

포스트 코로나 신복지체제



회복과 도약을 위한 비전과 정책

윤홍식 · 남기철 · 김진석 · 김종진 · 김성욱 · 이상민 · 이경아 · 강병익 지음

포스트 코로나 신복지체제

회복과 도약을 위한 비전과 정책

윤홍식 인하대학교 사회복지학과 교수

남기철 동덕여자대학교 사회복지학과 교수

김진석 서울여자대학교 사회복지학과 교수

김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원

김성욱 호서대학교 사회복지학부 부교수

이경아 민주연구원 연구위원

강병익 민주연구원 연구위원

이상민 나라살림연구소 수석연구위원

이 글의 내용은 집필진의 의견이며,
민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

CONTENTS

추천사 1

이낙연 더불어민주당 대표

발간사 3

홍익표 민주연구원 원장

CHAPTER 1 포스트 코로나 시대, 회복과 도약을 위한 신복지비전 ... 7

1. 누구도 가지 않았던 길 10
2. 왜 신복지체제인가 13
3. 신복지체제의 기본원리와 정책 19

CHAPTER 2 전국민기본생활보장: 배제 없는 시민권 기반의 사회안전망 ... 37

1. 기본생활을 보장하는 시민권 기반 사회안전망 40
2. 일하는 사람들의 실업위기에 대응하는 실업부조 확립 .. 48
3. 국민기초생활보장제도에서 국민기본생활보장제도로
전면개혁 55
4. 새로운 공공부조 구축을 위한 단기 및 중장기
정책과제 65

CHAPTER 3 사회서비스: 돌봄 국가책임제 67

1. 사회서비스 정책환경 변화 70
2. 사회서비스 현황 및 한계 78
3. 정책과제 1: 누구나 사는 지역에서 필요한 돌봄을
받을 권리 보장 82
4. 정책과제 2: 공공 사회서비스 인력 확충 및 안정화 86
5. 정책과제 3: 사회(정책)부총리의 역할 조정을 통한
사회보장제도 통합 조정 기능 강화 89
6. 신복지체제 사회서비스 분야 단기 및 중장기
정책과제 91

CHAPTER 4 일하는 모든 사람의 사회안전망 95

1. 노동의 변화와 새로운 사회정책의 필요성 98
2. 노동시장 평생직업능력 향상:
개인활동·직업훈련계좌제 99
3. 전국민 고용보험 전면적 실행:
모든 일하는 사람으로 확대 108
4. 전국민 상병수당·유급병가:
모든 국민으로 확대 116

CHAPTER 5 불평등을 완화하는 새로운 사회정책 125

1. 격차와 불안사회, 그리고 한국의 불평등 128
2. 불평등의 일반적 현황 130
3. 불평등의 원인 135
4. 정책목표:
삶의 안정을 제공하는 국가의 적극적 조치 143

CHAPTER 6 교육: 유아의무교육 보장 153

- 1. 보편적 유아의무교육의 의미 156
- 2. 국내 유아교육 정책 추진 경과 157
- 3. 해외 유아교육의 정책 현황(OECD 2017) 163
- 4. 신복지체제의 교육 공공성 강화:
 유아의무교육 보장 167

CHAPTER 7 의료보장: 신복지체제의 공공의료정책 171

- 1. 공공의료의 존재이유 174
- 2. 신복지체제의 공공의료정책 목표 175
- 3. 의료비 부담 완화 176
- 4. 공공의료서비스 체제 전환 184
- 5. 민간의료의 공공성 강화 188

CHAPTER 8 신복지체제의 재정전략 191

- 1. 재원마련 0순위: 코로나19 이후 변화된 재정환경에
 따라 국채비율 증대 194
- 2. 재원마련 1순위: 재정의 칸막이 철폐 등 재정 개혁 .. 197
- 3. 재정마련 2순위: 숨은 세원 찾기 203
- 4. 재정마련 3순위 및 증장기 개혁과제: 증세방안 210
- 5. 재정과정 개혁 212

참고문헌 215

색인 224

표차례

[표 1-1] 신복지체제의 기본원리	20
[표 2-1] 각국의 실업부조 특성	49
[표 2-2] 국민기초생활보장제도 급여와 가구규모별 기준	55
[표 3-1] 사회서비스 기존 복지체제와 신복지체제 비교	81
[표 3-2] 사회적 입원 실태	83
[표 3-3] 사회적 입원 해소를 위한 시설과 인력 규모 추정 사례	85
[표 3-4] 미국의 Title IV-E 아동복지 교육지원 프로그램 사례	86
[표 4-1] 노동시장 유급 교육훈련 적용 현황(2019년)	101
[표 4-2] 프랑스 자기활동계좌(CPA) 3가지 형태(2014년, 2016년 통합 시행) ..	106
[표 4-3] 노동시장의 교육훈련제도 변화 방향	108
[표 4-4] 고용보험 적용 및 미적용 고용형태별 현황	110
[표 4-5] 고용보험 미가입자 형태별 비율 추이	110
[표 4-6] OECD 회원국 자발적 이직자 실업급여 제재 수준	112
[표 4-7] 전국민 고용보험 재설계 방향 검토	114
[표 4-8] 전국민 사회보험 체계의 이행 전략	116
[표 4-9] 일터에서의 ‘유급병가’ 현황	119
[표 4-10] 임금노동자 속성별 유급병가 적용 현황(2018년)	120
[표 4-11] 한국 유급병가제도 현황 검토 비교	123
[표 5-1] 불평등 대응방식의 기존 복지체제와 신복지체제 비교	142
[표 5-2] 청년(15~39세 이하) 대상 자산형성 프로그램의 운영구조	149
[표 5-3] 저소득층 대상 자산형성 프로그램의 운영구조	150
[표 6-1] 주요 국가들의 유아교육과 보육 관련 행정체제	160
[표 6-2] OECD 주요국의 유치원 입학연령과 의무교육 시작 연령	167
[표 7-1] 건강보험 보장률 추이	181
[표 7-2] 의료기관 종별 건강보험 보장률 추이	181
[표 7-3] 본인부담상한제 기준 비교(2018~2019년)	182
[표 8-1] 2019~2021년 OECD 주요국가 재정수지 건전성 비교 순위	195
[표 8-2] 2021년 기금 및 특별회계 활용가능한 여유재원 규모	198
[표 8-3] 2018~2019년 전국 지방정부 잉여금, 순세계잉여금 및 그 비율	200
[표 8-4] 2019~2021년 국세 감면 추이	206
[표 8-5] 전체 조세지출 항목과 전체 조세감면 항목 비교	208
[표 8-6] 비과세 감면 정비를 통한 자원 마련 가능 방안	209
[표 8-7] 소득세 증세 설계에 따른 세수효과	211

[그림 1-1] 미국 대비 일인당 국민소득의 변화, 1960년과 2008년	11
[그림 1-2] GDP 대비 사회지출과 소득불평등(지니계수)	13
[그림 1-3] 성장과 불평등의 관계	15
[그림 1-4] 중국과 개발도상국의 무역결합도의 변화	16
[그림 1-5] 지구의 이상기온(1961~1990년 평균 대기와 대양의 기온대비) ..	18
[그림 1-6] OECD 32개국의 빈곤율(2019년 또는 최근)	22
[그림 1-7] OECD 36개국의 국민연금의 소득대체율	23
[그림 1-8] GDP 대비 민간생명보험의 보험료 수입	24
[그림 1-9] 노동시장 지위에 따른 조세 및 공적 이전소득의 빈곤감소 효과 ..	25
[그림 1-10] GDP 대비 현물과 현금 사회지출의 비중(2019년)	28
[그림 1-11] 이탈리아, 스웨덴, 한국의 비교	29
[그림 1-12] OECD(평균)과 한국의 조세부담률과 국민부담률	33
[그림 1-13] 신복지체제를 위한 단계적 자원 확대 방향	34
[그림 2-1] 국가별 조세 및 공적 이전의 빈곤감소효과	43
[그림 2-2] 기초생활보장 총 수급자 수 추이	56
[그림 2-3] 기초생활보장 생계급여 부양의무자 기준 폐지 상황	61
[그림 2-4] 부양의무자 기준 폐지 시의 재정소요	61
[그림 3-1] OECD국가와 한국의 합계출산율 경향	71
[그림 3-2] 65세 이상 고령인구 규모 및 비율	72
[그림 3-3] 가구수, 1인 가구, 노인 1인 가구 추이	72
[그림 3-4] 고령자 가구 비중 및 유형별 구성비 추세	73
[그림 3-5] 돌봄부족 현황	74
[그림 3-6] 노령화지수와 노년부양비	75
[그림 3-7] OECD국가 자살률 추이	76
[그림 3-8] OECD국가 소득불평등 현황: 지니계수	76
[그림 3-9] 한국 소득과 부 불평등 현황	77
[그림 3-10] OECD 주요국 전체 고용 대비 공공부문 고용률 현황	79
[그림 3-11] 전체 공무원 중 중앙정부에서 고용한 비율	88
[그림 4-1] 기술발전과 자동화 위험성: 기계 대체 비율	100
[그림 4-2] OECD 회원국과 한국 직업훈련	102
[그림 4-3] 노동시장 현황	109
[그림 4-4] 전 세계 상병수당 제도 도입 현황(2020년)	121

그림차례

[그림 5-1] 가처분소득 불평등(A) 및 시장소득과 가처분소득 불평등(B)	130
[그림 5-2] 상대적 빈곤율과 노인빈곤율	132
[그림 5-3] 하위 및 상위 소득 5분위 배율의 소득 지속성 패턴	134
[그림 5-4] 중산층 가구(중하, 중중, 중상)의 계층하락 위험	135
[그림 6-1] OECD 만 3~5세 유아 취원율 현황(2005년, 2010년, 2017년)	161
[그림 7-1] 2018년 OECD 경상의료비 재원 별 비중비교	177
[그림 7-2] 1인당 경상의료비 증가율(2010년 vs. 2019년)	178
[그림 7-3] 재난적 의료비 경험률 추이(2017~2019년)	179
[그림 7-4] OECD 국가 공공의료기관 병상 수 비중	184
[그림 7-5] 공공과 민간의료기관 수 추이(2015~2019년)	185
[그림 7-6] 공공의료기관 의료인력 추이 (2015~2019년)	185
[그림 8-1] GDP 대비 코로나19 대응 지출 규모	197

안녕하세요.

지금 세계는 대전환의 시기를 마주하고 있습니다. 디지털 전환을 바탕으로 4차 산업혁명이 빠른 속도로 경제·사회 구조를 바꾸고, 첨단 기술로 생활·문화도 크게 바뀌고 있습니다. 대전환은 우리 삶의 보호를 위해 더 많은 것을 요구하고 있기도 합니다. 노동시장 양극화와 고용·소득 불안의 심화는 우리가 직면한 또 다른 대전환기의 현실입니다. 초저출생·고령화 사회는 대한민국의 지속가능성과 직결되는 문제이기도 합니다.



저는 이러한 대전환기를 능동적으로 대비하는 비전으로 ‘신복지제도’를 제안한 바 있습니다. 역대 정부가 쌓아 올린 복지제도의 축적 위에 사회 변화를 반영해 보편적 사회보호 제도를 구축하자는 것입니다. 국제노동기구(ILO)와 세계은행은 2015년 양극화와 사회적 불안으로부터 국민을 보호하기 위해 보편적 사회보호 체계를 권고하였습니다.

신복지제도는 이를 수용해 우리의 경제적 위상에 걸맞는 선진적 복지 국가를 만들어가자는 의미를 담고 있습니다. 신복지제도의 근간이 될 ‘국민생활기준 2030’은 최저기준의 보장과 적정기준 지향을 두 축으로 합니다. 아동, 청소년, 노인에 대한 소득지원은 물론 주거, 고용, 교육, 의료, 돌봄, 문화, 환경 등 국민 삶에 꼭 필요한 포괄적 사회서비스를 제공하자는 것입니다. 저는 신복지제도가 포스트코로나 시대 한국 복지

제도의 발전을 이를 담대한 비전이라고 믿습니다.

신복지제도는 국민적 숙의와 토론, 그리고 합의 과정을 통해 구체화할 것입니다. 이를 위해 더불어민주당은 ‘국민생활기준2030 범국민특별위원회’를 발족시켰습니다. 특위를 통해 신복지제도의 목표부터 분야별, 단계별 로드맵을 구체적이고 실질적으로 완성시킬 것입니다.

이번에 민주연구원에서 발간한 『포스트 코로나 신복지체제: 회복과 도약을 위한 비전과 정책』은 신복지제도를 구체화하는데 의미 있는 교과서가 될 것입니다. 좋은 제도는 훌륭한 체제를 만들고, 훌륭한 체제는 좋은 제도를 지속가능하게 합니다. 보고서에서 제안한 신복지제도의 비전과 정책이 당과 국민생활기준2030 범국민특별위원회 더 나아가 경제 수준에 걸맞는 복지를 누릴 권리를 가진 모든 국민의 관심과 토론 속에 더 완성도 높은 정책으로 잘 다듬어지길 바랍니다.

감사합니다.

2021. 3. 5.

민주연구원 이사장 겸
더불어민주당 대표

이낙연

백신 접종이 시작되면서, 아득하게만 보였던 코로나19 종식과 일상회복에 대한 기대가 조금은 손에 잡히는 느낌입니다. 그러나 우리 모두의 바람대로 백신을 통한 집단면역이 형성된다고 해도 코로나19의 상흔이 깨끗이 사라지는 데는 더 많은 시간이 필요할지 모릅니다. 성공적인 K-방역에도 불구하고, 코로나19는 양극화와 불평등이라는 우리 사회의 그늘을 더욱 뚜렷하게 드러냈기 때문입니다.



신복지체제는 양극화와 불평등 완화를 넘어 우리 국민들이 더 윤택한 삶을 향유할 수 있도록 그 기준과 실행과제를 설정하는 대전환의 국가구상이자 목표입니다. ‘국민생활기준2030’으로 제안된 신복지체도를 확고하게 구축해나가는 과정에서 정치와 경제, 그리고 사회의 각 부문을 서로 긴밀하게 연결해 지속가능한 새로운 복지국가체제를 만들어 나가자는 담대한 제안을 보고서에 담고 있습니다.

서구의 복지국가가 제2차 세계대전의 역경을 딛고 만들어졌듯이, 우리는 코로나 이후 대한민국의 회복과 전진을 위한 마스터 플랜으로 새로운 복지국가 만들기에 나서야 합니다. 이 보고서의 제목을 『포스트 코로나 신복지체제: 회복과 도약을 위한 비전과 정책』으로 정한 이유도 여기에 있습니다.

신복지체제는 양극화와 불평등 완화를 넘어 우리 국민들이 더 윤택한 삶을 향유할 수 있도록 그 기준과 실행과제를 설정하는 대전환의 국가구

상이자 목표입니다. ‘국민생활기준2030’으로 제안된 신복지제도를 확고하게 구축해나가는 과정에서 정치와 경제, 그리고 사회의 각 부문들 서로 긴밀하게 연결해 궁극적으로는 새로운 복지국가체제를 만들어 나가자는 담대한 제안을 보고서에 담고 있습니다. 신복지제도의 구축과 신복지체제의 비전을 향한 사회적 논의와 합의의 장인 ‘국민생활기준2030 범국민특별위원회’의 출범은 이것이 단순히 설계도에 그치지 않고 반드시 실현해 내겠다는 더불어민주당의 강력한 의지이기도 합니다.

이 보고서는 모두 여덟 개의 장으로 구성되어 있습니다. 제1장은 총론으로서 신복지체제가 제안된 배경과 필요성, 그리고 기본원리가 제시되어 있습니다. 제2장은 공공부조의 기능과 역할을 상향하여 최저선이 아닌 기본선의 생활보장 기능이 현실화되어야 함을 제안하고 있습니다. 제3장은 사회서비스의 공적 기능 확대를 ‘돌봄책임국가’라는 목표를 통해 설명하고 있습니다. 제4장은 모든 사람을 위한 고용안전망에 관한 것으로, 빠르게 변화하는 노동시장 구조에 대응한 안전망 구축과 적극적 노동시장정책으로의 획기적 전환을 제시하고 있습니다. 제5장은 소득과 자산격차를 완화하기 위한 사회수당과 자산형성제도에 대한 것입니다. 제6장은 건강불평등 완화를 위해 본인의료부담상한제와 공공의료 강화 방안을 담고 있습니다. 제7장은 신복지체제의 교육의제에 관한 것으로 보편적 유아의무교육 정책을 세심하고 살피고 있습니다. 제8장은 신복지체제의 재정전략에 관한 것입니다. 재정이 뒷받침되지 않는 복지확장은 실현되기 힘듭니다. 모두가 누리는 신복지체제 실현을 위한 재정확보의 단계적 방안을 제안하고 있습니다.

신복지체제 연구프로젝트는 민주연구원과 학계 등 관련 분야에서 탁월한 활동을 해 오신 전문가들이 협력해 심도있는 토론과 연구작업으로

완성되었습니다. 외부 연구진으로 참여해 주신 윤희식, 남기철, 김진석, 김종진, 김성욱, 이상민 선생님께 지면을 빌려 감사의 인사를 전합니다.

이제 여기에 담긴 구체적인 정책제안은 사회적 논의의 장에서 더 크고 더 넓게 다루어질 것입니다. 이 보고서가 신복지체제에 대한 풍성하고 내실있는 논의의 마중물이자 내일의 대한민국 복지를 위한 든든한 토대가 되길 기대합니다.

2021. 3. 5.

