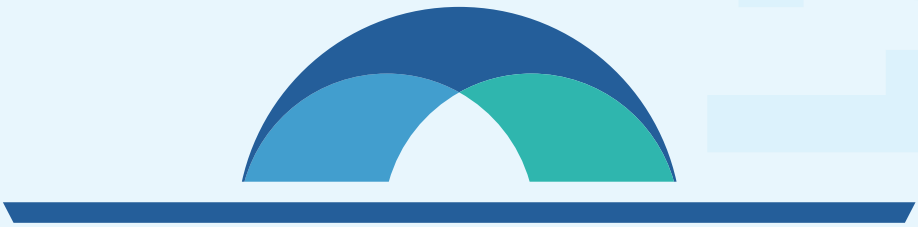
대한민국을 바꾸는 담론 연구 4



저성장시대의 사회전환

저비용사회

강병익 (민주연구원 연구위원)
이경아 (민주연구원 연구위원)
박동욱 (민주연구원 연구위원)
이헌석 (에너지정의행동 대표)

민주연구원

대한민국을 바꾸는 담론연구 4

저성장시대의 사회전환
저비용사회

강병익 민주연구원 연구위원
이경아 민주연구원 연구위원
박동욱 민주연구원 연구위원
이헌석 에너지정의행동 대표

민주연구원
The Institute for Democracy

목차

I ‘저비용사회’를 이야기해야하는 이유 001

■■ 강병익 | 민주연구원 연구위원

1. 왜 저비용사회인가? ····· 1
2. 고비용사회의 환경 ····· 2
3. 공공성 강화: 저비용사회의 토대 ····· 9
4. 본문 소개 ····· 11

II 사교육비 줄이는 저비용사회 016

■■ 이경아 | 민주연구원 연구위원

1. 사교육비 부담 실태 ····· 16
2. 사교육비 지출 증가의 원인 ····· 20
3. 사교육비 절감을 위한 해외 정책 사례 ····· 26
4. 사교육 경감효과에 대한 선행 연구 ····· 33
5. 사교육비 절감 정책의 기본 방향 ····· 37
6. 정책 제안: 미래 지향적 공교육 혁신모델인 ‘온종일마을학교’를 통한 사교육비 절감 ····· 44

Ⅲ 더불어 잘사는 주거 환경 만들기 050

■■ 박동욱 | 민주연구원 연구위원

1. 열악한 주거 현실 ····· 50
2. 주거 비용의 중요성 ····· 53
3. 저비용사회를 위한 주거비 절감 방안 ····· 55

Ⅳ 의료비 합리화를 통한 저비용사회 실현 063

■■ 강병익 | 민주연구원 연구위원

1. 적정 의료비 부담과 민간의료보험 ····· 66
2. 우리나라 국민의 의료비 부담은 적정한가? ····· 69
3. “문재인 케어”의 의료비 경감 효과 ····· 73
4. 건강한 저비용사회 위하여 ····· 79

Ⅴ ‘에너지 저비용사회’로의 구조전환 081

■■ 이헌석 | 에너지정의행동 대표

1. ‘에너지 저비용사회’의 제안 배경 ····· 81
2. 에너지분야 주요 지표변화 ····· 86
3. 에너지 요금을 둘러싼 쟁점 ····· 96
4. 에너지 저비용사회를 위한 패러다임 전환 ····· 100
5. 향후 정책 추진 방향과 과제 ····· 107

참고문헌 ····· 111

표 목 차

〈표 Ⅰ-1〉 소득 5분위별 가구당 부채 보유액 및 점유율 ···· 7
〈표 Ⅱ-1〉 2016년 서울 시민의 10대 경제 관심사 ····· 16
〈표 Ⅱ-2〉 자녀 사교육비 부담 정도(2017) ····· 17
〈표 Ⅱ-3〉 사교육 관련 정책의 변천 과정 ····· 18
〈표 Ⅱ-4〉 초등돌봄교실 참여규모 변화 ····· 46
〈표 Ⅲ-1〉 빈곤 여부에 따른 소득대비 임대료 비율(RIR) 51
〈표 Ⅲ-2〉 빈곤 여부에 따른 임대료 과부담 가구 비율 ···· 51
〈표 Ⅲ-3〉 임대주택 등록 활성화 방안 - 추진계획 ····· 62
〈표 Ⅳ-1〉 가구소득분위별 가계직접부담의료비와 증감추이 ·· 72
〈표 Ⅳ-2〉 문재인정부의 건강보험 보장성 강화 정책 성과 및 계획 ····· 76
〈표 Ⅳ-3〉 국민건강보험 재정추이(2007-2016) ····· 78
〈표 Ⅳ-4〉 문재인 정부 집권기 건강보험 재정 계획 ····· 79
〈표 Ⅴ-1〉 기후변화협약의 부속서 Ⅰ·Ⅱ 국가 목록 (알파벳 순서) ····· 82
〈표 Ⅴ-2〉 주요국의 온실가스 국가결정기여(NDC)의 주요 내용 · 83
〈표 Ⅴ-3〉 도쿄도의 현명한 절전 3원칙과 7개조 ····· 102
〈표 Ⅴ-4〉 주요국가의 주택용 전기요금 비교 (2015년 기준) ····· 104

그림목차

〈그림 Ⅰ-1〉 영역별 소비자물가지수 상승 추이 (2000~2017, 2015년=100) ····· 3
〈그림 Ⅰ-2〉 소비자물가지수, 생활물가지수, 근원인플레이션 증감추이(2000~2017, 전년대비 %) ····· 3
〈그림 Ⅰ-3〉 1인당 실질 개인처분가능소득과 실질 민간소비지출액, 소비생활만족도(2000~2017) ····· 5
〈그림 Ⅰ-4〉 구매력지수와 가처분소득 분포(OECD) ····· 6
〈그림 Ⅰ-5〉 제조업 5인 이상 상용근로자 임금상승률과 1인당 실질노동생산성지수(2000~2017) ····· 8
〈그림 Ⅰ-6〉 공공영역의 강화를 통한 고비용사회에서 저비용사회로의 전환 ····· 10
〈그림 Ⅱ-1〉 예체능 및 취미·교양 월평균 사교육비 ····· 22
〈그림 Ⅱ-2〉 교과 유형별 사교육 참여율(좌)과 과목유형별 총사교육비 비중 추이 ····· 23
〈그림 Ⅱ-3〉 초등돌봄교실 참여 현황 ····· 25
〈그림 Ⅱ-4〉 중국의 연도별 사교육 시장 규모 ····· 29
〈그림 Ⅱ-5〉 사교육의 공교육 보완 개념 ····· 38
〈그림 Ⅱ-6〉 온종일마을학교의 개념 ····· 45
〈그림 Ⅲ-1〉 최저주거기준 미달가구 비율 ····· 52
〈그림 Ⅲ-2〉 지하·반지하·옥탑에 거주하는 비율 ····· 52
〈그림 Ⅲ-3〉 평균소비성향 ····· 53
〈그림 Ⅲ-4〉 처분가능소득 대비 가계부채 비율 ····· 54
〈그림 Ⅲ-5〉 주택담보 대출액 ····· 54

〈그림 Ⅲ-6〉 한국은행 기준금리 및 주택담보 대출금리 ···· 55
〈그림 Ⅲ-7〉 공공부문과 민간부문의 주택건설 준공실적
(2005년-2015년) ····· 56
〈그림 Ⅲ-8〉 공공부문과 민간부문의 주택건설 인허가실적
(1998년-2015년) ····· 57
〈그림 Ⅲ-9〉 문재인 정부의 '무주택 서민 실수요자를 위한
주택 100만호 공급계획' ····· 58
〈그림 Ⅲ-10〉 빈집 현황 ····· 59
〈그림 Ⅲ-11〉 국가별 타 행정지역(광역지자체 급)으로 이사한
인구 비율 ····· 60
〈그림 Ⅲ-12〉 전 국민의 연간 전입전출 규모 변화 ····· 61
〈그림 Ⅳ-1〉 우리나라 연령별 1인당 의료비지출(외래) 추이
(2011-2016) ····· 65
〈그림 Ⅳ-2〉 민간의료보험(실손보험) 가입률 및 평균가입비 추이
(2008-2014) ····· 66
〈그림 Ⅳ-3〉 가구소득별 민간의료보험 지출 현황(월평균) ··· 68
〈그림 Ⅳ-4〉 우리나라 경상의료비 증가 추이(2000-2016) ·· 69
〈그림 Ⅳ-5〉 우리나라 경상의료비 구성 추이
(공공 vs. 가계직접부담) ····· 71
〈그림 Ⅳ-6〉 2017년도 OECD 회원국의 경상의료비 구성
(공공 vs. 가계직접부담) ····· 71
〈그림 Ⅳ-7〉 우리나라 건강보험 보장률 추이 ····· 74
〈그림 Ⅴ-1〉 전세계 지역별 최종에너지 소비 추이
(1971~2015, Mtoe) ····· 87
〈그림 Ⅴ-2〉 OECD 지역별 최종에너지 소비 추이
(1971~2015, Mtoe) ····· 88
〈그림 Ⅴ-3〉 주요 국가의 용도별 전력수요 추이
(2017~2015) ····· 89

〈그림 V-4〉 우리나라의 최종에너지소비(Mtoe) ····· 90
〈그림 V-5〉 우리나라의 원유 수입현황 ····· 91
〈그림 V-6〉 우리나라의 LNG 수입현황 ····· 92
〈그림 V-7〉 우리나라의 국가 온실가스 총배출량 및 증감률 ·· 93
〈그림 V-8〉 우리나라의 용도별 전력수요 추이(2074~2015) ··· 94
〈그림 V-9〉 OECD 국가별 주택용 전기요금 비교(2016년) ·· 99
〈그림 V-10〉 서울시 태양광 미니발전소 설치 가구수 현황 ···· 101
〈그림 V-11〉 Duck Curve: 화창한 날(7월 16일)과
비온날(7월9일)의 전력수요 피크 차이 ····· 103
〈그림 V-12〉 주요국가와 한국의 1인당 주택용 전력 소비량 추이
비교(2005년=100) ····· 105
〈그림 V-13〉 주요국가와 한국의 주택용 전기요금 추이 비교
(2005년=100) ····· 105
〈그림 V-14〉 전기사용량을 함께 계산한 1인당 주택용 전기요금
추이비교(2005년=100) ····· 106

Ⅰ. '저비용사회'를 이야기해야하는 이유

강병익(민주연구원 연구위원)

1. 왜 저비용사회인가?

한국은 고비용사회다. 한국사회에서 평범한 사람들이 적정한, 좀 더 욕심을 내 '윤택한' 생활을 향유하려면, 감당하기 어려울 정도의 많은 비용을 치를 각오를 해야 한다. "월급 빼놓곤 다 오른다"란 말을 고비용사회를 살아가는 보통 서민들은 입에 달고 산다.

우리나라 청년들은 대학을 졸업하고 사회에 진출할 때 이미 1,400여 만 원의 빚을 지고 출발한다. 포기할게 너무 많아서 붙여진 'N포세대'말은 고비용사회를 살아가는 청년세대를 대변하는 이름이 된지 오래되었다.

용케도 N포세대에서 벗어나 결혼에 '성공'하게 돼도, 바로 출산문제로 고민하게 된다. 아이를 갖자면 또 포기할 것이 생기게 된다. 큰 결심을 하고 출산의 좁은 길을 통과하게 되면, 보육과 교육비용의 덫이 기다리고 있다. "남들도 다하는 사교육"도 돈 먹는 하마다. 내 집이라도 한 채 장만하려고 하면 '하우스 푸어'의 나락으로 빠질지 모른다. 그렇다고 전세나 월세로 시작해서 내 집마련의 꿈을, "살림모으는 재미"같은 말로 청년세대의 결혼과 미래를 이야기하려면 '꼰대'소리들을 각오쯤은 해야 한다.

교육비는 낙오의 불안감과 불평등을 원천으로 하는 기회비용의 측면이 있다. 요컨대 학력 간 임금격차는 이른바 '좋은 대학'에 가기 위해서 현재의 높은 교육비는 감수해야 한다는 일종의 기회비용으로 인식된다. 하지만 이러한 고비용사회에 대한 구조적인 해결책이 도모되지 않는다면, 고비용사회를 탈출한 듯싶었던 청년

세대의 자식들이 그들의 고비용사회로 다시 진입하는 악순환은 예약된 것이나 다름없다.

고비용사회는 노령층이라고 예외는 아니다. 주지하다시피 우리나라 노인빈곤율(중위소득의 50% 미만)은 49%를 넘어 OECD 국가에서 가장 높다. OECD 평균이 12.5%, 우리나라 다음으로 노인빈곤율이 높은 나라인 멕시코가 25.6%인 점을 감안하면 가장 높을 뿐만 아니라 압도적으로 높다. 이들 빈곤 어르신들 다수가 노후생계안정을 위한 국민연금의 사각지대에 있을 뿐만 아니라, 한 달 최고 25만원인 기초연금도 없는 것 보다 낮겠지만 아끼고 아껴서 살기에도 벅차다. 저소득층은 국민기초생활보장법이라는 공공부조의 혜택을 받기는 하지만, 송파 세모녀 사건에도 알 수 있듯이 부양자 의무기준 등 해결과제도 아직 많다.

고비용사회의 고통은 비단 젊은 세대와 노년세대, 그리고 가난한 사람들에게만 해당하지 않는다. 앞서 언급한 주거, 교육뿐만 아니라, 재난적 의료비 지출항목에 속하는 중증질환이라도 겪는 가족이 있다면, 중산층이라고 해도 피해갈 재간이 없다.

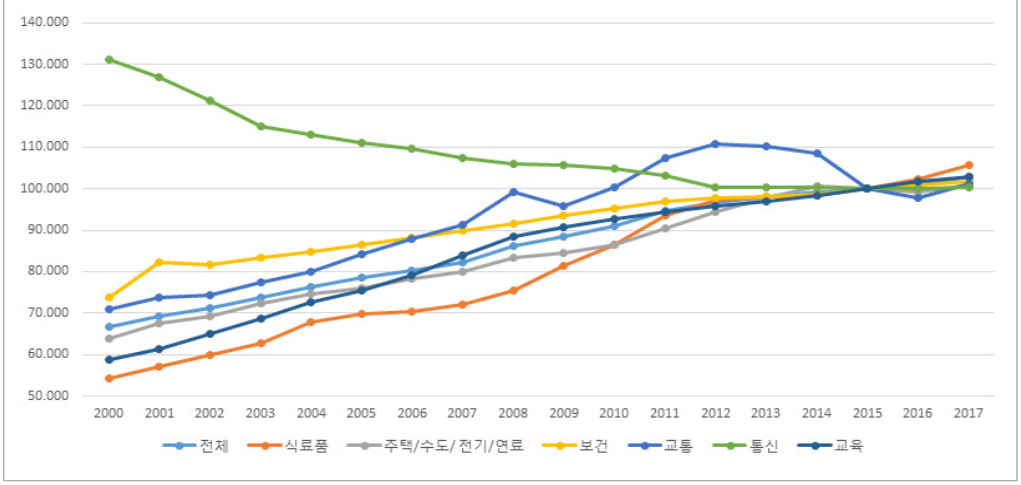
이렇듯 고비용사회는 불평등과 불공정, 그리고 불합리한 사회구조에 그 원인이 있다. 불평등은 국가와 사회의 공공제도의 활성화를 통해, 불공정은 시장경쟁의 공정성 회복에, 그리고 불합리한 사회구조는 제도개혁과 시민의식의 복원을 통해 바꿔야 한다. 고비용사회에 대한 좀 더 체계적인 인식을 위해 고비용사회를 둘러싼 환경적 요인을 물가요인부터 구체적으로 알아보도록 하자.

2. 고비용사회의 환경

1) 소비자물가

2000년 이후 소비자물가지수 상승추이를 보면, 전체 소비자물가지수를 기준으로 가장 급격하게 오른 분야는 식료품, 교육 그리고 주택/수도/전기/연료 순이었다. 교육비 중에서는 학원 및 보습교육, 즉 사교육비의 상승세가 가장 높았으며, 그 뒤를 고등교육(대학교)과 초등교육이 이어갔다. 그러나 전체 항목에서 개별 구성요소가 차지하는 비중이나 중요도를 수치로 나타내는 가중치는 학원 및 보습교육이 63.4로 다른 교육비보다 3~20배 가량 높았다.

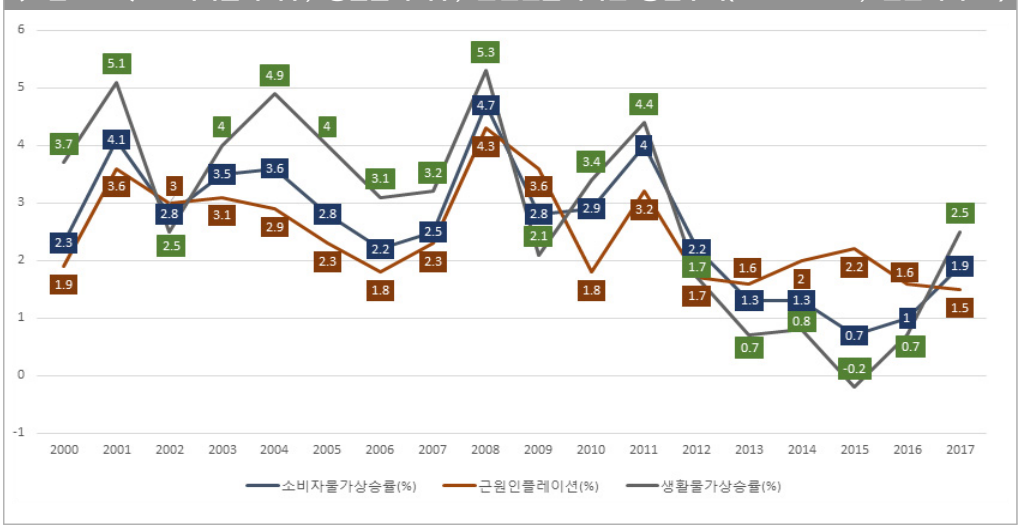
〈그림 Ⅰ-1〉 영역별 소비자물가지수 상승 추이(2000~2017, 2015년=100)



출처: 한국은행 경제통계시스템; 통계청.

소비자물가가 실제 소비자들이 느끼는 체감물가와는 거리가 멀다는 비판이 항상 있어왔다. 이러한 지적을 받아들여 통계청은 소비자물가 조사대상 품목 460개 중에서 구입 빈도가 높고 지출비중이 높아 가격변동을 민감하게 느끼는 141개 품목으로 작성된 생활물가지수를 보조지수로 사용하고 있다.

〈그림 Ⅰ-2〉 소비자물가지수, 생활물가지수, 근원인플레이션 증감추이(2000~2017, 전년대비 %)



출처: e-나라지표. 통계청.

한편 물가변동의 장기적인 추세를 알아보기 위해서 쓰이는 지수가 있는데, 바로 근원인플레이션이다. 근원인플레이션은 곡물 이외의 농산물 및 석유류 제외지수의 변화율로 파악하는데 이는 소비자물가조사 460개 품목 중 가뭄이나 장마와 같은 계절적인 요인이나 국제유가 변동 등 일시적인 충격에 의한 물가변동분을 제거한 나머지 407개 품목들의 가격변동만을 집계하여 작성한 지수를 말한다.[1] 〈그림 Ⅰ-2〉에서 소비자물가는 2011년 이후 하향 추세가 뚜렷했으나, 2015년 이후 다시 반등하고 있다.

물가안정은 소비 및 투자를 촉진하고 장기적인 금리안정에 기여한다는 점에서 정부 통화정책의 기본적인 목표다(한국은행 2017, 16-17). 국가(의 중앙은행)마다 차이는 있지만 적정 물가상승률은 대부분 2%로 설정하고 있고, 이는 우리나라도 마찬가지다. 이런 기준에서 보면, 최근 5년의 물가는 적정 물가상승률을 훨씬 밑돌았는데, 이와 같은 측면에서 보면, 전체적인 물가수준이 한국사회의 고비용을 주도한다고 볼 수는 없을 것 같다.[2] 하지만 우리 생활에 밀접한 영향을 미치고 있는 주거, 교육, 의료, 생필품은 계층과 소득에 따라 차별적인 영향력을 미친다는 점에서 좀 더 정성적인 평가와 대안이 필요한 부분이기도 하다. 그럼에도 불구하고 적정물가(상승률)는 적정소비와 투자의 조건이 된다는 점에서 저비용사회에 영향을 주는 환경적인 요소라고 할 수 있다.

2) 소득과 지출

우리나라 1인당 명목국민소득은 2017년 현재 3,364만원을 기록하고 있는데, 이는 명목 국민총소득(GNI)을 총인구로 나눈 것으로 실제 국민 1인당 가용소득, 즉 세금과 사회보험료 등(경상이전지출)을 제하고 정부보조금 등을 더한 실질 '처분가능소득'이 일반적으로 체감되는 소득개념에 가깝다.

〈그림 Ⅰ-3〉은 1인당 명목국민소득에 물가인상률을 반영한 실질 국민총소득을 세금과 사회보장금, 그리고 각종 정부보조금과 연계하여 산출한 1인당 실질 개인

1) 하지만 근원인플레이션(core inflation)은 체감물가지수, 즉 국민실생활과 거리가 있다는 단점이 있다(한국은행 2017, 203).

2) 2000년 이후 평균 소비자물가상승률은 2.59%, 생활물가는 2.88%, 근원인플레이션 상승률은 2.47%이었다. 하지만 최근 5년간 상승률은 각각 1.24%, 0.90%, 1.78%로 나타났다.

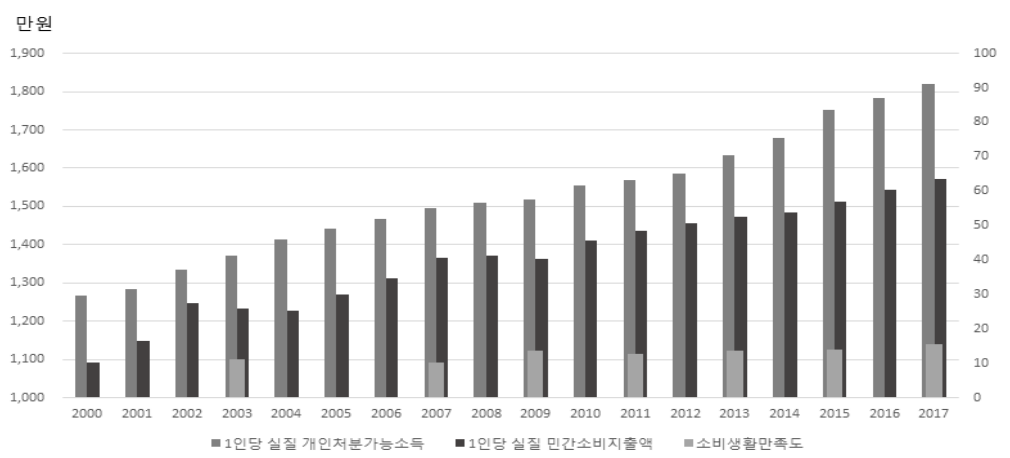
처분가득소득과 1인당 민간소비지출액의 증가추이를 함께 보여주고 있다. 소득 상승에 따라 소비지출도 늘고 있지만 소비만족도는 개선되지 않고 있다.

처분가능소득(가처분소득)이란 근로소득이나 사업소득(자영업소득), 그리고 자산에서 나오는 이자소득이나 주식배당금, 정부수당 혹은 보조금에서 세금이나 사회보장부담금과 같은 비소비지출을 공제하고 남는 소득을 말한다. 일반적으로 재산이 없거나 소소한 사람들의 가처분소득은 임금이나 사업소득에서 사회보험료와 세금을 제하고 쓸 수 있는 생활비라고 보면 되겠다. 그러므로 가처분소득을 높이는 방법은 소득을 높이거나, 세금 혹은 사회보장부담금(공공보험료)과 같은 지출항목을 줄이는 것이다.

동일한 소득이라면 세금이나 사회보장분담금이 낮은 사람의 가처분소득이 높을 것이라는 점에 서 감세나 사회보장비 축소가 당장의 소득향상의 방법이 될 수도 있다. 하지만 감세나 사회보장비(사회보험료) 축소는 정부수당이나 보조금의 축소를 동반할 수밖에 없으므로 결과적으로는 처분가능소득의 축소로 나타난다. 누진적 조세제도와 사회보험 및 공공인프라의 확대는 소득불평등 완화 혹은 사적 소비지출의 경감 효과를 일으킴으로서 처분가능소득의 실질적 향상을 꾀할 수 있는 공적 사회정책이기 때문이다.

〈그림 Ⅰ-3〉 1인당 실질 개인처분가능소득과 실질 민간소비지출액, 소비생활만족도(2000~2017)

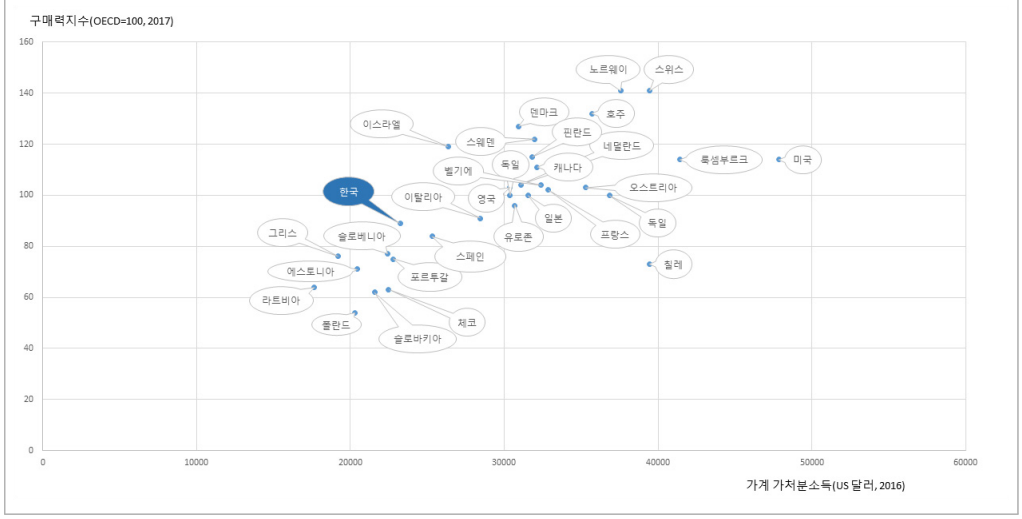
(단위: 만원, %)



출처: e-나라지표. 통계청

우리나라 가계 혹은 개인의 소득과 지출이 생활비 혹은 삶의 질에 미치는 영향을 좀 더 객관적으로 평가하기 위해서 다른 나라와 비교해 볼 필요가 있다. 이때 활용할 수 있는 개념이 구매력(Purchasing Power Parities, PPP) 지수다. 구매력지수란 물가와 환율이 동등하다고 가정할 때 상품을 구매할 수 있는 능력을 나타내는 지표로 실질적인 삶의 수준을 예측하고 비교할 수 있다는 장점이 있다. 이를 1인당 실질가처분 소득과 연결시켜 본 것이 〈그림 Ⅰ-4〉다.

〈그림 Ⅰ-4〉 구매력지수와 가처분소득 분포(OECD)



출처: OECD. www.data.oecd.org에서 재구성. 구매력지수는 2017, 가계가처분소득은 2016.

구매력지수와 가처분소득 분포의 관계를 보면, 두 가지 경향을 알 수 있다. 하나는 구매력지수와 가처분소득이 비교적 비례적인 상관관계를 갖는다는 것이다. 두 번째, 우리나라는 가처분소득과 구매력지수가 모두 낮은 국가군에 속한다. 가처분소득이 낮다는 것은 1인당 GDP수준을 감안하면, 그만큼 OECD평균의 절반 정도를 차지하는 낮은 사회보장비 때문일 가능성이 크다. 한편 가처분소득의 규모가 실질적인 생활비 지출이나 저축으로 이어지기 위해서는 가계부채가 없다는 가정이 있어야 한다. 왜냐하면 소득의 증가에도 불구하고, 가처분소득을 빚갚는데 쓴다면, 실질적인 생활비나 저축의 여력은 그만큼 줄어들 것이기 때문이다. 즉 소비여력을 제한하는 매우 중요한 요인으로서 가계부채 문제도 고려되어야 한다.

3)가계부채

〈2017년 가계금융복지조사〉 결과에 따르면, 2017년 3월말 기준 가구당 평균 자산은 3억 8,164만원, 부채는 7,022만원이었다. 가구당 평균소득은 5,010만원이었으며, 처분가능소득은 4,118만원이었다. 2016년도 같은 조사와 비교하면, 자산은 4.2% 오른데 반해, 처분가능소득은 2.4% 상승하는데 그쳤다. 자산이 상승한 만큼, 부채도 4.5% 증가했다. 부채도 자산의 일부이기 때문이다.

부채를 보유한 우리나라 가구당 평균 부채 증가는 금융부채 증가로 인한 것이었다. 즉 가구부채는 금융부채와 임대보증금으로 구성되는데, 주거와 관련된 금융부채의 증가율이 5.9%였다.

소득수준에 따라 가계부채의 정도나 그 부담정도는 다르다. 이런 관점에서 소득분위별로 가계부채 비율을 살펴 볼 필요가 있는데, 소득 5분위별 가구당 평균 부채는 2분위에서 전년대비 8.4%로 가장 크게 증가했고, 4분위가 8.1%로 그 뒤를 따랐다. 소득 2분위 가구의 소득은 우리나라 중위가구 소득, 즉 가장 낮은 소득가구부터 가장 부유한 소득가구까지 일렬로 놓았을 때 가운데 위치한 가구의 소득과 비슷하다. 이러한 측면에서 보면 우리나라는 보통의 서민가구 층에서 부채비율이 가장 크게 늘어났다고 해석할 수 있다.

〈표 I-1〉 소득 5분위별 가구당 부채 보유액 및 점유율

구 분		전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
평 균	2016년	6,719	1,285	3,309	5,398	7,799	15,802
	2017년	7,022	1,365	3,586	5,720	8,434	16,002
	증감률	4.5	6.3	**8.4**	6.0	**8.1**	1.3
점유율	2016년	100.0	3.8	**9.8**	16.1	**23.2**	47.1
	2017년	100.0	3.9	**10.2**	16.3	**24.0**	45.6
	전년차	-	0.1	**0.4**	0.2	**0.8**	-1.5

출처: 통계청. 2017, 17, 〈표 3-4〉.

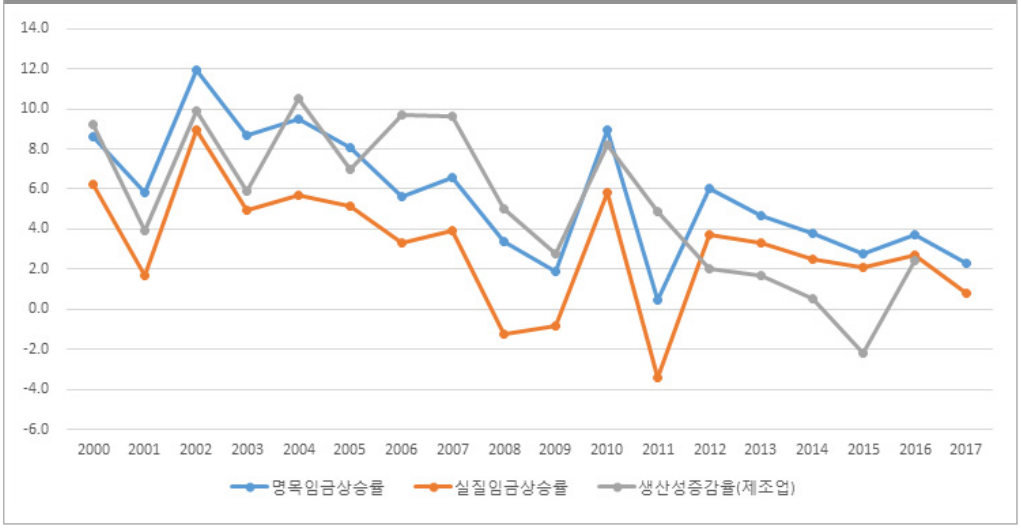
4) 임금상승률

노동력을 제공한 대가인 임금에 전적으로 의존하는 임금노동자의 경우, 임금소득은 생계를 유지하는데 가장 기본적인 원천이 되는 소득이라는 데는 두말할 나위가 없다. 이러한 의미에서 임금의 상승은 보다 많은 가처분소득을 보장하는 항목이

라고 할 수 있다.

〈그림 Ⅰ-5〉에서 보는 바와 같이, 2000년 이후 우리나라 임금노동자(상용직)의 임금상승률(5인 이상 제조업)은 2002년을 정점으로 지속적으로 하락하다가, 2010년 크게 반등한 이후 지속적인 하락 경향을 이어오고 있다. 임금상승은 거시경제 환경과 경기활성화의 수준에서부터 노조의 유무와 그 협상력에 이르기까지 다양한 요인에 의해 영향을 받는다. 노동력의 대가라는 의미에서 임금의 적정성을 평가할 수 있는 항목 중 하나가 노동생산성이란 개념이다. 우리나라 노동자들의 임금이 노동생산성에 부합하느냐하는 것이다. 제조업에 한정된 것이긴 하지만, 〈그림 Ⅰ-5〉를 보면 실질임금증가율은 생산성 증가율에 못 미쳐왔으나, 최근 5년간은 실질임금상승률이 생산성 증가율을 넘어서 양자의 관계가 역전된 것을 알 수 있다. 2016년부터 생산성증가율과 임금상승률이 엇비슷한 양태를 보여주고 있다.

〈그림 Ⅰ-5〉 제조업 5인 이상 상용근로자[3] 임금상승률과 1인당 실질노동생산성지수(2000~2017)



출처: 한국노동연구원. 『2017 KLI 노동통계』.

이른바 고비용사회에서 저비용사회로의 전환이라는 문제의식속에서 임금상승과 관련되어 짚고 넘어가야할 부분이 있다. 즉 임금상승이 오히려 고비용사회-물

3) 임금근로자 중 개인, 가구, 사업체와 1년 이상의 고용계약을 맺은 사람 또는 일정한 기간의 고용계약을 하지 않았으나 정해진 채용절차에 따라 입사하여 인사관리규정을 적용받거나 상여금, 퇴직금 등 각종 수혜를 받는 사람

가상승과 상품 및 서비스비용의 상승-를 주도할 수 있다는 점, 즉 저비용사회로의 전환과 모순되는 측면이 있지 않느냐는 의문이다.

이는 현재 정부의 최저임금정책과도 관련이 있는 것이기도 한데, 무엇보다 저비용사회를 어떻게 이해할 것인가와 밀접한 관련을 갖는 문제다. 즉 소비자에게 공급되는 재화와 서비스의 비용이 낮은 사회를 저비용사회라고 이해한다면, 임금상승과 저비용사회를 동시에 추진하는 것은 모순처럼 보일 수 있다. 기업 혹은 상품공급자의 입장에서 임금은 비용에 해당하며 이는 재화와 서비스의 가격에 반영되기 때문이다. 하지만 모든 상품의 가격이 임금에 의해서만 결정되는 것은 아니고, 생산설비의 감가상각을 포함한 다양한 고정자본과 중간재에 의해 결정되는 것은 주지의 사실이다. 임금은 일하는 사람들에게 노동력 제공에 대한 적정한 대가여야 한다는 점을 간과해서 안 된다. 이러한 측면에서 저비용사회는 전반적이고 평균적인 소득수준을 상회하는 생계비용 및 불합리한 사회적 비용에 대한 문제제기로부터 시작되었다는 점을 상기할 필요가 있다. 특히 공공재에 대한 수요와 공급에서 국가와 사회의 역할이 무엇인지를 고민해야 한다는 것이다. 요컨대 저비용사회란 적정비용의 가격체제와 이를 위해 민간영역과 공적영역에서의 역할을 수립 혹은 재구성하는 사회체제 구상이라고 할 수 있으며, 이는 현재 최저임금상승만이 거의 유일한 정책도구로 사고되고 있는 '소득주도성장'의 외연을 넓히는 데도 일조할 수 있을 것으로 판단된다.

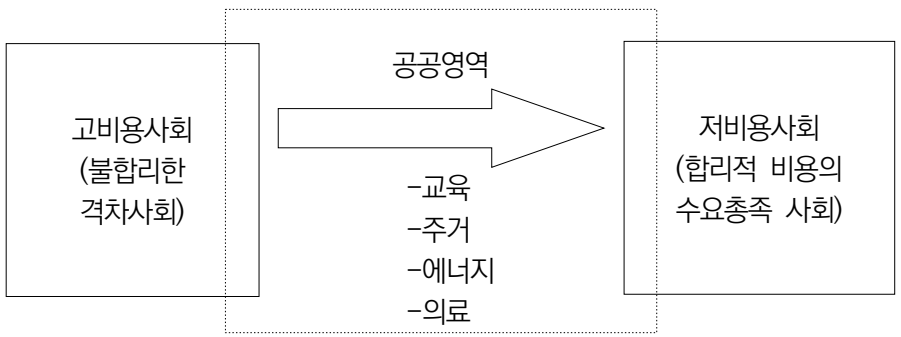
3. 공공성 강화: 저비용사회의 토대

앞서 서술했듯이 '저비용사회'란 국민 개개인의 생활수준과 삶의 질 향상을 위한 공급측면의 두 가지 축으로 질 높은 공공부문 서비스 증가와 민간부문에서 공정경쟁을 통한 비용감소로 실질소득(가처분소득)의 향상을 꾀하는 사회라고 할 수 있다. 우선 공공부분은 현재의 고비용체제를 지탱하고 있는 주거와 교육, 그리고 의료를 중심으로 공공성을 강화하고 지속하는 것이 과제로 도출된다. 공공부문의 서비스 강화와 증가는 보건의료, 주거, 교육, 에너지 등 우리생활과 밀접한 관련이 있는 '생활영역'에서 공공의 역할을 확대하여 결과적으로 여가와 자기계발을 위한 경제적 여유를 높여주는 효과를 가져오게 할 것이다.

이번 저비용사회의 기획에서 다루지는 않았지만, 민간부문에서 저비용사회를 위한 제도개혁도 매우 중요한 영역이다. 소득주도성장과 혁신경제가 서로 공존하며 유기적인 관계를 형성할 때, 국민경제의 목표 중 하나로서 이러한 '저비용사회'의 구현도 가능하다는 점을 상기할 필요가 있다.

