



# 중장기 사회보장 발전 방향 모색을 위한 사회보장 의제 발굴 연구

조성은

정홍원·김기태·김유휘·송철종·정세은·양재진·최영준·권정현·김공희·김소윤·김주연  
나원준·남재욱·석재은·오건호·이승윤·전승훈·허재준·이승준·윤성원·고경표·이은솔

【연구책임자】

**조성은** 한국보건사회연구원 연구위원

【공동연구진】

정홍원	한국보건사회연구원	연구위원
김기태	한국보건사회연구원	부연구위원
김유휘	한국보건사회연구원	부연구위원
송철중	한국보건사회연구원	부연구위원
정세은	충남대학교	경제학과 교수
양재진	연세대학교	행정학과 교수
최영준	연세대학교	행정학과 교수
권정현	한국개발연구원	연구위원
김공희	경상대학교	경제통상학과 교수
김소윤	연세대학교	외국어과 교수
김주연	서울시립대학교	도시사회학과 교수
니원준	경북대학교	경제학과 교수
남재욱	한국직업능력개발원	부연구위원
서재은	한림대학교	사회복지학과 교수
오건호	내가만드는복지국가	공동운영위원장
이승윤	중앙대학교	사회복지학과 교수
전승훈	대우대학교	경제학과 교수
하재준	한국노동연구원	선임연구위원
이승준	브리스톨대	박사과정
윤성원	연세대학교	박사과정
고경희	한국보건사회연구원	연구위원
이승일	한국보건사회연구원	연구위원

## 제출문

### 보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2020. 8. 26.)한 「중장기 사회보장 발전 방향 모색을 위한 사회보장 의제 발굴 연구」의 보고서로 제출합니다.

2020년 12월  
한국보건사회연구원 원장  
조 흥 식



요 약 .....	1
서론 .....	9
제1절 연구의 배경과 목적 .....	11
제2절 연구 방법 및 내용 .....	13
제1부 건강한 사회를 위한 새로운 패러다임 .....	21
제2장 들어가며: 쉼이 필요한 사회 .....	23
제1절 연구 배경: 쉬지 못하고 아픈 그리고 빈곤해지는 개인들 .....	25
제2절 연구 목적과 구성 .....	37
제3장 못 쉬는 개인, 못 쉬는 사회: 쉼의 세 차원과 세대별 차이 .....	39
제1절 왜 ‘쉼’인가? .....	41
제2절 누가 쉬지 못하는가? .....	45
제3절 어떻게 넘어서실 것인가? - 쉬어도 괜찮아! .....	55
제4장 미래사회의 건강한 ‘쉼’을 위한 변화 .....	59
제1절 세대에 따른 ‘쉼’의 관점 .....	61
제2절 미래사회의 쉼의 가치 변화 .....	69
제3절 건강한 미래를 위한 제도의 변화 .....	73
제4절 쉼과 건강을 함께하기 위한 방향 .....	82
제5장 일자리와 아픔의 격차 .....	85
제1절 들어가며 .....	87
제2절 일자리 간 안전망 격차 .....	89

제3절 사전적 위험 노출의 격차 .....	104
제4절 소결 .....	110
제6장 한국 불안정노동시장에서 일하는 아픈 노동자와 사회안전망의 한계 .....	113
제1절 들어가며 .....	115
제2절 한국 불안정 노동시장 .....	117
제3절 불안정노동자의 건강 .....	119
제4절 불안정노동자의 건강과 빈곤 .....	122
제5절 오래된 산재보험 .....	125
제6절 산재보험의 부정합성 .....	127
제7절 사례연구 결과 .....	130
제8절 소결 .....	139
제7장 비임금노동자를 위한 상병수당 국제 비교: 스웨덴, 벨기에, 덴마크를 중심으로 ....	139
제1절 들어가며 .....	145
제2절 세 나라 자영업자를 위한 상병수당 제도 .....	148
제3절 소결 .....	158
제8장 쉼을 위한 새로운 상상 .....	163
제1절 대전환 시기의 쉼 .....	165
제2절 ‘쉬어도 괜찮은 사회’를 위한 정책 방향 .....	170
제3절 소결 .....	179
제2부 노동시장의 변화, 일의 미래와 대응 .....	181
제9장 들어가며: 변화된 상황, 무엇이 문제인가 .....	183
제1절 무엇이 문제인가? .....	185
제2절 무엇을 연구하고자 하는가? .....	186

<b>제10장 디지털 전환, 고령화, 코로나 위기가 노동시장에 제기하는 도전과 사회보장 .. 189</b>	
제1절 들어가며: 노동시장의 도전과 사회보장 .....	191
제2절 고령화와 디지털 전환이 제기하는 도전 .....	193
제3절 코로나19 대유행 이후의 경제와 노동시장 .....	200
제4절 소결: 사회보장제도에 대한 시사점 .....	206
<b>제11장 미래 근로연령층 소득보장 방안: 소득 기반 재구조화 ..... 219</b>	
제1절 들어가며 .....	221
제2절 사회보험 기반의 전환: 고용 지위에서 소득으로 .....	222
제3절 실시간 소득체계의 기본 구조 .....	229
제4절 전국민 고용보험과 최저소득보장 .....	236
제5절 소결 .....	244
<b>제12장 미래 사회의 직업역량 제고 방안: 생산성과 사회권을 위한 성인기 역량개발 .. 247</b>	
제1절 들어가며 .....	249
제2절 한국의 직업역량체계 현황과 문제점 .....	252
제3절 한국의 직업역량개발체계 개선방향 .....	264
제4절 소결 .....	273
<b>제13장 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 대가는 어떻게 지불할 수 있을까? .... 275</b>	
제1절 들어가며 .....	277
제2절 이론적 논의 .....	280
제3절 일자리 Mapping과 사회적 가치 있는 일 .....	285
제4절 관련 기존 제도의 현황 .....	288
제5절 (가칭)공익시민수당의 제안 .....	297
<b>제14장 달라진 일의 미래, 새로운 대응의 필요성 ..... 307</b>	

<b>제3부 복지담론과 복지재정 ..... 313</b>	
<b>제15장 들어가며: 지속가능한 복지재정을 위하여 ..... 315</b>	
제1절 연구의 배경과 목적 .....	317
제2절 연구의 내용 .....	318
<b>제16장 복지 재정에 대한 기능적 재정론 접근 ..... 323</b>	
제1절 들어가며: 국가의 역할과 재정의 기능성 .....	325
제2절 기능적 재정의 관점 .....	327
제3절 재정 준칙 .....	332
제4절 소결: 복지 재정의 기능성과 전략적 재정정책 과제 .....	339
<b>제17장 기로에 선 사회보장: 사회보장 확대의 경제적 타당성 ..... 343</b>	
제1절 들어가며 .....	345
제2절 확산 중인 사회보장 확대론 .....	346
제3절 한국에서 사회보장 확대의 의미 .....	349
제4절 사회보장 강화의 방법들 .....	356
제5절 소결: '복지비용' 논쟁을 넘어 .....	360
<b>제18장 복지국가의 주택정책 ..... 363</b>	
제1절 들어가며: 복지국가와 주택 문제 .....	365
제2절 시장중심 부동산정책과 주택문제 .....	366
제3절 서구 국가들의 주택정책 흐름과 시사점 .....	372
제4절 보유세 강화와 공적 주택공급 정책 .....	379
제5절 소결: 복지국가의 주택정책 .....	383
<b>제19장 복지확대를 위한 자원 확보 방안: 주요 세목을 중심으로 ..... 385</b>	

# 표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제1절 들어가며: 복지지출 전망과 자원 확보	387
제2절 한국의 조세부담수준과 조세구조	389
제3절 복지재원 확보를 위한 세제개편 방향	393
제4절 소결	402
<b>제20장 결론</b>	<b>405</b>
제1절 주요 의제와 공론화	407
제2절 정책적 함의	413
<b>참고문헌</b>	<b>416</b>
<b>부록</b>	<b>449</b>
[부록1] 토론: 덴마크, 프랑스, 독일의 고용 안전망	449
[부록2] 토론: 부채 동학의 분석	456

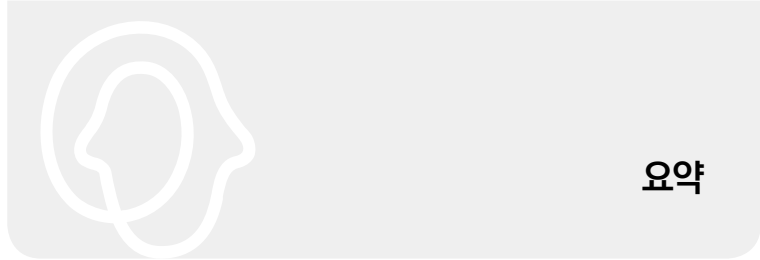
<표 1-1> 분과별 연구진의 구성	4	1
<표 2-1> 개인의 자유, 안정, 그리고 건강의 변화	4	3
<표 2-2> 개인의 협상력 변화	6	3
<표 3-1> 삶의 분포	7	4
<표 3-2> 인구사회학적 요인별 삶의 분포	8	4
<표 4-1> 다양한 여가를 통한 노년의 생활	5	7
<표 4-2> 건강실현을 위한 기술의 접목	9	7
<표 4-3> 기술접목을 통한 미래사회의 스마트 케어의 예	1	8
<표 4-4> 국민건강보험 바우처 이용의 예	1	8
<표 5-1> 비정규직 유형의 정의	0	9
<표 5-2> 인적특성과 고용형태별 분류	2	9
<표 5-3> 고용형태별 종사 사업체 형태와 규모의 차이	4	9
<표 5-4> 고용형태별 종사 산업과 직종의 차이	5	9
<표 5-5> 건강 수준과 건강 행동	7	9
<표 5-6> 남성 노동자의 고용형태별 건강 행동	8	9
<표 5-7> 사업체 내 안전망의 존재와 가용 여부	1	0
<표 5-8> 사업체 규모별 고용형태별 안전망 격차	3	0
<표 5-9> 작업장 환경 관련 질문 문항	5	0
<표 5-10> 주된 일자리의 작업장 환경 차이	6	0
<표 5-11> 작업장 위험환경 노출도 상위 3개 산업	7	0
<표 5-12> 산업별 정규직과 비정규직의 작업장 위험 환경 노출 차이	8	0
<표 5-13> 비정규직 고용 유형별 주된 일자리의 작업장 환경 차이	9	0
<표 5-14> 비전형 근로자의 직종 유형	0	1
<표 6-1> 사업장 규모별 재해율(2019년)	1	2
<표 6-2> 본 연구에서 발제한 불안정노동자 대상 사례연구들	1	3
<표 7-1> 김수진 외(2018)과 Spasova et al(2016)의 국가 분류	7	4
<표 7-2> 스웨덴의 임금노동자와 자영업자의 상병수당 수급액 비교	0	5
<표 7-3> 비임금노동자를 위한 세 나라의 상병수당	9	5
<표 8-1> 전 국민 기본소득제 재원마련 방안	6	7
<표 10-1> 8번의 경기순환기 동안의 성장률과 고용증가율 변화	5	9
<표 10-2> 비대칭적 영향 : 교육수준별 취업자 수 변화	4	0

<표 11-1> 제3차 중장기 사회보장 재정추계 전망 .....	2·2·2
<표 11-2> 사회보험 적용 기준 .....	422
<표 11-3> 고용보험 사각지대 현황 (2019년 8월) .....	5·2·2
<표 11-4> 주요 나라 국제청의 사회보험기구 지원 유형 .....	9·2·2
<표 11-5> 실시간 소득과약 기본체계 .....	132
<표 11-7> 비임금근로자: 실시간 매출 파악 .....	3·32
<표 11-8> 사업주 고용보험료 부과 방식 .....	832
<표 13-1> 사회적 가치의 구성요소 .....	382
<표 13-2> 노동의 장, 보상형태, 목적의 구분 .....	7·82
<표 13-3> 사회적기업 근로자 현황 .....	992
<표 13-4> 사회적기업의 인건비 지원 .....	992
<표 13-5> 노인일자리 사업개요(2020) .....	192
<표 13-6> 노인일자리 수급자격(2020) .....	292
<표 13-7> 노인일자리 급여수준(2020) .....	292
<표 13-8> 노인일자리 지원내용(2019) .....	392
<표 13-9> 노인일자리 공익활동 유형 추진현황(2014-2018) .....	4·9·2
<표 13-10> 양육수당 지원수준 .....	592
<표 13-11> 장기요양 가족요양비 .....	692
<표 18-1> 문재인 정부 부동산 정책 .....	963
<표 18-2> 2012년 7개 유럽 국가들의 임대료 규제 .....	5·7·3
<표 19-1> GDP대비 소득세 비중 국제비교 .....	593
<표 19-2> 과표구간 별 적용세율 및 근로소득세 연말정산 신고자 수 .....	6·9·3
<표 19-3> GDP대비 법인세 비중 국제비교 .....	893
<표 19-4> 2008년 이후 법인세율 추이 .....	904
<표 19-5> GDP대비 부가가치세 비중 국제비교 .....	104
<부표 1> 프랑스 실업보험의 급여 수준에 따른 급여 계산(2019년 7월 기준) .....	3·5·4

## 그림 목차

[그림 1-1] 연구의 추진절차 .....	9·1
[그림 1-1] 연구의 추진절차 .....	4·1
[그림 2-1] 목숨을 건 배달과 이들의 죽음 .....	6·2
[그림 2-2] 산업재해 현황 .....	7·2
[그림 2-3] 인지도 건강상태 수준 .....	8·2
[그림 2-4] 한국사회 사회적 위험의 생성 및 환류도 .....	9·2
[그림 2-5] 건강보험보장률 추이 .....	1·3
[그림 2-6] 가구소비 중 본인부담 진료비 비중, 2013년 .....	1·3
[그림 3-1] 삶의 세 가지 차원 .....	4·4
[그림 3-2] 청년세대 삶의 지형도 .....	9·5
[그림 3-3] 중장년세대 삶의 지형도 .....	2·5
[그림 3-4] 노년세대 삶의 지형도 .....	3·5
[그림 3-5] 전체 표본 삶의 지형도 .....	4·5
[그림 3-6] 여가생활에 만족하지 않는 이유 .....	6·5
[그림 6-1] 종사상 지위별 산재보험 가입률(2015년) .....	1·2·1
[그림 7-1] 상병수당 보험액 확인 사이트의 그림(스웨덴어 및 영어 사이트) .....	1·5·1
[그림 7-2] 벨기에의 국가자영업자사회보험청의 위상 .....	3·5·1
[그림 7-3] 덴마크 자영업자의 상병수당 신청 절차 .....	6·5·1
[그림 7-4] 상병수당 신청 누리집의 내용들 .....	7·5·1
[그림 8-1] 한국 사회경제체제의 변화 .....	5·6·1
[그림 8-2] 기대수명과 건강수명의 변화 .....	7·6·1
[그림 8-3] 코로나19 이후의 새로운 사회적 위험 .....	9·6·1
[그림 8-4] 생애주기에 따른 복지국가 전략 .....	1·7·1
[그림 8-5] 새로운 기본소득체제의 이상형 .....	5·7·1
[그림 8-6] 안심소득제 .....	871
[그림 10-1] 산업별 고용동향(2020.2월=100): 비대칭적 충격과 비대칭적 회복 .....	3·9·2
[그림 10-2] 고용안전망 사각지대의 구조 (2019.8월 기준) .....	8·9·2
[그림 11-1] 노동자의 사회보험 가입률(2019) .....	3·2·2
[그림 11-2] 실시간 소득체계의 효과 .....	6·32
[그림 11-4] 예시: 소득기반 실업급여 .....	1·42
[그림 11-5] 예시: 근로빈곤층 최저소득보장 .....	4·42

[그림 12-1]	직업역량체계 분석틀 .....	2·5·2
[그림 12-2]	OECD 22개국 성인의 직업관련 학습참여 및 참여의사 비교 .....	3··5·· 2
[그림 12-3]	한국 성인의 평생학습 불참요인, 2019년 .....	4··5· 2
[그림 12-4]	일터에서의 스킬활용 지수 국제비교 .....	0··6· 2
[그림 13-1]	일의 mapping과 사회적 가치 있는 일 .....	7·8· 2
[그림 13-2]	사회적기업 현황 .....	9·8· 2
[그림 13-3]	양육수당 수급자 현황 .....	5·9· 2
[그림 13-4]	공익시민수당 구성체계(안): 기존 사회적보상제도와의 관계 .....	2···0·· 3
[그림 13-5]	일의 mapping과 '사회적 소득안전망' .....	4·0· 3
[그림 13-6]	공익시민수당의 성격 .....	5·0· 3
[그림 17-1]	국내총생산(GDP) 대비 사회지출 규모: 1960, 1990, 2018년 .....	7···4·· 3
[그림 17-2]	국민부담률 추이: 1972-2018년 .....	0·5· 3
[그림 17-3]	분야별 정부지출 비중: 2017년 .....	1·5· 3
[그림 17-4]	현대 자본주의에서 개인의 경제적 재생산 및 안전확보에 드는 자원과 그 조달 방식 등.....	3
[그림 17-5]	가계운영비 중 사회임금 비중(2000년대 중반) .....	4··5·· 3
[그림 17-6]	경제의 구조: 생산-분배-소비 .....	7··5· 3
[그림 17-7]	국가의 개입 방식: 분배와 소비 영역 .....	9··5· 3
[그림 18-1]	EU 회원국들이 주택 점유 구조 .....	3·7· 3
[그림 18-2]	OECD 국가들의 2017년 보유세 세수 규모 (GDP 대비 %) .....	7···7·· 3
[그림 19-1]	한국의 국민부담률 .....	0·9· 3
[그림 19-2]	한국의 국민부담률 .....	0·9· 3
[그림 19-3]	총조세대비 주요 세목의 비중 .....	1·9· 3
[그림 19-4]	한국의 국민부담률 .....	2·9· 3
[그림 19-5]	소득대비 소득세 부담(홀벌이 4인가구, 평균소득의 100%) .....	6····9·· 3
[그림 20-1]	건강분과 전문가 공론화 프로그램 .....	8··0· 4
[그림 20-2]	고용분과 전문가 공론화 프로그램 .....	9··0· 4
[그림 20-3]	복지재정분과 전문가 공론화 프로그램 .....	1··1· 4
[그림 20-4]	대중 배포용 소책자 표지 .....	2·1· 4



## 요약

### 1. 연구의 배경 및 목적

현재 코로나19의 충격은 감염병 대응 및 바이오헬스의 중요성 부각, 비대면 수요를 증가시켜 디지털화(Digitalization)를 가속화하는 보건의료·돌봄 체계의 패러다임 전환을 요구하는 상황이다. 또한 저출산·고령사회의 인구사회적 구조 변화에 대한 우려와 대응은 이미 십 수년 넘게 진행되어 왔다. 여러 정책들을 통해 앞으로의 변화에 적극적으로 대응하려고 하고는 있지만 저출산이 지속된다는 전제에서는 앞으로의 사회보장 체제가 지속가능할 수 없다는 우려가 있다. 여기에 4차 산업혁명 이후의 새로운 노동·산업구조에 조응하는 사회보장 체계구축을 위해서는 현재 사회보험, 공공부조, 사회서비스 각 영역에서 미시적인 조정만으로는 부족하며, 보다 장기적이고 혁신적인 정책구조의 개혁이 요구되는 상황이다.

본 연구는 이러한 상황인식 하에서 사회보장 발전을 위해 중장기적으로 다루어야 할 공적 의제들을 발굴하고 전문적인 연구와 동시에 이를 대중적으로 공론화하여 개혁에 대한 사회적 공감대를 높여야 한다는 취지에서 시작되었다. 본 연구는 공급자 중심 시각을 전제로 하는 개별 제도 중심의 정책논의와 구별하여 ‘개별 제도 차원이 아닌 문제 중심의 관점’, ‘수요자 중심 시각’에서 논의를 전개하고자 하였다.

### 2. 주요 연구결과

#### 1) 건강한 사회를 위한 새로운 패러다임

아픔은 쉬지 못해 발생하는 경우가 많다. 충분히 쉬지 못하는 사회에서 개인은 적절한 시기에 쉬지 못해 결과적으로 아픔과 자살이라는 극단적인 선택으로도 이어질 수 있다. 충분히 쉬지 못하는 이유는 세대별·집단별로 차이가 있으며, 쉼에 대한 인식 또한 개인과 사회에 따라 차이가 있을 수 있다. 쉼의 질적 향상을 위해서는 성별과 세대에 따라 다른 쉼의 특성에 기반하여 각 세대별 성별로 사회적 관계망의 확장, 조직활동 참여, 홀로 건강히 쉴 수 있는 여건 마련 등의 방안을 중심으로 접근할 필요를 보인다.

#### 2 중장기 사회보장 발전 방향 모색을 위한 사회보장 의제 발굴 연구

휴식을 바라보는 관점에서 노년세대와 중년세대, 청년세대와 미래세대가 확연한 차이를 가지고 있음이 분석을 통해 확인된다. 과거 대한민국의 급속한 경제, 사회, 문화적 발전 속에서 중심 축을 담당했던 지금의 노년세대는 일의 가치를 더욱 중요하게 생각했으며 중년세대는 쉼의 가치를 이해하지만 현실적인 문제로 인해 쉬지 못하고 있다. 그에 비해 현재의 청년세대는 쉼의 가치변화에 발 맞춰 가며 ‘자기만족’과 ‘나의 방식’을 중심으로 쉼의 가치를 적극적으로 변화 시키고 있다.

또 누구나 아플 수 있지만 아픔의 경험은 공평하지 않음을 알 수 있다. 아플 때 쉴 수 있고 쉬더라도 생계를 유지하기 위한 소득이 확보되는지, 몸이 불편하더라도 노동을 지속할 수 있는 환경인지는 아픈 노동자의 삶의 질을 결정한다. 그러나 일자리에 따라 아픈 노동자의 버팀목은 차별적이고, 그래서 아픔의 경험은 더욱 불평등한 것이 된다.

정규직에 비해 불안정한 고용 상태에 처해있는 비정규직은 병가제도, 유급휴가와 같은 아픈 노동자를 지원하는 안전망에서도 정규직에 비해 불리한 처지에 놓여있다. 아픈 노동자에게 가장 필요한 병가 제도는 정규직은 55.9%가 사업체에 제도가 마련되어 있는 반면, 비정규직은 17.7%에 그친다. 특히 임금 근로자로서의 정체성이 모호한 비전형 근로자 집단은 비정규직 중에서도 가장 취약한 집단으로 확인된다. 사후적 안전망이 취약한 것과 함께 비정규직은 정규직에 비해 위험한 작업장 환경에 더 빈번하게 노출되어 있다. 아프게 되는 상황에 놓일 가능성이 높은 노동자일수록 보호받기 어려운 상황이며, 이는 아픔의 격차가 확대되는 결과로 이어지게 된다.

앞으로 고용의 형태는 더욱 다양해질 것이다. 현재 노동시장 취약계층에 집중된 안전망 부재의 문제는 앞으로는 더 많은, 더 다양한 노동자의 문제가 될 수 있으며 이는 보다 포괄적인 안전망 구축을 필요로 한다. 따라서 취약한 노동자를 위한 우선적인 안전망 제공과 함께 고용 여부에 종속적이지 않은 안전망 제공 방식에 대한 검토가 필요하다. 현재 산재문제 해결에 있어 산재보험의 부정합적 측면 이외에도, 소득보장 제도를 포함한 사회보장제도와 노동시장의 부정합성이 복합적으로 산재율에 영향을 미친다고 할 수 있다. 보다 근본적으로는, 생존노동을 위해 일하는 불안정노동자들이 ‘위험한 일자리’를 거부할 수 있는 협상력을 어떻게 강화시키고, 기업들은 당장의 이윤 추구를 넘어 노동자의 인간존엄성과 안전을 고민할 수 있는 상생의 경로를 어떻게 찾을 수 있을지가 앞으로도 연구될 필요가 있다. 한편으로는 기존의 사회보험을 고쳐 쓰고, 상병수당을 도입하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다. 또한, 언제든지 역량을 증진



시킬 수 있는 교육과 사회투자를 확장하는 것도 중요하다. 하지만, 불안정 노동이 빠르게 확산되고 있는 이 시기에 기존 복지국가 제도만으로 대응이 쉽지 않다. 그렇기 때문에 대안적으로 논의되고 있는 기본소득에 대해서도 진지한 검토가 필요하다. 쉬어도 괜찮은 사회는 어느 때보다 확실성이 높은 시대에 국가의 궁극적 목적인 개인의 안녕을 위해서 긴급하고도 핵심적인 어젠다이다.

## 2) 노동시장의 변화, 일의 미래와 대응

한국은 압축적 산업화와 민주화를 성취하는 과정에서 사회보험제도의 기초를 닦았다. 근로생애기의 노동권 보호, 산재, 직업병, 소득상실에 주목하여 보면 1953년에 근로기준법이 제정되고, 1964년에 산재보험이 도입되었으며, 1995년에 실업보험과 적극적 노동시장 정책을 한데 묶은 고용보험이 시행되었다. 하지만 제도의 연륜이 짧고, 자영업자와 비정규직 비중이 높은 탓에 한계도 지니고 있다.

노동시장 참여자의 소득상실을 보장하고 직업능력을 향상시키기 위한 근간제도인 고용보험과 신분보장, 특수직역연금, 소속단체의 자조적 프로그램으로 보호되고 노동시장참여자를 더하더라도 임금근로자의 72.9%, 취업자의 54.8% 정도가 소득안전망의 보호를 받는 중추이다. 이로 인해 2020년 코로나19 감염병 대유행으로 인한 경제위기 속에서 사각지대에 놓인 취업자들의 고용안전망 보완 필요성이 두드러지게 대두되었다.

코로나19로 인한 경제위기는 1997년의 외환위기, 2008년의 글로벌 금융위기 때와는 달리, 제반 산업부문이 전방위적으로 수요감소에 직면하였고 여행업, 항공업, 음식숙박업 등 대인 서비스 업종은 상대적으로 더 심각한 피해를 보고 있다. 특히 자영업자들은 기존의 사회안전망으로는 소득상실을 보장하는 방법이 없어 재난지원금의 형식의 보조금이 주어지고 있다. 다양화하고 있는 고용계약도 고용보험의 적용범위를 제약하고 있다. 임금근로자와 매우 유사하게 일하면서도 사업자 등록을 하고 자영업자 지위로 일하는 종속적 자영자 집단도 마찬가지이다.

코로나19 감염이 요구하는 위기 대응 외에도 우리나라 노동시장은 기술과 인구의 충격이 가져올 심대한 변화에도 대응해야 하는 상황에 있다. 인공지능을 위시한 4차

산업혁명기술이 과거 100년간에 보았던 다른 기술과는 달리 모든 경제사회활동에 영향을 미치고 기존 직무의 속성을 현저하게 변화시키며 변화 압력을 가하고 있다. 역사적으로나 세계적으로나 유례없는 급속한 인구 고령화도 여러 분야에 걸쳐 근로생애기와 이행기의 사회보장제도의 조정을 요구하고 있다.

이러한 변화 압력을 직시하고 노동시장 참여자들이 직면하는 위험을 효과적으로 분산할 수 있도록 사회안전망을 보완하고 개선해야 한다. 이를 위한 제도적 청사진을 제시하였다. 고령화의 속도, 재정적 여력 등을 감안하면 사회안전망 리모델링 노력은 향후 10년 이내에 중요한 이루어져야 한다.

## 3) 복지담론과 복지재정

탈산업화 시대를 넘어 4차 산업혁명 시대, 포스트 코로나 시대로 접어들고 있는 현실점에서 과감한 혁신을 뒷받침하는 사회안전망으로서의 국가복지는 중요하다. 그러나 우리의 국가복지는 아직도 갈 길이 멀다. 선진국들은 전통적인 복지, 즉 사회보험 위주의 복지에서 신사회위험에 대한 사회투자로 이행한 지 오래인데, 우리는 선진국들의 제도를 거의 대부분 들여왔음에도 불구하고 사회보험 영역마저도 넓은 사각지대, 낮은 보장률 등 여전히 부족한 상태이다. 우리의 복지수준이 OECD 국가 평균의 절반 정도 밖에 되지 않는다는 것, 분배와 성장은 상호 배치되는 것이 아니라 선순환될 수 있기 때문에 복지 확대의 이익이 크다는 것은 속하는 이야기임에도 불구하고 여전히 제대로 된 복지국가를 실현하지 못하고 있다. 복지와 재정을 바라보는 시각 자체를 재검토할 필요가 있는 상황이다.

우선 최근의 복지 확대의 요구는 생산-소비-분배라는 경제의 여러 측면에 국가가 더욱 깊숙이 개입할 것을 요구한다. 즉 기존에 가족이나 기업과 같이 민간경제가 담당하던 재생산 메커니즘, 고용 메커니즘에 국가가 더욱 깊숙이, 전면적으로 개입하게 되는 것을 의미한다. 기존에 가족이나 기업이 개별적으로 하던 것을 국가가 하게 되면 더욱 조직적이고 효율적으로 할 수 있을 것이므로 ‘복지재정 확충’이라는 것은 재정의 순증가가 아닌 민간의 여러 주체들이 다양한 방식으로 부담하고 있던 비용을 공적 영역으로 돌리는 ‘지출 전환’으로 보는 것이 타당하다. 이런 인식의 전환이 일반화된다면 증세에 대한 시민들의 수용성도 얼마간은 높아질 수 있으리라 여겨진다.

둘째, 복지 확대를 위해 국가가 소비, 생산의 영역에 더욱 들어오게 된다면 국가가 해당 제화와 서비스의 생산자인 기업과 그 최종 수요자인 일반 국민을 매개하는 역할을 하게 되는데 이 때 국가는 생산 영역에서 불평등을 줄이는 역할을 할 수 있다. 국가가 생산 영역에 들어오게 되면 생산자를 상대로 제화·서비스의 가격뿐 아니라 생산 및 유통과 관련된 제반 사항들에 대해 일정한 기준을 정해야 한다. 예를 들어, 거래업체에 대하여 비정규직 처우와 사용 정도, 근로시간의 운용 방식, 여성 노동자에 대한 처우, 장애인 고용 현황, 탄소 배출 등에 대하여 기준을 세워야 한다. 이 때 국가가 세우는 기준이 바로 전체 경제가 따라야할 기준이 될 것이다. 만일 국가가 생산방식 자체에 대한 기준을 세움으로써 이른바 ‘1차 분배’ 영역에서의 소득격차를 어느 정도 완화시킬 수 있다면, 국가의 재정활동에 의한 재분배의 부담도 줄어들 것이다.

셋째, 복지를 기능적 재정의 관점에서 파악한다면 복지 확대를 지원하는 재정정책은 한국경제의 미래 성장을 구조적으로 제약하는 요인들을 완화하기 위한 전략의 일환으로 사고될 수 있다. 그와 같은 사고가 바로 기능적 재정 관점에서 복지 지출을 이해하는 것이다. 복지제도와 복지전달체계의 강화, 사람 투자의 확대는 그것이 한국경제의 지속가능한 성장을 위한 필수불가결한 조건이라는 점에서 전략적인 재정정책 과제의 중요한 한 부분이다. 적극적인 형태의 사람 투자로서 양성평등의 구현과 공공보육을 통한 모성 보호의 과제는 중요성이 크다. 제조업에서 줄어드는 일자리를 대체할 사회서비스 인프라 관련 전문 인력에 대한 투자도 마찬가지다.

넷째, 기능적 재정의 관점에서 재정건전성 혹은 지속가능성이 정의되어야 하며 그러한 관점에서 보자면 최근 정부가 GDP 60%이상 국가채무가 증가하지 못하게 하자는 재정준칙은 바람직한 재정운용 원칙이 될 수 없다. 우선 GDP 60%라는 임계치는 그 수준 자체가 객관적 근거 없는 역사적 우연의 산물에 불과하다. 또한 보수주의 시각에서는 채무 부담이 성장을 저해시킨다고 데이터를 해석하기 쉬우나 저성장이 국가채무 비율을 상승시킨다는 해석이 타당하다. 고정된 임계치를 적용하는 방식은 현실적으로도 바람직하지 않다. 경제 상황 변화에 대한 재정 대응이 경직적이고 소극적이기 쉽기 때문이다. 바람직한 재정 운영이 갖추어야 할 세 가지 요건을 제안하면 다음과 같다. 첫째, 지출의 경기 역행성이 현저하도록 제도를 설계함으로써 경기 대응에서의 신속성을 제고해야 한다. 둘째, 경제성장률과 이자율의 차이를 기준으로 레짐을 구분하고 각 레짐에 적합한 재정 운영 규칙을 정해야 한다. 셋째, 중장기 시계에서 재정정책이 미래

변영을 위한 전략적 과제에 집중하는 것을 허용해야 한다는 것이다.

다섯째, 주택정책을 주거취약계층에 한정해서 공공임대주택을 공급하는 문제로 다룰 것이 아니라 중산층까지도 주거안전망을 누릴 수 있도록 설계해야 한다. 보편복지, 선별복지 논란이 이 영역에서도 적용될 수 있다. 즉 취약계층에게 공공임대주택을 공급하는 정책으로는 주택이 과잉 상품화가 되는 것을 막지 못할 수 있기 때문이다. 선진국들의 사례를 보면 보유세 역할이 강하거나 사회주택이 비중이 크거나 민간임대 규제가 강력하거나 어떤 수단이든 주택의 시장화를 완화하는 장치가 작동하고 있는데 비해서 우리는 민간임대 비중이 큰데도 불구하고 이에 대한 규제는 약한 ‘이원적’ 임대주택 체제를 가지고 있으면서 보유세도 약한 편이다. 안정적인 부동산 시장을 만들기 위해서는 투기수요에 대한 근본적인 차단책으로서 부동산 세제강화, 그 중에서도 보유세 실현하기 위해서는 강화가 필수적이다. 또한 민간임대에 대한 적절한 규제를 통해 임대시장 안정화를 도모해야 하고 공공임대주택이 대폭 확대되어야 한다.

여섯째, 바람직한 증세방안을 마련하기 위해 소득세, 법인세, 부가가치세 등 3대 세목의 증세 여력을 파악해 본 결과 소득세와 법인세는 과표구간 조정, 공제 축소와 같은 간접적인 방안이, 부가가치세는 세율 인상과 같은 직접적인 방안이 동원될 수 있다고 제안했다. 소득세의 경우 최근 세율 인상을 추진했었기에 세율 조정보다는 과세표준 구간을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 법인세는 효율비용이 상대적으로 큰 세목이고, 다른 OECD국가에 비해 법인세에 대한 의존도가 높은 편이지만 국내 법인의 추가적인 납세 여력이 있다는 점을 고려하여 직접적인 세율인상보다는 과표구간 조정, 공제 축소, 최저한세율 인상 등을 통해 실효세율을 높이는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 부가가치세는 효율비용이 상대적으로 낮아 효율적인 세목이고 우리나라의 부가가치세율이 OECD 평균의 절반이라는 점에서 세율 인상을 통한 역할 강화를 시도할 수 있다.

### 3. 결론 및 시사점

본 연구에서는 건강한 사회를 위한 삶의 필요성과 상병수당 도입, 미래 노동시장 변화를 고려한 고용·소득 안전망의 대전환, 복지재정 확충의 필요성과 방안 등을 주요 의제로 선정하여 연구뿐 아니라 다양한 담론 공론화를 병행하였다. 이 의제들은 단기간

해결되기 어려울 뿐 아니라 사회구성원들의 합의와 지지가 필요하기 때문에 앞으로도 지속적으로 논의될 필요가 있다. 전 지구적 전환이 논의되는 이 시점에서 보다 중장기적인 시각을 가지고 앞으로의 변화에 선제적으로 대응하는 사회정책의 중요성이 다시 한번 강조되어야 할 것이다.

\*주요용어: 심, 아픔, 복지국가, 건강, 보건제도, 상병수당



# 제1장

## 서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구 방법 및 내용

# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 배경과 목적

### 1. 연구의 배경

2020년 전반기부터 전세제로 확산된 코로나19 충격이 보건의료 영역을 넘어서 경제, 사회 전반의 위기로 확대되는 양상을 보이고 있다. 코로나19 발생 이후 많은 국가에서 의료시스템 붕괴, 생존 본능에서 비롯된 갈등과 차별, 이동제한·격리·폐쇄, 경기 하락, 실업 등 미증유 사건과 현상을 경험하면서 생산·소비·투자·수출입 등 경제 전반에 대한 충격으로 실업·양극화 위험은 기존 사회안전망의 근본적 재편을 요구하고 있다. 코로나19의 충격은 감염병 대응 및 바이오헬스의 중요성 부각, 비대면 수요를 증가시켜 디지털화(Digitalization)를 가속화는 보건의료·돌봄 체계의 패러다임 전환을 요구하는 상황이다.

코로나19 확산이 나타난 2020년 이전부터 이미 기술변화에 따른 사회정책 재구조화의 필요성은 충분히 인식되고 논의되고 있었다. 4차 산업혁명과 지능정보사회의 변화가 가져올 사회적 가치의 변화와 예측하기 어려운 또다른 사회적 위험(Imaginary Social Risk)에 선제적으로 대응하기 위해 복지 패러다임을 전환하고 사회보장체계의 혁신적 전략을 수립해야 하는 상황이라는 사실은 누구도 부인하지 못했다. 특히 한국 사회는 20세기 복지국가의 지향, 즉 모든 국민의 안정적인 생활을 보장하는 제도 기반 마련이라는 과제와 21세기 급변하는 사회구조 변화에 대응하는 사회보장 혁신의 과제를 동시에 맞닥뜨리면서 여러 과제들을 동시에 해결해야 하는 복잡한, 그리고 커다란 변곡점에 위치하고 있는 것으로 보인다.

여러 학자들이 경고하고 있는 바와 같이 지식정보사회 기술 혁신의 성과가 사회적으로 공유되지 못하면 지식과 기술의 집중이 부와 소득의 집중으로 연결되고, 다수의 사회구성원들이 더 다양한 사회적 위험에 노출될 가능성이 높아지기 때문에 적극적이고

선제적으로 대응해야 할 필요성이 높다. 이른바 인지자본주의 확산과정에서 인지 자본이 소수에게 집중될 가능성이 있기 때문에 이 차이가 부와 소득의 집중, 삶의 질 격차로 연결되지 않도록 적절한 재분배 정책 확대와 사회보장의 강화가 요청된다. 동시에 현재 불완전한 생애주기별 사회보장의 안전망을 강화해야하기 때문에 예측하기 어려운 유동적인 사회적 위험에 대응할 수 있는 혁신적 사회안전망 구축이 필요하다. 즉 특정한 위험을 예견하고 이를 대비하는 방식이 아니라 예측하지 못한 위험에도 유연하게 대응할 수 있는 사회안전망의 구축이 필요한 것이다. ‘인간 중심의 지능정보사회’를 만들기 위해서는 복지 패러다임 전환 및 혁신적 사회안전망 구축이 필요한데, 전통적인 사회적 위험에 대응해 왔던 기존 사회안전망을 혁신적으로 개편하면서 지능정보사회의 사회적 위험을 국민의 삶의 질 향상과 행복 실현을 위한 기회로 전환해야 한다.

한편 저출산·고령사회의 인구사회적 구조 변화에 대한 우려와 대응은 이미 십 수년 넘게 진행되어 왔다. 여러 정책들을 통해 앞으로의 변화에 적극적으로 대응하려고 하고는 있지만 저출산이 지속된다는 전제에서는 앞으로의 사회보장 체제가 지속가능할 수 없다는 우려가 있다. 여기에 4차 산업혁명 이후의 새로운 노동·산업구조에 대응하는 사회보장 체계구축을 위해서는 현재 사회보험, 공공부조, 사회서비스 각 영역에서 미시적인 조정만으로는 부족하며, 보다 장기적이고 혁신적인 정책구조의 개혁이 요구되는 상황이다.

본 연구는 이러한 상황인식 하에서 사회보장 발전을 위해 중장기적으로 다루어야 할 공적 의제들을 발굴하고 전문적인 연구와 동시에 이를 대중적으로 공론화하여 개혁에 대한 사회적 공감대를 높여야 한다는 취지에서 시작되었다.

### 2. 연구의 목적

본 연구는 새로운 사회보장 정책의 중장기 방향성을 제시하고 이를 공론화하기 위한 목적에서 진행되었다.

현재 코로나19 대응과 향후 시대적 변화에 대응하기 위한 적극적 노력과 사회보장 정책의 방향성, 전략 및 과제에 대한 논의가 중요한 상황에서 포스트 코로나 시대라는 중장기적 관점에서 사회보장정책의 방향 설정을 위한 의제 발굴과 공론화 기능을 강화하는 것이 필요하다. ‘한국판 뉴딜’을 보완하고, ‘현정부 임기 내 추진 과제 발굴’을 목

적으로 하는 별도의 정책연구들이 진행되고 있기 때문에 이러한 연구들과 역할 분담을 고려하여 중복되지 않는, 좀 더 중장기적이면서 근본적인 문제를 배경으로 하는 의제들을 발굴하고 대안을 제시하며, 이 결과를 다수 전문가와 대중들에게 알려내는 것이 목표이다. 특히 공급자 중심 시각을 전제로 하는 개별 제도 중심의 정책논의와 구별하여 '개별 제도 차원이 아닌 문제 중심의 관점', '수요자 중심 시각'에서 논의를 전개하고자 한다. 이를 통해 일반 국민들이 이해하고 체감할 수 있는 수준에서 중장기 사회보장 관련 논의가 확산되기를 기대한다.

## 제2절 연구 방법 및 내용

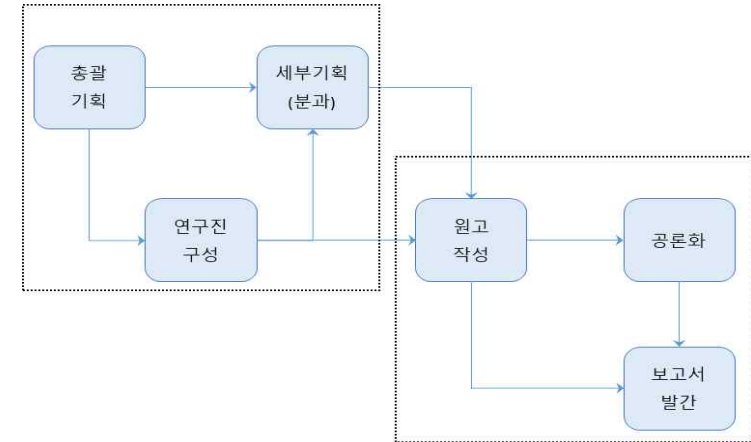
### 1. 연구 추진 절차 및 방법

본 연구는 연구 추진의 기획과 실행의 2단계로 구분하여 진행되었다.

우선 총괄 기획 단계에서는 사회보장위원회 위원 및 사무국을 중심으로 영역과 방향성을 설정하였다. 위원회 위원들에게 서면으로 연구의 목적을 설명하고 중요한 의제들을 제시하여 줄 것으로 요청하였고, 이를 취합하여 대면회의를 통해 의제 선정과 주요 연구내용들을 큰 틀에서 구성하였다. 이후 의제 선정 영역별로 분과를 나누어 분과별 핵심 연구자를 선정하고 핵심 연구자를 중심으로 논의를 거쳐 분과별 연구진을 구성하였다. 그리고 세부기획 단계에서 분과별 연구진 회의를 거쳐 세부 주제와 내용, 원고의 목차를 결정하였다.

실행단계에서는 연구와 공론화 작업을 동시에 진행하였다. 우선 개별 연구자의 전문성과 분과별 연구진의 협업을 기반으로 초고를 작성하고 작성 원고를 기반으로 다양한 형식의 공론화 방안을 마련하여 실행하였다. 주요 관련 학회와의 토론회를 통해 연구진이 제시한 연구내용과 정책대안의 유효성을 논의하였으며, 연구보고서와 별도로 일반 국민을 대상으로 하는 요약 책자 및 동영상을 작성하여 배포하는 작업을 진행하였다.

[그림 1-1] 연구의 추진절차



### 2. 분과별 연구진 및 연구내용

앞에서 설명한 기획단계를 통해 이번 연구의 주요 영역을 '건강', '고용·노동', '복지재정'의 3 분과로 결정하고 각 분과별 연구진을 다음과 같이 구성하였다.

<표 1-1> 분과별 연구진의 구성

건강분과	고용·노동분과	복지재정분과
○ 총괄: 최영준(연세대학교)	○ 총괄: 양재진(연세대학교)	○ 총괄: 정세은(충남대학교)
○ 연구진: 권정현(한국개발연구원) 김소윤(연세대학교), 김주연(서울시립대학교) 이승윤(중앙대학교) 김기태(보건사회연구원)	○ 연구진: 남재욱(적업능력개발원) 석재은(한림대학교) 오건호(내가만드는복지국가) 허재준(노동연구원) 윤성원(연세대학교) 김유휘(보건사회연구원)	○ 연구진: 김공희(경상대학교) 나원준(경북대학교) 전승훈(대구대학교) 송철종(보건사회연구원)

연구진 회의를 거쳐 확정된 연구내용은 다음과 같다.

먼저 건강분과에서는 '쉬어도 괜찮아'라는 대중적 메시지를 중심으로 쉽의 다양함과 현재의 쉽 구조, 쉬지 못하는 구조와 정책대안 등을 논의하기로 하였다. 건강분과의 연

구는 건강한 사회를 위한 새로운 패러다임을 제시하는 것을 목표로 하였다. 각 파트의 주요 내용과 구성은 다음과 같이 확정하고 각 장별 주 집필자를 정하여 연구를 진행하였다.

- 서론 : 쉬지 못하고 아픈 그리고 빈곤해지는 나라 (최영준 교수)
  - 연구 배경 : 쉬지 못하고 아픈 그리고 빈곤해지는 나라
  - 연구 목적 : 쉬어도 괜찮은 나라를 위하여
  - 연구의 구성 : 전체 내용에 대한 개관
- 쉬지 못하는 개인, 못 쉬게 하는 사회 (김주연 교수)
  - 왜 ‘쉽’인가
  - 누가 쉬지 못하는가? : ‘쉽’에 영향을 미치는 요인
  - 왜 쉬지 못하는가? : ‘쉽’의 장애물 찾아내기
  - 어떻게 넘어설 것인가? : target 집단별 대안마련 및 집중 처방에 대한 정책적 관리
- 현재 세대의 쉽 생활관리 (이동현 교수)
  - 생활 속에 나타난 세대별 ‘쉽’의 관점
  - ‘쉽’을 영위하기 위한 세대별 변화
- 미래 세대 ‘쉽’과 생활관리 (김소윤 교수)
  - 미래 세대 ‘쉽’을 위한 가치와 방향
  - 미래 사회를 위한 ‘쉽’의 방향 정립
- 일자리와 건강 격차 (권정현 연구위원)
  - 일자리 간 건강 위험과 안전망 격차
  - 정책적 접근 방안 논의
- 한국 불안전노동시장에서 일하는 아픈 노동자와 산재 보험의 허구성 (이승윤 교수)
  - 노동자 건강과 빈곤에 대한 기존 연구
  - 아픈 노동자를 위한 산재보험은 작동하고 있는가?
  - 산재보험의 다차원적 허구성 : 사례연구
  - 정책 대안
- ‘전국민 상병수당’의 가능성 및 방향성 검토: 해외사례를 중심으로 (김기태 부 연구위원)
  - 비정형 및 자영업 인구 대상 상병수당 제도 운용 사례 : 스웨덴, 벨기에, 덴마크

- 결론 : 쉬어도 괜찮은 대한민국 (최영준)
  - (잇슈) 천천히 일해도 혹은 쉬어도 괜찮을까?
  - (전략) 쉼 때 쉬기 위하여

고용·노동 분과에서는 ‘일의 미래와 대응’을 보다 설득력 있게 구성하는 것을 목표로 노동시장의 변화와 이에 조응하는 선제적인 정책 프로그램을 논의하고 정리하였다. 고용·노동 분과에서는 세부기획과 구성을 다음과 같이 확정하고 각 장별 주 집필자를 정하여 연구를 진행하였다.

- 디지털 전환, 고령화, 코로나 위기가 노동시장에 제기하는 도전 (허재준)
  - 성장, 생산성, 경제활동인구 등에 정량적 전망과 함께 향후의 노동시장 변화 양상과 영향력을 가늠함
    - 고령화가 성장률과 재정에 초래하는 영향
    - 종속적 자영자, 플랫폼 노동과 같은 비전통적 고용계약 확산과 같은 도전의 구체적 의미
    - 디지털 전환이 초래하는 일자리 속성변화의 구체적 의미
    - 비대면 경제활동의 확산이 가져오는 비대칭적 영향과 그것이 제기한 도전
  - 공론화가 필요한 사회보장제도에 대한 적절한 논거 제시
    - 경제활동과 비경제활동의 중간지대 성격을 지닌 일 활성화 모색의 논거
    - 사회보장제도 확충 방향과 소득지원프로그램의 가능한 옵션들
- 미래 근로연령층 소득보장 방안: 사회보장의 개인 중심 재구조화 (오건호)
  - 노동시장 변화와 현행 소득보장 사각지대 문제
  - 소득 기반 혁신복지체제: ‘고용 지위’를 벗어나 취업자 ‘소득’을 기반으로 소득보장체제 재설계
  - 실시간 과세체제 구축: 소득 기반 복지체제 운영을 위한 실시간 과세체제(RTI)
  - 근로연령층 소득보장: 생계급여(자활급여), 근로장려금, 실업부조 제도의 재구성을 통한 사각지대 없는 종합 소득보장체제 지향
  - 근로연령 상향: 고령자의 사회경제적 역할을 확대하고 노후소득을 보완하기 위해 근로연령 상향과 노후생활의 재구성 모색

## ○ 미래 사회 필요한 직업 역량은? (남재욱)

- 미래사회 환경변화에 따른 일의 구조 변화와 이에 따른 직업역량 요구 변화
- 직업역량의 제고를 위한 노동시장 환경 및 일터 환경 개선 논의
- 개인중심 직업역량 개발 시스템의 필요성과 이를 위한 방안 제시
- 직업역량 개발 확대를 위한 노동인구의 시간 및 소득확보 방안 제시
- 교육훈련 공급체계 개선을 위한 방향 제시
- 교육훈련 거버넌스와 전달체계 개선

## ○ 사회적 가치 있는 일과 그에 대한 사회적 대가는 어떻게 지불될 수 있는가? (석재은)

- (문제제기) ▲ 일자리 감소에 대응하여 사회적으로 유익하고 가치 있는 활동 종사에 대한 사회적 보상 필요 ▲ 고령화, 점진적 퇴직의 smooth landing 여가의 선용과 인센티브 ▲ 사회서비스 일자리의 경우 사회적 가치를 다루는 주제에서 고령화시대 노인의 사회 참여 활성화 제고와 관련하여 논의하는 것도 가능.
- (관련 논의 및 제도) ▲ Atkinson 참여소득 제안과 특징 ▲ 사회적 일자리와 사회적 급여(노인 일자리, 장애인일자리, 자활일자리) ▲ 가족돌봄제공자 수당(carer allowance) ▲ 공익 시민참여 수당(citizen participation allowance) ▲ 생애선택기간 기본소득
- (노동의 mapping과 사회적 보상의 대상) ▲ 노동의 mapping(informal vs. formal/ unpaid vs. under paid vs. paid) ▲ 사회적 보상이 필요한 대상 범위(사회적 보상이 필요한 대상/새롭게 사회적 보상이 필요한 경우/기존에 사회적 보상을 받고 있었지만 사회적 보상의 재편검토 필요한 경우/교육훈련, 취창업 준비 등의 활동)
- 사회적 가치 있는 일의 사회적 보상제도 관련 쟁점, 사회적 보상제도 설계의 원칙 및 설계(안)

복지재정 분과에서는 보다 지속가능한 복지재정 운영에 필요한 다각적인 검토를 목표로 하여 재정과 재원, 개인 삶의 재생산에서의 국가 역할 등을 다루었다. 다른 분과와는 다르게 재정문제가 갖는 민감성을 고려하여 하나의 대안이나 입장을 도출하기 보다는 다음 단계의 논의로 발전시킬 수 있는 주요 내용들을 각 연구자의 전문 영역별로

정리하고 연구진간 논의를 통해 재정 관련 중요 이슈를 제기하는데 목표를 두었다. 복지재정 분과에서는 구성한 세부기획과 각 장별 주 집필자는 다음과 같다.

## ○ 복지재정에 대한 대안 접근 (나원준)

- 응익원칙인 재정의 황금률 검토
- 재정 관리 거버넌스 : 재정 준칙 및 중장기 재정 목표 설정의 의의와 한계
- 기능적 재정의 관점 : 복지재정의 목적함수, 건전재정 논의에 대한 재검토
- 복지재정의 지속 가능성 : 재정 기반의 유연화와 다양화 방안

## ○ 개인 삶의 재생산에서 국가 역할의 변화 : 복지 분배와 소비 측면의 접근 (김공회)

- 한 사람의 삶이 재생산되는 방식의 변화를 낳은 요인 및 실제 변화의 양상 검토
- 개인의 삶의 재생산은 시장소득(=소득-세금), 공적이전, 사회서비스(복지)의 세 부분을 토대로 이루어지며, 현재 우리가 당면한 문제는 시장소득이 줄어드는 상황에서 이 셋의 배합을 어떻게 재구성할 것이냐의 문제로 귀착됨
- 국가 사회보장 기능 강화가 삶의 재생산 방식의 변화 문제라면, 사회보장 기능 강화에 소요되는 재원이란 돈을 지출하는 방식을 변경시키는 문제
- 복지 재편을 분배와 소비 측면을 중심으로 논의하고, 필요시 재정지출 측면에서 사회서비스 강화가 갖는 경제적 의의 논의(일자리 창출 : 사회서비스 공공인력)

## ○ 복지지출 증가에 따른 복지재원 확보 방안 검토 (전승훈)

- 사회보장 재정지출 전망에 기초하여 GDP 대비 10~15% 재원을 추가로 확보하는 방안에 대한 검토
- 현행 조세 구조 하에서 가능한 재원확보 방안: 소득세/법인세/부가가치세 현황 및 향후 변화 방향, 재원확보 수준에 대한 예측
- 추가적인 재원 확보 : 세목 신설 등에 대한 검토: 사회보장세, 부유세, 국토보유세, National Income Tax 등

## ○ 바림직한 부동산세제 및 주택 공급 정책의 모색 (정세은)

- 부동산세제와 공공적 주택 공급 정책을 중심으로 바림직한 정책을 논의
- 자산기반 복지체제 관점에서 부동산세제와 공공적 공급정책 평가, 부동산 분배 상태와 세제의 역할, 공공주택의 현황 등 현 상황을 진단
- 부동산세제와 공급정책에 대한 대안들을 비교 · 검토하여 바림직한 방안 제시



### 3. 연구 결과의 공론화 추진 방안

각 분과에서 진행한 연구의 초안을 토대로 전문가 대상 토론회·컨퍼런스와 대국민 공론화를 위한 소책자 발간, 영상 제작 등을 다음과 같이 기획하였다.

먼저 연구 내용의 정합성을 점검하기 위해 전문가 대상 토론회(컨퍼런스)를 각 분과 별로 1회 이상 자체 개최 또는 공동 추진의 두 가지 방식을 병행하여 실시하기로 하였다. 공동 주최 방식의 토론회(컨퍼런스)는 연구주제와 밀접하고 전문가들이 다수 속해 있는 학술단체(학회) 또는 영향력이 있는 기관·단체와 공동으로 개최, 공론화를 시도하기로 하였는데, 2개 분과에서는 사전 기획단계에서 학회 학술대회 Session으로 발표하는 것으로 정하고 추진하였다. 이후 연구를 진행하며 1개 분과에서도 학회 Session참여를 진행하였다. 이밖에 연구에서의 대안을 점검하기 위한 목적으로 자체 개최 토론회를 기획하여 WEBINAR 형식으로 온라인 매체를 활용하여 참여자를 확대하고, 실시간 의견 수렴을 진행하였으며, 모든 학술행사의 전체 내용을 온라인으로 지속적으로 제공되고 있다.

대국민 공론화 방안으로 소책자 발간과 온라인 콘텐츠 제작이 이루어졌다. 소책자는 대중적 배포를 염두에 두고 핵심 메시지 중심으로 서술하는 핵심보고서(Executive Report) 형식으로 하되 전문 에디터를 활용하여 대중의 눈높이에 맞는 내용과 문장으로 가독성을 높여 제작하였다. 또한 이 소책자를 e-book 형태로 제작하여 주요 e-book 플랫폼에서 무료로 배포하여 접근성을 높일 예정이다. 이밖에 온라인 콘텐츠 제작을 위해 각 분과별로 내용의 영상화 가능성을 검토하여 건강 분과의 Contents를 영상을 제작하여 배포하였다.

한편 언론사의 오프라인 지면은 제약이 있는 반면에 온라인 지면은 충분하다는 점에서 실현가능성과 활용성이 높다는 점을 감안하여 추후 원고의 주요 내용을 언론사와 협의·공유하여 보다 공신력 있는 정보 배포를 추진할 예정이다. 그리고 정책담당자에 대한 공론화를 위해 연구 결과의 핵심 내용을 사회보장위원회 본위원회에 보고하고, 정부 참여 포럼 등에서 발표를 추진하고 있다.

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제 1 부

건강한 사회를 위한 새로운  
패러다임



## 제2장

### 들어가며: 심이 필요한 사회

제1절 연구 배경: 쉬지 못하고 아픈 그리고 빈곤해지는 개인들

제2절 연구 목적과 구성

## 제2장 들어가며: 심이 필요한 사회

### 제1절 연구 배경: 쉬지 못하고 아픈 그리고 빈곤해지는 개인들

#### 1. 죽어가는 노동자와 약한 협상력

코로나19는 기존의 양극화와 함께 새로운 ‘디바이드(divide)’를 생산하고 있다. 거지에서 가장 눈에 띄는 부분은 일이 없는 이들과 일이 너무나 많아지고 있는 이들 사이의 디바이드이다. 예를 들어 예술이나 엔터테인먼트 산업에 있는 이들은 과거와 같은 대면 방식으로 일을 하기 어렵다. 하지만, 교육계나 지식산업에 종사하는 이들과 달리 비대면으로 일을 전환하기가 쉽지 않다. 숙박업이나 도소매 일부 업종 역시 이와 같다. 그렇기 때문에 상황이 좋아지기를 기다릴 뿐이다. 다만, 비대면 상황이 언제 전환될지는 매우 불확실하다. 반면에 배달이나 돌봄과 같은 영역에 있는 이들은 비록 디지털이나 비대면으로 전환해야 한다는 압박은 없지만 그 전보다 더 높은 노동강도를 요구받고 대면으로 인한 전염 등 여러 위험들을 가지고 일을 하고 있다.

이 두 계층 모두 어려움에 노출되어 있기는 마찬가지이다. 전자는 일을 하지 못하고 있다. 하지만, 일을 하지 못함으로 인해서 오는 경제적인 압박과 미래에 대한 불안은 이들에게 큰 스트레스가 되고 있다. 삶의 불안정성이 큰 이들이 스트레스가 크다는 것을 예측하는 것은 어렵지 않다. 반면에 후자는 육체적으로 ‘시달림’에 노출되어 있고, 건강을 희생하면서 일을 하는 경우가 많다. 코로나 이후로도 지속적으로 보고되고 있는 택배노동자들의 과로사는 대표적인 예이다. 지난 3월에는 새벽배송을 하던 쿠팡의 노동자가 안전에서 숨진 채 발견이 되었으며, 4월에는 경기도 자택에서 잠을 자고 있는 도중에 급성뇌동맥파열로 숨지기도 하였다. 5월에는 씨제이 대한통운 택배노동자가 역시 잠을 자다가 의식불명에 빠져 이후 숨졌으며, 6월에는 전남에서 택배노동자가 갑자기 쓰러져 결국 숨을 거두고 말았다.<sup>1)</sup> 택배노동자는 매주 거의 71시간의 일을 하는 것으로 나타났고, 이는 상반기에만 7명의 죽음을 가져왔다. 결국 9월 14일 문재인

대통령은 이에 대한 대책을 마련을 직접 지시하게 된다.

[그림 2-1] 목숨을 건 배달과 이들의 죽음



하지만 이러한 문제점은 비단 아프고 힘들어도 직접 배달을 하지 못하면 더 비용을 내야하기 때문에 참으면서 일하는 택배노동자만의 것이 아니다. 위의 그림에서 나오는 바와 같이 음식배달노동자와 그 뿐 아니라 많은 노동자들이 아파도 쉬지 못하며, 위험에도 거부하지 못하며 일을 하고 있다. 여전히 다양한 산업 및 일터 현장에서 다양한 산업재해와 사망사고가 계속되고 있다. 가장 최근에는 2020년 9월 10일 과거 김용균 청년의 산업재해 사망사고가 있었던 태안화력발전소에서 작업을 하던 화물차 운전기사가 기계에 깔려 결국 사망하는 사고가 일어났다.<sup>2)</sup> 사고를 당하신 분은 발전소의 하청업체와 계약을 맺고 일하는 분으로 알려졌다.

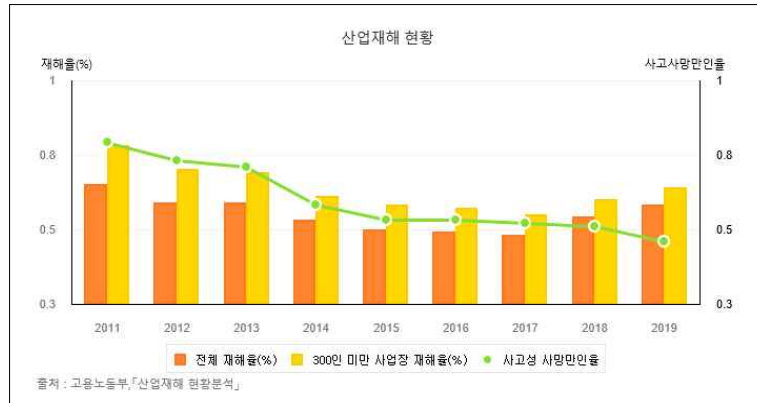
최근 통계에 따르면 우리나라의 산업재해 사망사고는 점차 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다. 2015년 955건이었던 사망사고가 2019년에는 855건으로 약 100건 정도 줄어든 것으로 나타났다. 그래서 사고성 사망만인율은 꾸준히 줄어들고 있다고 보

1) [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/957354.html#csidx:38302841fc6c5de99fc3e006fea52777](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/957354.html#csidx:38302841fc6c5de99fc3e006fea52777) (2020년 9월 15일 접속)

2) <https://www.chosun.com/national/regional/chungcheong/2020/09/10/TQPKLQBWORA3XKSIIHY5M6IMFQ/> (2020년 9월 15일 접속)

고된다. 하지만, 전체 재해율은 오히려 최근 증가하는 모습이고 300인 미만 사업장 재해율 역시 증가하고 있음을 알 수 있다. 선진 복지국가인 덴마크, 독일, 스웨덴이 산재 사망률이 10만명 당 0.8명이나 1명 정도 수준인데 반해서 여전히 5명 정도인 우리는 상당히 높은 산재사망률을 보이고 있는 것이다.<sup>3)</sup>

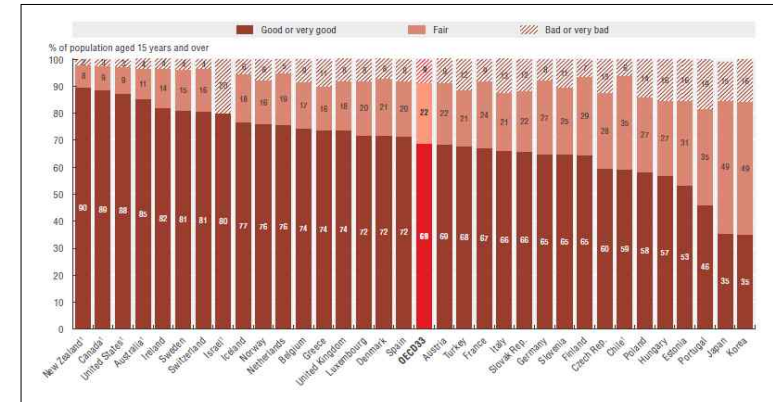
[그림 2-2] 산업재해 현황



자료: e-나라지표 (2021a)

실제로 우리 국민들이 생각하는 건강수준은 매우 낮다. 실제로 [그림 2-3] 과 같이 인지된 건강수준이 한국이 제일 좋지 않다. 매우 건강이 좋지 않다고 응답한 이들이 16%로 가장 높고, 건강이 좋다고 응답한 이들 역시 뉴질랜드가 90%인데 반해서 한국은 35%로 가장 낮다. 그 위에 일본이나 동유럽 국가들 그리고 칠레나 터키와 같은 국가들이 자리를 잡고 있다. 이는 한국의 고령화가 아직 그다지 높지 않다는 것을 고려할 때 상당히 심각한 수치라고 할 수 있다. 물론 이 질문은 인식이기 때문에 실제 건강과는 차이가 날 수 있다. 하지만, 소위 '건강보조제만 먹어도 한 끼가 채워진다'라는 말이 공공연한 우리 사회의 '불건강'은 실제 심각한 수준이다.

[그림 2-3] 인지된 건강상태 수준

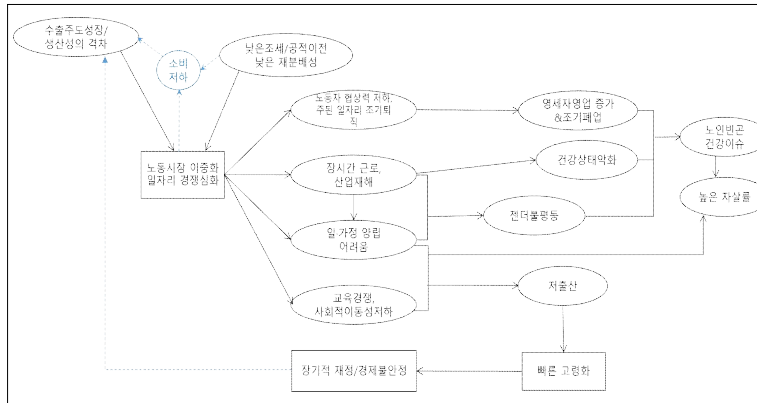


자료: OECD. (2015). Health at a glance 2015. Paris: OECD.

그렇다면, 왜 일인당 GDP의 놀랄만한 비약을 하면서 3만 달러를 넘어서는 지금, 그리고 코로나 시기 경제성장률 1위를 보이고 있는 국가에서 이러한 문제들이 지속되고 있을까? 이를 논하기 위해서는 한국사회에서 사회적 위험이 생성되고 환류가 되는 과정에 대한 이해가 필요하다. 산업화의 역사를 통해서 수출주도성장 전략을 채택한 우리는 임금성장이나 가구소득을 통한 내수보다는 낮은 임금과 비용절감을 통한 수출이 핵심 먹거리였다. 이를 국가의 핵심전략으로 삼으면서 수출주도 대기업들을 중심으로 하는 위계적 산업구조가 생성되었다. 수출주도 대기업들이 더 많은 이윤을 남기기 위해서 위계구조에서 낮은 위치에 있는 이들에게 돌아갈 몫은 적어질 수밖에 없었고, 대기업의 성공이 중소기업과의 격차 확대로 이어지게 되었다. 복지국가의 공적이전 수준이 낮고, 조세 재분배성이 낮으며, 대부분의 중소기업에서 노동조합이 제 역할을 하기 어려운 상황에서 개인들은 안정을 제공하는 통로인 일을 지키기 위해서 '열심히' 일할 수 밖에 없었다. 동시에 더 좋은 일자리를 향한 경주가 치열할 수밖에 없었다.

3) [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2KAA308\\_OECD](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA308_OECD)(2020년 9월 15일 접속)

[그림 2-4] 한국사회 사회적 위험의 생성 및 환류도



위계·경쟁적 노동시장은 오랜 근로시간과 연관이 있다. 한국의 오랜 근로시간은 최근의 일은 아니지만, 여전히 2016년 현재 연간 2069시간으로 OECD 국가 중 두 번째로 높다. 이는 독일보다 한국 국민이 연간 581시간을 더 일하는 것이며, OECD 평균보다도 약 250시간 더 일하는 것이다<sup>4)</sup>. 노동시장 내에서 경쟁으로 인한 장시간 근로와 스트레스는 건강악화의 문제로 이어질 수 있다. 또한, 일가정 양립을 현실적으로 어렵게 만들고 있다. 아프면서도 쉬지 못하고, 숙련과 역량이 떨어져 배워야 할 때에 배우지 못하고 일단 계속해오다가 주된 일자리에 퇴직하는 50세 정도가 되면 자영업이나 비정규직으로 들어가게 되는 것이 일반적이다. 이러한 상황에서 노인빈곤이 개선되기를 바라는 것은 어렵다. 노인빈곤 뿐 아니라 쉬지 못하고 일을 해 오면서 건강하지 못한 노령을 맞이할 수 있으며, 노인의 높은 자살률에 영향을 미치는 요인이 될 수 있다.

이러한 위험은 개인에게만 해당되는 것은 아니다. 이러한 생애주기를 청년층은 가족들의 삶을 통해서 목격하고 경험하고 있다. 이들이 일자리 경쟁, 장시간 근무, 일가정 양립 어려움, 열심히 일해도 영세자영업으로 빠지는 경로를 보면서 아이를 낳고 가정을 꾸리는 모습을 상상하지 않기 시작했다. 낮은 출산율은 빠른 고령화로 이어지고, 빠

른 고령화는 장기적 재정/경제 불안정 가능성을 높이고 있다.

최근 경험하고 있는 택배노동자의 죽음, 지속되고 있는 산업재해 등은 한편으로 택배노동자에 대한 대책이나 산업재해에 대한 미시적 대책들을 필요로 하는 것은 사실이다. 하지만, 다른 한편으로는, 한국의 사회경제체제가 보다 구조적으로 생성시키고 있는 문제의 메커니즘을 볼 필요도 있는 것이다. 위험한 일에 대해서 'No'를 하지 못하고, 부당하고 스트레스를 받는 상황에서 'No'를 하지 못하며, 아파서 쉬어야 할 때 쉬어야 한다는 말을 할 수 없는 개인들의 약한 협상력(bargaining power)에 주목할 필요가 있다. 즉, 지금의 낮은 복지국가의 탈상품화 수준과 경쟁이 핵심인 노동시장에서 협상력이 없는 개인은 아프고, 많은 것을 포기하며, 이러한 개인의 선택이 대한민국의 미래를 어렵게 하고 있는 것이다.

## 2. 아픈 이들에게 제한적인 보건복지체계

아프면 쉬어야 하며, 치료를 받아야 한다는 것은 상식적인 말이다. 하지만, 앞선 논의를 통해서 왜 아파도 쉬기 어려운지를 개인의 협상력이라는 관점을 통해서 이해했다. 그렇다면, 아픈 이들을 위한 보건복지체계는 어떻게? 아픈 이들이 쉽게 접근할 수 있는 체계를 갖추고 있을까?

이미 다양한 연구들이 우리의 보건복지체계의 문제점들을 지적한 바 있다. 이를 종합해보면 여전히 다양한 장벽들이 존재한다. 첫째는 일차의료 접근성이다. 국민건강제도(National Health Service)를 가지고 있는 국가들은 일차의료에 대한 접근성이 쉬울 뿐 아니라 개인의 건강자료를 축적해서 가지고 있기 때문에 이들의 건강 변화에 대한 대응을 보다 쉽게 할 수 있는 장점이 있다. 또한, 건강의 모든 이슈를 게이트웨이로서 일반의(GP)에게 상의할 수 있기 때문에 어느 의원에 가야할지에 대한 고민을 하지 않아도 된다. 반면 직장인들은 전화로 상담을 받는 것도 어렵지 않다. 하지만, 장시간 노동하고 격무에 시달리는 이들은 정기적 건강검진을 제외한다면 일반적으로 확실히 증상이 심각해지고 나서 병원을 찾는다면 아픔을 참고 살아가는 경우가 많다. 그런 차원에서 지속적으로 일차의료와 주치의 시스템의 필요성들이 제기되고 있는 것이다.

둘째는 비용이다. 박근혜 정부와 문재인 정부를 통해서 지속적으로 의료비 중 자기

4) <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm> (2021년 1월 4일 접속)

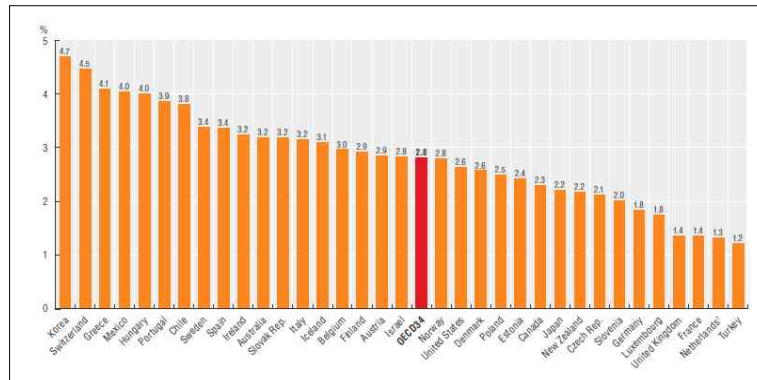
부담 비용을 낮추려는 노력이 지속되었다. 하지만, 밑의 그림에서 보는 바와 같이 그러한 노력이 매우 성공적으로 보이지는 않는다. 특히, 현 정부에서 문제인케어를 통해서 비급여를 줄이려는 노력을 하고 있지만, 건강보험 보장률의 증가는 더디기만 하다. 여전히 개인들의 부담이 상당함을 보여주는 대목이다.

[그림 2-5] 건강보험보장률 추이



자료: e-나라지표(2021b)

[그림 2-6] 가구소비 중 본인부담 진료비 비중, 2013년



자료: OECD. (2015). Health at a glance 2015. Paris: OECD.

실제 국제비교 상으로도 의료부담이 높음을 알 수 있다. 앞의 [그림 2-6]에서는 OECD에서 가장 높은 가구소비 중 의료 자기부담금 현황을 보여주고 있다. 한국은 스위스, 그리스, 멕시코, 헝가리, 포르투갈, 칠레 등과 함께 의료비 가구부담이 가장 높은 국가였으며, OECD 평균에 거의 두 배를 육박하고 있었다. 낮은 임금과 장시간 노동을 하는 많은 이들에게 이러한 부담은 건강을 돌보는데 있어서는 악영향을 줄 수 있을 것이다.

셋째는 아플 때 소득의 상실을 보전해주는 기제의 미비이다. 한국의 복지국가에서 가장 미비한 분야 중 하나는 아플 때 더욱 뚜렷이 나타난다. 이미 잘 알려진 바와 같이 아파서 일을 하지 못할 때 소득을 보전해주는 상병수당 제도가 없는 소수의 국가 중 하나이기도 하다. 유급병가 등의 제도가 있지만 이 역시 안정된 직업일수록, 정규직일수록 이런 혜택을 받을 가능성이 높아지며, 반대로 위험에 더욱 노출되어 있고, 근로시간의 규제를 덜 받는 자영업이나 특수고용과 같은 노동에 있어서는 유급병가는 거의 적용되지 않고 있다. 입원을 했을 때는 근로계약이 종료되거나 사업을 접어야 하는 경우로 바로 이어지게 된다. 그렇기 때문에 아픔이 빈곤으로 이어지는 매우 중요한 통로가 되는 것이다. 쉬어도 팬찮기 위해서, 그리고 개인이 아플 때 쉴 수 있기 위해서는 복지국가 제도의 정비가 필수적이다.

이 뿐 아니다. 산업재해보상보험이라는 좋은 제도가 있지만, 이 역시 적용을 받기가 매우 까다롭다. 특히, 산업사회에서 탈산업사회로 이전되고, 육체노동 뿐 아니라 사무노동과 감정노동의 비중이 증가하면서 산업재해의 의미는 중요한 도전을 맞이하고 있다. 불안과 스트레스, 일터에서 경험하는 다양한 혐오와 폭력 등에 노동자들의 건강은 심각하게 침해받고 결과적으로 불건강 상태로 진입하게 된다. 하지만, 이러한 것들에 대한 사후적 치료나 지원 그리고 재정적 보상 등은 여전히 미흡하고 어려운 사각지대로 남아 있다. 돌봄 노동자는 대표적인 예라고 할 수 있다. 또한, 산업재해 적용범위에 벗어나 있는 사각지대 직군이나 직종들을 어떻게 적용가능하게 할 수 있을 것인지 역시 중요한 이슈이다.

넷째는 정신건강과 스트레스에 대한 지지체계가 부족하다. 과도한 일로부터, 자아실현과 거리가 먼 반복적 일자리로부터, 상사나 일터에서의 관계로부터, 과도한 육아와 가사노동으로 인해서, 현대인들은 정신적 스트레스를 받고 있다. 이 모든 일들은 매우 생산적이고 사회적인 활동이지만, 이로 인한 스트레스에 대해서는 개인의 몫이 되고 있

다. 일부 ‘안식년’을 가질 수 있는 소수의 직업을 제외하면 많은 이들은 한계에 다다를 때 실업급여도 받을 수 없는 자발적 실업을 선택하는 경우가 많다. 이 문제를 대처하는데 가장 중요한 것은 일터의 혁신일 것이다. 하지만, 일터의 혁신이 먼저 이루어지기를 기다릴 수만은 없으며, 어떻게 하면 개인에게도 하던 일을 벗어나지 않고도 일을 가능하게 할 것인지, 힘이 있는 동안 회복이 있을 수 있도록 보건체계가 지원을 할 수 있을지를 고민할 필요가 있다. 새로운 사회보장제도와 보건제도의 상상이 필요한 이유이다.

다섯째는 미래적 의료기술의 적용이다. 의료기술은 매우 빠른 속도로 진화하고 있다. 앞서 논의한 많은 문제점들을 해결하는데 있어서 의료기술은 많은 것들을 쉽게 만들어 줄 가능성을 충분히 가지고 있다. 기술은 건강하게 만드는 중요한 도구이자 비용을 절약하고 더 많은 이들이 의료 혜택을 볼 수 있게 하는 중요한 디딤돌이기도 하다. 하지만, 어떠한 제도를 만드는가에 따라서 의료기술이 불평등의 도구가 될 수도 있으며, 양극화의 도구가 될 수도 있다. 어떠한 경우에 있어서도 놀라운 기술을 두고도 일부 집단의 반대로 인해서 그 혜택을 모두가 보지 못하는 ‘이상한 세계’가 열릴 가능성도 있다. 그런 점에서 앞서 논의했던 여러 이슈들을 풀어가는데 있어서 의료 기술은 핵심적인 열쇠이기도 하다. 문제는 우리가 어떠한 비전을 꿈꾸고, 어떻게 합의를 만들어 나갈 것인지에 있을 것이다.

### 3. 개인의 건강과 협상력의 변화

앞선 논의를 종합하면 개인의 불안정한 삶과 낮은 자율성이 개인의 건강을 해치고, 행복하지 않게 하는 길이 될 수 있음을 짐작할 수 있다. 특히, 변화하는 노동시장과 코로나19의 충격, 그리고 위계적인 일터 문화는 이러한 부정적 요인들을 강화시킬 수 있을 것이다. 여기에서는 2018년 11월과 2020년 8월에 국민 천 여명(만19세부터 69세까지)에게 조사한 안정과 자유를 위한 대국민 조사 자료(한국리서치 조사)를 활용하여 2018년과 2020년 사이에 어떠한 변화들이 있었는지를 간단히 살펴 보면서 현재 국민들의 위치를 검토하고자 한다. 2020년 8월 자료는 코로나19의 충격을 반영한 것이지만, 향후 비대면 사회경제와 디지털화를 감안할 때 지속적으로 나타날 수 있는 모습이기도 하다.

〈표 2-1〉 개인의 자유, 안정, 그리고 건강의 변화

구분		귀하의 현재의 삶은 전반적으로 어느 정도 안정적입니까? (10점)		귀하는 전반적으로 자신의 삶을 주체적이고 자율적으로 살고 있다고 생각하십니까? (10점)		귀하의 최근 건강상태는 어떠하십니까? (5점)	
		2018	2020	2018	2020	2018	2020
성별	남자	5.68	5.68	6.84*	6.25*	3.18* ^	3.27* ^
	여자	5.63*	5.35* ^	6.95*	6.16*	3.08 ^	3.07 ^
연령대	만19세~만29세	5.50*	5.84* ^	6.74* ^	6.34*	3.15*	3.40* ^
	만30세~만39세	5.57	5.49 ^	6.54 ^	6.25	3.15	3.21 ^
	만40세~만49세	5.85	5.89 ^	6.99* ^	6.29*	3.10	3.20 ^
	만50세~만59세	5.62*	5.21* ^	7.02* ^	6.05*	3.11	3.04 ^
	만60세~만69세	5.70*	5.13* ^	7.20* ^	6.13* ^	3.15	3.05 ^
소득 구간	3백미만	4.23 ^	4.38 ^	6.38 ^	5.45 ^	2.85 ^	2.92 ^
	3백~5백미만	5.30 ^	5.32 ^	6.70* ^	6.12* ^	3.09 ^	3.15 ^
	5백~8백미만	6.30 ^	6.05 ^	7.18* ^	6.49* ^	3.26 ^	3.26 ^
	8백 이상	6.60 ^	6.31 ^	7.35* ^	6.74* ^	3.22 ^	3.35 ^
직업	고용주/자영업	5.22 ^	5.30 ^	6.92* ^	6.16* ^	3.12 ^	3.20 ^
	상용직	6.24 ^	5.91 ^	7.10* ^	6.47* ^	3.21 ^	3.28 ^
	임시일용직	4.64 ^	4.90 ^	6.29 ^	6.00 ^	3.08 ^	3.09 ^
	특수고용직	5.32 ^	4.90 ^	6.89* ^	6.09* ^	3.07 ^	3.22 ^
	기타	5.44 ^	5.41 ^	6.82* ^	5.94* ^	3.05 ^	3.03 ^
합계		5.65	5.51	6.89	6.21	3.13	3.17

주: \*는 연도별 차이가 95% 수준에서 유의미한 것을 의미하며, ^는 집단간 차이가 95%에서 유의미한 것을 의미함  
자료: 안정과 자유를 위한 대국민 조사 자료(한국리서치 조사)를 바탕으로 저자 작성.

먼저 10점 척도로 물어본 개인의 안정성과 자율성은 평균 수치가 줄어들었음을 볼 수 있다. 안정은 5.65에서 5.51로 줄어들었으며, 자율성은 6.89에서 6.21로 대폭 줄어 들었다. 다만, 건강상태는 2.87에서 3.17로 더 좋아졌음을 볼 수 있다. 전반적으로는 상용직일수록, 소득이 높을수록, 40대일수록 안정, 자율 인식이 높게 나타났다. 건강의 경우, 20대에서 더 건강해졌고, 상용직 그리고 소득이 높을수록 건강하게 나타났다. 흥미롭게 변화의 모든 양상에서 여성이 남성보다 긍정적인 변화가 더 적게 나타남을 볼 수 있다. 남성의 경우 안정성에 큰 변화가 없었고, 자율성 역시 많이 줄었지만, 여성의 폭 보다 적게 나타난다. 여성은 안정과 자율 모두 2018년과 2020년의 수치가



통계적으로 유의미하게 떨어졌다. 또한, 건강 상태 역시 2018년 여성보다 남성의 건강 상태가 좋지 않게 나타났지만, 최근에는 남성의 건강인식은 통계적으로 유의미하게 더 좋게 나타남을 볼 수 있다. 또한, 연령대에서는 60대가 자유와 안정 모두 매우 부정적인 효과를 보였음을 알 수 있으며, 저소득층보다는 고소득층에서 안정과 자율성의 인식 감소가 더 크게 나타났다. 종사상 지위에서 보면 특수고용직과 기타(주부, 학생, 퇴직)의 불안정성과 자율성 감소가 눈에 띄게 나타나고 있다.

이러한 변화들은 최근 코로나의 여파에 긴밀한 영향을 가지고 있다. 여성의 경우 비정규직의 비율이 높고, 돌봄의 부담을 많이 가지고 있는 것이 일반적인 한국사회 모습이다. 코로나 상황은 일자리의 측면에서 여성의 안정성에 더 부정적 영향을 미쳤을 수 있으며, 안정성이 낮아지는 동시에 돌봄의 부담이 높아지면서 자율성에 남성보다 더 심각한 영향을 받았을 것이라 예상해볼 수 있다. 반면에 남성은 집에 머무르는 시간이 많아지고, 직장에서의 야근이나 회식 그리고 저녁 모임 등이 줄어들면서 건강상태가 좋아지는 결과가 보인다고 유추해볼 수 있다.

코로나19는 또한 개인의 협상력에도 영향을 미친다. 비슷한 다른 일자리를 찾을 수 있거나 나의 의사에 관계없이 정해진 근무시간 이외에 일을 하지 않을 때 개인의 협상력을 높다고 할 수 있을 것이다. 이미 자율성과 안정성의 약화는 개인의 협상력의 부분적인 모습을 보여준다. 여기에 다음 표는 추가적으로 협상력 약화의 양상을 보여준다.

여기에서도 남성보다 여성의 협상력이 약화되었음을 알 수 있다. 비슷한 임금을 주는 다른 일자리를 찾을 수 있는 능력에 있어서 여성이 2018년도에는 더 높았지만, 2020년에는 여성이 남성보다 더 낮아졌다. 2018년과 2020년 사이의 감소는 통계적으로 유의미하다. 또한 50대에서 유의미한 감소가 나타났다. 전체적으로는 나이가 많아질수록, 여성일수록 유사한 일자리를 찾을 가능성이 낮아진다고 나타났다. 또 다른 질문은 직장 내에서 어느 정도 결정능력을 가지고 있는가라는 질문이다. 남성과 여성 모두 수치가 감소하였지만, 남성이 오히려 통계적으로 유의미한 수준에서 낙폭이 컸다. 또한, 50대의 직장 내 자율성이 약화된 것을 볼 수 있다. 일자리에서 퇴직의 압박이 높은 연령대가 더 협상력 약화에 노출되었을 가능성을 보여주는 대목이다. 하지만, 사회 전체적으로 보면 20대의 자기 결정권이 제일 낮으며, 결과적으로 창의력을 발휘할 여건이 되지 않는 것을 알 수 있다. 또한, 소득이 낮을수록, 비정규 일자리에 있을수록 업무에 결정 권한이 없음을 볼 수 있다.

〈표 2-2〉 개인의 협상력 변화

구분		현재의 일을 그만두거나 실직하더라도 나는 비슷한 임금을 주는 직업을 쉽게 찾을 수 있을 것이다. (4점)		귀하게서 하시는 주된 일/업무의 방법이나 순서, 시간을 어느 정도나 직접 결정할 수 있습니까?(10점)	
		2018	2020	2018	2020
성별	남자	2.23	2.22	6.59*	6.26*
	여자	2.30*	2.19*	6.53	6.45
연령대	만19세~만29세	2.60 ^	2.76 ^	5.95 ^	5.81 ^
	만30세~만39세	2.31 ^	2.25 ^	6.30 ^	5.93 ^
	만40세~만49세	2.17 ^	2.19 ^	6.53 ^	6.65 ^
	만50세~만59세	2.15* ^	2.01* ^	6.99* ^	6.53* ^
	만60세~만69세	2.18	2.01	7.02 ^	6.77 ^
소득구간 (월소득, 백만)	3백 미만	2.21	2.20	6.18 ^	5.83 ^
	3백~5백미만	2.26	2.21	6.41 ^	6.39 ^
	5백~8백미만	2.24	2.22	6.73* ^	6.35* ^
	8백 이상	2.35	2.18	6.98 ^	6.78 ^
직업	고용주/자영업	2.24	2.10	7.49 ^	7.33 ^
	상용직	2.25	2.19	6.32 ^	6.12 ^
	임시일용직	2.21	2.19	5.46 ^	5.66 ^
	특수고용직	2.16	2.21	6.68 ^	6.29 ^
	기타	2.46	2.43	6.93 ^	6.71 ^
합계		2.27	2.20	6.56	6.36

주: \*는 연도별 차이가 95% 수준에서 유의미한 것을 의미하며, ^는 집단간 차이가 95%에서 유의미한 것을 의미함

자료: 안정과 자유를 위한 대국민 조사 자료(한국리서치 조사)를 바탕으로 저자 작성.

위의 표 중에서는 통계적으로 유의미하지는 않지만, 2018년에는 소득이 높아질수록 다른 일자리를 찾을 수 있다는 비중이 높았지만, 2020년이 되면서는 그러한 차이가 거의 사라지고 있는 흥미로운 현상이 발견된다. 특히 이는 자영업 및 고용주의 자신감이 하락한 것도 하나의 원인으로 보여진다. 상용직 역시 이 직업을 그만두면 다른 일자리를 찾을 수 있을 것이라는 인식이 상당히 감소하면서 임시/일용직과 큰 차이가 나지 않는다. 또한 의사와 관계없이 정해진 근무시간 이외의 일 역시 증가하면서 상용직 역시 협상력 약화에서 예외가 아님을 보여준다. 이는 코로나19를 거치면서 개인의 협상

력이 약해짐을 보여주는 대목이며, 동시에 산업재해나 아픔을 통한 빈곤에 노출될 가능성이 높음을 암시하는 대목이기 하다.

이러한 맥락에서 개인의 협상력을 높이고, 개인이 쉬어야 할 때 쉬게 하며, 어떻게 건강하게 할 것인가는 더욱 중요한 복지국가의 주제가 된다. 본 연구의 제1부에서는 바로 이 주제에 대해서 다루고자 한다.

## 제2절 연구 목적과 구성

### 1. 연구 목적

본 연구의 제1부는 이 장의 제1절에서 설명한 맥락 하에서 지금 우리가 목도하고 있는 ‘아파도 일해’ 사회의 모습들을 찬찬히 증언하면서, 어떻게 하면 ‘쉬어도 괜찮아’ 사회로 이전할 수 있을 것인지, 어떠한 제도들이 쉬어도 괜찮은 사회를 만들어나갈 수 있을 것인지를 논의하고자 한다.

연구의 영역으로는 건강과 아픔을 논의할 때 일반적으로 다루어지는 보건 영역 뿐 아니라 사회보장 영역을 광범위하게 다루고자 한다. 그 이유는 건강한 사람들이 적절한 제도적 개입이 있었더라면 건강을 유지하고 빈곤해지지 않고 살아갈 수 있지만, 여러 가지 정책적 개입의 결핍으로 인해서 아파지고 빈곤해지기 때문이다. 그렇기 때문에 일반 노동자의 건강 이슈부터 출발하여 아파도 쉴 수 없는 환경과 제도의 이슈, 그리고 건강과 직접적으로 관련된 제도와 실제 이슈까지를 포괄적으로 다루고자 한다.

건강에 대한 연구들 중 노인이나 장애인에 집중한 경우들이 있다. 하지만, 여기에서는 가장 일반적인 근로연령대 그리고 일을 하고 있는 사람들에 초점을 맞추어 이들의 건강과 쉽 그리고 아픔의 이행에 대해서 다루어보고자 한다.

### 2. 연구 구성

본 연구의 제1부는 크게 두 파트로 나누어 구성이 된다. 첫 번째 파트는 쉽과 건강에 대한 파트이며, 두 번째 파트는 일과 건강이다. 첫 번째 파트에서는 쉽이란 무엇이며, 왜 중요한지, 그리고 쉽에 장애물이 무엇인지를 논의하게 될 것이다. 또한 쉽에 대한

생애주기적 접근과 함께 쉽과 건강을 가능하게 하는 요인들에 대해서도 검토할 것이다. 마지막으로 쉽과 건강이 있는 바람직한 미래를 그려보고, 이것이 가능하기 위한 현재 필요한 노력에 대해서 살펴보고자 한다.

두 번째 파트는 일과 노동에서 발생하는 건강불평등과 이를 대응하기 위한 정책적 노력에 대해서 심층적으로 살펴보게 될 것이다. 건강의 이슈와 제도적 대안을 모색하기 위해서 양적 연구를 통해서, 국제비교를 통해서, 그리고 질적 연구를 통해서 본 주제를 접근하고자 한다. 불안정 노동이 가져오는 아픔, 정규직과 비정규직의 건강격차, 그리고 노동과 빈곤에 연관관계에 대해서 논의를 하고자 한다.

각 파트에서는 개인들이 경험하는 여러 위험들에 대한 원인과 결과에 대해서 진단하고, 동시에 어떠한 정책적 대안이 가능할지에 대해서도 논의하고자 한다. 정치하고 구체적인 정책적 대안을 제시하는 것이 이 연구의 목적은 아니다. 하지만, 지금 현재의 난관을 뛰어넘을 수 있는 새로운 정책의 아이디어와 방향을 제시함으로써 장기적으로 건강이 가장 좋지 않은 국가, 산업재해가 가장 많은 국가 등과 같은 오명을 씻고, 각 개인들이 자율성과 안정성을 가지고 살아갈 수 있는 복지국가 건설에 기여하는 것이 본 연구의 목표이다.



## 제3장

### 못 쉬는 개인, 못 쉬는 사회: 쉼의 세 차원과 세대별 차이

제1절 왜 '쉼'인가?

제2절 누가 쉬지 못하는가?

제3절 어떻게 넘어설 것인가? - 쉬어도 괜찮아!

## 제3장 못 쉬는 개인, 못 쉬는 사회 : 삶의 세 차원과 세대별 차이

### 제1절 왜 ‘쉽’인가?

#### 1. 쉽이란 무엇인가?

2016년 국제연합(UN)에서 보고한 ‘세계 행복 보고서’에 의하면 세계에서 가장 행복한 나라는 덴마크다. 또 다른 지표인 경제협력개발기구(OECD)가 작성한 ‘더 나은 삶의 질 지수’에서는 총 38개국 중에 3위에 선정되었다. 덴마크의 인상적인 행복 수준의 원인은 덴마크인들에게 널리 퍼진 생활양식인 ‘휘게(Hygge)’이다(Wiking, 2016). 편안하고 아늑한 상태를 추구한다는 의미의 휘게가 한국사회에 던지는 시사점은 기존까지 전제되어왔던 바와는 달리 경제적 만족도와 풍족함이 행복의 필요충분조건이 아니라는 것이다. 오히려 한국은 단기간 내에 압축적인 근대화를 이뤄가며 엄청난 경제성장을 일궈내었지만, 축적된 부에 상응하는 만큼 삶의 만족도가 높지 않은 나라다(정해식 외, 2019). 이러한 현상이 나타나는 이유 중 하나는 한국인의 전반적 행복 수준을 결정함에 있어 절대적인 소득수준이 중요한 것이 아니라 준거집단에서의 소득분포 상 상대적인 위치가 중요한 영향을 미치기 때문이다(Easterlin, 1974). 다시 말해서, 한 나라의 경제수준이 성장하여 모든 국민의 소득이 전체적으로 증가하면 한 개인의 상대적 지위는 변함이 없기 때문에 행복 수준이 증가하지 않을 뿐 아니라, 고도로 심화된 경쟁으로 인해 해당 위치를 유지하기 위한 노력을 끊임없이 해야 하는 레드퀸 레이스 현상이 나타나게 되어 삶의 만족도는 오히려 감소할 수도 있다. 경제적 발전이 사회적 행복을 증가시킬 수 있다는 전통적 신념이 붕괴되었을 때, 그 자리를 메꾸듯 등장한 것이 바로 웰빙(Well-being) 열풍이었고, 일과 삶의 균형(Work-Life Balance)에 대한 추구였으며, 그 연장선으로써 휘게 또한 각광받게 되었다. 이들의 공통점은 사람의 행복 수준을 결정하는 가장 중요한 요인으로써 경제적 여유보다는 나 자신에게 충실할 수 있는 여가와 휴식, 소중한 사람과 함께할 수 있는 시간, 그리고 자아를 실현할

수 있는 사회적 활동 등을 강조한다는 것이다. 이 연구에서는 이러한 활동들을 총칭하여 ‘쉽’이라고 칭할 것이다.

어떤 이에게 쉽이라는 말은 아무 활동도 하지 않고 가만히 있는 상태를 연상시킬 수 있다. 그때 쉽은 휴식과 동의어로 사용되며, 침대에 누워 잠을 청하거나, 혼자 쇼파에 앉아 TV를 보거나 하는 것을 지칭한다. 하지만 엄밀한 의미에서의 쉽은 단순히 육신의 피로를 해소하기 위해서 몸을 편안히 두는 상태만을 의미하는 것은 아니다(김미혜 외, 2014). 어떤 사람은 자유로이 쓸 수 있는 시간이 주어졌을 때 숙면을 취하는 것을 통해 피로를 회복할 수도 있지만, 어떤 사람은 테니스, 축구 등 오히려 몸의 피로를 증가시키는 스포츠 활동을 통해 마음의 피로를 해소하고 일상의 활력을 회복할 수도 있다. 한편, 혼자만의 시간을 가지는 것만이 쉽인 것도 아니다. 어떤 이는 시간을 내어 친구와 만나 대화를 나누며 스트레스를 풀거나 공감대를 형성하며 친밀감을 다질 때 일상을 살아갈 수 있는 활력을 재충전할 수 있다. 더 나아가 종교 활동이나 동호회 활동 등 공동체와 조직의 일원이 되어 사회적 활동에 참여하는 것을 통해 사회적 정체성을 형성하고 자아를 실현하는 형태의 쉽도 있다. 이처럼 쉽이란 사람마다 생각하는 의미도 다르고 이를 실천하는 방법도 다양할 수 있는 것이다(이진경, 2010). 때문에 쉽은 단순한 한 가지 차원에서 정의되고 이해되어선 안 되고 다양한 측면에서 종합적인 접근을 통해 이해되어야 한다.

#### 2. 삶의 세 가지 차원

앞에서 언급한 바와 같이 다채로운 인간 활동들에 공통적으로 포함되어 있는 속성은 바로 위의 활동들이 온전히 자신이 시간의 주인이 되는 느낌을 가지는 시간이며, ‘지금’이라는 순간에 오롯이 집중하는 것이다(Schnabel, 2016). 다시 말해, 쉽이란 조건에 의해 강제되는 것이 아닌 자신의 의지로 선택하여 행하는 자발적인 활동이며 미래와 생산성을 위한 투자의 개념이 아닌 현재만으로도 의미가 있는 시간을 말하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 시각은 무엇이 쉽고 무엇이 아난가를 구분하는 설득력 있는 기준을 제공하지만, 쉽을 지나치게 포괄적이고 피상적으로 이해하는 것에서 그치게 만든다는 한계가 있다. 따라서 쉽의 다채로운 차원을 구체화하고 보다 나은 이해를 생산하기 위하여 이 연구에서는 쉽을 함께하는 사람들과의 관계에

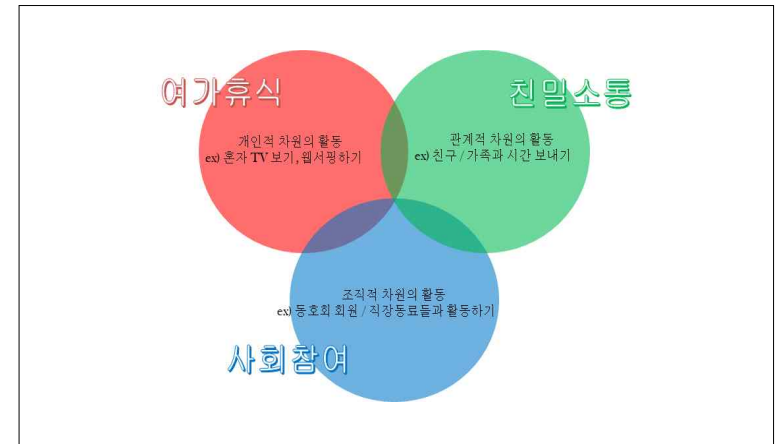
따라 분류하여 이를 바탕으로 접근할 것이다.

삶을 구성하는 활동들은 타인과 함께 하는 활동인지의 여부에 따라, 더 나아가 함께 하는 타인이 배우자, 친척, 친구 등의 일차집단 구성원인지, 아니면 직장 동료, 동호회 회원 등과 같은 이차집단 구성원인지에 따라 구분될 수 있다(Thoits, 2011). 타인과의 관계는 상호작용이라는 점에서 근본적으로 사회적 영역에 해당하며, 홀로 존재하는 고립과 자유의 상태와 구별된다(Simmel, 1950). 우리가 홀로 여가와 휴식을 즐길 때, 우리는 사회가 요구하는 규범과 역할기대로부터 자유로워지며 마음과 몸의 피로를 회복하여 활력을 찾게 된다. 앞으로의 연구에서 이러한 차원의 삶을 개인적 차원의 ‘여가휴식’이라고 칭할 것이다. 반면, 소중한 사람과 함께 보내는 시간은 고립과 자유가 주는 혜택을 누리지는 못하지만, 그 사람과의 정서적 유대를 돈독히 하며 친밀감을 형성할 수 있고, 기쁜 일과 슬픈 일을 함께 나누며 감정을 공유할 수 있다. 타인과 함께하는 시간은 그 자체로써 기분을 환기하고 긍정적인 정서를 유발할 뿐만 아니라, 타인과의 우호적 관계를 형성함에서 오는 사회적 지지의 원천을 강화함으로써 우리에게 긍정적 영향을 미친다(Thoits, 2011). 앞으로의 연구에서 이러한 차원의 삶을 관계적 차원의 ‘친밀소통’이라고 칭할 것이다. 마지막으로 타인과 함께하는 삶이지만 친밀소통과는 별개의 차원을 이루고 있는 ‘사회참여’가 있다. 이 두 가지를 구분하는 중요한 기준은 바로 관계대상이 상대적으로 규모가 더 크고, 형식적(formal)으로 상호작용을 하는 경향이 있는 이차집단에 속해 있는지의 여부이다(Thoits, 2011). 다른 사람과 함께 하는 활동이라는 점에서는 친밀소통과 유사하지만, 보다 사적인(personal) 상호작용을 주고받는 관계인지, 아니면 주로 직업, 종교, 동호회, 자원봉사 등과 같이 공통의 관심사(interest)나 다양한 활동을 기반으로 하는 집단의 구성원으로서 상대방에 대한 지식은 상황적(situational), 비-개인적(less personal)이고 보다 형식적으로 상호작용하는 관계인지에 따라 상이한 성격을 지니게 된다. 개인은 사회참여를 통해서 공동체의 일원으로서 자아를 실현하며 소속감과 스스로가 의미있는 존재라는 감각을 고취할 수 있게 된다(Thoits, 2011).

실제 세계에서 이 세 가지 차원의 삶은 상호배타적이지 않고 어떤 경우에 서로 중첩되어 나타나기도 한다. 이를테면 친구들과 함께 하는 주말 축구 모임은 여가휴식적 측면과 친밀소통적 측면, 그리고 더 나아가 주말 축구 모임으로써 다른 집단과 상호작용하는 과정을 통해 사회참여적 측면까지도 지니고 있을 수 있다. 이 연구에서는 각각의

모든 활동을 구분하여 각 영역에 할당하는 데 집중하기보다는 이러한 기준을 통해 삶의 다차원적 측면을 이해하고, 한국사회의 구성원들이 인구사회경제적 배경에 따라 각각 어떠한 종류의 삶이 부족한지에 대해 전반적으로 이해하는 것에 의의를 둔다.

[그림 3-1] 삶의 세 가지 차원



### 3. 삶이 보약이다

우리는 누구나 가능하다면 건강하고 행복한 삶을 살고자 한다. 그럼에도 누군가는 건강과 행복을 향유하고 누군가는 이것이 박탈된 채 살아가게 되어 상대적 격차가 발생하는 까닭은 사회 구조가 지니는 본질적인 한계로 인해 자원과 역량이 불균등하게 분포되어 있기 때문이다(Phelan et al., 2010). 사회경제적 조건이 사람들의 행복과 삶에 영향을 주는 근본적인 원인으로 작용할 수 있는 이유는 사회경제적 조건이 스트레스의 형성과 그것에 대한 해소 과정에 복합적으로 개입하기 때문이다(Pearlin, 1999). 사람들이 지니고 있는 자본, 권력, 명성 등에 따라 한 사람이 평생에 걸쳐 맞닥뜨리게 될 스트레스의 총량에서 차이가 나게 되고, 더 나아가 똑같은 스트레스를 맞닥뜨리게 되더라도 스트레스를 해소할 수 있는 사회심리적 자원들이 다르기 때문에 스트

레스로 인한 피해의 규모가 달라지게 된다.

궁극적으로 행복 수준을 결정하는 것은 인생에서 선택을 내릴 수 있는 자유라는 지적(Sen, 1999)에 비추어 볼 때, 사회경제적 조건들은 개인의 쉽에 대한 접근성과 삶의 질적 차이에 영향을 주고 이는 다시 개인의 선택과 대응 역량에 영향을 주어 신체적, 정신적 건강에 영향을 미칠 수 있다. 다시 말해 자신이 얼마만큼의 소득을 벌어들이는지, 얼마만큼의 권력과 명성을 지니는지 등의 조건보다 중요한 것이 자신의 삶에 대해 자유롭게 선택할 수 있는 역량이 개인의 삶의 질과 행복에 영향을 준다는 것이다. 아무리 높은 연봉을 버는 직업을 지녔다 해도, 그 높은 연봉을 벌기 위해 잠지도 쉬지 못하고 일을 하는 삶을 살아야 한다면, 그 삶은 행복하기 어려울 것이다. 아무리 높은 권력과 명성을 지닌 사람도 원할 때 쉬지 못하고 끝없는 긴장과 불안, 우울 속에서 살아야 한다면 행복한 삶이라 말하기 어려울 뿐만 아니라 아픔과 자살이라는 극단적인 선택으로 이어질 수 있다. 물론 현실적인 사례 속에서 여건과 여유가 반비례하여 나타나는 경우가 있을 개연성은 높지 않으나, 이러한 매개 기제로서의 쉽에 대한 탐구는 빈부의 격차가 진정한 의미에서의 삶의 격차로 연쇄되는 고리를 끊을 가능성을 제공한다 는 의의를 지닌다.

## 제2절 누가 쉬지 못하는가?

### 1. ‘쉽’의 지형도

우리 사회는 압축적인 근현대사로 인해 급속하게 발전하였고, 이런 맥락에서 높은 근로시간과 낮은 수준의 여가시간의 노동환경은 우리로 하여금 어떻게 더 행복한 삶을 얻을 수 있을지에 대해 고민하게 만들었다. 시행 전부터 많은 관심의 대상이 되어왔던 주 52시간 근무제에 대한 담론들이나, 워라벨(Work-Life Balance), 워라인(Work-Life Integration)과 같은 사회적 유행어들은 행복과 삶의 질에 대한 열망을 반영한다. 이러한 논의들이 사회적인 호응을 얻었던 이유는 삶의 중요성에 대한 인식이 확산하고 있음에도 불구하고 정작 사람들은 충분히 쉴 수 없는 현실 때문일 것이다. 우리사회를 건강하고 삶의 질이 높은 행복한 사회로 만들기 위해서는 우리가 어떻게

쉬고 있으며, 또 어떤 쉽이 부족한지를 체계적으로 접근하여 분석하는 연구가 필요하다. 2절에서는 누가 어떤 쉽을 누리지 못하는지 살펴, 우리가 더욱 잘 쉬기 위한 고민의 전 단계로서 쉽에 대해 이해해보고자 한다.

우리 사회에서 쉽이 필요한 이유는 질병에 걸리기 전 건강한 일상을 유지하는 것이 곧 건강한 사회를 지속하고 재생산할 수 있도록 하는 요소가 되기 때문이다. 쉽은 누구와 함께 쉬는가에 따라 서로 다른 의미를 지닌다. 즉, 같은 행위로써 등산을 한다 하여도 혼자 산을 오르는 것과 친구와 함께 하는 등산, 그리고 직장 상사와 함께 하는 것은 서로 다른 의미가 되는 것이다. 따라서 ‘무엇을 하는가’보다 ‘누구와 함께 하는가’에 관한 질문을 중심으로 쉽을 세 가지 하위차원으로 세분화하여 세대·젠더별로 삶의 차원에 따른 분포를 확인하였다.

우리나라 사람들의 삶의 분포는 어떠할까? 현재까지는 이 연구에서 제안하는 쉽 개념을 다루는 통계자료가 부재한 상황이다. 이에 본 연구에서는 삶의 개념이 쉽 동반자와의 관계에 초점을 맞춘다는 점을 고려하여, 문화체육관광부(2019)의 「2019 국민여가활동조사」를 활용하여 삶의 세 차원을 분석하였다. 국민여가활동조사는 전국 17개 시·도의 만 15세 이상 남녀 10,060명을 대상으로 여가활동에 대해 조사한 자료이며, 본 연구에서는 “지난 1년 동안 귀하께서 가장 많이 참여한 여가활동은 무엇입니까? 순서대로 5개만 응답해주십시오”라는 질문과 “귀하는 여가활동을 주로 누구와 함께 하였습니다습니까?”라는 여가활동 동반자에 대한 질문을 바탕으로 삶의 세 차원을 분석하였다. 우선 1순위 여가활동 동반자를 기준으로 분석한 결과, 지난 1년 동안 가장 많이 참여한 여가활동의 동반자는 “혼자서”가 54.3%로 가장 높았고, “가족과 함께”(35.5%), “친구와 함께”(8.4%)가 그 뒤를 이었다.

삶의 세 차원인 여가휴식, 친밀소통, 사회참여의 분포를 확인하기 위하여 개인적 차원의 활동인 여가휴식에는 여가활동 동반자의 “혼자서”를 포함하였고, 관계적 차원의 활동인 친밀소통에는 “가족과 함께”, “친구와 함께”를, 조직적 차원의 활동인 사회참여에는 “동호회 회원과 함께”, “직장동료”를 포함하였다. 삶의 지형도에 대한 구체적인 내용은 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 삶의 분포

(단위: %)

년도 \ 삶의 차원	여가휴식	친밀소통		사회참여		기타
	혼자서	가족과 함께	친구와 함께	동호회 회원과 함께	직장동료	
2016년	59.8	29.7	8.8	1.0	0.8	0.0
2018년	59.5	29.7	8.7	1.0	1.0	0.0
2019년	54.3	35.5	8.4	1.2	0.6	0.1

자료: 2019 국민여가활동조사(문화체육관광부, 2019) &lt;여가활동 동반자\_1순위활동 기준&gt;

각 연도의 삶 분포는 혼자서 여가활동을 하는 여가휴식이 16년(59.8%), 18년(59.5%), 19년(54.3%) 모두 타 삶의 차원에 비해 높게 나타났다. 하지만 2018년에 비해 2019년에 여가휴식의 비중이 줄었고, 친밀소통의 비중이 증가하였다. 개인적 차원의 여가휴식이 가장 두드러진 삶의 영역이나, 친밀소통 또한 그 관심과 실천이 증대되고 있음을 확인할 수 있다.

## 2. 누가, 누구와 쉬지 못하는가?

우리는 설 때 누구와 함께, 어떤 삶의 차원에서 쉬고 있을까? 또한 어떤 삶의 차원에 취약할까? <표 3-2>는 1순위부터 5순위까지의 모든 여가활동의 동반자를 기준으로 삶의 세 차원을 성별·연령별·교육수준별·혼인상태별로 나누어 살펴본 결과이다.

〈표 3-2〉 인구사회학적 요인별 삶의 분포

삶의 차원		여가휴식	친밀소통	사회참여
전체		45.3	51.5	3.2
성	남자	43.3	52.2	4.4
	여자	43.9	53.9	2.3
연령	15~19	49.3	50	0.7
	20~29	51.9	46.3	1.8
	30~39	44.8	52.5	2.7
	40~49	39.9	56.4	3.8
	50~59	39.3	55.3	5.4
	60~69	40.8	55.3	3.9
	70세이상	44.1	52.8	3.1
교육수준	초졸이하	45	52.8	2.2
	중졸	45.9	51.9	2.1
	고졸	43.3	53.5	3.1
	대졸이상	42.9	52.9	4.2
혼인상태	미혼	52.6	45.3	2.1
	기혼	38.3	57.7	4
	사별/이혼/기타	52.4	44.8	2.8
자녀	자녀없음	47	44.8	2.8
	미취학아동자녀	39	57.8	3.2
	취학자녀	37.4	58.7	3.9
	성인자녀	39.8	55.3	4.8

주: 여가활동 동반자 1~5순위활동 기준

분석 결과 성별에 따른 차이는 크게 드러나지 않았으나, 여가휴식과 친밀소통과 같이 개인적 삶이나 가족 및 친구와 쉬는 활동은 남성보다는 여성이 더 적극적이었다. 하지만 직장동료 및 동호회 회원 등 집단성을 매개로 타인과 상호작용하는 사회참여적 삶은 여성보다 남성이 더 적극적이었으며, 남성이 여성보다 약 2배가량 높아 여성이 사회참여적 삶에 더 취약함을 알 수 있었다. 교육수준의 경우, 교육기간이 길수록 사회참여적 삶도 증가하는 추세를 보였다. 고졸 이하의 집단은 개인적 차원의 여가휴식을, 고졸 이상의 집단은 친밀소통 및 사회참여적 삶을 취하는 경향이 있었다. 미혼의 경우

여가휴식이 타 혼인상태에 비해 가장 높은 수준이었으며, 기혼은 친밀소통적 쉼이 가장 높게 드러났다. 또한 사별/이혼/기타의 경우 사회참여적 쉼이 가장 높은 수준으로 나타났다. 연령, 교육수준, 혼인상태, 미취학 자녀 및 취업여부, 가구유형에 따라 상대적으로 잘 쉬는 개인과 그렇지 못하는 개인의 격차가 있으며, 쉼에 대한 격차는 쉼의 차원에 따라 다르게 나타났다.

쉼의 세 차원별로 가장 잘 쉬지 못하는 인구사회학적 요인은 다음과 같다. 여가휴식은 남성(43.3%), 50대(39.3%), 대졸이상(42.9%), 기혼(38.3%), 취학자녀가 있으면(37.4%) 낮게 나타났고, 친밀소통은 남성(52.2%), 20대(46.3%), 중졸(51.9%), 사별/이혼/기타의 혼인상태(44.7%), 자녀가 없으면(44.8) 취약하였다. 사회참여적 쉼은 여성(2.3%), 15~19세(0.7%), 중졸(2.1%), 미혼(2.1%), 자녀가 없으면(2.5%) 상대적으로 낮게 참여하였다. 결론적으로 성별·연령별·교육수준별·혼인상태별로 쉼 분포의 차이가 있으며, 혼자서 쉬는 여가휴식에 취약한 사람이 있는 반면, 조직생활에 기반한 사회참여적 쉼에 취약한 사람이 있는 것을 확인할 수 있었다. 쉼의 격차는 생애주기에 따라 사회적 지위 및 참여하는 연결망의 차이를 보여주며, 출생에서 사망에 이르기까지 시기에 따라 서로 다른 차원의 쉼을 경험한다는 점을 드러낸다.

### 3. 세대별 쉼의 세 차원

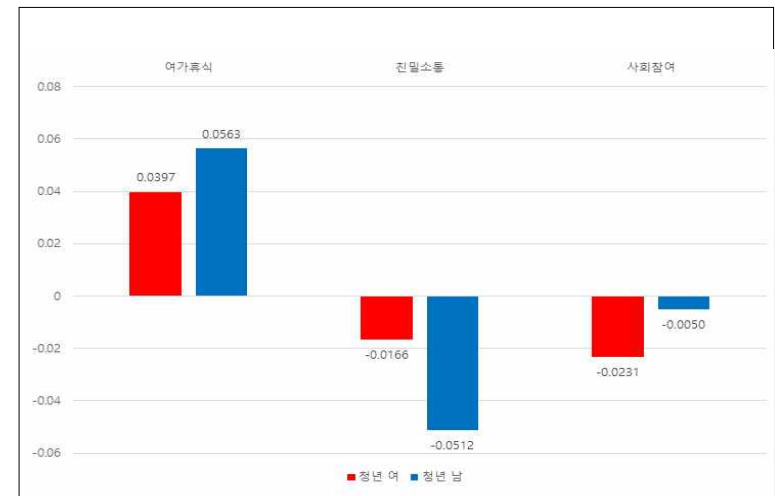
생애주기별로 기대되는 규범과 수행해야 하는 역할이 변화함에 따라 세대별·성별로 쉼의 구성비는 다르게 나타난다. 여가에 대한 기존 연구들도 마찬가지로 연령대별로 누구와 함께 여가를 보내는가에 대한 상이한 결과를 보고하였으며, 여가에 대한 인식 또한 다르게 나타났다(윤소영·차경옥, 2004). 청소년기에는 신체적, 정서적 여가활동 및 친구들과 가정 밖에서 즐기는 여가를 선호하며, 청년들은 적극적인 대인관계형 여가활동을, 부모세대는 정적인 여가활동을 선호하되 여가시간이 즐거움이기 보다는 또 하나의 ‘일’로 인식하는 경향을, 노년세대는 사교적 여가활동을 선호한다(신정화, 1995; 심운중, 1995; 재인용 윤소영·차경옥, 2004). 이처럼 쉼의 구성은 집단에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문에, 세대별 쉼의 구성비를 확인하기 위하여 쉼에 대한 전체 표본의 평균과 비교한 세대별 평균을 측정하였다. 세대는 청년세대, 중장년세대, 노년세대로 나누었으며 청년세대는 만 15~39세를, 중장년세대는 40~64세를, 노년세대는

65세 이상으로 정의하였다. [그림 3-2] ~ [그림 3-5] 는 전체 표본의 평균을 0으로 두었을 때 각 세대별 남녀별로 전체 표본의 값과의 차이를 나타낸 것이다.

[그림 3-2] 를 보면 청년세대는 친밀소통 및 사회참여적 쉼 보다는 개인적인 여가휴식을 적극적으로 수행하고 있었다. 남녀모두 다른 세대에 비해 매우 높았으며, 중장년 및 노년세대 모두 평균에 비해 여가휴식이 낮았다. 친밀소통의 경우 여성보다 남성이 전체평균 보다 상대적으로 낮은 수준을 보였고, 사회참여적 쉼은 남성보다 여성이 더 낮은 수준이었다. 청년세대는 여가휴식은 남녀가 모두 높은 수준을, 친밀소통 및 사회참여는 남녀가 모두 낮은 수준을 보였다.

청년세대가 타 세대에 비해 여가휴식적 쉼에 높은 비중을 보이는 것은 청년세대의 쉼에 대한 삶의 태도 및 특징을 이해하는데 도움을 준다. 즉 청년세대가 쉼에 있어서 친구, 가족, 조직적 차원에서 쉬지 않고, 홀로 쉬는 여가휴식의 비중이 높은 것은 여가휴식을 더욱 중시하는 청년세대의 인식과, 홀로 쉴 수밖에 없는 경제·사회적 제약을 시사한다.

[그림 3-2] 청년세대 쉼의 지형도





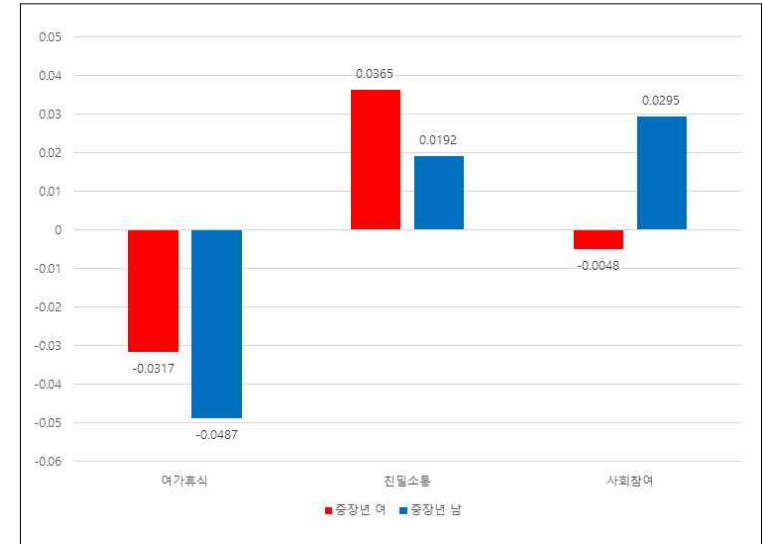
청년세대는 전 세대에 비해 높은 대학진학률, 개인지향적이면서 모바일 및 SNS에 능숙한 ‘워라벨 세대’로도 불리며, ‘욜로,’ ‘코스파,’ ‘소확행’ 등 본인의 여가를 중요하게 인식하고 자신의 삶을 희생하지 않겠다는 라이프스타일을 지향하는 특징이 있다(조용기, 2019; 민경선, 2018). 이에 청년세대는 홀로 쉬는 시간에 더 높은 가치를 두고, 타 세대에 비해 개인지향적인 쉼에 더 노출된다. 청년세대의 여가생활에 대한 연구에서는 청년들이 홀로 쉬려는 경향을 개인의 선택뿐만 아니라 홀로 쉴 수밖에 없는 경제적 요인도 함께 고려하였다. 청년이 직면하는 경제적 문제들은 서로 중첩되어 가치관이나 삶의 태도와 같은 삶이 영역으로 증폭되기 때문이다(김지경 외, 2000). 청년세대가 충분한 여가시간과 높은 삶의 만족도를 추구하는 이유를 저성장 및 경제적 양극화 시대에서 어려움을 버텨내기 위한 하나의 전략이 된다(민경선, 2018). 즉 청년비정규직 비율이 높아지는 상황에서 더 많은 소득을 취하려는 전략은 쉽게 좌절되기 때문에 적은 임금을 받는 대신 비교적 많은 여가시간을 활용하려는 현실적인 선택인 것이다. 여가휴식은 높지만 친밀소통 및 사회참여가 낮은 청년세대의 쉼의 특징은 이후 청년세대가 더욱 잘 쉬기 위해서는 친밀소통 및 사회참여적 쉼에 적극적인 확장이 필요함을 보여준다.

한편, 중장년세대는 여가휴식은 남녀 모두 낮고 친밀소통은 남녀 모두 높은 수준을 보였다( [그림 3-3] ). 사회참여의 경우 여성은 평균에 비해 낮았지만 남성은 평균에 비해 높았고, 중장년 남성의 사회참여는 전 세대에 걸쳐 가장 높았다. 중장년세대는 아직 독립하지 않은 자녀세대와 의존성이 증가하는 노부모에 대한 역할을 동시에 하는 집단으로, 이중역할에 대한 경제적·심리적 부담을 지는 세대이다(한경혜 외, 2003; 한신원, 2012). 즉, 중장년세대에서 친밀소통이 높지만 여가휴식이 낮은 것은, 가족 및 친구와 함께하는 시간이 타 세대에 비해 길지만 홀로 쉴 수 있는 시간은 부족하다. 따라서 중장년세대가 높은 수준의 친밀소통적 쉼을 취하는 데에는 이중역할 수행에 따른 비자발적인 측면이 있을 수 있으므로 보다 다각적인 접근이 요구된다.

한편 중장년세대는 청년세대와 달리 가족중심의 생활에 익숙한 세대이기도 하며 이에 대한 가치도 청년세대에 비해 높다(장진희 외, 2017). 또한 일로 인한 시간 압박을 크게 느끼는 세대이기도 하다(통계청, 2019b). 노동시간에 따른 시간 압박은 전반적인 측면에서 여가 행위 및 여가 시간량을 줄이는 요인이지만 그 중 걷기, 산책, 휴식과 같이 비교적 쉽고 개인적 활동을 주로 감소시키고 타인과 함께하는 스포츠 및 야외활동

은 어느 정도 유지된다는 특징이 있다(차승은, 2014).

[그림 3-3] 중장년세대 쉼의 지형도

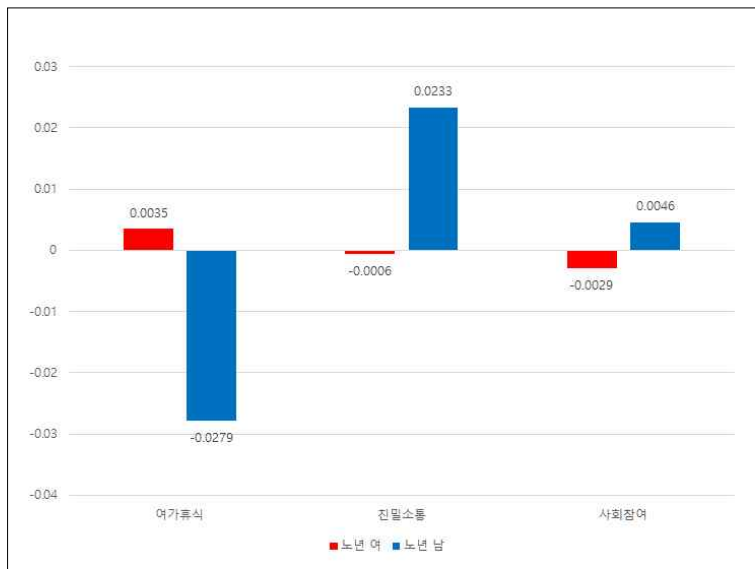


이처럼 중장년세대는 친밀소통적 쉼의 중요성을 강조하는 세대로서 가족 및 친구와 함께 쉬는 시간을 더욱 선택할 수 있지만, 시간압박을 느끼기 때문에 개인적 활동을 감소시켜야만 하는 사회적 여건도 존재한다. 중장년세대의 쉼의 특징인 높은 수준의 친밀소통과 낮은 수준의 여가휴식은 관계에 대한 인식 및 사회적 지위와 역할의 중층적 결과임을 시사하는 만큼, 이후 중장년세대가 더욱 잘 쉴 수 있고 적절한 쉼을 수행하기 위해 더욱 중장년층의 쉼에 대한 이해도가 선행되어야 할 필요가 있다.

마지막으로 노년세대는 타 세대에 비해 여성과 남성의 성별 격차를 확연히 드러냈다( [그림 3-4] ). 먼저, 노년기 여성은 전체평균에 가까운 수준의 쉼을 취하고 있다. 즉 홀로 쉬는 여가휴식과 가족·친구와의 친밀소통, 그리고 조직적인 사회참여까지 평균에서 크게 벗어나지 않았다. 하지만 노년기 남성의 경우 여가휴식은 평균에 비해 낮아 노년

기의 남성이 잘 하지 않는 쉼의 영역으로 드러났고, 반대로 친밀소통과 사회참여적 쉼은 동년배 여성에 비해 매우 높은 값을 보였다. 즉 노년세대의 여성은 혼자 보내는 여가휴식의 쉼이 가장 많았고, 친밀소통 및 사회참여는 평균보다 낮은 수준이나 평균값에 크게 벗어나지 않았다. 반대로 노년세대의 남성은 혼자 보내는 여가휴식의 쉼 보다는 친밀소통 및 사회참여적 쉼에 더욱 적극적이었다.

[그림 3-4] 노년세대 쉼의 지형도



노인은 생물학적·심리적·사회적 차원에서 노화의 과정 및 결과를 겪으며 유급노동시간의 감소 및 중단과 여가시간의 증가를 겪는 세대이며(김진옥, 2006), 중년기를 기점으로 하여 은퇴로 인한 사회적 역할 상실, 경제적 능력 감퇴, 지인의 죽음과 같은 외부적 환경의 변화로 인해 지금까지 구축해온 사회적 관계망이 점차 축소하는 시기이다(장수지, 2011). 따라서 노년세대는 늘어난 무급시간과 축소하는 사회적 관계망 속에서 건강한 쉼의 재생산이 일어나지 않을 가능성이 높다. 예를 들어 60대 이상의 노인은

전 연령 중 가장 많은 시간의 여가를 보내고 있으나 여가활동의 대부분이 TV시청과 같은 수동적인 대중매체 이용에 할애되었다(김진옥, 2006). 즉 쉴 수 있는 시간이 증가하더라도 이것이 곧 다양한 차원의 쉼으로 이어지지 않는 것이다. 노년세대는 성별에 따라 쉼의 세 차원이 평균에 비해 모두 다른 방향성을 보인다. 특히 노년기 여성의 쉼은 가족, 친구, 조직적 쉼에 취약하며 노년기 남성의 쉼은 홀로 쉬는 여가휴식이 부족하다.

전체 표본에 대한 쉼의 지형도는 [그림 3-5] 와 같다.

[그림 3-5] 전체 표본 쉼의 지형도



### 제3절 어떻게 넘어서 것인가? – 쉬어도 괜찮아

#### 1. 연구요약

아픔은 쉬지 못해 발생하는 경우가 많다. 충분히 쉴 수 없는 사회에서 개인은 적절한 시기에 쉬지 못해 결과적으로 아픔과 자살이라는 극단적인 선택으로도 이어질 수 있다. 충분히 쉬지 못하는 이유는 세대별·집단별로 차이가 있으며, 쉼에 대한 인식 또한 개인과 사회에 따라 차이가 있을 수 있다. 본 연구에서는 첫째, 쉼을 정의하고, 쉼이 개인적(여가/휴식), 대인관계적(부모, 친구 등 친밀한 사람들과 함께하는 시간), 사회적(종교, 취미, 봉사활동 등)의 차원으로 구성될 수 있음을 논의하고 이를 각각 ‘여가휴식’, ‘친밀소통’, ‘사회참여’라 명명하였다. 둘째, 쉼의 세 차원에 영향을 줄 수 있는 요인을 살펴보고, 연령(청년/중장년/노년)과 성별에 따라 누가 어떤 차원의 쉼을 적게 갖는지 살펴보았다. 쉼의 세 차원별로 잘 쉬지 못하는 인구사회학적 요인은 다음과 같다. 여가휴식은 50대, 대졸이상, 기혼, 취학자녀가 있는, 남성이 가장 낮게 나타났고, 친밀소통은 20대, 중졸, 사별/이혼/기타 혼인상태의, 자녀가 없는, 남성이 취약하였다. 사회참여는 15~19세, 중졸, 미혼, 자녀가 없는, 여성이 낮은 것으로 드러났다.