민주연구원장

홍익표

포스트 코로나 시대, 회복과 도약을 위한 신복지비전

윤홍식

인하대학교 사회복지학과 교수

포스트 코로나 시대, 회복과 도약을 위한 신복지비전

신복지체제는 단순히 복지지출을 늘리자는 것이 아니라, 돌봄, 재난, 실업, 주거, 교육, 고용 등 국민의 삶의 전 영역에 걸쳐, 국가가 국민을 위해 무엇을 할 수 있는지를 고민한 결과물이다. 박정희 시대에 만들어진 성장 제일주의로는 21세기에 국민이 직면한 다양한 삶의 어려움에 효과적으로 대응할 수 없다. 신복지체제는 박정희식 성장제일주의의 종언을 선언하고 성장과 국민의 행복이 함께하는 길을 찾을 것이다. 신복지체제의 기본철학은 국가가 모든 국민의 삶을 안전하게 보호해야 한다는 것으로, 기업과 노동자 모두가 윈-윈 할 수 있는 복지정책을 실현할 것이다.

신복지체제의 기본 철학은 모든 국민에 대한 보편적 보호를 담은 세계은행과 국제노동기구(ILO)의 합의에 기초해 있다. 세계화의 둔화 등으로 수출 여건이 악화되는 상황에 대응해 내수와 수출의 균형적 성장을 지원하고, 특히 4차 산업혁명에 대응해 좋은 일자리를 만드는 것이 신복지체제의 주요한 임무이다. 또한 기후위기에 대응하는 산업과 에너지의 전환이 취약계층의 삶을 안전하게 보호할 수 있는 정의로운 전환을 위한 핵심 전략이다. 신복지체제의 기본원리는 크게 다음 다섯 가지로 정리할 있다. 첫째, 소득 상실에 대한 위험만이 아닌 국민이 직면한 복합적 위험에 대응하는 복지체제다. 둘째, 모든 국민에게 국민의 권리로 기본생활과 적정생활을 보장하는 복지체제다. 셋째, 모든 국민이 독립적인 경제활동을 할 수 있도록 지원하는 복지체제다. 넷째, 사후적 대응이 아니라 예방적 대응과 사전적 대응을 병행하는 복지체제다. 다섯째, 국가의 책임을 강화하고 가족의 책임

은 더는, 즉 가족의 과도한 책임을 나누어지는 복지체제다.

신복지체제를 구성하는 복지정책의 기본원리는 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 적절한 수준의 소득보장과 양질의 공적 사회서비스가 균형 있게 제공되는 복지체제다, 둘째, 임금근로자, 자영업자, 불안정 고용상태에 있는 노동자 등 모든 국민을 포용하는 복지체제(보편적 사회수당, 보편적 사회보험, 국민기본생활보장제도, 보편적·공적 사회서비스)다.

신복지체제는 다음과 같은 방안과 중단기 및 단계적 계획에 따라 지속가능한 복지체제를 위한 재정전략을 실현해 나간다. 사회보험료와 일반조세를 균형있게 구성하고, 경제기조의 패러다임을 전환한 IMF, 세계은행, OECD 등이 권고한 바와 같이 강력한 재정개혁, 적극적 재정정책, 단계적이고 보편적 누진증세를 통해 신복지체제의 지속가능한 재원을 마련한다.

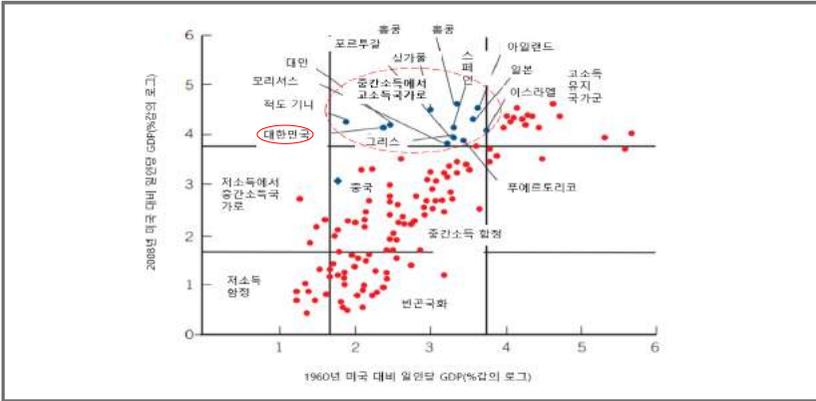
1. 누구도 가지 않았던 길

새로운 길을 여는 대한민국

대한민국은 어떤 나라인가. 제2차 대전이후 식민지에서 독립한 80개가 넘는 국가 중에서 산업화와 민주화라는 이중혁명을 성취한 국가는 소수에 불과하다. 그중 도시국가와 중국의 일부로 간주되는 대만을 제외하면 80개가 넘는 신생독립국 중 산업화와 민주화를 성공적으로 성취한 국가는 한국이 유일하다.

물론 식민지에서 독립한 국가들에서 성장이 전혀 없었다는 것은 아니다. 하지만 중간소득함정에서 빠져나와 지속적인 성장을 이룬 국가 또한 소국, 도시국가, 서유럽국가, 중국과 관련된 지역을 제외하면 [그림 1-1]에서 보는 것처럼 한국이 유일하다.

[그림 1-1] 미국 대비 일인당 국민소득의 변화, 1960년과 2008년



출처: Agénor et al., 2012, 98.

한국의 놀라운 성공은 여기서 그치지 않는다. 단순히 고소득국가에 진입한 것을 넘어 전통적인 부국인 서구 국가들을 추월하고 있다. 2017년 실질구매력 기준으로 한국의 일인당 국민소득은 이미 일본을 넘어섰다. 2020년 한국의 명목 일인당 GDP는 30,644달러로 스페인 26,832달러, 포르투갈 23,132달러, 그리스 18,168달러보다 높고 이탈리아의 30,657달러에 근접해있다(IMF 2020). 민주화를 시작한지 불과 30여년 만에 한국은 세계 최고 수준의 민주주의를 실현하고 있다. 한국은 전 세계 167개국 중 완전한 민주주의를 실현한 23개국 중 하나다. 한국의 성취는 민주주의의 종주국이라고 할 수 있는 미국, 프랑스, 이탈리아, 벨기에 등이 결손 민주주의 체제라는 평가를 받았다는 점을 고려하면 놀라움 그 자체라고 할 수 있다(The Economist. 2021). 선진국이라고 불리는 북서유럽과 북미의 국가들이 코로나19 팬데믹 대응에 어려움을 겪고 있는 모습을 보면서 국민은 한국 사회를 재평가하고 있다. 국민은 이제 더 이상 한국이 따라잡아야 할 서구 ‘선진국’이라는 이정표가 존재

하지 않는다는 것을 확인했다. 대한민국은 이제 누구도 가보지 않은 ‘선진국’의 새로운 길을 열어야 한다.

신복지체제, 선진국의 새로운 길을 여는 마지막 퍼즐

하지만 한국이 선진국의 새로운 상을 선도하는 사회가 되기 위해서는 경제적·정치적 성공과 대비되는 사회영역의 후진성에서 벗어나야 한다. 세계 최저수준의 출생률, 가장 높은 자살률, 심각한 대기업과 중소기업의 격차, 심각해지는 불평등과 빈곤이 한국 사회의 통합과 지속가능성을 위협하기 때문이다. 신복지체제가 담아내는 사회부문의 개혁은 경제적으로는 산업화, 정치적으로는 민주화에 이어 한국이 확고부동한 선진국으로 진입하기 위한 마지막 관문이자 지금까지 없었던 선진국의 새로운 모습을 만들어가는 출발점이다. 성공한 정부는 국민의 삶을 풍요롭고 안전하게 만드는 정부라는 평범한 진리에 기초해 이제 고소득·민주주의 국가로 진입한 한국 사회에서 국가가 국민을 위해 무엇을 할지를 고민한 결과한 바로 신복지체제다.

신경제체제와 조응하는 신복지체제

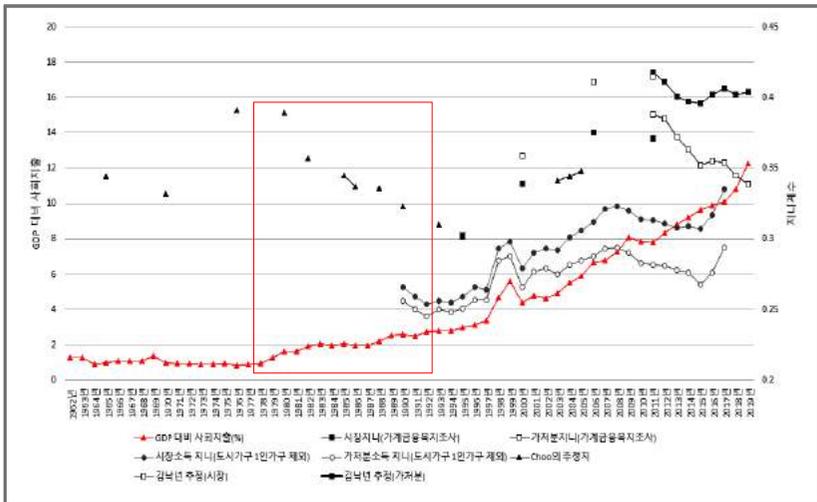
다만 신복지체제는 단순히 재분배와 관련된 복지정책의 집합이 아니다. 이 보고서를 통해서 본격적으로 다루지는 않았지만, 신복지체제는 국가의 경제구조(산업구조, 노동시장, 성장체제 등)를 개혁하는 신경제체제, 민주주의의 심화를 통해 완성된다. 향후 신복지체제의 구상이 신경제체제와 민주주의의 심화와 어떻게 상호보완적 관계를 설정할지에 대한 충분한 전략적 고민이 필요하다는 점을 밝혀둔다.

2. 왜 신복지체제인가

박정희식 성장 패러다임의 종언

신복지체제는 성장제일주의의 종언을 고하고, 성장과 국민행복이 동행하는 나라를 지향한다. 신복지체제로 전환하는데 가장 큰 걸림돌은 한국 사회가 직면한 심각한 사회문제가 한국이 실패했기 때문이 아니라 그 성공의 방식에 있다. 한국 사회는 1960년대에 들어서면서 40년 가까이 이어지는 고도성장시기로 진입했다. 그리고 이러한 고도성장은 일자리를 만들고 이렇게 만들어진 일자리가 장시간·저임금과 결합하면서 공적 복지확대 없이 불평등을 완화했던 ‘박정희식 개발국가 복지체제’를 만들었다.

[그림 1-2] GDP 대비 사회지출과 소득불평등(지니계수)



출처: 한국보건사회연구원 2018. 통계청 2020b. Kwack and Lee 2007. 김낙년·김종일 2013. Choo 1992.

하지만 1997년 외환위기 이전인 1990년대 초부터 박정희식 성장제일주의는 불평등을 완화하는 것이 아니라 불평등을 확대했다. 이후 한국 사회에서 불평등은 다시는 1990년대 초 이전 수준으로 낮아지지 않았다.

이렇게 한국은 1990년대 이후 성장이 불평등을 확대하는 사회가 되었지만, 박정희식 개발국가 복지체제의 경험은 한국 사회에서 성장에 대한 강력한 신화를 만들었다. 그러나 1997년 외환위기를 거치면서 우리는 과거처럼 성장만으로는 불평등을 낮추고 국민들이 행복한 삶을 살 수 없다는 것을 확인했다. 단군 이래 최대 위기라고 불렸던 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 역설적이게도 한국의 대기업은 글로벌 기업으로 성장했고 한국은 경제적으로 선진국에 진입했지만, 코로나19 팬데믹으로 확인한 것은 그 성장이 국민의 삶을 안전하게 지켜주는 성장이 아니었다는 것이다. 우리가 불평등을 심화시키는 박정희식 성장제일주의를 끝내고 성장과 국민의 행복이 함께 하는 신복지체제를 만들어가려는 이유이다.

국가의 귀환과 세계 경제 패러다임의 전환

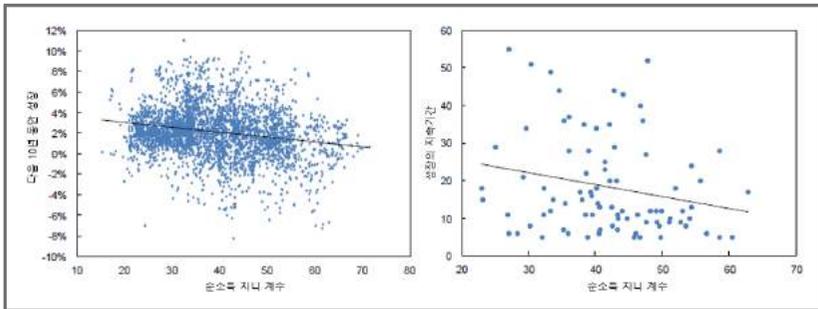
신복지체제는 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 국제노동기구(ILO)의 패러다임 전환을 실현하는 국가전략이기도 하다. 신복지체제가 추구하는 보편적 사회보호(Universal Social Protection)는 단순히 세계경제 물정을 모르는 철없는 집단들의 요구가 아니라, 주류 세계경제의 이해를 대변하는 세계은행과 노동자의 이해를 대변하는 ILO가 합의한 결과라는 사실을 직시할 필요가 있다(World Bank and ILO 2015).

2008년 이후 계속되었던 세계경제의 침체가 2008년 금융위기이후

IMF와 세계은행이 주도했던 긴축의 결과라는 사실과 불평등의 확산이 지속성장을 저해하는 가장 중요한 원인 중 하나라는 것이 경험적으로 확인되면서 2020년 10월 IMF와 세계은행은 공식적으로 긴축의 폐기를 선언했다(Giles, 2020). 1980년대부터 2020년대까지 지난 40년간 지속되었던 인플레이션을 통제하고 긴축을 통해 재정균형을 유지하는 경제정책의 기초가 폐기된 것이다.

신복지체제는 국가의 적극적인 역할을 통해 불평등을 낮추고 이를 통해 한국경제의 성장을 지속시킨다는 점에서 세계경제의 패러다임전환과 함께하는 국가비전이자 전략이다.

[그림 1-3] 성장과 불평등의 관계



출처: Ostry and Tsangarides 2014.

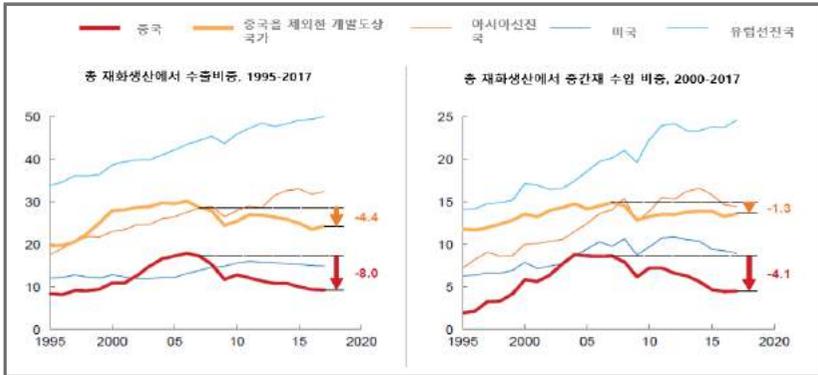
3가지 새로운 도전

① 슬로벌라이제이션, 수출주도 성장체제의 위기

2008년 금융위기와 2020년 코로나19 팬데믹을 거치면서 1997년 외환위기 이후 한국의 수출주도 성장을 가능하게 했던 자유무역체계가 흔들리고 있다. 이코노미스트(The Economist)가 슬로벌라이제이션

(slobalisation)이라고 명명했던 글로벌라이제이션(globalisation)의 퇴조는 2008년 금융위기 이후 시작되었고 코로나19 팬데믹을 맞아 가속화되고 있다(D'Urbino, 2019). 2000년대 초 중국이 세계무역기구(WTO)에 가입하면서 한국의 제2의 수출주도 성장을 가능하게 했던 중국이 수출에서 내수중심의 성장체제로 전환하고 있기 때문이다. 세계 가치사슬에서 중국이 차지하는 비중은 2008년 금융위기 직전인 2007년 17%에서 2017년에는 이미 9%로 낮아졌다(Lund et al. 2019). 중국만이 아니다. 세계무역기구에 따르면 2019년까지 최근 9년 동안 세계의 교역증가율은 GDP 증가율 보다 낮아졌다(WTO 2020). 한국이 더 이상 수출만으로 성장을 지속할 수 없는 상황이 되어가는 것이다(그림 1-4).

[그림 1-4] 중국과 개발도상국의 무역결합도의 변화



출처: Lund. et al. 2019.

내수와 수출의 균형적인 성장이 필요하다. 신복지체제는 보편적 사회 보호를 실현함으로써 국민들의 안정적 생활을 지원하고 이를 통해 내수와 수출이 균형적으로 유지 될 수 있도록 지원하는 복지체제이다.

② 디지털 기술변화(4차 산업혁명), 일자리 양극화와 복지 사각지대의 확대

4차 산업혁명이라고 부르는 디지털 기술변화도 한국 복지체제에 중대한 도전이 되고 있다. 디지털 기술변화가 일자리의 규모를 감소시킬 것이라는 연구가 쏟아지고 있다. 미국에서는 디지털 기술변화로 향후 10년 동안 전체 일자리의 47%가 감소할 것으로 예측한 연구 결과가 충격을 주고 있다. 하지만 복지국가의 관점에서 보면 디지털 기술변화가 불러오는 문제의 핵심은 일자리의 절대적인 감소라기보다는 괜찮은 일자리가 줄고 상대적으로 높은 인적자본을 요구하는 일자리가 늘어나는 일자리의 양극화 문제이다.

특히 1997년 IMF 외환위기 이후 안정적 고용과 소득을 보장받는 노동자를 기초로 설계된 사회보험을 중심으로 공적 복지를 확대한 한국 복지체제의 관점에서 보면, 디지털 기술변화로 인한 고용형태의 변화는 가뜩이나 공적 사회보장제도가 필요한 사람들을 제도에서 배제하고 있는 한국 복지체제의 문제를 심화시킬 것이다.