요컨대 민간부문에서 비용감소란 시장에서 공정한 경쟁과 과도한 유통구조 개선 및 제4차 산업혁명의 한 축을 이루는 기술혁신을 통해 최종소비가격의 '적정화'를 유도하는 것을 말한다. 공급비용의 절감이란 사물인터넷 등 자본주의 생산구조의 변화로 생산의 제로마진이 가능한 사회를 의미하기도 한다(리프킨 2014). 대표적인 사례로는 플랫폼 비즈니스(platform business)의 활성화-에어비앤비, 우버택시 등 플랫폼 비즈니스 활성화와 규제개혁-를 들 수 있다. 물론 플랫폼 비즈니스의 활성화를 위해서는 기존 이해관계자와의 갈등을 수렴하고 합의를 이끌어낼 수 있는 방안도 함께 모색해야 한다. 또한 저비용사회 구축을 위한 기저에는 사회적 경제와 공유경제라는 자본주의 시장경제의 변화를 추동하는 경제생태계를 구축하는 의미도 포함되어 있다. 우리는 이러한 고민을 우선 교육, 주거, 의료, 에너지 부문의 공공성 강화를 통해 풀어보고자 한다. 기본적인 생활비용과 밀접하게 연계되어 있는 이른바 '생활인프라'를 공고하게 설계함으로써, 저비용사회의 기초를 우선적으로 수립하자는 것이다.

〈그림 Ⅰ-6〉 공공영역의 강화를 통한 고비용사회에서 저비용사회로의 전환



4. 본문 소개

제2장은 공교육체계의 강화를 통한 사교육비 절감방안에 관한 것이다. 사교육 문제는 개별 가정경제 부담뿐만 아니라, 국가 경쟁력 제고에도 심각한 문제를 야기하는 주요 이슈다. 이런 이유로 역대 정부마다 사교육비를 경감하기 위해 총력을 기울여 왔으나 사교육 참여 비율과 사교육비는 지속적으로 증가하고 있다. 그로 인해 수많은 교육적·사회적 문제가 초래됨에도 불구하고, 문제의 본질을 해결하는 정책을 내놓지 못하고 있으며. 그 사이 국민들의 불만이 커져가고 있다.

이러한 사교육비 지출 증가의 원인은 공교육 부실, 예·체능 및 취미·교양 중심 교육에 대한 요구 증가, 초등학생 돌봄에 대한 사회적 요구, 복잡한 대입제도, 학력학벌주의로 요약해 볼 수 있다. 현실적으로 학원교육을 중심으로 한 사교육이 공교육보다 훨씬 다양성, 탄력성, 맞춤식 교육에 유리하다든가 교사의 열정, 학습 교재, 수업 질 측면에서도 공교육과 비교할 때 비슷하거나 우월하다는 연구 결과가 있다. 교사의 역할을 교육보다는 행정에 우선을 두는 풍토, 잘 가르치는 교사가 우대받지 못하는 교단의 현실, 학교 교사의 자율성이 보장되지 못하는 환경 역시 공교육의 질을 낮추는 원인으로 지적하고 있다.

최근 사교육비 지출양상을 보면, 전반적으로 교과 사교육은 감소하고, 예체능 과목의 사교육비가 꾸준히 증가하고 있는데, 이는 초등학생에 대한 방과후돌봄의 사회적 책임과 서비스 요구를 반증하는 현상이라고 볼 수 있다. 따라서 학생들의 돌봄공백 문제를 해소하여 맞벌이 가정의 여성이 일·육아 병행을 지속하고, 초등학생 방과후 교육과 돌봄을 위한 사교육 수요를 흡수하여 사교육비 부담을 해소하며, 교육격차 및 저출산 문제 해결에 도움을 줄 수 있는 '온종일 돌봄서비스'의 확대가 필요하다.

지난 정부와 현 정부에 이르기까지 사교육 경감과 공교육 정상화를 목표로 '선행교육 금지', '영어·수학교육의 질제고', '수능절대평가확대', '학생부전형' 등의 정책을 추진해 왔다. 하지만 사교육비 절감을 위한 정부의 공교육 정책 실효성에 대해 만만치 않은 비판이 제기되고 있는 것도 현실이다. 사교육비 지출을 증가시키는 또 다른 원인으로는 "학력·학벌주의 사회 문화"와 이에 불을 붙이는 "학부모의 교육열"을 이야기하지 않을 수 없다. 이 과정에서 "대학 서열화"와 "입시경쟁"이 더욱 과열화되는 양상을 확인할 수 있다.

사교육비 절감을 위한 정책의 기본방향은 창의성 계발 교육으로의 교육 패러다임 전환, 학생주도 학습 강화, 교육 패러다임 실현을 위한 학습공동체 학교 체제 구축의 학교교육 패러다임의 변화가 선행되어야 한다. 이를 위한 학교 교육의 경쟁력 강화는 필수이다. 마지막으로 맞춤형 사교육 대책이 수립될 필요가 있다. 맞춤형 대책은 학교급별, 지역별, 소득 수준별, 교과목별로 표적화된 정책을 세심하게 설계할 필요가 있다. 사교육을 완전히 없애는 것이 현실적으로 가능하지 않다면, 공교육에서 충족시켜주지 못하는 분야에 대해서는 사교육이 공교육을 보완하는 기능을 할 수 있도록, 즉 공교육에 대한 보완재로서 사교육이 기능할 수 있도록 공교육과 사교육의 관계를 설정해야 한다.

제3장은 주거비 문제에 관한 것이다. 우리나라의 주거 현실은 여전히 열악하다. 지난 10년 간 주택 재고는 368만호 증가했으나 여전히 자가 점유율은 50~60% 수준에서 정체되어 있고, 그 사이 주택가격은 24.9% 상승하였다. 선진국에서 주거빈곤층으로 간주하는 RIR(소득대비 임대료 비율) 30% 초과 계층은 비빈곤 가구에서조차 약 20%에 달한다. 더구나 기초생활비 지출이 상대적으로 큰 빈곤가구에서는 주거빈곤층이 40%를 초과하여, 소득상황이 어려울수록 주거비 과부담이 심각한 수준이라는 것을 알 수 있다.

높은 주거비용과 더불어, 열악한 주거환경도 문제이다. 주거취약상황을 나타내는 대표적인 지표인 최저주거기준 미달가구는 아직도 100만 가구 이상 집계된다. 기초생활수급가구, 다문화가구, 장애인가구 등 주거취약계층은 반지하, 옥탑, 주택 이외의 거처 등 열악한 환경에 사는 비율이 높다.

소득이 줄어들면 활발한 소비는 어려워진다. 가계의 소비 부진은 실업을 증가시키고 경제 침체를 일으킨다. 최근 10년 간 두 배 이상 늘어난 가계부채로 인해 이자비용이 커졌고, 이로 인해 처분가능소득은 줄어들었다. 가계 부채는 경제 전반에 악영향을 미치는 가계 소비 부진의 중요 원인이다.

지난 보수 정부 10년 간 저금리와 LTV, DTI 완화 기조로 주택담보대출은 빠른 속도로 증가했다. 하지만 최근 미국 금리인상은 지난 약 10년 간 진행되어 온 저금리 기조에서 벗어나 우리나라에서도 금리 인상이 불가피한 상황을 만들고 있다. 향후 주택담보대출 금리가 상승하면, 이자비용 증가로 인해 각 가계에서

처분가능소득이 축소되어 소비를 줄일 가능성이 높다.

열악한 주거환경 개선을 위해 우선적으로 공공부문의 주거 확대가 필요하다. 우리나라 공공주택 공급수준은 OECD 평균의 절반밖에 안 되는 6% 수준으로 최하위에 머물고 있다. 이를 해결하기 위해 이전 보수 정부에서 미진했던 공공임대주택을 확대 추진해야 한다. 문재인 정부에서 2017년 11월 발표한 주거복지정책의 청사진인 '주거복지로드맵'을 충실히 이행해서 서민 및 무주택자들이 장기적이며 안정적으로 거주할 수 있는 공공임대주택을 확대해야 한다. 또한 사회주택, 빈집활용 등 다양한 형태의 공공지원주택 확대도 필요하다. 이를 통해 저성장 및 인구감소 시대에 대응하는 주거 공급을 추진해야 할 것이다.

우리나라 주거 불안전성으로 인한 큰 문제 중 하나는 타지역 이사 인구비율이 OECD 회원국 중 가장 높다는 점이다. 이는 한 지역에 정착이 힘들고 거주 연속성이 결여되어 불안정한 생활을 해야 하는 상황을 의미하는 것으로, 실제, 전 국민의 30%에 달하는 인구가 2년에 한번 씩 이사를 다녀야 하는 형편이다. 특히 자산이 적은 젊은 세대의 고통은 더욱 심하다. 우리나라 신혼부부의 주거이동은 전체 평균보다 두 배 높은 수준이고, 평균 거주기간은 2년으로 전체가구 평균에 비해 3분의 1수준에도 못 미친다. 이를 해결하기 위해 계약갱신청구권 및 전월세상한제를 정착시켜 거주 연속성을 확대하고 주거비를 절감해야 한다.

제4장에서는 국민의료비의 합리화를 통해서 저비용사회를 실현할 수 있는 방안에 대해 다뤘다. 의료비 부담의 증가는 두 가지 사회적 조건과 관련이 있다. 하나는 의료보장체계의 성격과 그 수준과 관련된 것으로, 공공의료체계가 얼마나 잘 갖추어져 있느냐에 연계되어 있다. 두 번째는 고령사회와의 관련성이다. 나이가 많을수록 1인당 의료비지출 또한 늘어나게 되는데, 고령화는 질병의 만성질환화, 의료기술의 발달과 함께 국민의료비를 증가시키는 핵심적인 요소 중 하나다. 그런데 위 두 가지 조건은 또한 서로 밀접한 연관성을 가진다. 공공의료체계가 잘 갖춰질수록, 즉 보장성이 넓고 질병예방-조기진단 및 재활서비스를 연계한 통합의료서비스-체계가 촘촘하게 구축될수록 사적 의료비 부담은 줄어들 수 있다. 결국 의료비 부담에 대한 사회적 공유의 수준과 정도가 현재 의료체제의 온존이냐 변화냐에 가장 큰 동기로 작용할 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 우리나라 국민들이 쓰는 의료비가 적정한 수준인가에 대한 논의로 시작해서, 의료비에 대한 국민부담을 줄일 수 있는 방안을 의료의 공공성이란 측면에서 접근했다. 의료의 공공성이란 단순히 의료비 절감(값싼 의료비용)만을 의미하지는 않는다. 국민의 건강권이란 측면에서 공공의료체계의 목적은 앞서 언급했듯이 질병예방과 일상적인 건강관리체계를 공공의 영역에서 구축하고, 소득에 따른 건강불평등을 제어하여 모든 국민들이 의료지출에 대한 부담을 최소화하는데 있다.

국민건강에 대한 국가와 정부의 의무라는 점 외에도 공공의료보장제도는 소득불평등에 따라 의료접근권을 배제당하는 사람들을 없게 하고, 중증 혹은 희귀질환자의 경우 본인뿐만 아니라, 그 가족에게도 고통을 굴레를 씌우고 감당하기 힘들게 만드는 의료비 부담에서 벗어나게 한다는데 그 목적이 있다. 국민보건계정에 따르면, 2016년 우리나라 국민은 민간의료보험료로 약 7.7조원을 지불했다. 같은 해 국민건강보험의 보험료 수입이 56.5조원이니까 약 13.6%에 해당하는 금액이다. 공공의료보험의 보장성 확대는 이러한 민간의료보험비 지불에 대한 가계부담을 줄이는 효과를 가져온다. 이는 생활비 절감뿐만 아니라, 소득격차에 따른 불평등한 건강권 문제를 해소할 수 있는 방안이기도 하다.

소득수준에 관계없이 촘촘하게 구성된 공적 의료체계를 통해 건강할 생활을 유지하고, 혹여 발생할 수 있는 질병에 따른 의료비로 고통받는 일이 없도록 하는 제도적 노력은 '건강한' 저비용사회를 위한 가장 중요한 초석이 될 것이다.

제5장은 에너지 저비용사회를 에너지 효율과 절전이라는 개념을 통해서 적절한 가격의 에너지를 현명하게 사용하는 사회로 전환하자는 내용에 대해 그 배경과 정책적 과제를 제시하고 있다. 현재 폭염만큼이나 달구어지고 있는 전기요금 논쟁을 단순히 전기요금 단가를 줄여 "싼 전기를 마음껏 사용하게 하는 것"으로 전개할 것이 아니라, 에너지효율 향상과 절전을 통해 얼마나 "실제 전기요금을 줄일 것인가"라는 논쟁으로 유도하는 것이 더욱 효과적인 방향이 될 수 있다는 것이다. 요금체계에서 실제 얼마의 비용을 지불하는냐의 문제에서 에너지원의 단가가 중요한 의미를 지니겠지만, 더 중요한 것은 이 단가에 이용량을 곱한 "실질 에너지요금"일 것이다.

이미 난방분야의 경우에는 이와 같은 경험을 많이 갖고 있다. 같은 평수의 집이라도 단열이 부실한 집과 단열이 잘되어 있는 신축 아파트 사이에 난방용 가스요금은 매우 큰 차이를 보인다. 적게 에너지를 사용하더라도 따뜻할 수 있다면, 그것이 더 좋은 방법인 것은 더 말할 필요가 없을 것이다. 따라서 난방 에너지 공급에서는 단순히 에너지 요금을 지원하는 것에 그치지 않고 단열공사 지원 등 에너지 효용을 늘리기 위한 방안으로 다각적인 지원책을 펼치고 있다. 이는 전기에너지에 있어서도 마찬가지이다. 기기교체, 효율강화, 절전 방식 변경 등을 통해 에너지 소비를 줄이면서도 같은 효용을 거둘 수 있는 방안을 찾는 것이 에너지 문제를 둘러싼 사회적 갈등이 심각한 지금, 새로운 "에너지 저비용사회"로 나가는 길이 될 것이다.

글로벌 경제 환경 변화에 따라 저비용사회로의 전환은 피할 수 없는 일이기도 하지만, 수세적인 대응보다는 더욱 적극적이고 종합적인 대응이 필요한 시점이다. 이에 저비용사회 전환을 맞는 에너지정책의 수립의 몇 가지 원칙과 방향성을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 인구 변화, 산업구조 변화 등을 염두 해 둔 에너지정책 수립이 요구된다. 둘째, 산업 변화에 맞춘 에너지산업 변화 방안이 함께 고민되어야 한다. 특히 석탄과 핵발전 등 향후 점차 줄어들 것으로 예상되는 유관 산업에 대한 대비책이 충분히 마련되지 않을 경우, 추가적인 사회적 갈등이나 에너지전환 과정의 새로운 걸림돌이 될 수 있을 것이다. 셋째, 에너지시장 구조를 바꾸기 위한 방안이 마련되어야 한다. 현재 공기업 중심으로 구성되어 있는 기존 에너지시장 이외에도, 서울과 제주 등 지자체의 에너지공사 설립으로 인한 에너지분야 참여 등 다양한 변수들이 각자의 역할을 찾기 위한 노력이 함께 있어야 할 것이다. 넷째, 저탄소·저미세먼지·에너지전환·분산화를 위한 과제가 함께 고민되어야 한다. 다섯째, 실질 에너지요금을 줄이기 위한 노력이 함께 진행되어야한다. 여섯째, 지역분권, 시민참여형 정책 수립 방안이 마련되어야 한다. 저비용사회 에너지전환에 있어 지역분권과 시민참여형 정책수립 또한 놓칠 수 없는 과제이다. 그간 에너지정책 수립과정은 소수의 관료와 전문가들에게 독점되었고, 이를 통해 사회적 갈등과 비용 증가로 적지않은 몸살을 겪은 것이 사실이다. 따라서 중앙집중적인 에너지정책 수립과정을 지역분권형, 시민참여형으로 바꾸기 위한 방안이 함께 마련되어야 할 것이다.

Ⅱ. 사교육비 줄이는 저비용사회

이경아(민주연구원 연구위원)

1. 사교육비 부담 실태

우리나라의 가장 중요한 사회 문제 중 하나가 사교육비 문제이다. 사교육 문제는 개인의 가정경제에 부담이 되고 국가 경쟁력 제고에 심각한 문제를 야기하는 주요 원인으로 역대 정부마다 사교육비를 경감하기 위해 총력을 기울여 왔다. 또한 학생 개인적으로는 반복학습에 의한 자기주도 학습능력과 문제해결력 및 창의적 사고 역량을 저해되는 요인일 뿐만 아니라 사회적으로는 사교육비 부담으로 인한 저출산 문제, 사회적 위화감 조성 및 사회 양극화 문제의 주요한 원인으로 지적되고 있다.

2016년 서울연구원이 발표한 '서울시민의 10대 경제 관심사'를 살펴보면 30~40대 서울 시민의 80% 이상이 자녀 사교육비 증가를 주요 경제적인 관심사항으로 꼽았다. 이는 생활 관련 물가 상승, 전월세 가격 인상에 이어 3번째로 높은 순위를 나타냈다.

〈표 Ⅱ-1〉 2016년 서울 시민의 10대 경제 관심사

(단위: %)

	30대 이하	40대	50대	60대	전체
생활 관련 물가 상승	**90.3**	***93.2***	88.3	89.1	**90.4**
노후대비 미비/은퇴 후 재취업 난항	81.8	87.6	**88.8**	***89.5***	**86.8**
가계수입 정체/고정지출비용 증가	85.7	*89.4*	87.1	82.5	**86.6**
전월세 가격 인상	*90.2*	84.5	76.5	85.7	**83.9**
주책대출 및 가계 빚 증가	*87.6*	82.1	76.9	70.2	**80.1**
청년실업 및 고용문제	63.9	76.2	*84.5*	80.5	**76.1**

	30대 이하	40대	50대	60대	전체
주택 거래량 감소	*79.6*	76.3	64.1	69.2	**72.5**
저출산 및 고령화 인구 증가	66.7	66.9	70.2	*78.6*	**69.7**
자녀 사교육비 증가	80.2	*80.4*	49.6	39.7	**64.9**
어린이집 및 복지 시설 감소	*80.7*	51.2	41.1	50.5	**55.8**
기타	69.9	*73.6*	72.7	69.6	**71.8**

주: 전체 응답자 n=1,054, **굵은 글씨**는 연령별 1순위, *밑줄 친 글씨*는 항목별 1순위.

초·중·고 학부모에게 자녀의 사교육비 부담 정도를 조사한 결과, 90.8%가 부담된다고 응답했고, 부담되지 않는다는 6.9%, 사교육을 하지 않는다는 2.3%에 불과했다. 특히 자녀의 학년이 올라갈수록 학부모의 사교육비 부담 정도는 더욱 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 II-2〉 자녀 사교육비 부담 정도(2017)

(단위: 명(%))

사교육비 부담 정도	전체	초·중·고 학부모	초등학생 학부모	중학생 학부모	고등학생 학부모
전혀 부담되지 않는다	10 (0.5)	3 (0.6)	1 (0.4)	1 (0.6)	1 (0.6)
별로 부담되지 않는다	97 (4.9)	30 (6.3)	18 (7.4)	8 (4.5)	8 (4.6)
다소 부담된다	636 (31.8)	177 (37.2)	93 (38.4)	66 (37.3)	57 (32.8)
매우 부담된다	**1,082 (54.1)**	**255 (53.6)**	**123 (50.8)**	**99 (55.9)**	**105 (60.3)**
사교육을 하지 않는다	175 (8.8)	11 (2.3)	7 (2.9)	3 (1.7)	3 (1.7)
계	2,000 (100.0)	476 (100.0)	242 (100.0)	177 (100.0)	174 (100.0)

출처: 2017년 한국교육개발원 여론조사.

이처럼 사교육비부담은 국민들의 삶을 더욱 팍팍하게 하고 있다. 역대 정부는 국민들의 사교육비 부담 문제를 해결하기 위해 수많은 정책을 제안하고 시행하여 왔다. 사교육 대책이 정부에서 해결해야 할 가장 시급한 교육 문제로 대두된 것은 1970년대 후반부터였다. 전두환 정부는 1980년 '7.30 교육 개혁 조치: 교육 정상

화 및 과열과외 해소 방안'을 통해 사교육 금지를 선언했다. 이 시기에 초·중등 교육의 양적 팽창으로 인한 사교육비 문제가 끊임없이 제기되었던 때로, 정부는 이를 해소하기 위해 입시 대책 및 과외 금지 정책 등 강제력을 동원한 여러 가지 사교육비 경감 시책을 추진해 왔으나 큰 실효성을 거두지는 못했다(한신일, 2007). 그 이후 김영삼 정부는 신자유주의 교육개혁을 표방한 1995년 '5·31 교육개혁안', 김대중 정부는 2000년 과외금지에 대한 헌법재판소 위헌판결 이후 '과열 과외 완화 및 과외비경감 대책'을 마련했다. 2004년 노무현 정부는 사교육을 완화시키고자 사교육 종합대책인 '2·17 사교육비 경감 종합 대책', '2007년 3·20 사교육 대책'을 수립 추진했다. 이명박 정부도 출범과 동시에 사교육비 문제의 심각성을 인식하고 2008년 '사교육비 절반, 만족 두 배'를 정책 목표로 제시하면서 2009년 6월 사교육비 경감을 위해 공교육 내실화, 선진화된 입학제도, 학원의 효율적 관리, 사교육 대체 서비스 강화, 사교육비 경감을 위한 사회문화 인프라 구축 등의 사교육 대책을 추진하기에 이른다. 박근혜 정부도 2014년 12월, '사교육 경감 및 공교육 정상화 대책'을 발표하면서 초등은 돌봄 중심으로, 중·고교는 교육과정 중심 입학전형 개선을 중심으로 법·제도 인프라 구축과 범사회적 사교육 경감 노력을 제시했다.

〈표 II-3〉 사교육 관련 정책의 변천 과정

입시 사교육대책 추진기		
1968.07.15	중학교 무시험입학 정책	박정희 정부
1973.02.28	고교평준화 정책	
사교육 금지 시기		
1980.07.30	교육개혁조치 단행 과외전면금지 및 보충수업 폐지	전두환 정부
1980.08.07	과외단속지침 시행, 일체과외수업금지, 졸업생에 한해 사설학원수강 허용	
1980.08.27	학교내 예체능 집단실기지도 허용	
1981.04.13	과외교습제한, 학습지, 고사지, 녹화테잎판매 금지	
사교육 금지 조치의 변경·보완 시기		
1981.07.14.	예체능계, 기술기능계, 웅변, 꽃꽂이에 한해 재학생 학원수강허용 어학계, 고시계, 인가학원 대학생 수강허용	전두환 정부
1983.08.12	학습부진학생(하위5%)보충수업 허용	
1984.01.06	고교 3학년 겨울방학 중 사설 외국어 학원 수강 허용	
1984.04.10	초·중·고교생에 한해 일정기간 학원수강 허용	

1989.06.16	대학생의 초·중등학생에 대한 과외교습 허용	노태우 정부
1989.06.22	초·중·고교생의 여름방학기간 중 학원수강 허용	
1991.07.22	초·중·고교생의 학기중 학원수강 허용	
1995.08.04	대학원생의 초·중등학생에 대한 과외교습 허용	김영삼 정부
1996.12.29	불법 과외대책 마련(교내 과외활성화, 수준별 이동수업 확대 등)	
1997.07.31	과열과외 완화 및 과외비 경감대책 발표	
1997.08.25	위성교육방송 실시	
사교육 전면 허용 시기		
2000.04.27.	과외교육전면허용 (학원의 설립·운영에 관한 법률에 대한 헌법재판소의 위헌 결정)	김대중 정부
2001.04.07.	학원의 설립·운영에 관한 법률을 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률로 개정	
2001.07.08	개인과외교습자 신고제 실시	
사교육 종합 대책		
2004.02.17	사교육비 경감 종합대책 발표	노무현 정부
2009.07.	'사교육 없는 학교' 지원 사업 실시(457개교)	이명박 정부
2014.12.18	사교육 경감 및 공교육 정상화 대책 발표	박근혜 정부

출처 : 이종재 2003에서 제시된 표를 수정·보완.

그러나 〈표Ⅱ-3〉에서 보여주듯이 1980년대 초반 재학생의 예체능 학원 수강 허용부터 시작해 조금씩 학교 밖 사교육 영역에서 국민들의 학습의 자유를 허용하는 방향으로 정책을 추진했다. 특히 우리나라 정치체제가 밑으로부터의 민주화 과정을 통해 관료주의적 정부에서 문민정부로 전환되면서 사교육 정책 역시 국민의 학습의 자유를 허용하는 쪽으로 방향을 선회했다. 2000년 과외금지에 대한 헌법재판소 위헌 판결로 '과외 전면 허용'이 실시된 결과, 학력과 학벌에 의해 장래 직업과 소득이 좌우되는 사회구조 속에서 더 나은 대학을 가기 위한 국민들의 사교육은 폭발적으로 증가했다. 고교평준화를 보완하기 위해 등장한 과학고등학교(1983년), 외국어고등학교(1986년) 등 특수목적고등학교(이하 특목고)가 명문대 진학의 징검다리로 인식되면서 특목고를 겨냥한 사교육이 생겨나, 고교 평준화의 애초 취지가 사실상 사라진 셈이 되었다. 고교나 대학 진학의 학교 선발만이 아니라 취업이라는 사회선발 과정에서도 사교육이 위력을 나타내기 시작했다. 세계화

의 흐름을 타고 학력이나 학벌뿐만이 아니라 영어 능력이 중시하면서 대학생들은 영어인증시험에서 좋은 점수를 받기 위해 학원을 다니게 되었고, 한국어를 배우기 전부터 영어를 가르치려는 중상층 학부모들 사이에서는 고비용의 영어유치원(유아 전용 영어학원)이 유행하게 되었다.

김영삼 정부 이후 세계화를 적극적으로 수용하면서 경제 성장은 이루었으나 사회양극화라는 사회문제가 우리 사회의 현안으로 대두했다. 또한 개인의 자유에 바탕을 둔 시장주의 원리를 사교육에 적용, 사교육을 전면 허용한 결과 교육에서 부익부 빈익빈의 양극화가 초래되었다. 교육 양극화가 빈곤의 대물림으로 이어진다는 사회여론이 형성되면서, 노무현 정부는 2004년 사교육 종합대책을 내놓게 되었다. 사교육을 받지 않아도 될 정도로 공교육의 내실화를 도모하겠다는 약속이었다. 아울러 사교육을 공교육 안으로 흡수해 사교육비 부담을 줄이겠다는 정책도 내놓았다. 노무현 정부가 적극 추진한 '방과후 학교' 정책, 이명박 정부에서 마련한 '사교육 없는 학교' 정책은 역대 정부의 사교육 억제나 허용 정책과 달리 일부 저소득층 국민들의 사교육을 '지원'하겠다는 의도로 해석할 수 있다.

역대 정부의 사교육 정책을 살펴보면 '억제'와 '허용', '지원' 등의 수단으로 다양한 정책을 펼쳤다. 정치사회적 맥락으로 본다면 어느 정권이든 통치 전략의 하나로 사교육 정책을 추진했다. 문제는 1980년대 초반부터 지금까지 사교육을 부분 혹은 전면 허용하면서 사교육 참여 비율과 사교육비가 지속적으로 증가하고 있으며, 그로 인해 수많은 교육적, 사회적 문제가 초래되었음에도 불구하고, 문제의 본질을 해결하는 정책을 내놓지 못하고 있다는 것이다. 그 사이 국민들의 불만이 커져가고 있음은 자명하다.

2. 사교육비 지출 증가의 원인

1) 공교육 부실

많은 연구와 통계조사에서 사교육비가 가계 가처분 소득의 상당한 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 통계청에서 발표한 2018년 4/4분기 가계수지동향조사에 따르면, 가구당 월평균 소득(341.5만원) 중 월평균 교육비(34만 3천원)

지출비중이 10%로 집계되었다. 기본적인 생활비라고 할 수 있는 의식주(의류 0.2%+식료품비 16.2%+주거 0.3%) 비중이 16.7%임을 감안하면, 가계지출에서 차지하는 비중이 상당하다는 점을 알 수 있다. 물론 가계수지동향조사에서의 교육비는 성인교육비도 포함한 것이므로, 좀 더 정확한 자료는 교육부와 통계청에서 매년 실시하는 '초중고 사교육비조사'(이하 사교육비조사)를 참고할 수 있다. 2017년 조사결과에 의하면 2017년 사교육비 총액은 약 18조 6천억원으로 전년 18조 1천억원에 비해 6천억원(3.1%) 증가했는데, 월평균 사교육비(초중고 1인당)는 27만 1천원으로, 전년 25만 6천원에 비해 1만 5천원(5.9%) 늘어난 것으로 나타났다(교육부 2018).

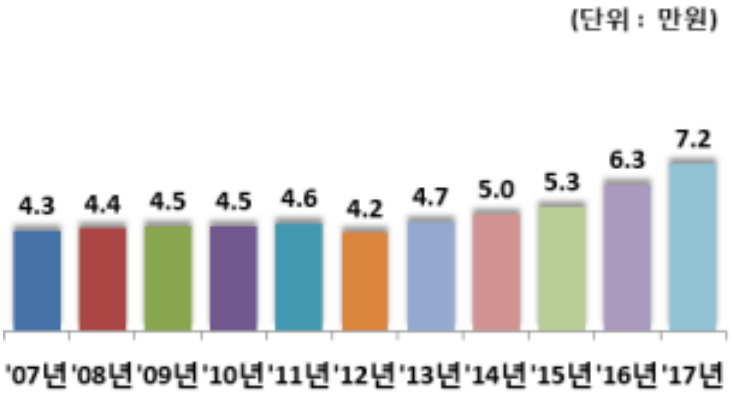
이러한 사교육비 지출의 가장 큰 원인으로 공교육 부실 문제가 지적되고 있다. 학원 교육을 비롯한 사교육이 공교육보다 훨씬 다양성, 탄력성, 맞춤식 교육이 가능하다는 점과 교사의 열정, 학습 교재, 수업 질 측면에서 공교육보다 비슷하거나 우월하다는 결과가 있으며(김영화, 2003), 교사의 역할이 학생을 교육하는 것에서 벗어나 행정을 우선시하는 풍토, 잘 가르치는 교사가 우대받지 못하는 교단의 현실 등 학교 교사의 자율성이 보장되지 못하는 환경 역시 공교육의 질을 낮추는 원인으로 작용하고 있다.

공교육 부실로 인한 사교육비 지출을 막기 위해, 정부는 여러 차례 사교육 경감 및 공교육 정상화 대책을 내놓았다. 최근 이러한 대책은 학교 수업의 질 제고 및 자기주도 학습 지원, 학습 내용 적정화 및 수준별 맞춤형 학습 지원, 수준 높은 돌봄서비스 제공, 자기주도학습능력 신장 및 고입·대입 전형 개선, 학원비 인상 억제 및 선행교육 풍토 근절, 방과후학교 참여율 및 만족도 제고, 학벌중심사회에서 능력중심사회로 전환 및 학부모 교육 등 범사회적 인식 개선까지도 폭넓게 포함하고 있으나 사교육비는 지속적으로 증가하고 있는 실정이다.

2) 예·체능 및 취미·교양 중심 교육에 대한 요구 증가

최근 사교육비 지출에 대해 두드러지는 특징은 체육 사교육비 등 예체능 과목의 사교육비가 꾸준히 증가하고 있다는 것이다. 많은 부모들이 자녀의 예체능 사교육에 적지 않은 돈을 쓰고 있는 것으로 나타나고 있다(〈그림 Ⅱ-1〉).

〈그림 II-1〉 예체능 및 취미·교양 월평균 사교육비



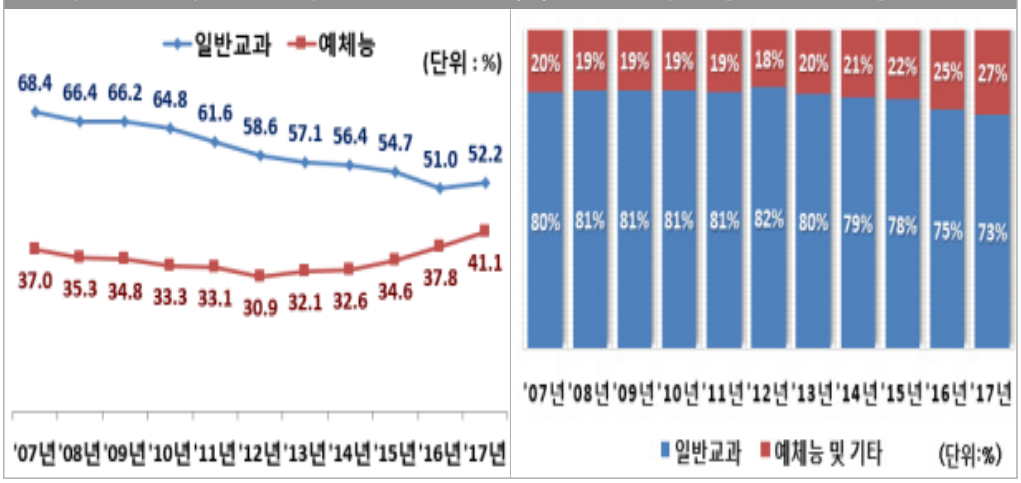
출처: 교육부 2018. 3.

사교육비 조사결과를 놓고 교육부도 최근 학생과 학부모의 예술·체육 분야에 대한 관심과 학습욕구가 증대하여 예체능 사교육비가 늘어나게 되었고, 그 결과 전체 사교육비가 증가했다고 밝혔다. 지난해 학생 1인당 예체능 월평균 사교육비는 7만 2천원으로 2016년(6만 4천원)보다 12.9%p(8천원) 증가하여 교과 사교육비 증가폭(3.4%p)보다 3배 가까이 큰 폭으로 증가했다. 체육과 미술의 월평균 사교육비는 전년대비 각각 17.0%p, 10.3%p, 음악은 0.4%p 증가한 것으로 나타났다.

교과 사교육비(13조 6천억원)는 전년 대비 소폭(0.6%p) 증가하는 데 반해, 예체능과 취미·교양 사교육비(5조원)는 9.9%p 늘었다. 예체능 사교육은 최근 몇 년 사이 비중이 꾸준히 느는 추세다. 특히 초등학생은 1인당 월평균 10만 7천원을 지출하는 것으로 나타나, 중·고등학생(각 3만 5천원, 4만 5천원)보다 예체능 사교육에 쓰는 비용이 높았다. 예체능 사교육의 증가는 입시제도의 영향이라기보다는 교육환경 변화에 따른 일종의 사회현상이라고 봐야 한다. 학생들의 체육 활동도 예전에는 운동장에 모여 축구를 했다면, 요즘은 축구 클럽에 들어가 사교육을 받는 식으로 바뀌고 있음을 보여준다고 할 수 있다. 이러한 현상으로 예체능 월평균 사교육비는 2007년(4만 3천원) 조사 시작 이후 2012년을 제외하고 매년 증가했다. 사교육 참여율에 있어서도 교과 사교육의 비율은 점차 감소하는 반면에, 예체

능 사교육을 증가하고 있는 추세임을 알 수 있다.

〈그림 Ⅱ-2〉 교과 유형별 사교육 참여율(좌)과 과목유형별 총사교육비 비중 추이



출처: 교육부 2018. 4. 5.

전문가들은 사회 수준이 올라가면서 예체능 사교육을 시키는 부모들은 더 많아질 것으로 내다보고 있다. 학생과 학부모의 예체능 교육 수요에 맞춰 방과 후 학교 프로그램을 다양하게 운영해 공교육에서 예체능 사교육을 흡수하는 방안이 절실한 상황이다.

〈예체능 사교육비 증가 현황(2012년 대비)〉

'2017년 초·중·고 사교육비 조사'에 따르면 예체능 및 취미·교양 사교육비 비중이 5년 만에 9%p 상승한 것으로 나타났다. 사교육비 총액 중 예체능 및 취미·교양 사교육이 차지하는 비중이 5년 만에 9%p 상승('12년 18% → '17년 27%)했다.

○ 예체능 및 취미·교양의 월평균 사교육비를 학교급별로 보면,

- 초등학생 10.7만원(7천원↑), 중학생 3.5만원(7천원↑), 고등학생 4.5만원(8천원↑)이었다.
- 사교육 참여율은 초등학생 66.8%(2.5%p↑), 중학생 24.2%(3.6%p↑), 고등학생 14.1%(2.4%p↑)이었다.

○ 또한, 세부 과목별로 살펴보면,

- 월평균 사교육비는 음악 2.4만원(1천원, 5.3%↑), 미술 1.1만원(1천원, 10.3%↑), 체육 2.8만원(4천원, 17.0%↑), 취미·교양 0.7만원(2천원, 31.2%↑)이었다.

- 사교육 참여율은 음악 18.3%(0.4%p↑), 미술 8.3%(0.7%p↑), 체육 24.0%(1.9%p↑), 취미·교양 5.3%(0.8%p↑)이었다.

○ 특히, 중학생은 음악·미술*, 고등학생은 체육 및 취미·교양**의 1인당 월평균 사교육비가 크게 증가했다.

* 음악 : 0.9만원 → 1.2만원(23.3%↑), 미술 : 0.3만원 → 0.5만원(67.0%↑)

** 체육 : 0.6만원 → 1.1만원(77.4%↑), 취미·교양 : 0.6만원 → 0.9만원(54.9%↑)

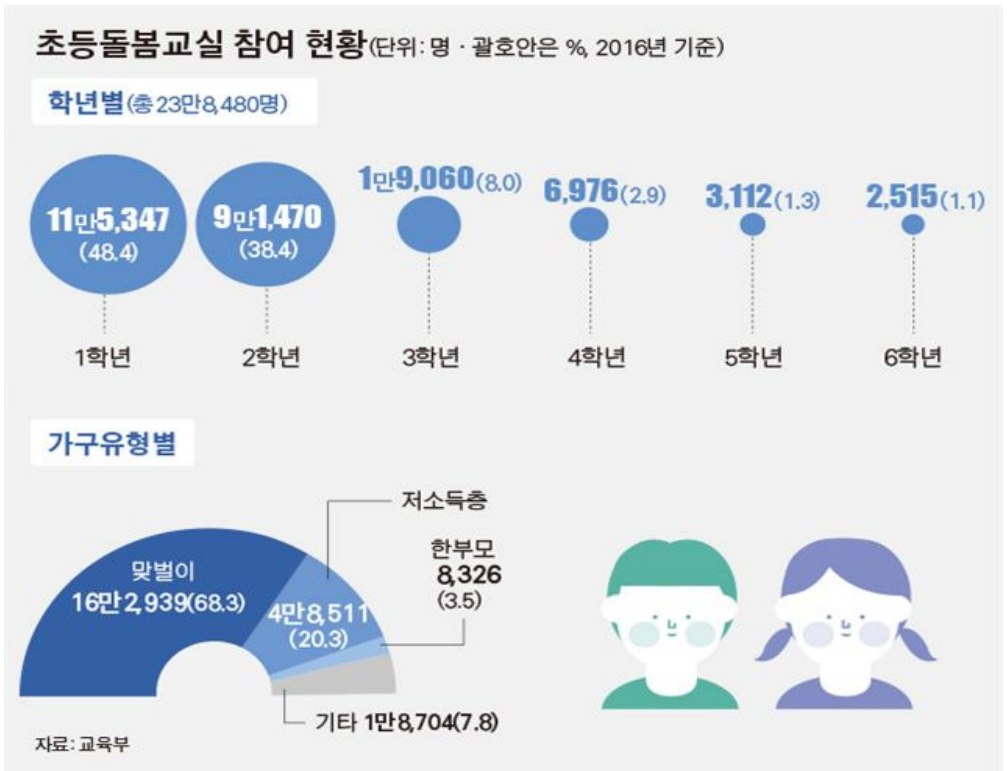
출처: 교육부 2018. 5.

