

발 간 등 록 번 호

11-1352000-002137-01

정책보고서 2017-95

포용적 복지국가 비전과 정책방향



김미곤 · 여유진 · 정해식 · 변재관 · 김성아 · 조한나

【책임연구자】

김미곤 한국보건사회연구원 선임연구위원

【주요저서】

포용적 복지의 철학과 정책방향

한국보건사회연구원, 2017(공저)

미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구

보건복지부·한국보건사회연구원, 2017(공저)

【공동연구진】

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

정해식 한국보건사회연구원 부연구위원

변재관 한·일 사회보장정책포럼 대표

김성아 한국보건사회연구원 전문연구위원

조한나 한국보건사회연구원 연구위원

제출문 <<

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2017. 9. 29.)한 「포용적 복지국가 비전과 정책방향」의 보고서로 제출합니다.

2017년 12월
한국보건사회연구원 원장
김 상 호

공자는 논어에서 정치를 맡기면 무엇부터 하겠느냐는 질문에 정명(正名)이라고 대답하였다(論語, 子路). 명분이 바르면 말에 구차함이 없고, 말이 구차하지 않지 않으면, 당당하게 실천할 수 있기 때문이다. 이는 또한 명분에 걸 맞는 각 주체의 역할과 행위가 실현되어야 함을 의미한다. 국민의 정부 이후 각 정부들은 복지철학과 비전을 담은 정명(正名)을 제시하고 있다. 국민의 정부의 ‘생산적 복지’, 참여정부의 ‘참여복지’, MB 정부의 ‘능동적 복지’, 박근혜 정부의 ‘맞춤형 복지’가 그 예이다. 이와 같은 각 정부의 복지철학을 담고 있는 슬로건은 하위 복지정책 수행의 ‘등대’ 또는 ‘나침반’ 역할을 하게 된다.

새 정부 출범 이후 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』과 박능후 보건복지부장관 취임사 등에서 문재인 정부의 복지를 ‘포용적 복지(Inclusive Welfare)’라고 규정하였다. “어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서 개인이 자신의 역할과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”라는 포용적 복지국가 개념 규정(박능후, 2017)을 바탕으로 포용적 복지의 개념을 정의하면, ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’가 된다. 이는 해와 달은 천하 만물을 차별하지 않는다는 묵자의 겸조(兼照)와 맥을 같이한다. 그러므로 포용적 복지는 인본주의, 사회통합, 보편주의, 분배정의, 다양성에 대한 존중, 공생 등의 철학적 함의를 지닌다고 볼 수 있다.

이러한 ‘포용적 복지’가 복지정책 수행의 등대(나침반) 역할을 하고, 국민들이 함께 공유할 수 있는 슬로건이 되기 위해서는 다음과 같은 연구들이 체계적으로 수행되어야 한다. 우리나라 복지의 현 좌표, 사회정책관련 환경변화 전망과 시사점, 패러다임 전환이 없을 경우의 복지국가 유형 전망, 사회정책에 대한 뉴 패러다임 모색, 복지정책에 대한 뉴 패러다임으로서의 ‘포용적 복지’에 대한 이론적 배경/개념/철학적 함의/추진 전략, ‘포용적 복지’ 비전, 보건복지정책의 기본방향, 분야별(복지, 보건, 인구) 정책방향, ‘포용적 복지’ 비전 달성을 위한 분야별 핵심 정책과제 등이다.

상기 과제들을 하나의 연구과제에 다 담기에는 연구자의 능력이나 시간적 한계로 불가능하다. 따라서 선택과 집중이 필요하다. 본 연구에서는 먼저, ‘포용적 복지’ 비전,

보건복지정책의 기본방향, 복지·보건·인구 분야별 정책방향에 대한 연구를 수행하고, 다음으로 ‘포용적 복지’ 관련 연구들 간의 시너지 효과를 증진시키기 위한 협의체를 운영하며, 마지막으로 본 연구를 포함한 ‘포용적 복지’ 관련 연구 결과를 국민들과 공유하기 위한 심포지움을 개최하는 것을 목적으로 연구가 수행되어 나름 의미 있는 결과들을 도출하고 있다.

그러므로 본 연구내용인 포용적 복지에 비전, 사회정책에 대한 뉴 패러다임, 보건·복지·인구정책의 기본방향에 관심이 있는 공무원, 교수 등 전문가와 관련 분야 학생들에게 조금이나마 도움이 되기를 연구진은 바라고 있다. 아울러 비전과 방향이라는 과제는 한 번의 연구로 완성될 수 없으므로 향후에도 심도 있는 연구가 지속적으로 수행되어 보완·발전되기를 바란다.

본 연구는 김미곤 선임연구위원의 책임 하에 한국보건사회연구원에서는 여유진 연구위원, 정해식 부연구위원, 김성아 전문연구원, 조한나 연구원이 함께 참여하였고, 교수 및 전문가로는 한일 사회보장정책포럼 변재관 박사가 참여하였다. 연구진은 본 보고서가 나오기까지 자료 및 물적 협력을 아끼지 않았던 보건복지부 황승현 과장, 권혜나 서기관, 이현주 주무관께 특별히 감사를 표하고 있다. 또한 연구수행 중 수차례 회의에 참석을 해서 도움을 주신 각계 전문가에도 또한 감사를 표하고 있다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2017년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

제1부 한국 복지의 현 좌표와 정책 함의

제1장 서론	3
제1절 연구의 배경 및 목적	5
제2절 연구의 주요내용	10
제2장 한국복지국가의 현 좌표	11
제1절 한국복지국가 현 좌표	13
제2절 한국복지국가 전망	35
제3장 사회정책이 직면하고 있는 도전과 시사점	37
제1절 거대한 후퇴	39
제2절 인구구조의 변화	43
제3절 4차 산업혁명	49
제4절 사회적 지속가능성 저하	58
제5절 성장 동력 약화	59
제6절 노동시장의 이중구조	62
제7절 사회이동성 저하	63
제8절 보건복지 여건변화	65
제9절 시사점	72

제2부 포용적 복지 비전

제4장 포용적 복지에 대한 이론적 배경	77
제1절 왜 포용적 복지인가?	79

제2절 사람 중심 경제·포용적 성장 패러다임	86
제3절 포용적 복지국가	92

제5장 포용적 복지의 철학적 함의와 비전	97
제1절 포용적 복지의 철학적 함의	99
제2절 포용적 복지의 비전과 목표	109
제3절 포용적 복지 추진전략	115

<p style="text-align: center;">제3부 포용적 복지 달성을 위한 정책방향</p>
--

제6장 포용적 복지 달성을 위한 정책방향	121
제1절 포용적 복지 달성을 위한 사회정책 기본방향	123
제2절 포용적 복지 달성을 위한 보건복지정책 기본방향	128
참고문헌	159

표 목차

〈표 1-1〉 포용적 복지 연구 협의체 구성	8
〈표 1-2〉 2017년 포용적 성장과 포용적 복지 세미나 내용	9
〈표 2-1〉 축적체제들의 개요	13
〈표 2-2〉 정부지출 구조(2013년)	15
〈표 2-3〉 PISA 점수 표준편차 및 상위-중위, 중위-하위, 상위-하위 점수 비율의 시계열 변화	20
〈표 2-4〉 국가별 가정배경 변수의 계수값 및 결정계수 차이의 시계열 변화	21
〈표 2-5〉 부모와 본인세대 소득계층별 청년포함가구의 주거점유형태	23
〈표 2-6〉 에스핑-안데르센의 복지국가 유형	35
〈표 3-1〉 주요국의 출산율 변동	44
〈표 3-2〉 1980~2015년 가구규모 추이	48
〈표 3-3〉 1~4차 산업혁명과 사회변화	57
〈표 3-4〉 국가채무 추이	61
〈표 3-5〉 근로형태별 임금근로자의 사회보험가입률	62
〈표 3-6〉 건강보험 재정 현황	68
〈표 3-7〉 연도별 노인진료비 추이	70
〈표 3-8〉 만성질환 진료비 현황	71
〈표 4-1〉 사회비전 2030의 주요 목표와 현재 수준	81
〈표 4-2〉 성경룡 등(2017)의 비교정치경제 모델	93
〈표 5-1〉 한국인의 결혼문화	107
〈표 6-1〉 다차원 빈곤율과 소득빈곤율 비교	141
〈표 6-2〉 생애주기별 욕구와 주요 정책	153

그림 목차

[그림 2-1] OECD 회원국 총조세부담률과 공공복지지출의 추이	16
[그림 2-2] 재생산 위기의 표출 양상	17
[그림 2-3] 가구유형별 가처분소득·소비지출·순재산 간 순위상관계수	18
[그림 2-4] 2인 이상 도시가구의 소득 및 지출 불평등도(지니계수) 추이	18
[그림 2-5] 10대 그룹 사내유보금 추이와 대기업·중기업 근로자 월평균 임금 추이	19
[그림 2-6] GDP 대비 수출입 비중과 대기업·중소기업 생산성 격차	19
[그림 2-7] 아동가구의 월평균 교육비와 교육비 과부담가구 비율	21
[그림 2-8] 청년(35세 미만)의 계층별 실태	22
[그림 2-9] 청년의 성공에 중요한 요인에 대한 인식	22
[그림 2-10] 계층 상향이동 가능성에 대한 인식의 추이	23
[그림 2-11] 생애주기별 평균 소득분포	24
[그림 2-12] 연령대별 빈곤위험 및 빈곤인구의 구성	24
[그림 2-13] 연령별 기대여명	25
[그림 2-14] 노동시장정책의 좌표(2010년 전후)	27
[그림 2-15] 가족지원정책의 좌표(2010년 전후)	28
[그림 2-16] 노후생활보장정책의 좌표(2011년 기준)	30
[그림 2-17] 조세체계의 좌표(2013년 기준)	31
[그림 2-18] 복지국가 유형별·복지지출 부문별 지출 수준(GDP 대비 %)	32
[그림 2-19] 사회지출의 좌표(2011년 내외)	33
[그림 2-20] 불평등도(2010년)와 BLI지수(2016년) 간의 관계	33
[그림 2-21] 불평등과 재분배 효과로 살펴본 복지국가 유형(2000년대 말)	35
[그림 3-1] 주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화	41
[그림 3-2] 소득불평등과 건강 사회문제	42
[그림 3-3] 사회적 이동성과 소득불평등간의 관계	43
[그림 3-4] 2030년 주요 국가 기대수명	45
[그림 3-5] 주요국의 기대수명과 건강수명	46
[그림 3-6] 연도별 연령별 인구구조	47
[그림 3-7] OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구의 비율	48
[그림 3-8] 시기별 4차 산업혁명과 기술진화 트렌드	50
[그림 3-9] 디지털 헬스케어 서비스의 구현 3단계	51

[그림 3-10] 지니계수·자살률과 출산율 추이	59
[그림 3-11] 경제성장을 장기 전망	60
[그림 3-12] 가계신용과 월세비중	62
[그림 3-13] 빈곤(우)과 불평등(좌)의 장기 추이	65
[그림 3-14] 갈등유형별 심각성에 대한 인식과 빈곤층 정부혜택 축소에 대한 동의 정도	66
[그림 3-15] 연도별 자살률 추이에 대한 국제비교	67
[그림 3-16] 건강보험 보장성 확대를 위한 재정계획	68
[그림 3-17] 연도별 건강보험 노인진료비 추이	70
[그림 3-18] 인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이	72
[그림 4-1] 사회경제정책 패러다임의 전환	80
[그림 4-2] 근로형태별 사각지대 위험집단 현황	84
[그림 4-3] 역대 정부의 체제 이행 경로와 미래의 이행 시나리오	92
[그림 4-4] 혁신적 포용국가 이행 모델: 사회경제적 전환의 과제	94
[그림 4-5] 포용적 성장과 사람중심 경제성장	96
[그림 5-1] OECD(2011)의 사회통합의 세 요소	101
[그림 5-2] 국내 체류외국인 및 결혼이민자 규모 추이	106
[그림 5-3] 포용적 복지의 철학과 비전, 추진전략	108
[그림 6-1] 주요국의 행복 수준(2014~2016년)	124
[그림 6-2] 사회정책 패러다임 전환	125
[그림 6-3] 포용적 복지와 포용적 성장 간 선순환 구조	125
[그림 6-4] 욕구와 자원 간의 동태적 변화	127
[그림 6-5] 연도별 건강보험 보장률	130
[그림 6-6] 영국 보건의료체계의 2014~2024 전략 계획	132
[그림 6-7] 네덜란드 의료체계의 2040 비전	132
[그림 6-8] 보건의료시장 참여자들의 주요 관심 변화	133
[그림 6-9] 보건의료체계의 균형 삼각축	133
[그림 6-10] 가치기반 보건의료체계 구축	134
[그림 6-11] 건강정책 기본방향	135
[그림 6-12] 정책변화와 환경변화를 감안한 보건의료 정책방향	136
[그림 6-13] 종합계획 수립을 통해 보건의료 분야의 위기를 기회로 전환	137
[그림 6-14] 환경적·정책적 변화에 대응한 보건의료 정책 패러다임 전환	138
[그림 6-15] 생애주기별 빈곤위험	139

[그림 6-16] 빈곤율(중위 50% 기준) 및 절대적 박탈 경험률	140
[그림 6-17] 인구 감소에 따른 지방소멸 예상지	143
[그림 6-18] 생애주기별 빈곤위험(평균 빈곤율(=100.0) 대비 각 연령대별 빈곤율)과 빈곤율	145
[그림 6-19] 근로형태별·급여수준별 사회보험 가입률	146
[그림 6-20] 생애주기별 사회적 위험과 정책 패키지	147
[그림 6-21] 공적이전 프로그램별 빈곤율 감소 효과(근로연령 가구 대상)	149
[그림 6-22] 공적 사회지출의 재분배 효과	150
[그림 6-23] 사회복지 체계 기반 공고화	151
[그림 6-24] 우리나라 합계출산율: 장단기 관점 차이	155
[그림 6-25] 국가적 차원의 출산 수준 변동을 이해하기 위한 거시-미시 연계 접근	156
[그림 6-26] 생애주기에 따른 결혼·출산 결정에 영향을 미치는 거시적 사회구조	157

제 1 부

한국 복지의 현 좌표와 정책 함의

제1장 서론

제2장 한국복지국가의 현 좌표

제3장 사회정책이 직면하고 있는 도전과 시사점

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 주요내용

제1절 연구의 배경 및 목적

- 공자는 논어에서 정치를 맡기면 무엇부터 하겠느냐는 질문에 정명(正名)이라고 대답하였음(論語, 子路).
- 이는 명분이 바르면 말에 구차함이 없고, 말이 구차하지 않지 않으면, 당당하게 실천할 수 있기 때문임. 이는 또한 명분에 걸맞은 각 주체의 역할과 행위가 실현되어야함을 의미함.
- ‘국민의 정부’ 이후 각 정부들은 복지철학과 비전을 제시한 후 비전을 달성하기 위한 정책들을 집행하였음.
- ‘국민의 정부’의 「생산적 복지」, ‘참여정부’의 「참여복지」, ‘MB정부’의 「능동적 복지」, ‘박근혜정부’의 「맞춤형 복지」가 그 예임.
- 각 정부의 복지철학을 담고 있었던 슬로건 또는 비전은 하위 복지정책 수행의 ‘등대’ 또는 ‘나침반’ 역할을 하였음.
- 새 정부 출범 이후 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』과 박능후 보건복지부장관 취임사 등에서 문재인 정부의 복지를 ‘포용적 복지(Inclusive Welfare)’라고 규정
- “어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서 개인이 자신의 역할과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”라는 포용적 복지국가 개념 규정(박능후, 2017)을 바탕으로 포용적 복지의 개념을 정의하면, ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’가 됨.
- 이는 해와 달은 천하 만물을 차별하지 않고 비취준다는 묵자의 겸조(兼照)와 맥을 같이함.
 - 두루 겸하는 것이 하늘의 뜻이라면, 차별함은 하늘의 뜻을 반하는 것(順天之

意者 兼也, 反天之意者 別也).

- 두루 포용하는 것이 정의로운 정치이고, 차별하는 것은 패권정치(兼之爲道也, 義正, 別之爲道也, 力正)

□ ‘포용적 복지(Inclusive Welfare)’의 이론적 배경을 간략히 살펴보면 다음과 같음.

○ OECD(2011)에서는 사회통합의 하위 영역으로 사회적 자본, 사회이동과 함께 사회적 포용을 제안하고 있으며,

- 사회통합의 저해 요인으로는 빈곤, 불평등과 같은 사회적 배제를 가장 강력하게 지적하고 있음.

○ 성경룡(2017) 등은 발전국가론과 약탈적 정치제도의 역사적 흐름에서 한국과 동아시아형 발전국가는 더 이상 버틸 수 없는 종말 단계에 접어들었고, 불평등을 확대시키는 영미형 자유시장 모델도 부채경제와 금융공황 촉발로 위기에 직면하는 지속 불가능한 모델이라고 지적

- 따라서, 전 세계에서 실험된 다양한 정치경제 모델 중 사회통합과 경제성장을 동시에 실현하는 데에 성공한 유일한 대안으로서 유럽형 사회적 시장경제 모델이 필요하고, 포용성, 혁신성, 유연성을 통해 포용 국가를 지향할 것을 제안한 바 있음.

○ 영국의 저명한 사회정책학자 테일러 구비(Taylor-Gooby) 교수는 복지의 삼중딜레마로 정책의 포용성, 재정적 지속가능성, 효과성을 지적하면서 이를 해결하기 위한 정책적 방안으로 ‘관대하고 포용적인 정책(generous and inclusive policies)’을 제안한 바 있음(Taylor-Gooby, 2013).

- 새로운 사회적 위험에 대응하는 “관대하고 포용적인 복지국가(generous and inclusive welfare state)”를 구축하기 위해서는 건강보험, 교육, 연금 등 국민 다수를 위한 사회서비스(mass service)의 접근성을 강화하고 정책의 재분배 기능을 제고하기 위한 재구조화가 필요하다고 역설

○ 홍장표(2017) 교수는 오늘날 한국 경제가 성장둔화와 분배악화라는 이중고에 처해 있다고 진단하고, 신성장 패러다임으로서 소득주도 성장(포용적 성장)의

가능성을 다음과 같이 제시

- 소득분배 개선이 큰 폭의 소비 증가를 유발함(노동소득과 자본소득의 소비 성향의 차이). 실제로 노동소득분배율이 1% 포인트 증가하면 민간소비 증가율이 0.52~0.71% 포인트 증가하는 것으로 추정됨(홍장표, 2014a).
- 소득분배 개선에 따른 내수확대가 기업의 투자를 촉진시킴. 노동소득분배율의 하락으로 자본소득분배율이 높아져 기업의 수익성이 크게 개선되었음에도 불구하고 기업 투자는 오히려 감소하였음. 우리나라 기업들의 투자는 수익성 보다는 총수요에 아주 민감하게 반응하기 때문임.
 - 실제로 총수요 증가율이 1% 포인트 증가하면 투자 증가율이 1.65~1.69% 포인트 증가할 것으로 추정되고 있음(홍장표, 2014a).
- 소득분배 개선(단위 노동비용 상승)이 수출을 감소시키지 않음. 1997년 이전에는 노동비용 상승이 수출을 감소시켰지만 1999년 이후에는 감소시키지 않았음(홍장표 2014b).
- 실질 임금상승이 성장률을 높이고 경제 전체의 고용을 늘리는 효과 예상: ‘유효수요 부족 시 임금인상이 고용을 늘린다’는 케인스 명제 유효

□ ‘포용적 복지’가 하위 복지정책 수행의 ‘등대’ 또는 ‘나침반’ 역할을 하기 위해서는 다음과 같은 연구들이 체계적으로 수행되어야 하고, 국민들과 공유되어야 함.

- 우리나라 복지의 현 좌표
- 사회정책 관련 환경변화 전망과 시사점
- 패러다임 전환이 없을 경우 복지국가 유형 전망
- 사회정책 뉴 패러다임 모색
- 복지정책 뉴 패러다임으로서 “포용적 복지”에 대한 이론적 배경, 개념, 철학적 함의, 추진전략
- ‘포용적 복지’ 비전, 보건복지정책의 기본방향, 복지·보건·인구 분야별 정책방향
- ‘포용적 복지’ 비전 달성을 위한 분야별 핵심 정책과제 등

□ 하지만, 연구자의 능력과 시간적 한계 등을 감안하면, 상기의 내용들을 한 과제에 다 포괄하기에는 거의 불가능에 가깝고, 포용적 복지관련 다양한¹⁾ 과제들이 본 연구와 동시에 진행되고 있으므로 타 과제들과의 유기적인 연계·협업 또한 필요함.

○ 이러한 점들을 감안하여 본 연구에서는 다음과 같은 세 가지 차원의 연구 필요성을 검토함.

- 먼저 누락된(비어 있는) 연구영역인 ‘포용적 복지’ 비전, 보건복지정책 기본 방향, 복지·보건·인구 분야별 정책방향에 대한 연구 필요성 검토
- 다음으로 ‘포용적 복지’ 관련 연구들 간의 시너지 효과를 증진시키기 위한 유기적인 연계 필요성 검토
- 마지막으로 ‘포용적 복지’라는 새로운 개념을 국민들과 공유하기 위한 공론장 마련 필요성 검토

□ 이러한 필요성을 바탕으로 설정된 본 연구의 목적은 다음과 같음.

○ 첫째, ‘포용적 복지’ 관련 연구들 간의 시너지 효과를 증진시키기 위한 포용적 복지 연구 협의체 운영

〈표 1-1〉 포용적 복지 연구 협의체 구성

연구분야	과제명	소관부서
포용적 복지 모델정립	① 포용적 복지의 철학	보사연 수시과제
	② 포용적 복지의 비전 및 정책방향	복지정책관
포용적 복지 경제효과	③ 복지·성장·고용 선순환을 위한 복지정책방향	복지정책관
	④ 건강보험이 고용 및 산업에 미친 영향	건강보험정책국
	⑤ 적정 사회복지 재정지출 분석 및 전망	복지정책관
포용적 복지 실천전략	⑥ 사회보장 2040 기초연구	사보위사무국
	⑦ 사회보장 사각지대 연구	사보위사무국
	⑧ 차상위계층 통합지원방안	복지정책관
포용적 복지 확산전략	⑨ 포용적 복지 구현을 위한 보건복지인재양성 방안	복지정책관

1) ‘미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구’, ‘포용적 복지의 철학과 정책방향’, ‘사회보장제도의 소득 서비스보장 현황과 정책과제’ 등이 비슷한 시점에서 진행됨.

- 제1회 포용적 복지 연구 협의체
 - 일시 및 장소: 2017.9.11.(월), 세종 보건복지부 대회의실
- 제2회 포용적 복지 연구 협의체
 - 일시 및 장소: 2017.11.3.(금), 서울 사회보장위원회사무국 대회의실

○ 둘째, 본 연구를 포함한 ‘포용적 복지’ 관련 연구 결과를 국민들과 공유하기 위한 심포지움 개최

- 일시 및 장소: 2017.12.18.(월), 국회도서관 강당
- 주제: 포용적 성장과 포용적 복지
- 주제발표 및 토론

〈표 1-2〉 “2017년 포용적 성장과 포용적 복지 세미나” 내용

시간	프로그램	
14:00~14:20	개회식	(사회) 미정 개회사 박능후 보건복지부 장관 환영사 양승조 국회의원/보건복지위원장 축사 김상호 한국보건사회연구원장
14:20~16:00	세션1	(사회) 이한주 교수_가천대 글로벌경제학과 (주제발표1) 혁신포용성장_성경륜 한림대 교수 (주제발표2) 포용적 복지의 철학과 비전_김미곤 보건사회연구원 부원장 (종합토론1) 구인회 교수_서울대 사회복지학과 김윤태 교수_고려대 사회학과 주상영 교수_건국대 경제학과
16:00~16:20	휴식시간	
16:20~18:00	세션2	(사회) 김연명 교수_중앙대 사회복지학과 (주제발표3) 포용적 복지와 경제성장_윤홍식 인하대 교수 (주제발표4) 포용적 복지의 실천 전략_이현주 보건사회연구원 박사 (종합토론2) 정세은 교수_충남대 경제학과 최영준 교수_연세대 행정학과 이창곤 원장_한겨레경제사회연구원

○ 셋째, ‘포용적 복지’ 비전, 보건복지정책의 기본방향, 복지·보건·인구 분야별 정책방향에 대한 연구 수행

- 이 보고서는 세 번째 “포용적 복지국가 비정과 정책방향” 보고서의 일환으로 작성된 것임.

제2절 연구의 주요내용

□ 한국복지국가의 현 좌표와 직면하고 있는 도전

- 제2장에서 한국복지국가의 현 좌표와 그 근원을 조절이론을 바탕으로 검토한 후, 현재의 패러다임이 그대로 진행될 경우의 한국복지국가 전망을 살펴보고,
- 제3장에서 사회정책이 직면하고 있는 도전들인 저출산·고령화, 저성장, 분절적 노동시장, 4차 산업혁명, 빈곤·불평등·양극화·사회갈등 심화 등에 대하여 검토

□ 포용적 복지에 대한 비전과 철학적 함의

- 제4장에서 포용적 복지에 대한 이론적 검토
- 제5장에서 포용적 복지의 철학적 함의 검토

□ 포용적 복지 달성을 위한 정책방향

- 제6장에서 포용적 복지 달성을 위한 사회정책과 보건복지정책에 대한 기본방향을 검토한 후,
 - 보건복지정책의 하위 영역인 보건의료정책, 복지정책, 인구정책에 대한 기본방향 검토

제 2 장

한국복지국가의 현 좌표

제1절 한국복지국가 현 좌표

제2절 한국복지국가 전망

2

한국복지국가의 현 좌표 <<

제1절 한국복지국가 현 좌표

1. 또 다른 “관리된 자본주의” 한국은 위기에 봉착했나?

□ 조절 이론적 해설

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

〈표 2-1〉 축적체제들의 개요(브아예, 2013, p.99)

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

자료: Boyer(2013, p.99)

- 복지국가는 “대량소비를 동반한 내포적 축적체제”에 존재하던 “관리된 자본주의”의 한 형태
 - 복지국가에서 ‘국가’의 역할: ‘시장’에 최소개입, ‘개인과 가구’에 적극 개입

- ‘시장경제’에 대하여: 공정한 경쟁이 가능하도록—독과점 규제—게임의 규칙을 설정하는 역할
- ‘가정경제’(개인과 가구)에 대하여: 시장소득의 불안정성의 완충제, 즉 노동시장정책과 사회복지제도를 통해 개입함으로써 원활한 노동력 재생산 보장 → “탈상품화를 통한 재상품화”와 안정성(security) 확보

□ 한국의 “또 다른 관리된 자본주의”의 성격

○ 산업화 시기 한국의 관리된 자본주의의 역할 전도 현상

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

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

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

〈표 2-2〉 정부지출 구조(2013년)

(단위: %)

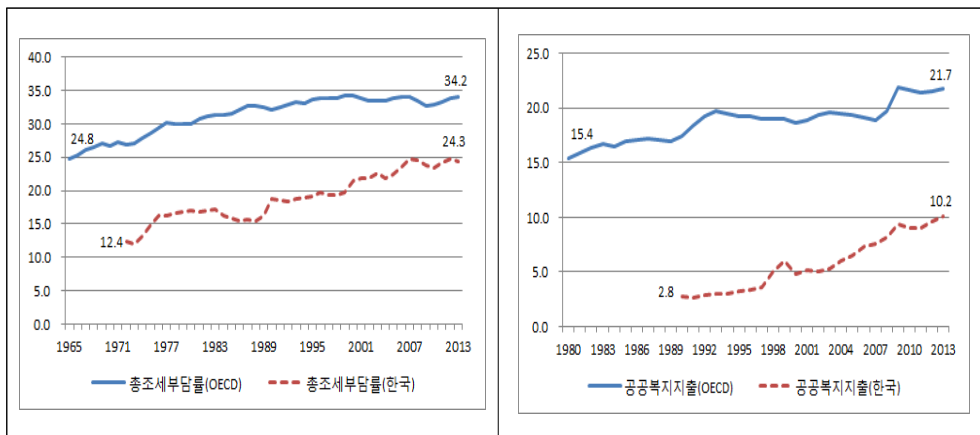
구분	일반 공공 행정	국방	공공질서 및 안정	경제	환경 보호	주거 및 지역 개발	보건	오락, 문화, 종교	교육	사회 보장
호주	12.9	3.9	4.7	11.1	2.9	1.7	18.8	2.0	14.4	27.7
오스트리아	14.2	1.2	2.6	11.1	1.0	0.7	15.6	1.9	9.8	41.9
벨기에	15.5	1.7	3.4	12.2	1.8	0.6	14.6	2.4	11.8	36.1
체코	11.1	1.8	4.2	14.3	2.5	2.0	17.4	2.7	12.3	31.7
덴마크	13.6	2.3	1.8	6.3	0.7	0.5	15.3	3.2	12.3	43.9
에스토니아	10.3	4.7	4.9	12.5	1.7	1.4	13.0	5.4	15.4	30.7
핀란드	14.4	2.6	2.4	8.2	0.4	0.7	14.5	2.5	11.2	43.1
프랑스	11.9	3.1	2.9	8.7	1.8	2.4	14.2	2.6	9.6	42.9
독일	14.3	2.4	3.5	7.5	1.3	0.9	15.8	1.9	9.7	42.6
그리스	16.3	3.6	3.1	25.5	1.4	0.5	8.6	1.1	7.6	32.4
헝가리	20.9	1.0	4.2	13.7	1.8	1.6	10.4	3.7	9.5	33.3
아이슬란드	19.2	0.0	3.1	10.4	1.3	2.4	16.3	6.9	16.9	23.6
아일랜드	16.5	1.0	3.9	7.5	1.6	1.6	17.4	1.8	10.2	38.6
이스라엘	13.5	14.4	3.9	6.8	1.5	1.1	12.2	3.7	16.3	26.6
이탈리아	17.5	2.3	3.8	8.2	1.8	1.4	14.1	1.4	8.0	41.3
일본	10.6	2.1	3.1	10.3	2.8	1.8	17.5	0.9	8.5	42.4
한국('08)	14.1	8.9	4.4	21.8	3.2	3.6	13.0	2.5	16.3	12.4
한국('13)	17.1	7.8	4.0	16.8	2.4	3.0	12.1	2.2	16.3	18.4
룩셈부르크	11.5	0.8	2.3	9.5	2.6	1.6	11.9	2.6	12.7	44.4
네덜란드	11.0	2.5	4.2	8.2	3.2	1.1	17.7	3.4	11.8	36.7
노르웨이	9.7	3.1	2.3	10.6	1.9	1.6	17.0	3.1	11.1	39.7
폴란드	13.5	3.9	5.3	9.6	1.8	1.7	10.9	2.5	12.5	38.3
포르투갈	17.9	2.1	4.4	6.7	0.8	1.4	13.3	2.0	13.5	37.8
슬로바키아	13.4	3.1	8.0	7.9	2.2	1.7	18.3	3.1	12.2	30.1
슬로베니아	11.3	1.6	3.6	24.2	1.2	1.2	11.6	3.0	10.9	31.4
스페인	15.5	2.1	4.5	10.0	1.9	1.0	13.6	2.6	9.1	39.7
스웨덴	14.6	2.8	2.6	8.1	0.6	1.4	13.1	2.0	12.4	42.3
스위스	11.7	3.0	4.9	12.3	2.2	0.6	6.5	2.5	17.8	38.6
영국	12.5	5.0	4.8	6.8	1.8	1.5	16.7	1.7	12.0	37.2
미국	14.3	9.8	5.6	9.2	0.0	1.5	22.3	0.7	16.0	20.7
OECD WA	13.8	5.5	4.4	9.5	1.2	1.5	17.7	1.5	12.5	32.4
OECD UWA	14.0	3.3	3.9	10.8	1.7	1.4	14.5	2.6	12.1	35.7
라트비아	13.2	2.4	5.2	13.0	1.8	3.3	10.0	4.2	15.7	31.2

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

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

[그림 2-1] OECD 회원국 총조세부담률과 공공복지지출의 추이

(단위: %)



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

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

자료: OECD. Revenue Statistics. Social Expenditures Database

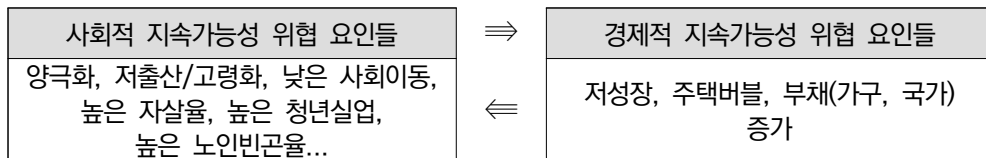
- 그 결과, 현재의 한국의 조절양식은 축적체제의 변화를 따라가지 못하고 있음
 - (건너뛰거나 혹은 뒤죽박죽이거나) → 축적체제의 위기와 조절양식의 위기가 상호 맞물려가는 양상
 - 어떻게 하면 급변하는 축적체제 나아가 생산양식에 조응하는 조절양식을 확보할 수 있는가? → 국가 역할의 재정립이 관건
 - 여기에서는 복지체제의 역할을 중심으로 논의할 것

2. 조절양식 취약성과 부조응성은 어떠한 결과를 초래하고 있나?