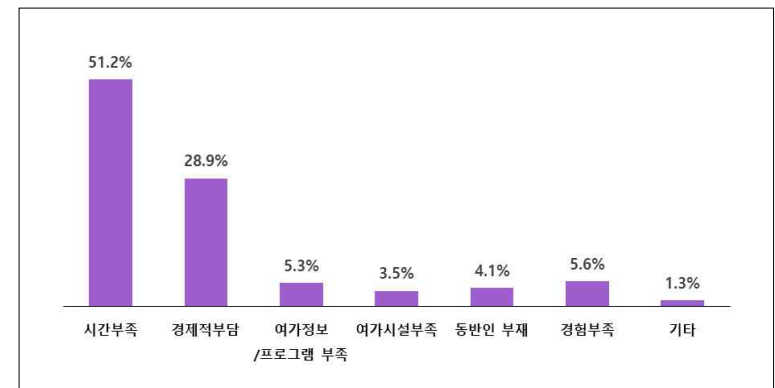
세대별로 분석하면 청년세대는 여가휴식은 남녀가 모두 높은 수준을, 친밀소통 및 사회참여는 남녀가 모두 낮은 수준을 보였다. 여가휴식은 높지만 친밀소통 및 사회참여가 낮은 청년세대의 쉼의 특징은 이후 청년세대가 더욱 잘 쉬기 위해서는 친밀소통 및 사회참여적 쉼에 적극적인 확장이 필요함을 보여준다. 중장년세대는 남녀 모두 여가휴식이 낮지만 친밀소통은 높은 수준을 보였다. 사회참여의 경우 여성은 평균에 비해 낮았지만 남성은 평균에 비해 높았고 이는 전 세대에 걸쳐 가장 높은 수치이다. 중장년세대의 쉼의 특징인 높은 수준의 친밀소통과 낮은 수준의 여가휴식은 관계에 대한 인식 및 사회적 지위와 역할에 의한 종합적 결과인 만큼, 이후 중장년세대가 더욱 잘 쉴 수 있게 하기 위해 더욱 중장년층의 쉼에 대한 이해가 선행되어야 할 필요가 있다. 노년세대는 타 세대에 비해 확연히 드러나는 성별 격차를 확인할 수 있었다. 먼저, 노년기 여성은 전체평균에 가까운 쉼의 수준을 취하고 있다. 즉, 홀로 쉬는 여가휴식과 가족·친구와의 친밀소통, 그리고 조직적인 사회참여까지 평균에서 크게 벗어나지 않았다. 하지만 노년기 남성의 경우 여가휴식은 평균에 비해 낮아 노년기의 남성이 잘 하지

않는 쉼의 영역인 것으로 드러났고, 반대로 친밀소통과 사회참여는 동년배 여성에 비해 높은 값을 보였다. 즉, 노년세대의 여성은 혼자 보내는 여가휴식이 가장 많았고, 친밀소통 및 사회참여는 평균보다 낮은 수준이나 평균값에 크게 벗어나지 않았다. 반대로 노년세대의 남성은 혼자 보내는 여가휴식보다는 친밀소통 및 사회참여에 더욱 적극적이었다. 이렇듯 노년기의 쉼의 질적 향상을 위해선 성별에 따라 다른 쉼의 특성에 기반하여 여성은 사회적 관계망의 확장을, 남성은 홀로 건강히 쉴 수 있는 여건 마련을 중심으로 접근할 필요를 보인다.

#### 2. 쉬어도 괜찮은 사회를 위하여

제1절과 제2절을 통해 우리는 쉼이 중요한 이유와 쉼의 차원, 그리고 한국인들이 성별, 연령대 등의 세부집단별로 어떠한 차원의 쉼을 주로 하고 있는지 알아보았다. 추후 한국인들이 인구사회학적 특징에 따라 특정 차원의 쉼을 잘하거나 못하는 이유, 특히 이와 같은 쉼 부족이 아픔으로 이어지는지에 대한 분석도 필요하나 현재까지는 자료상의 한계로 인해 직접적인 분석이 어려운 실정이다.

[그림 3-6] 여가생활에 만족하지 않는 이유

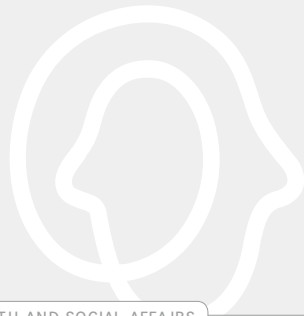


자료: 2019 국민여가활동조사, 문화체육관광부

여가생활을 만족하지 못하는 이유를 통해 쉽 부족의 원인을 간접적으로 살펴보면, 절반이 조금 넘는 사람들이 자신의 여가생활에 만족하지 못하는 이유를 시간 부족에서 찾고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 각 인구사회학적 집단별로 시간이 부족한 이유는 모두 상이할 수 있다. 20대의 취업준비생이 시간이 부족한 이유와 40대의 워킹맘이 시간이 부족한 이유는 서로 다를 것이기에, 이들에게 충분히 쉴 수 있는 여건을 만들어주기 위한 해결책 모두 달라야 한다. 집단별로 다른 ‘못 쉬’의 원인을 분석하여 맞춤형 전략을 세워야만 충분한 쉬를 보장하는 한국사회를 만들 수 있다. 이를 위해 누구와 함께 여가생활을 즐기는지, 만약 여가생활을 즐기지 못한다면 무엇 때문인지에 등 한국사회의 쉽의 지형도를 그릴 수 있는 자료가 필요할 뿐만 아니라 이를 활용한 후속연구가 필요하다. 대한민국 ‘쉽’ 현황을 파악하기 위한 지표를 설정하고 지형도를 제작하기 위한 시도가 뒤따라야 하는 것이다. 이를 통해 크게 두 가지의 효과를 기대할 수 있다. 첫째로, 시민들은 자신들의 쉽이 어떤 상태인지 판단할 수 있는 준거를 확보할 수 있게 될 것이다. 이를 통해 개인 스스로가 효과적으로 사회적 스트레스에 대처하고 건강을 관리할 수 있게 함과 동시에 시민들이 스스로 체감하는 정책수요를 바탕으로 한 바텀-업 의견 제시를 활성화할 것으로 기대된다. 둘째로, 공공기관은 다양한 사회집단에 맞추어 다각화된 증거기반(Evidence-based) 정책을 수립할 수 있는 근거를 마련할 수 있게 된다. 이를 통해 효과적인 공공정책을 수립하여 우리 사회 전체의 안녕을 효과적으로 증진시킬 수 있는 방안을 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

더 나아가 사회적 차원의 대안 마련을 위한 노력이 필요하다. 사회적 차원의 대안이란 국민들이 잘 쉴 수 있도록 제도적으로 지원하는 방안을 말한다. 아직은 구체적으로 연구되지 않은 막연한 발상일 뿐이지만, 우리는 다음과 같은 것들을 상상해볼 수 있다. 첫째는 쉽을 경제와 여가 활동의 부수적인 카테고리에서 벗어나 보건과 복지의 영역으로 적극적으로 편입하여 건강하고 행복한 사회를 위해 국가가 지원하는 쉽 관리센터를 만드는 것이다. 이 센터가 수행하는 일은 정기적으로 국민들의 쉽 현황을 파악하는 일과, 전국의 지역사회에 퍼져있는 동호회, 자원봉사 단체 등을 연결하고 지원하는 일이다. 특히 지역사회 수준의 조직적 활동, 즉 사회참여는 개인의 건강에 이로운 영향을 끼칠 뿐만 아니라 지역사회의 역량강화에도 필수적이다(Putnam, 2000). 예를 들어 지역사회에 어떠한 자발적 결사체와 동호회들이 분포해 있는지 파악한 뒤, 부족한 영역에 대한 예산 지원 등을 통해 활성화 시킨다면 시민들이 자신에게 맞는 취미의 사회

참여를 하기 용이해질 것이다. 둘째는 가칭 ‘쉽 코디네이터’라고 부를 수 있는 일련의 전문가들을 양성하고 고용하는 것이다. 이들은 쉽 관리센터와 연계하여 상담이 필요한 시민들과 면담하여 이들의 삶의 형태를 분석하고, 이들에게 필요한 유형의 쉽을 제안하여 구체적인 조직과 연결해준다. 거시적인 차원의 쉽 관리센터와 현장 일선에 서게 될 쉽 코디네이터 등의 실천적인 방안을 통해 우리사회는 못 쉬게 하는 사회에서 충분한 쉬를 보장하는 사회로 나아갈 수 있을 것이라 기대한다. 오늘날 아픔과 질병의 상태에 초점을 맞춘 정책은 다수 있다. ‘소 잃고 외양간 고친다’라는 속담처럼, 이미 아프고 난 뒤에 이를 고치려 하는 것은 아프지 않게 예방하는 것보다 갑절은 어려운 일이다. 아프니까 쉴 수 있는 병가를 보장하는 사회도 중요하지만, 아프지 않게 쉴 수 있는 여가를 권장하는 사회가 되는 것이 국민이 행복한 나라로서의 대한민국이 될 수 있는 길일 것이다.



## 제4장

### 미래사회의 건강한 ‘쉼’을 위한 변화

- 제1절 세대에 따른 ‘쉼’의 관점
- 제2절 미래사회의 쉼의 가치 변화
- 제3절 건강한 미래를 위한 제도 변화
- 제4절 쉼과 건강을 함께하기 위한 방향

## 제4장 미래사회의 건강한‘삶’을 위한 변화

### 제1절 세대에 따른 ‘삶’의 관점

#### 1. 일의 가치를 중요하게 생각한 노년세대

대한민국의 노인인구는 2019년을 기준으로 약 700만명을 넘는 것으로 집계되고 있다. 이것은 대한민국 전체 인구의 약 15%를 차지하는 것으로 이미 대한민국 사회는 고령사회(노인인구의 비율이 14% 이상인 사회)로 들어섰음을 알려주는 객관적 사실이다. 그렇다면 대한민국 사회에서 노인인구의 기준은 구체적으로 어떻게 구분하고 있는가? 대한민국 정부는 지난 2018년 저출산고령화사회위원회를 출범시키면서 기존의 노인복지정책의 대상이 되는 노인 연령의 기준을 현행 65세에서 70세로 상향 조정하는 논의를 본격화 한바 있다. 이에 따라 기존의 65세에서 69세 사이의 인구는 중년층으로 분류되어 생산가능인구로 구분할 수 있을 것이다.

이러한 논의에 따라 노인인구 또는 노년세대를 구분하자면 2020년을 기준으로 70세 이상의 노인인구를 노년세대라고 부를 수 있을 것이며 이는 1950년을 기준으로 그 이전에 출생한 세대와 베이붐 세대 사이의 인구를 노년세대라고 일컬을 수 있을 것이다. 이 세대는 전쟁과 고도성장기를 모두 경험한 세대이다.

고도성장기에 직장생활을 시작한 노년세대는 국가적으로 볼 때, 아직 개발도상국으로서의 국가 자립도와 생활수준 자체는 가난 했지만 현재 청년세대에게 나타나고 있는 같은 취업과 생계위협 등의 문제는 없었을 것이다. 특히 1970년대 후반 일어난 중동 건설 노동자 파견 등의 중동 건설 붐과 1980년대 중반 나타난 3저 호황은 이미 노동시장에서 점차 자리를 잡고 있었던 현재의 노년세대에게 경제적 자립의 문을 활짝 열어줬다. 이들은 대학 졸업 후 직장에 들어가면 곧바로 결혼을 하고, 아이 둘을 낳아 기르는 것을 인생의 당연한 로드맵으로 여겼다. 1990년대 중반 OECD 가입 때까지 10년간 이어진 호황은 그 당시 40대 중반에 들어선 가장으로서의 노년세대의 앞길을 확 트

워졌다. 이들의 은퇴시기가 다가온 2016년, 정부는 정년을 60세로 연장했다. 정년은 앞으로도 더 연장될 가능성이 있다. 2019년엔 대법원이 육체노동 정년을 65세로 올리는데 판결을 내렸다. 세계 최고의 고령사회 일본에선 이미 기업들이 정년을 60세에서 65세로 늦추고 있다. 한국개발연구원(KDI)은 최근 '고령화 사회, 경제성장 전망과 대응 방향' 보고서를 통해, 고령사회에 대비해 정년제 폐지를 검토해야 한다고 주장했다. 출산율을 늘리는 것보다 고령인구를 노동시장에 붙잡아두는 것이 생산력을 유지하는 현실적인 방안이라는 판단에서다(이재준, 2019).

그 결과 대한민국의 베이붐 세대는 점차 노년에 접어들고 있는 지금에 이르기까지 휴식의 개념과는 거리가 멀다. 그들은 전후 경제적 호황기를 거친 청년시절부터 사회적 요구에 따라 매우 역동적인 산업현장의 일꾼으로 지내왔으며 지금 노년의 때에 이르기까지 휴식의 가치보다는 일의 가치, 일을 함으로서 얻는 물질적 가치와 1960년 새마을 운동을 통해 확립된 '잘살아보세'의 가치를 여전히 이어나가고 있는 세대이기도 하다. 문제는 이러한 노년세대가 여전히 경제적 활동을 유지하고 있는 이유는 중도 따른 이유는 지난 고도성장기에 사회적으로 매우 중추적인 역할을 수행해 왔으나 IMF 등의 경제위기 위해 자신들의 경력과는 무관하게 퇴직, 사직, 사업체의 폐업 등으로 경제활동의 변화를 경험할 수밖에 없었고 이후 취업과 실업을 반복하는 불안정한 생계를 이어가는 인구의 비율도 점차 증가할 수밖에 없었던 세대이기 때문인 것도 일정 부분 작용한다(성지미, 안주엽, 2006; 이성균, 2008; 박경숙, 2003).

현재의 노년세대는 과거 대한민국 산업화의 주역이었던 만큼 바빠 살아왔다. 당시에는 현재처럼 근로자의 휴식과 여가에 관한 사회적 인식이 부족했었기 때문에 더욱 바쁜 삶을 보냈을 것이다. 바쁜 시기를 보냈던 이들이 은퇴를 하고 나서도 여전히 가정의 경제적 문제로 또는 과거 이러한 긴 휴식 기간을 보낸 경험이 없기 때문이라는 이유 등으로 인하여 휴식 그 자체를 이해하거나 버티지 못하고 있다. 이러한 상황은 노년세대로 하여금 무엇이라도 행동하며 시간을 보내야 한다는 강박관념에 시달리는 것이다.

이러한 강박관념에 시달리는 노년세대들은 스스로 쉴 틈 없는 계획을 수립하고, 끊임없이 움직이고자 한다. 그러다가 이러한 생활을 이어가지 못할 때는 자기 스스로 자괴감과 죄책감에 빠지기도 한다. 심한 경우에는 본인 스스로를 사회 부적응자로 생각하여 사회로부터 고립된다. 때문에 국립정신건강센터는 '슈퍼노인중후군'이라는 개념을 소개하며 일종의 강박성 정신질환의 형태로 분류하고 있기도 한다.

이러한 강박적인 모습은 중·노년세대들로 하여금 여러 방면으로 활동을 해야 한다는 정신적 압박을 준다. 그러나 문제는 그들의 건강은 젊은 시절에 비해 악화되어 있다는 것이 문제다. 보건복지부의 '2017 노인실태조사'에 따르면 65세 이상 시니어의 89.5%는 만성질환을 앓고 있는 것으로 나타났다. 만성질환을 2개 이상 앓고 있는 시니어도 73%에 달했다. 이러한 건강상태에서 무리한 일정을 소화하는 것은 노년층에게 치명적으로 다가올 수 있다(보건복지부, 2018).

이것은 본인에게만 악영향을 끼칠 뿐만 아니라 가족과 주위 지인들에게도 영향을 미칠 수 있다. 건강이 우려되는 상황에서도 바쁜 생활을 이어나갈 때 가족들은 불안함으로 인해 심한 압박감을 경험한다. 당사자의 주변 지인이나 손아랫사람이 이를 표본으로 여기는 상황이 발생할 수도 있다. 이는 또 다른 '슈퍼노인증후군' 증상자를 발생시킬 수 있다는 의미이다. 또한 이러한 경향은 궁극적으로 '세대 간의 갈등'이라는 양상으로 표출되고 있다.

지난 반세기 한국 사회가 겪은 급격한 정치적·역사적 사건 속에서 세대 간 겪어온 시대적 경험들이 극명하게 대비되면서 이해와 소통이 단절되고 있는 것이다. 광복 이후 절대적인 빈곤을 경험하고 산업화에 전력을 기울한 노년층, 민주화를 위해 모든 것을 바친 중장년층, 그리고 경제적·문화적·과학적 풍요를 누리고 있는 청년층이 공존하면서 서로에 대한 간극이 벌어지고 있는 것이다.

세대 간 서로 다른 경험들이 가치관의 차이를 만들어내면서 더욱 갈등이 깊어지고 있다. 특히 최악의 취업난으로 희망을 잃은 청년층이 고령층의 연금과 복지에 반발하는 사회적 현상이 깊어지고 있다. 고령층의 복지를 위해 왜 청년층이 희생해야 하느냐는 것이다. 우리 사회가 세대 간 갈등을 해소할 대책을 마련하지 않으면 한국 사회의 미래가 암담해질 수 있는 상황이다. 지난 2004년 중앙일보와 현대경제연구원이 공동으로 진행한 「세대갈등에 대한 국민여론조사」의 결과를 살펴보면 당시 기준으로 청년(지금의 중년세대) 10명 중 7명이, 장년(지금의 노년세대)은 10명 중 6명이 세대 갈등이 매우 심각하다고 응답했다. 세대 간 갈등은 어느 시대건 있었지만 그 정도가 과거와 비교하기 어려울 정도로 심각한 수준이다.

## 2. 쉬고 싶어도 쉴 수 없는 중년세대

현재의 중년세대는 우리가 흔히 이야기하는 베이비붐 세대로서 이 세대는 한국전쟁 이후 1955년~1963년에 태어난 이들을 의미한다. 베이비붐 세대의 고용률은 1963년생이 만 55세를 넘어선 2018년부터 급격한 하락세를 보이고 있다. 우리나라의 경제발전을 이끌었던 베이비붐 세대의 은퇴가 점점 가속화 되고 있는 것이다. 베이비붐세대의 대표로 흔히들 58년생 개띠를 꼽는다. 중학교 무시험 배정, 고교 평준화 정책 등 한국 사회의 변화를 상징하는 정책들이 이들과 함께 시작된 때문이다.

한국 역시 베이비붐세대의 규모와 영향력이 크고 강력한 나라다. 한국에선 한국전쟁을 겪으면서 베이비붐 세대의 시작이 그만큼 늦어졌다. 흔히 1955년생부터 1963년생까지를 한국의 베이비붐세대라고 부른다. 이 기간 중 902만 명이 태어났다. 2018년 출생아 수가 32만6900명인 것과 비교하면 지금의 30배가 넘는 규모다. 베이비붐의 영향으로 한국 인구는 20년 사이에 64%나 늘었다. 이 가운데 2019년 말을 기준 현재 약 1,600만 명(주민등록 기준)이 생존해 있으며 이것은 전체 인구의 31%나 되는 거대한 인구 블록이다(통계청, 2020c).

고도성장기에 청소년기와 청년기를 보낸 이들 세대는 앞서 노년세대가 젊을 가장으로 경험한 1980년대의 호황기에 취업을 시작하여 취업의 문이 활짝 열려 있었던 세대이다. 정치적으로는 박정희 유신시대와 전두환 신군부시대에 학창시절을 보낸 이들 세대까지만 해도 대학생은 아직 소수집단이었다. 1979년 대학진학률은 남성 29%, 여성 20%였다.

2019년 3월에 통계청에서 발표한 장래의 기대수명 조사결과를 살펴보면 2017년 평균 82.7세에서 2020년에는 83.2세, 2067년에서 평균 90.1세로 점차 늘어날 것이라고 전망하고 있다. 그리고 지난 2019년 고용노동부가 발표한 「2018~2028 중·장기 인력수급 전망」을 살펴보면 지속적으로 생산가능인구(만 15세에서 64세)가 해당 기간 동안 약 70만 명 가까이 감소한 것으로 예측하고 있다. 이러한 문제의 원인은 현재 중년세대로 분류되는 베이붐 세대와 그 직후 세대가 2020년을 기준으로 점차 현재의 생산가능인구 지표에서 빠져나가면서 지속적으로 해당인구의 감소가 이어질 것이라고 예측하기 때문이다. 이에 따라 대한민국 정부는 앞서 언급한 바와 같이 생산가능인구의 연령범위를 높이려는 시도를 하고 있으나 아직까지 현실적으로 정년퇴직의 연령의 변화가 없기 때문에 불확실한 상태이다.

문제는 현재 나타나고 있는 COVID-19의 문제와 더불어 장기적인 경기 침체로 인

하여 법으로 보장된 정년퇴직 연령을 모두 채우고 퇴직하는 근로자가 많지 않으며 다양한 경기침체의 여파로 인하여 현재 정년이 다가오고 있는 지금의 중년세대에게 구조조정 등의 여파가 직접적으로 맞닥뜨리면서 명예퇴직이나 권고사직 등의 자발적 또는 비자발적 퇴직이 일어날 수밖에 없는 현실이 지속되고 있다는 것이다.

또한 현재 정의되고 있는 중년세대는 생애주기의 변화에 따라 노년세대와는 다른 특성을 가지고 있다. 노년세대가 지금의 중년세대를 양육하여 성장시킨 후 현재의 중년세대는 노년세대의 부양과 지금의 청년세대인 자녀의 양육에 대한 이중고를 지속적으로 겪는 세대라고 볼 수 있다. 따라서 점차 앞선 생애 전반에 걸쳐 일을 했던 직장에서 점차 퇴직하면서 이러한 경제적 부담으로 인하여 퇴직 후 전반적인 생활의 만족도가 거의 변화하지 못하는 문제를 안고 있다.

문제는 이러한 상황에서 중년세대가 구성하고 있는 가족 구성원 간의 정서적 지지, 정보 제공, 물질적 보조 등의 다양한 지원을 서로 주고받는데 있어서, 최근 가족주의 약화와 핵가족화 등으로 인해 가족 부양 자체는 감소하는 추세를 보이지만 은퇴 후 중년세대의 사회적 연결고리는 가족 중심으로 사회적 관계망을 중심으로 축소됨에 따라 가족 기능 및 부양의 중요성을 몸소 체감하며, 가족 외에 이웃·지인들과 새로운 유대관계를 형성하여 일하지 않는 자신의 정체성에 혼란으로 겪으며 이러한 정체성의 혼란에서 벗어나기 노력하기도 한다(김유경, 2016; 정경희, 2018).

이러한 중년세대는 전통과 혁신이라는 이중적인 가치관을 동시에 갖고 있어 부모 부양을 자식의 당연한 도리라고 생각하는 반면, 자신의 노후는 자녀 세대에게 의존하지 않고 스스로 준비해야 한다고 생각한다(김유경, 이진숙, 손서희, 조성호, 박신아, 2018). 즉, 이들은 전통적인 부모 부양 이데올로기를 고수하는 마지막 세대이자 자신의 노후를 스스로 준비하려는 첫 세대로, 어느 세대보다 부모·자녀와의 결속력이 강한 편이다. 그 결과 아래로는 자녀, 위로는 노부모를 부양해야 하는 세대로 이중 부양 부담을 겪고 있다. 따라서 현재의 중년세대는 자신의 부모를 부양하지만 자녀에게 부양받을 것을 기대할 수는 없는 최초의 세대라는 점에서 이들이 스스로 경제적, 보건의료적 관점에서 노후 준비를 하지 못할 경우 사회적으로 큰 부담이 될 수 있다(남경아, 2017; 양지훈, 권미애, 2018).

중년세대는 사회적 활동과 개인적 활동이 인생의 절정기에 있으면서 동시에 인생 후반부의 진행을 경험하게 된다(김경은, 김용태, 2016). 더불어 신체적 생물학적 노화

의 시작은 물론, 사회적 관점의 경우 사회생활과 직업생활에서의 어려운 난관을 극복하고, 사회경제적 지위 및 대인관계 등에 있어 절정기에 도달한 시라 할 수 있다(임선미, 이보영, 2016).

특히 이 시기는 자녀의 교육과 양육에 대한 책임을 완수한 이후 은퇴준비를 하고 성공적인노후준비를 위한 대책을 마련해야 하는 중요한 발달과업을 가지게 된다(최혜련, 2011). 하지만 대부분의 중장년층들의 경우 자신의 삶에서 자식들의 교육과 양육 그리고 부모님 부양을 최우선적으로 하였기에 정작 자신들의 노후준비는 미흡한 것이 현실이다(여미영, 2010).

문제는 이러한 중년세대는 현재의 노년세대와는 달리 급변했던 사회적 역할에 따라 역동적으로 움직였던 세대이며 과도한 교육열의 모습을 가지고 있었던 세대답게 교육수준이 급격히 증가한 결과 가치관의 변화와 기대하는 욕구수준의 향상, 문화에 대한 관심 등으로 이어지고 있다는 것이다. 이러한 삶의 가치 방향은 현재 노년세대들과는 달리 새로운 취미활동을 모색하고 있으며 이를 위해 적극적인 소비활동을 하고 있는 것으로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 또한 여행에 대한 욕구가 높으며, 노후생활에 있어 여가생활을 중요하게 생각하고 있다. 따라서 이러한 중년세대의 다양한 여가활동 욕구와 소비행태를 반영한 다양한 서비스 개발이 요구된다는 것이다.

물론 이들 중년세대는 현재의 노년세대와 마찬가지로 노후 생활에 있어 경제활동을 중요시 하고 있다는 점에서 공통점을 갖고 있다. 이것은 아직 노후소득을 위한 국가차원의 보장제도가 확립되지 않는 시점에서 노후소득의 감소를 염두에 둔 경제적인 이유에 의한 것으로 추측할 수 있다. 이러한 소득보장의 중요한 가치는 중년세대가 자신의 성공적인 노후생활의 밑거름에 있어 건강과 소득을 가장 중요한 요인으로 보고 있기 때문이다. 노후생활에 있어 건강과 소득을 보장하는 데는 공적인 제도만으로는 부족하다고 보고 있어 사적인 차원에서 보험에 가입하고 있다. 그러나 건강 및 요양보호라는 위험에 비하여 소득감소에 대한 준비는 상대적으로 소홀하다.



### 3. 쉼의 가치변화에 발맞춰 가는 청년세대

지난 2018년 4월 문화체육관광부와 한국관광공사는 중소기업 근로자의 여행 복지 차원에서 '근로자 휴가지원 사업'의 참여 신청을 받았다. 이 사업의 주요한 골자는 기업이 10만 원, 정부가 10만 원, 본인 20만 원, 총 40만 원의 휴가비용 국내여행을 갈 수 있는 지원 정책이었다. 해당 정책은 지난 2014년에 처음으로 시도된 바 있다. 그 당시에는 해당의 정책 자체는 시행되었지만 주요한 사업적 방향성과 세부 내용의 부족으로 1년 만에 폐지되었으나 지난 2018년에는 당초 예상했던 2만 명을 5배나 넘는 10만여 명이 신청을 하였다.

그렇다면 이미 2014년에 시행되어 실패한 후 소리 소문 없이 사라진 소위 이야기하는 실패한 정책이 갑자기 2018년에는 큰 관심을 끌 수 있었는가. 물론 세부적인 사업 내용이 더 구체적이고 다양해진 이유도 있겠지만, 결국 해당의 정책을 이용하는 사람들 즉 노동자들의 측면에서 '쉼', '휴식'을 대하는 태도의 변화가 드러났다고 볼 수 있다. 그러나 해당의 정책은 근로자 휴가지원 사업으로서 직장인들의 휴가복지를 조망했다는 점에서 긍정적이지만, 반대로 우리 사회가 국민의 휴식을 근로의 보상으로만 인식한다는 점에서 그 이면을 확인할 수 있다.

현재 소위 이야기하는 4차 산업 혁명 또는 지식산업사회에서 이러한 이야기야말로 현실적 불안정성과 답답한 현실 사회의 변화를 새로운 미래의 희망적 과당기로 포장하고 있지만, 이러한 사회를 현실적으로 체감하는 노동자의 측면에서 그 실상은 정규직보다 비정규직 비중이 더 높아질 것이라는 불안감을 함께 내포하고 있다. 또한 인공지능, 로봇 등의 최첨단 기술을 바탕으로 한 기계와 컴퓨터가 인간의 노동은 대체하게 될 것이라는 막연한 공포와 거부감이 함께 공존하는 것이 사실이다.

이러한 불안감과 공포, 막연한 두려움과는 달리 여전히 우리가 휴식을 대하는 방식은 근대적이다. 학생, 아르바이트, 비정규직과 프리랜서 비중이 높은 청년층은 정부가 규정한 휴가복지 정책을 영위하기 어렵다. 비록 이들은 노동자일지라도 5대 사회보험에 가입되지 않은 '근로자'이기 때문에, 국민의 휴식복지마저 계층화·계급화 되고 있다는 점이 현실에서 청년세대가 고스란히 느끼고 있는 공포와 불안감의 실체이기도 하다.

그 결과 결국 청년세대는 스스로의 휴식과 삶의 질을 자발적인 형태로 쟁기고 있는

것이다. Yolo, 워라벨, 소확행(小確幸) 같은 행동양식을 왜 중요하게 생각하는지 고민해 보면, 격변하는 4차 혁명의 시대 속에서 다음 사회를 만들어갈 청년들을 제대로 챙기지 않고 있기 때문이다. 기존의 방식으로는 청년이 살아갈 다음 사회에 적합하지 않다. 청년세대는 다음 사회에 필요한 새로운 방식을 원하고 있는 것이다.

앞서 언급한 청년세대의 개인주의, 탈권위주의, 탈이데올로기적 성향도 사실상 성장주의, 물질주의적 가치로부터 벗어난 청년세대가 새롭게 갖게 된 가치관의 연장선상에서 논의되고 있었다. 청년들의 개인주의적 성향 역시 경제적 조건의 변화로 인한 것으로 설명되었다.

"2030세대는 '국익 확대' '수출 증대' '국력 총화' '애국' 등의 낱말이 '나의 행복'과는 무관하다고 여긴다. 국가 경제의 총량 확대가 중요한 게 아니라 사나운 사회에서 경쟁력을 갖춰 살아남는 게 시급하다." (동아일보, 2015. 10. 30a)

"밀레니얼세대는 1980년대 초반부터 2000년대 초반 출생한 세대다. 닐하우와 윌리엄 스트라우스는 '세대들, 미국 미래의 역사'란 책에서 '1980~2000년대 초반에 태어난 밀레니얼세대는 청소년 때부터 인터넷을 사용해 모바일, 소셜네트워크서비스(SNS) 등 정보기술(IT)에 능통하며 대학 진학률이 높다'고 그 특성을 분석했다. 이들은 대기업 취직이 최고의 목표가 아니고 자신의 의사와 취향을 분명하게 표현할 수 있는 것을 중요하게 생각한다." (메가경제, 2019. 6. 22)

개인의 경쟁력으로 신자유주의 경쟁구조에서 살아남기 위해 노력하는 것이 국가(공동체)적인 경제성장보다 청년에게 더 중요해지고, 그렇기에 청년들이 공동체 차원의 가치 추구보다는 개인주의적인 가치관을 갖게 되었다는 설명이다.

"밀레니얼세대는 자기 중심적이다. 이기적이라는 게 아니다. 스스로의 가치와 동기가 이들을 움직이게 하는 가장 큰 원동력이다. (중략) '8대2의 법칙'을 이야기하는 이도 많았다. 회사에서 주어진 업무가 80이라면, 본인이 하고 싶고 가치를 실현하고 싶은 활동을 20 비율로 한다는 것이다. 다른 세대는 80대20으로 일한다고 하면 '주인의식이 없고 느슨하다'고 한다. 밀레니얼 세대는 비슷한 가치를 지닌 이들 간 '느슨한 연대'가 가능하고, 개인이 추구하는 모든 가치를 담아내는 단 하나의 조직이 없다고 생각한다." (조선일보, 2017. 3. 8)

이러한 청년세대의 특징은 추구하는 휴식의 가치관에서도 나타난다. 청년세대는 '자신의 만족'과 '자신에게 맞는 방식'을 중심으로 쉼의 가치를 변화시키고 있다. 쉼에 있

어서 중요한 요소는 주변 사람들이 어디를 다녀왔으며 무엇을 했는가 아니라 내가 이것을 함으로서 어떠한 만족을 얻을 수 있는가이다. 즉, 어찌 보면 사회나 타인에게 인정받는 방식으로 문화적 가치를 누렸던 기성세대와는 전혀 다른 방식이다.

휴식에 있어서 과거 기성세대는 남이 하는 것을 같이하는 집단주의적 관점에 있었다면 청년세대는 혼자 사는 1인 가구가 많아지고 가족도 떨어져서 혼자 생활하는 사람들이 늘어나고 있기 때문에 사회 구성원들끼리 같이 무언가를 하는 경우가 보편적이었으나 그리 길지 않은 시간이 지나서 생활방식이 크게 변화하였다. 젊은 직장인들은 오히려 일과시간 이후의 단체적인 체험과 문화적 소양을 불합리한 관행으로 생각하며 인간관계에서의 스트레스를 호소하기도 하는 상황이 벌어지는 것이다.

## 제2절 미래사회의 쉼의 가치 변화

### 1. 쉼의 가치에 대한 교육의 필요성

한국을 비롯한 현대사회는 '피로사회'라 불릴 만큼, 누구 할 것 없이 지나친 노동과 일로 고통당하고 있으며, 나아가 인간됨을 상실하고 있다. 피로사회의 근본적인 원인은 신자유주의 경쟁을 통한 성과주의 때문이며, 그것이 학교에서는 탁월성을 위한 교육의 왜곡된 형태인 성적 지상주의로 나타난다.

아닌 게 아니라, 우리나라 학생들은 입시경쟁 교육 때문에 하루 종일 학교공부에 매달리는 것도 모자라 사교육 기관을 전전함으로써 육체적으로나 정신적으로 고통을 당하고 있다. 더욱 불행한 것은 그렇게 잠을 설치가며 공부하지만 올바른 의미의 지적 탁월성에 이르지 못하고 있다는 점이다. 이러한 상황에서 쉼과 탁월성을 동시에 추구할 수 없을까?

현행 우리나라의 학교교육은 지적 탁월성을 추구하는 듯 보이나 이중적인 면에서 한계가 있다. 즉, 학교교육이 직관적 지성(intellectus)을 간과하고 추론적 지성(ratio)에만 초점을 두고 있다는 점이고, 추론적 지성마저도 본질보다는 외양만을 추구하고 있다는 점이다. 그 결과 한국의 학생들은 쉬지도 못하면서 엄밀한 의미에서 탁월성도 누리지 못하고 있다.

양립 불가능한 듯 보이는 '쉼 혹은 여가를 위한 교육'과 '탁월성을 위한 교육'은 여가와 탁월성의 본래 의미를 회복함으로써 양립가능하며 또한 동시에 추구될 수 있다.

'쉼 혹은 여가를 위한 교육'을 회복한다고 할 때, '쉼 혹은 여가'는 단순히 육체적인 휴식이나 정신적인 게으름이라기보다는 회합의 여가(schole)나 성경의 안식(sabbat)로 이해되어야 한다.

과학기술의 발달과 정보화, 도시화가 급진전된 현대사회에서는 쉼의 필요성이 점점 더 커지고 있다. 정보화, 도시화 등은 우리에게 편리함과 물질적 풍요로움을 제공하고 있지만, 한편으로는 개인화로 인한 단절, 좌식노동에 따른 신체활동 기회의 감소, 경쟁으로 인한 스트레스 등 개인적·사회적 부작용을 초래하기도 한다. 쉼은 이와 같은 개인적·사회적 부작용을 해소할 수 있는 매개체가 된다. 개인 또는 단체는 신체 활동을 통해 스트레스와 불만족을 해소하고, 타인과 상호작용을 이루어 공동체 의식을 형성하기도 한다.

따라서 쉼은 여가의 가장 중심적인 활동이 되어, 삶의 질 향상에 효과적으로 기여할 수 있는 문화생활의 주요한 양식이 되고 있다. 이와 같은 환경의 변화로 인해 선진국들은 쉼을 단순히 개인의 문제로 보지 않고 국민의 삶의 질 향상과 건강한 사회를 구현한다는 국가 복지정책 차원에서 국민의 쉼을 위한 가치의 발현을 장려하고 있는 차원의 교육을 진행하고 있음을 인지할 필요가 있다.

### 2. 가치의 실현을 위한 휴식

현대사회에서 직장, 직업, 노동, 사회생활의 가치와 궁극적인 목표는 생계를 유지함은 물론 사회적 역할 분담과 자아실현을 목표로 한다. 그리고 이러한 경제·사회적 활동으로 인간은 자기가 선택한 직업을 통해 자기를 확인하고 자아 정체성을 찾는다. 그런데 인간은 이러한 경제·사회적 활동만으로는 "나는 누구인가?", "무엇을 할 수 있는가?" 등 자신에 대한 물음에 선뜻 답하지 못하는 경우가 많다. 자기가 가지고 있는 스스로의 가치에 대한 실현은 인간이 한 개체로서 자신에 대해 가지는 이미지이다. 이는 일을 통한 자기 자신의 경험에 의해 평가될 수 있다. 인간은 현실적인 나의 모습과 이상적인 나의 모습을 그려보면서 자신에 대한 지각을 가지게 된다. 이는 구체적인 직업 생활을 하는 가운데 발견할 수 있다.

경제·사회적 활동을 통해 여러 사람들과의 상호 작용을 하면서 인간은 자신이 인정받고 있는지, 아니면 받고 있지 못한지, 수용되고 있는 것인지, 아니면 거부되고 있는지, 성공할 것인지 등을 배우게 된다. 이 때, 자신과 관계하면서 긍정적으로 대하는 사람들은 자신의 자아 개념이 형성되는 데 큰 영향을 준다. 그러므로 직장에서의 건전한 윤리와 예절 있는 생활은 매우 중요하다.

문제는 이러한 가치의 실현을 위한 경제·사회적 활동은 휴식과 여가를 토해 활력을 얻고 지속력을 가진다. 여가는 인간의 생활을 윤택하게 해 주는 문화생활과 연결된다. 특히, 현대 사회에서는 생산력이 증가하고 보수도 높은 만큼 여가와 자유시간에 많은 비중을 두는 여가 지향적인 직업을 선호하는 경향이 확산되고 있다. 이에 따라 주 5일제 근무나 노동 시간 단축을 토해 여가 시간을 더욱 늘리려는 추세에 있다. 이처럼 현대인은 직업 생활에만 매달리는 것이 아니라, 여가 시간을 즐길 수 있는 작업 문화를 일구어 나가고 있다.

쉼은 단순한 휴식이나 휴가의 의미를 초월한다. 경제·사회적 활동 중에도 잠깐씩 휴식을 취하지만, 쉼은 일에 전념하다가도 어느 정도 해방되는 '일로부터의 자유'이다. 자유롭게 활동할 수 있는 쉼의 형태를 다양하게 즐길 수 있다. 일로 인해 미루어 두었던 자신의 취미 활동이나 동료들과 운동, 가족과의 야유회, 자원 봉사 활동 등을 할 수도 있고, 그 동안 열심히 전념했던 자신의 일에서 한발 물러서서 객관적으로 성찰해 보는 계기로 삼을 수도 있다.

이처럼 쉼은 인간의 삶에서 일의 다른 중심축이다. 인간은 일과 휴식의 적절한 조절을 통해 생활의 활력을 얻는다. 열심히 일한 후의 휴식과 긴장 이완은 다음 일을 준비하는 기간이요, 새로운 에너지를 충전하는 기간이다.

### 3. 게으름이 아닌 휴식의 가치

사람은 누구나 남에게 간섭 받기를 싫어하고, 마음대로 할 수 있는 자유를 원한다. 자유를 침해당할 때, 사람들은 자신을 얹매고 있는 틀에서 벗어나고픈 유혹에 빠진다. 그래서 많은 사람들이 새벽 일찍 출근하는 것을 힘들어 하고, 층층시하의 위계질서 속에 편입되는 것을 싫어하며, 틈만 나면 피를 부릴 궁리를 한다. 그렇다면 사람은 본래 게으름을 타고 나는 것일까?

콜로라도 대학 연구팀의 2014년 연구에 의하면, 게으름도 유전적 요인의 영향을 받는다. 연구팀이 일란성 쌍둥이 181쌍과 이란성 쌍둥이 166쌍을 대상으로 목표를 달성하기 위해 얼마나 노력하는지를 연구한 결과, 두 명 모두 성실하거나 게으른 비율이 일란성 쌍둥이에게서 훨씬 높게 나타났다.

사람들이 인간 본성에 대해 부정적 시각을 갖게 된 지는 꽤 오래 되었다. 인본주의 심리학이 출현하기 전까지 심리학자들은 인간 내면의 부정적 측면에 초점을 맞추려는 경향이 있었다. 특히 정신분석학자들은 어린 시절의 억압과 좌절이 자아 형성에 중요한 역할을 한다는 데 주목했다. 이로 인해 인간의 자아는 이기심과 편견, 탐욕과 무책임으로 얼룩 있다는 인식이 널리 전파되었다. 이후 인간이 생물학적으로 다른 동물과 별반 다를 것 없다는 사실이 속속 밝혀지면서, 인간은 이기적이고 폭력적인 게으름뱅이라는 인식이 더욱 확산되었다.

사람에게는 휴식과 안락이 필요하다. 그러나 누구든 게으른 존재가 되고 싶어 하지는 않으며, 게으른 사람으로 알려지는 것을 원하지도 않는다. 사람은 동기가 주어졌을 때 기꺼이 게으름을 포기한다는 2010년 연구 결과가 있다. 시카고대학의 연구팀은 대학생들을 대상으로 간단한 설문조사를 실시한 후, 설문지를 서로 다른 곳에 제출하도록 했다. 참여자 절반에게는 옆에 있는 방에 설문지를 제출하도록 하고, 다음 설문을 위해 15분간 휴식을 취하도록 했다. 그리고 나머지 절반에게는 왕복 15분이 걸리는 곳에 설문지를 제출하게 하고, 휴식 없이 다음 설문에 응하도록 했다. 설문이 끝난 후 참가자의 만족도를 조사한 결과, 가까운 곳에 설문지를 제출하고 휴식을 취했던 학생들보다 휴식 없이 15분 동안 바쁘게 움직인 학생들의 만족도 더 높았다. 다음 실험에서는 학생들에게 설문지를 제출할 곳을 직접 선택하도록 했다. 그러자 참가자의 30%만이 멀리 떨어진 곳에 설문지를 제출했다. 70%는 굳이 먼 곳까지 발걸음을 하지 않고 게으름을 선택한 것이다. 연구팀은 학생들의 태도를 변화시킬 수 있는 요인을 알아보기 위해 설문지를 제출한 대가로 초콜릿을 제공하기로 했다. 그러고는 두 곳에서 받을 수 있는 초콜릿이 다른 종류라고 알려주었다. 그러자 먼 곳을 선택한 학생의 비율이 60%까지 늘어났다. 이 실험은 게으름이 우리의 본성을 지배하는 것이 아님을 보여준다. 행동해야 할 이유가 있으면, 우리는 과감하게 게으름과 결별한다. 사람들은 그럴 듯한 동기만 있으면 기꺼이 행동에 나서며, 심지어 자신을 희생하면서까지 타인과 공동체를 돕고자 하는 것이다.

### 제3절 건강한 미래를 위한 제도의 변화

#### 1. 생활 속 쉼을 실천할 수 있는 노년세대의 건강관리

현재의 노년세대에게 시간이란 시간이 지나 갈수록 할 일 없는 여가시간이 늘어난다고 고민하는 모습을 볼 수 있다. 노년세대에게 여가라고 하면 시간 제약과 함께 의무를 수반하는 활동과 달리 강제성이 없고 자신의 자율적 선택에 의한 정신적으로나 정서적으로 자유로운 시간이다. 사실상 여가시간은 휴식과 기분전환 및 자기발전을 위해서도 매우 의미 있는 시간이다.

생애주기별 생애사적 사건을 보면 60세 이후부터 학습에 대한 관심보다는 여가에 대한 관심이 확대하여 투입시간이 증가함에 따라 여가 교육 및 프로그램 개발이 매우 중요하다. 특히, 여가 교육 및 프로그램 개발이 필요한 이유는 노년세대가 기존의 여가에 대한 경험과 교육이 이루어지지 않아 여가를 즐길 수 있는 분위기 형성이 되어 있지 않기 때문이다. 여가와 쉼의 패러다임이 기존의 80세의 경우 교육과 경제활동, 삶의 노년기에 맞는 쉼과 여가를 직선형 패턴으로 인식하였다면 100세 시대로 갈수록 교육과 경제활동, 쉼과 여가 활동은 계속해서 반복되는 순환형으로 변화되어야 한다.

성공적인 노후준비를 위한 인식 정도는 건강상태와 밀접한 관계가 있으며(박경미, 2013), 노인 여가활동과 생활방식 및 삶의 질 관계에서 여가활동 빈도가 높을수록 신체 상태 기능이 향상됨을 말하고 있다(조은주, 2009). 이경희(2013)는 신체활동 능력 저하는 심리적인 문제와 연결될 가능성이 크므로 노인의 신체 질환으로 인한 신체 고통이 정신 스트레스로 연결될 수 있기 때문에 노인의 신체활동을 통한 건강증진의 중요성을 더욱 강조해야 함을 말하고 있다. 이렇듯 신체활동이 생활 활동 패턴에 따른 즉, 활동이 많은 노인과 비활동적인 노인이 신체기능 정도, 일상 활동능력 정도, 행복감 정도, 정신적 건강 정도, 우울 정도, 사회적 고립감정도, 불안정도 등 다양한 요인들에 영향을 미치는 것으로 나타났다(신영석, 김우섭, 신이수, 김규호, 정덕영, 2017). 건강함으로 즐거운 마음에서 오는 행복감이 긍정적인 태도와 현실적 변화에 적응하는 태도가 적극적인 능력을 가질 수 있음을 알 수 있다(강인, 2003; 김미혜, 신경림, 2005; 박경란, 이영숙, 2002; 최성범, 이영훈, 2017; Kim, Kang, Jung & Lee, 2013). 또한, 신체적 건강을 증진시킬 수 있는 가벼운 활동 위주로 구성된 운동 활동이나 스트레

스, 영적 성장, 치매 및 정신건강영역에 집중된 건강교육을 병행한 경우도 있었으며 건강증진 생활양식에 대한 교육과 신체활동을 병행한 경우 신체 및 정신건강을 증진에 효과적인 것으로 나타났다(임미영, 문영희, 2013). 다음으로 신체활동을 통한 생활 만족과 관련된 선행연구를 살펴보면 노인여가참여자의 사회체육활동에 참가했던 노인들의 경우 신체적 자아개념도 더 긍정적이면서 삶에 대한 만족도가 향상되었으며, 또한 일상생활 운동능력 및 생활양식의 변화에도 긍정적인 영향을 미쳤음을 알 수 있다(영신, 고대선, 2007; 이혁, 위성식, 2007).

노년세대에게 현재의 노년기는 최장 40년으로 노년기 자체가 활동기, 회상기, 간병기로 분화되고 있다. 은퇴초기에 여가활동에 집중하고 간병기에 필요한 자금을 활용해야 한다. 노년기 중 활동기(60~75세)는 은퇴 후 활발한 활동이 이루어지는 시기로 노후 소득 활동, 저비용 여가생활 정착을 이루어야 하는 시기이다. 그리고 회상기(75세~80세)를 지나서 간병기(80세~100세)는 생활비용이 부족한 시기로 활동기 비용을 줄여 간병 자급에 충당해야 할 시기라고 볼 수 있다.

따라서 이러한 경제적 지출구조로 볼 때 노년세대의 쉼을 위한 여가생활도 100세를 대비해서 비용을 최소화 하는 방향으로 고민할 수밖에 없다. 은퇴 초기에 과도한 비용을 지출할 경우 간병기에 어려운 상황이 발생할 가능성이 많기 때문에 돈이 덜 드는 여가 활동으로 합리적인 지출과 생활패턴을 고민할 수밖에 없는 것이다.

문제는 노년기에는 여가시간이 청·장년기와 비교하여 확연하게 증가함에 따라 자기개발 활동뿐만 아니라 보다 다양한 활동을 추구하게 된다는 것이다. 하지만 실제 절대 여가시간이 늘어났음에도 대부분의 노인은 여가활동을 제대로 즐기고 있지 못하고 있으며, 대부분 여가시간은 미디어를 시청하거나 휴식, 친구와 시간을 보내는 비생산적인 활동이 주를 이룬다(이중섭, 송용호, 2012)

노년기 여가에 대한 욕구는 건강과 관련된 활동에 관심이 높은 반면, 자원봉사에 대한 경험은 낮은 것으로 나타나 향후 노년세대의 여가 활동은 건강과 교육, 여행 등에 대한 여가문화에서 자원봉사 활동 및 일, 여가를 동시에 경험할 수 있는 사회적 기업 및 NPO 활동 등 다양한 형태의 사회참여 및 취미·여가활동을 지속할 수 있는 방안이 필요하다.

〈표 4-1〉 다양한 여가를 통한 노년의 생활

## #. 양양 거주하시는 외할아버지와 외할머니

1. 82세 외할아버지 : 젊은 시절 역사 교수를 하셨음. 아직 정정하심. 10년 전 부터는 외할머니와 출혼을 하심. 할머니와 같은 동네의 약간 떨어진 집에서 혼자 살고 계심. 식사는 마을 공동 식사장소에서 하심. 지난 몇 년 간 국내외 역사유적지를 여행하고 오심. 매일 핸드폰을 이용해서 30분 정도씩 그러한 내용을 소개하는 개인방송을 하심.

2. 80세 외할머니 : 10년 전부터 외할아버지와 출혼하시고 오래전부터 혼자 살고계셨던 어르신 시절 친구 이신 할머니와 옆집에 살면서 매일 하고싶으신 것을 하고 사심. 집 앞 바다에 나가서 파도를 구경하시고, 파도타기를 즐기는 사람들을 구경하기도 하심. 10년 전부터라도 시작할 걸 그랬다고 후회하심. 어떤 때는 여행 가시고 어떤 때는 같이 다른 친구분들을 집에 초청해서 옛날 추억 얘기하시면서 즐거워하심.

## 2. 건강한 노년을 맞이하기 위한 중년세대의 건강관리

중년세대는 한국경제의 발전으로 인한 소득수준의 향상, 식생활의 변화, 환경오염의 심화, IMF 구제금융과 같은 경제 격동과 함께 살아온 세대이고, 그러한 각종 경제사회적 변화가 일반적 질병뿐만 아니라 정신심리적인 고뇌도 다른 세대보다도 컸던 것으로 추측된다.

중년세대의 건강실천행위를 보면, 흡연율은 저하하고 있지만, 음주율은 여전히 높거나 증가하고 있는 추세에 있다. 그 반면에 운동 등 개인적인 건강관리에도 높은 실천을 보이고 있어 비용 효과적이지 못한 건강증진 행태를 보이고 있는 것으로 나타나, 대책이 요구되고 있다.

이와 같이 음주나 운동 실천율이 높은 이유는 근로에 따른 생활상의 정신적 스트레스를 그러한 방식으로 해소하는 것으로 풀이할 수 있다. 즉, 이러한 방식의 건강증진은 소요비용이 많이 소요될 것으로 예상되는데, 이는 음주로 인한 건강손실을 다시 운동을 통하여 획득한다는 것으로 이해할 수 있어 비용 효과적이지 못하다는 의미이다.

따라서 직장 내에서의 사전적인 스트레스예방프로그램의 개발이 필요하고, 사후적으로는 음주보다는 운동 등, 스포츠 활동이나 문화강좌의 수강을 통한 스트레스해소를 위해서 지역 내 스포츠클럽 및 문화강좌의 수강비용을 바우처 방식으로 지원할 수 있는 방안을 개발, 활성화시킬 필요가 있다. 그리고 흡연율과 관련해서는 여성의 흡연율이 남성보다는 훨씬 낮은 수준이지만, 증가하는 양상을 보이고 있다는 점이 우려스럽

다. 이는 젊은 시기부터 흡연이 습관화된 여성이 나이가 들면서 나타나는 현상으로 볼 수 있겠지만, 40대 후반 여성의 흡연을 생각해 본다면, 그 이외의 요인이 내포되어 있을 가능성이 있다. 따라서 여성흡연자를 대상으로 한 금연프로그램의 개발이 필요하다.

또한, 중년세대의 비만율도 지속적으로 증가하고 있는 양상을 보이고 있는데, 이는 각종 만성질환의 발병으로 이어지는 원인으로 되어 있다. 특히 중년세대의 경우 이미 식생활양상이 서구화되어 있기 때문에 식습관의 변경은 이미 늦었을 가능성도 있지만, 비만도 높은 대상자를 선별해낼 수 있는 인한 특정검진 및 특정보건교육프로그램의 개발도 고민할 필요가 있다.

특히, 중년세대의 고혈압이나 당뇨병의 유병률이 최근 유난히 높게 나타나고 있어 현행보다도 만성질환관리의 강화가 필요할 것으로 보인다. 이를 위해서는 건강검진시 고혈압의 전 단계에서부터 적극적으로 자가 관리할 수 있도록 유도하는 보건교육을 강화시킬 수 있도록 하고, 운동이나 생활습관의 개선을 통해서 관리할 수 있도록 하는 건강관리 바우처를 개발, 보급할 필요가 있다.

중년세대의 은퇴가 시작되고 있는 시점에서 볼 때, 보건소중심의 관리방식에서 벗어나, 민간의료기관까지 포함한 주치의 등의 제도를 통한 지역사회중심의 만성질환예방 관리형 건강바우처의 개발이 요구된다. 주요 만성질환의 관리 소홀은 일상생활기능의 발생과 깊은 관련성이 있고, 장기요양비용의 증가에도 이어지기 때문에 현행과 같은 질환이환율의 현상은 반드시 억제시킬 필요가 있다. 즉, 만성질환에 따른 일상생활기능의 저하 위험인자의 보유정도를 사전적으로 파악할 수 있는 건강검진지표의 개발이 요구되고, 사전적인 발생의 예방 및 지연을 유도할 수 있는 보건교육체계의 구축이 요구된다.

노인의료비 및 장기요양비의 증가요인은 만성질환의 이환정도, 중증화정도, 치료비용규모 등이 일차적으로 결정되기 때문에 향후 그러한 비용의 폭증을 사전적으로 예방한다는 차원에서의 대책이 요구된다. 노인의료비의 적정유지를 위해서는, 질병중증화 이후의 고비용 치료중심의 진료체계에서 질병예방 및 경증유지를 위한 저비용 예방의 지역보건의료체계의 강화가 요구되고 있다.

현재의 중년세대는 노년세대로 전환되기 전까지 직접적인 장기요양제도의 필요성은 거의 존재하지 않는 것으로 볼 수 있다. 이는 일상생활상의 동작기능에 제한이 발생하

여 타인으로부터의 신체적 도움을 받을 필요가 있어야 하는데, 중장년계층은 장애인을 제외하고는 연령 측면에서 볼 때 그러한 기능상의 제한이 발생할 가능성이 희박하기 때문이다. 다만, 중년세대의 부모인 노년세대는 이미 고령기에 접어든 경우가 대부분이기 때문에 장기요양서비스에 대한 욕구가 부모를 위해서 존재할 수 있다. 그러한 관점에서 중년세대와 청년세대의 가족주의 해체와 변화, 핵가족화의 관점에서 의 장기요양 필요도가 재가서비스보다는 시설서비스를 선호하고, 그러한 시설서비스는 소득수준 등 경제적 지위가 낮은 계층에서 보다 높을 수 있을 것이다. 또한, 중년세대 본인의 향후 장기요양 필요도는 무배우자 상태나 독거상태가 되는 경우가 향후 시설서비스 등 장기요양 필요도가 높아질 수 있을 것이다. 결국, 자녀동거 이외에 고령자동료간의 동거 등 새로운 개념의 고령자주거형태를 개발하여 고비용의 시설입소를 사전적으로 억제시킬 필요가 있다. 또한, 장기요양비의 적정유지를 위해서는 시설중심의 서비스지원 체계에서 가족 지역사회를 중심으로 한 재가 지역사회케어 서비스체계의 구축이 필요할 것으로 전망된다.

### 3. 건강한 미래사회를 위한 보건의료서비스의 변화

미래의 보건의료 방향성은 3P라고 한다. 예측하고(predictive), 예방하며(preventive), 개인맞춤형(personalized) 의료를 의미한다. 기존에 논의하던 유전체 분석기술은 이미 실현이 되었으며 2030년경이면 검사 가격이 매우 저렴하여 누구나 자신의 유전체정보를 갖는 시대가 된다. 이는 자신의 미래 질병에 대한 예측이 가능해져 맞춤예방이 일상이 될 것이다. 자신에 맞는 맞춤 항노화화장품, 맞춤음식, 맞춤예방약 등이 일반화 될 것이다.

또한 평생건강관리 프로그램과 개인건강정보를 분석하여 개인맞춤 예방진단이 가능한 헬스아바타와 연계되어 나이에 따른 질환 발생 예측과 사전예방을 하게 되고 치매에 대한 예방백신 등이 출현하여 고 위험군을 대상으로 예방적 치료가 이루어 질 것이다. 유전체정보는 매우 민감한 개인정보임에도 불구하고 보험가입, 회사입사 등에 활용이 될 것이다. 예를 든다면 성격을 예측하여 팀웍을 구성하는데 활용할 수 있다.

유전체 기능을 알게 됨과 동시에 특정유전자를 제거하거나 집어넣는 기술이 개발되어 유전자 질환의 사전예방, 태내치료 등이 가능해지고 나노약물전달기술과 특정장기

에서 선택적으로 유전자를 발현시키는 기술개발로 족집게 유전자 치료가 가능해져 성인에서도 일부 유전자관련 질환을 치료할 수 있게 될 것이다. 노화를 억제하는 유전자의 전달과 세포재생기술로 항노화 산업이 발달할 것이다.

또한 언제 어디서나 신체상황을 모니터링 하는 유헬스가 일반화된다. 컴퓨터는 몸에 착용하는 웨어러블형에서 신체에 내장되는 임플란트형이 되고 채혈 없이 우리 몸의 생체정보를 실시간으로 알게 된다. 나노바이오센서 기술의 발달로 심전도, 혈당뿐만 아니라 치매유발인자, 암세포 등도 감시하고 바이러스, 유해물질도 체내에 침입하는지 바로 알 수 있게 된다. 초음파 영상장치는 가정 상비품이 될 것이다.

이러한 양상은 각자가 자신에 대한 충분한 건강정보를 소유하게 되고 이를 분석해 건강지침을 알려주는 건강관리서비스가 일반화된다. 치료성공율, 부작용율 등 의사 및 병원에 대한 정보가 공개되고 상호비교가 쉬워지고 자신의 빅데이터 건강정보를 여러 앱을 통해 분석할 수 있어 의료소비자의 선택권이 강화될 것으로 기대된다.

근거중심 평균치료에서 개인 맞춤형치료로, 환자중심 치료에서 건강인 중심 항노화, 예방, 기능향상으로 의료의 패러다임이 변화고 있다. 더불어 인공지능, 수술로봇, 재활로봇, 나노로봇, 바이오신약, 개인유전체 분석, 줄기세포치료, 스마트 의료 등 첨단 신기술을 활용한 분자의학, 재생의학, 나노의학, 시스템의학, 원격의료 등 신의료기술이 등장하고 있으며 이를 통해 삶을 위한 건강 실현과 그에 따른 기술 접목이 가속화 될 것이다.

〈표 4-2〉 건강실현을 위한 기술의 접목

## # 누나와 나

1. 13세 중학교 1학년 누나 : 2살 위의 중3 남자친구와 사귀는 문제로 고민 중. 남자친구가 앞으로 자신의 인생과 진로를 어떻게 할 것인가에 대해서 진지하게 의논해 와서 본인도 자신의 문제를 같이 생각 중에 있음. 개인의 유전자적 특성, 생활습관 등에 대한 기본적인 분석은 이미 마친 상태임. 직업에 따른 생활의 격차는 거의 없으므로, 자기가 무엇을 하고 있을 때 가장 행복한지를 진지하게 생각함. 그리고, 그것을 가장 잘 수행해 나갈 수 있도록 맞춤형 교육을 어떻게 수행할 지에 대해서 AI 교사와 매주 2시간 이상 상담을 하고 있음.

2. 10세 초등학교 4학년 나 : 앞으로 100세를 살게 된다면 90세의 삶을 어떻게 살 것인가에 대한 인생의 설계를 매주 2시간씩 AI 코디네이터와 진지하게 하고 있음. AI 코디네이터는 내가 태어나기 전부터 나의 유전적 특성에 대해서 부모님과 상의해서 교정해 주었고, 그 동안의 나의 발육과정의 정보를 모두 축적하고 있음. 나의 앞으로 남은 생애동안에도 매일매일 가장 편안한 숙면을 취하고 건강하고 활기차게 살아갈 수 있도록 지구상의 모든 정보를 통해서 최상의 조언을 매 시간 나에게 해 줄 것임.

## 가. 삶과 건강 실현을 위한 기술의 접목

스마트헬스의 핵심인 정밀의료(Precision Medicine)는 환자별로 유전적, 환경적 요인과 질병력, 생활 습관 정보를 통해 최적화된 치료법을 제공하는 것이다. 즉, 환자의 다양한 정보를 모아 분석하여 얻은 예측 값으로 맞춤 진료를 구현하는 것이다. 따라서 정밀의료에서 가장 중요한 것은 진료·유전 등의 다양한 임상데이터의 수집·질 관리·분석을 통한 정확한 예측이다. 최근 과학 기술의 급속한 발전에 힘입어 유전자 정보의 해석이 가능해지고, 모바일 기기와의 접목을 통해 생활환경, 습관(라이프로그, Lifelog) 정보의 수집 및 정량적 해석이 가능해 졌다.

이렇게 수집 및 이용 가능한 데이터가 이전과 비교하면 비록 더 다양해지고 구체화되면서, 정밀의학의 범위는 진단 및 치료 뿐 아니라 질병 예측의 범위까지도 확장되었다. 그리고 이러한 시도들은 더욱 더 개인 맞춤형 의료로 한 걸음 더 발돋움하고 있다. '4차 산업혁명' 시대에는 디지털 기술의 발달로 모든 것이 기록되고 공유될 수 있다. 보건 의료 분야에서도 이렇게 모인 데이터를 활용해서 최적의 치료를 선택하고 질병 예측 및 관리가 이루어지는 것이다. 즉 경험에 근거한 판단이 아니라, 다량의 정밀한 데이터들을 기반으로 판단하는 것이다. 이러한 데이터에 기반을 둔 근거 중심의 판단이 '4차 산업혁명' 시대의 보건 의료의 핵심이라 볼 수 있다. 이를 위해 다차원적이고 광범위한 데이터, 즉 빅데이터의 효과적인 활용의 중요성이 부각되고 있다.

이것은 결국 개인화된 삶의 관점에서 개별적인 건강상태를 확인하여 접근하여 육체적 활동에 대한 최상의 건강상황을 접근할 수 있도록 제시할 수 있도록 도움을 줄 것이다. 또한 사물인터넷과 웨어러블 기술 등을 통한 적극적인 모니터링 등을 통해 적용 가능한 휴식과 돌봄을 위한 로봇기술의 접목이 궁극적으로 삶의 과정 속에서 건강을 실현시키기 위한 기술로서 접목될 수 있을 것이다.

## 나. 다양한 기술을 통한 삶의 모습 변화

현재 대한민국은 급격한 고령화로 인해 갈수록 급증하는 복지시설, 의료비 부담 등의 보건의료 문제로 고민하고 있다. 특히 노년세대는 빈곤, 질병, 간호, 고독 등 여러 가지의 심각한 문제를 겪고 있다. 하지만 늘어나는 노년세대의 수에 비해 전문 의료진과 시설이 턱없이 부족한 상황이다.

이에 따라 인공지능, 센서, 사물인터넷 등 4차 산업혁명을 대표하는 정보통신기술과 보건의료 산업을 융·복합한 스마트 헬스(Smart Health)가 독거노인 문제의 대안으로 급부상할 것으로 예측된다. 특히 스마트 헬스케어는 시간과 장소의 제약 없이 편리하게 예방, 진단, 치료, 사후 관리 서비스를 제공해 노인들의 독립성을 강화시킬 것으로 기대할 수 있다.

노인인구가 많이 거주하는 지방 소도시의 경우, 의료기관이나 시설이 제대로 갖춰져 있지 않아 노인인구의 건강관리에 어려움을 겪고 있다는 것은 현재 나타나고 있는 실질적인 문제이다. 이러한 측면에서 원격 진료는 독거노인 등 건강관리가 잘 되지 않는 취약계층의 질환 예방 및 건강관리를 위한 중요한 보건의료제도의 변화 방향으로 거론되고 있다. 또한 일부 캐나다 등의 일부 국가에서 시범적으로 운영하고 있는 병원 내 아파트(실험소) 곳곳에 장착된 센서들은 노인들의 움직임을 감지하면서 낙상사고와 생활 패턴 이상 징후 등을 발견함으로써 이상징후를 즉각 확인하여 의료인에게 전달하여 사고를 미연에 예방하는 방안으로 적용되고 있다. 또한 활동 센서가 접목된 매트리스는 독거노인·환자의 움직임을 통해 뇌졸중 등 건강 상태 분석이 가능하다. 이러한 기술의 접목을 통해 노인들을 관리하는 보호자나 의료인은 스마트 기기로 노인의 움직임을 실시간으로 모니터링 해 안부 상황 파악 가능하다.

〈표 4-3〉 기술접목을 통한 미래사회의 스마트 케어의 예

<p><b>#1. 일산에 거주하시는 할아버지와 할머니</b></p> <p>A. 84세 할아버지 : 경증 치매 증상으로 요양원에서 생활하심. 요양원에서는 병상에 누워계시지 못하게 매일 오전 걷기운동, 오후 게이트볼 취미클럽 활동을 하심. 또한 요일별로 미술치료, 음악치료 등 번갈아가면서 지루하지 않게 일상을 보내고 계심. 요양원에서 일하는 젊은 분들과 보면서 활기찬 생활을 하고 계심. 또한 비슷한 또래의 친구분들을 많이 사귀고 계심.</p> <p>B. 80세 할머니 : 2년 전 할아버지가 요양원으로 들어가신 후 혼자 작은 아파트에서 생활하심. 식사 는 아파트 1층 공동 식당에서 해결하심. 매일 오전 아파트 주변을 산책하시고, 오후에는 월수금은 수 영장에서 운영하는 수중예어로빅, 화목은 동 생활센터에서 운영하는 노래교실에 가서 가요를 따라부 르면서 스트레스를 해소하심. 매일 건강에 대한 정보는 아파트 내에서 생활하시는 대로 수집되어 일 차적으로 AI system 에 의해서 걸러짐.</p> <p>수면시의 침구류에서 심박동, 뇌파 등 측정, 아침 기상 후 화장실에서 소변을 보시면 바로 소변검사 가 되어 이상 체크, 화장실 거울에서 안색, 목소리, 걸음걸이 등에 대한 이상 체크</p> <p>혹시 이상이 있으면 바로 주치의에게 전달이 됨. 주치의는 그 동안의 정보를 체크한 후 할머니에게 화상전화를 함. 주치의가 이상이 있다고 생각하면 가정간호사를 먼저 댁에 파견하여 추가적인 정보 를 수집하게 하고, 그래도 문제가 있으면 직접 가정방문을 함. 의료인이 각 가정을 방문할때는 혹시 나 모를 감염우려로 1회용 감염방지 복장을 하고 방문하고, 방문을 마치면 그 복장은 벗어서 소독하 거나 소각함.</p> <p>의료기관은 감염의 우려 등이 있어서 환자는 수술 등 불가피한 사안이 아니면 집에서 진료를 받으심.</p>
--

## 다. 제도적 변화를 통한 삶의 연계

〈표 4-4〉 국민건강보험 바우처 이용의 예

<p><b># 서울에 거주하시는 아버지와 어머니</b></p> <p>1. 45세 아버지 : 30세 부터 다니시던 회사를 40세에 명예퇴직 하시고, 그 후 재봉을 배워서 작은 빵집 을 운영하심. 아침마다 직접 빵을 구우심. 가게를 너무 확장하지 않고 좋은 재료로 비교적 저렴한 빵을 생산하셔서 매일 빵집앞에 긴 줄이 늘어섬. 올해는 지금부터 6개월 동안 국민안식년 계좌를 이용해서 나와 함께 빵과 치즈, 와인의 본고장인 유럽과 일본 등을 방문할 계획임. 아직까지 건강에 큰 문제는 없으나 주 말마다 사이클 동호회 활동으로 전국을 누비고 다님. 주중에는 오후에 집에서 매일 2시간 정도 트레이너와 PT로 근육운동을 함. 핸드폰으로 식사기록과 운동량, 수면기록 등이 자동으로 주치의에게 전송됨. 매일 식 사나 운동을 제대로 관리하는 경우 건강보험에 쿠폰이 쌓여서 나중에 국민안식년 계좌 이용시 여러 활동에 대한 보조금으로 사용됨. 이번 6개월에 대한 활동도 그 동안 10년 정도 쌓아두었던 쿠폰을 모아서 항공권 과 숙박권 등으로 바꾸어 활용할 생각임</p> <p>2. 43세 어머니 : 의료기관에 근무하는 간호사. 30세에 첫째 누나를 낳고 33세에 둘째인 저를 낳으심. 누나와 저를 출산할 때에는 10년에 1년 씩 사용할 수 있는 국민안식년 계좌를 6개월 씩 사용해서, 특별하 게 주변에서 스트레스를 받을 필요가 없었음. 다만, 출산시 인센티브로 받게되는 쿠폰은 저장해 두었다가 다음 안식년 시에 그동안 배우고 싶었던 한국무용과정 수강에 사용할 계획임</p>
--

건강증진과 관리의 원활한 목적 달성을 위한 인센티브의 적용을 통해 건강관리와 삶의 연계를 위한 제도의 설정도 고민할 수 있다. 이것은 인센티브의 활용에 대한 광범

위한 적용을 통한 휴식과의 연계(여행, 시설 이용 등)를 통해 건강관리를 위한 동기부 여가 함께 이루어 질 수 있다.

예방차원 측면에서 인센티브제도 도입이 가능한 경우를 살펴보면 자가 노력으로 예방이 가능하거나 사후적으로도 예방을 통해 치료가 가능한 질병을 대상으로 접근 하는 방법이다. 그러나 국민건강보험의 취지와 재정적 여건을 감안해서 모든 질환을 대상으로 하기보다는 특정 만성질환 등을 대상으로 실시하고 이를 기반으로 예방이나 사후적 예방을 통해 치료가 가능한 만성질환을 대상으로 확대하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

이외에도 포인트를 제공하는 방안이다. 포인트를 제공하는 방안 역시 건강보험 운영 상 재정운영의 방해가 되지 않는 범위 내에서 고혈압이나 당뇨수치 등 를 적정 수준으 로 조절하는 것이 확인 가능한 질병을 대상으로 대상자에게 일정 포인트를 인센티브로 제공하는 방안이다. 그리고 제공된 포인트 인센티브는 다양한 목적으로 활용할 수 있 도록 하고 누적사용이 가능하도록 운영할 수 있다.

## 제4절 삶과 건강을 함께하기 위한 방향

미래사회에서 삶의 질 향상과 보건의료기술의 발전관계에 대해서 생각하기 위해서 는 삶의 질 의 범주를 어느 정도까지 봐야 할 것인가에 대한 고민이 필요하다. “어떻게 쉬는 것이 행복할까?” “삶의 질 이 무엇이며 건강과 어떤 관련성을 가지는가?” 삶의 질 및 건강과 관련된 환경이 어떻게 변할 것인가는 지금까지의 환경변화를 조명하여 미래 의 변화를 예측해 보는 방식으로 판단할 수밖에 없다.

건강관리의 질이 높아짐으로서 삶이 어떻게 변화하는가에 대해서는 명확하게 확인 하기 어렵다. 그러나 가장 포괄적으로 사용되는 건강관리의 질에 대한 정의 요소로는 객관적 차원과 주관적 차원으로 나누어 생각할 수 있다. 객관적 차원은 물리적 구성요 소, 즉, 의식주, 건강적 수치, 소득, 노동 환경 등 객관적인 지표로 파악될 수 있는 것들 이다. 주관적 차원은 만족감, 자립감, 성취감, 문화적 풍요, 안전, 스트레스 등 주관적 평가가 작용하는 인지상태라고 볼 수 있다.

결국 건강한 삶은 사회적 조건 및 제도와 사회 성원 간에 일어나는 상호작용의 결과



를 반영하는 것으로서 개인의 삶 속에서 영위하는 휴식의 가치와 생활 전반의 모습, 그리고 그 안에서 이루어지는 건강에 대한 관리가 연결되어 있는 것이라고 볼 수 있다.

미래세대 삶의 가치에 있어 중요한 특징은 '소유'보다는 '경험'에 있다. 이들은 자신만의 가치추구가 가능한 소비, 취향 맞춤형 소비를 선호하고, 이것이 가능한 상품과 서비스, 장소를 찾아다닌다. 또한 가치와 취향을 공유할 수 있는 사람들을 찾아 느슨한 커뮤니티를 형성하는 등 기존의 지역기반의 공동체와는 다른 모습을 보인다. 이런 생활방식은 소비와 일상생활에만 머무르지 않으며, 보건의료서비스를 제공하는 구성방식에서도 변화해야 할 것이다.

현재 건강을 위한 보건의료서비스의 제공방향은 치료적 가치에 중점을 두고 있다. 그러나 이것은 미래세대가 생각하는 가격대비 성능, 즉 '가성비'로 표현되는 부분에 있어 그 실효성을 잃게 될 것이다. 건강을 위한 예방적 가치의 측면에서 적당한 비용으로 건강을 유지할 수 있는 생활에 밀접한 보건의료서비스의 접근을 선택할 것이다. 단순히 저렴한 비용의 것이 아닌 자신의 건강을 위해 높은 가치를 줄 수 있는 보건의료서비스와 만족도를 높일 수 있는 측면을 선택할 것이다.

이러한 측면에서, 소셜미디어의 성장은 보건의료서비스를 선택하는 관점에서는 다양한 정보를 얻을 수 있게 되었다. 경험과 가치 중심의 생활방식은 개인생활을 넘어 취향을 중심으로 커뮤니티를 형성하고 있다. 1인가구의 증가에서 보듯 미래세대는 개인적 가치추구와 개인의 독립성을 중요시하는 특성을 보인다. 이색적인 취미를 즐기는 한편, 혼밥과 혼술 문화와 같이 혼자 하는 것으로 당당하게 즐긴다. 이러한 양상은 건강관리의 측면에도 나타날 것이다. '따로 또 같이'라는 말과 같이 삶은 독립적이지만, 개인과 그룹들이 특정 가치를 중심으로 유연하게 모인다.



## 제5장

### 일자리와 아픔의 격차

제1절 들어가며

제2절 일자리 간 안전망 격차

제3절 사전적 위험 노출의 격차

제4절 소결

## 제5장 일자리와 아픔의 격차

### 제1절 들어가며

아픔의 경험은 공평하지 않다. 최근 코로나19 상황은 아픔이 공평하지 않음을 생생하게 드러낸다. 콜센터와 물류센터에서 발생한 코로나19 집단감염은 어떤 공간에서 일하고 있는지에 따라 아픔에 노출되는 정도가 달라지는 것을 보여준다. 언택트(untact) 상황을 지탱하기 위해서 어떤 이들은 쉴 새 없이 대면을 계속하며 일해야 한다. 택배 노동자들의 과로사는 거리두기도 쉬어 가는 것도 할 수 없는 노동자들의 아픔을 적나라하게 보여준다. 아픔의 경험뿐만 아니라 아프고 난 후의 상황은 더욱 공평하지 않다. 병을 치료하기 위한 의료비 지출은 직접적이지만 비교적 단기간에 지나가는 경제적 위협이다. 그러나 아파서 일을 계속할 수 없게 되는 것은 보다 심각하고 오랜 기간 지속되는 위협이다. 건강 문제로 인한 일자리 상태 변화와 그에 따른 소득 상실 등 간접비용은 실제 의료비 지출 이상의 영향력을 가지며 오랜 기간에 걸쳐 영향을 미칠 수 있다.

사회안전망은 이러한 위협을 견딜 수 있도록 도와주는 지지대이다. 그동안 건강보험과 고용보험, 산재보험 등 사회안전망의 역할은 지속적으로 강화되어 왔다. 그러나 아직 우리나라에서 아픈 노동자에 대한 사회안전망은 충분하지 않다. 의료비 지출 위협에 대한 안전망은 건강보험이 담당하지만 아픈 노동자에게 발생하는 추가적인 경제적 비용, 특히 일을 지속할 수 없어 겪게 되는 경력단절과 소득 상실에 대한 사회안전망은 아직 마련되어 있지 않다<sup>5)</sup>. 사회안전망 대신 아픈 노동자에 대한 안전망 마련의 책임은 고용주에게 귀착되고 제공하는 안전망의 유형과 범위에 대한 결정 또한 개별 사업체 차원에서 이루어지고 있다. 아픈 노동자가 일자리를 유지하면서 쉴 수 있도록 도와주는 유급 병가 및 휴직제도, 사업체 내 아픈 근로자를 위한 보조기기 및 시설 제공 등

은 종사하는 사업체에 따라 차별적이며, 제도가 갖춰진 사업체 내에서도 고용 계약 상태에 따라 제도를 이용할 수 있는지 여부는 달라진다. 결과적으로 노동자의 아픔에 대한 안전망은 노동자가 어떤 일자리에서 일하는지에 따라 천차만별이다.

문제는 아픔에 더 빈번하게 노출될 수 있는 일자리일수록 안전망의 보호를 기대하기 어렵다는 점이다. 건강 충격 발생 시 정규직과 비정규직 간, 비정규직 내에서도 대규모 사업체와 소규모 사업체 종사 여부에 따라 일자리 유지 가능성이 다르게 나타나는 것은 그 예이다(권정현, 2018). 또한 고용 형태의 변화로 고용주와의 계약 관계가 명확하지 않은 새로운 유형의 노동자들이 증가하는 현재 노동시장 상황으로 안전망의 사각지대는 확대되고 있다. 아픈 노동자를 지원하기 위한 안전망은 아픈 노동자가 근로를 지속할 수 있고 삶의 질을 유지할 수 있도록 도와준다. Hill, Maestas and Mullen(2016)은 장애수당을 받을 수 있는 수준의 심각한 건강 악화를 경험한 근로자라도 보조기기 및 병가 사용, 근무시간 조정 등 고용주가 제공할 수 있는 편의를 제공 받은 경우 장애수당 신청을 2년 정도 미루고 노동시장에서 이탈하지 않는 결과를 보였다. 따라서 아픈 근로자를 위한 안전망을 마련하고자 하는 과정에서 일자리에 따른 일자리의 안정성, 근로 환경 및 근로 강도, 가용한 제도의 차이를 파악하고, 어떤 노동자들이 더 취약한지 또 어떤 노동자들이 안전망의 보호를 받지 못하고 있는지를 실증적으로 파악하는 것이 필요하다. 안전망의 차이가 일자리에 따른 구조적 차이인지 여부를 확인하는 것은 아픈 노동자를 보호하기 위한 제도를 마련해 가는 과정에서 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

본고는 이를 위해 각 일자리 간 첫째, 종사자의 건강 수준의 차이, 둘째, 일자리 안전 수준의 차이, 셋째, 일자리의 안전망과 제도 차이를 비교하고자 한다. 특히 정규직과 비정규직 간, 상대적으로 안정적인 대규모 기업과 소규모 사업체 종사자에게 발생할 수 있는 건강 위협의 차이와 건강 위협 발생 이후 노동자를 보호할 수 있는 제도의 차이를 실증적으로 파악하고자 시도한다. 이를 통해 일자리에 따른 차이를 파악하고 아픈 노동자에게 제공할 수 있는 안전망을 마련하는 과정에서 고려되어야 할 점들을 검토하는 것을 목적으로 한다.

5) 최근 보건복지부는 상병수당 도입 검토를 공식화하였다(2020b).

## 제2절 일자리 간 안전망 격차

본 절에서는 아픈 노동자들을 보호할 수 있는 안전망이 일자리에 따라 어떻게 다른지를 실증자료를 이용해 살펴본다. 실제 자료를 통해서 어떤 이들이 아플 수 있는 환경에 더 많이 노출되는지, 그리고 그럼에도 불구하고 안전망 밖에 놓여있는지를 확인한다. 이를 통해 우선적으로 확충이 필요한 안전망은 어떤 것인지, 어떤 노동자들에게 가장 먼저 안전망 마련을 위한 제도적 지원이 필요한지를 판단하는 밑거름을 제공하고자 한다.

분석에는 한국노동패널자료를 이용한다. 한국노동패널은 종사상 지위, 근로형태, 임금 수준, 근로하는 사업체의 가용한 복리후생 제도, 일자리 환경 등 일자리와 관련한 다양한 정보에 대해 매해 조사하고 있는 자료이다. 따라서 고용 형태별, 사업체 규모별, 산업별 안전망과 건강 위험의 차이를 파악하고자 하는 본고의 목적에 부합하는 자료이다. 분석 대상은 2018년 기준 임금근로자로 경제활동을 하고 있는 남녀 6,051명이다. 임금 근로자로 대상을 한정하였기 때문에 비임금 근로자로 분류되는 자영업자는 분석에서 제외된다. 자영업자 비율이 높고 그 중에서도 영세 1인 자영업자가 다수를 차지하는 우리나라에서 아파서 근로를 지속할 수 없는 노동자에 대한 논의에서 자영업자를 배제하는 것은 보다 촘촘한 안전망을 구축하는 과정에서 적합하지는 않을 것이다. 그러나 실제 시간의 가용성에 대한 논란은 있겠으나 자영업자는 자신의 선택으로 근로 강도와 시간을 조정할 수 있기에 적어도 ‘쉽’에 대해 자발적 의사결정을 할 수 있는 여지가 있다. 따라서 본고에서는 임금 근로자의 안전망에 대해 우선적으로 살펴본다. 추가적으로 최근 근로여건의 문제 제기가 지속되고 있는 특수형태근로 종사자가 본인을 1인 계약형태의 자영업자로 인식한다면 이들이 배제될 수 있는 한계가 있다. 그러나 뒤에서 보다 자세히 살펴보겠지만 종사상 지위 분류에서 특수형태고용 항목을 따로 포함해 특고 노동자가 배제되는 문제를 완화하고자 하였다.

### 1. 노동자의 고용 형태별 분류

외환위기 이후 우리나라의 전반적인 고용창출 기반이 약화되면서 신규 고용창출의 많은 부분이 비정규화 되고 정규직에 비해 고용비용이 상대적으로 낮기 때문에 선호되

면서 비정규직은 빠르게 증가하였다. 정규직에 비해 처우가 낮은 비정규직을 보호하기 위해 근로자파견법이나 비정규직 보호 법안들이 마련되었지만, 노동자들을 보호하기 위해 만들어진 법안으로 인해 기업들은 고용비용을 낮추기 위한 사내 하청 등 새로운 고용 관계를 도입하였다. 이러한 새로운 고용 형태는 임금 격차의 확대와 함께 노동자를 보호할 수 있는 안전망 처우에도 차별이 확대되는 결과로 이어진다. 본고는 고용형태에 따른 안전망의 차이에 주목한다.

우선 정규직과 비정규직의 정의를 살펴보자. 통상적으로는 다수의 연구들은 정규직과 비정규직을 상용직, 임시직, 일용직으로 나뉘는 기준으로 정의한다. 그러나 상용직, 임시직, 일용직의 종사상 지위에 따라 정의된 비정규직은 계약 기간만을 고려하기 때문에 최근의 다양화된 고용 형태를 반영하지 못한다. 특히 근로 환경의 열악함과 고용 불안정성 문제가 활발히 제기되는 특수형태 근로종사자와 같은 비전형 근로자를 포함할 수 없다는 한계가 있다. 따라서 본고에서는 노사정 위원회에서 규정한 계약기간 존재 유무와 고용 형태에 따른 비정규직 구분을 이용한다. 본고에서 정의한 비정규직은 한시적 근로자, 시간제 근로자, 비전형 근로자를 포함하며, 비전형 근로자는 다시 파견 근로자, 용역 근로자, 특수형태 근로 종사자, 가정 내 근로자, 일일 근로자로 구성된다.

〈표 5-1〉 비정규직 유형의 정의

비정규직 유형	정의
한시적 근로자	‘고용의 지속성’을 기준으로 한 분류로, 근로계약 기간을 정한 자 또는 정하지 않았으나 계약의 반복 갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자 포함 예) 기간제 교사
시간제 근로자	‘근로 시간’을 기준으로 분류한 비정규직 예) 파트타임 근로자
비전형근로자	‘근로제공 방식’을 기준으로 분류한 비정규직으로 파견근로자, 용역근로자, 특수형태근로자, 가정 내 근로자 및 일일근로자로 구성 예) 택배기사(특수형태근로자)

분석 자료에서 계약 기간과 고용 형태에 따라 정의한 비정규직은 전체 임금 근로자의 36%를 차지하는데 반해 계약 기간에만 따라 정의한 비정규직은 전체 임금 근로자의 26.6%에 그쳐 실제로 일자리 안정성이 낮은 고용형태인 노동자를 안정적인 정규직 근로자로 분류할 수 있다.<sup>6)</sup> 본고에서 정의한 비정규직 중 종사상 지위에 따르면

비정규직이 아닌 것으로 분류되는 개인의 대부분은 한시적 근로자(77.6%)이며, 특수형태근로종사자 중 28.57%는 계약 기간에 따른 종사상 지위에 따르면 정규직으로 분류된다.

<표 5-2>는 분석에 포함된 개인의 인적특성과 고용형태를 보여준다. 임금 근로자 중 남성은 57.2%, 여성은 42.8%이며 평균 연령은 45.4세이다. 고졸을 포함해 고졸 이하 학력 인구는 44.2%, 전문대 졸업 이상 학력자가 55.8%를 차지한다. 정규직에 비해 비정규직은 여성과 고령자 비율이 높다. 정규직은 63%가 남성인 반면 비정규직은 남성 비율이 46.4% 수준이며 평균 연령도 정규직은 42.36세, 비정규직은 50.96세로 나타난다. 학력 수준 또한 정규직과 비정규직 간 간극이 존재하는데 정규직은 31.9%가 고졸 이하 학력 소지자인 반면 비정규직은 66.2%에 이른다. 노동시장에서 상대적으로 취약한 여성, 저학력자 및 고령자가 비정규직에 집중되어 있는 것을 확인할 수 있다.

비정규직 정의에 따른 고용 형태를 살펴보면 전체 임금 근로자 중 계약기간과 고용 형태에 따라 분류한 비정규직은 36%, 계약 기간에 따라 분류한 비정규직은 26.6%를 차지한다. 비정규직 유형을 보다 세부적으로 살펴보면 비정규직 중 고용의 지속성이 보장되지 않는 한시적 근로자가 79.4%, 시간제 근로자가 32.1%, 비전형 근로자가 35.2%이다<sup>7)</sup>. 비전형 근로자는 다시 파견, 용역, 특수형태 근로, 가정내 근로자와 일일 호출 근로자로 구분할 수 있으며 일일호출근로자(60.1%)<sup>8)</sup>, 용역 근로자(28.1%), 특수형태근로자<sup>9)</sup>(13.2%) 순으로 다수를 차지한다.

6) 통계청의 발표에 따르면 2018년 8월 말 기준 임금 근로자 중 비정규직 비중은 33%이다.

7) 본고의 비정규직의 분류는 상호배타적(mutually exclusive)이지 않다. 비전형 근로자가 근로계약 기간이 정해져 있다면 한시적 근로자이면서 동시에 비전형 근로자로 분류되기 때문이다.

8) 일일호출근로자로 분류되는 직종에는 가사 및 육아 도우미, 간병인, 제가요양보호사, 건설 노동자 등이 포함된다.

9) 특수형태근로자는 임금노동자의 성격이 강하지만 계약 형식적인 측면에서 고용계약이 아닌 위·수탁 계약을 맺고 있기 때문에 임금노동자가 아닌 개인사업자로 분류되며 노동법의 보호를 받지 못한다(정홍준, 2019)

<표 5-2> 인적특성과 고용형태별 분류

변수	전체 평균	정규직 평균	비정규직 평균
남성	0.572	0.633	0.464
연령	45.459	42.364	50.965
학력			
고졸 이하	0.442	0.319	0.662
대졸 이상(전문대졸 이상)	0.558	0.681	0.338
고용형태			
종사상 지위 기준 비정규직 (계약기간 기준)	0.266		
비정규직 (계약기간과 고용 형태)	0.36		
한시적 근로자			0.794
시간제 근로자			0.321
비전형 근로자			0.352
파견근로자			0.054
용역근로자			0.281
특수형태근로자			0.132
가정내 근로자			0.035
일일호출근로자			0.601
N	6,051	3,874	2,177

자료: 한국노동패널 21차년도 자료 이용 저자 계산

## 2. 고용형태별 근로 사업체 특성

사업체 유형과 사업체 규모에 따라 제공되는 안전망 수준에는 격차가 존재한다. 정부기관 및 공공기관 등 정부 정책 시행 시 우선적으로 적용대상이 되는 사업체에서 일하는 노동자라면 아플 때 쉴 수 있는 안전망 접근성은 높을 것이다. 육아휴직 등 일가정양립 제도의 이용 확산 경험을 바탕으로 볼 때 아플 때 쉴 수 있는 안전망에 대한 접근 또한 유사한 전철을 밟을 것으로 예상할 수 있다. 사업장 규모 또한 아픈 노동자가 쉴 수 있는 여건이 제공되는지 여부와 밀접하게 관련된다. 많은 경우 제도의 도입 과정에서 영세한 사업주의 부담을 덜기 위한 방편으로 사업장 규모에 따라 제도 적용이 강

제되지 않는 경우가 있기 때문이다. 당연가입 대상 사업자 기준을 점진적으로 확대한 고용보험은 그 대표적인 예이다. 비정규직과 정규직이 일하는 사업체 유형과 규모에 구조적인 차이가 있다면 이는 노동자에게 제공되는 안전망의 차이로 이어지게 된다. 본 소절에서는 고용형태별 종사 사업체에 차이가 있는지 확인하고 뒤에서 살펴볼 사업체 특성 별 안전망 제공 여부 차이와 연계해 우선적으로 정책 지원이 필요한 유형을 파악하고자 한다.

<표 5-3>은 노동자의 고용 형태별 근로 사업체의 형태와 규모의 차이를 보여준다. 일자리 특성과 관련해 사업체 유형은 정규직이 비교적 안정적인 공공기관과 정부기관 근로 비중이 15%로 12%인 비정규직에 비해 조금 높은 것 외에는 정규직과 비정규직 간의 뚜렷한 차이는 확인할 수 없다. 다만 비정규직 유형 중 비전형 근로자는 특정 사업체에 속하지 않는다고 응답한 비율이 16.7%로 비정규직 평균인 6.6%에 비해 높은 수준이다. 이는 고용된 노동자와 자영업자 간 구분이 모호한 비전형 근로자의 특징을 드러내는 결과이다. 동시에 노동자에 대한 안전망 제공이 고용주에게 주로 귀착되는 현 상황에서 특정한 사업체에 소속되지 않은 비전형 근로자는 이러한 안전망의 보호에 취약할 가능성 보여준다.

정규직이 근로하는 사업체와 비정규직이 근로하는 사업체 규모는 뚜렷한 차이를 보인다. 비정규직은 30인 미만 사업체 근로 비중이 23.8%로 정규직(15.2%)에 비해 영세한 사업체에서 근로하는 비중이 크다. 이는 뒤에서 살펴보겠지만 소규모 사업체의 경우 대기업에 비해 복리후생 제도가 미비하기 때문에 비정규직은 정규직에 비해 안전망의 보호가 미비한 것과 밀접한 관련이 있다.

〈표 5-3〉 고용형태별 종사 사업체 형태와 규모의 차이

변수	전체	정규직	비정규직			
	평균	평균	평균	한시적 근로자	시간제 근로자	비전형 근로자
				평균	평균	평균
주된 일자리의 기업 형태						
민간 회사 또는 개인 사업체	.77	.779	.754	.743	.668	.781
외국인 회사	.006	.009	.001	.001	0	0
공공기관(정부투자, 정부출연 기관)	.045	.046	.043	.049	.066	.016
법인단체	.052	.052	.052	.058	.054	.02
정부기관	.095	.105	.078	.094	.152	.016
특정 사업체에 소속되지 않음.	.025	.003	.066	.049	.05	.167
시민단체, 종교단체	.006	.007	.005	.005	.007	.001
기타	.001	.001	.001	.001	.003	0
사업체 규모						
30인 미만	.183	.152	.238	.242	.235	.248
30인 이상 100인 미만	.116	.127	.096	.098	.06	.098
100인 이상 300인 미만	.064	.079	.038	.038	.024	.034
300인 이상 500인 미만	.05	.062	.029	.03	.021	.02
500인 이상	.106	.133	.056	.046	.027	.076

종사하는 산업에 따라서도 고용형태는 차이가 크다. 정규직의 27.3%는 제조업에 종사하는 반면 비정규직의 종사 산업은 건설업(13.7%)과 보건 및 사회복지서비스업(12.4)에 집중되어 있는 것을 확인할 수 있다. 직종에서도 정규직은 전문가(19.6%) 및 사무직(26.3%)의 비중이 높은 반면 비정규직은 단순노무종사자(28.8%), 서비스직(17%)에 종사하는 비중이 높은 것으로 나타난다.

〈표 5-4〉 고용형태별 종사 산업과 직종의 차이

변수	전체	정규직	평균	비정규직		
	평균	평균		한시적 근로자	시간제 근로자	비전형 근로자
				평균	평균	평균
산업						
농림어업광업	.012	.006	.023	.021	.021	.043
제조업	.209	.273	.095	.096	.054	.082
전기가스수도 사업	.006	.009	.002	.002	.001	0
건설업	.09	.064	.137	.133	.033	.305
도소매업	.106	.104	.11	.107	.119	.076
숙박음식점업	.059	.036	.1	.09	.178	.05
운수업	.043	.048	.034	.034	.014	.043
통신업	.038	.049	.019	.02	.016	.016
금융보험업	.031	.036	.024	.014	.003	.042
부동산 및 임대업	.034	.02	.058	.068	.021	.059
전문과학기술 서비스업	.04	.055	.012	.013	.011	.005
사업서비스업	.033	.019	.059	.057	.032	.123
공공,국방행정	.06	.066	.049	.059	.097	.008
교육서비스업	.07	.067	.074	.079	.12	.027
보건 및 사회복지서비스	.107	.097	.124	.136	.185	.042
예술스포츠여가 서비스업	.014	.01	.021	.021	.023	.01
협회 및 단체 기타 개인서비스업	.042	.039	.046	.041	.056	.05
직종						
관리자	.014	.018	.007	.008	.001	.009
전문가	.152	.196	.074	.08	.087	.02
기술공 및 준전문가	.101	.111	.084	.081	.067	.059
사무직	.2	.263	.086	.088	.079	.04
서비스직	.103	.065	.17	.16	.308	.101
판매직	.057	.046	.075	.066	.076	.076
농어업임업 숙련종사자	.004	.003	.007	.006	.001	.008
기능원	.112	.095	.141	.133	.04	.272
장치 기계조작 및 조립 종사자	.114	.14	.068	.07	.032	.057
단순노무종사자	.143	.062	.288	.308	.308	.359

3. 건강 수준과 건강 행동

비정규직 고용형태가 신체적, 정신적 건강에 부정적 영향을 미친다는 연구는 오랫동안 축적되어 왔다. 정규직과 비정규직의 주관적 건강상태를 비교한 결과(〈표 5-5〉)에 서도 비정규직의 건강 수준이 정규직에 비해 좋지 않은 결과를 확인할 수 있다. 정규직 68.6%가 자신의 현재 건강 상태를 좋은 것으로 평가하는 반면, 비정규직은 53.5%만 이 현재 자신의 건강 상태가 좋은 것으로 인식하고 있다. 건강 상태가 나쁘다고 응답하 는 비중은 정규직 2.1%, 비정규직 7.8%로 나타난다. 비정규직 내에서도 비전형 근로 자 중에서 건강상태가 좋다고 응답한 비율이 48%로 가장 낮은 것을 확인할 수 있다. 건강상태가 나쁘다고 응답한 비율은 시간제 근로자에게서 높게 나타나는데, 이는 건강 상태가 나빠서 시간제 근로를 선택하였을 가능성이 혼재되어 있으므로 시간제 근로자 의 나쁜 건강 상태를 근로 여건의 격차로 판단하는데는 주의가 필요하다. 직업 활동을 하는데 (신체적으로) 어려움을 느낀다고 응답한 비중은 전체근로자 중 2.3% 수준이며 이 역시 정규직 1.1%, 비정규직 4.3%로 고용형태에 따른 차이가 존재한다. 시간제 근 로자의 일자리 선택 내생성을 고려해 시간제 근로자를 제외하고 한시적 근로자와 비전 형 근로자를 비교하면 상대적으로 고용형태나 업무가 지속적인 한시적 근로자에 비해 비전형 근로자의 주관적 건강상태가 더 나쁜 것으로 나타난다. 비전형 근로자가 건강 상태가 더 나쁜 것이 비전형 근로자의 성별 및 연령 등 인적 구성의 문제인지 업무 유 형과 강도의 문제인지에 대해서는 보다 엄밀한 분석이 필요할 것이다.

〈표 5-5〉 건강 수준과 건강 행동

변수	전체	정규직	비정규직	한시적 근로자	시간제 근로자	비전형 근로자
	평균	평균	평균	평균	평균	평균
<b>건강 상태</b>						
현재 건강 상태가 좋다.	.632	.686	.535	.527	.493	.48
현재 건강 상태가 나쁘다.	.041	.021	.078	.08	.113	.086
1년 전 대비 건강 상태가 좋다.	.048	.052	.039	.043	.03	.031
1년 전 대비 건강 상태가 나쁘다.	.604	.654	.514	.509	.464	.469
육체적 제약이 있다.	.018	.009	.034	.036	.063	.03
직업 활동을 하는데 어려움을 느낀다.	.023	.011	.043	.048	.072	.05
흡연	.247	.267	.213	.214	.09	.329
음주	.682	.737	.585	.578	.461	.661

정규직과 비정규직 간 건강 행동의 차이는 어떠한가? Sorenson et al(2003)은 건강 위험 행동이 사회경제적 지위와 여건에 따라 다르게 나타날 수 있음을 실험을 통해 보인 바 있다. 금연 프로그램 실험 결과에 따르면 위험도가 높은 작업장에서 일하는 근로자일수록 금연 프로그램의 순응도가 낮은 것으로 나타났다. 다시 말해, 동일한 조건 하에서 일자리 여건에 따라 건강 위험 행동에 차이가 나타날 수 있다는 것을 실험은 보여준다. 건강 위험 행동의 차이는 중장기적으로 축적된 건강 수준으로 나타날 수 있다는 점에서 고용형태에 따라 건강 행동에 차이가 있는지를 파악하고 이에 대한 지원을 고려할 필요가 있다.

분석 결과는 오히려 정규직의 흡연과 음주 비율이 높은 것으로 나타난다. 호황기에 업무량이 늘어나고 그에 따라 건강 위험 행동과 사망률이 증가하는 것(Ruhm, 2000)과 같이 정규직의 일자리에서 오는 스트레스에 의해 건강 위험 행동이 증가할 수도 있을 것이다. 다만 정규직과 비정규직 간 건강 행동의 차이가 두 집단 간 성별 구성의 차이에서 비롯되는 것일 수 있으므로 남성만으로 한정하여 건강행동의 차이를 다시 살펴 보았다. 남성만으로 한정해서 살펴본 결과에 따르면 비정규직의 흡연 비율은 정규직에 비해 높지만 음주 비율은 정규직에 비해 낮은 것으로 나타난다(<표 5-6>). 또한 비정규

직 내에서도 고용형태에 따라 건강위험 행동에 격차가 나타나는데 한시적 근로자에 비해 비전형 근로자의 흡연과 음주 비율이 더 높은 것으로 나타나며, 비전형 근로자는 모든 유형 중 흡연과 음주 비율이 높은 것을 확인할 수 있다.

〈표 5-6〉 남성 노동자의 고용형태별 건강 행동

변수	전체	정규직	비정규직	한시적 근로자	시간제 근로자	비전형 근로자
	평균	평균	평균	평균	평균	평균
<b>건강 행동</b>						
흡연	.422	.417	.435	.423	.305	.541
음주	.824	.844	.776	.77	.701	.814

#### 4. 가용한 안전망의 차이

사업체의 복리후생 제도 중 아픈 노동자가 안전망으로 이용할 수 있는 제도에는 법정퇴직금, 유급휴가제도, 병가 및 의료비 지원을 위한 민간의료보험 보험료 지원 등이 있다. 이와 같은 안전망 제공 여부는 아플 때 쉬어가고 회복 후 다시 일을 시작할 수 있는지 여부를 결정하는 주요인이다. 많은 아픈 노동자들이 쉴 수 없는 것은 한번 쉬면 더 이상 쉬고 싶지 않아도 ‘쉬게’되는 불가피함이 영향을 미치기 때문이다. 본 소절에서는 정규직과 비정규직 간에 아플 때 노동자를 지원할 수 있는 안전망에 차이와 그 정도를 살펴본다.

<표 5-7>은 정규직과 비정규직 간 가용한 안전망의 차이를 보여준다. 사회보험 가입 여부 수준에서도 정규직과 비정규직 간에는 상당한 격차가 존재한다. 해고 등으로 인해 실업 상태에 빠졌을 때 소득 및 재취업 지원을 제공하는 고용보험은 정규직은 81%가 가입되어 있으나 비정규직은 전체 비정규직 노동자의 절반에도 미치지 못하는 45.2%만이 고용보험에 가입되어 있다. 산재보험 또한 정규직은 80.5%가 가입되어 있는 반면 비정규직은 46.5%만이 가입되어 있다. 비정규직 유형별로도 사회보험 가입률의 차이를 보인다. 비교적 안정적인 한시적 근로자는 (여전히 절반 수준에 그치기는 하



나) 고용보험과 산재보험 가입률이 각각 49%와 50% 수준을 보이나, 고용보험 적용 배제 대상인 특수형태근로종사자나 가사종사자가 포함되는 비전형 근로자는 고용보험 가입률이 31.5%에 그친다. 사회보험의 적용 및 운영은 고용주가 있는 임금 근로자인지 여부에 따라 달라진다. 최근 자영업자와 임금 근로자 간 경계가 모호한 다양한 고용 형태의 증가와 플랫폼 경제의 확산은 향후 제도적 사각지대의 확대에 의해 노동자를 보호할 수 있는 제도의 실효성을 위협할 가능성이 있다. 노동자를 보호할 수 있는 가장 일차적인 안전망인 고용보험과 산재보험 적용 확대를 위해서 그동안 제도 내에 있으나 제도에서 배제되는 노동자 집단에 대한 정책적 지원이 계속되어 왔다. 그러나 고용형태의 다양화는 제도 밖의 노동자 규모 확대에 이어지고 이들을 보호할 수 있는 기제 마련을 요구하고 있다.

제도적으로 마련되어 있는 사회보험 가입률에도 격차가 존재하는데, 법적으로 강제되지 않는 사업체의 복리후생 제도는 정규직과 비정규직 간 격차가 더 크게 나타난다. 아픈 노동자에 대한 안전망을 소득 상실에 대한 안전망(법정퇴직금), 아픈 노동자가 설 수 있는 제도적 뒷받침(유급 휴가 및 병가 제도), 의료비 지출에 대한 지원(민간의료보험 보험료 지원)으로 나누어 살펴본다. 또한 사업체 내에 제도가 마련되어 있더라도 고용 형태에 따라 제도의 혜택을 받을 수 있는지 여부가 다를 수 있기 때문에, 제도의 유무와 함께 제도 이용 가능 여부를 살펴보았다.

법정 퇴직금 제도는 아픈 노동자가 쉬기 위해 퇴직을 원할 때 퇴사 후 소득 안전망 역할을 할 수 있다. 전체 임금 근로자 중 75.8%가 근로하는 사업체에 법정퇴직금 제도가 마련되어 있다. 정규직은 92%가 근로하는 사업체에 법정 퇴직금 제도가 마련되어 있는 반면 상대적으로 영세한 사업체 종사 비율이 높은 비정규직은 46.9%만이 사업체에 법정 퇴직금 제도가 구비되어 있다. 근로하는 사업체에 제도가 마련되어 있더라도 제도의 적용 여부는 고용 형태에 따라 차별적일 수 있다. 정규직 중 91.2%는 제도의 적용을 받을 수 있는 것으로 나타나 법정퇴직금 제도가 구비되어 있는 사업체에 종사하는 정규직의 대부분이 법정퇴직금 제도 적용을 받을 수 있는 것으로 나타난다. 사업체 내에 제도가 마련되어 있는 비정규직은 46.9%이나 제도의 적용을 받는 비정규직은 40.6%로 나타나, 비정규직은 근로 사업체 내 제도 존재 여부와 제도 적용 여부 간 격차가 있음을 확인할 수 있다.

‘아플 때 설 수 있는지’ 여부와 직결된 유급 휴가 및 병가 제도 가용 여부는 정규직과

비정규직 간 큰 격차를 보인다. 근로 사업체에서 유급휴가 제도가 운영되는 비율은 정규직 73.3%, 비정규직 29.5%로 비정규직이 근로하는 사업체는 정규직에 비해 유급 휴가를 제공하는 사업체가 절반에도 미치지 못한다. 또한 사업체에 제도가 규정되어 있더라도 비정규직까지 제도를 이용하지는 못하는 것으로 나타난다. 정규직은 사업체 내에 유급 휴가 제도가 운영될 경우 대부분이 제도의 적용을 받는다고 응답한 반면, 비정규직은 종사하는 사업체에 유급 휴가 제도가 있다고 응답한 비율은 29.5%이나 제도의 적용을 받는다는 응답은 23.2%에 그쳐 고용 형태별로 제도 이용 가능 여부에 격차가 있는 것으로 나타난다. 보다 직접적으로 아픈 노동자에게 제공되는 안전망인 병가 제도는 전체 임금 근로자 중 42.2%만 종사하는 사업체에 병가제도가 마련되어 있는 것으로 나타난다. 정규직이라도 병가제도가 있는 사업체에 종사하는 임금 근로자 비중이 55.9% 수준으로 고용형태와 무관하게 아픈 노동자가 설 수 있는 기본적인 안전망이 미비함을 확인할 수 있다. 안전망 전반이 미비한 가운데 상대적으로 고용이 불안정한 비정규직은 제도적으로 더욱 취약한 상황에 놓여있다.

전체 임금 근로자의 절반에도 미치지 못하는 노동자만이 종사 사업체 중 절반에도 미치지 못하는 42.2%만이 수준인 51.6%만이 제도가 마련되어 있는 것으로 나타난다. 이 중에서도 정규직의 60.4%는 사업체에 제도가 마련되어 있으며 제도의 이용이 가능한 비율 또한 57.2%로 제도가 마련되어 있으면 상당수가 제도를 이용할 수 있는 것으로 나타난다. 그러나 비정규직은 근로 사업체에 병가 제도가 존재하는 경우가 23.7%에 그치며 그나마도 16%만이 병가 제도를 이용할 수 있다.

비정규직 내에서도 고용 형태에 따라 안전망을 이용할 수 있는 정도에 격차가 있는데 병가 제도의 경우 한시적 근로자의 21.1%가 사업체 내에서 병가 제도를 이용할 수 있는 반면 비전형 근로자의 11.8%만이 병가 제도를 이용할 수 있는 것으로 나타난다.

〈표 5-7〉 사업체 내 안전망의 존재와 가용 여부

변수	전체	정규직	평균	비정규직		
				한시적 근로자	시간제 근로자	비전형 근로자
	평균	평균		평균		
사회보험						
고용 보험 가입 여부	.681	.81	.452	.49	.268	.315
산재보험 가입 여부	.683	.805	.465	.501	.259	.347
사업체 내 안전망 유무와 가용 여부						
법정퇴직금 제도가 있다.	.758	.92	.469	.502	.299	.312
법정퇴직금 제도의 적용을 받는다.	.73	.912	.406	.441	.193	.257
유급 휴가 제도가 있다.	.576	.733	.295	.308	.17	.183
유급 휴가 제도의 적용을 받는다.	.542	.716	.232	.246	.076	.137
병가 제도가 있다.	.422	.559	.177	.177	.113	.119
병가 제도의 적용을 받는다.	.378	.529	.111	.108	.04	.082
민간의료보험료 지원 제도가 있다.	.098	.134	.032	.027	.011	.031
민간의료보험료 지원 제도의 적용을 받는다.	.096	.134	.028	.024	.004	.031

동일한 비정규직이라도 종사하는 사업체에 따라 아픈 노동자가 겪는 충격은 다르게 나타날 수 있다. 이는 기저 건강상태가 좋지 않은 개인이 더 영세한 사업체에서 많이 일하기 때문에 나타나는 차이일수도 있으나 동시에 아픔을 겪을 때 이를 완충할 수 있는 안전망이 존재하는지 여부에 따라 다르게 나타나는 결과일 수 있다. 또한 아픈 노동자의 어려움 정도가 사회경제적 지위에 따른 건강상태에서 발생하는 차이의 영향이라 할지라도 안전망의 존재 여부에 따라 충격의 크기는 달라질 수 있을 것이다. 권정현(2018)은 건강 충격을 겪은 비정규직이라 하더라도 종사자 규모 300인 이상 사업체에서 근로하는 비정규직은 30인 미만 소규모 사업체에서 근로하는 비정규직에 비해 일 자리를 그만두거나 경제활동을 중단할 가능성이 낮은 것을 보인바 있다. 이 결과에 바탕을 두고 실제로 사업체 규모에 따라 비정규직이 적용받을 수 있는 안전망 수준에 차

이가 나타나는지를 확인하고자 한다.

〈표 5-8〉은 종사 근로자 300인 이상 규모의 사업체와 30인 미만 영세 사업체 간 사업체에서 제공하는 안전망의 차이를 보여준다. 예상 가능한대로 소규모 사업체는 평균적으로 고용된 근로자에게 제공할 수 있는 안전망이 취약하다. 정도의 차이는 있으나 이는 비정규직에만 국한된 것이 아니라 소규모 사업체에 종사하는 정규직 근로자 또한 고용보험, 산재보험 등 사회보험을 포함한 아플 때 이용할 수 있는 안전망 정도가 대규모 사업체 종사 정규직에 비해 불리한 상황임을 확인할 수 있다.

보다 주목이 필요한 것은 사업체 규모별로 정규직과 비정규직에게 제공되는 안전망 수준의 격차이다. 300인 이상 규모의 사업체는 정규직과 비정규직 간 안전망 제공 정도의 차이가 거의 없다. 법으로 당연 가입되는 고용보험의 경우 정규직 근로자의 91%, 비정규직 근로자의 89.2%가 가입되어 있으며 산재보험의 경우에도 정규직 90.8%, 비정규직 89.2%로 격차가 거의 없는 수준이다. 법으로 강제되는 제도가 아닌 사업체에서 제공되는 제도 또한 정규직과 비정규직 간에 제공되는 정도는 유의한 차이가 나지 않는다. 그러나 30인 미만 사업체의 경우 정규직과 비정규직 간 제공되는 안전망 수준에 큰 격차가 있다. 고용보험은 30인 미만 사업체 근로 정규직의 86.6%가 가입된 상태인 반면 비정규직은 46.3%만이 가입된 것으로 나타나 사회보험 가입 수준에도 상당한 격차가 나타난다. 비정규직 중에서도 특히 비전형 근로자는 안전망 적용에서 가장 취약한 집단으로 나타나는데, 고용보험 가입 정도가 29.5%에 그쳐 법적 포괄 범위 밖에 있는 노동자에 대한 안전망이 취약한 현실을 보여준다. 사업체 수준에서 제공되는 유급휴가나 병가제도 등의 적용 정도는 더욱 낮은 수준이다. 30인 미만 사업체에서 유급휴가 제도의 적용을 받는 비정규직은 18%에 그치며 그나마 고용상황이 상대적으로 안정적인 한시적 근로자에 집중되어 있다. 비전형 근로자의 경우 6% 남짓만이 유급휴가 제도를 이용할 수 있으며 병가제도의 적용을 받는 비정규직은 7%, 비전형 근로자는 1.6%에 그치는 것으로 나타난다.

〈표 5-8〉 사업체 규모별 고용형태별 안전망 격차

변수	전체	정규직	평균	비정규직		
				한시적 근로자	시간제 근로자	비전형 근로자
	평균	평균		평균	평균	평균
300인 이상 사업체						
고용보험 가입 여부	.901	.91	.892	.894	.893	.899
산재보험 가입 여부	.9	.908	.892	.894	.891	.898
법정퇴직금 제도가 있다.	.941	.953	.929	.931	.936	.94
법정퇴직금 제도의 적용을 받는다.	.918	.933	.9	.904	.905	.914
유급 휴가 제도가 있다.	.888	.911	.879	.881	.899	.902
유급 휴가 제도의 적용을 받는다.	.85	.88	.836	.841	.858	.865
병가 제도가 있다.	.747	.769	.752	.753	.774	.775
병가 제도의 적용을 받는다.	.667	.697	.66	.661	.685	.693
민간의료보험료 지원 제도가 있다.	.267	.28	.288	.289	.303	.301
민간의료보험료 지원 제도의 적용을 받는다.	.26	.274	.278	.281	.292	.294
30인 미만 사업체						
고용보험 가입여부	.678	.866	.463	.504	.311	.295
산재보험 가입여부	.672	.854	.465	.504	.305	.295
법정퇴직금 제도가 있다.	.661	.873	.421	.451	.329	.195
법정퇴직금 제도의 적용을 받는다.	.627	.854	.369	.406	.238	.147
유급 휴가 제도가 있다.	.393	.542	.224	.241	.177	.089
유급 휴가 제도의 적용을 받는다.	.361	.521	.18	.198	.104	.063
병가 제도가 있다.	.204	.292	.104	.1	.091	.037
병가 제도의 적용을 받는다.	.178	.272	.071	.074	.055	.016
민간의료보험료 지원 제도가 있다.	.017	.027	.006	.005	0	.005
민간의료보험료 지원 제도의 적용을 받는다.	.017	.027	.006	.005	0	.005

### 제3절 사전적 위험 노출의 격차

아픈 노동자를 될 수 있게 하는 제도 마련 및 소득 지원과 같은 사후적 보상도 중요하지만, 그보다 앞서 일자리에서 발생하는 아픔을 사전적으로 방지하기 위한 노력이 사후적 보상에 동반되어야 할 것이다. 앞서 살펴본 정규직과 비정규직에게 제공되는 복리후생 수준과 사회보험 안전망의 차이는 사후보상 및 지원에 해당한다. 그러나 사전적으로 일자리에 따라 불평등한 작업장의 위험이 특정 집단에 집중된다면 이들에 대한 사후적 보상의 미흡함과 맞물려 아픔의 불평등을 더욱 심화시키게 될 것이다. 실제로 박종식, 이경용(2012)은 비정규직 근로자가 정규직 근로자에 비해 작업 관련 손상 경험에 차이는 없으나, 유해위험작업에 대한 노출 확률이 더 높은 것을 보인 바 있다.

본 절에서는 일자리에 따라 근로 환경과 위험에의 노출도에 차이가 있는지를 확인하고자 한다. 특히 고용형태별로 근로 환경에 차이가 나타나는지를 파악하고 어떤 사람들이 더 많은 위험에 상시적으로 노출되는지를 확인한다. 또한 안전망의 취약성과 위험에 대한 노출 간의 관계를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 노동패널조사를 이용해 산업별, 고용형태별 작업장 환경의 차이를 살펴본다. 노동패널조사에서는 주된 일자리의 작업장 환경에 대해 조사한다. 주된 일자리에서 하는 일의 작업 환경과 관련한 질문은 <표 5-9>의 다섯 가지 문항이다. 다만 작업장 환경과 관련된 조사는 노동패널 10차 년도에 국한되기 때문에 2007년의 상태만을 파악할 수 있다. 작업장의 위험 환경이 지난 10년 간 개선되었다면 본 분석 결과는 다소 과장된 결과일 것이다. 그러나 최근 산발적으로 일어나는 비정규직 근로자의 작업장에서의 사망 사고와 일자리 안정성 및 고용 형태의 변화는 과연 지난 10여 년간 눈에 띄는 변화가 있었을까 하는 의구심을 버릴 수 없게 만든다. 본 절의 분석 결과가 다소 과거의 것이기는 하나 이는 어떤 사람이 더 큰 위험에 노출되어 있는지 그 경향성을 보여주기에는 무리가 없을 것이다.

〈표 5-9〉 작업장 환경 관련 질문 문항

질문 문항
현재 하는 일이 자주 무거운 짐을 들거나 옮기는 작업을 요구한다.
현재 하는 일이 먼지, 매연, 공해를 내는 환경에 노출되어 있다.
현재 하는 일이 심한 소음, 진동 또는 고공에서 일하는 환경에 노출되어 있다.
현재 하는 일이 인체에 유해한 화학약품이나 폭발물을 취급하는 환경에 노출 되어 있다.
현재 하는 일이 극도의 추위나 더위 혹은 땀을 흘리는 일을 요한다.

우선 고용 형태에 따른 작업장 환경의 위험 정도 차이를 살펴보자. <표 5-10>은 정규직과 비정규직이 각각 처한 작업장 환경에 대한 응답을 나타낸다. 모든 문항에서 비정규직은 정규직에 비해 위험하고 건강상의 문제를 유발할 수 있는 작업장 환경에 더 많이 노출되어 있는 것으로 나타난다. 비정규직의 26.8%가 현재 하는 일이 자주 무거운 짐을 들거나 옮기는 작업을 요구한다고 응답해 근골격계 질환을 유발하기 쉬운 작업 환경에 노출되어 있는 것으로 나타난다. 그러나 정규직 중에서는 11.9%만이 이러한 작업장 환경에 노출되어 있다. 먼지, 매연, 공해 등 호흡기 질환과 밀접한 관련이 있는 작업장 환경 또한 비정규직 일자리 종사자는 25.3%가 노출되어 있는 반면 정규직 일자리 종사자는 14.1%가 노출되어 있는 것으로 나타난다. 이 외에도 비정규직 종사자는 소음 또는 진동에 정규직 종사자에 비해 높은 비율로 노출되며(21.8% vs. 14.7%), 인체에 유해한 화학 약품이나 폭발물을 취급하는 환경(5.4% vs. 4.2%)과 추위 및 더위(27.1% vs. 12.7%)에도 더 많은 노출도를 보인다. 단선적인 수치의 비교이기는 하나 비정규직은 정규직에 비해 건강에 부정적 영향을 미치기 쉬운 열악한 작업장 환경에 노출되어 있음을 확인할 수 있다.

〈표 5-10〉 주된 일자리의 작업장 환경 차이

구분	전체	정규직	비정규직
자주 무거운 짐을 들거나 옮기는 작업을 요한다	.159(0.366)	.119(0.324)	.268(0.443)
먼지, 매연, 공해를 내는 환경에 노출	.171(0.377)	.141(0.349)	.253(0.435)
심한 소음, 진동 또는 고공에서 일하는 환경에 노출	.166(0.372)	.147(0.355)	.218(0.413)
인체에 유해한 화학약품이나 폭발물을 취급하는 환경에 노출	.045(0.207)	.042(0.2)	.054(0.232)
극도의 추위나 더위 혹은 땀을 흘리는 일을 요한다	.166(.37)	.127(0.333)	.271(0.445)
N	4,346	3,174	1,172

주: 괄호안의 수치는 표준편차를 나타낸다.

자료: 노동패널 10차조사 자료 이용 저자 계산

다만 <표 5-10>에 나타난 정규직과 비정규직 간 격차는 애초에 정규직과 비정규직이 종사하는 주요 산업 및 직종의 위험도 차이를 반영한 결과일 수 있다. 이를 확인하기 위해 동일한 산업에 종사하는 정규직과 비정규직 간에 작업장 위험환경 노출 정도에 차이가 나타나는지를 확인하고자 한다. 선별된 산업은 각 작업환경별로 전체 근로자의 위험 노출도가 높은 순의 세 산업이다. 건설업은 작업장 위험 요인을 가장 빈번하게 경험하는 산업이다. 화학약품이나 폭발물 취급 환경 외 나머지 네 가지 위험 작업장 환경에 건설업 종사자의 절반 내외가 노출되어 있는 것으로 나타난다. 건설업 외에는 제조업과 운수업이 위험 작업장 환경 노출도가 높은 것으로 나타난다.

〈표 5-11〉 작업장 위험환경 노출도 상위 3개 산업

현재 하는 일이 자주 무거운 짐을 들거나 옮기는 작업을 요구한다.	현재 하는 일이 먼지, 매연, 공해를 내는 환경에 노출되어 있다.	현재 하는 일이 심한 소음, 진동 또는 고공에서 일하는 환경에 노출되어 있다.	현재 하는 일이 인체에 유해한 화학약품이나 폭발물을 취급하는 환경에 노출 되어 있다.	현재 하는 일이 극도의 추위나 더위 혹은 땀을 흘리는 일을 요한다.
건설업(51.6%)	건설업(51.4%)	건설업(48.4%)	제조업(8.3%)	건설업(51.8%)
도소매업(22.4%)	운수업(29.9%)	제조업(30%)	전기가스수도사업(8%)	숙박음식업(20.7%)
제조업 (15.7%)	제조업(22.9%)	운수업(25.3%)	건설업(8%)	제조업(16.1%)

〈표 5-11〉은 동일 산업 내에서도 고용 형태에 따라 작업장 위험환경 노출도가 차별적으로 나타나고 있음을 보여준다. 건설업은 근골격계 질환과 연관되는 무거운 짐을 들거나 옮기는 작업에 건설업 종사 정규직 30.4%가 그렇다고 답해 정규직 또한 위험한 작업환경에 노출 정도가 높은 것을 확인할 수 있다. 다만 비정규직은 73.2%의 현재 직무가 무거운 짐을 들거나 옮기는 작업을 요구한다고 응답해 정규직에 비해 압도적으로 높은 수준으로 위험 작업장 환경에 노출되어 있음을 확인할 수 있다. 동일 산업 내에서도 직종에 따라 직무 유형은 달라지기 때문에 직종 단위까지 통제가 필요할 것이나, 적어도 동일 산업군 내에서도 정규직과 비정규직 간 위험 노출도가 다름을 확인할 수 있다. 정도의 차이는 있으나 비정규직이 정규직에 비해 더 열악한 작업장 환경에 노출되는 비율이 높은 것은 운수업과 제조업에서도 유사하게 나타난다. 무거운 짐을 들거나 옮기는 작업은 제조업에서도 정규직보다는 비정규직에 집중되어 있으며 (13% vs. 24%), 먼지매연공해를 내는 환경에 노출되는 정도(22.1% vs. 26.9%), 소음, 진동 또는 고공에서 일하는 환경 또한 정규직보다는 비정규직이 더 빈번하게 노출되는 것으로 나타난다.

〈표 5-12〉 산업별 정규직과 비정규직의 작업장 위험 환경 노출 차이

구분	자주 무거운 짐을 들거나 옮기는 작업을 필요한다	
	정규직	비정규직
건설업	0.304(0.461)	0.732(0.466)
도매 및 소매업	0.233(0.423)	0.217(0.414)
제조업	0.13(0.336)	0.24(0.429)
구분	먼지 매연 공해를 내는 환경에 노출	
	정규직	비정규직
건설업	0.372(0.484)	0.662(0.474)
운수업	0.244(0.431)	0.39(0.494)
제조업	0.221(0.415)	0.269(0.445)
구분	심한 소음, 진동 또는 고공에서 일하는 환경에 노출	
	정규직	비정규직
건설업	0.356(0.48)	0.624(0.485)
제조업	0.309(0.462)	0.315(0.466)
운수업	0.216(0.465)	0.299(0.454)
구분	인체에 유해한 화학약품이나 폭발물을 취급하는 환경에 노출	
	정규직	비정규직
제조업	0.079(0.269)	0.126(0.333)
전기가스업	0.036(0.191)	-
건설업	0.02(0.141)	0.042(0.202)
구분	극도의 추위나 더위 혹은 땀을 흘리는 일을 요한다	
	정규직	비정규직
건설업	0.37(0.484)	0.677(0.469)
숙박 및 음식점업	0.216(0.413)	0.138(0.347)
제조업	0.07(0.256)	0.253(0.44)

다수의 산업에서 비정규직이 정규직보다 위험한 작업장 환경에 더 많이 노출되는 것으로 나타나는 가운데 건설업은 특히 그 정도의 차이가 큰 산업이다. 앞서 확인한 바에 따르면 건설업은 일용직 근로자 비중이 높고 그로 인해 사후적 보상 또한 여타의 산업에 비해 미흡한 것으로 나타난다. 이는 건설업의 직무 특성과 관련해 더욱 심각한 문제를 야기할 수 있는데, 육체노동 요구도가 높은 일자리에서 일하던 근로자가 아프게 되

고 기준에 요구되던 육체노동 요구도를 충족시킬 수 없을 경우 보다 급격한 임금 소득 감소에 노출되기 때문이다(Rhee, 2020). 사전적 위험의 격차위에 사후적 보상의 격차가 더해져 불공평한 아픔의 경험에 더해 아픈 후의 불공평한 상황은 더욱 심각해질 수 있다. 이와 같은 문제점을 고려할 때 건설업은 특히 아픈 노동자에 대한 보호 장치가 보다 적극적으로 마련될 필요가 있는 산업으로 평가할 수 있다.

비정규직은 다원화된 집단이다. 비정규직으로 뚫뚫그러진 정의 안에서도 위험에 대해 보호 받을 수 있는 일자리와 그렇지 못한 일자리가 나누어진다. 원청과 하청, 비전형 근로 등 고용형태의 다각화는 또한 노동자 안전의 책임 소재를 불분명하게 만들어 이른바 ‘위험의 외주화’를 가능하게 만드는 요인이 된다. 어떤 고용 형태의 근로자가 더 위험한 작업환경에 노출되는지를 확인하기 위해 비정규직을 유형별로 나누어 위험한 작업장 환경에 노출되어 있는 정도를 확인하였다(<표 5-13>).

<표 5-13> 비정규직 고용 유형별 주된 일자리의 작업장 환경 차이

구분	비정규직	한시적 근로자	시간제 근로자	비전형 근로자
자주 무거운 짐을 들거나 옮기는 작업을 요한다	.268(0.443)	.195(0.397)	.151(0.358)	.367(0.482)
먼지, 매연, 공해를 내는 환경에 노출	.253(0.435)	.175(0.380)	.127(0.334)	.351(0.478)
심한 소음, 진동 또는 고공에서 일하는 환경에 노출	.218(0.413)	.162(0.369)	.085(0.279)	.296(0.457)
인체에 유해한 화학약품이나 폭발물을 취급하는 환경에 노출	.054(0.232)	.057(0.231)	.015(0.124)	.066(0.248)
극도의 추위나 더위 혹은 땀을 흘리는 일을 요한다	.271(0.445)	.199(0.400)	.17(0.376)	.37(0.483)
N	1,172	548	259	670

분석 결과에 따르면 동일한 비정규직 내에서도 고용 형태에 따라 작업장 위험 환경 노출 정도에 차이가 나타난다. 특히 비정규직 유형 중에서도 비전형 근로자는 모든 유형의 위험한 작업 환경에 노출되어 있는 비율이 가장 높은 것으로 나타난다<sup>10)</sup>. 이러한 결과는 안전망 제공 측면에서도 비전형 근로자가 가장 취약한 점과 맞물려, 아프게 되

는 상황에 놓일 가능성이 가장 높은 노동자가 가장 보호받기 어려운 상황을 보여준다. 특히 비전형 근로자는 기능원과 단순노무종사자 비율이 높아 다른 고용형태에 비해 부수적인 일자리 위주로 구성되어 있다. 이는 비정규직이 정규직의 보완 인력으로 활용되면서 상대적으로 위험한 업무 환경에 노출되는 ‘위험의 외주화’가 나타나는 현상을 반영하는 결과로 판단된다.

<표 5-14> 비전형 근로자의 직종 유형

직종	비중(%)
전문가	3.72
기술공 및 준전문가	4.33
사무직	4.58
서비스직	9.49
판매직	8.68
농어업임업 숙련 종사자	0.37
기능원	22.83
장치 기계조작 및 조립 종사자	7.79
단순노무종사자	38.21

## 제4절 소결

아픔은 누구에게나 찾아올 수 있는 것이지만 아픔의 영향은 저마다에게 다르게 다가온다. 최근의 코로나 상황은 아픔의 크기와 영향이 다르다는 것을 모두에게 인식시켜 주고 있다. 안전망은 이러한 아픔의 충격을 완화하고 저마다 다른 충격의 크기를 견딜 수 있도록 도와주는 기제일 것이다. 그러나 아직 그 안전망은 충분하지도 그리고 공평하지도 않은 상황이다.

본 장에서는 쉬는 것을 마음대로 선택할 수 없는 노동자에 한정해 누가 더 아플 수 있는 환경에 놓여있는지, 그리고 아파도 쉴 수 없는지, 안전망의 보호 밖에 놓여있는지

10) 샘플 수가 적어 단순회 수치로 판단하기는 어렵지만 비전형 근로자 내에서도 파견직이 상대적으로 더 열악한 작업장 환경에 노출되는 비율이 높은 것으로 나타난다.

를 살펴보았다. 비정규직은 정규직에 비해 불안정한 고용과 낮은 처우에 대한 문제 제기가 지속적으로 되어 왔다. 아플 때 쉴 수 있는지 여부 또한 비정규직은 정규직에 비해 불리한 처지에 놓여있다. 비정규직이 많은 산업과 직종, 대표적으로 건설업과 단순 노무종사자는 많은 경우 아플 때 쉴 수 있도록 도와주는 안전망에서 배제되어 있다. 같은 비정규직이라도 어떤 일자리에서 일하고 있는지에 따라 안전망 수준에는 격차가 나타난다. 사업체 규모에 따라 사업체에서 제공하는 복리후생 수준에는 차이가 있는데, 비정규직이라도 300인 이상 규모 사업체에서 일하는 경우 정규직과 병가제도나 유급 휴가 등 제도의 적용과 이용에 큰 차이가 나타나지 않는다. 그러나 영세한 사업체의 경우 정규직 역시 이용할 수 있는 복리후생 수준이 높지 않은데 비정규직은 그 절반 수준에도 미치지 못하는 정도의 복리후생을 이용할 수 있다. 최근 작업 환경 및 처우, 임금 근로자로서의 정체성이 모호한 비전형 근로자는 이러한 안전망에서 가장 취약한 집단으로 나타난다.

