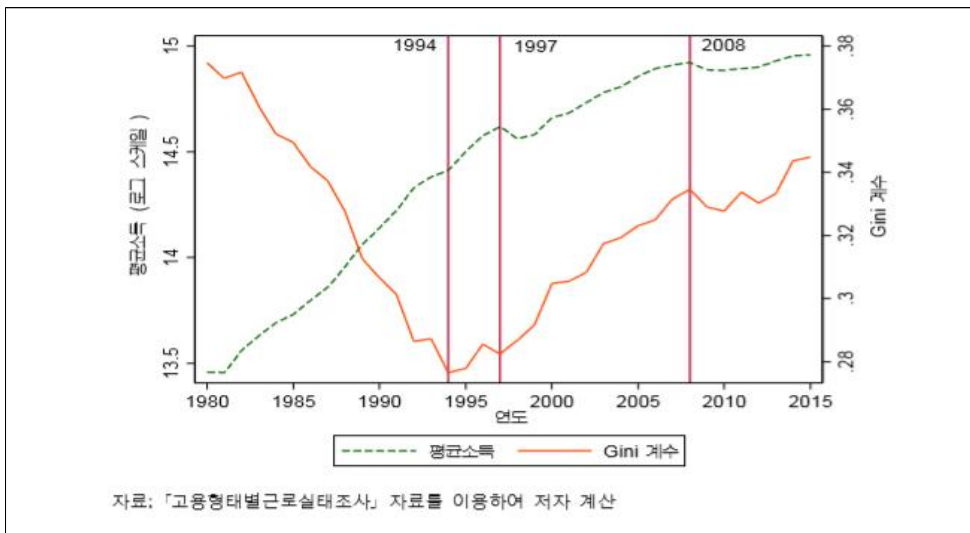
○ 그러나 한국은 1990년대 중반 이후 2000년대 후반까지 소득분배가 악화됨.  
특히 외환위기 이후 한국경제가 저성장 단계로 들어서면서 소득집중도가 급속히 확대되었음

- 이 시기에 나타난 세계화의 진전, 숙련편향적 기술변화(SBTC)로 나타난 산업 구조 변화는 고용증가의 둔화와 소득격차의 확대를 초래함(김낙년 2014a)
- 한국은 1990년대 말부터 소득집중도가 급속히 높아졌고 대만도 한국과 유사한 양상을 보이고 있음

□ 소득분배 변화에 영향을 미치는 요인들은 다양하나 우리나라에서는 정책효과 보다 무역의존도, 제조업 비중과 같은 거시 경제적 변화가 가장 지배적으로 나타남<sup>15)</sup>

○ 한국의 경제성장 경험은 1960년대 이후 지속적 성장의 안정화 단계를 거치는 1990년대 초까지는 고성장속에 소득분배가 개선되는 양상을 보여준 예외적인 사례였음

○ 그러나 1990년대 중반을 분기점으로 한국의 소득불평등은 빠른 감소추세에서 빠른 증가추세로 급격히 전화했을 뿐 아니라 성장세도 둔화되기 시작



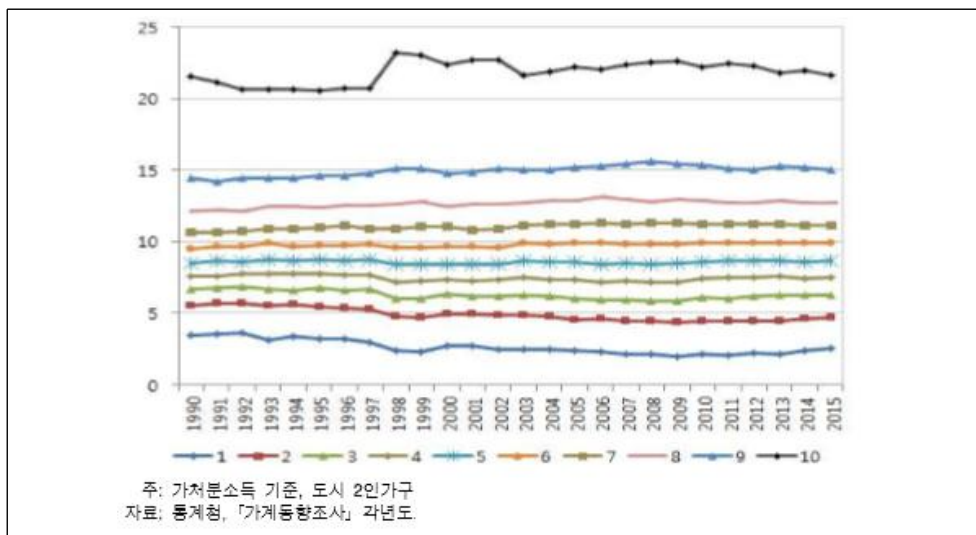
15) 서휘원(2016)

- 로그 스케일로 나타낸 평균 근로소득과 더불어 소득불평등 지수인 Gini 계수의 1980~2015년 기간 변화경로를 살펴보면 한국경제는 1980년 이후 소득성장과 더불어 나타나던 소득불평등 개선의 추세에 1994년 전후로 반전이 있었음
- 1980년 0.375였던 Gini계수는 이후 소득성장과 더불어 감소하여 1994년에는 0.2777수준까지 떨어졌으나 1994년 다시 반등하여 2015년 0.345까지 증가함

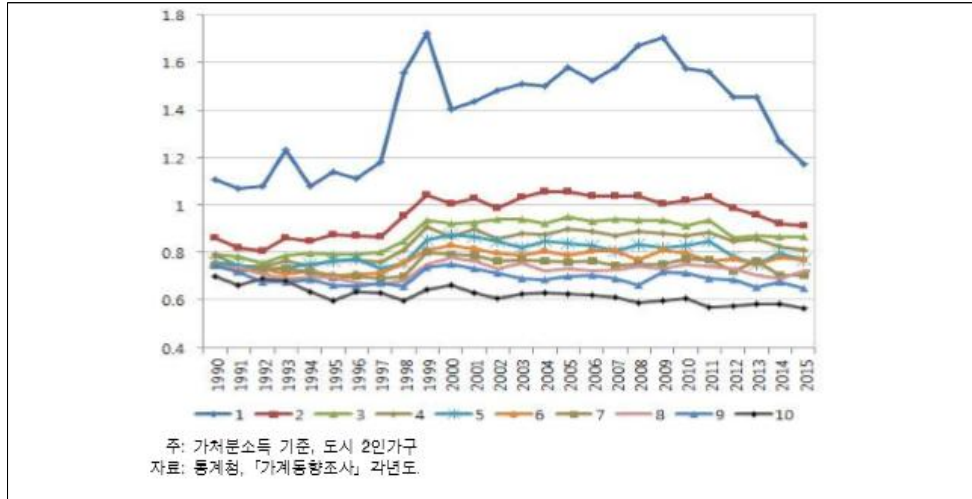
□ 소득10분위 소득비중 추이를 살펴보면 저소득층(1~3분위)은 1990년부터 2015년 전 기간에 걸쳐 소득비중이 줄었고, 고소득층(8~10분위)은 증가했으나 2008년 이후 감소하는 추세를 보임

- 2008년 이후 하위계층의 소득 비중이 증가하고 상위계층의 소득 비중이 하락하는 현상으로 인해 가처분소득의 지니계수가 개선된 것으로 보이지만 이 개선은 1990년대 중반부터 2008년까지 나타났던 악화정도를 상쇄할 수 없는 수준임
- 특히 최상위 10% 계층의 소득 비중은 1990년대에도 20%를 넘었는데 2000년대 이후에는 22~23%에 이르게 됨

[그림 1-7] 가계동향조사 10분위별 소득 비중의 추이(%)



[그림 1-8] 가계동향조사 10분위별 평균소비성향 추이



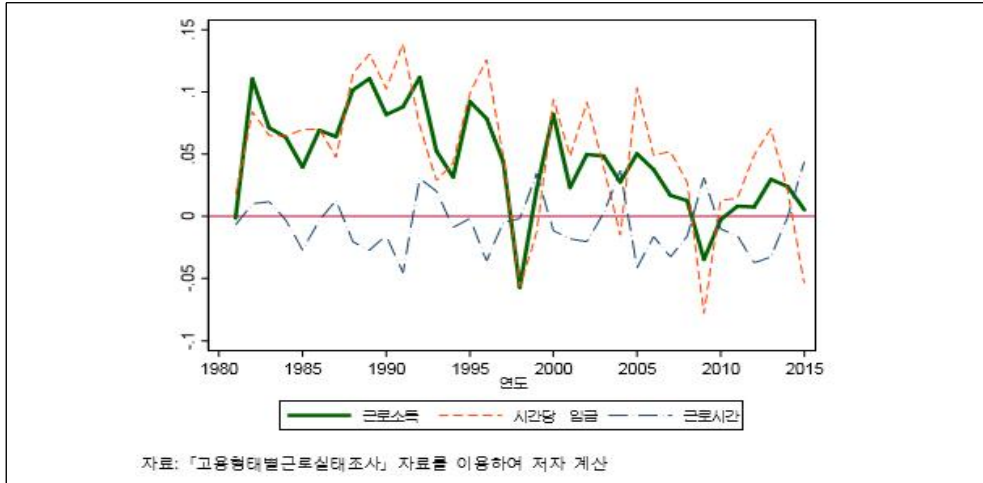
□ 10분위별 평균소비성향의 변화는 소득비중에 비해 큰 변화를 보이며 1990년대에 6분위 이상의 고소득층에서 소비성향이 감소하였으나 1997년 외환위기 이후 전 소득계층에서 급증함

○ 이후 2000년대 들어서는 1분위에서 급증, 2~4분위에서 정체, 5분위 이상에서 감소하는 모습을 보이다가 2008년 국제금융위기 이후에는 모든 계층에서 감소하기 시작함

- 전 기간에 걸친 변화를 살펴보면 하위 1분위의 평균소비성향 변화가 매우 큰 변동 폭을 보임
- 각 변수의 성장률은 경기변동과 더불어 변화였고 특히 시간당 실질임금과 실질근로소득의 성장은 1997년과 2008년 두 차례의 금융위기를 전후하여 성장세에 눈에 띄게 둔화

○ 근로소득의 경우 1997년 아시아 금융위기 이전에는 7.1%였던 연평균 성장률이 1998~2008년 기간에는 2.8%로 감소하였고 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 0.5%로 감소하여 정체됨

[그림 1-9] 한국의 근로소득, 시간당 임금 및 근로시간 성장률



- 한국 국가재정에서 복지의 비중 및 규모는 2000년대 이후 증가하고 있지만 선진국에 비해서는 낮은 편이며 이에 따라 재분배를 통한 소득분배 개선 역시 OECD 국가들에 비해 낮은 편에 속함
- 재분배를 통한 지니계수 개선율은 1990년대 중반 2%대에서 2015년 11.8%로 증가
- 소득 10분위(decile) 그룹의 성장률을 살펴보면 D1은 첫 번째 소득 10분(1%~10%) 그룹을 의미하며, D2는 두 번째 소득 10분위(11%~20%) 등 D10까지 같은 식으로 정의된 소득 10분위 그룹을 의미함
- 1980~2015년 동안 평균 소득성장률 이상으로 성장한 소득 분위 그룹은 D2~D7 그룹으로 한국경제의 소득 성장은 두터운 중산층에 의해 주도되었음을 알 수 있음
- 1980~1994년 기간과 1995~2008년 기간 간의 소득분위별 성장을 비교해볼 때 평균 소득성장률이 7.1%에서 3.8%로 떨어지면서 모든 소득계층의 소득성장률이 하락함
  - 그 중 하위 70% 소득계층의 경우 하락의 폭이 가장 크다는 것을 알 수 있음

- 상위 30% 소득계층의 성장률은 4.9%~7.1%에서 4.0%~4.9%로 하락했지만  
하위 70% 소득계층 성장률은 7.8%~8.9%에서 2.3%~3.6%로 급락

〈표 1-6〉 소득 10분위 그룹별 소득성장률

(단위: %)

10분위 그룹	1980-2015년	1980-1994년	1995-2008년	2009-2015년
D1	4.3	8.7	2.3	-0.3
D2	4.7	8.8	2.6	0.6
D3	4.8	8.9	2.8	0.5
D4	4.8	8.9	2.9	0.4
D5	4.8	8.7	3.0	0.3
D6	4.7	8.4	3.2	0.2
D7	4.6	7.8	3.6	0.1
D8	4.5	7.1	4.0	0.3
D9	4.4	6.5	4.3	0.5
D10	4.2	4.9	4.9	1.2
전체	4.5	7.1	3.8	0.5

자료: 고용형태별근로실태조사 자료를 이용하여 저자 계산

□ 생산성과 임금 사이에는 밀접한 관계가 있으며 생산성 증가가 일부 기업에 국한된다는 것은 임금상승 또한 일부 근로자 집단에 국한되는 것을 의미함. 이는 전 세계적으로 나타나고 있는 현상임

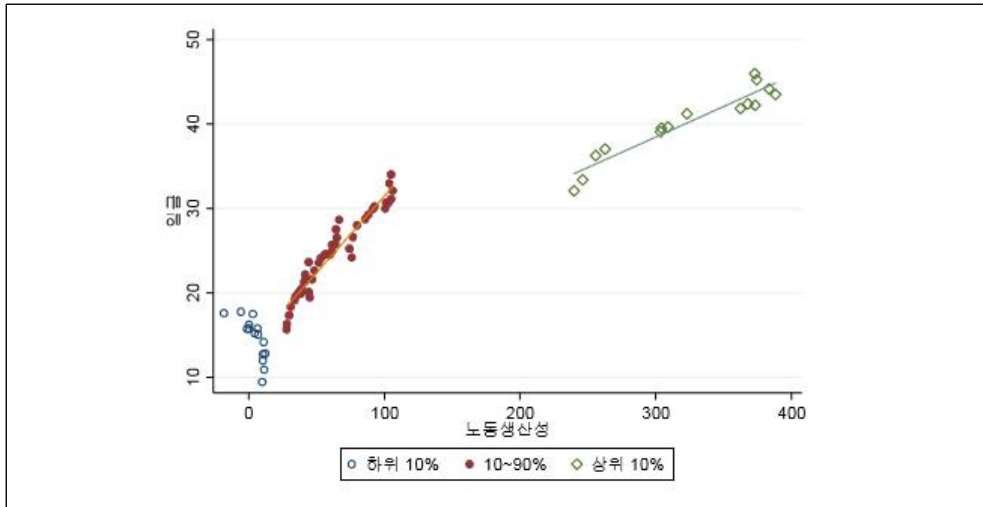
○ 우리나라의 사업체 간 생산성 격차는 다른 OECD 회원국과 같이 상위소수와 나머지 간의 문제라기보다 하위 10%와 나머지 간의 격차의 문제임

- 생산성 하위 10%의 지속적인 저생산성-저임금 문제 및 상위 사업체 대비 하위 10%의 생산성 격차는 여전히 해결해야 할 문제로 부각
- 먼저 임금 자체를 지지하는 정책 보다 생산성 향상을 통한 임금상승을 가져오는 것이 바람직함

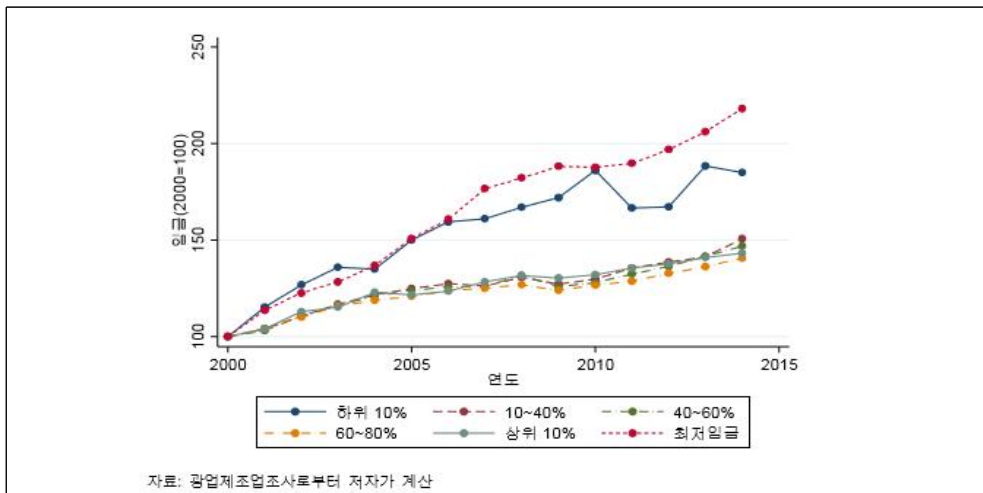


[그림 1-10] 노동생산성과 임금 사이의 관계

(단위: 평균임금)



[그림 1-11] 생산성 백분위별 임금상승률



- 생산성 상위 10%의 사업체들에서는 생산성 증가가 임금 상승으로 이어지는 정도가 낮으며 하위 10% 사업체에서는 임금 및 생산성 사이에 뚜렷한 관계가 나타나지 않음을 확인할 수 있음

○ 2005년에서 2010년에는 생산성과 임금 증가가 각 산업 내에서 상위 사업체에 집중되었던 반면 2010년에서 2014년에는 오히려 고생산성 사업체들 안에서 생산성 및 임금 둔화가 나타나는 현상을 보임

□ 우리나라 생산성 하위 10% 사업체의 특징을 살펴보면 이들은 평균 26~30명을 고용하고 있으며 최상위 10% 사업체만이 두드러지게 큰 규모를 가지고 있었음

○ 노동생산성 하위 10%에는 봉제의복 제조업이 차지하는 비중이 가장 높으며 2014년에도 여전히 생산성 하위 10% 사업체들 중 12%가 이 산업에 속함

- 저생산성 사업체 중에서 쇠퇴산업의 비중이 감소하는 반면 자동차부품 제조업, 선박 및 보트 제조업과 같은 주력산업의 비중은 커지고 있음

〈표 1-7〉 생산성 하위 10%의 고용 구성: 2014년 기준 상위 10개 산업

(단위: %)

코드	산업명	2000	2005	2009	2014
141	봉제의복 제조업	24.2	19.8	12.2	12.0
303	자동차부품 제조업	3.8	4.5	4.7	7.3
311	선박 및 보트 제조업	2.4	1.3	4.6	6.3
222	플라스틱제품 제조업	4.5	4.0	4.1	5.3
107	기타 식품 제조업	3.2	4.9	4.2	4.5
262	전자부품 제조업	2.5	5.0	4.4	4.5
259	기타 금속가공 제품	3.4	4.7	4.5	3.8
292	일반 목적용 기계제조	1.6	1.8	2.9	3.5
291	특수목적용 기계제조	3.3	2.4	2.9	3.5
264	통신 및 방송장비 제조업	3.0	4.7	3.3	3.1

자료: 광업제조업조사로부터 저자가 계산

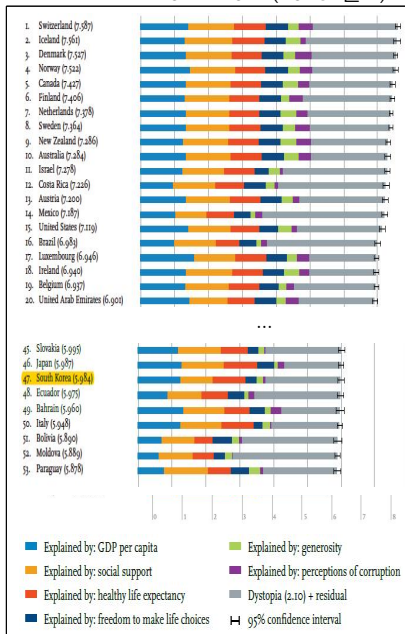
### 3. 성장과 삶의 질 간의 불균형 문제

- 1인당 국민소득이 3만달러 수준으로 계속 증가하는 등의 성장성과에도 불구하고, 행복한 삶에 대한 갈증은 더욱 커지고 있음
- 소득 증대만으로 개인의 행복이 커지지 않는 ‘이스털린의 역설’(Easterlin’s Paradox)\*이 현실화되는 상황에 봉착
  - ‘이스털린의 역설’: 미국 경제학자인 리처드 이스털린이 발표한 것으로, ‘일정 소득 이상에서는 소득이 증가해도 행복이 증가하지 않는다’는 개념
- 삶의 질과 국민행복도 조사결과들은 최근 한국의 상황이 행복한 삶의 개선과는 거리가 있음을 보여주고 있음
  - OECD의 더 나은 삶 지수(Better Life Index, BLI)는 2012년 24위에서 2016년 28위로 지속 하락 (2012년 24위→ 2013년 27위→ 2014년 25위→ 2015년 27위(36개국 중)→ 2016년 28위(38개국 중))
    - 근로스트레스, 환경(대기오염), 자살률, 사회관계 등에 있어서 특히 취약
  - OECD 국가의 복지 수준 비교 연구에 따르면 삶의 만족도, 국가 투명도, 자살률, 합계출산율, 여가, 출생 시 기대수명 등으로 구성된 국민 행복도는 2011년 0.348점(1점 만점)에서 2016년 0.133점으로 3분의 1수준으로 하락함(보건사회연구원, 2016)
- 우리나라는 성장속도가 매우 높았으나 삶의 질에 대한 고려는 부족하여 경제 성장이 삶의 질 개선으로 이어지지 않았음
  - 우리나라는 특히 비슷한 경제력을 가진 나라 중에서도 행복도는 낮은 편으로 그간 압축 성장과정에서 삶의 질에 대한 고려가 부족했던 것이 원인으로 지목됨
    - 통계청 자료에 따르면, 2015년 기준 ‘국민 삶의 질 종합지수’를 기준연도인 2006년과 비교한 결과, 최근 10년간 우리나라의 1인당 실질 국내총생산(GDP)은 29% 늘어났지만, 수치화한 국민 삶의 질은 12% 개선되는 데 그친 것으로 나타남

- 한국의 GDP 순위는 세계 11위 권('17년 IMF 발표기준)이나, 비슷한 경제력 국가 대비 행복도는 크게 낮은 것으로 나타남
- 국가별 행복지수(World Happiness Report) 발표 기준, 한국은 2012~2014년 47위(158개국 중)에서 2015~2017년 57위(156개국 중) 위로 하락한 것으로 조사됨
- 제프리 삭스(Jeffery Sachs)는 한국이 경제력으로는 글로벌 상위권에 속함에도 국민행복지수로는 중·하위권에 속하고 있다고 언급

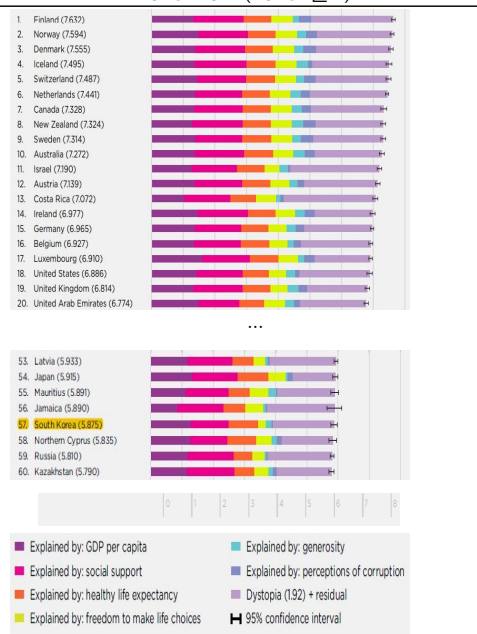
[그림 1-12] Ranking of Happiness

2012-2014(2015 발표)



[그림 1-13] Ranking of Happiness

2015-2017(2018 발표)



자료 : UN SDSN(Sustainable Development Solutions Network)

- 한편, 유럽 선진국에서는 사람들의 여가와 행복을 중요시하는 정책들이 시행되고 있는 상황
- 국가발전의 원동력인 과학기술이 '사람'의 희생을 통한 성장이 아닌, '사람'의 삶의 질 향상을 위해 쓰일 수 있도록 관점의 전환이 필요함을 강조

- 그간 우리나라의 성장 목표는 ‘총 규모의 성장’에서 1인당 국민소득 등 ‘평균의 성장’으로 변화되어 왔으나 아직 소득 분포, 즉 사회성원간 소득 격차 부분에 대한 목표설정은 상대적으로 부족함
- 과거에는 주로 총액단위의 경제 규모 성장(GNP 또는 GDP 기준)을 중심으로 국가 발전이 논의되어 왔으나, 최근 들어서는 평균값에 해당하는 1인당 국민총생산(per capita GDP)의 증가를 목표로 경제성장을 추구해 오고 있음
  - 하지만 최근의 각종 조사결과를 보면, 한국의 성장과정에서는 다수의 사회 구성원에 대한 고려나 고민은 부족한 것으로 볼 수 있음
  - 한국의 양극화지수는 1990년 0.214에서 2015년 0.279로 (1로 갈수록 불평등) 악화 상위 10%분위 소득과 하위 10%분위의 평균소득 간의 비율로 본 격차는 1990년 3.5배에서 2015년 6.0배로, 상위 10%가 전체 소득을 차지하는 비율로 본 소득집중도는 같은 기간 22.81%에서 25.46%로 상위층으로 소득집중이 더 커진 것으로 나타났으며, 소득불평등을 나타내는 지니계수(가처분소득 기준)도 1990년 0.266에서 2010년 0.339로 악화되고 있음(신광영, 2016)

#### 4. 고용 관련 문제

- '84년 이래 성장률과 고용증가율 둔화
  - 경제가 1% 성장 시 0.3%의 고용이 증가하는 장기적 관계는 최근까지 유지되었음
  - 한국의 고용증가율이 다른 OECD국가에 비해 낮은 것은 아니며 생산성과 고용증가율 동시 둔화는 공통적 현상
    - 21세기의 첫 10년 동안 미국의 누적 취업자수 증가율이 1.6%에 그치고 일본에서는 2.3% 감소

〈표 1-8〉 성장률과 고용증가율

	1984~2002	2003~2007	2008~2011	2012~2017
경제성장률(%)	7.7	4.5	3.4	2.9
취업자수 증가율(%)	2.2	1.2	1.0	1.4
취업자수증가(만명)	40.3	26.6	24.2	36.6

자료 : 한국은행 국민계정: 통계청 경제활동인구조사

○ 생산성과 고용증가율 둔화는 지능정보기술 확산의 초기단계의 적응지체와 기술적 실업 등이 중첩된 현상으로 판단

- 70-80년대의 솔로우 역설이 90년대에 불식된 것과 유사

□ 임금 및 근로환경에 있어서 대·중소기업간 격차로 집약되는 노동시장의 이중구조가 지속 내지 확대

○ 비정규직법 시행 이후 대기업의 비정규직 고용비중은 줄고 근속년수는 짧아졌으며 상대임금은 하락함

○ 대기업 정규직의 고용안전성은 높지만 고용량에 있어서 지배적 비중을 차지하는 중소기업 정규직의 고용안전성은 높지 않음

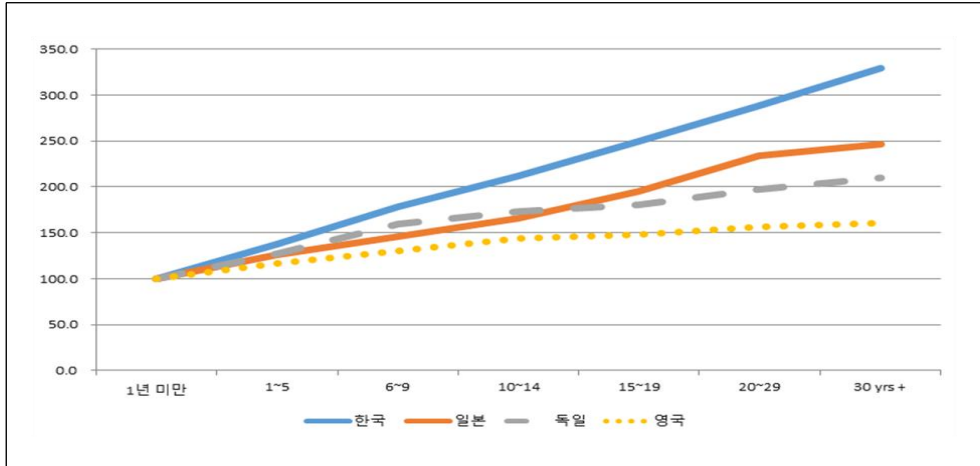
○ 격차 지속과 확대는 근속급의 기울기가 가파른 점, 기업별 노조와 생산물시장에서 대기업의 지대추구와도 관련이 있음

〈표 1-9〉 대기업-중소기업, 정규직-비정규직을 기준으로 나누어 본 범주들의 근로조건 차이

	대기업 정규직	중소기업 정규직	대기업 비정규직	중소기업 비정규직	전체 평균
월평균임금 (만원)	398.1 (100.0)	263.8 (66.3)	257.7 (64.7)	151.5 (38.1)	243.3 (61.0)
근속년수(년)	10.4→12.2	4.7→6.7	4.5→4.0	1.8→2.5	4.3→5.9
신규채용률(%)	11.1→6.8	35.8→22.4	33.8→40.2	61.1→54.9	41.6→31.2

주: 근속년수와 신규채용률은 2005→2017년 변화

[그림 1-14] 근속에 따른 임금 증가 국제비교



- 대졸 이상 청년층의 니트(NEET) 비율은 1/4에 달하고 청년들은 좀 더 나은 구직 기회를 얻고자 1년 이상 졸업을 유예하는 양상
  - 취업하는 청년 중 2/3는 비정규직으로 취업하고 대졸자의 1/5은 대학 교육을 받을 필요가 없는 일자리에 취업
    - 20-29세 NEET는 18.5%, 전문대졸 이상의 NEET는 24.8%에 달함
  - 청년고용을 제약하는 요인은 이중구조, 노동시장제도, 기업 업무관행, 인력수요 불일치, 취·창업서비스 낙후 등 복합적
- 한국의 기존 노사관계는 불안정할 뿐만 아니라 외부환경의 변화에 유연하게 대응하지 못하는 발달 지체 현상을 보임
  - 경직적으로 규정한 노사관계법이 중소기업에는 원용되지 못하고 대기업과 공공부문에만 작동
  - 대부분의 중소기업에서는 산업시민의식(industrial citizenship)이 미흡하여 노사관계 규율이 실효적이지 못함.

□ 기술발전으로 인한 일자리 규모변화에 대한 전망은 매우 다양

○ 기술발전으로 향후 일자리 규모가 어떻게 변화할 것인가에 대해서는 일자리가 줄 것이라는 주장과 늘 것이라는 주장이 공존

- 가장 낙관적인 전망으로 최근 국내 인력수요전망(2016-2030)에 따르면 4차 산업혁명으로 인하여 인력 수요가 감소하지 않을 것으로 발표된 바 있음
- 고용노동부는 4차 산업혁명위원회(2018.3.8.)에서 「2016~ 2030 4차 산업혁명에 따른 인력수요전망」을 보고, 4차 산업혁명 따른 국내·외 환경변화에 적극적으로 대응하여 경제와 산업구조를 혁신할 경우 경제성장은 물론 일자리도 더 증가할 것으로 전망

□ 일자리 규모 증감 여부와 관계없이, 기술 발전으로 '일의 성격'과 '일하는 방식'이 크게 변화될 것으로 전망

○ 미래 일방식의 변화에 대해서는 그 변화가 적지 않을 것이라는 점에 이견이 많지 않음. 전체적으로 향후 기술발전이 근로시간, 일 성격에 영향을 미칠 것으로 전망(황덕순 등, 2016)

○ 기술 발전과 고용 없는 성장으로 고용불안 심화 또는 일 방식의 커다란 변화가 전망됨

○ 플랫폼 노동과 같이 일 시간이나 장소의 변화도 이미 진행 중

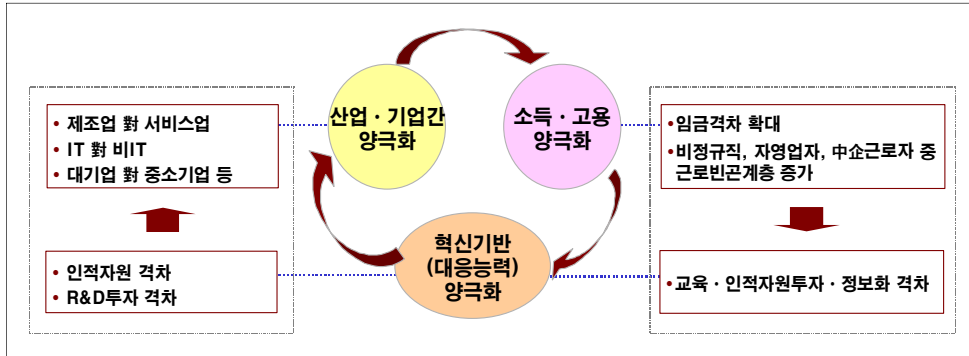
- 기간제 근로자를 고용계약 기간별로 보면, 1개월 미만 일하기로 계약한 초단기 근로자들의 비중이 전체 기간제 근로자 중에서 빠르게 감소하여 2016년 8월 6.6%에서 횡보 중(한국노동연구원 2016)
- 3년을 초과해 일하기로 계약한 사람들의 비중은 2007년 8월을 정점으로 그 이후 빠르게 감소했고, 2008년 8월 이후 집계 가능한 2년 초과 3년 이하의 계약을 한 사람들의 비중도 감소했음
- 2003년 이후 비정규직의 절대적 규모는 증가 중. 비정규직 중 시간제는 2003년 929천명에서 2016년 2,483천명으로 증가



## 5. 국내 정책환경 전망 종합 : 저성장-양극화속에 사회통합 기반 약화

- 향후 10년간 예상되는 거시경제에 관한 중요한 트렌드의 하나는 양극화임
  - 제조업, 서비스부문을 포함한 경제전반에 걸친 산업구조조정이 지속될 것이며, 이러한 가운데 성장률과 상관없이 경제 전체의 고용흡수력이 저하되어 고용불안 및 소득격차 문제가 지속 내지 악화될 전망
- 특히 환경변화에 대한 경제주체의 적응능력 격차로 인한 산업·기업 간 양극화 및 고용·소득의 양극화 현상이 당분간 지속심화될 전망
  - 경제위기 이후의 급속한 산업·고용구조 변화 속에 소득격차(income disparity)가 크게 확대. 도시근로자가구 등 임금근로자의 소득불평등도가 높아졌으며, 고용의 질 저하 등으로 인해 무직·자영업가구를 포함한 전 가구의 불평등 더욱 확대
  - 세계화, 중국의 부상, 기술변화 등 양극화의 외적 요인이 앞으로 더욱 심화됨에 따라, 유형화된 부문 간 양극화(수출-내수, 경공업-중화학공업, 제조업-서비스업, 대기업-중소기업 등)에서 특정 부문, 산업, 업종을 막론하고 순수한 개별 주체의 역량에 따라 성과 격차가 확대되는 전방위적인 양극화가 전개될 것으로 예상
- 경기회복과 상관없이 추세적 구조변화와 양극화는 앞으로 오랜 기간 지속·심화되고 이에 따른 국민 경제적 부담도 가중될 가능성
  - 이미 산업·기업간 격차 → 소득·고용격차 → 혁신기반(교육, 인적자원, 기술개발, 투자기회)격차 → (다시)산업·기업간 격차로 연결되는 악순환구조 형성
  - 국내 선도대기업, 외국계 다국적 기업, 혁신형 중소기업은 계속 약진하는 반면, 독자적인 경쟁력을 갖추지 못한 중소제조업체, 그리고 전통적 서비스업 및 건설업 내 다수의 영세업체들은 한계화 또는 도태

[그림 1-15] 양극화의 성격과 구조



□ 고용불안 요인이 가중되고 전방위적인 양극화속에 소득불균형이 확대됨 에 따라, 설혹 기대 이상의 고성장을 실현한다 하더라도 경제성과에 항상 불만을 느끼는 근로빈곤계층이 점차 더 증대할 가능성

○ 소득격차 및 이에 따른 교육·인적자원투자 기회의 격차가 지속되어, 노동의 세대 내·세대 간 이동성이 제약될 우려(빈곤의 대물림)

□ 그 결과 우리사회의 통합기반이 심각히 잠식되고 사회적 불안 요인이 증대할 위험성 상존

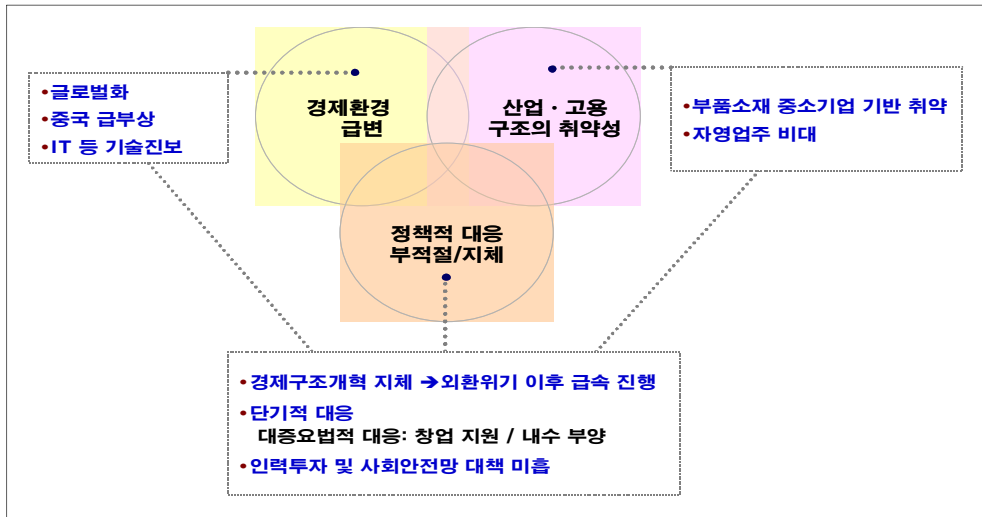
○ 복합적 갈등 : 이러한 경제적 요인과 함께 삶의 질 욕구 증가, 개인주의적 문화의 확산, 수평적 권력구조로의 전환 추세, 개방에 따른 이해관계의 재편 등 이미 진행되고 앞으로 또 심화될 것으로 예견되는 추세적 사건들로 인해 우리 사회에 내재된 다양한 갈등 요인(소득집단간, 지역간, 세대간)들이 사회의 전 계층 전 부문에서 동시다발적으로 분출되면서 사회적 긴장이 급격히 고조될 가능성

○ 제도적인 사회적 갈등 조정 기제가 미비한 상태에서 학연, 지연, 혈연, 직능집단, 그리고 정치적인 책임성이 낮은 다양한 NGO에 의존한 이해관계의 주장이 지속될 가능성

□ ‘불안정한 저성장’과 ‘양극화 문제’, 그리고 각종 사회적 긴장의 분출 문제에 대한 적절한 대응이 없을 경우 사회 불안이 심화되고 ‘성장과 분배의 악순환 고리’가 고착될 위험성(시스템 위기 시나리오)

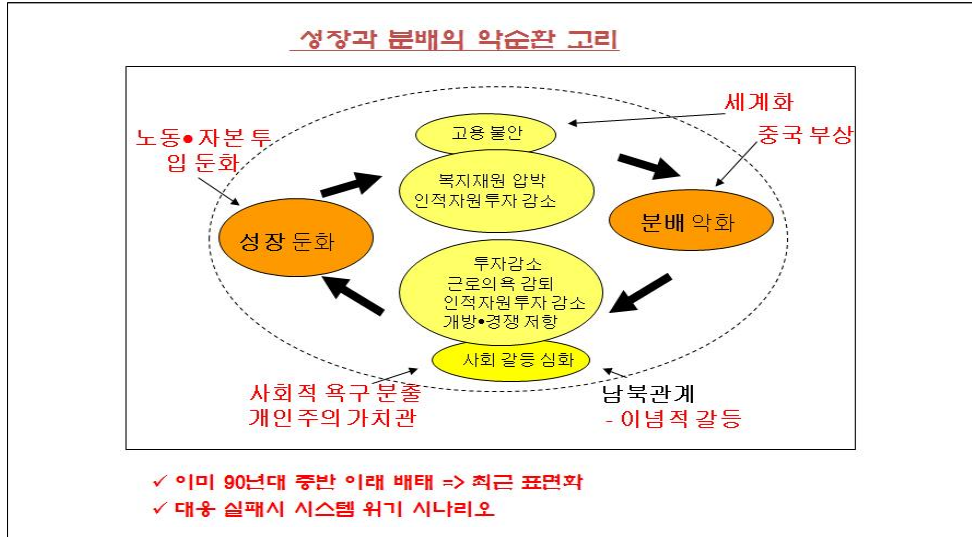
- 현재 한국경제의 상황은 내부 성장자원의 고갈로 인한 성장률 둔화가 앞서 지적인 대로 세계화-중국의 부상 등 외생적 요인에 의한 분배악화와 맞물려 있는 상황으로 볼 수 있음
- 이러한 상황은 이미 90년대 중반부터 서서히 진행되어 왔으며, 참여정부 이후의 새로운 정치사회환경속에 표면화된 것으로 볼 수 있음

[그림 1-16] 양극화의 원인 도해



- 성장과 분배의 어느 하나에 치우친 정책적 대응도 여의치 않아, 정책기조에 있어 일종의 교착(dead-lock) 상태가 우려
- 이러한 ‘성장과 분배의 악순환 고리’가 지속·고착될 경우, 한국경제의 향후 10년간 성장률은 잠재성장률을 크게 밑도는 수준에 그칠 수 있으며, 이후 상당 기간 동안 침체 상황이 지속될 수도 있음

[그림 1-17] 한국경제가 직면하고 있는 성장과 분배의 악순환 고리 위험성



#### 〈참고〉 향후 전망에 관한 주요 동인

##### □ 초고령사회의 도래 : 가파른 고령화 경로 진입

○ 미래로써가 아닌 목전의 위기이자 부담요인의 증폭 : 베이비부머 세대(725만)의 고령층 진입에 따른 양적(volume) 충격 본격화

- 노인빈곤, 재정부담(연금, 의료), 노동력(생산가능인구) 감퇴, 성장률 저하, 중소지역 소멸 등

##### □ 4차산업혁명 기술경제사회 환경의 지각변동

○ 노동시장 거대 충격 : 일자리의 양, 질, 격차

- 20세기 후반 기계설비 기술의 발전이 양극화를 초래. 2000년 이후 본격화된 소프트웨어 기술 발전은 지식노동자의 비중 증가세마저 반전시킴
- 미국 등 선진국에서 2008년 이후 생산성 저하의 역설 발생(1980년대부터 지속되던 제조업 자동화가 성숙단계에 도달, 금융위기 이후 정체. 제조업에서 해고된 노동력이 자동화가 부진했던 서비스업에 대거 진입하며 경제 전체의 생산성이 저하)

- AI 발전으로 2020년부터 서비스업에서도 연 250만 명씩 노동 대체가 본격화될 전망

□ 중국의 성숙 및 글로벌 도약

- 조선, 자동차, 철강, 화학 등 지난 20여년간 한국 경제의 성장을 견인했던 다수의 중화학공업에서 이미 한국의 강력한 경쟁자로 부상
  - 한국산업의 수요처로 급부상(15년간 12배 증가)했던 중국이 산업경쟁력을 강화하면서 대중수출이 2014년 정점을 찍고 횡보 추세로 전환

## 제5절 포용 성장에 관한 우리나라의 대응 : 정책 기초 및 내용 개괄

### 1. 우리나라에서 포용적 성장 관련 논의/정책의 전개 과정 및 한계

□ 90년대 말 외환위기를 기점으로 이전의 ‘형평적 고성장(equitable high growth)’에서 ‘저성장속의 양극화’로의 위중한 추세 전환이 진행되고 있으며, 이러한 추세가 심화·고착화하는 것에 대응하기 위해서는 성장과 분배에 관한 새로운 정책패러다임이 필요하다는 문제인식이 2000년대 들어 본격적으로 제기 되었음

○ 이러한 문제의식 하에, 예를 들어 2006년 발표된 ‘비전2030’에서는 성장과 분배의 악순환 고리가 고착화하는 것을 방지하고 새로운 ‘형평적 안정성장’을 도모하기 위한 새로운 정책 패러다임으로서 ‘동반성장·발전’ 모형을 제시<sup>16)</sup>

- 안정성장을 위한 혁신, 개방을 강조하는 동시에 이들 정책의 전제이자 기반으로 사회안전망, 인적자원기반, 사회적자본의 확충 등을 강조

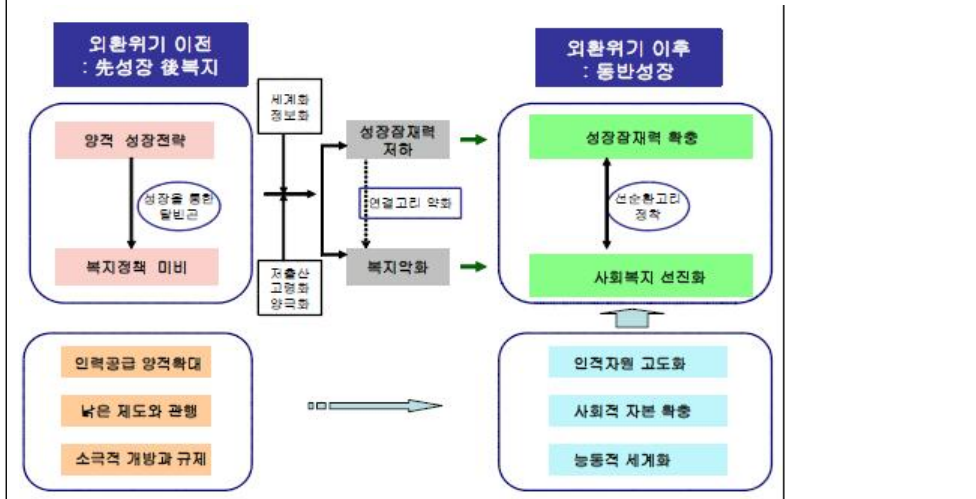
○ 비전2030의 ‘동반발전’ 접근은 기본적으로 2000년대 후반 글로벌금융위기를 계기로 국제적으로 논의가 본격화된 포용적성장과 궤를 같이 하는 것(어떤 의미에서 이를 선행)으로서 이후 이명박, 박근혜 정부를 포함한 우리 정부 정책의 기초를 형성하였다고 볼 수 있음

16) ‘비전2030’을 보완하는 성격으로서 복지측면에 초점을 두어 비전2030과 병렬적으로 이루어진 작업으로서 “선진복지한국의 비전과 전략(2006)”을 주목할 만함

### 〈참고〉 비전 2030의 동반성장 패러다임

□ (패러다임 전환) ‘先성장 後복지’의 기존 패러다임으로는 성장자체가 한계에 봉착할 뿐 아니라 분배개선도 곤란

⇒ 동전의 양면관계인 성장과 복지가 함께 가는 ‘동반성장’으로 전환



□ 그러나 이러한 선제적 문제인식과 진지한 정책적 노력에도 불구하고, 예견된 ‘저성장-양극화’ 및 ‘고용불안’ 추세의 심화 문제에 대응하기에는 결과적으로 역부족

○ 특정 정책의 실패라기보다는 소수 선도기업·산업을 정점으로 하는 소득창출 및 파생(분배)구조라고 하는 우리나라 과거 발전모형, 경제사회구조의 한계를 타개할 수 없었던 한계에 기인

○ 새로운 국가건립(state building)에 준하는 지난한 과제이겠지만, 올바른 정책 방향·과제를 설정하고 이를 효과적으로 수행할 수 있는 정책환경, 즉 정치행정 사회시스템 구축에 미치지 못한 측면

□ 예를 들어 2006년 발표된 ‘비전2030’의 50대 핵심실천과제를 기준으로 볼 때 대다수 과제가 실행은 되었으나 그 성과는 미흡(23) 또는 매우 미흡(13)하며, (거의) 미실행된 과제도 다수(9)인 것으로 평가

(별첨) “비전 2030 과제”로 본 과거 정책추진 성과

50대 핵심 과제	구분	제도혁신[26개]	선제적 투자[24개]
	성장동력 확충 [9개]	<ul style="list-style-type: none"> <li>서비스산업 경쟁력 강화 x</li> <li>중소기업 지원체계 정비 △</li> <li>한류 등 문화산업 진흥기반 구축 ○</li> <li>행정중심복합도시 및 혁신도시 건설 ○</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회서비스 일자리 확대 △</li> <li>R&amp;D 투자 확대 및 효율성 제고 △</li> <li>에너지 확보 및 효율화 대책 시행 △</li> <li>차세대 성장동력 사업 투자 확대 x</li> <li>부품소재산업 전략적 육성 △</li> </ul>
	인적자원 고도화 [9개]	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학평가제도 혁신 x</li> <li>국립대 통폐합·특수법안화 △</li> <li>정년초청 및 임금피크제 확대 △</li> <li>학제 개편 xx</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>적극적 고용전략[Jobs strategy] 추진 xx</li> <li>대학별 특성화 및 산학연 연계 강화 △</li> <li>청년인적자원의 효율적 활용 x</li> <li>지자체의 교육·복지 투자 확대 △</li> <li>해외 고급인적자원의 효율적 활용 x</li> </ul>
	능동적 세계화 [6개]	<ul style="list-style-type: none"> <li>FTA 체결 확대 ○</li> <li>경제자유구역 활성화 x</li> <li>외국인력정책 마련 △</li> <li>동북아 금융·물류허브 구축 xx</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ODA 규모 확대 x</li> <li>통일 인프라 구축 xx</li> </ul>
	사회복지 선진화 [18개]	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민·지역연금 개혁 △</li> <li>건강보험 개혁 △</li> <li>주민생활지원서비스 전달체계 개편 △</li> <li>의료급여제도 개편 △</li> <li>비정규직 대책 △</li> <li>사회보험 적용·징수체계 효율화 △</li> <li>기초생활보장제도 급여체계 개선 ○</li> <li>부동산 가격 안정화 x</li> <li>영세자영업자대책 x</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>방과후 활동 확대 △</li> <li>보육 서비스 확대 △</li> <li>식물안전 보장 강화 △</li> <li>근로장려제(EITC) 도입 △</li> <li>장애인복지 종합대책 수립·추진 x</li> <li>주거복지 확충 x</li> <li>노인수발보장제도 도입 ○</li> <li>쾌적한 생활환경 인프라 구축 xx</li> <li>농어촌 활력증진 △</li> </ul>
	사회적 자본 확충 [8개]	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등관리시스템 구축 xx</li> <li>사법제도 개혁 xx</li> <li>공공기관 지배구조 개선 xx</li> <li>지방행정체계 개편 x</li> <li>지역공동체 등 자발적 복지체제 구축 x</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국방개혁 xx</li> <li>전자정부 구현 ○</li> <li>정부인력의 서비스 위주 재배치 xx</li> </ul>

○ 실행(만족), △ 실행(불만족), x 실행(매우 불만족), xx(미실행)

- 어느 정도 만족스러운 과제는 불과 5개 (FTA 확대, 행정수도 이전/혁신도시 건설, 노인수발보험제도 도입, 전자정부 구현, 한류 등 문화산업)
- 정부혁신과 관련된 사회적자본 확충 8개 과제 중 7개 과제 미실행 (공공기관 지배구조, 갈등관리시스템, 사법제도, 국방, 정부서비스 등 관련)
- 사회복지선진화의 18개 과제 중 다수가 실행되었으나 성과가 불만족. 만족스러운 성과는 단 2개(노인수발보험제도, 기초생활보장제도 급여체계 개편)
- 능동적세계화의 6개 과제도 마찬가지: 통일인프라 구축, 동북아 금융물류 허브 구축은 미실행, 경제자유구역확대 및 ODA 확대는 성과 극히 미흡
- 인적자원고도화(9개 과제)도 특히 ‘일자리창출, 청년 및 해외 인력의 효율적 활용 등은 성과 매우 미흡 학제개편은 미실행
- 성장동력 확충 9개 과제 과제는 모두 실행되었으나 성과는 미흡 혹은 매우 미흡(특히 서비스산업 경쟁력 강화, 차세대성장동력 투자 강화).



## 2. 현 정부의 정책 대응

- 현 정부는 '혁신적 포용국가'를 국가발전 모형으로 제시하고 특히 우리 경제사회의 포용성을 강화함으로써 성장과 분배의 선순환 고리를 복원함을 정책 목표로 설정<sup>17)</sup>
  - 질적인 성장과 함께 분배의 형평성을 강조하면서 경제·사회활동의 공정성 저해요인 해소 및 취약계층 보호 등에 초점을 맞춘 적극적 재분배 정책을 추진
  - 경제의 모든 구성원에게 경제활동에 참여할 기회와 접근성을 보장하고, 공정한 경쟁을 통해 성과배분이 공정하게 이루어지는 시스템을 추구한다는 데 있어 포용적 성장의 국제적 논의와 일치
    - 시장경제의 틀을 유지하되, 실제 시장경제 운영의 불완전성과 맹점을 보완함으로써 성장과 분배의 균형을 복원하고 경제의 지속가능성을 도모하려는 포용적 성장의 기초를 견지
- 현 정부의 사람중심 경제 패러다임은 과거 어느 정부보다도 포용성을 강하게 강조할 뿐만 아니라 포용적 성장에 초점을 둔 국제적 추세와 비교해서도 분배의 중요성과 취약계층 보호를 적극 지지
  - 현 정부의 사람중심 경제는 서구의 포용적 성장에서 한걸음 더 나아가 모든 계층이 동등한 입장에서 경제활동에 참여하는 '공정한 경제활동'을 더욱 강조
    - 소득, 일자리, 공정, 혁신 등을 통한 균형 있는 성장과 복지, 교육, 안전, 환경 등에 있어서 국가의 책임성 강화를 추구
  - 소득양극화에 대한 우려, 성장과 분배의 선순환 구조 등에 관한 문제인식은 노무현 정부부터 시작하여 글로벌 금융위기를 거치면서 정책의 중심에 있었으나, 성장과 분배를 등치선상에서 강조하는 정책기조는 현 정부가 처음

17) '혁신적 포용국가'는 현 정부 출범 이후 새로운 국가발전 패러다임을 모색하기 노력의 산물로서 배태된 개념으로서 현 정부는 2018년 9월 역대정부 첫 사회분야 전략회의인 '포용국가전략회의'를 열고 사회정책 분야의 국가비전으로 '모두를 위한 나라, 나를 안아주는 포용국가'를 제시하고 '포용'과 '혁신'에 기반한 3대비전과 9대전략을 통해 사회정책 패러다임 자체를 '사람 중심 사회'로 대전환하겠다는 의지를 표명한 바 있음

- 글로벌 금융위기로 소득 및 기회불평등에 대한 문제가 사회 전체적 문제로 부각되었고 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 가계소득 안정화 및 증대를 위한 시도가 있었지만, 대체적으로 분배보다는 성장이 중심이 된 정책을 실시한 것으로 볼 수 있음
- 이와 함께 전통적인 기업 간 공정경쟁질서와 함께 사회전반적인 공정한 보상체제를 강조하는 확장된 개념으로서 '공정경제'를 성장과 분배를 점철·관통하는 핵심기제로서 국정 전면에 내세움
- 현 정부의 사람중심 경제는 선진국에서의 포용적 성장 논의보다도 분배 개선을 위한, 보다 적극적이고 직접적인 정책을 포함
  - 특히 최저임금, 최대근로시간 등 노동시장에 대한 직접적 개입을 포함하는 바, 이는 노동시장의 이중구조 및 장시간 근로시간이라는 우리나라의 특수성을 반영한 정책
- 소득분배 악화, 취약계층 증가, 사회이동성의 저하 등의 현안 문제에 대응하고 우리나라의 낮은 소득재분배율을 시정하기 위하여 현 정부는 매우 적극적인 재분배 정책을 추진
  - 우리나라는 선진국 중에서 시장소득과 가처분소득 지니계수의 격차가 매우 낮은 국가로서, 일차적 소득분배와 이차적 소득재분배간 조화가 필요하다는 문제제기가 일반적
  - 조세부담률이 비교적 낮은 우리나라의 경우 보다 적극적인 과세를 바탕으로 재정지출을 통해 소득과 기회의 불평등을 교정하려는 노력이 필요
    - 2015년 기준 우리나라의 조세부담률은 18.5%로 OECD회원국들의 평균 조세부담률(25%)에 비해 약 7%p 낮은 수준
  - 단지 시장소득에서 발생한 격차를 조세재정정책을 통해 가처분소득의 형평성을 높이는데 국한하지 않고, 취약계층의 실질가처분소득을 높이기 위하여 주거·의료·교통·통신·교육비 등 핵심 생활비를 경감(사회서비스의 강화와 병행)하려는 재분배정책 노력을 병행한다는 점이 우리나라의 차별적 관점

- 정책 방향은 조세재정의 재분배 효과가 낮고 장기간 노동생산성과 임금이 불일치하며 자영업자의 비율이 높고 고령화의 진행 속도는 빠르며 대외개방도가 높은 한국의 특수성을 고려한 결과



## 제 2 장

# 포용 성장을 위한 생애주기별 사회안전망 강화 필요성 및 추진방향

제1절 포용 성장의 양대 축의 하나로서 복지체제 구축 및  
사회안전망 강화 추진방향

제2절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 소득보장과 사회서비스의  
균형적 발전 필요성

제3절 포용과 혁신의 상호관계 및 사회안전망 강화를 통한  
혁신 기반 마련 필요성



# 2

## 포용 성장을 위한 생애주기별 << 사회안전망 강화 필요성 및 추진방향

### 제1절 포용 성장의 양대 축의 하나로서 복지체제 구축 및 사회안전망 강화 추진방향

#### 1. 복지체제 구축의 필요성

- 고도성장하는 중국시장을 옆에 둔 지리적 이점과 특유의 위기극복 능력에 힘입어 한국은 2008년 세계 금융위기 당시에도 플러스 성장률을 기록하며 충격을 극복 하였으나, 경기회복과정에서 잠재성장률 하락과 다른 구조적 변화를 강요하는 요인이 증첩되면서 사회보장수요 급증
  - 성장률 둔화로 인해 일자리 공급은 제한적으로만 이루어지고 소득 상승 경로는 과거에 비해 경색되어 복지수요 급증
  - 2016년부터 인구 구조도 부양부담감소(population bonus) 시대에서 부양부담증가(population onus) 시대로 진입하고 고령화 속도는 세계 어느 나라에서도 볼 수 없을 만큼 빠름
  - 반면 재정수입은 재정수요 증가에 미치지 못하는 상황이 지속됨으로써 정부는 과거보다 제한된 재원으로 새로이 분출하는 복지요구를 충족해야 하는 이중의 제약에 직면
- 과거의 산업화 과정에서 확립된 노동조직과 노동규범의 변화(일일 공식 노동 시간, 휴식 시간, 감독 및 모니터링 등의 근로 기준)가 불가피해지고 사회보험원리를 근간으로 하는 사회보장제도에 커다란 도전을 제기하고 있음
  - 생산방식 변화, 소비자 수요 변화, 빠른 변화 속도로 인해 고용 형태와 근로 형태도 커다란 변화를 겪는 반면 노동규범은 적응지체를 보이고 있어 법에 의한 보호의 사각지대가 늘어나고 있음

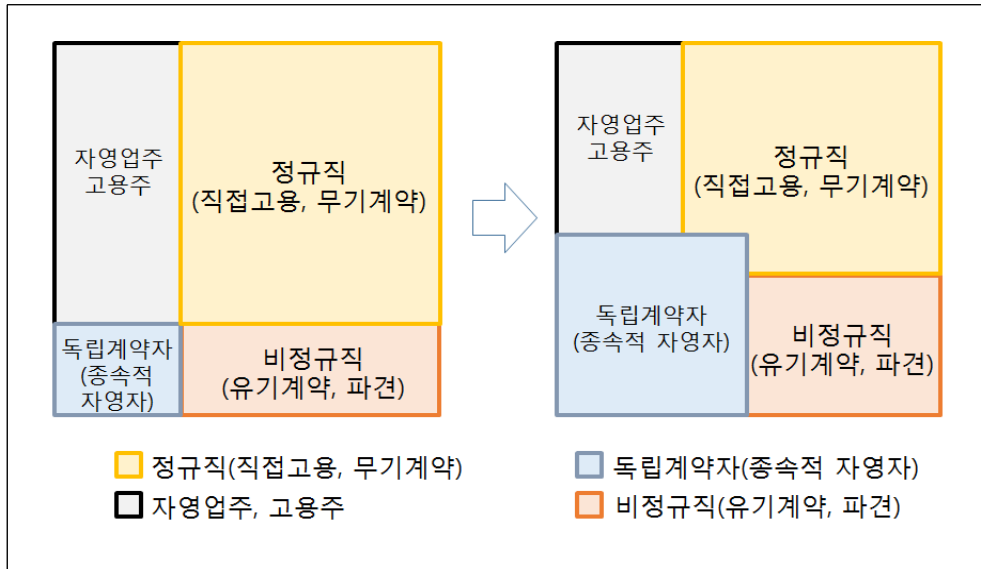
- 정규직 근로자들은 작업과정에서 고용안정과 자율권의 확대를 경험하는 반면 단순반복적인 일을 하는 근로자군은 고용불안과 상대적 임금저하를 동시에 겪고 있음
- 소수의 보호된 영역을 제외한 근로자들이 고용불안을 느낌으로써 고용여건이 악화되었다고 체감함으로써 일자리에 대한 위기감을 증대시키는 원인이 되고 있음
- 취약계층일수록 사각지대에 노출될 가능성이 빈번해져서 사회보험 아닌 일반 재정 투입 프로그램의 확대 필요성이 증가하고 있음

## 2. 포용 성장을 위한 정책대응 방향

- 정책대응 방향 : ‘저성장속의 격차확대(양극화)’ 문제에 대응하기 위해서는 경쟁력 선도부분의 성장잠재력을 최대한 발현하면서 경쟁력 낙후 부분의 자생능력을 끌어올리기는 전략, 즉, ‘동태적 시각에서의 동반성장’ 전략, 이를 위한 개방, 서비스산업, 중소기업 정책 등에 대한 정책혁신이 필수적
- ‘유형적 양극화에서 개체적 양극화’로의 국면 전환에 따라 특정집단의 ‘평균적’ 성과의 의미가 그만큼 퇴색함. 이에 개별 경제주체 단위까지의 좀 더 차별화·분화된 정책적 접근과 이를 위한 정책 인프라의 전면 재정비가 필요



[그림 2-1] 비정형적 고용형태 확산



□ 고생산성 부문으로의 ‘기업과 사람’의 원활한 이동을 목표로 하여 시장 경쟁환경을 정비하고 혁신 잠재력이 있는 주체의 기술·인력투자에 대한 지원을 강화하며, 항구적 취약근로계층에 대한 사회적 보호를 강화

○ ‘기업·기관’에 대한 지원이 아닌 ‘사람’에 대한 지원을 정책기조로 설정하고, 기업에 대해서는 글로벌 표준에 규합하는 시장경쟁환경 실현

○ 환경변화에 대한 대응능력에 한계가 있는 업체, 취약근로계층(고령자·영세농민·생계형자영자 등)에 대한 사회적 보호 강화하고, 이를 통한 청년·경력근로계층의 공공·복지서비스부문의 진입 또는 이행을 유도

□ ‘기업’ 측면의 주요 정책대응 방향

○ 사업성 및 경제기여도에 비해 정책적 배려가 미흡한 부품소재 및 섬유 의류, 식품, 기타 경공업 등에 대한 지역클러스터정책 등 효과적 지원체계 구축

○ 서비스업에 있어 경쟁제한적 제도·관행 타파 (사업자단체 혁신 및 지역정부의 역할 강화). 이와 함께 제조업에 비해 불리한 정책지원 체계 시정

- 중견기업의 공백상태를 메우고 경쟁적 시장환경으로의 전환노력을 지지하기 위한 외부자원 흡입 노력 지속
  - 세계경제의 새로운 다극화(multi-polarity) 추세에 부응하는 신흥 성장시장(동남아시아, 중동, 남미 등)에 대한 전략적 진출 강화
  - 경제상태에 있는 외국인투자 유치 전략의 혁신 : 전략적사업서비스의 구미계 투자 및 특히 부품소재분야 유럽계 중견·중소기업 유치

#### □ ‘사람’ 관련 주요 정책대응 방향

- 교육은 물론 전직·전업·창업 등을 위한 개인주도의 인력개발투자를 촉발하고, 공공·민간재원을 조화하여 적극 지원(사람에 대한 투자의 뉴딜)
  - 저소득학생 학생에 대한 용자 및 장학금(근로 및 무상)제도 및 서비스업 종사자를 포함한 경력근로자의 재교육·재훈련 프로그램 대폭 강화(기금시설 등을 통한 재정지원 강화와 함께, 민간금융시장 활성화 방안 강구)
  - 특히 구조조정 과정에서 방출되는 중견기술인력에 대한 전문적인 전직프로그램을 강화하여 중소기업 혁신을 위한 경영자원으로 활용하고 전문사업자 서비스시장 확대
    - 농가, 서비스부문 비임금근로자 등 현행 제도하에서의 사회적 보호에서 배제되어 있는 계층을 사회안전망으로 흡수하기 위한 방안 고려
- 지역중심의 평생교육훈련제도 구축을 위한 교육·노동·복지부문 관련 제반 정부사업 및 정책추진체계 정비(일선 집행기관 개혁 포함)
- 교육훈련, 정보제공, 사업장 환경개선 등에 대한 지방정부와 사업자단체의 적극적인 정책참여 유도(사업자단체의 조직화, 학습조직화)

#### □ 정책추진 환경 개선

- 서비스업 정책 : 관련 법령 및 소관 부서 업무에 대한 종합적인 점검·평가를 기초로 기존 법령 및 추진체계 개선. 이해상충을 해소하고 새로운 정책모멘텀을 창출하기 위한 서비스산업기본법 제정 추진

- 중소기업 정책 : 정책당국의 역량을 제고하고 지역정부 및 지역혁신주체의 참여를 높이는 방향으로 정책추진체계, 지배구조 개편. 조정기에 있는 지역혁신 체제 구축관련 정책·사업의 합리화와 착근

### 3. 복지국가와 사회안전망 지향 수준 - 중부담 중복지 논의를 중심으로

- 사회복지체제의 정비 및 확충은 포용적 성장 실현을 위한 최대 화두임
- 한국 사회가 복지국가로 이행해야한다는 광범위한 동의가 형성되고 있는 것으로 보이나, 한국이 어떤 복지국가를 만들어가야 하는지에 대한 사회적 합의가 존재하는 것은 아님
  - 스웨덴, 핀란드 등 노르딕 사민주의 모델을 이상으로 지향하는 사람들이 있는 가하면, 인구와 GDP 규모, 상이한 역사적 배경과 정치경제적 환경 등을 거론하면서 스웨덴 모델의 적용 가능성은 없다고 단언하는 사람들도 있음
- 한국 사회가 지향해야할 마땅한 대안적 모델이 존재하는 것도 아님. 다만 현재 한국 복지체제에 관한 두 가지 암묵적 합의가 존재하는 것으로 보임
  - 하나는 사회지출을 늘리는 과정에서 한국 복지체제가 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인과 같은 남부유럽 복지국가와 같이 불평등을 심화시키는 형태로 이행하는 것은 안 된다는 것임(김연명, 2013)
  - 다른 하나는 프랑스와 핀란드처럼 GDP 대비 사회지출을 30% 수준까지 높이는 것은 현실적으로 불가능하고 적절하지도 않다는 주장임
- 공식적으로 논의된 바는 없지만 이러한 논쟁을 통해 한국 복지체제의 총량적 지향점으로서 소위 ‘중부담-중복지’ 담론, 즉 한국 사회에서는 GDP 대비 사회지출 수준이 OECD의 평균수준인 21% 정도가 적절하다는 주장도 제기된 바 있음
  - 이처럼 중부담-중복지는 한국 사회에서 보수와 진보가 보기 드물게 합의하는 한국 복지체제의 지향점처럼 보임<sup>18)</sup>

〈표 2-1〉 2017년 대선에서 중부담·중복지를 주장한 주요 후보들의 주장

이념	보수		진보	
정당	바른미래당		민주당 (문재인)	정의당 (심상정)
	바른정당 (유승민)	국민의당 (안철수)		
사회지출 수준	OECD 평균수준			
재원마련방안	법인세, 소득세, 재산세(부유세) 고려 마지막으로 부가가치세	국민개세주의 비과세제도 정비	고소득층, 대기업 증세	사회복지세
연간 증세규모	40조원	12.6조원	6.3조원	70조원
복지확대 영역	도움이 필요한 사람에 대한 복지확대	청년고용보장 부양의무자기준폐지	아동수당 기초연금 반값등록금 일자리창출 등	보편주의 복지지향

자료: 경향신문. (2017). “중부담·중복지 증세 규모 6조원? 70조원?” 경향신문, 2017년 4월 28일. 매일경제. (2017). “중부담·중복지 재원” 매일경제, 2017년 4월 28일. topstarnews. (2017). “중부담 중복지 심상정 중부담 중복지 국가 말아 안 된다.” topstarnews, 2017년 4월 28일. 서울경제. (2017). “안 중부담·중복지 위해 국민개세 주의로 가야” 서울경제, 2017년 5월 5일. 중앙일보. (2017). “유승민 공약은 중부담-중복지 책임지는 국가.” 중앙일보, 2017년 3월 28일.

□ 현재 논의되고 중부담·중복지 담론은 주로 GDP 대비 사회지출이라는 양적인 측면에서 접근하고 있음(김희연·김보영·김인춘·홍경준·홍선미·임지영, 2012).

○ 그러나 OECD 국가 중 유사한 수준의 GDP 대비 사회지출을 실행하고 있는 국가를 비교하면 이들의 사회지표(불평등, 상대빈곤, 행복도, 합계출산율, 자살률 등)는 상이하게 나타남

- 특히 GDP 대비 사회지출이 OECD 평균인 21.0%에 근접해 있는 국가 군(19~23%)을 보면 동아시아 복지체제(일본), 동유럽 복지체제(슬로베니아, 헝가리, 폴란드, 체코), 자유주의 복지체제(영국, 뉴질랜드, 미국, 호주), 보수주의 복지체제(네덜란드, 룩셈부르크) 등 다양한 유형의 복지체제가 모두 공존하고 있음

18) “한국의 공공사회복지 지출은 국내총생산 대비 9.3%(2013년)로, 경제협력개발기구(OECD) 평균인 21.1%에 비해 낮은 수준”이기 때문에 한국 복지를 이러한 저부담-저복지에서 중부담-중복지로 높여야한다는 의견이 대표적인.(한겨레, 2015; 현재 보건복지부 장관인 박능후 장관이 장관이 후보 청문회 당시 국회 인사 청문회에 제출한 답변 자료에서 주장한 바임). 보수적인 정치적 견해를 가진 진영에서도 유사한 주장이 제기되고 있음. 지난 대선과정을 보면 보수정당인 바른정당의 유승민 후보는 국민기초생활보장제도의 부양의무자기준을 폐지하겠다는 공약을 내걸면서 한국 복지체제가 지향해야할 방향으로 “중부담-중복지”를 내걸었음(중앙일보, 2017)

- 양적 수준, 이에 관련된 재정확충 방안(증세의 필요성 포함)에 관한 논의와 함께 질적 수준을 담보하는 복지체제의 모델로 중부담·중복지 담론의 의미를 재규정하는 것이 필요함<sup>19)</sup>
- 동일한 사회지출 수준을 생각하고 있는 경우에도 재원마련 방안에서 상당한 차이가 있음. 중부담·중복지 실현을 위해 더 많은 재정이 필요하다고 주장은 아직 합의기반이 취약함
- 복지지출과 관련해서는 불평등, 빈곤, 자살률, 합계출산율로 대표되는 삶의 질이 심각하게 악화되고 있는 상황에 대응해 복지확대가 필요한데, 이는 취약계층에 대한 복지를 집중한다고 해결될 수 있는 문제가 아니기 때문에 중부담·중복지의 복지확대 방식에 대한 사회적 합의가 필요해 보임
- 다시 말해, 중부담·중복지가 보편주의 복지확대를 의미하는지, 아니면 취약계층에 대한 복지확대를 의미하는 선별주의 복지확대를 의미하는지, 지출방식은 현금을 중심으로 이루어지는지, 아니면 현물을 중심으로 이루어지는지에 대한 검토가 필요해 보임
- 또한 사회보험 방식을 중심으로 복지확대를 도모할 것인지 아니면 비사회보험 방식(수당, 공공부조 등)을 중심으로 복지를 확대할지도 중요한 쟁점이 될 수 있음
- 현재 한국 복지체제에 있어 공적 사회보장은 주로 사회보험을 중심으로 확대되어 상대적으로 안정적 고용과 임금을 보장 받고 있는 계층에게 집중되어 있음
- 또한 1960년대 이래 낮은 세금을 유지해 공적 사회보장을 확대할 수 있는 재정적 역량이 심각하게 훼손된 상태에 있음

19) 중부담·중복지 담론은 때로는 한국의 재정여건을 고려해(재정적 지속가능성이라는 차원에서) 적정부담이라는 담론으로 나타나기도 함(안종범·안상훈·전승훈, 2010). 이 또한 결국 복지지출의 양적인 적정수준을 설정하고 이에 기초해 재원을 어떻게 확보할 것인가로 모아지고 있음. 고령화와 저출산 현상으로 노동인구가 감소하고, 한국 경제가 서구의 산업화된 국가들과 유사해지면서 더 이상 고도성장이 불가능하다는 점을 전제로, 늘어나는 복지요구에 대응해 중부담·중복지 담론(또는 적정복지 담론이 접근되고 있는 것임)을 재정적 지속가능성이라는 차원에서 제기하고 있음

- 이러한 취약한 공적 사회보장 수준은 상대적으로 개인과 가족이 사회적 위험에 대응하기 위해 사적 자산을 축적하는 결과로 이어졌음. 하지만 사적 자산을 축적해 사회적 위험에 대응할 수 있는 계층 또한 상대적으로 안정적 고용과 괜찮은 임금수준을 보장받는 정규직 및 중간계급 이상에게 한정되었음
- 결과적으로 현재 한국 복지체제는 공·사적 영역 모두에서 중간계급과 그 이상의 계층을 위한 복지체제로 고착화되어 가고 있는 양상임
- 실제로 도움이 가장 절실한 중하위 계층에 대한 공적 사회보장은 미흡함. 또한 이들은 사적으로 자산을 축적할 수 있는 충분한 소득이 없기 때문에 미흡한 공적 사회보장제도를 대신해 사적 자산을 축적해 사회적 위험에 대응할 수 있는 여지도 거의 없는 것이 현실임
- 1997년 외환위기 이후 가속화된 노동시장 유연화와 함께 사회적 위험에 대응하는 공·사적 제도 또한 양극화 되면서 한국 사회는 양극화 사회로 치달고 있는 것이 현실임
- 이러한 조건에서 현재의 방식대로 복지를 확대하는 것은 문제를 해결하는 것이 아니라 문제를 확대하는 결과를 초래할 것으로 보임. 한국 복지체제의 경로 전환이 절실히 요구되는 이유임

#### 4. 우리나라 사회안전망의 성과와 현황 진단

- 한국의 사회안전망은 과거 약 30년간 빠르게 발전
  - ‘비전 2030’, ‘사회보장기본계획’ 등을 통하여 사회보장제도의 기획과 점검이 이어져왔음
  - 1990년대 이전까지는 경제정책 중심의 기획에서 일부 사회정책을 통합 기획하는 방식으로 정부의 정책기획이 이루어져왔음
  - 1990년 GDP대비 사회지출은 2.68%, 지난 25년간 사회지출은 빠르게 증가하여 2016년 1990년의 약 4배로 증가

- 69조'08) → 80조'09) → 81조'10) → 86조'11) → 93조'12) → 97조'13)  
→ 106조'14)

○ 이러한 지출 증가에는 기초노령연금, 장기요양보험, 그리고 보육료와 아동수당 도입 등의 영향이 큰 것으로 판단

□ 사회보험, 소득보장 등 정책 확충이 이어져왔음

○ 1977년 건강보험도입을 시작으로 1990년대 중반까지 사회보험 도입·확충

○ 2000년 기초생활보장제도, 2008년 기초연금, 2010년 장애인 연금 도입과 2018년 아동수당 등으로 소득보장제도 보강

- 노인들의 생활여건에 대한 인식은 2007년 '좋아짐' 응답 19.1%에서 2015년 50.3%로 향상(고령자통계, 2016).

○ 2000년 중반이후 사회서비스 보장 강화, 2008년 장기요양제도·2009년 보육바우처·2011년 장애인활동지원제도 도입

- 기타 제도적 취약성 보완을 위한 각종 보완제도도 도입. 예를 들어 2006년 긴급복지지원 도입 등

□ 복지욕구가 다양해지고 사회적 위험이 증가함에 따라 복지사업의 양적 팽창과 복지지출이 급속도로 증가하고, 이와 같이 사회보장제도의 외연적으로 급속히 팽창하였지만, 복지제도에 대한 대국민 만족도는 여전히 답보 상태임

○ 여러 문제점을 지적할 수 있겠지만 지속적으로 제기되고 있는 문제점이 전달체계 관련 문제이며, 특히 사업들 간 정합성의 문제와 연계성 부족 문제가 지속적으로 제기됨

○ 이를 위해서는 사회보장사업의 광범위성과 다양성을 고려한 종합적 수준의 현황 파악이 필요하며, 이와 같은 사회보장사업이 사회 환경과 복지대상자의 다양한 욕구를 충분히 반영하여 적절히 설계되어 있는지 진단할 필요성이 있음

□ 사회보장사업의 지원사업의 목적과 제도 설계 정보 등에 대한 비교분석이 필요하고, 급여유형, 전달체계, 재원 등을 중심으로 정책분석 수행함. 즉, 정책분석틀을

마련하여 적용대상의 적정성, 사업범위의 포괄성, 사업공급의 충분성, 보장수준의 형평성 등에 대한 진단을 시도함

○ (적용대상의 포괄성) 차상위계층 지원사업은 생애주기별 대상을 모두 포함하고 있는가?

○ (사업범위의 포괄성) 생애주기별로 욕구가 있는 모든 영역(생계, 주거, 의료, 돌봄, 교육, 고용, 문화, 정신건강 및 심리정서)에 사업이 모두 분포되어 있는가?

○ (보장수준의 형평성) 생애주기별, 욕구별로 고른 재정지원이 이루어지고 있는가?(예: 아동 돌봄 vs. 장애인 돌봄 vs. 노인 돌봄) 사회보장사업을 소득보장과 서비스보장으로 구분할 때, 생애주기별, 욕구별 보장수준의 차이는 어떠한가?

□ 사회보장제도 현황 분석을 통해 향후 강화되어야 할 부분을 진단함



## □ 우리나라 사회안전망의 변화

○ 사회안전망 확대 및 변화에 따른 부처별 담당 복지사업 변화 추이를 살펴보면 다음과 같음

2006	8개 부처 216개									
	복지부	문광부	노동부	청보위	교육부	여성부	건교부	보훈처		소계
	89	49	28	17	12	9	7	5		216

2009	9개 부처 252개										
	복지부	노동부	교과부	문광부	국토부	보훈처	여성부	농림부	행안부		소계
	148	39	15	13	11	9	7	8	2		252

2012	16개 부처 296개											
	복지부	보훈처	여성부	노동부	교과부	국토부	지경부	농림부	행안부	방통위	산림청	소계
	130	38	23	21	20	11	9	6	15	6	3	
	중기청	금융위	국세청	환경부	문광부							296
	2	5	1	2	4							

2014	22개 부처 360개											
	복지부	여가부	보훈처	고용부	교육부	국토부	통일부	농림부	미창부	중기청	산자부	소계
	140	44	37	36	21	14	10	9	9	8	6	
	금융위	문체부	환경부	방통위	산림청	안행부	해수부	경찰청	국세청	기재부	방재청	360
	4	4	4	3	3	2	2	1	1	1	1	

□ 범정부 360개 복지사업의 현황 및 특성

인적정보										
성별		연령			학적상태		거주지	농어촌	개발제한	
공통	280	연령기준	112	학생지원	38	○	11	1		
여성	17	전연령	186	없음	260	△	0	0		
남성	1	-	-	-	-	×	287	297		
해당없음	62	해당없음	62	해당없음	62	해당없음	62	62		
소계	360	소계	360	소계	360	소계	360	360		

근로정보		구분	근로여부	신재근로자	임금체불	건강정보		만성질환	노인성질환	암
		○	17	10	1			5	5	2
		△	1	0	0			3	0	3
		×	280	288	297			290	293	293
		해당없음	62	62	62			62	62	62
		소계	360	360	360			360	360	360

건강정보		구분	회귀난치/중증	고혈압/당뇨	치매	결핵	선천성대사	헌신병	기타
		○	1	1	1	1	1	1	8
		△	4	0	0	0	0	0	1
		×	293	297	297	297	297	297	289
		해당없음	62	62	62	62	62	62	62
		소계	360	360	360	360	360	360	360

가구 유형	구분	장애인	한부모	다문화	입양·위탁가정	북한이탈주민	노인	소년소녀가장		
	○	49	8	6	7	10	8	0		
	△	17	16	9	11	8	7	10		
	×	232	274	283	280	280	283	288		
	해당없음	62	62	62	62	62	62	62		
	소계	360	360	360	360	360	360	360		
가구 유형	구분	다자녀	아동복지시설	사할린	기타	주택 소유	무주택	자가		
	○	1	0	2	4		12	2		
	△	2	3	0	1		0	1		
	×	295	295	296	293		286	295		
	해당없음	62	62	62	62		62	62		
	소계	360	360	360	630	360	360			
자격	구분	국민기초수급	법정차상위	의료급여수급	보험			국기유공	독립유공	5.18 유공
	○	26	17	2	0			0	1	0
	△	40	24	14	36			36	37	32
	×	232	257	282	262			262	260	266
	해당없음	62	62	62	62			62	62	62
	소계	360	360	360	360			360	360	360

보훈	구분	상이유공	6.25 참전	월남전참전	군중장기복무	의사상자	기타	문화재보유자
	○	0	1	3	5	1		0
	△	24	18	20	0	10		10
	×	274	279	275	293	287		288
	해당없음	62	62	62	62	62		62
	소계	360	360	360	360	360		360

기 타	구분	이재민	노숙인	가정·성폭력	사망	알콜릭	난임부부	기타
	○	0	1	6	4	0	1	12
	△	10	11	0	0	1	0	4
	×	288	286	292	294	297	297	282
	해당없음	62	62	62	62	62	62	62
	소계	360	360	360	360	360	360	360

- 다양한 복지욕구에 대응하기 위해 복지급여의 급속한 확대가 이루어져 왔지만, 양적 확대에 비해 국민 체감도는 낮은 실정임
- 복지제도의 확충에도 불구하고 낮은 만족도는 전달체계의 문제와 범정부적 관점에서 복지사업을 설계하고 연계하려는 노력에는 한계가 있어왔음. 이에 따라 분절적 복지급여의 설계와 집행에 대한 문제점이 지속적으로 제기되어 오고 있음
- 범정부적 복지급여의 포용적 성장을 위해서는 현 실태에 대한 면밀한 파악이 필요하고, 이를 근거로 사업간 연계와 정합성 제고를 위한 노력이 필요함

## 5. 우리나라 사회안전망 강화 추진방향

### 가. 우리나라 사회안전망의 한계

- 한국의 사회보장은 제도의 틀을 갖추어왔으나 아직 사회안전망으로서 적지 않은 과제를 남기고 있음
- 사회복지·안전망의 확충에도 불구하고 아직 우리나라의 사회복지·안전망은 국민 스스로의 임금소득과 근로를 기반으로 하는 사회보험에 크게 의존
- 전체 사회지출에서 민간의 법정지출이 매우 높은 현상은 이러한 특징을 반영한 것
- 전체적으로 제도의 포괄성과 충분성, 그리고 서비스지원의 경우 질에서 아직 미흡하고 많은 과제를 남기고 있음
- 반면 사회보장제도의 최소주의 형식주의는 한계를 노정
- 우리나라의 사회보장제도는 확충을 비롯한 변화에도 불구하고 변화의 핵심적 특징 중 하나가 최소주의, 형식주의임
- 상이한 단계에서 해외 사회보장제도의 가치(value) 복사(copy)와 왜곡된 추적

으로 우리의 기초욕구 중 주거, 의료, 교육 영역의 사회적 보장은 저급한 수준으로 남았고 우리나라는 고비용사회, 불안사회로 잔존

- 우리나라에서 사회보장제도가 빠르게 확충되기 시작한 시점, 1990년대, 선진복지국가들에서 정책적 이슈가 되었던 ‘근로조건의 급여 강화’, ‘복지정책의 효율화’, ‘민영화’ 등이 주요한 시사점으로 우리나라로 수용되면서 아직 사회보장제도가 매우 취약한 우리 상황과 잘 조응하지 않는 제도적 강조점이 형성되었다고 판단
- 1990년대 이전 우리나라는 아직 주요한 사회서비스가 발달하지 못하였고 의료, 주거, 교육영역에서 가구의 부담이 컸음. 최근까지도 교육을 통한 양질의 인적자원의 확보에서 개별가구의 높은 교육열과 학비부담이 이를 뒷받침하였음
- 의료비의 경우도 유사. 심지어 건강보험의 보장률은 2005년 65%에서 2016년 62.6%로 더 낮아지기도 하였음(국민건강보험공단, 2018. , 건강보험환자의 진료비 실태조사)
- 반면 서구 선진국의 경우 의료와 교육영역에서는 공공의 부담이 높고 가구부담을 낮추는 정책을 조기에 도입, 우리나라가 사회안전망을 확충하기 시작한 이전 시기에 대체로 마무리

○ 근로와 소득의 안정성 약화는 가구의 부담능력을 떨어뜨려 기초욕구의 미충족, 불안 심화의 위험을 높임

□ 한국의 사회지출은 2016년 GDP 대비 10.4%, OECD 평균 21%와 비교하여 낮은 수준

○ 의료비 부담과 주거비부담 등 기초욕구 영역의 가구부담이 높은 상황

- 한국의 GDP 대비 보건의료 가구지출은 2015년 기준 2.7%<sup>20)</sup>. 반면 2014년 기준 스웨덴 1.7%, 프랑스 0.8%, 영국 1.5%, 미국 1.9%
- ‘비전 2030’의 2010년 건강보험 보장률 목표는 72%, 2020년 목표는 80%

20) OECD.Stat, Health Expenditure and Financing (2017. 6. 23.)

였으나 현재 약 65% 이하 수준으로 답보 상태임. 주로 삶의 질, 주택, 건강 등의 영역에서 목표달성 미흡

○ 고립된 돌봄, 무기력한 가족부양

- 한국 공공사회지출 중 공공부조가 포함된 기타영역은 OECD 평균과 유사, 반면 장애분야는 1/3에도 미치지 못함
- 2015년 기준 돌봄이 필요한 가구원 1인 이상 가구 비율이 소득구간 하위 25% 가구 중 절반 이상. 이 중 25%가구가 돌봄이 필요한 가구원만으로 구성된 가구(이현주 외, 2017)
- 우리나라의 노인 빈곤율은 2014년 기준 48.8% 수준으로 OECD 평균인 12.4%보다 약 4배 수준(가처분소득 기준)<sup>21)</sup>

○ 2017년 우리나라 자살률은 23.0명(10만 명당 명)으로 OECD 36개국 중 2위, 2017년 아동청소년 주관적 행복지수는 88점으로 OECD 22개국 중 20위(한국방정환재단·연세대학교 사회발전연구소, 2017), 2016년 우리나라의 주관적 건강인식은 32.5%로 OECD 35개국 중 최하위

○ 결과적으로 사회적 불안의 수준이 매우 높고, 삶의 질은 낮아 사회보장제도의 혁신 필요

- 정부신뢰 점수는 0.28점에 그치고 있으며, 이는 OECD 33개 국가 중 29위 (OECD, 2016)

□ 최근 정부는 소득지원으로 아동수당도입과 기초연금인상, 서비스 보장으로 건강보장성 강화, 서비스의 공공 확대, 치매 서비스 공급 확대 등을 제시

○ 정부는 경제정책 중점에 국민의 인간다운 삶, 기본생활 보장에 두고 가계소득 증대를 성장의 새로운 원동력으로 활용하겠다고 밝힌 바 있음

○ 한편 가계의 실질 가처분 소득 증대를 적극 유도하며 이를 위하여 최저임금 뿐 아니라 ‘주거비, 의료비, 교통비, 통신비, 교육비 등 핵심생계비 경감’을 추진 (관계부처 합동 2017)

21) OECD.Stat, Income Distribution and Poverty (2018. 8. 30.)

- 그러나 문재인 정부의 사회보장계획을 국정과제 투자규모로 보면 내 삶을 책임지는 국가 예산 약 77.4조 원 중 기초 및 장애인 연금(23.1조원), 아동수당(10.3조원), 누리과정어린이집 지원(5.5조원), 기초생보 부양의무자 기준완화 및 주거급여 확대(5.4조원)이 44.3조원으로 상당부분을 차지(국정기획자문위원회, 2017)
- 주거, 의료, 교육, 돌봄 보장의 확충을 위한 추가 재원확보가 사실상 어려운 상황

□ 정책의 분화와 전문화가 심화되면서 각 정책의 각개약진이 이루어짐

- 사회보장제도의 경우 소규모 제도가 적지 않은 환경에서 부처별, 부서별 개별 정책의 기획과 추진이 이루어지고 있음
- 정책의 수는 많아지고 보장수준의 변화는 미약한 상황
  - 현재 사회정책 총수는 약 300여개, 가구와 개인단위 지원은 약 100여개 존재
  - 정책의 행정비용을 비롯한 재원부담은 증가하면서 투입 대비 정책효과는 낮을 위험이 잠복
- 사회정책이 국민적 관심사가 되면서 사회정책에 대한 이해나 전문성이 부족한 상태에서 왜곡된 여러 대안들이 등장하기도 하며, 이러한 대안들에 대한 치밀한 검토과정은 부실
  - 정책 기획, 집행, 그리고 입법, 감사과정 등에서 사회정책에 대한 보다 개방적이고 높 넓은 논의기회를 가지는 것은 매우 중요
  - 이러한 정책에 대한 논의구조는 정책 기획단계에서 종합적인 검토 기회를 넓히는 기제 강화를 동반해야 함



## 나. 사회안전망 강화 추진방향

- 기본적으로 우리나라는 아직 복지국가의 초입단계로 오랫동안 지속된 ‘최소주의 복지·사회정책’의 한계에 직면
- 가족·실업·적극적노동시장(ALMP) 관련 투자는 OECD중 최하위로, 물적자본에 비해 복지 등 사람에 대한 투자를 상대적으로 경시
- 공공사회복지지출은 10.1% 수준으로 증가(2015)하였으나 OECD 평균에도 크게 미달
- 사회복지 체제 전반은 총(지출)투자 규모의 문제뿐 아니라 프로그램간 구성면에서도 문제점(사회보험위주, 공공부조 취약, 사회서비스(주거·의료·교육 등) 취약). 기본생활 보장 등 혁신의 사회안전망 취약

### 〈참고〉 사회보장법 제3조(정의)

1. "사회보장"이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.
2. "사회보험"이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다.
3. "공공부조"(公共扶助)란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다.
4. "사회서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.
5. "평생사회안전망"이란 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다.

□ 사회보험, 사회수당, 사회서비스 등으로 구성되는 사회보장제도의 여건은 각기 다른 상황에 있음

○ 고용불안으로 과거 전통적으로 가장 우선하였던 사회보험과 같은 사회보장 기제의 근간이 취약해짐. 사회보험은 노동시장에서의 안정적 지위를 전제로 한 사회보장방식이기 때문

○ 사회보험의 기반 취약성 악화. 2016년 6월 현재 정규직과 비정규직의 국민연금 가입률은 각각 96.4%와 31.7%

○ 뿐만 아니라 우리나라와 같이 사회보험방식으로 운영하는 건강보장도 그 기반이 취약하여질 위험에 있으며 이러한 위험은 기초욕구에 대응하는 것으로 규범적 측면에서도 대안마련이 긴급

○ 각종 사회수당들이 신설, 확충되는 우리나라의 사회보장제도의 현 단계와 낮은 세율 등 사회보장의 재정적 압박 등이 고려할 이슈들로 등장

○ 또한 주거, 교육 등에서도 아직 사회복지 서비스의 수준이 충분하지 않아 확충 필요성이 논의 중임

□ 소득파악을 전제로 하는 사회보장의 경우 소득안정성이 낮아지면서 행정비용이 늘 가능성이 높아지고 사회적 갈등과 같은 여타의 비용에 대한 고려도 중요해지는 상황

○ 사회서비스에 영향을 줄 기술발전과 소득파악에 영향을 줄 정보전산망도 빠르게 변화하고 있어 미래 정책 인프라의 고려 시급

□ 미래 국민의 태도에서도 변화가 예상

○ 삶의 질을 강조하는 인식이 확산된 상황에서 사회안전망의 과제는 과거와 달리 더 높은 수준의, 더 효과적인 방식의 기제를 요구받을 것

○ 10년 후 중요한 이슈 간의 연관분석을 한 결과, 높은 연관관계를 맺고 있는 첫째 이슈는 삶의 질을 중시하는 라이트 스타일이었음. 다음이 고용불안, 불평등 문제였음(미래창조과학부 미래준비위원회, KISTEP, KAIST, 2017, p.215-7)

- 일과 여가를 공히 중요시 하는 문화 확산. 근저에는 고용불안 등으로 일과 성공에 대한 포기의 확산도 작용할 것으로 추정
- 정부실패, 사회실패가 낮은 상황에서는 공공을 통한 재분배에 대하여 지지가 견고하기 어려울 것
- 극도로 유동적이고 불안정한 경제사회환경 변화에 대응하기 위해서는 복지체제 및 특히 사회안전망에 대한 대대적인 정비가 필요
  - 경제환경의 불확실성 증가와 성장성과의 가계 환류(낙수효과)의 결합 → 고불안·고위험사회, 혁신주도 성장을 위한 인적·사회적 기반 약화, 시스템 안정성 저하 위험 증폭
- 최근 빠르게 진행되고 있는 4차 산업혁명, 저출산·고령화 시대에 대응하기 위해서는 노동형태 및 일자리의 변화 속에서 다양한 소득보장정책 및 사회서비스가 보다 적극적으로 작동하여 영향을 미칠 수 있도록 사회안전망 체계를 개편 및 구축하는 것이 중요함
  - 최근 주요 국가에서 다양한 형태로 추진되고 있는 기본소득 실험 사례는 이처럼 사회안전망 개편을 위한 시도이면서 동시에 4차 산업혁명 시대의 일자리 변화 및 소득 감소에 대응하기 위한 것으로 볼 수 있음
- 사회안전망 강화를 통해 성취하여야 하는 국민의 삶의 변화는 아래와 같이 요약할 수 있음
  - 강박적인 경쟁과 불안의 완화
  - 고립과 과도한 부담(무급과 유급 노동으로 인한)의 해소
  - 안정을 기반으로 창의적 사고 촉발
- 이러한 국민의 삶을 보장하기 위하여 필요한 사회안전망 강화 추진방향은 다음과 같음
  - 기초수준의 소득보장(근로연령층과 노령층 불문)

- 근로연령층의 경우 근로기회를 통한 사회통합을 기반으로 한 보장 강화
- 노령층의 경우 기초수준의 소득보장과 근로경력에 기초한 추가소득보장
- 의료, 교육, 주거의 기본적인 안정 보장
- 가구구성의 변화를 고려하여 사회적 돌봄의 강화

## 제2절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 소득보장과 사회서비스의 균형적 발전 필요성<sup>22)</sup>

### 1. 개요

- 21세기 현재 복지국가가 당면한 최대의 과제는 20세기 중후반기 ‘오래된 복지(old welfare)’와 21세기 형 ‘새로운 복지(new welfare)’를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것임
  - 오래된 복지는 전통적인 노동자를 대상으로 노령, 실업, 질병, 그리고 장애로 인한 소득의 상실에 대처하는 현금급여 중심의 소득유지 프로그램 위주로 운영되는 복지임
  - 새로운 복지는 청년, 실업자, 저숙련 노동자, 여성 그리고 비정규직 근로자를 대상으로 교육, 직업훈련이나 재훈련, 그리고 일가족 양립을 가능하게 하는 돌봄의 사회화를 통해서 개인의 역량을 키워주는 사회서비스 중심으로 운영되는 복지임
- 이러한 오래된 복지와 새로운 복지를 조화롭게 발전시키는 것이 시대적 과제로 대두되고 있음
- 위 맥락에서 복지국가의 전통적인 분류법에 의거하여 소득보장과 사회서비스라는 두 축으로 최근 복지국가 변화를 실증적으로 분석하여, 양자(兩者)간 관계의 성격을 규명하고자 함
- 이를 위하여 21개 OECD 국가를 대상으로, 1980년부터 2010년 전후의 사반세기에 걸친 시계열 자료를 통하여 소득보장과 사회서비스 지출의 증가를 측정하여 양자(兩者) 간에 교환관계(trade-off)가 성립하는지 여부를 분석하고자 함
  - 여기에서 교환관계라 함은 상호배타적이고 독립적인 두 개체가 동시에 존재하여, 한쪽이 늘어나면 상대적으로 다른 한쪽은 줄어들게 되는 현상을 의미함
  - 예산 제약선에 변화가 없다는 가정 하에, 어느 해(t)에 현금급여 형태의 소

22) Moon & Kim (2017): 문진영, 김윤영(2015)를 참조하여 재구성함

득보장제도와 현물급여 형태의 사회서비스 제도가 일정한 비중으로 존재한 상태에서, 만약 그 이듬해( $t+1$ )에 전자가 늘어난다면 후자는 상대적으로 줄어들게 되는 현상임

- 따라서 우리는 이러한 양자 간의 비중의 변화를 분석함으로써 복지국가의 성격변화의 일단을 파악할 수 있음

○ 이러한 점에서, 현금으로 지급되는 소득보장과 현물로 제공되는 사회서비스가 서로 교환관계인지 여부는 복지국가의 방향을 설정하는데 있어서도 중요한 가늠자가 됨

- 즉 소득보장과 사회서비스가 교환관계라면 양자 간에 택일(擇一)하여 집중하는 것이 바람직한 정책의 방향이 됨
- 하지만 교환관계가 성립하지 않는다면, 양자 간 균형적 병행 발전이 가능함

○ 이러한 맥락에서, 21세기 복지국가가 20세기 형 소득보장 중심의 고전적 복지국가에서 탈피하여, 교육·보건·고용·돌봄 등 사회서비스에 보다 많은 자원이 투자되는 현상에 대해서 두 개의 다른 해석이 가능함

- 만약 양자 간에 교환관계가 성립된다면, 기존의 현금 위주의 소득보장 제도를 줄여나가는 대신에 이를 사회서비스로 대체하는 방식으로 사회보장제도의 성격이 변화할 것임
- 하지만 양자 간에 교환관계가 성립하지 않는다면, 현금위주의 소득보장제도라는 반석위에서 사회서비스 제도가 얹혀서 병행발전 하는 것임. 왜냐하면 양자는 대체관계가 아니라 연속적 축적 관계이기 때문임

## 2. 현금급여와 현물급여의 개념

### 가. 현금급여와 현물급여의 교환관계

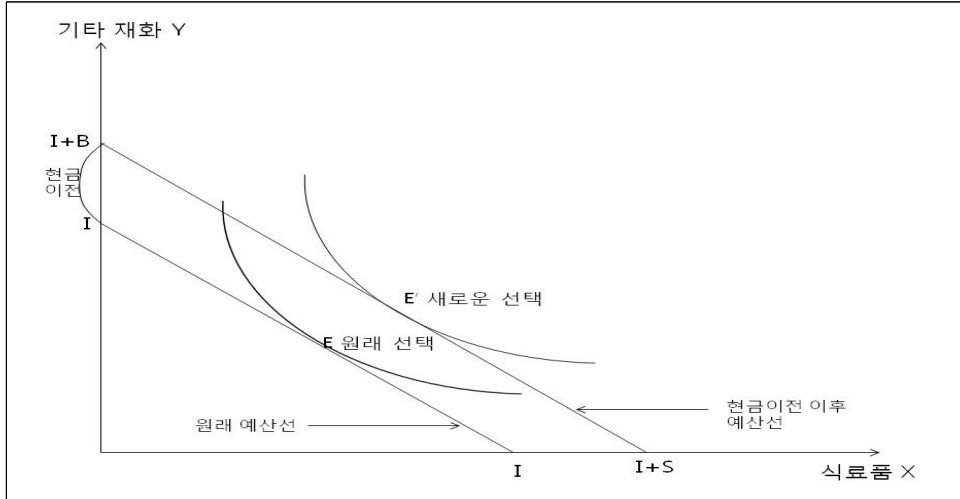
○ 사회복지학의 고전적인 질문 중의 하나는 공공기관에서 수혜자에게 지급하는 이전(transfer)의 형태로 현금급여(in cash)가 바람직한 것인가 아니면 현물급여(in kind)가 바람직한 것인가임

- 효용을 증시하는 경제학에서는 현금으로 지급되는 소득보장제도가 현물 서비스보다 훨씬 바람직하다고 설명하고 있음
- 왜냐하면 현금으로 주어질 경우, 한정된 예산 내에서 자신의 효용을 극대화할 수 있는 여러 선택지가 주어지는 반면에, 현물급여는 선택의 폭이 매우 제한적이기 때문임
- 따라서 수급자는 소비자 주권이 실현되는 현금급여를 선호하며, 또한 이들의 소비가 시장거래를 통해서 이루어지기 때문에 시장왜곡도 발생하지 않음

○ 이러한 현물급여와 현금급여의 교환관계를 이론적으로 설명하면 다음과 같음

- 개인의 효용함수를  $U(X=\text{식료품}, Y=\text{기타 재화})$ 라고 한다면, 개인은 무차별곡선 이론에 따라서 자신의 소득( $I$ )을 가지고 효용이 극대화되는 방식으로 식료품( $X$ ) 또는 기타 재화( $Y$ )를 구매하게 됨(균형점  $E$ )
- 만약 이 개인에게 정부가 현금급여( $B$ )를 지급한다면, 새로운 예산( $I+B$ )을 가지고 식료품과 기타 재화를 구매하게 됨
- 이때 새로운 예산선이 생기고 무차별곡선이 우상향하면서 기존의 균형점( $E$ )에서 새로운 균형점( $E'$ )으로 이동하게 됨
- 즉 이전이 현금으로 이루어질 경우에는 소득효과만이 존재하므로 왜곡이 유발되지 않으며, 따라서 자신의 효용이 극대화되는 점에서 구매를 하게 됨
- 이 경우에, 예산제약선의 기울기는 변화하지 않음
- 즉 현물을 받은 이후에도 식료품( $X$ )을 사는데 1원을 더 쓰게 되면 기타 재화( $Y$ )를 사는데 1원을 덜 써야한다는 의미임

[그림 2-2] 현금이전 효과



○ 그렇다면 정부의 이전 형태가 현금이 아니라 현물이라도 식료품과 기타 재화 사이에 개인의 효용이 극대화될 수 있는가?

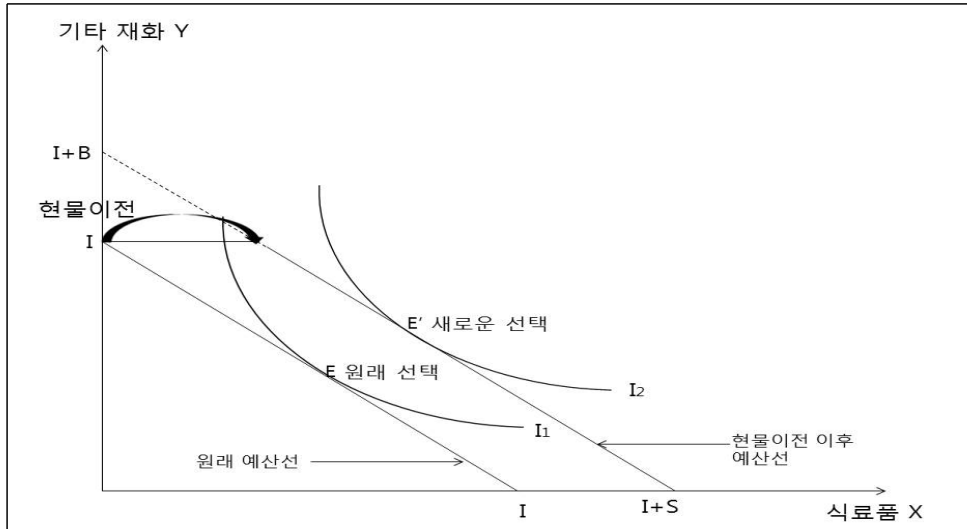
- 예를 들어서 한국의 기초생활보장제도의 전신(前身)인 생활보호제도에서는 1999년도까지 거택보호대상자에게 생계급여를 백미(白米)와 정맥(精麥)으로 지급하였음<sup>23)</sup>
- 만약 당시 거택보호대상자가 현물로 지급된 수량보다 같거나 더 많은 백미와 정맥을 사용할 경우에는, 소비행위의 제약이 발생하지 않음
- 왜냐하면, 아래의 그림에서 알 수 있듯이, 현물로 지급받아서 절약된 예산으로 자유로운 소비를 할 수 있고, 지급된 현물 이상을 추가로 구매할 경우에는 과거와 마찬가지로 기회비용이 발생하기 때문임
- 이 경우에 현물이전<sup>24)</sup>은 사실상 현금이전과 같은 소득효과를 보이게 됨 (임봉욱, 2015: 579)

23) 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년 이전 생활보호제도의 거택보호대상자는 1999년도 기준으로 1인당 월 백미 10kg, 정맥 2.5kg을 지급받았음. 대신에 부식비, 연료비, 피복비 그리고 월동비는 현금으로 지급받았음. 보건복지부, 1999년도 보건복지백서 <표 2-5-4> 참조

24) [그림 2-3]과 [그림 2-4]의 현물이전은 S원 어치의 식료품(현물)이 공급되었다는 것을 의미함



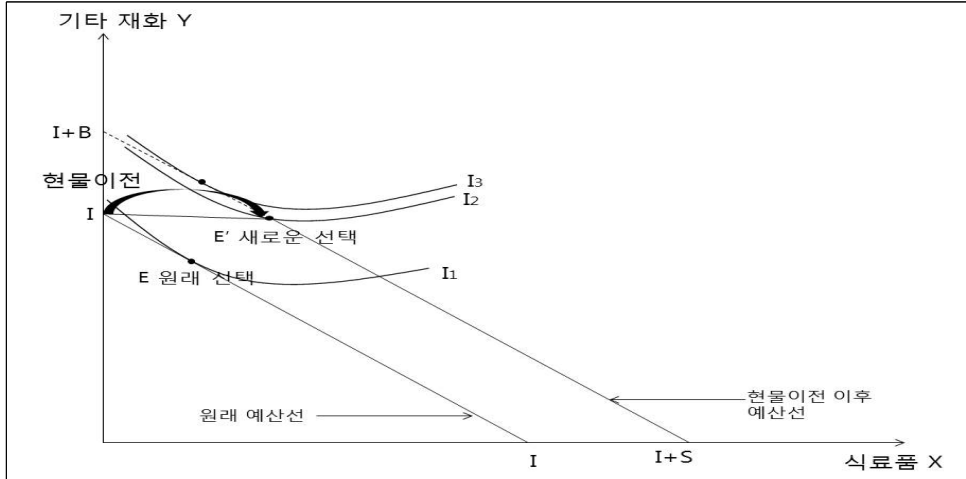
[그림 2-3] 현물이전 효과 I



- 하지만 개인이 지급받은 현물보다 다른 재화를 선호할 경우, 예를 들어서 1999년 당시 거택보호대상자가 백미나 정맥보다 라면을 선호할 경우, 현물이전은 소비에 제약으로 작용하여 비효율을 유발할 수 있음
- 아래의 그림에서 알 수 있듯이, 당시 거택보호대상자의 최대의 효용은 무차별곡선 I2의 효용임
- 하지만 만약 그가 백미나 정맥 대신에 현금으로 받아서 라면을 사먹는다면 무차별곡선 I3의 효용을 누렸을 것임(임봉옥, 2015: 579-580)
- 이 경우, 현물 이전이 일어났기 때문에 개인의 효용이 적어도  $(I3 - I2)$ 만큼 저하되었다고 할 수 있음<sup>25)</sup>

25) 현시선택이론에 따르면, 효용은 직접적으로 관찰되거나 측정되지 못하기 때문에, 관찰된 결과(선택)를 가지고 그 선택에 따른 상대적인 효용의 크기를 측정하여야 함. [그림 3-4]의 경우에 (기수적) 효용의 감소분( $I3 - I2$ )을 측정하기 위해서는 구체적인 사례분석이 필요할 것임

[그림 2-4] 현물이전 효과 II



## 나. 현물급여 선호 요인

- 그렇다면, 당연히 정부의 이전(transfer) 방식이 압도적으로 현금의 형태이어야 함에도 불구하고, 왜 어느 복지국가이건 현물급여는 여전히 커다란 비중을 차지하고 있는지에 대해서는 여러 가지 설명이 가능함
- 무엇보다도 지적되는 부분이 정치적인 이유임
  - 수급자보다 상대적으로 정치적인 영향력이 큰 납세자의 경우, 자신이 지불한 세금이 제대로 쓰이기 위해서는 목표효율성(target efficiency)이 높은 현물급여를 지지한다는 것임
  - 게다가 이 사업을 주도하는 공무원의 경우에도 단순 지불업무에 그치는 현금급여보다는 다양한 수준에서 권한행사가 가능하고 해당 부서의 유지에도 도움이 되는 현물급여를 선호함
  - 이와 같이 재원을 책임지는 납세자와 사업을 담당하는 공무원이 선호하기 때문에, 현금급여가 가지고 있는 이론적 우위성에도 불구하고, 현물급여가 아직까지 존재하다는 것임
- 이러한 정치적인 이유 이외에도 Currie와 Gahvani(2008)는 현물급여를 제공해야 하는 이유를 국가의 가부장적(paternalistic) 속성에서 찾음

- 일반적으로 가부장적 국가는 가치재(merit goods)를 선호하게 되는데, 여기에서 가치재란 개인들의 자발적인 선택에 의해서는 사회적으로 바람직한 수준까지 소비되지 않는 재화와 서비스를 말함
- 즉 가부장국가는 특정한 재화와 서비스(가치재)의 경우, 국민들에게 소비를 맡기는 것보다는 자신들이 생각하기에 바람직한 방향으로 소비하기를 원하기 때문에 현금급여보다는 현물급여를 선호한다는 것임
- 미국의 경제학자 Musgrave가 처음 개념화한 가치재란 “공공예산으로 투입되었을 때, 시장에 의해서 제공되거나 사적으로 구입하는 것 이상으로 소비자의 만족이 제공되는 재화”(Musgrave, 1961: 13)로, 정부가 민간으로 하여금 이용하도록 조장하거나 강제하는 재화 및 서비스로 요약할 수 있음
- 그런데 정부가 이용을 조장하고 강제할 만한 재화나 서비스가 되려면 두 가지 요건을 갖추어야 함
  - 첫째는 그 재화나 서비스가 시장경제에만 맡겨 뒀서는 필요한 양만큼 소비되지 않는 것이어야 함
  - 둘째는 그 재화나 서비스를 이용함으로써 ‘경제적 외부효과(economic externality)’, 즉 거래에 참여하지 않는 제3자의 편익이 발생해야 함. 대표적으로 공적인 교육서비스나 의료서비스와 같은 현물급여가 이에 해당함<sup>26)</sup>
- 따라서 정부의 이전(transfer)사업의 목적이 재분배가 아니라 다른 재화의 소비를 줄이고 가치재를 사용하도록 장려하는 것이라면, (극단적인 예이기는 하지만) 가난한 사람으로부터 조세를 거두어서 다시 이들에게 현물급여를 제공하는 것도 논리적으로 맞음(Currie and Gahvani, 2008: 341)

26) 여기에서 가부장국가는 온정주의적 관점에서 무지한 소비자(consumer ignorance)로 하여금 일정한 소비를 하도록 강제하는 경향이 있는데, 이는 소비자주권(consumer sovereignty)을 침해하는 결과를 초래하기도 함

### 3. 소득보장과 사회서비스의 차이

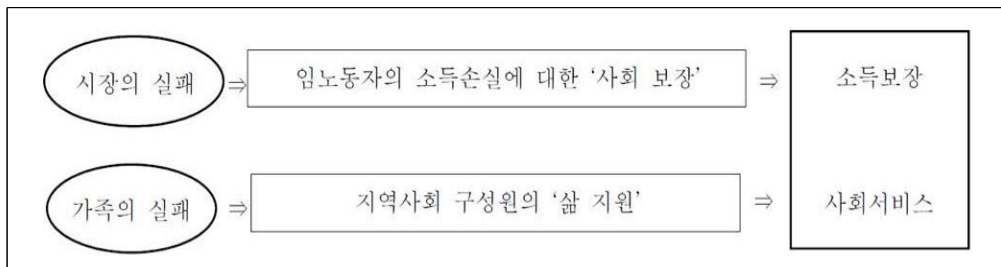
#### 가. 소득보장과 사회서비스의 개념

- 소득보장정책과 사회서비스정책의 역학관계를 알아보기 위해서는 각각의 개념이 명료하게 규명되어야 함
- 먼저 공적 이전(public transfer)을 통한 ‘소득보장’의 개념은 논리적으로나 실천적으로 명료한 편임
  - 자본주의 시장경제에서 필연적으로 발생하는 사회적 위험에 빠진 개인과 가구에 현금급여를 지급함으로써 소득을 유지할 수 있도록 하는 것임
  - 다시 말해, 사회보장제도는 시장에 실패에 대응하는 탈상품화 기제로서, 자본주의 사회의 시장면역력(market immunity)을 강화함으로써 위험을 관리하고 통제하는 기능을 수행함
- 반면에 사회서비스는 전통적인 가족의 영역이었던 돌봄과 지원기능을 사회화하는 탈가족화(de-familisation)의 성격을 가지고 있지만, 개념적으로 그리 명확한 편은 아님
  - 이를 지칭하는 용어도 사회서비스(social service), 사회적 돌봄 서비스(social care service), 사회복지 서비스(social welfare service), 대인 사회서비스(personal social service), 인간 서비스(human service) 등 다양한 편임
  - 사회서비스를 시행하는 나라마다 포괄 범주가 다름
    - 예를 들자면, 영국을 포함한 영연방 국가의 경우 사회서비스는 소위 베버리지(Beveridge)의 5개 지주(five pillars)인 소득보장, 보건, 고용, 주거, 교육 서비스를 포함하지만, 독일을 포함한 유럽 국가에서는 보건이나 교육서비스는 사회서비스의 영역에서 제외함(Munday, 2007)
    - 특히 바알(Bahle, 2003: 7)은 사회서비스가 인간과 인간이 직접 만나서 시공간을 공유하며 제공되는 대인 서비스로서 개인의 개별화된 ‘생활상의

지원'을 하는 것이기 때문에, 전체 국민을 대상으로 보편적인 인지력을 향상을 목적으로 하는 의무교육서비스나 예방을 목적으로 하는 보건의료 서비스는 사회서비스에 포함되지 않는다고 함

- 한국에서는 사회보장기본법이 2011년 전부개정 되면서, 기존의 사회 복지서비스와 관련제도를 포괄한 사회서비스를 새로이 규정(법 제3조)<sup>27)</sup> 하고 있음

[그림 2-5] 사회보장 제도의 두 축인 소득보장과 사회서비스의 발전논리



자료: 박수지(2009)

## 나. 소득보장과 사회서비스의 발전과정

- 복지국가의 역사적 맥락에서 보면, 소득보장과 사회서비스는 서로 상이한 발전과정을 통해서 제도화되었음
  - 복지를 생산하고 분배하는 주체인 '가족', '시장', 그리고 '국가'의 역학관계(Esping-Andersen, 1999) 속에서, 소득보장제도와 사회서비스는 전혀 다른 논리 속에서 형성되었음
- 두 제도는 각각 '시장의 역할 vs. 가족의 역할', 그리고 '임금노동자의 소득손실 vs. 노인, 아동, 장애인의 돌봄'을 보완하거나 지원하기 위한 목적으로 설계되었음

27) 사회보장기본법 제3조 4에 따르면 사회서비스란 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”를 말함. 하지만 이 조항을 면밀히 살펴보면, 사회서비스의 영역이 광범위하게 확대되었으나, 이를 실천하는 제도적 수단은 이에 조응하여 확대되지 못하고 여전히 사회복지서비스 수준에 머무르고 있는 문제가 있음. 이에 대한 자세한 논의는 남찬섭(2012)을 참조

- 다시 말해서, 소득보장이 노동시장의 위험에 대비한 사회제도라면, 사회서비스는 생애 주기별 돌봄 공백의 위험을 보완하기 위해서 발전하였음
- 따라서 국가 주도적인 활동으로 발전된 소득보장정책과 달리, 사회서비스는 지역사회조직과의 관계 속에서 발전하였음(Bahle, 2005: 19)
- 복지국가 확대과정에서 대부분의 소득보장정책이 중앙정부로 이전되었는데 반해 사회서비스는 지방정부 역할로 남아있게 됨
- 사회서비스는 국가의 법률에 근거하지 않고 지방정부의 재량에 맡겨지게 되었음(윤홍식, 2011)
- 따라서, 사회서비스는 통합성이 낮고 소득보장에 견줘 제도화 과정에 오랜 시간이 소요되었음
- 이런 상이한 맥락에서 발전한 소득보장 제도와 사회서비스 제도는 현재 사회보장 제도의 주요 영역으로 공존하고 있음
- 이렇듯, 소득보장과 사회서비스는 기본적으로 대상과 제도화의 과정에서 배타적인 속성을 가지고 발전해 왔음
- 하지만 돌봄서비스와 현금급여를 병행하는 장기요양제도와 위기가정 지원정책의 사례에서 알 수 있듯이, 현실세계에서 양자 간에 상호보완적이고 중립적 관계를 보이고 있음

#### 다. 현금급여와 소득보장, 현물급여와 사회서비스의 관계성

- 그렇다면 [현금급여=소득보장] 그리고 [현물급여=사회서비스]로 어느 정도까지 등치시킬 수 있을 것인가?
- 현금급여의 형태는 매우 다양하지만 대표적으로 다음과 같은 세 가지로 정리될 수 있음
  - 첫째, 인구사회학적 특성에 따라 수혜자가 되는 보편적 급여(demogrant)<sup>28)</sup>

28) 소득보충적 성격의 급여인 아동수당은 소득보장보다 사회서비스로 분류되기도 하지만 이 개념에 더욱 적합함. 대표적 노인수당인 기초연금과 연계해 보자면 아동수당 역시, 인구 사회학적 특성에 따른 보편적 급여로 보는 게 타당함

- 둘째, 공공부조제도로 대표되는 가구소득과 빈곤선 간 차이를 메워주는 보충급여(supplementary benefit)
  - 셋째, 사회보험료의 납부기록에 의해서 지급되는 사회보험급여(insurance benefit)
  - 이를 일반적으로 현금 혹은 소득이전(cash/income transfer program)으로 명명해 소득보장정책(income maintenance policy)과 거의 동일시해 왔음
- 한편 현물급여는 보육, 노인, 장애인에 대한 실질적 돌봄을 포함함(OECD, 2014)
- OECD의 사회지출 데이터베이스(Social Expenditure Database 이하 SOCX)에서 제공하는 현물급여는 사회서비스와 거의 같은 맥락에서 이해되고 있음
  - 즉 교육과 의료서비스는 SOCX에서 다루지 않고 있는데 이는 앞서 Bahle(2005)이 정의한 사회서비스의 개념에도 어느 정도 부합함
- 결국 소득보장과 사회서비스는 개념적으로 각각 현금급여, 현물급여와 완전히 일치하지 않더라도, OECD가 제공하는 사회지출 데이터(social expenditure data)로 한정한다면 경험적 분석을 수행하기에는 적절한 지수가 될 수 있음

#### 4. 소득보장과 사회서비스의 교환성(trade-off)

##### 가. 교환관계의 정책적 의미

- 소득유지 프로그램을 통한 소득보장과 사회서비스의 관계성을 처음으로 논파한 사람은 Titmuss<sup>29)</sup>일 것임
- 그는 1967년 논문<sup>29)</sup>에서 당시 복지국가의 주요한 논쟁<sup>30)</sup>을 열거하면서,

29) 논문 제목은 'The Relationship between Income Maintenance and Social Service Benefits - An Overview'인데, 원래 이 논문은 1967년 5월 구 소련의 레닌그라드에서 개최된 국제사회보장회의(International Congress on Social Security)의 라운드 테이블 주제인 '사회보장과 사회서비스'의 도입부분으로 작성되었음

이러한 논쟁의 연장선에서 현금급여 중심의 소득보장과 현물로 주어지는 서비스 급여 관련성에 대해서 질문<sup>31)</sup>을 던지고 있음(Titmuss, 1967: 58)

○ 이를 기초로 현재 한국 사회의 여건에 비추어 새로이 논점을 정리하면 결국 “소득보장과 사회서비스는 교환관계(trade-off) 관계인가?”로 모아짐

- 예를 들어서 노인 인구대상으로 시행하는 복지지출의 경우, 기초연금과 같은 현금급여를 더욱 강화하여야 할 것인지 아니면 삶의 전반적인 만족도를 높일 수 있는 사회서비스 중심으로 재편하여야 하는지 정책적 판단의 기로에 서게 됨
- 이럴 때 현금급여형 소득보장제도와 현물급여로서의 노인복지서비스의 교환관계 여부가 중요한 정책적 판단의 근거가 됨

○ 만약에 교환관계가 성립한다면, 어느 한쪽에 초점을 맞추어서 정책을 구상하여야 하지만, 이 관계가 성립하지 않는다면 양자(兩者)의 균형 발전이 더욱 중요한 정책적 과제가 됨

- 다시 말해서, 양자가 교환적 대체관계라면, 어느 한쪽을 중심으로 사회보장 제도가 재편되어야 함
- 예를 들어서 21세기 복지국가의 방향은 20세기형 현금급여 위주의 소득보장 제도에서 벗어나서 사회서비스 중심으로 재편되어야 한다는 논리가 성립함
- 하지만 소득보장과 사회서비스가 본질적으로 교환관계가 아니라면, 20세기형 소득보장을 바탕으로 사회서비스 제도가 발전하는 축적 병행발전도 가능함

30) Titmuss가 정리한 당시 복지국가의 논쟁은, “사회보장제도가 어떠한 방향으로 재편되어야 하는가?”, “소득보장제도는 국민소득의 증가에 따라서 자연스럽게 소멸되도록 할 것인가?”, “다양한 소득계층 간의 소득재분배 효과를 실질적으로 더 강화할 것인가 아니면 약화시킬 것인가?”, “수급자격과 적용범위를 조금 더 선별적으로 해서 자원을 취약계층에게 집중하여야 하는가?”, “수급 요건심사에 조건부과를 엄격하게 할 것인가?” 등임(Titmuss, 1967: 57-58)

31) Titmuss가 제기한 질문은 “소득보장과 사회서비스를 관련지어 운영할 때 어떠한 문제점이 있는가?”, “급여를 제공하는 복지업무 담당자와 시민 간에 어떠한 문제가 있는가?”, “소득보장과 사회서비스 양자는 분리되어 운영될 수 있는가?”, “희소자원의 할당계획을 세울 때 어느 쪽에 정책적 우선순위(priority)를 두어 균형을 맞추어 갈 것인가?” 등임(Titmuss, 1967: 58)



## 나. 세 가지 축(Three Pillars Approach)과 교환관계

### □ 세 개의 축

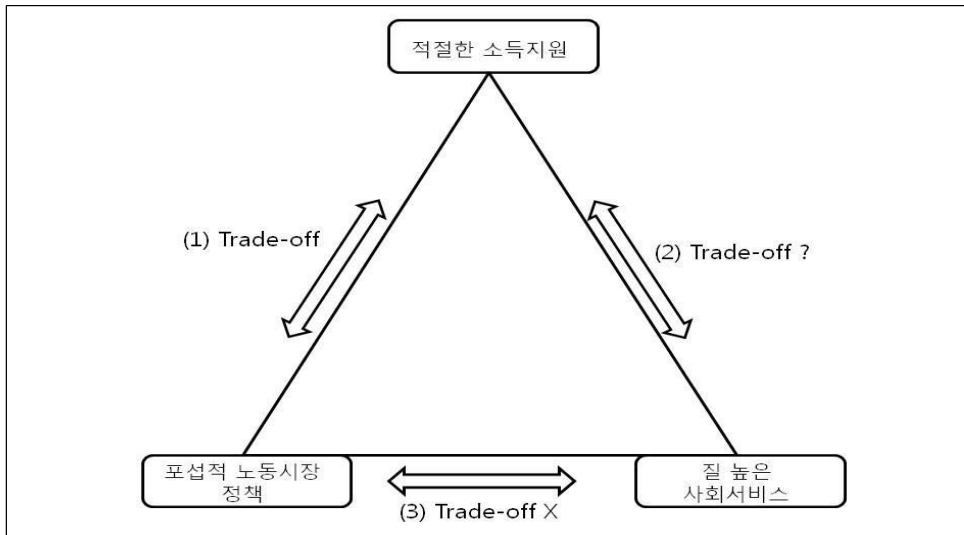
- 2008년 세계 경제위기 이후 유럽에서 빈곤이 ‘재발견’되면서, 유럽연합의 차원에서 빈곤에 대한 대책을 강구하여야 한다는 목소리가 높아지고 있음
- 이러한 흐름 속에서 2008년 10월 유럽연합 집행위원회(the European Commission)는 역내에 노동시장에서 소외된 사람들을 적극적으로 포섭하는(active inclusion) 권고안(Recommendation: Commission Communication COM(2008) 639 final)을 받아들였음
  - 이 권고안의 핵심은 ①적절한 소득지원(adequate income support), ②포섭적 노동시장(inclusive labour market), 그리고 ③질 높은 사회서비스(access to quality social services)라는 세 개의 축(three pillars)을 통합하는 것임
  - 이러한 유럽 집행위원회가 받아들인 권고안은 2009년 5월 유럽의회(the European Parliament)에서 결의안(Resolution)의 형태로 통과되었음 (Frazer and Marlier, 2009: 5)
- 동년 12월 체결된 리스본 조약의 정신과 원칙에 반영되었음(Van Mechelen and Marchal, 2013: 4-5)
- 리스본 조약 이후 사회적 배제자에 대한 적극적 포섭은 유럽 사회정책의 근간을 이루게 됨

### □ 세 축의 교환관계

- 하지만 이러한 세 개의 축이 안정적인 피라미드 구조물로 조화하며 공존하는 사회모델이 현실세계에서 가능할 것인가?
  - 가능하지 않다면, 세 개의 축 간의 긴장관계는 어떠한 형태로 나타나는가?
  - 그리고 세 개의 축을 양자(兩者)로 짝을 지어서 교환관계를 분석한다면, 어떤 결과가 나오는가?

- 다음의 그림은 2009년 발효한 리스본 조약에서 언급한 ‘적절한 소득지원’과 ‘포섭적 노동시장 정책’, 그리고 ‘질 높은 사회서비스’로 구성된 세 개의 축 전략 (three pillars strategy)을 그림으로 표현한 것임
- 이 그림의 삼자(三者)를 양자(兩者)관계로 짝을 지우면 다음과 같은 3개의 조합이 나옴

[그림 2-6] 리스본 조약의 권고에 따른 삼자(三者) 교환관계



- 첫째, 소득지원과 포섭적 노동시장정책은 기본적으로 교환관계임
  - 일반적으로 현금으로 지급되는 실업급여 사업과 같은 소극적 노동시장 정책과 고용안정 사업이나 능력개발사업과 같은 고용서비스로 제공되는 적극적 노동시장 정책은 교환관계를 구성하고 있음<sup>32)</sup>
- 둘째, 노동시장정책과 사회서비스는 일반적으로 교환관계가 아닌 친화적

32) 최근 유럽의 노동시장정책의 흐름인 유연안정성은 적극적 노동시장정책과 소득안정성의 상보적 재정립으로 특징지을 수 있음. 즉 노동시장의 유연성(내외부적 수량적 유연성과 기능적 유연성)과 안정성(고용안정성과 소득안정성)이 결합하는 방식임. 이러한 정책의 흐름은 양자의 기본속성이 교환관계임을 인정하고, 새로운 차원에서 이를 결합시키려는 정책적 노력을 반영하고 있음

(affirmative)인 관계를 유지하고 있으며, 한국을 포함한 대부분의 국가에서 노동시장정책을 사회서비스를 구성하는 주요 영역으로 보고 있음<sup>33)</sup>

- 그렇다면 세 번째 조합, 즉 (적절한) 소득지원과 (질 높은) 사회서비스는 교환관계인가 하는 점이 주요 쟁점으로 떠오르고 있음

○ 이를 밝히기 위하여 1980년부터 2006년 전후의 약 25년에 걸친 시계열 자료를 가지고 소득보장과 사회 서비스의 추이를 살펴보고, 양자 간의 교환관계 여부를 분석함

## 5. 분석방법

### 가. 그랜저 패널분석 모형

- 예산지출 규모의 교환관계에 대한 연구의 가장 기본적인 가정은 예산결정과정에서 지출항목 간 ‘상호의존성’이 존재한다는 것임(Berry and Lowery, 1990)
  - 즉 전체 예산액이 미리 정해져 있는 고정 풀(fixed pool)<sup>34)</sup>을 전제로 개별 예산들이 책정되는 과정에서, 각 예산항목 간의 상호작용을 통하여 교환관계 혹은 상쇄현상을 분석하는 방식임
- 대표적인 사례가 노인과 아동의 세대 간 예산 배분임
  - 신현중(2006)과 Bonoli와 Reber(2010)는 신제도주의의 경로의존 개념을 적용하여, 기존의 노인을 위한 소득보장정책은 새로운 가족복지정책을 제약한다고 보았음
  - 다시 말해, 한정된 예산에서 노인복지지출은 아동과 가족복지지출을 구축하는(crowding out)효과가 있다고 주장하였음(Bonoli and Reber, 2010)

33) 한국의 사회보장기본법 제3조에 따르면, 고용(노동)시장정책은 사회서비스를 구성하는 주요 영역으로 해석할 수 있음

34) 반면 변동풀floating pool은 전체예산배정이 미리 산정되지 않고 개별 예산 항목이 결정에 따른다고 함

○ 하지만 두 지출을 분석하는 방법은 시차를 적용한 패널분석, 그 이상을 넘어서지 못하고 있음

- 기존의 연구들은 먼저, 고정 풀에 입각하여 한정된 예산을 가정하고 각 예산과의 인과관계를 통하여 구축효과 혹은 상쇄관계를 유추해 내고 있음
- 하지만 예산 배분이란 차원과는 별개로, 노인복지지출은 아동복지지출의 직접적인 인과관계를 지녔다고 판단하기 어려움
- 마찬가지로, 소득보장지출과 사회서비스지출의 인과관계를 통하여 이러한 교환관계를 유추하는 것에는 한계가 있음
- 이는 개념과 지수의 문제를 넘어서 분석방법의 문제라고 할 수 있음

○ 한편, 2000년 초반부터 행정학계를 중심으로 제도와 정책변화의 동태적인 성격을 반영하여 시차적 접근을 주목하였음(정정길, 2002: 최종원, 2003: 임도빈, 2007)

- 앞서 살펴보았듯이 소득보장과 사회서비스의 발전맥락과 시기에는 차이가 있음
- 사회서비스가 여러 의미에서 새로운 정책으로 발전되고 있으나 이를 소득보장과 교환관계를 증명하기 위해서는 이런 시차적 접근을 간과해서는 안 됨
- 정정길(2002: 5)은 이를 증명하기 위해서는 시간적으로 원인변수(X)가 먼저 변하고 결과변수(Y)가 다음에 변하는 것이 밝혀져야 한다고 주장함
- 즉 아무리 상관관계가 있어도, 선후 관계가 뒤바뀌면 X가 Y의 원인이라고 판단할 수 없다는 것임
- 시간적으로 원인변수가 먼저 변하고 다음에 Y의 영향을 받아 결과변수가 변화할 때 인과관계가 성립한다는 것임

○ 시차적 논의에도 불구하고 비교정책연구에서 이를 적절히 분석할 방법이 부재하였으나 최근 계량경제학의 발전으로 가능해졌음

○ 이러한 방법론을 기초로 본 연구는 시차를 적용한 기존의 패널분석을 넘어서

시간적 선후관계를 확인할 수 있는 그랜저 인과관계(Granger causality)를 적용하여 두 정책의 교환관계를 밝히고자 함

- 그랜저 인과관계의 개념은 ‘과거가 현재나 미래에 영향을 줄 수 있다’라는 확률적 전제에서 출발함
- 즉, 그랜저 검증에서의 인과관계는 ‘논리적인 관계(원인-결과)’라기보다는 ‘예측적인 관계(선행-후행)’로 해석함
- ‘A변수와 B변수 간에 그랜저 인과관계가 성립하기 마련이다’ 또는 ‘A변수가 B변수에 대한 선행변수이다’라고 표현하는 이유도 그 때문임(Hamilton, 1994: 문영화·원일, 2013) 즉, 시간적 선후관계가 초점임
- 다만, 그랜저 인과관계 검증에서는 각각의 변수의 예측에 적절한 정보는 이 변수들의 시계열 자료에 포함되어 있다고 가정함

○ 시계열 분석에 기초한 것이므로 분석단위가 한 국가 이상을 벗어날 수 없기 때문에 국가 간 비교연구에서는 제약이 있어 왔음

○ 따라서 이 연구에서는 Dumitrescu와 Hurlin(2012)이 최근 고안한 그랜저 패널분석을 적용하고자 함

- 그랜저 패널 분석은 기존 개체별(국가별) 분석만 가능한 그랜저 인과 분석과 달리, 최근에 새로 도입된 계량기법으로써 패널별 분석이 가능함<sup>35)</sup>

○ 여기서 시차를 반영한 패널분석과 그랜저 패널분석과의 차이점을 생각해 볼 필요가 있음

- 시차를 둔 패널분석은  $x$  와  $y$  두 변수가 있을 때 이미 종속변수와 설명변수의 관계를 가정하고 시작함
- 따라서  $y$  종속변수에  $x$  설명변수의 과거 값이 어떻게 영향을 미치는지, 그러한 지연효과(lag effects)를 보는 것이 목적임
- 즉,  $x$ 의 과거 값이  $y$ 의 현재 값에 인과관계가 있다고 가정하고 시작함

35) 이는 이론의 방법론종속성(methodology dependence)의 관점에서 연구방법-특히 가설을 검증하는 양적연구 방법-은 이론적 시각에 한정되는 것이 아니라 새로운 연구방법이 오히려 새로운 연구퍼즐을 제시함으로써 이론적 발전을 촉진할 수도 있다는 것임(김용진, 1993).

- 하지만, 그랜저 패널검정은 일단 두 변수 중에서 어떠한 인과관계 방향이 있는지 모르는 경우에 사용하는데, 소득보장과 사회서비스 양자 정책의 교환관계를 보기 위한 연구목적을 충족시키기 위해서라면 시차를 적용한 패널분석보다는 가정에서 자유로운 그랜저 패널분석이 훨씬 유용하다고 판단하였음<sup>36)</sup>

○ 따라서 본 연구의 실증분석 흐름은 ① OECD 18개국 국가의 기술적인 분석에 입각한 전체적인 흐름, ② 소득보장과 사회서비스 두 변수 간의 상관관계 분석, 그리고 ③ 그랜저 패널분석 및 시사점 도출로 정리할 수 있음

#### 나. SOCX와 단위근 검정

- 여기에서 사용된 소득보장과 사회서비스의 대리변수는 OECD에서 제공되는 사회지출 데이터인 SOCX를 사용함
- 하지만 사회지출을 지수로 쓰는 것은 편의성에 따른 높은 활용성에도 불구하고, 몇 가지 문제점이 지적되고 있음(Jensen, 2009).
  - 첫째, 지출 수준의 변화는 법적 변화를 따르기 보다는 인구나 재정적 상황에 영향을 받음
    - 이 문제는 비단 사회지출의 문제만이 아니라 다수의 국가를 상대로 하는 비교정책 연구의 공통적인 문제이며 어떤 지수를 사용하든 완벽하게 불안정성을 통제하기 어려움
    - 가령, 사회지출 변수를 보완하기 위해 개발된 소득대체율 지수도 근로자 임금이라는 분모의 문제에서 자유롭지 못함
    - 따라서, 지수의 문제라기보다는 통계적 기법을 활용하여 변수들을 통제하는 방식이 대안으로 제시될 수 있음
  - 둘째, 복지정책이 법률적 변화에 따른 시차의 문제가 있음

36) 그랜저 검정을 통해  $x$ 변수의 과거값이  $y$ 의 현재값에 유의한 인과관계가 있다고 검정하였다면 패널모형을 설정하여 추정하고 그 결과를 해석할 수 있음. 즉, 그랜저 검정은 패널모형 추정의 선행작업으로 가능함. 여기서는 두 정책간의 인과관계를 보는 것이 목적이 아니기 때문에 이를 수행하지 않았음

- 시차의 문제는 단순히 데이터의 문제를 넘어서
- Pierson(1996)의 주장대로 법률 제정 후 정책 집행까지 지연되는 과정에 정치적인 의도가 개입될 수 있음
- 또한, 시차의 문제 역시 최근 개발된 여러 가지 통계적 기술로 일정부분 극복해 낼 수 있음
- 마지막으로 사회복지 지출은 수급기준과 급여형태의 국가 간 차이를 반영하지 못하는 신뢰도 문제를 지적할 수 있음
  - 수급기준과 급여 형태의 국가 간 차이를 극복하기 위한 가장 좋은 방법은 소수의 사례를 분석함으로써 이를 보완할 수 있음
  - 한편, Jensen(2009)은 사회지출이 국가 간 제도적 차이를 반영하는 정도를 분석한 결과 교육과 건강 지출은 상대적으로 수급기준과 급여형태의 국가 간 차이를 비교적 정확하게 대리하는 것으로 밝혔음
  - 물론 이 연구에 사용된 연금, 실업, 상병 등의 소득보장 지출은 이 두 부분에서 국가 간의 다양한 차이를 보여주었으나, 발달 수준을 전체적인 수준에서 비교하기에는 무리가 없다는 결론을 확인하였음
  - 즉, 국가 제도의 전반적인 양태를 비교 분석하기에는 사회지출이 명성에 비해 그리 나쁜 지수가 아니라는 것임

○ 이 연구에서는 SOCX database(2014)를 바탕으로 소득보장지출= (노령연금+실업급여+산재급여+병가수당+유족연금+무능력관련지출)/ GDP, 사회서비스 지출= (노령+장애인서비스+가족서비스)/ GDP 으로 정하였음

## 6. 소득보장과 사회서비스의 교환관계 분석결과

### 가. 시계열 추이와 상관관계 분석

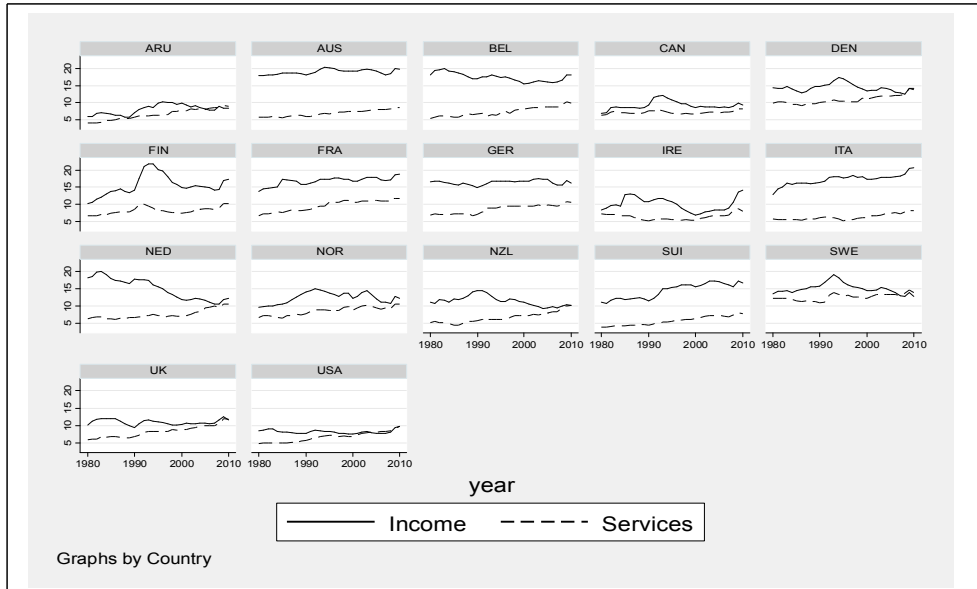
- 다음 그림은 1980년에서 2010년까지 OECD 국가가 지출한 소득보장과 사회서비스지출수준을 나타낸 것임
- 소득보장지출을 보자면, 1980년대 이후 사회경제적 격변에 따라서 국가마

다 일정한 등락은 있고, 확실한 추세를 보이는 경우도 있지만(예를 들자면, 아일랜드, 네덜란드↓ 와 일본↑) 장기적으로는 큰 변동 없이 현상이 유지되거나 증가하는 경향을 보이고 있음

- 사회서비스 지출은 전체적으로 꾸준히 성장세를 보여주고 있기 때문에 일부 국가(예를 들자면, 네덜란드와 벨기에)를 제외하면 대부분의 국가에서 양자 간에 정의 관계를 보이고 있음을 알 수 있음
- 구체적으로 네덜란드 현금급여를 살펴보면, Incapacity 관련 급여와 가족수당이 각각 1980년 GDP 대비 7%, 2%에서 2005년 GDP대비 3.8%, 0.8%로 급감한 것을 확인할 수 있음
- 이 두 분야의 변동 폭이 네덜란드의 총 현금급여 수준에 영향을 미친 것으로 보임
- 즉, 개별 국가의 특정 정책이 전체 추세에서 종종 벗어남을 보이고 있으나, 전반적인 추세는 소득보장지출과 사회서비스지출은 함께 상승한다는 것을 보이고 있음
- 복지국가 사회지출의 총량은 뚜렷이 증가하는 추세를 보임
- 더불어, GDP 대비 사회지출 역시 한정된 예산 하에서 소득보장과 사회서비스 지출을 분배하거나 상쇄하는 양상을 보이기보다는 함께 증가하는 추세로 보는 것이 타당함



[그림 2-7] GDP 대비 현금급여 지출과 현물급여 지출

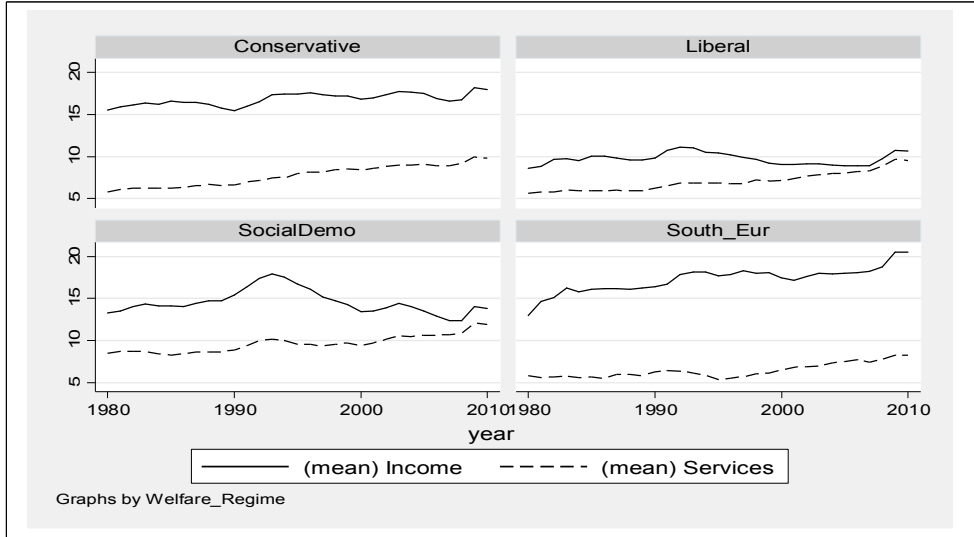


자료: SOCX (2017)

○ 한편, 아래의 그림은 복지체제별 GDP 대비 현금급여 지출과 현물급여 지출을 나타낸 그래프임

- 전체적인 양태는 2000년 이후 현금급여가 줄어드는 추세를 보여주고 있는데, 자유주의 체제와 사민주의체제에서는 90년대 중반을 정점으로 줄어들다가 2000년대 이르러 조정기를 거치고 있음
- 한편 보주주의 체제에서 현금급여는 현상을 유지하는 반면에, 현물 급여는 꾸준한 상승세를 보이고 있는데, 특히 장기요양정책 등이 본격적으로 시행 되는 90년대 중후반에 이르러 상승폭이 높아지는 양태를 보여줌
- 자유주의와 사민주의 체제에서 현금급여 지출과 현물급여 지출의 차이는 2000년에 이르러 본격적으로 줄어드는 추세를 보여주고 있음

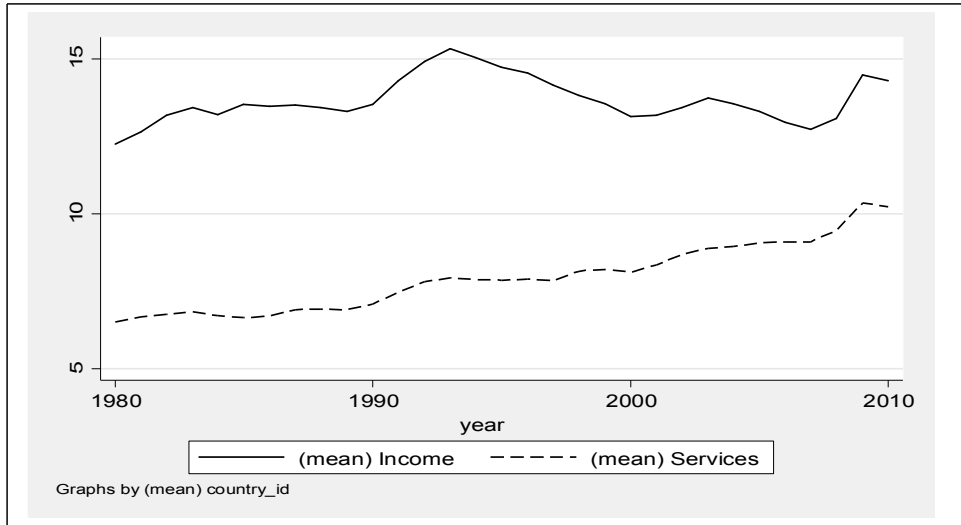
[그림 2-8] 복지체제별 GDP 대비 현금급여 지출과 현물급여 지출



자료: SOCX (2017)

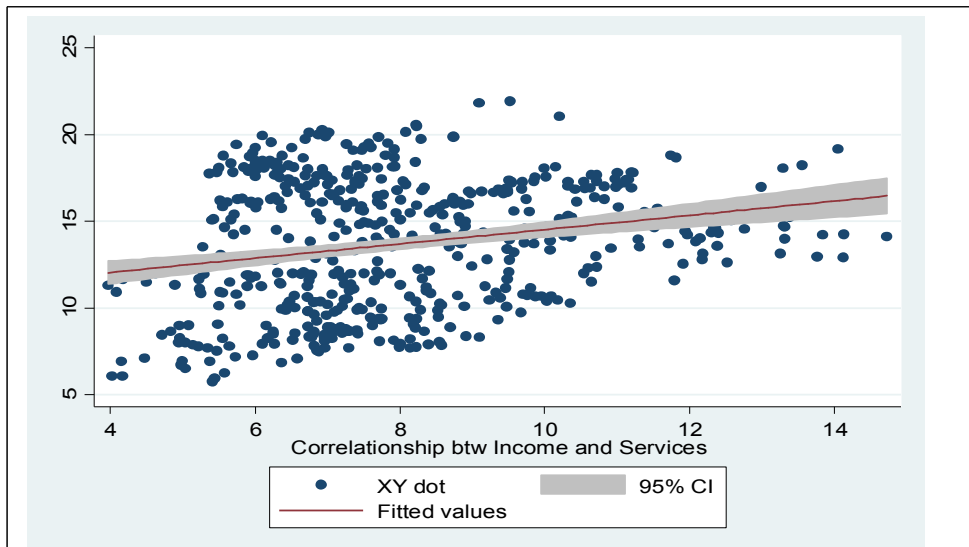
- 하지만 각 개별국가는 시기별로 사회경제적 조건의 편차가 존재하기 때문에, 일률적으로 해석하기 어려운 문제가 있음
- 이를 위하여, OECD 18개 국가를 대상으로 전 기간(1980-2010)에 걸쳐서 현금급여 지출과 현물급여 지출의 관계성을 분석해보면, 정의 상관성을 확인할 수 있음
  - 아래 그림의 Y축은 cash transfer(현금 이전), X축은 benefit in kind(현물 급여)를 나타내며 각 점(■)들은 이 두 축이 만나는 지점을 국가별, 연도별 합산(pooled)을 표현한 것임
  - Fitted values는 이 모든 점(■)들을 총괄하는 상관관계를 표현하는 선으로, 이 선은 p value<.000 수준에서 통계적으로 유의함

[그림 2-9] OECD 21개국 평균 GDP 대비 현금급여 지출과 현물급여 지출



자료: SOCX (2017)

[그림 2-10] OECD의 소득보장과 사회서비스의 상관성(1980-2011) in 21 OECD

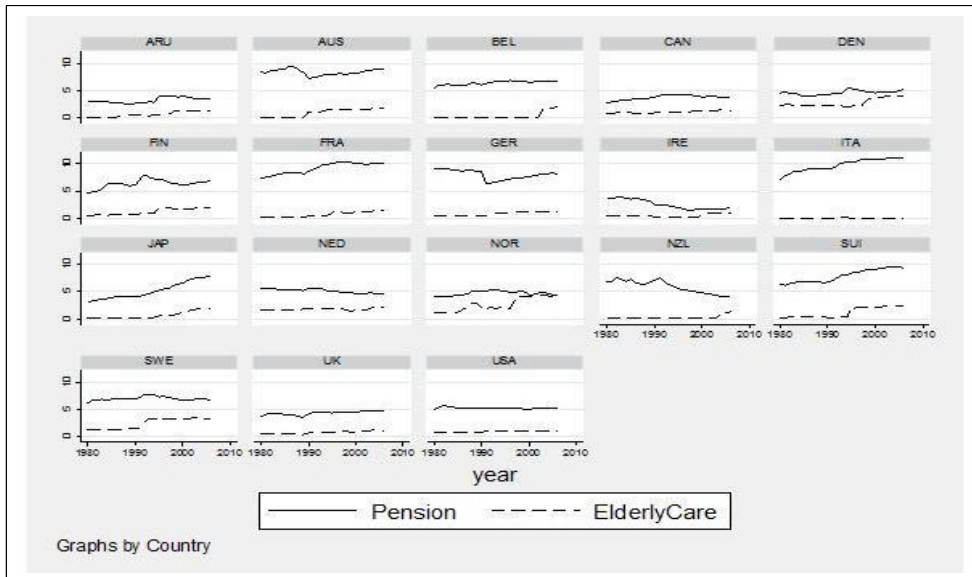


주:  $r^2 = .2365$ ,  $p < .000$

자료: SOCX (2017)

- 하지만 이러한 상관성 해석은 신중할 필요가 있음. 이와 같이 현금급여와 현물 급여로 나누어 분석하면, 앞서 설명하였듯 사회서비스의 개념규정을 완벽하게 통제하기 어려움
- 따라서 특정 인구 집단을 대상으로, 소득보장 급여지출과 사회서비스 지출을 대비하면 교환관계 여부를 보다 정확하게 판단할 수 있음
- 이를 위하여 노인을 대상으로 현금으로 지급되는 연금지출과 노인복지 서비스 지출의 변화 추이를 살펴보고자 함<sup>37)</sup>
  - 아래 그림에서 알 수 있듯이, 뉴질랜드를 제외하고는 대체적으로 연금과 노인 복지 서비스는 정의 상관관계를 유지하거나, 적어도 교환관계는 아니라는 것을 알 수 있음
  - 따라서 우리는 양자(兩者) 간의 관계가 교환관계(trade-off)라기 보다는 보완 혹은 축적의 관계라는 것을 알 수 있음

[그림 2-11] 연금과 노인사회서비스의 변화추이

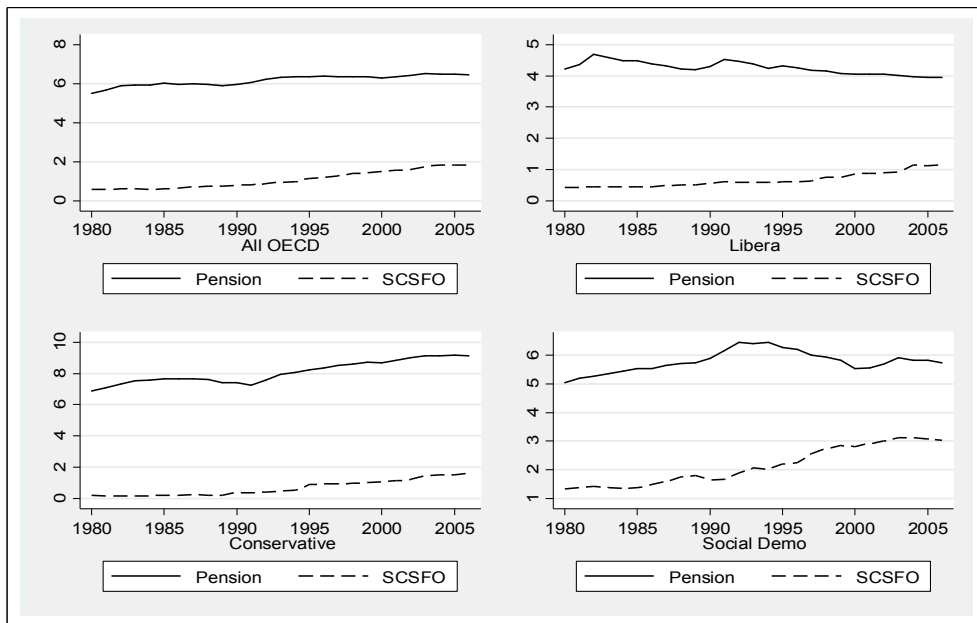


자료: OECD(2017); SHA(2014)

37) 이 분석에서는 SOCX 데이터 외 SHA(2014) 데이터도 참조하였으므로 2006년까지 분석기간을 한정하였음

- 한편, 복지체제별로 변화추이를 보았을 때도(아래의 그림 참조), 연금과 노인 사회서비스는 대체적인 관계가 아니라, 노인소득보장이라는 토대(축적) 위에서 사회서비스가 발전해왔다는 해석이 가능함
- 이를 보다 정확하게 밝혀내기 위하여 다음 절에서 그랜저 패널분석을 실시하고자 함

[그림 2-12] 복지체제별 연금과 노인사회서비스의 변화추이



자료: OECD(2014); SHA(2014)

#### 나. 그랜저 패널 분석결과

- 소득보장제도와 사회서비스 제도는 분리하여 독립적으로 발전한 것이 아니라 (교환관계), 축적적으로 발전하였다는 것, 즉 소득보장제도가 먼저 발달하여 기반을 이룬 바탕 위에서 사회서비스 제도가 발전하였다는 것을 입증하는 것임
- 이를 위하여 본 연구에서는 소득보장과 사회서비스의 선행 관계를 분석할 수 있는 그랜저 패널 분석을 실시하였음

○ 여기서는 OECD 18개국 국가를 대상으로 전체국가, 자유주의, 보수주의, 사회민주주의로 구분하여 분석하였으며, 최적시차는 3년으로 설정하였음<sup>38)</sup>

○ 아래 표의 분석결과를 설명하면 다음과 같음

- 우선 전체국가를 대상으로, 사회서비스는 소득보장의 선행요인이 아니라는 영가설은 95%의 유의수준( $p < .05$ )에서 기각되는 것으로 나타났으며, 소득보장이 사회서비스의 선행요인이 아니라는 영가설은 99%의 유의수준( $p < .01$ )에서 기각되었음
- 즉, OECD 18개국 국가를 대상으로 그랜저 패널분석을 실시한 결과 소득보장은 사회서비스 발달의 선행요인이라는 연구가설이 채택되었음
- 또한 사회서비스 역시 소득보장의 선행요인으로 나타나 두 제도의 발전은 역학적으로 상호 간의 영향을 주고받고 있었다는 것을 알 수 있음

〈표 2-2〉 소득보장과 사회서비스의 그랜저 패널 분석결과(1980-2006)

복지체제	선행관계	최적시차	W-Stat	Z bar-Stat	Prob
OECD 18개국	사회서비스 $\Rightarrow$ 소득보장	3	5.35565	2.53997**	0.0111
	소득보장 $\Rightarrow$ 사회서비스	3	6.15864	3.58289***	0.0003
자유주의	사회서비스 $\Rightarrow$ 소득보장	3	10.2848	5.16264	2.E-07
	소득보장 $\Rightarrow$ 사회서비스	3	4.53249	0.84920	0.3958
보수주의	사회서비스 $\Rightarrow$ 소득보장	3	5.30456	1.54258	0.1229
	소득보장 $\Rightarrow$ 사회서비스	3	4.24244	0.68232	0.4950
사회민주주의	사회서비스 $\Rightarrow$ 소득보장	3	2.40290	-0.68254	0.4949
	소득보장 $\Rightarrow$ 사회서비스	3	7.90193	3.08167***	0.0021

주: Pairwise Dumitrescu Hurlin Panel Causality Tests  
Sample: 1980 2006 Time Lags: 3

38) 여기서 그랜저패널분석은 기본적으로 안정적 시계열을 확보한 변수간의 1대1 대응을 원칙으로 하므로 분석국가는 남부유럽을 제외한 18개국으로 한정하였음. 또한, 그랜저패널분석에서는 AIC 옵션을 통해 최적시차를 구할 수도 있음. 하지만 정책의 시차에 대해서는 그 동안 선행연구에 의거, 연구자가 적절한 시차를 판단할 수도 있음. 또한, 이 연구와 후속연구에서 AIC 옵션을 통해 분석한 결과 이 결과와 큰 차이가 없었으므로 여기서는 연구자가 선택한 3년차의 정책시차를 사용하였음

- 또한 복지체제별로 분석하였을 때는 자유주의, 보수주의 체제하에서는 두 제도 간에 아무런 선행관계를 확인할 수 없었음
  - 자유주의는 두 제도의 지출 수준이 상대적으로 높지 않고, 보수주의는 소득 보장 지출이 사회서비스에 비해 압도적으로 높은 편이기 때문에 선행관계가 존재하지 않은 것으로 보임
  - 하지만, 사민주의 체제하에서는 소득보장 정책이 사회서비스의 선행요인이 아니라는 영가설은 기각되었음
  - 즉, 사민주의의 사회서비스의 발전은 소득보장 정책의 발전 위에서 가능했음을 나타내는 실증적 분석 결과임
  - 오히려 사회서비스는 소득보장 정책의 선행관계에서 통계적으로 유의미하게 나타나지 않음

## 7. 포용 성장을 위한 소득보장과 사회서비스의 균형적 발전방향

- 향후 사회정책의 추진방향을 설정하는데 있어 소득보장과 사회서비스가 어떻게 균형적으로 발전해야 할 것인지 살펴보았음
  - ‘시장의 실패’로 인해 발생한 임노동자의 소득손실을 보전할 목적을 가진 소득보장과 ‘가족(혹은 지역사회)의 실패’로 인한 지역사회 구성원의 삶을 지원하기 위한 사회서비스는 복지국가를 구성하는 두 개의 주요한 축이라고 할 수 있는데, 이 두 축이 서로 병행발전을 할 수 있는가 하는 것임
  - 이러한 두 축이 상호 간에 어떠한 관계성을 갖고 있는지 분석하는 것은 현 복지국가의 체제분석에도 중요하지만, 미래 복지국가의 발전을 전망하는데 있어서도 매우 유용한 틀이 됨
  - 이를 위하여 복지국가의 두 축을 이루는 소득보장과 사회서비스 양자 간의 교환관계(trade-off) 여부를 분석하였으며, OECD 18개 국가를 대상으로 상관관계 분석과 그랜저 패널분석을 실시하였음
    - 상관분석 결과, 소득보장과 사회서비스는 역(-)이 아닌 정(+)의 방향으로 통

계적으로 유의미한 결과를 보였음

- 즉 소득보장제도와 사회서비스는 적어도 교환 또는 대체관계는 아니라는 것을 알 수 있었음
- 그리고 교환 관계에 대한 보다 정확한 분석을 위해 OECD 18개국 전체 국가를 대상으로 그랜저 패널분석을 실시한 결과, 소득보장은 사회서비스 발달의 선행요인이었으며, 또한 사회서비스 역시 소득보장의 선행요인으로 나타남
- 즉 복지국가의 두 축인 소득보장과 사회서비스는 상호 간 영향을 주고받으며 발전해왔다는 것을 알 수 있음
- 특히, 복지국가 유형에 따라 살펴보면 사민주의 체제하에서는 소득보장을 바탕으로 사회서비스가 발전해왔음

○ 소득보장과 사회서비스는 대체가 아니라 상호 보완관계라고 할 수 있으며, 시대 변화에 따라서 강조점이 달라지기는 하나 기본적으로 축적에 의한 관계라는 것을 알 수 있음

□ 이러한 분석결과는 향후 소득보장과 사회서비스의 균형적 정책 추진방향을 설정하는데 유용함

○ 최근 서구사회의 주요한 사회문제로 떠오르고 있는 아동·청소년 빈곤의 문제를 예를 들자면, 한정된 예산의 범위에서 빈곤가정에 대한 적절한 소득보장에 정책적 우선권을 주어야할지 아니면 아동·청소년을 대상으로 하는 교육과 훈련서비스를 우선적으로 시행할 것인지에 대해서 논란이 있을 수 있음

- 이 결과가 제시하는 바는 충실한 현금급여 프로그램이 사회서비스 발전의 선결조건이라는 것임
- 이러한 아동에 대한 예방적이고 장기적인 사회정책의 목표를 달성하기 위해서는 빈곤가정에 대한 적절한 소득보장 프로그램이 먼저 적용되어야 한다는 Esping-Andersen(2002: 66)과 Palier(2006: 53)의 연구결과와 같은 맥락에서 이해됨



- 다시 말해서, 충실한 현금급여 프로그램은 사회서비스 발전의 선결조건임을 주장하는 것임(김연명, 2007: 53)
- 또한, 류연규와 백승호(2010)의 연구에서도 노인에 대한 소득보장 지출이 높은 국가에서 아동 및 가족복지 지출도 높다는 것을 보여주고 있음

○ 특히, 전체 빈곤율 수준에 비해 노인의 상대적 빈곤율이 OECD 회원국 중 가장 높은 한국 사회(OECD, 2017)에서 사회서비스 위주로 사회안전망을 발전시킬 경우, 빈곤율과 소득불평등의 개선을 통해 개인의 삶의 질을 향상시키기는 매우 어려운 것임

## 8. 소 결

- 소득보장 정책과 사회서비스는 교환관계에 있는 것이 아니라 소득보장 정책이라는 튼튼한 기반 위에 사회서비스가 발전되어 왔음을 복지국가의 역사적 경로를 통하여 보여주고 있음
- 문재인 정부가 포용적 성장을 위해 추진하고 있으며 아동수당 도입, 기초연금 확대, 근로장려세제 확대 등 소득보장 강화를 통한 기본생활 보장정책을 추진하는 것은 이와 같은 맥락으로 볼 수 있음. 이를 다양한 지역밀착적인 사회서비스를 구축하여 양 정책을 균형적으로 발전시키는 것이 중요하다고 할 수 있음
- 최근 포용국가 전략회의에서 사회통합 강화라는 대전제하에 소득불평등 완화를 위한 소득보장제도 개혁이 첫 번째 전략으로 언급되었으며, 사회적 지속가능성을 위해 사회서비스의 공공성과 신뢰성 강화 및 일자리 창출이 중요하게 제시된 바 있음
- 소득보장정책, 사회서비스, 그리고 적극적 노동시장정책 등 삼자 간 정책을 연계 강화할 필요가 있음

### 제3절 포용과 혁신의 상호관계 및 사회안전망 강화를 통한 혁신 기반 마련 필요성

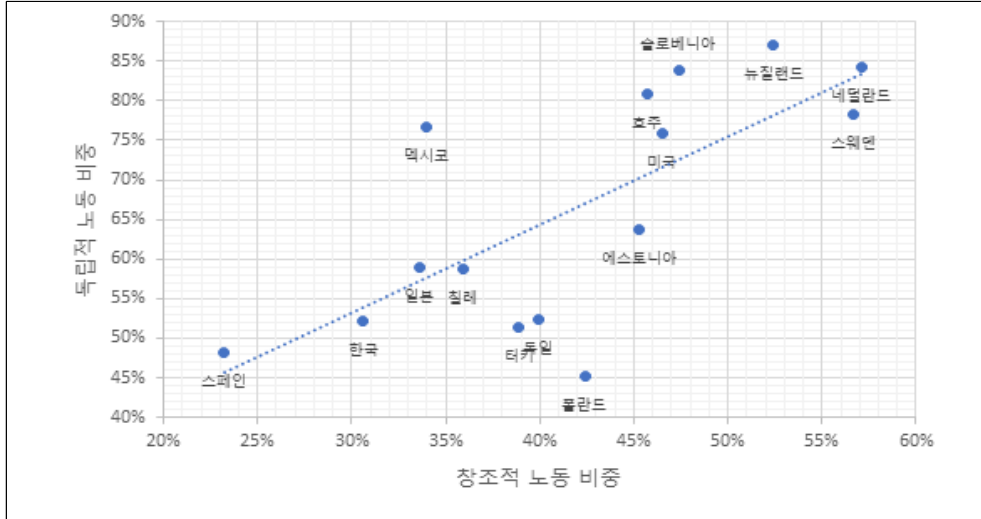
#### 1. 혁신적 포용국가

- 문재인 정부는 사람중심 경제를 천명하며, 소득주도성장과 포용적 복지를 통한 사회경제체제의 변환을 모색하며, 혁신성장을 경제성장의 동력으로 모색하고 있음
- 소득주도성장론에서는 소득주도성장과 혁신성장이 연쇄적으로 일어날 수 있음을 강조하고 있으나, 그 연결고리에 대한 설명은 주로 수요 측면에 국한되어 있음
  - 소득주도성장은 시장 내 노동소득분배율을 높여 총 수요를 증가시켜 경제성장을 꾀하는 내수 진작 전략으로, ‘임금상승 → 소비진작 → 투자확대 → 고용확충’이라는 ‘고용과 투자의 선순환’ 메커니즘을 추구함
  - 노동시장 내 임금 인상 뿐 아니라 누진세와 복지정책 확충 등의 재분배 정책, 그리고 공공투자 확대와 확장적 재정정책 등의 다양한 정책 간 조합에 초점을 맞출 것을 강조(Onaran and Stockhammer, 2016)하지만, 혁신성장으로 이어지는 연결고리에 대한 논의는 부족함
  - 소득주도성장 이론은 소득이 높아지고 비용이 증가하면 고용주는 이를 대처하기 위해서 생산성이 높은 기술이나 방식을 채택하게 될 것이며, 이러한 변화는 성장에 긍정적인 것이라는 가정임. 그러나 이러한 기능주의적 설명 방식은 충분히 검증되지 못한 한계를 가지고 있음
  - 사회정책(복지국가)이 기술변화에 희생된 이들에 대한 안전망을 제공하거나 소비를 진작시켜서 경제성장에 기여할 수 있다는 논리를 넘어서 어떻게 혁신에 영향을 미칠 수 있는지에 대한 연구는 매우 드문 실정임. 그런 의미에서 사회정책과 혁신의 관계는 검증되어야 할 필요성이 있음
- 복지국가의 지속가능성은 지속적인 경제성장과 일자리 유지에 있음. 기술혁명과 고용에 대한 연구들에 따르면 반복적인 일자리를 사라지고 창의적인 일자리가 미

래에도 지속적으로 남아있게 될 것이라고 주장되고 있음. 그러한 차원에서 창의적이고 새로운 아이디어를 핵심으로 하는 혁신과 기업가정신은 4차 산업혁명 시기에 더욱 중요해지고 있음

- Frey & Osborne(2013)는 미래에 상당수의 비숙련 일자리가 사라질 것이라고 예견하고 있지만, 실제 일자리는 양극화되는 경향을 보여 왔으며, 비숙련 일자리가 사라지는 형태로 진행되지는 않았음
- 이러한 문제제기를 가진 Goos, Manning, & Salomons(2014)는 직업의 양극화를 설명하는 "Routine-based technological change"가 더욱 설득력을 가진다고 주장한 바 있음
  - 이들의 설명에 따르면 반복적 일이 많은 직업이 오히려 중간소득 일자리가 많으며, 결과적으로 이들의 일자리가 줄어들고, 고소득 일자리와 저소득 일자리로 재편되어 간다는 것임. Marcolin et al(2016) 역시 매장 판매원, 은행원, 조립라인 근로자 등 중간 수준 이상의 반복적인 일자리는 자동화에 보다 더 취약하다고 밝히고 있음
- 혁신과 새로운 기업가정신이 지속적인 사회적 제도를 구축하고 개인의 행복과 함께 노동시장과 경제의 지속가능성을 위해서도 필수적인 요소라고 할 수 있음
- 하지만, 우리나라의 경우 재능이 있는 이들이 안정성만을 추구하고 있음. 10대와 20대에서 가장 선호가 높은 직업이 공기업과 공무원이며, 기업가가 되고 싶은 이들은 5%가 넘지 않는 것이 일반적인 결과임
- 또한, 창조적인 노동이 아닌 반복적인 일을 하고 있다고 응답한 비중과 자율적이고 독립적이 아닌 종속적으로 일하고 있다고 응답한 비중이 스페인을 제외하면 제일 높은 수준임
  - 즉 이러한 상황은 미래 기술 및 노동시장 변화에 가장 취약한 구조를 가지고 있음
- 이러한 배경에서 사회정책이 기업가정신과 혁신을 가능하게 하기 위해 어떠한 역할을 해야 할 것인가를 연구하는 것은 큰 중요성을 가지고 있음

[그림 2-13] 창조적이고 독립적인 일을 한다고 응답한 시민들의 비중 (제6차 World Value Survey 자료 분석)



- 여기서는 이러한 배경을 기반으로 하여, 포용적 사회안전망이 혁신으로 이어지는 메커니즘을 분석하며, 사회정책을 통한 개인의 탈상품화와 경제적 안정이 기업가 정신과 혁신에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 주장하고자 함
- 포용적 사회정책을 통한 경제적 안정성은 개인의 창의성과 행복에 긍정적인 영향을 미치고, 창의적이고 행복한 개인이 혁신가가 될 가능성이 높음
- 이외에 혁신성장을 위한 포용적 사회정책과 관련된 추가적 제언을 하고자 함

## 2. 사회정책, 복지국가, 그리고 경제성장

- 복지국가와 경제성장의 관계가 trade-off 관계인가에 대한 다양한 연구가 진행되어져 왔음
- 복지국가가 경제성장을 저해한다는 주장의 근거는 다음과 같음. 복지국가가 노동자들의 근로의욕을 낮추고, 무거운 세금으로 인해 기업의 이윤창출 동기를 떨어뜨리는 등 생산성을 저해한다는 논리가 제시되었음

- 반면에 복지국가가 경제성장과 보완적인 관계라는 주장은 복지국가가 ‘자동경  
기조절장치’를 통해 유효수요를 창출하고, 사회적 위험으로부터 노동력을 보  
호하여 안정적인 노동력 공급이 가능하며, 교육 및 직업훈련 등을 통해 인적자  
원의 향상을 이끌어 노동생산성 향상이 가능하다는 점을 근거로 들어왔음
- 본 질문에 대해서 지난 연구들을 정리하고 근거를 제시한 체계적 연구는  
Lindert(2004)와 Gough(1996)의 연구임. 이들의 핵심적인 논지는 다음과 같음
- 실업급여가 근로유인을 줄인다거나 부과방식의 연금이 저축을 구축한다는 연  
구들이 존재하였음. 또한 직접세를 증가시키는 것이 노동공급을 줄이는 효과  
를 낸다거나 공공부문의 사회서비스가 민간부문의 사회서비스에 비해 비효율  
적인 경향을 지적하는 연구도 있음
- 다만, 그러한 고용이나 자본유입에 대한 역유인 효과가 실제로 그 국가의 경제  
성장에 어떠한 영향을 미치는가는 전혀 다른 질문임. Gough는 실업급여가 노  
동공급에는 역효과를 가질 수 있어도 범죄를 낮추는 효과를 가지고 있고, 범죄  
가 낮은 지역일수록 자본투자가 더 활발하고 아동교육이 더욱 잘 일어날 수 있  
다는 것을 지적함. Lindert 역시 관대한 실업급여가 저생산성 일자리를 줄여  
서 경제의 생산성을 높이는데 기여할 수 있음을 제시하고 있음
- 국가단위의 실증적 증거들은 복지국가와 경제성장이 부정적일 가능성이 낮음  
을 보여주고 있음. Lindert가 제시한 ‘Robin Hood Paradox’에 따르면, 재분  
배가 가장 필요한 곳일수록 부자로부터 가난한 이들에게로의 재분배가 일어나  
지 않고, 재분배 필요성이 상대적으로 낮은 복지국가, 특히 보편적 복지국가에  
서 재분배가 많이 일어남
- 실제로 급여의 적절성과 관대성이 가장 높은 사회민주주의 국가에서 가장 높  
은 고용률을 보이고 있으며, 생산성도 가장 높음
- 결국 복지국가와 경제성장의 관계는 단순하지 않으며, 이들은 복지국가를 어  
떻게 디자인하는가, 즉 제도의 배열과 구조가 어떻게 되는가가 중요하다는  
결론을 제시함

〈표 2-3〉 2012년 국제 지수 종합 순위

전체 순위	국가	세계경쟁력 지수	기업환경 평가	세계혁신 지수	부패인식 지수	인간개발 지수	번영지수
1	스웨덴	4	13	2	4	10	3
2	덴마크	12	5	7	1	16	2
3	핀란드	3	11	4	1	22	7
4	노르웨이	15	6	14	7	1	1
5	스위스	1	28	1	6	11	9
6	뉴질랜드	23	3	13	1	5	5
7	싱가포르	2	1	3	5	26	19
8	미국	7	4	10	19	4	12
9	네덜란드	5	31	6	9	3	8
10	캐나다	14	17	12	9	6	6

자료: <https://www.economist.com/news/special-report/21570835-nordic-countries-are-probably-best-governed-world-secret-their> (2018년 5월 15일 접속)

□ 복지국가의 보편성이나 규모가 재정건전성에 영향을 미친다는 경험적 증거 역시 희박하다고 할 수 있음

○ Choi and Kim(2014)의 연구에 따르면 1980년대 초반에는 다양한 복지체제들의 정부부채 규모가 대체로 GDP 대비 40% 수준이었지만, 2000년대로 올수록 수렴하기보다는 분화하는 모습을 보이고 있음

○ 분화의 방향에서 가장 보편적 복지국가인 노르딕 국가들이 오히려 부채규모를 줄이는데 성공하고, 일본이나 남유럽 국가들이 어려움을 겪는 것을 볼 수 있음

○ 재정적 지속가능성은 사회적 신뢰나 정부에 대한 신뢰 등이 더욱 영향을 미치며 Rothstein 등과 같은 학자들은 보편적 복지국가가 사회의 신뢰에 긍정적인 영향을 미침을 주장하고 있음

### 3. 혁신의 개념과 제도의 중요성

□ 현대 선진 국가들은 ‘4차 산업혁명’으로 대표되는 생산성 혁명이 진행 중으로, 혁신은 경제성장에 직접적인 영향을 가지고 있다는 점에서 중요성을 가지고 있음

○ 혁신이 경제성장에 핵심적인 역할을 한다는 다양한 연구들이 존재함. ICT와

과학기술 기반의 디지털 경제를 주도하기 위해서 지속적으로 도전할 수 있는 ‘혁신생태계’ 구축이 요구되고 있음

- 혁신을 ‘새롭고 가치 있는 것을 창출하는 것’(creating what is both new and valuable)이라고 정의한 Kao(2007:9)는 혁신이 사회 및 경제 발전의 원동력으로 정의하였음. 또한 그는 대부분의 선진국과 추격형 국가들의 공공정책에서 혁신이 핵심적 위치를 차지한다고 함
- Phelps(2013) 역시 혁신은 생산성 향상에 기여함으로써 경제성장을 일으키는 주요 원천이며, 동시에 좋은 삶을 영유하는 기반이기도 하다고 주장함
- 혁신과 함께 많은 연구들은 ‘창조적 파괴’(creative destruction)을 하는 기업가정신(entrepreneurship)이 생산과 혁신, 그리고 종국에 경제성장에 핵심적인 역할을 하고 있음을 지적함(Baumol 1990, Braunerhjelm and Henrekson 2013)
  - 기업가정신이란 1) 새로운 경제적 기회를 인지하고 창출하는, 2) 불확실한 상황과 장애가 있는 상황에서 시장에 새로운 아이디어를 도입하려는, 3) 시장의 점유율을 두고 다른 이들과 경쟁하려는 능력이나 의지를 일컫음(Wennekers and Thurik, 1999)
  - 기업가들은 유무형의 자산에 투자함으로써 회사의 자본을 생성시키고, 생산품을 만들고 기업의 인프라를 구축하는데 자본을 사용함. 불확실한 미래에서 소비를 늦추고 위험을 받아들이면서 자본을 확장하려고 함
  - 기업가정신이 반드시 기업가(entrepreneur)로만 나타나는 것은 아니며 기업 내에서 일어나기도 함(사내기업가, intrapreneur). 혁신에 있어서 사내기업가와 대기업의 중요성은 20세기 후반(예를 들어 Galbraith 등)에 강조가 되었으며, 소규모 혁신가에 대해서는 크게 강조되지 않았음. 하지만, 최근 들어 1) 기술발전이 시장에서 거래비용을 대규모로 감축하고, 2) 탈산업화 및 정보화가 급속히 진행되었으며, 3) 대량생산-대량소비에서 다품종소량생산 시대로 전환되면서, 4) 대기업들의 효율적 혁신의 한계, 이윤과 고용창출의 한계 그리고 대기업 의존의 위험성들을 제기되면서 소규모의 기업가들이 다시 주목받고 있음(Henrekson, 2005)

□ 혁신과 기업가정신은 어떠한 천재나 누군가의 갑작스러운 창의적 생각에서 도출되는 것이 아닌 복잡한 사회적이고 제도적인 조합의 결과임(Kao, 2007)

○ 국가들은 어떻게 하면 재능(talent)를 더 높일 수 있을 것인가에 대해서 상당히 많은 정책적 노력을 기울이고 있음. 재능이 없다면 혁신이 가능하지 않을 것이라는 것은 쉽게 추측할 수 있으며, 교육정책 등은 이러한 정책에 가장 기본적인 플랫폼이 되고 있음

○ Braunerhjelm and Henrekson(2013)은 기업가정신이 단순히 숙련노동의 존재나 자본시장 등 어떠한 독립된 요소들에 의해서 도출되는 것은 아니며, 다양한 제도들의 복잡한 상보성(complementarity)의 결과라고 주장함

○ 기업가정신에 대해서 일찍이 제도의 중요성을 강조한 Baumol(1990)은 기업가정신이 단순히 생산성을 높이는 것이 아니며, 재능과 기업가정신이 어떠한 제도적 구조를 가지고 있느냐에 따라서 생산적으로도 사용될 수 있고, 비생산적으로도 사용될 수 있다고 주장하였음

○ 실제로 우리의 경우 상당한 재능을 가진 이들이 기업가가 되는 것은 아니며 제도적 맥락과 환경 하에서 더 우수한 학생들이 공무원이 되려고 하거나 과학적 재능을 가진 이들이 의사가 되려고 하는 것은 재능의 문제가 아닌 안정성을 추구하는 제도의 문제라고 환원될 수 있을 것임

□ 혁신과 기업가정신 그리고 재능과 관련되어 제도의 중요성에 대해서 많은 논의가 있었지만, 복지국가와 혁신 및 기업가정신에 대한 논의는 매우 드물게 연구가 되었음

○ Henrekson(2005)은 복지국가와 기업가정신에 대해서 직접적으로 분석한 거의 유일한 연구임. 그에 따르면 기업가정신은 전형적인 성숙한 복지국가에서 나타나는 조세제도와 복지급여에 상당한 영향을 받으며, 그 영향은 부정적이라는 결론을 내리고 있음

○ 그는 스웨덴과 미국을 비교하고, 스웨덴의 1991년 이전의 조세제도와 이후를 비교하면서 기존의 기업가에게 부과되는 조세(소득세 등 포함)가 기업가정신을 상당히 낮추었다고 주장함. 또한, 부과방식의 연금제도와 복지국가의 사



전예방에 대한 역할이 역시 저축에 대한 인센티브를 줄였다고 주장함. 사회 정책에서 제공되는 급여가 높아져서 개인들의 기대임금이 동시에 증가하게 되었음. 그렇기 때문에 필요에 의한 기업가 정신 출현을 막는 효과를 가져왔음

- 자산(asset)은 기업가가 될 수 있는 중요한 기반이지만, 자산에 대한 과세가 너무 높았기 때문에 자산형성이 힘들었음을 지적하였고, 사회서비스나 보건 등에서 국가의 독점이 지나쳐서 그러한 영역에서 새로운 기업가 정신이 발휘되기가 어렵다는 점도 지적되었음
- Phelps(2013) 역시 코포라티즘 체제와 자유주의 경제체제를 비교하며, 좋은 경제는 혁신을 추구하는 사람들의 열망을 실현시켜야 함을 주장함. 민간자본에 대한 정부의 통제를 지향하는 코포라티즘 체제는 지나친 과세로 인해 기업가들의 혁신의 유인을 없애, 자발적 혁신을 통한 역동적인 번영이 불가능할 것이라고 주장하였음
- Henrekson(2005)과 Phelps(2013)의 주장은 상당히 논리적 설득력을 가지고 있지만, 충분한 데이터에 근거하기보다는 파편화된 증거에 기반한 논리를 전개하고 있음. 그림1에서 제시된 바와 같이 여전히 스웨덴의 혁신 수준은 세계에서 가장 높으며, 스웨덴과 유사한 사회정책 및 조세 수준을 가지고 있는 다른 북유럽 국가들 역시 높은 혁신 수준을 보이고 있다고 많은 연구들이 주장하고 있음. 일본의 두 경제학자인 유모토 켄지와 사토 요시히로는 ‘스웨덴 패러독스(Sweden Paradox)’라는 책 그리고 Sven Steinmo의 ‘The evolution of modern state’에서 스웨덴이 어떻게 생산력이 높고 혁신적인 경제를 두터운 복지국가와 함께 이룩하였는지에 대해서 주목하면서 설명하고 있음
- 다양한 증거들은 Henrekson(2005)이 사회정책/복지국가와 기업가정신/혁신 사이에 존재하는 다양한 제도 역할이나 연결고리들에 대해서 충분히 검토하지 못한 것은 아닌지에 대한 의구심을 가지게 함. 특히, 두터운 사회정책이 주는 안정성을 저축이나 고용에 대한 효과에만 집중하여 본 반면 안정성이 행복이나 창의성에 미치는 효과 등에 대해서는 전혀 검토하지 않고 있음. 또한, 기대임금이 높은 이들 국가에서 왜 고용률이 가장 높은지 역시 그의 주장으로 설명이 되지 않음