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

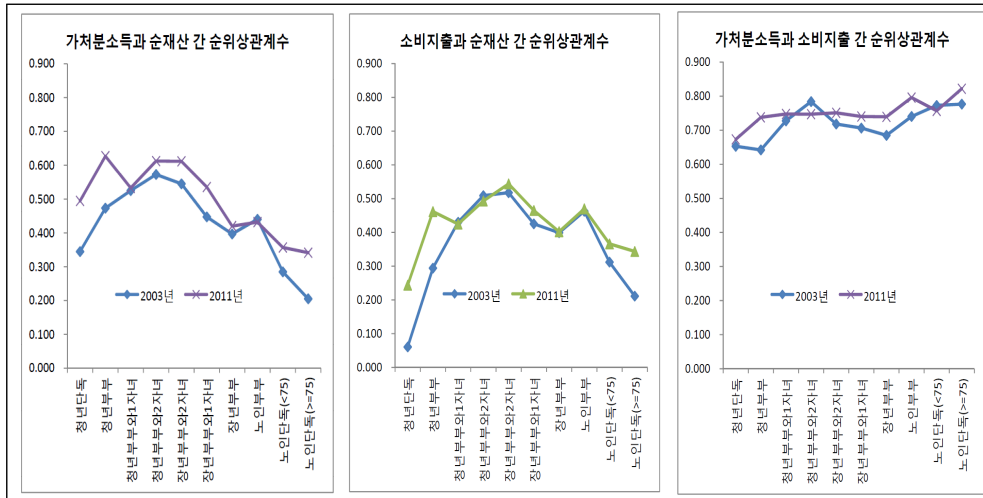
- 근대화·산업화 과정에서 해체된 공동체주의가 복지국가의 시민권과 연대주의로 치환되지 못한 채, 시장경제가 야기하는 다양한 사회적 위험을 개인과 가족의 몫으로 떠넘긴 결과로 높은 노인빈곤, 높은 자살률, 초저출산, 빈곤의 대물림 등의 문제가 야기되고 있으며, 이는 다시 저성장으로 이어지는 악순환 고리 형성
- 현재의 양극화와 저출산 고령화 문제 등은 선진 복지국가에서도 공통적으로 경험해 왔지만, 위와 같은 이유로 우리나라에서 심도(深度)와 강도(強度), 그리고 체감도(體感度) 측면에서 더욱 심각한 양상으로 표출

[그림 2-2] 재생산 위기의 표출 양상

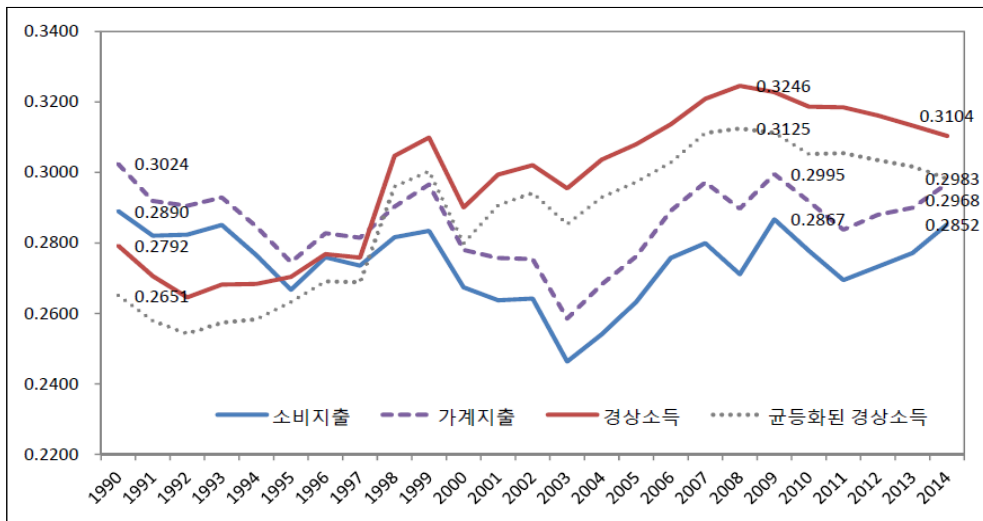


- 내수부진과 가구부채 악화는 저성장과 저고용의 중요 원인이고, 이는 다시 저출산과 양극화로 이어지는 악순환 고리 형성
 - 최근 가구 소비지출 불평등이 악화되고 있는 상황 역시 양극화의 한 측면으로 해석 가능. 즉 한계소비성향이 높은 중산층 이하 계층의 경우 실질소득 정체, 가계부채 증가 등으로 소비를 자제하고 있는데 비해 고소득층의 경우 소비를 늘린 결과 → 소득, 자산, 부채, 소비를 함께 파악할 필요성 제기
 - 실제로 '03~'11 기간 동안 가구유형별 가처분소득, 순재산, 소비지출 간 순위상관관계가 상승, 소득보다는 재산과 소비지출 순위상관관계가 증가한 것으로 나타남.

[그림 2-3] 가구유형별 가처분소득·소비지출·순재산 간 순위상관계수



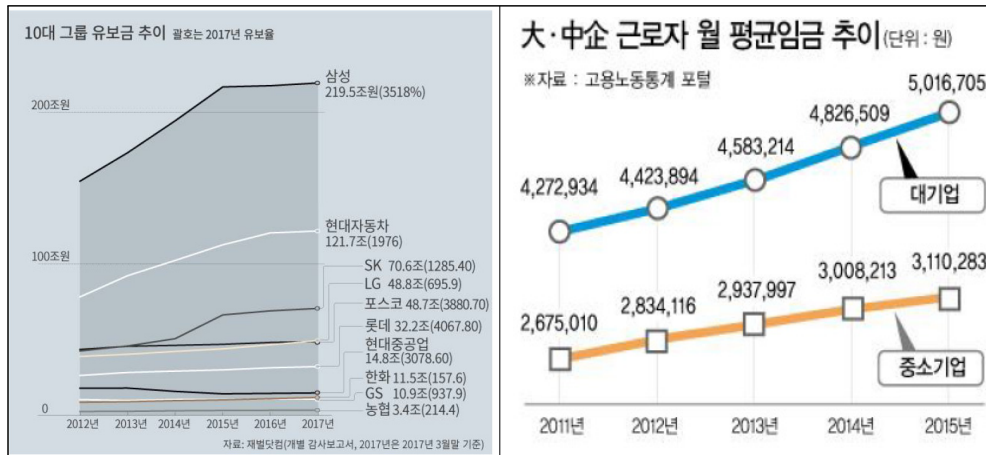
[그림 2-4] 2인 이상 도시가구의 소득 및 지출 불평등도(지니계수) 추이



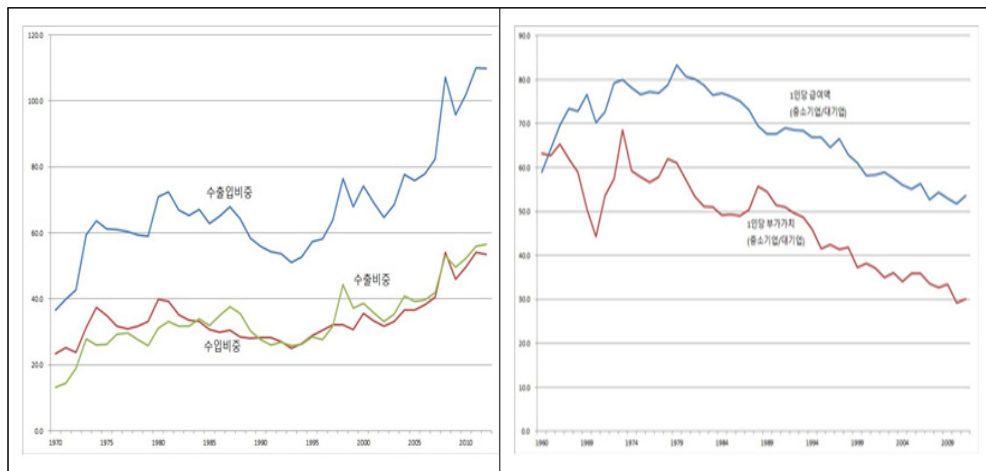
원자료: 통계청(각년도). 가계동향조사.

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

[그림 2-5] 10대 그룹 사내유보금 추이와 대기업·중기업 근로자 월평균 임금 추이



[그림 2-6] GDP 대비 수출입 비중과 대기업·중소기업 생산성 격차



○ 생산성의 격차, 자산불평등의 증가, 노인인구의 증가와 노후소득 불안정 증가

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

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

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

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

○ 교육 불평등 심화

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

〈표 2-3〉 PISA 점수 표준편차 및 상위-중위, 중위-하위, 상위-하위 점수 비율의 시계열 변화

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

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

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

〈표 2-4〉 국가별 가정배경 변수의 계수값 및 결정계수 차이의 시계열 변화

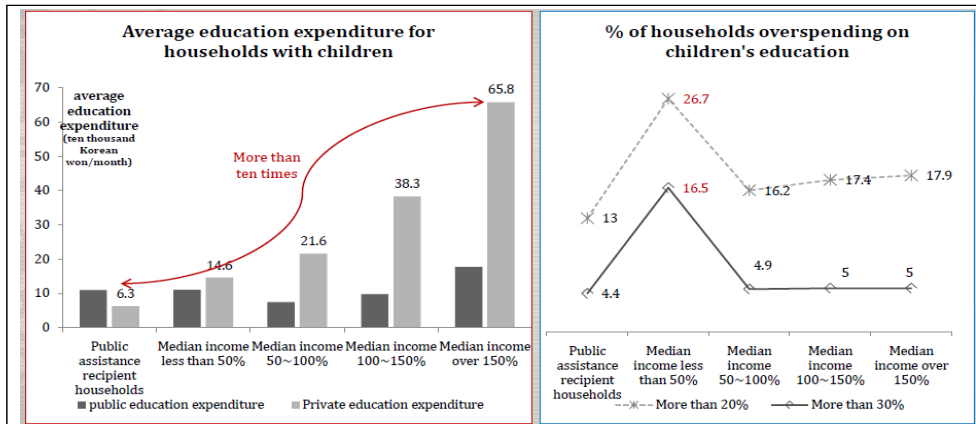
연도	국가	회귀 계수(Regression Coefficients)			결정계수 차이 (R-Squared Differences)
		Home Possessions Index	Both Parents	HISEI Index	
2000	한국	26.1724 (13)	3.1226 (11)	0.1910 (2)	0.0874 (13)
2003	한국	23.2482 (17)	10.7502 (19)	0.2504 (2)	0.0926 (11)
2006	한국	20.9115 (29)	Not Measured	0.1317 (1)	0.0819 (15)
2009	한국	14.5251 (26)	6.6314 (14)	0.7302 (6)	0.0848 (16)
2012	한국	17.7999 (29)	1.5586 (11)	0.4374 (4)	0.0916 (19)
2015	한국	23.2798 (28)	Not Measured	0.6727 (9)	0.1050 (24)

주: 굵은 숫자는 통계적으로 유의한 결과임. 괄호는 표본 국가 간 순위.

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

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

[그림 2-7] 아동가구의 월평균 교육비와 교육비 과부담가구 비율

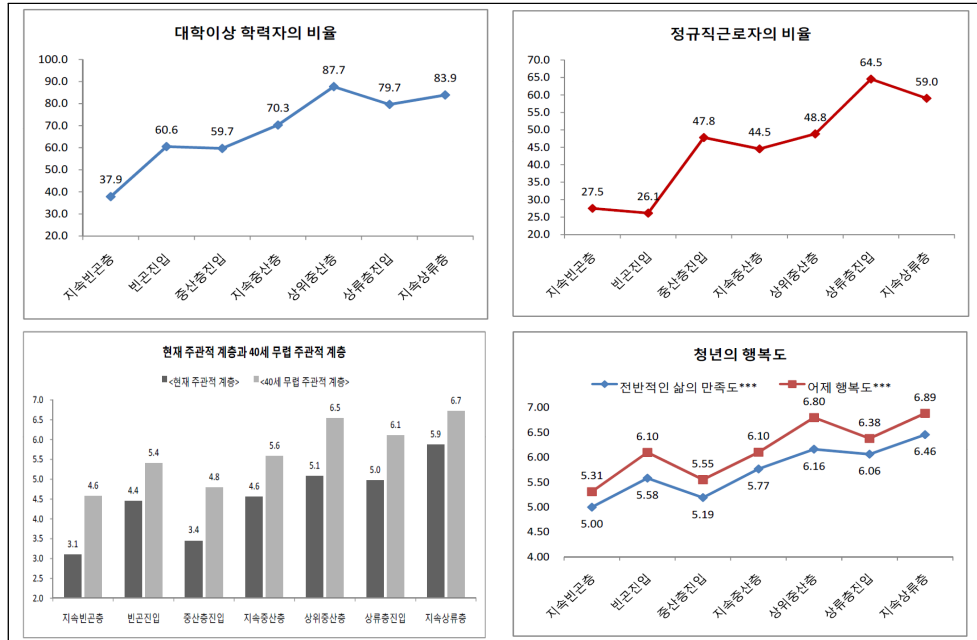


○ 청년의 계층상승의 희망이 사라지고 있다!

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

22 포용적 복지국가 비전과 정책방향

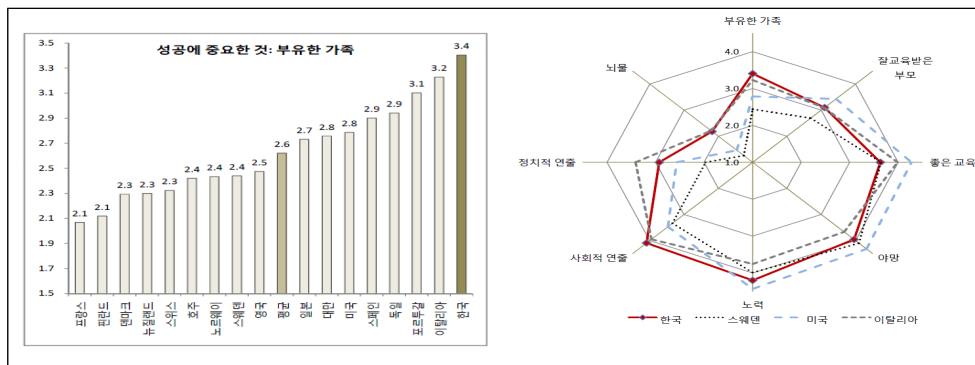
[그림 2-8] 청년(35세 미만)의 계층별 실태



원자료: 한국보건사회연구원. (2015). 사회통합실태조사.

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

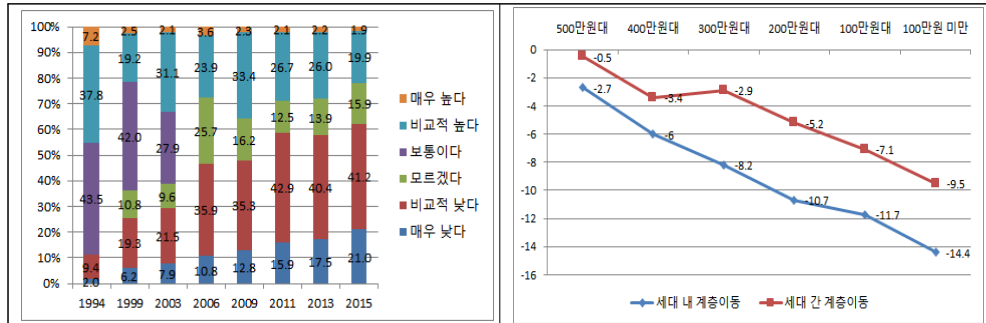
[그림 2-9] 청년의 성공에 중요한 요인에 대한 인식



주: 35세 미만 청년을 대상으로 분석. 5점 척도(Essential, Very Important, Fairly Important, Not very Important, Not important at all)

원자료: ISSP(International Social Survey Programme), Social Inequality IV(2009).

[그림 2-10] 계층 상향이동 가능성에 대한 인식의 추이



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

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

〈표 2-5〉 부모와 본인세대 소득계층별 청년포함가구의 주거점유형태

(단위: %)

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

주: 지속빈곤(부모세대 저소득→본인세대 저소득), 빈곤진입(부모세대 중산층이상→본인세대 저소득), 중산층진입(부모세대 저소득→본인세대 중산층), 지속중산층(부모세대 중산층→본인세대 중산층), 상위중산층(부모세대 고소득층→본인세대 중산층), 상류층진입(부모세대 중산층 이하→본인세대 고소득층), 지속상류층(부모세대 고소득층→본인세대 고소득층)

자료: 한국보건사회연구원. (2015). 사회통합실태조사 원자료.

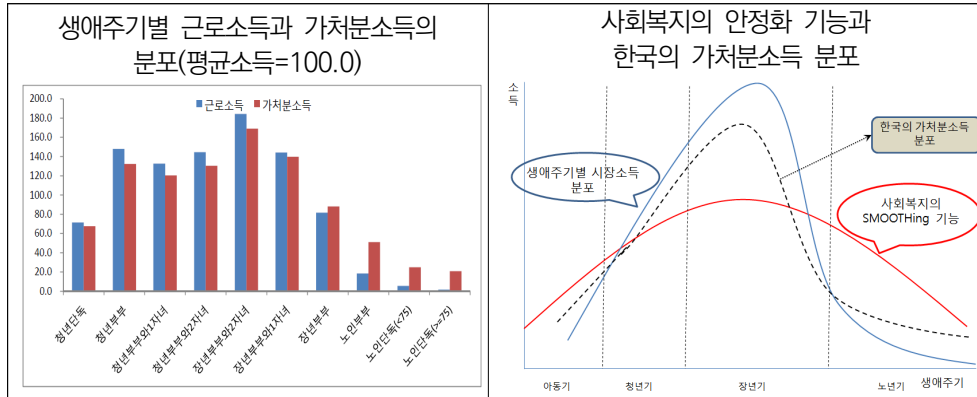
□ 생애주기별 불안정성의 연쇄고리가 “초저출산”의 원인

○ 사회복지의 가장 중요한 기능은 계층 간 재분배(redistribution)와 더불어 사회적 위험(실업, 질병, 장애, 노령 등)에 대한 생애주기간·세대간 분산임(inter-life course, inter-generational risk pooling).

- 우리나라의 경우 근로활동 여부에 따른 소득 등락의 폭이 매우 큰데, 이는 일차적으로 사회복지의 계층간·생애주기간 분산 기능이 취약하기 때문임.

24 포용적 복지국가 비전과 정책방향

[그림 2-11] 생애주기별 평균 소득분포

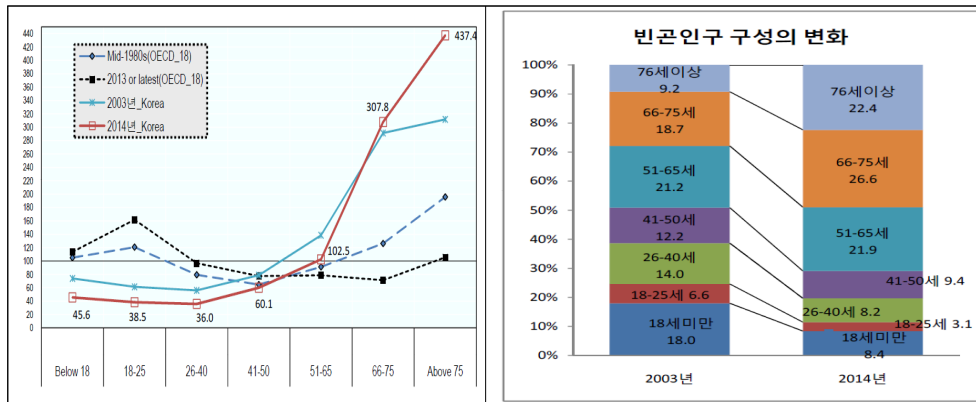


자료: 여유진 등. (2015). 한국형 복지모형 구축: 생애주기별 소득재산소비 연계형 복지모형 구축. pp.339-340.

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

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

[그림 2-12] 연령대별 빈곤위험 및 빈곤인구의 구성



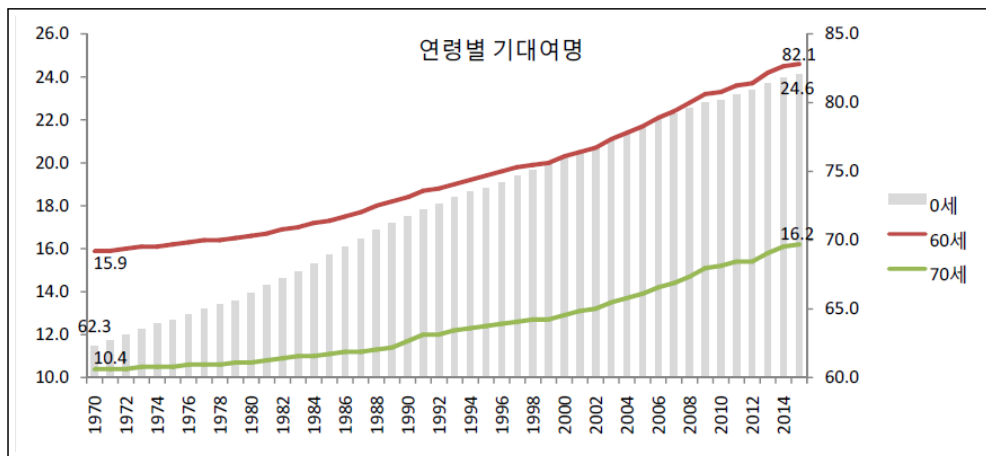
자료: 여유진. (2017, p. 2)

자료: 여유진 등. (2016, p. 406)

○ 청년의 불안정성(일자리, 소득, 주택 등)은 결혼과 출산을 기피하는 현상으로 표출되고 있음.

- 길어진 노후 기간을 낮은 소득으로 버텨야 한다는 불안감이 중장년 이후 삶을 지배하고 있음.
- 이에 대한 반응으로 자녀에 대한 과잉투자, 혁신과 모험의 회피(공무원, 교원 선호현상), 기득권에 대한 양보에 대한 기피, 극도의 이기주의, 높은 자살률 등으로 표출

[그림 2-13] 연령별 기대여명



원자료: 통계청. (kosis.kr, 2017.09.04. 출력.)

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

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

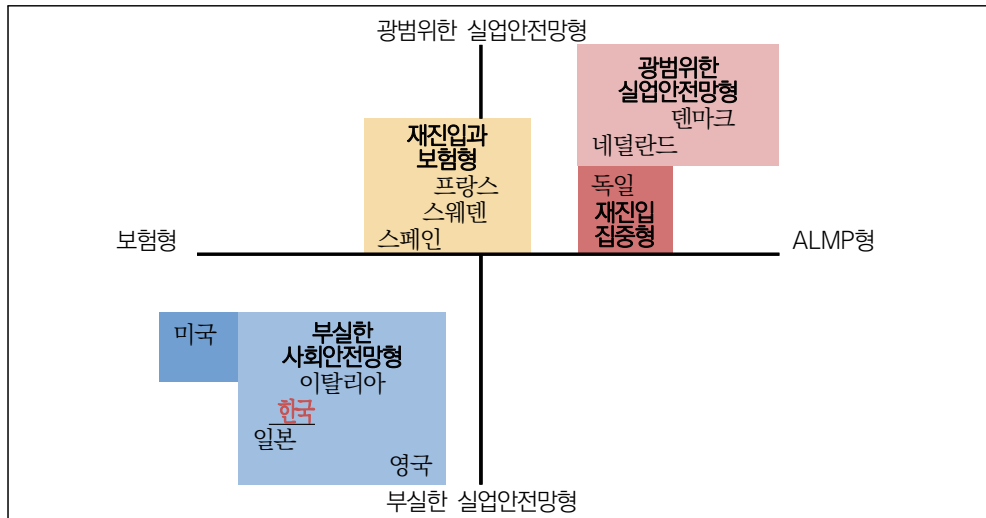
3. 한국 복지국가는 위기대응 능력이 있는가?

□ 노동시장정책의 좌표

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

화(조)될 필요가 있음.

[그림 2-14] 노동시장정책의 좌표(2010년 전후)



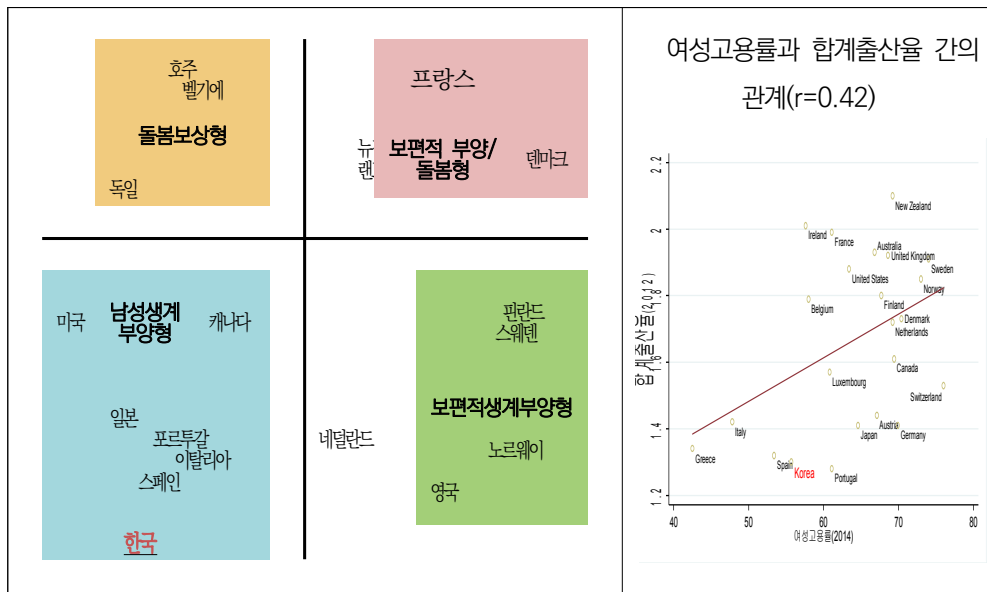
자료: 여유진 등 (2017). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 한국보건사회연구원, p.397.

□ 가족지원정책의 좌표

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

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

[그림 2-15] 가족지원정책의 좌표(2010년 전후)



자료: 여유진 등 (2017). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 한국보건사회연구원, p.400.

□ 노인생활보장정책의 좌표

○ 노인에 대한 현금지출, 보건의료지출, 그리고 장기요양지출의 비중을 지표로 분석한 우리나라의 노후생활보장정책의 현 좌표는 2000년 “의료 중심형”에서 2011년 “서비스 중심형”으로 변화

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

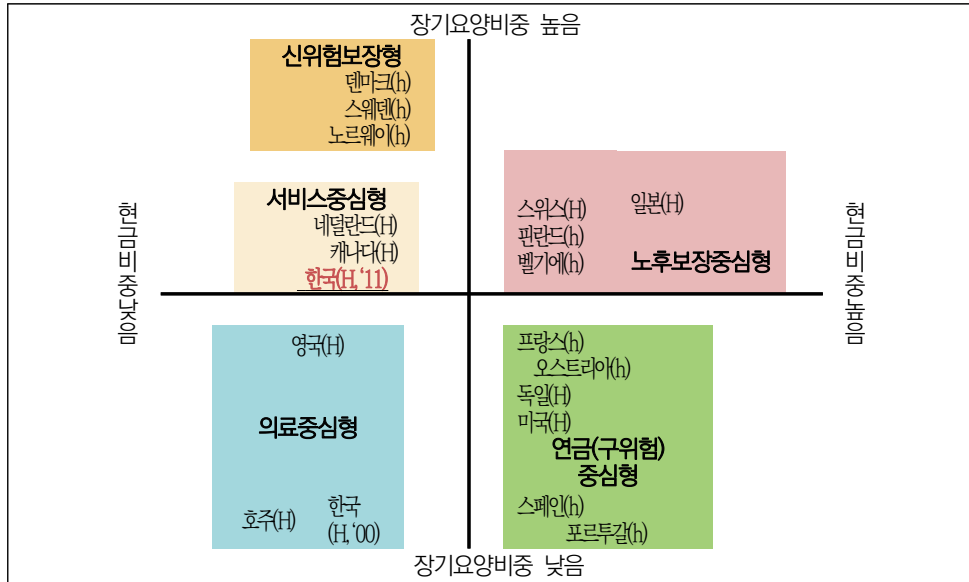
○ 전(前)노인 시기인 51-65세 시기에 고용불안정성 증가, 조기퇴직, 자영업 전환과 폐업 등으로 빈곤율이 급격하게 증가하기 시작

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

○ 다주제(multi-pillar) 노후생활보장체계 구체화 필요

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

[그림 2-16] 노후생활보장정책의 좌표(2011년 기준)



주: (H) 보건의료비중 높음. (h) 보건의료비중 낮음.

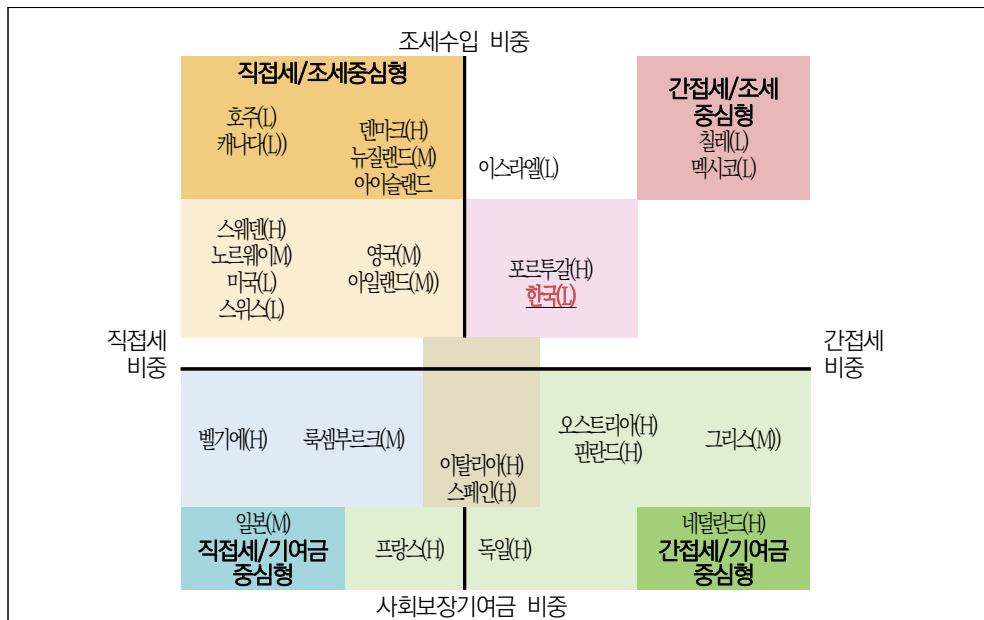
자료: 여유진 등 (2017). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 한국보건사회연구원, p.403.

□ 조세체계의 좌표

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

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

[그림 2-17] 조세체계의 좌표(2013년 기준)



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

자료: 여유진 등 (2017). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 한국보건사회연구원, p.408.

□ 사회지출의 좌표

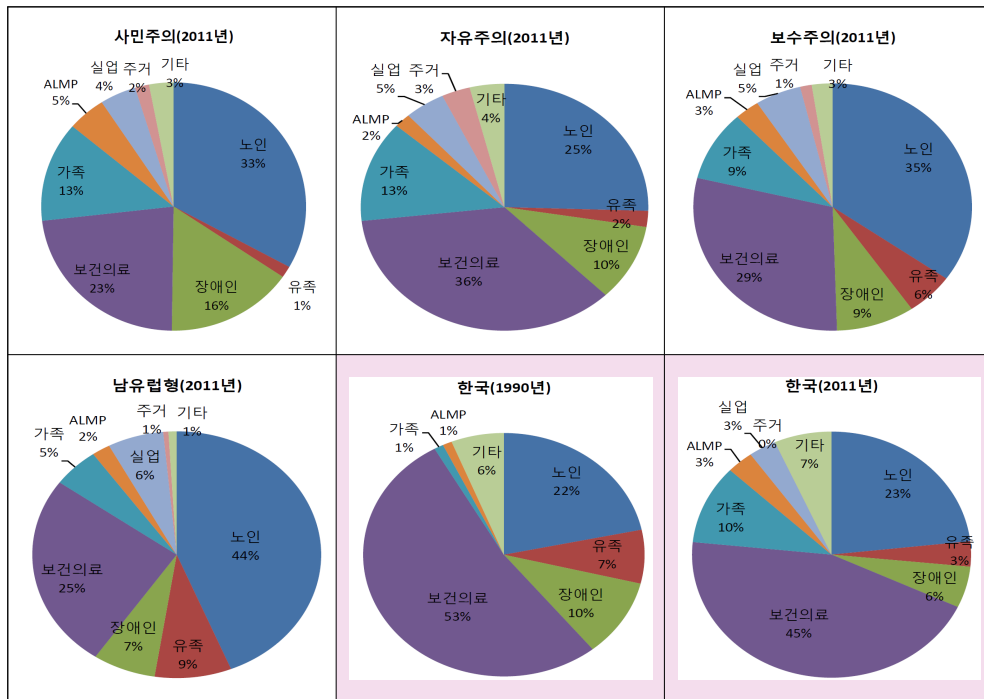
- 한국의 경우 전반적으로는 공공복지지출이 매우 낮고, 상대적으로 보건의료지출 비중이 높지만, 1990년대의 경우 노인지출 비중이 높은 '현물-노인중심형'에서, 2011년에는 가족지출의 비중이 상대적으로 높은 '현물-가족중심형'에 근접한 유형으로 변화

- 이는 여전히 공적연금이 미성숙한 상태에서, 보육, 사회서비스 지출이 급격하게 성장하면서 나타난 현상으로 추정

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

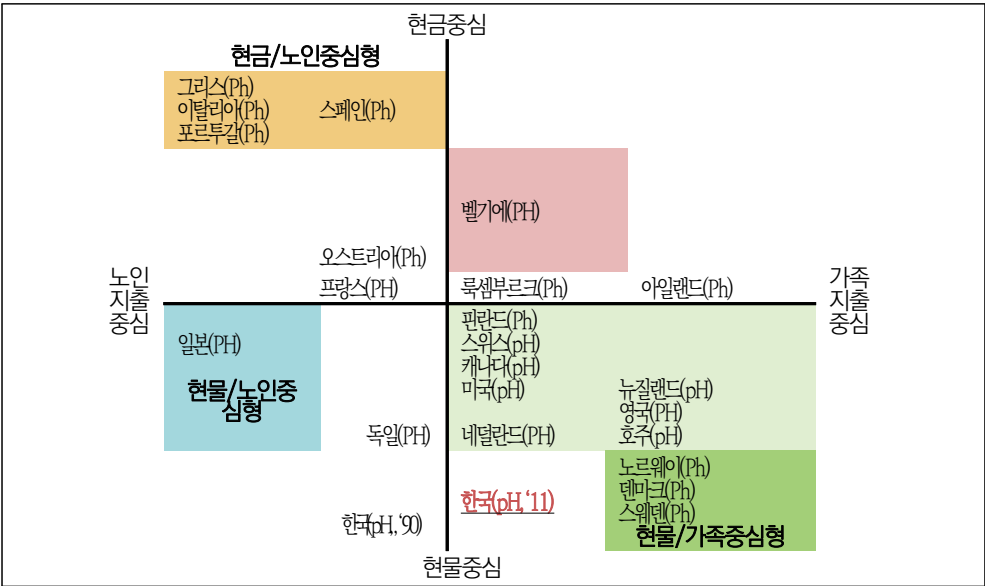
- 다른 한편, 초저출산으로 인해 아동과 가족에 대한 투자와 일-가정양립정책에 대한 정책 수요가 높고, 청년실업 등 청장년의 고용불안정에 대한 사회정책적 대응 필요성에 대한 문제도 강하게 제기되고 있으며, 향후 장기요양보험과 같은 사회서비스에 대한 수요도 크게 증가할 것으로 예측되는 등 현재의 가족-현물 중심 좌표가 유지되거나 더 강화될 수도 있음.