이러한 현황은 결국 아플 때 쉴 수 있는 안전망 제도를 강화해나갈 필요가 있으며, 취약한 사업장 및 대상에 우선적인 지원이 필요함을 시사한다. 그러나 제도가 마련되더라도 안전망 제공의 책임이 고용주에게 귀착되는 방식으로 제도가 설계된다면 이는 취약한 근로자가 안전망 밖에 놓이게 되는 결과로 이어지게 된다. 미국의 경우에도 노동자에 대한 유급 병가제도 등을 규정한 Family and Medical Leave Act(FMLA)에서 시간제 근로자와 소규모 사업체에 대해 유급 병가 제공 의무를 면제함에 따라 저임금 근로자일수록 안전망의 보호에서 배제되는 것을 확인할 수 있다(Maclean, Pichler, Ziebarth, 2020). 특히 앞으로의 기술발전과 4차산업 혁명의 심화로 고용의 형태는 더욱 다양해지고 노동 여부와 고용 여부 간의 고리는 더욱 약해질 것이다. 따라서 현재 노동시장 취약계층에 집중된 안전망 부재의 문제는 앞으로는 더 많은 더 다양한 노동자의 문제가 될 수 있으며 이는 보다 포괄적인 안전망 구축을 필요로 한다. 따라서 취약한 노동자를 위한 제도 설계 과정에서 제도 적용이 어려운 사업장에 대한 안전망 제공, 고용 여부에 종속적이지 않은 안전망 제공 방식에 대한 검토는 향후 미래를 대비하는 일이기도 하다. 국민건강보험 지역가입자 중 기준 중위소득 100% 이하의 근로소득자 및 사업소득자 등 근로취약계층에 대해 직접 유급병가를 지원하는 「서울형 유급병가 지원」은 대안적 안전망 제공 방식을 보여준다. 제도의 재원 마련과 지속 가능성 등에 대한 심도깊은 검토가 필요할 것이나 적어도 고용과 연계되지 않은 안전망을

시도한다는 점에서 의미가 있다.

마지막으로 사후적인 안전망 마련 또한 중요하나 그에 앞서 아프지 않을 수 있는 작업장 환경을 만드는 것이 반드시 동반되어야 한다. 최근 ‘위험의 외주화’와 작업장에서 안타까운 이야기들은 목소리를 내기 어려운 고용형태의 노동자들이 더욱 위험한 작업 환경에 노출되고 있음을 보여준다. 더욱 아프기 쉬운 환경에 노출되어 있는 이들은 아플 때 보호해줄 수 있는 안전망까지 충분하지 않아 아픔의 불평등은 더욱 커지게 된다. 사후적 안전망을 마련해 가는 가운데 사전적으로 안전한 작업 환경을 마련하고 일 자리에 따른 아픔의 격차를 완화해 갈 수 있는 정책적 지원이 절실히 필요한 때이다.



## 제6장

### 한국 불안정노동시장에서 일하는 아픈 노동자와 사회안전망의 한계

제1절 들어가며

제2절 한국 불안정 노동시장

제3절 불안정노동자의 건강

제4절 불안정노동자의 건강과 빈곤

제5절 오래된 산재보험

제6절 산재보험의 부정합성

제7절 사례연구 결과

제8절 소결



## 제6장

## 한국 불안정노동시장에서 일하는 아픈 노동자와 사회안전망의 한계

### 제1절 들어가며

“룸 청소하다가 미끄러져서 한 달 동안 쉰 사람도 봤어요 (산재 보상 여부?) 아니야 그냥 자기 돈 버는 거야 월급 안 나오지 그냥 쉬는 거지...회사에서 치료비는 주는데 임금은 없는 걸로 알아.”(N12, 호텔 청소노동자, 「한국 청소노동자는 왜 불안정 (precarious) 한가?」에서)

“저는 그런 적은 없는데, 그런 배우들은 많아요. 공연 연습하다가 다쳐서 자기는 못하고 다른 배우가 공수돼서 오고, 그런 경우 그 사람은 연습한 기간이든 뭐든 공연도 못하니깐 돈도 못 받고 나가는 거죠.”(N7, 「한국 청년프리랜서의 일의 방식과 사회보장제도 경험에 대한 질적연구」에서)

‘청소하다가 다쳐서 쉬어도 산업재해가 아닌’ 비정규직 청소노동자와 ‘공연 연습하다가 다쳐도 다른 배우로 대체되어 돈도 못 받고 나가는’ 프리랜서는 전통적인 산업사회에서의 표준적 고용관계에 포괄되지 않는 노동자다. 서비스 부문 일자리가 주로 저숙련, 비정규직 위주로 확장됨으로써 여성, 노인, 이주자, 청년 등 노동시장 취약계층이 서비스 부문의 노동 수요를 충당하고 있는 가운데, 전통적 산업사회와는 전혀 다른 고용 형태 및 일의 형태들이 등장하고 있다. 특히, 1970년대 이후 자본주의 경제체제는 지구화 정보기술의 발달과 함께 여러 혁명적 변화를 경험해왔는데(Vosko et. al., 2009), 이러한 변화는 작업장 환경의 변화를 수반하였다. 일의 작동방식과 일을 하는 환경이 기존의 제조업기반의 그것과 달라졌는데, 무엇보다도 이러한 변화의 핵심에는 전통적 산업사회를 지탱해왔던 표준적 고용관계(Standard Employment Relationship, SER)의 해체가 위치해 있다(백승호, 2014; Kalleberg, 2000; 2009; Bosch, 2004). 비정규직의 증가, 하청노동의 증가, 프리랜서와 가짜자영업자의 증가에 더하여 최근의 플랫폼 노동의 모습은 이전의 전통적 표준고용관계에서 보이는 것과는 매우 다른 모습으로 고용관계의 모호성, 평가자의 다수화, 쉼과 일의 경계, 비생산

적인 시간과 생산적인 시간의 모호성, 작업장소와 사적공간 등의 경계가 무너지는 ‘액화노동(melting labour)’의 모습을 보여주고 있다.

이와 같은 노동의 액화(the melting of the labour)는 사회보장제도의 적응을 요구한다. 현대 복지국가의 근간을 이루는 사회보험 제도는 제조업 기반의 특정한 노동형태와 노동시장을 전제하여 발전해왔기 때문이다. 제조업의 안정적인 고용창출능력을 바탕으로 대부분의 노동시장 참여자가 표준적 고용관계 속에서 안정적으로 기여금을 납부하고, 질병, 노령, 장애, 사망, 산업재해, 실업과 같은 예외적 상황이 발생했을 때 급여를 지급하는 것이 사회보험의 원리다.

하지만, 노동의 변화는 기존의 사회보장제도와 노동시장 간의 부정합을 초래했다. 예를 들어, 현 사회보장 시스템에서는 액화노동은 고용주와 사업장을 특정하지 못하고 있는 문제가 있다. 즉, 노동에 대해 일정의 책임을 질 (노동환경에 대한 책임, 보험료에 대한 책임) 주체를 찾는 것이 어려워진 것이다. 또한, 일을 실제로 하고 있지 않아도, 대기시간 또는 다음 일감을 찾는 등의 비생산적인 시간 또한 상시적으로 생긴다. 이러한 생산적인 시간과 비생산적인 시간의 경계는 실업의 의미에 모호성을 더하게 된다. 실업보험은 실업으로 인한 소득단절에 대한 제도이므로, ‘실업’을 명확하게 정의할 수 있어야 하는데 그러나 이것이 쉽지 않은 문제가 있는 것이다. 이것의 노동자의 소득보장에 영향을 주어, 시장소득에 대한 의존도를 높이고 생존을 위해 노동에 노동자로 하여금 뛰어들게 한다.

지난 30여 년간 노동시장의 주요한 변화는 산업사회에서 서비스경제로의 전환에 의해서 추동되었다. 그리고 이제는 디지털자본주의의 전환을 경험하고 있다. 노동시장에서의 변화들은, 전통적 산업사회를 기반으로 만들어진 복지제도가 현실과 부합하지 못하여 발생하는 ‘복지정책의 제도적 지체’, 그리고 이로 인한 ‘새로운 배제’를 유발시킬 수 있다. 역사적으로 복지국가는 임금노동자의 소득보장 목적 중심으로 발전해왔는데, 이러한 기본전제인 ‘임금노동자’의 성격이 변화하고 있는 것이다. 변화하는 노동시장의 구조에 사회정책이 얼마나 정합성을 가지고 대응하느냐의 여부에 따라, 사회정책의 불평등과 빈곤완화 효과가 논의될 수 있는 것이다. 서비스 경제의 가장 전형적인 특징은 저임금, 저숙련, 사회적 보호의 배제를 특징으로 하는 직업 계층의 확대라 할 수 있다. 이는 서비스 부문의 낮은 생산성에 대응하여 노동비용을 줄이고자하는 기업의 고용전략과 관련되고, 이때 노동비용은 사회보험 비용까지 포함된다. 이러한 서비스 경

제사회에서의 기업들은 구조조정, 아웃소싱, 비정규직의 채용 등 저임금 저숙련을 특징으로 하는 저숙련 서비스 부문을 지속적으로 양산시킬 수 있다(Eichhorst and Marx, 2012).

다시 기존의 사회안전망의 한계와 노동시장의 변화에 대해 언급하자면, 기존의 사회보험 중심의 사회보장 제도는 전통적 표준고용관계를 전제로 설계되었기 때문에, 이러한 표준적 고용관계에서 이탈한 새로 생겨나는 많은 일자리들은 기존의 사회보장제도에 포괄되지 못하는 문제를 지적할 수 있다. 생산체제의 변화와 그에 조응하지 못하는 복지제도는 결국 노동시장의 불안정성 확대와 연결된다. 특히 노동시장에 새로 진입하는 청년층은 비전형적 고용관계에 노출된 전형적인 인구집단이다(김교성 외, 2010). 결국 완전고용을 전제로 하던 기존 사회정책들은 노동시장에 진입하는 것조차 힘든 청년들에게서 효과적으로 작동하기 힘들다. 예를 들어, 불안정한 직업경력에 사회보장제도에서의 배제와 악순환 관계를 형성하게 되는 것이다.

본 장에서는 불안정노동자의 건강과 빈곤에 주목하여, 한국 산재보험의 부정합성이 불안정노동자의 건강과 빈곤에 미치는 영향을 논의하고자 한다. 이를 위해, 우선 노동자의 건강과 빈곤에 관한 기존 연구들을 통해 한국의 불안정 노동시장이 어떻게 구성되는지, 불안정노동자와 건강 간의 관계가 어떻게 나타나는지, 불안정노동자의 건강과 빈곤 간의 관계가 무엇인지 규명하고자 한다. 다음으로 한국에서 아픈 노동자를 위해 산재보험이 작동하고 있는지에 주목하여, 불안정노동자의 노동환경과 제도 간의 부정합성을 분석하기 위해 실시한 필자의 사례연구 결과들을 바탕으로 산재보험의 부정합성을 분석하고자 한다. 구체적으로 한국 산재보험의 부정합성을 하청노동시장의 구조적 문제, 종사상지위에 따른 배제의 문제, 대체인력 부재의 문제, 원인 파악의 모호성 문제, 행정적 불이익과 처벌부재의 문제로 구분하여 논의하고자 한다.

## 제2절 한국 불안정 노동시장

서비스경제로의 진입에서 이어 이제 플랫폼 경제로의 진입의 논의되고 있다. 플랫폼 경제는 규제를 회피할 수 있고 계약 노동자를 활용하기 때문에 노동력의 불안정성을 증폭시키고 경제적 이익이 비대칭적으로 분배되는 문제가 발생할 수 있다(Scholz 2016). 이러한 기술 발전과 경제구조의 변화는 노동시장의 불안정성과 분배구조에 직

접적인 영향을 미친다. 기술발전으로 인해 대규모의 고용상실이 일어나는지에 대해서는 이견이 있지만 로봇 사용으로 인해 숙련 일자리가 감소하고 온라인 플랫폼의 사용이 전통적 고용관계와는 다른 고용형태를 양산하고 있는 것은 사실이다. 디지털 기반의 기그경제에서는 노동이 저임금 노동, 불안정한 단기 노동계약을 반복적으로 활용한다는 점에서는 기존의 아웃소싱과 유사한 측면이 있다(여유진 외, 2017). 특히 크라우드소싱은 기업에게는 노동비용을 줄이고 규제를 회피하는 등의 이점을 가져다주지만 현행 사회계약에서는 크라우드소싱에 의한 노동자에 대한 사회적 보호가 이루어지지 않아 불안정 노동자를 양산하는 계기가 된다(여유진 외, 2017). 또한 플랫폼을 통해서 노동 및 서비스의 수요와 공급이 연결되는 기그경제에서는 고용주와 피고용인의 관계가 명확하지 않은 고용형태가 증가하기 때문에 전통적인 고용계약 관계에 입각한 기존의 사회적 보호는 제대로 기능할 수 없고 불안정 노동자들이 증가하게 된다.

상품화 된 인간이 노동을 통해서 소득을 얻고 삶을 영위하는 장(場)인 노동시장에서의 불안정성에 대한 기존의 연구들은 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 ‘누가 불안정 노동자인가?’에 대한 답을 찾고자 하는 연구들이다. 이러한 접근은 불안정 노동에 속한 사회경제적 집단이 누구인지를 규명하는데 관심을 갖는다. 종사상 지위의 취약성(vulnerable work) 그리고 일용직(disposable work), 임시직(contingent work)이어서 고용안정성이 부재한 임금노동자를 불안정 노동자로 정의해왔다. Standing(2009)의 경우에는 프레카리아트(precariat)라는 개념을 사용하여 불안정 노동을 사회경제적 집단의 관점에서 접근한다. 또한 비경제활동 인구에 속하지만 취업이 가능한 잠재실업자들도 노동시장에서의 불안정성에 지속적으로 노출되어 있는 계층이다. 둘째는 불안정성의 속성에 주목하는 연구들이다. 이들 연구들은 다양한 형태의 노동안정성이 결핍된 상태(백승호, 2014, 이승윤, 백승호, 김미경, 김윤영, 2017; 서정화·박경하, 2015)에 집중한다. 이러한 연구들은, 임금적 측면의 불안정성, 고용관계의 불안정성, 사회적 임금으로부터의 배제에 의한 불안정성, 자원의 결핍에 대한 불안정성 등이 한 개인이 경험할 수 있는 불안정성을 다양한 측면에서 논하고 있다.

다양한 측면에서 노동시장의 불안정성 확대가 논의되고 있는 가운데, 가장 주목해야 할 부분은 자본주의 체제에서 여전히 또는 더욱 높아진 상품화된 노동의 ‘시장의존도’, 다시 말해 (자아실현, 일의 가치 발견, 인간관계의 확대 등이 아닌) 최소한의 삶을 영위하기 위한, 생존을 위해 노동하고 있는 불안정노동자들의 모습이다.

### 제3절 불안정노동자의 건강<sup>11)</sup>

불안정노동자의 건강에 관한 연구는 불안정한 노동시장 지위가 건강에 미친 영향이 있으며, 건강이 불안정한 노동시장 지위에 미친 영향이라는 반대로 바라보는 연구도 있다. 먼저 불안정한 노동시장 지위가 건강에 미친 영향을 살펴보면, 취업자보다 실업자의 건강 수준, 정규직 노동자보다 비정규직 노동자의 건강 수준이 떨어진다면 노동시장 지위가 건강 수준에 영향을 미친다는 것을 볼 수 있다(Bambra, 2011; Kim et al., 2006). 이승윤, 김기태(2017)의 연구에 따라 한국과 관련 대다수 연구는 해고나 실직, 이직 경험한 고용지위 변화나 비정규직, 단순노무직 등과 같은 취약 노동계층의 고용의 불안정성이 건강에 부정적인 영향을 미친다는 것을 보여주었다. 나아가 비정규직 노동자의 건강이 정규직 노동자보다 좋지 않은 이유는 종사상의 위치에 따른 상대적인 임금 격차(송이은, 김진영, 2012), 위험하거나 열악한 작업환경(김영선, 2014), 차별이나 고용 불안 등으로 인한 스트레스(신순철, 김문조, 2007), 스트레스와 관련된 변수로서의 흡연 등 유해한 건강행태(Jung et al, 2013), 개인의료보험금 지원, 식사비용 보조 등 직장 복지로부터의 소외(배화숙, 2005) 등이 있을 수 있다. 이 중에서도 사내하청이라는 고용관계의 확산으로 하청 노동자들은 동일한 작업장에서 강도가 더 높고 위험한 일을 수행하면서도 원청 노동자들보다 적은 임금을 받을 뿐만 아니라, 작업장에서의 위험 또한 이들에게 집중적으로 전가되고 있다는 것이다(박종식, 이경용, 2014; 이승윤, 백승호, 김미경, 김윤영, 2017).

다른 한편은 건강이 불안정한 노동시장 지위에 미친 영향을 분석한 선행연구에 따라 서구 학자들이 대부분 건강이 빈곤 및 사회적 계층, 내부 승진에 미치는 영향은 없거나 있어도 미미하다는 입장이다(Marmot et al., 1997; Chandola et al., 2003; Ki, 2009). 그러나 한국에서 이런 인과관계에 대한 해석이 다르게 나타났으며 크게 세 가지로 나뉘서 살펴볼 수 있다. 첫째, ‘신체가 건강한지’ 여부가 채용, 승진 및 고용 관계의 유지에서 직무 능력과의 연관성을 초과해서 고려될 수 있으며(우혜경, 문옥륜, 박종혁, 2009), 한국 노동시장에서는 젊은 비장애인 남성에게 비해 체력이 약하거나 아플

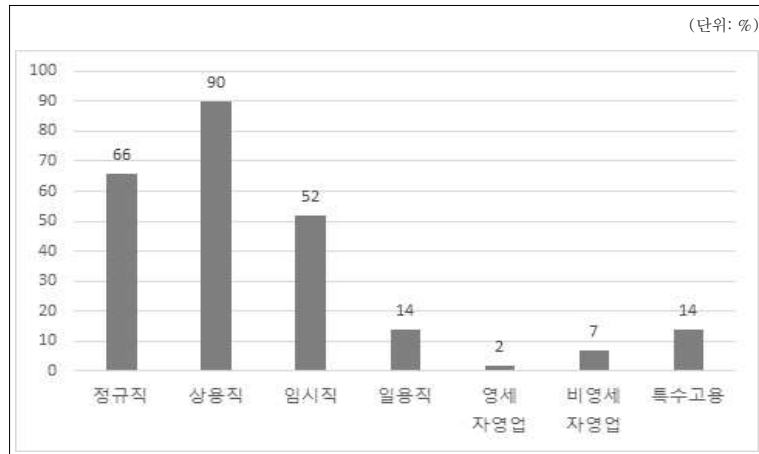
능성이 높다는 통념이 있는 장애인 및 고령자는 노동시장에서 불합리한 차별을 받을 수 있을 뿐만 아니라 관련하여 건강이 노동시장 지위에 미치는 연구들은 장애인과 중고령 노동자의 고용 현황을 중심으로 이뤄져왔다. 건강 수준이 장애인의 취업여부 및 취업형태, 취업유지, 고용성과 등 노동시장 지위에 미치는 영향을 증명한 연구는 다수 존재한다(전영환, 남용현, 류정진, 2011; 조민수, 2009; 김세연, 구인순, 박자경, 2012; 노승현, 2012; 이은경, 2014; 이채식, 김명식, 2014; 2015).

둘째, 건강과 빈곤의 관계가 일방적이기만 하다고 단정할 이유는 없다. 건강 수준과 노동시장 지위 사이에는 보다 역동적인 인과 관계가 존재할 수도 있다. 이를테면, 건강 ‘상실’이 노동시장 지위 ‘변화’에 미치는 영향이 노동시장 지위에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 셋째, 한국에서 아픈 이의 빈곤화를 막을 수 있는 안전판이 현저히 부실한 점도 고려할 필요가 있다. 이를테면, 무상의료가 1940년대부터 도입된 영국에서는 아파서 가난해지는 경로를 막는, 공공의료라는 안전판이 존재하는 반면, 한국에서는 현재까지도 건강보험의 낮은 보장성이 문제되고 있기 때문이다. 더욱이 다른 대부분의 OECD 회원국과 달리, 한국에서는 상병수당이 존재하지 않는다. 상병으로 인해 소득원을 잃은 노동자에 대한 소득보장제도가 없다는 한국 복지국가의 특수성 때문에, 일 자리를 잃은 개인은 빈곤으로 떨어지는 경로가 가파를 수 있다.

다음으로 한국의 노동자의 건강과 관련된 산업재해 통계 지표를 통해 불안정노동자의 건강에 대한 양적 현황을 살펴본다. 우선 산재보험의 가입률의 경우, 2015년의 한국의료패널을 분석한 정혜주(2020)에 따르면, 종사상 지위 별로 임시직(52%), 특수고용직(14%) 및 일용직(14%)보다 표준적 고용계약이 일반적인 정규직(66%) 및 상용직(90%) 노동자일수록 높게 나타났다. 또한 같은 자영업자더라도 사업 규모가 영세할수록 가입률이 낮아 노동의 불안정성이 높을수록 산재보험의 사각지대가 크다는 것을 확인할 수 있다(정혜주, 2020). 이와 유사하게 한국복지패널 분석 결과에서도 2018년 기준 상용직(73.6%)보다 일용직(15.8%)의 산재보험 가입의 사각지대가 여전히 큰 것으로 확인되었다(강희정, 2020).

11) 본 절과 3절은 저자가 공저한 ‘아픈 노동자는 왜 가난해지는가? 아픈 노동자의 빈곤화과정과 소득보장제의 경험(이승윤, 김기태 2017)’의 관련 부분을 재구성하였음.

[그림 6-1] 종사상 지위별 산재보험 가입률(2015년)



자료: 정해주(2020).

또한 사업장 규모에 따라, 30~99인 사업장의 노동자(86.0%)에 비하여 5인 미만 사업장의 노동자(15.7%)의 산재보험 가입률이 매우 낮게 나타났다(강희정, 2020). 이는 산업재해율이 2019년 기준으로 5인 이상 사업장(0.48%)보다 5인 미만 사업장(1.15%)에서 높게 나타났다는 통계를 고려할 때, 영세한 사업장의 노동자일수록 높은 산업재해율에도 불구하고 산재보험 가입률이 낮다는 것을 확인할 수 있다(고용노동부, 2020a).

〈표 6-1〉 사업장 규모별 재해율(2019년)

(단위: 명, %)

구분	근로자 수	재해자 수	재해율
총계	18,725,160	109,242	0.58
5인 미만	2,996,744	34,522	1.15
5인 이상	15,728,416	74,720	0.48
5인~49인	8,166,782	49,156	0.60
50인~99인	1,942,824	7,825	0.40

100인~299인	2,459,398	8,263	0.34
300인~999인	1,679,624	5,355	0.32
1,000인 이상	1,479,788	4,121	0.28

주: 재해율(%) = 산재보험 가입 근로자 100명당 발생하는 재해자수의 비율  
자료: 고용노동부(2020a).

한편 비전형적 고용관계 하에 있는 노동자의 산업재해율에 대한 통계는 부족하지만, 고용노동부에서 받아 윤준병 의원실(2020)이 발표한 ‘2015~2019년 특고 산재보험 적용 및 요양승인 현황’ 자료에 따르면, 2019년 특수고용 노동자의 산업재해율(1.95%)은 2015년(0.64%)과 비교하여 3배가 증가한 것으로 나타났다. 이는 같은 해의 전체 산업 산업재해율(0.58%)보다 3.4배 높은 수치다. 동시에 2020년 7월 기준 특수고용 노동자의 산재 적용제외 신청률은 79.2%로 나타났다. 이는 특수고용노동자의 임금노동자에 비해 높은 보험료 부담으로 임의 가입을 가능하게 하는 적용제외 규정을 포함하면서 오히려 비전형 노동자의 실질적인 산재보험 사각지대가 확대되었다는 것을 의미한다.

## 제4절 불안정노동자의 건강과 빈곤

불안정노동자들이 업무와 관련이 있든, 없든 상병으로 인해 업무에 문제가 생겼을 때, 보이는 반응은 휴가나 휴직이 아니라, 참는 것이다. 일을 쉬는 순간 생계의 문제에 직면하게 되기 때문이다. 특히 집안의 경제권을 책임지는 있는 가장에게 주어지는 부담은 성별을 떠나 클 수밖에 없다. 때로 상병으로 인한 고통 때문에 눈물을 흘리면서도 일을 멈추지 않는 노동자들이 있었다. 상병의 고통이 커서 더 이상 업무를 지속할 수 없을 때, 노동자들의 선택지는 많지 않다. 휴직 혹은 퇴직이다. 특히 비정규직을 비롯한 비정규직 노동자는 휴직의 기회에서 이들 대부분은 배제됐으며, 남은 선택지는 퇴직밖에 없다.

아픈 노동자와 한국의 의료 안전망을 분석한 이승윤, 김기태(2017)의 연구에 따라 한국은 국민건강보험의 낮은 보장성과 ‘상병수당의 부재’로 인해 OECD 회원국가 가운데서도 유독 의료보장 사각지대가 넓다. 건강보험 정책은 소득보장을 위한 직접적으로 급여하는 것이 아니지만 아픈 노동자의 소득에 영향을 미치며, 구체적으로는 건강

보험정책의 의료비 본인부담상한제와 비 급여제도를 들 수 있다. 본인부담상한제는 2007년 제도 도입 이후 꾸준히 개선되어 왔지만 상한선이 여전히 높아 본인부담금을 획기적으로 낮추지 못한다는 점과 비 급여 부분이 포괄되지 않는다는 점 등이 한계로 지적되고 있다(이승윤, 2017 재인용). 더불어 한국의 보건의료체계에서는 비 급여 항목에 필수적인 의료가 포함되어 있다. 이해재, 이태진(2015)의 연구 결과 비 급여진료비 지출이 많아질수록 과부담 의료비 발생 가능성이 증가하는 것으로 나타났다. 한국의 건강보험제도는 전 국민을 제도 내로 포괄하는 과정에서 보장성의 수준을 희생해왔다고 평가되며, 건강보험 확대 효과를 상쇄할 만큼 비급여가 빠르게 증가하는 '풍선 효과'가 발생하고 있다. 한국 중산층도 '재난적 의료비'나 큰 병에 걸리면 '의료비 과부담' 때문에 빈곤층으로 떨어지게 되며, 건강 탓에 빈곤층이 가난의 굴레에서 벗어나지 못하는 한국적 상황을 실증적으로 제시했다. 다른 한편은 '상병수당의 부재'를 들 수 있으며, 한국의 건강보험제도가 병원비를 부분적으로라도 보충해주는 반면, 질병 때문에 입원을 할 경우 생기는 소득 감소분을 채워주지는 않는다. 한국의 부실한 사회보장 제도 때문에 아픈 노동자가 빈곤화될 밖에 없다.

또한 아픈 노동자의 노동시장에서 종사상 지위 변화, 퇴직 혹은 휴직 경험 등 노동자의 빈곤화에 대한 영향을 준다는 연구도 있다(이승윤, 김기태, 2017; 신기철, 2011, 김종수, 2016). 한국의 건강보험제도에 따라 질병으로 인한 휴직과 퇴직에 대응하는 소득보전의 기능은 하고 있지 못하다. 고용보험의 측면을 살펴보면, 현재의 한국의 고용보험을 근거로 받게 되는 실업급여는 고용보험에 가입한 자를 대상으로 하기 때문에 원칙적으로는 근로자가 대상이 되며 임의가입이 되는 비정규직이나 자영업자 등에 대한 보호는 상대적으로 취약하다. 고용보험 배제 확률이 기준 중위소득 40% 미만으로 내려갈 수 있고 30% 미만으로 내려갈 경우 생계급여 수급자가 될 수 있다. 그리고 상병 발생으로 인하여 빈곤으로 유입되는 노동자는 주요 비정규직이며, 원래 정규직인데 실직이후 기존의 조사상 지위를 유지하지 못하고 비정규직으로 진입하게 될 경우에는 질병 경험으로 인하여 노동자의 종사상 지위가 변화하고 그로 인하여 안정적인 소득보장이 어려워진 노동자는 빈곤의 위협에 노출될 수 있다. 다른 한편 원래 비정규직 노동자는 정규직 노동자보다 더 다양한 경로로 빈곤의 위협에 노출되게 된다. 비정규직 노동자가 건강상의 문제로 휴직하게 되었다가 질병에서 벗어나 복직할 경우, 그리고 건강상의 문제로 실직하였지만 다시 비정규직으로 재취업할 경우에는 기존의 종사상 지

위인 비정규직과 기존의 소득보장 정도를 그대로 유지하게 되거나 더 나쁜 비정규직으로 진입하게 된 경우에는 기존의 종사상 지위인 비정규직은 그대로 유지하지만 기존과 동일한 수준의 소득보장을 받기 어려워 소득이 낮아지게 된다. 마지막으로 비정규직 노동자가 건강상의 문제로 실직한 뒤 시간이 경과하면서 실직이 장기화 될 경우에는 기존의 종사상 지위와 소득이 모두 보장되지 않아 빈곤으로 유입되게 되며 수급자 혹은 조건부수급자가 되어 국민기초생활보장제도의 대상자가 된다.

분석결과, 아파서 하던 일을 어떤 형태로든 중단하게 되는 경우, 모두 즉각적으로 급격한 소득 감소를 경험하게 되었다. 아픈 노동자들은 상병으로 고통을 경험해도 일단 '아파도 참는다'. 특히 불안정노동을 하는 비정규직 노동자들은 아프면 몸을 회복할 수 있는 휴직을 누릴 수 있는 여지가 없이 실직을 경험하게 된다. 그리고 아파서 실직을 경험하게 되어도 소득 감소분을 채우기 위해 더 불안정한 노동이라도 지속하는 경향이 있었다. 그 과정에서 가족 등 주변 사회적 자원이 무너지는 양상도 보이면서, 빈곤화의 경로를 밟는 것이 관찰됐다. 정규직의 경우 노조에 가입된 경우 휴직기간 동안 그나마 급여가 지급되기도 하였지만 그 수준이 낮아 그 기간 동안의 치료비와 소득감소는 대체적으로 부채로 감당하였다. 인터뷰한 모든 대상자들은 소득이 보장되지 않으니 재화에 전념하기 보다는 최대한 빨리 일자리로 복귀하거나 단기 임시 일용직이라도 참여하여 "벌이"를 하고자 했다. 이 과정에 완치되지 않고 복직한 경우 일터에서 추가 사고가 발생하기도 하였고 어떤 경우는 건강이 더 악화되어 아예 근로능력이 완전히 상실된 경우도 있었다. 휴직제를 사용할 수 있는지의 여부는 노동시장에서의 종사상 지위로 인해 결정되었고, 즉 노동시장에서 비정규직으로 이미 종사상 지위가 불안정한 노동자들을 아픈 경우 실직을 경험하면서 정규직에 비하면 곧바로 직접적인 소득상실의 타격을 경험한다.

노동자가 상병을 경험했을 때 산재보험의 혜택을 받지 못하는 경우 많은 노동자들은 '업무외 상병'을 가진 노동자들로 범주가 바뀌게 된다. 이렇게 노동자가 일하다가 아프게 되어도 산업재해로 포괄되기 어려워 '업무 외 상병'으로 분류가 되면 퇴사 과정에서도 사업주에 의해 '자발적인 실업'으로 분류가 될 수 있다. 아픈 노동자가 이렇게 퇴사를 하면 실업상태에서 상병을 앓는 사례가 된다. 이들은 상병과 실직, 수입 단절이라는 복합적인 위기를 겪으면서도 끝내 사회안전망에서 배제된다. 상병과 실업, 그리고 빈곤이라는 복합적인 위기상황에 직면한 이들에 대한 한국의 사회보장 제도가 매우 부실

한 것을 확인할 수 있다.

## 제5절 오래된 산재보험

산업화시기 자본주의의 발달모습을 살펴보면, 이미 자본주의의 생산양식은 필연적으로 노동자의 산업재해를 야기할 위험성을 안고 있었다. 사용자는 이윤추구라는 목적을 달성하기 위하여 노동자의 임금, 노동시간, 작업환경 등의 근로조건 개선에 대한 투자를 가능한 한 억제하려는 경향이 있고, 노동자는 시장소득에 의존하여 삶을 영위해야 하기 때문에 생존노동을 해야 하는 저임금 노동자일수록 위험한 환경에서 일하길 선택할 수 있기 때문이다.

먼저 산재보험의 역사를 살펴보면, 산업화시기 산재보험의 사회보험제도화는 배상책임과 관련이 있었다. 이 시기 산업화 초기에 근로자의 재해에 대한 문제는 과실책임주의에 입각하여 근로자는 자신이 입은 재해가 사용자의 부주의와 과실에 기인하였음을 증명해야만 산재에 대한 보상을 받을 수 있었다. 이후 산업화의 진전에 따른 사고의 대형화, 빈번화가 이루어져 노동자로 하여금 노동을 지속하게 할 유인을 주고, 기업의 안정적 발전을 위해 사회보험으로서 산재보험이 도입되었다(김태성, 김진수, 2013).

우리나라의 경우, 1953년 ‘근로기준법’에 업무상 재해를 입은 경우 근로자를 고용한 사업주는 과실유무를 불문하고 재해근로자에게 보상하도록 하는 “무과실책임에 의한 재해보상제도”를 규정하였다. 이것은 매우 큰 발전이었으나 사업주가 보상을 제대로 하지 않는 경우도 많았고, 사고가 나면 보상비로 기업이 도산하는 사례도 많아 이후 재해가 발생할 경우 사업주는 일시적인 비용부담을 줄이고 근로자는 확실하게 보상을 받을 수 있도록 하기 위하여 1964년 사회보험으로써 산재보험이 도입되게 되었다. 산재보험은 한국의 사회보험 중 가장 오래된 복지제도라고 할 수 있다.

산재보험은 당연 적용인데, 1인 이상 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장은 당연적용 대상사업에 해당한다. 따라서 사업을 개시한 날 또는 소정의 요건에 충족되어 해당 사업장이 당연적용사업에 해당하게 되는 날 이후에는 해당 사업장에서 근로하다 재해를 당한 근로자라면 누구나 산재보험법상 보상을 받을 수 있다(고용노동부, 2015). 산재보험의 재원은 다른 사회보험과 달리 사용자 보험료 부담원칙을 채택하고 있는데 이를 통해 사업주에게는 법적 금전적 위험부담을 분산시켜주고 노동자에게는

신속한 보상을 받을 수 있도록 하는 것이다.

산재법상 업무상의 재해는 ‘업무상의 사유에 따른 부상·질병·장해 또는 사망’으로 정의하고 있어, ‘업무상’이라는 것은 상당한 인과관계가 있어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 업무상 재해에 해당하려면 우선 사업주의 지배·관리 하에 근로계약을 기초로 근로자가 해야 할 일로 나타나는 데 고용주가 누구인지가 명확해야 업무상 재해 책임도 드러날 수 있는 것이다. 또한 업무상 재해는 업무기인성이 존재해야 한다. 즉, 업무수행 때문에 시간·장소·신체 부위적으로 연계되어 발생해야 한다는 것을 의미한다. 그런데 노동의 액화(the melting of the labour)에 따라, 고용주의 모호성, 일과 쉼의 모호성, 작업환경의 비물질화, ‘업무상’의 경계가 모호해짐에 따라, 제조업 기반의 특정한 노동형태와 노동시장을 전제하여 발전한 한국의 오래된 산재보험과 부정합 측면들을 드러내고 있다.

현재까지 논의되어 온 산재보험의 부정합성은 ‘근로자’ 지위가 아니기 때문에 보험에 배제되는 경우와 새로운 형태의 노동에 대해 업무상 산재라는 것을 입증하기 어려운 점에 주목하고 있다. 먼저, 종사상 지위로 인한 산재보험 배제는 중소기업 사업주들의 무급 가족종사자에 대한 산재보험의 적용, 영세 소규모 사업장에서 근로자 1명(특히 일용직)을 반복적 간헐적으로 사용하여 ‘사업 성립 후 14일 동안에 상시근로자수 1명으로 산정’되는 것을 회피함으로써 재해를 당한 노동자 등이 수급에서 소외되는 경우이다. 또한, 가사노동이나 돌봄노동의 경우 그 규모는 지속적으로 확대되고 있는데, 사업과 사업장의 개념을 적용하기 어려워 산재보험의 사각지대이다. 이들 대부분이 중년의 여성으로 생계유지의 목적으로 일하고 있다는 점에게 서론에서 언급한 불안정노동자의 생존노동의 성격을 가진다고 할 수 있다. 산재보험이 적용되지 않는 소규모 건설업 종사자들은 근로기준법상의 근로자에 해당함에도 불구하고 단지 공사 규모나 금액이 적다는 이유로 산재보험의 보호를 받지 못한다. 또한, 법적 지위가 ‘근로자’와 ‘자영업자’를 다투는 중간직 지위에 있는 특수형태근로종사자의 산재보험 배제 문제가 있다. 마지막으로 서비스경제의 확대에 따라 나타난 새로운 노동형태인 감정노동의 배제이다. 업무수행 중에 폭력이나 폭언, 성희롱 등에 의하여 스트레스를 받더라도 감정을 숨기거나 다른 감정을 표현하도록 요구되는 ‘감정노동’은 지금의 산재보험에서 업무상 재해로 인정되기 위한 인과관계 증명이 어려운 측면이 있다.

## 제6절 산재보험의 부정합성

새로운 나타난 플랫폼 노동자의 산재보험에 대한 한 연구들에 따르면 플랫폼 기업들이 산업재해의 책임 회피하기 위해 증개만 강조하고 플랫폼은 IT업체, 혁신업체라고 변명했으며, 한국 플랫폼은 다른 나라와 달리 책임을 지고 싶지 않으면서도 플랫폼의 서비스질이 유지되기 위하여 직접적인 지휘감독을 포기할 수 없다고 주장한다(박정훈, 2020). 플랫폼 노동자의 대표인 배달대행라이더(즉, 늘찬배달 노동자)는 2017년 3월에 특수형태근로 종사자로 포함시켜서 법적인 노동자 지위를 인증을 받았는데 현실에서 여전히 남은 과제가 많다. 예를 들면, 산재적용제외신청제도는 산재기업이 산재보험료의 부담이 의무가 아니라 선택사항으로 만들었으며, 산재신청과정도 처리기간이 길고, 특히 산재인증과정 중 플랫폼 회사가 디지털기술을 이행하고 앱에서의 기록을 쉽게 확인하면 증거확보 문제도 나타났다. 더불어 한국 배달산업의 형태는 대부분은 프랜차이즈형태, 즉 플랫폼과 한국식 프랜차이즈 간접고용형태가 결합된 형태이며, 플랫폼 회사가 책임에서 자유롭게 만들었고 산재보험의 전속성 기준에서 탈락해 산재가 불승인 되는 문제가 발생한다. 뿐만 아니라 2019년 고용노동부는 12대 중과실의 경우 산재불승인을 규정하는 것이 도로가 사업장인 대리운전, 라이더 등 플랫폼 노동자의 산재승인을 받기 더 힘들기 만들었다.

한국 산재보험의 부정합성은 직업병의 비가시성 문제도 들 수 있다. 국제노동기구(ILO)의 연구는 노동재해의 과소하게 보고되는 원인은 제도의 포괄성과 운영의 면밀성(accuracy)이라는 문제를 밝혔다. 공유정옥(2020)의 연구에 따라 한국의 문제를 구체적으로 살펴보면 산업재해로 인해 사고 사망률이 매우 높다는 반면 질병이나 다른 산재로 인해 발생한 사고의 재해율이 매우 낮으며, 산업재해 통계로 가시화되는 직업병 문제는 일부 영역에 국한되어 있다. 국제노동기구가 지적한 비가시성 문제의 원인은 한국에서도 적용했다. 한편은 제도의 포괄성 문제는 법으로 배제한 노동자들의 재해의 비가시화되고 경미한 재해도 구조적으로 비가시화된다는 것이 나타났다. 다른 한편은 한국 산재보험의 제도운영 면밀성 문제도 들 수 있으며, 재해가 보고되지 않을 뿐만 아니라 보고된 재해가 기록되지 않는 문제도 있다. 비가시화된 노동재해는 일터에서 병들거나 사고 난 노동자를 비롯한 아픈 노동자들이 제대로 보상받지 못한 처지가 되었다.

더 구체적으로 살펴보면, 노동자들이 산재여도 산재 혜택이 없다. 작업현장에서의 상병은 업무의 탓인 경우가 많다. 특히 낮은 임금의 비정규직 일자리에서는 열악한 작업환경, 반복되는 작업이 건강을 해친다. 그렇지만, 업무와 상병의 연관성을 밝히기는 어려우며, 정황상 산재가 명확하거나 고용주도 산재를 인정한 상황에서조차도 산업재해 처리가 이뤄지지 않은 경우가 많았다. 물론 자영업자의 경우에는 업무와 상병의 명확한 연관성이 있어도 혜택을 받을 수가 없다. 책임은 오롯이 자신에게 돌아오는 구조다. 노동자들이 정황상 산재로 보이는 상황에도 제도의 혜택을 못 받는 이유는, 한편으로 산업재해의 혜택에 대한 인식 자체가 낮은 탓도 있으며, 한국은 산업재해 은폐율이 매우 높으며, 전체 산업재해 가운데, 사업주가 사건을 은폐하는 비율은 약 60%에 이르는 것으로 추정된다(국민권익위원회, 2014). 업무로 인한 상병의 문제를 구조적인 문제로 보기보다는, 단순히 개인의 문제로 인식을 하면서, 개인적인 책임의 문제로 바라보는 인식도 보인다. 그러다 보니, 상병으로 병가를 낸 상황에서 자신을 업무를 대신할 사람을 자신의 ‘월급으로 개인적으로 사람을 사서’ 일을 시키는 경우도 있었다. 다른 한편으로, 산업재해 보상을 기피하는 고용주들도 들 수 있다. 앞서 살펴본 대로, 노동자가 산재보험 혜택에 대해서 무지하거나, 산재보험의 혜택을 알고 있었음에도 적극적으로 문제제기를 하지 않기 때문이었다. 그리고 무엇보다 산업재해에 뒤따르는 행정적인 불이익을 피하기 위해서 산업재해 절차 자체를 기피한 점도 이유가 된다. 따라서 사업주들은 노동자의 상병이 업무연관성이 있다고 할지라도, 해당 노동자와의 합의를 통해서 산업재해만큼은 피하하려고 하는 경향이 있다. 이 과정에서 많은 산업재해 노동자들은 ‘업무 이외의 상병’을 가진 노동자들로 범주가 바뀌게 된다. 이렇게 산업재해로 포괄되지 못하는 노동자들은 업무 외 이유로 아픈 노동자들과 같은 범주에 속하게 된다.

또한 한국 산재보험의 부정합성은 적용대상, 업무상재해 인정범위, 특수형태근로종사자의 법적지위 등 측면에 직면한 문제가 있다. 먼저 적용대상의 확대할 필요가 있는 측면에서 살펴보면, 무급 가족종사자, 상시 근로자수 1명 이상의 사업 또는 사업장, 가사노동자 및 소규모 건설공사에 대한 산재보험의 적용이 확대할 필요가 있다. 무급 가족종사자의 경우는 노무를 제공하더라도 급여를 받지 않기 때문에 근로자로 볼 수 없을 뿐만 아니라 중소기업 임의가입 특례대상에도 포함되어 있지 않다. 상시 근로자수 1명 이상의 사업 또는 사업장의 문제점은 영세 소규모 사업장에서 근로자 1명(특히 일

용직)을 반복적 간헐적으로 사용하여 사업 성립 후 14일 동안에 상시근로자수 1명으로 선정되는 것을 회피함으로써 재해근로자가 요양급여 및 휴업급여 등의 수급에서 소외되는 경우가 종종 발생하고 있다. 가사노동자이나 돌봄노동이 경제활동의 영역으로 편입되고 점차 그 시장이 확대되고 있으며, 2011년의 실태조사에 따르면 가사사용인의 규모는 약 30만 명으로 추정되고, 대부분이 중년의 저학력 여성으로 생계유지의 목적으로 일하고 있는 것으로 나타났다. 이들은 부상으로 휴업할 경우 생계가 곤란해질 수 있는 취약계층이고, 가정 내에서 가사서비스를 제공하다가 부상이나 질병을 얻는 경우에 대해서도 산재보험으로 보호를 받지 못한다. 소규모 건설공사 종사자도 마찬가지로 산재보험이 적용되지 않으며, 현행 산재보험법의 사각지대 중 가장 취약한 부분 중의 하나로 꼽히고 있다. 종사하는 자들은 근로기준법상의 근로자에 해당함에도 불구하고 단지 공사 규모나 금액이 적다는 이유로 산재보험의 보호를 받지 못하고 있다. 둘째, 업무상재해 인정범위 확대에 관한 문제를 분석하면, 출퇴근재해와 감정노동을 들 수 있다. 한편, 출퇴근재해의 경우는 현행 산재보험법은 사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배관리하에서 출퇴근 중 발생한 사고만을 업무상 재해로 인정하고 있다(산재보험법 제37조 제1항 제1호 다목). 2013년 헌법재판소의 위헌법률심판(헌재 2013.9.26. 선고 2012헌가16 전원 재판부)에서 5인이 헌법불합치 의견을 내고 입법을 통한 개선을 촉구하였다. 현재 국회에 제출된 출퇴근재해의 도입과 관련된 입법안은 원유철의원대표발의안(조보현, 2014), 심상정의원대표발의안(박지순, 정정임, 2015) 등 산재보험법상 업무상재해인정기준을 정하고 있는 제37조에 출퇴근재해 인정기준을 신설하여 산재보험법상 업무상재해로서 보호하는 이른바 ‘일원론’의 입장을 취하고 있다. 다른 한편, 최근 근로자가 업무수행 중에 고객에 의한 폭력이나 폭언, 성희롱 등에 의하여 스트레스를 받더라도 감정을 숨기거나 다른 감정을 표현하도록 요구되는 이른바 ‘감정노동(emotional labour)’이 사회적으로 문제가 되고 있다. ‘감정노동’은 사회학적인 용어로서 현재 이에 대해서는 법적 정의와 그 보호범위가 설정되어 있지 않으며, 사용자책임이 명확하지 않고 산재보험에서 배제를 당한다. 마지막으로 이호근(2015)의 연구에 따라 특수형태근로종사자의 법적 지위상의 문제점은 우선 한국의 특수형태근로종사자의 경우 서구 특수형태근로종사자와 달리 애초 직접고용 형태에 있다가 계약형식이 전환된 사례가 다수 존재한다. 이들의 경우 노무제공의 실체와 달리 계약의 형식이 직접 고용계약으로부터 위임이나 위탁

계약 또는 도급업무로 먼저 변화되고 뒤이어 실질적인 노무공급의 관계가 거꾸로 이에 영향을 받는 경향이 있었다. 때문에, 이들에 대한 노동법은 물론 사회보장법 적용의 문제가 중요한 쟁점이 되어 왔다. 이 경우 일부 사용하는 작업도구의 소유관계나 사업주로부터의 업무지시의 형태가 변화되기도 하였으나 이들의 노무공급은 계약형식의 변화에도 불구하고 구체적 성격에 있어 그 성질상 실질적 종속성(특히 경제적 종속성)은 본질적으로 변화하였다고 보기 어렵다. 그럼에도, 우리나라 법원은 대체로 노무공급의 ‘형식적’ 지표를 중심으로 대체로 이들의 근로기준법상 근로자성을 인정하지 않는 경향을 보여 왔다. 노동시장 내 이른바 진정한 의미의 특수형태근로종사자가 더욱 확산되는 추세에 있다. 이러한 ‘진정한’ 특수형태근로종사자의 경우 그 법적 지위가 ‘근로자’와 ‘자영업자’를 다투는 중간적 지위에 있는 노무제공자라 할 수 있다. 그런데, 이러한 중간적 지위의 특수형태근로종사자의 경우 그 범위가 직종 간은 물론 직종 내에서조차 그 노무제공의 형태와 내용이 다양하고 동일직종 내에서도 고정보수보다 개별적 성과에 의해 결정되는 소득의 격차나 노무에 대한 자기결정성 정도가 매우 상이한 모습을 띠고 있다. 이로 인하여 특수형태근로종사자의 통일적인 법적 지위 획정여부에 대하여 국내외를 막론하고 사회적 논쟁이 지속되고 있다.

## 제7절 사례연구 결과

앞서 이론적 차원에서 논의한 것에 대해 실증적으로 현실을 파악하려면 핵심적인 몇 가지 질문을 던져야 한다. 왜 한국의 노동환경은 노동자의 안전을 보장하지 못하는가? 왜 한국의 사용자는 노동자를 위한 최소한의 안전한 근로환경을 보장하지 못하는가? 왜 노동자는 아파도 일하는가? 왜 노동자는 아파질 수 있어도 일을 지속하는가? 산재 사망을 1위를 기록하는 우리나라에서, 이 모든 질문에 대해 한 가지 답을 내놓기는 매우 어려울 뿐만 아니라 적절하지 않을 것이다.

그동안 연구진이 불안정노동자의 근로환경과 제도간의 부정합성을 분석하기 위해 실시한 질적연구 결과를 바탕으로 산재보험제도의 다차원적 허구성능을 소개하며, 한국의 노동자의 죽음과 산재에 대한 논의에 (조금이나마) 기여를 해보고자 한다.



〈표 6-2〉 본 연구에서 발제한 불안정노동자 대상 사례연구들

순번	내용
1	이승윤, 김은지, 박고은. (2017). 한국 사회안전망 밖의 하청노동자: 울산지역 <b>조선업 하청노동자 사례</b> 를 중심으로. 사회복지정책, 44(2), 111-143.
2	이승윤, 김기태. (2017). 아픈 노동자는 왜 가난해지는가?: <b>아픈 노동자의 빈곤화과정</b> 과 소득보장 제의 경험. 한국사회정책, 24(4), 113-150.
3	이승윤, 서효진, 박고은. (2018). 한국 청소노동자는 왜 불안정 (precarious) 한가?— <b>여성 청소노동자</b> 와 한국 사회안전망의 허구성. 한국사회복지정책학회 춘계학술대회자료집, 2018, 41-70.
4	이승윤, 조혁진. (2019). <b>콜센터 하청노동자</b> 의 불안정한 고용관계와 사회보장제 경험에 대한 질적 연구. 사회보장연구, 35(2), 1-34.
5	이승윤, 박경진, 김규혜. (2019). <b>한국 청년프리랜서</b> 의 일의 방식과 사회보장제도 경험에 대한 질적 연구. 비판사회정책, (64), 181-239.
6	이승윤, 백승호, 남재욱. (2020) <b>한국 플랫폼노동시장의 노동과정</b> 과 사회보장제의 부정합. 한국산업노동학회지 2020년 6월 게재 예정

## 1. 하청노동시장의 구조적 문제

먼저 한국의 하청노동시장의 구조적 문제가 드러났다. 하청업체는 원청으로부터 일정한 물량 또는 서비스를 납품하는 조건으로 이에 대한 단가가 매겨질 수 있는데, 여러 하청업체들이 경쟁하는 상황에서 원·하청의 계약기간에도 특별한 규정이 없는 한 원청은 가장 낮은 단가를 제시하는 하청업체와 새로운 도급계약을 맺을 수 있다. 즉, 하청업체는 원청적으로 원청에 의존하는 관계를 가지게 되며, 다단계식 계약구조에서 인건비 및 사회보험료를 절감하여 같은 양의 물량을 제공할 수 있어야 업체가 이익을 낼 수 있다. 여기에, 원청과 하청간의 계약기간, 하청업체와 물량팀 간의 계약기간에 대한 규정이 없고 퇴직금을 포함한 사회보험료 체납에 대한 징벌적 규제도 없다. 하청업체들이 생존을 위한 경쟁을 시도하는 가운데 하청노동자의 노동환경과 임금 수준이 희생되고, 이러한 노동자들은 사회보험으로부터도 배제되어 사회안전망으로도 보호받지 못한다. 특히 도급관계의 하청노동자들의 경우, 제한된 시간 내에 주어진 물량을 빨리 끝내는 것이 중요한 구조 속에서, 산재 인정 후 추가적으로 부여되는 안전 교육 등은 노동 부담이 늘어나는 결과를 가져올 수 있었다. 예를 들어, 하청업체는 정해진 물량을 납품하는 조건으로 계약을 맺게 된다. 즉, 원·하청이 계약 시 “1억짜리 공사하면 그림 거기서는 1억 천만원을 하청사장한테 주고, 이걸 가지고 인건비도 지급을 할

테고 관리비나 쓰고 남는 부분을 하청 사장님 이익으로”라는 구조이다. 다른 기업과 달리 “영업 활동, 생산활동, 뭐 인사 관리, 마케팅. 영업활동이라는 게 거진 없고 오더 오는 거 일 하기만 하면 되니까”, 계약 체결 시 정해진 계약단가에서 대부분 인건비 또는 보험료를 절감하여 수익을 낼 수 있는 구조인 것이다.

“물량팀 노동자 분들께 물었을 때 산재보험 가입 필요성이 제일 높게 나왔어요. 그게 94%?...물량팀 노동자 분들이 많이 다치는데...여기는 몸이 건강해야 일을 할 수 있기 때문에 한번 다치는 것들이 이 노동자에게는 정말 치명적인거죠.”(「한국 사회안전망 밖의 하청노동자」에서)

“저는 물량팀 하면서 산재한 적이 한 번도 없어요...우리가 십 년 동안 하면서 몇 번 다친 적 있죠 저부터도 뼈가 빠졌으니깐 근데 그냥 20일 집에서 쉬다가. 수입은 시급 9천원에 70%. 받았죠. 그러니까 한 달에 120만 얼마 받은 적이 있어요. (그 돈은 그럼 어디서 나온 거예요?) 업체죠 업체. 민간 의료보험으로...회사 안 밝히고 그냥 길가다 자빠졌다고 하고...대부분 다 그래요.”(N6, 물량팀장, 「한국 사회안전망 밖의 하청노동자」에서)

“굉장히 좀 희박해요. 산재 같은 경우는. 증빙도 되게 어렵고. 보통 중대사고 아닌 이상은, 대부분 공상처리 하는 경우가 대부분이고, 업체가 공상처리를 하는 경우가 대부분이 있고, 보통 용역계약을 할 때 계약서에 산재나 발생률이 따라서 제입찰에 마이너스를 주는 경우들도 있어요. 그런 경우가 있으면, 업체가 감추려고 하죠. 산재를 감추려고 하기 때문에 대부분 공상처리 하죠. (N3, 노동조합 전문가, 「한국 청소노동자는 왜 불안정 (precarious) 한가?—여성 청소노동자와 한국 사회안전망의 허구성」에서)

산재보험은 원·하청 구조의 청소노동자들에게 다음의 세 가지 측면에서 한계를 보인다. 산재가 발생하면 하청업체는 원청업체와 재계약 시 불이익을 받거나 계약연장에 실패할 수 있어 가능하면 공상처리를 하거나 산재 인정을 하지 않고 싶어 한다. 콜센터 하청노동시장의 경우도, 하청과 원청의 불안정한 관계로 하청업체가 산재신고를 기피하여, 마찬가지로 하청구조가 산재신청의 걸림돌로 작동하고 있는 것을 알 수 있었다. 또한 사용자업주와 고용사업주가 일치하지 않는 이러한 간접고용구조로 인해 고충처리를 위한 의견 개진을 할 통로가 사실상 막혀 있다.

## 2. 종사상지위/모호한 고용관계에 따른 배제의 문제

노동자가 산재를 경험하면 즉각적으로 노동시장에서의 상품성이 떨어져, 소득보장이 위태로워진다. 유급휴가가 보장되지 않는 것은 비정규직, 프리랜서 노동자인 경우가 많은데 특히, 생계를 위해 일을 해야만 하는 생존노동자들의 경우 종사상 지위가 열악하여 산재 신청 이전에 유급휴가가 보장되지 않는다.

“룸 청소하다가 미끄러져서 한달 동안 쉰 사람도 봤어요 (산재 보상 여부?) 아니야 그냥 자기 돈 못 버는 거야 월급 안 나오지 그냥 쉬는 거지...회사에서 치료비는 주는데 임금은 없는 걸로 알아. 크게 다친 거 같으면 산재로 들어가게 되겠지만 그렇게 뭐 다리를 삐끗 해서 못 나온대거나 그런 거는 뭐 월급 준다는 소리는 못 들었어...개인의 병가 식으로 쉬는 거 같아. (N12, 호텔 청소노동자, 「한국 청소노동자는 왜 불안정 (precarious) 한가?」 에서)

“저는 그런 적은 없는데, 그런 배우들은 많아요. 공연 연습하다가 다쳐서 자기는 못하고 다른 배우가 공수돼서 오고, 그런 경우 그 사람은 연습한 기간이든 뭐든 공연도 못하니깐 돈도 못 받고 나가는 거죠.”(N7, 「한국 청년프리랜서의 일의 방식과 사회보장제도 경험에 대한 질적연구」 에서)

연습하다가 상대 배우와 합이 안 맞아서 이빨이 나간 경우도 있고, 아니면 찰과상 당해서 가볍게 잠깐 병원 가서 처치...공연 연습 과정 중에 일어난 일이었으니까. 그런 경우가 되게 많아요. 배우들이 몸 쓰는 일들이 많아서.”(N7, 「한국 청년프리랜서의 일의 방식과 사회보장제도 경험에 대한 질적연구」 에서)

플랫폼 기업의 경우 민간 상해보험 정도에 기업들이 가입되어 있었고 산재보험 자체에 대해서는 지원을 하고자 하는 의지를 가진 경우도 있으나, 산재보험 가입이 고용관계의 성립으로 해석되는 것을 염려하였다. 즉, 고용 관계에 준하는 책임이 발생하는 것을 우려하는 것이다. 이는 공적 사회보험을 통해 플랫폼 노동자의 업무상 재해를 보장하기보다는 별도의 사적보험에 의존하는 경향으로 나타나기도 하는데, 사적보험을 통한 보장이 불충분한 경우가 많다는 문제를 가지고 있다. 물론 자영업자의 경우에는 업무와 상병의 명확한 연관성이 있어도 혜택을 받을 수가 없다. 책임은 오롯이 자신에게

돌아오는 구조다.

“저희는 플랫폼 사업자로서 기사님들의 산재를 일정 부분 저희가 지원을 해드리고 싶은 의지도 있을 거 같아요. 근데 정부의 시각은 산재를 지원해주면 어 너 고용한 거네? 이거 말도 안 되는 거죠. 이거 병렬로, 독립 사건으로 존재해야 되는 거죠. 저희가 지원해주는 건 지원해주는 거고 고용관계는 별개인데 고용하면 지원해 줘야 되는 거를 지원했으면 고용한 거라고 얘기하고 있는 거는 이걸 논리적으로 맞지도 않아요.” (N4, 「한국 플랫폼 노동시장의 노동과정과 사회보장제의 부정합」 에서)

## 3. 대체인력 부재의 문제

앞서 설명한 하청구조의 문제는 대체인력 부재의 문제와도 관련이 있다. 하청청소노동은 정해진 공간을 최소의 인원으로 청소하고 있어 한 명이 아픈 경우 즉각적으로 필요한 대체인력이 부족하다. 대체인력을 구하는 것이 쉽지 않아 자리를 비울 경우 남은 동료들의 부담이 커질 수 있어 산재 보험 신청에 있어서도 노동자는 부담을 느낄 수 있다. 이것은 비단 하청노동의 구조적 문제인 것을 넘어 사실 대체인력을 고려하지 않고, 최소한의 비용으로 인건비를 충당하는 기업에서 불안정한 종사상 지위를 가지고 일하는 노동자들이 경험할 수 있는 문제다. 이들은, 자신이 산재 경험해 아프거나, 또는 아파서 이후 산재의 위험이 높아질 수 있어도 대체인력이 부재하니 일을 지속하거나 사적으로 대체인력을 보완하여 개인의 고용안전성을 높이려고 하는 경향을 보였다.

“(일을 하는 병원에서) 그만두고 좀 쉬어주라고 그랬어요. 쉬면 좀 낫겠지 했는데.. (일손이 부족하니깐) 사람을 내가 사서 집어넣고, (내) 월급을 개를 준거예요. 한 달치 월급을 (내가) 받고, 내가 뽑은 사람은 한달에 백만원(을 줬어요)” (N3, 「아픈 노동자는 왜 가난해지는가?」 에서)

“(5성급 호텔에서 일할 때는) 체계적으로 해서 막 힘들지는 않았어요. 인원을 갖다가 일을 가지고 열 사람이 해야 되면 열 사람을 딱 해서 딱 해줘요. 그런데 이게 빌딩으로 오면서 열사람이 해야 할 일도 일곱 사람으로 줄어요. 거기다 더 한테는 분명 다섯 사람이 해야 할 일을 세 사람을 쓴대거나. 그러는 게 많이 있죠.” (N10, 일반 빌딩 청소노동자, 「한국 청소노동자는 왜 불안정 (precarious) 한가?—여성 청소노동자와 한국 사회안전망

의 허구성」에서)

#### 4. 원인 파악의 모호성과 산재인식의 문제

업체가 자주 바뀌는 원-하청 구조의 특성상 어느 사업장에서 노동을 하다가 발생된 산재인지 판단하기가 어렵다. 물론 청소노동자의 경우 하청업체가 변경되더라도 고용 승계를 통해 동일 사업장에서 노동을 하는 것이 일반적이지만 업체의 변경으로 산재의 책임 주체가 모호해지는 것이다. 특히 신체적 노동을 하는 하청노동자의 경우, 사회보험 중에서 산재보험은 가장 필요성이 자주 언급되는 반면, 하청노동자들의 산재보험 제도 경험은 거의 없었고 대부분의 경우 개인적으로 해결하거나 “공상 처리”되었다.

또한 작업현장에서의 상병은 업무의 탓인 경우가 많다. 특히 낮은 임금의 비정규직 일자리에서는 열악한 작업환경, 반복되는 작업이 건강을 해친다. 그렇지만, 업무와 상병의 연관성을 밝히기는 어렵다. 노동자들이 정황상 산재로 보이는 상황에도 제도의 혜택을 못 받는 이유는, 앞에서 살펴보았듯이, 산업재해의 혜택에 대한 인식 자체가 낮은 탓도 있다. 한편으로는 업무로 인한 상병의 문제를 구조적인 문제로 보기보다는, 다분히 개인의 문제로 인식을 하면서, 개인적인 책임의 문제로 바라보는 인식도 보인다.

“저희가 세제 회사예요. 여기서 제가 천식이 됐거든요, 제가 볼 때 그런 알레르기 반응에서... 이제 천식이 걸린 것 같아요. 그래서 지금 대표님도 그거에 대해서 미안해서 더 이제 70까지만 같이 일하자 계속 하시는 것 같아요. 일도 일이지만, 본인 때문에 걸렸다는 그런 거 때문에... (N5, 「아픈 노동자는 왜 가난해지는가?」에서)

“그런데 어느 날 갑자기 손이 저리더라고요, 그랬더니 나중에는 그냥 잠을 못 자게 저려요. 신경에 염증이 생겼다고 하더라고요. 신경 수술을 한 거예요. 지금은 말하면 터널 증후군이라고 하는데... 누가 다 그래. 이건 산재. 산재가 아니냐” (N3, 「아픈 노동자는 왜 가난해지는가?」에서)

청소노동자들은 같은 육체노동을 반복하기 때문에 근골격계 문제가 다른 직종에 비해 많이 발생할 수 있다. 그러나 크게 다쳐서 경우 회복되는 경우라도 산재보험의 혜택을 받는 경우는 드물다.

“원래는 오른팔에 시작됐는데, 외측 상과염이 맨 처음에 걸렸고, 왜냐하면 팔을 이렇게 쓰는 동작이 주방에 많아요... 막 자루 달린 칼, 자루 달린 것들을 쓰게 되면 무게 중심이 앞으로 쏠리게 되고 여기에 힘이 없어져요. 여기가 반복되게 손상이 되니까 염증이 생겨요... 의사가 그렇게 설명을 하더라고요, 재생이 안되고 반복적으로 과열되니까 염증으로 발전하는 거예요. 그래서 여기가 아프고, 그게 이제 이렇게 쓰는 동작이 많았거든요, 그러니까 이렇게 들게 돼요.” (N7, 「아픈 노동자는 왜 가난해지는가?」에서)

“산재는 되게 많이 발생하는데요, 특히 이제 이분들은 고령이다 보니까 넘어지거나 뭐 이런 것들로 인해서 이제 보통 젊은 사람들은 넘어지면 2주면 되는데, 이 분들은 2달이 필요하고, 그래서 이제 병가를 내려고 하면..해고, 근골격계 질환이 상당히 많아요. (N1, 연구자, 「한국 청소노동자는 왜 불안정 (precarious) 한가?」에서)

감정노동을 하는 콜센터 노동자는, 이들의 권리를 보호하는 법적장치가 구축되어 있기도 하나 연구에 참여한 콜센터 노동자들은 외주 용역 형태 계약직 등과 같은 고용관계 경험 속에서 콜센터 노동을 통해 발생하는 건강문제를 산업재해로 인정받은 경우는 없었다. 특히 노동자가 스스로 산업재해임을 입증해야 하는데 콜센터 노동과정에서 겪게 되는 스트레스로 인해 파생되는 질환에 대해서 입증하기 어렵다고 인식하여 산재신청에 대해 회의적이었다.

“저희는 지금 신경정신과 약을 먹고 있는 사람들이 되게 많아요. 다른 직종에 비해서..제가 다 조사를 해본 건 아니지만 저부터도 신경정신과 약을 지금 몇 년째 먹고 있는데.. (W1, 「콜센터 하청노동자의 불안정한 고용관계와 사회보장제도 경험에 대한 질적 연구」에서)

콜센터 작업장에서는 업무로 인한 건강위험에 대한 사전교육도 없을 뿐만 아니라 노동자들은 개인의 건강상태에 대해 스스로 책임이 있다고 인식하면서 산재신청은 전혀 고려되지 않고 있었다.

특히, 프리랜서들은 정해진 작업장 개념이 부재하고 근로시간도 유동적이기 때문에, 작업장에서 정해진 노동을 하다가 발생된 사고에 대한 보상을 의미하는 산재보험제도 가 이들을 포괄하기 어려웠다. 프리랜서 일은 독립적으로 진행되는 성격이 있어서 일

하다가 아픈 경우에 ‘산재’라는 개념이 적용되지 않았다.

“저는 목소리가 아예 안 나온 적이 있어요. 작년에는 안 그랬는데, 그 전에는 12월이 되면 성대결절이 돼서 목소리가 안 나와요. 계속 쓰는 직업이니까 그래서 발성의 문제도 있기는 한데, 그래서 12월까지지는 볼태우고 1월 비수기에는 말을 한동안 안 해요. 이것도 자기 관리인데 내가 자기 관리를 못했다고 생각했어요.”(N5, 「한국 청년프리랜서의 일의 방식과 사회보장제도 경험에 대한 질적연구」에서)

프리랜서는 일과 쉼의 경계가 모호하기 때문에 ‘일하다가 아프다’라는 개념도 적용시키기 어려워 보이고 ‘자기관리’ 차원의 문제로 간주했다. 오히려, 아픈 경우를 대비하여 민간보험이 더 유용하다고 판단하는 경우가 많았다. 노동의 환경이 변함에 따라 산재의 의미도 재해석될 필요가 있다. 기존의 연구들에서 지적된 것처럼 한국에서 현재 나타나고 있는 플랫폼 노동은 지역기반 플랫폼노동의 형태가 지배적이며, 온라인기반 플랫폼노동에 비해 업무 도중 사고의 위험이 크다. 위험은 플랫폼 노동자에게 재해 위험으로 나타나지만, 고용관계가 성립하지 않기 때문에 사고 발생 시의 책임관계가 모호한 경우가 많으며 적지 않은 경우 플랫폼 노동자 개인의 책임으로 간주 된다. 때문에 개별적인 사회보험 중에서는 산재보험에 관한 관심이 가장 높았으나, 고용관계의 부재로 인해 많은 경우 산재보험에 가입되어 있지 않거나, 산재보험을 통해 상해를 처리한다는 생각 자체를 플랫폼 기업가나 노동자 모두 하지 못하는 경우가 많았다.

## 5. 행정적 불이익으로 인한 문제: 기업 부담과 처벌 부재의 혼재

산업재해에 뒤따르는 행정적인 불이익을 피하기 위해서 산업재해 절차 자체를 기피한 점도 이유가 된다. 따라서 사업주들은 노동자의 상병이 업무연관성이 있다고 할지라도, 해당 노동자와의 합의를 통해서 산업재해만큼은 피해가려고 하는 경향이 있다. 이에 따라 하청노동자 또한 본인 또는 동료가 산재를 신청하고자 했을 때 하청업체 고용주가 이에 대해 우호적이지 않았던 경험으로, 업체에 불이익이 있거나 본인을 포함한 동료 팀원들이 실직될 수 있다는 두려움을 갖게 된다. 이에 따라 노동자들은 산재를 경험하고도 적극적으로 산재를 신청하기 어려워지며, 이 과정에서 많은 산업재해 노동자들은 ‘업무 이외의 상병’을 가진 노동자들로 범주가 바뀌게 된다.

“산재 하면은 내가 회사를 못다니죠. 여기서 (회사에서) 싫어하지.. 우리가 산재로 한다는 것은 잘 못 들어봤어요.” (N2, 「아픈 노동자는 왜 가난해지는가?」에서)

“왜냐하면 이게 산재로 인정이 되면 나중에 민사적 배상 문제도 발생하기 때문에 사업주 입장에서는 이 실업급여랑 비교도 안되게 싫어하죠. 정말 싫어하죠... (노동자가 상병으로) 받은 피해에서 산재에서 보상해준 것 빼고, 나머진 (민사상의 책임도 업체가 노동자에게) 배상해라. 위자료까지 포함해서. 그럴 수 있고, 패널티가 있죠. 업무상 질병이 발생한 사업장으로 분류되면 조사도 나갈 것이고 뭔가 있었을 것이고, 유해물질이 있었을 거 아니에요, 그거에 대한 감독도 해야 되고...” (전문가 11, 「아픈 노동자는 왜 가난해지는가?」에서)

한편 하청업체가 인건비 및 사회보험료를 아껴야 수익을 낼 수 있는 구조 속에서 업체의 고용주는 이 부분에서 가능한 비용을 절감하는 방법을 시도하게 된다. 이에 더해 퇴직금을 포함하여 연체된 사회보험료에 대한 특별한 강제조항이 없고 추징금도 처벌적 성격 없이 오히려 본래 부담해야 하는 것보다 적게 지불해도 될 때, 체납이 매우 유리한 선택지로 선호될 수 있는 것이다. 다시 말해, 단단계식 계약 구조 하에서 인건비·사회보험료 절감에 의존하고자 하는 하청업체의 수익구조가 형성됨에도 불구하고, 퇴직금 포함 사회보험료 체납에 대한 징벌적 규제는 없는 제도적 구조가 사용자들로 하여금 노동자들에 대한 사회보험제도 가입 의무를 이행해야 할 의무로부터 이탈하는 유인을 발생시키고 있다.

“돈도 땔거 떼고 안내버리면..있다 하더라도 그건 차후 문제니까.. 인원이 30명 중에서 문제가 되는 게 실제로 30명이 다 문제 된다 하더라도 뒤에 잘 수습이 되면 10명만 문제 되면...20명은 아졌으니까, 10명 내는 게 더 이득이다. 그런 이제 전략적인 선택을 하는...” (N11, 세무사, 「한국 사회안전망 밖의 하청노동자」에서)

마지막으로, 중대한 산업재해사고가 발생하더라도 기업과 일터 현장에서 문제의 심각성을 느끼지 않는 모습도 보여, 최근 논의되고 있는 중대재해기업처벌법<sup>12)</sup>의 필요

12) 중대재해기업처벌법 제정 운동본부(2020)에 따르면, 해당 법안의 목적은 기업의 조직문화, 안전관리 시스템 미비 등으로 사업장, 다중이용시설 등에서 인명피해를 발생시켰을 때 법인, 사업주, 경영책임자, 정

성이 확인되었다. 해당 법안은 표준적 고용관계를 전제하는 현행 산업안전보건법과 달리, 근로기준법 상의 노동자 뿐만 아니라, 계약 형태와 무관하게 노무를 제공하는 자까지 포함하여 특수고용노동자와 같은 비전형적 고용관계 하에 있는 노동자를 포괄한다. 무엇보다도 해당 법안은 사업주, 경영책임자 등이 안전보건조치 의무를 다하지 않아 사람이 사망하거나 다칠 경우 유기징역 또는 벌금으로 처벌하고, 기업 내부에 위험 방지 의무를 소홀히 하게 하는 조직문화가 있을 경우 전년도 연 매출액의 1/10의 범위 내에서 벌금을 가중하여 처벌하는 내용을 골자로 하여, 산업재해에 대한 기업 구조 및 문화의 책임을 강화하고자 하였다(중대재해기업처벌법 제정 운동본부, 2020).

“내가 아는 형님이...한 30m 높이에서 추락해서 사망하는 사고가 있었어요. 근데 사람들이 그냥 피 댕고, 바로 일을 하더라고요...그런거 보면서 사람이 이게 막 미치는거예요. 그래서 그런거 보면 사람 사는 곳이 아니라는 걸 되게 많이 느꼈어요.” (N5, 2차하청 본공, 「한국 사회안전망 밖의 하청노동자」에서)

## 제8절 소결

본 장에서는 불안정노동자의 건강과 빈곤에 주목하여, 한국 산재보험의 부정합성이 불안정노동자의 건강과 빈곤에 미치는 영향을 논의하고자 하였다. 먼저 노동자의 건강과 빈곤에 관한 선행 연구를 검토하여 한국의 불안정 노동시장이 어떻게 구성되는지, 불안정노동자와 건강 간의 관계가 어떻게 나타나는지, 불안정노동자의 건강과 빈곤 간의 관계가 무엇인지 이해하고자 하였다. 우선 한국의 불안정 노동시장에 관한 기존 연구에서 다양한 측면에서 노동시장의 불안정성 확대가 논의되고 있는 가운데, 본 연구는 자본주의 체제에서 여전히 또는 더욱 높아진 상품화된 노동의 ‘시장의존도’로 인해 생존을 위해 노동하고 있는 불안정노동자에 주목한다. 한편 불안정노동자의 건강에 관한 연구는 불안정한 노동시장 지위가 건강에 미친 영향이 있으며, 건강이 불안정한 노동시장 지위에 미친 영향이라는 반대로 바라보는 연구도 있다. 한국의 경우 불안정노동자와 건강 간의 관계는 다음과 같은 특징을 고려하여 해석되어야 한다. 첫째, 한국

부 책임자들을 처벌함으로써 사고를 예방하고 재발을 방지하여 노동자와 시민의 생명과 안전을 확보하는 것이다. 법의 적용대상은 ‘근로자나 이용자 기타 사람의 사상 결과가 발생한 경우’로 비전형적 고용관계 하의 노동자뿐만 아니라 일반 시민을 포괄한다.

노동시장에서는 ‘건강’ 여부가 채용, 승진 및 고용 관계의 유지에서 직무 능력과의 연관성을 초월하여 고려될 수 있다. 둘째, 건강 수준과 노동시장 지위 사이에는 보다 역동적인 인과 관계가 존재할 수도 있다. 셋째, 한국의 경우, 아픈 노동자의 빈곤화를 막을 수 있는 사회안전망이 현저히 부실하다. 이는 산업재해 관련 통계 지표에서도 확인 가능하였다. 우선 산재보험 가입률에서 임시직, 일용직, 특수고용직, 영세 자영업과 같이 노동의 불안정성이 높을수록 사각지대가 크다는 것을 확인할 수 있다(정혜주, 2020). 사업장 규모 또한 5인 미만일 경우 산업재해율은 높지만 가입률은 낮은 것으로 나타났다(강희정, 2020). 비전형적 고용관계 하에 있는 특수고용 노동자의 산업재해를 또한 전체 산업에 비하여 약 3배 높았지만, 적용제의 신청률 또한 약 80%로 나타나 높은 산업재해율에도 불구하고 실질적인 사각지대가 큰 것을 확인할 수 있다.

이와 같은 기존 연구를 바탕으로 한국에서 아픈 노동자를 위해 산재보험이 작동하고 있는지에 주목하여, 불안정노동자의 노동환경과 제도 간의 부정합성을 분석하기 위해 실시한 연구진의 사례연구 결과들을 바탕으로 산재보험의 부정합성을 분석하였다. 구체적으로 하청노동시장의 구조적 문제, 종사상지위에 따른 배제의 문제, 대체인력 부재의 문제, 원인 파악의 모호성 문제, 행정적 불이익과 처벌부재의 문제로 구분하여 한국 산재보험의 부정합성을 논의하고자 하였다. 분석 결과, 모호한 고용관계에 처해있는 노동자는 노동과정에서 발생하는 건강상의 문제와 관련하여 안전 교육 등을 통해 재해 예방을 할 수 있는 공식적인 통로가 존재하지 않았다. 또한 책임자에 대한 모호성으로 인해 노동자는 산업재해 신청에 대한 기대가 낮았다. 콜센터 노동자의 경우 노동과정에서 스트레스로 인한 우울증 기관지 질환 근 골격계 질환 등이 발생하지만 책임 고용주가 모호하였고 노동자가 인과관계를 입증해야한다는 점과 산재처리 과정에서 겪게 될 것으로 예상되는 어려움 등으로 산재처리를 시도하지 못하는 경우가 많았다. 또한 일하는 작업장이 자주 바뀌는 불안정노동자들의 특성상 어느 사업장에서 노동을 하다가 발생한 산재인지 판단하기 어렵다는 책임 주체의 모호성이 있었다. 또한 서비스직의 업무는 악성민원 등의 영향으로 우울증 정도가 높고, 누적된 건강상 문제가 발병될 가능성이 높은데 어느 작업장에서의 작업이 산재의 원인이 되었는지 실질적으로 판단하기가 어렵다.

본 장에서 한국 노동자의 산재 문제를 이해하기 위해, 그동안의 불안정노동자의 연구를, 하청노동시장의 구조적 문제, 종사상지위에 따른 배제의 문제, 대체인력 부재의

문제, 원인 파악의 모호성 문제, 행정적 불이익과 처벌부재의 문제 등으로 구분하여 살펴해보았다. 지금까지의 연구들에서 공통적으로 보여진 것은 생계를 위해 고단하게 일해야 하는 생존노동의 모습에서, 현재 복지제도들이 이들의 미시적·거시적 협상력 강화, 시장소득 의존도 약화, 그리고 산재보험으로 포괄하는 데 있어 많은 한계를 가지고 있다는 것을 보여준다. 한계기업들의 경우, 인건비 감소에 대한 압박이 지속되는 상황에서 (하청)업체는 같은 물량을 더 적은 비용으로 처리하려고 하는데, 노동시장에 좋은 일자리가 없는 경우, 예를 들어 구조조정으로 해고가 늘어나면, 이로 인해 물량팀의 수는 오히려 증가했기 때문에 노동자들이 불리한 조건의 일을 거부할 수 있는 협상력이 더 낮아졌다. 따라서 불안정한 이들의 소득이 전반적으로 더 열악해지거나 노동 강도가 더 높아진 것이다. 그리고 제한된 시간 내 일을 더 처리해야 하거나 당장의 소득이 매우 중요하기 때문에 산업안전교육도 노동자들에게 조차 비용으로 간주되기도 하였다. 산재문제 해결에 있어 산재보험의 부정합적 측면 이외에도, 소득보장제도를 포함한 사회보장제와 노동시장(하청구조, 불안정한 종사상 지위의 노동자 확대, 그리고 액화노동)의 부정합성이 복합적으로 산재물에 영향을 미친다고 할 수 있다. 보다 근본적으로는 생존노동을 위해 일하는 불안정노동자들이 '위험한 일자리'를 거부할 수 있는 협상력을 어떻게 강화시키고, 기업들은 당장의 이윤추구를 넘어 노동자의 인간존엄성과 안전을 고민할 수 있는 상생의 경로를 어떻게 찾을 수 있을지, 여전히 고민이 남는다.



## 제7장

### 비임금노동자를 위한 상병수당 국제 비교: 스웨덴, 벨기에, 덴마크를 중심으로

제1절 서론

제2절 세 나라 자영업자를 위한 상병수당 제도

제3절 소결

## 제 7 장 비임금노동자를 위한 상병수당 국제비교: 스웨덴, 벨기에, 덴마크를 중심으로

### 제1절 들어가며

한국에서 상병수당 도입 논의가 본격화했다. 2020년 코로나 바이러스로 인한 감염병 확산이 심각해지면서, 정부는 상병수당 도입에 대한 논의를 시작했다. 정부에서는 ‘아파도 생계 걱정 없이 마음 편히 쉴 수 있는 사회’를 만들기 위해서 상병수당 제도의 시범사업을 2022년부터 시행하겠다고 밝혔다(보건복지부, 2020b). 새로운 제도 도입 과정에서 핵심적인 고려 사항 가운데 하나는 포괄성이다. 특히 고용관계가 불명확한 특수고용노동자 등 비정형노동자들과 자영업자들을 상병수당이 얼마나 포괄하느냐는 매우 중요한 문제다. 업무 외 상병이 안정적인 일자리를 가진 집단보다 오히려 불안정한 노동 인구에 집중되는 경향이 있는 점을 고려하면 더욱 그러하다. 상병수당이 직면하고 있는 포괄성의 문제는 고용보험이 오랜 기간 씨름해온 사각지대의 문제와 흡사하다. 고용보험 역시 취업인구의 절반에 육박하는 미가입 및 적용제외의 문제를 안고 있다. 그나마 고용보험은 특수고용노동자들을 대상으로 제도의 포괄성을 점진적으로 개선하고 있다. 문제는 비임금근로자인 자영업자들이다. 한국의 전체 취업자의 4분의 1을 차지하는 자영업자 가운데 다수는 여전히 고용보험의 사각지대에 놓여있다. 한국에서 상병수당이 도입되면 이러한 사각지대의 문제가 반복될 가능성이 있다.

상병수당 제도를 운용하고 있는 다른 복지국가들도 같은 문제에 직면했다. 물론, 국가마다 이 문제에 접근하는 방식은 제각각이다. 비임금근로자들을 애초 배제하는 국가들도 있고(아일랜드, 이탈리아, 멕시코, 스위스 등), 임의가입으로만 포괄하는 국가들도 있다(캐나다, 체코, 일본 등). 상병수당제도가 자영업자에게 일방적으로 불리하게 설계된 국가들도 있다(포르투갈 등). 또 상병수당 제도가 있다고는 하지만 자산조사에 근거한 공공부조의 성격이 강한 국가들도 있다(호주, 영국 등).

이와 같은 복잡한 양상 때문에 연구자마다 국가별로 상병수당제도가 자영업자를 포괄하는지에 대해서는 해석이 조금씩 다르다. 김수진 외(2018)는 자영업자를 포괄하는

국가로 21개 나라를 꼽은 반면, 임승지 외(2019)는 26개국을, Spasova, Bouget and Vanhercke(2016)는 18개국을 꼽았다. 나라마다 상병수당을 포괄하는 범위 및 급여 수준, 임의가입 여부 등 제도의 세부 사항이 다르고, 그에 따른 해석도 연구자마다 다르기 때문이다. 김수진 외(2018)와 임승지 외(2019)가 OECD 국가를, Spasova, Bouget and Vanhercke(2016)는 유럽연합 국가를 대상으로 했다는 점에서도 차이가 있다. 물론, 이 연구들이 대상으로 삼은 국가들의 교집합만 놓고 보아도, 연구자들의 해석에서 차이는 나타난다.

이를테면, 오스트리아의 경우, 자영업자는 임금 노동자와 함께 상병수당에 포괄된다(MISSOC, 2019a). 몇 가지 예외가 있는데, 농부는 별도의 제도의 적용을 받는다. 다른 자영업자들은 원칙적으로 당연 적용된다. 여기에 일부 예외가 있다. 먼저, 법정이익단체(statutory interest group)로 조직된 ‘프리랜서’들은, 만약 이들의 조합 단위에 서 회원들을 위한 보험이 존재하고, 그 보장 수준이 국가 단위의 연금이나 건강보험과 흡사하다면, 상병수당에 가입하지 않아도 된다.

소득 수준이 낮거나 보험료 납입 기간이 짧아도 보험에서 제외된다(MISSOC, 2019a). 이를테면, 지난 60개월 동안 12개월 이상 보험에 가입하지 않았거나, 혹은 60세 이상 자영업자 가운데 연간 매출이 3만 유로(약 4000만 원)를 넘지 않고, 매출로 파생되는 소득이 5361.72 유로(약 722만 원)를 넘지 않으면 적용에서 제외된다. 또 자유업종(liberal professionals) 혹은 개업한 지 얼마 안 되는 자영업자의 경우에도 소득이 일정 수준을 넘어야 보험 가입의 의무가 발생한다. 여기서 일정 수준은 5361.72 유로(약 722만 원)이며, 자영업자가 다른 사업 혹은 근로 활동으로부터 생기는 소득액은 여기에 포함하지 않는다. 바꾸어 말하면, 오스트리아에서 이와 같은 수준 이하의 소득이 있는 자영업자는 상병수당에 배제된다. 오스트리아의 이와 같은 기준에 따라서 김수진 외(2018)와 Spasova, Bouget and Vanhercke(2016)의 판단은 다소 다르게 이루어진 것으로 보인다.

두 연구의 대상이 되는 국가들이 교집합만 놓고 보면, 즉 유럽연합 국가이면서 동시에 OECD 회원국으로 대상으로 한정하면 22개국으로 초점이 모아진다. 그리고, 두 연구에서 모두 자영업자를 포괄한 것으로 해석된 국가들은 모두 22개국들이다(<표 7-1> 참고).



〈표 7-1〉 김수진 외(2018)과 Spasova et al(2016)의 국가 분류

구분		김수진 외(2018)	
		자영업자 포괄	자영업자 미포괄
Spasova et al. (2016)	자영업자 포괄	11개국 (덴마크, 라트비아, 룩셈부르크, 벨기에, 스웨덴, 슬로바키아, 에스토니아, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 헝가리)	1개국 (슬로베니아)
	자영업자 미포괄	4개국 (스페인, 아이슬란드, 오스트리아, 폴란드)	6개국 (그리스, 네덜란드, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 체코)

자료: 필자가 종합

자영업자를 포괄하는 11개 국가들 가운데서도 제도의 성격과 세부 내용은, 당연히 제도, 다르다. 프랑스의 경우, 자영업자를 대상으로 하는 사회보장제도인 RSI (Régime Social des Indépendants)를 지난 2018년 민간부문의 임금노동자를 대상으로 하는 일반제도로 통합했다. 자영업자에 대한 제도의 포괄성을 높이는 조치라는 점에서 주목할 만하다. 그러나 프랑스의 통합 과정은 2020년까지 점진적인 과정을 거치는 중인 점(박세정, 양승업, 신수정, 2018), 이에 따라 제도에 대한 평가가 아직 이뤄지지 않았다는 점을 고려해서 이번 분석 대상에서는 제외했다. 포르투갈의 경우에는 자영업자의 가입이 가능하다(임승지 외, 2019). 그러나 직장근로자의 대기기간이 3일인 것에 견줘서, 자영업자의 경우에는 대기기간이 30일로 매우 긴 것을 확인할 수 있다. 또 직장 근로자의 보장기간이 최대 1095일로 매우 긴 것에 견줘, 자영업자는 365일로 한정된다. 임금근로자와 비임금근로자 사이의 형평성에 일부 문제가 있다.

슬로베니아의 경우에도 직장가입자가 유급병가를 받는 30일 동안 자영업자는 대기기간 동안 자비로 생활비를 충당해야 했다(임승지 외, 2019). 그밖에 에스토니아, 룩셈부르크 등 상대적으로 작은 국가들은 제도에 대한 자료를 찾기가 어렵다는 현실적인 이유 때문에 분석 대상에서 제외했다. 이번 글에서는 11개 국가들 가운데 자영업자에 대한 포괄성이 넓고, 자영업자를 대상으로 하는 제도 내용의 파악이 상대적으로 용이한 덴마크, 스웨덴, 벨기에의 사례에 집중하고자 한다.<sup>13)</sup> 이 국가들이 상병수당제도에

13) 물론 OECD 국가이면서 유럽연합에 속한 22개국 외에도 검토가 필요한 나라들이 있다. 유럽연합에 속하지 않거나 OECD 회원국이 아닌 국가들 가운데 상병수당이 포괄성이 있는 나라들이 있을 수 있기 때문이다. 그러나 실제로 그런 사례들을 찾기는 어려웠다. 예를 들어, 호주는 조세에 근거한 상병수당제도라는 점에서 매우 포괄성이 높으나, 사실상 공공부조의 일환으로 제공된다는 점에서 한계가 있다 (박능후 외, 2018). 영국은 직장근로자를 대상으로 대기기간을 제외한 26주 동안 법정유급병가(Statutory sick pay)

서 자영업자들을 포괄하는 방식을 살펴봄으로써, 한국형 상병수당 제도 도입을 위한 함의를 찾고자 한다. 이번 글에서는 해당 국가의 사회보장 관련 기관 혹은 국제기구들의 자료에서 비임금노동자 혹은 자영업자라 일컫는 ‘self-employed’를 대상으로 삼는다. 한 가지 확인해두고자 하는 점은 나라마다 비임금노동자에 대한 정의가 조금씩 다르다는 점이다. 그에 대한 정밀한 분류 및 분석까지 이르지 못한 점은 이 글의 한계로 남긴다.

## 제2절 세 나라 자영업자를 위한 상병수당 제도

### 1. 스웨덴

스웨덴에서 비임금노동자는 임금노동자와 같이 상병수당의 혜택을 받는다(MISSOC, 2019b). 스웨덴의 상병수당(Sjukpenning)은 소득과 연동해서 정률방식으로 지급된다. 스웨덴에서 일하는 노동자는 자영업자이건, 임금노동자이건, 일정한 자격을 갖춰야 한다. 자영업자는 6개월 동안 소득이 있어야 하거나, 해마다 반복해서 발생하는 소득이 있어야 한다. 그 소득 수준은 물가기준액(price base amount)의 24%를 넘어야 한다. 지난 2018년 물가기준액은 4만5500 스웨덴 크로나(약 619만원)였다. 따라서 소득의 기준은 연간 1만920크로나(약 155만원) 정도다.<sup>14)</sup>

임금노동자의 경우 상병수당 보험료는 임금의 4.55%이며, 사용자가 전액을 부담한다. 반면, 자영업자는 자신의 상병수당 보험료 수준을 선택할 수 있다(MISSOC, 2019b). 자영업자가 보험료율을 높일수록 대기기시장은 길어지는 구조다. 이를테면,

를 주는 반면, 자영업자를 대상으로 고용보장수당(Employment and Support Allowance)을 지급해준다(UK government, 2020). 고용보장수당은 소득 및 자산 규모에 근거해서 지급되므로, 상병수당이라기보다는 공공부조의 일환으로 보는 것이 더 적절하다. 급여의 수준은 장기적으로 근로능력이 있는 경우에는 주당 74.35 파운드(약 11만원)으로 한국의 1인당 최저생계비 수준에도 미치지 못한다. 캐나다의 고용보험에서 관리하지만, 임의가입 대상이다. 고용보험특별수당에 자발적으로 가입하고 1년 이상 보험료를 납부하면 상병수당을 받을 수 있다(임승지 외, 2019). OECD 국가는 아니지만, 대만의 경우, 상병수당을 노동보험의 보험료를 통해서 재원을 조달한다(임승지 외, 2019). 다만, 노동보험 가입자 가운데 당연직용 대상자만 상병수당의 수혜자로 포함한다. 여기서 노동자 5인 이상의 산업, 상업, 광업, 농장종사자만을 포함한다. 포괄성에서 다소 한계가 있다.

14) MISSOC(2019)에서는 최소 소득 기준을 이와 같이 예시했지만, 아래 살펴볼 스웨덴 공식 사이트(<https://www.ersattningsskollen.se/>)에서는 최소 소득 기준이 다소 낮게 책정됐다.

대기기간을 하루로 설정하면 보험료는 3.97%로 높고, 7일의 경우에는 3.64%로 떨어지고, 대기기간이 점차 길어지면서 대기기간이 90일로 설정되면 보험료율은 2.94%까지 떨어진다. 다만, 소득이 물가기준액의 7.5배가 넘는 자영업자 혹은 특별한 선호를 밝히지 않은 자영업자는 대기기간이 7일에 해당하는 3.97%의 보험료로 고정된다. 참고로, 임금노동자의 대기기간은 14일지만, 그 기간 동안 사용자로부터 급여를 받는다.

상병수당의 급여수준은 자영업자로 일한 기간에 따라 다르게 설계됐다(Försäkringskassan, 2020). 만약, 자영업자가 24개월 미만의 기간 동안 자영업에 종사했다면 상병수당의 액수는 임금 노동자의 액수와 같은 수준이 된다. 여기에는 자영업자와 유사한 수준의 업무와 교육<sup>15)</sup>, 경력을 가진 임금노동자의 소득 수준을 추정한 액수가 근거가 된다. 자영업자가 24개월 이상 자영업에 종사했다면, 지난 2년 동안의 사업소득에 근거해서 상병수당 급여 수준이 결정된다.

스웨덴에서 일하는 노동자라면 누구나 자신이 받을 수 있는 상병수당을 쉽게 파악할 수 있다. 스웨덴의 사회보험청과 보험 관련 단체들이 손을 잡고 함께 만든 상병수당액 확인 사이트(<https://www.ersattningskollen.se/>)를 통해 노동자들이 자신이 받을 수 있는 액수를 직접 확인할 수 있기 때문이다. 여기에서 보험가입자는 월수입과 직업, 보험 가입 여부 등을 입력하면 상병수당 추정액을 바로 확인할 수 있다. 한 달에 2만 크로나(약 260만 원)를 벌고, 민간회사에 다니면서 다른 민간보험에 가입한 내역이 없 이 회사 단체협상의 적용을 받는다면, 병가 기간 기준으로 15~90일 동안, 한 달에 세 전 기준으로 1만7300크로나(약 224만 원)의 상병수당을 받을 수 있다고 안내하고 있다. 또, 상병수당의 지급 주체가 사회보험청과 고용주임을 적시하고 있다(Försäkringskassan, 2020). (<표 7-2> 참고).

이 홈페이지에서 가상의 자영업자를 한명 입력해보았다. 자영업자를 같은 액수의 월수입이 보장되고 다른 민간 보험에 대한 가입 내역이 없는 조건으로 입력하면 병가 기준으로 15~90일 동안, 한 달에 세전 기준으로 1만5300 크로나(약 199만 원)를 상병수당으로 받을 수 있다. 이전 소득의 76.5%에 해당하는 수준이다.

15) 여기서 '교육'에 대해서 MISSOC(2019b)에서는 education이라는 표현을, Försäkringskassan(2020)에서는 training이라는 표현을 썼다. 학력 및 직업 교육 수준을 모두 포함하는 개념인 것으로 추정된다.

〈표 7-2〉 스웨덴의 임금노동자와 자영업자의 상병수당 지급액 비교

구분		임금 노동자		자영업자	
		지급 주체	지급액	지급주체	지급액
상병수당 수급 기간	1~7일	고용주	6850 크로나/ 14일 (1일 490 크로나)	대기기간	
	8~14일			사회보험청	4160 크로나/7일 (1일 594 크로나)
	15~90일	사회보험청	1만5300크로나/월	사회보험청	15,300크로나/월
		고용주	2000크로나/월		
	91~360일	합계	1만7300크로나/월	사회보험청	15,300크로나/월
		사회보험청	1만5300크로나/월		
		기업연금 <sup>16)</sup>	2000크로나/월		
		합계	1만7300크로나/월		

주: 임금노동자와 자영업자 모두 병가 이전 월 소득이 2만 크로나 (272만원)이라고 전제하고, 임금노동자는 단협의 적용을 받는 것으로 가정했을 때의 상병수당 지급액수

자료: Försäkringskassan(2020). 사이트 <https://www.ersattningskollen.se/> 2020.8.27. 수치 입력해서 산출한 값을 근거해서 저자가 작성.

자영업자의 대기기간은 7일이고, 8~14일 7일 동안에는 사회보험청이 지급하는 4160 코로나를 받게 된다. 91~360일까지는 15300 코로나를 받을 수 있다. 자영업자가 받을 수 있는 월 상병수당액의 최고치 상한은 있지만, 최저치 하한은 없다. 최고치는 2만4130크로나(약 314만 원)이다. 월수입이 약 3만1500크로나(약 410만 원)을 넘어서면 상병수당액은 고정된다, 최저치는 680크로나(약 8만8400원)이다. 최저치는 월 소득 890크로나의 76.5%에 해당하는 액수다. 월 소득이 그보다 낮으면 상병수당 혜택의 대상자가 되지 않는다.

16) Försäkringskassan(2020)의 홈페이지에는 이 자리에 Alecta라는 회사 이름이 명기돼 있다. 여기서 Alecta는 “기업연금을 운영하는 사용자 단체가 모여 설립한 기업연금을 운영하는 상호생명보험회사” (노동연구원, 2006; 103p)를 가리킨다. Alecta는 스웨덴에서 3만5천개의 사업장의 250만명의 노동자를 대상으로 직역연금을 관리하고 있다(Alecta, 2020).

[그림 7-1] 상병수당 보험액 확인 사이트의 그림(스웨덴어 및 영어 사이트)

자료: Försäkringskassan(2020). <https://www.ersattningskollen.se/> (2020년 8월 27일 접속)

이는 상병수당의 자격기준과도 관련된 문제다. 월 소득이 11만6천원에 못 미치는 자영업자는 상병수당 수급 자격을 갖지 못한다. 해당 상병수당은 사회보험청이 전액 부담하는 것으로 명기돼 있다.

이와 같이, 임금 노동자와 자영업자 사이의 차이점을 확인할 수 있다. 특히, 병가 기간에 따라서 수당의 지급 액수 및 지급 주체가 바뀌는 점에서 차이가 나타난다. 첫째, 병가의 처음 7일의 기간 동안, 자영업자는 대기기간에 해당되며, 아무런 급여를 받을 수가 없다. 반면, 임금노동자는 대기기간 없이 바로 고용주가 제공하는 상병급여를 2주 동안 6850크로나(약 93만원) 받을 수 있다.

둘째, 병가의 8~14일 기간 동안에는 임금노동자는 첫 주와 같은 액수의 상병수당을 받는 반면, 자영업자는 둘째 주부터 사회보험청으로부터 상병수당을 받게 된다. 자영업자가 받는 상병수당액은 1주에 4160크로나(약 57만원)다. 흥미로운 점은 일할 급여 기준으로 보면, 자영업자의 상병수당액(sickness benefits)이 594크로나/일로 임금

노동자의 상병급여액(sick pay) 490크로나/일보다 100크로나 정도 많다는 점이다. 자영업자가 대기기간이 병가 1주일 동안 아무런 소득 보장을 받지 못한 것에 대한 일종의 보상인 것으로 추정된다.

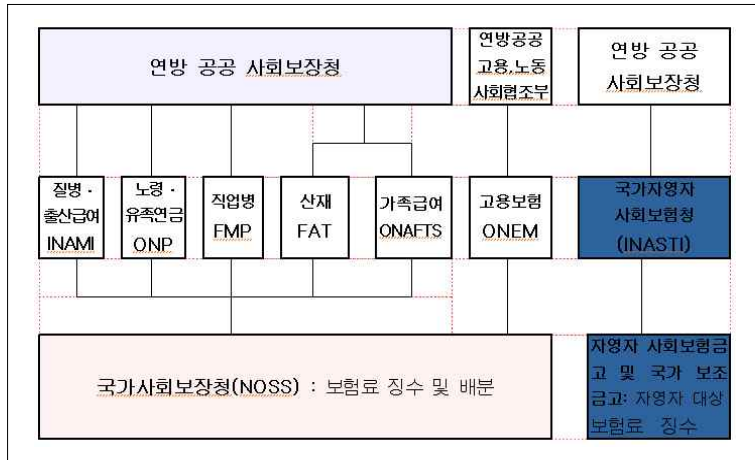
셋째, 병가의 15~90일 기간 동안, 임금 노동자와 자영업자 모두 사회보험청으로부터 1만5300크로나를 똑같이 받는다. 병가 이전 소득이 같다면 임금 노동자와 자영업자 사이에 상병수당액의 차이는 발생하지 않는 것으로 보인다. 두 집단의 최종 수령액에서 차이를 만드는 것은 고용주가 단체협상에 따라 지불하는 2000 크로나다(Försäkringskassan, 2020). 딱 그만큼 두 집단의 급여액에서 차이가 났다. 넷째, 두 집단 사이에서 나타나는 2000크로나의 차이는 병가 91~360일 기간에도 유지됐다. 다만, 임금노동자가 기업복지 차원에서 받게 되는 2000 크로나의 지급 주체가 바뀌었다. Alecta라는 기업연금 운영회사가 상병수당 2000 크로나를 지급했다.

## 2. 벨기에

벨기에에서 자영업자가 상병수당을 받기 위해서는 앞선 6개월 동안 사회보험료를 납부해야 한다(INAMI, 2020). 그리고 상병으로 인해서 일을 할 수 없는 기간이 8일 이상 지속되면 자영업자는 상병으로 인한 휴직 기간의 첫날부터 수당을 받을 수 있다. 자영업자의 상병이 7일 이하라면, 상병수당은 지급되지 않는다.

상병수당을 받으려는 자영업자가 의사를 찾아서 진단을 받으면, 의사는 상병수당이 필요한 기간을 적시한 진단서를 발급한다. 이 진단서는 질병금고(mutualité)의 의료전문가(médecin-conseil)에 전달된다. 질병금고의 의료전문가는 의사로서 질병금고에 소속돼서, 상병수당 수급 자격 및 기간을 심사한다. 의료전문가는 진단서의 내용을 따르거나, 자영업자를 불러 다시 한 번 진단을 한 뒤 수급 기간을 조정한다.

[그림 7-2] 벨기에의 국가자영업자사회보험청의 위상



자료: 국민연금공단 (n.d.) 8쪽 그림을 저자가 일부 수정

상병수당 지급 기간이 1년보다 길어지면 의료전문가는 장애의료위원회(Conseil médical de l'invalidité)에 상병수당 기간 연장을 건의하거나 상병수당을 종료할 수 있다. 장애의료위원회는 벨기에의 국가질병장애공단(INAMI)에 속하며 질병금고의 의료전문가가 보내온 의견서에 근거해서 상병수당의 기간을 연장하거나 종료한다(European Commission, 2020a). 즉, 상병수당 기간의 연장을 위해서는 질병금고의 의료 전문가 및 장애의료위원회로부터 모두 승인을 받아야 한다.

자영업자의 상병수당 액수는 정액이다. 다만 노동자 가족 구성에 따라 액수가 달라진다. 2020년 3월부터 적용되는 일당 액수는 1인 가구는 49.68유로(약 6만8천원), 부양가족이 있는 경우에는 62.08유로(약 8만5천원), 동거가족이 있는 경우에는 38.10유로(약 5만2천원)가 된다. 상병수당은 일주일을 제외한 월~토 기간에 한해 지급된다. 이를테면, 2020년 9월에 벨기에의 자영업자들은 30일 가운데 네 번의 일요일을 제외한 26일치의 상병수당을 받는다.

상병수당의 수급기간이 1년을 넘게 되면 자영업자가 사업을 일시 휴업한 것이지, 아예 폐업했는지에 따라서 상병수당의 수급 액수가 일부 달라진다. 대체로 액수는 1년

차의 액수와 거의 비슷하며, 폐업을 하는 경우에 한해서만 동거가족이 있는 수급자의 급여가 하루 42.60유로로 일부 상향돼 지급된다.

자영업자의 보험료 계산은 어려운 문제다. 벨기에의 자영업자는 고용보험을 제외한 건강, 산재, 연금, 상병 등을 포괄하는 단일보험료를 낸다. 국가자영업자사회보험청(INASTI: Institut national d'Assurances sociales pour travailleurs indépendants)이 별도로 이 제도를 관리한다( [그림 7-2] 참고). 단일 보험료는 3년 전의 소득에 물가상승률을 고려한 액수에 근거해서 징수한다(MISSOC, 2019c; INASTI, 2020). 자영업자의 소득액을 확정하는 데 1~2년의 시간이 소요되기 때문이다. 3년 전의 자영업자의 연 소득에 물가상승률을 적용했을 때, 소득액이 5만9795.61유로(8175만원) 이하이면서 최소소득 기준인 1만3847.39유로(1893만원) 이상이면 보험료율이 20.50%에 해당한다. 또 소득수준이 올라가면 보험료 부담은 일부 덜어지는데, 자영업자 연소득이 5만9795.61유로(8175만원)을 넘고 8만6230.52유로(1억 1788만원) 구간에 대해서 보험료율은 14.16%로 줄어든다. 그 이상의 소득에 대해서는 보험료가 부과되지 않는다. 그러니까, 1년 소득이 1억 1788만원인 경우에, 1년치 건강보험료는 2188만원이며, 그 이상의 소득을 가진 자영업자도 1년에 납부하는 단일 보험료가 증가하지는 않는다.

최근 3년 이내 개업을 한 자영업자는 첫 3년 동안에는 분기당 717.18 유로(약 98만원)를 상병보험료를 포함한 단일보험료로 부담한다. 1년으로 치면 약 392만원의 보험료를 부담한다. 이는 최소소득 기준인 1만3847.39유로(1893만원)에 보험료율 20.50%를 곱한 액수다(INASTI, 2020). 이런 방식으로 올해 납부한 보험료는 2~3년 뒤에 올해 소득이 조세 당국에 의해 확정되면 추가적인 정산의 과정을 거친다.

자영업자가 상병수당의 수급자격을 갖기 위해서는 개업기간 동안 보험료를 면제받았거나 납부하는 식으로 자격 요건을 충족해야 하며, 그 기간이 6개월 이상이어야 한다. 자영업자는 근로가 불가능하게 된 첫날부터 7일 이내에 질병금고의 의료전문가에게 의사의 진단서를 제출해야 한다. 참고로, 임금 노동자의 기한은 28일이다. 자영업자가 상병수당을 받을 수 있는 기간은 최고 12개월이다. 대기기간은 지난 2018년부터 한달에서 14일로 감소한 뒤, 2019년 7월부터는 없어졌다(The Brussels Times, 2019).

참고로, 벨기에에서는 상병수당에 더해 추가적으로 붙는 두 가지 수당이 있다. 제

3자 도움을 받기 위한 수당(Allocation pour l'aide d'une tierce personne)과 따라잡기 보너스(Prime de rattrapage)다. 제 3자 도움 수당은 아픈 노동자가 상병으로 쉬는 동안 일상생활을 유지하는 데 어려움을 겪는 경우에 받을 수 있다. 개인이 일상생활에서 식사를 준비하거나 몸을 씻는 데 어려움이 있다는 사실이 입증되면, 개인은 하루에 23.87유로의 추가적인 지원을 받을 수 있다(INASTI, 2020).

또, 벨기에의 상병수당 제도에 독특한 것이 이른바 ‘따라잡기 보너스(Prime de rattrapage)’가 있다는 점이다. 상병수당 수급자가 앞선 해 12월 시점을 기준으로 1년 이상 일을 할 수 없었고, 올해 5월 현재에도 일을 할 수 없다면 5월 상병수당 수금액과 함께 281.13 유로를 받을 수 있다.

### 3. 덴마크

덴마크의 상병수당 제도 내용은 비교적 단순하다. 재원은 조세인 것이 가장 큰 원인이다. 주요한 관심사는 자영업자의 자격 요건 및 급여 수준이다. 상병수당을 받기 위한 조건은 두 가지다(European Commission, 2020b). 첫째, 지난 12개월 동안 6개월 이상을 자영업자로 일했어야 하고, 둘째, 일반적인 계약관계의 주당 노동시간의 최소 절반 이상을 해당 자영업에 써야 한다. 이를테면, 주당 18.5시간이다. 그리고 상병으로 인해서 2주 이상 아파야 상병수당 수급권을 가지게 된다.

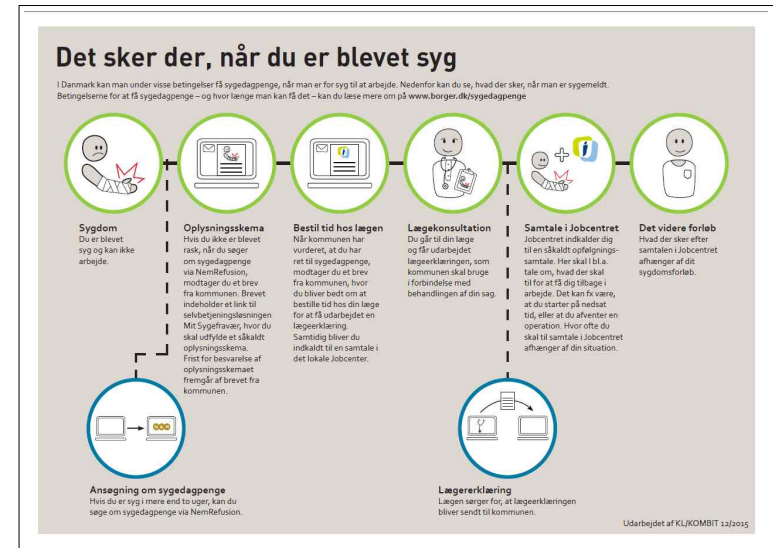
덴마크의 자영업자는 자녀의 상병에 대해서도 수당을 받을 수 있다(SSA, 2018). 18세 미만의 자녀가 12일 이상 입원하는 상병에 시달리는 경우에 한정된다. 이 경우 자영업자는 6개월 이상 일을 한 경력이 있어야 한다.

주당 상병급여는 최대 4300크로네(약 77만 4천원)가 주어진다(SSA, 2018). 상병수당 액수는 자영업자의 시간당 급여 수준에 따라 연동된다. 자영업자를 위한 상병수당은 2주 동안의 대기기간이 지난 뒤에 지급된다. 상병수당은 최대 9개월 기간 동안 22주까지 사용할 수 있다. 상병이 위중한 경우에 상병수당의 지급 기간은 연장될 수 있다

참고로, 임금 노동자는 사용주로부터 30일 동안 상병급여(sick pay)를 지급받은 뒤에 상병수당을 받을 수 있다(MISSOC, 2020d). 이때, 사용자는 지방정부에 상병급여에 해당하는 액수의 환급을 요구할 수 있다. 결국, 임금노동자와 자영업자 모두 상병수당 급여는 지방정부에서 부담하는 셈이다.

자녀를 위한 상병수당의 경우, 급여액은 당사자가 아플 때 받는 상병수당액과 동일하다. 다만, 상병수당의 지급 기간이 최대 52주로 길다. 아동의 선천성 질환의 경우에는 추가적으로 3개월의 연장이 가능하다(SSA, 2018).

[그림 7-3] 덴마크 자영업자의 상병수당 신청 절차



자료: NemRefusion. [https://www.nemrefusion.dk/media/1594/sdp-flow\\_selvstaendig.pdf](https://www.nemrefusion.dk/media/1594/sdp-flow_selvstaendig.pdf) (2020년 10월 15일 접속)

[그림 7-3] 에서 제시된 상병수당의 신청절차는 다음과 같다(NemRefusion, 2020).

- ① 상병수당 신청: 2주 이상 상병을 앓는다면 상병수당을 NemRefund를 통해서 상병수당을 신청할 수 있다.
- ② 정보 공유: 아픈 노동자는 NemRefund를 통해서 상병으로 인한 휴직 시작일을 알린다. 동시에 상병수당 신청도 함께 이뤄진다. 신청이 완료되면, 지방정부로부터 바로 통지를 받게 된다. 통지 안에는 ‘나의 병가(Mit Sygefravær)’로 이어지는 링크로 연결되고, 거기에 자신의 상병 관련 정보를 작성한다.

- ③ 의사 예약: 아픈 노동자가 상병수당을 받을 권리가 있다고 판단되면 지방정부는 당 신에게 진단을 받으라고 요청을 한다. 지역의 잡센터에 인터뷰 요청도 들어온다.
- ④ 진단: 아픈 노동자는 의사를 만나 진단서를 받는다. 지방정부는 진단서에 근거해서 사례관리를 한다.

[그림 7-4] 상병수당 신청 누리집의 내용들

자료: NemRefusion.

[https://www.nemrefusion.dk/media/1749/let-i-gang-med-nemrefusion-for-selvstaendige\\_wcag.pdf](https://www.nemrefusion.dk/media/1749/let-i-gang-med-nemrefusion-for-selvstaendige_wcag.pdf)  
(2020년 10월 15일 접속)

- ⑤ 지역의 잡센터에서는 인터뷰를 위해 노동자에게 연락을 취하고, 노동자는 인터뷰에서 노동시장 재진입을 위한 계획을 얘기해야 한다(must). 예를 들어, 근로시간을 줄인단든지, 언제 수술을 받는지 등에 대해서 얘기해야 한다. 잡센터 인터뷰를 얼마나 자주 해야 하는지는 노동자의 건강 상태에 따라 다르다.

[그림 7-4] 에서 보듯이, 신청을 할 때 입력하는 내용들은 사업자등록번호(CVR), 개인번호(P\_nr), 사회보장번호(CPR\_nr), 직업, 병가가 시작된 날짜, 산재 여부 등이다. 신청자는 이어서 이름과 주소를 적고, 그 다음에 “상병으로 아프기 전 달을 포함한 지난 12개월 가운데 6개월 이상 자영업자 혹은 자영업자의 배우자로 일했는지”, 주당 평

균 노동시간, 1주일 가운데 며칠을 일했는지, 상병으로 인해서 얼마나 일을 못하게 되는지(100%, 75%, 50% 가운데 택일), 병가 기간 동안 다른 노동을 통해서 소득이 있는지, 증상을 무엇인지 등을 적어야 한다. 이와 같은 내용을 입력하면, 이 기록은 지방정부와 연금청(Udbetaling Danmark)으로 보내진다.

NemReFund에 신고된 상병건은 Nem ReFund의 심사를 거치는 단계(Kladde)를 거쳐서 지방정부에 전달되고(Signeret), 그 다음에 지방정부의 처리 단계(Behandls)를 거쳐 종료된다. 신청자는 이러한 단계들의 진행상황을 NemRefusion 누리집에서 확인할 수 있다. 여기를 통해서 신청할 수 있는 경우는 상병, 모성휴가 및 자녀 돌봄 휴가다.

### 제3절 소결

지금까지 스웨덴, 벨기에, 덴마크의 예를 통해서 상병수당제도가 비임금노동자를 포괄하는 세 가지 방식을 살펴보았다. 비임금노동자를 상병수당에서 포괄하기 어려운 이유는 세 가지 정도로 요약할 수 있을 것이다. 첫째, 보험료를 분담할 사용자가 없다. 둘째, 소득을 파악하기가 어렵다. 셋째, 소득 수준이 매우 낮은 경우도 적지 않다. 이는 보험료를 정하거나 급여의 수준 및 기간을 정하는 데 직접적인 어려움을 준다. 이들 문제에 대해서 세 나라는 저마다 다른 방식을 통해서, 비임금노동자를 포괄하고 있음을 확인할 수 있었다.

스웨덴의 경우, 창업 이후 24개월 기준으로 자영업자의 소득에 일정한 보험료를 부과하는 방식을 택했고, 그에 따라 정률 방식의 상병수당을 지급하는 방식을 택했다. 보험료율은 임금노동자보다 다소 낮게 책정함으로써 자영업자의 부담을 덜었다. 이를 통해서 임금노동자와의 형평성을 거두는 데 일정한 성과를 올린 것으로 보인다.

벨기에에는 국가자영업자사회보험청(INASTI: Institut national d'Assurances sociales pour travailleurs indépendants)이라는 개별적인 전달체계의 특성을 살렸다. 소득산정에 있어서는 3년 전의 소득에 근거해서 보험료를 부과하는 방식을 택하되, 급여는 정액으로 지급하는 독특한 방식을 선택했다. 7개 사회보험을 통합한 보험료율은 임금노동자보다 낮게 책정돼서, 자영업자의 부담을 덜었다. 동시에 대기기간을 점차 줄여가면서 비임금근로자를 위한 제도의 충분성을 높였다는 점에서 의의가 있다.



덴마크는 조세 기반으로 상병수당 제도를 운영하면서, 위의 세 가지 문제를 일부 피해 갈 수 있었다. <표 7-3>은 세 나라의 제도를 수평적으로 비교할 수 있도록 만들어졌다.

〈표 7-3〉 비임금노동자를 위한 세 나라의 상병수당

분야	스웨덴	벨기에	덴마크
제도	별도의 상병보험	건강보험	조세 기반 지방정부 운용
재원	사회보험료	7개 사회보험 통합 징수	조세
상병수당 보험료율	2.94~3.97% (임금노동자는 4.55%)	소득 구간에 따라 - 20.50%(연 1893만~8175만) -14.16%(8175만~1억1788만원) - 0%(1억1788만원~)	없음
자격조건	1. 지난 6개월 동안 소득 혹은 해마다 발생하는 소득 2. 연소득 19,920크로나 이상(약 155만원 이상)	1. 앞선 6개월 동안 사회보험료 납부 2. 8일 이상의 상병	1. 12개월 동안 6개월 이상을 자영업자로 일했어야 2. 주당 노동시간의 최소 절반 이상을 해당 자영업에 사용 3. 2주 이상 상병 4. 18세 미만 자녀가 12일 이상 아픈 경우에도 자격
소득 산정	24개월 미만 자영업 종사자는 같은 수준의 임금노동자 준해서 산정. 24개월 이상 자영업자는 2년 동안 사업소득에 근거	3년 이상 자영업 종사자는 3년 전 소득에 물가상승률 반영 3년 미만 종사자는 정액 납부 (분기당 717.18 유로_약 98만원)	해당 없음
대기기간	(보험료율에 따라) 1~90일 (임금노동자는 14일)	없음	2주
보장기간	364일	12개월 + @	최대 9개월 동안 22주 + @
보장방식 및 수준	정률 (이전 소득의 76.5%)	정액	정액

상한 및 하한	최고치는 2만4130크로나 (약 314만원) 최저치는 680크로나 (약 8만8400원)	정액. 1인 가구는 49.68유로 (약 6만8천원), 부양가족이 있는 경우 62.08유로(약 8만5천원), 동거가구가 있는 경우 38.10유로(약 5만2천원)	최대 주당 4300크로네 (약 77만 4천원) 상병수당 액수는 자영업자의 시간당 급여 수준에 따라 연동
관리기관	사회보험청 (Försäkringskassan)	국가자영업자사회보험청(IN ASTI: Institut national d'Assurances sociales pour travailleurs indépendants) 국가질병장애공단(INAMI)	NemRefusion (급여신청 및 고용주 부담 관리) 지방정부

자료: 이번 연구의 내용 종합해서 저자가 작성.

세 나라의 예를 통해서 한국에서의 정책적임 함의를 살펴보자면 다음과 같다. 첫째, 한국에서 도입될 상병수당은 비임금노동자를 두루 포괄하는 방식으로 설계돼야 할 것이다. 다수의 복지국가들에서 임금노동자만 위해, 혹은 임금노동자에게 일방적으로 유리한 방식으로 제도를 운영하고 있는 것은 사실이다. 그러나 이번에 살펴본 스웨덴, 벨기에, 덴마크의 예는 제도의 대상을 포괄하는 방안을 제시한다.

둘째, 비임금노동자를 포괄하는 과정에서 임금노동자와의 형평성을 고려하는 접근이 필요할 것이다. 스웨덴과 벨기에의 경우, 자영업자의 보험료율을 임금노동자보다 상대적으로 낮게 책정하는 방식으로 자영업자들의 부담을 덜었다. 한국에서 건강보험이나 고용보험료를 둘러싼 형평성 논란이 지속되는 점을 고려하면, 상병수당 제도 도입 방식에 숙고해야 할 사항이다. 스웨덴에서는 생활비를 충당하는 대기기간이 임금노동자는 자비 부담 기준으로는 없는 반면, 자영업자들은 1주일이다. 스웨덴은 이러한 점을 고려해서, 8~14일 기간 동안 상병수당은 비임금노동자에게 소폭 더 많이 지급하고 있다. 벨기에에서는 자영업자의 대기기간을 아예 없앴다. 덴마크의 조세 방식은 임금노동자와 비임금노동자 사이의 벽을 허무는 접근으로 볼 수 있다.

셋째, 상병수당 도입 과정에서 최저 소득 기준은 설정하는 안을 검토할 수 있을 것이다. 스웨덴은 연소득 19,920크로나(약 155만원)이상의 조건이, 벨기에의 경우는 명시적으로 자격 조건을 제한하지는 않지만 1만3847.39유로(1893만원) 아래 구간에 대해서는 사회보험료를 부과하지 않는다. 최저소득 기준을 설정하지 않을 경우, 상병수당 급여액이 사업소득액보다 더 높아지는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 일정

소득 구간 이하의 자영업자들에 대해서는 다른 제도를 통한 접근을 시도하면서, 최저 소득 기준을 적용하는 안을 검토할 수 있을 것이다. 참고로, 덴마크는 소득 기준을 적용하지 않되, 일정한 기간과 시간 이상의 자영업 종사 여부를 자격기준에 반영한다. 이와 같은 접근도 참고할 수 있을 듯하다.

넷째, 자영업자를 위한 대기기간을 가능한 짧게 만들기 위한 제도적인 접근이 필요할 것이다. 물론, 이 과정에서 발생할 수 있는 도덕적 해이의 문제도 함께 고려할 필요가 있다. 지난 2018년 이후 대기기간을 점진적으로 줄여가면서 2019년에는 아예 없애버린 벨기에의 경험을 중요한 참고가 될 것으로 보인다. 하루라도 영업을 멈추는 것에 대해서 부담을 느끼는 자영업자들에게 쉼과 치료의 기회를 주기위해서도 대기기간 문제에 대한 적극적인 검토가 필요할 것이다.

다섯째, 장기적으로는 자영업자들에 대한 소득 파악이 보다 정교하게 이뤄진다면, 상병수당제도가 임금노동자와 비임금노동자를 통합하는 제도로 접근하는 방식을 고려해볼 수 있을 것이다. 현재 건강보험제도에서 직장가입자와 지역가입자 사이 보험료 부담의 형평성의 문제나 고용보험제도에서 자영업자 및 특수고용노동자들의 낮은 가입률의 문제를 해결하기 위해서는 정확한 소득 파악이 필요할 것으로 보인다. 그 토대 위에서 임금노동자와 비임금노동자를 아우르는 제도적인 접근이 가능할 것으로 보인다.





## 제8장

### 쉽을 위한 새로운 상상

제1절 대전환 시기의 쉽

제2절 '쉬어도 괜찮은 사회'를 위한 정책 방향

제3절 소결

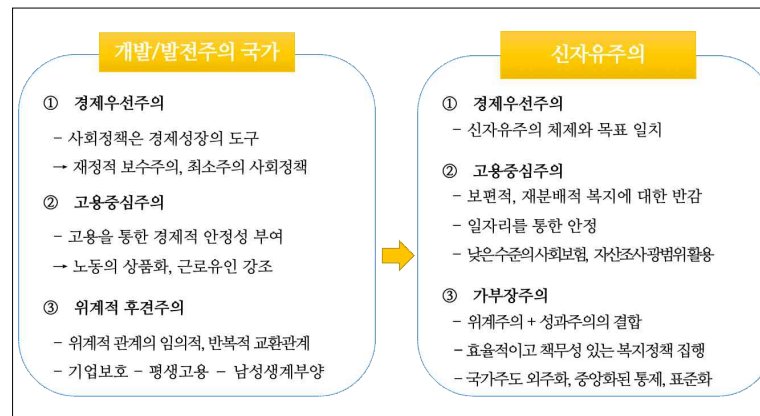
## 제8장 십을 위한 새로운 상상

### 제1절 대전환 시기의 십

#### 1. 여전히 사람보다 성장이 중요하다

우리의 사회경제체제는 오랜 기간 동안의 권위주의와 성장지상주의의 산물이다. 최영준(2018)은 지난 반세기 정도의 사회경제체제를 개발주의 국가와 신자유주의 국가의 결합이라고 설명한 바 있다. 개발주의는 국가중심발전이 핵심이며, 신자유주의는 시장중심성장을 의미하기 때문에 이론적으로 가장 대비되는 두 개념이기도 하다. 하지만, 한국 사회에서 이 두 가지 지배적 이념과 규범은 큰 충돌 없이 자연스럽게 공생하고 또한 이어졌다.

[그림 8-1] 한국 사회경제체제의 변화



개발주의와 신자유주의의 자연스러운 전환과 결합은 그 이념을 구성하는 공통적 내부요소를 고려하면 쉽게 이해가 가능하다. 우선 개발주의와 신자유주의는 경제우선주의를 공유한다. 사회정책은 경제성장의 도구로 여겨졌던 과거나 재정적 보수주의, 그 결과로 나타난 최소주의 사회정책 모두 경제우선주의의 결과이다. 또한, 이러한 개발주의의 성장 지상주의는 시장만능주의를 가지고 있는 신자유주의와 맥을 같이 한다.

또 다른 요인은 고용 중심주의이다. 고용을 통한 생활안정을 도모하기 때문에 일자리를 만드는 것 혹은 가지도록 하는 것이 최고의 복지라고 생각하는 이념이다. 노동의 상품화와 '근면'에 대한 강조가 있는 반면 이를 해칠 수 있다고 믿는 보편적 복지에 대해서는 반감을 가지고 있다. 복지 자체를 반대하는 것은 아니지만, '꼭 필요한 계층'에게 주는 선별적 복지를 지지한다.

마지막으로 두 이념이 공유하는 것은 위계적 후견주의 그리고 가부장주의이다. 개발주의 때 위계적 가부장주의는 단순히 가족이나 비공식 공간에서 나타난 것만이 아니라 국가와 기업 사이에서, 기업과 노동자 사이에서, 가장과 가족구성원 사이에서 하나의 사회원리로서 작용을 한 바 있다. 신자유주의가 일부 이러한 관계를 해체한 것은 사실이다. 하지만, 개발주의의 유산이 여전히 강력한 상태에서 신자유주의와 재정적 보수주의 그리고 신공공관리론은 성과라는 이름으로 더욱 개인들을 옥죄고 통제한다. 최영준(2018)은 이러한 개발주의와 신자유주의의 결합된 우리의 사회경제체제 지배이념을 가부장적 자유주의라고 칭한 바 있다.

민주주의가 지난 30년 동안 진행이 되고, 복지제도가 과거에 비해 상당한 발전을 이룬 것은 사실이지만, 여전히 개인의 자유와 안정 그리고 이를 넘어 이들의 생명은 여전히 한국 사회에서 제일 중요한 이슈가 되지 못하고 있다.

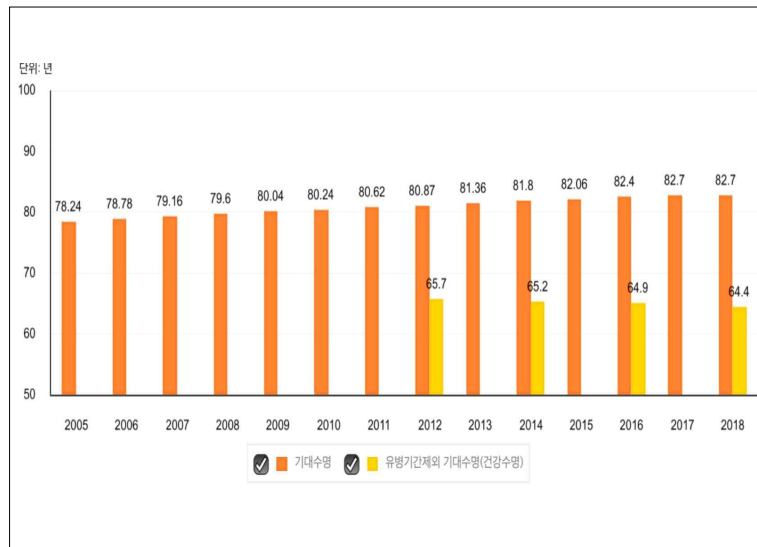
2020년 11월 1일 기준으로 이미 15명의 택배 노동자가 사망한 것이나 가슴기 살균제 사건이 여전히 해결되지 못한 상태에서 관련 법령조차 적극적으로 개정되지 못하는 현실, 중대재해처벌법 도입이 더디고, 김용균 청년이 사망한 태안화력발전소에서 올해만 두 명의 노동자가 또 죽음을 당했다. 산업재해 사망자 수는 줄어들지 않고 오히려 증가하고 있다<sup>17)</sup>.

17) <https://www.beopbo.com/news/articleView.html?idxno=213051> (2020년 11월 16일 접속),  
<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20201112/103932682/1> (2020년 11월 16일 접속),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT\\_11806\\_N014](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_11806_N014) (2020년 11월 16일 접속)

극단적인 죽음 뒤에서 그 사고와 사건에 근접한 수많은 이들이 있다. 여전히 ‘쉬고 있음’이 이상하고 문제가 있는 사회에서 주당 52시간 근무가 여전히 경제를 헤치고 일 자리를 없앨 것이라 생각하는 목소리가 높다. 좋은 일자리가 줄어드는 노동시장에서 개인의 협상력은 더욱 줄어들면서 더욱 정신적 스트레스 하에서 노동을 하고 있다. 그러한 사회에서 수명은 계속 증가시킬 수 있지만, 건강수명은 늘어나지 않고 있다.

어릴 때는 공부해야 하고, 그 경쟁은 30이 될 때까지 계속된다. 그리고 장시간 노동을 하고, 40대가 넘어가면 생존경쟁은 더욱 치열해지고, 50대부터는 배제를 경험하고 고민하기 시작한다. 그리고 60대가 된다. 그 중에 쉼은 매우 짧게만 허용이 된다. 건강하기 쉽지 않은 생애주기를 가지고 있음을 쉽게 생각할 수 있다. 그런데 왜 출산율이 오르지 않는지 궁금해 하며, 더 아이를 낳아야 한다고 주장한다. 여전히 성장이 사람보다 중요하다. 여전히 개인보다 집단이 중요하다.

[그림 8-2] 기대수명과 건강수명의 변화



자료: [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2758](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2758) (2020년 11월 16일 접속)

## 2. 쉼을 위한 정책적 개입이 더욱 중요해지는 이유

쉼 가능하게 하는 개인의 협상력은 과거 다양한 요인들에 의해서 증진되었다. 일 단 가족이다. 가족과 비공식적 공동체는 개인이 시장으로부터 겪는 어려움들에 대해서 때로는 일차적 혹은 최종 안전망의 역할을 해 온 바 있다. 또 다른 주체는 교육과 이를 통한 숙련이다. 내가 배관공이든 차를 고치는 숙련이 있든 내가 가진 숙련이 일 자리를 유지하거나 가질 수 있게 함으로서 협상력을 유지하기도 하였다. 보다 구조적인 요인도 있다. 그냥 경제 상황이 좋기 때문에 어떤 직업이든 가질 수 있다고 생각할 때 협상력이 주어진다.

이와 함께 서구 국가에서 개인에게 협상력을 주었던 중요한 두 가지 요인들은 노동조합과 복지국가이다. 노동조합은 각 개인이 고용주에 대비해 가지는 약한 상대적 권력을 모아 개인을 시장과 고용주로부터 보호하는 역할을 해왔다. 마지막으로 복지국가는 개인에게 탈상품화와 탈가족화를 할 수 있도록 급여와 서비스를 주면서 실업을 당해도, 퇴직을 해도, 돌봄의 필요가 있어도 최소한의 쉼과 존엄성을 유지할 수 있도록 돕는 역할을 해왔다.