- 교육정책이 혁신에 미치는 영향에 대해서는 Miettinen(2013) 등이 연구를 하였음. 후술하겠지만, 이들은 보편적 복지국가의 중요성을 언급하였지만, 교육정책을 넘어선 구체적 메커니즘을 제시하지는 못했음

#### 4. 무엇이 혁신을 가능하게 하는가? : 혁신에 미치는 영향요인

##### 1) 경쟁과 안정

- 혁신 연구는 주로 기업 단위로 이뤄지고 있으며, 주요 주제로는 경쟁이 혁신에 미치는 영향을 살펴볼 수 있음. 이때의 혁신은 R&D 투자와 같은 기업의 혁신 투입 활동부터 특허 수나 혁신건수와 같은 산출지표 등으로 주로 나타남
  - 경쟁이 혁신에 미치는 영향은 연구에 따라 다양하게 나타나는데, 최초에는 경쟁이 혁신에 부정적인 것으로 나타났으나(Schumpeter, 1943), 이후 Arrow(1962) 등은 불확실성과 경쟁이 혁신의 촉매제라고 주장하였으며, Aghion et al(2005) 이후 최근에는 경쟁과 혁신이 역U자 형태를 나타내고, 어느 수준의 경쟁까지가 혁신활동을 촉매 하는지 분석하고 있음
- Schumpeter(1943)는 불확실성과 경쟁이 혁신을 저해한다고 주장하였음
  - 이는 독점으로 인해 경쟁이 제한적일수록, 기업의 연구개발을 위한 비용적 여지가 마련되기 때문임
  - Horowitz(1962)는 시장집중도가 낮은 산업일수록 기업이 연구개발활동의 성과에 대한 확신이 없어 연구개발활동을 기피하고 그로 인해 혁신이 감소할 것이라 분석함
  - 이와 같이, 경쟁이 심해질수록 혁신 수준이 낮아지는 효과를 슈페터 효과라고 함
- 반대로 경쟁이 심할 때 혁신수준이 높아지는 ‘탈경쟁 효과’가 나타난다고 하는 연구도 다수 존재함

- 이는 기업 간 경쟁이 심한 산업구조일 때, 혁신을 통해 경쟁에서 승리할 때의 기대수익이 증가하고, 혁신을 저해하는 관료주의적 관성이 약화되며, 기업이 해당 영역에서 생존하고자 혁신수행을 자극하기 때문임
- 특히 산업영역 내 선도기업을 차지할 기회가 기업 간 동등하게 주어질 때 (Neck-and-Neckness), 혁신의 기대수익이 증가하여 혁신수행을 자극하고 (Aghion & Howitt, 1998), 반대로 기업의 목표가 생존 그 자체에 있어 생존을 위한 최소한의 노력만 기울인다는 가정 하에서도, 경쟁의 심화는 기업이 기술경계(Technical Frontier)로 이동하는 이유가 될 수 있음
- Aghion et al(2005)는 ‘숨페터 효과’와 ‘탈경쟁 효과’를 결합하여 경쟁수준이 증가함에 따라 기업의 혁신수행의 정도가 증가하다가 감소하는 역U자 형태의 선형 관계를 갖는다고 주장함
  - 다시 말해, 어떠한 산업영역의 초기에는 Levelled 산업구조(동등한 기술 수준으로 경쟁)가 형성됨으로써, 비슷한 기술수준을 가진 기업들 간의 탈경쟁효과가 발생하여 경쟁수준이 높아지지만,
  - 반대로 경쟁의 수준이 높아지거나 일정 수준 이상의 경쟁이 발생하고 있는 Unlevelled 산업 구조에서는 결국 경쟁에서의 승패를 만들어, 선도기업과 경쟁탈락기업은 혁신의 기대수익이 적어져 혁신유인이 감소하게 됨
  - 이 논의는 포용적이고 투명한 제도의 중요성을 상기시킴. 경쟁은 긍정적인 효과를 가질 수 있지만, 경쟁의 결과는 필연적으로 승자와 패자를 생산하게 됨. 또한, 경쟁의 반복은 승자와 패자 사이의 불평등을 심화시키고, 결과적으로 경쟁이 가능하지 않게 되면 경쟁을 포기하게 되는 결과로 이어질 수 있음
  - 그렇기 때문에 경쟁의 결과가 공정하게 이어지되, 패자나 새로운 혁신가들이 시장에 진입해서 경쟁할 수 있는 환경을 만드는 것은 매우 중요한 정부의 역할이 될 것임. 즉, 혁신을 가장 활발하게 하는 경쟁 수준은 어디인가에 대한 고민을 하게하며, 정책적으로 최적의 경쟁수준을 유지할 수 있도록 포용적 제도를 통해서 기업 혹은 개인을 지원할 수 있는 방안을 모색하게 함

- Acemoglu and Robinson(2013)의 ‘Why nations fail’ 역시 번영한 국가와 그렇지 못한 국가와의 핵심적인 차이를 포용적 제도의 유무에서 찾고 있음. 미국에서 혁신이 줄어들고 있고, ‘American Dream’이 사라지고 있다고 주장하는 많은 연구들(예를 들어 Putnam의 Our Kids: The American Dream in Crisis 2016)은 사회적 이동성의 저하와 기회균등 저하를 중요한 문제점으로 지적하고 있음
- 포용적 제도의 핵심 중 하나는 조세제도와 사회정책이라고 할 수 있음
- 안정이 혁신에 주는 효과에 대해서도 다양한 연구가 이루어졌음. 안정은 고용을 통한 안정과 복지를 통한 안정을 상정할 수 있음
- Acharya, V. V., Baghai, R. P. and Subramanian, K. V.,(2010)은 강력한 노동법은 노동자가 위험성이 높고 가치강화형 혁신활동을 추구할 수 있도록 촉진함을 이론적으로 정리하였는데 그 논의는 아래와 같음
  - 첫째, 업무동기와 보상 차원에서 고려할 수 있는데, 고용이 보장되어 있는 경우 노동자가 혁신적 업무에 대한 동기를 갖기 위해서는 업무의 성공 여부에 따라 기업이 보상을 지급할 수 있지만, 고용보장이 되어있지 않은 경우 기업은 노동자의 동기유발을 위한 보상을 극대화하여 제공해야 함
  - 둘째, 만약 고용보장이 되어있지 않은 상황이라면, 노동자가 실패가능성이 낮은 일상적 사업에 비해 실패 가능성이 높은 혁신적 사업에 노력을 덜 기울이게 될 것임
  - 셋째, 근로자의 투자의 증가가 사업의 성공가능성을 높이기 때문에, 강력한 노동법의 적용은 성공가능성이 낮은 혁신적 사업에 근로자의 투자를 증가할 수 있게 함
  - 마지막으로, 반대로 해고의 위협이 높을수록 혁신적 사업은 근로자에게 가치가 떨어짐
- Filippetti & Guy(2015)는 유럽발 금융위기 초기(2008-2009)의 혁신에 대한

민간영역의 투자행태를 연구하였는데, 이 연구를 통해 직업훈련(VET)과 고용보호, 실업보험의 관계가 어떻게 혁신으로 이어지는지 살펴보았음

- 21개국 5000개의 회사를 연구한 본 연구에서는 혁신에 미치는 핵심적인 특징을 안정성으로 보았음. 본 연구에서는 고용보호 혹은 실업보험의 수준이 높을수록, 노동자 혹은 실업자는 직업훈련을 받을 때 보다 위험하지만 잠재적으로 발전성이 있는 특수 기술 교육을 받을 가능성이 높은 것으로 나타남

- 즉, 직업안정성이나 유연안정성 모두 직업훈련과 결합되었을 때 노동자가 보다 높은 수준의 숙련을 쌓을 여유를 갖고, 이를 통해 혁신에 기여할 수 있음을 알 수 있음

□ 기업가정신(Entrepreneurship)에 관한 연구로서 기업가 혹은 자영업자의 혁신과 안정성에 대한 연구가 소수 진행되었음

- 전일유급노동과 자영업을 병행하는 ‘Hybrid Entrepreneurship’을 하는 사람들이 자영업으로 바로 전업한 사람들에 비해 퇴출위험이 33.3% 떨어지는 등 자영업 생존률이 높다는 연구결과가 나타나고 있음

- 이는 Hybrid Entrepreneurship 상태에 있으면서 사업과 연계된 불확실한 부분을 학습하고, 축적된 지식을 바탕으로 사업의 전망을 평가한 후 사업에 전념하기 때문으로 판단됨(Raffiee, J., & Feng, J., 2014)

□ Humbert et al(2014)는 프랑스의 2002년 개혁 사례를 들어 안정성(위험 회피)이 기업가 정신의 선택에 중요한 차원임을 논의하고 있음

- 창업은 기본적으로 근본적인 위험에 노출되어 있기 때문에, 창업 준비자들에게 안정성을 제공해주는 것은 자영업으로 진입하는데 효과적일 수 있는데, 프랑스는 PARE(Plan d’Aide au Retour à l’Emploi.)이라는 신규 실업자영자(“unemployed entrepreneurs”) 지원정책을 마련하여 자영자의 신규진입을 12%p 늘림

- 자영업을 시작하는 실업자에게 3년 후까지 자영업을 실패하더라도 실업급여 수급권을 인정해주고, 자영업 수익과 실업급여의 차액을 보전해주는 등, 창업

에 대한 관대한 지원을 실시하였음

- 그 결과 소규모 기업 간 경쟁을 통한 혁신으로 이어졌으며, 생산성이 높은 기업의 진입 및 생산성이 낮은 기업의 퇴출을 통해 생산성 증진에 기여한 것으로 분석됨. ‘창조적 파괴’의 전형적인 예가 되었음

□ 대부분의 논의에서 안정성은 변화에 대응하고, 혁신을 일으키는 기반이 되는 것으로 나타났으나, 안정성의 강조로 인하여 위험부담에 따른 경제적 인센티브를 저하하는 경우 혁신과의 관계가 악화되는 것으로 나타남

- 안정성이 위험을 받아들이게 함으로서(risk-taking) 개인이 더욱 기업가정신 및 혁신을 가능하게 할 수 있음
- 안정성의 원천은 고용이 될 수도 있고, 복지가 될 수도 있음. 사내혁신가에게는 고용안정성이 중요했으며, 사외기업가, 즉 창업가에게는 복지가 중요하다는 잠정적 결론을 낼 수 있음

## 2) 사회정책, 창의성, 행복, 그리고 혁신

### 가) 사회투자정책이 혁신에 미치는 영향

□ Miettinen(2013)은 사회정책을 통한 혁신이 평등, 경제발전, 민주주의의 선순환 고리를 새롭게 형성할 수 있다고 주장하였으며, 이 때 혁신을 일으키는 사회정책은 인적자본의 형성, 발전을 일으킬 수 있는 교육정책이라 논의함

- 보편적 교육정책을 통한 역량의 강화가 지식주도 사회 내에서 복지국가와 혁신을 이어주는 기반이 될 것임을 주장하였음
- 이 때, 보편적 교육정책을 통한 전 인구의 역량 발전은 소규모 연구 엘리트 집단이 아닌 모든 개인이 혁신에 기여할 수 있게 하여, 민주주의의 확장에도 결부될 수 있음
- 이러한 차원에서 Miettinen는 역량 강화를 통한 혁신이 평등, 경제발전, 민주

주의 발전의 선순환 고리를 새롭게 형성하여 노르딕 모델이 Enabling Welfare State의 단계로 나아갈 수 있다고 주장함

- Miettinen은 노르딕 모델이 맞춤형 역량강화를 위한 Enabling Welfare State로 발전할 수 있는 이유를 6가지로 설명하는데, i) 높은 수준의 공공서비스를 제공하는데 초점을 맞춘 복지국가 모델이며, ii) 전문가의 교육을 통해 기초교육이 탄생하였고, iii) 보편적 교육체계가 국민들의 교육수준을 급격하게 향상시켰으며, iv) 지방정부 중심의 분권화된 서비스 전달체계를 갖고 있어 실험 및 맞춤형 서비스를 발전시키기 유리하며, v) 국민들이 클럽 등 집단활동에 적극적으로 협력하고, vi) 이들이 기존에 가지고 있던 평등-경제발전-민주주의의 선순환을 새롭게 형성했다는 점에서 가능하다고 분석함
- 이를 위해 개인맞춤형 역량강화 교육서비스의 발전과 유년기에 제공되는 보편 교육의 발전이 중요함을 역설함

#### 나) 기회균등정책이 혁신에 미치는 영향

- 기회균등정책은 생산성이 높은 혁신가를 더욱 많이 확보할 수 있도록 저소득 계층, 여성, 타 인종 등 사회적 약자 혹은 소수자에 대한 진입장벽을 제거하여 혁신에 영향을 미침. 본 연구에서는 혁신에 주도적으로 영향을 미치는 발명가(Inventor)에 대한 연구들을 주로 논의하고자 함
- 누가 발명가(혁신가)가 되는가에 대한 대표적인 연구들은 Celik(2015), Bell et al(2017), Aghion et al(2017) 등의 연구를 확인할 수 있음
- 이러한 연구들은 미국 내에서 어떠한 인구집단이 주로 발명가가 되어 혁신을 주도하며, 이러한 인적자원의 확보가 능력에 따라 공정하게 이뤄지는 것인지, 혹은 현재의 사회적 불평등을 반영하여 사회적 약자 혹은 소수자들에게 진입장벽을 형성하고 있는지 살펴봄
- 이러한 연구의 목적은 혁신 및 생산성의 질적 제고와 사회적 이동성 강화를 위한 것으로 판단할 수 있음

□ 기회불균등으로 인한 재능의 ‘잘못된 할당(misallocation)’은 사회의 생산성 저하에 영향을 미칠 수 있음(Celik, 2015)

○ Celik(2015)은 가문의 소득과 교육수준이라는 변수를 통해 어떠한 사회적 배경의 소유자가 발명가가 될 확률이 높은지, 그리고 어떠한 배경의 소유자가 생산적인 발명가(prolific inventor)가 될 확률이 높은지 살펴보았음

○ 이를 통해 발명가가 될 가능성은 부유한 집안 배경을 가지고 있는 후손들이 23.9% 더 높았으며, 교육수준이 높은 집안의 후손들은 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남

○ 하지만 반대로 생산적인 발명가(Prolific inventor)가 될 확률은 교육수준이 높은 집안의 후손들이 17.5% 더 높았으며, 부유한 집안의 후손은 그러한 성향이 나타나지 않는 것으로 분석되었음

□ Bell et al(2017)의 연구는 Celik과 달리 어떤 인구사회학적 특성을 가진 사람이 발명가가 되는가와 더불어, 어떤 타입의 정책이 혁신을 증가 시키는게 더 효율적인가에 대해 분석하였음

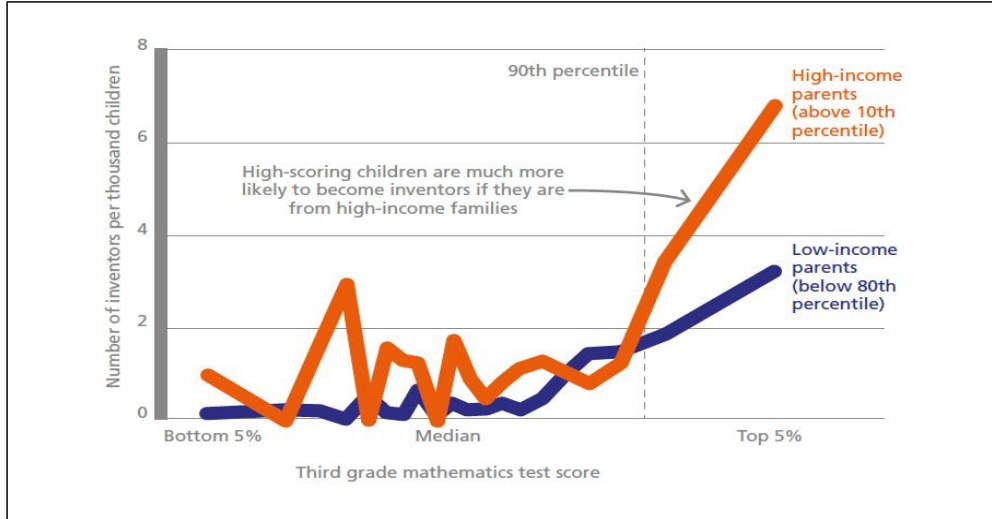
○ 연구결과는 총 세 가지로 나타났는데, 우선 인구사회학적 특성과 발명가가 될 가능성의 차이가 나타남. 연구결과에 따르면 상위 1% 고소득 가정의 아이들은 중위소득 이하의 아이들에 비해 발명가가 될 확률이 10배 높으며, 백인은 흑인에 비해 발명가가 될 확률이 3배 높게 나타났고, 남성 발명가의 비중은 총 82%로 나타남

○ 그러나 그림 2과 마찬가지로, 능력의 차이로 발명가 여부가 갈리기보다는, 사회적 배경의 차이로 발명가가 될 가능성의 차이가 나타나게 됨

- 같은 상위 5%의 성적을 받았더라도, 하위 80%이하의 저소득 가정에 비해 상위 10%의 고소득 가정에서 태어난 아이가 발명가가 될 확률이 2배 이상 높음



[그림 2-14] 소득에 따른 3학년 수학성과 특허출원율(저소득-고소득 가정 비교)



- 둘째, 유년기에 혁신에 노출된 경험은 발명가가 되려는 성향에 큰 원인효과가 되었으나, 이러한 노출효과는 여성에 국한되어있음.
- 마지막으로, 발명에 대한 경제적 보상은 매우 편향적이며, 인용횟수와 상관관계가 높은 것으로 나타남
- 본 연구는 혁신을 추구하는 커리어 선택의 요인을 경제적 유인, 진입장벽 감소에 따른 접근, 혁신노출 경험으로 구분하고 각 정책의 영향력을 살펴보았음. 이 중 경제적 유인과 진입장벽 감소에 따른 접근은 그 효과가 제한적이며, 상위 1%의 성공적인 발명가에 영향을 미치지 않았으나, 유년기의 혁신노출 경험은 발명가가 될 능력이 있는 소수자가 발명가가 되는 데 기여하는 것으로 나타남
- 이처럼 기회균등 정책과 잠재력을 가지고 있는 이들에게 경제적 안정성을 부여함으로써 혁신을 주도하는 발명가들을 극대화하는데 영향을 미칠 수 있음을 유추할 수 있음. 불안정한 이들은 risk-taking을 하는 혁신가 보다는 안정성을 추구하려는 경향이 강할 수 있음. 이를 고려하면 사회정책의 안정성이 혁신에 기여할 수 있다는 것을 암시함

다) 사회정책이 행복과 일의 태도에 미치는 영향

□ 행복이 인지적 다양성과 창의성에 영향을 미친다는 연구결과가 존재함. 이는 사회정책을 통해 간접적으로는 행복, 삶의 만족도 등의 가치에 영향을 미쳐 창의성과 혁신성을 증진시킬 수 가능성을 볼 수 있음

□ 행복과 복지국가의 연관성을 살펴본 연구들은 다양하게 나타나고 있음

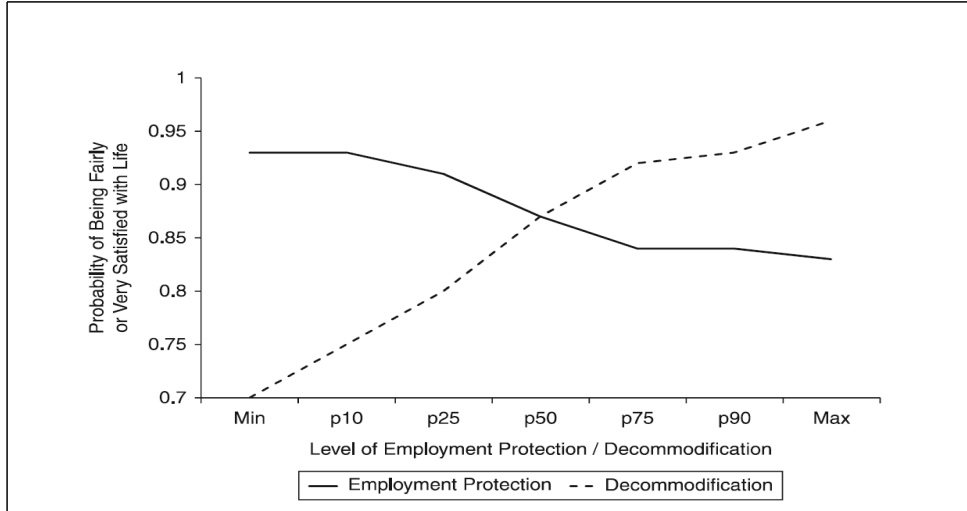
○ 행복은 복지국가에서 관심 있게 바라보는 결과변수인데, 이는 복지국가가 개인의 삶의 질을 높이는 목적을 갖고 있는 제도이기 때문. 경제성장과 국민의 행복이 직결되지 않고, 복지제도의 배열 등을 통해 행복도가 달라질 수 있다는 점에서 복지국가와 행복의 연구는 다양한 관점에서 이뤄짐

○ Pacek, A., & Radcliff, B.(2008)는 복지국가의 핵심을 탈상품화(Decommodification)로 파악하고, 탈상품화 정도와 주관적 삶의 만족도의 관계를 검토하였으며, 결과적으로 높은 정적 상관관계를 확인함

○ 탈상품화는 복지국가가 ‘인간의 삶을 얼마나 자유롭게 하는가?’라는 관점에서 복지수준을 평가하고 국민의 행복 증진에 기여하는 요인이나, 다른 한 편으로는 시장으로부터의 재화 및 서비스의 공급을 떨어뜨린다는 점에서 비효율적이며 복리후생이 줄어들기 때문

○ Anderson & Hecht(2015)는 탈상품화(Decommodification)와 역량(자신의 삶을 선택하고 위기에 대처해나갈 수 있는 기제)을 중심으로 복지국가 유형과 행복의 연관성에 대해 추적하였음. 다시 논의하면 탈상품화와 고용규제 수준이 행복과 어떠한 상관관계를 갖는가에 대해 살펴보았음

[그림 2-15] 고용보호와 탈상품화 수준에 따라 예측된 삶의 만족도 수준



자료: Anderson & Hecht, 2015

- 이를 통해 탈상품화와 행복간에는 정적인 상관관계가, 엄격한 고용규제와 행복 사이에는 부적인 상관관계가 나타남을 확인할 수 있었음
  - 탈상품화 수준이 높아 행복하더라도, 노동시장 유연성이 제한되면 그 행복이 상쇄될 수 있는 것으로 나타남
  - 복지를 통한 시장으로부터의 자유만큼이나, 개인이 자유롭게 역량을 활용하고 스스로 문제를 해결할 수 있는 환경이 행복과의 연관성이 높다는 것을 파악할 수 있음
- Rothstein(2010)은 보편적 복지국가가 시민의 행복을 높인다고 설명하며, 3가지 이유를 제시하였음
  - i) 보편적 복지국가는 경제적 · 사회적 평등과 주관적 건강에 기여하여, 행복을 높일 수 있으며, ii) 보편적 복지국가는 자원과 기회를 시민들 전체에게 공평하게 분배하여, 시민들에게 공동의 운명(common destiny)과 근본적인 사회의 가치를 공유하게 하여 연대감을 높임
  - iii) 또한 보편적 복지국가와 잔여적 복지국가의 수급 절차 상 차이에 의해

서 행복 의 차이가 발생할 수 있는데, 이는 잔여적 복지국가에서 이뤄지는 자산조사(means-testing)가 수급자에게 빈곤의 책임을 부여하고 고립감을 느끼게 하며, 타인에게 사회적으로 가치 없는 자로 여겨지게 하는 낙인을 부여하기 때문. 이를 통해 사회적 신뢰가 약화되어, 행복이 감소하게 됨

- 반대로 보편적 복지국가의 경우 시민의 권리로서 급여를 제공하여 사회적 신뢰가 유지되고, 동등한 처우 및 기회의 평등이 주어진다고 느끼게 되어 행복이 높아짐
- Rothstein은 복지국가에서 행복으로 이어지게 하는 요소로 사회적 신뢰와 부패(정부의 질)를 중점적으로 설명하였는데, 특히 복지국가와 사회적 신뢰, 복지국가와 부패, 사회적 신뢰와 부패는 절차적 공정성을 통해 유기적으로 연결되어 있음. 특히 Rothstein은 무임승차 문제와 복지급여의 부정수급 문제가 발생하고 있는지 여부를 통해 이를 설명함. 다시 말해 정부가 부패하여 복지에 있어 무임승차와 부정수급과 같은 절차적 공정성 문제가 발생한다면, 이는 곧 사회적 신뢰의 저하로 이어져, 관대한 복지국가의 정당성에 치명적일 수 있음을 설명하였음. 그리고 복지국가의 정당성 문제는 경제적 불평등, 기회의 불평등, 절차적 불공정에 대한 시민의 인식으로 이어져, 사회적 신뢰의 약화로 돌아오게 됨

□ 복지국가가 일에 대한 태도에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 다양한 연구들을 통해 논의되어 왔음(Esser, 2009; 김영미, 김은하, 2013; van der Wel, K. A., & Halvorsen, K., 2015)

- 이러한 연구들은 복지국가와 근로의욕의 관계를 살펴본 연구들로, 복지국가의 노동자들이 일에 대한 몰입도가 더 높아, 복지국가가 경제성장에 기여할 수 있음을 밝히려는 논의의 일부라고 할 수 있음
- 전체적으로 관대한 복지국가(Generous welfare state) 일수록 평균적인 일 몰입도가 높게 나타나고 있는데, 이는 복지수준이 높을수록 근로의욕을 떨어뜨릴 것이라는 기존의 논의들을 반박하는 논의임
  - 복지국가의 관대성이 평균적인 일 몰입도와 정적인 선형관계로 나타났으며,

Esser(2009)의 연구에서도 이는 마찬가지였음

- 김영미, 김은하(2013)의 연구는 개별적인 사회정책 제도가 일 몰입도에 미치는 영향을 살펴보았는데, 그 결과 실업급여의 관대성과 적극적 노동시장 정책(ALMP)의 지출수준이 일 몰입도와 정적인 상관관계를 나타냄을 확인할 수 있었음.
- van der Wel, K. A., & Halvorsen, K.(2015)는 이에 대해 관대한 복지가 ‘금전 혹은 특정 직업과 관계없는 높은 근로동기’와 관련이 되어있음을 주장하였음
  - 즉, 관대한 복지국가에서 근로는 돈을 벌기 위한 수단보다는 삶의 근본적 의미에 가깝다고 볼 수 있음

## 5. 포용적 사회정책과 혁신에 대한 실증적 증거

- 포용적 사회정책과 혁신에 대한 기존 문헌에서 제기하였던 변수들이 실제로 어떠한 상관관계를 가지고 있는지에 대한 간단한 실증 자료를 상관분석을 통해서 제시하고자 함
- 사용된 자료는 2014년 Sustainable Governance Index(이하 SGI), 2013년 OECD 고용보호법제(Employment Protection Legislation) Index 중 정규직 보호 정도(개인 및 집합 통합), 2015년 세계혁신지수(Global Innovation Index, 이하 GII), 그리고 2014년 가처분소득 지니계수임
- 자료수집이 가능한 OECD 국가 34개국이 사용되었음
- 선행연구에서 지적한 바와 같이 사회정책(social inclusion policy-SGI 질적 응답점수<sup>39)</sup>)과 GII Output sub-index(산출 부지수)<sup>40)</sup> 간의 관계는 매우 정

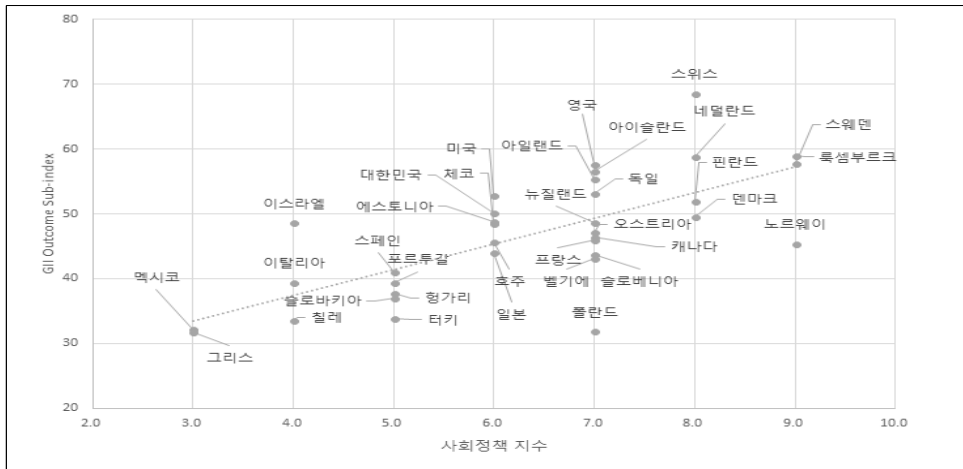
39) 다음 정의에 따라서 각국 전문가들에게 10점 만점으로 질적 평가를 요구하였음. “Reducing the various risks of social exclusion is a core task of social policy. The prevention of poverty and the provision of enabling conditions for equal opportunity in society are essential elements of such a policy. In addition to poverty, please take also into account additional dimensions of exclusion like the experience of marginalization and the desire to be appreciated when evaluating socioeconomic disparities.”

40) GII Output Sub-index는 혁신 성과를 측정하는 지표로, 지식·기술 성과와 창조적 성과가 포함됨. 지식·기술성과 및 창조적 성과의 세부 지표는 부록을 참조

적이며, 평등한 국가일수록 GII Output sub-index가 높다는 점 역시 발견되고 있음

- 시민참여능력<sup>41)</sup> 역시 매우 중요한 변수로서 사회혁신에 기반이 될 수 있음. 이 변수와 GII Output sub-index 간에도 높은 상관성을 보이고 있음
- 하지만, 고용보호수준과 혁신은 뚜렷한 관계를 보이지 않고 있음. 이 역시 일부 선행연구에서 예견된 것임
- 상관관계 분석에서는 GII 산출점수가 1인당 GDP, 공공 R&D 지출, 사회정책, 삶의 만족도, 시민참여능력 등과 정적인 관계를 가지고 있음을 보여주고 있으며, 경제적 평등과는 부적인 관계를 나타내고 있음. 그리고 정규직의 고용보호 지수와는 아무런 관계가 나타나지 않음

#### □ 사회정책지수(Social Inclusion policy)와 세계혁신지수 산출점수 국제비교

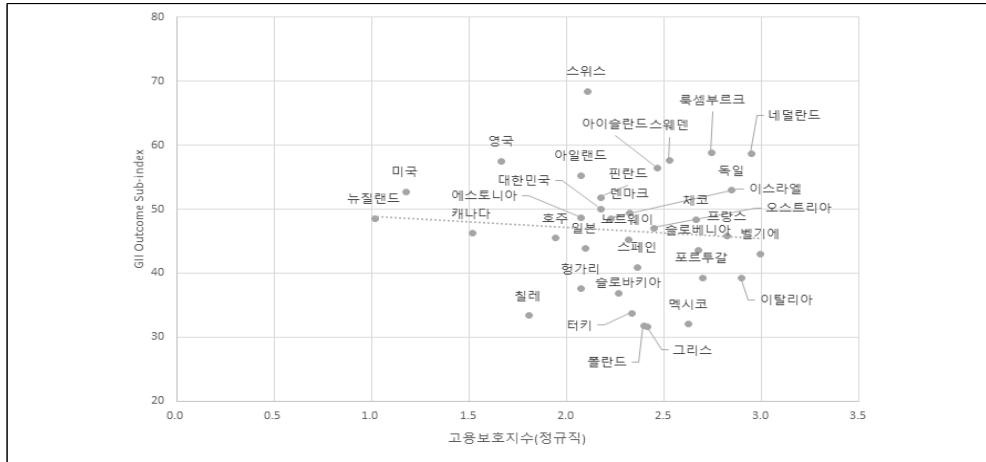


41) 시민참여능력(citizens' participatory competence) 지수는 시민들이 정부 정책을 평가할 수 있는 정보와 지식 정도를 평가하는 지표로, 정책 지식(policy knowledge)과 의견 제시(voicing opinion to official) 정도, 투표율(voter turnout)을 통해 측정함. 공식은 아래 참조  

$$(\text{citizens' participatory competence}) = 1/3((\text{policy knowledge}) + (\text{voicing opinion to official}) + (\text{voter turnout}))$$

### □ 고용보호법제 지수(정규직)와 세계혁신지수 산출점수 국제비교

- 정규직에 대한 고용보호 정도와 혁신 산출 간에는 통계적으로 유의미한 관계가 발견되지 않음



### □ 사회정책과 혁신에 관련된 각종 변수들의 상관관계

- 종속변수인 GII 산출점수와 고용보호법제 지수(정규직)를 제외한 모든 변수가 통계적으로 유의한 정적 혹은 부적인 상관관계를 나타내고 있음
  - 1인당 GDP, 공공 R&D 지출, 사회정책, 삶의 만족도, 시민참여능력 변수는 정적인 상관관계를 나타내고 있으며,
  - 지니계수는 부적인 상관관계가 나타나고 있음
- 사회정책의 경우 종속변수인 GII 산출점수와 마찬가지로 고용보호법제 지수(정규직)를 제외한 모든 변수와 통계적으로 유의미한 상관관계를 가짐

□ 사회정책과 혁신에 관련된 각종 변수들의 상관관계

	세계혁신지수 산출점수(2015)	1인당 GDP (SGI)	공공 R&D 지출 (SGI)	사회정책지수 (SGI)	고용보호법제 지수 (정규직, 2013)	지니계수 (OECD, 2014)	삶의 만족도 (SGI)	시민참여능력 (SGI)
세계혁신지수 산출점수(2015)	1	.730***	.576***	.706***	-0.090	-.374*	.555***	.558***
1인당 GDP (SGI)	.730***	1	.491***	.718***	-0.044	-.400*	.416*	.628***
공공 R&D 지출 (SGI)	.576***	.491***	1	.544***	0.054	-.536***	0.324	.375*
사회정책지수 (SGI)	.706***	.718***	.544***	1	0.035	-.634**	.342*	.597***
고용보호법제 지수 (정규직, 2013)	-0.090	-0.044	0.054	0.035	1	-.364*	-0.172	0.016
지니계수 (OECD)	-.374*	-.400*	-.536***	-.634**	-.364*	1	-0.023	-0.203
삶의 만족도 (SGI)	.555***	.416*	0.324	.342*	-0.172	-0.023	1	.586***
시민참여능력 (SGI)	.558***	.628***	.375*	.597***	0.016	-0.203	.586***	1

\*\*\*:  $p < 0.01$  수준에서 유의(양측).\*:  $p < 0.05$  수준에서 유의(양측).

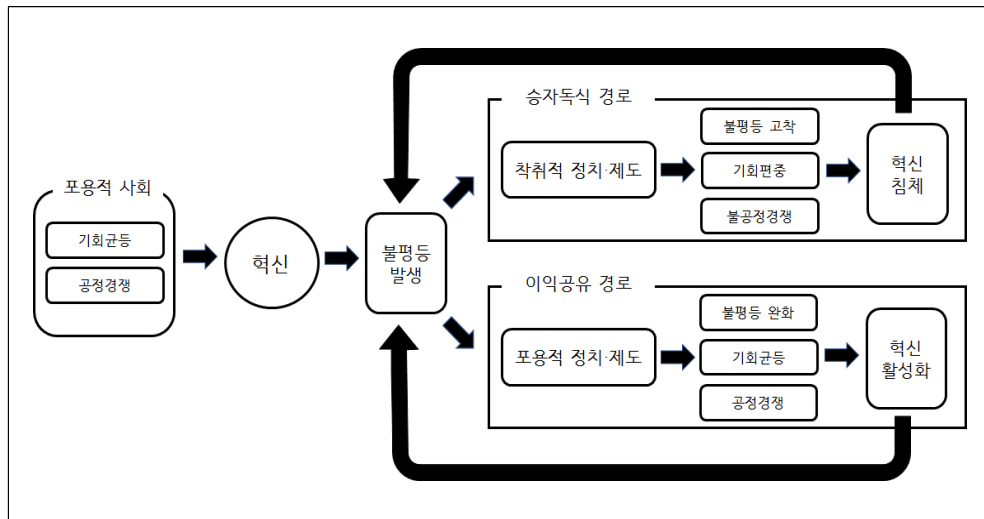


## 6. 소결

### 가. 혁신에서 포용적 제도의 중요성

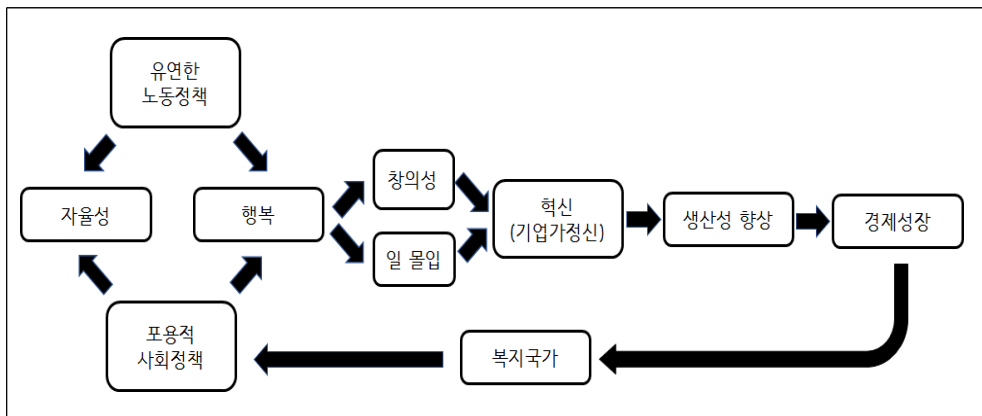
- 포용적 정책을 통해서 기회균등과 공정경쟁이 가능하게 될 때 혁신이 일어날 가능성이 높음
- 소수만이 경쟁에 들어가는 것이 아니라 더 많은 이들이 경쟁에 들어가는 사회에서 더 많은 혁신이 일어날 수 있음. 동시에 안정성을 부여하는 것이 더 많은 'risk-taking' 행동을 할 수 있게 함. 그러한 의미에서 포용적 정책과 혁신성장은 직접적 관련성이 있음

[그림 2-16] 포용적 복지국가와 혁신의 거시적 관계



- 하지만, 혁신의 성공은 필연적으로 불평등을 낳을 수밖에 없으며, 그러한 불평등이 얼마나 포용적 제도를 통해서 불평등 고착이나 기회불균등이 아닌 더 많은 기회 제공으로 이어질 수 있는가가 지속적 혁신에 중요한 열쇠가 될 것임. 그런 관점에서 포용적 제도가 지속적 혁신에 있어서도 긍정적 역할을 할 것임
- 미시적 차원에서 혁신의 기업가정신에 의해서 추동되며, 기업가정신은 창의성과 일의 몰입과 같은 변수에 영향을 받음
  - 사내기업가들에게는 고용의 안정성이 중요하다고 하지만, 국가차원의 연구에서는 자유로운 노동환경이 자율성과 행복을 높여서 창의성을 높일 가능성이 높음
  - 사내기업가보다는 새로운 창업혁신가의 출현을 기대한다면 고용중심적 안정성보다는 사회안전망을 통한 안정성이 더욱 적절할 수 있음을 암시함
  - 행복이 창의성과 인지적 다양성을 창출하고, 이를 통해 혁신이 일어나면 생산성이 향상됨. 향상된 생산성은 경제성장을 추동하고 이는 보편적 복지국가의 지속가능성을 담보할 수 있게 될 것임

[그림 2-17] 포용적 사회정책과 혁신의 선순환



- 포용적 사회안전망이 혁신을 가능하게 하는 중요한 기반이며 출발점이 될 수 있음.  
포용적 제도 이외에 혁신을 가능하게 하는 여러 산업 및 조세제도가 필요할 수 있음.  
그런 의미에서 충분조건은 아닐 수 있지만 필요조건이 될 수 있음을 보여줌

## 나. 포용 성장을 위한 정책적 제언

- (포용적 성장과 소득주도성장) 소득주도성장은 근로소득과 재분배를 통한 방법이 존재함. 현재까지 한국사회에서는 근로소득을 증가시키거나 고용을 안정화시키려는 방식으로 진행이 되었음
  - 하지만, 혁신적이고 새로운 창업가들을 육성하고 진흥하기 위해서는 경직적인 고용/노동정책으로는 한계가 있을 수 있음
  - 노동시장의 차별과 갑을관계 등은 철폐가 되어야하지만, 혁신경제에 맞는 소득주도성장을 추진해야 할 것임. 본 연구를 통한 함의는 노동시장 임금보다는 사회적 임금(social wage)의 중요성이 도출됨
- (포용적 성장과 사회보장) 위험을 감수할 수 있을 만큼의 사회보장이 주어지는 것이 중요함
  - (아동수당) Bell et al.(2017)의 연구에서는 어린 시절의 사회경제적으로 안정적인 환경이 혁신에 중요함을 제시하고 있음. 아동수당을 통한 안정적인 지원이 아이들의 안정적 환경에 도움이 될 수 있음. 현재의 아동수당 액수와 연령대 확대를 고려할 수 있음
  - (보편적 사회보장) 많은 복지급여가 저소득층을 대상으로 주어지고 있으며, 이는 급여에 대한 확실성을 줄이기 때문에 안정성을 주기 어려움. 예상 가능한 사회보장과 보편성을 통해서 아동기부터 노년기까지의 안정적 삶을 제공해 줄 필요가 있음. 북유럽에서 혁신 수준이 높은 원인 중 하나도 보편적 사회보장에 있다고 판단됨
  - (행복) 행복은 창의성과 혁신에 중요한 기반이 되고 있음. 사회보장제도가 높

은 행복으로 이어지는 것은 아니지만, 높은 탈상품화 정도는 높은 행복과 밀접한 관련이 있는 것으로 앞서 제시되었음. 높은 탈상품화는 보편적이고 높은 급여수준을 일컬음

□ (포용적 성장과 사회투자) 혁신에 있어서 아동기부터 보편적이고 자유로운 교육이 중요함을 선행연구들은 밝히고 있음. 보편적 교육은 이미 존재하지만, 더 자유롭고 다양한 기회가 필요할 것임

○ (청소년 교육) 학교들은 최고의 대학에 아이들을 보내려는 목표를 가지고 운영되고 있음. 21세기 새로 등장하고 필요한 창의성이나 직업들과는 거리가 멀어 보이며, 뒤떨어지는 아이들은 학교 밖으로 나가고 있음. 아이들이 원하고 관심이 있는 과목들을 더 자유로운 방식으로, 더 자유로운 방식으로 선택된 선생님들이 들어와 가르칠 수 있도록 혁신적 개선이 필요함

○ (성인 교육) 인생이모작과 활동적 노년기에 대한 논의가 많지만, 실제 중년 이후에 선택할 수 있는 평생교육은 교육부와 고용노동부로 분절화되어 있고 양질의 교육이 이루어지지 못하고 있음. 평생교육체계에 대한 혁신이 필요함

○ (직업선택의 확대) 중년 이후 좋은 직업은 매우 제한적임. 많은 안정된 직업은 특정한 교육제도나 자격증(라이센스)에 얽매여 오랜 유사경력이 있다고 해도 중년의 재교육을 가지고 진입하기 어려움. 중년기 이후에도 양질의 일자리가 존재할 수 있도록 교육과 함께 직업의 장벽을 낮추어 자유로운 진입이 가능하게 할 수 있는 제도개혁을 고민할 필요 있음

□ (포용적 성장과 조세) 포용적 제도를 위해서는 상당한 재원이 필요할 수 있음. 기초연금이나 아동수당, 사회서비스 등 미래에 상당 수준으로 보강되어야 할 영역들을 감안하면 세입 확대를 위한 획기적인 방안이 필요함. 프랑스 일반사회보장기여금(General Social Contribution)과 같이 목적을 가진 사회보장세를 고려해볼 수 있음(최영준, 김지현 2018)

# 제 3 장

## 포용 성장을 위한 소득보장제도 확대 개편 및 연계 강화방안

제1절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 공적이전지출의 효과 분석

제2절 최종 사회안전망으로서 기초생활보장 및 차상위 지원 등  
저소득층 지원 확대 및 연계 강화방안

제3절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 사회적 경제와  
자활사업 연계 발전방안

제4절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 고용안전망 연계 발전방안

제5절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 근로장려세제 확대  
개편 및 연계 강화방안

제6절 포용 성장을 위한 노인의 기본생활보장

제7절 포용 성장을 위한 장애인의 기본생활보장

제8절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 생애주기별 자산형성  
지원 확대 및 연계 강화방안



# 3

## 포용 성장을 위한 소득보장제도 확대 << 개편 및 연계 강화 방안

### 제1절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 공적이전지출의 효과성 분석

#### 1. 비수급 빈곤층 규모의 변화 추이

##### □ 사각지대 규모 변화

○ 비수급빈곤층을 포함한 차상위계층은 2006년 이후 점증하다 2015년에는 2014년 대비 약 59만 명이 줄어든 것으로 추계

- 2003년 1차 실태조사에서 차상위계층의 규모는 263만명, 이중 비수급빈곤층은 177만명으로 추정

• 기초생활보장제도 선정기준 선을 초과한 최저생계비 100% 이상이면서 120% 이하인 비수급빈곤층은 86만 명

- 2006년 2차 조사에서 비수급빈곤층이 103만 명으로 줄어든 것으로 추정되었지만 이후 세계적 경기침체와 위기로 인해 2010년과 2014년 조사에서는 증가한 양상

○ 2015년 맞춤형 급여제도로 기초생활보장제도가 전환되면서 부양의무자 기준을 완화하고, 기준중위소득을 상향조정하면서 비수급빈곤층의 규모가 93만 명으로 감소

- 차상위<sup>42)</sup> 포함 비수급빈곤층은 144만 명으로 2015년 맞춤형 급여로 전환을 통해 비수급빈곤층의 감소폭이 더 큰 것으로 나타남

- 부양의무자 기준, 재산 기준 등을 지속적으로 완화하여 왔음에도 불구하고, 여전히 144만 명에 가까운 비수급빈곤층이 경제적 어려움을 경험

42) 국민기초생활 보장법 시행령 제3조에 따르면 차상위계층은 소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층"이란 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 사람을 말함[시행 2018.9.21.]

〈표 3-1〉 비수급빈곤층 변화

구분	'03년 기준 1차조사	'06년 기준 2차조사	'10년 기준 3차조사	'14년 기준 4차조사	'15년 기준 5차조사
비수급 빈곤층	177만명	103만명	117만명	118만명 (중위소득 40%이하)	93만명 (기준중위소득 40%이하)
차상위 계층 기준 비수급 빈곤층	86만명	67만명	68만명	85만명	51만명
	(최저생계비(100%)~120% 이하)			(중위 40~50% 이하)	
차상위 포함 비수급 빈곤층	263만명	170만명	185만명	203만명	144만명

자료: 김태완 외(2017), 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구, 보건복지부·한국보건사회연구원(p489).

## 2. 공적이전지출의 효과성 분석

□ 빈곤지수(빈곤율, 빈곤갭비율)를 활용한 효과성<sup>43)</sup> 분석

○ 다양한 소득범주를 활용하여 급여의 효과성에 대한 분석으로 소득빈곤에 한정하여 빈곤지수(빈곤율, 빈곤갭비율)를 산출

- 빈곤가구와 빈곤하지 않은 가구(인구)를 구분함에 있어 기준이 되는 소득범주에 따라 그 비율은 다르게 나타날 수 있음

○ 시장소득과 경상소득, 가처분소득을 몇 가지 하위 범주로 세분화하여 살펴보고자 함

- 일차소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득
- 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득
- 경상소득 = 시장소득 + 공적이전소득
  - 시장소득과 경상소득의 빈곤지수를 비교함으로써 공적이전소득의 효과를 살펴볼 수 있음.
  - 경상소득1 = 시장소득 + 사회보험급여

43) 공적이전지출의 효과성을 살펴보기 위한 소득 및 빈곤지표의 설명은 이태진 외(2015, p.166-172)를 참고하여 정리



- 경상소득2 = 시장소득 + 기타정부보조금(기초생활보장급여 제외)
- 경상소득3 = 시장소득 + 기타정부보조금 중 차상위 관련 급여
- 경상소득4 = 시장소득 + 기초생활보장급여
- 가처분소득 = 경상소득 - (조세 + 사회보험부담금)
  - 가처분소득1 = 경상소득 - 조세
  - 가처분소득2 = 경상소득 - 사회보험부담금

○ 빈곤선은 정부발표 기준중위소득의 50%선(맞춤형급여체계 교육급여 기준 및 차상위계층 기준선)과 참고적으로 기준중위소득의 40%선(맞춤형급여체계 의료급여 기준 및 기준 최저생계비 수준선<sup>44)</sup>)을 설정

- 각 소득범주별 균등화를 위해 맞춤형 기초보장급여의 가구원수별 기준중위소득을 결정하는데 사용되었던 (OECD)균등화지수를 적용
- 빈곤감소효과를 살펴보기 위해 빈곤을 측정하는데 대표적으로 활용되고 있는 빈곤율(poverty rate 또는 head count ratio)과 빈곤갭(=격차)비율(Poverty gap ratio)<sup>45)</sup>을 활용
- 먼저 빈곤율은 전체 인구(또는 가구) 가운데 빈곤선 이하의 소득을 가진 인구(또는 가구)의 비율을 의미하며, 빈곤율이 빈곤층의 규모를 나타내는 지표라면 빈곤갭(=격차)비율은 빈곤의 깊이(depth)를 나타내는 지표로 많이 사용
  - 빈곤갭(=격차)비율에서 빈곤갭(=격차)(poverty gap)이란 빈곤선과 빈곤한 가구소득의 격차로 정의할 수 있음

○ 소득범주별 빈곤율 및 빈곤율 감소효과를 살펴보면, 2017년 가구기준 시장소득의 빈곤율은 25.7%이고 경상소득의 빈곤율은 12.8%로 나타남

44) 노대명 외(2013)에서 생계급여 및 현금급여, 최저생계비 등과 맞춤형 급여체계의 선정기준(소득기준)을 비교하고 있는데, 최저생계비는 중위소득의 40% 정도에 해당됨

45) 빈곤갭(poverty gap)은 빈곤선과 빈곤선 이하(혹은 미만)에 있는 개인(혹은 가구)의 소득차( $g_i = z - y_i$ )로 정의되며, 빈곤선 이하(혹은 미만)에 있는 개인(혹은 가구)의 수(q)에 빈곤선(z)을 곱한 액수로 나눈 값을 소득갭비율(Income Gap Ratio)이라고 함. 또한 빈곤갭을 전체 개인(혹은 가구) 수(n)에 빈곤선(z)을 곱한 액수로 나눈 값을 빈곤갭비율(Poverty gap ratio)이라 함. 본 분석에서는 빈곤갭비율을 활용하여 살펴봄

- 즉 공적이전소득이 추가되면 빈곤율을 약 12.9%p 감소시키는 효과가 있는 것으로 볼 수 있음.
- 한편 시장소득과 일차소득 빈곤율 비교시 사적이전이 빈곤율 변화에 미치는 효과를 알 수 있는데, 시장소득에서 사적이전소득을 제외하면 빈곤율은 6.0%p 증가
- 공적이전소득을 구성하는 소득원천을 좀 더 세분화하여 사회보험급여, (기초보장급여를 제외한) 기타정부보조, 기타정부보조금 중 차상위 관련 급여 그리고 기초보장급여로 나누어 살펴봄
  - 사회보험급여의 빈곤율 감소효과는 22.0%, 기타정부보조금의 효과는 16.9%
  - 기타정부보조금 중 차상위 관련 지원금의 빈곤율 감소효과는 1.1%, 기초보장급여의 빈곤감소효과는 4.8%로 낮게 나타남
  - 기타정부보조금 중 조사자료에서 차상위 지원금으로 볼 수 있는 항목이 제한되어 있는 한계가 있음
- 가처분소득의 가구기준 빈곤율은 14.2%로 시장소득 빈곤율에 비해 빈곤율을 11.5%p 줄이는 것으로 나타남
  - 경상소득에 비해 빈곤감소효과가 작아지는 이유는 가처분소득의 정의상 조세와 사회보험부담금 등 소득에서 공제되는 항목이 발생하기 때문
  - 공제항목 가운데에서 경상소득에서 조세를 뺐을 때의 빈곤율이 더 낮아지는 것은 마찬가지로 가구별 사회보험부담금의 평균이 조세부담의 평균액에 비해 많기 때문일 것으로 보임
- 개인기준으로 살펴보면, 시장소득의 빈곤율은 17.8%로 여기에 공적이전을 더한 경상소득의 빈곤율은 8.5%로 줄어듦
  - 또한 공적이전의 항목들로 빈곤율 감소효과를 보면 사회보험과 기타정부보조의 경우 시장소득 빈곤율 대비 0.3%p, 기초보장급여의 경우 1.0%p 감소
  - 경상소득에서 조세와 사회보장부담금을 제외한 가처분소득의 개인기준 빈곤율을 9.9%로 시장소득 빈곤율에 비해 7.9%p 정도 줄어드는 것으로 나타남

〈표 3-2〉 소득범주별 빈곤율 및 빈곤율 감소효과 (2017년, 기준중위소득 50% 기준)

소득범주	가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과 <sup>1)</sup>	빈곤율	빈곤율 감소효과 <sup>1)</sup>
일차소득 <sup>2)</sup>	31.7	-23.5	22.0	-23.6
시장소득 <sup>3)</sup>	25.7	0.0	17.8	0.0
경상소득 <sup>4)</sup>	12.8	50.0	8.5	52.4
시장소득+사회보험급여 <sup>5)</sup>	20.0	22.0	13.7	22.9
시장소득+기타정부보조 <sup>6)</sup>	21.3	16.9	14.6	18.2
시장소득+차상위 관련 급여 <sup>7)</sup>	25.4	1.1	17.5	1.5
시장소득+기초보장급여	24.5	4.8	16.8	5.3
가처분소득 <sup>8)</sup>	14.2	44.8	9.9	44.2
경상소득-조세	13.4	47.9	9.0	49.3
경상소득-사회보험부담금	13.5	47.5	9.1	48.6

주 1) 빈곤율 감소효과는 시장소득 빈곤율 대비 효과임. 즉  $100 \times (\text{시장소득 빈곤율} - \text{해당 소득범주의 빈곤율}) / \text{시장 소득빈곤율}$ 로 계산한 값임

2) 일차소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 = 시장소득 - 사적이전소득

3) 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득

4) 경상소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득 + 공적이전소득 = 시장소득 + 공적이전소득

5) 사회보험급여에는 공적연금(국민연금, 특수직역연금), 고용보험액, 산재보험액 등이 포함

6) 기타정부보조금은 기초보장급여를 제외한 장애인 관련 수당 및 장애인연금, 기초연금, 한부모가족수당, 양육수당(영유아), 세제지원, 기타현금급여, 사회적현물이전 등이 포함됨.

7) 차상위 관련 급여로는 기타정부보조금 중 한부모가족지원, 긴급복지지원금, 에너지 감면 또는 보조금(전기료, 가스비 등), 통신 감면 또는 보조금(전화비, 인터넷 등)을 포함

8) 가처분소득 = 경상소득 - 조세 - 사회보험부담금

자료: 한국보건사회연구원, 「2018년 한국복지패널(소득기준, 2017년)」, 원자료

○ 2015년 가구기준 일차소득의 빈곤율은 24.6%, 시장소득의 빈곤율은 22.1%, 경상소득의 빈곤율은 15.8%

- 공적이전소득이 추가로 빈곤율을 약 28.5% 감소시키는(약 6.3%p 감소시키는) 효과가 있는 것으로 볼 수 있음

- 사적이전소득의 빈곤감소효과는 11.5% 정도로 산출됨

○ 공적이전소득을 구성하는 소득원천 중 사회보험급여와 기타정부보조가 빈곤율을 감소시키는 효과는 비슷한 수준으로 각각 11.8%, 11.3%의 빈곤감소효과를 보이고 있는 반면, 기초보장급여의 빈곤감소효과는 2.3%로 낮게 나타남

- 자료에 따른 차이가 있겠으나 2017년과 비교시 공적이전소득의 효과는 상대적으로 2017년에 높게 측정됨

- 가처분소득의 가구기준 빈곤율은 17.9%로 추정되어 시장소득 빈곤율에 비해 빈곤율을 18.9% 줄이는 것으로 나타남
- 추가적으로 빈곤선을 기준중위소득 40%선으로 설정할 경우, 소득범주별 빈곤 감소효과는 더욱 큰 효과를 보임
  - 다만 자료상의 빈곤선을 활용하지 않고 기존 연구와의 비교를 위해 정부발표 기준중위소득을 활용함에 따라 빈곤율의 수치가 과소추정된 경향이 있음

〈표 3-3〉 소득범주별 빈곤율 및 빈곤율 감소효과 (2015년, 기준중위소득 50% 기준)

소득범주	가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과 <sup>1)</sup>	빈곤율	빈곤율 감소효과 <sup>1)</sup>
일차소득	24.6	-11.5	16.2	-10.5
시장소득	22.1	0.0	14.6	0.0
경상소득	15.8	28.5	10.1	31.0
시장소득+사회보험급여	19.5	11.8	12.7	13.2
시장소득+기타정부보조	19.6	11.3	12.7	13.2
시장소득+기초보장급여	21.6	2.3	14.3	2.3
가처분소득	17.9	18.9	12.0	17.9
경상소득-조세	16.5	25.0	10.7	26.9
경상소득-사회보험부담금	16.7	24.4	11.0	25.2

주 1) 빈곤율 감소효과는 시장소득 빈곤율 대비 효과임. 즉  $100 \times (\text{시장소득 빈곤율} - \text{해당 소득범주의 빈곤율}) / \text{시장소득빈곤율}$ 로 계산한 값임

자료: 한국보건사회연구원·한국통계진흥원, 「2015년 국민생활실태조사」, 원자료

〈표 3-4〉 소득범주별 빈곤율 및 빈곤율 감소효과 (2017년, 기준중위소득 40% 기준)

소득범주	가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과 <sup>1)</sup>	빈곤율	빈곤율 감소효과 <sup>1)</sup>
일차소득	28.5	-34.8	18.9	-34.9
시장소득	21.1	0.0	14.0	0.0
경상소득	6.5	69.0	4.2	70.2
시장소득+사회보험급여	15.6	26.0	10.2	27.3
시장소득+기타정부보조	15.9	24.9	10.4	25.5
시장소득+차상위 관련 급여	20.9	1.0	13.8	1.0
시장소득+기초보장급여	19.3	8.6	12.7	9.2
가처분소득	7.2	65.7	4.9	65.1
경상소득-조세	7.0	67.1	4.6	67.2
경상소득-사회보험부담금	6.8	67.7	4.5	68.0

주 1) 빈곤율 감소효과는 시장소득 빈곤율 대비 효과임. 즉  $100 \times (\text{시장소득 빈곤율} - \text{해당 소득범주의 빈곤율}) / \text{시장 소득빈곤율}$ 로 계산한 값임

자료: 한국보건사회연구원, 「2018년 한국복지패널(소득기준, 2017년)」, 원자료

○ 2015년 조사에서는 빈곤선을 기준중위소득 40%선으로 설정할 경우 가구기준 시장소득 빈곤율은 18.5%로 기초보장급여는 빈곤율을 0.9% 낮추어 빈곤율 감소효과는 4.9% 정도로 나타남

- 이와 더불어 기타정부보조와 사회보험을 포함한 공적이전은 전체적으로 8.1%의 빈곤율을 감소시켜 그 효과는 43.9%

〈표 3-5〉 소득범주별 빈곤율 및 빈곤율 감소효과 (2015년, 기준중위소득 40% 기준)

소득범주	가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과 <sup>1)</sup>	빈곤율	빈곤율 감소효과 <sup>1)</sup>
일차소득	21.7	-17.5	13.2	-16.5
시장소득	18.5	0.0	11.4	0.0
경상소득	10.4	43.9	6.2	45.4
시장소득+사회보험급여	15.8	14.4	9.5	16.5
시장소득+기타정부보조	14.9	19.0	9.2	18.8
시장소득+기초보장급여	17.6	4.9	10.8	5.0
가처분소득	11.6	36.9	7.2	36.4
경상소득-조세	11.0	40.5	6.6	41.8
경상소득-사회보험부담금	10.8	41.2	6.6	41.5

주 1) 빈곤율 감소효과는 시장소득 빈곤율 대비 효과임. 즉  $100 \times (\text{시장소득 빈곤율} - \text{해당 소득범주의 빈곤율}) / \text{시장 소득빈곤율}$ 로 계산한 값임

자료: 한국보건사회연구원·한국통계진흥원, 「2015년 국민생활실태조사」, 원자료

- 소득범주별 빈곤격차비율 및 빈곤격차비율 감소효과를 살펴본 결과, 2017년 가구기준 시장소득의 빈곤격차비율은 16.6%로 추정
  - 사적이전을 제외한 일차소득의 빈곤격차비율은 26.3%로 사적이전소득은 빈곤격차비율을 9.7%p 감소
  - 개인기준으로 사적이전은 5.9%p의 빈곤격차비율을 감소
- 시장소득과 경상소득의 빈곤격차비율 비교를 통해 공적이전소득의 빈곤격차비율 감소효과는 가구기준 64.6%에 달함
  - 공적이전소득 구성 항목 가운데에서는 사회보험급여의 경우 3.8%p, 기타 정부보조금의 경우 5.0%p, 기초보장급여의 경우 3.2%p 빈곤격차비율을 감소
  - 기타정부보조금의 빈곤격차비율 감소효과가 가장 큰 것으로 나타남. 다만, 차상위 관련 지원금은 0.4%p 감소시키는 역할

〈표 3-6〉 소득범주별 빈곤격차비율 및 빈곤격차 감소효과 (2017년, 기준중위소득 50% 기준)

소득범주	가구		개인	
	빈곤격차비율	빈곤격차비율 감소효과 <sup>1)</sup>	빈곤격차비율	빈곤격차비율 감소효과 <sup>1)</sup>
일차소득	26.3	-58.2	20.5	-39.8
시장소득	16.6	0.0	14.6	0.0
경상소득	5.9	64.6	7.6	48.0
시장소득+사회보험급여	12.8	23.1	12.0	17.9
시장소득+기타정부보조	11.6	30.0	11.4	21.9
시장소득+차상위 관련 급여	16.2	2.5	14.4	1.8
시장소득+기초보장급여	13.4	19.5	12.5	14.3
가처분소득	6.8	58.9	8.5	41.6
경상소득-조세	6.5	60.6	8.3	43.4
경상소득-사회보험부담금	6.1	63.2	7.8	46.7

주 1) 빈곤격차비율 감소효과는 시장소득 빈곤격차비율 대비 효과임. 즉  $100 \times (\text{시장소득 빈곤격차비율} - \text{해당 소득 범주의 빈곤격차비율}) / \text{시장소득 빈곤격차비율}$ 로 계산한 값임  
 자료: 한국보건사회연구원, 「2018년 한국복지패널(소득기준, 2017년)」, 원자료

- 2015년 기준중위소득 50% 빈곤선 기준 가구분석 결과에서는 시장소득의 빈곤격차비율은 12.1%로 추정되었으며 여기에 사적이전을 제외한 일차소득의 빈곤격차비율은 18.3%로 사적이전소득은 빈곤격차비율을 6.2%p 감소

- 또한 개인기준으로 사적이전은 3.3%p의 빈곤격차비율을 감소시켰으며 즉, 빈곤격차비율 감소효과는 45.4%에 해당하는 수준

○ 공적이전소득의 빈곤격차비율 감소효과는 가구기준 60.7%에 달하며, 공적이전소득 구성 항목 가운데에서는 기타정부보조는 빈곤격차비율을 3.9%p, 사회보험급여는 2.4%, 기초보장급여의 효과는 1.6%p 감소시키는 것으로 나타남

- 기초보장급여가 빈곤층에 훨씬 표적화된 제도인데도 불구하고 빈곤격차 감소효과가 다른 공적이전소득에 비해 낮은 것은 기초보장제도의 대상자 규모가 다른 공적이전 제도에 비해 상대적으로 작기 때문일 것으로 사료됨

〈표 3-7〉 소득범주별 빈곤격차비율 및 빈곤격차 감소효과 (2015년, 기준중위소득 50% 기준)

소득범주	가구		개인	
	빈곤격차비율	빈곤격차비율 감소효과 <sup>1)</sup>	빈곤격차비율	빈곤격차비율 감소효과 <sup>1)</sup>
일차소득	18.3	-52.2	10.7	-45.4
시장소득	12.1	0.0	7.4	0.0
경상소득	4.7	60.7	2.9	60.6
시장소득+사회보험급여	9.7	19.6	5.7	22.1
시장소득+기타정부보조	8.2	32.0	5.1	30.2
시장소득+기초보장급여	10.5	12.5	6.5	11.5
가처분소득	5.5	54.2	3.5	52.7
경상소득-조세	5.1	57.3	3.2	57.0
경상소득-사회보험부담금	5.1	58.1	3.2	57.1

주 1) 빈곤격차비율 감소효과는 시장소득 빈곤격차비율 대비 효과임. 즉  $100 \times (\text{시장소득 빈곤격차비율} - \text{해당 소득 범주의 빈곤격차비율}) / \text{시장소득 빈곤격차비율}$ 로 계산한 값임

자료: 한국보건사회연구원·한국통계진흥원, 「2015년 국민생활실태조사」, 원자료

○ 2017년 기준 빈곤선을 기준중위소득 40%로 낮춰서 살펴보면, 가구기준 시장소득의 빈곤격차비율은 11.9%로,

- 일차소득의 빈곤격차비율과 비교시 사적이전은 빈곤격차비율을 8.3%p 감소시키는 역할
- 개인기준으로 사적이전은 4.9%p의 빈곤격차비율을 감소

○ 공적이전소득의 빈곤격차비율의 감소효과는 은 57.0%로, 이 중 사회보장급여는 19.2%, 기타정부보조금의 경우 28.8%, 기초보장급여의 경우 21.1%의 감소

## 효과를 보임

- 개인기준으로 공적이전은 44.4%의 빈곤격차비율 감소효과가 있는 것으로 나타남

〈표 3-8〉 소득범주별 빈곤격차비율 및 빈곤격차 감소효과 (2017년, 기준중위소득 40% 기준)

소득범주	가구		개인	
	빈곤격차비율	빈곤격차비율 감소효과 <sup>1)</sup>	빈곤격차비율	빈곤격차비율 감소효과 <sup>1)</sup>
일차소득	20.2	-59.5	16.4	-42.9
시장소득	11.9	0.0	11.5	0.0
경상소득	4.0	57.0	6.4	44.4
시장소득+사회보험급여	9.2	19.2	9.7	15.7
시장소득+기타정부보조	7.9	28.8	8.9	22.1
시장소득+차상위 관련 급여	11.5	2.7	11.2	2.0
시장소득+기초보장급여	9.0	21.1	9.6	16.3
가처분소득	4.7	51.6	7.1	38.0
경상소득-조세	4.5	52.9	6.9	39.4
경상소득-사회보험부담금	4.1	55.9	6.5	43.5

주 1) 빈곤격차비율 감소효과는 시장소득 빈곤격차비율 대비 효과임. 즉  $100 \times (\text{시장소득 빈곤격차비율} - \text{해당 소득 범주의 빈곤격차비율}) / \text{시장소득 빈곤격차비율}$ 로 계산한 값임

자료: 한국보건사회연구원, 「2018년 한국복지패널(소득기준, 2017년)」, 원자료

○ 2015년 기준중위소득 40%선으로 하여 살펴보면, 기초보장급여의 빈곤격차 비율 감소효과는 가구기준 17.2%

- 2017년 결과(21.1%)와 비교시 기초보장급여의 빈곤율격차비율 감소효과는 2015년 대비 약 4%p정도 증가한 것으로 나타남



〈표 3-9〉 소득범주별 빈곤격차비율 및 빈곤격차 감소효과 (2015년, 기준중위소득 40% 기준)

소득범주	가구		개인	
	빈곤격차비율	빈곤격차비율 감소효과 <sup>1)</sup>	빈곤격차비율	빈곤격차비율 감소효과 <sup>1)</sup>
일차소득	17.2	-71.7	9.8	-63.0
시장소득	10.0	0.0	6.0	0.0
경상소득	2.6	73.5	1.6	73.2
시장소득+사회보험급여	7.7	23.0	4.4	26.2
시장소득+기타정부보조	5.9	40.6	3.7	38.0
시장소득+기초보장급여	8.3	17.2	5.0	15.9
가처분소득	3.2	67.8	2.0	67.0
경상소득-조세	3.0	70.3	1.8	69.9
경상소득-사회보험부담금	2.9	71.4	1.8	70.7

주 1) 빈곤격차비율 감소효과는 시장소득 빈곤격차비율 대비 효과임. 즉  $100 \times (\text{시장소득 빈곤격차비율} - \text{해당 소득 범주의 빈곤격차비율}) / \text{시장소득 빈곤격차비율}$ 로 계산한 값임  
 자료: 한국보건사회연구원·한국통계진흥원, 「2015년 국민생활실태조사」, 원자료

### 3. 소 결

#### 가. 주요 분석결과

##### □ 비수급 빈곤층 규모의 변화 추이

- 비수급빈곤층을 포함한 차상위계층은 2006년 이후 점증하다 2015년에는 2014년 대비 약 59만 명이 줄어든 것으로 추계
- 2015년 맞춤형 급여제도로 기초생활보장제도가 전환되면서 부양의무자 기준을 완화하고, 기준중위소득을 상향조정하면서 비수급빈곤층의 규모가 93만 명으로 감소
  - 차상위 포함 비수급빈곤층은 144만 명으로 2015년 맞춤형 급여로 전환을 통해 비수급빈곤층의 감소폭이 더 큰 것으로 나타남
  - 부양의무자 기준, 재산 기준 등을 지속적으로 완화하여 왔음에도 불구하고, 여전히 144만 명에 가까운 비수급빈곤층이 경제적 어려움을 경험

□ 공적이전지출의 효과성 분석

- 2017년 가구기준 시장소득의 빈곤율은 25.7%이고 경상소득의 빈곤율은 12.8%로 나타난 것으로 분석되어 공적이전소득 추가시 빈곤율을 약 12.9%p 감소시키는 효과가 나타남
- 공적이전소득을 구성하는 소득원천을 좀 더 세분화하여 살펴본 결과, 사회보험급여의 빈곤율 감소효과는 22.0%, 기타정부보조금의 효과는 16.9%
  - 기타정부보조금 중 차상위 관련 지원금의 빈곤율 감소효과는 1.1%, 기초보장급여의 빈곤감소효과는 4.8%로 낮게 나타남
  - 기타정부보조금 중 조사자료에서 차상위 지원금으로 볼 수 있는 항목이 제한되어 있는 점과 전체 가구에서 기초보장급여 수급가구 비율이 적게 나타나는 것에 기인함

## 나. 정책방향 제시

- 기초보장급여(주거급여)와 더불어 아동수당 등 추가적으로 확대 및 시행되는 제도에 배제된 사각지대, 즉 제도에 소외된 저소득층을 명확히 파악할 필요가 있음
  - 부양의무자 기준완화 및 저소득층 지원정책에도 불구하고 여전히 사각지대는 존재, 다만 조사자료를 통한 규모추정에 있어 과소 또는 과대추정 가능성도 배제할 수 없음
    - 또한 다양한 차상위 지원제도들을 포괄한 조사가 물리적으로 불가할 뿐더러 자료의 부재로 조사자료를 활용한 명확한 효과성 분석에서는 한계가 있을 수 있음
  - 각종 제도에서 배제된 저소득층의 유형과 규모의 명확한 파악을 위한 조사 또는 행정자료와의 연계를 통한 실태파악이 우선사 될 필요가 있음
- 사회안전망 역할로써 소득보장제도 외 일자리 지원 또는 사회서비스 확충도 함께 고려되어야 할 것임

- 생애주기별 특성을 고려한 청장년층의 고용, 자활, 사회적 경제 지원 등을 강화할 필요가 있음
- 노인일자리 사업 확대를 통해 은퇴후 빈곤층으로 떨어지지 않도록 지속적인 일자리 참여가 보장되어야 함
- 소득보장제도만을 통한 사회안전망 역할은 한계가 있을 수 있음을 인지하고 사회서비스 병행 및 확충이 함께 고려되어야 함
  - 더불어 사회서비스의 질 제고를 위한 방안도 고려함으로써 계층별 사회서비스 이용율을 제고하고 소득보전 이외의 안전망 역할을 하게 함으로써 저소득층의 기본적인 일상생활을 보장하는 정책 방향이 제시될 필요가 있음

## 제2절 최종 사회안전망으로서 기초생활보장 및 차상위 지원 등 저소득층 지원 확대 및 연계 강화방안

### 1. 저소득층 지원 현황 및 문제점

#### □ 기초생활보장제도 사각지대

- 1절의 분석에서 살펴 본 것과 같이 기초생활보장제도 사각지대가 여전히 존재
- 사각지대 추정에 있어서의 한계 : 과대 및 과소추정의 문제(여유진 외, 2017)
  - 사각지대가 과대추정 가능성
    - 첫째, 행정자료 활용을 통해 부양의무자 완화 효과를 측정하는데 있어서의 오류
    - 둘째, 국민생활실태조사 활용시, 소득 및 재산조사의 한계로 인한 사각지대 산출에 활용한 소득인정액이 과소측정 오류
    - 셋째, 비수급빈곤층 중 정보제약, 낙인효과 등으로 인해 자격기준을 충족함에도 기초생활보장제도 미신청가구의 존재가능성
    - 넷째, 신규소득보장제도(아동수당, 기초연금 등) 도입과 기존 소득보장제도 확대 등을 충분히 감안하지 못함으로 인한 사각지대 규모 과대추정 가능성
    - 실제로 2018년 10월부터 주거급여의 부양의무자 기준을 폐지시 약 50만 가구의 추가 유입을 예정하였지만, 현재 그 수준에 많이 못 미치는 결과가 나타나고 있음
  - 사각지대 과소추정의 가능성
    - 첫째, 선정기준 변화에 따른 빈곤선 부근 가구들의 행태변화. 제도변화를 통해 수급가능성이 있다는 것을 확인할 경우, 가구분리, 재산분할 등의 방식을 통해 수급자격을 획득하고자 하는 현상이 발생
    - 둘째, 인구고령화 및 핵가족화 등으로 인한 변화. 대표적 노후소득보장제도인 국민연금의 노령연금은 소득대체율 하락에 따른 문제

#### □ 근로연령층 지원 정책 부재

##### ○ 근로장려금 및 자녀장려금의 한계

- 2019년 근로연령층 지원 방안 확대에 따라 근로장려금 및 자녀장려금 지원 대상, 급여수준이 확대될 예정
- 하지만 매년 9~10월 사이 일시금 지급 방식을 취함에 따라 단기간 생활향상에 그치는 한계. 지급 방식에 대한 검토가 필요한 시점
- 2015년부터 기초생활보장제도 수급자도 근로장려금을 받고 있다는 점에서 급여방식 변경에 따른 제도 간 정합성 고려(사례, 기초연금, 주었다 빼앗는다는 일부 의견)

##### ○ 근로연령층의 실업, 질환 및 질병 등으로 노동시장 참여가 불가능해 일시적 소득 상실 시기에 지원방안 부재

- 기초생활보장제도 부양의무자 및 재산기준 등으로 인한 근로연령층 포함의 어려움
  - 2017년 기준 20~39세 수급자는 전체 수급자의 10.0%(총인구수 대비 1.1%), 40~64세는 35.2%(총 인구수 대비 2.6%)에 불과
- 긴급복지지원제도의 경우 지원기간이 짧고 한시적이라 실질적 도움을 받기 어려움

## 2. 기초생활보장제도 개선을 통한 기본생활 보장 강화방안

#### □ 부양의무자 기준 완화

##### ○ 정부에서 추진 예정인 부양의무자 기준 완화에 대한 기초 유지

- 2018년 10월 주거급여 폐지 이외에 향후 추진 예정인 부양의무자 기준 완화 조치를 지속적으로 추진
- 2018년과 같은 경기둔화에 따른 소득감소 현상이 지속될 경우 부양의무자 기준 완화를 조기에 추진

- 생계급여에 한해 부양의무자 기준 완화를 2019년 조기 시행(보건복지부, 2018.7.18) 보도자료

〈표 3-10〉 정부의 부양의무자 기준 완화 계획

구분	2017년 11월	2018년 10월	2019년 1월	2022년 1월
부양의무자 가구	노인, 중증장애인으로 구성된 가구 (소득하위 70%)	주거급여 부양의무자 기준 폐지	중증장애인이 포함된 가구 (소득하위 70% 가구)	노인 포함된 가구 (소득하위 70%)
수급자 가구	노인, 중증 장애인으로 구성된 가구		모든 수급자	모든 수급자

자료: 관계부처합동, 2017

#### □ 재산의 소득환산제도 개선

- 재산의 소득환산제도 개선에 대한 연구가 진행 중이며, 연구결과를 토대로 재산의 소득환산제도 개선 추진
  - 재산 기준 관련 기본공제액 상향조정, 수도권 주요 도시(고양, 수원, 성남 등) 등은 급지 구분에 있어 불이익을 경험하고 있다는 점에서 이에 대한 개선 방안 검토
- 우선적으로 자동차 기준의 완화 혹은 폐지, 기본재산액과 소득환산율방식의 개선 모색

#### □ 최근 증가하고 있는 저소득 1~2인 가구 소득보장 확대를 위해 현행 가구균등화 지수를 조정하는 것이 필요함

- 가구균등화 지수를 1~2인 가구의 경우는 높이고 4인 이상 가구에서는 낮아지도록 가구균등화 지수를 조정함
- 가구균등화 지수 조정 예시(4인 가구 : 1.0 기준)
  - 1인 : 0.370(현재) → 0.400(1단계) → 0.400(2단계)
  - 2인 : 0.630(현재) → 0.633(1단계) → 0.760(2단계)
  - 5인 : 1.185(현재) → 1.159(1단계) → 1.120(2단계)
  - 6인 : 1.370(현재) → 1.307(1단계) → 1.240(2단계)

- 가구균등화 지수조정을 통해 예시와 같이 1~3인가구는 기준 값이 상향조정되며, 4인 이하는 기준 값이 하향조정
  - 통계분석 기준: 1인 8.1%, 2인 0.5% 상향, 5인 △2.2%, 6인 △4.6% 하향
  - 지출분석 기준: 1인 8.1%, 2인 20.6% 상향, 5인 △5.5%, 6인 △9.5% 하향
- 단계적으로 4인 기준 가구균등화 지수를 개인과 가구 기준으로 개편하며, 가구 특성(청년, 노인, 장애인 등)을 반영한 가구균등화지수로 개편
  - 독일, 스웨덴 등 OECD 국가 가구균등화지수 참조
  - 1단계 : 현행 OECD 방식 성인 1인 1.0, 성인 1인 추가시 0.7, 아동 1인 추가시 0.5를 가구 특성별로 장애인, 노인 등에 대해 가산제도 운영
  - 2단계 : 성인 1인 1.0, 성인 1인 추가시 0.9, 아동 1인 추가시 0.3으로 조정하고 가구 특성별로 장애인, 노인 등에 대해 가산제도 운영

〈표 3-11〉 가구균등화 지수 개인 및 가구 기준 조정방안 사례

구분	개인	가구	추가(=가산)
독일	-성인과 아동 구분 독신 및 자녀양육가장 : 1.0 배우자 : 0.9 24세 미만 독신 및 14세 이상 아동 : 0.8 13세 이하 아동 : 0.6	-주거비 및 난방비 가산	-7세 이하 아동양육 독신부 모 가산 : 0.36 -장애인 : 0.35 -3개월 임신부: 0.17

- 상대 빈곤율 산정방식과 상이한 가구균등화 지수 적용으로 인한 빈곤계층과 정책대상의 정합성 문제 개선을 위한 가구균등화 지수 중장기 개편방안
  - 소득보장 제도 강화에도 불구하고, 빈곤계층에 대한 소득보장을 위해 기초생활보장제도의 생계급여를 포함한 각종 저소득층 지원제도의 선정 및 급여에서 1인 가구에 대한 지원을 확대하기 위한 다양한 정책방안 마련 필요
  - 무엇보다도 상대빈곤율 산정을 위한 가구균등화 적용 시 4인 가구 대비 50%에 해당하는 1인 가구의 빈곤기준선과 달리 실제 기초생활보장제도 등 소득보장정책에 적용되고 있는 1인 가구 기준 중위소득은 4인 가구의 37% 수준에 불과하므로 이를 중장기적으로 개편하는 것이 필요함
  - 현재 생계급여 수급자 중 1인가구의 비중이 약 절반으로 상당히 높은 수준으로 1인 가구 소득보장을 위해 생계급여 확대할 경우 취약계층 보호 가능

- 또한, 근로능력이 있는 청장년층의 경우 상대빈곤 기준의 약 74%에 불과한 1인 가구 기준 중위소득으로 인해 각종 지원대상 선정에서 제외되고 있으므로 개선 필요
- 공제 확대 및 재산의 소득환산을 조정 등 소득인정액 산정방식 개선, 부양 의무자 기준 완화, 기준 중위소득 산정 시 적용되는 OECD 가구 균등화지수 조정 등을 다각적으로 검토하여 저소득층의 상당 부분을 차지하는 1인 가구에 대한 복지대상 선정 및 급여를 확대할 수 있음

#### □ 기초연금과 기초생활보장제도 간 연계

- 기초연금은 2018년 9월 노인 중 소득 구분 70% 이하 노인에게 월 25만원(8월 보다 5만원 인상) 지급
  - 2019년 4월부터 소득 하위 20% 노인에 월 30만원(5만원 추가), 2020년 소득 하위 20~40% 노인에게 월 30만원을 우선 지급할 예정
- 기초연금 인상에도 불구하고 기초생활보장제도를 수급 받고 있는 노인의 경우 기초연금 인상에 따른 효과를 충분히 보고 있지 못함
  - 공공부조 원리상 기초연금은 공적이전소득으로서 소득인정액에 산입됨으로써 생계급여와 상계되는 현실적 어려움 발생
- 저소득의 어려운 노인들에 대해서는 기초연금 급여가 기초생활보장제도에서 상계되는 문제를 완화
  - 기초연금 30만원(2019년 기준)을 모두 소득인정액에 포함하기 보다는 일정 금액(10만원 혹은 20만원) 혹은 비율(30% 혹은 50%)을 공제하는 방식 검토

### 3. 노인 및 차상위계층 제도를 통한 지원방안

#### □ 기초연금 급여수준 인상 조정

- 현 정부 기초연금 조정안에 기초시 2021년에는 소득하위 70% 노인에게 월 30만원씩 지급될 예정



- 경우에 따라서는 기초연금 추가 인상에 대한 논의가 발생할 수 있음(월 30만원을 월 40만원 등으로)
  - 기초연금 급여수준은 국민연금 제도의 개편방안과 함께 고려될 필요가 있음
    - 국민연금 소득대체율이 향후 40%로 조정될 경우, 국민연금 노령연금 수준은 높지 않을 것으로 판단
    - 2018년 8월 기준 20년 이상 가입 노령연금 수급자는 911천원, 10~19년 가입 노령연금 수급자는 398천원을 수급. 노령연금 평균 급여액은 510천원(국민연금연구원, 2018)
  - 기초연금이 40만원으로 인상 시 직장가입자를 제외한 지역가입자와 납부예외자 등의 경우 국민연금 가입 유인이 줄어드는 문제가 발생할 수 있음
  - 향후 기초연금 급여액 조정이 필요할 수 있지만, 국민연금의 개편 논의와 국민연금 노령연금 평균액의 변화 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있음
- 긴급복지지원제도 대상 확대 및 급여 조정
- 긴급복지지원제도의 지원 대상 확대를 통해 저소득 및 실직노동자 등에 대한 지원 강화
  - 선정기준 완화
    - 현재 기준중위소득 75%를 기준중위소득 100%로 확대
    - 기준중위소득을 확대함으로써 실직, 폐업 등으로 인해 생활이 어려운 노동자, 자영업자 등에 대한 지원을 강화
  - 급여 지원기준 확대
    - 긴급복지지원 대상자에게 지급되는 생계 및 주거 지원 기간을 현행보다 확대 지원
    - 주거 지원 : 현행 최대 12회 → 최대 24회(전월세 계약 기간 만큼 보호)
    - 생계 지원 : 현행 1개월 지원(최대 6회) → 3개월 지원(최대 12회)

#### 4. 소 결

##### 가. 포용적 성장과 저소득층 지원 강화

- 포용성장은 소득주도성장, 혁신성장, 공정경제를 포괄하는 개념으로, 성장의 과실을 국민들이 고르게 나누어 가지는 것을 포함하고 있음
- 포용성장의 궁극적 목적은 모든 국민의 안정적 삶을 추구하는 것이며, 이속에는 취약한 계층에 대한 우선 보호와 지원의 필요성을 담고 있음
  - 저소득층에 대한 지원 강화를 위해서는 무엇보다 정부지원의 사각지대에 놓여 있는 계층에 대한 정확한 실태파악과 지원방안 수립이 필요
  - 두 번째는 취약계층에 대한 규모와 욕구가 파악이 되면 구체적으로 어떻게 지원하고, 어느 규모로 도움을 줄 것인지에 대한 세부계획이 요구됨
- 보건복지부는 2018년 2차 기초생활보장 실태조사 및 평가연구를 예정하고 있으며, 동 과제의 주요 내용은 2019년 수립될 2차 기본계획의 주요한 내용을 담을 예정
  - 실태조사와 이를 통한 평가연구를 통해 취약계층 중 정부지원 사각지대 규모와 향후 저소득층 지원방향이 분명하게 수립될 필요가 있으며, 이러한 과정이 포용성장을 넘는 포용복지로의 발전방향임

##### 나. 포용적 성장을 위한 취약계층 지원 주요 개편방향

###### 1) 포용성

- 긴급복지지원제도 확대
  - 기초생활보장제도를 비롯하여 차상위 지원을 받고 있지 못한 복지 사각지대에 놓인 가구와 개인이 많이 있음
    - 무엇보다 실직, 폐업 등으로 인해 근로능력이 있음에도 생활고와 빈곤을

경험하는 중고령층, 청년층 등이 존재하고 있다는 점에서 이들에 대한 우선 지원이 필요

- 정부가 준비 중인 한국형 실업부조의 경우 기존 취업성공패키지를 개편 하는데 불과하여 실질적으로 근로능력층 및 근로빈곤층 지원 방안으로는 부족

○ 현재 정부가 운영 중인 긴급복지지원 제도의 기준과 지원범주를 확대하여, 실직, 폐업 등의 위기 상황에 처한 자영업자, 중고령층 등의 생계보장을 위한 주요 수단으로 활용

## 2) 보장성

### □ 기초생활보장제도 개편

- 2015년 실태조사 결과에 의하면 기초생활보장제도 사각지대에 놓인 비수급 빈곤층 규모가 약 93만명 정도 추정
- 정부가 정한 소득기준 이하임에도 부양의무자, 재산기준 등의 엄격성으로 인해 보호사각지대에 놓여 있다는 점에서 이들 비수급 빈곤을 위한 지원이 확대 되어야 함
- 기초생활보장제도 부양의무자 및 재산기준에 대한 합리적 개편과 노인, 1~2인 가구의 생활안정을 위한 가구균등화지수 등에 대한 개편이 필요

## 3) 정합성

### □ 기초생활보장제도와 기초연금 간 연계

- 우리나라 노인의 취약한 소득보장 수준을 지원하기 위해 기초연금제도가 운영 되고 있음. 많은 저소득 노인의 실질적 생활안정에 큰 기여
- 기초생활보장제도 수급 노인의 경우 기초연금이 소득으로 간주되어 기초생활 보장제도 생계급여에서 상계됨으로써 이에 대한 문제가 지속적으로 제기

- 기초생활보장 수급노인이 가난하고 우선 보호가 필요한 대상임에도 기초연금을 주었다가 다시 생계급여에서 빼는 것에 대한 문제제기가 있음
  - 생계급여를 받을 경우 비수급빈곤층에 비해 높은 소득을 가지며, 기초연금이 소득이라는 점에서 원칙적으로 생계급여에서 제하는 것은 바람직함. 또한 기초연금을 그대로 인정시 소득역진 등에 대한 문제가 있음
- 그럼에도 생계급여를 받는 노인에 대한 보호 강화를 위해 점진적으로 기초연금을 기초생활보장제도 소득산정에서 일부 공제 혹은 별도 수당화 하는 방안을 검토할 필요가 있음

## 제3절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 사회적 경제와 자활사업 연계 발전방안

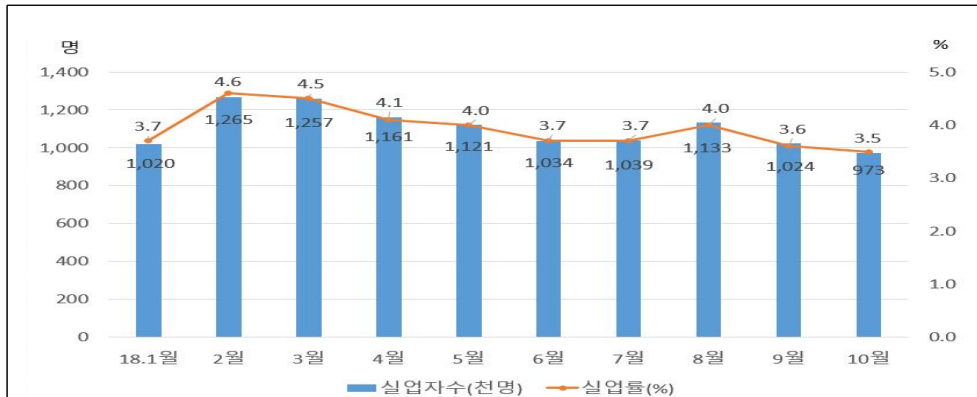
### 1. 환경 변화

#### 가. 소득주도성장의 필요

##### 1) 배경<sup>46)</sup>

- 경제위기 심화는 실물경제의 침체를 가속화하고 일자리와 소득 감소로 이어져  
중산층→서민층, 서민층→극빈층으로 계층의 하향 이동을 심화시킬 수 있음

[그림 3-1] 실업자 및 실업률 추이



자료: 통계청 '일반고용동향'

- 실업상태가 장기화될 경우 가족해체, 건강의 악화, 학업중단 등으로 연결되어 빈곤층이 될 우려가 높고 사회적 자산인 숙련기술의 인적자본 손실로 미래 성장 잠재력 약화를 초래할 수 있음
- 결국, 이는 경기침체→실직·폐업→인적자본 시장 및 가족 붕괴→잠재성장률 기반 약화→경기회복 지연의 악순환으로 이어질 수 있음

46) 중산층 키우기 휴먼뉴딜(관계부처 합동문서, 2009: 17-18)

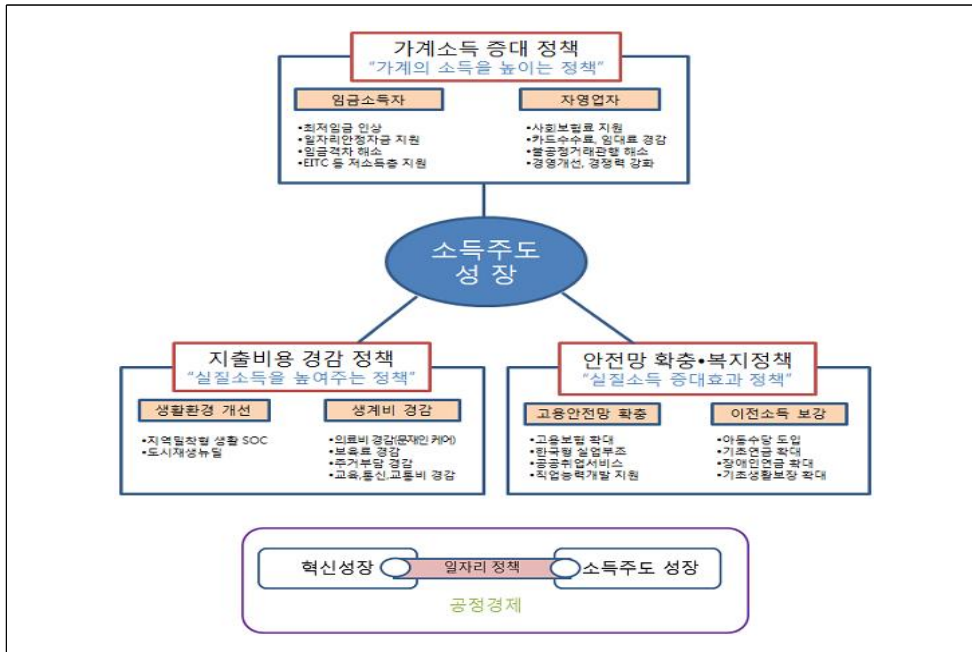
- 따라서 위기에 처한 국민들이 더 이상 빈곤으로 떨어지지 않도록 방지하고, 나아가 재기할 수 있도록 새로운 국가전략이 필요한

## 2) 현 정부의 정책방향<sup>47)</sup>

□ 이러한 상황에 대응해 문재인 정부는 소득주도성장, 혁신성장, 공정경제라는 세 가지 경제정책 틀을 핵심으로 하는 새로운 경제정책 패러다임을 통해 우리 경제의 구조와 체질을 변화시키는 ‘사람 중심의 경제’ 비전을 제시하였음

- 이 중 소득주도성장은 ① 임금노동자와 자영업자 가구의 가계소득 증대 정책, ② 실질소득을 높여주는 지출비용 경감 정책, ③ 적극적인 사회안전망 확충·복지 정책의 3대 정책 축으로 이루어짐

[그림 3-2] 소득주도성장 정책의 3대축



자료: 한국경제의 현 주소와 소득주도성장(정책기획위원회, 2018: 26)

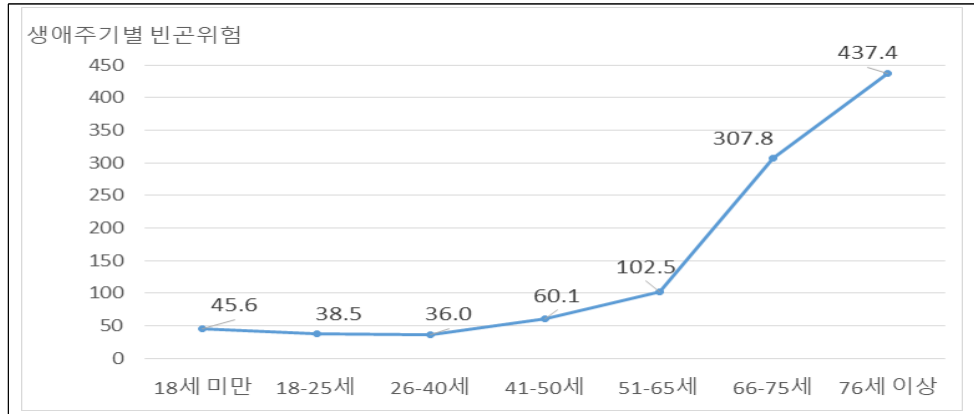
47) 한국경제의 현 주소와 소득주도성장(정책기획위원회, 2018: 26)

- 이를 통해 정부는 신산업과 전통산업에 새로운 투자와 일자리를 만드는 혁신 성장, 효율적인 자원배분 및 공정한 분배를 촉진하는 공정경제와 소득주도성장의 시너지를 적극적으로 창출하는 것을 제시함
- 하지만 경제의 체질 변화 과정에서 지역적, 산업적으로 대변되는 위기 국면과 누적된 양극화의 추세가 심화되며 이를 극복할 보다 확대된 사회경제정책 방향이 절실하게 요청됨

## 나. 포용적 복지

### 1) 현 정부의 정책방향

- 이는 현 정부가 강조하고 있는 포용적 복지정책 기조와 밀접하게 연관되어 있음
  - 이에 따라 정부는 포용적 복지정책 기조 하에서 수요자 중심, 맞춤형 중심, 시의성 중심, 지역기반중심으로 다양한 고용서비스와 복지서비스를 one-stop으로 제공하기 위한 노력을 진행함
  - 특히 고용서비스 강화가 가장 최우선적이며 두드러지고 있음
- 또한 정부는 생애주기별로 상이한 빈곤위험에 대응하기 위해, 국민이 생애주기별로 부딪힐 수 있는 상이한 위험에 대한 포괄적인 생애주기별 통합형 복지패키지를 구축하고자 함

[그림 3-3] 2014년 한국인의 생애주기별 빈곤위험<sup>1)</sup>

주1) 빈곤위험: 평균 빈곤율(=100.0) 대비 각 연령대별 빈곤율  
 자료: 포용적 복지국가 비전과 정책방향(보건사회연구원, 2017: 122)

〈표 3-12〉 생애주기별 사회적 위험과 복지정책 패키지

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

자료: 포용적 복지국가 비전과 정책방향(한국보건사회연구원, 2017: 123)



## 2) 2차 사회적 안전망(탈수급 및 탈빈곤) 강화 프로그램

□ 취업성공패키지<sup>48)</sup>

- 취업성공패키지는 저소득 취업취약계층에 대하여 개인별 취업활동계획에 따라 ‘진단·경로설정→의욕·능력증진→집중 취업알선’에 이르는 통합적인 취업지원 프로그램을 제공하고, 취업한 경우 ‘취업성공수당’을 지급함으로써 노동시장 진입을 체계적으로 지원하는 종합적인 취업지원체계임

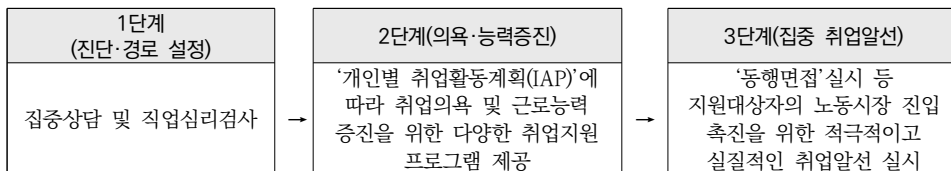
〈표 3-13〉 취업성공패키지 지원대상자

유형	대상	나이
I	- 생계급여수급자, 중위소득 60%이하 가구원, 여성가장, 위기청소년, 니트족, 북한이탈주민, 결혼 이민자, 결혼이민자의 외국인자녀 등	- 만18~만69세 - 위기청소년은 만15세~만24세
II	- 청년: 고등학교 이하 졸업(예정)자 중 비진학 미취업 청년, 대학교(전문대 포함) 졸업 후 미취업 청년, 고교 마지막 학년 및 대학등 마지막 학기 재학중인자 - 중장년: 만35~69세 이하로서, ①중위소득 100% 이하의 가구원으로 실업급여 수급 종료 이후 미취업자, 고용보험 가입이력은 있으나 수급 요건을 충족 하지 못한 미취업자, 고용보험 가입이력이 없는 자 ②영세자영업자(연간매출액 8천만원 이상 1억5천만원 미만인 사업자)	- 만18세~69세

자료: 고용노동부 홈페이지(<http://www.work.go.kr>)

- 취업성공패키지는 지원대상자의 개인별 취업역량 등에 대한 정확한 진단을 토대로 통상 1년의 기간 내에서 단계별로 통합적인 취업지원을 실시함

[그림 3-4] 취업성공패키지 단계별 취업지원 내용



자료: 고용노동부 홈페이지(<http://www.work.go.kr>)

48) 고용노동부 홈페이지(<http://www.work.go.kr/>)를 참조함

## ○ 이후 각 단계별 과정을 완수한 참여자에게는 참여수당을 지급함

〈표 3-14〉 취업성공패키지 단계별 참여수당

유형	1단계	2단계	3단계
I	- 최대25만원	- 최대 28.4만원 (월)	- 취업성공수당: 3개월 근속: 30만원/6개월 근속: 40만원 12개월 근속: 80만원 - (신설) 청년 구직활동수당*: 30만원(만34세 이하, 최대3개월)
II	- 최대20만원	- 최대 28.4만원 (월)	- (신설)청년 구직활동수당*: 30만원 (만34세 이하, 최대3개월)

자료: 고용노동부 홈페이지(<http://www.work.go.kr>)

\* 청년구직활동수당: 취업성공패키지사업에 참여중인 청년층(만 34세 이하)의 취업촉진을 위하여, 구직활동계획 이행(3단계) 이후 구직활동에 소요되는 비용을 지원하는 제도

□ 자활근로<sup>49)</sup>

- 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업임
- 기존 공공근로사업처럼 한시적인 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위해 자활기업 창업 등을 통한 기초능력배양에 중점을 둠

[그림 3-5] 자활근로 참여 대상자

의무 참여		희망 참여
조건부 수급자	+	자활급여 특례자, 일반수급자 특례수급가구의 가구원, 차상위자

자료: 중앙자활센터 홈페이지(<http://www.cssf.or.kr/>)49) 중앙자활센터 홈페이지(<http://www.cssf.or.kr/>)를 참조함

## ○ 참여자의 자활능력 및 사업유형에 따른 다양한 유형의 자활근로사업이 있음

[그림 3-6] 자활근로 유형

근로유지형	사회서비스형	인턴·도우미형	시장진입형
현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하며 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태	사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 및 의지 고취를 통해 시장진입을 준비하는 사업	지자체, 지역자활센터, 사회복지시설 및 일반기업체 등에서 참여자가 자활인턴사원으로 근무하며 기술·경력을 쌓은 뒤 취업을 통한 자활을 도모하는 사업	시장진입 가능성이 높고 자활기업 창업이 용이한 사업으로, 총 투입예산의 30% 이상 매출액이 발생하는 사업

자료: 중앙자활센터 홈페이지(<http://www.cssf.or.kr/>)

〈표 3-15〉 자활근로사업 참여시 지급되는 자활급여표

(단위: 원/일)

구분	2018년 급여액	근무시간
시장진입형, 복지·자활도우미형, 인턴형	38,910	1일 8시간
사회복지시설도우미형, 사회서비스형	34,890	1일 8시간
근로유지형	23,810	1일 5시간

자료: 2018년 자활사업안내(보건복지부, 2018)

□ 자산형성<sup>50)</sup>

- 자산형성사업은 근로소득이 있는 저소득층이 저축할 경우 정부가 저축분의 일정비율에 해당하는 금액을 지원금으로 제공해 저소득층의 자산형성을 도와주는 제도임

50) 중앙자활센터 홈페이지(<http://www.cssf.or.kr/>)를 참조함

〈표 3-16〉 자산형성사업

구분	내일키움통장	청년희망키움통장	희망키움통장	희망키움통장 II
가입 대상	자활근로사업단 참여자 (최근 1개월 성실참여자)	일하는 생계급여 수급가구의 15~34세 청년	일하는 생계·의료급여 수급가구	일하는 주거·교육수급가구 및 차상위가구
본인 저축	5/10만원(월)	-	5/10만원(월)	10만원(월)
정부 지원액	내일키움장려금 본인저축액 1:1	근로소득공제금 - 10만원 근로소득장려금 - 월 평균 30만원	근로소득장려금 - 월 평균 36만원	근로소득장려금 (본인저축액 1:1 매칭)
추가 지원액	내일키움장려금 - 1:1(시장진입형) - 2:1(사회서비스형) 내일키움수익금 - 월 평균 8만원	-	-	-
지원조건	3년 이내 일반 노동시장 취·창업 등 (사례관리/교육이수)	3년 이내 탈수급	3년 이내 탈수급	통장 3년 유지 (사례관리/교육이수)
실질혜택	평균 1,300만원 (최대 1,600만원)	월소득 81만원 기준 평균 1,440만원	평균 1,700만원 (최대 2,200만원)	평균 720만원 적립

자료: 중앙자활센터 홈페이지(<http://www.cssf.or.kr/>)

#### □ 재정지원 일자리<sup>51)</sup>

○ 재정지원 일자리 사업은 정부가 재정을 투입하여 고용창출을 촉진하고, 경기 변동으로 인한 실업을 줄이는 노동시장 프로그램임

- 정부의 재정지원 일자리사업은 한국 경제의 잠재성장률 하락 및 이에 따른 고용률 정체(2000년 58.5%→2017년 60.7%)와 취업유발 계수 둔화(전 산업 2000년 10억 원당 20.1명→2014년 10억 원당 12.9명), 고용지표가 정체 하는 중에서도 취업 취약계층에게 취업의 어려움이 가중되는 문제를 완화 하기 위해 추진되고 있음
- 재정지원 일자리 사업은 OECD 노동시장 프로그램 분류기준을 토대로 6개로 분류되며 직접일자리·직업훈련·고용장려금·고용서비스·창업지원은 정부가 공공부문·민간의 일자리 임금 전액 또는 일부를 보전해주는 정책이며,

51) 월간 나라재정 2018년 2월호(한국재정정보원, 2018:24-31)를 참조함

실업소득유지·지원은 장기실업자 등의 임금 일부를 보전해주는 정책임

- 취업에 어려움을 겪는 취업 취약계층(청년층, 여성, 노령자, 장애인 등)이 주 지원대상임

〈표 3-17〉 재정지원 일자리사업 연간 현황

(단위: 조 원, 개)

	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
예산	13.2	14.0	15.8	17.1	19.2
사업수	228	228	198	185	182

자료: 월간 나라재정 2018년 2월호(한국재정정보원, 2018:26)

〈표 3-18〉 2018년 재정지원 일자리사업 유형별 예산 및 사업수 현황

(단위: 조 원, 개)

	직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	고용 장려금	실업소득 유지 및 지원	창업 지원	계
예산	3.2	2.1	1.0	3.7	6.9	2.5	19.2
사업수	50	50	35	19	10	19	183

자료: 월간 나라재정 2018년 2월호(한국재정정보원, 2018:26)

- 재정지원 일자리사업은 24개 부처에서 수행되고 있으며, 2018년 수행되는 183개 사업 중 가장 많은 사업을 수행하는 부처는 고용노동부로 71개 사업에서 13.2조 원을 집행하고 있음

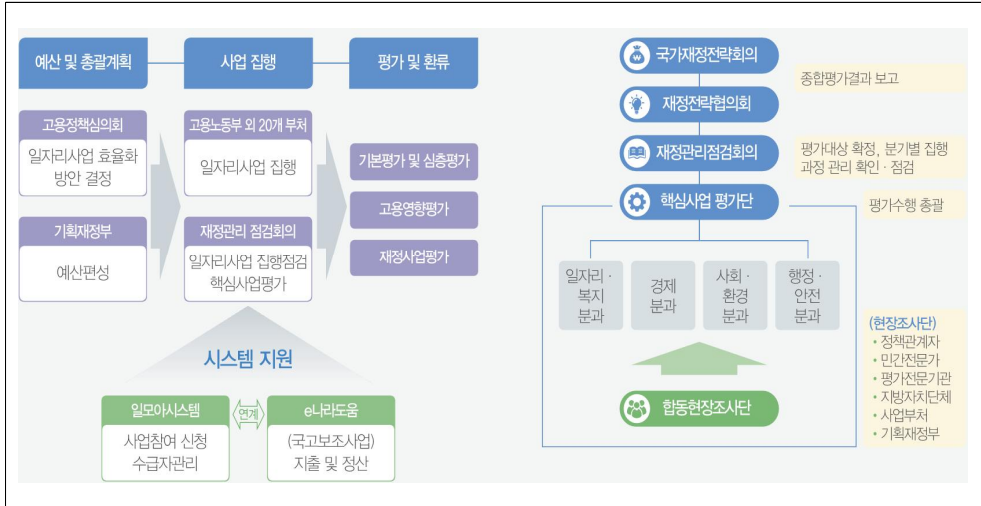
- 중소벤처기업부는 14개 사업에서 2조 4천억 원, 보건복지부는 13개 사업에서 2조 3천 억원을 집행하며, 이 3개 부처(고용노동부, 중소벤처기업부, 보건복지부)가 전체 일자리사업 예산의 93.2%를 집행하고 있음

- 재정지원 일자리사업은 20개 소관 부처에서 집행하며, 다부처 사업의 조정과 집행 효율화를 위해 범정부 차원의 체계를 통해 집행을 관리하고 있음

- 기획재정부와 고용노동부는 일자리정책 5개년 로드맵상에서 재정지원 일자리사업 혁신과제를 담당하며,
- 재정지원 일자리사업 정보 제공과 신청자·수급자 관리를 위해 일자리사업 통합정보시스템을 운영하고 있으며, 국고보조금사업에 대해서는 국고보조

금 통합관리시스템(e나라도움)을 연계하여 국고보조 일자리사업의 예산집행 과정을 지원함

[그림 3-7] 재정지원 일자리사업 집행 및 체계



자료: 월간 나라재정 2018년 2월호(한국재정정보원, 2018:29)

- 2018년부터는 이전보다 강화된 집행 점검, 평가 및 모니터링 제도가 도입됨
  - 이와 같은 제도 변화는 지금까지 미진했던 각 재정사업의 집행 과정 모니터링 및 성과 관리를 체계화하고 성과 평가 결과를 예산편성 과정에 활용해 환류체계를 강화하는 것이 목적임

### 3) 한계<sup>52)</sup>

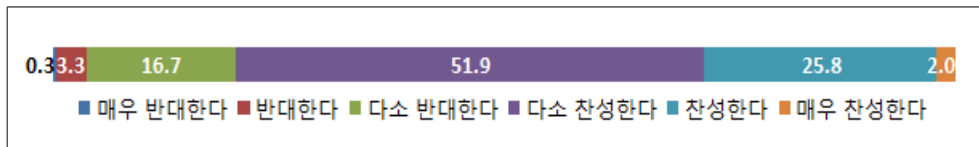
#### □ 기존 사회 안전망의 한계

- 현행 사회안전망은 저소득층에 대한 공공부조와 정규직 근로자 중심의 사회보험 위주로 구성되어 있어, 경제 하방 시기에는 빈곤예방 및 탈빈곤 지원기능이 취약함

52) 중산층 키우기 휴먼뉴딜(관계부처 합동문서, 2009: 20-23)

- 또한 공공부조는 위기대응에 탄력적 대응이 어렵고, 일단 수급자로 선정되면 계속 수급을 받는 경향이 있음
- 이에 더해 사회보험의 경우 한계중산층에 대한 적용률이 상대적으로 저조해 경제위기시 근로빈곤층 보호기능이 취약함
- 이러한 한계 극복을 위하여 위에 제시된 다양한 활성화 정책이나 프로그램이 추진되고 있으나, 수혜자에게는 높은 기대보다 낮은 수혜로 인식되고 있음

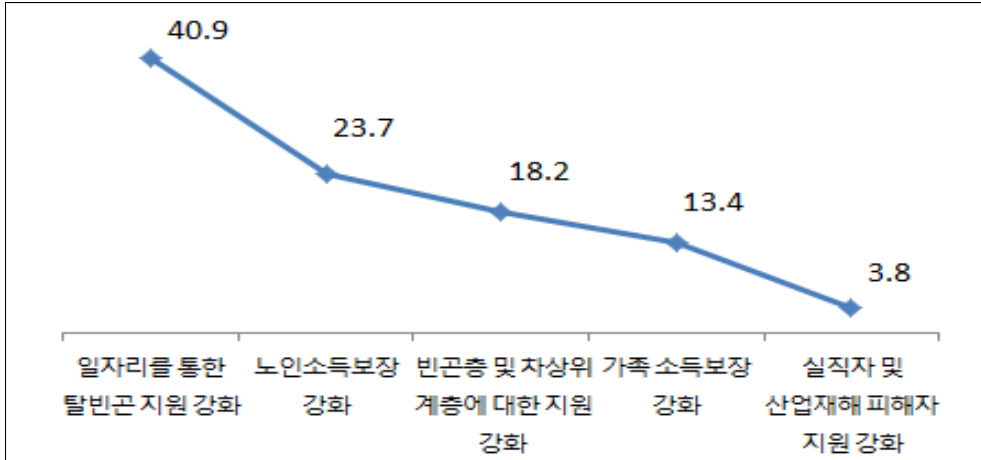
[그림 3-8] 사회보장정책 확대에 대한 의견(2018년)



자료: '사회보장 정책 대상 1순위는 노인'(보건복지부, 2018: 6)

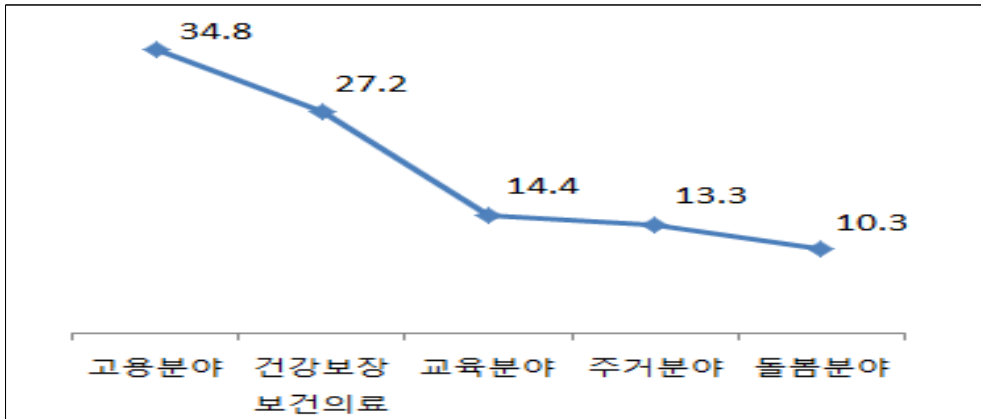
- 각 프로그램별 연계성 부족, 심리적 자기 활성화(Psychological Self-Activation)의 강화 대상자의 확대 등에 대한 정책의 정교함과 유기적 연계성이 필요함
- 따라서 활성화 정책의 가장 중심적인 근로빈곤층이 빈곤의 나락으로 떨어지는 대신, 위기를 극복하겠다는 의지를 갖도록 지원할 수 있는 정부의 종합계획이 필요함
  - 즉, 사회 취약계층(ex 기초생활수급자, 차상위계층, 차차상위계층 등)이 구직 및 근로 활동을 통해 소득 향상(탈 수급 및 탈 빈곤)을 할 수 있도록 다양한 지원방법을 서로 촘촘하게 엮는 계획과 정책 내용이 제시될 필요가 있음

[그림 3-9] 향후 5년간 소득보장 분야에서 중점적으로 추진해야 할 정책에 대한 의견(2018년)



자료: '사회보장 정책 대상 1순위는 노인'(보건복지부, 2018: 6)

[그림 3-10] 향후 5년간 서비스보장 분야에서 중점적으로 추진해야 할 정책에 대한 의견(2018년)



자료: '사회보장 정책 대상 1순위는 노인'(보건복지부, 2018: 6)

#### □ 2차 사회안전망(탈수급·탈빈곤) 강화 프로그램의 중앙집중 문제

- 앞서 살펴보았던 사회적 안전망 강화 프로그램(취업성공패키지, 자활근로, 자산형성, 재정지원 일자리)은 하향식 또는 중앙 집중적이라는 특성을 지니고 있음
- 이처럼 중앙 집중적 특성을 지닌 탈빈곤 및 탈수급 프로그램의 경우, 지역의 수요와 니즈(Needs)에 대하여 정확하게 대응하기 어렵고 이를 수행할 민간 파트너와의 연계에 어려움을 겪을 수 있음



- 개별화된 프로그램은 비효율적인 부문을 양산하고 사각지대를 커버하기 보다는 갈때기 효과<sup>53)</sup>나 회전문 현상<sup>54)</sup>처럼 전달체계의 폐해를 누적시킬 가능성을 높여나갈 수 있음

#### □ 대응 방향

- 앞서 제시한 바와 같이 사회 취약계층이 구직 및 근로 활동을 통해 탈수급 및 탈빈곤을 할 수 있도록 다양한 지원방법을 고안할 필요가 있으며,
- 탈빈곤 및 탈수급 프로그램의 중앙 집중적 특성을 변화시킬 필요가 있음을 언급하였음
- 이때 사회취약계층의 탈수급 및 탈빈곤 지원방법을 고안함에 있어 그 효과를 높이기 위해서는 생애주기 단계에 걸친 지원체계를 마련해야 하며 특성화 대상자에 대한 전달체계 재구축이 필요하며,
- 탈빈곤 및 탈수급 프로그램에 있어 행정과 민간의 적정 역할분담이 필요하다고 사료됨

## 2. 환경 변화 대응 방향

### 가. 생애주기 단계에 걸친 지원체계 마련

#### 1) 현행

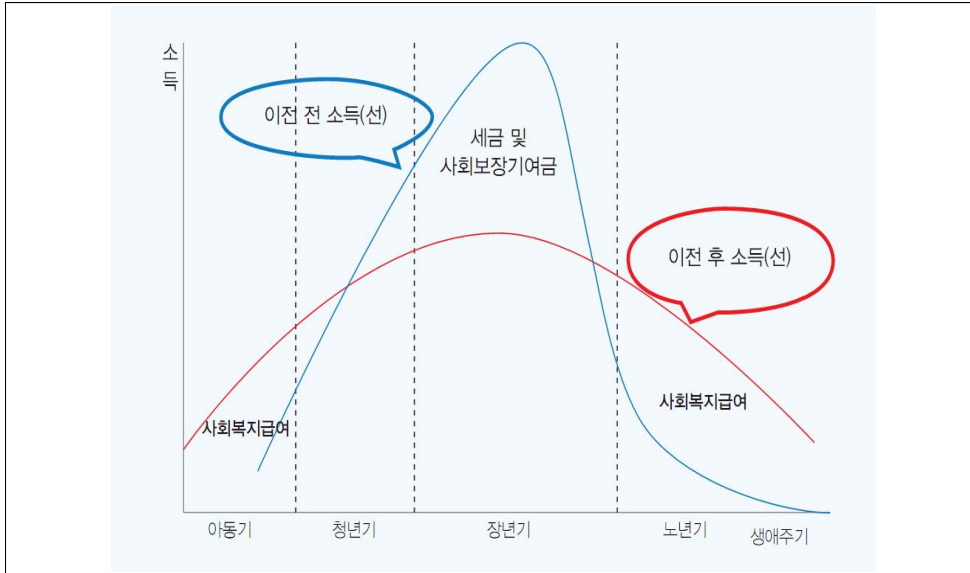
- 가처분 소득은 청년기에 크게 상승한 뒤 장년기에 최정점을 이루며, 이후 노년기가 되면 소득 수준이 급격히 낮아지는 경향을 보임<sup>55)</sup>

53) 갈때기 현상: 정부의 복지사업과 예산은 늘어나고 있지만(갈때기처럼 위는 넓지만) 사회복지사 등 현장 담당인력이 뒷받침되지 않아 정작 수급자에게 정책이 제대로 전달되지 못하는(아래는 좁은) 현상을 의미함

54) 회전문 현상(carousel effect): 본 자료에서는 회전문 현상을 정부재정 일자리사업에 참여한 대상자가 민간 일자리로 이동하는 대신 정부재정 일자리에 반복 참여하는 현상으로 정의함

55) 보건복지 ISSUE & FOCUS 제306호 (한국보건사회연구원, 2016: 1-8)

[그림 3-11] 생애주기별 소득의 분포



자료: 보건복지 ISSUE & FOCUS 제306호 (한국보건사회연구원, 2016: 2)

- 노년기의 경우 근로를 통해 소득을 창출하기 어려운 반면 청년과 중·장년층의 경우 지원을 통해 일자리 접근성을 향상시키고, 지원금을 부여할 경우 근로를 통한 소득 상승을 이뤄낼 수 있음

○ 이처럼 청년기와 중·장년층에게 맞춤형 지원을 할 경우, 소득 상승 및 재산 축적이 발생해 노년기의 급격한 소득 감소 현상을 완화할 수 있다는 판단에 입각해 현 정부는 생애주기 단계에 걸친 지원을 하고 있음

#### □ 청년에 대한 지원정책<sup>56)</sup>

○ 정부는 청년 고용을 촉진하기 위한 정책적 대안으로 ① 기업·청년 인센티브 패키지, ② 청년의 취업준비 지원, ③ 취업지원 인프라 확충을 제시하고 있음

56) 청년고용촉진방안(관계부처 합동, 2018.3.15.)을 참조하여 작성함

〈표 3-19〉 청년고용촉진방안 추진 계획

과제명	추진 일정	관련부처	
		주관 부처	협조 부처
1. 기업·청년 인센티브 패키지			
① 기업의 청년일자리 창출 인센티브			
① 청년추가고용장려금 개편	'18.上	고용부	-
② 고용증대세제 개편	'18.上	기재부	-
② 청년 대상 중소중견기업 취업 인센티브			
③ 3년형 청년내일채움공제 신설	'18.下	고용부	-
④ 재직청년 내일채움공제 지원	'18.上	중기부	-
⑤ 여유있는 직장탐색기간 보장	'18.上	고용부	-
⑥ 희망사다리 장학금 연계 강화 및 부담 경감	'18.上	교육부	고용부
⑦ 근로소득세 감면 확대	'18.上	기재부	-
⑧ EITC 대상 확대	'18.上	기재부	-
⑨ 중기 청년 주거비 저리 용자지원	'18.上	국토부	-
2. 청년의 취업준비 지원			
① 청년의 공정한 출발 지원			
① 청년구직활동지원금 지급	19년	고용부	-
② 온라인 청년센터 구축	'18.下	고용부	-
③ 오프라인 청년센터 설치	'18.上	고용부	-
④ 채용공고시 선발기준 정보 공개	'18.下	고용부	-
⑤ 선발결과 피드백 문화 정착	'18.下	고용부	-
② 취업역량강화 지원			
⑥ 청년대상 훈련 및 취업지원 확대	'18.上	고용부	-
⑦ 훈련사다리 신설	'18.下	고용부	-
⑧ 산업 수요 반영한 훈련 촉진	'18.下	고용부	-
⑨ 장애청년 훈련 확대	'18.下	고용부	-
⑩ 스마트플랫폼 구축	'18.下	고용부	-
⑪ 진로지원 개선방안 마련	'18.上	교육부	고용부
3. 취업지원 인프라 확충			
① 취업 연계			
① 취성패 심층적·전문적 상담제공	'18.上	고용부	-
② 취성패 평가지표·위탁비 지급체계 개편	'18.上	고용부	-
③ 워크넷 개인 맞춤형 서비스	'19년	고용부	-
④ 워크넷 머신러닝 기반 자동추천	'20년	고용부	-
⑤ 평창동계올림픽 자원봉사자 고용지원	'18.上	고용부	문체부
⑥ 청년희망키움통장	시행중	보건복지부	-
② 청년일자리사업 개선			
⑤ 조기집행 및 청년사업 비중 확대	'18.上	고용부	-
⑥ 성과평가시 청년일자리효과 반영	'19년	고용부	기재부
⑦ 지산맞 고용위기지역 우선 선정	'18.上	고용부	-
③ 직장문화 개선			
⑧ 근로시간 단축 추진	'18.上	고용부	-
⑨ 직장 내 괴롭힘 근절 종합대책	'18.上	고용부	-
⑩ 직장 내 성희롱 근절	'18.上	고용부	-

자료: 청년고용촉진방안(관계부처 합동, 2018.3.15.)

○ 기업·청년 인센티브 패키지에 포함되는 내용은 다음과 같음

- (기업·청년 인센티브 패키지 활용) 기업·청년 인센티브 패키지를 통해 기업에게 청년채용에 대한 세제혜택 등의 인센티브를, 청년에게는 중소기업 취업 시 청년내일채움공제 등 보조금 지급을 통한 인센티브를 제공함

○ 청년의 취업준비 지원에 포함되는 내용은 다음과 같음

- (청년센터 신설) 특히 고용서비스 제공에 있어서 청년센터를 신설하여 개인별 상황에 따라 실시간으로 맞춤형 정보를 제공하는 온라인 서비스와 청년 유동인구가 많은 장소에 고용복지+센터 및 창조경제혁신센터를 설치하여 오프라인 서비스를 제공하고자 함

○ 취업지원 인프라 확충에 포함되는 내용은 다음과 같음

- (취업성공패키지 내실화) 각 분야 및 직무별로 전문적인 상담을 제공하고 상담사의 상담경력을 증시하는 ‘전문상담제’운영 예정임
- 또한 위탁기관 선정 시 청년 개인별로 안정적인 상담제공을 위해 상담사의 처우개선 평가비중을 확대하고자 함
- (일자리 매칭 활성화) 고용노동부 고용정보시스템인 워크넷 활용에 있어서 청년취업자 개인의 특성(개인정보, 취업이력, 이용행태)과 고용관련정보(고용보험, 워크넷, 훈련정보)의 분석을 통해 개인맞춤형 서비스 제공과 향후 AI 분석을 통한 자동 추천 매칭서비스를 제공할 예정임

○ 앞서 언급한 정부 정책 이외에도 각 지자체 또한 청년을 대상으로 하는 지원 정책을 시행하고 있음

〈표 3-20〉 지자체의 청년구직수당

지역	대상	지원액	지급
서울	17.1.1 이전 서울 거주 만 19~29세 미취업 청년	월 50만원(최대6개월)	체크카드
경기	경기 1년 이상 거주 중인 만 18~34세 미취업 청년	월 50만원(최대6개월)	경기 청년카드
성남	성남시에 3년 이상 거주한 만 24세 청년	분기별 25만원(최대 4분기)	성남사랑 상품권
인천	취성패 I 참여중인 만 18~34세 미취업 청년	월 20만원(최대 3개월)	계좌입금
강원	저소득층 및 실업 청년, 경력단절녀 및 취약계층 등	월 30만원(최대 3개월)	강원 상품권
대전	대전 6개월 이상 거주한 만 18~34세 미취업 청년	월 30만원(최대 6개월)	카드 포인트
경북	중소기업 3개월 이상 근무 중인 만 15~39세 청년	1회 50만원(연 2회)	복지카드
부산	부산에 1년 이상 거주한 만 19~34세 미취업 청년	월 50만원(최대 240만원)	체크카드
광주	광주 거주 중인 만 19~34세 청년 또는 중위소득 70% 이하 만 19~29세 청년	일자리 경험+월 10만원(5개월) 또는 월 6만원(5개월)	

자료: 각 지자체 홈페이지

□ 중·장년에 대한 지원정책<sup>57)</sup>

- 정부는 중·장년에 대한 고용을 촉진하기 위한 정책적 대안으로 신중년 일자리 사업 확대, 민간 고용시 인센티브 등 일자리 기회를 확충하고, 역량 제고를 위한 특화훈련 강화를 제사함
- 또한 중·장년 고용 촉진을 위해 고안된 기존 사업은 대상자 확대 등을 통해 적극 추진하고, 신설사업은 2019년부터 예산을 집행해 시행하기로 함
  - 확대되는 사업은 다음과 같음: 신중년 유통·행정분야 전문인력 지원 사업, 신중년 적합직무 고용장려금 등
  - 신설되는 사업은 다음과 같음: 신중년 경력활용 지역서비스 일자리사업, 사회서비스형 일자리 사업 등
- 아래 제시한 표를 통해 중·장년의 고용 촉진을 위해 현 정부가 추진하고자 하는 과제 및 소관 부처를 확인할 수 있음

<sup>57)</sup> 신중년 일자리 확충방안(관계부처 합동, 2018.08.27)을 참조하여 작성함

〈표 3-21〉 중·장년 고용촉진방안 추진 과제

(단위: 명)

사업명	'18년 일자리	'19년 일자리 증가분	소관
1. 신중년 지역 일자리사업 확대			
1) 신중년 경력활용 지역서비스 일자리사업 신설	-	+2,500	노동부
2) 신중년 지역산업맞춤형 일자리 창출사업 확대	-	+3,400 (훈련 등)	노동부
3) 지역주도형 신중년일자리 사업 추진	-	$\alpha$	행안부
4) 사회서비스형 일자리 사업 강화	-	+2만	복지부
5) 신중년 유통·행정분야 전문인력 지원사업 확대	244	+56	중기부
6) 장년인재 창업기업 서포터즈 확대	100	+100	중기부
7) 신중년 귀농·귀어·귀산 지원			
① 농업경영체 전문인력 채용	43	+37	농림부
② 귀농인의 집	275개소	+70개소	농림부
③ 귀어학교	3개소	+1개소	해수부
④ 임업분야 공공일자리 제공	1.5만	-	산림청
2. 신중년 특화훈련 강화			
1) 신중년 직업훈련교사 양성과정 신설	-	+500	노동부
2) 폴리텍 신중년 특화캠퍼스 사업 확대	300 (훈련)	+200 (훈련)	노동부
3. 민간일자리 지원			
1) 신중년 적합직무 고용장려금 확대	2,000 (下3,000)	+2,000	노동부
2) 금융권 신중년 퇴직인력 채용·전직지원 강화	7	+23	금융위
3) 민관협업 사회적경제기업 재취업프로그램 운영	200	+0	노동부
4) 정년 이후 계속고용 지원	-	$\alpha$	노동부
합 계	18,594 (훈련포함 18,894)	43,810+ $\alpha$ (훈련포함 28,816)	

자료: 신중년 일자리 확충방안(관계부처 합동, 2018.8.27.)

주: 일자리수 : '19년 예산(안) 기준

## ○ 신중년 지역 일자리사업 확대에 포함되는 내용은 다음과 같음

- (신중년 경력활용 지역서비스 일자리사업 신설) 정부는 신중년의 경력을 활용하여 지역에 필요한 서비스를 제공함으로써 신중년의 지역사회 역할 강화 및 소득 보전에 기여하고자 함
- (신중년 지역산업맞춤형 일자리 창출) 정부는 고령화추세 등에 따른 다양한 신중년 일자리를 자치단체가 자율적으로 설계할 수 있도록 지역단위 플랫폼으로 일자리사업을 지원하고자 함

- (자치단체 주도형 신중년·고령자 일자리사업 확대) 개인의 특성(경력, 사회 참여 의지 등) 및 지역별 특성(인구, 고용, 산업 등)에 따라 다양한 신중년 지역일자リモ델 설계가 가능토록 지원체계를 구축하고자 함
- (사회서비스형 일자리사업 강화) 정부는 사회적 수요가 있고 기여도가 높은 활동을 중심으로 '사회 서비스형 일자리'를 확충하고자 함
- (신중년 유통·행정분야 전문인력 지원 확대) 유통·행정 등 전문분야 경력자를 활용하여 전통시장 및 상점가의 고령 상인의 유통환경 대응력 향상 및 행정처리를 지원하고자 함
- (장년인재 창업기업 서포터즈 확대) 대기업 퇴직인력을 청년 창업기업에 파견함으로써, 코칭활동 및 협업 프로젝트 수행 등을 통해 기술·경험을 전수할 수 있게끔 돕고자 함
- (신중년 귀농·귀어·귀산 지원) 농업경영체 전문인력 채용지원, 임시주거 보조 등 귀농지원을 확대하고자 하며,
- 지역별 귀어학교를 확대하여 창업기술 교육 등 귀어지원을 강화하고, 산림 서비스도우미, 산림재해 예방, 숲가꾸기 등 산림분야에서 공공일자리를 창출하고자 함

○ 신중년 특화훈련 강화에 포함되는 내용은 다음과 같음

- (신중년 직업훈련교사 양성과정 신설) 한국기술교육대학에 기존 과정과 차별화된 신중년 특화 훈련교사 양성 과정(19년 500명)을 신규로 개설하여 이들이 직업훈련교사 자격취득 후 폴리텍에 비전임교원 또는 직업훈련기관에 훈련교사로 취업할 수 있게끔 지원함
- (폴리텍 신중년 특화캠퍼스 사업 확대) 핵심 기술·기능, 창업컨설팅·마케팅 등 창업스쿨을 포함하여 기존 훈련과정과 차별화하여 6개월 이상의 장기과정으로 운영함

○ 민간일자리 지원에 포함되는 내용은 다음과 같음

- (신중년 적합직무 고용장려금 확대) 현장수요를 고려하여 금년 지원규모를 2천명에서 3천명으로 확대하고, 19년에는 5천명으로 확대하고자 하며,

- 사회변화 등을 반영하여 장려금 지급대상인 신중년 적합직무도 확대할 예정임
- (금융권 신중년 퇴직인력 채용 및 전직지원 강화) 금융권 퇴직자를 신용회복위원회의 서민금융 종합상담역 또는 상호금융 컨설팅역으로 채용해 서민금융 상담 및 신용교육을 담당하도록 하고,
- 금융권 퇴직(예정)자의 전직지원을 강화하고 특화 연수프로그램을 운영하고자 함
- (민관협업 사회적경제기업 재취업 프로그램 운영) 민간기업의 사회공헌활동과 연계하여 신중년을 대상으로 하는 교육훈련을 제공하고자 하며,
- 이후에는 이들이 사회적기업·소셜벤처로 취업할 수 있게끔 연결하고자 함
- 서울 50+재단이 모집을 담당하고, 사회적기업 상상우리가 교육훈련 및 취업알선을 맡으며, 노동부는 재정지원 연계, 현대차재단이 사업 기획 및 관리를 맡아 서로 협력하여 이를 운영하고자 함
- (정년 이후 계속고용 지원) 기업이 자발적으로 정년이후 근로자를 계속 고용 또는 재고용하도록 계속고용노력에 대한 지원을 하고자 함

○ 이러한 정부의 노력에도 불구하고, 생애주기 단계에 걸친 지원체계 수립에는 다음과 같은 해소되지 않은 문제점이 존재함

#### □ 단기 현금성 지원책 위주의 대응<sup>58)</sup>

- 신중년 일자리 대책의 경우, 중·장년층을 고용한 민간기업에 인건비를 1년간 지원하는 신중년적합직무장려금과 같은 현금성 지원이 주요 골자인데다, 지원기간마저 짧아 일회성 정책이라는 한계가 있음
- 또한 해당 정책의 경우 지원금을 제공하는 기간에 대해서만 고용 유지가 보장이 되고 그 이후에 대해서는 추가적 고용 보장이 어려우며,
- 중년적합직무장려금의 대상이 대부분 사무직종과 기술기능직종이라는 한계가 있음

58) '신중년 일자리' 취지는 좋은데...단기 현금성 지원책 넘어서야(서울경제, 2018.08.30)를 참조함



- 또한 2019년 일자리예산 계획을 살펴보면, 일자리 예산안에서 실업급여를 제외하면 ‘고용장려금’ 형태가 차지하는 비중이 1위이고 직업훈련 등은 비중이 작음
- 이를 바탕으로 정부가 보여주기 좋은 현금 지원 방식에 매몰되기보다 부작용을 적극 해소해나가면서 장기적인 역량 강화 및 투자에 선제적으로 나서야 한다는 비판이 제기되고 있음
  - 정부의 2019년 일자리 예산은 사상 최대 수준인 23조5천억원임<sup>59)</sup>
  - 2030세대 청년과 5060세대 신중년을 대상으로 하는 고용장려금(3조7천879억원→5조9천206억원)과 고용서비스(9천354억원→1조700억원), 창업지원(2조4천475억원→2조5천892억원)의 경우 예산이 대폭 확대되었음
  - 특히 2030세대 청년과 5060세대 신중년을 대상으로 하는 고용장려금의 경우, 2019년 일자리 예산에서 차지하는 비중이 약 25%에 달함
  - 직업훈련 예산은 2018년 기준 2조645억원에서 2019년에는 1조9천960억원(2019년 전체 일자리 예산 대비 약 8%)으로 오히려 소폭 감소되는 형태를 보임

〈표 3-22〉 2019년 일자리 예산안

(단위: 조 원, %)

구분	2018년		2019년	
	금액	비중	금액	비중
일자리 예산	19.2	100.0	23.5	100.0
청년 및 신중년 대상 고용장려금	3.7	19.3	5.9	25.1
직업훈련 예산	2.0	10.4	1.9	8.1

자료: “내 삶의 플러스” 2019년 활력예산안(기획재정부, 2018.08)

- 또한 진정한 의미의 취업 지원을 위해서는 취업 역량 강화가 필요함
  - 이를 위해서는 전반적인 신기술에 대한 교육체계 등의 인프라 구축이 선제되어야 함

59) “내 삶의 플러스” 2019년 활력예산안(기획재정부, 2018.08)을 참조함

- 현 정부의 생애주기 단계에 걸친 지원 체계 마련 정책 및 해결되지 않는 문제점을 종합해 보면, 두 가지 개선이 필요함을 알 수 있음
  - 첫째, 각 생애단계 별 한시대책과 구조적(장기적) 대응의 병행이 필요함
  - 둘째, 취업 역량 강화를 위한 교육체계 등의 인프라 구축이 선제되어야 함

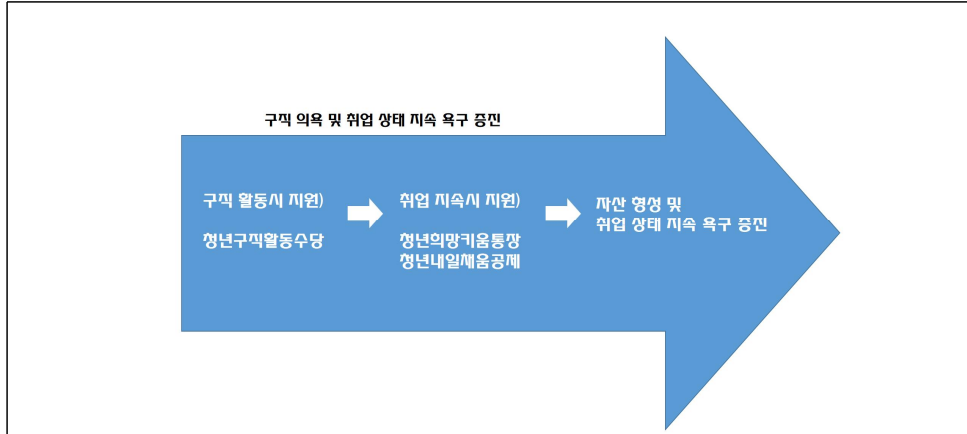
## 2) 대안

### □ 기존 정책 대안

- 각 생애단계 별 한시대책과 구조적(장기적) 대응의 병행<sup>60)</sup>
  - 기존 선행연구를 바탕으로, 대다수 국가가 패키지형 고용서비스 사업에 ‘재정지원+교육 및 훈련 또는 취업알선’의 조합을 활용하고 있음을 확인할 수 있음
  - 선진국에서는 과거 고용정책과 복지정책을 이분법적으로 나누어 복지에만 치우친 정책을 운영하였으나, 최근에는 고용과 복지의 연계를 통해 실질적으로 노동시장의 성과를 높이려는 개혁을 추진 중에 있음
  - 예컨대, 영국, 노르웨이, 스웨덴 등 유럽국가에서는 고용과 복지를 엄격하게 연계시켜서 고용프로그램에 참여하지 않으면 실업보험 등의 복지수당을 받을 수 없도록 체계가 구축되어 있음
  - 이러한 점에서 착안해 우리나라의 경우에도 각 대상(청년, 중·장년 등)이 노동시장에 수월하게 진입할 수 있게끔 돕기 위해 한시대책과 장기 대책이 병행된 맞춤형 패키지 프로그램을 지원할 필요가 있음
  - 일례로 청년구직활동수당과 청년내일채움공제, 청년희망키움통장을 하나의 프로그램으로 연계해 청년층에 제공할 경우 이들의 구직 및 일자리지속에 대한 인센티브를 제공함으로써 지속적 참여 유도가 가능하다고 사료됨

60) 국가별 청년 대상 고용서비스 정책의 효과성 분석(국회예산정책처, 2018)을 참조함

[그림 3-12] 생애단계 별 패키지 프로그램 안(청년 대상)



## ○ 취업 역량 강화를 위한 교육체계 등의 인프라 구축이 필요함

- 공공부문이 제공하는 청년실업자 및 경제활동비참여자 대상 교육 및 훈련 프로그램은 구직에 긍정적인 효과가 있음<sup>61)</sup>

## □ 새 정책 제안

## ○ 따라서 구직에 필요한 기술 및 자격 취득을 원하는 이들에게 교육 접근이 쉽게끔 돕기 위해 국가 차원의 지원이 필요함

- 구직에 필요한 기술 및 자격 취득을 원하는 이들을 지원하기 위해, 일제로 나라 기술센터(가칭) 운용을 제안하고자 함

## ○ 나라 기술센터의 정의는 다음과 같음

- 나라 기술센터는 온라인 및 오프라인 공간을 활용한 튜터링 서비스 공유 플랫폼을 의미하며, 각 개인이 이를 통해 자발적으로 상호 간에 튜터링 서비스를 제공할 수 있게 함

61) 국가별 청년 대상 고용서비스 정책의 효과성 분석(국회예산정책처, 2018)을 참조함

〈표 3-23〉 튜터(개인/집단) 및 콘텐츠 모집·선정(안)

구분		내용
튜터	모집	(1안) 나라장터→용역→서비스→튜터링 입찰공고 제제모집 (2안) 나라기술 학습센터 튜터 건의 및 수배→협조요청 공문서 발송 (공문서 내 Tutor Benefit 제안)→승낙→선정 (3안) 1안의 민간용역 + 2안의 관공제의 모집을 병행
	선정	해당 튜터링 서비스관련 분야 전문가 심의 평가 (연간 사업 및 이행계획서 평가, 면접 평가 등)
콘텐츠	모집	정부 선정 핵심 전문기술 분야, 일자리 분야
	선정	나라기술학습센터 內 콘텐츠 심의 위원회의 평가 (경제부처, 각 기술부처 등 실무, 연구위원 등으로 구성)

〈표 3-24〉 온라인 ‘e-나라기술 학습센터’ 운영 방식

구분	내용
목표	국가자격증 취득 강의를 중점으로 운영(취미수준의 기술 교육 철저히 배제)
과제	① 강사(온라인 튜터) 모집을 통한 튜터 인프라 구축 ② 강의, 교육관련 교육생 수강 시스템 마련 - 수급자 참여자를 위한 수강권, 바우처, 교육 포인트 등 운영 - 웹 사이트, 모바일 앱에서도 수강 지원 ③ 準 국가자격 인증관련 각 유관기관과의 인증협의 - 準 국가자격 인증 확립 이후 가능하다면 正 국가자격 인증도 고려 ④ 온라인 수강에서 기술 직능교육(현장 교육)으로의 발전 및 조화 - 국가 자격취득을 위한 필수 코스 역할, 이수 학점 및 수강 시간 확정 필요

〈표 3-25〉 오프라인 ‘나라기술 공유센터’ 운영 방식

구분	내용
대상	‘e-나라기술 학습센터’에서 필수 이수학점 과정을 성실히 이행한 수강자
목표	현장 기술 직능교육을 통해 참여자들의 正·準 국가기술 자격증 취득 취업 시장에서 참여자들의 경쟁력 강화
운영	온라인 교육·강의 내용을 바탕으로 심화 교육내용 수강 기술 실무 직능교육을 센터(현장)에서 실시 집중적이고 체계적인 기술 습득 커리큘럼 운영
과제	① 나라기술 공유센터, 서울 내 2개소, 광역당 1개소 건립 추진 - Mega급 광역수준의 센터 총 8개소 신설 및 운영 ② 나라기술 공유센터를 읍·면·동 주민센터 내 운영 - Medium급 읍·면·동 단위 센터 추가 운영 ③ 국가지정 핵심육성 기술 분야 및 민간시장 주도 기술 분야 제안 ④ 正·準 국가기술 자격증 취득 지원 통한 참가자의 취업 경쟁력 증진

- 나라 기술센터가 설립 및 운영된다면 전 국민의 기술 취득, 보유, 획득을 도울 수 있으며, 이들의 능력을 발현하는 장(場)으로 활용할 수 있음
  - 또한 이를 통해 국민 생애주기 단계에 걸친 보다 적극적이고 선제적인 지원을 도모할 수 있다고 사료됨

## 나. 특성화 대상자<sup>62)</sup>에 대한 전달체계 재구축

### 1) 현행<sup>63)</sup>

- 현 정부는 국민에게 ‘구석구석 찾아가는 보건·복지서비스’를 제공하고자 하며, 이를 위해 정부는 아래와 같은 활동을 수행하고 있음

[그림 3-13] 찾아가는 복지서비스 개념도



자료: 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr>)

62) 일례로 소득기준에 의해 사회서비스 구매능력이 부족한 저소득층과 노동시장 여건상 취업하기 어려운 취업 취약계층의 경우 아래와 같이 구성되어 있음: 가구 월 평균소득이 전국 가구 월 평균소득의 100분의 60 이하이거나, 55세 이상의 고령자, 장애인, 실업기간 6개월 이상의 장기실업자, 신용불량자, 노숙자 등

63) 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr>)의 ‘구석구석 찾아가는 보건·복지서비스’를 참조함

〈표 3-26〉 구석구석 찾아가는 보건·복지서비스

구분	내용
찾아가는 보건복지 서비스 지역 행정기관 구축	<p>추진 배경</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역 복지사각지대 해소를 위해서는 주민 생활에 밀착된 읍면동에서 적극적으로 찾아가는 보건복지서비스 제공이 요구됨</li> <li>- 이를 위해 찾아가는 복지 전담팀을 전국으로 확대하고, 역량강화를 추진</li> <li>○ 찾아가는 복지 전담팀에 복지뿐만 아니라 건강관리 기능을 추가하여 보건과 복지 서비스가 함께 제공될 수 있는 기반 마련</li> </ul>
	<p>주요 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 읍면동에 찾아가는 복지전담팀 확대해 지역행정 기반 구축 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역의 건강과 복지 수요를 발굴·확인하고, 이에 맞는 서비스를 민관협업을 통해 연계·제공할 수 있는 종합복지 플랫폼 기능 수행</li> <li>- 전체 읍면동에 찾아가는 복지전담팀 구성완료로 목표로 추진</li> <li>* '17년 2,619개/74.8% → '18년 3,502개/100%</li> <li>- 각 읍면동마다 찾아가는 복지 전담팀(기본형) 구성을 원칙으로 하되, 농어촌 등 지역실정을 반영한 별도모델 설계</li> <li>* '17년 찾아가는 복지 전담팀 구성 읍면동 중 기본형 1,410개, 권역형 1,209개</li> </ul> </li> <li>○ 지자체 담당인력 교육훈련 강화 및 관계 부서 사업 방향 공유 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (대상) 전담팀 담당인력에 대한 역량강화 교육훈련 실시, 읍면동장·지자체 조직담당(또는 총괄팀)을 대상으로 사업 이해도 증대 및 공감대 확산</li> <li>- (절차) 중앙단위 교육훈련과 연계해 지자체 자체교육 실시 유도(컨설팅 실시)</li> </ul> </li> <li>○ 방문건강관리서비스를 추가하여 보건·복지 연계 서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> <li>- '17년 주민자치형 공공서비스 구축 시범사업 대상지역 중심으로 방문간호사 우선 배치</li> <li>- 사업 운영과정에서 읍면동 상황에 맞게 운영할 수 있도록 자율성 보장</li> <li>* 농어촌 등 지역실정을 반영한 다양한 모델 개발·보급</li> </ul> </li> </ul>
보건복지 서비스 전담인력 확충 및 관리	<p>추진 배경</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 복지 인력 지속 확충에도 불구하고, 복지수요 증가 및 확충 인력(행정직)의 이탈에 따라 읍면동에서는 여전히 인력 부족 호소</li> <li>○ 사각지대 발굴·지원 및 찾아가는 보건복지서비스 전국 확대 위해 전담인력 추가 확충 및 확충 인력의 지속적인 유지·관리 필요</li> <li>* 「일자리정책 5년 로드맵」 : '17~'22년 1만5천명 (복지1.2만, 간호 3.5천)</li> </ul>
	<p>주요 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ (인력 확충) 읍면동 찾아가는 보건복지서비스 담당인력 확충 추진 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복지업무의 전문성 및 높은 업무강도로 인한 행정직의 기피 현상, 높은 이탈도 등을 감안하여 사회복지직으로 배치 추진</li> </ul> </li> <li>○ (유지관리) 사회복지 인력 확충 독려 및 이행 점검 등을 통하여 인력 확충 효과 제고</li> </ul>
민·관이 함께 하는 지역사회 주도 보건복지 연계모델 창출	<p>추진 배경</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민의 복지 욕구 충족을 위해서는 보건과 복지를 포함한 공공서비스를 지역 실정에 맞게 연계 필요</li> <li>○ 지역주민이 참여하는 민관협력과 지역복지력* 강화를 통해 연계 모델 개발</li> <li>* 행정이 다 해결할 수 없는 부분에 대하여 지역사회가 대응할 수 있는 힘</li> </ul>
	<p>주요 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역별 보건복지서비스 영역 간 연계 모델 발굴·확산 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 주도의 모델 개발을 위한 사례 수집·분석 및 유형화</li> <li>- 지역에서 자율적 모델 개발을 위한 지식·정보 공유 및 워크숍 등 실시</li> <li>- 범부처 시책과제/우수사례 경진대회에서 지역특화모델이 개발될 수 있도록 연계·협력</li> </ul> </li> <li>○ 주민이 참여하는 민관협력 활성화 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 읍면동 지역사회보장협의체에서 마을 복지계획 수립 주도 등 읍면동 지역사회보장협의체 활성화 지원</li> <li>- 시군구 지역사회보장계획과 읍면동 자체계획을 연계하는 지원방안 강구</li> <li>- 사회복지관·관련협회 등과 연계하여 민관협력을 활성화한 사례 발굴·확산</li> </ul> </li> <li>○ 지역사회 주도를 위한 지역복지력 강화 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도·시군구 기획력* 강화를 위한 교육 및 컨설팅 실시</li> </ul> </li> </ul>

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 지역문제 발굴, 주민욕구 도출, 지역사회 자원 연계 강화, 지자체 공무원 교육 설계 등</li> <li>- 지자체-유관기관* 간 연계를 통해 민관협력을 위한 합동교육 지원</li> <li>* 사회복지관협회, 사회복지사협회, 관련학회 등</li> <li>- 우수사례 경진대회를 통한 성과사례 발굴·확산, 공동모금회 등 민간재단의 읍면동 지역사회보장협의체 지원 활성화</li> </ul>

자료: 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr>)

○ 이러한 정부의 노력에도 불구하고, 중앙정부와 지방자치단체 사회복지전달체계 모델에는 다음과 같은 해소되지 않은 문제점이 존재함<sup>64)</sup>

#### □ “원스톱” 복지 서비스 전달에 곤란

○ 충분한 상담(내방·전화·방문) 및 복지정보 종합 안내가 복지욕구에 대해 미흡한 실정임

- 주민들은 복지서비스 이용관련 종합 상담과 쉽게 이해할 수 있는 정보제공을 원하지만 읍·면·동 주민센터의 문턱이 높고 신뢰할만한 의논 대상 및 상담 시간이 부족함

○ 또한 복지 서비스 신청·접수 기관이 분산되어 있어 의뢰 서비스가 미흡함

- 복지급여 및 서비스의 신청·접수 기관 등이 읍·면·동의 사업 담당, 시·군구의 사업 담당, 보건소의 사업 담당, 그 밖에 고용센터, 사회보험공단 등으로 분산되어 있어 이용하고자하는 주민 입장에서는 복지급여 등을 신청하고자 할 때, 어디로 가야할지 막막하고 여러 기관을 찾아다니는 불편을 감수해야만 함
- 주민에게 필요한 타기관의 사회보장서비스를 공식적·일상적으로 연계·의뢰해주는 네트워크 시스템은 전무하다고 할 정도로 미흡한 수준임

64) 복지서비스 전달체계 개선방안 연구: 수요자 중심 전달체계 모델개발을 중심으로(국회예산정책처 보고서, 2013: 113-116)를 참조하였음

□ 부처별·기관별 “칸막이” 심화로 복지 서비스 연계부족

- 복지제도가 298 가지에 달하여 복지행정 담당자가 타 사회보장기관의 서비스를 알기 어렵고, 사회보장정보시스템이 운영 중이지만 복지욕구에 대한 담당자의 판단(assessment) 및 연계과정이 미흡하여, 서비스 중복·누락의 우려가 상존하고 있음
- 중앙부처는 필요에 따라 중복적인 복지제도를 신설해왔으며, 제도 운영과정에서 대상자에게 다른 서비스 욕구가 파악되어도 유관기관으로 연계가 거의 안 되는 실정임
- 지방자치단체 내에서도 사례관리 프로세스가 이분되어 업무담당자 및 이용자 모두가 불편하고 정보소실과 대상자 누락의 우려가 있으며, 대상별 사례관리 업무·기관이 분절적으로 운영되고 있음

□ 일선복지행정의 “갈때기” 현상으로 전달체계의 효율성 저하

- 읍·면·동의 사회복지 서비스전달을 담당하는 사회복지직 1~2명이 100여 가지 복지제도를 담당하는 실정이 지적되고 있는데, 이는 전달체계의 다양한 문제를 발생시키는 핵심적인 원인이 되고 있음
- 사회복지 서비스전달의 일선인 읍·면·동에서는 기본적인 복지급여 신청·접수 업무에 대부분의 시간을 할애하고 있으나 충분한 상담시간 확보가 어렵고, 서비스연계 등 재량적 복지지원 활동은 매우 제한적으로 이루어지고 있는 실정임
  - 그동안 정부와 지자체 복지인력의 확충은 사회복지직의 충원과 행정직의 재배치를 병행해왔으나, 행정직의 복지업무 담당 기피가 심화되어 지자체 별 행정직 재배치실적이 저조한 실정임
  - 복지제도가 복잡하여 업무 적응에 3~6개월이 소요될 뿐더러, 상담기술을 필요로 하는 복지수요자의 특성, 복지자원 소재 파악 곤란 등 행정직의 복지업무 수행 어려움을 호소하고 있음
- 위에서 언급한 이러한 문제점으로 인해, 정부의 노력에도 불구하고 여전히 특성화 대상에 대한 효과적인 전달체계가 구축되지 않고 있음



## 2) 대안

### □ 기존 정책 대안<sup>65)</sup>

- 이러한 문제점을 해결하고, 특성화 대상자에 대한 효과적인 전달체계를 구축하기 위해서는 진단 및 경로설정의 체계화가 필요함
  - 위에서 언급한 바와 같이 우리나라의 복지 사업은 분절적으로 구성되어 있음
  - 이러한 구조로 인해 발생할 수 있는 문제 및 한계(회전문 현상, 잠김효과 등)에서 탈피하기 위해 참여자 맞춤형 프로그램을 지향해야 함
- 이때 지자체(시·도)는 프로그램의 진행 및 관리를 담당하고, 부처는 프로그램 평가·유지를 담당함으로써 각 프로그램 운영의 효율성 및 효과성을 제고할 수 있음
- 참여자 중심 맞춤형 프로그램을 제공하기 위해서는 특성화 대상자<sup>66)</sup> 모두를 포괄한 진단 및 경로설정을 총괄할 수 있는 지자체/사업부서가 필요함
  - 현재 고용복지+센터가 존재하나 2017년을 기준으로 전국 센터가 100개소에 불과해 참여자 모두를 포괄하는 진단 및 경로설정을 총괄하는 기구로 운용되기엔 미약함
- 또한 일선복지행정의 “갈때기” 현상으로 전달체계의 효율성 저하를 해소하기 위해서는 사회보장정보시스템을 기반으로 수요자 편의 고려, 사회보장관련 제도의 신청·접수를 지자체(주민센터) 중심으로 통합하려는 정책방향 고려, 적정 규모의 인력 배치, 업무의 효율적 운영 구조 마련이 필요함

### □ 새 정책 제안 ① (자활과 사회적경제 부문의 연계)

- 앞서 언급한 기존 정책 대안 이외에도, 사회적경제 부문과의 연계를 추구하는 방법을 통해서도 특성화 대상자에 대한 전달체계 재구축을 이뤄낼 수 있다고 사료됨

65) 복지서비스 전달체계 개선방안 연구: 수요자 중심 전달체계 모델개발을 중심으로(국회예산정책처 보고서, 2013: 116-125)를 참조하였음

66) 특성화 대상자: 청년, 수급자, 차상위, 미혼모, 한부모 가정, 다문화 가정, 탈북민, 신용불량자 등

- 사회적 경제는 주요하게 협동조합, 공제조합, 그리고 비영리조직에 의해서 수행된 경제활동으로 이루어지며, 이들 조직들이 지닌 원칙들은 ①이윤보다는 구성원들 혹은 집합적 이해를 위한 목적, ②독립적인 경영, ③민주적인 의사결정과정, ④이윤의 분배에 있어서 자본보다는 사람들과 노동자들에게 주어지는 우선권 등임<sup>67)</sup>
- 한국의 사회적 경제의 등장은 그동안 정부에서 추진한 사회 민주주의적 복지국가도 해답이 아니고 제3의 대안으로 시민사회, 기업, 국가가 혼합통치(heterarch)를 하는 복지 거버넌스를 주장하면서 시장 열패자를 배려하고 보살피는 경제를 사회적 경제(social economy)라고 부르면서 시작됨
- 이러한 새로운 복지 거버넌스는 사회적 기업, 민간기업, 국가가 공동으로 협력적으로 통치하는 거버넌스가 될 것이며, 시민사회의 주도로 국가와 민간기업, 지방정부와 협력하여 공익성과 수익성을 조화롭게 추구하여 지속 가능한 사업모델(Business model)을 만드는 것이 바로 사회적 경제 실현의 모습일 것임

○ 이에 대한 하나의 예시로 자활-사회적경제의 연계를 들 수 있음

○ 지역자활센터의 목적 및 활동을 살펴보면, 지역사회에서 지역 자활센터의 존재가치는 ‘노동시장의 취업애로계층 및 저소득층의 경제활동촉진과 직업역량강화를 위한 근로연계복지(Workfare) 인프라’ 구축을 얼마나 성공적으로 수행하는지 여부에 달려있다고 볼 수 있음

67) Jacques Defourny(1992)를 인용하였음

〈표 3-27〉 지역자활센터의 목적 및 활동

목적	활동	비고
경제적 자립기반 위한 일자리 제공	- 사업단 및 공동체 운영(일자리 수, 참여인원, 매출액 등) - 사회서비스 제공 - 취업 및 창업 지원	문제 발생
맞춤형 복지서비스 지원 및 연계	- 자활자립계획수립(IAP/ISP), 상담, 자원연계 등 사례관리	강조·강화
지역사회 공익서비스 제공 및 확산	- 공공분야 사회적일자리 확산과 제공 - 취약계층에 대한 주거환경 및 안전한 먹을거리의 제공	약화
협동사회 경제공동체 설립과 확산	- 주민공제조합, 자활기업의 설립 및 운영 - 사회적 경제 지역사회네트워크 구성 및 확산(신규)	신규 영역
전문성·주인의식 향상위한 역량강화	- 기술기능강화 교육(이력서에서 시장분석까지) - 주민의식 함양 및 공동체 강화를 위한 교육(인문학, 열린강좌, 체육대회/야유회 등) - 주민 리더십 교육	정체

○ 이때 위에서 제시한 바와 같이, 지역자활센터의 목적 및 활동에서 개선이 필요한 부분은 단독기관의 역할로 풀 수 있는 것이 아니라 지역의 문제이자 연대의 문제임

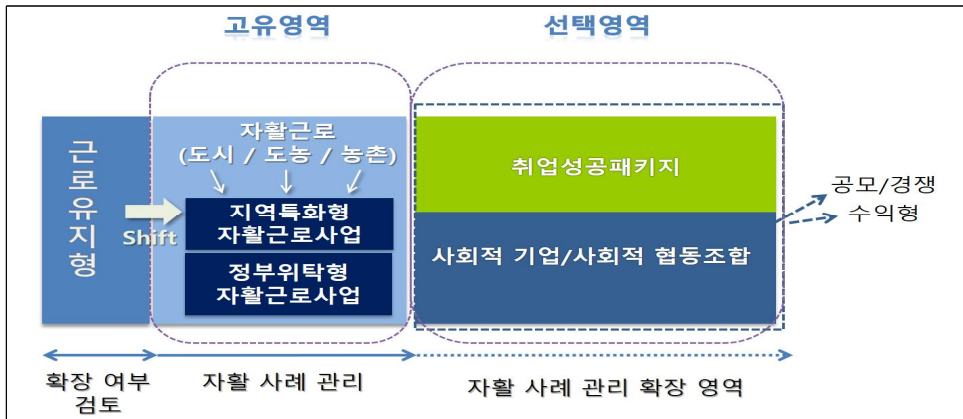
○ 이러한 문제를 해결하기 위한 하나의 방안으로 사회적 경제와 자활의 몇 가지 연계 방안을 아래와 같이 제시할 수 있음

〈표 3-28〉 사회적경제와 지역자활센터의 연계 방안

형태	내용
노동통합 자활 기업	1) 경과적 일자리 제공 2) 자립재정을 통한 지속적 일자리 제공 3) 지속적 보조금을 통한 직업통합 4) 생산활동 통한 사회화
지역취약계층이 필요로 하는 사회서비스 개척 및 지역사회적경제주체와의 네트워크 활동	1) 가난한 사람에 의한 가난한 사람을 위한 일자리 창출(ex 양곡택배 등) 2) 희망키움통장 등 새로운 지원체계와 연계, 자립목표의 단일화(탈수급시 지급)
새로운 취약계층에 대한 맞춤형 사업프로그램 운영	1) 미숙련 여성가장·장년층에 교육훈련과 일경험 제공 2) 직업훈련프로그램+사례관리 연계, 한시적 경과적 사업단 운영(ex 공공기관의 파견직 개발 및 연계) 또는 공공기관의 outsourcing 인력파견형 자활기업, 사회적기업과의 연계 방식 검토
사회적 목적 실현 위한 서비스 pilot 사업단 운영	1) 사업 중심 pilot program 운영(전국 수행기관 공모) (예, 에너지 효율화) 2) 인프라 연계 중심 pilot Business Model 운영 광역단위 지역특화형 자활기업 규모화 (민간재원+자활근로 사업단+지역특화형)

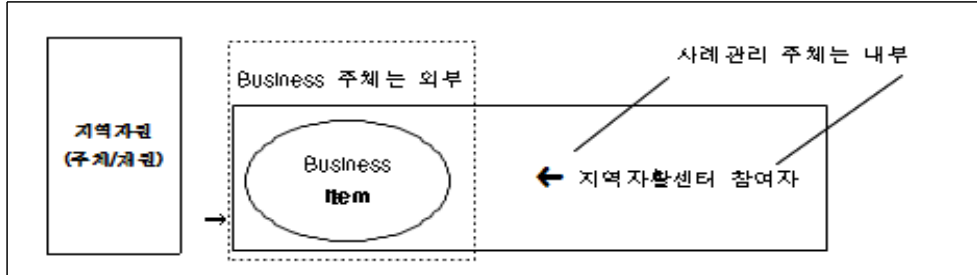
- 이러한 연계 방안을 바탕으로 사회적 경제와 연계한 자활사업을 진행할 때에는, 다음과 같은 사항을 고려해야 함
  - 첫째, 자활사업 참여자의 특수성에 대한 배려(시장경쟁력 확보기간 부여)가 필요함
  - 둘째, 시장 재투입 시간 축소를 위해 시장열패자의 보호가 아닌 트램블린의 방어막 구조가 필요함
  - 셋째, 지역 경제 특성 반영한 조치 및 접근 방법을 취해야 함
  - 넷째, 인프라를 근로빈곤층 지원 중심으로 구축해야 함
- 위에서 언급한 사항을 고려한 사회적경제와 연계한 자활사업 모델을 아래와 같이 제시하고자 함

[그림 3-14] 사회적경제와 연계한 지역자활센터 모델



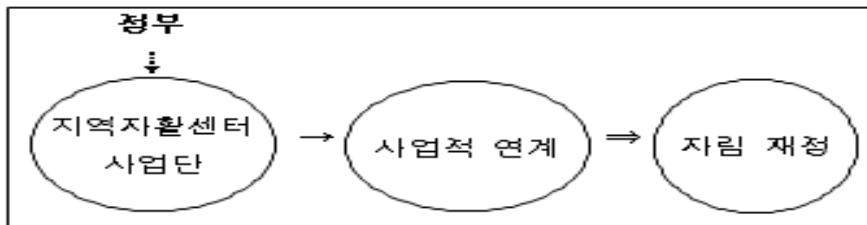
- 일반적 업무와 특화업무로 구분한 사회적경제와 연계한 자활사업
  - 지역자활센터에서 담당하는 일반적 업무의 경우, 이를 각 특성에 따라 지역 특화형 자활근로사업과 정부위탁형 자활근로사업으로 나누어 운영함
  - 지역특화형 자활근로사업은 해당지역에서 필요한 지역사회 탐색 수요 발굴에 근간을 두며, 공익서비스 일자리 제공 영역과 운영방식은 인건비/사업비 비율이 아닌 자율적 사업이 가능함

[그림 3-15] 사회적경제 연계 지역자활센터 모델(지역특화형 자활근로사업)



- 정부의 재정 투입형 자활근로사업이 정부위탁형 자활근로사업에 포함됨. 이는 자립재정을 목적으로 하는 일자리 제공영역이므로 타율성이 매우 강하고 중앙집중식 사업방식을 바탕으로 진행됨

[그림 3-16] 사회적경제 연계 지역자활센터 모델(정부위탁형 자활근로사업)



○ 이때, 특화업무는 새로운 방향성을 검토할 수 있는 영역임

- 우선 첫 번째로는 복지-고용통합, 고용센터형과 지자체형 사업 성공을 위한 기존 프로그램에 대한 연계방향을 제시할 수 있음
- 두 번째로는 자활기업(1,370개), 사회적기업(2,089개)<sup>68)</sup>, 사회적 협동조합(1,121개)<sup>69)</sup>에 위탁하는 직업훈련 사업단을 구성해, 자립 가능한 기업 위주로 직업훈련 사업단을 제공하는 방식이 있음
- 다만 전국형은 관리 어려움이 상존하며, 효과성 확보를 위해서는 상호 보완 필요하므로 우선은 지역 중심형 사회적 기업 및 자활기업으로 한정해 이를 시행해보는 것이 바람직하다고 사료됨

68) 한국사회적기업진흥원 홈페이지(<http://www.socialenterprise.or.kr>)를 참조함(2018.11.21. 기준)

69) Coop 협동조합 홈페이지(<http://www.coop.go.kr/COOP/>)를 참조함(2018.11.21. 기준)

- 세 번째는 지역자활센터의 일반적 업무에 대하여 외부에 open 정책시차 (policy lag)의 필요성임
- 외부에 오픈하는 방식은 지역사회의 다양한 자원을 활용한다는 측면에서 다음과 같은 세부적인 방식으로 검토 가능할 것으로 보임
- (a) item 공모 또는 공개입찰, (b) 지역의 사회적 경제주체와의 컨소시엄사업 위탁, (c) 사업은 전문가 외주+참여자는 센터 사례관리팀으로 업무 전문화 유도, (d) 목표 지향적 사업단 구성 및 운영→사회적 기업 지향 또는 사회적 협동조합 지향 사업단 초기부터 구성 및 제한적 운영

○ 위에서 언급한 내용들을 종합하여 자활사업 전달체계를 다음과 같이 제시할 수 있음

- 중앙은 정부 위탁형 사업을 발굴해 현장에 적용하고, 광역형 복지-고용통합 자활기업 인증 및 품질관리를 담당하며, 정책시차에 대한 현장이해도 교육 강화, 목표 지향적 사업단 구성 모델을 제공해야 함
- 광역은 지역특화형 사업을 전문적으로 발굴 및 연계하고, 광역형 복지-고용 통합 자활기업 발굴 및 육성, 정책시차에 대한 현장 전문성 보강 지원, 목표 지향적 사업단 구성을 위한 전문적 지원 연계를 담당해야 함

#### □ 새 정책 제안 ② (자활과 근로빈곤층 취업우선지원 사업 연계)

○ 조건부수급자 취업우선 지원제도 개편 방안('18-20 기초생활보장 종합계획 中)을 살펴보면, 정부는 조건부수급자 취업우선지원 제도 개선을 통해 사각지대를 해소하고자 함

- 지자체·고용센터 담당자가 합동으로 욕구사정·근로역량 평가를 실시하여 적합한 프로그램(자활 또는 취성패)으로 연계하고자 하며,
- 취성패 중간탈락자, 미취업자 등은 자활근로로 연계될 수 있도록 상호 정보 공유, 지자체·고용센터 간 협조체계 구축하고 있음

〈표 3-29〉 조건부수급자 서비스제공 프로세스 개선 방안(안)

구분	현행	개선
서비스 결정 주체	·고용센터 및 자치단체 합동(지침) * 실제 운영은 고용센터 직업 상담사 중심	·자치단체 및 고용센터 합의 결정
서비스 결정 기준	·취업준비도 35점 이하→자활사업 ·취업준비도 35점 이상→취성패	·자활지원계획(ISP)에 따라 취성패 또는 자활 근로 연계
서비스 결정 절차	·취업성공패키지 사전단계 우선연계	·욕구사정, 근로역량평가 우선 실시 → 개인별 자립경로(IAP)와 자활지원계획(ISP) 수립

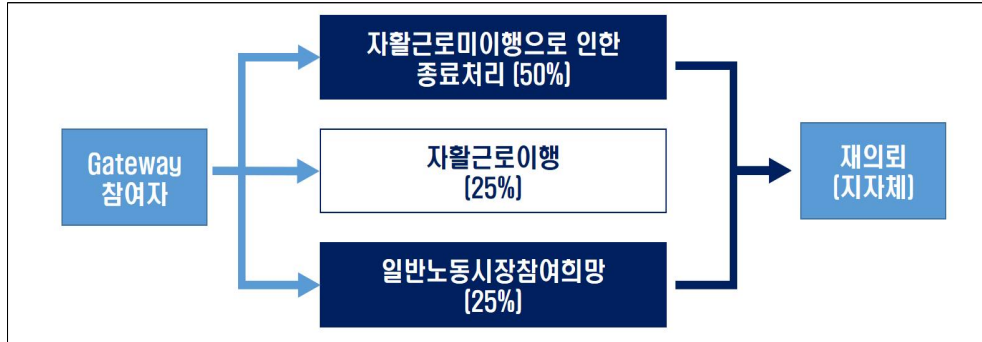
○ 근로빈곤층 취업우선 지원 사업으로 조건부 수급자 중 취성패 프로그램 참가자 수는 지속적으로 증가하였으나 이용자 회전문 현상(자활근로↔취성패) 및 중간탈락자에 대한 관리 사각지대 발생 등 제도상의 한계를 드러냄

- 중도탈락·미취업 등으로 인한 취성패탈락자 지자체 이관 대상자는 2013년에는 278명, 2014년에는 4,467, 그리고 2015년에는 5,824명으로 증가하였음
- 2017년을 기준으로 운영인프라로서 6개 지청에 175명의 자립지원직업상담사가 배치되어 있음

○ 아울러 희망리본사업 폐지('15년) 후 자활근로내의 취업기능이 약화되는 상태에서 참여자의 욕구중심 자활계획추진에 어려움이 발생하고 있음

- 반면 자활근로에 참여하는 30세 이하 청년의 경우, 2016년 995명, 2017년 1,062명, 2018년 1,160명으로 매년 증가하고 있음

[그림 3-17] 자활 Gateway 과정상의 자활참여욕구



- 따라서 현행 고용보험과 기초법 보호범위를 벗어난 구직 근로빈곤층 지원제도의 도입(한국형 실업부조)과정에서 필요한 고용서비스 인프라 확보에 대한 역할 분담 검토가 필요
  - 고용부의 실업부조 도입에 따른 인력의 확보(5천명)하기 보다 기존의 기초법 보호범위의 자활지원 업무 담당인 지역자활센터 활용 방안 검토
  - 더불어 수급자 및 차상위 계층에 대한 특성의 이해, 상담에 대한 경험(노하우), 대인서비스를 담당했던 기관차원의 역할에 대한 이해(지역자활센터는 비영리기관)를 감안할 때 역할 분담이 더 효율적인 방안
- 즉, 근로빈곤층에 대한 지원을 확대하고 사회안전망을 강화하기 위하여 기초생활수급자에 대한 취업지원서비스를 자활근로사업과 결합하거나(인프라 활용), 취성패 I의 부담을 완화하기 위하여 (재참여에 대한 비효율성) 자활근로와 연계하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음
- 우선적으로 취업성공패키지 I과 자활근로의 연계성 강화를 제시할 수 있음
  - 참여자유형별(기초수급자, 저소득층, 취업취약계층, 청년, 중장년 등)로 볼 때, 기초수급자가 가장 높은 재참여율을 보이고 있으며(7.8%),



〈표 3-30〉 2014년 취업성공패키지 참여자의 유형별 참여 횟수 분포(2014~2017.6)

(단위: 명, %)

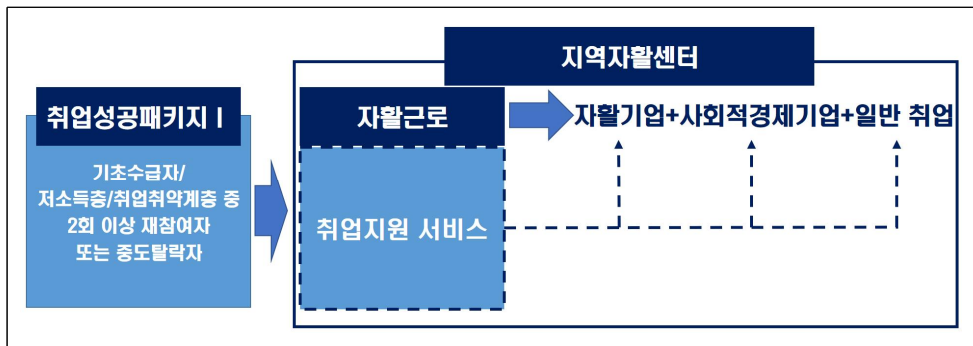
	기초수급자	저소득층	취업 취약계층	청년	중장년	전체
1회	14,152	60,215	26,955	64,763	17,623	183,708
2회	1,192	2,726	1,225	2,523	502	8,168
3회	8	2	2	5	1	18
재참여율	7.8	4.3	4.4	3.8	2.8	4.3
구성비	(14.7)	(33.3)	(15.0)	(30.9)	(6.1)	(100.0)

자료: 취업성공패키지 성과분석 및 제도개선방안(한국노동연구원, 2017: 181)

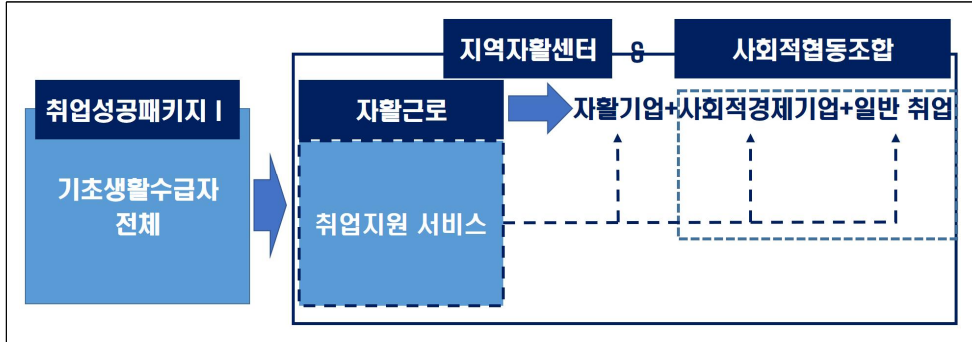
- 재참여하는 기초보장수급자의 절반(45.3%)이 중도탈락하거나, 참여기간이 만료될 때까지 취업하지 못하며 이들 가운데 재참여 비율도 높은 상황
- 따라서 이러한 기초생활수급자 및 저소득층, 취업취약계층을 대상으로 하는 취업성공패키지 I 과 자활근로 연계성이 필요함

○ 이를 바탕으로 취업성공패키지 I 자활사업수행기관 민간위탁 검토 방안을 제시함

[그림 3-18] 재참여자(2회이상) 중 기초수급자/저소득층/취업취약계층에 대한 자활근로 의뢰 검토(제1안)

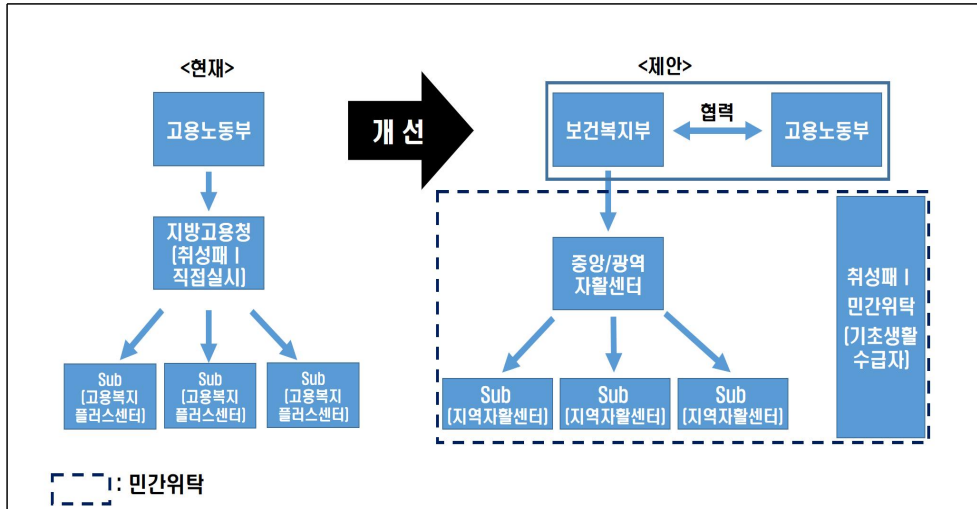


[그림 3-19] 기초생활수급자 전체에 대한 자활근로 의뢰 검토(제2안)



- 취성패Ⅱ 민간위탁 참여업체의 경우, 사업참여 초기 1년간 상당한 손실이 발생하지만, 2년차~4년차의 기간에 초기투자비용을 회수하는 것으로 추정되며, 4~5년차부터는 이익이 발생함
  - 따라서 취성패Ⅰ과 자활사업수행기관(사회적협동조합 포함)과의 민간위탁 방안도 가능(지역자활센터는 이미 인프라를 갖추고 있어 초기 비용이 소모되지 않음)
  - 다만, 취성패Ⅱ처럼 최소한의 성과계약을 맺어야 하며, 위탁계약 기간은 장기로 검토(ex 2+2)해야 함
- 한시적 또는 중장기적으로 주계약자 모델 검토 필요
  - 지역자활센터와 개별적으로 계약을 체결하는 대신 사업적 특성을 이해하고 있는 기관과의 주계약자로 고용노동부와 계약을 체결(중앙자활센터 활용)

[그림 3-20] 중앙자활센터를 활용한 주계약자 모델



#### 다. 행정과 민간의 적정 역할분담 마련

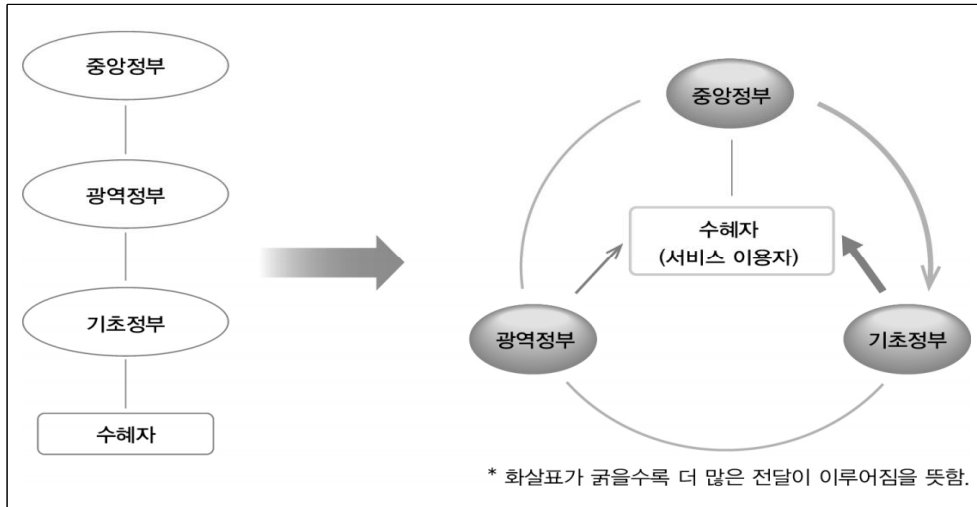
##### 1) 현행<sup>70)</sup>

- 우리나라의 복지전달체계는 공공부조 및 복지서비스 전달체계와 4대 사회보험의 전달체계로 구별됨
  - 4대 보험의 경우 각 제도별로 분리된 관리운영기구를 갖고 있으며,
  - 공공부조 및 복지서비스는 별도의 전담기구가 설치되지 않고 보건복지부-시·도-시·군·구-읍·면·동사무소의 지방행정조직에서 행정업무와 서비스 전달의 일선업무를 담당함
- 사회복지제도에 의한 복지서비스 전달집행은 복지부문에서는 고용노동부의 고용센터와 같은 특별행정기관을 설치하지 않고, 지방자치단체가 중심적인 역할을 담당하고 있음
- 중앙정부 몇몇 제도의 경우 유사 분야 간 별도의 전달체계로 운영되고 있음

70) 수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구(국회예산정책처, 2014:168-174)를 참조함

- 첫째, 복지부 소관 자립지원과 고용노동부 소관 고용지원 기능인데 특별행정기관인 고용센터와 지자체 자활담당부서, 일자리지원센터 등의 업무는 상당부분 유사 기능을 수행하고 있음
  - 둘째, 아동서비스의 소관부처는 복지부, 여성부, 교육부 등인데 정책대상 영역이 크게 중첩되어 있음
  - 셋째, 노인서비스와 관련하여 지자체 노인복지부서, 보건소, 건강보험공단 업무의 상당부분이 중복되어 연계가 필요한 영역임
- 사회복지제도의 담당기관과 집행기관을 중심으로 중앙정부의 복지전달체계 구성은 아래와 같음
- 중앙정부 차원에서 17개 중앙행정기관을 정점으로 시·도-시·군·구-읍·면·동으로 이어지는 지방자치단체가 복지전달체계의 중심축을 구성함
- 중앙정부의 또 다른 축은 전달체계로는 중앙행정기관의 지방조직인 지방노동청, 보훈(지)청, 교육청 등이 있음
- 이들 특별지방행정기관은 보건복지부를 제외한 다른 중앙행정기관이 복지제도를 담당하는 경우에 집행업무 수행하고 있음
- 아래 그림을 통해 한국의 중앙정부가 별도의 전달체계를 가지지 않은 채 복지정책을 일방적으로 기획·집행·전달하다가 복지에산의 효율적 집행 및 전달체계 합리화 등을 목적으로 2007년부터 주민생활서비스로의 전달체계가 구축되고 있는 한국 복지전달체계 현황을 볼 수 있음