③ 신복지체제, 기후위기에 대한 적극적 대응 전략

코로나19 팬데믹은 물론 최근 미국 텍사스에 몰아닥친 전례 없는 한파는 기후위기가 단순히 취약계층이나 개발도상국의 위기가 아닌 누구도 피할 수 없는 현실적 위기가 되었다는 것을 이야기해주고 있다(그림 1-5).

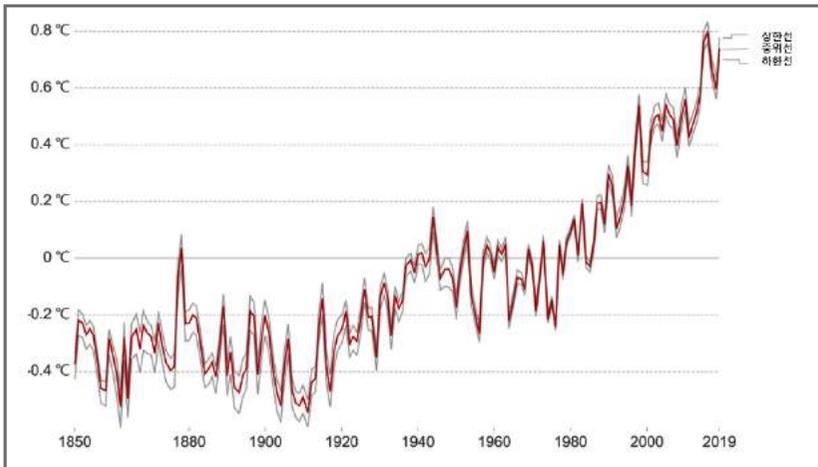
그러나 상대적으로 안정된 소득과 자산을 갖고 있는 고소득층 보다는 저소득층이 기후위기에 취약하며, 기후위기에 대한 대응으로 이루어지

는 지속가능한 산업구조로의 개편(예를 들어, 그린뉴딜) 또한 구조조정
 의 비용(실업, 실직, 소득감소 등)을 저소득층과 취약계층에게 전가할 위
 험이 크다. 대표적으로 저숙련·반숙련 노동자가 일하는 화석연료에 의
 존하는 전통적 제조업은 축소되는데 반해 재생에너지와 관련된 고숙련
 일자리가 증가하면서 기후위기에 대한 대응이 저학력·저숙련 노동자의
 안정적 생활을 위협하고 있다.

신복지체제는 이러한 기후위기에 대응하는 전환과정이 취약계층과 저
 소득층에게 비용을 전가하는 불공정한 전환을 완화해 모든 국민의 안전
 한 생활을 보장하는 체제이다.

이처럼 현재 복지체제는 산업화 이래 누적된 문제에 새로운 문제가
 더해지면서 점점 더 국내외에서 발생하는 충격에 대다수 평범한 국민들
 의 안전한 삶을 보장하는 역할을 적절히 수행하지 못하고 있다. 신복지체
 제를 만들어가는 것이 선택의 문제가 아니라 우리 모두의 생존의 문제다.

[그림 1-5] 지구의 이상기온(1961~1990년 평균 대기과 대양의 기온대비)



출처: Ritchie and Roser 2017.

3. 신복지체제의 기본원리와 정책

신복지체제는 단순히 복지지출을 늘려 큰 복지국가를 만들자는 비전이 아니다. 신복지체제는 국민의 안정되고 풍요로운 삶은 단순히 소득만의 문제가 아닌 일상과 생애주기에서 직면하는 다양하고 복합적인 위험으로부터 안전할 때 가능하다는 사실에 기초한 국가비전이다. 소득보장은 신복지체제가 추구하는 복지 원리의 한 가지이다.

이러한 인식에 기초해 신복지체제와 현재 한국의 복지체제와 어떤 차별성이 있는지는 [표 1-1]에 제시된 것과 같이 복지체제의 기본 원리와 이에 기초해 설계되는 복지정책, 복지정책의 재원부담 구조로 나누어 살펴볼 수 있다.

신복지체제의 기본원리

신복지체제란 대한민국 국민이라면 누구나 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 직면해도 최소한의 “기본생활”을 보장받고 “적정생활” 수준을 유지할 수 있는 보편적 기본권 차원의 국민생활을 보장하는 복지체제라는 점에서 최소한의 사회보장에 머물렀던 현재 복지체제와 차이가 있다. 기본생활은 국민 누구나 절대빈곤에서 벗어나 인간답고 문화적인 최소한의 생활을 보장 받을 권리를 의미한다. 적정생활수준 유지는 국민은 누구나 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 직면하기 이전에 누렸던 경제적 생활수준을 유지할 수 있는 권리를 보장한다는 것을 의미한다. 이를 통해 신복지체제는 어려움에 처한 국민이 다시 일어나 독립적으로 생활할 수 있도록 지원하는 복지체제이다.

[표 1-1] 신복지체제의 기본원리

	현(現)복지체제	신(新)복지체제
--	----------	----------

1. 복지체제

보장	<ul style="list-style-type: none"> • 최저보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 기본생활보장 • 적정생활수준
권리	<ul style="list-style-type: none"> • 기여 여부 • 자산·소득조사 기초 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민기본권
사회적 위험	<ul style="list-style-type: none"> • 소득상실 	<ul style="list-style-type: none"> • 소득 상실 • 돌봄 위기 • 기후·생태위기
대응 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 사후적 	<ul style="list-style-type: none"> • 사전적·사후적
책임주체 국가·시장·가족	<ul style="list-style-type: none"> • 민간>>>국가 • 가족과 시장 중심 • 국가 보완 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간=국가 • 국가 책임 강화 • 가족·시장 정상화

2. 복지정책

급여형태	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 수준의 현물과 현금 	<ul style="list-style-type: none"> • 적절한 수준의 현금과 현물의 균형
주요 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 임금근로자 사회보험 • 국민기초생활보장제도 • 민간 사회서비스 중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 사회보험 • 보편적 사회수당 • 국민생활보장제도 • 공적 사회서비스

3. 자원

중심 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험료 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험료 • 일반조세
재정 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 긴축·재정균형 	<ul style="list-style-type: none"> • 강력한 재정개혁 • 적극적 재정정책 • 단계별 보편적 누진증세

① 국민(기본)생활보장이 필요한 이유

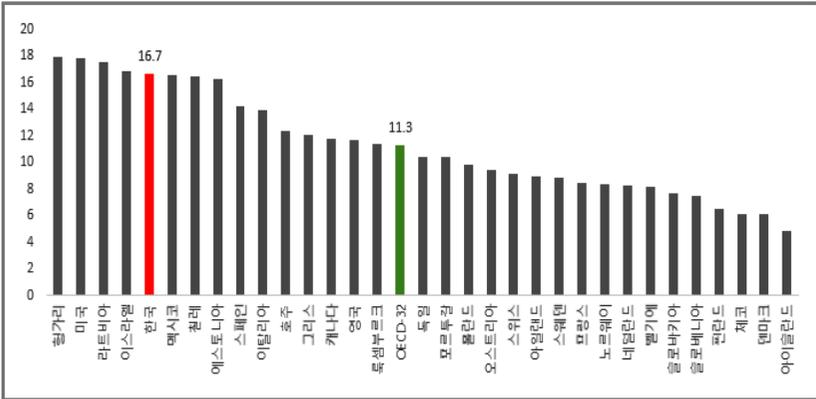
한국의 일인당 GDP는 3만 불이 넘어 경제적으로 선진국에 진입했지만, [그림 1-6]에서 보는 것과 같이 한국의 빈곤율(중위소득 50%이하)은 16.7%로 일인당 GDP가 한국의 1/3과 절반에도 미치지 못하는 멕시코(9,946달러)와 칠레(14,896달러)보다도 높다(The World Bank, 2021).

한국의 이러한 높은 빈곤율은 한국의 성공적인 산업화와 경제성장의 결과가 국민 모두에게 골고루 나누어지지 못했다는 것을 보여준다. 현재 복지체제는 국민의 최저생활수준을 보장하기 위해 국민기초생활보장제도를 제도화했지만, 국민기초생활보장제도의 수급자는 기준중위소득 30% 이하의 극빈층으로 제한되며, 이마저도 자동차기준, 근로능력 유무, 부양의무자기준 등 엄격한 수급조건으로 그 대상이 협소하다. 그렇다고 국민기초생활보장제도의 수급조건을 관대하게 한다고 의미 있는 수준으로 빈곤이 완화되는 것도 아니다. 현재 국민기초생활보장제도의 수급조건을 관대하게 완화해 급여의 대상자로 넓혀도, 생계급여 수준이 기준중위소득의 30%이하로 제한되는 한 빈곤율을 낮추는 데는 분명한 한계가 있기 때문이다.

중위소득 30% 이하의 소득이 있는 극빈층의 생계를 지원하기 위한 국민기초생활보장제도의 한계를 넘어 기준중위소득의 50% 수준을 보장하는 ‘국민(기본)생활보장’을 통해 실질적으로 빈곤을 완화할 수 있는 공공부조가 필요한 이유이다. 이미 많은 연구에서 확인된 것처럼 빈곤은 국민의 창의력은 물론 사회통합을 저해하는 사회적 배제와 지속가능한 사회를 위협하는 중요한 원인으로 지적되고 있기 때문에 빈곤문제를 해결(완화)하지 못한다면 포용국가의 실현은 물론 한국 사회경제의 지속가

능성을 보장할 수 없다(스티글리츠 2013).

[그림 1-6] OECD 32개국의 빈곤율(2019년 또는 최근)



출처: OECD 2021c.

② 적정생활수준을 보장해야 하는 이유

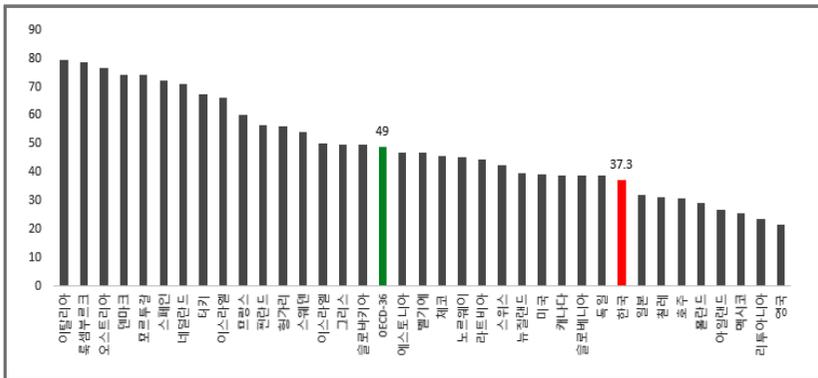
기본생활 보장(최저기준의 상향)이 빈곤문제에 대한 신복지체제의 대응이라면 적정생활수준 유지는 신복지체제가 중산층을 포함해 국민 모두가 실업, 질병, 노령, 돌봄 등 사회적 위험에 직면하기 이전에 누렸던 생활수준을 영위할 수 있도록 보장하는 신복지체제의 원리이다.

복지국가의 중요한 역할 중 하나는 중산층이 어떠한 사회적 위험에 직면하더라도 중산층의 생활수준을 유지할 수 있도록 지원하는데 있으며, 이러한 생활수준 유지를 위한 국가의 역할이야말로 중산층이 ‘복지체제’를 지지하게 만드는 가장 중요한 원리이다.

문제는 현재 한국의 공적 사회보장제도의 급여수준은 사회적 위험에 직면한 중산층이 사회적 위험 이전에 누렸던 생활수준을 유지하기 위해 필요한 적절한 급여를 제공하지 않고 있다는 점이다. 공적 복지급여의

수준이 지나치게 낮게 설정되어 있어 실업, 노령 등 사회적 위험에 직면해도 이전의 생활수준을 유지하기 원하는 중산층의 기대를 충족하지 못하고 있다. 예를 들어, [그림 1-7]에서 보는 것처럼 OECD가 집계한 한국 국민연금의 소득대체율은 OECD 평균의 49.0%에 훨씬 미치지 못하는 37.3%에 불과하다. 공적연금만으로 중산층은 은퇴이전에 누렸던 중산층의 생활수준을 유지할 수 없다.

[그림 1-7] OECD 36개국의 국민연금의 소득대체율

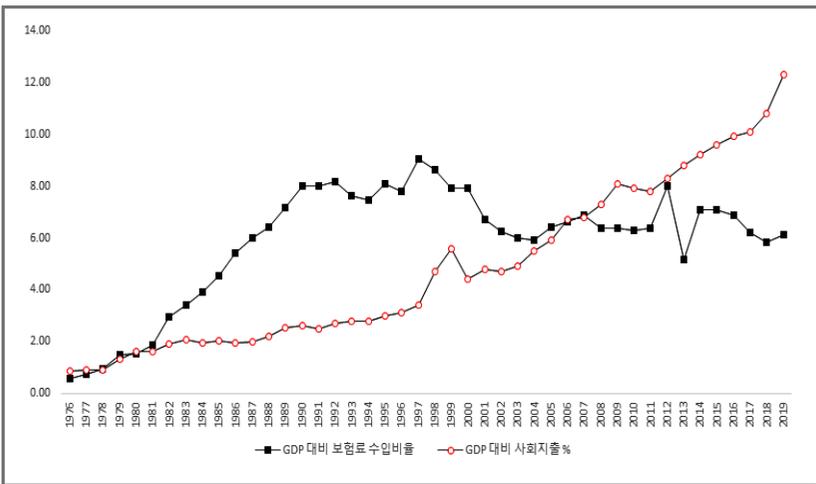


출처: OECD 2021a.

이러한 이유로 대부분의 국민들은 [그림 1-8]에서 보는 것처럼 매년 엄청난 규모의 가계소득을 민간생명보험사에 납입하고 있다. 실제로 2019년 기준으로 GDP 대비 민간보험에 납입하는 국민들의 보험료는 무려 6.11%에 달하고 있다. 2019년 공적 사회지출의 절반을 상회하는 규모이다. 하지만 민간보험의 사회적 위험에 대한 대응은 국민들이 엄청난 기여금을 납부하는 것에 비해 효과적이지 않다. 예를 들어, 건강보험의 급여율은 개인기여금 기준으로 일인당 175.8%이지만, 생명보험사의 급여율은 57.1%에 불과하다(최기춘·이현복, 2017).

공적 사회보험이 적절한 급여를 제공하지 못하면서 가계의 부담이 큰 민간보험에 가입하는 기형적인 현상이 발생하는 것이다. 이러한 이유로 신복지체제에서는 국민들이 민간보험을 가입하지 않아도 일정한 생활수준을 유지할 수 있도록 사회보험의 소득대체율을 60~70% 수준으로 제도화한다. 물론 국민은 개인의 선택에 따라 민간보험에 추가적으로 가입할 수 있다. 다만 민간보험에 납부한 보험료에 대한 공적 지원은 공적 사회보장제도의 급여수준을 상향하는 과정에서 점진적으로 폐지하는 것이 원칙이다.

[그림 1-8] GDP 대비 민간생명보험의 보험료 수입



출처: 생명보험협회 2020.

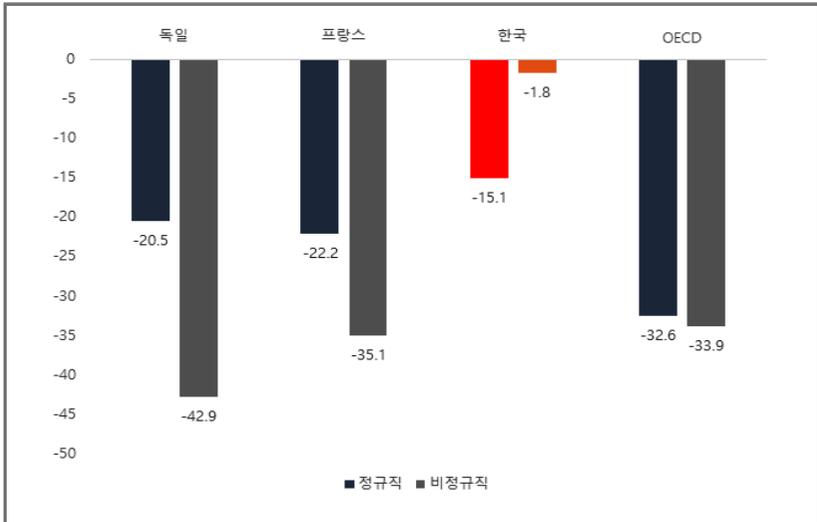
③ 국민이라면 누구나 누릴 수 있는 보편적 권리

현재 복지체제에서 공적 사회보장제도의 대상이 되기 위해서는 자산과 소득이 극빈층 수준으로 낮거나 안정적으로 사회보험에 기여금을 낼 수 있어야 한다. 이러한 이유로 현재 복지체제에서는 실업, 실직 등으로

부터 보호받아야 할 많은 국민들이 공적 복지제도에서 배제되는 역설적인 현상이 발생하고 있다. 실제로 국제비교를 해보면 한국 복지제도는 소득이 낮고 고용이 불안정한 비정규직 노동자보다 고용이 안정적이고 상대적으로 소득이 높은 정규직 노동자를 더 잘 보호하고 있다(그림 1-9).

기본생활보장은 가구소득이 중위소득 50%이하로 떨어질 경우 국민 누구나 중위소득의 50% 수준의 소득을 유지할 수 있도록 지원한다. 적정생활 수준을 보장하기 위해서는 고용관계와 무관하게 일하는 모든 사람의 소득상실에 대응할 수 있는 보편적 사회보험체계를 구축한다. 전국민 고용보험으로 시작해 모든 사회보험을 고용관계가 아닌 소득에 기반한 사회보험으로 전환한다.