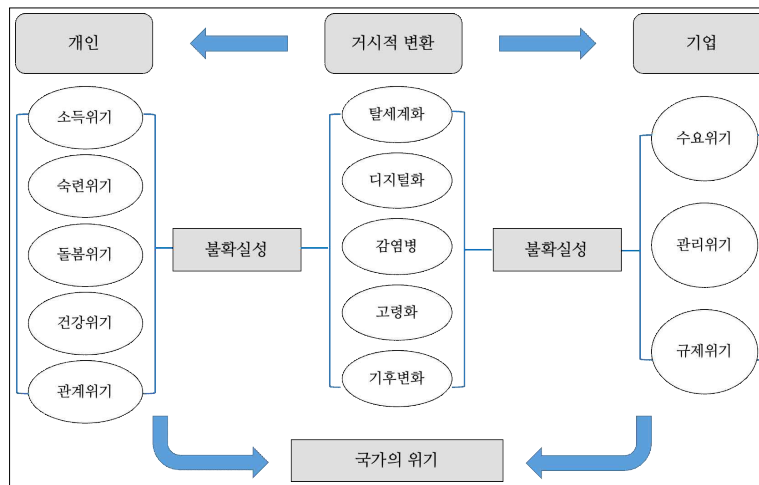
하지만, 위에서 언급한 개인에게 협상력을 주었던 환경들은 급격하게 약화 혹은 악화되어져왔다. 가족은 산업화와 탈산업화를 겪으면서 그리고 저출생의 시기를 겪으면서 개인을 보호하고 협상력을 제공하는 역할은 상당히 약화되었다. 사회적 이동성까지 약화가 되면서 소득이 낮을수록 가족에게 그런 역할을 기대하기는 더욱 어려워지고 있다. 교육과 숙련도 그 기능이 약화되고 있다. 여전히 중요하기는 하지만, 빠르게 변화하는 환경 속에서 숙련의 유효기간은 점차 짧아지고 있으며, 교육이 사회적 이동성을 촉진하기보다 고착화시킨다는 비판에 직면해 있다.

일자리가 계속 생기면서 미래에 대한 전망이 좋았던 시기 역시 끝이 난지 오래다. 이 직업을 그만두면 다른 직업을 구할 수 있을지를 걱정하는 것이 더욱 일반적인 노동시장이다. 노동조합 역시 탈산업화를 경험하면서 대부분의 나라에서 과거의 역할을 기대하기 어려워지는 상황을 맞이하고 있다. 복지국가 역시 크게 다르지 않다. 1970년대까지 급여의 확대성을 확대하며 탈상품화(decommodification)를 확장하던 복지국가는 1980년대부터 재상품화 기조로 전환하였다. 대신 돌봄의 사회화를 통해 탈가족화를 증진시켰지만, 이 역시 낮은 수준의 서비스 일자리와 21세기에 접어들면서 시장화

와 재가족화에 초점을 둔 다양한 돌봄개혁으로 인해서 그 역할을 축소한 바 있다.

이러한 상황에서 코로나19의 위기를 맞이했다. 이 위기는 단순히 보건위기가 아닌 우리를 이미 경험하고 있다. 감염병으로 인한 비대면 사회경제체제의 도래는 누군가에게는 어렵지 않은 적응의 문제였다면, 누군가는 인생의 절벽과 같은 경험이었고, 다른 이들에게는 씬을 전혀 누리지 못하게 하는 원인이기도 했다. 그리고 이러한 경험은 일시적이지 않고 새로운 노멀(normal)이 되어가고 있다.

[그림 8-3] 코로나19 이후의 새로운 사회적 위험



코로나19 이후 시기는 기존에 우리 사회가 가지고 있었던 사회적 위험들에 더하여 비대면 디지털 변화가 겹치면서 개인들은 더욱 어려운 시기를 보내게 될 것으로 예측된다. 미국의 대통령 선거와 관계없이 탈세계화 경향은 더욱 진행될 것으로 보이며, 디지털화와 함께 기업들에게 상당한 불확실성을 주게 될 가능성이 높다. 결국 이러한 불확실한 상황은 개인에게 고용의 위기로 그리고 소득의 위기로 이어질 가능성이 높다. 감염병의 지속과 비대면 상황은 대면을 중심으로 하는 사업장에게 이미 커다란 위협로 다가오고 있고, 개인들의 숙련에는 더욱 심각한 영향을 미칠 가능성이 높다. 최근에 있

었던 스튜어디스의 죽음이나 여행업계나 문화계의 고용 한파는 이를 잘 보여준다. 감염병으로 인한 비대면 상황과 고령화와의 중첩 등은 관계의 위기로 이어지고 있다.

개인생활의 불안정성과 불확실성의 증가는 더욱 씬을 어렵게 하고 있다. 일자리가 없어 질 수는 있겠지만, 마음의 씬까지 가능하지는 않을 것이다. 오히려 더 ‘뛰고 달려야’ 하는 환경이 될 것이며, 고용주와 국가에 대한 개인의 협상력은 더욱더 약화가 될 가능성이 높다. 기억해야 할 것인 개인의 위기는 기업의 위기로, 결국 국가의 위기로 이어지게 된다. 개인은 기업에게는 수요를 만들어내는 주체이며, 국가와 기업을 움직이는 주체이기도 하다. 또한, 증가하는 사회문제를 해결할 주체이기도 하다. 그런 개인이 씬을 누리고 일하는 안정적 시스템이 붕괴한다면 경제와 사회 역시 안정적일 수 없다.

## 제2절 ‘쉬어도 괜찮은 사회’를 위한 정책 방향

현재의 상황에서 ‘쉬어도 괜찮은 사회’를 위한 정책방향은 역시 다시 복지국가이다. 가족에게 더 큰 역할을 부여하는 것이나 다시 경제가 활성화되어 더 많은 일자리가 계속 발생하는 시기를 낙관적으로 기대하기 어렵다. 경제 자체가 중요하지 않다는 것은 아니지만, 지난 20-30년 동안이 그러하듯 노동시장을 유연화시키면서 고용률을 올릴 수는 있지만, 좋은 일자리를 증가시키는 것은 쉬운 일이 아니다.

기존의 노동조합이나 사회단체들이 다시 강화되면서 개인을 대변하고 보호하는 역할을 담당하는 것은 매우 중요하다. 하지만, 당장 노동조합이나 새로운 단체들이 개인의 협상력을 보호할 수 있도록 성장하기를 기대하기는 쉽지 않다. 만일 그러한 기대를 갖는다고 해도 역시 그 구성원들인 개인을 안정화시키는 것이 역동적인 시민사회나 단체를 만드는 데에도 필요조건이 될 가능성이 높다.

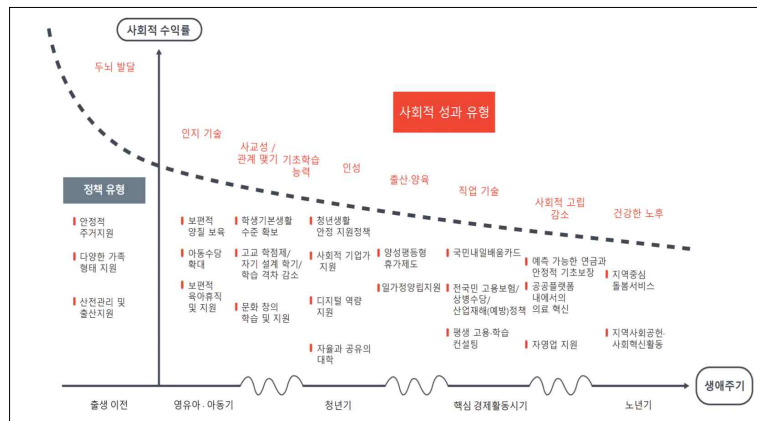
그렇기 때문에 다시 탈상품화를 제공하고 탈가족화를 제공하며, 개인에게 역량강화와 숙련의 기회를 제공하는 복지국가 논의로 돌아오게 되는 것이다. 국가 역시 위기를 맞이한 것은 개인이나 기업과 마찬가지로이지만, 문제를 타개할 이유와 권력을 가진 주체이기도 하다.

## 1. 복지국가 고쳐쓰기

한국 복지국가는 완성형에 이르렀다고보다는 완성형을 향해 출발한 단계라고 표현하는 것이 맞을 것이다. 19세기 말부터의 역사를 가진 서구에 비해서 거의 100년이 늦었고, 여전히 많은 제도들이 성숙단계에도 이르지 못했기 때문이다. 하지만, 사회적 위험은 복지국가가 성숙하기까지 기다려주지 않는다. 여전히 미성숙한 복지국가에서 사회적 위험은 전통적 사회적 위험인 빈곤이나 건강, 퇴직, 실업의 이슈부터 새로운 사회적 위험인 일가족양립이나 숙련의 퇴화 등까지 모두를 동시에 경험하고 있다. 서로부터 앞선 장들에서 논의한 바와 같이 사회적 위험이 한국사회에서 심각하게 나타나고 있으며, 그 결과가 아파도 쉴 수 없고, 쉴 수 없는 사회로 접어든 것이다.

그런 의미에서 기존 복지국가를 꾸준히 발전시키고 고쳐 쓰는 것은 중요한 과제이다. 다음의 [그림 8-4]에서는 Kvist(2014)의 사회투자 연구들을 빌려와서 우리 복지국가가 각 개인들의 생애주기 동안 탈상품화, 탈가족화, 그리고 역량을 강화시키기 위해서 필요한 어젠다들을 제시하였다. 사회적 수익률은 어릴 때 투자할수록 더욱 높지만, 노후까지 모두 사회적 수익은 높다. 즉, 복지국가 그 자체가 또 다른 사회투자(social investment)임을 알 수 있게 하는 그림이기도 하다.

[그림 8-4] 생애주기에 따른 복지국가 전략



먼저 최근 논의가 되고 있는 전국민 고용보험이나 상병수당은 일하는 이들이 아플 때 쉴 수 있고, 쉼이 필요한 개인들에게 일정 정도의 시간을 '벌어줄 수 있는' 중요한 제도가 될 것이다. 고용보험을 통해서 개인들은 쉼을 얻을 수 있다. 동시에 이 쉼은 더욱 생산적일 수 있다. 생계 때문에 자신의 건강과 역량을 다 소진할 때까지 일자리에 있는 것이 아니라 더욱 부드러운 전환기를 가질 수 있도록 지원을 받는 기간이 될 수 있기 때문이다. 노동공급을 일부 줄일 수 있다고 해도 장기적으로 적극적인노동시장정책과 결합이 될 경우(예를 들어 국민내일배움카드) 전체 노동시장의 효율성이나 개인의 안정에도 큰 도움이 될 수 있다. 상병수당은 아픈 이후에 직접적인 도움을 주기 때문에 쉼에 핵심적인 정책이라고 할 수 있다.

탈상품화를 위한 정책들은 더 안정화될 필요가 있다. 퇴직 이후의 삶 역시 안정화가 필요하다. 예측 가능한 안정된 노후가 필요하다. 현재 기초연금금은 예측 가능하지 않고, 국민연금의 지속가능성 논쟁은 국민들에게 '안심'을 주지 못하고 있다. 안정적인 기초연금과 국민연금, 이를 위한 명확한 개혁 아젠다가 국민들과 공유될 필요가 있을 것이다. 동시에 생애 초기에 아동 시기에 아동수당은 아이들이 있는 가정에 중요한 지원이 될 것이다. 다만, 아동수당은 여전히 제한적으로만 지원되고 있다.

여기에 더 좋은 돌봄 및 교육서비스는 쉼에서 중요한 역할을 한다. 질 좋은 보육서비스는 모든 부모들의 핵심적인 요구사항이기도 하다. 과거와 달리 가족들이나 부모에게 돌봄을 의존하는 경우가 급격히 줄어들고 있다. 그렇기 때문에 한편으로는 믿을 수 있는 보육서비스의 수요가 증가하고, 기대수준도 함께 올라가고 있다. 모든 보육서비스를 국가에게 맡길 수만은 없다. 그렇기 때문에 모성/부성/육아 관련한 휴가제도가 중요한 것이다. 과거에 비해 남성의 육아휴직 비율이 20%대까지 올라오는 등 많이 정착이 되고 있지만, 여전히 여성 중심적이고, 정규직 중심적인 휴가제도의 한계는 분명하기도 하다.

교육 역시 학생과 부모 모두를 쉬지 못하게 하는 요인 중 하나이다. 무한한 경쟁과 사교육, 이에 들어가는 재정을 충당하기 위해 끊임없이 일해야 하는 학생과 부모들의 모습은 이미 건강하지 못한 삶의 시작이 되고 있다. 물론 교육을 교육만의 문제로 풀 수 없다는 것을 우리 사회는 잘 알고 있다. 전체적으로 어떤 직업을 가지든 존엄성을 가지고 살 수 있게 하는 것이 교육보다 더 중요할 수 있을 것이다. 그럼에도 학생들이

더 다양하게 평가받고, 더 다양한 소질이나 재능이 학교에서 평가받을 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 고교학점제나 자기설계학기가 그러한 역할을 한다. 동시에 학생들의 기본권을 명확히 하면서 이들의 여가와 쉼 권리를 보장해주는 것도 논의되는 방향 중 하나이다. 현재 공식적인 시스템으로 자리 잡지는 않았지만, 청년을 위한 다양한 사회정책적 지원 역시 이들의 숙련을 높이고 고용가능성을 높이는데 중요한 지원이 될 것이다. 동시에 이러한 시기 동안의 소득공백을 여전히 부모에게 요구할 것인가에 대한 확장된 논의가 필요하다.

장애인이나 성인을 위한 돌봄서비스 역시 중요하다. 이들의 건강과 쉼 위해서도 중요하지만, 이들을 비공식적으로 돌보는 가족들에게도 중요한 어젠다이다. 현재 정책 방향인 지역중심의 돌봄체계를 만드는 것은 개인의 입장에서 더욱 바람직하다. 자신이 생활했던 공간과 유리되지 않고 돌봄을 받을 수 있는 체계이다. 하지만, 이러한 시스템을 구축할 때 조심해야 할 것들이 있다. 공적돌봄체계의 발전이 누군가의 희생으로 이루어지면 안 된다. 만일 많은 여성들의 저임금 고된 노동의 결과가 공적돌봄의 결과라면 그것은 누군가의 쉼과 건강을 희생으로 한 체제가 될 것이다. 그렇기 때문에 일하는 사람들과 돌봄을 제공받는 이들이 모두 고려된 지역돌봄이 되어야 할 것이다. 이를 위해서 더 많은 예산지원과 분절화 되지 않은 시스템, 동시에 기술혁신과 같은 새로운 아이디어들이 필요하게 될 것이다.

여기에 보건제도를 강화하는 작업도 한국 복지국가에게 큰 숙제이다. 쉽게 자신의 건강을 검토하고, 접근성이 높은 보건서비스를 받을 수 있도록 하는 체계가 필요하다. 일차의료 접근성의 강화와 이에 기반 한 비대면 진료 기반을 마련하는 것은 이를 대처하는 데 중요한 정책 어젠다이다. 미래적 의료기술 발전이 시장화된 형태로 발전하는 것이 아니라 공공성의 테두리 내에서 적용되고, 증가하는 비용을 적정하게 통제할 수 있는 방법과 함께 논의될 필요가 있다. 동시에 지금까지 많이 방점을 두지 못했던 정신 건강과 스트레스 관리에 대한 지지체계 강화는 또 다른 중요 정책방향이 되어야 한다. 특히, 코로나 이후 관계의 단절로 인한 우울과 스트레스가 높아져간다는 보고가 계속되고 있다. 지역과 중앙, 공공과 민간이 이러한 대안을 생산하기 위한 정책개발 및 사회혁신 등을 적극적으로 고민하면서 추진해야 할 것이다.

이미 한국 복지국가는 이러한 길로 다양한 개혁의 발걸음을 내딛고 있다. 하지만, 앞서 논의한 바와 같이 사회적 위험의 파고가 높다. 한국 복지국가가 당면한 트릴레마

(trilemma)는 '더욱 빠르고(speed), 더욱 과감한 양적 투입을 하며(quantity), 더욱 세밀하게(details)' 정책을 추진해야 한다는 것이다. 빠르고 과감해야 하는데 세밀해야 하기 때문에 쉽지 않은 과제가 되고 있다.

## 2. 기본소득제도

한국 복지국가가 당면한 트릴레마 앞에서 최근 기본소득이라는 새로운 아이디어가 상당히 주목을 받고 있다. 선제적인 소득을 무조건적으로 개인에게 허락함으로써 기본적인 탈상품화를 부여하고 개인의 협상력의 토대가 되게 하자는 것이다. 기본소득의 정의는 개인에게 무조건적으로, 정기적으로, 누구에게나 지급되는 적당한 금액의 돈이라고 할 수 있다. 여기에서 기본이란 어떤 사람이 살아가는 사회에서 극단적 상황에서 생존할 수 있는 금액을 말하며, 무조건적이란 자산조사가 없고 지출조건이 없으며, 행위 조건이 없어야 함을 의미한다(가이 스탠딩, 2019).

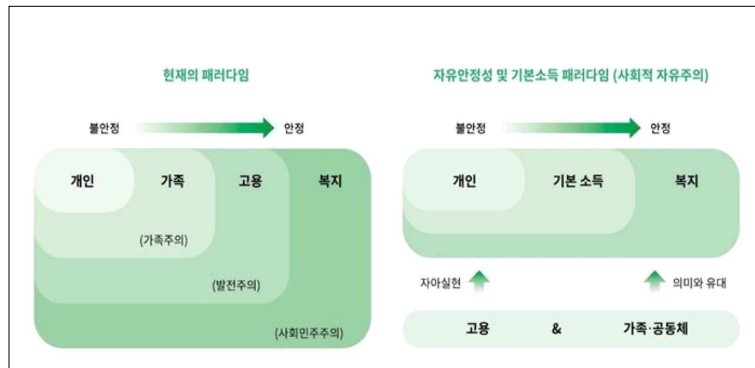
기본소득이 주목을 받는 배경은 다양하다. 첫째는 불안정성의 증가이다. 서구에서의 탈산업화 시기 이래로 불안정계층(precariats)의 지속적인 확장과 디지털 자본주의의 도래는 불안정 계층을 더욱 증가시키고 있고, 더욱 그러할 것이라고 예견되고 있다. 둘째는 복지국가의 효과성이다. 이미 다양한 문헌들에서 지속적으로 제기된 바와 같이 우리 복지국가에서 비정규직, 특수고용, 더욱 증가하고 있는 플랫폼 노동, 자영업 등이 상당수 배제되어 있고, 이는 코로나시기를 맞이하며 더욱 극명히 나타나기도 하였다. 또한, 이러한 어려움은 강도는 다르지만, 서구 복지국가 역시 경험을 하고 있다. 과거의 노동관계가 해체되고 있는 현실에서 고용을 기반으로 하는 사회보장제도들이 얼마나 효과적으로 불안정성을 줄일 수 있을 것인지에 대한 의문을 표하고 있다.

셋째는 불평등이다. 불안정한 계층이 확대되고 있지만, 소수의 부유층들은 그 부를 급속히 쌓아가고 있다. 이미 토마 피케티(Thomas Piketty) 등이 지적한 바와 같이 불평등은 과도해지고 있고, IMF(2017)와 같은 국제기구에서조차 불평등이 성장을 가로막고 있다고 비판하고 있다. 이와 관련하여 넷째는 공유부이다. 토지, 자원, 환경, 데이터 등을 활용하여 쌓는 부가 과연 개인에게 가야할 부인가라는 질문이다. 노벨경제학상 수상자이자 합리성 연구로 유명한 허버트 사이먼(Herbert Simon)은 사회적으로 생산되는 90% 정도는 개인 노력 이전에 사회적으로 축적된 산물로 인한 것이며, 그렇

기 때문에 70% 정도는 세금으로 거두어 정액으로 나누는 것이 바람직하다고 한 바 있다(Simon, 2000; 유종성, 2020에서 재인용).

이러한 현실에서 기본소득이 적절성을 갖는 것은 개인에게 기본적인 안정성을 부여하고, 협상력을 제공하며, 가족과 고용에 대한 과도한 의존을 경감시켜 줄 수 있기 때문이다. 최영준과 윤성열(2019)은 이상형으로의 기본소득체제를 다음과 같이 그릴 바 있다. 복지가 사후분배라면 기본소득은 누구에게나 기본적인 사전분배(predistribution)의 역할을 함으로 고용과 가족에 보다 자아실현과 유대의 공동체 도구가 될 수 있도록 할 것이라는 주장이다.

[그림 8-5] 새로운 기본소득체제의 이상형



하지만, 현실에서 완전하고 이상적인 기본소득을 당장 실현하는 것은 필요성은 인정될 수 있지만, 쉽지 않은 과제이다. 이상적 기본소득의 가장 낮은 수준인 최저생계급여비 수준인 50만원을 제공한다고 해도 약 300조가 들어가며, 이는 GDP의 20%에 육박할 수 있다. 그렇기 때문에 이상적 기본소득에는 미치지 못하지만, 현실적으로 작동 가능하면서도 기존의 문제점들을 줄일 수 있는 부분적인 기본소득의 아이디어들이 제시되고 있다. 그러면 이와 관련하여 어떠한 논의들이 제시되고 있는지 핵심적인 안들을 소개하고자 한다.

## 가. 전 국민 30만원 기본소득

가장 최근 많이 논의되고 있는 부분 기본소득의 아이디어는 전 국민 30만원이다. 1인당 독립적 생계를 꾸리기에는 적정한 액수가 아니라는 점에서 이상적 기본소득의 조건을 충족하지는 못한다. 하지만, 여전히 3인 가족에게 90만원, 5인 가족에게는 150만원을 매달 지급할 수 있기 때문에 해방적 역할을 하기에는 부족하지만, 최소한의 지원이 가능하다. 또한, 여전히 사회보험과 양립하는 안이기 때문에 근로 시에도 받을 수 있고, 근로가 어려워졌을 때 실업급여나 여타 사회보험 급여에 더하여 생계비로 사용될 수 있다. 전반적인 사회보호플로어(social protection floor)를 높이는 기능을 하게 된다고 볼 수 있다.

이 제도가 도입이 되었을 경우 모든 아동과 청년들에게 30만원의 수당이 주어지는 효과가 발생할 것이며, 기초연금 대신 모든 노인들이 미래 연금의 불확실성 없이 30만원의 기초액수가 부여될 수 있는 효과가 발생하게 될 것이다. 또한, 일하는 이들에게 생계지원이 될 수 있고, 추가적으로 실업이나 비경제활동 시기를 대비하는 자금의 역할도 하게 될 것이다. 가족부양이나 생계 때문에 과도한 노동을 하는 패턴도 부분적으로 완화될 수 있을 것이라 기대할 수 있다.

〈표 8-1〉 전 국민 기본소득제 재원마련 방안

재원마련 방안		금액
단순하고 누진적인 소득세제	소득세제 비과세·감면 정비(명목세율 3%p인하)	56.2조원
	기본소득 과세	15.1조원
공정한 세금 제도	탈루 및 비과세 소득 적극 과세	11.6조원
기본소득으로 대체되는 복지정책과 세금제도	일부 복지정책 폐지 및 축소	31.9조원
	소득보전 성격의 비과세·감면 정비	18.3조원
재정 구조조정	기금 및 특별회계 정비	8조원
	지방재정 지출 조정	6조원
	융자사업을 이차보전으로 전환	15조원
유휴 및 신규채원 활용	재정 증가분의 일부를 활용	9조원
	지방정부 세계잉여금을 활용	16조원
합계		187.1조원
국민기본소득제 필요 재원		187조원

자료: LAB2050(2019)



이러한 기본소득제도가 도입되기 위해서는 2019년 기준으로 약 187조원이 들어갈 것으로 예상되고 있다. 이에 대한 예산은 다양한 방식으로 논의되고 있다. LAB2050(2019)의 경우 위의 표와 같이 근로소득 및 종합소득의 비과세 소득에 대한 적극과세, 아동수당/기초연금 등 일부 조세형 수당제도 흡수 및 정비, 재정 구조조정 등을 통해서 명목세율의 변동 없이 187조를 마련할 수 있을 것이라고 주장하고 있다.

실제 유종성(2020)의 경우 유승희 의원실 보도자료를 인용하면서 2017년 근로소득 공제나 세액공제 감면이 없었다면 37조원이 아닌 94조원이 걸힐 수 있었다고 지적한 바 있다. 또한, 소득공제나 세액공제 혜택의 50% 이상을 9분위와 10분위가 가져가는 역진적 구조임을 밝히기도 하였다. 그런 점에서 공제제도 정비는 하나의 중요한 안이 될 수 있다.

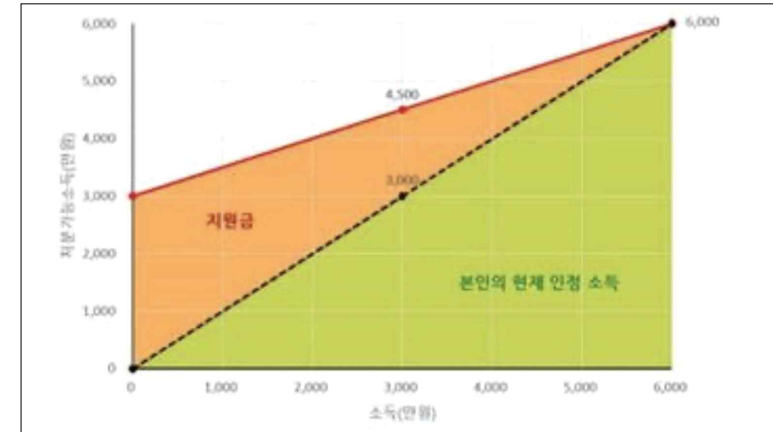
또한, 강남훈(2019)의 경우 기존 소득세 체계를 유지하면서 목적세 형태로 단일세율 10%를 모두에게 부과한 후 이를 모든 국민에게 1/n으로 나누자는 제안을 한 바 있다. 이를 시민소득세와 시민배당이라고 일컫는 바 있으며, 이럴 때 약 20만원 정도 기본소득이 제공될 수 있다. 여기에 소득공제 등의 정비나 부유세 혹은 환경세 등의 아이디어가 결합되면 GDP 10% 정도의 기본소득은 가능하다고 보는 입장에서 30만원 기본소득이 제안되고 있다.

## 나. 안심소득제

안심소득제는 기존의 부의 소득세(negative income tax) 방식을 응용한 방식으로 박기성(2020)에 의해서 제안이 되었다<sup>18)</sup>. 이 아이디어는 밑의 그림과 같이 4인 가구 기준으로 연소득 3천만 원은 누구에게나 보장을 해주고, 6천만 원에 미달하는 가구에 대해서는  $[(6\text{천만 원} - \text{가구 연소득}) \times 50\%]$ 를 현금으로 지원하자는 것이다. 그렇게 되면 밑의 그림과 같이 3천만 원에서 출발해서 6천만 원까지 완만한 곡선이 발생하게 된다. 연소득이 전혀 없으면 연 3천만 원을 보장받고, 연소득이 2천만 원일 경우 2천만 원을 추가로 지원받게 되어 4천만 원이 되며, 3천만 원일 경우 15백만 원을 지원받고 최

종소득이 45백만 원이 된다. 결국 6천만 원이 되면 지원이 중단되는 구조이다.

[그림 8-6] 안심소득제



자료: [https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/06/26/2020062602238.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/26/2020062602238.html) (2020년 11월 16일 접속)

이 아이디어에서 기존의 자산조사성 기초생활보장, 근로장려세제는 대체가 되고 다 른 복지제도는 그대로 존치하는 것을 가정하고 있다. 여기에는 기초연금이나 아동 및 육아수당, 장애인연금 등이 모두 포함된다. 이렇게 될 경우 약 30조에서 40조 정도의 예산이 들어갈 것으로 추정되고 있다. 박기성은 이 방안이 근로 인센티브를 저해하지 않고, 제정이 적게 들어가며, 불평등에도 도움이 되는 방식이 될 수 있을 것이라 주장 하고 있다.

## 다. 국민안식년제, 생애선택 기본소득제

생애선택 기본소득제는 석재은(2019)과 김태일(2020) 등에 의해서 제안이 되었다. 쉽게 말하면 교수들이 누리는 최대의 특권 중 하나인 안식년(sabbatical year)을 국민 모두가 누리게 하자는 것이다. 석재은은 안식년의 효용성을 “쉽 그 자체로 신체적 회복

18) <https://medium.com/lab2050/idea2050-617785d349d5> (2020년 11월 16일)



과 재충전이 가능”하며, “내가 익숙하게 해왔던 일들로부터 거리를 두고 낯설게 바라봄으로써 생각의 깊이와 폭을 넓힐 수 있는 기회”가 된다고 언급하고 있다. 그야말로 쉬어도 팬츠를 시간을 부여하자는 것이다.

이러한 아이디어는 전국민 고용보험을 추진하고 있기는 하지만, 여전히 그 길을 멀어 사각지대가 당분간 해소되기가 쉽지 않다는 점, 실업급여를 받기 위해서 자발적 실업은 해당이 되지 않는다는 점, 고용에 있었던 이들 뿐 아니라 비공식 돌봄이나 학습에 있는 이들도 휴식이나 자기개발 시기에 소득이 필요하다는 점 등이 종합적으로 고려되었다. 실제 저자가 최근 혁신분야를 선도하고 있는 스웨덴에서 혁신과 관련된 인터뷰를 시행할 때(2020년 1월) 휴가나 휴직 기간 동안 새로운 아이디어를 얻어서 창업하게 되는 경우가 많음을 들은 바 있다.

구체적으로 석재은은 현실 가능한 제안으로 4년간의 안식년을 제안한 바 있다. 최저생계비 기준인 51.2만원을 12개월 동안 주는 것으로 고안되었으며, 청장년 인구(25세부터 64세까지) 중 10%인 315만명이 사용한다고 했을 때 약 19조 정도로 GDP 대비 1.03% 정도가 소요될 것으로 바라보았다. 10%는 청장년기가 40년이기 때문에 10년 중 1년을 사용한다는 가정에서 나왔다. 이를 위해 사회보장제나 인지자본세, 연대기금 등을 제안한 바 있다.

김태일(2020) 역시 19세부터 64세 기간 동안 5년 정도의 생애선택 기본소득을 제안하면서 연령대 별로 선택할 수 있는 기한을 제한하거나 사용하지 않고 남은 액수는 노후에 사용할 수 있게 하는 방법을 동시에 제안한 바 있다. 국민안식년제와 같은 아이디어는 이전에 Offe(2009)이나 주은선(2013)에 의해서도 유사하게 제안이 된 바 있고, 국민안식년제라는 이름으로 대선 공약 중 하나로 제안이 된 바도 있다.

### 제3절 소결

어느 때보다 어려운 시기를 맞이하고 있다. 개인의 소득, 고용, 숙련, 돌봄, 관계 모두에서 위기를 경험하고 있다. 하지만, 위기는 기회가 될 수 있다. 위기가 오는 것이 위기가 아니라 위기를 제대로 대응하지 못하기 때문에 위기를 만드는 것이다. 안토니오 그람시가 이야기했던 바와 같이 옛 것이 죽어가는데 새로운 것이 태어나지 못하는 데에서 위기가 오는 것이다.

산업화 시기 때 가지고 있던 사회구조들이 그대로 잔재하는 가운데 지난 20년 동안 신자유주의의 여파가 저출산, 높은 자살율, 비정규직, 과도한 경쟁 등으로 나타났다. 그렇다면 이제 성장이 문제를 해결해줄 것이라는 신화에서 벗어날 필요가 있다. 복지 국가를 강화하고, 적극적으로 부를 재분배하며, 기본소득과 같은 새로운 아이디어를 적극적으로 검토하면서 새로운 시대를 준비할 필요가 있다.

아마티아 센의 말과 같이 자유로서의 발전을 추구할 때이다. 개인이 얼마나 자유롭게 행복하게 삶을 영위할 수 있는 것인가가 발전의 척도이며 사회가 가야할 방향이다. 그 길에서 쉼과 여유에 대한 재해석이 필요하며, 이에 대한 더 많은 가치를 부여할 필요가 있다. 그 이유는 쉬지 않고 일해야 성장했던 산업화 시대를 우리는 이미 멀리 보냈기 때문이다. 창의성이 핵심인 지식기반사회, 디지털 자본주의로 가는 길에 쉼과 여유는 선택이 아니라 필수이기도 하다. 더 중요한 것은 개인의 안정과 자유가 궁극적인 국가의 목적이기 때문이다.

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제2부

노동시장의 변화, 일의 미래와 대응



## 제9장

### 들어가며: 변화된 상황, 무엇이 문제인가

제1절 무엇이 문제인가?

제2절 무엇을 연구하고자 하는가?

## 제9장

## 들어가며: 변화된 상황, 무엇이 문제인가

### 제1절 무엇이 문제인가?

자본주의 시장경제에서 인간의 노동력은 상품으로 거래가 된다. 사람들은 자신의 노동력을 팔기 위해 구직 활동을 한다. 기업은 구직자를 고용해 생산과 판매 활동을 벌이고 이윤을 얻는다. 생산수단의 사적 소유로 자본주의가 성립되는 것은 아니다. 마르크스는 생산수단의 소유자인 자본가와 노동력의 소유자인 노동자가 노동력을 자유로이 거래하기 시작할 때, 자본주의적 생산과 축적이 시작된다고 보았다(Marx, 1990). 마르크스가 목도한 자본주의 노동시장은 길드나 도제 시스템 같은 전통적 관습과 제도로부터 해방된 자유경쟁 시장이었다. 아동의 노동력도 사고 팔리고, 노동조합도 금지되었으며, 임금과 근로조건을 노동자들이 집단으로 협상하려하면 이는 시장질서를 어지럽힌다는 이유로 처벌 받는 자유 노동시장이었다.

하지만 노동력은 인간과 분리할 수 없고, 민주주의와 인권의 신장과 더불어 노동시장에 대한 국가개입이 시작되었다. 자본주의 산업화와 함께 의회민주주의를 선포한 영국은 1833년 최초로 공장법(Factory Act)을 제정해 9세 미만 아동의 고용을 금지하였다. 1844년 공장법 개정을 통해 여성과 18세 미만 연소자의 노동시간은 하루 12시간을 넘지 못하는 규제가 추가되었다. 1875년에는 세계최초로 노동조합법을 제정해 노동자들의 단결권을 보장하기 시작했다. 후발 산업국가 독일은 1884년 산업제해보상법을 제정해 노동자들의 노동력 손실에 대한 체계적인 보상의 길을 열었다. 1905년 프랑스는 최초로 실업보험제도를 도입해 해고 등으로 노동력을 팔지 못하게 되었을 때를 대비한 소득보장제도를 발전시켰다. 1950년대에 들어서 스웨덴에서는 연대 임금제(solidarity wage)의 실시로 임금의 중향평준화가 단행되자, 높아진 임금을 감당하지 못하는 저생산성 부문에서 실업자가 발생하고, 이들에게 직업훈련과 고용서비스를 제공해 새로운 직업을 찾게 만들어 주는 소위 적극적노동시장정책(Active Labor Market Policies)가 선을 보였다(양재진, 2020: 7장).

압축적 산업화와 민주화를 이룬 한국은 노동시장정책도 압축적 발전을 이루었다. 한국판 공장법인 근로기준법이 1953년 제정되고, 1964년에 산재보험이 도입되었으며, 1995년에 실업보험과 적극적노동시장정책을 함께 담은 고용보험이 시행되었다. 빠른 성장만큼, 기초가 탄탄하지 못한 면도 있다. 고용보험의 예를 들면, 임금근로자의 65.8%, 취업자 기준으로는 49.4%만 가입되어 있어, 경제위기를 겪을 때마다 사각지대에 놓인 취업자들의 안전판 역할을 못해주고 있다.

이번 코로나 경제위기는 1997년 IMF경제위기, 2008년 금융위기 때와 달리, 사회적 격리로 인해 여행과 항공업 등 특정산업과 함께 자영업자와 대인 서비스 업종에서 가장 큰 직접적인 피해를 입고 있다. 항공과 여행업 근로자들은 고용보험의 고용유지 원금이나 실업급여가 안전망 역할을 해주고 있는 반면, 자영업자들은 보호의 사각지대에서 경제위기의 파고를 뚫고 넘고 있다. 4차 산업혁명으로 플랫폼 노동자 등 늘어난 종속적 계약자(dependent contractor)들도 고용보험의 사각지대에서 어려움을 겪고 있다.

이에 본 연구의 2부에서는 노동시장 변화에 부응하도록 사회적 안전망을 업그레이드하고 부족한 부분은 과감하게 새로운 제도적 청사진을 제시하고 있다. 사실 한국 노동시장은 4차 산업혁명, 코로나 경제위기 뿐만 아니라 초저출산과 초고령화라는 급속한 인구구조 변동에도 노출되어 있다. 이런 복합적 도전에 산업화 시기에 압축적으로 성장한 기존의 노동시장정책을 현대화해야하는 필요성은 커지고 있다. 그러나 노동시장 환경 변화가 구조적인 만큼, 노동시장정책의 현대화도 신축에 버금가는 대대적인 리모델링을 요한다. 리모델링의 시계는 10년이다. 10년 앞을 내다보고 근본적인 개혁안을 마련하고자 한다.

### 제2절 무엇을 연구하고자 하는가?

제2부에서는 먼저 제10장에서 고령화와 코로나 19 경제위기로 명암이 확연히 드러난 디지털 경제화가 우리 노동시장에 주는 도전을 OECD의 다른 선진경제와 비교하며 진단하고 사회보장제도의 재설계 시 고민해야할 이슈를 던진다. 한국은 외국인을 제외하고 내국인 기준으로 2020년부터 이미 탄생아수가 사망자수를 하회하는 인구의 자연감소가 시작되었다. 향후 10년간 인구요인만으로 성장률이 약 0.5%포인트 만큼 낮아

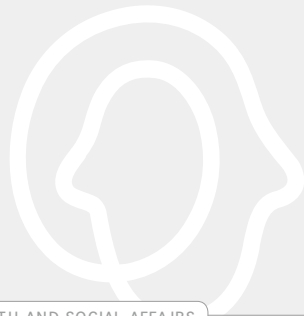
질 것으로 전망되고, 생산성이 획기적으로 증가하지 않는 한, 성장률 둔화는 불가피한 것으로 전망된다. 4차 산업혁명으로 일컬어지는 디지털 기술의 확산은 거래비용을 줄여 공격적 외주화와 플랫폼 경제화를 가능하게 해 고용의 외부화를 늘리고, 생산과정의 기계화는 전통적 일자리의 축소와 함께 직무의 내용을 빠르게 변화시키고 있다. 코로나 19의 대유행은 디지털경제화를 촉진하고, 자영업 등 취약계층의 문제를 드러내 주었다.

제11장에서는 변화된 노동시장 상황에 부응하는 새로운 소득보장제도의 구상이다. 핵심은 고용보험의 사각지대에 놓여 있는 자영업자, 프리랜서, 플랫폼 노동자등 불안정 취업자를 모두 고용보험 안전망에 포괄하자는 제안이다. 가입기준을 고용 지위에서 소득으로 전환해 소득활동하는 사람이면 누구나 고용보험에 가입하게 하고, 실업이나 소득 격감 시에 소득보장급여를 받는 시스템의 설계이다. 이를 위해 필요한 인프라 구축 차원에서 실시간 소득과악시스템(Real Time Information)의 필요성과 함께 실행 방안을 제시한다. 전국민 고용보험의 급여체계와 최소소득요건 때문에 고용보험에 포괄되지 못하거나 급여가 낮을 수밖에 없는 근로빈곤층에 대한 최저소득보장제도 설계 안에 담고 있다.

제12장은 시민들이 미래 사회의 직업역량을 갖추는 데 제약점이 무엇인지를 개인, 기업, 그리고 노동시장제도 측면에서 분석하고 향후 역량개발과 관계된 개혁 과제를 제시하고자 한다. 한국은 다른 OECD국가와 비교해 볼 때, 직업관련 학습 참여 의사는 높으면서도 실제로 성인의 학습참여율은 22개국 중 16위에 머물고 있는 학습 부진국이다. 개인 수준에서 장시간 노동, 기업수준에서 역량수요와 투자의 부족, 그리고 이동성이 저하된 이중노동시장이 직업역량 개발을 제약하고 있다. 앞으로 개인주도 직업능력개발을 강화하기 위한 개혁과제들을 제시하고자 한다. 노동자의 노동시간결정권 확대와 훈련 및 소득보장제도와 연계, 역량중심 일터 혁신, 그리고 직업훈련 공급체계의 혁신 방안 등이 중점적으로 논의된다.

제13장은 취업자들이 소득활동을 벌이는 공식적 노동시장의 내외부의 '회색'지대에서 일어나고 있는 사회적 가치있는 일에 대한 사회적 보상의 필요성을 검토하고 대안을 제시하고자 한다. 초고령화사회에서 건강한 노년을 보내는 수 많은 노인들의 에너지를 사회참여로 유도하고, 가정 내 돌봄 등 비공식영역의 부불노동에 대한 보상 그리고 보호된 노동시장에서 취약계층의 사회활동을 도울 필요성이 점점 커지고 있다. 그

런데 이미 한국에서는 사회적 기업에 대한 지원, 사회적 일자리에의 제공 등을 통해 '진정' 노동시장 밖에서 사회적 가치 있는 일에 대한 보상이 일정부분 시행되고 있다. 기존 제도를 재구축하고, 이에 더해 다양한 사회적 가치 있는 일에 대한 보상시스템으로 가칭 공익시민수당제를 제안한다.



## 제10장

### 디지털 전환, 고령화, 코로나 위기가 노동시장에 제기하는 도전과 사회보장

제1절 노동시장의 도전과 사회보장

제2절 고령화와 디지털 전환이 제기하는 도전

제3절 코로나19 대유행 이후의 경제와 노동시장

제4절 사회보장제도에 대한 시사점

## 제 10 장 디지털 전환, 고령화, 코로나 위기가 노동시장에 제기하는 도전과 사회보장

### 제1절 들어가며: 노동시장의 도전과 사회보장

사회보장 수요를 급증시키고 있는 요인에는 급속히 진행된 전통적 가족관계의 해체와 같은 요인도 있고 노동시장 변화도 있다. 근로 능력이 없는 유소년·소녀나 노인이 아니라면 복지 수요는 노동시장 내 상황과 밀접한 관련을 갖는다. 그러므로 노동시장 변화에 대한 진단은 사회보장수요의 미래를 통찰하는 데 준거점을 제공한다. 본고에서는 우선 디지털 전환, 고령화, 코로나19 대유행이 제기하고 있는 도전의 실상을 사회보장 수요와 관련된 노동시장 변화에 주안하여 살펴본다. 그와 함께 그것이 고용안전망에 제기한 도전, 시사점, 확충 방안에 관해 논의한다.

외환위기 이후 한국의 잠재성장률은 급격히 저하되고, 기술변화와 국제경제 환경 변화 또한 한국 경제에 단절적인 변화를 초래하였다. 그 후 한국 경제는 고도성장기와 달리 경제 여건 속에서 취업기회 축소, 소득상승 둔화, 소득분배악화와 같은 노동시장 변화를 지속하였다. 인구구조를 규정하며 인적자원 활용과 복지 수요의 문제를 제기하고 있는 고령화와 범용기술(General Purpose Technology)의 확산이 가져오는 생산 현장과 노동시장의 변화에 더해 코로나19 대유행은 노동시장과 사회보장제도에 새로운 도전을 제기하고 있다.

한국 사회에서 디지털 전환의 충격은 이세돌과 알파고의 대국과 세계경제포럼의 4차 산업혁명 담론으로 인해 이벤트처럼 부각되었다. 하지만 디지털 기술은 이미 그 이전부터 기업경영의 패러다임을 바꾸며 생산과정과 노동과정에 유례없는 영향을 미쳐왔다. 가치 사슬에서 부가가치를 낳는 영역이 현격히 변화하고 아마존·구글·페이스북·애플처럼 제조시설 없는 서비스업 기업이 기업가치에서 세계의 상위 기업군을 형성하고 게임 체인저로 등장한 현상, 이로써 기업들이 매출과 수익을 올리는 데 있어 과거와 전혀 다른 사업 모델이 등장하여 관련 기업들 대거 등장하여 기업 생태계가 대변환하는 현상, IBM·GE·후지와 같은 세계 굴지의 다국적 기업들이 전통적 업역을 버

리고 새로운 사업영역을 찾아 나선 현상 등은 디지털 전환이 기업생태계에 가한 변화를 웅변적으로 보여주는 현상들이었다.

그와 동전의 양면을 이루는 현상으로 노동시장 변화가 있다. 플랫폼 노동을 포함한 종속적 자영업자의 증가, 비전통적 고용계약 확산, 디지털 전환으로 인해 변화하는 생산과정·노동과정·사업모델이 요구하는 일자리 속성 혹은 직무의 변화 등이 그것이다. 이러한 일의 세계 변화가 제기하는 도전은 사회보장제도에도 지대한 함의를 지닌다.

세계 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 속도로 고령화가 빠르게 진행되고 있지만 그 파괴적 영향에 대해서 우리는 여전히 둔감하다. 이유가 없지는 않다. 경제활동인구의 둔화 속도가 고령인구 증가 속도보다 훨씬 완만한 것이 그 이유 중 하나이다. 하지만 자세히 살펴보면 이것이 무한히 지속될 현상은 아닌 만큼 향후 10년간이 인구 축소기에 필요한 사회제도 적응의 골든타임에 해당하는 기간임을 알 수 있다.

코로나19 대유행으로 초래된 경제위기(이하 ‘코로나 위기’)는 디지털 전환과 고령화와 같은 기존의 메가트렌드를 넘어서 소득 상실 위험에 대비한 기존의 소득보장제도를 성찰할 기회를 주었다. 감염병 대유행의 충격이 과거와 달리 단기간에 종식되기보다는 상당기간 지속되고, 일찍이 인류가 경험해 보지 못한 감염병 대유행으로 경제위기가 발생하고 향후로도 반복될 수 있다는 가능성은 금번 코로나 위기가 제기하는 도전을 정의하고 식별할 필요성을 제기하였다. 비대면 경제활동의 확산이 가져온 경제 각 영역에 대한 비대칭적 영향과 그로 인한 도전은 코로나19 대유행이 경제에 가하는 충격의 성격에 관한 고찰이자 대응이 필요한 사회보장수요에 관한 고찰이기도 하다.

한국이 초기 코로나19 방역에서 세계적 모범사례인 것이 다행스러운 일인긴 하다. 그러나 중장기적 경제에 미치는 영향과 그로 인한 제약을 고찰하면 다른 우려들이 존재한다. 코로나19 대유행으로 인한 한국의 GDP손실은 단기적으로는 작지만 2025년까지 중기적 견지에서는 오히려 다른 OECD 회원국보다 크다. 기획재정부가 올해 9월 국회로 보낸 장기재정전망에 의하면 5년 전에 비해 GDP 증가율은 현저히 높아진 반면 사회보장수요는 더 빠르게 증가할 것으로 전망하고 있다(기획재정부, 2020). 이 장기재정전망은 코로나 위기 이후의 성장률 둔화 요인은 고려하고 있지 않다. 사회보장제도의 발전 논의를 위해서는 코로나 위기가 경제와 노동시장에 가한 충격의 의미와 함께 제정에 가한 충격의 의미도 확인해 둘 필요가 있다.

이 모든 요인은 사회보장의 미래를 위해 공론화가 필요한 사안에 대한 논거들이다. 경제활동과 비경제활동의 중간지대 성격을 지닌 일을 어떻게 활성화하여 고령화 사회에 대비해야 하는가를 모색해야 하는 필요성과도 관련되어 있고, 사회보장제도 확충 방향과 소득지원프로그램의 가능한 옵션들을 검토할 필요성과도 관련되어 있다.

## 제2절 고령화와 디지털 전환이 제기하는 도전

### 1. 경제활동인구 변화와 생산성 증가율 둔화

한국의 고령화 속도가 세계 어느 나라에서보다 빠르게 진행되고 있다는 사실은 널리 알려져 있다. 올해는 탄생아수가 사망자수를 하회하여 인구의 자연감소가 시작되고 있다. 한국경제는 2017년부터 인구부양부담이 증가하는 시기로 접어들었다. 하지만 그것이 경제활동인구자체의 감소를 의미하는 것은 아니다. 현재의 연령계층별 경제활동 참가율이 유지된다는 전제 아래 전망을 해 보면 2030년까지 경제활동인구 자체가 감소하지는 않을 전망이다 (허재준, 2019a). 이에 따라 연령계층별 참가율이 변화하지 않는다는 가정 아래 예측을 해 보면 향후 10년간 인구요인만으로 성장률이 약 0.5%포인트만큼 낮아질 것으로 전망 된다 (허재준, 2019a).

이 때문에 생산성 증가율이 변화가 없는 한 성장률 둔화는 필연적이다. 반면 노년 부양비의 증가로 복지지출은 급격히 늘어날 전망이다. 그러므로 제정의 지속가능성을 위해 생산성이 둔화하지 않는 산업구조와 생산성 높은 산업 생태계를 마련하는 일은 한국 경제가 직면해 있는 과제이다. 그 점에서 경제정책과 복지정책이 무관하지 않다.

이자율이 12%를 넘나들던 1990대까지는 1억 원의 저축이 한 달에 100만원의 이자 수입을 보장하였다. 연리가 1%로 떨어진 지금은 12억 원의 저축이 있어야 한 달에 100만 원의 이자소득을 올릴 수 있다. 노령층이 100만 원의 소득을 올리기가 그만큼 어려워진 셈이다. 그러므로 건강수명이 연장되고, 0%대 금리가 지속되면 노령층일수록 경제활동을 지속하고자 하는 욕구는 증가하고 점진적 은퇴 욕구도 늘어날 것이다.

기업들은 줄어드는 인적자원 풀을 넓히기 위해 인사관리 방식을 좀 더 여성 친화적이고 고연령자 친화적으로 바꾸게 될 것이다. 하지만 평생학습이 가능하도록 근무규정과 인사관리 방식이 바뀌어야 전체 기업 생태계의 인적자원 운용이 지속가능하다. 그

런데 개별 기업이 전체 노동시장 차원에서 필요한 이런 노력을 하게 되리란 보장은 없다. 이는 정부가 근로 기준도 그에 걸맞게 개선하고 기업의 인력활용방식에도 적절히 개입해야 하는 이유이다.

제도에 의해 그러한 환경이 적절하게 마련되면, 스타트업이 신기술을 체화하고 새로운 기업문화를 전파하듯, 여성 친화적이고 고연령자 친화적인 기업이 창업되고 고령화의 진행 속에서도 인적자원 활용도가 높아지는 형태로 기업의 인력운용 형태가 변화할 것이다. 이는 다시 성장기반을 확충하고 복지수요에 더욱 유연하게 대응할 여유를 확보해 줄 것이다.

<표 1>은 기간 구분에 따른 편의(偏倚)를 배제하기 위해 1984.2월의 경기순환 고점으로로부터 가장 최근의 경기순환 고점인 2017.9월까지 약 33년 동안의 성장률을 고용 증가율과 생산성 증가율로 나누어 고찰한 것이다.<sup>19)</sup> 2000년대 들어 성장률은 현저히 둔화되었고 둔화 속도 또한 빨라졌다. 이러한 성장률 감소는 무엇보다 급격한 생산성 증가율 둔화에 기인하고 경제활동인구 증가율 감소로 인한 영향을 현격하게 능가한다.

생산성 증가율은 연구개발, 상품화 능력, 기술 수준, 인적자본 등 여러 가지 요소에 의존한다. 종합적으로 말하자면 결국 경제 전체의 생산 주체들이 생산요소를 조직하는 능력이 과거보다 저하되었음을 의미한다. 그 요인들은 다양하다. 정부와 기업의 R&D 투자 효율성이 낮아지게 한 요인, 지대추구행위 등 사회적으로 갈등비용을 키우고 효율성은 저하시키고 있는 요인, 사회보장제도를 포함하여 갈등을 수습하는 제도가 제 역할을 잘 하지 못하는 요인, 중요한 사회인프라인 신뢰를 증진할 수 있는 조직가와 조율사로서의 정치인 부재 등. 다른 관점에서 보면 기업이나 정부 모두 과거의 성공 경험 이 지금의 적응실패를 초래해서 나타난 결과일 수도 있다. 기업경영, 정책지원, 사회의 제반 인프라 투자, 복지제도가 새로운 모드로 전환되어야 함에도 불구하고 그러지 못하고 있는 상태의 방증일 수 있다.

19) 통계청 (2020b)의 경기동행지수 순환변동치에 의하면 한국경제는 1984.2월부터 2017.9월까지의 기간 동안 8번의 경기순환기를 거쳤고 하나의 경기변동 주기는 평균 약4년이었다.



<표 10-1> 8번의 경기순환기 동안의 성장률과 고용증가율 변화

(단위: %, 만명)

구분	1984~2002	2003~2007	2008~2011	2012~2017
경제성장률(A=B+C)	7.7	4.5	3.4	2.9
취업자수 증가율(B)	2.2	1.2	1.0	1.4
생산성 증가율(C)	5.5	3.3	2.4	1.5
취업자수증가	40.3	26.6	24.2	36.6

자료: 한국은행 국민계정; 통계청 경제활동인구조사.

## 2. 기업의 생산방식, 노동과정, 일의 세계 변화

### 가. 기업의 생산방식 변화

기술 변화, 특히 지능정보기술, 4차산업혁명기술로 일컬어지는 디지털 기술의 확산은 생산과정의 전통적 공급사슬과 상품과 서비스 생산의 가치 사슬을 현저하게 뒤흔들어 놓았다. 공고했던 기존 비즈니스 경쟁구조와 경쟁질서가 교란되고 디지털 기술을 활용하는 새로운 비즈니스 모델이 대거 등장하였다. 전통적으로 사람이 수행하던 특정 범주의 작업이 기계, 로봇, 인공지능으로 대거 이양되는 한편, 과거에 거래비용을 줄이기 위해 사내에서 생산하던 다수의 중간재와 부품을 이제 외주에 의해 조달하는 것이 오히려 거래비용을 줄어드는 상황이 되었다.

코로나19 대유행은 디지털 전환과 무관한 듯 보이면서도 혁신의 이름 아래 영세업체들이 도태되고 거거서 종사하던 저임금근로자들의 사정을 어렵게 하는 계기가 되고 있다. 코로나19 대유행으로 올해와 같이 전반적 경제활동이 위축된 상황에서 바이오 기업을 논외로 하더라도 사상 최고의 실적을 보고하는 ICT기업들이 드물지 않다. 비대면 상황에서 ICT를 활용할 줄 모르는 업체는 직격탄을 맞아 도태되는 반면 ICT에 친숙한 기업들은 이익을 창출할 수 있는 또 다른 공간을 만들어내었다.

ICT 기업들이 디지털 기술로 혁신을 일구고 실적을 높여갈 때 혁신에 적응하지 못한 기존 업체들(주로 영세업체들이다)은 하나둘씩 퇴출되고 있다. 온라인쇼핑, 온라인 게임, 스트리밍 서비스 이용이 증가한 것은 ICT 업종의 실적으로 이어졌다. 반면 오프

라인에서 영세한 규모로 운영하던 구멍가게, 노래방, 식당, 공연업체 다수는 버티지 못하고 폐업 결정을 내려야 했다.

### 나. 노동과정과 직무 내용 변화

생산과정의 변화와 표리를 이루는 현상이 노동과정의 변화이다. 일자리에서 직무 내용이 현저하게 변화하고 있다. 대표적인 예로써 데이터를 이용한 생산 현장의 변화를 들 수 있다. 클라우드 컴퓨팅과 빅데이터 수집·처리·분석기술의 발달은 클라우드를 매개로 한 데이터 원격 조종을 통해 분산된 형태로 작업과정을 조직할 수 있게 하였다. 그로부터 나오는 데이터를 클라우드에 보관하고 다시 이를 꺼내 분석하고 고도화시켜 생산효율을 높이는 경향이 점점 확산되고 있다.

세계적인 ODM 화장품 업체인 코스맥스는 각종 설비가 작동하는 현황을 제어실에서 실시간으로 관찰하며 관련 데이터를 추적한다. 그뿐만 아니라 한국의 공장과 중국, 미국, 인도네시아, 태국 공장에서 진행되는 생산과정을 한국에서 감독할 수 있다. 원료를 배합할 때에도 칭량(秤量)과정을 디지털 정보로 만들어 바코드로 만들고 이를 PDA로 읽을 수 있게 한다. 이 정보는 다시 자재관리 시스템과 연동된다. 이러한 디지털화를 통해 과거 수동으로 무게를 달 때보다 현저하게 정확도가 증진되었을 뿐만 아니라 원료물질 관리의 효율성도 증진되었다. 과거에는 불량품이 나왔을 때 불량 원인이 원료의 칭량에 있었는지 제조과정에 문제가 있었는지 알 수 없었다. 하지만 지금은 어디에 문제가 있었는지를 명확하게 식별해 낼 수 있다.

이러한 생산과정의 변화는 일관생산공정 라인에 배치된 근로자는 점점 더 적은 수만을 필요로 하지만 사무실에서 데이터 프로파일링, 레이블링, 인공지능을 학습시키는 인력에 대한 수요를 늘리고 있다. 이처럼 데이터 과학이나 로봇 기술의 발전은 과거와는 다른 숙련을 요구하는 영역으로 새로운 업무를 정의하고 해당 인력에 대한 수요를 증대시키고 있다. 컨베이어벨트에서 일하는 노동자도 일부는 여전히 과거의 방식으로 일해야 하기도 하지만 많은 공정에서 기계가 일하는 것을 관찰하며 필요한 때에만 개입하는 방식으로 일하는 형태로 변화하고 있다. 또한 공장제어, 제품 개발뿐만 아니라 생산관리의 마지막 단계인 제품 성능 시험 과정에서도 사람들이 점점 더 데이터에 친숙하게 일할 것을 요구받고 있다.

지능정보기술은 과거와는 차원이 다른 자동화 가능성을 제공하고 있다. 기계학습에 기반한 인공지능 기술의 발달은 정신노동의 영역 업무까지 대체하면서 인간노동의 업무 영역을 현저히 변화시키고 있다. 힘들고 위험한 업무를 대신하고, 과거에는 사람이 일일이 꼼꼼하게 살펴야 했던 업무를 현저하게 단순화시키는 한편, 인공지능기술과 협업하거나 신기술 활용을 위해 필요한 데이터를 생성, 처리, 분석하는 업무 수요를 늘리고 있다.

### 다. 고용계약 다양화와 종속적 자영자 증가

기술 자체가 제공하는 가능성과 기업의 생산활동 방식 변화는 다양한 고용계약 형태와 근무 방식을 확대하고 있다. 디지털 기술로 인해 생산요소의 특이성과 거래의 복잡성이 줄어들며 따라 기업들은 핵심인력을 제외하고는 비정규직 직원을 사용하거나 외주에 의존하여 생산과정 상의 유연성을 높이고 있다.

적시 생산(just-in-time)이나 주문형 거래의 확산은 기간제 노동자, 파견 노동자, 호출형 노동자, 시간제 노동자, 독립 계약자 등 다양한 유형의 고용을 확대하고 있다. 한 노동자가 여러 고용주에게 서비스를 제공하는 사례도 증가하고 있다. 전통적 고용관계가 현저히 느슨해지면서 해체되고 있다.

'플랫폼 경제'의 성장과 그 영향력으로 인해 소비자와 생산자의 경계가 모호해지고 고용주를 식별하기 어렵거나(예컨대, 배달 플랫폼 안에서 일하는 배달노동자) 전통적 규범에서는 고용주 의무를 부과하기 어려운 계약(예컨대, 골프 보조원, 중개형 플랫폼의 플랫폼 노동자와 가사노동자)도 증가하고 있다. 다수의 사업자와 거래하지만 노동권 보호가 필요함이 분명한 노동시장 참여자(예컨대, 택배기사)도 늘어나고 있다.

온라인 업무, 재택 근무, 원격근무의 확산으로 인해 업무와 여가의 경계, 업무 공간과 비업무 공간의 경계가 모호한 노동도 증가하고 있다. 근무일과 비근무일이 거의 다르지 않은 사람들, 특정 공간에 얽매이지 않고 일하는 사람들, 과업을 수행하는 과정에서 업무지시를 받지 않고 독립적으로 개별적으로 일하는 사람들 이 증가하고 있다.

작업장 내의 업무지시에 따라 일하는 대신 점점 더 많은 사람이 상호 합의된 결과를 내고 작업 수행 방법은 스스로 결정하는 환경 속에서 일하려 하고 있다. 이에 따라 보상 방법에서도 시간급 대신 성과급이 확산되고, 주어진 직무나 과제를 완수하는 데 대

한 보상이 더욱 중요해지는 경향이 있다.

반면 예컨대 1시간을 일하기 위해 4시간을 기다려야 하는 노동 등 최저 임금 규정도 적용하기 어려운 일의 형태도 증가하고 있다. 기업은 핵심 인력을 중심으로 슬림화되고, 임금 근로자와 자영업자의 특성이 혼합된 계약 유형이 늘어나 '종속적 자영업자' 증가하고 있다. 감독, 감시, 보안 및 개인정보보호 분야에서 새로운 문제가 발생하고 있다.

소정근로시간, 감독·감시 등 산업화 과정에서 확립된 작업조직과 제정된 노동규범의 변화가 불가피해진 시대가 된 것이다. 여전히 전통적 사용—종속 관계에 의존하는 임금근로자의 비중과 진성 자영업자의 비중이 지배적이지만 비전통적 고용계약 아래서 일하는 비정규직과 종속적 자영업자 비중 또한 늘어나고 있다.

정홍준·장희은(2018)에 의하면 진성 임금근로자와 진성 자영업자 제외한 나머지 노동시장 참여자를 종속적 자영업자로 정의할 경우 한국의 종속적 자영업자 규모는 전체 취업자의 8.2%에 달한다. 한국의 종속적 자영업자 중 플랫폼 노동자는 30.2%, 즉 전체 취업자의 2.5% 정도로 추산되고 있다(장지연, 2019). 비전통적 고용계약과 종속적 자영업자 증가는 산업화국가의 공통현상이지만 사회보험을 근간으로 하는 한국의 사회보장제도에 특히 보호의 사각지대를 키우고 있다. 사회보험에 가입하도록 하되 노사 부담분을 모두 이들 종속적 자영업자가 부담해야 한다는 주장은 대안 마련을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.<sup>20)</sup>

### 3. 직업 안정성 저하와 소득분배 악화

기술 변화는 먼저 기존에 수행하던 작업(task)에 눈에 띄는 변화를 일으킨다. 그 정도가 현저하게 다르면 일자리 유지 여부에 영향을 미치고 직업명이 바뀌기도 한다. 그리하여 자동화가 기존 작업자의 업무를 얼마나 대체 혹은 보완하는지 여부와 새로운 기술을 이용하여 생산성을 올리며 일할 수 있는 적응력을 갖추고 있는지 여부에 의존

20) 2000년 초 이후 특수형태업무종사자의 노동법적 보호에 대한 논의가 지속적으로 이루어져 왔지만, 특수형태업무종사자의 개념, 이들에 대한 보호의 접근방식, 적용범위, 보호정도에 대한 노사 및 이해관계자의 견해차로 인해 특수형태업무종사자에 대한 보호대책을 마련하는 데는 이르지 못하였다. 자세한 사항은 허재준·김주섭(2018) pp.44-49, 노사정위원회 '특수형태업무종사자특별위원회' (2003.9.-2005.9.) 논의자료 참조.

해서 각 노동시장 참여자의 일자리 기회와 소득기회가 달라진다. 이러한 특성으로 말미암아 경영 환경이 급변하고 기업의 수명이 짧아지면서 노동이동이 증가하는 현상과 맞물려 어떤 근로자는 일자리를 잃을 수 있다. 다른 어떤 근로자는 일자리를 유지할 뿐만 아니라 생산성 증가의 혜택을 누릴 수 있다.

기술 발전으로 인해 경제 전체의 일자리 수가 증가하더라도 자동화로 대체된 공장 근로자들이 새로운 사업에서 일자리를 찾는 것이 항상 용이하지는 않다. 기존의 기업과 새로운 ICT 서비스 기업이 요구하는 직무나 기술 간에는 현저한 차이가 있는 경우가 많다. 이 때문에 전통 산업 종사자들이 신속히 재취업하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 예컨대 철강, 조선, 화학 회사에서 일자리를 잃은 노동자들이 재교육을 통해 애플리케이션 개발자로 거듭나기는 어렵다.

2015-16년간에 수주 감소와 인도 지연으로 말미암아 조선산업이 어려움을 겪고 20만이 넘는 조선업 종사자들이 15만명 이하로 줄어드는 과정을 생각해 보면 이를 짐작할 수 있다. 조선업 생산직 근로자의 상당수가 건설업 등으로 이동하고 엔지니어 중 일부는 항공산업으로 이동했지만 성장하는 데이터 산업으로 이동한 사람은 거의 없었다. 건설업이나 다른 제조업으로 옮겨가지 못한 조선업 근로자들 중 상당수는 자영업을 하거나, 귀농하거나, 비경제활동인구화하였다(허재준 외, 2016).

디지털 기술은 그 발전 속도가 유례없이 빠르고 그 영향력이 여러 분야에 걸쳐 있다. 파급력의 범위가 크고 속도가 빠른 탓에 시장 불확실성과 고용 불안이 널리 퍼지고, 많은 사람들이 소득과 일자리 기회에서 과거에 비해 불안을 느끼고 있다. 도입되는 기술과 직무의 대체성 또는 보완성에 따라 일자리의 기회와 보상이 줄어들거나 늘어나서 시장에 있는 일자리들 사이의 보상 격차는 확대되었다. 디지털 기술에 대해 높은 수준의 적응력을 가진 노동자와 기업의 수는 소수이고 적응력 격차는 막대한 소득 격차로 이어져 소득 분배 악화 경향이 세계적 현상이 되어 있다.<sup>21)</sup>

상대적으로 낮은 임금을 받는 저생산성 노동을 대체하는 자동화는 생산성 증가 효과도 미미하다. 그럼에도 불구하고 플랫폼 구축과 데이터 확보를 위해 저생산성 분야에도 자동화가 거침없이 도입되고 있다. 또한 노동력이 부족한 것이 아니라 낮은 임금을

21) 이러한 경향이 항구적으로 지속될 수는 없다. 하지만 디지털 기술과 같은 범용기술(general purpose technology) 발달의 초기 단계에서 이런 현상은 불가피한 측면이 있다. 세계 경제사 속에서는 내연기관과 전기를 활용하는 기술이 급속히 확산되며 산업지형을 변모시키던 19세기 말 20세기 초에도 유사한 현상이 목격된 바 있다. 역사적 데이터를 이용한 고찰과 해석에 관해서는 허재준(2019b) 참조.

받고 힘들게 일하고자 하는 사람이 부족한 상황에서는 자동화를 진전시킬 유인이 크다. 이 때 자동화는 특히 중소기업에서 생산성 증가와 노동수요 증가가 더딘 형태로 진행될 가능성이 높다. 이런 상태라면 신기술의 생산성 향상 효과는 저조할 것이다.

한국은 OECD회원국 중 중소기업의 고용비중이 가장 높은 나라이자 대기업과 중소기업 간의 생산성 격차가 OECD에서 가장 큰 나라이다(OECD 2018). 한국처럼 중소기업의 생산성이 현저히 낮은 상황에서는 디지털 전환으로 인한 중소기업의 생산성 추이가 대-중소기업간 생산성 격차를 확대하는 방식으로 진행될 가능성도 있다.

### 제3절 코로나19 대유행 이후의 경제와 노동시장

#### 1. 국내총생산(GDP) 증가 궤적

코로나19 대유행 충격의 직접적 영향은 성장률 감소와 코로나 위기 이전의 성장궤적 이탈이다. 한국은 2021년에 2019년 수준 회복할 것으로 보이지만 상당수 OECD 국가들은 2021년에도 2019년 수준을 회복하지 못할 전망이다. 감염 통제와 대면 활동 간에 존재하는 상충관계(trade-off)는 소비·수출은 물론 생산 활동을 제약하고 충격으로 인해 발생한 인적자본 감퇴도 성장률을 제약할 것이다. 그리하여 감염과 통제가 반복되는 한 충격 이후의 성장률은 과거보다 둔화된 상태를 지속할 것이다.

IMF(2020b) 전망에 의거하여 코로나 위기로 인한 GDP 손실을 분석하면 단기적(2019-21) GDP 손실은 한국이 OECD 국가 중 가장 작다. 전 세계 국가로 비교대상을 확장해도 대만, 중국, 이란을 제외하고는 작은 편에 속한다. 반면 중기적(2019-25) 손실은 크다. 스페인, 영국, 호주 등과 함께 OECD 국가 중 타격이 큰 국가군에 속해 미국, 독일은 물론, 프랑스, 이태리, 네덜란드에 비해서도 복원력이 약하다. 한국의 중기적 손실이 큰 이유는 코로나 위기가 공급 잠재력(supply potential)에 미친 영향을 한국이 그만큼 크게 받기 때문이다.

한국경제는 대외의존도가 70-80%에 달할 정도로 개방도가 높은 나라이다. 금번 코로나19 대유행으로 이후 세계의 기업들이 공급사슬(supply chain) 강건성 확립과 위험 관리를 위해 노력함에 따라 국제교역도 둔화될 것으로 예상된다.<sup>22)</sup> 이는 이미 현저히 감소한 관광, 유통 등의 서비스 교역에 더하여 상품 무역이 코로나19 대유행 이전보

다 둔화될 것이라고 예상하게 한다. 감염 확산이 주기적으로 반복된다면 그 둔화 정도는 더 클 것이다.

코로나 위기는 투자, 소비, 무역과 같은 전형적 경제활동뿐만 아니라 그 여파로 증가한 부채 증가, 빈곤·불평등 증가, 인적 자본 축적 곤란 등의 경로를 통해 장기적으로 부정적 영향을 미친다. 이러한 측면들이 위기 이전과 상당한 차이를 노정함으로써 세계 경제의 중기 성장률은 위기 이전에 비해 둔화될 것이라고 예상된다. 이는 코로나 위기 이전 수립한 복지·국가채무관리 계획 등이 모두 수정 불가피하게 되었음을 의미한다.

## 2. 불확실성과 불안정성 증가

코로나19 대유행은 그것이 초래한 불확실성의 특성에서 지난 100여년의 세계경제가 일찍이 경험하지 못한 종류의 충격이다. 1차 대유행이 있었던 3월 이후 세계 경제는 한두 달 앞의 상황조차 가늠하기 어려운 불확실성을 경험했다. 각국 정부는 1차 대유행이 찾아들면 7월부터 입국 금지 혹은 입국 제한 조치를 부분적으로나마 해제하려고 했다. 항공사들도 부분적 노선 정상화를 계획하였다. 그러나 코로나 재확산으로 당초 계획을 접고 다시 상황을 주시하는 상태로 전환하였다. 2차 확산을 넘어 3차 확산에서 각국은 다시 봉쇄 정책을 취하지 않을 수 없는 상황이 되어 있다. 백신과 치료제가 온전히 보급되기 전까지는 이러한 불확실성이 지속될 것으로 예상되고 있다.

코로나19 대유행은 사회정책 차원에서 고용유지지원, 재난지원, 생계지원 필요성과 함께 막대한 관련 재정지출 수요를 발생시키고 있다. 일자리 기회의 축소를 넘어서 노동시장 취약자가 당면하는 고용불안, 자녀 인적자본 형성에 미치는 장기적 부정적 효과를 완화하기 위한 고용·복지·교육정책 차원의 정책을 요구하고 있다.

치료제와 백신 부재 속에서 지속적 감염위기 관리는 총수요와 총공급을 제약하고 그만큼 새로운 일자리 생성을 제약하거나 기존 일자리를 축소하고 있다. 대면소비 위축, 수출 감소로 총수요가 제약받고, 원자재 및 중간재 수급 곤란으로 가동률이 낮아져 총공급도 제약받음으로써 가동률이 현저히 저하하였다.

22) 미국과 일본은 중국에 생산시설을 갖고 있는 자국 기업의 본국 회귀를 장려하고 있다. 독일은 자국 기업들에게 중국을 넘어 다른 아시아국가로 공급사슬을 다변화하라고 촉구하고 있다 (Reuters 2020).

2015년~2019년 연 평균 40.2만명 수준이던 우리나라의 일시휴직자수는 2020년 10개월 동안 88.2만명으로 늘어났다. 2020년 4월에는 36시간 이상 일하는 취업자가 전년 동월 대비 650만명이나 감소하였다. 기업들이 해고보다 일시휴직이나 근로시간을 줄이는 방식으로 대응하였음을 알 수 있다.

유사한 과정 속에서 각국 정부는 대규모의 고용유지지원 정책을 실시하고 실업자 지원, 생계지원 등의 명목으로 재정지출을 확대하였다. 우리나라는 고용유지지원금, 실업급여, 특고와 자영업자를 대상으로 하는 긴급고용안정 지원금을 지출하였다.

국제금융연구소(Institute of International Finance)에 의하면 코로나19 대유행으로 인해 2020년의 3사분기 동안 세계 총부채는 15조 달러가 증가하여 총부채는 272조 달러에 이르렀고 세계의 국내총생산 대비 부채 비중은 320%에서 362%로 42% 포인트 증가하였다 (Reuters 2020.11.19.). 세계경제가 경제 활동에 심각한 악영향을 미치지 않으면서 이러한 부채를 줄일 수 있을지 불확실성이 커지고 있다.

2008년 이후에는 세계 금융위기에 대응한 각국의 금융완화 정책이 저금리를 보편화함으로써 기업들의 재무건전성을 취약하게 만든 바 있다. 그것이 완전히 해소되지 않은 상태에서 코로나 위기는 다시 기업들의 재무건전성을 취약하게 만들고 있다. 나아가 정부와 가계의 채무를 막대하게 증가시키고 있다. 코로나19 대유행이 찾아든 후 세계 경제가 높은 성장률과 인플레이션으로 부채비율이 감소할 가능성은 낮다. 코로나 이후 성장 동력이 줄어들고, 인구 증가 둔화, 고령화, 저물가 기조 속에서 그간 증가한 정부, 기업, 가계의 천문학적 부채는 부채관리의 어려움을 가중시키고 세계경제의 불안정성을 촉발할 폭발력을 함축하고 있다.

## 3. 비대칭적 영향

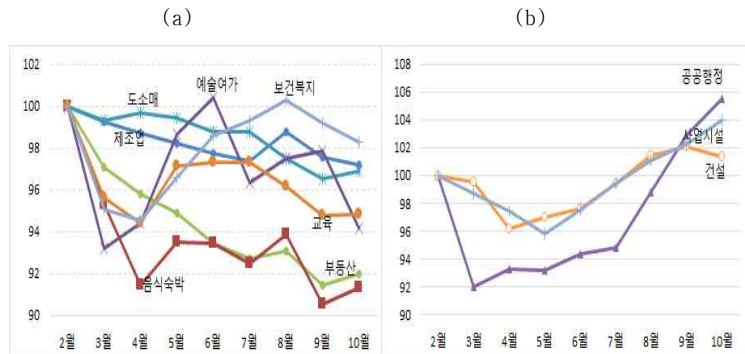
2020.10월 현재 건설업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업, 공공행정 부문의 취업자수는 2월 수준을 회복하였다. 그러나 여타 부문은 모두 코로나 이전 수준을 하회하고 있다. 특히 부정적 충격의 강도가 강한 영역이 항공사·공항·공항협력업체 종사자, 여행사·통역·관광 가이드 등의 프리랜서, 예술스포츠 종사자, 음식숙박업 종사자, 의류, 신발, 건강제품 등 전문소매점 종사자, 음료·의류·신발 등의 경공업 종사자, 건물외벽관리 등 일부 사업지원서비스업 종사자는 비대칭적으로 고용불안정을 겪

고 있다. 비대면 기술을 활용한 각종 새로운 사업의 증가도 동시에 진행되지만 전체 효과는 당분간 부정적일 수밖에 없다.

전반적으로 4월 저점으로부터 회복하는 속도 또한 코로나 이전에 비해 현저하게 더디다. 회복의 속도가 더딜 뿐만 아니라 음식숙박업, 부동산업, 예술여가업의 취업자수는 2020.10월에 4월의 저점보다 더 낮아 이들 세 부문의 고용사정은 다른 어떤 부문보다도 악화되었음을 알 수 있다 [그림 10-1].

실업과 소득 감소의 충격은 저숙련, 저임금 취약계층에 집중되어 발생하였다. 코로나19 대유행의 충격을 받은 기간 동안 전체 취업자수는 1.3% 감소하였다. 고졸이하 학력자는 상대적으로 더 크게 감소하고 전문대졸 이상 학력자의 상대적으로 덜 감소하였다. 대졸이상 학력자 수는 오히려 증가하였다<표 10-2>.

[그림 10-1] 산업별 고용동향(2020.2월=100): 비대칭적 충격과 비대칭적 회복



자료: 통계청, 경제활동인구조사

<표 10-2> 비대칭적 영향 : 교육수준별 취업자 수 변화

	2019.3월-10월 (천명)	비중 (%)	2020.3월-10월 (천명)	비중 (%)	증감 (천명)	증감률 (%)
초졸이하	1,978	(7.2)	1,930	(7.2)	-47	-2.4
중졸	2,102	(7.7)	2,017	(7.5)	-85	-4.0
고졸	10,316	(37.8)	10,089	(37.5)	-227	-2.2
전문대졸	3,655	(13.4)	3,615	(13.4)	-40	-1.1
대졸 이상	9,227	(33.8)	9,280	(34.5)	53	0.6
계	27,278	(100)	26,931	(100)	-347	-1.3

자료: 통계청, 경제활동인구조사

코로나19 대유행은 청년층, 여성을 포함한 취약계층에게 더 큰 부정적 영향을 미치고 있다. 청년층은 일자리 기회의 축소의 타격을 받고 있다 (중앙일보 2020.10.7.). 저소득층, 청년, 여성 중 원격근로가 어려운 환경에 놓여 있는 사람이 많다 (IMF, 2020a). 재택근무로 생산성을 유지할 수 있는지에 의해 일자리가 차별화되면서, 근로계약의 안전성이 낮은 비정규직 노동시장 참여자, 중소기업에 고용된 사람들이 고용불안을 겪고 있다.

코로나19 대유행은 인적자본 축적 과정에도 심대한 영향을 미치고 특히 노동시장 취약자에게 불리한 영향을 미치고 있다. 코로나19 대유행과 같은 환경에서 돌봄환경 격차는 부모, 특히 엄마의 근로능력을 제한하고, 자녀의 학교생활을 방해하여 학습 기회를 감소시킨다. 자녀들에게 보충교육을 제공할 수 있는 부모를 갖지 못한 학생들은 중단 기간에 따라 학습 손실이 증가한다 (Quinn and Polikoff, 2017)

온라인과 원격 학습이 임시 교량 역할을 할 수 있지만 그 차이를 메꿀 만큼 효과적이지는 못하다 (Baytiyeh 2018). 원격수업이 어려운 환경에 놓여 있는 저소득층도 상당수이다 (중앙일보 2020.12.14.). 부모의 돌봄을 받지 못하는 환경에 있을수록 학교에서 집으로 돌아온 학생들이 학습을 방해하는 환경에 더 노출되고 있다 (중앙일보 2020.12.2.).

학교 폐쇄는 취약계층의 인적자본 축적을 방해해서 장기적으로 미래 사회적 경제적 결과에 영향을 미친다. 학업 기간이 짧으면 평생 소득이 감소하고(Card 1999), 학교 교육 감소는 소득 감소로 귀결된다 (Light 1995; Holmlund, Lui and Skans, 2008). 이러한 요인들이 다시 경제 전체의 생산성을 둔화시키고 복지지출 수요를 증가시키고

있다.

#### 4. 채용인력수요의 질적 변화

전체적인 고용량 변화만을 주목하면 작년 대비 20만 명이 넘는 순감소가 있을 예정이고 지난 5년간 연평균 24.5만 명씩 증가하던 것에 비하면 예년에 비하면 무려 45만 명 이상의 고용감소를 의미하지만 그러한 총량에만 주목하면 근처에서 진행되는 질적 변화를 놓치기 쉽다.

신규채용 일자리는 줄어들었다. 하지만 전통적 굴뚝산업 기반에서 디지털 산업 기반으로 빠르게 변화하며 관련 인력수요가 늘고 있다. 내연 자동차 부품을 납품하는 1·2차 벤더 업체들에서는 채용이 거의 없어졌다. 하지만 5~6월부터 소프트웨어에 기반한 자율주행이나 반도체, 디지털 기술 분야에서는 채용이 활발해졌다. 스타트업의 인력 수요, 소프트웨어 고급 인력 수요가 늘었다. (매일경제 2020.11.12.). 여전히 전통산업 채용인력의 비중이 높지만 디지털 기술 기반의 신산업의 채용비중이 급속히 늘어나고 있다.

인공지능 활용, 기계학습, 데이터 분석, 코딩에 전문성을 가진 인력 여전히 공급이 부족하여 급여 수준이 높다. 성장을 하려는 기업, 3년 안에 가시적 성과를 내야 하는 스타트업들에서 이런 인력은 없어서는 안되는 인력이기 때문에 스톡옵션을 부여하는 방식으로 인력을 채용하고 관련 인적 자원에 대한 투자도 늘리고 있다. 네이버나 카카오 같은 디지털 기술 기반의 신규 대기업들은 그 어느 때보다 활발한 움직임을 보이고 있다. SKT가 모빌리티 사업부문을 확장하면서 쏘카에서 일하던 인력과 소프트웨어 인력을 대거 채용하였다. 이러한 기업활동의 증가로 인해 짧은 시간 안에 스타트업과 디지털 기술 분야가 빠르게 성장하고 있다.

그와 함께 여성의 경제활동참가에 긍정적인 변화도 이루어지고 있다. 올해 기업들에서는 업무 방식에 커다란 변화가 있었다. 기업 채용 업무 담당자, 구직자들은 그 중 유연근무제와 재택근무가 장기화하길 희망하고 있다. 코로나19 대유행으로 인해 탄력근무제나 재택근무가 가능해지고 여성들이 보다 공평하게 동일한 근무할 수 있는 조건이 갖춰지고 있다. 디지털 기술 기반 스타트업과 사업부서에서 여성 임원을 보는 것은 점점 더 빈번해지고 있다. 외국계 기업, 디지털 기반 기업에서는 젊은 사람들이 CEO나

CTO 직무를 담당하는 경우가 많아지고 있다.

코로나19 대유행은 기후변화와 녹색성장에 대해 공동대응할 필요성을 다시 한 번 환기시켰다. 바이든 정부와 한국정부 모두 과거보다 매우 급진적인 저탄소성장 모드로의 전환을 선언하고 있다. 이에 따라 비대면 활동을 위한 디지털 기술 수요가 폭증하듯 향후 수 년 간은 저탄소성장을 위한 기술인력 수요가 크게 증가할 것으로 예상된다.

### 제4절 소결: 사회보장제도에 대한 시사점

#### 1. 한국 고용안전망의 구조

사회정책은 사회적 위험에 대응하기 위해 준비된 프로그램들을 수단으로 갖고 있다. 이들 관련 제도를 고찰하는 방법은 다양하다. 한 가지 방법은 경제활동기의 소득 상실 위험에 대응하는 급여를 제공하는 안전망을 중심으로 살펴볼 수도 있다. 현재 고용보험의 실업급여와 국민기초생활보장제도, 그리고 내년부터 도입될 국민취업지원제도가 노동시장 참여자에 대한 안전망을 제공하고 있다. 경제활동기의 근로능력이 있는 사람들을 대상으로 하는 프로그램은 정도의 차이가 있지만 모두 노동시장 참여를 염두에 두고 운영된다. 그런 점에서 이들을 고용안전망이라고 정의하기로 하자.

우리나라 노동시장정책의 근간이자 고용안전망의 대표적 제도는 고용보험이다. 임의가입하고 있는 일부 자영업자를 제외하면 그 가입 대상은 임금근로자로 한정되어 있다. 한국의 고용보험이 전통적 실업보험의 변용으로 도입된 유제이다. 그만큼 전체 노동시장 참여자의 소득상실에 대한 안전망이라는 견지에서 보면 보호범위가 제한적이다. 이 점에서 고용보험은 국민기초생활보장제도와 내년부터 도입되는 국민취업지원제도와 다르다.

지난 20년간 고용보험의 가입률이 지속적으로 증가되고 국민기초생활보장제도 수급가구도 증가하였지만 주로 노동시장 취약자가 속한 사각지대가 획기적으로 줄어들지는 못하였다. 이는 취업성공패키지사업 도입되었던 배경이자 국민취업지원제도가 도입된 배경이기도 하다 (허재준, 2020).

2월 코로나 위기 발생 직후 4월까지 취업자는 102만명 감소하고 일시휴직자는 99

만명이 증가했다. 노동시장 충격의 크기는 이처럼 유례가 없었지만 소득상실을 보전 받은 사람은 극히 일부에 불과했다. 노동시장 충격을 반영하기에도 턱없이 부족했다. 이로 인해 긴급재난지원금 지급이 결정되고, 노동시장 참여자의 소득상실에 대한 안전망 필요성이 크게 제기되었다. 고용안전망 확충 필요성도 제기되었다. 사실 이는 노동시장 취약자일수록 소득상실 위험에 크게 노출되었다는 점에서 안전망 격차가 축소되어야 한다는 문제 제기이기도 했다(허재준, 2020).

전체 노동시장 참여자에 대한 고용안전망 사각지대라는 관점에서 사각지대를 고찰하면 세 가지 유형을 구분할 수 있다 [그림 10-2]. 첫째 범주는 법이 정한 바에 따라 고용보험 적용대상에서 제외되는 집단이다. 이는 다시 두 종류로 나뉜다. 비임금근로자 집단(①-1)을 한 축으로 하고, 가사노동자, 주 15시간 미만 시간제근로자 등(①-2)을 다른 한 축으로 한다. 특수직역연금 가입자 집단(①-3)은 해당 직역 내에서 이미 안전망(특수직역 연금과 직장안전성)이 존재하므로 이들은 고용안전망의 사각지대에서 제외하는 것이 타당하다. 둘째 범주는, 법적으로는 적용대상임에도 불구하고 가입이 누락되어 있는 집단이다(②). 셋째 범주는 고용보험 가입자 가운데 존재하는 사각지대이다(③). 수급요건을 까다롭거나 수급요건을 충족시키지 못하여 급여를 받지 못하는 경우(고용보험의 피보험단위기간을 충족하지 못한 사람과 자발적 이직자)<sup>23)</sup>도 있고 실업기간이 수급기간을 넘어 지속되는 실업자와 비경제활동인구화한 가입자도 있다(허재준, 2020).

23) 예컨대 2014년 피보험자격 상실자 584만 명 중에서 구직급여를 신청할 수 있는 고용보험 가입기간 및 이직사유 충족자의 비중은 24%에 불과하였다(한국고용정보원, 2015). 이는 금번 코로나 위기에서도 노동시장 충격에 비해 실업급여수급자가 적게 증가한 배경이기도 하다.

[그림 10-2] 고용안전망 사각지대의 구조 (2019.8월 기준)

경제활동인구 2,821.6만명				
취업자 2,735.8만명 (100%)				
①-1: 비임금 근로자 679.9만명 (24.9%)	임금근로자 2,055.9만명 [100%]			
	①-2: 65세이상자, 주15시간미만 근로자, 5인미만 농림어업/ 가사서비스종 사자 등 159.9만명 (5.8%) [7.8%]	①-3: 공무원·교원 등 146.9만명 (5.4%) [7.1%]	고용보험 적용대상 1,733.0만명 (63.9%) [85.1%] {100%}	
			실제 가입 1,352.8만명 (49.4%) [65.8%] {77.3%}	② 미가입자 396.3만명 (14.5%) [19.3%] {22.7%}
미적용 사각지대		직역에서 보호	고용보험 가입자	미가입 사각지대

주: ( )는 취업자 대비 비중, [ ]는 임금근로자 대비 비중, { }는 적용대상자 대비 비중을 의미함.  
자료: 통계청, 경제활동 부가조사 원자료, 2019.8월

전체 노동시장 참여자의 어느 정도가 고용안전망의 보호 범위에 들어 있는지를 보면 범주 ③을 제외하더라도 전체 경제활동인구의 46.9% 혹은 전체 취업자의 45.2%가 사각지대에 있다. 고용안전망 사각지대 구성 요소 전부가 그 자체로 모두 문제적이지는 않다. 예컨대 15시간 미만 근로자의 대부분은 매우 주변적으로만 노동시장에 참여하고 있고 자발적으로 초단시간을 하는 경우도 많아서 그 모두를 고용안전망에 꼭 포함시켜야 하는 것은 아니다. 노후소득보장이 충실하고 제도가 성숙해 있다면 사실 65세 이상자에 대한 고용안전망 필요성도 없어진다. 가사노동자나 5인미만 농림어업은 행정력의 우선 순위에서 밀려 적용대상으로 삼고 있지 않다는 점에서 성격이 다르다(허재준, 2020).

## 2. 자영업자를 포괄하는 고용안전망

### 가. 종속적 자영업자

자영업자들도 스스로 적절한 안전망을 갖추고 있다면 고용보험과 같은 고용안전망에 꼭 포함되어야 하는 것은 아니다. 하지만 자영업자 중에도 안전망이 필요하다고 현안이 되는 집단이 있다. 형식적으로 임금근로자는 아니지만 경제적으로는 종속되어서 일하는 집단이다. 전통적으로 취업자를 임금근로자와 자영업자로 양분해서만 바라보았고 자영업자는 자기책임 아래 사업을 운영한다고 간주되었기 때문에 이들은 종속적 위치에서 노동시장에 참여하면서도 특별히 안전망에 포괄할 대상이 되지 못하였다. 안전망이 필요하다면 동업자끼리의 조합이나 공제회 형식으로 만들 책임도 이들 스스로에게 있는 것으로 간주되었다.

외환위기 이후 다양한 형태의 고용계약이 늘어나면서 특수형태업무종사자라는 종속적 자영업자 집단에 관한 노동법 적용여부와 이 집단에 적합한 사회안전망에 관한 논의가 진행된 바 있었다. 이들을 고용보험 적용범위에 포함시켜야 한다는 주장이 그 중 하나인데 기업의 노동비용 증가(사회보험료, 퇴직금 등) 우려, 조세 및 사보험 행정 개편의지 부족, 특고와 비정규직 근로자의 요구 부재 등으로 인해 논의가 실질적으로 진전되지는 못하였다.

4년여 전부터 일기 시작한 4차 산업혁명의 영향에 관한 논의와 디지털 기술을 활용한 플랫폼 노동의 출현은 경제적 종속성이 강한 노동에 대한 대응이 필요하다는 주장이 강하게 제기되는 계기가 되었다. 미래 노동시장에서는 ‘전통적 고용계약 형태를 떠지는 않지만 인적용역 형태를 띠는 계약으로서 경제적 종속성이 강한 계약’이 더욱 증가하리라는 예상이 널리 퍼졌기 때문이다. 정홍준, 장희은 (2018)의 추정에 의하면 한국의 종속적 자영업자 규모는 전체 취업자의 8.2%인 220만명 내외에 이른다.<sup>24)</sup>

코로나 위기는 이 종속적 자영업자 집단에 관한 소득보장제도 필요성을 극명하게 부각시켰다. 노동시장에서 취약한 위치에 있고, 코로나19 대유행으로 인한 경제 위기로

소득상실을 많이 경험한 집단이었기 때문이다. 그뿐만 아니라 음식숙박업, 예술·스포츠·여가관련서비스업, 교육서비스업의 영세자영업자까지도 보호 필요성을 제기하였다. ‘전국민 고용보험제도’라는 표어는 기준을 고용보험제도를 말 그대로 전국민에게 적용한다는 점보다 코로나19 대유행과 같은 성격의 위기가 닥칠 때를 대비하여 전방위적인 소득보장제도가 필요함을 환기한 것이라고 볼 수 있다.<sup>25)</sup>

### 나. 자영업자 고용안전망

[그림 10-2] 에서 판별한 사각지대의 주요 구성원은 자영업자 집단과 비정규직 근로자가 주요 구성원인 미가입자 집단이다. 이들은 각각 취업자의 24.9%, 14.5%에 해당한다. 비정규직 가입률이 저조한 이유는 근본적으로 미래소득을 현재 가치로 환산하는 주관적 할인율이 높아 가입하려는 유인이 낮고 미가입으로 인한 불이익 또한 적기 때문이다. 가입누락이 어렵지 않은 상태로 조세행정과 사회보험 징수행정이 운영되고 있는 것도 이유이다 (허재준, 2020).

사각지대 중 다수의 비정규직이 고용보험 가입에서 누락되고 있는 상황을 개선하기 위해서는 조세행정과 사회보험 징수행정이 현재의 연계 정도 이상을 넘어 긴밀히 통합되어야 하고 사회보험 관리 누락자는 탈세한 경우와 동등한 기회비용을 치르도록 운영해야 한다. 고용보험 피보험자 관리체계도 복수의 사업장을 위해 일하는 노동시장 참여자를 관리할 수 있도록 바뀌어야 한다.

자영업자를 내실 있게 고용보험에 가입시키기 위해서는 모든 사업소득신고자로 하여금 매입처뿐만 아니라 매월 인적용역을 제공받은 사람에 관하여 그들을 고용보험 피보험자로 관리하는데 필요한 정보를 신고하게 해야 한다. 또한 고용보험 적용업무를 명시적으로 고려하여 간이과세자 부가가치세 신고주기와 사업소득 신고주기 등 관련 조세행정을 개선해야 한다. 그와 더불어 일정 소득(예컨대 연간 600만원) 이상의 매출이 있는 사업자는 사업소득이 면세점 이하이더라도 소득신고를 받고 소득변화를 포착

24) 행정상의 판단을 위한 정의는 예컨대 매출의 50% 이상이 한 개인 혹은 기업과 이루어지는 형태로 인적용역을 제공하고, 사업상의 주요결정을 내릴 수 없으며, 종업원을 고용하고 있지 않은 자영업자로 정의할 수 있다.

25) 우리나라에는 아직까지 상병급여제도가 도입되지 않아 기업이 취업규칙이나 단체협약으로 소득을 보전하지 않는 한 개별근로자가 소득상실을 오롯이 부담해야 한다. 즉 노동시장에서 취약한 위치에 있는 취업자 일수록 질병으로 인한 소득상실의 부담이 오롯이 개인의 부담으로 주어진다. 코로나19 대유행은 질병으로 인한 일시적 소득 상실에 대한 안전망 필요성도 제기하였다.



할 수 있도록 해야 한다. 이는 조세행정이 임금근로자만이 아니라 모든 경제활동 참여자에 대해 정확한 소득과 함께 피보험자로 관리하는 인프라를 제공해야 함을 의미한다.

지금까지 국세청은 이 비용이 거두어들이는 세금 수입보다 더 크다는 이유로 소득신고를 받지 않았다. 하지만 소득신고가 세금 수입만을 위한 것이 아니라 효율적 사회보장급여 지출을 위한 목적과 분리될 수 없게 되었으므로 국세청이 소득신고를 받는 편의의 개념에 단순히 조세 수입만을 고려해서는 신고를 받지 않았을 때 누수될 사회보장급여용 정부예산까지를 고려해야 한다.

한편 소득원을 치밀하게 관리하여 가입 인프라를 보강한다고 고용안전망 확충이 완료되는 것은 아니다. 실업 혹은 그에 준하는 소득상실이 발생할 때 적시에 소득보전이 이루어져야 실업보험이다. 종속적이든 진성이든 자영업자 집단을 고용보험 적용대상으로 삼아 강제가입을 시키고 실효성을 확보하려면 수급요건에서 면밀한 고려가 필요하다. 국세청 소득신고와 함께 소득비례의 보험료를 180일 이상 납부하고, 자영업자가 사업자 등록을 말소하는 경우에 구직활동이나 창업활동을 요건으로 실업급여를 지급한다는 원칙만으로 제도운영이 가능하다고 보는 것은 제도 설계에 필요한 요건을 지나치게 가볍게 생각하는 것이다.

상가나 장비를 가진 자영업자가 실업상태에서만 실업급여 수급자격을 갖는다면, 그리고 폐업을 사업자 등록 말소로 증명해야 한다면 실업급여 수급 자격은 오직 사업자 등록 말소시에만 주어질 것이다. 하지만 사정이 어려운 영세 자영업자일수록 생계를 포기하고 실업급여만을 기다리고 있을 여유가 없어서 기존 사업 연장선상에서 최소한의 경제활동을 해야 하는 상황이 일반적일 것으로 예상된다. 더군다나 사업활동을 지속하고자 하는 사람이면 적자가 5년 이내에서는 이연되면서 사업소득이 높은 시기에는 소득세를 적게 낼 가능성을 포기하고, 실업급여 수급요건을 위해 사업자 등록을 말소하려고 하지는 않을 것이다(허재준, 2020).

그러므로 실업을 사업자 등록 말소로 정의하면 실업급여 수급요건을 충족하는 자영업자는 극히 드물 것이다. 정부가 그간 임의가입제도로 자영업자 고용보험을 운영했던 경험에 비추어 보면 이러한 예상에는 단순한 의심 이상의 근거가 있다. 그렇다면 사업자 등록을 하고 생계활동을 하는 자영업자를 고용보험에 가입시키는 것은 실질적 보호 효과가 지극히 제한적이 되어 보험료만 받아가고 급여는 거의 지급하지 결과를 초래할

것이다. 수급자격을 확보하기 힘든 사람을 가입시키고 보험료만 받는 것은 사회안전망 제공이라고 보기 어렵다.

이러한 상황을 고려하면 종속적 자영업자든 진성 자영업자든 자영업자 고용보험은 실업 여부보다는 현저한 소득감소를 기준으로 급여를 제공하는 방식으로 운영하는 것이 불가피하다. 이 경우에도 난점이 없지 않다.

일정한 비율의 매출 감소와 같은 기준을 적용하려고 하면 부분실업의 개념을 도입하여야 하고 그와 동시에 매출 감소를 파악하는 주기와 확정하는 시점과 그와 관련된 도덕적 해이 방지 방법 등에 관해 대비가 있어야 한다. 조세 행정의 특성을 볼 때 사업소득의 감소를 적시성 있게 파악하는 것은 쉽지 않고 시차가 존재한다. 현행 조세행정을 고친다고 하더라도 현재로서는 적어도 반 년 이상의 시차가 필요하다.

적시에 파악할 수 있도록 조세행정을 바꾸는 일은 현재 조세행정 본연의 영역에 존재하지 않는 새로운 난점을 제기할 것이다. 예컨대, 행정수요 증가는 논외로 하더라도, 확정할 수 없는 소득을 임시적으로 확정했다가 나중에 다시 검증해야 하는 것과 같은 난점이 그것이다. 이로부터 자영업자 고용안전망을 꼭 기존의 고용보험 방식으로 구축해야만 하는지에 관한 문제가 제기된다.

자영업자 특성을 고려한 자영업자 고용보험을 시도하려고 할 때에는 현재의 행정을 세련시키고 정비하는 차원을 넘어서는 복잡한 조세 및 사회보험 행정 개편이 필요하다. 그 제도 개편의 비용도 만만치 않고 조세 징수 행정에 새로운 차원의 난점을 제기할 것이다. 요컨대 실효성 있게 자영업자 고용보험을 설계하는 데에도 어려움이 따르고 실질적 보호수준은 높지 않을 가능성도 높다. 이러한 난점은 자영업자 고용안전망으로 고용보험 대신 다른 대안은 없는지에 대해 모색하지 않을 수 없게 한다. 혹은 자영업자 고용보험을 도입하더라도 기존의 고용보험과는 어떻게 달라질 수 있는지를 비춰볼 수 있게 한다.

자영업자 소득을 과표로 일정률의 사회보장기여료를 정의하고(여기에는 면세점이 없어야 한다), 이를 재원으로 소득지원 프로그램을 도입하는 것이 간명하고 현실적일 수 있다. 자영업자에서 임금근로자로 이행한 사람은 과거 자영업자 상태에서 기여한 사회보험료 일부를 이전받아 더 장기간 급여를 받도록 할 수 있을 것이다. 만일 지금처럼 1년 후에야 소득 감소 정도를 확정할 수 있는 방식으로 조세 행정을 운영하는 것이 불가피하다면 부의 소득세(negative income tax) 방식으로 자영업자 이전지출 프로

그램을 운영하는 것이 적절할 것이다.

하지만 이러한 방식으로 소득보전을 하면 “그것이 과연 실업에 대한 안전망인가?”라는 질문은 남는다. 적시성을 갖추지 못하니 전통적 실업보험보다는 소득이전 프로그램의 한 형태라고 보아야 할 것이다. 하지만 충족하지 못하는 수급요건을 설정하고 고용보험으로 보호하는 것보다 실질적 소득지원효과가 크다면 적시성을 제도의 핵심적 한계라고 볼 필요는 없을 것이다.

다른 한 가지 대안은 실업을 기존 사업자 등록 말소로 증명하도록 규정하는 방식으로 보수적으로 설계하고 평시에는 그와 같은 기준을 적용하다가 2008년이나 올해의 코로나 위기 같은 특별조치가 필요한 위기시에 분기별 혹은 반기별 소득 감소폭이 그 이전과 비교해 현저하다고 판단되는 경우 감소한 소득을 기준으로 소득상실을 보전하는 급여(올해의 경험에 비추어보면 그것은 재난지원금처럼 재난시의 급여와 유사한 성격을 띠게 될 것이다)를 지급하는 방법이다 (허재준, 2020).

이렇게 하는 경우 평시에는 실업급여 지출이 적으므로 적립금을 늘려가다가 위기에 충분히 광범위한 자영업자에게 소득상실을 보전하는 급여를 지급할 수 있다. 이런 접근법을 택하는 경우 평시의 실업급여 적시성을 확보하기 위해 무리하게 국제행정을 바꾸지 않아도 된다. 하지만 여전히 매입처와 인적용역을 제공받은 사람을 피보험자로 관리하는데 필요한 정보를 매월 신고받고 간이과세자 부가가치세 신고주기와 사업소득 신고주기 등 관련 조세행정을 개선하는 일은 필요하다. 사업소득이 면세점 이하이더라도 소득신고를 받고 소득변화를 포착할 수 있도록 일정 소득 수준 이상의 경제활동을 하는 사람을 소득과 함께 피보험자로 관리하는 방식으로 조세행정이 바뀌어야 한다(허재준, 2020).

현재 가능한 기술과 증원할 수 있는 세정담당 인력 한계 등을 고려할 때 이러한 조세행정 전환은 현재로서는 1-2년의 단기간에 이루어지기 어렵다. 현실적으로 조세행정의 획기적 전환이 없이도 피보험자 관리가 가능한 집단, 보험설계사·학습지교사·방문판매원 등 전속성이 강한 종속적 자영업자 집단 일부를 고용보험 적용 대상으로 삼는 현실적 접근법을 취하게 될 것이다. 이는 전국민 고용보험 구축에 어떤 난점이 내재하고 있는지를 보여주는 경험이 되고 있다.

코로나19 대유행이 제기한 소득보장제도 보완 필요성이 일부 특수형태근로종사자를 새로이 고용보험 안에 포섭하는 계기가 되고 있다. 하지만 시간이 흐른 뒤에 안전망

을 추가로 확충할 수 있으려면 몇 가지 질문들을 회피하지 말고 직시해야 한다. 동일한 방법으로 모든 특수형태업무종사자를 고용보험에 가입시킬 수 있는지, 동일한 방법으로 자영업자에게 고용보험을 적용하고 소득보전을 할 수 있는지 등이 그 질문이다. 실질적으로 안전망 기능을 제공하는 고용안전망을 구축해야 한다는 점에 볼 때, 단순히 적용시키는 일을 넘어 수급요건과 급여지급 수준에 대해서도 기존의 고용보험과 같은 방법으로 전국민을 포괄할 수 있는지, 아니라면 어떤 대안적 고용안전망으로 조화시킬 수 있는지에 대한 성찰의 계기로도 삼아야 한다.

### 3. 전통적 노동시장 너머 사회적 가치에 대한 주목

#### 가. 노동시장 진입에 어려움을 겪는 청년층

앞에서 파악한 고용안전망 사각지대는 고용보험 가입이력도 없고 취업자도 아닌 범주의 사람들에게 대해서는 적극적으로 고려하지 못하고 있다. 그 대표적인 범주가 실업자를 제외한 NEET 집단이다. 대표적으로 청년층 중 경제활동인구조사에서 ‘섬’이라고 응답하는 집단이다. 이들은 [그림 2]의 고찰범위 밖에 놓여 있다. 고용보험에는 가입이력이 없기 때문에 정책대상이 되지 못했다. 그로 인해 취업성공패키지라는 적극적 노동시장 프로그램과 청년내일채움공제제도와 같은 보조금 제도와 같은 정책의 대상이 되고 있다.

코로나 위기는 청년층의 취업기회를 극심하게 축소시켰다. 인적자본 축적의 기회를 상실하고 장기적으로 생애 소득이 감소할 위험에 직면한 청년층에게 어떤 종류의 수당이 필요한지를 일의적 재단하려는 것보다 (지자체별로 청년수당을 도입하고 있는 곳도 있고 그러지 않은 곳도 있다. 조건 없이 수당을 지급하는 지자체도 있고 구직계획을 요구하고 일정한 노력을 요구하는 곳도 있다. 지급 여부가 지자체의 재정여력에 의존하는 측면도 크다) 청년층 인적자본 상실을 방지하고 이들이 노동시장에 정착할 수 있도록 학교의 취업지원 서비스를 어떻게 질적으로 개선해야 하는지에 유념할 필요성을 제기하고 있다. 학교 외부의 인적자본 향상 프로그램이 필요하다면 고용부와 협업을 통해 적극적 노동시장 프로그램을 마련해야 한다. 고졸 청년층을 목표집단으로 한 종합적 상담, 훈련, 경력설계 프로그램에서는 특히 그렇다. 대학은 심층상담을 포함하여 지금

보다 훨씬 적극적이고 전향적인 취업지원서비스를 마련해야 한다.

지자체가 청년들의 활동 지원을 통해 사회적 가치를 추구하는 활동을 발굴하는 사례에도 주목할 필요가 있다(예컨대 서울시의 청년활동지원사업). 지역문제해결형 예산배정과 함께 그와 관련된 활동에 참여하는 청년들을 보조하여 시장경제 노동시장에 참여하기 전에 자존감과 성취경험을 갖게 하는 것은 두 가지 점에서 의미가 있다. 사회적 가치를 추구하는 활동에 관한 청년 참여가 늘면 관련 활동의 가치평가 기준(사회적 가치를 측정하고 정의하는 데에는 아직 개선의 여지가 많다)을 확립할 기반과 데이터가 확충된다. 이러한 활동들이 사회적 인프라(법, 제도, 관행)를 보강하거나 향상시키면 국민경제의 생산성도 향상될 수 있다.

#### 나. 공동체 경제 노동과 가정 경제 노동의 사회적 가치 평가 필요성 증대

고령화가 진행되면서 동시에 건강수명 연장으로 경제활동을 지속하고자 하는 욕구도 늘어나 점진적 은퇴 수요도 늘어날 것으로 예상된다. 더불어 전통적 가족관계가 급격히 변모함에 따라 가족연대가 담당하던 복지 서비스가 급격히 사회화되고 있다. 이로 인해 전통적으로 시장가치를 부여 받지 못한 공동체 경제 노동과 가정 경제 노동에 대해 적절한 가치부여를 하고 복지체계 내에 융합시킬 것이 요구되고 있다.

고령자에 대한 현행 노동법적 규율은 주로 법 적용의 유연성과 지원을 내용으로 하고 있다. 계약적인 규범 위에서 55세 이상자에게만 기간제 계약갱신 가능성 등의 유연성을 부여하고 있는데 디지털 전환시대와 고령화시대를 준비한다면 그보다 훨씬 적극적으로 새로운 노동시장 규범을 모색하는 것이 필요하다.

디지털 경제의 진전은 연령과 무관하게 모든 노동자에게 일하는 방식의 변화를 요구하고 있다. 저이자율과 노후소득에 대한 미진한 대비는 점진적 은퇴수요를 크게 증가시키고 있다. 주된 일자리에서 일을 그만 둔 뒤에야 시작하는 훈련과 제2의 직업생활 준비보다 주된 일자리에서 재훈련 향상훈련 교육을 평생교육 틀 내에서 접근할 수 있도록 근로시간제도, 휴가·휴식제도를 정비해야 한다.

확실적으로 근로시간 기준과 임금기준을 법에 규정하기보다 24시간 내 일정시간의 휴식시간을 보장하고 근로시간은 노사의 자율적 의사결정을 존중하는 틀 속에서 유연하게 접근하게 하는 규범의 교두보를 마련하고 장기 휴가도 활성화해야 한다. 공공부

문부터 직무급을 정착시키려는 노력도 필요하다. 그것이 은퇴과정에 들어간 고연령층만을 대상으로 하는 것보다 미래지향적인 노동규범으로 점진적 은퇴를 보조하는 방법이다.

더불어 공동체 경제와 가정경제에 대한 가치평가 필요성이 대두되고 있음에도 주목해야 한다. 노인일자리 사업 등은 경제적·사회적 가치를 명시적으로 고려해서 공공재 역할과 사회적 인프라를 향상시키는 사업을 정의할 필요가 있다. 그간의 개별 프로그램 개선, 전달체계 개선, 동기부여된 사업수행주체 발굴 노력 등도 그러한 취지 아래 재정비할 요구가 늘어날 것이다.

전통적 시장경제만을 주목하여 외부경제효과가 있는 일자리 사업을 정의하는 차원을 넘어 사회적 가치가 있는 일자리 사업을 정의하기 위해서는 녹색성장을 위해 대안적 척도를 마련하는 것과 마찬가지로 현재의 GDP에서 사회적 가치 항목을 포함한 대안적 척도를 마련해야 할 수도 있다.

#### 4. 디지털 전환시대의 숙련과 코로나19가 촉진한 숙련형성 방식

코로나19 대유행은 기업이 살아남기 위해서는 새로운 기술을 받아들여야 한다는 절박함을 여실히 깨닫게 해 주었다. 자영업자들까지 비대면 영업기반을 구축할 필요성을 환기시켜 주었다. 전통적인 일자리들도 디지털 기술을 체화해야 살아남을 수 있는 시대가 되고 있음을 인식시키는 계기가 되었다.

디지털 경제의 진화와 기업 생태계 변화 과정에서 모든 분야에 걸쳐 크게 늘어나고 있는 숙련수요는 데이터 수집·저장·분석·교환과 관련된 숙련이다. 새로운 서비스는 물론 전통산업의 생산 유통 영업 등 모든 분야에서 데이터 관련 숙련 수요가 늘어나고 있다. 고용감소 속에서도 기업들은 데이터 관련 숙련을 가진 인력들을 채용하며 변화하고 있지만 학교의 변화는 매우 더디다.

지난 1년 동안 미국의 온라인 교육 플랫폼 코세라(Coursera)에 가입한 전 세계 60개국 6500만명을 대상으로 조사한 코세라 글로벌 기술 역량 지수 보고서(Coursera Global Skills Index 2020)에 의하면 한국 가입자의 기술역량은 60개국 중 47위, 데이터사이언스 역량은 46위에 불과하다(Coursera, 2020). 한국은 전 세계에서 성인 교육수준이 가장 높은 국가에 속하지만 한국인의 기술역량과 데이터 사이언스 역량은

다른 국가와 비교했을 때 뒤쳐져 있다 (Jeff Maggioncalda 코세라 CEO -매일경제 2020.11.19.).

코로나19 대유행은 대학교들이 온라인 교육으로 이동하게 만든 촉매제이자 학생 교육 경험의 중추가 온라인 교육으로 이동하게 된 계기가 되고 있다. 대학교들은 기술 인프라 설치에 큰 투자를 하지 않은 채 학생들을 계속 가르치기 위해 빠르게 온라인으로 이동하지 않으면 안되는 상황에 처해 있다.

코로나19 대유행이 촉발한 충격으로 말미암아 글로벌 대학들과 국내의 유수의 교육 기관들이 제공하는 양질의 수업을 찾는 수요가 꾸준히 늘어날 것으로 전망된다. 이는 온라인 교육의 성장으로 이어질 것이다. 코로나19 대유행은 직장인이든 학생이든, 대기업 종사자든 중소기업 종사자든, 임금근로자든 자영업자든 온라인 교육이 개인이 원하는 속도에 맞춰 배울 수 있는 유연성을 제공한다는 사실을 깨닫는 계기가 되었다.

한국은 OECD 국가 중 대중소기업간 생산성 격차가 가장 큰 국가군에 속한다. 대중소기업간 생산성 격차는 한국 노동시장의 이중구조를 규정하는 지배적 요인이기도 하다. 코로나19 대유행은 기업이 살아남기 위해서는 새로운 기술을 받아들여야 한다는 절박함을 안겨주는 계기가 되었다. 대기업과 일부 중견기업은 새로운 기술을 받아들이고 사용할 필요성도 느끼고 방향성도 어느 정도 알고 있지만 대부분의 중소기업은 아직 디지털 경제에 필요한 기술을 갖추는 데 뒤쳐져 있다. 하지만 조만간 코세라와 같은 온라인 학습 플랫폼을 사용해 필요한 기술을 배워 경쟁력을 유지하고 싶은 중소기업이 점점 증가할 것이다.

주 52시간 상한제를 준수해야 하는 중소기업에게<sup>26)</sup> ‘근로시간단축-온라인교육접근성-작업장혁신을 위한 보조금’을 패키지로 제공해서 중소기업 근로자들이 데이터 문해력과 직업능력을 증진하는 기회를 제공하는 시도한다면 이러한 과정을 더욱 촉진할 수도 있을 것이다. 코로나19 위기 극복과정이 신기술을 이용하여 높은 생산성을 추구하는 중소기업의 역할이 커지는 계기가 된다면 노동시장의 이중구조 완화에도 긍정적 영향을 미치게 된다.

비대면영업을 위한 역량을 갖추기 위한 욕구를 가진 자영업자에게도 기회를 제공할

필요가 있다. 이로 인해 긴급재난지원금보다 비대면 영업 영역을 개척하고 그에 필요한 능력을 갖추려는 자영업자에게 적절한 콘텐츠와 함께 내실 있는 비대면 학습 기회를 제공하는 모듈은 경제활동기의 중요한 고용서비스의 일부가 될 것이다.

26) 주 52시간 근로 상한제가 2018.7.1.을 시점으로 공공부문과 300인 이상 대기업에 , 2020.1.1.부터는 50~299인 미만의 사업체에 적용되었다. 2021.7월부터 6~50인의 사업체에 적용될 예정이다. 50~299인 미만의 중소기업들이 적용 기간을 요청하고 코로나19 대유행으로 인한 경제난으로 말미암아 2020년 말까지 제도기간을 부여하였고 본격적 실행은 2021년 1월부터 시작된다.



## 제11장

### 미래 근로연령층 소득보장 방안: 소득 기반 재구조화

제1절 들어가며

제2절 사회보험 기반의 전환: 고용 지위에서 소득으로

제3절 실시간 소득체계의 구축

제4절 전국민 고용보험과 최저소득보장

제5절 소결

## 제 11 장 미래 근로연령층 소득보장 방안: 소득 기반 재구조화

### 제1절 들어가며

자본주의는 사람들이 노동시장에서 취업을 통해 소득을 얻는 체제이다. 자본과 노동의 몫이 노동시장의 수요와 공급, 노동자 조직화 등 여러 요인에 의해 결정되기에 모든 취업자가 시장에서 적절한 소득을 얻는 건 아니다. 최소한의 보장 방안으로 최저임금 제도 시행되지만 이 역시 틈새를 지니고 행정력이 미치지 못하는 곳도 존재한다. 또한 온전히 소득을 얻고 있는 취업자도 소득 단절의 위험에서 자유롭지 않다. 지금 안정적인 일자리를 가지고 있더라도 언젠가 회사가 망하고, 가게 문을 닫을 수 있다.

그래서 자본주의에서 취업자들이 소득을 계속 얻으려면 이중의 자원이 필요하다. 하나는 시장에서 1차 분배를 공평하게 구현하는 노동의 힘이다. 노동운동이 노동권을 강화하고 정치세력화를 추구하는 이유이다. 또 하나는 소득 상실 위험에 대응하는 소득 안전망이다. 누구든 노동력재생산 위험에 처할 수 있기에 사회보험이 발전해 왔다. 대표적으로 산업재해에 대비해 산재보험, 실업을 당했을 때 고용보험, 그리고 모두가 맞는 은퇴를 준비하는 공적연금이 운영되고 있다.

이 장에서는 취업자의 소득보장에서 두 번째 자원인 소득안전망을 다룬다. 이번 코로나 재난으로 소득안전망의 사각지대 문제가 부각되면서 노동시장의 불안정 구조에 대응하는 근본적인 대안이 논의되기 시작했다. 본 연구에서도 미래 근로연령층의 소득 보장 방안으로 '사각지대 없는 소득안전망'을 모색한다.

### 제2절 사회보험 기반의 전환: 고용 지위에서 소득으로

#### 1. 사회보험의 광범위한 사각지대

자본주의는 노동력을 상품으로 만들지만 동시에 노동력 재생산을 위한 사회보장제도 형성해 왔다. 여러 사회보장에서 가장 대표적 유형은 사회보험이다. 한국의 사회보장에서도 사회보험은 중추적 위상을 지닌다. 제3차 사회보장 재정추계에 따르면, 2020년 전체 공공사회복지지출 중 사회보험 분야가 차지하는 비중이 63.9%에 이르고, 2060년에는 83.1%로 늘어날 전망이다. 절대액에서도 사회보험 지출은 2020년 GDP 7.7%에서 2060년 23.8%로 증가한다. 무엇보다 고령화로 국민연금, 건강보험의 지출이 빠르게 늘기 때문이다.

<표 11-1> 제3차 중장기 사회보장 재정추계 전망

(단위: GDP 대비 %)

구분	'18년	'20년	'30년	'40년	'50년	'60년
공공사회복지지출	11.1	12.1	16.3	20.8	25.3	28.6
일반재정 분야	지출 (구성비 %)	4.2 (37.8)	4.4 (36.1)	4.9 (29.8)	5.1 (24.3)	4.8 (16.9)
사회보험 분야	지출 (구성비 %)	6.9 (62.2)	7.7 (63.9)	11.4 (70.2)	20.3 (80.2)	23.8 (83.1)

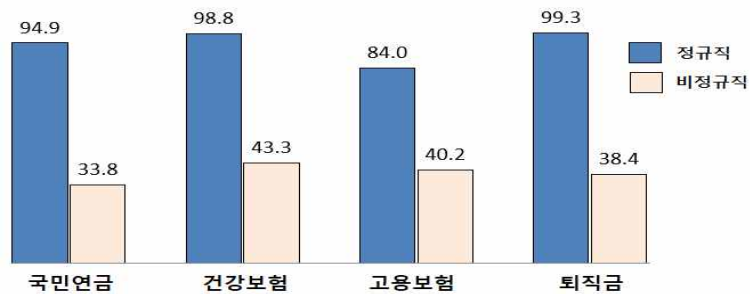
자료: 보건복지부, (2019), “제3차 중장기 사회보장 재정추계”, p.5.

이에 사회보장체제가 온전히 작동하기 위해서는 사회보험의 제 역할을 다해야 한다. 문제의 핵심은 사각지대이다. 사회보험에서 사각지대가 넓으면 노동력재생산의 위험에 대응하는 사회보험의 존재 의미가 의문시 될 수 있다. 노동시장 중심권에 있는 취업자는 사회보험 혜택을 볼 수 있지만, 정작 사회보험이 절실한 불안정, 저소득 취업자들은 도움을 얻지 못한다는 점에서 형평성 문제도 제기된다.

실제 한국의 사회보험에서 불안정 근로자들이 사각지대에 놓여 있다. 2019년 경제활동인구 부가조사결과에 따르면, 전체 임금근로자 2,055만명 중 비정규직은 748만명(36.4%)에 달하고, 이 중 직장 사회보험에 가입한 비율은 국민연금 37.9%, 고용보험 44.9%, 건강보험 48.0%에 그친다(통계청 2019: 16). 저임금 불안정 고용 상태에

있는 ‘정형/임시일용 근로자’를 비정규직으로 분류한 한국노동사회연구소의 분석에서는 비정규직의 비율도 41.6%로 올라가고 사회보험 가입률은 더욱 낮다. <그림 1>에서 보듯이, 정규직의 사회보험 가입률은 국민연금 95%, 고용보험 84%, 건강보험 99%에 이르는데 비정규직 근로자가 직장가입자로 가입한 경우는 국민연금 33.8%, 고용보험 40.2%, 건강보험 43.3%에 머문다.

[그림 11-1] 노동자의 사회보험 가입률(2019)



자료: 김유선(2018), “비정규직 규모와 실태: 통계청, (2019a), 경제활동인구조사 부가조사 결과(2019.8) 결과, p.25.

왜 불안정, 비정규 근로자들이 사회보험에서 배제당할까? 사회보험이 고용 지위에 따라 적용 여부를 정하기 때문이다. 현행 사회보험 운영에서 각 개별공단은 근로자의 고용 지위를 따져 적용 여부를 판단한다. 각 공단은 이 관문을 넘은 근로자에 한해 보험료를 부과하고 건강보험공단에 징수를 위탁한다. 건강보험공단은 사회보험료를 통합징수한 후 개별 공단에게 해당 보험료 수입을 전달하고, 각 공단은 이를 재원으로 사회보험 서비스를 가입자에게 제공한다. 이러한 운영체계에서는 고용 지위가 표준적이지 못한 취업자는 사각지대로 내몰린다. 이는 가입 단계부터 배제가 작동한다는 점에서 사회보험의 취지와 반하는 심각한 문제이다.

구체적으로 사회보험의 적용 기준을 살펴보자. 우선 근로자의 지위를 지녀도 일용이나 초단시간 근로이면 직장가입자로 인정되지 않는다. 구체적으로, 월 8일 미만 일하는 일용노동자는 산재보험, 고용보험에는 가입할 수 있지만 국민연금, 건강보험에서 직장가입자 자격을 얻을 수 없고, 월 60시간 미만 일하는 초단시간 노동자는 고용보험,

국민연금, 건강보험에서 직장가입자가 될 수 없다(단, 3개월 이상 일할 경우 고용보험, 국민연금 가입). 이전에 비해서는 가입 요건이 완화되고 있지만 개별 계약, 복수 취업 등이 늘고 있어 사회보험의 가입 장벽은 계속 높을 전망이다.

<표 11-2> 사회보험 적용 기준

구분	산재보험	고용보험	국민연금	건강보험
일용노동자 (월8일 미만)	○	○	×	×
초단시간노동자 (월60시간 미만)	○	× (3개월 이상 ○)	× (3개월 이상 ○)	×

자료: 저자 작성

가입 사각지대 문제는 특수고용형태근로자에서 더욱 전면화된다. 이들은 인적노무를 제공하는 취업자로서 근로자에 가깝지만 근로기준법이 정한 근로자 정의 "임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람"에 해당되지 않는다는 이유로 사회보험에서 가입 자격을 얻지 못한다. 다만 산재보험에서만 2008년부터 일부 업종에 한하여 단계적으로 특례적용이 허용돼 왔다. 현재 보험설계사, 학습지교사, 골프장캐디, 택배기사, 방문판매원 등 14개 업종이 해당된다. 정부는 고용보험도 2021년부터 같은 방식으로 특례적용하기 위해 고용보험법 개정안을 국회에 제출하였다(고용노동부, 2020).<sup>27)</sup>

하지만 이러한 특례적용 방식은 모든 근로자를 포함하기 어렵다고 판단한다. 지금도 특례가입자의 보험료 본인 부담, 사용자 압박에 의한 적용 제외 등으로 특례적용의 실효성이 약하다. 향후 코로나 재난을 계기로 개별화된 계약 형태가 확대될 전망이다. 지금처럼 고용 지위를 기준으로 사회보험 가입 여부를 따지는 방식으로는 사각지대 문제가 계속 남을 개연성이 크다.<sup>28)</sup>

27) 고용보험법 신설 조항: 제77조의6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용) ① 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약(이하 “노무제공계약”이라 한다)을 체결한 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 “노무제공자”라 한다)과 이들을 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업에 대해서는 제8조제2항에 따라 이 장을 적용한다.

28) 한국노총은 정부의 고용보험법 개정안에 대해 “산재보험은 특례로 전속성을 적용하는 방식의 시행령으로 직종을 추가한 결과 현재 특수고용노동자의 산재보험 가입률은 10%대 초반이며, 대리운전노동자의 경우 산재보험의 적용을 받는 사람은 전국에 10명 남짓에 불과하다며 특례 적용방식을 비판하고 노무전속성을 따지지 않는 일괄 고용보험 적용을 제안한다(한국노총 2020: 4-5).

## 2. 고용보험의 사각지대 실태

사회보험 중에서도 취업자를 위한 기본 안전망은 고용보험이다. 이번 코로나 재난처럼 일하는 사람들이 어려움에 직면했을 때 소득을 보장하는 제도이다. 하지만 현실에서 고용보험의 역할이 제한적이다. 많은 불안정 취업자들이 고용보험 사각지대에 있기 때문이다.

고용보험은 1995년 도입되어 꾸준히 가입 대상을 넓혀 왔다. 1998년에 1인 이상 전체 사업장으로 확대하였고, 2004년에는 일용근로자도 적용했으며, 2012년에는 임의가입 방식으로 자영업자도 가입하도록 했다. 그럼에도 현재 경제활동인구 대비 45.2%가 고용보험 밖에 존재한다. <표 11-3>에서 보듯이, 2019년 경제활동인구 2,736만명 중 고용보험에 보험료를 내는 취업자는 1,236만명에 그친다(특수직역연금 대상자는 사각지대 계산에 포함 안함).

<표 11-3> 고용보험 사각지대 현황 (2019년 8월)

비임금근로자	임금근로자				계
	고용보험 적용제외1)	고용보험 미가입	공무원 등2)	고용보험 가입	
680만명	178만명	378만명	147만명	1,353만명	2,736만명
24.9%	6.5%	13.8%	5.4%	49.4%	100%
1,236만명 (45.2%)			1500만명 (54.8%)		

주: 1) 1인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 평소 주당 근로시간이 15시간 미만으로 3개월 미만 일하고 일용직이 아닌 근로자, 특수형태근로에 종사하는 근로자. 2) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등 특수직역연금 가입자.

자료: 이병희(2020), “코로나19 대응 고용정책 모색”, 한국노동연구원 <고용노동브리프 제95호> 5쪽 재구성.

고용보험 사각지대를 구체적으로 살펴보자. 첫 번째 사각지대는 ‘고용보험 적용 미가입자’로 무려 378만 명에 달한다. 이들은 법적으로 고용보험 적용 대상이지만 고용보험에 가입하지 않는 사람들로 대부분 임시, 일용직 근로자로 추정된다. 현재 고용보험은 사업주의 신고로 가입 절차가 진행된다. 사업주가 신고하지 않을 경우 근로자가 서류를 갖추어 신고할 수 있으나 이러한 경우는 실제 많지 않을 것이다. 결국 고용보험

적용 미가입자는 사업주가 고용보험 가입 신고를 해태한 결과이다.<sup>29)</sup>

두 번째 사각지대는 ‘고용보험 적용제외 취업자’ 178만명이다. 여기에는 65세 이후 신규 고용된 근로자 117만명, 특수형태근로종사자 48만명, 주당 근로시간이 15시간 미만인 초단시간 근로자(3개월 이상 근속자는 가입 대상) 11만명 등이 포함된다(조돈문 2020: 32). 한국은 노인의 경제활동참가율이 매우 높은 나라이다. 서구와 달리 공적연금 수입이 부족해 65세가 넘어서도 일자리를 찾아나서야 한다.<sup>30)</sup> 2014년부터 65세가 넘어 고용이 이어지면 고용보험이 적용되도록 개선되었지만 65세 이후 새로 취업한 경우는 여전히 고용보험에서 제외된다(고용노동부, 2020, p.31). 또한 경제활동 인구조사에서 임금근로자로 분류된 특수형태고용근로자, 그리고 초단시간 노동자로 3개월 이상 계속 근로하지 않는 취업자도 고용보험 가입 대상이 아니다.

세 번째 사각지대는 ‘비임금근로자’ 680만 명이다. 여기에는 일반 자영업자뿐만 아니라 다양한 형태의 특수고용근로자들도 포함되어 있다. 현재 고용보험은 근로기준법이 정한 근로자를 적용 대상으로 삼는다. 이 때 사업장 종속성을 협소하게 해석해 실제 사업주에 고용돼 일하는 상당수 특수고용근로자들이 개인사업자로 간주된다. 정홍준의 분석에 의하면 2019년 기준 고용보험에 미가입한 특수고용 근로자는 약 200만명으로 추정된다(정홍준, 2020: 6). 또한 일반 자영업자도 거의 고용보험 밖에 있다. 현재 임의가입 형식으로 고용보험에 가입한 사람은 2019년 2.2만명으로 전체 자영업자의 0.4%에 불과하다.

앞의 사각지대와 성격을 다르지만 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등 특수직역연금 대상자들도 고용보험 가입 대상이 아니다. 이들은 사실상 고용이 안정돼 있어 처음부터 고용보험과 무관하게 다루어져 왔다. 하지만 대학병원 간호사 등 사학연금 대상자이지만 고용이 불안한 노동자도 존재한다. 나아가 노동연대 차원에서 모두가 실업안전망에 참여하는 것이 바람직하다.

## 3. 전국민 고용보험: 고용 지위에서 소득으로

29) 신고 위반 시 과태료는 낮다. 신고하지 않는 경우는 1차~3차 위반에 따라 피보험자 1명당 3만원(합산액은 100만원 상한) 부과하고, 거짓으로 신고한 경우는 1차~3차에 따라 1명당 5~10만원(합산액 100~300만원 상한)을 부과한다.

30) 2019년 한국 노인의 경제활동참가율은 34.0%이고 OECD 회원국 평균은 16.0%이다. OECD, data. “Labour force participation rate” (2020.11.15.)



고용보험의 사각지대를 해소하는, 명실상부한 전국민 고용보험은 어떻게 이룰 수 있을까? 업종별로 순서를 정해 고용보험에 가입시키면 가능할까? 앞으로 고용계약의 형태가 더욱 유연화되고 개별 계약도 늘어날 전망이다 이러한 방식에서는 새로운 사각지대가 생길 수 있다. 이에 전체 취업자를 고용보험에 포괄하려면 고용보험 적용 기준을 완전히 바꾸는 작업이 요구된다.