[그림 3-21] 정부간 관계 모델을 적용한 한국 복지전달체계



자료: 수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구(국회예산정책처, 2014:171)

- 우리나라의 우리의 복지정책 수행체계 및 서비스 전달체계는 복지제도의 확대로 인해 자연발생적으로 구축됨으로써 분산적이고 분절적인 구조를 형성하고 있음
- 또한 중앙정부는 사회복지정책을 총괄하고 통합적인 관점에서 정책기획과 조정을 담당하고 있음
- 즉 복지제도의 점진적 혹은 급진적인 도입과 확대에 따라 제도별·사업별 서비스 전달체계가 기존의 공공조직과 지방자치단체 그리고 민간 복지인프라를 토대로 중앙 주관부처에 의한 개별적 선택으로 현재와 같은 복잡하고 다양하며 분산적인 전달체계를 형성하고 있는 것임
- 이러한 정부의 노력에도 불구하고, 현행 복지전달체계는 다음과 같은 문제 및 한계를 지니고 있음

□ 중앙 공급자 중심의 분산적·분절적 운영구조

- 1990년대 후반 이후 복지제도의 지속적인 확대, 2000년대 들어서 사회서비스 제도의 도입과 복지급여 및 서비스의 양적 증가 및 질적 변화, 바우처 방식의 서비스 제공으로 인하여 업무의 복잡성과 난이도가 급격히 높아지고 있음

- 또한 복지사업 재정지출의 급격한 증가와 동반하여 사업예산의 누수와 대상자에게 복지서비스가 적절히 전달되지 않는 비효율성 현상도 증가하고 있음
- 이때, 우리나라 복지전달체계의 중앙집권적 구조는 이러한 부조화의 문제를 증폭시키는 주요 원인이 되고 있음
  - 복지서비스는 지역사회 특성을 고려하는 것이 필수이나 중앙정부에서 결정한 획일적 제도운영 지침과 전달체계를 지방자치단체에 그대로 적용함으로써 다양한 복지요구에 적절하게 대응하는 서비스 제공체계가 확립되지 않고 있는 것임
- 사회복지 재정분권(중앙사업의 지방사업으로의 이양)이 본격화된 2005년 이후, 문제해결의 가능성은 커졌으나 지방자치단체에게 부과되는 중앙정부의 집행지침이 감소하지 않았으며, 지방자치단체의 재정능력과 인식 부족으로 지역 단위 전달체계 구축이 미흡한 수준임
  - 또한 중앙정부 차원에서 17개 중앙행정기관이 담당하고 있는 복지정책의 총괄·조정과 통합적 관점의 정책기획과 집행관리가 취약하여 담당기관 간 그리고 개별 사업간 복지업무 중복이 빈번하게 발생하는 등 정책집행의 비효율성을 초래하고 있음
- 빈곤층에게 급여를 지급하는 소극적인 접근에서 자활 및 관련 서비스의 제공을 통한 탈빈곤을 강조하는 적극적인 대응으로 전환하기 위해서는 서비스 제공 및 업무를 담당하는 인력의 전문성이 중요함
  - 인적 서비스의 효과성은 대상자에 대한 적절한 요구 사정과 수급자의 상황에 적합한 탄력적인 서비스 제공에 의해서 좌우되므로, 이를 위해서는 전문 인력의 확보, 기존 인력의 전문성 제고, 담당자의 재량권 확대 등이 필수 요소이나,
  - 복지 담당인력의 확보와 전문성 제고를 통한 역할변화는 거의 답보 상태임
- 중앙정부에 의해서 개별적으로 범주화된 복지정책과 제도들이 지방자치단체의 일선 기관에 집중되는 병목현상도 일어나고 있음
  - 초기상담, 욕구사정, 통합사례관리 등의 업무는 전문성을 보유한 인력에 의

해 수행되는 것이 적절하지만 사회복지직 대신 일반행정관리직 등으로 충원됨으로써 업무부담의 편중 문제도 가중되고 있음

- 복지업무에 대한 조직 관리자의 이해 부족과 업무분담의 불합리성으로 전문적 및 통합적 서비스 제공과 업무수행이 더욱 지체되고 있음

○ 기존에는 현금급여 중심의 정형화된 업무가 중심이었다면, 앞으로는 욕구에 대응한 맞춤형 서비스 제공이라는 비정형화된 업무의 중요성과 비중이 증가할 것임

- 복지제도의 급격한 변화에도 불구하고 복지제도의 집행체계와 전달체계는 사후적 현금급여 중심의 틀을 유지하는 등 제도변화에 따른 복지전달체계의 변화는 동반되지 않고 있음

○ 결과적으로 사회복지제도와 전달체계의 부조화는 복지서비스에 대한 낮은 만족도로 연결되고 있음

- 제도 확대와 재정지출 증가에 따른 업무의 과중 그리고 이로 인한 복지업무 담당인력의 사기가 저하되고 있고, 지역주민들의 복지서비스 체감만족도는 높지 않으며,
- 복지급여의 중복 및 부당수급과 사각지대가 공존하는 양상이 나타나고 있는 것임

○ 중앙 복지사업의 부처별, 부서별 분산성이 지방자치단체의 칸막이 행정을 유도하면서 지역단위 서비스 전달체계의 혼란을 초래하고, 지역사회 차원에서 다양한 복지제도, 서비스 및 복지자원의 연계를 저하하며,

○ 복지급여와 서비스 제공은 공급자 중심의 분산적인 전달구조로 고착되어 복지 전달의 다양한 문제를 초래하고 복지지출의 비효율성으로 귀결되고 있음

## 2) 대안

□ 기존 정책 대안 ① ‘수요자 중심의 공공복지전달체계’ 수립<sup>71)</sup>

○ 현행 복지전달체계의 구조적인 문제와 한계를 극복하기 위해서는 ‘찾아가는

맞춤형 복지서비스'를 제공할 수 있는 '지역기반 수요자 중심의 공공복지전달 체계' 수립이 필요함

○ 또한 '찾아가는 맞춤형 복지서비스'를 제공할 수 있는 '지역기반 수요자 중심의 공공복지전달체계'는 최소한 다음과 같은 기능과 역할을 수행할 수 있어야 함

○ 첫째, 거버넌스 사례관리가 가능한 체계를 갖추어야 함

- 7대 사례관리(case management)<sup>72)</sup>란 민간 및 공공조직(주민센터, 동·읍·면 사무소, 군청, 구청 복지부서)에서 이미 인지하고 있는 위기 빈곤층(개인, 가정, 세대)을 대상으로 종합적이고 연계적인 복지서비스를 제공하는 것임
- 사례관리는 생계형 사망을 최소화하고 복지제도적의 한계(사각지대)에 접근할 수 있는 실효적인 관리 수단이므로 새로운 복지전달체계는 사례관리 수행이 가능한 구조를 갖추어야 함

○ 둘째, 미인지 위기 빈곤층(가정과 개인)을 발굴 가능한 조직이어야 함

- 기존 복지 제도와 서비스를 알지 못하여 혜택을 받지 못하는 생계형 위기 계층이 다양하고 폭넓게 우리 사회에 형성되어있지만, 현재의 복지서비스 수혜과정은 기본적으로 신청주의에 입각하고 있음
- 즉, 수요자가 복지서비스 정보를 습득하고, 관련 기관이나 조직에 서비스 신청을 접수하면 자격심사를 거쳐 복지혜택을 받을 수 있는 체계임
- 그러므로 위기 빈곤층에게 찾아가는 복지서비스를 제공하려면 공공적으로 인지되지 않은 복지 수요자를 발굴해야 함

○ 셋째, 적절한 상담제공이 가능한 조직이어야 함

- 찾아오는 복지 수요자에게 개인의 환경과 특성에 적합한 맞춤형 복지서비스를 제공하기 위해서는 충분한 상담시간과 전문 인력이 확보되어야 함

○ 넷째, 합리적이고 복지수급 자격심사가 가능한 체계이어야 함

- 이에 따른 전문성, 임의 재량권 그리고 권한과 책임성을 동시에 갖춘 조직이어야 복지제도의 한계와 사각지대를 최소화할 수 있음

71) 수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구(국회예산정책처, 2014:193-195)를 참조함

72) 7대 사례 관리는 다음과 같음: 통합사례관리, 자활, 노인돌봄, 아동, 의료, 방문, 정신/중독



- 현재와 같이 인력은 부족하고 권한은 적으면서 책임만 부여되는 구조에서는 복지 부정수급을 효율적으로 차단하기 어려움

○ 다섯째, 민간 및 공공 복지서비스 기관과 연계·조정 능력을 갖춘 조직과 전달체계를 갖추어야 함

- 다양한 복지서비스 요구와 수요자의 개별적인 상황에 최소 비용으로 적합한 맞춤형 복지서비스를 제공하기 위해서는 지역의 복지자원을 효율적으로 연계할 수 있어야 하기 때문임

○ 이와 같은 다섯 가지 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 향후의 복지전달체계가 다음과 같은 최소한의 요건을 갖추어야 함

- 우선적으로 양적으로 적정한 복지전담 인력이 사례관리 해야 하는 인력의 적정성과 업무 구분과 이에 따른 인력 충원이 확보되어야 함
- 질적으로 담당인력은 복지서비스 전문성(교육, 경험, 서비스와 봉사 마인드, 복지자원 연계·사례관리·심층상담 역량)이 있어야 함
- 복지전문가가 조직의 중심(복지 전문성이 축적·발휘될 수 있는 조직, 행정관리 조직과 분리·독립되어 복지전문가가 인사와 주요 업무부서의 권한과 책임을 가진)인 전달체계가 되어야 함
- 마지막으로 공공부문 전달체계만의 개편으로는 한계가 있으므로, 민간 전달체계의 재구성에 대한 논의가 필요함

#### □ 기존 정책 대안 ② 복지정책과 재정거버넌스 개편<sup>73)</sup>

○ 대부분의 주요 사회복지사업의 재원들이 중앙-광역-기초의 중층관계에서 조성되는 현행 복지재정 구조에서는 정부 간 재정 갈등이 모든 사업에 대해 지속적으로 발생할 가능성이 큼

- 이는 모든 영역에서 모든 수준의 공공 주체가 동시에 의사결정 및 집행과정에 개입하기 때문임

73) 지방재정 수요 변화와 사무구분체계 변경에 따른 지방재정운용체계 연구(지방자치발전위원회, 2015:245-248)를 참조함

- 이와 같은 중층적인 재원구성 구조에서는 자동적인 재정지출 규모 확대와 정부 계층 간 이해관계에 따른 의사결정조정 비용이 상당히 발생함
  - 또한 재원 구성과 사업 운용주체의 분리에 따른 사업 성과 책임 소재가 명확히 설정되지 못하여 재정사업의 비용-효과성을 확보하기 힘들
- 따라서, 현행 복지보조사업의 기본 거버넌스를 국가중심의 중층적 재정거버넌스에서 국가-지방 수평협력의 단층적 거버넌스로 개편하여 복지보조사업의 비용-효과성을 제고할 필요가 있음
- 이를 위해 중앙과 지방자치단체 간 공동사무 분야를 축소하고 사업별로 담당 주체가 전담하는(예, 노인=중앙정부, 아동=지방자치단체) 기능개편이 필요함
  - 이러한 경우 지방자치단체는 지방재정의 여건이 허용하는 범위에서 자율적으로 지방복지정책을 수행하고 국가적으로 표준화된 복지서비스가 필요한 사업은 중앙정부가 전담하여 직접 운영하는 복지협력 거버넌스가 형성됨
- 국가적으로 표준화된 기초적인 복지사업은 지리적 정의 관점에서 중앙정부가 직접 수행하는 것이 타당함
  - 반면 지역별로 다양하게 운영하는 것이 바람직한 보조사업은 지자체의 행정 및 재정역할 비중을 확대하는 방향으로 정부간 복지재정관계를 개편할 필요가 있음
- 중앙정부에서는 현금급여 관리를 위한 전달체계로서 지방자치단체에 복지업무를 위탁하는 동시에 사업관리를 위해 별도의 전달체계(예, 보육진흥원, 중앙자활센터, 노인인력개발 등)를 운영하고 있음
  - 따라서 중앙정부 목적으로 전국에 표준적으로 추진되는 것이 타당한 복지사업들은 중앙정부의 지방특별행정기관을 활용하고 지방비의 부담 여부는 지자체가 재량으로 판단하여 지자체 자체 사업으로서 사회복지사업들이 운용될 수 있게 정부 간 복지재정 관계를 재정립하는 방안도 검토할 필요가 있음

## □ 새 정책 제안

○ 민간의 역할 강화 및 확장을 통해서도 행정과 민간의 역할 분담이 가능하다고 사료되며, 이에 대한 하나의 예시로 지역자활센터의 역할 강화 모델을 제안할 수 있음

○ 현재 지역자활센터를 둘러싼 외부 환경 및 지역자활센터가 보유한 내부 역량은 아래와 같이 나타낼 수 있음

〈표 3-31〉 지역자활센터의 외부 환경

구분	기회요인	위험요인
공통	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초생활보장제도 개편에 따른 대상자 확대</li> <li>- 자활사업 참여자 탈수급 회피경향 둔화</li> <li>- 고용복지통합에 대한 정책적 방향 강조/고용복지통합인프라 지역자원 부재</li> <li>- 사회적 경제의 정책확산 및 지역육구 강화</li> <li>- 복지정책 간의 연계 활성화 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활사업 참여 대상자 규모 축소</li> <li>- 근로빈곤층 취업연계 및 일자리창출 대체재 확대</li> <li>- 개별급여전환으로 근로미약자 참여 증가</li> <li>- 자활프로그램 인프라 개방화</li> <li>- 자활사업에 대한 지역사회 지지·인식 부족</li> </ul>
지역 별 차이	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거복지 서비스 강화</li> <li>- 사회적경제조례제정 및 공공구매 확대</li> <li>- 찾아가는 사례회의체계 강화</li> <li>- 지자체 등 일자리사업 프로그램 관심 증가</li> <li>- 농촌중심지활성화사업 등 지역재생</li> <li>- 사회적경제 영역에서 역할 요구 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동일지역 기능 중첩 해소</li> <li>- 취업성공패키지 참여대상자 회전문 현상</li> <li>- 중소규모지역 사업독점에 대한 지역사회 불만</li> <li>- 지자체의 자활사업에 대한 관심 정체</li> <li>- 지역사회 민간자원 불평등 편차가 큼</li> </ul>

〈표 3-32〉 지역자활센터의 내부 역량

구분	강점요인	약점요인
공통	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약계층 사례관리 경험 축적</li> <li>- 노동시장 취업애로계층 대상의 사업단 운영 및 사회적기업 인큐베이팅 경험 축적</li> <li>- 고용복지통합을 위한 기초적인 사업 체계</li> <li>- 지역사회 사회서비스 개발 및 공급 경험</li> <li>- 지역사회 복지자원과의 협력관계 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활근로사업 중심의 자활사업 운영으로 고용복지통합 위한 연계프로그램 부족</li> <li>- 자영창업 수준의 자활기업 창업운영</li> <li>- 자활근로사업단→자활근로사업 이행 중심의 자활사업 운영으로 실질적인 취업지원효과 미약</li> <li>- 모법인의 취약성으로 인한 자원연계 효과 부재</li> <li>- 법인격 부재로 인한 사업기회 제한</li> </ul>
지역 별 차이	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거복지서비스 제공기관 다수</li> <li>- 자활사업단 센터공간 집중화</li> <li>- 탁월한 사회복지 서비스 제공역량</li> <li>- 일자리지원 경험을 통한 취업지원역량</li> <li>- 사회적 경제 네트워크 역량 및 전문성 확보</li> <li>- 지역복지 네트워크의 핵심주체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활사업단 및 자활기업의 영세성</li> <li>- 실무자와 창업예비자의 사업역량편차 확대</li> <li>- 자활사업단 참여자들의 제한적인 기술력과 그에 따른 높은 공공사업 보조금 의존성</li> <li>- 자활기업에 대한 지역사회의 낮은 인지도와 자활기업에 대한 경쟁력 취약 업종 다수</li> </ul>

## ○ 이를 종합해 지역자활센터의 SWOT 분석을 할 수 있음

〈표 3-33〉 지역자활센터의 SWOT 분석

SO전략	ST전략
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용·복지 통합을 목적으로 하는 사회적 경제 조직의 설립·운영: 노동통합사회적 협동조합</li> <li>- 노동통합사회적경제조직으로서 지역사회 Positioning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중위소득 50%이내 대상자를 포괄하는 고용복지 통합 프로그램 설계 및 운영: 노동 통합프로그램</li> <li>- 지역사회 네트워크 강화(고용·복지·사회적 경제)</li> </ul>
WO전략	WT전략
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용·복지 통합을 위한 프로그램 설계·운영: 노동 통합 프로그램 정교화</li> <li>- 자활기업의 노동통합사회적협동조합 정제화·사업 연합체 구성·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용·복지통합을 위한 다양한 사업영역의 확대 및 정부사업 연계</li> <li>- 사업내용에 적합한 법인격 획득</li> <li>- 지역자활센터 역량강화 프로그램 운영</li> </ul>

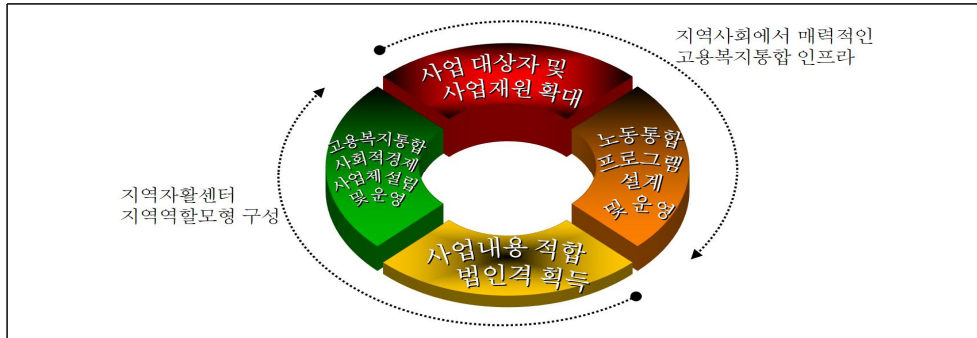
## ○ 지역자활센터를 둘러싼 외부 환경, 지역자활센터가 가진 내부 역량 및 이를 통한 SWOT 분석을 통해, 지역자활센터의 지역역할모델을 아래와 같이 제시할 수 있음

〈표 3-34〉 지역자활센터의 지역역할모델

구분	지역자활센터 주요 역할	역할모형 구성
취약계층 일자리 연계 및 제공	- 자활근로 위탁운영	고용·복지통합을 위한 노동통합 프로그램 설계·노동통합 사회적경제기업군 운영
	- 자활기업 창업 및 운영지원	
	- 취업지원 프로그램운영	
취약계층 자립역량강화	- 직무역량강화 프로그램 운영	
	- 직업훈련 프로그램 운영	
	- 참여자 임파워먼트 프로그램 운영	
취약계층 자립기반마련	- 상담 및 사례관리	지역특화사업
	- 사회복지 서비스 연계	
	- 자산형성 지원 및 자조활동 지원	
특정 지역자활센터의 활동	- 지역사회서비스 개발 및 공급/고용복지네트워크 구축	
	- 지역의 사회적 경제 지원·네트워크 구축/쇠퇴지역재생	

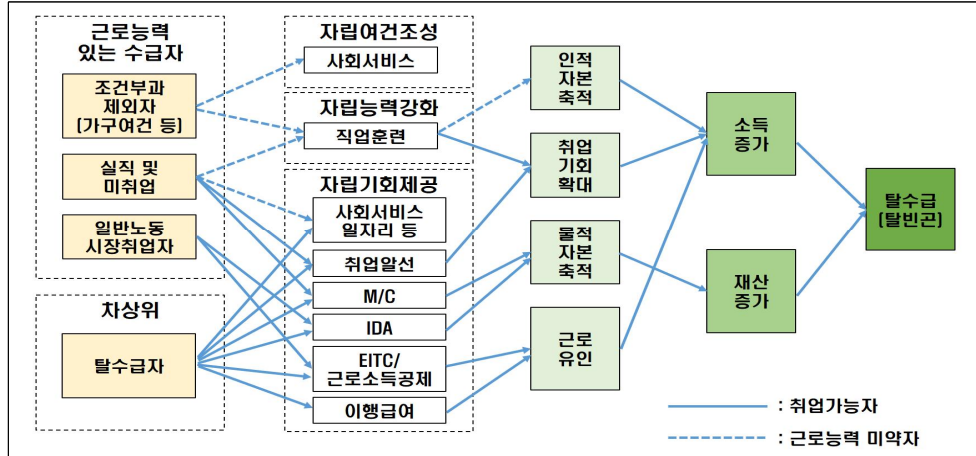
## ○ 이때 지역자활센터 지역역할모형 구성의 기본방향은 노동통합에 기반을 둬

[그림 3-22] 지역자활센터 지역역할모형 구성의 기본방향



- 유럽노동통합사회적기업연합회에 따르면 노동통합사회적기업은 장애 혹은 노동시장에서 취약성을 가진 사람들의 고용을 창출하는 기업이며,
- Davister(2004)에 따르면 노동통합사회적기업은 노동시장에서 심각한 어려움을 경험하고 있는 사람들의 직업적 통합을 목적으로 하는 자율적인 경제적 실체임
  - 이때 노동통합사회적기업의 운영원칙은 다음과 같음
  - 사회적 목적을 추구하기 위하여 재화와 서비스에 대한 시장 생산 활동을 수행함
  - 수입의 50% 이상을 영업활동을 통해 마련함
  - 최소 30% 이상의 종업원은 장애 혹은 노동시장에서 취약성을 가진 사람들로 구성되어야 함
  - 종업원의 생산능력과 무관하게 노동시장의 통상임금 혹은 최저임금을 보장해야 함
  - 모든 종업원에게 동일한 고용의 권리와 의무를 부여해야 함
  - 직업훈련수당을 받더라도, 경쟁시장에서 지속 가능해야 함
- 일반적으로 노동통합 프로그램은 노동시장 취약계층의 직업적·사회적 통합(직업적 기술·사회적 기술 습득), 재화 및 서비스의 생산·판매, 노동시장 취약계층의 대변 및 옹호 활동으로 구성됨

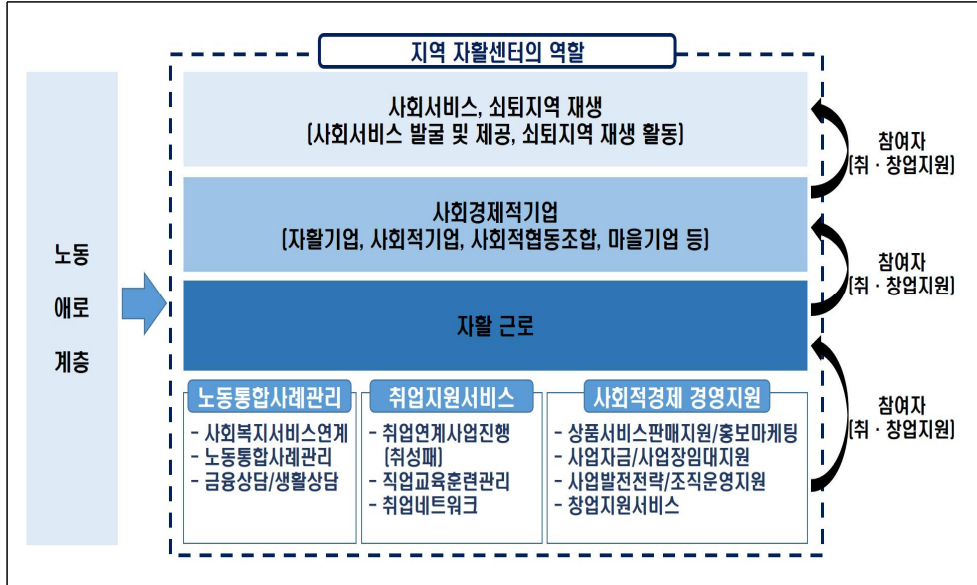
[그림 3-23] 취업애로계층



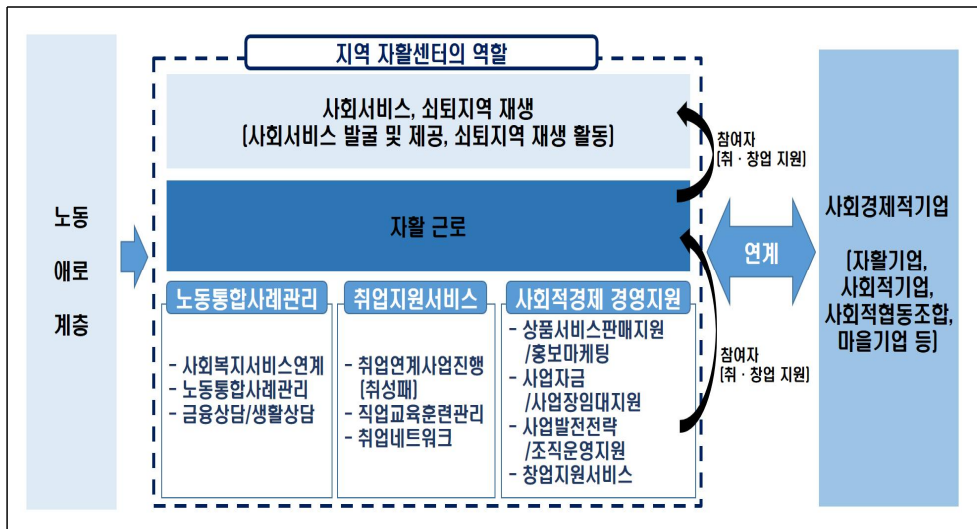
자료: 일을 통한 빈곤 예방 및 탈출을 지원하기 위한 적극적 빈곤대책 자립촉진지원제도 도입방안(보건복지가족부, 2009: 21)

- 이러한 노동시장 취약계층(취업애로계층)을 위한 노동통합 프로그램을 포함한 지역자활센터의 지역역할 모형은 다음과 같이 크게 두 개의 유형으로 나타낼 수 있음
- A 유형의 경우 지역 자활센터가 기본영역(노동통합사례관리, 취업지원서비스, 사회적경제 경영지원)과 자활근로, 사회경제적기업, 사회서비스 및 쇠퇴지역 재생까지 모두 포괄하는 통합적 역할을 하는 모델을 나타냄
- 반면 B 유형의 경우 지역 자활센터가 기본영역, 자활근로, 사회서비스 및 쇠퇴지역 재생을 맡고 사회경제적 기업과의 연계를 하는 모델을 나타냄
- 지역자활센터의 유형은 각 지역별 참여자 수준과 역량의 편차를 통해 선택하는 것이 바람직하다고 사료됨

[그림 3-24] 지역자활센터의 지역역할모형 A 유형



[그림 3-25] 지역자활센터의 지역역할모형 B 유형



- 또한 지역자활센터의 유형 구분(A 유형, B유형)과 별개로, 여러 경제주체 및 이해관계자의 협력을 통해 취약계층의 노동통합을 도모하고 쇠퇴지역을 재생시켜 사회통합을 촉진한다는데 공통적인 목적이 있음

- 지역자활센터가 변화하는 환경에 능동적으로 대응할 수 있게끔 역량강화를 위해 고안된 지역 역할을 수행하기 위해, 지역자활센터는 다음과 같은 과제를 이행해야 함

〈표 3-35〉 지역자활센터의 지역역할모형 이행을 위한 과제

주요현안	기존 내용	신규 내용	이행을 위한 과제
참여 대상자	조건부수급자 차상위 계층	- 중위소득 50%이하 취약계층/수급자 포함 (고용기본법의 특수 취약계층은 60%까지 확대)	- 참여자 발굴 - 매력적인 일자리 연계 /창출 프로그램 구성
기본사업 내용	자활근로사업 자활기업 창업보육	- 자활사례관리 - 일경험 노동통합프로그램 운영 - 사회적경제기업 사업연계망 구성 /운영	- 일경험 노동통합프로그램 운영역량
특화사업 내용	자활사례관리	- 지역특성별 공익적 사업 특화 (지역문제 해소)	- 분야별 사업전략 /사업연합 구상 - 지역특화 사회적통합 일자리창출
센터 조직구성	사례관리/ 사업지원	- 노동통합 자활사례관리/ 취업지원/사회적경제기업 경영지원	- 각 업무역량강화 프로그램·업무 매뉴얼
자활기업 관계	독립운영/ 정규지원/ 비정규지원	- 사회적경제기업과의 일경험 일자리 직접창출 구성(A유형) - 사회적경제기업과의 일자리 연계 및 취업사례관리 연계(B유형)	- 지역사회적경제기업 창출 사업연계 구성, 운영/경영지원 역량
센터 법인형태	모법인 위탁사업	- 독립법인 운영 (사회적협동조합 또는 사단법인)	- 근로유지형과 분리되는 사회통합형일자리 창출에 대한 다층적 정책목표 수립

- 우선적으로 지역자활센터의 지역역할모형으로의 이행과정에 있어 정책 부문에서 해결해야 할 사항은 다음과 같음
- 보건복지부 자활급여의 성격에 대하여 근로장려금인지(incentive) 아니면 급여(benefit)인지에 대한 분명한 방향성을 결정하고 프로그램의 구성과 결합 여부를 결정해야 함
  - 지역자활센터의 참여자의 근로능력정도에 따른 이층화 현상을 고려할 때 공익적이며 지역문제 해소에 기여하는 공익형사업과 노동통합형 사회적 경제 기업을 만들어내는 시장형사업에 대한 이원화된 현장에 맞는 다층화된 정책 방향 및 목표수립이 필요함



- 지역자활센터의 역할을 확대하기 위해서는 우선적으로 해결해야 할 사항은 아래와 같음
  - 사회복지와 경영에 대한 분리에 따른 운영역량의 확보 가능성
  - 지역문제 해소와 연계되는 신사회서비스 사업 기획
  - 공익형사업에 대한 운영구조 및 지원체계 수립
  - 노동통합 사회적경제기업 창출을 위한 지역별·업종별 신사업 아이템 발굴
  - 기존자활근로사업과 자활기업과의 융복합 전략 수립
- 이와 같이 앞서 언급한 지역자활센터의 지역역할 모형이 성공적으로 구성되고 이행된다면, 지역의 사회 소외계층에게 지속적인 일자리를 제공할 수 있으며 이들의 사회적응을 도와 궁극적으로는 지역의 사회통합을 이룰 수 있다고 사료됨
  - 이러한 과정을 통해 지역자활센터는 기존 영역을 넘어, 지역의 필요를 충족시키고 지역의 사회통합을 이루어내는 지역의 핵심 조직으로 성장할 수 있을 것임

### 3. 소 결

#### 가. 저소득층 생애주기 단계와 포용적 성장

##### 1) 포용적 성장과 저소득층 생애주기 단계에 걸친 지원체계 마련

- 각 생애단계 별 한시대책과 구조적(장기적) 대응의 병행
  - 대다수 국가가 패키지형 고용서비스 사업에 ‘재정지원+교육 및 훈련 또는 취업알선’의 조합을 활용하고 있음
  - 최근 선진국에서는 고용과 복지의 연계를 통해 실질적으로 노동시장의 성과를 높이려는 개혁을 추진 중에 있음
  - 우리나라도 각 대상이 노동시장에 수월하게 진입할 수 있게끔 맞춤형 패키지 프로그램을 지원할 필요가 있음

- 일례로 청년구직활동수당과 청년내일채움공제, 청년희망키움통장을 하나의 프로그램으로 연계해 청년층에 제공할 경우 이들의 구직 및 일자리지속에 대한 인센티브를 제공함으로써 지속적 참여 유도가 가능하다고 사료됨

○ 취업 역량 강화를 위한 교육체계 등의 인프라 구축이 필요

- 공공부문이 제공하는 청년실업자 및 경제활동비참여자 대상 교육 및 훈련 프로그램은 구직에 긍정적인 효과가 있음

2) 포용적 성장과 저소득층 생애주기 단계에 걸친 주요 개편방안

○ 구직에 필요한 기술 및 자격 취득을 원하는 이들에게 교육 접근 측면에서 국가 차원의 지원이 필요함

- 일례로 나라 기술센터(가칭) 운용을 제안하고자 함
- 나라 기술센터는 온라인 및 오프라인 공간을 활용한 튜터링 서비스 공유 플랫폼을 의미하며, 각 개인이 이를 통해 자발적으로 상호 간에 튜터링 서비스를 제공할 수 있게 함

○ 가칭 나라 기술센터를 전 국민의 기술 취득, 보유, 획득을 도울 수 있으며, 이들의 능력을 발현하는 장(場)으로 활용할 수 있음

- 또한 이를 통해 국민 생애주기 단계에 걸친 보다 적극적이고 선제적인 지원을 도모할 수 있다고 사료됨

**나. 특성화 대상자에 대한 전달체계 재구축을 통한 포용성장**

1) 포용적 성장을 위한 특성화 대상자에 대한 전달체계 재구축

○ 특성화 대상자에 대한 효과적인 전달체계를 구축하기 위해 진단 및 경로설정 체계화가 필요함

- 우리나라 복지 사업은 분절적으로 구성되어 이를 통해 발생할 수 있는 문제 및 한계(회전문 현상, 잠김효과 등)에서 탈피하기 위해 참여자 맞춤형 프로그램을 지향해야 함

- 지자체(시·도)는 프로그램의 진행 및 관리를 담당하고, 부처는 프로그램 평가·유지를 담당함으로써 각 프로그램 운영의 효율성 및 효과성을 제고할 수 있음
- 참여자 중심 맞춤형 프로그램을 제공하기 위해 특성화 대상자 모두를 포괄한 진단 및 경로설정을 총괄할 수 있는 지자체/사업부서가 필요함
  - 현재 고용복지+센터가 존재하나 전국 센터가 100개소(2017년 기준)에 불과해 참여자 모두를 포괄하는 진단 및 경로설정을 총괄하는 기구로 운용되기엔 미약함
- 전달체계의 효율성 저하를 해소하기 위해 사회보장정보시스템을 기반으로 수요자 편의 고려, 사회보장관련 제도의 신청·접수를 지자체 중심으로 통합하려는 정책방향 고려, 적정 규모의 인력 배치, 업무의 효율적 운영 구조 마련이 필요함

## 2) 포용적 성장을 위한 특성화 대상자에 대한 전달체계 주요 개편방안

### □ 자활과 사회적경제 부문의 연계

- 사회적경제 부문과의 연계를 추구하는 방법을 통해 특성화 대상자에 대한 전달체계 재구축을 이뤄낼 수 있다고 사료됨
  - 새로운 복지 거버넌스는 사회적 기업, 민간기업, 국가가 공동으로 협력적으로 통치하는 거버넌스가 될 것이며, 시민사회의 주도로 국가와 민간기업, 지방정부와 협력하여 공익성과 수익성을 조화롭게 추구하여 지속가능한 사업모델(Business model)을 만드는 것이 바로 사회적 경제 실현의 모습일 것이며, 예시로 자활-사회적경제의 연계를 들 수 있음
- 지역사회에서 지역 자활센터의 존재가치는 ‘노동시장의 취업애로계층 및 저소득층의 경제활동촉진과 직업역량강화를 위한 근로연계복지(Workfare) 인프라’ 구축을 얼마나 성공적으로 수행하는지 여부에 달려있다고 볼 수 있음
- 지역자활센터의 목적 및 활동에서 개선이 필요한 부분은 지역의 문제이자 연대의 문제임

- 이러한 문제를 해결하기 위한 하나의 방안으로 사회적 경제와 자활의 몇 가지 연계 방안으로는 ①노동통합 자활기업, ②지역취약계층이 필요로 하는 사회서비스 개척 및 지역사회적경제주체와의 네트워크 활동, ③새로운 취약계층에 대한 맞춤형 사업프로그램 운영, ④사회적 목적 실현 위한 서비스 pilot 사업단 운영을 제시할 수 있음
- 이러한 연계 방안을 바탕으로 사회적 경제와 연계한 자활사업을 진행할 때에는, ①첫째, 자활사업 참여자의 특수성에 대한 배려(시장경쟁력 확보기간 부여), ②시장 재투입 시간 축소를 위해 시장열패자의 보호가 아닌 트램블린의 방어막 구조, ③지역 경제 특성 반영한 조치 및 접근 방법, ④인프라를 근로빈곤층 지원 중심으로 구축을 고려해야 함
- 일반적 업무와 특화업무로 구분한 사회적경제와 연계한 자활사업
  - 지역자활센터에서 담당하는 일반적 업무의 경우, 지역특화형 자활근로사업과 정부위탁형 자활근로사업으로 나누어 운영함
- 특화업무는 새로운 방향성을 검토할 수 있는 영역임
  - 우선 첫 번째로는 복지-고용통합, 고용센터형과 지자체형 사업 성공을 위한 기존 프로그램에 대한 연계방향을 제시할 수 있음
  - 두 번째로는 자활기업, 사회적기업, 사회적 협동조합에 위탁하는 직업훈련 사업단을 구성해, 자립 가능한 기업 위주로 직업훈련 사업단을 제공하는 방식이 있음
  - 세 번째는 지역자활센터의 일반적 업무에 대하여 외부에 open 정책시차의 필요성임
  - 외부에 오픈하는 방식은 지역사회의 다양한 자원을 활용한다는 측면에서 다음과 같은 세부적인 방식으로 검토 가능할 것으로 보임
  - (a) item 공모 또는 공개입찰, (b) 지역의 사회적 경제주체와의 컨소시엄사업 위탁, (c) 사업은 전문가 외주+참여자는 센터 사례관리팀으로 업무 전문화 유도, (d) 목표 지향적 사업단 구성 및 운영→사회적 기업 지향 또는 사회적 협동조합 지향 사업단 초기부터 구성 및 제한적 운영

#### □ 자활과 근로빈곤층 취업우선지원 사업 연계

- 조건부수급자 취업우선 지원제도 개편 방안('18-20 기초생활보장 종합계획 中)을 살펴보면, 정부는 조건부수급자 취업우선지원 제도 개선을 통해 사각지대를 해소하고자 함
- 근로빈곤층 취업우선 지원 사업으로 조건부 수급자 중 취성패 프로그램 참가자 수는 지속적으로 증가하였으나 이용자 회전문 현상(자활근로↔취성패) 및 중간탈락자에 대한 관리 사각지대 발생 등 제도상의 한계를 드러냄
- 아울러 희망리본사업 폐지('15년) 후 자활근로내의 취업기능이 약화되는 상태에서 참여자의 욕구중심 자활계획추진에 어려움이 발생하고 있음
- 따라서 현행 고용보험과 기초법 보호범위를 벗어난 구직 근로빈곤층 지원제도의 도입(한국형 실업부조)과정에서 필요한 고용서비스 인프라 확보에 대한 역할 분담 검토가 필요
- 즉, 기초생활수급자에 대한 취업지원서비스를 자활근로사업과 결합하거나(인프라 활용), 취성패 I의 부담을 완화하기 위하여 (재참여에 대한 비효율성) 자활근로와 연계하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음
- 우선 취업성공패지키 I 과 자활근로의 연계성 강화 및 취업성공패지키 I 자활사업수행기관 민간위탁 검토 방안을 제시할 수 있음
- 취성패II 민간위탁 참여업체의 경우, 사업참여 초기 1년간 상당한 손실이 발생하지만, 2년차~4년차의 기간에 초기투자비용을 회수하는 것으로 추정되며, 4~5년차부터는 이익이 발생함
  - 따라서 취성패 I 과 자활사업수행기관(사회적협동조합 포함)과의 민간위탁 방안도 가능(지역자활센터는 이미 인프라를 갖추고 있어 초기 비용이 소모되지 않음)
  - 다만, 취성패II처럼 최소한의 성과계약을 맺어야 하며, 위탁계약 기간은 장기로 검토해야 함
- 한시적 또는 중장기적으로 주계약자 모델 검토 필요

- 지역자활센터와 개별적으로 계약을 체결하는 대신 사업적 특성을 이해하고 있는 기관과의 주계약자로 고용노동부와 계약을 체결(중앙자활센터 활용)

## 다. 행정과 민간의 적정 역할분담과 포용적 성장

### 1) 포용적 성장과 행정과 민간의 적정 역할분담 마련

#### □ '수요자 중심의 공공복지전달체계' 수립

- 현행 복지전달체계의 구조적인 문제와 한계를 극복하기 위해서는 '찾아가는 맞춤형 복지서비스'를 제공할 수 있는 '지역기반 수요자 중심의 공공복지전달체계' 수립이 필요함
- '지역기반 수요자 중심의 공공복지전달체계'는 최소한 다음과 같은 기능과 역할을 수행할 수 있어야 함
  - ①거버넌스 사례관리가 가능한 체계를 갖추어야 함, ②미인지 위기 빈곤층(가정과 개인)을 발굴 가능한 조직이어야 함, ③적절한 상담제공이 가능한 조직이어야 함, ④합리적이고 복지수급 자격심사가 가능한 체계이어야 함, ⑤민간 및 공공 복지서비스 기관과 연계·조정 능력을 갖춘 조직과 전달체계를 갖추어야 함
- 이와 같은 다섯 가지 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 향후의 복지전달체계가 다음 최소한의 요건을 갖추어야 함
  - 우선 양적으로 적정한 복지전담 인력이 사례관리 해야 하는 인력의 적정성과 업무 구분과 이에 따른 인력 충원이 확보되어야 함
  - 질적으로 담당인력은 복지서비스 전문성이 있어야 함
  - 복지전문가가 조직의 중심인 전달체계가 되어야 함
  - 마지막으로 민간 전달체계 재구성에 대한 논의가 필요함

#### □ 복지정책과 재정거버넌스 개편

- 대부분의 주요 사회복지사업 재원들이 중앙-광역-기초 중층관계에서 조성되는 현행 복지재정 구조에서는 정부 간 재정 갈등이 모든 사업에 대해 지속적으로 발생할 가능성이 큼
- 이와 같은 중층적인 재원구성 구조에서는 자동적인 재정지출 규모 확대와 정부 계층 간 이해관계에 따른 의사결정조정 비용이 상당히 발생함
- 따라서 현행 복지보조사업의 기본 거버넌스를 국가중심의 중층적 재정거버넌스에서 국가-지방 수평협력의 단층적 거버넌스로 개편하여 복지보조사업의 비용-효과성을 제고할 필요가 있음
- 이를 위해 중앙과 지방자치단체 간 공동사무 분야를 축소하고 사업별로 담당 주체가 전담하는 기능개편이 필요함
- 국가적으로 표준화된 기초적인 복지사업은 지리적 정의 관점에서 중앙정부가 직접 수행하는 것이 타당하며, 보조사업은 지자체의 행정 및 재정역할 비중을 확대하는 방향으로 정부간 복지재정관계를 개편할 필요가 있음
- 중앙정부에서는 현금급여 관리를 위한 전달체계로서 지방자치단체에 복지업무를 위탁하는 동시에 사업관리를 위해 별도의 전달체계를 운영하고 있음
  - 따라서 중앙정부 목적으로 전국에 표준적으로 추진되는 것이 타당한 복지사업들은 중앙정부의 지방특별행정기관을 활용하고 지방비의 부담 여부는 지자체가 재량으로 판단하여 지자체 자체 사업으로서 사회복지사업들이 운용될 수 있게 정부 간 복지재정 관계를 재정립하는 방안도 검토할 필요가 있음

## 2) 포용적 성장과 행정과 민간의 적정 역할분담 주요 개편방안

- 민간의 역할 강화 및 확장을 통해서도 행정과 민간의 역할 분담이 가능하다고 사료되며, 이에 대한 하나의 예시로 지역자활센터의 역할 강화 모델을 제안할 수 있음
- 지역자활센터를 둘러싼 외부 환경, 지역자활센터가 가진 내부 역량 및 이를 통한 SWOT 분석을 통해, 지역자활센터의 지역역할모델을 제시하였음

- 지역자활센터가 변화하는 환경에 능동적으로 대응할 수 있게끔 역량강화를 위해 고안된 지역 역할을 수행하기 위해, 지역자활센터는 다음과 같은 과제를 이행해야 함
  - 참여자 발굴, 매력적인 일자리 연계/창출 프로그램 구성
  - 일경험 노동통합프로그램 운영역량
  - 분야별 사업전략/사업연합구상, 지역특화 사회적통합일자리 창출
  - 각 업무역량강화 프로그램 업무 매뉴얼
  - 지역사회적경제기업 창출 사업연계 구성, 운영/경영지원 역량
  - 근로유지형과 분리되는 사회통합형일자리 창출에 대한 다층적 정책목표 수립
- 우선 지역자활센터의 지역역할모형으로의 이행과정에 있어 정책 부문에서 해결해야 할 사항은 다음과 같음
  - 보건복지부 자활급여의 성격에 대한 분명한 방향성을 결정하고 프로그램의 구성과 결합 여부를 결정해야 함
  - 지역자활센터의 참여자의 근로능력정도에 따른 이층화 현상을 고려할 때 공익형사업과 시장형사업에 대한 이원화된 현장에 맞는 다층화된 정책 방향 및 목표수립이 필요함
- 지역자활센터의 역할을 확대하기 위해서는 우선적으로 해결해야 할 사항은 아래와 같음
  - 사회복지와 경영에 대한 분리에 따른 운영역량의 확보 가능성
  - 지역문제 해소와 연계되는 신사회서비스 사업 기획
  - 공익형사업에 대한 운영구조 및 지원체계 수립
  - 노동통합 사회적경제기업 창출을 위한 지역별·업종별 신사업 아이템 발굴
  - 기존자활근로사업과 자활기업과의 융복합 전략 수립
- 지역자활센터의 지역역할 모형이 성공적으로 구성되고 이행된다면, 지역의 사회 소외계층에게 지속적인 일자리를 제공할 수 있으며 이들의 사회적응을 도와 궁극적으로는 지역의 사회통합을 이룰 수 있다고 사료됨



## 제4절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 고용안전망 연계 발전방안

### 1. 고용안전망과 소득보장제도

#### 가. 정의와 범위

- 고용안전망은 개인이 노동시장에서 경험할 수 있는 여러 종류의 위험에 대응한 국가적 지원체계를 의미
  - 고용안전망은 광의의 사회안전망 하위개념(이병희, 2009)
    - 사회안전망이 포괄하는 다양한 사회적 위험 영역 중, 노동시장에서 발생 할 수 있는 여러 위험에 대응한 국가적 지원체계를 의미
- 고용안전망에는 소득보장제도 뿐만 아니라 다양한 사회서비스도 함께 포함됨
  - 기존 연구에서의 정의를 확인해 보면, 고용안전망에는 고용보험과 같은 소득 보장 뿐 아니라 취업지원, 직업훈련 등 고용관련 사회서비스가 함께 포함
    - 예를 들어 유경준(2013:2)은 고용안전망을 “실업자, 재직자, 신규 노동시장 진입자 등을 대상으로 실업자에게는 급여를 제공하고, 취업알선과 직업능력개발 서비스가 필요한 자에게는 각각 필요한 서비스를 제공하는 시스템”으로 정의
    - 이병희(2009, 2010)역시 고용안전망에는 소득지원에 더해 적극적 노동시장정책(active labor market policy), 근로유인보상정책(make work pay policy), 사회서비스(social service)가 모두 포함됨을 언급
- 이 중, 소득보장제도는 그 대상을 기준으로 1) 실업의 위험에 처한 개인을 대상으로 하는 제도와 2) 일을 하는 상황임에도 불구하고 빈곤에 처하거나 빈곤가능성이 높은 개인을 대상으로 하는 제도로 구분 가능
  - 우리나라의 경우 실업에 위험에 처한 개인을 대상으로 하는 제도로는 실업급여, 일을 하는 상황임에도 빈곤가능성이 높은 개인을 대상으로 하는 제도로는 근로장려세제를 대표적인 예로 꼽을 수 있음

- 이하에서는 이 같은 고용안전망 영역 중 실업의 위험에 처한 개인을 대상으로 하는, 즉, 실업안전망 제도 중 소득보장영역에 집중해 논의를 전개하고자 함
- 여기에서는 수급을 위해 일정수준의 의무가 부가되어 있는 소득보장제도 또한 본 연구 범위에 포함해 논의를 전개하고자 함

## 나. 실업급여 확대

- 우리나라 고용안전망 중 소득보장을 목적으로 하는 대표적인 제도로 “고용보험 가입 근로자가 실직하여 재취업 활동을 하는 기간에 소정의 급여를 지급함으로써 실업으로 인한 생계불안을 극복하고 생활의 안정을 도와주며 재취업의 기회를 지원해주는 제도” (www.ei.go.kr)
- 실업급여제도는 고용보험제도의 일부로, 피보험자 실업 시 재취업활동기간 중 생활안정을 도모하기 위하여 지급하는 구직급여, 일정 사유로 구직급여를 연장해 지급하는 연장급여, 구직급여를 받는 실직자가 신속하게 새로운 직장을 구하도록 유도·지원하기 위하여 지급하는 취업촉진수당으로 구분됨(고용노동부, 2018)
- 우리나라 실업급여 제도와 관련해 오랜 기간 지적되어 온 문제점 두 가지는 낮은 수준의 보장성과 광범위한 사각지대임(이병희, 2016).
- 먼저 실업급여의 보장성은 수급자격요건, 지급기간, 지급수준과 관련된 논의임(이병희, 2016)
  - 고용보험법에 정한 기본적인 수급자격요건은 1) 이직일 이전 18개월간 피보험 단위기간이 통산(通算)하여 180일 이상일 것, 2) 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있을 것, 3) 자기사정으로 이직하거나 중대한 귀책사유로 인하여 해고된 것이 아닐 것, 4) 재취업을 위한 노력을 적극적으로 할 것 총 네 가지(고용보험법 제40, 58조)
  - 지급기간은 피보험기간 및 이직일 현재 연령에 따라 90~240일로 정해져 있음(고용보험법 제50조)

〈표 3-36〉 구직급여 소정급여일수

(단위: 일)

구분		피보험기간				
		1년 미만	1년 이상~ 3년 미만	3년 이상~ 5년 미만	5년 이상~ 10년 미만	10년 이상
이직일 현재 연령	30세 미만	90	90	120	150	180
	30세 이상 50세 미만	90	120	150	180	210
	50세 이상 및 장애인	90	150	180	210	240

자료: 고용보험법, 별표 1

- 마지막으로 지급수준은 원칙적으로는 이직 전 평균임금의 50%인데(고용보험법 제46조), 실질적으로 운영에 있어서는 상한과 하한이 설정되어 있음(고용보험법 제46조, 고용보험법 시행령 제68조): 이직일이 2018년 1월 1일 이후는 1일 6만원, 하한액은 최저임금의 90%인 54,216원(www.ei.go.kr)

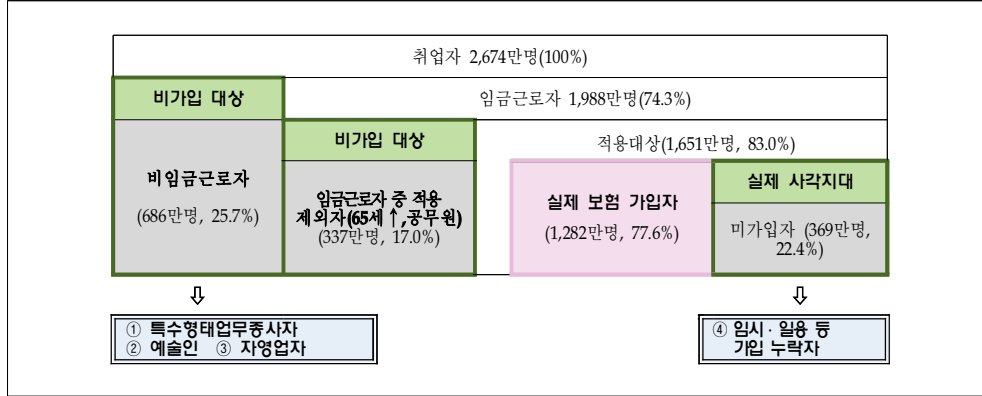
○ 현 정부 이전 발표된 복수의 분석 자료를 확인해 보면, 다른 국가에 비해 수급률(수급자격요건과 관련), 지급기간, 급여액 모두 상대적으로 낮은 수준임을 확인할 수 있음(김지운, 2017; 이병희 2016)

- 예를 들면, 이병희(2016: 13)는 “고용/기여 요건은 실업부조만을 운영하는 나라를 제외하면 가장 관대한 수준이지만, 자발적 이직자에 대해서는 매우 엄격하게 수급자격을 인정하지 않고 있어서 수급률이 낮고, 지급기간은 짧으며 급여액이 낮은 특징을 가지고 있다”고 언급

○ 다음으로 사각지대는 실업급여 적용대상과 관련된 논의임(황덕순, 2017)

- 1996년 최초 제도 시행당시 30인상 사업체를 대상으로 하던 것이, 1998년 10월 상시근로자 1인 이상 모든 사업장을 대상으로 확대되었고, 2004년부터는 일용직 근로자에까지 고용보험이 확대 적용됨(황덕순, 2017)
- 이와 같은 적용대상의 지속적인 확대에도 불구하고, 실업에 처한 많은 개인들이 실업급여의 혜택을 받지 못하고 있음. [그림 3-26]에서 확인할 수 있는 바와 같이, 사각지대는 가입이 불가능한 대상과 가입대상이긴 하나 가입하지 않거나 혹은 못해서 미가입자인 대상으로 구분 가능

[그림 3-26] 고용보험 사각지대 추정



자료: 고용노동부, 2017: 3 (2017년 8월 경제활동인구조사 부가조사)

- 문재인 정부의 포용과 혁신을 위한 사회정책 관점에서, 실업급여 보장성 강화와 사각지대 해소는 필수적인 과제(정책기획위원회·관계부처합동, 2018)
- 문재인 정부는 사회정책 강화를 통해 계층 간 격차완화를 통한 사회의 포용성 증진, 재기의 기회 제공을 통한 혁신기반 향상을 목표로 하고 있음(정책기획위·관계부처합동, 2018).
- 실업급여 보장성을 강화하거나 사각지대를 해소하는 노력은 보다 많은 대상, 특히 노동시장 이중구조 하에서 취약한 상황에 위치한 보다 많은 근로취약계층을 포괄함으로써 사회적 포용성을 확대하는 것이며, 여유 있는 재기를 가능하게 하는, 즉, 재취업 일자리 적합도를 높여 사회 전체적으로 보다 많은 혁신을 실현할 수 있는 기반을 제공하는 것임(이병희, 2016; 정책기획위원회·관계부처합동, 2018)
- 이에, 실업급여 보장성 확대와 사각지대 해소가 문재인정부 국정운영 5개년 계획 내에 명시되어 있음(국정기획자문위원회, 2017)

[그림 3-27] 문재인 정부 국정운영계획: 실업급여 보장성 확대와 사각지대 해소

<p><b>19 실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화 (고용부)</b></p> <p>□ 과제목표</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실업급여 보장성 강화, 고용보험 가입대상 확대 등을 통해 중층적 고용안전망 체계 구축</li> </ul> <p>□ 주요내용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ (고용보험 가입대상 확대) 예술인, 산재보험 적용 대상 특고부터 단계적 적용('18년~)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 65세 이상 어르신, 자영업자 고용보험 가입요건 완화 및 사회보험료 지원('18년~)</li> </ul> </li> <li>○ (중층적 고용안전망 구축) '18년부터 실업급여 지급수준 및 지급기간 상향으로 실업급여 보장성 강화             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 초단시간근로자 및 자발적 이직자(장기 실직) 실업급여 지급자격 인정 방안 마련 및 중소 영세기업 근로자 공적퇴직연금 도입 검토</li> </ul> </li> </ul>
--

자료: 국정기획자문위원회, 2017: 46

- 실제로 고용노동부는 2017년 9월부터 고용보험 제도개선 TF를 운영, 보장성 강화와 사각지대 해소를 지속적으로 추진 해 왔음(고용노동부, 2018b)
- 고용노동부는 2017년 9월 29일 노사정 및 학계 전문가가 참여하는 고용보험 제도개선 TF를 구성, 이의 논의결과를 고용보험위원회를 통해 심의·의결하는 방식으로 실업급여의 포용성 강화를 추진(고용노동부, 2018b)
  - 고용보험 보장성 강화를 위해 2017년 12월 28일 고용보험위원회 심의·의결: 초단시간 근로자 실업급여 지급요건 개선, 65세 이상 어르신에 대한 실업급여 지급 확대, 실업급여 지급수준이 평균임금 50%에서 60%로 인상(단 하한액은 최저임금의 80%로 하향조정), 실업급여 지급기간을 120~270일 까지 확대하는 것을 골자로 하는 법률 및 시행령 개정안을 입법예고(고용노동부, 2018c)
  - 고용보험 사각지대 해소를 위해 2018년 7월 31일 고용보험 위원회 심의·의결: 임금노동자나 자영업자가 아닌 특수형태근로종사자, 예술인도 실업급여 단계적으로 당연적용 심의·의결(고용노동부, 2018d)

- 보장성 강화 관련하여 고용보험법 개정을 통해 2019년 7월부터 시행하는 것으로 여야 합의가 이루어진 상황이며, 사각지대해소 관련한 부분은 국회에서 법 개정안이 논의 중인 상황임
- 2019년 예산안 합의문에서 더불어민주당과 자유한국당은 “고용보험의 구직급여 지급수준 상향(평균임금의 50→60%) 및 지급기간 연장(90~240일→120일~270일) 등 보장성 강화 방안은 고용보험법 개정을 통해 2019년도 7월부터 시행한다”고 합의(디지털뉴스국, 2018)
- 한편, 사각지대 해소와 관련해서는 2018년 11월 6일 한정애 의원 등 16인이 고용보험법 개정안을 제안했으며, 현재 위원회 심사를 거치고 있음  
(www.likms.assembly.go.kr)
- 예산과 관련해서는, 보장성강화와 관련한 예산은 일정정도 정확한 예측이 가능하나, 사각지대 해소의 경우 정확한 예측이 쉽지 않은 상황임
- 2019년 고용노동부 예산안에 의하면, 위 보장성강화를 위해 2019년에 비해 1조 2,521억 원이 더 필요할 것으로 예측됨(2018년 6조 1,572억원 → 2019년 7조 4,093억원, 고용노동부, 2018e)
- 다만, 사각지대해소와 관련해서는 수급자의 행동예측이 어려워 정확한 예산추계가 쉽지 않으며(고용노동부, 2018d), 현재 공식적으로 공개된 추정 예산은 확인하기 어려움
- 향후 정부는 실업급여의 보장성을 강화하고 사각지대를 확대하기 위해 지속적인 제도개선을 추진해 갈 것으로 예상됨
- 예를 들어, 2018년 9월 6일 포용국가 전략회의 비공개 세션에서 정부는 장기적 관점에서 취업자 전체를 보호할 수 있도록 고용보험 패러다임을 개편하는 방향을 발표<sup>74)</sup>

74) 해당 회의에 본 연구의 연구책임자가 직접 참여해 확인한 내용임을 밝힘. 비공개 세션에서는 ‘고용안전망 확대 및 적극적 노동시장정책 혁신’과 ‘소득불평등을 완화하기 위한 사회안전망 강화 방안’이 발표되었음(정책기획위원회, 2018b)

#### 다. 실업부조 도입

- 기초생활보장의 강화 및 실업급여 제도의 확대방향에도 불구하고, 여전히 빈곤 위험에 처한 다수의 근로빈곤층은 적어도 상당시간 동안 사각지대에 놓일 수밖에 없음 (이병희, 2017)
- 기초생활보장 부양의무자 단계적 폐지에도 불구하고, 근로능력이 없는 빈곤층을 중심으로 운용되어온 현재의 기초생활보장제도는 실업급여가 포괄하지 못하는 모든 근로능력이 있는 빈곤의 위험에 처한 계층을 포괄하는데 한계가 있음
- 실업급여 사각지대 해소 노력에도 불구하고 여전히 광범위한 사각지대는 존재하며, 모든 취업자에게까지 실업급여가 확대되는 데에는 시간이 필요할 뿐 아니라, 관대하다고 해도 실업급여는 원칙적으로 고용/기여요건이 있는 제도이기에 모든 근로능력이 있는 빈곤의 위험에 처한 계층 모두를 포괄하는데 한계가 있을 수밖에 없음
- 이병희 외(2017)는 이러한 사각지대에 놓인 핵심 정책대상을 약 47만 4천 명 정도로 파악하고 있음
  - 사각지대에 놓인 대상자를 기준 중위소득 60% 이하인 가구원이며, 연령으로는 15~64세이고, 근로 무능력, 군복무, 정규교육기관 학업, 진학준비를 이유로 하는 자를 제외한 근로능력이 있는 자인 동시에, 구직경험이 있으며 (근로의사가 있는 자), 연간 취업기간이 6개월이 되지 않는 자는 2015년을 기준으로 약 47만 4천 명 정도로 파악하고 있음

〈표 3-37〉 2015년 기준 실업부조의 잠재적 대상자의 규모

(단위: 천명)

대상	규모
기준 중위소득 60%이하의 가구원	6,584
& 근로능력자	2,585
& 연간 구직경험자	743
& 연간 6개월 이하 취업	474

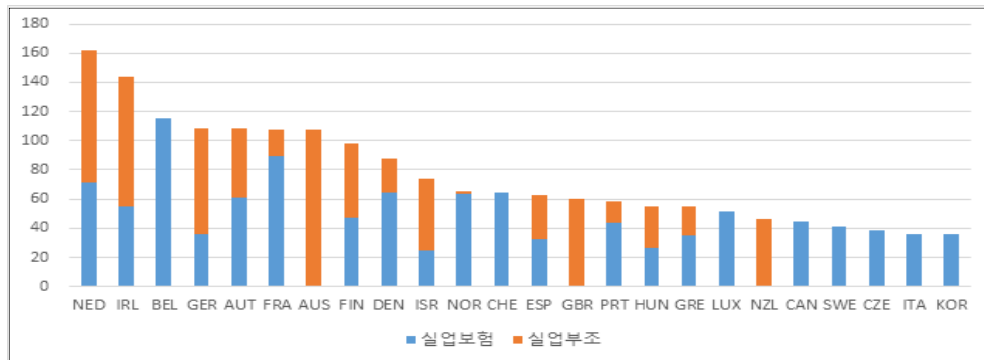
자료: 이병희 외, 2017

□ 이와 같은 문제는 비단 우리나라에만 존재하는 문제가 아니며, 이에 상당수의 국가에서 이들에 대한 보호체계 구축을 위해 다양한 방식으로 노력해 왔음 (이병희 외, 2017)

○ 다수의 국가에서 공공부조, 고용보험 이외에 실업부조 제도를 도입해 운영 중에 있음: 오스트리아, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 에스토니아, 헝가리(이병희 외, 2017)

○ 공공부조를 받는 개인 중 실업자가 어느 정도인지 파악하기는 어려워 실업부조와 실업급여만을 활용해 실업자 대비 실업급여 수혜율을 각국별로 비교해 보면, 우리나라의 수혜율은 비교가능한 국가 중 가장 낮은 편임(이병희, 2017)

[그림 3-28] 실업자 대비 실업관련 급여 수혜율(2004~2014 평균)



주 1) 2008년 경제위기의 영향이 다르기 때문에 2004~14년간 실업자 대비 실업관련 급여의 평균 값을 사용함  
 2) 수혜자가 조사통계에서 실업자로 관측되지 않는 경우가 많으므로, 수혜율이 100%를 상회할 수 있음  
 3) 한국은 연평균 실업자 대비 연평균 실업급여 수혜자의 비중임  
 자료: 이병희, 2017: 42 (OECD.Stat; 고용노동부, 『고용보험 20년사』; 통계청, 「경제활동인구조사」의 자료를 활용)

□ 앞서 실업급여의 확대와 동일한 맥락에서 실업으로 인한 빈곤의 위기에 처한 대상에 사회보장을 확대하는 것은 포용과 혁신을 위한 사회정책 관점에서 반드시 필요한 과제라 볼 수 있음(정책기획위원회·관계부처합동, 2018)

○ 앞서 언급한 바와 같이, 문재인 정부는 사회정책 강화를 통해 계층 간 격차완화를 통한 사회의 포용성 증진, 재기의 기회 제공을 통한 혁신기반 향상을 목표로 하고 있음(정책기획위·관계부처합동, 2018)



- 실업관련 급여의 사각지대를 해소하는 노력은 보다 많은 대상, 특히 노동시장 이중구조 하에서 취약한 상황에 위치한 보다 많은 근로취약계층을 포괄함으로써 사회적 포용성을 확대하는 것이며, 여유 있는 재기를 가능하게 하는, 즉, 재취업 일자리 적합도를 높여 사회 전체적으로 보다 많은 혁신을 실현할 수 있는 기반을 제공하는 것임(정책기획위원회·관계부처합동, 2018)
- 이에 실업부조 도입이 문재인정부 국정운영 5개년 계획 내에 포함되어 있음(국정기획자문위원회, 2017)
  - 다만 실업에 처한 빈곤층 보다는 최근 문제가 되고 있는 청년 일자리 관련 부분 내 일부로 포함되어 있음

[그림 3-29] 문재인 정부 국정운영계획: 실업부조 도입

#### **18** **성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화 (고용부)**

##### **□ 과제목표**

- 청년 구직활동 및 고령사회에 대응한 고용안정과 재취업 지원
- 출산·육아 등 직장 내 차별 해소 및 경력단절 여성의 재취업 지원

##### **□ 주요내용**

- (청년고용의무제 확대) '18년부터 공공기관 청년고용 의무비율 상향(매년 정원의 3% → 5%), 민간부문 청년 신규채용 권고(인센티브 검토)
- (추가고용장려금 신설) 중소기업이 청년 3명 정규직 채용 시 1명분 임금 지원('17년 5천명, '18년~'20년은 매년 신규 2만명)
- (청년구직촉진수당 도입) 취성패 3단계와 연계한 구직촉진수당(30만원, 3개월) 신설·지급('17년~'18년)
  - '19년부터 훈련참여·구직활동 청년에게 구직촉진수당(50만원, 6개월) 지급
  - '20년부터 저소득 근로빈곤층을 포함한 한국형 실업부조로 발전

자료: 국정기획자문위원회, 2017: 45

□ 이에 정부에서는 실업부조 도입을 주요 과제로 설정하고 구체적인 계획을 수립 중에 있음

○ 기획재정부는 2018년 9월 경제관계장관회의를 통해 지출혁신 2.0의 핵심과업으로 실업부조 도입을 언급했음(기획재정부, 2018)

○ 고용노동부는 한국노동연구원 연구진(한국형 실업부조 세부계획 및 법령 제정 등 주요쟁점 연구)과 함께 세부안 및 법률안을 구체화 하고 있는 과정에 있음(이병희 외, 2017; [www.kli.re.kr](http://www.kli.re.kr))

- 언급한 바와 같이, 우리나라 실업부조 제도의 성격은 기초생활보장제도와 실업급여의 사각지대를 보완하는 성격으로 설정
- 실업부조 제도의 목표는 최대한 신속하게 적극적인 노동시장참여를 유도하는 것, 특히 앞서 언급한 기존 제도를 보완한다는 관점에서 현재보다 나은 일자리, 예를 들면 고용보험의 보호가 가능한 수준의 일자리로의 이동을 적극적으로 촉진하는 것을 목표로 함
- 이를 위해 제도 형태는 소득보장에 적극적인 고용서비스를 결합하고, 수급기간 역시 고용서비스를 제공하는 기간에 한정하며, 급여 수준은 구직활동을 하는데 적절한 수준으로 설정하는 것이 바람직
- 구체적으로, 현재 논의되는 안에 의하면 규모는 급여수준은 50만원, 급여기간은 6개월, 전달체계는 고용복지+센터 활용, 실업급여보다 빈번하게 고용복지+센터를 정기적으로 방문하도록 의무화 정도로 구체적 제도가 논의되고 있는 상황이며, 관련된 법안을 준비하고 있는 상황임
- 다만, 규모와 관련해서는 정확한 확정이 이루어지지 않은 상황임

□ 현재에는 정부가 추진한 실업부조 관련 법안은 아직 의회에 제출되지 않은 상황이며, 예산과 관련해서도 규모가 확정되지 않아 정확한 추계는 확정하기 어려운 상황임

○ 국회의원이 발의한 의안은 확인되나([likms.assembly.go.kr](http://likms.assembly.go.kr)), 정부가 추진한 실업부조 관련 법안은 의회에 제출되지 않은 상황임

- 예정대로 2020년 초에 실업부조가 도입되지 위해서는, 늦어도 내년에는 관련 법안이 제출될 것으로 판단됨
- 예산과 관련해서는, 앞서 언급한 바와 같이 사업규모가 확정되지 않아 이의 정확한 추계는 현재로서는 불가능
  - 다만, 예산을 고려함에 있어 본 제도의 특성, 즉, 단순히 급여제도만이 아니라 고용서비스를 함께 제공하는 특징을 갖는 제도이기에, 급여와 동시에 고용 서비스 인프라, 즉 고용서비스 제공인력 및 관련 공간 예산도 반드시 함께 고려할 필요가 있음(길현중, 2018)
- 실업부조 도입에 대한 사회적 수요가 증가하고 있어, 예정된 2020년보다 더 빨리 본 제도를 도입하게 될 가능성도 존재
  - 예를 들어, 경제사회노동위원회 내 사회안전망 개선위원회에서는 올해 8월 21일 “현행 고용보험과 기초생활보장제도의 보호 범위를 벗어난 구직 근로빈곤층을 지원하는 제도(가칭, 한국형 실업부조)를 조속히 도입한다”는 합의문을 채택함(경제사회노동위원회, 2018)

## 2. 청년·여성·신중년 관련 일자리정책

- 문재인 정부는 청년·여성·신중년 지원에 특화된 일자리 정책을 추진 중에 있음
  - 앞서 제시한 국정과제 18. 성별·연령별 맞춤형 일자리 지원강화 항목에 청년 뿐 아니라 중장년과 여성에 특화된 일자리 지원을 강화하는 내용이 포함되어 있음

[그림 3-30] 문재인 정부 국정운영계획: 청년, 여성, 신중년 관련 일자리정책

- (정년일자리 보장) 희망퇴직 남용 방지, 경영상 해고제도 개선방안 등 **근로계약 종료 전반에 관한 개선방안 마련**(‘17년)으로 정년제도 실효성 제고
- (인생3모작 지원) ‘재직-전직·재취업-은퇴’ 단계별 재취업 지원
- (적극적 고용개선조치 등) 적용사업장 확대, 남녀고용평등법 전 사업장 적용
- (새일센터 등) 새일센터 확대(150→175개소), 창업지원·직업훈련·취업 장려금 등 일자리 연계기능 강화

자료: 국정기획자문위원회, 2017: 45

□ 이들에 대한 일자리 지원을 강화하는 것은 그 자체로 함께 잘사는 포용의 가치를 실현하는 것이며, 이와 동시에 혁신적 포용국가 실현의 토대가 되며, 또 혁신적 포용국가의 궁극적 목표이기도 한 지속가능한 성장의 기반을 마련하는 것임(정책 기획위원회·관계부처합동, 2018)

○ 앞서 고용보험 사각지대 해소나 실업부조 도입과 마찬가지로, 노동시장에서 일정정도 배제되어 있다 판단되는 청년, 중장년, 여성에 대한 집중적 정책지원 은 포용의 가치를 실현하는 것이며, 보다 많은 대상층을 포용하는 것은 결국 국가의 혁신을 촉진하는 것임

○ 이에 더해, 저출산·고령화가 가속화 되는 시점에서 이들의 일반 노동시장참여 를 증진하는 것은 모든 사회정책의 궁극적인 목표이며, 사회정책을 통한 가치 실현을 위한 전제조건이라 할 수 있는 국가의 지속가능한 성장에도 기여하는 것임

□ 이 같은 중요성을 고려, 본고에서는 이들 대상층에 특화된 일자리 정책들을 정리 하고자 함

□ 먼저, 최근의 높은 청년 실업률 문제는 청년 실업을 사회문제로 정책 의제화 하는 계기가 됨(관계부처 합동, 2018)

○ 청년 실업률은 2017년 9.8%로 외환위기 이후 최고 수준에 도달하였음

□ 이에 정부는 2018년 3월 청년 일자리 대책을 발표(관계부처합동, 2018)

○ 이미 현 정부 이전부터 청년관련 여러 대책들이 추진되어 왔는데(예: 대학일자리센터, [www.work.go.kr](http://www.work.go.kr)), 이의 연장선상에서 정부는 2018년 3월 15일 청년 일자리 대책, 그리고 그 세부내용으로 청년고용촉진방안을 제시함

- 청년고용촉진방안 내용을 확인해 보면, 청년구직자 일자리안전망 구축이라는 전략적 목표를 이루기 위해 1) 기업·청년 인센티브 패키지, 2) 청년 취업준비 지원, 3) 취업지원 인프라 개선 세 가지 분류로 구성된 정책 패키지를 제안
- 구체적으로, 기업·청년 인센티브 패키지에는 청년추가고용장려금, 고용증대세제, 청년내일채움공제, 취업청년소득형성에 대한 내용이,
- 청년취업준비지원에는 청년구직활동지원금, 청년센터, 투명채용확산, 직업능력개발, 진로지원과 관련한 내용이,
- 취업지원인프라개선에는 취업성공패키지 및 워크넷 개편, 청년일자리사업 개선, 직장문화개선과 관련한 내용이 종합적으로 포함되어 있음

□ 이 중, 청년구직활동지원금은 구직활동을 하는 청년들을 대상으로 소득을 보장하는 대표적인 제도임

○ 정부는 졸업 당시 취업하지 못한 청년이 자기주도적으로 구직활동에 전념할 수 있도록 청년구직활동지원금을 신설

- 고용노동부 안에 따르면, 2019년에는 졸업 후 2년 이내 중위소득 120%이하 청년 10만 명을 대상으로, 50만원 6개월, 조기취업시 취업성공금 50만원을 지원하도록 계획되어 있음(고용노동부, 2018e)
- 고용노동부는 본 사업을 위해 2019년 총 2,019억 원의 예산을 책정

□ 이를 포함해, 주요 청년 일자리 사업 및 2019년 예산을 정리하면 다음과 같음

○ 청년추가고용장려금은 중소·중견기업이 청년1명을 추가로 채용할 경우 기업에 연 900만원씩 3년간 지원하는 제도로, 2019년 목표를 18.8만명, 7,145억(3,278억 증액) 책정

- 청년내일채움공제는 중소·중견기업 청년 장기근로자의 자산형성을 지원하는 제도로, 2년형(청년 300 + 정부 900 + 기업 400 = 1,600만원)과 3년형(청년 600 + 정부 1,800 + 기업 600 = 3,000만원)으로 구분되며, 목표는 23만명, 1조 374억원(6,116억원 증액) 책정
  - 청년센터지원은 지방자치단체가 운영하는 청년 지원센터에 청년활동 프로그램 운영을 지원하는 사업으로, 2019년 신규로 56억 원을 책정
- 다음으로, 여성의 노동시장 참여 확대는 국가 지속가능성 차원에서 당위의 문제임(예: Zoli, et al., 2018)
- 2017년 여성경제활동참가율은 59%로 OECD평균인 64%에 미치지 못하는 상황임(OECD, 2018)
  - 특히, 우리나라의 경우 30대 경력단절이 매우 심각한 문제로 인식되고 있음(한국은행, 2018)
  - 저출산·고령화 상황에서 국가의 지속가능성을 담보하기 위해서는 여성의 노동시장 참여율 제고가 절실함
- 문재인 정부는 2017년 12월 현장의 목소리를 담은 여성일자리대책을 발표(관계부처합동, 2017)
- 2022년까지 차별 없는 공정사회 구현, 여성고용률 60%달성이라는 목표를 구현하기 위해 1) 차별 없는 일자리 환경 구축, 2) 경력단절 예방, 3) 경력단절 후 재취업 지원의 세 가지 분류로 구성된 정책패키지를 제안
    - 구체적으로, 차별 없는 일자리 환경 구축에는 성차별 고용관행타파, 양질의 일자리환경 조성과 관련한 내용이,
    - 경력단절예방에는 출산·육아 사각지대 해소, 직장어린이집 활성화, 일·생활 균형 문화 확산과 관련한 내용이,
    - 경력단절 후 재취업 지원에는 경력단절여성 재고용·고용유지 촉진, 분야별 일자리 기회 확대와 관련한 내용이 포함되어 있음

□ 이와 관련해, 주요 여성 일자리 사업 및 2019년 예산을 정리하면 다음과 같음  
(고용노동부, 2018c; 여성가족부, 2018)

- 모성보호육아지원은 출산전후 휴가급여, 육아휴직급여, 육아기 근로시간 단축  
급여로 구성되어, 일하는 여성의 출산휴가, 육아휴직, 근로시간 단축 활용여건  
을 보장하는 제도로, 2019년 예산을 1조 4,553억원(1,442억원 증액) 책정
- 직장어린이집 지원은 직장보육을 지원하는 제도로, 2019년 거점형 공공직장  
어린이집 확대(3개소→10개소)를 추진하며, 2019년 예산을 1,627억원(176억원  
증액)책정
- 여성새로일하기센터는 경력단절 여성의 경제활동 참여활성화를 위한 고용서  
비스 전달체제로, 새일센터 5개소 확충, 사례관리형 경력이음서비스 및 경력단  
절 예방지원 확대 등의 기능강화를 추진하며, 2019년 예산을 565억원(32억원  
증액)책정
- 여성일자리 제공관점에서 아이돌봄서비스 및 노인돌봄서비스를 확대하고자  
하며, 2019년 예산을 각 2,246억원(1,162억원 증액), 1,056억원(117억원 증  
액)책정

□ 마지막으로, 신중년(50~69세)은 저출산·고령화 상황에서 생산의주체로서 새로  
운 인식의 전환이 필요한 계층임(정책기획위원회·관계부처합동, 2018)

- 인구구조 변화 상황에서 신중년을 보호의 대상이 아닌 생산이나 소비의 주체  
로서 인식할 필요성이 커지고 있으며 이에 따른 정책적 대안이 필요한 상황임
- 특히, 최근 60대 초반을 중심으로 고용률이 하락하는 추세가 나타나고 있기에  
이에 대한 정책적 개입이 필요(관계부처합동, 2018b)

□ 이에 정부는 2018년 8월 신중년 일자리 확충방안을 발표(관계부처합동, 2018b)

- 신중년의 일자리 기회를 안정적으로 제공하여 신중년의 소득창출과 지역경제  
활력제고를 목표로 1) 신중년 일자리 사업확대, 2) 신중년 특화훈련 강화, 3)  
민간 일자리 지원의 세 가지 분류로 구성된 정책패키지를 제안

- 구체적으로, 신중년 일자리 사업 확대에는 1) 신중년 경력활용 지역서비스 일자리사업 신설, 2)신중년 지역산업맞춤형 일자리 창출사업 확대, 3) 지역 주도형 신중년일자리 사업 추진, 4)사회서비스형 일자리 사업 강화, 5) 신중년 유통·행정분야 전문인력 지원 사업 확대, 6) 장년인재 창업기업 서포터즈 확대, 7) 신중년 귀농·귀어·귀산 지원 내용이,
- 신중년 특화훈련 강화에는 1) 신중년 직업훈련교사 양성과정 신설, 2) 폴리텍 신중년 특화캠퍼스 사업 확대 내용이,
- 민간 일자리 지원에는 1) 신중년 적합직무 고용장려금 확대, 2) 금융권 신중년 퇴직인력 채용 및 전직지원 강화, 3)민관협업 사회적경제기업 재취업 프로그램 운영, 4) 정년 이후 계속고용 지원내용이 포함되어 있음

□ 이와 관련해, 주요 신중년 일자리 사업 및 2019년 예산을 정리하면 다음과 같음 (고용노동부, 2018e)

- 신중년 일부를 포함한 노인을 대상으로 하는 노인일자리사업은 사회서비스형을 포함하여 10만개를 확대하는 계획에 있으며, 2019년 목표는 61만명, 예산은 8,219억원(1,870억 증액)으로 책정
- 전문성을 보유한 신중년이 수행하는 봉사성격의 사회공헌활동 사업은 2019년 12,500명 목표로 218억원(132억원 증액) 책정
- 신중년 적합직무장려금은 구직자를 적합직무에 채용시 기업에 1년 간 최대 월 80만원을 지원하는 사업으로, 2019년 목표는 5,000명에 예산은 274억원 (187억원 증액) 책정

### 3. 소결

□ 본 절에서는 현 정부에서 추진 중인 실업급여 개편, 실업부조 도입, 청년·신중년·여성 대상 일자리대책 내용을 정리했음

- 특히 각 제도의 내용이나 예산(안)을 정리하는 것 뿐 아니라 개별 제도들과 포용 혹은 혁신이라는 가치와의 연관성을 함께 정리해 보고자 했음



## 가. 포용적 성장과 고용안전망

- 현 정부의 철학적 토대인 포용적 성장의 핵심요지는 국민 모두가 함께 잘사는 국가를 만드는 것
  - 정부는 2018년 국회 시정연설을 통해 포용국가를 함께 잘사는 국가로 정의내리고 있음(김지환, 2018)
- 이 같은 관점에서 실업급여 사각지대를 해소하고, 보장성을 강화하며, 실업부조 제도를 도입하는 일련의 변화는 포용적 성장이라는 국정철학을 직접적으로 실현하는 노력들로 이해할 수 있음
  - 앞서 언급한 바와 같이, 고용안전망의 소득보장기능을 강화하고자 하는 노력은 보다 많은 대상, 특히 노동시장 이중구조 하에서 취약한 상황에 위치한 보다 많은 근로취약계층을 포괄함으로써 사회적 포용성을 확대하는 것이며, 이들의 여유 있는 재기를 가능하게 하는, 즉, 재취업 일자리 적합도를 높여 사회 전체적으로 보다 많은 혁신을 실현할 수 있는 사회적 토대를 제공하는 것임
  - 즉, 국가의 포용성을 확대해 보다 많은 사람들이 잘살 수 있도록 하는 포용적 성장과 직결되는 제도 개편·도입임
- 청년·신중년·여성에 대한 일자리 지원을 확대하고자 하는 일련의 개편 역시 포용적 성장이라는 국정철학을 직접적으로 실현하고자 하는 노력들로 볼 수 있음
  - 앞서 언급한 바와 같이, 노동시장에서 일정정도 배제되어 있다 판단되는 청년, 신중년, 여성에 대한 집중적 정책지원은 포용의 가치를 실현하는 것이며, 보다 많은 취업취약계층이 일자리를 얻도록 지원하는 것은 결국 국가의 혁신을 촉진하는 것임
  - 이에 더해, 저출산·고령화가 가속화 되는 시점에서 이들의 일반 노동시장참여를 증진하는 것은 모든 사회정책의 궁극적인 목표이며, 사회정책을 통한 가치 실현을 위한 전제조건이라 할 수 있는 국가의 지속가능한 성장에도 기여하는 것임

## 나. 포용적 성장을 위한 고용안전망 주요개편방향

- 고용안전망 제도의 소득보장기능강화는 포용성과 보장성을 강화시킬 것으로 예상되나, 구체적인 제도 내용을 정함에 있어 재정상황이나 타 프로그램과의 정합성 등을 함께 고려해야할 필요가 있음
  - 현 정부에서 추진하고 있는 실업급여 보장성 강화 및 사각지대 해소, 실업부조 도입은 고용안전망 소득보장영역의 포용성 및 보장성을 강화시키게 될 것임
  - 여기에 더해, 앞서 언급한 바와 같이 정부가 고용보험제도를 궁극적으로 취업자 전체를 보호하는 정책으로 발전시켜 나가고자 한다면, 포용성은 향후에도 지속적으로 확대될 가능성이 큼
  - 다만, 이 같은 포용성과 보장성 강화는 항상 재정의 추가투입 혹은 타제도와의 정합성(예: 취업성공패키지 등) 등과 함께 고려될 필요가 있음
  - 따라서 재정현황, 타제도와의 정합성 등을 지속적으로 확인해 이를 기반으로 구체적 제도를 설계하고 개선해 가는 노력이 필요함
- 물론 이는 취업취약계층을 대상으로 하는 일련의 일자리 정책에도 적용되는 논리임
  - 현재 취업취약계층으로 사회적으로 의제화 된 청년·신중년·여성에 대한 일자리 대책은 포용성과 보장성을 강화시키게 될 것임
  - 다만, 취업취약계층은 시기마다 다르며, 또한 이들 계층에 대한 집중적인 지원은 국가재정, 그리고 타제도 혹은 계층에 대한 형평성과 함께 고려될 필요가 있음
  - 따라서 포용성이나 보장성 뿐 아니라 취업취약계층의 정의, 재정현황, 타제도와의 정합성 등을 지속적으로 확인해 이를 기반으로 구체적 제도를 설계하고 개선해 가는 노력이 필요할 것임

## 제5절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 근로장려세제 확대 개편 및 연계 강화방안

- 포용 성장을 위한 대표적 사회안전망으로서 근로장려세제 개편 및 소득보장제도와 연계성을 통한 정합성 제고 방안을 제시함

### 1. 근로장려세제와 자녀장려세제의 기본원리

#### ： 조세지출과 환급형 세액공제(Refundable Tax Credit)

- ☞ 근로빈곤층에 대한 소득지원 및 근로유인을 위해 조세(조세지출)와 복지(재정지출) 영역 간 정책 연계를 통한 새로운 소득보장체계 운영 및 소득파악을 통한 조세·복지행정 인프라 구축 및 효율화
- 복지 확대에 따른 재정기반 마련을 위해 조세체계에 대한 이해가 사회복지 분야에서 필수적이며, 특히 정부가 재정지출 방식으로 집행하는 복지지출과 더불어 사회정책의 수단으로서 복지적 성격을 지닌 조세지출에 대한 이해가 더욱 중요함
  - 조세지출(tax expenditure)이란, 정부가 사회경제적 목표를 달성하기 위하여 직접 재정지출의 대안으로 활용하는 조세지원, 즉 “일반적 과세체계에서 벗어난 조세특례(조세특례제한법 및 개별 세법 상 비과세·감면, 소득공제·세액공제 등)에 의해 납세자에 대한 재정지원을 목적으로 발생하는 국가 세입의 감소”를 의미함
    - Richard Titmuss(1964)는 현대사회가 사회적 욕구에 대응하는 세 가지 형태(Social Welfare, Fiscal Welfare, Occupational Welfare) 중 하나로 소득세 체계와 관련된 조세지출 등 ‘Fiscal Welfare’를 언급하였으며, Christopher Howard(1999)는 미국 복지국가 논의에서 포함되지 않는 사회복지 목적의 조세지출에 대하여 ‘Hidden Welfare State’라고 언급함
- 우리나라 소득세 체계의 특징과 납세-복지수급 지위 분리로 인한 문제점
  - 조세지출을 구성하고 있는 각종 비과세 감면으로 인해 높은 면세점 이하 비율

- 납세자(원천징수자 vs. 실질 납세자) vs. 복지수급자의 분리 현상
- 저소득층 지원 및 소득재분배 측면에서 기존 세제지원 방식과 환급형 세액공제 비교
- 비과세 / 소득공제 / 과세표준구간 / 소득세율 조정 / (비환급형) 세액공제
- (환급형) 세액공제

환급형 세액공제 Refundable (Non-wastable) Tax Credit (예: 근로장려세제)	vs.	비환급형 세액공제 Non-refundable (Wastable) Tax Credit (예: 근로소득세액공제)
--	-----	---

## 2. 근로장려세제 및 자녀장려세제 개요

- 근로장려세제(Earned Income Tax Credit)는, 근로소득이 있고 부부합산 총소득이 일정 수준 이하인 가구에 대해 현금급여(근로장려금)를 지급함으로써, 저소득 근로빈곤층의 세금부담을 경감시키는 동시에 근로활동을 장려하고 소득을 지원할 수 있는 제도
- 조세정책 관점에서 ‘저소득 근로빈곤층의 근로유인 및 소득지원을 위한 복지적 성격의 조세제도’로, 복지정책 관점에서는 ‘소득세 체계를 활용하여 저소득 근로빈곤층에 대해 근로유인 및 소득지원을 가능하게 하는 새로운 유형의 소득보장제도’로 표현
  - 근로장려세제는 소득세 체계 내에서 면세점 이하 저소득 근로빈곤층에 대해서도 현금급여 지급을 가능하게 함으로써, 근로활동을 장려함과 동시에 근로빈곤층에 대한 실질적 소득지원을 통해 빈곤 및 불평등 감소에 기여할 수 있음
- 근로장려세제는 기존의 소득공제 및 세액공제 등 소득세 감면방식과 상이한 환급형 세액공제(Refundable Tax Credit) 원리에 따라 최초로 운영되고 있는 조세제도인 동시에 조세체계를 이용한 새로운 개념의 소득보장제도(Hidden Welfare)

- 환급성은 소득세 체계 내의 면세점 이하 또는 납부해야 할 세액이 작은 저소득 근로빈곤층에게 해당 제도의 급여체계에 따라 산정된 급여액(공제액) 전부 또는 납부해야 하는 세액을 공제하고 남은 금액을 복지급여로 지급할 수 있게 만드는 중요한 원리임

□ 자녀장려세제(Child Tax Credit)는 근로장려세제와 동일한 환급형 세액공제 원리에 따라 부부합산 총소득이 일정 수준 이하이면서 자녀가 있는 가구를 대상으로 자녀수에 따라 현금급여(자녀장려금)를 차등 지급함으로써 출산 및 자녀양육을 지원하기 위한 제도

○ 2013년 세법개정안에 의해 도입방안(2014년 시행 / 2015년 최초 신청 및 지급)이 처음으로 제시되었음

- CTC는 미국, 영국, 캐나다 등에서 자녀양육 지원을 위한 제도로 운영되고 있으며, 환급성 원리에 의해 면세점 이하의 아동이 있는 저소득 근로빈곤층 뿐만 아니라, 아동이 있으나 소득이 전혀 없는 가구에 대해서도 조세체계를 통해 현금급여를 지급할 수 있다는 점에서 기존의 출산장려 및 자녀양육 지원을 위한 소득공제 및 세액공제와 차별성을 지님<sup>75)</sup> ☞ 우리나라의 경우 소득이 없을 경우 지원하지 않음

□ 근로장려세제(자녀장려세제)는 기획재정부 세제실에서 정책 수립 및 급여체계 설계, 법령(조세특례제한법)을 담당하며, 국세청은 소득파악 및 전년도 귀속분 근로소득을 바탕으로 연간 1회 이루어지는 급여 신청(5월) 및 근로장려금(자녀장려금) 지급(9월) 등 정책 집행을 담당함

75) 최현수(2005), “영국의 근로소득보전세제 개편배경 및 주요내용”, 보건복지포럼 2005년 2월호.; 최현수(2007), “미국 CTC-지난 10년간의 변화와 최근 동향”, 국제사회보장동향 2007년 여름호

### 3. 근로장려세제 도입 및 확대 개편 추진경과

□ 근로장려세제 도입은 참여정부 당시 국정과제회의(2005.8)를 통해 결정되었음

○ 재정경제부 근로장려세제 추진기획단을 중심으로 1년 이상의 준비를 거쳐 2007년 시행(2008년 최초 지급) 예정이었으나, 입법과정에서 제도 시행이 1년간 유예되었음

○ 소득파악 인프라 구축 및 세법개정 등 근로장려세제 집행을 위한 준비과정을 거친 이후 2008년부터 시행되었으며, 2009년 최초로 급여신청 및 근로장려금 지급

- 근로장려세제 도입 결정 이후, 2005년 세법개정을 통하여 주요 정책대상인 일용근로자에 대한 소득파악 방안을 마련하여 2006년부터 일용근로소득자의 지급조서 제출 의무를 부과하는 등 소득파악 인프라를 개선하고 소득파악 수준을 높임
- 이를 통하여 구축된 일용근로소득자료는 근로장려세제 집행뿐만 아니라 행복e음 및 두루누리 등 복지행정의 근간으로 최근 활용범위가 확대되고 있음

□ 제1차 근로장려세제 확대 개편 (2008)

○ 2008년 경제위기 상황에서 근로빈곤층에 대한 소득지원을 위한 정책수단으로 주목 받았으며, 2008년 시행 이후 2009년 최초 급여지급 전에 1차 확대 개편이 이루어짐

- 2008년 세법개정을 통해 근로장려세제 급여체계 및 선정기준을 일부 완화하여 적용대상 및 최대급여액 등을 확대하였으며, 2009년 최초 지급 당시부터 적용함

## ○ 제1차 근로장려세제 확대 개편에 의한 주요 변화

【부양아동기준 완화】 18세 미만 자녀 2인 이상 ⇨ 1인 이상  
 【소득기준 유지】 부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구  
 【재산기준 완화】 무주택 ⇨ 소규모 주택(기준시가 5,000만원) & 일반재산가액(총재산) 합계액이 1억원 미만인 가구  
 【소득구간 유지】 점층(0~800만원) / 평탄(800~1,200만원) / 점감(1,200~1,700만원)  
 【최대급여액 확대】 최대급여액 연간 80만원 ⇨ 연간 120만원  
 【급여율 조정】 급여증가율 10% ⇨ 15% / 급여감소율 16% ⇨ 24%  
 【기초생활보장수급자 적용】 국민기초생활보장법 제7조 제1항 제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 제4호(교육급여)에 따른 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외  
 【지원대상 확대】 26만 가구 ⇨ 63만 가구 (37만 가구 ↑)  
 【예산규모 확대】 1,300억원 ⇨ 4,700억원 (3,400억원 ↑)

## □ 제2차 근로장려세제 확대 개편 (2011)

○ 2011년 세법개정안에는, ‘서민·중산층 생활 안정’을 위한 중점 추진사항으로, ‘일하는 복지’를 장려하기 위한 제2차 근로장려세제(EITC) 확대 개편방안이 제시되었음

- 2011년 세법개정에 의한 근로장려세제 확대 개편의 주요내용은, 부양자녀 기준으로 인해 배제되었던 무자녀 가구 중 ‘배우자가 있는 무자녀 가구’에 대한 근로장려세제 적용을 확대하고, 근로장려세제 적용여부를 결정하는 총 소득기준과 최대급여액을 자녀수에 따라 분리하여 이를 상향 조정한 것임

## ○ 제2차 근로장려세제 확대 개편 결과

【급여체계】 부양자녀수에 따른 급여체계 분리 운영

구분	무자녀	1인 자녀	2인 자녀	3인 이상
점층	0~600	0~800	0~900	0~900
평탄	600~900	800~1,200	900~1,200	900~1,200
점감	900~1,300	1,200~1,700	1,200~2,100	1,200~2,500

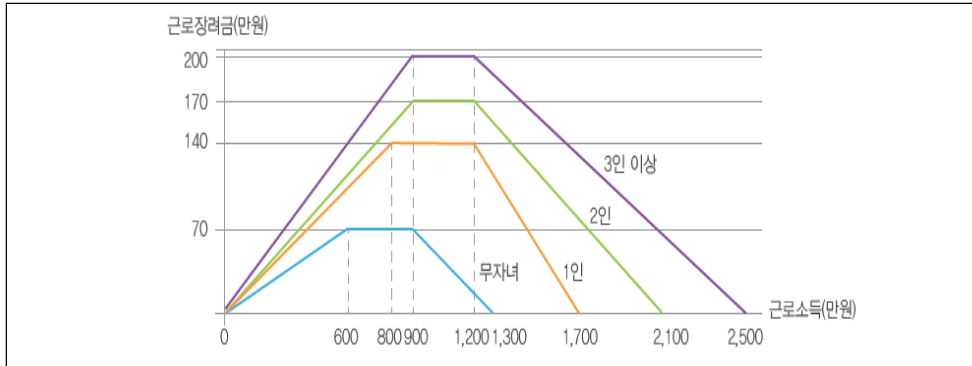
【부부합산 총소득 기준 / 연간 최대급여액 / 급여증가율(점증률) 및 급여감소율(점감률)】

부양자녀수	총소득기준	최대급여액	점증률	점감률
0인	1,300만원 미만	연 70만원	11.7%	-17.5%
1인	1,700만원 미만	연 140만원	17.5%	-28%
2인	2,100만원 미만	연 170만원	18.9%	-18.9%
3인 이상	2,500만원 미만	연 200만원	22.2%	-15.4%

【가구 재산기준】 소규모 주택(기준시가 6,000만원) & 일반재산(총재산) 1억원 미만

【기초생활보장수급자 적용】 국민기초생활보장법 제7조 제1항 제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 4호(교육급여)의 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외

- 제2차 근로장려세제 확대 개편에 의한 급여체계



○ 제2차 근로장려세제 확대 개편 이후 제시된 제도 개선 필요사항<sup>76)</sup>


- 2010년 인구주택총조사 결과에 따라 1~2인 가구 증가로 대표되는 가족구조 변화 및 1~2인 가구의 빈곤율 문제 등 사회 변화와 정책수요에 대응하기 위해서 당초 설정된 근로장려세제 확대 계획을 조정하여 근로장려세제에서 배제된 무자녀 단독가구에 대한 적용 필요
- 부양자녀수에 따라 급여체계를 분리하여 자녀 요소를 반영하였으나, 정책 실효성 제고를 위해 자녀수에 따라 소득구간 및 급여수준의 차이를 확대하여 차등 적용 필요
- 급여체계를 확대하여 자녀수에 따른 소득기준을 가구규모별 차상위계층 기준(최저생계비 120%)에 맞추었으나, 향후 근로장려세제 정책대상인 차상위계층 지원을 위해 매년 세법개정이 필요하므로 총소득기준을 최저생계비에 연동하여 상향 조정할 수 있도록 법 개정 필요
- 저소득 근로능력가구의 근로활동 참가 등 근로유인 제고를 위하여 점증구간 확대 및 급여증가율 상향 조정이 필요하며, 점증구간 경계소득이 연간 최저임금 수준을 초과하도록 최소한 1,000만원, 급여증가율 20% 이상으로 상향 조정함으로써 근로장려금 최대급여액 확대 필요

76) 최현수(2011), 2011년 세법개정안에 제시된 근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 의미와 정책과제, 보건복지 Issue & Focus 제108호, 한국보건사회연구원



- 근로빈곤층의 자산형성 촉진과 근로활동 장려에 부합하도록 재산기준을 완화하고, 특히 주택기준 완화 및 순재산 개념으로의 전환 검토 필요
- 맞벌이가구를 대상으로 소득기준을 상향 조정(홀벌이가구의 약 1~1.5배)함으로써 주로 가구 내 이차 소득자인 여성의 경제활동참가에 미치는 부정적인 영향(marriage penalty)을 최소화시킬 필요가 있음

#### □ 제3차 근로장려세제 확대 개편 (2012)

- 2012년 세법개정에 따른 근로장려세제 개편의 핵심적인 내용은 무자녀 단독 가구에 대한 적용 확대로, 2013년부터 60세 이상 무자녀 단독가구에 대해서 우선 적용하여 근로장려금을 지급하도록 함  총선 공약으로 제시된 후 단독 가구 처음 시행
- 탈 수급 촉진을 위하여 탈 수급에 성공한 기초생활보장 수급자에 대한 적용 확대
  - 국민기초생활보장법 제7조 제1항 제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 4호(교육급여) 급여를 3개월 이상 수급한 경우 근로장려금 신청대상에서 제외 되었으나, 탈 수급 촉진을 위하여 신청년도 3월 중 생계·주거급여를 받은 수급자를 제외하고, 3월 이전에 탈 수급에 성공한 사람은 전년도 기초생활보장급여 수급여부와 상관없이 근로장려금 신청 가능

### 4. 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입 추진배경

- 제4차 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입방안을 포함하고 있는 2013년 세법개정안은, 박근혜정부가 제18대 대통령선거에서 제시한 근로장려세제(EITC) 및 자녀장려세제(CTC) 관련 공약 및 이를 근거로 수립한 국정과제 이행을 위한 것이었음

## ○ 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입 관련 공약사항

### 〈 근로장려세제 확대 개편 〉

- 차상위계층 기준 확대(중위소득 50%)와 연계하여 총소득기준 상향 조정
- 점증구간(연간 1,000만원 이상) 및 점증률(30%), 최대급여액 상향 조정
- 자산형성 촉진 및 근로활동 장려를 위한 재산기준 완화
- 기초생활보장수급자 적용 확대 및 무자녀 단독가구 중고령층 및 청년층 단계적 적용 확대

### 〈 자녀장려세제 도입 〉

- 저소득층 가구의 근로 및 출산 장려를 위해 조세제도 내 환급형 세액공제 제도 운영
- 만 18세 미만 자녀가 있는 연간 4천만원 이하 가구에 대해서 자녀장려금 도입
- 자녀 1인당 최대 50만원을 정액 지급하고 소득 증가에 따라 급여액이 감소하도록 설계

## ○ 140대 국정과제 중 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입 관련 주요 내용

### 〈 (국정기조) 국민행복 - (추진전략) 맞춤형 고용·복지 〉

#### ○ 국정과제 57(일을 통한 빈곤탈출 지원) - [1](근로유인형 급여체계 구축)

- 기초생활보장수급자 등 저소득층 근로유인을 강화함으로써 일을 통한 빈곤탈출 지원
- 근로장려세제 적용대상, 소득기준, 점증구간·점증률 확대를 통해 최대급여액 인상
- 기초생활보장 급여체계 개편과 연계하여 기초생활보장수급자 근로장려세제 적용

#### ○ 국정과제 62(행복한 임신과 출산) - [4](자녀장려세제 도입)

- 출산 문제 해소하기 위하여 임신 - 출산 - 육아에 걸친 맞춤형 출산장려정책 추진
- 자녀장려금 지원체계 검토 조세특례제한법 개정 ('14년 시행 / '15년 지급)

□ 박근혜정부의 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획에서 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입을 주요 사업으로 포함하여 발표한 바 있음

○ 4대 국정기조 중 '국민행복'에 해당하는 79.3조원 가운데 기초연금(18.8조), 무상보육(11.8조), 기초생활보장 급여체계개편(6.3조)과 더불어 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입(5.0조) 등을 주요 추진사업으로 제시함

## 5. 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입 관련 주요내용

□ 2013년 세법개정안에 제시된 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입방안의 특징

○ 자녀수에 따라 차등 적용하고 있는 근로장려세제(EITC)를 결혼여부(단독/가족가구) 및 경제활동여부(홀벌이/맞벌이)에 따라 분리하여 차등 적용하는

방식으로 개편하고, 자녀수에 따른 지원은 새롭게 도입되는 자녀장려세제(CTC)에서 적용하여 자녀 지원방식의 중복을 사전에 조정하고 단순화시킴

□ 제4차 근로장려세제 확대 개편(2013) 및 자녀장려세제 도입방안의 주요내용<sup>77)</sup>

○ (근로장려세제) 결혼 및 여성의 경제활동 지원 / (자녀장려세제) 자녀양육 지원 강화

- 결혼에 대한 지원을 위하여 가족가구에 대한 총소득 기준 및 지원수준 확대
- 여성의 경제활동 지원을 위하여 맞벌이가구를 대상으로 총소득기준 확대 및 추가 지원
- 자녀양육 지원을 위해 자녀수에 따라 자녀장려금 차등 지원

○ 근로장려세제 및 자녀장려세제 적용대상 확대 ('14년 지급부터 적용)

- 가족가구를 대상으로 근로장려세제 적용대상 선정을 위한 부부합산 총소득 기준을 1,300~2,100만원 이하에서 2014년부터 2,100~2,500만원 이하로 확대
- 결혼 여부 및 맞벌이 여부에 따라 총소득기준을 차등 적용하여, 무자녀 단독가구(연령기준 단계적 확대)의 경우 1,300만원을 유지하고, 홑벌이가구 2,100만원, 맞벌이가구<sup>78)</sup> 2,500만원으로 확대
- 18세 미만 자녀가 있는 소득금액 4,000만원 이하 가구에 대해서는 자녀장려세제를 신규 도입하여 2015년부터 자녀장려금을 지급하며, 총소득기준을 제외한 나머지 수급요건은 근로장려세제와 동일

○ 재산기준 상향 조정 및 주택가액 기준 폐지 ('15년 지급부터 적용)

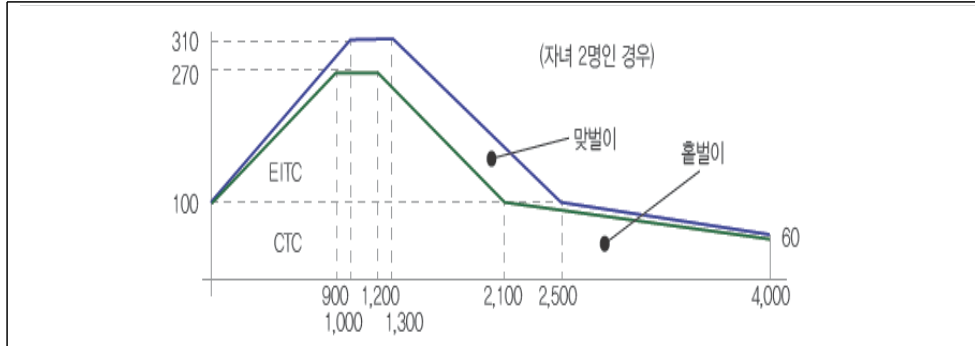
- 신청가구의 수급제외 사유 중에 절반 이상을 차지했던 재산기준을 1억원에서 1억 4천만원으로 상향 조정하고, 주택가액 기준(6천만원)을 폐지
- 재산기준 완화 구간(1억원 ~ 1억 4천만원)에서는 근로장려금·자녀장려금을 50% 감액하여 지급

77) 기획재정부 '2013년 세법개정안 보도자료(2013.8)', '근로장려세제 개편안 설명 보도자료(2013.9)'를 중심으로 제시함

78) 맞벌이가구는 이차 소득자인 배우자의 총급여 및 사업소득(비과세소득 제외) 합계액이 3백만원 이상일 경우임



[그림 3-32] 근로장려세제(EITC) &amp; 자녀장려세제(CTC) 연계 적용 시 맞벌이여부에 따른 급여체계 예시



- 사업소득자에 대한 근로장려세제 적용 확대 (2009년 법 개정사항, '15년부터 지급)
  - 소득파악 인프라 구축 등 준비과정을 거쳐 2015년부터 사업소득자에 대해 적용
  - 자영업자에 대한 근로장려세제 적용은 일용 근로소득자에 대한 적용 당 시처럼 소득파악 인프라 개선에 기여할 수 있으나, 두루누리 사업 등 사회 보험료 지원과 연계하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 총소득 산정 관련된 업종별 조정을 등 지속적인 개선이 필요함
- 무자녀 단독가구에 대한 근로장려세제 적용을 중·장년층까지 확대하여 근로 장려금 지급
  - 60세 이상 무자녀 단독가구('13년) → 50세 이상('16년) → 40세 이상('17년)
- 기초생활보장수급자에 대한 근로장려세제 적용 전면 확대 ('15년 지급부터 적용)
  - 기초생활보장 급여체계 개편과 연계하여 2015년부터 기초생활보장 수급자 에 대해 근로장려금 지급
  - 다만, 기초생활보장 급여체계 개편 이후에도 생계급여 수급자의 경우, 생계 급여에 자녀를 포함한 가구 구성원 요소가 반영되어 있는 것으로 간주함으 로써 자녀장려세제 적용대상에서 제외하는 한계를 지니고 있음
- 근로장려금 수급자는 부녀자 소득공제, 자녀장려금 수급자는 자녀세액공제 중 복 적용 배제

- 근로장려금 수급자의 경우 맞벌이 요소가 반영되므로 부녀자소득공제 적용을 배제하며, 기존 자녀세액공제는 자녀장려금과 지급요건 및 금액 등에서 차이가 있고 성격이 유사하므로 중복적용 배제

○ 수급률 제고를 위하여 기한 후 신청제도를 도입하되, 6개월 이내에서 10% 감액 지급

## 6. 2016~2017년 근로장려세제 및 자녀장려세제 추가 개편 주요내용

□ 2016년(제5차)과 2017년(제6차) 세법 개정에 따른 근로장려세제 및 자녀장려세제 추가 개편 주요내용

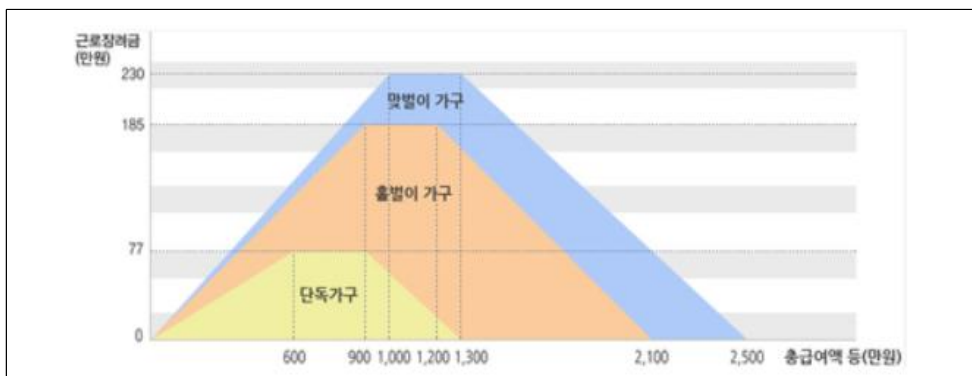
○ 근로장려금 단독가구 수급연령 기준 확대

- 1인 취약가구 증가에 따른 근로장려금 단독가구 수급연령 기준이 하향 조정됨

\* 단독가구 기준연령: 60세('15년) → 50세('16년) → 40세('17년) → 30세('18년)

○ 근로장려금 최대급여액 상향 조정

- (2016년 개정, 2017년 지급) 단독가구는 70만원에서 77만원으로, 홑벌이 가구는 170만원에서 185만원으로, 맞벌이 가구는 210만원에서 230만원으로 약 10% 내외 상향 조정됨



- (2017년 개정, 2018년 지급) 문제인 정부 들어 단독가구는 77만원에서 85만원으로, 홀별이 가구는 185만원에서 200만원으로, 맞벌이 가구는 230만원에서 250만원으로 다시 약 10% 내외 상향 조정됨

○ 부녀자 추가공제 중복 적용

- 종합소득세 부녀자 추가공제를 받은 경우, 근로장려금에서 해당 세액을 차감하였으나 올해 신청 분부터 차감하지 아니함

○ 자녀장려금 재산요건 기준금액 상향

- 가구원의 재산 합계액이 1억 4천만원 미만에서 2억원 미만으로 상향

○ 주택요건 폐지

- 주택을 포함한 재산합계액 기준이 있는 점을 감안하여 1세대 1주택 요건 폐지

□ 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입에 따른 수급가구 규모 및 재정소요

- 2012년 75만 가구 약 6천억원에서 2016년 약 180만 가구 1조 6천억원으로 크게 증가하였으며, 2017년에는 단독가구 연령기준 조정(50세 → 40세 이상 신규 적용), 근로장려금 최대급여액 등 급여수준 약 10% 상향 조정으로 약 200만 가구에 대해 약 2조원 규모로 크게 증가하여, 우리나라의 대표적 근로유인 및 소득지원 제도로 위상이 제고될 것으로 예상됨

**7. 2018년 세법개정에 따른 근로장려세제 및 자녀장려세제 확대 개편 주요내용<sup>79)</sup>**

**〈2018년 세법개정에 따른 근로장려세제 확대 개편방안〉**

- ① 단독가구에 대한 지원을 대폭 강화
- ② 홀별이·맞벌이 가구 중위소득 50% → 65%까지 대상 확대
- ③ 저소득 가구 지원을 위해 최대지급액 대폭 인상 및 최대 지급구간 조정
- ④ 소득증대 체감도 제고를 위해 당해연도 지급방식으로 전환

79) 기획재정부 보도자료(2018. 7. 18.) 근로장려금 개편방안:“혜택은 크게, 대상은 넓게, 지급은 빠르게”.  
기획재정부 보도자료를 중심으로 재구성함

- 근로장려세제 확대 개편으로 지원대상 및 규모는 약 166만 가구 약 1조 3천억원에서 2019년 이후 약 334만 가구를 대상으로 약 3조 8천억원으로 대폭 증가하여 포용 성장 관련 대표적 근로유인 및 소득지원 제도로 위상이 제고될 것으로 예상됨

#### 〈2018년 세법개정에 따른 자녀장려세제 확대 개편방안〉

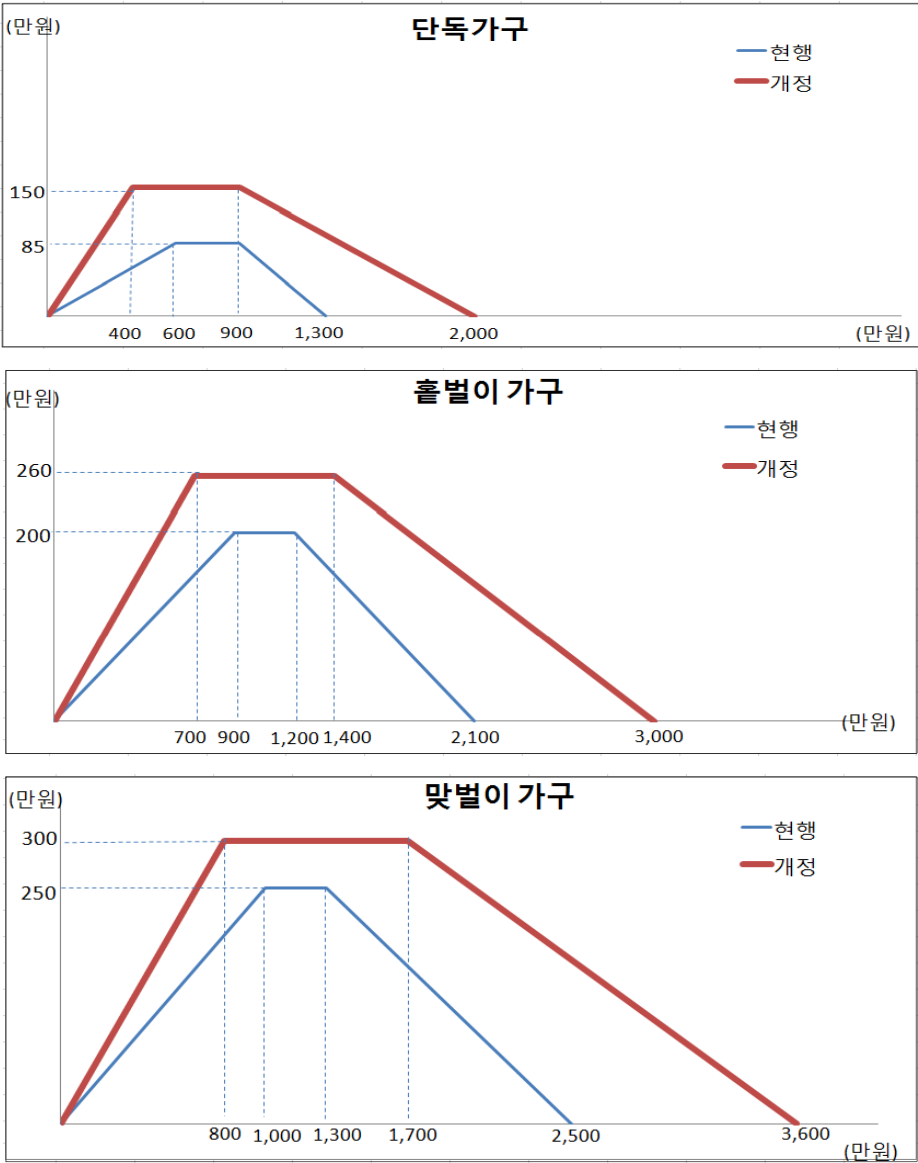
- ① 자녀장려금 지급요건 중 재산기준 완화 ⇨ 당초 1억원~2억원에서 1.4억원 이상부터 지급액 50% 감액 지급하는 것으로 완화
- ② 저소득 가구의 자녀 양육지원 강화를 위하여 당초 제외되었던 생계급여 수급자 포함
- ③ 자녀장려금 지급액 인상: 자녀 1인당 최대 50만원 ⇨ 70만원



## □ 근로장려세제 주요 개편내용

구분		현 행	개 편 안
① 연령요건		30세미만 단독 가구 배제	30세미만 단독 가구도 포함
② 재산요건		가구당 1.4억원 미만 * 재산 1억원이상시 지급액 50% 감액	가구당 2억원 미만 * 재산 1.4억원이상시 지급액 50% 감액
③ 소득 요건	단독	1,300만원 미만 (1인 중위 65%)	2,000만원 미만 (중위 100%)
	홀벌이	2,100만원 미만 (3인 중위 48%)	3,000만원 미만 (중위 65%)
	맞벌이	2,500만원 미만 (4인 중위 46%)	3,600만원 미만 (중위 65%)
④ 최대 지급액	단독	85만원	150만원
	홀벌이	200만원	260만원
	맞벌이	250만원	300만원
⑤ 최대 지급액 구간	단독	600~900만원	400~900만원
	홀벌이	900~1,200만원	700~1,400만원
	맞벌이	1,000~1,300만원	800~1,700만원
⑥ 지급방식		다음연도 연 1회 지급	당해연도 반기별 지급(근로소득자)
※ 지급규모		166만 가구, 1.2조원	334만 가구, 3.8조원

□ 근로장려세제 급여체계 개편구조



### 〈근로장려세제 개편 세부내용〉

#### □ 단독 가구 연령요건 폐지

- 30세 미만의 단독 가구에게도 근로장려금 지급 (※ 「청년일자리 대책」(18.3월)에서 기발표)
  - 30세 미만의 소득 수준은 다른 계층에 비해 낮은 반면, 30세 미만 단독 가구는 근로장려금 수급이 제외되는 형평성 문제 반영
  - 월 평균소득(통계청, '16년) : (30세 미만) 182만원 (30대) 306만원 (40대) 341만원 (50대) 318만원 (60대) 186만원

#### □ 재산요건 완화

- 현행 1.4억원 미만 → 2억원 미만으로 완화
  - 1억원 이상시 지급액 50% 감액 → 1.4억원 이상시 지급액 50% 감액
- 신청자 중에서 재산요건 미충족으로 인한 수급탈락 비중이 높은 점 고려
  - '17년 수급탈락가구 33만 가구 중 재산요건 미충족인 가구는 23.6만 가구 (72%)
- 중위소득의 65%수준의 평균적인 자산 수준을 고려하여 1.4억원 → 2억원 미만으로 완화

#### □ 소득요건 완화

- 소득상한
  - (단 독) 1,300만원 → 2,000만원
  - (홀별이) 2,100만원 → 3,000만원
  - (맞별이) 2,500만원 → 3,600만원
- (단독 가구) 독신·고령가구 근로빈곤 문제를 완화하기 위해 중위소득의 100% 수준까지 대폭 확대
  - '17년 단독 가구 중 독신 가구는 66.4%(46만 가구), 60세 이상 가구는

41.0%(26만 가구)

- 현재도 단독 가구의 소득요건은 중위소득의 65% 수준으로 홀별이·맞별이 가구(중위소득의 50%)에 비해 완화된 수준임을 감안

○ (맞별이·홀별이 가구) 현행 기초생활보장제도(중위소득의 30~50% 이하 지원) 보다 넓은 수준인 중위소득의 65% 수준까지 확대

- 근로장려금은 근로빈곤층을 지원하는 제도이므로 근로와 무관한 기초생활 보장제도보다 넓은 범위를 지원하는 것이 취지에 부합

#### □ 최대지급액 인상

- (단 독) 85만원 → 150만원
- (홀별이) 200만원 → 260만원
- (맞별이) 250만원 → 300만원

○ 현재 최대지급액은 85~250만원으로 외국과 비교 시 낮은 수준

- 1인당 GNI 대비 비율: 우리나라 최대 7.7%, 미국 10.7%, 영국 44.2%
- 맞별이 가구의 최대지급액을 1인당 GNI 대비 7.7→ 9.5% 수준으로 인상 (현행대비 20% 인상)

○ 단독 가구 지원 강화를 위해 맞별이 가구 최대지급액 산정에 균등화소득 개념을 적용하여 가구유형별 차등인상

- 단독 가구는 최대지급액을 75%, 홀별이 가구는 30% 인상
  - 균등화 소득은 가구원수가 다른 가구간의 후생수준을 비교할 수 있도록 가구소득을 로 나눈 소득(=가구소득/ $\sqrt{\text{가구원수}}$ )
  - 현행 단독은 1인, 홀별이는 3인, 맞별이는 4인 가구 상정

#### □ 최대지급구간 조정

- (단 독) 600~900만원 → 400~900만원
- (홀별이) 900~1,200만원 → 700~1,400만원

- (맞벌이) 1,000~1,300만원 → 800~1,700만원

○ 낮은 소득금액부터 최대지급액이 시작되도록 하고, 최대지급구간도 현행보다 약 2~3배 넓혀 저소득층을 두텁게 지원

- 최대지급구간 폭(만원) : (단독) 300→500 (홀벌이) 300→700 (맞벌이) 300→900

#### □ 지급방식 전환

○ 다음연도 年 1회 지급 → 당해연도 반기별 지급(근로소득자)

○ 현재 다음연도 지급방식을 채택하여 소득발생시점과 장려금 수급시점 간 시차가 큼 → 소득증대 및 근로유인 체감 효과 미미

- 급여 지급 시점(1월)과 근로장려금 수급 시점(다음해 9월)이 최대 1년 8개월 차이

○ 근로소득자에 한해 지급주기를 단축하여 당해연도 지급방식으로 전환

- 반기별로 6개월분 추정장려금\*을 지급(환수 최소화를 위해 30% 차감)

• 반기 소득을 연 소득으로 환산한 금액에 해당하는 장려금의 50%

- (상반기 소득분) 8.21~9.20 신청, 12월말 지급, (하반기 소득분) 다음해 2.21~3.20 신청, 6월말 지급, (정산) 다음해 9월말 정산

#### □ 압류 금지

○ 국세 체납액에 충당 후 환급하는 근로장려금에 대해 압류금지

○ 국세 체납액에 충당(30%) 후 환급하는 근로장려금에 대한 압류금지 규정이 없어 수급권 보호 미비

○ 일정금액 이하는 압류를 금지하여 근로장려금 지원 실효성 제고

## 8. 소결: 포용 성장을 위한 근로장려세제 및 자녀장려세제 정책과제

- 최저임금과 함께 소득주도 성장 및 포용 성장을 위한 핵심적인 근로빈곤층 지원 사회안전망으로서 근로장려세제와 자녀장려세제는, 최근 확대되고 있는 소득 격차 해소를 위한 주요 대책으로 2018년 세법개정에 따라 대폭 확대 개편이 이루어짐
- 참여정부 당시 도입이 결정된 이후, 소득파악 인프라 구축 등 준비과정을 거쳐 2008년 시행된 이래 2013년 세제개편을 통해 자녀장려세제 도입 등 본격적으로 확대 시행된 근로장려세제와 자녀장려세제는, 그 동안 적용대상의 포괄성 및 급여수준 등에 있어서 지니고 있었던 한계를 개선하여 왔음
- 그러나 적용대상 확대 및 실질적인 근로유인과 소득지원을 위해 최저임금 및 기준 중위소득의 인상에 연계하여 실질적으로 가구유형별 소득기준 확대, 근로유인과 최대급여액을 결정하는 점증구간 및 평탄구간 경계소득의 조정과 점증률 확대를 통한 급여수준 제고가 지속적으로 필요함
  - 중위소득 50%로 확대된 근로빈곤층의 지원기준(차상위계층 기준)을 고려할 때, 맞춤형 급여체계 개편과 연계한 핵심적인 근로유인 및 소득지원 제도로써 근로장려세제 총소득 기준을 대폭 확대하였으며, 홀벌이 가구의 경우에 3인 가구 기준, 맞벌이 가구의 경우는 4인 가구 기준으로 중위소득 50%를 상회하고 있으나, 이를 최저임금 및 기준 중위소득에 연동되는 방식으로 개정되지 않음
- 근로장려세제 및 자녀장려세제 소득기준을 기초생활보장 급여체계의 선정기준으로 활용되고 있는 기준 중위소득 일정 비율로 명시하거나 점증구간 등 구간별 소득기준을 최저임금 수준과 연계하여 정합성을 제고하는 방안으로 추가적인 조정 및 개편이 필요함
- 아동에 대한 요소를 자녀장려세제로 일원화하고 가구구성 및 경제활동 여부에 따라 급여체계를 분리하여 맞벌이가구 대상으로 확대 적용한 것은, 선행연구 등에서 제기된 여성의 경제활동 시 불이익 문제를 해소하는데 기여할 것으로 예상되나, 가구 내 이차소득자인 여성 근로유인 측면에서 총소득 기준 역시 홀벌이 가구의 약 1.5배 수준으로 상향 조정 검토 필요

- 최근, 최저임금 인상과 연계하여 근로유인을 확대하고 급여체계를 합리화하기 위해서는 2018년도 이후 최저임금 인상 수준 등을 고려하여 점증구간 및 최대급여액 관련 평탄구간 경계소득을 조정하는 것이 필요함
  - 소득구간 조정 시 평탄구간을 확대하는 과정에 점증구간조정으로 인해 오히려 근로유인 효과 약화 가능
  - 최저임금 수준으로 일정 시간 근로하는 수준까지는 근로시간 증가에 따라서 근로장려금이 증가되도록 점증구간을 각각 상향 조정하고 이후 최저임금에 연동되도록 개정
  - 최저임금 수준으로 상시 근무까지 적어도 근로장려금 최대급여액을 받을 수 있도록 평탄구간 경계소득 역시 조정하고 연동되도록 세법 개정
- 최대급여액을 결정하는 점증률 수준 역시 이번 개편 이후에 확대가 필요하며, 최대급여액의 상향 조정으로 하위 분위의 가구에 실질적으로 소득보장이 가능함
- 근로빈곤층의 근로활동 장려 및 소득지원이라는 정책목표에 부합하도록 신청가구의 수급제외 사유 중 가장 큰 비중을 차지하는 재산기준의 대폭 완화가 필요함
  - 재산기준을 1억원에서 1억4천만원(근로장려세제)과 2억원(자녀장려세제)으로 조정하였으나, 여전히 부채를 고려하지 않기 때문에 현행 재산기준은 매우 낮으므로 순자산 개념으로 전환하거나 총재산기준을 2~3억원으로 대폭 상향 조정
  - 재산기준 완화구간(1억원 이상)에서는 근로장려금자녀장려금을 50% 감액하여 지급하는 것 역시 근로활동과 상관없이 급여를 차등하는 것으로 개선 필요
- 근로장려금 단독가구 수급연령 기준 추가 조정을 통하여 청년 또는 노인빈곤층 적용 및 급여수준 확대 필요
  - 1인 취약가구 증가에 대응하여 2016년 세법개정을 통해서 단독가구의 연령 기준이 하향 조정되었으며, 30세 미만 청년 근로빈곤층도 포함하게 되었으나, 급여수준 개선을 통해서 청년 또는 노인 근로장려세제 확대가 필요함

- 자녀요소로 인해 중복 지급이라는 이유로 생계급여 수급자를 자녀장려세제 대상에 배제한 것은 이번 개편에 개선되었으나, 아동 관련 정책간 연계를 통해 개선이 필요한 사항임
- 정책효과나 아동빈곤 지원을 고려하여 일하는 기초생활보장 수급자에 대해 자녀장려세제를 적용해야 하며, 해외 사례 등 참조하고 가구원수별 균등화 지수를 고려하여 자녀장려세제 급여체계를 개편할 필요가 있음
  - 또한, 최소 소득기준의 유지여부 또는 조정방안에 대해서 중장기적으로 검토가 필요함



### 〈참고〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 개편 관련 세법개정안

#### □ 근로장려금 소득·재산요건 완화(조특법 §100의3①)

○ 〈개정이유〉 일하는 저소득 가구 지원 강화

○ 〈적용시기〉 '19.1.1. 이후 신청하는 분부터 적용

현 행	개 정 안																
○ (소득요건) 총소득기준금액	○ (소득요건) 총소득기준금액 인상																
<table border="1"> <tr> <th>가구원 구성</th><th>총소득 기준</th></tr> <tr> <td>단독 가구</td><td>1,300만원</td></tr> <tr> <td>홀벌이 가구</td><td>2,100만원</td></tr> <tr> <td>맞벌이 가구</td><td>2,500만원</td></tr> </table>	가구원 구성	총소득 기준	단독 가구	1,300만원	홀벌이 가구	2,100만원	맞벌이 가구	2,500만원	<table border="1"> <tr> <th>가구원 구성</th><th>총소득 기준</th></tr> <tr> <td>단독 가구</td><td>2,000만원</td></tr> <tr> <td>홀벌이 가구</td><td>3,000만원</td></tr> <tr> <td>맞벌이 가구</td><td>3,600만원</td></tr> </table>	가구원 구성	총소득 기준	단독 가구	2,000만원	홀벌이 가구	3,000만원	맞벌이 가구	3,600만원
가구원 구성	총소득 기준																
단독 가구	1,300만원																
홀벌이 가구	2,100만원																
맞벌이 가구	2,500만원																
가구원 구성	총소득 기준																
단독 가구	2,000만원																
홀벌이 가구	3,000만원																
맞벌이 가구	3,600만원																
○ (재산요건) 가구원 재산의 합계액이 1.4억원 미만일 것 - 1억원 이상시 지급액 50% 감액	○ (재산요건) 가구원 재산의 합계액이 2억원 미만일 것 - 41.4억원 이상시 지급액 50% 감액																

#### □ 근로장려금 지급액 인상 및 지급구간 조정(조특법 §100의5①)

○ 〈개정이유〉 일하는 저소득 가구 지원 강화

○ 〈적용시기〉 '19.1.1. 이후 신청하는 분부터 적용

현 행	개 정 안																
○ 근로장려금 지급액 및 지급구간 - 단독 가구	○ 지급액 인상 및 지급구간 조정 - 단독 가구																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>총급여액등</th><th>근로장려금</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>600만원 미만</td><td>총급여액등* × 600분의 85</td></tr> <tr> <td>600만원 이상 900만원 미만</td><td>85만원</td></tr> <tr> <td>900만원 이상 1,300만원 미만</td><td>85만원 - (총급여액등 - 900만원) × 400분의 85</td></tr> </tbody> </table>	총급여액등	근로장려금	600만원 미만	총급여액등* × 600분의 85	600만원 이상 900만원 미만	85만원	900만원 이상 1,300만원 미만	85만원 - (총급여액등 - 900만원) × 400분의 85	<table border="1"> <thead> <tr> <th>총급여액등</th><th>근로장려금</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>400만원 미만</td><td>총급여액등 × 400분의 150</td></tr> <tr> <td>400만원 이상 900만원 미만</td><td>150만원</td></tr> <tr> <td>900만원 이상 2,000만원 미만</td><td>150만원 - (총급여액등 - 900만원) × 1,100분의 150</td></tr> </tbody> </table>	총급여액등	근로장려금	400만원 미만	총급여액등 × 400분의 150	400만원 이상 900만원 미만	150만원	900만원 이상 2,000만원 미만	150만원 - (총급여액등 - 900만원) × 1,100분의 150
총급여액등	근로장려금																
600만원 미만	총급여액등* × 600분의 85																
600만원 이상 900만원 미만	85만원																
900만원 이상 1,300만원 미만	85만원 - (총급여액등 - 900만원) × 400분의 85																
총급여액등	근로장려금																
400만원 미만	총급여액등 × 400분의 150																
400만원 이상 900만원 미만	150만원																
900만원 이상 2,000만원 미만	150만원 - (총급여액등 - 900만원) × 1,100분의 150																
* 근로소득 + 사업소득(총수입금액 × 업종별조정률) + 종교인소득																	
- 홀별이 가구	- 홀별이 가구																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>총급여액등</th><th>근로장려금</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>900만원 미만</td><td>총급여액등 × 900분의 200</td></tr> <tr> <td>900만원 이상 1,200만원 미만</td><td>200만원</td></tr> <tr> <td>1,200만원 이상 2,100만원 미만</td><td>200만원 - (총급여액등 - 1,200만원) × 900분의 200</td></tr> </tbody> </table>	총급여액등	근로장려금	900만원 미만	총급여액등 × 900분의 200	900만원 이상 1,200만원 미만	200만원	1,200만원 이상 2,100만원 미만	200만원 - (총급여액등 - 1,200만원) × 900분의 200	<table border="1"> <thead> <tr> <th>총급여액등</th><th>근로장려금</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>700만원 미만</td><td>총급여액등 × 700분의 260</td></tr> <tr> <td>700만원 이상 1,400만원 미만</td><td>260만원</td></tr> <tr> <td>1,400만원 이상 3,000만원 미만</td><td>260만원 - (총급여액등 - 1,400만원) × 1,600분의 260</td></tr> </tbody> </table>	총급여액등	근로장려금	700만원 미만	총급여액등 × 700분의 260	700만원 이상 1,400만원 미만	260만원	1,400만원 이상 3,000만원 미만	260만원 - (총급여액등 - 1,400만원) × 1,600분의 260
총급여액등	근로장려금																
900만원 미만	총급여액등 × 900분의 200																
900만원 이상 1,200만원 미만	200만원																
1,200만원 이상 2,100만원 미만	200만원 - (총급여액등 - 1,200만원) × 900분의 200																
총급여액등	근로장려금																
700만원 미만	총급여액등 × 700분의 260																
700만원 이상 1,400만원 미만	260만원																
1,400만원 이상 3,000만원 미만	260만원 - (총급여액등 - 1,400만원) × 1,600분의 260																
- 맞벌이 가구	- 맞벌이 가구																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>총급여액등</th><th>근로장려금</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1,000만원 미만</td><td>총급여액등 × 1,000분의 250</td></tr> <tr> <td>1,000만원 이상 1,300만원 미만</td><td>250만원</td></tr> <tr> <td>1,300만원 이상 2,500만원 미만</td><td>250만원 - (총급여액등 - 1,300만원) × 1,200분의 250</td></tr> </tbody> </table>	총급여액등	근로장려금	1,000만원 미만	총급여액등 × 1,000분의 250	1,000만원 이상 1,300만원 미만	250만원	1,300만원 이상 2,500만원 미만	250만원 - (총급여액등 - 1,300만원) × 1,200분의 250	<table border="1"> <thead> <tr> <th>총급여액등</th><th>근로장려금</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>800만원 미만</td><td>총급여액등 × 800분의 300</td></tr> <tr> <td>800만원 이상 1,700만원 미만</td><td>300만원</td></tr> <tr> <td>1,700만원 이상 3,600만원 미만</td><td>300만원 - (총급여액등 - 1,700만원) × 1,900분의 300</td></tr> </tbody> </table>	총급여액등	근로장려금	800만원 미만	총급여액등 × 800분의 300	800만원 이상 1,700만원 미만	300만원	1,700만원 이상 3,600만원 미만	300만원 - (총급여액등 - 1,700만원) × 1,900분의 300
총급여액등	근로장려금																
1,000만원 미만	총급여액등 × 1,000분의 250																
1,000만원 이상 1,300만원 미만	250만원																
1,300만원 이상 2,500만원 미만	250만원 - (총급여액등 - 1,300만원) × 1,200분의 250																
총급여액등	근로장려금																
800만원 미만	총급여액등 × 800분의 300																
800만원 이상 1,700만원 미만	300만원																
1,700만원 이상 3,600만원 미만	300만원 - (총급여액등 - 1,700만원) × 1,900분의 300																

□ 근로장려금 지급방식 전환(조특법 §100의5 ~ §100의8)

○ <개정이유> 지급주기 단축을 통한 저소득 근로자 지원

○ <적용시기> '19.1.1. 이후 발생하는 소득에 대해 신청하는 분부터 적용

현 행	개 정 안
○ 근로·사업·종교인소득이 있는 자는 직전연도 소득 기준으로 연 1회 신청 및 지급	○ 근로소득자는 당해연도 반기별 소득 기준으로 신청·지급 및 정산 - 사업소득자는 현행 유지
- (산정) 연간 총급여액등에 따라 근로장려금 산정	- (산정) 상·하반기 소득분을 연간 총급여액등으로 간주하여 계산한 근로장려금의 35% (=50%×(1-30%)) • (상반기 소득분) 해당 기간 총급여액 등÷근무월수×12 • (하반기 소득분) 상·하반기 총급여액 등의 합
- (신청) 종합소득과세표준 확정신고 기간(5.1~5.31)에 신청	- (신청) 반기별 신청 • (상반기 소득분) 8.21~9.10 • (하반기 소득분) 익년 2.21~3.10 • 기한후 신청은 해당 신청기간 종료일의 다음 날부터 3개월 이내
- (결정) 확정신고 기한(5.31)이 지난 후 3개월 이내에 결정	- (결정) 11월말(상반기 소득분) 또는 5월말(하반기 소득분)까지 결정
- (환급) 결정일로부터 30일 이내에 환급	- (좌 동) • 환급세액이 대통령령으로 정하는 액수 미만인 경우 정산시 환급
- <신 설>	- (정산) 다음해 9월에 정산 • 실제 장려금과 기지급분간 차액 비교하여 추가 환급 및 환수

※ 근로소득만 있는 자는 '19년에 2회 수급  
('18년 귀속 소득분에 대해 9월, '19년 상반기 소득분에 대해 12월)

#### □ 근로장려금 단독가구 연령요건 폐지(조특법 §100의3①)

○ <개정이유> 청년 근로빈곤층 지원 확대

○ <적용시기> '19.1.1. 이후 신청하는 분부터 적용

현 행	개 정 안
○ 단독가구 연령요건 - 30세 이상일 것	○ 단독가구 연령요건 폐지 - <삭 제>

□ 근로장려금 반기별 지급을 위한 일용근로자 지급명세서 제출기한 변경(소득법 §164①)

○ <개정이유> 근로장려금 반기별 지급을 위한 자료제출기한의 합리적 조정

○ <적용시기> '19.1.1. 이후 발생하는 소득분부터 적용

현 행	개 정 안
○ 일용근로자 지급명세서 제출기한 - (1~3분기) 지급일이 속하는 분기의 마지막 달의 다음 달 말일 - (4분기) 다음 과세기간 2월 말일	○ 제출기한 단축 - (1~4분기) 지급일이 속하는 분기 마지막 달의 다음 달 10일

□ 근로장려금 반기별 지급을 위한 근로소득간이지급명세서 제출의무 및 관련 가산세 신설(소득법 §164의3 신설, §81①)

○ <개정이유> 근로장려금 반기별 지급을 위한 납세협력의무 신설

○ <적용시기> '19.1.1. 이후 발생하는 소득분부터 적용

현 행	개 정 안
○ <신 설>	○ 근로소득간이지급명세서 반기별 제출의무 - (제출의무자) 상용근로소득, 원천징수대상 사업소득을 지급하는 자 - (제출내용) 소득자의 인적사항, 지급액 등 • 추후 시행규칙에 규정 - (기한) 지급일이 속하는 반기의 마지막 달의 다음 달 10일
	○ 근로소득간이지급명세서 미제출 등 가산세 부과 - (대상) 근로소득간이지급명세서를 미제출·지연, 허위로 제출하는 경우 - (가산세) 지급금액 × 0.5% • 기한 후 3개월이내시 50% 감면

□ 자녀장려금(CTC: Child Tax Credit) 요건 완화 및 지급액 인상(조특법 §100의 28~§100의29)

- 1.4억원 이상시 지급액 50% 감액 지급
- 생계급여 수급자 포함
  - <개정이유> 저소득 가구의 자녀 양육지원 강화
  - <적용시기> '19.1.1. 이후 신청하는 분부터 적용

현행	개정안																								
<div>○ 자녀장려금 대상</div> <div><div>- (가구요건) 근로·사업·종교인소득이 있고, 만18세 미만의 부양자녀가 있는 가구</div><div>- (소득요건) 연간총소득 4,000만원 미만</div><div>- (재산요건) 가구원 재산합계 2억원 미만</div><div><div>• 1억원 이상시 지급액 50% 감액 지급</div></div><div>- 생계급여 수급자 제외</div></div>	<div>○ 대상 확대</div> <div><div>- (좌 등)</div><div>- (좌 등)</div><div><div>• 1.4억원 이상시 지급액 50% 감액 지급</div></div><div>- 생계급여 수급자 포함</div></div>																								
<div>○ 자녀장려금 지급액</div> <div><div>- 홑벌이 가구</div></div> <table><tr><th>총급여액등</th><th>근로장려금</th></tr><tr><td>2,100만원 미만</td><td>자녀 1인당 50만원</td></tr><tr><td>2,100만원 이상 4,000만원 미만</td><td>50만원 - (총급여액등 -2,100만원) × 1,900분의 20</td></tr></table> <div><div>- 맞벌이 가구</div></div> <table><tr><th>총급여액등</th><th>근로장려금</th></tr><tr><td>2,500만원 미만</td><td>자녀 1인당 50만원</td></tr><tr><td>2,500만원 이상 4,000만원 미만</td><td>50만원 - (총급여액등 -2,500만원) × 1,500분의 20</td></tr></table>	총급여액등	근로장려금	2,100만원 미만	자녀 1인당 50만원	2,100만원 이상 4,000만원 미만	50만원 - (총급여액등 -2,100만원) × 1,900분의 20	총급여액등	근로장려금	2,500만원 미만	자녀 1인당 50만원	2,500만원 이상 4,000만원 미만	50만원 - (총급여액등 -2,500만원) × 1,500분의 20	<div>○ 자녀장려금 지급액 인상</div> <div><div>- 홑벌이 가구</div></div> <table><tr><th>총급여액등</th><th>근로장려금</th></tr><tr><td>2,100만원 미만</td><td>자녀 1인당 70만원</td></tr><tr><td>2,100만원 이상 4,000만원 미만</td><td>70만원 - (총급여액등 -2,100만원) × 1,900분의 20</td></tr></table> <div><div>- 맞벌이 가구</div></div> <table><tr><th>총급여액등</th><th>근로장려금</th></tr><tr><td>2,500만원 미만</td><td>자녀 1인당 70만원</td></tr><tr><td>2,500만원 이상 4,000만원 미만</td><td>70만원 - (총급여액등 -2,500만원) × 1,500분의 20</td></tr></table>	총급여액등	근로장려금	2,100만원 미만	자녀 1인당 70만원	2,100만원 이상 4,000만원 미만	70만원 - (총급여액등 -2,100만원) × 1,900분의 20	총급여액등	근로장려금	2,500만원 미만	자녀 1인당 70만원	2,500만원 이상 4,000만원 미만	70만원 - (총급여액등 -2,500만원) × 1,500분의 20
총급여액등	근로장려금																								
2,100만원 미만	자녀 1인당 50만원																								
2,100만원 이상 4,000만원 미만	50만원 - (총급여액등 -2,100만원) × 1,900분의 20																								
총급여액등	근로장려금																								
2,500만원 미만	자녀 1인당 50만원																								
2,500만원 이상 4,000만원 미만	50만원 - (총급여액등 -2,500만원) × 1,500분의 20																								
총급여액등	근로장려금																								
2,100만원 미만	자녀 1인당 70만원																								
2,100만원 이상 4,000만원 미만	70만원 - (총급여액등 -2,100만원) × 1,900분의 20																								
총급여액등	근로장려금																								
2,500만원 미만	자녀 1인당 70만원																								
2,500만원 이상 4,000만원 미만	70만원 - (총급여액등 -2,500만원) × 1,500분의 20																								

□ 근로·자녀장려금 압류 등 금지 규정 신설(조특법 §100의8, 조특령 §100의9)

○ <개정이유> 근로장려금 지원의 실효성 제고

○ <적용시기> '19.1.1. 이후 신청하는 분부터 적용

현 행	개 정 안
○ 근로·자녀장려금의 국세 체납액 충당 - 국세 체납세액이 있는 경우근로·자녀장려금 환급 금의 100분의 30을 한도로 충당가능일	○ 근로·자녀장려금에 대한 양도·담보제공·압류 금 지 규정 신설 - (좌 동)
○ <신 설>	○ 국세 체납액 충당 후 환급하는근로·자녀장려금 중 일정금액* 이하에 대해 양도·담보제공·압류 금지 * 시행령에서 규정

## 제6절 포용 성장을 위한 노인의 기본생활보장

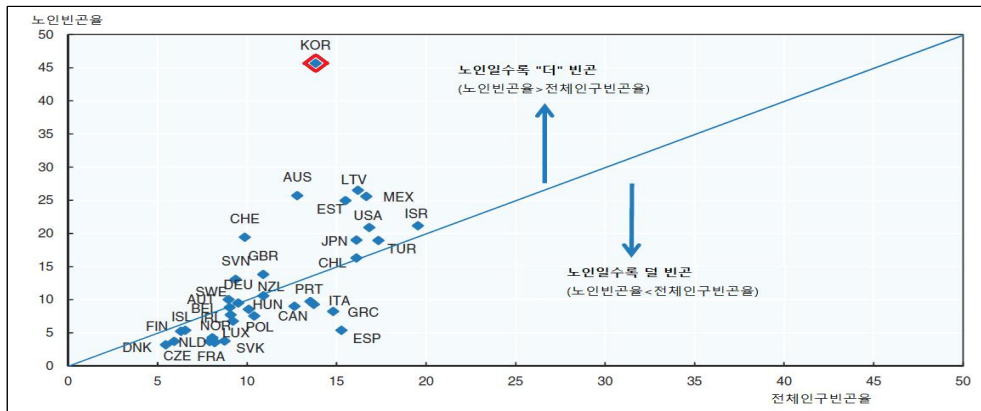
□ 포용 성장을 위한 사회안전망 강화 전략으로서 기초연금 확대 개편 및 노인일자리 연계 등 노후소득보장 제도 간 연계를 통한 정합성 제고 방안 제시

### 1. 우리나라의 노후소득보장 현황과 사각지대

#### 가. 노인빈곤 실태

□ 우리나라의 상대빈곤율<sup>80)</sup>은 OECD 평균과 비교하면 크게 높지 않지만, 노인빈곤율이 매우 심각한 수준임

[그림 3-33] 노인 상대빈곤율 vs. 전체 상대빈곤율



자료: OECD(2017: Figure 6.4.)를 인용

○ OECD 회원국 가운데 가장 높은 노인빈곤율(45.7%)을 기록하고 있으며, 이는 평균 노인 빈곤율 12.5%의 4배에 육박함

- 이에 반해, 전체 인구의 빈곤율은 13.8%로 OECD 평균 빈곤율 11.6%와 큰 차이를 보이지 않음

80) 본문에 기술하고 있는 빈곤율은 상대빈곤율을 의미하며, 여기에서 상대빈곤율은 가구의 균등화 가처분 소득이 중위 균등화 가처분 소득의 50% 미만에 해당하는 개인의 비율을 의미함

□ 국민의 향후 걱정거리 1순위로서 노후생활

- 최근, 보건복지부에서 수행한 「2018년도 사회보장 대국민 인식조사」 결과(보건복지부, 2018.11.20.), 국민의 현재 걱정거리는 일자리, 건강 등의 순이나, 5년 후에는 노후생활(22.3%), 건강(21.0%) 순으로 나타남
- 이러한 우려를 반영하듯, 정부가 사회보장정책을 확대할 경우 가장 중점을 두어야 할 대상으로 노인(33.5%), 청년(21.0%), 중장년(19.3%) 순으로 응답하였음
  - 취약계층 대상 사회보장정책의 우선순위도 노인(33.9%), 저소득층(30.1%) 순으로 조사됨
  - 또한, 정책 선호도 역시 소득보장(74.2%)이 서비스보장(25.8%)보다 높게 나타남
- 하지만, 국민의 약 절반(50.9%)만 노후준비를 하였거나, 하고 있는 것으로 조사되었으며, 주된 방법은 국민연금(60.7%), 예금·적금·저축성 보험(20.0%), 부동산(8.3%) 순으로 조사됨

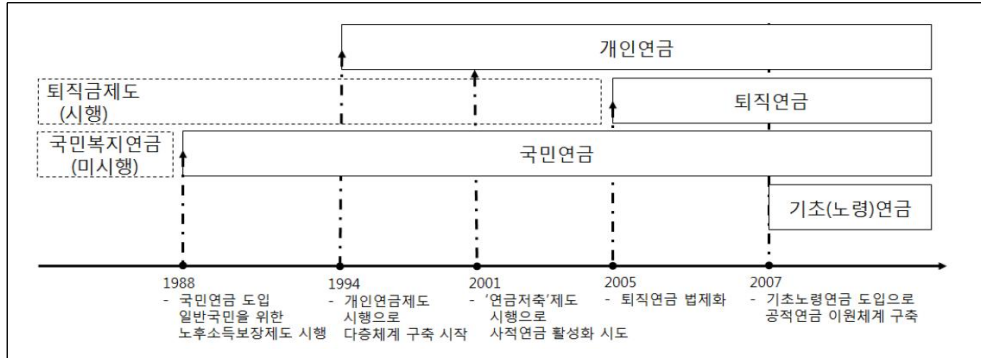
나. 다층 노후소득보장체계

□ 우리나라는 2007년에 외형상 다층노후소득보장체계 구축 완료

- 우리나라의 노후소득보장체계는 공적연금제도인 기초연금과 국민연금, 법정 민간연금제도인 퇴직연금, 그리고 개인연금제도로 이루어진 다층 노후소득보장체계임



[그림 3-34] 한국 다층노후소득보장체계 구축 이력



자료: 한신실·주수정·신성희(2015)의 [그림 1]을 인용

- 하지만, 다층노후소득보장체계가 얼마나 내실 있게 구축되어 왔는지를 분석한 선행연구 결과에 따르면 한국의 노후소득보장체계는 매우 광범위한 사각지대를 가지고 있을 뿐만 아니라 개인연금과 퇴직연금은 유명무실한 수준임(김경아, 2012; 윤석명 외, 2012; 한신실 외, 2015)
- 또한, 다수의 연구에서 다층노후소득보장체계를 어떻게 성숙시켜나갈 것인지에 대한 논의가 진행되어 왔으나 명확한 해결책을 제시하지 못하고 있음

## 다. 공사적 연금제도의 사각지대

### 1) 가입 측면에서의 사각지대

#### □ 광범위한 공적연금 사각지대

- 2016년 말 기준, 국민연금 가입대상 인구(18~59세)는 모두 32,825천명으로 이중 비경제활동인구 9,473천명(28.86%)과 공적연금에 비적용 인구 199천명(0.61%)으로 약 30%에 가까운 인구가 완전한 공적연금 사각지대에 위치해 있음
  - 또한, 국민연금 적용대상 중에서도 납부예외자 4,173천명(12.71%)와 장기 체납자 1,042천명(3.18%) 등 약 521만여명은 가입자격을 유지하고 있으나 공적연금 수급권 확보에 필요한 기여이력을 확보하는데 어려움을 겪을 것으로 여겨짐

[그림 3-35] 공적연금 가입실태(2016년 12월말 기준)

18~59세 총인구 32,825천명 <sup>4)</sup> (100.0%)					
경제활동인구 <sup>5)</sup> 23,352천명					
비경제활동 인구 <sup>6)</sup> 9,473천명	공적연금 비적용자 <sup>8)</sup> 199천명	공적연금 적용자 <sup>7)</sup> 23,154천명			
		국민연금 적용대상 <sup>9)</sup> 21,549천명			특수직역 연금 <sup>10)</sup> 1,604천명
		납부예외자 4,173천명	소득신고자 17,376천명		
			장기체납자 <sup>11)</sup> 1,042천명	보험료 납부자 16,334천명	
28.86%	0.61%	12.71%	3.18%	49.76%	4.89%
소 계 14,888천명(45.35%)					소 계 17,938천명(54.65%)

자료: 국민연금연구원(2017: 23)의 [표4]를 인용

- 또한, 공적연금 적용자(23,154천명) 중에서도 국민연금에 적용되어 소득을 신고하고 보험료를 납부하고 있는 인구는 16,334천명(49.76%), 공무원연금이나 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금 등 특수직역연금에 적용되는 인구는 1,604천명(4.89%)으로 전체 가입대상 인구의 54.65%(17,938천명)만 공적연금에 가입되어 있는 것으로 나타남

#### □ 저조한 퇴직연금 적용률 및 개인연금 유지율

- 퇴직연금을 도입한지 10여년이 지난 2016년 현재, 퇴직연금 적용률은 전체 사업장 기준으로 16.3%에 불과함
- 특히, 소규모 사업장일수록 적용 비율은 급격하게 감소하는데 10인 미만 사업장의 경우 전체(1,650.1천개소)의 11.6%(191.8천개소)만 퇴직연금을 도입하고 있으며 10인 이상-29인 이하 사업장은 38.1%, 30인 이상 99인 이하 사업장은 48.1% 등 절반 이상의 사업장은 아직 퇴직연금을 도입하지 않은 것으로 나타남

〈표 3-39〉 2016년 기준, 퇴직연금 도입 현황

(단위 : 천개소, %)

구분	10인 미만	10~ 29인	30~ 99인	100~ 299인	300~ 499인	500인 이상	합계
도입 사업장 수 (A)	191.8	83.9	30.6	8.3	1.3	1.4	317.2
전체 사업장 수 (B)	1,650.1	220.1	63.6	13.1	1.8	1.6	1,950.3
도입비율 (A/B)	11.6	38.1	48.1	63.1	73.6	88.0	16.3

자료: 국민연금연구원(2017: 63)의 [표 21]을 부분 인용

- 또한, 전체 사업체 종사자 17,362.9천명 중 99인 이하 사업장 종사자의 비중이 72.8%(12,647.0천명)인 것을 감안하면 실제 적용대상 중 절대 다수가 퇴직연금으로부터 배제되어 있음

○ 개인연금의 경우, 2017년 말 연금저축 가입자는 560.3만명으로 전년(556.5만명) 대비 0.7%가 증가하였으나, 연간 연금저축 세액공제 한도인 400만원 이하 납입계약이 대부분(90.2%)을 차지함(금융감독원, 2018.4.9.). 즉, 노후 대비를 목적으로 가입을 하고 있다기보다는 세액공제 등의 혜택을 위한 수단으로 활용하는 경향이 강함

- 유지율의 측면에서 볼 때, 2015년 6월 기준, 1년차 유지율은 88.6%로 상당히 높으나, 기간이 길어질수록 유지율은 급격하게 감소하여 3년차 77.3%, 50년차 69.6%, 7년차 60.3%로 해지하는 경우가 급증하였으며, 10년을 유지하는 비율은 51.0%에 불과한 것으로 나타남
- 개인연금이 안정적인 노후소득원으로서 역할을 수행하기 위해서는 장기간 가입 이력, 또는 고액의 적립금이 필요하다는 점을 고려할 때, 현 상황에서의 개인연금이 갖는 노후소득보장효과는 미미할 것으로 판단됨

## 2) 수급 측면에서의 사각지대

### □ 공적연금의 사각지대와 낮은 급여수준

○ 2014년 말 기준, 65세 이상 노인(6,520천명)의 약 14.5%(947천명)는 어떠한 공적연금도 수급하지 못하고 있었으며, 국민연금 수급자 2,233천명(34.2%)과

특수직역연금 수급자 305천명(4.7%)를 제외한 46.6%(3,035천명)의 노인은  
기초연금만 수급

〈표 3-40〉 65세 이상 노인의 공적연금 및 기초노령연금 수급자 규모

(단위: 명, %, 기준: 2014.12월말)

구분			수	비중
		65세 이상 노인 수	6,520,607 <sup>a)</sup>	100.0
		공적연금 비수급	(947,211)	(14.5)
		공적연금 수급률((A+B+C)-D)	5,573,396	85.5
		기초연금 수급자(A) <sup>1)</sup>	4,353,482 <sup>b)</sup>	66.8
		국민연금 수급자(B) <sup>2)</sup>	2,233,110 <sup>c)</sup>	34.2
	특수직역연금 수급자	사학연금 <sup>3)</sup>	34,903	0.5
		공무원연금 <sup>4)</sup>	222,325	3.4
		군인연금	47,696 <sup>e)</sup>	0.7
		별정우체국연금	-	0.0
		소계(C)	304,924	4.7
		기초연금과 공적연금 동시수급자(D)	1,318,120 <sup>d)</sup>	20.2

주 1) 기초연금 수급자 수는 2014. 12월말 자료이며, 기초연금과 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금)의 동시수급자가 포함된 수치임

2) 국민연금 수급자 수는 2014. 12월말 기준, 노령·장애·유족연금 수급자를 합산한 수치(2014.12월 말 기준 국민연금 사업통계)

3) 사학연금 수급자 수는 2014년 12월말 기준, 퇴직·유족·장해연금 수급자를 합산한 수치(TP 공공데이터 2014 통계표)

4) 공무원연금 수급자 수는 2014년 12월 31일 기준, 퇴직·유족·장해연금 수급자를 합산한 수치(2014년 공무원연금 통계연보)

5) 군인연금 수급자수는 2013년 12월 말 기준, 퇴직·유족·장해연금 수급자를 합산한 수치(13년도 군인연금 주요통계도표)

6) 별정우체국연금은 수급자 관련 통계를 공개하지 않고 있음

자료 a) 행정자치부 주민등록 인구통계 연령별 인구현황(월간)

b), d) 보건복지부(2015) 2014년 통계로 본 기초연금

c) 국민연금공단 내부자료(2014.12 기준)

e) 국군재정관리단 내부자료(2013.12 기준)

○ 2018년 8월 현재 국민연금의 평균지급액을 살펴보면 특례노령연금을 제외한 월평균 노령연금 급여액은 51.0만원수준(특례포함 39.8만원)으로 1인가구 최저생계비(생계급여 선정기준) 50.2만원에 근접하고 있는 것으로 나타남(국민연금공단, 2018.8.)

- 즉, 공적연금만으로는 충분한 소비생활을 유지하는데 부족할 것으로 판단됨. 또한 고령자 가구의 소득 구성비를 살펴보면 공적이전소득의 비중이 지속해서 증가하고 있으나 2015년 기준 41.4%에 불과하고, 근로소득(12.9%), 사적이전소득(13.6%) 등 다른 소득원이 필요한 상황임(국민연금연구원, 2017: 37)

#### □ 연금으로서의 기능을 상실한 퇴직연금과 개인연금

○ 퇴직연금의 경우, 2017년 퇴직급여를 수령한 전체 계좌(241,455좌) 중 연금수령을 선택한 비율은 1.9%(4,672좌)에 불과하였으며, 일시금으로 수령한 비율은 98.1%(236,783좌)로 연금으로 기능하지 못하고 있음(금융감독원, 2018.3)

- 또한, 2017년 금리추세가 상승하였음에도 불구하고 퇴직연금 원리금 보장 수익률은 하락 추세가 지속되는 등 장기적인 노후소득원으로서 기능할 수 있을 것으로 기대하는 것은 어려움

○ 2017년 기준, 연금저축 가입자의 평균 연금 수령액은 월평균 25만원 수준이며, 연간 수령액이 200만원 이하인 경우가 전체의 52.3%를 차지하고 200만원 초과 500만원 이하인 경우가 28.9%를 차지하는 등 연금 수령액은 매우 낮은 수준임

- 수령형태 중에서는 확정기간형이 전체의 66.0%를 차지하는데 이들 중 대부분(90.9%)이 10년 이하이며, 연금수령 최소기간인 5년을 선택한 경우가 60.8%를 차지함(금융감독원, 2018.4.9.)

○ 정리하면 퇴직연금과 연금저축을 위시한 사적연금은 연금으로서의 기능을 상실하였거나, 연금으로서의 기능을 한다 하더라도 노후소득보장 효과는 대개 70~75세 이전에 종료될 것으로 예측됨. 또한, 평균 수명이 증가하고 있는 현

세대에 반추해볼 때, 빈곤에 가장 취약한 초고령 시기의 노후소득은 공적연금만 기대할 수 있을 것으로 여겨짐

## 2. 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 기초연금 확대 전략

### 가. 기초(노령)연금 도입 및 확대의 성과

#### 1) 기초노령연금의 도입 및 한계

##### □ 기초노령연금 도입 및 시행(2008. 1)

○ 2007년 국민연금 제2차 개혁과정에서 국민연금의 소득대체율을 60%에서 40%로 축소시키면서 보장성이 약화되었고, 심각한 현세대 노인 빈곤 문제에 대처하기 위한 일환으로서 소득 하위 70%의 노인에게 급여를 지급하는 기초노령연금을 도입하였음

- 도입 당시, 급여 수준은 당시 국민연금 A값의 5% 수준에 불과한 수준(단독가구 기준 월 8.4만원, 부부의 경우 단독가구의 80%인 1인당 6.7만원)이었으나<sup>81)</sup>
- 국민연금 소득대체율 하향 조정계획에 따라 2028년까지 급여 수준을 국민연금 A값의 10%까지 인상하기로 결정
- 재원은 국고와 지자체에서 분담하되, 지자체의 재정여건, 노인인구비율 등을 감안하여 분담비율을 달리 적용

##### □ 기초노령연금의 한계

○ 기초노령연금 성격에 대해서는 국민연금에서 배제된 현 노인층에 국한하여 보편적으로 운영되어야 하며, 장기적으로 국민연금이 성숙한 이후에는 선별적인 노인 대상 공공부조제도로 전환해야 한다는 주장과 보편적 기초연금으로서 그

81) 소득인정액과 선정기준액 간의 차이에 기반하여 소득역전현상이 발생하지 아니하도록 급여를 감액하여 지급하였으며, 이러한 급여감액장치는 후신인 기초연금제도에도 동일하게 채택됨

기능이 계속 유지되어야 한다는 주장이 팽팽히 맞서면서 혼란이 지속됨

- 또한, 기초노령연금 도입에도 불구하고 급여 수준이 워낙 낮아 노인 빈곤 문제가 완화되지 않으면서 2012년 대선 과정에서는 기초노령연금 급여 수준의 대폭 인상이 유력 대선후보(박근혜, 문재인)에 의해 공통적으로 제시

## 2) 기초연금 전환의 성과 및 한계

### □ 기초연금 시행(2014.7)

- 박근혜정부는 당선 이후 기초연금 도입안을 제시('12. 2월)한 이후, 국민행복연금위원회를 통해 기초연금 제도설계의 기본원칙을 제시('13. 7월)한 뒤, 지난한 논의 과정을 거쳐,<sup>82)</sup> 2014년 7월부터 기초연금을 도입하여 급여를 지급
  - 소득하위 70%의 노인에게 전신인 기초노령연금의 급여액의 2배 수준인 20만원을 지급하되, 기초연금액을 국민연금의 A급여액에 연계하여 감액하는 장치를 채택. 단, 국민연금 수급액이 30만원 이하인 저연금 수급자는 감액을 적용하지 않음
  - 도입 이후, 노후소득보장성을 강화하기 위한 목적으로, 근로소득의 공제범위를 확대하고, 재산의 소득 환산율을 낮추는 등(5%→4%) 여러 정책적 노력을 추진함
- 기초연금 시행 당월('14. 7월), 기초연금 급여를 수급한 총 수급자는 410만명이었고, 매해 증가하여 2015년말 450만명, 2016년말 458만명으로 증가하였음
  - 수급률은 지속해서 감소하여 연말 기준으로 2014년 66.8%에서 2015년 66.4%, 2016년 65.6%임

### □ 기초연금 수급자가 느끼는 기초연금의 사회·경제적 효과

- 최근에 기초연금의 사회·경제적 효과를 분석한 연구에 따르면(최옥금 외,

82) 대통령 인수위원회 시절, 행복연금위원회를 기점으로 2013년 10월 기초연금법에 반대하는 진영 전 보건복지부장관의 사퇴 사건 등 2014년 5월 기초연금법 도입이 결정되기까지 수차례의 제도 도입 무산 위험을 경험한바 있음

2017), 기초연금 수급자의 경우, 공적연금 소득이 가구 소득의 절반 수준 (46.5%)를 차지하였는데 기초연금은 생활비 마련의 주요 방법 중 하나인 것으로 조사됨

- 수급자들의 경우 기초연금으로 인해 소득 뿐만 아니라 지출도 증가하였는데 기초연금의 주된 사용처는 식비, 보건의료비 순으로 응답

○ 기초연금 수급자들은 현재 가구의 경제 상황에 만족하지 못하는 경우가 많았으며, 이들 중 절반 가량은 경제활동에 참여

- 하지만 기초연금 수령 후, 대인관계나 심리상태는 모두 긍정적인 방향으로 개선된 것으로 조사됨

○ 또한, 조사대상자의 77.9%가 기초연금이 생활에 도움이 된다고 생각하고 있었으며,

- 현재 수급액(20만원 상당)에 만족한다는 응답은 51.2%였으나, 수급자들이 생각하는 적정수급액은 25만원에서 35만원 수준이라고 응답하였음

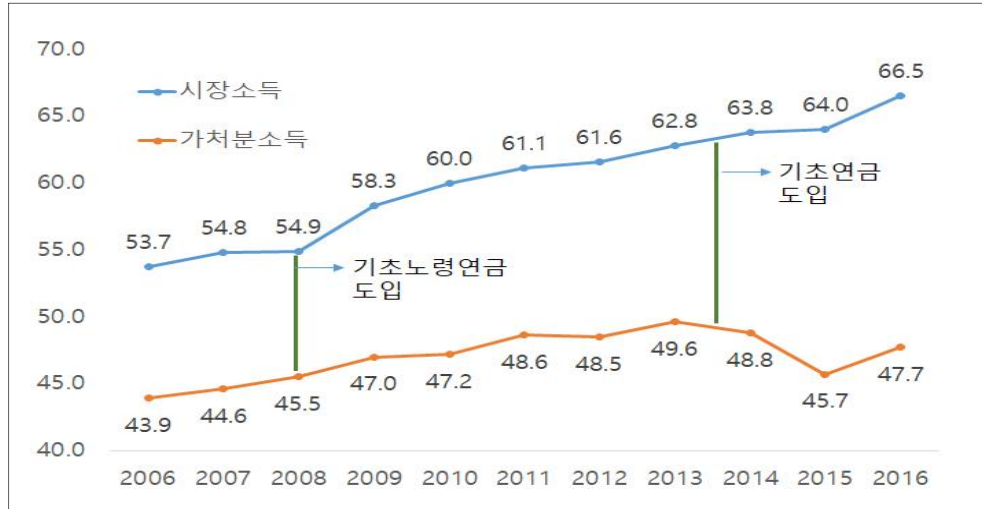
□ 기초연금을 도입한 2014년 노인빈곤율이 다소 감소하였으나, 2015년에는 노인 빈곤율이 상대적으로 크게 감소하였다가 이후 증가 추세로 다시 전환됨

○ 기초연금 도입으로 일시적인 노인빈곤율의 감소가 관찰되었으나, 이후 시간이 지남에 따라 노인빈곤율은 다시 증가하는 궤적을 보임

- 가장 주된 이유는 노인 가구의 경우 기초연금이 주된 소득원이기 때문에 급여수준의 변화가 소득수준을 결정하는 가장 중요한 요인임
- 기초연금의 급여 수준은 소비자물가 상승률에 연동하여 상향 조정해온데 반해, 상대빈곤선은 주로 임금상승률에 기반하여 조정되기 때문에 기초연금 수급자인 노인들의 빈곤율은 시간이 지남에 따라 다시 증가할 수밖에 없음



[그림 3-36] 기초(노령)연금 도입 전후 노인빈곤율 변화 추이



자료: 통계청 소득분배지표

## 나. 기초연금 확대 전략 및 노인빈곤의 변화

### 1) 문재인정부와 기초연금 급여 인상

#### □ 기초연금 급여 인상(20만원→25만원) (2018.9)

○ 지난 2017년 대선 당시, 유력 대선 후보들은 모두 기초연금 인상을 주요 공약 중 하나로 제시하였으며, 문재인 당시 대선후보도 기초연금 30만원 인상 공약(2018년 25만원, 2021년 30만원으로 순차적 인상)을 제시하였음

○ 그 결과, 2018년 9월부터 기초연금 급여를 20만 9,960원에서 25만원으로 인상하여 지급하기 시작하였으며, 약 503만명의 기초연금 수급자가 급여 인상의 혜택을 볼 것으로 전망(보건복지부, 2018.9.18.)

#### □ 2019년 저소득 노인을 대상으로 급여 인상(30만원)

○ 지난 2018년 7월 18일, 정부는 「저소득층 소득·일자리 지원대책」을 발표하고 노인층의 심각한 빈곤문제에 대응하기 위한 일환으로 소득 하위 20% 노인에게 지급되는 기초연금을 2019년부터 조기 인상하기로 발표(보건복지부, 2018.7.17.)