3) 초등학생 돌봄에 대한 사회적 요구

여성의 경제활동 참여 증가, 핵가족화 등 최근의 사회변화는 방과 후 학생들의 교육과 돌봄에 대한 사회적 책임과 서비스 요구가 커지고 있다. 맞벌이 가정의 증가로 방과 후에 방치되는 학생이 증가하면서 초등학교 단계에서는 방과 후 자녀의 교육과 돌봄을 위한 사교육비 부담이 증가하고 있다. 최근에는 초등학교 때부터 학교 정규수업을 마치고 돌봄 공백의 대안을 사교육에서 찾는 경향이 더욱 심화되고 있다. 전반적으로 교과 사교육은 감소하고 있는 추세이나, 예체능 사교육이 증가하는 이유도 이러한 이유에 기인하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 학생들의 돌봄공백 문제를 해소하여 맞벌이 가정의 여성이 일·육아 병행을 지속하고, 초등학생 방과후 교육과 돌봄을 위한 사교육 수요를 억제하여 사교육비 부담을 해소하며, 교육격차 및 저출산 문제 해결에 도움을 줄 수 있는 '온종일 돌봄서비스'의 도입과 확대가 필요하게 되었다. 정부에서는 2009년부터 온종일 돌봄교실의 소규모 시범운영을 하였으며, 2011년부터는 전국적으로 보다 확대된 시범운영을 하고 있다.

문재인 정부는 2018년 4월 '온종일돌봄체계 구축·운영 계획'을 발표하여 초등돌봄에 대한 국가책임을 강화하고 초등학교 1~2학년 위주였던 돌봄교실을 초등학교 전학년으로 확대하는 방안을 발표했다. 그간 부처 간, 돌봄제공기관 간 돌봄사업이 분절적으로 추진되고, 돌봄체계가 미비하여 지역 내 돌봄 수요에 대한 조정과 연계·협력 등 통합적 지원이 이루어지지 못해 아동의 요구에 맞는 돌봄제공을 위한 지역 중심 돌봄으로의 패러다임 전환을 선언했다.

〈그림 II-3〉 초등돌봄교실 참여 현황



출처: 한국일보 2017/09/22.

〈방과후교실의 도입〉

2004년 정부는 초등학교 저학년의 방과후 돌봄 수요를 흡수하기 위한 '방과후교실 운영 계획'을 발표했다. 방과후교실과 함께 방과후 특기적성 교육 활성화도 주요 대책 중의 하나로 제시되었다. 또한, 가정형태의 변화, 사교육비 및 교육격차 증가, 여성의 사회적 진출 및 여성인력 활용, 방과후 자녀의 교육·보호 등과 다양한 사회적 배경 및 문제를 해결하기 위한 한 가지 주요한 방안으로 학교현장에서 기존에 수행되어 오던 방과후 교육활동의 운영방식을 획기적으로 바꾸는 방과후학교 개념을 논의하기 시작했다. 이러한 방과후학교는 2005년 시범운영을 거쳐 2006년부터 전국의 모든 초·중등학교에서 적용되었다.

2006년부터 방과후학교의 한 유형으로 적용된 초등 돌봄교실(처음에는 '초등보육교실'로 부름)은 초등학교 저학년(1~2학년) 학생들을 대상으로 맞벌이 가정과 저소득층 가정의 학부모들이 가장 필요로 하는 부모가 귀가할 때까지 저학년 자녀를 안전하고 교육적인 장소에서 교육하고 보호하는 프로그램 운영을 목적으로 했다.

4) 복잡한 대입제도

지난 정부와 현 정부에 이르기까지 사교육을 완화하기 위해 '선행교육 금지', '영어·수학교육의 질제고', '수능절대평가확대', '학생부전형, 등의 정책을 통해 공교육을 정상화하고 사교육비를 경감하고자 하는 기대를 가지고 있으나, 사교육비 절감을 위한 현 정부의 공교육 정책 실효성에 대해 만만치 않은 비판이 제기되고 있는 것도 현실이다. 이러한 비판에는 학생부 중심 전형의 확대가 '성적 및 내신관리'와 '선행학습'을 더욱 부추기고 있다는 점, 학교 간 서열화가 더욱 심화되었다는 점, 선발의 계층격차가 심화되었다는 점 등이 제기되고 있다.

5) 학력학벌주의

사교육비 지출을 증가시키는 또 다른 원인으로는 "학력·학벌주의 사회 문화"와 이에 불을 붙이는 "학부모의 교육열"을 이야기 하지 않을 수 없다. 이 과정에서 "대학의 서열화"와 "입시경쟁"이 더욱 과열화되는 양상을 확인할 수 있다.

사교육 시장의 비대화는 소위 명문 대학이 가지는 상징적 의미와 상관이 있다(여영기·엄문영, 2015). 우리나라 사람들에게 좋은 대학이란 양질의 일자리와 높은 사회적 지위를 확보할 수 있는 가장 효과적인 수단이란 인식이 많다. 어떤 대학을 가느냐에 따라 취업할 수 있는 기회와 이에 따른 미래의 직업과 소득 등이 달라질 수 있다는 기대 아래, 학벌주의에 기인한 사교육 투자가 점차 확대되어 왔다(현주 외, 2003). 이러한 사교육열은 사교육업체의 공포마케팅에 의해 더욱 강화되어 물가상승률 이상의 학원비 인상이 지속되어 왔다.

3. 사교육비 절감을 위한 해외 정책 사례

해외 많은 국가들은 수십 년 전부터 사교육 경감을 위한 정부 정책과 프로그램을 구상하고 이를 체계적으로 진행해왔다. 특히 유럽권 국가에서는 공교육 정책을 통한 사교육 경감 효과가 매우 성공적인 것으로 나타나고 있다. 우리나라 정부 역시 사교육비 절감을 위한 정부 정책과 프로그램 마련에 큰 관심을 기울이고 있는 상황이다. 따라서 해외 정책 사례 검토를 통해 사교육 경감에 긍정적인 효과를 보인 내용들을 검토해보고자 한다.

이 부분의 세부 내용은 크게 정책 실패 사례와 성공 사례로 나누어서 살펴본다. 다른 나라들 중 대표적인 실패 사례는 일본과 중국을 들 수 있는데, 공교육의 어떤 측면이 부족하여 사교육 경감에 실패하였는지를 확인해 볼 것이다. 반면 대표적인 성공 사례로 핀란드를 선택했다. 이 경우, 정부 정책과 프로그램의 어떠한 요소가 사교육 축소에 긍정적인 역할을 해왔는지를 중점적으로 고찰해 볼 것이다.

1) 사교육비 경감의 실패 사례: 일본과 중국

일본은 우리나라와 사교육 수준과 양상이 유사한 곳으로 알려져 있다. 오히려 한국보다 문제가 더 심각하다는 주장도 있다. 2008년 리먼쇼크 이후 꾸준히 감소하던 일본의 중학교 입시 사교육시장도 최근의 경기회복을 계기로 점차 활기를 되찾고 있다고 한다. 도쿄를 중심으로 하는 수도권에서는 중학교 입학을 앞둔 학생 4명중 1명이 중학교 입시 사교육을 희망할 정도로 대중화됐다는 통계도 있다(일본 문부과학성 2012).

일본 정부도 국민들이 교육비 부담 문제를 해결하기 위해, '교육비 부담경감을 위한 정책'을 추진해왔다. 대표적인 정책으로는 기초생활보장대상자이거나 이에 준하는 생활 곤란 계층에게 학용품비, 사교육비, 급식비, 의료비 등을 지원하는 취학원조제도, 모든 고교생을 대상으로 고교 무상교육을 실시하는 것이었다. 문부과학성이 추진하는 정책을 살펴보면 사교육비 부담 경감을 위한 정책은 존재하지 않는다. 오히려 일본 국민들은 사교육 선택의 문제는 각 가정의 교육철학에 따라 각자가 알아서 선택하는 문제이기 때문에 공적 개입을 하는 것은 적합하지 않다고 생각하는 여론이 우세했다. 그리고 학교 수업만으로 성적을 높일 수 없어 사교육비를 지출하는 것이라 하더라도 국가가 사교육을 억제하거나 가정의 사교육비를 지원하기 위한 정책을 모색하는 것이 아니라 학교 수업의 질을 보강하고 개선하기 위한 정책을 검토해야 한다는 입장이 일반적이다.

그러나 최근 일본에서도 사교육비를 가정의 문제로 국한하는 교육정책은 부적절하고 사교육비의 불평등 축소를 위한 검토가 있어야 한다는 의견이 제시되고 있다. 사교육비 지출이 많을수록 학생의 학업성취도가 높아지는 현상이 일본에서도 나타나고 있기 때문이다.

결론적으로 기존에 일본이 추진해 온 공교육 정책은 사교육비 경감에는 거의 도움이 되지 않았다. 2010년 중반에 접어들면서, 유토리(ゆとり,여유) 교육으로 인한 공교육의 부실이 오히려 사교육 수요의 빌미를 제공했다는 공감대가 폭넓게 형성됨에 따라 사교육 경감을 위한 공교육 정책의 도입을 위해 노력하고 있다.

현재 사교육 경감과 관련하여 일본 정부가 구상하고 있는 정책은 입시제도 개선과 공교육 프로그램의 다양화로 요약할 수 있다. 일본에서 추진하고 있는 공교육 정책은 우리나라의 학생부 종합전형과 같은 AO(Admission Officer)제도가 있으며, AO지도를 바탕으로 학교 내 동아리활동, 소논문 등의 다양한 활동을 지원하고 있다. 향후 우리나라 수학능력시험과 같은 형태를 가진 일본의 센터시험을 2020년 1월에 폐지하는 것으로 계획하고 있다. 특히 센터시험 폐지 등과 같은 공교육 정책은 일본 사교육비 경감에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다.

중국 역시 사교육비 부담이 만만치 않은 국가로 중국 관영지 인민망(人民网)에 따르면, 2016년 중국의 사교육 시장 규모는 8,000억 위안(136조원)을 넘어섰다고 한다. '맹모삼천지교'의 나라 중국의 사교육 과열은 우리나라 보다 심각하다. 상급학교 진학과 대입을 위한 사교육 수요는 폭발적인 상황이다. 한국의 수능시험과 유사한 가오카오(高考)가 끝나고 중국 베이징에서 일류대학 지원을 위한 컨설팅을 받으려면 1,000만원대에 가까운 비용이 든다. 대입 재수 기숙학원조차 입학하려면 경쟁을 벌여야 한다고 한다(중앙일보 2017). 중점학교[1] 교사의 1대 1 과외비는 시간당 200위안, 유명 입시학원의 프로그램 당 수업료는 2,000위안에 육박한다고 한다. 대졸 초임이 2,300위안에 불과하다는 점을 고려할 때 중국의 사교육비는 상당한 고액이다(썬자 2010).

1) 중국의 중고등학교는 공립, 사립의 구분 외에도 보통학교, 시(市)중점, 구(区)중점학교, 실험성, 시범성학교, 실험학교의 구분이 있다. 시·구 중점학교는 각 시와 구에서 중점적으로 관리하고 지원한다. 입학시험 커트라인 점수가 보통학교보다 높고 입학조건도 까다롭다. 중점학교는 국가에서 표창하는 우수 교사를 일컫는 '특급교사'가 일반 학교보다 많다. 진학률을 위한 학교측의 관리가 엄격하며 학생들의 국내외 유명대학 진학률 역시 높다. 그 만큼 학생들에게 제공되는 교육자원 또한 풍부하다.

〈그림 Ⅱ-4〉 중국의 연도별 사교육 시장 규모

출처: 한국일보 2016/12/29.

중국 정부에서도 매년 증가하는 사교육비가 큰 부담으로 작용하여, 1990년대부터 공교육 개혁을 시작했다. 사교육 수요에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 정책으로 방학, 휴일, 휴식기간을 이용한 보충수업이나, 집단 과외 금지, 취학 전 유아에게 초등학교 교육과 선행교육 실시 금지(산동성) 등을 시행하고 있으며 공교육 현장에서는 사교육을 유발하는 수준별 반 편성, 성적 공개 및 성적 순에 따른 학급 내 학생배치를 금지하고 있다(국립중앙도서관 디지털도서관 블로그 2012).

그러나 중국에서 공교육 정책을 통해 사교육 절감 효과가 있었다는 연구결과는 거의 없으며, 중국 학부모들의 사교육 수요가 공교육 부분의 강화로 해소될 수 있을 지는 불확실한 상황이다.

2) 핀란드의 성공 사례

일본과 중국의 공교육 정책과 프로그램이 사교육 경감에 큰 영향을 못 미친 반면에, 핀란드는 공교육 정책을 통해 사교육비 절감에 효과를 거두었다.

교육 선진국 1위로 평가받고 있는 핀란드의 경우, 2015년 기준 평균 사교육비는 가계소득 대비 0.7%로 OECD 평균 사교육비인 8.6%보다 훨씬 낮은 수준으로 나타나고 있다. 특히, 핀란드 사교육 과목을 살펴보면 우리나라와는 큰 차이가

나타나는데 우리나라는 주로 국어·영어·수학 등 특정 교과와 대학입시 준비 목적이 크지만, 핀란드는 취미활동(야구, 테니스, 농구 클럽 등)의 목적이 대부분이다(조선일보 2016). 핀란드는 우리나라와 더불어 OECD 국제학업성취도평가(PISA)에서 매년 상위권을 기록하고 있지만, 사교육의 비중은 극히 낮다.

핀란드 공교육은 학부모와 학생들이 사교육의 필요성을 느끼지 못할 정도로 경쟁력을 갖추고 있다고 평가받고 있다. 사교육 경감에 긍정적인 영향을 미치는 핀란드 공교육 정책의 내용은 크게 두 가지 측면에서 정리될 수 있다.

첫째, 핀란드 공교육은 평등, 유연함, 창의성, 교사의 전문성과 신뢰에 기반하고 있다(Sahlberg 2007). 핀란드 공교육 프로그램은 학교의 자율성에 따라, 다양한 교육과정과 수업방식이 적용 가능하며, 학생 맞춤형 수업을 진행하고 있고, 각 교과마다 교사와 부교사가 학생들을 개별 지도하고 있다. 이러한 이유로 학생들은 쉽게 교과과정을 포기하거나, 열등감을 느끼지 않으며, 공교육으로도 학업의 부족한 부분을 충분히 채울 수 있다. 게다가 핀란드 공교육 학제는 굉장히 유연하게 운영되고 있는데, 중학생들은 일반고교와 직업학교 둘 중에 한 곳을 선택하거나 혹은 중복 선택하여 교과를 이수할 수 있다. 이러한 교육과정은 학생 스스로가 대학 진학이 더 좋을지 취업이 더 좋을지를 판단하게 도와주고 있다. 즉, 핀란드 공교육은 학업성취 측면에서 평등을 추구하고, 직업학교와 일반학교 투트랙(two track) 학제 편성을 통해 유연성을 보여주고 있다. 핀란드 공교육 현장에서 교사의 전문성과 교사에 대한 신뢰는 공교육에 대한 믿음을 더욱더 확고하게 하는 부분인데, 핀란드 교사는 한국 사회의 대학교수와 동등한 사회적 지위를 보장받고 있다. 이들은 단순히 수업 공급자가 아니라 수업 연구자로서 독자적인 수업모델을 구축해야하고, 본인이 가르치는 분야의 가장 최근 연구동향에 대해서 깊이 있게 숙지하고 있어야한다. 한국 공교육 현장에서는 교사의 전문성과 교권에 약화에 따른 문제점이 지속적으로 제기되고 있다. 또한 학생과 학부모 역시 상급학교로의 진학과 대학 입시에 대비하기 위해 사교육비 지출을 더욱더 늘려나갈 뿐, 이를 공교육을 통해 해결하려 하지 않는다.

둘째, 핀란드에서의 학생에 대한 평가는 창의력과 자기주도 학습을 향상시키기 위한 수단으로 활용될 뿐, 학생들을 서열화하고, 경쟁하게 만드는 요인으로 작용하지 않는다. 핀란드의 경우 공교육 현장에서는 16세까지 표준화된 시험의 학생

평가는 하지 않고 있다. 대입은 오직 서술형으로 출제하며 대입고사 시험 유형은 대학 진학 후, 관심 있는 주제 혹은 분야를 어떻게 학술적으로 연구할 것인지에 대해 묻고 있다. 이러한 공교육 수업 방식은 학생들 간 경쟁의식, 상대적 박탈감 등을 낮추고, 자연스럽게 자기주도 학습 방식을 선택할 수 있도록 유도하고 있다. 반면에, 우리나라의 공교육에서 상대평가 방식과 서열화는 사교육 수요를 유발하는 핵심 요인 중에 하나이다. 게다가 평가 방식 역시 단순 암기형에 단답형 문제 출제가 주를 이루고 있어, 무엇을 위한 평가인지 그 목적 자체에 의문이 제기되는 상황이다.

이상에서 살펴본 것처럼, 핀란드 공교육 정책은 공교육 현장에 있는 학생 모두가 함께 성장할 수 있는 방향으로 발전해 왔으며, 이러한 맞춤형 공교육 실현은 핀란드 사회에서 사교육 수요를 대폭 낮추는 계기로 작용했다. 그러나 공교육 정책을 통해 사교육 절감에 실패한 일본과 중국은 사교육 수요를 낮추기 위한 공교육 정상화 노력을 비교적 최근에야 시작하였고, 여전히 사교육 수요에 영향을 미치는 공교육 요인들이 남아 있는 상황이다. 사교육 수요에 영향을 미치는 공교육 요인으로는 학생 개개인을 고려하지 않은 획일화된 교육과정, 학생 간 경쟁을 부추기는 평가 시스템, 교사의 교권 하락과 전문성 문제 등이 공통적으로 있다.

3) 공교육 정책을 뒷받침하는 사회 시스템

앞서 살펴본 것처럼 핀란드에 사교육 수요가 거의 없는 것은, 모두에게 평등하고 유연한 공교육 정책이 있었기 때문이다. 그러나 핀란드 공교육이 더욱더 성공적일 수 있었던 것은 핀란드의 사회 시스템 때문으로 보여 진다. 먼저, 핀란드의 사회·문화·역사적 움직임들은 핀란드 사회에서 교육과 배움을 중시하게 만들었다(Niemi 2012). 핀란드는 과거 20세기 초반까지 러시아의 지배 아래 있다가 1917년 독립했고, 독립된 국가로서 정체성을 확보하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 이 과정에서 공교육은 핀란드가 국가 정체성을 형성하는데 가장 큰 영향을 미친 것으로, 대학교수, 전문가 집단, 철학자 등은 본인이 속한 지역 사회에서 핀란드 정체성을 형성하기 위한 교육에 앞장서 왔다. 이 시기부터 핀란드에서는 국가 권력은 유능한 리더, 수준 높은 공무원과 교사로부터 나온다고 보았으며, 특히, 배움의 중요성과

교사에 대한 존중은 핀란드 역사와 문화적 변화 과정에서 뿌리 깊게 자리 잡았으며, 교사는 지역 커뮤니티에서 가장 중요한 사람으로 인식되었다.

동시에 1950년에 복지 사회에 대한 개념이 등장함에 따라, 평등 사회로 나아가기 위한 기본 요소로서 교육은 자리 잡게 되었다. 핀란드는 복지국가로 나아가기 위해, 사회경제적 지위, 연령, 거주 지역, 성별 등에 상관없이 배움에 있어서 모두에게 평등한 교육 기회를 제공해줄 수 있는 평등 교육시스템을 만들자는 사회적 합의가 형성되었다. 이러한 평등 교육 시스템은 지역별, 학교별로 차별적으로 운영되었지만, 지역별, 학교별로 수준 차이는 거의 나지 않게 되었다.

핀란드의 사회문화적 배경뿐만 아니라, 졸업 후 성과에서의 평등 역시 공교육에 대한 신뢰를 강화하는데 기여했다. 핀란드의 경우 학력과 수입이 꼭 비례하지는 않으며, 오히려 우리나라의 직업전문계고에 해당하는 직업학교 졸업생의 평균 소득이 한화로 약 433만원이고, 대학교 졸업생이 약 416만원으로 나타나 학력이 낮을수록 소득이 높다는 결과가 나타나고 있다(교육정책네트워크 2011, 66). 학력에 따라 성과에 큰 차이가 발생하지 않기 때문에 대학 혹은 대학원은 해당분야에 대한 공부를 하고 싶은 학생들이 가는 곳으로 인식되고 있다. 우리나라의 경우에는 학력에 따라 소득격차가 크게 나타나고 있다. 학력이 증가할수록 소득 역시 높아진다. 이와 같은 졸업 후 성과의 격차는 필연적으로 중고등학생들의 대학진학을 부추기는 형태로 나타날 수밖에 없는 상황이다.

궁극적으로 공교육 과정에서의 평등 그리고 졸업 후 성과의 평등은, 교육에 대한 사람들의 시각을 변화시키게 만들었다. 핀란드 사람들에게 교육은 더 높은 대학, 대학 졸업 후에는 좋은 일자리를 얻기 위한 수단이 아니라 지역사회의 정체성, 더 나아가서는 국가 정체성을 공유하게 만드는 기본적인 요소로 인식하고 있다. 게다가 공교육 현장은 치열하게 경쟁하고, 열등감을 느끼며 뒤처지는 학생이 소외되는 곳이 아니라, 자기 주도적으로 성장하고, 맡은 일을 이끌어 나가는 법, 그리고 주변 친구들과 대화, 협동, 상생하는 법을 배우는 공간으로 구현되고 있다.

결론적으로 핀란드의 평등한 공교육 과정, 동시에 교육 이후 성과 측면에서의 평등함은 핀란드의 복지국가가 형성되는 과정의 중요한 축으로 상호작용했다고 볼 수 있다. 그 과정에서 학생과 학부모 모두에게 공교육은 그 신뢰성을 확보할 수 있었고, 그 결과 사교육에 대한 동기는 불필요한 것으로 간주될 수밖에 없었다.

4. 사교육 경감효과에 대한 선행 연구

1) 교육정책이 사교육 경감에 미치는 영향

우리나라의 경우에는 초등학교 및 중학교 과정이 의무교육이며, 2016년 현재 고등학교의 진학률이 거의 100%에 육박하고, 대학진학률도 68%에 이르고 있다. 2016년 정부의 교육예산안은 53.2조 원으로서, 이 예산은 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생 직업교육, 교육급여 연금 등에 사용하고 있다. 교육부문에 투자되는 예산은 정부예산 중 '보건·복지·노동'과 '일반·지방행정'에 이어 세 번째로 그 액수가 많은데, 이는 교육에 대한 정부의 정책 중요성을 반영한다고 볼 수 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 우리나라 한해 사교육 시장의 규모는 17조 8천억 원에 달하고 있는데, 이는 정부 교육예산의 약33%에 해당되는 큰 규모로서 다른 OECD 국가들에 비해 월등히 높은 비율이다. 역시 전술한 바와 같이 가계는 월평균 소득의 약 10%를 사교육비로 지출하고 있다. 이러한 사교육 시장의 비대화는 과도한 가계지출을 유발할 뿐만 아니라, 공교육을 파행으로 몰아넣고 있다는데 더 심각성이 있다. 사교육 시장의 비대화는 좋은 대학이 가지는 상징적 의미와 상관이 있다. 우리나라 사람들에게 좋은 대학이란 양질의 일자리와 높은 사회적 지위를 확보할 수 있는 가장 효과적인 수단이란 인식이 지배적이기 때문이다.

이에 따라 역대 정부가 사교육 시장의 확대를 억제하기 위해 시행한 대표적 정책은 다음과 같다.

(1) 학력고사의 수능 전환

기존의 학력고사를 대체하는 수학능력시험을 1994년 도입함으로써, 대학입학사정의 권한을 국가가 대학에게 넘겨주려 노력하였으나 1994년 첫 해, 두 번에 걸쳐 시행된 수능시험은, 두 시험간의 난이도 조정에 실패하고, 대학의 자율적 입학사정 능력은 제대로 활용하지 못하는 결과를 가져왔다.

(2) 내신의 강화

1990년대 중반 이후 수능시험 이후 내신의 반영비율을 높임으로써 고교 교육을

정상화하고자 노력했다. 그러나 오히려 사교육 시장이 내신을 높일 수 있는 프로그램을 공급하고, 이에 수험생과 학부모들이 반응함으로써, 내신강화를 통해 사교육비를 낮추려는 시도는 실패했다. 1990년대 말 '특목고', '외국어 고등학교', '자율형사립학교'라는 고등학교 입시가 생기기 시작했고, 2003년 이후는 특목고, 외고, 자율형사립고가 크게 확대되기 시작했다. 고교다양화 정책의 일환으로 도입되었던 특목고, 외고, 자율형사립고는 우수 대학진학률 제고에만 관심을 기울임으로써, 결국 사교육 시장을 더욱 팽창시키는 결과를 초래하게 되었다.

(3) EBS교육의 확대

2004년 공영방송인 EBS를 통한 수능 교육을 확대·공급함으로써 사교육 시장의 성장을 억제하려 하고자 했다. 그러나 EBS 수능방송은 전국의 중고등학생들에게 본격적인 영상 강의의 학습경험을 쌓게 했으며, 이는 온라인 사교육 업체의 급속한 성장을 야기했다. 2004년 시도교육감회의에서는 학원자율화조치의 일환으로 초·중학교의 방과후 보충학습을 원칙적으로 금지했다. 고등학교의 경우 보충학습이 주당 12시간으로 제한되고, 0교시 수업과 저녁 7교시 보충수업 금지, 오후 10시 이후의 자율학습도 금지했다. 결론적으로 이러한 조치는 사설학원의 급속한 팽창을 유발했다.

정부는 우리나라의 사교육비 지출의 증가에 따른 문제점을 인식함에 따라, 본격적으로 사교육비 지출을 경감시키기 위한 공교육 정책을 마련하기 시작했다. 사교육비 경감을 위한 최근의 노력 중의 하나로 교육부는, 2014년 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법(이하, 공교육정상화법)」을 제정하여 공교육 정상화 정책이 나아가야할 방향성을 제시하였고, 이어서 전 정부의 국정과제인 경제혁신 3개년 계획의 세부 추진과제의 하나로 「사교육 경감 및 공교육 정상화 대책」을 발표했다.

「사교육 경감 및 공교육 정상화 대책」은 교육전문가와 다양한 학교현장의 의견을 수렴하여, 사교육비 경감을 위한 공교육 정책을 제시하고 있다. 이 대책에서는 사교육비 지출의 원인을 크게 네 가지로 언급하고 있다.

첫째, 영어, 수학 교과목이 사교육을 주도하고 있다.

둘째, 초중고의 학교급에 따른 입시 사교육비가 증가하고 있다.

셋째, 사교육 업체의 불안 마케팅, 물가상승률 이상의 학원비 인상, 선행교육 풍토가 사교육을 증가시키고 있다.

넷째, 고착화된 대학 서열, 학벌주의, 학력 간 임금격차, 상급학교 진학을 위한 경쟁 등이 사교육의 근본 원인이다.

교육부는 위에서 언급한 네 가지 사교육비 지출 원인에 따라 각각의 핵심전략을 제시하고 있는데, 이는 다음과 같이 정리할 수 있다.

핵심전략1. 사교육 수요가 높은 교과에 집중 대응

학교 영어교육의 질을 높이기 위한 노력을 지속, 영어 교원의 전문성을 신장, EBSe(온라인 학습 컨텐츠 확충, 단계별·수준별 교재 개발), 영어동아리 등을 통해 학생의 자기주도학습 지원, 수학 교과서 집필 시 동화작가 등을 참여시켜 발달수준에 맞는 흥미로운 스토리 제공 등

핵심전략2. 학교급별 맞춤형 정책 대응

(초등)수준 높은 돌봄서비스 제공, (중학)자기주도학습 능력이 향상되도록 지원, 고입전형은 중학교 교육과정의 범위와 수준에 맞게 출제, (고교)대입부담을 지속적으로 완화, 수능 출제오류 개선 및 난이도 안정화 방안 등

핵심전략3. 법·제도 인프라 구축

(학원)학원비 인상 억제 및 선행교육풍토 근절, 선행학습 유발 광고하는 학원 규제, 학원 중점관리 구역을 사교육 특별관리구역으로 개편하여 학원에 대한 규제 및 관리 강화 방과후 학교 참여율 및 만족도 제고 등

핵심전략4. 범사회적 사교육 경감 노력

학벌중심사회에서 능력중심사회로 전환 도모, 학부모 등의 인식 개선을 위한 노력 병행(직장으로 찾아가는 학부모 교육), 자녀 발달단계별 학습 지도 요령 및 자녀 교육성공사례 발굴 등

2) 사교육 경감효과에 대한 선행연구

더 나아가서 정부에서 제시하고 있는 공교육 정책과 프로그램이 사교육 경감에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 실제로 그 효과가 어느 정도인지를 확인하려는 노력

들이 지속적으로 있어 왔다. 우선, 공교육 정책과 프로그램이 사교육 경감 측면에 어떤 영향을 미칠 수 있는지 확인하는 논문들을 찾아볼 수 있다.

김용일(2006)은 우리나라의 경우 공교육에 대한 투자가 매우 낮다는 사실에 주목하고 저조한 공적 투자가 열악한 교육여건을 조성할 뿐만 아니라 가계에는 과중한 사교육비 부담을 안겼다고 주장하며, 사교육비 지출을 경감하기 위해서 정부의 교육투자 확대가 필요하다고 강조했다. 또한, 공교육 투자 증대는 다양한 학교수업 방식의 적용(예를 들면 교과별 교실제), 맞춤형 방과 후 프로그램 활성화, EBS수업 활성화 등을 포함할 수 있는데, 이와 같은 프로그램들은 사교육 수요에 직접적인 영향을 미치는 것들이다.

이와 유사하게, 이종재·장효민(2008)은 사교육과 공교육의 질은 밀접한 연관성이 있다는 점을 지적했다. 이 논문에서는 대체로 공교육 만족도가 낮을수록 사교육에 대한 신뢰와 참여가 증가하는 흐름이 있다고 주장했다. 또한, 우리나라에서는 특히 상급학교로의 진학과 대학입학시험이라는 경쟁적 동기가 작용하여 사교육에 대한 수요를 더욱더 높였다고 강조했다.

한편, 보다 실증적인 방법을 통해 공교육 정책 및 프로그램이 사교육비 경감에 미치는 영향을 입증하고자하는 노력도 있어왔다. 전반적으로 공교육의 대안책으로 제시된 EBS교육, 방과 후 학교 프로그램은 사교육비 절감에 긍정적인 영향을 미치고 있었으나, 그 효과는 미미한 것으로 나타났다. 온라인교육, EBS교육, 방과 후 학교 프로그램 교육비의 사교육비 절감 효과를 측정한 성낙일·홍성우(2008)의 연구에서는, 지역별로 각 요인들이 사교육비에 미치는 영향이 다르게 나타났다. 예를 들어, 서울과 중소도시에는 온라인 교육비와 사교육비는 양의 관계를 나타냈고, 광역시의 경우에는 음의 관계를 형성하는 것으로 나타났다. EBS관련 교재비와 사교육비의 관계 역시 지역 별로 차이가 났으나, 전반적으로 EBS관련 교재비와 사교육비는 상충관계(trade-off)에 있는 것으로 나타났다. 또한, 전 지역에서 방과 후 학교 프로그램 교육비가 증가할수록 사교육비 지출액은 감소하는 경우가 나타났다. 그러나 방과 후 프로그램이 사교육비를 감소시키는 효과가 있지만 그 효과가 크지는 않는 것으로 분석되었다. 이는 사교육 관행이 오랜 기간 고착화되었기 때문인 것으로 해석하고 있다. 채재은 외(2009)역시 방과 후 학교와 수능강의가 사교육비 및 학업성취도에 미치는 효과를 분석했는데, 방과후 학교만 사교육비 및 학업성

취도에 통계적으로 유의한 변수로 나타났고, EBS수능 강의의 경우 사교육비 지출에 미치는 영향력이 없는 것으로 확인되었다.

한국교육고용패널(KEEP) 자료를 활용한 연구에서도 학부모의 월평균 사교육비에 학생의 배경 변인(부모의 사회경제적 지위), 명문대 중심의 대입관, 희망대학명성도가 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 특히 학생의 성적이나, 공교육의 질보다는 학생과 학부모의 명문대 중심 대입관에 의해 영향을 많이 받는 것으로 나타났다.

5. 사교육비 절감 정책의 기본 방향

한 해 수십조의 시장을 형성하고 있는 사교육을 없애는 것이 가능할까? 근본적으로 우리나라 대부분의 사교육은 학생 성장에 도움이 되는 방향으로 이루어지는 것이 아니라 경쟁에서 이기기 위한 형태, 즉 극도의 경쟁사회를 배경으로 이루어지고 있는 일종의 생존논리로 통해 강화되어 온 것이기 때문에 교육정책에 한정해서 그 정책효과를 보기는 쉽지 않은 일임에 틀림없다. 또한 우리나라의 교육환경을 변화시키는 과정에서 공교육과 사교육의 관계를 재설정하는 문제와도 관련되어 있다.

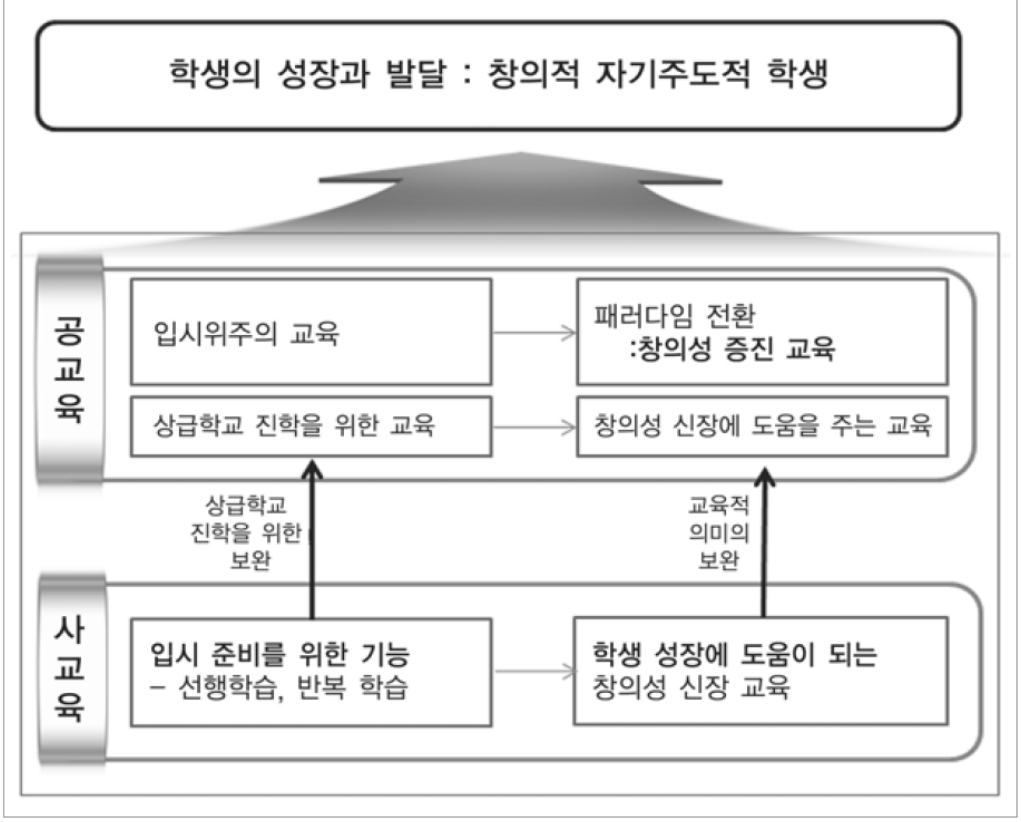
사교육은 입시를 중심으로 선행학습이나 암기위주 학습의 형태로 이루어지는데, 이는 타인과의 경쟁에서 이기기 위한 효율적인 학습방법이다. 학벌주의가 강한 사회문화적 풍토에서 입시라는 제도로 명문대학에 진학하는 데 사교육이 공교육보다 훨씬 효과적이라는 사회적 인식에 기초한다.

학교교육은 공공적 성격을 지니고 있다. 공교육의 기본 원리 및 이념은 평등성, 권리성, 공공성, 중립성, 자주성 등을 들 수 있다. 그러나 개인에게 교육은 자아실현과 사회적 이동이라는 사적인 성격을 갖는다. 사교육은 개인이 선택하는 자유영역에 속한다고 할 수 있다. 공교육을 통해 수요자들이 원하는 모든 교육을 해 주는 것이 바람직하나, 공교육에서 수요자들이 요구하는 모든 프로그램을 개설·운영할 수 없으므로 사교육의 공교육 보완기능에 대한 체계적인 검토는 필요하다. 즉, 사교육을 완전히 없애는 것이 아니라 공교육에서 충족시켜주지 못하는 분야에 대해서는 사교육이 공교육을 보완하는 기능을 할 수 있도록 '공교육에 대한 보완재'로서 사교육이 기능할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 공교육의 패러다임이

변화하여 바람직한 지향성을 가져야 공교육의 보완재로서 사교육도 바른 방향을 잡게 될 것이다. 또한 공교육이 내실화되어서 불필요한 사교육을 최대한으로 줄여야 할 것이다.

사교육은 공교육의 보완재로 기능한다는 의미는 사교육 해소 전략이라기보다는 공교육이 모든 교육을 담당할 수 없다는 현실적인 측면과 학교교육이 학생 성장과 발달에 기여하는 방향으로 패러다임이 전환된다면 사교육의 성격도 변화할 수 있다는 교육적 측면을 가진다. 현재의 사교육은 입시 준비를 위한 기능을 하고 있으며 이는 입시위주의 공교육에 기인한다고 할 수 있다. 사교육을 보다 교육적 의미의 보완 관계로 변화하기 위해서는 현재의 공교육 패러다임을 변화가 수반되어야 한다.

〈그림 II-5〉 사교육의 공교육 보완 개념



출처: 김순남 외. 2010, 333.