[그림 2-18] 복지국가 유형별 복지지출 부문별 지출 수준(GDP 대비 %)



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

[그림 2-19] 사회지출의 좌표(2011년 내외)

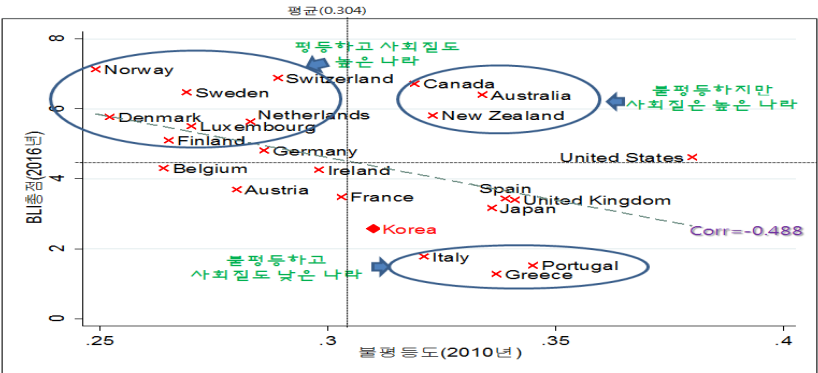


주: (PH): 공공복지지출이 높고, 건강지출비중이 높음. (Ph): 공공복지지출이 높고, 건강지출비중이 낮음. (pH): 공공복지지출이 낮고, 건강지출비중이 높음. (ph): 공공복지지출이 낮고, 건강지출비중이 낮음.

□ 불평등도와 사회질의 좌표

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

[그림 2-20] 불평등도(2010년)와 BLI지수(2016년) 간의 관계



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

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

4. 새로운 복지모형을 찾아서...

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

제2절 한국복지국가 전망

□ 패러다임 전환이 없을 경우 미래한국의 복지국가 유형 전망

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

〈표 2-6〉 에스핑-안데르센의 복지국가 유형

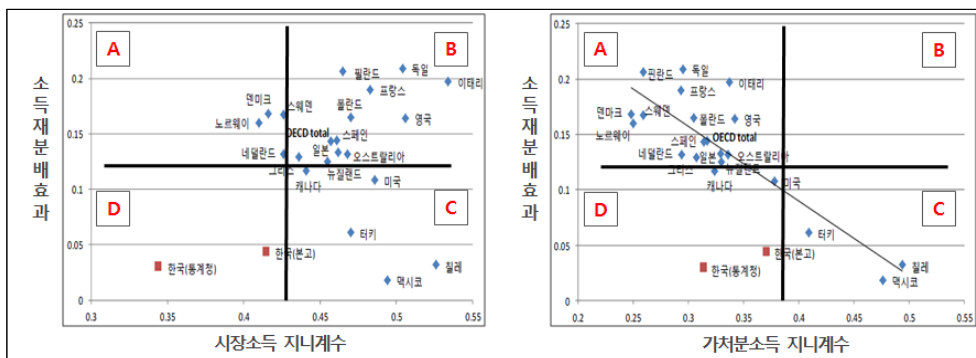
구분	사회민주주의 복지체제	보수주의 복지체제	자유주의 복지체제	남부유럽 복지체제
탈상품화 정도	높음	높음	낮음	높음
계층화의 유형	없음	지위차별화(Status segmentation): 직종별 사회보험	이중주의(Dualism): 공공부조 수혜자와 시장구매 계층 간의 이원화	지위차별화와 대규모의 복지 사각지대
탈가족주의 정도	높음 (높은 국가책임)	낮음 (높은 가족책임)	높음 (높은 시장구매)	낮음 (높은 가족책임)
대표국가	스웨덴, 핀란드	독일, 프랑스	미국, 영국	이탈리, 스페인

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

○ 사회정책에 대한 패러다임 전환이 없는 한 ‘높은 불평등+낮은 사회 질’ 유형의 국가가 될 가능성이 매우 높음(여유진, 2016)(그림 2-20 참조).

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

[그림 2-21] 불평등과 재분배 효과로 살펴본 복지국가 유형(2000년대 말)



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

제 3 장

사회정책이 직면하고 있는 도전과 시사점

제1절 거대한 후퇴

제2절 인구구조의 변화

제3절 4차 산업혁명

제4절 사회적 지속가능성 저하

제5절 성장 동력 약화

제6절 노동시장의 이중구조

제7절 사회이동성 저하

제8절 보건복지 여건변화

제9절 시사점

3

사회정책이 직면하고 있는 << 도전과 시사점

제1절 거대한 후퇴

1. '거대한 후퇴'의 양상

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

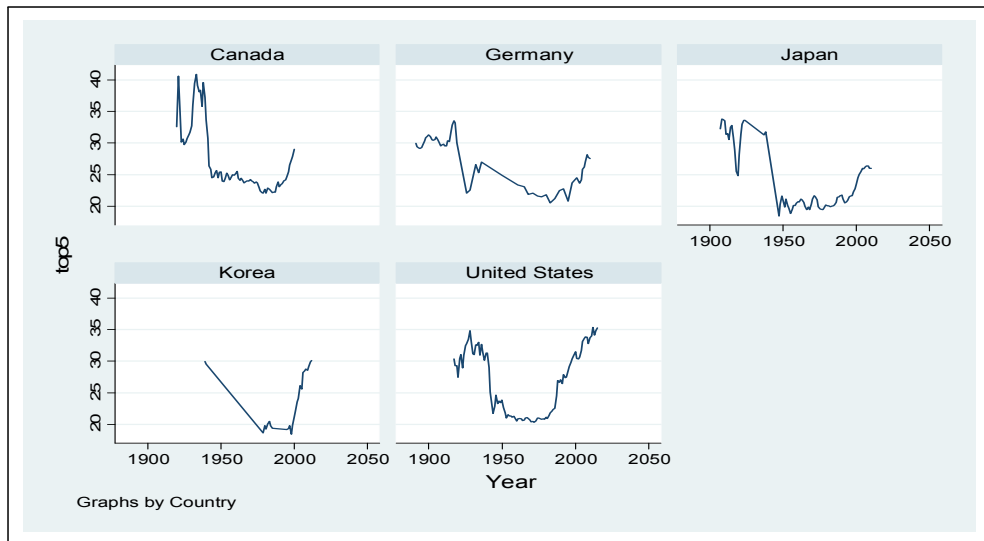
- 1970년대 후반 이후의 신자유주의 득세로 국가 간 무한경쟁 → 승자와 패자 → 양극화 → 사회적 지속가능성 저해로 이어지고 있음.
- 세계적인 양극화의 양상은 [그림 3-1]이 잘 보여주고 있으며, 불평등에 따른 사회적 지속성 저하는 [그림 3-10]에서 설득력 있게 보여주고 있음.

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

- 제2차 세계대전 이후 경제적 황금기(golden age) 동안에는 대부분 국가들의 불평등 수준은 매우 낮았음. 이는 여러 가지 복합적 요인이 있었으나, 국가 개입을 강조하는 케인즈주의, 높은 율의 조세체계, 경제성장의 낙수효과(trickle down effect) 등이 주요 요인이었음.
- 그러나 1970년 후반부터 시작된 신자유주의는 거의 모든 영역에서 빈곤 및 불평등을 악화시킨. 승자독식, 국경 없는 무한 경쟁으로 표상되는 신자유주의는 승자와 패자간의 불평등과 패자의 빈곤화로 이어졌기 때문임.
- 2008년 국제금융위기는 지성인에게 신자유주의에 대한 성찰적 기회를 제공하였으나, 이후에도 신자유주의는 지속되고 있음.
 - 자본의 속성은 자본의 이윤율을 극대화하는 방향으로 움직이므로 ‘신자유주가 지닌 모순 임계점’에 도달하기 전에는 대안이 도입될 가능성은 낮음.
 - 신자유주의 체계가 지속되는 한 적어도 시장 소득기준의 빈곤 및 불평등은 증가하는 방향으로 작용
- 토마 피케티(Thomas Piketty) 등이 분석한 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화를 살펴보면, [그림 3-1]과 같이 제2차 세계대전 이후 소위 황금시대(golden age) 시기에는 그 점유율이 매우 낮고, 1970년 후반부터 상승하는 추세를 보이고 있음.
 - 2008년 세계적인 금융위기의 진앙지인 미국의 경우 2010년 소득 상위 5%

점유율은 대공황시기보다 더 높은 수준임. 우리나라의 경우도 해방 이후 농지개혁 등으로 감소하는 추세를 보이다가 1990년대 후반(IMF 경제위기)부터 급격하게 증가하고 있음.

[그림 3-1] 주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화



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

2. 예상되는 파장

□ 민주주의 후퇴는 사회정책의 이념적 토대를 약화시킴.

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

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

- 불평등의 증가는 출산율 저하 현상과 밀접한 관련이 있으며(그림 3-10 참조), 자살, 이혼 등의 각종 사회 병리현상을 초래함(Wilkinson & Pickett, 2011).

- Wilkinson & Pickett(2011) 연구에 의하면 불평등이 높은 미국의 경우 건강 사회 문제가 많고, 불평등 수준이 낮은 일본 및 북유럽국가의 경우 문제가 적음.

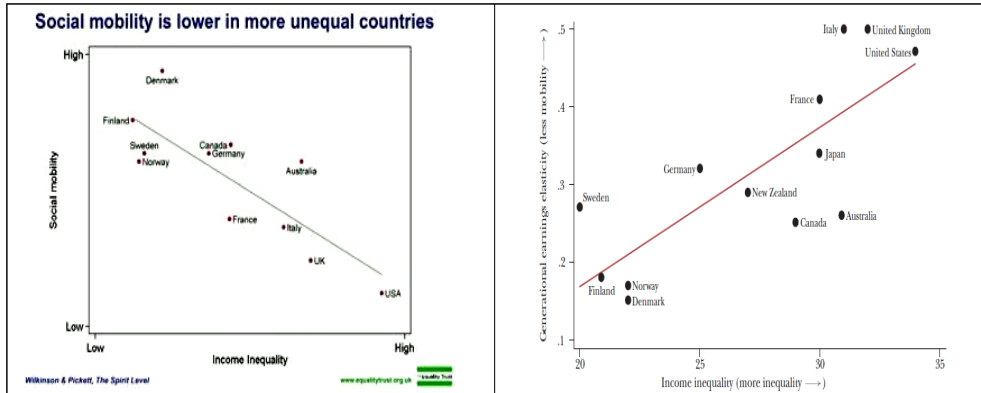
[그림 3-2] 소득불평등과 건강 사회문제



자료: Wilkinson & Pickett. (2011). p. 20.

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

[그림 3-3] 사회적 이동성과 소득불평등간의 관계



자료: Wilkinson & Pickett(2011)

자료: Corak(2013) and OECD

제2절 인구구조의 변화

1. 인구구조 변화 양상

□ 초저출산 기조의 지속

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

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

〈표 3-1〉 주요국의 출산율 변동

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

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

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

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

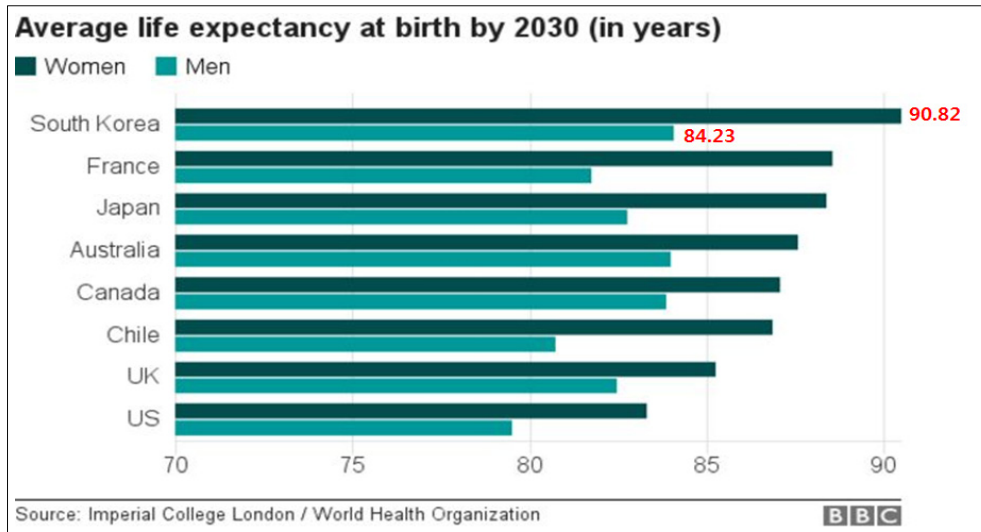
□ 기대수명의 상승

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

○ 2017년 WHO 발표자료에 의하면 2030년 우리나라의 기대수명은 세계에서 가장 길 것으로 추정되고 있음(그림 3-4 참조).

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

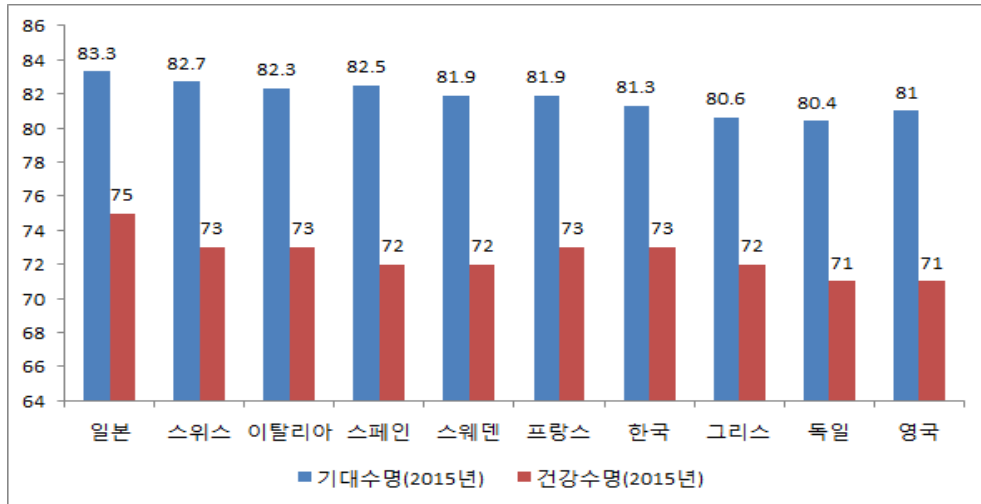
[그림 3-4] 2030년 주요 국가 기대수명



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

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

[그림 3-5] 주요국의 기대수명과 건강수명



자료: e-나라 지표(2017.8.8. 인출)

2. 인구구조 변화 파장

□ 인구고령화

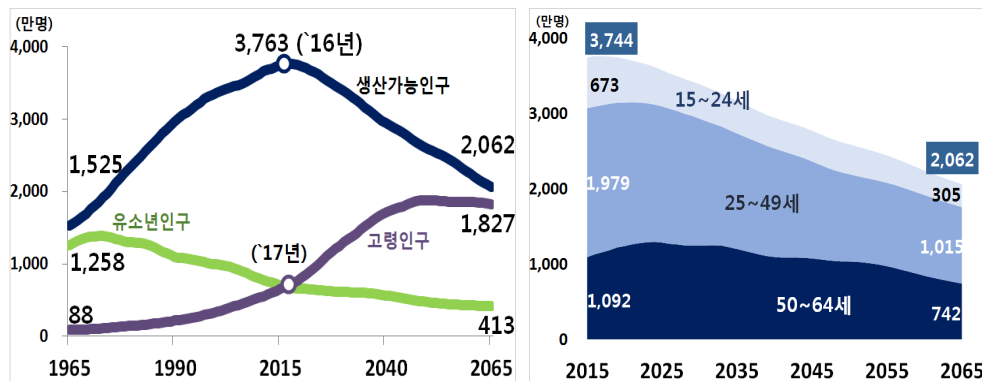
○ 2000년 고령화사회(노인인구 7%)에 진입한 이후 65세 이상 노인인구 비중은 꾸준히 증가하는 추세이며, 초저출산 현상과 맞물려 인구구조의 고령화가 가속화될 전망이다.

- 2010년 우리나라의 고령화율은 11.0%(2015년 추계치는 13.2%)로 멕시코(5.9%), 터키(6.3%)에 이어 OECD 회원국들 중 가장 낮은 수준임(OECD 평균 14.8%).
- 그러나 2017년 노인인구비율이 14%를 넘어서 고령사회(aged society)에 진입하고, 2025년에는 20%대로 초고령사회로 들어서게 됨.
- 2050년이 되면, 우리나라의 고령화율은 38.2%로 급증하여 일본(39.6%) 다음으로 노인인구비율이 높은 수준이 될 것으로 전망됨(OECD 평균 25.8%).

□ 생산가능인구의 감소

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

[그림 3-6] 연도별 연령별 인구구조

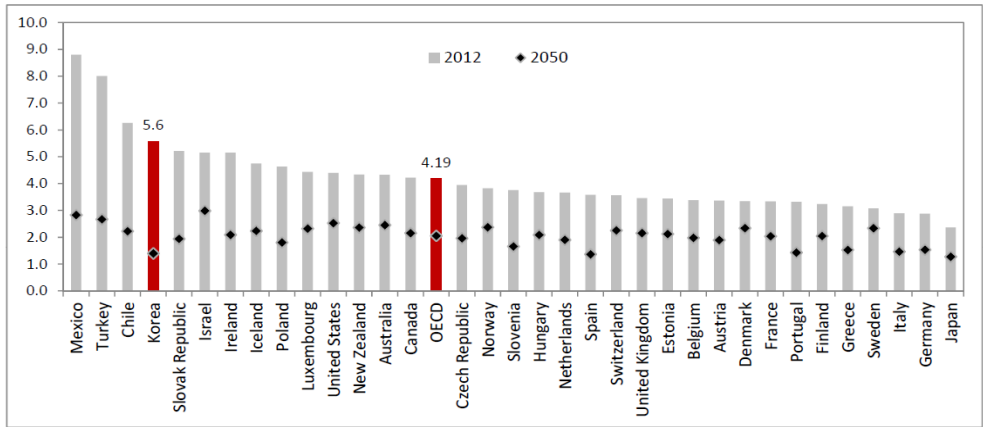


자료: 통계청, (2016). 장래인구추계.

□ 노인부양비의 급등

- 노인인구가 급증하고, 상대적으로 생산가능인구가 감소하면서 노인부양비는 급등할 것으로 전망
- 2012년 기준으로 노인 1인을 부양해야 할 생산가능인구는 5.6명으로 OECD 국가 중 네 번째로 젊은 국가에 속하지만, 2050년이 되면 1.4명으로 일본 다음으로 노령화된 국가가 될 것으로 추정(그림 3-7 참조)

[그림 3-7] OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구의 비율



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

□ 1인가구의 급증과 빈곤화

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

<표 3-2> 1980~2015년 가구규모 추이

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

자료: KOSIS(각년도) 인구총조사(2016.11.29. 출력)

○ 상대적으로 높은 1인가구의 빈곤율

- 2014년 1인가구의 절대빈곤율(경상소득기준, 전가구)은 30.9%, 상대빈곤율(중위 50% 가처분소득 기준)은 47.6% 수준임(정은희, 이주미, 2015, pp. 101~103).
- 동년도 우리나라의 절대빈곤율(경상소득기준, 전가구)이 7.7%, 상대빈곤율

(중위 50%가처분소득 기준)이 13.3% 수준임(정은희, 이주미, 2015, pp. 101~103)을 감안하면 1인 가구의 빈곤율은 매우 높은 수준임.

- 연도별 1인가구의 빈곤율을 살펴보면, 2006년 절대빈곤율(경상소득기준, 전가구)이 21.3%, 상대빈곤율(중위 50%가처분소득 기준)이 40.6% 수준이었던(정은희, 이주미, 2015, pp. 101~103) 점을 감안하면 연도가 지남에 따라 빈곤율이 증가추세에 있어 1인가구의 빈곤화 현상을 확인할 수 있음.

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

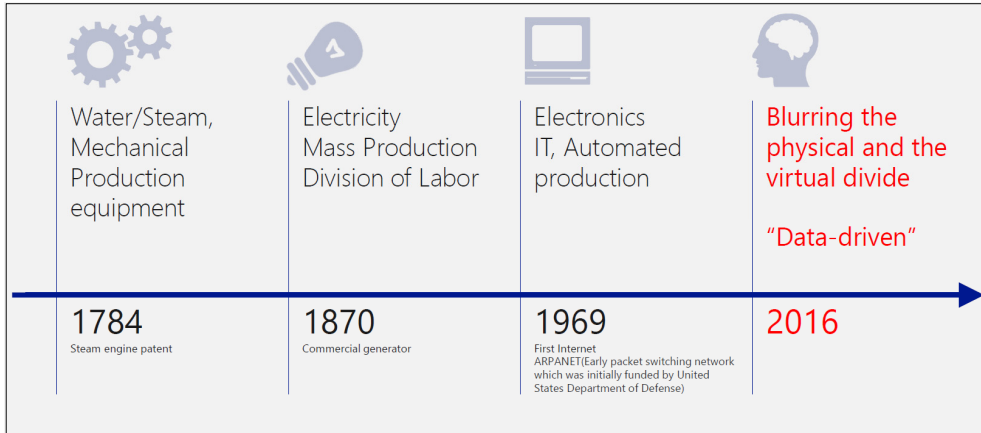
제3절 4차 산업혁명

1. 4차 산업혁명이란

□ 4차 산업혁명(Schwab, 2016)의 정의

- 4차 산업혁명은 자동화, 데이터 교류 및 제조 기술을 포함하는 용어로, 사이버-물리 시스템, 사물인터넷, 인터넷 서비스들을 함께 포괄하는 ‘기술과 가치 사슬(Value-Chain) 개념에 대한 총칭’(Hermann, Pentek, & Otto, 2016)
- 4차 산업혁명은 초연결, 초지능, 대융합으로서, 사물인터넷(IoT: Internet of Things), 사람인터넷(IoP: Internet of People)을 통해 방대한 빅데이터를 생성하고 인공지능(AI)이 빅데이터에 대한 해석(Deep Learning)을 토대로 적절한 판단과 자율제어를 수행함으로써 초지능적인 제품 생산/서비스를 제공하며 생산성을 제고(하원규, 2015)
 - 1차 산업혁명은 증기기관의 발명과 함께 기계적 생산설비가 도입되면서 생산성 증가
 - 2차 산업혁명은 전기를 발명하면서 노동분업을 통해 대량생산
 - 3차 산업혁명은 IT와 전자기술을 통해 자동생산

[그림 3-8] 시기별 4차 산업혁명과 기술진화 트렌드



자료: 최윤석. (2016). 4차 산업혁명과 기술진화 트렌드에 따른 전략.

□ 4차 산업혁명의 특징

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

2. 제4차 산업혁명과 보건의료의 접목

가. 디지털 헬스케어(Digital Health Care)

- 디지털 헬스케어(Digital Health Care): 일반인들이 정보통신기술(ICT)을 이용하여 주도적으로 스스로 건강관리를 하는, 즉 소비자 중심 의료를 말함.
- 디지털 헬스(Digital Health) 기기의 발전가능성은 의료접근성 정도에 따라 차이가 날 수 있음.
 - 미국: 예약에 시간이 소요되고 고비용이 소요됨 → 따라서 미국은 디지털 헬스(Digital Health)를 이용하여 1차 진료를 수월하게 이용할 수 있는 서비스들

이 출시되고 있음(예시: 예약 연결 앱, 왕진 연결 앱 등).

- 우리나라: 접근성이 뛰어나서 기기에 대한 효용의 한계가 있음 → 병원에 가기 전 궁금한 사항이 있거나 판단이 안 되는 경우 등에 대한 수요 존재 (예시: “열 나요 앱” 등) 그래서 산부인과, 피부과, 비뇨기과 등 의사와 상담하기에 민망한 문제의 경우에 대한 수요가 존재하여 네이버 지식인 서비스에서 이러한 종류의 의료욕구에 대한 이용 빈도가 높음.

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

[그림 3-9] 디지털 헬스케어 서비스의 구현 3단계



주: 이연희. (2016). “보건복지 분야 사물인터넷 기술 활용 현황과 과제” 중 <그림 2. 스마트 헬스케어 서비스의 구현 3단계>.

원자료: http://www.yoonsupchoi.com/2015/06/03/apple_healthcare_ecology에서 2016. 3. 23. 출력.

나. 데이터 확보

- 디지털 헬스케어의 성패여부는 데이터를 어떻게 확보하고 관리하느냐의 문제
 - 핵심 데이터: 의료정보, 유전체 정보, 모바일 정보(이재훈, 2017)
 - 의료정보: 우리나라는 전자의무기록(EHR)이 도입되었으나 청구용이고 표준화되지 않아 정보교환이 쉽지 않음.
 - 유전체 정보: 유전체는 생식세포를 기준으로 약 30억 개의 염기서열로 이루어져 있음.
 - 모바일 데이터: 모바일 기기를 통해 수집된 데이터로, Fitbit, S-Health가 대표적

다. 디지털 헬스케어(Digital Health Care) 와 빅데이터(Big data)

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

라. 데이터의 효율적 이용 수단: 플랫폼

- 플랫폼 비즈니스: 회사 내부에서 상품이나 서비스를 생산해내는 파이프라인 비즈니스가 아니고 외부 파트너들과의 협력을 통해 비즈니스 창출
- 플랫폼의 핵심: 네트워크 효과 (참여자가 많을수록 가치 상승. 예시: VHS vs Beta)
- 플랫폼의 활용 예
 - Validic: 소비자들의 데이터와 웰니스 프로그램 운영기관 또는 의료기관과 연결

- Kaiser permante(의료기관), Cerner(의무기록회사) John Hencock(웰니스 운영 보험회사), 정밀의료 프로그램, 제약회사 임상시험 등과 연결

마. 인공지능

□ 인공지능의 활용: 딥러닝을 통한 정확도 향상

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

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

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

□ 인공지능 활용 사례

- DeepMind: 암방사선 치료시 암조직에 집중
- 루닛: 흉부 엑스레이를 통해 정확하게 결핵을 진단하는 알고리즘 개발
- 뷰노: 손 엑스레이를 통해 성장판 검사에 활용
- 삼성메디슨: 초음파 기기에 딥러닝을 활용한 진단 알고리즘 탑재 → 한 번 클릭으로 유방병변의 악성 양성 여부 판단

□ 인공지능을 의료에 이용하여 얻을 수 있는 이익

- 시간 절약 등 업무 효율성 증진: 영상판독
- 의료의 질제고: 경험이 많지 않은 의사들이 놓칠 수 있는 것을 알려줘 치료의 정확도를 높일 수 있음.
- 기존의학에서 알지 못했던 새로운 지식 발견: 저혈당 발생 예측(Watson과 Medtronic) - 혈당 데이터를 분석해 3시간 전에 저혈당 예측

□ 인공지능에 대한 전망

- 법, 제도, 사회적 인식 장벽 해결 필요
- 인공지능 의료과실은 누가 책임?
- 인공지능이 내놓은 치료법 중에 무엇을 선택할지는 결국 인간 의사의 몫: 의사의 역할이 인공지능에 의해 바뀌거나 새롭게 생겨나거나 사라질 수 있음. 결국 의사수요는 감소할 것
- 인공지능이 보편화 → 환자 스스로 증상을 검색해보고 꼭 필요한 경우가 아니면 병원방문을 자제할 것임 → 병원과 상관없는 의료기기에 대한 수요 증가
- 의사의 역할 변화: 예방중심으로, 환자의 행동 변화를 위한 코치의 역할
 - 따라서 의료진은 만성질환자의 행동을 바꾸기 위한 역량을 갖추어야 하고, 환자와의 소통 능력, 사람의 행동과 심리를 이해하고 운동 영양 등 전문지식이 필요함 → 교육체계 재검토

바. 정밀 의료(Precision Medicine)

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

□ 추진

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

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

3. 4차 산업혁명과 복지제도

□ 기술의 발전과 노동의 종말

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

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

- 즉, WEF에 따르면 향후 5년 동안 약 200만 개의 새로운 일자리가 창출되지만, 약 710만 개의 일자리가 사라질 것으로 전망
- 기술의 발전에 따라 일자리가 감소할 것이라는 지속적으로 제기되어 왔음. 제레미 리프킨(Rifkin, 1996)은 『노동의 종말(The End of Work)』에서 고용 없는 성장을 예견하였고, 미테랑 정부의 장관 자크 아탈리(Jacques Attali)는 “기계가 새로운 프롤레타리아이다”라고 선언한 바 있음.
- 더 나아가 레이 커즈와일(Kurzweil, 2007)은 『특이점(singularity)이 온다』라는 저서에서 2045년경에 인공지능(AI)이 인간지능(HI)을 앞서는 특이점이 나타난다고 주장
 - 만약 인공지능(AI)이 인간지능(HI)을 앞서게 되면, 사람들이 할 수 있는 대부분의 일자리가 인공지능(AI)을 탑재한 기계에 의하여 대체될 수도 있음.
 - 이 경우 노동(labour)을 전제로 설계된 기존의 복지제도, 특히 사회보험 제도는 그 생명력을 상실할 가능성이 높음.

□ 4차 산업혁명과 복지제도의 한계

- 1,2차 산업혁명은 삶의 질제고, 노동권 착취, 제국주의 등장, 1,2차 세계대전, 소득격차로 인한 공산주의 등장, 복지제도 발전 등의 명암을 제공
 - 오늘날의 복지제도(민주주의와 자본주의라는 서로 다른 작동 원리 간의 모순을 보완하는 기제)는 제2차 산업혁명의 부작용을 부분적으로 치유하는데 기여하였으나, 그 한계가 부각되고 있음(예: 월가를 점령하라 운동(Occupy the Wall Street), 트럼프 현상, 브렉시트(Brexit), 헬조선 등).
- 3차 산업혁명은 생산성 향상과 삶의 질 제고에 기여한 측면도 있지만, 신자유주의와 결합하여 노동시장 유연화, 글로벌 아웃소싱, 금융자본주의 심화, 경제위기 및 불확실성 증가, 비정규직 증가, 양극화 심화, 청년 실업과 중장년층 고용불안 야기 등의 부작용 노정
 - 자본주의의 부작용이 심화되면, 모순을 완화하는 기제(복지 등)가 강화되어야 하나, 신자유주의와 제3차 산업혁명이후 자본주의 연명치료제인 복지의

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

〈표 3-3〉 1~4차 산업혁명과 사회변화

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

자료: 유길상. (2016). 4차 산업혁명과 사회보장. 워크샵 발표 자료집

- 2015년부터 4차 산업혁명이 시작되고 있음. 4차 산업혁명은 초지능, 초연결 사회로 확대됨으로써 시간적·공간적 유연성이 증가하여 인간 삶 전반에 걸쳐 혁명적인 변화를 예고²⁾하고 있음.
- 3차 산업혁명 이후 노동시장과 복지제도 간의 부정합성을 바로 잡으려는 시도들이(예: 출산 크레딧 등) 진행되어 왔으나 여전히 한계를 노정한 상태임. 더욱이 4차 산업혁명 이후에는 양자 간의 부정합성이 더욱 증대될 것으로 예측되고 있음. 따라서 이에 걸맞은 복지체계에 대한 고민(예: 기본소득 등) 필요
- 마치 봄옷을 겨울에 입을 수 없듯이 2차 산업혁명(봄)의 문제점을 해결하기 위하여 태어난 근대적 복지제도로는 4차 산업혁명(겨울)을 맞이하기에는 많은 한계가 존재

제4절 사회적 지속가능성 저하

- 그동안 우리는 사회적 지속가능성보다 경제적 지속가능성에 정책의 무게 중심을 두었음.
- 우리나라의 경제수준이 세계 11위 내외 수준인 반면에 삶의 만족도(행복수준)는 조사대상 157개국 중 55위(Helliwell., Layard., & Sachs, 세계행복보고서 2017)인 것으로 밝혀지고 있음.
- 이러한 경제수준과 행복수준 간의 불일치는 ‘소득수준이 일정수준에 이르고 나면 행복수준은 소득수준에 비례하여 늘어나지 않는다’는 이스털린의 역설(Easterlin paradox)과 맥을 같이 함.
- 이는 또한 삶의 궁극적인 목적인 행복을 달성하기 위해서는 경제성장 외에 다른 사회적 지속 가능성에 대한 정책적 배려가 필요함을 의미

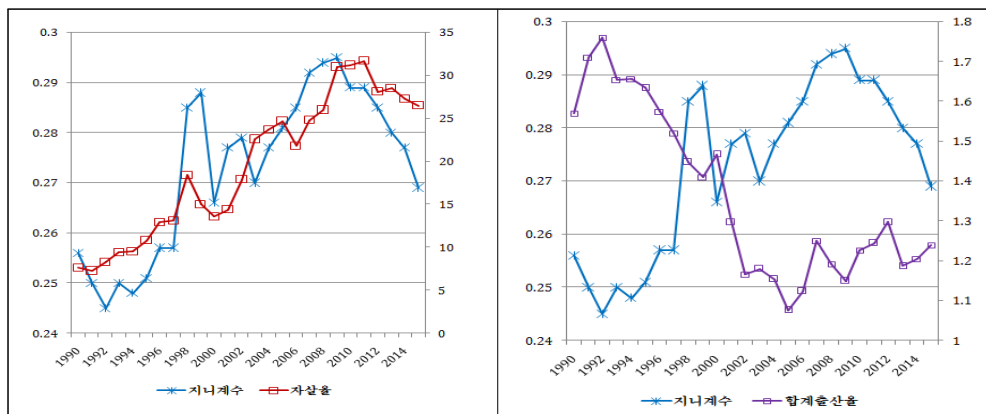
2) 특이점(singularity) 이후 먼 미래 언젠가는 고도로 발달한 인공지능(AI)이 세상을 지배하는 시대가 올 수도 있음. 어쩌면 현재의 홀로세(Holocene)에서 인간세(Anthropocene)로 그리고 인공지능세로 지질학적 인대기가 정리될 수도 있음.

□ 사회적 지속 가능성을 우리나라의 출산율과 자살률 변화를 중심으로 살펴보면,

○ 불평등도(지니계수)와 자살률은 매우 유사한 패턴(상관관계)을 보이고 있는 반면에, 지니계수와 출산율은 역행하는 패턴을 보이고 있음.

- 이는 분배와 재분배를 통해 불평등도를 낮추고, 아울러 삶의 질을 제고하는 것이 사회의 지속가능성과 사회 통합을 높이는 방향이라는 것을 시사함.
- 우리나라의 경우 세계 최장기간 동안인 2001년부터 2016년까지 16년 동안 합계출산율이 1.3 미만인 초저출산국임. 그리고 자살률은 OECD 1위임. 이는 사회적 지속가능성을 의심하게 하는 징조 중 하나임.

[그림 3-10] 지니계수자살률과 출산율 추이



자료: 여유진 등. (2017). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 한국보건사회연구원. p.415.