- 그리고 소득 하위 20~40%는 2020년부터, 나머지 수급자에게는 당초 예정 (2021년)대로 급여를 인상할 예정

○ 2018년 11월 22일, 보건복지부 보도자료에 따르면, 2019년 4월부터 소득 수준 하위 20% 어르신 약 150만명을 대상으로 기초연금을 30만원으로 조기 인상하기로 발표하였으며, 이를 위해 약 4,226억원의 예산을 추가로 투입하기로 결정

- 기초연금 조기 인상으로 2019년 기초연금 예산은 2018년 약 9.1조에서 2.3조 증가한 총 11.4조원으로 전망

○ 또한 기존 수급자와 비수급자간 소득역전현상을 방지하기 위해 채택한 급여 감액 제도를 개선하여 소득보장효과를 강화

- 기존에는 기초연금액을 2만원 단위로 감액하였는데, 이는 소득인정액이 소 폭 상승하더라도(2만원 미만), 기초연금액이 2만원 감액되어 실질 소득은 오히려 줄어드는 문제를 내포
- 이에 실제 상승한 소득인정액 만큼만 기초연금 급여를 감액하는 방식(‘선정 기준액-소득인정액’)으로 감액제도를 개선함
  - 예를 들어, 현재 2018년 단독가구 기초연금 선정기준액 131만원과 기준 연금액 25만원을 반영하면, 소득인정액 110만 1,000원인 노인의 경우 19만 9,000원(131만원-110만 1,000원)의 기초연금을 수급

## 2) 기초연금 급여 인상으로 인한 노인빈곤 완화 효과

□ 기초연금의 노인빈곤 완화 효과 : 빈곤갭 > 빈곤율

○ 기초연금의 빈곤완화 효과를 분석한 선행연구 결과에 따르면(임완섭, 2016; 김연명·한신실, 2017), 기초연금으로 인한 노인빈곤 완화 효과는 빈곤 기준에 따라 매우 상이하며, 빈곤율 완화효과보다는 빈곤갭 완화 효과가 더 큰 것으로 나타남

□ 기초연금 급여 인상에 따른 빈곤율 완화 효과 시뮬레이션 분석

- 특히, 기초연금 급여 수준을 예정된 25만원과 30만원으로 상향 조정하거나, 그 이상(40만원 또는 50만원)으로 인상할 것을 가정하여 분석한 연구 결과(김연명·한신실, 2017; 국민연금연구원, 2018)에 따르면 현재 수준보다 기초연금 급여를 더욱 올린다 하더라도 노인빈곤 문제는 근본적으로 해소되지 않을 것으로 판단됨
- 따라서 추가적인 노인 빈곤 문제 해소를 위한 정책적 접근의 관점을 명확히 할 필요가 있음
  - 가령, 노인들의 절대적 빈곤 문제는 기초연금을 통해 상당부분 해소할 수 있으나, 상대적 빈곤 문제 해결을 위해서는 기초연금 이외의 다른 정책과의 연계를 통한 개입이 필요한 상황임
  - 당면한 현세대 노인의 상대빈곤은 노인일자리사업 등의 추가적인 소득보장을 통해 해결하는 한편, 장기적인 차원에서 노인세대 소득수준 제고는 국민연금 사각지대 해소, 가입기간 확충 등을 통해 가능할 것임

〈표 3-41〉 기초연금 급여액 상향 조정 시 노인빈곤율 완화 효과

(단위: %)

구분	상대빈곤율					절대빈곤율				
	20만원	25만원	30만원	40만원	50만원	20만원	25만원	30만원	40만원	50만원
김연명·한신실 (2017)	45.8	44.2	42.5	37.7	-	17.9	15.1	12.5	8.2	-
국민연금연구원 (2018)	46.7	45.1	42.7	38.5	32.8	31.1	27.5	24.3	18.0	12.8

주 1) 여기서는 기초연금 급여액을 정액인상한 경우의 노인빈곤완화 효과만을 선택적으로 제시하였으며, 차등인상한 경우는 따로 제시하지 않았음

2) 분석자료와 분석시점이 상이함에 따라 분석결과도 상이할 수 있음. 김연명·한신실(2017)은 한국복지패널 2015년 자료를, 국민연금연구원(2018)은 가계동향조사 2016년 자료를 분석한 것임

3) 분석 가정이나 빈곤율 산출 기준, 방법 등에 여러 한계가 있으므로, 절대 값으로서의 빈곤율 수치보다는 각(안)에 다른 빈곤율 차이 비교에 집중할 필요

자료: 김연명·한신실(2017), 국민연금연구원(2018)

### 3. 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 국민연금 개편 논의

#### 가. 제4차 국민연금 재정계산 및 제도발전위원회의 제도 개선안

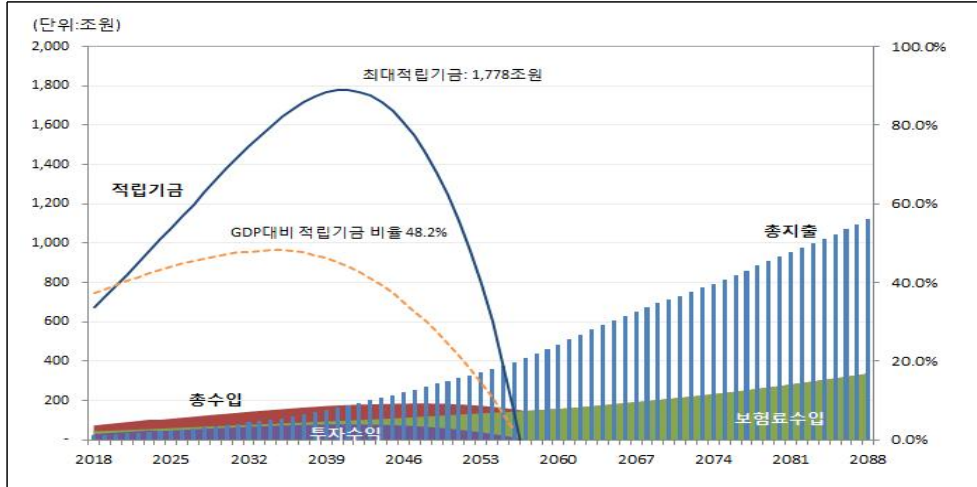
##### □ 제4차 국민연금 재정계산 결과

- 이번에 실시된 재정계산 결과에 따르면, 3차 재정계산과 비교하여 수지적자 및 기금소진 시점이 2~3년씩 앞당겨짐
  - 3차 재정계산 결과에 따르면, 기금이 최대로 적립되는 시점은 2043년, 2,561조원, 수지적자 시점은 2044년, 기금소진시점은 2060년이었으나,
  - 4차 재정계산 결과에 따르면, 기금이 최대로 적립되는 시점은 2041년, 2,561조원, 수지적자 시점은 2044년, 기금소진시점은 2060년임

구분	최대적립기금 시점	수지적자 시점	기금소진 시점
4차	2041년(1,778조원)	2042년	2057년(△124조원)
3차	2043년(2,561조원)	2044년	2060년(△281조원)

- 적립기금이 최대로 쌓였을 때 GDP 대비 기금의 규모는 48.2%로 2034년까지 증가한 후 감소하였는데,
  - 최대적립기금이 3차에 비해 783조원이 감소한 것에 비해, GDP 대비 비율은 3차 때 49.4%와 큰 차이(-1.2%p)가 없음
  - 이는 재정추계 모형에 반영된 전체적인 경제성장률이 3차에 비해 낮게 전망된 것에서 비롯되었음

[그림 3-37] 제4차 국민연금 재정계산 결과 재정수지 상태



#### □ 국민연금제도발전위원회 제도 개선(안)<sup>83)</sup>

- 국민연금제도발전위원회는 저출산고령화, 저성장 경제와 불안정한 노동시장 등 로 으로 대표되는 국민연금이 당면한 사회경제적 상황에 대응하여 재정적 불안감을 해소하고, 다양한 조합의 재정안정화 방안을 도출하기 위하여 구체적인 대안을 제시<sup>84)</sup>
- 뿐만 아니라 제도의 사회적 지속가능성을 제고하기 위하여 급여제도와 가입제도를 개선하는 방안도 함께 검토

##### 1) 급여-재정 패키지 ‘가’안

- 국민연금의 보장성 강화를 위해 소득대체율 인하 계획을 중단하고 소득대체율을 45%로 조정하는 대신, 보험료율 2%를 즉각 인상하도록 함
  - 또한, 2034년부터 보험료율을 12.31%로 추가 인상한 뒤 이후 재정계산 시마다 조정하도록 함

83) 지난 2018년 8월 17일에 진행된 “2018 국민연금 재정계산 공청회 발표자료”, 『-2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한- 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회』를 토대로 기술하였음

84) 여기서는 논쟁의 중심이 되었던, 재정안정화 방안(급여-재정 패키지 ‘가’안, ‘나’안)에 초점을 맞춰 구체적인 살펴보았으며, 그 외에 개선안은 단순 기술하였음

- 재정목표는 향후 70년 기간 동안 적립배율 1배를 유지하도록 하고, 단계적인 보험료율 인상에 따른 후세대의 부담을 완화하기 위하여 보험료율이 최대 18%를 초과하지 않도록 조치
  - 일반 재정 투입 또는 생산가능인구 변화 등을 고려한 수급연령 상향 조정 등

## 2) 급여-재정 패키지 '나'안

- 기금소진년도가 앞당겨지는 등 국민연금의 재정상태가 3차 추계시보다 악화됨에 따라 재정목표(향후 70년간 적립배율 1배)를 달성할 수 있도록 보험료율을 단계적으로 인상하되 급여수준은 현행(소득대체율 40%)을 유지
  - 보험료율은 2019년부터 2029년까지 단계적으로 인상하여 13.5%로 4.5%p 인상
  - 2030년 이후에는 현재 추정되는 필요보험료율 3.7%p에 해당하는 재정안정화 방안을 마련하여 보험료율을 상향 조정
    - 수급연령 상향조정이 완료되는 2033년부터 이후 5년마다 1세씩(2038년, 2043년) 67세까지 상향
    - 기대여명계수를 적용하여 소득대체율을 조정
    - 사회적 합의를 거쳐 추가적인 보험료율 인상 계획 추진
- 국민연금 소득대체율 현행 유지에 따라 요구되는 추가적인 노후소득 보장성은 다층연금체계를 통해 확보

[그림 3-38] 제도발전위원회 급여-재정 패키지안 개요

	현행	가안	나안
소득 대체율	40%까지 단계적 인하 (2028년까지)	2018년부터 45%로 유지	현행과 동일
보험료율	9%	1단계 - 2019년, 11%로 인상 2단계 - 2034년, 12.31%로 인상 3단계 - 이후 재정계산 때마다 조정	1단계 - 2019년부터 2029년까지 13.5%까지 단계적 인상 (2019년~2029년) 2단계 - 67세로 수급개시연령 상향 조정 및 2043년 급여율과 보험료율 추가 조정
기타	2057년 기금 고갈	소득대체율 감소 중단	다층노후소득보장체계 강화

자료: "2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회" 자료집의 내용을 재구성

### 3) 국민연금제도 기타 개선안

#### □ 급여제도 개선방안

- 국민연금 급여의 소득보장효과를 제고하기 위하여 국민연금 적정소득대체율, 유족장애연금 급여 수준, 기초연금 등을 상향조정하거나 내실화할 수 있는 개선 방안을 검토
- 이외에도 제도 운영의 합리성을 담보하기 위하여 분할연금, 재직자 노령연금의 개선 방안 및 급여지급보장의 명문화 방안을 검토

#### □ 가입제도 개선방안

- 사각지대 해소 차원에서 보험료 납입에 대한 가입자의 부담을 완화하고 각종 보험료 지원제도의 형평성을 지원하기 위한 방안을 제시
- 그 외에 기여 가능 기간을 확충하기 위한 목적으로 국민연금 가입상한 연령을 조정하거나, 급여액을 높이기 위한 목적으로 보험료부과소득의 상한 기준을 조정하거나, 출산군복무 크레딧 제도를 개선하는 방안, 수급권 확보 지원 차원에서 최소가입기간의 축소를 제시

## 나. 제4차 국민연금 종합운영계획안<sup>85)</sup>

### 1) 국민연금 국가지급보장

#### □ 국민연금 국가지급보장의 의미

- 국민연금은 국가가 책임지고 운영하는 사회보험제도로서 국가가 존재하는 한 연금은 반드시 지급됨
- 다만, 국가의 책임을 보다 명확히 하고, 기금 소진에 따른 국민의 불안감을 해소하기 위해,
  - 국민연금법에 국가의 지급보장 책무를 명확히 규정하여 국민연금 제도의 신뢰도를 제고할 필요성 존재
  - 대국민 설문조사에서도 응답자의 91.7%가 국가지급보장 명문화에 찬성하는 등 국민들 대다수가 지급보장 명문화를 원하고 있는 상황

#### □ 국가지급보장 규정 방안

- 국민연금법에 연금급여 지급을 국가가 보장한다는 취지를 명확하게 나타나도록 법개정 추진
- 국민연금법 제3조의2(국가의 책무) 조항을 개정하여 ‘국가가 급여의 안정적·지속적인 지급을 보장’하는 규정을 명시하되,
  - 사회보험 급여라는 측면과 다른 조항에 이미 규정된 급여를 보장한다는 측면을 고려하여 개정안을 구성

### 2) 국민연금 사각지대 해소

#### 가) 저소득 지역가입자 국민연금 보험료 지원

85) 2018년 12월 24일 국무회의에서 의결 및 발표된 제4차 국민연금 종합운영계획(안) 내용을 바탕으로 노후 소득보장체계 강화와 관련된 주요내용을 중심으로 제시함



## □ 현황

- 저소득 사업장가입자는 두루누리 고용·연금보험료 지원사업을 통해('12.7월~) 연금 보험료의 최대 90%('18년 기준, 신규가입자 80~90%, 기존가입자 40%)를 지원받으나, 저소득 지역가입자 대상 보험료 지원사업은 없는 상황
- 특히, 보험료의 전부를 본인이 부담하는 지역가입자의 경우 납부예외(48.1%)·장기체납(13.4%) 비율이 매우 높은 상황이며,
  - 평균가입기간은 67개월로 사업장 가입자(126개월)에 비해 매우 낮은 실정('18.6월말 기준)

〈표 3-42〉 국민연금 가입자 현황

(단위 : 명, 2018. 6. 30 기준)

합계	사업장 가입자	지역가입자					임의 가입자
		계	소득신고자			납부예외자	
			소계	납부자	체납자 <sup>1)</sup>		
21,448,360	13,653,432	7,454,314	3,865,085	2,867,414	997,671	3,589,229	340,614

주 1) 지역가입자 소득신고자 중 13개월 이상 체납자

2) 임의계속가입자 414,037명

〈표 3-43〉 국민연금 사업장가입자 및 지역가입자 평균납부개월수 현황

(단위 : 명, 개월, 2018. 6. 30 기준)

구분	계	사업장 가입자	지역가입자				
			소계	소득신고자			납부 예외자
				소계	납부자	체납자	
납부이력자 수	21,107,746	13,653,432	7,454,314	3,865,085	2,867,414	997,671	3,589,229
평균납부 개월수	105	126	67	103	125	40	29

## □ 개선방안

- 저소득 지역가입자에 대한 국민연금 보험료 지원을 통해 사각지대에 있는 국민들에 대한 가입 유인 및 가입기간 증대 추진

- 사업중단, 실직 등으로 보험료 납부가 어려운 지역가입자(납부예외자) 대상으로 보험료 지원사업 신설 추진
  - (지원 예시) 평균인정소득(실업크레딧의 경우 월 69만원) 기준으로 납부예외자가 지원사업을 신청할 경우 보험료의 50%를 국가가 지원하는 방식 등

#### 나) 출산크레딧 제도 확대

##### □ 현황

- 출산이라는 사회적으로 가치 있는 행위에 대한 보상 차원에서 노령연금 수급권 획득시에 국민연금 가입기간을 추가 인정\*
  - \* 둘째 12개월, 셋째부터 18개월씩 최대 50개월 (A값의 100%)
- 단, 첫째아에 대한 지원이 없어 저출산 현상이 심화된 최근 상황에서 출산율 제고 효과가 미흡

##### □ 개선방안

- 출산에 대한 사회적 기여 인정 확대 및 양육으로 인한 국민연금 가입기회 상실에 대한 보상 차원에서 출산크레딧 확대
  - 첫째아부터 크레딧을 지급(지원기간 6개월):  
(현행) 둘째아 12개월, 셋째아부터 18개월씩, 상한 50개월  
⇒ (개선) 첫째아 6개월, 둘째아 12개월, 셋째아부터 18개월씩, 상한 50개월
  - 첫째아에 대해 6개월 크레딧 부여 시 '18년 수급 기준 월 연금액 12,770원 인상 효과('18년 A값 2,270,516원, 소득대체율 45%)
    - 2080년에 현행 대비 최대 613천명 추가 수급(2,958천명 → 3,571천명)

## 다) 특수형태근로종사자의 사업장 가입 전환

## □ 현황

- 특수형태근로종사자\*는 현행법상 근로자에 해당하지 아니하여 국민연금 가입 시 지역가입자로서 연금보험료를 전부 본인이 부담
  - \* 보험설계사, 학습지교사 등 근로자와 자영업자의 중간자에 해당하는 노무 제공자를 의미하며, 약 44만명 수준으로 추산
  - \* 근로복지공단 자료 기준('18.6월)

## □ 개선방향

- 고용부 등 관련부처의 정책 추이 등을 참고하여 단계적으로 사업장으로 가입 전환 방안 검토

## 라) 사업장 가입자 및 농어민 보험료 지원 확대

## □ 현황

- (사업장 가입자 지원) 근로자 10인 미만 사업장에 속한 월 소득 190만원 미만 저소득근로자는 연금 보험료의 최대 90%('18년 기준, 신규가입자 80~90%, 기존가입자 40%)를 지원
  - '19년 최저임금 인상\*에 따른 소득기준 인상 등 반영 필요
  - \* ('18년) 7,530원 → ('19년) 8,350원('18년 대비 10.9% 인상)
- (농어민 지원) 농어업인의 노후소득 보장 지원을 위해 기준소득금액을 기준으로 연금보험료의 일부를 지원
  - \* ① 기준소득금액('18년도 91만원) 이하인 경우 ⇒ 본인 보험료의 50% 지원,
  - ② 기준소득금액 초과인 경우 ⇒ 보험료 월 40,950원 정액 지원
  - 농어업인의 중위수 기준소득월액은 99만원 수준('18년 기준)이나, 보험료 지원의 기준이 되는 기준소득금액\*은 '15년 이후 91만원으로 동결
  - \* 기준소득금액 : ('06) 48만원 → ('07) 52 → ('08) 62 → ('09) 73 → ('10~'13) 79 → ('14) 85 → ('15~'18) 91

□ 개선방향

○ (사업장 가입자 지원) 2019년도 최저임금 인상을 반영하여 소득기준을 기존 190만원 미만에서 210만원 미만으로 인상\*

\* “시간당 최저임금(8,350원, '19년) \* 주휴수당 포함 월근무시간(209시간) \*

1.2 = 209만원”인 점을 감안할 때, 최소 210만원 수준으로 상향조정 필요

\*\* '19년도 두루누리 연금보험료 지원 예산은 '18년 대비 4천억원 증액된 1조 1,551억원

○ (농어민 지원) 이전 증가 추이(6만원)를 고려하여 '19년 기준소득금액을 97만원으로 인상('18년 대비 6만원 인상)

\* '19년도 농어업인 연금보험료 지원 예산은 '18년 대비 244억원 증액된 2,020억원

3) 국민연금 급여제도 내실화

가) 유족연금 급여수준 개선

□ 현황

○ 배우자의 사망으로 인해 노후생활이 어려워지더라도 낮은 유족연금액으로 인해 충분한 노후대비가 어려운 상황

- 특히, 본인의 노령연금과 중복으로 수급 시 유족연금액의 30%만 지급함에 따라 본인의 노령연금 선택 유인 약화 문제

\* '18년 6월 현재 중복수급자 61,726명, 평균 수급액 약 400,615원

□ 개선방안

○ 실제 지급받을 수 있는 유족연금액 인상

- 유족연금 중복지급률을 40%로 인상함으로써 본인의 노령연금 선택유인 강화 및 실질급여액 인상에 따른 노후소득 보장 기능 강화

- (현행) 중복지급률 30% ⇒ (개선) 40%
  - 복급여 수급자의 월평균 급여액 20,742원 증가 효과(400,615원 → 421,357원)

#### 나) 분할연금제도 개선

##### □ 현황

- 연금액을 분할\*하는 현재의 분할연금 제도에서는, 연금이 발생하지 않은 경우 및 수급연령에 도달하지 않은 경우에는 분할을 할 수 없음
  - \* 분할연금 의무자의 노령연금 수급권 발생 및 분할연금 수급자의 연금수급 연령 이후에 분할연금 수급권이 발생
- 분할연금 의무자가 사망, 장애 등으로 노령연금 수급권을 취득 못할 경우 수급권이 발생하지 않음
- 분할연금 수급자가 분할연금에 본인의 연금 이력을 추가하여 본인의 급여 수급권을 강화할 수 있는 기회가 원천적으로 봉쇄
- 혼인가간 5년 이상일 경우에만 분할연금이 인정되기 때문에 5년 미만 혼인 후 이혼한 배우자(2017년 기준 약 22.4%)의 경우 노후소득보장 기능이 없음

##### □ 개선방안

- 이혼한 배우자의 연금수급권을 강화함으로써 사각지대 해소 및 노후소득보장을 강화하는 방향으로 제도 개선
  - (분할방식 변경) 이혼 시점에 바로 소득을 분할함으로써 이혼한 배우자의 연금수급권 및 연금제도 가입 유인 강화
    - (현행) 노령연금 수급 시점에 급여 분할 ⇒ (개선) 이혼 시점에 소득이력 분할 (재정중립적인  $1/2A + 1/2B$  방식으로 변경)
  - (최저 혼인가간 기준 단축) 1년 이상 혼인가간이 있을 경우 분할연금을 인정함으로써 이혼한 배우자의 연금 수급권 강화
    - (현행) 최저 혼인가간 5년 ⇒ (개선) 최저 혼인가간 1년

#### 다) 사망일시금 제도 개선(최소금액 지급)

##### □ 현황

- 현재 가입자가 사망한 경우 유족연금 또는 반환일시금을 지급받지 못하는 유족에게 장제 부조적 성격의 사망일시금(최종 기준소득 월액 또는 생애평균소득 월액의 4배) 지급을 통해 최소한의 금액을 지급하고 있음
  - 다만, 가입자가 수급자로 되면 사망일시금을 지급하지 않아 수급자가 된 후 조기 사망한 경우에는 가입 중에 사망하는 경우보다 더 적은 금액을 수급하는 불합리한 상황이 발생함

##### □ 개선방안

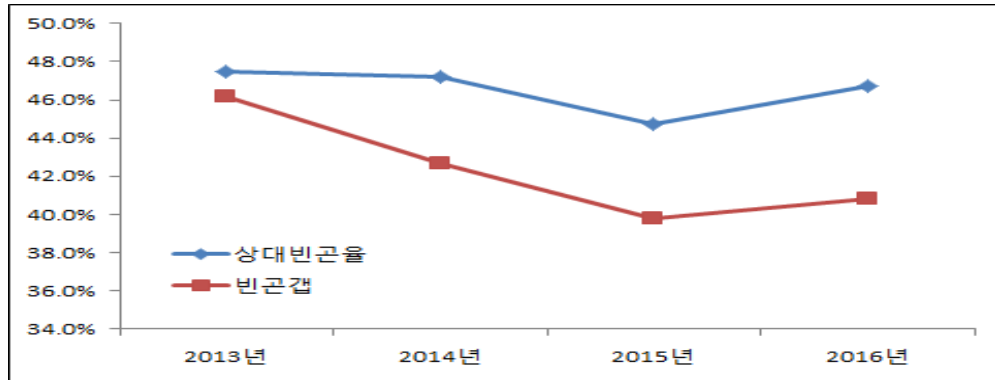
- 연금 기수급액이 사망일시금 상당액보다 적은 경우, 사망일시금 상당액과 기수급액의 차액을 사망일시금 청구 자격자에게 지급
  - 사망 시점과 관계없이 국민연금 급여의 최소 지급액(사망일시금 상당)을 보장하는 효과\*를 통해 국민들의 신뢰 확보

#### 4) 기초연금 제도 개선

##### 가) 기초연금 급여인상

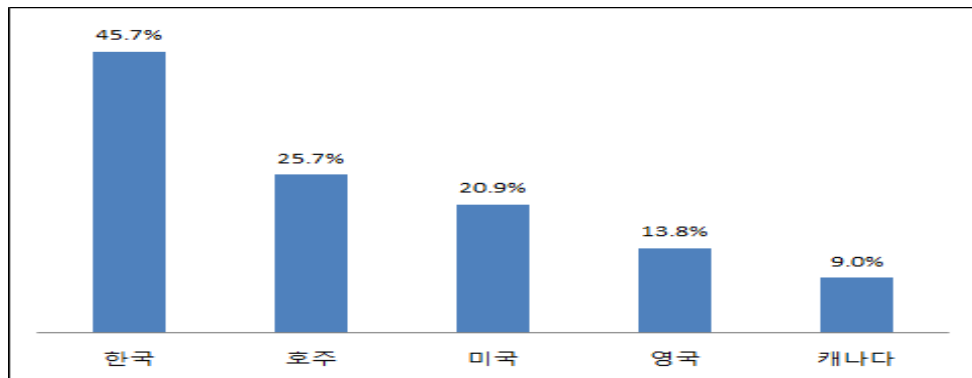
- (현황) 고령층의 일자리·소득기반 미흡\*하며, OECD국가 중 노인빈곤율 최고수준
  - \* 65세 이상 고용률은 27.1%이며('18.1/4), 연금의 소득대체율은 39% 수준('16)
- 기초연금 도입('14.7) 후 노인빈곤율\* 및 빈곤갭\*\* 개선되었으나, '16년 소폭 상승
  - \* 전체노인인구에서 빈곤선(중위소득 50%) 미만인 노인인구가 차지하는 비율
  - \*\* 상대적 빈곤선에 해당하는 소득과 하위소득 계층에 속하는 사람들의 소득차이

[그림 3-39] 노인빈곤율 및 빈곤갭('13~'16년)



자료 : 통계청

[그림 3-40] 주요 OECD국가 노인빈곤율('15)



자료 : Pension at a Glance(OECD, 2017)

□ (개선방안) 저소득 노인에 대한 소득보장 차원에서 소득하위 계층부터 단계적으로 기초연금 조기인상 추진

○ 소득하위 20% 어르신은 '19년, 소득하위 20~40%는 '20년, 소득하위 40~70%은 '21년에 월 30만원 지원

나) 적정성평가 내실화

□ (현황) 물가상승률 연동으로 기초연금의 실질가치\*가 하락하는 것을 방지하기 위해, 매 5년마다 기초연금액의 적정성을 평가\*\*

- \* 기초연금 도입 당시 A값의 10% 수준(20만원)으로 급여액을 설정
- \*\* 당초 '18년에 제1차 기초연금 적정성평가가 예정되었으나, 기준연금액이 25만원으로 인상으로 급여수준이 A값의 10%를 초과하게 됨에 따라 적정성 평가 미시행
- 연동기준이 국민연금 가입자 평균소득으로 변화됨에 따라, 단순금액 크기의 적정성 평가만으로는 실효성이 떨어짐
- (개선방안) 現세대 노인의 노후소득보장 사각지대 해소\*라는 기초연금 도입취지 등을 고려하여 금액의 적정성뿐만 아니라 제도 전반에 대한 평가 시행
  - \* 상대적으로 짧은 국민연금 역사로 현재 노인 중 국민연금에 가입하지 못한 경우가 다수 존재
- 특히, 향후 노후 소득수준 약화 시 기초연금 기준연금액을 적절히 조정하여 현세대 노인들의 노인빈곤 완화에 기여

#### 다) 기초연금 사각지대 해소

- (현황) 「기초연금법」상 전체 노인의 70%수준으로 기초연금을 지급하도록 되어있으나, 실제 수급률\*은 이에 미치지 못하는 상황
  - \* (‘14.12) 66.8% → (‘15.12) 66.4% → (‘16.12) 65.6% → (‘18.12) 66.3% → (‘18.6) 67.0%
- (개선방안) 수급희망자 이력관리제·선정기준액 인상 등을 통한 기초연금 미수급 사각지대 해소 추진
  - (안내·홍보) 만 65세 도래자 대상 사전신청안내뿐 아니라, 수급 가능할 것으로 예상되는 집단을 발굴\*하여 맞춤형 안내 실시
    - \* 건강보험 직장자격 상실자, 종전 신청 탈락자 등
  - (수급희망자 이력관리제) 기초연금 탈락 어르신의 소득·재산에 대한 이력관리를 통해, 수급이 가능할 것으로 판단되는 경우 안내 시행



- (선정기준액 상향 조정) 노인의 소득·재산분포, 임금 등을 종합 반영하여 기초연금 수급의 기준이 되는 기준 상향 조정

#### 5) 퇴직연금, 주택농지연금제도 등 개선방향

##### 가) 퇴직연금 발전방향

###### □ 퇴직연금제도 운영현황

- 도입대상 사업장(118만 개소) 중 약 26.9%인 31.8만 개소\* 도입
  - \* 확정급여형 31.9%, 확정기여형 53.6%, IRP특례 7.6%, 병행 6.9% (사업장 기준)
- 퇴직연금 가입대상 근로자(1,088만 명) 중 약50%인 544만 명\* 가입('16년말 통계청)하였으며, 적립금 규모는 168조원('17년말 금감원)
  - \* 확정급여형 57.1%, 확정기여형 40.3%, IRP특례 1.2%, 병행 1.5%(근로자 기준)
- 55세 이상 퇴직급여수령 개시 계좌 중 약 98.1%가 일시금 수령('17년 말, 금감원)

###### □ 퇴직연금 제도 발전방향

- (기본방향) 퇴직연금제도 확충을 통한 근로자 노후소득보장 강화
  - 퇴직연금이 국민연금기초연금과 함께 노후소득보장제도의 한 축으로 기능할 수 있도록 연금 기능 강화
- (적용대상 확대) 고용시장 변화로 근속연수가 단축되고 있고, 노후소득보장기능 강화 필요성 등을 감안 퇴직급여제도 적용대상 확대 추진
- (퇴직연금 활성화) 퇴직금제도는 폐지하고 퇴직연금제도 도입을 단계적으로 의무화 추진
  - 퇴직연금 제도를 도입하지 않은 사업주는 과태료 부과 등으로 강제
  - 미도입 사업장의 퇴직근로자에게는 현행 DB형 제도에 준하여 퇴직연금 지급(계속근로기간 1년에 대하여 30일분의 평균임금) 의무 부과

- (중소기업퇴직연금기금제도 도입) 중소·영세사업장의 퇴직연금 도입·운영 지원  
및 사업주의 재정부담 경감을 위한 한시적 지원 방안 추진

#### 나) 주택연금 발전방향

〈표 3-44〉 주택연금 현황

구 분	'14	'15	'16	'17	'18.7
신규가입건수 (누계, 건)	5,039(-4.9*)	6,486 (28.7)	10,309 (58.9)	10,386 (0.7)	5,826
	22,634	29,120	39,429	49,815	55,641
연금지급액 (억 원)	3,708	4,112	6,176	7,454	4,983

\* 전년동기대비 증감율(%)

#### □ 주택연금 제도 발전방향

- 주택연금의 일시인출한도 확대 및 실거주요건 완화 등 제도개선을 통해 주택  
연금 활성화 추진
- 주택담보대출이 많은 사람도 주택연금에 가입할 수 있도록 가입 전 주택연  
금을 미리 받을 수 있는 한도 확대
  - 가입자가 요양원 입소, 자녀봉양 등 불가피하게 실제 거주하지 못하더라도  
주택연금이 해지되지 않도록 개선

#### 다) 농지연금 발전방향

#### □ 농지연금 현황

- 1인당 연간 약 1,200만원(0.4ha) 지급, 모집단 대비 2.2%\* 가입  
\* 10,579명(18.8월 누적가입자) / 49만 고령농가(65~79세)
- 고령농의 다양한 수요를 반영하여 신규상품 3종 출시  
\* '17년 출시 신규상품 3종 : 일시인출형, 전후후박형, 경영이양형

#### □ 농지연금 제도 발전방향

- 신규상품 중심으로 맞춤형 홍보 및 지속적 제도개선으로 가입률 제고
- 안정적 지급 및 가입률 제고를 위한 연구를 실시하여 제도개선 방안(담보농지 감정평가율(80% → 90) 상향, 기대이율 하향 조정 등)을 마련
- 가입대상자 및 자녀층에 대한 맞춤형 홍보로 부정적 인식 해소 및 가입률 제고

#### 라) 다층노후소득보장체계 논의를 위한 범정부 협의체 구성·운영

##### □ 범정부 협의체 구성의 필요성

- 노후소득보장을 위한 다양한 제도가 구비되어 있으나, 각 제도가 개별적으로 운영되고 있는 상황
  - 제도 간 연계조정 기능이 미흡하며, 범정부 차원의 비전 및 역할 분담이 불명확
- 각각의 제도 내실화도 중요하지만, 각 제도 간 유기적인 연계·조정을 통한 보다 효율적인 운영이 필요
  - 다층노후소득보장체계 강화를 위한 국민연금, 기초연금, 퇴직연금, 주택·농지연금 등 발전 방안을 논의하기 위한 범정부 협의체 구성·운영 추진

##### □ 협의체 구성·운영을 통한 다층노후소득보장체계 발전방안 마련

- 국민·기초연금을 포함하여 퇴직연금, 주택·농지연금 등을 포함한 종합적인 다층노후소득보장체계 발전방안 마련
  - 장기적 관점에서 노후빈곤 해소 및 적정 수준의 보장을 위해 각 제도별 역할 분담, 목표 등 설정
- 노후소득보장 강화를 위한 국민연금·기초연금제도의 개선 및 내실화를 추진함과 동시에,
  - 퇴직연금의 연금 기능 강화, 주택·농지연금 활성화 등을 통해 다양한 제도를 통한 노후소득 대비가 가능해지도록 방안 마련

## 6) 노후소득보장 강화 및 지속가능성 제고를 위한 개선방안

### □ 공적연금 제도개혁의 정책 목표

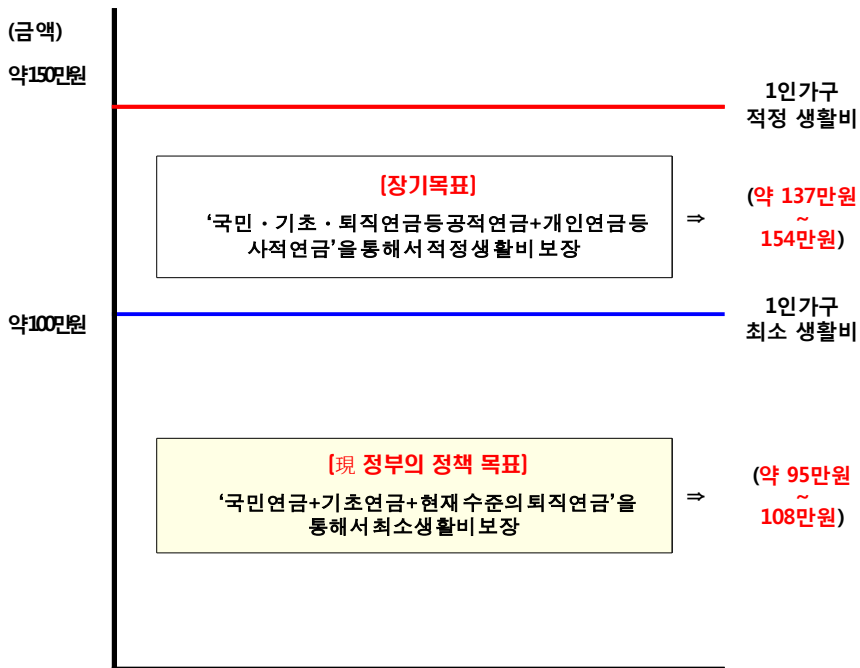
- 공적연금(국민연금+기초연금+현재 수준의 퇴직연금)을 통해 제공할 수 있는 노후소득보장의 목표를 최저노후생활보장(National Minimum)으로 설정
- 최저수준 이상의 적정 노후생활비는 장기적으로 사적연금(퇴직연금 활성화 + 농지주택연금 + 개인연금)을 포괄한 다층체계를 통해 달성(약 150만원)

※ 1인 가구 기준 은퇴 후 최소생활비 약 95~108만원, 적정생활비 약 137~154만원

○ 50세 이상의 은퇴 후 최소생활비 108만원, 적정생활비 154만원,

○ 65세 이상 노인에 한정할 경우 최소생활비 95만원, 적정생활비 137만원

\* 국민노후보장패널 7차 부가조사(국민연금연구원, 2018)



### □ 최소 노후생활비 보장을 위한 정책대안 범위

- 공적연금 정책목표를 달성하기 위해서는 국민연금 소득대체율의 조정 범위는 40%-50%, 보험료율은 9%-13%, 그리고 기초연금은 30-40만원 범위임

구 분		제도개선 범위
국민연금	소득대체율	40% ~ 50% 범위 내 결정
	보험료율	9% ~ 13% 범위 내 결정
기초연금		30만원 ~ 40만원 범위 내 결정

\* 보험료는 현재의 어려운 경제·사회적 여건을 고려, 단계적 조정을 통해 민생경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하고, 국민의 수용성을 감안하여 설정

- 정책목표를 달성하기 위한 정책조합의 선택은 국회 및 경제사회노동위원회에서 사회적 합의를 통해 달성

### □ 국민의 의견을 수렴한 정책조합 방안

- 정책목표 달성을 위한 다양한 정책조합 방안에서 국민들의 의견을 폭넓게 반영한 4개의 정책조합 방안 마련
- 정책조합 방안의 주요 내용

		현행 유지방안	기초연금 강화방안	노후소득보장 강화방안 ①	노후소득보장 강화방안 ②
		소득대체율 40% 유지	소득대체율 40% + 기초연금 40만원	소득대체율 45%	소득대체율 50%
기본 모형 (소득대체율)		국민 40% + 기초 12% (52%)	국민 40% + 기초 15% <sup>1)</sup> (55%)	국민 45% + 기초 12% (57%)	국민 50% + 기초 12% (62%)
국민 연금	소득 대체율	현행 유지 (‘28년까지 40%로 인하)	현행 유지 (‘28년까지 40%로 인하)	’21년 45%	’21년 50%
	보험료율	현행 유지 (보험료율 : 9%)	현행 유지 (보험료율 : 9%)	’31년 12% (’21년부터 5년마다 1%p씩 인상)	’36년 13% (’21년부터 5년마다 1%p씩 인상)
기초연금		’21년 30만원	’21년 30만원 ’22년 이후 40만원	’21년 30만원	’21년 30만원

주: 1) 기초연금 강화방안에서 기초연금 40만원 인상 시 소득대체율은 ’22년 A값의 15%로 계산

## ○ 정책조합 방안 별 효과

	현행유지방안	기초연금 강화방안	노후소득보장 강화방안 ①	노후소득보장 강화방안 ②
	소득대체율 40% 유지	소득대체율 40% + 기초연금 40만원	소득대체율 45%	소득대체율 50%
국민+기초 실질급여액 <sup>1)</sup>	86.7만원	101.7만원	91.9만원	97.1만원
실질대체율	34.7%	40.7%	36.8%	38.8%
소진시점	2057년	2057년	2063년	2062년
GDP 대비 최대 적립기금 <sup>2)</sup>	2034년 (GDP 대비 48.2%)	2034년 (GDP 대비 48.2%)	2039년 (GDP 대비 58.3%)	2039년 (GDP 대비 58.7%)

주: 1) 실질급여액과 실질대체율은 평균소득자(250만원)가 해당 소득대체율에서 25년 가입했을 경우 국민연금급여와 기초연금급여를 합한 금액 기준(연세 감액 고려)  
2) GDP 대비 적립기금의 비율이 최대가 되는 시점

## □ 각 방안의 세부 내용

## ○ 현행유지방안

- (원칙) 현행 소득대체율-보험료율 체계를 유지하면서, 실질소득대체율제고를 통한 노후소득보장 강화 추진
  - 설문조사 결과 국민의 절반이 현제도 유지를 바라고 있으며, 사각지대 해소 등 실질소득대체율 제고를 위한 정책 우선 추진 필요
- (소득대체율) 현행 유지 ('28년까지 40%로 조정)
- (보험료율) 현행 유지 (9%)
- (기초연금) '21년 30만원 인상
- (고려사항) 사각지대 해소, 급여 내실화 등 실질소득대체율을 증가시킬 수 있는 정책을 적극 추진하며, 제도 개혁을 위한 사회적 분위기 조성에 우선 초점

## ○ 기초연금 강화방안

- (원칙) 현행 소득대체율-보험료율 체계를 유지하면서, 기초연금 인상을 통한 노후소득보장 강화 추진

- 설문조사 결과 국민의 절반이 현제도 유지를 바라고 있으며, 사각지대 해소 등 실질소득대체율 제고를 위한 정책 우선 추진 필요
- (소득대체율) 현행 유지('28년까지 40%로 조정)
- (보험료율) 현행 유지(9%)
- (기초연금) '21년 30만원, '22년 이후 40만원 인상
- (고려사항) 기초연금 인상에 따라 소요되는 추가적 예산소요에 대한 사회적 합의

## ○ 노후소득보장 강화방안①

- (원칙) 노후소득보장 강화를 위한 국민연금 소득대체율 인상 및 재정 안정성 제고를 위한 보험료율 인상 추진
  - 노후소득보장 강화를 위해 국민연금 소득대체율 인상이 필요하다는 의견을 반영하여 소득대체율 45%로 인상
  - 단, 제도의 지속가능성도 고려해야 하므로 현재보다는 재정 안정성을 강화하기 위한 단계적 보험료 인상도 병행 추진
- (소득대체율) '21년 45%로 인상하여 노후소득보장 강화
- (보험료율) '21년부터 5년마다 1%p씩 인상하여 12%('31년)까지 인상
  - '21년 10%, '26년 11%, '31년 12%
- (기초연금) '21년 30만원 인상

## ○ 노후소득보장 강화방안②

- (원칙) 노후소득보장 강화를 위한 국민연금 소득대체율 인상 및 재정 안정성 제고를 위한 보험료율 인상 추진
  - 노후소득보장 강화를 위해 국민연금 소득대체율 인상이 필요하다는 의견을 반영하여 소득대체율 50%로 인상
  - 단, 제도의 지속가능성도 고려해야 하므로 현재보다는 재정 안정성을 강화하기 위한 단계적 보험료 인상도 병행 추진
- (소득대체율) '21년 50%로 인상하여 노후소득보장 강화

- (보험료율) '21년부터 5년마다 1%p씩 인상하여 13%('36년)까지 인상  
\* '21년 10%, '26년 11%, '31년 12%, '36년 13%
- (기초연금) '21년 30만원 인상

#### □ 각 방안의 노후소득보장 및 재정의 지속가능성 평가

##### ○ 노후소득보장 강화 부분

- '기초연금 강화 방안 및 노후소득보장 강화 방안 ①·②'의 경우 국민+기초 연금액이 약 100만원 수준(최소 90만원 이상) 보장 가능(평균소득자(250만원) 25년 가입의 경우)

##### ○ 재정의 지속가능성 부분

- '노후소득보장 강화 방안 ①·②'의 경우 향후 약 25년간은 기금 적립금이 계속 증가하며, 현재보다 기금소진년도 연장  
\* 5년마다 재정계산을 통해 추가적인 개혁이 가능한 충분한 시간

#### ○ 각 방안의 노후소득보장 및 재정 지속가능성 평가

구 분	노후소득보장 강화(국민+기초)			재정의 지속가능성	
	명목대체율	실질급여액 <sup>1)</sup>	실질대체율	GDP대비 최대적립기금	기금소진 년도
현행유지 방안	52% (40+12%)	86.7만원 (62.5+24.2만원)	34.7% (25+9.7%)	2034년 (GDP대비 48.2%)	2057년
기초연금강화 방안	55% (40+15% <sup>2)</sup> )	101.7만원 (62.5+39.2만원)	40.7% (25+15.7%)	2034년 (GDP대비 48.2%)	2057년
노후소득보장 강화방안 ①	57% (45+12%)	91.9만원 (70.3+21.6만원)	36.8% (28.1+8.7%)	2039년 (GDP대비 58.3%)	2063년
노후소득보장 강화방안 ②	62% (50+12%)	97.1만원 (78.1+19만원)	38.8% (31.2+7.6%)	2039년 (GDP대비 58.7%)	2062년

주: 1) 실질급여액과 실질대체율은 평균소득자(250만원)가 해당 소득대체율에서 25년 가입했을 경우 국민연금급여와 기초연금급여액을 계산한 수치(연계 금액 고려)

2) 기초연금 강화방안에서 기초연금 40만원 인상할 경우 '22년 A값(약 265만원)의 15%로 계산



#### 4. 포용 성장을 위한 노인 친화적 노동시장정책<sup>86)</sup>

##### 가. 노인의 경제활동 참여 양태와 근로욕구

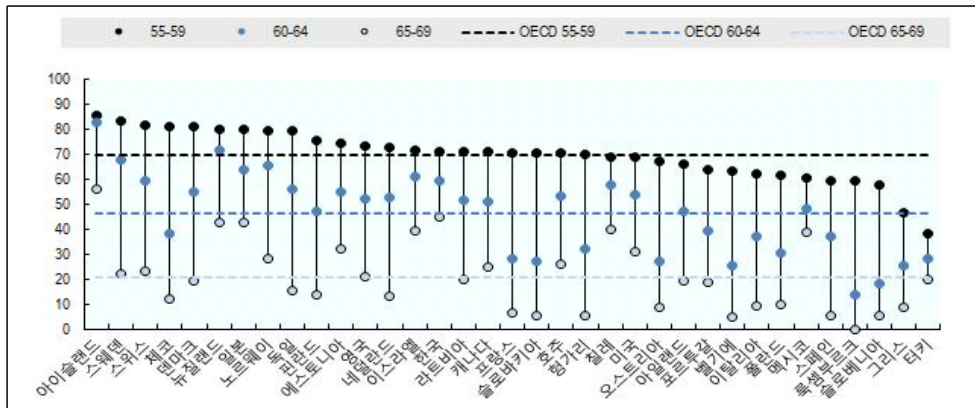
□ 한국 노인의 경제활동 참여율은 세계 최고 수준임

○ OECD 국가 노인(65~69세) 고용률(employment rates)은 평균 20.9%인데 반해, 한국 노인들의 고용률은 45.0%임

- OECD 국가 중 65~69세 노인의 고용률이 가장 높은 국가는 아이슬랜드(56.3%)이며, 한국은 그 다음으로 높음
- 한국 중고령자의 고용률을 OECD 국가들과 비교해 보면, OECD 35개국 중 55~59세 사이의 고용률은 70.9%로 15위, 60~64세 사이의 고용률은 59.6%로 7위임

[그림 3-41] OECD 35개국 중고령자의 고용률

(단위 : %)



자료: OECD(2017: 125) Figure 5.6.을 재구성

○ 하지만 대개의 경우, 경제활동에 종사하는 만 60세 이상 노인의 종사상 지위는 주로 비임금근로자(52.8%)로서 주로 농림어업에 종사하는 비중이 높음

86) 주요내용은 보건복지부(2018.2.2.), 『2018-2022 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획』과 지은정(2017)을 참고하여 정리함

- 또한, 임금근로자라 하더라도 절반 이상이 비정규직(68%)의 형태로 종사함에 따라 고용지위가 매우 불안정
- 주된 취업 직종도 단순노무직이라는 점에서 생애 주된 일자리에서 얻은 전문지식과 경험을 활용하기 보다는 생계 유지를 위한 수단으로서의 취업이 대부분이라 할 수 있음

□ 노인의 대다수가 지속해서 경제활동에 종사하기를 희망

○ 이처럼 노동시장에서의 지위가 취약하고 불안정함에도 불구하고, 근로희망비율은 상당히 높은 수준으로,

- 2017년에 조사한 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과에 따르면 55세부터 79세 사이 노인 중 61.2%가 경제활동에 종사하기를 희망하는 것으로 나타났으며,
- 2016년 고령자 통계에 따르면, 향후 늘려야할 복지서비스로 고용(취업)지원 서비스를 선택한 65세 이상 노인의 비율은 33.2%로 나타남

○ 노인들은 생활비 마련 등 경제적 이유(57%)에 의해 소득활동을 지속하려는 층의 근로 지속 욕구는 생활비 등 경제적 이유가 가장 큰 것으로 나타남

- 노후 준비 및 자녀부양 등의 이유도 경제활동을 지속하는데 있어 중요한 동력으로 작용하며, 최근 은퇴를 시작한 베이비부머(1955~1963년생)와 현재 세대 노인을 비교할 때, 소득 재산 수준이 양호하더라도 자녀 및 부모 부양, 노후 소득보장 측면에서 충분한 경제적 여력을 확보하지 못함

## 나. 기존 노인일자리사업의 성과와 평가

### □ 현행 노인일자리 지원체계(2017년 기준)

〈표 3-45〉 2017년 기준 60세 이상 인구의 노인일자리 정책 대상 추계

대상	유형	주요내용 및 종류	지원	전달 체계	일자리 수
만 65세 이상	공익 활동	老老케어, 보육시설 봉사, 청소년 선도 등 지역사회 공익 증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동	9(12)개월간 월 27만원 활동비	노인복지관, 시니어클럽 등	33.7만 개
	재능 나눔 활동	개인의 재능을 활용한 상담안내, 학습지도 등 자발적으로 참여하는 봉사성격의 각종 활동	6개월 간 월 10만원 활동비	노인복지관, 노인회	4.5만 개
만 60세 이상	시장형 사업단	실버카페, 반찬가게 등 제품 제조·판매 서비스 제공 등 사업을 통해 수익을 창출하는 일자리 사업	연 200만원 사업비	시니어클럽 등	5.5만 개
	인력 파견형	일정 교육을 수료하거나 관련된 업무 능력이 있는 노인을 수요처에 연계	연 15만원 사업비	무료직업 소개소 등	1.9만 개
	시니어 인턴십	만 60세 이상 노인에게 알할 기회를 기업에서 제공하도록 하여 직업능력 강화 및 재취업 기회를 촉진	최대 연 270만원 인건비 보조	민간 운영기관	0.7만 개
	고령자 친화 기업	고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 농·축·수산업 분야 내 노인 다수 고용 기업 설립 지원	최대 3억원 사업비	기업	0.2만 개
	기업 연계형	기업이 노인일 자리를 창출하고 유지하는데 필요한 비용 지원	연 200만원 내외 사업비 보조	인력개발원, 기업	0.3만 개

자료: 보건복지부(2018.2.2.)

### □ 양적인 측면 위주의 일자리 확대

○ 2013년부터 추진된 제1차 노인일자리 종합계획 따라 연 5만개의 직접일자리 서비스가 만들어졌으며, 다양한 노인일자리 유형이 도입되는 등 정규 노동시장에서 취약 취업 대상 집단인 노인층의 노후 생활 안정과 건강 및 사회관계 증진 등에 기여

- 특히, 일자리의 수는 2013년 24만여개에서 2017년 44만여개로 2배가량 증가하였고, 정부 지원을 통해 다수의 민간 일자리(3만여개)도 확대하는 등 다양한 차원에서 노인일자리 확대에 초점

- 하지만 양적인 측면 위주의 확대전략을 취했음에도 불구하고, 노인들의 수요를 쫓아가지 못하고 있는 실정이며, 노인일자리 대부분은 보수나 근로조건 등에서 취약한 한계를 노정
  - 공익활동의 경우 2017년 기준 대기자가 6만 6천명에 달할 정도로 공급이 부족한 상태이며(수요충족률 35% 미만),
  - 2004년 20만원이었던 수당 역시 2017년 추경을 통해 27만원으로 인상되기 전까지만 하더라도 22만원으로 매우 적음
  - 그 외에도 시장형 사업단의 보수도 20~35만원 수준(2017년 8월 기준, 공동작업형 26.7만원, 제조판매형 35.1만원, 전문서비스형 20.2만원)으로 공익활동과 유사한 수준에 불과
  - 또한, 일자리도 내용에 대한 세밀한 검토 없이 확대되면서 단순근로형 활동이 상당수를 차지하였으며, 개인의 전문성과 역량을 살릴 수 있는 일자리나 사회공헌활동은 매우 부족

#### □ 노인일자리 사업의 사각지대 발생

- 노인일자리 사업의 주요 대상이 저소득고령 노인에 초점이 맞춰짐에 따라 정년을 전후로 노동시장에서 은퇴하여 취업을 원하는 저연령 노인(60대 초반)이 소외되는 사각지대 발생
- 정부에서 직접 보조금을 지원하는 직접일자리 사업의 비중이 높아 민간 부문 일자리에 취업을 원하는 희망자들의 욕구에 적절히 호응하지 못함
- 민간 부문 역시 노인에 대한 편견이나 고용상 연령 차별 문화가 잔존함에 따라 민간부문에서의 노인 고용 상태가 부진

#### □ 직업훈련, 배치, 창출 등 전반적인 전략의 부재(정인영 외, 2015)

- 노인층의 적합한 직무훈련이 제한적으로 제공되고 있으며 이들을 대상으로 한 교육 프로그램이 전반적으로 부족한 실정임
- 고령자 고용 정책에 대한 중앙 부처 간, 중앙과 지방 정부 간, 공공과 민간 간 정보 및 사업 연계가 원활하게 이루어지지 않음

- 일선 일자리 알선 기관 현장과 연계된 서비스가 부족할뿐더러, 일자리에 대한 정보 제공 서비스가 제대로 이루어지지 않음
  - 노인들의 인터넷 활용 능력이 높지 않은 상황에서 노인일자리에 대한 정보 제공이 주로 인터넷 홈페이지를 통해 제공되고 있으며, 상담전화나 대면 서비스를 통한 사례관리가 절대적으로 부족한 상태
- 노인들이 지속해서 고용될 수 있는 양질의 일자리가 부족하며, 노인일자리 사업을 통해 노인을 고용하더라도 이로 인한 유인이 적어 기업 차원에서 고령자 고용에 대한 부정적인 기류 존재

#### 다. 노인일자리사업 활성화 전략

##### □ 노인일자리사업의 정책 대상

- 60세 이상 인구를 대상으로 한 노인일자리 사업의 정책 대상을 추계한 결과(지은정, 2017: 90),
- 60세 이상 가운데 근로능력이 있으면서 일하기를 원하는 노인일자리 정책 대상은 335.6만명으로 전체 60세 이상의 31.9%에 달하며,
  - 이중 소득 상위 계층을 제외한 노인(60세 이상 소득계층은 기초연금수급자, 60~64세 소득계층은 가구소득 10분위 중 하위 70% 기준)은 221.2만명임
  - 봉사활동 희망자는 167.4만명으로 전체 노인의 15.9%로 봉사활동을 하고자 희망하는 고령자 역시 상당수를 차지
  - 소득활동과 봉사활동에 모두 참여하기를 희망하는 노인은 소득활동을 희망하는 인구의 절반가량인 159.1만명으로 전체 60세 이상 인구의 약 15.1%를 차지
- 노인일자리 사업 희망자 대비 2017년 기준 정책대상의 충족률은 매우 낮은 실정
- 소득 중하위 계층을 대상으로 한 자원봉사(127.0%)와 노인일자리(90.5%)를 제외한 소득 상위 계층의 자원봉사(33.0%)와 노인일자리(24.2%)는 매우 부족하며, 소득 중하위 계층 노인을 대상으로 한 노인일자리 역시 부족

- 즉, 근로의사와 능력을 지니고 있는 노인이 매우 많음에도 불구하고 극히 일부만 노인일자리 사업 수혜

#### □ 노인일자리사업 확대 전략

- 지금까지 기초연금수급자를 중심으로 한 노인일자리 사업 제공 전략을 근로능력과 근로의사를 지니고 있는 전체 노인으로 확대할 필요
- 정책지원은 소득과 연령, 욕구에 따라 차등 적용할 필요가 있음
  - 복지형 일자리나 공익활동 등 재정지원일자리는 근로의사가 있으나 근로능력이 부족한 노인에 초점을 맞출 필요가 있으며,
  - 근로의사가 있으며 근로능력도 갖추고 있는 노인에게는 직업교육과 민간 노동시장에서 일할 수 있도록 지원하는데 초점
  - 임금보조와 고용장려금 지원 등 현금지원은 저소득 계층이나 소득 중하위 계층을 중심으로 실시할 필요

#### □ 고령자 친화 노동시장 인프라 구축

- 정보체계, 취업알선 및 연계망 확충과 같은 정책 인프라 구축을 통해 근로의사가 있는 모든 노인이 본인에게 적합한 일자리에 대한 정보를 원활하게 얻을 수 있도록 정책적 지원 필요
- 노인일자리에 참여하는 노인들의 인권을 보호하고 작업장 및 활동처와 참여자 간 마찰을 방지하기 위한 조치 마련 필요
- 노인일자리사업 등 소득활동에 종사하는 고령자를 포괄할 수 있도록 사회보험 제도 개선도 동시 추진 필요

### 5. 소결: 포용 성장을 위한 노후 소득보장체계 발전방향

- 분절 또는 중복되어 있는 사회보장제도의 연계 및 조정 강화로 노후 소득보장체계의 효과성 및 효율성 제고

- 공적연금, 퇴직연금, 기초연금 및 생계급여(기초생활보장)등 다층 노후소득보장 체계간의 연계성 제고
- 노후 소득보장을 위한 기초연금 단계적 인상 및 노인빈곤 해소
  - 기초연금 월 최대 30만원 지원
    - 소득 하위 20%('19년), 소득 하위 40%('20년), 소득 하위 70%('21년)
  - 노인빈곤 해소를 위한 기초연금-기초생활보장제도 연계 및 기초연금 중장기 확대 전략 수립
    - 기준 중위소득 산출 가구 균등화 지수 및 기초연금 가구 균등화 지수 연계 개편
- 국민연금의 소득보장 기능 강화
  - 저소득 지역 가입자(납부예외자) 등 보험료 지원 신설, 출산 크레딧 확대, 급여제도 개선 등을 통한 실질적인 소득보장 기능 강화
    - (현행) 둘째 12개월, 셋째부터 18개월씩, 상한 50개월  
⇒ (개선) 첫째 6개월, 둘째 12개월, 셋째부터 18개월씩, 상한 50개월
    - 유족연금 중복지급률 개선(현30→40%), 분할연금 분할방식 변경(노령연금 수급시점에 급여분할→이혼시점에 소득이력 분할), 최저혼인기간 단축 등 (현 5년→1년)
  - 사회적 논의를 통한 연금제도 개선
  - 기금운용의 전문성·투명성 제고를 통한 국민연금기금의 장기 수익률 제고
- 다층노후소득보장 체계 구축
  - 국민·기초연금, 퇴직연금, 주택·농지연금 등 다층노후소득보장체계 발전을 위한 범정부 협의체 구성
  - 퇴직연금제도 도입 의무화 및 적용대상 확대, 중소기업 퇴직연금기금제도 도입 등 퇴직연금의 연금 기능 강화

○ 주택연금 활성화

- 주택연금 대상 확대, 수급의 실거주요건 완화 등

○ 농어업인 대상 국민연금 및 농지연금 보험료 지원 강화 추진

□ 노인일자리 확대

○ 노인일자리 확대 : 51만개 ('18년) → 80만개 ('22년)

○ 노인별 특성에 맞는 일자리 상담·연계 강화

○ 중고령층 시장형 일자리 참여 확대

- 시장형 일자리의 참여요건을 완화하여 저소득 중고령층(60~64세)의 일자리 확대

○ 일자리 제공 기업에 대한 인센티브 강화로 민간 일자리 확대



## 제7절 포용 성장을 위한 장애인의 기본생활보장

□ 여기서는 포용적 성장을 위한 사회안전망으로서 장애인 고용-소득보장-서비스의 통합 연계를 통한 장애인의 기본생활 보장방안을 제시함

### 1. 논의 배경

□ 외환위기 이후 한국사회는 노동유연성의 증가와 비정규직의 확산으로 대표되는 불안정노동의 시대로 급속히 전환되었으며, 이는 한국의 절대 다수의 노동인구가 노동을 통한 소득으로 개인과 가구의 현재의 필요와 미래에의 대비를 충족할 수 없는 상태가 되었음을 의미하는 것임

○ 이러한 신자유주의적 사회경제체제로의 본격화 이후 국민연금과 고용보험을 중심으로 한 사회보험의 확대와 국민기초생활보장제도와 긴급복지의 도입 등 공공부조의 개편, 그리고 기초연금, 장애인연금, 아동수당 등사회수당형 급여의 도입 등 소득보장제도의 확충이 진행되어져 왔으나 역설적이게도 소득 양극화 추이는 갈수록 심화되어져 왔음

□ 불안정노동사회의 도래와 함께 장애인은 노동시장 내부와 외부에서 가장 취약한 계층으로 전락하고 있음

○ 일자리의 질에 따라 계층화되어 있는 노동시장 내부에서 장애인은 저임금 임시직이라는 최하위층에 속해있으며, 노동시장 외부에서는 낮은 경제활동참가율과 높은 실업률 등으로 비장애인의 절반에도 미치지 못하는 낮은 고용률을 보여주고 있음

○ 이는 결과적으로 현재 시행되고 있는 장애인 의무고용제도, 지원고용서비스, 직업재활시설 운영, 장애인일자리사업 등 다양한 장애인 고용서비스가 장애인의 고용율을 제고하는 데 한계가 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있음

□ 한편, 2010년 새로운 급여로서 장애인연금이 도입되면서 한국은 국민연금(장애인연금), 장애인연금, 국민기초생활보장제도(생계급여)의 3단계 안전망에 기반한

소득보전급여체제와 장애수당, 장애아동수당으로 구성된 추가비용급여체제를 구축하게 되어 형식적으로는 주요 선진국과 유사한 장애 소득보장체제를 갖추게 되었으나, 수급자 수가 제한적이고 지급액이 매우 낮다는 점에서 장애가 초래한 경제적 비보장에 유효한 정책 수단이 되지 못하고 있음

- 효과성 측면에서 현행 장애인 소득보장정책의 한계를 보여주고 있는 사례로서, 2017년 장애인실태조사에서 파악된 우리나라 장애인가구의 경제상황을 살펴보면, 우선 장애인가구의 월평균 소득은 242.1만원으로 전국 월평균 가구 소득(361.7만원)의 66.9%에 불과하였으며, 장애인 중 절대빈곤층이라고 할 수 있는 국민기초생활보장 수급자 비율은 16.3%로서 전체 국민의 수급자 비율인 3.2%보다 무려 5.1배 높았음

- 장애인 자립생활 패러다임의 확산으로 인해 장애인의 신체활동 및 사회참여를 지원하는 사회서비스로서 지난 2007년에 도입된 장애인활동지원서비스는 서비스 대상을 확대하고 서비스 제공 시간을 증가시키는 등 제도 개선 노력을 지속적으로 기울여왔으며, 그 결과 2018년 보건복지부 소관 장애인복지예산의 31%를 차지 할 만큼 단일 사업으로는 가장 많은 예산을 수반하는 대표적인 장애인복지서비스로서의 위상을 갖게 되었음

- 활동지원서비스는 가족의 돌봄 부담을 덜어주고 장애인의 사회참여를 높이는 데 많은 기여를 한 것으로 평가받고 있으나, 지역사회활동과 문화여가활동을 넘어서서 교육과 취업 등 실질적 자립을 지원하는 제도로 자리매김할 수 있도록 하는 개선 노력이 요구됨

## 2. 기본방향

- 장애인정책이 장애인의 기본적 욕구를 충족함과 동시에 경제성장에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 장애인 고용정책과 소득보장정책, 그리고 활동지원서비스로 대표되는 사회서비스정책이 상호간에 긴밀히 연계될 수 있도록 하는 혁신적 접근이 필요하며,

- 우선적으로 인구고령화로 인한 생산 인구 감소에 대응하여 전통적 비경제활동 인구로 간주되어 온 장애인을 경제활동인구로 편입하여 장애인의 고용율을 제고하는 적극적 노동시장정책의 강화가 요구됨
  - 전체 장애인구 중 65세 이상 장애인의 비율이 47%에 달할만큼 고령화된 장애인구의 특성을 고려하여 의무고용제도, 지원고용, 장애인일자리사업 등의 대상이 되는 정책 대상 집단의 규모를 확대하기 위한 혁신적 접근이 필요하며, 동시에 의무고용제도의 이행률 제고, 적용대상 사업장 확대 및 재정지원 장애인일자리 확대 등의 조치가 필요함
- 장애인의 경제적 자립을 위한 두 가지 핵심 축인 소득보장제도와 고용서비스가 상호간에 명확한 역할 분담이 가능하도록 하기 위한 조치로서 소득보장과 고용서비스의 긴밀한 연계 체계를 구축함
  - 우선적으로 장애인 소득보장제도가 지급하는 급여의 충분성을 강화하는 것을 목적으로 하는 장애인 소득보장체계의 선진화가 필요하며, 더불어 소득활동능력평가 체계 구축에 기반한 소득보전급여와 고용서비스의 연계를 추진함
- 활동지원서비스가 장애인의 실질적 자립을 지원하고 동시에 일자리 확대에 기여할 수 있도록 하기 위한 제도 개선이 필요함
  - 활동지원서비스 수급자 확대를 통해 고용창출 효과가 높은 사회서비스 일자리를 확대할 필요가 있으며, 더불어 활동지원 수급자의 근로 및 교육훈련 인센티브를 강화할 필요가 있음
- 이상의 추진 과제의 우선 순위로서, 먼저 장애인의 빈곤 감소와 가처분소득 증대를 통한 유효수요 제고 전략으로서 기존 소득보장제도의 대상 확대와 지급액 인상을 내용으로 하는 장애인 소득보장체계의 선진화를 우선적으로 추진할 필요가 있음
- 이어서 생산인구 증대 전략으로서의 의의가 있는 장애인 고용률 제고, 중장기적 관점에서 소득보장정책과 고용보장정책의 효율성을 제고할 수 있는 방안으로서 장애인 소득보장제도와 고용서비스의 적극적 연계 체계 구축, 장애인활동지원서비스의 대상 확대 및 고용 인센티브 강화 방안 등을 추진할 필요가 있음

### 3. 추진 과제

#### 가. 장애인 고용률 제고

##### 1) 장애인 고용서비스 대상 확대

###### □ 중점과제

- 의학적 기준의 엄격함으로 인해 한국의 장애출현율은 매우 낮을뿐만 아니라, 87) 장애인구의 급속한 고령화로 인해 등록장애인구를 장애인 고용서비스의 대상으로 설정하고 있는 현 체제하에서는 고용서비스의 효과성을 제고하기 어렵다는 점에서, 등록 장애인을 의무고용제도 등 고용서비스 대상으로 설정하는 제도적 관행에서 탈피하여, 등록 장애 기준과 별개로 고용서비스의 대상을 선별하는 직업적 장애 판정 기준을 수립하여 이를 토대로 고용서비스의 정책 대상을 확대하는 개혁적 조치가 필요함

###### □ 세부 과제

- 단기적으로는 2002년 장애범주 확대 이후 추가적인 범주 확대가 없었음을 고려하여, 사회경제적 지원의 필요도를 고려하여 단계적으로 장애 범주를 확대함으로써 장애인 고용서비스 대상을 확대할 필요가 있음
- 장기적으로는 의무고용제도, 지원고용서비스, 보호고용서비스, 재정지원 일자리 사업의 대상자를 선정하는 기준으로서 직업적 장애 판정 기준을 수립할 필요가 있음

##### 2) 장애인 의무고용제도 강화 및 재정지원 일자리 확대

###### □ 중점과제

- 기업규모가 클수록 장애인 의무고용률이 낮게 나타나고 있음을 고려하여, 상

87) 2017년 한국의 장애출현율을 5.39%(김성희 외, 2018)로, OECD국가의 평균 장애출현율인 15.2%(이수용 외, 2017)와 비교하면 매우 낮은 수준임

대적으로 일자리의 질이 좋은 대기업의 장애인 의무고용률을 제고하는 차별적 조치와 함께, 의무고용 적용 대상 사업장 기준을 완화하는 조치가 필요함

- 후기산업사회의 특징이자 4차 산업혁명의 본격화로 인해 노동력 수요가 감소하는 상황 속에서, 인적자본의 취약성으로 인해 노동시장에서 배제될 가능성이 큰 장애인의 고용 충격을 완화하는 장치로서의 의미를 부여할 수 있는 재정 지원 장애인 일자리를 지속적으로 확대할 필요가 있음

#### □ 세부과제

- 대기업이 장애인 의무고용률을 제고하기 위한 조치로서, 대기업에 적용되는 부담금의 수준을 높이는 사업장 규모에 따른 차등적 부담금 제도를 도입함
- 장애인 의무고용제도를 시행하고 있는 OECD국가의 사례를 반영하여, 현재 50인 이상으로 되어 있는 의무고용대상 사업장 기준을 완화하여 단계적으로 30인 이상 사업장까지 낮추도록 함
- 재정지원 장애인 일자리 사업을 확대하여, 지속적으로 일자리의 수를 늘리는 것과 함께 일자리의 유형도 장애인의 특성을 고려하여 더욱 다양화함

### 나. 장애인 소득보장체계의 선진화

#### 1) 장애인 소득보장체계 개편 및 강화를 통한 장애인 최저생활보장 강화

#### □ 중점과제

- 장애인연금을 기초급여 중심으로 재편하고 부가급여는 경증장애수당과 통합하여 소득보전급여와 추가비용 급여 분리, 즉 소득보전급여로서의 장애인연금과 추가비용급여로서의 장애수당으로 이원화
- 장애인연금과 장애수당의 병급으로 장애인의 최저생활이 가능하도록 함

#### □ 세부과제

- 단기적으로, 장애인연금의 선정기준을 확대하고 지급액을 단계적으로 인상하

되, 현재와 같이 장애인연금이 국민기초생활보장제도보다 선제적으로 작동하는 사회안전망으로서 위상을 유지함

- 장기적으로, 장애인연금을 국민기초생활보장제도의 보충적 적용을 받지 않는, 일정 소득 이하의 장애인에 대해 최저소득을 보장하는 형식적, 내용적 완결성을 갖는 범주형 공공부조로 정립함. 이는 장애인에 대해서는 국민기초생활보장제도가 아닌 장애인연금을 통해 최저생활보장을 하는 것을 의미하며 미국, 영국, 네덜란드, 독일 등 다수의 국가에서 시행하고 있는 방식임

## 2) 장애급여의 충분성 제고

### 가) 소득보전급여의 충분성 제고

#### □ 중점과제

- 장애가 초래한 소득활동능력 상실에 대한 기회비용적 보상이라는 소득보전급여의 성격을 갖고 있는 장애인연금의 경우, 지급 대상이 18~64세의 적극적 경제활동인구를 대상으로 하고 있다는 점에서 장애인연금 지급액의 준거를 현재와 같이 기초연금 지급액과 동일하게 설정하기보다, 생산인구 대상 소득보전급여라는 성격에 부합하는 새로운 지급액 준거로서 최저임금을 도입함

#### □ 세부과제

- 단기적으로, 노인, 아동 등 타 급여와의 형평성을 고려하여 우선적으로 소득활동능력이 불가능한 장애인에 대한 장애인연금 지급액을 최저임금의 50%로 설정함
- 장기적으로, 단계적으로 최저임금의 70%까지 장애인연금 지급액을 인상함

〈표 3-46〉 주요 선진 외국의 장애인연금의 지급액 기준

국가	제도 명칭	지급액 기준
일본	장해기초연금	최저임금액의 50%
덴마크	Førtidspension	실업급여의 91%
스페인	Pensión de invalidez no contributiva	장애연금의 80%
영국	Employment Support Allowance-Income Related	최저생계비
독일	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	최저생계비
네덜란드	Wajong Toeslagenwet	청년최저임금의 21~70%
이탈리아	Pensione per invalidi civili	최저임금

〈표 3-47〉 주요 OECD 회원국의 최저임금 대비 장애인연금(기초급여) 비중 비교

국가	제도 명칭	수급자격 및 지급액 (2018년 1인 가구 기준 기본급여 최고액)	월 최저임금 (2018년)	최저임금대비 장애인연금 비중
일본	장해기초연금	- 1·2급 중증장애인 - 1급 월 81,177엔, 2급 월 64,941엔	177,232엔 *시간당 평균 최저임금 848엔 적용	45.8%
독일	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	- 18~64세의 질병 또는 장애로 인하여 통상적 노동시장의 여건에서 하루 3시간 이상 근로를 할 수 있는 능력이 결여된 상태 - 지급액: 월 416유로	1,498.00유로	27.8%
네덜란드	Wajong	- 17세 전에 발생한 장애로 25%이상의 근로능력손상을 입은 65세 미만의 자 - 지급액: 최저임금의 75% * 장애근로자의 경우 임금과 지급액을 연동하여 합산 소득이 최저임금의 100% 보장	1,578.00유로	75%
프랑스	AAH(allocation aux adultes handicapés)	- 20세 이상으로서 장애율이 50% 이상인 자 - 지급액: 월 819유로 - 부가급여: 아래 급여 중 하나 · 자립지원급여(장애율 80%이상): 월 104.77유로 · 소득보전급여(근로능력5%미만): 월 179.31유로	1,498.47유로	54.7%
호주	DSP(Disability Support Pension)	- 16~65세 미만으로서 신체장애율 20% 이상인 자로서 주 15시간이상 근로가 불가능한 자 또는 2년 이내에 최저임금 이상의 근로가 불가능한 자 - 지급액: 826.20호주달러 - 부가급여: 최대 67.30호주달러 - 에너지급여: 14.10달러	3,117호주달러	26.5%

국가	제도 명칭	수급자격 및 지급액 (2018년 1인 가구 기준 기본급여 최고액)	월 최저임금 (2018년)	최저임금대비 장애인연금 비중
미국	SSI(Supplemental Security Income)	- 장애로 인해 일정수준 이상의 소득활동을 완전히 상실한 자 - 지급액: 월 750달러	1,515.25달러 *연방정부 기준 시간당 최저임금 7.25달러 적용	49.5%
한국	장애인연금	- 18~64세로서 장애정도가 1,2급 및 3 급 중복인 자 - 지급액: 월 25만원	174만원 *2019년	14.3%

#### 나) 추가비용급여의 충분성 제고

##### □ 중점과제

- 정확한 계측조사를 기반으로 파악되는 장애로 인한 추가비용 지출 금액을 장애수당 및 장애아동수당의 지급액 준거로 설정함
- 계측된 추가비용의 100%를 보전할 수 있도록 단계적으로 장애수당 및 장애아동수당의 지급액을 인상함

##### □ 세부과제

- 단기적으로, 지금까지 장애수당의 지급액 준거로 활용되어 온 장애인실태조사에서의 장애 추가비용을 지급액 준거로 활용하되, 장기적으로, 서베이방법을 통해 장애인실태조사에서 계측된 추가비용이 실제 추가비용보다 과소 추계의 가능성이 높다는 점에서 지출기록법을 활용한 국민생활실태조사에서 계측된 추가비용을 추가비용급여의 지급액 준거로 활용함
- 소득수준에 비례하여 증가하는 추가비용의 특성과 소득수준과 관계없이 장애인에 대한 사회수당(데모그란트)으로 지급하고 있는 선진 외국의 사례를 고려하여 추가비용의 지급 대상을 단계적으로 확대함
- 추가비용 급여의 효과성을 제고하기 위한 조치로서, 장애유형에 따라 매우 다르게 나타나고 있는 추가비용 계측 결과를 반영하여 장애유형별로 장애수당 및 장애아동수당 지급액을 차등화 함



〈표 3-48〉 2013년 국민생활실태조사(지출기록법)에서의 장애인 월평균 추가비용

(단위: 천원)

장애종류	공통비목 추가비용				특수비목 추가비용				추가비용 합계
	교통비	의료비	교육비	휴대폰비	보호 간병비	보장 구비	재활기관 이용료	주거 수리비	
지체중증	28.5	65.2	0	23.0	126.5	33.5	0	30.0	306.7
지체경증	28.5	59.1	0	20.2	0	0	0	0	107.8
뇌병변중증	28.5	111.7	0	23.0	126.5	33.5	58.6	30.0	411.8
뇌병변경증	28.5	111.7	0	20.2	84.3	0	0	0	244.7
시각중증	28.5	65.2	0	23.0	126.5	11.4	0	30.0	284.6
시각경증	28.5	59.1	0	20.2	0	11.4	0	0	119.2
청각언어중증	28.5	65.2	75.0	23.0	84.3	33.5	145.5	0	455
청각언어경증	23.7	59.1	0	23.0	0	33.5	0	0	139.3
발달장애	28.5	59.1	119.3	0	126.5	0	145.5	0	478.9
정신장애	23.7	59.1	0	23.0	84.3	0	58.6	0	248.7
내부장애	28.5	111.7	0	23.0	84.3	0	0	0	247.5

자료: 보건복지부한국보건사회연구원, 2013년 국민생활실태조사, 2014.

〈표 3-49〉 2017년 장애인실태조사(직접조사법)에서의 장애인 월평균 추가비용

(단위: 천원)

구분	중증	경증	전체
월평균 총 추가비용	242.5	104.8	165.1

자료: 보건복지부한국보건사회연구원, 2017년 장애인실태조사, 2018.

〈표 3-50〉 장애인 소득보장체계 선진화를 반영한 장애급여 개요

구분		소득보전급여		추가비용급여	
제도명		장애인연금	장애수당	장애아동수당	
수급 요건	장애	근로능력손상 25% 이상	장애 최저 기준(등록장애인)	장애 최저 기준(등록장애인)	
	자산 (소득 인정액)	- 소득인정액: 최저임금 50% + 월평균추가비용 이하(103만원) - 조사범위: 개인	- 소득인정액 하위 90% - 조사범위: 개인	- 소득인정액 하위 90% - 조사범위: 가구	
	연령	18~64세	18세 이상	18세 미만	
급여 수준	기준금액	최저임금 50%	최고 16만원	최고 20만원	
	실지금액	근로능력손상 정도에 따라 차등 지급 - 80~100: 50% - 50~79: 40% - 25~49: 30% ※ 소득인정액과 기준금액의 차액 지급(보충급여)	의학적 손상 정도에 따라 차등 지급 - 중증: 16만원 - 경증: 8만원	의학적 손상(중경증)에 따라 차등 지급 - 중증: 20만원 - 경증: 10만원	

주: 2019년 기준의 소득보전급여 기준금액 대안은 다음과 같음. 생계급여(기준 중위소득 30%): 512,102원 / 최저임금 50%: 872,575원 / 최저임금 40%: 698,060원 / 최저임금 30%: 523,245원 / EU 평균: 110만원(2010년 기준)

### 1) 보호수당 및 장애인장려세제 도입

#### □ 중점과제

○ 주요 선진 외국에서 시행하고 있으나 우리나라에는 아직 도입되어 있지 않은 장애급여로서 보호수당과 장애인장려세제를 도입함

- 보호수당은 장애인을 보호함으로 인해 소득활동을 하지 못하는 보호자의 기회비용을 보전하기 위한 목적의 급여임
- 장애인장려세제는 장애특성을 고려하여 장애인 근로자 가구의 생활안정을 제고하고 근로유인을 강화할 수 있는 근로유인형 장애급여임

#### □ 세부과제

- 단기적으로, 근로장려금, 아동장려금 등 저소득 근로자 가구 대상의 근로장려 세제가 최근 확대되고 있는 점을 고려하여 동일한 성격의 급여인 장애인장려 세제를 우선적으로 도입함
- 장기적으로, 영국, 아일랜드, 덴마크 등 보호수당을 지급하고 있는 국가의 사례를 참조하여 저소득 가구를 중심으로 보호수당을 도입함

〈표 3-51〉 주요 선진 외국의 보호자수당 개요

국가	제도명칭	연령	장애 및 기타 요건	지급액
아일랜드	보호자수당 (Carer's Allowance)	18세 이상	지속적 보호가 필요한 자가 있으며, 일정 소득 이하인 자	- 1인 보호자: 최고 월 856 유로 (*66세 이상인 경우 월 928유로) - 2인 이상 보호자: 최고 월 1,284 유로(*66세 이상인 경우 월 1,392유로) ※ 2008년 기준
영국	보호자수당 (Carer's Allowance)	16세 이상	AA 또는 DLA(Care component 중간 및 최고수준수급자) 수급자를 주 35시간 이상 보호하는 자로서 일정 소득 이하인 자	최고 월 213.8유로 (2008년)
덴마크	보호자수당 (Tabt arbejdsfortjeneste)		장애아동 보호로 인해 임금 손실을 겪고 있는 보호자	증명된 임금 손실 수준에 따라 급여 수준 결정 (2012년 최초 수급자는 월 2,632유로)

#### 다. 장애인 소득보장제도와 고용서비스의 적극적 연계 체계 구축

##### 1) 소득활동 능력평가 기반 장애급여 대상 효율성 제고 및 고용서비스와의 연계 체계 구축

###### □ 중점과제

- 소득보전급여와 고용서비스와의 적극적 연계를 추진하기 위해서 소득활동능력평가에 따라 소득보전급여 및 고용서비스를 차별화함
- 소득활동능력평가에 기반한 소득보전급여로서의 속성을 공유하고 있는 장애연금과 장애인연금의 수급자격기준으로서 소득활동능력(장애)평가 기준을 통일함
- 장애연금과 장애인연금에서의 동일한 소득활동능력 평가 결과에 따른 소득보전급여와 고용서비스의 연계는 다음과 같이 실시함
  - 첫째, 소득활동능력이 없거나 심각한 제약을 경험하고 있는 장애인의 경우 소득보전급여(장애연금과 장애인연금)의 지급액수준을 강화함
  - 둘째, 부분적 소득활동능력이 있는 장애인의 경우 새로운 소득보전 급여로서 일시 장애 급여(일시 장애연금과 일시 장애인연금)를 도입하여 일정기간

지급하되 그 기간 동안에 집중적인 맞춤형 고용서비스를 제공하여 취업을 유도함

- 셋째, 소득활동능력에 제약이 거의 없는 장애인의 경우 소득보전급여 대상에서 배제하되, 보편적 고용서비스 강화를 통해 취업을 유도하고 근로장려세제 등을 연계하여 자립을 유도함

#### □ 세부과제

○ 단기적으로, 장애인복지법의 장애 기준을 적용하고 있는 장애인연금과 국민연금법의 의 장애 기준을 적용하고 있는 장애연금간 공통된 소득활동능력 평가 기준을 도입하는 것이 정치적, 기술적으로 많은 어려움이 있다는 점에서 장애인연금에만 새로운 소득활동능력평가를 적용함

○ 장기적으로, 장애인연금과 장애연금의 수급자격 기준으로서 동일한 소득활동능력평가 기준을 적용함

〈표 3-52〉 소득활동능력에 따른 장애인 소득보전급여 및 고용서비스 연계 모형

소득활동능력(장애) 정도	소득보전 급여 (장애인연금/장애인연금 기초급여/기초보장제도)				고용서비스
	기여 여부	1차 안전망	2차 안전망	3차 안전망	
소득활동능력 완전 상실 (완전장애)	기여	완전 장애인연금	-		원칙적으로 고용서비스 대상은 아니나, 장애인고용서비스(보호고용, 지원고용) 참여 가능
	비기여	-	완전 장애인연금		
소득활동능력 부분 상실 (부분장애)	기여	부분 장애인연금	-		장애인 고용서비스(의무고용, 보호고용, 지원 고용 등)
	비기여	-	부분 장애인연금		
소득활동능력 양호	기여	실업급여		국민기초 생활 보장제도	보편적 고용서비스(취업성공패키지 등) 또는 장애인고용서비스(장애인취업성공패키지, 장애인 일자리사업) 등
	비기여		실업부조		

주: 음영부분은 현재에는 운용되지 않고 있으나 향후 도입이 필요한 제도를 의미함

## 2) 소득활동능력 평가 체계 구축

### □ 중점과제

- 장애연금과 장애인연금 등 소득보전급여의 수급 요건으로서 현재의 의학적 손상 중심의 장애 평가 체계가 아닌 장애가 개인의 노동시장 경쟁력에 미치는 영향의 정도를 의미하는 소득활동능력 중심의 장애 평가 기준을 도입함
- 가장 이상적인 모델로 평가할 수 있는 생심리사회적 장애 개념에 기반한 기능적-환경적 모델을 토대로 의학적 손상, 기능적 근로능력 및 상황적 요인 등을 모두 아우르는 포괄적 소득활동능력 평가를 지향하되, 기술적 어려움을 고려하여 단계적으로 실시함

### □ 세부과제

- 단기적으로, 추후 장애연금 및 장애인연금의 선정 기준 합리성 제고를 위해 의학적 평가와 함께 기능적 소득활동능력평가를 추가적으로 실시하여 지급대상자를 선정함
- 장기적으로, 전 세계에서 가장 우수한 소득활동능력평가체계를 구축한 국가로 인정받고 있는 네덜란드의 사례를 참조하여 장애인의 남아있는 기능적 소득활동능력으로 직업수행이 가능한 직업군을 추출할 판별할 수 있는 데이터베이스가 구축되는 시점에서 기존의 의학적 손상과 기능적 소득활동능력 평가에 더하여 개인의 직업력과 노동시장 특성을 모두 고려한 상황적 요인에 대한 평가를 추가적으로 실시하여 소득활동능력을 평가함

[그림 3-42] 주요 OECD 국가의 소득활동능력 평가 유형화

상황적 요인에 대한 사정 강함(B)		
의학적 손상 평가 중심 (a)	의학적-환경적 근로능력평가 유형(ab): 스페인(비기여)	기능적-환경적 근로능력평가 유형(AB): 미국, 네덜란드, 독일, 덴마크
	의학적-개인적 근로능력평가 유형(ab): 프랑스(비기여), 한국, 일본	기능적-개인적 근로능력평가 유형(AB): 프랑스(기여), 호주, 영국, 스페인(기여), 스웨덴, 노르웨이, 핀란드
상황적 요인에 대한 사정 약함(b)		
		기능적 능력 평가 중심(A)

〈표 3-53〉 소득보전급여 요건으로서 소득활동능력 평가 요소(안)

요소	의학적 손상	기능적 소득활동능력	상황적 요인
내용	의학적 손상율(일상생활수행에 미치는 영향 포함)	모든 유급고용에서 요구되는 기능적 소득활동능력평가 항목의 점수	학력, 과거의 직업경험, 직업재활 및 고용서비스 이용 경험 등 개인적 요인과 노동시장 특성 등
비고	대한의학회 개발 도구(KAMS-Guides) 활용	ICF 활용 평가도구	네덜란드 및 미국 사례 참조

〈표 3-54〉 한국형 소득활동능력평가 모형(안)의 단계적 확대 방안

단계	소득활동능력 평가 요소			수급 여부
	의학적 손상	기능적 소득활동능력	상황적 요인	
1단계	최중증	안함	안함	수급
	중증	낮음		수급
		보통 이상		비수급
2단계	최중증	안함	안함	수급
	중증	낮음	직업수행 불가능	수급
			직업수행 가능	비수급
		보통 이상	안함	비수급

## 라. 장애인 활동지원서비스 확대 및 고용 인센티브 강화

### □ 중점과제

- 장애인 활동지원서비스 수급자 수를 지속적으로 확대하여 활동지원인 등의 사회서비스 일자리를 확대함
- 장애인 활동지원서비스 수급자가 취업 및 교육훈련에 적극적으로 참여할 수 있도록 하기 위한 조치로서 취업자 및 교육훈련 중에 있는 자에게 부가적으로 지급되는 추가급여를 확대함

### □ 세부과제

- 2019년 7월 장애등급제 폐지로 인해, 활동지원서비스 수급자가 수가 늘어날 것으로 예상되나, 이후에도 인정조사 기준을 단계적으로 완화하는 등의 추가적 조치를 통해 서비스 대상을 확대함
- 장애인 활동지원서비스 수급자의 실질적 자립을 유도하기 위해 고용 및 교육 훈련 중에 있는 수급자에게 지급되는 추가급여의 양을 점진적으로 인상함

## 4. 소 결

- 장애인정책이 장애인의 기본적 욕구를 충족함과 동시에 경제성장에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 장애인 고용정책과 소득보장정책 및 사회서비스정책이 상호간에 긴밀히 연계될 수 있도록 하는 혁신적 접근이 필요하며, 이는 다음과 같은 내용을 포함해야 함
  - 첫째, 전통적인 비경제활동인구로 간주되어 온 장애인을 경제활동인구로 편입하여 장애인의 고용율을 제고하는 적극적 노동시장정책의 강화가 요구됨
  - 둘째, 장애인의 경제적 자립을 위한 두 가지 핵심 축인 소득보장제도와 고용서비스의 긴밀한 연계 체계를 구축함
  - 셋째, 장애인분야의 대표적인 사회서비스정책인 활동지원서비스가 장애인의 실질적 자립을 지원하고 동시에 일자리 확대에 기여할 수 있도록 하기 위한 제도 개선이 필요함

□ 이상의 혁신적 접근의 우선순위로써, 먼저 장애인의 빈곤 감소와 가처분소득 증대를 통한 유효수요 제고 전략으로서 기존 소득보장제도의 대상 확대와 지급액 인상을 내용으로 하는 장애인 소득보장체계의 선진화를 우선적으로 추진하며, 이어서 생산인구 증대 전략으로서의 의의가 있는 장애인 고용률 제고, 중장기적 관점에서 소득보장정책과 고용보장정책의 효율성을 제고할 수 있는 방안으로서 장애인 소득보장제도와 고용서비스의 적극적 연계 체계 구축, 장애인활동지원서비스의 대상 확대 및 고용 인센티브 강화 방안 등을 추진할 필요가 있음

#### 가. 포용적 성장과 장애인의 기본생활보장

□ 불안정노동사회의 심화로 인해 장애인은 노동시장 내부와 외부에서 가장 취약한 계층으로 전락하고 있으며, 지급대상의 제한과 불충분한 지급액으로 특징지어지는 장애인 소득보장제도의 한계는 장애인가구의 소득이 전체 가구의 66.9%에 불과하다는 반면, 국민기초생활보장 수급자 비율은 전체 국민의 수급자 비율보다 5.1배 높게 하는 주된 요인이 되고 있음. 또한 장애인의 자립생활을 가능케 하는 핵심적인 사회서비스인 활동지원서비스의 경우 지역사회생활 및 문화여가활동 확대에 기여하고 있으나, 교육과 취업 등 실질적 자립을 지원하는 측면에서는 한계가 있음

□ 따라서 소득보장정책 및 고용정책, 그리고 사회서비스 정책이 장애인의 기본생활을 보장하고 이를 통해 경제성장에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 이들 정책의 확대 및 내실화와 함께 상호간 연계성 확보를 통한 효율화가 동시에 이루어져야 함

#### 나. 포용적 성장을 위한 장애인의 기본생활보장 주요 개편방향

##### 1) 포용성

○ 장애인 고용서비스 대상 확대와 관련하여, 현행 등록 장애 기준의 엄격함과 장애인구의 급속한 고령화를 고려하여, 등록 장애 기준과 별개로 고용서비스의



대상을 선별하는 직업적 장애 판정 기준을 수립하여 이를 토대로 고용서비스의 정책 대상을 확대할 필요가 있으며, 동시에 의무고용 적용 대상 사업장 기준의 완화 및 재정지원 장애인 일자리를 지속적으로 확대할 필요가 있음

- 장애인 소득보장제도 대상 확대와 관련하여, 단기적으로는 노인보다 소득수준이 열악한 중증장애인의 특성을 고려하여 장애인연금의 선정기준을 지속적으로 확대하되, 장기적으로는 의학적 기준외에 기능적 능력 및 사회환경적 요소를 종합적으로 고려한 중증장애인 기준을 도입함으로써 장애인연금의 대상을 확대하는 것이 바람직함
- 장애인 사회서비스 대상 확대와 관련하여, 장애인 활동지원서비스 수급자 수를 지속적으로 확대하여 장애인의 자립생활을 지원함과 동시에 활동지원인 등의 사회서비스 일자리를 확대함

## 2) 보장성

- 장애인연금 지급액의 준거를 현재와 같이 기초연금 지급액과 동일하게 설정하기보다, 생산인구 대상 소득보전급여라는 성격에 부합하는 새로운 지급액 준거로서 최저임금을 도입함
- 장애수당(장애아동수당)의 경우 정확한 계층조사를 기반으로 파악되는 장애로 인한 추가비용 지출 금액을 장애수당 및 장애아동수당의 지급액 준거로 설정하되, 계층된 추가비용의 100%를 보전할 수 있도록 단계적으로 장애수당 및 장애아동수당의 지급액을 인상함

## 3) 정합성

- 장애인 소득보장정책의 정합성 제고를 위해, 장애인연금을 기초급여 중심으로 재편하고 부가급여는 경증장애수당과 통합하여 소득보전급여와 추가비용 급여 분리, 즉 소득보전급여로서의 장애인연금과 추가비용급여로서의 장애수당으로 이원화함
- 장애인 소득보장정책과 고용서비스의 적극적 연계를 추진하기 위해 소득활동

능력평가에 따라 소득보전급여 및 고용서비스를 차별화하되, 우선적으로 소득  
활동능력평가에 기반한 소득보전급여로서의 속성을 공유하고 있는 장애연금  
과 장애인연금의 수급자격기준으로서 소득활동능력(장애)평가 기준을 통일함

- 장애인 활동지원서비스 수급자가 취업 및 교육훈련에 적극적으로 참여할 수  
있도록 하기 위한 조치로서 취업자 및 교육훈련 중에 있는 자에게 부가적으로  
지급되는 추가급여를 확대함

## 제8절 포용 성장을 위한 사회안전망으로 생애주기별 자산형성지원 확대 및 연계 강화방안

### 1. 자산형성지원제도의 개념 및 의의

#### 가. 사회투자전략으로서의 자산형성지원제도

□ 자산형성지원은 사회투자정책의 한 유형으로 간주되고 있으며(Midgley, 1999; Sherraden, 2016), 두 정책이 어떻게 연관성을 가지는지는 다음과 같음

〈표 3-55〉 사회투자정책과 자산형성지원정책의 연관성

사회투자정책	자산형성지원정책
사회정책과 경제정책의 통합	저축은 그 자체로 경제적 행위 저축은 경제적 발전에 기여함
인간의 가능성의 개발	인적 자본의 발전에 기여 미래 지향적인 사고를 진취시킴
예방적 정책	위기를 완충하는 역할
고용 중심의 정책	저축이 노동시장에 긍정적 효과를 미침

○ 첫째, 자산형성지원제도는 사회정책과 경제정책의 통합에 기여함

- 저축은 경제적 행위로, 개인은 미래 소비를 위해 저축을 하며 개인의 저축은 총수요 증가에 긍정적이며, 저축 그리고 미래의 소비는 생산을 자극하고 이에 따라 노동시장의 활성화를 초래할 수 있음
- 저축 및 자산은 미시적 차원에서 개인 및 가족 발전과 연관되기도 하지만 거시적 관점에서는 경제발전에 기여하기도 함

○ 둘째, 자산은 인간의 잠재력을 발전시키고 실현시킴

- 사람들은 미래소비뿐만 아니라 인적 자본에의 투자를 위해 저축하는데, 본인뿐만 아니라 아동들의 교육을 위해서 저축을 하게 되고, 이러한 저축은 결국에는 가족의 복지향상을 위한 투자를 의미함
- Sherraden(1991)에 의해 강조되었듯 자산은 미래지향적이기 때문에 인적 자본에 긍정적 영향을 미침

○ 셋째, 소득보전은 경제적 위기를 완화시키기 위하여 소득을 이전한다는 즉, 사후적 치료의 의미를 가지고 있는 반면에, 자산형성지원제도는 예방과 능력의 향상을 강조함

- 자산은 미래의 경제적 충격을 완충하며(Sherraden, 1991), 미래에 발생할 수 있는 위기에 대처하기 위해 저축을 한다는 관점에서 자산은 사회투자정책이 예방적 접근이라는 점과 일맥상통함

○ 마지막으로, 근로 및 고용은 저축과 밀접하게 관련되어 있음

- 저축액은 실업을 당했을 때에 이용되기도 하고, 저축이 고용에 긍정적 효과를 미칠 수도 있다. 개인발전계좌의 사용처에서 알 수 있듯이, 저소득층 참여자들은 소규모 사업을 창업하거나, 미래 고용의 가능성을 높이기 위해서 대학교 학자금을 마련하거나, 또는 직업훈련 등을 위해서 저축을 하고 있음
- 이러한 특성은 저축 프로그램이 고용과 긍정적으로 관련되어 있다는 점을 보여주며, 미국 개인발전계좌 참여자들과의 인터뷰에 따르면, 저축액을 늘리기 위하여 근로시간을 증가시킨다는 결과도 있음
- 이는 자산형성지원제도가 생산적인 고용이나 자영업을 통해 경제적 참여를 촉진시킨다는 것을 의미함

□ 결론적으로 자산형성지원제도는 사회투자정책과 기본적인 맥락과 특성을 같이하고 있음 이는 문재인 정부에서 추진하고 있는 포용 성장의 취지와 일맥상통하고 있다는 장점이 있음

## 나. 자산효과와 자산형성지원제도

○ 자산은 축적된 자원 그 이상을 의미하는데, 자산은 미래의 사회적 위험을 감수할 기반을 제공하고 계획적인 삶을 유지하게 하며, 또한 경제 및 사회활동에 보다 적극적인 참여를 유발함

○ Sherraden(1991)은 다양한 자산효과를 9가지로 제시하고 있음

- 첫째, 자산은 가정의 안정성을 향상시킴 (Dew, 2008a; Krumm & Kelly,

1989; PAGE-Adams & Sherraden, 1996; Raheim & Alter, 1995; Rothwell & Han, 2010; Han & Kim, 2014; Han & Hong, 2011)

- 가정의 안정성에 대한 자산의 주요 역할은 중병, 실직, 이혼 등과 함께 발생하는 소득 불안을 완화시키고, 자산은 가구의 경제적인 압박감을 줄이고 이로 인해 스트레스로부터 가족을 보호함(Rothwell & Han, 2010)
- 둘째, 자산은 미래에 대한 계획을 구체화시키는 자원임(Bynner & Paxton, 2001; Han, Ssewamala & Wang, 2013; Kohn, et al., 1990; PAGE-Adams & Sherraden, 1996; Shobe & Page-Adams, 2001)
  - 자산은 미래에 대한 통제 의식을 형성할 수 있게 해 줌. 게다가 자산은 저축과 관련된 이득에 대한 집중을 하게 되는 프로그램 구조를 통해 자산 축적을 증가시킬 것이며 (Lombe, Nebbitt & Buerlein, 2007), 미래에 대한 방향을 설정하도록 도와줌
- 셋째, 자산은 인적 자본과 다른 유형의 자산의 발달을 촉진시킴(Johnson & Sherraden, 2007; Pandey, 2003; Yadama & Sherraden, 1996)
  - 사람들은 투자하고, 관리하고, 성공적인 결정을 내리고, 때로는 실수를 하고, 정보를 구하는데 집중을 하며, 이러한 과정들을 통해 재정적인 지식을 얻고 교양을 얻게 됨. 이러한 경험과 함께 사람들은 추가적인 재정적 노력을 통해 더 많은 이익과, 노력과 성공을 보여줄 가능성이 높음(Sherraden, 1991)
- 넷째, 자산은 기술의 집중 및 전문화를 가능하게 함
  - 자산 축적은 집중과 전문화를 가능하게 함. 먼저, 전문화를 위한 기술을 배우는데 자산이 소득에 앞서 필요함. 다음으로, 자산 없이는, 한 가지를 전문적으로 다루는 데 필요한 재화와 용역을 지불하기 위한 자원이 없음(Sherraden, 1991)
- 다섯째, 자산은 위험을 각오할 수 있는 기반을 제공함(Sherraden, 1991; Zhan, 2006)
  - 자산은 사회적 위험(질병, 실업 등)에 대응할 수 있는 기본 자금의 확보를

의미함. 따라서 자산은 이러한 사회적 위험의 충격을 완화시킬 수 있는 특성을 가짐

- 여섯째, 자산은 자기 효능감을 증가시킴 (Scanlon & Page-Adams, 2001; Yadama & Sherraden, 1996)
  - 자산을 축적하는 과정에서 자아존중감 및 자기효능감을 향상시키는 것으로 나타남
- 일곱째, 자산은 사회적 영향력을 높임 (Duran, 2002; Pandey, 2003; Rohe & Stegman, 1994)
  - 자산은 경제적 복지만 야기하는 것이 아니라 사회적 지위 효과도 야기함 (Sherraden, 1991)
- 여덟째, 자산은 정치적 참여를 증가시킴 (Han & Hong, 2013; McBride, Lombe & Beverly, 2003; Pandey, 2003; Paxton, 2001; Sherraden, 2014)
  - 자산이 있는 사람들은 정치 과정에 참여할 더 많은 동기부여와 더 많은 자원을 가지고 있음(Sherraden, 1991). 주택을 소유한 이들이 지방선거에서 더 높은 투표율을 나타낸다는 (곽현근, 2007) 연구를 통해서도 나타남
- 아홉째, 자산은 후세대의 복지를 향상시킴 (Han, Rothwell & Lin, 2012; Mayoux, 2001; Zhan, 2006; Zhan & Sherraden, 2003)
  - 미래 방향설정과 관련하여 자산은 또한 후세대의 복지를 향상시킴. 자산의 누적적인 현상은 빈곤의 대물림을 방지하는 중요한 세대 간의 복지효과임 (Sherraden, 1991). 자산은 자녀의 교육적 성취에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남(Reynolds & Lee, 1991; Reynolds & Walberg, 1992)

## 2. 자산형성지원제도의 현황 및 한계

### 가. 중앙부처와 지방자치단체의 자산형성지원사업 개요

#### □ 중앙정부 주요 자산형성 지원사업

보건복지부	디딤씨앗통장 (아동발달지원계좌) 희망키움통장 I (생계·의료급여 수급대상 근로빈곤층) 희망키움통장 II (중위소득 50% 이하 차상위 저소득 근로빈곤층) 내일키움통장 (자활사업참여자) ※ '드림셋' 시범운영(2015) ☞ 금융위원회와 함께 금융취약계층 자립지원사업으로 일 자리, 자산형성(내일키움통장), 채무상환 3가지 연계 지원
고용노동부 중소벤처기업부	청년내일채움공제 ☞ 지자체와 협약하여 운영
통일부	미래행복통장 ☞ 탈북 새터민 자산형성지원

#### □ 지방자치단체 주요 자산형성 지원사업

서울특별시	서울 희망플러스 ☞ 희망키움통장 유사 (신규 가입자 모집 중단) 희망두배 청년통장 (2016) ☞ 최초의 청년 자산형성 지원사업 꿈나래통장(아동발달계좌, ~14세) ☞ 3년/5년, 5/7/10/12만원, 1:1 매칭 발달장애인 자산형성 지원사업 ☞ 중증장애인 이룸통장(2018년 실시됨)
부산광역시	청년 희망날개통장 (2017.7) ☞ 18~34세, 중위 80%(월소득 200만원 이하), 3년, 10만원, 1:1 매칭
대전광역시	행복나눔 청년희망통장 (2017.10) ☞ 18~34세, 중위 100%(월소득 200만원 이하), 3년, 15만원, 1:1 매칭
광주광역시	청소년 한부모 더불어행복통장 (2016) ☞ 여가부 사업 중단 후 자체 실시 5만원, 1:3 매칭(시 2, 민간 1) 발달장애인 자산형성 지원사업 ☞ 발달장애인복지 TF 설치 및 계획 포함되었으나 서울 시 시범사업 운영 후 참고하여 진행 예정
경기도	일하는 청년통장 (2017) ☞
전라남도	청년 희망디딤돌통장 (2017.10)☞ ☞ 18~39세, 중위 80%(월소득 200만원 이하), 3년, 10만원, 1:1 매칭
경상남도	청년 유니온 등이 도 의회 및 지방언론 등을 통해 정책 도입 요구 ☞ 서울, 경기 등 타 시도 이미 추진 중이며, 지자체와 협약을 통해 고용노동부와 중소 벤처기업부가 추진 중인 청년내일채움공제는 지원수준은 높지만 정규직 중소기업 취업유 지 청년으로 참여대상 제한되어 정책대상 범위의 포괄성 측면에서 한계 존재 지적

※ 각 시도별로 청년 자산형성 지원사업 도입 검토 중

## 나. 중앙부처 주요 자산형성 지원사업

### 1) 디딤씨앗통장 [보건복지부]

- 디딤씨앗통장 사업은 2007년 4월부터 아동복지시설 보호 아동 및 저소득가정 아동(2011년부터 추가됨)이 사회진출 시 학자금, 주거마련 등에 소요되는 초기비용 마련을 위한 자산형성 사업으로, 1인 월 40,000원(2017년부터 월30,000원에서 월40,000으로 인상됨) 이내 1:1 매칭지원 (2017년 기준 기초생활수급아동 2004년생(만 12세), 2005년생(만 13세) 가입 가능; 2018년부터는 기초생활수급가구 아동의 신규가입 자격을 만 12세부터 만 17세까지 확대되었음)
- 아동이 후원자나 보호자 도움을 받아 일정 금액(최대 월 50만원)을 디딤씨앗통장에 저축하게 되면, 저축액과 동일한 금액을 국가와 지자체에서 최대 4만원까지 매칭해서 적립해 줌
- 추가 적립 관련하여, 기본 정부지원 최고한도 4만원을 적립한 아동(보호자, 후원자 등)은 월 46만원(연간 552만원)내에서 추가 적립 가능하며, 추가 적립액에 대한 국가 매칭은 없음
- 디딤씨앗통장에 모인 적립금은 아동이 만 18세 이후 학자금, 기술자격 및 취업훈련, 주거마련 지원, 의료비, 결혼비용 등 꿈을 실현하는데 있어 디딤이 되는 종잣돈(Seed Money)으로 사용됨
- (참여대상 선정기준 및 자격유지 기준) 디딤씨앗통장의 선정기준은 만 18세 미만의 아동복지시설(아동 양육시설, 공동생활가정) 보호아동, 가정위탁 보호아동, 장애인생활시설 아동, 소년소녀가정 아동과 같은 보호대상아동과 2011년부터 일부 기초생활수급가정의 아동들을 대상으로 함
- 2018년부터 실시된 아동수당을 디딤씨앗통장의 적립금으로 사용될 수 있음
- 보호대상아동이 가정복귀 시, 보호구분을 ‘가정복귀’로 변경하여 계속 지원함. 기초생활수급가구 아동 또한 해당 가정이 중위소득 40%를 초과해도 계속 지원함



□ (중복지원 불가) 지자체의 유사 자산형성사업과 중복 지원 불가함

- 서울시 희망플러스, 꿈나래통장 등과 중복지원 금지함
- 다만, 복지부의 ‘청년희망키움통장’과 ‘희망키움통장’은 기초수급자 대상으로 자립자금을 지원하는 사업으로 지원대상 및 사업취지를 고려하여, ‘디딤씨앗통장’과 중복지원이 가능함

□ (지원기간) 보호대상아동 및 기초생활수급가구 아동 가입 시부터 만 18세 미만까지 지원함

- 정부(지자체) 지원은 만 18세 미만까지 해당, 단 아동계좌는 만 24세까지 저축 가능함
- 정부의 매칭 지원기간은 아동의 생년월일이 아닌 디딤씨앗통장 적립계좌의 만기일까지로 함

2) 청년희망키움통장 [보건복지부]

□ 청년들의 사회적 위험이 부각되고 있는 상황에서 생계 급여 청년들을 대상으로 자산형성지원제도의 일환으로 2018년부터 실시됨

- 일반 노동시장에서 일하는 만 15~34세의 생계 수급가구 청년을 대상으로 함
- 참여 소득기준은 근로 및 사업소득이 기준 중위소득 40%의 50%이상이어야 함

구 분		청년희망키움통장	희망키움통장 I	희망키움통장 II	내일키움통장
시행		'18년 시행	'10. 4월	'14.7월	'13.3월
가입 대상		일반 노동시장에서 일하는 <b>생계 수급 청년(15~34세)</b> (근로·사업 소득이 기준중위소득 40%의 50% 이상)	일반 노동시장에서 일하는 <b>생계·의료 수급가구</b> (가구의 근로·사업 소득이 기준중위소득 40%의 60% 이상)	일반노동시장에서 일하는 <b>주거·교육 수급가구</b> 및 <b>차상위 계층 가구</b>	최근 1개월 이상 <b>자활근로사업단 참여자</b>
본인 저축액		근로·사업소득에서 10만원을 더 공제하여 통장에 자동 적립	월 5만원 또는 10만원	월 10만원	월 5만원 또는 10만원
정부 지원		본인소득에 비례한 일정 비율 * 평균 30만원, 최대 50만원	본인소득에 비례한 일정 비율 (소득 10만원 증가시 8.5만원 추가) * 평균 33.4만원, 최대 61만원('16년)	본인 저축액에 1:1 매칭	본인저축액에 1:1 매칭
기타 지원		없음	없음	없음	자활사업단 매출액에서 추가 지원
평균 적립액		<b>1,440만원</b> (소득공제 360) + 이자 * 최대 2,160만원	<b>1,562만원</b> (본인 360) + 이자 * 최대 2,600만원	<b>720만원</b> (본인 360) + 이자	1,368만원 (본인 10만원 경우) + 이자 * 최대 1,620만원
지원 조건		3년 이내 <b>탈수급</b>	3년 이내 <b>탈수급</b>	통장 3년 유지 ( <b>교육·사례관리 이수</b> )	3년 이내 <b>탈수급</b> 또는 일반노동시장으로 <b>취·창업</b>
예산	'18	11,039백만원	18,428백만원	51,028백만원	5,248백만원
	'17	-	27,328백만원	45,994백만원	6,939백만원
누적인원 (17.7)		5천명('18년)	40천 가구	58천 가구	17천명
지급 요건		· 주택구입 및 임대, 본인·자녀의 고등교육, 기술훈련 및 결혼 자금 · 사업의 창업·취업 자금, · 국민연금 미납금 · 개인자산형성 목적의 계좌(ISA) 상품 가입 등			

주: 시장진입형 1:1, 사회서비스형 1:0.5

- 청년희망키움통장의 가장 큰 특징은 참여 청년이 본인이 저축액을 설정하는 것이 아니라 일을 통한 소득이 발생시 10만원의 공제를 추가적으로 지원하여 저축하게끔 설정되었다는 점임

- 10만원의 공제에 더하여 소득의 증가에 따라 추가적인 근로장려금을 통한 지원이 이루어지고 구조임
  - 근로장려금은 평균 월30만원 최대 50만원 규모임
  - 3년 참여기간동안 평균 1,440만원, 최대 2,160만원을 받을 수 있음
- 청년희망키움통장의 참여후 적립금과 정부지원금의 수혜조건은 탈수급임

### 3) 희망키움통장1 [보건복지부]

- 희망키움통장1은 생계 및 의료급여 수급자 가구로 하여금 저축을 통해 탈수급을 목적으로 2010년에 도입되었음
  - 구체적으로 일하는 생계 및 의료수급 가구 중, 가구 전체의 총 소득이 기준 중위소득 40%의 60%이상인 가구에 자력이 주어짐
  - 가입자는 매월 5만원 또는 10만원을 저축하고, 유예기간(3년 만기 후 3개월) 이내 탈수급하는 경우, 근로소득장려금을 지원하는 시스템임
    - 5만원 적립시: 근로소득장려금 = [가구총소득 - (기준중위소득 40% × 0.6)] × 0.43(장려율)
    - 10만원 적립시: 근로소득장려금 = [가구총소득 - (기준중위소득 40% × 0.6)] × 0.85(장려율)
- 희망키움통장 참여대상 소득기준 및 근로소득장려금은 다음 표와 같음

〈표 3-56〉 2017년 희망키움통장Ⅰ 소득 상·하한 및 최대 근로소득장려금 기준

(단위: 원/월)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
가입 가능 소득하한액 (기준 중위소득 40%의 60%)	396,703	675,468	873,820	1,072,171	1,270,523	1,468,874	1,667,226
최대 근로소득 장려금	225,000	383,000	495,000	608,000	608,000	608,000	608,000

\* 8인 가구 이상의 경우 1인 증가 시 마다 기준 중위소득 826,465원씩 증가

○ 희망키움통장 I 근로장려금을 통한 지원예시와 최대 지원액의 예시는 아래와 같음

지원 예시	3인 가구 (월소득 130만원)	본인저축 10 + 정부지원 36 = 월 46만원 ⇒ 3년간 약 1,700만원 +이자
	4인 가구 (월소득 160만원)	본인저축 10 + 정부지원 45 = 월 55만원 ⇒ 3년간 약 2,000만원 +이자
최대 지원	3인 가구	본인저축 10 + 정부지원 50 = 월 60만원 ⇒ 3년간 약 2,200만원 +이자
	4인 가구	본인저축 10 + 정부지원 61 = 월 71만원 ⇒ 3년간 약 2,600만원 +이자

\* 정부지원금 산출식 = [가구 총 소득 - (기준 중위소득 40% × 0.6)] × 0.85]

□ 희망키움통장1 참가자 현황 및 성과(2018. 9 기준)

연도	가입자	해지 가구				유지 가구	유지율 (%)
		환수 해지	비율 (%)	지급 해지	비율 (%)		
합계	42,679	13,726	32.2	22,396	52.5	6,476	15.2
2010	10,698	3,562	33.3	7,136	66.7	-	0.0
2011	4,093	1,268	31.0	2,825	69.0	-	0.0
2012	3,046	941	30.9	2,105	69.1	-	0.0
2013	9,083	3,697	40.7	5,383	59.3	3	0.1
2014	5,286	2,078	39.3	3,182	60.2	26	0.5
2015	2,680	842	31.4	1,286	48.0	471	17.6
2016	3,027	732	24.2	317	10.5	1,978	65.3
2017	3,303	566	17.1	156	4.7	2,581	78.1
2018	1,463	40	2.7	6	0.4	1,417	96.8

○ 전체 참가자의 경우 지급해지율은 52.5%, 환수해지율은 32.2로 나타남

○ 참가기간 3년이 종료된 코호트(2010년, 2011년, 2012년, 그리고 2013년)의 경우 지급해지율이 59.3%(2013년)에서 69.1%(2012년)의 범위에 있는 것으로 나타남

#### 4) 희망키움통장2 [보건복지부]

○ 희망키움통장 II는 주거 및 교육급여 수급자 또는 차상위계층을 대상(소득상

한액으로 기준중위소득 50% 이하로 설정됨)으로 빈곤예방을 목적으로 실시되고 있음

- 구체적으로 희망키움통장Ⅱ는 월 저축액이 10만원으로 고정되고 있고, 매칭율도 1:1로 고정적으로 운영되고 있음 3년 만기를 기준으로 720만원 + 추가 이자소득의 혜택을 받음

- [지원액] 본인저축 10만원 + 정부지원 10만원 = 월 20만원 ⇒ 3년간 720만원 +이자

〈표 3-57〉 2017년 희망키움통장Ⅱ 소득 상·하한 기준

(단위: 원/월)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
기준 중위소득	1,652,931	2,814,449	3,640,915	4,467,380	5,293,845	6,120,311	6,946,776
가입 가능 소득상한액 <sup>1)</sup> (소득인정액이 기준 중위소득의 50% 이하)	826,466	1,407,225	1,820,458	2,233,690	2,646,923	3,060,156	3,473,388
유지기준 <sup>2)</sup> 소득상한 (근로·사업소득이 기준 중위소득 70% 이하)	2,548,641	2,548,641	2,548,641	3,127,166	3,705,692	4,284,218	4,862,743

주 1) 가입가능 소득상한은 소득인정액 기준임

2) 유지기준 소득상한은 근로·사업소득기준이며, 1~3인 가구는 3인 가구 기준 중위소득 70%, 4인 가구 이상은 해당 가구의 기준 중위소득 70%까지 통장 유지 가능

- 기준중위소득 50%까지 참여자격 기준으로 설정하였기 때문에 프로그램 확대 가능성은 가장 클 것으로 기대되고 있음

□ 2018년 9월 기준 희망키움통장Ⅱ 총 가입자는 76,357명으로 나타났으며, 이중 지급해지가구 비율은 18%, 환수해지 비율은 15.6%에 해당함

- 전체 참가자별 지급해지율과 환수해지율을 고려할 때, 참여연도가 다르다는 점을 고려해야 함

- 저축프로그램 참가연도인 3년을 생각하면 2014년 참가자의 경우 그 저축성과를 정확하게 볼 수 있는데, 2014년도 참가자의 지급해지율은 74.1%, 환수해지율은 25.8%로 나타남

연도	가입자	해지 가구				유지 가구	유지율 (%)
		환수 해지	비율 (%)	지급 해지	비율 (%)		
합계	76,357	11,944	15.6	13,746	18.0	50,667	66.4
2014	10,257	2,648	25.8	7,601	74.1	8	0.1
2015	14,989	4,029	26.9	4,759	31.7	6,201	41.4
2016	18,460	3,136	17.0	890	4.8	14,434	78.2
2017	23,677	2,059	8.7	495	2.1	21,123	89.2
2018	8,974	72	0.8	1	0.0	8,907	99.2

### 5) 내일키움통장 [보건복지부]

□ 보건복지부는 자활사업 성실참가자를 대상으로 한 통장사업으로 내일키움통장을 2013년부터 실시하고 있음

○ 저축금액은 월 5만원 또는 월 10만원 중 선택할 수 있음

○ 내일키움통장 (월 저축액 10만원 선택 시)

최대	본인저축 10 + <b>정부지원 10</b> + 사업단 매출액 10 + 사업단 수익금 15 = 월 45만원 ⇒ 3년간 약 1,620만원 +이자
평균	본인저축 10 + <b>정부지원 10</b> + 사업단 매출액 10 + 사업단 수익금 8 = 월 38만원 ⇒ 3년간 약 1,368만원 +이자

□ 내일키움통장의 저축목적은 탈수급 또는 자활사업 참가자의 취창업을 목표로 하고 있음

□ 2018년 9월 기준 내일키움통장 가입자는 총 20,344명으로 나타났으며, 그중 지급해지율은 17.8%, 환수해지율은 47.0%로 나타남

○ 2013년도와 2014년도 3년 사업만기가 도래한 참가자만을 대상으로 한 경우 환수해지율이 더 높게 나타나고 있다는 한계가 있음

- 2013년도 참가자의 경우 환수해지율은 66.0%, 2014년도 가입자의 경우 환수해지율은 66.7%로 높게 나타남

연도	가입자	해지 가구				유지 가구	유지율 (%)
		환수 해지	비율 (%)	지급 해지	비율 (%)		
합계	20,344	9,568	47.0	3,620	17.8	6,746	33.2
2013	5,274	3,480	66.0	1,653	31.3	7	0.1
2014	2,216	1,477	66.7	652	29.4	10	0.4
2015	3,241	1,566	48.3	578	17.8	1,003	30.9
2016	4,626	1,913	41.4	582	12.6	2,051	44.3
2017	3,285	1,027	31.3	152	4.6	2,082	63.4
2018	1,702	105	6.2	3	0.2	1,593	93.6

□ 내일키움통장의 또 다른 역할은 저소득층의 자활사업 참가자로 하여금 자활사업 참가동기를 유발하고 있다는 점임. 또한 지역자활센터의 사례관리사들은 내일 키움통장을 통해 사례관리를 제공하고 있음

#### 6) 청년내일채움공제 [고용노동부]

##### □ 사업개요

- 「내일채움공제」, 고용부 「인턴제 등 고용촉진사업」을 연계함으로써, 인적자원 개발 투자여지가 있는 기업의 참여를 유도하고 중소·중견기업에 취업한 청년의 장기근속과 자산형성을 지원
- 기업의 지원대상은 고용보험 피보험자수가 5인 이상 중소 및 중견기업이나, 소비향락업 등의 일부 업종은 제외됨. 하지만 벤처기업, 청년 창업기업의 경우 1인 이상 ~5인 미만의 기업도 참여 가능함
- 2년형: 청년 본인이 2년간 300만원(매월 12만 5천원)을 적립하면 정부(취업지원금 900만원)와 기업(400만원, 정부지원)이 공동 적립하여 2년 후 만기공제금이 1,600만원 +이자 수령
- 3년형: 3년간 600만원(매월 16만 5천원)을 적립하면 정부(취업지원금 1,800만원)와 기업(600만원, 정부지원)이 공동 적립하여 3년 후 만기공제금 3,000만원+이자 수령

○ 만기 후 중소벤처기업부의 내일채움공제(3~5년)로 연장가입 시 최대 8년의 장기적인 목돈마련이 가능함

□ 2017년 청년내일채움공제 주요 확대 개편내용

○ (가입유형 확대) 기존 청년취업인턴제 참여자에서 취업성공패키지 및 일학습병행제 참여자까지 확대

〈표 3-58〉 청년공제 가입 유형

①청년취업인턴제	청년층 미취업자를 대상으로 기업에서의 인턴기회를 제공함으로써 직무경력과 정규직 취업가능성을 제고하고, 중소기업의 인력난 해소에 기여하는 고용촉진사업 (인턴기간 1~3개월)
②취업성공패키지	저소득 취업취약계층(I 유형), 청년 미취업자(II유형)를 대상으로 개인별 취업지원계획에 따라 단계별·통합적인 취업지원프로그램을 제공함으로써 취업 및 빈곤탈출을 촉진하는 고용촉진사업 (취업지원기간 9~16개월)
③일학습병행제	산업현장에서 요구하는 실무형 인재를 기르기 위해 기업이 취업을 원하는 청년을 학습근로자로 채용하여 체계적인 이론 및 실무교육을 병행 제공하여 직무역량을 향상시키는 고용촉진사업 (학습근로기간 6~48개월)

○ 사업추진절차





〈표 3-59〉 내일채움공제와 청년내일채움공제 변경사항 비교

구분		내일채움공제	청년내일채움공제
목적		중소기업 핵심인력의 장기재직 유도	청년의 중소기업 취업과 장기재직을 촉진 및 자산형성 지원
가입 대상	중소기업	인력지원특별법상 영위업종 중소·중견기업	인턴제, 취성패, 일학습병행제 수료자를 정규직으로 전환(채용)한 기업 * 상시근로자 5인 이상 중소·중견기업
	핵심인력	사업주가 지정한 재직근로자 * 연령제한 없음 (가입자 평균연령 38.5세)	인턴제, 취성패, 일학습병행제 수료 후 정규직으로 전환(채용)된 자 * 만 15세 ~ 34세 청년
신청기한		-	정규직 전환(채용)일 전후 30영업일 이내
가입기간		5년(최초) 3~5년(재가입)	2년, 3년 * 내일채움공제로 재가입 가능
가입방법		중진공 지정가입 홈페이지 가입	홈페이지 가입
납입비율		근로자 : 기업 = 1 : 2이상	2년 근로자:기업:정부 = 1 : 1.3 : 3 3년, 근로자:기업:정부 = 1 : 1 : 3
적립금액		5년간 2,000만원 이상	2년, 1,600만원 3년, 3,000만원
납입방법		계약자별 은행계좌에서 중진공 계좌로 자동이체 납부	(근로자) 자동이체 납부 (기업) 정부에서 중진공으로 적립 또는 기업 직접 납부 (정부) 정부에서 중진공으로 적립
납입주기		계약자 각각 매월 납부	(근로자) 매월 납부 (기업, 정부) 정규직 전환일로부터 1·6·12·18·24개월 후

## 7) 미래행복통장 [통일부]

□ 미래행복통장은 북한이탈주민에게 취업동기를 부여하여 고용을 제고하고, 북한 이탈주민의 안정적 정착을 위한 자산형성을 유도함을 목적으로 함

○ (적립금액) 신청일 직전 3개월간 세전 근로소득 중 월 최고금액의 50퍼센트 범위 내에서 10만 원 이상 50만 원 이하의 5만원 단위 금액으로 함

○ (지원신청자 자격기준) 미래행복통장 지원자는 다음 각 호의 자격요건을 갖추어야 함

1. 2014년 11월 29일 이후 입국하여 보호결정을 받은 상태인 자일 것
2. 정착지원법 제5조제3항에 따른 거주지 보호기간 내의 상태일 것. 다만, 거주지 보호기간 중 출산 또는 병역의무 이행 등의 사유가 발생한 경우 가입기간을 거주지 보호기간 만료일로부터 2년까지 연장할 수 있다.
3. 최초 거주지 전입 후 3개월 이상 취업한 상태이며, 최초 거주지 전입일로부터 6개월이 경과한 상태일 것. 다만, 취업 중이라 함은 고용보험에 가입된 사업장에서 근로소득이 발생하고 있음을 의미하며 자영업 종사자는 제외된다.
4. 가입 신청일 기준으로 전월의 임금소득이 통계청에서 발표하는 전년도 소득 10분위별 근로자가구 가계수지의 9분위 소득 이상인 자는 제외된다.
5. 정부·지자체에서 시행중인 유사 사업(자산형성지원 사업)에 참여하고 있거나, 혜택을 받은 자는 제외된다.
6. 가입 신청일 기준으로 만 18세 이상일 것
7. 「식품위생법 시행령」 제21조제8호의 규정에 의한 단란주점영업 및 유흥주점영업 사업장에 종사하고 있는 자, 「사행행위 등 규제 및 처벌특례법」 제2조제1항 제1호의 규정에 의한 사행행위영업 사업장에 종사하고 있는 자의 경우 가입이 제한된다.
8. 취업한 사업장의 대표자가 미래행복통장 지원신청자와 배우자 또는 1촌 이내의 친족관계인 경우 가입이 제한된다.
9. 과거 약정상의 의무를 위반한 부정한 행위를 하여 미래행복통장 중도 해지가 된 자는 가입이 제한된다.

□ 북한이탈주민의 초기 정착과 취업을 지원하기 위해 2015년에 새롭게 도입된 미래행복통장 사업의 집행률이 목표치의 31%에 불과한 것으로 집계됨

○ 국회 외교통일위원회 박주선 의원이 공개한 ‘통일부 미래행복통장 사업 2016년 예·결산 내역’에 따르면 “예산액 11억 9000만원 가운데 31%인 3억 6,900만원만 집행하고, 8억 1,700만원이 불용”

- 모집대상 인원수로는 400명을 대상으로 계획했으나, 192명만이 가입

- ‘2016년 북한이탈주민 실태조사’에 따르면 5년 미만의 북한이탈주민 근로자 가운데 76.7%가 200만원 미만의 임금을 받고 있는 실정으로 현재 10만원으로 설정되어 있는 최소납입금을 조정할 필요성 높아짐.
- 또한, 최소적립액 10만원과 최대적립액 50만원의 경우 1:1로 매칭 시, 적립액이 높을수록 지원혜택이 높아지기 때문에 비교적 경제적 여유가 있어 근로소득이 높은 탈북민의 지원혜택이 늘어나는 모순이 발생

□ 2017년 2월 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제21조의2 및 동법 시행령 제40조의2에 의거 북한이탈주민 자산형성지원제도(미래행복통장)가 시행되고 있으며, 가입률 제고 및 제도 보완을 위하여 운영지침을 개정한 바 있음

#### ○ 사용용도 제한 완화

- 사용용도에 개인자산형성 목적의 개인종합자산관리(ISA) 계좌상품 가입 추가
  - 현재 사용용도는 목돈이 필요한 주택구입·임대, 교육, 창업 등만 가능

#### ○ 신청자격 완화

- 한 직장 3개월 ⇒ “한 직장” 부분을 삭제하여 동일직장이 아니더라도 가입 가능

#### ○ 적립금액 산정 기준 변경

- 신청월 직전 1개월 세전 근로소득 기준 ⇒ 신청월 직전 3개월 간 세전 근로소득 중 월 최고금액 기준
- 평균 세전 월 근로소득의 30% 범위 내 ⇒ 평균 세전 월 근로소득의 50% 범위 내
- 적립금액 산정 기준 관련 탈북민에게 유리하도록 선택의 폭 확대

#### ○ 약정 금액 변경 제한 완화

- 약정 2년 후 1년 단위로 변경 ⇒ 약정 후 연 1회 변경을 허용하여 약정금액 변경 기회 확대

#### ○ 일시중지 기간 확대

- 일시중지 기간은 최대 6개월까지 가능 ⇒ 최대 1년까지 가능

○ 금융교육

- 연 1회 이상 이수 ⇒ 가입기간(초기 2년) 동안 1회 이상 이수

○ 초기 약정기간(2년) 이후 자발적 의사로 중도 해지할 경우 가입자에게 유리하도록 규정을 명확화

- “초기 약정기간(2년) 이후 연장된 약정기간 중 자발적으로 약정을 중도해지하는 경우에는 정부지원금과 그 이자까지 지급“ 규정 추가

## 다. 지방정부 주요 자산형성 지원사업

### 1) 서울시 주요 자산형성지원사업

#### □ 희망플러스통장

○ 국내 최초 저소득층 자산형성지원 시범사업으로 ‘희망통장’이 2007년 실시됨

○ 2009년 ‘희망통장’이 ‘희망플러스통장’으로 변경되면서 사업이 확대됨

○ 주요 사업 내용

- 기준중위소득 45~60% 이하 저소득 가구(2016년부터 수급자 제외)
- 근로소득이 있는 만 18세 이상 서울 시민
- 10만원 또는 20만원 저축(기존 수급자는 5만원 또는 10만원)
- 3년 가입기간
- 저축목적은 주거비용, 창업비용, 그리고 교육비용으로 한정됨
- 2017년부터 신규 설발이 중지됨(가장 큰 이유는 희망키움통장2가 확대 실시되면서 주요 사업 대상자가 중복된다는 점임)

#### □ 꿈나래통장

○ 디딤씨앗통장이 시설아동 및 수급자 가정 아동에게 실시되는 반면에 차상위 계층 및 저소득 가정 아동들을 대상으로 한 저축프로그램의 필요성에 따라 2009년에 실시됨

○ 꿈나래통장은 자녀 교육자금 지원을 목표로 저소득층 가구의 아동들의 인적자원향상에 집중하고 있음

○ 주요 특성

- 주요 대상은 기준중위소득 60%이하 저소득층(2017년 중위소득이 80%로 확대됨)
- 참여 아동은 만 14세 이하이어야 함
- 월저축액은 3, 5, 7, 10만원(10만원은 3자녀 이상 가구만 신청 가능)으로 구분되어 있음 2017년 월 저축액은 5, 7, 10, 12만원(12만원은 3자녀 이상 가구만)으로 확대되었음
- 3년 또는 5년의 저축기간을 선택할 수 있음
- 매칭율은 수급자의 경우 1:1, 비수급자의 경우 1:0.5임

□ 희망두배 청년통장

○ 근로청년의 자립지원을 위해 2015년 ‘희망두배 청년통장’을 실시함

○ 주요 특징

- 근로소득이 있는 만 18세 이상 ~ 34세 이하 청년
- 본인 소득의 경우 소득인정액 200만원 이하, 부모 소득의 경우 기준중위소득 80%이하
- 월저축액으로 5, 10, 15만원을 선택할 수 있으며, 저축기간도 2년 또는 3년을 선택할 수 있음
- 매칭율은 수급자 1:1과 비수급자 1:0.5로 시작되었으나 2017년 4월부터 전체 1:1로 통일적용하고 있음
- 저축목적은 교육비용, 주거비용, 결혼비용, 창업비용에 한정함

□ 중증장애인 이룸통장

○ 서울시 중증장애 청년의 성인기 준비와 자립씨앗자금 마련을 위한 자산형성지원 프로그램(2018년 1000명을 대상으로 시작됨)

○ 참가자가 3년간 매달 일정액을 저축하면 서울시 지원금 등으로 최대 1,260만원이 적립되는 통장 사업

○ 주요 특징

- 서울거주 만 15세이상~만 34세 이하 중증장애인
- 동일 가구원의 합산 소득인정액이 기준중위소득 100% 이하인 가구
- 본인 월저축액은 10만원, 15만원, 20만원 세 가지로 구분되어 있으나 시비 지원금은 월15만원으로 통일되어 있음
- 3년뒤 만기적립금은 교육비, 의료비, 주거비, 직업훈련비, 미래자산용도(신탁 등)로 사용 가능

□ 서울시 자산형성지원사업의 연계프로그램

○ 서울시 자산형성지원사업은 다양한 연계 및 지원프로그램을 같이 실시하고 있음

○ 지원프로그램 항목별 참여 누적인원은 아래 표와 같음

	지원횟수	참여 인원(명)
참가자 대상 상담(대면상담 및 문자상담등)	1,401,893	786,287
오리엔테이션	431	9,299
자조모임	4,252	57,325
부모, 주거, 취업, 창업 교육	1,533	18,374
재무관리 오리엔테이션	123	2,782
금융교육	9,656	235,876
기타 (자원연계 등)	2,197	33,979

## 2) 경기도 자산형성지원사업

□ 경기도 일하는청년통장

○ 청년들의 근로의욕 고취 및 빈곤예방 목적으로 2016년 실시됨

○ 참여자가 3년간 근로를 유지하며 매월 10만원을 저축하면 경기도가 지원금을 추가 적립하여 이자 등을 합해서 약 1,000만원을 적립할 수 있게 설계됨

○ 주요 사업 내용

- 기준중위소득 100% 이하 만 18세 이상 ~ 만 34세 이하 일하는 청년
- 저축기간은 3년
- 청년이 매월 10만원 저축하면 경기도가 17만 2천을 적립해 줌
- 적립금 용도로는 주거비, 창업 및 운영자금, 결혼자금, 교육비, 대출상환 등으로 설정됨

### 3. 자산형성지원제도의 개선 및 연계 강화방안

#### 가. 자산형성지원제도별 개선방안

□ 현재 실시되고 있는 자산형성지원 프로그램은 프로그램 목적, 대상, 그리고 운영 방식에 있어서 독특성이 있음.

- 디딤씨앗통장은 시설 및 취약계층 아동들을 대상으로 최장 18년 동안 저축을 통해 성인기를 준비하는 목적으로 실시되고 있음. 추가적으로 시설아동에게는 후원금을 통해 저축을 지원해주고 있고, 자발적으로 추가 저축을(최대 46만원 까지) 할 수 있게 함
- 청년희망키움통장의 경우 참가 생계급여를 받는 청년들(만 15세 ~ 만 34세)을 대상으로 탈수급을 목표로 실시됨 청년들의 근로소득 발생 시 공제를 통해 저축액이 공제되는 시스템을 적용하고 있음. 추가적으로 추가적인 근로소득에 대해 근로소득장려금이 추가 지원되는 구조임
- 희망키움통장1의 경우 생계 및 의료 급여 대상자들의 탈수급을 촉진하기 위해 실시되고 있으며 5만원 또는 10만원 저축액을 저축하면 근로소득에 따른 근로 소득장려금을 매칭하여 지원하고 있음
- 희망키움통장2의 경우 주거급여 및 교육급여 또는 차상위계층을 대상으로 월 10만원 저축과 1:1 매칭을 제공하여 빈곤예방에 초점을 두고 있음

- 내일키움통장의 경우 자활사업 참가자를 대상으로 그들의 자활을 촉진시키기 위한 일환으로 저축사업이 실시되고 있음. 자활사업 참가에 따른 수익금이 추가적으로 저축통장에 기입되는 방식으로 그들의 자활사업 참여 및 근로동기를 촉진하고 있음
- 청년내일채움공제는 중소기업 취업을 활성화하기 위한 정책으로 2년 또는 3년을 취업하여 근로하면서 일정액을 저축하면 정부 및 기업주가 매칭을 통해 최대 3,000만원 이상을 받는 구조임
- 저축프로그램 각 제도별 개선방안에 대한 논의가 필요함 각 프로그램의 개선방안은 추가적인 연구를 통해 좀 더 구체적으로 그 제도의 취지 및 목적을 고려한 방안들이 제시되어야 할 필요가 있음
- 디딤씨앗통장의 개선방안
  - 일차적으로 적용대상의 확대가 이루어질 필요가 있음
  - 특히 수급가구 아동의 참가자격 연령이 현재 만12세 ~ 만 17세로 확대되었으나, 점차 연령 하한선을 낮추어 적용대상의 확대가 이루어질 필요가 있음
  - 연령별 특징을 보면 현재 만 18세에 근접한 청소년의 경우 저축액과 매칭을 고려하더라도 용돈 수준의 급여를 받고 졸업할 가능성이 큼. 이들의 경우 실질적인 저축효과가 발생할 가능성이 낮다는 문제가 있음. 만 15세 이상의 경우에는 저축액 및 매칭율의 상승을 통해 실질적인 저축효과와 발생을 제도화할 필요가 있음
  - 디딤씨앗통장에서 참여 아동들을 대상으로 금융교육을 제공하고 있으나 그 실제 적용률은 낮은 것으로 나타남 첫째, 금융교육의 실시를 전체 아동들에게 적용하는 것이 일차적으로 중요하고, 둘째, 금융교육의 질에 대한 정기적인 개선방안을 논의할 필요가 있음 셋째, 금융교육 전달체계에 대한 확충이 이루어질 필요가 있음
- 청년희망키움통장
  - 일차적으로 청년희망키움통장 참가자를 생계급여 대상 가구에 한정하고 있



는데, 다른 급여 가구 즉, 의료, 주거, 교육급여 가구에 대한 점차적인 확대가 이루어질 필요가 있음

- 또한 현재 청년희망키움통장의 경우 참가조건으로 소득하한선을 명시하고 있는데, 이러한 소득 하한선을 점차 낮추는 방향으로 개선이 필요해 보임  
일시적인 저소득의 이유로 통장사업 참여기회의 박탈은 역진적인 특성을 보임 이상적으로는 지원자의 다양한 특성들을 고려한 심사기준을 마련하여 소득의 경우에도 그 일부 심사항목으로 참가자 선발을 하는 식으로의 변경이 필요해 보임
- 청년희망키움통장의 경우, 청년 본인의 실질적인 저축액이 없고, 근로소득 발생의 경우 공제형식으로 10만원이 저축통장으로 입금되는 구조에 대해 개선논의가 필요함. 왜냐하면, 저축프로그램에서 중요한 것은 본인이 직접 통장에 저축하는 과정에서 체감하는 저축효과가 중요한데, 근로소득이 발생하기만 하면 공제를 통해 저축이 발생하는 것은 저축동기 및 저축의지에 대한 문제점이 발생할 수 있음
- 장기적으로는 청년희망키움통장과 희망키움통장1의 통합이 필요해 보임. 왜냐하면 이 두 통장의 경우 저축목적인 탈수급이 같은 상황에서 청년과 비청년의 구분을 통해 각각의 통장사업을 진행하기보다는 한 제도 안에서 구성되어 이루어지는 것이 보다 효율적일 것으로 판단됨

#### ○ 희망키움통장1

- 희망키움통장1의 경우 생계 및 의료 급여 가구들을 대상으로 실시되면서 여기에서도 소득하한선을 설정하고 있음. 앞에서 청년희망키움통장에서 논의한데로, 이 소득하한선 기준을 점차적으로 완화시켜야 할 필요가 있음  
즉, 통장 사업 지원시 평가항목들을 구성하여 지원자 판단을 통해서 이루어지면 됨. 처음부터 지원자체를 못하게 하는 것은 문제가 있다고 봄
- 희망키움통장1의 경우 금융교육이 의무화 적용이 안되고 있음. 통장사업에 대한 잘못된 오해는 저축액에 대한 매칭을 강조하여 일반 적금상품으로만 간주된다는 점임. 금융교육과 사례관리의 철저한 실시가 저축유지 및 저축을 통한 탈수급 가능성을 높일 것임

### ○ 희망키움통장2

- 누적 참가자 규모를 보면, 희망키움통장2의 규모가 가장 크고, 앞으로도 더 확대될 가능성이 높다는 점이 희망키움통장2의 특성임
- 하지만 희망키움통장2의 경우 저축액 10만원에 1:1을 매칭하는 수준으로 3년 만기시 총 720만원 + 이자소득이라는 점에서 한계가 있음. 즉, 빈곤예방효과를 발생시키기에는 그 저축액과 매칭의 합계가 너무 적다는 평가를 받음. 실질적으로 빈곤예방효과를 높이기 위해서는 저축액의 상향조정 및 매칭율의 개선이 이루어져야 할 것임
- 희망키움통장2의 경우에도 금융교육 및 사례관리에 있어서 좀더 적극적인 집행 및 관리가 필요해 보임
- 희망키움통장2의 유지 조건으로 제시되고 있는 중위소득 70% 이하 기준이 현실적인가에 대해서 고민할 필요가 있음. 통장 가입 후 소득이 증가하는 것에 한계를 너무 낮게 설정하기 보다는 어느 정도의 소득 상승을 허용하는 정책 개선이 이루어질 필요가 있음. 예를 들어, 지금의 중위소득 70% 기준을 중위소득 100%로 상향 조정하는 방향에 대한 고민이 필요함

### ○ 내일키움통장

- 지역자활센터에서 자활사업자에게 주는 인센티브로서 내일키움통장이 활용되고 있으나, 높은 환수해지율에서 나타나듯 내일키움통장의 재설계가 필요한 시점임. 높은 환수해지율이 나타나는 참여자 유형 및 환수해지 사유에 관한 좀 더 세밀한 조사연구가 필요한 시점임
- 또한 환수해지율의 경우, 시장진입형, 사회서비스형, 인턴 및 도우미형으로 보다 구체화하여 환수해지율의 통계를 작성할 필요가 있음
- 일차적으로 내일키움통장 사업 참가자 자격기준을 꼼꼼하게 검토할 필요가 있음. 현재, 공익형(인턴, 도우미형) 자활인턴 참가자도 내일키움통장에 참가할 수 있는 것으로 되어 있으나, 이들의 중도해지율이 높다는 평가가 있음. 따라서, 현재 사회서비스형의 한 유형으로 진입하고 있는 공익형 자활사업참가자의 경우 통장 가입에 대한 재검토가 필요하다고 판단됨. 또한,

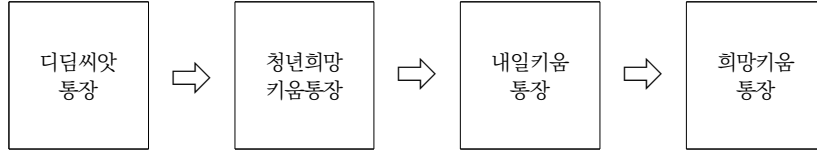
통장가입 참가자 모집과정에서 자산형성 가능성이 높은지에 대한 심사기준 표(현재 희망키움통장2의 경우 심사표를 구성하여 판단하고 있음)를 만들어 일정 점수 이상의 평가를 받은 지원자들에게 통장 참가자격을 주는 방식도 고민해 볼 필요가 있음

- 지급요건이 다양하다는 점도 내일키움통장의 특징인데, 지급요건별 통장 만기의 지급 현황을 분석하여 저축목적에 대한 달성율을 구별하여 분석할 필요가 있음
- 내일키움통장 졸업 후 희망키움통장으로의 연계를 적극적으로 추진하고 있으나 그 실적에 관한 내용이 없음. 이러한 제도적 연계가 어느 정도 진행되고 있는가에 관한 데이터 마련이 필요하다고 판단됨

#### 나. 자산형성지원제도 간 연계: 생애주기 관점의 적용

- 현재 구축된 자산형성지원 프로그램들은 제도상으로는 연계가 인정되고 있음
  - 디딤씨앗통장 졸업자는 후에 청년희망키움통장에 참여가능하고 희망키움통장 1 졸업자도 희망키움통장2에 참여가 가능함
  - 또한 내일키움통장 졸업자는 청년희망키움통장이나 희망키움통장1에 참여가 가능함
  - 지자체에서 실시되고 있는 통장프로그램 중, 서울시의 꿈나래통장 참가자는 중앙부처 통장 프로그램 참가가 허용됨
- 이러한 저축프로그램들의 제도적 연계가 인정되고 있지만, 현실적으로 저축연계가 원활하게 진행되고 있는지에 대해서는 경험적 연구도 거의 없고, 제도별 이전 프로그램 졸업 후 연계되어 다른 저축 프로그램에 참가하는지에 대한 통계도 거의 없는 실정임

[그림 3-43] 통장사업의 연계



- 일차적으로 디딤씨앗통장의 졸업자들을 사후관리를 통해 지속적으로 관리할 필요가 있음. 이러한 사후관리 참여의 인센티브로서 일하는 디딤씨앗통장 졸업자인 청년들로 하여금 청년희망키움통장 참가로 유인할 필요가 있음. 디딤씨앗통장 참가자의 경우 대표적인 위험계층이기 때문에 특별 지원책으로서의 이러한 통장사업 연계가 필요함
- 수급하면서 동시에 자활사업에 참여하는 청년의 경우 청년희망키움통장과 내일키움통장 참여 사이에 선택을 하기보다는 가능하면 청년희망키움통장에 일차적으로 가입시켜 청년들을 대상으로 한 자산형성 그리고 청년에 특화된 지원프로그램들(일자리연계 및 멘토링 등)을 실시할 필요가 있음
- 내일키움통장 졸업자들의 경우 희망키움통장 1 또는 2로의 참가 자격이 주어지고 있음. 소득수준 및 급여수준에 따라 지속적 연계가 이루어지고 있는 상황임. 이슈는 이러한 제도적 연계가 어느정도 활성화되고 있는지에 대한 제도적 검토가 이루어져야 할 것임
- 추가적으로 각 통장별 제도적 연계가 어느 정도 이루어지고 있는지에 관한 구체적 통계를 확보하고 그 연계가 보다 활성화될 수 있도록 제도 구축 및 행정 지도를 진행할 필요가 있음

#### 다. 자산형성지원사업과 소득보장제도와의 연계

##### 1) EITC와 자산형성지원사업의 연계

- 최근 발표된 EITC의 개선방안에 따르면 소득요건의 완화(단독가구의 경우 1,300만원에서 2,000만원, 홑벌이 가구의 경우 2,100만원에서 3,000만원, 맞

별이 가구는 2,500만원에서 3,600만원으로 인상), 재산요건의 완화(1.4억원 미만에서 2억원 미만으로 확대하고, 1.4억원 이상 ~ 2억원 미만의 재산 보유 시 50%만 지급됨), 최대 지급액 인상, 연령기준 폐지 등임

- 이러한 개정안에 따라, 근로장려금 지급액도 인상되었음. 단독가구의 경우 최대 근로장려금이 85만원에서 150만원, 홑벌이 가구의 경우 최대 200만원에서 260만원, 맞벌이 가구의 경우 최대 250만원에서 300만원으로 각각 인상됨
- 한편, 이러한 근로장려금을 저축하게끔 연계하여 실시되자는 논의가 진행되고 있음. 일시불로 받는 근로장려금을 가능하면 사회발전적인 투자(아동교육, 교육 및 취창업지원비, 주거비 지원 등)로 연결시키자는 게 주요 취지임
- 희망키움통장2의 경우 앞에서 논의한 데로, 3년간 월 저축액 10만원과 매칭액 10만원의 총합이 720만원 정도로 진행된다면 그 지급액 규모가 너무 작아서 충분한 저축효과를 달성하기에는 한계가 있음. 따라서 매칭액 규모를 확대하거나, 디딤씨앗통장처럼 추가 저축액(예를 들어, 월 30만원까지 추가 저축가능) 제도를 도입하여 근로장려금의 전체 또는 일부를 희망키움통장2에 저축하게끔 연계하여 실시한다면 사회투자 차원에서 긍정적인 것으로 예상됨
- 추가 저축액 제도는 다른 자산형성지원제도(청년희망키움통장 및 희망키움통장1)에도 추가적으로 도입할 필요가 있음

## 2) 아동수당과 자산형성지원사업의 연계

- 현재, 디딤씨앗통장에 참여하는 수급가구의 경우 가구주의 선택에 의해 아동수당 및 다른 급여를 디딤씨앗통장에 저축할 수 있음
- 디딤씨앗통장의 경우 최대 4만원까지 정부매칭이 이루어지고 있으며 추가적으로 46만원(매칭대상인 저축액 4만원 포함 최대 월50만원까지 저축가능)을 저축할 수 있는 프로그램이기에 추가 저축이 가능하므로 아동수당과의 적극적인 연계방안을 마련하는 것이 필요함

## 라. 중앙부처와 지방자치단체 자산형성지원제도의 역할 정립

□ 자산형성지원사업이 확산되는 과정에서 중앙부처가 실시하는 경우 사업규모, 재정안정성, 그리고 지속성에 있어서 우위를 가지는 반면에 지자체 통장사업은 다양성, 대상자 욕구 지향성, 그리고 사례관리 접근성에 있어서 상대적인 우위를 가지고 있음(Han, 2013)

□ 이러한 차이를 반영하더라도, 통장사업의 확대 과정에서 사업대상자의 중복 그리고 지역별 형평성 문제는 고민해봐야 할 이슈임

### ○ 사업 중복에 관한 이슈

- 보건복지부의 희망키움통장2가 실시되면서 서울시 희망플러스 통장 사업이 종료됨. 주요 참가자(대표적으로 차상위계층의 경우, 희망키움통장 2가 2014년 실시되면서 2009년 이후 실시되던 서울시 희망플러스 통장 사업간 대상자 중복 문제가 있게 되고, 서울시 희망플러스 통장사업이 신규가입자 모집을 중단함)가 중복되는 상황이 발생해서 지자체 사업이 중단됨
- 이러한 사업대상자 중복이슈에 따라 중앙정부에서 실시하는 사업대상자는 일반적으로 중위소득 50% 이하의 가구를 주 대상으로 하고, 지자체에서 실시하는 통장사업들(서울시 희망두배 청년통장과 경기도의 일하는청년통장 등)은 중위소득 50% 초과 가구를 대상으로 전개되는 특성을 보임
- 하지만 여전히 기존 통장사업의 대상자 확대 그리고 새로운 통장사업의 실시 등으로 중복 이슈는 추가적 논의가 필요함
- 예를 들어, 디딤씨앗통장의 경우 사업대상이 만 12세부터 17세로 수급가구 아동으로 확대되면서 서울시 꿈나래통장사업 대상자(만 14세 이하 아동, 중위소득 80 %이하, 단 3자녀 이상인 경우 중위소득 90% 이하인 경우 참여 가능)와 수급가구인 경우 중복되는 특성을 보임
- 또한 서울시에서 중증장애인 이룸통장이 실시되면서 장애인 가구원이 있는 저소득층의 경우 중앙부처 통장과 이룸통장간 사업참가에 관한 이슈가 있음. 물론, 서울시 통장사업의 참가 조건으로 이전 다른 서울시 통장사업 및

중앙부처 통장사업 참가는 신청자격 불가 항목으로 설정해 놓고 있음

- 중복문제가 발생할 수 있는 통장사업들의 경우, 선제적으로 사회보장위원회 회의 조정 및 관리가 진행될 필요가 있음

#### ○ 지역별 형평성 또는 사각지대 문제

- 중앙부처와 지역별 다양한 통장사업들이 등장하면서 한편으로는 지역별 형평성 문제가 있을 수 있음
- 특히, 청년들이 주요 사회정책 대상으로 부상하면서 지자체별 청년통장사업들(서울시의 희망두배 청년통장, 경기도의 일하는청년통장, 부산시 청년희망날개통장, 전남 영광군 청년희망플러스통장 등)이 확대되고 있음
- 지자체 사업은 지자체 단체장의 의지와 공약 등에 기반하여 실시되고 있으나, 지자체별 예산자립도가 차이나는 상황에서 사업이 실시되는 지자체의 거주하는 청년들에게만 혜택이 주어지고 이러한 지자체 통장사업이 없는 경우에는 중앙부처에서 실시되는 통장사업에만 참여하는 상황이 발생하고 있음
- 이러한 결과는 지역거주지에 따라 참여자격이 되는데도 불구하고 제도 참여를 하지 못하는 형평성문제 및 사각지대 문제가 발생하게 됨
- 해결책은 일차적으로 중앙부처의 통장사업이 가급적 확대해야함. 사업별 구체적인 사업참가 대상의 소득수준(일반적으로 소득수준에 따른 중앙부처와 지자체의 차이가 있다는 점을 반영하여)을 예를 들어, 중위소득 50%이하로 확대해야 함. 그 이상의 소득수준의 경우에는 지자체별 추가적인 의지와 여력에 따라 통장사업을 실시하는 방향으로 진행될 필요가 있음
- 지자체의 경우에는 중앙부처의 참가자격 기준을 고려하되, 주민 욕구가 반영된 통장프로그램의 실시에 보다 집중할 필요가 있음. 특히, 일반적으로 중앙부처 및 타 지자체에서 실시하는 저축프로그램의 적용보다는 그 지자체의 주민들 또는 취약계층의 욕구가 반영된 프로그램을 제발하고 실시할 필요가 있음

## 마. 새로운 사회적 위험에 대한 자산형성지원제도의 개발

□ 현재 실시되고 있는 자산형성지원제도는 취약계층 아동·청소년, 청년, 그리고 저소득층이 주를 이루고 있음

○ 주요 취약계층 및 보호계층 중에 통장사업 적용의 필요성이 인정되고 실현 가능성이 높은 대상자를 발굴하여 다양한 통장사업의 진행이 필요함

- 노숙인 또는 쪽방거주자를 대상으로 한 저축프로그램의 필요성이 높으며, 일반적으로 이해되는 노숙인의 이미지와는 달리 노숙인의 경우도 간헐적으로 근로를 통해 소득을 창출하고 그 소득의 일부를 저축하고 있음(박지영 한창근, 2014)
- 그렇다면 이러한 저축을 제도화해서 저축액과 매칭지원을 통해 노숙인 생활을 탈출할 수 있도록 지원하면서 동시에 주거지원에 따른 비용(보증금 및 임대료 등)을 마련할 수 있는 제도의 도입이 필요함
- 최근 들어 사병 월급에 대한 대폭적인 인상이 이루어지고 있고, 사병월급의 일부를 적립식 통장으로 연결하는 적금통장들이 시중 일반 은행들에 의해 확산되고 있음. 이러한 상황에서 사병 월급은 바람직하나, 추가적으로 사병들이 군제대후 학업, 취창업, 그리고 주거 등을 체계적으로 지원해주는 형태로 매칭저축프로그램이 도입될 수 있음(Hong & Han, 2018). 이러한 사병들의 매칭저축프로그램은 사병들이 직접 저축할 수 있고 추가적으로 가족들이 적립할 수 있는 방식으로 연계되어 사병과 가족간 연결고리를 유지 및 강화하여 사병들의 극단적 행동(탈영 및 자살 등)을 줄일 것으로 기대됨(Hong & Han, 2018)
- 교정복지의 일환으로 범죄피해자를 대상으로 한 저축프로그램, 수감자 자녀들을 위한 저축프로그램, 그리고 벌금형 수감자를 대상으로 한 통장 프로그램(가칭, 장발장통장)(최정태·한창근, 2016; Han, 2018) 등은 그 가능성을 타진해 볼 필요가 있음. 범죄피해자의 경우 범죄피해자임에도 불구하고 경제적 어려움을 호소하는 경우가 많음. 또한 수감자(생계형 범죄) 자녀의 경우 이중적인 낙인효과가 발생할 가능성이 높음. 또한 벌금형 수감자들을



대상으로 한 인권연대의 장발장 은행이 실시되고 있는 상황에서 체계적인 일자리연계 및 소득지원의 일환으로 이들을 대상으로 한 장발장 통장의 가  
능성을 타진할 필요가 있음(최정태·한창근, 2016; Han, 2018)

#### □ 장애인 청소년 및 청년을 대상으로 한 저축프로그램

- 앞에서 논의한 서울시 중증장애인 이룸통장은 장애인을 대상으로 한 저축프로그램으로서 장애인 부모들이 가장 걱정하는 이슈인 부모의 도움 및 지원이 어려워질 경우 장애인 자녀들의 생활 및 재화에 어려움을 해결하기 위해 도입됨(김자영·한창근, 2017)
- 전국의 장애인 청소년 및 청년, 그리고 그 부모들이 공감하는 사회문제로 간주한다면, 서울시에 국한된 저축프로그램으로 실시되기보다는 전국적 저축프로그램의 실시가 필요하다고 생각됨

#### □ 비결혼과 저출산 청년들을 대상으로 한 자산형성지원 프로그램

- 기존의 청년들을 대상으로 한 일반적인 저축프로그램에서 더 발전하여 청년들의 결혼 및 출산을 더 장려하는 저축프로그램의 도입을 고민해 볼 필요가 있음
- 청년들이 결혼 및 출산을 지연하거나 회피하는 이유 중의 하나는 주택마련에 대한 부담이 크다는 점임(배호중·한창근, 2016, 2018). 이를 해소하고 결혼 및 출산 가능성을 높이기 위해 주거의 안정적인 확보를 가능케 하는 저축프로그램의 도입이 필요함
- 청년들의 결혼을 지원하는 저축프로그램 도입 및 운영체제는 다음과 같음
  - 만 20세에 저축통장 개설
  - 참여자격으로 중위소득 100%이하 가구 청년
  - 결혼시기까지 월 10만원 또는 20만원을 저축하고 매칭을 제공(1:1이나 1:2의 매칭율)
  - 결혼시기까지 저축기간을 10년으로 가정하면, 총 2,400만원 또는 3,600만원을 적립하게 됨

- 이 적립액을 신혼주택 지원제도와 연계하여 주거를 구입하도록 지원해줌
- 특히, 청년들의 결혼과 주거문제를 직접적으로 연결하여 청년주거문제 해결형 저축프로그램의 도입으로 발전시킬 필요가 있음. 왜냐하면, 다양한 청년 저축프로그램들에서 청년들이 선택하고 있는 저축목적은 주거 및 주택 마련이 가장 높은 비율을 차지하고 있음

○ 또 다른 방식으로는 신혼희망타운이나 신혼부부 주택 특별 공급 형태로 신혼기(혼인 후 5년 또는 7년)에 주택을 먼저 지급하고 이들이 갚아야 할 원금 및 이자에 대한 지원책으로 통장사업형태로 운영하여 신혼부부들의 저축에 대한 매칭을 지원해서 그 원금 및 이자를 갚아나가는 형태로 운영도 실시될 수도 있음. 이 지원의 경우에도 위에서 논의한대로 소득기준을 설정할 수 있으며 매칭율의 상향조정을 통해 대출금의 부담을 줄이는 방법으로 운영될 수 있음

#### 4. 소결

##### 가. 포용적 성장과 자산형성지원제도

□ 자산형성지원제도 관점에서 본 포용적 성장

- 자산형성지원제도는 취약계층에게 저축기회를 제도적으로 제공함으로써 미래 계획을 수립하고 미래 계획을 달성할 수 있는 자원을 확보하는 내용을 담고 있음
- 기존의 소득보장제도는 취약계층의 소득유지(Income Maintenance)에 초점을 둔 반면에 자산형성지원제도는 사회투자(Social Investment) 차원에서 취약계층으로 하여금 미래를 설계하고 미래 성공가능성을 높이는 전략으로서 역할을 하고 있음
- 또한 포용적 자산형성지원제도(Inclusive Asset-based Policy)는 보편성(Universal), 누진성(Progressive), 적정성(Adequate), 그리고 일생주기성(Life-long)의 특성을 보이고 있음
- 이러한 포용적 자산형성지원제도의 특성은 현 정부에서 국정기조로서 제시되고

있는 포용적 성장(Inclusive Growth)과 주요 정책방향들을 공유하고 있다고 판단할 수 있음

□ 포용적 성장과 자산형성지원제도의 연계성

- 포용적 성장과 소득주도 성장의 국정기조 안에서 자산형성지원제도의 연결고리에 대한 고민이 필요함
- 소득주도 성장을 통해서 소득 창출 및 지원 정책이 확대되고 있는 과정에서 추가적으로 저축기회를 확보하고 지원해주는 자산형성지원제도의 확대가 의미가 있음
- 단순히 소득지원에 따른 소비 증가라는 원칙에서 벗어나 사회투자 차원에서 미래에 대한 계획수립과 미래 투자에 대한 지원 성격이 강조되는 자산형성지원제도의 연결이 취약계층에게 중요함

## 나. 포용적 성장을 위한 자산형성지원제도의 주요 개편방향

### □ 기존 통장사업들의 개선사항

#### ○ 적용대상의 확대

- 적용대상의 확대는 보편성의 추구하고 밀접하게 관련되어 있음
- 디딤씨앗통장의 경우에는 아동연령의 하향조정을 통해 수급아동을 포괄하는 방향으로 확대되어야 함
- 청년희망키움통장의 경우 생계급여 수급가구 뿐만 아니라 수급가구 청년층으로 확대되어 진행되는 것이 바람직함
- 희망키움통장의 경우에는 참여자격조건으로 제시되고 있는 소득하위조건을 풀고 심사표 구성(저축의지, 근로능력, 소득수준 등)을 통해 대상자를 확대하는 것이 바람직함

#### ○ 자산형성지원제도의 적정성 확보

- 저축을 통해 달성하려고 하는 저축목적을 위해 적용되고 있는 자산형성지원제도가 적절한지에 대한 판단이 필요
- 적정성은 저축기간, 저축액, 매칭액 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 함
- 특히 희망키움통장2의 경우 3년 만기시 720만원 정도의 금액을 지급하고 있으나 이 금액의 적정성에 대한 고민이 필요함

#### ○ 통장사업 참가자의 사례관리 및 금융교육 개선

- 통장사업은 저축, 매칭, 사례관리, 그리고 금융교육 등이 종합적으로 구축되고 운영되어야 그 효과성을 높일 수 있음
- 이를 위한 인력 및 전달체계 확충이 필요함

#### ○ 자산형성지원제도의 생애주기 관점 강화

- 실질적으로 이러한 제도적 연계 그리고 생애주기 관점에서의 실질적 연계에 대한 시행에 대해서는 조사연구가 실시되지 않고 있음
- 디딤씨앗통장, 청년희망키움통장, 그리고 희망키움통장 및 내일키움통장

간 제도적 연계 그리고 이를 통한 생애주기 관점에서의 자산형성 과정을 강조하고 확대할 필요가 있음

□ 소득보장제도와 자산형성지원제도의 연계

- 취약계층을 대상으로 한 소득보장제도가 강화되는 과정에서 지급된 소득을 자산형성지원제도의 저축액으로 연계하는 제도적 장치의 개선이 필요함
- 아동수당과 디딤씨앗통장의 연계
  - 아동수당액을 디딤씨앗통장에 저축할 수 있도록 연계한 것은 대표적인 소득보장제도와 자산형성지원제도가 연계로 판단됨
- 기타 소득보장제도와 자산형성지원사업과의 연계
  - EITC, 청년수당, 기초연금 등의 지급액에 대해 자산형성지원제도의 연계가 능력에 대한 판단이 필요해 보임

□ 중앙부처와 지방자치단체 간 자산형성지원제도의 역할 정립

- 중앙부처 또는 지방자치단체에서 실시되고 있는 자산형성지원제도를 상호 보완적 개념에서 인식할 필요가 있음
- 현재 수급층을 대상으로 하는 저축프로그램은 중앙부처가 차상위계층 이상이 경우에는 지방자치단체의 저축프로그램이 담당하는 것으로 되어 있음
  - 지자체의 경우에는 중앙부처의 참가자격 기준을 고려하되, 주민 욕구가 반영된 통장프로그램의 실시에 보다 집중할 필요가 있음
- 지방자치단체에서 실시되고 있는 의미있는 통장사업의 경우 중앙부처에서 전국 단위로 확대 실시할 필요가 있음
  - 대표적으로 서울시 중증장애인 이룸통장의 경우 지자체 단위에서 더 나아가 전국적으로 실시될 필요가 있음

□ 새로운 사회적 위험에 대한 자산형성지원제도의 개발

- 주요 취약계층 및 보호계층 중 통장사업 적용의 필요성이 인정되고 실현 가능

성이 높은 대상자를 발굴하여 다양한 새로운 통장사업의 실시가 필요함

- 노숙인 또는 쪽방거주자를 대상으로 한 저축프로그램의 필요성이 높으며, 노숙인의 경우도 간헐적으로 근로를 통해 소득을 창출하고 그 소득의 일부를 저축하고 있음(박지영 한창근, 2014)
- 사병월급의 일부를 적립식 통장으로 연결하는 적금통장들이 시중 일반 은행들에 의해 확산되고 있음. 이러한 상황에서 사병 월급은 바람직하나, 추가적으로 사병들이 군제대후 학업, 취창업, 그리고 주거 등을 체계적으로 지원해주는 형태로 매칭저축프로그램이 도입될 수 있음(Hong & Han, 2018)
- 교정복지의 일환으로 범죄피해자를 대상으로 한 저축프로그램, 수감자 자녀들을 위한 저축프로그램, 그리고 벌금형 수감자를 대상으로 한 통장 프로그램(가칭, 장발장통장)(최정태·한창근, 2016; Han, 2018) 등은 그 가능성을 타진해 볼 필요가 있음

○ 비결혼과 저출산 청년들을 대상으로 한 자산형성지원 프로그램

- 기존의 청년들을 대상으로 한 일반적인 저축프로그램에서 더 발전하여 청년들의 결혼 및 출산을 더 장려하는 저축프로그램의 도입을 고민해 볼 필요가 있음
- 청년들의 주거구입, 교육비 마련, 부채해결, 결혼비용 등을 목적으로 한 저축프로그램은 결혼 및 출산의 회피요인을 감소시키는 역할을 할 것으로 기대됨

## 제 4 장

# 포용 성장을 위한 사회서비스 확대 개편 및 공공성 강화 방안

제1절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 커뮤니티케어 및  
생활 SOC 연계 방안

제2절 포용 성장을 위한 아동 돌봄 지원체계 개편 및 공공성 강화방안

제3절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 재난적 의료비 지원  
확대 및 공공성 강화방안

제4절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 포용적 주거복지  
서비스 강화방안

제5절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 인적자본 혁신 및 역량  
강화방안

제6절 포용 성장을 위한 사회안전망의 기반으로서 실질적 성평등  
구현 방안





# 4

## 포용 성장을 위한 사회서비스 확대 << 개편 및 공공성 강화 방안

- 여기서는 포용 성장에 조응하는 기초적·필수적 일상생활 영역 가계부담 경감 및 격차 축소를 위한 포용적 복지의 핵심 영역인 사회서비스 정책 확대 개편 및 공공성 강화방안을 제시함
  - 포용 성장의 지속적 추진 및 국민의 복지정책 체감을 감소시키는 가계 단위 지속 가능성 위기를 극복하기 위한 대안으로 사회서비스 확대 및 공공성 강화방안을 제시함
    - 교육, 주거, 의료, 돌봄, 문화 등 국민이 체감하는 생활 영역에서의 과도한 가계 부담 및 가계부채로 인한 실질 가처분소득 감소와 삶의 질 격차 확대, 경제적 불안정 심화와 심리적 불안 증가, 정책 체감도 및 삶의 질 만족도 저하, 사회계층 이동 가능성 약화, 노후소득보장 등 미래 위험에 대한 불안, 국가 복지책임에 대한 불신으로 인한 사교육, 사보험, 주택 관련 지출 및 가계부채 확대 등 불합리한 가계지출의 악순환이 발생함
  - 시장소득과 정부 재정지출 및 조세지원에 의한 가처분소득 증가에도 불구하고 돌봄, 의료, 교육, 주거 등 기초적·필수적 일상생활 영역에서 발생하는 가계부담을 경감하고 정책 체감도를 제고하기 위하여 다양한 사회서비스 영역별 확대 개편 및 공공성 강화방안이 필요함
  - 사회서비스 확대 개편 및 공공성 강화는 가계부담 경감을 통한 포용 성장의 완결성 및 정책 체감도 제고라는 정책적 의미와 더불어, 사회서비스 영역의 일자리 확대 및 사회서비스 인프라 구축을 위한 생활 SOC의 확대를 통해 사회서비스 공공성 강화와 포용 성장의 선순환 구조를 제시할 수 있음
- (돌봄) 포용 성장을 위한 사회안전망 강화 전략으로서 돌봄 서비스 확대 개편 및 공공성 강화

- 커뮤니티 케어 확대 및 생활 SOC 연계 확충을 통한 사회서비스 확대 개편 및 공공성 강화방안 제시
- 포용 성장을 위한 사회안전망 강화 전략으로서 아동수당 확대 개편뿐만 아니라 보육료 지원 및 가정양육수당 등 아동 돌봄서비스 간 연계를 통한 정합성 제고방안 제시
- (보건의료) 포용 성장을 위한 사회안전망 강화 전략으로서 보장성 강화 및 재난적 의료비 지원체계 강화방안 제시
- (주거복지) 포용 성장을 위한 사회안전망 강화 전략으로서 주거복지 서비스 강화 방안 제시
- 포용 성장을 위한 사회안전망 구축 기반으로 인적자본의 혁신과 역량 강화, 실질적 성 평등 추진
- 사회서비스 확대 개편 및 공공성 강화와 함께 포용 성장을 위한 사회안전망 기반으로 인적자본 혁신과 역량 강화, 실질적 성 평등 구현방안을 제시함

## 제1절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 커뮤니티케어 및 생활 SOC 연계 방안

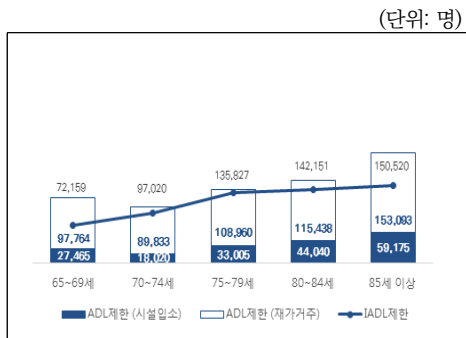
### 1. 커뮤니티케어 도입 배경 및 필요성

#### 가. 커뮤니티케어 도입 배경

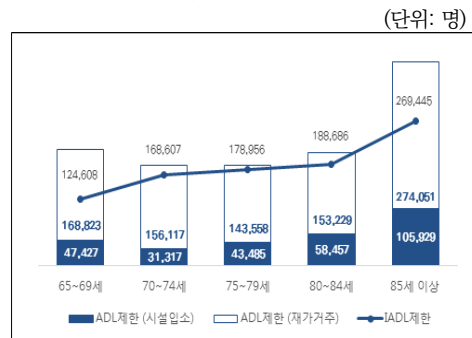
##### 1) 급속한 고령화로 돌봄의 증가

- 2020년부터 베이비부머 세대가 노인 인구로 진입하면서 고령화가 급속히 진행되어 2026년에는 초고령사회로 진입할 것으로 전망
- 2030년부터 2038년까지 베이비부머 세대가 돌봄이 필요한 75세 이상 후기 고령자로 진입
- 75세 이상 후기 고령 인구의 증가와 더불어 기대수명의 연장으로 돌봄 수요가 폭발적으로 증가할 것임

[그림 4-1] 연령대별 기능약화 노인 규모 추정(2018년)



[그림 4-2] 연령대별 기능약화 노인 규모 추정(2028년)



자료: 이윤경·염주희·이선희, 2013. 고령화 대응 노인복지서비스 수요전망과 공급체계 개편.

##### 2) 복지시설 및 병원 중심의 비효율적 돌봄

- 가족 내에서 일상적인 돌봄이 어려운 경우에는 치료나 집중적인 돌봄이 필요한

상태가 아님에도 불구하고, 병원과 시설에 머무를 수밖에 없는 ‘사회적 입원’도 만연

○ 입원치료가 필요 없는 요양병원의 입원환자가(신체기능저하군) 2016년 58,505명으로 3년 만에 34.6% 증가, 총진료비도 67.2% 증가<sup>88)</sup>

□ 탈시설 정책에도 불구하고, 다시 시설과 병원으로 재입소하는 ‘회전문 현상’이 반복

○ 국가인권위원회 실태조사(2012) 결과, 퇴소한 장애인들이 돌볼 사람이 없어서, 경제적인 어려움으로, 가족들에게 부담이 되기 싫어서, 마땅히 살 곳이 없어서 등의 이유로 시설 입소 또는 재입소를 강행

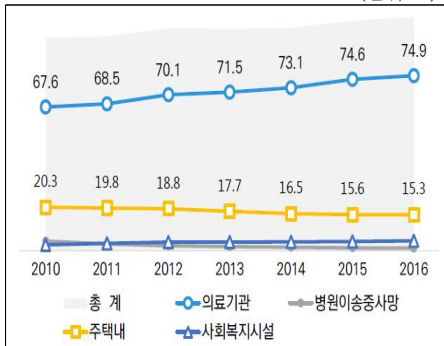
□ 2016년 사망자의 약 75%가 병원이나 요양원 등 사회복지시설에서 생을 마감

○ 연간 사망자 수가 2016년 281,000명에서 2030년에는 423,000명까지 늘어날 전망

○ 현재와 같은 시스템을 유지할 경우, 2030년 이후에는 생을 마감할 시설을 못 찾은 사망난민이 발생할 수 있음

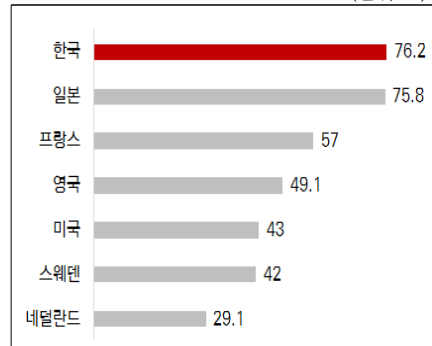
[그림 4-3] 병원 사망자 비율

(단위: %)



[그림 4-4] 사망 장소

(단위: %)



88) 2018년 김승희 의원 국정감사자료.

## 3) 미흡한 지역사회 돌봄서비스

□ 공적 사회지출이 OECD국가 평균의 절반수준으로 사회서비스의 총량 자체가 매우 부족하여, 돌봄서비스의 ‘보편성(universality)’, ‘포괄성(coverage)’, ‘적절성(adequacy)’ 측면에서 불충분함

○ 사회서비스 이용자격을 갖기 위해서는 소득 기준이나 가구상황 등 별도의 기준을 적용하여 서비스 욕구가 높아도 서비스를 받을 수 없는 사각지대가 상당히 존재

〈표 4-1〉 주요 서비스 유형별 내용 및 대상

서비스 유형	서비스 내용		대상
노인장기요양 서비스	방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호, 단기보호, 기타재가급여		65세 이상 노인 65세 이하 노인성질환자
노인돌봄 서비스	기본 돌봄	독거노인의 복지욕구 파악, 안전확인, 보건복지 연계활동 등	65세 이상 독거노인 중 서비스 욕구가 높은 노인
	종합 돌봄	가사활동지원, 방문서비스, 단기가사지원, 치매가족휴가지원, 주간보호서비스 등	노인 중 평균소득 150%이하, 장기요양등급의 판정
가사간병 서비스	신체수발지원, 간병지원, 가사지원, 일상생활 지원		저소득, 장애인, 취약계층 등 타인의 도움이 필요한자
장애인 활동지원 서비스	활동보조, 방문목욕, 방문간호		1~3등급 장애인
복지관 재가복지 서비스	사회복지관의 재가봉사서비스(가사, 간병, 정서, 결연, 의료, 자립지원 등)		가족기능이 취약한 저소득 소외계층 등
	노인복지관의 재가복지사업		지역 취약계층 노인
	장애인복지관의 재가복지센터(재활 및 심리상담, 일상생활지원, 역량강화 및 자립지원 등)		지역 취약계층 장애인

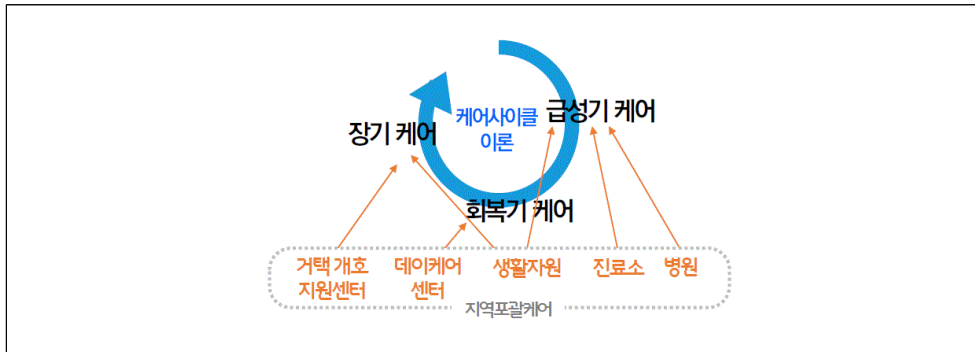
## 4) 분절적인 케어 시스템

□ 고령자에게 의료적·비의료적 돌봄 필요가 연쇄적으로 나타나는데, 보건의료서비스와 복지서비스 간 체계적인 연계가 안 되어 통합적 서비스 제공이 되지 못함

○ 고령자는 급성기치료-회복기-장기요양의 과정(케어 사이클)을 거치게 되는데,

고령남성은 사망할 때까지 3~5회, 고령여성은 5~7회 케어 사이클을 반복  
(무토 마사키, 2017)

[그림 4-5] 고령자의 케어 사이클



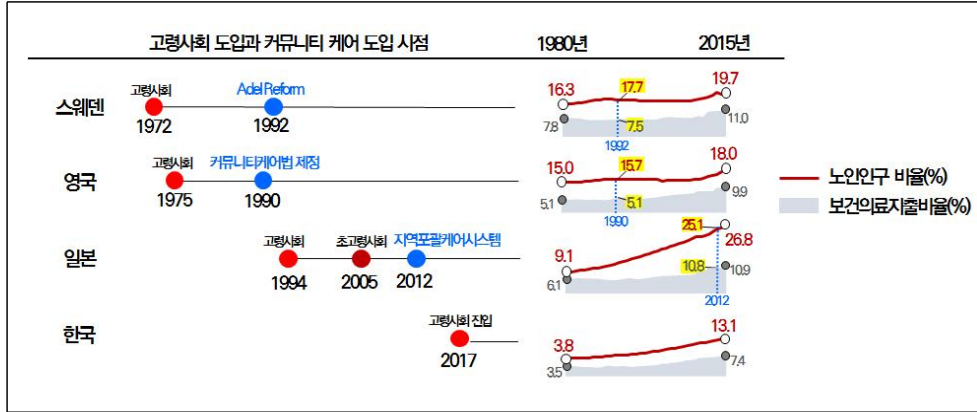
- 사업별로 별도의 전달체계를 두고 있어 통합사례관리 및 서비스 제공의 어려움
  - 통합적인 사례관리와 서비스 연계가 미흡하여 필요한 돌봄 서비스 이용의 어려움
  - 지역에 따라 서비스제공 기관의 편차가 심하고, 서비스 제공 기관 또는 인력 부족 때문에 이용에 제약

## 나. 커뮤니티케어 도입 필요성 및 목표

### 1) 커뮤니티케어 도입 필요성

- 주요 선진국의 경우, 고령사회에 진입한 이후 커뮤니티케어를 도입
  - 커뮤니티케어 도입 당시, 고령화나 보건의료지출 부담이 심각한 수준은 아니었지만, 장기적인 관점에서 초고령사회를 대비하여 수십 년의 기간에 걸쳐 커뮤니티 케어를 정착
  - 우리나라도 고령사회에 진입해 있고, 초고령사회까지 불과 10여 년 눈앞에 둔 상황에서 커뮤니티 케어 도입이 필요

[그림 4-6] 주요 국가들의 커뮤니티케어 도입시기 및 보건의료지출 현황



## 2) 커뮤니티케어 추진 목표

### □ 포용적 복지의 지속 가능성 확보

- 2025년 천만 노인시대, 시설과 병원이 아닌 익숙한 지역과 가정에서 생활할 수 있도록 지역돌봄체계 마련

### □ 좋은 돌봄 및 괜찮은 일자리 창출

- 공적 사회서비스 확충으로 사회적 돌봄 실현 및 가족의 돌봄 노동을 해소하여 여성의 경제활동 참여 촉진
- 소생활권 중심으로 공공의 보건복지 인프라를 확충하여 다양한 사회서비스 일자리 창출

### □ 주민 참여형 지역 경제생태계 활성화

- 지역의 사회경제적 조직 및 주민이 주체가 되어 사회적 주택(마을관리협동조합) 및 보건복지서비스 제공, 마을식당 운영 등에 참여함으로써 지역의 경제생태계 활성화

## 2. 한국형 커뮤니티케어의 정책 방향 및 과제

### 가. 커뮤니티케어의 개념 및 정책적 프레임

#### 1) 커뮤니티케어의 개념

□ 돌봄(care)이 필요한 주민들이 자기 집이나 그룹홈 등 지역사회(communitiy)에 거주하면서 독립적 생활을 할 수 있도록 개개인의 욕구에 맞는 보건의료, 복지, 생활지원, 등의 서비스를 제공

□ 돌봄 서비스가 부족해서 요양병원이나 요양시설 등에 입원수용되어 있는 환자들이 퇴원 후 지역사회에서 살아갈 수 있도록 개개인의 욕구에 맞는 보건의료, 복지, 생활지원, 등의 서비스를 제공

#### 2) 커뮤니티케어의 정책적 프레임

□ 한국형 커뮤니티 케어는 ‘Community의 확장’과 ‘Care의 연속화(continuum)’를 목표로 3Community와 3Care를 조합하여 종합적인 정책으로 추진

〈표 4-2〉 Community Care 다차원성

케어 커뮤니티	지역사회 내에서의 돌봄 (Care in the Community)	지역사회에 의한 돌봄 (Care by the Community)	지방분권화 (decentralized Community)
보건의료서비스 (medical&health care)	지역사회에서 치료·간호	치료적인 지역사회	보건의료의 지방분권화
장기요양 및 복지서비스 (Long-term care 및 Social care)	지역사회에서 돌봄	지역사회가 주체가 되어 돌봄 참여	돌봄의 지방분권화
자립생활(independent living) 지원	지역사회에서 자립생활 지원	지지적인 지역사회	주민자치화



## 3) 커뮤니티케어의 정책 방향

## □ 지역사회 내에서의 돌봄(Care in the Community)

- 미래 우리나라의 돌봄은 자신이 원하는 장소에서 진료·간호·재활 서비스를 이용하며, 지역사회 내에서 자신의 욕구와 필요에 따른 시설을 이용
- 지역에서의 돌봄이 필요한 사람은 누구나 돌봄 서비스를 제공 받을 수 있도록 보편적인 서비스를 제공
- 거주지 중심에서 다양한 서비스를 통합적·연속적으로 제공

## □ 지역사회에 의한 돌봄(Care by the Community)

- 지방자치단체가 돌봄의 책임 주체가 되고, 주민 참여 조직의 활성화를 통해 지역사회가 실질적인 돌봄의 주체로서 이웃 돌봄체계를 구축
- 공공과 민간 간, 보건의료, 복지 등 다직종 간 네트워크 형성 및 통합적 사례 관리체계가 형성되어 기관 간 사례 연계 및 협력

## □ 지방분권화(decentralized Community)

- 지방분권형 커뮤니티사업 및 재정체제로 전환하여 지방자치단체가 서비스 제공의 주체로서, 지역에서 필요로 하는 서비스를 발굴하여 지원하는 등의 지역자율형 서비스 제공할 수 있는 여건 마련

〈표 4-3〉 커뮤니티케어의 현재(현재)와 미래상

구분	현재	미래
지역사회 내에서의 돌봄	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 시설 또는 병원에서 케어</li> <li>• 절대적으로 부족한 공적서비스</li> <li>• 복지서비스 위주의 재가서비스</li> <li>• 보건의료·요양복지서비스 분절적 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집이나 지역사회 내 시설 이용</li> <li>• 포괄적 서비스를 보편적으로 적용</li> <li>• 집에서 진료·간호·재활서비스 이용</li> <li>• 다양한 서비스를 통합적·연속적 이용</li> </ul>
지역사회에 의한 돌봄	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회 보건의료, 복지 등 다직종 간 네트워크가 약함</li> <li>• 지역사회 내 민·관협력 파트너십 취약</li> <li>• 주민참여, 자치조직 비활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보건의료, 복지 등 다직종 협력 및 통합적 사례관리 체계</li> <li>• 공공과 민간서비스 기관 간 사례 연계</li> <li>• 주민자치 활성화, 이웃돌봄체계</li> </ul>
지방분권화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국고보조사업 위주의 보건의료 및 복지서비스 제공</li> <li>• 지방자치단체의 재정 여력 및 사업의 자율성 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체가 서비스제공의 주체</li> <li>• 지방분권형 커뮤니티사업 및 재정 체제로 지역자율형 서비스 제공</li> </ul>

## 나. 중앙정부의 정책방향 및 과제

### 1) 지역사회 내에 포괄적·보편적 서비스 확대

□ 사회서비스 지출을 OECD 평균수준까지 높여 공적서비스를 확충하고, 가정에서 방문진료, 방문간호, 방문재활 등의 보건의료서비스와 요양 및 복지서비스, 주거 및 이동지원 등을 받을 수 있는 서비스 체계를 마련

□ 현행 지역에서 제공되는 사회서비스의 적용대상 및 서비스의 수준을 확대하고, 다양한 신규서비스 개발 또는 기존 서비스를 세분화하여 포괄적인 서비스 마련

○ 스웨덴의 재가서비스와 비교했을 때, 제공되는 서비스의 종류 및 서비스의 양에서 한국이 매우 부족한 편

〈표 4-4〉 주요 국가의 재가서비스 비교

구분	한국	스웨덴
진행 방식	• 공단에서 등급판정, 서비스 이용 계획 모두 결정	• 기초지방자치단체에서 개인별 서비스 양과 질 사정, 서비스 제공기관에서 계획 수립
비용	• 방문요양 1시간: 17,490원 • 방문요양 4시간: 43,500원	• 1시간에 300크로나 (한화 39,411원 상당)
서비스 내용	• 방문요양(회당 240분, 월 10회) - 하루 1번, 요양보호사 1명(4시간) - 세면, 구강관리, 몸단장, 식사, 청소 - 말벗, 격려, 위로, 생활상담, 의사소통 도움 등 • 방문목욕(회당 60분, 주 2회) • 방문간호(회당 60분, 2주 1회) - 질병관리, 배설관리, 영양관리, 인지훈련 등	• 생활서비스(하루 3회 도우미 방문) - 세면, 옷입기, 식사, 청소, 잠자리 봐주기 - 주 2회 목욕, 주 1회 대청소 • 의료서비스(2주 1회) - 간호원 방문 - 소변줄 갈아주기, 소독및치치 - 응급 시 간호사 상시대기

자료: 서울연구원, 2016. '사회서비스 규모와 구조에 관한 국제비교 연구'. 미발행.

### 2) 커뮤니티케어의 보편적 적용

□ 현재 취약계층 중심의 선별적 방식을 탈피하여 서비스 대상을 보편화하고, 이용의 접근성을 향상

□ 장기적으로 커뮤니티 케어의 수급권을 확대하기 위해서 다음과 같은 접근이 가능함

- 현재 취약계층 대상에서 점진적으로 예산을 늘려 수급자를 확대해 가는 방법으로, 기존의 재가복지서비스의 수급대상자 수를 점진적으로 늘려가는 가장 보수적인 방식
- 건강보험과 장기요양보험 급여를 커뮤니티 케어 서비스에 포함시켜 보험에 가입된 대다수의 국민들에게 적용
- 영국 또는 유럽 국가들과 같이 돌봄이 필요한 사람은 누구나, 소득수준과 상관없이 수급권을 갖도록 하고, 소득수준에 따라 서비스 이용료를 차등적으로 적용

〈표 4-5〉 커뮤니티케어 적용범위

구분	적용방식
점진적 수급대상자 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현행 소득기준 및 자격기준을 완화하여 확대적용</li> <li>• 제도별 신규 대상자 확대</li> </ul>
사회보험으로 적용확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건강보험 및 장기요양보험 대상자와 동일하게 적용</li> <li>• 장기요양보험 적용대상자 확대(등급 외, 경증치매노인 등)</li> </ul>
보편적 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 욕구평가에 따라 소득과 상관없이 수급자격</li> <li>• 소득에 따라 서비스 이용부담 차등화</li> </ul>

### 3) 보건의료-요양-복지의 체계적 연계

□ 보건의료와 사회서비스의 체계적인 연계를 통해 통합서비스 제공체계 마련이 중요함

- 보건의료발전계획, 공공보건의료 기본계획, 지역 보건의료계획, 장기요양기본 계획이나 지역사회보장계획 등과 같은 커뮤니티케어와 관련된 분야의 계획들 중에서 협력·연계가 필요한 부분에 대해 조정
- 보건의료·복지 통합서비스 개발을 위한 공동재원을 마련하여 대상별(노인, 장애인), 기능별(수술 후 퇴원환자, 아급성기, 호스피스 등) 다양하게 통합서비스 모델 개발
  - 영국은 NHS 재원으로, 일본은 도도부현에 설치한 지역의료개호 종합확보 기금을 확보하여 보건의료-사회서비스 중간 영역의 ‘연계성’이 강한 사업을 추진

○ 의료기관 및 시설 기능을 재정립하여 체계적 인프라 구축

- 지역밀착형 병상 대응: 질환별, 상태별(급성기, 아급성기, 요양 등) 기능 분화 및 연계 강화
- 요양병원 및 요양시설 간 연계 강화

4) 서비스 인력 및 제공기관 확보

□ 커뮤니티 케어 추진에 따라 늘어나는 돌봄 서비스 이용자에 상응하여 서비스 제공기관과 돌봄 인력을 확보하고, 장기적인 인력수급 계획 및 전문 인력의 교육훈련 시스템을 마련

○ 스웨덴과 영국은 노인 1인당 돌봄제공 인력이 0.95명, 0.94명인데 비해 우리나라는 0.44명으로 매우 적은 편

○ 다양한 서비스에 따라 인력의 세분화 및 전문화

〈표 4-6〉 국가별 노인재가서비스 이용자 및 종사자 현황

구분	한국	일본	영국	스웨덴
이용자	724,152	3,824,359	1,328,000	375,497
종사자	318,437	1,884,313	1,251,000	357,533
서비스 제공 인력 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 요양보호사</li> <li>• 독거노인 생활관리사</li> <li>• 노인돌보미</li> <li>• 사회복지사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방문개호원</li> <li>• 개호복지사</li> <li>• 개호지원 전문관</li> <li>• 생활상담원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선임요양사</li> <li>• 요양사/돌보미</li> <li>• 개인보조원</li> <li>• 방문간병인</li> <li>• 지원인력/보조원</li> <li>• 지역사회 아웃리치</li> <li>• 간호조무사</li> <li>• 관리인</li> <li>• 돌봄에스코트</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활관리사</li> <li>• 간병인</li> <li>• 일대일 보호관리사</li> <li>• 주거시설 내 지원사</li> <li>• 개인보조원</li> </ul>

자료: 서울연구원, 2016. '사회서비스 규모와 구조에 관한 국제비교 연구'. 미발행.