[그림 1-9] 노동시장 지위에 따른 조세 및 공적 이전소득의 빈곤감소 효과



출처: EU-SILC 2012. HILDA 2012. KLPS 2009. SLID 2010. OECD 2015; 전병유 편 2016, 171 재인용.

④ 소득만이 아닌 돌봄, 재난 등의 복합적 위험에 대응하는 신복지체제

현재 복지체제는 임금노동자의 소득상실과 제한적인 돌봄 위기라는 사회적 위험에 대응하는 체제이다. 반면 신복지체제는 첫째, 소득상실에 직면한 임금노동자(정규직, 비정규직, 플랫폼노동자)는 물론 자영업자의 소득상실에 대응한다는 점에서 보편적 소득상실에 대응하는 복지체제이다. 둘째, 신복지체제는 돌봄이 필요한 모든 아동, 노인, 장애인에 대해 양질의 공적 돌봄 서비스를 보편적으로 제공하는 복지체제이다. 셋째, 신복지체제는 기후위기에 대응하는 전환과정에서 발생하는 취약계층과 중산층의 일자리 상실, 소득상실 등을 중요한 사회적 위험으로 인식하고 대응하는 복지체제이다.

⑤ 국민이 직면할 위험에 미리 대비하는 복지체제

현재 복지체제는 실업, 질병, 노령, 돌봄 등 사회적 위기가 발생했을 때 사후적으로 대응하는 체제로 제도화되어 있다. 이에 반해 신복지체제는 사회적 위험에 대한 사후적 대응은 물론 (가능한 범위에서) 사회적 위험이 국민 생활을 위협하지 못하도록 발생하지 않도록 사전적으로 대응하는 복지체제이다.

아동(18세 미만), 청년(19~29세), 중고령층(55~64세), 노인(65세 이상) 등 생애주기에 따른 보편적 또는 표적화한 사회수당의 제도화는 불평등과 소득상실로 인해 발생하는 불평등, 빈곤 등을 완화하는 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대한다. 더불어 이러한 보편적 수당제도들은 기후위기에 대응하기 위한 그린뉴딜에 필요한 일자리 전환과정에서 발생하는 취약계층과 중산층의 실직과 소득상실에 대한 선제적 대응이 될

수 있다.

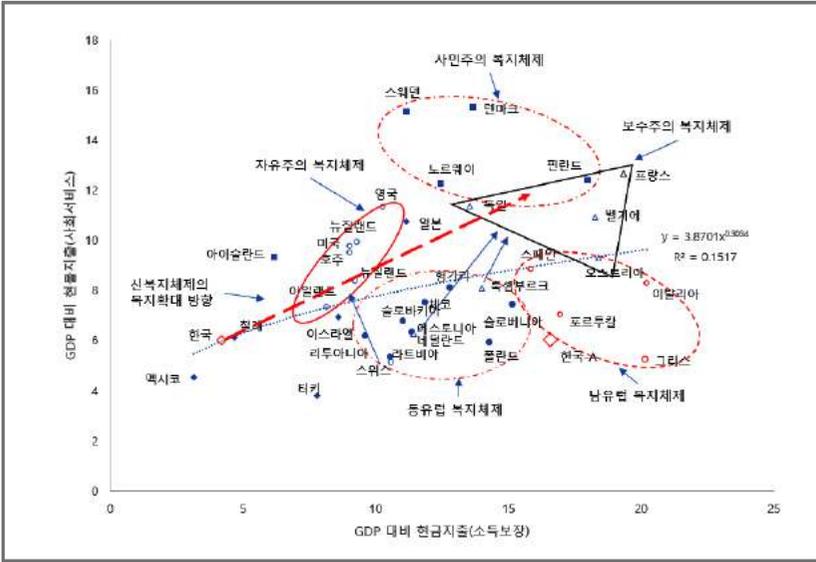
⑥ 가족이 지고 있는 생계와 돌봄의 무거운 책임을 나누는 복지체제
현재 복지체제에서 복지의 일차적 책임은 가족에게 있으며, 가족과 시장이 개인이 직면한 사회적 위험에 대응하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 이에 반해 공적 복지제도는 극빈층과 사회보험료를 내고 있는 일부 계층에게 낮은 수준의 급여를 제공하는 수준에 머물러 있다. 즉, 가족과 시장이 국민 복지의 핵심적 역할을 담당하고 국가는 보완적 역할만을 담당하고 있다. 반면 신복지체제에서는 국민의 기본생활과 적정생활수준을 국가가 적극적으로 보장함으로써 개인의 복지에 대한 국가의 책임을 강화해 현재 복지체제에서 가족과 시장이 담당하고 있는 과도한 책임을 완화한다. 이를 통해 신복지체제는 국민의 복지에 대해 국가와 민간이 균형적인 역할을 수행할 수 있도록 복지체제를 재구조화한다.

신복지체제의 주요 복지정책

① 현금과 현물이 균형을 이루는 복지체제

좋은 복지체제란 현금(소득보장)과 현물이 균형을 이루는 복지체제라고 알려져 있다. [그림 1-10]에서 보는 것처럼 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 북유럽 복지체제는 현금과 현물 지출이 균형을 이루고 있는 복지체제이다. 반면 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인의 남유럽 복지체제는 현물에 비해 현금 급여의 비중이 높은 체제로 알려져 있다.

[그림 1-10] GDP 대비 현물과 현금 사회지출의 비중(2019년)



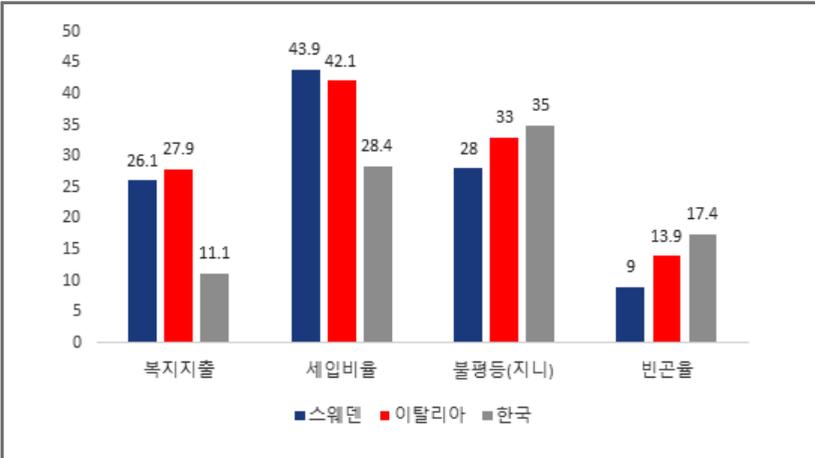
출처: OECD 2019d.

현금지원은 국민이 직면한 여러 가지 위험 중 소득상실에 대한 한 가지 대응정책일 뿐이다.

북유럽과 남유럽 복지체제의 지출규모는 유사하지만, 빈곤과 불평등과 같은 사회의 통합성과 건강성을 나타내는 지표들을 보면 북유럽 복지체제가 남유럽 복지체제보다 우월한 성과를 내고 있다. 실제로 [그림 1-11]에서 보는 것처럼 스웨덴과 이탈리아의 세입과 사회지출 규모는 유사하지만, 불평등과 빈곤율은 이탈리아에 비해 스웨덴이 더 낮다. 이러한 차이는 스웨덴 복지체제의 현물 지출 비중이 상대적으로 높은 현실과 관련이 있다. 돌봄, 보건, 의료 등으로 구성된 현물 지출이 높다는 것은 두 가지 측면에서 중요한 의미를 갖는데 하나는 상대적으로 공공부문에서 양질의 일자리가 만들어진다는 것을 의미한다. 스웨덴의 전체 취

업자 중 공공부문 취업자의 비율은 28.8%에 이른다. 반면 이탈리아는 13.4%에 불과하다(OECD, 2019a).

[그림 1-11] 이탈리아, 스웨덴, 한국의 비교



출처: 통계청 2020a. OECD 2018b, 2019d, 2021b, 2021c.

이러한 이유로 신복지체제는 현금과 현물이 균형을 이루는 복지체제를 지향한다. 신복지체제가 생애주기의 특성에 따라 보편적 수당을 제도화하지만, 무조건적인 보편적 현금급여를 제도화하지 않는 이유이다.

② 주요 정책 1 '전국민 고용보험'에서 '전국민 사회보험'으로

현재 복지체제는 정규직 임금근로자에 기초한 사회보험, 극빈층을 지원하는 국민기초생활보장제도, 민간중심의 사회서비스를 중심으로 제도화되어 있다. 이로 인해 소득보장 영역에서는 광범위한 사각지대가 발생하고 사회서비스 영역에서는 국민이 만족하는 양질의 서비스를 제공하지 못하고 있다. 코로나19 팬데믹을 겪으면서 확인한 사실이다. 신복지

체제는 현재 복지체제의 이러한 문제를 완화하는 대안으로 고용보험을 시작으로 모든 국민을 사회보험에 포괄할 수 있는 전국민 사회보험을 향후 10년(2022~2031년)에 걸쳐 단계적으로 제도화한다.

전국민 고용보험은 현재 정부가 계획한 일정을 앞당겨 시행해 자영업자는 물론 새로운 노동형태인 플랫폼 노동자를 포함한 고용보험체제를 제도하는 것은 물론 실업급여의 실질 소득대체율을 60~70% 수준으로 상향해 중산층이 실직에 직면해도 실직 이전의 생활수준을 유지할 수 있도록 한다.

③ 주요 정책 2 생애주기에 따른 '사회수당'과 '자산형성': 중장년 다시 서기 수당, 청년자립자본

한국 사회에서 불평등의 문제는 절대적 수준의 불평등의 문제와 함께 그 불평등이 지속적으로 확대되고 세습되고 있다는데 있다. 생애주기에 따른 보편적 사회수당의 제도화는 현재 복지체제에서 심화되고 있는 계층 간 격차와 격차의 대물림을 완화할 수 있는 현실적 대안이다. 보편적 사회수당으로는 아동과 노인을 대상으로 아동수당의 연령의 상한과 급여확대(현재 10만 원에서 20만 원으로), 65세 이상 노인에게 대한 보편적 기초연금(보편적으로 지급하지만, 소득하위계층을 두텁게 하는 하후상박)이 대표적이다.

생애주기별 사회수당의 대표적 정책 사례는 연금수급 연령이전에 퇴직한(소득활동이 없는) 중장년(55~64세) 중 중위소득 150%이하(자산기준 적용)이하의 중장년을 대상으로 '중장년 다시서기 수당'을 1년 간 월 100만 원을 지급한다. 지급조건은 신청자를 대상으로 구직 또는 창업을 위한 활동·교육·훈련에 참여하는 것을 전제로 지급한다. 또한 취

업 또는 창업 중인 중장년 중에서도 월 소득이 100만 원 미만인 경우 소득역전이 발생하지 않는 범위에서 100만 원에 미치지 못하는 부분을 부분수당으로 지급한다.

부의 대물림을 완화하기 위한 정책으로 만 19세 청년을 대상으로 청년자립자본 제도를 시행한다. 생애 전 기간 동안 1회 지급하며, 지분탕진문제를 완화하기 위해 사용 용도를 학자금, 주거비용, 창업 및 구직비용 등으로 한정한다.

단계적 시행방안은 노인빈곤문제의 심각성을 고려했을 때 기초연금의 급여 상향과 보편적 시행을 최우선 과제로 설정하고, 중장년, 청년, 아동수당의 확대 순으로 순차적으로 확대한다.

④ 주요 정책 3 기본생활을 보장하는 ‘국민기본생활보장제도’

현재 엄격한 수급요건과 빈곤완화에 제한적인 효과를 갖고 있는 국민기초생활보장제도를 시민권에 기초해 실질적으로 국민의 기본생활을 보장하는 국민기본생활보장제도로 개편한다.

기본생활보장제도는 가구소득이 기준중위소득의 50%이하인 모든 가구에 기준중위소득의 50%에 해당하는 가구소득 부족분에 대해 생계급여를 지급하는 ‘최후의 안전망’ 제도이다. 이에 따라 국민기본생활제도의 급여는 보충성의 원칙에 따라 모든 공적 이전소득을 차감한 후 부족분을 지급한다. 수급자격과 관련해서는 부양의무자기준, 근로능력 유무에 따른 조건부 수급제도를 완전히 폐지하고 의료급여의 경우 건강보험에 통합한다.

한국의 높은 빈곤율을 고려했을 때 단기적으로 국민기본생활보장제도의 예산이 급증할 것으로 예상되지만, 중장기적으로는 전국민 사회보험,

보편적 사회수당, 노동시장에서 괜찮은 일자리(공적 사회서비스 일자리)의 확대 등이 이루어지면 국민기본생활보장제도의 급여대상과 급여규모가 점진적으로 감소할 것으로 예상된다.

⑤ 주요 정책 4 '돌봄 국가책임제' 시행

현재 복지체제는 스스로 돌볼 수 없는 국민들이 필요한 돌봄 서비스를 적절히 제공하지 못하고 있으며, 돌봄 서비스를 제공하는 경우도 민간중심으로 충분한 양질의 서비스를 제공하지 못하고 있다.

신복지체제는 영유아, 초등학생, 장애인, 노인 등 돌봄이 필요한 모든 국민들에게 양질의 공적 돌봄 서비스를 제공할 수 있도록 '돌봄의 국가책임제'를 실현한다. 이를 위해 신복지체제는 현재 공급자, 시설, 민간중심의 사회서비스를 이용자, 지역사회, 공공중심으로 전환한다. 이를 위해서는 돌봄과 관련된 사회서비스의 권한, 재원 등을 모두 기초자치단체로 이관해 기초자치단체에서 지역사회에 기초한 양질의 공공서비스를 제공할 수 있도록 제도화하고 지방자치단체에게 돌봄과 관련된 사회서비스의 공공인력을 확대할 수 있는 권한과 책임을 부여한다. 중앙정부와 광역자치단체의 역할은 기초자치단체가 이러한 책임을 잘 수행할 수 있도록 지원하고 감독하는 것으로 제한한다.

신복지체제의 재원

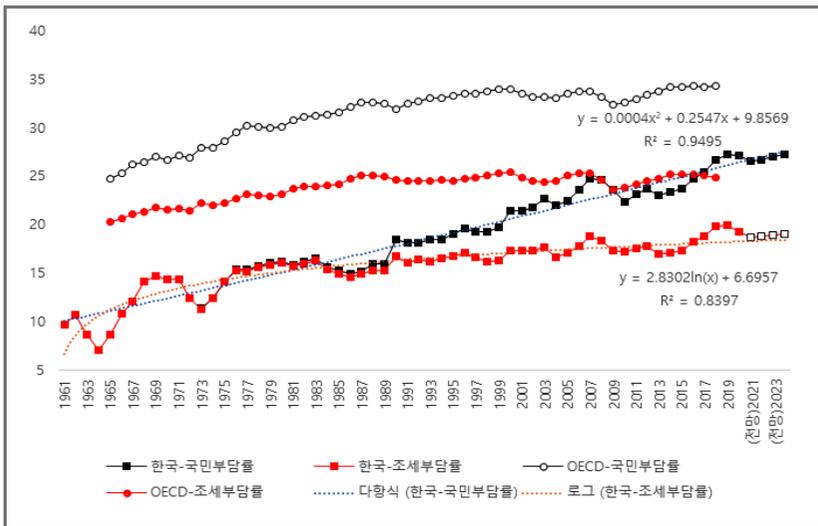
① 사회보험 기여금과 일반조세의 균형적 확대

국민이 직면한 심각한 사회적 위험에 현재 복지체제가 보편적·효과적으로 대응할 수 없었던 중요한 원인 중 하나는 사회적 위험에 대응할

수 있는 적절한 재원을 갖추지 못했기 때문이다. 현재 복지체제의 재원은 [그림 1-12]에서 보는 것과 같이 일반조세의 확대가 이루어지지 않는 상황에서 사회보험료를 중심으로 복지재원이 확대되고 있다.

신복지체제의 원리와 정책을 실현하기 위해서는 복지재원을 사회보험 기여금에 지나치게 의존하는 현재 복지체제와 달리 사회보험 기여금과 일반조세의 균형 있는 확대가 필요하다. 일반조세가 전향적으로 확대되어야 사회보험의 대상이 되는 국민과 사회보험에 대상이 되지 않는 국민 모두를 포용하는 보편적 복지를 제도화할 수 있다.

[그림 1-12] OECD(평균)과 한국의 조세부담률과 국민부담률



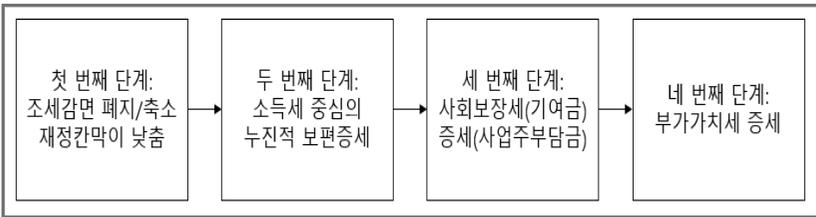
출처: 통계청 2020a. OECD 2018b.

② 신복지체제를 위한 단계적 재원확대

신복지체제를 위한 실현하기 위한 재원구조는 향후 20년 동안(2022

~2041년) [그림 1-13]에서 제시한 것과 같이 4단계를 거쳐 점진적으로 재원을 만들어간다. 이러한 재원마련 전략은 ‘모두가 부담하지만 많이 번 사람이 많이 부담하는 공정한 조세’를 통해 한국의 조세부담률과 국민부담률을 OECD 평균 수준으로 수렴할 수 있도록 하는 것이다.