제5절 성장 동력 약화

□ 중장기 잠재성장률 전망

○ 우리나라의 잠재성장률은 저출산고령화, 제조업 경쟁력 저하 등의 요인으로 인해 중장기적으로 하향추세를 보일 것으로 전망되고 있음.

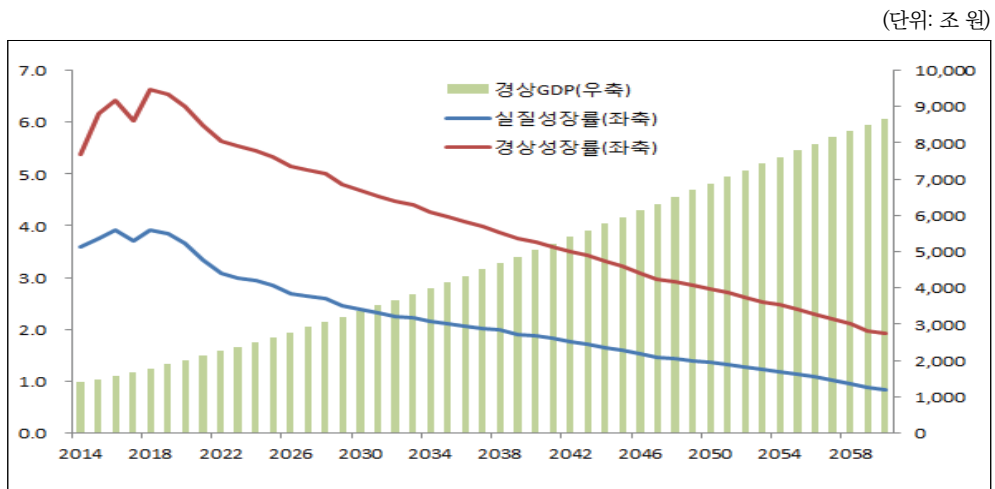
- 국회예산정책처의 보고서(2014)의 한국 경제성장률은 2020년대 2%대에 서 2030년 후반에는 1%대로 진입할 것으로 추정

○ 성장잠재력의 하락은 개인 차원에서 보면 노동시장에서의 일차소득 확보에 어려움을 가중시킬 가능성이 높다는 점에서, 국가 차원에서 보면 국가경쟁력을 떨어뜨리고 ‘지속가능한 복지국가’의 근간이 되는 재정 확보에 어려움을 가중시킬 위험이 크다는 점에서 우려스러운 상황

○ 수출주도와 부채주도성장의 함정

- 수출주도 부채주도 성장의 함정: 가계소득 위축 → 소비지출 둔화 → 투자부진 → 내수위축

[그림 3-11] 경제성장을 장기 전망



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

□ 가계부채와 국가채무 증가는 잠재성장률 저하와 함께 가까운 미래의 경제적 불안정성을 가중시키는 요인으로 부상

○ 특히, 가계부채 문제는 민간소비에 국한되지 않고 국가경제 전체의 가장 큰 위험요인 중 하나로 평가됨(국회예산정책처, 2015, pp. 9~10).

- 2016년 3분기 현재 가계부채는 민간 사채 등을 제외하고도 1,290조 원을 넘어섬. 2016년 말에는 약 1,300조 원에 이를 것으로 추정되고 있음.
- 소득 하위 20% 가구의 처분가능소득 대비 원리금 상환액은 비율은 2012년 45.3%에서 2014년 68.7%로 23.4%p 증가, 전체 가구의 원리금 상환액 비

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

○ 국가채무(D1)의 경우도 2000년대 들어 지속적으로 증가하고 있음. 2000년 111.2조 원(GDP대비 17.5%)에서 2013년에는 482.6조 원(GDP대비 33.8%)까지 증가하였으며,

- 추계치가 밝혀진 2018년까지 지속적으로 증가될 것으로 추계되고 있음.

〈표 3-4〉 국가채무 추이

(단위: 조 원, %)

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

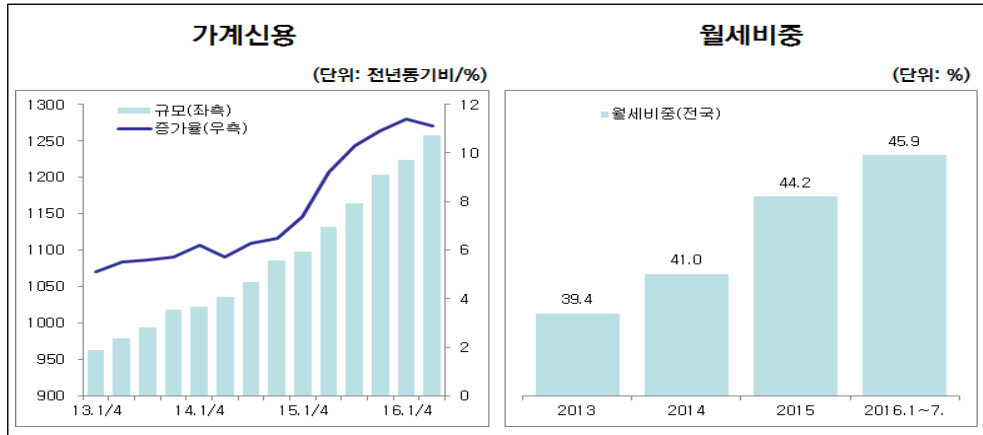
주: 2014년 이후는 '14-18 국가채무관리계획의 전망 수치이며, 지방정부 순채무는 전체 채무 중 중앙정부에 대한 채무 제외
자료: 기획재정부, e-나라 지표(2014.11.09. 인출)

□ 전세가격 급등/월세전환율 증가

○ 전세가격 급등과 월세전환율 증가로 인해 소비성향이 높은 임차가구의 주거비 부담도 가중

- 2016년 7월 기준 월세비중은 약 46%에 이르고 있으며, 낮은 이자율, 집값의 상대적 안정세, 인구구조 등을 감안하면 향후 전세의 월세 전환이 지속적으로 이루어질 것으로 판단됨.
- 월세로의 전환가구의 경우 주거비부담 증가로 소비여력이 위축될 것으로 판단됨.

[그림 3-12] 가계신용과 월세비중



제6절 노동시장의 이중구조

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

〈표 3-5〉 근로형태별 임금근로자의 사회보험가입률

(단위: %)

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

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

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

제7절 사회이동성 저하

□ 추이 및 전망

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

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

□ 사회이동성 저하의 파급효과

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

○ 이 결과 거시적인 차원의 경제적·사회적 활력 저하로 이어짐.

제8절 보건복지 여건변화

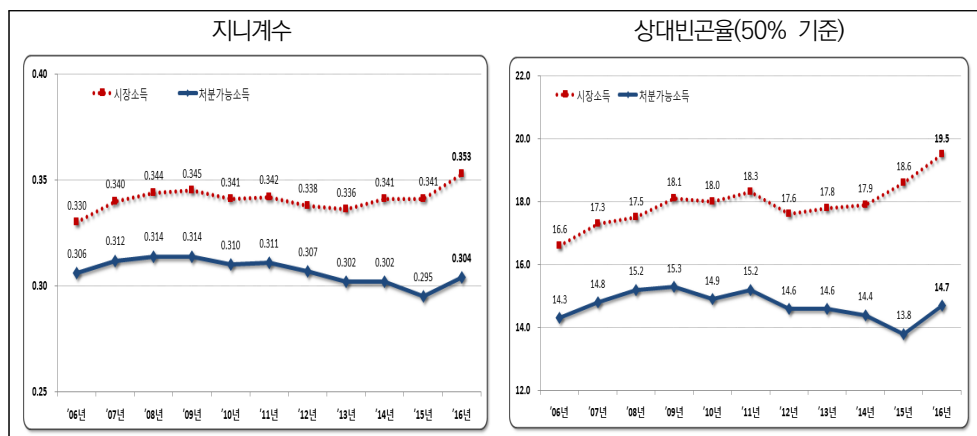
1. 빈곤/불평등/사회갈등/사회병리 현상 증가

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

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

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

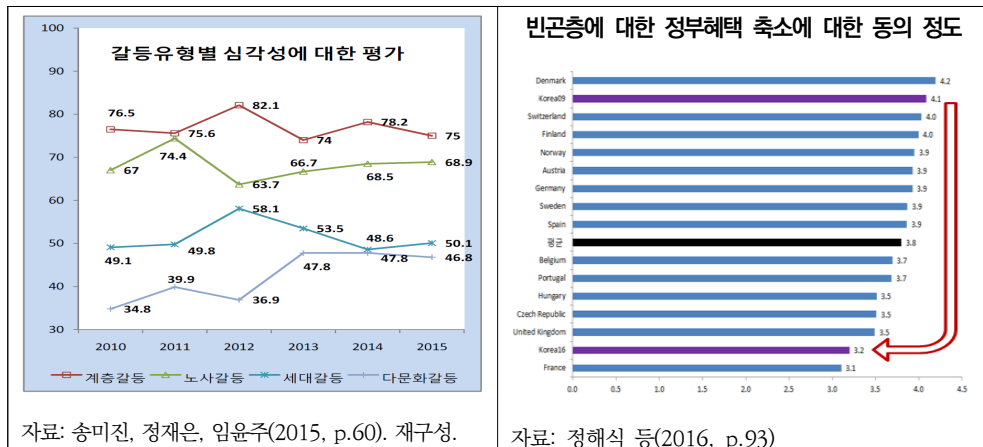
[그림 3-13] 빈곤(우)과 불평등(좌)의 장기 추이



자료: OECD. (2016).

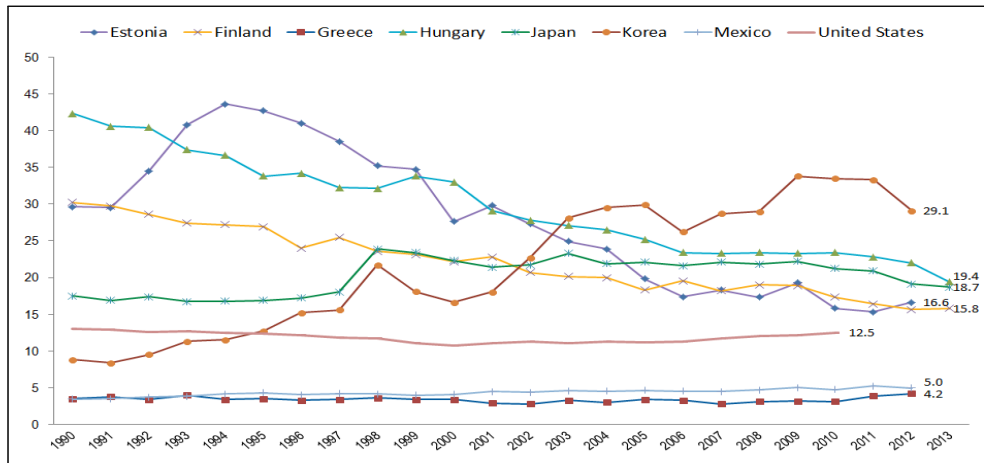
- 75% 이상의 국민들이 계층갈등을 ‘심각’(매우 심각 포함)한 수준으로 인식, 최근에는 다문화 갈등의 심각성에 대한 인식 또한 상승 추세
- ‘빈곤층에 대한 정부혜택을 줄여야 한다’는 의견에 대한 동의 약화(‘09 4.1점 → ’16 3.2점), 재분배 필요성에 대한 국민의 인식 수준 상승
- 가장 심각한 것으로 나타난 계층갈등의 경우 빈곤 및 불평등이 완화되어야 감소되나, 앞에서 언급한 바와 같이 빈곤 및 불평등이 오히려 심화될 가능성이 높으므로 계층갈등은 심화될 것으로 판단됨.

[그림 3-14] 갈등유형별 심각성에 대한 인식과 빈곤층 정부혜택 축소에 대한 동의 정도



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

[그림 3-15] 연도별 자살률 추이에 대한 국제비교



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

2. 보건의료

가. 건강보험 재정 여건 불안

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

〈표 3-6〉 건강보험 재정 현황

(단위: %)

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

자료: 건강보험공단. (2017). 2016년 건강보험공단 통계연보.

□ 저성장, 고령화, 보장성 확대 등에 따라 건강보험 재정건전성에 대한 재검토 필요

○ 특히 새 정부 출범이후 건강보험 보장성이 대폭 강화될 예정이기 때문에 향후 건강보험 재정에 대한 면밀한 검토 필요

- 문재인 케어(보장성 확대계획)의 재정 계획: '22년까지 총 30.6조 원 투입

[그림 3-16] 건강보험 보장성 확대를 위한 재정계획

연도별 투입 재정							
구 분	총 계	'17	'18	'19	'20	'21	'22
신 규	65,635	4,834	32,018	9,658	6,915	6,305	5,905
누 적	306,164	4,834	37,184	50,590	60,922	71,194	81,441

□ 문재인 케어의 주요 내용

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

나. 65세 이상 인구 증가에 따라 노인진료비 급증 예상

□ 2016년 노인진료비는 전년대비 13.5% 급증

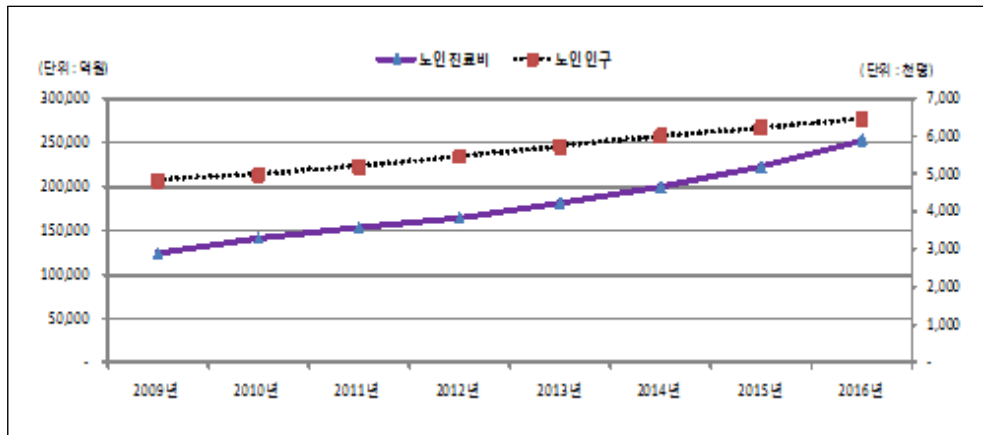
- 2016년 기준 건강보험 전체인구의 약 12.7%를 점하는 65세 이상 노인인구가 전체 건강보험 진료비의 약 39.1%를 지출

〈표 3-7〉 연도별 노인진료비 추이

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

자료: 건강보험공단. (2017). 2016년 건강보험공단 통계연보.

〔그림 3-17〕 연도별 건강보험 노인진료비 추이



다. 만성질환 진료비 급증

□ 2016년도 만성질환 진료비는 전년대비 11.4% 증가

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

〈표 3-8〉 만성질환 진료비 현황

(단위: 억 원, %)

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

자료: 건강보험공단 보도자료. (2017.10.18.)

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

3. 보건복지 재정

- 보건의료비 및 복지재정 증가

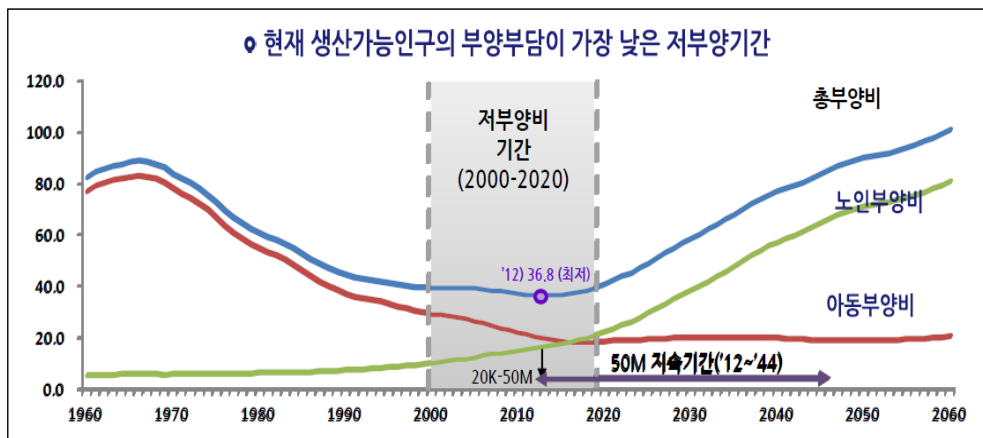
- 노인의료비, 만성질환 진료비 증가 등으로 인한 ‘보건정책’은 2025년(6.4%)에 ‘11년 OECD 평균에 도달하고, 2040년에는 GDP 9.9%에 이를 전망(사회보장위원회, 2016)
- 우리나라의 GDP 대비 ‘15년 공공사회복지지출 비중은 10.6%로, ‘11년 OECD 평균(21.4%)의 49.5% 수준이나, ‘30년대 중반에는 OECD 1990년 평균(17.5%)에 ‘40년대 중반에는 ‘11년 평균(21.4%)에 이를 것으로 예상됨(사회보장위원회, 2016).

제9절 시사점

□ 위기가자 우리에게 주어진 마지막 기회

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

[그림 3-18] 인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이



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

□ 국민경제에서 소비의 중요성(홍장표, 2017)

- 가계소비의 높은 국민경제 파급효과: 가계소비의 파급효과가 수출, 투자보다 큼(한국은행, 2015, 산업연관표).
 - 최종수요 항목별 부가가치유발계수를 보면, 소비가 0.785로 가장 높고 다음으로 투자가 0.733, 수출이 0.514로 가장 낮음. 이는 민간 소비가 1단위 증가하면 국내 부가가치를 0.785단위 증가시키지만, 수출은 0.514단위 밖에 증가시키지 못한다는 것을 의미
 - 최종수요 10억 원당 취업유발인원을 나타내는 취업유발계수의 경우 소비가 15.5명으로 가장 많고 수출이 7.8명으로 가장 작음.
 - 이는 소비의 국내 부가가치 유발효과와 고용유발효과가 수출보다 훨씬 크

고 내수시장 확대가 국내 부가가치 생산과 일자리창출에 크게 기여할 수 있다는 것을 함의

○ 분배악화의 원인

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

□ 일자리 및 노동시장 이중구조 해결의 중요성(Gordian Knot)

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

□ 사회적 지속가능성에 대한 정책적 배려 필요

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

□ 4차 산업혁명 등 기술의 발전에 따른 분배 기조 검토 필요

- 기술의 발전은 산업구조의 변화, 노동시장의 변화로 이어짐. 고도로 발달한 인공지능(AI)을 장착한 기계가 인간 노동을 대체하게 되면,³⁾ ‘노동’이 상품이 될 수 없는 사회로 이행

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

- 아주 나쁜 극단적 예이지만, 적절한 국가의 개입이 없다면, 사회는 인공지능(AI)을 가진 그룹과 소유하지 못한 그룹으로 양분될 수 있음. 이는 초양극화 현상을 야기
- ‘노동’이 상품이 될 수 없는 사회에서는 노동(labour)을 전제로 설계된 기존의 복지제도, 특히 사회보험제도는 그 생명력을 상실할 가능성이 높음.
- 그러므로 정부는 부를 고르게 분배하는 기제를 모색하여야 하며, 그 대안 중의 하나가 기본소득임.

제 2 부

포용적 복지 비전

제4장 포용적 복지에 대한 이론적 배경

제5장 포용적 복지의 철학적 함의와 비전

제 4 장

포용적 복지에 대한 이론적 배경

제1절 왜 포용적 복지인가?

제2절 사람 중심 경제·포용적 성장 패러다임

제3절 포용적 복지국가

4

포용적 복지에 대한 이론적 배경 <<

제1절 왜 포용적 복지인가?

1. 사회비전 2030의 사회경제정책 철학 및 패러다임

□ 사회비전 2030의 사회경제정책 철학

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

- 사회정책의 최종적인 목표는 국민들의 삶의 질을 높이는 것임.
- 사회정책은 사회분야의 노력만으로 그 목표를 이룰 수 없음.
- 사회정책과 경제정책은 동전의 양면임.
- 사회정책은 경제성장을 촉진함.

□ 사회비전 2030 사회경제정책 원리의 특징

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

□ 사회비전 2030의 사회경제정책 패러다임

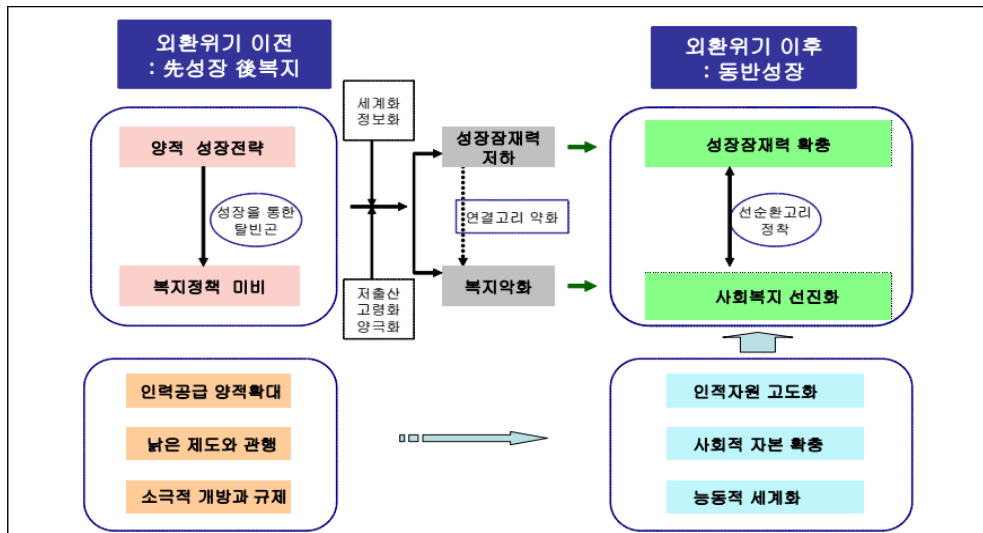
○ 사회비전 2030은 외환위기 이전 “선성장 후복지”에서 외환위기 이후 “동반성장”으로 사회경제정책 패러다임의 전환을 도모하기 위해, 동반성장의 사회경제정책 철학을 제시한 것임.

○ 사회경제정책 패러다임의 전환은 한국 사회가 직면한 다음과 같은 도전에 대응하기 위한 것임(대통령자문정책기획위원회, 2006. pp.24~47).

- 한계에 봉착한 개발경제 모델
- 산업·일자리·소득의 양극화
- 인구구조의 위기: 저출산과 고령화
- 삶의 질 향상에 대한 요구
- 전통적 공동체의 해체와 대안의 미정착
- 새로운 사회를 위한 합의구조의 부재

□ 사회경제정책 패러다임의 전환은 [그림 4-1]에 집약되어 있음.

[그림 4-1] 사회경제정책 패러다임의 전환



자료: 정부·민간 합동작업단. (2006). p.35.

2. 사회비전 2030의 성과와 한계

□ 사회비전 2030의 주요 정책 목표와 현재 수준

〈표 4-1〉 사회비전 2030의 주요 목표와 현재 수준

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

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

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

○ 목표 대비 낮은 성장률

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

○ 개선되지 못한 국가경쟁력과 삶의 질

- 국가경쟁력이 강화되고, 삶의 질이 개선될 것이라 기대
- IMD 국가경쟁력 순위는 개선되지 않고 2005년 수준에 머무르고 있으며,

IMD 삶의 질의 순위는 47위로 2005년보다 더 떨어졌음.

○ 저출산 문제 해결의 실패

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

○ 노동시장 이중구조의 심화

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

○ 왜 사회비전 2030 목표대로 실현되지 않았는가?

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

3. 왜 포용적 복지를 비전으로 제시하는가?

□ 우리 사회는 보다 어려운 도전에 직면

○ 저성장의 덫

- 사회비전 2030은 “고위험 투자를 꺼리고 비용절감 위주의 고용조정을 통해 단기 수익 극대화에 주력하는 기업과 단기적인 임금 극대화에 주력하는 노

동계층 사이에 영합(zero-sum)게임”이 저성장의 함정에서 벗어나지 못하도록 하는 뜻으로 작용하고 있음을 지적하였는데, 이 저성장의 뜻은 더 심화되어 한국의 잠재성장률은 지속적으로 떨어지고 있음.

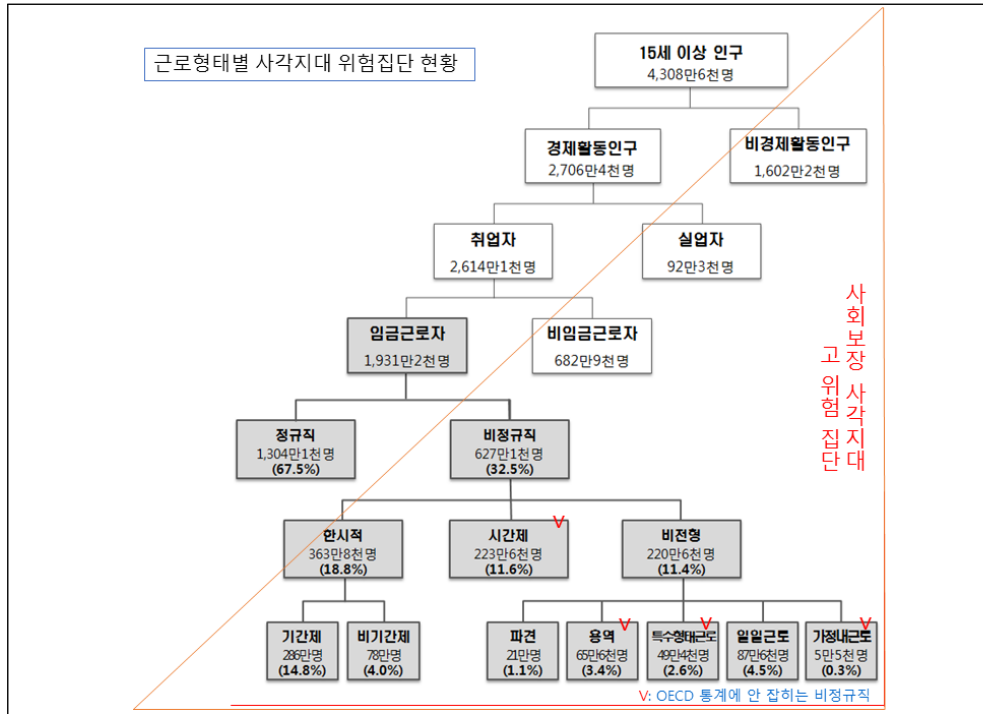
○ 양극화의 심화

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

○ 새로운 사회복지 사각지대의 출현

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

[그림 4-2] 근로형태별 사각지대 위험집단 현황



주: 1) 비정규직근로자 전체 규모는 비정규직 유형별로 중복되는 경우가 있어 합계가 불일치함

2) ()는 임금근로자 대비 비율

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

□ 성장을 통한 분배, 동반성장, 포용적 성장은 어떻게 다른가?

○ 성장을 통한 분배기제(trickle-down mechanism)

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

○ 동반성장

- 경제정책과 사회정책이 서로를 지지해 주었던 자본주의 황금기(혹자는 사

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

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

○ 포용적 성장

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

□ 포용적 번영을 달성하기 위한 다섯 가지 정책 분야(의회정보실 국외자료과, 2016, pp.11~14)

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

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

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

제2절 사람 중심 경제·포용적 성장 패러다임

1. 새로운 경제 패러다임

□ 저성장 양극화를 뉴노멀로 만드는 경제 패러다임을 대체할 새로운 패러다임의 구축

- 공정하고 포용적인 더불어 성장 패러다임의 구축
- 사람중심 지속성장 경제 구현

□ 비전

- (사람 중심 경제) 보다 생산성 있고 풍요로운 삶을 살 수 있는 사람들의 경제를 구축
- (지속적인 성장 경제) 인적 자본투자와 생산성 향상이 밑받침하는 분배와 성장의 선순환 체계 구축으로 지속적인 성장 경제 구현

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

- (공정경제) 성장의 과실이 경제전반으로 고르게 확산되도록 사회보상체계를 혁신하여 공정경제를 구현
- (수요 주도 성장) 일자리 창출과 가계소득 증대가 견인하는 수요 주도 성장
- (공급 주도 성장) 혁신적 기업생태계 조성과 4차 산업혁명에 대한 선도적 대응이 견인하는 공급 주도 성장
- 관계부처 합동(2017)으로 집약되어 있으며, 이하에서는 이 보고서의 내용을 중심으로 정리함

2. 소득주도 성장

□ 소득주도 성장은 포용적 번영을 추구하는 성장 모형

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

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

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

□ 소득 증대는 어떻게 성장에 기여하는가?

- 소득 증대 → 소비수요 증가 → 가동률 증가 → 이윤율 증가 → 투자와 생산성 증가

- 이윤율 (π/K) = $\pi/Y * Y/\dot{Y} * \dot{Y}/K$ (=이윤분배율 * 가동률 * 자본당 잠재산출량)

π/Y = 이윤분배율, Y/\dot{Y} = 가동률, \dot{Y}/K = 자본당 잠재산출량

π : 이윤, Y : 산출량, \dot{Y} : 잠재산출량, K : 자본스톡

- 근로소득분배율의 증가는 이윤분배율을 낮추지만, 근로소득분배율의 증가로 소비수요가 늘어나 가동률이 커지는데, 가동률 증가의 효과가 이윤분배율 감소의 효과보다 크게 되면, 근로소득분배율의 증가는 이윤율의 증가로 나타날 수 있음.
- 근로소득분배율의 증가가 이윤율의 증가를 가져오는 경우, 투자의 증대와 생산성의 증대도 나타나서 혁신성장으로 연결될 수도 있음.

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

□ 홍장표(2017) 교수는 오늘날 한국 경제가 성장둔화와 분배악화라는 이중고에 처해 있다고 진단하고, 신성장 패러다임으로서 소득주도 성장(포용적 성장)의 가능성을 다음과 같이 제시

○ 소득분배 개선이 큰 폭의 소비 증가를 유발함(노동소득과 자본소득의 소비성향의 차이).

- 실제로 노동소득분배율이 1% 포인트 증가하면 민간소비 증가율이 0.52~0.71% 포인트 증가하는 것으로 추정됨(홍장표, 2014a).

○ 소득분배 개선에 따른 내수확대가 기업의 투자를 촉진시킴.

- 노동소득분배율의 하락으로 자본소득분배율이 높아져 기업의 수익성이 크게 개선되었음에도 불구하고 기업 투자는 오히려 감소하였음. 우리나라 기업들의 투자는 수익성 보다는 총수요에 아주 민감하게 반응하기 때문임.
- 실제로 총수요 증가율이 1% 포인트 증가하면 투자 증가율이 1.65~1.69% 포인트 증가할 것으로 추정되고 있음(홍장표, 2014a).

○ 소득분배 개선(단위노동비용상승)이 수출을 감소시키지 않음.

- 1997년 이전에는 노동비용 상승이 수출을 감소시켰지만 1999년 이후에는 감소시키지 않았음(홍장표, 2014b).

- 실질 임금상승이 성장률을 높이고 경제 전체의 고용을 늘리는 효과 예상: '유효수요 부족시 임금인상이 고용을 늘린다'는 케인스 명제 유효

□ 소득주도 성장의 핵심정책

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

3. 일자리 중심 경제

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

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

□ 일자리 중심 경제의 핵심정책

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

4. 공정 경제

□ 공정 경제는 공급 주도 성장을 위한 혁신적 기업생태계를 구축될 수 있는 제도적 환경 마련

- 사회보상체계를 성과에 기여한 만큼 정당하게 보상받도록 혁신
- 대기업과 중소하도급 기업 간의 불공정 거래, 경쟁 제한으로 이득을 추구하는 지대추구 경제, 충수일가의 사적이익을 위해 활용되는 기업집단의 불법적인 내부거래 등 공정 경쟁을 가로막는 장벽들을 제거
- 합리적 보상체계 정립은 혁신적인 기업의 투자 및 기술개발 유인을 증대하고, 상생하는 기업생태계 형성에 기여함으로써 장기 경제성장을 견지할 것임.

□ 공정 경제가 지향하는 혁신형 기업생태계를 밑받침할 삼중의 기업 간 네트워크

- 수평적 네트워크
 - 중소기업간 협업으로 규모의 경제 구현
 - 중소기업이 공동 출자하는 협업전문회사 도입
 - 협업기업 중심으로 연구개발, 금융, 판로 등 지원체계 구축
- 상생형 네트워크
 - 가치사슬에 기여한 만큼 성과 보상하는 동반성장 체계 구현
 - 협력이익배분, 상생협력기금, 성과공유제, 상생결제 등 동반성장 모형의 개발 보급
- 개방형 네트워크
 - 글로벌 시장 확보 및 경쟁력 자생력 제고
 - 중소·중견 기업의 수출금융지원 및 중소기업 협상력을 높이도록 전속계약 구조 개선

□ 공정 경제의 핵심정책

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

5. 혁신 성장

□ 혁신 성장은 혁신적 기업생태계 조성 및 4차 산업혁명에 대한 선도적 대응으로 생 산성 향상을 도모하는 공급 주도 성장

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

□ 혁신 성장의 핵심정책

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

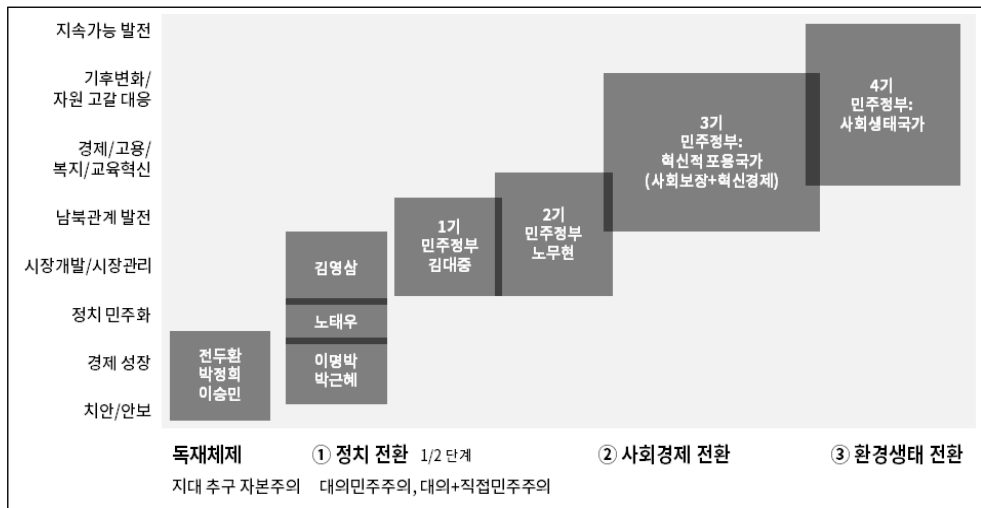
제3절 포용적 복지국가

1. 역대 정부의 체제 이행 경로

□ 역대 정부의 체제 이행 경로상의 포용적 복지국가

- 성경룡 등(2017)의 연구에서는 거시적인 측면에서 독재체제-환경생태 전환이라는 축과 치안/안보-지속가능발전이라는 축으로 역대 정부의 이행경로를 다음과 같이 제시하고 있음.
- 체제 이행이라는 관점에서 3기 민주 정부(문재인 정부)는 혁신적 포용국가로의 위상이 필요함을 주장
 - 혁신적 포용국가의 핵심으로 사회적 지속가능성을 담보할 수 있는 사회보장 과 경제적 지속가능성을 담보할 수 있는 혁신 경제로 설정

[그림 4-3] 역대 정부의 체제 이행 경로와 미래의 이행 시나리오



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

2. 포용적 복지국가

□ 영국의 저명한 사회정책학자 테일러 구비(Taylor-Gooby) 교수는 복지의 삼중 딜레마로 정책의 포용성, 재정적 지속가능성, 효과성을 지적하면서 이를 해결하기 위한 정책적 방안으로 ‘관대하고 포용적인 정책(generous and inclusive policies)’을 제안한 바 있음(Taylor-Gooby, 2013).