현재 고용보험에서 가입 여부는 계약 형태, 근로시간 등 노동시장의 고용 지위에 따라 정해진다. 이런 방식에서는 사회보험이 정한 '자격'에 부합하지 않는 취업자는 가입에서 배제된다. 이를 근본적으로 해결하기 위해서는 사회보험 가입 기준을 '고용 지위'에서 '소득'으로 전환해야 한다. 노동시장에서 소득을 얻는 사람이라면 소득이 발생할 때마다 실시간으로 사회보험료를 납부해서 자동으로 고용보험에 가입하는 방식이다. 이러한 면에서 소득기반 전국민 고용보험은 '전취업자 소득보험'이라 불릴 수 있다.

국제적으로도 소득기반으로 사회보험을 정비하려는 노력이 시작되었다. 2018년 덴마크와 프랑스는 취업자의 고용보험 가입 기반을 소득으로 전환했다. 국제노동기구(ILO)도 사회보장 사각지대 개선을 위해 다음 3개 기준(criteria)을 제시했다(ILO 2018, pp.110-111).

- 사회보험체계 정비(Adapt social insurance mechanisms): 고용 계약 형태와 관계없이 모든 유형의 노동자를 포괄할 수 있도록 사회보험을 정비할 것. 이를 위해서는 사회보험 요건을 대폭 완화시키는 개혁 필요.
- 기술자원 활용(Use technology): 기여와 급여체계를 단순화하기 위해 다양한 기술 자원을 활용할 것. 예를 들어, 세금과 사회보험료 납부체계 개선, 가입과 기여에 전 자방식 접근, 유연한 사회보험료 징수체계, 대안 재원 활용 등.<sup>31)</sup>
- 조세기반 보장 강화(Strengthen tax-financed mechanisms): 모두에게 기본 수준의 보장을 제공하기 위해서는 조세기반 프로그램에 주목할 것. 예를 들어, 조세기반 연금, 보편적 아동수당 등. 이를 위해서는 과세재원을 확보하는 조세체계 개혁

31) 우투파이는 우버의 플랫폼체계를 활용하여 자영업자와 소기업 종사자의 세금과 사회보험료 징수체계를 단순화해 택시기사를 사회보험에 의무 가입시킨다(ILO 2018: 113).

필요.

전국민 고용보험이 소득기반으로 작동하려면 무엇보다 필요한 인프라가 실시간 소득체계(Real Time Information)이다. 이는 매월 파악된 소득에 사회보험료를 부과하는 토대이다. 소득 발생과 함께 고용보험료를 내므로 가입 사각지대가 해소되고, 소득 수준을 알고 있기에 소득 단절/축소에 대응해 실업급여를 지급할 수 있다.

과연 실시간 소득체계가 가능할까? 근래 한국에서 소득정보의 전산화, 디지털화가 진행되면서 소득과악 인프라가 획기적으로 증진되었다. 일부 현금거래를 제외하고는 취업자의 소득, 매출 자료가 곳곳에 존재한다. 다양한 업종에서 원천징수가 확대되고, 신용카드와 현금영수증 등 전자거래도 활성화되어 있다. 다만 지금은 여러 곳에 정보가 흩어져 있다. 앞으로 이 소득/매출 자료를 종합관리한다면 실시간 소득체계를 토대로 전국민 고용보험이 가능하리라 기대한다.

실시간 소득체계에서는 국세청의 역할이 중요하다. 한국에서 사회보험은 거의 사회보험공단에 의해 운영된다. 국세청의 역할은 가입자의 과세소득 정보를 제공할 뿐 사회보험 가입 자격 심사, 보험료 부과, 징수는 모두 사회보험공단이 수행한다. 사회보험료 납부자의 책임 검증, 미가입자 정보 제공, 사회보험료 채납 징수 등도 사회보험공단의 몫이다. 심지어 자영업자의 경우 과세소득 자료가 빈약해 건강보험공단은 건강보험료를 부과할 때 국세청이 제공한 과세소득 외에 재산까지 반영하고 있다.

반면 서구 일부 나라에서는 국세청이 과세 행정 외에 다양한 공공 역할도 수행한다. 다양한 공공서비스 관리와 과세행정을 함께 결합해 시너지 효과를 도모하는 것이다. 여기에는 관세 관리, 자산 평가, 복권 관리, 사회복지 급여 제공 뿐만 아니라 사회보험료 관리도 포함된다(OECD 2019, p.66).

사회보험료는 대다수 OECD 나라의 조세체계(국민부담률 기준)에서 가장 규모가 큰 항목이다. 많은 나라에서 사회보험료 징수는 국세청과 별개의 사회보험기구에 의해 이루어진다. 그럼에도 OECD 보고서에 의하면, 조사국가 58개국 중 핀란드, 아이슬란드, 캐나다, 네덜란드, 영국 등 17개국에서는 국세청이 사회보험료 징수를 주관하고 있으며 일부 나라에서도 통합이 추진되고 있다(OECD 2019: 표A.8).

또한 사회보험기관이 사회보험료를 관리하는 나라 중 20개국에서는 다양한 방식으로 국세청과 협력이 이루어지고 있다. 벨기에, 덴마크, 이탈리아 등은 국세청이 사회보

현료 징수를 대행하고, 아일랜드와 노르웨이 등은 국세청이 체납보험료 징수를 돕는다. 또한 오스트리아, 룩셈부르크 등은 미가입자 정보를 사회보험기구에 제공하고, 헝가리와 이탈리아 등은 사업주의 납부 책임을 검증한다. 이와 비교해 한국은 업무 협력 이 전혀 없는 나라에 속한다. 앞으로 사회보험 관리 영역에서 국세청의 역할을 모색할 필요가 있다.

<표 11-4> 주요 나라 국세청의 사회보험기구 지원 유형

구분	납부자 책임 검증	미가입자 정보제공	체납보험료 징수	보험료 징수 대행
오스트리아	○	○	x	x
벨기에	○	○	○	x
덴마크	○	x	○	x
프랑스	x	○	x	x
헝가리	○	○	○	○
아일랜드	○	○	○	○
이탈리아	○	○	○	○
룩셈부르크	○	○	x	x
노르웨이	○	x	○	○
폴란드	x	○	○	x
한국	x	x	x	x

자료: OECD. (2019d), Tax Administration 2019, <표 A.9> “Nature of assistance provided to SSC agencies” 재구성.

### 제3절 실시간 소득체계의 기본 구조

우리나라에서 실시간 소득체계를 어떻게 구축할까? 현재 지구상에서 부분적이라도 실시간 소득체계를 운영하는 나라는 영국이다. 2013년부터 사업주가 근로자에게 임금을 지급할 때 곧바로 해당 월의 급여액, 소득세, 사회보험료 등을 국세청에 제공한다. 이를 통해 정확한 소득에 근거해 세금과 사회보험료를 납부하고, 연말 정산절차를 단순화해 세금 오류와 회피를 줄이며, 취약계층에게 제공하는 복지수당(Universal Credit) 관리도 내실화한다(HMRC 2015, p.4). 하지만 영국의 실시간 소득체계도 임금소득에 한정된다. 아직 전세계적으로 자영업자까지 포함해 실시간 소득체계를 운영하는 나라는 없는 것으로 보인다.<sup>32)</sup>

한국에서 전국민 고용보험을 위한 실시간 소득체계가 가능할까? 만만한 과제가 아니지만 다른 나라보다 한국에서 가능성이 높다고 판단한다. 한국은 정보기술과 디지털 네트워크가 발달되어 있고 신용카드와 현금영수증 사용이 일반화되어 자영업자의 매출까지 거의 파악하는 인프라를 가진 나라이다. 아직 일부 현금거래가 존재하지만 보완 조치를 이어진다면 실시간 소득체계에 근접할 수 있으리라 기대한다.

#### 1. 실시간 소득체계: 임금근로자와 비임금근로자

실시간 소득체계에서 핵심은 모든 취업자의 실시간 소득, 즉 매월 소득을 파악하는 일이다. 지금은 임금근로자, 비임금근로자의 소득이 대부분 연말정산, 종합소득신고 등 연간 단위로 확인되고 있으나 전국민 고용보험에서는 매월 단위로 파악된 소득이 필요하다.

임금근로자와 비임금근로자(특수고용근로자와 일반 자영업자)로 구분해 살펴보자. 임금근로자의 경우 사회보험료 부과 대상인 근로소득을 신고하는 일이라 실시간 소득 파악이 그리 어려운 과제는 아니다. 반면 비임금근로자의 사업소득을 파악하기 위해서는 매출과 경비를 모두 알아야 한다. 매월 단위로 매출을 파악하고 여기에서 경비를 제외해 사업소득을 산출해야 한다.

그런데 비임금근로자의 경비는 다양한 형태로 발생하기에 월 매출에서 매달 경비를 엄밀히 계산하기 어렵다. 이에 실시간 소득체계에서는 먼저 매출을 파악한 후 잠정경비율을 적용해 잠정사업소득을 산출하는 방식을 택할 수 있다. 이 잠정사업소득에 세금과 사회보험료를 부과하고 다음해 종합소득신고에서 정산절차를 밟는 방식이다.

그러면 임금근로자의 월 근로소득, 비임금근로자의 월 매출 파악 방식을 설계해보자. 현재 임금근로자, 비임금근로자의 실시간 월별 근로소득, 매출을 파악하는 체계는 없다. 일용근로 소득은 분기별 지급명세서, 일반 근로소득과 원천징수 사업소득은 반기 간이지급명세서가 가장 빠른 자료이다. 일반 자영업자는 반기/연간 세금계산서를

32) 최근 영국은 코로나를 맞아 자영업자에게도 임시로 실시간 소득체계를 도입했다. 자영업자가 매출, 비용, 소득 등의 자료를 온라인으로 신고하면(온라인 어려운 사람은 전화 신고) 해당 정도 평가를 거쳐 유니버설 크레딧을 제공한다. <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-and-self-employment-quick-guide/how-to-report-your-earnings-from-self-employment>.

제출하고 다음해 종합소득세 신고를 통해 비로소 사업소득이 확정된다. 이처럼 현재 취업자의 소득은 취업형태에 따라 분기, 반기, 연간 단위로 국세청에 신고된다. 결국 실시간 소득과약의 첫 단계는 현행 분기~연간 근로소득과 매출 신고를 매월 단위로 단축하는 일이다.

<표 11-5> 실시간 소득과약 기본체계

구분	과약 대상	현행	과제
임금근로자	근로소득	- 일용: 분기 지급명세서 - 일반: 반기 간이지급명세서	- 월 간이지급명세서
비임금근로자 (자영업자, 특수고용)	매출	- 원천징수: 반기 간이지급명세서 - 부가가치세: 반기, 연간 신고 - 종합소득신고: 연간 신고	- 월 매출 과약 - 경비율 산정

자료: 저자 작성.

취업 형태별로 어떻게 매월 소득 혹은 매출을 과약할 수 있을까. 우선 임금근로자는 지급보다 신고 시기를 단축하면 된다. 현재 일반 임금근로자의 경우 사업주가 매월 또는 반기별로 근로소득 원천징수이행상황신고서를 국세청에 제출하는데(상시 고용 20명 초과는 매달, 20명 이하는 반기), 여기에는 전체 고용 인원과 소득 총액 정보만 담겨 있다. 2018년까지 근로자 개인별 소득 정보는 연간 근로소득 지급명세서를 통해 알 수 있었고, 2019년부터는 근로장려금 지급을 위해 도입한 반기 간이지급명세서가 국세청에 전달되었다(인적사항, 급여액은 신고하되 원천징수액은 제외). 앞으로 실시간 소득 체계의 과제는 반기 간이지급명세서를 매월로 단축하는 일이다.

일용근로자는 현재 분기별로 ‘근무 월, 일수, 월지급 총액’을 담은 지급명세서를 국세청에 제출한다. 일용소득이 분리과세 소득으로 연말정산을 거치지 않으므로 일반 임금근로자보다 빨리 분기별 지급명세서로 과세행정을 마무리하는 구조이다. 고용보험에서는 매월 일용근로자 소득을 신고받는데, 이는 현재 우리나라 소득과약 행정에서 유일하게 월단위로 신고가 이루어지는 경우이다. 앞으로 일용근로자도 매월 간이지급명세서를 국세청에 제출하도록 의무화해야 한다.

<표 11-6> 임금근로자: 실시간 소득 과약

유형	현행	방안
일반 근로소득	연간 지급명세서 반기 간이지급명세서	매월 간이지급명세서
일용 근로소득	분기 지급명세서	매월 간이지급명세서

자료: 저자 작성.

다음으로 비임금근로자를 살펴보자. 비임금근로자는 크게 일반 자영업자와 특수고용취업자로 구분되는데, 우선 매출 과약이 첫 단계 작업이다. 일반 자영업자의 매출은 세금계산서, 신용카드/현금영수증, 현금거래 형태로 이루어진다. 대부분이 전자거래 방식으로 진행되기에 앞으로 국세청이 월단위로 해당 자료들을 종합하면 매출 과약이 가능하다. 남은 건 일부 현금 거래인데, 앞으로 모바일페이 활성화, 인세티브 확대 등을 통해 전자 거래로 유도해 가야 한다.

특수고용취업자는 다시 원천징수자와 비원천징수자로 나누어진다. 현재 보험모집인, 학습지교사 등 원천소득 징수 노무제공자는 근로자와 동일하게 사업주가 사업소득세를 징수하고 매월 혹은 반기별로 원천징수이행상황신고서를 국세청에 신고한 후 개인별 정보는 반기별 간이지급명세서, 다음 해 지급명세서로 제공한다. 앞으로 임금근로자와 동일하게 현행 반기별 간이지급명세서를 매월 신고로 의무화하면 실시간 소득(매출)과약이 가능하다.

원천징수되지 않는 특수고용 취업자는 중개수수료 네트워크에 속한 취업자와 서비스 이용자와 직거래하는 취업자로 구분된다. 플랫폼노동자, 간병인 등 플랫폼업체, 중개소를 통해 인적노무를 제공하는 취업자는 이용자에게(혹은 업체를 통해) 이용료를 받고 일부를 중개수수료로 납부한다. 여기서 인적노무 제공자의 매출 자료는 플랫폼업체, 중개업체에 존재하나 국세청에 이 정보가 온전히 제공되고 있지 못하다. 앞으로 사업주가 인적노무제공자의 매월 수입(매출) 정보를 ‘간이 매출신고서’ 형태로 국세청에 제출하도록 한다.

중개수수료 없이 이용자와 직접 거래하는 인적노무제공자는 전속 사업장의 존재 여부에 따라 매출 과약 경로가 달라진다. 골프장 캐디 등 사업장이 있는 경우는 사업주가 노무제공자의 매출 정보를 국세청에 제출하도록 한다. 현재는 정보 제공이 협력 사안

이지만 실시간 소득체계에서는 의무화한다. 반면 가사도우미, 개별 간병 등 사업장 없이 사적 직거래를 통해 진행되는 인적노무 서비스는 사실상 현금거래에 해당된다. 앞으로 이용자가 간편하게 지출을 전자신고할 수 있도록 프로그램을 마련하고 소득공제 인센티브도 강화해 매출 파악의 틈새를 줄여가야 한다.<sup>33)</sup>

<표 11-7> 비임금근로자: 실시간 매출 파악

구분	매출 유형		업종	현행	방안
일반 자영업자	세금계산서		건설기계, 화물차	전자: 실시간 종이: 반기/연 부가세	전자신고 (실시간 국세청 전달)
	신용카드/현금영수증		모든 업종	실시간	
	현금 거래		재래시장 등	소득파악 사각지대	
특수고용 취업자	원천징수		보험, 학습지 퀵서비스	월/반기 원천징수이행서 연단위 지급명세서	매월 간이지급명세서
	비원천 징수	중개수수료	플랫폼 노동자	소득자료 존재하나 소득신고 불확실	매월 간이매출신고서
		직거래 (사업장 존재)	골프장 캐디	소득자료 존재하나 사업장 협력 사안	
		직거래 (사업장 미존재)	가사노동, 간병	소득자료 빈약 (종합소득신고 의존)	

자료: 저자 작성.

## 2. 비임금근로자의 이원소득체계 정립

비임금근로자의 소득파악에서 두 번째 단계는 매출에서 경비를 제외한 사업소득을 산정하는 일이다. 매출을 파악해도 여러 경비는 발생하는 주기가 달라 월단위로 계산하기 어렵다. 이에 이 글은 지역/업종별 산정된 잠정경비율을 활용하는 방안을 제안한다. 매월 매출에 잠정경비율을 적용해서 잠정사업소득을 산출하고 여기에 소득세와 사회보험료를 부과한 후 다음 해 종합소득신고에서 정산하는 방식이다.

잠정경비율은 어떻게 설계할 수 있을까? 현재도 국세청은 두 유형의 경비율을 운영

하고 있다. 하나는 종합소득 추계신고에서 사용하는 경비율로서 업종별 매출액을 기준으로 기준경비율과 단순경비율이 존재한다. 또 하나는 근로장려금 지급을 위해 사용하는 업종별 조정률이다. 이 조정률은 이윤율의 의미를 지니므로 100%에서 조정률을 빼면 경비율이 될 것이다. 현재 두 경비율은 정책 취지가 달라 수치와 구성이 다르다. 추계신고 경비율은 영세 자영업자의 종합소득신고를 간편화한다는 취지에서 다소 후한 수준에서 세분화되어 있고, 근로장려금의 조정률은 6개 업종으로 포괄적으로 책정되어 있다.

실시간 소득체계에서 잠정경비율은 소득세와 사회보험료를 원천징수하는 기준이어서 민감하고 중요한 수치이다. 나아가 현재 복수로 존재하는 비임금 근로자의 경비율을 통합하는 일이기도 하다. 앞으로 국세청이 경험적 자료를 기초로 잠정경비율을 실제 경비에 근접하도록 만들어가야 한다. 이 작업을 완성하는데 시간이 걸린다면, 단기적으로 사업자별로 지난해 종합소득신고에서 확인된 경비율을 활용할 수 있다. 동일 지역, 업종이라면 올해 경비율이 지난해와 그리 차이가 나지 않을 것이다. 물론 신규로 창업한 사업자는 국세청이 정한 잠정경비율을 적용해야 할 것이다.

결국 실시간 소득체계에서 핵심 쟁점은 비임금근로자, 특히 일반 자영업자의 소득파악의 현실성이다. 비임금 근로자 중에서도 특수고용취업자는 상당수가 인적노무를 제공하며 소득세가 원천징수되는 취업자로서 매출과 소득 파악이 상대적으로 용이하나 일반 자영업자는 재화를 판매하기에 매출과 소득의 구조가 상당히 다르다. 결국 앞으로 일반 자영업자의 잠정경비율을 최종 종합소득신고의 실제 경비와 근접하는 수준까지 만드는 게 실시간 소득체계의 2단계 과제라 볼 수 있다.

실시간 소득체계는 사회보험뿐만 아니라 소득세 과세체계도 정비하는 일이다. 따라서 임금근로자와 비임금근로자의 사회보험료와 소득세 납부체계까지 정비하는 마지막 3단계 과제를 이루어야 실시간 소득체계는 완성형태에 도달할 것이다.

현재 임금근로자는 세전 과세소득(원천소득)을 기준으로 사회보험료가 산정되고, 연말정산을 거친 후 과표소득을 기준으로 소득세가 결정된다. 반면 비임금근로자는 사회보험료와 소득세가 모두 과표소득(사업소득)을 기준으로 산정된다. 임금근로자의 사회보험료/소득세의 부과기준은 과세소득/과표소득 이원체계이고, 비임금근로자는 모두 과표소득에 연동하는 일원체계이다. 따라서 실시간 소득체계에서 사회보험을 공평하게 운영하려면 비임금근로자의 소득도 임금근로자처럼 이원체제로 정비되어야 한다.

33) 앞으로 디지털화폐가 도입되면 직거래에서 진행되는 매출 정보를 파악이 훨씬 용이해질 것이다.

비임금근로자도 전체 매출에서 직접 경비를 제외한 원천소득을 산정해 사회보험료를 부과하고 여기에서 임금근로자처럼 노동력재산비용을 공제한 과표소득을 기준으로 소득세를 결정하는 이원소득체계를 갖추어야 한다.

### 3. 실시간 소득체계의 사회정책 효과

실시간 소득체계의 사회정책 효과는 어느 단계부터 발휘될 수 있을까? 앞에서 제시한 3단계, 즉, 임금근로자와 비임금근로자 모두에게 소득세와 사회보험료가 동일한 방식으로 부과되는 이원소득체계에서 가능한 일일까?

그렇지 않다. 비임금근로자의 매출이 파악되는 1단계에서도 사회정책의 효과는 무척 크다. 이번 코로나 재난에서 소득 감소를 판단하는 핵심 지표가 매출이었다. 아직 실시간 매출파악체계를 구축하지 못한 까닭에 시행착오를 겪고 억울하게 지원에서 배제된 사람들도 존재한다. 이는 만약 실시간 소득체계 1단계가 마련되어 있었다면 피할 수 있는 일이다.

나아가 잠정경비율을 통해 잠정사업소득이 책정되는 2단계에서는 소득기반으로 전체 취업자를 사회보험에 포괄할 수 있다. 이 글의 핵심 주제인 전국민 고용보험이 가능하다. 이어 3단계에서는 임금근로자와 비임금근로자의 소득체계 구조가 동일하므로 양 집단의 조세와 사회보험에서 형평성 논란이 해소될 수 있다. 이처럼 실시간 소득체계는 비록 어려운 과제이지만 한국사회 조세와 복지체제를 혁신하는 필수적 토대이다. 1단계부터 꾸준히 실시간 소득체계를 구축하는 작업에 힘을 쏟아야 한다.

[그림 11-2] 실시간 소득체계의 효과



자료: 저자 작성.

[그림 11-2] 는 실시간 소득체계가 줄 수 있는 사회정책 효과를 정리한 것으로, 크게 세 영역으로 집약된다. 첫째, 전국민 사회보험을 구현할 수 있다. 소득기반으로 모든 취업자를 포괄할 수 있으므로 가입 사각지대를 해소하고 급여 지급에서 소득의 변동과 연동한 부분실업급여도 가능하다. 건강보험에서는 부과체계를 완전 소득기반으로 일원화해 보험료 형평성 논란도 불식시킬 수 있다. 둘째, 소액 소득도 투명하게 파악되기에 기초생활보장제도 등 저소득층 복지제도의 운영을 내실화할 수 있다. 수급자 선정에서 실제 소득이 명확을 반영하여 대상을 선별할 것이다. 셋째, 재난지원금처럼 긴급하게 소득지원 정책을 펼 수 있다. 위기가 집중된 대상에 집중해 지원 정책 설계가 가능하다.

## 제4절 전국민 고용보험과 최저소득보장

이제 실시간 소득체계를 토대로 근로연령층의 소득보장 대안을 모색해 보자. 전통적으로 근로연령층의 소득안전망에서 핵심 제도는 고용보험이다. 또한 불안정 취업자가 늘고 고용보험 사각지대가 부상하면서 고용보험 밖의 소득보장의 중요성도 커지고 있다. 이에 고용보험 가입자에게 지급하는 실업급여와 근로빈곤층에게 제공되는 소득보장으로 나누어 살펴본다.

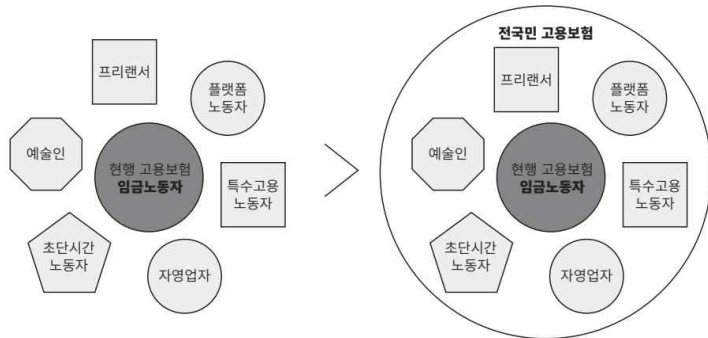
### 1. 전국민 고용보험의 가입과 기여

실시간 소득체계에서 전국민 고용보험의 구조는 지금과 상당히 다를 것이다. 우선 가입의 측면에서 가입 사각지대, 사용자 기여, 정부 재정 책임 등을 살펴보자.

첫째, 소득기반 고용보험이 시행되면 가입의 사각지대가 해소될 수 있다. 모든 취업자가 노동시장의 고용 지위와 무관하게 소득을 얻으면 곧바로 보험료를 납부하기 때문이다. 임금근로자는 자신의 임금소득에, 비임금근로자는 매출에 잠정경비율을 적용한 잠정사업소득을 기준으로 보험료를 납부할 것이다. 국세청은 고용보험의 자격 관리, 보험료 징수를 총괄하고 근로복지공단은 서비스 제공에 집중한다.<sup>34)</sup>

물론 단기간에 실시간 소득체계가 완성되지는 않을 것이다. 특히 일반 자영업자의 경우 소득체계가 상당히 달라 별도 관리될 수도 있다. 일반 자영업자의 실시간 소득과 악이 충분하지 않다고 판단되면 자영업자의 기여 방식은 현행처럼 임의로 소득을 선택하는 방식으로 활용할 수 있다. 이 경우에도 과도적 조치로 위상을 명확히 하고 기여구조 단일화를 위한 실시간 소득체계 작업은 계속 추진되어야 한다.

<그림 11-3> 전국민 고용보험: 고용 지위 -> 소득 기반



자료: 저자 작성.

34) 덴마크는 2018년부터 고용보험을 임금근로자에서 비정형근로자와 자영업자까지 포함하는 전국민 제도로 확장했다. 근로자와 자영업자 모두 노동시장의 지위와 관계없이 이전의 소득을 기준으로 보험료를 납부하고 일정 요건을 갖추면 실업급여를, 이에 미치지 못하면 실업부조를 받는다. 프랑스도 2018년 기준에 배제되어 있던 자영업자를 고용보험에 포괄시켰다. 단 실업급여는 임금근로자는 소득비례, 자영업자는 정액으로 지급한다(홍민기·장지연 2020: 11-14).

둘째, 사업주 기여 방식에선 다양한 방안을 모색할 수 있다. 노동시장에서 사업주들이 유연한 계약 방식을 선호하는 배경에는 사회보험료의 사업주 부담이 존재한다. 그래서 사업주들의 직접 고용 회피를 방지하는 방안으로 사업주의 사회보험료 부과 기준을 현행 근로소득에서 이윤이나 매출로 전환하는 방안이 제기되고 있다.

만약 사업주의 보험료를 이윤에 부과하면 경영이 어려운 기업은 보험료 부담에서 자유로워지고 이윤을 많이 얻는 기업일수록 재정을 더 책임지기에 사회연대 가치에 부합한다(홍민기·장지연, 2020: 19-20). 혹은 사회보험료가 원래 노동비용 항목이기에 매출을 기준으로 부과하는 방안도 지금보다 고용회피를 방지하면서 매출이 증가하는 기업의 책임을 강화하는 장점을 지닌다. 나아가 근로소득과 이윤 기준을 모두 감안하는 ‘혼합 방식’도 가능하다. 이는 우선 소득 기준 보험료를 적용한 후 이윤 기준 보험료가 소득 기준 보험료를 넘을 경우 초과분을 추가로 납부하는 방식이다. 현행 소득 기준 방식을 토대로 삼으면서 이윤이 많은 기업의 성과를 반영하는 효과를 기대한다(조돈문 2020: 51).

하지만 사업주의 기여 방식 개편은 경제적 이해관계를 크게 바꾸는 조치여서 논란이 클 수 있다. 무엇보다 모든 취업자들이 고용보험에 포괄하는 게 긴급한 과제이므로 우선은 가입 사각지대를 해소에 집중하고 사업주의 기여 방식의 변화는 중장기적 과제로 배치하는 게 적절할 듯 하다.

<표 11-8> 사업주 고용보험료 부과 방식

기준	강점	약점
급여	- 현행 방식의 확장	- 고용 회피 동기 - 플랫폼기업 등에서 부과방식 복잡
이윤	- 고용회피 방지 - 사회연대 가치에 부합	- 상당수 기업이 보험료 납부 면제
매출	- 고용회피 방지 - 모든 기업이 부담	- 업종별 매출과 이윤 연관성 차이
혼합	- 급여 기준에서 이윤 방식 결합	- 기여구조 복잡

자료: 저자 작성.

셋째, 전국민 고용보험에서는 정부의 재정 역할이 중요하다. 새로 고용보험에 편입

되는 취업자들은 대부분 저소득, 불안정 취업자여서 소득 단절이나 감소를 겪을 개연성이 높다. 반면 이들이 납부하는 보험료는 많지 않고 실업급여 지출은 크게 늘어나기에 고용보험 제정이 압박을 받을 것이다.

이러한 상황에서 필요제정을 전적으로 고용보험 참여자에게 맡길 경우 전국민 고용보험이 순조롭게 진행되기는 어렵다. 불안정 소득자의 대거 참여로 고용보험료율이 오르면 기존 노사 가입자들이 반발할 수 있고, 특수고용취업자와 관계를 맺고 있는 사업주도 보험료 부담을 안게 되며, 고용보험에 새로 가입하는 불안정 취업자들 역시 고용보험료에 민감할 수 있다.

따라서 전국민 고용보험에서 추가로 소요되는 재정의 일정 부분은 정부가 책임지게 바람직하다. 건강보험에서 전체 보험료 수입의 일정 비율을 정부가 지원하듯이 고용보험에서도 일반회계 지원이 요청된다. 또한 두루누리 사회보험료 지원을 자영업자까지 확대 적용하여 보험료 부담을 경감해야 한다.

## 2. 전국민 고용보험의 급여체계

전국민 고용보험은 다양한 취업자를 포괄하기에 급여구조 설계에서도 여러 논점이 존재한다. 그 중에서 핵심 주제는 최소 소득기준 설정 여부, 수급요건과 급여수준, 부분실업급여 도입, 자영업자 급여체계 등이다.

첫째, 실업급여에서 최소 소득기준은 두 가지 방식이 가능하다. 하나는 최소 기준을 설정하여 이를 충족하는 실업자에게만 실업급여를 제공하는 방식이다. 여기에는 실업급여가 일정 소득 이상자의 실업에 대응하는 제도로서 정체성을 명확히 하자는 취지가 담겨 있다. 이 경우에도 전국민 고용보험에서 일부 소득만 지닌 취업자들도 다수 가입하므로 최소소득은 그리 높지 않은 수준이 바람직할 것이다. 최소 기준에 미치지 못하는 실업자들은 실업부조에 편입돼 지원받게 된다.

반면 소득기반 고용보험에서 모든 소득자가 보험료를 납부했는데도 일정 기준에 미달한다는 이유로 실업급여를 받지 못하면 형평하지 않다는 비판이 제기될 수 있다. 이에 최소소득 기준을 두지 않고 이전 소득과 연동해 소액이라도 실업급여를 제공하는 방식도 가능하다. 이 때에도 실업급여의 부족액은 실업부조로 보완될 것이다.<sup>35)</sup>

둘째, 수급요건과 급여수준은 고용보험의 기본 항목이다. 전국민 고용보험에서 다양

한 소득 형태의 취업자들이 가입하므로 수급요건을 하나로 단순화하기 어렵다. 임금근로자는 현행 틀을 기준으로 설계하면 적절할 듯 하나, 특수고용취업자와 일반 자영업자의 경우 실업 이전 월평균 소득을 책정하는 방식이 다양할 것이다. 취업 형태에 따라 소득 주기가 다르므로 실업급여 수급권에 불리함이 작용하지 않도록 유연하게 설계될 필요가 있다.<sup>36)</sup>

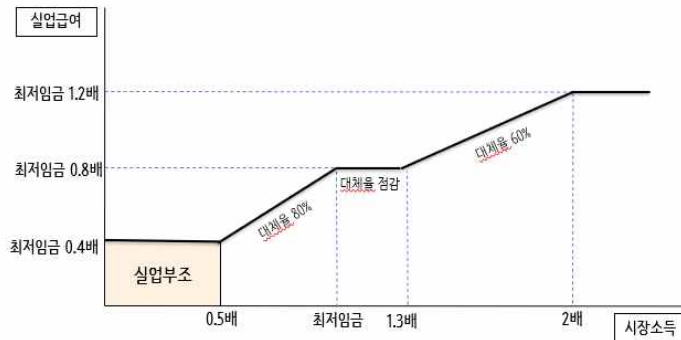
급여수준은 현행 방식을 토대로 보완할 수 있다. 현재 실업급여는 소득대체율 60%가 기준이지만 하한액이 최저임금의 80%로 책정돼 있다(경과조치로 인해 실제 하한액은 최저임금의 90% 수준). 이에 상하한액 차이가 크지 않고 하한액도 다소 높은 수준이다.

[그림 11-4] 는 전국민 고용보험의 실업급여를 이해하기 위한 예시이다. 상하한액의 범위를 확대하고 소득구간에 따라 소득대체율이 60~80%인 모델이다. 현재처럼 최저임금을 기준소득으로 삼아 그 아래 소득자는 소득대체율 80%의 실업급여를 제공하고, 그 위 소득자에게는 대체율을 점감해 최저임금 1.3배 소득부터 60% 대체율을 적용한다. 실업급여 상한액은 최저임금의 2배 소득을 기준으로 삼고, 하한액은 최저임금 0.5배 소득에서 설정된다.

35) 독일은 실업급여보다 실업부조가 큰 나라이다. 2018년 실업안전망 수급자 482만명 중 실업급여 66만명, 실업부조 422만명(인구 8400만명의 약 5%)이다. 2005년 하르츠개혁으로 근로능력자 사회부조가 실업부조로 통합되었다. 이에 사회부조는 근로능력 상실자와 65세 이상 노인만 포괄한다(종진 외, 2019: 105-117).

36) 소득기반 고용보험을 운영하는 덴마크의 경우, 근로소득이 있는 사람은 지난 24개월 중 가장 높은 소득을 올린 12개월을 기준으로 삼고, 영세자영업자의 경우 이전 5년 기간 중 가장 높은 소득을 올린 2년을 기준으로 소득이 산정된다(장지연 외, 2020: 246).

[그림 11-4] 예시: 소득기반 실업급여



자료: 저자 작성.

셋째, 소득기반 고용보험에서는 소득이 유동적인 비임금근로자가 대거 참여하므로 소득 감소에 대응하는 부분실업급여를 제공하고, 자발적 실직에도 실업급여를 지급하는 게 바람직하다. 부분실업급여는 이전과 비교해 일정 비율 이상으로 소득이나 매출이 감소한 경우에 해당될 것이다. 자발적 실업에 대한 실업급여는 현행 고용보험의 원리와 다른 급여이다. 실업급여 납용 우려가 크다면 일정한 유예기간을 두는 방식 등이 보완될 수 있다.

넷째, 일반 자영업자의 실업급여는 실시간 소득체계의 진척 단계에 맞추어 설계될 수 있다. 최종 완성 모델에서는 임금근로자와 동일하게 소득기반으로 비례급여를 지급하겠지만 여기에 이르기까지 단계적 과정을 밟아야 한다면 임금근로자와 다른 구조가 적용되어야 할 것이다.

외국에서도 자영업자를 포괄하는 소득 기반 고용보험은 이제 시작 단계이다. 덴마크는 임금근로자와 자영업자를 구분해 운영하다 2018년부터 단일 소득기반으로 통합해 기여와 급여를 관리하고 있고, 프랑스는 2018년에 고용보험의 기여방식을 임금근로자와 자영업자를 모두 소득기반으로 전환했으나 급여구조는 임금근로자는 소득비례, 자영업자는 정액 방식을 운영한다(장지연, 홍민기 2020, pp.11-15).

서구의 흐름을 감안하면, 우리나라에서 전국민 고용보험을 시행할 때 당분간 자영업

자의 급여구조가 별도로 존재할 개연성이 높다. 그럼에도 한국은 신용카드 이용의 일반화로 자영업자 매출 파악 인프라를 가지고 있어 모든 취업자를 포괄하는 소득기반 고용보험의 실현 가능성이 높은 나라이다. 과도적 단계를 넘어 모든 취업자를 하나의 설계도에 담는 작업을 늦추지 말아야 한다.

### 3. 근로빈곤층을 위한 최저소득보장

근로연령층 소득보장은 실업급여만으로 완성될 수 없다. 노동시장에서 거의 소득을 얻지 못하는 사람도 존재하고, 고용보험에 가입했지만 실업급여 요건을 충족하지 못하는 사람도 있으며, 실업급여가 소진된 사람도 발생한다. 이에 2021년부터 한국형 실업부조로 국민취업지원제도가 시행되고, 이전부터 근로빈곤층을 위한 소득보장으로 기초생활보장(자활급여)과 근로장려금이 운영되고 있다.

우선 국민취업지원제도는 새로 도입되는 소득보장으로서 수급 요건이 다소 엄격하다. 주요 지원대상의 요건이 중위소득 50% 이하이고, 급여도 월 50만원씩 6개월간 지원한다. 이후 수급 대상도 늘리고 급여 수준을 상향해야 하며, 참여자를 위한 직업훈련, 취업지원 등의 활성화 프로그램의 내실화도 중요하다.

기초생활보장제도에서 자활급여는 근로능력이 있는 수급자에 적용된다. 근래 자활센터 사업을 보면 자활 의지와 근로역량이 낮은 주민들의 참여가 늘어나고 있어 참여자의 개별 조건을 감안한 프로그램의 조정이 필요하다(김미현 2020). 최근 생계급여도 근로소득 30% 공제가 도입되어 근로동기를 독려하는 방향으로 개선되고 있다. 그럼에도 생계급여 기준선이 중위소득 30%로 엄격하고 재산에 대한 높은 소득환산 문제는 개선되어야 한다.

근로장려금은 소득과 재산을 감안해 일정 소득 이하 취업자에게 지원금을 제공한다. 2018년까지는 전체 예산이 약 1.3조원대에 그쳤으나 2019년부터 4조원대로 대폭 확대되어 근로연령층의 소득보장제도로서 위상이 높아졌다. 그럼에도 청년 단독가구의 수급률이 무척 높고, 근로유인을 촉진하는 점증구간이 좁은 한계는 보완될 필요가 있다(소득주도성장특별위원회 2020, p.133).

한편 근로연령층 소득지원제도들을 하나로 통합하는 방안도 검토할 만하다. 생계급여는 무기한 제공되고, 근로장려금은 소득보충형 제도이고, 실업부조는 수급기간이 제



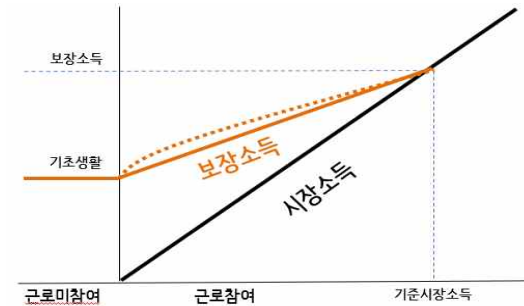
한되어 있다는 차이가 존재하지만 모두 근로연령대 빈곤층을 지원하는 제도라는 공통점을 지닌다. 실제 각 제도의 수혜 계층을 보면 근로장려금은 하위 30%, 기초생활보장은 하위 20%에 집중되고, 국민취업지원제도도 대상이 중위소득 50%로 설정되어 있어 수혜자들이 상당히 겹치리라 판단된다. 또한 세 제도는 실업급여, 노령연금 등 개인 기준으로 제공되는 현금급여와 달리 가구 소득이 기준인 소득보장이다. 현재 생계급여와 근로장려금은 가구를 기준으로 운영되고, 실업부조도 수급요건을 판단할 때 가구소득을 반영한다.

이에 모두 근로빈곤층 소득보장제도이고 근로동기 활성화를 도모한다는 점에서 하나의 제도로 통합하는 방안을 모색할 수 있다. 최근에 근로장려세제, 국민취업지원제도, 생계급여 중 근로능력자 관련 부분을 통합해 ‘근로연령층 최저소득보장제도’를 도입하자는 제안도 선보였다(노대명 외 2020, p.57). 우리에게 생소한 제도여서 여러 눈점이 등장하겠지만 근로빈곤층의 최종 소득안전망을 완성한다는 취지에서 적극 검토할 필요가 있다.

[그림 11-5] 는 근로빈곤층 소득지원제도를 ‘최저소득보장’으로 통합하는 예시 모델이다. 이 제도는 근로능력이 없는 사람에게는 기초생활보장 현금급여를 제공하고, 근로능력을 가진 사람에게는 근로동기를 높이기 위한 소득공제율을 기준시장소득까지 적용한다. 이 때 소득구간마다 동일 공제율을 적용하면 마이너스 소득세 모델이 되고(직선 보장선), 공제율을 차등 적용한다면 근로장려금에 가까운 모델이 될 것이다(점선 보장선). 근래 근로장려금 대상이 확대되어 최저소득보장제 포괄 범위를 넘는 계층이 일부 존재한다면 전체 제도 통합 차원에서 조정해야 할 것이다.<sup>37)</sup>

37) 최저보장소득이 적용되는 기준시장소득은 재정여건, 활성화정책 성숙도, 사회적 평가 등을 감안해 설정될 것이다. 만약 중위소득 80%에서 정해진다면 현재 근로장려금 지원기준소득과 엇비슷해질 수 있다. 2020년 1인가구 중위소득 80%는 약 월 140만원(연 약 1700만원), 근로장려금 1인가구 지원시장소득은 연 2000만원이다. 또한 3인가구 중위소득 80%는 약 월 310만원(연 약 3700만원), 근로장려금 홀벌이와 맞벌이가구 상한소득액은 각각 연 3000만원, 3600만원이다.

[그림 11-5] 예시: 근로빈곤층 최저소득보장



주: 직선 보장선은 마이너스 소득세, 점선보장선은 근로장려금 방식 반영.

## 제5절 소결

코로나 재난을 계기로 한국사회에서 근로연령층의 소득안전망을 혁신하자는 목소리가 높다. 문제의 핵심은 소득보장의 사각지대이다. 사실 이미 오래전부터 제기되어 왔으나 미봉책으로 대응해왔던 문제가 사회적 주제로 떠오른 것이다. 물론 소득보장의 사각지대는 노동시장의 불안정 구조에서 비롯된다는 점에서 쉽게 해결할 수 있는 과제는 아니다. 그만큼 소득보장 토대의 근본적 혁신이 요구되는 주제이다.

2020년 코로나 재난을 맞아 전국민 고용보험 의제가 등장했다. 고용보험 사각지대에 있는 불안정 취업자까지 모두 소득안전망에 포괄하자는 제안이다. 현재 고용보험을 비롯한 사회보험은 노동시장의 고용 지위에 따라 가입 자격을 부여한다. 전통적 표준 고용계약에서 벗어난 수많은 불안정, 개별 계약이 존재하는 노동시장구조에서 사각지대가 발생하는 방식이다.

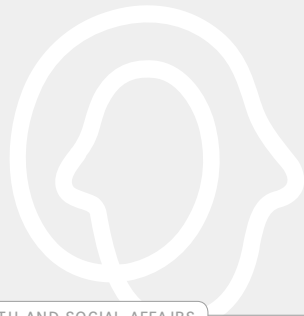
이러한 노동시장 구조에서 사회보험 사각지대를 해소하기 위해서는 사회보험이 가입 기준을 고용 지위에서 소득으로 완전 전환해야 한다. 어디선가 소득을 얻고 있으면 사회보험에 보험료를 납부해 가입하는 구조이다. 여기서 관건은 실시간 소득체계이다. 한국은 정보기술, 디지털 네트워크가 발전하고 신용카드 사용도 일반화되어 촘촘하게

소득과 매출 자료를 보유한 나라이다. 현재 여러 곳에 산재한 자료들을 국세청이 종합 관리하면 실시간 소득체계가 가능하리라 기대한다. 임금근로자는 매월 간이지급명세서를 제출하고, 비임금근로자는 매월 매출을 파악한 후 ‘잠정경비율’을 적용해 산출한 ‘잠정사업소득’에 소득과 사회보험료를 부과하는 구조이다. 물론 일시에 달성하기 어려운 과제이지만, 실시간 소득체계는 비임금근로자의 매출 파악, 잠정경비율 책정, 그리고 이원소득체계 정립까지 꾸준히 추진해야할 시대적 과제이다.

실시간 소득체계에서 기대되는 사회정책 효과는 무척 크다. 전통적 복지체제, 즉 사각지대 있는 소득보장체제를 혁신하리라 기대된다. 첫째, 사회보험에서 가입 사각지대를 해소하고 보험료 부과 기반도 소득으로 단일화할 수 있다. 둘째, 소득과 이익 투명해지므로 복지제도가 내실화될 수 있다. 특히 취약계층 복지급여가 실제 소득에 기반해 탄탄해 수 있다. 셋째, 모든 취업자의 현재 소득자료가 존재하므로 코로나 재난처럼 긴급 시기 사회정책을 효과적으로 추진할 수 있다.

실시간 소득체계를 토대로 근로연령층 소득보장은 두 축으로 구성된다. 하나는 전국민 고용보험이 제공하는 실업급여이다. 소액 소득자도 가입하므로 지금보다 실업급여의 상하한액 범위가 넓어지고 부분실업, 자발적 실업에도 급여를 제공한다. 전체 실업급여 지출이 상당히 늘어나므로 재정 확충을 위한 사회적 책임 분담이 요구된다. 특히 정부의 재정 지원이 중요하다.

또 하나는 근로빈곤층을 위한 최저소득보장이다. 전국민 고용보험이 구현되더라도 저소득 취업자들은 여전히 소득보장이 빈약할 수 있다. 현행 기초생활보장, 근로장려금을 보완하고 새로 도입될 국민취업지원제도도 내실화해 가야 한다. 나아가 세 제도를 최저소득보장으로 통합해 최종 소득안전망으로 위상을 강화하는 방안도 검토할만하다.



## 제12장

### 미래 사회의 직업역량 제고 방안: 생산성과 사회권을 위한 성인기 역량개발

제1절 들어가며

제2절 한국의 직업역량개발 체계 현황 및 문제점

제3절 한국의 직업역량개발 체계 개선방향

제4절 소결

## 제12 장 미래 사회의 직업역량 제고: 생산성과 사회권을 위한 성인기 역량개발

### 제1절 들어가며

일의 변화는 일 하는 사람의 역할 변화를 동반한다. 최근 기술변화에 대한 논의가 노동의 문제로 자연스럽게 이어지는 까닭이다. 이른바 “4차 산업혁명”도 마찬가지다. 디지털화, 자동화 기술 발전은 일터에서 직무(tasks) 변화를 가져오며, 이는 노동시장의 구조는 물론 노동인구의 숙련(skills) 변화로 이어진다(Autor, 2015; Arntz et al., 2016; Acemoglu & Restrepo, 2018).

기술변화는 노동시장 구조에도 영향을 미친다. 자동화 기술은 반복적 직무 비중이 높은 일자리를 감소시키는데, 중간 정도의 숙련을 가진 제조업 생산직이나 화이트칼라 사무직이 이에 해당한다. 그 결과 노동시장은 높은 수준의 인지적 스킬과 창의력을 요구하는 전문직·관리직과 저숙련·저임금의 개인 및 사회서비스 일자리로 양극화된다(Autor & Dorn, 2013; Goos et al., 2014; Eichhorst et al., 2019). 장기적으로는 새로운 중간숙련 일자리가 생겨날 수 있겠지만, 조정 기간의 충격은 불가피하다.

변화하는 노동시장에 적응하기 위해 노동자에게는 새로운 직업역량의 습득이 필요하다.<sup>38)</sup> 근래 수행된 ‘4차 산업혁명 시대’의 직업역량 관련 연구들은 미래 사회의 역량으로 문제해결능력, 자기개발능력, 의사소통능력, 대인관계능력, 협업능력, 자기관리능력, 직업윤리, 창의력, 사고력 등을 제시한다(오호영 외, 2016; 류성창 외, 2017; 박가열 외, 2018; 김봄이 외, 2018; 4차산업혁명위원회, 2019; 경제사회노동위원회, 2019 등). 이 연구들이 제시한 미래 사회의 주요 역량들은 특정적 역량(specific skill)보다는 일반적 역량(general skill)에 속하는 경우가 많고, 흔히 직업역량이라고 하면

떠올리는 하드스킬(hard skill)보다는 협업능력, 직업윤리, 소통능력 같은 소프트스킬(soft skill) 비중이 높다. 미래 사회에 이처럼 특정성 낮은 역량의 중요성이 강조되는 까닭은 미래에 요구되는 사실 직무 변화를 정확하게 예측하기 어렵기 때문이기도 하다(Eichhorst et al., 2019). 분명한 것은 직무가 변화한다는 사실이기에, 변화에 대한 적응(adaptation) 자체가 핵심역량이다. 따라서 특정한 일과 관련된 스킬보다는 변화하는 환경에 대응하여 새로운 스킬을 습득하고 새로운 역할을 수행하기 위한 학습역량, 다른 노동자 또는 기계와 협업하는 역량 등이 중요하다. 이를 위해서는 높은 수준의 인지적 역량도 요구되지만, 일에 대한 태도나 대인관계와 관련된 역량도 중요하다.

일반적 역량, 학습하고 협업하는 역량, 인지적 스킬과 사회적 스킬 등은 모두 전통적 의미의 숙련에 비해 특정한 일자리에 묶이지 않는 이동가능성(transferability) 높은 역량들이다. 미래에 이와 같은 역량들의 중요성이 높아진다는 것은 기존의 기업중심·직무중심 역량개발체계로는 한계가 있다는 것을 의미한다. 기업 입장에서는 피용자의 이동가능한 스킬에 투자할 유인이 적을 뿐 아니라, 기술변화와 그에 따른 노동시장 변화는 고용의 이동성·유연성을 증가시킬 가능성이 크다.

그렇다면 변화하는 일의 세계에서 직업역량개발을 위한 공공정책의 목표는 무엇이 되어야 할까? 본고에서는 미래 직업역량 정책의 방향이 생산성(productivity)과 사회권(social rights)이라는 두 목표를 지향해야 한다는 점을 제기하고자 한다.

생산성으로서의 직업역량이라는 측면은 지식과 아이디어, 그리고 학습이 미래의 경제에서 차지하는 중요성과 관련이 깊다. 1980년대 이후 신성장 이론(new economic theory)에서는 한 경제 내의 아이디어와 지식, 그리고 아이디어를 만들어내는 고숙련 근로자의 역할이 경제성장에서 차지하는 중요성을 강조한다(Romer, 1994). 종전의 자원 중심 성장론을 넘어 성장에 있어서 생산성의 가치를, 그리고 생산성 향상에 있어서 인간 역량과 학습의 가치를 강조하는 것이다(Stiglitz & Greenwald, 2014). 노동인구의 역량을 높임으로써 아이디어와 지식을 창출하고, 그로 인해 생산성을 높이는 것은 향후 경제성장의 요체이며, 그 핵심에 노동인구의 역량이 있다.

기술-노동-역량 변화라는 환경적 조건은 직업역량 문제를 생산성(성장) 측면에서 뿐만 아니라 동시에 사회권(분배) 측면에서도 중요한 문제로 만든다. 일자리 양극화와 같은 노동시장 구조 변화는 상대적으로 숙련 수준이 낮고, 기술변화를 따라가기 어려운 계층에게 변화의 사회적 비용을 집중시키고 그 결과 불평등 문제를 악화시킬 우려가

38) 노동자가 생산 활동에서 필요로 하는 능력에 대해서는 지식(knowledge), 숙련(skill), 역량(competency) 등 다양한 개념이 사용된다(윤양배 외, 2008; 반가운 외, 2017 등). 이 중에서도 ‘역량’은 좀 더 포괄적인 능력을 가리키는 개념으로 사용되는데, 이 글에서는 미래에 필요로 하는 직업적 능력의 포괄성을 고려하여 주로 ‘(직업)역량’이라는 표현을 사용할 것이다. 다만 근래에 숙련 개념도 확대되고 있어(반가운 외, 2017), 이 글에서 표현하는 직업역량은 넓은 의미의 숙련과 유사한 것으로 보아도 무방하다.

크다(OECD, 2017; ILO, 2019; World Bank, 2019 등). 변화하는 환경 속에서 역량 쇠퇴는 개인의 특수한 위험이 아니라 사회적 조건에 따라 심화되고 사회적 결과를 가져오는 사회적 위험이다. 따라서 지속적 역량개발 기회를 개인에게 권리로서 부여하는 것은 사회적 위험에 대한 대응책이며, 불평등 완화를 위한 예방적 조치이기도 하다.

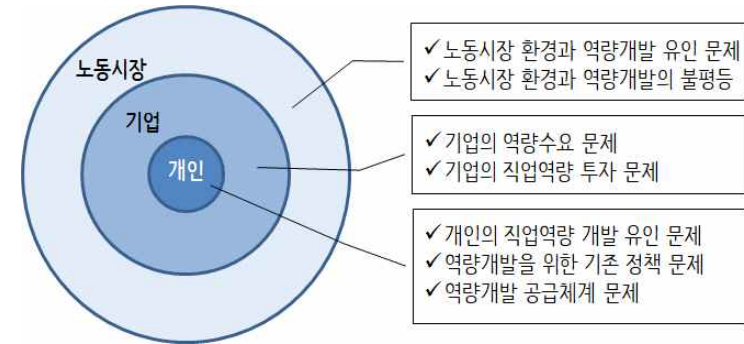
미래의 노동시장에서 노동인구의 역량개발이 생산성과 사회권 측면에서 모두 중요하다. 이는 역량개발 과제가 당면한 복잡성을 보여준다. 생산성 관점에서 보면 변화하는 역량에 대한 요구에 맞추어 일반적 숙련, 고숙련, 학습하고 협업하는 능력을 함양하는 것이 중요하고, 사회권 관점에서 보면 기존 역량개발체계에서 소외된 이들에게 보편적으로 역량개발 기회를 부여하는 것이 중요하다. 그러나 이 두 가지가 완전히 분리된 것은 아니다. 경제 전체의 생산성 제고를 위해서는 그 사회의 “모든” 인적자본을 활용하는 것이 필요하며, 역량개발에 대한 사회적 투자의 지속가능성을 위해서는 경제의 생산성을 유지하는 것이 필요하다.

그간 노동인구의 역량개발에 관한 논의들은 주로 직접적으로 직업능력개발을 위한 정책적 지원이나 인프라 관련 문제를 다루어 왔다. 이는 물론 중요하지만, 직업역량의 개발이 이와 직접 관련된 교육·훈련 프로그램의 개선만으로 달성될 수 있는 것은 아니다. 미래 사회의 직업역량이 ‘움직이는 과녁’(moving target)에 가깝다고 보면, 개인의 직업역량과 관련한 제도적·환경적 맥락을 포괄적으로 고려해야 한다.

이 장에서는 한국의 기존 직업역량개발체계가 가진 문제점을 ‘개인’, ‘기업’, 그리고 ‘노동시장’ 차원에서 분석한다. ‘개인’ 차원은 노동인구 개개인에 대한 기존 직업역량개발 체계가 어떤 문제점을 가지고 있으며, 이들의 역량개발을 지원하기 위해 어떤 변화가 필요한지 다룬다. 개인 차원이라고 구분했지만 직업역량개발 정책과 공급체계를 포함하여 살펴볼 것이다. ‘기업’ 차원은 개인의 역량활용을 둘러싼 기업환경에 대해 살펴본다. 개 ‘노동시장’ 차원은 노동시장 구조가 역량축적과 활용에 미치는 영향에 대해 살펴본다.

이와 같은 분석틀로 한국의 기존 직업역량개발 체계의 문제점을 살펴본 이후에는 그에 따른 정책적 과제들을 제시한다. 이 연구가 살펴보는 직업역량개발 문제의 범위는 포괄적이기에 정책과제는 방향 수준에서 제시하는 것을 목표로 할 것이다.

[그림 12-1] 직업역량체계 분석틀



출처: 저자작성

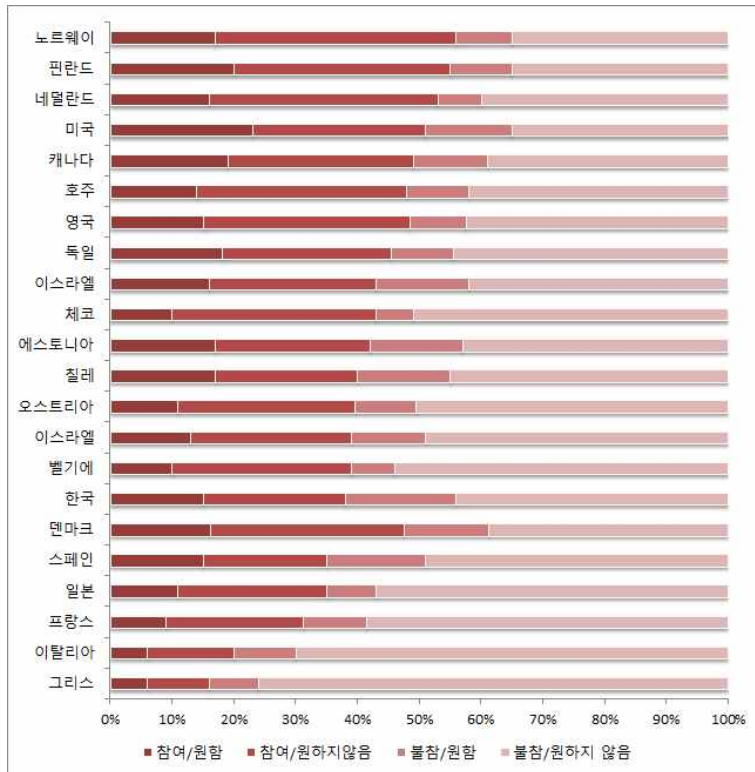
## 제2절 한국의 직업역량체계 현황과 문제점

### 1. 개인수준: 직업능력개발 지원정책과 공급체계

직업역량개발은 기업주도로 개인에게 제공되기도 하지만, 궁극적으로 역량개발을 위해 시간과 비용을 투자하는 주체는 개인이다. 따라서 개인이 어떻게 직업역량개발에 참여하고 있으며, 왜 참여하지 못하는가에 주목할 필요가 있다. 특히 변화하는 직업역량 요구가 개인의 학습능력이나 협업능력을 요구한다는 점은 역량개발 과정의 ‘자기주도성’을 요하는 바, 그 출발점은 역량개발에 대한 개인의 의사에 있다.

[그림 12-2]는 OECD 22개국 성인들이 직업관련 학습에 참여했는지, 그리고 참여 의사가 있었는지(혹은 향후 추가로 의사가 있는지)를 조사한 것이다. 참여여부를 기준으로 보면 한국 성인의 직업관련 학습 참여율은 38%로 22개국 중 16번째로 낮은 편이다. 흥미로운 것은 참여의사인 데, 직업관련 학습에 불참한 62%의 성인 중 약 29%(전체 성인의 18%)가 참여 의사는 있었지만 참여하지 못했다고 응답했다. 이는 비교대상 국가 중 가장 높은 수준이다. 직업관련 학습에 참여한 성인들이 향후 추가적으로 학습하고자 하는 비율 역시 높은 편이다.

[그림 12-2] OECD 22개국 성인의 직업관련 학습참여 및 참여의사 비교



출처: OECD. (2020a). PIAAC 원자료, OECD 웹사이트에서 재인용 (<http://www.oecd.org/publications/getting-skills-right-future-ready-adult-learning-systems-9789264311756-en.htm>), 최종접속일: 2020-11-10.

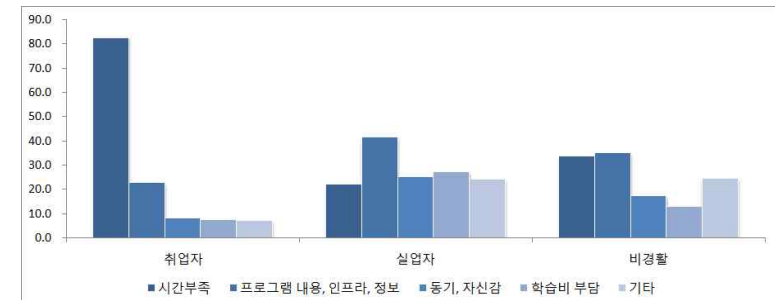
그렇다면 참여의사가 있음에도 참여하지 못하는 까닭은 무엇일까? [그림 12-3]은 2019년 평생학습개인실태조사에서 평생학습 참여 의사가 있음에도 불구하고 참여하지 않은 이들이 제시한 불참사유를 경제활동 유형별로 살펴본 것이다. 취업자의 경우 ‘시간부족’이 가장 중요한 요인인 것으로 나타났으며, 프로그램 내용, 훈련기관 접근성, 프로그램 정보 부족 등 교육훈련 공급측면의 문제가 뒤를 이었다. 실업자의 경우는 공급측 요인과 함께 학습비 부담의 영향이 컸다. 비경제활동인구는 시간부족과 공급측

요인이 중요한 것으로 나타났다. 취업자의 경우 직장업무가 시간부족의 주요 요인라면, 비경제활동인구는 가족부양이 주요 요인이었다.

이하에서는 이들 각각에 대해 좀 더 자세히 살펴보기로 하겠다.

[그림 12-3] 한국 성인의 평생학습 불참요인, 2019년

(단위: %)



주 1. 평생학습 참여 의사가 있었으나 불참한 응답자에 대한 현황으로 중복응답임.

2. 불참요인 중 시간부족, 프로그램, 기타 항목은 각각 다음의 항목에 대한 응답을 합산한 것이며, 나머지 두 항목은 단일 항목에 대한 응답률임. ① 시간부족: 직장업무로 인한 시간부족, 가족부양에 따른 시간부족, ② 프로그램 내용, 인프라, 정보: 가까운 거리에 교육훈련기관이 없어서, 교육에 대한 정보가 부족해서, 교육내용 또는 교육 시설이 만족스럽지 못해서, ③ 기타: 함께 배울 친구가 없어서, 건강상의 이유로, 기타

출처: 한국교육개발원, 「평생학습개인실태조사」 ([https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT\\_33409N\\_008&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_33409N_008&conn_path=I2))에서 저자가 일부 편집, 최종접속일: 2020-11-20.

## 가. 장시간 노동과 노동자의 시간자율성

취업자의 평생학습 불참요인 중 압도적으로 가장 큰 비중을 차지한 것은 ‘시간부족’이었으며, 비경제활동인구나 심지어 실업자에서도 무시할 수 없는 비율이었다. ‘시간부족’은 두 가지 측면으로 생각할 수 있는데, 하나는 시간부족 그 자체이며, 다른 하나는 소득부족으로 인한 시간부족이다. 이 중 우선 시간부족 그 자체에 대해 살펴보자.

잘 알려진 것처럼 한국의 노동시장은 ‘장시간 노동체제’로서의 특성을 갖는다. 장시간 노동체제의 원인이나 양상에 대해서는 기존 연구들에서 상당부분 제시한 바 있는데 (배규직 외, 2011), 본 연구에서 좀 더 주목할 부분은 장시간 노동체제가 노동자의 시간 자율성을 제약한다는 점이다. 장시간 노동은 한 편으로는 취업중인 성인의 재량시간을 감소시키고, 다른 한 편으로는 비취업중인 - 종종 여성인 - 성인의 가사·돌봄 부

답을 증가시킴으로써 ‘시간빈곤’ 문제를 발생시킨다(류기락 외, 2019).

직업역량개발에 걸림돌이 되는 시간빈곤 해소하고 노동인구의 시간자율성을 보장하기 위해서는 전반적인 노동시간 단축과 함께 노동자들이 생애주기에 따라 노동투입량을 조정할 수 있도록 지원해야 한다. 성인기 생애주기의 다양성을 고려한 일종의 이행(transition)지원이 필요한 것이다(Schmid, 1995, p.1998).

국내에 이를 위한 정책들이 없는 것은 아니다. 워라벨 일자리(구 시간선택제 일자리)나 유연근무제와 같은 근로시간 유연성 제고를 목적으로 한 정책 도입 시 중소·중견기업에 일정한 비용지원을 하고 있으며, 유연근무제 도입 기업의 경우 일정한 노동시간 단축 효과가 확인된다(류기락 외, 2019: 2장). 좀 더 직접적으로 교육훈련 시간을 확보하는 제도로 「고용보험법」 및 「근로자직업능력개발법」에 따른 유급휴가훈련이 있는데, 도입 기업에 훈련비의 80%와 최저임금 수준의 인건비를 지원한다.

그러나 이 제도들의 활용도는 낮다. 시간제 일자리는 어느 정도 증가했지만, 여전히 일자리의 질이 낮다(남재욱·이다미, 2020). 유연근무제 도입률은 25.6%(2018년)로 여전히 낮고, 도입 유형도 시차 출퇴근제(17.4%)의 비중이 가장 높아 노동시간 유연성 확보에는 한계가 있다(강민정 외, 2019: 214-125). 유급휴가훈련은 2019년 불과 5,285개 사업장에서 24,333건이 활용됐을 뿐이다(고용노동부, 2020, p.42).

장시간 노동이 하나의 ‘체제’라는 것은 균형(equilibrium)이 이루어져 있다는 것을 의미한다. 따라서 개별적인 정책들로 쉽게 변하지 않는다. 유연근무제를 도입하지 않은 기업들은 그 사유로 ‘희망하는 근로자가 없어서’(50.7%), ‘직원근태·평정 등 노무관리 어려움’(21.8%), ‘거래기업 및 고객과의 관계 때문’(17.9%) 등을 꼽았다(강민정 외, 2019, pp.238-240). 이는 기업의 일하는 문화나 방식, 그리고 노동자들의 인식이 여전히 장시간 노동에 맞추어져 있다는 것을 보여준다.

한국경제는 이미 추격형 성장을 종료하고 새로운 성장모델을 찾아야 하는 시점에이며, 기술발전과 노동시장 구조변화가 예측되는 미래에는 더욱 그렇다. 이제 중요한 것은 요소투입의 확대보다는 기술과 역량 활용을 통한 생산성 제고와 혁신성장이다. 그러나 ‘장시간 노동 체제’는 역량투자를 제약하고 있다.

## 다. 시간빈곤과 소득빈곤: 역량개발 비용의 문제

시간빈곤은 말 그대로 ‘시간이 부족하다’는 것을 뜻하기도 하지만, 상당수의 노동자에게는 소득문제다. 시간당 소득이 낮기 때문에 장시간 노동을 통해 총소득을 높이고자 하기 때문이다. 저소득·저숙련 노동인구의 이와 같은 상황은 소득빈곤과 시간빈곤의 연쇄를 거쳐 역량의 빈곤으로까지 이어진다(남재욱 외, 2019).

현재 국민내일배움카드를 비롯해 교육훈련비를 지원하는 제도들이 있지만, 이 제도들이 훈련에 투자한 시간의 기회비용인 노동시간 감소와 그로 인한 소득손실을 지원하지는 않는다. 실업급여 수급권이 있는 구직자는 구직급여를 수급할 수 있지만, 고용보험의 사각지대가 크고 자발적 이직 시 급여가 지급되지 않는다. 그 결과 실업급여 사각지대의 비정규직, 비임금근로자들이 배제되며, 적극적으로 교육훈련을 위해 일터를 떠나는 경우는 실업급여 수급권이 없다. 고용보험 실업급여를 보충하는 제도로 국민취업지원제도가 2021년 시행을 앞두고 있지만, 역량개발 활동지원을 염두에 두고 설계되지는 않았다(남재욱 외, 2019: 2장). 역량개발 참여를 위해 소득부족을 느끼는 이들이 주로 저소득·저숙련 노동자라는 점을 고려하면 이의 지원은 사회권으로서의 역량개발 측면에서 매우 중요하지만, 현재는 이를 위한 제도가 미비하다.

소득부족의 또 다른 측면은 ‘훈련비 부담’이다. 설사 실업급여 등을 통해 생계비 지원이 이루어지더라도 훈련에 소요되는 비용이 상당한 부담이 된다면, 상대적으로 소득이 낮은 계층이 교육훈련을 선택하는 것은 쉽지 않을 것이다.

노동인구의 훈련비를 지원하는 프로그램은 어느 정도 갖추어져 있지만, 그 충분성에 대해서는 생각해볼 필요가 있다. 가장 대표적인 개인주도 직업능력개발 지원 제도인 국민내일배움카드는 계좌제 방식으로 수급자 1인당 300~500만원의 훈련비용을 지원한다. 재직자와 실업자 카드로 구분되어 있던 것을 통합하여 국민내일배움카드를 도입하면서 원칙적으로 전국민을 대상으로 하는 제도로 확대되긴 했지만, 일정소득과 매출 이상의 특고 및 자영업자를 제외하는 등 보편적 사회권으로서의 직업역량개발이라는 측면에서 보면 여전히 개선이 필요하다(남재욱 외, 2020: 6장).

교육훈련 프로그램의 공급 측면에서도 다양화가 필요하다. 현재 국민내일배움카드는 취업관련성 높은 프로그램 위주로 ‘당장 취업할 사람’을 위한 교육훈련을 지원한다. 졸업예정자 이외의 학생을 카드 발급 대상에서 제외하고 있다는 점이 이를 잘 보여준



다. 그러나 변화하는 노동시장에서 요구되는 역량은 다양하며, 당장 취업에 도움이 되지 않더라도 장기적으로 개인의 학습하는 능력이나 협업능력과 같은 일반적 스킬을 지원할 수 있는 교육훈련이 확대되어야 한다.

### 라. 직업역량개발 프로그램의 질과 공급체계 문제

한국의 성인인구가 직업역량개발에 참여하지 않은 또 다른 중요한 이유는 공급체계와 프로그램의 질 문제다. 한국의 직업능력개발 훈련시장은 일종의 유사시장(quasi-market) 방식으로 운영된다. 정부지원 훈련을 실시하는 훈련기관의 수는 2018년말 기준 총 7,313개인데, 이 중 폴리텍 37개, 한국기술교육대, 그리고 정부부처와 지자체 훈련기관 42개를 제외한 7,228개(98.8%)가 민간훈련기관이며, 대부분은 규모가 영세한 민간 학원들이다(일자리위원회·관계부처합동, 2019a, p.5).

한국에서 민간훈련기관이 본격적으로 팽창한 것은 IMF 경제위기 시 위기대응책으로 직업훈련 투자가 증가한 1990년대 후반이었으며(나영선 외, 2007), 이후 2000년대 후반 계좌제 도입으로 현재의 소규모 민간 기관 중심의 훈련공급체계가 자리 잡았다. 유사시장을 뒷받침하는 공급기관 확보를 위해 규제를 완화하여 영세한 학원 등의 진입을 무제한적으로 허용한 것이다(장흥근, 주민규, 2012). 그러나 영세한 기관 중심으로 형성된 시장에서의 경쟁은 당초의 기대와 달리 저품질 가격경쟁으로 귀결되었다.

현재도 민간 훈련기관들은 대부분 정부지원 사업에 전적으로 의존하고 있으며, 정부가 직종별로 정한 훈련단가에 따라 지원되는 훈련비 지원 범위 안에서 프로그램을 운영한다. 그렇다 보니 고품질 훈련보다 저품질 훈련 비중이 높고, 훈련의 종류나 질이 다양하지 않다(유경준 외, 2020: 4장). 유사시장 방식의 공공서비스 공급에서 나타나는 일종의 “저품질 서비스 균형”이다. 재정부담자와 서비스 이용자가 달라 가격신호가 정상적으로 작용하지 않는 상황에서, 공공을 대신하여 교육훈련을 공급하는 민간공급기관은 품질경쟁 보다는 저품질-저비용-저가격 서비스로 이윤을 확보하는 것이다.

2018년 8월 기준으로 민간훈련기관의 53.5%가 연훈련인원 50명 미만의 소규모 기관이며, 이 기관들에서 훈련을 제공하는 훈련 교·강사의 평균임금은 월평균 200만원 수준으로 처우가 낮다(남재욱 외, 2019: 2장; 일자리위원회·관계부처합동, 2019, p.5). 이런 상황이다 보니 훈련을 전달하는 교·강사 중 자격을 보유한 이들의 비중은

10%에도 미치지 못한다(남재욱 외, 2019: 2장). 사회서비스의 품질에서 서비스 전달 인력의 중요성에 비추어볼 때, 양질의 교육훈련을 기대할 수 있는 상황이 아님을 알 수 있다.

미래의 직업역량 요구에 맞게 고숙련, 일반적 숙련, 그리고 학습하는 능력과 협업하는 능력을 제고할 수 있는 교육프로그램을 운영한다는 것은 프로그램 공급자의 상당한 역량을 전제로 한다. 이는 직업역량개발 공급체계가 현재 직면하고 있는 저품질 서비스 균형을 깨기 위한 노력을 필요로 한다는 것을 의미한다.

### 마. 생애경력지도와 사례관리: 공공고용서비스의 기능과 문제점

한국의 성인들이 직업관련 평생학습에 참여하지 못한 또 한 가지 원인은 프로그램 관련 요인 중 정보부족 문제와 함께 훈련참여에 대한 동기와 자신감의 문제다. 전자는 가깝게는 개인이 참여할 수 있는 역량개발 프로그램과 이에 대한 지원제도들에 대한 정보제공을, 멀게는 생애에 걸쳐 어떤 역량을 개발하고 어떤 일을 할 것인지에 대한 종합적 경력지도(career guidance)를 필요로 한다. 후자는 실업자와 비정규직 인구 등 고용가능성(employability)이 낮은 집단에서 주로 나타나는데, 이들 중 상당수는 교육훈련에 참가하기 위한 준비단계를 필요로 한다. 이는 개인의 상황에 맞는 고용·복지 지원을 제공하는 사례관리(case management)를 통해 이루어질 수 있다.

이 두 가지 요구에 공동점이 있다면, 양자가 모두 고용서비스의 역할이라는 점이다. 고용서비스는 노동시장정책의 관문(gateway)으로서 취업관련 정보제공과 구인-구직 연계를 제공하기도 하지만, 고용서비스 기관을 방문한 구직자의 상황에 맞게 소득보장, 다양한 복지서비스를 지원하고, 교육훈련을 필요로 하는 이들에게 적합한 교육훈련을 연계하는 기능도 수행한다. 특히 국민내일배움카드와 같은 개인주도 교육훈련 확대는 이를 이용하는 개인이 자신의 진로에 맞는 적합한 교육훈련을 탐색·선택·참여할 수 있도록 하는 경력지도 서비스의 필요를 증가시킨다(최영섭 외, 2019: 7장).

그러나 한국의 고용서비스는 이와 같은 기능을 수행하기에 부족하다는 평가를 받고 있다. 가장 많이 지적되는 것은 점점과 인력의 부족이다. 한국 공공고용서비스의 핵심인 고용복지플러스센터는 2019년 기준 100개소인데, 226개 기초자치단체 중 71개에 서는 대중교통으로 1시간 이상, 38개에서는 2시간 이상이 소요되어 접근성이 떨어진



다(일자리위원회·관계부처, 2019b). 고용서비스 역시 대면서비스이기에 서비스 제공 인력의 역할이 중요한데, 점점인력의 숫자가 부족할 뿐 아니라 경력지도를 제공하기에는 역량도 낮다는 평가를 받고 있다. 또한 점점인력의 역량을 제고하기에는 고용서비스 일자리의 질이 높지 않고 체계적인 교육훈련도 이루어지지 않는다는 평가다(오성욱, 2017; 유길상 외, 2018; 일자리위원회·관계부처, 2019b).

한국의 고용서비스는 전달체계의 구조에 있어서도 높은 평가를 받고 있지 못하다. One-stop shop을 지향하여 만들어진 고용복지플러스센터에는 여러 서비스를 제공할 수 있는 기관이 물리적으로 모여 있지만, 기관간의 유기적 협력이나 서비스가 이루어지지 못하고 있어 기본적인 서비스 연계 이상의 기능을 기대하기 어렵다(이덕재, 2014; 길현종 외, 2015; 유길상 외, 2018). 고용복지플러스센터 외의 전달체계에서도 체계성 부족은 마찬가지다. 한국의 고용서비스 기관은 복수의 중앙부처, 중앙정부와 지방정부, 공공과 민간이 혼합되어 있는데, 중앙과 지방, 공공과 민간의 역할분담에 대한 원칙이 없다는 평가다(유길상 외, 2018; 국회예산정책처, 2019; 반가운 외, 2019).

요컨대 지금의 고용서비스는 기본적인 서비스에 대한 욕구를 충족하는 것에도 부족함이 많은 상황으로 변화하는 노동시장에 대응하기 위한 서비스와 미래 직업역량 개발을 지원할 수 있는 생애 경력지도를 기대하기 힘들다. 또한 점점과 인력의 부족 및 전달체계의 비효율성은 효과적인 사례관리도 이루어지기 어려운 환경이다.

## 2. 기업수준: 기업의 역량수요와 역량투자

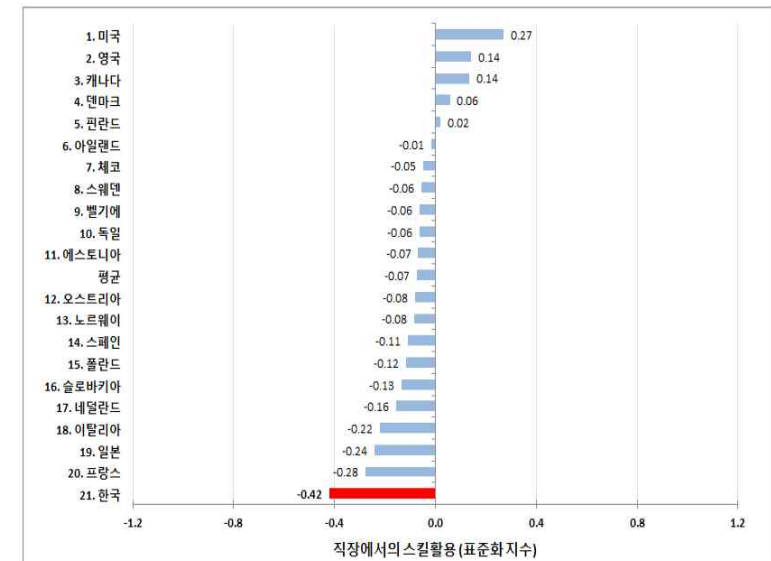
앞서서 개인의 직업역량투자를 저해하는 요인들에 대해 살펴보았지만, 직업역량과 관련한 의사결정이 개인 차원에서만 이루어지는 것은 아니다. 개인이 직업역량을 축적하는 것을 역량의 공급이라고 본다면, 이와 별도로 역량에 대한 수요 역시 중요하다. 언뜻 생각하면 당연히 기업은 고역량자를 선호하기에 역량의 공급이 수요를 창출할 것처럼 여겨진다. 그러나 실상은 기업을 둘러싼 제도적 상황에 따라 달라질 수 있다.

한국의 경우는 어떨까? 한국의 산업화와 숙련에 관한 연구들은 한국 기업이 노동자의 숙련에 투자하거나 활용하지 않는 숙련배제적 성장을 해왔다고 설명한다(조성제 외, 2008; 여유진 외, 2014; 정준호, 2017 등). 후발 산업국으로서 한국은 노동자의 숙련에 기대기보다 높은 수준의 자본투자로 정밀기계 및 자동화 기술을 빨리 도입하

고, 자본투자 수익률 극대화를 위해 장시간 노동에 의존해왔다. 따라서 기업은 노동비용이 증가하더라도 고역량자를 고용하여 생산성을 높이기보다는, 내부 노동시장 규모를 작게 유지하고 장시간 노동과 외부 노동시장을 활용하여 노동관련 비용을 낮추는데 집중해왔다. 한국 기업의 이 같은 역사적 경로는 낮은 역량수요의 원인이다.

실증적으로도 그럴까? 반가운 외(2017)는 국제성인능력조사(PIAAC) 자료를 바탕으로 한국기업의 스킬활용정도를 OECD 국가들과 비교하여 실증분석한 바 있다. 이 분석에 따르면 한국기업의 스킬활용 정도는 OECD 국가에서 가장 낮은 수준이며, 이는 노동자의 숙련수준과 무관하게 대부분의 노동자에게서 동일하게 나타났다.

[그림 12-4] 일터에서의 스킬활용 지수 국제비교



주: PIAAC의 스킬활용 설문문항의 응답을 표준화하여 합산하고 다시 표준화한 것임.

자료: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012) 원자료, 반가운 외(2017: 67)에서 재인용.

이 연구에 따르면 한국 기업의 낮은 역량수요는 실제로 고역량자의 노동공급을 낮추고 있다. 다른 OECD 국가들과 달리 한국에서는 일정 수준 이상 고역량자의 고용률이

오히려 낮아진다는 것이다. 낮은 역량수요가 고역량자의 노동공급 저하로 이어졌다는 것이다(반가운 외, 2017).

이 연구의 저자들은 한국기업의 낮은 역량수요 및 역량활용에 대해 흥미로운 분석을 제시한다. 전술한 한국기업의 숙련배제적 성장 외에 한국기업의 조직적·문화적 특성이 낮은 역량활용과 관련되어 있다는 것이다. 한국기업 특유의 위계적 조직문화와 노동자의 스킬에 대한 투자를 비용으로 생각하는 리더십, 스킬보다 대인관계 능력을 중시하는 경향, 스킬 향상과 연계되지 않은 보상관리, 경영자의 노동자에 대한 낮은 신뢰 등이 역량을 활용하지 않는 일터의 원인이라는 것이다(반가운 외, 2017; 2018).

기업의 역량수요는 생산활동에서 노동자의 역량이 얼마나 ‘활용’되는지를 보여준다. 만약 우리가 미래의 생산 환경에서 인간의 역량이 중요하다는 것에 동의한다면, 역량 활용이 이루어지지 않는 일터는 변화되어야 한다. 비록 숙련배제적 성장 과정이 노동자의 저숙련을 한 축으로 하는 균형점이었다고 하더라도, 앞으로의 경제에서는 인간의 역량에 적극적으로 투자하고 활용하는 새로운 균형으로 이동해야 한다.

### 3. 노동시장 수준: 이중구조와 비임금노동

#### 가. 노동시장 이중구조

많은 이들이 주목하는 한국 노동시장의 핵심적 특성은 이중구조다. 노동시장 이중구조는 노동시장이 임금, 노동조건, 고용안정성 등에서 서로 다른 규칙을 기반으로 작동하는 두 개의 시장으로 분절되어 격차가 존재하고 이 두 노동시장 사이의 이동이 막혀 있는 상황을 의미하는데, 흔히 1차 노동시장 또는 내부 노동시장과 2차 노동시장 또는 외부 노동시장 간의 분절로 설명한다.<sup>39)</sup>

한국의 노동시장 이중구조에 대한 연구들은 한국 노동시장의 분절이 중층적이라는 것에 대체로 동의한다. 주로 정규직과 비정규직의 격차 문제가 제기되는 유럽 국가들과 달리, 한국의 경우 고용형태 뿐 아니라 기업규모에 따른 분절의 정도가 크며, 성별에 따른 분절 역시 심각하다(정이환, 2013a; 이철승, 2017; 김유선, 2019 등). 이 때

문에 “중층적 분절 노동시장”(김유선, 2019) 또는 “신자유주의적 분절 노동시장”(정이환, 2013a) 등의 개념으로 한국 노동시장을 설명하기도 한다.

노동시장이 중층적으로 분절되어 있다는 점은 한국의 노동시장 이중구조에서 완전한 내부 노동시장의 규모는 작고, 어떤 식으로든 외부자성(outsiderness)을 가진 노동시장 규모가 크다는 것을 의미한다. 정이환(2013a)은 한국의 내부 노동시장이라고 할 대기업과 공공부문 정규 노동자 규모를 약 31%로 추정한 바 있으며, 이철승(2017)은 상층-중층-하층 노동시장의 비중이 2015년 기준으로 25:35:45의 분포를 이룬다고 분석했다. 김유선(2019)은 명백한 내부 노동시장의 규모를 임금노동자의 23.5%, 취업자의 19.3%로 추정하였다. 연구에 따라 구체적인 숫자는 다르지만, 어느 추정에서도 어느 정도 불안정성을 가진 집단의 규모를 70~80%로 추정한다.

실사 2차 노동시장의 비중이 크다고 해도 1차 노동시장과 2차 노동시장 간의 이동이 활발하다면 문제는 적다. 그러나 한국의 노동시장에서 내·외부 노동시장 간 이동성은 매우 낮다. 한국의 비정규직 근로자는 정규직으로보다 실업 또는 미취업으로 이행하며(정원오·김연아, 2015), 정규직과 비정규직 간 단절이 뚜렷하다(정동일·권순원, 2016). 기업규모에 따른 임금 및 고용조건 격차가 크기에 중소기업 재직자에게 대기업으로 이직하고자 할 유인이 크지만, 실제 2017~2018년 사이 중소기업에서 이직한 근로자 중 대기업으로 이직한 경우는 9.4%에 불과했다.<sup>40)</sup>

노동시장 이중구조는 개별 노동자의 노동시장 성과에 그 개인의 생산성이나 역량으로 설명되지 않는 요인의 영향이 크다는 것을 의미한다. 노동시장에서의 위치에 따라 생산성과 무관하게 격차가 발생하고, 역량의 축적을 통해 생산성을 향상하더라도 이동성이 낮아 보상을 받을 수 없기 때문이다. 그 결과 1차 노동시장에서는 역량을 개발하기보다는 지대추구에 몰두할 유인이 발생하며, 2차 노동시장에서는 역량개발을 통해 고용가능성을 높일 유인이 낮아진다(조성재, 2019, p. 83). 사용자 입장에서 노동시장 이중구조는 피용자, 특히 근속기간이 짧은 외부노동시장 노동자의 역량에 투자할 유인을 떨어뜨린다.

39) 이중화의 개념에 대해서는 Emmenegger et al.(2012: 12-14)를 참조하시오.

40) 통계청, 「일자리 이동통계」 ([https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1JTJ\\_015&co\\_nn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JTJ_015&co_nn_path=I2)), 최종접속일: 2020-11-18.

## 나. 비임금노동

국제적으로 비교했을 때 한국은 자영업의 비중이 높은 편에 속한다. 2020년 10월 기준으로 한국의 자영업자(무급가족종사자 포함)는 약 665만 명으로, 취업자의 24.5%에 달한다. 범위를 넓혀 최근 증가하는 종속적 계약자(dependent contractor), 즉 특고나 플랫폼 노동까지 고려하면 그 규모는 더욱 커진다. 물론 이들의 일부는 자영업자의 범주에 포함되어 있다. 그러나 또 다른 일부는 임금근로자 범주로 분류되고 있는데, 정확한 규모가 파악되지 않는다. 비교적 최근에 체계적인 방법으로 특고 규모를 추정한 정홍준과 장희은(2018)은 임금근로자로 분류된 특고를 74.5만, 자영업자로 분류된 특고를 91.3만, 그리고 특고와 자영업 중간의 새로운 형태를 55만으로 파악했다.

비임금근로자 규모가 크다는 것은 사회정책적으로 시사하는 바가 크다. 노동하는 사람에 대한 보호 중 많은 부분이 임금근로관계를 전제로 제공되고 있기 때문이다. 역량 개발도 마찬가지다. 2020년 고용노동부의 직업능력개발 예산 2,36조 중 76%는 고용보험 기금이다. 물론 고용보험기금이라고 고용보험 가입자에게만 배타적으로 적용되는 것은 아니지만, 내일배움카드 등의 제도가 고용보험 미가입자를 포괄하기 시작한 것은 비교적 최근의 일로 비임금근로자의 참여 정도가 높지 않다. 뿐만 아니라 직업능력개발 사업의 상당 부분은 사업주를 통해 집행되기 때문에, 사용자가 없는 비임금근로자는 접근할 수 없는 프로그램이 적지 않다. 고용노동부의 직업능력개발사업과 별도로 한국의 성인들이 참여 가능한 역량개발 프로그램으로 교육부의 평생교육사업이 있지만, 상대적으로 직업역량보다는 문화·여가 프로그램 비중이 높고, 참여자 1인당 예산도 적어 양질의 역량개발지원을 기대하기는 힘들다(반가운 외, 2019: 3장).

기술변화는 시장(market)을 통한 거래비용을 감소시켜 노동력을 고용할 것인가, 시장에서 구매할 것인가의 선택에서 기업의 자율성을 확대한다. 이 점은 고용을 외부화하는 기업의 증가로 나타날 수 있는데, 최근 대두된 플랫폼 노동 문제가 이를 잘 보여준다(남재욱 외, 2020). 더구나 숙련배제적이며 역량수요가 낮은 한국기업의 특성을 고려하면, 한국의 노동시장에서 비임금노동, 특히 종속적 계약자의 비중은 향후 증가할 가능성이 크다. 만약 전형적인 임금노동 방식의 감소가 미래 노동시장의 예측할 수 있는 변화의 한 측면이라면, 역량개발체계 역시 이를 고려할 필요가 있다.

## 제3절 한국의 직업역량개발체계 개선방향

### 1. 노동시장 이중구조 완화: 기업형태적 임금체계의 모색

노동시장 분절에 관한 기존 연구들이 제시하는 분절완화 방안은 크게 둘로 나누어 볼 수 있다. 한 가지는 노동시장 이중구조의 핵심이 정규직만 누리고 있는 지대적 성격의 보호라고 보고, 정규직에 대한 보호를 완화시킴으로써 노동시장 내·외부자 격차를 축소하자는 것이다. 여기에는 시장주의적 관점에서 노동시장 규제완화에 초점을 맞춘 입장도 있지만(예를 들어 Bertola et al., 2007; Kahn, 2007), 절충적인 관점에서 고용보호는 완화하되 사회적 보호를 강화하자는 유연안정성(flexicurity) 논의도 포함된다(Wilthagen, 1998; Wilthagen & Tros, 2004; Madsen, 2004 등).

또 다른 접근은 외부 노동시장에 대한 재규제를 통해 양자의 격차를 축소하자는 것이다. 이는 특히 기존의 ‘유연안정성’ 접근이 실제로는 ‘안정성’ 없이 ‘유연성’만을 증가시킨다는 비판에서 제기된 것으로, 변화하는 노동시장 환경에서도 고용의 최종적 결정권자인 사용자 책임이 중요하다는 점을 강조한다(Rubery, 2017; Rubery et al., 2018). “비정규직의 정규직화”는 이와 같은 맥락의 접근 중 하나로 볼 수 있다.

미래 직업역량의 제고라는 관점에서 볼 때, 노동시장의 유연안정성을 구현하는 것은 현재의 환경적 제약을 극복할 수 있는 유력한 방향이다. 유연한 노동시장은 노동시장 내부자의 지대와 노동시장 외부자에 대한 차별을 감소시키므로 노동자들의 직업역량 투자 유인을 증가시킬 수 있다. 앞으로의 노동시장이 요구하는 일반적 역량의 증가도 노동시장의 유연성 확대와 친화성이 있다. 그러나 현재도 한국에서 채용과 해고라는 외부적-수량적 유연성이 낮지 않은 수준임을 고려하면, 당면한 한국에서의 유연안정성은 해고규제완화보다 사회안전망 강화를 우선할 필요가 있다(남재욱 외, 2016).

따라서 한국에서 노동시장의 유연성 제고는 외부적 유연성보다는 내부적 유연성을 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 특히 한국의 노동시장 내부자에게 적용되는 단일기업-연공급 방식의 임금체계를 기업형태적-직무급 혹은 숙련급, 나아가 연대임금으로 발전시키는 것은 노동시장 이중구조 완화와 직업역량 유인 측면에서 중요하다(장지연 외, 2019). 직무나 숙련에 따라 책정되는 임금은 그 자체로 높은 직업역량을 보상하는 체계이며, 횡단적 임금체계가 초기업적으로 적용되는 것은 기업규모에 따른 임금과 노

동조건 격차 축소에도 긍정적 효과를 갖기 때문이다.

횡단적 임금체계의 도입은 기업규모 간 격차뿐 아니라 고용형태별 격차 축소에도 기여할 수 있다. 연공급 체계는 장기근속자에게 유리하다는 점에서 고용이 불안정한 비정규직에게 불리하고, 사용자 입장에서는 고연령 근로자를 비정규직으로 대체할 유인을 증가시킨다(정이환, 2013b). 직무급 또는 숙련급 체계로의 전환은 이와 같은 문제점을 극복할 수 있는 단초가 될 것이며, 직무중심 인사관리로의 전환을 통해 일터의 역량활용을 제고하는 기반이 될 수 있다(반가운 외, 2019: 4장).

기업의 임금체계는 각 기업 내에서의 의사결정이지만 동시에 사회적 결정이기도 하다. 특히 횡단적 임금체계는 초기업성을 가지고 있으며, 산업단위에서 임금을 어느 정도 조율하는 체계를 필요로 한다(조성재, 2019). 이와 관련해서 노사정 협의를 통해 합의에 의해 직무급을 설계하고, 이를 통해 임금체계를 변화시킨 네덜란드의 사례는 주목할 만하다(이장원 외, 2015: 5장). 한국에서 임금체계 변화에 대한 요구가 사용자 측에서 더 높다는 점을 고려한다면 노동이 이를 수용하면서 사회보장 확대 등 사회적 안정성 제고와 교환하는 합의를 생각해볼 수 있다. 이 때 정부는 임금체계 변화를 위해 필요한 직무정보·임금정보 인프라 구축 및 이를 위한 기업의 정보공개 의무 부여, 공정 임금에 대한 감시 등의 역할로 이를 지원할 수 있을 것이다(오계택 외, 2018: 3장).

## 2. 기업의 경영관행 변화

기업의 노동자 역량수요를 높이는 것은 매우 중요하지만, 본질적으로 기업의 경영관행이 바뀌어야 하는 문제다. 이는 어느 정도 자연스럽게 이루어질 수밖에 없는 측면도 있는데, 한국경제가 점차 고도화되어 추격형 성장을 종료함에 따라 역량활용의 중요성이 높아진다는 점, 과거에 비해 민주적 교육을 받은 세대가 노동시장에 진입함에 따라 조직문화가 바뀔 것이라는 점 등이 그 까닭이다(이호영 외, 2019, p.138).

그러나 제도변화는 기능주의적으로 이루어지지 않으며, 명백한 사회적 요구가 있음에도 불구하고 표류(drift)하는 사례도 적지 않다. 따라서 기업조직의 변화를 자극하고 유도할 수 있는(nudging) 정책을 모색할 필요가 있으며, 특히 상대적으로 혁신역량은 낮지만 고용비용은 높은 중소기업의 변화를 유도하고 지원할 필요가 있다.

현재 국내에서 기업을 변화시켜 노동자의 역량축적과 활용을 제고하려는 대표적 정

책은 고용노동부 지원으로 노사발전재단에서 수행하는 일터혁신 컨설팅 사업이다. 이 사업은 고용보험에 가입하고 보험료를 체납하지 않은 사업장들 중 신청을 받아 1,000여개를 선정하고 10~21주 간 노사파트너십, 작업조직·작업환경, 고용문화, 임금체계, 평가체계, 평생학습체계 등의 컨설팅을 제공한다. 일터혁신 컨설팅의 내용에는 기업이 내부 인적자원을 축적하고 활용할 수 있는 방안들이 포함되어 있고, 장시간근로, 비정규직 고용구조 등 개인과 노동시장 수준의 역량개발 문제와도 관련이 있다.<sup>41)</sup>

그러나 현재의 일터혁신 컨설팅 사업에는 몇 가지 한계가 있어 다음과 같은 개선이 필요하다(반가운 외, 2019: 4장). 첫째, 일터혁신이 효과적으로 이루어지기 위해서는 노사의 참여가 중요한데 현재는 특히 노동자(노동조합)의 참여가 부족하다. 사용자와 달리 노동자는 일터혁신을 통한 생산성 향상의 혜택을 보지 못하거나 감원의 위협을 느낄 수도 있다. 따라서 노동자의 참여를 제고하기 위해서는 국가·기업 단위에서의 협약과 성과배분 논의가 필요하다. 둘째, 참여 기업의 수가 1,000여개로 제한되어 있고 연간 예산도 142억(2019년)으로 부족하다. 그 결과 일터혁신을 필요로 하는 기업이 참여하지 못하는 경우가 발생할 뿐 아니라 참여 기업에 대해서도 충분한 지원에 한계가 있다. 셋째, 일터혁신 컨설팅 내용에 직업역량과 관련된 내용이 포함되어 있기는 하나 기업문화와 조직구조 등 기업 내 역량활용에서 중요한 내용들이 보완되어야 한다.

기업의 종업원 역량에 대한 투자와 활용을 촉진하는 것은 기업의 사회적 책임(CSR) 관점에서도 생각해볼 수 있다. 그간 CSR은 기업이 기업 외부의 이해관계자에 대한 책임을 가져야 한다는 논의로 다루어져 왔으나, 기업 내부의 이해관계자, 즉 직원 역시 CSR의 중요한 대상이다. 기업의 내부적 CSR에서 핵심이 되는 것이 바로 인적자원의 역량강화다. 기업의 이해관계자 중 하나인 노동자의 역량을 강화하는 활동은 기업평판을 높이며, 인적자원의 획득, 활용, 유지에 긍정적 영향을 미치며, 그 결과 기업성과와 국가경쟁력을 제고할 수 있기 때문이다(김봄이 외, 2019).

따라서 기업의 사회적 책임에서 노동자 역량에 대한 투자와 활용이 중요한 비중을 차지한다는 것을 명확하게 하고, 이의 실현을 유도하는 정책들을 통해 기업의 노동자 역량에 대한 태도변화를 유도할 수 있다. 이를 위해 역량과 관련된 기업의 사회적 책임

41) 일터혁신 컨설팅 사업내용에 대해서는 노사발전재단 홈페이지의 일터혁신 컨설팅 관련 내용을 참조하였다. (<https://www.nosa.or.kr/portal/nosa/majorBiz/mGWrc/wrkInnoCnslt>). 최종접속일: 2020-11-20.

을 평가할 수 있는 지표를 마련하고, 정부가 이를 공기업 대상의 평가, 정부차원의 포상, 공공조달 시 기업에 대한 평가 등에 이를 활용하는 방안을 생각해볼 수 있다(김복이 외, 2019: 5장). 좀 더 적극적인 방법으로는 국민연금을 비롯한 공적 연금의 사회책임투자(SRI)에서 인적자원 역량 관련 CSR 기준을 활용하는 방향도 생각해볼 수 있다. SRI는 한 편으로 기업의 CSR을 수준을 평가하는 것이며 동시에 최적의 수익률을 지향하는 투자행위라는 점에서(류영재, 2008) 내부 CSR과의 정합성이 높기 때문이다.

### 3. 개인주도 역량개발 체계 강화

미래의 노동시장에서 생산성의 핵심이 되는 직업적 역량들이 문제해결능력, 적응력(학습능력), 협업능력과 같은 일반적 역량이라는 점은 그 축적이 개인 주도로 이루어져야 함을 의미한다. 게다가 플랫폼 노동과 같이 전형적인 고용관계를 벗어난 노동의 증가는 사용자와의 계약관계를 전제로 설계된 제도를 통해 모든 일하는 사람의 사회권으로서의 역량개발을 지원하기가 어렵다는 것을 보여준다. 실제로 개인주도 역량개발의 확대는 한국 뿐 아니라 해외 주요국에서도 노동시장 변화에 맞춰 추진되고 있는 방향이다(남재욱 외, 2019; 일자리위원회·관계부처합동, 2019c).

국민내일배움카드는 개인주도 역량개발 강화를 목적으로 도입된 제도다. 그러나 전술한 대로 이 제도는 대상의 포괄성과 프로그램의 다양성 측면에서 미래의 직업역량 요구를 충분히 반영하고 있지 못하다. 따라서 이 정책의 수요측(대상자 범위)과 공급측(적용대상 프로그램의 종류) 모두 확대가 필요하다. 지원금액의 상향도 필요하다. 현재 국민내일배움카드는 5년 내에 1인당 300~500만원을 지원하고 있는데, 상대적으로 비용이 큰 고숙련·고품질 훈련확대를 위해서는 상향조정될 필요가 있다.

개인 주도의 역량개발체계를 강화한다는 것은 역량개발을 위한 지원이 개인단위로 이루어진다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 직업능력개발 프로그램 역시 개인의 수요를 반영한다는 것을 의미한다. 그간 한국의 직업능력개발 사업은 산업과 기업의 수요를 꾸준히 반영하고자 노력해왔으나, 개인의 수요에 대해서는 무관심했던 것이 사실이다. 그러나 미래의 노동자에게 요구되는 역량이 사실상 움직이는 과녁임을 고려하면, 특정 산업이나 기업의 요구에 맞는 역량개발 뿐만 아니라, 개인이 원하는 학습에 참여하고 학습의 과정을 극대화하는 것이 중요하다(반가운 외, 2019: 3장).

## 4. 교육훈련 공급체계 개선 및 성인기 역량개발의 통합

### 가. 공급체계 개선

노동인구에 대한 교육훈련이 단기적인 취업이 아닌 중·장기적 직업역량 증진과 취업가능성 제고를 목표로 할 때, 프로그램의 질은 더욱 중요하다. 그러나 소규모의 민간 학원 중심의 기존 체계에서 질 높은 교육훈련을 기대하기 어렵다.

유사시장이 효율적으로 작동하기 위해서는 몇 가지 조건이 만족되어야 한다(Le Grand & Bartlett, 1993; 유길상, 2010; 전용호·정영순, 2010; 윤영진 외, 2011; 유경준 외, 2020: 5장). 시장에서 실질적 경쟁이 가능할 정도로 충분한 서비스 제공자, 비시장적 수단의 서비스 질 관리 장치, 서비스 제공자에 대한 충분한 경제적 인센티브, 서비스 비용 및 질에 대한 충분한 정보 제공, 서비스 제공자나 구매자의 탈지행위(cream-skimming) 방지장치 등이 그것이다.

한국의 경우 서비스 제공자가 양적으로는 상당히 확대되어 있으나, 가격신호 외의 서비스 질 보장 장치, 서비스 제공자에 대한 적절한 경제적 동기부여, 서비스 질에 대한 정보제공 측면에서 한계가 있다. 이의 개선을 위해 다음 조치들이 필요하다.

첫째, 서비스 질에 대한 규제를 강화해야 한다. 현재 한국의 직업능력개발사업에서는 직업능력심사평가원(이하 심평원)이 서비스 질 관리 기능을 수행하고 있다. 심평원은 훈련기관을 인증평가하고, 훈련기관이 설계한 훈련과정을 심사·선정하며, 훈련성과를 평가하고, 부정훈련을 관리한다. 그러나 이 모든 과정이 원활하게 이루어지고 있는 것은 아니다. 우선 훈련기관 인증평가가 좀 더 엄격해져야 한다(이수경 외, 2018: 234). 현재의 영세 민간 기관들의 부분적 퇴출까지 고려한 엄격한 기관 역량 평가를 통해 공급기관을 규모화·기업화해야 한다. 훈련기관 역량 평가에서 특히 훈련 교·강사의 역량을 강조할 필요가 있다. 현재의 훈련기관 인증평가 시에도 훈련전담인력 확보여부, 근로조건, 업무역량을 고려하지만 이를 더욱 강화해야 한다. 훈련 교·강사자격요건, 임금수준까지 평가에서 고려할 필요가 있다(양정승 외, 2020).

훈련과정 심사는 변화하는 직업역량 요구에 맞게 다양한 과정이 만들어질 수 있도록 자율성을 부여할 필요가 있다. 그 대신 훈련의 성과평가를 강화해야 한다. 즉, 기관인 증·과정심사-성과평가 중 처음과 끝에서는 적합한 규제를 통한 질 관리를, 중간 단계

에서는 자율과 재량을 부과하는 것이다. 움직이는 과녁의 성격을 가진 미래의 직업 역량 제고를 위해서는 다양한 프로그램이 필요하며, 민간을 통한 공급의 장점은 이를 위해 기능해야 한다.

이를 위해서는 현재의 훈련단가 지원체계 개선도 검토할 필요가 있다. 현재의 NCS 기준 직종별 단가 체계는 훈련 공급비용을 반영하지 못하고 있으며(최영섭, 2019), 정부 지원 프로그램이 시장에서 거래되는 동종의 교육훈련 대비 낮은 품질로 귀결되는 한 원인이 되고 있다(유경준 외, 2020: 4장). 유사시장인 직업능력개발훈련시장의 특성을 고려할 때 가격의 완전한 자유화는 어렵겠지만, 교육훈련기관이 양질의 훈련을 만들 인센티브를 강화하기 위한 변화가 필요하다. 이를 위한 한 가지 방법은 고품질 훈련의 공급비용을 훈련단가에 반영할 수 있도록 하는 것이다(최영섭, 2019). 좀 더 궁극적으로는 적어도 일정한 범위 일정한 범위 안에서 훈련기관이 훈련비를 결정할 수 있도록 자율성을 확대하면서, 동시에 국민내일배움카드 등의 지원수준을 높여 고품질·고비용 훈련에 대한 수요를 확보할 필요가 있다. 물론 이와 같은 조치가 공급기관의 배반 불리하지 않도록 기관인증기준과 성과평가체계 강화가 반드시 동반되어야 한다.

교육훈련의 성과를 강화한다고 할 때, 첫 번째로 고려할 것은 역량개발의 목표가 무엇인지를 분명히 하는 것이다. 그간 직업훈련의 목표는 ‘취업’에 있었으며, 그 결과 취업률이나 취업유지율, 취업 후 임금 등이 평가의 기준이 되어 왔다. 그러나 취업은 경기의 영향을 크게 받거니와, 취업률에 대한 강조는 적극적 노동시장 정책이 정책대상자들을 질 낮은 일자리로 밀어 넣는 결과로 이어져왔다. 그러나 미래의 직업역량이라는 맥락에서는 취업보다 역량 그 자체에 좀 더 초점을 둘 필요가 있다. 적극적 노동시장 정책이라는 맥락에서 보면 취업 중심의 워크페어보다 인적자본향상 접근(human capital approach)이 직업역량개발 성과 평가에 구현되어야 한다.

#### 나. 대학의 직업역량개발 기능강화와 성인기 역량개발 체계의 통합성

기존 직업능력개발훈련 공급체계를 개선하는 것과 함께 필요한 것은 변화하는 직업 역량에 맞는 교육훈련을 공급할 새로운 공급기관을 찾는 것이다. 그 가장 유력한 대안은 대학이다. 특히 미래의 직업역량이 학습하는 능력이나 협업하는 능력과 같이 학습의 ‘내용’이 아닌 ‘과정’에서 길러지는 일반적 역량의 특성을 갖는다는 점은 대학의 역

할이 요구되는 배경이 된다. 전문대학까지 포함하여 생각할 때 대학은 훈련기관에 비해 전국에 고르게 분포하고 있어 지역별 접근성을 확보하기 용이하며, 직업교육을 담당할 수 있는 양질의 교수자 인력을 보유하고 있기 때문이다.

이 점을 고려하면 현재의 이원화되어 있는 성인기 역량개발 체계의 문제를 다시 한번 검토할 필요가 있다. 한국의 성인학습은 고용노동부 주도의 직업능력개발 사업과 교육부 주도의 평생교육 사업으로 나뉘어 있다. 표면적으로 이는 직업 관련성을 어느 정도 중시하는지에 따라 구분된 것으로 보이지만, 평생교육 내에서도 직업관련 평생교육의 비중은 작지 않다. 게다가 미래의 직업역량이 종전보다 일반적 숙련과 고숙련 비중이 높아지고, 학습 그 자체의 중요성이 커진다는 점을 고려하면, 직업관련성 높은 프로그램과 그렇지 않은 프로그램을 엄밀히 구분할 수도 없다. 공급기관 측면에서도 대학의 역할 증대는 통합적 거버넌스의 필요성을 증대시킨다.

물론 오랫동안 분리되어 운영돼 온 체계를 하루아침에 통합하기는 쉽지 않다. 따라서 우선은 거버넌스 통합 이전에 정책 수혜자 관점의 통합으로 접근할 필요가 있다. 최근 정부여당에서 제시한 바 있는 “전국민 평생 장학금”은 현재의 국민내일배움카드와 거의 유사한 바우처 방식의 교육비 지원 확대를 추구하고 있다. 그렇다면 「고용보험기금-직업훈련기관-국민내일배움카드」와 「일반회계-대학 및 평생교육기관-전국민 평생 장학금」 체계를 분리된 상태로 병립시키는 것이 아니라 이 두 정책을 긴밀히 연계하여 수혜자 입장에서는 교차하여 활용할 수 있도록 함으로써 성인기 역량개발 체계 통합의 첫 걸음으로 삼을 수 있다. 국민내일배움카드 발급자가 평생교육기관에서 평생교육을 받고, 평생장학금 수혜자가 직업훈련기관에서 직업훈련을 받을 수 있도록 하는 수혜자 단계의 통합을 실현하는 것이다. 이를 통해 평생교육과 직업훈련의 연계성을 높여간다면, 이후에 교육부 평생교육 예산의 통합, 평생교육과 직업훈련 거버넌스의 통합까지 단계적으로 나아가는 기반이 될 수 있을 것이다.(반가운 외, 2019: 3장).

#### 5. 개인의 시간 및 비용지원

한국에서 장시간 노동이 하나의 “체제”로 존재한다는 것은 이를 둘러싼 여러 제도들 간 상호보완성이 형성되어 있다는 것을 의미한다(배규식, 2012; 남재욱, 이다미, 2020). 현재의 유연근무 관련 제도들은 이 체제의 벽에 가로막혀 제대로 작동하지 못

하고 있다. 균형을 깨기 위해서는 종전의 유연근무제보다 좀 더 강한 충격이 필요하다.

이를 위해 가장 중요한 것은 노동자에게 유연근로를 선택할 “권리”를 보장하는 것이다. 그 형태가 근로시간 단축이 됐든 훈련휴가가 됐든 일정한 조건을 만족하는 노동자는 사용자에게 유연근로를 요구할 수 있고, 사용자는 특별히 예외적인 경우가 아니라면 이를 받아들일 의무가 있도록 규정해야 한다. 이미 법 개정안이 통과되어 2021년부터 단계적으로 시행을 앞두고 있는 ‘근로시간 단축 청구권’(「남녀 고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」) 보장은 그 출발점이 될 수 있다. 향후에는 근로시간 단축 뿐 아니라 돌봄, 학습, 휴식 등 생애주기에서 노동자 개인에게 요구되는 여러 과업들을 위한 유급휴가, 휴직, 유연노동시간의 권리가 보편화되어야 한다(남재욱·이다미, 2020).

불안정 노동 상태에 있는 외부 노동시장 노동자의 경우 시간확보에 대한 권리가 보장되더라도 이를 누리기 쉽지 않다. 그런데 불안정 노동자에게 ‘시간’은 곧 ‘돈’이기도 하다. 이들은 이미 짧은 근속기간과 불안정한 고용상태에 있어, 취업과 실업, 전일제 노동과 단시간 노동이 교차하는 과정에서 역량개발을 결합할 수 있는 가능성을 확대하는 것이 필요한데, 이 때 필요한 것이 손실된 소득의 보장이다.

앞의 11장에서 이미 제시된 것처럼 고용보험이 ‘고용관계’가 아닌 ‘소득’을 보장하는 체계로 전환된다면, 더 이상 ‘실업’이 급여수급의 전제조건이 아니게 되어 노동-학습-소득보장의 결합은 훨씬 더 용이해질 것이다. 다만 이를 위해서는 역량개발 목적의 실업/이직/노동시간 단축이 급여수급 조건이 될 수 있도록 규정해야 한다. 따라서 현재의 고용보험 실업급여가 규정하고 있는 자발적 이직에 대한 급여 미지급 자체를 폐지하거나, 적어도 교육훈련에 대한 참여를 허용하는 방식으로 변화가 필요하다. 2021년 시행예정인 국민취업지원제도 역시 유사한 방식의 조정을 모색해야 한다.

기존의 고용보험 실업급여나 실업부조가 아닌 성인의 직업역량개발을 지원하기 위한 별도의 소득지원 체계를 두는 것도 검토할 필요가 있다. 이를 위해 사회적으로 가치 있는 활동을 금전적으로 보상하는 “참여소득”의 아이디어나(Atkinson, 2015), 계좌제 방식의 지원을 통해 훈련비 뿐 아니라 이동 가능한 소득지원계좌를 구축하는 접근(Eichhorst et al., 2017), 혹은 개인 생애의 일정기간 동안 기본소득 수급권을 보장하는 “생애선택기간 기본소득”(석재은, 2020) 등의 아이디어가 이미 제시된 바 있다. 그러나 이와 같은 보편적 소득보장제도의 아이디어가 실제로 실행되고 있는 사례는 아직까지 찾아보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 역량개발에 대한 시간과 소득 확보의 중

요성을 고려하면 이에 대한 모색은 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

## 6. 고용서비스를 통한 노동시장 정책 간 연계 제고

개인주도의 역량개발이 활성화된다는 것은 역량개발에서 개인의 선택이 중요해진다는 것을 뜻한다. 또한 어떤 교육훈련 기관의 어떤 프로그램이 누구에게 효과적인지에 대한 진단과 정보전달의 중요성도 커진다. 이는 고용서비스의 역할인데, 현재 한국의 고용서비스는 이와 같은 역할을 수행하기에 한계가 있다. 향후 고용서비스 강화를 위한 당면 과제들은 다음과 같다(유길상 외, 2018; 반가운 외, 2019: 5장).

첫째, 무엇보다 공공고용서비스 접점과 인력의 양적확대가 전제되어야 한다. 생애에 걸친 진로지원과 경력설계를 위해서는 개인화된 서비스가 필요한데 현재의 인프라로는 이를 감당하기 어렵다. 특히 One-stop shop으로서의 고용복지플러스센터가 충분히 확충되어, 다양한 고용서비스를 필요로 하는 이들이 손쉽게 접근할 수 있는 게이트웨이로 기능해야 한다.

둘째, One-stop shop으로서의 고용복지플러스센터의 기능발전이 필요하다. 한국의 고용서비스는 다양한 서비스를 모아두긴 했지만, 서비스 간 연계나 역할분담이 명확하지 않아 노동시장정책을 총괄하는 단일창구로서 제 역할을 하고 있다고 보기 어렵다. 참여기관 간 연계와 협력을 제도화하고 유기적으로 서비스 제공이 이루어질 수 있는 체계를 갖추어야 한다.

셋째, 한국의 고용서비스에는 중앙과 지방, 공공과 민간이 참여하고 있지만, 각각이 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 규칙설정이 부재한 상태다. 기본적으로 서비스 전달에서 지방정부의 현장밀착형 서비스의 중요성이 강조되는 추세임을 고려하면 현재에 비해 지방정부의 고용서비스 인프라나 역할이 강화는 필요하다. 그러나 한국의 상황을 고려하면 완전한 지방이양은 어려울 것이며, 따라서 중앙과 지방이 공동으로 협력하는 규칙을 설정하는 것이 중요한 과제가 된다(유길상 외, 2018). 공공과 민간의 관계에 있어서는 양자의 역할을 분명히 구분하되, 민간의 전문성을 활용한다는 민간위탁의 본래 취지가 구현되어야 한다. 이를 위해서는 민간 고용서비스 기관이 역량을 갖출 수 있도록 예측 가능한 사업추진을 통해 민간위탁기관이 어느 정도 안정적인 사업수행을 보장하고, 위탁기관 선정 단계의 역량검증과 사후적 성과평가가 강화되어야 한다.

넷째, 고용서비스 역시 대인서비스임을 고려하면 서비스 질은 서비스 전달 인력의 역량에서 결정된다. 민간 공공서비스 인력의 역량제고를 위해서는 기관 선정 단계에서부터 전문성 있는 인력 확보 및 이들에 대한 교육이나 처우 등이 체계적으로 관리될 수 있도록 해야 한다. 서비스 제공인력의 전문성 향상을 위한 교육체계 마련은 민간 뿐 아니라 공공서비스 인력에 대해서도 마찬가지로 중요한 과제다.

#### 제4절 소결

이상과 같이 미래의 직업역량개발을 위한 과제들을 개인, 기업, 노동시장의 차원에서 살펴보았다. 그간 직업능력개발에 관한 논의들은 협소한 관점에서 “직업훈련 프로그램 어떻게 효과적으로 운영하고 제공할 것인가?”에 초점을 맞추어 왔다. 그러나 한 사회에서 노동인구가 직업역량을 개발한다는 것은 노동시장 환경, 기업환경, 복지정책, 교육훈련정책에 이르기까지 사회정책의 여러 영역들과 그 영역을 둘러싼 제도 환경의 영향 속에서 이루어진다. 더구나 가까운 미래에 기술과 일의 세계가 급변할 것이라는 시각에서 보면 직업훈련 정책만으로 대응하는 데는 한계가 있다.

우리 사회의 경우 역량과 생산성으로 성과가 결정되지 않는 노동시장 이중구조와 노동자의 역량을 충분히 활용하고자 하지 않는 기업, 그리고 시간, 소득, 정보의 한계 속에서 역량개발 투자에 어려움을 겪고 있는 개인, 낮은 품질의 프로그램을 제공하는 교육훈련 공급체계라는 문제들이 성인지 역량개발의 걸림돌이 되고 있다. 이 요인들 중 상당수는 상호작용하면서 서로를 강화하는 방식으로 작동하고 있기 때문에, 어느 하나의 정책이 킹 핀(king pin)이 될 수 없고, 개인, 기업, 노동시장 차원에서, 직업역량의 수요와 공급 차원에서, 복지정책과 노동시장 정책 차원에서 다양한 조치들이 결합되어야 한다. 직업역량개발은 한 편으로 우리 경제의 혁신 기반이 되는 생산성을 제고하는 일이며, 동시에 변화하는 노동시장에서 어려움을 겪을 가능성이 높은 노동인구의 적응력을 높이기 위한 사회적 권리로 보장되어야 하며, 이는 Stiglitz와 Greenwald(2014)의 표현대로 ‘학습 사회’(a learning society)로의 전환이 필요한 일이다.

본 연구의 논의는 미래를 대비한 직업역량개발 체계의 변화가 단순히 직업훈련 제도 혁신으로 가능하지 않다는 것을 강조하기 위해 포괄적 접근을 택했고, 그 결과 각각의 정책방향에서 구체적인 논의까지는 담지 못했다. 어쩌면 과제의 목록을 제시한 정도에

서 머물렀다는 것이 정확한 평가인지도 모르겠다. 이 각각의 과제들에 대해 향후 더 구체적이고 실행 가능한 방안들을 제시하는 것이 앞으로의 중요한 숙제가 될 것이다.





## 제13장

### 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 대가는 어떻게 지불할 수 있을까?

제1절 들어가며

제2절 이론적 논의

제3절 일자리 Mapping과 사회적 가치 있는 일

제4절 관련 기존 제도의 현황

제5절 (가칭)공익시민수당의 제안

## 제 13 장

사회적 가치 있는 일에 대한 사회적  
대가는 어떻게 지불할 수 있을까?

## 제1절 들어가며

모든 일(work)은 사회적 가치와 경제적 가치 등 다양한 가치를 포함한다. 그러나 모든 일이 경제적 가치로 평가받고 보상받는 것은 아니다. 이 글은 사회적 가치가 있으나 경제적 가치로 평가받지 못하거나 제대로 평가받지 못한 일들에 대해 사회적 인정과 사회적 보상을 하는 데 관심을 가지고, 그 정책방안을 모색하는 데 목적이 있다. 하지만 명확히 해둘 것은 이 글이 그동안 경제적 가치로 제대로 평가받지 못한 일들을 포함한 모든 일에 대해 경제적 가치의 잣대로 경제적 가치를 재평가하고 경제적 보상을 하는데 목적을 두고 있지는 않다는 것이다. 이 글은 모든 가치를 경제적 가치로 환원하여 경제적 가치라는 일원화된 잣대로 경제적 가치를 평가하고 보상하자는 의도에서 출발하지 않았다. 그보다는 우리를 살리고 지탱하는 많은 일들 가운데 사회적 가치가 있으나 경제적 가치로 보상되지 않는 일들을 발견하고 그 일들이 지속되면서 사회적 가치를 창출할 수 있도록 사회적 인정을 드러내고 사회적 보상을 하는 데 관심이 있다. 이때 사회적 보상수준은 그 일의 경제적 가치를 의미하지 않는다. 그보다는 우리 사회공동체의 상징적 자본을 확인시켜주는 의미에 가깝다.

그런데, 왜 지금 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 보상을 논의하고자 하는가? 급변하는 사회적 변화들이 우리가 그동안 간과해왔던 사실들을 환기시키며 인식의 패러다임 전환을 요구하고 있기 때문이다. 첫째, 4차산업혁명으로 인한 변화와 도전이다. 지능정보기술 등 기술혁신에 따른 인공지능로봇의 노동 대체, 표준적 고용관계로부터 벗어난 플랫폼노동의 증가 등 노동시장의 변화는 한편으로는 일자리 문제를, 다른 한편으로는 분배의 문제를 동시에 제기한다. 기술혁신이 가져올 일자리 감소 또는 노동방식 및 노동시간의 변화가 전망되는 가운데 일할 권리를 기본권으로 보장하기 위해 일자리의 다원화 및 다각화 차원에서 사회적 일자리에 대한 모색이 필요하다는 것이다. 또한 산업사회 근간을 형성해 온 임금노동과 임금노동 소득을 통한 자원분배라는

기본 축에 대한 변화가 필요하다는 것이다. 그 핵심에 기본소득 논의가 있다. 모든 개인에게 무조건 정기적으로 일정한 현금을 지급하자는 기본소득(판 파레이스, 2016; 2018; 스탠딩, 2018)은 산업사회 임금노동 생산관계로부터 벗어난 새로운 대안적 분배방식의 의미를 갖는다(Offe, 1997). 그러나 기본소득은 재정적 제약, 근로동기 침해, 기존 사회보장제도와의 조정문제, 적정 도입 시기 등 여러 가지 현실적 문제로 여전히 답론 수준에 머물고 있다. 몇몇 국가에서는 정치적 중심 아젠다화가 이루어지고 관련한 소규모의 정책실험이 이루어지고 있고, 한국에서도 코로나19 재난지원금 지급을 계기로 기본소득 논의가 정치적 관심 아젠다로 부상되었지만, 아직 본격적인 정책으로 채택되고 있지는 못한 실정이다. 그럼에도 불구하고 4차 산업혁명이 이끄는 변화는 다양한 사회적 일자리 탐색 및 기본소득과 관련하여 다양한 변형적 논의를 파생시키며, 변화의 에너지를 축적하고 있다.

둘째, 인구고령화로 인한 도전이다. 고령인구 비중이 급격히 증가하고 있고 평균수명 및 건강수명 증가로 활동적 노년기가 연장되고 있음에도 불구하고, 노동시장 환경의 악화로 고령자의 사회적 분리는 가속화되고 있는 딜레마적 상황을 타개할 수 있는 사회적 대책이 필요한 상황이다. 특히 한국은 세계 유례없는 급속한 울트라 초고령사회로의 가속화가 예정되어 있을 뿐만 아니라 이전 고령세대와 질적으로 구분되는 높은 역량과 활력을 갖고 있는 베이비붐세대가 본격적으로 고령세대로 진입하고 있기 때문이다. 따라서 고령인구의 역량을 사회적으로 잘 활용할 수 있는 효과적 사회체계를 구축함으로써 고령인구의 사회적 통합을 강화하고 전체 사회의 활력을 높이는 방향으로 전환하는 것은 사회적으로 시급한 정책과제이다.

셋째, 젠더의식의 변화로 인한 도전이다. 페미니즘의 발전과 젠더의식의 향상은 가정 내에서의 돌봄노동, 가사노동 등 보이지 않는 노동(invisible work), 사회적 가치는 충분하나 경제적으로 가치가 인정되고 지불되지 않는 노동(unpaid work)에 대한 사회적 관심을 환기시키며, 비공식영역의 보이지 않는 부노동에 대한 사회적 관심과 재평가를 요구하고 있다.

넷째, 상기와 같은 인구경제사회적 변화는 우리의 삶의 태도와 가치관에도 비판적 성찰을 요구하며 변화를 이끌고 있다. 경제적으로 양적 측면에서는 일정 수준 이상의 발전을 성취한 상황에서 삶의 질(Quality of Life)을 추구하는 사회로의 중심 이동이 모색되고 있다. 삶의 질을 추구한다는 것은 경제적인 측면을 넘어 다각적 측면에서 개

인의 실질적 자유의 확장을 추구한다는 것을 의미하며(Sen, 1999), 필연적으로 관계적 존재인 인간이 자기이익 추구를 넘어 공공성의 사회적 가치를 실천하며 인간답게 사는 것을 의미한다(고동현, 이재열 등, 2016; 박명규, 이재열, 2018; 김경동, 2019). 이는 Hannah Arendt(1958)가 『인간의 조건』에서 인간의 공공성을 탈색시켜 버린 근대사회를 비판하며 인간을 인간답게 하는 조건으로 ‘공동체 안에서 타인을 승인하고 소통을 나누며 공적 가치를 실현하는 공적 영역의 회복과 공공성의 구현의 회복이 필요하다’는 것을 역설한 것과 동일한 맥락이다(이진우, 2019; 김호기, 2020).

이와 같은 맥락에서 ‘사회적 가치 있는 일’에 대한 사회적 관심이 높아지고 있으며, 사회적 가치 있는 일을 개발하고 지속가능하도록 유지하는 것을 우리 사회의 중요한 목표로 삼을 필요가 있다. 그 일환으로 여기에서는 ‘사회적 가치 있는 일’에 대한 사회적 대가를 지불하는 방안을 모색해보고자 한다.

왜 ‘사회적 가치 있는 일’에 대한 사회적 대가 지불을 모색하고자 하는가? 다시 정리해보면, 첫째, 4차 산업혁명에 따른 일자리 감소(변형)에 대응하여 일의 다원화가 필요하며 사회적 가치 있는 일 종사에 대한 사회적 보상이 필요하기 때문이다. 이를 통해 노동시간 축소로 확보된 여가시간을 사회적 가치 있는 일에 사용하는 것에 대해 사회적 보상을 함으로써 감소된 시장임금과 사회적 보상을 결합한 적정 소득보장이 필요하기 때문이다. 둘째, 고령인구 비율 확대와 활동적 노년 기간의 증가에 따라 고령인구가 ‘사회적 가치 있는 일’을 하며 계속 활동할 수 있도록 지원할 필요가 있기 때문이다. 셋째, 젠더의식의 향상 속에서 비공식, 가정내 보이지 않던 지불되지 않은 노동에 대해 사회적으로 가치를 인정하고 재평가하여 사회적으로 보상할 필요가 있기 때문이다. 넷째, 삶의 질을 향상시키고 품격있는 사회를 위하여 사회적 가치 있는 일을 촉진하고 계속 할 수 있도록 지속가능성 측면에서 사회적 보상을 지원할 필요가 있기 때문이다.

이를 위해 이 글에서는 먼저, 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 보상과 관련한 이론적 근거가 될 수 있는 연구들을 Arendt 인간의 조건과 공공적 행위, 고동현, 이재열(2016)과 박명규, 이재열(2018)의 사회적 가치 논의, 김경동(2020)의 사회적 가치 논의, Akinson 참여소득을 중심으로 살펴보았으며, 사회적 보상이 필요한 사회적 가치 있는 일을 어떻게 정할 것인가와 관련하여 잠재적 대상군을 일자리 mapping을 통해 탐색하였다. 또한 이미 유사한 맥락에서 다양하게 실행되고 있는 사회적 가치 있는 일에 대한 다양한 보상 관련 제도와 급여내용들을 살펴보고, 관련 제도들과 사회적 가치

있는 일에 대한 사회적 보상을 위한 사회적 급여 간의 관계 설정에 대해 검토하였다. 이를 바탕으로 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 보상 급여로 (가칭)공익시민수당에 대한 구체적 설계방안을 제안하였다.

## 제2절 이론적 논의

### 1. 사회적 가치에 대한 이론적 고찰

사회적 가치란 무엇인가? 사회적 가치는 ‘시장의 한계’와 ‘정부의 실패’를 보완하고 극복하는 ‘사회’의 역할에 주목하는 새로운 노력들의 공통분모이다(고동현, 이재열 등, 2016; 박명규, 이재열 2018, p.14).

사회적 가치가 공식적 용어로 사용된 것은 비교적 짧은 역사를 갖고 있다. 영국은 2012년 공공 서비스(사회적 가치)법(The Public Services (Social Value) Act(Social Value Act: SVA))을 제정하고, 2013년 1월부터 발효했다. 영국의 사회적 가치법은 공공 서비스 위탁자들이 보다 광범위한 사회적, 경제적, 환경적 혜택을 확보할 수 있는 방법, 다시 말해 사회적 가치를 얻을 수 있도록 열린 접근을 해야 한다는 것이다. 사회적 가치를 창출하기 위한 더 나은 서비스를 설계하기 위해 공공 위탁자는 지역 공급자 시장이나 커뮤니티와 대화하여 어려운 문제에 대한 새롭고 혁신적인 솔루션을 찾아야 한다는 것이다. 위탁자는 구매 서비스 또는 구매 방법이 해당 지역 또는 이해 관계자에게 사회적 가치를 확보할 수 있도록 하는지 고려해야 한다.<sup>42)</sup> 이와 같이 영국의 사회적 가치법은 민간의 창발적 자발성과 주도성을 통해 사회서비스의 혁신적 해결책을 추구하며, 궁극적으로 사회적 가치 창출로 공동체에 기여하도록 하기 위한 것이다.

한국 국회에서도 ‘사회적가치기본법’ 제정을 논의하고 있다. 사회적 가치는 공공의 이익과 공동체의 발전을 위해 사회, 경제, 환경, 문화 등의 모든 영역에서 기여할 수 있는 가치를 말하며, 헌법적 가치로 보면 사회권을 실질화하기 위한 가치이며, 문화, 경

42) <https://www.gov.uk/government/publications/social-value-act-introductory-guide>

제, 환경적 가치를 포괄하는 상위가치 헌법이 지향하는 가치 중에서 사회의 재생과 건전한 발전을 위한 가치로서 사회적약자 배려, 노동권, 인권, 안전, 민주적 의사결정과 참여의 실현 등 공동체와 사회 전체에 편익을 제공하는 가치를 의미한다고 밝히고 있다. 19대 문제인 국회의원, 20대 김경수, 박광온 국회의원에 발의했으나 통과되지 못하고 21대에 다시 '공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안'을 발의하며<sup>43)</sup>, 박광온 국회의원은 “공공조달 시장에서 사회적가치를 실현하는 민간기업에 가점을 줄 수 있는데 민간기업에 긍정적인 영향을 줘서 사회 전반에 걸쳐 선순환이 일어날 것이며 공공기관들도 공공성이라는 설립 목적에 맞게 운영될 수 있으리라 기대한다”고 밝혔다.

박명규,이재열(2018)은 사회적가치의 핵심요소로 안전과 일자리, 혁신과 역능성, 공동체와 공공성, 생산과 지속가능성을 들고, 실행영역은 사회적 경제, 공공구매와 공적서비스, 사회책임과 사회공헌, 사회혁신과 시민적 역능성, 수행주체로는 사회적기업과 협동조합, 중앙정부 및 지방정부, 기업,노조,공익재단, 학교,종교,시민단체를 들고 있으며, 실천전략으로는 가치구조의 재구성, 협력의 제도화, 혁신의 제도화, 책임의 제도화를 들고 있다(박명규,이재열, 2018, pp.15-52).