[그림 1-13] 신복지체제를 위한 단계적 재원 확대 방향



첫 번째 단계는 역대정부에서 이루어진 부자와 대기업을 위한 감세조치, 역진성이 강한 조세감면제도의 정비를 통해 조세의 공정성과 공평성을 담보하는 것과 함께 재정의 칸막이를 낮추어 건어 들인 세금을 효율적으로 사용할 수 있는 강력한 재정개혁을 실행하는 것이다. 각종 공적기금의 강력한 정비 또한 필요하다. 국가가 조세를 공정하게 걷고 효율적으로 사용한다는 보장이 없다면 국민들은 보편적 증세에 동의하지 않는 것은 물론 세금을 통한 복지확대에도 동의하지 않기 때문이다. 법인세의 경우 GDP대비 법인세 비중은 현행수준으로 유지하고 대신 대기업과 중소기업의 부담을 공정하게 재분배하는 방안을 모색한다. 두 번째 단계는 임금소득과 비임금소득에 대한 누진적 보편증세를 실현하는 것이다. 신복지체제 구축을 위한 재원은 모든 계층이 부담하지만, 소득이 많은 사람이 상대적으로 더 부담하는 공정한 방식으로 소득세 체계를 개편할 필요가 있다. 세 번째 단계는 OECD 평균의 절반인 기업의 사회

보장기여금 부담 수준을 OECD 회원국의 평균수준으로 높일 필요가 있다. 기업의 세부담은 주로 법인세를 중심으로 비교되지만, 사회보장기여금에 대한 한국 기업의 낮은 부담수준을 고려할 필요가 있다. 마지막 네 번째 단계에서는 부가가치세의 증세를 통해 재원을 마련해야 한다. 단 부가가치세를 증세할 경우에도 음식, 의류 등 생필품 등과 같이 국민생활에 필수적인 항목에 대한 세율을 낮게 유지함으로써 부가가치세의 증세가 저소득층에 부담이 되지 않도록 하는 것이 필요하다.

전국민기본생활보장: 배제 없는 시민권 기반의 사회안전망

남기철

동덕여자대학교 사회복지학과 교수

전국민기본생활보장

: 배제 없는 시민권 기반의 사회안전망

과거의 근대적 사회보장체계에서는 정규직 고용에 기반하여 고용된 노동자의 가족 부양, 고용구조에 따른 사회보험 체계를 통한 노후소득보장, 비전형적인 국민 일부(시장소득과 가족에 의한 부양, 사회보험소득이 없는)에 대한 잔여적 공공부조라는 방식을 순차적으로 적용하여 소득보장을 실시해 왔다. 우리나라에서는 이 근대적 소득보장체계도 서구국가처럼 작동하지는 못하고 있는 상황이다. 정규직 고용구조의 전제, 가족 우선과 사적 부양 우선, 노동을 저해하지 않으려는 공공부조의 진입장벽 등이 여전히 존재하고 있다.

신복지체제에서는 기본적인 생활(소득)수준을 모든 국민에 대한 시민권으로 보장한다는 것이 최우선 원칙이 된다. 이를 위해 특히 공공부조의 역할에 주목한다. 공공부조는 다른 소득보장 정책과 기제 후에 작동하는 것이지만, 기본적 생활수준에 미달하는 사람에게 일반조세로 제공되는 현금지급 체계로서 과거 사회보장체계에서보다 적극적인 의미를 가지는 정책수단의 위상을 갖는다. 관대한 공공부조는 기본적 생활수준을 보장하는 유용한 방법이다. 이는 현재의 국민기초생활보장제도를 넘어서는 개혁을 필요로 한다. 일하는 국민을 위한 실업부조의 형성과 모든 국민에 대해 조건(부양의무자기준, 노동조건)의 부과 없이 실질적으로 기본생활을 보장하는 새로운 국민기본생활보장제도의 시행이 중요한 정책과제이다.

단기적으로 추진해야 할 과제는 첫째, 국민취업지원제도를 일반적 실업부조로 기능할 수 있도록 관대화하는 조치의 보완이다. 구직촉진수당 자격요

건으로서 소득과 재산요건을 법률의 최대기준 이상으로 적용하는 것, 청년에 대한 구직촉진수당 수급자격을 보장하는 것, 지급기간을 1년+6개월로 확장하는 것, 구직촉진수당을 월 평균임금의 20~25%인 월 80만 원으로 향상하는 것이 필요하다. 둘째, 국민기초생활보장제도의 기본적 생활수준 보장기능을 현실화하여 국민기본생활보장을 구축한다. 의료급여를 포함한 부양의무자 기준의 전면 폐지가 전제조건이다. 수급자 선정에서의 소득과 재산 기준 합리화, 청년의 성인 단독가구 형성 제약요인 폐지 역시 그 요소가 된다.

중기적으로 추진해야 할 과제는 첫째, 실업부조(국민취업지원제도)와 관련된 취업성공패키지, EITC, 자활관련 지원, 고용보험 등 산재되어 있는 고용지원 정책을 단계적으로 연계 혹은 통합한다. 둘째, 국민기본생활보장제도의 보장수준을 중위소득 40%에서 출발하여 중기적으로 50% 선으로 단계적으로 향상시킨다. 셋째, 의료급여를 국민건강보험으로의 통합하며 기존 의료급여 수급자의 자부담 의료비용을 지원한다. 넷째, 국민기본생활보장제도의 유연성과 즉각 지원성을 기반으로 긴급복지지원 등을 통합한다. 단기적으로는 공공부조에 소요되는 재정부담이 증가하지만 향후 중장기적으로는 일차적 사회보장의 강화에 따라 관대한 공공부조 급여를 제공하면서도 그 자체에 소요되는 재정부담은 점차 줄어들 것으로 기대할 수 있다.

1. 기본생활을 보장하는 시민권 기반 사회안전망

과거 다른 사회보장제도에 비해 공공부조는 부차적인 것으로 그 의미를 낮게 평가하는 인식도 있었다. 하지만 공공부조는 사회보험보다 개선

을 통한 안전망으로서의 역할 강화 효과를 즉각적으로 기대할 수 있다. 또한 최근 들어 정부재정을 활용한 무기여의 현금지급 방식의 정책에 대한 관심이 높아진 것도 사회안전망 문제와 무관하지 않다. 이 절에서는 소위 ‘최후의 사회안전망’이라고 부르는 공공부조 즉, 기여금이 아닌 국가의 재정으로 자산조사(means test)를 통해 대상을 선별하여 현금을 제공하는 방식의 사회안전망 내실화에 대해 초점을 두어 살펴본다.

빈곤방지에 취약한 기존의 공공부조

과거 어느 때보다도 빈곤과 불평등의 사회적 위협의 체감이 고도화되고 있다. 과거 개발시대에 빈곤의 문제는 사회적 이동성(mobility)에 의해 사회구성원이 감내하는 수용성을 지닌 바도 있었다. 절대빈곤이 만연해 있지만 “나도 노력하면 잘 살 수 있다. 혹은 내 자식들이 열심히 공부하고 노력하면 잘 살 수 있다”는 인식이 많았다. 이는 사회적 이동성에 대한 희망과 결합하는 것이기도 했다. 그러나 최근의 경우 빈곤과 불평등은 사회적 이동성의 감소와 계층 고착화에 의해 사회의 지속가능성을 위협할 정도로 심각한 갈등요소가 되고 있다.

전체적으로서의 사회적인 안전망의 역할은 여러 사회보장의 체계를 통해서 다층적으로 작용하게 되지만, 최종적으로 사회안전망은 빈곤의 위기에 처하는 국민을 위한 정책대응으로 수단적으로는 좁은 의미, 혹은 잔여적 의미로 소위 공공부조적 성격을 가진다. 우리나라에서 기본적으로 사회안전망¹⁾의 역할은 취약계층에 대한 구호의 역할을 시행하되, 이는 절대로 경제성장과 근로의욕 고취를 저해하여서는 안 되는 제한적이

1 여기서 사회안전망은 일반적인 소득보장과 의료보장을 포함하여 사회복지 전반에 대해 지칭하는 것이 아니라 공공부조에 한정되는 것이다.

고 소극적인 역할로 편성되어 왔던 것이 사실이다. 소득은 시장경제 하에서의 노동을 통해서 얻어지는 것이며, 사회안전망은 이와 갈등적 요소를 형성하지 않는 잔여적 수준에서 노동능력과 사적 보장체계가 전혀 없는 극단적 빈곤층에 대해서만 구호의 수준으로 제한되는 성격을 내포하고 있었다. 형식적인 법적 표현으로 기본권 보장의 이야기가 있기는 했지만, 실질적으로 소득보장과 사회적 급여의 권리·자격의 기준은 ‘노동’이 관련되고 있었다. 노동능력이 없는 사람에 대해서만 공공부조를 통한 구제가 이루어지고 이 구제의 수준은 노동을 통해 얻어지는 수준을 절대 넘어설 수 없는 것으로 설정되고 있었던 것이 그간 우리나라 사회안전망의 본질이다.

이 때문에 전체적으로 보아 우리나라의 조세 및 공적 이전을 통한 정책들의 빈곤방지 역할 수준은 매우 취약한 상황이다. 한국의 공적이전의 빈곤지표 개선효과는 OECD 국가 중 최하위권 수준이다. 다음 [그림 2-1]에서 볼 수 있듯이 우리나라는 조세와 공적이전 전의 빈곤율이 19.7%, 조세와 공적이전 후의 빈곤율이 17.4%로 빈곤감소효과는 2.3% 수준에 불과하다. 다른 OECD 국가들과 크게 대비되는 상황이다.

이 역시 기존 공공부조 제도가 경직성·취약성을 가지고 있어 안전망으로서 보장성이 약하다보니 중첩적인 지원의 필요성이 나타나는 것이라 할 수도 있다.

무기여의 현금지급을 통한 보장: 기본소득과 공공부조

최근 이론적으로 생산중심 논의에서 벗어난 ‘분배정치’를 초점을 맞추면서, 무각출(무기여)의 현금지급 방식의 적극적 의미를 강조하곤 한다(Ferguson, J. 2015). 가장 전형적인 형태는 기본소득일 것이다. 기본소득은 모두에게 일정한 현금을 정기적으로 지급하는 방식이다. 자산조사를 통해 빈곤층에게 현금성의 급여를 제공하는 공공부조와는 성격이 다르다. 그러나 관대한 성격의 공공부조를 현실화한다면, 이 역시 모두 일정한 급여를 제공하여 사회구성원 모두에게 권리로 일정 수준의 생활을 영위할 수 있게 해, 노동이나 기여에 기초하지 않고 ‘존재’ 자체로서 권리가 보장되는 것이라 할 수 있다. 다만, 기본소득은 사전적 무조건적으로 해당 금액을 우선 배분하는 것이고, 공공부조는 경제적, 사회적 기제의 사후에 모자란 부분의 금액을 지급하는 것이라는 점에서 다르다. 물론 현실에서 기본소득은 아직 실효적으로 구현되고 있지 못한 상태이다. 그리고 그 부분적 실현을 위한 정치권 등에서의 논의에서는 아직 그 급여수준은 매우 빈약하여 형식적이거나 일회적인 것으로 간주하는 것이 보통이다. 반면 공공부조는(선별적인 자산조사의 원리에 의해) 지원 대상의 규모가 상대적으로 제한되므로 보장의 수준은 조금 더 높게 제공할 수 있다. 물론 아직 우리나라의 공공부조에서는 국민의 기본권 보장이라 할 수 있는 수준의 급여를 제공하고 있지는 못한 것이 현실이다.

기본소득은 기존 복지국가의 관료적 체계가 가지는 요소들을 비효율

적인 것으로 보아, 이보다 우선적으로 작동하는 체계로서 모두에게 일정한 현금지급이라는 급여방식을 택한다. 하지만 그 재정적 소요 규모에 의해 기존 복지국가에서 제공하는 사회보장체계와의 양립가능성이나 현실성에 대해 많은 논란이 있다. 공공부조는 기존에 운영되던 복지국가의 체계를 그대로 활용하지만 모든 구성원에게 우선적으로 지급한다는 기본소득의 원칙과는 다르며, 대개 많은 복지국가에서 제한적으로 운영되어 왔다. 특히 우리나라의 경우에는 노동관련 조건이나 부양의무자 기준과 같은 노동에 입각한 권리 획득의 전제조건을 가지고 있다.

공공부조를 더 관대하게: 대상과 조건의 완화

여기에서는 우리나라의 신복지체제에 필요한 내용은 일정한 소득 수준이 무조건적 기본적으로 확보되어야 한다는 것(존재 기반의 권리)이라는 점에 기반하여, 그 핵심적 수단으로서는 관대한 공공부조(현금 지급)의 방식에 초점을 둔다. 공공부조가 제도적용의 논리적 측면에서는 가장 사후에 적용되는 선별적인 것이지만, 그 관대한 보장성이 확보된다면 결과적으로는 국민 누구에게나 기본적인 삶의 수준을 보장하는 기제가 될 수 있기 때문이다.

‘21세기 대한민국의 국민이라면 누구나 보장받아야 하는 기본적 삶의 수준을 국가가 책임진다’는 의미의 실질적 사회안전망을 구축하고 소득의 측면에서는 중위소득 40%(에 해당하는 금액 수준)² 이하의 국민이

2 현재 우리나라의 생계급여는 기준중위소득 30%를 기준을 하고 있으나 국제적으로 빈곤을 의미하는 통상적인 통계기준은 중위소득의 50%이며 엄격한 기준으로 활용되는 것이 중위소득의 40% 수준이다. 따라서 최저선의 의미에서는 통계치가 포착된 가장 최근 중위소득의 40%를 빈곤 기준으로 설정하고, 중장기적으로 적정선의 의미에서는 이를 통상적으로 국제적 빈곤기준인 중위소득 50%로 상향시킬 수 있다.

존재하지 않도록 하는 ‘빈곤과 배제가 없는 국가’를 만드는 역할을 사회 안전망이 수행하는 것이라 할 수 있다. 복지국가의 체계를 활용한 시민권 보장의 마지막 보루라 할 수 있다. 전체 사회보장 내에서 잔여적 의미의 사회안전망의 비중이 높아지는 것을 도모하는 것이 아니라 수당과 사회 보험, 노동정책 등의 적용 이후에도 “결과적으로 빈곤선 미만으로 삶의 수준이 하락하는 것을 방지하는 것”이라 할 수 있다. 결국 다른 정책이나 제도의 활성화를 통해 공공부조의 비중은 줄어드는 것이 본질이다.

공공부조는 기본적으로 빈곤층에게 집중된 지원을 수행한다는 점의 특성을 가진다. 반면 공공부조에서의 ‘관대함’의 의미는 대상자 선정과 보장 수준에서의 상향을 나타내는 것이다. 현재 엄격하게 작동하고 있는 노동과 관련된 조건, 부양의무와 관련된 제한성, (노동 및 성의 의미를 복합적으로 가지는) 가구 단위 보호의 경직적 조건 등을 완화하는 것이 공공부조의 관대함을 나타내며 이는 기존의 제도와는 성격 자체가 달라지는 것이라 할 수 있다. 모든 국민이 실패의 두려움 없이 새로운 시도와 창의적 활동을 적극적으로 시도하게 만드는 사회통합적 기제로서의 지향이 핵심이다. 공공부조와 같은 무기여의 사회적 현금 급여는 그 관대성이나 행정적 절차와 관련하여 권리와 자격의 근거로서 노동과 존재 자체의 차이, 젠더의 이슈, 생산과 분배, 국가의 개입주의와 자율성 등 이론적으로 다양한 쟁점과 관련될 수 있다. 관대한 공공부조 전략을 취한다는 것은 단지 온정주의적 정책지향을 가진다는 것 이상의 정책적 함의를 내포하는 것이라 할 수 있다.

최저생계보장에서 기본생활보장으로

우리나라에서는 기존 사회안전망은 실제로는 완전고용, 지속적 성장

이라는 종래의 근대적 사회모형에 입각하고 있고 노동과 사적 부양에 대한 지나친 경도를 보인다는 점에서 더 이상 적절하게 작동하기 어려운 상황이다. 사회보험과 공공부조는 제도적용의 논리적 순서일 수 있다. 그러나 이 때문에 공공부조의 의미가 평가절하될 것은 아니다. 특히 사회안전망의 핵심이라 할 공공부조를 ‘자산조사 및 노동과 부양 관련 조건의 선별’로 인식하는 것이 아니라 모든 국민의 기본적 권리(존재에 입각한 시민권)에 기초하는 관대한 사회안전망으로서 성격을 규정하는 패러다임이 형성되어야 한다.

즉, 근로 참여 등의 조건이나 기준에 따라서가 아니라 국민이라면 그 자체만으로 누구나 기본적인 생활을 보장받도록 하는 것이다. 이는 실패하더라도 지속적 배제와 고립에 고통받기보다 다시 도전하여 정상적인 사회생활로 복귀할 수 있도록 지원하는 것을 의미한다. 기존의 사회안전망을 해체한다기보다는 새로운 사회변화에 맞추어 개선하면서 동시에 새로운 복지체계의 필요성에 맞도록 현대적 시민권과 사회적 통합을 지향하도록 재구성한다. 보장의 수준과 성격에서 최저생계보장에서 기본생활보장으로 정책목표를 이동시킨다.