○ 새로운 사회적 위험에 대응하는 “관대하고 포용적인 복지국가(generous and inclusive welfare state)”를 구축하기 위해서는 건강보험, 교육, 연금 등 국민 다수를 위한 사회서비스(mass service)의 접근성을 강화하고 정책의 재분배 기능을 제고하기 위한 재구조화가 필요하다고 역설함.

□ 성경룡 등(2017)은 발전국가론과 약탈적 정치제도의 역사적 흐름에서 한국과 동아시아형 발전국가는 더 이상 버틸 수 없는 종말 단계에 접어들었고, 불평등을 확대시키는 영미형 자유시장 모델도 부채경제와 금융공황 촉발로 위기에 직면하는 지속불가능한 모델이라고 지적

○ 따라서, 전 세계에서 실험된 다양한 정치경제 모델 중 사회통합과 경제성장을 동시에 실현하는 데에 성공한 유일한 대안으로서 유럽형 사회적 시장경제 모델 채택이 필요하다고 언급하면서, 포용성, 혁신성, 유연성을 통해 포용 국가를 지향할 것을 제안

〈표 4-2〉 성경룡 등(2017)의 비교정치경제 모델

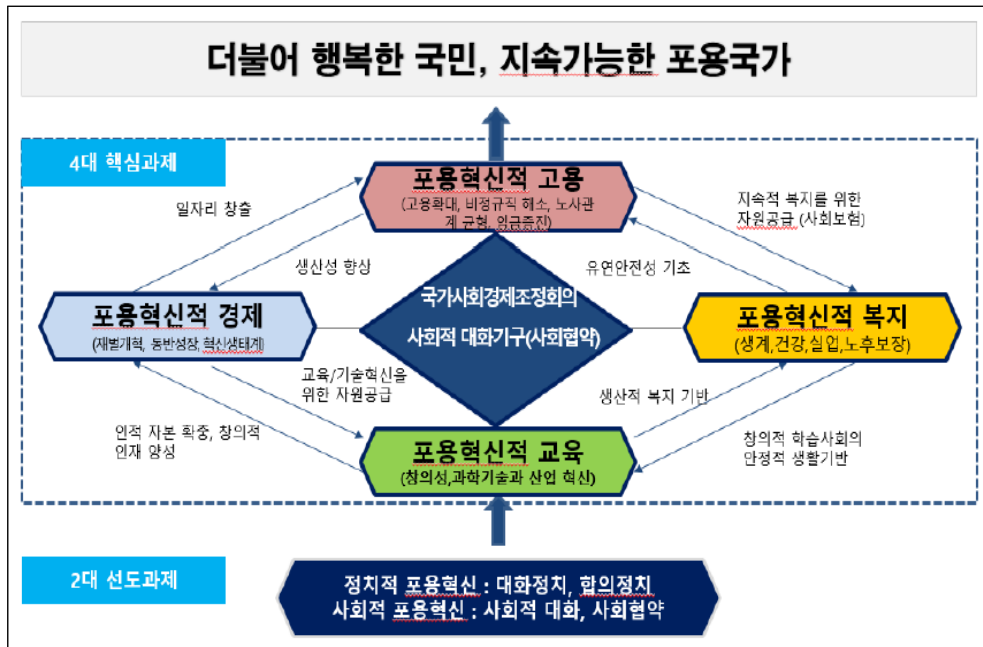
국가-시장 모델	특징
국가 단독지배 모델 (developmental state 또는 state corporatism)	-권위주의적 발전국가 모델 또는 국가조합주의 모델 -박정희-전두환 정부 시기
국가-재벌 공동지배 모델 (corporatism without labor)	-노동배제적 국가-재벌 조합주의 모델 -2차 대전이후 일본, 1987년 이후의 한국(노태우정부에서 박근혜까지)
자유시장 모델 (liberal market economy)	-자유시장 중심의 영미형 모델, 국가개입 최소화와 규제완화 -김영삼 정부 이후 보수정부의 정책 이데올로기(신자유주의)
사회적 시장경제 모델 (social market economy)	-자유 시장경제와 사회복지의 결합, 사회통합적 시장경제 지향 -2차 대전이후의 독일형 사회적 시장경제 모델과 노르딕 국가들의 시민주의형 사회적 시장경제 모델

주: 볼드체 및 굵은 선 표시는 강조를 위하여 이 연구계획서에서 추가함.

자료: 성경룡 등. (2017). 새로운 대한민국의 구상 포용국가. 21세기 북스. p. 63.

- 포용적 복지국가의 핵심과제로 포용 혁신적 경제-포용 혁신적 고용-포용 혁신적 복지-포용 혁신적 교육의 선순환을 강조함.

[그림 4-4] 혁신적 포용국가 이행 모델: 사회경제적 전환의 과제



자료: 성경룡 등. (2017). 새로운 대한민국의 구상 포용국가. 21세기 북스. p. 71.

3. 포용적 성장과 포용적 복지

□ 상기 모델의 각 요소는 모두 중요하지만, 이하에서는 거대한 후퇴에 대응하는 패러다임 전환이라는 측면에서는 포용적 성장(Inclusive Growth)⁴⁾과 포용적 복지(Inclusive Welfare)을 중심으로 살펴보자 함.

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

4) OECD에서는 “사회구성원 전체를 위한 기회를 창출하고 증대된(금전적 및 비금전적) 과실을 사회 전체적으로 공정하게 분배하는 경제성장”이라고 정의하고 있다.

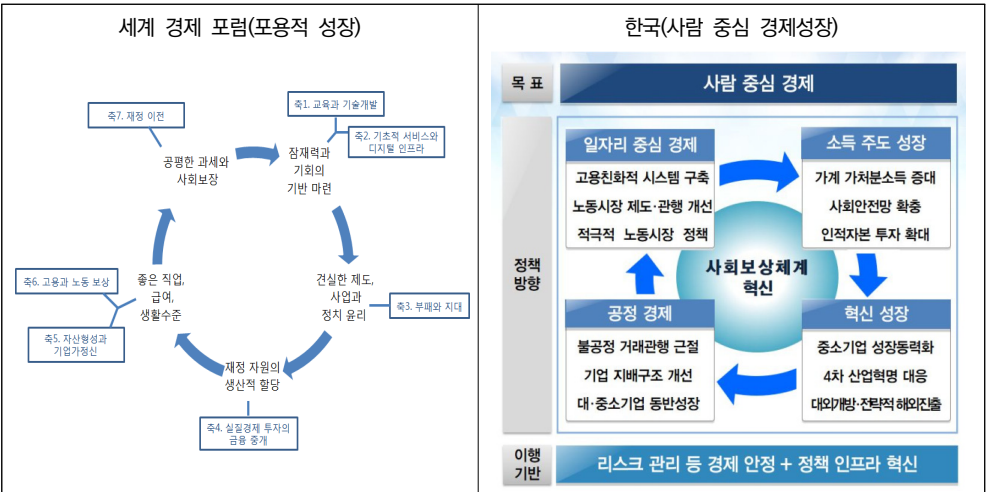
을 주장하고 있음.

- 양자 간에는 유사한 점도 있지만, 약간 결을 달리하는 측면도 있음.⁵⁾
- 소득주도성장의 논리구조는 소득증가→소비증가→투자증가→일자리증가→소득증가임.⁶⁾ 소득주도성장론자들은 1980년대 신자유주의자들이 비판하였던 강력한 노동조합, 시장에 대한 정부의 적극적 규제, 공적 사회인프라 확대, 임금상승, 소득보장정책 확대 등의 복원을 주장하고 있음(Onaran, 2017; 이상현, 2014; 윤홍식, 2017).
- OECD와 WB의 포용적 성장 위한 정책 내용은 여성의 경제활동참가율 증대, 양질의 일자리 창출, 금융에 대한 접근성 강화, 창업기회의 확대, 기업 간 공정한 경쟁이 가능한 환경조성, 불우한 환경에 처한 이들의 교육수준 향상, 저발전 지역의 개발, 조세제도의 누진성 강화, 근로유인을 저해하지 않는 수준에서의 사회안전망 확대 등임.
 - 그러므로 포용적 성장은 불평등과 빈곤의 확대가 경제성장에 부정적인 것을 인식하여 사회보장을 포괄하고 있지만, ‘그 목표가 지속가능한 성장이지 소득재분배 자체가 목적은 아니다’(World Bank, 2009; OECD, 2014b에서 재인용)라는 점은 분명히 하고 있음.
- 그러나 우리나라에서는 포용적 성장과 소득주도성장 간의 개념의 혼란과 이념 투쟁이 동시에 존재하고 있음.
- 문재인 정부는 경제성장 패러다임으로 소득주도 성장, 혁신성장, 공정경제, 일자리 중심 경제 간의 선순환 구조로 제시(그림 4-5 참조)하고 있음.
- 앞에서 언급한 바와 같이 포용적 성장과 소득주도성장은 접근방식이 다름에도 불구하고, 학자들조차도 포용적 성장과 소득주도 성장을 혼용하여 사용하는 우를 범하고 있음.

5) 현재 한국에서 논의되고 있는 성장 패러다임을 이념적으로 거칠게 나열하면 소득주도 성장이 제일 좌측에 있고, 혁신적 성장과 포용적 성장이 중간에 위치하고, 제일 우측에 이윤주도 성장이 있다.

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

[그림 4-5] 포용적 성장과 사람중심 경제성장



자료: Saman, et al., (2017). p.14.

자료: 관제부처 합동(2017.7)

제 5 장

포용적 복지의 철학적 함의와 비전

제1절 포용적 복지의 철학적 함의

제2절 포용적 복지의 비전과 목표

제3절 포용적 복지 추진전략

5

포용적 복지의 철학적 함의와 비전 <<

제1절 포용적 복지의 철학적 함의

1. 인본주의

□ 포용적 복지는 물질 중심이 아닌 사람 중심인 사회를 지향

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

- 절벽시대(일자리, 인구, 희망 등)에 헬조선이라는 외침은 사회적 지속가능성을 의심하게 하고 있음.

○ 경제(성장)는 수단이고, 복지(행복)는 목적임에도 불구하고 우리사회는 목적과 수단이 전치된 사회

- 우리나라의 삶의 만족도(행복수준)는 경제력에 훨씬 미치지 못하는 조사대상 155개국 중 55위(Helliwell., Layard., & Sachs, 세계행복보고서 2017)

○ 이러한 현상의 근저에 물신주의(物神主義, fetishism)가 자리 잡고 있음을 부인할 수 없음.

- 물신주의는 황금만능주의, 성장 지상주의와 유사. 마르크스는 자본주의에서 노동자는 자기가 생산한 물건에 대해 주인의 지위를 지니지 못하고 소외된다고 주장. 이를 노동생산물로부터의 소외라고 불렀음.

- 소외로부터의 포용이 포용적 복지의 핵심

□ 물질 중심에서 인간 중심으로 이행은 과거 신분주의에서 인본주의로의 이행과 출발지는 다르지만 인간의 고유한 가치(존엄성)를 중심에 둔다는 차원에서는 동일함.

○ 중세의 신본주의에서 근대 인본주의로의 이행을 사회복지적 관점에서 해석하면, 인본주의란 인간의 가치를 주된 관심사로 삼는 사상을 의미하며, 흔히 다음과 같이 세 가지로 나누어 생각하는 경향이 많음(이철수, 2009).

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

○ 하지만 본 연구에서의 관심을 두는 인본주의는 신본주의로부터 이행된 인본주의가 아니라, 물신주의(fetishism)에 대한 대립 개념으로서의 인본주의임.

- 지속가능한 사회를 만들기 위해서는 사회적 지속가능성, 경제적 지속가능성, 환경적 지속가능성 간의 조화와 타협이 필요
- 물신주의 기반위에서 성장 중심주의에 경도된 사회에서는 사회적 지속가능성과 환경적 지속가능성을 담보할 수 없음.
- 그러므로 물신주의(fetishism)에 대한 대립 개념으로서의 인본주의가 필요. 이는 인본주의에 대한 현대판 재해석이 될 수도 있음.

□ 결국, 인문주의 또는 인본주의는 인간의 존재를 중요시하고 인간의 능력과 성품 그리고 인간의 현재적 소망과 행복을 귀중하게 생각하는 정신이며, 홍익인간(弘益人間)의 정신이기도 함.

○ 센(Sen, 1999; 2009)은 자유의 확장을 통해 실제 사람들의 삶을 공공정책의 중심에 두는 인간 중심 접근(human-centered approach)을 강조했다.

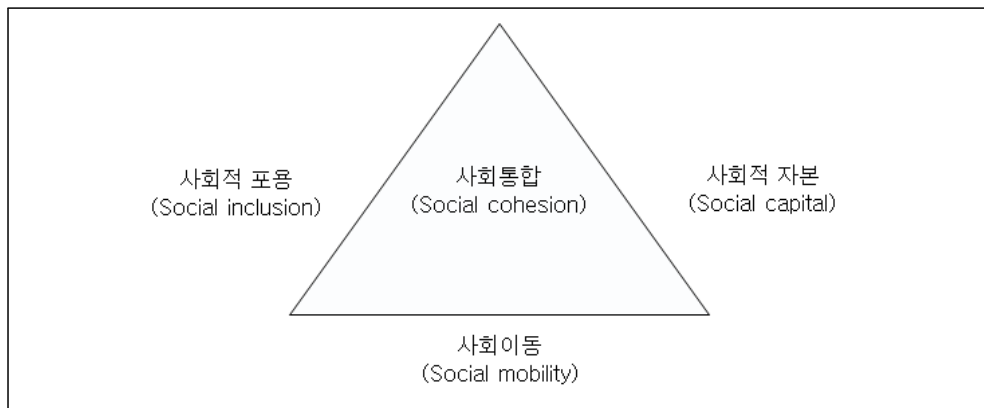
- 센에 따르면, 제도나 경제적 수준의 개선은 궁극적 목적인 ‘사람들의 삶’을 풍요롭게 하기 위한 도구임.

○ 이러한 인본주의는 곧 포용적 복지의 이론적 토대이자 철학적 지향점이기도 함.

2. 사회통합

- 포용적 복지는 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’를 의미하므로 포용적 복지의 핵심 중의 하나는 사각지대를 축소하여 사회적 배제로부터의 포용을 달성하겠다는 철학적 함의를 지니고 있음.
- OECD(2011)에서는 사회통합의 하위 영역으로 사회적 자본, 사회이동과 함께 사회적 포용을 제안하고 있음.
- 이 중에서 사회적 포용(social inclusion)은 빈곤, 불평등, 차별 등의 사회적 배제(social exclusion)에 대응하는 개념으로서, 각종 사회적 제도를 적용하여 사회구성원들이 사회적 위험으로부터 보호받는 것을 의미함(김미곤 등, 2014, pp.34-35).
 - 불평등이 증가하고 사회집단이 분열되면 서로 배제하게 되고 정치적 불안정이 심화될 수 있으며 동시에 사회통합 수준이 낮아질 수 있음(Berger-Schmitt, 2002).
 - 또한, 노동시장에서 사회적 배제가 증가하고 사적 공동체에서 유대감 및 연대의식이 약화되어 자원봉사 등 공공참여 수준이 감소하면 사회통합을 저해할 수 있음.

[그림 5-1] OECD(2011)의 사회통합의 세 요소



자료: OECD(2011). p.54.

□ 이러한 사회통합의 저해 요인으로 빈곤, 불평등과 같은 사회적 배제가 강력하게 지적되고 있어, 결국 배제되는 집단이나 개인이 없는 포용적 사회가 사회통합의 키워드가 됨.

○ 심창학(2001)은 사회적 배제의 유형을 분류하면서 ‘주변적 빈곤’ 개념을 소개했는데, 근대 문명이나 성장의 흐름, 산업 발전이 제기하는 규범 등에 부응하지 못하는 자들을 주변인으로 분류하고, 생활 영역을 분리하는 등 한 사회의 차별을 심화한다고 보았음.

- 이때 복지사회는 취약집단을 보편적으로 보호하면서 사회 연대, 즉, 사회통합을 제고해야 함.

○ 김안나(2007)는 한국의 사회적 배제 차원을 경제적 빈곤, 근로, 일자리, 주거, 교육, 건강, 사회적 관계망, 사회서비스로 구분하면서, 특히 여성, 고령자, 저학력층, 임시·일용직 근로자가 상대적으로 우리 사회에서 배제된 인구집단이라는 현실을 실증적으로 밝혔음.

- 동시에 취약집단의 경제적 빈곤 뿐 아니라 서비스와 사회적 관계망 등 사회적 빈곤과 불평등을 개선하기 위한 정책적 관심을 환기할 필요가 있음을 지적했음.

3. 보편주의

□ 포용적 복지의 개념을 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’로 규정한다면, ‘어느 계층도 소외됨이 없이’라는 문장에서 보편주의와 사회통합이라는 철학적 함의를 내포하고 있음.

○ ‘어느 계층도 소외됨이 없이’라는 문장에서 ‘어느 계층도’라는 표현은 복지의 대상이 전 국민임을 규정하는 것이므로 보편주의를 지향하고 있음을 밝힌 것임.

○ 반면, 동 문장에서 ‘소외됨이 없이’라는 표현은 앞에서 언급한 사회통합을 지향하겠다는 의지를 내포하고 있음.

□ 보편주의란 사회적 권리(social right)로서 모든 사람에게 급여가 주어져야 한다는 원리이며, 반대로 선별주의란 개인의 욕구에 기초하여 급여가 주어져야 한다는 원리임(Gibert & Terrel, 2005).

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

- 보편주의자들이 보기에 사회구성원 모두는 사회에서 나타나는 다양한 문제와 욕구에 언젠가는 한번 직면하게 된다는 점에서 모든 시민들은 “위험에 처해 있는” 것임.
- 그러므로 복지국가는 부자나 빈자나 또는 남자나 여자나 하는 등의 기준에 따라 시민들을 서로 다른 이질적인 집단(범주)으로 구분할 것이 아니라 문제와 욕구에 대응할 수 있는 광범위한 프로그램의 조직을 목적으로 삼아야 하는 것임.

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

- Korpi와 Palme(1998)의 “재분배의 역설”에 따르면, 복지정책에서 선별적 접근을 도입한 국가보다 보편적 접근을 도입한 국가에서 빈곤과 불평등 정도가 효과적으로 감소됨.

□ 보편주의적 사회복지의 사회복지는 사회복지서비스의 이용자를 일정한 계층으로 나누어 저소득층에 한정하는 선별주의적 복지로부터 경제사회의 변동에 따른 사회복지의 필요가 다양화되면서 모든 계층의 사람들이 복지서비스의 이용자가 되는 것을 전제로 한 사회복지의 제도개혁을 지향한 개념임.

○ 이러한 사회복지의 전환은 1960년대 후반부터 70년대에 걸쳐 구미에서 일어난 사회복지 서비스 제도임.

- 즉 서비스와 소득보장을 분리하는 움직임에 근거하여 소득보장을 제외한

필요 요건만을 중심으로 서비스를 제공하는 것에서 시작되었다 할 수 있음.

- 이와 같은 경향에 비추어 사회복지서비스는 개인사회서비스(personal social service)라는 명칭이 주어졌고 요구가 있는 시민이 그 요구에 따라 서비스를 이용할 수 있다는 이념 하에서 서비스의 제공이 이루어지게 되었음(이철수, 2009).

□ 보편성의 원칙이란 사회서비스는 모든 사람을 포괄하여야 한다는 원칙으로, 국민 건강서비스(National Health Service) 및 베버리지 보고서로 대표되는 영국 복지국가의 토대가 되었음.

○ 보편성의 원칙은 복지국가를 전통적 사회서비스가 아닌 공공서비스라는 개념으로 인식. 이것이 바로 복지국가와 빈곤법(The Poor Law)을 구별짓는 것임.

- 1948년 전까지는 사회서비스는 주로 잔여적 - 경쟁사회에 대처하지 못한 약자를 위한 안전망 - 이었으나, 1948년 이후 사회서비스는 제도화되었음.

○ 제도적 복지 모델은 대다수의 사람들이 그들의 생애에서 언젠가 한 번은 복지서비스를 필요로 할 것이고 따라서 제도적 복지는 이러한 만일의 사태에 대비하기 위한 사회적 책임이라는 관점에 기반을 둬. 의존은 사회적 삶의 일부로 받아들여짐(Spicker, 1988).

□ 보편주의와 선별주의 간의 논쟁은 우리나라뿐 만 아니라 외국에서도 오래된 논쟁임.

○ 논쟁이 지속되는 근거 중의 하나는 우리가 민주주의와 자본주의가 결합된 사회에 살고 있기 때문임.

- 주지하는 바와 같이 민주주의는 1인 1표이고, 자본주의는 1주 1표임. 이와 같이 양자 간에 다른 지배원리는 때때로 갈등을 유발하기도 함.
- 일반적으로 민주주의 힘이 강하면 보편주의를, 자본주의 힘이 강하면 선별주의를 채택하는 경향을 보이고 있음.

○ 한편, 복지국가 발전과정을 살펴보면 선별주의에서 보편주의로 이행하는 패턴을 보이고 있음.

- 그러므로 ‘어느 계층도’라는 표현에 담긴 보편주의 지향성은 복지의 발전이자 자본주의에 대한 민주주의의 우위를 선언하는 것을 의미

4. 다양성에 대한 존중

□ 다양성에 대한 존중은 포용적 복지의 출발점이자 결과임.

- 지속가능한 사회를 만들기 위해서는 경제적 지속가능성 뿐만 아니라, 사회적 지속가능성과 환경적 지속가능성 필요
- 사회적 지속가능성과 사회통합을 담보하기 위해서는 ‘다름’과 ‘차이’가 ‘차별’로 이어지지 않아야 가능함. 그러므로 ‘다름’과 ‘차이’를 인정하고 이를 포용하는 것은 포용적 복지의 출발점이자 결과
- 이러한 포용의 관점이 사회(사람)뿐만 아니라 생태와 자원까지 확대될 때 환경적 지속가능성을 담보할 수 있음.

□ 2001년 제31차 유네스코 총회에서 “세계 문화다양성 선언(UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity)”을 채택

- 2005년 제33차 총회에서 “문화적 표현의 다양성 보호 및 증진 협약(문화다양성 협약, Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions)”을 채택하는 등 문화다양성을 핵심 의제 중 하나로 설정하고 지속적으로 관련 사업을 추진하고 있음(유네스코한국위원회⁷⁾).
- 2005년 발표된 “문화다양성 협약”에서는 문화다양성을 ‘집단과 사회의 문화를 표현하는 다양한 방식이자 모든 집단과 사회를 내부와 외부에서 작동하는 것’으로 정의하고 있음.
 - 특히, ‘인간성을 표현하고 증진하며 전달하는 다양한 문화적 유산과 사용하는 수단이나 기술과 무관하게 예술적으로 창작하고, 생산하며, 전파하고, 향유하는 다양한 방식’이 문화다양성을 가능하게 한다고 보았음(UNESCO,

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

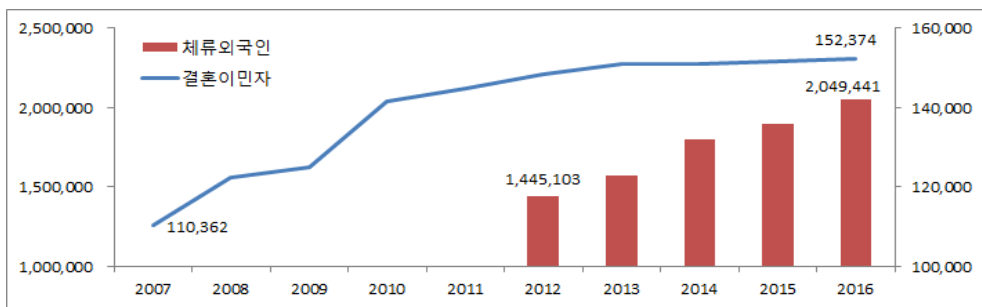
2005, p.4).

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

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

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

[그림 5-2] 국내 체류외국인 및 결혼이민자 규모 추이



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

□ 문화다양성 뿐 아니라 급속한 사회변동에 적응하는 과정에서 핵가족, 확대가족, 직계가족 등의 전통적인 가족 유형이 동거가족, 1인 가구, 무자녀가족, 공동체가족 등으로 다양화되고 있음(김승권 등, 2004).

○ 또한, 생활양식의 다양화로 맞벌이가족, 주말부부가족, 기러기가족, 재혼가족 등은 이미 보편화되어 있음.

- 이혼율 증가나 초혼 연령 지연, 결혼 가치의 변화에 따라 등장하고 있는 비혼 동거가족에 대한 정책적 관심 또한 환기되고 있음(변수정 등, 2016).

○ 그러나 여전히 결혼에 대한 전통적인 가족상이 다수인 사회 인식과 전통적 형태의 가족 중심 정책이 다양한 가족유형의 등장과 부합하지는 않음.

〈표 5-1〉 한국인의 결혼문화

(단위: %)

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

자료: 통계청 보도자료(2016.11.15.) 2016년 사회조사 결과: 가족교육보건안전환경. 통계청. 재구성

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

5. 묵자(墨子)의 겸조(兼照) 사상

- 묵자를 포함한 묵가들의 사상은 상현(尙賢), 비공(非攻), 겸애(兼愛) 등 10가지로 나누어지는데, 그 핵심 사상은 ‘모든 사람을 차별 없이 사랑해야 한다’는 겸애(兼愛) 사상임(강신주, 2006).
- 묵자는 공동체의 혼란 원인을 서로 사랑하지 않기 때문에 발생한다고 보고, 상호 간의 사랑을 어떻게 회복할 수 있을까라는 문제에 천착
 - 이는 사회문제의 발생원인 중의 하나인 사회구조적인 측면을 외면한 측면은 있지만,
 - 백성의 고통을 굶주린 자가 먹을 것을 얻지 못하고, 추운 자가 옷을 얻지 못하며, 수고하는 자가 휴식을 취하지 못하는 것이라고 주장하면서 군주가 해결하여야 하는 덕목이라고 지적한 측면은 오늘날의 복지와 맥을 같이 한다고 볼 수 있음.

○ ‘유가와 묵가의 시비논쟁⁸⁾’에서도 나타난 바와 같이 적어도 두 가지 측면에서
는 복지적 성격을 지니고 있음.

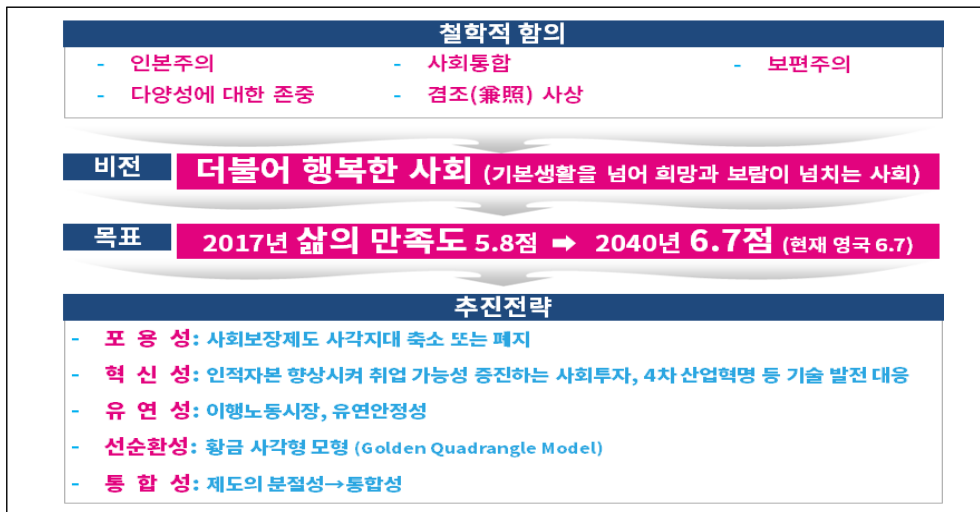
- ‘남의 부모를 나의 부모처럼 여기고, 남의 집안을 나의 집안처럼 여기고’라는 차별 없는 사랑인 겸애(兼愛)는 사회연대성의 토대가 될 수 있음.
- 또한 묵가에서의 사랑은 감정을 넘어서서 반드시 물질적으로 이롭게 해야 한다는 교상리(交相利)로 이어짐으로써 오늘날의 복지와 맥을 같이 함.

□ 겸애(兼愛)를 넘어 해와 달은 천지 만물을 차별하지 않고 비취준다는 겸조(兼照) 사상은 포용적 복지의 철학을 담고 있고 있을 뿐만 아니라 포용적 복지가 정의로운 것이라는 것을 시사하고 있음.

○ 두루 겸하는 것이 하늘의 뜻이라면, 차별함은 하늘의 뜻을 반하는 것(順天之意者 兼也, 反天之意者 別也)

○ 두루 포용하는 것이 정의로운 정치이고, 차별하는 것은 패권정치(兼之爲道也, 義正, 別之爲道也, 力正)

[그림 5-3] 포용적 복지의 철학과 비전, 추진전략



8) 묵가들은 유가의 경우 말로만 사랑을 외칠 뿐이고(차별적인 사랑), 그 사랑의 완성이 기본적으로 자기회생과 이타적 행위에 기초한다는 것을 망각하고 있다고 비판하고 있음.

제2절 포용적 복지의 비전과 목표

1. 포용적 복지 비전(vision)

- 비전(vision)이란 원래 상상력, 직감력, 통찰력 등을 뜻하거나 미래상, 미래의 전망, 선견지명 등의 다양한 뜻을 지니고 있음.
- 하지만 본 연구에서는 비전을 ‘지향하고자 하는 미래상’으로 개념 정의. 이는 어떤 행위의 결과로 달성하고자 하는 바람직한 미래상
 - 비전의 형식은 일반적으로 추상성이 높게 설정되는 경향이 있음.
- 반면, 비전의 하위 개념으로서 목표는 일반적으로 구체적인 수치로 제시하는 경향이 있음.
 - 따라서 본 연구에서는 추상성이 높은 비전과 구체성이 있는 목표를 동시에 제시
 - 참고로 『사회비전 2030』에서는 2020년까지 일본/미국 수준의 복지지출 수준 달성을 그리고 2030년에 복지지출이 OECD 평균수준에 도달함을 비전으로 제시
- ‘지향하고자 하는 미래상’ 곧 비전을 제시할 때, 투입이나 과정보다는 성과(out-come)의 형식으로 제시하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 그 이유는 ‘지향하고자 하는 미래상’에 가장 부합하는 것이 어떤 행위의 최종 성과물이기 때문임.
- 이러한 관점에서 『사회비전 2030』에서의 비전은 ‘비전이라기보다는 목표의 성격’을 지니고 있다는 측면에서 바람직하지 않고, 산출지표(out-put indicator) 사용하고 있다는 측면에서도 바람직하지 않음.
- 포용적 복지의 비전(vision)으로 무엇을 제시하여야 하는가의 문제는 포용적 복지의 철학적 함의가 무엇인가와 맥을 같이 함.
- 앞 절 포용적 복지의 철학적 함의에서 포용적 복지는 물신주의(物神主義,

fetishism)가 아닌 사람 중심의 인본주의, 사회적 포용(social inclusion), 보편주의, 다양성에 대한 존중, 겸조(兼照) 사상 등을 내포하고 있음을 살펴보았음.

○ 이와 같은 철학적 함의, 사회권으로서의 행복추구권, 그리고 비전의 개념 및 성격을 종합적으로 고려하면 ‘더불어 행복한 사회’가 포용적 복지의 비전으로 바람직할 것으로 판단됨.

- 인류가 추구하는 궁극적인 삶의 목적인 행복을 포용적 복지의 비전으로 설정한 것은 황금 만능주의, 성장 지상주의라는 물신주의를 탈피한 ‘사람 중심’의 패러다임(paradigm)이라는 의미도 있음.

□ 행복은 헌법적 가치임. 우리나라 헌법 전문에 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을” 명시하여 행복이 헌법적 가치임을 선언하고 있고,

○ 국민의 권리와 의무를 규정한 제2장의 첫 조문인 제10조에 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하여, 행복을 추구할 권리가 국민의 기본권임과 동시에, 이를 보장하는 것은 국가의 의무임을 선언하고 있음.

□ 행복을 비전으로 사용하고자 한다면, 한국인에게 행복의 개념은 무엇이고 행복한 삶이란 무엇인가를 물어보지 않으면 안 됨.

○ 행복의 실체적 개념은 문명에 따라 사뭇 다르지만, 우리들은 서양의 에우다이모니아(eudaimonia)나 해피니스(happiness)의 번역어로서 행복이라는 용어를 사용하고 있음(김미곤 등, 2017).

○ 아리스토텔레스는 인간이 스스로에게 부여한 궁극적인 삶의 목적을 에우다이모니아(eudaimonia)라 표현하였음. 이는 인간은 자신에게 부여된 다양한 물질적 조건이나 사회적 조건에 완전히 구속되는 삶이 아니라 자기 나름대로 설정한 삶의 의미를 확충하며 살아가야 한다는 것임.

○ 노자는 도덕경에서 행복을 ‘마음은 비워주고 배는 채워줌(虛其心, 實其腹)’ 등

으로 표현. “이것은 인위적인 이름(名)에서 벗어나서 몸을 건강하게 유지하면서 장수를 누리는 것이라고 할 수 있음”(박승희, 2015).

- 동양도 서양과 마찬가지로 행복이란 가치 있는 삶을 살아가는 것을 즐기는 것이며, 그러한 삶을 살기 위해서는 우선 물질적이나 사회적인 결핍으로부터 해방되어야 하고, 가치 있는 삶을 즐길 수 있도록 하는 사회 시스템의 형성이 중요하다라는 개념을 가지고 있었으며, 한국도 그러함.