1) 학교교육 패러다임의 변화

현재의 학교 교육이 주입식 위주 입시 교육에서 벗어나 학생의 역량을 키워줄 수 있도록 학교 교육의 새로운 패러다임을 구축해야 한다. 현재 주입식, 입시 교육 시스템으로는 학원 교육도 주입식 위주의 교육이 이루어질 수밖에 없으며, 이에 따라 학원교육이 경쟁력을 갖출 수밖에 없다. 따라서 학생들의 창의성과 인성을 함양할 수 있도록 학생의 역량을 키워줄 수 있는 학교 교육의 패러다임 변화는 학교교육이 학생 성장에 도움을 줄 수 있는 방향으로 기능할 수 있을 것이고, 사교육 또한 학생 성장에 도움이 될 수 있는 방향으로 기능할 수 있을 것이다. 이는 창의성 계발 교육, 자기주도 학습, 학습공동체 구축 등의 교육 방안을 활용함으로써 구체적으로 달성할 수 있다.

(1) 창의성 계발 교육으로의 교육 패러다임 전환

4차 산업혁명 시대가 요구하는 인간은 주어진 문제 혹은 발견한 문제에 대해 새롭고 유용한 아이디어를 창출하여 해결해낼 수 있는 역량을 발휘하는 사람, 풍부한 지식과 기능을 기반으로 비판적인 사고를 통해 유용한 문제 해결 방안을 생각해낼 수 있는 창의적인 인간이다.

창의성 교육의 필요성은 크게 교육의 본질적 측면, 사회적 측면, 학교 교육의 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 교육의 본질적 측면에서 보면 교육의 본질은 지식의 전수, 인간 형성, 그리고 잠재 능력의 계발이다. 지식의 전수는 진리와 지혜의 학습을 의미하며, 인간 형성은 인간성과 도덕성을, 그리고 잠재 능력의 계발은 인간에게 내재되어 있는 능력을 꾸준히 계발하는 것을 의미한다. 이러한 교육의 본질을 회복하기 위해 학교 교육에서는 기존의 사고방식과 형식에서 과감히 탈피해야 하며, 창의성 교육을 통해 학생들이 새로운 방향에서 문제를 지각하고 해결하려는 자발적인 탐구 자세를 취하도록 도와야 한다.

사회적 측면에서 살펴보면 오늘날과 같이 고도화된 지식정보화사회에서는 아이디어, 즉 창의성이 큰 힘이며, 개인뿐만 아니라 조직과 국가의 발전을 결정짓는 중대 요인이다. 과거에는 과학이나 예술 분야에서 주로 언급되었던 '창의성'이라는 말이 최근에는 다양한 분야의 학문 연구나 기업, 스포츠, 심지어 일상생활에 서도

광범위하게 쓰이고 있으며 미래사회에서는 '정보화 마인드, 창의적 발상' 등이 더욱 요구된다.

그러나 현재 우리 교육체제는 창의적인 인간을 육성하기 위한 교육 체제가 아닌 입시 위주의 획일화된 교육체제를 보이고 있다. 현재 학교 교육의 목적은 창의적, 도덕적 인간을 양성하는 것이지만 실제는 좋은 상급 학교, 즉 좋은 대학에 입학하는 것이 주요한 목적이다. 수업에 있어서도 현재는 지식 암기 위주로 이루어지고 있다. 또한 중요한 교육 목적인 창의성 증진을 위한 교육 내용이나 교수 활동도 많이 부족한 실정이다. 평가의 측면에서도 현재는 객관식 문제 위주, 순위 중심의 상대평가, 그리고 암기 위주, 지필 평가 중심의 점수화와 서열화를 위한 평가로 진행되고 있다.

따라서 창의성 계발 교육을 위한 교육 패러다임의 변화가 필요하다. 학생들의 내적 동기에 의한 수업, 창의성 증진을 위한 교육내용이나 교수 활동, 사고력을 요하는 토론식 수업이 실행되어야 한다. 이를 위한 수업 방법으로는 협동학습, 프로젝트 학습, 맞춤식 학습, 수준별 학습 수행 등 창의성 계발을 위한 수업이 이루어져야 한다.

또한 창의성 계발 교육을 위해서 학교 교육 체제는 현재의 지식 위주, 성적 중심 교육에서 학생의 다양성을 인정하고 창의성을 중시하는 교육으로 전환해야 한다.

(2) 학생주도 학습 강화

학생주도 학습은 창의성 계발 교육과 함께 학습의 능동성을 강조한다는 측면에서 동일한 목표를 지닌다고 할 수 있다. 학생주도 학습은 학습자가 자신이 처한 학습 상황에서 능동적으로 학습에 임하는 것을 말한다.

학생주도 학습 능력은 어려서부터 길러져야 하며, 지식기반 사회의 핵심 능력이라 할 수 있다. 학생주도 학습은 교사 주도 학습과 대비되는 개념으로 수동적 학습자에서 능동적 학습자로의 전환을 의미한다. 또한 학생주도 학습은 자율적으로 학습 목표를 정하고 목표에 도달하기 위해 수행하는 수업 방법을 의미한다. 이것은 기존의 강의식 수업의 학습 동기 부재와 단순 지식의 암기로 인한 학습의 부재를 극복하기 위한 수업 방법으로 검토할 필요성이 제기된다.

(3) 교육 패러다임 실현을 위한 학습공동체 학교 체제 구축

창의성 계발 교육은 지식의 자유로운 탐색과 조직을 통하여 이루어질 수 있다. 이것은 학습 공동체 개념과도 맥을 같이 한다. 학습공동체는 스스로 학습을 주관해 나가는 개인들이 상호 협력적으로 만들어가는 공동체이다. 학습공동체는 교사가 주도하고 학생은 따라가는 종래의 일방적 관계에서 벗어나서, 학생이 능동적으로 지식을 탐구하며 자신의 학습을 주도하고, 교사는 학생에게 적절한 질문을 던지고 대화를 나누며 학생의 학습을 지원하는 상호적 관계를 형성한다. 학습공동체에서 학생들은 서로 단절된 채 혼자 공부하는 종래의 고립적 학습에서 벗어나서, 서로의 다양한 생각들을 교류하고 협의하며 지식을 공유하는 가운데 자신의 지식을 재구성할 수 있도록 학생들 간의 활발한 상호작용을 한다.

학습공동체의 주요한 특징을 요약하면 지식의 자유로운 탐색과 조직화, 집단 구성원의 상호 협력, 협력적 환경, 상호 학습하고 성장하게 하는 과정 및 관계로 정리할 수 있다.

창의성 계발 교육으로의 교육 패러다임 전환은 학습공동체 학교 체제 구축을 통하여 달성될 수 있다. 학습공동체 학교는 학교의 내·외적 주체들과 긴밀한 공조 속에서, 교수와 학습의 중심이라고 할 수 있는 교사와 학생이 상호 학습하고 성장하게 하는 과정 및 관계로 이루어진 학교이다.

학습공동체로서의 학교는 첫째, '협력적 환경'으로서의 학교 조직을 개선한다. 기존에 있는 학교 조직을 활용할 필요성과 국가의 백년대계라고 할 수 있는 교육의 제도적 틀을 궁극적으로 더 나은 방향으로 개선하기 위해서는 '협력적 환경'이라는 학습공동체의 특징을 고려해야 한다. 둘째, 교육과정을 '학습 문화'로서 인식을 전환한다. 학습공동체로서의 학교를 만들어 나가자는 것은 단순히 교수·학습 방법을 바꾸는 차원의 도구적인 것에 그치는 것이 아니라 근본적으로 교사와 학생이 상호 협력하는 학습공동체를 통해 바람직한 '학습 문화'로서의 교육과정을 만들어 나가는 방향으로 정립되어야 한다. 셋째, 학교의 내·외적 협력관계를 만든다. 학교의 내·외적 주체들과 긴밀한 공조 속에서 교사와 학생이 상호 학습하고 성장하게 하는 과정 및 관계로 발전되어야 하는 것이다.

2) 학교 교육의 경쟁력 강화

사교육의 의존도를 줄이기 위해서는 학교 교육의 질을 제고하고 학교의 역량 강화를 통해 학교 교육의 경쟁력을 강화해야 한다. 학교 교육의 경쟁력 강화는 교육 목적, 교육과정, 수업, 평가, 교원 등의 학교 교육 운영 전반을 미래사회의 창조적 인간을 육성하는 방향으로 전환하는 것을 의미한다. 이는 지식, 성적 중심 교육에서 학생의 다양성을 인정하고 창의성을 중시하는 교육으로 변화하는 것이다. 학교 교육 경쟁력 강화를 크게 교육의 과정 측면과 교육의 운영 측면에서 살펴보면, 교육의 과정측면은 교육의 본질에 적합한 교육목적, 교육과정, 수업 및 평가를 개선하는데 초점을 두며, 교육의 운영 측면은 교원의 전문성 강화와 맞춤형 방과후학교 활성화 등을 제안한다.

또한 학교 교육이 사교육보다 경쟁력을 높이기 위해서는 학교 외적 측면의 지원이 필요하며, 이를 위해서는 입시, 학원, EBS 수업 활성화, 학력·학벌주의 사회문화 개선 등 학교 밖의 지원 체제 구축 전략이 필요하다.

3) 맞춤형 사교육 대책 수립

기존에는 일면적인 사교육 대책이 제안되었다. 그러나 사교육비를 효율적으로 경감하기 위해서는 학교급별·지역별·계층별(소득 수준별)·교과별로 차별화된 맞춤형대책이 수립되어야 한다.

(1) 학교급별 맞춤형 대책

초·중·고등학교는 교육과정이나 수업에 있어서 다소 차별적인 특성을 가지고 있다. 사교육 양상도 학교급에 따라 다소 다르게 나타난다. 따라서 사교육 경감 대책도 학교급별 특성을 반영한 학교급별 맞춤형 전략을 수립되고 실현되어야 한다. 초등학교의 경우는 하교시간이 전반적으로 빠르고 보육과 돌봄을 위한 사교육 비용이 높다. 중학교의 경우는 특목고나 대입 준비가 본격적으로 시작되는 단계이고, 고등학교의 경우는 대입, 예체능 입시 사교육이 증가하는 시기이다. 이러한 학교급별 특징을 고려한 차별화된 맞춤형 대책이 제시될 필요가 있다.

(2) 지역별 맞춤형 대책

사교육의 양상은 지역별로 다소 다른 특성을 보이고 있다. 따라서 사교육 대책도 이들 특성을 반영한 대책이 수립되어야 한다. 사교육 성행 지역, 광역시, 중소도시, 읍면 지역 등에 대한 특성을 파악하여 차별화된 맞춤형 전략 수립과 실현이 이루어져야 한다. 일반적으로, 사교육 성행 지역은 학교 주변 사설 교육기관이 많아 경쟁적인 학원 수강 및 과외교육이 이루어지고 있다. 광역시 도심 아파트 지역의 경우 수요자 중심의 맞춤형 교육과정 운영과 국어, 영어, 수학, 사회, 과학과 같은 주요 과목에 대한 프로그램 강화 요구가 많다. 반면에 도시 외곽지역의 경우 기초학력 및 학력 신장에 대한 사교육이 강조되는 경우가 많다.

중소도시의 경우 대도시와 비슷한 경향을 보이지만 학교 소재 지역에 따른 경제적 격차가 크다. 읍면지역은 학부모의 낮은 교육관심도와 낙후된 지역 사정으로 인해 학교 교육에만 의존하는 경향이 있으며 지역 교육 및 문화 시설이 거의 없고 교통수단이 좋지 않아 등하교의 불편을 겪고 있다. 이러한 지역별 특성을 반영한 차별화된 맞춤형 전략이 필요하다.

(3) 소득 수준별 맞춤형 대책

소득 수준별로 사교육비 지출 정도와 참여 정도의 격차가 심하다. 소득 수준에 따른 사교육 참여의 차이는 학교 밖에서의 교육 기회 불균형으로 나타나기 때문에 저소득층에 대한 배려가 이루어져야 한다. 고소득층은 학원이나 과외비용에 상대적으로 부담이 적고 학교 밖의 사교육 기회가 많으나, 저소득층 학생들은 교육기회가 부족하다. 이러한 교육 기회의 차이로 인하여 학력 격차가 발생하고 있으므로, 소득 수준에 맞는 사교육 대책 수립이 이루어져야 한다. 이는 교육기회 균등의 차원에서 의미 있는 접근이다.

(4) 교과목별 맞춤형 대책

교과목별로 사교육 양상이 다소 다르게 나타나고 있어 교과목별 사교육 경감 대책이 마련될 필요가 있다. 특히 수학교과는 사교육비뿐만 아니라 투자시간이 많은 것이 특징이다. 수학교과는 난이도 조정이 이루어져야 하며, 논리적 사고력을

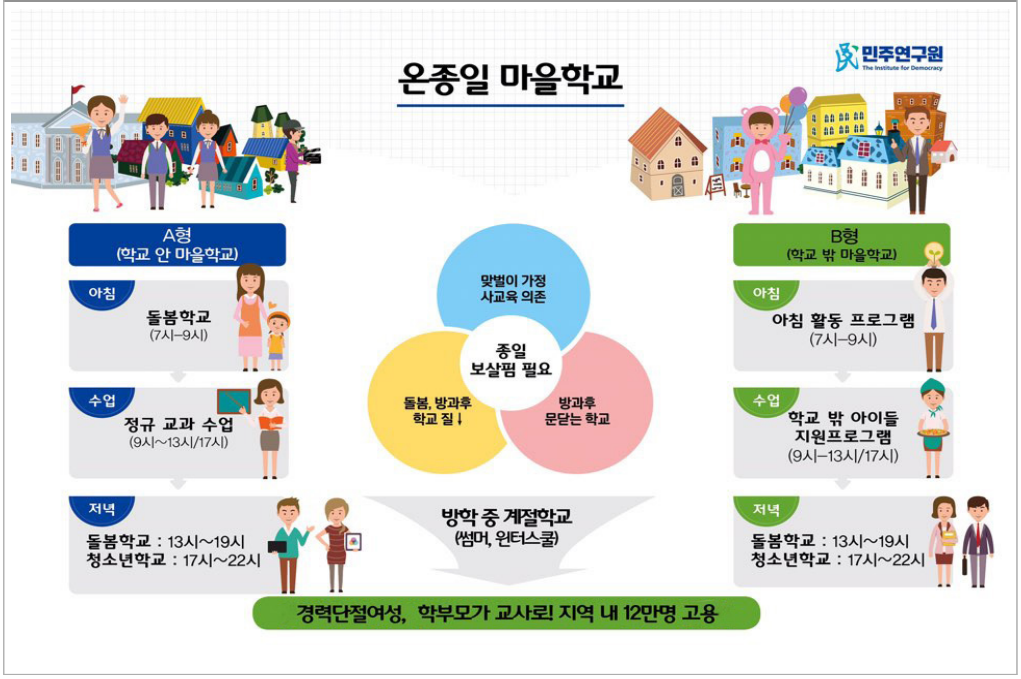
신장하는 교과의 목적에 맞게 지도할 필요가 있다. 국어의 경우 초등학교 저학년부터 조금씩 증가하다가 중학교 1학년 때 큰 폭으로 증가하고, 고등학교 2, 3학년 때는 줄어드는 패턴을 보인다. 영어의 경우 다른 교과에 비해 사교육 참여율이 높아 지속적인 영어 사교육 경감 대책이 제시되어야 한다. 수학의 경우 학년이 올라감에 따라 꾸준히 증가하다가 고등학교에서 급격히 증가하는 특징이 있다. 이와 같은 특성을 반영한 교과목별 맞춤형 대책 수립이 필요하다.

6. 정책 제안: 미래 지향적 공교육 혁신모델인 '온종일마을학교'를 통한 사교육비 절감

1) 온종일마을학교 제안 배경

지난 대통령선거에서 제시된 문재인 정부의 온종일마을학교 공약은 아동·청소년의 온종일 돌봄과 자발적인 방과후 교육을 지원함으로써 전인적(全人的) 성장을 추구하는 지역사회 협력형 복지교육 시스템이다. 지역별 공간 확보 상황에 따라 학교 교육 시스템과 분리하여 '학교 안 마을학교(A형)'과 '학교 밖 마을학교(B형)'로 운영할 수 있는데, 지역사회 인프라 확보 상황에 따라 사회적 경제 조직 및 비영리기관 중심, 마을 중심, 학교 중심 모델로 구분하여 실행할 수 있다.

〈그림 II-6〉 온종일마을학교의 개념



(1) 초등 돌봄교육 및 방과후학교 교육 현황

2004년도 교육개혁으로 초등 돌봄 정책이 전면적으로 시작된 이후, 참여 규모는 매년 20%, 참여 학생 수는 200% 이상 급격히 증가하였다. 2015년 한국교육개발원 조사에 따르면, 교육정책 중 잘하고 있다고 평가하는 정책 1순위는 '누리과정확대(28.3%)'에 이어 '초등돌봄교실(22.5%)'이 2순위로 해당 정책에 대한 만족도는 매우 높은 것으로 나타나고 있다(강현주 2017). 문재인 정부는 첫 사회관계장관회의 1호 안건으로 '온종일 돌봄체계 구축을 위한 범정부 공동추진단 구성·운영안'을 심의(2017.8.26.)한데 이어, 교육부는 최대 오후 10시까지 아이들을 학교에서 보호하는 '초등돌봄교실'을 전 학년으로 확대하고, 돌봄교사 12만 명을 채용하는 계획안을 발표했다.

2016년 방과후학교는 전국 99.9% 학교에서 66.9% 학생이 참여하는 수준으로 확대되었고, 개설된 강좌 수는 47만5천여 개, 강사 수는 12만 1천 명에 이르렀으나, 최근 방과후학교 참여율이 중·고등학교를 중심으로 감소하고 있는 추세(강신

천 외 2017)이다. 이는 2014년 9월, 선행학습 금지법 시행과도 관련이 있어 보이는데, 선행학습 금지법 시행 이후 중·고등학교의 교과 프로그램 참여율이 크게 감소한 것으로 나타나고 있다(중학교 9.0%, 고등학교 8.4%).

〈표 II-4〉 초등돌봄교실 참여규모 변화

년도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
학교수(교)	337	609	1,421	2,508	2,962	4,146	5,430	6,639	5,652	5,784	5,938	5,972
교실수(개)	445	889	1,631	2,718	3,334	4,622	6,200	5,430	7,086	7,395	7,395	10,966
학생수(천명)	8	13	37	50	55	77	104	124	159	160	221	240

출처 : 한국교육개발원(2016). 초등돌봄의 양적 확대와 만족도에 관한 통계

(2) 초등 돌봄교육 및 방과후학교 문제점

현행 돌봄교실과 방과후교육은 법적 근거가 미약하고 인프라 구축 없는 땜질식 정책 추진으로 인해 정작 교육의 질을 높이는 데 여러 가지 문제점을 드러내고 있다. 현행 돌봄교실은 인력과 공간에 대한 충분한 검토 없이 실행되다보니, 참여 인원 및 연령 확대에 어려움이 존재하고 있다. 예컨대 안전사고를 비롯한 법적 책임 문제, 돌봄 교사 고용 문제 등에 대한 해법이 명확히 제시되지 못한 채 실행함으로써, 기존의 교사의 업무량만 증가되었고, 공간과 인력문제는 고스란히 단위학교의 책임으로 전가되었다.

또한 초등학교 고학년과 청소년의 경우는 전적으로 사교육에 의존하는 상황이 전개되면서, 이로 인해 돌봄을 위한 사교육 참여가 증가하고 있는 실정이다. 방과후학교는 학생 수요에 맞는 다양한 예체능 프로그램이 부족하고, 담당 교사의 업무 부담 증가, 지원 축소 등의 이유로 참여율이 감소하고 있어, 방과후학교를 활성화하기 위한 새로운 접근이 필요한 시점이다.

2) 온종일마을학교 정책 제안

(1) 온종일마을학교의 목적

온종일마을학교는 지역사회 인적자원의 협력과 유휴 공간 활용의 극대화를 통해 초등학교 전 학년뿐만 아니라 청소년까지 돌봄을 확대하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 지역의 교육자원 결집과 공공성 지향을 통해 마을교육공동체 형성에 기여할 수 있다. 핵심적으로는 기존의 돌봄교실과 방과후학교 정책을 재구성하여 사교육 감소를 유도하고 방과후교육의 교육력을 제고하고자 한다.

(2) 온종일마을학교의 정의

온종일 마을학교는 아동·청소년의 온종일돌봄과 자발적인 방과후교육을 지원하여 전인적 성장을 추구하는 지역사회 협력의 복지교육 시스템이다. 지역별 공간 확보 상황에 따라 학교 교육 시스템과 분리하여 '학교 안 마을학교(A형)'과 '학교 밖 마을학교(B형)'로 운영할 수 있고 지역사회 인프라 확보 상황에 따라서 사회적 경제 조직 및 비영리기관 중심 모델, 마을 중심 모델, 학교 중심 모델로 구분하여 운영할 수 있다.

(3) 온종일마을학교의 정책 방침

온종일마을학교는 돌봄의 질을 고려하여 양질의 교육이 함께 할 수 있도록 해야 한다. 고용 창출의 기능이 주가 되어서는 곤란하며 기존 방과후교육처럼 프로그램, 강좌 중심의 운영이 아니라 미래교육적인 관점에서 학생들의 배움의 자발성을 최대한 살리는 방향으로 마을학교를 운영해야 한다.

온종일마을학교는 지역사회 인프라 확보 상황에 맞게 추진되어야 한다. 학교 밖 마을학교 운영에 있어 다양한 지역교육공동체가 결합하되 공동체성을 지향하여 마을교육을 복원할 수 있도록 해야 한다. 일률적 적용이 아닌 점진적 확대를 통한 추진으로 현재 돌봄교실과 방과후교육을 점진적으로 대체하여 학교 교육에서 분리되지만 교육활동으로 인정받고 지자체가 지원하기 위해서는 교육부와 여성가족부가 협력하는 것이 적절하다.

또한 지역상황에 맞는 다양한 공간 확보 노력도 필요하다. 학교와 독립된 학교 밖 마을학교 운영이 필요하며 공간 확보와 책임이 반드시 법적으로 분리되어야 할 필요성이 있다.

(4) 온종일마을학교의 공간 확보 방안

온종일마을학교는 다양한 방법으로 공간 확보가 모색되어야 한다. 먼저 적정규모 사업으로 인한 통폐합 학교 시설 확보가 주효할 수 있다. 경기도교육청의 경우, 적정규모 학교육성 추진단을 운영을 통해 20개의 통폐합 학교를 대상으로 '1교 2캠퍼스 활용사업'을 추진하던 중, 1교 2캠퍼스를 온종일마을학교로 전환하기로 결정하였다. 온종일마을학교 확대의 성공적인 사례라고 할 수 있다. 학생 수 감소로 인한 학교 내 유휴 건물의 공간 확보도 중요하다. 학교별 학급 수 감소에 따른 유휴 공간을 조사한 후, 빈 교실을 한 곳에 모아 학교 건물에서 분리시키는 방법이다. 성남시의 경우 이러한 방법을 통해 공간을 마련하고 방과후학교와 돌봄교실 업무를 학교 업무에서 지자체로 이관하였다. 초등학교 내 유휴공간에 지역아동센터를 운영하고 있다. 이때 기존 학교와 최대한 행정적· 물리적으로 관리가 분리되어야 하고, 지자체의 위탁 운영이 필요한 사항이므로 관련 법 개정 필요하다.

그 외에 지자체 협력 청소년 시설을 학교 밖 마을학교로 지정하여 운영방식 전환하고 운영에 필요한 사항을 정부와 협의 후 지자체가 운영할 수도 있다. 정부가 지원하고 지자체가 협력하는 학교 밖 마을학교의 신축도 가능하다. 화성시의 '이음터' 사례는 민간 기업에 지원을 요청한 경우이다. 출생아 감소로 폐원 되는 유치원과 어린이집 건물도 확보가 가능하다. 폐원 가능성이 높은 기관의 전국적 수량 파악이 필요하다.

결론적으로 시도교육청이 협력하여 온종일 돌봄체계 구축을 위한 범정부 공동추진단 내에 지원단을 운영할 필요가 있다.

(5) 온종일마을학교 운영의 기대 효과

온종일마을학교는 돌봄과 교육을 하나의 체계로 구성하여 포괄적인 돌봄교육지원을 제공하는데 있다. 아동과 청소년의 온종일돌봄 및 방과후교육 시스템 구축으로 완전돌봄교육이 실현 가능하고, 사교육비 절감효과도 기대할 수 있다. 즉 현재

사교육이 학습능력 향상이라는 목적이외에, 특히 맞벌이 가정의 경우 사교육이 일종의 돌봄 기능을 하고 있기 때문에 그것을 대체할 수 있다는 점에서 상당한 사교육비 절감효과가 있을 것으로 기대된다. 또한 지역사회와의 협력을 통한 교육복지 구현으로 지역을 중심으로 한 교육공동체 형성에 크게 기여할 수 있다. 아울러 다양한 교육콘텐츠와 프로그램 공급자로서 경력단절 여성을 중심으로 한 지역의 유능한 인적자원을 활용함으로써, 지역사회와 학교교육이 결합된 양질의 일자리 창출 효과를 가져올 수 있다.

Ⅲ. 더불어 잘사는 주거 환경 만들기*

박동욱(민주연구원 연구위원)

1. 열악한 주거 현실

1) 정체된 자가점유율과 빈곤층에 더 크게 작용하는 주거비 부담

지난 10년간 주택 재고는 368만호 증가하여 총 주택은 약 2천만 호이나, 주택 매매가격은 24.9% 상승하여 실수요자의 내집 마련은 여전히 쉽지 않은 상황이다. 연소득 대비 주택가격(PIR)은 전국 평균 5.6배 수준이며, 특히 저소득층의 PIR은 9.8배에 달하여 내집 마련이 더욱 어려워졌다. 특히, 다주택자의 주택 구매 등으로 자가 점유율은 50~60% 수준 에서 정체되어 있고, 저소득층(1~4분위)의 자가점유율은 10년 전보다 오히려 하락했다.

> 2006년부터 2016년까지 10년 간 자가점유율 변화 (%)
> : 저소득(49.7→46.2), 중소득(55.3→59.4), 고소득(67.0→73.6)

소득대비 임대료 비율(RIR)을 살펴보면, 전체 가구에서 비빈곤 가구 17.77%, 빈곤 가구 26.28%로 나타났다. 이는 형편이 어려운 가구가 더 높은 주거비용을 지출하여, 식료품 소비 등 타 분야의 소비를 더욱 줄여야 한다는 의미를 갖는다(〈표 Ⅲ-1〉).

OECD 권고에 따르면 RIR 20%, 선진국의 경우 RIR 30% 이상의 계층은 주거

* 이 장에는 민주연구원에서 기존에 발행된 경제이슈분석 및 이슈브리핑의 내용이 일부 포함됨.

빈곤층으로 간주하고 있다. 빈곤 여부에 따른 임대료 과부담 가구의 비율은 양적인 수치로 큰 차이를 보이는데, 빈곤한 전체 가구의 RIR 20% 이상은 65.78%, RIR 30% 이상 41.14%이다. 비빈곤 가구에서도 주거빈곤(주거비 비중 RIR 30% 이상)에 해당하는 가구가 약 20%이지만, 주거비 외 기초 생활비 지출이 상대적으로 큰 빈곤 가구에서 되려 주거빈곤 비율이 40%가 초과한다는 것은 소득상황이 어려울수록 주거비 과부담이 심각한 수준이라는 것을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 빈곤 여부에 따른 소득대비 임대료 비율(RIR)

구분		중위
전체 가구	비빈곤	17.77
	빈곤	26.28

〈표 Ⅲ-2〉 빈곤 여부에 따른 임대료 과부담 가구 비율

구분		RIR 20% 이상	RIR 30% 이상
전체 가구	비빈곤	41.87	19.87
	빈곤	65.78	41.14

출처: 이태진 외. 2017, 151-153.

2) 더 줄어들지 않는 최저주거기준 미달가구

높은 주거비용 외, 열악한 주거환경도 문제이다. 가장 대표적인 지표는 최저주거기준 미달 가구로 볼 수 있다. 구체적으로 방수, 면적, 시설을 기준으로 한 가지라도 미달인 경우 최저주거기준 미달이라고 한다. 최저주거기준 미달가구 등 취약계층에 대한 지원이 강화되었다고 하지만, 여전히 전체 가구의 5%가 넘는 약 103만 가구가 최저주거기준에 미달한다.

최저주거기군 미달가구 규모의 변화 (단위: 만 가구)

: ('06) 269 -〉 ('08) 212 -〉 ('10) 184 -〉 ('12) 128 -〉 ('14) 99 -〉 ('16) 103

〈그림 Ⅲ-1〉 최저주거기준 미달가구 비율

출처: 국토교통부, 2017.

최저주거기준 외 중요한 지표인 주거빈곤율은 최저주거기준 미달 주택에 사는 비율에 더하여, 반지하와 옥탑, 주택 이외의 거처에 사는 비율을 더한 것이다. 반지하와 옥탑, 주택 이외의 거처에 사는 거주자 중에는 기초생활수급가구, 다문화가구, 장애인가구의 비율이 높아, 사회적 취약층의 거주 상황을 보여주는 대표적인 지표이기 때문이다. 지하·반지하·옥탑 등 열악한 주거환경에 거주하는 가구도 3% 수준이다.

〈그림 Ⅲ-2〉 지하·반지하·옥탑에 거주하는 비율

출처: 국토교통부 2017.

2. 주거 비용의 중요성

저비용사회란 전반적인 소득수준을 상회하는 생계비용과 불합리한 사회비용에 대한 문제제기로 시작되며, 국민 개개인의 생활수준과 삶의 질 향상을 목표로 한다. 젊은 세대에게는 익숙한 용어인 "소확행"(작지만 확실한 행복)이란 단어는 소득이 상대적으로 적을 수밖에 없는 현실의 한계 내에서 만족을 극대화시키기 위한 최근 사회의 분위기를 반영한 것이다.

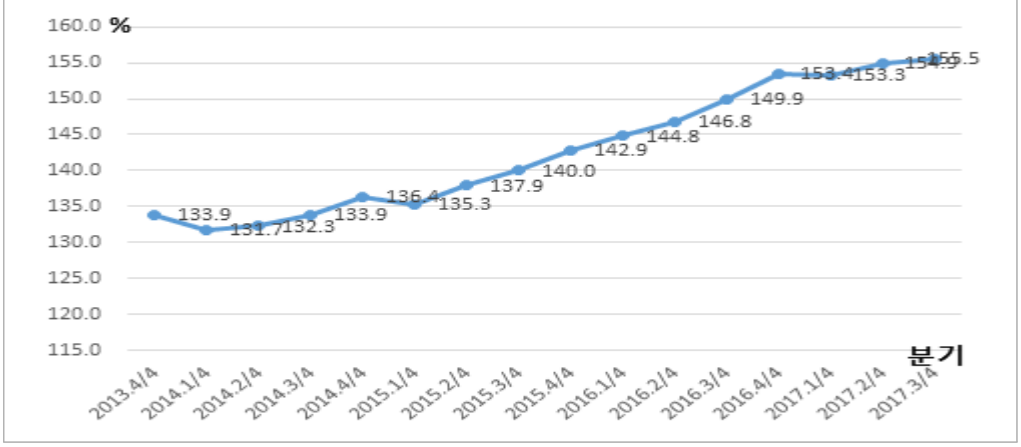
최근 평균소비성향을 살펴보면, 금융위기 때를 제외하고는 지난 10여 년 간 지속적으로 하락하여 가계소비가 부진해지고 있음을 알 수 있으며, 이러한 현상이 계속되면 총 수요 위축을 발생시킬 수 있고 실업이 늘어나 경제침체를 발생시킬 수 있다.

〈그림 Ⅲ-3〉 평균소비성향

출처: 통계청 가계통계조사에서 재구성 (평균소비성향 = 소비지출/처분가능소득*100)

소득증가율 하락이 고착화 되는 현실의 주된 원인은 무엇인가? 주력산업의 부진, 양극화 등 다양한 이유를 꼽을 수 있지만, 항상 주요한 원인의 하나로 드는 것은 가계 부채로 인한 이자이다. 평균소비성향의 하락의 주요 원인으로 처분가능소득 대비 가계부채의 비율 증가를 주목할 필요가 있으며, 이 비율 증가의 추세가 이대로 이어진다면 장래에 소득증대가 있더라도 부채상환부담이 더 커져 소비지출로 연결되지 못 할 가능성이 높다.

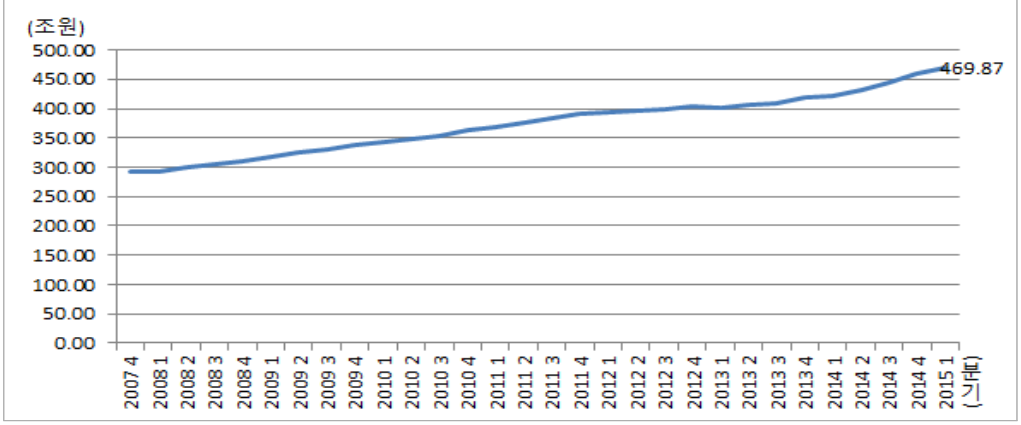
〈그림 Ⅲ-4〉 처분가능소득 대비 가계부채 비율



출처: 한국은행 통계자료에서 재구성.

소비지출 감소의 주요 원인은 가계대출로 인한 이자 비용이 급증하여 처분가능소득이 줄어듦에 있다. 이는 지난 10년 간 보수정부에서 낮은 금리에 덧붙여 주택담보대출 급증을 막아왔던 주택담보인정비율(LTV, 주택가격에 비해 주택담보대출금액이 어느 정도를 차지하는지 나타내는 비율)과 총부채상환비율(DTI, 주택담보대출을 받을 때 매년 상환해야 하는 금액이 연소득에서 차지하는 비율)을 완화함으로 빚 권하는 정책을 사용하였고, 그 결과 주택담보대출액이 2015년 1분기 기준 10년 전의 2배가 넘는 500조원에 근접하고 있는 점에서 알 수 있다.

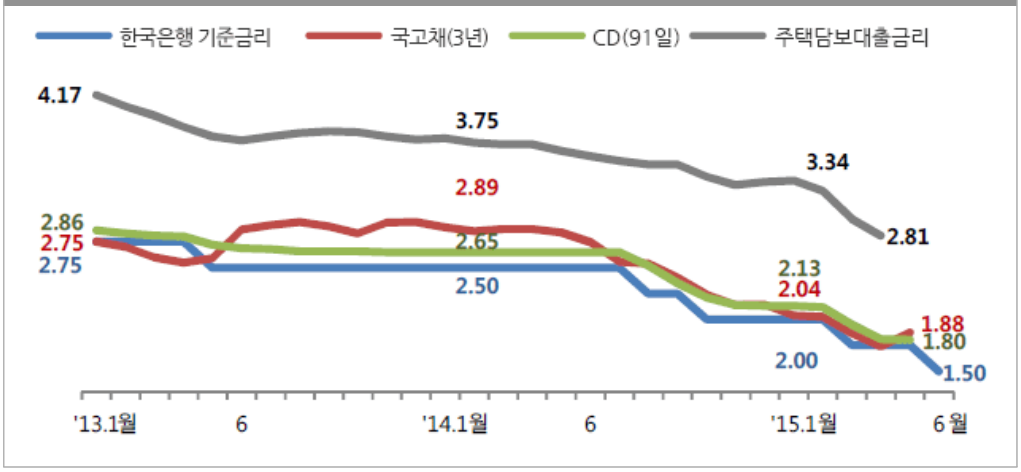
〈그림 Ⅲ-5〉 주택담보 대출액



출처: 한국은행 통계자료에서 재구성, 예금취급기관의 가계대출 중 주택담보대출 금액

지금까지 주택담보대출 증가로 인해 주택 매매가 활성화 되었다. 이를 떠받치고 있는 것은 저금리와 LTV, DTI 완화에 따라 급증하였던 대출이다. 실제로 2000년 이후 최저 수준의 저금리 기조(2018년 7월 한국은행 기준금리 1.50%)가 유지되었고, 주택담보대출의 금리 역시 최저 수준에 머물렀다. 하지만 최근 미국 금리 상승으로 금리 격차가 0.50% 역전되었고 올해 내 두 번 더 기준금리 상승이 예정되어, 한국은행이 금리인상유보를 오랜 기간 유지하기는 어려운 상황이다. 향후 금리를 상승할 경우, 낮아진 금리로 더욱 규모가 커진 주택담보대출 이자는 급격하게 증가하게 된다.

〈그림 Ⅲ-6〉 한국은행 기준금리 및 주택담보 대출금리



출처: 한국은행, 부동산정보 통합포털 재인용.

3. 저비용사회를 위한 주거비 절감 방안

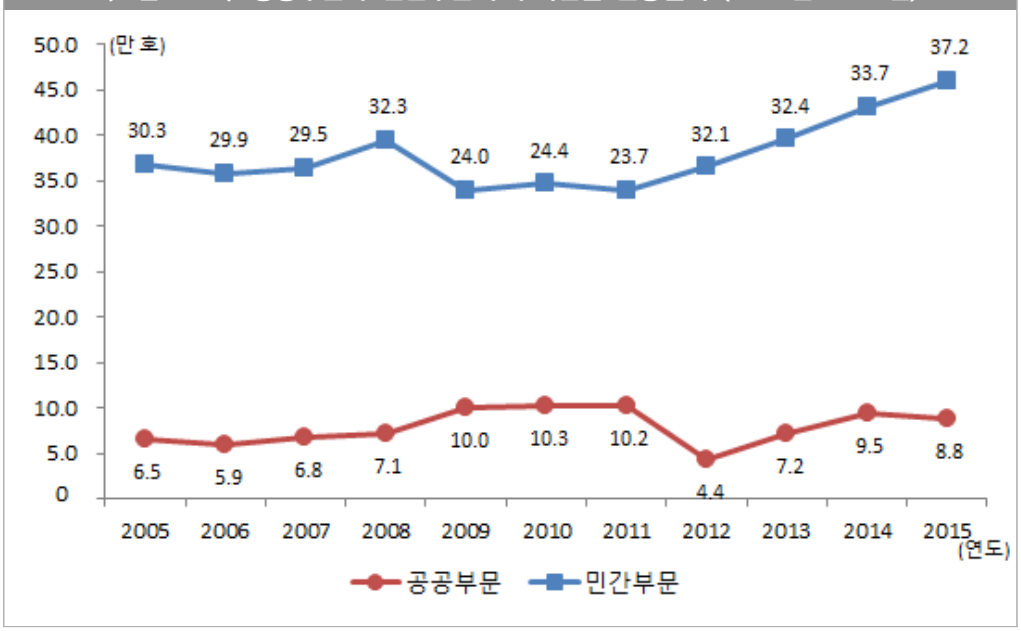
1) 이전 정부까지 미진했던, 주거약자를 위한 '공공임대주택' 확대

이전 정부의 핵심 공약사업이었던 행복주택 사업은 주거취약계층을 대상으로 주변시세의 60-80% 수준으로 주택을 제공하는 주거안정 정책으로 20만호가 공약되었다. 하지만 청년층을 포함한 주거취약층에게 가뭄에 단비와 같은 행복주택을 포함한 공공임대주택 사업은 2015년 8월 목동지구의 지정해제 후 각 지자체에서

취소사태가 계속 진행되고 있는 상황으로 크게 진척되지 못했다.