□ 사회서비스 종사자의 임금수준을 선진국 수준으로 향상

○ 일본, 영국, 스웨덴은 요양인력의 임금수준이 전체산업 평균임금의 70%수준은 되는데 비해 우리나라 요양보호사는 34.4%로 매우 낮은 수준

〈표 4-7〉 국가별 돌봄인력의 임금 수준 비교

구분	한국	일본	영국	스웨덴
전체 산업 평균 임금	3,116,401,원/월	30만4,000엔/월	27,456파운드/월	민간 32,700크로나/월
돌봄 인력 월 평균 임금	요양보호사 1,359,317 원(시설) 789,025원 (재가)	방문개호원 225,000엔	돌봄제공자 16,969파운드 거주시설종사자 21,000파운드	생활관리사 23,800크로나 요양보호사 25,800크로나
전체 평균 임금 대비 돌봄 인력 임금	34.4% 43.6%(시설) 25.3%(재가)	74.0%	69.2% 돌봄제공자 61.8% 거주시설종사자 76.5%	생활관리사 72.8% 요양보호사 78.9%

자료 : 한국은 2013년 KOSIS 100대 지표, 신경화·남우근(2013), '서울시 요양보호사노동실태와 개선방안', 일본은 후생노동성 2015, 영국은 통계청, National Careers Service 홈페이지, 스웨덴 통계청

## 다. 지방자치단체의 정책방향 및 과제

### 1) 전달체계 및 지역 거버넌스 확립

- 시군구와 읍면동을 중심으로 커뮤니티케어를 위한 케어매니지먼트 체계 구축
- 시군구가 커뮤니티 케어 사업 기획과 서비스의 연계조정, 서비스의 구매·관리감독자 역할을 담당하여 서비스 제공기관이나 공공·민간기관들을 실질적으로 under control 하고, 서비스 제공 및 연계에 대한 책임
- 시군구를 중심으로 건강보험공단, 국민연금관리공단, 교육청 및 민간복지영역 등이 함께 구성하고 운영하는 통합 케어매니지먼트 조직을 구성
- 읍면동에서는 대상자 발굴 및 신청, 접수, 초기상담 등을 담당하고, 시군구 담당부서에 사례를 이관하면 주사례관리 사업팀을 배정하여 조사·심사 및 판정, 계획수립, 연계를 일괄적으로 수행

〈표 4-8〉 커뮤니티 케어를 위한 케어매니지먼트 체계

구분	역할
시군구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회서비스 신청에 대한 조사, 심사 및 판정, 계획수립, 연계를 통합적 담당</li> <li>• 통합노인팀(지자체 커케팀+건보등급담당), 통합장애인팀(지자체 커케팀+연금장애 평가담당), 통합아동청소년팀(드림스타트+교육청 교육복지담당) 등</li> </ul>
읍면동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상자 발굴 및 신청, 접수, 초기상담→시군구로 사례 이관</li> <li>• 시군구 심사 결과 및 계획수립 내용 안내 등</li> </ul>
보건복지부 및 광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보건복지부: 건강보험공단과 국민연금관리공단의 협의와 조정의 틀 마련</li> <li>• 광역 지자체와 각 공당 지역본부 차원에서 공동운영을 위한 협의 진행</li> <li>• 공당지사와 시군구 공동으로 케어 매니지먼트를 운영할 수 있는 거버넌스 구조와 조직 체계 구축</li> </ul>

## 2) 서비스 제공기관 및 인력 관리

□ 광역자치단체에서 서비스 제공기관의 체계적인 확충계획의 수립과 신규 전문서비스 인력 양성 및 기존 인력 확대 계획 수립

□ 보건·의료, 요양, 복지 등 지역사회 중심의 통합서비스 제공을 위해서 “다직종간의 연계(네트워크)”를 구축하고 활성화

○ 일본의 경우 의료와 간호의 연계를 위해 재택의료를 담당하는 의사에게 다직종 협동(IPW: Inter-Professional Work) 및 다직종 교육(IPE: Inter-Professional Education)의 중요성을 강조

○ 다직종간 네트워크를 통해 지역케어회의체를 운영

## 3) 사회경제적 조직 활성화

□ 지역 내에 다양한 형태의 협동조합, 사회적 기업, 마을기업, 수비영리 조직이 서비스 제공 및 지역돌봄 공동체에 주체로 참여

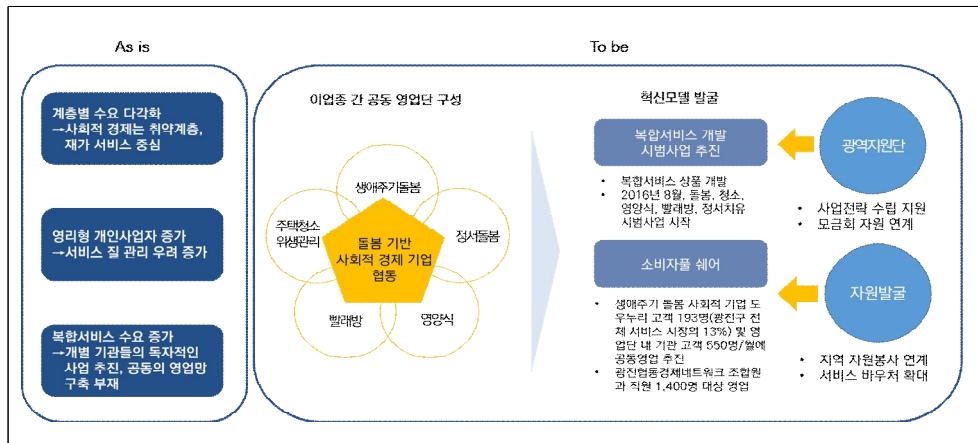
○ 여성들의 경제활동 참가가 증가함에 따라 아동 및 노인 돌봄 서비스의 수요가 증가하고 있지만 기존의 공공서비스나 지역 비영리조직의 자발적 서비스로는 다양한 사회서비스 수요들을 충족시키기 어려움

○ 시장영역에서는 사회서비스에 대한 투자가 적을 뿐만 아니라 지불능력에 따라 불평등이 심화되고 있는 상황에서 기존의 제도가 할 수 없는 지역문제 해결의 중심으로서 사회경제적 조직의 활성화가 필요

□ EU, OECD에서는 증가하고 있는 경제·사회 문제들과 복지국가의 한계를 시민 사회 주도에 의한 사회적 혁신과 사회적 경제로 풀어야 하는 것을 주요과제로 삼고 정책적으로 장려

○ 서울시에서는 ‘사회적경제 특구 지원사업’을 추진한 결과 다업종 사회적경제 기업들과 사업연합을 통해 지역 내 노인들의 분절적 돌봄 수요를 패키징하여 보다 저렴하게 공동공급하는 사례

[그림 4-7] 돌봄 서비스 조직의 협동화를 통한 지역 돌봄 서비스 혁신모델 발굴(광진구)



자료: 서울시사회적경제지원센터, 2016. 서울시 사회적 경제 활성화 정책 5년 성과 및 향후 과제

### 3. 커뮤니티케어의 공공성 강화 전략

#### 가. 사회서비스 일자리 창출 및 공공성 강화 전략

##### 1) 사회서비스 일자리 창출

□ 해외에서 제공하는 있는 서비스 영역을 개발 또는 돌봄서비스를 세분화하여 다양한 직종의 인력을 창출할 수 있음

○ 일본과 같이 요양시설 케어매니저 도입 시 신규 케어매니저 1,689명, 지역포괄센터 케어매니저 도입 시 주임케어매니저 1,150명의 신규 고용을 창출

#### 업무 영역의 세분화를 통한 다양한 직종 창출

〈예시1〉 요양시설 케어매니저 도입 시 고용창출 예상

- 일본의 인력배치 기준: 시설 수급자 100명당 1명의 개호지원전문원 배치
- 위의 기준을 2014년 기준 한국의 요양시설 수급자 규모(168,924명) 적용 시  
**케어매니저 1,689명 고용창출 가능**

<예시2> 지역포괄센터 케어매니저 도입 시 고용창출 예상

- 일본 지역포괄센터 1개소당 사회복지사, 개호예방 매니지먼트, 주임케어매니저 배치
- 후생노동성 가이드라인: 노인 6,000명당 1개소 설치
- 위의 기준을 2015년 한국 노인 규모(689만 명) 적용 시  
**1,150개소에서 주임케어매니저 1,150명 고용창출 가능**

□ 노인 1인당 제공인력을 주요 선진 국가 수준으로 확대하면 돌봄인력 종사자의 신규 고용수준은 다음과 같음

○ 일본수준(노인 1인당 0.50명) 확대: 돌봄 종사자 350, 281명, 추가 인력 3만 명

○ 영국수준(노인 1인당 0.94명) 확대: 돌봄 종사자 668,718명, 추가 인력 35만 명

○ 스웨덴수준(노인 1인당 0.95명) 확대: 돌봄 종사자 700,561명, 추가 인력 38만 명

##### 2) 사회서비스 일자리 공공성 강화 전략

□ 영국, 스웨덴, 일본 등 커뮤니티 케어를 추진해온 국가들은 원활한 서비스 제공을 위해 지방정부 직접운영 또는 위탁방식에서 서비스제공기관과 계약방식으로 전환하고, 서비스제공기관의 민영화(영리기관 참여)를 추진



- 현재 서비스제공기관의 민영(영리)화에 경향은 국가들마다 차이가 크지만, 서비스 제공기관 확대하기 위한 영리기관 참여를 보장하는 제도적 조치는 유사
- 우리나라 사회서비스 제공기관은 민간에 의해 유사시장이 형성되어 경쟁과 서비스 질 저하, 돌봄노동자의 열악한 처우가 문제가 되고 있으므로, 민간에 의한 서비스가 공공성을 가질 수 있도록 하는 방향으로 추진

〈표 4-9〉 주요 국가의 재가돌봄인력 고용형태

(단위 : %)

고용형태	한국	일본	영국 (직접고용)	스웨덴 재가돌봄 노동자 (공공)
정규직	44.9	45	4.2(시간제)	5(시간제)
비정규직	55.1	55	95.8	95

자료: 서울연구원. (2016). '사회서비스 규모와 구조에 관한 국제비교 연구'. 미발행

- 지방자치단체의 사회서비스원에서 통합재가센터를 운영함으로써 공공의 통합재가 서비스 제공 및 공공의 일자리 확대

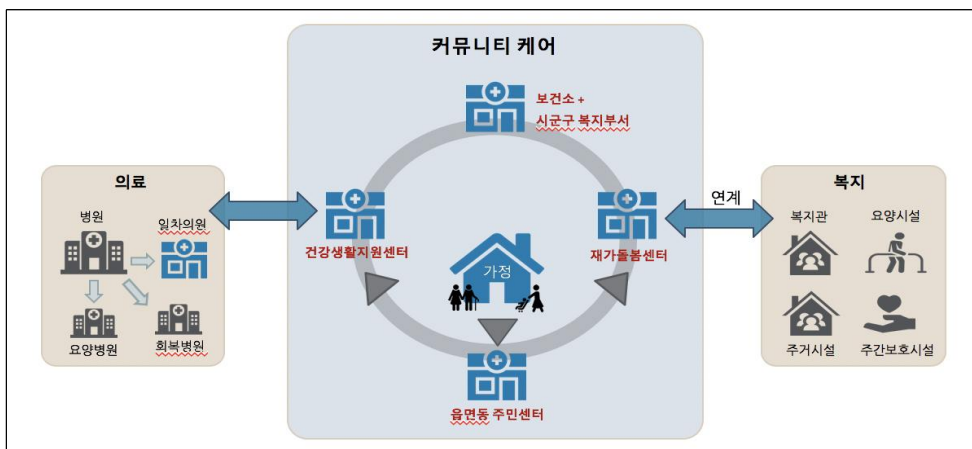
## 나. 사회서비스 인프라 확충 및 공공성 강화 전략

### 1) 커뮤니티케어 서비스와 인프라

- 커뮤니티케어를 위한 주요 서비스는 크게 주간보호와 재가서비스, 건강관리서비스로 구분
  - 회복기 재활, 허약 노인, 치매 노인, 장애인 및 정신질환자 등을 위한 낮 동안의 보호 및 재활서비스 제공
  - 기존의 보건소, 노인종합복지관, 장애인 복지관 등 주간보호시설을 우선 활용하고, 부족한 시설은 확충 필요
  - 재가요양센터에서 사회복지사와 간호사 등이 방문의료, 방문간호, 방문재활, 방문간병, 방문요양, 방문생활지원 등

- 건강생활지원센터에서 간호사와 사회복지사 등이 만성질환자 관리, 치매환자 관리, 임산부 영유아 방문간호 등
- 커뮤니케이션을 위한 서비스를 통합적으로 제공하기 위해서는 시군구 및 읍면동 주민센터를 중심으로 하여 건강생활지원센터 및 통합재가돌봄센터, 케어연계주택과 같은 다양한 주택 및 거주시설 등이 필요
- 읍면동 주민센터: 노인, 장애인, 임산부 및 영유아, 정신질환자 등 커뮤니티 케어를 원하는 주민 최초 상담 및 연계
- 건강생활지원센터: 병원과 연계 통한 퇴원환자 관리, 방문간호 등의 지역보건의료서비스 제공 및 복지서비스 연계
- 재가종합센터: 복지기관과 연계 통한 퇴소환자 주거시설, 재가요양, 일상생활 보조, 주간보호 등 복지서비스 제공과 보건의료서비스 연계
- 주거시설 및 단기체류 시설: 치매 공동주거시설, 노인 그룹홈, 장애인 공동시설 등 거주시설 및 노인과 장애인에 친환적인 주거환경을 제공할 수 있도록 표준주택 건축 및 비품 구비

[그림 4-8] 커뮤니티 케어 지원 모형



자료: 김윤(2018), 정책기획위원회 발표 자료 참조

## 2) 커뮤니티 케어 인프라 공공성 강화 전략

□ 지역밀착형 생활 SOC를 활용하여 커뮤니티 케어 인프라를 확충하고, 지역 간 인프라 격차 해소

- 생활 SOC 투자는 도로 및 공항건설에 투자하는 기존 SOC와 달리, 국민 생활과 밀접한 생활 인프라를 확충하는 것
- 소생활권 중심으로 커뮤니티케어 실행에 필요한 건강생활지원센터, 통합재가센터, 서비스연계 주택 확충
- 도서관과 체육관, 노인 복지관, 공립 유치원이 한 곳에 서 누릴 수 있는 복합 커뮤니티 센터를 건립하여 지역돌봄 생태계 구축

□ 장기적으로 건강생활지원센터 및 재가종합센터를 생활권 단위로 확충할 필요가 있음

- 일본은 2025년까지 지역포괄케어센터를 인구2만 명당 1개소씩 배치할 계획으로 확대하고 있음
- 우리나라도 장기적으로 읍면동 또는 생활권(인구 5만 명) 중심으로 통합서비스 제공을 위한 인프라 확충이 필요함
- 건강생활지원센터나 재가종합센터는 주민들의 건강을 관리하고, 통합적인 복지서비스를 제공하는 기관으로 대표적인 생활밀착형 SOC 사업에 해당됨

## 3) 커뮤니티케어의 생활 SOC와 포용적 성장의 관계

□ 생활 SOC 투자는 전국 단위가 아니라 기초지방자치단체 등 지역 단위의 투자 확대로 지역의 일자리 창출 기반을 확충하고, 생활 인프라 확충을 통해 관련 산업(서비스·건설업 등)의 일자리를 창출하며, 신산업 분야 투자로 지속 가능한 고용 창출 기반을 마련(이상구, 2018)

□ 생활 SOC 투자 정책들이 소득주도 성장의 효과를 갖기 위해서는 지방자치단체

에 사회서비스원을 설립하여 사회복지사, 요양보호사, 케어매니저 등 사회서비스 인력을 직접 고용하여 운영하면, 지역 주민의 삶의 질 향상과 고용 증가, 그리고 각종 생활비용의 절감이 가능해짐

□ 또한 신규 확충된 시설에 서비스 인력을 추가적으로 배치함으로써 공공의 서비스 일자리를 확충할 수 있음.

○ 일본수준으로 확대할 경우 돌봄 종사자가 3만 명이 늘어나고, 영국수준으로 확대하면 35만 명이 늘어남

□ 지역밀착형 생활 SOC를 활용한 복지인프라 확충은 경제적 파급효과 발생시킴 (김연명·정세은·김승연 외, 2016)

○ 공공임대주택과 국공립어린이집, 공공병원에 15조원 투자했을 때, 경제적 파급효과를 분석한 결과 30조 원의 생산유발효과 및 52만 개 일자리 창출효과가 발생하는 것으로 나타남

○ 특히, 사회서비스 인프라는 시설 투자에 따른 생산유발효과뿐만 아니라 사회 서비스분야의 고용창출효과가 높은 편

〈표 4-10〉 사회서비스 인프라 확충의 경제적 파급효과

(단위: 억 원, 명)

		공공투자			총합
		공공임대주택 (9조)	국공립어린이집 (2.25조)	공공병원 (3.75조)	(30조)
생산유발효과	총효과	227,700	58,050	96,375	758,625
	계수	2.53	2.58	2.57	.
부가가치유발효과	총효과	87,300	22,050	36,375	289,725
	계수	0.97	0.98	0.97	.
고용창출효과	총효과	124,200	29,025	48,750	525,975
	계수	1.38	1.29	1.3	.

자료: 김연명·정세은·김승연 외(2016), 복지확대와 2060년 대한민국, 민주정책연구원.

## 4. 소 결

### 가. 커뮤니티케어를 위한 개편 방향

#### 1) 지역사회 내에 포괄적·보편적 서비스 확대

□ 방문진료, 방문간호, 방문재활 등의 보건의료서비스와 재가 장기요양 및 복지 서비스, 주거 및 이동지원 등 포괄적인 재택서비스 확충

#### 2) 지역 중심의 통합서비스 제공을 위한 전달체계 개편

□ 시군구 및 읍면동에 케어 전담팀 신설 및 건강보험공단, 국민연금관리공단 및 민간 보건의료, 복지영역 등이 함께 구성하고 운영하는 통합 케어매니지먼트 시스템 구축

#### 3) 서비스 인력 및 제공기관 확보

□ 광역자치단체에서 사회서비스원 설립과 연계하여 서비스 제공기관의 체계적인 확충계획의 수립과 신규 전문서비스 인력 양성 및 기존 인력 확대 계획 수립

#### 4) 커뮤니티 케어 인프라 공공성 강화 전략

□ 지역밀착형 생활 SOC를 활용하여 건강생활지원센터 및 재가종합센터와 같은 커뮤니티 케어 인프라를 확충하고, 서비스 제공 기간의 지역 간 인프라 격차 해소

### 나. 포용적 성장과 커뮤니티 케어

□ 향후 20년 후 2030년이 되면, 우리나라의 75세 이상 노인이 24.5%에 이를 것으로 예상되는데, 보편적인 커뮤니티 케어 시스템을 구축함으로써 개인 및 가족에

게 전적으로 의존하는 돌봄의 부담을 경감시키고, 가족의 돌봄 노동을 해소하여 여성의 경제활동 참여 촉진

- 보편적 커뮤니티 케어 시스템 구축을 통해 가족의 돌봄 비용 경감 뿐만 아니라 관련 공공인프라 확충에 따른 다양한 사회서비스 일자리 확충

#### 다. 포용적 성장을 위한 커뮤니티 케어의 주요 개편방향

##### 1) 포용성

- 커뮤니티 케어는 돌봄이 필요한 사람은 누구나 돌봄 서비스를 받을 수 있도록 보편적 방식으로 적용
- 커뮤니티케어를 도입하면서 사회서비스 수급권을 확대하기 위해서 다음과 같은 방식에서 단계적 접근이 필요함
  - 점진적 확대방안: 현재 취약계층 대상에서 점진적으로 예산을 늘려 점진적으로 수급자를 확대해 가는 방법
  - 건강보험과 장기요양보험 활용: 건강보험과 장기요양보험 급여를 커뮤니티 케어 서비스에 포함시켜 보험에 가입된 대다수의 국민들이 서비스 이용대상이 될 수 있게 하는 방식
    - 이런 방식은 대상의 보편성뿐만 아니라 보건의료, 장기요양, 복지서비스의 연계를 강화하는 방안이기도 함
  - 가장 보편적 형태: 전향적으로 모든 사회서비스 수급권에 '소득기준'을 없애고, 돌봄이 필요한 사람은 누구나, 즉 커뮤니티 케어의 수급 대상이라면 소득 수준과 상관없이 수급권을 갖도록 하는 방식
    - 소득수준에 따라 차등적으로 이용료를 부담하도록 하는 방법으로, 영국은 서비스를 신청하면 'Care Need Assessment' and 'Financial Assessment'를 하는데, 수급여부는 욕구평가에 의해 결정되고, 자산조사 결과는 본인부담율을 정하는데 적용

## 2) 보장성

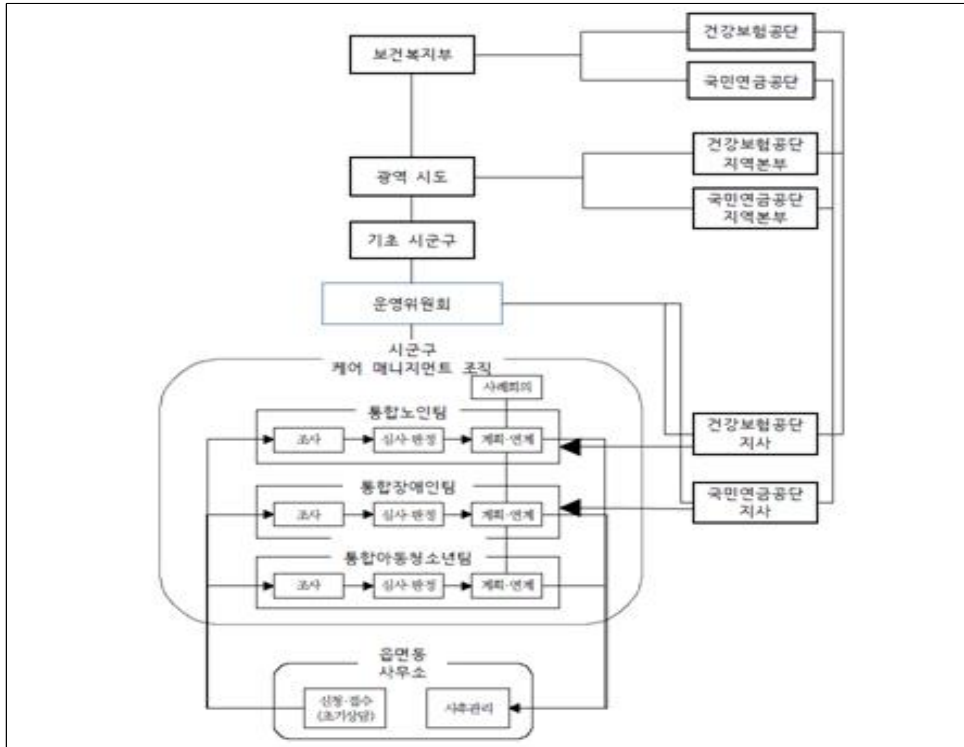
- 보건복지부 조사(2015)<sup>89)</sup>에 따르면, 성인돌봄 서비스의 경우, 서비스 필요도가 18.8%인데 비해 이용률은 1.8%로 서비스 필요도에 비해 실제로 이용률이 매우 낮은 수준으로 사회서비스 욕구가 상당부분 잠재되어 있는 것으로 볼 수 있음
- 건강보험에서 방문진료, 방문간호, 방문재활 서비스에 대한 수가 검토 및 개발을 통해 재택의료 실현, 빅데이터를 활용하여 지역 보건소 및 일차의료기관과 건강 정보 공유와 지역 중심의 건강예방 사업 추진
- 노인장기요양보험의 대상자 확대(현행 등급 외 포괄), 식사배달 및 주택개조 등 신규 서비스 개발, 재가방문요양방문간호 등 통합재가서비스 사업 추진
- 지역의 사회서비스 바우처 사업 및 각종 돌봄 서비스 사업을 확충하고, ‘커뮤니티 케어 포괄보조금’ 과 같은 재정지원 방식을 도입하여 커뮤니티 케어 서비스의 패키지화

## 3) 정합성

- 커뮤니티 케어의 효율적 운영을 위해서는 전달체계 개선 및 재정전략이 고려되어야 함
- 시군구 중심으로 케어 매니지먼트 시스템을 구축하여 시군구에서 수급자에 대한 통합적 사례관리를 실시하고, 건강보험공단과 국민연금공단지사와 연계하여 수급자 및 서비스 관리

---

89) 자료: 보건복지부(2015). 2015년 사회서비스 수요·공급 실태조사.



자료: 김보영(2018). 커뮤니티케어의 의미와 추진방안

□ 사회서비스 바우처 사업과 지역의 각종 돌봄서비스 사업 예산 중 커뮤니티 케어 사업에 해당되는 예산을 ‘커뮤니티케어 포괄보조금’ 방식으로 재정지원함으로써 서비스 패키지화

○ 지방자치단체의 커뮤니티 케어 추진 성과에 따라 예산규모를 재조정하는 성과 관리 계약방식을 적용하여 지방자치단체가 적극적으로 사업을 추진하고, 지역의 문제를 해결하면, ‘재정인센티브’ 제공



## 제2절 포용 성장을 위한 아동 돌봄 지원체계 개편 및 공공성 강화 방안

### 1. 자녀양육지원 정책 개요

- 우리나라 자녀양육지원 정책은 인프라 확충보다는 비용 지원 중심으로 추진됨.  
특히 현금보다는 서비스 이용 비용 중심으로 지원을 확대해 옴
- 그 결과로, 민간 시장의 양적 확대를 초래하였고 재정 지원이 서비스의 질과 연계되지 못하고 있다는 비판을 받고 있음

〈표 4-11〉 정부의 영유아 부모에 대한 지원

구분			0세	1세	2세	3세	4세	5세	초등단계 (6~12세)
기관 이용	어린이집	맞춤반	보육료, 기본보육료 긴급보육바우처						
		종일반	보육료, 기본보육료 시간연장형 보육료(시간연장보육, 야간보육, 24시간보육, 휴일보육)			보육료, 종일반비 시간연장형 보육료(시간연장보육, 야간보육, 24시간보육, 휴일보육)			
	유치원					유아학비, 방과후과정비			
	초등학교								초등돌봄
가정 양육			양육수당						
			아이돌봄지원 <sup>1)</sup> (시간제, 종일제)						(시간제)
			시간제보육 <sup>2)</sup>						

주: 1) 아이돌봄지원 중 시간제는 어린이집, 유치원 이용 영유아도 이용 가능

2) 일부 시간제보육 제공기관에서 유아 대상으로 서비스 제공하기도 함

- 또한 부처마다 자녀양육지원 정책을 추진하여 왔으나, 제도 간 연계성이나 정합성 부족하여 사각지대가 여전히 발생하고 있음

- 새 정부는 이러한 문제를 인지하고 범부처 차원에서 문제를 해결하려는 노력을 기울이고 있음

- 예를 들어, 사회관계장관회의에 초등돌봄 관련 안건이 상정되었고, 그 결과로 ‘온종일 돌봄체계 구축’ 범정부 공동추진단 구성, 부처합동 실무추진팀 조직하여 사업 추진

〈표 4-12〉 부처별 자녀양육지원 사업

구분		복지부	교육부	여성부
서비스	영유아 단계 (미취학 아동)	보육서비스 - 종일제 - 시간연장형 - 시간제보육	유아교육(유치원) 방과후과정	아이돌봄서비스
	초등 단계	다함께돌봄	초등돌봄	
현금	영유아 단계	양육수당 아동수당		

## 2. 부모 보육료·유아학비 지원

### 가. 보육료

□ 어린이집 보육료 지원은 2011년까지 영유아 가구의 소득을 기준으로 차등하여 지원하여 오다가 2012년 0~2세 무상보육과 5세 누리과정을 시행하면서 지원 대상이 전 계층으로 확대됨

〈표 4-13〉 영아 보육 비용 구성

구분	만0-2세	만3-4세	만5세
2011년	영유아가구 소득 하위 70% 이하 전액지원		
2012년	전 계층 전액지원	소득 하위 70% 이하 전액지원	전 계층 전액지원
2013년~2018년	전 계층 전액지원		

자료: 보건복지부(각 연도), 보육사업안내

○ 소득하위 70% 이하에게만 전액 지원하던 만 3~4세는 2013년부터 전 계층에게 지원단가 전액을 지원함

□ 영아보육 비용은 기본보육료와 보육료 지원단가를 합산한 금액임. 2018년 기준 맞춤형 0세는 월 781천원, 1세 월 540천원, 2세 월 411천원이고, 종일반은 각각 월 878천원, 626천원, 482천원임

○ 기본보육료는 인건비 미지원 시설에만 지원하며, 이 외에 0~2세 맞춤형은 긴급보육바우처 이용 시 시간당 4천원 월 최대 6만원까지 추가 지원함

〈표 4-14〉 영아 보육 비용 구성

(단위: 천원)

구분	기본보육료 <sup>1)</sup>			보육료 지원단가 <sup>2)</sup>			보육비용			
	0세	만1세	만2세	0세	만1세	만2세	0세	만1세	만2세	
2011~2014	361	174	115	394	347	286	755	521	401	
2015	372	180	118	406	357	295	778	537	413	
2016.6	383	185	121	418	368	304	801	553	425	
2016.7~2017	종일반	395	191	125	430	378	313	825	569	438
	맞춤반	395	191	125	344	302	250	739	493	375
2018	종일반	437	238	161	441	388	321	878	626	482
	맞춤반	437	238	161	344	302	250	781	540	411

주: 1) 기본보육료는 정부미지원시설을 이용하는 0~2세 영아에 대하여 표준보육비용과 부모부담의 차액을 정부한 지원하는 것을 말함

2) 보육료 지원단가는 인건비지원시설의 보육료임

3) 맞춤반은 긴급보육바우처 0~2세 60천원 지원

자료: 보건복지부(각 년도). 보육사업안내

□ 유아 보육료는 2013년 이후 22만원을 유지하고 있음. 2012년에는 5세 누리과정, 2013년에는 3~4세로 확대되면서 지원단가가 20만원에서 22만원으로 인상되었으나 이후 동결 상태임.

○ 정부는 2014~2016년까지의 인상 계획('14년 26만원, '15 28만원'16년 30만원)을 발표한 바 있으나, 중앙정부와 시도교육청 간의 누리과정 예산 책임 공방으로 일부 지자체에서는 어린이집 3~5세 유아에 대한 누리과정비 지급이 중단되는 등의 사태가 발생함

○ 문재인정부는 모든 유아에 대한 안정적 지원체계 강화, 시도교육청과 교육부와의 지원금 부담처에 대한 갈등 해소 위해 2017년 어린이집 누리과정 비용 전액을 국고로 부담하기로 결정

- 정부는 3년(2017~2020) 간 한시적으로 누리과정 지원을 지방교육재정교부금에서 유아교육지원특별회계로 지원함

- 누리과정 예산 문제는 근본적 해결 없이 정리되었지만 현장의 지원단가 인상을 지속적으로 요구하고 있어 지원단가 인상 논의가 시작되면 책임 논란은 다시 불거질 수 있음

○ 이외에도 어린이집에는 종일반비가 아동 1인당 4~5만원 정도가 추가로 지원됨

〈표 4-15〉 유아 보육료 지원단가

(단위: 천원)

구분	2011~2012 <sup>1)</sup>			2013~2018 <sup>2)</sup>
	3세	4세	5세	3~5세
지원단가	197	177	177/200	220

주: 1) 2011~2012년 3,4세 보육료 지원단가 동일, 5세 2012년 20만원.

2) 3~5세 누리과정 지원단가는 2014년 24만원으로 인상 계획이었으나 예산 부족으로 2013년과 동일 수준으로 지원함

자료: 보건복지부(각 년도). 보육사업안내

□ 보육료 지원 아동은 2017년 말 기준 총 143만명으로 전년도보다 다소 줄었음.  
이중 영아 보육료 지원 아동수는 828,638명이고, 3~5세 누리과정 지원 아동은 548,441명임

○ 영아 보육료 지원 아동수는 최근 감소 추세를 보였으나, 어린이집 이용률이 상승하면서 이용 아동 수도 증가하고 있음

〈표 4-16〉 보육료 지원 아동수

(단위: 명)

구분	전체	0~4세 보육료	영아	누리과정 (3~5세)	만5세 무상보육료	장애아 무상보육료	다문화 아동
2011	991,310	851,362	-	-	99,334	14,405	26,209
2012	1,351,232	1,154,899	-	-	142,772	13,022	35,224
2013	1,474,645	-	847,885	575,704	-	11,967	35,521
2014	1,480,087	-	865,267	568,542	-	11,709	34,569
2015	1,436,214	-	841,233	550,848	-	11,540	32,593
2016	1,432,254	-	811,505	567,401	-	11,872	41,476
2017	1,430,777	-	828,638	548,441	-	11,689	42,009

주: 두 자녀 이상 보육료 지원아동은 차등보육료 지원아동과 중복되어 합계에서 제외함. 2011년 방과후지원 제외함  
자료: 보건복지부(각 년도). 보육통계

□ 보육예산은 2018년 기준 국고 5조 5,052억원임. 이중 보육료 지원이 3조 2,574  
억원으로 전체 보육 예산의 59.2% 차지

〈표 4-17〉 국고 지원 예산

(단위 : 백만원(%))

구분	2011 <sup>1)</sup>	2012 <sup>2)</sup>	2013 <sup>3)</sup>	2014	2015	2016	2017	2018
보육료지원	1,934,611	2,391,291	2,594,419	3,329,228	3,137,702	3,176,076	3,138,267	3,257,470
전체 보육예산대비 비율	(78.1)	(79.0)	(62.6)	(63.1)	(60.5)	(59.5)	(58.0)	(59.2)
전체 보육예산	2,478,380	3,028,567	4,146,625	5,273,950	5,186,136	5,340,319	5,406,655	5,505,231

주: 1) 0~4세 소득하위 70% 전액지원, 만5세 무상보육, 장애아무상보육, 맞벌이가구 보육, 다문화 보육료 등

2) 보육료, 장애아무상보육, 맞벌이가구 보육, 다문화보육료, 농어업인보육료 지원 등

3) 0~5세 전계층, 장애아 무상보육, 시간연장 보육료 등

자료: 보건복지부(각 년도). 보육사업안내

## 나. 유아학비

□ 유치원 유아학비는 보육료와 동일하게 2011년까지 가구소득에 따라 차등 지원하다가 2012년 5세 누리과정, 2013년 3~5세 누리과정 시행으로 전 계층에게 지원함

□ 지원단가는 2018년 기준 월 22만원(국공립유치원 월 7만원)임. 누리과정 시행 당시 지원단가 인상 계획(2013년 22만원, 2014년 24만원, 2015년 27만원, 2016년 30만원)을 발표하였으나 동결됨

○ 유아학비 지원이 교육의 질과 연계되지 않는다는 공감대가 형성되면서 누리과정 지원단가 인상보다는 교사 처우 개선으로 정책 방향을 선회함

□ 유치원 취원아 중 유아학비 지원 아동 수는 2017년 기준 681,544명임

○ 3세 172,114명, 4세 249,197명, 5세 261,242명으로, 2014년 이후 누리과정 예산 논란으로 어린이집 이용 유아가 유치원으로 이동하면서 3, 4세 지원 아동 수가 증가하고 있음

〈표 4-18〉 유아학비 지원 아동 수

(단위: 명)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
전체	654,821	651,794	682,553	- <sup>1)</sup>	681,544

주: 1) 2016년 유아학비 지원 아동수 확인 불가

자료: 교육부(2017). 유아학비 지원 현황 내부자료.

□ 어린이집·유치원 누리과정 예산은 2015년 이후 연 평균 3조를 상회함. 2017년 기준 유치원 1조 4,769천억, 어린이집 1조 5,689천억 규모임

○ 만 3~5세 유치원·어린이집 이용 아동 수에 의해 다소 차이가 발생할 수 있으나 2012년 이후 만 3~5세 이용 아동 수가 약 120만 명 정도로 유지되고 있다는 점을 고려하면, 향후 누리과정 지원 예산액은 3~4조원 사이를 유지할 것으로 전망됨

〈표 4-19〉 유치원 누리과정 예산

(단위: 백만원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
유치원	931,673	1,468,301	1,507,517	1,543,048	1,476,879
어린이집	2,410,781	1,114,843	1,569,839	1,580,652	1,568,880
계	3,342,454	2,583,144	3,077,356	3,123,700	3,045,759

주: 1) 2013~2015년 교육부 확정교부금 기준

2) 2016년 교육부 확정교부금 기준

3) 2017년 시도교육청 소요액 기준/추가 배정액 370억 미포함(포함시 총액 39,409억원)

자료: 교육부(2013~2017). 연령별 누리과정 지원 현황 내부자료

## 다. 양육수당

□ 양육수당은 어린이집·유치원 미이용 아동에게 서비스 대체 수단인 현금지원 제도로 2010년 도입

○ 2012년까지 차상위(소득인정액 최저생계비의 130% 이하 가구) 이하 36개월 미만 아동으로 소득 기준이 4인 기준 180만원인 가구에 지원하다 2013년부터 0~5세 전계층으로 대상 확대

□ 지원단가는 0세는 20만원, 1세 15만원, 2세 이상 10만원이고, 농어촌 양육수당과 장애아동 양육수당은 일반 아동보다 지원단가가 연령에 따라 동일하거나 다소 높음

〈표 4-20〉 양육수당 지원단가

양육수당		농어촌 양육수당		장애아동 양육수당	
지원대상	지원단가	지원대상	지원단가	지원대상	지원단가
0~11개월	200천원	0~11개월	200천원	0~35개월	200천원
12~23개월	150천원	12~23개월	177천원		
24~35개월	100천원	24~35개월	156천원		
36개월 이상 ~84개월 미만	100천원	36~47개월	129천원	36개월 이상 ~84개월 미만	100천원
	100천원	48개월 이상 ~84개월 미만	100천원		
	100천원		100천원		
	100천원		100천원		

자료: 보건복지부(2017). 보육사업안내.

□ 양육수당 지원 아동 수는 2017년 기준 총 836,290명임. 2013년 0~5세 전 계층으로 지원대상이 확대된 후 100만명 선을 유지하여 왔으나 최근 출생아 수 크게 줄어들어 따라 지원 아동 수도 감소 추세임

〈표 4-21〉 양육수당 지원 아동 수

(단위: 명)

구분	0세아	1세아	2세아	3세아	4세아	5세아	6세 이상	계
2011년	36,662	38,408	14,644	-	-	-	-	89,714
2012년	37,727	44,128	18,486	1,178	573	401	180	102,673
2013년	384,042	346,264	144,551	62,887	38,204	40,317	40,844	1,064,522
2014년	383,389	309,908	145,075	60,126	39,152	34,803	39,883	1,012,336
2015년	386,361	310,212	132,195	66,546	40,139	37,894	35,999	1,009,346
2016년	363,178	305,911	117,342	47,840	34,709	30,609	33,602	933,153
2017년	317,981	274,578	106,954	43,300	29,134	32,163	32,180	836,290

자료: 보건복지부(각 년도). 보육통계.

□ 양육수당 예산은 2018년 기준 1조 891억원으로 전년대비 11.0%p 감소하였고, 전체 보육예산 중 19.8%에 해당함. 출생아 수 감소로 예산도 감소 추세임

〈표 4-22〉 양육수당 예산

(단위: 백만원(%))

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양육수당	89,794	102,646	880,950	1,215,319	1,211,510	1,219,200	1,224,184	1,089,137
(전체 보육예산대비 비율)	(3.6)	(3.4)	(21.2)	(23.0)	(23.4)	(22.8)	(22.8)	(19.8)
전체 보육예산	2,478,380	3,028,567	4,146,625	5,273,950	5,186,136	5,340,319	5,373,451	5,505,231

자료: 보건복지부(각 년도). 보육사업안내.

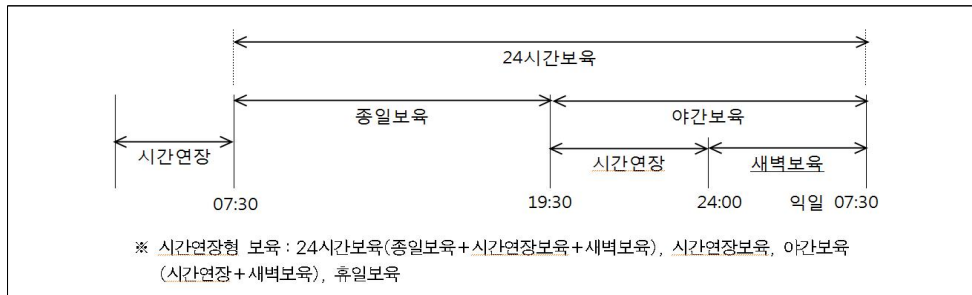
### 3. 기본 보육교육과정 외 추가서비스

어린이집·유치원에서 기본 과정 외에 추가 돌봄 서비스가 필요한 영유아를 대상으로 추가 돌봄서비스를 제공하고 있음

#### 가. 시간연장형보육

□ 시간연장형보육은 기본 보육시간을 경과하여 보육서비스를 제공하는 서비스를 말하며, 시간연장보육과 야간보육, 24시간보육, 휴일보육 등으로 구분됨

[그림 4-9] 시간연장형 보육 개념



○ 시간연장보육은 기준 보육시간(07:30~19:30)을 경과하여 최대 24:00까지 운영, 야간보육과 24시간 보육은 부모의 야간 경제활동, 한부모 또는 조손가정 등의 사유로 불가피하게 주간보육(07:30~19:30)과 야간보육(19:30~익일 07:30)을 모두 이용하는 보육 형태를 말함(보건복지부, 2017)

□ 시간연장 보육료는 2010년까지 소득수준에 따라 차등 지원하였고, 2011년부터 연령이나 소득에 관계없이 동일 금액 지원함

□ 지원단가 및 지원시간 등은 서비스 유형에 따라 상이함

○ 시간연장보육은 평일 오후 19시 30분에서 오후 24시, 토요일 오후 15시 30분에서 오후 24시까지 이용한 경우 보육료가 지원되며, 최대 지원시간은 월 60



시간이고, 초과 이용분은 부모 부담임

- 지원단가는 2018년 기준 일반아동 시간당 3,000원, 장애아동 시간당 4,000원임. 최근 보육료 인상에 따라 시간연장 보육료도 동시 인상됨

〈표 4-23〉 시간연장 보육료 지원단가

(단위: 원)

구 분	2009-2010년	2011-2014년	2015년	2016-2018년
일반아동	소득하위 50% 2,400	2,700	2,800	3,000
장애아동	소득하위 60% 1,440	3,700	3,800	4,000
	소득하위 70% 720			

주: 지원한도액은 기준액\*100%로 일반아동 18만원, 장애아동 24만원임  
 자료: 보건복지부(각 년도). 보육사업안내

- 야간보육 지원단가는 정부지원어린이집은 연령별 월보육료 정부지원단가의 100%, 정부미지원 어린이집은 어린이집 연령별 수납한도액 100%를 지원함
- 24시간보육은 정부지원어린이집은 연령별 월보육료 정부지원단가의 200%. 정부미지원어린이집은 어린이집 연령별 수납한도액의 200%를 지원함
- 휴일보육은 정부지원 일 보육료의 150% 지원
- 시간연장보육 이용 아동 수는 2017년 기준 34,722명으로, 전체 어린이집 이용 아동 중 2.4%에 해당함
- 2010년 근무수당 지원 시범사업, 2012년 0~2세 무상보육과 누리과정 시행으로 2013년에는 4만명을 상회하다가 최근 어린이집 이용 아동 수 감소, 맞춤형 보육 시행, 아이돌봄서비스 확대 등으로 이용 아동수가 감소 추세

〈표 4-24〉 시간연장보육 이용 아동 수

(단위: 명(%))

구분	전체	국·공립	사회 복지 법인	법인 단체	민간	가정	협동	직장	전체	
									이용 아동수	이용률
2011	39,313	4,989	1,961	1,126	15,235	15,598	44	360	1,348,729	(2.9)
2012	39,287	5,272	1,838	1,080	15,014	15,470	52	561	1,487,361	(2.6)
2013	41,052	5,796	1,860	1,092	15,093	16,112	53	1,046	1,486,980	(2.8)
2014	41,655	5,583	1,750	1,086	15,539	16,420	55	1,222	1,496,671	(2.8)
2015	39,445	5,500	1,731	1,022	14,466	15,466	52	1,208	1,452,813	(2.7)
2016	36,133	5,588	1,484	888	13,101	13,522	39	1,511	1,451,215	(2.5)
2017	34,722	5,538	1,453	792	12,243	13,052	32	1,612	1,450,243	(2.4)
(비율)	(100.0)	(15.9)	(4.2)	(2.3)	(35.3)	(37.6)	(0.1)	(4.6)		

자료: 보건복지부(각 년도). 보육통계

□ 24시간 보육 이용 아동수는 2016년 기준 701명으로, 전체 어린이집 이용 아동 중 0.05%의 극히 소수만 서비스 이용. 최근 24시간 어린이집 지정을 제한함에 따라 이용 아동 수도 줄고 있음

〈표 4-25〉 24시간보육 이용 아동 수

(단위: 개소, 명(%))

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
이용 아동	900	871	853	867	777	701	695
(이용률)	(0.07)	(0.06)	(0.06)	(0.06)	(0.05)	(0.05)	(0.05)

주: 24시간 보육은 2007년 지정시설 제도를 실시하여 이 시기부터 자료 생산함

이용률은 전체 어린이집 이용 아동 대비 이용 아동 비율을 의미함

자료: 보건복지부(각 년도). 보육통계

□ 휴일보육 이용 아동은 2017년 총 280명으로, 이는 어린이집 이용 아동 대비 0.02%에 해당함

○ 2012년 어린이집 이용 아동 수 증가하면서 휴일보육 이용 아동 수가 572명까지 늘어났으나 이후 매년 감소 추세

○ 휴일보육은 수요 예측이 어렵고, 보육료 지원단가보다 보육교사 휴일 근무수당 단가가 높아 어린이집에서 운영 기피

- 2017년 기준 전체 어린이집 중 20.5%가 운영

〈표 4-26〉 휴일보육 이용 아동 수

(단위: 개소, 명(%))

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
이용 아동	488	13	503	558	461	572	489	477	470	311	280
(이용률)	(0.04)	(0.001)	(0.04)	(0.04)	(0.03)	(0.04)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.02)	(0.02)

주: 이용률은 전체 어린이집 이용 아동 대비 이용 아동 비율을 의미함.  
 자료: 보건복지부(각 년도). 보육통계

□ 시간연장형보육 예산은 2018년 기준 369억원임. 2014년 45,200백만원까지 증액되었으나 이후 이용 아동 수 감소로 예산 축소되고 있음

〈표 4-27〉 시간연장형보육 보육료 지원 예산

(단위: 명, 백만원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
사업량	53,000	53,000	53,000	52,000	51,000	51,000	47,000
예산	33,900	33,900	45,200	38,000	40,600	41,700	36,900

주: 시간연장형보육에는 시간연장보육, 24시간 보육, 휴일보육 예산을 합산한 금액임  
 자료: 보건복지부(각 년도). 국가예산 및 기금운용계획

## 나. 방과후과정

□ 방과후 과정은 누리과정 운영시간인 4~5시간 이후에 이루어지는 활동을 말함

○ 유아교육법에 따르면, 유치원에서는 보호자의 요구 및 지역 실정에 따라 방과후과정을 운영할 수 있고, 국가 및 지방자치단체가 방과후과정을 운영하거나 연간 180일 이상의 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 대하여는 교육환경개선비, 인건비, 교재교구비, 필요경비 등 운영에 드는 경비를 보조할 수 있다고 규정하고 있음(국가법령정보센터, 2018)

○ 2012년 5세 누리과정 시행 당시에는 유치원 방과후과정비를 지원하지 않았으나, 어린이집에 방과후과정비 명목으로 누리과정 담당교사 수당과 운영비를 지급함에 따라 형평성 차원에서 2013년부터 지원을 시작함

□ 지원대상은 유아학비와 동일하게 3~5세 전계층을 대상으로 하나, 기본 교육과정(누리과정)을 포함하여 1일에 8시간 이상 교육을 받는 경우에만 지원함

□ 지원단가는 국공립 50,000원, 사립은 70,000원으로 방과후과정비 지원이 시작된 2013년 이후 동결 상태임(교육부 유아학비지원 계획, 2018)

〈표 4-28〉 방과후과정비 지원단가

(단위: 원)

구분	2009~2011년	2012~2018년
공립	30,000	50,000
사립	50,000	70,000

주: 2011년 소득하위 70%까지 지원, 2012년 3,4세는 전년도와 동일 기준  
자료: 교육부(각 년도), 유아학비 지원계획.

- 방과후과정비와 누리과정 운영지원비의 지원항목은 인건비, 교재교구비, 방과 후 또는 누리과정 운영을 위해 필요한 항목에 사용하는 지침은 양 기관이 동일하나, 어린이집은 누리과정 보조교사나 운영도우미 등 지원인력 인건비로 우선적으로 사용하도록 하고 있음
- 전체 유치원 중 99% 정도가 운영하며, 방과후과정 이용률은 2016년 기준 67.7%로, 방과후과정비가 2013년부터 전 계층에 지원되면서 이용률이 급격히 증가함
- 방과후특성화프로그램 운영이 이용률 상승에 크게 기여함.

〈표 4-29〉 방과후과정 이용률

(단위: %, 명)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
이용률	47.4	62.0	62.8	67.5	68.2	67.7
전체 취원아수	564,594	613,523	657,963	657,963	682,553	704,138

주: 1) '13~15년 교육부 확정교부금 기준/제주도는 최종 예산액 기준  
2) '16년 교육부 확정교부금 기준/제주도는 추계금액 기준(2016년)  
자료: 교육부(각 년도), 방과후과정 이용률 내부자료  
한국교육개발원. (각 년도). 교육통계

□ 유치원 방과후과정비 예산은 2017년 359,456백만원으로, 방과후과정비를 지원하기 시작한 2013년부터 2016년까지 매년 증가하였으나, 유치원 취원 아동 수 감소에 따라 예산도 감소 추세임

〈표 4-30〉 방과후과정비 예산

(단위: 백만원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
예산	244,262	317,384	358,743	444,115	362,468	359,456

주: 1) '13~15년 교육부 확정교부금 기준/제주도는 최종 예산액 기준

2) '16년 교육부 확정교부금 기준/제주도는 추계금액 기준(2016년)

자료: 교육부(각 년도), 방과후과정 예산 내부자료

#### 다. 시간제보육

□ 시간제보육은 가정양육 시 지정된 제공기관(어린이집, 육아종합지원센터 등)에서 시간 단위로 보육서비스를 이용하고, 이용한 시간만큼 보육료를 지불하는 보육서비스를 말함(보건복지부, 2018)

○ 이 사업은 2013년 보호자의 부득이한 사정 및 사고 등 긴급한 상황이 발생하거나 일시적으로 보육이 필요한 경우 이용하는 '일시보육' 시범사업<sup>90)</sup>으로 시작되었으나 본 사업으로 전환되지 않고,

○ 2014년 박근혜정부의 시간제일자리 확대 정책과 맞물려 이용대상 및 서비스 범위가 취업모로 확대되고, 사업명도 '시간제보육'으로 변경하고 사업 설계 자체가 변경됨에 따라 시범사업이 재 추진됨(보건복지부, 2014)

□ 지원대상은 보육료 또는 유아학비를 지원받지 않고 가정양육수당을 수급 중인 6~36개월 미만의 영아임

○ 2017년까지 부모 특성 등에 따라 기본형과 맞벌이형<sup>91)</sup>으로 구분하였으나, 2018년부터는 지원기준을 차등하지 않고 지원시간(월 80시간)과 지원단가(시간당 3천원) 동일 기준 적용함

90) 일시보육 시범사업은 양육수당을 지원받는 6~36개월 미만의 아동에게 월 40시간을 지원하는 사업으로, 이용 금액은 시간당 4천원으로 2천원은 정부지원, 나머지 2천원은 본인이 부담함(보건복지부, 2013)

91) 기본형은 양육수당 수급자인 가정양육 가구이고, 맞벌이형은 양육수당 수급자 중 시간제 근로자 등 맞벌이 가구, 한부모 가구, 기타 양육부담 가구 등이 해당함. 단, 맞벌이형 대상은 임금근로자, 자영업자, 농업인, 구직/취업준비, 장애, 다자녀, 육아부담, 임신산후조리, 한부모가정, 조손가정, 입원간병, 학업, 장기부재, 저소득층, 다문화가정 등 관련 증빙서류 제출 시 인정을 받을 수 있음

- 시간제보육 보육료는 시간당 4천원이며, 이중 3천원을 지원받고 나머지는 부모가 부담함. 단, 보육료 또는 유아학비를 지원받는 아동이 시간제보육을 이용하는 경우에는 전액 본인 부담임

〈표 4-31〉 시간제보육 지원기준

(단위: 원)

구 분	이용단가	지원단가	부모부담
단가	4,000	3,000	1,000

주: 시간당 단가임.

자료: 보건복지부(2018). 2018 시간제보육 사업안내.

- 이용단가는 2014년 이후 동결 상태이며, 지원단가는 2017년까지 기본형 2천 원, 맞벌이형 3천원이었으나 2018년부터 이용 아동 전체에게 3천원을 지원함

- 시간제보육 이용 아동은 2017년 말 기준 총 18,115명이고, 이용건수로는 288,827건임. 제공기관이 매년 늘어남에 따라 이용 아동수와 이용 건수도 함께 증가하고 있음

- 시간제보육 제공기관은 2015년 215개소(237개 반), 2016년 347개소(382개 반), 2017년 382개소(438개 반) 운영되고 있음

〈표 4-32〉 시간제보육 이용 현황

(단위: 명, 건, 시간)

구분	2014	2015	2016	2017
총 이용 아동수	2,138	7297	13,377	18,115
총 이용 건수	26,027	96,247	199,650	288,827
총 이용 시간	91,075	323,187	700,334	1,009,752
아동 1인당 이용시간	42.6	48.4	58.7	55.7

주: 양육수당 지원 아동은 36개월 미만 일반 영유아 수를 의미함

자료: 보건복지부(2017). 연도별 시간제보육 이용현황 내부자료

한국보육진흥원(2017). 시간제보육 사업의 성과 및 내실화 방안. 이슈분석 제21호

- 시간제보육 예산은 2018년 기준 97억원으로 사업 실적 저조로 2017년 예산이 크게 삭감되었으나 2018년에는 전년대비 10.2%가 증가함

- 시간제보육 예산에는 보육료 외에 시간제보육교사 및 관리자 인건비, 운영비, 환경개선비, 사업운영·관리 등이 포함되어 있음

〈표 4-33〉 시간제보육 예산

(단위: 백만원(%))

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
예산	3,800	3,800	7,507	11,959	9,025	9,724

자료: 보건복지부(각 년도). 국가예산 및 기금운용계획.

## 4. 아동 돌봄

### 가. 아이돌봄 지원사업

- 아이돌봄 지원사업은 만 12세 이하 아동을 둔 맞벌이 등 부모의 양육공백 발생 시 가정으로 찾아가 돌봄을 제공함으로써, 시설보육의 사각지대 보완 및 부모의 자녀양육 부담을 경감하고자 추진되었음(여성가족부, 2018)

- 아이돌봄서비스는 이용 대상, 이용시간, 서비스 내용 등에 따라 시간제돌봄, 종일제 돌봄, 기관파견돌봄, 질병감염아동특별지원 4가지 유형으로 구분됨

- 돌봄유형별 지원대상 및 이용시간과 정부지원시간 등은 〈표 4-34〉에 제시함

- 시간제돌봄은 만 3개월 이상 만12세 이상을 대상으로 하며, 1일 2시간 이상 연 480시간까지 이용 가능함. 임시보육, 놀이활동 등의 서비스를 제공하는 일반형과 시간제서비스 외 돌봄 아동과 관련한 가사서비스를 제공하는 종합형이 있음

- 종일제 돌봄은 지원대상이 만3개월 이상 만36개월 이하이고, 1일 1회 4시간 이상 월 120~200시간까지 지원함. 영아종일제와 보육교사 자격증을 소지한 아이돌보미가 서비스를 제공하는 보육교사형 종일제가 있음

〈표 4-34〉 아이돌봄서비스 서비스 유형

구분		이용 대상	이용시간 및 정부지원시간	서비스 내용
시간제 돌봄	일반형	만 3개월 이상~ 만 12세 이하	1회 2시간 이상 (정부지원 연480H)	임시보육, 놀이활동, 식사 및 간식 챙겨주기, 보육시설 및 학교 등하원, 안전 신변처리 등
	종합형			시간제 서비스 외 돌봄 아동과 관련된 가사 서비스 제공
종일제 돌봄	영아 종일제	만 3개월 이상~ 만 36개월 이하	1일 1회 4시간 이상 (정부지원 월120~200H)	이유식 먹이기, 젖병 소독, 기저귀 갈기, 목 욕 등 영아 돌봄과 관련된 활동 전반
	보육 교사형			보육교사 자격증 소지한 아이돌보미가 영아 교육 서비스 제공

자료: 여성가족부(2018). 2018년 아이돌봄지원사업 안내 지침

□ 양육공백이 발생하는 가정(취업 한부모, 장애부모, 맞벌이 가정, 다자녀 가정, 기타 양육부담 가정)에 대해 기준 중위소득 기준으로 비용을 차등 지원함. 단, 양육 공백이 발생하지 않는 가정(전업주부 등)도 이용 가능하나, 전액 본인 부담임

○ 서비스별 정부지원금 및 본인부담금은 ‘가~라’ 4개 유형으로 구분되고, 이중 ‘가~다형’은 가구소득에 따라 정부지원을 받고, ‘라형’은 100% 본인 부담임

○ 아이돌봄서비스 요금의 기본단가는 2018년 기준 시간제가 시간당 7,800원, 종합형이 시간당 8,450원임

〈표 4-35〉 아이돌봄서비스 비용 지원 단가

(단위: 원, 만원)

구분	소득기준 (4인 가족 기준 중위소득)	시간제(7,800원)				종합형(시간당 8,450원)				영아 종일제 (월156만원, 200H)		보육 교사형 (월171만원, 200H)	
		A형		B형		A형		B형		정부 지원	본인 부담	정부 지원	본인 부담
		정부 지원	본인 부담	정부 지원	본인 부담	정부 지원	본인 부담	정부 지원	본인 부담				
가형	60% 이하 (2,712천원)	6,240	1,560	5,460	2,340	6,240	3,900	5,460	4,680	117	39	117	54.6
나형	85% 이하 (3,841천원)	3,900	3,900	-	7,800	3,900	6,240	-	10,140	85.8	70.2	85.8	85.8
다형	120% 이하 (5,423천원)	2,340	5,460	-	7,800	2,340	7,800	-	10,140	54.6	101.4	54.6	117
라형	120% 초과	-	7,800	-	7,800		10,140	-	10,140	-	156	-	117.6

주: 가구소득 가구소득기준 산정은 건강보험료 정보를 적용하고, 가구원과 소득합산 대상 범위는 세대별 주민등록표 기재 자료 활용

A형: '11년 1.1 이후 출생 아동, B형: '10년 12.31 이전 출생 아동

이용요금 배분 시 정부지원비율과 본인부담 비율 적용

야간(오후 10~오전 6시) 이용 시 휴일수당 3,250원 할증, 아동 추가 시 할인율 적용

자료: 여성가족부(2018). 2018년 아이돌봄지원사업 안내 지침



□ 시간제돌봄과 종일제돌봄 서비스 모두 이용 가구 수가 매년 증가하고 있음

〈표 4-36〉 아이돌봄미 이용 가구수

(단위: %(가구))

구분	시간제						종일돌봄					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
가형	54.2	54.4	51.6	43.9	41.4	38.5	50.8	49.8	18.9	26.2	23.7	22.1
나형	19.5	22.5	15.7	11.4	11.5	12.0	7.3	24.8	29.2	16.4	15.7	15.8
다형	26.4	23.1	6.9	8.8	8.8	9.7	6.5	18.0	19.7	20.1	22.9	23.3
라형	-	-	25.8	35.9	38.3	39.8	36.3	7.4	32.3	37.4	37.7	38.8
(수)	(27,339)	(37,934)	(41,599)	(47,700)	(49,989)	(52,354)	(124)	(1,204)	(2,348)	(3,696)	(4,373)	(5,333)

주: 종일제 라형 2010년 2011년은 전액 본인 부담  
 자료: 여성가족부(2014). 2014년 아이돌봄지원사업 결과보고서  
 여성가족부(2015). 2015년 아이돌봄지원사업 통계 내부자료

○ 특히 '라'형은 비용 지원이 중단되었는데도 불구하고 매년 이용 가구 수가 증가

〈표 4-37〉 연령별 아이돌봄서비스 이용 아동수

(단위: 명(%))

구분	시간제					종일제				
	만0~2세	만3~5세	만6~8세	만9~12세	계	6개월 미만	6~12개월	12~18개월	18~24개월	계
2011	23,959	18,115	8,517	3,236	53,827	1,515	3,348	1,580	250	6,693
2012	25,424	20,724	10,316	3,338	59,802	1,676	6,367	4,144	1,835	14,022
2013	26,588	24,420	15,082	4,904	70,994	2,969	9,635	5,905	-	18,506
2014	25,497	26,206	17,940	5,990	75,623	2,433	8,947	10,087	5,988	27,455
2015	26,072	27,135	18,676	6,742	78,625	3,114	10,117	9,772	7,379	30,382
(비율)	(33.2)	(34.5)	(23.8)	(8.6)	(100.0)	(10.2)	(33.3)	(32.2)	(24.3)	(100.0)

주: 2010년 자료는 누적 이용아동수로 보고됨. 2011~2013년과 통계산출 기준이 상이하여 표기하지 않음  
 자료: 여성가족부(2014). 2014년 아이돌봄지원사업 결과보고서  
 여성가족부(2015). 2015년 아이돌봄지원사업 통계 내부자료

□ 아이돌봄 지원사업 예산은 2018년 기준 총 1,083여억원으로 전년대비 24.9%p 증가함

〈표 4-38〉 아이돌봄지원사업 예산

(단위: 백만원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전체 예산	20,147	40,189	43,464	66,618	79,174	78,716	82,816	86,768	108,377
영아종일제 돌봄	4,421	5,961	7,184	7,184	11,399	13,399	11,711	15,085	19,758
시간제 돌봄	14,678	28,080	30,077	48,509	52,550	48,975	54,572	54,572	65,714

주: 2018년 사업 목표는 영아종일제 돌봄 5,450가구, 시간제 돌봄 40,390가구임

전체 예산에는 아이돌보미 양성 및 관리(13,719백만원), 서비스제공기관 운영비(9,186백만원) 등이 포함되어 있음  
자료: 여성가족부(각 년도), 여성가족부 예산 및 기금운용계획

- 정부지원금은 영아종일제 돌봄이 200 여억원, 시간제돌봄이 657억원이고, 이 외에 아이돌보미 양성 및 관리(교육, 4대 보험 등) 137억원, 서비스 제공기관 운영(인건비, 행정부대 경비 등) 91억원 등이 포함되어 있음

## 나. 초등돌봄

- 초등 돌봄교실은 ‘초등학교 정규수업 시간 이외에 돌봄이 필요한 학생들을 보호하는 방과후학교 프로그램’임(교육인적자원부, 2014)
- 맞벌이 가정 및 저소득층 가정 증가에 따라 아침, 오후, 저녁 늦게까지 학생을 돌봐 주는 수요가 증가함에 따라 온종일 돌봄서비스 도입 및 확대 필요성 증대로 2006년 방과후학교 운영 계획 수립함
- 초등학교 저학년(1~2학년) 대상으로 돌봄서비스 제공하는 ‘초등보육교실’ 운영하였고, 2009년부터 야간까지 운영하는 종일돌봄교실 시범 운영하고, 2010년에는 초등보육교실과 종일돌봄교실을 초등돌봄교실로 통합 운영함
- 2011년부터 돌봄교실의 운영시간을 아침돌봄, 오후돌봄, 저녁돌봄 등으로 연장한 ‘엄마표 온종일 돌봄교실’ 시범 운영함. 오후돌봄은 방과후부터 오후 5시까지, 저녁돌봄은 오후 5시부터 수요에 따라 밤 10시까지 운영함
- 박근혜정부는 초등학교를 ‘온종일 돌봄학교’로 운영하고, 필요한 학생들에게 밤 10시까지 돌보는 ‘온종일 돌봄교실’ 운영을 교육공약으로 제시함. 부처 간 돌봄 체계 강화를 통해 사회의 돌봄 여건을 개선하기 위해 보건복지부, 교육

부, 여성가족부의 협업 과제로도 선정됨

□ 초등돌봄교실 운영 학교 수는 2017년 기준 6,054개교, 교실 수 11,980개임

○ 전체 이용 학생 수는 245,303명으로, 학년이 낮을수록 이용 학생수가 증가함

〈표 4-39〉 초등돌봄교실 운영 및 이용 현황

(단위: 개교, 교실, 명)

구분	학교수	교실수	학생수			
			전체	초등 1학년	초등 2학년	초등 3학년
계	6,054	11,980	245,303	124,000	91,166	30,137
서울	574	1,695	34,706	16,799	12,865	5,042
부산	304	587	12,336	5,788	4,176	2,372
대구	224	433	8,674	4,514	3,219	941
인천	250	545	11,321	6,001	4,383	937
광주	152	290	5,992	3,603	2,287	102
대전	147	369	7,734	4,119	2,958	657
울산	120	281	6,093	3,164	2,260	669
세종	43	123	2,337	1,294	891	152
경기	1,249	2,730	53,941	30,106	21,788	2,047
강원	362	533	10,695	4,798	3,683	2,214
충북	261	436	9,070	4,393	3,134	1,543
충남	418	714	14,857	6,889	5,406	2,562
전북	418	754	16,272	6,828	5,287	4,157
전남	427	618	13,125	6,909	5,208	1,008
경북	490	820	15,000	6,225	4,749	4,026
경남	510	872	18,901	10,070	7,162	1,669
제주	105	180	4,249	2,500	1,710	39

주: 2017년 4월 말 기준

1교실 당 20명, 지역특성에 따라 조정 가능

자료: 교육부(2018). 초등돌봄교실 현황 내부자료

## 5. 주요 현안과 발전방안

### 가. 주요 현안

#### 1) 보편 보육으로 인한 과도한 어린이집 이용 문제

□ 보육료 지원 확대로 보육서비스가 필요하지 않는 영유아까지 어린이집을 이용하게 되면서 서비스의 질 악화와 실수요자의 역차별 문제 발생

○ 2012년 0~2세 무상보육과 2013년 3~5세 누리과정 시행으로 어린이집 이용 아동 수는 2011년 1,348,729명에서 2014년 1,496,671명까지 증가하였다가 이후 줄어들어서 2017년 말 기준 1,450,243명에 달함

□ 정부는 보육서비스가 필요한 영유아에게 이용 우선권을 부여하기 위해 어린이집 입소우선순위를 맞벌이 중심으로 조정하는 한편, 부모의 요구나 필요에 따라 어린이집을 이용하도록 하는 맞춤형보육 제도를 2016년 9월 도입하였으나 장시간 보육이 필요한 아동이 어린이집을 충분히 이용하지 못하고 있다는 불만은 여전한

○ 어린이집 이용시간은 2012년 취업모 평균 8시간 23분, 미취업모 평균 6시간 56분 정도이었고, 맞춤형보육이 시행 이후인 2017년에는 취업모 중 종일반 평균 7시간 58분, 맞춤반 평균 6시간 37분이고, 미취업모 중 종일반 평균 7시간 33분, 맞춤반 평균 6시간 11분임

○ 맞춤반은 긴급보육바우처 월 15시간 지원으로 제도 시행 전과 동일하게 어린이집 이용하고, 6시 이후 종일반 운영 어린이집을 지정하여 운영하는데도 부모들이 필요한 만큼 어린이집을 이용하지 못하고 있어 맞춤형보육 제도 효과가 크지 않음

○ 한편, 현장에서는 맞춤형보육 시행으로 보육료 수입(맞춤반 보육료 종일반 대비 80%)이 크게 줄고, 맞춤반/종일반 자격 구분 및 긴급보육바우처 신청 등에 따른 행정업무가 증가했다는 등 불만 토로, 제도 시행 초기부터 맞춤형보육 폐지 지속적으로 요구

- 정부는 맞춤형보육 제도 시행에 따른 문제점을 개선하기 위하여 2017년 하반기에 ‘보육지원체계 개편 TF’를 구성 및 운영하고, 2018년 8월 보육지원체계 개편 정책토론회를 개최하여 보육지원체계 개편 방향을 제시함
- ‘보육지원체계 개편 TF’는 기본보육시간 7시간을 보장하고, 장시간 이용이 필요한 실수요자 대상으로 추가 보육시간 제공(추가 보육시간 자격구분), 각 시간대별 보육료 재설정, 추가 보육시간 전담교사 배치 등의 개편(안)을 제시함
  - 표준보육시간제 도입하여 표준보육시간을 기준으로 보육과정을 운영하고 표준보육시간 이후는 시간연장보육을 제공하는 법안 발의 중(최도자 의원실)
- 정부는 2019년 보육지원체계 모델을 개발하고, 시범사업을 실시하여 2020년에는 새로운 보육지원제도를 시행할 계획임. 보육료도 새로운 지원체계에 따라 재산정될 예정임

## 2) 보육료 지원단가의 표준보육비용 현실화에 대한 요구

- 현장에서는 보육료 지원 단가가 표준보육비용에 크게 미치지 못한다며 보육료 현실화를 지속적으로 주장하여 왔음
- 그러나 어린이집 내에서 영유아 건강, 영양, 안전, 아동학대, 보조금 횡령 등의 문제가 빈번히 발생하고, 보육료가 보육서비스의 질 개선을 위해 사용되지 못한다는 지적으로 사회적 지지를 받지 못하고 있음
- 정부는 2013년 표준보육비용 산정 연구(보건복지부, 2013)를 실시하였고, 이를 근거로 2015년부터 보육료를 단계적으로 인상함
  - 그간 어린이집 수가 크게 확대된 데 반해 출생아 수가 급격하게 줄어 문 닫는 어린이집이 매년 늘고 있고, 운영 중인 어린이집도 원아 모집의 어려움으로 재정 건정성이 크게 악화됨
- 최근 정부는 2015년 아동학대 사건 이후로 보육료 인상보다는 보육교사 처우 개선(근무환경개선비 인상, 대체교사 및 보조교사 확대 등)에 재정 지원을 확대하고 있음

□ 정부는 보육·유아교육 분야 재정 부담을 줄이고, 부모의 선택권 보장을 위해 보육료·유아학비를 서비스 제공기관이 결정하도록 하는 방안을 검토한 바 있음

○ 2011년 우수한 어린이집이 부모의 수요에 맞추어 다양화, 특성화한 보육서비스를 제공할 수 있도록 보육비용 상한과 보육과정 운영에 있어 일정한 자율성을 부여하는 ‘자율형어린이집’ 시범사업을 검토하였으나 타당성 부족으로 추진하지 않음

○ 최성은·양미선·장명림(2014)도 민간보육시설의 서비스 질을 개선하고, 보육서비스 다양화를 위한 보육료 자율화를 검토함

- 고가의 질 높은 서비스를 희망하는 수요자의 요구 충족, 보육서비스의 다양성 확보로 소비자의 선택의 폭 확대를 기대할 수 있지만, 어린이집이 학원처럼 운영될 소지가 크고, 감사 및 지도점검 등 정부의 지도감독을 거부하려는 성향을 강화할 수 있다는 등의 문제점을 지적함.
- 또한 종전에 복지사업으로 여겨졌던 보육이 사회계층 간의 위화감을 조성한다는 비판받을 가능성이 크다는 우려를 표함
- 이러한 점을 고려하여, 전체 어린이집의 1~5% 내외에서 전국적 총량을 규제하면서 권역별, 지역별로 총량 규제하고, 정부 보육료 미지원 및 기타 어린이집 운영조건을 제시함

### 3) 부모의 비용 부담 문제

□ 어린이집·유치원 이용 시 특별활동비(방과후특성화과정비), 현장학습비, 행사비 등 수혜자 부담 경비를 추가 부담함

○ 2012년 0~2세 무상보육과 3~5세 누리과정 지원으로 부모 부담이 줄었다는 이유로 현장에서는 특별활동비(방과후특성화과정비) 등의 기타 필요경비를 꾸준히 인상하여 옴

- 특별활동 등의 기타 필요경비 인상률은 매년 물가인상률을 상회함

- 이러한 이유로 부모의 비용 부담액은 크게 줄지 않았고, 정책체감도도 떨어짐
  - 어린이집 이용 아동이 매월 내는 비용(월 보육료+추가 비용)은 2013년 이후 전체 평균 70천원 선을 유지하지만, 다니는 어린이집 유형에 따라 최대 70천원까지 차이 남
  - 이러한 이유로 보육료·유아학비 전계층 지원에 대해 영유아 부모 중 만족한다는 비율은 2013년 51.1%에서 2014년 50.0%, 2016년 48.9%로 하락하였음(양미선 외, 2013, 2014, 2016)

#### 4) 양육수당 인상에 대한 요구

- 어린이집 보육료는 최근 10%p 이상 인상되었으나 서비스(어린이집·유치원) 대체 수단으로 지원하는 양육수당은 2013년 이후 동결 상태임
  - 양육수당 도입 당시 0~2세 영아의 가정 내 양육을 유도하는 효과가 있음. 양육수당 제도 도입 초기에는 정책에 대한 만족도가 높았으나 매년 체감도가 떨어지고 있음
  - 가정내 양육을 확대 방안 중 하나로 지원단가 인상을 요구하고 있지만, 반대의 목소리도 매우 큼
    - 여성계에서는 여성의 사회진출 저해할 수 있다는 이유를 내놓고 있고, 어린이집 현장에서는 어린이집 이용 아동 수 감소 등을 우려함
- 양미선 외(2017)는 가정양육수당 지원수준이 고정된 반면에 보육료 인상이 지속됨에 따라 야기되는 지원단가 격차 확대가 영아의 가정양육을 제약하고 중장기적으로 수반되는 사회경제적 성과를 반감시킬 수 있다는 점에서 보육지원체계 개편을 검토함
  - 단, 가정양육수당과 아동수당이 정책대상이 중첩되고 급여형태가 현금이라는 점에서 유사하지만, 가정양육수당이 시설 미이용을 전제로 하는 조건부 급여라는 점에서 아동수당이 대체하지 못하는 보육재정 효율화 기능을 고려할 필요가 있다고 판단하고 3개의 안을 제시함

- 첫 번째는 0-2세 보육 자부담 도입(무상보육 폐지), 3세 이상 양육수당 폐지(전 일반아동 누리과정 전환), 관련 예산을 합산하여 아동수당에 추가 현금급여로 지급하는 방안임
- 두 번째는 0-2세 보육 자부담 도입(무상보육 폐지), 3세 이상 양육수당 폐지(전 일반아동 누리과정 전환), 관련 예산을 합산하여 아동수당에 추가 현금급여로 지급,
- 세 번째는 모든 연령에 대한 양육수당과 부모보육료를 동일하게 책정하는 방안 임

## 나. 발전 방안

### 1) 공공과 민간 간의 견제와 균형 확보

□ 공공성과 시장성이 균형과 견제 기능을 이루는 유아교육과 보육 공급 체계를 구축함

○ 지역 특성을 고려하여 어린이집과 유치원 모두 공공성이 높은 기관을 일정 비율(예: 50%) 확보하고, 동시에 시장논리가 강한 어린이집과 유치원을 일정 비율을 허용함

- 2017년 말 기준 공공성이 강한 어린이집은 11.7%(국공립 7.8%, 사회복지법인 3.5%, 직장 0.4%)이고, 국공립유치원 52.5%임
- 어린이집 이용 아동 수 기준으로는 국공립 11.9%, 사회복지법인 7.5%, 직장 4.4%이고, 국공립유치원은 24.8%임.

○ 새 정부는공공성이 강한 국공립어린이집을 전체 이용 아동 중 40%까지 확대 하겠다는 계획을 발표함

- 전국 공통 목표 설정으로 국공립어린이집의 추가 확충이 불필요한 지역까지 국공립어린이집이 공급되고 있음
- 예를 들어 국공립어린이집 1,000개소 확충 정책을 추진한 서울시의 경



우, 일부 시군구에서는 국공립어린이집 과잉 공급으로 정원충족률이 전체 평균에 미달하는 문제

- 출생아 수가 급격히 줄고 있으므로, 출생률 추이를 살펴서 국공립어린이집 확충 목표를 매년 조정해 나감
- 또한 국공립어린이집 이용률 40% 목표를 전국에 공통 적용하기보다 지역 규모나 출생아 수, 영유아 수 등 다각적으로 고려하여 공급량 차등화

○ 새 정부는 전체 어린이집 중 80%를 차지하는 민간, 가정어린이집에 대한 정책은 구체적으로 제시하지 않음. 민간·가정어린이집은 평가제, 지도점검, 부모모니터링, 재무회계 개편 등을 통해 공공성을 강화해 나감

- 현재 임의사항인 어린이집 평가제도가 모든 어린이집을 대상으로 정기적으로 평가하는 평가제로 변경되고, 평가인증방식에서 평가등급제로 전환하는 영유아보육법 일부 개정법률안이 2019년 11월 국회 본회의를 통과함
- 향후 평가결과를 재정지원과 연계하는 방안을 검토함. 최하위 등급을 받은 어린이집은 유예기간을 두고, 개선이 이루어지지 않을 경우에는 재정 지원을 중단함

## 2) 아동 돌봄지원체계 강화

□ 무상보육 이후 무분별한 기관 이용을 막고, 추가 돌봄이 필요한 아동이 우선적으로 서비스를 이용할 수 있도록 이용기준 및 지원체계를 마련함

□ 어린이집 시간연장보육과 유치원 방과후과정 운영시간 차이에 따른 돌봄 사각지대 해소를 위하여 어린이집 종일반 운영시간과 어린이집 시간연장보육 및 유치원 방과후과정 운영시간 등을 조정함

○ 어린이집 운영시간(현행 7:30~19:30)은 부모의 출퇴근 시간과 보육교사의 업무 부담을 고려하여 축소하고, 어린이집 시간연장보육(현행 19:30~24:00) 및 유치원 방과후과정(현행 19:00까지)도 연계하여 조정함

- 한편, 시간제보육은 매년 제공기관을 확대하고, 신청 방법이나 지원시간 및 단가 등 제도 개선하여 접근성을 높이고 있음
- 특히, 이용 아동 수나 아동 1인당 이용시간이 지원시간에 크게 못미쳐서 지원 기준 및 지원단가 등을 개선함
- 그러나 이용 아동 수나 이용시간 등 사업 실적은 기대에 크게 못 미침. 사업 취지와는 달리, 다수가 국공립어린이집에 입소대기 하는 동안 어린이집과 유사한 행태로 시간제보육을 정기적으로 이용하거나 어린이집 사전 적응 목적으로 시간제보육 이용함
- 시간제보육은 가구소득 또는 자녀수에 따라 지원시간 및 지원수준을 차등화하고, 수요 밀집지역 중심으로 공급을 확대해 나감

싱가포르 시간제보육은 총 가구소득 또는 가구원 1인 소득, 주당 이용시간에 따라 부모가 부담하는 금액과 정부로부터 최대 지원받는 금액에 차이가 있고(Early Childhood Development Agency(ECDA), 2015), 핀란드 일시보육은 보육서비스를 이용하는 아동의 출생순위에 따라 부모가 내는 비용이 차이가 남(핀란드 헬싱키시 홈페이지, 2016)

- 아이돌봄서비스, 특히 시간제돌봄서비스는 부모들의 높은 수요에도 불구하고 수급 불균형 문제가 해소되지 않고 있으므로 아이돌보미 수를 확대해 나감
- 아이돌봄지원사업은 국가가 돌보미를 직접 교육, 관리한다는 점에서 부모에게 신뢰감을 주고, 민간베이비시터보다 비용 부담이 적어 수요가 매년 늘어나고 있음
  - ‘라형’ 확대 시 민간베이비시터 비용 인상을 억제하는 효과까지 얻을 수 있으므로 시간제돌봄, 영아종일제 돌봄서비스 등의 라형 사업량을 확대함
- 최근 아이돌보미 근로자성 인정 등으로 제공기관에서 아이돌보미 확대를 꺼리고 있다는 한계가 있음
- 초등돌봄서비스도 수요에 비해 공급이 부족한 실정이므로 초등학교에 의무적으로 돌봄교실을 운영하도록 함
- 다함께돌봄, 지역아동센터 등 지역 내 돌봄 서비스 제공기관과의 연계 강화 필요

□ 관계 부처 및 관리지원 시스템이 각각 상이함에 따라 서비스간의 연계 및 중복 지원 등의 문제가 발생하고 있으므로, 범부처 차원의 통합관리기관을 신설하고, 신청 및 비용결제 시스템을 일원화하여 이용자 편의성을 도모하고, 정부 지원 중복 수급 차단함

□ 아이돌봄서비스는 수요자 관점에서 서비스 역할 재검토 필요

- 서비스 이용행태와 서비스 성격 변화, 수요-공급의 불균형 등 불안정성 문제 해결을 위해 서비스 역할 재검토 및 유형별(시간제, 종일제) 적정 서비스 제공 관련 전략 필요
- 초등학생 시간제 서비스는 초등돌봄교실로의 이동, 영아 종일제돌봄은 여성 취업과 조부모의 손자녀 돌봄 등, 시설보육 아동과의 형평성과 민간시장 고려 필요

## 6. 소 결

### 가. 포용적 성장과 아동 돌봄 지원체계

- 핵가족화 심화와 여성의 사회참여율 증가에 따라 다양한 형태의 보육 수요가 발생하고 있으므로, 수요자 맞춤형 돌봄서비스를 제공하고, 틈새 없는 돌봄 체계를 구축해 나감
- 그간 어린이집 중심의 서비스 제공으로 수요자의 다양한 요구에 대응하지 못한 측면이 큼
- 또한 담당부처, 도입 배경 및 시기 등이 상이하여 제도 간의 연계성이나 정합성이 떨어짐

## 나. 포용적 성장을 위한 아동 돌봄 지원체계 개편방향

### 1) 포용성

#### □ 공공과 민간의 견제와 균형을 통한 공급 확대

- 공공성이 높은 국공립어린이집 이용률 40% 확대하고, 민간,가정 어린이집은 평가제, 지도점검, 부모모니터링 등으로 보육서비스의 질 관리 및 공공성 강화
- 국공립어린이집 영유아 밀집 지역 중심으로 공급하고, 읍면지역 등 영유아 수가 감소하는 지역은 공공형어린이집 확대

#### □ 보육지원체계 개편을 통해 어린이집 이용시간 개념 정립함. 단, 어린이집 12시간 운영시간은 유지함

- 맞춤형보육 제도 도입으로 0~2세 영아에 대한 이용시간 개념 정립한데 반해 영아 종일반과 유아는 이용시간 개념 없이 어린이집 운영시간을 이용시간으로 오인
- 0~5세 모든 영유아에게 기본 보육시간(9:00~5:00)을 제공하고, 장시간 보육 서비스가 필요한 영유아에 한해 연장 보육서비스 추가 제공
  - 시간연장보육, 야간보육, 24시간 보육 개념 재정립, 유치원 방과후과정과 연계하여 개편

### 2) 보장성

#### □ 보육료 지원단가의 표준보육비용 현실화

- 영유아보육법에 따라 표준보육비용 정례적으로 산정하고, 그 결과를 보육료 지원단가에 반영

#### □ 가정양육수당과 보육료 지원단가 격차 해소를 위해 보육료와 양육수당, 아동수당을 통합하여 지원하는 방안 검토

- 서비스 이용 비용 중심에서 현금 중심으로 지원방식 전환, 이용자의 서비스 선택권 강화

### 3) 정합성

- 범부처 차원의 통합관리기관 신설, 신청 및 비용결제 시스템 일원화
  - 관계 부처 및 관리지원 시스템이 각각 상이함에 따라 발생하는 서비스 중복 지원 문제 최소화 및 서비스 간의 연계성 강화

### 제3절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 보장성 강화 및 재난적 의료비 지원 확대방안

- 포용 성장의 지속적 추진 및 국민의 사회안전망에 대한 체감을 감소시키는 가계의 지속 가능성 위기는 교육, 주거, 의료, 돌봄, 문화 등 국민이 체감하는 생활 영역에서의 과도한 가계 부담 및 가계부채로 인한 실질 가처분소득 감소와 삶의 질 격차 확대, 경제적 불안정 심화와 심리적 불안 증가로부터 발생함
- 특히, 건강보험 보장성 강화에도 불구하고 비급여 확대에 의한 과도한 의료비 부담 발생 및 의료비에 대한 불안으로 인해 실손 보험 등 사적 보험료 인한 가계지출의 부담이 존재함
- 이에 따라, 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 국민의 의료비 부담에 대한 재난적 의료비 지원 확대 및 공공성 강화가 필요함
  - 문재인 케어를 중심으로 건강보험 보장성을 지속적으로 강화하고, 비급여를 합리적으로 관리를 강화함
  - 재난적 의료비 지원대상 선정기준을 완화하고 급여에 대한 본인부담 상한제 개선 및 비급여 지원수준을 확대함으로써 가구의 과도한 의료비 부담을 경감하고 공공성을 강화함
  - 건강보험료 부과체계를 합리적으로 개편하고, 민간 실손보험 관련 불합리한 제도를 개선함

#### 1. 건강보험 보장성 및 본인부담 현황 및 변화 추이<sup>92)</sup>

- 우리나라의 2017년 건강보험 보장률은 62.7% 수준으로 전년 대비 0.1%p 증가

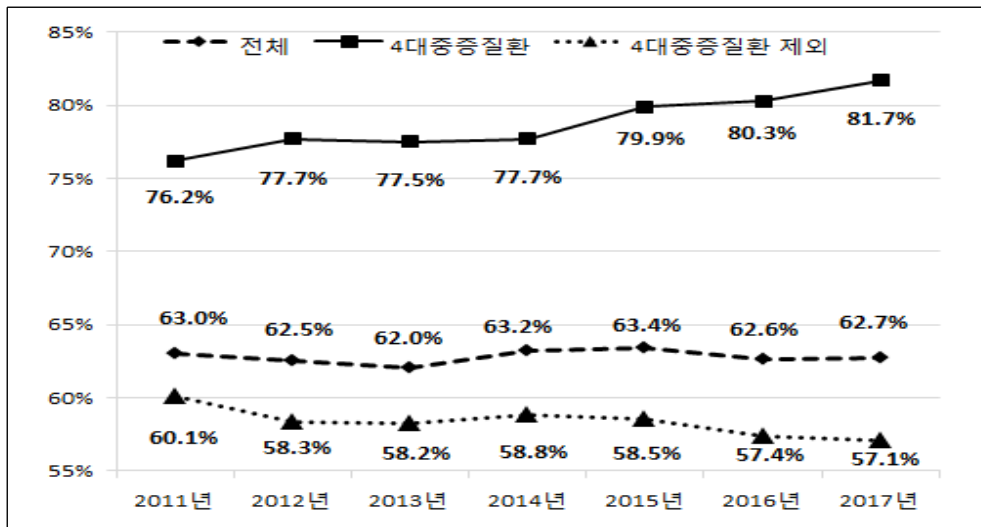
92) '국민건강보험공단 보도자료 (2018. 12. 27.) 2017년 건강보험 보장률 62.7%로 전년대비 0.1%p 상승. 국민건강보험공단 건강보험정책연구원'을 재구성하여 정리함

(단위 : %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
건강보험 보장률	63.0	62.5	62.0	63.2	63.4	62.6	62.7
법정보인부담률	20.0	20.3	20.0	19.7	20.1	20.2	20.2
비급여본인부담률	17.0	17.2	18.0	17.1	16.5	17.2	17.1

주 : 건강보험 보장률은 전체 의료비(일반 의약품, 성형, 미용목적의 보철비, 건강증진 목적의 침약비 등 제외)중 건강보험공단에서 부담하는 급여비(의료급여, 산업재해, 자동차보험 등 건강보험 외 제외)가 차지하는 비율을 나타냄  
 자료: 국민건강보험공단 보도자료 (2018. 12. 27.) 2017년 건강보험 보장률 62.7%로 전년대비 0.1%p 상승. 국민건강보험공단 건강보험정책연구원

- 2014년부터 중증질환에 집중된 보장성 강화 정책 등으로 4대 중증질환 건강보험 보장률은 81.7%로 전년대비 1.4%p 증가했으나, 4대 중증질환을 제외한 질환의 보장률은 전반적으로 낮은 수준일 뿐만 아니라 매년 하락하고 있는 것으로 나타남
- 4대 중증질환을 제외한 보장률은 57.1%)로서 4대 중증질환 보장률에 비해서 24.6%p 차이로 낮게 나타나, 질환 간 보장률의 불형평성은 질환 중심의 보장성 강화정책의 한계를 보여줌

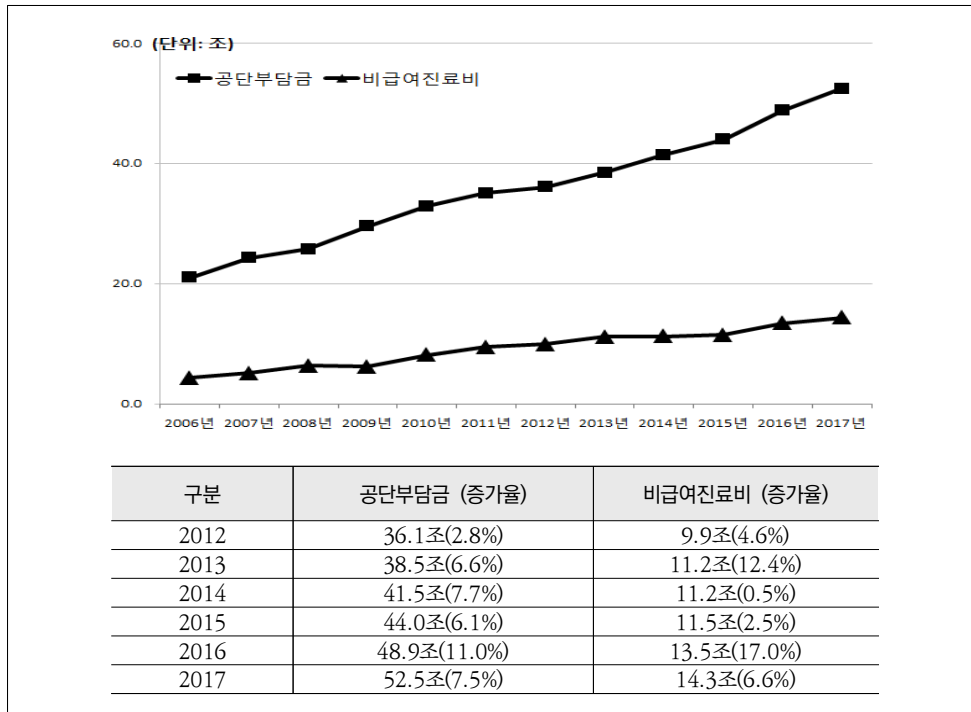


자료: 국민건강보험공단 보도자료 (2018. 12. 27.) 2017년 건강보험 보장률 62.7%로 전년대비 0.1%p 상승. 국민건강보험공단 건강보험정책연구원

- 지난 정부의 성과를 요약하면, 4대 중증질환 중심의 보장성강화 정책('13~'17년) 추진으로 전체 보장률은 62.0%→62.7%로 0.7%p증가하였고, 4대 중증질환 보

장률은 77.5% → 81.7%로 4.2%p 증가하는 등의 성과를 보였으나, 4대 중증질환을 제외한 보장률은 동 기간에 58.2% → 57.1%로 1.1%p 하락한 것으로 나타남

□ '17년도 비급여 진료비는 전년대비 6.6% 증가한 반면, 공단부담금 증가율은 7.5%로서 비급여에 비해 공단부담금의 증가율이 증가하여 보장률 상승



자료: 국민건강보험공단 보도자료 (2018. 12. 27.) 2017년 건강보험 보장률 62.7%로 전년대비 0.1%p 상승. 국민건강보험공단 건강보험정책연구원

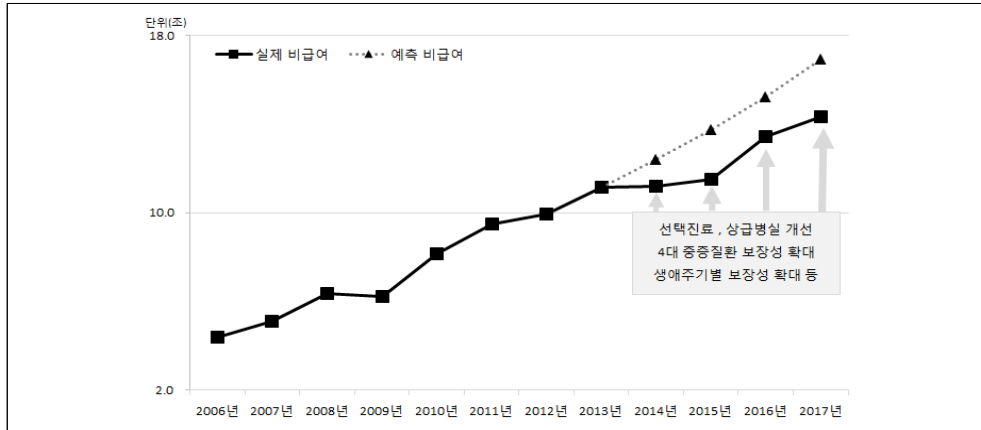
□ '17년까지 추진된 보장성 강화정책은 비급여 진료비의 증가속도를 늦추는데 기여함

- '14년 이후 주요 보장성 강화 정책 : 선택진료비 단계적 축소('14.8월→'15.9월→'16.9월), 상급병실료 개선('14.9월, '15.9월), 4대 중증질환의 선별급여 제도, 노인 임플란트, 임신부 산전초음파검사 등 생애주기별 보장성 강화정책
- 보장성 강화정책이 전혀 수행되지 않은 채 높은 비급여 증가율이 유지되었다고 가정할 경우, '17년 비급여 진료비는 16.9조원에 달했을 것으로 예상됨.



그러나, 그동안의 보장성 강화정책의 효과로 인해 실제 비급여 진료비는 14.3조원으로 추정됨

- '13년도 기준 공단부담금 증가율 5.4%, 비급여 진료비 증가율 11.0%(4년 연평균 증가율 적용)



자료: 국민건강보험공단 보도자료 (2018. 12. 27.) 2017년 건강보험 보장률 62.7%로 전년대비 0.1%p 상승. 국민건강보험공단 건강보험정책연구원

- 결국, 이러한 결과는 지속적인 비급여 관리 노력이 보장률 개선으로 나타나고 있는 것은 사실이지만, 여전히 비급여 풍선효과가 지속되고 있어 보장률의 획기적인 개선까지는 이어지지 못한 것으로 해석될 수 있음. 또한 중증질환 중심의 보장성 강화 정책은 다른 질환과의 불형평성을 계속해서 야기하고 있음을 보여줌
- 따라서 건강보험 보장률을 높여 국민들의 의료비 부담수준을 충분히 낮추기 위해서는 비급여 풍선효과를 억제함과 동시에, 특정 질환이나 계층에 편중되지 않고 보편적으로 혜택이 갈 수 있도록 보장성 강화 정책을 추진해야 함
  - 이에 따라, 현 정부 들어 2017년 8월부터 정부는 모든 치료에 필요한 비급여를 건강보험권에 편입시켜 비급여 풍선효과를 줄이고 실질적인 국민 의료비 부담을 줄이기 위해 ‘건강보험 보장성 강화대책(‘문재인 케어’)’을 추진하고 있음
  - 2018년부터 본격적으로 추진되고 있는 MRI, 초음파 건강보험 적용, 선택진료 폐지, 2-3인실 상급병실 건강보험 적용 등 보장성 강화정책의 성과가 나타난다면, 전반적으로 보장률이 상승할 것으로 예상됨

## 2. 건강보험 보장성 강화대책(‘문재인 케어’)<sup>93)</sup>

### 가. 상급종합·종합병원 2·3인실 건강보험 적용

- 건강보험 보장성 강화대책(‘17.8월)에 따라 7월 1일부터 상급종합병원·종합병원 입원실(2·3인실) 1만 5,217개 병상에 대해 건강보험적용
- ‘18.7.1일 이후 상급종합·종합병원 2·3인실에 입원하는 경우 환자 부담금은 기존 대비 절반 수준으로 낮아짐(단, 의료기관 종별·간호등급별로 부담금 완화 수준은 일부 상이)
- 상급종합병원의 경우 간호등급 2등급(상급종합병원 42개소 중 32개소가 간호 2등급 기관)을 기준으로 2인실은 평균 15만4000원에서 8만1000원(7만3000원 경감), 3인실은 평균 9만2000원에서 4만9000원(4만3000원 경감)으로 줄어듦
  - 상급종합병원 간호등급 1등급(상급종합병원 42개소 중 6개소가 간호 1등급 기관)의 경우 2인실은 평균 23만8000원에서 8만9000원(14만9000원 경감), 3인실은 평균 15만2000원에서 5만3000원(9만9000원 경감)으로 감소
  - 상급종합병원 중 환자 부담금 감소효과가 가장 큰 경우는 2인실이 27만 2000원에서 8만1000원(19만1000원 경감), 3인실이 18만2000원에서 4만9000원(13만3000원 경감)으로 줄어듦

〈표 4-40〉 보험 적용 이후 평균 환자 부담 변화(상급종합병원)

(단위 : 원)

구분		간호등급 2등급(32개소)		간호등급 1등급(6개소)	
		2인실	3인실	2인실	3인실
보험적용 이전*(환자부담)		15만4400	9만 2200	23만7650	15만2380
보험 적용 이후	입원료(A)	16만1700	12만 1270	17만7870	13만3400
	본인부담률(B)	50%	40%	50%	40%
	환자 부담(A*B)	8만850	4만 8510	8만8930	5만3360

주: 종별·인실별 평균 병실 차액(환자 100% 부담) + 6인실 기본입원료 중 환자부담금(20%)

자료: 보건복지부 보도자료 (2018. 6. 28.) 건강보험 보장성 확대로 7월부터 국민 의료비 부담 이렇게 줄어듭니다. 보건복지부

93) ‘보건복지부 보도자료 (2018. 6. 28.) 건강보험 보장성 확대로 7월부터 국민 의료비 부담 이렇게 줄어듭니다. 보건복지부’를 재구성하여 정리함

- 종합병원의 경우 간호 3등급(302개소 중 67개소)을 기준으로 2인실은 평균 9만 6000원에서 4만9000원(4만7000원 경감), 3인실은 평균 6만5000원에서 2만 9000원(3만6000원 경감)으로 줄어듦
- 종합병원 중 환자 부담금 감소효과가 가장 큰 경우는 2인실이 23만7000원에서 3만5000원(20만2000원 경감), 3인실이 17만7000원에서 2만1000원(15만6000원 경감)으로 감소

〈표 4-41〉 보험 적용 이후 평균 환자 부담 변화(종합병원)

(단위 : 원)

구분		간호 3등급(67개소)		간호 2등급(46개소)	
		2인실	3인실	2인실	3인실
보험적용 이전*(환자부담)		9만6300	6만5000	11만370	7만80
보험 적용 이후	입원료(A)	12만1640	9만7310	13만3800	10만7040
	본인부담률(B)	40%	30%	40%	30%
	환자 부담(A*B)	4만8660	2만9190	5만3520	3만2110

주: 종별·인실별 평균 병실 차액(환자 100% 부담) + 6인실 기본입원료 중 환자부담금(20%)

자료: 보건복지부 보도자료 (2018. 6. 28.) 건강보험 보장성 확대로 7월부터 국민 의료비 부담 이렇게 줄어 듭니다. 보건복지부

- 상급종합·종합병원 2·3인실 건강보험 적용으로 그간 입원 환자가 병실차액으로 부담하던 연간 환자 부담금 3,690억 원은 1,871억 원으로 감소하며, 1일당 평균 환자 부담금도 절반 수준으로 줄어듦
- 연간 50~60만 여명의 환자들이 이러한 환자 부담금 경감 혜택을 볼 것으로 전망(상급종합병원 20~24만 명, 종합병원 30~36만 명 추산)

## 나. 노인·장애인에 대한 지원 강화

- 65세 이상 치과임플란트 본인부담률이 인하
  - 65세 이상 노인의 치과임플란트 비용 본인부담률을 기존 100분의 50에서 100분의 30으로 인하
  - 임플란트(1개당) 비용 총액 약 120만 원(치과의원 기준) 중 본인부담 비용이

약 62만 원에서 약 37만 원으로 인하되며, 노인의 치과 의료비 부담이 크게 완화될 것임

- 차상위 본인부담금 경감대상에 해당하는 경우 본인부담률을 100분의 20 또는 100분의 30에서 100분의 10 또는 100분의 20으로 인하됨

#### □ 장애인의 경제적 부담 경감을 위해 보장구 급여 확대

○ 개인의 장애정도나 특성을 고려하지 않고 급여 중인 수동휠체어에 대하여 장애상태를 고려한 맞춤형 보장구를 사용할 수 있도록 개선

- 활동형·틸딩형/리클라이닝형 휠체어 대해서도 보험적용을 확대하고 기준금액도 480천 원에서 800천 원 ~ 1,000천 원으로 인상
- (현재) 수동휠체어(480천 원) → (변경) 일반형휠체어(480천 원), 활동형휠체어(1,000천 원), 틸딩형/리클라이닝형 휠체어(800천 원)

현행			개선		
유형	기준액(원) (내구연한)	용도	유형	기준액(원) (내구연한)	용도
수동 휠체어	480,000 (5년)	지체장애, 뇌병변장애, 심장장애, 호흡기장애에 대한 보행보조를 위한 보조기구	일반형 휠체어	480,000 (5년)	의지, 보조기, 지팡이 등 다른 보장구를 사용해서도 실외보행이 곤란한 경우
			활동형 휠체어	1,000,000 (5년)	양팔 및 자세균형 제어 기능이 양호하여 다른 사람의 도움 없이 휠체어를 안전하게 작동할 수 있는 경우*
			틸딩형/리클 라이닝형 휠체어	800,000 (5년)	스스로 앉기가 어렵고, 독립적으로 앉은 자세를 유지하지 못하여 압박과 자세관리가 필요한 경우

자료: 보건복지부 보도자료 (2018. 6. 28.) 건강보험 보장성 확대로 7월부터 국민 의료비 부담 이렇게 줄어듭니다. 보건복지부

○ 휠체어 사용 시 욕창발생 가능성이 있는 뇌병변장애인과, 루게릭병 등 신경 및 근육질환으로 이동이 불가능한 지체장애인에게 욕창예방방석과 이동식전동리프트에 대하여 건강보험이 확대 적용

- (현재) 욕창예방방석 (지체장애), 이동식전동리프트 (척수, 뇌병변장애) → (변경) 욕창예방방석, 이동식전동리프트 (지체장애 또는 뇌병변장애)

유형	현행			개선
	기준액(원)	내구연한	급여대상	급여대상
육창예방방석	250,000	3	지체장애	지체장애 또는 뇌병변장애
이동식전동리프트	2,500,000	5	척수 또는 뇌병변장애	지체장애 또는 뇌병변장애

자료: 보건복지부 보도자료 (2018. 6. 28.) 건강보험 보장성 확대로 7월부터 국민 의료비 부담 이렇게 줄어듭니다. 보건복지부

#### 다. 정신과 외래진료 본인부담 경감

- 2018년 7월 1일부터 정신과 의사가 충분한 시간동안 환자와 상담(정신치료)하고 보상받을 수 있도록 건강보험 수가 체계를 개편하고, 의원급 의료기관을 중심으로 환자 부담도 낮아졌음

\* 의료기관 종별 20%p씩 인하

- 정신과 의원급 기관에서 별도 약물처방이나 검사 없이 30분간 건강보험이 적용되는 상담 중심의 개인정신치료를 받는 경우 본인부담금이 1만1400원에서 7,700원 수준으로 경감

- 우울증, 공황장애, 외상 후 스트레스성 장애(PTSD) 등에 대한인지·행동치료도 건강보험 적용

- 1회당 5~26만 원 정도로 본인이 부담하던 것을 1만6500원(의원급 재진기준) 수준으로 완하하여 마음의 고통을 겪고 있는 환자들이 보다 부담 없이 정신건강진료를 받을 수 있도록 함

### 3. 재난적 의료비 지원 확대

- 건강보험 보장성 강화대책 후속조치의 일환으로, 고액 의료비 부담으로 인한 가계파탄의 위험을 예방하고 빈곤 위기 가구를 지원하기 위하여 '18년 7월 1일부터 재난적의료비 지원제도에 관한 법률이 시행

- 제도 시행에 따라, 소득 하위 50% 이하에 해당하는 국민은 질환의 구분 없이

소득대비 과도한 의료비가 발생한 경우 연간 최대 2,000만원까지 의료비 지원을 받을 수 있음

○ 외래는 암, 뇌혈관·심장질환, 희귀난치성질환 등 고액 의료비 발생 가능성이 높은 질환에 대해 지원

□ 재난적의료비 지원제도 주요 기준

○ 소득기준 : 소득 하위 50% 이하(기준 중위소득 100% 이하) 대상

○ 의료비기준

- 수급자·차상위 : 본인부담의료비 100만 원 초과 시
- 기준중위소득 50% 이하 : 본인부담의료비 200만 원 초과 시
- 기준중위소득 50%~100% : 가구 연소득 대비 의료비 부담액이 15% 초과 시(1인가구 : 소득수준에 따라 210만~300만 원, 2인가구이상 : 소득수준에 따라 360만~510만 원)

○ 지원액 : 본인부담 의료비(급여 항목 外)의 50%, 연간 최대 2,000만 원 원칙

- 미용·성형, 특실·1인실 비용, 사회적입원(요양병원), 효과성 낮고 대체치료법 있는 고가치료 등 지원취지에 부합하지 않는 의료비는 제외

□ 지원기준을 다소 초과하더라도 질환의 특성, 가구의 여건 등을 고려하여 지원이 필요한 경우 개별심사를 거쳐 지원을 받을 수 있음

#### 4. 실손의료보험의 합리적 개선 등 공사보험 연계강화<sup>94)</sup>

□ 보건복지부와 금융위원회는 건강보험 보장성 강화 정책 추진에 따른 실손의료보험의 손해를 하락효과를 반영하여 보험회사가 내년도 실손보험료 조정시에 반영토록 유도하겠다고 함

○ 보건복지부와 금융위원회는 정부서울청사에서 공동 주재로 「공사보험 정책협의체」를 개최하고, 실손보험료 인하 유도 방안과 공사의료보험 연계법 제정 추진방향 등을 논의함('18.9.21.)

□ 공·사보험 정책협의체 운영 개요

○ (배경) 건강보험 보장성 강화와 연계한 공사보험 개선방안 마련 및 추진을 위하여 관련부처 및 관계기관이 참여하는 협의체를 구성('17.9월)

○ (위원장) 보건복지부 차관, 금융위원회 부위원장 (공동위원장)

○ (위원) 건강보험공단, 건강보험심사평가원, 보건사회연구원, 금융감독원, 보험개발원, 보험연구원, 소비자대표 2인, 학계 전문가 2인 등

□ 「공사보험 정책협의체」에서는 지속적으로 공사보험 제도개선 필요 사항을 검토하고 마련해 나갈 예정임

○ 실손보험금 청구 서류 제출과 관련한 소비자 불편을 해소할 수 있는 방안을 모색하기 위하여 각계가 참여하는 협의체를 구성해 논의 추진

○ 또한 실손보험가입 여부와 보장내용 등이 건강보험 진료비 등에 미치는 영향에 대해 공동 연구용역도 추진예정

□ 건강보험 보장성 강화가 실손보험 손해율에 미치는 영향 분석 연구 결과(KDI)에 따르면 건강보험 보장성 강화 정책 발표 이후 확정되어 시행된 정책<sup>95)</sup>을 우선 반영할 경우 6.15%의 실손보험금 감소효과(반사이익)가 예상되고 향후, 치료에

94) '보건복지부 보도자료 (2018. 9. 21.) 건강보험 보장성 강화정책을 반영해 실손보험료 인하 유도, 보건복지부'을 재구성하여 정리함

95) 아동임원비 경감('17.10월), 선택진료 폐지('18.1월), 상복부 초음파 급여화('18.4월), 상급병실 급여화('18.7월)

필요한 비급여를 모두 급여화할 경우 보험금 감소규모는 13.1%~25.1%(풍선 효과 미반영)로 나타남

□ 보장성 강화 정책 중 시행이 확정된 항목에 의한 인하효과(6.15% 보험금 감소)는 먼저 '19년 실손 보험료 조정 시에 반영함

○ 보장성 강화 정책효과가 추후에도 자동 반영될 수 있도록 사업비 할인 등 1회성 방식이 아닌 위험률에 반영

○ 향후 비급여의 급여화 세부 이행방안이 확정되는 경우 이번과 동일한 방식으로 실손 보험료 조정 반영

○ 인하요인 반영에도 불구하고, 실제 보험료가 인상되는 기존 실손 상품은 현재 판매 중인 저렴한 新실손상품으로 쉽게 전환<sup>96)</sup>할 수 있는 방안 마련

□ 인하방안 시행 이후, '19년 조정된 보험료에 대해 보장성 강화 정책 효과가 제대로 반영되었는지 금감원을 통해 확인 예정

○ 신·구 실손상품의 보험료 및 보험금 비교 등을 통해 소비자가 합리적인 선택을 할 수 있도록 정보제공 및 안내를 강화<sup>97)</sup>하기로 함

□ 국회에 발의되어 있는 공·사의료보험연계법 제정안 주요내용

○ 현재 국회에는 국민 의료비 부담 완화를 위해 건강보험과 민간실손의료보험을 연계·관리하는 내용의 법률안이 총 4개 발의됨

• 김상희의원('17.12월), 윤소하의원('18.1월), 김종석의원('18.2월), 성일종의의원('18.8월)이 대표발의

○ 법안별로 세부 내용에는 차이가 있지만, 공통적으로는 공·사의료보험연계위원회를 설치하고 관련 실태조사를 거쳐, 위원회에서 공·사보험의 보장범위 조정 등 제도개선에 관한 권고 및 의견제시를 할 수 있는 내용 등으로 구성됨

96) 기존 실손 가입자도 일정 요건을 충족시 보험기간이 길고 보험금 한도가 큰 新실손의료보험으로 전환 허용 (다만, 자기부담율은 30%수준으로 인상)

97) 보험료 현황 비교 안내 : (55세) 과거 실손상품 8만원 vs 新실손 3만원 수준



## 5. 소결: 의료 보장성 강화 및 재난적 의료비 지원 확대

### □ 건강보장 기본방향

- 건강보험 보장성 강화 및 건강보장의 지속가능성 제고
- 치료중심에서 예방중심으로 건강보장 패러다임 재정립
- 커뮤니티 케어와 연계하여 방문의료 등 지역사회 기반 건강보장체계 강화

### □ 건강보험 보장성 강화 및 지속가능성 제고

- 건강보험 보장성 강화 및 비급여의 단계적 급여화
  - 치료에 필요한 의학적 비급여는 건강보험에 편입하고 국민 부담이 큰 MRI, 초음파 등 단계적 급여화 확대
    - 건강보험 보장률 : 62.6%('16년) → 70%('23년)
    - 비급여 본인부담 : 13.5조원('15년) → 4.8조원('22년)
  - 본인부담 상한제의 합리적 개선 및 재난적 의료비 지원 강화로 질병으로 인한 진료비 부담 완화
  - 건강보험과 민간 실손의료보험 연계 등으로 국민 의료비 부담 적정화 도모
- 건강보장의 지속가능성 제고
  - 신포괄수가제 대상기관 확대 및 중장기로드맵 마련, 만성질환 관리 수가 시범사업 등 다양한 지불제도 도입 추진
  - 만성질환 관리 사업 확대('23년 3,600개소) 등을 통해서 일차의료의 기능을 강화하고, 대형병원 쏠림방지 등 의료이용 및 제공 체계의 효율성 제고

### □ 필수적인 의료 보장 강화

- 지역 간 필수의료 격차 해소
  - 필수의료 제공 및 연계를 위하여 권역별·지역별 책임 의료기관 지정 및 확충
    - 권역책임의료기관 17개, 지역책임의료기관 70여개 지정·육성(~'23년)

- 전문인력 양성을 위한 국립 공공의과대학(원) 설립추진('22년 운영목표) 등 공공보건의료 핵심인력 양성

○ 생명과 직결된 필수 중증의료 제공 강화

- 지역 맞춤형 응급환자 이송지침 마련 및 응급의료기관 종별 기능 강화를 통해 적시에 적정병원에서 치료
- 외상전문인력 수련기관 확대 및 표준운영체계 마련으로 예방 가능한 외상 사망률 감소('15년 30.5%→'23년 25%)
- 지역별 심뇌혈관질환센터 지정으로 심뇌혈관질환 안전망 구축

○ 빈틈없는 감염병 예방·감사·대응체계 구축

- 법정 감염병분류체계 개편 등 위기대응체계 고도화
- 부처간 감염병 유기적 대응을 위한 한국형 원헬스(One health)기반 협력체계 구축

○ 건강취약계층의 의료서비스 확대

- 분만 취약지 지원강화 및 어린이 공공전문진료센터(7개) 지정·지원 확대
- 장애인 건강 주치의 도입('20년) 및 장애친화 검진기관 확대('19년 8개 → '23년 100개)
- 국가유공자 의료·요양서비스 확대를 위해 지방보훈병원 재활센터 확충(~'22년, 4개소) 및 심리재활서비스 활성화 등 추진

□ 예방적 건강관리체계 구축

○ 건강증진 인프라 확충

- 보건소 중심의 지역사회 예방적 건강증진사업을 확대하고, 보건지소 기능 재정립 및 '건강생활지원센터' 확충
  - 66개소('18년) → 250개소('23년 목표), 방문건강전담공무원 '22년까지 3,500명 확충
- 건강관리 필요 노인을 대상으로 정기적인 방문 건강관리 제공체계를 구축

하여 정서지원, 만성질환 관리 등 예방적 건강관리 서비스 제공

- 방문 건강관리 대상 가구 : 110만 가구('18년) → 약 300만 가구('23년)
- 읍면동 찾아가는 보건복지팀 방문 간호사가 통합사례관리 수행

○ 건강위해요인 관리

- 흡연률 감소를 위한 전방위적 금연 대책 강화
- 음주폐해 예방 및 중독관리 대응체계 강화
- 아동청소년 체육활동 강화, 고도비만자 치료 지원 등 국가 비만관리 종합대책 이행
- 환경유해물질 관리 강화로 유해화학물질에 의한 국민건강 피해 예방

○ 정신건강 및 자살예방 관리체계 구축

- 정신질환의 예방 및 조기발견, 퇴원 환자의 사회복귀 지원을 위해 지역별 정신건강인프라 확충 및 선도 사업모델 개발 및 지원
- 기초정신건강복지센터 추가인력배치(1,075명), 지역별 통합정신건강 증진사업 시범사업 모델 확산
- 자살예방을 위한 쉼 사회적 분위기 조성 및 자살예방 국가 행동계획 마련으로 자살시도자 등 고위험군 집중 관리

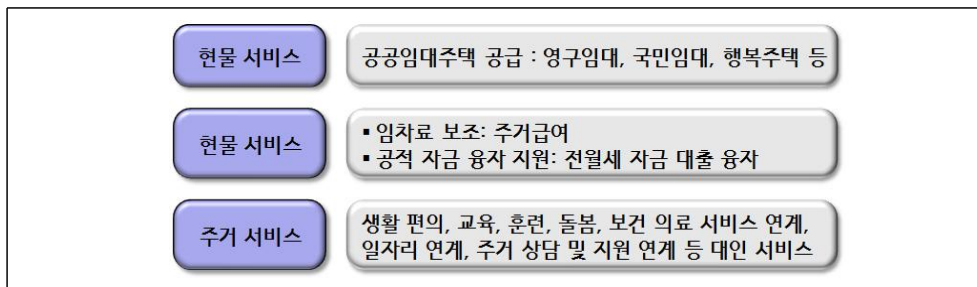
## 제4절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 포용적 주거복지 서비스 강화방안

### 1. 개요

- 우리 사회 전반에 대두되는 소득 양극화, 고용 양극화, 교육 양극화와 더불어 주거 부문에도 소득계층간·세대간·지역간 주거 양극화 문제가 부각되고 있음
- 주거 부문은 지난 1990년대 이후 대량 주택의 공급으로 주택의 양적·질적 수준은 개선되었으나, 저소득층 등 사회경제적 취약계층은 여전히 열악한 주거에 거주하며 높은 주거비를 부담하고 있음.
  - 특히 2010년 이후 임대차 시장 구조가 전세에서 월세로 전환되면서 생애주거상 소득이 가장 낮은 청년세대와 고령세대 중심으로 월세화가 가속화되면서 주거비 부담 문제는 세대간 주거 양극화로 이어지고 있음
- 주택시장의 가격 부침이 거듭되면서 주거비 부담은 비단 저소득층 뿐 아니라 무주택 임차가구의 주거 안정성을 저해하는 근원이 되고 있음
  - 더구나 집값이 크게 상승한 지역에 주택을 보유하고 있는 사람과 그렇지 않은 사람간의 주택자산 양극화 문제는 주거 불평등과 사회 갈등을 야기하고 있는 상황임
- 주거 양극화는 주거격차의 확대를 의미하여, 특히 최저소득계층, 자립 기반이 약한 청년, 장애인, 고령자 등 사회경제적 약자, 소외·침체 지역 거주자가 일반적인 평균 수준의 주거 서비스에 비해 매우 낮음을 말함
  - 주거격차의 확대는 사회 전체적인 경제적 불평등도를 심화시키며 상대적 박탈감을 야기하여 근로의욕 저하 및 노동생산성을 저하시킴. 또한 주거비 상승은 상향 주거이동을 저해하고 사회적 이동성을 약화시켜 정책 불신과 사회 통합을 저해하여 포용적 성장에도 큰 장애 요인이 됨

- 정부는 그동안 공공임대주택의 공급 확대, 주거급여 개편과 수급대상 확대, 임대차 시장의 투명성과 안정성을 제고하는 등 소득계층과 생애주기를 아우르는 사회통합형 주거 정책을 추진 중이나, 이러한 과정이 포용적 성장에 얼마나 기여하게 될 것인지에 대한 아직 뚜렷한 방향 제시나 평가 틀을 제시하지는 못함
- 이에 본 절은 포용적 성장의 관점에서 현재 우리가 당면한 주거 현안은 무엇이며, 향후 주거복지 서비스 실현을 위해 보완 발전해 나가야 할 방안은 무엇인지를 제시하고자 함
- 주거복지 서비스는 크게 세 가지로 구성되어 있음
  - 공공임대주택은 현물지원 서비스의 대표적인 프로그램이며, 주거급여는 현금지원 서비스의 대표적인 프로그램임. 주거서비스는 대인 지원 서비스로 주거복지 수혜계층 뿐 아니라 대국민 주거서비스 전달체계로 정책 체감과 효과성을 제고시키는 역할을 함

[그림 4-10] 주거복지 서비스의 구성



- 주거복지 서비스는 포용성 관점에서 볼 때, 점유의 안정성, 부담 가능성, 정책대상 포괄성, 실제 포착률(혹은 수급률)로 접근할 수 있음
- 일반적으로 주거 정책을 사회적 포용적 관점에서 평가하고 측정할 때 ① 주택 점유형태(Tenure)(자가, 차가) ② 부담능력(Affordability) ③ 주거 적합성

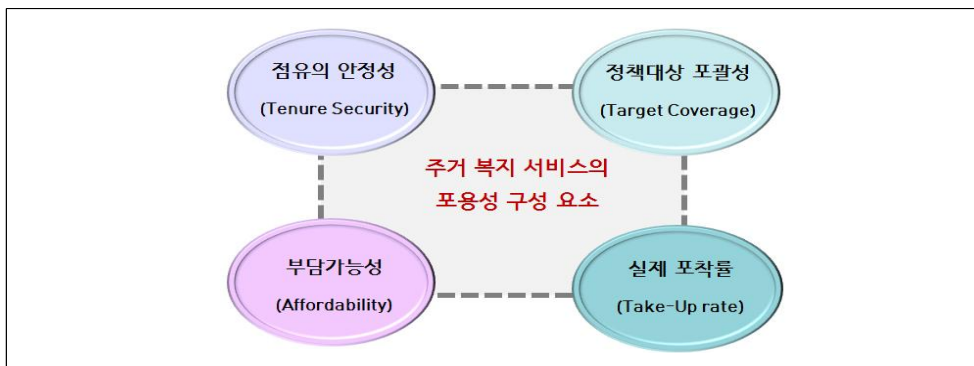
(Sutability) ④ 주거 만족도(Satisfaction) ⑤ 주거 이동성(Mobility) ⑥ 거주 유형(Dwelling Type and Size)으로 구분하여 접근하고 있음(Hulse 외, 2011; Stone and Reynolds, 2012, Stone 외, 2013)

- 주택 점유형태, 주거 적합성, 거주 유형은 모두 점유의 안정성과 관련이 있음. 즉 이는 어떤 형태의 거처에 어떤 상태로 거주하는가에 따라 안정적 주거를 향유할 수 있는가의 관점이며 최소한의 질적 요건(주거 및 주거환경 어메니티)을 갖추었는지도 포괄한 객관적 요소라고 할 수 있음
- 주거만족도는 주관적인 거주 안정성을 말하며, 주거 이동성은 보다 더 나은 사회로의 기회 제고 측면이라고 볼 수 있음

○ 본 절은 이러한 점을 반영하여 크게 주거복지 서비스의 포용성을 점유의 안정성과 부담가능성의 두 축으로 구성하고, 주거복지 서비스가 누구를 대상으로 (정책의 포괄성) 실제 누구에게 제공(포착률)되고 있는지의 관점에서 현행 주거복지 서비스의 수준을 진단하고 향후 강화 및 발전시켜 나가야 할 과제를 제시하고자 함

- 점유의 안정성과 부담가능성은 주거실태 전반에 대한 현안 사항을 중심으로 진단하며, 정책대상의 포괄성과 포착률은 주거복지 프로그램(공공임대주택, 주거급여)의 지원 특성을 중심으로 검토함

[그림 4-11] 주거복지 서비스의 포용성 구성 요소



## 2. 점유의 안정성과 부담가능성 진단

### 가. 주요 현안

#### 1) 양적 보급 확대에도 불구하고 자가 점유율은 낮은 수준

□ 과거 주거정책은 신규 주택을 대량 공급하는 것 자체가 국민의 주거 안정이자 일 자리 복지, 경제 성장의 동력이었음

○ 지난 1990년대 이후 신규 주택의 건설은 매년 54,7천호(인허가 기준)가 공급 되었으며, 1세대 1주택 달성이라는 주택보급률 100% 목표로 매진해 왔음

○ 이러한 양적 보급 확대로 주택보급률은 2010년을 기점으로 100%를 넘어 2017년 전국적으로 102%에 이르렀으며, 주택의 질적 수준 또는 크게 개선되었음

- 주택의 질적 수준을 포괄하는 최저주거기준<sup>98)</sup>은 전체 가구 중 2000년 28.7%가 미달되던 것이 2017년에는 6%로 감소하였으며, 가구당 주거면적 및 1인당 주거면적도 동기간 증가(국토교통부, 2017a)

- 가구당 주거면적은 1990년 51.0㎡에서 2017년 69.4㎡로 증가하였고, 1인당 주거면적도 동기간 12.7㎡에서 27.9㎡로 향상됨(통계청, 인구주택총조사, 각연도)

○ 반면, 이러한 양적 확대 및 질적 주거수준 개선에도 불구하고, 자가 점유 가구는 크게 늘지 않았음

- 점유의 안정성을 나타내는 대표적인 지표인 자가점유율은 1990년 49.9%에서 2005년 중반까지 상승하였다가 감소함. 2016년 및 2017년 각각 56.8%와 57.7%로 상승하였으나 그동안 주택의 양적 보급 확대에도 불구하고 아직 국제 수준에 비해서는 낮은 수준임

98) 최저주거기준은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준으로, 최저 주거면적(1인 14㎡, 2인 26㎡, 3인 36㎡, 4인 43㎡, 5인 46㎡, 6인 55㎡) 및 필수적인 설비(전용 입식 부엌, 전용 수세식 화장실, 전용 목욕시설)로 구성(주거기본법 제17조 및 동법 시행령 제12조)

- OECD 국가의 평균 자가 점유율은 글로벌 금융위기 직전인 2007년 72%에서 이후 다소 감소하여 2017년 70.2%임(OECD Affordable Housing Database, 2017)

[그림 4-12] 자가 점유율 및 자가 보유율 추이



자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도, 자가 보유율은 국토교통부 주거실태조사 각 연도

- 자가 보유율은 자가를 보유하고 자가에 거주하는 가구(자가 점유가구) 뿐 아니라 임차가구 중에서도 타지에 주택을 보유한 가구까지를 포함한 개념으로 2000년 60.3%, 2017년 61.1%이나, 이 역시 국제 기준에 비교할 때 여전히 낮은 수준임
- 특히 설문조사 형태인 주거실태조사와 별도로 통계청이 행정자료를 활용하여 공표한 주택 소유율은 2015년 56%, 2016년 55.6%, 2017년 55.9%로, 실제 법적으로 주택을 소유한 가구 비율은 더 낮은 실정임



〈표 4-42〉 주택 소유율 현황

구 분	2015		2016		2017	
	가구수 (만가구)	비중	가구수 (만가구)	비중	가구수 (만가구)	비중
총 가구수	1,911.1	(100.0%)	1,936.8	(100.0%)	1,967.4	(100.0%)
- 주택 소유 가구	1,069.9	(56.0%)	10,743	(55.5%)	11,000	(55.9%)
- 무주택 가구	841.2	(44.0%)	880.6	(44.5%)	903.3	(44.1%)

자료: 통계청, 행정자료를 활용한 주택소유 통계, 각 연도

□ 자가 점유율 및 자가 보유율이 크게 개선되지 못한 것은 그만큼 무주택 임차가구가 일정 규모 상존함을 의미하며 이들의 점유 안정성이 포용적 주거복지 담론에서 중요함을 시사

## 2) 무주택 임차가구의 거주 불안정성

□ 자가 점유가구에 비해 무주택 임차가구가 한 주택에 거주하는 기간은 매우 짧음

○ 국토교통부의 주거실태조사 결과에 따르면, 자가 가구가 현 주택에 거주하는 기간은 약 10여년인 반면, 무주택 임차가구의 거주기간은 4년이 채 안됨

- 즉, 현행 주택임대차 보호법에서의 최소 거주기간 2년 보장 이후 1회 계약 갱신도 못하는 실정임

〈표 4-43〉 현 주택의 평균 거주 기간

구분		2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
평균 거주기간 (년)	자가	11.0	10.8	11.4	12.5	11.2	10.6	11.1
	임차	3.1	3.3	3.4	3.7	3.5	3.6	3.4
현주택 거주기간2년 이내 가구 비율(%)	자가	19.4	19.1	17.1	15.4	19.9	22.6	20.8
	전세	61.4	59.0	58.2	57.2	55.9	57.2	54.5
	보증부 월세	61.9	58.4	59.9	49.4	58.6	58.6	60.7
	월세	64.8	48.3	49.3	48.0	56.5	50.8	66.1

자료: 국토교통부(2017a)

○ 현 주택 거주기간이 2년 이내인 임차 가구 비율을 보면, 월세 거주 가구에 비해 전세 거주 가구의 비율이 더 낮음. 즉 전세가 월세에 비해 점유 안정성은 더 취약한 여건이라고 볼 수 있음

□ 현 주택으로의 이사 이유를 보면, 상향 주거이동, 가구 요인 변화, 입지적 요인이 주된 이사 이유이긴 하지만, 임대차 계약기간 만료, 감당하기 어려운 주거비용, 일방적 퇴거 요구 등 비자발적 이유가 아직 만연하며, 이는 특히 저소득층의 경우 그러한 경향이 강하게 나타나고 있음

〈표 4-44〉 현 주택으로의 이사 이유 (2017년 주거실태조사 결과)

(단위: %)

현 주택으로의 이사 이유	전국	수도권	저소득층
시설이나 설비가 더 양호한 집으로 이사하려고	39.1	31.9	38.3
직주 근접, 직장 변동 때문에	29.0	26.0	23.7
교통이 편리하고 편의,문화시설, 공원 및 녹지 등 지역으로 가기 위해	28.8	30.1	26.4
이미 분양받은 집으로 이사 또는 자가 주택 입주	25.5	23.3	18.3
가구 상황에 적합한 규모로 이사하려고	20.0	19.1	21.5
부모, 자녀 등과 가까이 거주	8.0	8.5	9.4
자녀 양육 및 교육 환경 때문에	5.7	6.8	1.8
결혼이나 세대 독립을 위해	2.3	2.6	2.4
재개발이나 재건축으로 인해서	4.1	4.4	6.2
계약 만기로 인해서	17.0	21.7	22.0
집값 혹은 집세가 너무 비싸고 부담스러워서	11.8	14.2	18.3
집주인이 나가라고 해서	3.5	4.8	5.5
기 타	5.1	6.5	6.3
계	200.0	200.0	200.0

주: 다중 응답 결과로 2개 응답을 기준으로 총합을 200.0%로 맞춘 결과임

자료: 국토교통부(2017a), p. 102, p. 103에서 일부 발췌

### 3) 소득계층별·연령대별 주거비 부담 격차

□ 주택의 양적, 질적 문제가 개선되는 것과 달리 무주택 임차가구의 주거비 부담 문제는 점차 사회 문제시 되고 있음

○ 특히 2000년대 중반 이후 저금리의 영향으로 전세의 월세화로 매달 실제 지출하는 월세 부담이 늘어남

- 임대차 시장 구조는 2010년 이전에는 월세 비중보다는 전세 비중이 높았으나, 2012년부터는 월세 비중이 전세 비중보다 더 많아짐

〈표 4-45〉 주택 임대차 시장 구조내 전세와 월세간의 비중(%) 추이

연 도	전세	월세	계
2006	54.2	45.8	100.0
2008	55.0	45.0	100.0
2010	50.3	49.7	100.0
2012	49.5	50.5	100.0
2014	45.0	55.0	100.0
2016	39.5	60.5	100.0
2017	39.6	60.4	100.0

자료: 국토교통부(2017)

○ 주거실태조사 결과에 따르면, 월소득 대비 월임대료 부담을 나타내는 RIR(Rent-to-Income Ratio)은 2006년 이후 2012년까지 높아지는 추세였다가 이후 소폭 감소세로 전환됨

- RIR은 2012년 26.4%로 가장 높았다가, 2016년 및 2017년에는 21%대로 낮아짐
- 그러나 이러한 추이는 보증금이 절대 다수를 차지하는 국내 임대차 시장의 특성에 기인하는 것으로, 보증금을 월세로 환산하는 비율(월세 전환율)이 저금리로 점차 하향화되는 것을 반영한 통계적 결과라는 한계가 있음
- 따라서 이러한 RIR 산정 방식으로는 월소득에서 월임대료가 30%를 초과하여 지출하는 임대료 과부담 가구 비율 역시 줄어드는 양상임. 그러나 2017년에도 임대료 과부담 가구는 166만 7천 가구에 이르며, 전체 임차가구의 약 23%에 이름

〈표 4-46〉 임차 가구의 월소득 대비 월임대료(RIR) 비중(%)

구분	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
전 국	22.9	22.8	23.1	26.4	24.2	21.4	21.8
수도권	25.3	26.1	26.4	30.5	27.4	24.6	24.7
저소득층	36.3	30.9	31.1	33.6	34.1	26.7	26.3
보증금의 월세 전환율(연)	11.88%	11.76%	11.52%	10.44%	9.36%	6.7%	6.4%

자료: 국토교통부, 주거실태조사, 각연도 원자료 분석 결과

〈표 4-47〉 임대료 과부담 가구 및 비중 추이

구 분	2010	2012	2014	2016	2017
임차 가구수(만가구)	190.1	238.3	243.2	224.0	166.7
RIR 30% 초과 비중	25.5%	31.9%	31.1%	27.1%	22.9%

자료: 국토교통부, 주거실태조사, 각연도 원자료 분석 결과

- 반면, 소득계층별 RIR을 보면, 저소득층의 평균 RIR(29.0%)은 전체 가구의 평균 RIR(21.8%)에 비해 높으며, 저소득층 중 임대료 과부담 가구 비중은 34.1%임. 또한 전체 임대료 과부담 가구(116만 7천 가구) 중 저소득층이 74.3%를 차지하고 있음. 이는 저소득층 대다수가 전세 보다는 월세에 거주하는 특성에서 비롯된다고 할 수 있음
- 가구주 연령대별 RIR을 보면, 20대 이하 가구가 31.0%, 60대 및 70대 이상이 각각 25.7% 및 36.5%로 높음. 각 연령대별 임대료 과부담 상황을 보면, 20대 이하 가구 중에서는 41.7%가 임대료 과부담 가구이며, 70대 이상 가구 중에서는 거의 절반에 이르는 47.5%가 임대료 과부담 가구임. 즉 현재 임대료 과부담 문제는 청년층(20대 이하 및 30대) 및 고령층에서 집중적으로 나타나고 있다고 볼 수 있음

〈표 4-48〉 소득계층별 RIR 및 임대료 과부담 가구 비중 (2017년 기준)

구 분		저소득층	중소득층	고소득층	전 체
전체 중 월세 비중(%)		35.8	18.2	7.4	23.2
전월세 중 월세 비중(%)		75.7	50.3	30.1	60.4
RIR(%)		29.0	16.8	18.8	21.8
해당 가구내 임대료 과부담	가구수 (만가구)	123.9	26.8	16.0	166.7
	비중	34.1%	9.8%	17.2%	-
전체 분포		74.3%	16.3%	9.6%	100.0%

주 1) 소득계층은 10분위를 기준으로 하며, 저소득층은 1~4분위, 중소득층은 5~8분위, 고소득층은 9~10분위임

2) 전체 중 월세 비중은 전체 점유형태(자가, 전세, 월세, 무상) 중 차지 비중임

자료: 국토교통부, 2017년 주거실태조사 원자료 분석 결과

〈표 4-49〉 가구주 연령대별 RIR 및 임대료 과부담 가구 비중 (2017년 기준)

구 분		20대 이하	30대	40대	50대	60대	70대 이상	전체
전체 중 월세 비중(%)		72.9	26.1	21.2	20.1	16.1	10.5	23.2
전월세 중 월세 비중(%)		81.9	50.2	53.8	60.8	64.3	58.3	60.4
RIR(%)		31.0	19.0	19.7	19.5	25.7	36.5	21.8
해당 가구내 임대료 과부담	가구수 (만가구)	49.4	22.1	27.4	25.6	20.2	21.9	166.7
	비중	41.7%	13.4%	15.8%	17.0%	27.1%	47.5%	
전체 분포		29.7%	13.3%	16.4%	15.4%	12.1%	13.2%	100.0%

주: 전체 중 월세 비중 전체 점유형태(자가, 전세, 월세, 무상) 중 차지 비중임

자료: 국토교통부, 2017년 주거실태조사 원자료 분석 결과

#### 4) 주거복지의 사각 지대: 비공식 부문의 거주 증가

□ 최소한의 주거 요건을 갖추지 못한 비주택(쪽방, 고시원, 판잣집, 비닐하우스 등)에 거주하는 가구는 점차 증가

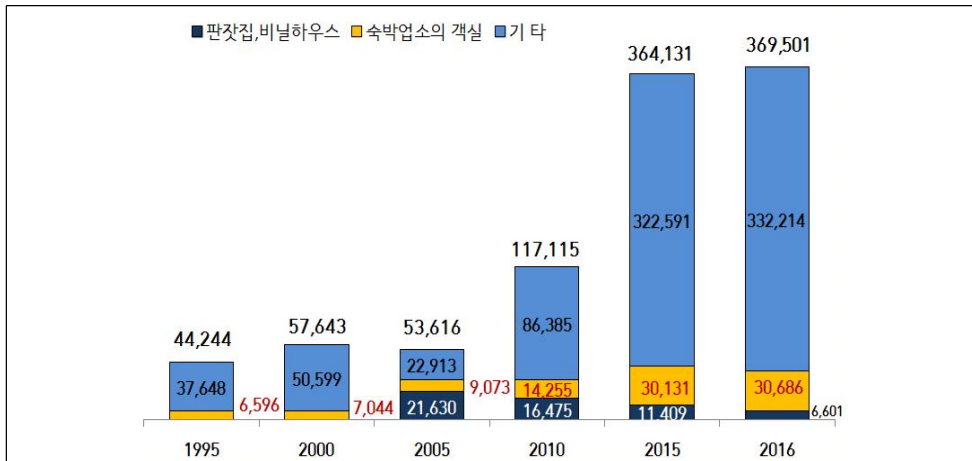
○ 통계청의 인구주택총조사에 따르면, 주택이외의 거처에 거주하는 가구 중 오피스텔과 기숙사 등 특수사회시설을 제외한 비주택은 1995년 4.4만 가구에서 2016년 37만 가구로 증가

○ 비주택<sup>99)</sup>의 유형 중 전형적인 도시 빈민의 거처라고 할 수 있는 판잣집·비닐하우스는 그동안 각종 개발 사업으로 거주 가구가 크게 감소하고 있는 반면,

여관·여인숙 등 숙박업소의 객실과 기타 거처는 크게 증가하고 있음

- 숙박업소의 객실에 거주하는 가구는 지난 10년간 3배 이상 증가하였으며, 특히 거처의 형태가 불명확한 ‘기타’에 거주하는 가구는 2005년 2.3만 가구에 서 2016년 33,2만 가구로 10배 이상이 증가함

[그림 4-13] 비주택 거주 가구수 추이



주: 통계청, 인구주택총조사 각연도

○ 인구주택총조사에 따르면, 2005년 이후 비주택에 거주하는 가구주의 연령대 별 보면 다른 연령대에 비해 청년층의 증가가 크게 늘어났음

- 특히 청년층 가구는 비주택 유형 중 ‘기타’ 거주에서 뚜렷한 증가세를 보임
- 중장년층(40~60세) 가구는 숙박업소의 객실 거주가 크게 증가하였으며, 고령층 가구의 비주택 거주도 2016년 크게 증가

99) 통계청은 거처를 주택 및 주택이외의 거처로 구분하고 있음. 주택이외의 거처는 주택의 4가지 요건(영구 또는 준 영구 건물, 한 개 이상의 방과 부엌, 독립된 출입구, 관습상 소유 또는 매매의 한 단위)에 부합되지 못한 건물로 분류하고 있음

〈표 4-50〉 지난 10여년간 주택이외 거처 유형별 거주 가구 수

(단위: 가구수)

연도	거처 유형	미성년 (19세 이하)	청년층 (20~39세)	중장년층 (40~64세)	고령층 (65세 이상)	전체
2005년	숙박업소의 객실	106	2,941	5,042	984	9,073
	판잣집, 비닐하우스	19	2,420	14,510	4,681	21,630
	기 타	380	7,556	11,468	3,509	22,913
	계	505	12,917	31,020	9,174	53,616
2016년	숙박업소의 객실	87	7,108	17,911	5,580	30,686
	판잣집, 비닐하우스	6	646	3,694	2,255	6,601
	기 타	1,784	102,143	183,242	45,043	332,212
	계	1,877	109,897	204,847	52,878	369,499
차이	숙박업소의 객실	-19	4,167	12,869	4,596	21,613
	판잣집, 비닐하우스	-13	-1,774	-10,816	-2,426	-15,029
	기 타	1,404	94,587	171,774	41,534	309,299
	계	1,372 (3.7배 증가)	96,980 (8.5배 증가)	173,827 (6.6배 증가)	43,704 (5.8배 증가)	315,883 (6.9배 증가)

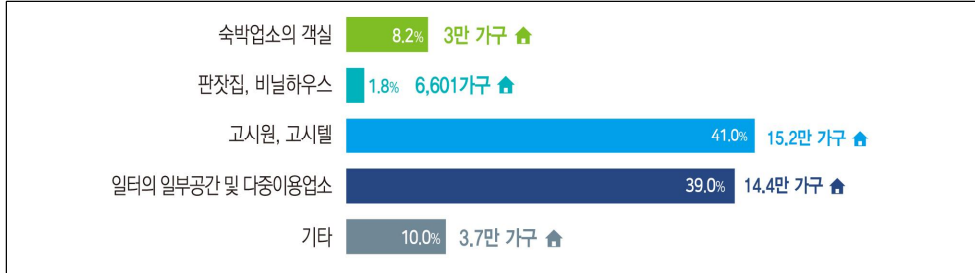
주: 통계청, 인구주택총조사

□ 국토교통부가 시행한 ‘주택이외의 거처 주거실태조사’(2018) 결과에 따르면, 2017년 기준으로 비주택 거주 37만 가구 중 가장 많이 거주하는 거처는 고시원으로 나타남

○ ‘기타’ 거처는 크게 고시원·고시텔, 일터의 일부공간 및 다중이용업소인 것으로 나타났는데, 고시원에는 15만 가구, 일터의 일부공간 등에는 14만 가구가 거주하는 것으로 조사됨

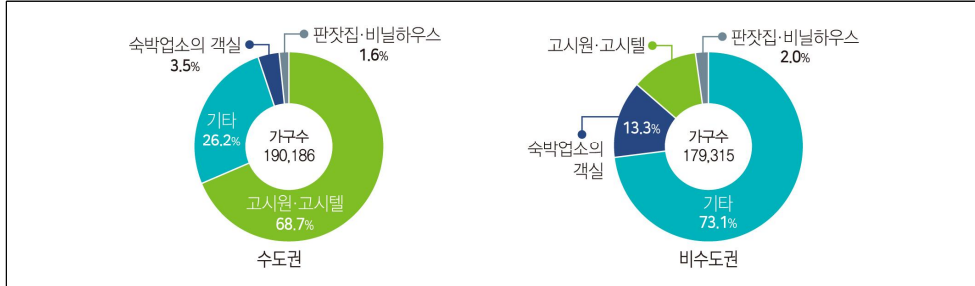
○ 지역별로 보면, 비주택 거주 중 수도권에는 고시원·고시텔 거주가 68.7%로 가장 많은 반면, 비수도권 지역에는 일터의 일부 공간과 다중이용업소 등 거주가 73.1%로 가장 많은 것으로 조사됨

[그림 4-14] 비주택 거주 유형 및 거주 가구수(2017년도)



자료: 국토교통부(2018)

[그림 4-15] 수도권 및 비수도권 지역의 비주택 거주 유형 및 거주 가구수(2017년도)



자료: 국토교통부(2018)

○ 비주택 거주자의 대부분은 보증금을 마련하지 못하는 취약한 가구이며, 화장실, 욕실, 부엌과 같은 기초적인 생활 필수시설도 갖추지 못한 열악하고 조악한 환경에 거주

- 비주택 거주자의 월세 비중은 75.2%이며, 숙박업소의 객실 거주자의 월세 비중이 92.1%로 가장 높음. 이는 일반주택 거주자의 월세 비중 21.3%에 비하여 매우 높은 수준임
- 비주택에 거주하는 가구의 대부분은 최저주거기준 미달 가구이며, 평균 거주 면적은 16.7㎡에 불과함. 특히 숙박업소의 객실의 평균 면적은 11.7㎡이며, 고시원·고시텔은 13.5㎡로, 국토교통부의 1인당 최저주거면적 14㎡보다 적음



〈표 4-51〉 비주택 거주자의 거주 실태(2017년)

구 분		전체 점유형태 중 월세 비중(%)	평균 거주 면적 (㎡)	평균 연령 (세)	평균 거주기간 (년)	평균 가구원수 (인)	1인 가구 비중(%)
비주택 거주	전체	75.2	16.7	47.4	7.1	1.41	71.9
	숙박업소 객실	92.1	11.7	55.0	4.1	1.09	92.1
	판잣집, 비닐하우스	23.3	41.8	65.6	21.1	1.96	38.7
	고시원 고시텔	79.3	13.5	34.6	1.8	1.03	97.0
	기타	53.3	29.3	56.1	11.5	1.75	48.7
일반 주택 거주	전 체	21.3	67.0	53.1	-	2.54	25.8
	단독, 다가구	34.7	61.1	55.7	-	2.02	43.1
	아파트	13.0	73.9	51.2	-	2.92	13.2
	연립, 다세대	14.0	56.5	53.4	-	2.55	24.6

자료: 국토교통부(2018), 주택이외의 거처 주거실태조사 결과 중 일부 발췌

○ 비주택 거주자의 연령은 일반주택 거주자에 비해 평균적으로는 낮은 편이나, 유형별로 다소 차이가 있음

- 고시원·고시텔 거주자의 평균 연령이 34.6세로 가장 낮은 반면, 판잣집·비닐하우스 거주자의 평균 연령은 65.6세임. 즉 고시원·고시텔은 주로 청년층 중심으로 거주하고, 판잣집·비닐하우스로 주로 고령층이 거주하는 특성을 보임
- 비주택 유형별로 연령대 편차가 크다는 점은 평균 거주기간에서도 나타나고 있는데, 고시원·고시텔 거주자는 평균 1.8년 정도 거주하고 있는 반면, 주로 고령층이 거주하는 판잣집·비닐하우스 거주자의 평균 거주기간은 21.1년에 이름

○ 비주택 거주자는 주로 1인 가구라고 볼 수 있는데, 비주택 유형별로 1인 가구 비율을 보면, 숙박업소의 객실 거주자 중에는 92.1%, 고시원·고시텔 거주자 중에는 97.0%가 1인 가구임.

- 이는 일반 주택에 거주하는 가구 중 1인 가구 비율 25.8%에 비하면 매우 높음

- 비주택 거주자가 매달 지불하는 평균 월세는 32.8만원이며, 이는 월소득 대비 29.7%로, 일반 주택 거주자의 월소득 대비 월임대료(RIR) 21.8%에 비해 높음. 더구나 협소한 공간과 열악한 시설 수준을 고려한다면 임대료 부담은 매우 과한 상황임
- 거주 여건이 열악하고 주거비 부담이 높은 비주택 문제는 거주자의 인권 차원에서 문제지만, 여기에 방치된 가구는 건강, 교육, 일자리, 사회복지 서비스 등에 대한 접근 기회가 낮아 사회적 이동성이 결여될 수 밖에 없음
- 특히 열악한 환경과 더불어 거주 가구가 사회경제적으로 취약하고 가족이나 이웃의 인적지원체제도 기대하기 어려운 상황
- 비주택 거주가 늘어나는 문제는 사회경제적으로 취약한 1인 가구 증가에도 불구하고, 주류 주택시장에서는 이들이 접근할 수 있는 마땅한 주거 대안이 없을 뿐 아니라 주거정책에서도 배제되고 있기 때문임
- 국토교통부는 1~2인 가구의 증가, 고령화 등으로 소형 주택에 대한 수요가 늘고 있지만 이를 충족시킬 수 있는 소형주택 공급이 부족한 상황을 감안하여, 2010년 종래에 주거정책의 밖에 있었던 오피스텔, 고시원, 기숙사, 노인복지주택을 ‘준주택’으로 규정하였으나, 정작 준주택에 거주하는 가구에 대한 지원은 거의 부재한 실정임

## 나. 원인과 진단

- 1) 소득 증가율을 웃도는 집값 상승률로 자가 진입 어려움
- 그동안 지속적인 집값과 전세값의 상승률이 소득 증가율을 크게 웃돌면서 주거비 부담은 가계의 살림살이를 어렵게 하는 근원이 되고 있음
- 지난 2011년 이후 연평균 전국 집값은 3.9%(아파트는 4.1%) 상승하고, 전세가는 연평균 9.5%(아파트는 10.3%)가 상승한 반면, 도시 근로자 가구의 연평균 총소득은 2.3%에 그침

- 절대 금액 측면에서도 도시 근로자 가구의 연간 총소득은 2011년에서 2017년 간 738만원 늘어났을 뿐이지만, 전국 평균 매매가는 6,140만원(아파트는 6,531만원), 전국 평균 전세가는 7,780만원(아파트는 9,220만원)이 올랐음

〈표 4-52〉 주택매매 및 전세가격과 가계 소득의 증가 비교

구 분		유 형	가 격 (만 원)		연평균 증가율 (2011-2017)	총 증가 금액 (만원)
			2011.12	2017.12		
평균 매매 가격	전 국	종 합	26,092	32,232	3.9%	6,140
		아파트	26,909	33,441	4.1%	6,531
	서 울	종 합	48,576	57,246	3.0%	8,670
		아파트	53,900	66,147	3.8%	12,247
평균 전세 가격	전 국	종 합	13,616	21,396	9.5%	7,780
		아파트	14,959	24,179	10.3%	9,220
	서 울	종 합	22,783	35,572	9.4%	12,788
		아파트	26,371	44,076	11.2%	17,705
도시가구 (2인이상) 연간 총소득		전체	4,724	5,367	2.3%	643
		근로자	5,131	5,869	2.4%	738

자료: 국민은행, kb 주택가격동향 자료; 통계청, 가계동향조사

- 따라서 이와 같이 소득 증가에 비해 높은 집값 및 전세값 상승분은 내집 마련을 더욱 어렵게 할 뿐 아니라 주택 소유자와 무소유자간의 주택자산 양극화로 이어지고 있음

- 통계청의 가계금융복지조사 결과에 따르면, 자가 가구의 경우 총자산이 2012년 4억 2,725만원에서 2017년 5억 503만원으로 증가하여 총자산 중 거주주택이 차지하는 비중이 절반을 넘어섰으나, 월세 가구의 경우 총자산은 소폭 증가에 그치며, 총자산 중 거주주택의 자산 비중은 2012년 20.0%에서 2017년 11.4%로 감소

- 전세 가구의 경우, 전체적인 전세거주 가구 비중 감소에도 불구하고 목돈 마련이 가능한 가구 중심으로 유지되고 있다고 볼 수 있으며, 전세 보증금이 총자산 중 차지하는 비중 역시 2012년 35.0%에서 2017년 39.4%로 늘었음

〈표 4-53〉 점유 형태별 가계의 총자산 및 거주주택의 자산 비중

구 분	총자산(만원)		순자산(만원)		총자산 중 거주주택 자산 비중 (%)					
	2012	2017	2012	2017	2012	2013	2014	2015	2016	2017
자가	42,725	50,503	36,273	41,794	49.5	47.1	47.4	48.6	49.6	50.2
전세	26,524	30,504	21,027	23,974	35.0	36.2	37.0	38.5	39.0	39.4
월세	6,568	8,090	4,604	5,714	20.0	13.3	13.0	13.1	11.4	11.4

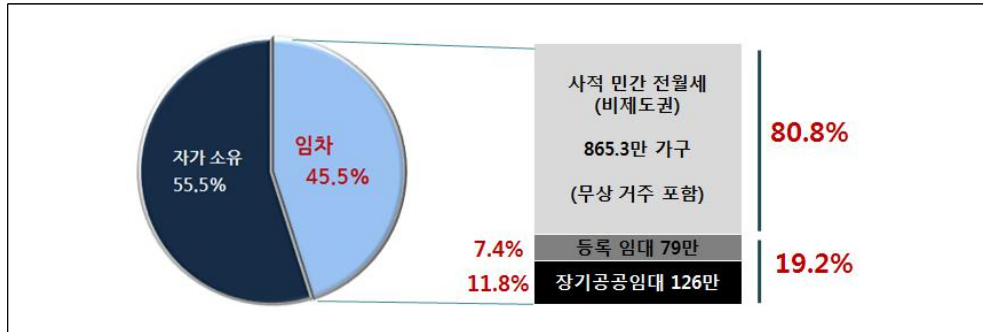
자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도

## 2) 사적 임대차 시장 지배 구조

□ 주택 임대차 시장은 비제도권의 사적 전월세가 대다수를 차지하고 있음. 2016년을 기준으로 보면, 임차 시장은 제도권 임대주택 비중은 19.2%에 불과한 반면, 사적 전월세가 80.8%를 차지

○ 이러한 사적 임대차 시장 우위 구조 하에서는 주기적으로 거둬지는 전월세난에 대처하기 어려우며 세입자의 주거불안만 가중됨

〔그림 4-16〕 주택 임대차 시장의 구조 (2016년 기준)



자료: 통계청, 2016년도 인구주택총조사 결과에 근거

□ 양질의 저렴한 임대주택이 절대적으로 부족한 상황은 지금까지 임대인 우위의 임대차 관행을 형성해 왔으며, 주택임대차보호법의 최소 2년 거주 보장 이후에는 계약갱신이 자유롭지 않은 여건이었음

○ 따라서 이러한 제도적 한계로 인하여 임차 가구는 장기 거주 안정성이 결여될 수 밖에 없었고 임차인의 권리 보호 또한 취약한 여건이었음

□ 이러한 한계를 보완하기 위해 국토교통부는 2017년 12월 ‘임대주택 등록제’를 도입하여 등록 임대주택에 대한 세제 및 금융 혜택을 확대하였고, 이후 계약갱신 청구권, 전월세 상한제를 후속적으로 검토하고 있음

□ 향후 임대차 시장 안정을 위해서는 임차인의 권리 보호 강화 뿐 아니라 제도권 임대주택 부문의 확대하여 시장 균형을 맞춰나갈 필요가 있음

### 3) 인구가구 구조의 변화: 1인 가구화와 고령화

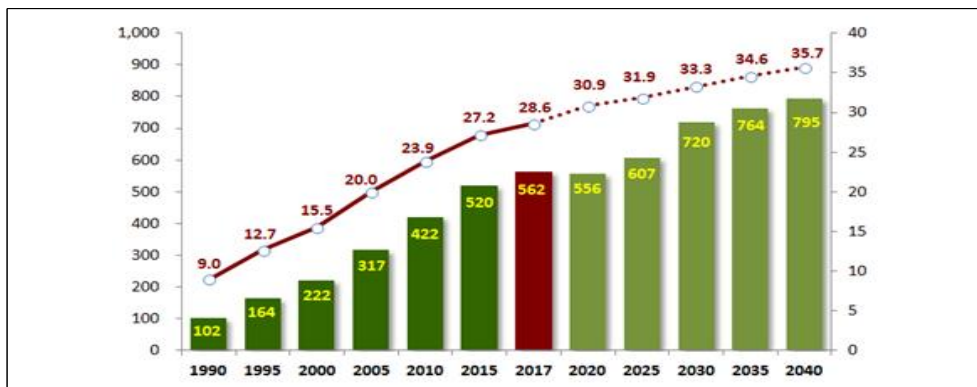
□ 전국적으로 최근 10년간 인구 및 가구 증가율은 둔화되고 있으나, 1인 가구 증가세가 뚜렷하게 나타나고 있음

○ 1인 가구는 30여년 전만해도 전체 가구의 10%도 안 되었으나, 2010년에는 그 규모가 3배 이상 늘어나 전체 가구의 23.9%에 이르렀고, 2017년에는 562만 가구로 전체 가구의 28.6%임

○ 지역별로는 17개 시도 중 서울을 비롯한 9개 시도는 30%를 넘어서 세 가구 중 한 가구는 1인 가구임(통계청, 인구주택총조사)

[그림 4-17] 1인 가구 전망

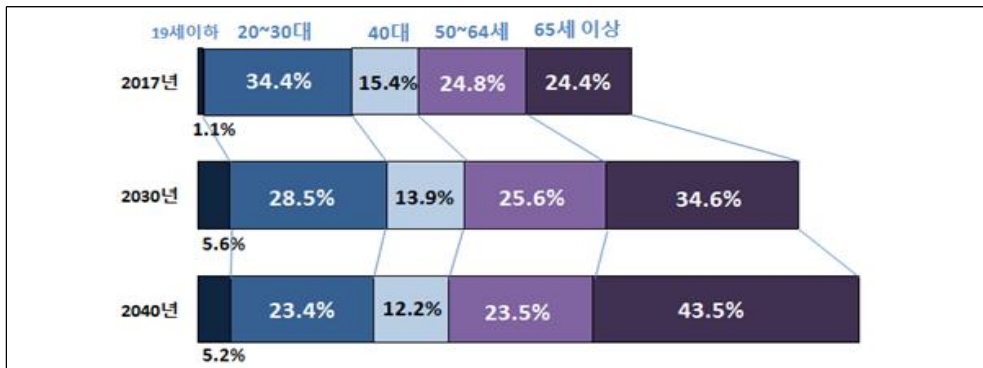
(단위: 만가구, %)



자료: 통계청, 장래가구추계

- 1인 가구의 증가는 결혼이나 부양 등 전통적인 가족 가치관의 변화, 이혼, 사별, 실업 등 경제 파탄 등 다양한 복합적 문제로 발생
- 1인 가구화는 가족관계의 불안정을 의미하며, 만일의 상황에 도와줄 동거 가족이 없기 때문에 생활 리스크에 대처 능력이 취약함. 또한 생계가 가구 단위로 영위된다는 점에서 저소득층이 많으며, 빈곤, 부양과 돌봄 공백, 사회적 고립과 단절, 고독사와 같은 사회적 문제의 근원이 되고 있음
- 향후에도 1인 가구는 더 증가할 전망이며, 저출산 고령화로 현재 연령대별 고른 분포는 점차 고령 1인으로 압축될 전망이다

[그림 4-18] 연령대별 1인 가구 현황 전망

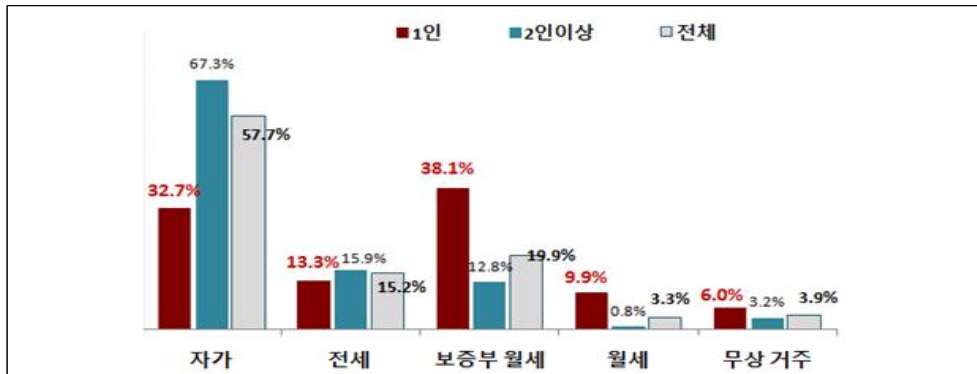


자료: 통계청, 장래가구추계

- 현재 1인 가구는 주거 양극화의 주요 요인이 되고 있다는 점에서 그동안 ‘가족’ 중심의 주거복지 지원 틀은 ‘개인’ 단위로도 확대하여 1인 가구의 주거 접근성을 높일 수 있도록 재구조화될 필요가 있으며, 가족 자원이 결여된 만큼 사회적 연결망을 형성해 주는 공동체 주거를 보급하여 혼자 살지만 연대와 ‘같이’의 가치를 살리는 삶터 조성이 필요
- 주거실태조사 결과(2017년 원자료 분석)에 따르면, 1인 가구는 저소득층 비중은 78.5%이며, 월세 비율 48%, RIR 30%를 넘는 수준임. 특히 20대 1인 청년층의 RIR은 33.7%이며, 65세 이상 1인 고령층의 RIR은 36.1%에 이릅니다

○ 또한 1인 가구 중 최저주거기준 미달 가구 비율은 11.3%이며, 전체 미달 가구 166만 7천 가구의 30.4%(97만 8천가구)를 차지하고 있음

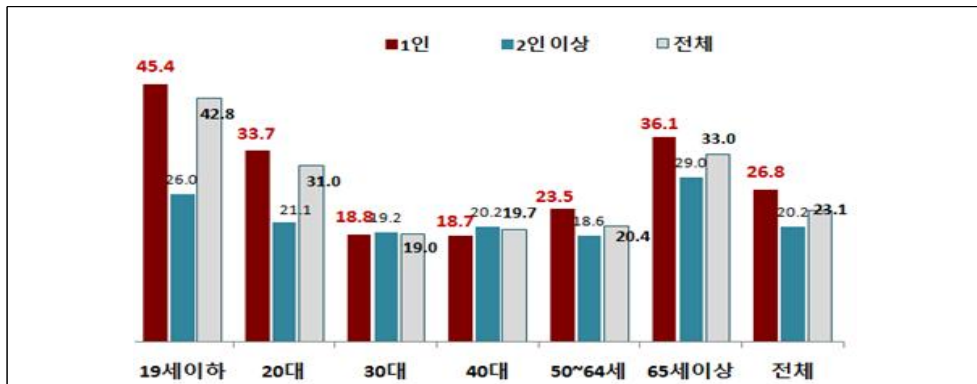
[그림 4-19] 1인 가구 및 2인 이상 가구의 주택점유형태 비교(2017년도)



자료: 국토교통부, 2017년도 주거실태조사 원자료 분석 결과

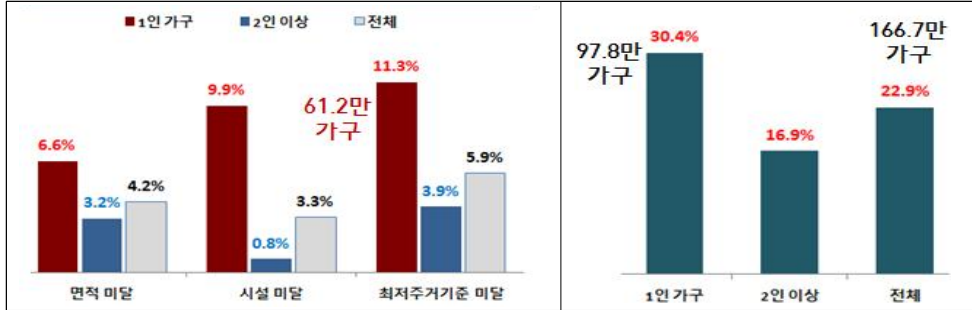
[그림 4-20] 1인 가구 및 2인 이상 가구의 월소득 대비 월임대료(RIR)(2017년도)

(단위: %)



자료: 국토교통부, 2017년도 주거실태조사 원자료 분석 결과

[그림 4-21] 1인 가구 및 2인 이상 다인 가구의 최저주거기준 미달 현황(2017년도)



자료: 국토교통부, 2017년도 주거실태조사 원자료 분석 결과

#### 4) 공급자 프로그램 중심의 전달 구조

□ 그동안 주거복지 지원 방식은 주로 공급자 지원 방식으로 공공임대주택을 건설·공급하는 주체를 보조하여 양질의 주택을 장기간 저렴하게 임대하는 형태임

○ 이렇다 보니 정책 수요의 필요나 욕구에 맞추기 보다는 공급자 중심의 프레임 을 형성해 왔음. 후술하는 영구임대, 국민임대, 행복주택과 같은 공공임대주택 의 다양한 명칭에서도 알 수 있듯이 이러한 배분 형태는 수요자가 제대로 이해 하거나 접근하기 어렵게 만들

○ 고시원, 쪽방 등 비주택 거주자를 지원하는 ‘주거취약계층 지원 사업’ 역시 신 청 단계에서부터 지자체와 사업주체로 이원화되어 원스탑 신청, 접수, 지원, 입주 등이 원활하게 이루어고 있지 못한 실정임

□ 이렇듯 집행과 전달 구조가 공급자와 수요자간 모집 공고, 자진 신청 형태여서 주 거복지 프로그램을 미처 알지 못하거나 알아도 신청 방법이나 절차를 모르는 상 황이 빚어지고 있음

○ 따라서 공급자와 수요자를 이어지는 브릿지의 역할이 필요하며, 중간 전달자로 서 상담, 연계, 협력과 같은 거버넌스 구조가 취약함

○ 향후 이러한 부분을 보완 발전하여, 포용적 주거복지 프레임 을 구성하여 정책 체감을 높이고 성과를 제고해 나갈 필요가 있음



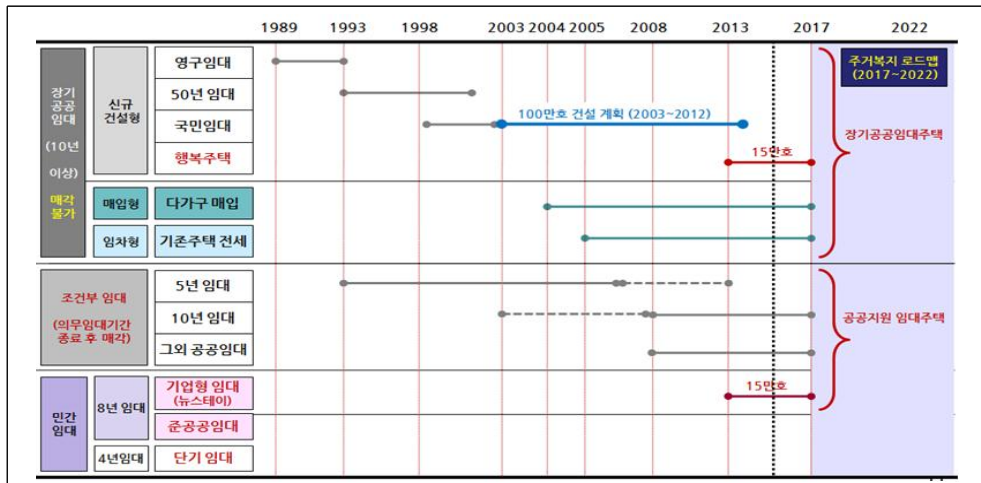
### 3. 주거복지 서비스의 포용성 진단

#### 가. 공공임대주택의 공급

##### 1) 공급 유형과 지원 대상

- 공공임대주택은 공급자를 보조하여 무주택 서민의 주거 안전망을 확보하는 주거 복지 서비스로, 1989년 유럽형의 소셜 하우스의 시초라고 할 수 있는 영구임대주택이 도입된 이후, 국민임대주택, 다가구 매입임대주택, 기존주택 전세임대주택 등 다양한 형태의 공공임대주택이 시기별로 도입, 확대 발전되고 있음
- 공공임대주택의 유형은 크게 공공부문이 주로 공급하는 10년 이상 장기공공임대주택과 민간부문이 주로 공급하는 조건부 임대주택(5년, 10년) 임대주택이 있음
- 공급 방식은 크게 신규 건설형, 기존주택 매입형, 기존주택 임차형이 있음
- 민간임대주택은 정부의 공적 지원(세제, 금융)을 받고 일정 기간(4년, 8년) 임대시 임대료가 규제되는 주택일 경우, 제도권내 편입되어 관리되는 주택임

[그림 4-22] 제도권 임대주택(공공, 민간)의 도입 시기 및 추진 개요



□ 시기별로 여러 유형의 공공임대주택이 도입된 것은 주거급여와 같은 임대료 보조 정책이 부재하던 시절에, 유형을 다양화하여 지원 대상 및 임대조건을 차등화하여 소득이 더 낮은 계층에게 주거비 부담을 더 낮게 하기 위한 방편이었다고 볼 수 있음

□ 공공임대주택은 일정 수준 이하의 소득 및 자산 요건을 충족한 무주택 가구를 대상으로 공급함

○ 소득 기준은 통계청의 도시 근로자 월평균 가구총소득을 기준(3인 이하 및 이상으로 구분하여 적용)으로 함

〈표 4-54〉 장기공공임대주택 유형별 자격 요건: 소득 및 자산 기준(2019년 기준)

구분	임주자 유형	소득 기준	소득 범위	자산 기준
영구임대	(1순위) 기초수급자, 한부모가정 등	소득인정액 (소득+재산의 소득평가액(월))	기준 중위소득의 40~60%	소득인정액 평가시 반영
	(1순위) 국가유공자	도시근로자 월평균 가구총소득 (통계청 기준)	70% 이하	(총자산) 1.59억원 (자동차) 0.25억원
	(1순위) 장애인, 탈북자, 아동복지시설 퇴소자 등		50% 이하	
	(2순위) 일반		100% 이하	
	(2순위) 장애인			
매입/전세 임대 주택	(1순위) 기초수급자, 한부모가정	소득인정액	기준 중위소득의 40~60%	소득인정액 평가시 반영
	(1순위) 장애인	도시근로자 월평균 가구총소득 (통계청 기준)	70% 이하	(총자산) 1.59억원 (자동차) 0.25억원
	(2순위) 장애인		100% 이하	
	(2순위) 일반		50% 이하	
국민 임대	면적 50㎡이하		(1순위) 50% 이하 (2순위) 70% 이하	(총자산) 2.19억원 (자동차) 0.25억원
	면적 60㎡이하		70% 이하	
행복 주택	신혼부부(세대), 산단근로자(세대), 고령자(세대)	도시근로자 월평균 가구총소득 (통계청 기준)	100% 이하	(총자산) 2.19억원 (자동차) 0.25억원
	사회초년생(본인)		80% 이하 (세대주인 경우 세대합산 100% 이하)	(총자산) 1.87억원 (자동차) 0.25억원
	대학생(본인)		본인과 부모 합산소득 100% 이하	(총자산) 0.75억원 (자동차) 미소유
	주거급여수급자	소득인정액	기준 중위소득의 43% 이하	소득인정액 평가시 반영

○ 임대료 수준은 건설원가에서 정부가 어느 정도 지원하는가에 따라 유형별로 다름

- 재정 보조율이 가장 많은 유형은 영구임대주택(85%)으로, 임대료 수준은 주변 시세 대비 30% 이하이며, 국민임대주택과 행복주택은 재정 보조율이 30%로 임대료 수준은 주변 시세 대비 60~80% 수준임

○ 기존주택 매입임대주택은 매입 유형에 따라 재정에서 30~45%가 지원되며, 임대료 수준은 주변 시세의 50% 이하(LH의 경우 30% 이하)에서 책정됨

〈표 4-55〉 건설형 공공임대주택 유형별 정부 지원 기준 (2019년 기준)

구 분	영구임대주택	국민임대주택	행복주택
표준 규모	41㎡(12.5평)	59㎡(17.8평)	51㎡(15.6평)
호당 건설원가	9,553.8만원	13,604.5만원	11,923.1만원
재원 분담	계	100.0%	100.0%
	재 정	85.0%	30.0%
	기 금	-	40.0%
	입주자	2.5%	20.0%
	사업주체	12.5%	10.0%
주요 지원 대상	기초생활수급자 등 극빈층 중심	도시근로자 월평균 가구총소득의 70% 이하	도시근로자 월평균 가구총소득의 100% 이하
최초 임대료 수준	수급자(생계의료 급여)는 급지별 수급자용 임대조건. 그 외는 주변 시세 대비 30% 이하 수준	표준 임대조건하에서 주변 시세의 60~80% 수준	입주계층(대학생, 사회초년생, 신혼부부, 고령자, 수급자 등)별로 주변 시세 대비 60~80% 차등화

주: 재원 분담은 호당 건설원가를 기준으로 배분

〈표 4-56〉 기존주택 매입임대주택의 정부 지원 기준(2019년 기준)

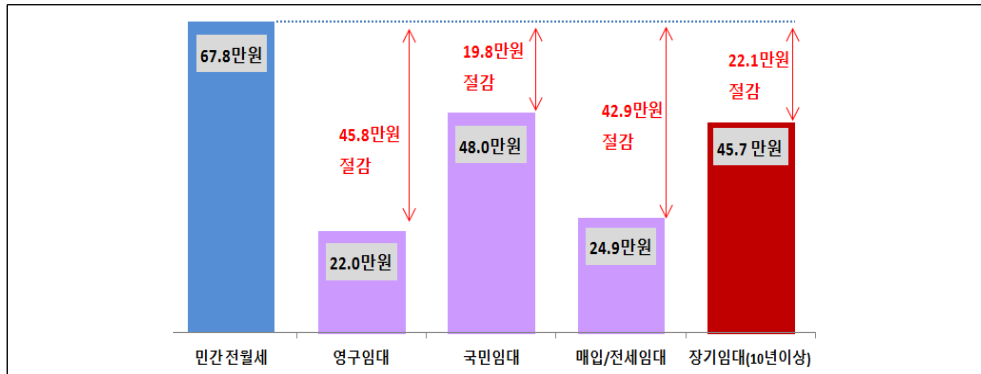
매입 유형 및 대상	호당 지원단가 (만원)	재정 지원금액 (만원)	재원 분담 (100.0%)		
			재정	기금	입주자
일 반	11,000	4,950	45%	50%	5%
취약층	11,000	5,500	50%		-
원 룬	8,500	3,825	45%		5%
리모델링	9,500	4,275			
청년 역세권	15,000	6,750			
신혼부부 I	15,000	6,750			
신혼부부 II	30,000	9,000	30%		20%

## 2) 지원 효과

- 공공임대주택은 무주택 저소득 임차가구가 이사 걱정 없이 오랫동안 거주할 수 있다는 점과 주변 시세 보다 낮은 임대료로 주거비 부담이 크게 경감되는 이점이 있음
  - 앞서 살펴보았듯이, 일반 민간 전월세 임차가구의 평균 거주기간은 3.4년이나, 공공임대주택의 평균 거주기간은 영구임대주택의 경우 14년, 국민임대주택의 경우 6년, 다가구 매입임대주택은 4.6년임<sup>100)</sup>
  - 임대료 절감 효과는 2017년도 주거실태조사 원자료 분석에 근거할 때, 전국 평균적으로 공공임대주택 거주자는 민간임대주택 거주자에 비하여 주변 시세 보다 임대료가 32.4%~67.4% 낮으며, 그에 따라 유형별로 월평균 19.8만원~45.8만원이 절감되는 것으로 나타남
    - 구체적으로 유형별로 보면, 영구임대주택 거주 가구는 민간 전월세 시세의 32.4% 수준으로 임대료를 부담하고 있으며, 가구당 월평균 45.8만원(연간 549.6만원)의 임대료가 절감됨
    - 다가구 매입 및 기존주택 전세임대 거주 가구는 주변 시세의 36.7% 수준으로 임대료를 부담하며, 가구당 월평균 42.9만원(연간 514.8만원)의 임대료가 절감됨
    - 국민임대주택 거주 가구는 임대료 수준이 주변 시세의 평균 71%이며, 가구당 월평균 19.8만원(연간 237.6만원)의 임대료가 절감되는 것으로 나타남

100) 공공임대주택의 평균 거주기간은 LH 사례로, 2018년 12월 12일 공공임대주택 입주 계약자 행정 자료를 활용하여 분석한 결과임

[그림 4-23] 공공임대주택 거주 가구당 월임대로 절감 정도



주: 월임대로 산출시 보증금을 월세로 전환시 연 6.36%(한국감정원 월세동향조사 월세 이율 0.53%, 2017.8월 기준)를 적용

자료: 국토교통부, 2017년도 주거실태조사 원자료 분석 결과

〈표 4-57〉 임대주택의 임대료 수준 및 부담 수준 비교

구 분	거주 가구수	가구당 월임대료 (만원)	임대료 수준 비교	가구당 임대료 절감 (만원)	연간 총임대료 절감 (만원)
민간 전월세	5,784,267	67.8	100.0%	-	-
장기임대 계 (10년 이상)	858,459	45.7	67.4%	22.1 (연간 256)	18,936,398
영구임대	-	22.0	32.4%	45.8 (연간 549.6)	-
국민임대	-	48.0	71.0%	19.8 (연간 237.6)	-
다가구매입, 기존주택 전세임대	-	24.9	36.7%	42.9 (연간 514.8)	-

자료: 국토교통부·국토연구원, 2017년도 주거실태조사 원자료 분석 결과

○ 이와 같은 근거로 보면, 장기공공임대주택이 전체 임대차 시장에서 연간 임대료를 1,894억원 정도 낮추는 효과가 있다고 볼 수 있음

- 이는 한해에 국한된 것이며, 누적적인 임대료 절감 규모는 상당한 수준에 이를 것임
- 입주자 입장에서 임대료가 절감되는 만큼 가처분 소득 증가 효과로 타소비 지출 여력이 확대되었다고 볼 수 있음

- 국가적으로는 공공임대주택이 소득 재분배 및 빈곤율을 완화에 기여할 것으로 추산되지만, 아직 국내에서 현물 형태의 이러한 공공임대주택의 소득 재분배나 빈곤 완화 효과에 얼마나 영향을 미치는지에 대한 실증 분석은 거의 이루어지지 못한 실정임.

### 3) 한계점

가) 꾸준한 공급 확대에도 불구하고, 아직도 낮은 공급 수준

□ 지난 2000년대 중반 이후 매년 약 11.5만호의 공공임대주택의 신규 공급에 따라 장기공공임대주택은 전체 주택의 2.3% (26.7만호)에서 2017년 6.8% (136.6만호)로 증가였으나, 아직 OECD 평균 수준인 8~9%에 비해서는 낮은 수준임

○ 이러한 수준은 무주택 임차 6가구 중 1가구 정도, 무주택 저소득 임차 가구(약 400만 가구, 2017년) 중에서는 3가구 중 1가구가 수혜를 받는 수준임

□ 반면, 공공임대주택의 신규 공급(건설, 매입 포함)은 천인당 인구수 대비 2.2호로 OECD 국가 중 가장 높은 수준이나, GDP 대비 투자 규모는 OECD 국가의 평균 수준인 0.1%와 같음(OECD, 2016).