기존 사회안전망의 공공부조가 최소한의 생계를 유지하도록 하는데 초점이 있었다면, 이제는 실패로 인해 주류에서 탈락해도 배제가 고착화되는 것을 막는다는 의미로 생계유지가 아닌 사회통합이 가능하도록 하는 지원 수준에서의 급여이다. 이는 사회안전망으로서 공공부조가 국민 모두의 재도전이 가능하고 이를 적극적으로 지원하는 사회안전망으로서의 정책 정체성을 설정하는 것이다. 특히 최근의 사회변화에 따라 실업의 양상과 심각성을 감안해야 한다. 따라서 일할 의사와 능력이 있는 이들 중 실업에 의해 빈곤함정에 빠진 이들은 적극적인 직업훈련과 알선

등과 함께 노동능력상실을 막기 위한 실업부조로 대응하고, (이유와 경로를 불문하고) 모든 제도의 발동에도 빈곤층이 될 경우에는 최후의 안전망으로 기본생활보장제도가 대응하는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

2. 일하는 사람들의 실업위기에 대응하는 실업부조 확립

실업부조가 필요한 이유

실업부조는 실업과 소득상실의 사회적 위험에 대응하는 것으로, 저소득층의 실업자를 대상으로 공공의 일반재정을 통해 급여를 제공하는 것이다. 실업에 대해 급여를 제공하는 프로그램은 사회보험 방식을 활용한 고용(실업)보험과 공공부조 방식을 활용한 실업부조가 있다. 실업부조는 고용보험과 달리 사전의 보험료 기여를 전제하지 않고 저소득이라는 자산조사에 기초하여 소득을 지원한다. 고용보험과 실업부조가 같이 운영되는 경우에는 고용보험이 적용되지 않는 인구를 주 대상집단으로 표적화하는 등 고용보험 급여의 ‘끝’에서 실업부조가 작동하기 시작한다.

우리나라에서는 1995년에 시작된 고용보험이 실업의 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 안전망으로 기대를 모으며 출발했다. 그러나 21세기 들어 증가하는 미취업자, 장기실업자, 불안정노동자의 생계보호에 대해서는 한계를 나타내고 있다. 최근 코로나19에 따른 고용위기의 상황에서도 마찬가지이다. 현재의 고용보험에 따른 실업급여는 고용과 기여를 전제로 사회적 위험에 대응하는 제도이며 소위 전통적인 정규직 종사자의 비자발적 실업에 초점을 두고 있기 때문이다. 우리나라의 자영업 비중은 매우 높다. OECD 국가의 평균은 15% 수준인데 한국은 25%

수준이다. 자영업자를 비롯한 전체 취업자 중에서 고용보험 가입자는 1/2 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이는 현재의 고용보험 체계를 개편해야 할 필요를 나타내기도 하지만, 동시에 고용보험 사각지대에 초점을 둔 별도의 정책이 필요함을 의미한다. 즉, 전국민 고용보험이 모색된다고 해도 그 급여기간이 끝난 뒤에도 실업이 지속적으로 반복될 가능성이 높고, 이는 노동시장 구조에 의한 것으로 개인에게만 책임을 맡겨둘 수 없다. 요컨대 고용보험의 ‘끝’에서 공공부조의 방식으로 작동하는 실업부조가 필요하다.

서구의 실업부조

실업부조는 서구국가에서도 기여에 기초하지 않는 공공부조의 방식에 기반하여 다양하게 활용되고 있는 실업 안전망이다. 실업부조의 구체적 사회안전망으로서의 내용은 대상을 어떻게 설정하느냐와 보장수준이 어떻게 되느냐의 부분이 핵심적인 내용을 구성한다. 주요 서구국가의 실업부조 특징을 살펴보면 다음의 표와 같다.

[표 2-1] 각국의 실업부조 특성

구분	기간	급여	자격조건	가구특성	급여조정
스웨덴	60주	- 일당 365(SEK) - 최대 평균임금의 21%	최근 1년간 6개월 이상 또는 6개월중 480시간 이상	- 아동가구에 최대 450일 지급 - 20세 미만 제외	- 취업중 지급 안함
핀란드	무기한	- 일당 32.4 유로 - 최대 평균임금의 19%	×	- 아동가구 추가 - 55세 이상 소득 조사 생략	- 비정규직: 월 300 유로(평균임금의 8%) 이상: 50% 축소 - 정규직: 제외
호주	무기한	- 2주 538(AUD)와 유류 보조금 8.80	×	- 아동 및 홀부모 가구 추가	- 2주 104AUD(평균 임금의 3%): 전액

구분	기간	급여	자격조건	가구특성	급여조정
		(AUD) - 에너지 보조 포함 최대 평균임금의 17%		- 부부는 독신보다 감액 - 60세 이상 독신 추가	- 254 까지: 50% 감액 - 254 이상: 60% 감액
뉴질랜드	무기한	- 한달 962.4(NZD) - 최대 평균임금의 21%	×	- 홀부모, 부부, 아동 가구 추가 - 25세 이하 감액	- 주당 80NZD(평균 임금의 7%)까지 전액 - 초과: 70% 감액 적용
영국	무기한	- 일주일 73.10(GBP) - 최대 평균임금의 10%	×	- 18세 미만 감액 - 18~24세의 무자녀 가구 감액	- 독식/부부/홀부모에 각각 5/10/20GBP (평균임금의 0.7/ 1.3/2.6%): 전액 - 그 이상은 감액
독일	무기한	- 한달 416유로 지급 - 최대 평균임금의 10%	×	- 배우자, 아동, 홀부모 추가	- 월 100유로(평균 임금의 2%) 이하: 전액 - 100~1,000유로: 90% 감액 - 1,200유로 이상: 중단
오스 트리아	무기한	- 이전 실업급여의 92% - 최대 평균임금의 38%	실업급여소진자	- 아동가구 추가 - 부부 추가 - 50세 이상 추가	- 월 438유로(평균 임금의 11%): 전액 - 초과: 감액 적용
프랑스	무기한	- 일당 16.3유로 - 최대 평균임금의 15%	실업시작 기준 10년간 5년 이상	없음	- 취업후 첫 3달까지 급여 지속 - 이후 급여 중단

출처: 은민수 2020.

국가별로 실업부조를 실업(고용)보험과 함께 운영하거나(영국, 독일, 아일랜드 등) 혹은 실업보험과 공공부조를 운영하는 경우(미국, 스위스 등), 혹은 세 가지 모두를 운영하는 경우(프랑스, 스웨덴 등) 등 다양하게 나타나고 있다. 특히 많은 서구국가에서 실업부조는 급여기간과 자격요건이 까다롭지 않은 것으로 나타나고 있다. 실업부조는 고용보험과는 상쇄관계에 있어 고용보험과의 관계설정이 중요한데, 유럽의 경우에는 실업자, 미취업자, (사회보험 등에 따른) 실업급여 소진자만이 아니라 저소득 근로자를 포괄하는 추세다.

한국형 실업부조의 특성과 한계

우리나라에서 실업부조는 국민취업지원제도라는 명칭(소위 한국형 실업부조)으로 추진되고 있다. 고용보험 등 실업에 대한 기존 정책에서 배제되고 있는 일하는 사람들의 실직·폐업 안전망 구축 방안으로서 추진되고 있다. 국내에서 실업부조의 필요성은 2011년 이후 본격적으로 제기되었으며 그 주요한 도입 사유는 정규직 중심의 고용보험이 가지는 사각지대와 정규직 중심 노동시장 외부자에 대한 최소한의 소득보장 필요성이라 할 수 있다. 문재인 정부는 국정과제(2017)로 한국형 실업부조 도입을 채택했다. 그러나 2019년 하반기부터의 실제 추진과정에서는 국민취업지원제도라는 명칭으로 '왜소화'되었는데, 현재 추진되고 있는 한국형 실업부조는 실업부조로서의 충분성에 대한 문제제기가 많이 제기되고 있는 바, 현 정책방식의 쟁점 사항 검토가 필요하다.

2021년 5월 구직자취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률이 통과되어 2021년 1월부터 시행되었으며 시행령을 통해 그 구체적 모습이 드러나고 있다.³ 구직자취업촉진법 시행령에 따라 나타나는 소위 한국형 실업부조의 모습은 실질적으로는 기존의 취업성공패키지 프로그램을 크게 넘어서지 못하고 있다는 비판도 나타나고 있다. 구직자취업촉진법에 규정된 '구직촉진수당'을 지급받을 수 있는 소득요건(기준 중위소득 50%), 재산요건(3억 원), 구직촉진수당을 신청할 수 있는 취업경험 요건(2년간 100일 또는 800시간), 취업지원 재참여 제한 기간(3년) 등을 시행령에서 설정하고 있다. 그런데 시행령에서 정부가 규정한 소득과 재산요건은

3 1유형과 2유형으로 나뉘어 1유형은 구직촉진수당이라는 최대 6개월간 최대 300만 원의 실업급여가 지급되는 것이고 2유형은 직업훈련참여 등 구직관련 비용과 취업지원서비스를 제공하는 것으로 실업부조로서 실질적인 의미는 수당이 제공되는 1유형에 집중되고 있다.

법률 자체에 제시되어 있는 최대 기준(기준 중위소득 60% 이하, 재산합계액 6억 원 이하)보다 낮은 기준을 제시한 것이다. 지급대상을 법률이 정한 최고기준보다 낮게 설정한 것이 위법은 아니나, 당장 이 제도를 도입하려는 시급성에 비추어 소극적 조치라는 비판이 많이 제기되고 있다. 또한 시행령은 구직촉진수당을 신청할 수 있는 취업경험 요건을 '2년간 100일 또는 800시간'으로 확정하고 대신, 구직자취업촉진법과 시행령에 따라 취업경험이 없는 경우라도 고용노동부 장관이 고시로 정하는 기준을 충족할 시 예산의 범위 내에서 구직촉진수당의 수급자격을 인정하기로 하고 있다. 19~34세 청년의 경우 중위소득 120%와 재산 3억 원 요건만을 두고 취업요건에 예외기준을 두기는 했지만, 이 예외기준은 고용노동부 장관의 재량에 따라 예산의 범위 내에서만 인정되는 한계를 나타내고 있어 안정적이거나 예측가능하지 않은 양상이다. 구직촉진수당을 받는 수급자는 근로·사업·재산·이전소득을 신고하여야 하고, 소득이 구직촉진수당을 초과할 경우 지급을 정지한다. 또한 시행령은 취업지원서비스 종료일부터 3년 후에 취업지원 재신청이 가능하도록 규정하고 있는데, 프로그램 종료 후에 미취업한 사람에 대한 조치가 없다는 점, 재참여 제한기간 중 소득중단의 우려가 크다는 점에서 재참여 제한 조항에 논란이 나타나고 있다.

결국 실업부조제도를 이미 시행하고 있는 서구국가들의 제도와 비교할 때, 한국형 실업부조는 대상의 제한성, 급여의 불충분성, 급여기간의 제한성 등을 나타내고 있어 안전망으로서보다는 노동시장 참여유도 중심의 특징을 나타내고 있다. 국민취업지원제도는 '나 다니엘 블레이크'의 문제점을 감안하여 만들어진 제도하기보다는 영화에서의 문제양상을 그대로 노출할 수 있는 까다로운 수급자격과 관료적·행정적 장벽이 두

드리지는 방식이다.

실업부조 강화 방안

실업부조는 일과 관련된 기회를 확보하지 못하는 경우에 대한 (무기여)현금지급의 사회안전망으로 작동하는 것이다. 일(노동)이 중요한 요소가 된다는 점에서 '노동'과 무관한 안전망인 기초생활보장제도와는 별도로 된다. 국민취업지원제도가 실업부조로서 기능하려면 현재 실업의 문제가 노동동기가 의욕의 문제가 아니라 기회 부족의 문제가 핵심이라는 점을 명확히 해야 한다. 현재 우리나라 취업지원제도에서의 구직촉진수당은 낮은 수급액과 짧은 수급기간 등으로 인해 실업부조로 명명하기가 어려운 수준이므로 일반적 실업부조의 성격을 가져야 한다. '한국형' 실업부조가 '일반적 실업부조 성격'의 사회안전망으로서 기능하기 위해서 다음과 같은 보강이 필요하다. 이는 관대한 공공부조로서 실업부조가 시민의 일하고자 하는 권리(시민권)에 조응하기 위한 보강의 성격이다.

① 대상 확대

첫째는 소득과 재산요건의 완화이다. 적어도 구직촉진수당 자격요건의 상한선을 기준 중위소득 60% 이상으로 개정하고, 재산요건에서 가구 특성 관련 지출의 공제, 주거용 재산 등을 기본재산액으로 공제한다. 당장 새로운 법률을 만들지는 않더라도 현재 법률이 정한 최대 기준으로 적용하도록 한다. 또한 취업 경험이 없는 청년에 대해서는 예외고시로 정할 것이 아니라 법률이 정하는 소득요건과 재산요건을 충족하기만 하면 구직촉진수당을 지급하도록 할 필요가 있다. 재참여 제한 및 구직촉

진수당 지급정지와 관련하여 기존의 3년 이내 재참여 제한을 삭제 혹은 대폭 완화하고 부분실업을 넓게 인정하도록 한다.

② 보장수준 강화

둘째는 구직촉진수당을 월 평균임금 20~25%(약 80만 원)로 상향조정함으로써 취업촉진뿐 아니라 생활안정을 도모할 수 있는 최소한의 급여가 제공되도록 보장수준을 강화한다. 18세 미만의 자녀, 65세 이상 노인, 장애가 있는 사람이 가구원으로 포함되어 있을 경우 가구특성수당을 추가 지급한다. 보장기간과 관련하여 지급기간은 최소 1년의 지급기간을 보장하고 (심사 등을 통해) 6개월 이상의 연장하는 것으로 확장한다.

③ 일하는 기회를 제공하는 공공부조로서의 활성화

셋째로 실업부조는 고용보험이 대상이나 보장수준에서 작동하지 않는 지점에서 작동하는 공공부조의 성격을 실질적으로 발휘해야 한다. 동시에 국민기초생활보장제도와 달리 일과 관련된 공공부조로서 취업을 촉진하는 기능을 지향해야 한다. 단, 이는 현재의 조건부 수급이나 자활근로와 같은 ‘조건화’의 기능이 아니라 기회를 최대한 활용할 수 있도록 하여 ‘일할 권리(Right to Work)’ 보장을 지원하는 측면의 성격이 보장되어야 한다. 이는 제4장에서 다루는 다양한 직업훈련 방식과 기회를 보장하는 것과 관련된다.

3. 국민기초생활보장제도에서 국민기본생활보장제도로 전면개혁

국민기초생활보장제도의 역할과 성격

현재의 국민기초생활보장제도는 2000년 도입 이후 우리나라에서 빈곤계층에 대한 최후의 사회안전망으로 기능하고 있다. 기초생활보장제도의 도입은 그 이전의 생활보호제도에 비해 수급권을 권리로 인정하였다는 점에서 ‘국민최저선 확보’라는 중요한 의미를 지녔다. 제도의 초기에는 생계급여를 포함한 여러 종류의 급여가 수급자로 인정되는 기준 미만일 경우 일괄적으로 지급되는 All or Nothing의 방식을 취했다. 이후 2015년 7월에 생계, 의료, 주거, 교육 급여를 급여종류별로 선정기준을 다층화하는 맞춤형 급여로 개편하였다. 2020년을 기준으로 생계급여는 기준중위소득의 30%, 의료급여는 40%, 주거급여는 45%, 교육급여는 50% 이하인 경우로 선정기준이 설정되어 있다.

[표 2-2] 국민기초생활보장제도 급여와 가구규모별 기준

(단위: 원)

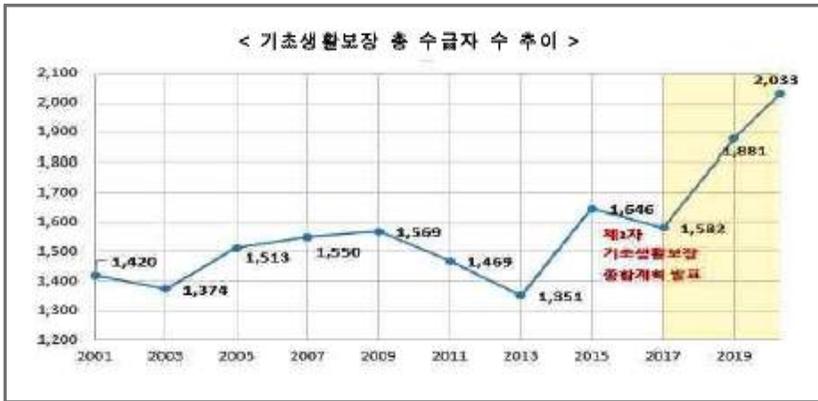
가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
생계급여 선정기준 (기준중위소득 30%이하)	527,158	897,594	1,161,173	1,424,752	1,688,331	1,951,910	2,216,915
의료급여 선정기준 (기준중위소득 40%이하)	702,878	1,196,792	1,548,231	1,899,670	2,251,108	2,602,547	2,955,886
주거급여 선정기준 (기준중위소득 45%이하)	709,737	1,346,391	1,741,760	2,137,128	2,532,497	2,927,866	3,325,372
교육급여 선정기준 (기준중위소득 50%이하)	878,597	1,495,990	1,935,289	2,374,587	2,813,886	3,253,184	3,694,858

출처: 보건복지부 2020.

맞춤형 급여로의 개편 이후 수급자 수가 크게 증가했는데, 2020년 6월 기준으로 생계급여 127만명, 의료급여 142만명, 주거급여 184만명,

교육급여 29만명의 수급 혜택을 받고 있는데, 중복을 감안하면 전체적으로는 약 200만 명 정도가 된다. 맞춤형 급여로의 개편 이후 생계급여와 의료급여 수급자의 수는 약간의 증가를 나타내고, 교육급여는 약간의 감소를 나타내는 반면, 주거급여 수급자의 수가 40만 명 이상 크게 증가하여 전체 수급자의 수 증가에 직접적 원인이 되었다. 주거급여 수급자의 급속한 증가는 교육급여를 제외한 다른 급여에 비해 소득기준이 더 높기도 하지만, 특히 주거급여에서 부양의무자 기준을 폐지한 것이 직접적 원인이다. 이는 역으로 생계급여와 의료급여는 부양의무자 기준에 의해 사각지대가 많이 발생하고 있다는 반증이기도 하다.