사회적 가치에 대한 체계적 고찰을 시도한 김경동(2019)은 『사회적 가치: 문명론적 성찰과 비전』에서 선진사회, 성숙한 사회, 문화적 교양으로 정화한 사회를 합친 성숙한 선진문화사회(Cultured Mature Advanced Society), 즉 품격 있는 사회가 사회적 가치를 지향하는 사회의 비전이라고 제시한다.<sup>44)</sup> 이 책에서는 사회적 가치의 의미를 체계적으로 정리하고 있는데, 그 대전제에는 인간은 관계적 존재이며 사회는 관계라는 대명제가 관통하고 있다. 관계론적 사고는 개인의 인격완성과 자아실현은 건강하고 자유로운 공동체 속에서만 가능하다고 믿는 공동체주의(communitarianism)와 연결된다.<sup>45)</sup> 극단적 개인주의는 공동체의 형성을 어렵게 하며, 극단적 국가주의는 공동체를

43) 사회적가치기본법은 인권, 안전, 보건의복지, 노동, 사회적 약자 지원, 상생협력, 일자리창출, 공동체복원, 지역경제회생, 윤리책임, 환경, 의사결정참여, 공공성 등 13개 영역을 포괄한다.

44) 일군의 학자들은 이상적인 공동체를 ‘사회의 품격이 높은 사회’라고 정의하기도 한다. 사회의 품격은 ‘공동체가 제공하는 사회, 경제, 문화생활에 참여하여 개인이 자신의 잠재력과 복지를 극대화 할 수 있는 상생적 관계 맺기가 가능한 정도’를 의미한다(이재열, 2019: 14).

45) 공동체주의는 본래 ‘개인주의적 자유주의’와 ‘전체주의적 국가주의’ 모두가 가지는 문제점에 대한 반성에 서부터 시작했다. 공동체주의는 자유로운 개인을 전제로 한 공동체(예컨대 가족, 이웃, 시민사회 등)가 극단적인 개인주의와 자유주의로부터, 그리고 극단적인 집단주의나 국가주의로부터 심각한 도전을 받고 있다고 본다(박세일, 2005; 이재열, 2019: 13 재인용).

질식시킨다는 것이다(이재열, 2019, p.13).

사회적 가치의 속성은 첫째, 공공성을 내면화하고 있는(public minded, public spirited, civic minded) 인간의 본성에서 비롯된다. 개인의 자기이익 추구를 넘은 공감의 인식론에 기반한 공익추구 성향은 인간에 내재된 것이다. 인간은 필연적으로 관계적 존재이며, 공공성은 인간의 존재론적 기초이기 때문이다. 사회적 가치의 두 번째 속성은 인간주의(humanism)에 기초한다는 것이다. 인간주의는 사람이 사람답게 살 수 있는 조건과 관련되며, 관계 속에서 배려하고 인정받고 존중받는 인간의 존엄성을 수호하는 것을 의미한다. 이는 사회적 가치의 진정한 의미이다. 사회적 가치의 세 번째 속성은 공동체주의와 관련된다. 사람은 공동체 속에서 가장 인간다워지고 자아실현이 가능하기 때문이다. 사회적 가치의 네 번째 속성은 생태주의에 기반한다는 것이다. 전체적(holistic) 관점에서 공존의 가치를 추구하며, 서로 연결된 공동운명체로서의 상호책임성을 갖는다. 이와 같이 김경동(2019)은 관계적 존재로서의 인간의 본질과 사회속의 인간이라는 존재론적 고찰을 통해 사회적 가치의 토대인 공공성, 인간주의, 공동체주의, 생태주의를 밝히고 있다.

한편 Hannah Arendt(1958)는 『인간의 조건』에서 지극히 개인적인 인간의 본성을 인정하면서 동시에 공공적 존재로서의 인간의 정치적 본성을 강조하였다.<sup>46)</sup> Arendt(1958)는 인간의 ‘활동적 삶(vita activa)’을 이루는 세 가지 활동을 다루었다. 첫째는 개인과 종의 삶을 보장하기 위한 생계 활동으로서의 ‘노동(labor)’, 둘째는 예술 등 인간의 영속성 및 지속성 부여하는 의미를 추구하는 활동으로서의 ‘작업(work)’, 셋째는 사람들과 함께 살아가는 관계적 존재로서 타인과 소통을 추구하며 영원성을 만들어나가는 활동으로서의 ‘행위(action)’로 구분하였다(아렌트, 2019).

아렌트는 특히 행위를 강조했다. 행위란 공동체 안에서 타인을 승인하고 소통을 나누며 공적 가치를 실현하는, 즉 인간을 인간답게 해주는 활동을 의미한다. 공적 영역은 자유로운 시민들이 공공의 일에 대해 말하고 소통하는 공간, 즉 전체의 공공선을 위해 함께 토론하는 공간이다. 그러나 근대 자본주의가 등장하면서 노동이 다른 활동들을 압도하고 사적 영역이 공적 영역을 지배하기 시작하였다. 그 결과 폴리스적 의미에서

46) 공공성을 ‘한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련된 성질’이라고 정의한다. 공공성(公共性)에서 ‘公’은 공적인 것, 즉, 국가를 뜻하고, ‘共’은 공동의 것, 즉, 시민이 함께함을 뜻한다. 결국 공공성은 공화와 민주의 유기적인 결합을 통해 실현 가능한 일이다. 민주주의는 시민성과 공개성을 특징으로 한다. 공화주의는 공정성과 공익성을 중시한다(이재열, 2019: 20).

의 공적 영역은 단순한 행정 영역으로 변형되거나 쇠퇴하였다. ‘정치적인 것’이 ‘사회적인 것’으로 대체되고, ‘공적인 것’에 대해 ‘사적인 것’이 우위를 점하고, 활동을 정점으로 한 전통적 위계가 노동 중심으로 전도되면서 인간은 인간을 가장 인간답게 하는 조건, 즉 세계를 만들고 유지하는 능력을 잃게 되었다는 통찰이다. 때문에 아렌트가 강조하고자 한 것은 인간은 공동선에 대한 태도를 내재하고 있으며, 공적 영역의 회복과 공공성의 구현은 인간의 조건이라는 것이다(김호가, 2020). 이와 같이 아렌트는 인간을 인간답게 하는 인간의 조건으로 공공선을 위해 함께 토론하고 소통하는 공간의 회복을 강조하였다.

이상의 논의에서 사회적 가치의 구성요소를 추출해보면, 목표로서 공동체 일에 대한 공공선 추구, 과정과 방법으로서 주체적 시민, 자발적 참여, 개방적 소통을 들 수 있다. 그리고 이것이 관계적 존재로서 인간을 인간답게 하는 매우 중요한 조건이고, 이 과정에서 창출되는 정치적, 물적 공간이 공공성이라는 점이다. 공공성은 포용적이고 타자에 대한 승인과 수용이 있는 공간이다.

<표 13-1> 사회적 가치의 구성요소

구분	구성요소
대전제	인간은 관계적 존재
목표	공동체의 공공선 추구
과정 및 방법	주체적 시민, 자발적 참여, 개방적 소통
결과	공공성 공간의 창출: 포용적 사회, 타자에 대한 인정과 수용

자료: 저자 작성.

## 2. 사회공헌에 대한 사회적 보상: Atkinson의 참여소득 제안

참여소득(Participation Income)은 1996년 경제학자인 Anthony Barry Atkinson에 의해 제안되었다. Atkinson의 제안에 따르면, “기본소득은 ‘참가’를 조건으로 지급한다. 이 때 참가는 노동시장에서의 지불이나 일에 한정하기 보다는 보다 넓은 개념인 ‘사회공헌’을 의미한다”(Atkinson 1996, pp. 68-69).

따라서 참여소득 지급자는 전통적인 방식으로 노동시장에 참여하는 모든 개인이 포함될 수 있을 뿐만 아니라 “승인된 형태의 교육 또는 훈련에 종사하는 사람, 아이, 노인

또는 장애인을 돌보는 사람, 승인된 형태의 자원봉사 활동을 수행하는 사람들”이 모두 포함될 수 있다. 참여의 자격형태는 노인 등 친척 돌보기에서 이웃 자원봉사 프로젝트까지, 직업훈련 참여 또는 자격교육 공부에 이르기까지 사회적으로 유용한 활동이 포함된다(Atkinson 1996, pp. 68-69).

참여소득은 ‘시민권의 정의’와 ‘아무것도 하지 않은 것에 대해 돈을 주는 도덕적 해이’라는 두 가지 문제 모두를 극복하는 타협안으로 평가된다. 어떤 식으로든 사회에 기여한 사람은 누구나 보상을 누릴 수 있다(BIEN, 2018).

시장 가치에 관계없이 사회적으로 의미 있고 가치 있는 일에 대해 사회적 보상을 통해 장려할 수 있다(Atkinson, 2006). 기본소득은 하고 싶은 일, 의미 있는 일을 하라는 것이며, 일은 임금노동의 의미를 넘어 우리의 삶을 더 나은 방향으로 이끌어주는 것이어야 한다. 사람들이 스스로 삶을 통제하며 살아가고 있다고 느낄 수 있도록 하는 장치가 기본소득이며, 기본소득이 보장되면 개인의 생활과 시간을 스스로 통제할 수 있다.

광범위한 참여기준을 통해 참여소득은 보편적 기본소득(Universal Basic Income)이 할 수 있는 것보다 훨씬 더 명백하고 직접적인 방식으로 지금까지 기본소득의 외부요인으로 간주되었던 활동들을 인정한다. 실제로 국가는 아동 돌보기 또는 자선활동과 같은 활동을 참여에 포함함으로써 그와 같은 참여형태의 가치를 공개적으로 인정할 수 있다. 또한 참여소득은 수혜자에 대한 배제감과 사회분열로 이어지는 전통적인 자산조사에 수반되는 스티그마를 제거함으로써 보다 포용적인 사회를 촉진한다. 또한 참여소득은 현재의 사회부조 시스템을 대체하기보다는 그 실행을 더 용이하게 만드는 보완으로 도입할 수 있다(BIEN, 2018).

그러나 참여소득에 대해 대답하기 가장 어려운 질문은 자격을 갖춘 자발적 활동의 양 및 특성과 관련이 있을 것이다. 참여소득을 얻기 위해 누군가가 얼마나 많은 자발적 활동을 해야 할까? 사람들은 돈을 받을 만큼의 자발적인 활동만을 추구할까? 급여를 받는 것이 자원봉사에 대한 윤리적 동기에 영향을 미치는가? 공개회의에 참여하거나 캠페인을 지원하는 것과 같은 정치적 활동을 참여자격에 포함하는 것이 허용되는가? 등등이다. 또한 참여소득의 가장 큰 문제점은 ‘참여를 어떻게 정의 하느냐’에 따라 행정적 악몽으로 바뀔 수 있다는 것이다(BIEN, 2018).

또한 Guy Standing(2019)은 Atkinson의 참여소득이 여유시간을 내기 어려운 욕

체노동자 및 저임금노동자에게 오히려 접근하기 어려울 것이라는 점, 돌봄서비스 영역에서의 노동공급 증가는 돌봄서비스 시장 등 저임금 노동시장의 임금을 낮추는 등 오히려 노동시장을 교란시킬 수 있다는 점, 참여 인정 여부에 대한 관료의 임의적 판단으로 관료주의 폐해와 행정비용이 더 커질 것이라는 점 등을 들며 비판한다.

“Atkinson은 최근 모두가 기본소득을 받아야 하지만 그 대가로 최소한 일주일에 35시간 동안 ‘인정받는’ 일을 해야 한다고 제안했다. 이러한 의무는 이미 풀타임 일자리가 있거나 소득이 좀 더 나은 사람에게는 영향을 미치지 않지만, 힘든 육체노동을 하거나 매우 낮은 임금을 받는 일자리만 가질 수 있는 사람들에게는 수행하기 어렵고 비용이 드는 까다로운 일이 될 것이다. 또한 이러한 조건은 노동시장을 왜곡할 수 있다. 노동공급을 늘림으로써 저소득층 임금을 저하시키고 빈곤하게 만든다. 또한 이러한 제도를 운영하는 행정비용은 엄청날 것이다. 참여에 어떤 활동을 포함할 것이냐는 곤란한 문제를 발생시킬 것이다. 관료가 임의로 판단할 수 있는 여지는 물론 편법이 작동할 여지도 상당할 것이다. 인정받는 일이 자발적인 사회적 일에 한정된다 하더라도 주관적인 판단이 커질 것이다. 이에 따라 참여소득제도는 불공정을 키우는 장치가 될 것이다”(Standing, 2019).

따라서 참여를 조건으로 기본소득을 지급하되, 참여 인정범위를 광범하게 허용하면서 참여의 양을 일정 수준 이상으로 제한하는 것이 오히려 여러 가지 문제를 불러일으킬 수 있다.

### 제3절 일자리 Mapping과 사회적 가치 있는 일

참여를 조건으로 기본소득을 지급하자는 Atkinson의 제안이 가장 어려운 난관에 직면할 것이라고 비판받았던 주된 이유의 하나는 무엇을 참여라고 볼 것인가에 대해 기준을 설정하고 판단하기 어려울 것이라는 점에서이다. 또한 시장노동과 같이 이미 충분하게 경제적으로 보상을 받은 일(참여)에 대해서는 추가적으로 지불할 필요는 없을 것이다.

그렇다면 무엇을 사회적 보상이 필요한 ‘사회적 가치 있는 일’로 규정할 것인가? 우리가 하는 일의 종류를 전체적으로 mapping하고, 사회적 가치가 있는 일이지만 사회적 인정과 보상이 이루어지지 않고 있기 때문에 사회적 보상이 필요한 일을 찾아내는

접근 방식을 취해보자. 일의 전체적 지형을 파악하기 위한 mapping을 위한 기준으로 두 가지 축을 고려할 수 있다. 하나의 축은 일에 대한 대가를 지불받는 유급 노동(paid work)과 일에 대한 대가를 지불받지 않는 무급 노동(unpaid work)으로 구분하는 것이다. 다른 축은 일을 하는 것이 가시적(visible)으로 드러나는 공식적 노동(formal work)과 가시적으로 드러나지 않는(invisible) 비공식적 노동(informal work)으로 구분하는 것이다.

유급노동-무급노동의 축을 기준으로 일을 구분해보면, 첫째, 노동시장에서 교환가치로 거래되고 지불되는 유급노동(paid work)이 있다. 유급노동에는 공식적 노동시장에서 일하는 고용주, 피용자, 자영업자, 특수고용직종사자, 프리랜서, 플랫폼종사자 등 다양한 형태의 노동이 포함된다. 또한 비공식 영역에서 노동을 공급하고 대가를 지불받는 개인적 고용 종사자도 유급노동에 포함된다. 간병노동, 가사노동의 상당수가 이러한 비공식 영역에서 개인적 고용종사자 형태로 일하고 있다. 둘째, 사회적 가치는 있으나 화폐적 가치로 보상되지 않는 부분 무급노동(unpaid work)에는 비공식영역의 가정 내 가사노동 및 돌봄노동이 대표적이다. 또한 공식영역에서는 자원봉사가 부불노동의 대표적 종류이다. 셋째, 유급노동과 무급노동 사이에 놓여있는 불완전유급노동(underpaid work)이 있다. 사회적 가치는 있으나 합당한 보상을 할 수 있는 시장이 형성되지 않기 때문에 불완전 시장에서 불완전한 시장가치로 평가받고 덜 보상받은 부분을 각 개인의 사회적 사명감으로 채우는 일 등이 있다. 인권, 환경 등 다양한 분야의 NGO, NPO 시민단체 활동, 유급 자원봉사가 대표적이다. 또한 사회적 필요에 의해 일 자리를 만든 사회적일자리, 인큐베이팅 사회적기업도 이 범주에 속한다. 또한 비공식 영역에서 가족종사자 및 협업배우자 등이 이 범주에 속한다.

공식노동-비공식노동의 축을 기준으로 일을 구분해보면, 공식노동 일자리(formal work)는 가시적으로 드러난 일자리이고 사회적 보호를 받는다. 시장노동은 근로기준법 등 노동권의 보호를 받게 되고, 비시장노동은 사회제도의 보호를 받는다. 반면 비공식노동 일자리(informal work)는 비가시적이고 사회적 보호의 밖에 있다. 보이지 않는 시장에서 거래되는 노동의 경우 노동권의 보호밖에 있으며, 가정 내 노동은 사회적 보호의 밖에 있다.

이러한 구분을 4개의 경제로 구분할 수 있다. 공식영역-유급노동 경제를 시장경제(market economy)로 분류할 수 있으며, 공식영역-무급노동 경제를 공동경제

(communal economy)로 분류할 수 있다. 또한 비공식영역-유급노동 경제를 숨겨진 경제(hidden economy)로 분류할 수 있으며, 비공식영역-무급노동 경제를 가정경제(domestic economy)로 분류할 수 있다.

이러한 분류에 따라 노동이 이루어지는 장에 따라 시장, 불완전시장, 비시장으로 구분되고, 보상의 형태에 따라 임금, 보조금/급여/수당, 무급으로 구분되며, 노동의 목적에 따라 생계, 의미, 활동으로 구분될 수 있다.

<표 13-2> 노동의 장, 보상형태, 목적의 구분

노동의 장	보상형태	노동의 목적
시장	임금	생계
불완전시장	임금/급여/수당/보조금	생계, 의미, 행위
비시장	무급	의미, 행위, 생존

자료: 저자 작성.

[그림 13-1] 일의 mapping과 사회적 가치 있는 일

구분		unpaid/paid							
		무급노동 (unpaid)	불완전 시장노동 (underpaid)			유급 시장노동 (paid)			
formal/ informal	공식 (formal)	무급 자원봉사	유급 자원봉사	시민 단체 활동	사회적 일자리 (자활, 노인 장애인, 비시장 일자리)	사회적 기업	자영업자	피용자	고용주
							프리랜서	플랫폼 종사자	특수고용직 종사자
	비공식 (informal)	공동경제 (communal economy)					시장경제 (market economy)		
		가정노동 제공자: 가사노동, 가족돌봄	가족종사자				사적 고용 종사자		
		가정경제 (domestic economy)				숨겨진 경제 (hidden economy)			

자료: 저자 작성.

[그림 13-1]의 일의 mapping에서 사회적 보상을 검토할 필요가 있는 ‘사회적 가치 있는 일’의 영역은 하늘색으로 표시한 영역으로 규정할 수 있다. 공동경제에 해당하는 영역 전체와 가정경제에 해당하는 일부 영역이 포함된다. 공동경제에 포함되는 무

급 자원봉사, 유급 자원봉사, 시민활동, 사회적일자리, 사회적기업 등이 포함되며, 가정경제에 포함되는 가정 내 가족돌봄이 포함될 수 있다. 시장경제 영역에서 불안정 (precarious)노동 증가로 소득이 불안정해지고 있지만, 시장 영역에 대한 직접적인 임금보조는 사회적 보상 영역으로 두지 않는다. 다만 불안정노동으로 인해 공동경제에서의 일을 병행하는 경우에는 사회적 보상이 가능하다.

Atkinson이 ‘참여’라는 명명하에 노동시장에서의 노동, 비시장에서의 사회참여는 물론 교육, 훈련 등을 포함한 거의 모든 활동을 포함한 것과 달리, 여기에서는 시장에서 지불되는 노동 외에 사회적 가치가 있고 사회적으로 지속될 필요가 있는 노동에 대해 사회적으로 보상을 하는 노동을 사회적 가치 있는 일의 범주로 구분하고자 한다.

## 제4절 관련 기존 제도의 현황

앞에서 분류한 기준에 따른 ‘사회적 가치 있는 일’에 대한 사회적 보상과 관련하여, 이미 여러 제도들을 통해 실질적인 사회적 보상이 이루어지고 있다. 이 절에서는 다양한 제도형태를 통해 이루어지고 있는 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 보상의 현황을 살펴보고자 한다.

### 1. 사회적기업의 임금보조금 등 지원

2007년 제정된 사회적기업육성법은 사회적기업의 설립·운영을 지원하고 사회적 기업을 육성하여 우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다고 밝히고 있다. 사회적기업이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 인증 받은 경우를 의미한다. 고용노동부장관은 사회서비스를 제공하는 사회적기업에 대하여 예산의 범위에서 공개모집 및 심사를 통하여 사회적기업의 운영에 필요한 인건비, 운영경비, 자문 비용 등의 재정적인 지원을 할 수 있다.<sup>47)</sup>

사회적기업육성법이 제정된 2007년에 55개 사업장, 2,539명을 시작으로 13년 만에 활동 중인 인증 사회적기업은 2,626개이며, 종사하는 근로자수는 5만여명으로 성장하였다. 사회목적 유형별로 보면, 일자리 제공형 1,740개, 사회서비스제공형 164개, 지역사회공헌형 184개, 혼합형 197개, 기타 창의·혁신형 341개이다. 서비스 분야별로는 문화예술 272개, 교육 239개, 청소 236개, 사회복지 125개, 환경 120개 등의 순으로 분류할 수 있다(고용노동부 사회적기업과, 2020)

활동 중인 인증 사회적기업에 고용된 근로자는 50,479명으로, 이 중 장애인, 고령자, 저소득층 등의 취약계층은 30,350명으로 10명 중 6명(60.1%)이다. 취약계층 구성은 고령자 18,289명, 장애인 6,969명, 저소득자 2,985명, 기타 2,107명 등이다((고용노동부 사회적기업과, 2020).

[그림 13-2] 사회적기업 현황



자료: 고용노동부 사회적기업과(2020)

#### 47) 사회적기업육성법 제14조(사회서비스 제공 사회적기업에 대한 재정 지원)

- ① 재정 지원의 대상이 되는 사회적기업은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하여야 한다.
  1. 사회적기업의 조직 형태가 법 제8조제1항제1호 또는 영 제8조에 따른 비영리법인 또는 단체인 것
  2. 중앙행정기관 및 지방자치단체로부터 동일하거나 유사한 재정 지원을 받고 있지 아니할 것
- ② 제1항에도 불구하고 사회적기업의 조직 형태가 법 제8조제1항제1호에 따른 「상법」상 회사로서 해당 회사로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 취약계층의 비율, 해당 회사의 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율 또는 해당 회사의 지역사회 공헌 내용 등이 고용노동부장관이 정하여 고시하는 요건을 충족하는 경우에는 재정지원을 할 수 있다.

<표 13-3> 사회적기업 근로자 현황

총근로자수	일반근로자 (38.9%)	취약계층(60.1%)			
		고령자	장애인	저소득자	기타
50,479	20,129	18,289	6,969	2,985	2,107

문화·예술	교육	청소	사회복지	환경	간병·가사지원	관광·운동	보건	보육	산원·보건	문화·계	고용	기타
272 (0.4%)	239 (0.4%)	236 (0.4%)	125 (0.2%)	120 (0.2%)	95 (0.2%)	64 (0.1%)	17 (0.03%)	15 (0.03%)	12 (0.02%)	10 (0.02%)	10 (0.02%)	1,411 (2.7%)

자료: 고용노동부 사회적기업과(2020)

사회적기업에 대한 인건비 지원은 다음과 같이 이루어지고 있다.

<표 13-4> 사회적기업의 인건비 지원

구분		19년 이전 인 · 지정된 (예비)사회적기업	19년 이후 인 · 지정된 (예비)사회적기업
일반근로자	예비 사회적기업	1년차 70%, 2년차 60%	1년차 50%, 2년차 50%
	사회적기업	1년차 60%+20%(계속고용시), 2년차 50%+20%(계속고용시), 3년차 30%+20%(계속고용시)	1년차 40%+20%(계속고용시), 2년차 40%+20%(계속고용시), 3년차 40%+20%(계속고용시)
취약계층 근로자	예비 사회적기업	1년차 90%, 2년차 80%	1년차 70%, 2년차 70%
	사회적기업	1년차 80%+20%(계속고용시), 2년차 70%+20%(계속고용시), 3년차 50%+20%(계속고용시)	1년차 60%+20%(계속고용시), 2년차 60%+20%(계속고용시), 3년차 60%+20%(계속고용시)

사회적기업은 다양한 분야에서 우리 사회에 필요한 사회적 가치를 만들어 내고 있다. 인증 기업 중에는 장애인, 고령자 등 취약계층 일자리 창출, 지역의 경력단절여성을 돌봄 활동가로 양성하여 아이돌봄서비스를 제공하고, 낙후된 지역문제를 해결하는 사회적기업들을 포함한다. 정부는 "사회적기업은 취약계층 고용 등 다양한 사회적 가치를 추구하면서 지역 주민의 삶의 질을 높이는 역할을 해오고 있다"라고 강조하면서, "정부는 사회적기업이 한 단계 더 성장할 수 있도록 인프라를 확대하고 현장과 수요자 중심의 세밀한 정책지원을 보다 강화하는 한편, 일상 속 사회적가치 실현을 위한 바이소셜(Buy Social)캠페인을 통해 사회적경제 기업을 적극 지원할 예정"이라고 밝혔다(고용노동부 사회적기업과, 2020).



## 2. 사회적일자리 임금급여

사회적일자리 중 노인일 자리를 중심으로 살펴보도록 하자. 노인일 자리는 2004년 어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여하고자 도입되었다. 노인복지법 제23조(노인사회참여 지원)에서는 국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 저출산고령사회기본법 제11조(고용과 소득보장)에서는 국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 근로능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여야 한다고 규정하고 있다.

노인일자리 사업의 개요는 다음과 같다.

<표 13-5> 노인일자리 사업개요(2020)

구분	유 형	주요내용	예산 지원형태	활동 성격
공 공 형	공익활동	노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 참여하는 활동	지자체 경상보조	봉사 (사회공헌)
	재능나눔 활동	재능을 보유한 노인이 자기만족과 성취감 향상, 지역사회 공익 증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사성격의 각종 활동	민간 경상보조	
사회서비스형		노인의 경력과 활동역량을 활용하여 사회적 도움이 필요한 영역(지역사회 돌봄, 안전 관련 등)에 서비스를 제공하는 일자리	지자체 경상보조	근로
민 간 형	시장형 사업단	참여자 인건비 일부를 보충지원하고 추가 사업 수익으로 연중 운영하는 노인일자리	지자체 경상보조	
	취업 알선형	수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 근무기간에 대한 일정 임금을 지급받을 수 있는 일자리	지자체 경상보조, 민간경상보조	
	시니어 인턴십	만 60세 이상자의 고용촉진을 위해 기업에 인건비를 지원하여 계속고용을 유도하는 사업	민간경상보조	
	고령자 친화기업	고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하는 기업 설립 지원	민간경상보조	

자료: 보건복지부, (2020a), 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내.

노인일자리 수급자격은 65세 이상 기초연금수급자(중하위 70%)이며, 급여수준은 일자리 유형에 따라 다음과 같다.

<표 13-6> 노인일자리 수급자격(2020)

구분	공익활동*	사회서비스형	시장형사업단·취업알선형
자격	만 65세 이상 기초연금수급자	만 65세 이상 (단, 일부유형은 만 60세 이상)	만 60세 이상 사업특성 적합자

\* 공익활동은 만 65세 이상 기초연금수급 대가자가 없는 경우, 만 60~64세 차상위 계층 참여 가능  
자료: 보건복지부, (2020a), 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내.

<표 13-7> 노인일자리 급여수준(2020)

구 분	활동비 (월)	부대경비* (연)	참여 기간	합계 (연)
공공형(공익활동)	270천원	180천원	평균 11개월	3,150천원
사회서비스형	594천원	489천원	10개월	7,887천원**
민간형	시장형 사업단	2,670천원	연중	2,670천원
	취업알선형	-	(지자체보조)150천원 (민간보조)사업비지원	연중 150천원, 사업비

\* 시장형사업단, 취업알선형의 경우 사업비로 활용

\*\* 주휴 및 연차 수당 연 1,458천원 포함

※ 각 사업별 국고보조율은 50%(서울 30%)

※ 수행기관 노인일자리 담당자(구 전담인력)의 경우, 월 1,850천원(퇴직적립금 포함 13개월)

자료: 보건복지부, (2020a), 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내.

노인일자리 지원내용(2019)을 보면, 총 61만개의 일자리가 제공되고 있으며, 그 중 공익활동이 44.1만개로 가장 큰 비중을 차지하고, 예산도 59억원이 투입되고 있다. 재능나눔활동 4.7만개, 사회서비스형 2만개이며, 민간시장형 일자리가 10.2만개이다.

&lt;표 13-8&gt; 노인일자리 지원내용(2019)

구분	유형	지원	대상	평균 월보수	일자리 수	예산	일자리 내용
노인 사회 활동	공익활동	월 27만원 / (9개월/12개월)활동비	기초연금 수급자	27	441	5,917	노노케어, 보육시설 봉사, 청소년 선도 등 지역사회 공익 증진을 위한 23개 로그럼
	재능나눔 활동	월 10만원 / 6개월 활동비	만 65세 이상	10	47	300	재능(자격, 경력)을 활용한 상담안내, 학습지도 등
사회서비스형		월 65만원 / 10개월		65	20	741	지역아동센터 및 장애인시 설 식사보조, 방과후학교 안전돌봄 등
민간 일자리	시장형 사업단	연 230만원 사업비	만 60세 이상	26	60	645	실버카페, 반찬가게 등 제 품 제조·판매, 서비스 제공 등 사업 통한 수익 창출
	인력파견형 사업단	연 15만원 사업비		113	26	19	가사·간병인, 경비원, 지역 일손도우미 등 수요처에 파견 지원
	시니어 인턴십	연 평균 180만원		137	9	160	민간기업 인턴기회(3개월) 제공 후 계속 고용 유도
	고령자 친화기업	최대 3억원 사업비		98	2	90	노인적합업종 분야 내 노 인 다수고용기업 지원
	기업 연계형	연 200만원 내외 사업비(설비 등)		124	5	100	기업과 노인일자리창출모 델 개발 및 관련 설비·서비 스 지원
총계					610	8,220	

자료: 김수린 외(2019)

그런데, 노인일자리 중 압도적 비중을 차지하는 공익활동의 참여자 구성을 살펴보면, 75세 이상 후기고령인구의 참여비중이 매우 높은 것을 확인할 수 있다. 이는 노인 일자리가 본래적 의미의 사회적 가치를 창출하는 일자리의 성격으로 운영되는 데 상당한 한계가 있음을 시사한다. 사실상 공익활동 유형 노인일자리는 저소득 빈곤노인에 대한 소득 보전 역할로 이해되는 관행이 여전한 상황이다.

&lt;표 13-9&gt; 노인일자리 공익활동 유형 추진현황(2014~2018)

(기준 : 각 년도 12.31., 단위 : 개, 명)						
구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	
사업						
사업단수 (A)	5,307	5,836	4,952	5,344	5,656	
배정사업량 <sup>1)</sup>	263,807	299,381	283,187	315,493	398,239	
추진실적 <sup>2)</sup>	269,244	305,140	290,625	359,932	405,134	
누적참여자수 (B) <sup>3)</sup>	299,889	348,893	326,643	400,099	449,359	
중도포기자수	23,743	43,753	36,018	40,167	44,225	
사업단 평균 참여노인수 (B/A)	56.5	59.8	66.0	74.9	79.4	
참여자 <sup>4)</sup>						
연령	계	299,889	348,893	326,643	400,099	449,359
	60~64세	5,579	6	0	0	0
	65~69세	45,744	51,868	43,113	44,947	46,044
	70~74세	107,849	121,022	103,319	109,540	117,872
	75~79세	98,843	118,936	116,979	154,187	171,759
	80~84세	35,416	48,417	53,334	75,362	92,448
성별	85세 이상	6,458	8,644	9,898	16,063	21,236
	계	299,889	348,893	326,643	400,099	449,359
	남 성	94,299	107,111	96,511	118,280	126,419
교육 수준	여 성	205,590	241,782	230,132	281,819	322,940
	계	299,889	348,893	326,643	400,099	449,359
	무 학	69,874	82,564	71,688	41,123	61,193
	초 졸	125,986	152,004	135,610	87,909	135,144
	중 졸	46,752	56,419	49,210	31,413	49,690
	고 졸	35,386	40,845	33,149	21,408	33,649
	전문대졸	3,147	3,218	2,076	1,277	1,939
	대졸 이상	11,073	11,088	6,097	3,856	5,769
	알 수 없음	7,671	2,755	28,813	213,113 <sup>5)</sup>	161,975

주1) : 배정사업량에는 지자체 예산으로 추진하는 사업이 포함되어 있어 확정내시 목표사업량과 차이가 있음.

주2) : 공익활동 추진실적은 누적참여자수-중도포기자수로 산출함.

주3) : 누적참여인원은 참여기간과 상관없이 노인사회활동지원사업에 참여한 노인 전체를 의미함.

주4) : 참여자수는 누적참여자수로 산출함.

주5) : '17년부터 국민권익위원회 권고에 따라 참여신청서상 학력정보를 선택정보로 변경함으로써 최종학력을 '알수없음'으로 표기한 경우가 발생.

자료 : 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정보시스템(차세대통합업무시스템) Database, 2018.

자료: 김수린·남기철·최혜지·정세미(2019) 재인용

### 3. 가족돌봄수당

#### 가. 양육수당

양육수당의 지원대상은 취학전 만 86개월 미만 아동이며, 장애아동 양육수당은 장애인으로 등록된 미취학 아동 중 만 86개월 미만 아동이며, 농어촌 양육수당은 농어촌 지원 자격 요건을 갖춘 미취학 아동 중 만 86개월 미만 아동이다. 아동 취학 연령의 2월까지 지급한다. 양육수당 지원 제외대상은 보육료·유아학비를 지원받고 있는 아동, 종일제 아이돌봄서비스를 지원받고 있는 아동, 교육부의 유치원은 아니지만 「유아교육법」, 「초·중등 교육법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」, 그 밖의 교육관계 법령에 따른 학교로 인가받아 유치원과 동일한 성격의 교과과정을 시행하고 있는 기관에 재원하여 지원받고 있는 아동이다. 양육수당의 지원금액과 지급자 현황은 다음과 같다.

<표 13-10> 양육수당 지원수준

구분	양육수당	지원금액 농어촌양육수당	장애아동양육수당
12개월 미만	월 200천원	월 200천원	월 200천원
24개월 미만	월 150천원	월 177천원	
36개월 미만	월 100천원	월 156천원	
48개월 미만	월 100천원	월 129천원	월 100천원
48개월 이상 ~ 86개월 미만	월 100천원	월 100천원	

자료: 사회보장위원회(2019)

[그림 13-3] 양육수당 지급자 현황



자료: 사회보장위원회(2019)

#### 나. 장기요양 가족요양비

노인장기요양보험법 제24조(가족요양비)는 수급자가 가족 등으로부터 방문요양에 상당한 장기요양급여를 받은 때 해당 수급자에게 가족요양비를 지급할 수 있다고 규정하고 있다: 도서·벽지 등 장기요양기관이 현저히 부족한 지역으로서 보건복지부장관이 정하여 고시하는 지역에 거주하는 자; 천재지변이나 그 밖에 이와 유사한 사유로 인하여 장기요양기관이 제공하는 장기요양급여를 이용하기가 어렵다고 보건복지부장관이 인정하는 자; 신체·정신 또는 성격 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 가족 등으로부터 장기요양을 받아야 하는 자.

그런데 노인장기요양보험의 가족요양비 수급자는 2020년 80만명의 장기요양수급자 중 약 1,181명 정도에 불과하며, 장기요양 1인당 평균 재가서비스급여지출이 월기준 약 100만원인데 비해 가족요양비는 제도도입 이후 12년간 줄곧 15만원 수준으로 지급되어 왔다.

<표 13-11> 장기요양 가족요양비

	장기요양 재가급여		가족요양비	
	2008년	2018년	2008년	2018년
1등급	1,097,000	1,387,500	150,000	150,000
2등급	879,000	1,223,500	150,000	150,000
3등급	760,000	1,152,600	150,000	150,000

자료: 국민건강보험공단

#### 다. 장기요양 가족요양인 요양보호사 임금

장기요양보험의 가족인 요양보호사는 요양보호사가 가족관계에 있는 수급자에게 방문요양 등 재가급여를 제공하는 것으로, 가족을 돌보는 대가를 방문요양기관을 통해 임금형태로 지급받는 것이다.

노인장기요양보험에서 가족인 요양보호사는 2008년 보건복지가족부 고시 제 2008년-66호를 통해 공식적으로 인정하였다. 노인장기요양 수가 및 산정기준에서 “수급자와 동거가족인 요양보호사가 제공한 방문요양 급여는 소요시간에 따라 산정하

되 1일 최대 120분 미만으로 하며, 야간 및 공휴일에 서비스를 제공한 경우에도 소정 수가 만 산정”한다고 규정하고 있다. 보건복지가족부 고시 제2009-125호에 의해 2009년 8월부터는 수급자 1인에 대하여 1일 90분의 급여비용만이 산정되며 가족인 요양보호사가 제공한 방문요양 급여비용을 산정한 날에는 이외 방문요양 급여비용은 산정할 수 없게 되었다. 가족인 요양보호사에 의한 방문요양에 대한 규정은 고시 안에서 ‘방문요양 급여비용의 산정특례’로 명명된다. 또한 보건복지부 고시 제2011-72호에 의해 2011년 8월부터 수급자 1인에 대해서 1일 60분 의 급여비용을 매월 20일 범위 내에서 산정한다고 변경되었다. 단, 65세 이상인 요양보호사가 그 배우자에게 방문요양급여를 제공하거나 수급자가 치매로 인하여 폭력성향, 피해망상, 부적절한 성행동과 같은 문제행동을 보이는 등 특별 한 사유가 있는 경우 1일 90분 산정, 월 20일을 초과하여 산정할 수 있다.

가족인 요양보호사는 2019년 기준 67,091명이며, 가족인 요양보호사수는 65,297명이다. 이는 장기요양 재가서비스 수급자의 13.4% 정도에 해당하는 수준으로, 상당한 비중을 차지하고 있다(국민건강보험공단, 2020).

## 제5절 (가칭)공익시민수당의 제안

### 1. 필요성

사회적 가치 있는 일의 사회적 보상 급여의 필요성은 사람들의 삶의 질에 기여하는 사회적 가치가 충분하지만, 시장에서 화폐적 가치로 보상하지 못한 노동을 지속가능하게 유지할 사회적 필요가 있기 때문이다.

보다 구체적으로 그 필요성을 정리해보면, 첫째, 4차산업혁명명으로 일자리 감소 등 일자리 지형의 심대한 변화가 전망되는 가운데 사회적 후생 증대의 차원에서 사회적 가치가 있으면서도 보상이 이루어지지 않는 다양한 형태의 일자리를 공식화하고 사회적 보상을 받는 일자리로 만드는 방식으로 사회적 틀을 만들어 놓을 필요가 있다. 그러나 경제적 가치로 평가받는 일자리로서의 의미보다는 사회적 가치를 사회적으로 인정하고 사회적으로 보상하는 일자리로서의 의미이다.

일할 수 있는 권리가 인간 존엄의 중요한 조건이라는 관점은 국제노동기구(ILO)의 노동권 선언과 협약, UN의 ‘세계인권선언’, 가톨릭 사회윤리의 ‘노동관’ 등에서 발견된다. 사람의 전인적 차원의 욕구를 실현하는 방법인 노동은 그 자체로 인격을 표현하는 활동이다. 노동의 인격적·경제적·사회적 가치를 총체적으로 조명해야 한다(심현주, 2019).<sup>48)</sup>

둘째, 베이비붐세대의 고령세대 진입 본격화와 함께 초고령사회 진입으로 베이비붐세대의 활력을 사회의 긍정적 에너지로 활용할 수 있도록 사회시스템을 정비할 필요가 있다. 베이비붐세대를 비롯한 고령 세대가 계속 일을 통해 자아실현을 하고 공동체에 기여하고 관계를 맺으며 인정받고 싶은 사회통합 욕구를 사회적으로 포용하여 긍정적 에너지로 활용될 수 있는 사회시스템을 만들 필요가 있다. 고령집단의 상대적으로 풍부한 시간자원 및 경험자원 등을 활용하여 공동체 삶의 질을 높이는 데 기여할 수 있도록 사회적 지원체계를 구축함으로써 품격 있는 사회 만들기에도 선도적 역할을 하도록 지원할 필요가 있다. 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 보상의 마련이 그 일환이 될 수 있다.

셋째, 가정 내에서의 돌봄노동 등 비공식영역의 보이지 않는 부ଳ노동에 대한 사회적 재평가가 필요하다. 가정 내 돌봄노동을 비공식영역에 두기보다는 공식영역으로 사회화시켜 공동체 돌봄으로 행하면서 사회적 가치를 인정받고 사회적 보상을 받는 접근이 필요하다.

넷째, 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 지원을 보다 체계화하고 합리화할 필요가 있다. 그동안 사회적 가치 있는 일을 촉진하고 지원하기 위해 사회적 보상을 하는 제도로 이미 도입되어 운영되어 온 관련 기존 제도들은 각각의 배경과 논리에 의해 확대되

48) “최승호는 ‘임금노동형 완전고용’ 패러다임을 ‘사회적 필요노동’ 패러다임으로 전환할 것을 제안한다. ‘사회적 필요노동’ 패러다임은 노동을 임금노동으로 전제하지 않고 폭넓은 개념으로 정의하며, 고용이 아닌 사회적 필요를 중심에 놓는 노동패러다임을 말한다(최승호, 2013: 97). 이는 리프킨(Jeremy Rifkin)이 제시한 ‘필요노동시간에 따른 노동시간 단축과 ‘제3부문’에서의 고용 가능성’과 맞닿아 있다. 리프킨이 말한 제3부문인 시민사회 영역은 건강, 교육, 예술, 여가활동, 종교활동, 사회참여 등 사회 문화적 생활을 구성하는 모든 활동을 포함(리프킨, 2005.2: 346-351)하기 때문에 사회적으로 필요한 노동은 매우 다양해진다. 필요노동 개념을 사회의 공동선에 필요한 활동 개념으로 확장시킬 여지가 있으며, 또 사회적 가치에 부합하는 노동들을 소득과 연결시킬 수 있다는 점에서 의미 있는 제안이라고 여겨진다. 덧붙여, 공공의 이익을 위한 업무를 만들어 실업자에게 우선 분배하여 “시민수당”(Bürgergeld)을 지급자는 울리히 벡(Ulrich Beck)의 제안도 참고할 만하다(윤도현, 2003: 59). 일종의 ‘연대시민소득’으로 정당화 될 수 있다. ‘연대시민소득’이나 ‘제3부문의 활동’(리프킨)은 공익과 사회적 서비스를 지향한다. 이를 사회 공동체 구성원들에게 도움이 되는 형태의 활동(보육, 돌봄, 자원봉사, 시민자치활동 등)으로 이해한다면 ‘사회참여’로 해석 가능하다. 이런 활동에 대한 현금 급여가 사회참여소득이다”(심현주, 2019).

어 오는 과정에서 비일관적이고 비체계적이다. 또한 여러 복합적인 사회적 필요와 기능들을 하나의 제도에 혼재하는 과정에서 사회적 가치 있는 일에 기여할 수 있도록 지원하는 사회적 틀로서는 적절치 않은 요소들을 포함하고 있다. 따라서 기존 제도들의 틀을 그대로 활용하여 사회적 가치 있는 일과 그 보상방안으로 활용하는 데에는 한계가 분명해 보이므로 새로운 틀의 모색이 필요하다.

다섯째, 사회적 가치 있는 일을 정의하고 보상하는 제도는 시민적 공공성에 기반한 체계로 운영하는 방안으로 설계할 필요가 있다. 시민주도로 아래로부터 사회적 필요를 논의하고 필요를 정의하며 사회적 필요를 충족하기 위한 방안에 대한 설계와 방안을 조직화하는 것이 필요하다. 이는 Arendt가 제안한 공적 일을 함께 논의하는 시민정치의 부활을 이끌 수 있으며, 공론화의 장을 통한 공공성을 담보할 수 있을 것이다. 또한 이는 영국의 사회적 가치법에서 민간의 창발성을 통한 혁신적 솔루션을 기대하는 것과도 연계된다.

또한 이미 서울시에서 청년정책 설계시 민관거버넌스인 ‘서울청년정책네트워크(청정넷)’을 통해 청년주도의 정책 이슈 발굴과 정책추진 과정에 대한 모니터링을 강화한 사례도 참고할 수 있다(서울시 청년, 2015).<sup>49)</sup>

지역주민의 공론화 장을 통해 지역주민이 지역사회에서 필요한 일을 정의하고, 지역에 할당된 자원으로 배분하는 체계를 정착시키는 것이다. 무엇보다 이는 우리가 이미 2018년 도입한 지방자치의 참여예산제도의 실질적 내용을 채우는 일이 될 것이다. 참여예산제도는 시민이 사업을 제안하고 예산을 배분하는 형태이다. 예산뿐만 아니라 일자리도 아래로부터 배분할 수 있는 사회적 자원이다. 이렇게 되면 현행 정부가 위로부터 일자리수를 할당하고 일자리 개발 위탁을 받은 기관에서 일자리를 개발하는 하향식 접근방식에서 전환하여, 지역사회에서 현장으로부터 필요한 일자리를 요청하는 수요를 모은 다음 공론과정을 통해 지역일자리를 할당하고 관련 현금자원을 배분하는 방식

49) 서울시는 사회진입이 지체되거나 실패해서, 혹은 낮은 자존감으로 사회참여 기회조차 갖지 못했던 청년들에게 최소 수준의 활동 보조비용을 지원함으로써 사회에 첫 발을 내딛을 수 있는 디딤돌을 마련해주기 위해 일명 NEET청년(not in education, employment or training) 등 정기소득이 없는 미취업자 중 활동의지를 가진 청년들이 사회참여활동을 하고 관계망을 형성할 수 있도록 심사를 거쳐 2개월(최소)~6개월(최대) 월 평균 50만원을 지원하는 ‘청년활동 지원 사업’을 도입하였다. 이 정책의 설계과정에는 ‘서울청년정책네트워크’(청정넷), 청년정책 컨퍼런스, 토론회 등 총23회 2,380명의 청년당사자와 전문가 참여가 있었다. 청년이 주도로 서울시에 정책을 제안하고 추진하는 민관거버넌스인 ‘청정넷’을 통해 청년주도 정책 이슈 발굴과 정책추진 과정에 대한 모니터링을 강화해 나간다는 점에서 시민적 공공성에 기반한 정책 설계 사례라 할 수 있다.

의 접근이 시도될 수 있다. 이는 행정조직의 부처 간 칸막이를 넘어서 사회적 필요에 따른 자원 재조직화를 효과적으로 가능하도록 함으로써 재정적 효율성 제고와 함께 우리 사회의 지속가능성 제고에도 기여할 것이다.

고령세대로 진입하는 베이비붐세대는 높은 인적자본의 수준과 역량을 가지고 있기 때문에 시민적 공공성을 실현하는 주도적 역할을 부여한다면 좋은 성과를 산출하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 주체적인 시민 역량의 강화와 자발적 참여기회의 확대는 지속가능한 사회로 나아가는 데에도 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

여섯째, 적절한 사회적 보상은 사회적 가치 있는 일의 참여 및 유지, 지속을 가능케 하는 중요한 요소이다. 화폐적 보상은 시민들의 경제적 어려움을 덜어줄 수 있다는 이유 때문이기도 하지만, 사회적 쓸모에 대한 인정을 확인하는 방편이기 때문에 사회적 통합을 강화하는 데 기여할 수 있다. 다만, 사회적 보상 수준이 곧바로 그 일의 경제적 가치를 의미하는 것은 아니라는 점을 명확히 밝히고 그것을 사회적으로 공유할 필요가 있다. 경제적 가치는 훨씬 클 수 있다. 사회적 가치 있는 일에 대한 우리 사회의 상징적 자본으로서의 사회적 인정을 표시하는 의미가 더 강하다.

일곱째, 노동시장에서 공급할 수 있는 일을 굳이 사회적 가치 영역에서 공급하는 것은 바람직하지 않다. 노동시장을 교란하여 해당 노동의 경제적 가치를 낮추는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 사회적 보상을 하는 사회적 가치 있는 일은 노동시장의 질서를 교란시키지 않는 범위내에서 이루어지도록 하는 것이 중요하다.

여덟째, 하나의 일자리에 대하여 시장임금과 사회적보상이 결합하는 혼합지불 방식이 가능하며, 이러한 방식이 시장경제와 공동경제의 구분선을 모호하게 할 수 있다. 그 핵심에 사회적 경제가 있다. 현행 사회적경제 영역의 인건비지원과 같이 시장임금과 사회적보상이 함께 보상하는 것은 가능하다. 노인일자리나 자활일자리와 같은 사회적 일자리의 경우에도 시장임금과 사회적보상의 비중 구성은 달라도 시장임금과 사회적보상이 결합하는 혼합지불의 성격으로 정비해나가는 것이 필요하다.

## 2. 목적

첫째, 사회적 가치 있는 일의 참여를 촉진하고 그 지속성을 지원한다.

둘째, 사회적 가치 있는 일의 참여 촉진 및 지속을 목적으로 하는 관련 기존 제도들

을 정비하고 합리적인 새로운 틀로 통합(통합되지 않는 다른 기능은 다른 방식으로 정비)하여 사회체계의 합리성을 제고한다.

셋째, 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 보상은 주체적인 시민 주도의 자발적 참여로 운영함으로써 시민적 공공성 및 민주성을 제고한다. 이를 통해 결과적으로 시민사회의 성숙과 품격있는 사회, 지속가능한 사회 만들기에 기여한다.

### 3. 관련 기존 제도들과의 관계

관련 기존 제도들(사회적기업 인건비지원, 사회적일자리 임금성 급여, 가족돌봄제공자 수당, 자원봉사 수당 등)은 그 운영과 내용이 매우 상이하여 새로운 제도로 통합 정비하는데 상당한 어려움이 있을 것으로 예상된다. 그러나 기존 제도를 정비하지 않은 채(정비계획 없이) 새로운 제도를 도입하면 미래 사회에 부합하는 사회체계 정비에 역행하는 것이다.

따라서 관련 제도의 목적, 표적대상, 수급자격, 수급규모, 급여수준, 제정규모 및 제원을 비교하고, 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 보상과 중복되는 부분과 고유한 부분을 구분하는 작업이 필요하다. 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 보상 외에 고유한 부분을 계속 기존 제도의 방식대로 유지할 필요가 있는지에 대한 판단이 필요하다. 또한 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 보상과 중복되는 부분을 통합하였을 때 발생할 수 있는 문제점과 기대되는 장점의 정리가 필요하다.

이러한 관점에서 관련 기존 제도들과 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 보상제도인 (가칭) 공익시민수당과의 관계 설정을 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 현행 기존 제도의 복잡성과 다양성을 일거에 단일한 (가칭)공익시민수당으로 통합하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 공익시민수당의 틀내에 다양한 유형의 사회적보상 형태가 공존하는 형태로 통합하고, 단계적으로 정비해나가는 방식을 채택하도록 한다. 예컨대, 사회적 가치에 대한 사회적 보상만 받는 사회적급여 일자리 유형도 있고, 공공일자리 유형은 사회적 임금에 사회적 급여를 합한 유형이며, 민간일자리 유형은 시장임금에 사회적 급여를 합한 유형이다.

[그림 13-4] 공익시민수당 구성체계(안): 기존 사회보장제도와의 관계



자료: 저자 작성.

둘째, 사회적경제 일자라는 기본적으로는 시장일자리로 운영하되, 사회적급여로 보상의 필요성이 인정되는 경우(현행 사회적기업 인큐베이팅, 취약층 고용) 공익시민수당을 결합하여 지급하는 것으로 한다. 노인일자리 및 자활일자리의 경우에도 사회적/시장 임금에 사회적 급여를 더한 개념으로 정리 하되, 세부 일자리 유형별로 사회적/시장 임금과 사회적 급여 비중 구성을 달리 정리할 수 있다. 다만 향후 단계적 정비를 위해 임금과 사회적급여 부분으로 나누어 정리해 놓는 것이 필요하다. 노인일자리 및 자활일자리 중에서도 시장임금과 노동권보호를 받는 사회서비스일자리, 인턴 등의 경우에는 시장일자리로 분류하고 공익시민수당 비중은 zero로 설정한다. 공익활동유형은 임금부분은 zero로 설정하고, 환경, 안전 등 분야에서 일하는 경우 100% 공익시민수당 대상으로 삼고, 실질적으로 사회적 일을 수행하기 어려운 경우에는 기초보장 강화형으로 대상을 넘기는 방향으로 정비하도록 한다. 다만 공익시민수당은 생애기간동안 받을 수 있는 기한이 정해져 있으므로 이를 감안한 운영이 필요하다.

셋째, 현행 공식적 가족돌봄수당인 양육수당과 장기요양보험제도의 가족요양비 및 가족인 요양보호사 임금은 현행 제도의 틀하에서 정비해나가는 것이 더 적절한 것으로 보인다. 양육수당은 보육서비스 이용에 대한 대체적 성격이고, 장기요양 가족요양비 및 가족 요양보호사 임금도 장기요양서비스 이용에 대한 대체적 성격이다. 따라서 각 제도 내 급여 선택과 급여 선택지 간 형평성 이슈를 고려한 정책설계가 중요하므로 각 제도의 논리 내에서 정비하는 것이 더 적합할 것으로 판단된다.

넷째, 비공식적 가족돌봄자에 대한 사회적 보상의 경우에는 가족돌봄자를 공동체



봄으로 공식화하고 공익시민수당으로 사회적 보상을 하는 방식의 접근이 필요하다.

다섯째, 공익시민수당의 보상급여 수준을 설정하는 데에도 고려할 부분이 상당하다. 사회적일자리 중 현재 노인일자리, 자활일자리 등 사회적일자리의 사회서비스 관련 일자리는 노동시장의 최저임금수준 이상으로 급여수준을 설정하고 있고, 근로기준법, 고용보험과 산재보험 등 노동권 보호를 받고 있다. 이러한 일자리는 시장일자리로 정리하고, 공익시민수당의 대상에서 제외하는 것이 낫다. 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적보상수준이 노동시장 최저임금수준으로 보상하기는 어려울 것이다. 유사한 일에 대한 다른 수준의 보상으로 인해 기존 제도와 새로운 제도 간에 상호 침해 발생 위험이 높고 노동시장 교란 현상이 나타날 수 있기 때문이다. 공익시민수당의 보상수준은 경제적 가치가 아닌 사회적 가치의 인정을 위한 사회적 상징자본으로서의 의미를 갖는다. 이와 같이 여러 가치를 고려하여 보상수준을 설정하는 것이 필요하다.

#### 4. 공익시민수당 설계(안)

이러한 맥락에서 이 연구에서는 사회적 가치 있는 일에 대한 새로운 사회적 보상으로 (가칭)공익시민수당을 제안하고 있다. 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 보상은 새로운 급여체계인 (가칭) 공익시민수당으로 통합한다. 이를 위한 제도설계를 위해 먼저 첫 번째로, 공익시민수당의 포괄범위와 관련하여 [그림 5]의 불완전 시장의 유급노동과 비시장의 무급노동에 대한 사회적 보상은 모두 공익시민수당의 틀 내로 통합한다. 이 때 현행 기존 제도를 통해 다양한 형태와 다양한 수준으로 보상이 이루어지는 부분에 대해서는 일단 공익시민수당의 틀 내의 다양한 형태의 급여로 포괄하여 운영하되, 단계적으로 공익시민수당의 논리와 새로운 틀의 정비방향에 맞추어 정비해 나가도록 한다.

또한 비공식영역의 가족돌봄제공자에 대한 보상도 원칙적으로 공익시민수당의 틀내로 통합한다. 그러나 장기요양제도 내의 서비스 대체 급여인 가족요양비, 가족인 요양보호사 임금 등은 장기요양제도의 제도내적 형평성 논리에 따라 정리해 나가는 것이 더 적절하므로 공익시민수당의 범위에 포함시키지 않도록 한다. 또한 비공식영역에 대한 사회적 보상은 공식 영역에서 확인하기 어렵기 때문에 가족돌봄의 필요를 공식적 영역으로 전환한 후에 공동체 돌봄 차원에서 사회적 보상이 이루어질 수 있도록 하는

것이 바람직하고 적절할 것이다.

[그림 13-5] 일의 mapping과 ‘사회적 소득안전망’

구분		unpaid/paid												
		무급노동 (unpaid)		불완전 시장노동 (underpaid)			유급 시장노동 (paid)							
formal/ informal	공식 (formal)	무급 자원봉사	유급 자원 봉사	시민 단체 활동	사회적 일자리 (자활, 노인 장애인 비시장 일자리)	사회적 기업	자영업자	피용자	고용주					
							프리랜서	플랫폼 종사자	특수고용직 종사자					
							공동경제 (communal economy)				시장경제 (market economy)			
							고용보험(실업급여), 국민취업지원(실업부조)							
							근로장려금(저임금근로자 가구)							
	공익시민수당													
	생애선택기간 기본소득이용권(보편, 기간제한)													
	비공식 (informal)	가정노동 제공자: 가사노동, 가족돌봄	가족종사자			사적 고용 종사자								
			가정경제 (domestic economy)			숨겨진 경제 (hidden economy)								
공익 시민 수당			-											
생애선택기간 기본소득이용권(보편, 기간제한)														

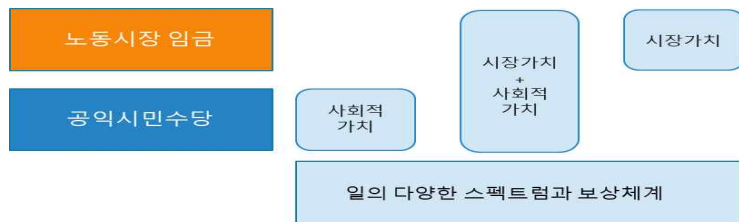
자료: 저자 작성.

두 번째로 공익시민수당의 성격은 노동시장에서의 임금적 성격보다는 사회적 가치 있는 일에 대한 ‘사회적 급여’의 성격으로 접근하는 것이 적절할 것이다. 노동시장 교란을 최소화하기 위한 접근이 필요하기 때문이다. 경제적 가치로 충분히 보상받을 수 있는 경우에는 노동시장을 통해 접근할 수 있도록 유도하는 것이 적절하고, 사회적 가치로 전적으로 또는 추가적으로 보상해야 하는 부분에 대하여 사회적 가치에 초점을 두고 지불하는 급여적 성격으로 접근하는 것이 적절할 것이다. 즉 공익시민수당은 근로자성에 기반한 사회적 임금이라기보다는 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 급여의 성격으로 설정하는 것이 적절할 것이다. 실사 현행 사회적 일자리 등이 근로자로서의 정체성을 가지고 있고 노동자성에 입각하여 관련 사회적 보호가 이루어지고 있다 하더라도 공익시민수당의 틀에서는 사회적 일자리의 사회적 가치의 측면에서 경제적 가치

로 충분히 보상되지 않는 측면을 보상하는 데 초점을 두도록 하자는 것이다.

공익시민수당은, 시장경제적 가치로 지불되는 시장노동을 제외하고, 사회적 목적과 가치를 포함하는 노동으로 불완전 시장의 유급노동과 비시장의 무급노동에서 사회적 가치에 대해 보상하는 ‘사회적 급여’의 성격을 갖는다. 공익시민수당의 틀 내에는 불완전 시장임금에 공익시민수당이 결합되는 일자리 플러스 유형도 있고, 사회적 노동에 대해 공익시민수당만 지불되는 사회적 급여 유형도 있는 등 다양한 유형이 포괄될 수 있다. 이들의 공통분모는 경제적 가치로 평가되지 않는 사회적 가치 있는 일의 요소를 포함하고 있으며, 이를 사회적으로 보상할 필요가 있다는 데 사회적 합의가 있다는 것이다. 여러 가지 성격이 혼재된 현행 노인일자리 등 사회적 일자리는 그 내에서도 일자리 성격이 강한 부분은 사회적기업 일자리로 통합시키고, 사회적 가치 노동 성격이 강한 부분은 공익시민수당으로 분리하고, 소득보전 성격이 강한 부분은 소득보전제도로 정비할 필요가 있다. 또한 현행 사회적 일자리에서 단순 소득보전 기능은 소득보장제도로 통합하고, 일자리 훈련을 통한 재할 등은 정신건강 및 심리재활서비스를 포함한 별도의 프로그램으로 대체하는 것이 바람직하다. 사회적기업 인건비 지원도 공익시민수당으로 통합하고, 자원봉사(무급, 유급) 수당도 공익시민수당으로 통합한다.

[그림 13-6] 공익시민수당의 성격



자료: 저자 작성.

공익시민수당의 수급기회는 모든 시민에게 열려있으며, 사회적 가치를 인정하는 상징적 수준인 30만원 정도의 급여수준으로 시작한다. 공익시민수당은 자원의 한계와 수급자 조정이 필요하므로 생애기간 수급할 수 있는 기간의 제한이 필요할 것으로 생각한다. 생애수급 가능기간을 5년 등 일정기간으로 제한하되 사회적 상황에 따라 탄력

적으로 운영할 수 있다.

## 5. 단계적 도입

공익시민수당과 관련 기존 제도와의 관계 정리는 단계적으로 실행한다. 1단계로 새로운 사회적 보상 제도인 공익시민수당을 도입한다. 사회적 가치 있는 일에 대한 시민수당 설계를 위한 공론장을 마련하고, 사회적 가치 있는 일에 대한 새로운 수당으로 공익시민수당을 도입한다.

2단계로 유사 관련 제도를 정비한다. 사회적 기업의 임금지원, 사회적 일자리 중 노인일자리, 자활일자리(장애인일자리 제외), 취약계층 재할, 고령자 소득보전 기능 등은 다른 제도적 기능으로 분리한다. 사회적 일자리 급여를 사회적 기업으로 선통합하는 방안도 고려 가능하다.

3단계 가족돌봄제공자 수당을 정비한다. 양육수당 및 장기요양 가족요양비, 가족인 요양보호사 등 제도에 포함된 급여의 경우는 장기요양제도 내 급여형태로 유지한다. 제도화되지 않은 비공식영역의 가족 내 가족돌봄자에 대한 사회적 보상의 경우, 비공식 가족돌봄자를 공동체 가족돌봄자로 공식화하여 사회적으로 보상하는 방안을 마련한다.

1, 2단계 순서를 바꿔야 한다고 볼 수 있지만, 제도정비를 할 수 있는 틀을 마련하고 기존 제도를 옮겨 담는 방식이 불필요한 사회적 갈등을 최소화할 수 있는 방안이라고 판단한다. 1, 2단계 간격 좁으면 더 바람직할 것이다.





## 제14장

달라진 일의 미래, 새로운 대응의  
필요성

## 제 14 장 달라진 일의 미래, 새로운 대응의 필요성

본 연구의 제2부에서는 디지털 경제로의 전환, 고령화, 그리고 코로나19의 대유행이 노동시장에 미친 영향을 살펴보고, 이것이 고용 및 소득안전망에 제기한 도전, 시사점, 그리고 대응 방안에 대해 논의하였다. 실시간 소득과악시스템 등 전국민 고용보험의 기반형성 과제, 개인주도형 직업역량 개발 전략, 그리고 사회참여수당의 필요성과 공익시민수당제의 도입을 논하였다. 핵심 정책설계 방향과 세부 이슈는 다음과 같다.

첫째, 고용보험 사각지대에 있는 불안정 취업자까지 모두 포괄하는 고용보험망의 구축이 필요하다. 이를 위해서 고용보험의 가입 기준을 고용 지위에서 소득으로 전환하여 어디선가 소득을 얻으면 바로 보험료를 납부하고 가입할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 실시간 소득과악시스템을 갖추어야 한다. 한국은 정보기술, 디지털 네트워크가 발전하고 신용카드 사용도 일반화되어 있다. 국가가 가입자의 소득과 매출 자료를 비교적 정확하게 확보할 수 있는 나라이다. 현재 여러 곳에 산재한 자료들을 국세청이 종합관리하면 실시간 소득과악이 불가능하지 않다. 임금근로자는 매월 간이지급명세서를 제출하고, 비임금근로자는 매월 매출을 파악한 후 ‘잠정경비율’을 적용해 산출한 ‘잠정사업소득’에 소득과 사회보험료를 부과하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

이를 바탕으로 근로연령층의 소득보장은 크게 두 축으로 구성될 수 있다. 하나는 전국민 고용보험이 제공하는 실업급여이다. 소액 소득자도 가입하므로 지금보다 실업급여의 상하한액 범위가 넓어지고 부분실업, 자발적 실업에도 급여를 제공해야 한다. 전체 실업급여 지출이 상당히 늘어나므로 재정 확충을 위한 사회적 책임 분담이 요구되는데, 불안정 저소득계층이 대거 고용보험망에 들어오는 만큼, 일반재정의 증대된 역할이 필요하다. 또 하나는 근로빈곤층을 위한 최저소득보장이다. 전국민 고용보험이 구현되더라도 저소득 취업자들은 여전히 소득보장이 빈약하다. 현행 기초생활보장, 근로장려금을 보완하고 새로 도입될 국민취업지원제도도 내실화해 가야 한다.

둘째, 미래 사회가 기대하는 직업역량을 국민들이 갖출 수 있도록 평생직업역량시스템을 구축해야 한다. 미래 사회에서는 일반적 역량의 중요성이 높고, 학습하고 협업하

는 역량이 중요하며, 높은 수준의 인지적 스킬과 사회적 스킬을 필요로 한다. 따라서 기존의 기업중심, 직무중심의 성인기 직업역량체계의 전환을 요구한다. 기술변화의 영향 속에서 인간의 일과 일하기 위해 필요한 역량이 급변하고 있기에, 이에 대한 노동인구의 적응력을 높이는 것은 생산성 뿐 아니라 사회권의 측면에서도 매우 중요하다. 그런데 현재 개인수준에서는 장시간 노동, 저소득, 역량개발 공급체제와 공공고용서비스의 낮은 질이란 문제를 안고 있다. 또 기업수준에서는 일터의 역량수요와 역량투자 부족 문제가 남아 있다. 노동시장 수준에서도 이중노동시장과 비임금노동의 심화로 직업능력개발에 대한 유인이 떨어지고 있다.

이러한 문제들을 해결하면서 미래 직업역량의 개발을 위한 정책과제는 다음과 같다. ① 이중노동시장 완화를 위해 고용안전망 강화를 통한 유연안정성 접근의 구현과 함께 기업형단적 임금체계를 모색해야 한다. ② 기업이 역량중심의 일터가 되도록 하기 위해 일터혁신 정책과 기업의 사회적책임(CSR) 접근을 통해 경영관행의 변화를 유도해야 한다. ③ 변화하는 직업역량과 노동시장에 대응하여 개인주도 직업능력개발을 강화해야 한다. ④ 직업역량개발 공급체제의 질 관리를 강화하고 성인기 역량개발에 대한 통합적 정책 거버넌스를 갖추어야 한다. ⑤ 노동인구의 시간결정권을 부여하고 소득보장제도를 교육훈련 친화적인 방향으로 설계해야 한다. ⑥ 고용서비스의 혁신을 통해 노동시장 정책들 간의 연계성을 제고해야 한다.

셋째, 사회적 가치 있는 일에 대한 사회적 지원을 보다 체계화하고 합리화할 필요가 있다. 현재 사회적 기업 지원, 노인 일자리 사업, 양육수당 같은 가족돌봄수당 등 기존의 관련 제도들이 체계적이지 못한 채 제각각 확대되어 온 문제점을 안고 있다. 게다가 노인일자리 등은 여러 복합적인 사회적 필요와 기능들이 하나의 제도에 혼재되어 있어 재편이 필요한 상황이다. 따라서 사회적 가치 있는 일을 정의하고 보상하는 제도는 시민적 공공성에 기반한 체계로 운영하는 방안으로 재설계하는 게 필요한 시점이다.

이러한 맥락에서 사회적 가치 있는 일에 대한 새로운 사회적 보상으로 (가칭) 공익시민수당을 제안하고 있다. 공익시민수당은, 시장경제적 가치로 지불되는 시장노동을 제외하고, 사회적 목적과 가치를 포함하는 노동으로 불완전 시장의 유급노동과 비시장의 무급노동에서 사회적 가치에 대해 보상하는 ‘사회적 급여’의 성격을 갖는다. 공익시민수당의 틀 내에는 불완전 시장임금에 공익시민수당이 결합되는 일자리 플러스 유형도 있고, 사회적 노동에 대해 공익시민수당만 지불되는 사회적 급여 유형도 있는 등 다양

한 유형이 포괄될 수 있다. 이들의 공통분모는 경제적 가치로 평가되지 않는 사회적 가치 있는 일의 요소를 포함하고 있으며, 이를 사회적으로 보상할 필요가 있다는 데 사회적 합의가 있다는 것이다. 여러 가지 성격이 혼재된 현행 노인일자리 등 사회적 일자리는 그 내에서도 일자리 성격이 강한 부분은 사회적기업 일자리로 통합시키고, 사회적 가치 노동 성격이 강한 부분은 공익시민수당으로 분리하고, 소득보전 성격이 강한 부분은 소득보전제도로 정비할 필요가 있다. 공익시민수당의 지급기회는 모든 시민에게 열려있으며, 사회적 가치를 인정하는 상징적 수준인 30만 원 정도의 급여수준으로 시작하고, 생애수급 가능기간을 5년 등 일정기간으로 제한하되 사회적 상황에 따라 탄력적으로 운영할 수 있겠다.

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제3부

### 복지담론과 복지재정



## 제15장

### 들어가며: 지속가능한 복지재정을 위하여

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 내용

## 제 15 장 들어가며: 지속가능한 복지재정을 위하여

### 제1절 연구의 배경과 목적

1987년 경제민주화를 계기로 국가 복지가 확대되기 시작했지만 우리나라의 복지는 아직도 여전히 OECD 국가들 중 하위권을 벗어나지 못하고 있다. 국가복지가 계속해서 확대되고는 있으나 사회경제적 필요를 따라잡지 못하고 있다. 1997년 외환위기 때 까지는 국가복지가 열악한 상태였어도 경제 상태가 양호했기에 일자리 걱정이 크지 않았고 소위 가족복지, 기업복지가 작동했기 때문에 부실한 국가복지가 상대적으로 큰 문제가 아니었다. 고용의 안정성이 존재했고 좋은 직장에 들어가면 의료, 교육, 주거, 노후까지 책임져 주기도 했다. 따라서 개인이 열심히 노력해서 좋은 직장에 들어가는 것이 최고의 안전망으로 여겨졌다.

그러나 외환위기 이후 상황이 완전히 바뀌었다. 실업이 증가하고 저임금, 불안정 노동, 간접노동이 증가했다. 여기에 더해 여성의 사회진출은 늘었다. 남성 가장의 일자리에 나머지 가구원들이 의존해서 살아가는 삶의 형태가 더 이상 일반적이지 않을 뿐 아니라 가능하지 않은 상황이 되었다. 이렇게 사회경제 시스템이 바뀌고 당면 과제가 바뀌었기 때문에 국가의 역할과 복지의 역할이 바뀌어야 한다. 이에 정치권, 시민단체, 전문가 모두 분배와 성장은 선순환을 이야기하면서 우리의 복지는 획기적으로 강화되어야 한다고 입을 모았다. 그런데 왜 우리의 복지제도는 외환위기 이후 20년이 지났음에도 불구하고 환골탈태하지 못하고 있을까?

그 이유는 아마도 산업화 시기에 확립된 경제성장 지상주의적인 조세재정정책의 원칙이 아직도 우리사회를 지배하고 있기 때문이 아닐까 한다. 경제 및 사회정책을 만들고 집행하는 정부조직이 그 운영 자체가 그러한 과거의 생각에 따르도록 되어 있기 때문일 수도 있다. 정부조직이라는 것 자체가 고도성장기에 형성되고 발전해왔는데 한번 조직의 행태가 결정되면 쉽게 바뀌기 어렵기 때문이다. 성장 만큼이나 분배에 대한 생

각도 여전히 산업화 시대에 머물러 있는 듯하다. 사회투자 이야기가 나온 지도 이미 오래되었으나 여전히 분배를 주로 고소득층에게서 세금을 걷어서 저소득층에게 나누어 주는 것이라 인식이 팽배한 듯하다. 그렇지 않다면 왜 이렇게 복지확대가 더디고 어려운 것일까?

코로나 이후 국가의 역할에 대한 기대는 더욱 커지고 있다. 경제의 수요측과 공급측이 동시에 위축되는 초유의 사태를 맞이하였는데 이러한 상황에서 국가의 긴급재난지원금과 생계지원금은 부족하지만 큰 도움이 되었다. 즉 국가의 소득지원이 생계에 도움이 될 뿐 아니라 소비를 진작하는 효과가 있었으므로 이러한 경험은 향후 복지 확대에 대한 자연스러운 지지로 나타날 것이다. 다른 한편으로 코로나로 인해 경제의 디지털 전환이 더욱 빠르게 일어날 것이고 이는 당연히 구조조정을 낳을 수밖에 없다. 현재의 복지수준으로는 이러한 거대한 전환에 대응할 수 없을 것이기 때문에 향후 복지 확대는 획기적으로 제고되어야 한다. 즉 향후의 복지개혁은 규모와 내용에서 괄목할만한 개선이 있어야 한다.

이러한 맥락에서 보자면 복지와 관련해서 재정을 논의할 때 단순히 재원을 어떻게 마련할 것인가에만 논의가 국한되어서는 안 된다. 재정정책의 궁극적 목적과 수단에 대한 재검토가 필요하고 새로운 방향 설정이 필요하다. 우리의 재정정책이 아직도 금과옥조로 생각하는 약한 세부담, 국가채무 증가를 억제하기 위한 재정준칙은 2008년 국제금융 위기 이전에 유행하던 재정원칙이다. 이것이 복지국가 실현 과제를 앞두고 있는 우리나라의 발목을 잡고 있다. 중요한 기로에 선 한국경제는 복지와 재정에 대한 사고를 크게 전환할 필요가 있다.

### 제2절 연구의 내용

탈산업화 시대를 넘어 4차 산업혁명 시대, 포스트 코로나 시대로 접어들고 있는 현실에서 과감한 혁신을 뒷받침하는 사회안전망으로서의 국가복지는 중요하다. 그러나 우리의 국가복지는 아직도 갈 길이 멀다. 선진국들은 전통적인 복지, 즉 사회보험 위주의 복지에서 신사회위험에 대한 사회투자로 이행한 지 오래인데, 우리는 선진국들의 체도를 거의 대부분 들여왔음에도 불구하고 사회보험 영역마저도 넓은 사각지대,

낮은 보장률 등 여전히 부족한 상태이다. 우리의 복지수준이 OECD 국가 평균의 절반 정도 밖에 되지 않는다는 것, 분배와 성장은 상호 배치되는 것이 아니라 선순환될 수 있기 때문에 복지 확대의 이익이 크다는 것은 속하는 이야기임에도 불구하고 여전히 제대로 된 복지국가를 실현하지 못하고 있다. 복지와 재정을 바라보는 시각 자체를 재검토할 필요가 있는 상황이다.

다음의 제16장에서는 최근 국가복지가 증가하는 것은 가족 복지와 기업 복지가 당당해 온 영역에서 사회가 당면하는 위험이 과다해지는 근본적인 변화에 기인하는 것임을 설명할 것이다. 경제가 발전할수록 개인의 경제적 재생산 과정에서 발생하는 위험은 양적으로 증대할 뿐 아니라 질적으로도 복잡한 양상을 띤다. 그간 우리나라에서는 개인 자신(저축 또는 다양한 사적 보험)이나 그의 가족(사적 이전), 또는 기업(비현금급여)이 주요한 안전(security) 제공자였다. 그러나 최근 들어 기업이나 가족이 안전 보장 역할을 제대로 못하는 상황에 처하게 되었다.

최근 국가의 사회보장 강화 요구는 그러한 균형이 깨졌기 때문에 나오는 것으로 이해할 수 있다. 오늘날 경제적 문제의 해결책으로 제시되는 전국민고용보험제, 일자리 보장제, 기본소득제, 기본자산제 등은 일자리와 소득의 문제가 이제 더이상 개인의 부지런함이나 성실함에 달린 문제가 아님을 의미하며 국가가 이에 적극 나서줄 것을 요구하고 있다. 이러한 문제들은 전통적으로 생각하는 복지의 영역을 뛰어넘는 것이다. 따라서 향후 복지의 강화는 단순히 기존 복지의 규모 확대가 아니라 국가가 경제에 개입하는 방식의 변경이라는 의미를 갖는 것으로 바라보아야 한다.

17장은 국가 재정을 경제시스템 전체의 순로로운 작동을 위해 국가가 필요로 하는 기능을 담당하는 것으로서, 즉 기능적 재정(functional finance)의 관점에서 재정의 하고자 한다. 현대 국가의 재정은 국민 경제 전체의 수많은 영역에서 이루어지는 정부 활동이 집약적으로 표현된 결과물이다. 국가가 시민의 경제생활과 다양하고 복합적인 관계를 형성하는 방향으로 진화해 왔으며 재정은 그와 같은 국가와 시민 사회 사이의 관계를 뒷받침하는 역할을 한다. 이에 따라 재정에는 국민 경제의 전체의 상이 반영되기 때문에 국가 재정을 경제 내 다른 개별 경제부문의 수입 및 지출 활동과 동일한 구조로 환원해서는 안된다. 국민 경제라는 유기적인 총체 내에서 이루어지는 다양한 활동을 반영하는 것으로 이해되어야 한다.

20세기 들어 국가의 재정 활동은 한층 더 복잡한 영역으로 확대되었다. 그것은 복

지국가의 등장이었는데 그 이유는 국가가 시민의 삶을 지키는 역할을 새롭게 맡게 되었기 때문이다. 정부의 지출과 조세 수입은 부와 소득의 재분배를 위한 수단으로서의 새로운 성격을 부여받았다. 재정 활동의 상당 부분이 다양한 법적, 정책적 사회 보호 제도의 기능 수행을 위한 수단이 되었다. 복지 재정에 대한 기존 연구는 이러한 시각과는 달리 복지 지출의 재정 건전성에 주로 초점을 맞춰왔다. 그런데 이런 틀이 계속 지배한다면 복지 재정의 확대와 재구성 등 한국경제의 당면 과제는 재정 건전성을 해치지 않는 범위 내에서만 추구될 수 있다는 결론으로 이어지기 쉽다. 복지를 기능적 재정의 시각에서 새롭게 바라보아야만 재정건전성 중심적 사고에서 벗어날 수 있다.

18장에서는 관습적으로 복지논의가 소득에 초점을 맞추어 논의됨에 따라 복지의 기반이 되는 자산에서 발생하는 불평등이 의도치 않게 계속 방치되어 왔다는 점에서 주택문제를 복지 논의의 주요 중심 의제로 다루어야 한다는 점을 지적한다. 주택, 교육, 의료, 사회 보장은 공동으로 복지국가를 떠받치고 있는데 그 중에서 주택은 어느 국가에서든 다른 영역에 비해 더욱 시장상품에 가깝지만 우리나라에서는 이 문제가 더욱 심각하다. 다른 선진국들은 일찌기 사회주택을 확대하고 민간임대를 규제하는 등 이 영역이 과도하게 시장화되지 않도록 노력했는데 우리는 오히려 부동산경기를 경제발전의 수단으로 삼아왔다.

물론 지금도 취약계층의 주거문제는 복지 논의에서 중요하게 다루어진다. 그러나 중산층까지 포괄하는 문제로서 다루어지지 않다보니 대부분의 국민들은 주택문제 해결에 있어 시장에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 그런데 주택문제가 거의 전적으로 시장에 맡겨짐에 따라 시장주의자들에 의해 휘둘리게 되었고 복지는 계속 확대되지만 자산 양극화가 심각해져 삶의 만족도는 오히려 후퇴하고 있다. 취약계층 대상의 주거복지 정책만이 아니라 전국민을 대상으로 하는 주거 및 주택 문제가 복지국가라는 틀에서 핵심 의제의 자리를 차지해야 마땅하다. 주거안전망을 제공하기 위해서 부동산 불로소득 환수와 투기 억제 등을 위한 부동산 세제 강화, 공공성 중심의 공급대책이 필요하다.

19장에서는 복지재정의 핵심 문제인 복지재원 마련을 위한 증세방안을 다룰 것이다. 기존에 이루어진 복지지출 전망 연구 결과는 일관되게 한국의 복지지출이 현재 수준보다 크게 증가할 것임을 보이고 있다. 복지지출 증가에 따른 정부지출 증가는 이에 상응하는 재원확보 방안과 연계되어야 한다. 국제 발행은 항구적인 재정지출 소요에 대응하는 방안으로는 한계가 있으며 지출구조조정과 비과세감면의 축소는 재정의 효

율적인 운용과 단기적인 재원확보방안으로 추진될 필요가 있으나 이를 통해 향후 증가하는 복지지출 소요를 장기적으로 충당할 수 있을 것으로 기대하기는 어렵다. 따라서 지속 가능한 복지지출을 위해서는 증세를 통한 안정적인 복지재원 확보가 필요하다.

세제개편 논의는 주로 최적조세론에 기초하여 이루어지고 있다. 최적조세는 효율성, 형평성, 단순성, 그리고 신축성 등 조세가 가져야 할 바람직한 특성을 갖춘 조세로 정의할 수 있다. 그러나 복지 확대에 대응하는 세제개편은 세수확대를 기본목표로 해야 한다. 따라서 세제가 가져야 할 바람직한 특성을 고려하되, 세부적인 개편안은 세수 확대에 기여하는 방향으로 제시되어야 한다. 즉, 세수 확보를 기본 목표로 하되, 조세의 효율비용을 최소화하는 방향으로 세제개편이 이루어져야 하며, 증세 과정에서 납세자의 납세준응도를 높이기 위해 조세의 형평성도 고려가 될 필요가 있다. 그리고 이 과정에서 우리나라 조세구조의 특성 및 조세구조가 형성되어온 역사적 배경 또한 충분히 고려되어 증세방안이 모색되어야 한다.





## 제16장

### 복지 재정에 대한 기능적 재정론 접근

제1절 들어가며: 국가의 역할과 재정의 기능성

제2절 기능적 재정의 관점

제3절 재정 준칙

제4절 소결: 복지 재정의 기능성과 전략적 재정정책 과제

## 제 16 장 복지 재정에 대한 기능적 재정론 접근

### 제1절 머리말 : 국가의 역할과 재정의 기능성

현대 국가의 재정은 정부라는 개별 경제부문의 수입과 지출을 단순히 기록한 것에 그치지 않는다. 그것은 국민 경제 전체의 수많은 영역에서 이루어지는 국가 활동이 집약적으로 표현된 결과물이다. 현대 국가는 시민의 경제생활과 다양하고 복잡한 관계를 형성하는 방향으로 진화해 왔다(Yun-Casalilla et al. 2012). 재정은 그와 같은 국가와 시민 사회 사이의 관계를 뒷받침한다. 이에 따라 재정에는 국민 경제의 전체 상이 반영된다.

구체적으로 정부는 민간의 생산물을 구매하는 조달 행위를 통해 국민 소득을 창조한다. 정부가 어떤 생산물을 구매하는가는 복잡한 이해관계가 조정되는 정치의 과정을 거친 다음 다시 고도의 합목적적 선택 행위까지 거친 결과이다. 그 결과로 민간의 특정 부문은 이득을 보고 어떤 부문은 손해를 본다. 특정 부문의 자본 축적이 진전된다. 그렇게 국가는 새로운 시장을 만들고 확대해왔다. 정부는 구매한 민간의 생산물을 다시 민간에 공급한다. 때로는 공공 부문을 통해 직접 생산 기능을 담당하기도 한다. 정부가 어떤 공적 재화와 어떤 공적 서비스를 민간에 제공하는지도 중요하다. 새로운 욕구와 사회적 필요가 그 과정에서 창조되고 또 충족된다.

국가는 특정 산업과 특정 기업에 대해 정책적 지원을 제공함으로써 경제 성장의 양상에 결정적인 영향을 미친다. 이는 실제로는 역사 속 중상주의나 수출 주도형 경제의 정부에만 해당하는 사실은 아니다. 실리콘 벨리에서 이루어지는 성공 신화 가운데 적지 않은 부분이 미국 정부의 공공 투자의 결실이라는 사실이 알려진지는 그리 오래 되지 않았지만(Mazzucato 2016 [2017]) 역사 속 자본주의 국가의 재정 활동이 늘 산업과 밀접한 관련성을 유지해 왔음은 틀림없는 사실이다(O'Connor 1973 [1990]).

국가의 재정 활동은 역사적으로 중앙은행이라는 발명품을 통해 현대적 금융 제도의 기틀을 마련하기도 했다. 현대화된 중앙은행은 정부의 살림살이인 국고를 관리한다.

정부가 재정 활동을 목적으로 발행하는 국채가 발행시장에서 소화될 수 있도록 지원한다. 발행된 국채를 유통시장에서 민간으로부터 인수함으로써 재정 활동을 간접적으로 돕기도 한다. 재정과 금융은 불가분의 관계에 있다. 국채는 채권 시장에서 만기별 무위험 이자율의 정보를 투자자들에게 제공한다.

20세기 들어 국가의 재정 활동은 한층 더 복잡한 영역으로 확대되었다(Mehrotra 2013). 그것은 복지국가의 등장이었다. 국가는 시민의 삶을 지키는 역할을 맡게 되었다. 정부의 지출과 조세 수입은 부와 소득의 재분배를 위한 수단으로서의 새로운 성격을 부여받았다. 재정 활동의 상당 부분이 다양한 법적, 정책적 사회 보호 제도의 기능 수행을 위한 수단이 되었다.

이와 같이 현대 국가는 산업이나 금융과 같은 국민 경제의 중추 근간뿐만 아니라 시민 사회 내의 일상적이고 필수적인 경제생활의 여러 부문에 다양하고 복잡한 방식으로 개입해 있다. 이는 선택적으로 회피하거나 쉽게 되돌려 중단할 수 있는 성질의 것이 아니다. 국가의 재정 활동 역시 국민 경제 전체와 관련된다. 다만 현대 재정학은 주로 개별 경제주체의 선택 행위에 초점을 맞추는 신고전학과 미시경제학의 한 분야로 발전했으며 이에 따라 재정을 정부의 수입과 지출이라는, 미시적 자원 배분의 문제 틀로 파악하려는 경향이 있다. 재정 건전성에 대한 일면적 강조는 어쩌면 그와 같은 문제 틀에서 유래하는 하나의 자연스러운 귀결일 수 있다.

반면에 포스트케인지언 경제학의 대안적 시각에서는 정부 재정을 경제 내 다른 개별 경제부문의 수입 및 지출 활동과 동일한 구조로 환원해 파악해서는 안 된다. 국민 경제라는 분리되지 않는 총체 내에서 이루어지는 다양한 경제활동이 정부 재정에 반영한다고 보는 편이 타당하다(Pressman, 2006). 그에 따라 재정은 건전성이 아니라 그것이 국민 경제 전체에 대해 갖는 기능성을 중심으로 파악되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.

이 장에서는 이와 같이 재정의 기능성을 강조하는 기능적 재정(functional finance)의 관점에 입각해 복지 재정을 바라보는 대안적 접근을 시도한다. 이 장의 시각은 연구의 틀을 복지 지출의 재정 건전성과의 관계에 맞춰온 기존의 경향과는 구별된다. 복지 재정에 대한 지금까지의 연구에서는 주로 복지 지출이 재정 건전성을 악화시킨다는 주장과 이에 대한 반대 주장이 충돌해 왔다. 포퓰리즘 정치 등을 배경으로 복지 지출이 확대되면 노동 의욕과 투자 동기가 좌절되고 이는 재정 건전성을 해치는 주된

요인이 된다는 시각(박형수 2012 등)과 복지 지출 중에서도 생산적 지출은 경제성장을 가져와 궁극적으로 재정 건전성을 개선시킬 수 있다는 시각(Arjona et al. 2002)의 대립이 그것이었다.

그러나 이 두 시각 모두 복지 재정을 재정 건전성이라는 문제 틀에 맞추어 파악하려는 점에서 공통된 한계가 있다. 이런 틀 자체에 대해 문제제기를 하지 않는다면 복지 재정의 확대와 재구성 등 한국경제의 당면 과제는 재정 건전성을 해치지 않는 범위 내에서만 추구될 수 있다는 결론으로 이어지기 쉽다. 무엇보다도 오늘 한국에서 복지를 확충할 필요성은 기실 그것이 재정 건전성을 개선시키기 때문이 아니라 그것이 국민 경제에 대해 갖는 기능성 때문이라는 점을 분명히 할 필요가 있다.

이와 같은 시각에서 이 장은 먼저, 이어지는 제2절에서 재정 건전성에 대한 일면적 강조를 넘어서기 위한 포스트케인지언의 기능적 재정 관점을 개관한다. 제2절과 제3절에 걸쳐 부채 동학을 소개하고 경제 이론에 근거한 재정의 지속가능성 조건을 조명한다. 제3절에서는 국가채무 비율과 재정수지 비율에 특정한 임계치를 상한으로 적용하는 재정 준칙의 문제점을 검토한다. 바람직한 재정 준칙의 요건에 대해서도 논의한다. 제4절에서는 맺음말을 대신하여 복지 재정의 기능성과 한국경제의 전략적 재정정책 과제에 대해 논의한다.

## 제2절 기능적 재정의 관점

### 1. 기능적 재정의 세 가지 주장

아바 러너(Abba Lerner, 1903–1982)가 주창한 기능적 재정은 세 가지 주장으로 요약할 수 있다. 첫 번째 주장은, 재정정책은 건전성에 관한 기존의 교리가 아니라 정책이 경제에 미치는 결과만을 목적으로 수행되어야 한다는 것(Lerner 1943, p.39)이다. 재정정책은 예를 들어 완전 고용을 목표로 해야 하며 균형 재정과 같은 재정수지의 특정 상태를 달성하려는 것이어서는 안 된다는 주장이다.

이는 수동적인 재정정책을 최적으로 간주하는 신고전학과 경제학의 입장과 대비된다. 신고전학과 경제학에서는 예를 들어 Schmitt–Grohé and Uribe (2007)의 경우

국가채무 비율을 일정 수준에서 유지하기 위한 피드백 준칙을 따르는 것이 최적이라는 분석 결과를 제시하기도 했다. 통화정책과 재정정책의 업무 분장(assignment)에 있어 통화정책은 경기 변동과 인플레이션 조절에 초점을 맞추고 재정정책은 정부 채무와 재정수지에 초점을 맞춰야 한다는 믿음은 신고전학과 경제학자들 사이에서 상당한 동의 기반을 확보해 왔다(Kirsanova et al. 2009).

보다 극단적인 시각도 있었다. Giavazzi and Pagano(1990)와 Alesina and Ardagna(2010)가 주장했고 2010년 G20 정상회의의 공동성명으로 채택된 ‘확장적 긴축(expansionary austerity)’이 그것이었다. 이 주장에 따르면 영구적인 지출 삭감은 작은 정부와 재정 건전성에 대한 민간의 신뢰를 회복시키고 이자율을 떨어뜨려 경기를 부양하는 효과가 있다. 그러나 이와 같은 주장은 어렵지 않게 반박되었다. 예를 들어 Guajardo 등은(2014)는 실증 분석을 통해 재정 당국의 지출 삭감 공표가 실제로 경제에 긴축적인 영향만을 미쳤음을 보고했다. Breuer(2019)는 Alesina and Ardagna(2010)의 분석이 잘못된 방법론에 따른 역의 인과(reverse causality) 문제를 가지고 있으며 그 문제를 바로잡으면 오히려 확장적 긴축을 반박하는 결과를 얻게 된다는 사실을 지적했다.

이와는 달리 포스트케인지언 경향의 연구 결과는 Lerner(1943)가 제시한 기능적 재정의 첫 번째 주장을 일관되게 지지하는 것들이었다. Arestis and Sawyer(2004: 63)는 기능적 재정 관점을 포스트케인지언 재정정책 이론의 기초로 천명했다. 정부지출이 효율적이지 않다고 주장할 수는 있으나, 스톱으로 저장할 수 없고 쓰지 않으면 사라지고 마는 노동 자원을 실업 상태로 방치해 낭비하는 것은 더욱더 불합리하다고 볼 것이다(Keynes 1936 [2012]: 95–96). 최근에도 예를 들어 Hein(2018)은 정부지출이 외생적으로 주어진 일정 비율로 장기적으로 늘어나면 투자를 비롯한 총수요 구성 요소의 증가율이 정부지출의 증가율에 수렴하는 균형 성장 경로가 구성될 수 있음을 보여주었다. 연재호(2020)는 Hein(2018)의 모형을 확장해 정부지출의 장기 증가율이 오르면 국가채무 비율이 하락하는 ‘부채의 역설(paradox of debt)’이 성립할 수 있음을 보여주었다.

Lerner(1943)의 두 번째 주장에 대해서는 첫 번째 주장과 달리 포스트케인지언 진영 내에서 이견이 있었다. 두 번째 주장에 따르면 정부는 필요한 자금을 얼마든지 확보할 수 있으며 어떤 금융적인 제약도 정부에게는 존재하지 않는다. 정부는 자신의 세입

에 대해 민간 경제주체들보다 더 큰 통제력을 가지고 있다. 자국 통화 표시로 발행된 국채는 민간에게는 금융 시장에서 가장 안전한 자산이다. 따라서 정부가 국채에 대한 신뢰를 관리할 수 있는 한에서, 국가채무는 장기적으로 관리 가능한 것이 된다.

그런데 Lerner(1943)의 원래 주장을 액면 그대로 읽으면 이는 정부가 중앙은행과 맺는 특수한 관계를 전제로 하는 것이기도 했다. 정부의 지출로 국고계좌 잔액이 줄면서 지급준비금이 늘어나는 현상을 중앙은행의 발권으로 파악 해석하면서 정부지출은 조세 수입과 무관하다고 믿는 현대화폐이론(Modern Monetary Theory, MMT)의 지지자들은 이 두 번째 주장을 적극적으로 옹호한다(Wray 2015). 여기에서는 Lerner(1943)의 첫 번째 주장을 중심으로 기능적 재정 관점을 지지하는 포스트케인지언 경제학자들 중에서도 이와 같은 MMT의 해석에 대해 이론적 비판이 있었다는 사실 정도만 간단히 언급하고자 한다(Lavoie 2013, Palley 2015, 나원준 2019 등). 물론 MMT에 대한 이들 비판에서도, 발권에 기반한 재정 활동을 제한하는 오늘의 제도 현실 자체가 바뀔 수 있음은 인정한다. 전시장의 경험이 이를 입증하듯이 말이다.

Lerner(1943, p.49)의 세 번째 주장 역시 논란을 낳았다. 이는 국가채무 비율은 어떤 경우에도 유한한 값으로 수렴한다는 주장이었다. 이 점을 검토하기에 앞서 간단한 부채 동학을 살펴보고자 한다.

## 2. 부채 동학 (1)

특정 연도 말 기준의 국가채무는 작년 말 국가채무의 원금과 그에 대한 연간 이자 지급액에서 연중 기초 재정수지의 적자 금액만큼을 빼거나 흑자 금액만큼을 더한 것과 일치한다(이 장 [보론]의 식 (1)). 단 기초 재정수지란 통합 재정수지에서 국채 지급이자를 차감한 것이다. 이 관계로부터 출발해 국가채무 비율에 관한 차분 방정식([보론]의 식 (2))을 도출하면 다시 이로부터 국가채무 비율의 안정성 조건([보론]의 식 (3))을 도출할 수 있다.

국가채무 비율이 발산하지 않고 일정한 값으로 수렴하기 위해서는 국채의 세후 명목 이자율이 명목경제성장률보다 작아야 한다. 그런 경우에는 기초 재정수지가 항구적으로 적자라고 해도 국가채무 비율이 안정화된다. 중요한 것은 국채의 세후 이자율과 경제성장률의 차이이다. 전자에서 후자를 뺀 것을 문헌에서는 성장률로 조정된 이자율

(growth-adjusted rate of interest)이라고 부른다.

국가채무 비율의 안정성 조건은 국가채무 비율의 장기 수준과 통합 재정수지 비율의 장기 수준 사이에 존재하는 관계를 도출하는 데에도 활용될 수 있다([보론]의 식 (5)). 그 결과는 재정 적자 비율은 명목경제성장률에 국가채무 비율을 곱한 크기와 장기에 근사적으로 일치한다는 것이다. 이를테면 장기 국가채무 비율을 60%로 가정할 때 장기 평균 명목경제성장률이 5%라면 장기 통합 재정수지 비율은 근사적으로 적자 3%에 가까운 수치가 된다는 이야기이다.

여기에서 언급되고 있는 이자율은 발행된 국채의 가중 평균 만기에 상응하는 것이므로 일종의 장기 이자율이다. 만약 정부와 중앙은행이 초단기 정책금리뿐만 아니라 장기 국채 이자율까지 완전히 통제할 수 있다고 하면 국가채무 비율의 안정성 조건 (3)은 정부의 의지에 달린 것일 수 있다. 이런 경우 Lerner(1943)의 세 번째 주장은 항상 성립한다. 반면에 (i) 장기 이자율이 정부의 의지대로 완전히 통제될 수는 없다거나, (ii) 장기 이자율 자체는 통제 가능하더라도 장기 이자율과 장기 경제성장률의 차이는 통제 가능하지 않거나, (iii) 이자율, 성장률, 재정수지 비율이 국가채무 비율의 변화에 대해 외생적이지 않거나 혹은 (iv) 어떤 다른 요인이 국가채무 비율, 이자율, 성장률, 재정수지 비율 전부나 일부에 영향을 미칠 수 있다면, 앞에서 논의한 것과 같은 국가채무 비율의 안정성 조건은 그 의미를 상실하게 된다.

이와 관련해 Sardon(2016)는 정부지출의 규모와 함께 그 구성도 중요하다는 사실을 지적했다. 만약 정부지출 가운데 미래 생산 잠재력을 확충하기 위한 전략적 투자의 비중이 늘어나면 그로 인해 경제성장률이 영향을 받게 되므로 국가채무 비율의 안정성 조건([보론]의 식 (3))이 충족될 가능성이 커진다는 것이다. 한편 이와 관련해 Lavoie(2014, pp. 343-345)가 위에서 소개한 부채 동학 말고 그것을 대신할 수 있는 새로운 구조 모형을 통해 도출한 국가채무 비율의 안정성 조건 역시 참고할 만하다. 여기에서는 자세히 다루지 않겠지만 결과만 살펴보자면, 국가채무 비율이 안정적으로 수렴하기 위한 조건은 민간 경제주체들의 가처분소득 대비 목표 부(wealth)의 비율이 세후 국채이자율의 역수보다 크면 충분한 것으로 나타났다. 이 조건은 적어도 세후 국채 이자율이 경제성장률보다 작아야 한다는 조건보다는 성립할 가능성이 크다. 그만큼 Lerner(1943)의 세 번째 주장이 갖는 설득력과 함께 커지는 셈이다.

### 3. 기능적 재정 관점의 유형화

기능적 재정의 관점에 대해서는 연구자마다 동의하는 내용과 정도가 다를 수 있다. 비교적 최근에 Tcherneva(2008)와 Jump(2020) 등은 기능적 재정의 관점들 사이에 차이점을 찾고 유형화를 시도한 바 있다. 이를 강형(strong form)과 약형(weak form)으로 대별한다고 할 때 이 중 약형은 Lerner(1943)의 세 가지 주장 가운데 첫 번째 주장에 동의하되 두 번째와 세 번째 주장에 대해서는 유보하거나 조건부로 동의하는 관점이라고 정의할 수 있다. 반대로 강형은 이 세 주장 모두를 적극 수용하는 MMT의 입장이다.

Tcherneva(2008)는 약형과 강형이라는 표현을 쓰지는 않았지만 전 국민 고용보장(job guarantee)을 주장하는 MMT의 기능적 재정 관점과, 총수요 관리와 소득 재분배 및 투자의 사회화를 통해 비자발적 실업을 최소화하는 정책을 추구하는 기존 포스트케인지언의 기능적 재정 관점을 구분하고 있다. 전자는 강형, 후자는 약형에 대응한다고 볼 법하다.

이 장에서 기능적 재정의 관점을 유형화하는 것은 Lerner(1943)의 세 가지 주장 가운데 첫 번째 주장이 가장 본질적이기 때문이다. 재정을 바라보는 포스트케인지언의 대안적 시각은 기능적 재정 관점을 지지해 왔지만 Lerner(1943)의 두 번째와 세 번째 주장에 대해서는 연구자에 따라 입장이 다양한 스펙트럼으로 분화되어 있다. Lerner(1943)의 세 주장 모두에 반드시 동의하지 않더라도 기능적 재정 관점에 입각한 적극적이고 신축적인 재정정책이 옹호될 수 있다는 뜻이다. 기능적 재정 관점 자체를 약형과 강형으로 대별하는 것은 그런 점에서 의의가 있다.

약형의 기능적 재정 관점은 장기적인 견지에서 국가채무 비율의 관리 필요성 자체는 부인하지 않는다. 완전 고용을 위한 공공투자 중심의 적극적인 확장재정정책을 지지하면서도 금융 시장의 자기실현적 기대와 그에 따른 잠재적 불안정 요인, 소규모 개방 경제에 고유한 취약성 요인 등에 대한 고려가 중요하다는 점을 인정한다. 나라마다 경제 환경이 상이한 점을 고려하면서 장기적으로 관리될 수 있는 적자 재정의 적정 수준을 찾는 노력이 의미를 가진다고 본다.

## 제3절 재정 준칙

### 1. 부채 동학 (II)

이제 다시 부채 동학으로 돌아가자. 국채의 세후 이자율이 경제성장률보다 커서 안정성 조건이 충족되지 않는 경우에 대해서도 우리는 국가채무의 지속가능성 조건을 이론적으로 규명할 수 있다. 시점 간 예산제약(inter-temporal budget constraint)을 무한한 미래로 연장할 수 있다는 신고전학파적 가정 하에서는 부채 동학(I)의 논의를 확장함으로써 그와 같은 조건을 따져볼 수 있다.

항구적으로 이자율이 성장률을 상회하는 경우에 대한 분석 결과(이 장 [보론]의 식(7))에 따르면, 현재의 국가채무는 미래 기초 재정수지의 현재가치 합과 같아야 한다. 오늘 국가채무가 있다면 그 크기만큼 미래 기초 재정수지에서 흑자가 발생해야 한다는 것이다. 그런데 기초 재정수지에는 국채에 대한 지급이자자가 빠져 있다. 그렇다면 국가채무의 지속가능성을 위해서는 국채이자를 국채 발행 대금으로 지급하는 상황이 되어서는 안 된다. 적어도 장기적으로 국채이자를 기초 재정수지 흑자로 지급할 수 있어야 한다는 뜻이다. 요컨대 성장률로 조정된 이자율이 항구적으로 양(+)의 값인 경우, 장기적으로 명목경제성장률이 양(+)이라는 가정 하에서 국가채무의 지속가능성이 보장되려면 장기적으로 국가채무 비율이 0이 되고 통합 재정수지가 균형이 되어야 한다([보론]의 식(8)).

그러나 문제는 국채 이자율이 경제성장률보다 영원히 클 수 있는가이다. 신고전학파 성장 이론에 따르면 국민 경제가 동태적으로 효율적이기 위해서는 이자율이 성장률보다 크거나 최소한 같아야 한다. 그러나 현실에서도 그렇다는 법은 없다. 실제로는 정반대의 현상이 지속적으로 경험되었다. Blanchard(2019)는 미국의 경우 1950년부터 2018년까지를 살펴보면 그 중 상당한 기간 동안 성장률로 조정된 이자율이 음(-)의 값으로 실현되었음을 보여준다. 이는 나라가 빚을 저 국가채무를 늘리는 것에 어떤 비용도 들지 않는다는 주장의 근거가 된다. 잘 알려진 바와 같이 한국에서도 외환위기 이후 최근까지 추세적으로 동일한 현상이 관측되어 왔다. 향후에도 세계적으로 저금리 기조가 이어질 전망이므로 성장률로 조정된 이자율이 음(-)의 값을 갖는 추세는 유지될 것으로 보인다.

실제로는 성장률로 조정된 이자율이 일정 기간 동안 양(+)의 값인 상태가 유지되다가 다시 음(-)의 값인 상태로 바뀌는 레짐(regime)의 변화도 얼마든지 가능할 터이다. 유한한 기간 동안만 양(+)의 값을 가진 상태가 이어진다면, 국가채무 비율이 0이 되고 통합 재정수지가 균형이 되어야 한다는 조건([보론]의 식 (8))은 더 이상 국가채무의 지속가능성 조건으로 볼 수 없다. 더욱이 제2절에서도 언급했지만 이자율, 성장률, 재정수지 비율, 국가채무 비율이 서로 독립적인 양 가졌던 것도 문제이다. 실제로는 이들 사이에 상호 의존적인 관계가 존재할 가능성이 크기 때문이다. 보다 근본적으로 시점 간 예산제약을 무한한 미래로 연장할 수 있다는 가정 자체가 문제이다. 이는 미래 무한 기간에 대해 경제주체들이 정확하게 예측할 수 있다는 가정, 그리고 국제시장에서 정보가 완전하고 여타의 거래비용이 발생하지 않는다는 가정을 내포하고 있기 때문이다. 이런 가정들이 현실로부터 동떨어져 있음은 자명하다.

그럼에도 불구하고 지금까지의 부채 동학 분석 결과와 그것의 해석을 둘러싼 논의는, 재정의 지속가능성 조건을 규명하는 데에 있어 일종의 이론적 준거점을 제공한다. 무엇보다도 유럽의 마스트리히트 조약에 반영되었고 최근 한국에서 논의되는 국가채무 비율 60% 기준의 근거를 경제 이론에 근거해 연역해낼 수 없다는 점만큼은 분명해 보인다. 60%뿐만 아니라 그 어떤 특정 % 값도 근거가 없다. 국가채무 비율에 고정된 임계치를 적용하는 방식이 가능한지 재검토가 필요한 대목이다. 만약 정부가 재정 준칙으로 국가채무 비율을 관리하고자 한다면, 성장률이 이자율을 상회하는 경우와 하회하는 경우로 나누어 각 레짐마다 상이한 방식으로 접근해야 할 필요성도 이상의 논의를 통해 드러난다.

## 2. 국가채무 비율의 임계치는 존재하는가?

재정의 지속가능성을 위한 실증적인, 그리고 보다 실무적인 조건의 규명을 위해서는 먼저 IMF(2011)의 국가별 채무 지속가능성 분석(debt sustainability analysis, DSA) 결과를 참고하는 편이 자연스럽다. 이 분석은 재정의 지속가능성을 국채의 신용 위험으로 평가한다. IMF(2011)의 추정에 따르면, 보고서가 작성된 시점 기준으로 선진국의 국가채무 비율은 장기적으로 GDP의 50-75% 수준으로 수렴되고 지속가능 채무의 최대치는 GDP의 80-192%에 달했다.

중요한 사실은 IMF (2011, p.3)의 핵심 결론이 “DSA 분석 틀에 특정 임계치를 결합시키는 것이 어떤 건전한 기초에 근거한다고 보지 않는다는(... does not find a sound basis for integrating specific sustainability thresholds into the DSA framework)” 점에 있었다. IMF (2011, p.12)는 더 나아가 “국내총생산(GDP)의 60%라는 기준은 채무 위기와 직결된 것이 아니며 채무의 지속가능성을 판단하는 데 쓰여서도 안 된다(... the reference to 60 percent of GDP should not be construed as a level beyond which debt distress is likely or inevitable, nor should it be used to judge whether debt is sustainable or not)”고 밝혔다.

Reinhart and Rogoff(2010)는 국가채무 비율이 90%를 넘으면 성장이 뚜렷이 둔화된다고 보고해 한때 주목을 끌었다. 이는 재정 건전화와 긴축을 지지하는 근거로 활용되었다. 그러나 이 연구는 Herndon 등의 연구(2014)에 의해 곧 반박되었다. 연구의 오류를 바로잡고 나면, 성장의 급격한 둔화와 연관되는 국가채무 비율 임계치는 사라지는 것으로 밝혀졌다. IMF의 Pescatori 등의 연구(2014)에서도 기계적인 혹은 국제적으로 통용될 수 있는 임계치 기준 같은 것은 없다는 점이 강조되었다. Ash 등의 연구(2017)는 준모수 추정을 포함한 다양한 추정 방법과 다양한 모형 설정을 적용한 결과 Reinhart and Rogoff(2010)의 90%와 같은 특정 임계치는 어떤 경우에도 발견되지 않는다는 사실을 보고했다. IMF의 Ostry 등(2010)은 채무 한도(debt limit) 개념을 제시하면서 이 개념이 어떤 최적의 것을 내포한 것도, 절대적인 경계선 같은 것도 아니라고 단서를 달았다. 이자율과 성장률 간 괴리로부터 당시에 IMF가 계산한 23개 선진국의 채무 한도는 GDP의 150%에서 260%에 달했고 중위 값만 해도 약 190%였다.

사실 60%라는 기준 자체는 유럽통합의 준비 단계였던 1990년대 초 유럽 주요국의 국가채무 비율 평균값이었다. 독일 IMK 연구소의 Priewe(2020)에 따르면 그와 같은 사실을 제외하면 60%라는 숫자를 국가채무 비율의 의미 있는 임계치로 볼만한 객관적인 근거를 찾기 힘들다. 독일의 주도 하에 1990년대 초 국가채무 비율을 기준으로 현상 유지를 추구했던 결과일 뿐이라는 지적이다. 이처럼 재정 준칙의 임계치가 객관적인 근거를 가지고 있지 않다면, 기능적 재정의 관점에서 볼 때에는 이런 과거 기준을 현재의 경제 위기 상황에 그대로 적용하는 것만큼 피해야 할 일도 드물다.

우리가 국가채무 비율의 임계치를 논의하는 과정에서는 채무의 표시 통화 문제에 충

분한 주의를 기울이지 않는 경우가 있다. 자국 통화 표시 채무라면 정부가 GDP의 60%에 그치지 않고 얼마든지 상환할 수 있다는 비판을 (적어도 인플레이션보다는 디플레이션의 위험이 더 큰 현실에서는) 부인하기 어렵다. 국채 투자자 가운데 자국민 비율이 높다면 유사시 외환시장 압력 요인도 덜할 것이다. 실제로 그간에 국가채무 비율이 상승해도 이자율이나 인플레이션율이 오르지 않고 오히려 디플레이션을 경험하는 경우도 적지 않게 목도되었다. 국가채무 부담은 경제성장이 해결할 수 있는 문제라는 인식은 당장 식 (3)의 안정성 조건에 의해 뒷받침되는 것이기도 하지만, 글로벌 금융위기 이후 유럽 국가들의 긴축 정책 실패 사례를 통해 더욱더 그 설득력이 커지고 있음은 주지의 사실이다.

한편 Reinhart and Rogoff(2010)가 제기한 국가채무 비율과 경제성장 간 관계 문제는 인과의 방향을 어떻게 보는가에 따라 정책 시사점이 크게 달라질 수 있다는 점에 대해서도 주의가 필요해 보인다. 채무 부담이 성장을 저해시킨다고 보는 해석 대신에 저성장이 국가채무 비율을 상승시킨다는 해석도 얼마든지 가능하기 때문이다. 전자가 맞다면 재정 건전화, 후자가 맞다면 성장을 위한 적극적인 재정투입이 타당할 수 있다.

이와 관련해 Panizza and Presbitero(2013)의 서베이에서는 국가채무와 성장 사이의 음(-)의 상관관계가 일반적인 것도, 일관된 것도 아니라는 사실이 드러났음을 지적하고자 한다. 저자들은 채무 증가와 성장률 하락을 경험한 나라에서는 성장률 하락이 채무 증가의 원인으로 분석된다는 사실도 보고했다. 같은 저자들의 다른 연구인 Panizza and Presbitero(2014)에서도 국가채무가 성장을 저해한다는 가설은 기각되었다. 앞서도 언급한 Ash et al.(2017)은 국가채무와 경제성장 사이에 충분한 크기의 일관된 관계가 확인되지 않는다고 보고했다. Jacobs et al.(2020)은 EU 및 OECD 31개국을 대상으로 한 패널 VAR 추정을 통해 경제성장으로부터 국가채무로 향하는 그랜저 인과관계는 존재하지만 반대 방향의 그랜저 인과관계는 발견되지 않는다는 사실을 밝혀냈다. 분석 표본은 달랐지만 Dritsaki(2013) 역시 VECM 추정으로 동일한 결과를 얻었다.

### 3. 바람직한 재정 운영의 요건

이상의 논의에서 드러났듯이 재정 준칙의 국가채무 비율 임계치를 고정된 특정 수치로 제시하는 것은 이론적인 근거가 없다. 문제는 고정된 임계치를 적용하는 방식이 현실적으로도 바람직하지 않다는 데에 있다. 고정된 임계치를 준수하다 보면 경제 상황 변화에 대한 재정 대응이 경직적이고 소극적이게 되기 쉽다. 재정정책은 기능성, 즉 그것이 경제에 미치는 영향을 중심에 놓고 따져야 하는데, 과거 기준으로 정해진 재정 적자 비율이나 국가채무 비율의 준수가 강제되면 재정정책의 근본 목적이 훼손될 수 있다.

지출을 억제하는 긴축 편향은 단기뿐만 아니라 중장기적으로도 경제에 부정적인 영향을 미친다. 그로 인해 준칙의 기계적인 적용은 재정 건전성을 악화시키기도 한다(Fatás and Summers 2018, House et al 2019). 확장적 재정정책이 재정 건전성을 저해한다는 세간의 지적도 증거가 없다. 지출을 늘리면 당장은 건전성 지표에 안 좋은 영향을 미치겠지만 지출 증가로 경제 상황의 악화를 막아 건전성이 개선되는 효과도 있기 때문이다(Auerbach and Gorodnichenko 2017). 포스트케인지언의 대안적 접근에서는 채무 비율을 줄이려는 긴축이 채무 비율을 끌어올린다는 역설적인 주장이 이미 Steindl(1952: chapter 9)에서 제기된 바 있다. 최근 Gechert et al.(2019)의 실증 분석에 따르면이라도 확장적 재정정책은 단기적으로 국가채무를 늘릴 수 있지만 이력 효과를 통해 단기뿐만 아니라 장기에까지 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있어 보인다.

재정 준칙은 결국 재정을 잘 쓰자는 목적일 것이다. 선거 등 단기적인 목적에 따라 과도한 재량으로 재정을 낭비하는 편향을 억제하는 것, 그리고 공공선택이론에서 우려하는 것처럼 정부 부처별로 예산을 극대화하는 것을 단념시키고 지출의 효율성을 기하는 것이 본래 제도의 취지일 터이다. 그렇다면 재정 준칙의 제도 설계는 그와 같은 목적과 취지에 부합하는 방향이 되어야 한다. 필요한 지출까지 줄여 재정정책의 거시적 역할을 제한하는 것이 되어서는 안 된다.

대안적 관점에서 이루어진 재정 준칙에 대한 본격적인 이론적 접근의 효시는 Setterfield(2007)로 보인다. 저자는 주류 경제학의 뉴케인지언 모형에 등장하는 통화정책의 테일러 준칙을 재정정책의 유사 테일러 준칙으로 대체할 수 있으며 후자가 전

자보다 거시경제 총수요 관리에 보다 더 적합하다고 주장했다. 이는 경제 안정화 효과 측면에서 통화정책을 우위에 놓는 주류 경제학의 시각을 비판한 것이었다. 여기에서 저자는 재정에 대한 유사 테일러 준칙을 재정에 대한 재량적 접근의 일환으로 본다. Mathieu and Sterdyniak(2013)과 Priewe(2020)에서도 재정 적자에 대한 유사 테일러 준칙의 형태로 바람직한 재정 운영 규칙을 제안했다.

이 장에서는 Mathieu and Sterdyniak(2013)과 Priewe(2020)의 제안을 기초로 바람직한 재정 운영이 갖추어야 할 요건을 간략히 짚어보고자 한다. 그 첫 번째 요건은 지출의 경기 역행성이 현저하도록 제도를 설계함으로써 경기 대응에서의 신축성을 제고해야 한다는 것이다. 지출을 지금처럼 무조건적으로 제한하는 방식이 아니라 조건적으로 지출이 언제 어떤 상황에서 개시되고 축소될 수 있는지, 필요하다면 그 조건을 보다 명확히 정할 수도 있을 터이다. 이와 관련해 조세 체계의 누진성을 키우고 사회안전망을 확충하는 등 이른바 자동안정화 장치(automatic stabilizer)를 강화하는 노력도 병행되어야 하겠다.

두 번째 요건은 경제성장률과 이자율의 차이를 기준으로 레짐을 구분하고 각 레짐에 적합한 재정 운영 규칙을 정해야 한다는 것이다. 앞의 이론적 논의에서 드러났듯이 경제성장률의 추세적인 흐름이 이자율을 웃도는 경우 재정 자금의 조달 비용을 절감할 수 있다. 코로나19 감염 확산에 따른 위기로부터 세계경제가 회복되는 과정에서도 당분간 이자율이 추세 성장률을 밑돌면서 재정 자금의 조달 비용이 최소화되는 흐름이 이어질 수 있다. 이런 경우 위기에 처한 경제를 구해내기 위해 재정을 적극적으로 확대하는 편이 바람직하다. 통화정책은 재정정책의 여력을 지원해야 한다. 이를 위해 기준금리를 실효하한 수준에서 유지하면서 국채 매입 등으로 시장 유동성을 보강해야 할 수 있다.

마지막으로 세 번째 요건은 중장기 시계에서 재정정책이 미래 번영을 위한 전략적 과제에 집중하는 것을 허용해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 공공투자 목적의 국채 발행이 제한되어서는 안 된다. 전략적 과제를 수행하는 공공투자는 그 결실을 미래 세대가 향유한다. 그렇다면 공공투자의 재원을 현재 세대의 조세 부담으로 국한해서는 안 된다. 그렇게 국한해 버리면 공공투자 자체를 줄이려는 잘못된 유인 효과가 강화되기 쉽다. 세대 간 자원배분의 공정성 역시 저해된다.

공공투자는 차입을 통해 재정 자금을 조달하는 편이 경제 이론적으로 옳다. 그와 같

은 내용의 이른바 황금률(golden rule)은 현대 재정학의 기본 원리로서 수혜자가 부담을 나눠져야 한다는 응익원칙에 다름 아니다. 그 원칙은 다음과 같은 영국 재무성 2002년 보고서에 잘 표현되어 있다. “정부는 기존의 납세자들에게 혜택이 돌아가는 정상지출은 현재 세대에 의해 지불되어야 한다는 관점을 견지한다. 마찬가지로 여러 기간에 걸쳐 서비스 흐름을 창출하는 자본지출에 대해서는 초기에 차입을 통한 자금 조달이 공정하다고 본다(HM Treasury 2002, p.162).” 이 원칙은 영국 노동당의 1997년 제3의 길 선언에 ‘재정적 신뢰가능성 준칙(fiscal credibility rule)’으로 반영되기도 했다. 황금률은 2009년 개정 이전의 독일 헌법에 명시되었고 2009년 개헌을 통해 국가채무 제동장치(debt brake)가 도입되는 과정에서도 독일경제전문가위원회(GCEE)에 의해 채택이 제안되기도 했다. 반면에 유럽연합의 재정 준칙이 황금률을 반영하지 않고 있고 유럽집행위원회(EC commission)가 기존 안정성장협약(Stability and Growth Compact)과 조응하지 않는다는 이유로 황금률 도입에 반대한 점에 대해서는 주류 경제학자들조차 비판해 왔다(Blanchard and Giavazzi 2004, Barbiero and Darvas 2014).

포스트케인지언의 대안적 입장에서는 황금률 도입을 지지하는 경우도 있지만 비판적인 시각이 더 강하다. Sawyer(2007, 2019)는 황금률에 적어도 세 가지 문제가 있다고 지적했다. 첫 번째는 황금률에 의해 정부 차입이 정당화되는 공공투자는 물적 자본과 경제사업 지출에 치우치기 쉬우며 복지나 사회인프라에 대한 지출은 소비로 인식해 제외하는 경향이 있다는 지적이었다. 두 번째는 정부지출의 의사 결정에 있어 정부의 사적 편익과 사적 비용을 기준으로 하기 쉽다는 것이었다. 실제로는 국민 경제 전체의 시각에서 사회적 편익과 사회적 비용을 따져야 옳다고 하겠다. 마지막으로 세 번째는 황금률은 균형 재정론의 변형일 뿐 기능적 재정 관점과 달라 결국 정부 재정을 가계나 기업의 그것과 같은 논리로 인식한다는 지적이었다. 실제로도 황금률은 과거에 지나친 재정 적자를 비판하는 보수적인 논리로 활용된 적도 있는 것이 사실이다.

다만 독일 거시경제연구소(IMK)의 Truger(2016), Priewe(2020) 등은 황금률의 도입을 지지한다. Truger(2016, p.59)는 황금률이 기능적 재정 원칙에 다소 미흡한 점은 있더라도 현재의 담론 지형에서 기존의 균형 재정론이나 구조적 재정수지 균형론에 비하면 진일보한 측면이 있음을 강조한다. 공공투자를 어떻게 정의할 것인가 하는 기술적 문제를 두고 사회적으로 합의해 가는 과정에서는 교육이나 연구개발, 복지와



사회인프라 등에 대한 포괄적인 무형 투자를 전략적 재정정책 과제에 포함시킬 수 있는 가능성이 단혀 있지 않다. 인적 자원의 경제성장 효과에 대해서는 경제학자들 사이에 진영을 떠나 이견이 크지 않은데, 그럼에도 불구하고 이를 위한 공적 지출이 당해 연도의 조세 수입이나 사회보험 기여에 한정되어야 한다는 주장은 지지되기 어려운 측면이 있기 때문이다.

요컨대 대안적 관점에서 바람직한 재정 운영은 적어도 다음 세 가지 요건을 충족해야 할 것으로 보인다. 첫 번째는 경기 역행성이다. 두 번째는 이자율과 성장률 간 차이로 정의되는 레짐에 대한 고려이다. 마지막으로 세 번째는 공공투자를 위한 차입의 허용이다.

#### 제4절 소결: 복지 재정의 기능성과 전략적 재정정책 과제

Rothgang et al.(2006)은 선진국에서 복지 수준의 수렴이 일어나고 있음을 지적했지만 한국의 경우 출발선이 늦기도 했지만 지금껏 경제 발전 수준에 비해서도 복지 수준이 뒤쳐져 왔다. 저부담 저복지 체제의 경로 의존성으로 인해 고용 안전망과 복지 안전망 모두 곳곳이 사각지대이며 결국 노동시장 지위에 따라 소수만 제도의 보호를 수혜한다.

오늘 한국경제에서는 전통적인 유교적 가족복지가 해체되는 가운데 경제위기에 따른 양극화로 복지 영역을 확대해야 한다는 시민사회의 요구가 점증하고 있다. 저출산 고령화에 따른 인구 구조의 변화를 배경으로 노후소득보장 및 모성 보호의 중요성이 커지고 있다. 인구 구조의 변화는 한국경제에 근본적인 영향을 미치기 쉽다. 이로 인한 구조적 침체(secular stagnation)의 우려가 깊다. 이런 가운데 디지털 전환 등 신기술 발전이 탈고용 흐름을 촉진할 것이라는 전망마저 등장한지 오래다. 생존을 위한 기후 위기 대응도 더 이상 미룰 수 없는 일이 되고 있다.

한국경제는 소득주도성장과의 연계 하에서 성장 체제의 전환이 요구되고 있다. 한국경제가 앞으로도 노동의 희생 위에 양극화를 심화시키는 방향으로 성장을 지속할 수는 없다는 것이 소득주도성장 담론의 문제의식이었다. 다만 소득주도성장이 고용 관계에 기반한 본원소득 분배에 초점을 맞추었다면 그로 인한 한계는 공적 이전에 의한 사회

적 임금(social wage)의 확충으로 보완될 필요가 있다. 소득과 사회서비스를 보장하는 다양한 급여의 제공은 불평등을 완화하며 소비의 기반을 제도적으로 확대시킨다. 그런 점에서 공적 이전에 따른 재분배 및 고용과 복지의 안전망 확충이라는 과제는 소득주도성장의 전체 프레임워크 안에서 전략 과제의 한 부분으로 배치될 수 있다(Joo et al. 2020: chapter 6).

보다 적극적인 형태의 사람 투자도 필요할 것이다. 그 중에는 양성평등의 구현과 공공보육을 통한 모성 보호의 과제도 포함될 수 있다. 이를 통해 여성의 경제활동 참여를 늘리면서 저출산 문제를 완화하는 효과를 기대할 수 있다. 다만 모성 보호는 다른 선진국의 경험에서도 보듯이 그 성과가 나타나는데 오랜 기간이 소요되기 마련임을 염두에 두어야 한다. 적극성을 잃지 않으면서 단기적인 성과에 얽매이지 말고 투자를 꾸준히 이어가야 한다.

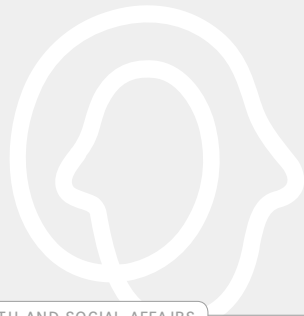
제조업에서 줄어드는 일자리를 대체할 사회서비스 인프라 관련 전문 인력에 대한 투자도 점차 그 중요성이 커지고 있다. 포용 국가라는 국정이념에 비추어 볼 때, 보육과 요양에 있어 국가의 책임성을 강화하는 방향이 다른 제도나 정책과의 정합성을 높이는 길이다. 이들 일자리를 좋은 일자리로 바꿔야 한다는 시민사회의 요구가 높다. 사회서비스 전담 기구의 재정 문제도 지방정부의 예산 관련 책임성을 강화하는 방향으로 해결되어야 한다. 현행의 독립채산제 방식으로는 현장 상황이 개선되기 어렵다.

지식 투자의 확대도 국가적인 장기 전략 과제라고 볼 것이다. 지식 투자는 인적 자본 축적과 노동 생산성 향상의 계기가 된다. 공교육과 직업 교육, 평생교육에 대한 투자가 중요하며 적극적 노동시장 정책과 연계해 노동자의 취업 능력(employability)과 업무 적합성을 지원하는 방향 설정이 유효할 수 있다.

오늘 한국경제에서 복지와 관련된 재정정책의 장기 전략 과제는 이처럼 다양한 방면에 걸쳐 있다. 결국 이 모든 것들은 국가가 책임을 져야 하는 일이지 민간에게 맡길 수는 없다. 국가 재정은 정부 부문이 하나의 개별 경제주체로서 자금을 수입하고 지출하는 활동으로 협소하게 볼 것이 아니다. 거시경제에 대한 기능과 효과를 중심으로 재정의 역할이 이해되어야 한다. 복지 확대를 지원하는 재정정책은 한국경제의 미래 성장을 구조적으로 제약하는 요인들을 해소하고 완화하기 위한 전략의 일환으로 사고되어야 한다. 복지제도와 복지전달체계의 강화, 사람 투자의 확대는 그것이 한국경제의 지속가능한 성장을 위한 필수불가결한 조건이라는 점에서 전략적인 재정정책 과제의 중

요한 한 부분인 것이다.

문재인 정부는 포용적 복지를 천명하고 있지만 개선은 더디고 취약계층에게 삶의 조건은 여전히 가혹하다. 코로나19 위기의 비극적인 교훈 가운데 하나는 사각지대가 남아 있으면 사회적 안전을 도모할 수 없다는 사실의 발견에 있었다. 복지가 근로 유인을 저하시켜 자발적 실업을 늘리고 도덕적 해이를 유발한다는 부정적인 시각은 더 이상 설득력이 없다. 지금까지 쓸 만큼 썼는데 효과가 안 나타난다고 말할 문제가 아니다. 효과를 기대할 만큼 획기적인 지출이 그간에 있어본 적이 없기 때문이다. 사회 일각에서 제기되는 재정 건전성에 대한 일면적인 강조는 그런 점에서 우려스럽다. 이는 소극성과 보수주의를 부추긴다. 한국경제가 직면한 전략 과제를 외면하게 만든다. 지금이야말로 복지 재정의 기능성을 강화해 경제위기에서 시민의 삶을 지켜내고 장기 전략 과제에 집중할 때이다.



## 제17장

### 기로에 선 사회보장: 사회보장 확대의 경제적 타당성

제1절 들어가며

제2절 확산 중인 사회보장 확대론

제3절 한국에서 사회보장 확대의 의미

제4절 사회보장 강화의 방법들

제5절 소결: '복지재원' 논란을 넘어서

## 제17 장 기로에 선 사회보장: 사회보장 확대의 경제적 타당성

### 제1절 들어가며

오늘의 한국에서 국가의 사회보장 기능이 강화되어야 한다는 데 이견을 가질 사람은 거의 없을 것이다. 하지만 강화의 내용과 방향, 방법에 대해서는 의견이 분분하다. 전 국민고용보험, 정부에 의한 일자리보장(job guarantee), 기본소득(basic income), 기본자산(basic capital) 등이 그것이다. 이들은 해마다 적게는 수십조 원에서 그 취지를 제대로 살리려면 수백조 원까지도 족히 드는, 그러니까 이 중 어느 하나만 채택되어도 정부의 사회정책 전반의 ‘패러다임’을 바꾸고도 남을 만한 ‘매머드급’ 정책이다.

여러 의견들 간의 대립이 첨예한 것도 어쩌면 그래서다. 이들 각각은 철학적으로나 기능적으로 서로 대립되는 측면도 있거니와,<sup>50)</sup> 정부 제정의 제한성 때문에 이들 간의 상호 배제성은 더 부각된다. 이렇게 의견 대립이 첨예한 경우에는 당면한 문제에서 한 발 물러나 상이한 입장들 간의 공통점과 차이점을 차분하게 확인하는 것이 논의의 진전에 도움이 되기도 한다. 본 연구를 그런 노력의 일환이라고 해도 좋을 것이다. 여기서 우리는 각 정책의 세부사항을 살피기보다는 오늘 한국의 사회경제적 맥락 속에서 각 정책의 위치와 의의, 그리고 한계를 가늠해보고자 한다.

먼저 우리는 다음 절에서 최근 세계적 차원에서 국가의 사회보장 기능 강화 요구가 분출되고 있는 배경과 그러한 기능이 갖는 경제적 의의가 무엇인지를 살펴보고, 이후의 절들에서는 초점을 한국에 맞추고자 한다. 3절에서는 한국에서 개인에게 경제적 안전을 제공하는 기존 방식의 특징을 살핀 뒤, 현재 그러한 방식은 한계에 봉착했으며 따라서 국가의 사회보장 기능 확대란 단순한 양적 증대가 아니라 질적 차원에서의 패러다임 전환일 수밖에 없음이 강조될 것이다. 이어지는 4절에서 우리는 위와 같은 취지

에서 현재 서로 경합하면서 제기되고 있는 주요한 사회보장 강화책들이 대체로 분배 영역의 불평등 시정에 초점을 맞추고 있음을 지적하면서, 국가는 분배나 소비뿐 아니라 생산 영역에 일정하게 개입함으로써 그 사회보장 기능을 확충해 나갈 수 있음을 보이고자 했다. 끝으로 5절에서는 이상의 논의가 이른바 ‘복지재정’ 확충의 의미와 방법에 대해 제공하는 함의, 나아가 최근 국가의 사회보장 기능 강화 관련 논의를 한걸음 진전시키는 데 제공할 수 있는 함의를 정리하고, 이 모든 논의는 결국 경제의 작동 메커니즘 안에서 국가 기능을 재설정하는 문제임을 확인할 것이다.