○ 즉, 이는 공급 호수에 비하여 투자 수준은 낮다고 볼 수 있음

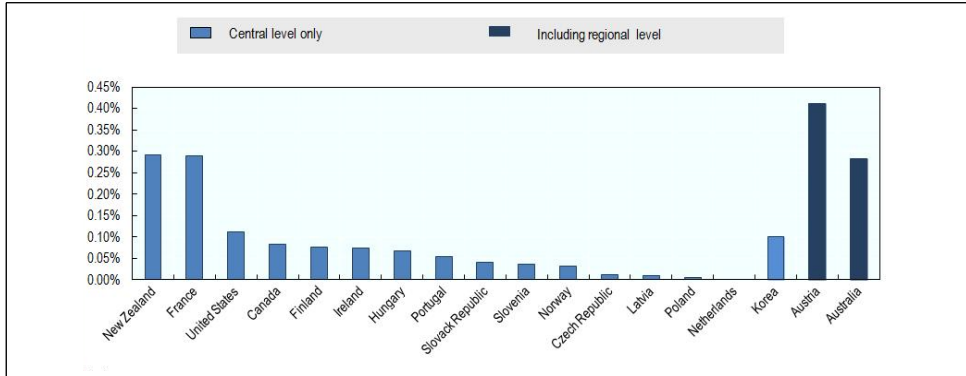
〈표 4-58〉 공공임대주택(영구, 국민, 행복)에 대한 정부 투자 규모 추이

(단위: 억원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
출 자	14,132	13,749	14,877	9,830	8,816	10,500	13,099	12,517	14,403	17,689	12,961
기금 융자 (이자보전)*	1,216	2,388	1,721	1,325	1,651	883	1,183	895	839	1,090	1,319
계	15,348	16,137	16,598	11,155	10,467	11,383	14,282	13,412	15,242	18,779	14,280
GDP 대비 (%)	0.14	0.14	0.13	0.08	0.08	0.08	0.10	0.09	0.09	0.11	0.10

주: 융자 이차보전은 SOCX 기준에 따라 4.601%를 적용

[그림 4-24] GDP 대비 공공임대주택 투자 비중: OECD 국가 평균 0.11% (2015년)

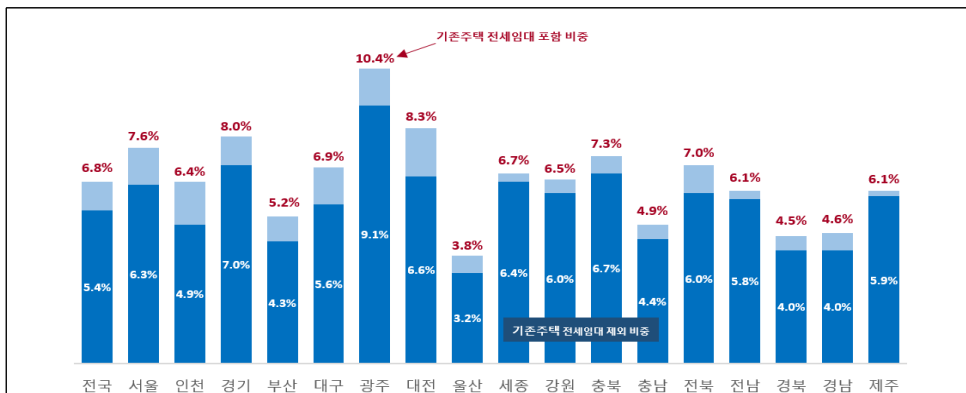


자료: OECD, <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

#### 나) 지역간 고르지 못한 공급 수준과 기회의 불공평성

□ 지역마다 모든 유형의 공공임대주택이 있는 것은 아니며, 지역간 공급 비중도 달라 지역마다 필요 계층에게 고른 기회가 제공되지 못하고 있음

[그림 4-25] 17개 시도별 장기공공임대주택의 공급 비중(2017년 기준)



주: 국토교통부, 통계누리

〈표 4-59〉 시도별 장기공공임대주택 공급 현황 (2017년 말 기준)

(단위: 호)

지역	영구임대	국민임대 (건설)	다가구 매입임대	행복 주택	50년 임대	10년 임대	장기전세 (20년)	기존주택 전세임대	계
전국	217,031	524,391	103,176	15,866	109,646	167,978	32,741	194,892	1,365,721
서울	65,452	20,911	26,911	2,537	83,004	6,208	30,993	46,958	282,974
인천	9,136	25,186	8,045	818	1,433	7,350	330	16,079	68,377
경기	22,922	210,267	21,393	5,530	5,580	56,628	1,418	49,757	373,495
부산	26,296	18,920	5,784	14	1,874	6,331	-	12,495	71,714
대구	18,924	19,781	6,598	2,108	2,628	4,407	-	12,687	67,133
광주	14,170	24,877	6,281	902	1,011	6,893	-	7,647	61,781
대전	13,280	14,978	6,383	182	1,584	3,723	-	10,130	50,260
울산	2,362	7,511	2,891	-	888	770	-	2,530	16,952
세종	-	1,739	29	-	900	4,733	-	333	7,734
강원	4,865	20,263	2,465	480	1,128	9,783	-	3,018	42,002
충북	6,139	26,312	2,335	295	1,951	7,570	-	3,792	48,394
충남	5,048	22,871	1,215	1,458	1,405	6,843	-	4,882	43,722
전북	9,115	25,818	3,572	612	1,999	4,761	-	7,532	53,409
전남	5,405	19,646	174	450	476	19,600	-	2,157	47,908
경북	7,244	24,242	3,171	-	1,720	10,029	-	5,442	51,848
경남	5,577	34,022	4,614	480	1,375	7,613	-	9,101	62,782
제주	1,096	7,047	1,315	-	690	4,736	-	352	15,236

자료: 국토교통부, 통계누리

□ 지역별로 장기공공임대주택의 공급 비중을 보면, 광주가 10.4%로 가장 높으며, 대전(8.3%), 경기(8.0%), 서울(7.6%), 충북(7.3%)이 전국 평균 공급 수준보다 높음

○ 그러나 세부 유형별로 보면, 모든 공공임대주택 유형이 고르게 분포되어 있는 것은 아니며 특히 30년 이상 운영되는 영구임대, 국민임대, 행복주택은 지역간 편차가 매우 큼

○ 따라서 지역마다 고른 입주 기회가 제공되지 못하고 있는 실정이며, 향후 유형 간 통합으로 공간적인 불균형 문제와 형평적 기회 제공이 필요하다고 볼 수 있음



## 다) 복잡 다단한 구조와 지원 방식으로 수요자의 접근성 제약

- 유형마다 서로 다른 복잡한 입주 자격과 우선 순위, 배점 기준 뿐 아니라 다량의 서류와 긴 절차 등으로 입주 신청자가 편리하게 접근할 수 없는 문제를 야기
  - 유형별로 입주자 유형과 다양하고 그에 따라 입주 자격도 상이하며, 일반 공급과 우선 공급, 우선 순위와 배점 기준 등에 대해 이해력이 부족할 수 밖에 없어, 정작 필요 계층이 입주 자격 여부를 쉽게 알 수 없음
  - 또한 신청 서류의 종류도 많고, 선정시까지 최소 4개월 이상 소요되는 등 자격요건과 검증 절차가 지나치게 복잡하여 필요한 때 안정된 주거 대안이 될 수 없는 한계

## 라) 유형별 칸막이 운영으로 인한 비효율과 형평성 문제 야기

- 무엇보다 현재 공공임대주택의 가장 큰 한계점은 유형의 다양화는 있으나, 이들 유형간 상호 연계되지 못하는 칸막이 구조로 운영된다는 점임
  - 입주 요건을 갖추어도 유형별 틀 내에서 해당 유형의 입주 요건을 충족시키지 못할 경우 미임대 상태로 남겨지는 비효율적인 문제를 야기
  - 또한 어떤 공공임대주택에 입주하는가에 따라 동일 소득계층이라도 임대료 부담이 다 달라, 수평적·수직적 임대료 부담의 형평성이 문제
- 공공임대주택의 입주자의 소득계층은 유형별로 <표 4-60>과 같음
  - 주거급여 수급자 비중을 보면, 영구임대주택 입주자 중 60.5%로 가장 많으며, 국민임대주택 입주자 중에서는 10.6%, 행복주택 입주자 중에서는 3.2%임
    - 이렇게 유형별로 주거급여 수급자의 입주율에 큰 차이가 나타나는 것은 영구임대주택의 입주자격에 수급자가 1순위이기도 하지만, 가장 중요한 원인은 유형별로 임대료 수준이 달리 책정되는 한계 때문에 나타나고 있음
  - 한편, 도시근로자 월평균 가구총소득의 100%를 초과하는 입주자의 경우 영구임대주택은 2.0%, 국민임대주택과 행복주택은 각각 1.2%임

〈표 4-60〉 공공임대주택 입주자의 소득 수준 비교 (LH, 2018.11 기준)

(단위: %)

구분		영구임대	국민임대	행복임대
주거급여 수급 가구		60.5	10.6	3.2
일반 가구	소득 50%이하	30.8	63.9	60.2
	소득 50~70%이하	3.8	18.0	21.3
	소득 70~100%이하	2.9	6.3	14.2
	소득 100초과	2.0	1.2	1.2
전체		100.0	100.0	100.0

자료: H 입주자 계약 정보(2018.12.12 기준)에 근거하여 분석한 것임

□ 임대료 부담의 수평적 형평성이란 동일 소득계층이라고 하더라도 어떤 유형에 입주하는가에 따라 임대료 부담이 상이해지는 문제를 말함. 예를 들어 주거급여 수급자가 영구임대주택 거주시 RIR이 21.1%이나, 국민임대주택 거주시 46.6%, 행복주택 거주시 RIR 50.6%로 나타나, 동일한 수급자라고 하더라도 유형마다 임대료 차이로 인해 임대료 부담이 형평적이지 못한 상황임

○ 동일 면적(예 30㎡) 거주를 상정하더라도 주거급여 수급자는 영구임대주택 거주시 RIR 19.8%, 국민임대주택 거주시 RIR 32.8%, 행복주택 거주시 RIR 60.8%로 나타남

□ 임대료 부담의 수직적 형평성이란 동일 유형내에서도 소득계층간 임대료 부담이 형평적이지 못함을 의미함

○ 영구임대주택의 경우, 주거급여 수급자(21.1%)와 비수급 소득 50%이하 가구(21.9%)의 RIR은 비슷하나, 소득 50~70% 이하 가구의 RIR은 4.4% (영구임대주택 거주자 중 3.8%가 해당), 소득 70~100% 이하 가구의 RIR은 3.2% (영구임대주택 거주자 중 2.9%가 해당), 소득 100초과 가구의 RIR은 2.1%(영구임대주택 거주자 중 2.0%가 해당)임

○ 국민임대주택의 경우에도 소득 구간에 따라 각각 RIR이 9.1%(소득 70~100% 이하), 7.6%(소득 100%이하), 6.2%(소득 100% 초과)로 나타남

- 즉, 주거급여 수급자 및 소득 50% 이하 계층에게는 임대료가 부담스러운 반면, 소득 70% 이상 계층에게는 임대료가 지나치게 낮음을 의미

〈표 4-61〉 임대주택 거주자의 월소득 대비 월임대로 부담(RIR) 현황 (LH, 2018.12 기준)

구분		RIR(%)			30㎡ 거주시 RIR		
		영구	국민	행복	영구	국민	행복
주거급여 수급 가구		21.0	47.1	50.6	19.8	33.1	60.8
일반 가구	소득 50%이하	21.9	26.4	17.5	14.8	16.0	18.4
	소득 50~70이하	4.4	9.2	8.3	4.5	6.0	9.0
	소득 70~100이하	3.2	7.6	7.8	3.3	4.8	7.0
	소득 100초과	2.1	6.3	5.3	2.0	3.8	4.8
전체		19.3	22.6	14.2	10.8	10.8	12.3

자료: LH 입주자 계약 정보(2018.12.12 기준)에 근거하여 분석한 것임

□ 이렇게 유형별로 다른 임대료 체계와 수준으로, 결국 장기 거주자는 상대적으로 큰 혜택을 받는 반면, 정작 공공임대주택의 혜택을 받아야 하는 대기자 중 수급자는 오랫동안 기다려야 하는 수혜의 형평성이 문제시되고 있음

○ 이런 상황은 소득이 상대적으로 높은 계층이 임대주택에 더 오랫동안 거주하는 동인이 되며, 따라서 이러한 소수의 장기 거주자에게 임대료 혜택이 집중되어 임대주택의 분배 역할을 저해

〈표 4-62〉 영구,국민임대주택 입주자의 거주 기간 (LH, 2018.12 기준)

구 분		평균 거주기간(년)		10년 미만 거주비율		10~20년 미만 거주 비율		20년 이상 거주 비율	
		영구	국민	영구	국민	영구	국민	영구	국민
주거급여 수급가구		11.7	6.3	50.9	81.1	27.8	18.9	21.3	없음
일반 가구	소득 50%이하	17.2	5.8	28.3	82.6	21.2	17.4	50.5	-
	소득 50~70이하	17.9	6.0	23.5	82.0	25.8	18.0	50.7	-
	소득 70~100이하	18.3	7.3	20.3	75.0	28.6	25.0	51.2	-
	소득 100초과	18.8	7.1	17.3	71.6	27.9	28.4	54.7	-
전체		14.0	6.0	41.4	81.7	25.7	18.3	32.9	-

자료: LH 입주자 계약 정보(2018.12.12 기준)에 근거하여 분석한 것임

- 따라서 포용적 주거복지 서비스 실현을 위해서는 칸막이 형태로 운영되는 임대주택의 유형을 통합하고, 간단하고 접근하기 편리한 수요자 친화적 지원 구조로 개편할 필요

마) 빈곤 이미지로 인한 사회적 지속성 악화

- 국민임대주택과 행복주택에 비하여 수급자 등 극빈층 중심의 영구임대주택은 저소득층 밀집 지역이라는 사회적 낙인, 편견, 차별, 님비 현상 등이 야기
- 특정 유형을 대해 특정 대상이 입주하는 것을 자제하여 사회적 혼합을 유도해 나갈 필요
  - 특정 단지에 저소득층이 장기간 밀집하여 거주하는 경우 재할 의지도 약화될 뿐 아니라 운영관리상에서 건강한 활력을 갖추기 어렵고 단지 쇠퇴 문제도 발생
- 사회적 지속성 강화를 위해 유형별 공급이 아닌 다양한 형태의 임대주택이 상호 유기적으로 연계되고 소통될 수 있는 주거 사다리 구조를 만들도록 해야 할 것임

## 나. 주거급여의 지원

### 1) 지원 대상과 수급 현황

- 주거급여는 2015년 7월 이후 개별 급여로 독립되어, 국토교통부가 담당하고 있으며, 수급 대상자의 소득 기준은 2018년까지는 소득 인정액이 중위소득 43% 이하였다가 2019년에는 44% 이하이며, 2020년에는 45% 이하로 완화될 예정임
- 부양의무자 기준은 2018년 10월부터 폐지되어 현재는 소득 자격 요건만 갖추면 수급자격이 됨
- 주거급여 수급자는 3인 가족 기준(2019년)으로 소득인정액이 165.4만원 이하이면 지원 대상이 됨

〈표 4-63〉 주거급여 수급자의 소득 인정액 (2019년 기준)

(단위: 원)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
기준 중위소득 *	1,707,008	2,906,528	3,760,032	4,613,536	5,467,040	6,320,544
주거급여 수급자 (기준 중위소득의 44% 이하)	751,084	1,278,872	1,654,414	2,029,956	2,405,498	2,781,039

주: 8인 이상 가구의 급여별 선정 기준: 1인 증가시마다 7인 가구 기준과 6인 가구 기준의 차이를  
7인 가구 기준에 더하여 산정

○ 급여 지급은 임차가구의 경우 현금 지원(임차 급여), 자가га구의 경우 집수리  
(수선유지급여)의 현물 급여로 지급

- 임차 수급자는 민간임대, 공공임대 등 다양한 거처에 거주 가능하며 공간적  
제약은 없음

□ 주거급여는 급여 형태에 따라 최대 보장 수준 범위 내에서 지급

○ 임차 급여의 보장 수준은 지역별로 가구원수에 따른 기준 임대료이며, 수선유  
지급여는 주택 상태에 따라 보수 범위(경, 중, 대)에 따라 정해지며, 각 급여의  
보장 정도는 소득 인정액에 따라 차등 지원되고 있음

〈표 4-64〉 주거급여의 최대 보장 범위

임차 급여: 기준임대료					수선유지 급여: 보수금액			
지역별 임대료 수준을 반영하여 가구원수별, 소득인정액 수준에 따라 차등 지급					주택의 노후 상태 및 소득인정액에 따라 차등 지급			
지역별 기준임대료 (단위: 만원)					보수 금액 (단위: 만원)			
구분	1급지 (서울)	2급지 (인천, 경기)	3급지 (광역시, 세종)	4급지 (그외 지역)	소득인정액 수선향도(주기)	기준 중위소득 30% 이하	기준 중위소득 35% 이하	기준 중위소득 43% 이하
1인	23.3	20.1	16.3	14.7	경보수 378만원 (3년 주기)	100% 지원	90% 지원	80% 지원
2인	26.7	22.6	17.8	16.1	중보수 702만원 (5년 주기)			
3인	31.6	27.2	21.3	19.4	대보수 1,026만원 (7년 주기)			
4인	36.5	31.7	24.7	22.0				
5인	37.7	32.9	25.8	22.9				
6~7인	44.1	38.9	29.6	26.7				

<p>(임차 급여 지급 조건)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 소득인정액이 생계급여 기준금액을 초과하는 경우 자기부담분*을 차감하여 지원</li> <li>* 자기부담분 = 자기부담률 0.3×(소득 인정액 - 생계급여기준금액)</li> <li>▶ 급여 산정금액이 1만원 미만인 경우, 1만원을 지급</li> </ul>	<p>(수선유지급여 지급)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 도서지역은 상기 보수금액 기준에서 10% 가산</li> <li>▶ 장애인 및 65세 이상 고령자에 대해서 주거약자 용 편의시설을 추가 설치 (380만원 한도)</li> </ul>
---	---

- 주거급여 수급자는 부양의무자 기준 폐지(2018.10) 이후 약 14만 가구가 증가하여, 수급권자는 105만 가구이며, 실제 급여를 지급받는 가구는 95만 8천 가구임
- 그러나 개별 급여 체계로 전환된 이후, 실제 급여를 지급받는 가구 규모는 이전과 비슷하며, 부양의무자 기준 폐지 이후에 당초 예상한 추가 54만 가구 지원 보다 매우 작은 14만 가구에 그치고 있음
- 수급자로 선정되더라도 실제 급여를 지급받지 못하는 가구는 장기 입원이나 소재가 불분명한 경우와 시설 거주자임

〈표 4-65〉 주거급여 수급 현황

(단위: 가구수)

구분 (가구)	수급권자 (자격기준)	수급자(급여지급)			급여지급 제외	
		소계	임차	자가	장기입원, 소재불명 등*	시설거주
2016.12	940,944	803,970	727,042	76,928	71,982	64,992
2017. 5	935,740	802,285	726,102	76,183	74,729	58,726
2018. 5	933,422	818,444	746,212	72,232	68,808	46,170
2018.11	1,049,730	958,224	876,718	81,506	48,896	42,610

자료: 국토교통부, 내부 자료

## 2) 주요 지원 효과

- 주거 급여는 수급자의 임대료 부담 완화에는 기여
- 주거급여 수급자의 급여 지급 전후의 임대료 부담 정도를 비교하면, 경상 소득 대비로는 월소득 대비 월임대차가 수급전 17.4%에서 수급 후 4.5%로 크게 감소하였으며, 임대료 과부담 가구 비중도 22.5%에서 4.0%로 크게 감소

〈표 4-66〉 임차 급여 수급 전후의 임차료 부담 현황 (2016.12 기준)

(단위: %)

계		수급 전	수급 후
경상소득 기준	소득 대비 임차료 비중	17.4	4.5
	임대료 과부담 가구 비중	22.5	4.0
소득인정액 기준	소득 대비 임차료 비중	27.8	12.9
	임대료 과부담 가구 비중	35.7	19.5

주: 임대료 과부담 가구는 경상소득의 경우 경상소득 중 임대료로 30%를 초과 지출한 가구이며,

소득인정액의 경우 소득인정액 중 임대료로 30%를 초과 지출한 가구임

자료: 국토연구원(2017)

- 수선유지급여는 주택 노후 상태에 따라 차등 지급되어 자가 수급자의 주거 수준 향상에 기여하며, 고령자 및 장애인의 경우 편의시설 추가 지원 등으로 주택내 안전성에 기여

### 3) 한계점

가) 국민층 중심의 지원: 낮은 수급률과 정부 지출 수준도 낮음

- 공공부조 제도인 주거급여는 2015년 개별 독립 급여화하여 수급 대상 요건을 확대하였으나, 여전히 수급률(실지급 기준)은 제고되지 않았음. 오히려 2016년 및 2017년 수급률은 2010~2011년의 수급률 보다 오히려 낮음

○ 부양의무자 기준 폐지로 수급률이 2018년말에는 4.87%(전체 수급권자 수 대비로는 5.34%)로 제고되긴 하였지만 여전히 국제 기준과 비교해 보면 낮은 수준임

○ OECD 국가 중 대부분은 주거급여(혹은 주택수당)를 ‘수급권’ 제도로 이용하고 있으며, 미국(주택바우처), 일본, 칠레는 비수급권 방식임(OECD, 2016). 이들 국가 중 상위 10개국의 수급률은 12%~24% 수준임

- 주거급여에 대한 지출 수준도 낮는데, OECD 국가의 GDP 대비 주거급여(혹은 주택수당) 지출 평균인 0.32%에 비하여 0.06%는 매우 낮은 수준임

〈표 4-67〉 가구수 대비 주거급여 수급률 추이

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
가구수 대비 수급률(%) (실급여자 기준)	4.70	4.36	4.02	3.90	3.69	4.19	4.20	4.13	4.87

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2017) 및 국토교통부(내부 자료)에 근거하여 작성

〈표 4-68〉 주거급여 예산 지출(실제 집행액) 추이 및 GDP 대비 지출 규모

연도	2014	2015	2016	2017	2018
집행액 (억원)	6,584.87	8,788.99	9,537.33	6,843.58	11,252.10
GDP 대비 비중(%)	0.04	0.06	0.06	0.04	0.06

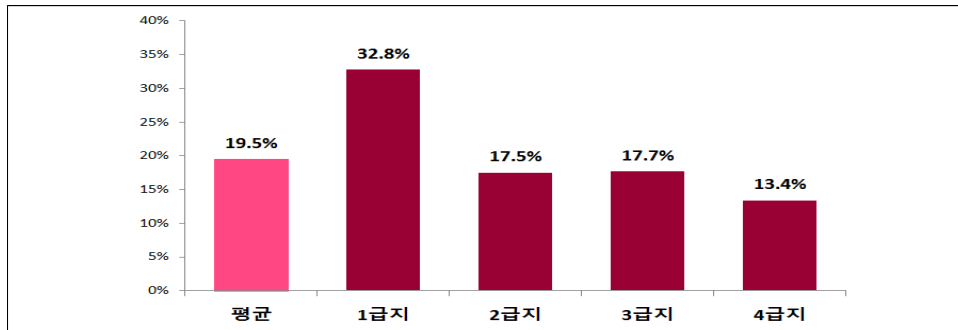
주: 2018년은 10월 부양의무자 기준 폐지 반영된 예산임

#### 나) 양질의 주거 보장에는 한계

□ 임차 급여로 수급자의 임대료 부담 완화에는 현저한 기여를 하고 있으나, 민간임대주택 거주 수급자의 양질의 주거보장에는 한계

○ 주거급여 수급자의 최저주거기준 미달 비율을 보면, 공공임대주택 수급자는 1.6% 인데 비하여 민간임대주택 수급자는 19.5%에 달함. 이는 2017년 주거실태조사 결과의 일반가구 최저주거기준 미달 비율 6%에 비하여는 매우 높은 수준임

〔그림 4-26〕 민간임대주택 거주 수급자의 급지별 최저주거기준 미달 비율



자료: 국토연구원(2017)

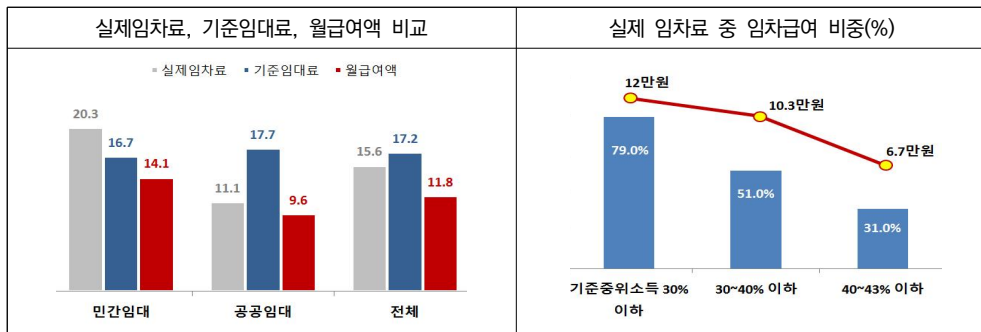


- 민간임대주택 수급자의 주거 여건을 바꾸기 위해서는 자력으로 더 나은 임대주택에 이사하든지 아니면 임대인이 해당 임대주택을 개보수하지 않으면 질적 개선을 기대하기 어려움
- 따라서 민간임대주택 수급자가 거주하는 임대주택의 양질화를 위해 향후 임대인 참여형 공공리모델링 시행 등 제 방안 모색이 필요함

#### 다) 임차 유형에 따른 수혜의 불균형과 급여 차등화의 불편성

- 민간임대주택 거주 수급자에 대한 양질의 주거보장 문제와 함께 급여 지급에서도 어떤 처치(공공, 민간)에 거주하는지에 따라 수혜의 불균형 문제가 있음
- 2018년말 임차 수급자(87.7만 가구) 중 41%는 공공임대주택에 거주하며, 59%는 사적 전월세 및 비주택 등에 거주하고 있음
- 임차 수급자 전체의 월평균 급여액(11.8만원)(2017년 기준)은 실제 임차료(15.6만원)의 75.5%를 지원하는 보장 수준이나, 어떤 임대주택에 거주하는지에 따라 보장 수준은 차이(국토연구원, 2017)
- 공공임대주택 수급자의 주거급여액(9.6만원)은 실제 임차료(11.1만원)의 86.5%를 지원하는 반면, 민간임대주택 수급자의 주거급여액(14.1만원)은 실제 임차료(20.2만원)의 69.8%를 지원하고 있음

[그림 4-27] 임차급여 수급자의 임차 유형별 월평균 급여액과 실제 임차료 수준 비교



자료: 국토연구원(2017)

○ 월평균 주거급여액은 임대료 수준이 더 낮은 공공임대주택에 거주하는 수급자가 더 적게 받더라도 이들은 양질의 주택에 거주하면서도 실제 임차료의 거의 90%를 낼 수 있음. 반면, 민간임대주택에 거주하는 수급자는 공공임대주택에 거주하는 수급자 보다 급여를 더 많이 받는데도 불구하고 실제 임차료의 70% 정도 밖에 충당하지 못하고 있음. 더구나 이들 대부분이 열악한 주거환경에 거주하고 있는 점에서 향후 민간임대주택 거주 수급자에 대한 주거급여 보장성을 어떻게 제고시킬 수 있을지에 개선 방안 마련이 필요

□ 또한 주거급여 수급자의 소득 인정액에 따라 급여를 차등 지원하고 있는데 이러한 방식이 과연 합당한 것인가에 대한 재고가 필요함

○ 물론 능력에 따라 급여도 차등지원하는 것은 당연한 논리이나, 주거급여 수급자는 ‘수급’ 그 자체가 하나의 동질적 그룹(homogeneous group)임을 의미한다고 볼 수 있음

○ 자격 요건을 급여 지급 기준과 동일하게 적용하는 것은 재고할 필요가 있음. 즉, 자격을 선정하는 기준으로서의 진정한 빈부를 가린다는 점에서 재산을 감안한 소득 인정액을 쓰는 것이 타당하나, 급여 지급은 소비지출 관점인데, 이때도 동일하게 소득 인정액을 기준으로 급여를 차등화한다는 것은 바람직하지 못함

○ 실증 자료를 보면, 소득 인정액에 따라 차등 지급되는 급여로 실제 임차료를 충당하는 정도에 다소 차이가 큼

- 소득 인정액이 기준 중위소득의 30% 이하인 수급자는 급여가 실제 임차료의 79%를 차지하는 반면, 소득 인정액이 기준 중위소득의 30%초과~40% 이하 수급자는 51%, 소득 인정액이 기준 중위소득의 40% 초과~43% 이하 수급자는 31.0%임

- 이는 소득 인정액이 기준 중위소득의 30% 초과자는 초과 정도에 따라 자기 부담분을 30% 부담하기 때문임

※ 자기 부담분 = 0.3% × (소득인정액 - 생계급여기준금액)

□ 이러한 소득비례 차등지급 모델은 통상 주거급여(혹은 주택수당)가 임대료 과부담을 지원하는 보편성이 강조되고 그에 따라 지원대상자의 소득 범위가 다소 큰 경우 유효하다고 볼 수 있음

○ 우리나라와 같이 극빈층 중심의 공공부조 특성상 동일한 계층이라고 볼 수 있는 수급자에 대해 급여를 차등 적용하는 것은 오히려 급여를 낮추기 위한 수단이라고 해석될 수 있을 것임

라) 수급자는 1~2인 가구가 대다수이나, 보장 수준에는 미반영

□ 기초생활수급자(생계,의료,주거,교육) 전체 가구 중 1인 가구는 63.4%, 2인 가구는 17.7%임. 즉 수급자 중 1~2인 가구 비중은 81.1%임

○ 주거급여 수급자도 1인 가구 68.8%, 2인 가구 17.4%로 주거급여 수급자 중 1~2인 가구 비중이 86.2%에 이름

〈표 4-69〉 주거급여 수급자의 가구원수 현황

연도	1인	2인	3인	4인	5인	6인 이상
기초생활수급자 전체(100.0%)	63.4%	17.7%	10.4%	5.5%	2.2%	0.8%
주거급여 수급자 (100.0%)	68.8%	17.4%	8.3%	3.7%	1.2%	0.5%

주: 보건복지부(2018) 국민기초생활보장가구 현황 및 국토교통부 내부 자료(2018.12)

□ 이와 같이 수급자의 대다수는 1~2인 가구이나, 주거급여의 지급 기준은 대다수 지원 가구수를 감안하지 않고 그냥 가구원수를 적용한 균등화 계수로 가구원수별로 급여 구간을 차등화하고 있음

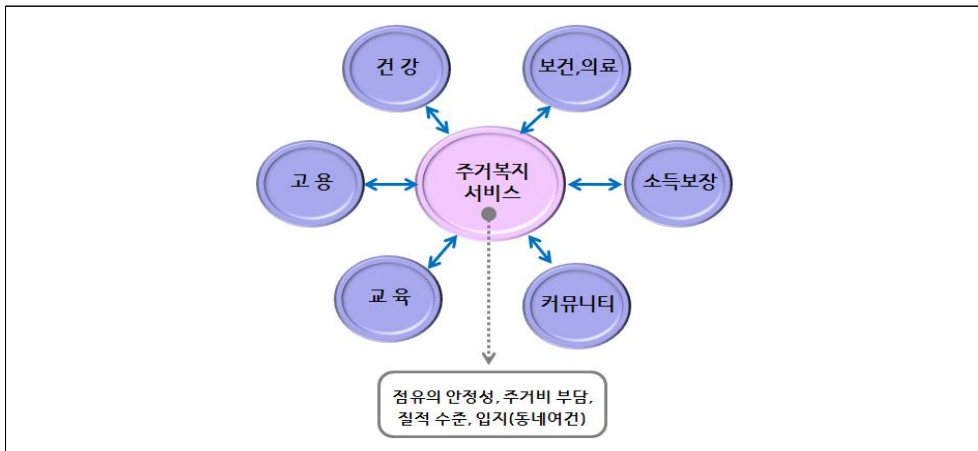
○ 향후, 이러한 실지급 대상자의 특성을 감안하여 주거급여를 받는 가구들은 대부분 주거급여를 받아 실제 임차료를 충분히 충당할 수 있도록 할 수 있도록 할 필요가 있음

#### 4. 소결

##### 가. 포용적 성장과 주거복지

- 주택은 다른 사회정책 부문의 성장을 위한 플랫폼이며, 주거복지 서비스는 사회 정책을 보다 효과적으로 만드는 역할을 함
- 주거복지 서비스는 소득 보장, 교육, 고용, 보건의료, 건강, 커뮤니티 개발과 상호 영향을 주고 받음
- 소득 보장 측면에서 주거복지 서비스 확대는 주거비 부담을 줄여 다른 목적에 쓰여질 가처분 소득을 늘리는 효과가 있음
- 공공임대주택과 같은 양질의 저렴한 주택에 대한 투자 확대는 건강, 교육, 사회보장, 고용 보험과 같은 다른 부문에 대한 장기 비용을 낮추며, 거주 안정성 제고는 공식 및 비공식 부문의 지원과 네트워크와의 접근성을 제고시킴 (Carter and Chesya, 2004)
- 건강 측면에서 양질의 저렴한 주택의 보급은 주택의 물리적 상태(보건, 위생 등)를 개선시켜 사회 전체를 건강한 환경으로 만드는 신체적·정서적 웰빙 효과가 있음

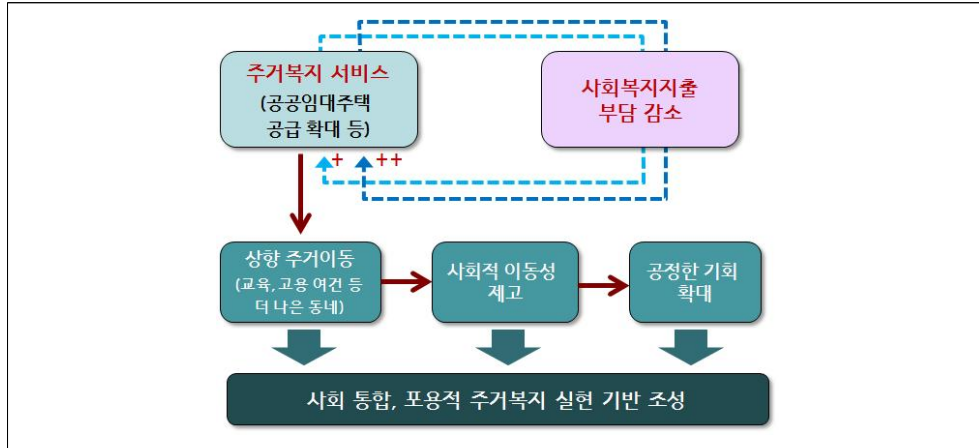
[그림 4-28] 주거복지 서비스와 여타 사회복지 서비스간의 관련성



- 열악한 주택에 거주하는 사람이 많으면 그에 따라 사회 서비스 비용도 증가하기 마련이라는 점에서 주거복지 서비스의 확충은 건강보험에 대한 국가 부담도 완화할 수 있음(Elizabeth and Rosie, 2007)
- 예를 들어, 주거와 의료의 결합으로 공급되는 실버복지주택은 고령자의 의료비 부담과 돌봄 부담을 낮추게 됨

- 또한 교육적 측면에서의 사회적 편익도 큼. 양질의 주택 보급으로 더 나은 환경을 조성하게 되면 여기서 자라나는 자녀들의 교육 참여 및 성취도 증가로 교육의 질도 높아지는 효과가 있으며, 열악한 주거환경에서 자라난 아이들에 비해 자아 존중감과 정서적 안정성이 높음. 또한 더 나은 교육 여건으로 더 안정된 일자리를 찾는 것이 가능하며, 이는 사회적 이동성을 높이는데도 기여함
- 거주 안정성은 지역에 대한 애착과 참여와도 관련 깊으며, 무엇보다 사회의 공식 및 비공식 부문의 지원과 네트워크에 대한 접근성을 높임
  - Elizabeth와 Jeanne(2014)은 양질의 저렴한 주거단지는 자녀 양육과 교육 정보 등을 주민들간 서로 주고 받음에 따라 하나의 사회적 네트워크를 형성하는 효과를 낳는다고 규명. 혼자 거주하는 1인 가구에게도 모여서 같이 살 수 있는 터전을 마련하여 주어 소통, 교류, 유대감, 결속감 등 나눔의 사회적 자원 공유를 가능하게 해 준다고 밝힘
- 이와 같이 주거복지 서비스는 장기적으로 사회복지지출 부담을 감소시키는 효과가 있다고 밝혀지고 있으며, 상호간의 선순환 관계를 통해 상향 주거이동, 사회적 이동성 제고, 그리고 공정한 기회 제공으로 사회 통합 및 포용적 주거복지 실현 기반을 조성

[그림 4-29] 주거복지 서비스 지원 확대는 포용적 주거복지의 실현 기반(예시도)



□ 한편, 공공임대주택의 투자 확대는 일자리 창출에도 기여하여 고용 보험과 사회복지 지출에 대한 비용을 낮추는 효과가 있으며, 동네 환경 개선 및 생활 SOC 확대 등 커뮤니티에 대한 투자는 거주자에게 뿐 아니라 지역 사회 전반에 대한 신뢰도를 높임

□ 이와 같은 선순환 구조하에서는 주거 불평등과 격차 문제도 완화될 수 있을 것임. 주거복지 서비스는 어디에 어떻게 살게끔 할 것인가에 대한 문제로 양질의 저렴한 주택의 공급 확대, 점유의 안정성 제고, 그리고 동네 차별이나 배제를 완화하는 대안이기도 함

○ 이러한 관점은 유럽공공주택 연맹인 하우스징 유럽(Housing Europe) (2017)은 주택을 통합재(integrated good)로 재정의하고 있는 맥락과 같음. 즉, 주택이 건강, 교육, 사회적 보호, 고용 뿐 아니라 사회적 결속과 지역 안정성과 직결되기 때문에 양질의 부담가능한 주택의 투자 확대는 다른 공공지출을 줄이는 효과가 있다는 관점임

○ OECD(2018)는 경제 성장의 성공 척도는 웰빙이며, 사람 중심의 성장 모델(people-centred growth model)의 개발을 촉구하면서 정책을 누구나에게 공정한 기회의 제공과 형평적 배려로 사회적 이동성을 높이도록 설계하는 것이 포용성장(inclusive growth)을 보다 촉진하는 것이라고 제시

○ 유럽개발은행(CEB)도 주거 불평등 완화를 위해서는 양질의 저렴한 공공임대 주택의 공급을 확대해야 할 뿐 아니라 여가, 문화, 교육, 일자리 지원 등 다양한 주거 서비스를 병행 지원하여 공동체 의식을 되찾아야 한다고 제안. 특히 커뮤니티 센터, 여가와 문화 공간, 녹지공간의 확보는 주민들간 소통과 교류로 사회적 신뢰와 상호간 사회적 네트워크를 형성하는 중요 요소이며 공간 불평등이나 차별 문제 대응에도 효과적이라고 제시하였음

□ 이와 같은 사람 중심의 포용적 주거복지 개념은 주거복지로드맵(2017.11.29.)의 사회통합형 주거사다리 구축이라는 슬로건에 어느 정도 반영되어 있다고 볼 수 있으며, 정부는 향후 2022년까지 수요자 중심의 공공임대주택을 총 69.5만호(연간 13.9만호)를 추진 중에 있음

〈표 4-70〉 장기공공임대주택의 추진 계획(준공 기준) (2018~2022)

구 분		2018	2019	2020	2021	2022	합계	연평균	
공급 방식		계	13.2	13.6	14.1	14.2	14.4	69.5	13.9
		건설형	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	35.0	7.0
		매입형	2.1	2.7	2.9	3.5	3.6	14.8	3.0
		임차형	4.1	3.9	4.2	3.7	3.8	19.7	3.9
수요 계층별 공급	청 년 (14만호)	소계	2.2	2.7	2.9	3.1	3.1	14.0	2.8
		건설형	1.1	1.4	1.5	1.5	1.5	7.0	1.4
		매입형	0.3	0.4	0.5	0.7	0.7	2.6	0.5
		임차형	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	4.4	0.9
	신혼부부 (23.5만호)	소계	3.0	4.3	4.9	5.5	5.8	23.5	4.7
		건설형	1.8	2.4	2.6	2.8	2.9	12.5	2.5
		매입형	0.5	1.0	1.1	1.5	1.6	5.7	1.1
		임차형	0.7	0.9	1.2	1.2	1.3	5.3	1.1
	고령자 (5만호) (주거+복지 병행)	건설형	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7	3.0	0.6
		매입형	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.1
		임차형	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.5	0.3
	일반 저소득층 (27만호)	계	7.1	5.7	5.3	4.5	4.4	27.0	5.4
		건설형	3.6	2.7	2.3	2.0	1.9	12.5	2.5
		매입형	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	6.0	1.2
		임차형	2.3	1.8	1.8	1.3	1.3	8.5	1.7

자료: 국토교통부, 「사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵」(2017.11.29.) 및 「신혼부부·청년 주거 지원 방안」(2018.7.4.)에 근거하여 작성

- 주거복지로드맵은 그동안 공공임대주택이 주로 주택시장 안정 차원에서 전월세 대책의 일환으로 추진되어 왔던 것과는 달리 주거복지 강화에 대한 정책 의지와 공적 역할을 강화한 것임
- 특히 공공임대주택의 공급 확대에도 불구하고 청년, 신혼, 고령층에 대한 맞춤형 임대주택이 부족하고, 저출산 고령화에 대응하기 위해 생애주기별 지원을 특성화함
- 또한 정부는 2018년 7월 ‘집 걱정 없이 일하고, 아이 키울 수 있는 나라 만들기’를 위한 「신혼부부·청년 주거지원 방안」을 발표하여, 혼인 감소, 저출산 심화, 청년의 경제적 어려움을 덜기 위해 주거복지로드맵에서 발표된 신혼부부·청년 주거지원을 보다 강화
  - 주거복지로드맵에서 제시된 신혼부부(혼인 7년 이내) 60만 가구 지원을 88만 가구로 확대 지원(공공임대, 신혼희망타운, 공적자금 대출 지원 등)하고, 청년(만 19~39세) 56.6만 가구 지원도 75만 가구로 확대하여 추진하기로 함
  - 주거복지로드맵 및 신혼부부·청년 주거지원 방안에서 제시한 장기공공임대주택은 향후 5년간(2018~2022년) 69.5만호가 공급될 계획이며, 청년층은 14만호, 신혼부부는 23.5만호, 고령자는 무장애 설계 및 복지 서비스와 연계된 공공임대주택 5만호, 그리고 일반 저소득층은 27만호가 공급될 예정
- 이에 따라 정부는 2016년 전체 주택의 6.3%에 불과한 공공임대주택을 공적 지원임대주택으로 확대 개편하여, 2022년까지 200만호(준공 기준)를 확보하여 전체 주택의 9%를 달성하고자 함

## 나. 포용적 성장을 위한 주거복지 서비스의 주요 개편 방향

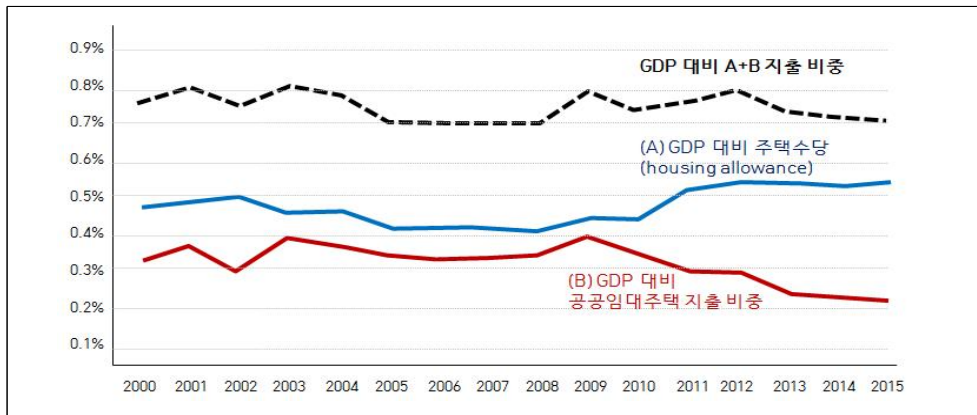
### 1) 포용성 제고 방안

- 주거복지 서비스의 포용성을 제고하기 위해서는 무엇보다 현재 핵심적인 두가지 프로그램에 대한 확대 및 보완이 필요



- 공공임대주택의 공급은 지난 15여년간의 집중적인 투자로 136.6만호에 이르러 전체 주택의 6.8%에 이르렀으나, 아직은 무주택 서민이 이용하고 접근하기에는 양적으로도 부족하고 내실적 성장을 위한 투자 확대가 필요함
- 우선 공급 확대를 위해 정부에서 추진 중인 주거복지로드맵의 계획이 제대로 진행되기 위해서는 호당 투자 규모 확대가 필요. 앞서 OECD 국가와의 비교 자료에서도 제시되었고, [그림 ]에서도 보여주듯이 아직까지 총량적인 정부 지출 규모는 낮은 수준임
- 주거급여 또한 부양의무자 기준 폐지에도 불구하고 수급 규모는 크게 늘지 않았음
- 유럽 국가의 경우 2015년을 기준으로 GDP 대비 정부의 주택지출 투자 비중을 보면, 공공임대주택 투자는 0.16%이며, 주거급여(혹은 주택수당)는 0.5%로 총 0.66%에 이름. 공공임대주택은 금융위기 직후인 2009년에는 GDP 대비 0.34%임

[그림 4-30] 유럽 국가의 GDP 대비 주택 지출 비중 추이



자료: CEB(Council of Europe Development Bank) (2017). p.39

- 한편 이러한 해외 국가의 투자 규모는 공급 호수도 중요하지만 어떤 공공임대 주택을 공급하는가와도 관련 있음

- 우리나라의 경우, 장기공공임대주택 중 점차 신규 건설은 감소하는 반면, 기존 주택 매입이나 임차형(기존주택 전세임대주택)이 증가하는 경향이 있음
- 기존 주택을 활용하는 방식은 도심 공동체를 활성화하고 주택 재고의 활용성을 높이는 장점은 있지만, 양질의 공급 호수가 늘어나는 것은 아님. 또한 총량적인 주택수가 늘어나지 않는 방식이므로 임대차 시장의 가격 안정 기능도 약함. 차제에 신규 건설을 확대하여 공공임대주택의 공급 효과를 보다 진작시켜 나갈 필요가 있음

□ 공공임대주택은 현재 칸막이 형태로 운영 중인 유형을 통합하고 수요자가 이해하기 쉽게 편리하게 신청하고 접근할 수 있도록 수요자 편의성 제고에 역점을 둘 필요가 있음

○ 이에 대해서는 현재 국정과제로 수행 중이어서, 향후 개선의 여지가 크나 무엇보다 유형 통합에 따른 공급자 손실 등에 대한 보완 대책이 필요할 것으로 보임

□ 주거급여 확대를 위해서는 소득인정액에 대한 재고가 필요함. 소득 인정액은 재산을 소득으로 환산한 것인데, 일반적으로 주거복지 서비스 지원 틀과는 합치되지 않음

○ 공공임대주택의 자격 요건처럼 자산의 상한 기준을 설정하여 대상자의 포괄성을 높이도록 할 필요가 있음

○ 또한 주거급여의 성격이 아직 공공부조적 소득 보장에 초점을 두고 있으나, 임대료 과부담 가구에 대한 임대료 부담가능성을 제고시키는데 본연의 목적에 보다 초점을 맞출 필요가 있음. 따라서 일정 수준의 소득수준 이하에 대하여 임대료 과부담 가구를 지원하는데 정책 방향이 전환될 필요가 있을 것임

○ 이러한 점에서 현행 ‘수급권’ 제도와 별개로 중장기적으로 주택 수당 제도의 신설하여 생애주기에서 임대료가 가장 부담되는 특정 시기에 한하여 적용하는 새로운 모델 개발도 필요할 것으로 보임

## 2) 보장성

- 현재 공공임대주택은 유형마다 재정 지원을 달리하여 보장성이 다름. 그러나 수요자 관점에서 본다면 유형마다 큰 임대료 격차는 공공임대주택이 부담능력을 완화하는데 한계가 있다는 점만 부각되고 있음
- 전국에 골고루 모두 유형의 공공임대주택이 공급되고 있지 않다는 점에서, 향후 공공임대주택의 유형을 통합하고 임대료 부담도 소득수준에 따라 응능응의형 부담 체계로 전환되어 나갈 필요가 있음
  - 이러한 구조하에서는 일부 소득이 높은 장기 거주자의 장기 수혜를 예방할 수 있으며, 필요한 대기 수요계층에게 입주 기회도 확대될 수 있을 것임
- 주거급여 보장성 강화를 위해서는 1~2인 중심으로 급여액을 상향 조정할 필요가 있으며, 소득인정액에 대한 차등제를 폐지하여, 주거급여로 임대료 부담을 충분히 감당할 수 있도록 조정할 필요가 있음
- 또한 공공임대주택 수급자는 이미 보조를 받고 있는 공공임대주택에서 주거급여도 수급하고 있다는 점에서 공공임대주택 수급자와 민간임대주택 수급자에 대한 지원 금액에 대한 이원화 방안을 모색해 볼 수 있음
- 민간임대주택 수급자에게는 양질의 주거가 보장되지 못하는 한계를 보완하기 위해서는 해당 주택을 정부의 공적 임대주택으로 흡수하여 공공리모델링을 시행할 수 있도록 하는 제도적 개선이 필요하다고 봄

## 3) 정합성

- 공공임대주택의 공급과 같은 현물 주거복지 서비스는 통합재적 성격이 강화될 필요가 있음. 현재는 각 부처별로 영유아 보육시설, 국공립 유치원, 문화 및 여가 공간, 체육 시설 등이 제각각 공급되고 있으나 보다 주거복지 서비스 확대로 여타 사회복지 지출의 감소 효과를 내기 위해서는 주택 공급시 이들을 함께 보급하는 복합 개발을 유도해 나갈 필요가 있음.

- 또한 복합 개발이 제대로 추진되기 위해서는 각 지자체의 경직된 도시계획 규제들을 개선하여 기능 분리형 방식을 성과 창출형 방식으로 개선될 필요가 있음. 즉, 복합 기능들이 한 공간에 모여 공급될 수 있도록 도시계획이나 건축계획 제도가 그에 맞게 개편되어야 할 것임
- 이런 점에서 공공임대주택과 같은 영역은 부처를 아울러 총괄 컨트롤 타워 역할을 수행하는 대표 부처가 지정될 필요가 있다고 봄
- 주거급여 제도는 해외 사례를 보더라도 향후 확장성이 매우 큰 주거복지 서비스임
  - 주거 문제가 점차 절대적 부족에서 상대적 부담 문제로 확산되어 가고 있다는 점에서, 극빈층 중심의 수급권 제도로 묶어 둘 것이 아니라 여타 사회복지 제도상의 현금성 지원 수단들과 관계와 조율하여 생애주기 특성을 감안한 통합된 새로운 주택 수당을 검토할 필요가 있을 것임

## 제5절 포용 성장을 위한 사회안전망으로서 인적자본 혁신 및 역량 강화방안

### 1. 문제인식

- 인적자본 혹은 역량의 관점에서 사회안전망은 노동시장에서 고용을 통한 안전망(즉, 전생애에 걸친 취업가능성 제고)이라는 점이 강조되어야 함
  - 전통적인 소득보장 중심 사회안전망 논의와 달리 인적자본 혹은 역량의 강조는 전생애에 걸친 취업가능성 관점에서 접근하는 것
  - 적극적 노동시장 정책을 통한 취업가능성의 강조는 사회투자정책의 핵심으로 기존의 소득보장형 복지제도와 일정부분 대체관계에 있는 것으로 이해되기도 하지만 사실상 상호보완적인 것
    - 적극적 노동시장 정책과 소극적 노동시장 정책은 주어진 예산의 제약 하에서 정책을 추구한다는 측면에서는 대체적이지만, 정책효과의 극대화라는 측면에서는 상호보완적
    - 예컨대, 성인기의 인적자본을 강화하는 교육훈련 정책은 교육훈련 당사자가 일정기간 생활비를 지원받는 소득보장 정책이 함께 제공될 때, 취업가능성이 높아짐
- 인적자본 혹은 역량의 관점에서 사회안전망은 사전적, 사후적 관점을 모두 포함하는 정책적 접근
  - 실업 등이 발생한 이후 재교육과 재훈련을 통해 개인의 역량을 개발하여 재취업을 지원하는 것은 사후적 접근
  - 실업이 발생하기 전에 평상시 역량개발 혹은 ‘일-학습-여가’의 균형을 통해 개인의 학습능력을 유지하는 것은 사전적 접근
    - 적극적 노동시장 정책의 일환으로 재교육, 교육훈련이 강조되는데, 이것은 단순히 전달체계의 문제뿐만 아니라 “생물학적” 허들이 존재함
    - 새로운 것을 배우고자 하는 열망, 능력이 부족하다면 교육훈련에 대한 참여

와 취업효과는 떨어질 수밖에 없음

- 즉, 사후적인 해결을 강조하는 전통적인 사회안전망과 달리 평상시의 역량 개발 혹은 일과 학습의 균형은 사전적인 사회안전망 역할을 하는 것
- 학령기 학습, 성인기 노동, 노년기 여가의 분절적 접근에서 탈피하여 전생애에 걸쳐 '일-학습-여가'의 균형 추구
- 학습친화적인 사회 및 일터, (학습)역량 있는 성인은 재훈련의 학습비용을 낮추고 적극적 노동시장 정책의 효과를 높임으로서 그 자체로 사회안전망의 역할
- 요컨대 사전적 접근과 사후적 접근은 구분되기 보다 상호 보완적

□ 인적자본의 혁신은 개인 역량의 강화에 그쳐서는 안 되고 사람중심 일터혁신과 함께 해야 함

○ 개인 역량의 강화는 그것을 충분히 활용할 수 있는 일터환경과 연결되어야 함

- 역량의 강화가 스킬공급 차원이라면, 역량을 활용할 수 있는 일터 환경은 스킬수요 차원임
- 스킬공급과 스킬수요가 함께 강화되는 것이 사회안전망으로서 인적자본 혁신임
- 그 간에 강조되던 역량강화는 공급주의적 접근만을 강조한 것으로 한국 노동시장에서는 제대로 작동하기 어려움(이하에서 보다 자세히 설명)

○ 일터혁신의 방향은 차별받지 않고 개인의 자율과 재량이 강조되는 사람중심 일터혁신

- 역량을 잘 축적하는 것 못지않게 축적된 역량을 잘 활용하게 하는 것이 중요. 성별, 나이, 출신 등에 따라 차별받는 일터는 역량을 충분히 활용하지 못하는 일터
- 또, 개인의 역량이 아무리 뛰어나도 위계적인 조직문화에서는 그 역량을 충분히 발휘하기 어려움. 의사결정 권한이 소수에게 집중되어 있다면, 의사결정권을 가진 소수를 제외한 나머지의 역량은 생산성과 혁신에서 중요하지 않음

- 4차 산업혁명은 과거 산업혁명부터 지금까지 이어져 내려온 기업조직의 “span of control(통제의 범위)”를 줄여 자율과 재량의 수평적 조직문화의 이점을 더욱 부각

○ 사람중심 일터혁신과 역량개발은 상호보완적

- 일터에서 차별을 배제하고 자율과 재량의 확보는 제도적 요인의 도입 및 작동과 함께 개인의 교섭력에 달려 있음
- 일터에서 참여와 발언권을 강화하는 제도적 요인 못지않게 노동자 개인의 역량강화를 통한 미시권력 획득은 노사관계에서 노동자의 재량권 확보
- 따라서 역량개발을 보편주의적(일반숙련 축적 + 시민권 개념)으로 접근하는 정책의 추구는 그 자체로 인적자본 강화정책(스킬공급 정책)인 동시에 사람중심 일터혁신으로 이어지는 매개기제(스킬수요 정책)임

□ 여기서는 OECD 「국제성인역량조사(Program for International Assessment of Adult Competencies; 이하 PIAAC)」자료를 이용하여 한국인의 역량과 일터의 모습을 국제비교하고 이를 통해 정책적 함의를 도출하고자 함

○ PIAAC 조사는 OECD에서 주관하는 성인 대상 국제조사로, 2008년 시작하여 2010년 예비조사가 실시되었고 실제 조사는 2011년 하반기와 2012년 상반기에 수행됨

○ 분석 대상: OECD 주관으로 총 24개국, 16~65세 성인 15만 7천 명이 PIAAC 조사에 참여하였으며, 한국은 6,667명이 참여함. 이 글에서는 데이터 활용이 가능한 21개국을 대상으로 분석함

○ 분석 방법: PIAAC에서 측정하는 언어능력 값을 활용하여 취업자의 역량을 측정하고, 일터에서의 스킬활용 정도, 고용률 간의 관계를 분석함

- 고용률은 결국 본 연구의 관점에서 보면 노동시장에서 고용을 통한 안전망(즉, 취업가능성)을 대리(proxy)함
- OECD(2013)<sup>101)</sup>에서 정의하는 언어능력은 “사회 참여, 개인의 목표 달성, 개인의 지식과 잠재력의 개발을 위해 문서화된 글을 이해, 평가, 활용, 소통

하는 능력”으로, PIAAC에서 측정하는 언어능력은 단순한 ‘읽기’ 능력이 아니라 인지적 스킬의 일종인 핵심정보처리능력이라고 볼 수 있음. 즉, 무언가를 학습하고 이해, 판단하는 능력임

- 언어능력은 총 5개의 수준으로 제시되며, 1수준 이하가 가장 낮고 5수준이 가장 높음
- 이 글에서는 언어능력을 ① 1수준 이하 및 1수준, ② 2수준, ③ 3수준, ④ 4수준 및 5수준으로 묶어서 분석함

〈표 4-71〉 PIAAC 언어능력 수준별 언어능력 점수 및 분포 비율

수준	언어능력 점수	분포 비율
1수준 이하	0~176 미만	3.3%
1수준	176 이상 ~ 226 미만	12.2%
2수준	226 이상 ~ 276 미만	33.3%
3수준	276 이상 ~ 326미만	38.2%
4수준	326 이상 ~ 376 미만	11.1%
5수준	376이상 ~ 500 미만	0.7%

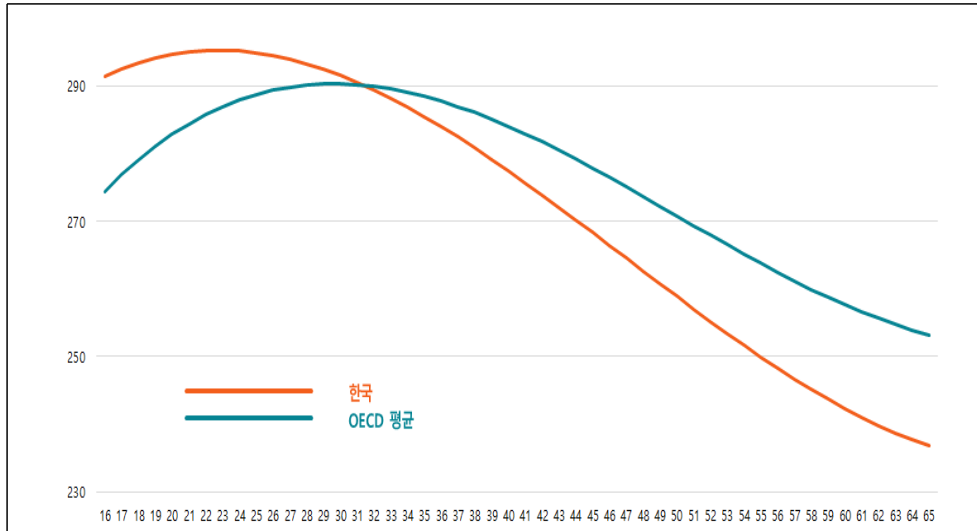
자료: OECD(2013), OECD Skills Outlook 2013, p.64, 〈table 2.2〉

## 2. 한국 성인의 역량, 일터특성, 고용률

- 한국은 중고등교육기(10대 후반-20대 초반) 높은 인적자본 수준을 유지하나, 30대 이후 성인들의 능력은 OECD 국가의 평균수준에 미치지 못함



[그림 4-31] 연령별 역량수준 국제비교



자료: OECD, PIAAC 원자료

- 한국의 나이-역량 프로파일이 단순히 코호트 효과(교육의 양과 질 등) 때문이라면 시간이 지나면 해결될 문제. 하지만 평생학습의 부족, 일터에서의 낮은 스킬활용 등 정책과 제도의 문제이면 추가적인 정책개입이 필요
- 특징적인 것은 한국은 조직의 하층부에 있는 20~30대의 역량에 비해 40~50대의 인지적 역량이 특히 낮음
  - 경험 등을 통해 축적되는 특수적 숙련을 측정하지 않는 PIAAC의 특성상 고연령층의 낮은 인지역량은 당연. 다만 한국은 다른 OECD 국가에 비해 나이에 따른 격차가 심각
  - 이는 다른 OECD 국가와 구별되는 특징적인 현상으로 한국에서 자율과 재량의 조직문화가 보다 강조되어야 할 중요한 맥락을 제공함
  - 또한, 40~50대 구조조정 시 적극적 노동시장 정책을 위한 재훈련의 학습 비용이 상대적으로 높고 그 효과는 작을 것임을 의미함
  - 개인의 학습하는 능력이 교육훈련을 통해 취업가능성으로 이어지고 이것이 일종의 사회안전망이라고 볼 때, 한국 성인은 이 부분이 매우 취약함

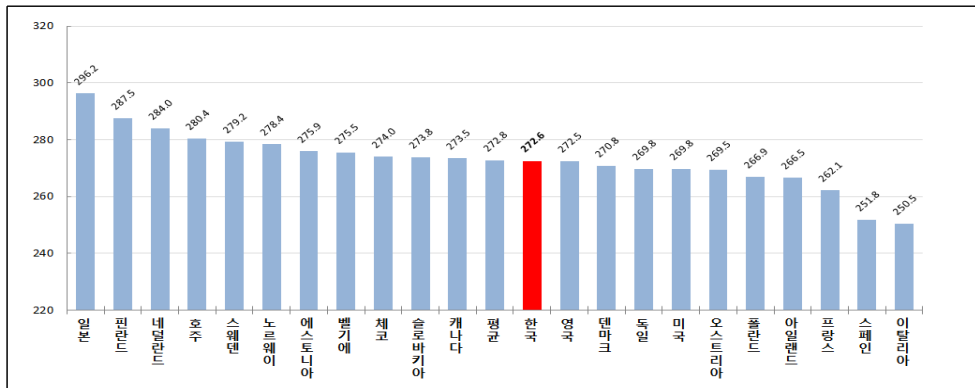
○ 자율과 재량은 무조건 좋은 것인가? 그것으로 동기부여가 되고 생산성 향상이 달성될 수 있을까? 성인기 인적역량과는 어떠한 관련이 있는가?

- 우선 권위와 위계, 자율과 재량은 둘 다 인간이 추구하는 본성적인 것. 어느 하나가 반드시 옳고 그름의 문제가 아님. 보수와 진보를 나누는 여러 전통적인 기준이 있지만, 최근의 실험연구들은 대체로 권위와 위계에 대한 선호가 보수적 정치지향을, 자율과 재량에 대한 선호가 진보적 정치지향과 밀접한 관련을 가진다고 함
- 핵심은 역량이 뒷받침 된 상태에서 위계는 권위로 인정받지만, 역량이 낮은 사람의 위계는 부당한 위계로 평가 받음(이것이 불법적 행위와 연결될 경우 ‘갑질’이 됨)
- 한국의 경우 고연령층에서 핵심정보처리능력(즉, 상황에 대한 판단과 학습능력 등)이 더 낮은데, 이것이 위계적 조직문화(능력이 낮은 자가 더 많은 판단과 의사결정 권한을 가진다)와 결합되기 때문에 문제가 되고 낮은 직무만족과 동기부여로 이어짐
- 또, 위계 아랫단에 있는 역량 있는 노동력의 충분한 활용을 저해하여 생산성향상에도 부정적(나는 똑똑하지만 시킨대로만 하는 것이 더 이득이다)
- 이러한 한국적 맥락에서 자율과 재량의 강조는 진보주의자의 주장인 산업민주주의의 확대로만 해석되어서는 곤란
- 본 글에서 성인의 역량(스킬공급)과 일터혁신(스킬수요)을 동시에 강조하는 이유이기도 함. 즉, 조직내 위계를 없애자는 것이 아니라 전체적인 수평적 조직문화의 확대 속에 “역량에 따른 위계”를 인정하자는 것
- 이는 기회의 평등과 역량에 따른 보상을 주장하는 보수주의의 주장과도 일맥상통함. 다만, 이는 연공에 따른 권한이 아닌 청년세대에게 보다 많은 권한을 주자는 것이기 때문에 급진적으로 보이지만 사실상 능력에 따른 권한 배분이기 때문에 보수주의자 입장에서도 정당한 것임

□ 한국은 16~65세 성인의 경우 취업자의 역량이 더욱 떨어지고, 고역량자의 고용률이 매우 낮음

[그림 4-32] 생산가능인구 역량수준 국제비교

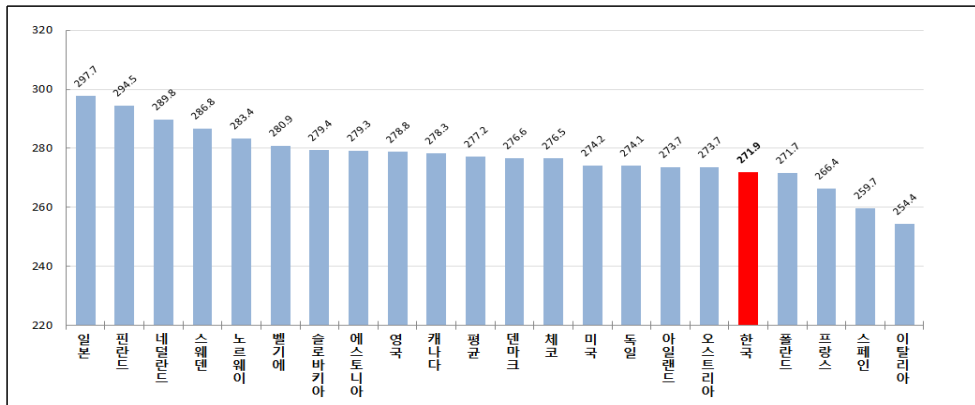
(단위: 점수)



자료: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료

[그림 4-33] 취업자 역량수준 국제비교

(단위: 점수)

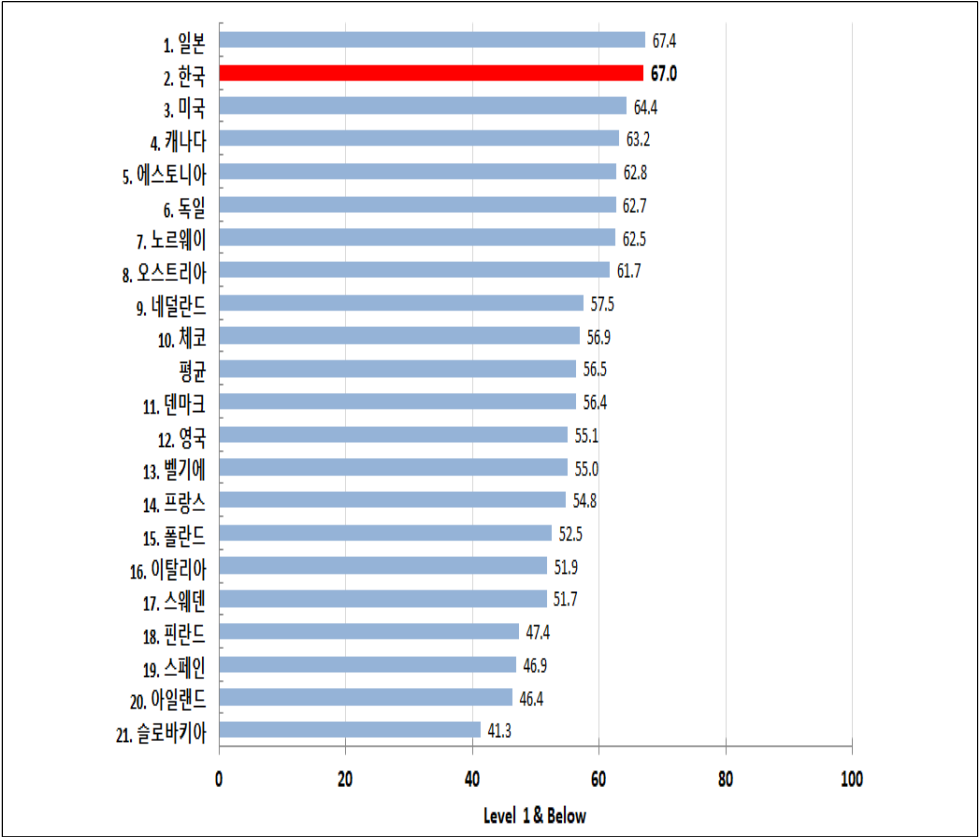


자료: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료

○ 한국은 저역량자의 고용률은 높고, 고역량자의 고용률은 낮은 국가임

[그림 4-34] 저역량자 고용률 국제비교

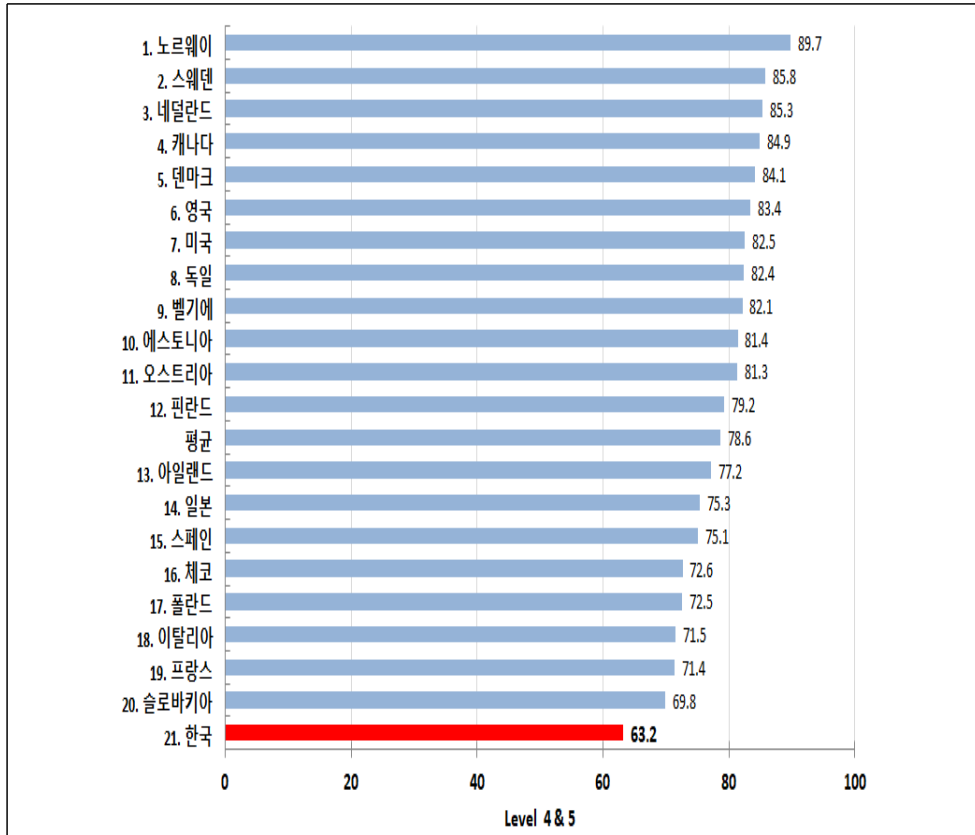
(단위 %)



자료: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료

[그림 4-35] 고역량자 고용률 국제비교

(단위 %)



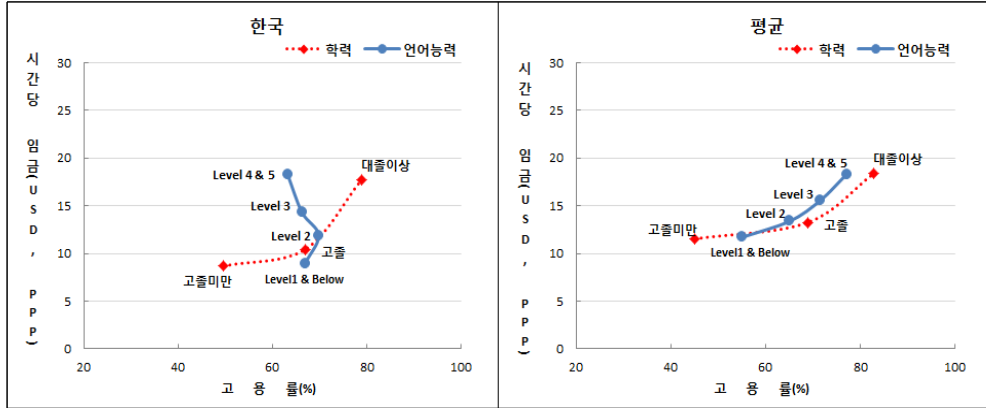
자료: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료

- 한국은 역량 수준이 낮은 집단(1 수준 이하 및 1수준)의 고용률이 67.0%로 OECD 21개국 중 두 번째로 높음
- 반면, 역량 수준이 높은 집단(4수준 및 5수준)의 고용률은 63.2%로 OECD 21개국 중 21위를 차지함
- 이러한 한국노동시장의 구조적 모순의 해결이 사회안전망으로서의 인적자본 혁신 및 역량 강화의 핵심
  - [그림 4-34] 및 [그림 4-35]는 한국노동시장은 고역량을 필요로 하는 양질의 일자리 부족과 밀접한 관련

- [그림 4-33] 을 보면 한국 노동시장에서 취업자의 역량이 높은 것도 아니며, 여전히 OECD 평균 수준의 역량개발 필요
- 이러한 한국 노동시장의 특성이 존재하는 상황에서 인적자본 혁신방향은 역량개발에 집중하는 공급정책과 스킬수요를 제고하는 일터혁신 정책이 함께 해야 함
- 일터의 스킬수요는 기술 결정론적으로 기술이 모든 것을 결정하는 것이 아닌, 경영자의 선택과 기존의 인적자원관리 관행에 영향을 받는 바, 경영자가 노동자의 역량과 스킬에서 이윤을 창출하도록 유도하는(그것이 이익이 되도록 하는) 정책적 개입과 지원이 중요함
- 이때, 일터문화, 조직문화 등을 어떻게 사람중심으로 혁신할까에 대한 고민이 필요함
- 한편, “새로운 기회를 원하는 누구에게나 배움의 기회를 주는” 보편주의적 교육훈련 정책은 노동의 교섭력을 높여주기 때문에 사람중심 일터혁신으로 경영자의 전략적 선택에 영향

□ 한국은 OECD 국가 중 유일하게 개인의 역량이 향상되어도 고용가능성이 증가하지 않은 국가임

[그림 4-36] 학력별·역량 수준별 고용률과 임금 수준



자료: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료

○ 한국은 학력이 높을수록 고용률과 시간당 임금이 올라가는 반면, 역량이 높을수록 고용률은 증가하지 않는 독특한 특징을 보임

- 반면 OECD 평균의 경우 학력과 역량이 높을수록 고용률과 시간당 임금이 올라가는 우상향 형태의 곡선을 보임
- 수직 형태의 역량-고용률-임금 곡선을 가지는 경우는 OECD 국가 중 한국이 유일함
- 이러한 노동시장 구조에서는 개인의 역량을 향상시키는 정책을 실시하더라도 고용률의 증가로 이어지는 경로가 취약할 수 있음
- 한국은 고학력일수록 고용가능성이 높아지는데, 이는 실질적인 역량 향상이 아니라 학벌 경쟁을 부추기는 왜곡된 노동시장의 또 다른 단면이라고 볼 수 있음

□ 한국은 OECD 국가 대비 전문직 비율, 직장에서의 역량 활용도가 크게 떨어져 노동시장의 스킬 수요가 낮음

○ [그림 4-37] 은 PIAAC에서 제공하는 여러 스킬활용 지표들을 활용하여 취업자 (조사 시점 취업자 혹은 과거 5년 이내에 취업경험이 있는 자 대상)를 대상으로 구축한 ‘일터에서 스킬활용 지수’

※ 지수 구성에 활용된 구체적인 지표는 <표 4-72>를 참조

- 한국은 일터에서 스킬활용이 가장 낮은 국가
- 한국은 저역량자의 스킬활용 수준이 비교국가들 중 가장 낮고, 고역량자의 경우 일본에 이어 두 번째로 낮음

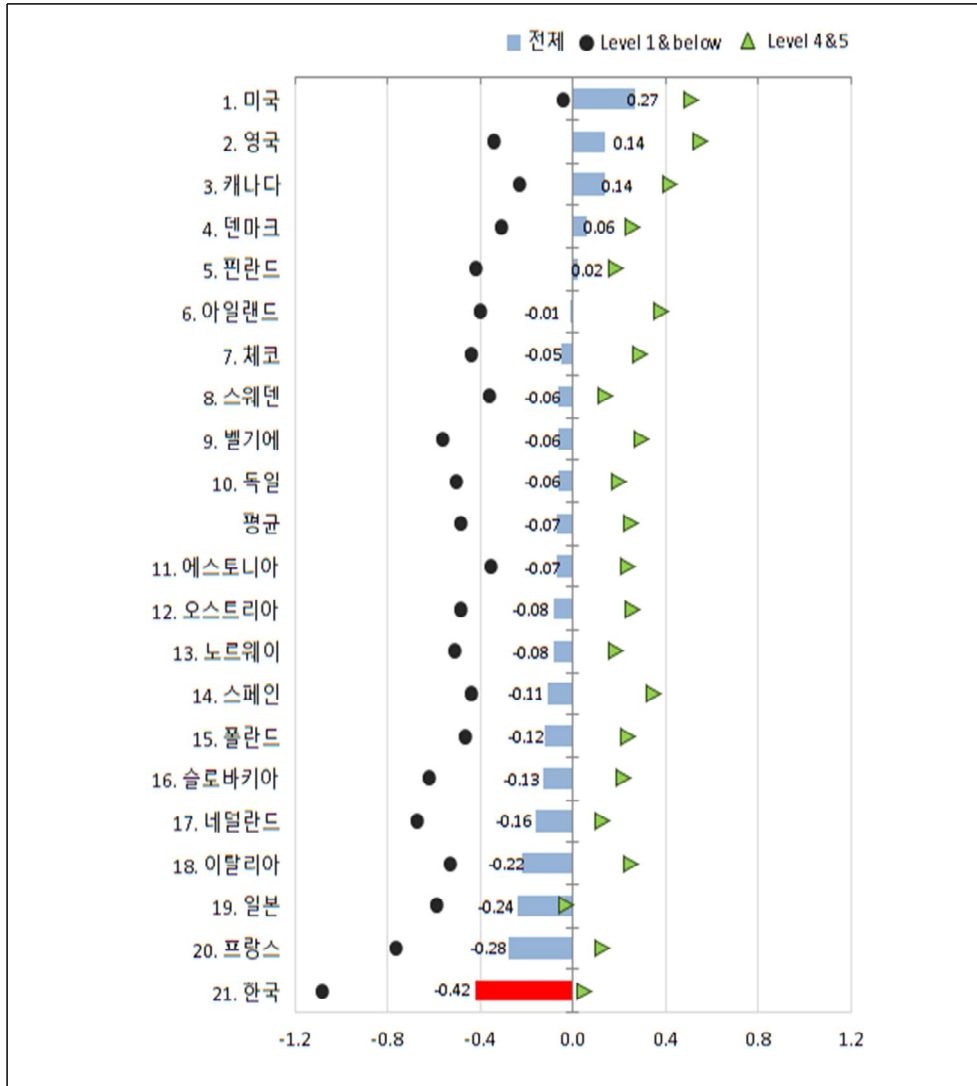
○ [그림 4-38] 는 전문직 비율(조사 시점 취업자 혹은 과거 5년 이내에 취업경험이 있는 자 대상)을 국제비교 한 결과, 한국은 전문직 종사 비율이 가장 낮은 국가

※ PIAAC은 국제표준직업분류에 따라 응답한 개인의 직종을 다시 전문직, 준전문 사무직, 준전문 생산직, 단순 노무직으로 분류하는데, 전문직에 종사하고 있는 성인의 비율을 계산

- 한국은 저역량자와 고역량자 모두 전문직 비율이 비교국가들 중 가장 낮음



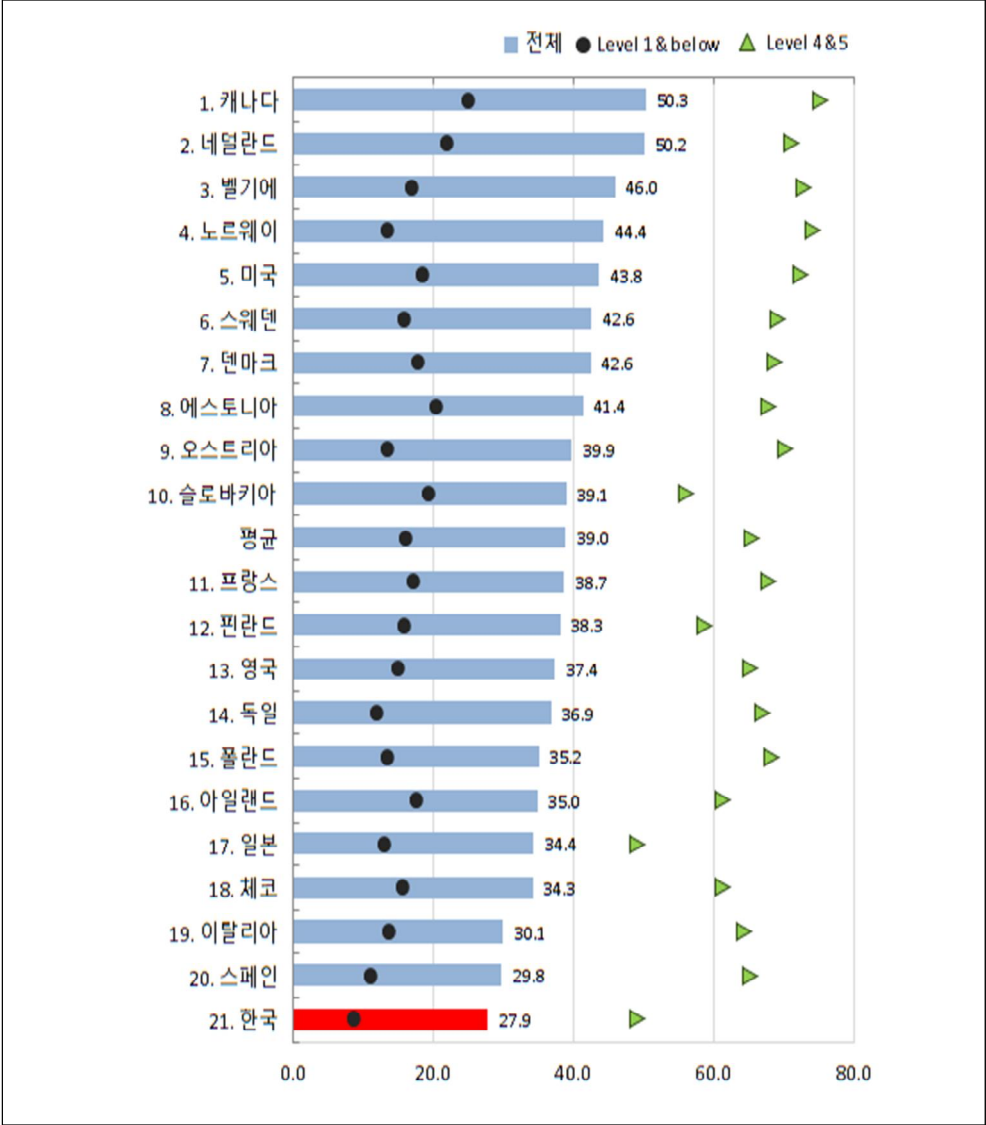
[그림 4-37] 일터에서 스킬활용 지수 국제비교



자료: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료

[그림 4-38] 전문직 비율 국제비교

(단위 %)



자료: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료

〈표 4-72〉 PIAAC에서의 스킬활용 설문문항

변수	사용지표		지표설명	비고
스킬 활용	핵심 정보 처리 능력 활용	읽기 활동	직장	문서읽기활동(안내문, 지침서, 편지, 메모, 이메일, 기사, 책, 설명서, 청구서, 도표, 지도 등)
			일상	
		쓰기 활동	직장	문서 작성(편지, 메모, 이메일, 기사, 보고서, 양식)
			일상	
		수리 활동	직장	계산(가격, 비용, 예산), 분수·소수·백분율의 활용, 계산기 활용, 그래프와 테이블 작성, 산술과 공식 활용, 고급 수학 또는 통계 활용(미적분, 삼각함수, 회귀분석)
			일상	
		ICT 활동	직장	이메일·인터넷·엑셀·워드/한글·프로그램어의 활용, 온라인 계좌이체, 온라인 토의 참석(컴퍼런스, 채팅 등)
			일상	
		문제 해결 활동	직장	귀하는 해결책을 찾는 데 30분 이상의 시간이 걸리는 비교적 복잡한 문제에 얼마나 자주 직면하십니까? 여기서 30분이란 문제의 해결책을 '생각해 내는 데' 소요된 시간만을 의미하며, 이를 실행에 옮기는 시간은 포함하지 않는다.
			직장	
스킬 활용	일반 능력 활용	과업재량		업무수행 과정, 수행속도, 근무시간, 업무수행 방식 등을 선택하거나 바꾸는 것
		직장 내 학습		상사 또는 동료로부터 새로운 것을 배우는 것, 실행을 통해 학습, 새로운 상품이나 서비스에 대한 최신 정보 습득

활용 빈도와 수준을 묻는 두 개 이상의 관련 문항을 활용하여 문항반응이론(Item-response theory)에 따라 파생변수를 생성하고, 산출된 점수를 국제 평균 2, 표준편차 1이 되도록 조정

1. 전혀 하지 않음
2. 몇 달에 한 번
3. 한 달에 한두 번
4. 일주일에 몇 번, 매일은 아님
5. 매일

활용 빈도와 수준을 묻는 두 개 이상의 관련 문항을 활용하여 문항반응이론(Item-response theory)에 따라 파생변수를 생성하고, 산출된 점수를 국제

변수	사용지표	지표설명	비고
	영향력	타인의 지도 또는 훈련, 연설 또는 프레젠테이션, 상품 또는 서비스 판매, 조언, 타인의 활동 계획, 타인을 설득 또는 영향력 행사, 협상	평균 2, 표준편차 1이 되도록 조정
	협력	직장 동료와 협력하거나 협동하는 시간은?	1. 전혀 없음 2. 해당 시간의 1/4 정도 3. 해당 시간의 절반 정도 4. 해당 시간의 절반 이상 5. 해당 시간 전체
	시간자율	자신의 시간을 계획하고 관리하는 활동은?	1. 전혀 하지 않음 2. 몇 달에 한 번 3. 한 달에 한두 번 4. 일주일에 몇 번, 매일은 아님 5. 매일
	숙달	타자, 수술 혹은 피아노 연주와 같은 정교한 손 기술을 사용하는 활동은?	
	신체활동	장시간 육체노동은?	

자료: 한국직업능력개발원(2017), p.65~66의 <표 2-4>를 인용 및 일부 재구성함

○ [그림 4-37] 및 [그림 4-38]의 일터에서의 스킬활용과 전문직 비율은 노동시장의 스킬수요를 보여주는 지표로 볼 수 있는 바, 한국 노동시장의 스킬수요는 다른 OECD 국가들에 비해 매우 낮음

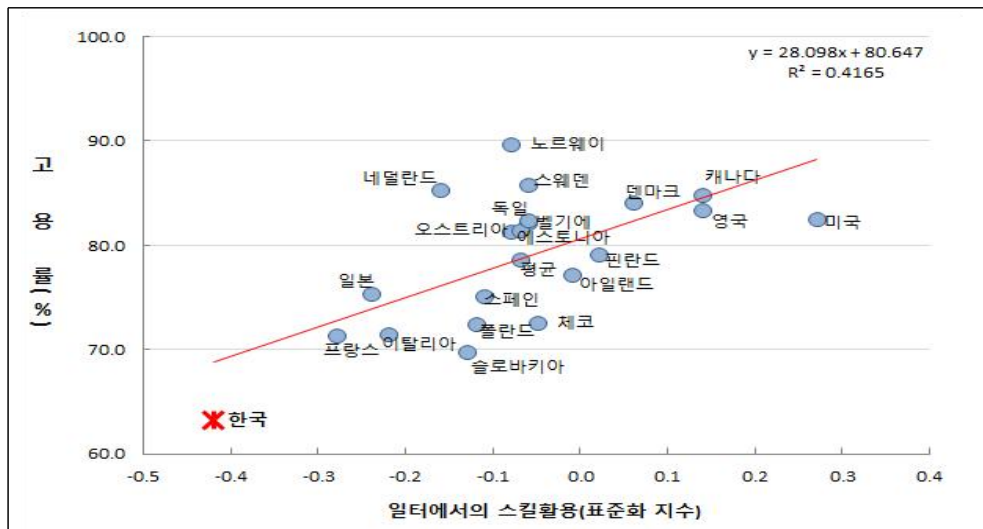
- 이는 노동시장에서 좋은 일자리라고 할 수 있는 전문직이 부족할 뿐만 아니라, 전 직종에 걸쳐 양질의 고역량 활용 일터가 부족한 것으로도 해석

□ 한국은 OECD 국가 대비 전문직 비율, 일터에서의 역량 활용도가 크게 떨어져 노동시장의 스킬 수요가 낮고 그것이 고역량자의 낮은 고용률과도 관련

○ 스킬수요(일터에서 스킬활용 및 전문직 비율)와 고역량자 고용률 간에는 긍정적인 관계

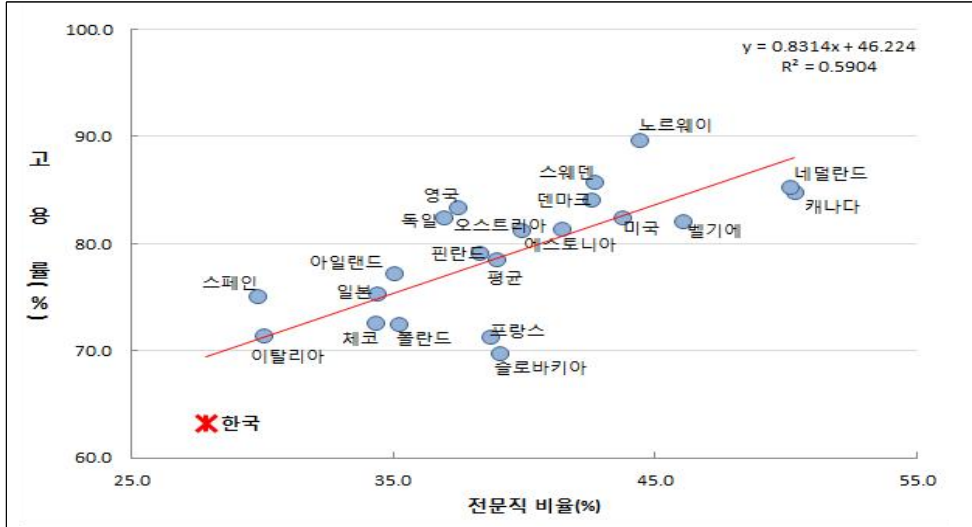
- 한국의 경우 국제비교 관점에서 매우 낮은 스킬수요를 보이는 데, 이것이 낮은 고역량자 고용률과 밀접한 관련
- 한국의 경우 비교대상국들에 비해 고역량자 고용률이 낮은 것은 일터에서 고스킬을 요하는 전문직 일자리 자체가 많지 않다는 점과 밀접한 관련
- 또, 일터에서 역량을 활용할 충분한 기회를 제공받지 못하고 있는 문제와도 밀접한 관련(차별의 문제, 생산방식의 문제, 위계적 조직문화의 문제 중첩)
- 이는 한국 노동시장의 낮은 스킬수요가 [그림 4-36]에서 나타나는 수직의 역량곡선과 상당한 관련을 가진다는 방증

[그림 4-39] 일터에서 스킬활용과 고역량자(Level 4 & 5) 고용률



자료: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료.

[그림 4-40] 전문직비율과 고역량자(Level 4 & 5) 고용률

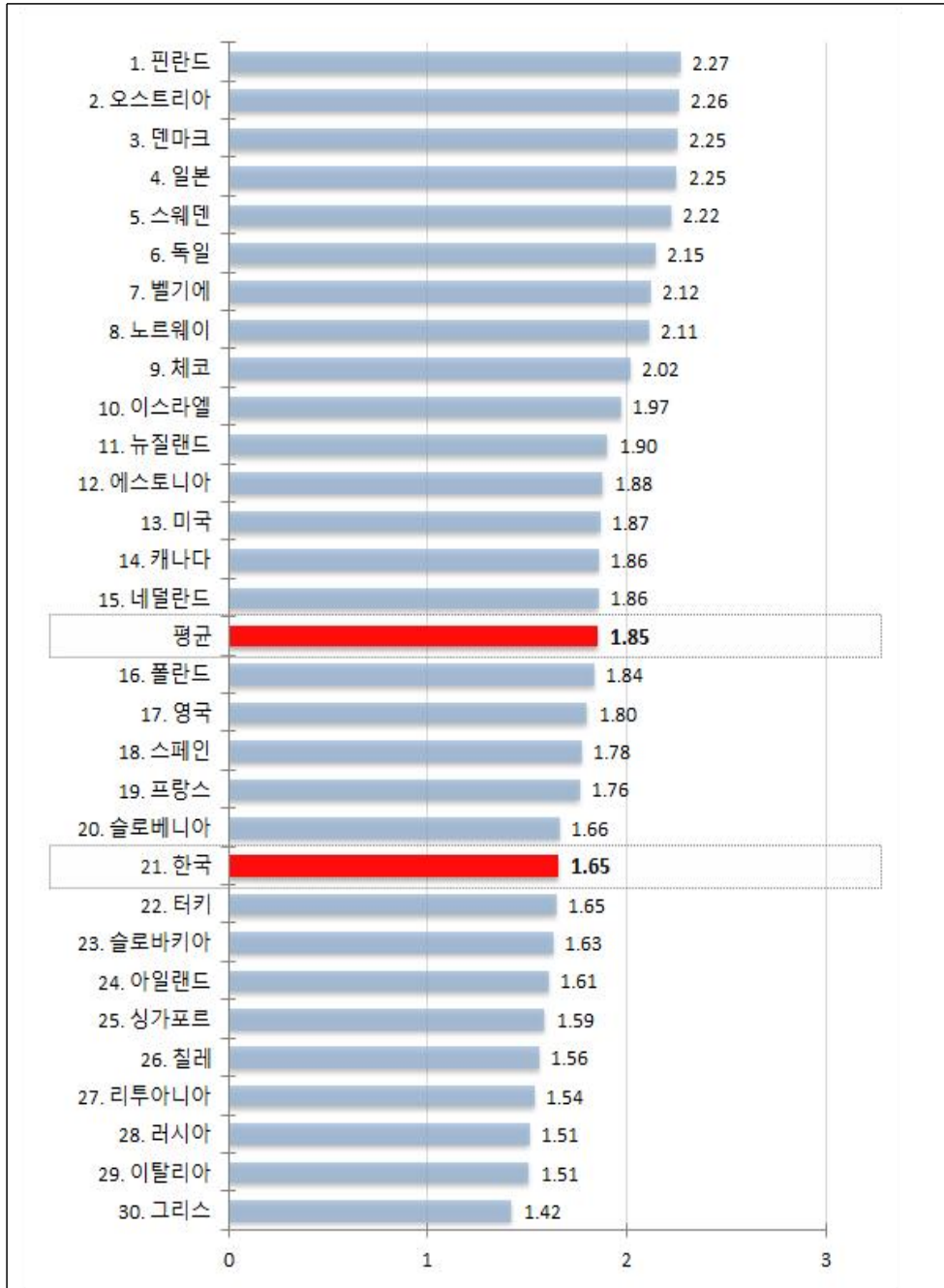


자료: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료.

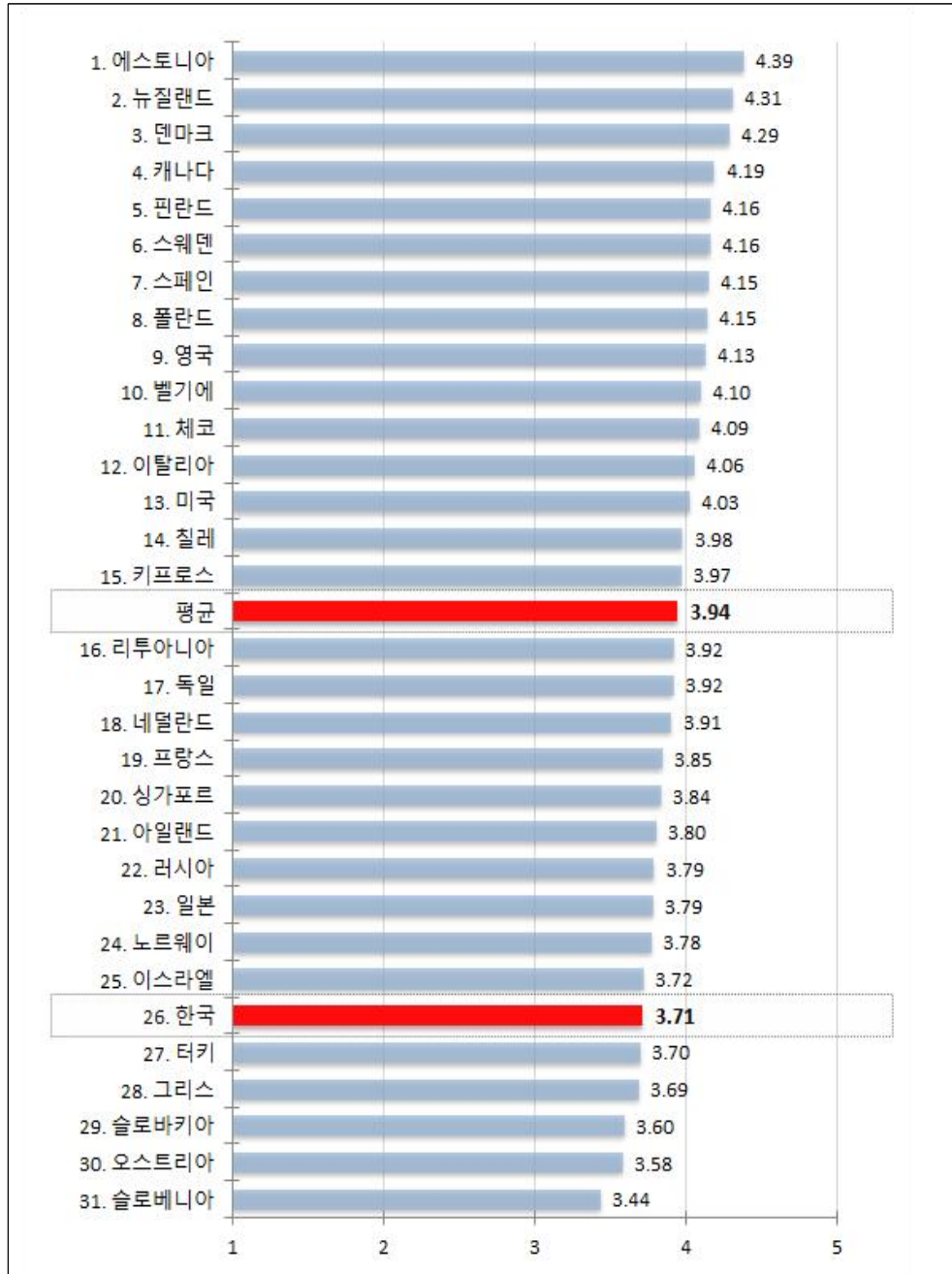
○ [그림 4-41] ~ [그림 4-45]에서는 임금근로자를 대상으로 일터에서 스킬 활용과 관련한 일터 특성을 구체적으로 확인함

- 2012년 이후에도 OECD 이외 국가에서 PIAAC 조사에 참여함. 따라서 이하의 일터특성과 관련한 분석에서는 이들 국가까지 포함한 분석을 실시함. 또, 현재 임금근로자만을 대상으로 함
- 한국의 경우 다른 OECD 국가와 달리 한국의 일터는 과업재량과 업무시간에 대한 자기통제력이 낮아 축적된 역량을 충분히 활용하지 못함
- 위계적 조직문화로 인해 스스로 문제해결에 참여하는 활동 및 상호 협력하는 문화 매우 취약함
- 낮은 스킬수요로 인해 직장 내 학습 활동 수준도 낮음
- 직무만족율(직무만족에 대한 5점 척도 중 매우 만족과 만족을 응답한 비율) 또한 다른 국가에 비해 현저하게 낮음

[그림 4-41] 일터에서 과업재량 국제비교

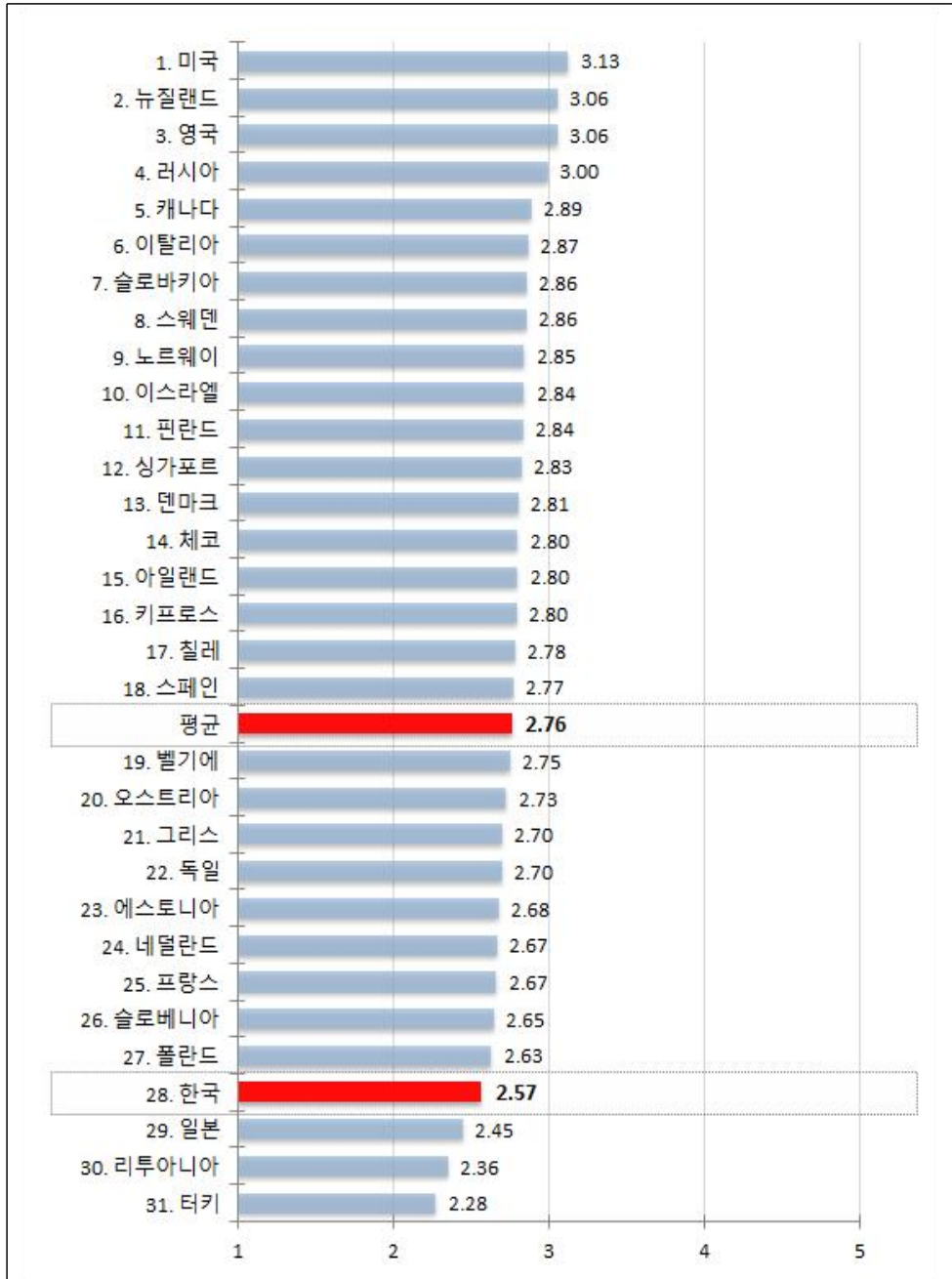


[그림 4-42] 일터에서 시간자율 국제비교

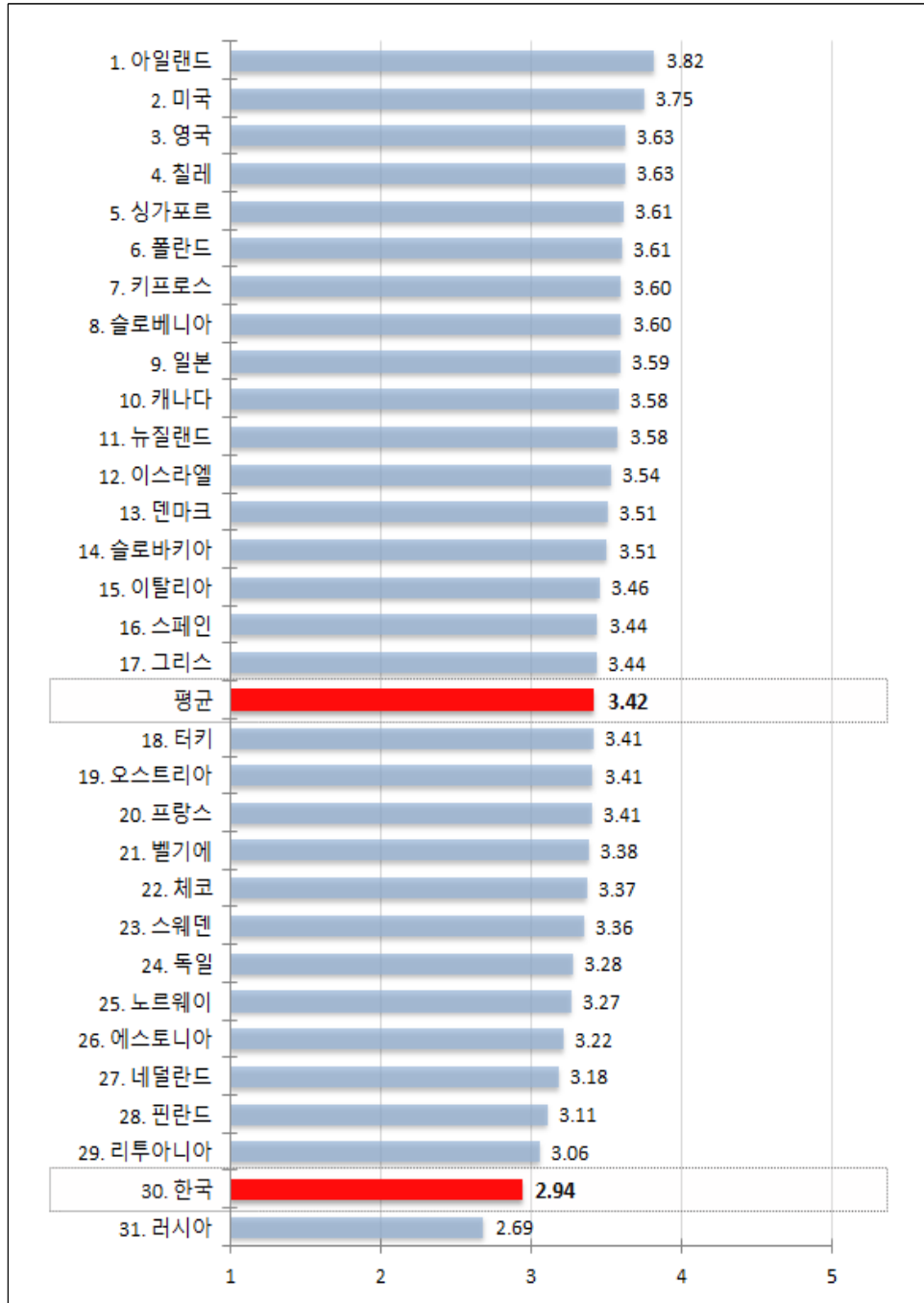




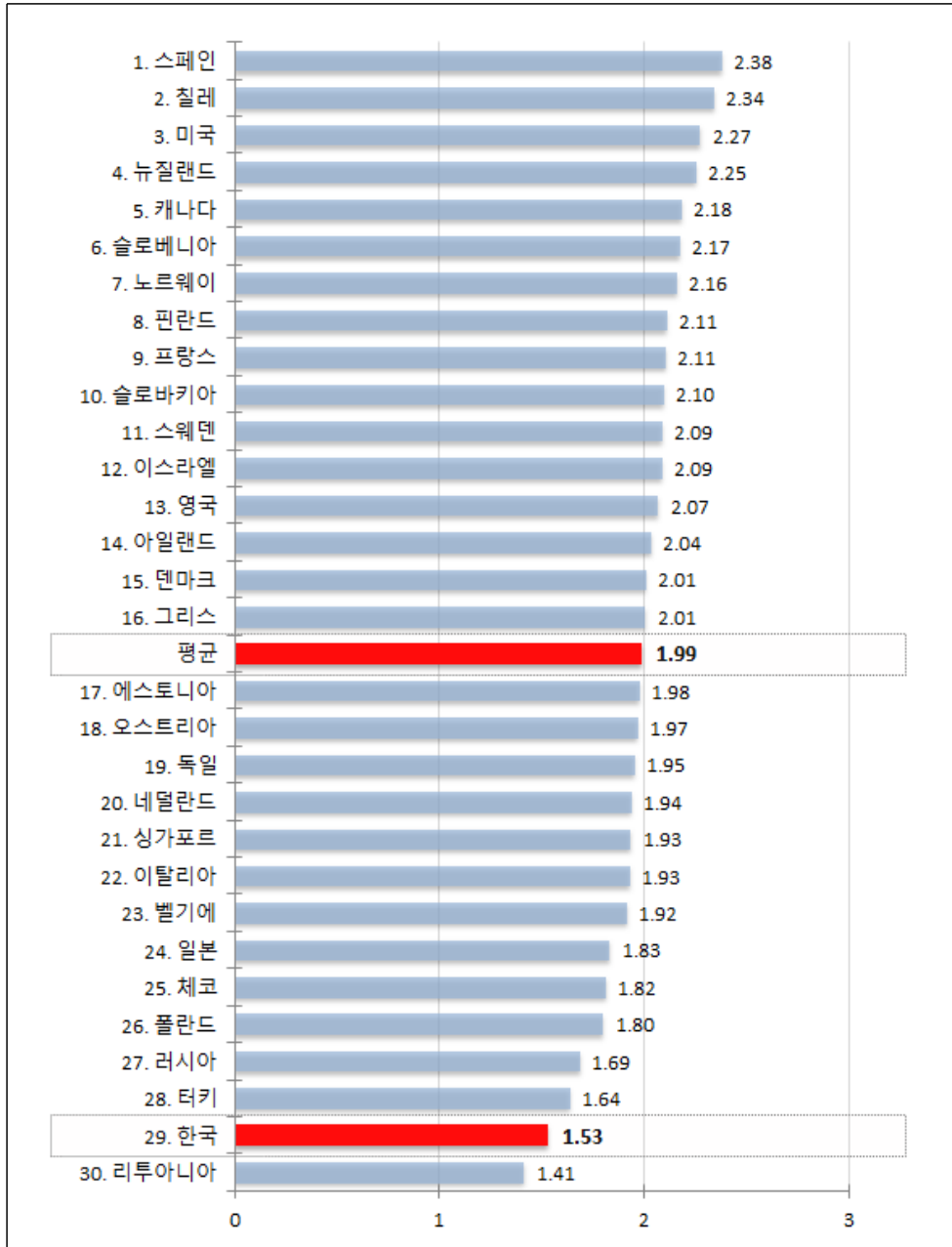
[그림 4-43] 일터에서 문제해결활동 국제비교



[그림 4-44] 일터에서 협력활동 국제비교

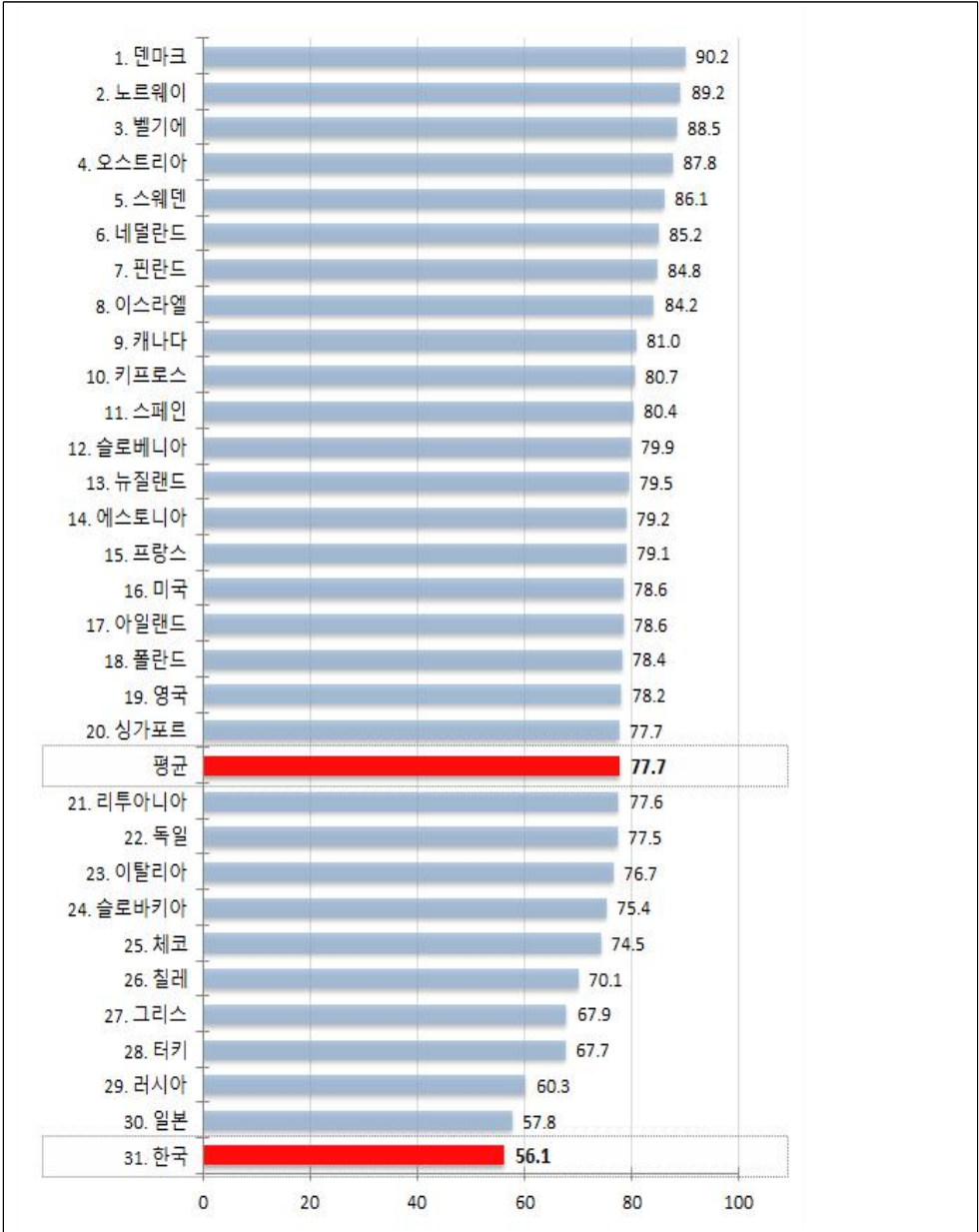


[그림 4-45] 직장 내 학습 국제비교



[그림 4-46] 직무만족률 국제비교

(단위: %)



자료: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료.

### 3. 소결

#### 가. 분석결과 요약 및 정책적 함의

- 지금까지 분석에 따르면 한국은 역량이 높다고 해서 고용률이 높지 않은 왜곡된 노동시장을 가지고 있으며, 이는 기업의 낮은 스킬활용 혹은 노동시장의 낮은 스킬수요에서 기인했을 가능성이 큼
- 한국은 전문직 일자리도 부족하고 직장에서 고급 스킬을 활용하는 수준도 높지 않음. 노동시장에서 스킬에 대한 수요가 낮다면 이는 고역량자의 취업 기회가 그만큼 제한됨을 의미
- 역량이 높다고 해서 고용률이 높아지지 않는 왜곡된 한국 노동시장의 구조를 바꾸기 위해서는 노동시장에서 스킬수요를 제고하기 위한 경제 구조 전반의 개혁이 필요
- 이를 위해 일터를 고급 역량을 필요로 하는 양질의 고스킬 일터로 바꾸려는 노력이 무엇보다 중요하며 기업 내부의 경영관행을 혁신하는 것과 더불어 대기업과 중소기업 간 원하청 관계 개선, 최저임금 인상 및 노동시간 단축도 같은 맥락에서 고민 필요
- 그 간에 강조되던 역량강화 정책들은 공급주의적 접근만을 지나치게 강조한 측면이 있음. 이러한 공급주의 정책들은 수요가 담보되지 않은 상황에서는 제대로 작동하기 어려움
- 수요 측 정책의 핵심은 고숙련 일자리를 필요로 하는 신산업의 창출, 즉 산업 정책이 중요할 수 있음. 하지만 본 글에서는 사회정책의 관점에서 기존 일자리의 개선, 즉 사람중심 일터혁신의 필요성에 주목하였음. 한국적 맥락에서 일터혁신의 방향은 자신이 축적한 역량을 차별받지 않고 마음껏 발휘하기 위해 개인의 자율과 재량이 강조되는 수평적 조직문화를 구축해 나가는 것이 무엇보다 중요
- 국민 개개인이 성인이 되어서도 역량개발의 기회를 충분히 갖고, 이것을 일터에서도 적극적으로 활용할 수 있는 조직문화가 구축될 때, 개인은 취업가능성이 제

고되고 행복해지며, 기업의 생산성도 향상되어 거시 경제적 성장(포용적 성장)도 달성됨

## 나. 포용적 성장과 인적자본 혁신

### □ 포용적 성장에서 인적자본 혁신의 새로운 의미

- 어떠한 성장 전략에서도 인적자본은 중요하며 포용의 핵심은 사람중심. 따라서 포용이 강조될 때의 성장은 다른 성장 전략에 비해 인적자본이 보다 중요한 역할을 하는 성장
- 포용적 성장에서 인적자본 투자는 그 중요성을 아무리 강조해도 지나침이 없지만, 포용적 성장이 사람 혹은 노동을 배제하지 않는 성장이라고 할 때, 인적자본 투자의 관점만 지나치게 강조된다면 포용의 의미가 퇴색
- 인적자본 투자와 함께 활용이 강조되어야 하며, 포용적 성장에서 인적자본 혁신은 인적자본 투자와 활용이 함께 강조되는 새로운 패러다임이 필요
- 인적자본 혁신을 통해 국민 누구나 일터에서 차별받지 않고 자신의 역량을 마음껏 펼칠 수 있어야 진정한 의미의 포용적 성장이 될 수 있음
- 이때, 인적자본 활용은 성별, 나이, 출신 등과 무관하게 자신의 인적자본을 마음껏 활용할 수 있는 기회를 가지는 차별시정의 문제이기도 하지만, 스킬활용이 풍부한 일터에서 일할 수 있는 기회를 가지는 일터혁신의 문제이기도 함
- 자신이 가진 능력을 마음껏 펼치려면 생산과정과 조직관리가 노동에게 그러한 능력을 요구해야 하며, 이는 결국 높은 인적자본 수준이 취업가능성의 제고로 이어지기 위한 전제조건이기도 함
- 한국적 맥락에서 인적자본 혁신은 인적자본 투자와 활용을 동시에 제고하는 것이며, 이것이 취업가능성 제고로도 이어지는 것. 이러한 방식의 인적자본 혁신을 위한 국가의 노력은 곧 사회안전망을 구축하는 것이기도 함
- 인적자본 혁신이 사회안전망으로도 기능할 수 있다면 포용적 성장에서 성장을 위한 혁신의 의미뿐만 아니라 포용을 위한 사람중심의 의미가 더욱 강조될 수 있을 것임

- 개개인이 일터의 안팎에서 평상시 인적자본 축적과 활용을 충실히 하는 것은 전생애에 걸친 역량의 유지로 이어지며 이것은 현재의 직장을 잃었을 때, 혹은 이동하는 과정에서 사회안전망으로 기능
  - 인적자본의 관점에서 사회안전망은 무엇보다 노동시장에서 고용을 통한 안전망이라는 점이 강조될 필요. 즉, 국가가 개인에게 전생애에 걸친 역량 개발을 지원해주고 이를 통해 취업가능성을 제고시켜주는 방식으로 안전망을 제공하는 것. 이는 현금 또는 현물을 직접 제공하여 안전망을 구축하는 전통적인 소득보장과는 다른 방식으로 사회안전망을 구축하는 것이기도 함
  - 이때, 전생애에 걸쳐 인적자본을 유지하기 위해서는 인적자본의 투자만으로는 부족하고 축적된 인적자본을 충분히 활용할 수 있는 기회가 무엇보다 중요
  - 인적자본 역시 다른 자본과 마찬가지로 감가상각 될 수 있기 때문에 인적자본을 유지하고 증대시켜 나가기 위해서는 축적의 노력뿐만 아니라 퇴화를 막는 노력 역시 중요함. 한국은 일터의 낮은 스킬활용으로 인해 다른 국가에 비해 인적자본의 퇴화가 심각하며, 전생애에 걸쳐 인적자본을 유지한다고 할 때, 인적자본의 투자와 활용은 모두 중요
  - 일터에서 역량의 활용은 인적자본 투자가 고용으로 이어지는 데에도 결정적임. 일터에서 역량의 활용 수준이 낮다면 높은 수준의 인적자본이어도 취업 가능성이 떨어지고, 이것은 인적자본 투자가 고용으로 이어질 가능성을 낮춤. 따라서 사회안전망으로서의 기능도 떨어짐
  - 요컨대 인적자본의 개발과 활용을 함께 추구하는 것, 그래서 전생애에 걸쳐 성인의 역량을 유지하고, 이를 통해 취업으로 이어질 가능성을 높이는 것이 사회안전망으로서 기능하기 위한 인적자본 혁신 정책의 핵심

#### 다. 포용적 성장을 위한 성인기 역량개발 체계 개편 및 사람중심 일터혁신의 방향

- 새로운 기회를 원하는 누구에게나 더 많은 배움의 기회를 제공
  - 새로운 직업을 구하거나 창업을 하기 위한 역량을 일반 성인에게 길러주는 정책적 지원
  - 국민 개개인의 입장에서는 일-학습-여가의 균형을 이루는 삶을 살 수 있도록 정책적 지원 필요
  - 성인기 교육훈련 역시 특정 계층이 아닌 전국민, 전생애를 대상으로 일반스킬을 축적할 수 있는 방식으로 개편
  - 학습권을 보편적 시민권으로 격상시켜서 배움의 권리와 즐거움을 국민에게 주는 것
  - 이는 노동과 자본의 관계에서 노동의 교섭력을 제고하여 자율과 재량의 조직 문화 구축에도 간접적으로 도움
- 조직문화를 보다 수평적으로 바꾸고 개개인에게 자율과 재량을 확대하는 사람중심 일터혁신에 대한 정책지원
  - 현재 한국적 맥락에서 조직 내 수평적 권한의 배분을 강조할 때, 이것은 혁신으로 이어질 가능성이 높음
  - 혁신은 다양한 개인이 평등한 권력을 가지면서 수평적으로 연결되어 자유로이 의사소통할 때 극대화
  - 역량을 잘 축적하는 것 못지않게 잘 활용하는 것(여성이라고, 어리다고, 지위가 낮다고 차별받지 않고)은 조직의 생산성을 향상시키고 일터를 스킬 지향적으로 바꿈
  - 정부의 다양한 정책적 지원을 통해 자율과 재량의 일터혁신에 대한 인센티브를 경영에게 주어 스킬수요를 제고
  - 최근의 변화(4차 산업혁명 포함) 역시 권한위임, 참여, 자율경영 등 보다 적극적인 사람중심의 일터혁신을 요구함



- 역량개발과 사람중심 일터혁신은 상호 보완적이며 사회정책 집행의 단계에서 종합적 추진 필요
  - 사람중심의 일터혁신은 사람의 역량을 핵심 생산요소로 하여 조직이 성과(이윤)를 창출하도록 경영자의 의사결정에 영향을 미치는 것임
  - 자율과 재량의 조직문화를 위한 일터혁신의 전제는 역량 있는 개인임. 역량이 없는 노동자에게 자율과 재량, 즉 권한의 배분은 어불성설. 역으로, 수평적 조직문화, 자율과 재량이 노동의 역량을 기르게 하는 전제 조건이기도 함
  - 사람중심 일터혁신의 핵심이 자율과 재량의 조직문화 구축인데, 이것은 교섭력에 달린 것임. 역량개발 정책지원에 있어 일반숙련 중심, 시민권에 기반한 보편주의적 접근이 필요
  - 정책적 지원을 통해 개인 수요에 맞는 교육훈련을 제공하고 성인 일반에게 일반숙련을 획득할 수 있는 기회를 제공할 때, 노동의 교섭력 강화를 통한 자율과 재량의 조직문화 구축에도 도움
  - 사람중심 일터혁신과 함께 양질의 교육훈련 기관 및 프로그램 확대 등을 종합적으로 접근하는 정부의 지원이 필요함. 동시에, 원하청 관계 등의 공정경제가 작동할 때, 경영자의 전략은 사람중심 일터혁신으로 이어짐
  - “기업외부 교육훈련 공급-기업내부 일터혁신-기업간 공정관계 구축”에 대한 종합적 접근과 지원 필요

## 제6절 포용 성장을 위한 사회안전망의 기반으로서 실질적 성평등 구현 방안

### 1. 포용성장과 성평등

- 지속가능한 포용적 성장(sustainable and inclusive growth)을 위한 필수적 전제로서 성평등
  - OECD, EU, 세계은행 등 국제 기구에서 성평등은 그 자체 목표일 뿐 아니라 경제의 생산성과 효율성 증가를 위한 전제라는 인식이 확대 되고 있음.
- 성평등의 경제적 효과(European Institute Gender Equality, 2017)
  - 교육에서의 성별 분리 해소, 과학기술분야로의 여성 진출 확대가 2050년 유럽의 일자리를 630만개 ~ 1,000만개 이상 창출할 것으로 예측
  - 성평등은 2050년 유럽의 GDP를 9.6% 증가시킬 것.
  - 특히 교육과 고용 부문에서 성평등 정책의 확대가 지속가능한 사회경제적 발전과 성장을 위해 시급한 과제
- 한국에서 노동시장 성격차 감소의 경제적 효과(OECD, 2017)
  - OECD 보고서(2017)에 따르면 한국은 멕시코, 터키와 함께 노동시장 성격차 감소로 인한 성장 잠재력이 큰 국가 중 하나
  - 2025년까지 현재까지의 노동시장 성격차가 유지될 경우 2013-2025년 한국의 연평균 1인당 GDP 성장률은 2.82%이지만, 노동시장 격차가 25% 감소하면 연평균 3.01%, 노동시장 성격차가 50% 감소하면 3.30%로 증가할 것으로 예측
- 지속가능한 정책 혁신으로서 돌봄 정책(UNRISD, 2016)
  - 노동시장 성격차 해소를 위해서는 여성의 노동시장 참여와 밀접한 관계에 있는 돌봄 정책의 획기적 혁신이 필요.

- 미시적 수준에서 돌봄은 모든 인간의 복리와 생존에 필수불가결한 활동, 여성의 인권, 아동, 장애인, 노인 등 돌봄을 필요로 하는 시민의 인권 보장을 위한 정책
  - 동시에 거시적 수준에서는 사회재생산(노동력 유지와 인간 역량의 재생산)의 필수적 영역. 생산-재생산 영역간의 긴장을 해소하는데 정부 역할의 중요성을 강조함.
  - 좋은 돌봄 정책은 돌봄을 중심으로 한 성불평등 문제 해결 뿐 아니라 질 좋은 일자리 창출, 인구고령화, 노동시장의 변화에 대응하는 정책으로서 거시적 효과를 가져올 것.
- 포용 민주주의와 실질적 성평등(마경희 외, 2017: 83-84)
- 포용 민주주의는 정치, 경제, 사회 등 사회의 모든 영역에서 자원과 권력을 공평하게 분배함으로써 사회적 소수자가 배제되지 않는 민주주의를 의미함
  - 사회 모든 영역에서 성별을 축으로 한 자원과 영향력, 역할과 책임, 권리의 동등한 분배는 사회적 소수자로서 여성이 시민으로서 존중받는 사회이며, 이는 포용 민주주의 가치 실현에 기여할 것임

## 2. 한국의 성불평등 현황

### 가. 세계 최하위권의 성 평등 수준

- 자연 성비에 가까운 출생성비, 유사한 수준의 성별 대학진학률, 법, 정치, 행정, 언론, 기업 등 남성 독점 영역으로의 여성 진출 확대 등 과거에 비해 여성의 지위는 향상되었으나, 성평등 수준의 국가간 비교에서 국제적으로 통용되는 성격차 지수(Gender Gap Index)에서 한국은 최하위권
- 특히 여성의 노동시장 참여, 임금, 전문관리직으로의 진출 등으로 측정된 경제 활동 영역에서의 성평등 수준이 가장 낮음

〈표 4-73〉 연도별 성 격차 지수(Gender Gap Index) 한국 순위

연도	종합	경제활동	교육	건강	정치참여
2008년	108위/130개국	110	99	107	102
2009년	115위/134개국	113	109	80	104
2010년	104위/134개국	111	100	79	86
2011년	107위/135개국	117	97	78	90
2012년	108위/135개국	116	99	78	86
2013년	111위/136개국	118	100	75	86
2014년	117위/142개국	124	103	74	93
2015년	115위/145개국	125	102	79	101
2016년	116위/144개국	123	102	76	92
2017년	118위/144개국	121	105	84	90
2018년	115위/149개국	124	100	87	92

자료: 주재선 외, 『한국의 성인지 통계』, 각 년도. 2018년은 World Economic Forum. The Global Gender Gap Report 2018. <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2018>

## 나. 성 평등 후진국형 여성 고용

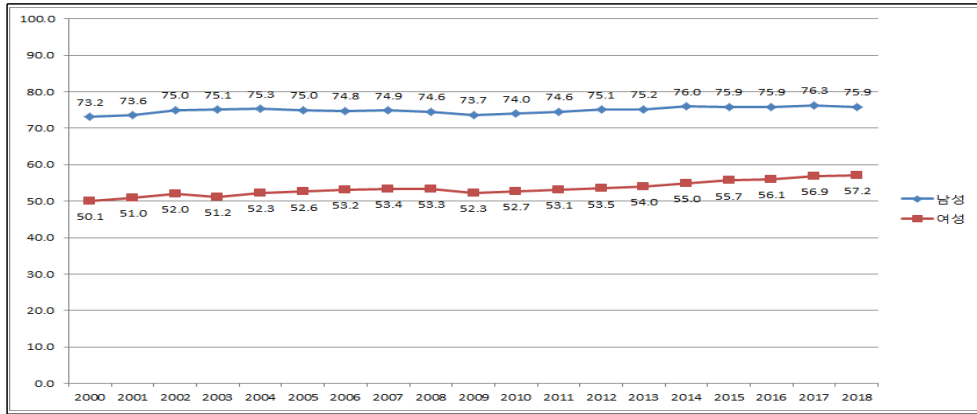
### □ 고용률의 성별 격차와 여성의 경력단절

○ 15세~64세 여성 고용률은 2000년 50.1%(남성 고용률 73.2%)에서 2018년 57.2%(남성 고용률 75.9%)로 2000년대 들어 7.1%p 증가하여 성별 격차가 23.1%p에서 18.7%p로 감소<sup>102)</sup>했지만, OECD 국가 평균<sup>103)</sup>(여성 60.1%, 남성 75.5%, 성별 격차 15.4%p) 미만임

102) 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 년도. <http://kosis.kr/index/index.do>. 최종검색일. 2019.1.24.

103) OECD. Stat. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCodeLFS\\_SEX](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCodeLFS_SEX) AGE\_I\_R#. 최종검색일 2019.1.24.

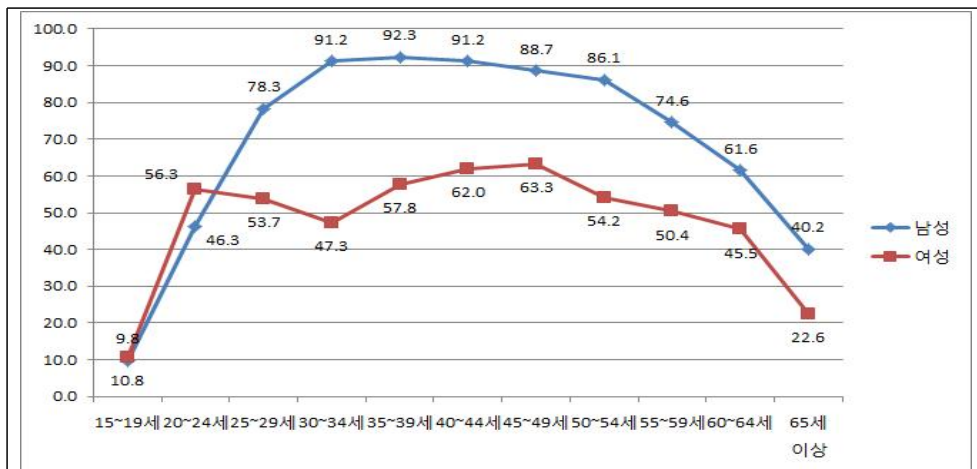
[그림 4-47] 연도별 성별 고용률(2000년~2018년)



자료: 『경제활동인구조사』, 각 년도. <http://kosis.kr/index/index.do>. 최종검색일. 2019.1.24.

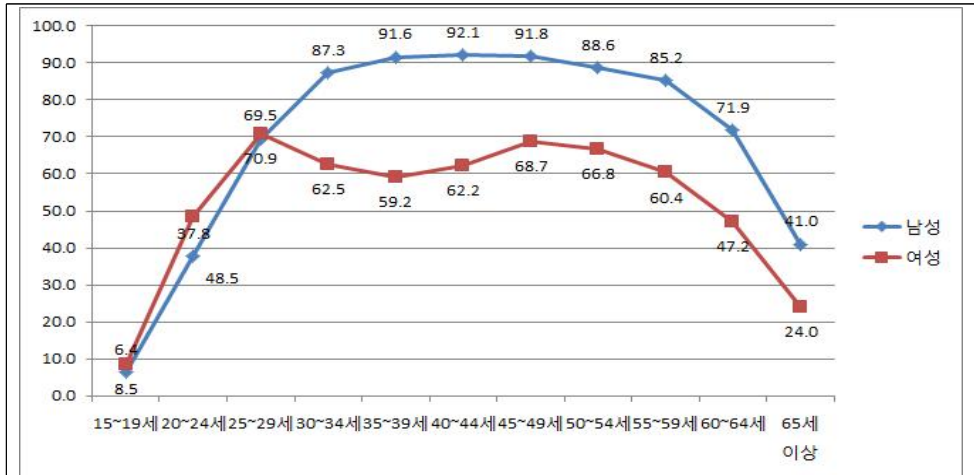
- 여성의 낮은 고용률과 고용률의 성별 격차는 임신, 출산, 육아로 인한 경력단절이 중요한 요인임. 여성 고용률이 가장 낮은 연령대는 2000년 30세~34세, 2018년 35세~39세로 이동하고, 최저 고용률도 각각 47.3%에서 59.2%로 증가하여 역 U자 패턴을 보이는 남성의 연령대별 고용률과 유사해져 가는 경향이 있지만, 여전히 M자형 패턴에서 벗어나지는 못하고 있음

[그림 4-48] 성별, 연령별 고용률(2000년)



자료: 『경제활동인구조사』, 각 년도. <http://kosis.kr/index/index.do>. 최종검색일. 2019.1.24.

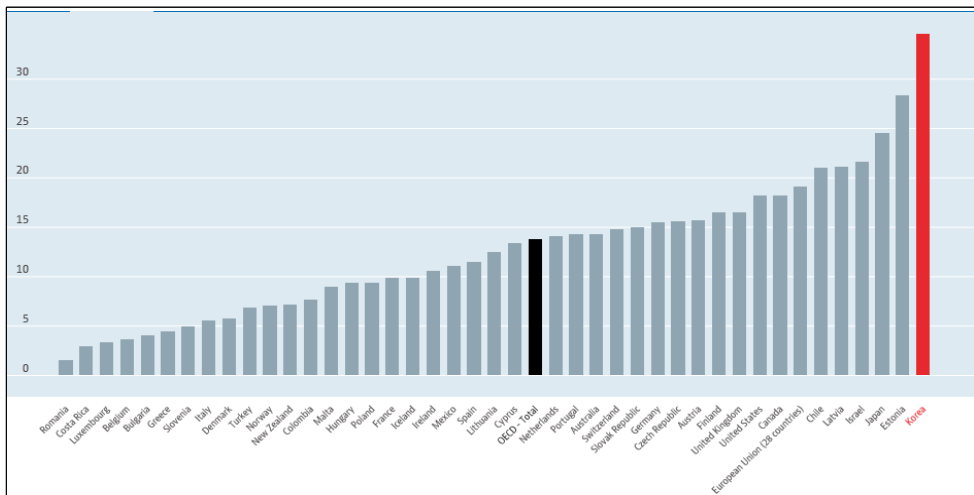
[그림 4-49] 성별, 연령별 고용률(2018년)



자료: 『경제활동인구조사』, 각 년도. <http://kosis.kr/index/index.do>. 최종검색일. 2019.1.24.

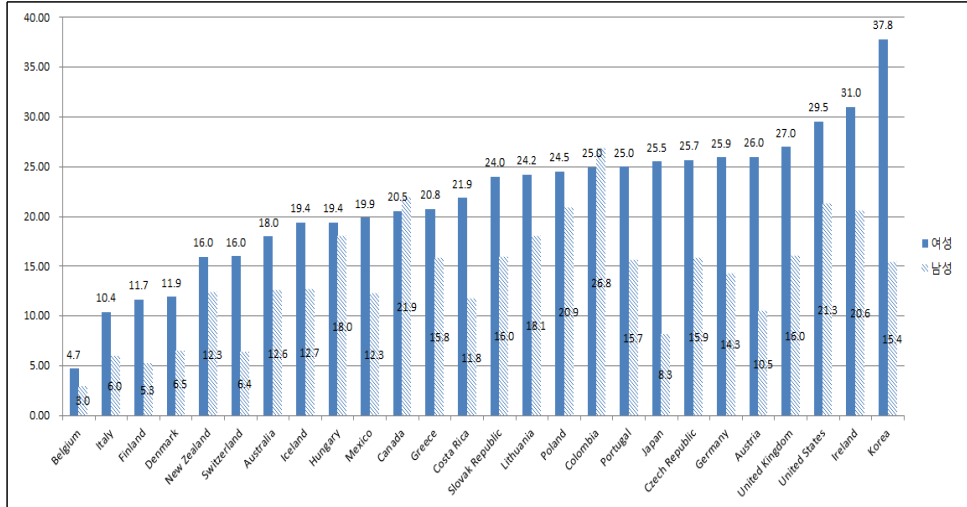
□ OECD 국가 중 여성 고용의 질이 가장 낮음. 성별 임금격차는 2017년 34.6%로 OECD 국가 중 가장 크며, 저임금 근로자 중 여성의 비중이 37.8%(2014년 기준)로 가장 높음

[그림 4-50] OECD 국가의 성별임금격차(2017)



자료: OECD 통계, <https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm>

[그림 4-51] OECD 국가 성별 임금근로자 중 저임금 근로자 비중(2014)



자료: OECD 통계, <http://stats.oecd.org>. 마경희 외(2017), p.46에서 재인용.

#### 다. 남성의 낮은 가사·양육 책임과 돌봄의 여성집중

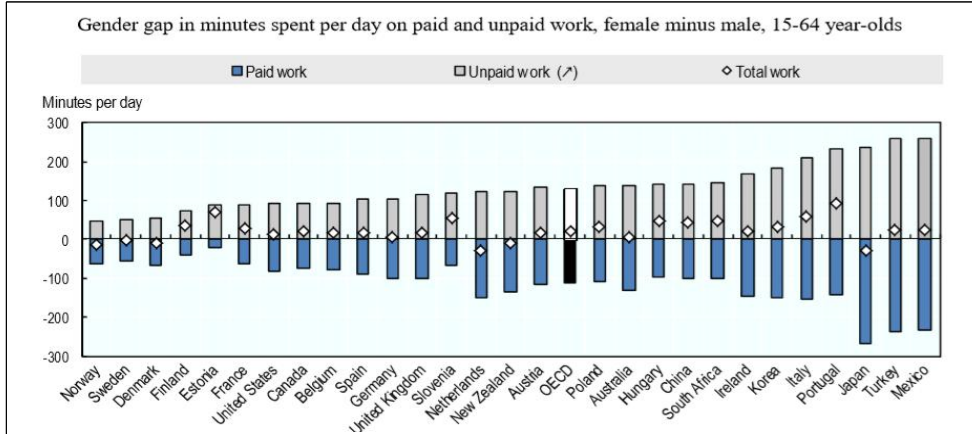
□ 남성의 가사·양육 참여수준이 매우 낮음.

○ 2014년 기준 맞벌이 아내의 1일 가사노동시간은 남편의 4.7배임(아내 3시간 13분, 남편 41분). 2009년 8.2배(아내 3시간 42분, 남편 27분)에 비해 아내의 부담이 감소한 것이나, 여전히 격차가 큼(마경희 외, 2017: 43).

○ OECD 국가 여성의 유급노동시간과 무급노동시간의 차이를 보면, 한국 여성의 유급노동 시간은 남성보다 낮고, 무급노동 시간은 남성보다 길며, 유급노동과 무급노동을 합한 총노동시간이 남성보다 높은 국가에 속함.

○ 남성의 낮은 가사·양육 참여는 여성의 노동시장 참여를 제한함과 동시에 노동 시장 내에서 여성의 낮은 지위의 원인이 됨

[그림 4-52] OECD 국가 여성과 남성의 유급노동시간과 무급노동시간 차이



자료: OECD(2017), p.28

#### □ 사회적 돌봄의 여성집중과 평가절하

○ 2015년 보육교사 중 99.2%, 요양보호사(OECD 기준)의 95%(재가 95.2%, 시설 93.9%), 장애인 활동보조인을 제외한 사회서비스 바우처 사업 돌봄자의 거의 100%가 여성임. 장애인 활동보조인도 절대다수인 88%가 여성임(마경희 외, 2017:50)

○ 사회적 돌봄 일자리는 저임금, 불안정 고용, 장시간 근로 및 높은 이직률 등 질 낮은 일자리의 대표적 특징을 갖추고 있어 좋은 돌봄을 제공하고 받을 수 있는 시민의 권리를 제약함

### 3. 성평등 정책의 발전과 새로운 정책 요구: 성차별 개선 정책에서 여성지원 정책으로

#### 가. 1990년대 후반 - 2000년대 중반: 성차별 개선 정책의 발전

□ 1990년대 후반 대통령직속 여성특별위원회 설치를 전후로 한 시기 성평등 정책의 주요 업무는 성차별 개선

○ 남녀차별 사안 신고, 접수, 조사, 차별여부 결정·조정·신고·고발, 남녀차별적 법령·제도, 정책 개선 권고 또는 의견 표명 등



- 차별개선 업무가 2005년 인권위로 이관된 이후 여성정책 전담부서 고유 업무 범위에서 벗어난 것으로 이해됨
- 외환위기 이후 고용 조정이 본격화되면서 고용상 성차별 근절을 위한 정책 발전
  - 사건 상담 및 고발, 진정 사건 처리 등 여성 차별, 해고가 여성노동정책에서 중요한 위상
  - 2000년대 중반 이후 저출산이 국가적 문제로 등장한 이후 쇠퇴함

#### 나. 2000년대 중반 이후~ : 여성특화지원 정책 발전

- 저출산·고령화 문제에 대한 대응 정책으로서 여성취업 경제활동 참여 지원 정책 발전
  - 2000년대 중반 이후 저출산·고령화 문제가 시급히 해결해야 할 국가적 과제로 등장하면서 여성 인적 자원 활용, 사회서비스 부문 여성 일자리 확대 등 여성 경제활동 참여를 지원하기 위한 정책이 발전됨
  - 경력단절여성 재취업 지원, 일-가족 양립 제도 확대, 보육시설 확충, 요양보호사, 노인돌보미, 장애인활동보조인 등 사회서비스 바우처 돌봄 사업 확대 등
- 동시에 성폭력, 가정폭력, 성매매 피해 여성 지원 및 가해자 처벌을 위한 법·제도 및 인프라도 강화됨

#### 다. 정책 성과와 새로운 요구

- 지난 20년간 추진되어 온 정책은 ‘여성특화’접근으로 특징지을 수 있으며, 이는 취약한 지위에 있는 여성들(경력단절 여성, 중고령 여성, 폭력피해 여성, 한부모 등)이 시급하게 직면한 어려운 현실을 개선하는데 도움이 됨
- 그러나 오늘날 우리 사회에서 여성의 정치, 경제적 지위와 영향력은 여전히 제한

적이며, 남성과 동등한 시민으로 인정받지 못하는 상황이 지속되고 있다는 점에서 성불평등 구조의 근본적 변화를 가져오는 데는 한계가 있었음

□ 2018년 미투 운동 등을 계기로 우리 사회 성차별과 성불평등 문제의 근본적 개선에 대한 요구가 분출함

○ 미투 운동의 확산은 여성을 동등한 인격체를 가진 동료로서 존중하기 보다 성적 대상으로 위치지어 온 성차별 구조와 관행, 권위주의적 문화에 대한 집단적 저항의 분출로 이해되어야 함

○ 조직과 공동체 내에서 여성이 성희롱과 성폭력에 취약할 수 밖에 없는 근본적 원인으로서 정치, 경제, 언론, 법률, 행정, 문화예술, 학계 등 시민의 삶에 상당한 영향을 미치는 다양한 사회 영역에서 권력과 자원이 대부분 남성에게 집중되어 있는 현실에 대한 문제인식이 심화되고 있음

□ ‘여성특화’ 접근으로부터의 정책 접근 변화 요구

○ 최근 우리 사회의 성차별, 성불평등 문제에 대한 근본적 대응의 요구는 2030 청년 여성들이 중심이 되어 전개되어 옴

- 여성을 출산의 수단으로 간주하는 저출산 대책의 문제, 여성의 몸에 대한 통제권을 제한하는 낙태죄, 여성다움을 강요하는 사회적 규범과 문화, 불법 촬영 범죄에 대한 경찰과 검찰 수사의 편파성 등을 문제시 하면서 기존 성불평등 구조의 변화를 요구하는 2030 여성들의 목소리가 어느 때보다도 강하게 분출되고 있음

○ 성불평등 구조의 근본적 변화를 추구하기 보다는 여성을 특화하여 지원한 ‘여성특화’ 접근은 ‘우대조치’라는 오해 속에서 최근 남성들의 반발을 가져오고 있다는 점에서 정책적 접근의 변화가 요구됨(마경희, 2014: 451-452)

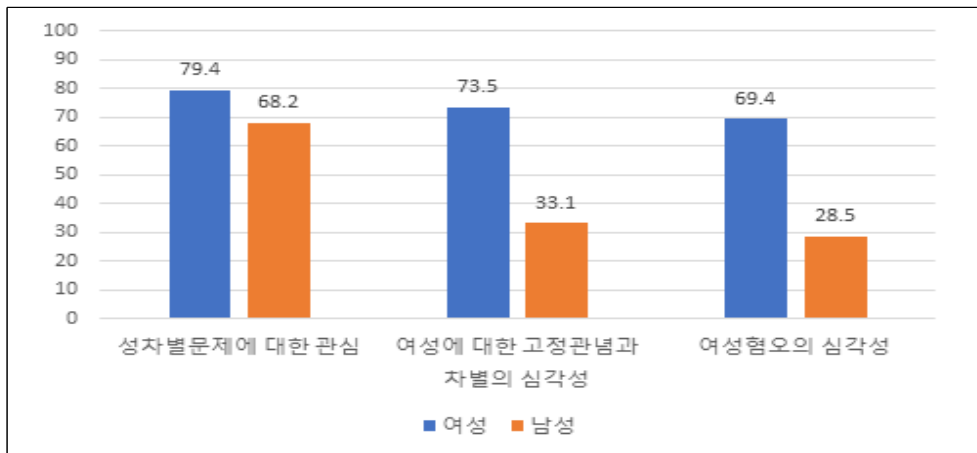
□ 2030 청년 세대 내 젠더 의식 격차

○ 한국여성정책연구원의 2018년도 11월 조사에 따르면(한국여성정책연구원 보도자료, 2019.1.15), 20대 여성 중 약 80%(79.4%), 20대 남성 중 약 70%(68.2%)

가 우리 사회의 성차별 문제에 관심을 가지고 있다고 응답하여 성차별 문제에 대한 20대의 관심이 매우 높다는 사실을 확인함

- 그러나 성차별 문제의 성격에 대한 인식에서 성별 격차가 있음. 20대 여성 중 70%가 여성에 대한 고정관념이나 차별, 여성혐오가 심각하다고 생각하는데 비해 남성 중에는 30% 수준임
- 우리 사회의 성차별 문제의 성격에 대한 인식에서 청년층 내부의 성별 격차를 해소하기 위한 정책적 노력이 필요함

[그림 4-53] 우리 사회 성차별 문제에 대한 관심과 인식의 성별 차이



자료: 한국여성정책연구원 보도자료(2019.1.15.)를 활용하여 재구성

#### 4. 포용 성장을 위한 성평등 정책의 방향과 과제<sup>104)</sup>

□ 여성 고용의 양적, 질적 수준 제고

○ 고용상 성차별 해소를 위한 제도적 장치 강화

- 고용노동관서, 고용평등상담실, 근로감독관 등 고용상 성차별 시정·구제 기구 역할 및 전문성 강화

104) 이 절은 마경희 외(2017)의 내용을 기반으로 하되 본 연구의 취지에 맞도록 수정·보완함

- 징벌적 손해배상 제도 등 고용상 성차별에 대한 실질적 처벌 강화 조치 도입
- 적극적 고용개선 조치 효과성 제고
- 공공부문 및 민간기업 채용 성비 공개 및 성차별 기업 집중 근로 감독
- 경찰, 군인, 소방, 교정직 등 공공부문 성별분리 모집 및 채용 제도 개선

○ 성별직종분리 해소

- 성별고정관념 없는 진로 교육 활성화
- 공공 및 민간 연구기관 및 4차 산업혁명 선도 분야 R&D 인력 중 여성 비율 목표제

□ 의사결정직으로의 여성 진출 확대

○ 공공 정책 결정 과정에서 여성 참여 확대

- 남녀 동수 내각 실현
- 고위공무원단 중 여성 비율 확대, 공공기관 임원 및 관리직 중 여성 비율 확대

○ 정치적 의사결정에서 여성 참여 확대

- 국회의원 중 여성 비율 확대를 위한 법·제도 개선

○ 민간기업 의사결정과정에서 여성 참여 확대

- 민간 기업 여성 임원 할당제 도입

□ 여성의 돌봄 부담 완화 및 돌봄의 가치평가

○ 돌봄 서비스 공공성 강화

- 국공립 보육시설, 유치원 이용 아동 비율 확대, 장애인 돌봄 서비스 이용률 확대

○ 사회적 돌봄의 가치 재평가

- 고용안정, 임금, 환자로부터의 학대와 인권침해로부터의 보호, 정신적·신체적 소진 해소 프로그램, 돌봄자 단체의 돌봄정책 결정과정 참여 등 돌봄자(carer)의 돌봄 환경 개선

○ 가족 돌봄자 지원 강화

- 치매 노인, 장애인 가족 돌봄자 레스파이트 서비스 및 자조 모임 지원, 가족 돌봄 휴직 유급화

○ 남성의 돌봄, 일-가족 양립 책임 확대

- 남성 근로자 배우자 유급 출산 휴가 확대, 육아 휴직 급여 특례 활성화
- 남성의 돌봄·육아 역량 강화 프로그램 및 워킹 대디 지원사업 확대

□ 젠더 폭력에 대한 성인지적 대응 강화

○ 여성에 대한 모든 폭력으로부터 안전한 권리의 보장

- 다양한 젠더폭력(성폭력, 가정폭력, 데이트 폭력, 스토킹, 디지털 성범죄 등) 피해자 지원 강화 및 지원의 권리 보장의 사각지대 해소
- 경찰, 검찰 등 수사·사법 체계의 성인지적 개선을 통한 젠더 폭력 대응력 제고

□ 여성의 성·재생산권 보장

○ 낙태죄 폐지

○ 안전한 피임, 임신, 출산, 낙태 등 재생산권 관련 서비스 접근권 보장

○ 학교 성교육 표준안 개편 및 포괄적 성교육 실시

□ 성별고정관념의 해소

○ 보육시설, 유치원, 각급 학교 등에서의 성평등 환경 조성

- 학령 전 보육·교육 기관, 초·중고, 대학교 성평등 교육 의무화를 위한 중장기 로드맵 마련
- 성인지적 진로교육 기반 조성

## 5. 소결

### 가. 포용성장과 성평등

#### □ 포용성장을 위한 전제로서 성평등

- OECD, EU, 세계은행 등 국제기구에서 성평등은 지속가능한 포용성장의 필수적 전제로 인식됨
- 특히 여성의 고용률 확대를 통한 고용의 성격차 해소가 경제성장률에 긍정적 영향을 미친다는 경험적 증거들이 증가하고 있음

#### □ 포용 민주주의의 실현을 위한 성평등

- 성평등은 경제적 측면에서의 포용성 뿐 아니라 정치적 측면에서의 포용성 증가에도 기여함
- 정치, 경제, 사회 등 사회 전반에 영향을 미치는 자원과 권력의 성별에 따른 공평한 분배는 사회적 소수자로서 여성 통합적 포용 민주주의의 실현에 기여함

### 나. 포용성장을 위한 정책의 주요 개편 방향

#### □ 경제적 자원과 영향력의 공평한 분배

- 여성이 남성과 동등하게 경제 및 의사결정에 참여할 권리의 보장
  - 여성고용의 양적, 질적 수준 제고: 고용상 성차별 해소를 위한 제도적 장치 강화, 성별직종분리 해소
  - 의사결정직으로의 여성 진출 확대: 공공정책, 정치, 민간기업 의사결정과정에서 여성 참여 확대

#### □ 여성의 돌봄 부담 완화와 돌봄의 가치평가

- 돌봄의 사회적 책임 강화
  - 돌봄 서비스 공공성 강화 및 사회적 돌봄의 가치 재평가

- 가족 돌봄자 지원 강화
- 남성의 돌봄, 일-가족 양립 책임 확대
- 여성에 대한 모든 폭력으로부터 안전한 권리 보장
  - 다양한 젠더 폭력 피해자 지원 강화 및 지원의 사각지대 해소
  - 경찰, 검찰 등 수사·사법 체계의 성인지적 개선을 통한 젠더 폭력 대응력 제고
- 여성의 성·재생산권 보장
  - 낙태죄 폐지, 안전한 피임, 임신, 출산, 낙태 등 재생산권 관련 서비스 접근권 보장
  - 학교 성교육 표준안 개편 및 포괄적 성교육 실시





## 제 5 장

# 포용 성장을 위한 생애주기별 사회안전망 구축 및 정합성 제고방안

제1절 사회안전망 포괄성 및 보장성 확대를 통한 생애주기별  
사회안전망 구축방안

제2절 생애주기별 사회안전망 구축을 위한 사각지대 해소방안

제3절 사회안전망 정합성 제고를 위한 사회보장제도 협의 및  
조정 강화방안



# 5

## 포용 성장을 위한 생애주기별 사회안전망 구축 및 정합성 제고방안

### 제1절 사회안전망 포괄성 및 보장성 확대를 통한 생애주기별 사회안전망 구축방안<sup>105)</sup>

#### 1. 우리 사회의 현실 진단

□ (낮은 국민행복 수준) 경제적 발전(GDP 순위 11위, IMF) 대비 사회부문 투자가 부족하여 국민들의 삶의 만족도가 낮은 편

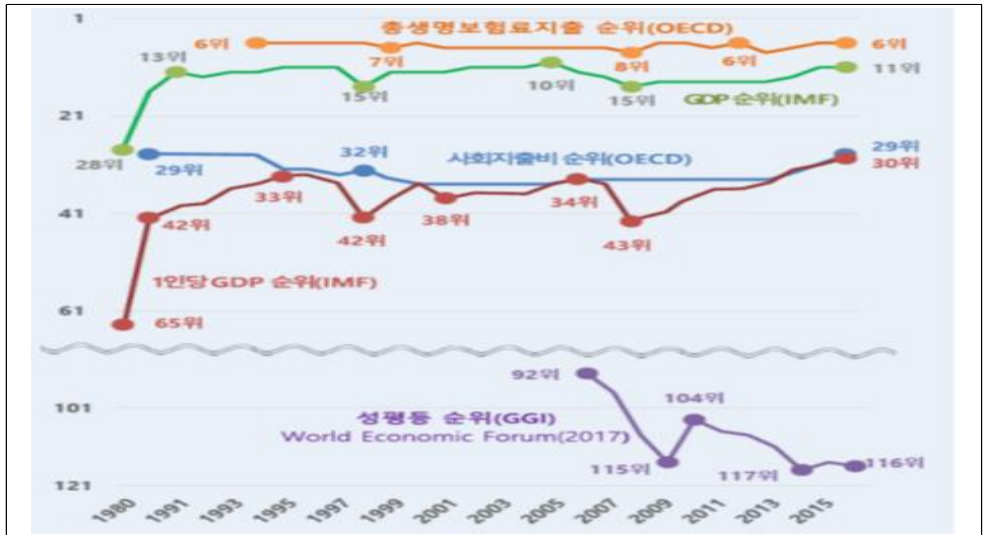
- OECD 삶의 만족도 지수(Better Life Index 中 Life Satisfaction, '17년)  
: 38개국 중 28위

○ 15세 인지능력·학업성취도 등 교육역량 분야, 장기실업률, 안전 및 기대수명(82세) 등의 지표는 긍정적이나,

- 근로시간 과다(36개국 중 34위, OECD), 낮은 사회적지지·협력(38개국 중 38위, OECD), 삶의 만족도 등 개선이 필요한 분야가 다수 존재

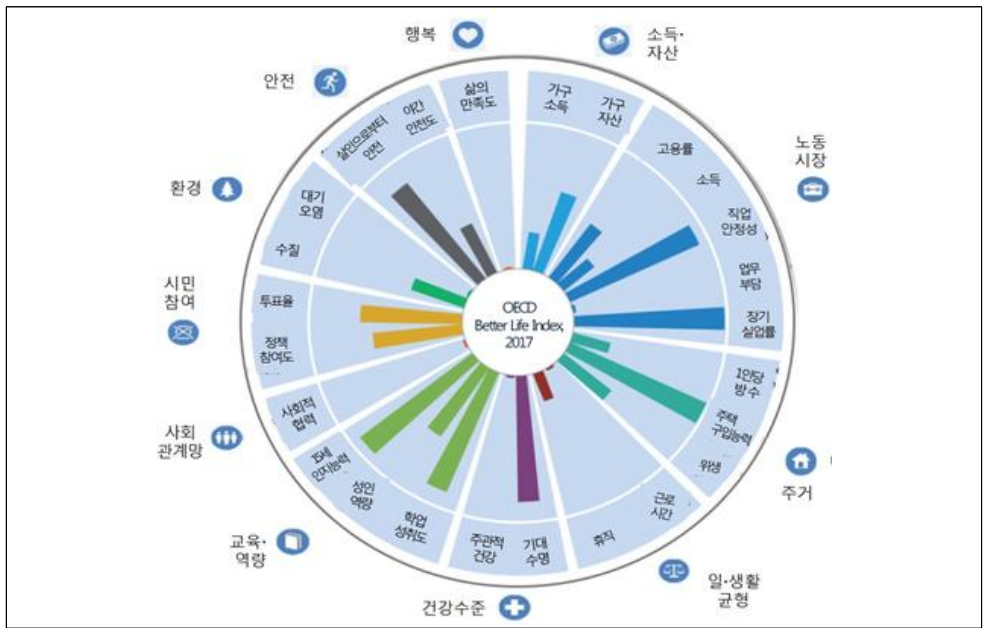
<sup>105)</sup> 소득보장 및 사회서비스 분야의 개별적인 사회안전망 강화 추진방향과 주요 내용과 연계된 제2차 사회보장 기본계획의 주요내용을 중심으로 제시함

○ 경제-사회지표 간 격차



자료 : 정책기획 위원회(2018)

○ 2017년 한국사회 분야별 삶의 질



자료: OECD

□ (지속가능성 문제) 저성장, 인구고령화 등 경제·사회구조의 지속 가능성 위협요인 증가

○ (저성장) 지체된 혁신으로 경제의 저성장 장기화 및 대기업-중소기업, 정규직-비정규직 간 격차 심화

- 연평균 경제성장률 지속 하락: 6.9%('91~'00년)→4.4%('01~'10년)→2.9%('11~'16년)

○ (인구고령화) 출산율 급락 및 기대수명 증가로 인구구조 고령화 가속

- 연도별 출산율(출생아 수): 1.17('16년, 40.6만)→1.05('17년, 35.8만)→0.97('18년(예상), 32.5만)

□ (사회적 연대 약화) 노동시장 양극화와 소득분배지표 악화, 세대별·성별 격차확대로 사회적 갈등 요인 증가

○ (양극화) 노동시장 이중구조화, 근로빈곤 심화 등 소득불평등이 심화되고 있으나 조세 및 사회지출 소득재분배 효과 미흡

- 처분가능소득 5분위 배율 추이: 6.91('15) → 6.98('16) → 7.00('17)

- 조세와 사회지출의 지니계수 완화 효과('15년) : 한국 13.5%, OECD 32.4%

○ (격차확대) 노인빈곤, 성별임금격차, 청년실업률 등 갈등요소가 존재하여 사회통합 및 연대 저하 요인으로 작용

- 노인 상대빈곤율('15년) : 한국 45.7%, 미국 20.9%, 독일 9.5%, OECD 12.5%

- 성별 임금격차('16년) : 한국 36.7%, 미국 18.1%, 독일 15.5%, OECD 13.8%

○ (성평등) 젠더문제에 대한 감수성이 커진 반면, 남·녀간 인식격차 존재

- '16년 실태조사 : 청년중 불평등 답변 비율(여성 81.9% vs 남성 35.9%)

## 2. 그 동안의 사회보장정책 평가

### □ 주요 성과

○ (복지국가의 기본 틀 마련) 5대 사회보험(건강·연금·고용·산재·장기요양), 다양한 현금·현물지원 등 핵심 사회보장제도 대부분 도입

- 전 국민 건강보험 시행으로 비용 효과적 의료체계 구축 및 건강지표 개선
  - GDP 대비 의료비 지출(7.6%)이 OECD 평균(8.9%)보다 낮음에도 불구하고, 기대수명과 암 사망률 등 건강지표 우수
- 기초생활보장제도 시행('00년), 근로장려세제 도입('08년), 취업성공패키지('09년) 기초연금 도입('14년), 맞춤형 개별급여 도입('15년) 등 사회안전망 확충
- 장애인 활동지원 서비스 시행('07년), 노인 장기요양보험제도 도입('08년), 치매국가책임제 시행('17년) 등 가족의 돌봄 부담 경감
  - 장기요양서비스 수급률 : 0.4%('00년) → 7.4%('15년)
- 무상보육 실시('13년), 아동수당 도입('18년), 온종일 돌봄체계 구축('18년) 등 아동 양육에 대한 경제적 부담 완화 및 서비스 접근성 제고
  - 0~2세 어린이집 이용률 : 9.4%('01년) → 66.4%('16년)
  - 3세 이상 어린이집 및 유치원 이용률 : 28.2%('01년) → 93.2%('16년)

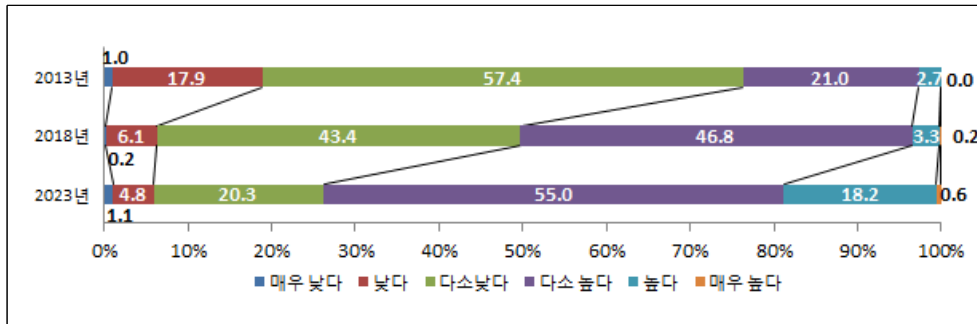
○ (빠른 사회지출 확대) OECD 평균 두 배 수준의 지출 확대

- 연평균 사회복지지출 증가율('05~'15) : 한국 11.0%, OECD 평균 5.3%

○ (국민들의 평가) 전반적인 사회보장의 수준이 좋아지고 있다고 인식, 향후에도 지속적으로 개선될 것으로 기대\*

\* 사회보장 수준에 대한 인식(1-6점 척도)은 과거(5년 전) 3.07 → 현재 3.48 → 미래(5년 후) 3.86점으로, 과거보다 현재, 현재보다 미래를 더 긍정적으로 전망 (보사연, '18년)

- 국민이 인식하는 사회보장 수준



사회보장 수준	5년 전	현 재	5년 후
긍정 견해 (다소 높음 ~ 매우 높음)	23.7%	50.3%	73.8%
부정 견해 (매우 낮음 ~ 다소 낮음)	76.3%	49.7%	26.2%

□ 한계 및 당면과제

○ 사회지출의 가파른 증가에도 불구하고, 사회복지 지출수준은 OECD 평균의 53.7%(’15년)로 여전히 낮음

- GDP 대비 사회복지지출 규모(’15년): 한국 10.2%, 미국 18.8%, 독일 24.9%, OECD 19.0%
- 성장 우선 패러다임(先성장 後복지)으로 사회투자에 소극적, 선진국에 비해 약 40~50년 복지지출이 지체됨
- 사회복지지출의 GDP 대비 비중 10% 도달연도 : 한국 2015년, 미국 1970년, 일본 1980년, OECD 1966년
- 현재 사회지출 규모는 경제규모·성장률·인구고령화 등 요인을 고려한 국제 비교시 적정수준 대비 약 52~68%에 불과
- 국민부담률 대비 사회복지지출 수준(40.6%)도 OECD 평균(56.4%)의 72.0%에 불과
- 주요국 국민부담률 대비 사회복지지출(% , ’15): 미국 71.8, 독일 67.2, 일본 71.4

○ 사회보장 제도의 넓은 사각지대 존재

- (공공부조) 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 등으로 비수급 빈곤층이 광범위하게 존재
  - 중위소득 40%이하 약 93만명으로 추정('17년 기초생활보장 실태조사)
- (사회보험) 국민연금의 장기체납, 납부예외에 따른 미수급자 및 고용보험의 비정규직, 특수고용인, 자영업자 등 실질적 사각지대 존재
  - 국민연금 납부예외자('18년): 359만명(전체가입자 대비 17.0%, 지역가입자 대비 48.1%)
  - 고용보험 가입률('17년): 정규직 85.9%, 비정규직 44.1%

○ 사회보험의 낮은 보장성

- 건강보험의 낮은 보장률('16년, 62.6%; OECD 80%), 실업급여의 부족한 지급수준 및 기간, 국민연금의 낮은 소득대체율('16년, 39.3%; OECD 40.6%)등
  - 실업이후 5년간 추가처분소득 대비 실업급여 총액 비중('15): 한국 10.3%, OECD 28.8%

○ 민간 중심 공급이용체계\*(주거·요양돌봄·보육 등)로 서비스의 질이 낮고, 취약 계층 위주 사회서비스 제공으로 국민의 복지체감도 제고에 한계

- 노인·장애인 등에 대한 서비스가 병원·시설 중심(병원·시설생활 노인 49.8만 명, '16.12월)이고, 재가서비스도 단편적·분절적으로 제공되어 지역사회통합돌봄(커뮤니티케어)에 한계
  - 사회서비스 공급기관 중 국공립 비중('17): 성인돌봄 3.6%, 보육 8.9%, 건강 13.7%
- 대부분 국민이 사회보장확충에는 찬성하나, 이를 위한 추가부담에는 소극적

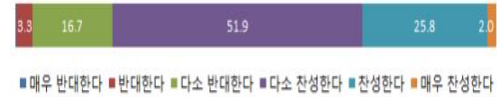


## 〈참고〉 사회보장정책 확대에 대한 국민 인식

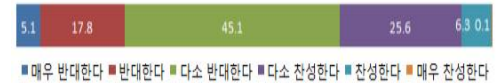
## 〈사회보장 정책 확대 찬성여부〉

- 국민들의 사회보장 확대 찬성의견은 80% 수준인 반면, 이를 위한 추가부담 의향은 32%에 불과\*

\* 2018년 사회보장 대국민 인식조사 결과(보사연)



## 〈사회보장 확대를 위한 추가부담 의향〉



## 3. 향후 정책환경 전망

## 가. 경제 사회구조의 변화

## □ (인구가족) 고령화 심화 및 가족기능 약화

- 지속적인 출생아 감소 및 기대수명 증가로 생산가능인구는 급격히 줄어드는 반면, 1인가구의 비중 증가로 가족내 부양능력 저하

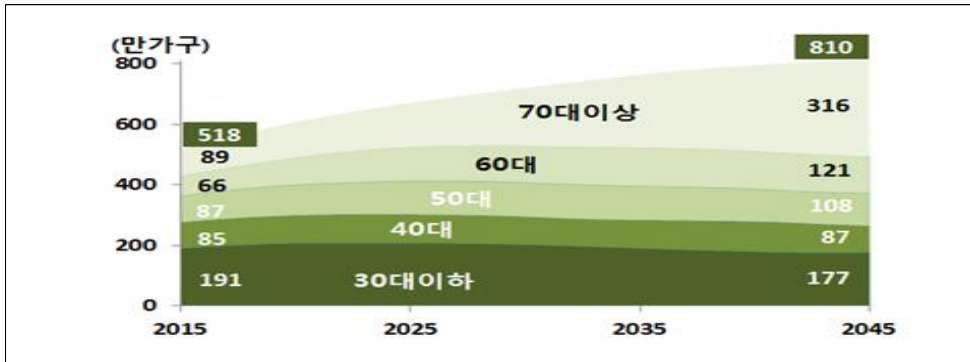
- 생산가능인구(15-64세) 전망(만명) : 3,763 ('16년) → 3,387 ('30) → 2,943 ('40) → 2,062 ('65)
- 1인 가구 비중(%) : 27.2 ('15) → 31.9 ('25) → 34.6 ('35) → 36.3 ('45)

## ○ 연령별 인구구조 변화전망



자료: 통계청(2016)

○ 1인 가구 연령별 규모 전망



자료: 통계청(2017)

- 맞벌이 가구 증가에 따라 돌봄 등 사회서비스 확대 필요성과 성차별적 고용 여건 개선 등 성평등에 대한 사회적 요구 증가

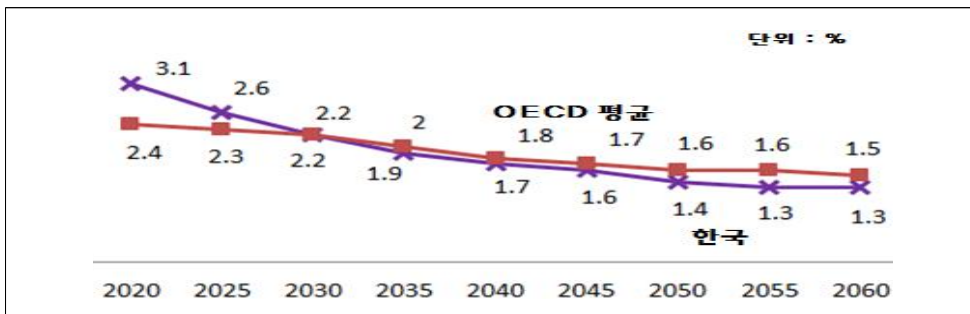
☞ 사회서비스 확대 및 격차 완화를 통한 사회보장 포용성 제고 필요

- (경제·산업) 생산가능인구 감소, 세계경제 성장둔화 등 대내외 여건 악화로 성장률 저하 전망 ☞ 경제활동참여 확대, 창의적 인재교육을 통한 생산성 제고 필요

- (대내요인) 생산가능인구 감소 및 사회안전망 부족으로 구조조정이 지연되어 잠재성장률 저하 전망

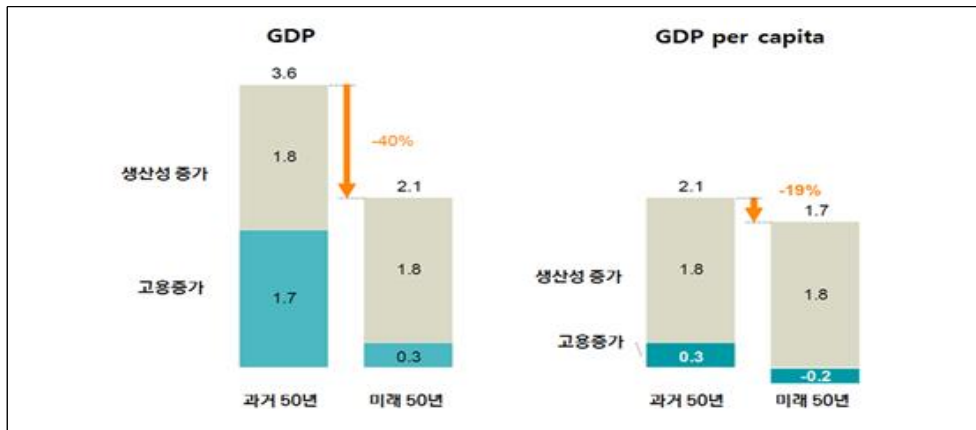
- (대외요인) 세계경제의 성장률 둔화 및 글로벌 경제 강국의 다극화 등 대외 불안요인 증대

- 장기 경제성장률 전망



자료: OECD(2017)

## ○ 미래 세계 경제성장에 대한 전망



자료: Global Institute(2015)

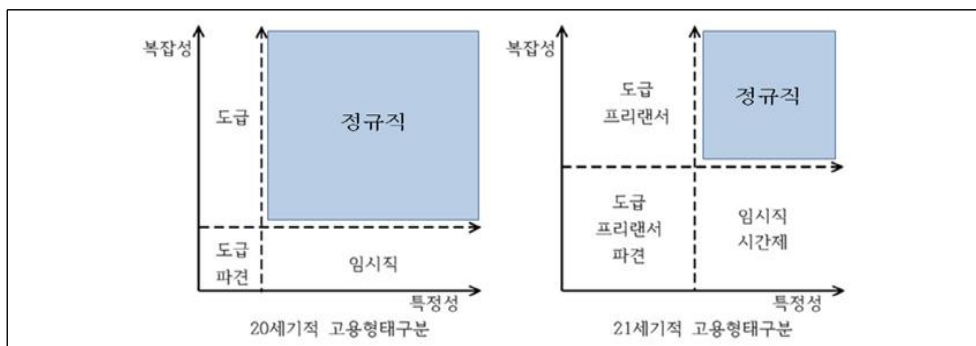
□ (4차 산업혁명) 고용구조 및 근로형태의 다양성 증가, 노동이동 확대 ☞ 적극적 노동시장 정책 확대, 고용보험 등 일자리 안전망 확충 필요

○ 자동화-플랫폼 기반 서비스 확산 등에 따른 고용 및 근로형태의 다양화

○ 신기술 산업 등장의 가속화, 대외 경쟁력 확보 부문의 변화 등으로 일부 직종 산업에서는 구조조정이 불가피한 반면,

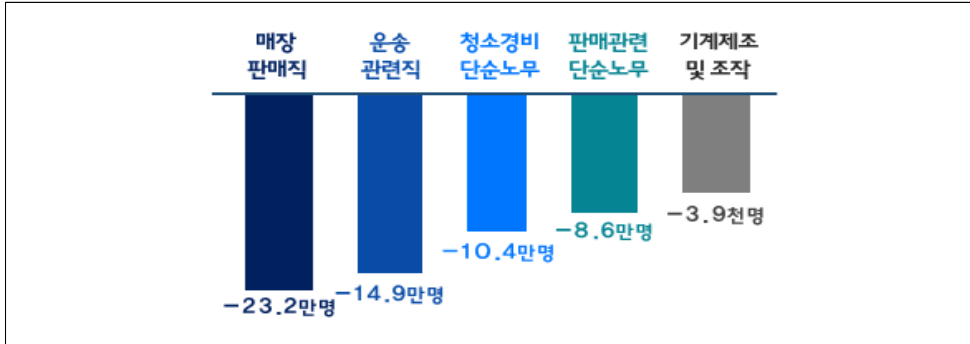
- 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 3D 프린팅의 기술발달은 헬스케어의 비약적 발전과 일자리 창출에 기여

○ 기술변화와 고용형태 전망



자료: 남성일(2016), 제4차산업혁명의 일과 미래

○ 4차 산업혁명으로 인한 대체 가능 상위 5대 직업군



자료: 고용노동부(2018)

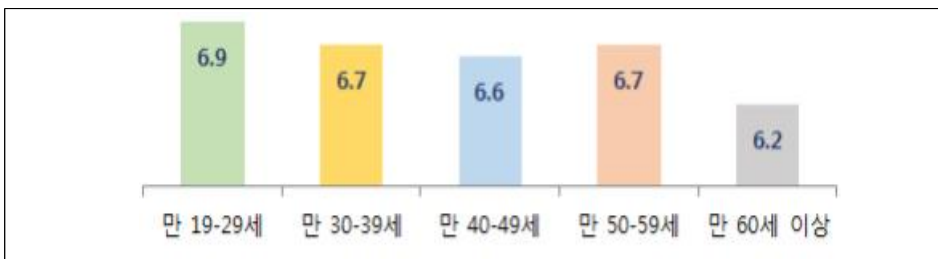
□ (네트워크 사회) 정보통신기술 발달과 새로운 소통방식 확산

- 정보통신기술 발달로 정보비대칭성이 완화되고 있으며, 정부 정책 결정과정에 국민 참여확대에 대한 요구가 증가 → 정책결정 과정에서 시민참여형 민주적 거버넌스 구축 필요

나. 국민의 사회보장에 대한 인식과 수요

- (삶의 만족도) 국민들의 전반적 삶의 만족도는 6.6점 수준이며, 상대적으로 40대와 60대 이상에서 낮게 나타남 (0~10점 척도)

- 조사문항에 대한 동의 정도를 0~10점 중의 수치로 답변(수치가 높을수록 만족)




- 삶의 만족수준은 40대가 낮은 U자형이 일반적이거나, 우리나라는 60대이상에서 낮아지는 특징

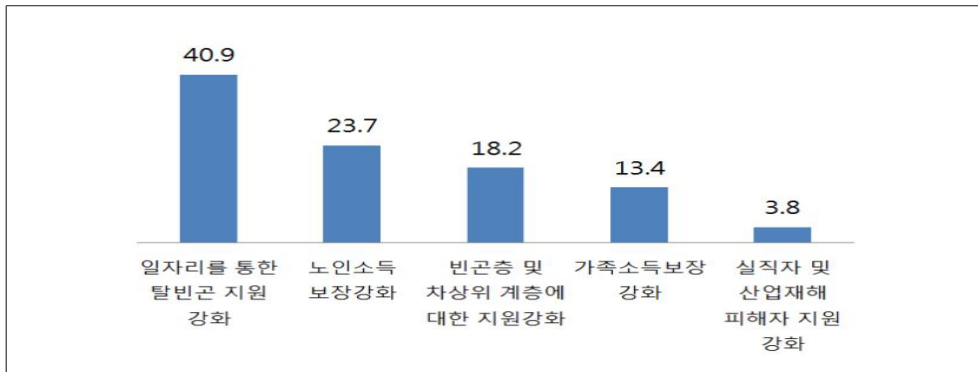
□ (걱정거리) 현재 걱정거리는 일자리(35.9%) > 신체·정신건강(17.1%) > 노후생활(15.0%) > 자녀교육(14.2%) 순으로 일자리가 가장 높게 나타남

- 2, 30대와 50대는 일자리, 40대는 자녀교육, 60대 이상은 노후생활과 건강을 가장 걱정

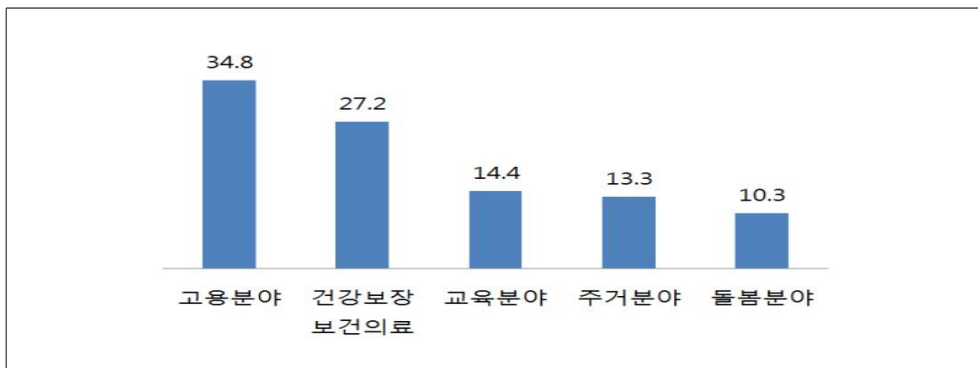
○ 5년 후 걱정거리는 노후생활(22.3%) > 신체·정신건강(21.0%) > 일자리(20.1%) 순으로 나타남

□ (분야별 선호정책) 향후 5년간 중점추진 정책으로 일자리를 통한 탈빈곤 지원(소득보장분야)과 일자리(서비스보장분야)를 가장 선호  '일자리'와 '노후생활 보장'에 중점을 둔 사회보장정책 추진 필요

○ 향후 5년 중점 소득보장 분야



○ 향후 5년 중점 서비스보장 분야

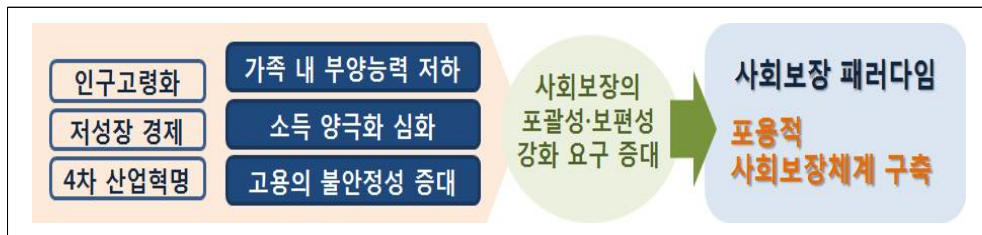


#### 4. 사회보장의 비전과 사회안전망 구축 추진방향

##### 가. 경제·사회구조 변화와 사회안전망 구축 필요성

□ 경제·사회구조 변화로 다양한 복지욕구가 증가하고 있으나, 현행 사회보장제도의 광범위한 사각지대로 사회보장의 체감도 저하 ☞ 모든 국민을 사각지대 없이 보호하는 포용적 사회보장 체계 필요

○ 경제·사회구조 변화와 사회보장 패러다임



□ 복지욕구 증대에 따른 사회지출 확대 필요성은 증가하고 있으나, 경제의 저성장 장기화 등 재정악화 요인도 증대 ☞ 사회보장 제도의 연계 및 조정을 통한 효과성·효율성 제고 필요

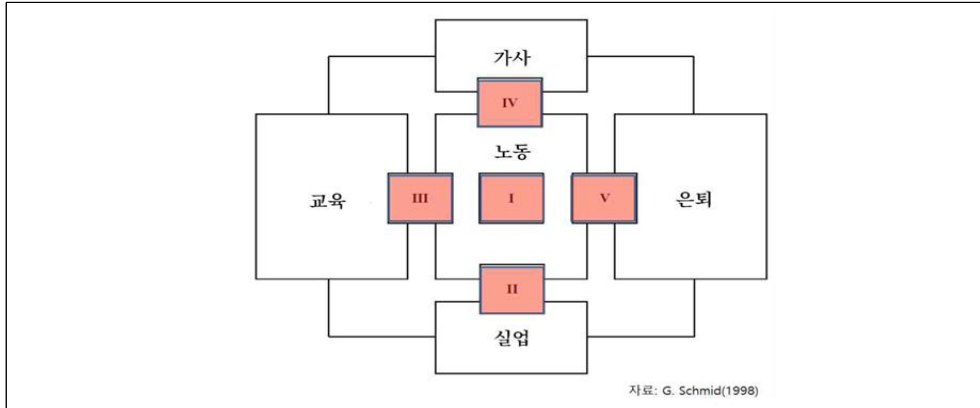
□ 노동시장 양극화에 따른 노동-소득-교육-건강 격차확대는 사회 통합성 저해 ☞ 삶의 핵심 영역별 위험\*에 대응하는 안전망 구축 필요

○ 노동(실업), 소득(은퇴 및 빈곤), 건강(질병), 교육(격차) 등

□ 생애주기별, 핵심영역별 위험과 사회보장

- ① (노동) 노동시장에서의 격차해소와 평생 학습·훈련체계 구축
- ② (실업) 실직에 대비한 일자리 안전망 확충
- ③ (교육) 인적자원의 역량제고와 창의적 인재육성의 교육체계 구축
- ④ (일·생활) 보편적 소득·건강보장체계 구축과 돌봄서비스 확충
- ⑤ (은퇴) 안정된 노후를 위한 노후소득 보장체계 확충

## ○ 이행노동시장모형



## 나. 사회보장의 장기 비전과 정책 추진방향

## □ 장기비전: 국민 모두가 함께 잘 사는 포용사회

- 모든 국민이 사회적 위험으로부터 안심하고 살아가는 사회
- 공정한 기회와 정의로운 결과가 보장되는 사회
- 내일이 오늘보다 나을 것이라는 희망을 주는 사회

## □ 사회보장체계의 포용성 강화

- (포괄성) 사회보장제도의 사각지대를 취약계층부터 단계적으로 해소하여 모든 국민의 기본생활 보장
  - (소득) 비수급 빈곤층 해소-공적연금 확대, (고용) 고용·산재보험 및 근로장려세제 지급대상 및 지급수준 강화, 한국형 실업부조 도입
- (보편성) 소득·자산조사가 아닌 개인의 욕구를 기반으로 한 보편적 수당과 사회서비스 도입 및 강화\*로 보편적 서비스 이용 확대
  - 보육지원, 아동수당, 청년구직활동 지원금, 치매국가책임제, 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어) 등 확대

○ (공정성) 고용·교육·성별 격차 해소를 통해 공평한 기회를 보장

- (고용) 취약계층 직업훈련 지원 등 적극적 노동시장 정책, (교육) 교육비 부담완화, 기초학력 보장 등 공적책임 강화, (성별) 온종일 돌봄, 남성 육아 휴직 확대 등 여성 경제활동참여 지원

□ 사회보장 제도의 연계 및 조정 강화

○ (제도) 영역별·대상별로 분절 또는 중복되어 있는 사회보장제도의 연계 및 조정 체계 강화로 사회보장제도의 효과성·효율성 향상

- 노후소득보장 : 공적연금, 퇴직연금, 기초연금 및 생계급여(기초생활보장) 등 다층 노후소득보장 체계간의 연계성 제고
- 근로연령층 소득보장 : 고용보험, EITC, 자활급여(기초생활보장) 등의 연계 및 역할 정립
- 건강보장 : 치료중심에서 예방중심으로 건강보장 패러다임 재정립, 방문의료 등 지역사회 기반 건강보장체계 강화
- 사회서비스 : 복지·보건의료·돌봄·주거서비스 간의 통합성 제고

○ (추진체계) 부처간 사업 조정·사각지대 해소 등을 위한 거버넌스 체계 강화

- 사회보장위원회의 부처간 정책조정기능 강화, 지자체의 자율과 책임에 기반한 중앙-지방 협업체계 강화, 사회보장 종합 평가체계 고도화
- 지자체의 자율성 보장 및 책임성 제고를 위한 중앙·지방간 협치 강화방안 마련
- 핵심과제 중심으로 중간점검 및 사후 평가 실시, 차년도 계획과 연결되는 환류구조 구축

□ 지역사회 중심의 통합적 서비스 이용체계 구축: 지역사회 통합 돌봄 서비스

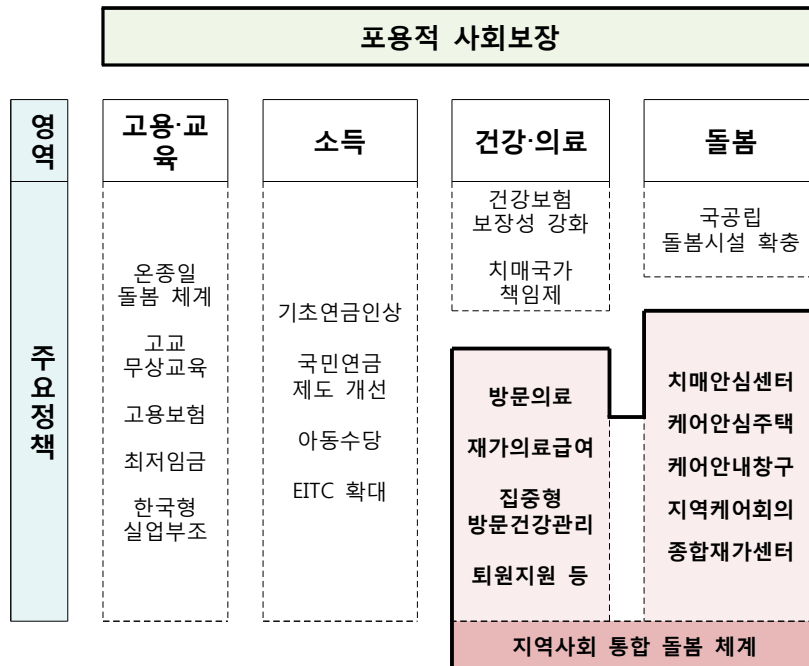
○ 공급자 관점에서 분절적으로 제공되고 있는 사회보장 이용체계를 수요자 욕구 중심으로 연계된 통합적 이용체계로 재정립 필요

⇒ 자기가 살던 곳에서 개개인이 필요한 복지, 돌봄, 요양보건의료, 주거 서비스 등을 통합적으로 이용할 수 있는 지역사회 통합 돌봄 체계(커뮤니티 케어)



## 로 패러다임 재정립

- 돌봄 서비스 확대 및 관련 산업 육성을 통해 돌봄경제(Care Economy)를 활성화하여 삶의 질 향상과 함께 사회서비스 일자리 확충
- 지역사회 통합 돌봄 체계의 범주

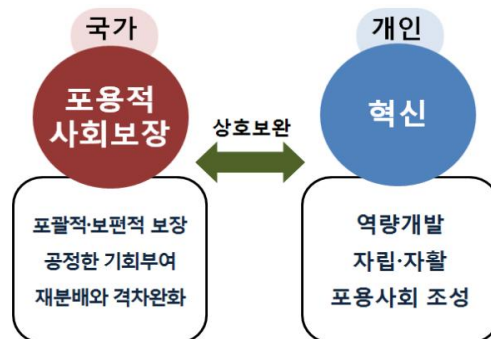


## □ 포용과 혁신(국가와 개인)의 상호보완체계 구축

- (포용과 혁신의 관계) 포용적 사회보장정책으로 사회의 혁신 기반 제공
  - (포용적 사회보장) 모든 국민의 기본생활 보장으로 기술혁신에 따른 구조조정 등 발생 가능한 위험에 대한 경제·사회적 안전망 제공
  - (혁신능력 제고) 포용적 사회보장체계의 기반위에서 개인은 창의성을 발휘하여 저성장·고위험 사회에 대응하는 새로운 성장 동력을 제공
  - (포용과 혁신의 선순환) 혁신을 통한 성장은 포용적 사회안전망을 강화할 수 있는 여건을 제공하여 혁신적 포용사회 구축에 기여

○ (국가와 개인의 관계) 사회통합혁신에 상호보완 및 협력

- 사회통합의 기반으로 포용적 사회보장체계의 역할
  - (기본생활 보장) 삶의 핵심영역(소득, 고용, 건강, 돌봄)에서 발생 가능한 사회적 위험에 직면한 국민의 기본생활 보장
  - (공정한 기회부여) 건강 및 교육기회의 보장을 통하여 격차를 완화하고 인적자원 역량 제고 및 차별 없는 출발선 제공
- 혁신의 주체로서 개인의 역할
  - 개인은 자신의 역량을 개발하고 능력을 발휘하여 자활자립을 위해 노력
  - 국민기초생활보장법은 개인의 근로능력을 활용한 최대한의 노력을 전제
  - 포용사회 실현을 위한 환경 조성에 협력 노력
- 포용적 사회보장과 사회적 혁신