[그림 2-2] 기초생활보장 총 수급자 수 추이



출처: 관계부처합동. 2020.

수급자 수가 몇 년간 증가하였지만, 기초생활보장제도는 빈곤선 초과 부분에 지출한 비율이 6% 수준으로 지출 효율성이 매우 높게 나타난다. 부적절한 지원이나 소위 도덕적 해이의 발생은 크지 않은 상황이다. 오히려 기초생활보장제도 내부적으로도 '최후의 안전망'이라는 취지에 무

색하게 재정절감을 위해 실질적인 빈곤층에 대한 지원이 이루어지지 않는 제도적 장벽을 많이 가지고 있는 상황이다.

국민기초생활보장제도의 취약성

기초생활보장제도는 넓은 사각지대를 가지고 있으며 보장수준이 낮아 탈빈곤의 제약성이 크다는 지적이 많다. 엄격한 소득기준 적용대상을 가진 생계급여와 의료급여의 경우에 비수급 빈곤층은 정부의 추계로도 73만 명에 이르고 있다. 국민기초생활보장제도의 사각지대와 같은 취약성으로 인해 빈곤층의 사망사고 등 사회적 참사는 끊이지 않고 발생하고 있다.

① 과도하게 까다로운 소득과 재산기준

기초생활보장 수급을 받기 위해서는 소득과 재산의 소득환산액을 더한 소득인정액이 급여별로 정해진 기준중위소득의 일정 비율 미만이어야 한다. 생계급여의 기준인 중위소득 30%, 의료급여의 기준인 중위소득 40%는 일반적인 빈곤 기준이라 할 수 있는 중위소득 50%에 한참 미치지 못하는 수준이다. 소득인정액을 산정하기 위해서 재산을 소득으로 환산한다. 이 과정에서 사실상 소득이 발생할 수 없는 최소한의 재산 금액은 기본재산으로 공제하게 되는데, 이 기본재산 공제범위가 지나치게 협소하여 '사실상 모든 재산을 탕진'한 후에야 수급을 받을 수 있다. 2019년 복지부의 기초생활수급자 재산 현황을 보면 주거용 재산을 포함하여도 총 재산의 규모가 2,578만원 수준이며, 절반 이상의 수급자가 1천만 원 미만의 재산을 보유하고 있다. 재산의 소득환산액은 일반 재산

의 경우 월 4.17%, 금융재산은 월 6.26%, 자동차의 경우 월 100%의 비현실적으로 높은 환산율을 적용하고 있다.

② 전근대적인 부양의무자 기준

기초생활보장제도는 소득과 자산에 따라 소득인정액이 정해진 수준 이하여야 한다는 요건 외에도 부양의무자가 없거나 부양을 받을 수 없다는 점이 입증되어야 한다. 부양의무자조건은 기초생활보장제도의 사각지대, 비수급 빈곤층의 가장 핵심적인 원인으로 지적되고 있다. 부양의무자는 1촌 내 직계혈족 및 그 배우자에 해당하며, 부양의무자가 있는 경우 그 부양능력을 따져서 수급권을 보장한다. 부양능력은 부양의무자 가구의 소득과 재산이 일정 수준 이상일 경우 기초수급대상에서 제외하는 방식으로 적용된다. 부양의무자 가구의 소득 수준이 중위소득 100% 미만이면서 재산의 소득환산액도 수급가구와 부양의무자 가구 중위소득액 합계의 18% 미만일 경우에만 (부양능력이 없다고 보아) 수급대상이 될 수 있다. 부양의무자 조건의 폐지 이후 주거급여 수급자 수가 크게 증가하였다는 점에 비추어 볼 때, 특히 중요한 생계급여와 의료급여에 있어서 부양의무자 조건은 사각지대를 발생시키는 주원인이 되고 있다.

③ 엄격한 근로연계

근로능력이 있는 경우 자활 등 근로를 조건으로 하여 수급을 시행하는 방식 역시 문제점을 내포하고 있다. 근로능력이 있다는 판정에 따라 무리하게 취업성공패키지 프로그램에서 취업활동을 진행하다 사망한 최인기 사건⁴(한국판 나 다니엘 블레이크 사건으로 불리고 있음) 등에서 볼

수 있듯이 공공부조인 국민기초생활보장제도가 ‘근로능력이 있는데도 일하지 않고 수급을 받는 것에 대한 제재 성격에 강하다보니’ 인권침해적 요소와 노동의 조건화가 지나치게 강조되고 있다.

④ 가구단위 급여와 열등처우

또한 국민기초생활보장제도는 개별가구 단위 보장을 기본 원칙으로 하고 있다. 생계를 같이하는 가구가 경제생활과 소비의 기본단위가 되므로, 가구별로 보장한다는 것인데 이에 대해 법의 시행령에서 범위를 규정하고 있다. 시행령 제2조에서는 세대별 주민등록표에 등재된 사람을 가구로 보고, 이외에 배우자(사실혼 포함)와 30세 미만의 미혼자녀를 포함하고 있다. 그런데 시행령에 따라 성년이지만 30세에 이르지 못한 경우에는 부모와 독립적으로 가구분리를 통해 기초생활수급자가 될 수 없다. 이는 기본적으로 가구분리가 이루어짐으로써 보장에 들어가는 재정 소요가 커지는 것을 막기 위한 것이다. 가구원 수별로 보장금액이 비례하지 않는 가구균등화지수나 가구별로 분리되어야 하는 주거급여 수급권의 이슈가 관련된다. 30세 미만의 청년은 법적으로 이미 19세를 넘어 성년이 된 경우인데도 이를 30세 이상과 구별하여 독립적 가구생활을

4 최인기씨는 대동맥류 진단을 받고 대동맥 인공혈관 교체의 이식수술을 받고 건강이 회복되지 않아 일을 그만둔 채로 기초생활수급을 받고 있던 중, 근로능력평가가 국민연금공단에 위탁된 후 2012년 12월 첫 번째 근로능력평가에서 근로능력이 있다는 평가를 받아 수원시의 취업성공패키지로 연계되었다. 이 과정에서 급여의 일시삭감도 나타났다. 이후 2014년 2월부터 대형 아파트단지 지하주차장 청소부로 무리해서 일하다가 2014년 6월 인공혈관 감염으로 쓰러져 혼수상태에 빠졌고 8월 사망하였다. 근로능력평가 당시 국민연금공단은 수술이력을 반영하지 않았고, 최인기씨는 수술받은 사실을 진술하였으나 행정적인 사유로 의학적 평가에는 반영되지 않았다. 이후 국가배상소송에서 수원지법은 근로능력이 있다고 판단한 것은 위법하다고 판결하며 1,500만 원의 위자료를 지급하라고 선고했다. 이후 국민연금공단은 위법이 없다고 항소했으나, 2020년 10월 29일 2심에서도 법원은 유족의 승소를 판결했다.

인정하지 않는 것은 평등권의 침해 문제도 유발하는 것이라 할 수 있다. 오히려 청년에 대한 적기지원은 향후 소득증대의 발판이 될 수 있으나 현재는 기초생활보장제도가 자립(근로능력)이 가능한 경우 지원하지 않는다는 도그마에 묶여 있는 상황이다.

국민기초생활보장제도는 부정수급 방지를 위한 까다로운 제도 설계를 가지고 있다. 기초보장급여 신청에 대한 결정에 최대 60일까지의 행정적 기간이 소요되고 있다. 기본적 성격이 탈빈곤과 재기를 위한 활동이 가능하도록 하기보다는, 최소한의 지원으로 보호를 수행하는 열등처우 (less eligibility)의 원칙이 실질적으로 작동하고 있다.

국민기초생활보장제도로 전환: 전면적인 국민기초생활보장제도 개편

국민기초생활보장제도가 기본적 생존권을 보장하는 것으로 역할하기 위해서는 수급권을 제약하는 요소들에 대한 개혁이 필요하다. 이를 기존의 국민기초생활보장제도와 구별하여 국민기본생활보장제도라고 부르기도 한다.

① 부양의무자 기준의 전면 폐지

정부는 2차 기초보장종합계획을 통해 생계급여 부양의무자 기준이 단계적으로 폐지가 진행되고 있다고 발표했으나, 인구학적 기준 중심으로의 부분적 개선만이 진행되어 왔다. 전체적인 추가 폐지는 2022년으로 계획 중에 있음만을 발표했다.

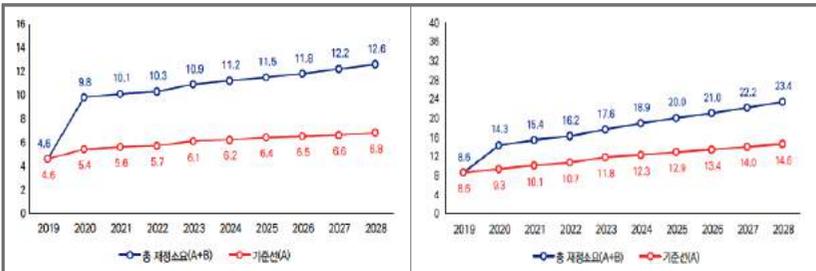
[그림 2-3] 기초생활보장 생계급여 부양의무자 기준 폐지 상황



출처: 관계부처합동 2020.

또한 이 역시 부양의무자 가구의 소득(1억)과 재산(9억)이 고소득자에 해당하는 경우는 부양의무자 기준이 존재하는 것으로 발표하고 있다. 더구나 의료급여에 대해서는 부양의무자 기준 폐지를 중장기 과제로 넘겨 구체적 계획도 만들지 않고 있다. 부양의무자 기준은 생계급여, 의료급여 모두를 포함하여 단계적인 폐지가 아닌 전면적인 폐지가 필요하다. 이를 통해 빈곤 상황의 가구에 대해서는 현대적인 공공부조가 전면적으로 시행될 수 있도록 해야 한다.

[그림 2-4] 부양의무자 기준 폐지 시의 재정소요



출처: 국회예산정책처 2019.

국회예산정책처(2019)에 따르면 생계급여와 의료급여의 부양의무자 기준 폐지 시에 추가적 재정소요는 10년간 생계급여 연평균 4조 5천억원, 의료급여 연평균 5조 9천억원으로 추계되고 있다. 실제 소요재정에 대해서는 보다 면밀한 추계가 필요하며, 다른 사회안전망의 보강에 따라 이 소요 추계액은 크게 줄어들 수 있다.⁵

② 즉각성이 있는 유연한 기본생활보장제도 지향과 긴급복지지원 통합

신속한 선보장의 체계 확립과 긴급 상황시에 실제로 보장받을 수 있는 적극적 재량적 행정 도입이 필요하다. 현행 국민기초생활보장제도 운용에서는 급여신청에 대해서 신청일로부터 30일 이내에 보장 결정 여부와 내용의 결과를 통지하되, 사유가 있는 경우 60일 이내에 통지할 수 있도록 하고 있다. 정보 취약성 등으로 인해 적기에 신청이 되지 못하고, 또 보장에 이르기까지의 소요기간 등 제도운영의 경직성이 즉각적 보호에 지장을 초래하고 있다. 이는 재난적 상황 등에 대해 즉각성을 강화하는 긴급복지제도를 별도로 편성하여 운영하는 원인이 되고 있다. 소위 최후의 안전망인 기초보장제도에 추가적인 제도 편성은 부적절하다. 새로운 국민기초생활보장 체계에서는 부양의무자 기준 폐지에 따른 행정적 간편성, 그리고 사회복지 전담인력의 전문재량성을 활용한 적극행정을 토대로 긴급복지제도 (이상) 수준의 신속하고 유연한 보장을 실시하도록

5 위의 추계는 현재까지의 부양의무자 기준 동향을 모두 반영한 것이 아니며, 지금의 부실한 보장체계에서의 누락공백을 모두 기초생활보장제도의 급여가 포괄한다는 전제에서 추계한 것이다. 특히 국민기초생활보장제도는 다른 사회보장 체계의 적용 후에도 빈곤한 경우에 대해 국민의 권리로서 무조건적 기본선 보장을 추진하는 것이므로, 논의되고 있는 전국민사회보험, 실업부조 등 보장체계가 강화될 경우 부양의무자 기준의 완전폐지를 위한 소요재정은 이 추계와는 전혀 달라진다.

해야 한다. 긴급복지제도가 따로 필요하지 않도록 국민기본생활보장제도의 유연성을 강화하여 통합한다.

③ 수급자 선정에서의 소득과 재산 기준 합리화

자동차에 대한 월 100% 소득환산은 재산의 합리적 소득환산이라기보다는 제도적용에서의 '정서'적 이유에 의한 것으로 볼 수 있다. 그 밖의 재산환산율도 월 4%대나 6%대의 비율은 재산을 소득으로 이전할 수 있는 실제 비율과는 무관하게 과도하다. 반대로 재산을 소득으로 환산할 때, 생활에 필수적이라고 판단하여(소득으로 환산할 수 없다고 인정되어) 공제하는 기본재산은 비현실적으로 낮은 수준이다. '보유하고 있는 자산을 모두 팔아 생계유지해 사용한 후 기초보장의 도움을 받아야한다'는 논리와 '형평성에 맞추어 많은 재산을 보유한 경우 그 재산이 가지는 소득으로의 환가성을 감안한다'는 논리 중에서 현재는 사실상 전자의 논리에 입각한 재산의 소득 환산만이 존재한다. 이는 합리적이라기보다는 국가의 보호부담을 최소화하겠다는 자력갱생의 강조라 할 수 있다. 기본재산액을 현실화하고 재산의 소득환산율은 실제의 환산비율에 유사하도록 대폭 하향 조정할 필요가 있다.

④ 가구 단위 보장이 개인의 수급권을 제약하지 않도록 개선

특히 미혼 청년의 경우 수급권의 피해를 보고 있음으로 개인의 수급권을 제약하는 방식의 가구 단위 보장방식에 대해 개선해야 한다. 주거급여의 경우 성인인 청년에 대해 가구분리를 인정하는 계획이 준비되고 있으나 전체적으로 다른 급여에서도 청년층의 수급권 박탈이 없도록 보

장해야 한다. 30세 미만의 청년에 대해서 미혼인 경우에도 성인으로서의 단독가구 형성에 따른 독립적 기초생활보장 수급권이 인정받을 수 있어야 한다. 중장기적으로는 가구단위보장에 집착할 것이 아니라 개인단위의 보장과 차이가 나지 않도록 조정해야 한다. 여기에는 가구균등화 지수의 합리적 조정 등의 이슈도 포함된다.⁶

⑤ 회복 탄력성(resilience)과 급여별 특성 반영

마지막으로 수급자 중 일부에 대해서는 장기간 혹은 영구적으로 공공부조 수급에 머무르지 않을 수 있도록 회복탄력적 역할을 수행하는 방안의 강구가 필요하다. 다만, 국민기초생활보장제도는 실업부조와 달리 근로능력 등에 초점이나 조건화가 되지 않도록 한다. 의료급여, 주거급여의 현물급여에 대해서는 기초생활보장제도의 틀에 현재와 같이 묶여 있는 것에 대한 재검토 주장도 있다. 예를 들어 의료급여의 경우, 수급자를 국민건강보험제도 내의 피보험자로 포괄하되, 소득이 취약하면 보험료를 낼 수 없는 경우로 간주하여 보험료 부담이 없고 급여는 건강보험과 동일하게 하자는 것이다. 이에는 본인부담액의 부담능력 문제, 보험재정과 일반재정의 문제 등의 이슈가 있다. 주거급여의 경우, 소득과 재산 기준 외에 구체적 주거상황 등 주거욕구와 관련된 유연한 보장을 위해 국민기초생활보장제도 외부에 존재해야 한다는 논의도 있으며 주거급여에서의 부양의무자 기준 폐지 역시 관련된 논의 속에서 이루어졌다. 기초생활보장제도 현물급여의 운영방식에 대해서는 추가적 검토가 필요하다.

6 현재는 OECD 국가들에 비해 1~2인 가구의 경우가 4인 가구에 비해 상대적으로 불리한 가구균등화지수를 적용하고 있는데 이 역시 전체 빈곤층 중에서 증가하는 단독가구의 비율을 감안할 때, 개선이 필요하다.

4. 새로운 공공부조 구축을 위한 단기 및 중장기 정책과제

신복지체제에서 기본생활보장의 성격: 실업부조와 국민기본생활보장제도

과거의 근대적 사회보장체계에서는 정규직 고용에 기반하여 고용된 노동자의 가족 부양, 고용구조에 따른 사회보험 체계를 통한 노후소득보장, 비전형적인 (시장소득과 가족부양, 사회보험소득이 없는) 국민 일부에 대한 잔여적 공공부조라는 방식을 순차적으로 적용하여 소득보장을 실시해 왔다. 우리나라에서는 이 근대적 소득보장체계도 서구국가처럼 작동하지는 못하고 있는 상황이다. 정규직 고용구조의 전제, 가족 우선과 사적 부양 우선, 노동을 저해하지 않으려는 공공부조의 진입장벽 등이 여전히 존재하고 있으며, 이는 현재의 빈곤과 불평등 심화의 사회상황과 부합하지 않는 것이다.