### 제2절 확산 중인 사회보장 확대론

사회보장(social security)과 사회복지(social welfare)는 서로 번갈아가며 사용되기도 하지만, 강조점에서 미묘한 차이가 있다. 먼저 사회복지에선 소비의 측면이 강조된다. 개인에게 있어 경제활동의 목적은 욕구의 충족이고, 이는 궁극적으로 소비를 통해 달성된다. 그렇게 욕구가 충족되어 얻어지는 것을 ‘복지’라고 한다면, 사회복지란 공동체(국가)를 매개로 한 사회적 차원의 욕구 충족을 의미한다고 할 수 있다. 다른 한편, 사회보장이란 용어에서는 경제의 구조적 측면이 조금 더 부각된다. 근대사회에서 경제란 하나의 커다란 유기체와도 같고, 그 안에서 개인은 일정한 자율성을 갖는 작은 구성단위다. 개인은 자신의 삶을 끊임없이 재생산함으로써 경제 전체의 작동에 기여하는데, 그 과정에서 실업, 질병 및 각종 사고와 같은 다양한 위험(risk)에 노출된다. 따라서 이 위험으로부터 일정한 안전(security)을 보장받는 것은 각 개인의 관심사일 뿐만 아니라 사회 전체에 있어서도 중요한 문제라 하지 않을 수 없다. 일반적으로 그러한 역할은 개인이 (저축이나 사적 보험을 이용해) 스스로 행할 수도 있지만 가족, 기업, 비영리기구(NPO), 국가, 커뮤니티 등에 의해 수행되기도 한다(타찌바나키, 2002[2004]). 이렇게 보면, 사회보장이란 그러한 안전의 제공자로 공동체(국가)가 부각될 때를 일컫는 용어라고 해도 좋을 것이다.

복지와 안전의 제공에서 국가의 역할이 커지는 것은 자본주의 발달의 일반적인 경향이라고 해도 좋을 것이다. 서구에서 그러한 움직임은 16세기 구빈법에서 시작되어 자본주의 발달의 본격화와 발맞춰 현대적인 복지국가 성립으로 이어졌고, 1970년대 이

50) 예를 들어, 역사적으로 보면 기본소득론과 기본자산론은 서로 친연성이 상당히 크지만(김공희, 2020; Cunliffe and Erreygers, 2004), 오늘날 각각의 옹호자들은 상대편과 자신을 차별화하고자 하는 데 열정적이다(예: 김종철, 2020; 액커만 외, 2005[2010]).

후 북지국가는 위기와 재편을 거치며 오늘에 이르고 있다. 후발국들의 경우에도, 시기  
와 양상의 차이가 있지만 대체로 국가의 영역은 커지고 있다. 이러한 과정에서 사회보  
장은 첫째, 빈곤 해소와 인간다운 삶의 유지, 둘째, 사회적 위험으로부터 개인을 보호  
함으로써 일정한 삶의 질 보장, 셋째, 소득재분배를 통한 사회적 평등 달성, 넷째, 사회  
적 연대감의 조성 등의 의의를 갖는다. 또한 경제적 측면에서 보았을 때 사회보장은 기  
본생활의 보장, 소득재분배 달성, 저축효과와 자본축적, 노동력의 양질화와 재생산, 경  
제순환의 자동안정조절 등의 기능을 수행한다(현외성, 2018, pp. 51-53).

[그림 17-1] 국내총생산(GDP) 대비 사회지출 규모: 1960, 1990, 2018년



자료:OECD. (2019c). *Social Expenditure Update 2019, Public Social Spending Is High in Many OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

흔히 복지과 안전의 제공에서 국가의 역할 정도를 나타내는 척도로 국내총생산(GDP) 대비 정부의 사회지출 규모가 쓰인다. [그림 17-1]은 경제협력개발기구(OECD) 가입국들에서 이 비율이 어떻게 변화하였는지를 한 눈에 보여주는데, 이로부터 서구에서 이미 복지국가가 성립한 뒤인 1960년 이후에도 대부분의 선진 자본주의국들에서 공공사회지출이 크게 증가했음을 알 수 있다. 한편 전후(戰後) 세계 자본주의에서 가장 '성공적인' 후발국 가운데 하나인 한국은 서구의 경로를 빠르게 뒤쫓고 있다.<sup>51)</sup> 실제로 1990년 이후 사회지출 증가세를 봐도 한국은 위 그림에 나온 나라들 가

51) 이 과정에서 한국의 자본주의, 따라서 한국의 '복지체제'가 어떤 '고유성'을 유지하고 있는냐는 중요한 논점이다. 윤홍식(2019: 특히 2장)은 한국의 역사 및 세계 자본주의에서 한국 경제의 위상 등을 고려해 한국 복지체제의 고유성을 논하고 있다.

운데 가장 빠른 편에 속하는데, 그럼에도 2018년 한국의 사회지출은 GDP의 11.1%로 여전히 OECD 평균(20.1%)의 절반 수준에 머물고 있다.

문제는 앞으로다. 우리는 서구의 선례를 따라 정부의 사회지출을 대폭 늘려야 하는가? 인구가 빠르게 노령화하는 가운데 최근 불평등과 양극화가 사회문제로 대두되면서 국가의 사회보장 기능 강화 요구가 커지고 있지만, 동시에 사회지출을 대폭 늘리는 데 대해 경계하는 목소리도 만만치 않다. 고부담-고복지에서부터 저부담-저복지까지 복지국가에 여러 유형이 있기도 하거니와(에스펑-앤더슨, 1990[2007]), 다방면으로 비효율을 낳는다는 이유로 복지국가 자체에 대하여 아예 ‘실패’라는 낙인을 찍는 이들도 적지 않다.

하지만 서구의 복지국가를 실패작이라고 보는 것에 반대하는 의견도 만만치 않은데다가 (Atkinson, 1995), 최근 세계적 차원의 불평등 심화가 주목받으면서 서구에서 복지국가 강화의 필요성이 다시금 환기되고 있는 것으로 보인다. 특기할 점은 최근의 이런 움직임에 인권이나 다양한 가치에 천착하는 정치학자나 철학자뿐 아니라 다수의 경제학자도 동참하고 있다는 사실이다. 오늘날의 표준적인 경제학에서는 소득 불평등을 경제활동의 부산물로 보거나 아예 소득분배 자체를 문제삼지 않는 경향이 있음을 고려하면(피케티, 2014), 최근의 불평등 논의에서 경제학자들의 약진은 흥미로운 변화다. 여기에 조지프 스티글리츠나 폴 크루그먼 같이 노벨경제학상을 받은 ‘베테랑’에서부터 토마 피케티나 가브리엘 주크먼 같은 ‘소장파’도 포함된다. 이들에 따르면 1980년대 이래 선진 자본주의국에서 불평등 심화는 ‘세계화’와 이른바 ‘4차 산업혁명’으로 일자리가 불안해지는 가운데 노동-자본 간의 세력관계도 인구의 대다수를 차지하는 노동에 불리한 쪽으로 기울어진 결과다. 그리하여 노동자의 임금이 정체를 뚫지 못해 선진국에선 사실상 사라졌다고 여겨지던 빈곤이 다시금 사회문제로 등장하고 있다. 앤 케이스와 앵거스 디턴은 금세기가 들어 미국의 저소득 노동자층에서 자살자가 늘고 있다고 보고한 적이 있는데, 그들이 ‘절망의 죽음’(deaths of despair)이라고 명명한 이런 경향은 올 들어 코로나19 위기 속에서 더 심각해지고 있다(Case and Deaton, 2020a; 2020b). 이렇게 소득이 줄고 소득 획득의 기회가 제한되고 있는 상황에선, 경제주체들이 활기차게 경제활동에 임하기를 기대하기가 어려울 것이다. 불평등이 경제성장에 해롭다는 것은 일차적으로는 그런 의미에서이며, 만약 이런 현실을 불공정한 것으로 보는 인식이 사회에 팽배할 경우 체제 자체의 존립마저도 위협받을 수 있다.

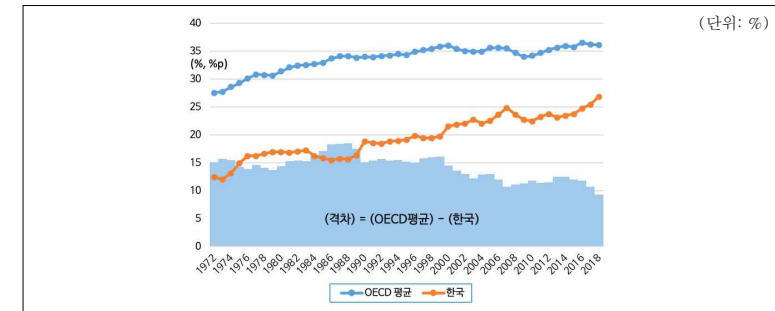
최근 선진 자본주의권에서 국가의 사회보장 기능을 다시금 강화해야 한다는 주장이 공공연히 제기되는 배경에는 바로 이러한 현실 진단이 깔려있다. 대표적으로 피케티는 전작인 『21세기 자본』에서 자본주의의 존립을 위해서라도 자산의 보유와 상속, 그리고 소득에 대한 세제의 누진성을 과감하게 높이지 않으면 안 된다고 경고한 데 이어, 최근에 펴낸 『자본과 이데올로기』(2019[2020]: 17장)에선 한 걸음 더 나아가 그런 조세개혁을 통해 모인 재원으로 사회 구성원 모두에게 ‘기본소득’을, 그리고 특히 만25세가 되는 청년 모두에게는 성인 평균자산의 60%에 해당하는 ‘기본자산’을 지급해야 한다고 주장했다. 서유럽이나 북미 등 선진경제권에서 2010년대 말 기준 성인 평균자산이 20만 유로 가량이므로, 피케티가 제안하는 기본자산액은 약 12만 유로(약 1억 6천만 원)에 달한다. 이와 같은 과감한 제안들 가운데 몇몇은 최근 영국(2019년 총선)과 미국(2020년 대선) 등에서 치러진 선거에서 주요 세력의 공약으로 채택되기도 했다.<sup>52)</sup> 이쯤 되면, 오늘 한국에서 국가를 통한 사회복지 내지 사회보장의 강화 여부를 논할 때 특정 시기 서구의 한정된 경험에 입각한 기존의 ‘복지국가 실패론’을 지나치게 의식할 필요는 없다고 해도 좋을 것이다.

### 제3절 한국에서 사회보장 확대의 의미

자본주의 경제에서 개인은 생산-분배-소비의 과정을 거치며 자신의 삶을 주기적으로 재생산한다. 사회보장이란 이러한 재생산에 국가가 개입하는 하나의 방식이라고 볼 수 있다. 최근 우리나라에서 그런 개입의 요구가 커지는 것은 대외적인 경쟁 격화, 저성장 기조 확립, 인구 고령화, 기술진보, 산업구조 재편 등 경제 환경 변화에 따라 개인의 삶이 재생산되는 방식이 변화하고 있기 때문이다. 일례로 ‘4차 산업혁명’의 영향을 생각해보자. 첨단 모바일 기술과 인공지능(AI)에 기반을 둔 기계화와 자동화로 생산에서 인간의 입지가 줄어들고 고용관계도 다변화하고 있다. 자본주의 경제에서 대다수 사람들에게 일자리란 소득 획득의 근거다. 안정적으로 소득이 들어와야 삶도 안정적으

로 꾸러갈 수 있다. 최근 일자리 환경의 급속한 변화는 바로 그러한 안정성을 위협한다. 소득 기반이 줄어드는 동시에 위태로워지니 시민들은 정부를 바라본다.

[그림 17-2] 국민부담률 추이: 1972-2018년

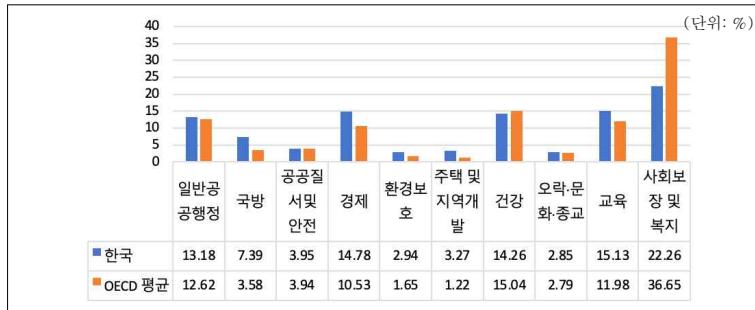


자료: OECD. (2019a). *OECD stats*. Retrieved from <http://stats.oecd.org>. 2020.10.15.

국가 사회보장 기능을 강화한다는 것은, 기본적으로 [그림 17-1]에 나타난 정부의 사회지출을 늘린다는 것을 의미한다. 여기엔 크게 두 가지 문제가 결부된다. 먼저, 사회지출 확대에 필요한 재원을 어떻게 마련할 것인가의 문제가 있다. 물론 그 재원은 국민의 세금과 사회보장기여금에서 나올 수밖에 없다. 이 둘의 합을 국내총생산으로 나눈 값을 국민부담률이라고 하는데, [그림 17-2]는 그 추이를 보여준다. 이로부터, 경제협력개발기구 나라들의 전체 평균이 1990년대 들어서부터 지금까지 35% 안팎을 유지하고 있는 데 비해, 우리나라의 국민부담률은 같은 기간에 꾸준히 증가하고는 있지만 역사상 가장 높은 값을 기록한 2018년에도 경제협력개발기구 평균에 비해 9.3% 포인트 가량 적은 실정이다. 기계적으로 해석하면 이는 약 180조원 정도의 증세 여지가 우리에게 있다는 의미이고, [그림 17-3]에서 보듯이 증세분 대부분은 ‘사회보장 및 복지’ 분야에 돌려져야 한다.

52) 영국의 경우, 2015년 9월 노동당 대표에 오른 제러미 코빈이 2019년 12월 총선 패배의 책임을 지고 이듬해 물러날 때까지 그림자 내각 재무장관을 지낸 존 맥도넬이 편집해서 낸 『다수를 위한 경제』(McDonnell, 2018)를 보라.

[그림 17-3] 분야별 정부지출 비중: 2017년



자료: OECD. (2019a). *OECD stats*. Retrieved from <http://stats.oecd.org>. 2020.10.15.

현재 요구되고 있는 정부의 사회지출 확대를 위해 결국 우리는 증세를 하지 않을 수 없을 것인데, 본 공동연구에서 전승훈 교수가 논하듯이 세금을 무슨 명목으로 얼마나 더 걷을 것인가가 세심한 전략 아래 결정되어야 할 것이다. 그러나 이와 마찬가지로 중요하지만 좀처럼 논의되지 않는 것은, 어떤 명목으로든 추가적으로 거둬들인 돈을 어떻게 쓸 것이며, 정부의 그러한 지출이 경제를 어떻게 변모시킬 것인가 하는 문제다. 단순히 기존에 정부가 하던 사업의 규모를 늘린다는 대답으론 부족하다. 사회보장이란 국가가 경제의 재생산에 개입하는 방식이라고 했다. 그리하여 국가의 사회보장 기능 확충은 국가가 경제에 개입하는 방식의 변경을 의미하고, 이는 궁극적으로 경제 전체가 재생산되는 방식에도 영향을 미치지 않을 수 없다. 국가의 사회보장 기능의 강화는 경제 전체의 질적, 구조적 변화를 수반하지 않을 수 없다는 것이다. 우리는 이런 변화의 양상을 조망하고 그 의미를 적절한 수준에서 논할 수 있어야 한다.

공공사회지출을 늘림으로써 정부가 사회보장 기능을 강화하고자 할 때 발생하는 경제의 구조적 변동은 크게 두 가지 차원에서 생각할 수 있다. 먼저, 정부의 상이한 기능들 간의 관계 변화다. 일반적으로, 정부가 특정한 사회보장 기능을 본격적으로 달성하기 위해 어떤 명목의 지출 항목이 신설될 경우, 해당 기능을 수행하기 위해 (임시로) 존재하던 기존 지출 항목은 축소되거나 폐지되어야 할 것이다. 예를 들어 정부가 일정 소득에 못 미치는 가구 출신의 학생들에게 얼마간의 급식비를 보조해주고 있었다고 하자. 이때 모든 학생을 대상으로 한 의무급식제가 시행된다면, 기존의 급식 보조비는 폐

지되어도 좋을 것이다. 복지 차원에서 저소득 가구에 제공되던 몇몇 소득공제나 세액 공제도 소기의 목적이 보다 포괄적인 사회보장 정책으로 달성될 수 있게 된다면 없앨 수 있을 것이다. 물론 이러한 ‘세출 구조조정’ 과정에서 재정효율성이 저하되지 않도록 주의가 기울여져야 할 것이다.

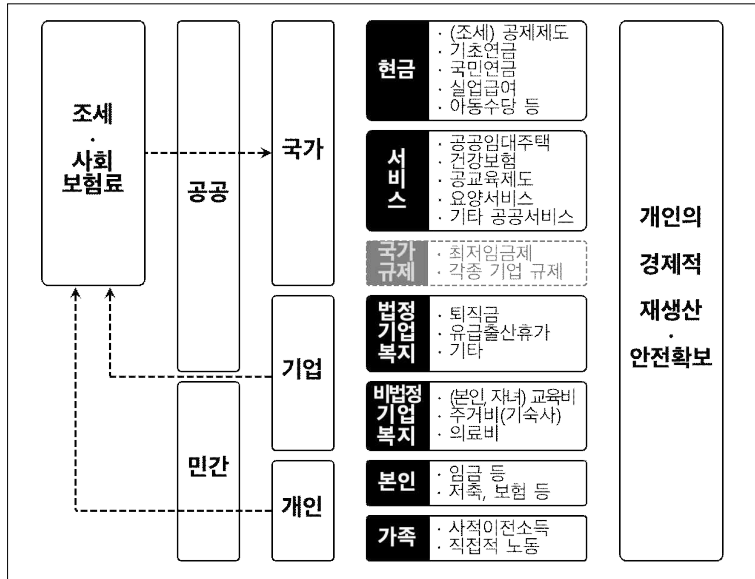
다른 한편, 정부가 사회지출 확대 등을 통해 사회보장 기능을 강화하면 경제의 재생산구조 전체도 영향을 받는다. 일반적으로 경제가 성장하고 점차 복잡하게 발달함에 따라 개인의 경제적 재생산 과정에서 발생하는 위험도 양적으로 증대할 뿐 아니라 질적으로도 복잡한 양상을 띤다.<sup>53)</sup> 이를테면 소득 수준 향상과 함께 욕구가 발달하면 삶의 위험에 대한 (사회적 및 개인적) 인식수준도 높아질 것이고, 기술이 발전함에 따라 그러한 위험을 식별하고 평가하고 통제할 수 있는 수단도 발달한다. 따라서 세계경제에서 나름대로 ‘선진국’ 측에 드는 한국에서 개인에게 각종 사회적 위험으로부터 안전을 확보해주고 삶의 재생산을 보장해주는 데 있어 정부의 역할이 비교적 작다면, 개인은 다른 방식으로 안전을 확보하고 있다고 보는 게 합리적일 것이다.

[그림 17-4] 는 현대 자본주의에서 개인이 경제적으로 재생산되는 일반적인 구조를 도식화한 것이다. 보통 개인은 노동자나 자본가로서, 또는 기타 자산의 소유자로서 생산에 직간접적으로 참여하고, 그 반대급부로 일정한 소득(임금, 이윤, 이자, 임대료 등)을 거둔다. 이러한 소득이 개인의 경제적 재생산의 가장 기본적인 재원이 되는데, 인구의 대다수를 차지하는 노동자의 경우에는 자신을 고용한 기업으로부터 임금 이외에도 금전적 및 비금전적 혜택(fringe benefits)을 받기도 한다(이른바 ‘기업 복지’). 한편 자본주의 경제에서 기업과 개인은 일정한 납세의 의무를 지는데, 이들이 납부한 세금과 사회보험료는 국가가 다양한 형태의 사회보장정책을 펴는 재원이 된다. 특히 국가는 아동, 노인, 장애인 같이 경제활동의 결과로서의 소득을 (충분히) 얻지 못하는 개인의 재생산을 돕기도 하지만, 이들은 동시에 상당 정도로 가족과 지역사회에 의존하기도 한다.

53) 자세한 설명은 Doyle and Ericson (2003)에 수록된 논문들과 동록(1985[2005]), 푸코(1979[2012]) 등을 참조.



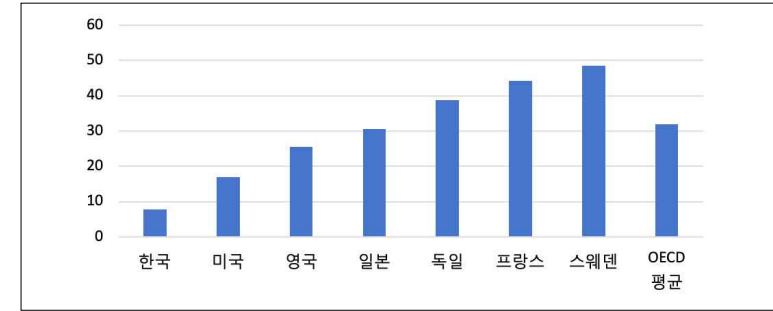
[그림 17-4] 현대 자본주의에서 개인의 경제적 재생산 및 안전확보에 드는 자원과 그 조달 방식



자료: 김연명. (1999). **이론적 논의. 한국의 사회복지와 노동운동: 연대주의 사회복지 전략을 향하여**. 서울: 민주노동. 의 <그림 2-1> 및 오건호(2009). **한국의 사회임금은 얼마일까? 이슈페이퍼 2009-05**. 서울: 사회공공연구소. 의 <그림 1>을 참조하여 저자가 작성.

이렇게 보면, 그간 한국에서는 개인 자신(저축 또는 다양한 사적 보험)이나 그의 가족(용돈 등 사적 이전 및 직접적 노동 제공), 또는 기업(비현금급여)이 주요한 안전(security) 제공자였음을 쉽게 짐작할 수 있다. 이를테면, 오건호(2009)는 보통의 노동자가 고용주로부터 얻는 임금을 ‘시장임금’(market wage), 국가로부터 얻는 현금성 및 비현금성 혜택을 ‘사회임금’(social wage)이라고 부르면서, 전체 가계운영비 중에서 사회임금의 비중이 2000년대 중반을 기준으로 OECD 평균치가 31.9%인 데 반해 한국은 7.9%에 불과하다고 지적한 바 있다( [그림 17-5] ). 2014년에는 국회입법조사처가 한 국회의원실의 의뢰를 받아 위와 비슷한 조사를 행했는데, 여기서는 2012년 기준 OECD(평균)와 한국의 ‘사회임금’ 비중은 각각 40.7% 및 12.9%로, 오히려 격차가 더 벌어진 것으로 나타났다(한겨레, 2014.9.11).

[그림 17-5] 가계운영비 중 사회임금 비중(2000년대 중반)



자료: 오건호(2009). **한국의 사회임금은 얼마일까? 이슈페이퍼 2009-05**. 서울: 사회공공연구소의 <그림 2>.

교토대 경제학부 교수를 지낸 타찌바타키 토시아키(橘木俊昭)는 문화적으로나 경제적으로 우리와 비슷한 일본을 두고 “복지국가가 아니라 복지가족 혹은 복지기업”이라고 평가하면서 다음과 같이 말하는데, 이는 한국에도 거의 그대로 적용된다.

가족은 무슨 일을 하고 있을까. 예를 들어, 성인이 된 자녀가 노부모를 경제적으로 보장하거나 동거하는 것, 혹은 간병을 한 경우에도 가족이 관련되어 있다. 빈곤하게 되었을 경우에 먼저 친족으로부터 경제적 원조를 기대할 수 있다는 것이 법률로 정해져 있다. 이것이 생활보호제도가 성숙하지 못했던 이유로도 이어진다. 실업의 경우에도 거의 같다. 기혼여성이나 젊은이가 실업을 당해도 이들은 부모의 경제적 보호에 의존하고 있었던 것이다. 기업은 어떨까. 대기업은 사택, 보양소, 병원, 퇴직금, 기업연금 등의 비법정 복리후생비를 많이 지출한다. 불행기에도 크게 해고하지 않고 노동자를 풀어 안아 실업자 발생을 최소화하였던 것도 일종의 기업 세이프티넷으로 볼 수 있다. 중소기업은 대기업보다는 이러한 기능을 수행할 능력이 미약했을 뿐이다. 법정 복리후생비인 사회보험료의 기업부담분도 기업이 복지에 기여하는 모습의 일종인 것이다. (타찌바타키, 2002[2004], pp.293-294)

개인의 재생산과 안전을 보장하는 주체가 국가보다는 기업이나 가족이라는 것이 그 자체로 나쁘다고 할 수는 없다. 어떤 식으로든 원활하게 소기의 기능을 발휘하면 상관이 없고, 그런 한에서 한국이나 일본의 방식은 그 나름의 고유한 ‘모형’이라고도 할 수



있다. 또한 그간 한국에서 개인 자신의 저축이나 사적 보험,<sup>54)</sup> 그의 가족을 통한 사적 이전소득과 노동, 또는 기업이 제공하는 현금성 및 현물성 복지가 개인의 경제적 재생산과 안전 확보에 중요한 역할을 했던 것은, 빠른 경제성장 과정에서 제도 발달의 지체라는 자연스러운 현상에 대응해 성립된 나름대로 ‘합리적인’ 체제라고도 할 수 있다.

문제는 최근 들어서 우리나라에서 기업이나 가족의 안전 보장의 역할이 위기를 맞고 있다는 사실이다. 일반적으로 말해서 국가보다는 기업이나 가족에 안전 보장을 의존하는 사회는 그와 관련된 불확실성이 클 수밖에 없고, 비용의 전체적인 규모도 커지기 쉽다. 여기에 더해, 한국에서는 1990년대 이래 기존의 안전 보장 체제를 위협하는 움직임이 빠르게 진행되고 있다. 무엇보다 두드러진 것은 고용의 형태(정규직, 비정규직)나 기업 규모에 따른 임금 격차가 꾸준히 커지고 있다는 점이다. 이러한 격차는 기업복지 수준에도 고스란히 반영되고 있는데(한동우, 2011), 실제로 비정규직은 통근, 주거, 급식, 자녀학자금지원 등 기업복지뿐 아니라 4대 사회보험 가입에서도 차별적인 대우를 받고 있다. 뿐만 아니다. 기업은 국가의 사회보장정책의 주요 전달경로이기도 한데, 이를테면 많은 개인들이 기업을 통해 ‘4대 보험’에 가입한다. 하지만 그 가입률이 정규직과 비정규직 간에 체계적인 격차를 보이고 있다는 것은, 이제 더 이상 기업을 국가의 주요한 복지제도의 전달 포인트로 삼기 어렵다는 의미 아닐까. 요컨대 이제 우리는 기업복지 또는 기업을 통한 복지에서 더 이상의 ‘사회적 역할’을 기대하기는 어렵다.

기업 및 고용 부문에서 확대되고 고착화되는 각종 격차는 개인의 삶과 그가 구성하는 가족 형태에도 결정적인 영향을 미친다. 무엇보다 고용의 양극화와 불안정은 노동자와 영세 자영업자에겐 소득 정체 또는 감소를 의미하며, 이에 따라 개인의 저축 여력은 줄어들 수밖에 없다. 비정규직 노동자의 4대보험 가입률이 낮은 것도, 제도 자체가 가진 결함 때문이기도 하지만 소득 부족에 따른 개인 차원의 합리적 행위의 결과이기도 하다. 경제적 불안정은 가족의 변형 및 해체를 가속화하기도 한다. 가족의 조력을 받지 못하는 독거노인이나 청년층 1인 가구가 빠르게 늘어나고 있음은 공공연한 사실이고, 최근 청년층의 결혼기피와 출산을 저하는 이미 우리 사회의 가장 중요한 문제로 자리를 잡았다. 상황이 이러하니, 우리나라에서는 ‘(복지)국가의 실패’가 아니라 ‘기업의 실패’와 ‘가족의 실패’가 문제인 것이며, 후자의 실패가 국가의 보다 적극적인 역할

54) 여기에 의존하는 복지 체제를 김도균(2018)은 ‘자산 기본 복지’라고 부른다.

을 요구하고 있는 셈이다.

## 제4절 사회보장 강화의 방법들

보통 경제학에서 불평등은 경쟁의 불가피한 산물로 간주된다. 경쟁은 장려하되, 거기에서 낙오되는 이들, 그리고 신체적 장애 등으로 경쟁에 정상적으로 참여하기 어려운 이들에 대해서는 적절한 구제책을 주자는, 이른바 ‘잔여적 접근’이 경제학의 주된 시각을 이루었다. 최근에는 양상이 조금 달라졌다. 앞서 지적한 대로, 불평등이 경제의 성장을 저해하고 성장의 기반을 침식시킨다는 인식이 경제학자들 사이에서도 저변을 넓혀 나가고 있다. 누구든 낙오할 수 있으므로 보다 폭넓게 안전이 보장되어야 하고, 이를 통해 경제의 안정성을 높이면 효율성 높아진다는 것이다. 요컨대 ‘보편적 접근’이 힘을 얻고 있다. 우리나라 안팎에서 활발하게 제안되고 있는 전국민고용보험, 정부에 의한 일자리보장(job guarantee), 기본소득(basic income), 기본자산(basic capital) 등의 주장들이 그 예다.

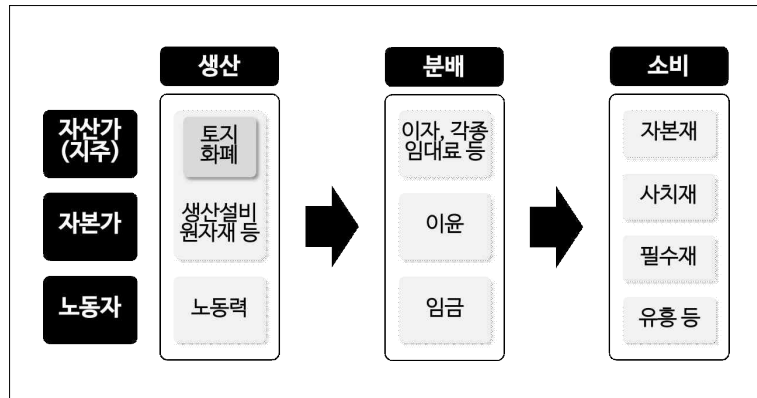
한편 정부의 사회보장 기능, 그러니까 몇몇 논자들이 ‘사회임금’이라고 부르는 것은 크게 ‘현금급여’와 ‘서비스급여’로 양분된다. 흔히 이 둘이 단순히 형태상의 차이만을 갖는 것처럼 이해되는데, 둘은 상이한 경제적 층위에 위치한다는 점이 더욱 중요하다. 이 점이 명확하게 이해되어야만, 국가의 사회보장 기능의 의의, 그리고 상이한 제안들 간의 차이도 보다 온전하게 음미될 수 있다.

고전적으로 경제는 생산, 분배, 소비 등 세 측면을 갖는 것으로 이해되어 왔다. 19세기의 고전과 정치경제학<sup>55)</sup> 저작들을 보면, (오늘날의 ‘미시경제학-거시경제학’ 구분과 비슷하게) ‘생산-(교환)-분배-소비’의 체계로 구성된 것을 종종 볼 수 있고, 데이비드 리카도(1772-1823)와 앨프리드 마셜(1842-1924) 사이에 가장 권위 있는 정치경제학자였던 존 스튜어트 밀(1806-1873)의 『정치경제학 원리』도 그런 체계를 취하고 있

55) 경제학은 19세기까지 ‘political economy’라고 불렸고, 애초 ‘경제학’도 동양권에서 ‘political economy’의 번역어로 만들어진 단어였다(이현창, 2015). 그러나 훗날 ‘political economy’가 ‘economics’로 바뀌면서 ‘경제학’이 후자의 번역어로 굳어지는 한편 전자는 ‘정치경제학’이라고 번역되는 주객전도가 벌어진 것이다. 그러나 이러한 이행 과정에서 바뀐 것은 이름만이 아니었으며, 경제학의 방법과 내용 전반에 걸쳐 심대한 변화가 일어났다. 자세한 논의는 Milonakis and Fine(2009) 참조.

다. 경제는 생산과 분배, 그리고 소비의 영역을 거치며 끊임없이 순환한다. 이 세 측면 어디에서 파악하더라도 국민소득이 같은 것도 그래서다.

[그림 17-6] 경제의 구조: 생산-분배-소비



현재의 논의 맥락에서는, 생산-분배-소비 각 영역에서 경제주체들이 행하는 역할이 상당히 체계적으로 구별된다는 점이 중요하다. 이렇게 각 영역에서 서로 구별되는 집단들을 고전과 경제학자들은 ‘계급’이라고 불렀는데, [그림 17-6]은 고전과 정치경제학의 일반적인 계급 구분을 보여준다. 자본주의 경제는 자본가(기업가)와 노동자 간의 고용관계를 중심으로 구성된다. 생산은 모든 과정의 출발을 이루는데, 자본주의에서 생산은 원료·반제품과 함께 각종 기계와 도구를 확보하고 있는 자본가가 노동자를 고용함으로써 이루어진다. 생산의 산물을 판매해 얻은 수입을 이 둘은 나눠 갖는데, 그 수입들을 각각 이윤과 임금이라고 부른다. 자본가와 노동자는 이제 자신들의 수입을 각종 생활재료를 구입하는 데 지출할 것이다. 특히 자본가는 생활재료 외에 자신의 사업을 갱신하는 데 필요한 여러 물자의 확보에도 자신의 수입을 지출(투자)할 것이다. 한편, 자본가와 노동자 이외에도 토지나 잉여화폐 같은 각종 자산을 가진 이들도 자신의 자산을 생산에 임대함으로써, 즉 그것이 자본으로 쓰이게 함으로써 수입을 거둔다. 이들의 수입은 자산의 형태에 따라 이자, 지대, 임대료 등으로 불린다. 이들 또한 자신

의 수입을 지출할 것이지만, 그 소비는 노동자의 그것과는 달리 필수품보다는 사치품이나 유흥 등 각종 서비스에 집중될 것이고, 동시에 자본가처럼 다음 기에 생산을 갱신할 걱정을 할 필요 없이 모든 수입을 이번 기에 탕진해도 아무런 수고를 들이지 않고서도 예정된 수입을 다음 기에 거둘 수 있다.

요컨대 자본주의 경제에서 개인은 어떤 자격으로든 생산에 참여해 얻은 수입으로 소비활동을 함으로써 자신을 재생산한다. 그러나 모든 개인이 생산에 참여할 수도 없고, 참여한다 해도 삶의 재생산에 충분한 소득을 모두 얻는 것은 아니다. 그런 부족분을 누군가가 채워줘야 하는데, 전통적으로는 가족이나 지역 공동체가 그런 도움을 제공하는 주체였지만 자본주의가 발달하고 국가가 본격적으로 경제적 역할을 도맡음에 따라 위 기능은 점차 국가의 영역으로 들어오게 되었다. 결과적으로, [그림 17-4]에 있는 국가, 기업, 개인(과 가족) 등으로부터 나오는 다양한 형태의 자원으로 개인의 경제적 재생산이 원활하게 이루어진다면, 이때 그러한 자원들의 배합 비율이 안정적으로 유지되 기만 한다면, 어쨌든 괜찮은 것이다.

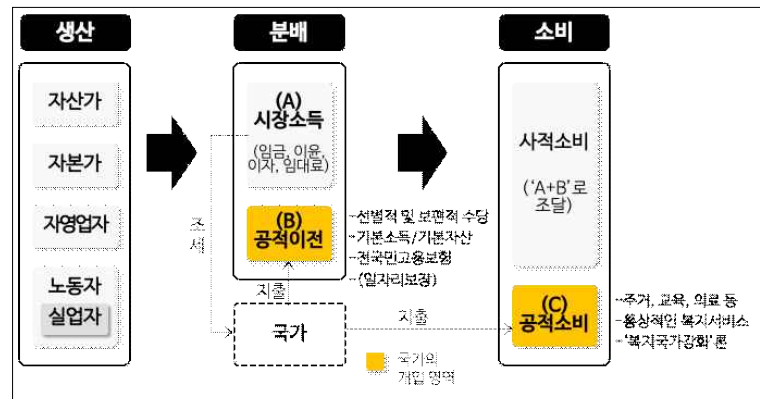
그러나 기본적으로 최근 국가의 사회보장 강화 요구는 그러한 균형이 깨졌기 때문에 나오는 것으로 이해할 수 있다. 왜 깨지는가? 인구 대다수의 소득이 줄었기 때문이라는 게 최근 많은 연구자들의 대답이다. 개인에게 경제활동의 궁극적 목적은 소비다. 개인에게 소득 감소는 그가 삶의 안정적 재생산에 필요한 생활자료와 안전을 확보하지 못한다는 뜻이다. 궁극적으로 그것은 죽음을 의미한다. 그런데 애초에 소득은 왜 줄었나? 세계화에 따라 다니던 회사가 해외로 이전하면서, 또는 ‘4차 산업혁명’의 소용돌이 속에서 일자리를 잃었을 수도 있고, 운영하던 작은 업체가 대기업의 ‘횡포’ 아래 무너졌을 수도 있다. 결국 모든 원인은 생산에서의 어떤 변화에 있고, 분배의 왜곡과 소비의 위축은 그 결과다.

국가의 개입이 주로 분배와 소비 영역의 문제로 인식되는 것은 그래서다. 분배 영역에서 국가는 소득이 부족한 이들에게 일정액의 소득을 지급함으로써 국민 모두에게 최소한의 소득을 보장해주거나 각종 자격에 따라 소정의 수당(아동수당, 기초연금 등)을 지급한다. 소비 영역에서는, 국민이 보편적으로 필요로 하는 육아, 교육, 주거, 보건의료, 노후보장 등과 관련된 다양한 재화와 서비스를 공급한다. 실제로 오늘날 경제적 문제의 해결책으로 제시되곤 하는 전국민고용보험제, 일자리보장제, 기본소득제, 기본자산제 등은 원인보다는 결과의 시정에 초점을 맞추고 있다. 전통적 의미의 복지국가도

비슷하다.

결과의 시정을 지향하는 만큼, 논리적으로만 따지면 이상의 각 정책들은 서로 무차별하게 설계하는 것이 가능할 것이다. 또한 각 정책이 여타 정책들에 비해 갖는 차별성 내지 장·단점을 추상적으로나마 열거해볼 수도 있겠다. 이를테면, 명목가치가 같다면 유동성 높은 현금이 현물보다 낫겠지만, 보통 같은 금액으로 국가는 개인보다 더 많은 제화와 서비스를 조달할 수 있다. 일자리 교란으로 보통 노동자의 월 시장소득이 평균 30만원 줄었다면, 국가는 이를 월 30만원의 기본소득으로 메워줄 수도 있지만 그에 상응하는 현물 내지 서비스(예: 공공주택)를 제공함으로써 벌충해줄 수도 있다. 실업 상태에 처했을 때 누구라도 실업급여를 받을 수 있게 할 수도 있지만, 그런 개인에게 국가가 의무적으로 일자리를 제공할 수도 있다. 이상과 같은 국가의 개입을 [그림 17-7]과 같이 요약할 수 있다.

[그림 17-7] 국가의 개입 방식: 분배와 소비 영역



그러나 사태를 이렇게 ‘기술적’인 차원의 문제로만 보는 것은, 현실의 가능성의 범위를 크게 축소시키는 것에 다름 아니다. 지금 논의되는 것은 국가의 경제적 역할에 대한 것이다. 국가는 개인과 같이 주어진 환경에 순응할 수밖에 없는 무기력한 존재가 아니다. 일정 정도는 현실의 조건을 스스로 능동적으로 만들어낼 수 있는 힘을 가졌다. 현

재의 맥락에서 말하면, 국가는 결과의 시정뿐 아니라 그러한 결과를 낳은 원인에 대해서도 일정한 변화를 만들어낼 수 있다는 것이며, 이는 곧 생산에의 개입을 의미한다.

이미 국가는 생산에 상당 정도 개입하고 있다. 국가는 사기업이 담당할 수도 있는 생산 활동을 직접 벌이기도 하고, 무엇보다 국가 자체가 하나의 거대한 고용주다. 중앙과 지방의 정부, 그리고 다양한 영역의 공공기관에 이르기까지 정부는 한 나라의 전체 노동력의 상당 부분을 직·간접적으로 고용하고 있으며, 여기서 결정된 임금이나 기타 근로조건은 민간부문 전반에 영향을 미치지 않을 수 없다. 고용이나 노동과정과 관련된 다양한 규제를 통해서도 생산(과 그 직접적 결과로서의 분배)에 개입하는 것(근로기준법, 최저임금제 등) 또한 국가 고유의 일상적인 기능이다. 끝으로, 다양한 사회보장 제도를 운영하는 현대의 국가는 기업에 있어 아주 특수한 ‘고객’이다. 국민의료보험제도를 예로 들어보자. 여기서 국가는 보험이 적용되는 제화와 서비스의 생산자인 기업과 그 최종 수요자인 일반 국민을 매개하는 역할을 한다. 이때 국가는 일종의 수요독점자로서, 생산자를 상대로 제화·서비스의 가격뿐 아니라 생산 및 유통과 관련된 제반 사항들에 대해 일정한 통제력을 행사할 수 있다. 예를 들어, 국가는 거래업체에 대하여 비정규직 채용과 사용 정도, 근로시간의 운용 방식, 여성 노동자에 대한 처우, 장애인 고용 현황, 탄소 배출 등에 대하여 일정한 기준 준수를 요구할 수 있다. 이는 곧 국가가 생산에 대하여 통제력을 행사하는 것에 다름 아니다.

이상과 같은 기능을 통해 국가가 생산에 일정한 영향을 미칠 수 있다면, 현재 문제가 되고 있는 시장소득의 감소 및 분배 왜곡을 어느 정도 막을 수 있을 것이다. 대량구매자로서 국가가 상대편 생산기업에 대해 요구하는 일련의 기준들이 업계 전반의 표준으로 자리 잡는다면, 플랫폼 노동과 같이 새로운 형태의 노동과 관련된 규제를 선제적으로 마련하고 이를 민간영역에 효과적으로 강요할 수 있다면, 보통 노동자의 소득 감소를 월 30만원에서 월 20만원으로 줄일 수 있을 것이다. 이는 분배나 소비 영역에서 국가에 요구되는 재정적 개입의 정도를 크게 낮춰줄 수 있을 것이며, 사실 이러한 변화의 의미는 소득액의 차원을 넘어서는 질적인 변화를 의미할 것이다.

## 제5절 소결: ‘복지비용’ 논쟁을 넘어

이상의 논의를 정리해보자. 최근 전세계적으로 불평등 심화에 대한 우려가 깊어지면

서 국가의 사회보장 기능 확대 요구가 거세지고 있다. 우리나라의 경우 이러한 요구는 국가 기능의 양적 확대를 넘어, 개인이 경제적 ‘안전’을 얻는 방식 자체의 전환을 의미한다. 이제껏 우리나라에서 안전 제공 기능의 상당 부분은 기업이나 가족이 맡아 왔는데, 이는 소득수준이 높은 사람들일수록 사회의 경제적 안전 보장 체계의 보호를 더 잘 받고 있음을 의미한다. 시장소득에서 불평등의 골을 만드는 바로 그 단층(斷層)—고용 형태(정규직-비정규직 또는 대기업-중소기업)나 가족 배경(자산, 학력 등 부모의 ‘사회적 자본’)의 차이—을 따라 안전에의 접근성에서의 불평등도 깊어지고 있다. 이러한 불평등이 경제 전반의 활력을 떨어뜨린다는 인식, 그리고 불평등 시정을 위해 과감한 행동이 필요하다는 인식이 현재 전 세계적으로 공감대를 넓혀 가고 있다.

상황이 그런데도 우리 사회에서 국가의 사회보장 기능 강화를 둘러싼 논의가 좀처럼 진전되지 않는 까닭은 무엇일까? 아무래도 현재 요구되는 추가적 ‘복지비용’이 너무 크다는 게 가장 중요한 이유가 아닐까 한다. 이러한 비용은 아무리 현재의 재정규모 아래서 지출 구조조정을 한다고 해도 궁극적으로는 상당 규모의 증세를 통해 조달될 수밖에 없다. 하지만 이 글의 3절에서 논한 바에 비춰보면, 그러한 증세는 국민의 입장에서 본다면 지출의 순증이 아니라 이미 기존에 행하고 있던 지출을 전환하는 것이다. 지금 추가로 필요한 복지재정의 일부는 기업과 개인이 자기 자신을 위해, 또는 자신의 가족이나 직원을 위해 쓰던 재원을 공적 영역으로 돌리는 것에 다름 아니다.

다른 한편, 4절에서 강조한 대로 분배와 소비에의 개입이라는 통상적인 방식 말고도 국가는 생산에도 다양한 방식으로 개입해 개인과 경제 전체의 재생산을 매개할 수 있다. 국가가 생산에 적절히 개입해 분배 왜곡의 원인 자체를 일정하게 바로잡을 수 있다면, 국가가 적절한 사회보장 기능을 수행하는 데 필요한 추가적 재정규모 자체가 줄어들 수도 있다. 만약 이상과 같은 두 측면에서의 인식 전환에 입각해 복지비용이라는 난제를 새롭게 바라보게 되면, 교착상태에 있는 국가의 사회보장 기능 강화 논의도 조금은 진전되지 않을까 한다.

거시적으로 보면, 이런 재원 전환이 종전보다 더 큰 사회후생을 가져올 수 있음을 이해하는 것, 그리고 입증하는 것이 그렇게 어렵지는 않다. 문제는 ‘부담’과 ‘수혜’가 불균등하다는 것이며, 불평등이 크면 클수록 그러한 불균등성도 커진다. 바로 여기서 사회 갈등이 자라나는 것이다. 국가의 사회보장 기능 확대에 대해서는 큰 틀에서 사회적 공감대가 형성되더라도 그 실현이 더딘 것은 바로 그런 갈등 때문이다. 하지만 재원 문

제에 대해 위에서 제시한 측면에 대한 인식이 충분히 공유된다면, 재원 마련과 관련된 갈등도 조금은 누그러질 수 있지 않을까 한다.



## 제18장

### 복지국가의 주택정책

- 제1절 들어가며: 복지국가와 주택문제
- 제2절 시장중심 부동산정책과 주택문제
- 제3절 서구 국가들의 주택정책의 흐름과 시사점
- 제4절 보유세 강화와 공적 주택공급 정책
- 제5절 소결: 복지국가의 주택정책

## 제18장 복지국가의 주택정책

### 제1절 들어가며: 복지국가와 주택 문제

주거가 사람들의 삶에서 차지하는 중요성에 비해 주택문제는 복지국가 논의와 운동에서 주변적인 의제로 다루어져 왔다. 전통적인 복지 영역들과 달리 전국민을 대상으로 하는 주택문제가 친복지 진영의 핵심 의제가 되지 못하다 보니 부동산 정책이 시장주의자들에 의해 휘둘리는 구조가 자리잡게 되었다. 이렇다보니 복지는 계속 확대되지만 자산양극화가 심각해져 삶의 만족도는 제자리 걸음이다. 취약계층 대상의 주거복지 정책만이 아니라 전국민을 대상으로 하는 주거 및 주택 문제가 복지국가라는 틀에서 핵심 의제의 자리를 차지해야 마땅하다.

우리나라 주택법에서 '주택정책의 목표를 주택이 없는 국민의 주거생활안정 도모 및 모든 국민의 주거수준의 향상'에 두고 있는데 이러한 목적 자체는 복지국가적 관점을 분명히 담고 있다. 그러나 이러한 목표가 실제로 달성되고 있는가? 여전히 최저선 이하의 주거에서 거주하는 사람들이 적지 않을 뿐 아니라 임대료가 높아 소비지출 활동이 제약당하고 결혼을 하고 자녀를 갖기 위해서 빚까지 저야 하는 사람들도 있다. 물론 부유한 부모 밑에서 태어났다면 이러한 걱정은 할 필요가 없다. 즉 가장 돈이 많이 들어가는 주거문제를 국가가 제대로 해결하지 못한 상태에서 넓지만 얇은 복지를 제공하는데 국가에 살다보니 어떤 부모를 만나는가가 삶을 결정하는 것이 현실이다.

주택 문제에 있어서의 실망스러운 성과는 근대화, 산업화 초기부터 우리나라가 국가 복지를 강화하기보다 자산기반복지에 기댔기 때문이라고 이야기된다(김도균, 2020). 국가복지가 부실한 상황에서 개인적, 가족적 안전망에 의존할 수밖에 없었고 그러다보니 경제성장과 함께 계속 가격이 상승해 온 부동산이 가장 수익성이 높고 안전한 미래 보장 수단이 되어 왔다는 것이다. 우리나라 사람들이 보험을 보험이 아니라 저축상품으로 여겨왔던 것도 미래보장 수단으로서의 부동산에 대한 믿음이 있었기 때문일 것이다. 이렇게 국가복지가 약하다보니 불확실한 미래에 대한 보장수단으로서 부동산은 매

력적일 수밖에 없다.

그러나 주택가격이 오를수록 자산분배의 불평등은 더욱 커지고 주택소유자의 미래는 더욱 확실히 보장되겠지만 수많은 저소득 임차인들은 비싼 임대료로 고통을 겪어야 한다. 이런 상황에서는 복지가 확대되어도 비싼 임대료를 내야할 것이므로 복지확대의 체감도는 떨어질 수밖에 없다. 어쩌면 복지확대의 실질적 수혜자는 고액임대료를 챙겨가는 자산가일 수도 있다. 결국 터무니없는 속도로 급등하는 주택가격을 방지하면서 복지국가를 달성한다는 것은 어불성설이다. 본 연구에서는 우리나라 주택문제를 야기한 근본 원인인 시장주의적 주택정책의 역사, 서구 국가들의 주택정책의 흐름과 그 시사점을 살펴본 뒤, 주택문제 해결의 핵심으로서 부동산 세제 강화 및 공공성 중심의 공급대책을 제안하고자 한다.

### 제2절 시장중심 부동산정책과 주택문제

#### 1. 시장중심적 부동산 정책과 주택문제

우리나라에서 주택은 주로 시장을 통해서 공급되는 것이 일반적이었고 지금도 그러하다. 공공임대주택도 존재하기는 하지만 중산층까지를 대상으로 적정가격의 주택을 공급하는 방식은 아니다. 국민 대다수는 시장을 통해 주거 문제를 해결해야 했는데 이러한 방식을 통해 단기간에 절대적 주택부족 문제를 해결할 수 있었으나 이는 많은 선진국들이 산업화 과정과 2차 세계 대전 이후 사회주택의 대량 공급을 통해 대응했던 것과는 달랐으며 우리 사회의 자산양극화 문제의 원인이 되었다고 해도 과언이 아니다.

우리나라는 토지개혁을 통해 경제발전 초기에 어느 정도 공평한 토지 배분을 달성할 수 있었다고 이야기된다. 그러나 이후 급속한 산업화와 도시화가 진행되면서 부동산 문제는 새로운 양상으로 전개되기 시작했는데 빠르게 성장하는 도시에서 발생한 주택 부족 문제에 대해 국가는 적절하게 개입하지 못하고 토건족들이 이를 이용, 이득을 챙길 때 거의 방치하는 방식으로 일관했다(홍성태, 2008). 이렇게 국가가 이 문제를 방치하는 사이 투기 만연, 소수의 불로소득 향유, 자산양극화 등 현재 우리나라의 주택 부

문의 고질적인 문제들이 자리잡았다.

민주화 이후 노태우 정부하에서 토지공개념이 도입된 것은 이러한 문제들을 해결하기 위한 방향 전환이었다. 노태우 정부는 토지공개념 도입 이외에도 정치적 정당성의 확보 차원에서 취약계층을 대상으로 한 임대주택의 대량공급계획을 제시하였다. 또한 당시 주택 200만 호가 건설되어 우리나라는 드디어 절대적 주택 부족 상태에서 벗어날 수 있었다. 그러나 주택보급률이 100% 가까이 되었음에도 불구하고 자가보유율은 낮았고, 임차인 보호가 매우 약했다는 점에서 주택시장은 많은 무주택자들에게 불리한 구조였다. 단지 국가가 경제민주화 바람 앞에서 주거안전망 확보를 중요한 국가 과제로 인식한 수준이었다고 볼 수 있다. 당시 이미 자 양극화가 상당히 진행되었다는 점에서 이러한 인식은 매우 뒤늦은 것이었으나 그 때부터라도 제대로 추진되었더라면 현재의 상황은 훨씬 나았을 것이지만 이러한 기초의 정책은 오래가지 못했다.

2003년 집권한 노무현 정부는 종부세 도입, 공시가격 현실화 로드맵 추진 등 역대 정부 중 부동산 투기 공화국이라는 오명을 끝내고자 자발적으로 적극 노력했던 첫 번째 정부일 것이다. 전세계적 차원에서 실시된 장기간의 저금리 정책, 은행들의 부동산 담보대출 확대, 무력화된 토지공개념, 무엇보다 보수언론에 의한 세금폭탄 프레임의 유포 등에도 불구하고 노무현 정부는 보유세 강화 정책을 펴는 한편 공공임대주택의 유형 다양화, 공공임대주택 재고의 다량 확보 및 대량 건설 계획을 통해 취약계층의 주거안전망을 강화하고자 했다(전강수, 2019). 그러나 노무현 정부의 뒤를 이어 집권한 이명박 정부, 그리고 그 뒤를 이은 박근혜 정부는 부동산 정책의 기초를 다시금 부동산 시장 활성화, 부동산 경기부양으로 잡았다.<sup>56)</sup>

장기간 시장중심적 부동산 정책이 시행되어 온 결과 우리의 주택부문은 다음과 같은 특징 혹은 문제를 안게 되었다. 첫째, 주택자산이 매우 불평등하게 분배되어 있고 주택 자산의 집중도가 매우 크다. 이는 소득 집중도보다 더욱 크다. 통계청 주택소유통계에 따르면 2016년 평균 주택자산가액 기준 상위 10%와 하위 10%의 평균 자산가액의 격

차는 33.8배이다(이수옥, 강성우, 방보람, 2018). 소득이 많아질수록, 연령이 높아질수록 자산을 많이 가지고 있는 것이 일반적이다. 소득이 많을수록 저축 및 대출을 통한 부동산 구입이 쉬울 것이고 연령이 높을수록 경제활동기에 부동산을 구입해두었을 가능성이 높을 것이다. 그러나 연령이 높다고 해서 예외없이 부동산 자산이 더 많은 것은 아니다. 연령이 높아질수록 그 연령대 내에서의 순자산 지니계수가 높아지는 것으로 보고되었다(이철승, 정준호, 2018). 예를 들면 50대는 평균적으로 30, 40대보다 부동산 자산이 많지만 50대 내에서의 분배상태는 매우 불평등하다. 흥미로운 연령대는 20대이다. 자산이 평균적으로 작지만 지니계수는 높다. 아마도 이는 자산의 대물림 현상과 관련된 것이다. 한편 경제정책상 어려움을 유발하는 인구계층은 저소득-고자산 노령계층이다. 예를 들면 이 계층이 항상 보유세 강화의 발목을 잡는다.

둘째, 소득격차 상황을 고려한다면 저소득층이 저축을 통해 집을 구입하는 것이 어려운 지경에 이르게 되었다. 2019년 자가가구의 연소득 대비 주택가격 배수(PIR)는 전국 5.4배(중위수)이고 생애 최초 주택마련 소요 연수는 평균 6.9년이라고 한다. 한편 2019년 임차가구의 월소득 대비 월임대료 비율(RIR)은 전국 16.1%(중위수)이다(국토교통부, 2020). 이것이 월임대료 평균치임을 감안한다면 저소득층에게 있어 주거비는 매우 큰 고통일 것을 짐작할 수 있다. 특히 아파트보다 상대적으로 가격이 저렴하고 서민이 월세로 많이 거주하는 단독주택의 전월세전환율이 더 높은 것도 저소득층의 삶을 어렵게 한다(이수옥·강성우·방보람, 2018). 소득이 작거나 부모로부터 물려받은 것이 없어서 애초에 자산소유 가능성이 작은 가구가 지속적으로 높은 임대료로 인해 고통받는 것이 문제이다.

이러한 문제들의 근원에는 시장중심적 주택정책이 자리잡고 있다. 이러한 정책하에서 급격한 부동산 가격 상승, 더욱 정확하게는 토지가격의 상승이 발생하고 자산양극화, 주거비 부담 문제는 심화되어 왔다. 2008년은 국제금융위기를 맞아 시장이 밀어붙이던 힘이 사그라지고 이후 부동산 시장이 일본과 같은 정체 상황에 빠지는가 싶었으나 2014년 박근혜 정부의 부동산 경기부양책 이후 다시 가열되기 시작하여 지금까지 이어지고 있다.

56) 2010년부터 2013년 부동산 가격 하락세를 보인 가운데 박근혜 정부는 2014년 2월 주택임대차시장 선진화 방안을 통해 주택임대등록자에게 전방위적 세금 혜택을 주기로 했고 7월에는 최경환 부총리가 취임하여 LTV, DTI 완화, 재건축 규제 완화, 주택청약제도 유주택자에게 유리한 방향으로 개편, 전매제한 기간도 2~8년에서 1~6년으로 단축 하는 등 부동산 경기부양을 실시했다. 과잉유동성, 이명박 정부의 종부세 무력화, 최경환의 부동산 경기부양책이 결합하여 2014년부터 강남벨트와 마용성을 중심으로 아파트 가격이 상승하기 시작했다.

## 2. 주택 문제와 현 정부의 부동산 정책

문재인 정부는 집권 초기 ‘국정운영 5개년 계획’을 발표하였는데 이를 통해 집권 이후의 주택정책에 대해 밝혔다. 목표는 2022년까지 장기 공적임대주택 재고율 9%를 달성(‘16년 6.3%)하는 등 장기 공적임대주택 확대 공급, 저소득 고령자, 장애인 가구 등 주거취약계층에 대한 주거 지원 강화, 신혼부부의 주거비 부담 완화, 경제적 어려움을 겪고 있는 청년층에 대한 주거 지원 강화로 잡혔다. 대신 참여정부의 대표 정책인 부동산 보유세 강화나 공시가격 현실화 등은 제시하지 않았다(<표 18-1> 참조).

<표 18-1> 문재인 정부 부동산 정책

서민이 안심하고 사는 주거 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (공적임대주택 공급) 공공임대주택 연평균 13만호 공급 및 공공지원 임대주택 연평균 4만호 공급 등 공적임대주택 연평균 17만호 공급</li> <li>○ (공공임대주택 운영·관리 개선) 임대주택 입주 시기 예측을 위해 대기자 명부제도를 도입하고, 복잡한 임대주택 유형을 통합하여 관리 효율성 제고</li> <li>○ (주거복지 사각지대 해소) 주거급여 지원대상 지속 확대 및 지원금액 단계적 현실화, 주거약자용 주택 입주자 선정 시 중증장애인 우선 공급</li> <li>○ (사회통합형 주택정책) 자발적 임대주택의 등록 확대를 위한 인센티브 강화, 임대차계약갱신청구권 등의 단계적 제도화 추진</li> </ul>
청년과 신혼부부 주거 부담 경감 서민주거 지원	<p>(신혼부부 공공임대주택 지원 확대) '22년까지 20만호(전체의 30%) 임대주택 신혼부부 공급(준공기준)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 신혼부부 특화주택 건설 및 공공임대주택 입주자 선정 시 신혼부부 특별공급 비율 상향</li> <li>○ (주거비용 지원 강화) '18년에 신혼부부 전용 전세자금 및 구입자금 대출 상품 출시 및 저소득 신혼부부 대상 주거비 경감 지원 실시</li> <li>○ (청년 임대주택 약 30만실 공급) 임대료가 저렴한 세어형 임대주택(5만실) 및 역세권 등 주변 청년주택(20만실) 공급, 기숙사 확대(5만명) 등</li> </ul>
소득 주도 성장을 위한 가계부채 위험 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (가계부채 총량관리) 주택 담보 대출 비율(LTV) 및 소득 대비 부채 비율(DTI) 합리적 개선, '17년부터 총채적 상환능력 심사(DSR)의 단계적 도입으로 가계부채 연착륙 유도</li> <li>○ (비소구 주택담보대출 확대) 취약계층 보호를 위해 집값만큼만 상환하는 비소구 주택담보대출은 정책모기지부터 민간으로 단계적 확대('19년)</li> </ul>

자료: 국정기획자문위원회. (2017). **문재인정부 국정운영 5개년 계획**. 서울: 국정기획자문위원회.

노무현 정부를 계승하고 있다고 여겨지는 문재인 정부가 종부세 강화를 국정과제에 넣지 않을 것은 왜일까? 아마도 노무현 정부가 도입했던 종부세가 국민들에게 세금폭

탄론으로 인식되었고 그로 인해 재집권하지 실패했기 때문에 종부세를 이야기하는 순간 그러한 프레임이 다시 작동할까봐 우려했던 것이 아닐까? 사실 종부세 세금폭탄론으로 인해 재집권에 실패했는지는 불확실하지만 그러한 우려가 있었던 것은 사실이고 그래서 보유세 강화보다는 다른 방식으로 부동산 문제를 해결하고 싶었던 것 같다. 그러나 문재인 정부 집권 이전부터 가계부채 증가, 부동산 가격 상승 등 저금리 상황으로 인해 부동산 투자가 급격히 증가하고 있어서 ‘국정운영 5개년 계획’의 공공임대정책으로 부동산 문제를 해결할 수 없다는 것은 자명했다.

실제로 2017년 5월 문재인 정부가 들어선 이후 잠시 주춤했던 주택시장이 강남의 재건축 예정 아파트를 중심으로 다시 가격 상승세에 들어가게 되었고 이에 정부는 그해 가을 8.2 대책을 통해 참여정부의 규제들을 대거 부활시켰다. 8.2대책은 주택정책의 목표가 이전 박근혜 정부의 부동산 경기부양에서 주거안정, 실수요자 보호로 이행되었음을 분명하게 밝히면서 한꺼번에 주요 수단을 모두 구사하는 식이었다. 다주택 양도세 중과세, 공공임대주택 공급 확대, 대출 및 거래 규제 정책을 제시하여 실수요자 위주의 구조로 전환하겠다는 의지를 보였다. 그러나 이러한 규제책들은 투기지역에 한정해서 적용되는 것이어서 이미 가열되기 시작한 투기 분위기를 잡기 어려웠다.

그러나 이후 시장이 문재인 정부의 부동산 정책의 향방에 대해 궁금해하며 관망세를 보이자 가격은 다소 안정세를 보이게 되었고 이에 투기가 잡혔다고 생각한 정부는 2017년 12월에 일몰이 도래한 임대주택등록제를 더욱 확대 연장하는 정책을 발표하였다. 임대사업자들에게 혜택을 줌으로써 민간임대시장을 안정화시켜 임차인들의 주택 구매 요구를 차단함으로써 부동산시장을 안정화시키겠다는 의도였던 것으로 보인다. 이러한 정책의 모델은 민간임대시장의 비중이 매우 큰 독일이다.<sup>57)</sup> 그런데 독일과 우리나라가 다른 점은 독일의 경우 우리나라처럼 거의 전방위적인 세제 혜택을 주면서 임대주택등록 사업자로 끌어들이려 했던 것은 아니라는 점이다. 우리나라의 경우 임대료 인상을 상한 5%만 유지한다면 막대한 세금혜택을 준다는 조건을 제시했는데, 이를 보고 오히려 주택을 구입하는 행태가 나타나기 시작했고 이것이 매매시장을 불안정하게 만들었다.

57) 현 정부 초기 정책실장이던 김수현은 우리나라와 같이 민간임대 비중이 큰 독일의 사례로부터 이러한 정책적 시사점을 얻은 것으로 보인다(진미윤·김수현, 2017). 이러한 정책의 근본에는 또한 2008년 국제금융위기 이후 오래 지속되었던 부동산 경기 안정화 양상이 경기 침체 상황에서 지속되리라는 판단도 작용했던 것으로 보인다.



여기에 2018년 6월 초에 당시 김동연 기획재정부 장관 후보자가 인사청문회에서 “중부세를 강화하는 방향은 검토하고 있지 않다”고 말했고 얼마 뒤 재정개혁특위가 중부세 강화를 배제한 특위안을 발표하였으며 7월 10일에는 용산, 여의도 개발계획이 발표되었는데 이러한 일련의 일들은 시장에 정부가 부동산을 안정화시킬 의자가 없다는 신호로 읽혔다. 그 결과는 부동산 시장의 본격 과열이었다. 이에 정부는 2018년 9월 13일에 두 번째 종합대책을 내놓았다. 중부세 고가세율 인상, 다주택자 중부세 추가과세, 중부세 공시비율 상향조정 등 중부세 강화 내용이 담았고 주택임대사업자 혜택은 소폭 줄였으며 투기지역에 한정해 거래규제, 대출규제 강화를 도입했다. 따라서 시장은 추축하였으나 여전히 안정화되지 못했고 2019년 12.13대책이 다시 발표되었다. 그리고 올해 여름 정부는 다주택자, 단기투자자, 법인을 대상으로 부동산 세제 강화안을 제시했고, 더불어 8.4 부동산 공급대책을 내놓았다. 공급대책에 따르면 수도권에 총 26만 호의 신규 주택을 공급하기로 하고 이를 위해 수도권 재건축·재개발 및 3기 신도시의 용적률을 올리되 이것이 또 다른 투기의 뇌관이 되지 않도록 공공임대·공공분양 물량을 대거 포함시키기로 했다.<sup>58)</sup>

현 정부는 초기에 공공임대주택 공급을 늘리고 민간임대시장을 안정화시키는 것을 정책의 목표로 잡았으나 이러한 정책으로 부동산 가격 불안정을 잡지 못하였고 이는 심각한 사회경제적 불안정을 초래하였다. 정책 실패의 원인으로서 집권 초기부터 전면적인 방식으로 부동산 투기 행태를 억제하지 못한 것, 핵심적으로는 부동산 세제를 강화하지 못했던 것을 꼽을 수 있다. 시장주의자들은 규제를 풀어서 공급을 늘려야 주택가격이 안정화된다는 이야기를 하고 있으나 투기과열 상황에서 공급 확대를 우선하는 정책은 위험하다.

58) 정부는 서울 태릉 골프장 부지 등을 활용해 신규 주택을 공급할 계획이며 서울의 재건축·재개발 용적률과 3기 신도시 용적률도 상향할 예정이다. 공공기관 참여시 '고밀재건축'을 허용하기로 했다. 다만 증가한 용적률의 50~70%를 기부채납하게 함으로써 용적률 향상 기대에 따른 기대수익을 환수할 예정이다. 공공이 재건축 조합과 함께 사업 시행에 참여하고 주택 등을 기부채납할 시 기존 300%에서 500%까지 용적률을 올려줄 예정이다. 그간 최고 35층으로 묶인 최고 층수제한도 완화돼 최고 50층까지 지을 수 있게 된다. 기부채납을 받은 곳은 무주택과 신혼부부, 청년 등을 위한 장기 공공임대에 50% 이상을, 나머지는 공공분양으로 활용한다. 특히 공공분양 주택의 경우 지자체의 실수요자 부담 완화를 위해 일정 지분만 매입하고 나머지는 임대료 방식으로 지불하다가 향후에 매입하는 방식을 사용해 시세차익을 방지할 계획이라는 게 정부의 설명이다.

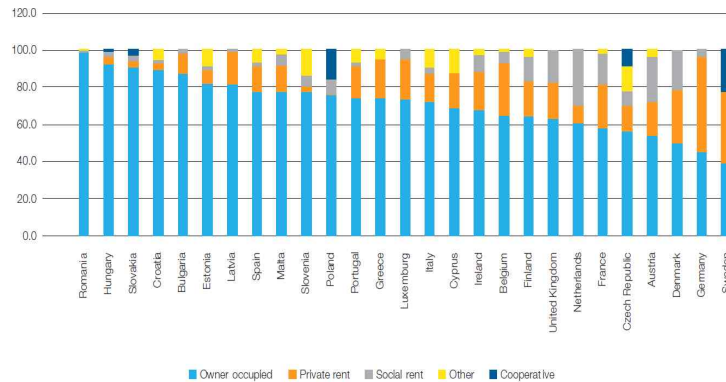
### 제3절 서구 국가들의 주택정책 흐름과 시사점

#### 1. 사회주택 확충에서 자가점유율 제고로

2차 세계 대전 중 입은 심각한 물적 피해로 인해 전후 유럽은 주택 부족이라는 사태에 직면하게 되었다. 대부분의 유럽 국가들이 국가가 주도하여 대량의 사회주택을 건설하여 시장가격 이하로 국민들에게 공급한 것은 이러한 역사적 배경 때문이었다. 이는 전쟁으로부터 직접적 피해를 입지 않은 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등이 대규모의 사회주택 건설에 나서지 않았던 것과 일맥상통한다. 국가가 주도하여 사회주택을 공급하면서도 영국은 저소득층 위주로, 그 외 국가들은 저소득층 뿐 아니라 중산층도 거주할 수 있게 공급하였는데 당시 대량으로 공급했기 때문에 적지 않은 국민들이 그 혜택을 누렸다. 사회주택의 비중은 1980년대 중반 즈음, 오스트리아, 프랑스, 덴마크, 스웨덴, 네덜란드, 영국에서는 전체주택의 20%~39%를 차지할 정도였다(Priemus and Dieleman, 2002).

그러나 1980년대 이후 유럽 국가들에서 사회주택 비중 확대 정책이 제동이 걸리기 시작했다. 경제 성장이 점차 느려지는 상황에서 예산이 많이 소요되는 사회주택을 대량으로 유지하는 것이 부담스러워지기 시작했다. 중산층의 주거를 굳이 국가가 보조할 필요가 있는가라는 비판, 개인 소유가 아니다 보니 자기 책임성이 떨어져 주거의 질이 하락한다는 비판이 더해지면서 공공임대주택 확대는 멈추거나 자가점유율 확대 정책으로 정책이 기조가 바뀌게 되었다. 많은 국가들의 사회주택이 점차 민영화 방식을 통해 자가로 전환되기 시작했고 민간임대주택 비중이 증가하는 현상도 나타났다. 전후 사회주택을 적극 공급했던 영국이 1980년대에 이러한 새로운 정책으로 먼저 돌아서게 되었고 1990년대 이후에는 들어서게 되면 다른 국가들도 빠르게 이 변화에 동참하게 된다.

[그림 18-1] EU 회원국들이 주택점유 구조



주: 독일의 '민간임대'는 시장가격으로 결정되는 임대 포함. 민간임대가 반드시 민간사업자에 의한 임대는 아님. 네덜란드의 사회임대에는 협동조합주택 임대 포함. 스웨덴의 민간임대에는 민간사업자(19%)와 이들의 임대료 규제를 따르는 시립주택회사(19%)가 포함됨. 영국의 '사회임대'에는 주택조합, 지자체주택이 포함됨.

자료: Pittini, A., G. Koessl, J. Dijol, E. Lakatos and L. Ghekiere (2017), The State of Housing in the EU 2017, A Housing Europe Review.

물론 국가마다 정책전환을 시작하는 시점과 진행 속도가 달랐다. 예를 들어 스웨덴은 1980년대부터 점차 공공임대주택이 감소하여 2008년에는 전체 재고의 17%로 줄었다. 네덜란드는 1990년에 41%라는 최고치의 공공임대주택 재고 비중을 보였으나 점차 감소하여 2008년 32%까지 하락했다. 독일도 1990년대부터 사회임대 비중이 줄어들고 2000년부터는 연방정부 소유의 공공임대주택 민영화도 실시되었다. 이로 인해 공공임대주택은 과거에 비해 저소득층이 거주하는 주택으로 점차 협소화되어 그 역할이 위축되었다. 공공임대주택이 줄어들면서 주택소유와 민간임대 비중이 점차 증가하고 있다.

[그림 18-1] 을 보면 유럽국가들의 절반 정도는 자가점유율이 80% 가까이 되고 대다수는 60%를 넘는다는 것을 알 수 있다. 사회주택 비중이 몇몇 국가를 제외한다면 매우 작아졌다. 물론 동유럽 국가들의 경우 체제 전환 과정에서 주택을 불허받았을 것으로 보여 자가점유율이 높은 것이 이해된다. 그러나 스웨덴, 독일, 덴마크, 오스트리아를 제외하고는 대부분의 서유럽 국가들도 자가점유 비중이 크다. 자가점유 비중이 낮

은 국가들 중 스웨덴, 독일, 덴마크는 민간임대주택의 비중이 크고 오스트리아는 사회주택의 비중이 크다. 한편 자가점유율이 높은 국가들 중에서 벨기에는 민간임대주택 비중이 크며 네덜란드는 사회주택 비중이 크다. 사회주택 비중이 줄어 들고 자가 비중이 늘어나는 것이 전반적인 추세이지만 국가마다 점유형태의 구체적 사정이 다르다는 것을 확인할 수 있다.

## 2. 민간임대시장 규제 정책과 보유세 정책

서구 국가들은 주택시장을 어떤 수단을 통해 통제할까? 일단 일군의 국가들은 민간임대에 대한 임대료와 임대조건 규제를 통해 적정가격, 적정수준의 주거를 국민들에게 공급하고자 한다. 임대주택 정책의 성격을 기준으로 서구 국가들의 주택 체제를 분류한 Kemeny(2006)의 연구를 살펴보자. 그는 임대주택 정책을 기준으로 선진국들의 주택체제를 ‘이원적’ 임대주택 시스템(dualist rental system)과 ‘통합적’ 임대주택 시스템(unitary rental system)으로 구분하였다. 이원적 시스템의 공공임대주택은 저소득층을 대상으로 저렴한 임대주택을 제공하지만 민간임대주택에 대해서는 개입하지 않는 시스템이다. 한편 단일적 시스템은 민간임대든지 공공임대든지 구별하지 않고 비슷한 보호를 제공하는 시스템이다. 민간임대도 공공임대에 준할 정도로 강하게 규제하는 것이 일반적이다.<sup>59)</sup>

통합적 시스템은 사회주택(비영리 임대부문)과 민간임대주택(영리 임대부문)이 입주자격, 정부 지원정도, 임대료 규제, 점유의 안정성 면에서 큰 차이 없는 구조라고 정의된다(진미운, 2011). 공공임대주택과 민간임대주택이 서로 배타적이라기보다는 단일의 ‘임대시장’을 형성하고 공급 주체가 누구인지에 따라 차이없이 정부가 정한 임대료 수준과 주택의 질적 수준, 점유기간이 보장된다. 대표적인 국가는 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 오스트리아로서 모두 자가점유율이 낮다는 특징을 가지고 있는데 네덜란드를 제외한다면 민간임대 비중이 큰 국가들이다. 이 국가들은 민간임대시장에 대한 정부의

59) Kemeny(2006)는 주택정책에 대해 이를 복지국가 유형론, 즉 대륙유럽 보수주의, 북유럽 시민주의, 영미 시장주의적 유형론과 잘 매칭되지 않는다고 한다. 북유럽 시민주의에 속한다는 네 개의 국가들 중 스웨덴과 덴마크는 서로 비슷한 주택정책을 가지고 있지만 핀란드와 노르웨이는 앞의 두 국가와 상당히 다른 주택정책을 가지고 있다.

규제가 강력하다는 특징을 가지고 있다.

민간임대에 대한 강력한 규제는 2차 세계 대전 이후 가계의 주거비용을 줄이고 임금과 물가 상승을 억제하여 국가의 경쟁력을 촉진하는 데 필요하다고 여겨져 시행되었다. OECD의 연구에 따르면, 스웨덴과 네덜란드는 가장 엄격한 임대료 규정을 적용하는 반면, 다른 북유럽과 서유럽 국가들은 일반적으로 신규 계약에 대한 임대료 설정과 진행 중인 계약에 대한 임대료 조정을 구별한다.

<표 18-2> 2012년 7개 유럽 국가들의 임대료 규제

신규계약		기존계약 갱신	
규제 없음	영국, 프랑스, 독일 <sup>b</sup> , 네덜란드 <sup>a</sup> , 스페인, 스위스	규제 없음	영국
규제 있음	네덜란드 <sup>a</sup> , 스웨덴	상한 규제	독일 일부 도시
		지수에 의한 규제	프랑스, 네덜란드 <sup>a</sup> , 스페인, 스웨덴, 스위스(다양한 요인 적용)

주: a: 규제 적용 주택과 비규제 주택은 소유형태와 관련된 것은 아님. 임대료 수준과 관련된. 2009년 전체 임대주택의 92%가 규제받음. b: 몇 개의 독일 도시들은 2016년에 임대료 상한을 도입.

자료: Haffner, M., J. Hegedus and T. Knorr-Siedow(2018). The Private Rental Sector in Western Europe in J. Hegedus et al. (Eds), Private Rental Housing in Transition Countries. London: Palgrave Macmillan.

스웨덴은 임대인과 임차인이 임대료 협상에 관한 가이드라인을 따라 신규 계약 임대료를 정할 수 있도록 규정하고 있다. 네덜란드는 민간임대주택의 약 85%가 임대차 계약 시점에 주택의 질적 수준에 근거하여 어떤 임대료를 적용할지를 결정하는 임대차 규제 대상이다. 프랑스·독일·스페인·스위스 등에서는 신규 계약 시 임대료를 자유롭게 책정할 수 있지만 독일에서는 임대주택 수요가 많은 몇몇 도시들이 최근 임대료 상한선을 도입했다. 즉 주택 부족인 도시에서는 신규 임대차 계약 임대료가 ‘기준 임대료 수준’을 넘을 수 있지만 최대 10%이다. 단 신축 아파트나 전면 개보수된 아파트에 한해 임대료를 자유롭게 설정할 수 있다.

일반적으로 임대료 규제는 Andrews et al. (2011)이 지적하듯이 임대시장과 관련해서는 임대료 수준을 규제하거나 임대 비용 증가를 임대료에 통합하는 데 그치지 않고 임차인 보호를 위한 기타 규제가 함께 시행되는 것이 일반적이다. Whitehead et

al.(2012)은 11개 국가 분석을 통해 정부는 초기 임대료 설정, 임대료 인상을 및 임대 기간 규정 외에도 임대차 기간 중 부동산을 돌려받거나 부동산을 매각할 수 있는 임대인의 권한, 그리고 세입자가 계약을 파기할 경우 강제 퇴거 조치 등도 규제하고 있음을 보였다.

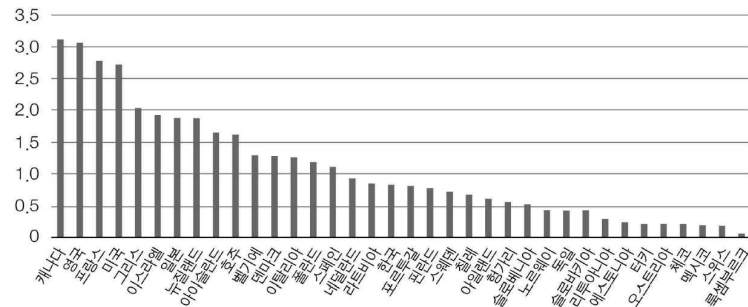
오스트리아 비엔나 시의 사례는 매우 흥미롭다. 고급 임대시장 부문에서는 일부 임대기간이 정해진 계약이 허용되지만, 대부분의 임대 계약은 무기한으로 체결된다. 나아가 사회·민간임대주택의 입주자는 주택의 일상적 관리·유지·개선에 적극 참여하고, 임대인 간 갈등은 시가 운영하는 중재재판소에서 해결한다. 권리, 의무, 임대료 수준 및 보조금의 균형이 잘 잡힌 시스템이 운영되고 있고 이러한 틀하에서 안정적인 거주와 합리적인 수익성이 조화롭게 보장받기 때문에 비엔나 인구의 거의 80%가 임대아파트에 살고 있다. 즉 비엔나시의 사례는 임대차 규제가 임대인과 임차인의 행동을 제약을 가하는 것은 맞지만 그러한 제약으로 인해 갈등 비용을 줄일 수 있기 때문에 환영받고 있다(Arnott, 2003).

민간임대 규제가 약한 국가들의 임대주택 정책은 ‘이원적 시스템’이라고 정의된다. 여기에 속하는 국가는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 아일랜드 등 영미계 국가들과 일본, 이탈리아, 핀란드 등인데 자본주의 유형 분석에서 시장주의적 시스템을 가졌다고 분류되는 국가들이 많이 포함된 것을 알 수 있다. 이 국가들에서 공공임대주택(비영리 임대부문)은 임대료 수준이 낮은 반면 민간임대주택(영리 임대부문)은 수익 극대화를 목적으로 하기 때문에 임대료 수준이 매우 높을 수밖에 없다. 두 부문은 서로 분리된 형태로 운영되며 공공임대주택은 주로 저소득층 및 사회취약계층만을 위한 사회안전망(social safety-net)으로 활용되지만 빈곤 낙인, 차별, 슬럼화, 잔여화 현상이 나타나는 문제가 있다. 또한 임대료 규제가 제한적이거나 없는 민간임대주택 부문은 점유의 안정성이 크게 결여되는 특징이 있다.

이원적 임대주택 시스템을 취하고 있는 국가들은 민간임대시장을 규제하지는 않지만 대신 자가점유율을 높여 주거안정성을 달성하되 이 경우 나타날 수 있는 주택가격의 상승 문제를 보유세 강화로 억제하려는 정책을 구사하고 있는 것으로 보인다. 이에 속하는 국가들은 대부분 높은 자가점유율을 보이고 있을 뿐 아니라 부동산 보유세 세수도 많다는 특징을 보이고 있다. 보유세는 국가가 제공하는 서비스에 대한 사용료로서의 성격, 주택소유로부터 발생하는 귀속임대소득 및 자본이득소득에 대한 소득세적

성격, 소득재분배 혹은 부동산 가격 안정등 특정 목적을 달성하려는 정책적 성격을 모두 가지고 있는데 [그림 18-2] 에 따르면 이원적 임대주택 시스템을 가지고 있는 국가들이 보유세 세수가 많다는 것이 특징적이다.

[그림 18-2] OECD 국가들의 2017년 보유세 세수 규모 (GDP 대비 %)



자료: OECD(2020d), *Tax Revenue*. Retrieved from <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#indicator-chart>

### 3. 서구 국가들도 가계대출 급증, 주택가격 급등으로 고통

서구 국가들에서 자가점유는 바람직한 주거점유형태로 여겨지기 때문에 이를 제고하기 위한 여러 정책들이 사용되었는데 자가점유율이 높아질수록 주택은 점점 더 부의 축적을 위한 자산으로서의 의미가 강해지기 시작했고 주택시장 과열, 자산불평등 현상이 고도의 복지국가라고 알려진 국가들에서도 나타나기 시작했다.<sup>60)</sup> 또한 자가점유율이 높아지는 과정에서 금융시장이 적극 동원된 국가들의 경우 가계부채의 확대 현상도 나타나고 있다.

Schwartz and Seabrooke (2008)은 자가보유율과 가계소득 대비 주택담보대출 규모를 OECD 주요 국가들을 대상으로 비교했는데 금융시장이 발전한 영미계 국가들 뿐 아니라 네덜란드, 덴마크, 독일, 스웨덴 등도 가계의 주택담보대출 규모가 매우 많

았음을 발견하였다. 과거에는 복지국가가 발전하지 않은 경우 주택자산을 보유하려는 경향이 강했으나 최근 들어서는 복지가 발전한 북유럽 국가들의 국민들도 부채를 내면서까지 주택에 투자하려는 경향을 보인다고 한다. 이에 대해 국가복지를 통한 소득의 안정화가 오히려 주택담보대출을 뒷받침해 주택담보대출 확대-주택 투자를 자극하고 있다고 분석이 제시되기도 했다(Anderson and Kurzer, 2020).

Tranøy, Stamsø and Hjertaker(2020)에 따르면, 북유럽 국가들도 부동산 가격과 임대료의 급격한 상승, 변동성이 심각한 주택 시장이라는 문제로 고통받고 있다. 전 소득 계층에 걸쳐 임금이 오르고 있지만 집값은 더 빨리 오르고 있다. 스웨덴은 2018년 소득 대비 물가 비율에서 세계 3위, 노르웨이는 9위, 덴마크는 19위(2009년 주택 붕괴 이후 추락)를 기록했다. 주택가격이 감당할 수 없는 수준으로 증가함에 따라 부채의 증가와 부모에의 의존 강화가 나타났다. 노르웨이의 사례는 부모의 도움을 받는 청년들이 주택 구입 시 고가의 주택을 적은 부채만으로 사는 경향이 강하다는 것을 보여준다. 주택 가격 상승으로 인해 임대료도 올라가고 있다. 2018년 노르웨이는 OECD 국가 중 임대료부담률(중간 임대료가 가처분소득 대비 차지하는 비율) 1위, 스웨덴은 4위, 덴마크는 9위를 차지했다.

자가점유확대는 바람직한 이상일 수 있으나 그러한 목표 달성이 주택의 금융화, 주택가격 급등, 가계부채 급증으로 이어지는 심각한 문제를 안고 있다. 자가점유확대를 위해서는 어쩔 수 없는 일인가? 이와 관련하여 주택담보대출 시장의 확대가 자가확대를 위한 필요조건도 충분조건도 아니라는 연구결과를 고려할 필요가 있다. Kohl(2018)에 따르면 1980년대 이전에는 주택담보대출에 크게 의존하지 않았면서도 자가점유율이 서서히 증가했고 현재와 같이 주택담보대출 확대가 주택가격을 올려 주택 소유에 대한 접근성을 낮추는 문제도 있기 때문이다. 그는 금융시장의 역할 확대는 전통적인 주택정책의 대안이 되기에는 문제가 있다고 보았다. Kohl(2018)은 만약 정부가 자가점유 확대를 목표로 한다면 담보대출 증가보다는 예산을 동원한 정부의 역할 강화가 필요할 것이라고 조언하였다. 그러나 재정긴축의 기조로는 금융시장 대신 공공 예산을 활용한 대응이 어려울 것이라고 덧붙였다. 결국 신자유주의적 정책은 재정긴축을 택하고 금융시장을 통한 자가 확대를 추진하고 있지만 이는 가계부채 확대, 주택시장 불안정이라는 또 다른 문제를 낳은 셈이다. 주택시장의 안정을 위해서는 공공주택 공급이든 주택구입 지원이든 정부 예산이 대거 투입되어야만 한다.

60) 이러한 변화를 추동한 또 다른 요인은 국가의 복지가 축소되는 것이었다. 즉 국가의 복지가 축소되면서 동시에 진행된 이러한 주택의 자산화 추세로 인해 사람들은 자산증식을 통해 노후를 대비하려 하게 되는 자산기반복지(asset-based selfare) 추구가 강화되었다(Doling & Ronald, 2010).

## 제4절 보유세 강화와 공적 주택공급 정책

적정가격, 적정수준의 주택을 국민들에게 보장하기 위해서라면 주택가격의 안정화가 무엇보다 중요하다. 부동산 보유세는 다른 조건이 동일하다면 부동산 가격 안정화라는 효과를 발휘할 수 있다. 보유세 강화는 주택으로부터 발생하는 미래소득을 줄여 주택의 현재가치를 낮출 것이기 때문이다(자본화 효과).

OECD 국가들에 대한 최근 연구에 따르면 GDP 대비 보유세 비율이 높을수록 집값 상승이 둔화되는 것으로 나타났는데 보유세 세수 규모가 작고 부동산 가치 평가가 가끔 이루어지는 국가들에서 더 가파른 집값 변동을 보이는 경향이 있다고 한다(Blöchliger, 2015). 또한 Van den Noord(2005)은 보유세 부담이 강할수록 주택가격 변동의 진폭이 억제된다고 한다. 그 이유는 높은 세율 환경에서는 집값에 대한 주택 수요가 더 탄력적이기 때문이다. Blöchliger(2015)는 이에 대해서도 분석했는데 GDP 대비 보유세 비율을 0.5%에서 1%로 상향 조정하면 집값 변동성이 1%에서 4%까지 억제됨을 보였다.

앞에서 우리는 선진국들 중 주택문제를 시장에 맡겨두는 정도가 강한 영미계 국가들에서 보유세의 역할이 크다는 것을 보였다. 시장에 맡기되 보유세를 통해 그 부작용을 억제하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라도 민간임대주택 부문에 대한 규제를 강화해 나가지만 가야할 길은 매우 멀다. 따라서 현재로서는 시장에 의해 좌우되는 부분이 크다는 점에서 당분간 보유세와 양도세의 역할이 강화될 필요가 있다. 부동산 세제 강화를 통해 매매가격의 안정화를 도모해야 매매가격을 중심으로 해서 결정되는 전월세 가격도 안정화된다. 물론 보유세가 강화된다고 해서 부동산 가격이 무조건 안정화되는 것은 아니다. 영국 등 보유세가 강한 국가들의 상황도 그러하다. 그러나 부동산 가격이 여러 요인들에 의해 결정된다는 것을 고려해야 함에도 불구하고 무조건 보유세가 강화되어도 부동산 가격은 잡을 수 없다는 식으로 보유세의 역할을 부인해서는 안될 것이다.

바람직한 보유세 체계가 무엇인가에 대해서는 많은 경제학자들은 토지에서 발생하는 지대에 대해서만 부과하는 것이라고 대답할 것이다. 토지와 자본의 근본적인 차이가 있는데도 이 둘을 합쳐서 보유세를 부과하게 되면 토지 지대에 부과하는 것에 비해 공평성과 효율성이 떨어질 수밖에 없다고 보기 때문이다. 더욱 근본적인 개혁을 바라

는 사람들은 토지에만 부과되 불로소득을 완전히 환수해야 한다고 보고 그를 달성하기 위해서 실현된 지대와 자본이득 뿐 아니라 잠재적 지대와 자본이득에 대해서도 부과하고 더 나아가 전국적으로 합산하는 방식으로 실시되어야 한다고 주장한다(전강수, 2018). 즉 토지의 가격은 토지로부터의 현재와 미래수익의 합으로 결정되므로 지대는 현재 수익, 자본이득은 미래수익의 현재가치라고 볼 수 있다. 따라서 현재와 미래 수익을 모두 거두어들이는 방식을 채택하면 토지가격이 상승하더라도 그 불로소득을 국가가 환수할 수 있다고 보았다.

토지 불로소득을 완전히 환수하는 방법으로 김윤상(2012)은 지대조세세 혹은 지대이자차액세를 제안하였다. 토지불로소득은 보유기간동안 발생하는 지대이자차액과 토지를 매각할 때 발생하는 매매차액으로 구성되어 있다. 여기에서 지대는 실현된 지대소득만 대상으로 하는 것이 아니라 잠재지대를 모두 포함하는 것인데 김윤상(2012)은 지대이자차액만일도 완전히 걸으면 매매차익은 자연스럽게 그 역할이 사라질 것이라고 보았다. 지대이자차액을 완전히 걸으면 토지 가격이 상승할 일이 없어져 매매차익이 발생할 일 자체가 없어질 것이기 때문이다. 또한 토지는 공급량이 제한되어 있고 세금 부담 강도에 따라 공급량이 바뀌는 것이 아니어서 토지에만 지대를 부과하는 보유세는 공급량을 줄이지 않으며 토지의 효율적인 이용을 가능하게 하기 때문에 바람직하다. 즉 미래의 불로소득을 노리고 토지를 놀리게 되면 무거운 지대세를 부담해야 하기 때문에 잠재 지대 수준이라도 획득하기 위해 토지를 이용하든가 효율적으로 이용할 사람에게 팔게 될 것이다.

그러나 이러한 토지보유세를 실제로 적용하는 것에는 어려움이 존재한다. 우선 지가와 건물가가 결합되어 있는 주택들에 대해 지가와 지대를 정확하게 계산할 인프라가 구축되어 있는가라는 현실적인 문제가 존재한다.<sup>61)</sup> 다른 한편 발생하지 않은 잠재 지대와 잠재 자본이득에 대해 세금을 부과하는 것에 큰 반발이 있을 것이다. 소득이 없거나 매우 작은 사람들도 대상이 된다면 더욱 큰 반발이 있을 것이다. 후자의 어려움으로 인해 이를 기본소득과 연계하자는 주장이 제기되고 있다. 그러나 기본소득과 연계한다는 제안도 향후 더욱 심도 깊은 논의와 국민들의 동의가 필요한 제안이다. 이 새

61) 과거 부동산 보유세를 개편할 때 토지와 건물에 따로 부과하는 것이 아닌 주택에 대해 부과하는 형태로 중부세가 도입될 수밖에 없었던 이유 중 하나가 토지에 대한 정확한 가치 산정이 어렵다는 점이었음을 상기할 필요가 있다.

로운 세금은 기존의 재산세와 종부세를 대체할 것인데 이 경우 재산세와 종부세 세수로 운영하던 프로그램의 재원을 마련한 새로운 방안이 필요해지기 때문이다.

따라서 부동산 평가체제 및 과세 방식의 개편이 이루어지지 전까지는 토지와 건물을 구별하지 않고 보유세를 강화하되 제도 개편이 진행됨에 따라 건물보유세를 점차 가볍게 해나가다가 폐지하고 토지보유세로 전환하는 것이 합리적인 대안일 것이다. 종합부동산세는 토지와 건물을 섞는다는 점에서 이론적으로 토지시대세에 비해 효율성이 떨어진다는 비판이 제기되지만, 이선화(2017)의 연구 결과에 따르면 종합부동산세 하에서 토지 과세가 강화된 것으로 드러나 종합부동산세가 효율성 면에서 그다지 나쁘지 않은 성과를 거두고 있는 것으로 보인다.

올해 여름 정부는 의미 있는 수준의 종부세 강화안을 내놓고 공시가격 현실화 로드맵을 제안했다. 그러나 종부세 강화안은 주택가격이 상당히 높은 구간에 대해서만 강력한 수준이고 공시가격 현실화는 너무 느리게 진행되도록 설계되어 있어서 이런 보유세 정책으로 부동산 투기를 중단시킬 수 있을지 우려스럽다. 한편 현재의 종부세가 가지고 있는 토지에 대한 미약한 과세 문제도 개선되어야 한다. 현재 제도는 종합합산 과세 대상 토지, 별도합산 과세 대상 토지, 주택을 구분하고 각기 별도로 합산하여 과세하는 방식을 채택함으로써 도시에 빌딩을 갖고 있는 금융기관이나 대기업에는 큰 혜택을 주는 반면 주택 소유자에게는 상대적으로 불리한 결과를 초래하고 있다(전강수, 2016).

고액 및 다주택 주택 소유자에 대한 세제 강화는 주택 가격 상승을 노린 투기를 어느 정도 억제해 줄 것이다. 그러나 그렇다고 해서 모든 사람들이 주택을 소유할 수는 없을 것이기 때문에 적지 않은 사람들은 주택을 임차하여 거주할 수밖에 없다. 따라서 민간 임대시장에서 임대료와 임대조건이 과도하게 주택소유주에게 유리하게 운영되어서는 곤란하다. 민간임대시장에 적절한 규제가 가해져야 하는 것이다. 특히 우리나라는 다른 선진국들과 비교하여 민간임대시장의 비중이 큰 편이기 때문에 이 과제가 더욱 중요하다. 그런데 현 정부가 집권 초기 민간임대시장을 안정화시켜야 한다는 목표를 달성하기 위해 민간임대사업자에게 너무 많은 세제 혜택을 제공한 것이 오히려 주택 구입을 부추기고 가격 상승을 야기한 면이 있다. 올해 임대차 3법이 통과되고 나서 이 정책을 중단하였으나 기존 등록임대사업자들은 보유 주택을 매도하지 않은 채 여전히 그 혜택을 누리고 있다. 또한 주택임대차 3법이 통과된 이후에도 일부 민간임대사업자

들은 규제의 사각지대를 이용하여 전월세 가격을 올리고 있다. 제도가 시행되기 시작한 과도기이기 때문에 부작용이 있을 수밖에 없다. 하루빨리 시장이 안정되도록 사각지대를 매우면서 강하게 규제할 필요가 있다.

부동산 세제 강화로 이익 환수하고, 민간임대시장에 대해 규제를 강화하는 것 외에 국민들이 대안으로 선택할 수 있는 주택을 공급하는 것도 중요하다. 무엇보다 공공임대주택을 현재보다 대폭 늘림으로써 저소득층을 과도하게 높은 임대료로부터 보호할 뿐 아니라 중산층에게도 매력적인 주거 대안을 제공할 필요가 있다. 올해 12월 기준 공공임대는 100만호를 달성한 상태인데, 정부는 올해 3월 20일에 ‘주거복지로드맵 2.0’을 발표하면서 2025년까지 공공임대를 250만 호 확보함으로써 공공임대의 주택재고율 10%를 달성하겠다고 약속했다. 이는 OECD의 평균 재고율 8%를 넘는 수준이다. 그러나 곧 분양되는 분양전환 임대, 2년간 전세보증금 지원하는 전세임대 등을 제외하고 진정한 의미의 공공임대라고 할 수 있는 국민, 행복, 영구 등 장기임대는 현재 100만호 중 5~6% 수준에 불과하다. 따라서 진정한 의미의 공공임대를 대폭 확대하는 것이 필요하며 이를 위해서 3기 신도시 개발과 재개발과 재건축에서 공공임대를 대거 추가로 확보하는 것이 필요하다.<sup>62)</sup>

민간주택 공급과정이 또 다른 투기의 장이 되지 않게 하기 위해서는 분양가 규제, 공공자가주택 공급 등 이 부문에서 획기적인 변화가 필요하다. 분양사들이 주택 공급 과정에서 가격 띄우기를 통해 최대한 이익을 올리려고 하는데 이러한 문제를 방치함에 따라 공급 확대가 오히려 부동산 가격을 높이는 투기로 귀결되는 사태가 자주 발생하기 때문이다. 이와 관련해서는 현재 소득, 자산 제한이 없는 청약제도의 개선도 필요하고 신규 주택 공급 시 분양 원가 공개 및 분양가 상한제 정책의 전면 시행도 필요하다. 더 나아가 부동산 투기와 다소 거리를 둔 토지임대부 주택과 같은 대안적 주택 모델을

62) 중앙정부뿐 아니라 지자체의 공공임대주택 정책도 중요하다. 최근 경기도가 이에 적극 나서고 있다. 경기도형 공공임대주택으로서 임대료와 임대보증금을 최소한의 범위에서 책정하되 중산층까지를 대상으로 하여 공공임대정책을 대중화하려는 계획을 기본주택이라는 이름으로 밝혔다. 공급하려는 계획을 발표했다. 임대료는 임대주택 운영비 수준으로 낮게 책정되고 임대보증금도 공공사업자의 운영에 필요한 최소한의 범위에서 책정하여 제공하는 임대주택으로서 정부의 기존의 공공임대정책과 크게 다른 것 아니냐 공공임대주택의 비중이 확대되고 중산층까지를 대상으로 한다는 점에서 의미가 있다. 이 외에도 경기도는 주변 시세의 80% 수준 임대료만 내고도 살 수 있는 ‘토지임대부 협동조합형 사회주택’도 시범 도입하기로 했다. 토지는 공공이 소유하고 건축물은 비영리법인, 공익법인, 협동조합, 사회적기업, 마을기업 등 사회적 경제 주체가 소유하는 장기임대주택이다. 임대 용지에 사업 주체가 주택을 건설해 사회적 협동조합을 통해 관리하고 조합원에게 임대하는 시스템이다.

도입하는 시도도 필요하다. 물론 이러한 정책의 전제는 부동산 세제의 강화를 통한 불로소득의 환수이다. 이러한 안전장치가 없다면 현재의 분양제도는 로또 청약, 로또 분양에 다름아니며 불로소득 창출이 가능하지 않은 주택을 구입하려 하지 않을 것이다.

## 제5절 소결: 복지국가의 주택정책

Torgersen(1987)은 서구 국가들의 복지시스템에 대해 복지국가의 4대 축인 주택, 교육, 의료, 사회 보장 중 주택이 다른 영역에 비해 더욱 시장상품에 가깝기 때문에 ‘복지 국가를 떠받치는 불안정한 기둥’이라고 묘사한 바 있다. 높은 복지수준을 가졌다고 하는 국가들도 주택정책과 관련해서는 만족스럽지 못한 상태라는 것을 의미한다. 특히 1980년대 이후 공공주택 비중이 줄어들게 되면서 상황이 악화되고 있다. 신자유주의적 금융자유화가 결합하면서 주택의 금융화, 가계부채 증가, 주택가격 급등의 문제가 역시 나타나고 있다. 임차인이 행복한 독일에서도 이러한 문제가 보고되고 있다.

우리나라의 상황은 서구 국가들보다 더욱 열악하다. 주택을 제외한 복지 영역에서도 아직까지 ‘갯치-업’ 상황에 처해 있으나 주택에 있어서는 더욱 심각하다. 서구 국가들은 일단 전통적 영역에서 국가복지가 잘 되어 있으며 보유세 역할이 강하거나 사회주택이 비중이 크거나 민간임대 규제가 강력하거나 어떤 수단이든 주택의 금융화 현상을 상쇄하는 장치가 작동하고 있는데 비해 우리는 민간임대 비중이 큰데도 불구하고 이에 대한 규제는 약한 ‘이원적’ 임대주택 체제를 가지고 있으면서 보유세도 약한 편이다.

이러한 열악한 상황은, 서구 국가들이 일찍부터 주거문제를 복지의 한 영역으로서 국가가 나서서 해결해야 할 과제로 인식하고 적극 대응했던 것과 달리, 우리는 이 문제를 무시하고 자유방임 상태에 방치해 왔던 초기 대응방식에 뿌리를 두고 있다. 이후 고도성장 과정에서 국가복지가 느리게 발전하는 사이 국민들은 각자도생에 내몰리고 정보력과 자금력이 있는 계층이 도시 지가 상승의 혜택을 과도하게 누리는 방식으로 산업화가 진전되어 온 것이 문제를 악화시켰다. 이러한 과정 끝에 노인 세대가 현 세대보다 부동산 지위가 유리한 것은 사실이지만 노인 세대 내부, 현 세대 내부에서도 양극화 문제는 심각하다. 그리고 이 문제는 단지 자산양극화라는 사회경제적 문제로만 끝나는 것이 아니라 저출산으로 이어져 국가의 존립마저 위태롭게 하고 있다.

현 정부의 핵심적 정책 중 하나가 바로 소득주도성장이다. 이는 소득분배개선을 수

단이자 목표로 하는 정책이다. 이를 위해서 최저임금을 올리고 비정규직을 정규직으로 전환하며 복지를 확대하기 위한 예산조정을 했다. 그러나 부동산가격이 급등함에 따라 자산양극화가 심각해져 소득양극화 해소의 의미가 약화될 수밖에 없는 상황이다. 자산가격의 상승은 임대료의 상승으로 이어져 소득 증가의 의미가 퇴색되기 때문이다. 최근 전세가격, 월세가격의 상승은 매매가격 상승의 여파라는 점에서 이를 정확히 보여주고 있다. 주택가격의 안정화 없이는 복지확대의 효과가 제대로 발휘될 수 없는 것이다.

안정적인 부동산 시장을 형성하기 위해서는 투기수요에 대한 근본적인 차단책으로서 부동산 세제강화, 그 중에서도 보유세 강화가 필수적이다. 부동산 투기로부터 거두어들일 수 있는 수익이 크지 않아야 과도하게 투기에 나서게 되는 인센티브가 줄어들 것이기 때문이다. 또한 민간임대에 대한 적절한 규제를 통해 임대시장 안정화를 도모해야 하고 공공임대주택이 대폭 확대되어야 한다. 복지국가의 튼튼한 기반은 주거안전망이어야 하며 이를 위해서는 현재의 주택정책, 주거복지에 비해 더욱 많은 예산의 배정과 규제 강화가 필요하다.



## 제19장

### 복지확대를 위한 자원 확보 방안: 주요 세목을 중심으로

제1절 들어가며: 복지지출 전망과 자원 확보

제2절 한국의 조세부담수준과 조세구조

제3절 복지자원 확보를 위한 세제개편 방향

제4절 소결



## 제19장 복지확대를 위한 자원 확보 방안: 주요 세목을 중심으로

### 제1절 들어가며: 복지지출 전망과 자원 확보

OECD 사회지출데이터베이스(Social Expenditure Database: SOCX)에 따르면 2018년 기준 한국의 복지지출(OECD 분류 기준 공공사회지출)의 GDP대비 비중은 11.1%로 OECD 국가 전체 평균 20.1%대비 약 55% 수준에 불과하다. 한국의 복지지출 수준이 OECD 평균보다 낮은 것은 1인당 소득, 인구 고령화 수준 등 경제사회 여건의 차이 때문일 수도 있다. 그러나 전승훈(2014)에 따르면 고령화 수준, 1인당 소득 등과 같은 경제사회적인 여건을 고려하더라도 한국의 복지지출 규모는 OECD 평균에 비해 낮은 수준이다.<sup>63)64)</sup>

전승훈(2014)은 한국과 OECD국가의 복지지출 수준 차이를 경제사회적인 여건의 차이와 경제사회적인 여건 이외의 요인에 의한 차이로 구분하여 보여주고 있다. 이중 경제사회적인 여건의 차이는 상대적으로 낮은 고령화 수준과 1인당 소득 등으로 인해 복지지출이 낮게 나타남을 의미한다. 경제사회적인 여건 이외의 요인에 의한 차이는 고령화 수준, 1인당 소득 등을 통제한 후에도 남는 복지지출의 차이를 의미한다. Tait and Heller(1982), Heller and Diamond(1990) 등은 경제사회적 여건을 통제한 후에도 남는 복지지출을 정부 정책 우선순위의 차이로 설명하고 있다. 즉, 우리나라의 복지지출 수준이 낮은 것은 지금까지 복지지출에 대한 정책 우선순위가 상대적으로 낮기 때문임을 의미한다.

전승훈(2014)의 분석 결과는 경제사회 여건이 OECD 평균 수준에 가까워지고 복지

지출에 대한 정부 정책 우선순위가 높아짐에 따라 한국의 복지지출 수준이 OECD 평균 수준에 가깝게 증가할 가능성이 크다는 점을 시사한다. 실제로 1990년 2.7%에 불과하였던 한국의 GDP대비 복지지출 비중은 2018년 11.1%로 빠르게 증가하였으며, 기존 연구에 따르면 2050년 기준 최저 20% 초반 수준에서 최고 40% 중반 수준까지 증가할 것으로 전망된다.<sup>65)</sup>

복지지출 증가에 따른 정부지출 증가는 이에 상응하는 정부 세입의 증가를 필요로 한다. 만일 복지지출 증가가 안정적인 재원확보와 연계되지 않으면 재정적자와 국가채무 증가로 인해 재정의 지속가능성이 악화되고, 이는 국민경제에도 부정적인 영향을 줄 수 있다. 따라서 복지지출 증가에 대응하는 재원확보 방안이 마련될 필요될 필요가 있다.

복지지출을 위한 자원 확보를 위해 고려할 수 있는 방안은 국제발행, 지출구조조정, 비과세 감면 정비, 그리고 증세 등이 있다. 그런데 이중 국제 발행은 일시적인 재정 소요 증가에 대응하는 방안으로는 유의미하게 검토될 수 있으나, 항구적인 재정지출 소요에 대응하는 방안으로는 한계가 있다. 지출구조조정과 비과세감면의 축소는 재정의 효율적인 운용과 단기적인 재원확보방안으로 추진될 필요가 있는 중요한 과제이다. 그러나 이를 통해 향후 증가하는 복지지출 소요를 장기적으로 충당할 수 있을 것으로 기대하기는 어렵다.<sup>66)</sup> 따라서 지속 가능한 복지지출을 위해서는 증세를 통한 안정적인

65) 관련 연구로는 문형표(2000), 안종범·김을식(2004), 김현숙(2006), 박형수, 전병목(2009), 안종범, 안상훈, 전승훈(2010), 우해봉 외(2014) 등이 있다. 이들 연구는 2050년 기준 최저 20% 초반 최대 40% 중반 수준까지 복지지출이 증가할 것으로 전망하고 있어, 연구에 따라 실제 전망치에 큰 차이가 나고 있다. 이러한 차이는 복지지출 전망을 하면서 사용하는 가정의 차이에 기인한 것이다. 기존 연구들을 살펴보면 우리나라 복지지출이 OECD국가의 평균적인 추세를 따른다고 가정하거나 아니면 현재의 복지제도가 유지되는 상황 하에서 소득 및 인구구조 변화에 따라 수급대상자 수가 증가 한다는 가정을 사용하고 있다. 그리고 결과를 살펴보면 OECD 국가의 추세를 따른다고 가정할 때에는 대략 2050년 기준 GDP대비 40% 내의 수준까지 복지지출이 증가할 것으로 전망하고 있으며, 현재의 복지제도 하에서 수급대상자 수의 변화를 반영한 경우에는 대략 2050년 기준 GDP대비 20% 초반 수준까지 복지지출이 증가할 것으로 전망하고 있다. 이들 연구 중 현재의 복지제도 하에서 수급대상자가 증가한다고 보는 연구는 복지제도의 확충, 급여수준의 확대 등을 반영하지 않고 있기 때문에 기준선(baseline) 전망의 의미가 있다고 볼 수 없다. 반면 OECD 추세를 따른다고 가정하는 경우는 정부의 복지지출에 대한 정책의지가 커지고 복지제도가 성숙해짐에 따라 OECD 평균 수준으로 복지제도가 확충되고 급여수준 역시 증가할 것이라 점을 가정한 것으로 우리나라 복지지출의 최고 증가수준에 해당된다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 향후 2050년 기준 우리나라의 복지지출 수준은 기존 연구에서 제시된 전망치의 최소치와 최대치 사이, 즉 20~40% 중반의 범위 내에서 결정될 것으로 예상할 수 있다. 그리고 이 범위 내에 어느 수준까지 복지지출이 증가할 것인가는 우리나라가 어떠한 복지국가를 지향할 것인가에 따라 달라질 것이다.(전승훈, 2014)

66) 전승훈(2020)은 장기적인 재원확보방안으로 재정지출구조조정과 비과세감면 정비의 한계에 대해 논의하고 있다.

63) 전승훈(2014)는 재정지출 국제비교지수(International Expenditure Comparison Index: IEC 지수)를 통해 소득수준, 노인인구비중, 산업구조 등을 고려한 복지지출 국제비교를 실시하였다. Tait and Heller(1982) Heller and Diamond(1990)에 따르면 IEC지수의 장점은 경제사회 여건의 차이로 인한 정부지출 수준의 차이와 경제사회 여건 이외의 요인에 의한 정부지출 수준의 차이를 구분해 준다는 점이다. IEC지수에 대한 자세한 설명 및 추정방법은 전승훈(2014)에 자세히 소개되어 있다.

64) 전승훈(2014)에 따르면 2011년 기준 한국의 GDP대비 복지지출 비중은 9.3%로 OECD평균인 23.2%의 40% 수준이다. 그리고 IEC지수를 이용하여 소득수준, 노인인구비중 등 경제사회 여건을 통제할 경우 한국의 복지지출은 OECD 평균의 67.6% 수준이다.

복지재원 확보가 필요하다. 그런데 증세를 위한 세제개편은 가격체계에 영향을 주어 경제행위자의 경제활동 유인을 변화시키고, 이를 통해 국민경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 증세를 고려할 때는 세제가 국민경제에 미치는 영향을 충분히 고려한 후, 이를 토대로 세제개편 방향을 모색할 필요가 있다.

이에 이 장에서는 우리나라 조세 구조를 검토한 후, 조세가 가져야 할 바람직한 특성에 기초하여 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목의 세수 확대 방안에 대해 논의한다. 소득세, 법인세, 부가가치세는 세수 규모가 가장 큰 세목으로 2019년 기준 전체 국세수입의 77.2%가 이들 세목에서 건히고 있다.<sup>67)</sup> 본 장의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 한국의 조세부담 수준과 조세구조에 대해 간단하게 검토한다. 제3절에서는 증세의 기본적인 방향과 소득세, 법인세, 부가가치세 등 3대 세목별 세제개편 방향에 대해 논의한다. 마지막으로 제4절에서는 글을 요약하고 소결을 제시한다.

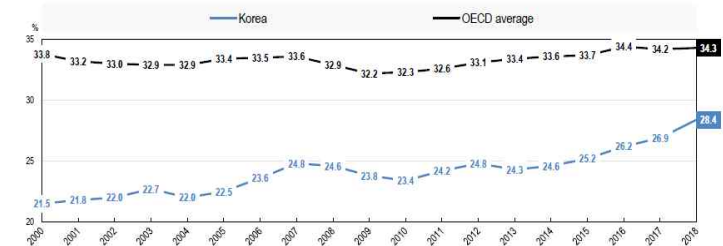
## 제2절 한국의 조세부담수준과 조세구조

### 1. 한국의 조세부담 수준

OECD Revenue statistics에 따르면 한국의 GDP대비 조세부담(사회보장기여금 포함) 수준은 2018년 기준 28.4%수준이다. 한국의 조세부담 수준은 2000년 21.5%에서 2018년 28.4%로 증가하였다. 그러나 한국의 조세부담 수준은 OECD 평균과 비교할 때 여전히 낮은 수준이다. 2018년 기준 OECD국가의 GDP대비 조세부담 비중을 단순평균한 수치는 34.3%로 한국은 OECD 평균보다 5.9%p 낮은 수준이다. 그러나 OECD 평균이 크게 변화하지 않았던 것에 비해 한국의 조세부담 수준은 지속적으로 증가하면서 한국의 OECD 평균 간의 격차는 2000년 12.3%p에서 2010년 8.9%, 2018년 5.9%p로 좁혀지고 있다.

67) 세목별로 보면 소득세가 28.5%, 법인세가 24.6%, 부가가치세가 24.1%이다.

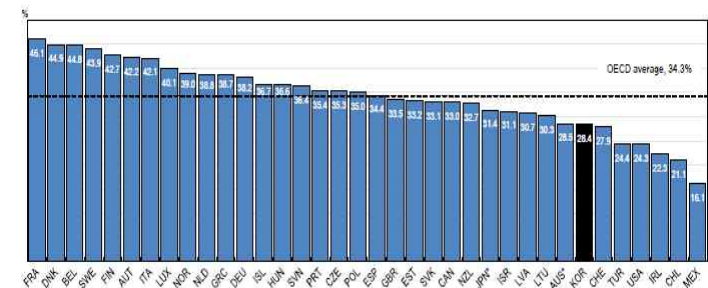
[그림 19-1] 한국의 국민부담률



자료: OECD. (2019b), *Revenue Statistics*. Retrieved from <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> 2020.11.15.

국가별로 살펴보면 한국의 GDP대비 조세부담 비중은 36개 OECD 국가 중 30번째이다. 즉 한국은 OECD 국가 중 조세부담 비중이 가장 낮은 나라에 속한다. 스위스(27.9%), 터키(24.4%), 미국(24.3%), 아일랜드(22.3%), 칠레(21.1%), 멕시코(16.1%) 등 6개국만이 한국보다 낮은 조세부담 비중을 보이고 있다. 한편 OECD 국가 중 조세부담 비중이 가장 높은 나라는 프랑스(46.1%)이고, 덴마크(44.3%), 벨기에(44.8%), 스웨덴(43.9%), 핀란드(42.7%) 등이 그 뒤를 잇고 있다.

[그림 19-2] 한국의 국민부담률

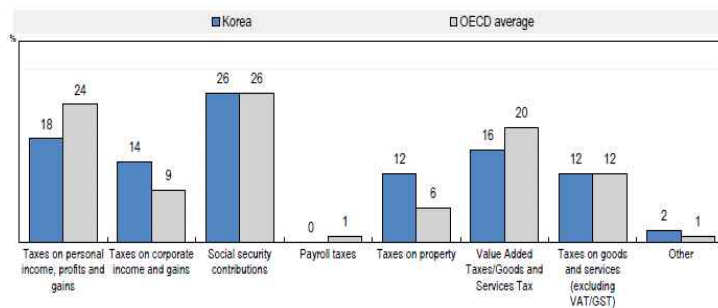


자료: OECD. (2019b), *Revenue Statistics*. Retrieved from <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> 2020.11.15.

## 2. 한국의 조세구조

한국의 조세구조는 상대적으로 법인세와 재산세의 비중이 높은 반면, 개인소득세의 비중과 부가가치세의 비중이 낮은 편이다. 총 조세대비 사회보장기여금의 비중과 개별 소비세의 비중은 OECD평균과 비슷한 수준이다.

[그림 19-3] 총조세대비 주요 세목의 비중

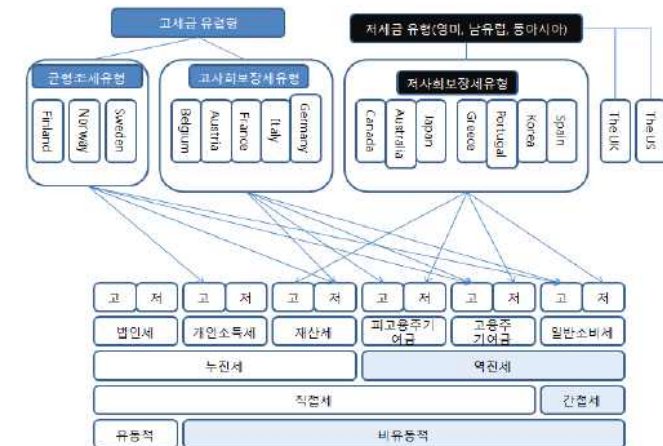


자료: OECD. (2019b), *Revenue Statistics*. Retrieved from <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>  
2020.11.15.

윤홍식(2011)은 개인소득세, 법인소득세, 고용주 사회보장기여금, 피고용주사회보장기여금, 일반소비세, 특별소비세, 재산세등의 GDP대비 비중을 준거로 OECD 17개 국가의 조세체계에 대해 군집분석을 실시하였다. 저자는 분석결과를 토대로 주요국을 유형화하고 있는데, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등을 ‘균형조세유형’, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 이태리 등을 ‘고사회보장세유형’, 캐나다, 호주, 일본, 한국, 그리스, 포르투갈, 스페인 등을 ‘저사회보장세유형’으로, 그리고 미국과 영국 등은 개별사례로 분류하였다. 이중 한국이 속한 ‘저사회보장세유형’은 재산세의 비중이 높고 고용주와 피고용주의 사회보장기여금, 일반소비세 등의 비중이 낮은 특징을 갖고 있다.<sup>68)</sup>

68) 한국의 경우 총조세(사회보장기여금 포함) 대비 사회보장기여금의 비중이 26%로 OECD 평균과 비슷한 수준이다. 그러나 국가별로 순위를 매기면 2017년 기준 36개 OECD국가 중 26번째로 사회보장기여금의 비중이 높다고 보기 어렵다.

[그림 19-4] 한국의 국민부담률



자료: 윤홍식, (2011), 복지국가의조세체계와 함의: 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까?, **한국사회복지학**, 63(4), 277-299.

한편 한국이 이상과 같은 조세구조를 갖고 있는 것은 한국의 조세 여건 및 경제 발전 과정 상의 특징에 기인한 것이라고 할 수 있다. 전주성(2010)은 “조세행정이 미흡하고 금융시장이 미성숙해 비공식 부문의 비중이 큰 나라의 경우 세수확보를 위해 자본집약적인 제조대기업이나 금융거래 무역 등 조세정보가 쉽게 노출되는 세원에 의존”할 수밖에 없으며, 조세구조 상 개인소득세의 비중이 낮고 법인세 비중이 선진국에 비해 높으며, 소비세의 경우 개별상품세의 비중이 높다고 지적하고 있다. 또한 양재진(2015)은 저임금에 기반한 경제발전을 하면서 임금노동자의 소득을 보전해 주는 차원에서 소득세 부담을 낮게 유지할 수밖에 없었다는 지적을 하고 있다.

### 제3절 복지재원 확보를 위한 세제개편 방향

#### 1. 기본 방향성

세제개편 논의는 주로 최적조세론에 기초하여 이루어지고 있다. 이때 최적조세는 경제의 후생 손실을 가장 적게 하는 효율성, 세부담이 수직적·수평적으로 형평하게 배분되는 형평성, 징세비용과 납세협력비용이 최소화되는 단순성, 그리고 경제 환경 변화에 신속적인 대응이 가능한 신속성 등 조세가 가져야 할 바람직한 특성을 갖춘 조세로 정의할 수 있다.

전주성(2010)은 최적조세론의 주된 논의 내용을 다음과 같이 정리하고 있다. 기본적인 과세베이스는 노동소득이지만 현실적으로는 자본소득과 특정 상품 과세 역시 중요한 과세 수단이 될 수 있다. 그런데 자본과세는 저축결정에 영향을 미쳐 자본 스톱을 감소시키고, 자본 스톱의 감소는 노동의 한계생산성 감소 및 임금하락으로 연결되어 노동-여가 선택에도 영향을 미친다(Chamley, 1985; Judd, 1985). 즉, 자본과세는 저축 결정뿐만 아니라 노동공급 결정에도 영향을 미치기 때문에 노동 공급 결정에만 영향을 미치는 노동소득에 비해 비효율적이다. 특히 자본과세로 인해 자본의 세후수익률이 해외투자수익률보다 낮아지면 자본 유출이 가속화될 수 있어, 자본소득과세의 비효율성은 개방소국에서 더 커지게 된다. 소비과세 중에서는 부가가치세가 지지를 받는 데, 이는 과세베이스가 넓을수록 단일세율 소득과세와 유사해져 왜곡효과가 크지 않기 때문이다. 개별상품세는 세수목적 이외에도 외부불경제를 내부화하는 교정조세로서의 역할을 하는 장점을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 세수차원에서 볼 때 개별소비세보다는 부가가치세가 더 효율적인 조세라는 것이 일반적인 견해이다(Bird, 2007).

1980년대 이후 주요 국의 세제개편은 최적조세론에 기초해서 이루어진 바 있다. 구체적으로 보면 ‘낮은 세율-넓은 과세베이스’라는 원칙 하에 세율을 인하하고, 과세베이스를 좁히는 비과세 감면을 정비하는 방향으로의 세제개편이 주를 이루었다. 그리고 이 과정에서 법인세는 상대적으로 낮은 수준을 유지하되, 개인소득세와 일반소비세는 상대적으로 높은 수준을 유지하는 조세구조가 구축이 되었다. 한국에서도 ‘낮은 세율-넓은 과세베이스’는 세제개편의 기본 원리로 제시되어왔다. 그리고 각종 공제제도 정비를 통한 소득세의 역할 강화, 법인세율 인하, 부가가치세 면세 축소, 부가가치세 간

이과세제도 폐지 등이 구체적인 방안으로 제시되어왔다.

그런데 기존의 세제개편은 주로 조세가 경제에 미치는 부정적인 영향을 줄이는 것에 초점이 맞추어져 있었다. 즉 조세 중립성 하에서 조세의 효율성을 높이는 방향으로 세제개편이 이루어져 왔다. 그러나 복지 확대에 대응하는 세제개편은 세수 확대를 기본 목표로 한다. 이에 따라 세제가 가져야 할 바람직한 특성을 고려하되, 세부적인 개편안은 세수 확대에 기여하는 방향으로 제시되어야 한다. 즉, 전승훈(2015)에서 논의한 바와 같이 세수 확보를 기본 목표로 하되, 조세의 효율비용을 최소화하는 방향으로 세제개편이 이루어져야 하며, 증세 과정에서 납세자의 납세순응도를 높이기 위해 조세의 형평성도 고려가 될 필요가 있다. 그리고 이 과정에서 우리나라 조세구조의 특성 및 조세구조가 형성되어온 역사적 배경 또한 충분히 고려되어야 한다. 다음 절에서는 이상과 같은 방향성 하에서 주요 세목의 개편 방향에 대해 논의한다.

#### 2. 주요 세목별 개편방향

##### 가. 소득세

앞서 논의한 바와 같이 한국의 GDP대비 소득세 비중은 2018년 기준 5.2%로, OECD평균 8.3%에 비해 3.1%p 낮은 수준이다. 이에 따라 최적조세론에 기초한 세제개편 과정에서 소득세의 역할 강화가 강조되어 왔으며, 구체적인 방안으로는 공제제도 정비를 통한 과세베이스 확대가 주로 논의되어 왔다. 그러나 적극적인 증세방안을 고려한다면 공제제도 정비와 함께 세율 인상 방안을 검토할 필요가 있다. 이에 여기서는 한국의 소득세율 수준을 검토한 후, 세율 인상의 타당성에 대해 논의한다.

&lt;표 19-1&gt; GDP대비 소득세 비중 국제비교

	(단위: %)				
	2014	2015	2016	2017	2018
캐나다	11.4	12.1	11.9	11.7	12.0
이탈리아	11.2	11.2	10.9	10.8	10.8
독일	9.6	9.8	9.9	10.2	10.4
미국	10.1	10.6	10.4	10.4	9.9
프랑스	8.5	8.5	8.6	8.6	9.5
영국	8.7	8.9	9.0	9.1	9.1
일본	5.7	5.8	5.7	5.9	6.0
한국	4.0	4.3	4.6	4.8	5.2
OECD평균	8.2	8.3	8.2	8.3	8.3

자료: OECD. (2019d). Tax database Retrieved from <https://www.oecd.org/tax-policy/tax-database/>  
국회예산정책처. (2020). **2020 대한민국 조세**. 서울: 국회예산정책처.

현재 한국의 소득세 최고세율은 42%이다. 이는 OECD평균 35.9%에 비해 높고, G7국가의 평균 41.9%와 비슷한 수준이다. 한국은 2011~2019년 기간 중 소득세 최고세율을 35%에서 42%로 7%p 인상하였다. 소득세율 인상은 소득세수의 증가로 이어졌는데 2011~2019년 기간 중 한국의 GDP대비 소득세 비중은 3.5%에서 5.2%로 1.7%p 증가하였다. 같은 기간 GDP대비 소득세 비중의 OECD 국가 단순평균은 7.7%에서 8.3%로 0.5%p 증가하였다.

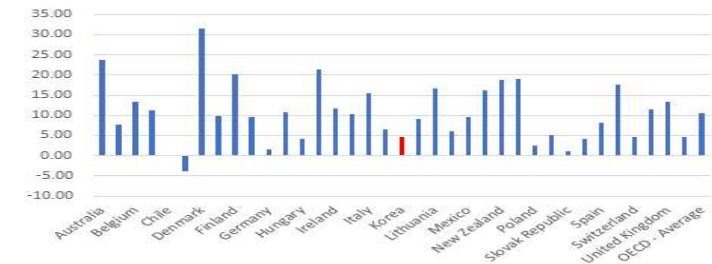
한편 소득세 최고세율이 낮지 않음에도 불구하고 GDP대비 소득세 비중이 낮은 것은 상대적으로 최고세율이 적용되는 소득이 높고, 각종 공제제도를 통해 과세베이스가 줄어들어 소득세 실효세율이 낮기 때문이라고 볼 수 있다. 현재 소득세 최고세율이 적용되는 구간은 과세표준 5억원 초과 구간이다. 2018년 근로소득 연말정산 신고 현황 자료에 따르면 연말정산 신고자 16,470,280명 중 최고세율이 적용되는 과세표준 5억원 초과자는 9,474명으로 전체 신고자의 0.06%에 불과하다. OECD Taxing wages에 따르면 노동자 평균소득을 벌고 있는 홑벌이 4인 가구의 소득대비 소득세 부담은 2019년 기준 4.51%이다. 이는 OECD 평균 10.49%에 비해 절반 이하 수준이다.

&lt;표 19-2&gt; 과표구간 별 적용세율 및 근로소득세 연말정산 신고자 수

과표 구간	적용세율	신고자 수	고자 비중
1200만원 이하	6%	7,343,975	44.59%
1200만원~4600만원	15%	7,144,433	43.38%
4600만원~8800만원	24%	1,527,160	9.27%
8800만원~1.5억원	35%	339,340	2.06%
1.5억원~3억원	38%	89,170	0.54%
3억원~5억원	40%	16,728	0.10%
5억원 초과	42%	9,474	0.06%
전체		16,470,280	100.00%

자료: 국세청. (2019). **국세통계연보**. <https://stats.nts.go.kr/data/data.asp#>에서 인출.

[그림 19-5] 소득대비 소득세 부담(홑벌이 4인가구, 평균소득의 100%)



주: 소득 대비 소득세부담이 음의 값을 갖는 것은 환급형 공제 등으로 인해 소득세 부담이 0보다 작아지기 때문이다.  
자료: OECD. (2020c). *Taxing Wages 2020*. Retrieved from <https://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm>. 2020.11.15.

한국의 소득세율 인상 추이 및 최고세율 수준을 고려할 때 현 시점에 증세를 위해 소득세율을 인상하는 것은 신중할 필요가 있다. 현재의 문제점은 최고세율이 낮은 것이 아니라, 최고세율이 적용되는 납세자의 비중이 낮은 것이기 때문이다. 따라서 소득세의 역할 강화를 위해서는 세율 인상보다는 과세표준 구간 조정을 통해 최고세율이 적용되는 소득수준을 낮출 필요가 있다.

최고세율이 적용되는 소득수준을 낮추는 것은 현재 낮은 세율을 적용받는 소득자에게는 세율을 인상하는 것과 동일한 효과를 발생시킨다. 뿐만 아니라 초과누진제 하에

서 현재 최고세율이 적용되는 납세자의 실효세율 역시 증가시키는 효과를 발생시킨다. 그리고 이론적으로 볼 때 이와 같은 세율 인상은 효율성 측면에서 노동공급 유인에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 기존 연구에 따르면 한국에서 소득세율 인상이 노동공급에 미치는 효과는 크지 않았다<sup>69)</sup> 한편 소득세율 인상은 다른 측면에서 조세 회피 행동을 유발할 수 있다. 우선 소득세율의 인상은 소득탈루의 편익을 증가시켜 소득탈루 유인을 증가시킬 수 있다. 고소득 자영자의 소득탈루 행위가 적지 않은 상황에서 이러한 효과는 작지 않을 수 있다. 소득세율 인상을 통해 소득세율과 법인세율의 차이가 커지면, 배당을 줄이고 사내유보나 투자를 통해 주가를 상승시켜 주식양도차익을 높이거나, 임금대신 스톡옵션 등을 지급하는 방식을 통해 소득세 과세를 회피할 유인이 생긴다. 이처럼 소득세 회피행동이 증가하면, 소득세제의 효율성이 떨어지고 성실 납세자와 소득세 회피자 간의 형평성 문제가 악화될 수 있다. 따라서 과세표준 구간 조정을 통해 실질적인 세율 인상 효과를 얻고자 할 때 조세정보의 확대를 통한 고소득 자영자 소득탈루 행위의 통제 방안, 그리고 자본이득에 대한 적절한 과세 방안이 함께 마련될 필요가 있다.