## □ 제2차 사회보장 기본계획 비전 및 전략

비전	국민 모두가 함께 잘사는 포용사회			
추진 원칙 및 전략	포용적 사회보장체계 구축		사회보장 제도의 연계·조정 강화	
	지역사회 중심 서비스 이용체계 구축		포용과 혁신의 상호보완체계 구축	
증장기 목표	국민 삶의 질 향상 : OECD 28위('17) → 20위('23) → 10위('40)			
4대 핵심 분야별 목표 및 증장기 방향 ('40)	<div><div>고용</div><div>저임금 근로자 비중 축소 22.3('17) ▶ 15.0%('40)</div><div>◆ 노동형태 다양화, 노동이동 증가에 대응하는 일자리 안전망 확충 ◆ 평생학습체계 구축 및 인적자원 역량 제고</div></div>			
	<div><div>소득</div><div>상대빈곤율 완화 17.4%('17) ▶ 11.3%('40)</div><div>◆ 공공부조 역할 강화 및 청년층·장년층 등 근로연령층의 소득보장 확대 ◆ 조그령사회에 대응하여 1인 1연금 및 다층노후소득보장 체계 확충</div></div>			
	<div><div>건강</div><div>건강수명 연장 73세('16) ▶ 78세('40)</div><div>◆ 건강보험 보장성 강화로 의료비 부담 경감 ◆ 의료이용체계의 효율화로 건강보장의 지속가능성 제고</div></div>			
	<div><div>사회서비스</div><div>GDP 대비 사회서비스 투자 비율 확대 5.7%('15) ▶ 10.7%('40)</div><div>◆ 생애주기별·대상별 다양한 사회서비스 확충 ◆ 지역사회에서 주거·돌봄·의료 등 통합 서비스를 제공하는 지역사회 통합돌봄 완성 및 질 높은 사회서비스 인력 양성</div></div>			
핵심 추진 과제 ('23)	고용·교육	소득	건강	사회서비스
	1. 인적 자원의 역량 제고 및 차별없는 출발선 제공 2. 일자리안전망 확충 및 적극적 노동시장 정책 강화 3. 노동시장 격차완화 및 일생활균형 달성	1. 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조 제도 역할 강화 2. 근로연령층 소득보장 확대 3. 노후소득보장체계 확충	1. 건강보험 보장성 강화 및 건강보장의 지속가능성 제고 2. 필수의료 보장 3. 예방적 건강관리 체계 구축	1. 생애주기별 대상별 사회서비스 확충 2. 지역사회 중심 서비스 보장체계 구축 3. 공급체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고
기반	· 사회투자 확대 · 사회보장 이용체계의 연계 강화 · 차세대 사회보장 정보시스템 구축 및 정책 분석의 과학화			

## ※ <정책이슈> 소득분배 지표 개선대책으로서 기준 중위소득 산출 시 가구 균등화 지수 개편을 통한 1~2인 저소득가구의 소득지원 확대방안 제안

- 소득분배 통계와 복지정책 선정기준의 괴리로 인한 소득보장정책의 포괄성 및 보장수준 한계 및 낮은 수준의 공적이전 정책효과 개선방안으로서 기준 중위소득 산출 시 가구 균등화 지수 개편을 제안함
- 소득분배 통계의 하위 분위에 집중되어 있으며 우리나라 상대빈곤 지표의 상당한 비중을 차지하는 가구유형은 1인 취약가구(노인, 중장년, 청년 1인) 뿐만 아니라 한부모 가구 등으로 구성됨
  - 전체 가구 중 1~2인 가구가 55.3%로 절반 이상이며(1인 28.6%, 2인 26.7%) 가구 균등화지수 개편으로 긍정적인 영향을 받는 1~3인 가구는 약 76.5%를 차지하는 상황임
- 기초생활보장 등 전체 저소득층 지원대상의 90% 이상을 차지하고 있는 1~3인 가구에 불리하게 적용되는 현행 가구 균등화 지수 개편은 2022년까지 단계적으로 추진한다고 하더라도 근본적인 변화를 가져올 수 있는 대안임
- 2018~2019년 소득분배 개선대책의 추가적 대안으로서 가구 균등화 지수 개편 및 기준 중위소득 상향 조정을 통한 보장성 제고 및 소득분배 지표 개선방안
- 현행 기초생활보장 부양의무자 기준 완화 추진만으로는 한계가 있으며, 이는 소득 1분위 중 일부만 추가 수급 및 영향
- 현행 가구 균등화 지수와 소득인정액의 비현실적 재산의 소득환산율 개선을 통한 개편이 필수적이며 단계적으로 가구 균등화 지수 개편 추진 필요
  - 현재 사용 중인 기존 최저생계비 가구 균등화 지수를 현행 소득분배 및 빈곤지표 산출방식과 동일한 가구 균등화 지수로 전면 개편 추진 시 기준 중위소득의 변화에 따라 1~3인 가구 생계급여 기준 등 상향 조정 가능
  - 의료 주거 교육급여 및 기준 중위소득 사용하는 저소득 지원정책 전반에 포괄성 및 보장수준에서 효과가 크며 소득분배 및 빈곤지표 획기적 개선 가능

## ○ 가구 균등화 지수와 기준 중위소득 개편 필요성

- 가구 균등화지수 적용 문제로 인해 1인 취약가구에 대해 상대적 빈곤 개념에 비해서 낮은 선정기준 및 급여수준이 적용되고 있음
- 가구균등화 지수 조정을 통하여 1인 취약가구 대상 선정기준 및 급여수준 확대 필요  가구균등화 지수의 단계적 조정 또는 1인 취약가구 대상의 별도 선정기준 적용방안 및 추가급여 지원방안 검토 가능
- 맞춤형 급여체계 개편 시 통계청 중위소득 기준을 활용한 상대빈곤 방식로의 전환은, OECD 상대빈곤 통계의 빈곤기준과 정책지원 기준을 일치시킴으로써 빈곤정책의 패러다임을 전환하고자 하였음
- 그러나, 상대빈곤을 통계 산출 시 적용되는 가구균등화 지수(제공근(가구원수) 적용)와 상이한 기존 최저생계비에서의 가구 균등화지수(Oxford Scale) 사용으로 인해 1~2인 취약가구에서 빈곤지표와 저소득층 지원 빈곤정책 사이에 괴리 및 사각지대가 발생함

## ○ 요컨대, 기존 최저생계비 기준 적용 시 문제점으로 지적되었던 1~2인 가구의 선정기준 및 급여수준의 적절성 문제가 여전히 존재함

- 또한, 최저생계비의 일정 비율의 형태로 적용되었던 각종 차상위 지원이나 부처별 복지사업 역시 기준 중위소득의 일정비율을 적용함으로써, 복지대상 가운데 가장 많은 비중을 차지하며 최근 빠르게 증가하는 1인 취약가구가 불리한 적용을 받고 있음
- 특히, 최저임금 수준을 고려할 경우, 현행 1인 가구의 선정기준이 너무 낮아 맞춤형 급여체계 개편에도 불구하고 기초생활보장 제도의 개편으로 기대했던 정책유인(근로활동을 지속하여 일자리나 소득이 상향 이동하더라도 다양한 지원을 받을 수 있도록 한다)의 제공이 실질적으로 어려운 상황임

## ○ 가구 균등화 지수 개편에 따른 가구규모별 2017년 기준 중위소득 및 맞춤형 급여별 선정기준 상향 조정 결과 비교(예시)

- (현행) 2017년 기준 중위소득 산출 시 기존의 가구규모별 최저생계비 산출 시 적용했던 동일한 가구 균등화 지수(1인 1.0, 2인 1.7, 3인 2.2, 4인 2.7) 적용

현행	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2017년 기준 중위소득	1,652,931	2,814,449	3,640,915	4,467,380	5,293,845	6,120,311
생계 30%	495,879	844,335	1,092,274	1,340,214	1,588,154	1,836,093
의료 40%	661,172	1,125,780	1,456,366	1,786,952	2,117,538	2,448,124
주거 43%	710,760	1,210,213	1,565,593	1,920,973	2,276,353	2,631,733
교육 50%	826,465	1,407,225	1,820,457	2,233,690	2,646,923	3,060,155
중위 60%	991,758	1,688,670	2,184,548	2,680,428	3,176,308	3,672,186

- (개편) OECD 상대빈곤율 산출 방식과 동일한 방식으로, 전 가구 균등 조정 경상소득을 기준으로 가구 균등화 지수(가구원수 제곱근) 적용하여 기준 중위소득 재산출

개편안	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2017년 기준 중위소득	2,259,771	3,195,799	3,914,039	4,519,542	5,053,002	5,535,286
생계 30%	677,931	958,740	1,174,212	1,355,863	1,515,901	1,660,586
의료 40%	903,908	1,278,320	1,565,615	1,807,817	2,021,201	2,214,115
주거 43%	971,702	1,374,194	1,683,037	1,943,403	2,172,791	2,380,173
교육 50%	1,129,886	1,597,900	1,957,019	2,259,771	2,526,501	2,767,643
중위 60%	1,355,863	1,917,479	2,348,423	2,711,725	3,031,801	3,321,172

- 가구 균등화 지수 개편에 따른 기준 중위소득 및 선정기준 차이

선정기준 변화	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2017년 기준 중위소득	606,840	381,350	273,124	52,162	-240,843	-585,025
생계 30%	182,052	114,405	81,938	15,649	-72,253	-175,507
의료 40%	242,736	152,540	109,249	20,865	-96,337	-234,009
주거 43%	260,942	163,981	117,444	22,430	-103,562	-251,560
교육 50%	303,421	190,675	136,562	26,081	-120,422	-292,512
중위 60%	364,105	228,809	163,875	31,297	-144,507	-351,014

□ 가구 균등화 지수 개편에 의한 기준 중위소득 상향 조정에 따른 정책적 함의

- 2015년 기초생활보장 급여체계 개편 시 상대 빈곤 관점의 기초생활보장 급여 체계 개편에도 불구하고 소득분배 및 빈곤지표와 정책대상 선정 및 지원수준을 연계하는 핵심 요소인 가구 균등화 지수 개편은 지난 정부에서 추진하지 못한 상황이며, 이를 완성한다는 정책적 의미를 지니고 있음
  - 기초생활보장제도 도입 초기 가구원수별 최저생계비 산출 시 적용한 가구 균등화지수를 5년간에 걸쳐 단계적으로 개편하였던 사례를 참조하여, 상대 빈곤 전환에 따른 기준 중위소득 산출 시 가구 균등화지수 개편 역시 단계적으로 추진하는 방안을 설계하여 추진할 수 있음
- 상대적 방식의 중위소득 개념을 실제 빈곤정책에 도입했음에도 불구하고, 정책대상 선정기준과 빈곤통계 산출기준 간 괴리로 인하여 정책현실과 소득 분배 및 빈곤 통계 사이에 gap이 존재하며, 이러한 중위소득의 혼란 및 정책 지원의 사각지대를 근본적으로 개선한다는 의미가 있음
  - OECD에서 가장 높은 우리나라의 노인빈곤율 문제 역시, 공공부조에 있어 부양의무자 기준 등 제도적 사각지대의 문제와 더불어 정책대상 선정기준과 상대빈곤 통계 산출기준 간 차이에 기인하는 부분이 존재하므로, 이러한 개편을 통해 노인빈곤율 개선에도 기여할 수 있음
- 소득분배 통계와 기준 중위소득 가구 균등화 지수의 괴리로 인한 문제는 소득 하위 분위에 집중된 1~2인 취약가구 노인 빈곤과 다가오는 신중년 빈곤문제 관련 선제적인 대책으로도 중요함
  - 2016년 이후 공식적으로 중앙생활보장위원회 전문위원회에서 균등화 지수 개선 문제를 제기하였으나, 기초생활보장제도 등 저소득층 지원 정책의 1~2인 가구 비중이 높아 예산 증가 부담이 크고, 제한된 예산으로 부양의무자 기준 완화와 사각지대의 해소가 우선이라는 논리로 인해, 기준 중위소득 산출 시 가구 균등화 지수 개편은 중장기 과제로 기초생활보장 기본계획에 반영되는데 그침

- 그러나 당시 기획재정부는 2017년 경제운영방안에 추상적인 수준으로는 반영한 바 있으며, 이번 2018 근로장려세제 확대 개편방안에서 세제실은 보도 자료 등을 통해 명시적으로 통계청 소득분배 지표와 동일한 균등화 지수 활용하여 단독가구 홀벌이 및 맞벌이가구 간 최대급여액 수준을 설계할 때 이 비율을 적용하였음
  - 또한, 최근 2019년 제2차 사회보장 기본계획에서는 1인 가구 중심으로 기준 중위소득 산정을 검토한다고 제시되어 있으나, 기준 중위소득 도출 및 발표 시에 이를 단순히 4인에서 1인 가구로 조정한다는 것인지, 아니면 1~3인 가구에 불리하게 적용되는 가구 균등화 지수를 개선하는 것인지 분명하지 않음
- 또한, 2014년부터 계속 문제로 제기되고 있는 기초연금 인상과 연계된 기초생활보장 급여조정 관련 ‘줬다 뺐는 기초연금’ 을 주장하는 시민단체 등과 근본적인 문제 해소방안으로 연계하여 대체 제안 및 추진 가능
- 특히, 최근 발표한 한국형 실업부조 설계 시 선정기준 및 급여에도 동일한 방식으로 불리하게 적용되는 문제를 지니고 있음
  - 기준 중위소득에 따른 적용대상 소득기준 및 1인가구 생계급여 최대인 51만원을 지급 예정인 실업부조 보장수준에도 영향을 미치고 있으며, 가구 균등화지수 개편 시 이러한 선정기준 및 지원수준도 실질적으로 상향 조정이 가능함
- 그 밖에 기준 중위소득을 적용하고 있는 대부분의 사회안전망의 경우에도 적용대상의 범위(포괄성) 및 보장성 역시 제고하는데 긍정적으로 영향을 미칠 수 있음



## 제2절 생애주기별 사회안전망 구축을 위한 사각지대 해소방안

### 1. RTI(Real-Time Information) 시스템 기반 사회보험 운영 패러다임 개편 및 사각지대 해소방안

- 여기서는 최근 우리 일상생활과 밀접한 영역에서 급격하게 확산되고 있는 비정형 플랫폼 노동 증가 문제를 살펴보고, 이와 같은 4차 산업혁명의 기술 발전에 따른 노동시장 변화에 대응하기 위한 사회보험 운영 패러다임의 개편방안을 제시함
- 복지국가의 핵심 정책인 사회보험제도가 여전히 해결하지 못하고 있는 사각지대 문제와 더불어, 4차 산업혁명으로 인한 새로운 노동시장의 변화에 대응하는 과정에서 나타나고 있는 한계를 극복하고 사회안전망의 포용성을 제고하기 위한 혁신적인 개편대안으로 'RTI(Real-time Information) 시스템'을 기반으로 하는 데이터 주도의 사회보험 운영체계 개편방안을 제안함

### 가. 플랫폼 노동의 증가 현상과 사회안전망 개편 필요성

#### 1) 플랫폼 노동의 개념과 변화

- 1970년대 이후 자본주의는 제조업 중심의 산업사회에서 서비스경제사회로 변화해 왔으며, 이와 함께 노동시장의 불안정성도 확대되었음
- 불안정 노동 증가의 원인은 기업구조 변화와 관련되어 있으며, 대기업들은 핵심 역량을 제외한 부수적 기능들을 외주, 하청, 프랜차이징의 방식으로 이전시키고 있음
- 그 결과 기업들은 노동자에 대한 사회적 보호의 책임에서 자유로워질 수 있는 반면, 노동자의 삶은 더욱 불안정해지고 있음
- 질 좋은 일자리는 사라지고 특수형태고용, 파견, 용역, 프랜차이징 가맹 고용 등 다양한 형태의 고용들이 등장했으며, 이들은 고용조건, 임금, 사회적 보호 등에서 매우 불안정한 위치에 놓여 있음

□ 이러한 서비스 경제사회에서 불안정 노동 문제에 대한 해결방안을 찾기 전에 플랫폼 노동이라는 새로운 형태의 불안정 노동이 최근 이슈가 되고 있음

○ 플랫폼(platform)이란 재화와 서비스가 거래되고 생산이 조직되는 온라인상 기반을 의미하며, 플랫폼 노동은 이러한 온라인 플랫폼에서 상품처럼 거래되는 노동형태를 의미함

○ 플랫폼 노동은 오프라인 작업장에서 조직되었던 생산이 온라인 플랫폼으로 전환되면서 주요하게 관찰되는 노동방식의 변화 중 하나로, 우리 사회에서는 대표적인 플랫폼 노동 형태로 배달대행, 대리운전, 가사도우미 등이 확산되고 있음

- 이들은 애플리케이션을 매개로 소득활동을 하는 독립노동자로 간주되며, 특히, 최근 플랫폼 기반 카풀, 공유 숙박에 대한 규제 완화와 관련하여 기존의 동일 산업 종사자와 대립과 갈등이 심화되고 있는 상황임

○ 현재까지 플랫폼 노동 규모가 어느 정도인지 정확한 실태조사는 거의 없으며, 온라인 플랫폼 노동에 대한 정확한 실태파악이 이루어지지 않는 않지만, 특수형태근로종사자 관련 연구들에 따르면, 플랫폼 노동과 같이 모호한 고용관계에 있는 종사자의 비율이 약 9%에서 30% 수준으로 다양하게 추정됨

○ 그러나 무엇보다도 중요한 사실은 향후 우리 사회에서 플랫폼 노동이 급속하게 증가할 것으로 예상된다는 것이며, 우리의 일상에서 누구나 체감할 수 있는 현실이 되고 있음

## 2) 플랫폼 노동의 불안정성: 노동권과 사회보장권의 배제

□ 플랫폼 노동에 종사하는 비정형 근로자의 확산이 심각한 문제가 되는 이유는 이들이 고용, 소득, 사회적 보호 등에서의 불안정성을 전형적으로 지니고 있기 때문임

○ 무엇보다도 플랫폼 노동자들이 노동에 대한 권리를 보장받지 못하고 있다는 점은 중요하며, 이것은 일할 권리와 일하는 환경에 대한 권리로 구분될 수 있으며, 기존의 사회보장체계에 의한 사회보장의 권리에서 배제되는 부분도 플랫폼 노동의 불안정성을 심화시키는 원인임

- 플랫폼 노동은 다양한 형태가 존재하며, 주문형 앱노동, 클라우드 노동 등 다양한 속성을 가지고 있고, 한국 사회에서는 주문형 앱노동이 가장 이슈가 되고 있는데, 주문형 앱노동은 온라인 플랫폼이 수요공급의 중개역할을 하지만, 오프라인에서 대면 접촉을 통해 서비스가 전달되는 형태의 노동을 의미
  - 온라인상의 애플리케이션을 사용하는 대리운전, 퀵서비스 음식배달, 가사 서비스 플랫폼 노동이 대표적임
- 이와 같은 플랫폼 노동의 불안정성을 노동권과 사회보장권의 배제 관점에서 살펴 보면 다음과 같음
  - 먼저 노동에 대한 권리와 관련해서, 일할 권리란, 개인들이 일할 기회를 가질 권리, 생산적 노동에 종사할 권리, 이러한 권리를 기본권으로 보장받을 권리를 의미함
  - 국제법과 우리나라의 판례들에 근거해서 보면, 그 동안 일할 권리의 보장은 임금을 목적으로 하는 생산적 고용으로 제한되었으며, 우리나라 근로기준법에서도 근로자를 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장 근로를 제공하는 자(법 제2조)”로 규정하고 있음
    - 이 규정에 따라 임금고용계약관계가 성립된 근로자는 임금, 근로시간, 최저 임금 등 일할 권리와 일할 환경에 대한 권리를 보장받게 됨
  - 그러나 플랫폼 노동은 근로기준법 상의 근로자 기준을 충족시키기 어려운데, 이들이 임금고용 계약관계를 맺고 있지 않기 때문에, 플랫폼 노동자는 플랫폼 기업과는 플랫폼을 사용하는 회원과 고객관계로 계약을 맺고, 서비스를 주문한 고객과는 업무 계약관계를 맺는다. 이 경우 전형적인 삼각 계약관계가 형성됨
    - 한편으로는 기업, 최종사용자, 클라이언트, 작업요구자들이 있고, 다른 한편으로는 재화와 서비스를 제공하는 플랫폼 노동자가 있으며, 온라인 플랫폼이 이들을 중개함으로써 경제적 과정이 이루어짐
    - 온라인 플랫폼에 고객은 일감을 의뢰하고, 노동자는 일을 받아 가는데, 온라인 플랫폼의 운영자는 웹사이트를 관리하고 개발하거나, 노동자와 고객의 계약관계를 중재함

- 그런데 이러한 방식에서는 누가 이용자인지, 근로자인지 사전에 알기 어렵고, 고객이 특정인을 선택할 수 없고, 이러한 고용관계를 모호한 고용관계, 가짜 자영업관계라고 하는데, 온라인 플랫폼에서 이러한 관계가 훨씬 더 용이해짐
  - 고용 계약관계를 맺지 않는다는 것은 헌법 제32조와 제33조에서 보장되는 노동권의 적용을 받을 수 없다는 의미로, 이 조항에 근거해서 근로기준법에서는 근로자의 임금, 근로시간 등에 대한 사용자의 보호 의무들을 명시하고 있고, 노동조합법에서는 근로자의 노동 3권에 대한 법적 권리를 명시하고 있으므로, 법적인 근로자로 인정받지 못한 플랫폼 노동자는 임금, 근로시간, 단체행동 등에서 제약이 있을 수밖에 없음
- 물론 온라인 플랫폼 활용의 다양한 긍정적 측면이 다양하게 제시되고 있음
  - 음식 배달업의 경우 플랫폼을 활용하면서 인력 관리, 고객 관리, 광고의 효율성이 높아짐으로써 매출이 향상되기도 하며, 가사노동업의 경우 노무 제 공자와 구매자 간 정보 비대칭을 플랫폼을 통해서 해결할 수 있다는 것이 가장 큰 장점이라고 할 수 있음
  - 또한 자신의 선택에 따라 노동 공급을 조절하는 것이 가능해짐에 따라 전일 제 노동이 어려운 이들의 노동 참여유인을 높일 수도 있으며, 플랫폼 노동자는 자신이 원할 때 일할 시간을 선택할 수 있는 근로시간의 자유와 자신이 원하는 장소에서 일할 수 있는 활동의 자유를 가질 수 있다는 점도 긍정적이라고 평가될 수도 있음
- 그럼에도 불구하고, 현실에서 플랫폼 노동은 불안정성이라는 부정적 측면이 더욱 크다고 할 수 있으며, 플랫폼 노동자들은 노동권에서 보호받지 못할 뿐 아니라 사회보장에 대한 권리에서도 보호의 사각지대에 놓여있는데, 이는 사회보험법에서 자격기준이 근로기준법상 근로자로 명시되어 있기 때문임
- 현재 우리나라의 사회보장은 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구성되어 있는데, 현행 사회보험법은 근로기준법의 근로자만을 대상으로 하는 산업재해보상보험과 고용보험과, 근로자와 자영업자를 포괄하는 국민연금과 국민건강보험으로 구분할 수 있음

- 사회보험은 이처럼 경제활동을 기반으로 근로자와 사용자를 주체로 운영되는데 우리나라의 사회보험은 도입 이래 대규모 기업 정규 근로자를 중심으로 단계적으로 확대되어 조직화된 노동자를 중심으로 적용이 이루어지고 있음

○ 4대 사회보험은 근로기준법 상의 근로자 인정 여부에 따라 자격과 보험료 수준이 다르게 규정되어 있고, 산업재해보상보험과 고용보험은 근로기준법의 근로자로 인정받을 경우에만 가입자격이 주어짐

- 국민연금과 건강보험의 보험료는 근로자 인정여부에 따라 달리 책정되는데, 2018년 현재 고용보험료는 1.55%(근로자 부담 0.65%, 사용자 부담 0.9%), 국민연금 보험료는 9%(근로자와 사용자 각각 4.5%), 국민건강보험료는 6.24%(근로자, 사용자 각각 3.12%)로, 근로기준법의 근로자로 인정받을 경우 4대 사회보험료 본인 부담은 임금의 9.17%이지만, 근로자로 인정받지 못할 경우 소득의 16.79%에 이르게 됨
- 또한, 일반 근로자는 산업재해보상보험료의 100%를 사업주가 부담하지만, 특수고용형태근로종사자의 경우 산업재해보상보험료의 50%는 본인이 부담해야 함

○ 따라서 근로자로 인정받지 못하고 있는 플랫폼 노동자는 4대 사회보험에 가입하기 위해 소득의 17% 이상을 보험료로 납부해야 하며, 결국 저임금 노동으로 인해 보험료 납부 여력이 부족한 이들 플랫폼 노동자들은 상당부분 사회보험에서 배제된 채 사각지대에 놓여있음

- 플랫폼 업체에 따라서는 플랫폼 노동자의 업무과정에서 발생하는 사고의 해결을 위해 민간보험을 활용하는 경우도 있으며, 이는 플랫폼 노동자들의 사고가 플랫폼 기업 이미지에 긍정적이지 못하기 때문임
- 하지만 민간보험의 기존 보험 상품 중에 플랫폼 노동자의 업무상 사고를 보장할 수 있는 적합한 보험 상품을 찾기는 어려운 실정이며, 플랫폼 노동자의 사고의 위험을 민간보험을 통해 보장받는 것은 쉽지 않음
- 플랫폼 노동의 사고위험률에 대한 통계가 확보되어 있지 않아서 플랫폼 노동자들에게는 높은 위험률이 적용되어 과도한 보험료를 부담할 수밖에 없

는 상황이며, 플랫폼 노동자들에게 민간보험은 과도한 비용 부담이나 불충분한 위험 보장으로 이어지는 경우가 많으며, 이러한 비용은 서비스를 이용 가격에 포함되어 가게 부담 증가로 이어짐

### 3) 플랫폼 노동과 사회안전망 개편전략 필요성

□ 현행 노동 관련 법과 사회보장체계 내에서 플랫폼 노동자들의 권리는 충분히 보장되고 있지 못하고 있으며, 포용 성장을 위해서는 플랫폼 노동의 긍정성을 극대화하고 불안정성을 최소화할 수 있는 전략이 검토되고 플랫폼 노동이 더욱 증가하게 될 4차 산업혁명에 대응하기 위해서 이러한 개편전략이 추진되어야 함

□ 플랫폼 노동의 근로자성 문제를 해결하는 것이 필요하며, 법적, 제도적 개편과 더불어 정부와 플랫폼 기업은 플랫폼 노동자의 보호와 권리 보장을 위하여 사회적 책임을 강화할 필요가 있음

○ 덴마크에서 가사서비스를 제공하는 온라인 플랫폼 기업 힐퍼(Hilfr.dk)는 2018년 4월 세계최초로 덴마크 노총 소속 최대 노동조합과 단체협약을 맺기도 하였음

- 이를 통해, 힐퍼 플랫폼에 등록된 플랫폼 노동자는 임금, 휴가비, 연금에서 덴마크의 일반 노동자와 같은 노동권을 보장받고, 이는 덴마크 정부의 공유 경제 육성계획 시행과 플랫폼 노동을 제도권으로 편입하기 위한 노력으로 가능

□ 다음으로, 플랫폼 노동에 대한 사회보장을 강화할 수 있는 사회안전망 개혁이 필요하며, 여기서 제시하는 혁신적인 사회보험 운영 패러다임의 개편과 연계될 수 있음

○ 우선 사회보험 자격기준을 근로기준법의 근로자에서 노동조합법 상의 근로자로 전환하는 법 개정이 필요함

- 현행 사회보험법은 근로기준법 상의 근로자를 기준으로 자격을 규정하고 있으며, 여기에 근로자에서 제외되는 근로일수 및 근로시간 기준을 적용하고 있으므로 플랫폼 노동자를 포괄하는 것이 거의 불가능하며, 산업재해보

상보험법의 경우에만 예외적으로 특수고용형태근로종사자를 일부 인정하고 있을 뿐임

○ 현재 보험설계사 등 9개 직종 특수형태고용 문제도 최근까지 완전하게 해결하지 못한 상황에서 플랫폼 노동자의 노동권 인정 문제는 해결하기 어려운 과제일수도 있으나, 이와 같이 사회보험법을 개정하는 것은, 포용적 성장을 위한 것일 뿐만 아니라 혁신 성장과 상호 긍정적인 영향을 미칠 수 있음

- 4차 산업혁명 시대의 디지털 노동시장의 특수고용형태근로종사자인 플랫폼 노동자의 사회보험 사각지대의 문제를 해결하기 위한 사회안전망 개편전략 중 하나임

□ 이처럼 플랫폼 노동의 확산에 대응하기 위한 전략이 필요한 상황에서 현행 사회보험법 개정과 더불어 사회보험제도 운영 패러다임의 혁신적 전환과 새로운 대안적 소득보장제도의 도입을 통해 대응하는 전략들을 구체적으로 검토해야 함

○ 여기서 제안하는 RTI 시스템을 기반으로 소득 발생 중심의 사회보험료 부과 및 징수 통합 등 운영 패러다임의 혁신적인 개편방안임

○ 또 다른 하나는 대안적 소득보장제도로서 기본소득을 도입을 검토하는 것으로, 이러한 기본소득 전략은 노동 없는 미래에 유효한 대안이라고 할 수 있음

- 플랫폼 노동의 경우 장기적으로 보면 4차 산업혁명으로 인해 자동화 가능성이 높은 직업군이 대부분이며 최근 빠르게 증가하는 무인화 경향은 일자리 감소와 대체를 가속화시킴으로써 노동 없는 미래를 앞당기고 있음

- 이러한 경우 기존의 사회보장체계 개편을 통해 사회보험 사각지대를 해소하고 사회안전망의 포용성을 강화하는 전략은 일정 기간 동안 과도기적 단계에서 유용한 전략으로 고려될 수 있지만, 노동이 없는 미래에 대한 대안으로서 기본소득 도입 가능성과 기존 사회안전망과의 연계방안을 모색하는 것은 필연적임

○ 그러나 이러한 기본소득을 도입하는 것은 대중적 관심이나 해외의 정책실험 사례를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 한국 사회에서 단기간에 실현 가능한 전략은 아닐 수 있음

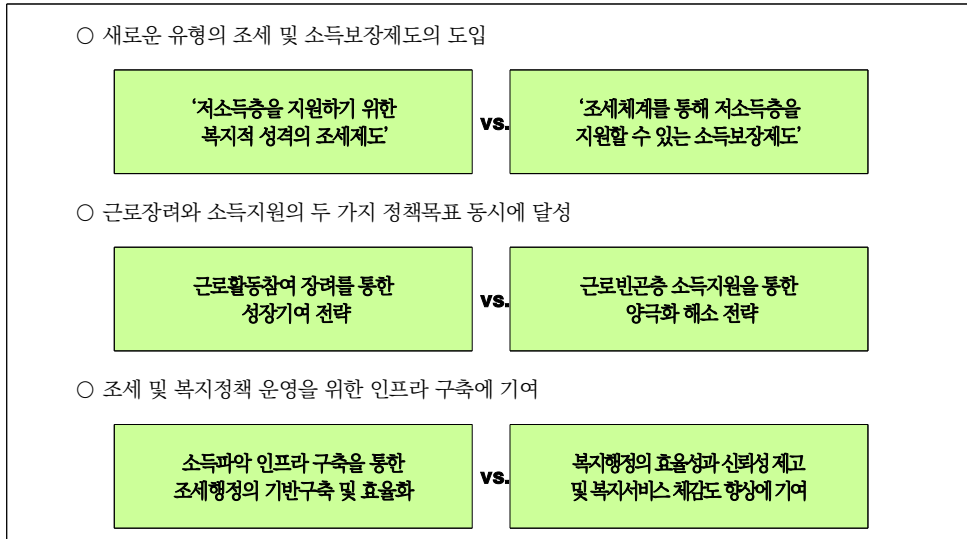
- 따라서 정책실험을 통해 기본소득 도입 가능성 또는 기존 사회안전망과의 연계 가능성에 대한 과학적이고 객관적인 데이터를 구축하고 이를 기초로 데이터 주도의 기본소득 도입방안에 대한 사회적 합의를 도출하는 전략이 필요함

#### 나. RTI 기반 사회보험 운영 패러다임 혁신적 개편방안

- 1) 근로장려세제 도입을 통한 소득파악 인프라 개선 노력과 사회보험 사각지대 해소의 근본적 한계
  - 현재 사회보장제도 운영과 관련된 자산조사를 위해 반드시 필요한 소득 및 재산 정보 가운데, 가장 핵심은 국세청 소득파악 자료라고 할 수 있으며, 특히, 노동시장에 참여하고 있는 저소득 근로빈곤층의 불안정한 고용과 관련해서 파악이 어려웠던 일용근로소득 신고 자료임
  - 이러한 일용근로소득이 일용근로소득지급명세를 통해서 분기 단위로 사업주에 의해 신고가 이루어지고 데이터베이스로 구축되며, 2019년부터 현행 보다 약 3배로 규모가 확대되어 자녀장려세제를 포함할 경우 약 5조의 근로장려금과 자녀장려금이 저소득 근로자 및 영세 자영업자에게 지원되는데 이러한 데이터가 소득정보로 활용됨
  - 이처럼 근로장려세제 관련 정책 인프라가 구축되고 소득세체계를 통해 제도가 운영될 수 있게 된 것은, 2005년 8월 참여정부의 국정과제회의에서 도입이 결정될 당시 근로장려세제 도입과 함께 추진된 소득파악 인프라 구축이 가능했기 때문임
  - 당시 소득파악 인프라 구축과 함께, 사회보험료 통합 징수를 별도의 국정과제로 추진하여 사회보험 사각지대 문제를 해소하고 사회보험과 공공부조 등 사회보장체계 운영을 위한 행정체계 구축에 기여함으로써 효율성과 국민의 복지체감도를 향상시킨다는 목표가 근로장려세제 도입의 두 가지 정책목표와 더불어 별도로 세 번째 정책목표로 제시한 바 있음



[그림 5-1] 참여정부의 근로장려세제 도입 결정 당시(2005.8) 제시된 근로장려세제(EITC) 정책목표 및 기대효과



□ 참여정부 당시 대통령 자문 빈부격차·차별시정위원회를 중심으로 재정경제부 세제실, 국세청, 보건복지부, 고용노동부 등 관계부처가 참여하여 IMF 이후 급증한 근로빈곤층 지원대책으로 근로장려세제 도입을 결정하기 위한 국정과제회의(2005.8) 개최를 추진하였음

○ 국정과제회의 이후 근로장려세제 도입 당시부터 현재 포용 성장과 관련된 대표적 소득보장제도로 위상이 확대되기까지의 과정을 살펴보면, 당시 근로장려세제 확대 및 파급효과와 관련된 전망들과 관련하여 흥미로운 내용을 확인할 수 있음

- 먼저, 2005년 8월 대통령께서 직접 도입을 결정한 이후 법령 개정 및 소득 인프라 구축기간을 거쳐 2008년 본격적으로 시행된 이후 10년이 지난 현 시점에서 당시의 전망과 지금의 상황을 비교해보면 대부분이 실현되거나 기대 이상으로 근로장려세제 등 소득세를 통한 비환급형 세액공제 방식의 소득지원 제도가 당시 참고한 미국이나 영국 못지않게 확대되어 있음
- 예를 들면, 소득보장제도의 전달체계 측면에서, 근로장려세제 도입을 계기로 세제실과 국세청이 그 동안 담당해왔던 세수확보 목적의 징세행정 외에

급여행정을 시행한다는 것은 의미 있는 변화였고, 현재 국세청에는 소득지원국에서 이러한 업무를 담당하며, 당시 따뜻한 세정이라는 표현을 사용할 정도로 국세행정의 변화가 나타났음

- 특히, 근로장려세제가 근로빈곤층을 대상으로 하는 핵심 정책으로 더욱 확대될 가능성이 높으며, 이와 함께 국민기초생활보장제도를 중심으로 구성된 기존의 소득보장체계 변화를 가져올 수 있다는 전망이 있었으며, 이는 2015년 국민기초생활보장제도의 개별 급여체계 전환 및 확대 등 소득보장체계 개편에 실제로 영향을 미쳤음
- 그러나 당시에는 근로장려세제 도입이 현재 기본소득만큼 사회복지학계에서 이슈가 되었고 한편에서는 부정적 의견까지도 제시되었던 국민기초생활보장제도와의 관계 설정 및 영향에 대한 우려는 돌이켜보면 새로운 소득보장제도에 대한 두려움이나 불신으로 인한 복지 축소에 대한 걱정이었다고 할 수 있음<sup>106)</sup>
- 또한, 우리나라의 근로장려세제는 초기에 제한적인 규모로 시작되었으나, 2008년 글로벌 경제위기 상황과 국회 세법개정안 처리과정에서 적용대상이나 급여수준이 확대될 수 있으며 향후 제도의 확대 개편의 필요성이 지속적으로 제기될 수 있다는 전망이 있었으며, 특히, 법 체계(세법개정)나 예산 구조(조세지출)의 특성과 함께, 대통령 선거 및 국회 등에서 선거공약 등으로 제시됨으로써 근로장려세제 유형의 제도 확대를 요구하는 형태로 기존의 복지프로그램에 비해 상대적으로 빠르게 확대될 가능성이 높다는 전망이었음
- 지난 10년 동안 경제정책방향의 주요대책으로 포함되거나 대통령 선거 공약 및 국정과제로 제시되어 도입 당시 계획에 비해 대폭 확대된 근로장려세제의 변화 과정을 살펴보면, 이러한 전망은 모두 현실이 되었음

○ 반면, 최근 4차 산업혁명과 함께 대두되고 있는 비정형 플랫폼 노동 확산과 여전히 해결하지 못하고 남아있는 사회보험 사각지대의 문제는 포괄성과 보장성

106) 당시 근로장려세제 도입 국정과제 준비에 참여했던 필자는 근로장려세제 도입으로 인해 김대중 정부가 도입한 국민기초생활보장제도가 근로무능력자 중심으로 축소될 수 있다는 우려를 해소하기 위해 학계 및 참여연대 등과 함께 진행된 토론회에 참여하기도 함

측면에서 사회보험의 발전이 약 10년 정도 지체된 상황임

- 당시의 전망 중 절반은 맞고 절반은 실현되지 않고 있는 것이 있는데 그것이 바로 본 연구에서 혁신적인 대안을 제안하고자 하는 사회보험 운영체계 개편을 통한 사회보험 사각지대의 근본적 해소임
- 당시 일용근로자 소득파악 인프라 구축은 조세 행정 기반 구축과 더불어 복지행정의 효율성과 신뢰성 제고 및 복지서비스의 체감도 향상에 기여할 수 있으며, 특히, 일용근로자 소득파악 확대는 근로장려세제 도입과 함께 추진되는 사회보험 통합 징수 및 국세청 이관과 연계하여 사회보험 사각지대 문제를 획기적으로 개선하는데 기여할 것으로 예상하였음
  - 당시 근로장려세제 도입뿐만이 아니라 사회보험 통합징수를 추진하기 위해 상당한 규모의 인력이 국세청에 충원되었음
- 당시 추진된 국세청 사회보험료 통합 징수는 일용근로소득 파악 정보를 기반으로 소득파악과 동시에 동일한 정부기관이 주체가 되어 보험료를 징수함으로써 사각지대 문제를 해소한다는 방향을 지니고 있었음
  - 실제로 이러한 소득파악 자료가 현재 사회보장제도 운영의 기반으로 활용되고 있는 정보시스템(행복e음, 법 정부 사회보장정보시스템)에 연계되어 자산조사에 활용되고 있으며, 2012년 두루누리 사회보험료 지원사업을 도입할 당시 이러한 소득정보의 연계가 매우 중요한 기반으로 활용되었음
- 그러나 이러한 일용근로소득 데이터는 및 행복e음과 두루누리의 도입 등 복지행정 체계의 주요 인프라로 최근 활용범위가 확대되고 있으나 2008년 출범한 이명박 정부에서 사회보험료 통합징수 추진과 관련된 법 제정이 무산되면서 이후 10년간 사회보험 사각지대 해소에 있어 더 이상 이러한 효과를 기대할 수 없는 한계에 직면하고 있음
- 참여정부 말에 추진된 국세청 중심의 사회보험 통합징수 업무 이관 관련 사회보험통합징수 법안의 폐기 이후 건강보험공단을 중심으로 외형 상 통합징수체제로 추진되었으나, 두루누리 사회보험료 지원사업 도입에도 불구하고, 사회보험 통합징수 추진의 중단과 최근의 비정형 플랫폼 노동의 증가 현상으로 인해 근로장려세제와 연계하여 사회보험 가입을 확대하고 사회보

험료 지원을 통해 획기적으로 사각지대를 해소할 수 있는 가능성은 점점 더 낮아지고 있고 해도 과언이 아님

- 건강보험공단 중심으로 사회보험료 징수 일원화 이후 사회보험 사각지대 해소를 위한 대책 마련 및 현장에서의 노력에도 불구하고, 이처럼 사각지대의 문제가 해결되지 않는 것은 비정형 플랫폼 노동의 증가와 같은 노동시장의 급격한 변화와 함께 사회보험 운영 패러다임이 지니고 있는 근본적인 한계 때문임

□ 요컨대, 근로장려세제 시행을 위한 일용근로자 및 자영업자에 대한 소득파악 인프라 구축 및 소득파악 정보 활용을 통한 사각지대 해소 노력은, 국세청 일용근로자 소득신고 체계와 사회보험공단을 중심으로 현장에서 이루어지는 가입자격 확인 및 사회보험료 부과에 있어서 소득파악 정보의 구축과 연계 강화에도 불구하고 시차의 문제(분기 단위 일용근로소득 지급조서 제출 및 데이터베이스의 구축에 따라 최대 5개월까지 발생)로 인해 시스템 상의 한계가 있으며, 앞서 플랫폼 노동의 근로자 적용 관련 법적, 제도적 한계는 보다 근본적 원인으로 작용함

○ 현재의 패러다임으로는 소득파악 정보 연계에 있어서 시차문제를 단축하기 어려울 뿐만 아니라 비정형 플랫폼 노동에 대응하기 위해서 정보시스템의 개편과 함께 사회보험 운영 패러다임 개편을 위한 혁신적인 변화가 필요한 상황임

## 2) 비정형 플랫폼 노동과 사회보험 사각지대 발생 구조

□ 앞서 살펴본 바와 같이 근로자에서 제외되고 있는 저소득 불안정 근로자, 특수 고용형태 근로종사자, 비정형 플랫폼 노동에 대한 사회보험 사각지대 발생 구조를 살펴보면 다음과 같음

○ 먼저, 사회보험 가입대상 사업장 근로자의 정의(국민연금법 제3조 제1항 제1호) 및 근로자에서 제외되는 기준(동법 시행령 제2조)의 적용에 의해, 국세청에 대한 사업주의 일용근로소득신고와는 달리 근로자에서 제외될 수 있으며, 특히 우리 사회의 임금근로계약이나 행정적인 측면에서 실질적으로 관리되지 않고 있으며, 관리 자체가 불가능한 근로일수 및 근로시간 기준(국민연금법 및 시행령

근로자 정의 및 근로자 제외 기준 참조)에 의해 근본적으로 제도적인 사각지대가 발생하고 있다고 할 수 있음

○ 이러한 문제를 근로장려세제와 연계한 데이터 구축 활용을 통해 해결하고자 노력하고, 사회보험료 지원사업을 도입하면서 노력하였으나 여전히 한계에 직면하고 있음

○ 따라서 법적 근거와 제도적 한계를 개선하여 근로일수나 근로시간 등의 근로자의 자격 조건이 아닌 소득 발생 중심의 사회보험 운영체제로 전환하는 것이 필요함

「국민연금법」 제3조(정의 등) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2011. 6. 7., 2015. 1. 28., 2016. 5. 29.>

1. "근로자"란 직업의 종류가 무엇이든 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자(법인의 이사와 그 밖의 임원을 포함한다)를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 자는 제외한다.
2. "사용자(使用者)"란 해당 근로자가 소속되어 있는 사업장의 사업주를 말한다.
3. "소득"이란 일정한 기간 근로를 제공하여 얻은 수입에서 대통령령으로 정하는 비과세소득을 제외한 금액 또는 사업 및 자산을 운영하여 얻는 수입에서 필요경비를 제외한 금액을 말한다.

「국민연금법 시행령」 제2조(근로자에서 제외되는 사람) 「국민연금법」(이하 "법"이라 한다) 제3조제1항제1호 단서에 따라 근로자에서 제외되는 사람은 다음과 같다. <개정 2010. 8. 17., 2015. 6. 30., 2018. 7. 31.>

1. 일용근로자나 1개월 미만의 기간을 정하여 사용되는 근로자. 다만, 1개월 이상 계속 사용되면서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 근로자에 포함된다.
  - 가. 「건설산업기본법」 제2조제4호 각 목 외의 부분 본문에 따른 건설공사의 사업장 등 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사업장에서 사용되는 경우: 1개월 동안의 근로일수가 8일 이상인 사람
  - 나. 가목 외의 사업장에서 사용되는 경우: 1개월 동안의 근로일수가 8일 이상이거나 1개월 동안의 근로시간이 60시간 이상인 사람
2. 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자
3. 법인의 이사 중 제3조제1항제2호에 따른 소득이 없는 사람
4. 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자. 다만, 해당 단시간근로자 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 근로자에 포함된다.
  - 가. 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서 「고등교육법 시행령」 제7조제3호에 따른 시간강사
  - 나. 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 사람
- 다. 둘 이상 사업장에 근로를 제공하면서 각 사업장의 1개월 소정근로시간의 합이 60시간 이상인 사람으로서 1개월 소정근로시간이 60시간 미만인 사업장에서 근로자로 적용되기를 희망하는 사람

□ 또 다른 한편에서는, 이러한 사회보험법 상의 근로자 제외 관련된 법적 한계로 인해 존재하는 사각지대 해소를 위한 정책적 방안들의 운영체계 상의 문제로 인하여 혁신적인 개편이 필요한 상황도 확인됨

- 두루누리 사회보험료 지원대상 범위 및 지원방식 등 운영체계의 한계로 인해 정부의 사회보험료 지원에 대한 국민의 체감도 제고 및 사회보험료 납부로 인한 경제적 부담에 대한 부정적인 인식 개선에 한계가 있다고 할 수 있음
- 2012년 7월에 시행된 두루누리 사회보험료 지원사업의 지원대상과 지원수준을 지속적으로 확대하고 있고<sup>107)</sup>, 국세청 일용근로 소득파악 정보의 연계 및 활용 강화에도 불구하고 근로자 제외 기준에 따른 사업주와 근로자 양자의 사회보험 가입 및 보험료 납부 회피 가능성으로 인해 제도적인 사각지대가 발생하여 신규 가입 및 보험료 지원을 통한 사각지대 해소 효과에 한계가 존재함
  - 국세청 일용근로소득 신고가 분기 단위마다 사업장으로부터 성실하게 이루어졌다고 하더라도 두루누리 사회보험료 지원사업의 운영체계와 보험료 지원효과에 대한 체감도 부족으로 신규 사회보험 가입 및 보험료 납부를 회피하는 상황이 발생함
  - 사회보험료 지원 신청은 사업장에서 하며, 특정 월 보험료를 납부 기한(다음달 10일)까지 납부할 경우 다음 달에 보험료 지원금을 차감한 후에 고지하는 방식으로 운영되며, 사회보험료를 부담해야 하는 사용자와 근로자가 동시에 지원을 받아 근로자의 경우 지원금만큼 실제 급여 수령액이 증가하게 되지만, 해당 사회보험료를 차감하는 방식으로 운영되어 각 사업장별 급여명세서 표기 방식, 및 안내 정도에 따라 사회보험료 지원에 대한 체감 정도나 사회보험 신규 가입에 따른 사회보험료의 발생 부담에 대한 부정적인 인식을 해소하는데 한계가 있음
  - 또한, 현금 지원이 아니기 때문에 근로자에 대한 직접적 환급이 불가능한 방식(사업장 휴·폐업 시 지원 불가)이며 출산, 군복무 등에 대해 가입기간을

107) 2018년 현재, 지원대상은 근로자수가 10명 미만인 사업장에 고용된 근로자 중에 월평균 보수 190만원 미만인 근로자와 사업주로, 지원대상 보험료의 40%부터 최대 90%까지 지원하고 있으며, 고액자산 근로자 지원 제외 기준도 적용되고 있음. 5명 미만 사업장의 신규 가입지원자 90%, 5명 이상 10명 미만 사업장 신규 가입지원자 80%, 10명 미만 사업장의 기 가입지원자 40%를 지원하며, 고액자산 근로자 지원 제외 기준은 「지방세법」 제105조에 따른 전년도 재산세 과세표준액이 6억원 이상, 「소득세법」 제4조제1항제1호 라목에 따른 전년도 근로소득이 연간 2,508만원 이상 또는 전년도 근로소득을 제외한 종합소득이 2,280만원 이상인 자임. 최근 국민연금개편 정부안에 따르면, 소득기준을 210만원으로 조정하고 자영업자에게 대해서도 최대 1년간 사회보험료의 50%를 지원하는 것으로 확대 예정임

명목적으로 인정하는 연금 Credit 제도와도 상이한 방식으로 운영되고 있음

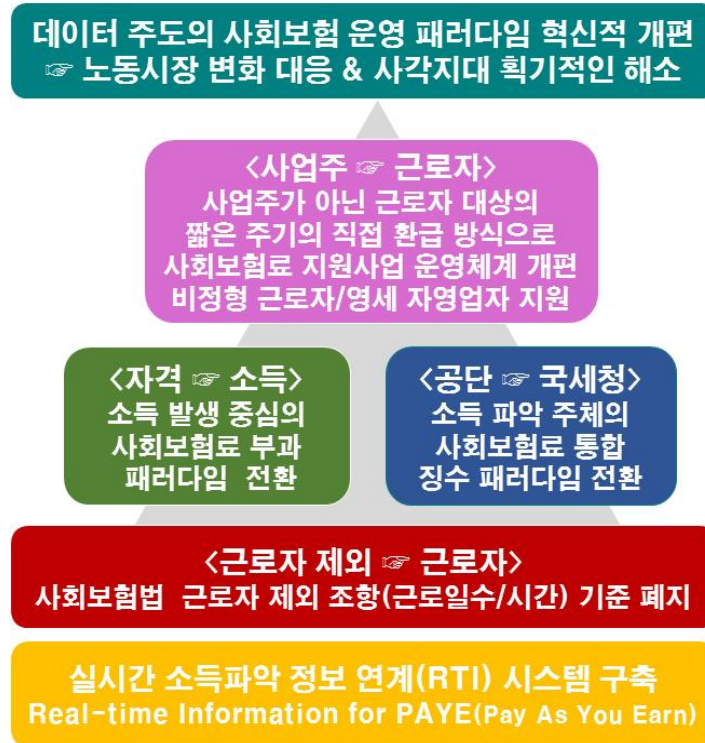
□ 요컨대, 대규모 사업장 및 정규직 상시 근로자를 중심으로 사회보험 적용대상으로 확대하는 과정에서 지속적으로 발생하여 사각지대에 남아 있는 저소득 일용근로자, 특수고용형태근로종사자, 영세 자영업자 중심의 사각지대가 상존하고 있음

○ 여기에, 4차 산업혁명 시대로의 급격한 변화에 따른 기술혁신 과정에서 더욱 확산되고 있는 플랫폼 노동 등 비정형 근로자에 대한 적용 가능성 및 사각지대 문제로 인해 사회보험의 포괄성 및 보장수준 측면에 대한 근본적 문제제기와 함께 전통적 사회보장제도의 핵심 축인 사회보험 무용론 또는 폐지론 등 급진적인 주장까지도 제기되는 상황임

□ 이에 따라, 근로장려세제 운영과정에 구축된 소득파악 인프라 및 이러한 일용근로소득 자료를 활용한 사회보험료 지원과 사각지대 해소 노력에도 불구하고, 기존 특수고용형태근로종사자와 함께 최근 증가하는 비정형 플랫폼 노동으로 인한 새로운 사각지대 문제를 획기적으로 개선하기 위해서, 사회보험 적용기준 중 근로일수와 근로시간 기준을 폐지하고, 단 주기의 실시간 소득파악(RTI) 시스템 기반으로 소득 발생 중심의 사회보험료 징수체계와 직접 환급방식을 통한 사회보험 운영 패러다임의 혁신적 개편방안이 필요하며, 이를 제안하고자 함

### 3) 사회보험 사각지대 해소를 위한 RTI 기반 사회보험 운영 패러다임 혁신적 개편 방안

□ 혁신적 사회보험 운영 패러다임 개편방안은 다음 그림과 같이 5가지 축으로 구성되어 있으며, 소득파악과 사회보험료 부과 및 지원시스템과 데이터 주도로 동시에 추진되어야 함



자료: 최현수 외(2018), 4차 산업혁명 대응을 위한 데이터 주도의 혁신적 포용 사회안전망 개편방안

□ 데이터 주도의 사회보험 운영 패러다임 개편방안의 정책 목표는 불안정 고용형태의 저소득 근로자 및 영세 자영업자에 대한 현행 사회보험 사각지대 문제를 획기적으로 해소함으로써 전통적인 사회안전망인 사회보험의 포용성 및 보장성을 제고하고, 4차 산업혁명에 따른 미래 노동시장 및 사회경제적 변화에 대응할 수 있는 혁신적인 사회보험 운영체계 구축하는 것으로, 이를 위해 추진되어야 하는 5가지 개편내용은 다음과 같음

- 첫 번째는 사회보험법 근로자 제외 조항(근로일수/시간) 기준을 개정하여 이를 폐지하는 것임
  - 현재 이러한 근로일수 및 근로시간 기준으로 인해 비정형 근로형태 때문이든 사회보험 회피를 위한 허위신고 때문이든 어떠한 이유로 인해 사회보험 사각지대에 놓여있는 불안정 근로자를 제외하는 것이 아니라 다양한 근로



형태별로 소득이 발생하는 것을 기준으로 근로자로서 인정하기 위한 법적 기준을 개선하는 것임

- 1개월간 근로일수가 8일 이상이거나 근로시간이 월 60시간 이상인 경우 사업장가입자로 사업주에게 신고 의무가 있지만, 국세청 일용근로소득 신고 자료에도 불구하고 월 7일 이하 근로일수 또는 월 60시간 미만 근로시간을 이유로 사업장가입자로 신고하지 않는 부적정 사례들로 인해 신규 가입 확대에 한계가 나타나고 있으며 사회보험 사각지대발생으로 근로자들에게는 오히려 더 많은 부담이 발생하는 문제를 근본적으로 개선하는 것이 필요함
- 요컨대, 앞서 언급한 바와 같이 근로장려세제 도입 이후 지난 10년 동안 일용 근로소득지급조서 제출에 의한 소득신고 등 소득파악 강화 및 두루누리 사회보험료 지원사업 확대에도 불구하고 신규 사회보험 가입 및 사회보험료 지원을 통한 사각지대 해소에 실패한 근본적인 원인을 혁신적으로 개편해야 함

○ 이러한 내용은 결국 두 번째 개편사항인 소득 중심의 사회보험료 부과로 패러다임 전환을 추진하는 것과 연결됨

- 이것은 자격에서 소득 중심으로 패러다임을 전환하는 것으로 일부에서는 소득 보험으로의 개편으로 표현되기도 하며, 소득이 있는 곳에 세금을 부과한다는 과세의 기본원리처럼 경제활동을 기반으로 자격과 상관없이 소득이 발생하는 모든 경우에 사회보험이 적용되고 보험료가 부과되는 것은 기본 원리에 충실하자는 것임
- 핵심적 내용은 사회보험의 원리인 근로·사업소득이 발생하는 경우 사회보험 가입 및 사회보험료 부과 원칙을 재정립하고, 사회보험 자격 및 사회보험료 부과 기반 소득 기준을 국세청의 근로소득지급조서(상시·일용근로소득 포함) 자료 및 종합소득 중 근로·사업소득에 대한 신고 자료로 일원화하여 근로장려세제의 운영과 연계하여 파악된 소득신고 정보를 적극적으로 활용하는 것임

○ 세 번째는 이러한 과정에 상시 및 일용근로소득 신고시점과 사회보험 가입 및 보험료 지원의 시차 문제 해결을 위하여 영국에서 실시간 소득파악을 통한 사회보험 징수 및 저소득층 소득지원 제도인 Universal Credit 중심의 개편에

다른 운영체제 개선을 목적으로 2013년 4월부터 순차적으로 도입했던 RTI(Real-Time Information) 시스템을 도입하여 소득파악 정보 연계를 강화하는 방안을 추진하는 것임

- 이것이 포용 성장을 위한 사회안전망 구축을 위하여 4차 산업혁명으로 인한 핵심 기술을 사회안전망에 활용하여 데이터 주도의 혁신적 운영 패러다임을 전환하는 세 번째 개편사항임
- 영국 RTI PAYE System은 Universal Credit 개혁과 함께 도입된 실시간 소득파악 시스템으로 영국 국세청(HMRC)은 노동시장의 변화에 따른 비정형 근로형태의 증가, 한 가지 이상의 단기 일자리를 가진 근로자의 증가 등 변화에 대응하기 위하여 기존 시스템을 개편하여 RTI 시스템을 도입함
- 이를 위해 사업주는 과거 1개월 또는 그 이상 주기에 따라 연말 등 정기적인 시점에 소득세와 사회보험료 부과를 위한 임금지급 신고를 수행했던 반면, RTI 도입에 따라 이를 기반으로 하여 월 단위를 기본으로 하여 주기에 상관 없이 모든 근로자에게 임금을 지급할 때 또는 지급하기 직전에 시스템을 통해서 임금과 다양한 필수 정보들을 제출해야 하는 의무를 부과함(HMRC, 2012)
- 이것은 마치 우리나라에서 근로장려세제 도입을 위해서 일용근로소득지급조서 제출을 확대하거나 대부분의 국민들이 사용하고 있는 국세청 홈택스와 같은 시스템을 도입하고 이를 통해 사업주의 종합소득 신고 및 자료 제출, 근로자의 연말정산 등이 진행되는 것처럼 우리나라 역시 발전된 IT 기술을 기반으로 도입 가능한 시스템임
- 우리 사회에서도 기술의 활용을 통해 RTI 시스템의 구축 및 활용이 필요한 이유는, 영국이 도입목적으로 언급한 것처럼 비정형 플랫폼 노동 등 다양한 노동시장의 변화에 대응하기 위한 것이며, 동시에 사회안전망의 포용성을 제고하기 위한 방안임
- 4차 산업혁명으로 인해 일자리 대체 및 감소뿐만 아니라 새로운 비정형 근로형태가 확산되고 있으며, 이러한 플랫폼을 기반으로 다양한 정보가 축적되고 있으므로 이를 통해 디지털 플랫폼의 공공성 및 투명성을 제고하고 데

이터를 기반으로 소득 발생 중심의 과세 및 사회보험료 부과 및 징수체계의 전환을 통해 사각지대를 해소하는 것을 목적으로 함

○ 이러한 실시간 소득파악 정보 구축 및 연계 시스템(Real-time Information for PAYE(Pay As You Earn))은 네 번째 개편사항의 추진과도 연계되는데, 이는 RTI 시스템을 국세청 홈텍스를 확장하여 구축하고 소득 중심의 사회보험 패러다임으로 제도를 개선하는 것과 동시에 소득파악과 사회보험료 징수 주체를 사회보험공단에서 국세청으로 통합 이관하는 징수 패러다임 전환을 검토하는 것임

- 이것은 앞서 언급한 바와 같이, 근로장려세제 도입과 함께 추진된 바 있는 사회보험료 통합징수 업무의 국세청 이관을 재추진하는 것으로 근로장려세제 등과 연계한 소득파악 정보를 기반으로 사회보험 가입 및 사회보험료 부과와 징수, 사회보험료 지원사업 운영을 통합하여 일원화하는 방안임
- 이를 통해, 사회보험 및 공공부조 등 기존의 사회안전망 운영체계의 혁신적 재구조화에 기여하고, RTI 시스템을 기반으로 소득 파악을 강화하여 정부 및 모든 공공영역에서 실시간 소득파악 데이터 연계 및 활용 체계 구축을 통해 사회보험 사각지대 해소뿐만 아니라 행복e음 등 자산조사 기반 복지정책에 여전히 존재하는 근로소득 파악도 동시에 획기적으로 개선함으로써 사회안전망 운영의 정확성 및 포용성을 제고하는 데에도 기여할 수 있음

○ 마지막으로, 다섯 번째 개편사항은 근로자 제외 기준에 따라 사각지대에 놓여 있던 저소득 근로자 및 이들을 고용한 영세 자영업자 대상으로 RTI 시스템을 기반으로 부과되는 보험료 환급방식을 통해 직접적으로 체감할 수 있는 사회보험료 지원방식으로 운영 패러다임 개편을 추진하는 것임

- 그리고 보험료 지원수준의 확대를 통해서 실질적으로 신규 부담하게 되는 사회보험료 수준에 대한 부정적인 인식을 전환하고, 사회보험 가입에 따른 기대효과 및 편익 관련 세부 정보를 제공함으로써 사각지대와 보험료 부담을 동시에 해소할 수 있는 방안임
- 특히, 사회보험 가입대상 확대 과정에서 불안정 근로 형태에 대한 적용 기준에 있어서 제도적으로 사각지대 발생 가능성이 존재하는 근로일수 및 시

간 등 근로자 제외 기준을 완전하게 폐지하는 동시에 이들에 대해 소득 중심의 보험료 부과로 발생하는 신규 사회보험료 지원을 강화할 수 있도록 운영체계를 혁신적으로 개편하고 지원대상 및 지원수준을 대폭 확대하는 것이 필요함

- 저소득 비정형 근로자는 현재 사업장가입자가 아닌 지역가입자로 사회보험료 부담이 증가하는 문제를 안고 있으므로, 이를 해결함과 동시에 근로자 및 영세 사업주에 대한 신규 사회보험료 지원 확대와 연계하여 사회보험료 부담을 최소화할 수 있다는 인식을 확산하고 체감할 수 있도록 개편을 추진하는 것이 필요함
- 신규 가입에 따라 사업주나 근로자 모두가 보험료를 납부하게 되더라도 정부의 지원을 통해 실질적으로 대부분 지원 또는 환급받고 있으므로 추가 부담이 크게 발생하지 않는다는 것을 인식 및 체감할 수 있도록 운영방식을 개편하는 것이 중요함
- 구체적으로, 사회보험료 징수와 사회보험료 지원 운영방식 개편에 대한 연계를 통해 현재 전월 납부한 보험료에 대한 지원비율 적용에 따른 사회보험료 지원금을 다음 달 보험료에서 차감하고 부과하는 방식을 전환하여, 국세청 소득신고 자료를 기반으로 사업주가 소득세와 함께 원천징수하고 사업주와 근로자의 사회보험료 납부액 및 지원수준을 운영주체가 산출하여 분기 또는 월 단위로 단축된 주기마다 가입자에게 직접 환급하는 방식을 도입해야 함
  - 이 경우, 사업장의 휴·폐업의 경우도 근로자 개인에게 직접 지원이 가능하며 급증하는 플랫폼 노동 등 새로운 형태의 비정형 근로자의 경우도 해당 플랫폼 관리자 시스템과 RTI 시스템의 연계를 통한 사회보험 가입 및 징수, 환급 방식의 지원체계 적용이 가능해짐
- 한편, 국세청의 소득신고 자료를 기반으로 연금 Credit과 유사한 방식으로 사회보험 가입을 명목적으로 반영하고, 소득에 따른 사회보험료 지원수준을 산정하여 환급하거나 근로장려세제와 연계하는 방식도 고려할 수 있음

- 요컨대, 여기서 제안하는 사회보험 운영 패러다임의 혁신적인 개편방안은, 사회보험법 상의 근로자 적용기준 개정과 더불어 플랫폼 노동에 대한 사회보장제도의 포용성을 제고하기 위한 것으로, 특히, 사회보험의 근본적 원리에 충실하도록 소득세와 동일하게 소득 발생 중심으로 사회보험 가입자격을 적용하고, 기존 일용 근로뿐만 아니라 비정형 플랫폼 노동의 임금 또는 소득을 실시간으로 파악할 수 있는 정보시스템(RTI)을 구축하여 활용하는 것임
- 그리고, 근로자들이 직접 체감할 수 있도록 사회보험료 지원 운영체계 개편과 연계하여 플랫폼 노동자들도 사회보험료의 부담이 크지 않도록 지원을 확대하면서 소득이 발생할 때마다 어떠한 근로자든지 사업주 또는 플랫폼 관리 기업에서 실시간 신고하고 이를 기반으로 사회보험 사각지대에서 벗어날 수 있도록 적용하는 방안임
- 이것은 포용 성장과 혁신 성장을 뒷받침하기 위하여 우리의 사회안전망이 지닌 사각지대 문제를 해소하고 중장기적으로 4차 산업혁명에 따른 노동시장의 변화에 대응하여 사각지대 문제를 획기적으로 해소할 수 있는 혁신적인 사회보험 운영 패러다임 개편방안이라고 할 수 있음

## 2. 차세대 사회보장정보시스템 기반의 찾아주는 복지서비스 지원체계를 통한 사각지대 해소방안

### 가. 찾아주는 복지서비스 지원 패러다임의 필요성 및 의미

- 여기서는 복지정책 집행에 있어 가장 중요한 인프라인 행복e음을 전면 재구조화하여 차세대 사회보장정보시스템으로 구축하고, 이를 기반으로 전통적인 신청주의 복지패러다임을 전환하여 혁신적 포용 사회안전망을 구축할 수 있는 방안을 제안함
- ‘찾아주는 복지서비스 지원체계’란, 4차 산업혁명의 핵심 기술인 ICT 기반으로 복지서비스 정보시스템 및 복지전달체계를 활용하여 제도적 기준에 의해 탈락하였거나, 제도에 대한 정보를 알지 못해서 신청 및 수급하지 못하는 국민들에게 지원 받을 수 있는 복지급여 및 서비스에 대한 정보를 제공하고 정부가 적극적으로 사전에 확인하여 지원 받을 수 있도록 찾아주는 포괄적인 맞춤형 서비스를 의미함
- 이것은 4차 산업혁명의 기술을 적극 활용하여 수요자 중심의 맞춤형 복지서비스를 찾아 제공하고 국민의 편리성과 선택권을 확대할 수 있도록 ‘찾아주는 복지서비스 지원주의 패러다임’으로 전환함으로써 혁신적 포용국가를 실천하기 위한 혁신적 사회안전망 개편방안으로 의미를 지닌다고 할 수 있음
- 우리나라의 360여개에 이르는 사회보장제도 중에서 재정규모가 월등히 크고 국민들에게 중요하게 인식되는 핵심적인 정책은 가장 선별적인 기초보장 생계급여부터 보편적 수준에 가까운 기초연금, 장애인연금, 아동수당 등 현금급여임
- 그렇지만, 최근 국민의 복지 체감도 제고와 삶의 질 향상이 이슈로 제기되면서 소득보장제도 이외에 주거, 교육, 건강, 돌봄, 문화, 환경 등 국민의 삶과 밀접한 생활서비스 영역이 중요하게 인식되고 있음
  - 이러한 추세에 따라 최근 들어 복지정책의 중요성이 빈곤해소를 위한 공공부조 중심의 소득지원 정책뿐만 아니라 다양한 사회서비스 제공을 통해 소외와 사회적 배제를 해소하는 방향이 강조되고 있음

- 이를 위해서는 다양한 행정데이터를 기반으로 취약계층의 정보 및 복지자원에 대한 접근성을 개선하고 지역사회 기반으로 다양한 복지서비스를 연계하여 제공하기 위한 기반을 구축하는 것이 중요하며, 진정으로 혁신적 포용국가를 실천하는 전략 중 하나라고 할 수 있음
- 기존의 사회안전망 개편 전략이 대부분 개별 소득보장 및 다양한 사회서비스의 포괄성과 보장성 제고를 통한 제도적 사각지대 해소에 초점을 맞추고 있다면, ‘찾아주는 복지서비스 지원 패러다임’은 사각지대 발생의 원인 중에 하나인 신청주의 패러다임을 극복하고 복지 수요자인 국민의 정보의 비대칭성 문제를 개선하기 위하여 혁신적인 기술을 바탕으로 혁신적 전환을 모색함으로써 진정한 의미의 포용적 사회안전망을 구현하는 것임

#### 나. 찾아주는 복지서비스 지원 패러다임 구축을 위한 법령 및 제도적 개선방안

- 찾아주는 복지서비스 지원시스템 구축방향은 빅데이터 기반의 추천 시스템과 더불어 이를 보다 적극적 서비스로 연계한 찾아주는 복지서비스 지원시스템을 구현함으로써 4차 산업혁명 시대의 사회안전망 운영에 있어서 사각지대 문제 또는 새로운 소외나 배제의 문제가 발생하지 않도록 하는 것임
- 현행 복지로 등 검색(searching) 및 단순한 정보 제공을 넘어 복지서비스에 대한 Welfare Curation<sup>108)</sup>의 개념을 확대 적용하여 향후 2022년까지 구축될 차세대 사회보장정보시스템을 기반으로 국민이 편리하게 이용할 수 있는 찾아주는 복지서비스 지원체계 구축을 통해 복지 패러다임을 완전히 새롭게 획기적으로 전환하는 것임
- 찾아가는 복지서비스 지원체계 구축을 통해 기존 복지 사각지대의 해소를 위한 노력과 더불어, ICT 기반의 차세대 사회보장정보시스템 및 다양한 데이터 인프라 기반의 서비스 제공체계를 활용하여 보다 효율적으로 모든 복지대상자

108) 여기서 Curation은 다양한 정보를 수집 및 선별하고 새로운 가치를 부여하여 전파 또는 활용한다는 개념으로 기존의 개념보다 확장적으로 사용하고 있음

뿐만 아니라 모든 국민에게 다양한 복지급여와 서비스 관련 정보 제공, 신청 및 수혜이력 관리 등 다양하고 편리한 서비스 등을 제공하는 것을 목표로 하는 것임

- 이것은 복지행정체계 개선 및 혁신을 통해 국민들이 정보가 부족하거나 단순히 신청하지 않았다는 이유만으로 국가가 제공하는 복지혜택을 받지 못하는 사례를 최소화하고, 나아가 국민들 스스로 자산 조사 관련 정보 및 복지혜택 정보를 확인하고 관리 및 신청이 가능한 체계로 지원함으로써 4차 산업혁명 시대의 다양한 데이터와 기술을 접목하여 복지 서비스 체감도를 향상시키고 소통을 강화하고자 하는 것임

□ 이를 위해서 우선 찾아주는 복지서비스 지원체계 구축을 위한 관련 법령 및 제도적 개선이 선행되어야 함

- 단순히 현행 복지급여 수급희망이력관리제도의 확대를 통해 이러한 서비스 제공이 가능할 수도 있지만, 전통적인 ‘신청주의 복지 패러다임’을 ‘찾아주는 복지서비스 지원 패러다임’으로 전면 개편하는 것이 필요함
- 이와 같은 포용적 사회안전망 구축을 위한 다양한 노력을 차세대 사회보장정보시스템과 연계한 4차 산업혁명의 핵심 기술의 적극적 활용을 통해서 수요자 중심의 개인별 맞춤형 서비스의 제공을 위한 찾아주는 복지서비스 지원 패러다임과 이를 지원할 수 있는 정보시스템 구축방안 마련이 필요함
- 찾아주는 복지서비스 지원 패러다임 전환을 위해서 필요한 법령 및 제도적 개선방안을 제시하면 다음과 같음
  - 우선, 현행 사회보장기본법과 사회보장급여법, 개별 복지사업의 법령으로 연결되는 법적 기반에서 혁신적 포용국가의 지향을 담아 포용과 혁신의 사회안전망 구축을 위해 찾아주는 복지서비스 지원에 대한 방향성을 이러한 법령에 체계적으로 반영하여 명시하는 것이 필요함
  - 첫 번째는 사회보장기본법 제5조(국가와 지방자치단체의 책임)와 제9조(사회보장을 받을 권리)를 중심으로 포용국가 이념을 반영하여 포용적 복지 구현을 위한 찾아주는 복지서비스 지원체계의 기본원칙을 천명하는 형태로



보다 구체적인 수준에서 찾아주는 복지서비스 지원 패러다임을 통한 권리 보장을 명시하는 것이 중요함

- 두 번째는, 찾아주는 복지서비스 지원체계 구축 및 운영을 위한 핵심 법령인 현행 사회보장급여법의 한계를 보완하기 위한 법 체계와 근거를 마련하는 것임
  - 이를 위해서 사회보장급여법 제4조(기본원칙)의 주요내용과 제2장(사회보장급여), 제3장(사회보장정보) 전반에 걸쳐 사회보장기본법 기본원칙에 근거한 찾아주는 복지서비스 지원체계 관련 구체적인 절차 등 규정을 반영하여 법령 개정을 추진해야 함
  - 특히 제2장 제3절(수급권자 등의 지원) 체계를 ‘찾아주는 복지서비스 지원체계’ 중심으로 재구성하여 보다 구체적 조항으로 강화하는 것이 필요함
- 마지막으로, 개별 복지사업 법령에는 사회보장기본법에 명시되는 찾아주는 복지서비스의 기본원칙과 사회보장급여법에서 규정된 법령을 준용하여 개별 복지사업별로 찾아주는 복지서비스 지원제도가 집행될 수 있는 근거를 마련하는 것이 필요함
- 주요 복지급여 및 서비스의 개별 법령에서 ‘찾아주는 복지서비스 지원제도(가칭)’ 등록 및 서비스 제공을 위한 운영절차에 대한 규정을 명시하도록 개정을 추진해야 함
  - 이는 기초연금 및 장애인연금 제도에 도입하여 수급률 제고를 위해 시행하고 있는 현행 ‘수급희망이력관리제도’와 관련된 조항을 바탕으로 표준적 법령과 지침(안)을 도출하여 공통적으로 반영할 수 있도록 개정을 추진하는 것이 가능함
  - 수급희망이력관리제 명칭을 ‘찾아주는 복지서비스 지원제도(가칭)’로 변경하고 현행 기초연금법(제10조), 시행령(제13조의2), 시행규칙(제7조, 제7조의2)과 장애인연금법(제10조의2), 시행령(제9조의2), 시행규칙(제8조의2) 등을 비교하여 표준적인 법령을 구성하여 적용하는 것이 가능함

○ 한편, 사회보장급여법에서는 현행 복지급여의 신청 탈락, 탈 수급 또는 수급중지 등으로 복지체계 또는 사회보장정보시스템에 포함된 이력이 있는 복지대상

에 대한 지속적 수혜 자격관리를 통해서 수급 가능한 급여를 찾아주는 서비스로 제공하는 방안을 명시해야 함

- 또한, 현행 공적체계 내에서 주기적인 자격확인을 통해 필요한 복지서비스를 찾아서 제공하기 위한 제도적 개선 필요사항으로, 그 동안 정기적 또는 단주기로 시행하고 있는 확인조사를 통한 부정수급의 조치에 상응하는 복지대상 발굴 및 사각지대 지원 측면에서의 복지사각지대 발굴 및 찾아주는 복지서비스 지원의 구현을 위한 제도 및 이를 지원할 수 있는 정보시스템을 강화해야 함

#### 다. 차세대 사회보장정보시스템 기반 찾아주는 복지서비스 패러다임 중심의 혁신적 사회안전망 구축방안

- 차세대 사회보장정보시스템은 최근 변화하는 4차 산업혁명과 관련된 지능정보 기술을 적용하여 2010년 구축되어 운영 중인 행복e음과 범정부 사회보장정보시스템(2013년 부처별 복지사업으로 확장)을 전면 재구조화 함으로써 스마트 사회보장체계 구축을 목표로 2019년부터 2022년까지 약 3년에 걸쳐 추진될 예정임
- 이는 지난 2010년 이후 우리나라의 사회보장체계 확대 과정에서 정책 인프라로서 중요한 역할을 담당해왔던 행복e음의 성과와 한계를 바탕으로 4차 산업혁명의 기술을 접목하여 공급자적 관점의 제도 운영 및 관리 관점에서 수요자 중심의 복지서비스 제공으로 전환을 위해 개편을 추진하는 것임
- 지난 10여년 동안 행복e음은 통하여 지자체로 전달하는 사회보장제도가 100여개에서 360여개로 확대될 만큼 우리나라의 복지급여 및 서비스의 확대 및 집행에 있어 성과가 있었으며, 최근에는 온라인 신청 확대, 복지 사각지대 등 위기가구 발굴, 부정 수급 예방 및 조치 등의 성과도 확대되고 있음
- 그러나, 기본적으로 2009년 당시 저소득층 지원중심의 복지급여 및 서비스 집행을 위한 행정 인프라로서 단기간에 설계 및 구축됨에 따라 한계가 있으며 이를 활용한 복지사업의 관리 범위가 전 부처 및 공공기관의 복지사업으로 확장된 만큼 이를 위한 전면적 확대 개편이 필요한 상황임

- 특히, 급변하는 ICT 환경과 최근 4차 산업혁명의 핵심적인 기술을 접목하여 더 나은 정책수립과 서비스 제공을 위한 사람 중심의 사회정책의 핵심적 플랫폼으로 구축하는 것이 현 정부의 혁신적 포용국가의 비전과 전략을 실현하기 위해서 반드시 성공적으로 추진되어야 하는 대표적 과제임
- 요컨대, 2022년 차세대 사회보장정보시스템 구축을 위한 비전 및 목표, 추진방향과 주요 추진과제는 혁신적 포용국가의 실현을 위한 정보 인프라 또는 정보 SOC 구축의 의미를 지님
- 찾아주는 복지서비스 지원 패러다임은 이러한 차세대 사회보장정보시스템 구축을 기반으로 향후 3년 동안 또는 그 이상의 증장기적 비전을 가지고 혁신적인 방법으로 우리 사회안전망의 포용성을 극대화할 수 있는 방안을 제안하는 것임
- 특히 이것은 4차 산업혁명 시대의 미래 사회 변화에 대응하기 위한 목표뿐만 아니라 핵심 기술을 적극 활용하여 수요자 중심의 맞춤형 복지서비스를 적극적으로 찾아 제공하고 국민의 편리성과 선택권을 확대할 수 있도록 ‘찾아주는 복지서비스 지원주의 패러다임’으로의 전환을 추진하는 것임
- 이를 위해 복지서비스 사전 등록제도 도입을 통한 찾아주는 복지서비스 지원 및 생애주기별 수요자 중심 맞춤형 서비스 지공, 모바일, 인터넷을 활용하여 언제나 어디서나 제약 조건 없이 이용 가능한 복지서비스 제공, 최근 강조되는 커뮤니티 중심의 다양한 사회서비스와 자원의 연계를 위한 사회정책 플랫폼으로 기존 시스템과의 통합 연계 추진, 복지사각지대 발굴관리시스템 상시 운영 및 지역별 예측모형 구축과 위치 기반의 시각화 및 공간정보 제공을 통한 현장 중심 복지서비스 제공, 데이터 주도의 정책 시뮬레이션 수행을 통한 정책 집행 관련 기준 및 의사결정 지원 시스템 구축, 추천 시스템을 활용한 수요자 맞춤형 사회서비스 제공 및 선택권 강화 등 다양한 과제를 실천할 수 있도록 추진해야 함
- 이러한 비전과 목표 하에서 찾아주는 복지서비스 지원체계의 구축방향 및 데이터 주도의 수요자 중심의 복지정보 시스템을 구현하기 위한 구체적인 내용은 다음과 같음

- 최근 빅데이터의 핵심적인 기술들을 종합적으로 활용하여 단순한 정보 제공 (현행 복지포 홈페이지의 검색서비스) 및 복지정책 집행을 위한 시스템의 개념을 넘어 Welfare Curation 개념을 확대 적용하여 차세대 사회보장정보시스템을 기반으로 어떤 환경에서나 국민들이 편리하게 이용할 수 있는 찾아주는 복지서비스 지원체계를 구축할 수 있음
    - 이는 지난 몇 년 동안 국세청의 차세대 정보시스템 구축을 기반으로 국민이 편리하게 이용할 수 있도록 확대 개편된 홈텍스 또는 최근 민간 서비스 시장 영역에서 다양하게 도입 및 확대되고 있는 찾아주는 서비스를 벤치마킹하여 구축방향을 설계할 수 있음
  - 찾아주는 복지서비스 지원 시스템을 구현하기 위한 복지정책 분야의 수요자 중심 정보시스템은 홈텍스와 마찬가지로 복지 정책 및 서비스 관련 대표적 정보 인프라로서 찾아주는 복지서비스 사전 등록 제도를 도입하여 쌍방향으로 이용 가능하도록 구축하고 언제 어디서나 App을 기반으로 접근하여 활용 가능하도록 구성할 수 있음
  - 이러한 시스템은 국세청 홈텍스와 유사한 포맷으로 사전등록 제도 기반으로 운영되며, 복지정책의 집행뿐만 아니라 복지서비스 관련 정보 제공 및 활용, 복지수혜 이력 관리 및 서비스의 신청과 선택 등 다양한 콘텐츠로 구성할 수 있음
  - 구체적으로, “나의 소득재산 정보”, “나의 복지서비스”를 통한 내 정보 확인 및 신청과 급여기능, 추천시스템, 변경 알림을 포함한 “ 찾아주는 복지서비스 지원사전 등록제도”를 구축할 수 있으며, 특히, 개별 복지급여 신청 탈락 이력과 무관하게 찾아주는 복지서비스 복지급여 신청 또는 수급 중지 시 찾아주는 서비스 제공을 위한 개인정보 제공 동의에 대한 의사를 확인하는 것만으로 다양한 복지급여를 생애주기에 맞추어 자동 추천 및 신청 가능하게 제공하는 수요자 중심의 맞춤형 찾아주는 복지서비스를 제공할 수 있음
- 요컨대, 차세대 사회보장정보시스템을 기반으로 전통적인 신청주의 복지 패러다임을 ‘찾아주는 복지서비스 지원주의 패러다임’으로 전환하여 혁신적 포용 사회안전망을 구축할 수 있음

- 이것은 4차 산업혁명의 핵심 기술을 적극 활용하여 수요자 중심의 맞춤형 복지 서비스를 찾아 제공하고 국민의 편리성과 선택권을 확대할 수 있도록 혁신적 포용국가를 실천하기 위한 혁신적 사회안전망 개편방안으로 의미를 지님

### 제3절 사회안전망 정합성 제고를 위한 사회보장제도 협의 및 조정 강화 방안

#### 1. 정책조정과 주체

□ 사회보장제도의 협의조정을 위해서는 해당 주체간 거버넌스 체계마련이 필요함

○ 정책조정 기능을 강화하기 위해서는 해당 주체간 거버넌스 체계 마련이 필요하고, 이행력을 확보하기 위해서는 세세한 제도설계가 필요함

○ 정책조정 기제는 크게 관료제적 조정과 기업가적 조정, 그리고 공동체적 조정으로 구분(Herranz, 2010)

- 관료제적 조정(bureaucratic coordination)

- 법적으로 명문화된 공식적 권한의 조정, 기구의 설립, 절차의 표준화 등 구조의 안정성과 과정의 집권화, 절차의 공식화를 강조하며 법적·위계적 책무성에 대한 요구가 높은 조건에서 효과적임

- 기업가적 조정(entrepreneurial coordination)

- 명확한 비전과 목적의 설정, 최고 의사결정권자의 리더십 동원, 네트워크의 촉진, 협업 역량의 제고 등 보다 유연한 구조, 분권적 과정, 준공식 절차를 강조하며 혁신적 문제해결의 필요성이 클 때 효과적임

- 공동체적 조정(community coordination)

- 공동의 의사결정, 자원의 공유, 공동의 집행, 성과의 공유 등 신뢰와 호혜성에 기반한 관계와 비공식적 과정을 강조하며 참여자간의 경쟁이 약하고 권한과 권력이 비교적 대등한 조건에서 효과적임

○ 그간 거버넌스 개편 논의에서 지배적인 것은 관료제적 조정방식에 관한 것이었고, 기업가적 조정이나 공동체적 조정 방식의 적용 가능성에 대한 모색은 미흡했던 측면이 있었음

- 사회보장 정책은 정책 조정의 범위가 넓고, 혁신적 문제해결이 필요하다는 점에서 기업가적 조정 방식에 대한 주목이 필요

- 사회보장 정책은 복잡한 사회문제와 다양한 복지욕구를 반영하고 있으며, 어느 한 부처의 영역으로 국한되지 않고 광범위성을 지니고 있음
  - 사회보장 정책이 다루는 문제가 여러 부처와 관련되어 있다 보니, 부처 할거주의 또는 부처 간 칸막이에 의해 정책갈등이 심화되고, 일관된 정책을 추진하는 데 한계가 있으며, 이를 해소하기 위해 정책조정 중요성이 강조되고 있음
- 정책문제의 복잡성을 해소하고, 정책행위자간 갈등을 조정하기 위한 합리적인 정책조정 메커니즘의 중요성이 강조되고 있음
  - 정부 부처별 업무 영역이 설정되어 있고, 정책 지향과 목표를 가지고 있기 때문에 상호 부처 간 중첩되거나 충돌되는 정책이 형성될 경우는 부처 간 갈등이 발생될 소지가 있음
  - 나아가 일관된 사회보장정책을 추진하고, 계획을 수립하는 데 있어 비효율성과 부처 간 협력을 저해하는 요인으로 작용되기 때문에 이에 대한 합리적인 갈등관리가 필요함
- 이를 조정하는 방법은 강제적이면서 수직적 정책조정자의 역할이 강조될 수도 있고, 자발적이면서 수평적인 조정위원회의 조정이 있을 수 있음
  - 이는 대통령과 국무총리를 중심으로 한 정책조정기능과 정책조정회의 등을 통한 정책갈등 해소 등 다양한 관점에서 접근 가능함
- 수직적 정책조정자의 역할의 장단점이 존재함
  - 최고 정책결정자로서 대통령이 부처간 갈등을 조정한다면, 신속할 뿐만 아니라 부처의 이해를 넘어 국가 전체 차원에서 일관된 정책조정이 가능할 것임
  - 그럼에도 불구하고, 정보의 한계, 과도한 권한 집중에 따른 의사결정 의존 등 여러 문제점을 야기할 수 있음
  - 이를 보완하기 위해 국무총리와 부총리에 의한 정책조정 기능 등이 행사될 수 있으며, 행정부의 최고기구로 국무회의를 통해 부처간 정책 조정이 이루어질

수 있음. 그러나 국무회의 자체가 의결기관이 아닌 심의기구이기 때문에 심도 있는 논의가 이루어지기에는 한계가 있음

□ 수평적인 정책조정 중요성이 강조되고 있음

○ 정책문제에 직간접적으로 관련이 있는 부처 장관관이 주도하는 관계장관회의가 있음. 이는 소수의 장관들이 모여 부처 간 합의를 이끌어 내는 정책조정기제임

○ 아울러, 저출산, 규제, 사회보장 등 범정부의 협의와 논의가 필요한 주요 정책사안을 중심으로 위원회가 운영되고 있으며, 이를 통해 정책조정이 이루어지고 있음

## 2. 사회보장 분야 정책조정제도

### 가. 사회보장제도의 협의 조정제도 개요

□ 신설변경 사회보장제도의 협의와 조정의 개념

○ ‘협의’란 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경하는 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와와의 관계, 사회보장전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 보건복지부장관과 협의하는 것”을 의미함(사회보장기본법 제26조제2항)

○ ‘조정’은 협의가 이루어지지 않은 경우에 협의 안건 심의처리에 대한 결정을 하는 것을 의미함(사회보장기본법 제26조제3항)

□ 신설변경 사회보장제도의 협의

○ 사회보장제도의 정합성을 유지하고, 중앙정부와 지방자치단체가 시행하고 있는 사회보장사업들의 연계를 통하여 조화로운 체계를 구축하려는 의도함

- 사회보장업무 담당자가 해당 사업의 내용과 대안을 폭 넓게 검토·분석하고, 사회보장제도의 신설·변경이 필요한 경우 신설·변경의 타당성, 투입 자원과



사업의 기대효과, 기존 사회보장제도와의 관계, 전달체계 및 재정에 미치는 영향 등을 균형 있게 고려하여 합리적 의사결정을 추구함

- 효과가 분명하지 않은 제도, 유사중복으로 인한 불필요한 재정지출을 초래할 수 있는 사업, 기존 사회보장제도에 부정적 영향을 주는 제도 등의 신설·확대를 억제하는 동시에 사회보장 급여의 중복, 편중, 누락을 방지하려는 목적이 있음

#### □ 신설·변경 사회보장제도 협의의 대상

- 협의·조정 대상은 사회보장 급여를 제공하기 위한 사회보장 및 평생사회안전망에 해당하는 제도 및 사업임
- 사회보장 급여는 국가기관과 지방자치단체가 제공하는 현금, 현물, 서비스 및 그 이용권을 의미함(사회보장급여법 제2조제1항)
- 사회보장은 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조 및 사회서비스를 통칭함(사회보장기본법 제3조)
- 평생사회안전망이라 함은 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본 욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도(사회보장기본법 제3조 제5호)

#### □ ‘신설’·‘변경’의 의미

- 신설은 해당 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 시행하고 있지 않은 새로운 사회보장제도를 기획하여 시행하는 경우
  - 유사하거나 동일한 사회보장제도를 이미 다른 중앙행정기관 또는 지방자치단체에서 시행하고 있는 경우에도 해당 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 제도를 시행하고자 하는 경우에 신설에 해당되고 사회보장제도의 본격적 시행을 위한 시범사업도 신설에 해당
- 변경은 중앙행정기관 및 지방자치단체가 시행하고 있는 사회보장제도의 대상

자 선정기준, 국고보조율 등 지방자치단체의 재원분담, 급여 내용, 전달체계 등의 변동을 의미(사회보장기본법 시행령 제15조 제2항)

## 나. 신설·변경 사회보장 협의 절차

### □ 신설·변경에 따른 협의 요청

- 사회보장제도를 신설·변경하고자 하는 경우에 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 보건복지부장관에게 협의를 요청하는 구조임
- 협의 시기는 차기년도 예산사업의 경우 4월 30일까지 협의요청서를 제출하여야 함
  - 4월말 이후에 긴급한 사유에 의하여 사회보장제도의 신설 또는 변경이 필요한 경우에 사업계획을 확정된 즉시 협의요청서를 제출
    - 협의요청서는 사업 시행 예정일 180일(6개월) 이전에 제출하도록 권고하고 있으며, 법률 및 조례의 제·개정이 필요한 사업의 경우에 사업 시행 예정일은 국회 또는 지방의회에 해당 법률·조례를 제출하는 일로 봄
  - 보건복지부장관이 협의요청서 제출을 요구하는 경우에 해당 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 30일 이내에 제출하여야 함

### □ 신설·변경 사회보장제도의 협의 진행

- 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장으로부터 사회보장제도의 신설·변경에 대한 협의요청이 있는 경우,
  - 신설·변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 전달체계 및 재정에 미치는 영향, 사업의 운영방안 등을 검토하여 협의를 진행
- 제출된 협의요청서에 필요한 내용이 누락되어 있거나 보완이 필요한 경우에 협의요청서의 보완 요구가 이루어짐

### □ 사회보장위원회의 조정

- 협의회가 이루어지지 않은 경우 조정을 진행

- (1차 조정) 사회보장위원회 제도조정전문위원회에서 협의요청서 제출기관, 관계 전문가, 관련 중앙행정기관의 참여하에 논의를 하여 조정
- (2차 조정) 1차 조정이 이루어지지 않은 경우 사회보장위원회에 상정하고, 안전을 심의하여 최종적으로 조정

○ 사회보장위원회의 조정 결과는 협의요청서 제출기관의 장, 기획재정부장관, 그리고 행정자치부장관에게 통보

- 협의요청서 제출기관의 장은 사회보장위원회의 조정 결과를 반영하여 신설·변경 사회보장제도의 시행 여부 결정, 해당 제도의 내용을 변경·보완함

#### □ 신설·변경 협의의 이행 점검

○ 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 보건복지부장관과 협의가 완료된 사항 및 사회보장위원회에서 심의·조정한 사항에 대하여 예산 자료를 복지부장관에게 제출토록 하고 있음

- 소관 중앙행정기관의 장은 국회에서 정부예산이 확정된 때에는 해당 신설·변경 사회보장제도의 예산 내역을 보건복지부장관에게 제출
- 지방자치단체의 장은 지방자치단체 예산이 지방의회에서 확정된 때에는 해당 신설·변경 사회보장제도의 예산 내역을 보건복지부장관에게 제출

○ 보건복지부장관은 협의완료 사항 및 사회보장위원회의 조정 사항에 대한 이행 여부 확인 등을 위해 필요한 경우,

- 소관 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 예산집행 현황 등 관련 자료를 요구할 수 있음

○ 신설·변경사업의 타당성, 기존 제도와의 관계, 전달체계 및 재정 등에 미치는 영향 등을 종합적으로 검토하여 협의를 진행(사회보장기본법 제26조제2항)

〈표 5-1〉 신설변경 사회보장 협의의 기준

법정 기준	주요 검토항목
1. 사업의 타당성	① 사업추진 근거의 명확성(추진근거) ② 지역문제의 시급성, 지역 내 우선순위, 지역특수성 ③ 사업취지와 사업내용 간 연계성 ④ 공공재원 투입의 필요성
2. 기존 제도와와의 관계 (유사중복성 등 검토)	⑤ 사회보장제도 중장기 발전전략과의 부합여부 ⑥ 지원대상자에 대한 유사급여·서비스 여부 ⑦ 사업시행에 따른 중복, 누락(해소), 편중(해소) 효과 ⑧ 정부와 지자체 사업간 연계를 통한 보충성 확보
3. 전달체계에 미치는 영향	⑨ 전달체계의 과부하/분절성 심화에 따른 비효율 여부 ⑩ 수혜자 접근성(편의성), 급여 제공의 적시성 ⑪ 사회보장정보시스템 활용
4. 재정 등에 미치는 영향	⑫ 재원조달 계획 및 재정의 지속가능성(적정성) ⑬ 재정집행의 효율성
5. 기타	⑭ 특수취약계층의 복지수요 반영 ⑮ 제도 시행 예정 시기의 적절성

#### 다. 최근 신설변경 사회보장 협의 현황

□ 시도별 사회보장제도 신설 및 변경에 따라 지방정부와 각 부처가 사회보장위원회에 협의를 요청한 건수는 2013년~2016년까지 총 1,486건 임

○ 요청건수는 제도가 도입된 2013년부터 서서히 증가하기 시작하여, 2015년과 2016년 큰 폭으로 증가하였음

○ 사·도별로는 경기도, 전라남도, 전라북도, 충청남도 순으로 많이 요청하였고, 특별시 및 광역시 중에서는 인천광역시가 가장 많이 요청하였음

시도	2013	2014	2015	2016
서울특별시	9.7	10.4	3.4	7.2
부산광역시	6.5	1.5	2.0	7.7
대구광역시	3.2	3.0	1.7	2.5
인천광역시	16.1	-	8.3	6.7
광주광역시	-	3.0	2.3	3.0
대전광역시	-	-	2.3	2.5
울산광역시	3.2	-	1.4	2.9
세종특별자치시	22.6	4.5	1.7	0.2
경기도	-	14.9	17.8	13.4
강원도	-	16.4	2.3	7.0

시도	2013	2014	2015	2016
충청북도	6.5	7.5	7.8	4.1
충청남도	6.5	6.0	7.8	7.8
전라북도	6.5	3.0	15.2	9.0
전라남도	6.5	13.4	10.3	10.4
경상북도	6.5	3.0	6.0	6.3
경상남도	6.5	13.4	7.8	8.2
제주특별자치도	-	-	1.7	1.2
전체	100.0	100.0	100.0	100.0
요청건수	31	67	348	1,040

□ 정부부처의 사회보장제도 협의요청 건수는 지자체(광역+기초) 보다 적은 수준임

○ 2013년~2016년 정부부처가 사회보장제도 관련 협의를 요청한 건수는 총 88건으로 상대적으로 적음. 정부부처 중 상대적으로 많은 건수를 요청하는 부처는 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부 순으로 전체 요청건수의 68.5%를 차지하고 있음

부처	2013	2014	2015	2016
고용노동부	-	7.1	7.7	25.8
교육부	6.7	14.3	-	3.2
국가보훈처	-	-	-	-
국방부	-	-	-	3.2
국토교통부	3.3	7.1	7.7	-
농림축산식품부	-	7.1	-	9.7
문화체육관광부	3.3	-	-	3.2
미래창조과학부	3.3	-	-	-
보건복지부	80.0	21.4	53.8	29.0
산업통상부	3.3	14.3	-	-
여성가족부	-	14.3	23.1	19.4
통일부	-	14.3	7.7	3.2
해양수산부	-	-	-	3.2
전체	100.0	100.0	100.0	100.0
(요청건수)	30	14	13	31

□ 사회보장제도 협의요청은 여전히 신설이 큰 비중을 차지함. 2013년~2016년 광역시·도와 시·군·구 그리고 정부부처가 사회보장 협의를 요청한 건수 중 신설과 변

경건수를 살펴보면, 신설이 1,759건(62.7%)으로 변경 1,045건(32.3%)에 비해 많은 비중을 차지함

○ 각 년도 요청건수에서 변경이 차지하는 비중을 보면, 2014년 30.9%에서 2017년 39.6%로 점차 증가하고 있음

		2013	2014	2015	2016
건수	신설	37	56	246	677
	변경	24	25	115	394
	전체	61	81	361	1,071
%	신설	60.7	69.1	68.1	63.2
	변경	39.3	30.9	31.9	36.8
	전체	100.0	100.0	100.0	100.0

### 3. 사회보장제도의 정책조정 강화 방안

□ 사회보장기본법의 전면 개정(2013)에 따라 사회보장심의위원회는 사회보장위원회로 명칭이 변경되었음

○ 사회보장심의위원회는 사회보장에 관한 주요 시책을 심의를 담당했으며, 사회보장위원회는 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하는 것으로 역할이 확대되어 조정 기능이 추가되었음

○ 사회보장위원회의 협의·조정 기능은 개별 사회보장제도와 국가 사회 보장체계의 정합성을 유지하고, 중앙정부와 지방자치단체가 시행하고 있는 사회보장사업의 연계를 통해 범정부적 측면에서 사회보장계획 수립의 중요성을 강화한 측면이 강함

□ 사회보장위원회는 국무총리 소속으로 국무총리가 위원장을 맡고, 부위원장은 기획재정부 장관과 보건복지부 장관임

○ 위원회는 정부 위원 을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성

□ 사회보장제도의 협의조정제도의 목적은 국가의 큰 틀에서 사회보장제도를 살펴보고 합리적인 대안을 찾아내는 과정임

- 신설변경 사회보장제도의 심의 검토를 통해 해당 사업의 타당성, 투입 자원과 사업의 기대효과, 기존 사회보장제도와의 관계, 전달체계 및 재정에 미치는 영향 등을 검토함으로써 적절한 정책 대안을 선택할 수 있도록 하는 것임
- 효과가 분명하지 않은 제도, 유사·중복으로 인한 불필요한 재정지출을 초래할 수 있는 사업, 기존 사회보장제도에 부정적 영향을 주는 제도 등의 신설·확대를 억제함으로써 사회보장 급여의 중복, 편중, 누락을 방지하려는 목적성을 가짐
- 중앙부처의 사회보장제도에 대한 정책조정과 협의를 위한 제도적 강화방안 마련이 필요함
  - 사회보장위원회를 통해 중앙부처의 신설 또는 변경되는 사회보장제도의 협의 제도를 운영하고 있지만, 해당제도의 실효성을 담보한다고 하기에는 한계가 있음
- 물론 중앙행정기관의 경우 기존의 정책결정체계에 따라 사회보장제도를 신설 또는 변경이 이루어짐
  - 중앙부처의 사회보장제도의 신설과 변경을 위해서는 자체적인 검토·분석은 물론 관계 부처 협의, 관련 위원회의 심의, 국무회의, 예산 확보를 위한 예산 부처와의 협의 등을 거쳐 결정한 사항에 대해서 사회보장위원회의 협의·조정 기능은 구조적 한계가 있을 수 있음
- 중앙부처의 신설변경 사회보장제도의 실효성 있는 정책조정과 협의를 이루어지기 위해서는 사회보장위원회의 역할 강화가 필요함
  - 이를 위해서는 무엇보다도 사회보장위원회에서 운영 중인 정책협의 절차의 명확화가 필요함
  - 중앙부처 신설변경사업의 협의조정 시기는 사업 시행 예정일 180일 이전 또는 예산편성과 협의가 이루어지기 전인 4월 30일 전에 협의요청서를 제출하거나, 신설 또는 변경이 확정된 즉시 협의요청서를 제출토록 설정되어 있음

- 그럼에도 불구하고, 신설변경 사회보장제도의 협의조정 절차를 간과하고 시행하는 사업이 있기 때문에 사회보장 절차에 있어 부처 간 연계가 필요함
- 특히, 예산편성 과정에서 사회보장사업의 신설변경에 따른 협의조정에 대한 면밀한 검토가 필요함
- 사회보장제도의 실효성 있는 조정제도의 이행을 위해서는 사회보장제도의 사전 협의 제도를 강화하고, 정책형성 과정에서 조정제도의 역할과 기능을 강화할 필요성이 있음
- 협의 제도의 이행력을 확보하기 위해서는 중앙부처와 지방자치단체의 예산 및 재정운용, 부채관리 등을 종합적으로 규율할 필요성이 있음
- 현재 지방자치단체의 복지사업의 규모가 커지고 있는 시점에서 고민할 수 있는 안은 국가재정법에 의한 예비타당성조사를 지방자치단체로 확대하여 집행할 필요성이 있음
  - 이때 지방자치단체의 투자심사 조항을 사회보장제도에도 적용하는 방안이 검토될 수 있음. 이는 지방재정법 제37조의 투자심사에 해당되며, 이를 바탕으로 지방자치단체의 자체 복지사업에 대한 규모 및 분포 등을 조정할 수 있음
- 중앙부처의 사업의 경우는 신설변경 사업의 규모에 따라 예비타당성 조사와 예산적격성심사를 받으며, 사회보장위원회 신설변경 제도의 협의 조정 과정을 거치고 있으나, 해당 사업의 예산심의 과정에서 사회보장위원회의 심의결과를 반영할 필요성이 있음
  - 현재 신설변경 사회보장사업의 협의요청 시기는, 차기년도 예산사업의 경우, 법정기한 내 4월 30일까지 사회보장위원회에 협의를 요청하여야 하고, 해당 결과를 예산심의과정에서 활용할 수 있다고 명시되어 있음
- 아울러 중앙부처 사회보장사업의 예산편성 후 기획재정부 예산 심사 시 사전 협의 결과 확인을 의무화하도록 예산편성 지침을 명시화 하였음



- 이는 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침에 명시되어 있으며, 신설변경 사회보장제도 협의 절차 이행여부 확인으로 제도화되었음

□ 범정부적 관점에서 사회보장제도를 조망하고, 중복과 쓸림을 예방하고, 사회보장 제도의 지속가능성 확보를 위해 신설변경 사업을 중심으로 협의제도가 운영되고 있지만, 현재 정책조정 한계가 발생하고 있음

- 이를 보완하고, 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 조정 대상자간 거버넌스 체계 마련이 필요할 뿐만 아니라 복지재정의 건전성 제고 측면에서 이행력 제고를 위한 방안검토가 필요함
- 이를 위해서는 중앙부처 사업은 기획재정부 예산심사 시 적극적으로 사전협의 결과를 확인하고 심의하는 기능을 의무화할 필요성이 있음
- 아울러 지방자치단체의 사업은 지방재정법에 근거하여 투자심사를 적용할 필요성이 있음

□ 중앙부처에서 중기재정지출이 500억 이상인 사회보장사업을 추진 할 경우 원칙적으로 전전연도까지 예비타당성조사를 시행하고 있으며, 예비타당성조사를 거쳐 타당성이 인정된 경우에 한해 예산을 요구하는 구조임

- 예비타당성조사 면제절차를 거치지 않는 등 세부지침내용을 위반하는 경우 기본경비 삭감 등 불이익 조치 부과 가능

□ 지방자치단체의 예산편성 과정에서 사업비 500억원 이상인 경우 타당성 조사를 받고 있으나, 사회보장사업은 제외하고 있음

- 지방자치단체가 총 사업비 500억 이상의 신규사업을 시행하려면 지방재정법 제37조 투자심사 조항에 의거하여 행정안전부 장관이 고시하는 전문기관으로부터 투자심사를 받도록 적시하고 있음
- 그러나 사회보장사업은 제외되어 있어, 이에 대한 실효성 있는 대안 마련이 필요함

#### 4. 사회보장위원회의 사전협의 결과와 예산 편성과정 연계

- 정책조정은 효과적인 조정 수단을 살펴보면 예산 편성을 담당하는 부처의 영향력은 큼
  - 예산편성권을 활용한 정책조정은 중립성을 확보하는 것이 필수이며, 이를 위해서는 예산편성 담당 부처의 자체 이해관계가 없도록 다른 소관 업무가 없는 정책기획·예산편성이 필요함
  - 현행 예산편성 절차에서도 부처 간 협의와 관계장관회의에서 논의하여 결정된 정책이나 정책조정 결과 가 예산 편성에 반영되어야 함
- 2019년 예산편성 지침을 살펴보면, 신규사업 추진 시 자체점검을 강조하고 있고, 부처간 및 부처내 유사 중복사업의 조정을 강조하고, 신규사업 시 타부처 사업과의 유사중복에 대한 상호검증을 강조하고 있음
  - 아울러 예산안 편성과정에서 강조하고 있는 신규사업에 대한 성과지표의 적정성 검증도 사회보장위원회의 심의내용과 연동될 필요성이 있음
- 사회보장위원회에서 신설변경 사회보장제도를 심의하는 과정에서 중점적으로 살펴보는 부분이기 때문에 예산편성 과정에서 사회보장위원회의 심의결과를 반영할 필요성이 있음
  - 이는 “타 부처 소관 사업과 수혜대상·지원내용이 유사한 사업 신설시 관계부처와 사전협의 또는 의견청취 후 협의된 사항 제출” 예를 들면, 사회보장제도를 신설 또는 변경할 경우, 보건복지부장관과의 사전협의(사회보장기본법 제26조 제2항)를 거쳐 예산편성시 요구서를 작성토록 하고 있음
- 사회보장위원회의 사전협의 대상인지 아닌지에 대한 판단여부를 예산편성과정에서 면밀한 검토가 필요함
  - 이는 신설변경 사회보장제도를 시행하는 소관부처에서 간과할 수 있는 부분이기 때문에 예산편성 과정에서 면밀한 재검증이 필요함

- 현재 예산편성지침에는 (1)사전협의를 하여야 한다는 규정과, (2)사전협의를 하였으면 해당 내용을 제출해야 한다는 사안은 규정되어 있음
  - 하지만, 사전협의 대상임에도 불구하고, 사전협의를 거치지 않은 사업을 검증하고 파악할 수 있는 장치는 미흡한 실정임
  - 예를 들면, 사회보장사업의 신규 및 변동사업은 필히 사회보장위원회와 사전협의를 필요하지만, 해당 절차가 간과되는 사례가 발생하고 있으며, 이를 예산편성 과정에서 검증할 수 있는 제도적 장치가 미비한 실정임
- 이를 위해서는 예산 편성 과정에서 다음과 같은 절차마련이 필요함.
  - 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침과 매뉴얼의 명확화가 필요함. 예를 들면, 사회보장위원회의 사전협의 내용을 예산요구 절차 및 기한 그리고 첨부서류로 명확히 제시할 필요성이 있음
  - 사회보장위원회의 사전심사를 거쳐야 하는 사업임에도 불구하고 사전협의를 거치지 않은 사업을, 예산편성 과정에서 파악할 수 있는 제도적 장치가 필요함
  - 예산안 편성시 사회보장위원회의 심의결과와 주요 내용을 예산 편성과정에서 적극 반영할 필요성이 있음

## 5. 소결

- 최근 들어 복잡 다양한 복지제도를 추진하여 양적인 발전을 이루었지만, 여전히 복지욕구를 충족시키는 데는 한계가 있음
  - 복지욕구에 적절히 대응하기 위해 중앙행정기관과 지방자치단체는 다양한 복지사업을 추진하였지만, 그 과정에서 유사한 사회보장제도들이 양산되어 재정 문제 및 산발적인 전달체계의 문제점이 야기되었음
  - 이러한 과정에서 정부 간 갈등이 발생하기도 하였으며, 사회보장제도 충족과 재정건전성의 확보의 필요성이 대립되기도 하는 등 사회보장 정책의 협의와 조정이 필요함

- 포용적 사회보장 제도의 구축을 위해서는 유한한 복지재정의 효율적 집행이 중요하고, 범정부적 측면에서 복지사업의 지속가능성 제고는 중요한 사안임
  - 범정부 및 지자체의 산발적인 양적 팽창보다는 범정부적 측면에서 복지사업의 안정적 확대가 필요함
  - 즉, 한정된 복지재화의 효율적인 집행과 사회보장제도의 지속가능성을 제고하기 위해서는 복지급여 설계를 관장하는 주체 간 협력과 조정이 필요함
- 범정부적 측면에서 사회보장 급여의 포괄적 연계와 유기적 연계를 위해 사회보장 협의조정제도가 2013년부터 사회보장위원회에서 수행하고 있음
  - 이의 법적 근거는 「사회보장기본법」 제3장 제20조 사회보장위원회 역할과 제5장 제26조 사회보장제도의 협의 및 조정과 함께 「사회보장기본법 시행령」 제15조 사회보장제도의 신설 또는 변경에 대한 협의에 근거하고 있음
- 사회보장서비스의 협의조정제도는 국가의 큰 틀에서 사회보장제도를 살펴보고 합리적인 대안을 찾아나는 과정으로 이해 가능함
  - 신설변경 사회보장제도의 심의 검토를 통해 해당 사업의 타당성, 투입 자원과 사업의 기대효과, 기존 사회보장제도와의 관계, 전달체계 및 재정에 미치는 영향 등을 검토함으로써 적절한 정책 대안을 선택할 수 있도록 하는 것임
  - 효과가 분명하지 않은 제도, 유사·중복으로 인한 불필요한 재정지출을 초래할 수 있는 사업, 기존 사회보장제도 에 부정적 영향을 주는 제도 등의 신설·확대를 억제함으로써 사회보장 급여의 중복, 편중, 누락을 방지하려는 목적성을 가짐
- 사회보장제도의 협의조정을 위해서는 주체 간 협의, 제도적 개선 그리고 절차적 개편이 중요함
  - 제도적 개선방안은 협의조정제도의 실효성과 지속가능성을 확보하기 위해서는 사회보장협의제도의 지속적인 개선과, 절차적 개편 그리고 해당 주체 간 협력적 관계설정이 중요함

- 사회보장위원회를 통해 중앙부처의 신설 또는 변경되는 사회보장제도의 협의 제도를 운영하고 있지만, 해당제도의 실효성을 담보한다고 하기에는 한계가 있음
  - 중앙부처의 사회보장제도의 신설과 변경을 위해서는 관계 부처 협의, 관련 위원회의 심의, 국무회의, 예산 확보를 위한 예산 부처와의 협의 등을 거쳐 결정한 사항이기 때문에 다양한 변수가 작용하고 있기 때문임
- 범정부 사회보장제도의 실효성 있는 협의 및 조정을 위해서는 정책조율 뿐만 아니라 이행전략 마련이 중요함
  - 중앙부처의 신설변경 사회보장제도의 실효성 있는 정책조정과 협의회가 이루어지기 위해서는 사회보장위원회의 역할 강화가 필요하고, 무엇보다도 사회보장위원회에서 운영 중인 정책협의 절차의 명확화가 필요함
  - 그리고 신설변경 사회보장제도의 협의조정 절차를 간과하고 시행하는 중앙부처의 사회보장사업의 유기적 연계를 위해서는 절차적 연계와 협업이 필요함
  - 특히 예산편성 과정에서 사회보장사업의 신설변경에 따른 협의조정에 대한 면밀한 검토가 필요함



# 제 6 장

## 대안적 복지제도로써 기본소득에 대한 검토

제1절 대안적 복지제도의 논의 배경

제2절 기본소득의 개념 및 사례

제3절 해외 사례 소개 및 시사점

제4절 기본소득을 둘러싼 주요 쟁점 검토

제5절 요약 및 정책점 시사점





# 6

## 대안적 복지제도로써 기본소득에 대한 검토

### □ 연구의 목적

- 정책결정자들이 기본소득과 같은 대안적 복지제도를 고민하게 된 이유를 전 세계적 요인과 우리 사회에 특유한 요인으로 나누어 살펴봄
  - 전 세계적 요인으로 ① AI로 인한 급격한 일자리 감소(이른바 AI apocalypse), ② 불완전 노동의 일상화로 인한 근로연계 사회안전망의 한계, ③ 경제적 불평등의 심화와 미흡한 재분배 대책
  - 한국적 요인으로써 ① 현물급여 중심 복지시스템의 한계 ② 빈곤 및 노령층 중심의 사회안전망의 한계를 꼽을 수 있음
- 다음으로 대안적 복지제도 중 언론과 정책당국의 주목을 가장 많이 받은 기본소득에 대한 검토를 진행
  - 특히 기본소득이 현재 한국사회가 직면한 여러 문제 중 어떤 문제를 해결해 주는데 필요한 정책수단인지를 검토
  - 이를 위해 해외의 기본 소득 사례를 소개하고 이로부터 얻을 수 있는 정책적 시사점 정리
  - 다음으로 주로 학계를 중심으로 제기된 기본소득 도입의 필요성을 뒷받침하는 논거를 검토, 이러한 주장이 얼마나 타당한지 검토
- 기본소득도입에 대한 찬반 의견 중 하나를 제시하기보다는 ▲ 기본소득의 개념, ▲ 해외 사례, 그리고 ▲ 한국 사회 현실에 근거하여 바라본 기본소득의 필요성과 그 반론을 균형감 있게 소개하고 이에 대해 검토의견 제시
  - 이후 정부나 국회가 (유사) 기본소득의 도입을 고려할 때 참고자료로 사용할 수 있도록 함

□ 연구범위

- 연구기간과 예산을 고려하여 기본소득에 대한 새로운 연구를 진행하기보다는 기존 선행연구에 대한 리뷰 중심
  - 기본소득 사상의 역사나 철학에 대한 연구보다는 해외의 기본소득실험에 대한 사례와 관련 연구를 중심으로 서술
- 제도도입을 전제로 기본소득의 제도의 설계나 이행과정에 대한 시나리오 제시보다는 기본소득이 현존하는 복지제도와 어떻게 다른 제도인지, 우리가 기본소득에 대해 알고 있는 것과 모르고 있는 것이 무엇인지를 서술

## 제1절 대안적 복지제도의 부각의 배경

### 1. 전 세계적 요인

#### 가. AI apocalypse (AI로 인한 급격한 일자리 감소)

- 인공지능의 발전으로 인해 10-20년 내에 정형화된 업무 (주로 육체노동자) 뿐 아니라 비정형화된 업무까지도 컴퓨터로 대체 가능해져 대량 실업이 발생할 가능성이 있음
  - 기존의 자동화는 명시적 규칙에 근거한 정형화된 업무에 국한됨
  - 단순 육체노동자 외에 일부 고소득전문직(회계사, 세무사)들도 자동화 위험이 높은 직업군에 속함 (Brynjolfsson, Erik, Tom Mitchell, and Daniel Rock 2018)
- 일자리 없는 성장에 대한 두려움
  - AI로 인한 생산력의 비약적 발전이 전체 사회의 부의 증가에는 기여하나
  - 자동화로 인해 노동력을 제공하는 사람들의 절대적 숫자가 줄어들거나 노동력을 제공할 기회를 갖게 된 사람들조차 정당한 노동의 대가를 받지 못함
  - 결국 사회가 로봇을 소유한 1%와 그렇지 못한 나머지 99%의 사회로 고착화될 것이라는 우려
  - 현재 노동시장에서 일어나고 있는 변화는 단순히 숙련편향적 기술진보 (skill-biased technology change)를 넘어 슈퍼스타편향적 기술진보 (superstar-biased technology change)단계
- 이는 대안적 복지제도로써 기본소득을 도입을 옹호하는 사람들에게 가장 많이 언급되는 서사
  - 로봇세를 통해 로봇을 보유한 1%의 이윤 (혹은 소득)의 일정 부분을 정부가 거두어 들여 노동시장 밖에 있는 99%에 기본소득의 형태로 재분배 (홍범교 2018)

## 나. 악화되는 소득불평등과 미흡한 대책

- 전 세계적으로 관찰되는 소득 및 부의 불평등의 심화
  - 전세계적으로 1:99의 사회라는 불평등한 사회로 변화하고 있다는 두려움
- 재분배를 위해 도입된 기존의 조세 및 재정 정책의 실효성에 대한 불신
  - 자본소득이나 최상위(1%) 노동소득에 대한 과세미흡
  - 다국적 기업의 조세쇼핑으로 인한 개별 국가의 과세 기반 무력
  - 재분배를 목표로 하는 사회안전망 중 일부 현물급여에서 소득역진적 측면 존재 (OECD 2017; 오종현 외 2017)
    - 우리나라의 경우 현물이전소득에 상당한 비중을 차지하는 교육수혜의 혜택을 상대적으로 소득이 높은 50대의 취학 자녀를 둔 가구가 누리고 있음

## 다. 불완전 노동의 일상화로 인한 근로연계 사회보장제도의 한계 노정

- 노동시장정책과 사회보험정책을 연계한 사회정책이 작동하기에 어려운 상황이다래
  - 그 핵심에는 불완전 노동의 증가가 있음
- 노동시장: 비정규직 문제
  - 2017년 8월 기준으로 정규직의 경우 노령으로 인한 근로능력 상실(국민연금), 건강악화(의료보험), 해고(실업보험)의 위험에 비해 대비하기 위한 존재하는 사회보험에 최소한 85% 이상이 가입
  - 비정규직의 경우 정규직에 비해서도 사회보험 가입률이 현저히 낮을 뿐 아니라 비정규직 내부에서도 그 고용형태에 따라 가입률 또한 매우 큰 격차 존재

〈표 6-1〉 근로형태별 사회보험가입률 (2017년 8월 기준)

(단위: %)

근로형태		국민연금 (직장가입자)	건강보험 (직장가입자)	고용보험
임금근로자		69.0 (67.6)	74.2 (72.6)	71.2(69.6)
정규직		85.0(82.9)	88.4(86.2)	85.9(84.1)
비정규직		36.5(36.3)	45.3(44.8)	44.1(42.8)
	한시직	52.2(53.1)	64.7(65.1)	60.9(60.9)
	기간제	52.9(55.3)	67.2(69.0)	62.3(63.8)
	비기간제	49.6(44.3)	55.3(49.2)	57.9(49.6)
	시간제	17.1(15.3)	21.7(19.3)	23.0(20.9)
	비전형	20.2(19.9)	33.3(32.6)	30.0(29.2)

주 1) 시간제 근로자의 경우, 사회보험 적용 제외자인 주당 소정 근로시간 15시간미만인자가 포함되어 실제 가입대상을 기준으로 한 가입률 보다 낮음

2) ()의 숫자는 2016년 기준

\*한시직 근로자: 근로계약기간을 정한 근로자(기간제근로자)또는 정하지 않았으나 계약의 반복갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 없는 근로자 (비기간제 근로자)

\*시간제 근로자: (혹은 단시간 근로자): 직장 (일)에서 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정근로시간보다 1시간이라도 짧은 근로자로, 평소 1주에 36시간 미만 일하기로 정해져 있는 경우

\*비전형 근로자: 파견근로자, 용역근로자, 특수형태근로종사자, 가정내 (재택, 가내) 근로자, 일일 (단기) 근로자

자료 : 통계청 [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DE7081#](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7081#) (2018.10.29. 접속)

## 2. 한국적 상황

### 가. 노령 및 빈곤층 중심 사회안전망의 한계

□ 노동연계 사회보장제도는 원칙적으로 근로가능연령계층(working age population)에게 사회보험이나 부조의 혜택을 받기 위한 전제조건으로 노동시장의 진입을 요구

○ 노동시장에 진입하지 못한 계층(대표적으로 청년)이나 노동시장에 진입하기를 포기한 계층은 배제

□ 기존 사회안전망은 연령별로는 노령층, 소득분위별로는 빈곤계층 보호에 초점을 두고 있음

- 근로가능연령층과 (차상위 및) 중위계층은 사회안전망의 1차적 고려대상이 아니기 때문에 이들은 자신이 직면한 사회경제적 위험에 그대로 노출됨
  - 청년: 높은 실업률에도 불구하고 빈약한 재정지원(특히 현금지원)
  - 차상위 및 중위소득: 노동조건의 악화로 근로빈곤층이 생겨나고 있고 중위 소득자의 소득정체 현상도 나타남
- 이들도 복지의 혜택을 받을 수 있도록 사회안전망의 포용성을 넓혀야 한다는 공감대가 존재 (자치단체의 청년수당의 도입 움직임이 그 사례)

#### 나. 현물급여중심 복지제도의 한계

- 현물급여 중심으로 짜여져 있는 기존의 복지정책은 막대한 재정투입에도 불구하고 정책수요자를 만족시키는데 한계를 드러냄
- 한국은 다른 OECD 국가에 비해 복지지출의 형태가 현금급여<sup>109)</sup>보다 현물 급여의 비중이 월등히 높음
- 2015년 기준으로 OECD 평균의 현금/현물 비중이 59%:39%인데 반해 한국은 38%:57%임 (〈표 6-2〉, [그림 6-1] 참고)

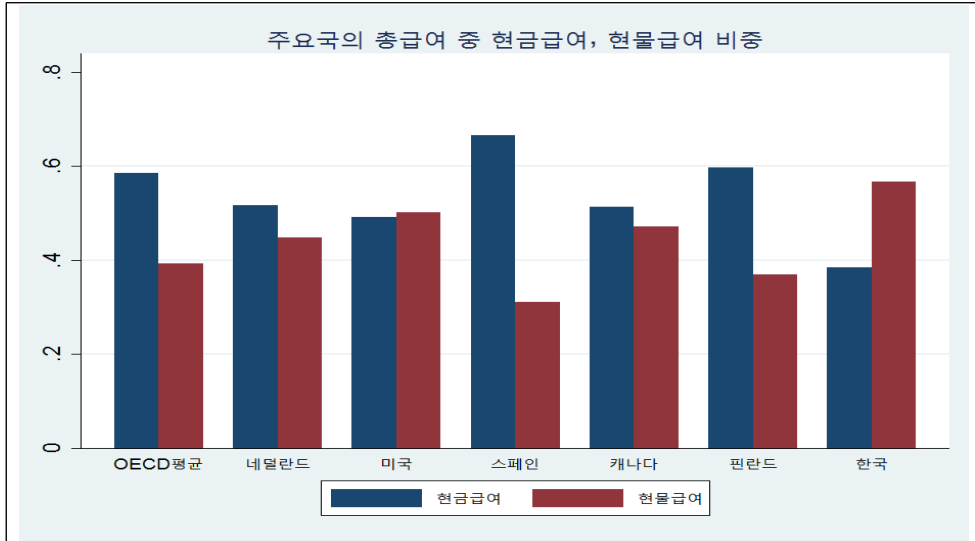
〈표 6-2〉 주요국의 총 급여 중 현금급여, 현물급여 비중

국가	현금급여	현물급여
캐나다	51.4%	47.2%
핀란드	59.7%	36.9%
네덜란드	51.6%	44.8%
스페인	66.5%	31.1%
미국	49.2%	50.2%
OECD 평균	58.5%	39.2%
한국	38.4%	56.7%

자료: OECD SOCX database

109) OECD SOCX는 현금 급여(social transfer in cash)를 social benefit other than social transfers in kind로 정의하고 있는데 은퇴연금, 실업수당, 가족 및 출산수당, 병가수당 등의 가계이전 지출을 의미함.

[그림 6-1] 주요국의 총 급여 중 현금급여, 현물급여 비중



자료: OECD SOCX database

□ 현물급여 중심의 사회정책의 효과에 대한 의구심이 높아짐 (저출산 및 일자리 대책이 그 예)

○ 정부가 수급자의 선호체계에 대한 정보가 부족하거나 이들의 선호체계가 이질적 (heterogenous)일 때 기존의 재정지원 사업의 효과가 크지 않을 수 있음

□ 현금이전 방식의 효율성

○ 복지수요가 필요한 계층에 직접 전달하는 방식이 행정비용을 감소시킬 뿐 아니라 가격의 왜곡을 최소화 함

○ 미국의 보수적 경제연구소인 미국기업연구소(American Enterprise Institute) 소속의 정치학자 찰스 머레이(Charles Murray)는 미국의 다양한 사회부조나 사회보험을 연 \$13,000 의 기본소득으로 대체하는 안을 제안

○ 2014년 기준으로 자신이 제안한 형태의 기본소득을 집행할 경우 현재의 사회 보장제도에 비해 약 \$ 200 billion 비용을 줄일 수 있다고 주장

○ 빈곤감소수단으로서의 현금지급이 현물보다 지원대상의 만족도를 높여 줄 뿐

아니라 노동의욕 측면에서도 부정적 효과가 발견되지 않는다는 일련의 연구결과 존재 (Banerjee et.al. (2017), Marinescu (2017))

□ 기본소득은 매우 간결하게 설계된 복지제도

○ 기본소득제도에 대한 인지도는 다른 복지제도에 비해 높은 편으로 판단

○ 한국은 물론 전세계적으로 복지제도의 근간으로 받아들이고 있는 나라가 없음에도 불구하고 <표 2>에서 보듯 찬성의 비율이 상당히 높음

<표 6-3> 기본소득에 대한 국민여론조사

기관	일시	대상	찬성 (공감)	반대 (비공감)	유보
문화일보	2017.3.28. ~30	전국 19세 이상 1,009명	77.4%	22.6%	
패널나우	2017.02.26. ~10	전국 14세 이상 14,635	58.5%	25.1%	16.4%
엠브레인	2016.07.12. ~15	전국 19~59세 1,000명	50.5%	28.8%	20.7%
한겨레 21	2016.12.20. ~23	전국 19세 이상 1,042명	49.4%	42.2%	
	2016.12.20. ~23	전국 19~34세 1,000명	48.6%	51.4%	
매일경제	2017.02.17. ~18	전국 19세 이상 1,000명	30.5%	50.8%	18.8%
서울대 사회정책 연구그룹	2010.11.15. ~12.15	전국 19세 이상 1,209명	42.8%	36.8%	20.3%
	2012.01.9. ~02.10	전국 19세 이상 1,210명	37.7%	43.7%	18.6%
현대경제 연구원	2016.06.14. ~23	전국 20세 이상 1,012명	20.6%	75.4%	
한림대 세대공생 연구팀	2016.08	전국 20세 이상 502명	19.7% (적극) 43.0% (대체로)	28.3% (대체로) 9.0% (적극)	
경기 연구원	2018.06.25. ~30	경기도에 거주하는 20세이상 성인 820명	56.6%	43.4%	

주: 김교성 이지는 (2017) 기본소득의 실현가능성에 대한 탐색 pp.36 바탕으로 연구자가 경기연구원 내용 추가



## 제2절 기본소득의 개념 및 사례

### 1. 기본소득의 정의 및 구성요소

- 한 사회의 시민이 일정한 소득을 국가로부터 자산조사나 노동의 의무없이 무조건적으로 현금으로 받는 제도를 말함

〈표 6-4〉 주요 기관 및 연구자의 기본소득 정의

단체	정의
BIEN (2018)	A basic income is a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement <sup>110)</sup>
기본소득한국네트워크 (2018)	모든 사회 구성원 각자에게, 어떠한 자산 심사와 노동 요구 없이, 국가 또는 사회공동체가 지급하는 조건 없는 소득으로 생활을 충분히 보장하는 수준으로 정기적으로 지급하며 교육, 의료, 주거, 보육, 노후 등의 보편 복지와 함께함
브루스 애커만 외 (2011)	모든 시민이 빈곤선 이상의 생활수준을 유지할 수 있도록 충분히 많은 현금급여를 매달 지급하는 것 모든 개인들에게 소득심사나 재산심사는 물론 노동의 무나 요구 등의 조건없이 월단위로 무조건적 지급되는 소득

- 기본소득의 구성요소 (기존복지제도와와의 차이점)

- 보편성: 한 사회\*에 소속되어 있는 사람이라면 국적과 연령을 불문하고 모두 수급권자가 될 수 있음

- 국민국가의 구성원에 대해서만 서비스 접근이 허용되는 사회부조와 차별

\* 시민권(citizenship)에 근거한 수급권이 인정됨

- 무조건성: 수급자격이 신청자의 소득수준\*/노동시장에서의 지위\*\*/기여여부\*\*\*에 연계되어 있지 않는다는 점에서 전통적 의미의 사회보험(social insurance)이나 사회부조(social assistance)와 구별됨

\* 빈곤층인지 여부 \*\*실업상태인지 여부

\*\*\* 보험료를 납부한 적이 있는지 여부

110) <https://basicincome.org/basic-income/> (2018.10.15. 접속)

- 특히 노동시장 참여를 하지 않아도 최소한의 소득을 보장한다는 점 음의소득세(NIT)와 본질적으로 같고, 근로연계 복지(work-in benefits)와 구별됨
  - 개별성: 가구가 아닌 개인이 수급자라는 점에서 가구단위로 지원되는 대표적인 공공부조제도인 기초생활보장제도와 다름
  - 현금성: 현물급여나 조세지출이 아닌 현금이전이 원칙
  - 충분성\*: 최저생계비가 아닌 인간다운 삶을 누릴 수 있는 수준이어야
- \* 충분성의 원칙이 기본소득의 구성요소인지에 대해서는 논란이 있음

〈표 6-5〉 기본소득과 기존 복지제도의 차이

		선별기준			
		자산소득조사	기여여부	인구학적 특성	보편성
노동조건	임금노동	근로연계복지 (EITC) <sup>1)</sup>		사회보험 <sup>2)</sup>	-
	사회활동	자활, 공공근로 등 <sup>1)</sup>	공공부조 <sup>1)</sup>	출산수당 양육수당	참여소득 <sup>4)</sup>
	노동요구없음	부의 소득세 <sup>4)</sup> (Negative Income Tax)		사회수당 <sup>3)</sup> 사회적 지분 <sup>4)</sup>	기본소득 <sup>4)</sup>

주 1) 자유주의 복지체제 중심의 소득보장제도

2) 보수주의 복지체제 중심의 소득보장제도

3) 시민주의 복지체제 중심의 소득보장제도

4) 현재 시행되고 있지 않은 대안적 소득보장제도

자료: 윤홍식, 「기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?—복지확대를 위한 새로운 담론」, 기본소득보장 쟁점과 대안토론회집, (재)데미레연구소, 2016 일부 내용 수정

## 2. 유사 기본소득<sup>111)</sup>

□ 위의 5가지 원칙 중에 기본소득의 제1원칙은 보편성과 무조건성

○ 이 두 가지 원칙을 근거로 기본소득과 기본소득이 아닌 것을 구분 (백승호 2017)

□ 부의 소득세 (Negative Income Tax; NIT): 가구에게 정부가 일을 하지 않아도 최소한의 임금 수준을 보장. 일정 소득 이상의 가구는 일을 할 경우 자기가 받는 급여의 일정 부분에 대해 과세

111) 백승호 (2017) 무엇이 기본소득이고 무엇이 아닌가 복지동향 221호  
<http://www.peoplepower21.org/Welfare/1490209>

- 사회구성원 누구나 수급자격을 갖고 있다는 점에서 보편성의 원칙은 충족
  - 또한 노동을 하지 않아도 최소한의 임금수준을 보장받는다라는 점에서 무조건성 원칙에 부합하나 소득수준에 따라 정부로부터 이전급여를 받지 못하는 경우가 있다는 점에서 무조건성 원칙 위반
- 사회적 지분급여 (stakeholder grant): 모든 사람이 법적으로 성인이 되었을 때, 국가가 일정액의 현금을 한 번에 지급하는 제도
- 한 사회에 축적된 부는 일종의 공유재산으로 인식하여 사회구성원 누구나 이러한 부에 대한 지분이 있고 이를 요구할 수 있는 권리가 있다고 판단
  - 부르스 애커먼과 앤 알스토트는 성인기를 시작하는 21세 되는 해에 8만달러 상당의 자산급여가 지급된 고등학교 졸업, 범죄기록없어야 함 (이우진 2017)
  - 실제 사례로 영국에서 출생 당시 750달러 수급, 18세에 사회적 지분을 받을 때까지 복리로 누적, 추가급여가 모든 아동의 계좌에 출생 후에 입금됨으로써 아동이 성인이 되었을 때 7,500달러의 자본을 제공
- 사회수당 (데모그란트): 자산조사나 노동의무와 같은 조건이 부과되지 않으며 특정 인구학적 집단의 욕구를 충족시키고자 하는 시민권적 소득보장제도
- 아동, 노인, 청년 등 특정 인구집단의 욕구 충족을 위한 현금이전을 강조
  - 사회수당은 무조건성 원칙을 충족시키고 있고, 보편성의 원칙을 제한적이지만 적용하고 있다는 점에서는 이상적인 기본소득에 가장 가까운 제도로 이해
- 참여소득: 자원봉사, 유급노동, 가사노동, 훈련 등 사회적으로 유용하다고 판단되는 활동에 참여하고 있다고 판단되는 시민들에게만 제공되는 금전적 지원
- 기본소득의 무조건성에 대한 사회적 반발을 완화하기 위해 앳킨슨이 제안
- 안식계좌: 기본소득을 자신이 원하는 생애 일정기간 (10년) 동안 제공하는 권리 공하는 권리

〈표 6-6〉 기본소득과 유사기본소득의 구분

	특성	보편성	무조건성	개별성	정기성	현금성	사례
무조건적 기본소득	무조건적으로 모두에게 충분한 급여지급	○	○	○	○	○	미국 (알래스카)
유 사 본 소 득	데모그란트 (사회수당)	×	○	○	○	○	이동수당 청년수당 기초연금
	음의 소득세 (Negative Income Tax)	○	△우	○	○	○	미국 캐나다 사례
	참여소득	○	△	○	○	○	없음
	보편배당 (사회지분급여; stakeholder grants)	○	○	○	×	○	영국의 아동신탁기금 (Child Trust Fund)
	인식계좌 (sabbatical accounts)	○	○	○	△	○	없음

우: 소득에 따라 수금액이 달라지기 때문에 means-test가 있다고 판단

112) Claus Offe, A Basic Income for All <http://bostonreview.net/forum/basic-income-all/clauss-offe-pathways-here> (2018.10.4 접속)

〈표 6-7〉 기본소득과 사회적 지분의 차이

	기본소득	사회적 지분
양도	금지	허용
한정피후견인 신탁	모든 시민에게 보편적으로 강요	반대
인생설계	불가능	가능
탕진	불가능	가능-생애주기 재분배의 문제 발생
주요재원	소득세	보편적 지분과 표적화된 부유세의 결합
사례		토니블레이총리의 ‘베이비펀드’(Child Trust Fund): 출생 당시 750달러 수급, 18세에 사회적 지분을 받을 때까지 복리로 누적, 추가급여가 모든 아동의 계좌에 출생 후에 입금됨으로써 아동이 성인이 되었을 때 7,500달러의 자본을 제공받는다. 재원은 연간부유세로 충당.

자료: 석재은 (2018) 기본소득에 관한 다양한 제안의 평가와 과도기적 기본소득의 제안, 보건사회연구.

### 제3절 해외 사례 소개 및 시사점

#### 1. 기본 소개

- 선진국 (advanced countries)와 저개발국 (developing countries) 등 10여개 국가에서 ‘기본소득’ 실험을 진행중
  - 선진국: 미국, 핀란드, 캐나다 등
  - 저개발국: 나미비아와 케냐 (인도)
- 동기 면에서 보면 선진국의 기본소득의 관심은 AI 자동화에 따른 노동시장의 변화로 인한 근로연계복지제도의 보완에 있는데 반해 저개발국의 경우는 안정적인 정규직 자체가 부재하기 때문에 근로연계복지제도를 대체하려는 시도로 이해하는 것이 옳음 (Banerjee, Niehaus, Suri 2018)
  - 각국의 기본소득실험의 세부 내용은 〈표 6-8〉~〈표 6-10〉와 〈부록〉을 참고하고  
여기서는 해외 기본소득 실험의 특징과 시사점에 대해 간략하게 언급

## 2. 해외 사례

□ 기본소득을 복지제도의 근간으로 채택하고 있는 나라는 아직까지 없음

- 모든 나라의 기본소득은 연구나 정책실험의 단계
  - 정책실험을 진행하는 경우일지라도 도입을 전제로 한 모의실험보다는 도입여부를 판단하는 목적의 모의실험
    - 확립된 제도로써 현존하는 사례는 알래스카(미국)이 유일하나 알래스카에 서조차 기본소득이 복지제도의 근간은 아님
    - 따라서 재정에 대한 고민은 상대적으로 심각한 문제는 아님
  - 핀란드를 제외하고 중앙정부차원에서 기본소득에 대한 실험을 진행하고 있는 나라도 없음
    - 온타리오(캐나다), 바르셀로나(스페인), 유트레히트(네델란드) 등 지방 자치단체 차원에서 진행
    - 최근 영국에서는 스코틀랜드가 도입 여부를 고려하고 있음
  - 최근 핀란드의 기본소득 실험은 실업자의 노동유인을 제고하여 노동시장참여를 독려한다는 정책 목표를 달성하는 데에는 미흡한 결과를 노정했지만 20세기 후반까지 유토피아적 아이디어의 차원에 머물던 기본소득이 불과 몇 년 사이 구체적 정책 실험 단계로 접어들어 세계 각국과 국내에서 다양한 형태, 규모, 성격의 실험이 전개되고 있다는 사실은 부인할 수 없음
- 기본소득이라는 단일한 제도명하에 진행되고 있지만 각국이 기본소득 프로젝트를 통해 달성하고자 하는 정책 목표 매우 이질적
- 알래스카: 무조건성, 보편성, 현금지급, 정기성 등 기본소득의 이상형에 가장 가까운 형식으로 운영되고 있음
    - 세계 최초로 천연자원의 공유를 목적으로 제도화된 기본소득 제도
  - 네델란드, 핀란드, 스코틀랜드: 지난 시기 사회보장제도의 개혁방향이 일하는 복지(in-work benefit)에 대한 강조에 있었음

- 따라서 구직노력을 기울이지 않은 채 혜택을 누리는 수급자에 대한 제재(sanction)와 처벌이 강조됨
- 문제는 이러한 정책변화가 수급자에게 지나친 수치감(guilty)과 낙인(stigma)을 준다는 비판에 직면하자 개인의 존엄성과 자율성을 존중하면서도 이들을 다시 사회에 통합시킬 수 있는 방법의 하나로 기본소득을 선택
- 캐나다나 스페인: 과거 미국과 캐나다에서 진행되었던 NIT(부의 소득세) 실험처럼 누구에게나 (즉 노동시장참여를 거부한 이들에게조차도) 최소소득을 보장(minimum income guarantee)해주는 것이 주목적
- 이처럼 기본소득이란 이름으로 진행되는 해외사례의 내용과 그 강조점이 상이하다보니 무엇을 기본소득으로 볼 것인가에 대한 혼란이 있을 수 있음
- 기본소득 도입 자체를 목적으로 하는 ‘이념적 접근’ 보다는 각국이 직면한 문제를 해결하기 위해 제도를 바라보는 ‘실용적 접근’이 대세
- 실제 대부분 나라에서 보편성이나 무조건성의 원칙을 수정하여 진행 (<표 6-8>참고)
  - 저소득 가구(네델란드, 스페인, 캐나다)나 실업자(핀란드)를 상대로 진행
  - NIT 실험 (캐나다)
- 기본소득은 도입 자체가 목적인 제도가 아니라 빈곤층(캐나다, 미국)의 최소소득보장을 목표로 하거나 실업자(핀란드, 네델란드)의 노동시장참여 독려와 같이 특정 계층을 타겟으로 특정 목표를 달성하기 위한 정책수단으로 운영
- 몇몇 국가 (네델란드나 스페인)의 경우 단순한 현금지급 뿐 아니라 적극적 사회참여활동과 결합된 정책을 시행
- 제도의 성과를 측정하기 위해 과학적 평가 방법에 의존
  - ① 진행하려는 기본소득의 실험의 타당성에 대한 이론적 검토 ② 평가지표와 평가방법의 설계 ③ 최소 2-3년의 기간 동안 무작위 통제실험 (randomized control trial)에 기반한 모의실험 실시 ④ 결과의 수집 및 평가라는 4단계 절

차를 거치는 것이 일반적

- 핀란드: 중앙정부 차원에서 기본소득실험을 위해 법을 개정하고 무작위 통제실험의 법적 근거를 마련한뒤 진행(진취적 정책 실험을 통한 사회적 혁신 추구 모델)
- 네덜란드: 지자체 차원의 무작위 통제실험 전개 + 대학 연구소와 결합해 모형 설계 및 평가 연구 진행
- 케냐와 미국의 오클랜드: 민간에 의한 무작위 통제실험 진행

○ 특히 기본소득 프로그램에 대한 성과평가를 사업의 설계나 예산의 확보와 동일한 비중으로 사고하여 사업검토 초기부터 논의 (핀란드, 스코틀랜드)

□ 기존 복지제도에 비해 정치적으로 취약한 제도: 지속가능성 확보를 위한 정치적인 합의 창출의 중요성

○ 캐나다 온타리오: 기본소득 실험도중 지역정부가 교체되면서 중단

○ 네덜란드: 자치단체가 진행하려는 실험조건에 대해 중앙정부가 이견을 제시하면서 실험이 지연

○ 핀란드: 캐나다처럼 실험이 도중에 중단되지는 않았으나 2019년 이후 추가 실험에 대해서는 부정적임. 아울러 그 후속프로그램으로 기본소득과 정 반대의 운영철학을 갖고 있다고 평가받는 보편적 크레딧 (universal credit) 시스템 도입을 고민하는 등 정책의 일관성 측면에서 문제. 또한 최근 공개된 기본소득의 대한 사회실험에 대한 예비 결과는 이 제도가 애초 기획했던 노동공급의 증가를 가져오지 못했다는 점에서 실망스러운 것임. 그러나 사민당, 녹색당, 좌파당 등 진보 성향 정당들이 기본소득에 우호적이거나 유사 기본소득 제도를 당론으로 채택했다는 점에서 2019년 4월 예정된 총선 결과에 따라 기본소득 정책 실험의 확대 시행도 가능한 상황임

○ 따라서 기본소득 실험의 연속성과 안정성을 위해서라도 추진 단계에서부터 지방정부와 중앙정부가 의견을 조율해나갈 필요 있음



〈표 6-8〉 각국의 기본소득 실험의 특성 I

	보편성	무조건성	개별성	정기성	형금성
알래스카	○	○	○	○	○
네덜란드 <sup>113)</sup> (위트레흐트 등 9개 도시)	×	○	○	○	○
캐나다(온타리오) <sup>114)</sup>	×	×	○	○	○
나미비아	○	○	○	○	○
핀란드	×	○	○	○	○
스페인(바르셀로나)	×	×	×	○	○
미국(오를랜드)	×	×	○	○	○
케냐	○	○	○	○	○
미국(Stockton)	×	×	×	○	○

113) <https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/> (2018.10.5. 접속)114) <https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot> (2018.10.5. 접속)

〈표 6-9〉 각국의 기본소득 실험의 특성 II

	목표	대상자	나이	비교군 존재	모의실험	실행주체/ 단위
알래스카 기본소득	지원 공유	지역주민	전 연령대	×	×	주정부/ 주 단위
네덜란드 <sup>115)</sup> (워트메호트 등 9개 도시)	노동시장 및 공동체 참여 복지제도 개편 삶의 질 향상	사회지원수당 수급자	18~63 (근로연령층)	○	○	기초지방자치단체(복수)
캐나다 (온타리오) <sup>116)</sup>	빈곤 해결 노동시장참여 삶의 질 향상	저소득층	18~64 (근로연령층)	○	○	주정부/ 주 단위
나미비아 <sup>117)</sup>	빈곤 및 불평등 해결 삶의 질 향상	지역주민	60세 미만 (근로연령층)	○	○	시민사회단체들/ 마을 단위
핀란드 <sup>118)</sup>	복지제도 개편 노동시장 참여	실업급여 수급자	25~58 (근로연령층)	○	○	중앙정부/ 국가 단위
스페인 (바르셀로나) <sup>119)</sup>	빈곤 및 불평등 개선 삶의 질 향상	지역주민	25~60 (근로연령층)	○	○	시정부/ 시 단위
미국 (오�클랜드) <sup>120)</sup>	사회적 경제 및 공동체 발전 개인 행동 변화 관찰 본 연구를 위한 파일럿 실험	저소득층 (중간소득이하)	21~40 (근로연령층)	○	○	기업 연구소(Y Combinator Research)/ 시 단위
케냐 <sup>121)</sup>	빈곤 및 불평등 개선 삶의 질 향상 공동체 수준의 효과 관찰	지역주민(마을 단위 지급)	전 연령대	○	○	미국 자선단체/ 마을 단위(복수)
미국 (Stockton) <sup>122)</sup>	빈곤과 불평등 개선 삶의 질 향상	지역주민	18세 이상	○	○	시정부/ 시 단위

115) <https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/> (2018.10.5. 접속)  
노정호, 「핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 방법론적 의미와 한계, 그리고 시사점」, 한국사회정책, 제25권 제1호, 2018. pp. 71~96.

116) <https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot> (2018.10.5. 접속)

117) [http://www.bignam.org/Publications/BIG\\_Assessment\\_report\\_08b.pdf](http://www.bignam.org/Publications/BIG_Assessment_report_08b.pdf) (2018.11.5. 접속)

118) <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018> (2018.11.5. 접속)

119) <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/barcelona> (2018.11.5. 접속)

120) <https://static1.squarespace.com/static/599c23b2e6f2e1aeb8d35ec6/599c3188c4c326da3497c355f/1505958039366/YCR-Basic-Income-Proposal.pdf> (2018.11.4. 접속)

121) <https://www.givedirectly.org/basic-income> (2018.11.5. 접속);

<https://basicincome.org/news/2017/11/uskenya-givedirectly-officially-launches-ubi-experiment/> (2018.11.5. 접속)

122) <https://www.stocktondemonstration.org/> (2018.11.5. 접속)

〈표 6-10〉 각국의 기본소득 실험의 특성 Ⅲ

시점	진행기간	역수	참가인원	재원조달	기존제도 관계
알래스카 기본소득	1982	매년 유동적: US\$ 2072/ 연 (2015)	641,561명 (2015)	알래스카영구펀드 (천연자원)	추가
네덜란드 <sup>123)</sup>	2017/ 2018	960유로 일부 추가 소득 허용 (최대 월 200유로)	3,000-5000명 (9개 도시 함께)	정부예산	대체
캐나다 (Ontario) <sup>124)</sup>	2017	C\$16,989 (1인/연)	4000명	정부예산	추가/ 일부대체
나미비아 <sup>125)</sup>	2008	N\$100/월	930명	시민사회 기금 모집	추가
핀란드 <sup>126)</sup>	2017	560유로/월	2000명	정부예산	일부대체
스페인 (바르셀로나) <sup>127)</sup>	2017	100~1,676 유로/월 일부 지역화폐	2000가구	정부예산, EU 도시혁신기금(UIA) 지원(80%)	추가
미국 (오클랜드) <sup>128)</sup>	2016	\$1500	100명	Y-Combinator(벤처금융기 업) 재원	추가
케냐 <sup>129)</sup>	2017	\$22	16,000명 (120개 마을)	GiveDirectly <sup>130)</sup>	추가
미국 (Stockton) <sup>131)</sup>	2019	\$500	100명	민간 기부금(ESP 지원금)	추가

- 123) <https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/> (2018.10.5. 접속)  
[http://www.welfarestate.re.kr/?module=file&act=procFileDownload&file\\_srl=1323&sid=da36f15e4319cae59691af3e3af3955d&module\\_srl=183](http://www.welfarestate.re.kr/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=1323&sid=da36f15e4319cae59691af3e3af3955d&module_srl=183)  
 (2018. 10. 28. 접속)
- 124) <https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot> (2018.10.5. 접속)
- 125) [http://www.bignam.org/Publications/BIG\\_Assessment\\_report\\_08b.pdf](http://www.bignam.org/Publications/BIG_Assessment_report_08b.pdf) (2018.11.5. 접속)
- 126) <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018> (2018.11.5. 접속)
- 127) <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/barcelona> (2018.11.5. 접속)
- 128) <https://static1.squarespace.com/static/599c23b2e6f2e1aeb8d35ec6/t/59c3188c4c326da3497c355f/1505958039366/YCR-Basic-Income-Proposal.pdf> (2018.11.4. 접속)
- 129) <https://www.givedirectly.org/basic-income> (2018.11.5. 접속);  
<https://basicincome.org/news/2017/11/uskenya-givedirectly-officially-launches-ubi-experiment/> (2018.11.5. 접속)
- 130) GiveDirectly를 후원하는 단체·기업은 Union Square Ventures, Etsy, Tumblr 등이 있음
- 131) <https://www.stocktondemonstration.org/> (2018.11.5. 접속)

### 3. 국내 사회수당

#### □ 자치단체 별 현황 정리

- 성남시 청년배당을 시작으로 하여 서울시, 그리고 다른 자치단체에서 주로 청년을 대상으로 사회수당을 앞다투어 신설하려고 함

#### □ 주요 특징을 ① 수혜자 ② 진행방식 ③ 예산 항목으로 나누어 살펴봄

##### ○ 수혜자

- 주된 수혜대상은 청년이며 형식은 대부분 구직촉진수당이라는 공통된 특징을 갖고 있음 (최근 화순에서 농업인 수당제 도입을 검토)
- 청년을 대상(보편성 원칙위반)으로 구직행위를 요구하거나 소득에 대한 조사 전제(무조건성 원칙위반)되어 기본소득이나 사회수당으로 보기도 어려움
- 급여수준(년 100~300만원 수준)과 수급기간(1회성 혹은 단기 6개월)도 기존의 청년구직수당 수준에서 설정

##### ○ 진행방식

- 성과평가에 필요한 평가지표나 평가방법(데이터의 수집포함)에 대한 계획이 사업계획에 포함되어 있지 않고
- 아무런 모의실험없이 해당 자치단체에서 일시에 전면적으로 실시함으로써 제도가 본래의 취지대로 운영되고 있는지를 평가할 근거가 없음
  - 가장 먼저 사업을 추진한 성남시(2015년)나 서울시 (2017년)조차 아직까지 신뢰할만한 통계를 제시하고 있지 못함

##### ○ 예산의 문제

- 적게는 3억원에서 많게는 165억원 수준으로 대부분 자체 예산으로 조달
- 최근 경기도의 경우 청년 기본소득을 주창하면서 그 재원으로 국토보유세 신설 주장

〈표 6-11〉 자치단체의 청년수당 I

주관	사업명	자격조건	사용처	금액	지급방식	예산 (2017)	예산 (2018)	총예산 (2018)	복지 예산 <sup>132)</sup>	재정 자립도
서울시 133)	청년활동 지원사업 (청년수당)	만 19~29세, 미취업 5천명 → 7,000명(2018), 중위소득 150%, 주당 30시간 미만 근로자, 당해연도 거주자(서류 심사)	구직활동 직접비(학원수강비, 응시료 등), 식비, 교통비, 통신비	월50만 (6개월, 연 최대 300만)	카드 발급 선지급	150억원	210억원 <sup>134)</sup>	31조 8,141억원	10조 1,182억원 (31.80%)	82.5%
	다들돌 카드	만 18~34세, 중위소득 80%, 미취업 2천명, 올해 1월부터 거주자 (사회보험가입자 제외, 서류심사)	자격증 취득, 학원비, 교통비, 교재구입비 등 구직활동 직접비용, 식비, 통신비	월50만 (연 최대 240만 →200만 (2018))	카드 발급 정산 후 지급	48억원	33억원 <sup>136)</sup>	10조 7,927억원	3조 1,819억원 (38.00%)	53.2%
경기도 137)	청년구직 지원금	만 18~34세, 미취업 5천명, 중위소득 80% → 150%(2018), 1년 이상 거주자, 주36시간 미만 근로자(1차 서류, 2차 오디션)	구직활동에 필요한 재반비용, 식비, 교통비, 통신비	월50만 (6개월, 연 최대 300만)	카드 발급 정산 후 지급	165억원	80억원 <sup>138)</sup>			
	청년배당 <sup>139)</sup>	만 24세, 3년 이상 거주자 68.7만명	주거비, 생활비, 취업 재반비용, 학원 수강비 등 (유종임소, 귀금속, 고급 양주 등 일부 사용 제한)	분기 25만 (연 100만)	지역 사랑 상품권 지급	-	6,873.7 억원 (2019년)	21조 9,765억	8조 4억 (36.90%)	59.8%

132) 복지예산 비중은 일반회계 예산 대비 비중

133) <https://opengov.seoul.go.kr/sanction/14651867>

134) 2018년 일반회계 세출예산 서울혁신기획관 청년정책담당관 서울 청년활동 보장 예산

135) <https://www.busan.go.kr/young/bbs1/1327548>

136) 2018년 세출예산사업명세서 중 지정혁신본부 비전추진단 청년구직활동비 지원 예산

137) <https://www.gg.go.kr/archives/3889981>

138) 2018년 일반회계 세출예산 경제실 일자리경제정책과 경기도 청년구직 지원금 지원 예산

139) 경기도, 사회보장제도 신설협의 요청서, 2018. 11.

〈표 6-12〉 자치단체의 청년수당 II

주관	사업명	자격조건	사용처	금액	지급방식	예산 (2017)	예산 (2018)	총예산 (2018)	복지 예산	재정 지립도
대전 140)	청년 취업 희망 카드	만 18~34세, 미취업 5천명, 중위소득 150%, 6개월 이상 거주자, 주30시간 미만 근로자(서류심사)	한원수강료, 교재비, 면접비, 교통비, 식비 등 구직활동에 필요한 비용	월30만 (6개월, 연 최대 180만)	카드 발급 정산 후 지급 포인트	108억원	90억원 <sup>141)</sup>	4조 3,128억	1조 3,370억 (38.32%)	49.0%
인천 142)	취업 성공 수당	만 18~34세, 취업패시유형 3단계 참여 및 수료자 중 취업 후 고용보형 3개월 이상 유지 청년 3천명, 중위소득 100%	정산 및 제한 없음	1회 20만	현금지급	31억원	-			
	1석 5 인천 청년 사랑 프로 젝트 <sup>143)</sup>	인천소계 중소 제조기업 근로자 천명, 만 18~34세 청년 근로자, 인천시 거주자, 2018년 1월 1일 이후 채용되어 3개월 이상 재직 중인 근로자, 4대보험 가입, 주 35시간 이상 근로, 3인 가구 기준 중위소득 60% 이하	전통시장, 건강관리, 자기개발, 문화생활, 가정친화	연 120만 (복지포인트 90만, 온누리 상품권 30만)	포인트 온누리상 품권	-	12억원	9조 5,383억	2조 3,694억 (36.40%)	62.97%
경북 144)	청년 복지 카드	만 15~39세, 2017년 중소기업 사업장(상시근로자 3~99인 이하)에 취업해 3개월 이상 근무중인 연봉 3천만원 이하 청년 1,800명 -> 3개월 이전에도 취업시 1차 지원, 이후 3개월 이상 근로 확인 시 2차지원(2018)	건강관리, 여가활동, 자기개발 등	1회 100만 -> 1회 50만원 최대 2회	카드 발급 선지급 포인트	20억원	20억원 <sup>145)</sup>	7조 8,036억	2조 3,552억 (33.30%)	28.7%

140) [http://www.daejeon.go.kr/drh/drhStoryDaejeonView.do?boardId=blog\\_0001&menuSeq=1479&categorySeq=293&ntracSeq=1102355172](http://www.daejeon.go.kr/drh/drhStoryDaejeonView.do?boardId=blog_0001&menuSeq=1479&categorySeq=293&ntracSeq=1102355172)

141) 2018년 일반회계 세출예산 기획조정실 청년정책담당관 행복나눔 청년취업희망카드 예산

142) <http://www.incheon.go.kr/posts/1334/11545?rnum=2&curPage=1>

143) <http://www.incheon.go.kr/posts/incheon-news/12115?rnum=6&curPage=1>

144) <https://www.gjob.kr/contents/main/main.do#layer6>

145) 2018년 일반회계 세출예산 일자리만생본부 청년정책관 경북청년복지카드지원 예산

〈표 6-13〉 자치단체의 청년수당 Ⅲ

주관	사업명	자격조건	사용처	금액	지급방식	예산 (2017)	예산 (2018)	총예산 (2018)	복지 예산	재정 자립도
광 주	교통 수당 <sup>146)</sup>	만 19~29세, 미취업청년 800명, 중위소득 70% 만 19~39세, 대학 졸업반 학생 1,530명, 중위소득 150% 이하(2018)	교통비	월 6만 (5개월)	교통카드 지급	3억원	5억원 <sup>147)</sup>	4조 2,701억	1조 4,237억 (38.80%)	49.2%
	청년 드림 수당 <sup>148)</sup>	만 19세~34세, 미취업 또는 구직 준비중인 청년 1,100명, 광주광역시 거주자, 주 30시간 미만 근로자, 기준중위소득 120% 이하	구직 생활비	월 40만 (6개월, 최대 240만)	현금지급	-	30억원 <sup>149)</sup>			
성 남	청년 배당	만 24세, 성남시 3년 이상 거주자	상품권 사용처	분기 25만 연 최대 100만)	정남사랑 상품권	113억원	109.4억원 <sup>150)</sup>	3조 15억	7,806억 (38.03%)	63.5%
화 순	농업인수 당제	1년 이상 거주, 화순군 내 소재 농지에서 직접 전작물·농작물을 1년 이상 재배한 농업경영체에 등록한 농업인, 연 6,068농가	-	월 10만 (연도별 50%~75% →100% 지급예정)	현금, 지역사랑 상품권	-	36.5억 (2020년) 54.75억 (2021년) 73억 (2022년)	4,914억	93억 (18.99%)	21.7%

146) <http://211.252.37.54/citynet/jsp/sap/SAPGosiBizProcess.do?command=searchDetail&flag=gosiGI&svp=Y&sidno=15075&gosiGbn=A>

147) 2018년 일반회계 세출예산 자치행정국 청년정책과 청년교통카드 발급 예산

148) <https://g3dreams.modoo.at/?link=e14chqod>

149) 2018년 일반회계 세출예산 자치행정국 청년정책과 청년수당 예산

150) 2018년 일반회계 세출예산 각 구별 청년배당 예산 합산

## 제4절 기본소득을 둘러싼 주요 쟁점 검토

### 1. 기본소득의 편익

#### 가. 기본소득과 근로유인

□ 복지제도의 설계에 있어 가장 중요한 요인 중 하나가 수급자의 근로유인을 훼손시켜서는 안된다는 점

○ 노동시장에 참여하지 않으면서 받을 수 있는 혜택\*이 과도하게 높은 경우 이는 두 가지 경로를 통해 비효율을 초래

\* 실업급여 (혹은 실업부조)나 빈곤층을 상대로 지급되는 공공부조<sup>112)</sup>

- 높은 급여수준을 유지하기 위해 높은 세율이 뒷받침되어야 하는 바 이는 근로유인뿐 아니라 투자유인도 떨어뜨려 성장에 부정적
- 특히 이들이 노동시장에 참여할 경우 기존 급여를 상실하게 되어 이들이 체감하는 한계실효세율 (effective marginal tax rate)이 상승하게 되는데 이것이 근로의욕을 낮추는 결과를 가져옴

□ 기본소득은 근로유인을 크게 훼손시키지 않는다는 점에서 효율적인 제도

○ 이는 기본소득의 수급 자격과 액수가 수급자의 노동시장 참여여부와 관련이 없는 무조건성의 원칙 때문

○ 네델란드나 핀란드처럼 실업자를 상대로 견고한 사회안전망을 갖고 있는 국가에서 기본소득을 실업함정(employment trap)의 문제를 치유하여 국가 차원의 노동시장참여율을 높이는 기제로 생각하는 이유

- 기본소득 실험을 주관한 핀란드의 Kela의 보고서에 따르면 현행 핀란드 세법과 사회보장제도하에서 실업상태에 있는 개인이 취업할 경우의 한계실효세율은 80%

112) 공공부조 중 우리나라에서는 그 크기나 비중이 별로 높지 않지만 유럽의 경우 저소득층에게 주어지는 주거급여가 상당한 비중을 차지하는 것으로 판단됨. 핀란드와 바르셀로나 기본소득 담당자들과의 면담을 통해 모의실험에서 기본소득의 수급액의 크기를 정함에 있어 만약 기본소득이 주거급여를 대체하는 것으로 상정할 경우 그 액수가 매우 커져 재정적 부담이 될 것이라는 점을 고려했다는 점을 들었음



- 노동시장에 진입한 이들이 점차 노동시간을 늘려 월 소득이 1100~1200유로 정도가 될 경우 다시 한계실효세율이 상승하여 약 70% 수준(<그림 6-2> Panel A 참고)
- 반면에 현 제도를 기본소득으로 전면 대체한 뒤 월 €560(70만원)의 기본소득을 제공할 경우 동일한 조건의 개인이 취업할 경우의 한계실효세율은 약 40% 수준으로 하락 (<그림 6-2> Panel B 참고)

□ 이러한 결과는 우리나라 제도하의 모의실험에서도 확인될 수 있음

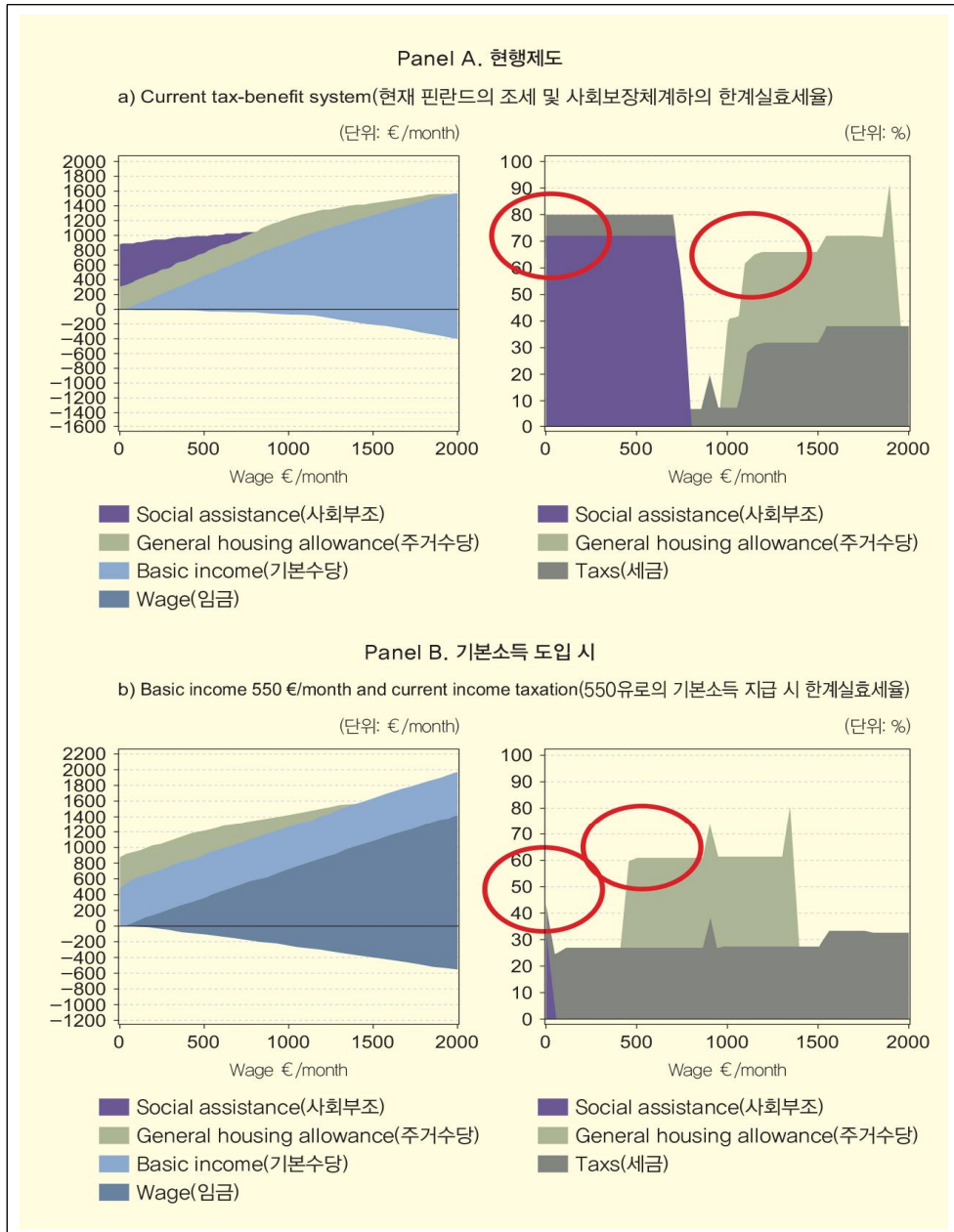
○ 최한수 (2018)은 실업상태에 놓여있는 근로자가 중위소득 수준 이하의 직업을 갖으려고 할 때 기본소득은 보다 큰 취업의 인센티브를 제공하는 제도라는 점을 보임

- 이 연구에서는 현행 제도와 기본소득 도입 시 실업자의 평균세율을 계산
- 평균세율은  $1 - ((\text{일을 할 경우 순소득} - \text{일을 하지 않을 경우 순소득}) / \text{근로 소득})$ 으로 계산
- 평균세율이 높다는 것은 일을 할 경우와 하지 않을 경우의 소득 차가 적다는 것을 의미하기 때문에 높은 평균세율은 개인의 노동의욕을 감소시킨다는 것을 의미

○ <표 6-14>에 나와있듯이 실업상태에 있던 개인이 중위소득 수준의 (혹은 그보다 더 낮은 임금을 제공하는) 일자리에 취업할 경우 기본소득하의 평균세율이 현 제도하의 평균세율보다 낮음을 알 수 있음

- 적어도 중위소득 수준의 직업을 갖으려고 할 때 기본소득은 구직자로 하여금 일하게 할 보다 큰 인센티브를 제공한다는 점을 알 수 있음
- 저임금 노동에 국가가 보조금을 지급하는 형태인 EITC보다도 효율적
- 실업상태에 놓여있는 노동자들이 재취업시 받게 되는 임금수준이 저임금이나 중위수준의 임금일 경우가 보다 일반적이라는 점에서 현행 제도보다 기본소득이 노동시장 바깥에 있는 개인의 시장참여 결정을 촉진시키는 효율적 제도라고 평가할 수 있음 (최한수 2018)

[그림 6-2] 핀란드의 기본소득 시뮬레이션



자료: Kansaneläkelaitos Kela. "From idea to experiment. Report on universal basic income experiment in Finland". Working papers 106. 2016. pp. 56에서 인용; 최한수 (2017)에서 재인용

- 그러나 기본소득이 언제나 근로의욕을 저해하지 않는 것은 아님
  - 특히 예산추가 기본소득\*하에서는 그렇지 않을 수 있음
    - \* 기본소득을 위해 정부가 추가로 예산을 편성하는 것
- 기본소득하에서도 기존의 선별적 복지제도하에서 빈곤층이 받던 복지급여를 보장하기 위해 세율을 인상할 경우 중위소득계층이상의 노동자가 직면하는 평균세율은 크게 올라감
  - 예컨대 <표 6-14>에서 보듯 시나리오 4 (고부담-고복지)하에서 4인가구의 사례에서 중위소득가구 (연 가구소득 7천만원)의 경우 현 제도하의 평균 세율은 39%인데 반해 기본소득하에서는 54%로 상승
  - 이는 그만큼 해당 가구의 노동공급의 유인을 하락시킴
- 또한 기본소득의 도입이 근로유인을 해치지 않으려면 기본소득 도입뿐 아니라 관련된 소득세제도 좀 더 단순하게 재설계 되어야 함
- 각종 공제조항 및 조세지출을 폐지해야 함
  - 무엇보다도 소득세의 누진성을 완화해야 함 (일부 학자들은 기본소득 도입 시 동시에 단일세율(flat taxrate)을 도입해야 한다고 주장)

〈표 6-14〉 현행 제도와 기본소득하의 평균세율

소득	1인 가구						2인 가구					
	근로 소득	평균세율					근로 소득	평균세율				
		현행	기본소득 시나리오					현행	예산 중립	예산추가		
			예산 중립	예산추가								
1	2	3	4	1	2	3	4					
25%	600	88	14	24	34	44	800	90	14	24	34	44
50%	1,200	69	14	24	34	44	1,600	74	17	27	37	47
100% (중위 소득)	2,300	42	19	29	39	49	3,300	45	20	30	40	50
150%	3,500	33	20	30	40	50	4,900	37	22	32	42	52
175%	4,000	31	21	31	41	51	5,700	34	23	33	43	53

소득	3인 가구						4인 가구					
	근로 소득	현행	예산 중립	예산추가			근로 소득	현행	예산 중립	예산추가		
			1	2	3	4			1	2	3	4
25%	1,000	91	14	24	34	44	1,200	94	14	24	34	44
50%	2,000	78	18	28	38	48	2,300	81	19	29	39	49
100% (중간값)	4,000	47	21	31	41	51	4,700	50	21	31	41	51
150%	6,000	38	23	33	43	53	7,000	39	24	34	44	54
175%	7,000	35	24	34	44	54	8,100	38	24	34	44	54

- 주 1. 소득기준 산출방법: 가구별 연간근로소득 중 중간값을 기준으로 산출  
 2. 평균세율: 평균세율은 1-[(가처분소득/일을하지 않 을 경우 순소득)/(근로소득)] 로 산출함  
 3. 일을 하지 않을 경우의 순소득은 모두 “0”으로 설정. 4대보험의 경우 하한선을 적용하지 않았으나 국민기초  
 생활보장제도에 의한 현금급여는 적용함  
 4. 노란색으로 색칠된 부분은 현행 제도보다 기본소득 도입시 평균세율이 상승하는 소득구간

## 나. 기본소득과 포용성

### □ 근로가능연령에 대한 사회안전망으로서의 기본소득

- 기본소득은 사회안전망의 포괄범위를 근로가능연령과 중위계층에게까지 넓혀주는 제도라는 점에서 포용적
- 우리나라의 사회안전망의 포용성의 정도를 판단하기 위해 2016년 통합사회복지지출 데이터를 이용하여 복지예산 지출의 분포를 생애주기별로 살펴봄(최성은 외 2017)

### □ 2016년도 기준으로 중앙정부의 통합사회복지지출액<sup>113)</sup>은 159조

- 아래의 <표 6-15>에서 보듯 이중 근로가능연령 인구에 특정된 복지지출 예산은 5.1%~약 6.1%\* 수준
  - \*EITC (1.6조) 까지 포함할 경우의 수치
  - 청년 (0.6%), 영유아 (3.0%), 아동청소년 (0.5%), 출산 (0.6%)
- 노령인구에게 배정된 30.0%(금액 기준 47.8조)과 비교했을 때 약 1/5 수준

### □ 기본소득은 근로가능연령대의 개인을 대상으로 현금을 지급하기 때문에 이들 계층은 기본적으로 기본소득제도의 수혜자가 될 수 밖에 없음

- Hoynes and Rothstein (2018)의 주장처럼 기본소득은 기존의 복지시스템의 수혜대상에서 소외받아온 아이가 없고 근로연령대의 정상가구(childless, non-elderly, non-disabled households)를 위한 제도임

113) 이 연구에서 정의된 통합사회복지지출은 사회복지, 보건분야 지출을 합한 값으로 건강보험·장기요양보험 정부지원금이 포함되며, 용자사업도 이차보전분을 환산하지 않은 순융자금액으로 더해져 계산된 것임(최성은 외 2017)

〈표 6-15〉 현행 제도와 기본소득하의 평균세율

(단위: 십억원)

		노령	유족	장애/ 산재 <sup>1)</sup>	보건	가족	AL MP	실업	주거	기타	생애 주기별 합계
근로가능연령	영유아	-	-	-	29	5,395	-	-	-	-	5,424 (3.4%)
	아동청소년	-	-	132	44	646	-	-	-	34	857 (0.5%)
	청년	-	-	-	-	48	808	-	-	128	958 (0.6%)
	출산	-	-	-	73	884	78	-	-	-	1,035 (0.6%)
	합계			132	146	6973	886			162	8274 (5.1%)
노령		42,057	281	-	4,810	-	23	57	-	659	47,888 (30.0%)
전체 대상		-	3,288	9,843	63,476	709	5,873	5,493	7,942	6,588	103,212 (64.8%)
합계		42,057	3,569	9,975	68,433	7,682	6,782	5,550	7,942	7,409	159,400 (100.0%)

주: 1) 장애/산재/근로무능력은 장애/산재로, 가족/보육/아동/기초교육은 가족으로 요약하여 작성함.