우리나라 공공주택 공급수준은 많이 알려진 것처럼 OECD 주요국 평균의 절반밖에 안 되는 6% 수준으로 최하위에 머물고 있다. 2017년까지 사업승인을 계획한 전체 물량도 15만 호에 불과하여 주거난 해소에는 많이 부족하며, 이조차 사업승인이 난 것은 아직 1/3 수준이다. 더욱 문제인 점은 지난 10년 간 주택건설 준공실적을 살펴보면 공공부문의 준공실적은 낮은 수준인데, 외환위기 이후에 경기회복에 따라 민간부문의 준공실적이 대폭적으로 늘어난 것에 대비하면 상대적으로 더 낮은 수준이라고 할 수 있다.

〈그림 Ⅲ-7〉 공공부문과 민간부문의 주택건설 준공실적 (2005년-2015년)



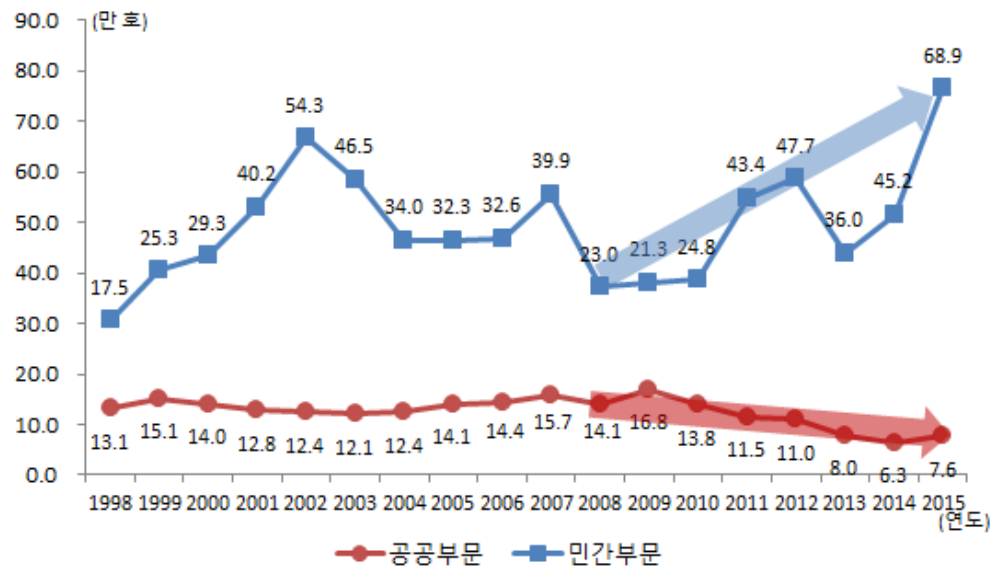
출처: 국토교통부 통계누리에서 재구성.

실제 주택건설 준공이라는 것은 이전에 인허가가 선행되어야 하고 그 이후 경기변동에 따라 참여주체가 착공을 결정하여 준공에 이르게 된다. 주택가격 변동률에 따라 민감하게 상관관계를 가지며 변동하는 민간부문과는 달리, 공공부문의 변동폭이 상대적으로 적은 것은 이런 이유이며, 만약 공공부문의 규모가 컸다면 민간부문의 변동 폭도 상대적으로 적을 것이고 이에 시장변동에 의한 주거난의 고통도

적을 것이라고 예상된다.

인허가 실적을 살펴보면, 민주정부 10년 동안에 꾸준하게 약 14만호 정도의 공공부문 주택인허가가 실시되었던 것에 비하여, 2008년부터 지속적으로 감소 추세를 띠고 있으며, 민간부문의 증가와 비교하면 상대적인 감소 폭은 더욱 크다고 할 수 있다. 현재까지 준공된 공공부문의 주택 규모도 민간부문에 비하면 저조한데, 인허가 상황으로 본 공공부문 주택 규모는 상대적으로 더욱 낮아졌다.

〈그림 Ⅲ-8〉 공공부문과 민간부문의 주택건설 인허가실적 (1998년-2015년)



출처: 국토교통부 통계누리에서 재구성.

이러한 상황에서 문재인 정부에서는 2017년 11월 주거복지정책의 청사진인 '주거복지로드맵'을 발표했는데, 핵심은 서민·무주택자들이 장기간 안정적으로 거주할 수 있는 공공임대주택 확대 공급에 있다.

〈그림 Ⅲ-9〉 문재인 정부의 '무주택 서민 실수요자를 위한 주택 100만호 공급계획'

출처: 국무조정실. 2018, 47.

2017년 총 12.7만호 공공임대주택 공급으로 보다 많은 서민의 주거 안정성을 강화했다. 청년 특화형 주거 지원으로 청년층의 주거 부담을 줄이고, 어르신이 불편없이 이용할 수 있는 복지서비스 연계형 임대주택을 확대하며, 저소득·취약계층을 위한 주거 지원을 강화하는 것이 주요 내용이다. 이를 강화하여 추진해야 한다.

2) 사회주택 및 빈집활용 등 다양한 주거형태, '공공지원주택' 확대

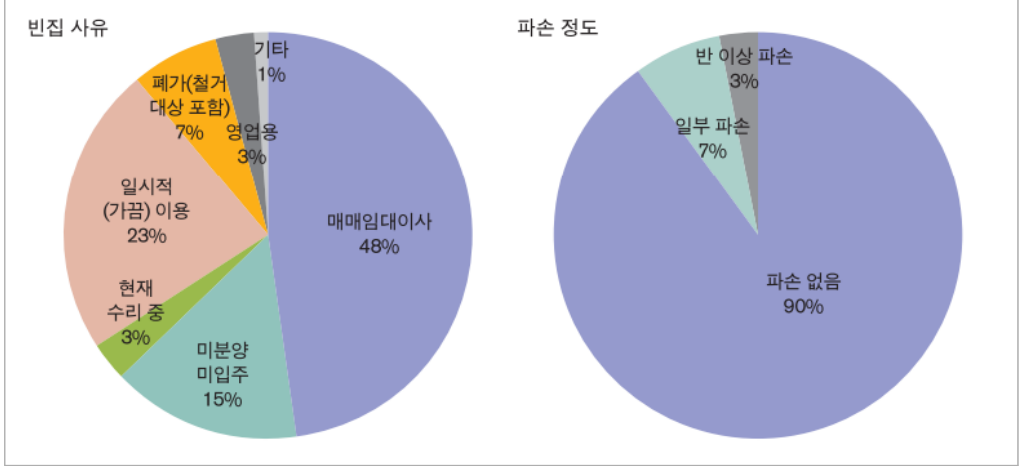
현재 대규모 주택 공급 수단은 소진된 상태이다. 택지개발 및 대규모 정비사업을 통한 임대 주택 공급비중은 급격히 감소했다. 저성장 및 인구 감소 시대를 맞아, 전세보증금 지원형 임대주택 비중이 확대되고 있다.

2016년 9월 시작된 사회적주택 시범사업은 한국토지주택공사(LH)가 다가구·다세대 주택, 원룸 등을 매입한 후 사회적주택 운영 기관에 임대하고, 운영 기관은 한 집에 여러 명이 방을 나눠 사용하는 셰어 하우스 형태로 주거를 제공하는 방식이다. 입주자인 학생, 취업준비생, 사회초년생에게 친목 도모, 취업 상담 등 다양한 주거 서비스도 제공한다.

전국적으로 빈집이 이미 100만호 이상 쌓여 있으며, 향후 급격하게 증가할 예정이다. 하지만 철거가 필요한 빈집은 3%정도에 불과, 국내 상당수의 빈집은 재활용

가능하다. 향후 빈집을 최대한 활용하여 재원의 투입을 최소화한 공공지원주택을 확대해야 한다.

〈그림 Ⅲ-10〉 빈집 현황



출처: 통계청. 2015 주택총조사.

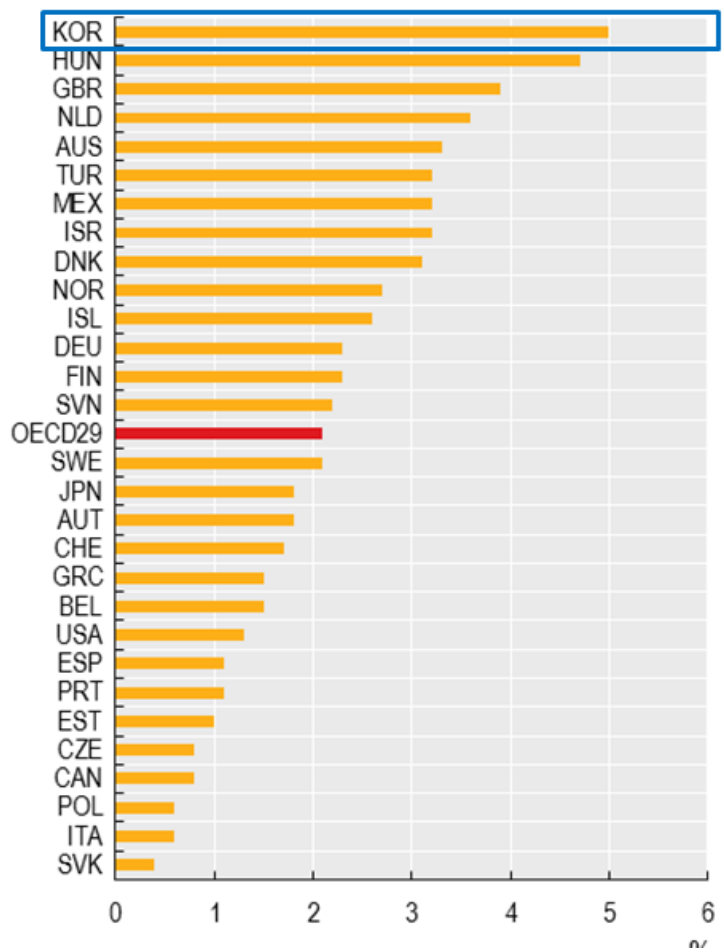
3) 한 지역에서 큰 부담없이 오래 살 수 있도록, 전월세상한제 및 계약갱신청구권 도입

최근 발표된 국토연구원 보고서에 의하면 우리나라 신혼부부의 2년 이내 주거이동률은 71.0%(전체가구 36.9%에 비해 두 배 높음)이고, 평균 거주기간은 2년으로 전체가구 평균 7.7년에 비해 짧다. 2016년 6월 발간된 OECD 지역보고서에 따르면, 우리나라는 타 지역으로 이사하는 인구비율이 OECD 회원국 중 가장 높은 것으로 나타났다. (2011년부터 2013년까지 3년 평균) 이번 결과는 지역적 이질감이 가장 큰 주거지 이동인 광역시도 수준의 지역 이동을 나타낸 것으로, 한국은 OECD 회원국의 평균보다 약 2.5배 많은 매년 5%의 광역적 주거지 이동이 일어나는 것으로 나타났다.

특히 15세부터 29세까지의 젊은 세대가 고등교육을 받고 다양한 일자리 기회를 찾기 위해 도시지역으로 이주한 비율 또한 90%가 넘는 것으로 나타났으며, 이는 2009년에 이어 2013년 결과에서도 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이었다. 즉,

우리나라 국민의 광역수준의 주거지 이동은 세계 주요국가들 중에서도 가장 높은 수준이고, 도시지역에서는 교육과 취업을 위한 젊은 세대의 유입이 매우 높은 수준으로 지속적으로 일어난다고 볼 수 있다.

〈그림 Ⅲ-11〉 국가별 타 행정지역(광역지자체 급)으로 이사한 인구 비율



출처: OECD Regions at a Glance, 2016.

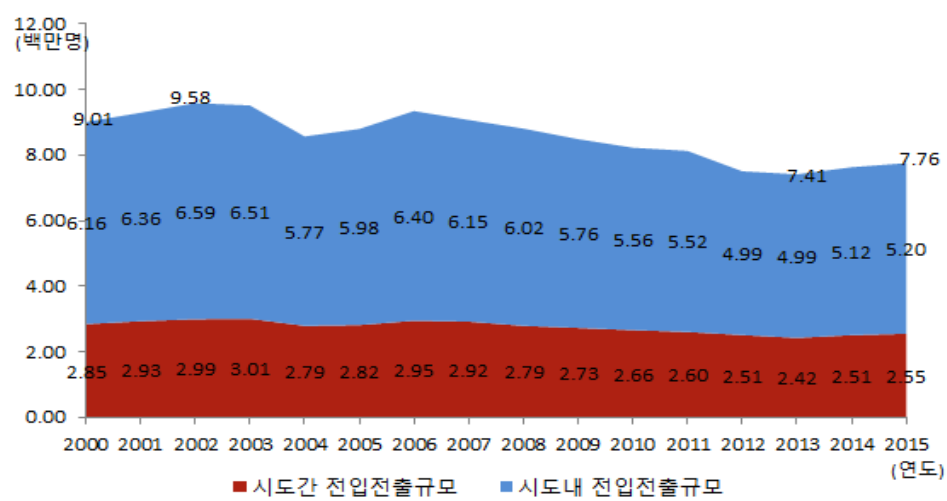
2011년도 발행된 보고서(OECD Regions at a Glance 2011)에서도, 한국은 16-24세 젊은 세대들의 도시 지역으로 유입이 크게 일어났으며 그럼에도 도시지역으로부터 전체 인구의 유출이 심각하다는 점을 지적한 바 있다. 국내 통계를

살펴보아도 우리나라의 시도 간 전입전출의 규모는 지난 15년 간 매년 미비하게 감소한 수준이며, 시도 외에 시도 내의 전입전출을 포함하여 전체 전입전출 빈도를 살펴보면 그 심각성은 매우 크다고 할 수 있다. 예전보다 상황이 조금 나아진 현재 시점에서도, 전 국민의 30%에 달하는 인구가 2년에 한번 씩 이사를 다녀야 한다는 것은 상당한 문제가 있다

매년 전국의 총 전입전출은 2000년 초에 900만 명을 초과하는 수준에서 최근 700만 명 중반 수준으로 조금씩 줄여지고 있는 상황이지만, 여전히 국민 전입전출의 수준은 높은 상황이다.

시도 내 전입전출 규모를 살펴보면, 이는 시도 간 전입전출 규모의 두 배 수준으로 전체적인 전입전출 규모는 매우 크다는 것을 알 수 있다. 전 국민에게 이사를 다니는 것이 고착화되어, 이제 이러한 문제를 문제라 생각지 못하고 당연하게 여기는 수준이 되었다고 봐야한다.

〈그림 Ⅲ-12〉 전 국민의 연간 전입전출 규모 변화



출처: 국가통계포털에서 재구성.

위에서 살펴본 것처럼 우리나라 국민 중 약 3분의 1에 해당하는 정도가 2년에 한번 이사를 다니지만, 그 주된 이유는 자발적이지 않은 경제적인 여건에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 주거비 부담으로 외곽으로 비자발적인 이사를 하고 출퇴근

시간과 등하교 시간이 길어지는 경향이 높다. 이사에 드는 수고와 비용을 제하더라도, 먼 사촌보다 가까워진 이웃 등 거주지역의 사회적 자본을 잃고 외곽으로 밀려나 이동에 시간과 에너지를 낭비하게 되는 현실은 바꾸어야 한다.

요컨대 거주비용을 최소화하고 주민자치의 기초인 거주기간을 늘릴 수 있는 여건을 마련하기 위해 문재인 정부의 공공임대주택 정책과 더불어 2020년 이후 예정된 전월세상한제 및 계약갱신청구권을 강력하게 추진해야 한다.

〈표 Ⅲ-3〉 임대주택 등록 활성화 방안 - 추진계획

구 분	조치사항	추진일정
1단계	**1 전세금 반환보증 활성화** **2 임대차시장 정보 인프라 구축** ① 주택보유 및 임대사업 현황파악 DB 구축 ② 임대등록 지원강화 및 임차인 정보제공 강화 **3 양도세 중과배제 및 증부세 합산배제 등록기준 조정(5 → 8년 임대)** **4 임차인 보호 강화를 위한 주임법령 개정**	'18.2월 '18.4월 '18.4월 '18.下
2단계	**1 임대소득 과세 및 건보료 부과 정상화 ('19년 소득분부터)** ① 소득세 정상 부과 ('20.5월~) • 연 2천만원 이하 임대소득 분리과세 실시 • 분리과세 필요경비율 차등적용 (등록시 70%, 미등록시 50%) ② 임대소득자 건보료 정상 부과 ('20.11월~) **2 등록시 혜택강화** ① 국세감면 (8년이상 임대시) • 양도세 장특공제 비율 확대(50 → 70%) ② 지방세 감면 • (4년이상 임대시) 취득세·재산세 감면 일몰 연장('18 → '21년) • (8년이상 임대시) 재산세 감면(소형주택은 1채 대임시도 면제, 소형 다가구주택도 면제) ③ 건보료 감면 • 4년 임대시 40%, 80년 임대시 80%	'19.1월 시행
3단계	**1 임대등록 의무제 단계적 도입** **2 계약갱신청구권 및 전월세상한제 도입**	'20년 이후

출처: 국토교통부, 2017, 14.

Ⅳ. 의료비 합리화를 통한 저비용사회 실현

강병익(민주연구원 연구위원)

"긴 병에 효자없다"란 말이 있다. 오랜 병치레는 환자뿐만 아니라 그 가족에게도 고통 그 자체이다. 투병생활 끝에 병이 완쾌가 됐다고 해도, 남은 입원비와 치료비 영수증은 또 다른 고통의 시작이다. 큰 병이나, 장기투병생활만이 과중한 의료비를 부담해야 하는 이유의 전부는 아니다. 의료비는 부모나 자식에 대한 부양과도 관련이 있다. 아래 기사는 이 같은 의료비 부담에 대한 국민체감도를 잘 보여주고 있다. 대체로 가계소득의 의무를 전담하다시피하고 있는 중장년층은 부모 의료비에 큰 부담을 느끼고 있는 반면, 그 큰 부담을 자식에게는 전가시키고 싶지 않다는 것이다. 이 조사는 의료비 부담이 결코 특정한 계층 혹은 저소득층의 문제만은 아님을 보여준다.

40·50대 중년층 절반이 부모의 의료비를 보태는 데 상당한 부담감을 느낀다는 조사 결과가 나왔다. 부모 의료비로 지출하는 돈은 기본 수백만원, 많게는 1억원 이상에 달한다.

17일 생명보험사회공헌위원회가 전문업체 마이크로밀엠브레인에 의뢰해 전국 40·50대 1000명을 대상으로 한 여론조사 결과를 보면, 응답자의 48.1%가 "의료비와 생활비 등 경제적 지원으로 부모 부양이 부담"이라고 답했다.

응답자의 57.8%가 자녀인 자신이 부모 의료비를 책임져야 한다고 생각했다. 자녀가 모두 부담해야 한다고 생각하는 비중도 23%였다.

34.5%는 '생계에 영향을 미치지 않는 범위에서 부모 의료비를 부담하겠다', 32.8%는 '빚을 내서라도 부모 의료비를 대겠다'고 했다.

이와 달리 부모 의료비는 부모가 스스로 부담해야 한다고 생각하는 응답자는 0.7%에 불과했다. 중년층이 부모 의료비에 상당한 책임감을 느끼고 있다는 뜻이다.

부모 의료비를 직접 또는 형제·자매와 함께 부담한 적이 있는 중년층이 83%에 달했다. 부모가 암, 고혈압, 뇌혈관 질환, 당뇨 등 중증·만성 질환으로 입원이나 장기 통원치료를 받아서다. 이 중 48.2%는 부모 의료비로 1000만원 이상을 지출했다. 10명 중 1명 꼴(10.7%)로 5000만원 이상을 부모 의료비로 썼다.

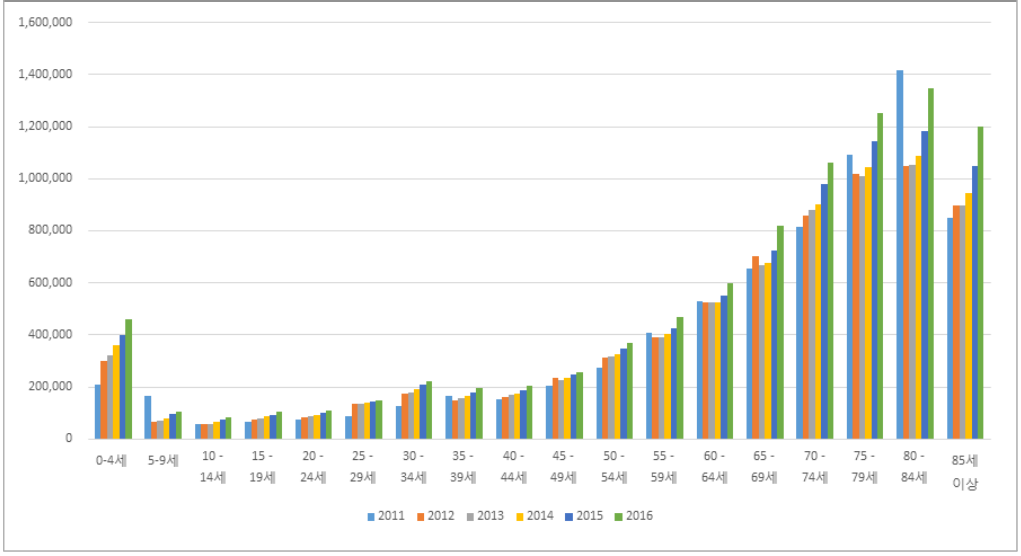
중년층은 이렇게 부모 의료비에 큰 부담이 있지만, 정작 자신이 늙었을 때 자식이 의료비를 대는 것에는 매우 부정적이었다. 60.2%가 "노후 의료비 자녀 부담은 당연하지 않다"고 했다. "자녀의 부담이 싫고 미안하다"는 응답자도 70%에 달했다.

-뉴시스 2017/05/17-

의료비 부담의 증가는 두 가지 사회적 조건과 관련성을 지니고 있다. 하나는 의료보장체계의 성격과 그 수준이다. 의료비 부담에 대한 사회적 수준의 공유정도를 의미하는 것으로, 이는 공공의료체계가 얼마나 잘 갖추어져 있느냐에 연계되어 있다. 두 번째는 고령사회와의 관련성이다. 나이가 많을수록 1인당 의료비지출 또한 늘어나며(〈그림 Ⅳ-1〉), 고령화는 질병의 만성질환화, 의료기술의 발달과 함께 국민의료비를 증가시키는 핵심적인 요소 중 하나다. 그런데 위 두 가지 조건은 또한 서로 밀접한 연관성을 가진다. 공공의료체계가 잘 갖춰질수록, 즉 보장성이 넓고 질병예방-조기진단 및 재활서비스를 연계한 통합의료서비스-체계가 촘촘하게 구축될수록 사적 의료비 부담은 줄어들 수 있다.

이 장에서는 국민의료비의 합리화를 통해서 저비용사회를 실현할 수 있는 방안에 대해 알아본다. 우리나라 국민들이 쓰는 의료비가 적정한 수준인가에 대한 논의로 시작해서, 의료비에 대한 국민부담을 줄일 수 있는 방안을 의료의 공공성이란 측면에서 접근하고자 한다. 의료의 공공성이란 단순히 의료비 절감(값싼 의료비용)만을 의미하지는 않는다. 국민의 건강권이란 측면에서 공공의료체계의 의미는 앞서 언급했듯이 질병예방과 일상적인 건강관리체계를 공공의 영역에서 구축하고, 소득에 따른 건강불평등을 제어하여 모든 국민들이 의료지출에 대한 부담을 최소화하는데 있다.

〈그림 Ⅳ-1〉 우리나라 연령별 1인당 연간 의료비지출(외래) 추이(단위: 원, 2011-2016)



주: 건강보험, 의료급여, 보훈환자 중 일반환자 중심

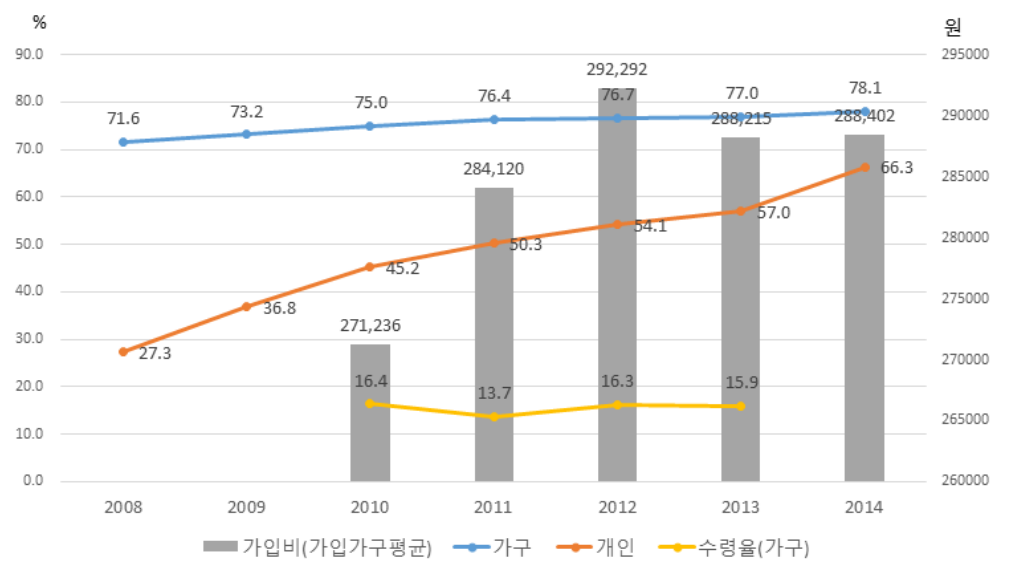
출처: 보건복지부. 국민보건의료실태통계(대진료권편 2017)에서 필자 계산.

소득불평등과 무관한 국민의 건강권을 확보하는데 있어 제기되는 촘촘한 공공의료체계의 확립은 전반적인 우리나라 의료체계의 현실, 즉 사적 혹은 민간의료보험의 역할 및 비중과도 관계된 문제다. 이러한 시각에서 앞의 기사를 다시 살펴보면, 의료비 부담에 대한 국민의식과 함께 기사에서는 의도하지 않았을지 모르지만, 현재 우리나라에서 의료비 부담을 완화하기 위해 국민들이 의지하고 있는 의료보장 현실을 인식할 수 있다. 이 조사를 의뢰한 단체는 생명보험사회공헌위원회로 생명보험회사들의 공동출자로 만든 사회사업단체다. 민간보험회사들의 사회공헌을 높이기 위한 단체이기는 하지만, 앞으로 닥칠지 모르는 개인적, 사회적 위험에 대처하고 금전적 부담을 덜기 위한 (민간)보험의 중요성을 강조하기 위한 맥락도 읽혀진다. 그럼 민간보험, 특히 건강보험의 비급여 부분을 일부 보존해주는 실손보험은 가계의 의료비 부담을 경감하는데 효과적일까?

1. 적정 의료비 부담과 민간의료보험

〈그림 Ⅳ-2〉는 민간의료보험(실손보험)의 가입률(가구와 개인)을 비롯한 주요 추이를 나타낸 것이다. 2014년을 기준으로 보면, 우리나라는 가구단위로 보면 5가구 중 4가구가 민간의료보험에 가입해 있고(평균 가입개수는 3.79개), 가입가구당 평균 28만원 정도를 민간의료보험비로 지출하고 있다. 개인별로 가입률은 전국민대비 66.3%로 약 3,403만 명에 이르고 있고, 가입가구의 의료비 수령율은 15% 내외다. 실손의료보험 가입률의 증대와 더불어 그 보장률 또한 지속적으로 높아졌는데, 본인부담비용(국민건강보험 비급여+법정본인부담) 대비 2005년 4.5%에서 2012년 15.8%까지 그 비중이 높아졌다(오승연 2015, 26).

〈그림 Ⅳ-2〉 민간의료보험(실손보험) 가입률 및 평균가입비 추이(2008-2014)



출처: 가입비, 가구, 수령율-서남규 외(2016). 개인가입률-오승연(2015).

한편 민간의료보험 가입 및 지출관련 국민건강보험과 건강보험정책연구원의 조사를 보면 2017년 기준으로 가족 중 한명이라도 민간의료보험[2]에 가입되어 있는

2) 여기서 민간의료보험이란 암보험, 상해보험 등 건강 및 질병과 관련된 보험을 의미하며, 종신보험의 특약사항으로 가입했을 경우에도 해당한다. 같은 조사에서 실손의료보험 가입 가구비율은 83.5%, 가구내 실손의료보험 평균 가입자수는 2.6명으로 나타났다(문선웅 외 2017, 109, 111).

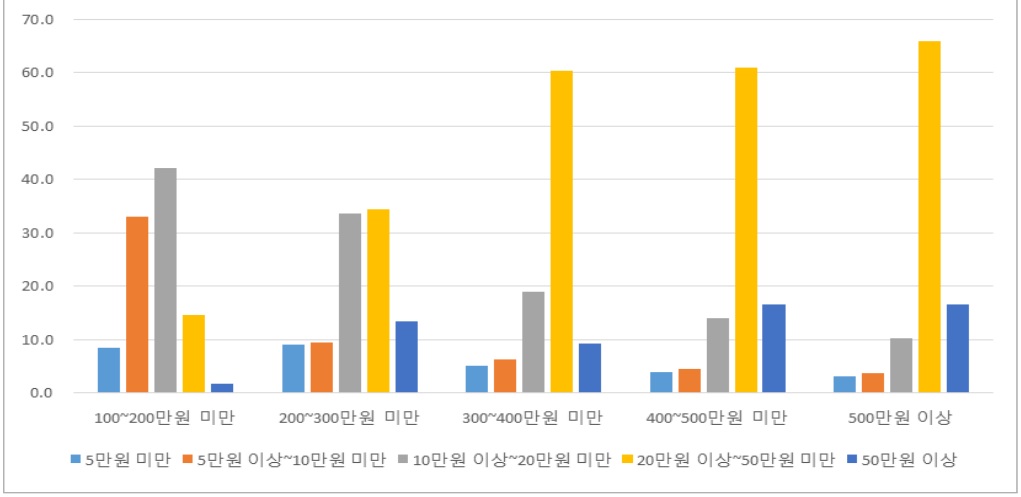
가구율은 86.9%로 나타났으며, 가구원 중 민간의료보험에 가입되어있는 가입자는 평균 2.7명으로 조사되었다. 조사가구 중 월 평균 민간의료보험료는 287,000원이었다. 민간의료보험에 관한 이 두 가지 조사결과는 전국민건강보험제도를 운영하고 있음에도 불구하고, 가계의 실질적 의료비 부담 가중으로 '보충형 민간의료보험' 가입비중이 높다는 점뿐만 아니라, 민간의료보험 가입으로 인한 가계부담의 가중이라는 동전의 양면과 같은 의료비 부담의 현실을 말해준다.

위에서 언급했듯이 실손의료보험의 보장률이 높아지고 있는 추세이기 때문에 그에 비례에 가계부담이 줄어들었다고 생각할 수도 있다. 하지만 2016년 기준으로 세대당 국민건강보험료 부담액이 평균 98,128원[3]임을 비교한다면, 가구당 월 평균 민간의료보험료 287,000원(이중 실손의료보험료는 147,000원)은 보충형 의료보험이라고 보기에는 본말이 전도된 것으로 보인다. 후술하겠지만, 공적의료체계의 보장률을 높인다면, 민간의료보험 지출에 대한 부담은 없어지거나 최소한 감소할 것이다. 물론 국민건강보험의 보장률을 높이기 위해서는 보험료의 추가부담이 전제되어야 한다. 하지만 현재 가구가 부담하고 있는 민간의료보험료를 감안하면 전체적인 의료비 가계부담은 훨씬 줄어들 수 있다.

〈그림 Ⅳ-3〉은 가구의 소득수준별 민간의료보험 가입비를 나타낸 것이다. 소득이 높을수록 가입 의료보험료가 높아 소득격차가 민간의료보험 지출비용에 그대로 반영되고 있는 것으로 나타난다. 이는 반대로 질병에 의한 의료비 부담이 저소득층일수록 가중될 가능성이 높을 것으로 예측할 수 있는 조사결과이기도 하다. 실손의료보험 역시 유사한 경향이 나타나는 것으로 조사되었다.

3) 세대당 지역가입자 84,531원, 직장가입자는 104,507원 건강보험료로 지출하고 있다. 국민건강보험공단, 2016년 건강보험 주요통계.

〈그림 Ⅳ-3〉 가구소득별 민간의료보험 지출 현황(월평균)



출처: 문선웅 외(2017), 260. 〈부표 15〉

민간의료보험은 공적의료보험의 비급여 부분(가계직접부담)의 가계지출을 보완하기 위해 필요한, 말 그대로 보충형 의료보험제도다. 하지만 현재 우리나라 가계의 의료보험료 지출구조를 보면 민간의료보험 지출비가 국민건강보험료의 최고 3배 가까이 이르는 실정이다. 민간의료보험의 가계지출 부담이 높아도 지급율, 즉 지출 대비 지급비율이 높으면 결과적으로 민간의료보험도 의료비부담의 경감하는데 효과적일 수 있다. 하지만 공적의료보험인 국민건강보험의 급여율(보험급여비지출액/보험료수입액)은 2011년에서 2015년까지 5년 평균 104.1%(고용주 부담을 제외하면 173.3%)인데 반해, 민간의료보험의 지급율, 즉 수입보험료 대비 지급보험금의 비율은 55.1%에 그치는 것으로 나타났다(헬스포커스 2017/08/16). 즉 국민건강보험의 경우, 100원의 보험료로 104원(고용주 부담액을 빼면 173원)의 의료비를 지급받을 수 있는 반면, 민간의료보험은 절반밖에 의료비로 돌려받을 수 없다는 것이다. 민간의료보험은 궁극적으로 수익창출을 목적으로 하는 금융산업으로서, 보험료 수익은 전적으로 가입자의 보험료로 이루어져 있고 이를 주주배당금이나 관리운영비 몫으로 사용해야 하기 때문이다.

그런데 실손의료보험에 가입했더라도 실제 큰 수술 등을 받아 혜택을 보는 일은 많지 않다. 금융위원회와 손해보험업계에 따르면, 실손보험 가입자 10명 가운데 2명만 실제 보험금을 탄 적이 있다. 2014년 말 기준 약 2,500만명의 가입자는

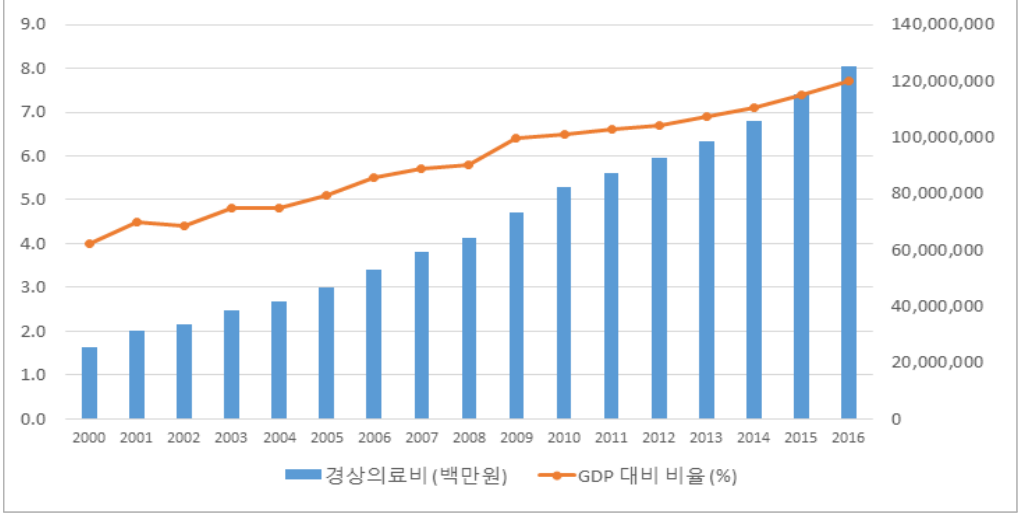
아무런 혜택을 받지 못하고 보험료만 내고 있는 셈이다. 실손보험 회사들은 2016년 초 보험금 지급이 너무 많아 손해를 보고 있다며 보험료를 평균 20%에서 최대 48%까지 인상했다(한겨레 2016/06/17).

2. 우리나라 국민의 의료비 부담은 적정한가?

1) 의료비 부담, 얼마나 되나?

우리나라 국민들은 얼마나 많은 돈을 의료비로 지출할까? 먼저 전체 국민들이 의료비 총지출액을 알아보자. 2016년 한 해 동안 우리나라 전체 경상의료비는 125조2천억 원을 기록했다. 이는 국내총생산(GDP) 대비 7.7%에 해당하는 액수다(〈그림 Ⅳ-4〉). 국민의료비 규모는 지속적으로 두 자릿수 증가율을 보이며 늘어나고 있으며, 이러한 증가세는 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다(오윤섭·윤석준 2015, 16). 2016년 우리나라 인구가 51,269,554명이었으므로 1인당 244만원 정도를 질병을 치료하는데 쓴 셈이다. 물론 244만원이 모두 국민 각자의 호주머니에서 나오지는 않았다. 알다시피 우리나라는 전국민이 의무적으로 가입해야 하는 건강보험이라는 사회보험제도를 운영하고 있다.

〈그림 Ⅳ-4〉 우리나라 경상의료비 증가 추이(2000-2016)



출처: 국민보건계정. 각 연도.