소득세와 관련하여 추가적으로 고려할 내용은 소득세 면세자 비중을 줄이는 것이다. 2018년 기준 근로소득세 면세자 비중은 38.9%이다. 즉 근로소득자 중 38.9%는 소득세를 전혀 내지 않고 있다. 이처럼 근로소득세 면세자의 비중이 높은 가장 큰 이유는 저임금 근로소득자의 비중이 높기 때문이다. 전승훈(2018)에 따르면 2016년 기준 근로소득자 중 19.2%가 1000만원 이하 소득자였으며, 22.7%가 소득 1000만원 초과 2000만원 이하자였다. 즉, 근로소득자 중 소득 2000만원 이하자의 비중이 약 40%에 달한다. 따라서 중장기적으로는 경기부양과 양질의 일자리 창출을 통해 근로소득자의 임금소득을 증가시키는 방안이 모색되어야 한다. 그리고 단기적으로는 근로소득세액 공제의 폐지, 표준세액공제 정비, 세액공제종합한도 설정, 최저한세 적용 등의 방법을 통해 면세자 비중을 낮추는 방안이 모색될 필요가 있다. 단, 앞서 논의한 바와 같이 근로소득자 중 임금소득 2000만원 이하자의 비중이 40%에 달한다는 점이 고려되어야 한다. 즉 면세자의 비중을 낮추되, 저임금 근로소득자의 세부담이 과도해지지 않도록

69) 심육기(2006), 강병기(2007), 김현숙·성명제(2007), 남제량(2007), 남제량 외(2009), 강병기·성효용(2013) 등에 따르면 새후임금률이 노동공급에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않거나, 통계적으로 유의하더라도 그 크기가 그리 크지 않았다.

조정할 필요가 있다. 이와 관련하여 전승훈(2018)은 표준세액공제 인화와 최저한세의 정책조합을 통해 면세자 비율을 줄이면서도 저소득 근로소득자의 세부담 증가를 최소화하는 방안을 제시하고 있다.

## 나. 법인세

한국의 GDP대비 법인세수의 비중은 2018년 기준 4.2%로 OECD 평균 3.0%보다 1.2%p 높은 수준이다. 한국의 법인세 수 비중이 높은 것은 다른 세목과 비교할 때 상대적으로 조세 정보가 투명하여 과세베이스가 넓기 때문이다. 국세통계연보에 따르면 흑자법인 중 80% 이상이 법인세를 부담하고 있는데, 이월결손금 등을 고려할 때 이는 거의 모든 흑자법인이 법인세를 부담하고 있음을 의미한다.

<표 19-3> GDP대비 법인세 비중 국제비교

(단위: %)					
	2014	2015	2016	2017	2018
캐나다	3.4	3.4	3.4	3.4	3.7
이탈리아	2.2	2.0	2.1	2.1	1.9
독일	1.7	1.7	2.0	2.0	2.1
미국	2.3	2.1	2.0	1.7	1.1
프랑스	2.3	2.1	2.0	2.3	2.1
영국	2.5	2.4	2.7	2.8	2.9
일본	3.9	3.8	3.7	4.0	4.1
한국	3.0	3.1	3.4	3.6	4.2
OECD평균	2.8	2.8	2.9	3.0	3.0

자료: OECD, (2019d), *Tax database*. Retrieved from <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database/>, 2020.10.15.  
국회예산정책처, (2020), **2020 대한민국 조세**, 서울: 국회예산정책처.

2020년 현재 한국의 법인세율 최고세율은 25%이다. 한국은 2011~2020년 기간 중 법인세 최고세율을 22%에서 25%로 3%p 증가시켰다. 그런데 이는 OECD 국가의 법인세 최고세율 평균의 움직임과는 차이가 나는 움직임이다. 2011년~2020년 기간 중 OECD 국가들은 법인세 최고세율의 평균은 23.2%에서 21.5%로 낮아졌다. 그 결과 2011년에는 OECD 국가의 법인세 최고세율 평균이 23.2%로 한국의 법인세 최고세율 22%보다 높았지만, 2020년에는 한국의 법인세 최고세율이 25%로 OECD 국가의

법인세 최고세율 평균 21.5%보다 높아졌다. 최고세율 인상의 결과 한국의 GDP대비 법인세 비중은 OECD국가 중 가장 빠른 속도로 증가하였다. 한국의 GDP대비 법인세 부담은 2012년 3.5%에서 2018년 4.2%로 0.7%p 증가하였는데, 같은 기간 OECD평균은 2.8%에서 3.0%로 0.2%p 증가하는데 그쳤다.

한국의 GDP대비 법인세 비중 증가는 법인 수익 증가와도 관련이 되어 있다. 국민계정에 따르면 GDP대비 영업잉여의 비중은 2010~2109년 기간 중 42.5%에서 46.8%로 증가하였다.<sup>70)</sup> GDP대비 피용자 보수의 비중은 같은 기간 29.4%에서 23.7%로 감소하였다. 따라서 법인소득 증가에 따른 추가적인 법인세수 증가 가능성은 여전히 존재한다. 그러나 법인세의 높은 효율비용과 다른 나라와 비교할 때 상대적으로 높은 법인세 규모를 고려할 때 법인 소득 증가에 따른 자연스런 법인세수 증가 이외에 세율인상 등을 통한 직접적인 법인세 증세는 신중을 기할 필요가 있다.

한편 직접적인 법인세율의 인상은 신중할 필요가 있지만, 법인세 공제제도 정비를 통해 법인의 실효세율을 높이는 방안은 검토해 볼 필요가 있다. 현재 법인세 공제제도 혜택의 대부분은 대기업에게 집중되고 있으며, 이로 인해 법인의 실효세율은 최저한세율과 비슷한 수준에 머물러 있다. 즉, GDP대비 법인세 비중은 높은 편이지만, 개별 기업이 직면하는 법인세 부담이 아주 높은 수준이라고 보기는 어려운 상황이다.(전승훈, 2018) 따라서 공제제도 정비 및 최저한세를 1~2%p 높이는 방향을 검토해 볼 필요가 있다.

법인세와 관련하여 추가적으로 검토할 상황은 현재의 과세표준 구간을 정비하는 방안이다. 현재 한국의 법인세 과표구간의 수는 4개로 OECD국가 중 과표구간의 수가 가장 많다. 36개 OECD 국가 중 32개 국가는 1개의 과표구간을 갖고 있고, 네덜란드와 프랑스는 2개, 룩셈부르크는 3개의 과표구간을 갖고 있다. 이처럼 한국의 과표구간의 수가 많다는 것은 한국의 법인세가 OECD국가 중 가장 누진적임을 시사한다. 따라서 높은 누진도로 인한 법인세의 효율비용을 줄이기 위해 법인세의 과표구간을 줄일 필요가 있다. 이와 관련하여 이명박 정부에 의해 법인세 감세가 이루어지기 전 상황을 고려하여 법인세 과표구간을 2억원 이하와 2억원 이상 등 2개로 환원하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이 경우 20%의 세율이 적용되는 2억원 초과 200억원 이하 구간과

70) 영업잉여에는 법인 소득 뿐만 아니라 자영업자의 소득도 포함되어 있어, 이를 감안할 필요가 있다.

22%의 세율이 적용되는 200억원 초과 3천억원 이하 구간에도 25%의 최고세율이 적용됨에 따라 실질적으로는 2억원 초과 3천억원 이하 구간의 법인세율이 증가하는 효과도 나타나게 된다.<sup>71)</sup>

<표 19-4> 2008년 이후 법인세율 추이

	과표구간 수	일반법인 법인세율
2008년	2단계	2억원 이하 11% 2억원초과25%
2009년		2억원 이하 11% 2억원초과22%
2010년		2억원 이하 10% 2억원초과22%
2012년	3단계	2억원 이하 10% 2~200억원이하20% 200억원초과22%
2017년	4단계	2억원 이하 10% 2~200억원이하20% 200~3000억원초과22% 3000억원초과25%

## 다. 부가가치세

한국의 GDP대비 부가가치세 비중은 4.3%로 OECD평균 6.9%보다 2.6%p 낮은 수준이다. 그리고 한국의 부가가치세율은 10%로 2018년 기준 OECD 평균 19.3%보다 9.3%p 낮다. 한편 한국의 부가가치세 세율 체계는 단일세율 체계이다. 그런데 OECD 국가 중 단일세율 체계를 갖고 있는 것은 호주, 덴마크 등에 불과하며, 대부분의 OECD국가들은 복수세율을 채택하고 있다. 복수세율 적용 국가는 통상적으로 높은 표

71) 최고세율 적용 과표가 2억원 초과로 낮아짐에 따라 최고세율 인하 필요성에 대한 요구가 있을 수 있다. 그러나 과표구간 조정 시 최고세율 인하 필요성은 크지 않은 것으로 판단된다. OECD 국가들의 자료를 이용하여 법인세율과 법인세수 간의 관계를 래퍼커브(Laffer)로 나타낸 오수정(2013)의 추정결과에 따르면 법인세수를 극대화시키는 적정세율을 약 30%수준이다. 이는 평균적으로 볼 때 OECD국가의 법인세율(중앙+지방 합산)을 인상시킬 여력이 있음을 보여준다. 한국의 경우에도 지방세 포함 법인세 최고세율이 2015년 현재 24.2%(중앙정부 22% + 지방세 2.2%)이므로 5%포인트 가량 세수 인상 여력이 있다고 평가할 수 있다. 단 적정 세율지점은 소규모 경제일수록 그리고 개방화가 더 많이 진행된 나라일수록 감소하는 것으로 나타나는데, 개방소국이라는 한국 경제의 특징을 감안할 때 중앙정부 기준 법인세 최고세율 22%를 2~3%p 정도 인상시킬 여력이 있다고 보는 것이 타당할 것이다.(전승훈, 2018) 본 고에서는 법인세 최고세율이 이미 25%로 22% 대비 3%p 인상된 상태이기 때문에 법인세 최고세율 인상은 신중할 필요가 있다고 주장하고 있다.



준세율 이외에 기초생활품 등에 대해 낮은 경감세율을 적용하고 있다.

<표 19-5> GDP대비 부가가치세 비중 국제비교

	(단위: %)				
	2014	2015	2016	2017	2018
캐나다	4.3	4.6	4.6	4.7	4.7
이탈리아	6.0	6.1	6.1	6.2	6.2
독일	6.9	7.0	6.9	6.9	7.0
프랑스	7.2	7.1	7.1	7.2	7.3
영국	6.7	6.8	6.8	6.9	7.0
일본	3.7	4.2	4.1	4.1	4.1
한국	4.2	3.8	4.2	4.3	4.3
OECD평균	6.9	6.9	7.0	7.0	7.1

자료: OECD, (2019), *Tax database*. Retrieved from <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database/>, 2020.10.15.  
국회에산정책처, (2020), **2020 대한민국 조세**, 서울: 국회예산정책처.

부가가치세는 효율비용이 가장 적은 효율적인 조세이다. 이로 인해 역진성에도 불구하고 세제개편 과정에서 부가가치세의 역할강화 필요성은 지속적으로 제기되고 있다. 세수 확대가 세제개편의 목적이라고 한다면 가장 효율적인 세목인 부가가치세의 세율 인상은 적극적으로 검토할 필요가 있다. 단, 이 과정에서 발생할 수 있는 부작용에 대한 고려가 함께 이루어져야 한다. 현재 한국의 부가가치세율은 OECD 국가 중에서도 낮은 편에 속한다. 따라서 탈세의 편익이 상대적으로 크지 않다고 볼 수 있다. 그리고 신용카드 및 현금영수증 사용이 확대되면서 거래에 대한 정보가 상대적으로 쉽게 포착이 되는 등 과세 인프라가 상대적으로 잘 구축되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 부가가치세 세율인상이 탈세의 편익을 증대시키기 때문에 현금거래 등을 통한 탈세 유인이 커질 수 있다. 부가가치세 세율인상 시 발생할 수 있는 또 다른 문제점은 가격상승으로 인한 민간소비 감소 문제이다. 이와 관련하여 최근 부가가치세율을 인상한 일본의 사례를 검토할 필요가 있다. 일본은 2012년 세제개혁을 통해 5%인 부가가치세율을 2014년과 2015년에 각각 8%와 10%로 단계적으로 인상하는 방안을 추진하였다. 그런데 계획대로 2014년에 부가가치세율을 8%로 인상한 일본정부는 10%로의 인상을 2차례 연기한 끝에 2019년에야 단행하였다. 이는 부가가치세율 인상으로 인한 내수 위축에 대한 우려 때문이라고 알려져 있다. 이러한 사례를 통해 볼 때 한국에서 부가가치

세율을 인상할 경우 물가 및 내수에 미치는 영향을 고려하여 단계적으로 이루어질 필요가 있다. 현재의 재정소요를 고려할 때 현재 10%인 부가가치세율을 단계적으로 3~5년에 걸쳐 15% 수준까지 인상하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

부가가치세 세율 인상과 관련하여 추가로 검토할 내용은 부가가치세의 역진성이 강화된다는 점이다. 부가가치세의 경우 기초생활품에 대한 면세 등을 통해 일정 정도 역진성을 완화하는 장치를 갖고있다. 그러나 기초생활품 면세를 통해 부가가치세의 역진성이 완화되는 것이지 사라지는 것은 아니다. 물론 정세 과정에서 발생하는 역진성은 복지지출을 통해 근본적으로 해결해야 할 것이다. 그러나 조세의 형평성이 납세순응행위에 직접적인 영향을 준다는 점을 고려할 때 부가가치세의 역진성을 완화하는 정책수단에 대한 고려가 필요하다. 이와 관련하여 유럽 국가들의 부가가치세제에서 관측되는 경감세율 도입방안을 검토할 필요가 있다. 전승훈(2019)은 세율 인상, 면세조정, 그리고 경감세율 도입을 적절한 결합을 통해 상대적으로 응수과세 원칙이 구현되는 방식으로 부가가치세의 역할 강화가 가능하다는 결과를 제시하고 있다.

## 제4절 소결

복지지출이 증가하는 상황에서 재정의 지속가능성을 유지하기 위해서는 안정적인 재원확보 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해 국채발행, 재정지출 구조조정, 비과세감면정비 등 다양한 재원 확보 방안이 모색되어야 하지만, 중장기적으로 안정적인 복지재원 확보를 위해서는 궁극적으로는 증세를 고려할 필요가 있다. 분명 증세는 하지 않을 수 없는 것이다.

이에 이 장에서는 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목을 중심으로 증세방안을 검토하였다. 본 연구에서는 주요 세목 증세방안을 검토하면서 세수 확보를 기본 목표로 하되, 조세의 효율비용을 최소화하는 방향으로 세제개편이 이루어져야 하며, 증세 과정에서 납세자의 납세순응도를 높이기 위해 조세의 형평성도 고려가 될 필요가 있다는 점을 고려하였다.

이 장에서 제시한 주요 세목의 증세 방안은 다음과 같다. 첫째 소득세의 최근 소득세율 인상 추이를 고려할 때 즉각적인 소득세율인상은 신중할 필요가 있어 보인다. 그러나 소득세 최고세율 적용 소득이 과도하게 높은 점을 고려할 때 소득세 최고세율 적용



과세표준 구간을 낮추는 방안은 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이를 통해 최고세율은 높이지 않으면서 고소득층의 실효세율을 높여 추가적인 세수 확보가 가능할 것이다. 한편 한국의 소득세 부담이 낮은 것은 저임금에 기반한 경제발전 과정의 산물이라고 볼 수 있다. 이는 소득세의 역할 강화를 위해서는 전반적인 소득 증가가 뒷받침되어야 함을 시사한다. 그런데 소득 증가는 정부 정책에 의해 인위적으로 단기간에 달성될 수 있는 목표가 아니다. 이는 우리나라에서 소득세의 역할 강화가 일정정도 한계가 있을 수밖에 없음을 시사한다.

둘째, 법인세는 효율비용이 상대적으로 큰 세목이다. 그러나 한국은 다른 OECD국가에 비해 법인세에 대한 의존도가 높은 편이다. 이는 자본집약적인 제조대기업이나 금융거래 무역 등 조세정보가 쉽게 노출되는 세원에 의존하는 방식으로 세수를 확보해왔기 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 다양한 세원에 관한 정보 투명성이 제고되었다는 점, 개방소국일수록 법인세의 효율비용이 크게 나타날 수 있다는 점을 고려할 때 법인세율 인상 등 직접적인 증세는 신중을 기할 필요가 있다. 다만, 국민소득에서 법인소득이 차지하는 비중이 높아지는 등 국내 법인의 추가적인 납세 여력이 있다는 점을 고려하여 간접적인 방식의 증세방안을 모색할 수 있을 것이다. 직접적인 세율인상 없이 법인세 과표구간을 축소하여 법인세의 누진도를 완화하면서 법인세 최고세율 적용 소득을 인하하는 방안, 대기업에 집중되어 있는 법인세 공제를 적절하게 축소하는 방안, 최저한세율 인상하는 방안 등을 통해 법인의 실효세율을 높이는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

셋째, 부가가치세는 효율비용이 상대적으로 낮아 효율적인 세목이다. 그리고 한국의 부가가치세율은 OECD 국가 평균의 절반 수준에 머물러 있다. 따라서 복지재원 확보 과정에서 부가가치세의 역할을 강화할 필요가 있다. 적극적인 세율 인상을 모색할 필요가 있으며, 세율 인상 시 우려되는 역진성을 완화하고 응능원칙을 구현하기 위해 경감세율 도입 등의 방안을 검토할 필요가 있다.



## 제20장

### 결론

제1절 주요 의제와 공론화

제2절 정책적 함의

## 제20장 결론

### 제1절 주요 의제와 공론화

본 연구에서는 건강한 사회를 위한 삶의 필요성과 상병수당 도입, 미래 노동시장 변화를 고려한 고용·소득 안전망의 대전환, 복지재정 확충의 필요성과 방안 등을 주요 의제로 선정하여 연구뿐 아니라 다양한 담론 공론화를 병행하였다. 이 의제들은 단기간 해결되기 어려울 뿐 아니라 사회구성원들의 합의와 지지가 필요하기 때문에 앞으로도 지속적으로 논의될 필요가 있다. 전 지구적 전환이 논의되는 이 시점에서 보다 중장기적인 시각을 가지고 앞으로의 변화에 선제적으로 대응하는 사회정책의 중요성이 다시 한 번 강조되어야 할 것이다.




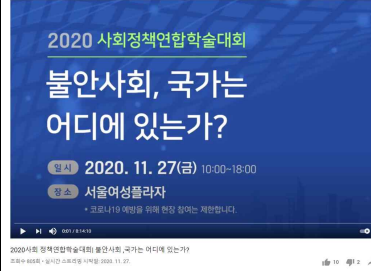
주요 의제의 연구결과는 보고서 전반의 요약과 각 부의 소결부분에서 다루었기 때문에 본 장에서 다시 제시하지 않고 공론화 과정에 대해서만 우선 간략히 정리하고자 한다.

먼저 건강한 사회를 위한 삶의 필요성과 상병수당 도입 등을 다룬 건강 분과에서는 ‘쉬어도 괜찮아 - 건강한 사회를 위하여’라는 주제로 2020년 10월 23일에 공동학술대회를, ‘쉬어도 괜찮습니다’라는 주제의 세션으로 사회정책연합공동학술대회에서 연구의 내용을 발표하고 전문가들의 의견을 수렴하였다. 2020년 10월 23일의 공동학술대회는 비대면 방식으로 진행(유튜브 스트리밍 중계)되었으며, 더불어민주당 국회의원 강선우 의원실, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회가 공동주최하고 한국보건사회연구원이 주관하여 진행하였다.

2020 사회정책연합학술대회는 ‘불안사회, 국가는 어디에 있는가?’를 주제로 2020년 11월 27일(금) 서울여성플라자에서 개최되었으며, 이 중 한국보건사회연구원, 사회보장위원회 공동주최 세션으로 ‘쉬어도 괜찮습니다’를 구성하였다. 이 세션에서는 연구진의 연구와 함께 ‘질병권, 아플 권리로 다시 만나는 세계’, ‘장시간노동과 야간노동’

등 관련 주제에 대한 외부 발표를 병행하였다.

[그림 20-1] 건강분과 전문가 공론화 프로그램


공동학술대회(2020.10.23.)	사회정책연합 공동학술대회(2020.11.27.)
	
<p><b>프로그램</b></p> <p>11:30~11:40 <b>개회식</b> 개회식 주최: 한국보건사회연구원, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회 공동주최: 더불어민주당 국회의원 강선우 의원실, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회</p> <p>11:40~12:00 <b>주요 의제 발표</b> 쉬어도 괜찮아: 건강한 사회를 위하여 주최: 한국보건사회연구원, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회 공동주최: 더불어민주당 국회의원 강선우 의원실, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회</p> <p>12:00~12:10 <b>휴식</b></p> <p>12:10~12:30 <b>세션 2: 토론</b> 질병권: 건강과 생활을 위한 보건의료환경을 조성하기 아플 권리로 다시 만나는 세계 주최: 한국보건사회연구원, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회 공동주최: 더불어민주당 국회의원 강선우 의원실, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회</p>	<p><b>쉬어도 괜찮습니다</b></p> <p>15:40~17:30</p> <p>1. <b>질병권(疾病權), 아플 권리로 다시 만나는 세계</b> 주최: 한국보건사회연구원, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회 공동주최: 더불어민주당 국회의원 강선우 의원실, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회</p> <p>2. <b>비임금 노동자를 위한 상병수당제도 국제비교연구: 스웨덴, 벨기에, 덴마크를 중심으로</b> 주최: 한국보건사회연구원, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회 공동주최: 더불어민주당 국회의원 강선우 의원실, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회</p> <p>3. <b>일자리의 질적 격차</b> 주최: 한국보건사회연구원, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회 공동주최: 더불어민주당 국회의원 강선우 의원실, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회</p> <p>4. <b>장시간노동과 야간노동</b> 주최: 한국보건사회연구원, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회 공동주최: 더불어민주당 국회의원 강선우 의원실, 사회보장위원회, 미래의료인문사회과학회</p> <p>토론: 조한진, 김기태, 정영현, 이영희(노동자 간 토론 진행)</p>
유튜브 생중계 화면	
	

공동학술대회(2020.10.23.)	사회정책연합 공동학술대회(2020.11.27.)
유튜브 조회수: 2021.2.15. 기준 555건 (https://youtu.be/EnBO1Uxthe4)	유튜브 조회수: 2021.2.15 기준 805건 (https://www.youtube.com/watch?v=AXVRLxmIrk)

다음으로 미래 노동시장 변화를 고려한 고용·소득 안전망의 대전환을 다룬 고용 분과에서는 ‘고용·소득안전망의 대전환’라는 주제로 2020년 11월 26일에 한국사회보장학회와 공동학술대회를 비대면 방식으로 진행(유튜브 스트리밍 중계)하였다. 외부 전문가들의 토론을 통해 분과에서 논의된 정책 방향에 대해 검토하고 논리적 완결성을 높일 수 있는 수준 높은 학술행사로 평가되었다.

[그림 20-2] 고용분과 전문가 공론화 프로그램

공동학술대회(2020.11.26.)	유튜브 생중계 화면
 <p>한국보건사회연구원 사회보장위원회·한국사회보장학회 정책토론회</p> <h2>고용·소득안전망의 대전환</h2> <p>2020. 11. 26.(목) 9:30 ~ 12:30</p> <p>한국보건사회연구원 사회조사센터 서울역 대우재단빌딩 7층</p> <p>YouTube 한국보건사회연구원 유튜브 생중계</p> <p>유튜브 생중계 바로가기 <a href="https://bit.ly/39lleXy">https://bit.ly/39lleXy</a></p> <p>코로나-19 확산 방지를 위해서 현장 참석은 제한하는 점 양해 바랍니다.</p> <p>공동주최: KIHASA 한국보건사회연구원, 사회보장위원회, KSSA 한국사회보장학회</p>	 <p>한국보건사회연구원 사회보장위원회·한국사회보장학회 정책토론회</p> <h2>고용·소득안전망의 대전환</h2> <p>참시 후 09:30 부터 생중계가 시작됩니다.</p> <p>2020. 11. 26.(목) 9:30 ~ 12:30</p> <p>한국보건사회연구원 사회조사센터 서울역 대우재단빌딩 7층</p> <p>YouTube 한국보건사회연구원 유튜브 생중계</p> <p>유튜브 생중계 바로가기 <a href="https://bit.ly/39lleXy">https://bit.ly/39lleXy</a></p> <p>코로나-19 확산 방지를 위해서 현장 참석은 제한하는 점 양해 바랍니다.</p> <p>공동주최: KIHASA 한국보건사회연구원, 사회보장위원회, KSSA 한국사회보장학회</p> <p>토의자: 2020년 한국사회보장학회 한국보건사회연구원 정책토론회 공동 주최한정현영정현영</p> <p>2020. 11. 26. (목) 11:24:23 (서울시시간) 11:36</p> <p>출처: 한국사회보장학회</p>

공동학술대회(2020.11.26.)	유튜브 생중계 화면
 <p>사회 정책토론회 (간담회식)</p> <p>9:30 ~ 9:40 개회식: 송영민 한국사회보장학회 회장 주최: 사회정책연합 사회보장정책의 사회공약</p> <p>9:40 ~ 10:20 1. 사회 정책 토론회: 고용과 소득 안전망에 제기되는 도전 · 발 표: 박재현 (한국노련위원장) · 모 례: 이창훈 (한국학자협회)</p> <p>10:20 ~ 11:00 2. 미래 고용안전망 구축방안 발표: 조희룡 (국무총리) · 발 표: 조희룡 (국무총리) · 모 례: 조희룡 (국무총리)</p> <p>11:00 ~ 11:10 3. 축사</p> <p>11:10 ~ 11:50 4. 사회 정책 토론회: 고용과 소득 안전망에 제기되는 도전 · 발 표: 박재현 (한국노련위원장) · 모 례: 이창훈 (한국학자협회)</p> <p>11:50 ~ 12:30 5. 사회 정책 토론회: 고용과 소득 안전망에 제기되는 도전 · 발 표: 박재현 (한국노련위원장) · 모 례: 이창훈 (한국학자협회)</p> <p>문의사항 한국보건사회연구원 Tel. 044-287-8160 E-mail: kssat1084@hotmail.net</p>	<p>유튜브 조회수: 2021.2.15. 기준 407건 (https://youtu.be/vaeGNWtonH0)</p>

마지막으로 복지제정 확충의 필요성과 방안을 다룬 복지제정 분과에서는 한국사회경제학회, 한국여성정책연구원과 함께 ‘대전환기 새로운 경제 질서 모색’이라는 주제로 추계 공동학술대회를 2020년 11월 27일 개최하였다. 서울 정동 프란치스코 회관(421호, 430호, 620호)에서 진행한 이 학술행사는 현장 및 유튜브 스트리밍 중계를 통해 여러 전문가들이 참여하도록 개방하였으며, 본 연구진이 ‘전환기의 복지제정과 복지담론’ 세션에서 연구결과를 발표하고 외부 전문가들의 검토 의견을 수렴하였다.



## 제2절 정책적 함의

코로나 위기 이후 국가의 역할, 특히 복지 부문에서의 국가의 역할은 더욱 확대될 것이다. 위기 동안 국민들은 재난지원금의 형태로 복지의 혜택을 직접적으로 누려왔기에 과거보다는 더욱 적극적으로 국가 복지 확대를 요구할 것이다. 또한 정부는 한국판 뉴딜을 통해서 사회안전망 및 고용안정망을 중기적 시계에서 강화하겠다고 약속했다. 이와 같이 복지 확대는 이제 거스를 수 없는 대세가 된 것으로 보이지만 관건은 어느 방향으로, 어느 정도의 복지 확대를 추진할 것이냐이다. 제대로 된 복지국가로 이행할 수 있는 절호의 기회를 맞이한 지금, 우리 사회가 보다 건강하고 행복한 복지국가로 가기 위해서는 새로운 시각과 대안적 정책이 필요하다.

앞으로 고용의 형태는 더욱 다양해질 것이다. 현재 노동시장 취약계층에 집중된 안전망 부재의 문제는 앞으로는 더 많은, 더 다양한 노동자의 문제가 될 수 있으며 이는 보다 포괄적인 안전망 구축을 필요로 한다. 따라서 취약한 노동자를 위한 우선적인 안전망 제공과 함께 고용 여부에 종속적이지 않은 안전망 제공 방식에 대한 검토가 필요하다. 현재 산재문제 해결에 있어 산재보험의 부정합적 측면 이외에도, 소득보장제도를 포함한 사회보장제도와 노동시장의 부정합성이 복합적으로 산재율에 영향을 미친다고 할 수 있다. 보다 근본적으로는, 생존노동을 위해 일하는 불안정노동자들이 '위험한 일자리'를 거부할 수 있는 협상력을 어떻게 강화시키고, 기업들은 당장의 이윤추구를 넘어 노동자의 인간존엄성과 안전을 고민할 수 있는 상생의 경로를 어떻게 찾을 수 있을지가 앞으로도 연구될 필요가 있다. 한편으로는 기존의 사회보험을 고쳐 쓰고, 상병수당을 도입하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다. 또한, 언제든지 역량을 증진시킬 수 있는 교육과 사회투자를 확장하는 것도 중요하다. 하지만, 불안정 노동이 빠르게 확산되고 있는 이 시기에 기존 복지국가 제도만으로 대응이 쉽지 않다. 그렇기 때문에 대안적으로 논의되고 있는 기본소득에 대해서도 진지한 검토가 필요하다.

쉬어도 괜찮은 사회는 어느 때보다 불확실성이 높은 시대에 국가의 궁극적 목적인 개인의 안녕을 위해서 긴급하고도 핵심적인 어젠다이다. 이제 쉼과 여유의 역할을 재해석하고 더 많은 가치를 부여해야 한다. 아파도 쉬지 않고 일해야 성장했던 산업화 시대를 우리는 이미 멀리 보냈기 때문이다. 창의성이 핵심인 지식 기반 사회, 디지털 자본주의로 가는 길에 쉼과 여유는 선택이 아니라 필수이다. 더 나아가 개인의 안녕과 자

유가 곧 국가의 궁극적인 목적이 되어야 한다.

한편 코로나19 감염이 요구하는 위기 대응 외에도 우리나라 노동시장은 기술과 인구의 충격이 가져올 심대한 변화에도 대응해야 하는 상황에 있다. 인공지능을 위시한 4차 산업혁명기술이 과거 100년간에 보았던 다른 기술과는 달리 모든 경제사회활동에 영향을 미치고 기존 직무의 속성을 현저하게 변화시키며 변화 압력을 가하고 있다. 역사적으로나 세계적으로나 유례없는 급속한 인구 고령화도 여러 분야에 걸쳐 근로생애기와 이행기의 사회보장제도의 조정을 요구하고 있다. 이러한 변화 압력을 직시하고 노동시장 참여자들이 직면하는 위험을 효과적으로 분산할 수 있도록 사회안전망을 보완하고 개선해야 한다. 이를 위한 제도적 청사진을 제시하였다. 고령화의 속도, 재정적 여력 등을 감안하면 사회안전망 리모델링 노력은 향후 10년 이내에 중요한 이루어져야 한다. 이를 위해서는 사회보험을 넘어 소득기반의 근로연령층 소득보장 방안으로 혁신하는 한편, 최근 논의되는 기본소득이나 참여소득과 같은 모든 국민을 대상으로 하는 대안적 소득보장제도의 수용가능성에 대해 적극 검토할 때이다.

결국 향후 10여 년 이상 복지확대는 불가피할 것이다. 그렇다면 이를 가능하게 하는 재정적 수단이 뒷받침되어야 한다. 물론 모든 문제를 복지가 떠안는 것은 적절하지 않다. 거래업체에 대하여 비정규직 처우와 사용 정도, 근로시간의 운용 방식, 여성 노동자에 대한 처우, 장애인 고용 현황, 탄소 배출 등에 대하여 기준을 세워야 한다. 또 새로운 디지털 경제에서 다수가 생산한 정보를 활용하여 큰 이익을 발생시킬 때 국가가 조세를 통해 적절한 수익분배에 개입하는 것도 필요하다. 국가가 '1차 배분' 영역에서의 소득격차를 어느 정도 완화시킬 수 있다면, 국가의 재정활동에 의한 재분배의 부담도 줄어들 것이다. 여기에 더해 적절한 증세는 반드시 필요하다. 본 연구에서는 소득세, 법인세, 부가가치세 등 3대 세목의 증세 여력을 파악해 본 결과 소득세와 법인세는 과표구간 조정, 공제축소와 같은 간접적인 방안이, 부가가치세는 세율 인상과 같은 직접적인 방안이 동원될 수 있다고 제안했다. 보다 구체적인 증세방안은 전문적인 연구와 함께 이해당사자인 국민, 기업 등의 동의가 필요하다. 그렇지만 무엇보다 복지확대를 위해 증세가 반드시 수반되어야 한다는 기본 인식을 공유하는 것이 선행되어야 불필요한 증세 논쟁에 휘말리지 않을 것이다.

본 연구에서는 건강한 사회를 위한 쉼의 필요성과 상병수당 도입, 미래 노동시장 변화를 고려한 고용·소득 안전망의 대전환, 복지재정 확충의 필요성과 방안 등을 주요 의

제로 선정하여 연구뿐 아니라 다양한 담론 공론화를 병행하였다. 이 의제들은 단기간 해결되기 어려울 뿐 아니라 사회구성원들의 합의와 지지가 필요하기 때문에 앞으로도 지속적으로 논의될 필요가 있다. 전 지구적 전환이 논의되는 이 시점에서 보다 중장기적인 시각을 가지고 앞으로의 변화에 선제적으로 대응하는 사회정책의 중요성이 다시 한 번 강조되어야 할 것이다.

## 참고문헌

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



- 4차산업혁명위원회. (2019). 4차 산업혁명에 따른 경제, 사회 변화 대응을 위한 미래 전략 연구. 서울: 4차산업혁명위원회.
- 가이 스탠딩. (2019). 기본소득. 창비(안효상 역).
- 강남훈. (2019). 기본소득의 경제학. 박종철출판사.
- 강민정, 김종숙, 김난주, 이선행, 권소영. (2019). 2018년 기준 일·가정 양립 실태조사. 세종: 고용노동부.
- 강상경, 권순만, 김우철, 김진수, 김현숙, 류연규, 문성현, 백승호, 안상훈, 여유진, 윤석명. (2006). 한국형 복지재정모델 개발연구. 세종: 기획예산처 용역보고서.
- 강인. (2003). 성공적 노화의 지각에 관한 연구. 노인복지연구, 20, 95-116.
- 강희정. (2020). 한국형 상병수당제도 도입의 쟁점과 과제. 한국형 상병수당 실무협의체.
- 경제사회노동위원회. (2019). 디지털 전환 시대 노동의 미래를 위한 도전과 과제: 노사정 보고서. 서울: 경제사회노동위원회 디지털 전환과 노동의 미래 위원회.
- 고동현, 이재열, 문명선, 한솔(2016). 사회적 경제와 사회적 가치: 자본주의의 오래된 미래. 한울.
- 고용노동부. (2015). 2014년도 산재보험 사업연보. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2016). 2015년도 산재보험 사업연보. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2018). 직업능력개발 주요통계. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2019). 2018~2028 중장기인력수급전망. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2020a). 2019년 산업재해 발생현황. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2020b), 2020 고용보험 백서. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2020c). 직업능력개발 지원-국민내일배움카드. <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/reclamarion/list2.do>에서 2020.10.22. 인출.
- 고용노동부. (2020d), “고용보험법 일부개정안” (2020.9.11. 제출).
- 고용노동부 사회적기업과. (2020). 2020년 제3차 사회적기업 인증 결과 발표. [http://www.moel.go.kr/news/notice/noticeView.do?bbs\\_seq=20200700468](http://www.moel.go.kr/news/notice/noticeView.do?bbs_seq=20200700468)에서 인출.
- 공유정옥. (2020). 직업병의 비가시성-원인과 영향.
- 국민건강보험공단. (2009). 2008 장기요양 통계연보.

- <https://khiss.go.kr/board/view?pageNum=14&rowCnt=10&no1=105&linkId=64257&menuId=MENU00309&schType=0&schText=&boardStyle=&categoryId=&continent=&schStartChar=&schEndChar=&country=>에서 인출.
- 국민건강보험공단. (2019). 2018 장기요양 통계연보. <https://www.khiss.go.kr/board/view?pageNum=1&rowCnt=10&no1=260&linkId=175347&menuId=MENU00309&schType=0&schText=&boardStyle=&categoryId=&continent=&schStartChar=&schEndChar=&country=>에서 인출.
- 국민권익위원회. (2014). 산업재해보상 보험제도 개선방향, 서울: 국민권익위원회.
- 국민연금공단. 벨기에 연금제도 개요 및 연금 청구 절차. [http://www.nps.or.kr/html/download/worldwide/data\\_hwp/report/05\\_05\\_02\\_belgium.hwp](http://www.nps.or.kr/html/download/worldwide/data_hwp/report/05_05_02_belgium.hwp). (2020년 10월 15일 접속).
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획. 서울: 국정기획자문위원회.
- 국토교통부. (2020.6.1), 2019년도 주거실태조사 결과. 국토교통부 보도자료. [http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m\\_71/dtl.jsp?lcmepage=1&id=95083958](http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=1&id=95083958)에서 인출.
- 국회예산정책처. (2019). 고용안전망 확충 사업 분석. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2020). 2020 대한민국 조세. 서울: 국회예산정책처.
- 권정현. (2018). 건강충격의 고용과 소득 효과, 한국노동경제논집, 41, 31-62.
- 금민(2020). 모두의 몫을 모두에게. 동아시아.
- 기획재정부. (2020.9.3.). 2020~2060년 장기재정전망. 기획재정부 보도자료. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=156409115>에서 인출.
- 길현중, 박찬임, 성지미, 김예슬. (2015). 고용복지+센터 발전방안. 세종: 고용노동부, 한국노동연구원.
- 김경동. (2019). 사회적 가치: 문명론적 성찰과 비전. 파주: 푸른사상.
- 김경은, 김용태. (2016). 중·장년층의 노후준비에 관한 인식 연구. 한국지방행정학회보, 13(1), 123-142.
- 김광희. (2020). 긴급재난지원금은 기본소득의 마중물인가?: 기본소득(론)의 과거, 현재, 미래. 마르크스주의 연구. 17(3). 106-128쪽.
- 김교성, 김연명, 김송이, 황미경, 김성욱, 최영. (2010). 복지국가의 변화에 대한 이념형분석: 신사회위험의 등장과 사회투자전략의 모색. Korean Journal of Social Welfare Research, 25, 31-54.
- 김도균. (2017). 조세기능에 기초한 부동산 보유과제 개편 연구. 한국지방세연구원.

- 김도균. (2018). 한국 복지자본주의의 역사: 자산기반복지의 형성과 변화. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 김도균. (2020). 한국 사적 보장체제의 유산과 쟁점. 우리는 복지국가로 간다(7장). (윤홍식 엮음). 서울: 사회평론 아카데미.
- 김도년. (2020.10.07.). 일자리 소외된 청년...실업급여 2배, 목돈 마련 혜택마저 포기. 중앙일보. <https://news.joins.com/article/23888296>에서 인출.
- 김미현. (2020). 지역사회센터의 역할과 기능, 이제 변화가 필요하다. <복지이슈 Today> 90호. 서울: 서울시복지재단.
- 김미혜, 신경림. (2005). 한국노인의 성공적 노후 척도개발에 관한 연구. 한국노년학, 25(2), 35-52.
- 김미혜, 원형중, 신규리. (2014). 현재여가에서의 삶의 의미와 방향 탐색. 움직임의 철학. 한국체육학회지, 22(1), 155-172.
- 김봄이, 나동만, 임자은. (2019). 인적자원 역량 강화를 위한 기업의 사회적 책임. 세종: 한국직업능력개발원.
- 김봄이, 반가운, 양정승, 이상돈, 손희전. (2018). 국가숙련전망조사. 세종: 한국직업능력개발원.
- 김세연, 구인순, 박자경. (2012). 여성장애인의 고용현황 및 직업유지에 영향을 미치는 요인. 한국콘텐츠학회논문지, 12(8), 318-329.
- 김소연. (2011.9.11.). 복지 가능자 '사회 임금' OECD 최하위 수준. 한겨레. <http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/654705.html>에서 인출.
- 김수련, 남기철, 최해지, 정세미. (2019). 노인일자리 정책 환경 변화에 따른 수행기관 현황분석 및 개선방안 연구. 고양: 한국노인인력개발원.
- 김수진, 정연, 김기태, 김수정, 박금령, 오수진. (2018). 질병으로 인한 가구의 경제활동 및 경제상태 변화와 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 김승택. (2017). 고용보험 및 실업급여와 타 사회안전망 연계 관련 해외제도 연구. 고용노동부 학술용역자료보고서.
- 김안국, 김미란, 이상준, 장홍근, 정원호. (2018). 시민권 기반 직업능력개발 체제 구축. 세종: 한국직업능력개발원.
- 김연명. (1999). 이론적 논의. 한국의 사회복지와 노동운동: 연대주의 사회복지 전략을 향하여. 서울: 민주노총.
- 김영선. (2014). 고용 유연성이 근로자 건강에 미치는 영향. 보건과 사회과학, 36(1), 201-222.



- 김영중. (2012). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향. 보건사회연구 32(2), 41-76.
- 김유경. (2016). 부양환경 변화에 따른 가족부양 특성과 정책과제. 세종: 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 김유경, 이진숙, 손서희, 조성호, 박신아. (2018). 중·장년층 가족의 이중부양 부담 구조 변화와 대응 방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김유선. (2018). 비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사'. 세종: 통계청.
- 김유선. (2019). 한국 노동시장의 구조와 쟁점. KLSI Issue paper (105).
- 김윤상. (2006). 알기쉬운 토지공개념. 대구: 경북대학교 출판부.
- 김종수. (2016). 상병급여제도에 관한 소고. 사회보장법연구, 5(1), 1-29.
- 김종진, 윤정향, 이은주, 황수옥, 박관성. (2019). 소득보장과 사회보험 패러다임 전환을 통한 청년 사회안전망 강화 방안 연구. 서울: 저출산고령사회위원회.
- 김종철. (2020). 기본소득은 틀렸다: 대안은 기본자산제다. 고양: 개마고원.
- 김지경, 이윤주, 이민정. (2020). 20대 청년 심리정서 문제 및 대응방안 연구. 한국청소년정책연구원 연구보고서.
- 김지아, 김정민, 성지원, 정진호, 정희윤. (2020.12.02.). 학교 안간 고3, 2등급→4등급 '뚝'... "1년만 일찍 태어날 걸". 중앙일보. <https://news.joins.com/article/23935010>에서 인출.
- 김진옥. (2006). 한국 노인의 생활시간에 관한 연구. 노인복지연구, 32, 149-177.
- 김태기. (2016). 중소기업의 저생산성과 인적자원개발정책. 노동정책연구 16(4), 95-127.
- 김태성, 김진수. (2013). 사회보장론. 청목.
- 김태일. (2020). 기본소득의 한국적 적용을 위한 대안: 생애선택 기본소득. IDEA2050\_30. LAB2050.
- 김현숙, 성명재. (2007). 자녀세액공제제도 도입이 기혼여성노동공급에 미치는 영향. 공공경제, 12(1), 75-117.
- 김호기. (2020. 9. 29.). 김호기 굿모닝 2020s. 자유와 공공성의 연대...아렌트의 '인간학'이 필요하다. 한국일보. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020092809320001740?did=NA>에서 인출.
- 나영선, 정원호, 이상준, 이종훈. (2007). 실업자 직업훈련 체계 개선방안 연구. 세종: 한국직업능력개발원.
- 나원준. (2019). 현대화폐이론(MMT)의 의의와 내재적 비판. 경제발전연구, 25(3), 91-127.
- 남경아. (2017). 50플러스세대. 서울: 서울연구원.

- 남재욱, 계민지, 조한나. (2016). 한국에서의 유연안정성: 현황과 과제. 비판사회정책 (50), 76-125.
- 남재욱, 김봄이, 크리스티나히슬. (2020). 플랫폼 노동자의 사회적 권리 보장 연구. 세종: 한국직업능력개발원(발간예정).
- 남재욱, 반가운, 김봄이, 김영빈. (2019). 인적자원 개발을 위한 직업능력개발 사각지대 축소 방안. 세종: 한국직업능력개발원.
- 남재욱, 반가운, 김봄이, 김영빈. (2020). 사회정책 추진을 위한 지표연구. 세종: 한국직업능력개발원.
- 남재욱, 이다미. (2020). 한국에서 '좋은' 시간제 일자리는 가능한가?. 한국사회정책 27(1), 187-211.
- 노대명. (2017). 프랑스 사회보장제도의 최근 개편 동향: 마크롱 정부의 대선 공약을 중심으로. 국제사회보장리뷰 2017 여름 창간호 Vol.1, pp. 41-57.
- 노대명 외. (2020). 혁신적 포용국가 실현방안: 사회보장분야를 중심으로. 세종: 경제인문사회연구회.
- 노동연구원. (2006). 퇴직연금제도 도입에 따른 임금채권보장 개편방안 II, 노동연구원.
- 노사혁신재단. (2020). 일터혁신 컨설팅 영역별 내용. <https://www.nosa.or.kr/portal/nosa/majorBiz/mGWrc/wrkInnoCnslt>에서 2020.11.20. 인출.
- 노승현. (2012). 고령 장애인의 취업 및 취업형태 결정요인에 관한 종단적 연구. 장애와 고용, 22(3), 51-82.
- 대한민국정부. (2020). 2020 조세지출 예산서.
- 동글로, J. (1985). 사회보장의 발명: 정치적 열정의 쇠퇴에 대한 시론. (주형일 옮김). 서울: 동문선.
- 류기락, 이수경, 안우진, 박상오, 노혜진, 조미라. (2019). 일생활균형 사회와 직업능력개발. 세종: 한국직업능력개발원.
- 류성창, 조대연, 박세진, 안창희, 이운수. (2017). 4차 산업혁명 시대의 미래인재 핵심 역량 조사·분석. 서울: 고려대학교 HRD정책중점연구소.
- 류영재. (2008). "CSR 활성화를 위한 SRI의 역할: 제도적 접근을 중심으로". 사회적기업과 기업의 사회적책임(CSR)활성화를 위한 토론회 자료집. 서울: 한국사회책임투자포럼.
- 문형표, 오영주, 이희숙. (2000). 우리나라 복지지출수준의 평가와 전망. 2000년 국가예산과 정책목표: 재정운영의 현안과제와 개선방향(1-84). 세종: 한국개발연구원.
- 문형표, 고영선, 이혜훈, 우천식, 최준욱, 배준호. (2000). 2000년 국가예산과 정책목표: 재정

- 운영의 현안과제와 개선방향—우리나라 복지지출수준의 평가와 전망, 세종: 한국개발연구원,
- 문화체육관광부. (2019). 2019 국민여가활동조사. 문화체육관광부.
- 민경선. (2018). 위라벨 세대의 여가와 삶의 만족도. 한국웰니스학회지, 13(3), 377-388.
- 박가열, 김은석, 박성원, 이영민. (2018). 4차 산업혁명 시대의 미래직업능력 연구. 음성: 한국 고용정보원.
- 박경란, 이영숙. (2002). 성공적인 노화의 개념과 구성요인에 대한 고찰. 한국가정과학회 학술대회 발표집, 42-43.
- 박경미. (2013). 중년여성의 건강상태와 노후준비, 성공적인 노년인식에 대한 연구, 아주대학교, 간호학과 석사학위논문.
- 박경숙. (2003). 세대 관계의 다양성과 구조』, 『한국사회학』 37 (2). pp.61-94.
- 박귀천. (2018). 독일의 실업급여 및 실업 부조 제도. 참여연대 복지동향 제 242호. <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1599025>
- 박기성. (2020). 안심소득제는 범복지제도. IDEA2050\_35. LAB2050.
- 박능후, 김동현, 김미숙, 박소연, 박찬임, 여유진, ... 최효진. (2018). 주요국 사회보장제도: 호주의 사회보장제도. 한국보건사회연구원.
- 박명규, 이재열 편(2018). 사회적 가치와 사회적 혁신: 지속가능한 상생공동체를 위하여. 한울.
- 박민재. (2020.12.14.). 미국 저소득층 학생 1년 학습공백, 코로나로 디지털 격차 커져. <https://news.join.com/article/23944649>에서 인출.
- 박병영, 이정우. (2020). 사회경제 변화에 대응하는 평생교육 확대 방안, KEDI BRIEF, 2020 vol.07.
- 박정훈. (2020). 산재보험 없던 시절로의 회귀, 플랫폼 노동자. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 63-70.
- 박제성, 양승엽, 신수정. (2018). 외국의 자영업자 사회법제 연구. 한국노동연구원.
- 박종식, 이경용. (2012). 가구조사를 통해 본 고용형태와 작업관련 손상 경험. 대한안전경영과학회지, 14(4), 137-145.
- 박종식, 이경용. (2014). 일이 건강에 미치는 영향에 대한 불안정 근로자의 인식 특성. 보건과 사회과학, 35(1), 239-262.
- 박지순, 정정임. (2015). 산재보험의 적용확대에 관한 정책적 과제. 사회보장법학, 4(2), 133-168.
- 박형수, 전병목. (2009). 사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구, 세종: 보건복지가족부 용역보고서.

- 박형수. (2012). 장기재정전망과 재정정책 운용방향. 한국조세연구원 개원 20주년 기념세미나 발표자료집, 49-116. 세종: 한국조세연구원.
- 반가운. (2015). 기업의 지식이 좋은 일자리에 미치는 영향: 지식축적의 기업 간 파급효과를 중심으로. 사회경제평론 (46), 171-215.
- 반가운, 김미란, 김봄이, 박동진, 최혜란. (2018). 한국의 기업은 왜 교육훈련에 투자하지 않는가?. 세종: 한국직업능력개발원.
- 반가운, 김봄이, 남재욱, 유한구, 김영빈, 김형만. (2019). 사람중심 혁신을 위한 사회정책 연구. 세종: 한국직업능력개발원.
- 반가운, 김봄이, 박동진. (2017). 한국의 스킬과 노동시장 성과: 국제비교 분석을 중심으로. 세종: 한국직업능력개발원.
- 배규식. (2012). 한국 장시간 노동체제의 지속요인. 경제와 사회. 95. 128-162.
- 배규식, 이상민, 권현지. (2011). 노동시간의 유연성과 개선방안. 세종: 한국노동연구원.
- 배화숙. (2005). 동유럽 국가의 의료보장 변화를 통해서 본 남북한 통일 후 의료보장제도의 과제. 통일문제연구, 17(1), 113-138.
- 백승호. (2014). 서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석. 한국사회정책, 21(2), 57-90.
- 변양규. (2009). 노동시장의 유연성 및 안정성 국제비교. 서울: 한국경제연구원 정책연구.
- 보건복지부. (2018). 2017년도 노인실태조사 결과보고서. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2019). 제3차 중장기 사회보장 재정추계. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2020a). 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내. [http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=03&MENU\\_ID=032901&CONT\\_SEQ=352504](http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901&CONT_SEQ=352504)에서 인출.
- 보건복지부. (2020b). 포용적 사회안전망으로 한국판 뉴딜 기반 마련한다. 보도자료(2020. 07. 20.)
- 사회보장위원회. (2019). 통계로 보는 사회보장 2018. 서울: 사회보장위원회.
- 서울혁신기획관. (2015.11.5.). 서울시, '사회 밖 청년'에 최소 사회참여활동비 지원. 서울혁신기획관 보도자료. <https://opengov.seoul.go.kr/press/6570997?fileIdx=0#pdfview>에서 인출
- 서정희, 박경하. (2015). 비정규 근로자와 자영업자의 불안정 노동: 불안정 노동 지표 구성과 고용형태별 추이. 한국사회정책, 22(4), 7-42.
- 석재은(2018). 기본소득에 관한 다양한 제안의 평가와 과도기적 기본소득의 제안: 청장년 근로 시민 기본소득이용권. 보건사회연구 38(2). 103-132.

- 석재은. (2019). 누구에게나 안식년을 주자. IDEA2050\_08. LAB2050.
- 석재은. (2020). 생애선택기간 기본소득의 제안: 전환기 적극적 시민을 위한 안전장치. 한국 사회정책, 27(3), 77-106.
- 성지미, 안주엽. (2006). 중고령 취업 결정요인, 노동정책연구, 6(1), 39-74.
- 소득주도성장특별위원회. (2020). [소득주도성장, 3년의 성과와 2년의 과제]. 서울: 소득주도성장특별위원회.
- 손민호, 최승표, 백종현. (2020.11.02.). 망하고 싶어도 못 망한다, 여행사 4%만 문닫은 '딱한' 사연. 중앙일보. <https://news.joins.com/article/23909222>에서 인출.
- 송이은, 김진영. (2012). 고용지위와 우울의 관계: 소득과 사회심리적 자원의 매개효과를 중심으로. 보건사회연구, 32(1), 228-259.
- 송호근. (2015). 낭만→난망(難望)세대...한국 등지려는 젊은이들. 동아일보, 2015년 10월 30일.
- 스티글리츠, J. (2012). 불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가. (이순희 옮김). 파주: 열린책들.
- 신기철. (2011). 상병소득제도 충실화 방안 연구 (급여소득자를 중심으로). 사회보장연구, 27(1), 133-156.
- 신순철, 김문조. (2007). 작업과 고용형태가 주관적 건강상태에 미치는 영향. 보건과 사회과학, 22(1), 205-224.
- 신영석, 김우섭, 신이수, 김규호, 정덕영. (2017). 고령자 생활활동 패턴에 따른 신체 인지 및 정서의 건강상태에 관한 비교 연구. 노인복지연구, 72(4), 7-29.
- 신정화. (1995). 노인층의 여가현상과 문제점에 대한 연구, 관광·레저연구 7(1), 77-89.
- 심윤중. (1995). 여가의 개념과 유형 및 여가이론, 사회과학, 34(2), 15-40.
- 심현주. (2019). 기본소득과 노동소득 사이의 분배정의: 공유제와 노동의 가치를 결합한 분배 방안 모색. 윤리연구 123: 105-128.
- 안종범, 김을식. (2004). 복지지출 수준의 국제비교. 재정논집, 19(1), 1-27.
- 안종범, 안상훈, 전승훈. (2010). 복지지출과 조세부담의 적정 조합에 관한 연구. 사회보장연구, 26(4), 293-324.
- 액커만, B., 알스토틸, A. 반 빠레이스, P. 외. (2005). 분배의 재구성: 기본소득과 사회적 지분 급여. (너른복지연구모임 옮김). 서울: 나눔의집.
- 양재진. (2015). 수출지향산업화와 한국의 저부담 조세체제의 형성 및 지속. 복지국가의 조세와 정치(5장). 서울: 집문당.
- 양재진. (2020). 복지의 원리: 대한민국 복지를 한눈에 꿰뚫는 10가지 이야기. 서울: 한겨레출판.

- 판.
- 양정승, 최영섭, 안우진. (2020). 직업훈련 심사평가에서 훈련 교·강사 요소 반영의 효과. 세종: 한국직업능력개발원.
- 양지훈, 권미애. (2018). 인천시 베이비부머 실태 및 욕구조사. 인천광역시 고령사회 대응센터.
- 에스핑-앤더슨, G. (1990). 복지 자본주의의 세 가지 세계. (박시종 옮김). 성균관대학교출판부. 2007.
- 여미영. (2010). 중,장년층의 노후준비에 관한 연구. 노인의료복지연구, 1(1), 199-213.
- 여유진, 김미곤, 강혜규, 장수명, 강병구, 김수정, 전병유, 정준호, 최준영. (2014). 한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가. 세종: 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김미곤, 김수정, 박종현, 백승호, ... 조한나. (2017). 한국형 복지모형 구축-복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구. 한국보건사회연구원, 22(3), 51-82.
- 연제호. (2020). 정부지출과 정부부채: 스라피안 초승수 접근법을 도입한 네오 칼레츠키안 성장 모형을 활용한 분석. 경제발전연구, 26(1), 27-63.
- 오건호. (2009). 한국의 사회임금은 얼마일까?. 이슈페이퍼 2009-05. 사회공공연구소.
- 오계택, 윤정구, 양동훈. (2018). 우리나라 노동시장에서의 '공정한 임금제도' 연구. 세종: 한국노동연구원.
- 오성욱. (2017). 적극적 노동시장 정책의 핵심 실천수단으로서 고용서비스의 과제, 직업과 고용서비스연구, 12(2), 1-13.
- 오호영, 주희정, 최대선. (2016). 직업의 미래와 인적자원개발 전략. 세종: 한국직업능력개발원.
- 우해봉, 신화연, 박인화, 김선희. (2014). 인구구조 변화와 복지지출 전망. 세종: 한국보건사회연구원.
- 우혜경, 문옥륜, 박종혁. (2009). 임금근로자의 고용형태와 소득수준에 따른 건강차이. 보건행정 학회지, 19(2), 85-110.
- 원영신, 고대선. (2007). 노인건강운동이 노인의 생활양식변화에 미치는 영향. 한국여성체육학회지, 21(3), 99-111.
- 유경준, 최영섭, 남재욱, 박운수, 전병철, 신운철. (2020). 민간직업훈련시장 활성화 방안 연구. 세종: 고용노동부.
- 유길상. (2010). 직업훈련 민간위탁 성공조건. 노동정책연구 10(4), 39-64.
- 유길상, 안상훈, 김동현, 김중숙, 김수완, 박혁, 배은총, 김희진. (2018). 중앙-지방-민간 협업을 통한 고용서비스 발전방안 연구. 세종: 한국노동경제학회·고용노동부.
- 유종성. (2020). 기본소득의 다양한 재원들과 의미. 복지이슈 포커스. 기본소득 특별호 (2020.

- 07). 경기복지재단.
- 윤선영. (2020.11.19.). 교육 패러다임이 바뀌었다...가방끈 길다고 자만 말고 데이터 사이언스 역량 키워라. 매일경제. <https://www.mk.co.kr/news/business/view/2020/11/1189234/>에서 인용.
- 윤소영, 차경옥. (2004). 여가인식, 활동유형 및 여가제약의 세대간 비교. 한국가정관리학회지, 22(2), 97-107.
- 윤양배, 김영생, 정무원. (2008). 기업의 경쟁력 강화 전략과 숙련형성의 관련성 연구. 세종: 한국직업능력개발원.
- 윤영진, 강상경, 김용득, 김은정, 김진, 김혜란, ... 정광호. (2011). 사회서비스 정책론. 경기도: 나눔의 집.
- 윤홍식. (2011). 복지국가의조세체계와 합의: 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까?. 한국사회복지학, 63(4), 277-299.
- 윤홍식. (2019). 한국 복지국가의 기원과 궤적: 1. 자본주의로의 이행의 시작—18세기부터 1945년까지. 서울: 사회평론아카데미.
- 이경희. (2013). 노년기 건강과 여가활동 프로그램 개발의 필요성. 한국노년학회, 22, 115-142.
- 이덕재. (2014). 고용·복지 윈윈모델의 유형화와 한국의 경험. 고용이슈, 7(4). 한국고용정보원.
- 이병희. (2020). 코로나19 대응 고용정책 모색. 고용노동브리프 제95호세종: 한국노동연구원.
- 이석원, 김미곤, 모선희, 윤홍식, 임재영, 이현미, 정연백. (2009). 노인일자리사업에 대한 사회·경제적 효과 분석. 서울: 서울대학교 산학협력단·건강증진사업지원단.
- 이성균. (2008). 중장년층의 취업과 펜잡은 일자리, 한국사회정책학, 15(2), 181-216.
- 이수경, 설귀환, 전란, 박연정. (2018). 통합심사 현황 및 효과성 분석과 개선방안 연구. 천안: 한국기술교육대학교 직업능력심사평가원.
- 이수옥, 강성우, 방보람. (2018). 주택시장 양극화 해소를 위한 주거정책의 공공성 강화 방안. 국토정책브리프 No. 678.
- 이승윤, 김기태. (2017). 아픈 노동자는 왜 가난해지는가?: 아픈 노동자의 빈곤화과정과 소득보장제의 경험. 한국사회정책, 24(4), 113-150.
- 이승윤, 김은지, 박고은. (2017). 한국 사회안전망 밖의 하청노동자: 울산지역 조선업 하청노동자 사례를 중심으로. 사회복지정책, 44(2), 111-143.
- 이승윤, 박경진, 김규혜. (2019). 한국 청년프리랜서의 일의 방식과 사회보장제도 경험에 대한 질적연구. 비판사회정책, (64), 181-239.
- 이승윤, 백승호, 김미경, 김윤영. (2017). 한국 청년노동시장의 불안정성 분석. 비판사회정책,

- (54), 487-521.
- 이승윤, 백승호, 남재욱. (2020). 한국 플랫폼노동시장의 노동과정과 사회보장제의 부정합. 산업노동연구, 26(2), 77-135.
- 이승윤, 서효진, 박고은. (2018). 한국 청소노동자는 왜 불안정 (precarious) 한가?—여성 청소 노동자와 한국 사회안전망의 허구성. 한국사회복지정책학회 춘계학술대회자료집, 2018, 41-70.
- 이승윤, 조혁진. (2019). 콜센터 하청노동자의 불안정한 고용관계와 사회보장제 경험에 대한 질적 연구. 사회보장연구, 35(2), 1-34.
- 이은경. (2014). 중고령자의 건강이 노동시장 참여에 미치는 영향. 사회보장연구, 30(3), 183-214.
- 이장원, 송민수, 김윤호, 이민동. (2015). 임금직무체계 변화실태와 직무급의 과제. 세종: 한국노동연구원.
- 이재열. (2019). 시대적 전환과 공공성, 그리고 사회적 가치. 한국행정연구 28(3): 1-33.
- 이재준. (2019). 고령화 사회, 경제성장 전망과 대응방향. 한국개발연구원 정책포럼, 273, 1-8.
- 이중섭, 송용호. (2012). 전라북도 노인생활실태조사 및 정책방향 연구. 전북발전연구원.
- 이진경. (2010). 근대적 시·공간의 탄생. 서울: 그린비출판사.
- 이채식, 김명식. (2014). 중고령 장애인의 취업자와 미취업자간의 제반 특성비교를 통한 취업결정요인. 장애와 고용, 24(3), 5-34.
- 이채식, 김명식. (2015). 중도장애인의 취업결정에 영향을 미치는 심리사회적 특성과 종단적 변화에 관한 연구. 장애와 고용, 25(2), 5-27.
- 이철승. (2017). 결합노동시장지위와 임금불평등의 확대(2004~2015년). 경제와사회 (115), 103-44.
- 이철승, 정준호. (2018). 세대 간 자산 이전과 세대 내 불평등의 증대 1990~2016. 동향과 전망, 10, 316-373.
- 이필원. (2019). 소유 아닌 사용과 경험! 밀레니엄 세대 트렌드를 읽어라. 메가경제, 2019년 6월 22일.
- 이혁, 위성식. (2007). 사회체육에 참여하는 노인의 여가만족도가 생활만족도에 미치는 영향. 한국사회체육학회지, 30, 799-810.
- 이혜재, 이태진. (2015). 미충족의료와 비급여진료비가 과부담의료비 발생에 미치는 영향. 보건경제와 정책연구, 21(3), 55-79.
- 이현창. (2015). 경제·경제학. 서울: 소화.
- 이호근. (2015). 산업재해보상보험법상 적용대상 범위 관련 개선방안 - 특수형태근로종사자 산

- 재보험 적용방안을 중심으로. 한국산업노동학회, 21(1), 257-303.
- 이호영, 김희연, 류기락, 반가운, 정혁. (2019). 4차 산업혁명으로 인한 노동 수요변화와 수용성. 세종: 경제인문사회연구회.
- 일자리위원회·관계부처 합동. (2019a). 노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신방안. 세종: 고용노동부.
- 일자리위원회·관계부처 합동. (2019b). 공공 고용서비스 발전방안. 제11차 일자리위원회 의결안건2. 세종: 고용노동부.
- 일자리위원회·관계부처합동. (2019c). 국민내일배움카드 시행계획. 세종: 고용노동부.
- 임미영, 문영희. (2013). 노인 건강증진 프로그램의 효과 분석. 한국보건간호학회지, 27(2), 384-398.
- 임선미, 이보영. (2016). 중장년층의 주거환경이 삶의 만족도에 미치는 영향. 벤처창업연구, 11(1), 49-63.
- 임승지, 김나영, 이정면, 조정완, 김용빈, 김윤희. (2019). 상병수당제도 도입연구 I: 기초연구, 건강보험정책연구원.
- 정병순, 김태욱, 이봉조, 박재은(2016). 서울시 청년활동지원사업 추진방안 연구. 서울: 서울연구원.
- 장수지. (2011). 중·노년기 배우자 사별 전후의 사회적 관계망 변화에 대한 종단연구. 한국노년학, 31(4), 1083-1011.
- 장지연. (2019). “플랫폼 경제시대의 사회보장제도”, 한겨레아시아미래포럼 발표자료, 2019.10.7.
- 장지연 외. (2020). 디지털 시대의 고용 안전망 - 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로 -. 한국노동연구원.
- 장지연, 정이환, 전병유, 이승렬, 조성재, 강성태. (2019). 노동시장 이중구조 해소를 위한 통합적 노동시장정책 패러다임 - 제2장: 한국 노동시장의 분절구조와 대안모색. 세종: 한국노동연구원.
- 장지연, 홍민기. (2020). 전 국민 고용 안전망을 위한 취업자 고용보험. 한국노동연구원 월간 노동리뷰 6월호.
- 장지연, 정이환, 전병유, 이승렬, 조성재, 강성태. (2019). 노동시장 이중구조 해소를 위한 통합적 노동시장 패러다임. 세종: 한국노동연구원.
- 장진희, 김영정, 김혜영, 장명선, 이인휘. (2017). 서울거주 1인가구 실태조사 및 기본계획 수립 연구용역. 서울특별시.
- 장홍근, 주민규. (2012). 훈련의 권리, 시장의 늪: 실업자훈련의 시장주의적 재편에 대한 소고.

- 노동정책연구 12(4), 45-76.
- 전강수. (2012). 토지의 경제학. 파주: 돌베개.
- 전강수. (2016). 부동산 신화는 없다. 서울: 후마니타스.
- 전강수. (2018). 부동산 불평등 해소를 위한 보유세제 개편 방안 발제문, 부동산 불평등 해소를 위한 보유세제 개편방안 국회토론회. 서울: 더불어민주당 공정과세실현TF팀.
- 전강수. (2019). 부동산 공화국 경제사. 파주: 여문책.
- 전병유. (2016). 유연안전성 담론과 전략에 대한 비판적 고찰. 산업노동연구, 22(1), 1-35.
- 전승훈. (2014). 복지지출 국제 비교 및 경제적 효과 분석. 한국경제의 분석패널, 20(1), 165-209.
- 전승훈. (2015). 세수확보를 위한 세제개편 방안. 동향과 전망. 95, 82-126.
- 전승훈. (2018). 근로소득세 면세자 축소방안 연구. 2018년 조세네트워크보고서. 세종: 한국조세재정연구원.
- 전승훈. (2019). 응능과세원칙을 고려한 부가가치세 역할 강화 방안-세율인상, 면세조정, 감감세율 도입의 효과분석. 재정정책논집, 21(1), 93-123.
- 전승훈. (2020). 기본소득의 재원확보 가능성 검토. 동향과 전망, 110, 151-162.
- 전영환, 남용현, 류정진. (2011). 장애인근로자의 사회경제적 지위. 건강행위. 건강상태. 직무만족도 간의 관계. 장애와 고용, 21(1), 187-208.
- 전용호, 정영순. (2010). 영국 사회서비스 분야의 유사시장 형성과 발전 과정에 관한 연구. 한국사회정책 17(3), 257-287.
- 전주성. (2010). 적정조세 이론과 한국의 조세개혁, 재정학연구, 3(4), 한국재정학회, 179-207.
- 전형진. (2020). 유연근무제의 도입 현황과 향후 과제. 이슈와 논점 (1678). 국회입법조사처.
- 정경희. (2018). 노인의 가족 현황과 전망. 세종: 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 정동일, 권순원. (2016). 가교 혹은 함정? 노동시장 구조와 비정규직 근로자의 고용형태 전환에 대한 연구. 인사조직연구 24(2): 9-41.
- 정원오, 김연아. (2015). 비정규직 직업이동의 동태적 특성과 영향요인. 사회복지연구 46(1), 85-109.
- 정이환. (2013a). 한국고용체제론, 서울: 후마니타스.
- 정이환. (2013b). 한국의 임금체제와 대안적 임금의제: 임금체제의 대안 모색. 한국노동사회연구소 102차 노동포럼 발표문. 서울: 한국노동사회연구소
- 정이환. (2019). 한국 노동시장의 분절구조와 대안모색. 장지연 외, 노동시장 이중구조 해소를 위한 통합적 노동시장정책 패러다임(제2장).

- 정준호. (2017). 한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬. 이병천 외. 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존. 파주: 돌베개. 70-111.
- 정해식, 권지성, 정선옥, 김성아, 전영섭, 권석만, ... 유지수. (2019). 한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구-국제 비교 질적 연구를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 정혜주. (2020). 서울형 유급병가 지원 제도: 의의, 형태, 평가. 한국형 상병수당 실무협의체.
- 정홍준. (2019). 특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근. KLI 고용노동브리프 제 88호(2019-03). 세종: 한국노동연구원.
- 정홍준. (2019). 특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근. 한국노동연구원, 고용노동브리프 제88호.
- 정홍준. (2020). 코로나19, 사회적 보호 사각지대의 규모와 대안적 정책방향. 고용노동브리프 제97호. 세종: 한국노동연구원.
- 정홍준, 장희은. (2018). 특수형태근로(특수고용)종사자의 규모추정을 위한 기초연구. 세종: 한국노동연구원.
- 조문돈. (2020). "전국민고용보험제의 정치와 고용보험 사각지대 해소방안", [긴급토론회: 사각지대 해소를 위한 전국민고용보험 시행 방향]. 서울: 코로나19 사회경제위기 해소를 위한 시민대책위원회, 한국비정규노동센터 등.
- 조민수. (2009). 장애인의 취업 및 취업형태 결정요인에 관한 연구. 세미나 토론회. 141-157.
- 조보현. (2014). 산업재해보상보험 이론과 실무. 홍익재.
- 조성재. (2019). 노동시장 이중구조 해소를 위한 통합적 노동시장정책 패러다임. 격차축소를 위한 연대임금과 일터혁신(82-96). 세종: 한국노동연구원.
- 조성재, 정준호, 황선웅. (2008). 한국경제와 노동체제의 변화. 세종: 한국노동연구원.
- 조용기. (2019). 위라벨의 인문학적 성찰. 한국엔터테인먼트산업학회논문지, 13(1), 121-138.
- 조은주. (2009). 노인여가활동과 라이프스타일 및 삶의 질의 관계. 경상대학교, 체육학과, 박사학위논문.
- 주선영. (2017). "밀레니얼 세대는 이기적? 조직보다 가치를 중요시할 뿐". 조선일보, 2017년 3월 8일.
- 주은선. (2013). 한국의 대안적 소득보장제도 모색: 현행의 복지국가 프로그램과 한시적 시민수당의 결합에 대한 시론. 비판사회정책, 38, 83-126.
- 중대재해기업처벌법 제정 운동본부. (2020). 중대재해기업처벌법 제정 운동본부 설명자료.
- 중앙일보. (2020.10.7.). "일자리 소외된 청년...실업급여 2배, 목돈 마련 혜택마저 포기", 2020.10.7. <https://news.joins.com/article/23888296>.
- 직업능력개발심사평가원. (2020). 직업능력개발 정책의 정책적 환류체계와 심사평가원의 기

- 능. <https://www.ksqa.or.kr/orgintro/function/intro.do>에서 2020.11.20. 인출.
- 진미윤, 김수현. (2017). 꿈의 주택정책을 찾아서. 파주: 오월의 봄.
- 진미윤. (2011). 국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향, 국토연구, 12, 87-113.
- 최근도. (2020.11.12.). 코로나 CHANGE 두려워 말라...인재는 CHANCE 더 많아졌다. 매일경제. <https://www.mk.co.kr/news/business/view/2020/11/1160569>에서 인출.
- 최승호. (2013). 일의 기본소득보장(Garantiertes Grundeinkommen) 모델연구: 근로의욕 고취인가, 보장성 강화인가?. 한독사회과학논총 23(1): 91-122.
- 차승은. (2014). 유급노동시간, 시간압박감 그리고 휴식의 효과. 한국인구학, 37(3), 25-52.
- 채창균, 조희경, 백원영, 송선혜, 강일규. (2019). 일-학습 선순환체제의 도입을 위한 정책방안 연구. 한국직업능력개발원.
- 최성범, 이영훈. (2017). 여가유형에 따른 노인의 지혜가 성공적 노화에 미치는 영향. 한국노인체육학회지, 4(1), 1-12.
- 최영섭, 김미란, 정재호, 남재욱, 이영민. (2019). 내일배움카드 통합 방안 연구. 한국직업능력개발원.
- 최영섭, 채창균, 황규희, 정재호, 장혜원. (2017). 인력양성 패러다임의 전환에 대한 대응. 한국직업능력개발원.
- 최영준. (2018). 한국 복지국가의 새로운 DNA: 사회적 자유주의와 자유안정성을 향하여. 한국사회정책, 25(4), 39-67.
- 최영준, 윤성열. (2019). 자유안정성을 위한 기본소득 실험: 새로운 사회경제체제를 위한 도전. 정부학연구, 25(1), 5-41.
- 최혜련. (2011). 중장년층의 라이프스타일과 여가활동참여가 노후준비도 및 생활만족도에 미치는 영향. 고려대학교, 박사학위논문.
- 타찌바나키 토시아키(橘木俊詔). (2002). 안전의 경제학. (이한주 옮김). 서울: 시그마프레스.
- 통계청. (2019a). 2019년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. 통계청.
- 통계청. (2019b). 2019 생활시간 조사.
- 통계청. (2019). 2019년 장애인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망. 세종: 통계청.
- 통계청. (2020a). 2020 고령자 통계.
- 통계청. (2020b), 경기동향 동행지수 및 선행지수 순환변동지. <https://kosis.kr/publication/publicationThema.do?pubcode=GA> (2020.11.18. 접속)

- 통계청. (2020c). 인구동향조사 2019년 출생 통계. 2020.8.26.
- 통계청. (2020d). 일자리 이통통계. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1JTJ\\_015&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JTJ_015&conn_path=I2)에서 2020.11.18. 인출.
- 푸코, M. (1979). 안전, 영토, 인구: 콜레주드프랑스 강의 1977~78년. (오토르망 옮김). 서울: 난장.
- 피케티, T. (2014). 21세기 자본. (장경덕 옮김). 파주: 글항아리.
- 피케티, T. (2019). 자본과 이데올로기. (안준범 옮김). 파주: 문학동네.
- 한경혜 외. (2003). 중년기 남녀의 사회적 관계망과 정신건강, 한국노년학, 23(2), 155-170.
- 한국고용정보원. (2015). 2014 고용보험통계연보. 음성: 한국고용정보원.
- 한국교육개발원. (2020), 평생학습개인실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT\\_33409N\\_008&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_33409N_008&conn_path=I2)에서 저자가 일부 편집. 2020.11.20. 인출.
- 한국교육개발원. (2020). 평생학습개인실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT\\_33409N\\_001&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_33409N_001&conn_path=I2)에서 2020.10.21. 인출.
- 한국노인인력개발원. (2009). 선진국 노인일자리사업 유사정책 사례비교. 경기도: 한국노인인력개발원.
- 한국노동조합총연맹. (2020.7.28.). 고용보험법 일부개정법률안 입법예고에 대한 한국노총 의견 및 요구안. 한국노동조합총연맹 보도자료. <http://inochong.org/storehouse/256141>에서 인출.
- 한동우. (2011). 노동시장 및 기업복지의 양극화 실태와 과제. 월간 복지동향 제154호. 21-26.
- 한신원. (2012). 중년세대의 사회적 관계와 정신건강: 성별에 따른 효과를 중심으로. 한국사회학회 사회학대회 논문집, 1115-1125.
- 허재준. (2019a). 국가 중장기 전략 수립: 노동분야. 세종: 기획재정부·한국개발연구원.
- 허재준. (2019b). 인공지능과 노동의 미래: 우려와 이론과 사실. 한국경제포럼. 12(3): 59-92.
- 허재준. (2020). 코로나 위기가 제기한 고용안전망 보완 필요성과 방안 모색. 사회복지협의회 이슈페이퍼 제21호. 2020.9.16.
- 허재준, 오계택, 김수현, 이상호, 류장수, 윤동열, 김영미. (2016). 조선업 실업대책 모니터링 및 산업구조 개편에 따른 고용정책 개선방안 검토. 세종: 고용노동부.
- 현외성. (2018). 현대사회보장론: 한국형 복지국가와 사회보장. 서울: 동문사.
- 홍민기, 장지연. (2020), “전국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험”, [전국민고용보험제도

- 입을 위한 긴급토론회]. 정의당. gId=334&tblId=DT\_33409N\_001&conn\_path=I2에서 2020.10.21. 인출.
- 홍성태. (2008). 토지공사의 문제와 개혁. 땅과집연구 1. 희망제작소. 파주: 한국학술정보.
- 홍찬숙. (2016). 올리히 백. 서울: 커뮤니케이션북스.
- e-나라지표. (2021a). [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1514](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1514) 통계청 (2021년 1월 4일 접속)
- e-나라지표. (2021b). [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2763](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2763) 통계청 (2021년 1월 4일 접속)
- Acemoglu, D. and Restrepo, P. (2018). Artificial intelligence, automation and work (No. w24196). *National Bureau of Economic Research*.
- Ackerman, B.A., Alstott, A., and Van Parijs, P. (2006). *Redesigning Distribution: basic income and stakeholder grants as alternative cornerstones for a more egalitarian capitalism*. 분배의 재구성: 기본소득과 사회적 지분 급여. (너른복지연구모임 옮김, 2010). 서울: 나눔의집.
- Alecta. (2020). Alecta homepage, <https://www.alecta.se/en/in-english/about-alecta/this-is-alecta/>, (2020년 8월 27일 접속).
- Alesina, A. F. and Ardagna, S. (2010). Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending. *Tax Policy and the Economy*, 24(1), 35-68.
- Arendt, Hannah(1958). *The Human Condition*. 인간의 조건(이진우 역, 2019). 대전: 한길사.
- Anderson, K. M and P Kurzer. (2020). The politics of mortgage credit expansion in the small coordinated market economies, *WEST EUROPEAN POLITICS*, 43(2), 366-389.
- Andre Coelho. (2018. 5. 23.). Political Quarterly special issue on Tony Atkinson's Participation Income. *The Basic Income Earth Network*, Retrived from <https://basicincome.org/topic/participation-income/>
- Andrews, D., Caldera Sanchez, A., and Johansson, A. (2011). Housing markets and structural policies in OECD Countries. *OECD Economics Department*

- Working Papers*, No. 836, OECD Publishing. doi:10.1787/5kgk8t2k9vf3-en
- Arestis, P. and Sawyer, M. C. (2004). On fiscal policy and budget deficits, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 1(2), 61–74.
- Arendt, Hannah (1958). *The Human Condition*. 인간의 조건. (이진우 옮김. 2019). 파주: 한길사.
- Arjona, R. Ladaïque, M. and Pearson, M. (2002). Social protection and growth, *OECD Economic Studies*, 35, 7–45.
- Arnott, R. (2003). Tenancy rent control. *Swedish Economic Policy Review*, 10, 89–121.
- Arntz, M., T. Gregory and U. Zierahn. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189, OECD Publishing, Paris
- Ash, M., Basu, D. and Dube, A. (2017). Public debt and growth: An assessment of key findings on causality and thresholds, *University of Massachusetts Amherst PERI Working Paper* No. 433.
- Atkinson, A. (1995). *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: What can we do?*. 장경덕 옮김. 불평등을 넘어: 정의 를 위해 무엇을 할 것인가?. 글항아리.
- Auerbach, A. J. and Gorodnichenko Y. (2017). Fiscal stimulus and fiscal sustainability, *NBER Working Paper* No. 23789.
- Autor D. (2015). Why are there still so many jobs? The History and Future of Workplace Automation, *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3–30.
- Autor, D. H. and Dorn, D. (2013). The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market, *American Economic Review*. 103(5).
- Bambra, C. (2011) Health inequalities and welfare state regimes: theoretical insights on a public health ‘puzzle’. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 65(9), 740–745.
- Banerjee, A. and Duflo, E. (2011). *Poor Economics*. 가난한 사람이 더 합리적이다. (이순 회 옮김. 2012.) 서울: 생각연구소.
- Barbiero, F. and Darvas, Z. (2014). *In sickness and in health: protecting and supporting public investment in Europe*, Bruegel Policy Contribution.

- Bauman, Zygmunt. (2000). *Liquid Modernity*. 액체근대. (이일수 옮김, 2005). 액체근대. 서울: 강.
- Bauman, Zygmunt (2017). *Retrotopia*. 레트로토피아 –실폐한 낙원의 귀환. (정일준 옮김. 2017). 파주: 아르테.
- Baytiyeh, Hoda. (2018). Online Learning during Post-Earthquake School Closures. *Disaster Prevention and Management* 27 (2): 215–27.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. 위험사회: 새로운 근대성을 향하여. (홍성태 옮김, 2006). 서울: 새물결.
- Bertola, G., Blau, F. D., and Kahn, L. M. (2007). Labor market institutions and demographic employment patterns. *Journal of Population Economics*, 20(4), 833–867.
- Bird, Richard M. (2007). *Tax Challenges Facing Developing Countries: A Perspective from Outside the Policy Arena*. mimeo, Toronto: University of Toronto.
- Blanchard, O. (2019). Public debt and low interest rates. *American Economic Review*, 109(4), 1197–1229.
- Blanchard, O. and Giavazzi, F. (2004). Improving the SGP through a proper accounting of public investment. *CEPR Discussion Paper* 4220.
- Blöchliger, H., B. Égert, B. Alvarez and A. Paciorek. (2015). The Stabilisation Properties of Immovable Property Taxation: Evidence from OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*, No.1237, Paris: OECD.
- Bosch, G. (2004). Towards a New Standard Employment Relationship in Western Europe. *British Journal of Industrial Relations*, 42(4): 617–636.
- Bowles, Samuel. (2016). *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*. 도덕경제학: 왜 경제적 인센티브는 선한 시민을 대체 할 수 없는가. (박용진, 전용범, 최정규 옮김.) 서울: 흐름출판.
- Breuer, C. (2019). Expansionary austerity and reverse causality: A critique of the conventional approach. *INET Working Paper* No. 98.
- Bureau of Labor Statistics. (2018). Contingent and Alternative Employment Arrangements Summary. *Economic News Release*, June 7, 2018. Retrieved from <https://www.bls.gov/news.release/conemp.nr0.htm>.
- Card, David. (1999). The Causal Effect of Education on Earnings. Chapter 30 in



- Handbook of Labor Economics*. vol.3a, edited by Orley Ashenfelter and David Card. Amsterdam: Elsevier Science.
- Case, A. and Deaton, A. (2020a). *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Case, A. and Deaton, A. (2020.6.15.). United States of Despair. *Project Syndicate*. Retrived from <https://www.project-syndicate.org/commentary/deaths-of-despair-covid19-american-inequality-by-anne-case-and-angus-deaton-2020-06>.
- Chamley, C. (1985). Efficient Tax Reform in a Dynamic Model of General Equilibrium, *Quarterly Journal of Economics*, 100: 335–356.
- Chandola, T., Bartley, M., Sacker, A., Jenkinson, C., and Marmot, M. (2003). Health selection in the Whitehall II study, UK. *Social science & medicine*, 56(10), 2059–2072.
- Christopher K Hsee, Adelle X Yang, Liangyan Wang. (2010). Idleness aversion and the need for justifiable busyness. *Psychological Science*, 21(7), 926–930.
- Coursera. (2020). *Coursera Global Skills Index 2020*. Retrieved from <https://blog.coursera.org/announcing-the-coursera-2020-global-skills-index/>
- Cunliffe, J. and Erreygers, G. (eds.) (2004). *The Origins of Universal Grants: An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Davidsson, J., and Naczyk, M. (2009). The ins and outs of dualisation: A literature review. *REC-WP Working Paper*, (02).
- Doling, J. and R. Ronald. (2010). Property-based Welfare and European Homeowners: How Would Housing Perform as a Pension?, *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), 227–241.
- Doyle, A. and R. V. Ericsson. (2003). *Risk and Morality*. Toronto: University of Toronto Press.
- Dritsaki, C. (2013). Causal nexus between economic growth, exports and government debt: The case of Greece, *Procedia Economics and Finance*, 5, 251–259.
- Easterlin, R. (1974). Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence. In (eds) *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, edited by P. David and M. Reder. New York: Academic Press.
- Eichhorst, W., and Marx, P. (2012). *Whatever Works: Dualization and the Service Economy in Bismarckian Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichhorst, W., Fahrenholtz, B., and Linckh, C. (2017). Persönliches Erwerbstätigenkonto—Internationale Modelle und Erfahrungen (No. 78). *Institute of Labor Economics (IZA)*.
- Eichhorst, W., Kalleberg, A. L., Souza, A., and Visser, J. (2019). Designing Good Labour Market Institutions: How to Reconcile Flexibility, Productivity and Security?. (July 2019). *IZA Discussion Paper No. 12482*.
- Emmenegger, P., S. Häusermann, B. Palier, and M. Seeleib-Kaiser(eds.). (2012). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. 한국노동연구원 역, 이중화의 시대: 탈산업 사회에서의 불평등 변화. 한국노동연구원.
- Escolano, J. (2010). A practical guide to public debt dynamics, fiscal sustainability, and cyclical adjustment of budgetary aggregates. IMF Technical Notes and Manuals.
- European Commission. (2020a). *Belgium Invalidity benefits*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1102&langId=en&intPageId=4420> (2020년 9월 30일 접속).
- European Commission. (2020b). *Your Social Security Rights in Denmark*, Brussels: European Commission.
- Fatas, A. and Summers, L. (2018). The permanent effects of fiscal consolidations, *Journal of International Economics*, 112, 238–250.
- Försäkringskassan. (2020). 상병수당 안내 홈페이지. [https://www.forsakringskassan.se/privatpers!/ut/p/z1/tZVRT4MwEMc\\_iw8-Lr22UMpjxgERgbinPCyMCyKOsCBzPjp7RIT4xKNZtCXtsnd7\\_53Tf5FKbpFaZX15X3WIXWVPat7krKN5s4s7Fjgc4fqIKIQU21JPC8GdINSIDZ5eYcSKEiOGdcnpi m3E40XbGJCziaMGAWTGSuAwjE6r7qme0BJXledrLpWbvaybeqqLXt5Cc2-7LO ukfv2EtrH1ye0PuYoEfDDEvAZ8ItKD6X3z\\_VWNbSeomSK5Wsc0VhWKFH9GV-ZYOsChO3f2O5ygQOToXVfygNaVfV-p7Ljf3brwmmF5Wy1JLv2wmd8jp3VuR](https://www.forsakringskassan.se/privatpers!/ut/p/z1/tZVRT4MwEMc_iw8-Lr22UMpjxgERgbinPCyMCyKOsCBzPjp7RIT4xKNZtCXtsnd7_53Tf5FKbpFaZX15X3WIXWVPat7krKN5s4s7Fjgc4fqIKIQU21JPC8GdINSIDZ5eYcSKEiOGdcnpi m3E40XbGJCziaMGAWTGSuAwjE6r7qme0BJXledrLpWbvaybeqqLXt5Cc2-7LO ukfv2EtrH1ye0PuYoEfDDEvAZ8ItKD6X3z_VWNbSeomSK5Wsc0VhWKFH9GV-ZYOsChO3f2O5ygQOToXVfygNaVfV-p7Ljf3brwmmF5Wy1JLv2wmd8jp3VuR)

- VO8TbDCg-6OvqRTY1h8afzoaPiQxgXT8bF42HxzjWegTAhIK7HsK-P-7T6uL  
OfD6Oeh67mekACHsQaiCm3idAsGoI2LN7xIwoRmc8tl2BKg3HVO3RgvMUIC  
MMRNJwtiMDn4r3vndvytNg4\_hrl48tLKpTZH03-rUO3f3T7Zrfjlf3xdy3x-sPhut  
hZW\_7HbS0uLj4AaV1VIA!!/?1dmy&urile=wcm%3apath%3a%2Fcontentse\_resp  
onsive%2Fprivatpers%2Fsjuk
- Gechert, S., Horn, G. and Paetz, C. (2019). Long-term effects of fiscal stimulus and austerity in Europe, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 81(3), 647-666.
- Giavazzi, F. and Pagano, M. (1990). Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, in: Blanchard, O. and Fischer, S. (eds.), *NBER Macroeconomics Annual* 5, 75-111.
- Goos, Maarten, Alan Manning, and Anna Salomons. (2014). Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring. *American Economic Review*, 104 (8): 2509-26.
- GOV.UK. (2018). *Department for Digital, CulThe Public Services (Social Value) Act 2012: introductory guide*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/social-value-act-introductory-guide>. 2020. 08.11.
- Guajardo, J., Leigh, D. and Pescatori, A. (2014). Expansionary austerity? International evidence, *Journal of the European Economic Association*, 12(4), 949-968.
- Haffner, M., J. Hegedus and T. Knorr-Siedow. (2018). The Private Rental Sector in Western Europe in J. Hegedüs et al. (Eds), *Private Rental Housing in Transition Countries*. London: Palgrave Macmillan.
- Hein, E. (2018). Autonomous government expenditure growth, deficits, debt, and distribution in a neo-Kaleckian growth model, *Journal of Post Keynesian Economics*, 41(2), 316-338.
- Heller, Peter S. and J. Diamond. (1990). International Comparisons of Government Expenditure Revisited-The Developing countries-, 1975-86, *Occasional Paper* No.69, Washington: International Monetary Fund.
- Herndon, T., Ash, M. and Pollin, R. (2014). Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge Journal of Economics*, 38(2), 257-279.
- Hill, Matthew J., Maestas, Nicole and Mullen, Kathleen J. (2016). Employer Accommodation and Labor Supply of Disabled Workers. *Labor Economics*, 41, 291-303.
- HM Treasury. (2002). *Reforming Britain's Economic and Financial Policy: Towards Greater Economic Stability*, London: Palgrave Macmillan.
- HMRC. (2015). *PAYE Real Time Information (RTI) 'on-or-before' requirement - Research with micro and small employers*. HMRC.
- Holmlund, Bertil, Qian Liu, and Oskar Nordström Skans. (2008). Mind the Gap? Estimating the Effects of Postponing Higher Education. *Oxford Economic Papers* 60 (4): 683-710.
- House, C. L., Proebsting, C. and Tesara, L. L. (2019). Austerity in the aftermath of the great recession, *Journal of Monetary Economics*, In Press,
- ILO. (2017). *Dependent self-Employment: Trends, challenges and policy responses in the EU*. Geneva: ILO.
- ILO. (2018). Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U., and Silberman, M. S., *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*, Geneva: International Labour Organization.
- ILO. (2019). *Work for a brighter future*.
- ILO fact sheet. (2017) Challenges for the collection of reliable OSH data. *World Day for Safety and Health at Work* 2017.
- IMF. (2011). Modernizing the framework for fiscal policy and public debt sustainability analysis, *IMF Policy Paper* No. 4586.
- IMF. (2017). *IMF Fiscal monitor: tackling inequality*. October 2017. IMF.
- IMF. (2020a). *Teleworking is Not Working for the Poor, the Young, and the Women*. IMFBlog. JULY 7, 2020. Retrieved from <https://blogs.imf.org/2020/07/07/teleworking-is-not-working-for-the-poor-the-young-and-the-women/>
- IMF. (2020b). *World Economic Outlook : A Long and Difficult Ascent*. October 2020. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>
- INAMI. (2020). *INAMI* 누리집. <https://www.inami.fgov.be/fr/themes/incapacite-travail/independants/Page>

- s/declarer-incapacite-travail-reconnaissance-travailleur-independent.aspx, (2020년 10월 14일 접속).
- INASTI. (2020). *INASTI* 누리집. <https://www.inasti.be/fr/faq/combien-de-cotisations-sociales-dois-je-payer>, (2020년 10월 2일 접속).
- International Monetary Fund. (2020). *World Economic Outlook : A Long and Difficult Ascent*. October 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>
- Jacobs, J., Ogawa, K., Sterken, E. and Tokutsu, I. (2020). Public debt, economic growth and the real interest rate: A panel VAR approach to EU and OECD countries, *Applied Economics*, 52(22), 1377-1394.
- Joo, S. Y., Lee, K. K., Nah, W. J. and Jeon, S. M. (2020). The Income-led Growth in Korea: Status, Prospects and Lessons, *Korea Institute for International Economic Policy*, forthcoming.
- Judd, Kenneth. (1985). Short-run Analysis of Fiscal Policy in a Simple Perfect Foresight Model, *Journal of Political Economics*, 93, 298-319
- Jump, R. C. (2020). *Covid-19 and the public finances: Insights from post-Keynesian economics*. A presentation at the 9th Post Keynesian Economics Society Summer School.
- Jung, K. W., Won, Y. J., Kong, H. J., Oh, C. M., Seo, H. G., and Lee, J. S. (2013). Cancer statistics in Korea: incidence, mortality, survival and prevalence in 2010. *Cancer research and treatment: official journal of Korean Cancer Association*, 45(1), 1-14.
- Kahn, L. M. (2007). The impact of employment protection mandates on demographic temporary employment patterns: International microeconomic evidence. *The Economic Journal*, 117(521), F333-F356.
- Kalleberg, A. L. (2000). Nonstandard employment relations: Part-time, temporary and contract work. *Annual review of sociology* 26(1), 341-365.
- Kalleberg, A. L. (2009). Precarious work, insecure workers: Employment relations in transition. *American sociological review* 74(1), 1-22.
- Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes, *Housing, Theory and Society*, 23(1), 1-18.
- Keynes, J. M. (1936 [2012]). *고용, 이자 및 화폐에 관한 일반이론*. (박만섭, 옮김). 서울: 지

- 식을만드는지식.
- Ki, M. (2009). Health selection and health inequalities. *Doctoral dissertation*. UCL.
- Kim, I. H., Muntaner, C., Khang, Y. H., Paek, D., and Cho, S. I. (2006). The relationship between nonstandard working and mental health in a representative sample of the South Korean population. *Social science & medicine*, 63(3), 566-574.
- Kim, M. Y., Kang, Y. H., Jung, D. Y., and Lee, G. J. (2013). Older adults' smart phone use and access to health information. *Journal of Qualitative Research*, 14(1), 13-22.
- Kirsanova, T., Leith, C. and Wren-Lewis, S. (2009). Monetary and fiscal policy interaction: The current consensus assignment in the light of recent developments, *Economic Journal*, 119, F482-F496.
- Kohl, S. (2018). More Mortgages, More Homes? The Effect of Housing Financialization on Homeownership in *Historical Perspective, Politics & Society*, 46(2), 177-203.
- Kvist, J. (2014). A framework for social investment strategies: Integrating generational, life course and gender perspectives in the EU social investment strategy. *Comparative European Politics*.
- Lavoie, M. (2013). The monetary and fiscal nexus of neo-Chartalism: A friendly critique, *Journal of Economic Issues*, 47(1), 1-32.
- Lavoie, M. (2014). *Post-Keynesian Economics: New Foundations*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Le Grand, J., and Bartlett, W. (1993). *Quasi-markets and social policy: the way forward?*. In *Quasi-markets and social policy(202-220)*. Palgrave Macmillan, London.
- Lerner, A. (1943). Functional finance and federal debt, *Social Research*, 10(1), 38-51.
- Light, Audrey. (1995). The Effects of Interrupted Schooling on Wages. *Journal of Human Resources*, 30(3): 472-502.
- Macleay, J. S. Pichler. and N.Ziebarth. (2020). Mandated Sick Pay: Coverage, Utilization and Welfare Effects. *NBER Working Paper* No.26832.
- Madsen, P. K. (2004). The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons.

- Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), 187–207.
- Marmot, M., Ryff, C. D., Bumpass, L. L., Shipley, M., and Marks, N. F. (1997). Social inequalities in health: next questions and converging evidence. *Social science & medicine*, 44(6), 901–910.
- Marx, Karl. (1990). *Capital: A Critique of Political Economy*. Vol. 1. Introduced by Ernest Mandel and Translated by Ben Fowkes (Reprinted in 1990). New York: Penguin Books.
- Mathieu, C. and Sterdyniak, H. (2013). Do we need fiscal rules?, *Revue de l'OFCE*, 127(1), 189–233.
- Mazzucato, M., Mariana Mazzucato. (2016 [2017]). 혁신, 국가 그리고 인쇄자본. 자본주의를 다시 생각한다.(pp. 142–168.) (정태인, 옮김). 서울: 칼폴라니사회경제연구소.
- McDonnell, J., ed. (2018). *Economics for the Many*. London: Verso.
- Mehrotra, A., K. (2013). *Making the Modern American Fiscal State*, Cambridge: UK, Cambridge University Press.
- Milonakis, D. and B. Fine. (2009). *From Political Economy to Economics: Method, the Social and the Historical in the Evolution of Economic Theory*. Abingdon: Routledge.
- MISSOC. (2019a). *Social protection for the self-employed Austria*. <https://www.missoc.org/missoc-database/self-employed>, (2020년 8월 25일 접속).
- MISSOC. (2019b). *Social protection for the self-employed Sweden*. <https://www.missoc.org/missoc-database/self-employed>, (2020년 8월 25일 접속).
- MISSOC. (2019c). *Social protection for the self-employed Belgium*. <https://www.missoc.org/missoc-database/self-employed>, (2020년 10월 15일 접속).
- MISSOC. (2019d). *Social protection for the self-employed Belgium*. <https://www.missoc.org/missoc-database/self-employed>, (2020년 10월 15일 접속).
- Nem ReFusion. (2020). *Let i gang med NemRefusion - for selvstændige*, <https://www.nemrefusion.dk/mere-information/vejledninger/selvstaendige/>, (2020년 10월 15일 접속).

- O'Connor, J. (1973 [1990]). 현대국가의 재정위기. (우명동, 옮김). 서울: 이론과 실천.
- OECD. (2015). *Health at a glance 2015*. Paris: OECD.
- OECD. (2017). *Future of Work and Skill*. Paris: OECD.
- OECD. (2018a). *Economic Survey of Korea*. Paris: OECD.
- OECD. (2018b). *The future of education and skills: Education 2030*.
- OECD. (2019a). *OECD stats*. <http://stats.oecd.org>. 2020.10.15.
- OECD. (2019b). *Revenue Statistics*. Retrieved from <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> 2020.11.15.
- OECD. (2019c). *Social Expenditure Update 2019, Public Social Spending Is High in Many OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019d). *Tax Administration 2019*, <표 A.9> .Nature of assistance provided to SSC agencies. Paris: OECD.
- OECD. (2020a). *OECD PIAAC*. Retrieved from <http://www.oecd.org/publications/getting-skills-right-future-ready-adult-learning-systems-9789264311756-en.htm> 2020.11.10.
- OECD. (2020b). *Self-employment rate (indicator)*. Retrieved from 10.1787/fb58715e-en 2020.07.03.
- OECD. (2020c). *Taxing Wages 2020*. Retrieved from <https://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm>. 2020.11.15.
- OECD. (2020d). *Tax Revenue*. Retrieved from <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#indicator-chart>. 2020.11.15.
- OECD. (2021). <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm> Paris: OECD (2021년 1월 4일 접속).
- OECD. (2020.11.15.). *Labour force participation rate data*. Retrieved from [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/labour-force-participation-rate/indicator/english\\_8a801325-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/labour-force-participation-rate/indicator/english_8a801325-en).
- Offe, C. (1997). Towards a New Equilibrium of Citizen' Rights and Economic Resources?. in Robert E. Goodin and Deborah Michell (eds.), *The Foundations of the Welfare State*, Volume I, An Elgar Reference Collection. 87–114.
- Offe, C. (2009). Basic income and the labor contract. *Analyse & Kritik*, 31(1), 49–79.
- Ostry, J. D., Ghosh, A. R., Kim, J. J. and Qureshi, M.S. (2010), Fiscal space. *IMF*

- Staff Position Note 10/11.
- Palley, T. I. (2015). Money, fiscal policy, and interest rates: A critique of Modern Money Theory. *Review of Political Economy*, 27(1), 1 – 27.
- Panizza, U. and Presbitero, A. F. (2013). Public debt and economic growth in advanced countries: A survey. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 149(2), 175–204.
- Panizza, U. and Presbitero, A. F. (2014). Public debt and economic growth: Is there a causal effect?, *Journal of Macroeconomics*, 41, 21–41.
- Pearlin, Leonard I. (1999). The Stress Process Revisited. In (eds) *Handbook of the Sociology of Mental Health*, edited by C. S. Aneshensel and J. C. Phelan. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 395–415.
- Pescatori, A., Sandri, D. and Simon, J. (2014). Debt and growth : Is there a magic threshold?. *IMF Working Paper* WP/14/34.
- Phelan, Jo C., Bruce G. Link. and Parisa Tehranifar. (2010). Social Conditions as Fundamental Causes of Health Inequalities: Theory, Evidence, and Policy Implications. *Journal of Health and Social Behavior*, 51(1), S28–40.
- Pittini, A., G. Koessl, J. Dijol, E. Lakatos and L. Ghekiere. (2017), The State of Housing in the EU 2017, *A Housing Europe Review*.
- Posner, Eric A. (2019). *Radical Markets: Uprooting Capitalism and Democracy for a Just Society*. Princeton University Press.
- Pressman, S. (2006). A post Keynesian theory of the state, in: Pressman, S. (ed.), *Alternative Theories of the State*. London: Palgrave Macmillan, 113–138.
- Priemus, H. and F. Dieleman. (2002). Social housing policy in the European Union: past, present and perspectives. *Urban Studies* 39(2). 191–200.
- Priewe, J. (2020). Why 3 and 60 per cent? The rationale of the reference values for fiscal deficits and debt in the European Economic and Monetary Union, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 17(2), 111–126.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone : the collapse and revival of American community*. 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생. (정승현 옮김. 2016). 서울: 페이퍼포드.

- Quinn, David M., and Morgan Polikoff. (2017). *Summer Learning Loss: What Is It, and What Can We Do about It?* Brookings Institution, Washington, DC.
- Reinhart, C. M. and Rogoff, K. S. (2010). Growth in a time of debt, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 100, 573–578.
- Reuters. (2020). *German econ minister tells firms to diversify beyond China in Asia*. October 19, 2020. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/germany-economy-asia/german-econ-minister-tells-firms-to-diversify-beyond-china-in-asia-idUKL8N2HA2HV>.
- Rhee, S. (2020). Disability and Occupational Labor Transitions: Evidence from South Korea, *KDI Journal of Economic Policy*, Vol. 42 No.3.
- Rifkin, Jeremy. (2005). *The End of Work*. 노동의 종말. (이영호, 옮김. 2005). 서울: 민음사.
- Romer, P. M. (1994). The origins of endogenous growth. *Journal of Economic perspectives*, 8(1), 3–22.
- Rothgang, H., Obinger, H. and Leibfried, S. (2006). The state and its welfare state: How do welfare state changes affect the make-up of the nation state?. *Social Policy & Administration*, 40(3), 250–266.
- Rubery, J. (2017). *Reregulating for inclusive labour markets*. In *Regulating for Equitable and Job-Rich Growth*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Rubery, J., Grimshaw, D., Keizer, A., and Johnson, M. (2018). Challenges and contradictions in the ‘normalising’ of precarious work. *Work, Employment and Society*, 32(3), 509–527.
- Ruhm, C. (2000). Are Recessions Good for Your Health?, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, No.2.
- Sandel, M.J. (2012). *What Money Can't Buy?*. 돈으로 살수 없는 것들: 무엇이 가치를 결정하는가. (안기순, 2012). 서울: 와이즈베리.
- Sardoni, C. (2016). A note on the sustainability of full employment in the presence of budget deficits, *Review of Political Economy*, 28(1), 79–89.
- Sawyer, M. C. (2007). *Fiscal policy under New Labour*. Cambridge Journal of Economics, 31, 885–899.
- Sawyer, M. C. (2019). Approaching budget deficits, debts and money in a socially responsible manner, in: Arestis, P. and Sawyer, M. C. (eds.), *Frontiers of*

- Heterodox Macroeconomics*. London: Palgrave Macmillan, chapter 2, 45–87.
- Schmid, G. (1995). A new approach to labour market policy: A contribution to the current debate on efficient employment policies. Is full employment still possible? Transitional labour markets as a new strategy of labour market policy. *Economic and Industrial Democracy*, 16, 429–456.
- Schmid, G. (1998). Transitional labour markets: a new European employment strategy, *Discussion Paper FS I 98–206*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, G. (2012). Transitional labour markets and flexicurity: Managing social risks over the life course. In *Transforming European Employment Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Schmitt–Grohé, S. and Uribe, M. (2007). Optimal simple and implementable monetary and fiscal rules. *Journal of Monetary Economics*, 54, 1702–1725.
- Schnabel, Ulrich. (2016). *Muße: Vom Glück des Nichtstuns*. 아무것도 하지 않는 시간의 힘. (김희상, 옮김). 경기: 가나문화콘텐츠.
- Scholz, T. (2016). *Platform Cooperativism: Challenging the Corporate Sharing Economy*. Rosa Luxemburg Stiftung, New York Office.
- Schwartz, H., and L. Seabrooke. (2008). 'Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing', *Comparative European Politics*, 6(3), 237–61.
- Sen, Amartya. (1999). *Freedom as development*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. 자유로서의 발전. (김원기 옮김, 2013). 서울: 갈라파고스.
- Sennett, Richard (2012). *Together: The Rituals, Pleasures, and Politics of Cooperation*. 투게더: 다른 사람들과 함께 살아가기. (김병화 옮김, 2012) 서울: 현암사.
- Setterfield, M. (2007). Is there a stabilizing role for fiscal policy in the New Consensus?. *Review of Political Economy*, 19(3), 405–418.
- Simmel, Georg. (1950). The Isolated Individual and the Dyad. In (eds) *The sociology of Georg Simmel*, edited by Kurt H. Wolff. New York: The Free Press.
- Sorensen, G., Stoddard, A. M., LaMontagne, A. D., Emmons, K., Hunt, M. K., Youngstrom, R. and Christiani, D. C. (2003). A comprehensive worksite

- cancer prevention intervention: behavior change results from a randomized controlled trial (United States). *Journal of Public Health Policy*, 24(1), 5–25.
- Spasova, S., Boughet, D., and Vanhercke, B. (2016). *Sick pay and sickness benefit schemes in the European Union, Background report for the Social Protection Committee's in-depth report on sickness benefits*. Brussels: European Commission.
- SSA. (2018). *Social Security Programs Throughout the World: Europe, Denmark*, <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/denmark.html>, (2020년 9월 30일 접속).
- Standing, G. (2009). *Work after globalization: building occupational citizenship*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar.
- Standing, G. (2017). 기본소득: 일과 삶의 새로운 패러다임. (안효상, 옮김. 2018.) 파주: 창비.
- Steindl, J. (1952). *Maturity and Stagnation in American Capitalism*, New York: Monthly Review Press.
- Stiglitz, J. E. and Greenwald, B. C. (2014). *Creating a learning society: A new approach to growth*—창조적학습사회. (김민주, 옮김, 2016). 서울: 한국경제신문사.
- Tait, Alan A. and P. S. Heller. (1982), International Comparisons of Government Expenditure, *Occasional Paper* No. 10, Washington: International Monetary Fund.
- Tcherneva, P. R. (2008). The return of fiscal policy: Can the new developments in the new economic consensus be reconciled with the post–Keynesian view?. *Levy Economics Institute Working Paper* N0. 539.
- The Brussels Times. (2019). *Self-employed entitled to immediate 'sick leave' compensation*, <https://www.brusselstimes.com/news/belgium-all-news/health/59529/self-employed-entitled-to-immediate-sick-leave-compensation/>. (2020년 10월 15일 접속).
- Thoits, Peggy A. (2011). Mechanisms Linking Social Ties and Support to Physical and Mental Health. *Journal of Health and Social Behavior*, 52(2), 145–61.
- Torgersen, U. (1987). “Housing: the wobbly pillar under the welfare state”, in B. Turner, J. Kemeny & L. Lundqvist (Eds), *Between State and Market: housing*

- in the post-industrial era*, pp. 116-126.
- Tranøy, B. S., M. A. Stamsø and I. Hjertaker. (2020). Equality as a driver of inequality? Universalistic welfare, generalised creditworthiness and financialised housing markets, *West European Politics*, 43(2), 390-411.
- Truger, A. (2016). Reviving fiscal policy in Europe: towards an implementation of the golden rule of public investment, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 13(1), 57-71.
- UK Government. (2020). *Employment and Support Allowance* <https://www.gov.uk/employment-support-allowance>, (2020년 10월 15일 접속).
- Van den Noord, P. (2005). Tax Incentives and House Prices in the Euro Area: Theory and Evidence. *Economie Internationale*, No. 101.
- Van Parijs, P. et al. (1998). 모두에게 실질적 자유를: 기본소득에 대한 철학적 옹호. (조현진, 옮김, 2016). 서울: 후마니타스.
- Van Parijs, P. et al. (2017). *Basic Income*. 21세기 기본소득. (홍기빈, 옮김). 서울: 흐름출판.
- Vosko, L. F., MacDonald, M., and Campbell, I. (2009). *Gender and the contours of precarious employment* (Vol. 8). Routledge.
- Weil. (2014). The Fissured Workplace: *Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*. [송연수 옮김(2015). *균열일터: 당신을 위한 회사는 없다. 황소자리*].
- Whitehead, C., Monk, S., Scanlon, K., Markkanen, S., and Tang, C. (2012). *The private rented sector in the new century—A comparative approach*. Cambridge: Cambridge Centre for Housing and Planning Research. Retrieved from [http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/The-Private-Rented-Sector-WEB\[1\].pdf](http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/The-Private-Rented-Sector-WEB[1].pdf).
- Wiking, Meik. (2016). *Little Book of Hygge*, London: Penguin UK.
- Wilthagen, T. (1998). *Flexicurity: A new paradigm for labour market policy reform?*. Available at SSRN 1133924.
- Wilthagen, T., and Tros, F. (2004). The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer: European Review of labour and research*, 10(2), 166-186.

- World Bank. (2019). *The Changing Nature of Work*.
- World Trade Organization. (2020). *Trade shows signs of rebound from COVID-19, recovery still uncertain.* 6 October. [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr862\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm)
- Wray, L. R. (2015). *Modern Money Theory*, Second Edition. London: Palgrave Macmillan.
- Yun-Casalilla, B., O'Brien, P. K. and Comin, F. C. (2012). *The Rise of Fiscal States*. Cambridge: UK, Cambridge University Press.



## [부록1] 보론: 덴마크, 프랑스, 독일의 고용 안전망

### 1. 덴마크의 고용 안전망 (실업보험 + 기본실업수당)

덴마크는 2018년부터 자영업자<sup>72)</sup>와 비정형 근로자에게도 실험보험제도를 적용하고 있다. 새로운 덴마크 제도의 핵심은 근로자나 자영업자가 모두 소득활동을 기준으로 실업보험을 받는다는 점이다. 이 제도는 2017년 정부와 의회 내 정당들의 합의로 만들어졌으며, 2018년 1월 10일부터 시행되었다.

#### 1) 제도의 개요

덴마크의 고용보험제도는 실업보험과 기본실업 수당(실업 부조)으로 구성되어 있다. 실업보험은 가입자가 받을 수 있으며, 실업 부조는 미가입자를 대상으로 자산조사를 통해 수혜자를 선별하여 지급된다. 실업보험은 실업보험 기금과 운영 사업자들이 운영을 담당하며, 실업 부조는 지방정부가 운영을 담당한다. 2018년 기준으로 전체 실업자 중 64.2%가 실업보험을 16.4%가 기본실업수당을 받고 있다(장지연 외, 2020:244).

#### 2) 가입대상

가입대상은 덴마크에 거주하는 18~63세 인구로 소득활동을 하고 있다면 누구든지 실업보험에 가입할 수 있다. 다만 의무가입은 아니며, 가입 여부를 본인이 선택할 수 있다. 실업보험을 관리하는 여러 회사가 존재하는데<sup>73)</sup>, 근로자는 이들 중 한 곳을 택하게 된다. 대체로 노조에서 지정한 회사와 계약을 하지만 노조를 통하지 않고도 가입할 수 있다. 2020년 덴마크의 실업보험기금(A-Kasser)은 총 23곳으로, 직종과 관계없이 가입 가능한 곳이 7곳이고, 자영업자가 가입할 수 있는 곳이 6곳(FTF-a, MA, Free,

CA, ASE, DANA)이다(장지연 외, 2020). 임금근로자와 자영업자 모두 국세청에 신고된 소득을 바탕으로 한 소득세를 기준으로 보험자격이나 기여율이 결정된다. 임금근로자이면서 자영업업을 겸업하는 때도 근로소득과 사업소득을 소득을 합산하여 가입할 수 있다. 다만 자산소득은 포함되지 않는다.

#### 3) 재원

덴마크의 실업보험 재원은 실업보험 가입 여부에 상관없이 납부하는 노동시장 분담금과 가입자에 한해 부과되는 실업 보험료로 마련한다. 노동시장 분담금은 근로소득과 사업소득을 합산한 금액에 8%씩 의무 부과된다(장지연, 홍민기, 2020). 노동시장 분담금은 국세청이 징수하며 주요 사회보장항목에 통합적 재원으로 활용된다. 노동시장 분담금은 실업보험 재원의 약 70%를 부담한다.

나머지 30%는 정액의 보험료가 부담한다. 보험료(본인 분담금)는 실험보험기금에 따라 다르고 정액제이다. 자영업자용 실업보험기금 중 하나인 FTF-a의 보험료는 2020년 기준 월 457크로네(한화 약 8만 5천 원)이다. 정액 보험료이기 때문에 일종의 월 회비에 가깝다. 덴마크의 고용보험은 노동시장 기여금에 약간의 보험료를 추가 납부하면 가입할 수 있으므로 가입률이 매우 높다. 2018년 기준 전체 취업자의 77%가 실업보험에 가입되어 있다.

#### 4) 급여

실업급여는 지역별 일자리센터나 덴마크의 구직 사이트인 jobnet.dk에 등록한 후 1년 이상의 실업보험 가입 이력이 있고, 소득 기준이 충족되면 받을 수 있다. 소득 기준은 국세청에 신고된 소득액에 따라 정해진다. 근로소득과 사업소득의 합이 2020년 기준으로 지난 3년간 238,512크로네(한화 약 4,250만 원) 이상이어야 한다. 물론 이것은 전일제 기준이며, 단시간 근로자라면 이보다 낮은 금액 기준이 적용된다.

급여액의 소득대체율과 소득 상한액은 노동시장 내 지위에 따라 다르다. 소득대체율은 지난 24개월 중 가장 높은 소득을 올린 12개월을 기준으로 결정된다. 영세 자영업자인 경우는 이전 5년 중 가장 높은 소득을 올린 2년을 기준으로 한다. 전일제 근로를 기준으로 하면 소득대체율은 90%이며 소득 상한액은 전일제 기준 월 19,083크로네(한화 약 337만 원)이다(장지연 외, 2020)<sup>74)</sup>. 소득 상한선은 평균임금의 1/2 수준으

72) 이전에도 덴마크에서는 자영업자가 실업보험 혜택을 받을 수 있었으나, 그때는 자영업자만을 위한 실업 보험기금을 따로 운영하였다(장지연 외, 2020).

73) <https://www.a-kasser.dk/> 덴마크 실업보험 기금을 운영하는 사업자들의 정보가 정리되어 있다. 자영업자는 전체 23곳 중 6곳에 가입할 수 있다.



로 낮은 편이다. 수급 기간은 최대 2년이고, 추가로 1년 연장할 수 있다. 실업급여 수급 기간 중 소득활동을 하면 근로시간의 2배에 해당하는 기간만큼 수급 기간이 연장된다(최대 1년/ 자영업자는 15유로의 소득을 근로시간 1시간으로 환산, 2016년).

자영업자와 프리랜서의 경우, 폐업 후 3주간의 대기기간이 있고, 파산의 경우 대기기간은 1주일이다.

## 2. 프랑스의 전국민 고용보험

### 1) 제도의 개요

프랑스는 2018년에 기존에는 실업보험에서 배제되어 있던 자영업자를 포함하는 제도 개혁을 시행하였다. 이렇게 탄생한 새로운 실업보험 제도는 2019년 11월부터 시행되었다.

### 2) 가입대상

가입대상은 퇴직연령에 도달하지 않은 실업자 중, 고용센터에 구직자 등록이 되어있는 사람이다. 실업자는 실업급여를 받기 위해서는 고용계약 종료일로부터 12개월 이내에 거주지의 고용센터에 구직자 등록을 해야 한다. 그리고 실업급여를 신청하고 신청서를 작성해야 한다.

자영업자를 포괄하는 개혁이 시행된 이후에는 실업 이전에 최소 2년 이상 같은 사업체를 운영한 자영업자가 파산 또는 폐업한 때에도 지급된다. 자영업자는 파산, 폐업 이전 2년 과세소득이 연평균 1만 유로 이상이어야 하며, 해당 자영업 이외의 과세소득이 기초생활보장 수당액의 기준인 월 560유로 미만이어야 한다는 조건이 있다(장지연, 홍민기, 2020:78). 근로자와 마찬가지로 파산, 폐업한 지 12개월 이전에 신청하면 바로 지급된다.

다만, 법정 퇴직연령(출생연도에 따라서 60세에서 62세 사이)에 도달하지 않은 경우여야 한다. 노령연금 수급자격을 갖추지 못한 경우에는 특별규정에 따라서 완전 노령연금 수급자격을 갖출 때까지 한시적으로 실업급여의 수급을 허용한다. 그러나 어떤

경우에도 연금수급이 가능한 나이가 되면 실업급여 수급 자격을 잃어버린다. 또한, 장애인이나 장기경력을 가진 조기 퇴직자처럼 노령연금에서 직업상실에 대한 급여를 받을 때는 고용보험 상 실업급여의 대상이 될 수 없다(김승택, 2017).

### 3) 재원

프랑스 정부는 근로자들이 임금의 2.4%씩 내던 보험료를 폐지하였다. 대신 사회보장 조세에 가까운 일반사회기여금을 1.7%(임금근로자는 7.5%에서 9.2%로, 자영업자는 8.0%에서 9.7%로) 인상하여 자영업자의 실업보험 포괄을 위한 재원을 마련하였다.<sup>75)</sup> 또한, 장기고용을 장려하는 차원에서 특정 업종에서 단기 노동력(CDD)을 많이 활용하는 고용주에 대해서는 고용보험료를 추가로 부담하도록 하였다.<sup>76)</sup>

### 4) 급여

수급요건은 개혁 이전에는 과거 28개월 중(53세 이상은 36개월) 최소 4개월 이상의 근로 이력을 요구했으나, 개혁 이후에는 수급요건 기준을 강화하여(53세 이상은 36개월) 지난 24개월 중 6개월 이상의 근로 이력을 요구한다. 실업급여액은 소득에 비례하지만, 소득이 높은 사람에게는 낮은 소득대체율이 적용된다. 구체적인 급여 수준은 다음의 <부표 1>에 정리되어 있다. 자영업자의 경우에는 월 800유로를 정액으로 최대 6개월간 지급한다(장지연, 홍민기, 2020).

75) 고용주의 기여율 4.0%는 인상하지 않고 유지되었다.

76) <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/bonus-malus/> 프랑스 정부에 따르면 이 제도는 2021년 3월 1일부터 적용될 예정이며, 해당하는 기업에 추가될 보험료율은 최소 3%에서 최대 5.05% 사이이다. 적용되는 업종은 평균 퇴직률이 150% 이상인 7개 업종에서 11명 이상의 직원이 있는 회사이다(식품제조, 운송, 숙박, 목공, 고무/플라스틱 제작 등).

74) 덴마크 실업보험기금: <https://www.a-kasser.dk/dagpengesatser/>

<부표 1> 프랑스 실업보험의 급요 수준에 따른 급여 계산(2019년 7월 기준)<sup>77)</sup>

총 월급	급여의 수준
1,194.42유로 미만	총급여의 75%
1,192.42유로~1,304.88유로	매일 최소 29.38유로
1,304.88유로~2,207.95유로	총급여의 40.4% + 매일 12.05유로
2,207.85유로~13,714유로	총급여의 57%

자료: <https://www.unedic.org/indemnisation/fiches-thematiques/allocation-daide-au-retour-emploi-are>

### 3. 독일의 고용안전망 (고용보험 + 실업부조)

#### 1) 제도의 개요

독일의 실업급여 및 실업 부조제도는 크게 두 종류로 나눌 수 있다. 한국의 고용보험에 해당하는 실업급여 I은 고용보험 가입자가 일정한 조건을 충족한 경우 기존 소득의 일부를 보전받는 형식이다(박귀천, 2018). 실업급여 II는 실업급여 I의 청구요건을 충족하지 못한 사람과 지급 기간을 초과한 장기 구직자와 그 가족들에게 지급되는 급여로, 실업 부조제도라고 할 수 있다(박귀천, 2018). 독일은 2004년 하르츠 개혁 이전에는 일반적인 실업 부조제도와 기초생활 보장 개념의 사회수당이 분리되어 있었으나, 하르츠 개혁으로 인해 둘이 통합되어 실업급여 II로 정리되었다(김승택, 2017).

#### 2) 가입대상

독일의 고용보험 가입 대상자는 의무가입자와 임의가입자로 나뉜다. 독일법상 고용보험 의무가입 대상자는 15세에서 65세까지의 ‘취업자’와 ‘기타 사유에 의한 의무가입자’이다. 취업자는 미니잡을 제외한 고용보험 가입의무가 있는 일자리에 취업한 사람을 의미한다. 기타 사유에 의한 의무가입자는 직업 재활, 취업급여를 받는 청소년, 병역법에 따라 군 복무 중인 사병 등이 포함된다. 임의가입자는 고용보험 가입의무가 면제되며, 공무원, 판사, 군인, 성직자 등이 포함된다.

실업급여 II는 나이 기준 외에 근로 능력과 부조 필요성이라는 기준이 추가된다. 근

로 능력의 기준은 최소한 1일 3시간/주 15시간 이상 취업이 가능하다면 근로 능력이 있는 것으로 본다(박귀천, 2018). 부조 필요성은 독립적인 생활이 가능할 정도로 충분한 수입이나 자산을 가지지 못한 상태를 의미하고, 구직자 본인뿐 아니라 가족들의 수입과 자산까지 포괄적으로 고려하여 판단하게 된다.

#### 3) 재원

고용보험은 기본적으로 근로자와 사용자의 보험료를 재원으로 하지만 연방정부의 보조금이 일부 포함된다. 다만 연방정부는 지출이 수입이나 적립금으로 충당하지 못한 경우에만 부족분에 한해 보조금을 통해 재원을 부담하게 되어있다(김승택, 2017). 운영은 연방 고용사무소(BA)가 담당한다. 고용보험 보험료율은 2011년 이후 세전 임금의 3%를 유지해오고 있다. 실업급여 II의 경우에는 조세가 주요 재원이다.

#### 4) 급여

독일에서 실업급여 I 을 받기 위해서는 세 가지 요건을 모두 충족해야 한다. 일단 실업을 하게 되면 실업신고를 해야 한다. 미취업/실업 상태의 기준은 어떤 일자리에서 취업하지 않았거나 주당 15시간 미만 취업을 한 상태이다(박귀천, 2018). 또한, 실업 전 24개월 동안 최소 12개월간 피보험자 신분을 유지하며 보험료를 냈어야 한다. 마지막으로 실업자는 고용보험을 운영하는 연방 고용사무소가 제공하는 정보를 통해 직장을 찾아야 한다. 이러한 의무를 이행하지 않는 경우 2주간 실업급여 지급이 정지된다(박귀천, 2018). 그리고 실업자는 취업할 수 없는 경우가 아닌 이상 본인에게 기대되는 일자리를 받아들여야 한다. 기대되는 일자리의 기준은 임금과 거주지와 직장까지의 거리를 기준으로 결정된다.<sup>78)</sup>

실업급여 I 지급금액의 수준은 자녀가 있는 실업자에 대해서는 세전 임금의 67%, 그 이외의 실업자에 대해서는 60%이다(김승택, 2017). 실업급여 I 은 고용 기간과 나이를 기준으로 6개월에서 최대 24개월까지 지급된다. 예를 들어, 50세가 되지 않은 실업자에 대한 지급 기간은 12개월로 제한되며, 만 58세 이상이면서 48개월 이상 고용보험

77) 월 소득 4,500유로 이상인 사람에게는 실업 7개월 후부터 실업급여의 30%를 삭감한다. <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2019/06/436525/>

78) 일반적으로 임금은 실업 이후 3개월까지는 실업급여 산정기준 임금의 80% 이상의 업무가 기대 가능 업무로 본다. 실업 후 4개월부터 6개월까지는 70%, 실업후 7개월부터는 실업급여에 상응하는 수준의 임금을 지급하는 모든 업무가 기대 가능하다고 본다(김승택, 2017:23)

에 가입하고 있었다면 최장 24개월까지 인정된다(박귀천, 2018). 하지만 노령연금 수급연령에 도달한 사람에 대해서는 실업수당 청구권이 상실된다.

독일 실업급여제도에서 특징적인 부분은 부분 실업급여이다. 부분 실업급여는 근로자가 고용보험 가입의무가 있는 일자리 2개 이상에 취업하여 있는 중에 그중 하나를 상실하여 새로운 일자리를 찾게 될 때 소득을 보전해주는 제도이다(김승택, 2017). 다만 가입 일자리 중 하나가 월 450유로 미만의 미니잡(mini-job)일 때는 고용보험의 무가입 대상이 아니므로 부분 실업급여 수급 기준에 해당하지 않는다.

실업급여Ⅱ는 실업 부조제도에 가까우므로 실업 전 임금 수준과 관계없이 법에서 정하는 기준급여, 부가급여, 주거 및 난방비 등을 기준으로 급여가 책정된다(박귀천, 2018). 실업급여Ⅱ의 기준급여액은 ‘기준급여산출법’이라는 법률에서 해마다 그 금액을 정하고 있다. 부가급여는 법률에서 정하고 있는 기준급여에 의해 보호되지 않는 추가적 수요에 대해 지급하는 급여이다. 기준급여는 2019년 기준 독신자나 단독 양육 모 기준으로 424유로(약 56만 원)이다.<sup>79)</sup>

79) <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1599025>

## [부록2] 보론: 부채 동학의 분석

부채 동학의 분석을 위한 변수들(모두 명목 기준)을 다음과 같이 정의한다.

$D$	국가채무
$Y$	국내총생산
$P$	기초 재정수지 (통합 재정수지에서 국채 지급이자를 차감)
$d$	국가채무 비율 $= D/Y$
$g$	경제성장률 $= \Delta Y/Y$
$p$	기초 재정수지 비율 $= P/Y$
$r$	세후 국채이자율

위의 변수 정의에 기초해 다음 식 (1)이 성립함을 알 수 있다.

$$D_t = -P_t + (1+r)D_{t-1} \quad (1)$$

식 (1)을 활용해 다음의 식 (2)를 도출할 수 있다.

$$\Delta d_t = d_t - d_{t-1} = -p_t + \frac{r-g}{1+g} \times d_{t-1} \quad (2)$$

만약 기초 재정수지나 이자율, 경제성장률 중 어떤 것도 국가채무 비율의 영향을 받지 않고 명목경제성장률이 -100%보다 크다면 차분 방정식 (2)로부터 국가채무 비율의 안정성 조건 (3)을 도출할 수 있다.

$$\frac{\partial(\Delta d_t)}{\partial d_{t-1}} = \frac{r-g}{1+g} < 0 \Leftrightarrow r < g \quad (3)$$

식 (2)를 이용하면 장기 국가채무 비율( $d^*$ )과 장기 기초 재정수지 비율( $p^*$ )

및 장기 통합 재정수지 비율( $c^*$ ) 사이에 존재하는 관계를 다음의 (4) 및 (5)와 같이 도출할 수 있다.

$$p^* = \frac{(r-g)d^*}{1+g} \simeq (r-g)d^* \quad (4)$$

$$c^* \simeq -gd^* \quad (5)$$

반대로  $r > g$ 인 경우에는 국가채무 비율의 안정성이 문제가 된다. 시점 간 예산 제약이 무한한 미래로 연장될 수 있다고 가정하면 식 (2)로부터 국가채무 비율  $d_t$ 를 다음의 식 (6)과 같이 표현할 수 있다. 유의할 점은 만약  $r < g$ 라면 식 (6) 우변 대괄호 안의 할인인자(discount factor)가 1보다 커져 식 (6) 자체가 정의될 수 없다는 사실이다.

$$d_t \simeq \lim_{n \rightarrow \infty} \left[ \frac{1}{1+r-g} \right]^n d_n + \sum_{i=1}^{\infty} \left[ \frac{1}{1+r-g} \right]^i p_{t+i} \quad (6)$$

식 (6)의 우변 두 번째 항은 미래에 발생할 일련의 기초 재정수지를 현재가치로 평가해 모두 더한 것에 해당한다. 단 현재가치는 성장률로 조정된 이자율  $r-g$ 에 의해 계산되고 있다. 한편 우변 첫 번째 항은 미래 최종 시점 국가채무의 현재가치이다. 인류 최후의 날까지 영원히 빚을 지는 전략을 선택할 수는 없다면 이 항의 양의 값을 가질 수 없도록 하는 경계 조건이 필요하다. 이에 따라  $r > g$ 인 경우의 이론적인 국가채무 지속가능성 조건은 식 (7)과 같다. 이와 같은 접근법은 IMF의 매뉴얼(Escobano 2010)에서도 확인되는 표준적인 방식이다.

$$d_t \simeq \sum_{i=1}^{\infty} \left[ \frac{1}{1+r-g} \right]^i p_{t+i} \quad (7)$$

이는, 항구적으로  $r > g$ 이고 장기 평균 명목경제성장률  $g^*$ 에 대하여  $g^* \geq 0$ 라는 전제 하에서 국가채무의 지속가능성이 보장되는 이론적인 조건은 다음의 (8)

로 표현될 수 있음을 의미한다.

$$p^* \geq rd^* \Leftrightarrow d^* \leq 0, c^* \geq 0 \quad (8)$$