2) ETIC는 포함되지 않음

자료: 최성은 외 (2017)를 바탕으로 저자 수정

## □ 선별적 복지시스템에서 배제된 이들을 포용 (조권중, 최상미, 최동열 2017)

- 기본소득 도입으로 인해 개인들은 유급노동을 하지 않아도 인간다운 생활을 하게 할 권리를 갖게 될
- 또한 사회적으로 그 가치를 제대로 평가받지 못했던 가사노동, 돌봄노동, 사회 참여활동이 그 가치를 인정받게 되는 계기가 됨(하승수 2015)
- 현행 근로 연계 및 자산조사 중심 복지제도는 유급노동활동에 참여하지 않는 자에게 굴욕(humiliation)과 수치심(stigma)을 주고 이것이 정부와 시민사이의 신뢰를 훼손하는 결과를 가져온다는 견해<sup>114)</sup>
- 기본소득은 현행 복지제도의 지나치게 엄격하고 비효율적인 선별방식과 징벌적 형태의 근로복지혜택 (in-work benefits)에 내재된 문제점을 시정해줄 수 있는 복지제도

114) 본 연구를 위해 방문한 스코틀랜드나 바르셀로나 담당자들 역시 기본소득을 추진하는 가장 큰 동인 중 하나가 수급자들이 느끼는 굴욕감이나 낙인감을 줄이는 것이라는 얘기 함

## 다. 기본소득과 현금성

- 기본소득은 개인들의 실질적 자유 실현에 가장 좋은 정책수단은 현금을 지급하는 것이라는 철학 하에 현금지급을 원칙으로 하고 있는데 (김교성 외 2018) 이는 복지서비스의 상당부분을 현물의 형태로 제공하고 있는 현재의 관행과 다름
- 많은 나라에서 현물급여 중심의 복지서비스를 고수하는 가장 큰 이유는 현금을 지급할 경우 수급자들이 일하기를 꺼려하고 이를 낭비할 것이라는 우려 때문임
  - 보육/교육 서비스나 의료 서비스를 현물급여의 형태로 제공하는 이유
- 이러한 우려가 실제로 어느정도 타당한 것인가를 두고 비교적 많은 연구가 진행되어 왔음
- 여기서는 먼저 ▲ Alaska 기본소득의 사례를 살펴보고, ▲ 최저소득보장을 목표로 한다는 점에서 기본소득과 유사한 NIT 실험의 결과, 그리고 현금지급이라는 측면에서 기본소득과 유사한 특징을 갖고 있는 ▲ 전 세계의 각종 현금 이전 프로그램에 대한 연구를 검토함으로써 기본소득이 가져올 사회경제적 파장에 대해 연구해보고자 함

### 1) Alaska 기본소득의 결과 (Jones and Marinescu 2018)

- 1982년 기본소득이 도입된 이후 다른 주와 비교하였을 때 고용율 (고용된 인원/전체 인구)이 하락한 현상은 발견되지 않았고 반면에 단기간 노동 (part-time job)이 약 1.8% points (17%) 늘었다는 사실은 확인
- 기본소득은 수급자의 노동시장 참여의 의사결정 (extensive margins)에는 큰 영향을 주지 않았으나 노동시간의 의사결정 (intensive margins)에는 어느 정도 영향을 주는 것으로 이해
- 기본소득은 지역주민의 소비를 증가시켜 Alaska 지역의 관련 산업의 활성화에 기여한 것으로도 평가받음
- 기본소득 역사에 있어 Alaska 기본소득이 갖는 특징\*을 고려하면 노동공급의

의사결정과 관련된 이 결과는 앞서의 우려가 지나친 것이었음을 의미

\* 약 30년 이상 Alaska 전 지역에 보편적으로 적용된 정책

## 2) 음의 소득세 (NIT) 실험 (Marinescu 2018)

### □ 조건없는 현금이전이 노동공급에 미치는 영향을 분석

○ 다만 미국의 NIT 실험은 1968년에서 1982년에 걸쳐 다양한 주(state)\*에 걸쳐 진행되었고 참가자의 규모나 이들이 받은 금액이 상이하기 때문에 결과의 해석에 있어 주의할 필요가 있음

- Iowa/North Carolina나 809명으로 가장 적고, Seattle(Washington)가 4800명으로 가장 많음

- 즉 어떤 데이터를 분석했는가에 따라 결과가 조금씩 달라짐

○ NIT가 고용에 미치는 영향은 부정적으로 나왔지만 통계적으로 유의미하지 않음

- 가장 많은 대상을 두고 실험한 실험에서 고용율이 약 4% 정도 하락한다는 결과가 나옴

### □ 수급가구의 소비나 교육성취도, 건강상의 변화에 대해서는 비교적 긍정적

○ NIT는 수급자의 소비를 증가시켜 영양상태를 개선시킴

○ 수급자의 등교율 (school attendance)이나 교육성취도 (test scores and grades)를 향상시킴

○ 캐나다 NIT 사례에서 수급자의 경우 병원에 입원하는 경우가 8.5% 감소했으며 정신건강(mental health), 사고 (accidents) 상해(injuries)등에서 비수급자에 비해 더 좋은 결과가 발견됨

○ 다만 NIT에 대한 연구들은 기본적으로 데이터의 신뢰성과 관련된 여러 이슈가 있기 때문에 연구 결과 해석에 주의할 필요가 있음



### 3) 전 세계적인 현금이전 (cash transfer) 프로그램에 대한 간략한 검토

□ 비록 기본소득이란 이름으로 진행된 실험은 아니지만 전 세계적으로 (선진국과 저개발국) 기본소득과 유사한 성격을 갖는 (조건부 혹은 무조건부) 현금이전 프로그램이 있음

- 여기서 그 효과를 검토하는 각각의 제도들은 현금이전(cash transfer) 프로그램이라는 공통점을 제외하고 정책목적이나 대상, 수급액에 있어 모두 상이함
  - 많은 프로그램이 기본소득처럼 아무런 조건없이 모두에게 지급되는 것이 아니라 특정 계층에게만 허용되거나 자산조사나 노동을 전제로 지급된 것임
  - 따라서 본 연구의 결과를 기본소득의 효과가 아니라 현금이전 프로그램의 효과로 해석하는 것이 타당함

□ 미국의 사례 (Hoynes and Rothstein 2018)

- 출생아의 건강 향상 (SNAP\*; 근로장려세제 EITC)
  - \* SNAP으로 저소득층에게 음식물을 살 수 있는 현금을 제공하는 프로그램
- 결석률의 하락 (SNAP); 아이들의 교육성취도의 증가 (EITC)
- 특히 아이가 어렸을 때 혜택을 받을 경우 아이의 평생에 걸쳐 건강, 교육성취도, 소득에 있어서 긍정적 효과 발현 (SNAP; Mothers' Pension program\*; EITC)
  - \* 1900년대 초반 미국 정부의 사회안전망 프로그램의 하나로 현금보조
- 장기적으로 수급가정의 아이들의 경우 학력 증가, 범죄율 하락, 아이들의 정서적 안정 (Cherokee casino dividend\*)
  - \* 미국 North Carolina 설립된 카지노의 수입금 일부를 Cherokee 인디언 후손들에게 조건없이 배분

□ 저개발국가의 사례 (Banerjee, Niehaus, Suri 2018)

- 담배나 알콜과 같은 재화에 대한 소비 감소
- 노동시간의 감소 목격되지 않음

#### 4) 검토

- 기본소득, 보다 넓게 보면 현금수당 정책에 대한 연구들은 현금지급이 수급자의 근로의욕을 낮추고 불필요한 재화의 구매로 이어질 것이라는 통념이 수정될 필요가 있다는 점을 보여주고 있음
- 전반적으로 노동공급에 미치는 영향은 거의 없거나 부정적이라 할지라도 그 크기는 그리 크지 않으며 (1년을 기준으로 2주~4주정도 노동시간 감소) 노동시장에서의 이러한 부정적 결과는 기본소득이 가져오는 다른 긍정적인 사회경제적 결과에 의해 상쇄될 수 있음을 보여줌
  - 수급대상의 건강, 교육성취도, 범죄율, 정서적 측면 전반에 긍정적인 영향을 준다는 결과를 보고하고 있음
  - 그리고 이러한 효과는 단기뿐 아니라 장기, 그리고 세대를 걸쳐 발견되는 현상이라는 점을 보여줌
  - 최근에 진행된 기본소득실험결과에 대한 메타연구(Gibson, Hearty, Craig 2018)도 동일한 결과를 발표
- 다만 이러한 결과를 해석함에 있어 주의를 기울여야 할 것이 있음 (Hoynes and Rothstein 2018)
  - 먼저 소수의 연구를 제외하고는 이 연구는 단기효과에 대한 연구
    - 특히 현재 각국에서 진행되고 있는 기본소득 모의실험들은 대부분 2-3년 행되고 있다는 점에서 이 결과를 통해 장기효과를 예측하기에는 제한적
  - 두 번째 여기서 언급하는 장기효과는 주로 현금을 지급받은 가구의 자녀들의 성인이 된 후 학업성취도나 사회경제적 지위를 추적하는 것임
    - 따라서 그 결과를 갖고 기본소득처럼 근로가능연령에게까지 현금을 지급하는 것이 장기적으로 어떤 결과를 가져올 것인가를 예측하는 것은 위험
    - 실제 Seattle-Denver Income Maintenance Experiment의 장기효과를 추적한 최근 연구 (Price and Song 2016)에 따르면 성인들의 경우 은퇴 시기를 앞당겨서 결국 생애소득을 감소시켰다는 결론에 도달하고 있음

## 2. 기본소득의 비용

### 가. 기본소득과 재정

- 기본소득과 관련되어 흔히 제기되는 비판은 기본소득은 모든 사람에게 현금을 분배해야 하는 그 보편적 특성 때문에 선별 복지에 비해 재정부담의 크기가 압도적인 고비용 제도라는 것임
  - 선별 복지를 통해 도움이 필요한 사람에게 꼭 지급할 경우 보다 적은 재원을 갖고도 보다 큰 금액을 지원할 수 있다는 주장
  - 본 연구에서는 기본소득으로 1인당 월 30만원을 지급하는 경우를 상정하고 이것이 재정에 미치는 영향을 검토
- 1인당 월 30만원 수준의 기본소득을 지급하기 위한 비용에 대한 추산 (최한수 2017)
  - 노벨 경제학상 수상자인 Tobin (1970)은 기존 복지제도를 그대로 유지한 채 모든 국민에게 현금으로 일정 금액을 지급하는 유형의 기본소득을 도입할 경우 소요되는 비용을 계산할 수 있는 방법론 제시
    - Tobin은 정부가 평균  $x\%$ 만큼 세율을 통해 현재의 재정지출을 충당하고 있을 때 국민 1인당 평균 소득의  $y\%$  수준의 기본소득을 신규 도입하려할 경우 국민이 부담하는 최종적인 세율은  $(x+y)\%$ 라고 설명
  - 이러한 간략한 방법을 이용하여 최한수 (2017)는 알래스카의 사례처럼 기존복지프로그램의 대체없이 기본소득을 제공하고 그 재원을 오로지 조세를 통해 조달할 경우의 조세부담률을 아래와 같이 계산
    - 1인당 월 30만원 (연 360만원) 수준의 기본소득을 나누어줄 경우 약 180조 (2015년 기준)가 소요되고 이 경우 예상되는 조세(국민) 부담률은 약 29.2% (34.2%)
    - 이는 OECD 국가평균 조세부담률보다 높은 수준

- 현재 자신의 금액보다 62% (각종 사회보험금까지 포함할 경우 45%) 증가할 것으로 예상

〈표 6-16〉 알래스카 형 기본소득의 수급액과 조세부담률

기본소득 (1인당)	조세부담률	국민부담률
0원 (현재수준)	18.0%	24.6%
월 20만원 (알래스카수준)	25.6%	32.2%
OECD 평균	25.1%	34.2%
월 30만원 (가장 선호되는 금액)	29.2%	35.8%
월 70만원 (핀란드수준)	44.9%	51.5%
월 90만원(프랑스 수준)	52.6%	59.2%

주: 2015년 1인당 GDP \$27,222 (약 3,123만원). 우리나라와 OECD 조세부담률 자료. 2014년 기준  
 자료: 최한수 (2017)에서 재인용

□ 이러한 비판에 대해 ▲ 기존현금 급여의 축소 ▲ 역진적인 조세지출의 기본소득화  
 ▲ 기본소득의 과세화로 해결할 수 있다는 주장 (유종성 2018)이 제기

○ 금융소득 불로소득에 대한 과세, 생태세, 개인에게 귀속되는 모든 소득 (이자, 배당, 임대료, 증권투자수익, 상속 양도 포함)에 정률적으로 부담되는 ‘시민세’, 토지나 디지털 정보와 같은 공유자산에 대한 과세 (백승호, 이승윤 2018)

□ 기본소득과 관련된 재정이슈를 살펴볼 때 다음의 점을 고려할 필요가 있음

○ 기존현금 급여의 축소나 역진적 조세지출의 기본소득화를 통해 얻을 수 있는 기본소득액의 최대치는 월 11.7만원 ~ 12.9만원 수준

- 최한수 (2017;2018)에 따르면 2015년 기준으로 현금급여의 전면적 대체와 소득세와 관련된 조세지출의 전면적 폐지를 통해 지급할 수 있는 금액은 1인당 월 12.9만원에서 (근로가능연령대에만 기본소득을 지급할 경우) 월 11.7만원 (전국민에게 지급하는 경우) 수준

- 월 30만원의 1/3 의 수준

- 특히 우리나라의 경우 다른 OECD 국가에 비해 복지지출에 있어 현금수당이 차지하는 비중이 낮기 때문에 이를 기본소득으로 대체/전환한다 할지라도 이로부터 조성되는 기본소득의 수준이 더 낮다는 점을 인식할 필요가 있음

○ 이는 금융소득 불로소득에 대한 과세나 개인에게 귀속되는 모든 소득 (이자, 배당, 임대료, 증권투자수익, 상속 양도 포함)에 추가적 과세를 해도 크게 달라지지 않음

- 2015년 기준으로 총 국세 217.9조 중 소득세, 법인세, 부가가치세의 3대 세목은 각각 60.7조, 45조, 54.2조로 약 77%
- 반면에 상속증여세의 경우 약 5.1조이고 지방세 71조, 종부세 약 1.4조 수준이고 금융소득 종합과세를 1천만 원으로 인하할 경우 세수의 증가분은 1300억원 수준임 (이상엽, 윤성만 2016)
- 결국 일부의 주장대로 기본소득 재원을 마련할 경우 월 10만원을 마련하기 위해(전체 인구에게 들어가는 비용은 약 60조)서는 어림잡아도 100% 세액이 증가해야하는데 이는 불가능함

○ 새로운 세목을 신설하는 것도 동일한 문제에 직면

- 디지털 정보와 같은 공유자산에 대한 과세 신설의 구체적 형태 (법인세의 형태로 할지 아니면 아니면 별도의 세목을 만들지)는 차치하고 기존의 3대 세목에 대한 증세없이 기본적으로 새로운 세목을 만들어 60조 수준의 세수를 거두어들이 수 있다는 주장은 설득력이 떨어짐
- 새로운 세목을 신설하여 재원을 조달하는 것의 사회적 비용 (비효율성, 조세귀착)에 대해 알 수도 없다는 것이 큰 문제

## 나. AI apocalypse시대의 사회안전망으로써의 기본소득

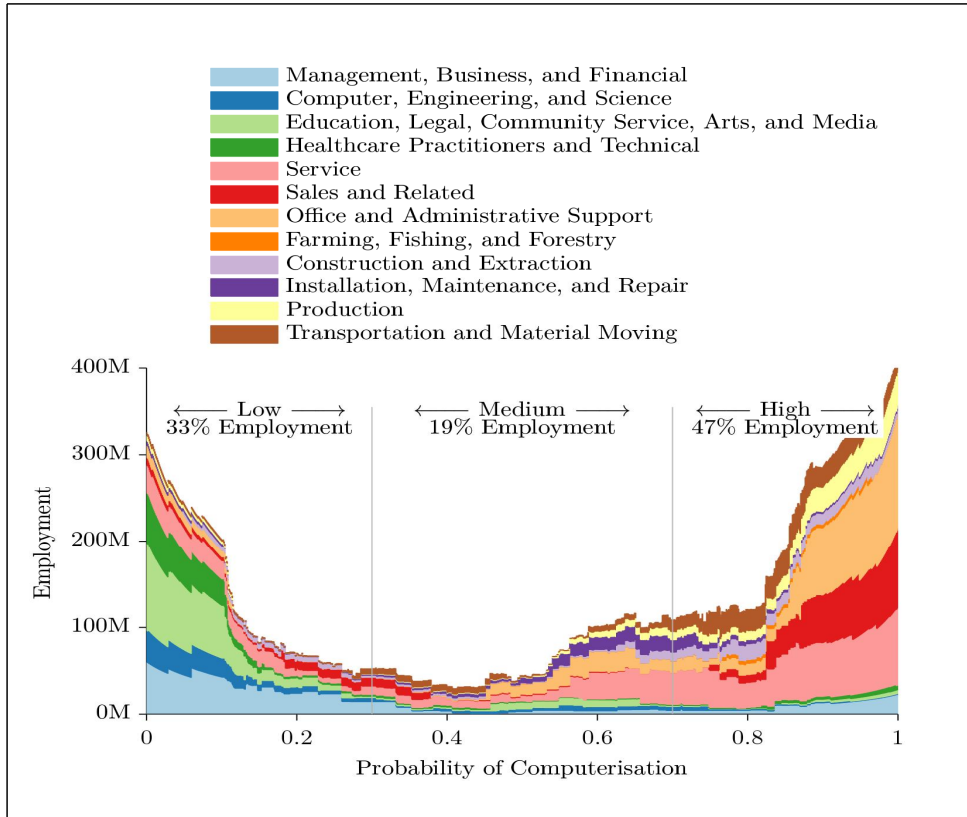
### 1) AI apocalypse의 실현가능성

- 기본소득은 앞으로 도래한 미래사회의 일자리 문제를 해결하는데 적합한 사회보장제도인가?
  - 여기서 말하는 '미래사회'란 4차 산업혁명 (혹은 자동화)으로 인해 일자리의 총량이 급속하게 줄어드는 사회를 의미
  - 만약 일부의 예측대로 AI apocalypse가 도래하여 일자리의 총량이 절대적으로 감소한다면 이러한 시대의 작동가능한 사회안전망은 기본소득이 사실상 유일
  - 따라서 AI apocalypse가 향후 10~20년 이내에 전 세계적으로 실현가능한 현실인지, 최소한 한국에서는 이러한 징후가 포착되고 있는지 살펴볼 필요가 있음

### 2) 국내외연구

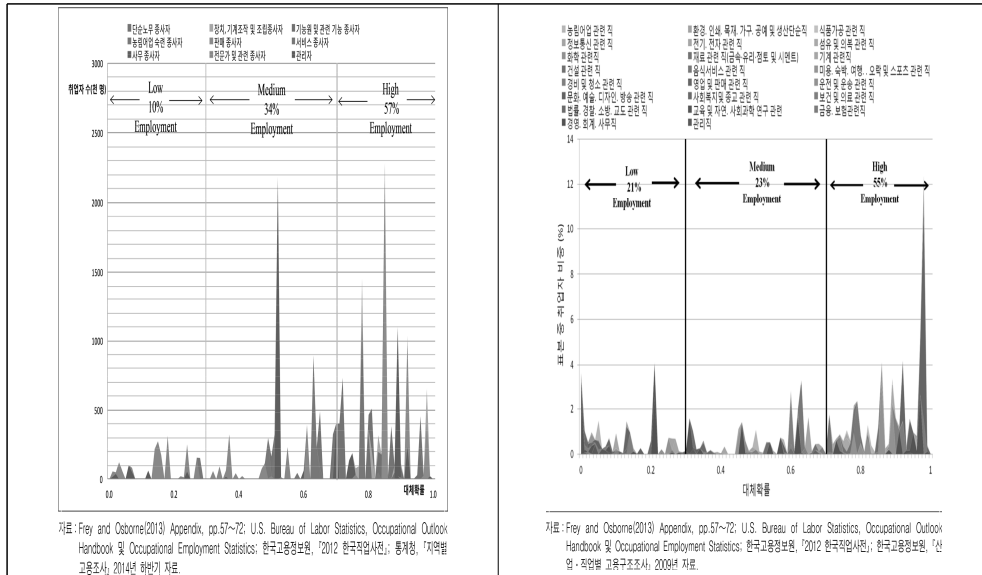
- 일자리의 급진적 감소를 예상한 예측
  - Frey and Osborne (2013)은 702개 직업의 자동화(computerization) 가능성에 대해 탐구
  - 전체 미국의 고용의 47%가 위험하다고 진단 (저자들의 예상에 의하면 10년 혹은 20년 안에 위험이 현실화 된다고 판단)
    - 육체노동업무 (트럭운전 등)외에 인지적 업무(법률서류 작성등)도 포함 (김세움 2016)
  - 김세움(2016)은 Frey and Osborne(2013)의 방법론을 이용, 고용대체 가능성이 높은 직종을 전체 직업군의 전체 55%~57% 수준으로 판단
    - 일자리구조 측면에서 미국에 비해 한국이 기술진보에 더 취약

[그림 6-3] 시가 해당 직업의 고용대체 가능성에 미치는 효과 (미국)



자료: Frey and Osborne (2013)

[그림 6-4] AI가 해당 직업의 고용대체 가능성에 미치는 효과 (한국)



자료: 김세움 (2016)

## □ 일자리의 완만한 감소 주장한 연구

- OECD가 2016년 출간한 보고서의 경우, OECD 21개 국가의 자동화에 노출된 위험이 매우 높은 국가들을 보여주고 있는데 한국은 6%로 매우 낮음 전체 평균은 9%
- OECD가 2018년 출간한 보고서의 경우, OECD 국가간 비교를 하고 있는데, 한국의 경우 일자리 자동화에 노출된 확률이 47%로 32개국 중 16개국 (중간 수준)
  - 자동화에 노출된 확률이란 자동화가 아주 높은 확률(High risk of automation >70%)과 상당한 수준의 확률 (risk of significant change 50~70%)을 합한 것을 의미



〈표 6-17〉 OECD 국가들의 자동화율과 자동화 노출 위험률

Country	Share of People at High Risk	Mean Automatibility	Median Automatibility
Austria	12%	43%	44%
Belgium	7%	38%	35%
Canada	9%	39%	37%
Czech Republic	10%	44%	48%
Denmark	9%	38%	34%
Estonia	6%	36%	32%
Finland	7%	35%	31%
France	9%	38%	36%
Germany	12%	43%	44%
Ireland	8%	36%	32%
Italy	10%	43%	44%
Japan	7%	37%	35%
Korea	6%	35%	32%
Netherlands	10%	40%	39%
Norway	10%	37%	34%
Poland	7%	40%	40%
Slovak Republic	11%	44%	48%
Spain	12%	38%	35%
Sweden	7%	36%	33%
United Kingdom	10%	39%	37%
United States	9%	38%	35%

원자료: Author's calculation based on the Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012)

자료: Arntz, M., T. Gregory and U. Zierahn (2016) p.33

[그림 6-5] OECD 국가들의 자동화율과 자동화 노출 위험률

**Table 4.5. Cross-country variation in job automatability**

Country	Median	Mean	S.D.
New Zealand	0.39	0.42	0.20
Norway	0.40	0.41	0.18
Finland	0.41	0.43	0.18
United States	0.41	0.43	0.20
Northern Ireland (UK)	0.42	0.43	0.21
England (UK)	0.42	0.43	0.20
Sweden	0.43	0.44	0.19
Netherlands	0.44	0.45	0.19
Denmark	0.44	0.45	0.19
Canada	0.45	0.45	0.21
Ireland	0.45	0.46	0.22
Singapore	0.45	0.46	0.20
Belgium	0.46	0.46	0.20
Israel	0.46	0.47	0.21
Estonia	0.47	0.46	0.19
Korea	0.47	0.46	0.19
Austria	0.49	0.48	0.20
Russian Federation	0.49	0.47	0.19
Czech Republic	0.49	0.48	0.20
France	0.51	0.49	0.20
Italy	0.52	0.49	0.20
Cyprus	0.52	0.51	0.21
Poland	0.52	0.50	0.21
Japan	0.53	0.51	0.18
Slovenia	0.53	0.51	0.21
Spain	0.54	0.51	0.21
Germany	0.54	0.52	0.18
Chile	0.55	0.52	0.20
Turkey	0.55	0.52	0.18
Greece	0.57	0.54	0.19
Lithuania	0.57	0.54	0.19
Slovak Republic	0.62	0.57	0.20
<b>All countries</b>	<b>0.48</b>	<b>0.47</b>	<b>0.20</b>

*Note:* all observations are weighted using the final survey weights; for the median and mean columns, the colours in each row draw a heat map, with green corresponding to lowest risk and red to highest risk; standard deviations values are shown along a bar chart, with higher bars corresponding to higher standard deviations  
*Source:* Survey of Adult Skills (PIAAC) 2012, 2015.

자료: Nedelkoska, L. and G. Quintini (2018), p.46

□ 지금까지의 연구를 종합해보면 초기 연구들은 일자리의 급격한 감소를 예측한 반면 시간이 흐르면서 그 폭은 감소하여 완만한 감소를 예측하는 것이 더 많은 것으로 판단

□ 더 중요한 사실은 <표18>에서 보여 지듯 자동화에 노출정도가 심한 고위험 일자리의 비중의 국제비교에서 한국은 자동화로 인한 일자리 소멸의 위험이 가장 낮거나 아니면 같은 선진국에 비해서 그다지 높지 않은 국가라는 것

<표 6-18> 한국에서 자동화로 인해 일자리가 사라지는 비중

연구기관	고위험 일자리 비중 (한국)	특이사항
OECD (2016)	6%	분석 대상 국가 중 한국은 자동화로 인한 위험이 가장 낮음
OECD (2018)	47%	OECD 국가 중 중위수준
LG 경제연구원 (2018)	43%*	*취업자 비중 Frey and Osborne(2013)의 방법론을 적용계산 독일(59%), 일본 (49%), 미국 (47%)보다는 낮고 영국 (35%)보다는 높음
김세움 (2016)	57%	Frey and Osborne(2013)의 방법론을 적용하여 계산, 같은 방법론을 적용한 경우 미국의 경우는 47%
매킨지 (2017) <sup>115)</sup>	52%	영국 (43%), 미국 (46%), 독일 (48%), 일본 (56%)
PWC <sup>116)</sup>	12%	28개 OECD 분석 대상 국가 중 자동화로 인한 위험이 가장 낮음

자료: LG 경제연구원 (2018) 인공지능에 의한 일자리 위험 진단의 내용을 바탕으로 필자가 일부 수정

### 3) 국내 데이터

□ AI 자동화로 인해 우리사회에서 일자리의 전반적 수가 감소하고 있는지 몇 가지 데이터를 통해 판단

○ AI 연구에서 자동화의 지표로 가장 흔히 사용되는 데이터가 IFR (International Federation of Robotics)에서 발표하는 산업별 로봇설치데이터 (robot

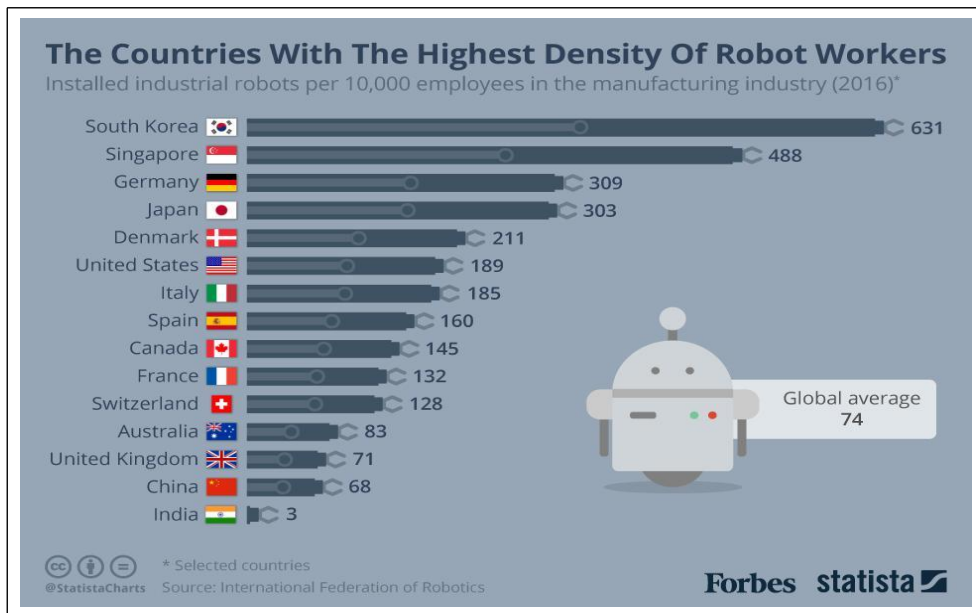
115) McKinsey & company "A future that works: Automation, employment, and productivity"  
<https://www.mckinsey.com/mgi/overview/2017-in-review/automation-and-the-future-of-work/a-future-that-works-automation-employment-and-productivity>

116) <https://www.pwc.com/kr/ko/publications/research-paper/impact-of-automation.html>

installations)임 (Acemoglu and Restrepo 2018)

- 이 지표에 따르면 한국은 제조업에서 10,000명당 로봇 설치율이 가장 높은 나라 (2016년 기준)
- 한국은 631개로 전세계 평균 74보다 무려 약 9배 정도이고 미국(189)이나 독일(309) 일본(303)에 비교해서도 월등히 높음

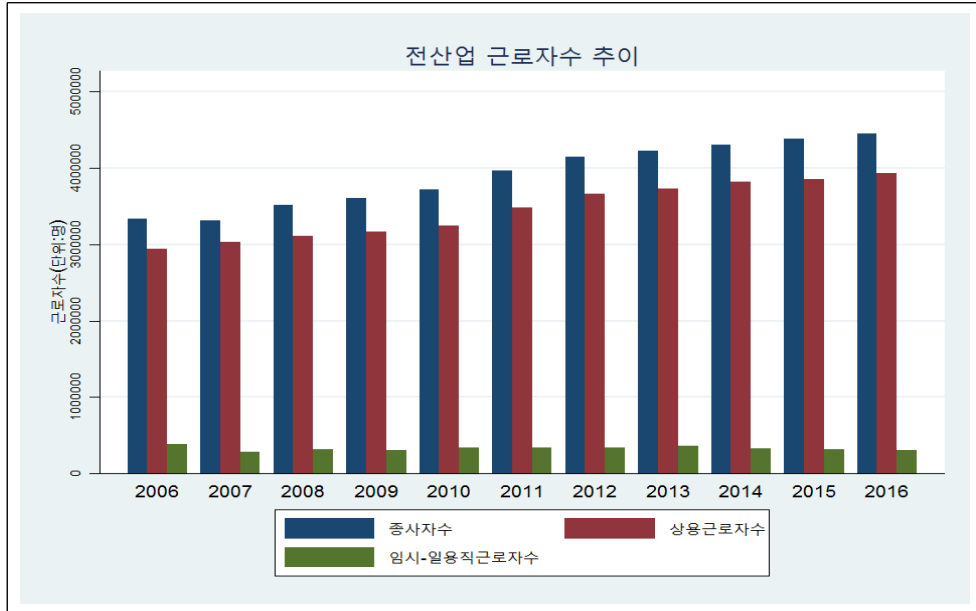
[그림 6-6] 국가별 제조업 분야 산업용 로봇 보유



자료: [https://blogs-images.forbes.com/niallmccarthy/files/2018/04/20180425\\_Robot\\_Workers.jpg](https://blogs-images.forbes.com/niallmccarthy/files/2018/04/20180425_Robot_Workers.jpg)  
(2018.12.3. 접속)

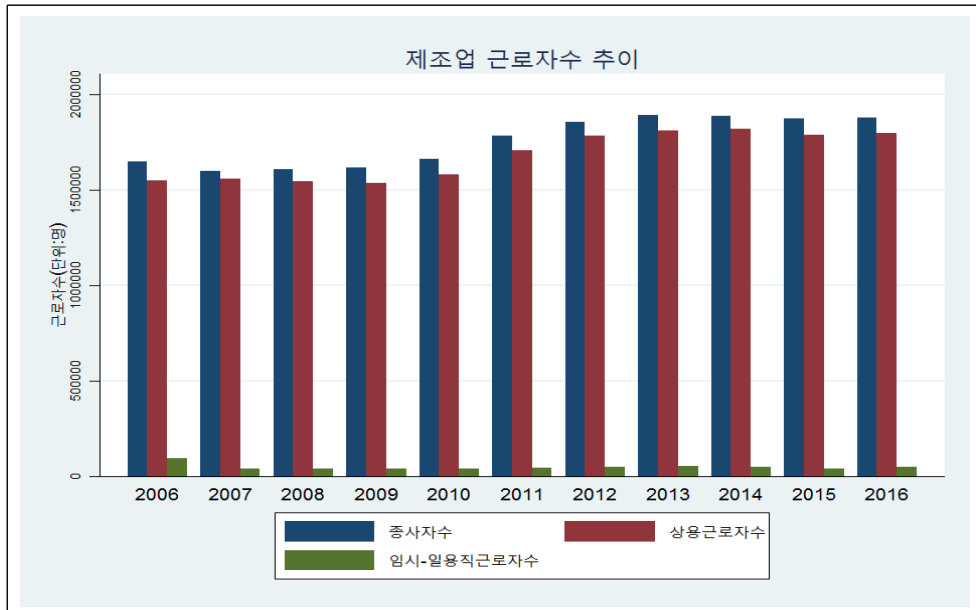
- 만약 AI apocalypse가 이미 우리사회에서 진행중인 현상이라면 지난 10년 동안 전산업에서 일자리의 절대 숫자가 감소하거나 최소한 제조업 분야에서의 일자리 수가 크게 감소하는 현상이 관찰되어야 함
- 통계청이 제공하는 기업활동조사 자료를 이용하여 지난 10년 동안 전산업근로자수와 제조업근로자수를 살펴본 결과 근로자수의 큰 감소는 관찰되지 않았음 (<그림 6-7>과 <그림 6-8>참고)

[그림 6-7] 전산업 근로자수



자료: 통계청 기업활동조사 자료를 이용하여 저자 작성

[그림 6-8] 제조업 근로자수

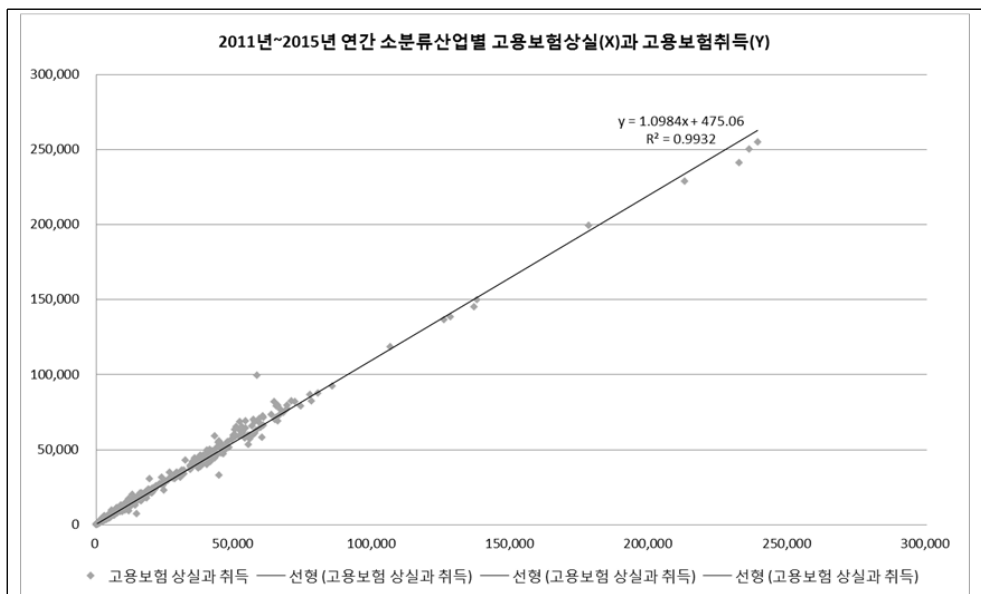


자료: 통계청 기업활동조사 자료를 이용하여 저자 작성

□ 이는 보다 미시자료를 통한 분석결과와도 일치 (장우현·강희우 2018)

- 산업소분류류 단위 기준으로 2011년~2015년 1029개 산업에서 고용보험 취득량과 상실량을 기반으로 분석한 일자리 상실과 취득의 상관관계는 0.9966
- 이는 산업단위에서 연간 일자리 상실과 창출이 1:1 관계라는 점을 의미. 우리 사회에서 즉 한 곳에서의 일자리 상실이 다른 곳에서의 일자리 창출로 이어지고 있다는 것을 의미 ([그림 6-9] 참고)

[그림 6-9] 2011~2015년 연간 소분류산업별 고용보험 상실과 취득 분포도



자료: 장우현·강희우 (2018)

#### 4) 소결

□ 한국 사회에서 AI apocalypse의 실현 가능성은 이를 측정하는 방법론에 따라 다르게 계산 (일자리 기준 6%~57%)되나 지금까지의 연구결과를 통해 잠정적으로 내릴 수 있는 결론은 국가 간 비교에서 한국은 AI로 인해 일자리가 사라질 가능성이 가장 낮거나 중간 수준의 국가라는 점

- 일자리 관련 통계를 살펴보았을 때 AI로 인해 한국사회에서 일자리의 총량이 급격히 줄고 있다는 징후는 포착되지 않음
- 따라서 AI apocalypse에 근거한 기본소득 도입론은 현재로서는 그다지 유효하지 않음
- AI apocalypse 담론의 또 다른 문제점은 이것이 AI가 새로운 일자리를 만들어내는 측면을 지나치게 무시하고 있다는 점
- 기존의 생산 작업들을 자동화하는 기술로서의 AI는 자본이 노동을 대체하는 것을 가속화함으로써 기존 일자리를 감소시킬 수 있지만 새로운 생산 작업을 생성해내는 기술로서의 AI는 기술 혁신의 생산성도 높여 새로운 일자리를 만들어 낼 수 있음 (즉 AI의 양면성)
  - McKinsey Global Institute<sup>117)</sup>는 2030년까지 전 세계적으로 3억 개의 일자리가 사라지지만 동시에 5.5억~8.9억 개의 새로운 일자리가 만들어진다고 주장
- 산업혁명과 같은 역사적 경험도 AI apocalypse 담론이 일자리의 미래와 관련하여 지나치게 비관적 전망을 하고 있음을 보여주고 있음
  - 산업혁명 이후에도 기존의 직업군이 사라지는 현상 (Job displacement)이 존재했으나 이 경우에도 실업률이 100%에 이른 것은 아님
  - AI는 일자리를 상실케 하는 것이 아니라 직무의 성격을 변화시키는 것
  - 역사가 보여주는 것처럼 AI가 주는 초기 충격이 클 수 있지만 시간이 지남에 따라 사람들은 새로운 기술을 익히는 방식으로 적응할 것임 (Goolsbee 2018)

---

117) <https://www.ft.com/content/de8c9914-d460-11e7-8c9a-d9c0a5c8d5c9>

#### 다. 빈곤대책으로써의 기본소득

□ 빈곤층의 소득보장수단으로서의 기본소득에 대한 관심 고조 (OECD 2017)

○ 캐나다 나비비아, 인도와 같은 빈곤 국가뿐 아니라 캐나다나 스페인에서도 유사한 문제의식으로 기본소득에 대한 우호적 입장 견지

- 기본소득이 사회에 구조화된 가난을 줄이는 빈곤대책(anti-poverty policy)으로서의 가능성에 주목

- 이는 누구에게나 최소한의 소득을 보장하는 기본소득의 특성에 기인

○ 그러나 기본소득이 저소득층을 대상으로 한 선별복지제도보다 빈곤을 감소시키는 효과적 대책인가에 대해서는 논란이 있음

- 본 연구에서는 최한수 (2017 2018) 연구에 근거하여 이 주장의 타당성을 검토

□ 기본소득 제도의 수혜자와 비수혜자 그룹 (소득 기준으로)

○ 최한수 (2018)에서 가상적 가구(hypothetical household)를 상대로 다양한 기본소득 시나리오하에서 현행제도와 기본소득도입 이후 해당 가구의 가처분 소득을 비교

○ 아래의 <표19>에서 보여지듯 기본소득이 도입되었을 경우 빈곤층 중에서도 소득분포의 맨 밑에 있는 소득 1분위~2분위 가구는 오히려 가처분 소득이 감소하는 반면 중위소득계층에서는 가처분 소득이 증가하는 현상이 발생

○ 이러한 현상은 예산중립 기본소득\*에서 보다 분명하게 드러남 (표 19 칼럼 A의 결과)

\* 기본소득의 재원을 기존 복지 예산의 범위 내에서 마련하는 것



〈표 6-19〉 시뮬레이션 결과 : 현행제도와 기본소득 비교

		A 년 155만원	B 년 294만원	C 년 433만원	D 년 572만원
가구 유형	기본소득 시나리오	시나리오 1 (현금급여대체+ 공제폐지+명목세율 인상 없음)	시나리오2 (현금급여대체+ 공제폐지+전 구간 명목세율 10%p인상)	시나리오 3 (현금급여대체+ 공제폐지+전 구간 명목세율 20%p인상)	시나리오 4 (현금급여대체+ 공제폐지+전 구간 명목세율 30%p인상)
1인 가구	가처분소득 증가 구간	900-1900 (2-4분위)	900-1700 (2-3분위)	500-1600 (1-3분위)	400-1500 (1-3분위)
2인 가구	가처분소득 증가 구간	1,400~3,200 (2~5분위)	900-2900 (1-4분위)	500~2900 (1-4분위)	0-2800 (1-4분위)
3인 가구	가처분소득 증가 구간	1,500~5,300 (2~7분위)	900~4,700 (1~6분위)	300~4,500 (1~6분위)	0~4,400 (1~6분위)
4인 가구	가처분소득 증가 구간	1600-6,600 (2~8분위)	900-6,100 (1~7분위)	100~5,900 (1~7분위)	0~5,800 (1~7분위)

자료: 최한수 (2018)

- 현행 복지제도와 비교했을 때 ‘기본소득’이 빈곤층의 생활수준을 개선하기 위한 최적의 제도가 아니라는 것을 의미 (최한수 2018, OECD 2017)
- 저소득층의 소득 보장이 주요한 정책 목표라면 그 목표를 달성하기 위한 수단으로서의 기본소득의 효용성은 그다지 높지 않을 수 있음
- 이러한 역설적 상황이 발생하는 이유는 기본소득의 재원조달 방법과 관련이 있음
- 예산중립 기본소득의 핵심은 빈곤계층에 선별적으로 집중되어 제공되던 혜택을 기본소득이란 형태로 사회구성원 전체에게 골고루 배분하는 것
- 기본소득을 위한 추가적 재정지출이 없기 때문에 과거에 비해 기본소득의 액수는 작을 수 밖에 없음
- 그 결과 선별적 복지제도하에서 상대적으로 높은 수준의 복지급여를 받던 빈곤층의 경우 기본소득으로 이행할 경우 가처분소득의 하락을 경험하게 되는 것

## 제5절 요약 및 정책점 시사점

- 본 연구에서는 대안적 복지제도가 부각되는 사회경제적 요건을 서술하고 지금 우리사회가 기존 사회안전망과 전혀 다른 패러다임을 갖고 있는 기본소득과 같은 대안적 복지제도의 도입을 필요로 하는지를 살펴봄
- 기본소득은 기존의 사회안전망이 제대로 포괄하지 못했던 근로가능연령대의 노동자나 다양한 이유로 현재의 선별적 복지시스템에서 배제된 계층에게도 혜택을 준다는 점에서 포용적인 복지시스템임
  - 기본소득이든 아니면 현행 복지시스템의 확장을 통해서이든 새로운 사회경제적 환경이 만들어낸 위험에 노출되어 있는 이들 계층을 복지제도의 틀로 포함시키는 것은 피할 수 없는 흐름
- 기본소득과 관련하여 가장 흔히 제기되는 무조건적인 현금 수당이 수급자의 노동 유인을 크게 약화시킨다는 우려는 이론적으로나 현실적으로 크지 않은 것으로 보임
  - Alaska나 NIT 사례에서 보듯 기본소득이 전체 고용에 미치는 효과는 거의 없거나 그다지 크지 않음 (1년을 기준으로 2주~4주정도 노동시간 감소)임
- 오히려 최근의 학계의 연구는 기본소득을 비롯한 현금급여 방식의 긍정적인 측면에 주목하고 있음
  - 예컨대 앞서 언급한 노동시장에서의 부정적 결과는 동시에 이 제도가 만들어내는 긍정적인 다른 사회경제적 결과(수급대상의 건강, 교육성취도, 범죄율, 정서적 안정)에 의해 상쇄될 수 있음
- 반면에 기본소득을 둘러싼 현재의 논의 수준에서 우리사회에서 왜 기본소득이 현재의 복지제도를 대체하는 미래의 새로운 복지제도의 근간이 되어야 하는가에 대해서는 충분히 설득력있는 논거를 제시하고 있다고 보여지지 않음
- 여러 연구결과들은 기본소득 지지 담론의 대중적 근거인 AI apocalypse 담론은

적어도 한국사회에서 10~20년안에 현실화될 가능성은 그다지 크지 않다는 점을 보여줌

- 이러한 주장은 AI는 기술 혁신의 생산성도 높여 새로운 일자리를 만들어 낼 수 있는 측면을 경시하고 있는 문제점도 노정함
- 따라서 이러한 이를 근거로 기본소득의 도입이 정당화되기는 어렵다고 판단
  - 다만 AI가 노동시장에 줄 수 있는 충격을 최소화하고 AI로 인해 성취한 생산성 향상의 과실을 골고루 나눌 수 있는 장치가 필요

□ 기본소득은 보편적 성격으로 인해 선별복지제도에 비해 재정부담이 큰 고비용 제도

- 일부에서는 이러한 우려를 의식하여 기본소득의 재정조달방안을 제시하고 있으나 아직까지 이러한 우려를 잠재울 설득력있는 방안이 제시되었다고 판단되지는 않음
- 결국 기본소득을 시행하기 위해서는 대규모 증세가 불가피한데 현재로서는 증세가 가져올 경제적 비용은 물론이고 기본소득 실현을 위한 증세가 정치적으로 가능한 것인가에 대해 어떤 합의가 존재한다고 보기 어려움

□ 기본소득이 갖고 있는 최저소득보장의 측면에 주목하여 빈곤대책으로서 기본소득의 도입 필요성을 주장하는 견해가 있으나 만약 저소득층의 소득보장 자체가 정책목표라면 기본소득은 이를 위한 최적의 제도는 아님

- 도움이 필요한 계층을 선별해서 급여를 제공하는 것이 보다 효율적임
- 다만 선별복지가 갖고 있는 문제점 (특히 선별 과정에서의 낙인효과나 비효율성문제)을 보완할 대책을 마련해야 함

□ 결론적으로 우리사회가 처한 사회경제적 조건 및 대안적 사회복지제도로써의 기본소득에 대한 연구 결과를 고려하였을 때 아직까지 ‘지금 한국사회에서 기존 복지제도의 보완과 수정이 아닌 기본소득이 반드시 필요한가’에 대해 모두가 납득할만한 수준의 근거를 찾았다고 보기는 어려움

□ 기본소득과 같은 대안의 복지제도에 대한 관심을 불러일으킨 사회경제적 조건의 변화에 현행 복지시스템이 좀 더 빠르게 대응할 필요가 있다고 봄

○ 기본소득이 제시하는 합리적 핵심을 수용하는 다음과 같은 노력이 필요하다고 봄

(1) 먼저 현행 복지제도의 포용성을 높이기 위해 노력해야 함

○ 먼저 저소득층에 대한 소득보장의 수준을 높일 필요가 있음

○ 다음으로 근로가능연령층과 (차상위 및) 중위소득계층을 사회안전망안으로 포함시킬 정책대안을 제시할 필요가 있음

(2) 소득 및 자산 불평등을 줄일 수 있는 정책 대안을 마련해야 함

(3) 복지프로그램으로서 현금수당을 보다 확대하는 것을 고민해야 함

○ OECD 국가간 비교, 현물수당 중심의 기존 복지사업의 비효율성, 그리고 기존 연구에서 밝혀진 현금수당의 장점을 고려하면 지금보다 현금수당을 늘리는 것을 적극적으로 고려할 필요가 있음

○ 현금수당이 갖고 있는 불가역적인 특성과 재정 부담을 고려하여 다음의 원칙과 절차를 통해 도입 여부를 판단할 필요가 있음

- 먼저 정책목표가 분명해야 함. 즉 왜 특정계층에게 (무조건적) 현금수당을 지급하려 하는가에 대해 보다 분명한 측정가능한 목표가 필요함
- 청년과 같이 근로가능연령을 상대로 지급되는 수당의 경우 그 정책목표가 청년 구직자가 직면한 신용제약을 완화하여 구직자와 회사간의 잡 매칭(job matching)의 질을 개선하자는 것이 주된 목표인지 아니면 청년 구직자를 둔 가구의 경제적 부담을 덜어주자는 것인지 아니면 청년 구직자의 심리적 부담을 덜어주자는 것인지 목표가 분명해야 함
- 전면적인 도입 보다는 단계적 도입을 고려하고 성과 측정 프로그램을 현금수당의 주요한 일부분으로 고려하여 이것이 취약한 경우 중앙정부는 도입에 유보적 입장을 보일 필요가 있음

- 제도를 시행하기에 앞서 반드시 정책적 타당성에 대한 검토→ 모의실험의 설계 → 평가방법의 고안(데이터 확보) 3단계 절차를 지키도록 규칙을 제정할 필요가 있음
- 가장 바람직한 것은 핀란드의 사례처럼 정부가 법률을 제정하여 기본소득의 혜택을 받을 집단을 무작위 배정하는 무작위 통제실험을 진행하는 것임
- 그것이 불가능하다라도 전면적 도입보다는 전체 정책수혜 대상자 중 무작위로 정책의 혜택을 먼저 받을 집단과 나중에 받을 집단을 선정하는 단계적 무작위 통제실험 (Phase-in Randomization)을 진행하는 것이 바람직
- 특히 자치단체별로 추진되고 있는 매우 낮은 수준의 일회적 현금수당은 이런 관점에서 보다 정교하게 재설계될 필요가 있고 여기에 재정당국의 보다 적극적인 역할이 필요
- 이 과정에서 외국의 사례처럼 중앙정부와 지방정부가 긴밀한 대화를 이어나가야 하고 필요한 경우 중앙정부는 제도 설계에 필요한 조언을 제시하고 필요한 사항을 법률화시킬 필요가 있음 (예컨대 각종현금수당의 기획 및 평가방법에 대한 법률)
- 다음으로 현금수당이 도입되는 만큼 유사한 목적을 갖고 진행되는 현물급여는 평가에 따라 통합하는 것이 바람직

□ 대안적 복지제도의 필요성을 검토함에 있어 다음과 같은 이슈에 대해 정부차원의 연구가 진행될 필요가 있음

- 복지와 관련하여 선별비용이나 전달비용이 어느 정도이며 그것이 기본소득의 도입을 정당화할 정도로 심각한지에 대해 판단 근거를 찾아야 함
  - 복지제도가 다기하고 복잡하게 설계되어 있을수록 수급자격을 갖추었으나 신청을 하지 않아 급여를 받지 못하는 누락자(non-take up)문제가 발생
    - 예를 들어 국민기초생활보장제도의 소득인정액 기준을 충족하는 가구가 그 지원 및 선정절차가 복잡하여 혜택을 누리지 못하는 경우들이 얼마나 있는지 정보가 있어야 함

- 현재로서는 이에 대한 신뢰할만한 연구가 부족
  - 아울러 현물급여를 전달하는 복지체계의 효율성에 대한 연구도 진행되어야 함
  - 복지체계와 관련된 관료주의와 복지전달체계의 비용이 다른 나라에 비해 얼마나 심각한지에 대한 정부차원의 판단이 필요
- 현재의 복지제도에서 요구하는 자산조사등의 절차가 지원자로 하여금 복지급여의 수급을 위해 자신이 문제(guilty)가 있다는 것을 증명함으로써 심리적으로 상처와 굴욕감 (stigmatization)을 주는지에 대한 연구도 진행되어야 함
- 사회안전망을 이용하는 주체가 이용 과정에서 어느 정도의 굴욕감을 느끼는지, 그리고 이것이 이들의 행동에 어떤 영향을 주는지 정부차원의 연구가 필요

## 참고문헌 <<

- 경제사회노동위원회(2018). 사회안전망개선위, 취약계층 소득보장 강화 합의, 보도자료.
- 고용노동부(2017). 두루누리 사회보험지원사업 운영지침.
- 고용노동부(2018). 2018 고용보험백서.
- 고용노동부(2018b). 노사정이 참여하는 '고용보험 제도개선 TF' 출범. 보도자료.
- 고용노동부(2018c). 실업급여제도, 1995년 도입이후 22년만에 대폭 개선된다. 보도자료.
- 고용노동부(2018d). 특수형태근로종사자-예술인도 실업급여를 받을 수 있게 된다. 보도자료.
- 고용노동부(2018e). '19년 일자리사업 예산은 23.5조원, 전년 대비 22% 증가. 보도참고자료
- 관계부처합동(2009). 증산층 키우기 휴먼뉴딜
- 관계부처합동(2017). 현장의 목소리를 담은 여성일자리 대책.
- 관계부처합동(2018). 청년 일자리 대책.
- 관계부처합동(2018). 신증년 일자리 확충방안.
- 관계부처합동(2018). 청년고용촉진방안
- 국가별 청년 대상 고용서비스 정책의 효과성 분석(국회예산정책처, 2018)
- 국민연금연구원(2018). 국민연금 공표 통계(2018년 8월말)
- 국정기획자문위원회(2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 국회예산정책처(2013) 복지서비스 전달체계 개선방안 연구: 수요자 중심 전달체계 모델개발을 중심으로
- 국회예산정책처(2014). 수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구
- 기획재정부(2018). “내 삶의 플러스” 2019년 활력예산안
- 기획재정부(2018). 지출혁신 2.0 추진방향과 과제(안) 확정. 보도자료.
- 길현종(2018). 한국형 실업부조 전달체계 관련 논점들. 노동리뷰, 12월호, 68~80.
- 김교성(2016). 이 시대 '복지국가'의 쓸모?! '불평등' 문제 해결을 위한 제언. 비판사회정책 제 52호, 179-222.
- 김교성·백승호·서정희·이승윤(2018). 기본소득이 온다 -분배에 대한 새로운 상상, 사회평론아카데미.
- 김미곤, 여유진, 정해식, 변재관, 김성아, 조한나(2017). 포용적 복지국가 비전과 정책방향. 보건복지부, 한국보건사회연구원
- 김선우, 김영환, 이정우, 손하늬(2017). [제4차 산업혁명 특별기획 ③] 4차 산업혁명 시대 기업가정신의 의의와 방향. STEPI Insight, (218), 1-36.

- 김성희 외, 2018. 2017년 장애인실태조사. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김세움(2016). 기술진보에 따른 고용대체 고위험군 일자리 비중분석, 노동리뷰.
- 김승희(2018). 요양병원 입원현황 분석 "10명 중 1명 사회적 입원", 김승희국회의원 국정감사 자료.
- 김연명(2007). 사회투자정책과 한국사회정책의 미래, 한국사회의 미래와 사회투자정책, 한국사회복지학회 등 공동주최 심포지엄 발표자료집.
- 김연명(2018). 포용국가를 향한 문재인정부 사회정책 비전과 전략, 포용국가전략회의 발표문.
- 김연명, 정세은, 김승연 외(2016). 복지확대와 2060년 대한민국, 민주정책연구원.
- 김영미, 김은하(2013). 복지국가와 일에 대한 태도: 노동시장 제도와 일 몰입의 관계에 관한 비교연구. 사회보장연구, 29(3), 81-112.
- 김영순(2017). 기본소득제 부상의 사회경제적 배경과 의미-하나의 비판적 검토. 월간 복지동향 제221호. 5-13.
- 김용진(1993). Boole의 대수학적 연산방식을 통한 정성적 비교분석: 기본전제와 절차, 국제정치논총. 33(1), pp.235~249.
- 김윤(2018). 커뮤니티케어 모형과 거버넌스, 대통령직속 정책기획위원회 발표자료.
- 김인희(2017). 케냐에서의 조건 없는 현금지급과 기본소득 실험, 사회보장연구, 제6권 제2호.
- 김자영, 한창근(2017). 가구주의 장애여부가 삶의 만족도에 미치는 영향: 자산수준과 자아존중감의 다중매개효과 검증. 한국사회복지학, 69(2): 247-269.
- 김지운(2017). 실업급여 보장성 강화의 경제적 효과 분석. 한국개발연구원 보도자료
- 김태완 외(2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구, 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김호정(1999). 신뢰와 조직몰입. 한국행정학보, 33(2), 19-35.
- 남윤주(2018). 4차혁명(AI) 시대 청년층을 위한 재무관리역량과 자산형성(FCAB) 정책 및 프로그램. 2018 자활복지 국제심포지엄 발표글. 2018. 11. 22.
- 남찬섭(2012). 개정 사회보장기본법의 사회서비스의 의미와 개념적 긴장, 한국사회복지학. 64(3), pp.79~100.
- 노대명(2013). 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 노정호(2018). 핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 방법론적 의미와 한계, 그리고 시사점, 한국사회정책. 제25권 제1호, pp. 71~96.
- 디지털뉴스국(2018). 2019년 예산안 관련 여야 합의문. 매일경제 12월 6일자.
- 류연규, 백승호(2011). 복지국가의 아동 가족 복지지출 결정요인에 대한 비교연구: OECD 국가를 중심으로. 사회복지연구. 41(1), pp.145~173.



- 무토 마사키(2017). 일본의 의료보험.개호보험 개혁 2025년을 향한 카운트다운, 이진세 외 번역, 계축문화사.
- 문영희, 원일(2013). 경제성장과 재정지출간의 인과관계분석, 한국사회복지교육. 21, pp.225~248.
- 문진영, 김윤영(2015). 소득보장과 사회서비스 교환관계 연구, 한국사회복지학. 67(4), pp. 203~226
- 박가열, 천영민, 홍성민, 손양수(2016) 기술변화에 따른 일자리 영향 연구. 한국고용정보원
- 박소현(2018). 국가간 나눔행동 비교 분석: OECD 25개국을 중심으로. 연세대학교 사회복지대학원 박사논문.
- 박수지(2009). 복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 고찰: 독일의 사례를 중심으로, 한국사회복지학. 61(3), pp.155~177.
- 박지영, 한창근(2014). 노숙인 매칭저축프로그램 도입을 위한 노숙인복지시설종사자의 태도에 관한 탐색적 연구. 사회복지정책, 41(2): 83-108.
- 배호중, 한창근(2016). 신혼부부의 주택자산과 출산: 2000년 이후 혼인가구를 중심으로. 보건사회연구, 36(3): 204-238.
- 백승호(2017). 기본소득 실현을 위한 기본소득 모형들: 무엇이 기본소득이고 무엇이 아닌가?. 월간 복지동향 제221호. 14-21.
- 백승호, 이승윤(2018). 기본소득 논쟁 제대로 하기, 한국사회정책, 25.3, pp.37~71.
- 보건복지 ISSUE & FOCUS 제306호 (한국보건사회연구원, 2016)
- 보건복지부(1999). 1999년도 보건복지백서, 서울: 보건복지부.
- 보건복지부(2018). '사회보장 정책 대상 1순위는 노인'
- 보건복지부(2018). 2018년 자활사업안내
- 보건복지부(2018). 국민기초생활보장사업 안내
- 보건복지부, 한국보건사회연구원(2014). 2013년 국민생활실태조사
- 브루스 애커만·앤 알스톡, 필리페 반 빠레이스 외 (2010). 분배의 재구성, 나눔의 집.
- 서울경제(2018.08.30.) '신중년 일자리' 취지는 좋은데...단기 현금성 지원책 넘어서야
- 서울시 사회적경제지원센터(2016). 서울시 사회적 경제 활성화 정책 5년 성과 및 향후 과제.
- 서울연구원(2016). 사회서비스 규모와 구조에 관한 국제비교 연구.
- 서현수 (2017). 핀란드는 왜 기본소득 실험을 시작했나? 기본소득의 정치학, 다른백년 주간논평.
- 석재은 (2018). 기본소득에 관한 다양한 제안의 평가와 과도기적 기본소득의 제안, 보건사회연구. 38(2).
- 신현중(2006). 노인복지와 아동복지 지출간 상쇄관계와 그 결정요인에 관한 연구: 선진 4개국에 대한 Berry & Lowery 모형의 적용, 정책분석평가학회보. 16(4), pp.147~176.

- 안지혜. (2017). 2017년 세계혁신지수 분석. KISTEP 통계브리프. 2017년 제08호. 한국과학기술기획평가원.
- 양미선, 서문희, 김정민(2014). 2014 어린이집 이용자 만족도 조사 연구. 보건복지부·육아정책연구소.
- 양미선, 서문희, 이혜민(2013). 어린이집 이용자 만족도 조사 연구. 보건복지부·육아정책연구소.
- 양미선, 이규림, 김정민(2016). 2016 어린이집 이용자 만족도 조사 연구. 보건복지부·육아정책연구소.
- 양미선, 이윤진, 박상신(2017). 2017 어린이집 이용자 만족도 조사 연구. 보건복지부·육아정책연구소.
- 양재진(2018). 기본소득은 미래 사회보장의 대안인가?. 한국사회정책, 25(1), 45-70.
- 여성가족부(2018). 2019 여성가족부 예산안: 돌봄의 국가책임과 여성안전 강화에 중점. 보도 자료.
- 여유진 외(2017). 부양의무자 기준 폐지에 따른 정책과제 연구. 연구 2017-04. 한국보건사회연구원
- 오종현, 윤성주, 한중석, 신상화, 김문정(2017). 조세재정정책의 소득재분배 효과 분석 모형 개발, 한국조세재정연구원.
- 유경준(2013). 고용안전망 사각지대 현황과 정책방향: 제도적 사각지대를 중심으로
- 유종성(2018). 기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰, 한국사회정책, 제 25 권 3호, pp3~35.
- 윤홍식(2011). 보편주의를 둘러싼 주요쟁점: 보편주의 복지정책을 위한 시론, 한국사회복지학. 63(2), pp.57~79.
- 윤홍식(2016). 기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?-복지확대를 위한 새로운 담론, 기본소득보장 쟁점과 대안 토론회, (재)더미래연구소.
- 이병희(2009). 근로빈곤층과 고용안전망. 서울대학교 의과대학 건강정책 열린세미나 발표문
- 이병희(2016). 구조조정 과정에서 수반되는 실직자에 대한 사회안전망 구축방안: 대규모 실업과 사회보험의 역할. 국회 위기의 한국경제와 구조조정방안 토론회 발표문.
- 이병희(2017). 실업부조의 필요성과 도입방향. 노동리뷰. 146. pp. 40~45.
- 이병희, 황덕순, 김혜원, 길현중(2017). 근로빈곤층에 대한 실업안전망 구축방안. 고용노동부.
- 이병희, 김혜원, 황덕순, 김동현, 김영미, 김우영, 최옥금(2010). 고용안전망과 활성화 전략연구. 노동연구원.
- 이상엽, 윤성만 (2016). 금융소득종합과세 개편의 영향분석 및 정책적 시사점, 한국조세재정연구원.

- 이수용 외, 2017. 2017년 장애통계연보. 한국장애인개발원
- 이우진(2017). 기본소득에 대한 정치철학적 관점과 경제이론적 배경에 관한 연구, 재정네트워크 발간물, 한국조세재정연구원.
- 이정주(2008). 사회적 자본과 부패와의 관계에 대한 OECD 국가간 비교연구. 한국부패학회보, 13, 35-52.
- 이태진 외(2015). 2014년 복지욕구실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 임도빈(2007). 시간의 개념분석: 행정학 연구에 적용가능성을 중심으로, 한국행정학보. 41(2), pp.1~21.
- 임봉욱(2015). 공공경제학, 서울: 율곡출판사.
- 장우현, 강희우 (2018). 일자리 재정정책의 정량평가체계 구축에 관한 연구, 한국조세재정연구원.
- 정정길(2002). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로, 한국행정학보. 36(1), pp.1~19.
- 정책기획위원회(2018). 한국경제의 현 주소와 소득주도성장
- 정책기획위원회, 관계부처합동(2018). 문재인정부 포용국가 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책. 포용국가 전략회의 발표문.
- 정책기획위원회, 관계부처합동(2018b). 사회분야 최초의 전략회의, “포용국가전략회의” 개최. 보도자료
- 조권중, 최상미, 장동열(2017). 기본소득의 쟁점과 제도 연구, 서울연구원.
- 조남경(2017). 기본소득 전략의 빈곤 비판: 호혜성, 노동윤리, 그리고 통제와 권리. 사회보장연구, 33(3), 253-269.
- 지방재정 수요 변화와 사무구분체계 변경에 따른 지방재정운용체계 연구(지방자치발전위원회, 2015)
- 최성은 외 (2017). 통합사회복지지출의 범위와 분류에 관한 연구 및 산출, 한국조세재정연구원.
- 최성은, 양미선, 장명림(2014). 유치원어린이집 가격규제(원비합리화) 제도 개선 방안에 관한 연구. 국무조정실통합추진단·한국조세재정연구원.
- 최영준, 김진욱. (2014). The role of public sectors in modern welfare states: back seat to centre stage. 한국사회복지조사연구, 40, 69-107.
- 최영준, 구교준, 윤성열. (2018). 복지국가가 혁신에 미치는 영향에 대한 탐색적 연구. 사회보장연구, 34(4), 229-258.
- 최영준(2018). 사회정책과 혁신에 관한 연구. 보건복지부.
- 최정태, 한창근(2016). 수형자 대상 저축프로그램의 해외 사례연구: 한국에서의 적용가능성에 관한 소고. 사회복지정책, 43(2): 87-110.

- 최종원(2003). 시차이론과 행정개혁, 한국행정학보. 37(2), pp.289~305.
- 최한수(2017). 각국의 기본소득실험이 한국에 주는 정책적 시사점, 한국조세재정연구원.
- 최한수(2018). 기본소득 모의실험-근로연령대를 중심으로, 미발표 원고.
- 최현수, 한창근, 서광국, 오미애, 김예슬, 전지수(2017). 생애주기별 자산형성 지원체계 구축 방안. 한국보건사회연구원 정책보고서 2017-72.
- 최희선(2017). 기본소득 보장인가, 일자리 보장인가. 산업연구원.
- 한국재정정보원(2018) 월간 나라재정 2018년 2월호
- 한국은행(2018). 주요국의 여성 경제활동 참여 증가 배경 및 시사점. 국제경제리뷰. 2018-5호. 1~19.
- 한창근(2017). 한국사회복지정책의 평가와 미래: 사회적 포용성을 중심으로. 한국사회복지학, 69(4): 9-33.
- 홍범교 (2018). 기술발전과 미래 조세- 로봇세를 중심으로, 한국조세재정연구원.
- 황덕순(2017). 사각지대 해소를 위한 고용보험의 혁신방향과 과제. 노동리뷰. 146. pp. 32~39.
- 고용노동부 홈페이지(<http://www.work.go.kr/>)
- 중앙자활센터 홈페이지(<http://www.cssf.or.kr/>)
- 통계청 홈페이지(<http://kostat.go.kr/>)
- 한국사회적기업진흥원 홈페이지(<http://www.socialenterprise.or.kr/>)
- 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/>)
- Coop 협동조합 홈페이지(<http://www.coop.go.kr/COOP/>)
- Acemoglu, Daron, and Pascual Restrepo (2017). Robots and jobs: Evidence from US labor markets.
- Acharya, V. V., Baghai, R. P., & Subramanian, K. V. (2013). Labor laws and innovation. The Journal of Law and Economics, 56(4), 997-1037.
- Aghion, P., & Howitt, P. (1998). Endogenous growth theory. Cambridge, MA: MITPress.
- Aghion, P., Akcigit, U., Hyytinen, A., & Toivanen, O. (2017). Living the American dream in Finland: the social mobility of inventors. Accessed November 2nd.
- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., & Howitt, P. (2005). Competition and innovation: An inverted-U relationship. The Quarterly Journal of Economics, 120(2), 701-728.

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., & Howitt, P. (2005). Competition and innovation: An inverted-U relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(2), 701-728.
- Akçomak, I. S., Ter Weel, B. (2009). Social capital, innovation and growth: Evidence from Europe. *European Economic Review*, 53(5), 544-567.
- Alic, J. (2011). Everyone an innovator. *State of Innovation: The US Government's Role in Technological Innovation*, Boulder, Paradigm, 236-260.
- Anderson, C. J., & Hecht, J. D. (2015). Happiness and the Welfare State: Decommodification and the Political Economy of Subjective Well-Being. *The Politics of Advanced Capitalism*, 357-380.
- Arntz, M., T. Gregory and U. Zierahn (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189, OECD Publishing, Paris.
- Arrow, K. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for invention. In *The rate and direction of inventive activity: Economic and social factors* (pp. 609-626). Princeton University Press.
- Bahle, T. (2003) The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: Is the welfare state on the retreat?, *Journal of European Social Policy*. 13(1), pp.5~20.
- Bahle, T. (2005) *Family policies in the enlarged European Union: Persistent diversity in "old" and transition to the periphery in the "new Europe"*. Conference on Social Conditions in the Enlarged Europe (Dec. 8-9, 2005), WZB, Berlin.
- Banerjee, Abhijit V., et al (2017). Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs. *The World Bank Research Observer* 32.2, pp.155~184.
- Banerjee, Abhijit, Paul Niehaus and Tavneet Suri (2018). Universal basic income in the developing world. Working paper.
- Baumol, W. J. (1990). Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive. *Journal of political economy*, 98(5, Part 1), 893-921.
- Bell, A. M., Chetty, R., Jaravel, X., Petkova, N., & Van Reenen, J. (2017). Who Becomes an Inventor in America? The Importance of Exposure to Innovation (No. w24062). National Bureau of Economic Research.

- Berry, W. D. and Lowery, D. (1990) An alternative approach to understanding budgetary trade-offs, *American Journal of Political Science*. 34(3), pp.671~705.
- Bonoli, G. and Reber, F. (2010) The political economy of childcare in OECD countries: Explaining cross-national variation in spending and coverage rates, *European Journal of Political Research*. 49, pp.97~118.
- Braunerhjelm, P., & Henrekson, M. (2013). Entrepreneurship, institutions, and economic dynamism: lessons from a comparison of the United States and Sweden. *Industrial and Corporate Change*, 22(1), 107-130.
- Brynjolfsson, Erik, Tom Mitchell, and Daniel Rock. (2018) What Can Machines Learn, and What Does It Mean for Occupations and the Economy?. AEA Papers and Proceedings.
- Celik, M. A. (2015). Does the Cream Always Rise to the Top? The Misallocation of Talent and Innovation. Unpublished, University of Pennsylvania.
- Currie, J. and Gahvani, F. (2008) Transfers in cash and in-kind: Theory meets the data, *Journal of Economic Literature*. 46(2), pp.333~383.
- Dumitrescu, E.-I. and Hurlin, C. (2012) Testing for granger non-causality in heterogeneous panels, *Economic Modelling*. 29, pp.1450~1460.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esser, I. (2009). Has welfare made us lazy? employment commitment in different welfare states. In Park, A., Curtice, J., Thomson, K., Phillips, M. & Clery, E. British Social Attitudes Survey: British social attitudes: The 25th report (pp. 79-106). London: SAGE Publications Ltd. doi: 10.4135/9780857024350
- Filippetti, A., & Guy, F. (2015). Skills and social insurance: Evidence from the relative persistence of innovation during the financial crisis in Europe. *Science and Public Policy*, 43(4), 505-517.
- Frazer, H. and Marlier, E. (2009) *Minimum Income Schemes across EU Member States: Synthesis Report*. EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion.

- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2015). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? Working report.
- Frey, Carl Benedikt, and Michael Osborne (2013). "The future of employment." How susceptible are jobs to computerisation.
- Gaspar, K. (2004). Permission to seek freely?: The effect of happy and sad moods on generating old and new ideas. *Creative Research Journal*, 16, 215-229.
- Goolsbee, Austan(2018). Public Policy in an AI Economy. National Bureau of Economic Research, No. w24653.
- Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *American Economic Review*, 104(8), 2509-26.
- Gough, I. (1996). Social welfare and competitiveness. *New Political Economy*, 1(2), 209-232.
- Hamilton, J. D. (1994) *Time series analysis*. New Jersey: Princeton Univ. Press.
- Han, C.-K. (2018). Jean Valjean Bank in Korea: An innovative approach to poor defendants sentenced to pay fines. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 28(3): 168-177.
- Han, C.-K.(2013). A comparative study of asset-based policy in Asia: Korea, Singapore, and Taiwan. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 15(1): 54-67.
- Henrekson, M. (2005). Entrepreneurship: a weak link in the welfare state?. *Industrial and Corporate change*, 14(3), 437-467.
- Hombert, J., Schoar, A., Sraer, D., & Thesmar, D. (2014). Can unemployment insurance spur entrepreneurial activity? (No. w20717). National Bureau of Economic Research.
- Hong, S.-I. & Han, C.-K.(2018). An exploratory study of soldiers' attitudes toward a matched savings program in Korea. *Journal of Social Service Research*, 44(1): 30-37.
- Horowitz, I. (1962). Firm size and research activity. *Southern Economic Journal*, 298-301.
- Hoynes, Hilary, and Jesse Rothstein (2018). Universal Basic Income in the US and Advanced Countries. *Annual Reviews of Economics*.
- Jensen, C. (2009) *Politics of service*. Unpublished Ph.D thesis.

- Jones, Damon, and Ioana Marinescu (2018). The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund. National Bureau of Economic Research. No. w24312.
- Kääriäinen, J., & Lehtonen, H. (2006). The variety of social capital in welfare state regimes—a comparative study of 21 countries. *European Societies*, 8(1), 27-57.
- Kao, J. (2007). *Innovation nation: How America is losing its innovation edge, why it matters, and what we can do to get it back*. Simon and Schuster.
- Kleinknecht, A., van Schaik, F. N., & Zhou, H. (2014). Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data. *Cambridge journal of economics*, 38(5), 1207-1219.
- kosis.kr
- Kraft, K. (1989). Market structure, firm characteristics and innovative activity. *The Journal of Industrial Economics*, 329-336.
- Kumlin, S., & Rothstein, B. (2005). Making and breaking social capital: The impact of welfare-state institutions. *Comparative political studies*, 38(4), 339-365.
- Landry, R., Amara, N., & Lamari, M. (2002). Does social capital determine innovation? To what extent?. *Technological forecasting and social change*, 69(7), 681-701.
- Larsen, C. A. (2007). How welfare regimes generate and erode social capital: The impact of underclass phenomena. *Comparative Politics*, 40(1), 83-101.
- likms.assembly.go.kr
- Lindert, P. H. (2004). *Growing public: Volume 1, the story: Social spending and economic growth since the eighteenth century (Vol. 1)*. Cambridge University Press.
- Lorenz, E. (1999). Trust, contract and economic cooperation. *Cambridge journal of economics*, 23(3), 301-315.
- MacLeod, G. A. (1973). Does creativity lead to happiness and more enjoyment of life? *Journal of Creative Behavior*, 7, 227-230.
- Marcia Gibson, Wendy Hearty, Peter Craig (2018). Potential effects of universal basic income: a scoping review of evidence on impacts and study characteristics. *The Lancet*. Volume 392, Supplement.



- Marcolin, L., Miroudot, S., & Squicciarini, M. (2016). Routine jobs, employment and technological innovation in global value chains.
- Marinescu, Ioana (2018). No Strings Attached: The Behavioral Effects of US Unconditional Cash Transfer Programs. National Bureau of Economic Research, No. w24337.
- Miettinen, R. (2013). Innovation, human capabilities, and democracy: Towards an enabling welfare state. Oxford University Press.
- Moon & Kim. (2017) A Study of trade-off Relationship Between Income Security and Social Service: The 14th East Asian Social Policy conference.
- Munday, B. (2007) *Integrated Social Services in Europe, Report Prepared for the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Musgrave, R. (1961) *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Nedelkoska, L. and G. Quintini (2018). Automation, skills use and training. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017). Basic income as a policy option: Can it add up?. Policy Brief on the Future of Work, OECD Publishing, Paris
- OECD(2009) *Pension at a Glance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD(2014) *OECD Social Expenditure Dataset 1980-2006*. Paris: OECD Publishing.
- OECD(2017) *Preventing Ageing Unequally*. Paris: OECD Publishing.
- OECD(2018). OECD Employment Outlook 2018.
- Onaran, O., & Stockhammer, E. (2016). Policies for wage-led growth in Europe. Policy Report-FEPS.
- Ostrom, E. (2000). Crowding out citizenship. *Scandinavian Political Studies*, 23(1), 3-16.
- Pacek, A., & Radcliff, B. (2008). Assessing the welfare state: The politics of happiness. *Perspectives on Politics*, 6(2), 267-277.
- Palier, B. (2006) Refonder la protection sociale: les expériences européennes, *Esprit*. 2006(5), pp.53~78.
- Phelps, E. S. (2013). Mass flourishing: How grassroots innovation created jobs, challenge, and change. Princeton University Press.: **대변영의 조건**
- Pierson, P. (1996) The new politics of the welfare state, *World Politics*. 48(2), pp.143~179.

- Price, David J., and Jae Song (2016). The Long-Term Effects of Cash Assistance. Working Paper, Stanford University.
- Putnam, R. D. (2000). Bowling alone: The collapse and revival of American community. Simon and Schuster.
- Raffiee, J., & Feng, J. (2014). Should I quit my day job?: A hybrid path to entrepreneurship. *Academy of Management Journal*, 57(4), 936-963.
- Rothstein, B. (2010). Happiness and the welfare state. *Social Research: An International Quarterly*, 77(2), 441-468.
- Ryu, S. (2017). To bond or to bridge? Contingent effects of managers' social capital on organizational performance. *The American Review of Public Administration*, 47(4), 403-418.
- Schumpeter, J. A. 1943. *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen & Unwin
- SHA(2014) *OECD Health Data*. Paris: OECD Publishing.
- SOCX(2017) *OECD social expenditure database*. Paris: OECD Publishing.  
([https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG))
- Titmuss, R. (1967) The Relationship between Income Maintenance and Social Service Benefits-An Overview, *International Social Security Review*. 20(1), pp.57~66.
- Tobin, James (1970). On limiting the domain of inequality. *The Journal of Law and Economics*. 13.2, pp.263~277.
- Uslaner, E. M. (2002). *The moral foundations of trust*. Cambridge University Press.
- van der Wel, K. A., & Halvorsen, K. (2015). The bigger the worse? A comparative study of the welfare state and employment commitment. *Work, employment and society*, 29(1), 99-118.
- Van Mechelen, N. and Marchal, S. (2013) *Trends and convergence of Europe's minimum income schemes*. Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Wachsen, E., & Blind, K. (2016). More labour market flexibility for more innovation? Evidence from employer-employee linked micro data. *Research Policy*, 45(5), 941-950.
- Wennekers, S., & Thurik, R. (1999). Linking entrepreneurship and economic growth. *Small business economics*, 13(1), 27-56.

Work integration social enterprises in the European Union: an overview of existing models(C Davister et al., 2004)

Zoli, E, H. Wang, D. Laxton, S. Mursula, and J. Yao (2018). A New Strategy for Korea's Fiscal Policy in a Low Growth Environment. IMF Working Paper.

[www.ei.go.kr](http://www.ei.go.kr)

[www.kli.re.kr](http://www.kli.re.kr)

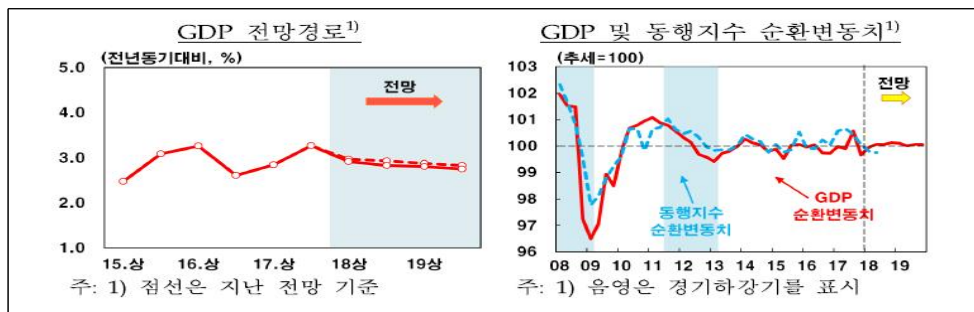
[www.work.go.kr](http://www.work.go.kr)



## 부록 1. 우리나라의 최근 경제성장 동향과 중단기 전망

### 1. 한국 경제 성장 요약

- 한국 GDP 성장률은 금년중 2.9%, 내년중 2.8% 수준을 나타낼 전망<sup>118)</sup>
- 국내경제는 투자가 둔화되겠으나 수출 및 소비가 양호한 증가세를 보여 성장세를 지속할 전망
- 2019년에도 수출 및 소비의 증가세로 잠재수준의 성장률 보일 전망



자료: 한국은행

- 한국 성장에 대한 부문별 기여도에서는 수출 기여도가 높아지고 내수 기여도는 낮아질 전망

(%, %p)	2016	2017	2018 <sup>e)</sup>	2019 <sup>e)</sup>
▶ GDP	2.9	3.1	2.9	2.8
수출	0.6	0.3	1.2	1.3
내수	2.3	2.8	1.7	1.5

주: 1) 세분화된 지출항목별로 수입유발효과를 차감하여 시산

자료: 한국은행

118) 자료: 한국은행 경제전망보고서 2018

□ 국내 민간소비는 양호한 소비심리로 인해 완만한 개선흐름 지속될 전망

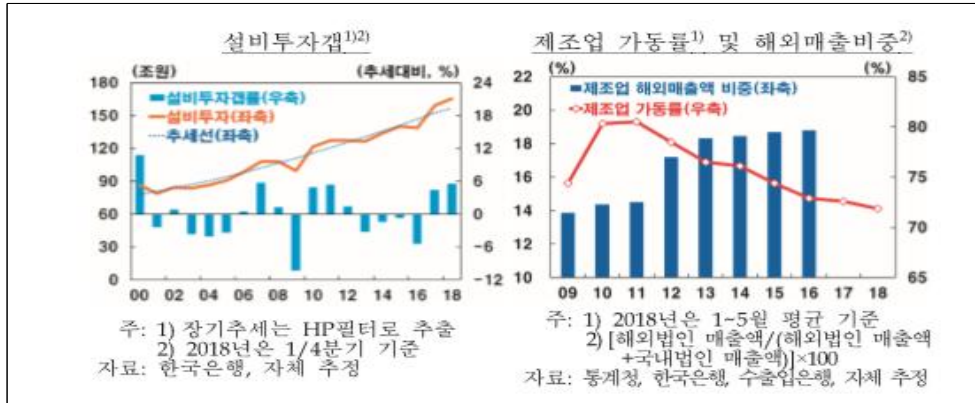
- 소비자심리지수는 여전히 높은 수준을 유지하고 있으며 특히 소비지출전망이 긍정적임
- 고용 및 복지 부문과 관련된 정부정책 강화에 힘입어 의료, 교육, 여가 부문에 소비가 증가할 것으로 예상



- 반면 취업자수 증가세의 부진이 가계소득여건에 부정적 영향일 미칠 것으로 예상되며 여전히 높은 가계부채 수준이 민간소비에 부정적 영향 미칠 것으로 예상

□ 설비투자는 금년에 증가율이 축소되었으며 내년에도 낮은 증가세를 이어갈 것으로 전망

- 제조업 가동률 하락 및 보호무역기조 강화 등이 국내 설비투자를 제약하는 요인으로 작용
- 업종별로는 반도체의 경우 메모리반도체에 대한 수요로 설비 증설은 높은 수준을 보이겠으나 기저효과로 증가율은 낮아질 것으로 보임. 디스플레이는 중국의 LCD 공급 증가 및 가격 하락으로 신규 투자 지연으로 이어질 것으로 예상



□ 경상수지는 2019년에 서비스수지 적자폭이 감소하면서 금년보다 흑자폭이 확대 될 것으로 전망

- 소비자물가는 유가상승으로 인해 1%대 중반의 상승률을 지속할 것으로 보임
- 실업률은 대외 수요의 증가세가 점차 완만해짐으로써 취업자 수 증가폭은 소폭 개선될 전망

## 2. 국내 경제 성장률 현황 인식

□ 대외적으로는 세계경제 성장세 및 교역량 증가세 약화, 주요 수출품목 단가 하락, 대외 경쟁력 약화 등이 국내 경제 성장률 전망에 하방위험으로 작용할 것으로 예상

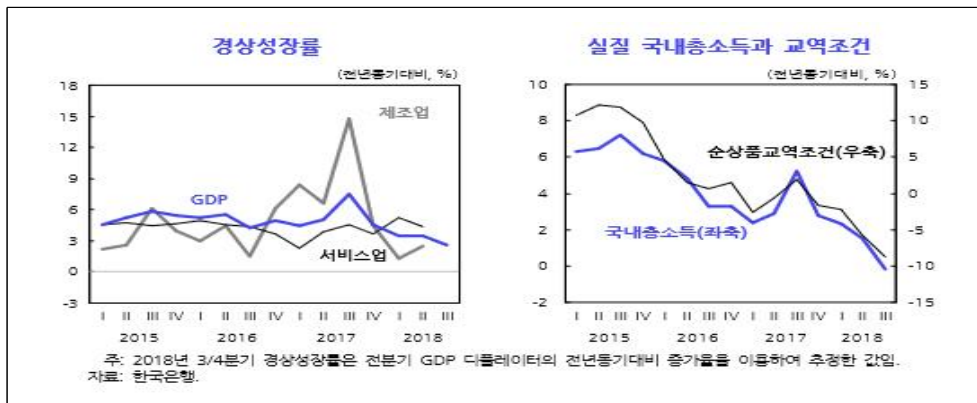
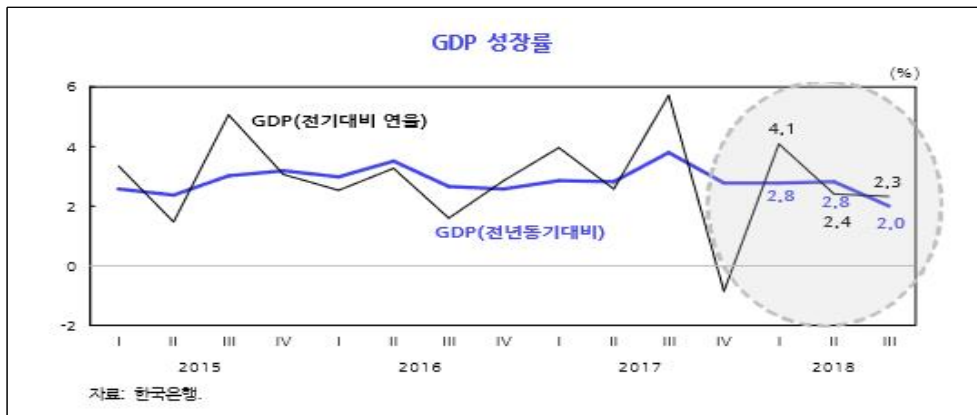
- 미국의 금리인상 과정에서 기초여건이 건실하지 못한 몇 신흥국에서 금융시장 불안이 확산될 경우 세계경제 교역량 증가세가 둔화될 가능성
- 중국경제의 추격으로 국내 주력 수출품목의 경쟁력이 약화되어 수출시장 점유율 축소로 인해 성장률 둔화될 가능성
- 미중 무역분쟁이 장기화 되면서 세계교역량 증가세 둔화로 인해 국내 경제 성장률에 부정적으로 작용할 가능성

□ 대내적으로는 시장금리 급등 및 자산가격 하락이 하방위험으로 작용할 것으로 보이며 정부 정책에 따른 소비 개선이 상방위험으로 작용할 것으로 보임

○ 자산가격이 급락하는 경우 현재 시장금리가 상승하는 가운데 한계가구의 부채 상환능력 저하로 국내 경제 성장세가 악화될 가능성

□ 한국 경제는 제조업 성장 둔화, 건설업 부진 등으로 성장세가 점차 악화될 것으로 예상

○ 교역조건 악화에 따라 경상성장률 및 국내 총소득 증가세도 둔화되고 있는 추세





### 3. 2019년 국내 경제 전망

- 한국 경제는 내수 경기 둔화, 수출 증가세 완만함으로 금년 성장률 (2.7%)보다 다소 낮은 2.6% 성장률을 기록할 것으로 전망
  - 민간소비는 가계소득 개선과 관련된 정부 정책에도 자산가격 하락 및 시장금리 상승으로 인한 가계부채 상환 부담 증가로 소폭 둔화될 것으로 예상
  - 설비투자는 수출 부진으로 투자 수요가 크지 않을 것으로 예상되며 1.3%의 소폭 증가율을 기록할 것으로 예상
  - 세계교역량 증가세 둔화 및 반도체 등의 높은 수출 증가세도 약화될 것으로 판단되어 2019년 수출은 금년(4.2%)보다 낮은 3.7%의 증가율, 수입은 금년(2.2%)보다 소폭 확대된 2.5%의 증가율을 기록할 것으로 전망됨
  - 고용 부문에서는 취업자 증가폭이 지난해 32만 명에서 올해 1~8월 10만 명 수준으로 급격히 위축됨. 이는 글로벌 금융위기 이후인 2008-2010년 이후 최저 수준
  - 내년에는 수출활력이 더욱 약화될 것으로 전망됨에 따라 제조업 고용부진이 이어질 예정이며 건설 투자의 마이너스 성장으로 건설업 고용도 감소세를 이어갈 예정
- 세계경제는 선진국 주도의 경제 상승세가 주춤할 예정. 미국의 경우 법인세 감세로 기업투자 증가로 호조를 유지하겠으나 유럽과 일본은 수출 및 소비둔화로 경기활력이 약해질 것으로 전망
  - 미국은 법인세 감세 및 개인소득세 최고 세율 인하로 기업투자 및 소비가 확대되며 내년부터 인프라 투자로 잠재성장률을 넘어서는 2% 중반의 성장세가 지속될 것으로 보임.
  - 중국의 경우 기업 및 정부가 2015년 이후 대규모로 발행한 채권 만기가 도래함에 따라 부채 리스크가 성장에 악영향을 끼칠 것으로 보임. 더욱이 미국 관세부과에 따른 대미수출 차질로 인해 수출 및 기업투자 둔화로 경기하강이 이어질 것으로 예상됨

□ 국제 금융시장 부문에는 그동안 미국이 주도해 온 긴축 흐름이 주변국으로 확산 될 것으로 전망

○ 미 연준은 올해 4차례, 내년 2차례로 금리인상을 추진함에 따라 유로존은 올해 말 양적 완화를 중단할 예정이며 내년 하반기에는 금리인상에 나설 가능성 보유

○ 자본이탈을 우려하는 신흥국들은 통화약세에 따른 인플레이 압력에 대한 대응으로 정책금리를 인상할 것으로 보임.

○ 미 금리 인상으로 자본유출 우려가 큰 신흥국 금융시장을 중심으로 위기상황이 빚어질 것으로 전망

- 외화수요가 적은 나라들 중에서도 국가신용등급이 투기등급 이하로 외화재원 조달이 어려운 터키, 파키스탄, 이집트, 남아공, 또는 구제 금융을 받고 있는 아르헨티나가 고위험 국가로 분류됨.

□ 국내금융시장의 경우 한국 기준금리 인상은 점진적으로 이루어질 것으로 보임. 낮은 물가상승률 및 고용부진으로 한국은행이 기준금리 인상에 나설 가능성은 미지수이며 인상 할 경우 한차례 인상폭에서 머물 것으로 예상

○ 원화는 달러화에 대해 소폭 절상될 전망이며 이는 대규모 경상수지 흑자로 원화가 저평가되어 있다는 인식에 기인함. 미국의 환율조작국 지정 우려로 한국은행의 외환시장 개입은 어려울 것으로 예상

- 그러나 GDP 4%에 달하는 경상수지 흑자 및 4000억 이상의 외환보유액을 고려 시 국내에서 외국자본의 대규모 유출 가능성은 높지 않을 것으로 예상

## 부록 2. 한국 복지체제의 궤적과 특성

- 해방이후 한국 복지체제의 변화 궤적과 특성을 경제구조와 정치환경과의 관련성 하에서 개괄
  - 분석은 역사적 비교방법론을 활용해 복지체제의 구성주체의 특성, 복지지출의 구성적 특성, 재원구조의 특성을 중심으로 개략함
  - 분배체제로서 복지체제는 단순히 복지정책을 도입하고, 선택하는 것이 아니라 한 사회의 경제적 특성과 밀접한 관련을 맺으며 형성되는 것인 동시에, 한 사회를 구성하는 중요한 정치세력 간의 권력관계가 반영된 결과이기 때문에 복지체제의 특성은 이러한 정치경제적 특성을 고려해 살펴볼 필요가 있음

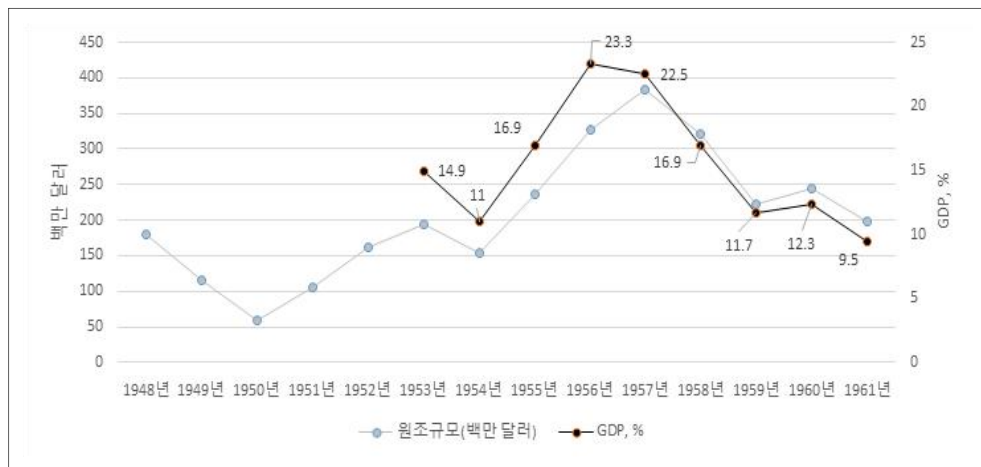
### 1. 원조복지체제(1945-1960년)

- 한국 복지체제의 주체로서 미국(원조를 통하여)이 핵심적인 역할을 점하고 있던 시기라고 할 수 있음
  - 통상적으로 한 사회에서 복지의 제공 주체는 국가-가족-시장이라고 할 수 있음. 그러나 해방이후부터 1960년까지 한국 복지체제는 서구 복지체제와 달리 국민국가 차원에서 설명되기 어려움
  - 복지의 주요 제공자가 국민국가 내에서 존재하는 것이 아니라 미국이라는 외부에 존재했기 때문임. 이는 서구의 일국적 차원의 복지체제와 상이한 제3세계 국가 복지체제의 특성을 보여주는 것이라고 할 수 있음
    - 실제로 이 시기 한국 복지체제의 주 제공자는 미국의 원조였고, 미국이 제공한 원조는 1956년의 경우 GDP의 무려 23.3%에 달했음
    - 물론 미국이 제공한 원조의 대부분은 한국에서 반공국가를 유지하기 위한 군사원조의 형태였지만, 당시 원조제공기관을 제2의 보사부(복지를 담당하는 중앙부처)로 부를 정도로 원조는 당시 한국 복지체제의 핵심적 역할을 담당했음
  - 다만 1950년대 복지체제에서 우리가 주목해야할 지점은 농지개혁과 적산불하

를 통해 한국에서 사적 소유에 입각한 자본주의 분배질서를 구축했다는 것임

- 복지체제가 자본주의의 분배질서에서 발생하는 사회적 위험에 대한 대응이라는 점을 고려하면 1950년대는 한국 사회에 자본주의 질서를 제도화함으로써 자본주의에서 발생하는 사회적 위험에 대응하는 복지체제가 성립할 수 있는 기본조건을 창출한 시기라고 할 수 있음

#### ○ GDP 대비 원조의 규모



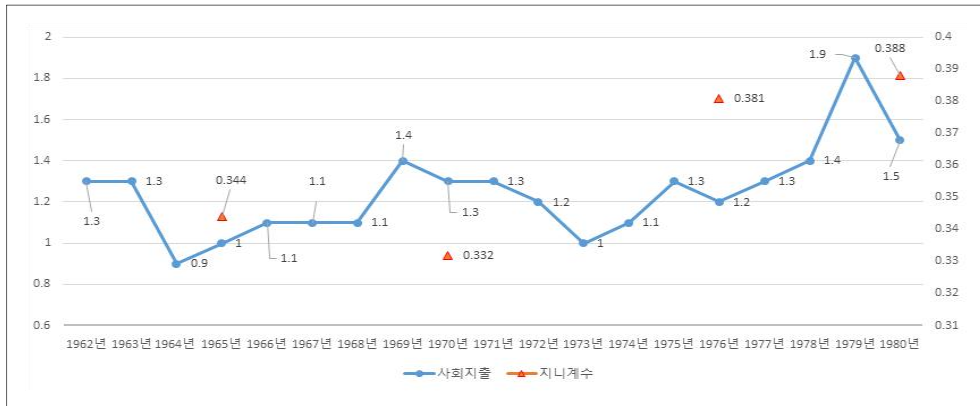
자료: 윤홍식. (2018a). 이승만 정권시기 한국복지체제: 원조복지체제의 성립, 1948-1960. 사회복지정책, 45(1).

## 2. 개발국가체제(1961-1997년)

- 미국의 원조에 의존하던 경제체제는 1961년 박정희가 주도한 군사쿠데타 이후 본격적인 산업화의 길을 걷게 됨
- 1950년대 한국 경제가 주로 수입대체산업을 중심으로 산업화의 길을 걸었던 것이 비해 1960년대는 경로전환이 일어남
- 경로전환은 한국 경제구조가 수입대체 중심의 산업화에서 수입대체와 수출을 결합한 복선형 산업구조로 전환하고, 고도성장을 이루게 되면서 “성장을 통한 일자리 창출이 공적 복지를 대신하는” 개발국가 복지체제로 전환함

- 복지 제공 주체가 ‘가족+외국원조’에서 ‘국가에 의해 계획된 시장+가족’으로 전환되었다고 할 수 있음
  - 한국 복지체제에서 국가에 의해 계획되고, 통제되는 시장을 통해 분배가 이루어지던 시기로 규정
  - 개발국가가 성장과 일자리 창출을 통해 빈곤과 불평등을 완화했다는 점에서 서구의 복지국가와 기능적 등가물이라고 할 수 있음
  - 실제로 고도성장과 일자리 창출을 통해 한국 개발국가는 불평등·빈곤의 완화를 했다고 할 수 있음. 실제로 절대빈곤율은 1965년 40.9%에 달했지만, 1980년이 되면 9.8%로 낮아졌음(서상목, 1979; Suh and Yeon, 1986)
- 불평등은 조금 다른 양상을 보임. 1960년대는 경제성장과 함께 낮아지던 불평등이 1970년대 중화학 공업이 본격화되면서 다시 상승하는 경향을 보였음
- 또한 이 시기는 낮은 세금을 통해 개인과 가족이 부동산과 금융자산과 같은 사적 자산을 축적해 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 대응할 수 있는 사적 보장체계의 구축이 시작된 시기라고 할 수 있음
- 공적 사회보장제도로는 1964년 500인 이상 기업을 대상으로 산재보험이 도입되어 최초의 근대적 사회보험제도가 도입되었고, 1976년 임의가입이었던 의료보험이 강제의료보험으로 전면 개정이 이루어졌다는 점이 주요
  - 가입대상은 1977년 1월부터 500인 이상의 상대적으로 대규모 사업장에 적용됨(유광호·이혜경·최성재, 2005; 국가법령정보센터, 2018)
    - 중요한 특성은 산재와 질병에 대응하는 사회보험이 상대적으로 대규모 사업장 노동자를 대상으로 제도화되었다는 점임

### ○ GDP 대비 사회지출비율, 1962-1979



자료: 윤홍식. (2018b). 박정희 정권시 한국 복지체제: 반공개발국가, 복지국가의 기능적 등가물. 한국사회정책, 25(1).

### 3. 역진적 선별주의 체제의 본격화(1998-2017년)

□ 1997년 외환위기를 전환점으로 시장에서 (계획의 주체로서) 국가의 역할이 약화된 반면 공적 복지의 제공주체로서 국가 역할과 시장의 독립성이 동시에 강화되는 경로전환이 일어남

○ 시장에서의 불평등 확대와 공적 사회보장이 상대적으로 안정적 고용과 임금을 보장받는 집단에게 집중되는 공적 복지의 '역진적 선별주의' 현상이 나타남. 비정규직과 자영업자의 대다수가 공적 사회보험으로부터 배제되어 있다는 사실은 이러한 현상을 확인해줌

○ 1987년 민주화 이후, GDP 대비 사회보험의 지출 비중이 급격히 늘어남. 정규직과 안정적 직장을 가진 계층에 대한 공적 복지가 확대되는 반면, 사회보험으로부터 배제된 불완전 고용상태에 있는 노동자들에 대한 사회보장은 미진한 상태로 남아있게 됨

□ 국가의 역할이 선별적으로 강화된 시기이자 시장의 분배기능이 약화된 시기

○ 복지제공 주체로서 가족은 여전히 중요한 역할을 담당하고 있지만, 그 기능은 점차 약화되고 있음. 특히 외환위기 이후 저소득 계층 간, 가족 이전이 현격히 감소하고 있음

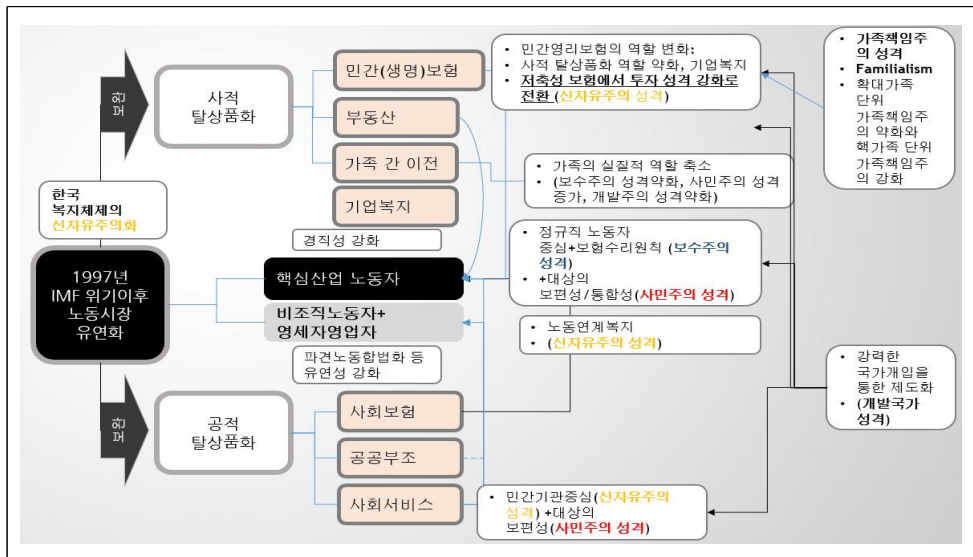
#### 4. 한국 복지체제의 유산

□ 복지체제의 관점에서 본 한국 정치체제의 유산은 계급과 계층의 이해와 무관한 정당구조(또는 사회적 균열구조), 강력한 재벌 대기업, 취약한 노동계급, 성장하는 시민사회로 축약될 수 있음

□ 먼저 1997년 외환위기 이후 노동시장 유연화가 본격화되고, 노동시장 유연화로 인해 발생하는 문제를 공적 사회보장제도의 확대로 대응하려고 했지만, 공적 사회보장제도의 확대가 주로 사회보험을 중심으로 한정됨

○ 실제로 GDP 대비 사회지출의 세부구성을 보면 사회보험과 관련된 지출이 전체 사회지출의 60~70%에 달함. 2015년 기준으로 GDP 대비 사회지출은 10.1%인데 이중 사회보험 지출은 6.8%이고, 공공부조, 사회서비스 등 비사회보험 지출은 3.3%에 불과한 실정임(OECD, 2018)

○ 한국 복지체제의 유산

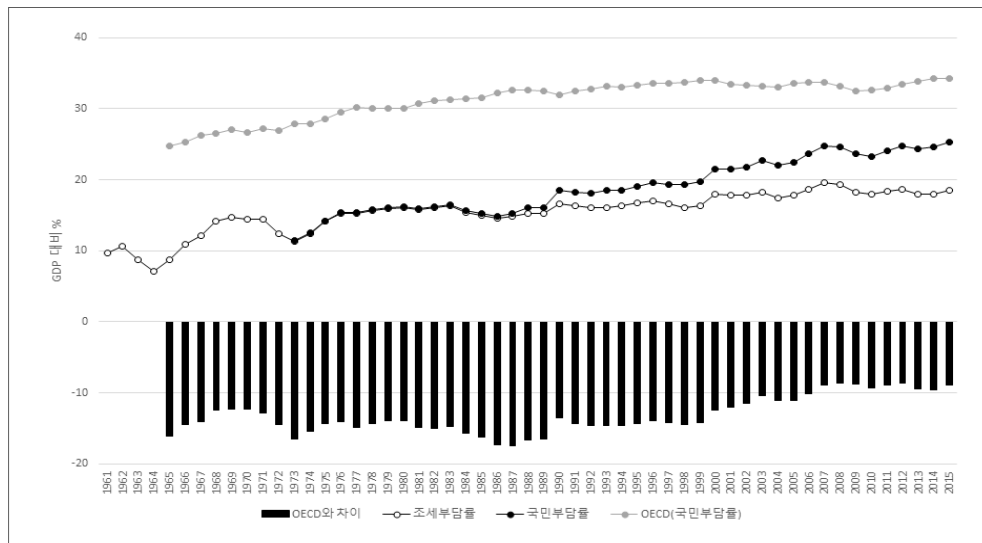


○ 문제는 사회보험을 중심으로 확대된 공적 사회보장제도는 상대적으로 안정적 고용을 보장받고, 괜찮은 임금을 받는 정규직 노동자를 전제로 설계된 사회보장제도라는 점임

- 2016년 6월 현재 정규직의 고용보험 가입률은 84.7%에 달하는데 반해 비정규직의 가입률은 38.9%에 불과함(김유선, 2016). 국민연금이 가입률도 정규직과 비정규직은 각각 96.4%와 31.7%로 큰 차이를 보이고 있음

- 하지만 한국 공적 사회보장제도의 또 하나의 중요한 문제는 공적 사회보장제도만으로는 실업, 질병, 노령, 돌봄 등 사회적 위험에 효과적으로 대응할 수 없다는 점임
- 예를 들어, 실업급여는 최장 6개월까지만 지급되고, 국민연금의 경우 2016년 기준으로 65세 이상 인구 중 단지 38%만 수급자이고, 월 평균 수령액은 36만 8210원에 그쳤음(한겨레, 2018)

- 한국 복지체제에서 불충분한 공적 사회보장 급여는 상대적으로 큰 사적 자산축적의 형성과 관련 있다고 할 수 있음
- 한국은 낮은 조세부담률(국민부담률)을 유지했으며, 이는 개인과 가구에게 가처분 소득을 높였음
- 한국과 OECD의 GDP 대비 조세부담률과 국민부담률



자료: 윤홍식(2018) 재인용. 한국 복지국가의 역사적 기원과 궤적 III. 서울: 사회평론.



- 개인과 가구의 높아진 가처분 소득은 개인과 가족이 민간생명보험과 부동산 등과 같은 사적 자산을 축적해 사회적 위험에 대응할 수 있도록 했고, 가족 간의 소득이전에 의존하게 했음
- 또한 재벌 대기업을 중심으로 노동자에게 광범위한 기업복지를 제공하는 유산을 형성했음
- 하지만 문제는 이러한 사적 자산을 축적할 수 있는 계급과 계층 또한 공적 사회 보장제도와 유사하게 상대적으로 안정적 고용을 보장받는 재벌 대기업을 고용된 정규직 노동자와 공공부문에 고용된 선별된 노동자라는데 문제가 있음

## ○ 우리나라 정권 대표적 소득재분배 정책

시기	정권	특징	대표적 소득재분배 정책		
			복지정책	조세정책	경제정책
1960~1970년대	박정희 1963~1979	-공업화를 통한 지속적인 고도성 -시장의 기형적 발전	장기 1963년 의료보험법 제정 (실질적 실시는 77년) 1973년 국민복지연금법 제정 (미 실시, 86년 보완) 1977년 의료보호법 제정 (저소득층 의료보험 적용)	(1949년부터 이어진 소득세법 누진소득세, 소득세액공제)	
1980년대	(최규하) 전두환 1980~1988	-경제적 호황시기 -물가 급증으로 사회 개혁과 경제 안정에 집중	1986년 국민연금법 제정 (73년법 보완, 88년 시행)		1986년 최저임금법 제정 (88년 시행)
	노태우 1988~1993	-3저 호황 종식 및 철폐기 시작 -민주화 추진 및 압축적인 성장에 따른 사회 불균형 시정	1989년 전국의료보험 달성 1990년 장애인 고용촉진법 제정 1991년 사내복지기금법 제정		
1990년대	김영삼 1993~1998	-시장 개방 및 자유화 -국제 수지 약화에 따른 외환위기	1993년 고용보험법 제정(95년 시행)		
2000년대	김대중 1998~2003	-시장경제 강화 -자본주의 모순 심화로, 소득불평등에 악영향	1999년 국민기초 생활보장법 (사회보장급여 지급) 1999년 국민건강보험법 (의료보험법 변경)	1999년 소득 분배개선을 위한 조세개혁 (금융소득 종합과세, 상속 및 증여세 강화 등)	
	노무현 2003~2008	-지속되는 소득불평등 심화 -이전 정부의 신자유주의 기조 유지하여, 정부 개입 최소화	기존 제도의 확대 및 인프라 마련에 주력하였으나, 실질적 효과는 미비		
	이명박 2008~2013	-고용 없는 성장 -국가대형사업(4대강 정비사업) 통한 경제활성화 추진 -고환율 정책으로 인한 KIKO 사태 및 중소기업 위기	능동적이고 예방적 복지를 통한 소외계층 출현 방지를 목표로 하였으나 실체가 모호	2008년 조세제한특별법 개정(근로장려를 위한 조세 특례(EITC) 시행)	

## 부록 3. 세계 각국의 주요 기본소득 실험

### 1. 기본소득이 제도화된 사례: ‘알래스카 영구펀드’<sup>119)</sup>

#### 가. 추진 배경 및 목표

- 미국 알래스카 주정부는 주헌법에 명기된 천연자원의 주민 공동 소유 원칙을 실현하고 그 이용 혜택을 현 거주 주민들 및 미래세대와 공유할 목적으로 1982년부터 ‘알래스카 영구기금’(Alaska Permanent Fund)을 설립, 운영해옴

#### 나. 수급 조건 및 내용

- 이 과정에서 영구기금의 금융수익 중 일부를 매년 일정 액수의 배당 형태로, 소득수준이나 연령 및 기타 사회적 지위에 관계없이, 모든 알래스카 지역 주민들에게 지급하고 있음
- 배당금을 수급하기 위해서는 신청 전년도 기준으로 최소 1년 이상 알래스카주에 거주해야 함. 미국 내 합법적으로 거주하는 외국인이나 공식 인정된 난민, 그리고 고등학교를 졸업하고 타 지역에서 학업을 계속하는 대학생 등도 수급 대상에 포함됨
- 시행 초기 배당금의 액수는 연간 약 400달러(US\$) 수준에 머물렀으나 이후 꾸준히 상승해 2015년에는 1인당 연간 2,072달러(알래스카 주민 1인당 GDP의 약 3%)에 이르고 있음
- 배당금은 ‘알래스카 영구기금’의 운용, 투자 과정에서 발생한 수익의 일부(최근 5년간의 연 평균 금융수익의 일부)를 주민들에게 배분하는 것이기 때문에 해당 시기의 경제상황 및 기금 수익실적에 따라 차이가 남. 예컨대, 2008년 미국에서 시작된 세계금융위기의 여파로 이듬해인 2009년에는 1인당 연간 배당액이 36.9% 감소(2008년: 2,069달러 → 2009년: 1,305달러)했고, 그 뒤 다시 경기 회복에 따라 상승함

119) <https://pfd.alaska.gov/> (2018.11.4. 접속). 아울러, 판 파레이스·판데르보흐트 2018: 217-220; 김교성·백승호·서정희·이승윤 2018: 144-145 참조.

#### 다. 특징 및 의의

- 알래스카 기본소득은 충분성의 조건에는 미치지 못하나 보편성(무조건성), 정기성, 현금지급 등의 조건을 충족하는 사례로 세계 최초로 천연자원의 공유(현주민 및 미래세대 포함)를 목적으로 제도화된 뒤 한 세대 이상 지속된 기본소득 모델이라는 점에서 큰 의의가 있음
- 그 액수가 크지 않음에도 불구하고 알래스카 기본소득은 빈곤율 하락 및 주민들 간 사회경제적 평등에 크게 기여한 것으로 평가됨(미국 내 가장 낮은 빈곤율 및 가장 높은 평등성을 기록)
- 1982년 첫 시행 당시 공화당 출신 주지사의 주도로 관련 법제정이 이루어졌고, 당초 소득수준과 거주기간 등에 따라 차등 지급할 계획이었으나 연방대법원의 평등권 침해 판단에 따라 1년 이상 거주 요건을 충족하는 모든 주민들에게 동등한 금액을 지급하는 안으로 변경되었고, 이 과정에서 보편적 기본소득에 가까운 모델이 되었음(초당파적 합의 및 광범위한 주민 지지 확보)
- 현재 전세계에서 50개 이상의 국부펀드가 운영되고 있으나 그 수익을 보편적 기본소득 형태로 지급하는 사례는 알래스카가 유일함

## 〈유럽 및 북미 국가들의 기본소득 실험〉

### 2. 핀란드: 국민국가 단위 첫 기본소득 실험(2017-2018)<sup>120)</sup>

#### 가. 추진 배경 및 목표

- 핀란드 정부는 2017년 1월부터 2018년 12월까지 2년 간 실업급여 수급자들의 고용률을 높이고, 기존 사회보장 시스템을 개편하기 위하여 국가 차원의 기본소득 정책실험 프로젝트를 전개하고 있음. 국민국가 단위의 기본소득 실험으로서는 세계 최초로 기록된 핀란드의 사례는 2015년 총선을 통해 집권한 핀란드 우파 연합정부(총리 유하 시필라Juha Sipilä)<sup>121)</sup>가 4년 간 추진할 정부 공식 프로그램의 하나로 기본소득 실험을 포함한 데서 비롯됨
- 기본소득 실험 프로젝트의 주관기관으로 선정된 핀란드 사회보험청(Kela)는 2015년부터 외부 전문가들과 함께 실험 설계를 위한 연구를 진행함. 연구 보고서에서 제안된 내용을 바탕으로 주요 정책 이해관계 집단의 의견을 수렴한 뒤, 핀란드 사회보건부(STM, Sosiaali- ja terveys ministeri)는 기본소득 실험 법안(HE 215/2016 vp)을 기초해 2016년 8월 의회에 제출함
- 2016년 12월 의회에서 승인된 이 법안에 따르면, 이번 실험의 기본 목표는 실효성있는 기본소득 모델의 설계도를 제시하는 것임. 특히, 기존의 사회보장 시스템을 노동 형태의 변화에 더 잘 조응하도록 개선하는 것, 실업수당에 의존하도록 하는 유인 요소를 줄임으로써 실업자들의 노동시장 참여를 활성화하는 것, 그리고 관료주의를 줄이고 지나치게 복잡한 사회보장 수당 체계를 단순화하는 것 등이 핵심 목표로 제시됨

#### 나. 수급 조건 및 내용

120) 이 절 핀란드 기본소득 실험에 관한 분석은 필자의 기존 글(서현수, 「핀란드는 왜 기본소득 실험을 시작했나? 기본소득의 정치학」, 다른백년 주간비평, 2017.)을 토대로 최신 내용을 업데이트한 것임. <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018>; 서현수(2017).

121) 중도우파인 중앙당(Centre Party), 보수 국민연합당(National Coalition Party), 민족주의 포퓰리스트 핀란드인당(Finns Party)으로 구성된 연립정부.

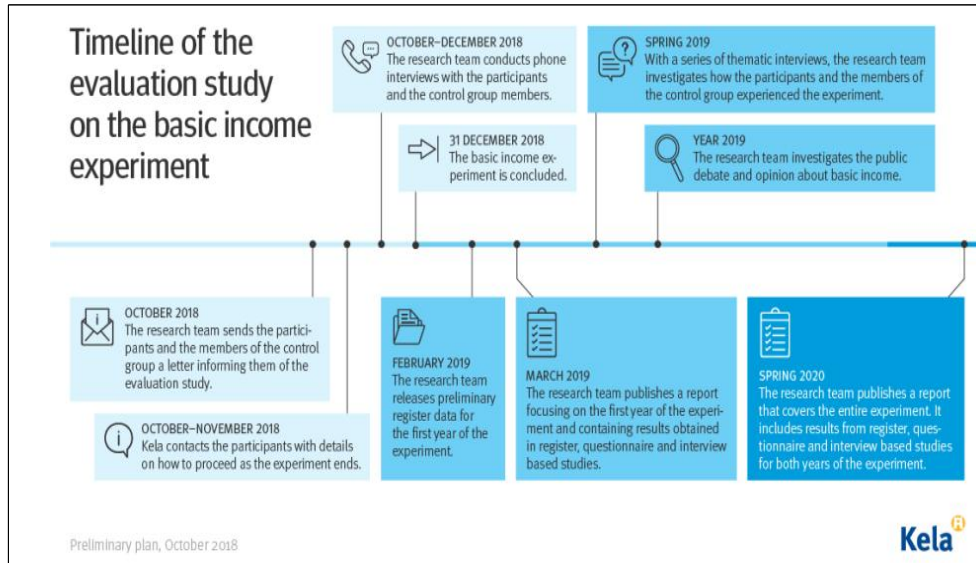
- 핀란드 정부는 2016년 11월 기준 사회보험청(Kela)으로부터 기본 실업수당(basic unemployment allowance) 또는 노동시장 보조금(labour market subsidy)을 받고 있는 만 25~58세의 사람들 중 2,000명을 무작위 선발해 2017년부터 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 2년 간 매월 560유로(약 70만원)의 기본소득을 별도의 자산 조사 없이 지급하고 있음. 곧, 기본소득 프로젝트 대상으로 선발된 2,000명에게 자동적으로 매월 560유로가 2년 간 지급되며, 이 금액에 대해서는 세금이 부과되지 않음
- 지급된 기본소득은 기존의 실업수당을 대체하지만, 그 외에 참가자가 받는 다른 사회보장 급여나 수당들에 영향을 미치지 않음. 아울러, 실험 참가자가 프로젝트 기간 중 취업에 성공하는 경우에도 기본소득은 계속 지급됨. 무작위로 선발된 사람들의 실험 참가 여부는 선택적이지 않으며, 지역적 수준의 실험은 따로 시행되지 않음
- 매월 지급되는 기본소득 560유로는 사회보험청(Kela)에서 기본 실업수당 또는 노동시장 보조금을 받는 사람들에게 매월 정액 지급되는 금액 약 700유로에서 20%의 세금을 제외한 금액과 동일한 수준임. 이번 프로젝트는 선발된 참가자 개인의 선택권을 인정하지 않고 의무적(compulsory)으로 실시되기 때문에 참가자들이 받던 기존의 소득 지원금보다 손해가 발생하지 않도록 설계된 것임. 적은 돈은 아니지만 핀란드의 사회 상황을 고려할 때 이 금액만으로 인간다운 생활을 유지할 수 있는 충분한 액수는 아니며, 따라서 이번 기본소득 실험 모델은 전면적(full)이 아닌 부분적(partial) 기본소득 실험으로 분류됨
- Kela와 연구진들은 기본소득 실험 대상 그룹과 급여 액수를 다양하게 설정하여 참가자들의 행동 유형과 결과를 실험하려 했으나 이는 헌법에 보장된 평등권의 침해의 우려가 있고, 촉박한 일정의 압력 속에 실험 설계가 더 복잡해진다는 이유로 조정됨. 프로젝트에 책정된 정부 예산의 규모(2년 간 총 2천만 유로)도 실험 설계에 중요한 제약을 가함(사회보험청이 의뢰한 연구 보고서의 작성자들은 10,000명의 샘플 집단 규모를 권고). 이로 인해 일반 직장인들은 물론 월 300 유로 내외의 학생 수당(student allowance)을 받는 학생과 25세 이하의 청소년, 그리고 실업보험 기금들로부터 임금 연계 실업수당

(Earning-related income allowance, 실직 전 임금의 60~80%에 해당하는 액수를 500일 (100주) 간 받을 수 있음)을 받는 초기 실업자 등 다양한 사회 집단이 실험에서 제외되었고, 이에 대한 비판들이 제기됨

#### 다. 관련 연구 계획 및 향후 추진 전망

- 2018년 4월 무렵 일부 국제 미디어들이 핀란드가 기본소득 실험을 실패한 것으로 보고 이를 중단할 것이라는 기사를 발표했으나 이는 정확한 사실이 아님. 핀란드 정부의 실험은 애초부터 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 2년 계획으로 설계된 것이며, 이는 예정대로 진행되고 있음. 또한, 표집 집단 2,000명에 대한 실험 결과는 전체 모집단 173,000명과 비교 조사되며, 실험이 종료된 뒤 2019년부터 본격적인 연구가 진행될 예정임. ‘관찰자 효과’(observer effects)를 방지하기 위해 실험 기간 동안 사회보험청은 실험 참가자들과의 상호작용을 최소화하고 실험이 끝날 때까지 인터뷰나 설문조사 등을 실시하지 않고 있음. Kela는 2018년 10월 본격적인 연구를 시작하고, 통계 데이터 분석, 참가자 인터뷰, 일반 여론 조사 등을 단계적으로 거쳤고 최근 2017년 첫해의 실험결과를 분석한 예비 결과를 발표함
- 따라서 현 시점은 핀란드 기본소득의 성공과 실패 여부를 단정할 수 있는 단계가 아님. 다만, 당초 실험 주무기관인 사회보험청(Kela) 등이 요청한 기본소득 실험 지속 및 확대 방안에 대해 핀란드 정부는 2019년도 이후 별도의 추가적 기본소득 실험을 위한 예산 배정을 하지 않은 것은 사실임. 그 이유를 아래와 같이 분석할 수 있음

## [부도 1] 핀란드 기본소득 실험에 관한 평가 연구 계획



자료: 핀란드 사회보험청(Kela) 웹사이트

([https://www.kela.fi/documents/12099/6889543/1019\\_Tiedote\\_Perustulokeilu\\_Aikajana\\_EN.pdf/97d2c19d-a087-4236-bda6-83f79eb23d10?t=1539928843925](https://www.kela.fi/documents/12099/6889543/1019_Tiedote_Perustulokeilu_Aikajana_EN.pdf/97d2c19d-a087-4236-bda6-83f79eb23d10?t=1539928843925), 2018.12.10. 접속)

○ 우선, 우파 연합 정부 내에서 기본소득 정책에 대한 관심과 열의가 줄어드는 면이 있음. 특히, 보수 국민연합당(NCP)는 기본소득이 아니라 영국 정부가 도입한 것과 같은 보편적 크레딧(universal credit) 시스템을 시행할 것을 주장하고 있음. (실업수당 등 사회적 지원 서비스를 받기 위해 수혜자들에게 엄격한 구직 및 노동 활동 조건 부과).<sup>122)</sup> 실제로 현 정부의 기본소득 정책 실험의 대상과 목표도 실업수당 수혜자들의 구직률 제고에 초점이 맞추어져 있으며, 시벨라 정부는 2018년 1월부터 ‘적극적 고용’(Active employment) 모델을 도입해 실업자들이 적극적 구직 활동을 하지 않을 경우 실업 수당을 일정 비율로 삭감하는 정책을 시행해 노조와 시민사회단체들, 그리고 실업상태에 있는 시민들로부터 큰 반발을 사고 있음. 이는 또한 보편적 기본소득의 본질적 취지와 어긋나는 비밀관된 정책 기조라는 비판을 받고 있기도 함<sup>123)</sup>

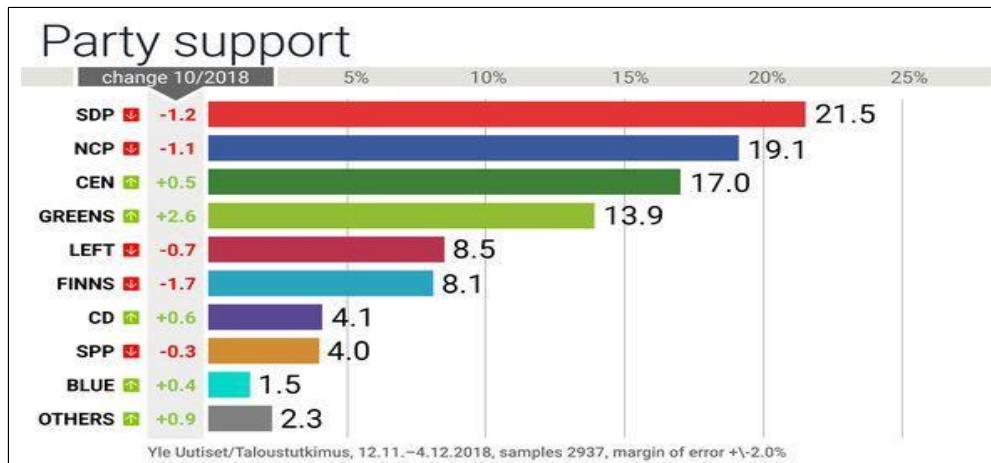
122) [https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finance\\_minister\\_orpo\\_uks\\_universal\\_credit\\_could\\_be\\_prime\\_solution\\_for\\_finland/10132217](https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finance_minister_orpo_uks_universal_credit_could_be_prime_solution_for_finland/10132217). 2018.12.10. 접속.

123) [https://yle.fi/uutiset/osasto/news/new\\_model\\_to\\_activate\\_unemployed\\_comes\\_into\\_effect\\_a\\_mid\\_rising\\_criticism/9994403](https://yle.fi/uutiset/osasto/news/new_model_to_activate_unemployed_comes_into_effect_a_mid_rising_criticism/9994403), 2018.12.10. 접속.



○ 둘째, 2019년 4월에 핀란드 총선이 예정되어 있는데 현재 집권 우파 연합의 정당들, 특히 총리가 소속된 중앙당과 극우 포퓰리즘 정당인 푸른개혁당(Blue Reforms)<sup>124)</sup>의 지지율이 전반적으로 하락한 상태에서 선불리 총선 이후 정책의 지속성을 논하기 어려운 사정이 있음. 반면, 2015년부터 야당으로 남아있는 사민당(SDP)과 녹색당(Green League) 등은 지지율 상승 추세에 있어 내년 총선 이후 집권 연정에 참가할 가능성이 높아지고 있음. 녹색당의 경우 좌파연합(Left Alliances)과 더불어 의회 내에서 보편적 기본소득의 제도에 가장 우호적인 정당 중 하나이며, 사민당도 최근 기본소득과 유사한 형태의 보편적 사회보장정책(Yleisturva, General Security)을 당의 공식 정책으로 채택한 바 있어 이들이 연합해 정부를 새로 구성할 경우 기본소득 실험이 더욱 확대 되거나 새로운 형태로 전개될 가능성이 존재함

[부도 2] 최근 핀란드 정당들의 여론 지지율(2018년 11월 말 기준)



자료: [https://yle.fi/uutiset/osasto/news/greens\\_get\\_support\\_bump\\_while\\_other\\_parties\\_stall/10543642](https://yle.fi/uutiset/osasto/news/greens_get_support_bump_while_other_parties_stall/10543642), 2018.12.10. 접속.

124) 애초 연정에 참가했던 핀란드인당(Finns Party)가 당의 이념과 이민정책 그리고 새 지도부 구성 등을 둘러싸고 분열함으로써 탄생한 새로운 의회 정당 그룹임. 이 과정에서 핀란드인당의 지지율은 절반 이상 떨어졌고(10% 이하), 분리해나온 푸른개혁당의 지지율은 1-2% 대로 미미한 수준에 머물고 있음.

## 라. 주요 특징 및 의의

- 스위스 기본소득 시민발의 및 국민투표, 그리고 무조건적 기본소득 도입을 위한 유럽 시민발의(European Citizens' Initiative for an Unconditional Basic Income)의 영향을 받아 전개된 핀란드의 기본소득 실험은 국민국가 단위에서 전개되는 세계 최초의 기본소득 실험이라는 점에서 전 세계 언론과 미디어, 정책결정자들과 시민사회 활동가들로부터 큰 관심을 모음
- 스위스가 직접 민주주의 기제를 활용한 시민사회 운동의 일환으로 기본소득 캠페인이 전개되고 정부와 의회 등 중심적 대의 민주주의 기구들이 반대하는 가운데 사회적 논쟁이 전개된 것과 달리 핀란드는 총리와 행정부의 이니셔티브로 공적 논의가 급진전된 위로부터의(top-down) 혁신이라는 특징을 보임. 또한, 정부 주도의 사회적 혁신이라는 특징에 더해 정책 실험 진행을 위해 별도의 법률을 제정함으로써 법적, 제도적 정당성을 확보한 방식은 핀란드 사례의 고유한 특징으로 볼 수 있음
- 다른 한편, 핀란드에서는 1980년대부터 13차례에 걸쳐 학자들, 시민사회 단체와 활동가들, 사민당, 녹색당(Green League), 좌파동맹(Left Alliance), 중앙당 등 주요 정당들의 다양한 기본소득 도입 제안들이 있었음. (Koistinen & Perkiö 2014) 이 제안들은 당시에는 현실적 정책 대안들로 주목받거나 크게 공론화되지 못했지만, 최근 스위스 국민투표 등 계기를 만나면서 핀란드 정부가 정책 실험을 감행하는 데 중요한 밑거름이 된 것으로 평가됨
- 2017-2018년 2년 동안 전개된 핀란드 기본소득 실험의 주요 결과는 2019년 이후 공표될 예정이며, 구체적 실험 결과와 한계를 평가할 수 있을 것임. 핀란드의 기본소득 실험을 둘러싼 다양한 논쟁들에도 불구하고 전 세계적으로 기본소득 의제가 공론화되고 가시화되는데 중요한 '기회의 창'을 연 것으로 평가됨. 향후 핀란드에서 기본소득 실험의 확대나 제도화 전망은 아직 불투명하지만 2019년 총선 결과에 따라서는 보다 본격적인 정책 실험이나 제도 개혁이 일어날 가능성도 존재하며, 지속적으로 면밀한 관찰이 요청됨

### 3. 네덜란드: Utrecht 등 9개 지방자치단체의 ‘신뢰 실험’(Trust Experiments)<sup>125)</sup>

#### 가. 추진 배경 및 목표

- 2015년 <참여법>(The Participation Act, Participatiewet) 제정의 두 가지 효과:
  - (1) 사회지원수당(social assistance benefits) 수급자격 및 금액을 적극적 구직 활동(또는 자원봉사 등 공동체 기여 활동)과 연계(workfare-based benefits)한 데 대한 비판 고조(실업자 및 빈곤 계층에 대한 제재와 처벌 위주의 접근)<sup>126)</sup>;
  - (2) 지방자치단체 수준에서 2년 단위의 ‘실험’에 기반해 새로운 형태의 사회 지원 체계를 실행할 수 있는 가능성 부여
- 30개 이상의 지방자치단체들이 기본소득 실험 성격이 결합된 사회지원수당 체계 혁신 실험을 계획하면서 정부 주무부처인 사회고용부(Ministry of Social Affairs and Employment)에 승인 신청서를 제출함. 그러나 사회고용부는 참여법에 규정된 구직활동 연계 요건 불비 등을 이유로 일부 신청서를 기각하면서 엄격한 실험 시행 가이드라인을 발표하였고(2016.9. 엄격한 조건이 부여된 실험 그룹 포함 및 사회지원수당 외 추가 소득 한계 설정 등), 이에 지자체 등의 반발과 기본소득 진영의 비판이 제기됨.
- 지방자치단체들과 정부 사이의 논쟁과 협상이 진행된 뒤 2016년 지자체들이 정부 가이드라인을 수용해 실험 계획을 수정, 제출하였고, 2017년 7월 네덜란드 정부는 Groningen, Wageningen, Tilburg, Deventer, Ten Boer 등 5개 도시의 사회실험을 승인함. 뒤이어 Nijmegen, Apeldoorn, Oss, Epe 등

125) 네덜란드 기본소득 실험에 관한 분석은 다음 웹사이트의 정보를 종합해 작성하였음(<https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/>; <https://basicincome.org/news/2018/07/current-ubi-experiments-an-update-for-july-2018/>; <https://www.greeneuropeanjournal.eu/baby-steps-on-the-road-to-a-basic-income/>, 2018.12.10. 접속.). 아울러, Groot, L., Muffels, R., & Verlaet, T. (2018). Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee. *Social Policy and Society*, 1-11.을 참조할 것

126) 참여법의 틀 속에서 개인이 사회지원수당을 받기 위해서는 일주일에 5개의 구직 지원서를 작성하고, 그룹 모임에 참석하며, 훈련 프로그램 등에 참여해야 함

이 승인을 받았고, 대부분의 도시들이 2017년 가을부터 실험을 시작함.  
Utrecht 시도 진통 끝에 승인을 받고 2018년 6월 실험을 시작하였음

## 나. 수급 조건 및 내용

- 2년 간의 실험 참가자들은 9개 지자체 거주 주민들 중 사회지원수당을 받는 사람들 가운데 신청을 받아 선발되며, 해당 인구집단 중 약 14%에 달하는 5천 명 정도가 실험에 참가할 것으로 예상됨
- 사회지원수당은 소득이나 금융 자산 등이 없는 사람들이 신청할 수 있으며, 수령 액수는 단독 가구의 경우 933유로, 배우자가 있는 경우 가구당 1100-1300 유로에 달함
- 참가자들은 무작위 통제 실험(RCT) 디자인에 따라 다음과 같은 네 유형의 실험 집단들(treatment groups)로 분류됨(지자체 규모에 따라 실험군의 유형 개수 조절)
  - (1) 자기관리 및 면제 집단: 참가자들은 자기 관리를 통해 노동시장에 재진입할 것으로 기대되며, 기존의 구직 활동 및 재통합 의무들로부터 면제됨.
  - (2) 추가 소득 허용 집단: 참가자들이 급여가 제공되는 일을 발견하는 경우 추가 소득을 올리는 것이 허용됨(추가 소득에 대한 50% 과세, 기존에는 100 또는 75% 과세). 구직 활동 및 재통합 의무 일부가 면제됨.
  - (3) 맞춤형 지원·감독 집단: 참가자들에 대한 맞춤형 지원 및 집중 상담 서비스를 제공받게 됨. 참가자들은 시 공무원 및 구직활동 담당 코치들과 더 빈번하게 접촉할 수 있으며, 그 내용도 참가자의 수요 중심으로 이루어짐.
  - (4) 표준적 처우 집단: 참가자들은 실험 이전과 동일한 표준적 처우를 받게 되며, 엄격한 구직 활동 및 재통합 의무를 이행해야 함.
- 대부분의 지자체 실험은 네덜란드 대학 연구소 등과의 협력을 통해 전문적으로 설계, 실행, 평가되고 있음

#### 다. 주요 특징 및 의의

- 네덜란드 지자체들의 사회지원 체계 혁신 실험은 기본소득 실험보다는 주로 ‘신회 실험’(trust experiments)로 불리고 있음. 이는 정부 주무부처인 사회고용부의 반대로 당초 지자체들이 희망했던 방식과 수준의 기본소득 실험 경로가 좌절되었기 때문이기도 하지만, 저소득층에 관한 고용 및 사회보장 정책의 접근에 있어 수급권자에 대한 불신과 제재 관점을 지양하고 정부와 시민 간의 ‘신회’ 관계를 바탕으로 개인들의 자발적 행동 동기와 자율적 책임을 이끌어내려는 정책 패러다임의 전환을 시사하는 것이기도 함
- 중앙정부의 주도로 국가적 수준에서 이루어진 핀란드 사례와 달리 지자체 중심의 사회혁신 실험들이 복수의 형태로 전개된다는 점에서 네덜란드 사례의 특징을 찾을 수 있음. 그러나 암스테르담, 위트레흐트 등 녹색좌파당(Green Left)을 비롯한 진보정당들이 강세를 보인 지역의 지방정부들이 보편적 기본소득에 근접한 실험 모델을 구상한 것과 달리 우파 정당들이 다수를 점한 의회, 그리고 중도좌파인 노동당(Labour Party) 장관이 임명된 사회고용부 등 정부 부처를 중심으로 근로 복지 연계 모델의 유지를 강하게 선호하면서 타협적 형태로 실험이 전개되고 있음. 장기적으로 보아 21세기로의 전환 과정에서 성립된 ‘유연안정성’(flexicurity) 모델에 기초한 네덜란드 복지국가의 지속가능성을 둘러싼 혁신 논쟁과 실험이 전개되고 있다고 볼 수 있음

#### 4. 캐나다: 온타리오(Ontario) 및 브리티시컬럼비아(British Columbia)

온타리오<sup>127)</sup>: 빈곤 해결을 위한 ‘음의 소득세’ 실험/ 정권교체 후 일방적 중단 결정

##### 가. 추진 배경 및 목표

- 2017년 4월 온타리오 주정부 총리 Kathleen Wynne(중도좌파 Ontario Liberal Party)가 지속가능한 빈곤 문제 해결 방안을 모색하기 위해 기본소득

127) <https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot>

실험(Ontario Basic Income Pilot, OBIP) 계획을 발표한 데서 비롯됨. 실험은 2017년부터 3년간 온타리오 거주 저소득층 주민들을 대상으로 ‘음의 소득세’(negative income tax) 성격의 소득 보전 프로그램을 실험하는 내용임

- 온타리오 주정부는 2016년 6월부터 2017년 1월까지 기본소득 실험 설계 및 시민사회와의 협의를 진행함. 또한, St. Michael’s Hospital과 McMaster University 주도로 연구팀을 구성하였고, 식품 보장(food security), 스트레스 및 불안, 정신건강, 건강 및 건강보험 이용, 주거안정성, 교육과 훈련, 고용과 노동시장참여율 등에 관한 기본소득의 영향을 중점 분석할 예정이었음<sup>128)</sup>

#### 나. 수급 조건 및 내용<sup>129)</sup>

- 온타리오주의 기본소득 실험은 도시, 농촌, 도-농 복합지역 등 3개 지역에서 진행되며, 18-64세의 주민들 중 12개월 이상 실험 대상 지역에 거주한 저소득층(1인 가구의 경우 연 소득 34,000 달러 이하, 2인 가구의 경우 연 소득 48,000 달러 이하) 가운데 선발함. 선발된 주민들은 4,000명의 기본소득 그룹과 2,000명의 비교 그룹으로 나뉘어 실험에 참가하게 됨
- 기본소득 지급 액수는 개인(Single)은 연간 16,989 달러(총 소득의 50% 이하), 커플은 연간 24,027 달러(총 소득의 50% 이하)임. 참가자가 일을 하는 경우 개인별 소득 1달러당 0.5달러의 비율로 기본소득 액수가 감소하도록 설계됨. 노인들은 현재의 노인 수당들을 통해 더 많은 돈을 받기 때문에 실험 대상에서 배제되었음
- 다른 복지수당들과의 관계를 살펴보면, 기존의 아동 수당은 계속 지급되며, 고용보험(EI)이나 캐나다 연금 계획(CPP) 지급 금액은 기본소득 액수만큼 감소하게 됨. 또, 기존 장애지원프로그램의 수당 등은 더 이상 지급되지 않음

128) <https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/#ontario>, 2018.12.10. 접속.

129) <https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot>, 2018.12.10. 접속.

#### 다. 실험 중단 및 평가

- 2018년 6월 7일 온타리오 총선에서 Progressive Conservative(PC) Party가 승리하면서 Doug Ford가 신임 총리로 선출됨. 총선 전 당 대변인의 언론 인터뷰를 통해 집권할 경우 기본소득 실험을 지속할 것을 시사했으나 정권 교체 후 입장을 바꿔 실험 중단을 발표함<sup>130)</sup>
- 우파 포퓰리즘 성향의 새 정부는 전임 정부가 결정한 기본소득 실험이 과도한 예산 비용이 수반되는 무책임한 복지 정책 실험이라고 주장했으나 그와 같은 판단의 구체적 근거를 제시하지는 않음
- 실험 중단 결정이 발표되자 국내외에서 다양한 비판이 쏟아졌고, 특히 이미 3년 간의 기본소득 수급을 전제로 학업을 시작하거나 주거지를 이사해 오히려 부채가 심화될 위기에 처한 저소득층의 다양한 피해 사례들이 보고되었음.<sup>131)</sup> 최근에는 3개 지방자치단체 장들이 중앙정부에 공개서신을 보내 중앙정부가 온타리오주정부의 기본소득 실험 중단 결정을 감사하고, 대안을 강구할 것을 촉구하기도 함<sup>132)</sup>
- 온타리오 주정부의 일방적이고 갑작스런 기본소득 실험 중단은 정치적 환경 변화에 따른 기본소득 실험의 부침 가능성을 드러낸 사건으로 기본소득 실험 및 제도화의 과정에서 정치적으로 지속가능한 방식과 조건에 관한 숙고를 요청하고 있음

130) <https://basicincome.org/news/2018/08/ontario-canada-new-government-declares-early-end-of-guaranteed-income-experiment/>; 2018.12.10. 접속.

131) <https://basicincome.org/news/2018/09/ontario-canada-reactions-to-ontario-basic-income-pilot-cancelation/>; 2018.12.10. 접속.

132) <https://kawarthanow.com/2018/09/05/four-ontario-mayors-ask-federal-government-to-take-on-basic-income-pilot-project/>, 2018.12.10. 접속.

## 브리티시컬럼비아

- 2017년 5월 캐나다 B.C.의 New Democratic Party와 Greens Party의 협약을 통하여 기본소득에 관한 실험 시행을 합의하였음<sup>133)</sup>
- 이에 따라 2018년 2월 B.C.는 2020년까지의 중기예산수립 과정에서 기본소득실험을 위한 연구예산 4백만 달러를 책정함<sup>134)</sup>
  - B.C. 주정부는 해당 예산은 기본소득 정책을 당장 시행하는 것이 아닌 시행 타당성 및 실험 방법 등에 대한 연구 예산이라는 것을 명확히 밝힘
  - 2018년 7월에는 기본소득실험 연구를 위한 위원회가 발족되었으며, 여러 전문가들이 이를 통해서 기본소득에 관한 연구를 진행할 계획임

## 5. 스페인: 바르셀로나(B-MINCOME 프로젝트)<sup>135)</sup>

### 가. 추진 배경 및 목표

- 스페인 바르셀로나 시정부는 2017년 10월부터 빈곤과 사회적 배제를 해결하기 위해 B-MINCOME 프로젝트를 실시하고 있음. 실험은 바르셀로나 시에서 가장 빈곤한 지역인 Besos 지역의 3개 구역(Nou Barris, Sant Andreu, Sant Martí)에 거주하는 저소득 계층의 개인 및 가구를 대상으로 실시함
- 바르셀로나는 금융위기 이후 소득 격차를 비롯한 사회적 불평등과 빈곤률이

133) <https://basicincome.org/news/2017/07/british-columbia-canada-new-agreement-democrats-greens-british-columbia-looks-forward-basic-income-pilot/>  
[https://www.scribd.com/document/349886757/2017-Confidence-and-Supply-Agreement-between-the-BC-Green-Caucus-and-the-BC-New-Democrat-Caucus#fullscreen&from\\_embed](https://www.scribd.com/document/349886757/2017-Confidence-and-Supply-Agreement-between-the-BC-Green-Caucus-and-the-BC-New-Democrat-Caucus#fullscreen&from_embed)  
 2018.11.4. 접속.

134) <https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/basic-income-pilot-bc-update-1.4576033>  
[https://www.bcbudget.gov.bc.ca/2018/bfp/2018\\_Budget\\_and\\_Fiscal\\_Plan.pdf](https://www.bcbudget.gov.bc.ca/2018/bfp/2018_Budget_and_Fiscal_Plan.pdf)  
<https://globalnews.ca/news/4309931/bc-government-promises-study-basic-income/>  
 2018.11.4. 접속.

135) [http://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2017-12/FINAL%20VERSION\\_Barcelona.pdf](http://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2017-12/FINAL%20VERSION_Barcelona.pdf)  
[http://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2018-05/Barcelona\\_01-031%20B-MINCOME\\_Laura%20Colini\\_Journal%20\\_May%202018\\_1.pdf](http://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2018-05/Barcelona_01-031%20B-MINCOME_Laura%20Colini_Journal%20_May%202018_1.pdf)  
<https://medium.com/lab2050/%EB%B0%94%EB%A5%B4%EC%85%80%EB%A1%9C%EB%82%98%EC%9D%98-%EC%8B%9C%EB%AF%BC%EC%86%8C%EB%93%9D-%EC%8B%A4%ED%97%98-b-m-income-edb36d01335>  
<http://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/barcelona> 2018.11.4. 접속.



악화되어옴. 특히, 약 114,000명의 인구가 거주하고 있는 Besos 지역은 12.3%의 실업률(바르셀로나 평균 8.6%), 가계 소득 비율은 도시 평균의 40-50%, 교육받지 못한 인구 13.5%(도시 평균 7%)를 나타내는 등 더욱 문제가 심각한 지역으로 분류됨

## 나. 수급조건 및 내용

- B-Mincome 프로젝트는 바르셀로나시 중에서 Besos 지역에 거주하는 주민들 가운데 시가 제공하는 사회서비스(Municipal Social Services)를 받고 있는 저소득층 2천 가구(households)를 대상으로 함
- 시는 실험을 위해 주 대상 집단 4천 가구를 선발한 뒤 자발적 참여 희망자와 무작위 선택(random sampling) 방식으로 선발된 참가자를 선정하였음. 2천 가구 중 1천 가구는 기본소득 수급을 받지 않는 대조군에 포함되었고, 나머지 1천 가구는 다시 10개의 실험 그룹들로 나뉘어 실험에 참가하게 됨. 실험 참가자는 온타리오와 네덜란드 사례와 같이 선발된 가구들의 자발적 선택에 기반함 (핀란드는 의무적 참가)
- 선발요건은 다음과 같음
  - 가구에 최소한 1인 이상은 2017년 7월 기준으로 25~60세 사이인 구성원이 존재해야 함
  - 모든 가족 구성원들은 프로젝트 진행기간 동안 동거해야 함.
  - 모든 가족 구성원들이 최소한 2015년 6월부터는 바르셀로나에 거주하여야 함
  - 수혜자는 개방형 사회복지 서비스 파일을 가진 자 또는 2017년 기준 0~16세 사이의 어린이 혹은 청소년 수당을 받기 위한 자격이 있거나, 지난 12개월 내에 'Labora' 프로그램에 참여한 사람이어야 함
- 수급내용
  - 실험 집단에 포함된 가구들은 2017년 12월부터 소득, 가구구성 및 기초 생계비에 따라 월 100~1,676유로를 지급받음

- 기존 소득과 기초 생활비 수준에 따라 기본소득 지급액이 달라지며, 매 3개월마다 변동 사항을 반영하여 기본소득 수혜액을 조정함
- 2018년 5월부터 B-Mincome 프로젝트 지급액의 25%를 지역 가상화폐로 지급하여 지역경제 활성화를 도모함

[부도 3] B-Mincome 프로젝트의 가구별 지급액

B-MINCOME 가구별 지급액 계산 (예)			
가족구성원	소득	가구 생활비	
		기초 생계비	최소 주거비
부/모 1	900 유로	402.6 유로	260 유로
부/모 2	0 유로	148 유로	110 유로
자녀 (16세 이하) 1	0 유로	148 유로	40 유로
자녀 (16세 이하) 2	0 유로	148 유로	40 유로
계	900 유로	846.6 유로	450 유로
846.6 유로 (기초 생활비) + 450 유로 (최소 주거비용) = 1,296.6 유로 (가구 생활비)			
총 시민소득	1,296.6 유로 (가구 생활비) - 900 유로 (가구 소득) = 400 유로/월		

자료 : <https://medium.com/lab2050/%EB%B0%94%EB%A5%B4%EC%85%80%EB%A1%9C%EB%82%98%EC%9D%98-%EC%8B%9C%EB%AF%BC%EC%86%8C%EB%93%9D-%EC%8B%A4%ED%97%98-b-mincome-edb36d013355> 2018.11.4. 접속.

#### 다. 관련 연구의 진행

- B-Mincome 프로젝트는 실험 참가 집단을 10가지 유형으로 구분해 조건과 상황에 따른 다양한 실험 결과를 도출하고자 함. 실험군은 우선 적극적인 지원 정책의 유무로 나뉘며, 적극적 지원 정책은 다시 공동체 참여, 직업 훈련 및 고용, 사회적 경제, 주거 개선 프로그램 등으로 세분화되어 상이한 실험집단의 참가자들에게 제공됨
- 바르셀로나 시정부와 다양한 유관 기관들의 협력 파트너십을 통해 진행되는 B-Mincome 프로젝트는 기본소득을 지급받는 개인과 가구의 삶의 경험 변화, 가난과 불평등 변화 및 노동의 변화 등을 조사·분석할 계획임

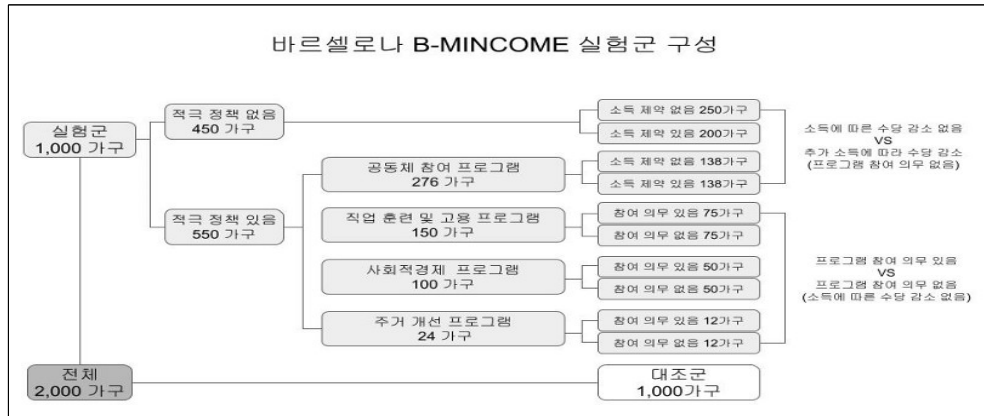
- UAB(Autonomous University Barcelona)는 공동체 참여 프로그램 그룹을 분석하여 기본소득이 개인과 지역사회 및 기관에 어떠한 변화를 이끌어내는지 분석할 예정임
- 환경과학기술원과 UBA는 기본소득이 가구의 행복에 미치는 영향을 설문조사를 통하여 분석하고, 연령·성별·노동 및 소득 수준·건강·교육적 성과 등의 측면의 변화와 가구 행복의 변화를 종합적으로 분석할 계획임

## 라. 주요 특징 및 의의

- 바르셀로나 기본소득 실험은 스페인 등 남유럽에 큰 영향을 끼친 2008년 유로존 금융위기의 맥락 속에서 지역 내 빈곤과 불평등을 해결하기 위한 진보적 정책 실험임. 곧, 기본소득을 통한 저소득층의 소득 지원 정책을 펴는 것과 동시에 공동체 참여, 주거개선, 직업 훈련, 사회적 경제 프로그램 등의 지원 서비스가 함께 이루어지는 입체적 사회정책 프로젝트라 할 수 있음
- 이는 그 동안 바르셀로나 지역이 보여온 세계적 수준의 협동조합 네트워크 등 발달된 사회적 경제의 흐름, 그리고 2008년 유로존 금융위기 이후 급속히 영향력을 키워온 포데모스(Podemos) 등 신흥 정치세력<sup>136)</sup>의 성장 등과 맞물려 이해될 수 있음
- 또한, 시정부가 주도하는 지방자치단체 단위의 실험이지만 유럽연합의 도시혁신 기금(UIA)의 재정 지원(80%)을 받아 이루어지고 있다는 점에서 독특한 특징을 갖고 있음

136) 포데모스는 좌파 혹은 진보적 포퓰리즘 정당으로 분류되며, 현 Ada Colau 바르셀로나 시장도 2015년 지방자치선거에서 포데모스가 지지한 인사들 중 한 명임. 바르셀로나 최초의 여성 시장인 Ada Colau는 2008년 경제위기 직후부터 바르셀로나 지역의 빈곤과 주거 불평등 문제 해결을 위해 풀뿌리 시민운동을 주도한 인물로 시장 당선 이후에도 꾸준히 진보적 사회혁신을 추진해옴.

[부도 4] B-Mincome 프로젝트의 실험군 구성



자료 : <https://medium.com/lab2050/%EB%B0%94%EB%A5%B4%EC%85%80%EB%A1%9C%EB%82%98%EC%9D%98-%EC%8B%9C%EB%AF%BC%EC%86%8C%EB%93%9D-%EC%8B%A4%ED%97%98-b-mincome-edb36d013355> 2018.11.4. 접속.

## 6. 미국: Y-Combibator 및 Stockton시의 실험 사례

### Y-Combinator 사례: 실리콘밸리 주도 기본소득 실험<sup>137)</sup>

#### 가. 추진 배경 및 목표

○ 미국 실리콘밸리 지역에 기반한 벤처기업 금융 기업(창업 인큐베이터)인 Y-Combinator의 대표 Sam Altman이 자동화 등 기술발전에 따른 전통적 직업 감소 등 미래 사회변동에 능동적으로 대응할 필요를 강조하면서 2016년 미국 내 기본소득 실험을 위한 기금 조성 계획을 발표하면서 시작됨. Sam Altman 대표는 아무런 조건이 부과되지 않은 기본소득 제공 실험을 통해 참가 시민들이 진정한 기회의 평등을 누리고 빈곤 해방을 위한 실질적 진보를 이루는 데 기여할 수 있을 것이라고 주장함

○ 그 뒤 Y-Combinator는 산하 비영리 연구소(YCR)를 통해 캘리포니아주의 오

137) <https://static1.squarespace.com/static/599c23b2e6f2e1aeb8d35ec6/t/59c3188c4c326da3497c355f/1505958039366/YCR-Basic-Income-Proposal.pdf>  
<https://www.wired.com/story/y-combinator-learns-basic-income-is-not-so-basic-after-all/>  
 2018.11.4. 접속.

클랜드 지역에서 소규모 파일럿 프로젝트를 실시한 뒤 축적된 경험과 데이터 등을 바탕으로 2017년 9월, 향후 추진할 본격적 기본소득 실험 계획을 구상, 발표함

#### 나. 수급조건 및 내용

- 캘리포니아주 오클랜드 시에 거주하는 100명을 소득 및 생활수준에 따라 무작위로 선정하여 참여를 유도하였음. 그러나 실제 참여자는 2017년 9월 기준 10명 미만이 참여했던 것으로 나타남(최종 단계에서는 100명에 이를 것으로 전망)
- Y-combinator는 참여자를 구분지어 기준 그룹에게는 월 1,500달러, 비교 그룹에게는 월 50달러를 지급할 계획이었으나, 실제로 2017년 9월 기준 참여자들은 50달러만을 지급받는 형태로 실험이 진행되었음

#### 다. 주요 특징과 의의

- Y-combinator의 오클랜드 기본소득 실험은 이후 추진될 본격적인 기본소득 실험을 위한 프로젝트였음. 오클랜드 실험은 이후 기본소득 실험의 제도적인 디자인을 위한 다양한 요소가 실험되는 방편으로서의 성격이 강함. 실험을 주관하는 YCR은 이 실험을 통해 기본소득의 지급방식, 실험 결과 산출 방법 및 자료 설정, 실험집단에 대한 통제 방법 설정, 실험 목적을 위한 실험 방법의 적정성 등을 검증하고자 하였음
- 아직까지 전체적인 실험 설계와 방법·결과는 공식적으로 밝혀지지 않음. 다만, 해당 기관 주요 인물들의 인터뷰, 뉴스 발표 등을 통하여 오클랜드 실험의 결과가 향후 진행될 장기 프로젝트 계획에 반영되었다고 밝힘
- 자동화와 인공지능 등으로 표상되는 미래의 과학기술 발전과 이에 따른 직업 및 노동의 변화 등에 대비한다는 명목으로 미국 실리콘밸리 출신 기업가들이 기본소득 도입의 필요성을 주장해온 흐름이 구체적인 파일럿 프로젝트의 형태로 현실화된 사례라 할 수 있음. 기본소득 실험의 친기업적, 미국적 버전이라는 점에서 흥미로운 사례를 제공함

## Y-Combinator 장기 프로젝트<sup>138)</sup>

### 가. 추진 배경 및 목표

- 앞서 진행된 파일럿 연구 성과를 바탕으로 2017년 9월 Y-Combinator는 2019년 상반기 중으로 보다 확대된 규모의 본격적인 기본소득 실험을 진행할 계획임을 발표함
- 새 프로젝트는 오텔랜드가 아닌 2개 주에서 3~5년간 시행될 예정이며, 그 단위도 시가 아니라 주 차원에서 이루어질 전망이다. 참가자 규모와 기본소득 금액도 대폭 확대될 예정임

### 나. 수급조건 및 내용

- Y-combinator의 장기 기본소득 실험의 대상 모집단은 21-40세의 개인들로 거주 지역 기준 중간소득을 넘지 않는 사람들로 한정됨. 그 밖에 인종, 성별 기준 및 고용 상태, 아동 유무, 부채 상황 등을 함께 고려해 대상자를 선정할 예정임

[부도 5] Y-combinator 장기 기본소득 프로젝트 참가자 선정 기준

**Demographics.** We plan to ensure the sample meets the following quotas:

DEMOGRAPHIC CHARACTERISTICS	STRATIFICATION TARGETS
Race/ethnicity	Includes a minimum of 20% non-Hispanic white, 20% black, 20% Hispanic
Gender	50% male, 50% female
Income level	High (67% of AML to AML) - maximum of 15% Medium (33% to 66% of AML) - minimum of 30% Low (0 to 32% of AML) - minimum of 30%
OTHER FACTORS TO CONSIDER FOR BALANCE CHECKS*	
Employment status	(employed vs. unemployed)
Children	(individuals with children vs. without at enrollment)
Debt	(overall self-reported non-mortgage debt validated by credit bureau data)

\*We want to avoid an overabundance of cells so we may not block on these variables but we will check to ensure that there is balance between the treatment and control groups.

자료: <https://static1.squarespace.com/static/599c23b2e6f2e1aeb8d35ec6/t/59c3188c4c326da3497c355f/1505958039366/YCR-Basic-Income-Proposal.pdf>, 2018.11.4. 접속.

<sup>138)</sup> <https://static1.squarespace.com/static/599c23b2e6f2e1aeb8d35ec6/t/59c3188c4c326da3497c355f/1505958039366/YCR-Basic-Income-Proposal.pdf> 2018.11.4. 접속.

- Y-Combinator는 실험을 위해 약 3천 명의 참가자를 선정할 계획이며, 이들은 임의로 기준집단과 통제집단으로 구분되고 각각 3년과 5년 간 기본소득을 지급받을 수 있음.
- 약 1천 명의 기준집단은 월 1,000달러의 기본소득을 지급받으며, 약 2천 명의 통제집단은 월 50달러를 지급받음. 초기 수개월 간의 기본소득 지급 및 조사를 통해 비협조적이고 신뢰되지 않는 일부 기준그룹은 기본소득 수혜 대상에서 제외될 수 있음.
- 실험대상은 21-40세 사이의 지역 중위소득 이하의 사람들을 대상으로 하며, 되도록 현재의 공적 수당을 유지할 수 있는 방안을 마련하고자 함.
- 기본소득의 지급은 온라인 은행인 GoBank의 계좌로 지급되며, 참여자들은 GoBank 카드를 지급받아 사용할 수 있음. GoBank 계좌 이용료는 면제되며, 카드·수표·현금인출 등이 모두 가능함.

#### 다. 관련 연구 계획

- Y-combinator는 개인 설문조사, 월별 조사, 시간활용도 조사, 질적 인터뷰 및 행정 데이터를 활용해 실험 결과를 도출할 예정임
- 수집된 데이터 자료를 토대로 (1) 참가자들이 시간을 어떻게 활용하는지(노동 시장 참여와 노동 패턴의 변화, 교육 훈련 등 인적 자원 투자, 아동·노인 돌봄 및 공동체 참여 등 비임금 생산활동 참여), (2) 참가자들의 주관적 복리(well-being)와 삶의 질(행복도, 삶의 만족도 등), (3) 신체적, 정신적 건강 및 인지적 기능, (4) 재정적 건강 및 자기충족도(자산·저축·대출·투자 활동, 현금 흐름, 재정 건전성 등), (5) 정치적, 사회적 효과(정치·사회적 태도와 행태, 사회적 자본 등), (6) 반사회적 행위(범죄와 가정 폭력), (7) 시간 및 위기 선호(Time and risk preferences), (8) 확산(spillover) 및 네트워크 효과 등의 지표에 대해 상세한 분석을 제출한다는 계획임

## 스톡톤(Stockton)시의 기본소득 실험<sup>139)</sup>: 빈곤과 불평등 해결을 위한 사회 혁신 실험

### 가. 추진 배경 및 목표

- 2017년 10월 미국 캘리포니아주의 Stockton 시의 Michael Tubbs 시장은 빈곤과 불평등을 해결하기 위한 단순하면서도 혁신적 방안을 찾기 위해 ‘Stockton Economic Empowerment Demonstration(SEED)’라는 명칭의 기본소득 실험을 2019년부터 18개월 동안 실행할 계획임을 발표함
- Stockton은 2008년 부동산 신용위기로부터 비롯된 미국 금융위기에 직격탄을 맞은 도시로 실업률이 20%까지 치솟고 범죄율, 가정폭력, 자살률 등도 급증했다가 최근 다시 지역경제가 살아나면서 실업률이 줄고 각종 사회지표가 개선되고 있음. 그러나 여전히 Stockton의 중위소득 수준은 46,033달러로 캘리포니아주 평균인 61,818달러에 현저히 못 미치며, 실업률(7.6%, 주 평균 4.3%), 학생들의 대학 진학률(35%), 아동 빈곤률(전국 18위) 등의 지표에서 열악한 기록을 나타내고 있음

### 나. 수급 조건 및 내용

- 스톡톤시 기본소득 실험 대상은 스톡톤시에 거주하며, 18세 이상이고, 지역 중위소득 수준인 46,033달러 이하의 주민들임
- 위 세 가지 조건과 구역별 인구 비례를 고려해 임의 선발한 1,000가구에 참여 의사를 확인한 뒤 최종적으로 100가구를 무작위 선택 방법으로 선발한다는 계획임
- 선발되지 않은 가구 중 희망 가구는 다른 선발 과정을 통하여 비교그룹으로 참여할 수 있음
- 선발된 100가구는 2019년 초부터 18개월 간 월 500달러를 지원받게 됨.

139) [https://static1.squarespace.com/static/59d55793268b96ccff4ff70e/t/5b84616621c67c762e9c9207/1535402361956/2018-08-20+SEED\\_+Discussion+Paper.pdf](https://static1.squarespace.com/static/59d55793268b96ccff4ff70e/t/5b84616621c67c762e9c9207/1535402361956/2018-08-20+SEED_+Discussion+Paper.pdf)  
<https://basicincome.org/news/2017/11/united-states-stockton-california-plans-basic-income-demonstration/> 2018.11.4. 접속.



해당 기본소득 금액은 선 입금된 직불카드 지급, 계좌 입금 또는 모바일 어플리케이션을 통하여 지급될 수 있으나, 정확한 방법은 차후 결정될 예정임

- 하지만 현행 미국의 사회보장제도 상 실험 참여자가 다른 사회보장시스템에 의한 수당을 받는 경우 해당 수당의 지급이 삭감되거나 받지 못할 가능성이 존재함
- 기본소득 실험의 재원 마련을 위해 스톡톤 시는 정부 예산을 사용하지 않고 민간 기금을 조성하고 있으며, 미국 내 기본소득 프로젝트를 지원하기 위해 설립된 Economic Security Project(ESP)로부터 1백만 달러의 기금을 지원 받았음

#### 다. 관련 연구 계획

- SEED는 기본소득 실험 결과에 대한 양적, 질적 분석 방법을 모두 활용해 정확하고 투명한 평가 결과를 도출할 계획(평가 보고서 제출)이며, 특히 아래 핵심 쟁점에 대한 분석 결과를 제시할 예정임.
  - ① 기본소득이 금융 불안정과 변동성에 어떻게 영향을 미치는가?
  - ② 기본소득이 건강의 사회적 결정요인에 어느 정도 영향을 미치는가?
  - ③ 기본소득이 수급자의 잠재성 실현, 자기충족감의 창출 그리고 자신의 미래에 대한 주체성 확립에 어떻게 기여하는가?
  - ④ Stockton시 주민들은 정책결정자들이 기본소득과 상세한 생활비까지 알 필요가 있다고 생각하는가?

## 〈저개발국의 기본소득 실험 현황〉

### 7. 나미비아<sup>140)</sup>: 개발도상국 최초의 기본소득 실험

#### 가. 연혁 및 정책 목표

- 2002년 정부가 임명한 위원회(Namibian Tax Consortium)가 빈곤 해소와 평등한 소득 분배를 위해 전국민 대상의 기본소득 지급을 제안했고, 이를 시민 사회 단체들이 적극 수용해 2005년 나미비아 기본소득연합(Basic Income Grant(BIG) Coalition)을 결성함. 나미비아공화국 루터리즘교회협의회, 전국 노조연맹, NGO 연합, AIDS 단체 연합, 전국청소년협회 등으로 결성된 이 연합단체의 주도하에 전국적인 모금 활동이 전개되었고, 이 기금에 바탕해 2008년부터 나미비아의 한 가난한 마을인 Otjivero-Omitara 지역 주민들을 대상으로 한 기본소득 파일럿 프로젝트가 실시됨

#### 나. 수급조건 및 내용

- 나미비아 기본소득 실험은 Otjivero-Omitara 지역에 살고 있는 60세 미만의 모든 주민을 대상으로 시행되었음(60세 이상은 월 500 나미비아 달러의 노령 연금 수급)
- 2007년 7월 기준 60세 미만 거주자 930명을 대상으로 시행되었으며, 거주자의 소득수준 및 사회적 지위와 무관하게 지급함
- 21세 미만의 주민은 1차적 후견인(primary care-giver)에게 해당 금액이 지급됨
- 나미비아 기본소득 실험은 2008년 1월부터 2009년 12월까지 대상자 모두에게 월 100 나미비아 달러(US\$ 13달러 수준)를 지급함
- 기본소득은 시행직후 6개월 동안 현금으로 지급되었으며, 2008년 7월 이후로는 스마트카드를 이용하여 나미비아 우체국에서 인출하여 사용하도록 하였음

140) <http://www.bignam.org/>

[http://www.bignam.org/Publications/BIG\\_Assessment\\_report\\_08b.pdf](http://www.bignam.org/Publications/BIG_Assessment_report_08b.pdf) 2018.11.4. 접속.

#### 다. 프로젝트 관련 연구 및 평가

- 나미비아 기본소득 프로젝트를 평가하기 위해 국제 전문가들로 구성된 연구팀이 구성되었으며, 아래의 네 가지 방법을 보완적으로 활용해 프로젝트 디자인, 실행과정, 결과 전반을 분석, 평가함
  - ① 기본 설문조사 : 52개 가구의 398명을 대상으로 시행
  - ② 패넬 설문조사
  - ③ 지역의 주요 정보 제공자를 통한 정보 수집
  - ④ 해당 지역에 사는 개인 생활에 대한 사례 조사
- 기본소득 실험 시행 중 해당 지역에 대한 조사는 기본 소득 시행 전후의 인구이동, 주류 소비, 범죄, 빈곤수준, 영양상태, 건강상태, 교육, 경제활동과 소득 및 지출에 대한 전후 비교 및 평가를 시행함. 평가 결과 기본소득은 대부분의 지표에서 괄목할 만한 변화와 성취를 이끈 것으로 확인됨
- 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같음: 2007년 76%의 주민들이 식량빈곤선(food poverty line) 이하였으나 이 수치는 기본소득 실험 실시 후 1년 내에 39%까지 감소함. 기본소득 금액을 활용한 소규모 창업 등이 늘면서 소득 창출 활동 인구의 수도 44%에서 55%로 증가하였고, 가계 구매력이 확대되면서 지역 시장이 형성됨. 아동 영양실조 문제도 현저히 개선되어 과소체중 아동의 비율이 2007년 11월 42%에서 2008년 6월 17%, 2008년 11월 10%로 줄어듦
- 또한, 기본소득 도입 이후 학비를 납부하는 학부모의 수가 두 배 이상 증가했고(90%), 중도탈락 학생들의 비율도 2007년 11월 40%에서 2008년 6월 5%, 2008년 11월 0%로 하락함. 전체 가계부채와 범죄율도 상당한 정도로 감소함. 반면, 기본소득 도입 이후 여성의 남성 의존도가 줄고, 지역 공동체 활동이 증가한 것으로 보고됨
- 기본소득 파일럿 프로젝트가 보여준 괄목할 만한 성과에도 불구하고 나미비아 정부는 아직 전국적 수준의 기본소득 도입을 검토하고 있지 않은 상태임
- 나미비아 기본소득 실험은 개발도상국에서 실시된 세계 최초의 기본소득 실험 사례라는 점에서 그 의의가 있으며, 제3세계 국가들에서 빈곤 해결 및 공동체

발전을 위해 기본소득과 같은 보편적 현금지원 서비스가 가지는 잠재력을 확인시켜준 것으로 평가됨

## 8. 인도<sup>141)</sup>

### 가. 추진 배경 및 목표

- 인도 텔리의 기본소득 실험은 유엔개발협력프로그램(UNDP)과 인도 정부의 파트너십의 일환으로 SEWA( Self-Employed Women's Association)와 텔리 주정부가 2011년 1월부터 12월까지 뉴델리 거주 100가구를 대상으로 진행한 정책 실험임
- 텔리 실험은 인도와 같이 대규모 도시 빈민들이 존재하는 개발도상국 국가에서 기존의 사회보장 시스템의 한계를 개선하고 빈곤 문제를 실질적으로 개선하기 위한 정책 실험으로 설계됨

### 나. 수급 조건 및 내용

- 뉴델리에 거주하는 기존의 공공 분배 시스템(PDS) 수혜자 450가구 중 100가구를 무작위 추출(random sampling) 방식으로 선정한 100가구를 대상으로 실험이 진행됨. 나머지 350가구는 통제집단으로 분류해 실험 결과를 비교 분석함
- SEWA( Self-Employed Women's Association)와 텔리 주정부가 기본소득 실험집단으로 선정된 100가구에 기존 식품 보조 프로그램을 대신해 2011년 한 해 동안 매월 1,000 루피를 제공함
- 월별로 지급된 기본소득은 해당 가구의 여성 가장 명의로 개설된 은행 계좌로 입금되었음

141) <http://www.sewa.org/Fifty.asp>  
[https://carnegieendowment.org/files/CEIP\\_Khosla\\_Report\\_FNL\\_w\\_covers.pdf](https://carnegieendowment.org/files/CEIP_Khosla_Report_FNL_w_covers.pdf)  
<http://sewabharat.org/wp-content/uploads/2015/07/Report-on-Unconditional-Cash-Transfer-Pilot-Project-in-Madhya-Pradesh.pdf>  
[http://unicef.in/Uploads/Publications/Resources/pub\\_doc83.pdf](http://unicef.in/Uploads/Publications/Resources/pub_doc83.pdf) 2018.11.4. 접속.

## 다. 관련 연구와 평가

- SEWA는 실험 이후, 대상 가구의 칼로리 섭취, 소비 식품 구성, 주류를 비롯한 비식료 지출에 대한 분석을 시행하였음
- 실험 결과 현금 지급을 받은 가구에서 일인당 칼로리 섭취의 감소는 관찰되지 않은 대신 비곡물 형태의 영양소 섭취를 위한 소비가 증가한 것을 확인함. 또한, 현금 이전이 알콜 소비나 낭비적 소비의 증가로 이어지지 않은 점을 발견함. 곧, 기존의 식품 보조 프로그램에 비해 복지적 측면에서 나빠진 점이 없음을 확인함

## Madhya Pradesh 주의 실험

### 가. 추진 배경 및 목표

- SEWA는 마디아프라데시 주의 20개 마을(SEWA가 활동 중인 마을)을 대상으로 기존 사회보장 제도의 한계를 극복하고 빈곤을 개선하기 위해 기본소득 실험을 전개함
- 20개 마을 중 8개 마을은 조건과 제약이 없는 기본소득을 지급받는 실험집단으로, 나머지 12개 마을은 기본소득을 지급받지 않는 통제집단으로 나뉘어 실험이 진행됨
- 델리 실험이 대도시 빈곤 문제 개선을 위해 기존 복지제도를 대체하는 소규모 실험이었다면, 마디아프라데시 실험은 농촌 지방에 만연한 빈곤 문제를 개선하기 위해 기존 복지제도 대체 없이 이루어진 대규모(6천 명 대상 기본소득 지급) 실험이라는 점에서 차별적 의의가 있음

### 나. 수급 조건 및 내용

- 마디아프라데시 주의 기본소득 실험은 약 6천 명을 대상으로 2011년 6월부터 2012년 11월 까지 진행되었으며, 최초 1년간 성인 1인당 200루피, 이후 기간 동안 300루피를 지급함. 이 금액은 하위 소득 계층에 속한 가구의 평균 소득

20-30%에 해당하는 액수로 고용 대체 효과를 유발할 정도로 높지 않으면서도  
기본적 욕구 충족에 차별적 기여를 할 수 있는 정도를 고려해 책정됨

- 18세 이하의 아동에게는 성인의 절반에 해당하는 100루피와 150루피를 같은  
기간 동안 제공하였음
- 기본소득 수혜는 성별, 재산에 관계없이 대부분 수혜자의 계좌(8개 마을  
5,547 계좌)로 직접 입금되었으며, 기존 사회보장제도 등의 수혜에 관계없이  
지급되었음. 이 과정에서 대부분의 기본소득 수혜자들이 은행 계좌를 개설함  
에 따라 금융적 사회 통합의 진전에 큰 기여를 한 것으로 평가됨

#### 다. 관련 연구 및 평가

- 기본소득을 받기 전, 받는 동안, 그리고 받은 이후의 상황에 관한 3단계 통계적  
설문조사(statistical surveys)와 대규모 사례 조사를 통해 기본소득을 받은  
실험집단에 어떤 변화가 일어났는지를 기본소득을 받지 않은 통제집단과의  
비교 분석을 통해 평가함. 설문조사에는 총 15,000명의 주민들이 참여함
- 평가 결과 기본소득을 받은 실험집단에서 (1) 식량 충족도(food sufficiency)가  
현저히 향상되었고, (2) 영양실조에 걸린 여자 아이들의 비율이 현저히 감소했  
으며, (3) 가축의 수가 현저히 증가해 영양 개선과 저축 증가에 기여했음.  
또한, (4) 알콜 소비의 증가 없음, (5) 질병 발생 및 정기적 의약품 복용 감소,  
(6) 학교 출석률 증가, (7) 자영농 일과 임금 노동의 증가, (8) 농업 투자의  
증가, (9) 새로운 소득 활동 증대, (10) 대출 감소 및 저축 증가, (10) 개인들의  
은행 계좌 개설에 따른 금융적 포용(financial inclusion) 증대 등의 긍정적  
결과들이 보고됨. 아래 표는 그 한 가지 예시로 기본소득 지급 결과 수혜 가구  
아동들(특히 여자 아동)의 학교 출석 비율이 제고된 정도를 보여줌

〈부표 1〉 인도 기본소득 실험의 효과: 마을 유형, 나이, 성별에 따른 학교 등록률

나이	남자		여자		합계	
	기본소득 마을	통제집단 (비수혜 마을)	기본소득 마을	통제집단	기본소득 마을	통제집단
6-10세	98.0	93.5	97.3	94.3	97.6	93.9
11-13세	94.8	96.7	96.5	83.6	95.7	90.1
14-18세	84.4	65.6	65.0	36.1	76.0	51.3

자료: MPUCT FES, 2012;  
n=3061([http://unicef.in/Uploads/Publications/Resources/pub\\_doc83.pdf](http://unicef.in/Uploads/Publications/Resources/pub_doc83.pdf), p.13. 2018.11.7. 접속.)

## 라. 주요 특징 및 의의

- 인도 사례는 급속한 경제개발과 성장을 겪고 있는 가운데에서도 도시와 농촌에 대규모 빈곤 문제를 안고 있는 개발도상국의 맥락에서 이루어진 기본소득 실험들(국제기구, 중앙 및 지방정부, 그리고 NGO 단체의 협력 프로젝트)로 직접적 현금 이전을 통해 빈곤 문제를 해결하고 여성 및 아동의 자력화(empowerment) 등 공동체 활성화를 도모하려는 시도로 해석됨
- 특히, 방대한 국토 면적에 인구가 워낙 많은 조건에서 기존의 행정과 복지 시스템이 도달하지 못하는 취약 계층과 지역의 인구 집단에게 보편적 형태의 기본소득을 제공하고 이 과정에서 금융적 포용 조치를 취함으로써 불평등 해소 및 복지 향상의 실질적 채널을 탐색한 점에서 국제사회의 관심을 받고 있음(2020년 세계기본소득총회 대상지로 선정)
- 실험 이후 인도 사회에서는 전국적 규모의 기본소득 제도화를 위한 다양한 방안들이 제기되어 관련 논쟁이 진행되고 있는 상태임

## 9. 케냐 - GiveDirectly experiments<sup>142)</sup>

### 가. 추진 배경 및 목표

- GiveDirectly(GD)는 미국에 기반한 비영리 자선단체로 2009년부터 케냐와 우간다의 빈곤 계층에게 무조건적인 현금 지급을 제공해왔음. 일군의 미국 경제학자들이 설립한 이 단체는 필요한 계층에 대한 현금 지급이 절대적 빈곤 해결의 가장 효과적 수단이라는 관점에 기반해 활동을 수행해오고 있음
- GD는 케냐에서 2011년부터 2013년까지 다양한 형태의 현금지급 프로젝트를 실험한데 이어 2017년부터 본격적으로 장기 기본소득 실험을 전개하고 있음. 2011-2013년의 실험이 저개발국의 빈곤 문제 개선을 위한 ‘국제원조’ (international aid)의 측면에서 이루어진 단기적 프로젝트였다면 2017년의 실험은 보편적 기본소득의 대안적 실행 가능성과 효과성을 전반적으로 검토하기 위한 12년간의 장기 프로젝트라는 점에서 차별적 특성이 있음. (이하에서는 2017년 프로젝트를 중심으로 케냐에서 GD가 추진하는 기본소득 실험의 주요 내용과 의의를 검토함)
- 2011-2013년 GD의 현금 이전 프로젝트<sup>143)</sup>
- 2011-2013년의 실험은 케냐 국가 센서스를 이용하여 60개의 가난한 마을을 임의로 선정하고 이중 수혜그룹과 통제그룹을 구분하여 기본소득을 지급함 (503개 수혜 가구와 505개 비수혜 가구를 무작위 선정)
- 503개의 수혜 가구 중 258가구는 9개월간 월 45달러를 지급받았고, 245가구는 404달러의 일시금을 지급받았음. 또한 임의로 선정된 137개의 가구는 7개월간 추가적으로 월 160달러를 지급받음
- 기본소득의 지급은 M-pesa라는 모바일 머니를 이용하여 지급되었으며, 수혜

142) <https://www.givedirectly.org>, 2018.11.4. 접속.

143) [https://www.princeton.edu/~joha/publications/Haushofer\\_Shapiro\\_UCT\\_2013.pdf](https://www.princeton.edu/~joha/publications/Haushofer_Shapiro_UCT_2013.pdf); <https://academic.oup.com/qje/article/131/4/1973/2468874>; 김인희. (2017). 「케냐에서의 조건 없는 현금지급과 기본소득 실험」, 사회보장연구, 제6권 제2호, 209-242.; <https://www.poverty-action.org/study/impact-unconditional-cash-transfers-kenya>, 2018.11.4. 접속.



자는 이를 현금으로 인출하거나 현금을 해당 계좌에 입금할 수 있음

- 실험 이후 GD는 실험 참가자들의 소비형태 변화, 식품 구성, 자산 보유, 교육 및 보건 상태, 주류 및 담배 소비를 비롯하여 노동참여 변화 등을 조사하고 변화를 분석함. 분석 결과 직접적 현금 지급이 자산, 소비, 식이 등의 측면에서 빈곤 개선에 기여하는 것으로 나타남

#### 나. 2017년 기본소득 실험의 주요 내용<sup>144)</sup>

- 2011-2013년의 단기 프로젝트에서 직접적 현금 지급의 유용성을 검증한 뒤 GD는 2017년부터 기존 실험을 더욱 확장한 형태의 장기 기본소득 실험을 시작함
- GD의 2017년 실험은 최대 12년간 지속될 예정이며, 무작위 추출 방식으로 선정된 300개 마을 주민을 4개의 그룹으로 나누어 다양한 형태와 금액의 기본 소득을 지급해 그 효과를 측정할 예정임
- 전체 실험 참가자들은 무작위 통제 기법을 통해 다음 4개의 그룹으로 분류됨.  
(1) 장기 기본소득 수혜 그룹: 40여 개 마을, (2) 기 기본소득 수혜 그룹: 80여 개 마을, (3) 일시금 수혜 그룹: 80여 개 마을, (4) 통제그룹: 100여 개 마을. 전체 수혜자는 약 21,000명이며, 5,000명 이상이 장기 기본소득 수혜자가 될 것으로 예상됨
- 개별 그룹에 따라 수혜 금액과 수혜 기간에 차등을 두고 기본소득을 지급함.  
(1) 장기 기본소득 수혜 그룹: 성인 1인당 1일 0.75달러에 해당하는 금액을 12년간 매월 지급, (2) 단기 기본소득 수혜 그룹: 성인 1인당 1일 0.75달러에 해당하는 금액을 2년 간 매월 지급, (3) 일시금 수혜 그룹: 단기 기본소득 수혜 그룹이 2년 간 받는 수혜금 총액을 일시금 형태로 지급
- 지급방법은 기존실험과 동일하게 M-pesa를 이용하여 지급하며, 수급자에 대한 어떠한 조건이나 제한을 주지 않음

144) <https://www.givedirectly.org/basic-income> (검색일: 2018.11.13.); 김인희, 「케냐에서의 조건 없는 현금지급과 기본소득 실험」, 『사회보장연구』, 2017년 제6권 제2호: 2017, pp. 209-242.

- GD의 2017년 프로젝트는 본격적인 기본소득 실험으로 보편적 기본소득의 제공이 수급자들에게 아래와 같은 측면에서 어떤 변화가 나타나는지 체계적으로 분석, 평가할 계획이며, 중간보고서가 약 3년과 5년 뒤 발표될 예정임
- 경제적 상황 : 소득, 자산, 삶의 수준
- 시간 활용 : 노동, 교육, 여가, 사회적 참여
- 위험 부담 : 이민, 사업 개시
- 성별 간 관계 : 특히 여성의 권한
- 삶에 대한 포부 및 관점

#### 다. 케냐 기본소득 실험의 주요 특징 및 의의

- 케냐는 인구의 절반 가까이가 절대적 빈곤선 아래에 있고, 소득 상위와 하위 계층 사이의 빈부격차도 매우 심한 아프리카의 전형적인 저개발국 국가임. 케냐에서 GD가 추진해온 저소득 계층 주민 대상 현금 이전 또는 기본소득 제공 실험은 저개발국의 빈곤 문제 해결 및 보편적 기본소득의 타당성 검증을 위해 미국의 실리콘밸리 자금이 투입<sup>145)</sup>된 장, 단기 사회실험 프로젝트라는 성격을 지니고 있음
- 특히, 2017년 프로젝트는 최대 12년에 걸쳐 이루어지는 본격적인 보편적 기본소득 실험으로서 대규모 통계 조사와 질적 사례 연구에 기초한 유용한 데이터를 제공할 것으로 기대됨
- 다만, 2017년 9월 케냐 대통령 선거 결과의 대법원 무효 판결 등 불안정한 정치 상황(김인희, 2017: 228-9쪽)은 향후 장기적 기본소득 프로젝트의 실행 과정에서 통제하기 어려운 돌발적 변수로 이어질 수 있다는 점에서 면밀한 관찰이 요구됨

145) 구글(Google), 페이스북(Facebook), 인스타그램(Instagram), 이베이(eBay) 등이 총 2,400만 달러의 기부금을 전달하였음(김인희, 앞의 글, p. 219).

## 〈현재 기본소득 실험을 검토 중인 국가들〉

### 10. 스위스: 시민발의와 국민투표 등 직접 민주주의 기제를 활용한 공론화

#### 가. 2015년 기본소득 국민투표 과정 및 결과

- 스위스는 18개월 이내 시민 5만 명 이상의 서명을 모은 경우 의회가 통과시킨 법률안에 대해 국민투표(Optional referendum)에 회부할 권리가 주어져며, 시민 10만 명 이상의 서명을 모은 경우에는 헌법 개정과 관련된 안건을 제안하고 이를 국민투표(Popular initiative)에 회부할 권리가 주어짐(Lutz 2012: pp. 20-21)
- 2013년 10월 스위스에 거주하는 모든 사람들에게 기본소득을 제공하자는 내용의 시민발의가 약 126,000 명의 서명을 받아 국민투표에 회부될 권리를 획득함. 발의안은 스위스에 거주하는 모든 성인들에게 매월 2,500 스위스 프랑(Swiss franc)을, 그리고 모든 어린이들에게 매월 625 프랑을 제공하는 기본소득안을 제안함
- 제출된 서명의 유효성과 제안의 타당성에 대해 검토한 뒤 2014년 8월 스위스 연방 정부(Federal Council)은 별도의 대안(counter-proposal)을 만들지 않고 기각 결정을 내림. “무조건적 기본소득은 경제, 사회보장 시스템 그리고 스위스 사회의 통합에 부정적 결과를 가져올 것”이며, 특히 높은 수준의 기본소득 보장이 상당한 수준의 재정 부담 증가로 이어질 것을 우려한 결정임
- 이후 시민발의안은 스위스 연방의회 상, 하원에 제출되었고, 2015년 5월 29일 하원(National Council) 사회위원회(Commission on Social Affairs)는 19 대 1 (기권 5)의 투표 결과로 반대 투표를 권고함. 같은 해 9월 23일에는 하원이 예비투표를 진행해 146 대 14 (기권 12)의 투표 결과로 반대 투표 권고 결정을 승인함. 2015년 12월 18일, 칸톤(cantons)의 대표들로 구성된 스위스 연방의회 상원도 시민발의안을 심의한 뒤 40 대 1 (기권 3)로 기각 결정을 내림. 같은 날, 하원은 2차 심의 및 최종 투표를 통해 157 대 19 (기권 16)의 결과로 기각 결정함(Van Parijs, 2015)

- 의회 심의 과정에서 극우, 중도 우파, 중앙당 계열 의원들은 전원 반대 투표한 반면, 찬성과 기권표는 모두 사회당과 녹색당 의원들로부터 나옴. 후자의 정당들은 기본소득 발의안을 두고 내부 균열 양상을 보임. 사회당 의원들의 경우 찬성 15, 반대 13, 기권 13으로 나뉘었고, 녹색당 의원들은 찬성 4, 반대 5, 기권 3으로 나뉨. 기본소득 발의안에 대한 찬성 비율은 스위스 연방정부의 경우 0%, 상원 2%, 하원 4.8%와 10%(예비투표, 본투표)로 나타남(Van Parijs, 2015)
- 2016년 6월 5일 실시된 국민투표가 실시됨. 국민투표에 회부된 발의안의 문구는 다음과 같음(헌법 개정안): “1. 스위스 연방정부는 무조건적 기본 소득을 도입한다. 2. 기본소득은 전 인구가 존엄한 삶을 살고 공공 생활에 참여할 수 있도록 해야 한다. 3. 기본소득의 재원 마련과 수준에 관하여는 법률로 정한다.”
- 사회당을 비롯한 대부분의 정당 지도부가 반대 투표를 권고한 가운데 녹색당과 해적당 등은 찬성 투표를 권고함. 투표 결과 23.1% 찬성, 76.9% 반대로 기본소득 발의안은 부결됨. 공식적 부결 결과에도 불구하고 기본소득 구상의 가시성(visibility)을 높이고 23%의 시민 지지를 이끌어낸 것은 매우 의미있는 성과로 평가됨. 특히, 정부와 의회의 일치된 반대 투표 권고에도 불구하고 정치적으로 중요한 일부 주들(cantons)에서는 찬성 투표율이 30-50% 이상을 기록함: 제네바 35%, 바젤 36%, 베른 40%, 취리히 54%.
- 이로써 스위스 내 거주하는 모든 성인들과 어린이들에게 보편적 기본소득을 보장하자는 시민발의안의 제기 및 국민투표 실시 자체가 하나의 역사적 사건이 되었고, 전 세계적으로 기본소득에 관한 찬반 논쟁과 실험이 확대되는 데 기폭제 역할을 한 것으로 평가됨

#### 나. 향후 스위스의 기본소득 실험 계획: Rheinau 지역

- 2018년 10월 현재 스위스의 한 마을 Rheinau 지역 주민들을 대상으로 한 기본소득 실험이 준비되고 있음. Dorf Testet Zukunft(‘미래 실험을 위한 마을’이라는 뜻)라는 단체가 2016년부터 진행하고 있는 이 실험은 Rheinau 주민 25% 이상의 동의를 얻었고, 1,300명의 주민들 가운데 813명이 실험참가자 명단에 등록된 상태임

- 해당 단체는 ‘Wemakeit’라는 클라우드 펀딩 플랫폼을 통해 5백만 스위스 프랑의 기금을 모아 2019년부터 등록된 주민들에게 무조건적 기본소득을 1년간 분배한다는 계획임
- 18세 이하 어린이들은 월 550유로, 18-22세는 월 1,100유로, 22-25세는 1,640유로, 25세 이상은 2,190유로의 기본소득이 책정됨. 대상자의 다른 소득 자원을 고려해 기본소득 금액이 줄어드는 방식으로 지급되지만 모든 사람이 현재보다 소득이 줄어들지는 않도록 실험 설계됨
- 실험에는 전문 연구자 그룹이 결합돼 기본소득 지급 후 마을 주민들과 공동체에 어떤 결과가 나타나는지를 체계적으로 연구하며, 다큐멘터리 영화 한 편이 제작될 예정임(Coelho, 2018)

## 11. 이탈리아: Movimento 5 Stelle's Citizen's Income<sup>146)</sup>

- 지속적으로 시민소득(기본소득)을 공약으로 내세우던 이탈리아 5성운동이 지난 3월 총선을 통하여 이탈리아 최대정당이 되면서 시민소득 정책 실현 가능성이 높아짐
  - 동맹당과의 연정구성을 통하여 오성운동의 기본소득 제도 시행 가능성은 더욱 높아진 상태임
- 지난 9월 제출된 예산안에는 시민소득을 비롯하여 평탄세율(flat tax rate)와 연금 개정에 따른 예산이 800억~1,000억 정도 반영된 것으로 나타남<sup>147)</sup>
  - 이탈리아 부총리인 루이지 디마이오는 EU에 예산안을 제출하면서 밝힌 letter에 2019년 예산에 시민소득 제도를 반영하였다고 밝혔으며<sup>148)</sup>, 본인의 페이스북을 통하여 저소득층에게 월 780유로규모가 지원될 예정이라고 밝힘<sup>149)</sup>
- 현재 예산안은 의회를 통과하고 EU의 제출 및 승인을 기다리고 있는 상태임<sup>150)</sup>

146) <https://basicincome.org/news/2018/06/italy-there-is-no-basic-income-being-proposed-in-italy/> 2018.11.4. 접속.

147) <https://www.cnn.com/2018/09/06/italys-2019-budget-guide.html> 2018.11.4. 접속.

148) [http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/documenti/October\\_2018\\_Letter\\_to\\_EC\\_Vice\\_President\\_04\\_10\\_2018\\_16H30.pdf](http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/documenti/October_2018_Letter_to_EC_Vice_President_04_10_2018_16H30.pdf) 2018.11.4. 접속.

149) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-26/italy-s-populists-finalizing-budget-plan-for-thursday-deadline> 2018.11.4. 접속.

150) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/10/13/0200000000AKR20181013004500109.HTML?input=1195m> 2018.11.4. 접속.