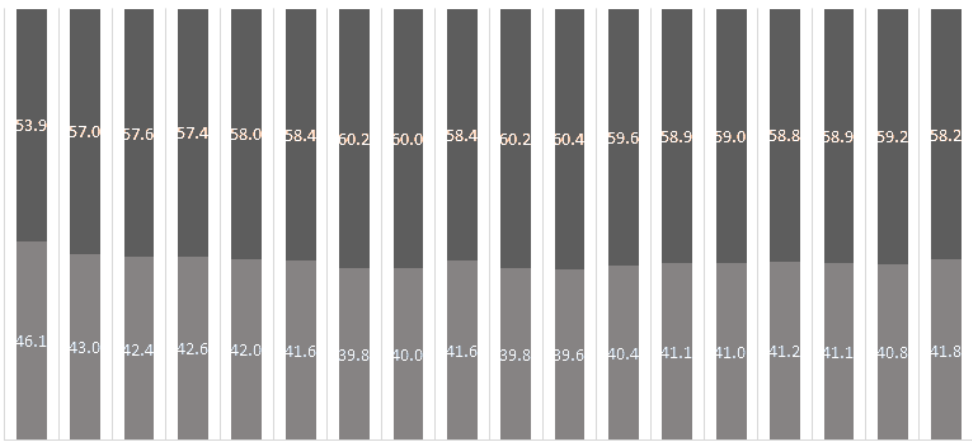
역시 2017년도 기준으로 보면, 경상의료비 중 58.2%는 정부(조세)와 건경보험 재정에서 충당했고, 나머지 41.8%를 자기부담으로 지출한 것으로 나타났다(〈그림 Ⅳ-5〉). 국민 1인당으로 보면, 연간 105만원을 병원비나 약값으로 쓴 것이고, 4인 가족을 기준으로 하면 한 해 400만원 이상을 의료비로 지출한 셈이 된다.

국민의료비 지출요인은 경제성장(GDP 증가), 인구구조의 변화(노령화), 의료자원(병상수, 의료인력, 입원일수), 신의료기술 및 의료의 발전, 그리고 보건의료제도 유형(사회보험형, 국가보건의료형) 등이 있다. 인구구조의 변화와 수명연장에 따른 질병의 만성화는 세계 어느 곳에서나 겪고 있는 보편적인 과정이라는 점에서 정책적 통제가 효과적일 수 없는 영역이다. 하지만 나머지 요소들은 국가정책의 실효성과 제도에 따라 다른 결과를 낳을 수 있다. 이는 다른 나라와의 비교를 통해서도 쉽게 인지할 수 있다.

2) 우리나라는 OECD 국가 중 의료비 가계부담이 가장 큰 나라중 하나

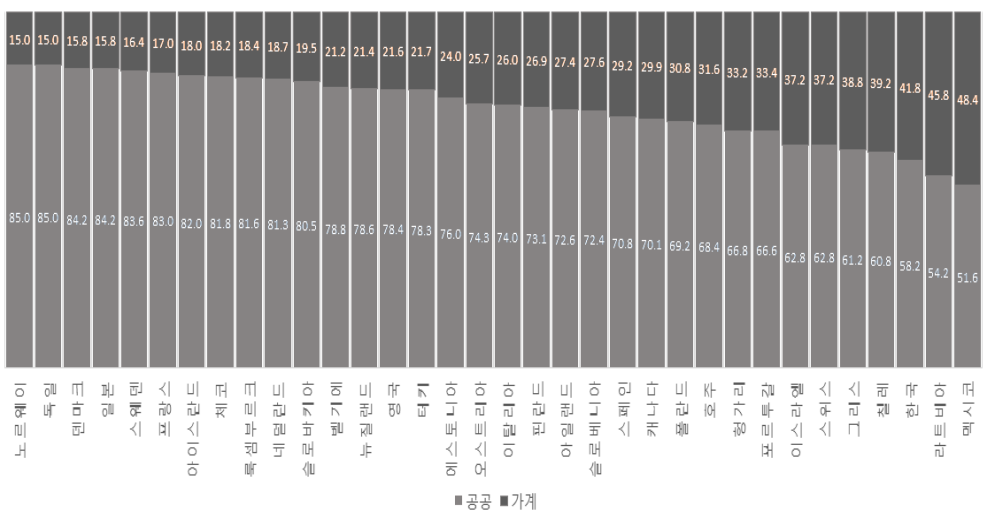
〈그림 Ⅳ-6〉은 OECD 국가들의 경상의료비 구성을 비교한 것이다. 〈그림 Ⅳ-6〉을 통해 한 눈에 들어나듯이 우리나라는 경상의료비 중 가계직접부담, 즉 사적의료비 지출 비중이 가장 높은 나라 중 하나다. OECD 공공의료지출 비중의 평균은 80%임을 감안하면, 다른 나라들보다 20% 이상을 우리나라 국민들이 의료비를 더 부담하는 꼴이다. 조세를 기반으로 하는 국가보건의료제도를 제외하고 사회보험형 제도를 채택하고 있는 나라 중 전국민을 대상으로 하는 매우 선진적인 의료보장제도를 채택하고 있음에도, 낮은 보장률(63%)이 높은 가계부담률을 귀결된 것이다.

〈그림 Ⅳ-5〉 우리나라 경상의료비 구성 추이(공공 vs. 가계직접부담)



출처: OECD Health Data.

〈그림 Ⅳ-6〉 2017년도 OECD 회원국의 경상의료비 구성(공공 vs. 가계직접부담)



출처: OECD Health Data.

3) 가계소득과 의료비 부담은 반비례

의료비는 소득격차에 따라서도 그 부담정도가 달라진다. 가계직접부담의 정도가 높다는 것은 저소득층일수록 의료비 부담을 더 크게 체감한다는 것을 의미한다. 〈표Ⅳ-1〉은 소득분위별 가계직접부담 의료비의 증감추이를 나타낸 것이다. 소득이 높을수록 의료비의 절대수준도 높지만, 그 전년대비 증감추이를 보면 전반적으로 1-3분위 가구의 의료비 증가비율이 4-5분위보다 높게 나타났다.

〈표 Ⅳ-1〉 가구소득분위별 가계직접부담의료비와 증감추이

(단위: 만원, %)

	2010	2011		2012		2013		2014		평균 증감율
	의료비	의료비	증감 (전년 대비)	의료비	증감 (전년 대비)	의료비	증감 (전년 대비)	의료비	증감 (전년 대비)	
1분위	104.0	122.3	17.6	130.8	7.0	134.2	2.6	136.8	1.9	7.3
2분위	139.5	169.5	21.5	157.3	-7.2	161.1	2.4	176.4	9.5	6.6
3분위	141.0	166.8	18.3	183.2	9.8	178.4	-2.6	180.3	1.1	6.6
4분위	170.3	170.5	0.1	190.0	11.4	188.5	-0.8	195.7	3.8	3.6
5분위	185.4	214.7	15.8	226.1	5.3	219.3	-3.0	201.5	-8.1	2.5

출처: 서남규 외. 2016, 23. 〈표2-1-2〉에서 재구성.

소득에 따른 의료비 부담의 체감도를 경험적으로 분석한 한 연구(김민정 외 2017)에 따르면, 2014년 기준으로 가구 전체 의료비 지출 분포의 불평등도, 즉 지니계수는 2009년 0.548, 2010년 0.536, 2011년 0.533, 2012년 0.527, 2013년 0.523, 2014년 0.528로 불평등한 상태에 있었다(0이 가장 평등한 상태, 1이 가장 불평등한 상태). 즉 가구 소득 분위별 가구 전체 의료비 지출 분포는 소득이 낮은 쪽에서 지니계수가 높아 불평등도가 높았다. 의료비 부담의 체감도를 정의하는 개념 중에 과부담 비율이라는 것이 있다. 과부담 의료비의 정의는 본인 부담 의료비가 차지하는 비율을 기준으로 소비지출을 사용한 경우와 가처분소득을 사용한 경우의 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 대체로 소비지출을 사용한 경우에는 5-20%, 가처분소득을 사용한 경우에는 10-40%를 적용하고 있다. 같은 연구에서 연간 과부담 의료비 발생률 추이는 20%를 기본선으로 설정했을 때, 전체 가구

중 2014년에 12.5%가 의료비를 과부담하고 있는 것으로 나타났다. 소득계층별로 보면, 20%를 기준선으로 과부담 의료비 발생 가구는 2014년 기준으로 소득 하위 1분위에서 24.6%, 소득 상위 5분위에서 4.3%로 하위 소득에서 과부담 의료비 발생이 매우 높았다(김민정 외 2017, 236).

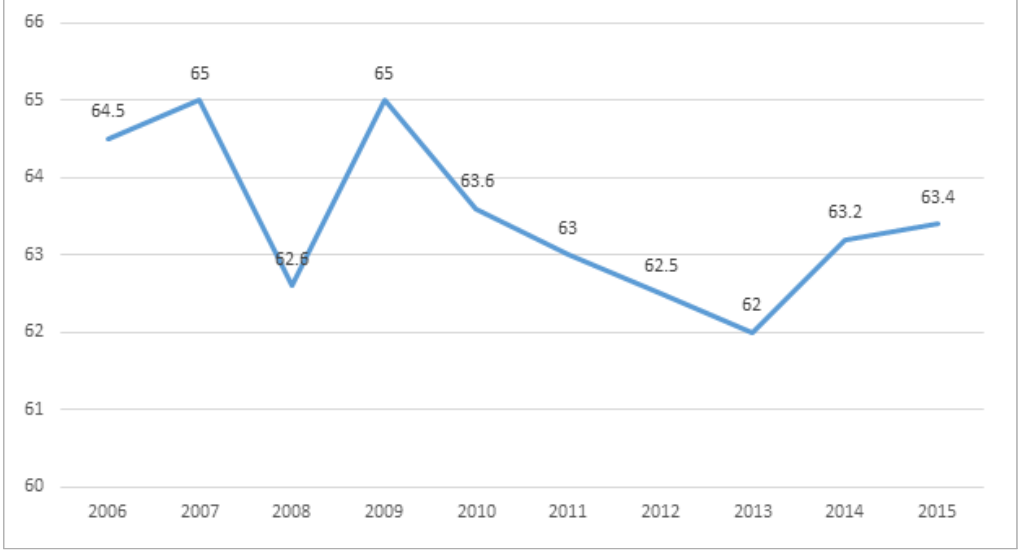
3. “문재인 케어”의 의료비 경감 효과

1) 문재인 케어란?

작년 문재인정부가 출범하고 나서, 8월 9일 건강보험 보장성 확대를 골자로 하는 이른바 ‘문재인 케어’가 발표되었다. 공적의료보험에서 보장성이란 두 가지 의미로 쓰인다. 하나는 가입자비율이고, 다른 하나는 환자의 전체 진료비 중에서 건강보험에서 부담하는 비율[4]을 말하는 것이다. 조합주의 방식, 즉 직장이나 지역별로 의료조합을 꾸려 거둔 보험료로 의료비의 일부보장해주는 방식에서 출발하여 전국단위로 직장과 지역의보를 통합한 통합방식으로 운영되고 있는 우리나라 국민건강보험은 의무가입으로 거의 모든 국민을 대상으로 하고 있기 때문에, 여기서 말하는 문재인 케어의 보장성 확대란 후자를 말한다. 〈그림 Ⅳ-7〉에서 알 수 있듯이 우리나라 건강보험 보장률은 2015년 기준 63.4%로 2007년보다 오히려 낮아진 수준을 보이고 있다. 이 보장률을 70%까지 올리고 미용, 성형 등을 제외한 의학적 비급여, 즉 환자가 직접부담하는 의료비를 실질적으로 해소하겠다는 것이 문재인 정부 건강보험 보장성 강화정책의 핵심이다. 기존 정부에서도 “비급여의 점진적 축소”라는 정책방향은 존재했었다. 하지만 현재 우리나라 국민의 겪고 있는 의료비부담의 수준을 볼 때 축소의 방향보다는 국가가 기본적으로 국민건강을 책임진다는 ‘패러다임 전환’이 필요하다는 점을 문재인 케어는 담고 있다.

4) {건강보험급여비÷(건강보험급여비+법정본인부담금+비급여본인부담금)}× 100

〈그림 Ⅳ-7〉 우리나라 건강보험 보장률 추이



출처: 통계청. e-나라지표.
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=4073

2) 무엇을, 어떻게 바꾸나?

건강보험의 보장성을 70%로 확대한다는 것은 현재의 비급여 항목을 급여항목에 적용한다는 것을 의미한다. 환자의 의료비 부담의 대명사로 불리는 '3대 비급여' 항목이란 것이 있다. 바로 선택진료제와 간병서비스, 그리고 입원실 비용이다. 무늬만 선택이지 실제는 선책의 여지가 없었던 선택진료제는 이미 올해 1월에 폐지되었다. 간병은 오로지 환자가족의 몫이었다. 오죽했으면 병원비보다 간병비가 더 무섭다는 말이 나왔을까?(박스기사 참조). 간병비 문제 역시 하나의 의료시스템으로 해결할 필요가 있다. 문재인 케어는 이를 기존의 간호·간병통합서비스를 대폭 확대하는 것으로 이 문제를 해소하고자 한다. 올해 4월 현재 28,000개 병상이 확보되어있는 상태고 2022년까지 10만 병상까지 늘릴 계획이다. 일반 병동에서 개인적으로 간병인을 구하면 평균 하루 9만원 정도의 비용이 들지만, 간호간병동에 입원하면 2만2천원 정도만 부담하면 된다. 마지막 세 번째는 입원실 비를 급여로 전환하는 것이다. 상급병원이나 종합병원에 입원한 경험이 있는 사람들이라면, 입원실 때문에 업무과 직원 혹은 간호사와 한번쯤 실랑이를 벌인 경험이

있을 것이다. 4인 이상 병실에만 보험급여가 적용되기 때문에, 대부분 4인 이상 병실을 선호한다. 하지만 종종 병원측에서 병실이 없다는 이유로 2인실이나 3인실에 입원해야한다고 하면, 환자는 울며겨자먹기로 받아들일 수밖에 없다. 사실 입원실 환경이야 2-3인실이 좋다는 것을 누가 모를까? 6인실, 8인실에 환자 방문자라도 서로 겹치면 그야말로 도떼기시장이 따로 없다. 2018년 7월부터는 2-3인실 병실에도 건강보험이 적용된다. 서구의 경우 3인실을 넘어가는 병실은 거의 찾아볼 수 없다. 2-3인실의 건강보험 적용과 함께 병실환경개선도 필요한 부분이다.

> 40대 A씨(여)는 지난해 9월 중증질환으로 수술비와 입원비를 포함해 거의 1000여 만원을 지출했다. 그런데 인지장애 등으로 인한 간병의 어려움으로 5개월간 15번에 걸쳐 간병인을 교체해야 했고 간병비는 병원비보다 더 많은 1200여 만원이 들었다. … 현재 암, 신경 및 뇌혈관 질환 등 24시간 간호가 필수적인 대부분의 입원 환자들은 가족들이 직접 간병을 하거나 사설 간병업체의 서비스에 의존하고 있다. 사설 간병서비스 비용은 24시간 기준으로 8만원 정도이고 식사비는 별도로 지급해야 한다. 그리고 2주마다 하루의 유급 휴가를 줘야 한다. 따라서 적어도 2주에 한 번씩은 환자 가족이 그 시간을 메꾸거나 다른 1일 간병인을 재차 고용해야 한다. … 현재 암, 심장병, 뇌질환, 의귀난치성질환 등 4대 중증질환으로 치료나 입원 중인 환자는 160만명에 달하며, 65세 이상 인구 678만명 중 66만명이 치매로 고통받고 있다. 고령화가 빠르게 진행되고 있는 가운데 환자나 가족들의 간병 부담은 이제 더 이상 남의 이야기가 아니다. …
>
> -머니투데이 2018/06/27-

자기공명영상(MRI)도 대표적인 비급여 항목이다. 100% 비급여 항목이어서 그 비용이 병원에 따라 다르지만, 40만원에서 7-80만원까지 환자들이 직접 부담해야 했다. 이 MRI는 올 9월부터 비급여 적용을 받는다. 이 밖에 가계의 의료비 지출에 큰 몫을 차지하는 치매, 아동입원비에 대한 급여전환이 시행되었거나, 시행될 예정이다.

〈표 Ⅳ-2〉 문재인정부의 건강보험 보장성 강화 정책 성과 및 계획

주요내용	시행	18년 계획	비고
치매의료비 건강보험 확대 20~60%→10%	17년 10월		
15세 이하 아동 입원본인부담률 완화 10~20%→5%	17년 10월		
난임 시술 건강보험 적용 및 약제 확대	17년 10, 12월	시술가이드라인 정비 및 수가차등화	
18세 이하 치아홈메우기 본인부담 완화 30~60% → 10%			
65세 이상 틀니, 임플란트 건강보험 확대 50% → 30%	17년 11월	임플란트 18년 7월	
복부초음파 건강보험 적용	상복부 18년 4월	12월까지 하복부	21년까지 초음파 전체 적용
본인부담상한제 개선	18년1월		
선택진료 폐지			
병상 2·3인실 건강보험 적용		18년 7월	
간호·간병 통합서비스 확대	416개 병원, 28,000 병상 (18년 4월)	4만 병상	22년까지 10만 병상확보
재난적 의료비 지원제도 시행		18년 7월	

다음은 1절에서 강조했듯이 저소득층의 의료비 부담을 줄이는 방안에 관한 것이다. 이와 관련한 주요정책은 본인부담상한액을 낮추는 것이다. 본인부담상한제란 비급여를 제외하고 환자의 연간 본인부담금 총액이 소득수준에 따라 정해진 상한액을 넘어갈 경우, 그 초과금액을 전액 환자에게 돌려주는 제도다. 특히 저소득층(소득하위 50%)의 본인부담상한액을 연소득의 약 10% 수준으로 인하여 의료비 부담을 완화시키는 효과가 기대된다. 올해 1월부터 개선된 본인부담상한액을 소득수준별로 보면, 소득10분위 중 1분위는 80만원(기존 122만원), 2~3분위 100만원(기존 153만원), 4~5분위는 150만원(기존 205만원)으로 결정되어 시행하고 있다. 현재 개선된 본인부담상한제로 이전보다 저소득층 가구의 경우 의료비 부담이 연간 약 30-50만원 정도 감소할 것으로 기대된다. 저소득층에 우선적이고 강화된 의료비 절감대책이 시행되는 것은 적절한 것으로 보이지만, 의료비 부담이 저소득

층에만 해당된다고는 볼 수 없다. 이러한 측면에서 본인부담금상한제의 대상폭을 더욱 넓힐 필요가 있다. 특히 저소득층이 아니더라도 의료비부담을 크게 느끼는 사람들 중에 중증휘귀질환 가족들이 있다. 이러한 사정을 감안하여 보건복지부가 ‘희귀질환 종합관리체계’ 수립한 점은 긍정적이나, 현재 희귀질환을 앓고 있는 환자와 환자가족의 의료비 부담에 대한 적극적인 대처가 요구된다. 현재 산정특례 제도나 재난적 의료비 지원사업 등이 시행되고는 있지만, 이는 모두 급여부분에 해당한다. 또한 재난적 의료비지원은 180일 이내로 제한하고 있어, 선정되더라도 의료비 절감효과는 제한적일 수밖에 없다. 그리고 고가의 희귀질환 치료제 중 약 40%는 여전히 비급여로 이에 대한 제도적 보완이 필요하다. 예컨대 급여에 포함되기 위해서는 비용 효과성에 대한 심사가 필요하지만, “한 달 약값이 1000만원을 넘거나 1회 투여 비용이 1억원이 넘는 항암제와 희귀질환 치료가 계속 나오고 있는” 현실을 감안하면 “고가 신약에 대한 시판 허가와 건강보험 적용이 동시에 이뤄지는 ‘신속 건강보험 급여등재 제도’을 도입”할 필요성 또한 제기된다(국민일보 2018/07/06).

3) 보장성 확대도 좋지만 그러다가 보험이 파산하는 건 아닐까?

건강보험의 보장성을 높여 돈 때문에 치료를 포기하거나 막대한 의료비로 가계가 위험에 빠지는 일이 없게하자는 문재인케어의 취지에 대한 반대하는 사람들은 없다. 그건 진보건 보수건, 의료공급자(의사)건 의료수요자(환자)건, 마찬가지다. 하지만 건강보험 보장성 확대정책에 대해 우려와 반대 목소리도 있다. 이들의 반대 논거는 바로 ‘재정고갈론’이다.

국회예산정책처 보고서(김윤희 2017)에 따르면, 건강보험 보장률을 문재인 케어의 계획대로 2022년까지 70%로 확대하고 2027년까지 유지할 경우, 2026년 누적적립금이 소진하는 반면, 의료비 지출 절감대책을 추진하는 경우, 2027년 4.7조원의 누적적립금 유지될 것으로 추계한바 있다.

일부 언론과 야당에서는 이 보고서를 인용해 보장성이 확대되면 건강보험 재정이 고갈된다는 주장을 펴고 있으나, 이 보고서의 핵심은 보장률 확대와 재정안정을 위한 건강보험의 재정운용의 중요성을 강조한 것이었다.

건강보험재정은 보험료의 부과징수방식, 징수율, 보험급여의 항목, 보험수가의 수준, 지불보상방식 등 다양한 요소들도 이루어져 있다. 그래서 이러한 구성요소들을 적정하게 활용하여 매년 보험재정수지의 균형을 맞추는 것이 중요하다(국민건강보험 외 2017, 245). 즉 보험금의 일정금액 적립하여 이후 가입자에게 지급하는 방식의 국민연금과 같이 적립식 사회보험(우리나라는 국민연금의 적립식과 부과식의 혼용)과 달리, 국민건강보험은 그 해 지출할 예산을 그 해 지출하도록 '부과식'으로 설계되어 있다는 점을 이해할 필요가 있다. 즉 앞서 말한 보험재정의 구성요소의 변화시켜 재정의 수지균형을 맞추도록 하고 있다는 것이다. 예컨대 2013년부터 4대 중증질환에 대한 보장성이 확대되면서 건강보험 지출이 늘어났으나 관리운영비, 인건비 등 다른 분야 지출이 줄면서 전체적으로 흑자를 기록했다. 또한 2008년에도 급격한 급여비 증가에 대응하여 실시한 지출 합리화 방안을 마련하여 당기수지 1조 5천억원 흑자를 기록하기도 했다.[5)]

〈표 Ⅳ-3〉 국민건강보험 재정추이(2007-2016)

(단위: 조)

구분 \ 연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
수입	26.0	29.8	31.5	33.9	38.8	42.5	47.2	50.5	53.3	56.5
보험료	21.7	25.0	26.2	28.5	32.9	36.4	39.0	41.6	44.3	47.6
정부지원금	3.7	4.0	4.7	4.8	5.1	5.3	5.8	6.3	7.1	7.1
-국고	2.7	3.0	3.7	3.8	4.1	4.3	4.8	5.3	5.6	5.2
-국민증진기금	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.5	1.9
기타	0.6	0.8	0.6	0.6	0.8	0.7	2.4	2.6	1.9	1.8
지출	25.9	28.3	31.2	34.9	37.2	39.2	41.3	44.7	48.2	53.1
보험급여비	24.6	26.7	30.0	33.7	35.8	37.6	39.7	42.8	45.8	50.4
관리운영비	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
기타	0.6	0.9	0.5	0.5	0.8	1.0	1.0	1.3	1.8	2.0
누적준비금	0.9	2.2	2.2	1.0	1.6	4.6	4.6	8.2	12.8	17.0
당기차액	0.1	1.5	0.3	-1.0	1.6	3.3	5.9	5.8	5.1	3.4
총수지율 (지출/수입)	99.4	94.9	99.0	102.9	96.1	92.2	87.4	88.6	90.4	94.1

출처: 국민건강보험·건강보험심사평가원. 2017.『2016 건강보험통계연보』, 78-79.

5) 통계청. e-나라지표. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2763

건강보험의 보장성을 높이려면 지금보다는 추가적인 비용이 필요한 것은 분명하다. 1절에서 살펴보았듯이 공적의료보험으로서 국민건강보험은 의료비를 부담하는 환자입장에서 민간의료보험보다 훨씬 유리한 제도다. 보험료 부담은 지금보다 올라가겠지만, 국민건강보험의 보장성이 100%에 가까워져 한 달에 몇 십만원을 부담하는 민간의료보험의 필요성이 사라진다면, 이는 결국 가계부담의 완화, 가처분속의 증가로 돌아오게 될 것이다.

그렇다고 현재 문재인 케어를 추진하는 과정에서 급격한 보험료 인상이 추진되고 있지는 않다. 〈표Ⅳ-3〉에 나타나있듯이 국민건강보험은 2016년 기준으로 6년째 흑자를 기록하면서 2016년에는 17조원, 지난해 연말 기준 누적 흑자가 20조원을 넘어섰다. 문재인 정부는 이 누적적립금 20조 원 중 11조원 활용하고, 2017년 기준 6.9조원 규모인 건강보험 국고지원의 지속적으로 확대한다는 계획이다. 정부지원금은 보험수입 대비 13.6% 수준으로 맞추게 되어 있어, 건보재정이 확대되면 절대액수 역시 증가하게 된다. 여기에 지난 10년(07~16년) 간 평균 보험료 인상율이 3.2%를 계속 유지하고, 노인의료비 관리 및 의료전달체계 개선을 통해서 재정누수를 막는 제도개선으로, 5년간 총 30.6조를 건강보험 보장성 강화를 위한 재정으로 투입하겠다는 계획을 밝힌 바 있다(〈표Ⅳ-4〉 참조).

〈표 Ⅳ-4〉 문재인 정부 집권기 건강보험 재정 계획

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	총계
신규*	4,834	32,018	9,658	6,915	6,305	5,905	65,635
누적**	4,834	37,184	50,590	60,922	71,194	81,441	306,164

출처: 보건복지부, "보도자료: 모든 의학적 비급여(미용, 성형 제외), 건강보험이 보장한다". 2017.8.9

* 당해연도의 신규 급여 확대를 위한 재정

** 신규 재정 + 전년도까지 급여 확대한 의료의 당해 연도 재정

4. 건강한 저비용사회 위하여

건강하게 오래살고 싶은 것은 인간의 원초적인 욕망이기도 하지만, 기본적인 권리이기도 하다. 그래서 국가와 정부는 이를 제도적으로 보장할 의무가 있다. 복지선진국이라면 그 형식은 조금씩 다르지만, 국가와 정부가 제공하는 공적의료

보장제도를 가지고 있다. 이 제도는 앞서 언급했듯이 국민건강에 대한 국가와 정부의 의무라는 점 외에도 소득불평등에 따라 의료접근권을 배제당하는 사람들을 없게 하고, 중증 혹은 희귀질환자의 경우 본인뿐만 아니라, 그 가족에게도 고통을 굴레를 씌우고 감당하기 힘들게 만드는 의료비 부담에서 벗어나게 한다는데 그 목적이 있다. 국민보건계정에 따르면, 2016년 우리나라 국민은 민간의료보험료로 약 7.7조원을 지불했다. 같은 해 국민건강보험의 보험료 수입이 56.5조원이니까 약 13.6%에 해당하는 금액이다. 서두에서 제시한 바와 같이 공적의료보험의 보장성 확대는 이러한 민간의료보험비 지불에 대한 가계부담을 줄이는 효과를 가져온다. 이는 생활비 절감뿐만 아니라, 소득격차에 따른 불평등한 건강권 문제를 해소할 수 있는 방안이기도 하다.[6]

소득수준에 관계없이 촘촘하게 구성된 공적 의료체계를 통해 건강할 생활을 유지하고, 혹여 발생할 수 있는 질병에 따른 의료비에 고통받는 일이 없도록 하는 제도적 노력은 '건강한' 저비용사회를 위한 가장 중요한 초석이 될 것이다.

6) 물론 국민건강보험의 보장성 확대에 따른 민간의료보험, 특히 실손보험료 인하가 추진되어야 한다. 현재 실손보험료 지급구조(보험료 및 보장률 80%)가 바뀌지 않으면, 비급여의 급여화를 통해 혜택이 민간의료보험사에게 돌아가는 결과를 초래할 수도 있기 때문이다. 한 연구에 의하면 국민건강보험의 보장성 확대로 민간의료보험사에게 돌아가는 반사이익이 5년간 3.8조원에 이를 것이라고 추정되었다(의학신문 2017/12/14). 이는 바꾸어 말하면 건강보험 보장성 확대와 연동된 민간의료보험의 구조조정을 통해 5년 간 3조원 이상의 의료지출이 절감될 수 있다는 것을 의미한다.

V. '에너지 저비용사회'로의 구조전환

이헌석(에너지정의행동 대표)

1. '에너지 저비용사회'의 제안 배경

1) 지구온난화와 기후변화 문제

최근 폭염과 혹한, 가뭄과 폭설 등 기상이변이 반복적이고 장기화됨에 따라 기후변화 문제에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 1992년 리우환경회의를 통해 본격적으로 시작된 UN기후변화협약(UNFCCC)은 1997년 교토의정서 채택으로 선진국들에게 감축 책임을 지우고, 본격적인 온실가스 감축 실행에 들어갔다. 2005년 2월 발효된 교토의정서는 온실효과를 나타내는 6종의 감축대상 기체(이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 과플루오린화탄소, 수소화불화탄소, 육불화황)를 지정하고 이에 대한 배출감축 목표를 지정하고 있다. 이에 따라 2008년부터 2012년까지 선진국들을 중심으로 구성된 의무감축대상국은 1990년 대비 평균 5.2%의 감축목표를 설정하였다. 교토의정서에서 의무감축대상국은 OECD 회원국을 중심으로 감축의무를 부과하는 부속서I(Annex I) 국가들과 비부속서I(non-Annex I) 국가들로 구성되었다. 또한 부속서I 국가 중 경제성장을 이룬 국가들을 부속서II(Annex II)로 별도 명시해서 이들 나라에 대해서는 추가 의무를 지웠다.

〈표 V-1〉 기후변화협약의 부속서 I·II 국가 목록(알파벳 순서)

부속서 I (42개국+ EEC)	호주, 오스트리아, 벨라루스, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 크로아티아*, 키프로스*, 체코*, 덴마크, 유럽경제공동체(EEC, 현재 EU), 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 라트비아, 리히텐슈타인*, 리투아니아, 룩셈부르크, 말타*, 모나코*, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 러시아, 슬로바키아*, 슬로베니아*, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 우크라이나, 영국, 미국 *나중에 추가된 국가
부속서 II (23개국+ EEC)	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 유럽경제공동체, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 ※ 터키는 나중에 삭제

주: 우리나라의 경우, 교토의정서 의무감축국 논의가 될 당시(1992년) OECD 가입국이 아니었기 때문에 비부속서 국가로 분류되었다.

출처: 환경부 2016, 7.

기후변화협약은 애초 목표를 "온실가스가 기후에 위험한 영향을 미치지 않을 수준으로 대기 중 농도를 안정화"시키는 것으로 잡았다. 하지만 이에 대한 국제적 합의는 이뤄지지 않았고, 교토의정서의 경우에도 선진국들을 대상으로 한 감축 목표만 설정했다. 하지만 파리협정은 법적 구속력이 있는 문서에 처음으로 "위험한 영향을 미치지 않는 수준"을 설정했다는 점에서 큰 의미를 가진다. 파리협정 논의 과정에서 목표온도에 대한 논의는 매우 광범위하게 이뤄졌다. 남태평양 군소 도서국가들의 경우, 이미 지구온난화로 인해 국토가 잠식당하는 일이 벌어지고 있으며, 전세계적인 기상이변으로 적지 않은 피해자들이 발생하는 상황이었기에 국제 목표를 너무 느슨하게 잡을 수는 없는 것이었다. 유럽연합(EU)의 경우 1990년대 중반부터 2℃ 이하의 상승 목표를 주장을 해왔으나, 실제 논의과정에서 이보다 더 강화된 목표가 설정되어야 한다는 주장이 설득력을 얻으면서 2℃ 목표보다 낮은 1.5℃ 목표 달성을 위해 노력해야 한다는 문구가 추가되었다.

또한 교토의정서 1차 공약기간에 40여개 선진국들에게만 감축의무를 지웠던 것에 비해 파리협정은 모든 당사국에게 국가결정기여(NDC, Nationally Determined Contribution)을 설정했다. NDC란 기후변화 대응을 위해 당사국이 분야별로 취할 노력을 스스로 정해 제출한 목표를 뜻한다. 모든 당사국은 감축,

적응, 재원, 기술, 역량배양, 투명성 등 6개 분야에 대한 노력을 해야 한다. 이들 내용에는 국가별 온실가스 감축목표, 기준연도와 목표연도, 목표의 유형 등 포함된다. 파리협정은 NDC 제출을 의무화하되, NDC 내용에는 법적 구속력을 부여하지 않았다. 즉 자신들이 제출한 목표를 지키지 못하더라도 제재를 받지는 않는다. 이는 과거처럼 목표 달성 등이 부담스러워 탈퇴하는 국가를 막고 최대한 모든 국가의 참여를 유도하기 위한 조치였다. 하지만 국제사회가 지구온난화에 대한 관심이 점점 높아지고 있어, 이를 완전히 무시하기는 과거보다 어려워진 것이 사실이다. 특히 온실가스 감축을 위해 국가별 온실가스 배출기준과 환경기준이 높아지는 추세이기 때문에 국제 무역과 수출을 염두해둔 국가들의 경우 소극적이나마 강제 수단이 될 것으로 전망된다.

우리나라는 이명박 정부 당시 온실가스 감축 목표를 2030년까지 BAU(Business As Usual) 대비 37% 감축하겠다고 공약한 바 있다. BAU는 온실가스 감축 조치를 취하지 않을 경우의 배출량 전망치를 뜻한다.

〈표 V-2〉 주요국의 온실가스 국가결정기여(NDC)의 주요 내용

국가	감축목표(%)	목표연도	기준연도	목표유형
대한민국	37	2030	-	BAU
미국	26~28	2025	2005	절대량
중국	60~65	2030	2005	집약도
EU	40	2030	1990	절대량
러시아	25~30	2030	1990	절대량
일본	26	2030	2013	절대량
인도	33~35	2030	2005	집약도
캐나다	30	2030	2005	절대량
호주	26~28	2030	2005	절대량
멕시코	(無조건) 25 (조건부) 40	2030	-	BAU
스위스	50	2030	1990	절대량

출처: 환경부 2016, 22.

반면 선진국들의 NDC는 대부분 1990년 혹은 2005년 온실가스 배출량을 기준으로 절대량의 온실가스 배출을 감축하겠다는 내용을 주로 담고 있다. 그간 온실가스 감축에 소극적이었던 미국조차 2005년 대비 26~28%의 온실가스 배출을 줄이겠다고 밝히고 있으며, 온실가스 배출에 적극적인 EU의 경우, 1990년 대비 40% 감축을 공약하고 있다. 예외적으로 중국과 인도가 국내총생산(GDP) 1단위당 온실가스배출량을 기준으로 목표를 설정하겠다고 밝히고 있으며, 한국과 멕시코는 온실가스 감축 조치를 하지 않을 경우(BAU) 대비 감축량을 지정하고 있다.

2)에너지 패러다임 변화와 에너지전환

2011년 3월, 일본에서 일어난 동일본대지진은 2만여 명에 이르는 사망자와 막대한 재산상 손해를 끼쳤다. 하지만 더욱 큰 충격은 동일본 대지진으로 인해 발생한 후쿠시마 핵발전소 폭발사고였다. 평소 지진과 태풍 등 자연재해가 많은 일본은 세계 최고 수준의 재난대비 시스템을 갖고 있으며, 핵발전소 건설과 운영 역시 전세계적인 수준에 이른 국가이다. 그러나 거대 지진으로 인한 쓰나미는 후쿠시마 핵발전소에 괴멸적인 영향을 끼쳐 후쿠시마 제1핵발전소 1~4호기가 폭발하는 일이 발생했다. 후쿠시마 핵발전소 사고는 체르노빌 사고와 함께 국제핵시설사고 등급(INES) 7등급 사고로 기록되었다. 인류 역사상 이들 사고를 제외하고 이처럼 큰 핵발전소 사고는 없었고, 이로 인해 후쿠시마 핵발전소 인근 지역은 사고가 일어난 지 7년이 지난 지금까지도 출입이 통제되고 있다.

후쿠시마 핵발전소 사고의 영향은 일본에만 그치지 않았다. 후쿠시마 사고 이전 핵발전소 수명연장 등 핵발전소에 우호적인 정책을 펼치던 독일 메르켈 수상은 사고 이후 '안전한 에너지 공급을 위한 윤리위원회'를 구성했다. 비핵산업계 인사 17명으로 구성된 이 위원회는 8주간의 논의를 통해 핵발전소를 지속할지 여부를 결정했다. 이 가운데에는 과학자, 사회학자, 가톨릭 주교 같은 종교계 인사도 포함되었고, 위원장은 각각 과학과 사회분야를 대표하는 인사들이 공동 선정되었다. 이 논의 과정은 TV를 통해 11시간 동안 생중계되기도 했고, 다양한 의견수렴 과정을 거쳤고, 핵발전소를 폐쇄하라는 위원회 결정에 대해 내각은 8시간에 걸친 장시간 회의를 통해 2022년까지 현재 가동 중인 17기의 핵발전소 전체를 가동중

지하는 결정을 내렸다. 17기 중 후쿠시마 핵발전소 사고 이후 7기는 3개월 동안 잠정 폐쇄되었고, 1기는 기술적인 문제로 몇 년째 가동되지 않던 상태였다. 결국 이들 8기를 제외한 9기에 대해 폐쇄 결정이 내려진 것이다.

핵발전소에서 벗어나고자 하는 흐름은 다른 나라에서도 이어졌다. 후쿠시마 사고가 일어난 2011년 스위스는 2034년까지 운영 중인 핵발전소 5기를 모두 폐기하는 정책을 발표했다. 이탈리아는 1987년 국민투표를 통해 탈핵정책 추진을 결정한 바 있었으나, 이후 시간이 흐르면서 핵발전소 건설 계획을 발표하는 등 일부 정책 혼선이 있었다. 그러나 2011년 6월, 국민투표를 통해 94%의 국민이 핵발전소 건설에 반대한다는 사실을 확인하기도 했다. 추가 핵발전소 건설계획을 포기했던 벨기에도 2011년 10월 기존 가동 중이던 7기의 핵발전소를 단계적으로 폐쇄할 것을 밝혔다. 대만의 경우, 98%의 공정률을 기록한 룽먼 핵발전소 2기를 가동 중지시키고, 기존 핵발전소의 경우에도 2025년까지 폐쇄시키는 법안이 통과되었다. 대표적인 핵발전 강국인 프랑스의 경우에도 2015년 75%에 이르는 전체 전력 중 핵발전 비중을 2025년까지 50%로 낮추는 법안이 통과되었다.