□ 프라이(2015, p.36)는 행복을 다음과 같은 세 차원으로 구분

- 행복(happiness): 순간적인 기쁨이나 즐거움 같은 감정
- 삶에 대한 만족감(life satisfaction): 삶에 대한 전반적인 충족감
- 에우다이모니아(eudaimonia) 또는 좋은 삶(good life): 자신의 가능성을 계발하고 채우면서 얻는 삶의 질

□ OECD(2013)는 행복의 세 차원을 포괄하는 용어로 행복(happiness)이 아니라 주관적 행복(subjective well-being)이라는 용어를 사용하는데,⁹⁾ 주관적 행복을 다음과 같이 정의(김미곤 등, 2017)

“긍정적이든 부정적이든 사람들이 자신의 삶에 대해 행하는 모든 다양한 평가와 사람들이 자신의 경험에 대해 보이는 감정적 반응을 포함하는 좋은 정신 상태 (Good mental states, including all of the various evaluations, positive and negative, that people make of their lives and the affective reactions of people to their experiences)”(OECD, 2013, p.10).

□ 한편, 행복의 개념에 시간이라는 개념을 도입하면, 행복은 “행복함을 느끼고 있는 현재 상태뿐만 아니라 과거에 대한 호의적인 평가와 더불어 미래에 대한 긍정적인 전망을 포함하며 본질적으로 과거에 대한 성찰(retrospective)과 더불어 미래에 대한 전망(prospective)을 모두 포함”하는 개념”이라고 할 수 있음(W.

9) subjective well-being은 주관적 안녕이라고 번역하기도 하지만, OECD의 subjective well-being은 행복의 세 차원을 아우르는 표현으로 사용하고 있기 때문에 주관적 행복이라 번역하였다.

Tatarkiewicz, 1966, p.1; 문진영, 2012에서 재인용).

○ 그의 주장의 핵심은 “행복이란 과거, 현재, 그리고 미래라는 세 구성요소간의 상호작용으로 결정되며, 이 세 구성요소가 모두 동등한 영향력을 가지는 것은 아니라 ‘현재 상태’가 가장 중요하다”고 보고 있음(W. Tatarkiewicz, 1966, p.2; 문진영, 2012, p.57에서 재인용).

○ 행복에서의 시간 개념 도입은 이스털린의 이론으로 이어짐.

- 그는 ① 일정 시점에서 분석해보면, 소득이 높은 사람은 소득이 낮은 사람에 비해서 평균적으로 더 행복한 반면에, ② 시계열적인 분석을 해보면, 일정 수준 이상의 소득 이후에는 소득이 증가해도 행복의 증가는 거의 이루어지지 않거나, 매우 미미한 증가 수준을 보이고 있다는 것임(Easterlin, 2010; 문진영, 2012에서 재인용).
- “이와 같이 소득과 행복의 관계가 단층적인 분석과 시계열적 분석 간에 상반된 결과를 보이는 현상을 ‘이스털린 역설¹⁰⁾(The Easterlin Paradox)’이라고”(문진영, 2012, p. 55)함.

□ 포용적 복지의 비전: 포용적 복지는 “더불어 행복한 사회”를 지향

○ 이는 국민 모두가 기본생활 이상의 생활을 향유토록하고, 아동, 청소년에게는 희망을, 그리고 중장년, 노인에게는 삶의 보람을 느끼도록 복지제도를 재설계함을 의미

2. 포용적 복지의 목표

□ 비전의 하위 개념으로서 목표는 추상적인 비전을 구체적인 수치로 제시하는 것임.

○ 앞에서 설정한 ‘더불어 행복한 사회’라는 포용적 복지의 비전을 구체화하기 위해서는 행복을 측정하지 않으면 안 됨.

10) 자세한 내용은 문진영(2012), 이스털린 역설에 대한 연구를 참조하시오

□ 행복의 개념이 추상적이기 때문에 대부분의 국가에서는 그동안 행복에 대한 대리 변수로 GDP를 사용하였음.

○ 소득과 행복에 관한 횡단면 분석에서 소득이 증가하면 행복도 증가하는 것으로 밝혀져 대리변수로서의 GDP는 일정정도 타당성을 인정받고 있었음.

○ 하지만, 소득과 행복간의 시계열 분석에서, 소득의 증가가 행복에 거의 영향을 주지 못한다는 ‘이스털린의 역설(The Easterlin Paradox)’이 1974년 발표된 후 행복이 무엇이며, 어떤 요인에 의하여 결정되는지 등에 대한 관심이 증폭되는 계기가 되었음.

○ 이후 2009년 프랑스의 ‘경제성과사회진보 측정 위원회’에서 사회진보를 측정할 수 있는 사회지표의 필요성을 제기한 바가 있음.

- 대안적 접근에 대한 관심이 환기되면서 국제협력개발기구(OECD)에서는 ‘보다 나은 삶의 질 지수(Better Life Index)’체계를 구축하여 발표하고 있고,
- 영국에서는 2011년부터 국민 웰빙(National Well-being)을 발표하고, 부탄에서도 국민총행복(Gross National Happiness) 지수를 개발하여 발표하고 있음.

□ 행복을 측정하려는 학계 및 정책적 관심이 높아지면서 OECD에서는 산재한 주관적 안녕(Subjective well-being) 측정도구를 집대성하는 안내서를 발간(OECD, 2013)

○ 타당성과 신뢰도가 검증된 측정도구를 중심으로 삶에 대한 평가(Cantril, 1965), 정서(Affect), 에우데모니아 행복(Diener et al., 2010), 삶의 영역 평가(International Wellbeing Group, 2013), 그리고 경험한 행복(Experienced well-being) (Kahneman et al., 2004)으로 범주화하고 있음.

○ 이 중 삶의 만족도, 에우데모닉 행복, 정서적 행복(행복, 걱정, 우울)을 핵심 문항으로 제안하고 있음(OECD, 2013, pp.13-25).

- 삶의 만족도는 행복 연구에서 가장 많이 활용되는 척도로, 전반적인 삶의 만족도를 질문(Wang, et al., 2014)하고, 에우데모닉 행복은 그리스 철학

자 아리스토텔레스의 윤리학에 따라, 풍요로운 삶 등 삶에 대한 가치판단을 측정(Diener, et al., 2010)하고 있음.

- 그리고 정서적 행복은 응답자의 즉각적인 행복감을 파악하기 위해 어제 경험한 행복과 어제 경험한 우울을 측정(Kahneman et al., 2004).

□ 서베이 조사를 통해 실제 측정한 행복 수준을 발표하는 대표적인 국제연구는 유엔의 연구 자문기구인 “지속발전 해법 네트워크(The Sustainable Development Solutions Network, SDSN)”에 의해 연간 발행되고 있는 세계 행복보고서(World Happiness Report)(Helliwell et al., 각년도)임.

○ 이 보고서는 전세계 150여 개국을 대상으로 주관적 만족(subjective well-being) 수준을 측정하고 있는 갤럽월드폴(Gallup World Poll, GWP) 원자료를 활용해 각국의 최근 3년간 평균 삶의 만족도(life satisfaction) 수준을 비교하고 있음.

○ 추상적 개념인 삶의 만족도를 측정하기 위해 이 조사에서 활용하는 문항은 캔트릴 사다리(Cantril, 1965)이고, 구체적인 질문 내용은 다음과 같음.

바닥이 0점이고 꼭대기가 10점인 사다리를 상상하세요. 사다리의 꼭대기는 당신의 삶에서 최상의 상태를 의미하고, 사다리의 바닥은 당신의 삶에서 최악의 상태를 의미합니다. 지금 현재 당신은 그 사다리의 어느 단계에 있다고 생각하십니까? (Gallup, 2014, p.42)

□ 상기와 같이 행복을 측정할 수 있다면 그리고 측정하였다면, 그 다음 단계는 언제까지 어느 수준을 달성할 것인가를 결정하여 함.

○ 이는 정치적인(또는 정책적인) 문제이기도 하지만, 먼저 우리의 현실을 직시할 필요가 있음.

- 우리나라의 경제규모는 세계 11위, 1인당 소득수준은 29위(IMF World Economic Outlook Database Oct. 2017 edition 원자료), 그러나 삶의 만족도(행복수준)은 조사대상 155개국 중 55위(세계행복보고서 2017)인

10점 만점에 5.8점임.

- 그러므로 경제수준에 걸맞은 행복수준 설정이 필요

○ 따라서 본 연구에서는 2040년에 현재 영국수준인 6.7점 달성하는 것을 목표로 제시하고자 함.

제3절 포용적 복지 추진전략

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

□ 포용성

○ 성경룡 등의 포용국가(2017)에서는 포용성을 경제영역, 고용영역, 복지영역 등에서 약자 집단과 일반 국민의 참여와 보호 수준을 확대하는 것으로 의미하는 것으로 규정하면서, 다음과 같은 추진과제를 제시

- 경제영역: 독과점해소, 대중소기업협력, 노조의 경영참여와 협상력제고 등
- 고용영역: 고용 안정성 증진, 비정규직 축소, 노동생산성과 연계한 임금상승 등
- 복지영역: 소득 상실과 건강 상실 등 주요 사회위험에 대한 보호 확대, 아동과 노인 돌봄 확대 등의 가족복지 확대 등

○ 박능후 장관은 취임사(2017)에서 “어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서 개인이 자신의 역할과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”를 포용적 복지국가라 칭함.

- 그러므로 포용성이란 ‘경제성장의 과실과 복지를 어느 계층도 소외됨이 고루 누리는 것’이라고 개념 규정할 수 있음. 이는 곧 사회보장의 사각지대 해소를 의미

○ 사각지대는 대상 포괄성과 급여 충분성으로 구분할 수 있음. 현재 우리 사회의 광범위한 사회보장의 사각지대를 감안하면,

- 1차적으로 대상 포괄성에 방점을 두고, 다음으로 급여 충분성으로 이행하는 전략을 구사하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

□ 혁신성

- 혁신성은 ‘교육과 과학기술 영역에서 창의성을 증진하고 이론적·기술적 혁신역량을 증진하는 것’을 의미(성경룡 등, 2017)
 - 4차 산업혁명 등의 기술발전에 대응하기 위해서는 학교교육, 직장교육, 평생교육 등의 인적자본 확충이 필요
 - 또한 미래 먹거리 산업 및 기술 창출을 위해서는 창의성을 바탕으로 한 국가 혁신역량이 무엇보다도 필요
- 포용적 복지를 달성하기 위해서도 물적기반 축적기제인 혁신성은 필요
 - 보건의료와 ICT가 융합한 잠재력(국민 건강 수준 향상과 질병 예방, 보건의료 미래 수요 예측 등)을 발휘하기 위해서 보건의료 빅데이터(Big data) 확보, 효율적 이용 수단인 플랫폼 개발, 인공지능에 대한 연구, 법 제도 정비 등이 필요

□ 유연성

- 유연성이란 합의 정치와 사회적 대화를 통해 세계 경제의 변동에서 오는 충격에 선제적으로 대응하기 수단의 성격을 지님.
 - 유연성의 전제조건은 튼튼한 사회안전망(포용성)임. 취약한 사회안전망 속에서 길어진 노후 기간을 낮은 소득으로 버텨야 한다는 불안감이 중장년 이후 삶을 지배하고 있는 우리 현실에서 나타나고 있는 기득권에 대한 양보 기피, 극도의 이기주의 등을 감안할 때 포용성은 유연성의 전제조건이 됨.
 - 유연성의 수단은 사회적 타협임. 대표적인 예가 유럽의 ‘유연안정성 모델’과 ‘이행 노동시장 모델’임.

□ 선순환성

○ 그동안 경제와 복지 간의 선순환성이 주된 논의의 대상이었음.

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

○ 하지만, 기술의 발전(특히, 4차 산업혁명)에 따라 비교적 짧은 기간에 많은 일자리가 감소하고 새로운 일자리 창출되므로 이를 대비하기 위한 교육(재교육)이 매우 중요

- 따라서 경제-일자리-교육-복지 간의 선순환 구조 정착이 긴급. 즉, 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 구축이 매우 중요

□ 통합성

○ 보건복지 영역간·제도간 연계성 강화 및 제도 체계화

- 지난 정부들의 성과가 보건복지제도 도입을 통한 복지국가의 기틀 마련이었다면, 현 정부의 최대과제는 사회보장 영역간·제도간 연계성 강화 및 제도 체계화를 통한 ‘복지국가 체계’의 완결성 제고임.
- 예컨대, 노인 빈곤을 축소하기 위해서는 기초보장제도, 기초연금, 국민연금, 노인일자리, 근로장려세제, 주택연금 등의 제도들이 유기적으로 연계되어야 함.
- 하지만 기존 제도들은 제도 내의 완결성을 어느 정도 달성하고 있으나, 제도 간 연계성은 미흡한 실정임.

제 3 부

포용적 복지 달성을 위한 정책방향

제6장 포용적 복지 달성을 위한 정책방향

제 6 장

포용적 복지 달성을 위한 정책방향

제1절 포용적 복지 달성을 위한 사회정책 기본방향

제2절 포용적 복지 달성을 위한 보건복지정책 기본방향

6

포용적 복지 달성을 위한 << 정책방향

제1절 포용적 복지 달성을 위한 사회정책 기본방향

□ 국정목표: 성장→행복

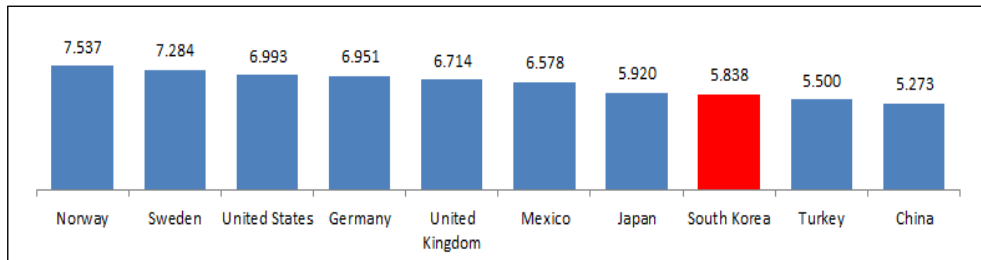
○ 국정목표는 하위 정책들(경제정책, 노동정책, 복지정책 등)의 ‘등대’ 역할을 수행하므로 그 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않음.

- 그동안의 역사적 경험에서 우리는 국정 목표를 성장에 둘 경우, 경제정책 패러다임은 이윤주도 성장으로 이어지고, 이는 다시 노동시장에서 비정규직의 양산 등으로 이어짐을 확인하였음.
- 노동정책이 본(本)이고, 복지정책이 말(末)의 성격을 지니고 있으므로, 노동시장의 분절화, 이중구조 등의 노동문제가 해결되지 않으면, 빈곤·불평등은 악화될 가능성이 높아 복지만으로 해결하기 어려운 상황에 직면하게 됨.
- 결국 국정목표(행복)-경제성장 패러다임(소득주도 성장)-노동시장의 이중구조 개선-복지정책(포용적 복지)로 이어지는 일관된 흐름이 필요

○ 인류가 추구하는 궁극적인 삶의 목적인 행복을 포용적 복지의 비전으로 앞서 설정한 바 있음.

- 이는 황금 만능주의, 성장 지상주의라는 물질주의를 탈피한 ‘사람 중심’의 패러다임(paradigm)으로의 전환을 의미
- 수단과 목적 전치 현상 극복 필요. 우리나라의 경제규모는 세계 11위. 1인당 GDP는 29위(IMF World Economic Outlook Database Oct. 2017 edition 원자료), 그러나 삶의 만족도(행복수준)은 조사대상 155개국 중 55위(Helliwell., Layard., & Sachs, 세계행복보고서 2017)

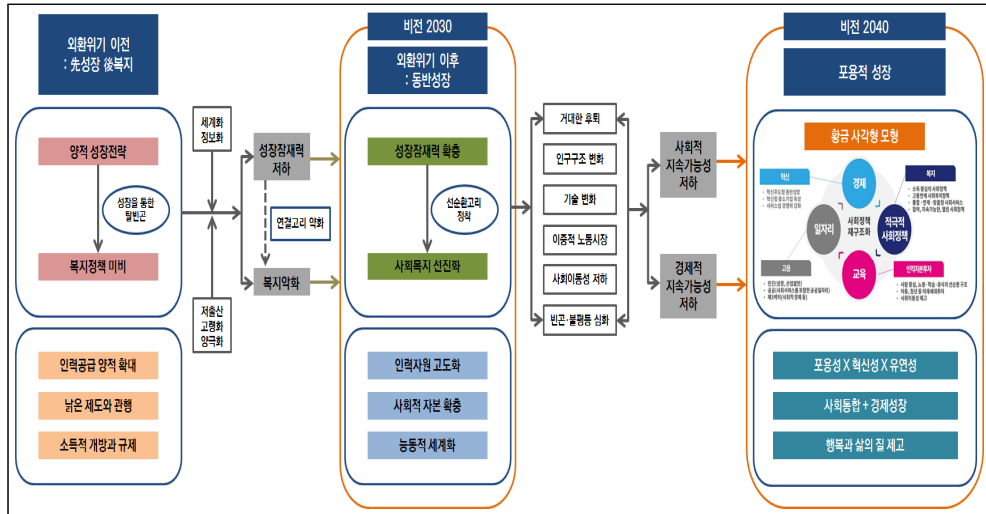
[그림 6-1] 주요국의 행복 수준(2014~2016년)



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

- 황금 삼각형 모델(Golden Triangle Model) → 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model)
- 외환위기 이전은 성장을 통한 탈빈곤 모델로, 비전 2030에서는 복지와 경제의 선순환 구조 정착이라는 동반성장 모델로 접근
 - 3축(경제-일자리-복지)으로 구성된 황금 삼각형 모델(Golden Triangle Model)을 추구
- 하지만, 기술의 발전(특히, 4차 산업혁명)에 따라 비교적 짧은 기간에 많은 일자리가 감소하고 새로운 일자리 창출되므로 이를 대비하기 위한 교육(재교육)이 매우 중요
 - 따라서 경제-일자리-교육-복지 간의 선순환 구조 정착이 긴요. 즉, 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 구축이 매우 중요

[그림 6-2] 사회정책 패러다임 전환



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

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

[그림 6-3] 포용적 복지와 포용적 성장 간 선순환 구조



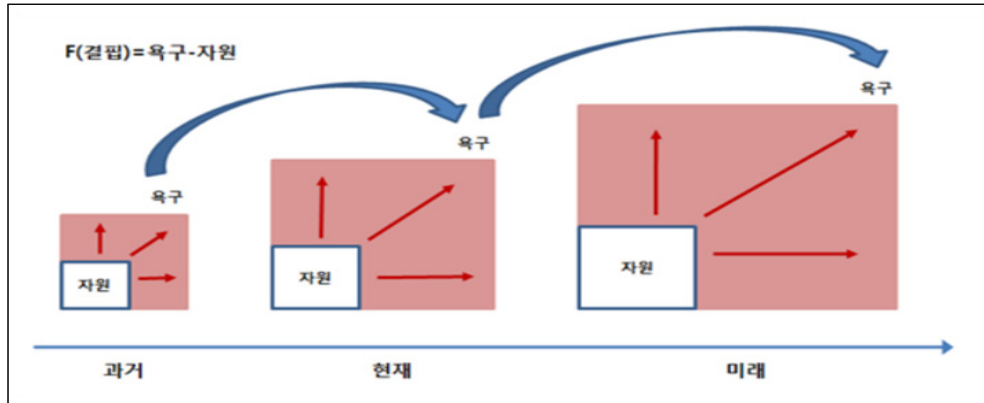
□ 2축 모델(복지수준-부담수준)→3축 모델(복지수준-부담-시스템)로 인식 전환

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

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

- 이러한 접근은 일정정도의 부담이 있어야 복지가 달성될 수 있다는 ‘부담-복지수준’라는 2축 관점이고,
 - 질적 측면을 고려하지 않은 양적 측면의 접근이라는 한계가 있음. 예컨대, 양적 측면으로 동일한 복지수준일지라도 고비용 사회이나 저비용 사회이냐에 따라 국민들의 삶의 질은 달라짐.
 - 2축 관점으로 보면, 단기간에 ‘중부담-중복지 사회’에 도달하기에는 국민들의 복지인식수준, 재원의 한계 등으로 어려움이 있음. 그리고 복구와 같은 ‘고부담-고복지 사회’는 거의 불가능에 가까움.
 - 이러한 불가능에 대한 돌파구 중의 하나가 비용과 관련되는 사회시스템을 추가하여 3축 모델(복지수준-부담-시스템)로 전환하는 것임.
 - 3축 모델에서는 저부담하에서 중복지, 중부담하에서 고복지 가능성을 모색할 수도 있을 것으로 판단되므로, ‘저부담-중복지-저비용 시스템’, 또는 ‘중부담-고복지-저비용 시스템’ 구축 가능성을 탐색할 필요가 있음.
- 오늘날 대부분의 국가는 시장에서 발생하는 결핍(욕구-자원)문제 곧, 사회문제를 복지제도와 사회적 경제, 협동조합 등의 제3섹터로 해결하려고 노력하고 있음.
- 하지만, 욕구가 기하급수적으로 증가하고, 자원이 산술급수적으로 증가하는 역사적 사실을 감안하면, 2축 모델로는 욕구와 자원 갭(gap)인 결핍을 해결할 수 없음. 그리고 이러한 결핍의 문제는 과거 보다 현재가 그리고 미래에 더 커질 가능성이 높음.

[그림 6-4] 욕구와 자원 간의 동태적 변화



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

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

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

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

○ 따라서 사회경제적인 시스템을 저비용 사회로 개편하여, ‘병이 많고 의사가 많은 사회(고부담-고복지 사회)’ 보다는 ‘병이 적고 적정의사가 있는 사회’ 지향

- 우리사회에서 고비용을 야기하는 사보험, 사교육 등을 개혁한다면, 결핍(욕구-자원)으로 인한 사회문제는 큰 폭으로 감소될 수 있고, 동일한 부담으로

삶의 질은 개선될 수 있음.

□ 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 도입 검토

- 로버트 실러가 제안한 소득불평등이 악화되면 자동적으로 누진성이 높아지고, 완화되면 누진성이 낮아지는 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 도입 검토
- 동 제도가 도입될 경우 노동소득분배율이 줄어들거나, 복지 지출이 줄어서 불평등이 심화되면, 법인세 및 근로소득세의 최고세율이 올라가므로 기업가 입장에서는 사전적으로 이를 감안하여 노동소득을 분배할 가능성이 높아짐.
- 사후적으로는 불평등 연계 조세 제도가 도입되어 불평등 확대 시 동 재원을 복지에 투자하면, 복지의 거시경제 자동안정화기능(macro economic auto-stabilizer)이 강화됨.

제2절 포용적 복지 달성을 위한 보건복지정책 기본방향

1. 보건의료정책 기본방향

가. 현행 보건의료체계에 대한 진단

- 건강보험 도입 이후 지금까지 국민의 의료접근성을 제고하고 치료효과를 높이기 위한 체계
 - 보장성 확대를 통해 경제적 접근성을 높이고 동시에 전국단위의 의료기관 확충을 통해 물리적 접근성을 향상시켜 왔음.
 - 행위별 수가제를 지불보상제도로 유지하면서 일정 부분 의료의 질을 담보하였으나 보장성확대와 맞물려 의료비의 급증을 야기함.
 - 이를 해결하는 경로를 찾아가면서 보험자(정부, 건강보험공단, 심사평가원)와 의료공급자간 신뢰가 손상됨.

- 즉 정부가 관장하는 공적의료체계에서 이윤을 추구하는 민간자본이 공급을 주도함에 따라 거의 모든 지점에서 이해 상충
 - 의료공급: 전체의 90% 이상을 공급하는 민간은 이익이 창출될 수 있는 곳에 자본을 투여함으로써 부문간, 지역 간 자원분포의 불균형 심화(수도권 집중, 고가의료장비, 전공의 지원의 불균형, 지방의 의사, 간호사 구인난 등)
 - 서비스 전달체계 왜곡: 소득증가로 국민의 부담능력이 향상됨과 동시에 보장성 확대에 따라 상급병원의 경제적 문턱이 낮아져 상급병원으로의 쏠림 현상이 심화되고 동시에 일차의료가 점점 쇠퇴하여 자원배분의 비효율성 심화
 - 2001년부터 2016년까지 상급종합병원의 외래 비중은 7.9% 증가하고 의원급은 22.1% 감소하여 의료기관의 종별 구분이 불분명해짐.

□ 의료체계의 비효율 심화 그리고 의료비의 급증

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

[그림 6-5] 연도별 건강보험 보장률

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

자료: 국민건강보험공단. (2016). 2015년 건강보험환자 진료비 실태조사.

□ 기타

- 보장성 정도에 대한 국민의 공감대 필요: 적정보장정도에 대한 국민의 중지를 모을 필요가 있고 입원, 외래, 약 등 부문 간 보장률의 균형도 필요함.
 - 적정급여 수준은 시대(인구구조, 경제성장 등)에 따라 다를 수 있기 때문에 국민의 공감대 형성을 통해 결정
 - 국민건강보험공단 정책연구원의 “2015년 건강보험제도 국민인식조사”에 의하면 국민들이 선호하는 보장률은 73.9%로 나타났고, 이를 위해 1인당 1만 2천 원의 추가 부담이 필요하나, 추가 부담의사는 월 평균 4,560원으로 나타남.
 - 2011년 보건의료위원회의 대국민 설문조사 결과 미래의 이상적인 보장성 수준으로 현재 수준(약 63%)에서 10% 증가하는 것이 좋다는 의견이 전체 조사대상자의 62%에 이룸.
 - 의료비가 급증하여 재원조달을 해야 할 경우 선호하는 조달방식에 대한 응답(3가지 복수 응답)결과 국가예산 확대(92%), 건강증진 부담금 인상(79%), 사회보장세 등 신규 조세 마련(49%), 본인부담 확대(36%), 민간 보험으로 해결(19%), 건강보험료 인상(18%)로 나타남.

○ 환경 변화에 따른 보건의료체계의 정비

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

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

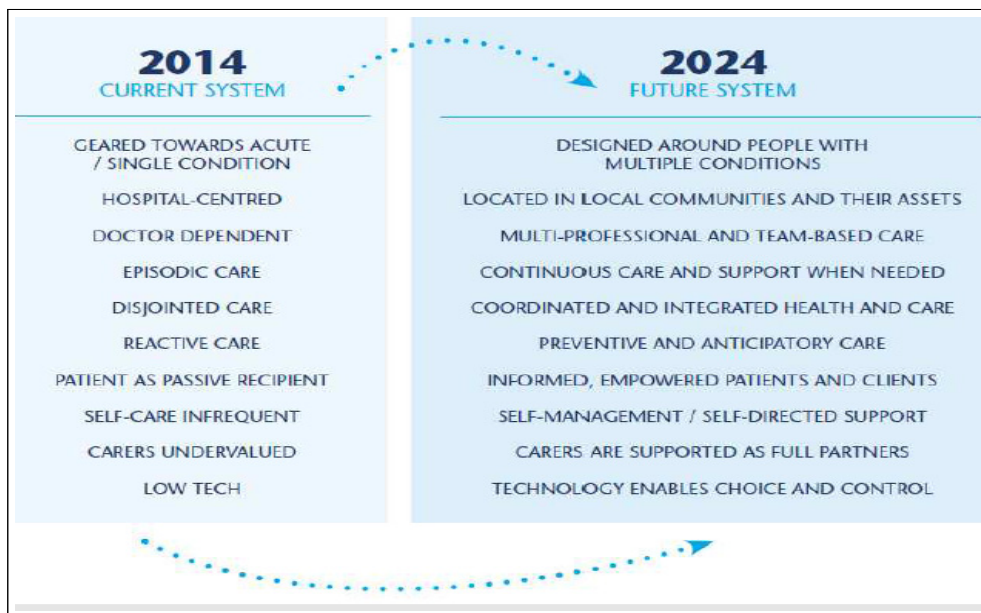
- 국민이 직접 참여하여 보장성 수준, 보험료, 의료체계 등을 결정할 수 있도록 의사결정과정의 투명성을 확보함은 물론 의료기관별 의료의 질, 수입과 지출, 병원정보 등 제반 정보를 국민에게 공개
- 단일보험자체계에서 나타날 수 있는 비효율을 극복할 수 있도록 단일보험 체계 내에서 관리운영의 효율성 제고 방안 모색

○ 보험료 부과체계의 형평성 확보

나. 외국의 발전 전략 사례

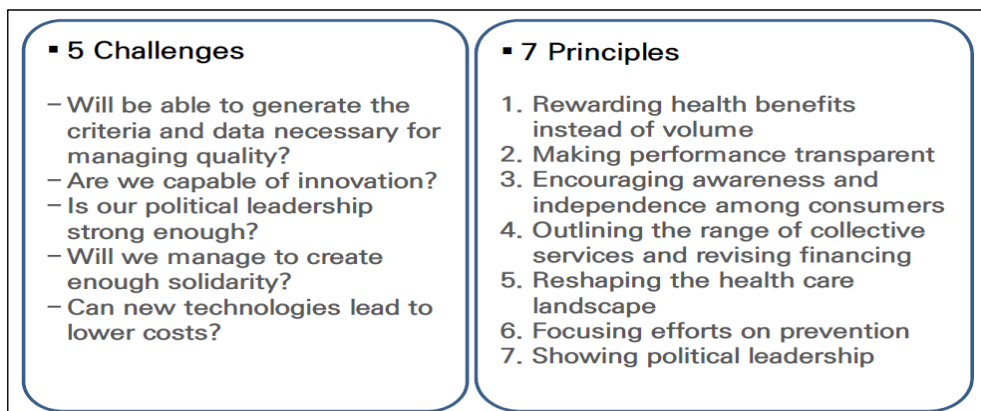
□ 영국 보건의료체계의 2014-2024 전략 계획: Key Driver(효율성과 혁신)

[그림 6-6] 영국 보건의료체계의 2014-2024 전략 계획



□ 네덜란드 의료체계의 2040 비전

[그림 6-7] 네덜란드 의료체계의 2040 비전

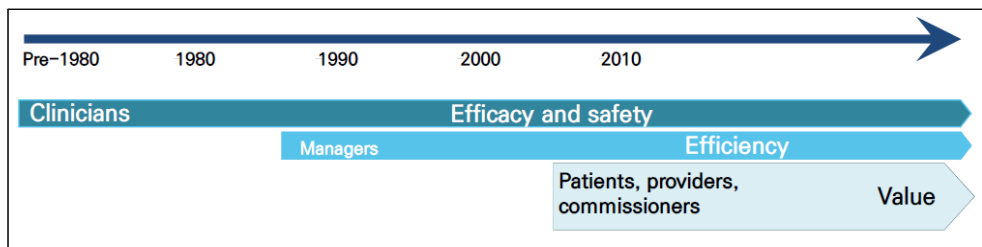


다. 보건의료체계의 발전 방향

□ 보건의료시장 참여자들의 주요관심 변화

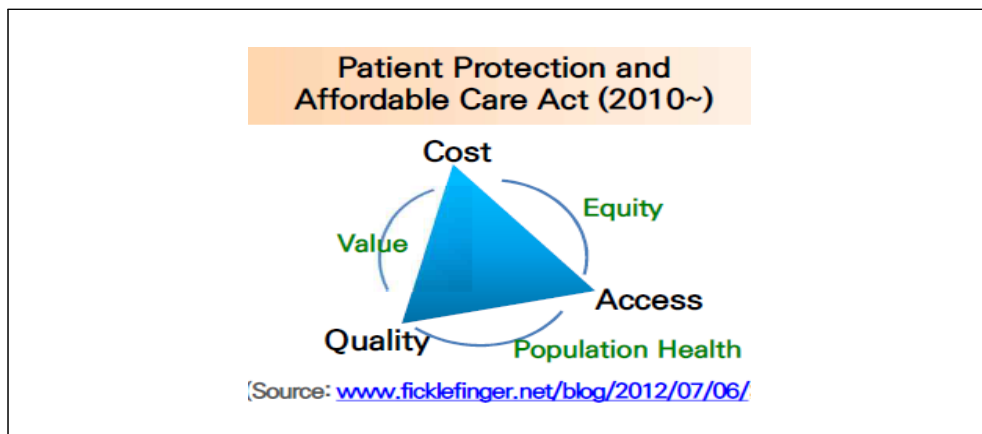
- 의료공급자들은 환자에 대한 치료와 안전이 최우선 관심사항이었음
- 1980년대 중반이후 급증하는 의료비를 감당하기 위해 관리자들은 효율성 제고를 우선 과제로 설정
- 2000년대 중반 이후 환자, 의료공급자, 관리자 모두 가치(Value; Cost와 Quality) 극대화를 우선 목표로 설정

[그림 6-8] 보건의료시장 참여자들의 주요 관심 변화



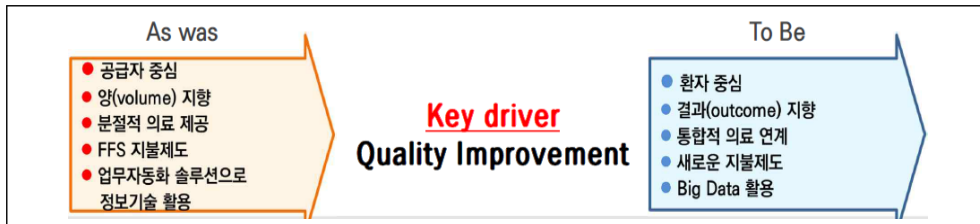
- 보건의료체계의 균형은 삼각축에 의하여 이루어짐: 비용(Cost), 질(Quality), 접근성(Access)

[그림 6-9] 보건의료체계의 균형 삼각축



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

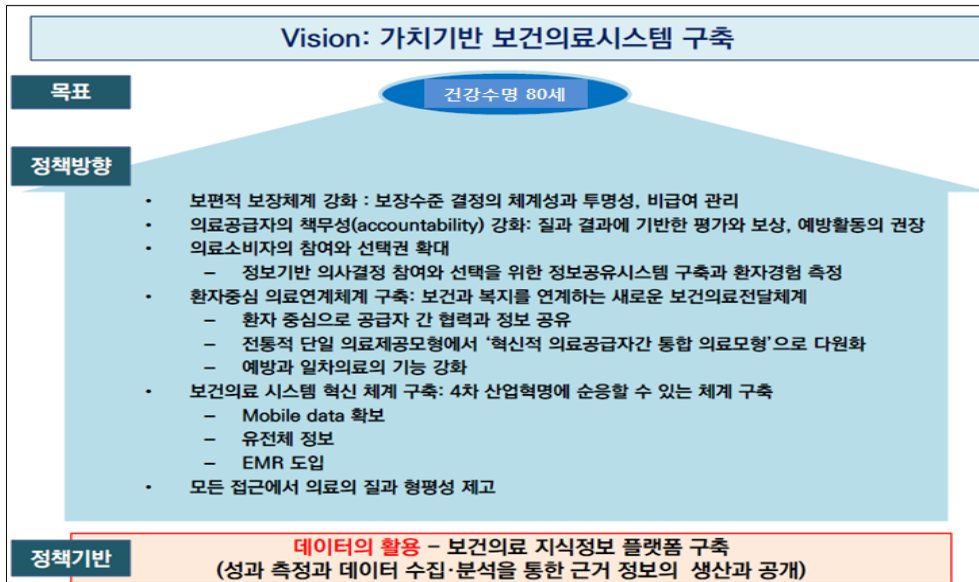
[그림 6-10] 가치기반 보건의료체계 구축



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

□ 가치기반 보건의료체계

[그림 6-11] 건강정책 기본방향



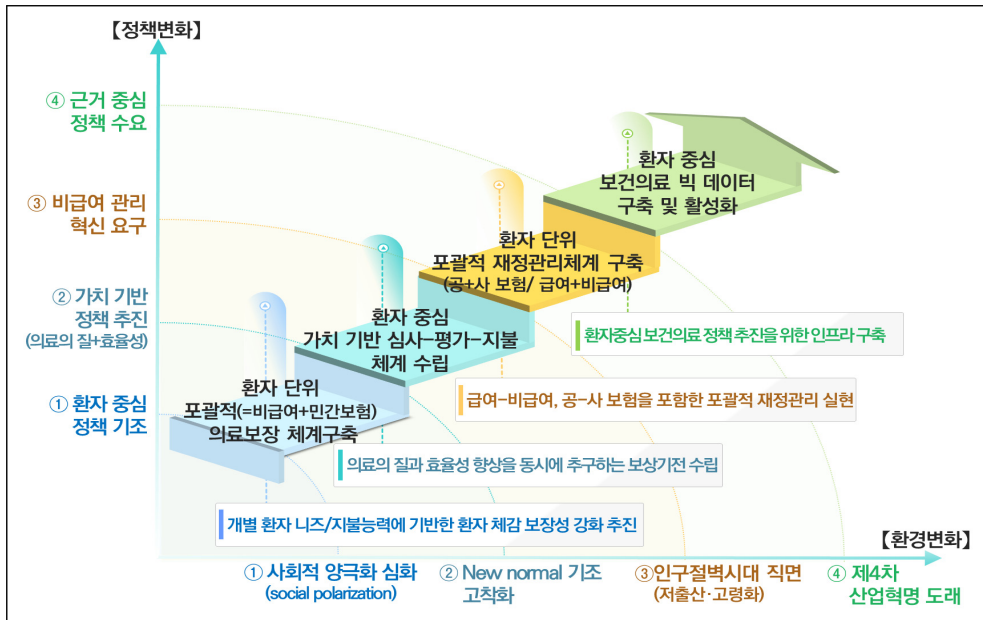
□ 가치(Value)를 증진시킬 수 있는 방법(Porter & Kaplan, 2016)

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

□ 현재 보건의료체계는 변화의 티핑 포인트에 직면

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

[그림 6-12] 정책변화와 환경변화를 감안한 보건의료 정책방향



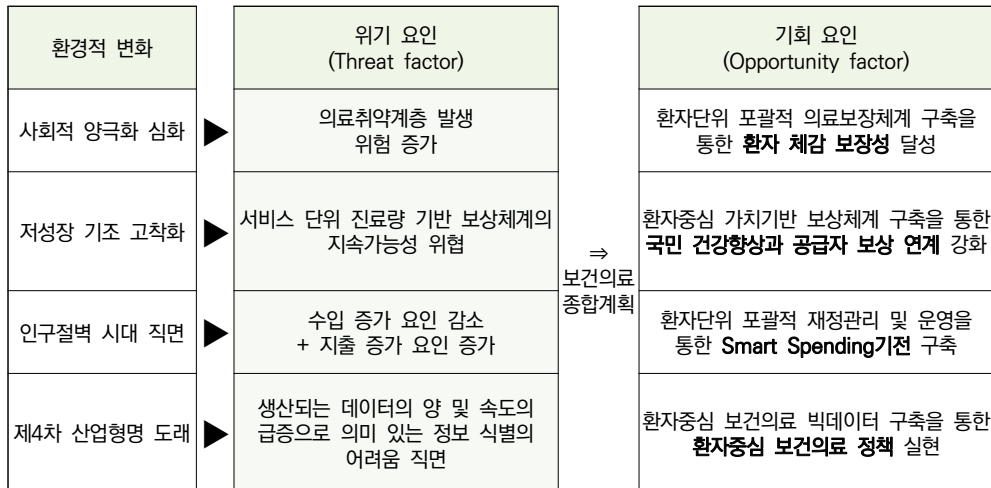
자료: 신현웅 (2017). 보사연 내부자료.