핵발전을 둘러싼 국제사회의 변화는 후쿠시마 핵발전소 사고와 같은 거대 사고로 인한 영향이 1차적인 원인이다. 하지만 보다 근본적으로 더 안전하고 윤리적인 에너지원을 찾기 위한 국제사회의 노력의 일환이기도 하다. 핵발전은 용량이 크고, 석탄 등 화석연료에 비해 온실가스 배출량이 작은 장점은 있으나, 거대 사고에 취약하고, 10만년 이상 격리시켜야 하는 고준위핵폐기물이 발생하는 등 환경적 측면에서 미래세대에게 지나친 부담을 지운다는 비판을 받아왔다.

이런 면에서 새로운 대안을 찾기 위한 에너지전환 노력이 함께 이뤄지고 있다. 에너지전환(Energie-wende)은 1980년대 독일에서 처음 사용된 용어이다. 1970년대 오일쇼크를 거치면서 값싸고 무한한 에너지원에 대한 환상이 깨어진 상황에서 환경적 문제와 에너지 문제를 함께 해결하기 위한 방안을 찾기 위한 노력의 일환이다. 에너지전환의 기본적인 개념은 처음 "에너지 소비를 증가시키지 않으면서도 경제 성장이 가능하다"는 개념에서 시작되었으나, 이후 에너지정책 전반에 대한 문제의식으로 확대되었다. 즉 기존 공급위주의 에너지정책을 수요중심으로 바꾸고, 중앙집중식 발전방식을 분산형으로 전환하며, 대량생산-대량소비 시스템을 에너지 효율화와 절약 등을 통해 바꾸는 일련의 노력을 뜻한다. 이는 좁은 의미

로는 에너지원을 재생에너지 등 깨끗한 에너지원으로 바꾸는 것을 의미하지만, 넓은 의미에서는 에너지원과 맞물려 있는 산업구조를 변화하기 위한 노력을 포괄한다.

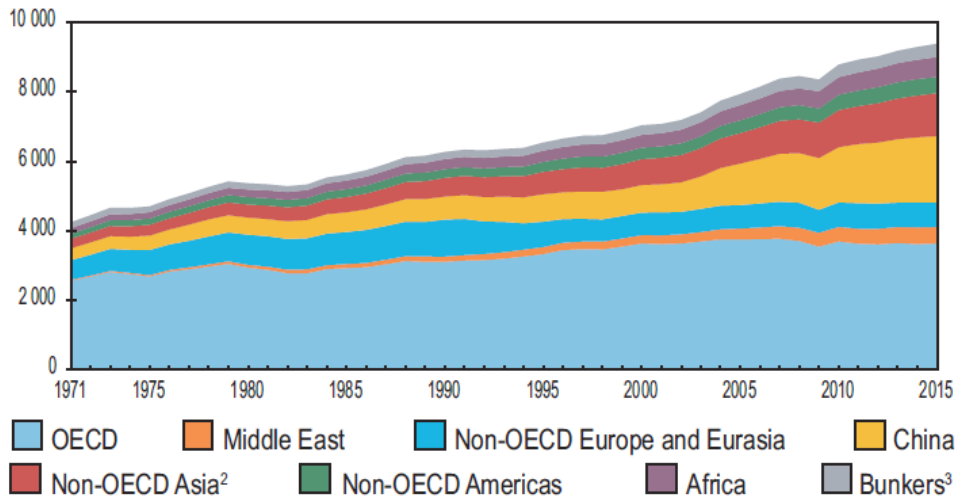
에너지전환을 둘러싼 개념은 1990년대 기후변화협약 설립과 교토의정서 채택 등 온실가스 저감을 위한 노력, 1986년 체르노빌과 2011년 후쿠시마 핵발전소 사고를 거치면서 지금도 확대되고 있다. 이런 흐름은 우리나라에도 적용되어 문재인 정부 출범 이후 탈원전·탈석탄 등 기존 문제가 되었던 에너지원에서 벗어나 에너지전환을 이루기 위한 정책이 추진되고 있으며, 현재는 이들을 포괄하여 "에너지전환 정책"이라는 이름으로 국가 에너지정책이 수립·집행되고 있다.

2. 에너지분야 주요 지표변화

1)전세계 에너지수요 변화

지난 40여 년간 전 세계 에너지 수요는 2배 이상 증가했다. 1973년 전세계 최종에너지 소비는 4,661Mtoe(석유소비량으로 환산한 단위, 100만톤)였으나, 2015년 이 양은 9,384Mtoe로 증가했다. 1973년 전세계 에너지소비는 OECD 국가들에 집중되어 있었다. 당시 OECD 국가의 최종에너지 소비는 60.3%로 나머지 국가 모두를 합한 것보다 많았다. 그러나 세월이 흘러가면서 OECD 비중은 줄어 2015년 현재 OECD 국가의 최종에너지 소비는 전세계 38.6%에 그치고 있다. 반면 1973년 7.8%에 그쳤던 중국의 최종에너지 소비 비중은 2015년 20.4%로 40여개국으로 구성된 OECD 국가 에너지소비량의 절반 정도에 이르고 있다. 그 다음으로 에너지소비가 많은 곳은 중국을 제외한 비OECD 국가로 이는 인도 등 신흥개발도상국의 에너지 소비가 급증한 것에 따른 것이다.

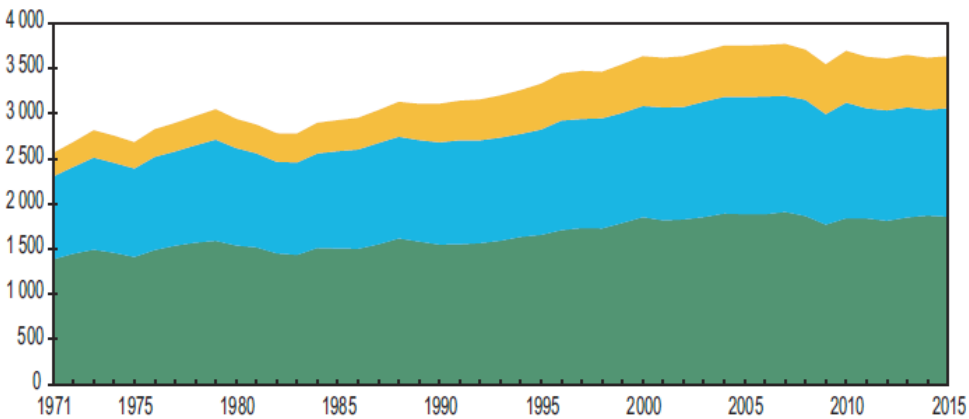
〈그림 V-1〉 전세계 지역별 최종에너지 소비 추이(1971~2015, Mtoe)



출처: IEA 2017a.

반면 OECD 국가의 에너지소비는 큰 폭의 변화가 없다. 1973년 OECD 국가의 에너지소비는 2,816Mtoe 였으나, 2015년에는 3,635Mtoe로 40여년간 29.1%의 증가세를 보였다. 같은 기간 OECD 가입국이 늘어난 것을 생각할 때 기존 OECD 국가의 에너지소비 증가율은 더 낮아 질 것이다. 더구나 최근 OECD 국가의 에너지소비는 정체 혹은 감소세를 띠고 있다. 2008년 글로벌 경제위기 이전 최고치를 기록한 이후 OECD 국가의 에너지소비는 과거 기록을 갱신하지 못하고 있으며, 2010년대 이후엔 정체국면에 접어들었다. 이는 앞서 언급한 세계적인 저성장세와 온실가스 저감을 위한 에너지효율과 절약 노력 등이 함께 원인으로 작용한 것으로 이와 같은 추세는 앞으로도 계속 될 것으로 보인다.

〈그림 V-2〉 OECD 지역별 최종에너지 소비 추이(1971~2015, Mtoe)

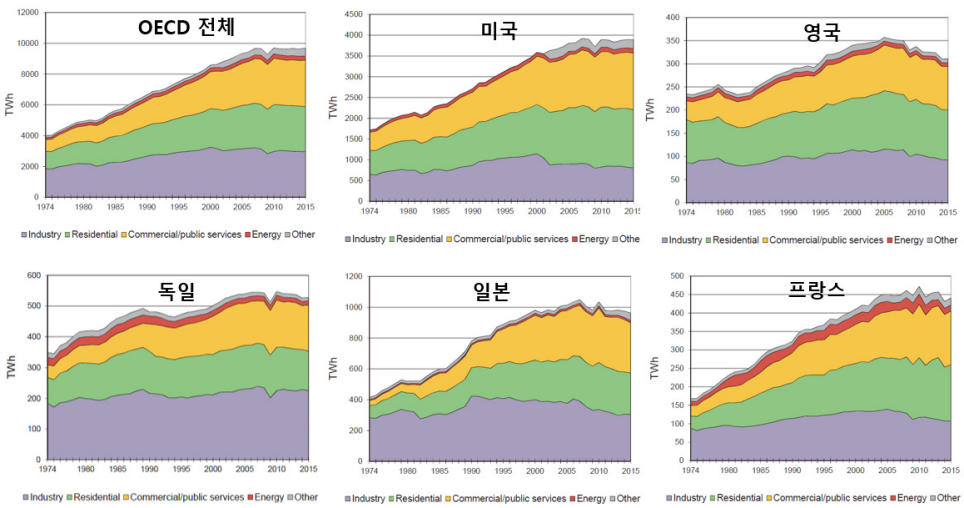


출처: IEA 2017a.

이를 주요 에너지 분야인 전력분야로 보면 더욱 분명한 변화를 볼 수 있다. 2015년 OECD 국가 전체 전력소비는 9,682.82TWh(시간당 테라[10^{12}]와트)로 2010년 9,702.8TWh에 비해 0.2% 감소했다. 이는 2008년 글로벌 경제 위기 이후 계속되고 있는 상황이다. 이를 보다 구체적으로 국가별로 살펴보면, 미국의 전력소비는 2015년 3,895.37TWh로 2010년 3.894.37TWh에 비해 소폭 증가했으나, 영국은 2010년 337.5TWh에서 2015년 310.52TWh로 8.0% 감소했다. 이는 영국의 2000년 전력수요 340.3TWh보다 낮은 것으로 기후변화 대응에 적극적인 목소리를 내고 있는 영국의 전력정책이 최근 영향을 미친 것으로 보인다.

이는 기후변화에 적극적인 독일의 경우에도 마찬가지여서 독일의 전력수요는 2010년 547.28TWh에서 2015년 528.13TWh로 3.5% 감소했다. 이는 2005년 독일의 전력수요 539.33TWh보다 낮은 수치이다. 최근 전력수요가 감소하고 있는 것은 일본도 마찬가지이다. 일본의 2015년 전력수요는 962.8TWh로 2010년 1035.58TWh 대비 7.0% 감소했다. 일본의 2015년 전력수요는 2000년 전력수요 981.08TWh보다 낮은 수치로, 영국과 마찬가지로 지난 15년 동안 전력수요가 오히려 줄어드는 성과를 거두었다.

〈그림 V-3〉 주요 국가의 용도별 전력수요 추이(2017~2015)



출처: IEA 2017b.

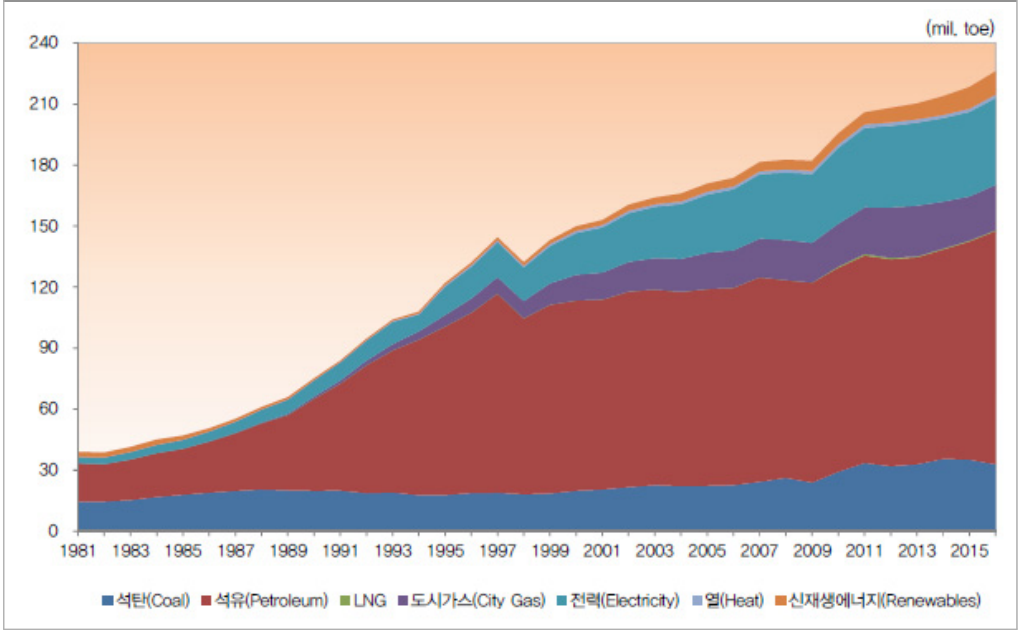
이와 같은 전력수요 감소는 대표적인 핵발전 강국인 프랑스도 마찬가지이다. 2015년 프랑스의 전력수요는 441.02TWh로 2010년 471.76TWh에 비해 6.5% 감소했다.

2)국내 에너지수요변화

우리나라는 에너지 자원이 부족한 나라이다. 석탄이 일부 생산되기는 하지만, 그 양이 얼마 되지 않으며, 재생에너지 개발은 다른 나라에 비해 늦어 2016년 에너지수입의존도는 94.7%에 이르고 있다. 반면 철강, 조선, 자동차, 석유화학 등 에너지다소비 업종을 중심으로 구성된 산업구조의 영향으로 에너지 소비는 많다.

우리나라의 최종에너지 소비량은 1981년 3,900만TOE에서 2016년 2억 2568만TOE로 30여년 사이 5.8배나 증가하였다. 이를 1인당 에너지 소비량으로 계산하여 보면 1981년 1.18 TOE에서 2016년 5.75 TOE로 4.9배 증가한 것으로 나타난다.

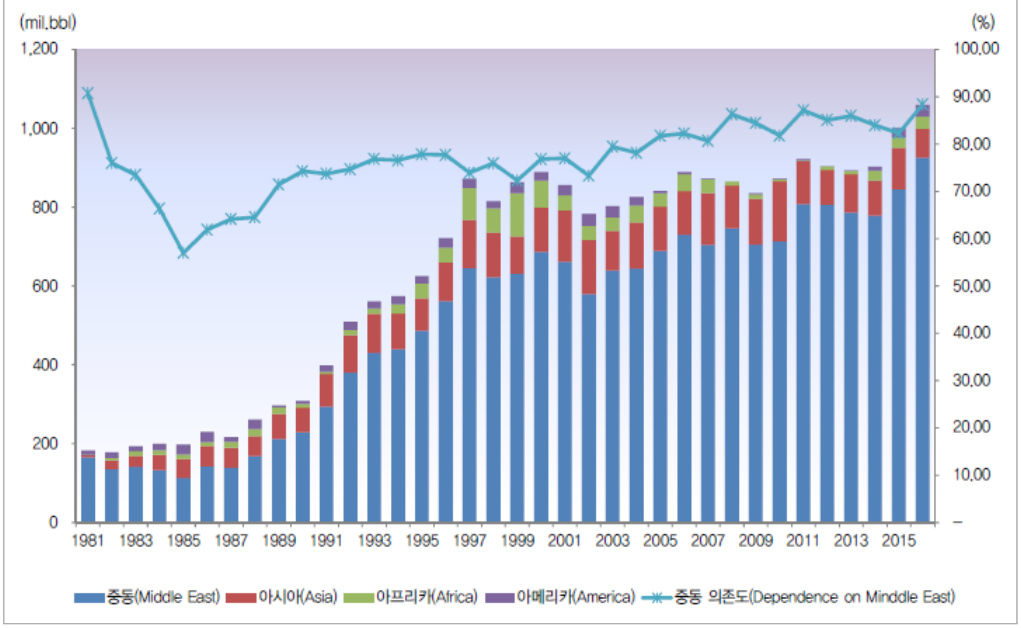
〈그림 V-4〉 우리나라의 최종에너지소비(Mtoe)



출처: 에너지경제연구원 2017.

한편 2016년 우리나라의 최종에너지 소비는 전년도대비 3.4% 증가하였다. 이와 같은 증가세는 2012년 1.1%, 2013년 1.0%, 2014년 1.7% 등 2011년 이후 1%대 증가율을 보이던 것에 비해 높은 것이지만, 2010년 7.4%, 2011년 5.2% 등 이전에 높은 수치를 기록하던 것에 비하면 낮은 것으로 당분간 조정 국면에 접어든 것으로 보인다. 이는 최근 철강업계 경기둔화와 석탄발전량 감소로 인해 석탄 소비량은 줄어들고, 저유가, 폭염, 혹한 등으로 인해 석유와 전력소비량이 늘어난 것이 주요한 요인으로 지적되고 있다.

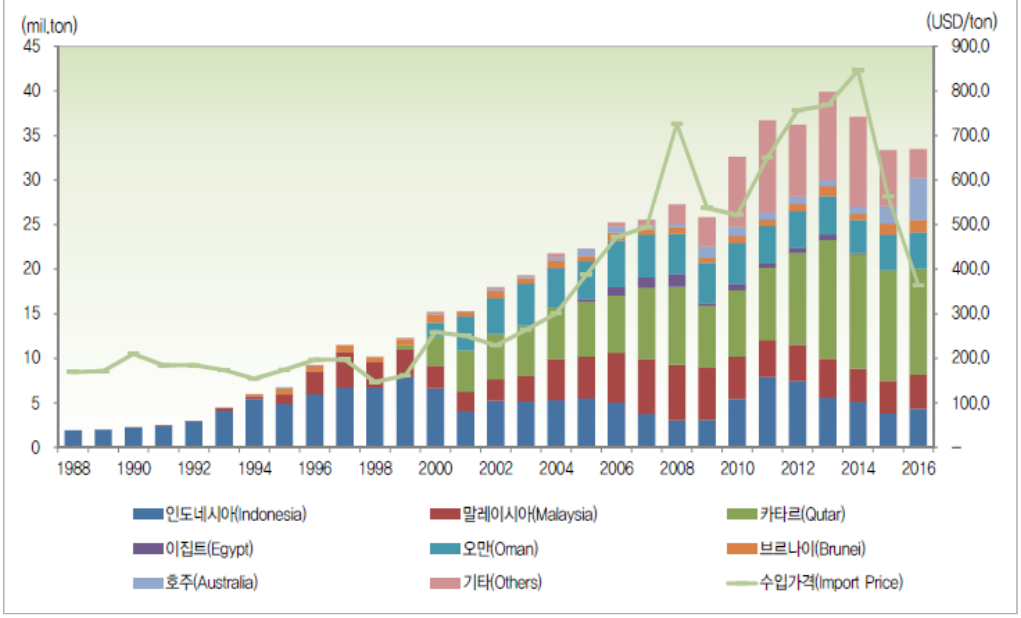
〈그림 V-5〉 우리나라의 원유 수입현황



출처: 에너지경제연구원 2017.

대표적인 수입 에너지원인 석유의 경우, 1997년을 기점으로 20여 년째 완만한 성장세를 보였다. 우리나라의 원유 수입은 1981년 1억 8,200만 배럴이었던 것이 1997년 8억 7,300만 배럴로 16년 만에 380% 증가하였지만, 이후 경기 상황에 따라 증가와 감소를 반복하여 2014년 원유 수입량은 9억 2,800만 배럴로 1997년 이후 17년간 6.3% 증가하는데 그쳤다. 이는 국내 석유 소비를 주도했던 석유제품 수출 증가율이 둔화되고 국내 석유 소비 증가율 역시 1980년대와 같은 급증세를 보이지 않고 있기 때문이다. 그러던 중 석유 수입량은 2015년과 2016년 10억 2610만 배럴과 10억 7812만 배럴로 늘어났다. 이는 앞서 언급한 저유가 상황과 밀접한 연관이 있으며, 향후 석유·석탄 등 화석연료 사용을 제한하고 타에너지원으로 전환을 꾀하고 있는 상황에서 이와 같은 추세가 계속 될지 예의 주시할 필요가 있다. 그러나 장기적인 관점에서 이와 같은 변화가 지속될 것으로 보기는 어려울 것으로 예상된다.

〈그림 V-6〉 우리나라의 LNG 수입현황

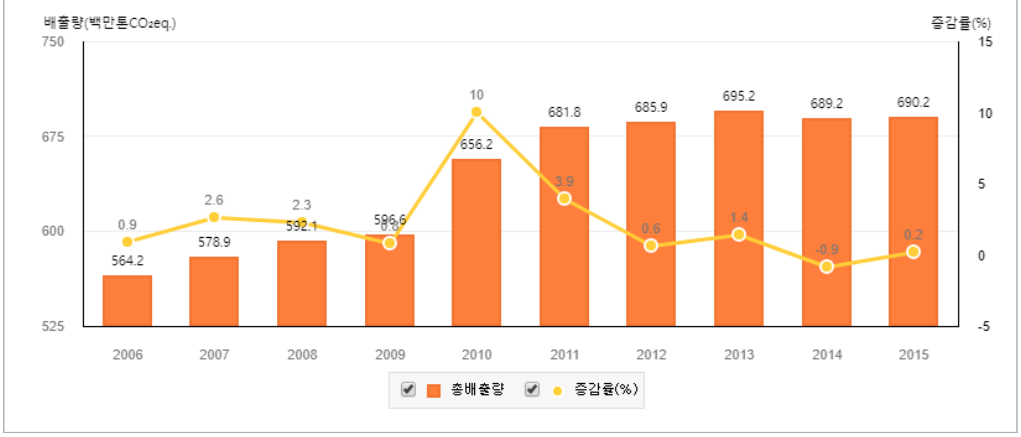


출처: 에너지경제연구원 2017.

천연가스(LNG)의 경우, 석유에 비해 뒤늦기는 했지만, 2010년대 이후 본격적인 수요 증가 둔화세가 보이고 있다. 1980년대 중반부터 본격적으로 수입되기 시작한 천연가스 수입량은 1986년 11만 7천 톤에서 2011년 3,669만 톤으로 25년 사이 313배 증가하였다. 하지만 2010년대에 들어서면서는 성장세가 둔화되고 2016년 3,345만 톤에 그치고 있다. 이는 현재 천연가스 소비의 절반을 차지하고 있는 발전용 천연가스 수요가 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 우리나라의 천연가스 수요(2017년 기준)는 발전용이 전체의 47.0%로 다수를 차지하고 있다. 반면 산업용과 가정용은 각각 20% 정도를 차지하는 구조를 갖고 있다.

2018년 4월 발표된 '제13차 장기천연가스수급계획(2018-2031)'에 따르면, 2031년까지 가정용과 일반용, 산업용 천연가스 수요는 각각 0.89%, 1.73% 씩 증가세를 보일 것으로 전망되지만, 발전용 천연가스는 연평균 0.26% 증가할 것으로 전망된다. 이 기간 동안 천연가스 수요는 0.81% 증가하는 매우 낮은 증가율을 보일 것으로 전망된다.

〈그림 V-7〉 우리나라의 국가 온실가스 총배출량 및 증감률



출처: 온실가스종합정보센터 2016.

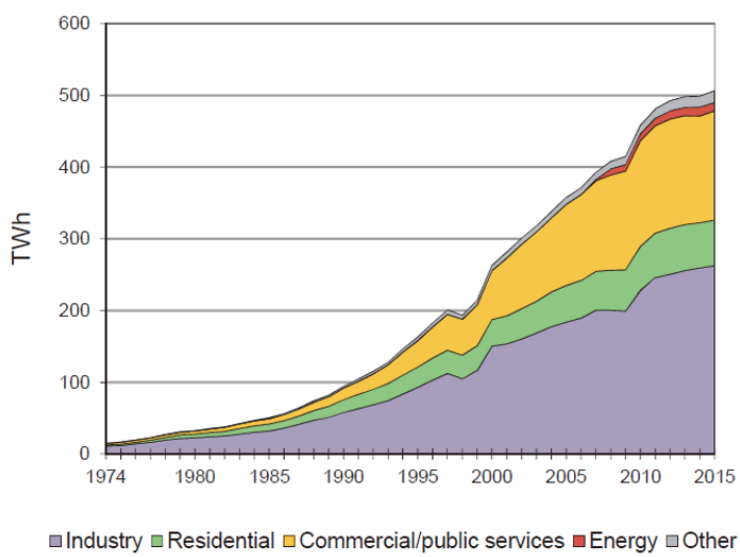
이와 같은 에너지 소비 변화는 온실가스 배출량에도 영향을 주어 2012년 이후 온실가스 배출증가율은 급격히 줄어들었다. 2010년 10.0%에 이르던 온실가스배출 증가율은 2011년 3.9%, 2012년 0.6%를 거쳐 2014년 -0.9%를 기록하기도 하였다. 이후 2015년 0.2%로 다시 증가세를 보였으나, 에너지 효율 향상 등으로 인해 온실가스 배출 급증은 당분간 나타나지 않을 것으로 전망된다.

그러나 이와 같은 비율은 온실가스 저감 노력으로는 부족하다는 지적이 많다. 국제기후변화 연구기관인 기후행동추적(Climate Actions Tracker, CAT)는 2016년 우리나라를 사우디아라비아, 호주, 뉴질랜드와 함께 세계 4대 기후악당국가로 선정했다. 2009년 설립된 기후행동추적은 국제연구기관의 공동 컨소시엄으로 이뤄진 기관으로 매년 32개 주요 온실가스 배출 국가의 감축행동을 추적해 결과를 발표해왔다. 기후행동추적은 한국의 온실가스 저감행동에 대해 1인당 온실가스 배출량의 가파른 증가속도, 석탄화력발전소 수출에 대한 재정지원, 2020년 온실가스 감축 목표 폐기 등을 지적했다. 우리나라의 온실가스 저감노력은 국제적으로 최하위권으로 평가되곤 한다. 2015년 12월, 독일의 민간연구소인 저먼워치와 유럽기후행동네트워크(CAN Europe)가 발표한 '기후변화대응지수(CCPI 2016)' 조사 결과에선 조사대상국 58개국 중 54위를 기록하였다. 이는 불과 5년 만에 23단계 추락한 것으로 최근 우리나라의 기후변화 대응 노력이 매우 부실하다는 것을 보여주는 예이다.

우리나라는 BAU를 기준으로 37% 온실가스 저감목표를 세웠으나, BAU가 절대값이 아니라 상대값이라 매우 유동적이며, 이를 바탕으로 실제 저감노력을 하지 않아도 온실가스 저감을 이룬 것처럼 보일 수 있다는 비판을 시민사회진영에서 많이 받아왔다. 우리나라의 1990년과 2005년 온실가스 배출량은 각각 297.5백만톤CO2와 591.1백만톤CO2로 1990년 대비 2005년까지 온실가스 배출량이 1.99배 늘었다. 온실가스 배출량은 그 이후에도 늘어 2015년 온실가스 배출량은 690.2백만톤CO2로 1990년 대비 2.3배 증가, 2005년 대비 1.2배 늘었다. 이런 상황에서 현재 우리나라의 경제 규모 등을 고려할 때, 기존 온실가스 배출 저감 노력을 게을리 하고 있다는 비판을 계속 받는 것이다.

한편 전력수요는 2015년 506.65TWh로 2010년 458.47TWh 대비 10.5% 증가했다. 전력분야 수요 증가율은 석유나 가스 등 다른 분야 수요 증가율에 비해 높은 편인데, 이는 최근 에너지의 전기화 경향이 높아지고 있기 때문이다. 전기화 경향이란 1차 에너지원을 중심으로 사용하던 에너지소비가 전기로 바뀌는 경향을 의미한다. 과거 석유나 가스로 난방을 하던 시설이 전기로 난방을 하는 것이 대표적인 전기화 경향의 예이다.

〈그림 V-8〉 우리나라의 용도별 전력수요 추이(2074~2015)



출처: IEA 2017b.

그러나 전력수요 증가율 역시 과거에 비해 지속적으로 둔화되고 있다. 특히 이런 증가율 감소세는 GDP 증가율과 비교할 때 더욱 의미있는 데이터를 보이고 있다. 지금까지 우리나라의 전력수요 증가는 GDP 증가와 함께 이뤄진다는 관측이 지배적이었다. 그러나 2012년 이후 보이는 양상은 GDP 증가와 전력판매 증가가 탈동조화(decoupling)되는 양상으로 나타나고 있다. 이는 경제가 성장하더라도 전력수요는 이에 따르지 못한다는 것을 의미한다.

이와 같은 GDP와 전력판매의 탈동조화 현상은 이미 선진국에서는 보편적으로 나타나고 있는 현상이다. 기후변화 대응과 환경문제 심화에 따라 에너지 효율 향상과 전력수요 감축을 위한 노력이 지속적으로 이뤄지고, 에너지 다소비 업종에서 저소비 업종으로 산업구조 변화가 이뤄지면서 대부분의 선진국에서 전력 수요 증가율은 둔화되고 있고, 경제 상황에 따라 전력 수요가 감소하는 일들도 폭넓게 발생하고 있다.

이처럼 전력수요 증가율이 둔화되고 있음에도 발전설비 증가는 계속 이뤄지고 있다. 2013년 확정된 제6차 전력수급기본계획은 2,957만kW의 발전설비 증설 계획을 담고 있다. 당시 정부는 2027년까지 전력소비증가율은 연평균 2.2%, 최대 전력수요는 연평균 2.4% 증가할 것으로 예상하고 이 전력수요에 맞는 신규 발전설비 건설계획을 담았다. 이런 기조는 2015년 확정된 제7차 전력수급기본계획에서도 그대로 유지되어 석탄화력 발전소와 핵발전소 증설 계획이 현재 추진 중이다.

둔화되는 전력수요증가와 발전설비 증설에 따라 상대적으로 가격이 비싼 LNG 화력발전을 중심으로 이용률 급감이 이뤄지고 있다. LNG 발전소의 이용률은 2013년 67.1%에서 작년 40%대로 떨어졌다. 향후에도 이용률은 더 떨어질 것으로 예상되어 2020년대에 이르면 LNG 발전소의 이용률은 20%대가 될 전망이다. 전력수요가 많지 않기 때문에 발전을 하지 않고, 이에 따라 발전소 이용률과 수익이 떨어지고 있는 것이다. 현재 LNG 발전은 주로 민간 발전사업자들이 담당하고 있는데, 이에 따라 이들 민간발전사업자들의 수익 구조도 악화되고 있는 실정이다.

3. 에너지 요금을 둘러싼 쟁점

전기요금 문제는 그동안 한국사회에서 큰 쟁점이었다. 많은 이들이 전기요금을 "전기세"라고 부른 경향에서 알 수 있듯이 우리 국민들에게 전기는 공공적인 성격이 강했고, 전기 사용에 따라 지불하는 요금은 마치 "세금"처럼 인식되곤 했다.

실제로 현재 전기요금 결정체계는 한국전력이 요금 조정안을 결정해 이사회 의결을 통해 정부에 제출하면, 산업통상자원부 전기위원회가 심의·의결을 거쳐 결정되도록 되어 있다. 전기요금에 대한 국민들의 민감도가 높고 물가인상에 미치는 영향이 크기 때문에 매번 정부는 전기요금의 인상을 매우 조심스럽게 검토하거나 낮춰왔고, 이에 따라 국민들은 전기요금이 국가에 의해 정해지는 조세와 같은 성격이라는 인식을 더욱 갖게 되었다.

그러나 전기요금은 엄연히 투입된 재화 등에 의해 결정되는 요금이다. 따라서 연료비가 인상되거나 발전설비의 변화가 이뤄지면 변동될 수밖에 없는 특성을 갖고 있다. 또한 사회적 약자나 저소득층을 제외한 일반인이나 산업체의 전기요금을 세금으로 보전할 경우, 형평성 문제 등이 발생할 수 있기 때문에 이는 매우 신중히 결정되어야 한다.

이에 따라 연료비 연동제처럼 실제 요금 인상 요인을 그대로 요금에 반영하기 위한 작업이 추진되어 왔다. 1998년 가스요금에 대해 도입된 원료비 연동제가 대표적이다. 1997년 IMF 외환위기 당시 환율 인상으로 LNG 도입가격이 급등하자, 정부는 도시가스에 대한 원료비 연동제를 도입했다. 실제 도시가스 요금에서 원료비가 차지하는 비중은 84.5%로 절대적인 양이다. 한동안 시행되던 도시가스의 원료비 연동제는 2008년 3월 제도 시행을 유보했다. 이에 따라 도시가스 미수금은 2012년 말 5조 5천억 원까지 늘어났다. 국내 도시가스에 사용되는 천연가스는 모두 수입에 의존하고 있기 때문에 외국에서 도입가격이 올랐으나, 국내 요금에 이 가격을 반영하지 않았으니 당연히 그만큼 적자를 떠안을 수밖에 없는 것이다.

결국 정부는 2013년 1월부터 가스요금에 이 미수금을 반영하는 방식으로 미수금을 회수했다. 2013년 10월까지 가스요금엔 1MJ(메가주울)당 1.4122원의 정산단가가 부가되었다. 결국 늘어난 요금은 언제, 어떻게, 누가 낼 것인가의 차이가 있을 뿐 결국 비용을 지불해야 한다는 점에선 큰 차이가 없다.

이와 비슷한 논란은 최근 폭염에 전기요금 누진제 완화 논란과도 밀접한 연관이 있다. 2016년 이전 우리나라의 가정용 전기요금은 6단계, 12.7배 누진제가 적용된 형태였다. 가정용 전기요금에 누진제를 적용하는 것은 미국이나 일본 등 많은 나라에서 공통된 요금 체계이다. 산업용과 달리 가정용은 소비재 형태로 전력을 사용하며, 많은 양의 전력소비가 있을 경우, 다른 용도 사용에도 제한이 있을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 많은 양의 전기를 사용하는 이들에게는 원가 이상의 요금을 받는 방식이 누진제이다. 또한 누진제는 에너지소비가 적거나 저소득층 가구에게는 전기요금을 원가 이하로 책정하여 이들에게 일부 전기요금 지원효과를 가져다준다.

그러나 2016년 폭염이 계속되면서 누진제 완화를 둘러싼 사회적 논란이 계속되었고, 결국 정부는 2016년 12월, 기존 누진제 체계를 3단계, 3배 체계로 바꾸게 된다. 이와 같은 변화는 오랫동안 사용해 온 가정용 누진제 제도를 손봤다는 점에서는 의미가 있었지만, 향후 전력소비 변화나 연료비 연동 등 전기요금 체계 전반을 손본 것이 아니라, "누진제"만을 고친 것이라는 비판이 있었다.

현재 우리나라는 가스 요금과 달리 전기요금에 대해서는 연료비 연동제를 시행하고 있지 않다. 시시각각으로 변하는 발전용 연료비용에 대해 일상적인 변화를 주는 것이 아니라, 정부의 물가 인상 여부에 따라 요금이 정해지는 방식이다. 전기요금에 대해서는 또 다른 한편으로 각종 사회적 비용이 제대로 반영되지 못해 에너지전환에 오히려 걸림돌이 되고 있다는 지적이다.

"콩 값보다 두부 값이 더 싸다" 2018년 7월초 김종갑 한국전력사장은 페이스북에 "두부공장의 걱정거리"라는 글을 통해 전기요금 인상을 이와 같은 표현으로 우회적으로 말했다. 이는 석탄이나 가스를 이용해 만드는 전력의 특성과 요금 체계가 전혀 다르게 움직이고 있다는 의미이다. 연료비가 올라가도 요금을 올리지 못하고, 연료보다 제품 가격이 더 싼 상황에서도 요금을 올리지 못하는 현 상황에 대한 비판이다.

그러나 한전 사장의 이와 같은 발언은 7월말 다시 찾아온 폭염과 누진제 완화 논란으로 사실상 무의미해졌다. 2016년 누진제 논란 당시 누진율을 완화하는 등 제도를 개선했으나, 임시방편으로 진행되었던 것이 다시 문제제기 된 것이다. 기상관측 이래 최대 폭염이 연일 계속되면서 냉방 전력수요는 늘어나고, 이를 중심으로

한 전기요금 인하 논란은 계속되었다. 결국 정부는 폭염을 재난 상황으로 규정하고 7,8월 두 달간 일시적으로 누진제를 완화하는 것을 골자로 한 누진제 완화 정책을 발표했다. 이에 따라 가구당 평균 19.5%, 총 2,761억원의 전기요금 인하가 진행되었다.

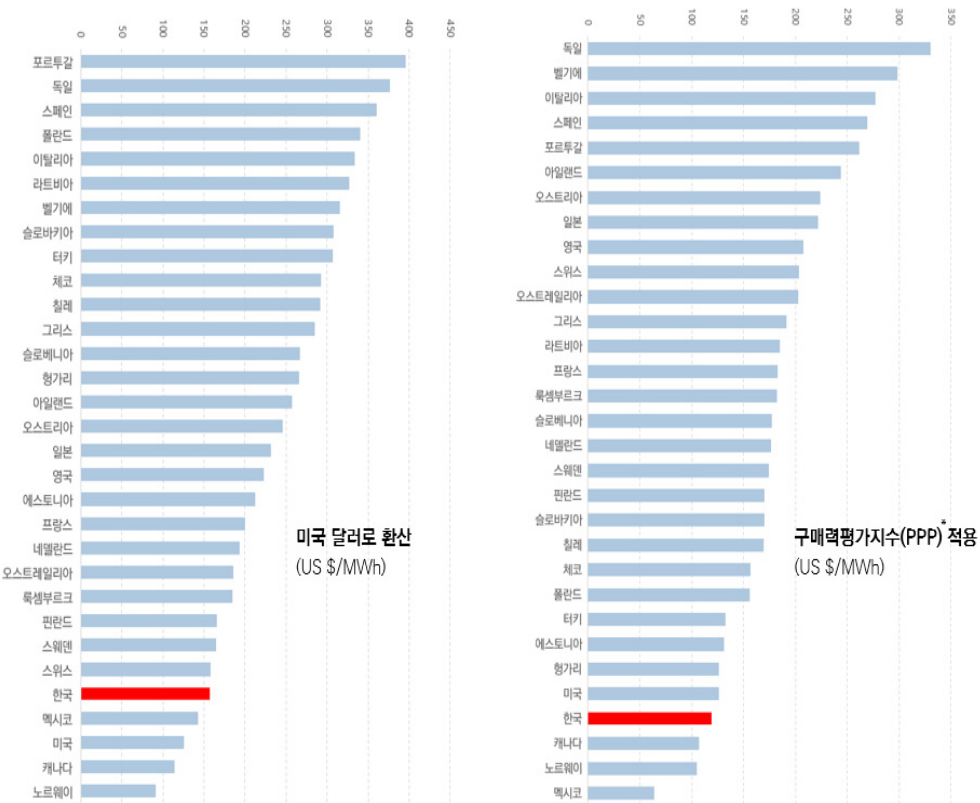
그러나 이와 같은 조치 역시 일시적인 조치에 불과하다. 앞서 언급한 전기요금 체계를 근본적으로 바꾼 것이 아니라, 폭염이 있었던 올해에 한정해 전기요금을 일시적으로 낮춘 것에 불과하기 때문이다.

우리나라의 전기요금은 다른 나라에 비해 매우 저렴한 편에 속한다. 쟁점이 되는 가정용 전기요금의 경우, 1MWh당 124.31 달러로 독일(327.07달러/MWh), 일본(225.12달러/MWh)에 비해 2~3배 정도 더 저렴하다. 이는 세계적으로 전기요금이 낮은 미국과 비슷한 수준으로 OECD 국가 중 하위권이다. OECD 40여개국 중 한국보다 주택용 전기요금이 저렴한 나라는 수력발전이 풍부한 캐나다나 노르웨이, 물가수준이 낮은 멕시코 정도이다.

이런 상황은 각국 물가수준을 고려한 구매력평가지수(PPP)를 적용한 경우에서도 마찬가지로 나타난다. 이처럼 우리나라의 전기요금이 저렴한 이유는 국가가 직간접적으로 전기요금을 통제하는 한국의 독특한 상황(대부분의 나라에서 전력산업은 민영화되어 국가가 직접 전기요금을 통제하기 어렵다), 공기업 체계에서 공동연료 구매와 유지보수, 건설 등이 대량으로 이뤄지는 특성 등이 언급되어 왔다. 원자력계에선 핵발전이 전기요금을 낮게 하는 주요 요인으로 작용하고 있다고 설명하곤 있지만, 한국보다 핵발전 비중이 월등히 높은 프랑스 등의 전기요금을 고려할 때, 이는 설득력을 얻기 힘들다. 전기요금은 국내 환경기준과 산업 여건 등이 복합적으로 나타나는 결과물이기 때문이다.

우리나라의 경우 전기요금의 원가 계산과 연료원별 경제성 등이 그간 정확히 공개되어 있지 않아 매번 논란이 되고 있다. 전기요금을 비교하는 방법으로 에너지 균등화비용(LCOE, Levelized Cost of Energy) 등을 이용하는 방식이 활용되고 있으나, 국가 차원의 LCOE 산정이 아직 초기 단계에 있어 정산단가, 발전단가, 판매비용 등 다양한 개념들이 혼재되어 사용되고 있어 이에 대한 체계적인 정비도 필요하다.

〈그림 V-9〉 OECD 국가별 주택용 전기요금 비교(2016년)



출처: IEA 2017.

또한 공기업 한전의 전력단가에 대한 자료 공개와 검증 역시 다각도로 요구되어 왔다. 민간기업과 달리 공기업의 특성을 고려해 정확한 발전단가를 계산하고 미세먼지나 핵폐기물 처분비용 등 그간 제대로 반영되지 않았던 비용에 대한 추가, 기타 다양한 사회적 비용을 추가해서 전기요금을 제대로 산정하기 위한 노력이 향후 진행되어야 할 것이다.

이러한 노력 속에서 주택용과 산업용, 일반용 등 용도에 따라 구분되어 있는 기존 전기요금 체계를 개편해서 지속가능성과 형평성, 에너지전환 등에 기여할 수 있는 전기요금 체계가 만들어져야 할 것이다.

4. 에너지 저비용사회를 위한 패러다임 전환

1) 에너지 저비용사회를 둘러싼 개념 정리: 절전과 효율

흔히 에너지저비용사회는 “값싼 에너지를 마음대로 쓰는 사회”로 인식되기 쉽다. “저비용”이란 용어가 갖고 있는 의미 때문에 생긴 일이다. 하지만 에너지 문제는 단순히 에너지원을 값싸게 쓰는 것으로 문제가 해결되지 않는다.

미세먼지, 핵폐기물 문제, 시설 입지를 둘러싼 사회적 갈등 등 수 없이 많은 비용이 실제 지불되지만, 이는 대부분 실제 에너지요금에 반영되지 있지 않다. 특히 우리나라의 경우 정부가 일방적으로 요금 체계를 운영하면서 이러한 사회적 비용은 몇몇 개인과 집단, 지역주민들의 희생에 의해 반영되지 못한 경우가 많다.

그러나 이런 상태가 지속가능한 상황일 수는 없다. 국제적으로는 지구온난화 심화로 온실가스 감축을 위한 압력을 끊임없이 받고 있다. 각종 수출 물품에서 에너지다소비 제품은 점차 퇴출되는 추세를 보이고 있으며, 생산과정에서의 재생에너지 사용 등 생산과정에까지 개입하려는 추세가 더욱 강화되고 있다.

국내적으로는 사회적 갈등으로 인한 비용이 이제 무시할 수 없는 상황에 이르고 있다. 2014년과 2015년 삼척과 영덕 주민들의 핵발전소 찬반주민투표에서 보듯, 국민들의 높아진 민주주의에 대한 열망을 무시한 채 중앙정부가 일방적인 발전소 건설계획을 추진하는 것은 이제 불가능한 일이 되었다. 또한 밀양 송전탑 문제에서 보이듯 과거엔 크게 쟁점이 되지 않았던 다양한 에너지시설에 대한 주민들의 문제제기 또한 결코 무시할 수 없는 것이 되었다. 이에 따라 각종 보상금액과 제도는 늘어나고 있으며, 이는 당연히 에너지 가격에 반영될 수밖에 없다.

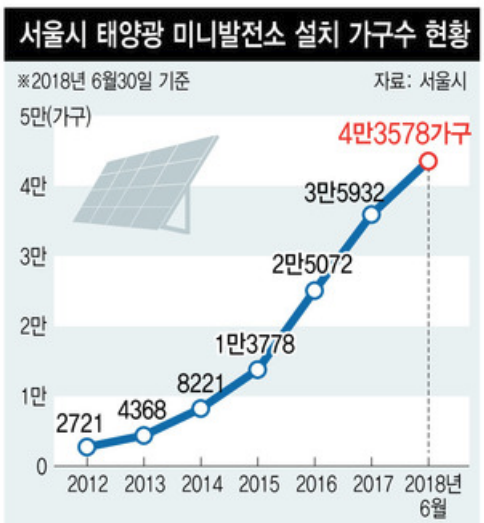
이런 상황에서 에너지저비용사회란 단순히 “값싼 에너지를 사용하는 방법”이 되어서는 곤란하다. 바꿔 말하면 다양한 경로로 반영된 에너지가격을 인정하는 가운데, 실제 소비자들에게 적절한 효용을 제공하는 방향으로 개념 설계가 다시 이뤄져야 하는 것이다.

이를 위해서는 에너지 효율화와 절약이 필수적이다.

이미 널리 보급된 LED 전구의 사례에서 알 수 있듯이 과거 백열전구의 1/7~1/10 수준의 전력소비만 갖고도 더 밝은 조명기구를 설치할 수 있다. 이는

LED라는 신기술이 개발되었기 때문에 가능한 일이기도 하지만, 이를 보급하고 지원하는 것은 공익적 성격이 강한 일이다. 즉 정부와 지자체가 앞장서 이런 고효율 기기를 보급한다면, 마치 개발시대에 발전소를 추가로 건설하는 것과 같은 효과를 볼 수 있는 것이다.

〈그림 V-10〉 서울시 태양광 미니발전소 설치 가구수 현황



출처: 한겨레 2018/08/03.

다른 한편으로는 일반 국민들이 에너지생산에 적극 참여하도록 만드는 일이다. 최근 서울시 등에서 추진하고 있는 미니태양광 보급사업이나 각종 재생에너지 사업 등이 대표적이다. 이들 사업은 에너지 다소비가 이뤄지는 대도시 지역을 중심으로 집중되어 있기 때문에 이들에 대한 지원은 1차적으로 에너지소비를 줄이는 것이지만, 소비자의 입장에서는 에너지 요금 지불을 줄일 수 있는 방법이다.

이는 "값싼 에너지를 마음대로 쓰는" 일반적인 에너지저비용 사회 모습과 다른 형태를 띨 것이다. 즉 "적절한 가격의 에너지를 현명하게 사용하는 방식"이다. 우리나라의 경우, 절전과 효율 향상을 구분하지 않고 사용하는 경우가 많다. 절전은 말 그대로 사용하던 전력을 끄거나 출력을 줄임으로서 전기를 아끼는 방식이다. 일반적인 경우 절전을 하면 과거 누리던 효용은 감소한다. 전등을 끄거나, 엘리베

이터 등을 사용하지 않는 것들이 대표적이다. 반면 효율 향상은 기존에 누리던 효용을 그대로 누린 상태에서 에너지를 절약하는 방법이다. 앞서 설명한 LED 전구를 설치한다거나 엘리베이터의 모터를 고효율기기로 바꾸는 것과 같은 노력이 바로 그것이다.

에너지를 아끼는 일은 절전과 효율 향상 2가지를 통해 모두 가능한 일인데, 흔히 불편함을 감수하는 절전만을 강조해 참여자의 거부감을 느끼게 하는 경우가 많다.

절전의 경우에도 핵심은 무조건 적인 사용 금지가 아니라, "현명한 절전 원칙"을 지키는 것이다. 우리보다 절전 습관이 더 몸에 베여있으며, 폭염이 더 오래 지속되는 일본의 경우 현명한 절전에 대한 원칙이 많이 확산되어 있다.

도쿄도에서 만든 현명한 절전을 위한 3원칙을 보면 그 핵심이 잘 담겨 있다. 즉 "낭비를 배제하되, 무리없이 계속 할 수 있는 에너지절약 대책"을 추진하는 것이 핵심이라는 것이다.

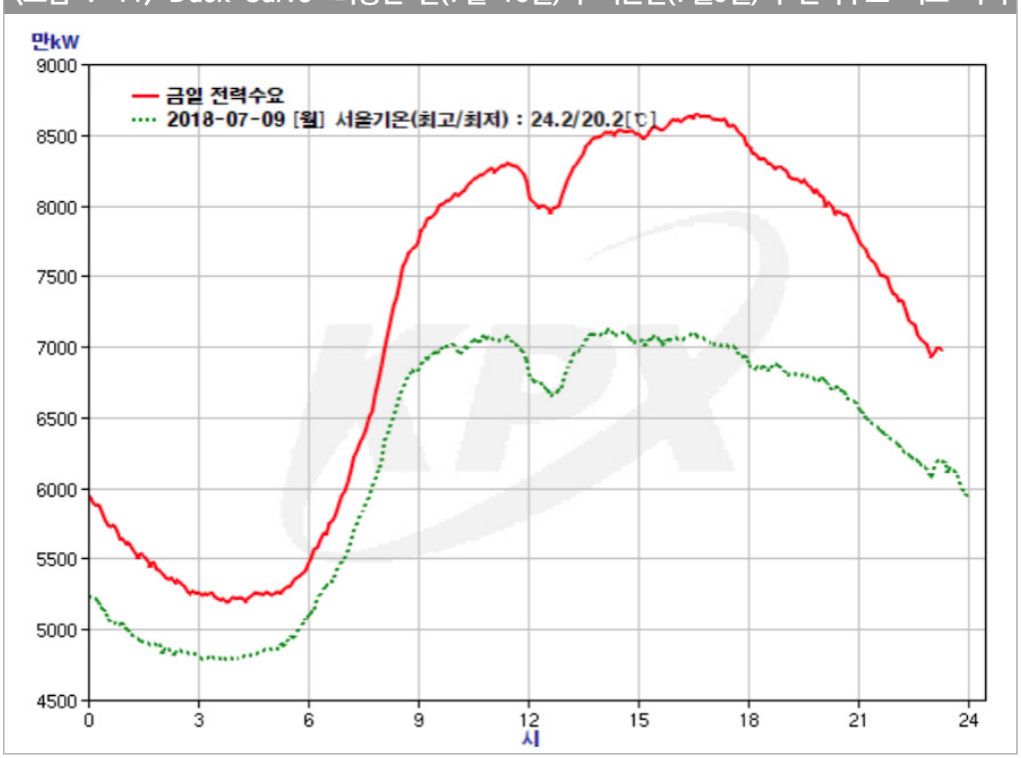
〈표 V-3〉 도쿄도의 현명한 절전 3원칙과 7개조

현명한 절전 3원칙	
1. 낭비를 배제하고 무리 없이 계속할 수 있는 에너지 절약 대책을 추진 2. 전력 피크를 확인하고 필요할 때 제대로 절전 (피크 컷) 3. 경제활동과 도시의 활기/쾌적함을 손상시키는 일은 원칙적으로 실시 안 함	
사업자에 대한 7개조	가정에 대한 7개조
1. 500룩스 이하를 철저히 실시하고, 낭비를 제거, 조명 조도 재검토를 정착화 2. "실제 실온에서 28 ℃"를 기준으로, 그것을 초과하지 않도록 절전 〈습도 관리도 동시에 실시하고 쾌적성을 확보〉 3. OA 기기의 절전 모드 설정을 철저 4. 전력의 "가시화"로 효과를 공유하면서 다함께 실천 〈"수요감시 장치"로 최대 사용 전력을 파악〉 5. 사무실 등의 환경에 영향을 주지 않고, 기기 효율 향상으로 에너지절약 6. 엘리베이터 정지 등 효과가 작고 부담이 큰 노력은 원칙적으로 실시 안 함 7. 전력수급 불균형이 예고된 시에 추가 실시하는 일들을 사전에 계획화	1. 여름에는 냉장고 안의 온도 설정 "중"으로 2. 텔레비전 절전 모드 설정을 철저 3. 백열등은 LED 또는 전구형 형광등으로 교체 4. "실제 실온에서 28 ℃"를 기준으로, 그것을 초과하지 않도록 에어컨과 선풍기 등을 잘 사용〈습도가 높은 날은 실내 온도를 낮춘 것이 더 많이 에너지 절약〉 5. 혹서일(최고기온 35도 이상)에는 에어컨 사용에 대한 과도한 억제는 안 함 6. 가전제품 등의 부지런한 에너지절약을 실천 7. 소비 전력이 큰 가전제품은 평일 14시 전후는 사용을 피함. 전력수급 핍박이 예고된 시에 특히 사용을 자제

또한 꼭 전기제품 사용을 멈춰야 하는 시점을 정한다면 전력피크 때를 확인하여 제대로 절전하라는 것이다. 소위 “피크 컷(Peck Cut)” 전략이다. 하루 종일 전력소비량은 매우 큰 폭의 차이를 보인다. 특히 여름철에는 날씨가 가장 더운 2~3시 경에 전력피크를 보이는 것이 일반적이다.

우리나라의 경우에도 과거 여름철 전력피크는 2~3시 경 집중되어 나타났다. 그러나 최근 태양광 설비가 급증하면서 우리나라에도 여름철 전력피크가 옮겨지는 오리커브(Duck Curve) 현상이 조금씩 보이고 있다. 태양광 발전의 경우, 태양이 가장 높은 곳에 위치한 12~3시 경에 가장 좋은 발전효율을 보이는 데, 이런 태양광 발전기가 많을 경우, 하루 중 최대 전력수요가 오후 3~5시 경우로 옮겨진다. 이 모양이 마치 오리와 흡사하다고 해서 붙여진 이름이 오리커브이다.

〈그림 V-11〉 Duck Curve: 화창한 날(7월 16일)과 비온날(7월9일)의 전력수요 피크 차이



7월9일(월):평균기온20.8℃ / 강수량 14.0mm(서울기준)
7월16일(월):평균기온28.7℃ / 강수량 0mm / 평균운량:0.4 (서울기준)

이와 같은 에너지절약을 통한 피크컷과 태양광 발전의 증가를 통해 최대 전력수요를 옮기거나 낮출 수 있다면, 발전소 추가 건설비용을 아낄 수 있게 된다. 즉 발전 비용에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 것이다.

한편 에너지 효율 향상 역시 에너지 비용에 직접적인 영향을 준다. 우리나라의 주택용 전력소비는 최근 급증하고 있다. 현재 우리나라의 주택용 전력소비는 1인당 1.26MWh로 일본이나 미국에 비해서는 낮은 상태를 보이고 있다. 하지만 증가율은 이들보다 높다.

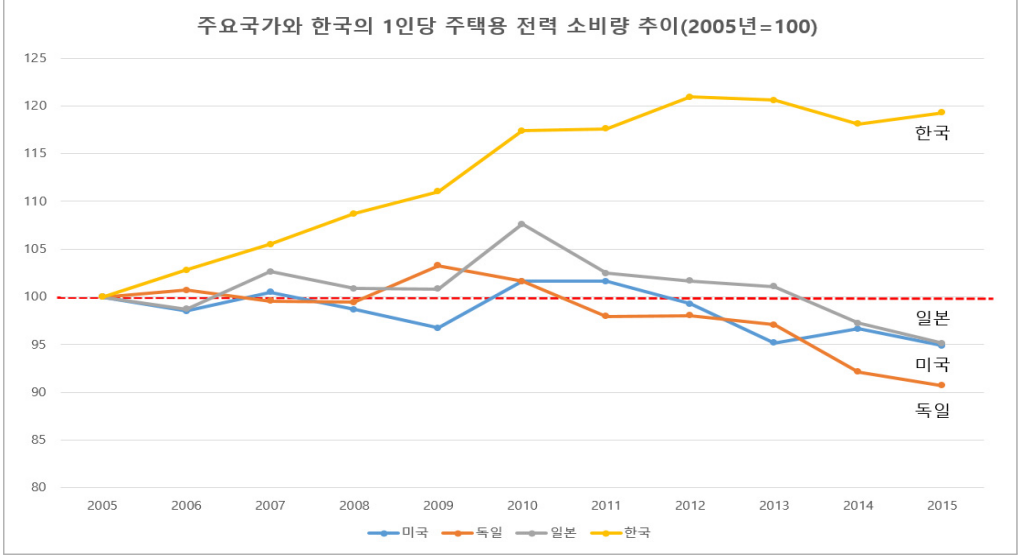
〈표 V-4〉 주요국가의 주택용 전기요금 비교(2015년 기준)

	미국	독일	일본	한국
MWh당 가격(US$)	126.51	327.07	225.12	124.31
1인당 주택용 전력소비량(MWh)	4.36	1.58	2.11	1.26
1인당 주택용 전기요금(US$)	551.19	515.3	475.5	156.7

2)새로운 지표로서 “실질 에너지요금”

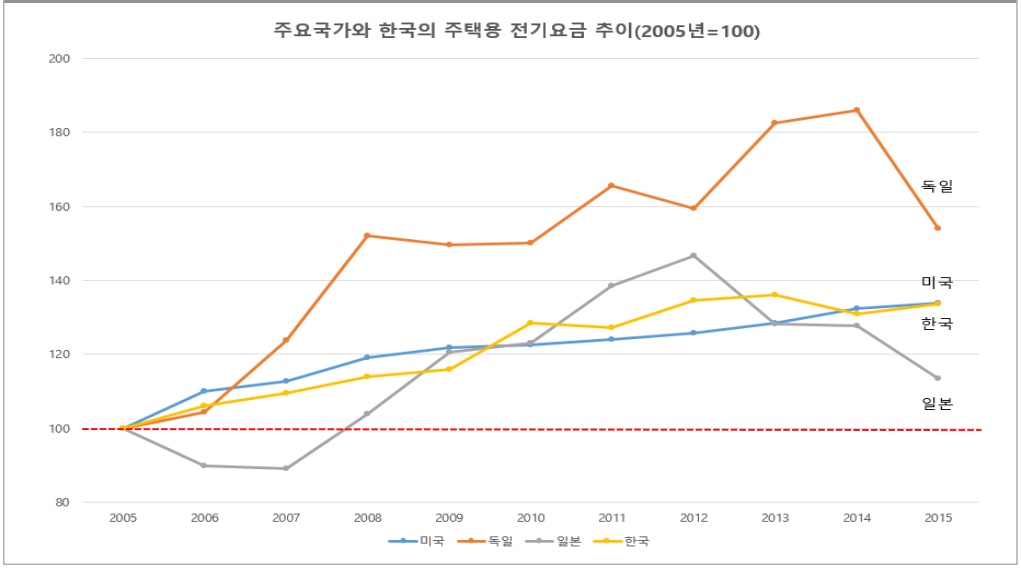
앞서 언급한 것처럼 주요 선진국들의 경우, 에너지 소비 감소 추세에 맞춰 독일, 미국, 일본 모두 2005년 대비 전력소비량은 감소세를 보이고 있다. 특히 에너지절약에 적극적인 독일의 경우, 2015년 주택용 전력소비는 2005년 대비 91.0%에 불과하며, 전기소비가 많은 미국의 경우에도 94.9%를 기록하고 있다. 2015년 일본의 주택용 전력소비는 2005년 대비 95.1%로 지난 10년간 5~9% 정도의 전기소비가 줄어든 것을 볼 수 있다.

〈그림 V-12〉 주요국가와 한국의 1인당 주택용 전력 소비량 추이 비교(2005년=100)



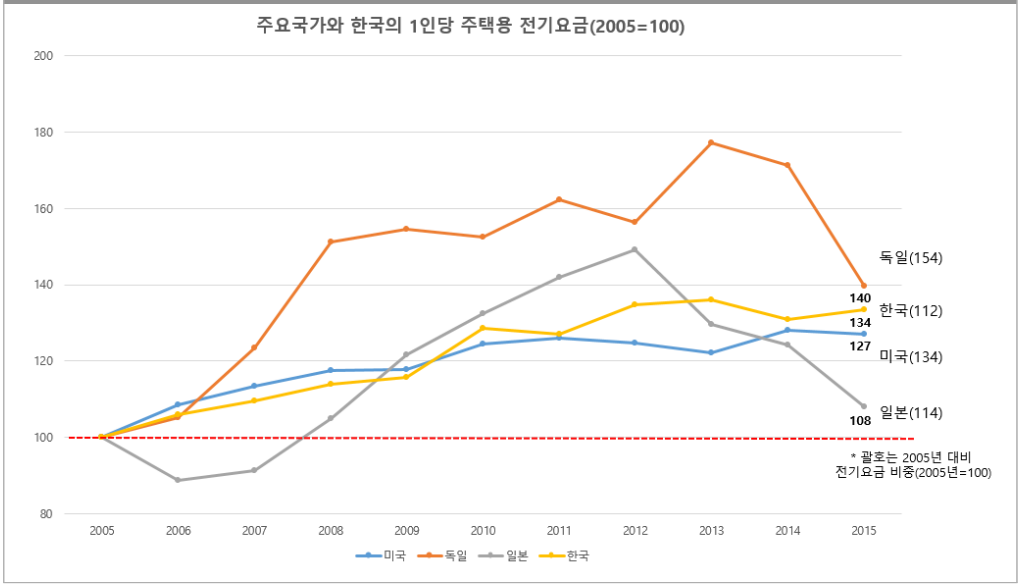
반면 우리나라의 주택용 전력소비는 계속 급증하고 있다. 2015년 주택용 전력소비는 2005년 대비 119.3%로 계속 늘어나는 추세에 있다. 향후 전기요금이 인상될 가능성이 매우 높기 때문에 이런 상황이 지속된다면 전기요금을 둘러싼 사회적 갈등은 우리나라에서 더욱 높아지게 될 것이다.

〈그림 V-13〉 주요국가와 한국의 주택용 전기요금 추이 비교(2005년=100)



이들 국가의 주택용 전기사용량이 줄어들었기 때문에 이들 국가에서 전기요금 인상효과는 반감된다. 물가 인상률과 에너지비용 인상으로 인해 한국과 이들 국가에 전기가격은 큰 폭으로 인상되었다. 독일의 경우, 2005년 대비 2015년 전기요금은 153.97% 정도이며, 미국과 일본은 각각 134%와 114% 정도를 기록하고 있다. 한국의 주택용 전기요금은 같은 기간 134%로 미국과 동일한 수준을 기록하고 있다.

〈그림 V-14〉 전기사용량을 함께 계산한 1인당 주택용 전기요금 추이비교(2005년=100)



그러나 전기사용량을 고려한 1인당 주택용 전기요금은 2005년 대비 독일이 154%→140%, 미국이 134%→127%, 일본이 115%→108%로 줄어들었음을 보인다. 반면 한국은 112%→134%로 오히려 증가한 형태를 보인다. 이는 전기요금이 올라가는 것뿐만 아니라, 전력사용량도 실제 전기요금에서 중요한 요소를 띤다는 것을 보여준 사례이다.

즉 국내에서의 전기요금을 논쟁을 단순히 전기요금 단가를 줄여 "싼 전기를 마음껏 사용하게 하는 것"으로 전개할 것이 아니라, 에너지효율 향상과 절전을 통해 얼마나 "실제 전기요금을 줄일 것인가"라는 논쟁으로 유도하는 것이 더욱 효과적

인 방향이 될 수 있다는 것이다.

요금체계에서 실제 얼마의 비용을 지불하는 지는 매우 중요한 지표이다. 이는 에너지원의 단가가 중요한 의미를 지니겠지만, 더 중요한 것은 이 단가에 이용량을 곱한 "실질 에너지요금"일 것이다.

이미 난방분야의 경우에는 이와 같은 경험을 많이 갖고 있다. 같은 평수의 집이라도 단열이 부실한 집과 단열이 잘되어 있는 신축 아파트 사이에 난방용 가스요금은 매우 큰 차이를 보인다. 따라서 난방 에너지 공급에서는 단순히 에너지 요금을 지원하는 것에 그치지 않고 단열공사 지원 등 에너지 효용을 늘리기 위한 방안으로 다각적인 지원책을 펼치고 있다. 적게 에너지를 사용하더라도 따뜻할 수 있다면, 그것이 더 좋은 방법인 것은 더 말할 필요가 없을 것이다.

이는 전기에너지에 있어서도 마찬가지이다. 기기교체, 효율강화, 절전 방식 변경 등을 통해 에너지 소비를 줄이면서도 같은 효용을 거둘 수 있는 방안을 찾는 것이 에너지 문제를 둘러싼 사회적 갈등이 심각한 지금, 새로운 "에너지저비용 사회"로 나가는 길이 될 것이다.

5. 향후 정책 추진 방향과 과제

글로벌 경제 환경 변화에 따라 저비용사회로의 전환은 피할 수 없는 일이다. 고령화와 저성장 사회로의 변화는 2010년을 기점으로 본격적으로 나타나고 있다. 이는 에너지분야에서도 마찬가지여서 전체적인 에너지소비 증가율이 감소하고 있으며, 석탄과 천연가스 등 일부 에너지원의 경우 에너지 소비 절대량도 감소하는 추세를 보이고 있다. 최근 몇 년간 일부 증가율의 증가 추세를 보이고 있으나, 이는 일시적인 요인으로 장기적으로는 저성장 추세를 계속 유지할 것으로 예측된다.

이런 상황에서 에너지 분야는 최근 '에너지전환 정책'을 추진하고 있다. 온실가스 감축, 미세먼지와 탈핵·탈석탄 등으로 대비되는 이와 같은 변화는 최근 십 수 년 간 진행되어 온 에너지 분야 쟁점이기도 하다. 그러나 이런 에너지분야 변화에 저비용사회 전환을 둘러싼 논점은 장기적인 과제라는 이유로 적극적으로 고민되지 못했다. 고령화와 저성장은 에너지 소비 증가에 밀접한 연관이 있다. 이들은 생산

가능 인구 축소와 산업분야 에너지소비를 줄이는 요인으로 작용하기 때문이다. 또한 최근 GDP 증가율과 에너지소비증가율간의 탈동조화 경향도 우리나라에서 조금씩 나타나고 있어, 이를 종합적으로 분석하고 저비용사회를 대비하기 위한 노력이 다각적으로 있어야 할 것으로 보인다.

이에 저비용사회 전환을 맞는 에너지정책의 수립의 몇 가지 원칙과 방향성을 제시하고자 한다.

첫째, 인구 변화, 산업구조 변화 등을 염두 해 둔 에너지정책 수립이 요구된다.

그간 우리나라의 에너지정책은 기존 에너지소비 증가율 추이를 바탕으로 한 수요예측과 이에 따른 공급 방안을 마련한 방식으로 수립되어 왔다. '포캐스팅(Forecasting)'으로 불리는 이와 같은 방식은 지속적인 성장이 계속되는 상황에서는 적절한 방식이 될 수 있다. 하지만 사회 환경이 급변하는 가운데에서 이와 같은 방식은 과다한 수요예측과 비효율을 낳을 수 있다는 점에서 비판을 받아왔다. 특히 이와 같은 방식은 기존 인구 변화추이나 산업구조가 그대로 유지되는 것을 전재로 예측을 진행하고 있기에 이런 근간이 변화하는 저비용사회에서는 새로운 예측 방법이 필요하다.

반면 '백캐스팅(Backcasting)' 방식은 기존 방식의 대안으로서 언급되는 방식이다. 향후 불확실성이 높고 변화를 예측하기 어려운 상황에서는 기존 에너지정책 수립의 전제를 바꾸고, 이에 적합한 방식을 고민하기 위한 노력이 함께 진행되어야 할 것이다.

둘째, 산업 변화에 맞춘 에너지산업 변화 방안이 함께 고민되어야 한다.

저비용사회 전환에 있어 에너지산업 변화는 필수적이다. 기존 에너지 수요 증가율이 둔화함에 따라 에너지산업은 적지 않은 타격을 입게 될 것이고, 이는 에너지 공급 안정성을 해치는 요인이 될 수도 있을 것이다. 따라서 향후 에너지 수요변화 등에 따라 에너지산업이 어떤 변화를 겪게 될 것인지, 그리고 이에 따라 다른 산업에 미칠 효과는 어떻게 될 것인지에 대한 다양한 분석과 대안이 마련되어야 할 것이다. 특히 석탄과 핵발전 등 향후 점차 줄어들 것으로 예상되는 유관 산업에 대한 대비책이 충분히 마련되지 않을 경우, 추가적인 사회적 갈등이나 에너지전환 과정의 새로운 걸림돌이 될 수 있을 것이다.

셋째, 에너지시장 구조를 바꾸기 위한 방안이 마련되어야 한다.

2000년대 초 전력산업구조개편 추진과정에서 우리는 적지 않은 사회적 갈등을 겪었다. 에너지분야에 있어 공공성을 확보해야 한다는 국민적 욕구는 매우 높으며, 이를 민영화할 때 생기는 사회적 문제에 대한 우려 또한 높은 상황이다. 이런 상황에서 발전분야와 천연가스 도입 분야의 개방은 지속적으로 진행되어왔고, 현재도 배전 및 전력판매 분야를 개방하라는 요구도 매우 높다. 이런 상황과 저비용사회 변화가 겹칠 경우, 국민들의 부담은 더욱 커질 가능성이 있다. 따라서 장기적인 관점에서 에너지시장을 어떻게 재편할 것인지에 대한 원칙과 방향성이 별도로 마련되어야 할 것이다. 특히 현재 공기업 중심으로 구성되어 있는 에너지시장, 서울과 제주 등 지자체의 에너지공사 설립으로 인한 에너지분야 참여 등 다양한 변수들이 각자의 역할을 찾기 위한 노력이 함께 있어야 할 것이다.

넷째, 저탄소·저미세먼지·에너지전환·분산화를 위한 과제가 함께 고민되어야 한다.

저비용사회 전환으로 인한 에너지분야 변화는 기존 에너지분야 현안과 동떨어져서는 안 될 것이다. 온실가스 감축과 미세먼지 저감, 재생에너지 등을 중심으로 한 에너지전환 과제, 지역분산형 에너지원 마련 등은 십수년간 에너지 분야 주요 과제였다. 이런 과제들과 저비용사회 전환을 위한 노력이 함께 맞물릴 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

이런 면에서 에너지소비 변화에 맞춘 에너지전환 과제가 도출되어야 할 것이다. 즉 효율향상과 수요관리에 따라 에너지소비는 줄어들고 에너지 가격 지불은 줄어들지만, 그만큼 환경친화적이고 정의로운 에너지원을 공급하기 위한 방안이 마련되어 기존 과제를 해결하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다.

다섯째, 실질 에너지요금을 줄이기 위한 노력이 함께 진행되어야한다.

이는 단순히 단가 중심으로 에너지 요금을 평가하는 기존 틀을 깰 때 가능한 일이다. 실질 에너지요금을 줄이기 위해서는 에너지효율과 절약의 방안이 광범위하게 고민되어야 할 것이며, 이는 현재 진행되고 있는 난방 효율 강화를 위한 집수리, 단열처리 강화 등에서도 사례를 찾을 수 있을 것이다. 이처럼 “실질 에너지요금”을 줄이기 위한 노력들을 진행한다면 각종 사회적 비용 인상에 따른 충격을 줄일 수 있을 것이며, 궁극적으로 에너지전환을 위해 한 발 나아갈 수 있는 토대가 될 것이다.

여섯째, 지역분권, 시민참여형 정책 수립 방안이 마련되어야 한다.

저비용사회 에너지전환에 있어 지역분권과 시민참여형 정책수립 또한 놓칠 수 없는 과제이다. 그간 에너지정책 수립과정은 소수의 관료와 전문가들에게 독점되었고, 이를 통해 사회적 갈등과 비용 증가로 적지않은 몸살을 겪은 것이 사실이다. 따라서 중앙집중적인 에너지정책 수립과정을 지역분권형, 시민참여형으로 바꾸기 위한 방안이 함께 마련되어야 할 것이다.

이를 위해 현재 진행되고 있는 지역분권 논의와 맞물려 광역(혹은 권역)단위의 에너지자립 계획 수립 등을 의무화하고 이에 시민들이 참여할 수 있는 방안을 적극적으로 고민하는 방안이 함께 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

Ⅰ.

리프킨, 제레미. 안진환 옮김. 2014.『한계비용 제로 사회』. 서울: 민음사.

통계청. 2017. “보도자료: 2017년 가계금융·복지조사 결과”(12/20).

한국은행. 2017.『한국의 통화정책』. 서울: 한국은행.

Ⅱ.

강신천 외. 2017.『지역사회와의 협력에 기반한 방과후 학교 운영 방안 연구』. 한국교육개발원.

강현주. 2017. 초등 돌봄 마을 협력 연계 방안 정책 토론회 발제문.

교육부. 2018. “보도자료: 2017년 초중고 사교육비 조사결과발표”(3/16).

교육정책네트워크. 2011. “핀란드: 학력과 수입이 꼭 비례하지는 않아.”『2011년 해외교육동향: 핀란드 편』. 한국교육개발원.

국립중앙도서관 디지털 도서관 블로그(2012). “중국 사교육의 실태”(10.31).

김순남 외. 2010.『사교육 진단 및 대책(I): 원인·문제 진단 및 종합 대책』. 한국교육개발원.

김영화. 2003. “사교육의 가능성과 한계.”『교육사회학연구』13(3), 109-132.

김용일. 2006. “한국 공교육의 현황과 개선방향 탐색.”『한국사회정책』13(1), 49-73.

성낙일·홍성우. 2008. “우리나라 사교육비 결정요인 및 경감대책에 대한 실증분석.”『응용경제』10(3), 183-212.

썬자(沈佳). 2010. 중국의 입시 경쟁과 사교육 문제,『친디아 플러스』(3월호).

https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=dibrary1004&logNo=30141407997&referrerCode=0&searchKeyword=%EC%A4%91%EA%B5%AD%20%EC%82%AC%EA%B5%90%EC%9C%A1%EC%9D%98%20%EC%8B%A4%ED%83%9C

여영기·엄문영. 2015. “사교육 진화의 양상과 원인을 통해 본 공교육 정상화의 방향.”『교육종합연구』13(4), 157-183.

이종재. 2003.『사교육 문제"에 대한 대책: 공교육 교육력 강화를 중심으로』. 한국교육개발원.

이종재·장효민. 2008. "사교육 대책의 유형에 관한 분석적 연구."『아시아교육연구』9(4), 173-200.

일본 문부과학성. 2012.『학생학습비조사 분석보고서』; 文部科學省. 2012.『2010年度子どもの學習費調查』.

조선일보. 2016. "핀란드의 사교육"(11/30).

중앙일보. 2017. "중국 사교육 시장 규모 136조원, 그 수혜주는?"(04/24). http://news.joins.com/article/21508046

채재은 외. 2009. "방과후학교와 수능강의가 사교육비 및 학업성취도에 미치는 효과 분석."『교육재정경제연구』18(3), 37-62.

한국일보. 2016. "중국도 사교육에 펑펑, 올해 136조 원"(12/29).

한국일보. 2017. "'맞벌이 구세주' 초등돌봄교실이 흔들린다"(09/22). http://www.hankookilbo.com/v/67fb6a4d752448519a22c26209dbfaf6

현주 외. 2003.『한국 학부모의 교육열 분석 연구』. 한국교육개발원.

Niemi, Hannele. 2012. "The societal factors contributing to education and schooling in Finland." *In Miracle of education,* 19-38. Sense Publishers.

Sahlberg, Pasi. 2007. "Education policies for raising student learning: The Finnish approach." *Journal of Education Policy*, 22(2), 147-171.

Ⅲ.

이태진 외. 2017.『청년 빈곤 해소를 위한 맞춤형 주거지원 정책방안』. 한국보건사회연구원.

국토교통부. 2017. "주거복지로드맵"(11/29).

한국은행. 2017.『금융안정보고서』.

국무조정실. 2018.『문재인정부 1년 국민께 보고드립니다』(5/3).

OECD. 2016. *Regions at a Glance 2016*.

국토교통부. 2017. “임대주택 등록 활성화 방안”(12/13).

Ⅳ.

서남규 외. 2016.『2016 한국의료패널 심층분석 보고서』. 국민연금·한국보건사회연구원.

오승연. 2015.『실손의료보험의 현황과 평가』. 보험연구원(10/23).

문선웅 외. 2017.『2017년도 건강보험제도 국민인식조사』. 국민건강보험·건강보험정책연구원.

김민정 외. 2017. “가구의 가계소득분위에 따른 의료비지출 분포의 불평등 실태와 과부담 의료비 관련 요인.” *Journal of Health Informatics and Statistics*. 42(3).

김윤희. 2017 국회예산정책처,『「건강보험보장성강화정책」 재정추계』. 국회예산정책처(11월).

국민건강보험·건강보험심사평가원. 2017.『국민건강보험 40년사: 부분사편』. 국민건강보험·건강보험심사평가원.

Ⅴ.

에너지경제연구원. 2017.『2017 에너지통계연보』(12월).

온실가스종합정보센터. 2016.『2017년 국가온실가스 인벤토리 보고서』(5월).

한겨레. 2018. “폭염에 전기요금 폭탄 아찔…“우리는 태양광으로 가요””(8/3).

환경부. 2016.『교토의정서 이후 신 기후체제-파리협정 길라잡이』(5월).

IEA. 2017a. *World Energy Statistics 2017*.

IEA. 2017b. *Electricity Information 2017*.

저성장시대의 사회전환

저비용사회

민주연구원