□ 보건의료체계를 둘러싼 환경적, 정책적 변화에 따른 위기를 기회로 전환하기 위해 전체 보건의료분야를 아우르는 종합계획 수립이 필요

○ 각 보건의료 분야별 정책과제의 분절적 제시가 아닌 전체 보건의료 정책과제가 추구하는 가치 및 이상적 목표를 반영한 종합적·근본적 청사진 제시가 필요

○ 여건분석, 현황 파악 등 문제인식 및 원인 파악 단계에서는 Bottom up 방식이 효과적이지만, 문제해결 단계에서는 종합적이고 근본적인 미래상 수립에 기반한 top down 방식이 더 효과적

[그림 6-13] 종합계획 수립을 통해 보건의료 분야의 위기를 기회로 전환

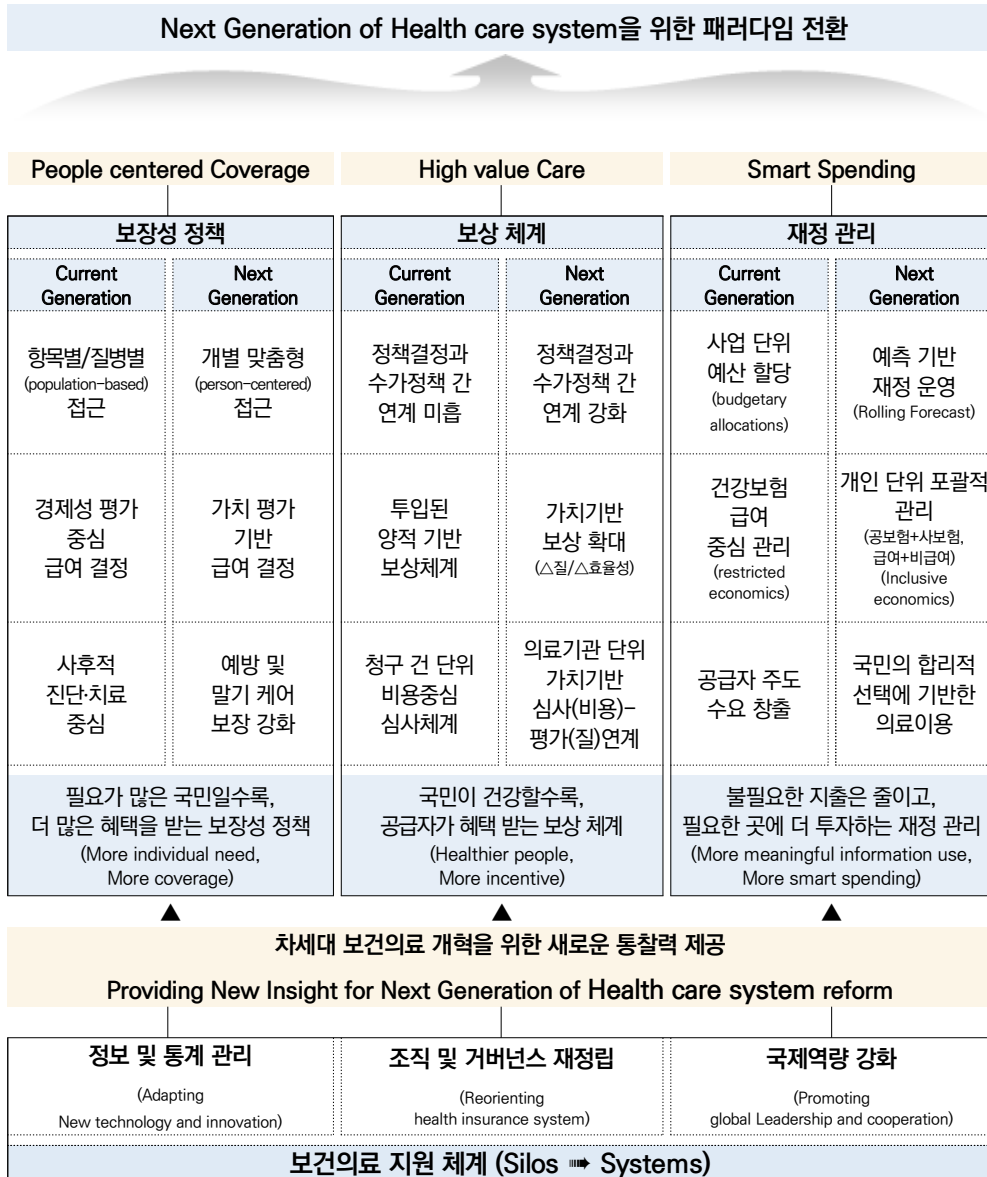


자료: 신현웅, (2017). 보사연 내부자료.

□ 미래 보건의료체계의 새로운 패러다임 반영이 필요

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

[그림 6-14] 환경적·정책적 변화에 대응한 보건의료 정책 패러다임 전환



자료: 신현웅. (2017). 보사연 내부자료.

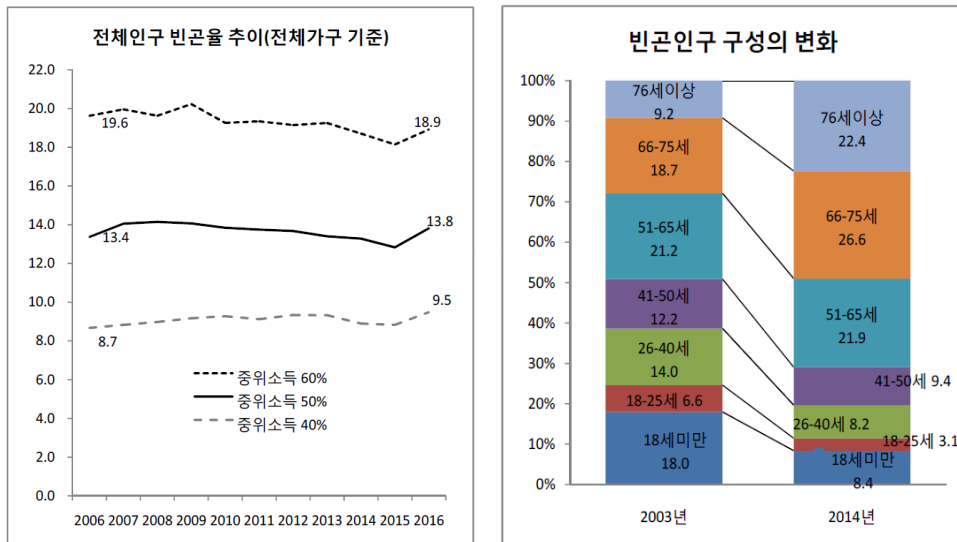
2. 복지정책 기본방향

가. 복지정책에 대한 환경 진단

□ 빈곤 현황 및 전망

- 세계 금융위기 이후 미미하게나마 감소하던 빈곤율이 2016년에 다시 반등
 - 중위소득 50% 기준 빈곤율은 2015년 12.8% → 2016년 12.8%로 상승
 - 특히, 51세 이후 중고령 시기부터 빈곤율이 크게 증가, 이 연령 이후 빈곤인구가 전체 빈곤 인구의 70% 내외에 육박('14년)
 - 노인 이행기의 일자리 보장과 노후소득보장을 통해 50대 이후의 빈곤율을 줄이는 것이 전체 빈곤율 감소의 관건, 그렇지 않을 경우 노인 인구비중 증가와 이 연령대의 높은 빈곤율이 맞물려 향후 전체 빈곤율은 오히려 증가할 가능성이 높음.

[그림 6-15] 생애주기별 빈곤위험



원자료: 여유진, 전지현. (2017). 2017년 빈곤통계연보.

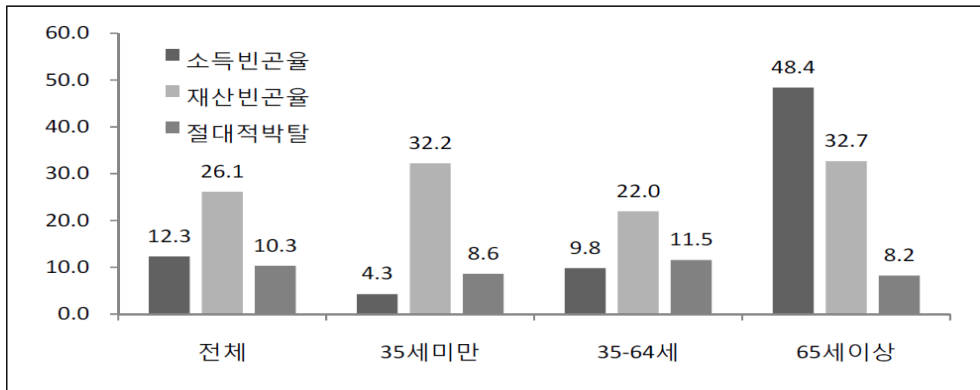
자료: 여유진 등. (2016), p.406

○ 노인가구의 경우 소득 빈곤율이 매우 높은 만성적 결핍의 상태에 놓여 있을 가능성이 높음.

- 이에 비해, 중장년가구의 경우 소득 빈곤율은 상대적으로 낮지만, 긴급한 박탈의 상황에 놓일 가능성은 노인가구에 비해 오히려 더 높게 나타남.
- 중장년층의 실직, 파산, 과부채, 가정해체, 사고 등에 대응하기 위한 보장 장치의 마련과 보강도 중요 과제

[그림 6-16] 빈곤율(중위 50% 기준) 및 절대적 박탈 경험률

(단위: %)



주: 1) 소득은 1인 균등화된 가구소득 기준이며, 재산은 가구총재산 기준임.

2) 절대적 박탈은 7개의 박탈 중 1개 이상을 경험한 사람의 비율(%)임.

자료: 정해식 등. (2016). 『사회통합 실태 진단 및 대응방안(III): 사회통합 국민인식』. 한국보건사회연구원.

□ 소득빈곤에서 다차원적 빈곤으로 인식 확대 필요

○ 센(A. Sen)과 누스바움(M. Nusbaum)의 '실현능력 접근'에 기반, 알키레(S. Alkire)와 포스터(J. Foster)의 방법론 개발을 통해 빈곤의 다차원적 특성을 지수로 제시

- 김문길 등(2017)은 경제력, 주거, 건강, 고용, 사회문화적 자본, 안정성의 6개 차원과 하위 지표들로 구성하고, 가중치를 적용해서 세대를 고려한 다차원 빈곤지수를 산출

○ 소득빈곤으로 포착되지 않았던 청년들의 아픔이 다차원 빈곤으로 접근하면 잘 드러나고 있음.

- 청년(19~34세) 다차원빈곤율은 11.6%(19~24세 17.0%, 25~34세 10.5%)로 전체 다차원빈곤율 12.1% 대비 95.9% 수준으로 소득빈곤율에 비해 청년의 빈곤율이 상대적으로 크게 높아짐(vs 청년의 소득빈곤율은 전체빈곤율 대비 50%).

〈표 6-1〉 다차원 빈곤율과 소득빈곤율 비교

(단위: %)

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

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

□ 사회통합 여건 및 전망

○ 75% 이상의 국민들이 계층갈등을 ‘심각’(매우 심각 포함)한 수준으로 인식, 최근에는 다문화 갈등의 심각성에 대한 인식 또한 상승 추세

- ‘빈곤층에 대한 정부혜택을 줄여야 한다’는 의견에 대한 동의 약화(‘09 4.1 점→’16 3.2점), 재분배 필요성에 대한 국민의 인식 수준 상승(그림 3-14 참조)

□ 사회서비스 공공 인프라 구축과 일자리 확충

○ 새정부 100대 국정과제에 “사회서비스 공공 인프라 구축과 일자리 확충” 제시

- 사회서비스 공공인프라 확충, 지역 내 전달체계 보강, 보장성 확대를 통한 사회서비스 일자리 창출

- 사회서비스의 안정적 제공 및 품질 향상, 제공인력의 처우 개선을 가능하게 하는 사회서비스 공단 설립
- 명시적으로 강조된 사회서비스의 공공 인프라와 일자리 확충은 이를 통해 달성하고자 하는 상-하위의 목표들이 유기적으로 연계된 바, 다층적인 접근과 고려, 제도 개선이 병행될 필요¹¹⁾
 - 서비스의 사회적 제도화, 양적 확대를 중심으로 하던 기존 정책 이슈와는 다른 차원의 쟁점
 - 생산, 사회서비스는 이용자, 공급자(서비스 기관), 제공자(서비스 인력)의 상호관계 속에서 이루어지며, 3자의 관계는 때로 상충될 수 있으므로, 최상의 균형지점을 찾는 정책적 노력이 중요
 - 이용자에게는, 사회적 서비스 경험과 함께 이용계층의 확대가 이루어지고 있으나, 비용 부담 서비스 구매시스템으로 인한 서비스 접근성의 제한
 - 서비스 제공기관에게는, 사업 아이템들의 선택과 이용자 확대가 가능해졌으나, 다양한 재정원천의 관리와 수익성을 고려한 기관 운영이 병행되면서, 기존 비영리사업 중심 운영 원리와의 혼돈 초래
- 사회서비스 바우처사업을 중심으로 한 지난 10년의 사회서비스 정책 추진과정에서 서비스 품질관리의 중요성, 좋은 일자리를 위한 여건 마련, 서비스 품질 제고와 다양한 욕구 충족을 위한 서비스 개발 등 다각도의 정책적 노력이 있었으나, 여전히 해결해야 할 다양한 문제점 존재
 - 서비스의 통합성 제고를 위한 서비스제도 재편, 부처간 유사-편중-누락 제도 점검·조정 필요
 - 이용자의 합리적 선택, 서비스 이용을 지원할 제도 보완 필요
 - 서비스 및 일자리의 질을 견인할 수 있는 전반적인 정책 기제와 전달체계

11) 100대 국정과제 중 사회서비스를 통해 실현할 다수의 과제 포함: 공공취업지원서비스 확충(과제19), 저임금서비스 구조 개선(과제20), 사회적경제 활성화(과제26), 장애인 지원 강화(과제42), 치매국가책임제(과제43), 정신건강 증진체계 강화(과제44), 주거복지 사각지대 해소(과제46), 아동보호 종합지원체계 구축(과제48), 온종일 돌봄체계 구축(과제49), 학교밖 청소년지원-사회안전망 강화-보호필요아동 지원(과제53), 한부모가족 자립-다문화가족 지원-취약가족 지원(과제65), 국민 기초문화생활 보장(과제67), 생활제육환경 조성(과제72) 등

부채(고용안정성, 안전한 근무환경, 적절한 처우)

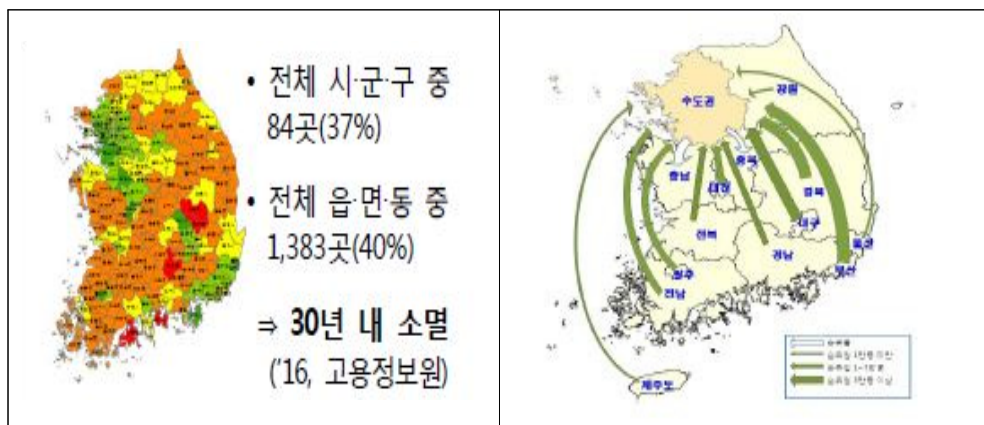
- 공급자의 대다수를 차지하는 민간부문 시설과 인력에 대한 질 관리 미흡(이용자의 신뢰 향상을 위한 정책 보강 필요)

□ 국가 중심 모델에서 실질적인 지방 분권으로 패러다임 전환

○ 고도의 중앙집권적 국정 운영으로 인구 및 자본의 수도권 집중 가속화, 주민 수요에 둔감한 국가 중심 획일화된 공공서비스로 정책의 사각지대 발생

- 1960년대 이후 압축적 경제성장을 위해 ‘중앙정부-기획, 지방-집행’의 국가 중심 모델 운영
 - 저출산고령화, 인구 감소에 따른 지방 소멸, 사회적 갈등 심화
 - 수도권(면적 기준 11.8%)에 전체 인구의 49.5%가 집중돼 인구 과밀화 및 정주여건 악화
 - 정부 주도의 공공서비스로 전국에 획일적 기준과 지침 제공, 지역 여건에 따른 차별화 및 정책 사각지대 등 지역 주민의 다양하고 차별화된 욕구 충족 한계

[그림 6-17] 인구 감소에 따른 지방소멸 예상지



- 2016년 기준 보건 및 사회복지 분야 보조금사업은 9개 부처 총 211개이며, 보조금 사업의 확대에 따른 지방자치단체의 지방비 부담이 큰 편(고경환 등, 2017)
 - 보건 및 사회복지 분야 보조금사업은 보건복지부와 여성가족부, 고용노동부에 집중(86.7%)
 - 보건복지부 소관 국고보조사업은 134개이며, 바우처 사업 19개, 지역포괄보조 3개 운영
 - 2016년 기준 국고보조사업의 예산은 41.0조원으로 이 중 지방비는 13조원(31.7%)
- 다부처 국고보조사업의 유사성, 분절성과 함께 지역 여건과 유리된 일률적 사업 추진의 문제 발생
 - 중앙부처는 보조사업에 대한 집행률 및 전달체계 구축 등을 평가해 인센티브를 제공하는데, 유사한 사업을 추진함에도 불구하고 지역 여건과 괴리된 조직 구성 및 전달체계 운영 강제
 - 예를 들어, 동일한 연령 대상을 아동(복지부)-청소년(여가부)-학생(교육부)으로 분리하여 별도의 전달체계 구축, 사각지대 및 중복 수급에 대한 보조금 관리 미흡
 - 드림스타트(국비 100%)는 지역 내 아동 수에 관계없이 전담팀 운영 여부 평가, 군 지역은 대부분 낮은 점수를 받는 실정
 - 유사한 지표를 갖고 있는 여성친화도시(여가부)와 아동친화도시(복지부)는 별도의 전달체계 구축에 따른 점수 부여

□ 주민 참여·주도 강화

- 혁신 읍면동 사업의 핵심 목표는 ‘풀뿌리 주민자치의 강화’이며, ‘주민이 주인이 되는 건강한 마을커뮤니티 조성’으로 ‘마을자치 활성화’는 누구나 동의할 수 있는 과제이나 실현 과정에서 나타날 수 있는 관 주도의 역기능에 대한 우려 제기
 - 읍면동 주민센터에서 복지행정 및 서비스에 반영해 가야 할 복지업무의 특

수성과 전문화를 위한 정책적 접근을 마을자치가 대체할 수 있는가에 대한 심도 있는 검토 필요

- 마을자치로 주민 모두가 원하는 복지를 계획하고 자치적으로 복지서비스를 생산, 공유하는 접근과 국가 복지시스템 운영 과정에서 서비스의 전문성, 대응성을 높이는 과정은 보완적으로 병행되어야 할 과업

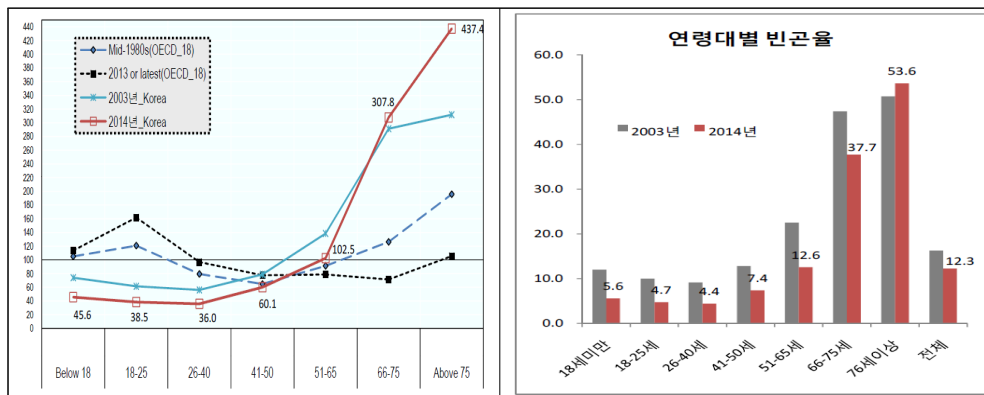
나. 복지정책의 기본 방향

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

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

- 한국의 생애주기별 빈곤 위험은 아동의 경우 평균의 절반 이하이지만, 66~75세 노인은 3.1배, 76세 이상 노인은 4.4배에 이른다. 특히, 2003년에 비해 2014년에 76세 이상 고령자의 빈곤율은 증가한 것으로 나타남.
- 길어진 평균수명과 더불어 편재된 노후 빈곤위험은 현세대 청장년의 결혼·출산-소득소비활동-세금기반-부모부양부담에 이르기까지 전반적인 재생산과 경제활동에 영향을 미침.

[그림 6-18] 생애주기별 빈곤위험(평균 빈곤율(=100.0) 대비 각 연령대별 빈곤율)과 빈곤율

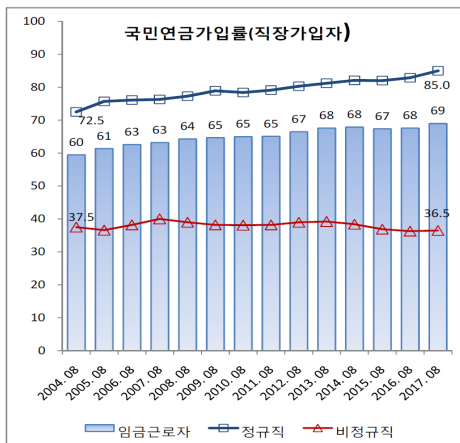


자료: 여유진. (2017, p. 2)

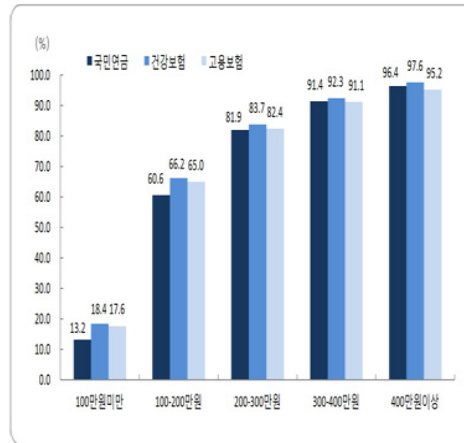
○ 특히, 삶의 불안정성과 미래의 불투명성이 높은 불안정 근로자와 저소득계층일수록 사회보험의 사각지대에 놓여 있음.

- 국민연금 직장가입률의 경우, 전체적으로 차츰 증가하고 있으나 이는 주로 안정적인 정규직 위주의 가입률 증가를 반영한 것이며, 비정규직 근로자의 직장가입률은 2004년(37.5%)에 비해 오히려 2017년에 약간 감소(36.5%)
- 두루누리사업 확대, 기초보장 부양의무자 기준 완화와 같이 사각지대를 메울 수 있는 촘촘한 안정망 체계의 구축 노력과 더불어, 기여(contribution)에 기반하지 않는 보편적 사회수당, 기본소득의 도입과 같은 대안 체계 모색 필요

[그림 6-19] 근로형태별급여수준별 사회보험 가입률



원자료: www.kosis.kr



자료: 통계청(2016.6)

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

- 이를 통해, 제도 간 시너지 효과를 높임으로써 정책 체감도 제고

[그림 6-20] 생애주기별 사회적 위험과 정책 패키지

생애주기	주요 사회적 위험	복지패키지
아동·청소년기	안전 보육 교육	통합형 아동안전보장체계 구축 보육시설 안전 강화 및 프로그램 내실화 공보육 및 교육 내실화, 교육격차 해소 방안 마련
청년기	교육(부채) 주거(비용) 실업(구직)	교육비 지원(장학금제도) 강화, 등록금대출 이자면제 등 청년단독가구 주거비지원, 셰어하우스 등 다양한 주거형태 지원 등 청년구직수당(이행기수당), 구직지원 등
중장년기	일-가정양립 자녀교육(비용) 주거(부채) 부양(부담) 실직, 조기퇴직 노후준비	질 좋은 보육시설 제공, 직장-공공어린이집 증설, 맞벌이한부모 인센티브, 육아휴직 확대(의무화), 양육수당 등 아동수당 도입 , 교육 및 문화 바우처 확대 등 주거급여 인상, 전세자금저리융자, 국민임대주택 등 부양의무자기준의 획기적 완화와 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	질병 장애 빈곤	건강보장(생애주기별 보건의료서비스체계 구축) 장애연금, 장애인복지서비스, 장애인 일자리 기초보장제도 및 긴급지원제도 등 안전망 강화

□ 사회적 위험의 계층 간 분산(redistribution): 복지국가의 방향 설정

○ 한국은 남유럽국가와 유사하게 상대적으로 불평등하면서 삶의 질 수준도 낮은 나라로 분류됨(그림 2-20, 표 2-6, 그림 2-21 참조).

- 하지만, 한국은 남유럽복지국가에 비해 상대적으로 삶의 질 수준이 높은 편에 속하고, 공적 사회지출은 아직 남유럽 수준에 크게 못 미치는 수준이므로, 향후 경제정책·노동시장정책·복지정책의 기조에 따라 어느 쪽으로 나아갈지 열려 있는 상태
- 분배와 재분배를 통해 불평등도를 낮추고 아울러 삶의 질을 제고하는 것이 사회의 지속가능성과 통합성을 높이는 방향이 될 것임.

○ 하지만, 사회복지지출을 확대하더라도 어떤 부문에 얼마나 자원을 배분할 것인가가 핵심 사안이 되어야 할 것임.

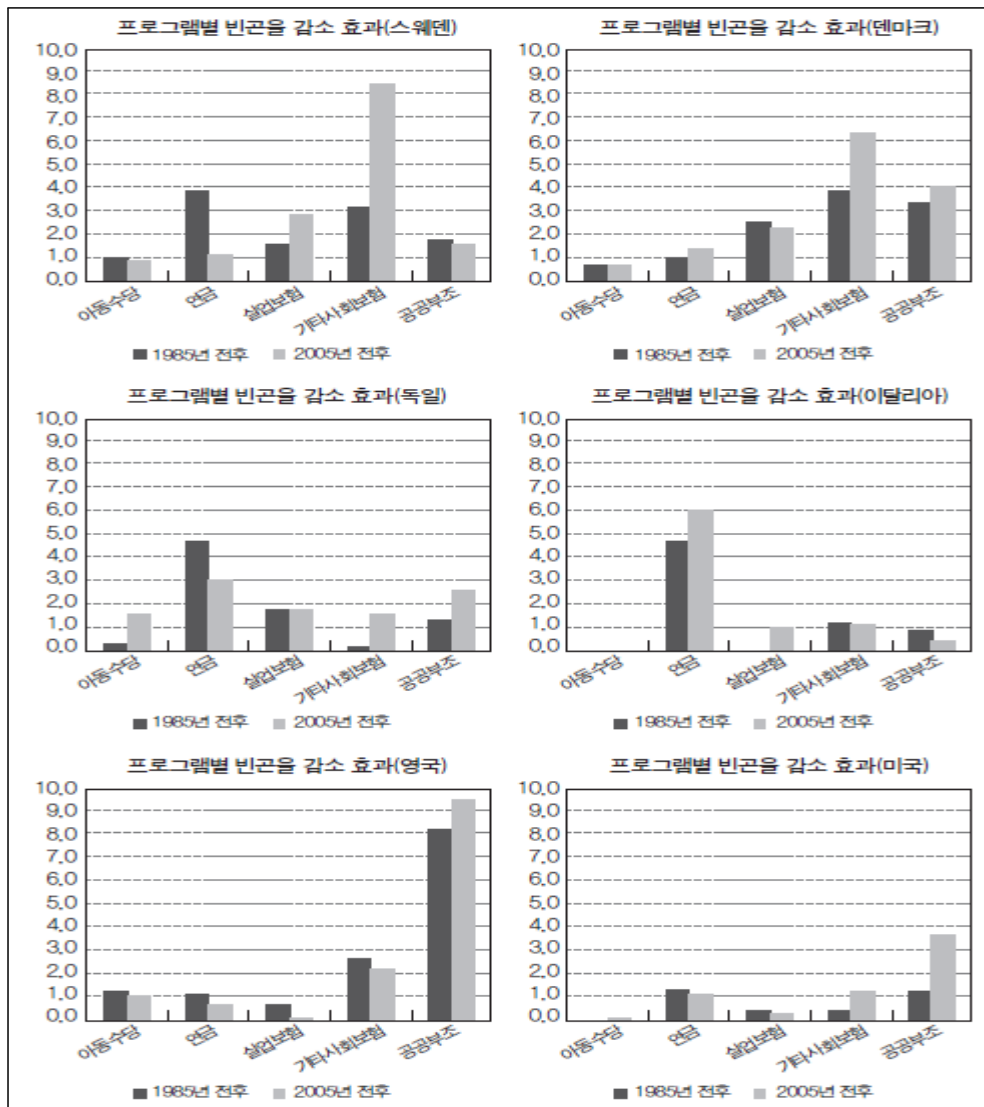
- 한국의 경우 전반적으로는 공공복지지출이 매우 낮고, 상대적으로 보건의료지출 비중이 높지만, 1990년대의 경우 노인지출 비중이 높은 ‘현물-노인 중심형’에서, 2011년에는 가족지출의 비중이 상대적으로 높은 ‘현물-가족 중심형’에 근접한 유형으로 변화(그림 2-19 참조)
- 여전히 우리나라의 공적 사회지출은 GDP 대비 10%를 겨우 넘어서는 정도로 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는 수준이라는 점, 그리고 급격한 인구고령화가 진행되는 가운데 노인빈곤율이 매우 높아 공적연금과 기초연금 등 공적 노후소득보장제도의 강화 필요성에 대한 목소리가 강하게 제기된다는 점 등에서 노인과 현금지출 쪽으로 좌표가 이동될 가능성을 배제할 수 없음.
- 다른 한편, 초저출산으로 인해 아동과 가족에 대한 투자와 일-가정양립정책에 대한 정책 수요가 높고, 청년실업 등 청장년의 고용불안정에 대한 사회정책적 대응 필요성에 대한 문제도 강하게 제기되고 있으며, 향후 장기요양보호와 같은 사회서비스에 대한 수요도 크게 증가할 것으로 예측되는 등 현재의 가족-현물 중심 좌표가 유지되거나 더 강화될 수도 있음.
- 경제적·사회적 지속가능성 제고를 위해 복지국가의 방향타를 어디로 잡을 것인지를 결정해야 할 기로에 서 있음.

○ 그 연장선상에서, 어떠한 형태의 복지프로그램을 중심으로 가구의 소득을 재분배할 것인가에 대해서도 고민이 필요한 대목임.

- 그림에서 보는 바와 같이, 사민주의 복지국가들의 경우 수당, 사회보험, 공공부조가 비교적 골고루 빈곤감소에 역할을 하는 반면, 자유주의 복지국가는 공공부조가 빈곤감소에 결정적인 역할을 하는 것으로 나타남.
- 우리나라는 사회보험이 주로 안정적인 근로자를 중심으로 발달해 있고 사회수당은 저발달되어 있어, 상대적으로 공공부조성 급여의 역할이 점점 더 커지고 있음. 특히, 부양의무자기준이 폐지된다면 노인빈곤 문제 해결에서 기초보장제도의 역할이 과도하게 커질 우려가 있는 만큼 이에 대한 대비가 절실함.

- 공공부조제도 중심의 복지국가는 재정효율성은 상대적으로 높지만, 복지국가에 대한 중산층의 이반이 심하고, 두 국민국가(two nations)로의 분열을 가속화시킬 우려가 있다는 점에서 이러한 방향으로 나아가는 것에 대한 우려의 목소리에 귀 기울일 필요가 있음.

[그림 6-21] 공적이전 프로그램별 빈곤율 감소 효과(근로연령 가구 대상)



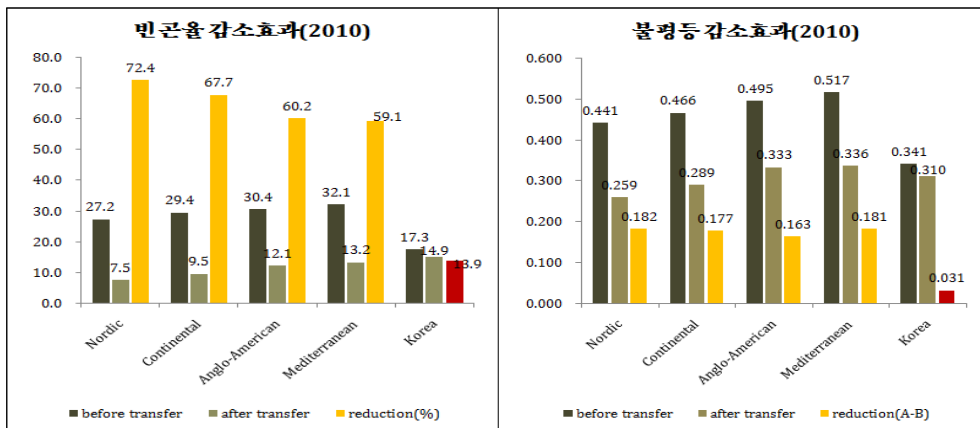
자료: 여유진 등. (2010).

□ 부문별·영역별 통합적 전략 수립(integration): 제도 간 통합과 연계를 통한 효율화

○ 지난 20여 년간 사회복지 지출이 크게 증가하고(그림 2-1 참조), 많은 제도들이 도입되었지만 사회복지의 빈곤 해소 효과와 체감도는 여전히 낮은 수준(그림 6-22 참조)

- 물론 제도의 미성숙과 아직은 낮은 복지지출 수준이 낮은 재분배 효과의 일차적 원인으로 볼 수 있지만, 이 외에 제도와 정책의 연계성과 효율성 제고를 통해 이를 부분적으로 제고할 수 있을 것임.
- 제도 간 통합성·연계성을 통한 효율성과 체감도 제고를 위해서는 부처 내부처 간 보이지 않는 “칸막이”를 낮추거나 제거하는 것이 중요

[그림 6-22] 공적 사회지출의 재분배 효과



자료: 여유진 등. (2016).

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

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

[그림 6-23] 사회복지 체계 기반 공고화

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

3. 인구정책 기본방향

가. 인구정책에 대한 환경 변화

□ 저출산고령화는 포용적 복지와 성장을 위한 정책 대응 방안 마련에 도전으로 작용

- 현재의 인구구조의 변화는 정책 수요의 규모와 다양성을 증가시키는 방향으로 지속될 것이고, 더불어 정책수요자 수가 늘고 연령별 계층별로 다변화하면서 정책수혜의 사각지대나 양극화, 한정된 정책자원의 배분을 둘러싼 세대간 계층간 갈등의 소지 확대 문제를 야기할 것으로 예상됨.

□ 아동의 양육환경 악화

- 저출산의 추세화로 아동인구가 지속적으로 줄어들고 있는데, 2013년 기준 전체 인구에서 아동은 18.6%를 차지했고 2020에는 15.9%까지 감소할 전망
 - 아동에 대한 학대·폭력의 증가 등 아동의 안전과 건강한 발달을 위협하는 양육환경의 적극적 개선은 여전히 미비한 수준

□ 청년층이 경험하는 사회적 위험의 증대

- 청년층은 단기경기변동의 충격에 가장 크게 노출되어 있을 뿐만 아니라 저성장 추세의 집중적인 영향을 받고 있어 이전 세대에 비해 빈곤층 전락, 부채부담 증가 등의 위험에 더 취약해짐.

□ 일·가정양립 정책의 제한점 노정

- 일·가정양립 정책은 영아의 건강한 성장, 자녀양육기의 여성경제활동보장, 양성평등 등을 목적으로 2000년대 초반부터 본격적으로 추진되어옴.
- 그러나 제도의 포괄성, 모성보호급여 수준과 휴가·휴직 기간의 적정성 비판, 양성평등의 구현 정도에 대한 문제가 제기되는 등 제도개선의 필요성이 높음.

□ 노인인구 증가 및 다양화에 따른 제도의 정합성 제고 필요

- 정부재정 증가율에 비하여 노인복지예산 증가율이 높을 뿐만 아니라 보건복지부 전체 예산에서 노인복지 예산이 차지하는 비중도 증대하고 있으며,
 - 노인복지 수요에 대응한 사회보장 부담도 증가하여 지속가능성 문제 대두
- 한편, 노인의 특성 또한 급격히 변화하고 있어 노인복지정책의 정합성 점검과 자원배분의 우선순위에 대한 종합적인 검토와 적절한 국가-시장-지역사회-가족개인의 역할분담 방안 모색이 요구되고 있음.

〈표 6-2〉 생애주기별 욕구와 주요 정책

생애주기	아동청소년기	청년기	장년기	노년기
생애주기별 특정 욕구	양육과 사회적 보호	적절한 노동시장 진입 준비와 기회	일과 생활의 양립	가능저하에 따른 보호
주요 양상과 과제	가족의 양육 기능 약화	경기 충격	맞벌이 가족의 증대	준비되지 않은 노년기 다양성 증대

생활 수준	18세 미만의 빈곤율: 7.1%	18-25세의 빈곤율: 9.0%	26-65세의 빈곤율: 9.3%	66세 이상의 빈곤율: 48.8%
주요 정책	- 보육서비스 - 양육수당/아동수당 - 보육료 지원 - 아동안전 확보	- 취업지원 정책 - 소득지원 정책	- 출산휴가 - 육아휴직 - 근로시간 유연화	- 노후소득보장 - 노인일자리 사업 - 장기요양보호체계

나. 인구정책에 대한 진단

□ ‘인구정책 대 복지정책 대 저출산정책’ 구분이 필요한 시점

- 기존 저출산대책의 (인구학적) 성과가 부진하고 투입 재정규모에 비해 효과성이 미흡하다는 비판
- 노인(돌봄)정책을 포함 대체로 취약계층 중심, 비용지원 위주의 복지확대 성격의 정책이 주종
- 인구구조 변화에 대한 위기의식(“인구절벽”), 저출산정책에 대한 인식과 체감도, 정책의 기대효과성에 대한 정부(국가)와 국민(개인)의 관점과 이해가 갈리

고, 괴리가 확대되는 시대로 진입

- 정책적으로 출산억제기(1962-1995년)와 출산장려기(1996-2004년, 2005년 - 저출산고령사회정책) 두 상반된 시기에 공히 인구통제, 인구안정화라는 정부 주도적 구도는 불변이라는 비판(우해봉, 2017; 박경숙, 2017; 저출산고령화대책기획단, 2017)

○ 저출산대책으로서의 정책목표(합계출산율 회복)를 설정해 놓고 평면적으로 나열된 복지정책들의 패키지를 주요 수단으로 삼아 궁극적으로는 장기 인구정책적 성과(출산율 반등, 출생아수 회복, 성장잠재력과 지속가능성)를 지향하는 부정합 노정

□ (복지) 정책 수혜 대상의 보편적 확대보다는 사각지대 해소, 다양한 가족 정책 등 포용적 복지를 지향 필요

○ 백화점식, 병렬식 정책 나열을 지양하고, 재정투입 규모의 증대보다는 돌봄서비스 선택의 폭 확대나 (아빠)육아휴직제도 실질적 강화 등 정책조합의 효율적 구축에 주력할 필요

○ 규모면에서도 포용적 성장을 견인할 수 있는 충분한 수준으로의 상향이 요구됨.

□ (저출산) “정책의 선택과 집중”, 그리고 “정책수요자 중심”으로의 발상 전환 필요

○ ‘장기 구조적 저출산 문제가 극복 가능’하다는 전제를 바탕으로 모든 정책적 대응 방안을 총체적으로 적용하는 방식에서 탈피할 시점이 되었음.

○ 출산율 목표치, 출산율 회복 또는 반등, 혼인건수나 출생아수 증가와 같은 정책목표가 현실적으로 달성가능한지 전향적으로 재고할 필요

- 정책지표로서의 합계출산율 목표치 대신 인구동향의 주요지표로서의 출산율로의 관점 이동 필요

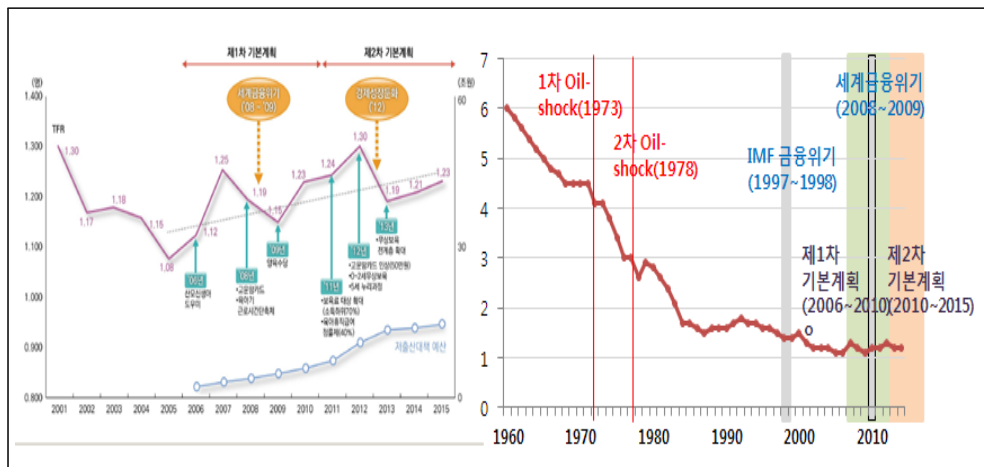
○ 개인의 생애주기에 따른 맞춤형 정책들도 정책수요자의 관점에서 개별 정책대상(개인과 가족 단위)의 호응과 유인을 더 적극적으로 고려해서 반영할 필요

□ (인구) ‘인구변동의 장기적 시계(視界)’와 ‘정책-효과 간 시차(時差)’ 등을 감안한 정책일관성 필요

○ 국가 차원의 인구정책이 가지는 장기적 시계와 정책효과의 점진적 발현가능성에 대한 동의가 우선

- 저출산정책들 간 또는 이들과 인구정책의 비교에 있어 시계와 시차에 대한 배려가 필요

[그림 6-24] 우리나라 합계출산율: 장단기 관점 차이



자료: 대한민국정부(2016). 제3차 저출산고령사회기본계획, p. 19; 보사연(2017).

○ 인구정책 목표(장기)를 저출산대책 목표로부터 분리해서 정책적으로 달리 대응

- 제3차 기본계획의 기본전제 중 하나인 “국가 출산 수준 및 출산율 변동에 대한 미시-거시 연계적 접근과 거시적·사회구조적 대책 확충”과도 상통(이 삼식 등, 2016)

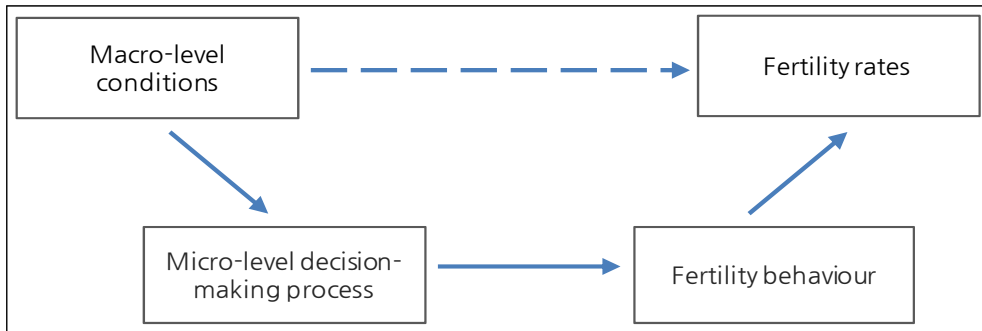
다. 인구정책에 대한 패러다임 전환 모색

□ 출산율 변동의 원인을 규명하기 위한 거시-미시 연계 접근

○ 그간 미시적인 욕구 해소에 집중하여 근본적인 원인 해소에 한계가 존재

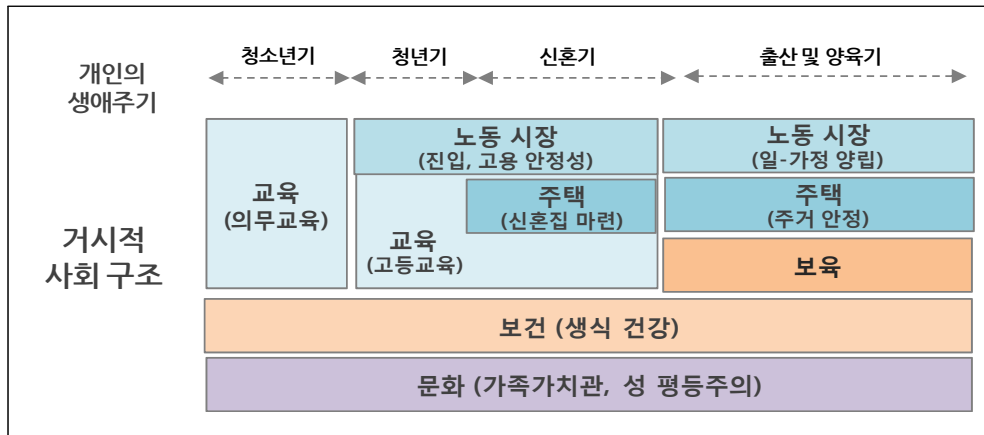
- 즉, 해당 국가의 사회, 경제, 문화 등 거시적 환경 내에서 개인들이 미시적 출산 행위와 관련 있는 장애 요인들을 규명하고, 그 결과를 유기적으로 연계하여 거시적 사회 환경이 개인의 미시적 출산 의사 결정(선호도)에 미치는 영향 관계를 파악하는 것이 필요

[그림 6-25] 국가적 차원의 출산 수준 변동을 이해하기 위한 거시-미시 연계 접근



- 출산을 반등을 위한 정책적 노력은 개인의 출산 행태에 영향을 미치는 보다 근본적 원인으로서는 거시적인 사회 구조 및 문화 전반에 대한 접근이 필요
- 이러한 거시적인 사회구조 내지 문화는 개인의 생애주기에 따라 현재 또는 미래의 출산 결정에 개입하는 흐름을 고려하여 정책 설계 필요
 - 교육: 노동시장에서의 학력·학벌주의 차별 불식
 - 주택: 공공임대주택 확대 공급
 - 의료: 만혼 및 만산화의 보편화에 따른 보건의료정보시스템 구축
 - 보육: 다양한 선택과 욕구에 기반 한 맞춤형 서비스 제공

[그림 6-26] 생애주기에 따른 결혼·출산 결정에 영향을 미치는 거시적 사회구조



□ 인구정책 및 저출산대책 정책구도에 대한 인식 전환 모색

- 저출산, 인구고령화를 포함한 인구변동을 대응할(respond) (수 있는) 문제로 보지 않고 적응(adapt) 또는 완충(mitigate)해야 할 현상으로도 바라볼 필요
- 중앙정부가 정책의 기획에서부터 주도적으로 이끌어나가고 통제, 관리하는 역할에서 인구변동의 주체들(개인, 가족, 세대, 계층)의 개별적 선호와 선택에 따른 결과의 집계로서 저출산-고령화 시대에 대응하는 관점도 수용할 필요
 - 결혼, 출산, 양육에 이르는 과정에 있어서 국가는 국민의 삶에 직접적으로 개입하지 않고 개인이 자신이 원하는 것을 스스로 선택할 수 있는 권리 존중
- 기존의 정책성과평가가 집행실적 점검 위주의 행정적, 절차적 단계에 불과했던 부분을 과감히 개편하여 실질적, 실효적인 정책영향평가를 수행하고 행정력과 정책자원의 낭비를 줄이는 동시에 환류에까지 이를 수 있도록 성과평가 체계를 간소화하는 방향으로 전면 개편 필요

국내문헌

- 강병구. (2016). 한국형 복지국가와 재정개혁 과제. 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- 강신주, 김교빈, 김시천, 김종미, 김혜경. (2006). 동양의 고전을 읽는다 2(사상). 휴머니스트.
- 건강보험공단 보도자료. (2017. 10. 18.). 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원 『2016년 건강보험통계연보』 공동 발간. 건강보험공단.
- 고경환, 오윤섭, 이연희, 함영진, 안민영, 정영애. (2017). 복지재정·성과관리 체계 연구. 한국보건사회연구원.
- 고제이. (2016). 사회복지재정의 중앙·지방정부간 재정관계 재정립 과제와 방안. 김미곤 등. 사회보장제도 장기정책방향. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 국민건강보험공단. (2016). 2015년 건강보험환자 진료비 실태조사. 국민건강보험공단.
- _____. (2017). 2016년 건강보험 통계연보. 건강보험공단.
- 국회예산정책처. (2014). 2014~2060년 장기 전망. 국회예산정책처.
- _____. (2015.9.). 2016년 및 중기 경제전망. 경제전망 및 재정분석 I. 국회예산정책처.
- 관계부처 합동. (2017. 7. 25). 새정부 경제정책방향: 경제 패러다임의 전환. 서울: 관계부처 합동.
- 김낙년. (2014). 한국의 소득분배: 소득세자료에 의한 접근, 한국국제경제학회 동계학술발표논문집.
- 김문길, 김태완, 임완섭, 정은희, 김재호, 안주영, 등. (2017). 청년빈곤의 다차원적 특성 분석과 정책대응 방안. 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 여유진, 김태완, 정해식, 우선희, 김성아. (2014). 사회통합 실태진단 및 대응방안. 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 여유진, 정해식, 박이택, 김성아. (2017). 행복지수 개발에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 김승권, 양옥경, 조애저, 김유경, 박세경, 김미희. (2004). 다양한 가족의 출현과 사회적 지원체계 구축 방안. 한국보건사회연구원.
- 김안나. (2007). 한국의 사회적 배제 실태에 관한 실증적 연구. 사회이론. 32: 227-256.
- 김연명. (2013). 한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로. 한국사회복지조사연구, 36(단일호), 27-59.

- 김연명. (2016). 한국 복지체제의 특징과 전망, 그리고 정책과제. 김미곤 등. 사회보장제도 장기 정책방향. 보건복지부-한국보건사회연구원.
- 김태성. (2000). '생산적 복지', 무엇을 해야 하나? 한국사회복지연구, 16(1), 25-48.
- 김희삼. (2017). 사회이동성과 교육격차. 한국경제연구원(편), 사회이동성과 교육해법: 개롱남은 전설이 되었나(한국경제연구원 세미나 자료집). 서울: 한국경제연구원.
- 대통령비서실 삶의 질 향상기획단. (1999). 생산적 복지의 패러다임의 대전환. 서울: 대통령비서실 대통령자문 정책기획위원회. (2006). 사회비전 2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략. 서울: 대통령자문 정책기획위원회.
- 대한민국정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020). 동 기관.
- 문진영. (2012). 이스털린의 역설에 대한 연구: 만족점의 존재여부를 중심으로. 한국사회복지학. 64(1), 53-77.
- 박승희. (2004). 한국사회복지정책론: 아름다운 세상 가꾸기. 서울: 성균관대학교출판부.
- _____. (2012). 한국사회보장론. 서울: 성균관대학교출판부.
- _____. (2015). 사회복지학자가 읽은 도덕경. 서울: 성균관대학교출판부.
- 박승희, 채구묵, 김철주, 홍세영, 김금자, 서종희, 등. (2007). 스웨덴 사회복지의 실제. 파주: 양서원.
- 변수정, 김혜영, 백승흠, 오정아, 이재량. (2016). 다양한 가족의 출산 및 양육실태와 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (1999). 생산적 복지 구현을 위한 참여복지체계 구축방안. 서울: 동 기관.
- 브루노 S. 프라이 저, 유정식·홍훈·박종현(2015), 행복, 경제학의 혁명, 부키
- 사회보장위원회. (2016). 중장기 사회보장 재정추계. 동기관.
- 서상목. (1981). 빈곤의 실태와 영세민대책. 한국개발연구원.
- 성경룡. (2017). 혁신적 포용국가의 건설과 한국형 사회적 시장경제 모델의 정립. 한국사회복지정책학회(편), 한국사회복지정책학회 춘계학술대회자료집. 서울: 한국사회복지정책학회. pp.315-336.
- 성경룡, 김재훈, 김현철, 박능후, 박영범, 송재호, 등. (2017). 새로운 대한민국의 구상: 포용국가. 21세기북스.
- 송미진, 정재은, 임윤주. (2015). 2015년도 국민통합에 관한 국민의식조사. 국민대통합위원회·리서치앤리서치.
- 신현웅. (2017). 한국보건사회연구원 내부자료. 한국보건사회연구원.
- 심창학. (2001). 사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의: 비교관점에서의 프랑스를 중심으로. 한국사회복지학. 44: 178-208.

- 여유진, 정재훈, 이서현. (2010). OECD 국가 빈곤정책 동향분석. 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김미곤, 구인회, 김수정, 윤자영, 허순임, 등. (2015). 한국형 복지모형 구축: 생애주기별 소득·자산·소비 연계형 복지모형 구축. 서울: 한국보건사회연구원.
- 여유진, 전지현. (2017). 2017년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 여유진, 정해식, 김미곤, 김문길, 강지원, 우선희, 등. (2015). 사회통합 실태진단 및 대응방안 II. 서울: 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 등. (2016). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 서울: 한국보건사회연구원.
- 여유진. (2017). 한국 복지국가의 현 좌표. 보건복지 ISSUE & FOCUS. 제399호. 한국보건사회연구원.
- 유길상. (2016). 4차산업혁명과 사회보장, 워크샵 발표 자료집
- 유네스코한국위원회(https://www.unesco.or.kr/business/sub_04_01.asp에서 2017.11.13. 검색)
- 윤호중. (2007). 미래 보건복지 정책과제. 국회의원 윤호중 정책토론회. 서울.
- 윤홍식. (2016). 우리는 어떤 복지체제에 살고 있을까? 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- _____. (2017). 한국 복지체제의 유산과 소득주도성장: 포용적 복지국가는 분배와 성장의 선순환을 만들 수 있을까. 2017 포용적 성장과 포용적 복지 세미나 자료집. 67-108.
- 의회정보실 국외자료과. (2016). 포용적 번영위원회 보고서. 서울: 국회도서관.
- 이삼식, 황나미, 정경희, 박종서, 김은정, 이상람, 등. (2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획 모니터링 사업. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이상현. (2014). 소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의. 사회경제평론, 43, 67-99.
- 이연희. (2016). 보건복지 분야 사물인터넷 기술 활용 현황과 과제. 한국보건사회연구원 내부자료.
- 이재훈. (2017). 디지털 헬스케어. 차주원 등. 4차 산업혁명과 빅뱅파괴의 시대. 한스미디어.
- 이주호, 지상훈. (2017). 교육 불평등에 대한 실증분석과 정책 방향. 한국경제연구원(편), 사회이동성과 교육해법: 개룡남은 전설이 되었나(한국경제연구원 세미나 자료집). 서울: 한국경제연구원.
- 이철수. (2009). 사회복지학사전. 블루피쉬.
- 장수명. (2016). 한국의 교육 및 숙련형성의 정치경제. 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- 전강수, 강남훈. (2017). 기본소득과 국토보유세: 등장 배경, 도입 방안, 그리고 예상 효과. 역사비평, 120, 250-281.

- 전병유. (2016). 노동시장의 구조변화와 정책대응. 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- 정건화. (2016). 한국경제와 사회적 경제. 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- 정부·민간 합동작업단. (2006). 함께 가는 희망한국 VISION 2030. 서울: 정부·민간 합동작업단.
- 정은희, 이주미. (2015). 2015년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 정원호, 이상준, 강남훈. (2016). 4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구. 한국직업능력개발원.
- 정해식, 김미곤, 여유진, 김문길, 우선희, 김성아. (2016). 사회통합 실태 진단 및 대응방안(III): 사회통합 국민인식. 한국보건사회연구원.
- 조돈문. (2016). 노동시장의 유연성-안정성 균형을 위한 실험: 유럽연합의 유연안정성 모델과 비정규직 지침. 서울: 후마니타스
- 조영택. (2008). 이명박 정부 복지정책 평가. 국회의원 조영택 정책토론회. 서울.
- 최윤석. (2016). 4차 산업혁명과 기술진화 트렌드에 따른 전략. Microsoft.
- 통계청 보도자료(2016.11.15.) 2016년 사회조사 결과: 가족·교육·보건·안전·환경. 통계청.
- 한국사회복지협의회, 한국사회복지사협회, 한국보건사회연구원. (2011). 한국 복지정책의 쟁점과 방향. 서울: 동 기관.
- 홍장표. (2014b). 한국의 기능적 소득분배와 경제성장: 수요체제와 생산성체제의 분석을 중심으로. 경제발전연구, 20(20), 67-97.
- _____. (2014a). 한국의 노동소득분배율과 총수요 변화: 임금주도성장모델의 적용가능성. 사회경제평론, (43), 101-138.
- _____. (2016). 소득주도 성장과 산업생태계 혁신. 민주화운동기념사업회, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존에서. 서울: 돌베개.
- 하원규. (2015). 제4차 산업혁명의 신지평과 주요국의 접근법. 주간기술동향. 1710호. 정보통신산업진흥원.
- 한국은행. (2015). 2013년 산업연관표. 동기관.
- 황덕순. (2016). 지난 20년간의 성과와 향후 발전방향. 노동리뷰. (140), 9-19.

국외문헌

- Berger-Schmitt, R. (2000). Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement. *EuReporting Working Paper(No.14)*. Centre for Survey Research and Methodology(ZUMA)
- Cohen, G. A. (2000). *Karl Marx's Theory of History: A Defence*. Clarendon Press.
- Boyer, R. (2013). 조절이론: 1. 기초. (서익진, 서환주, 정세은, 김태황, 이지용, 역). 뿌리와 이파리. (원서출판 2004)
- Cantril, H. (1965). *The Pattern of Human Concerns*. New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.
- Corak, M. (2013), "Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility," *Journal of Economic Perspectives*. 27(3), Summer 2013, pp. 79~102.
- Costanza, R. (1989). What is Ecological Economics? *Ecological Economics*. 1: 1-7.
- Ed Diener, Derrick Wirtz, Robert Biswas-Diener, William Tov, Chu Kim-Prieto, Dong-won Choi, & Oishi, S. (2010). New Measures of Well-being. *Social Indicators Research*, 39, 247-266.
- Esping-Andersen. G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (2010). "The South European Countries", Castles, F. G. et al. (eds). *The Oxford handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Gallup. (2014). *Worldwide Research Methodology and Codebook*. Gallup.
- Geiselberger, H., Appadurai, A., Bauman, Z., Porta, D., Fraser, N., Illouz, E., Mishra, P. Zizek, S., Misik, R., Van Reybrouck, D., Krastev, I., Latour, B., Mason, P., Nachtwey, O., Rendueles, C. & Streeck, W. (2017). *The Great Regression*. Wiley.
- Gilbert, N., & Terrell, P. (2005). *Dimensions of Social Welfare Policy, 6th Edition*. Pearson Education, Inc: 남찬섭, 유태균(역). 2007. 사회복지정책론: 분석 틀과 선택의 차원. 서울: 나눔의 집, pp. 160-161..
- Helliwell, J. F., Layard, R., & Sachs, J. (각년도). *World Happiness Report*. New Work: The Sustainable Development Solutions Network.

- Hermann, M., Pentek, T., & Otto, B. (2016) "2016: Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios" *49th Hawaii International Conference on System Sciences(HICSS)*
- International Wellbeing Group. (2013). *Personal Wellbeing Index*: 5th Edition. Melbourne: Australian Centre on Quality of Life, Deakin University.
- Kahneman, D., Krueger, A. B., Schkade, D. A., Schwarz, N., & Stone, A. A. (2004). *The Day Reconstruction Method (DRM). Instrument Documentation*: Supporting Online Material for Kahneman et al.(2004a), <http://www.sciencemag.org/cgi/data/306/5702/1776/DC1/1>.
- Kurzweil, R. (2007). 특이점이 온다. (김명남, 역). 김영사. (원서출판 2005)
- ILO. (2011). *Towards a Sustainable Economic Recovery: The case for a wage-led policies*. ILO.
- Kontis, V., et al.(2017); BBC News(2017.2.22.) *Life expectancy to break 90 barrier by 2030*. BBC News
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 661-687.
- Porter, M. E., & Kaplan, R. S. (2016). How to Pay for Health Care. *Harv Bus Rev*, 94(7/8), 88-100.
- OECD. (2011). *Perspectives on Global Development 2012: social cohesion in a shifting world*. Paris: OECD Publishing.
- _____. (2011). *Government at a Glance 2011*. Paris: OECD.
- _____. (2013). *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*. Paris: OECD Publishing.
- _____. (2014a). *Society at a Glance: OECD Social Indicator*, OECD publishing.
- _____. (201b). *Inclusive Growth*. OECD Publishing.
- _____. (2015). *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD.
- _____. (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD.
- Onaran, O. (2017). A Policy Mix of Equality-led Development and Public Investment(PPT Document). Greenwich Political Economy Research Centre.
- Onaran, O. & Stockhammer, E. (2012). Wage-led Growth: Theory, Evidence, Policy. *Political Economy Resarch Institute(UMASS Working Paper Series No. 300)*.

- MA: UMASS.
- Rifkin, J. (1995). *The End of Work*. Putnam.
- Saman, R., Blanke, J., Hanouz, D. M., & Gorrigan, G. (2017). *The Inclusive Growth and Development Report 2017*. Geneva: World Economic Forum, p.14.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum.
- Sen, A. (1999). *Freedom as Development*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2009). *The Idea of Justice*. Harvard University Press.
- Spicker, P. (1988). *Principles of social welfare: An introduction to thinking about the welfare state*. Routledge, London and New York.
- Taylor-Gooby, P. (2013). The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About it. *Journal of Social Policy*, 43(3), 655-657.
- UNCTAD. (2010). *Trade and Development Report*. New York and Geneva: UN.
- UNESCO. (2001). *Records of the General Conference*. 31st session. vol.1. UNESCO.
- _____. (2005). *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. UNESCO. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2010). *Trade and Development Report 2010: Employment, Globalization and Development*. Geneva: UNCTAD.
- Wang, S., Helliwell, J. F., Lee, G. E., Zhou, W., P. C., Barrington-Leigh, & Choi, S. (2014). *Measuring and Explaining Subjective Well-being in Korea* (S. Wang Ed.): Korea Development Institute.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. Bloomsbury Press.
- 大和田敢太. (2009), オランダの労働法制改革におけるフレキシキュリティ理念と平等原則, 日本労働研究雑誌 2009年9月号(590), 25-34.

Database

국가지표체계. <http://www.index.go.kr/>
 국가통계지표 체류외국인 현황(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756에서 2017.11.13. 인출)

- 국가통계지표 결혼이민자 현황(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2819에서 2017.11.13. 인출)
- 통계청. 국가통계포털(KOSIS); 가계동향조사. (<http://kosis.kr>)
- _____. 국가통계포털(KOSIS); 사회조사. (<http://kosis.kr>)
- _____. 국가통계포털(KOSIS); 인구총조사(2016.11.29. 인출)
- _____. 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사결과
- _____. 장래인구추계
- 한국노동연구원 노동통계. <https://www.kli.re.kr/kli/e-나라지표>, 국가채무 추이(2014.11.09. 다운로드)
- _____. 연령별 기대여명(<http://kosis.kr>에서 2017.09.04. 인출).
- _____. 저임금 근로자 비율.
- _____. 주요국의 기대수명과 건강수명.
- ISSP(International Social Survey Programme). 2009 Social Inequality IV.
- OECD Family Database(www.oecd.org/social/soc/oecdfamilydatabase.htm)
- OECD Statistics. Social Expenditures Database: Revenue Statistics.
- _____. LFS by sex and age-indicators. stats.oecd.org에서 2017.5.4. 인출.
- _____. Social Expenditure Statistics. stats.oecd.org에서 2016.8.16. 인출.
- The World Wealth and Income Database (www.wid.world/#Database: 2016.7.12. 인출)