신복지체제에서는 기본적인 생활(소득)수준을 모든 국민에 대한 시민권으로 보장한다는 것이 최우선 원칙이 된다. 여기서 다른 내용은 소득보장을 위한 정책과 제도 전반이 아니라 ‘국민 개인의 기본적 생활수준을 보장하기 위해 작동하는 안전망’의 내용에 국한된다. 특히 공공부조의 역할에 대해 초점을 두고 있다. 공공부조는 다른 소득보장 정책과 기제 후에 작동하는 것이지만, 기본적 생활수준에 미달하는 사람에게 일반 조세로 제공되는 현금지급 체계로서 과거 사회보장체계에서보다 적극적인 의미가 있는 정책수단의 위상을 갖는다. 관대한 공공부조는 기본소득이 가지는 정책적 의미를 상당 부분 수용할 수도 있다. 일하는 국민을 위한 실업부조의 형성과 모든 국민에 대해 조건의 부과 없이 실질적으로 기본생활을 보장하는 새로운 국민기본생활보장제도의 시행이다.

단기 및 중장기 과제

단기적으로 추진해야 할 과제는 첫째, 국민취업지원제도를 일반적 실업부조로 기능할 수 있도록 관대해지는 조치의 보완이다. 구직촉진수당 자격요건으로서 소득과 재산요건을 법률의 최대기준 이상으로 적용하는 것, 청년에 대한 구직촉진수당 수급자격을 보장하는 것, 지급기간을 1년 + 6개월로 확장하는 것, 구직촉진수당을 월 평균임금의 20~25%인 월 80만 원으로 향상하는 것이 필요하다. 둘째, 국민기초생활보장제도의 기본적 생활수준 보장기능을 현실화하여 국민기본생활보장을 구축한다. 의료급여를 포함한 부양의무자 기준의 전면 폐지가 전제조건이 된다. 수급자 선정에서의 소득과 재산 기준 합리화, 청년의 성인 단독가구 형성 제약요인 폐지 역시 그 요소가 된다.

중기적으로 다음 정부 기간까지 추진되어야 할 과제는 첫째, 실업부조(국민취업지원제도)와 관련된 취업성공패키지, EITC, 자활관련 지원, 고용보험 등 산재해 있는 고용지원 정책을 단계적으로 연계 혹은 통합한다. 둘째, 국민기본생활보장제도의 보장수준을 중위소득 40~50% 선으로 단계적으로 향상한다. 셋째, 의료급여를 국민건강보험으로의 통합하며 기존 의료급여 수급자의 자부담 의료비용을 지원한다. 넷째, 국민기본생활보장제도의 유연성과 즉각 지원성을 기반으로 긴급복지지원 등을 통합한다. 향후 중장기적으로는 일차적 사회보장의 강화에 따라, 관대하면 서도 공공부조 제도에 소요되는 재정 규모가 축소되는 것을 지향한다.

사회서비스: 돌봄 국가책임제

김진석

서울여자대학교 사회복지학과 교수

사회서비스

: 돌봄 국가책임제

돌봄은 모든 인간이 생애주기 전반에 걸쳐 필요로 하는 필수적인 요소라 할 수 있다. 이와 같은 필수적인 요소가 성별, 계층, 지역, 빈곤 등 인구사회경제적인 조건에 따라 차등적으로 충족되는 사회라면 '인간다운 생활을 할 권리'로서 사회권적 기본권을 규정하는 헌법의 정신을 구현하지 못하는 사회일 것이다. 신복지체제에서 보육, 요양, 장애인 활동지원 등 인간의 존엄을 유지하는데 필수적인 돌봄 욕구의 충족은 권리로 자리잡고, 주민의 권리 실현을 위한 국가의 의무로서 사회서비스 전반에 대한 공공의 책임성이 구현되어야 한다. 뿐만 아니라 돌봄, 주거, 의료, 여가, 고용, 교육 등 주민의 삶을 구성하는 필수적인 사회서비스는 익숙한 삶의 터전인 지역사회로부터 격리되지 않아도 모든 주민이 누릴 수 있어야 한다.

신복지체제 사회서비스 구현을 위한 주요 과제는 다음과 같다. 첫째, 지역 사회통합돌봄을 전면화해야 한다. 단기적으로는 지역사회서비스 인프라와 인력을 충원함으로써 사회적 입원을 해소하고 주야간보호, 단기보호, 재활, 주거지원, 이동, 식사, 일상생활지원 등 다양한 영역에 걸쳐 총체적인 지역사회돌봄서비스 체계의 구축한다. 중장기적으로 장애인 활동지원, 아동보호, 보건의료, 정신보건 등의 영역에 이르기까지 주요 사회서비스 영역으로 확대하도록 한다. 공공의 책임성 강화를 위해 인력, 조직, 운영, 재정의 측면에서 부처-부처, 부처-사회보험, 사회보험-사회보험간 지역사회내 통합적 서비스 기획 및 관리체계를 구축한다. 둘째, 돌봄 국가책임제를 실현하기 위해 공공부문 사회서비스 일자리의 획기적인 확대와 질

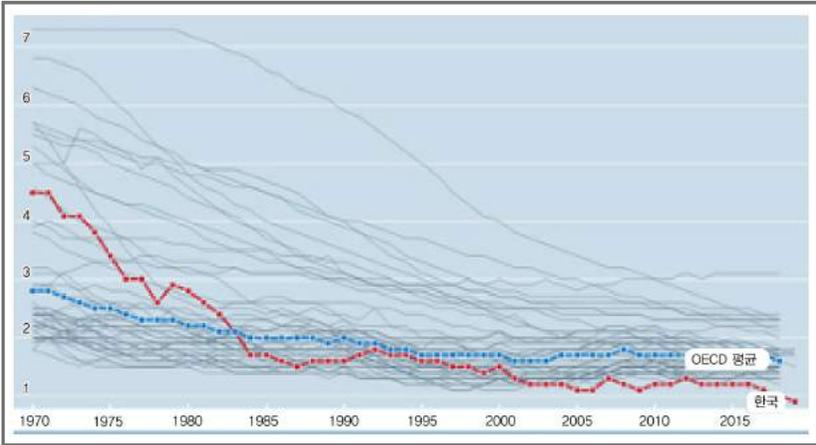
개선이 필요하다. 이를 위해 공공부문 일자리의 비중을 OECD 평균 수준인 전체 고용의 17.7%까지 늘리고 공공영역의 사회서비스 일자리가 노동자의 생계유지 및 경력 추구가 가능한 일자리가 되도록 질 개선에 힘써야 한다. 셋째, 사회서비스의 공공 책임성 강화를 위해 기존 서비스제공 시설 및 인프라 공공전환, 신축, 증설 등을 통해 사회서비스 공공 인프라를 최소한 영역별 30% 수준까지 확대해야 한다. 이를 위해 중장기적인 확충 계획을 수립하고 집행해나가야 한다. 마지막으로 돌봄 국가책임과 사회서비스 공공 책임성 강화를 구현하기에 적절한 정부조직의 개편이 필요하다. 복지업무를 책임지는 복지부 장관 중심의 사회관계장관회의 운영과 더불어, 사회서비스 제공 및 연계 중심의 기초지자체 조직구조 개편 등이 중장기적 과제로 고려되어야 한다.

1. 사회서비스 정책환경 변화

인구구조와 가족구조의 급속한 변화

세계적으로 유례가 없는 초저출생, 그와 함께 급속하게 진행되고 있는 고령화는 인구사회적 측면에서 우리 사회의 지속가능성에 불안감을 드리우고 있다. 한국의 합계출산율은 2019년 0.92명, 2020년 3분기 기준으로 0.84명으로까지 줄어든 현황으로 매우 심각한 수준에 이르렀다. 우리나라는 지난 2001년 합계출산율 1.30명으로 초저출산 국가로 접어든 이래 20년 넘게 초저출산율 국가의 상태를 벗어나지 못하고 있으며, 이와 같은 사례는 세계 주요 국가들에서 우리나라가 역사상 유일무이한 상황이라 할 수 있다.

[그림 3-1] OECD국가와 한국의 합계출산율 경향

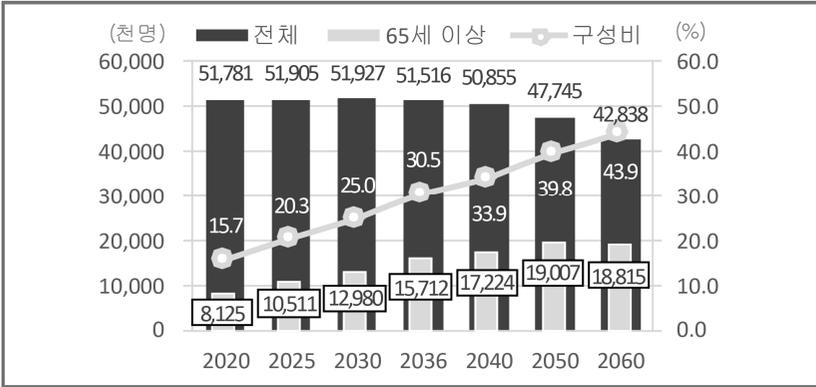


출처: OECD Statistics.

초저출산 현상과 더불어 우리나라는 2020년부터 베이비부머 세대가 노인 인구로 진입하면서 고령화가 급속히 진행되고 있다. [그림 3-2]에서 보인 바와 같이 2025년에는 초고령사회로 진입할 것으로 전망되며 고령화율의 측면에서 2036년에 30%, 2060년에는 43.9%까지 이를 것으로 전망되고 있다. 이와 같은 후기 고령인구의 증가와 기대수명의 연장으로 인해 한국 사회 돌봄수요는 폭발적으로 증가할 것으로 전망되고 있다.

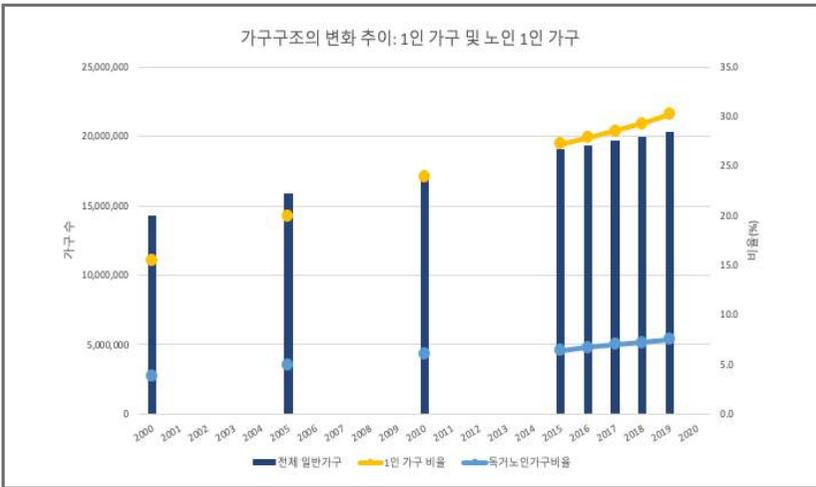
다른 한 편 1인 가구와 노노(老老)가구의 증가 등 가족구조의 측면에서도 기존 가족 내 돌봄 체계가 작동하기 어려운 상황이 전개되고 있다. [그림 2-3]에서 보인 바와 같이 우리나라 1인 가구의 비율은 2000년 이후 지속적으로 증가하여 2019년 현재 평균적으로 세 가구 가운데 한 가구에 조금 이르지 못하는 비율(30.2%)에 이르렀다. 또한, 노인 1인가구의 비율 또한 2000년 3.8%에서 2019년 7.6%로 두 배 가까이 증가한 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-2] 65세 이상 고령인구 규모 및 비율



출처: 통계청 2020c.

[그림 3-3] 가구수, 1인 가구, 노인 1인 가구 추이

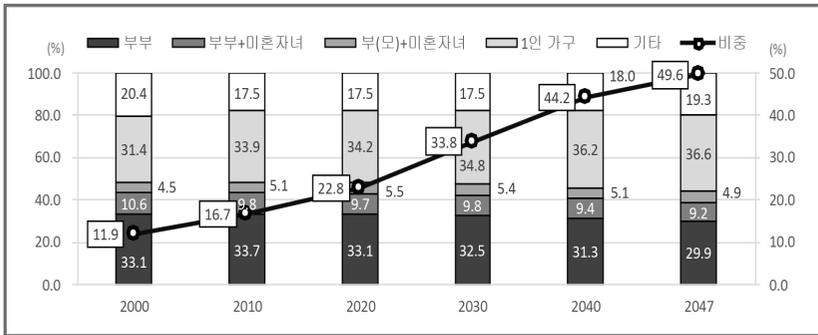


출처: 통계청 자료로 필자 재가공.

2016년 <고령화연구패널조사> 결과에 따르면 일상생활수행능력에 제한이 있는 가족 구성원을 직접 돌본 50세 이상의 중고령자 중 58.6%가 70대 이상이며, 배우자와 부모를 직접 돌본 경우가 각각 56.6%,

36.4%로 노노케어의 양상이 두드러지고 있음을 확인할 수 있다. 또한 아래 [그림 2-4]에 보인 바와 같이 전체 65세 이상 가구 가운데 노인부부가구와 노인1인 가구의 비율 역시 지속적으로 증가하거나 일정한 수준을 유지할 것으로 보인다

[그림 3-4] 고령자 가구 비중 및 유형별 구성비 추세



출처: 통계청 2020c.

이와 같은 인구구조와 가족구조의 변화는 결과적으로 노년부양비, 노령화지수 등 측면에서 경제활동인구의 사회적 비용 및 돌봄 부담을 가중시키는 요인으로 작용한다. 그럼에도 불구하고 우리 사회는 이와 같은 인구사회학적 변화에 능동적으로 대응하고, 돌봄 공백 등 주민의 안전하고 건강한 삶을 보장하기 위한 사회정책적 대응이 여전히 부족한 상황이다. 2017년 <사회서비스 수요 공급 실태조사> 결과에 따르면 우리나라 주요 사회서비스 영역별 주민들이 체감하는 사회서비스 미충족율은 아동돌봄 영역(68.4%)를 제외하고 모든 영역이 80% 이상을 기록했으며, 특히 주거(91.2%), 성인돌봄(86.3%), 재활(87.7%) 등의 영역에서 높은 미충족율을 보이고 있다. ([그림 3-5])

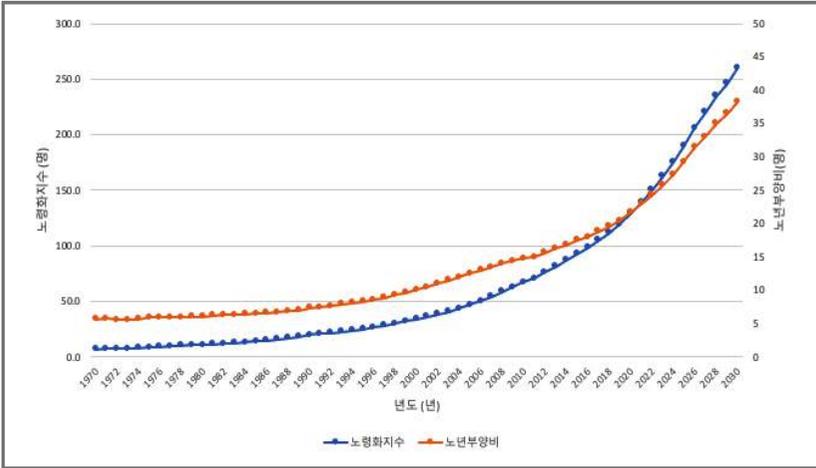
[그림 3-5] 돌봄부족 현황



출처: 2017 사회서비스 수요 공급 실태조사.

[그림 3-6]에 보인 바와 같이 생산가능인구 100명 당 65세 이상 인구 수를 의미하는 노년부양비의 경우 우리나라는 1970년 이후 지속적으로 증가해왔으나 2000년 들어 비로소 10명을 넘어섰다. 하지만 최근 20년 사이 두 배 가까이 증가하여 2020년 21.7명이 되었으며 2030년 38.0명까지 늘어날 전망이다. 유소년 인구 100명에 대한 고령인구의 비율을 나타내는 노령화지수의 경우 지속되고 있는 저출산 경향의 영향으로 급격히 증가하여 1970년대 7.2 수준이던 것이 2000년 34, 2020년 129까지 증가하였으며, 2030년 260까지 증가할 것으로 전망되고 있다.

[그림 3-6] 노령화지수와 노년부양비



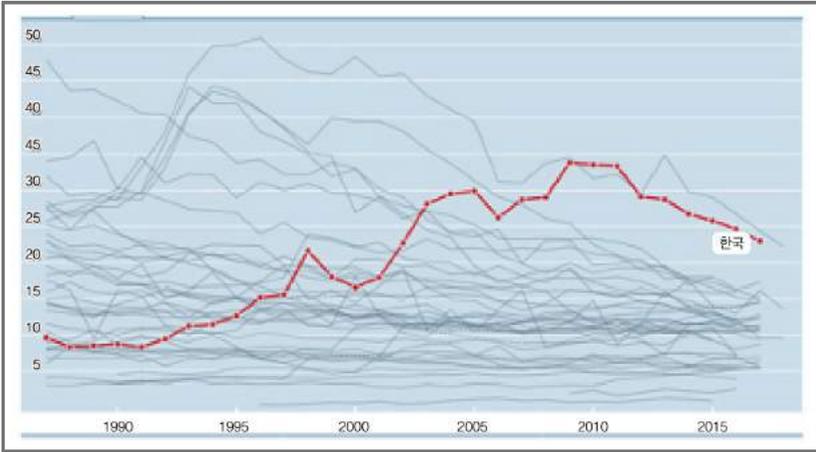
출처: 국가통계포털 자료로 재가공.

불평등의 심화와 돌봄의 붕괴

불평등의 심화와 이에 따른 한국사회 위기의 징후들은 곳곳에서 현실화되고 있다. 한국사회 위기의 심각함은 다양한 지표를 통해 확인할 수 있다. 무엇보다도 2017년 기준 OECD국가 가운데 1위를 차지하고 있는 높은 자살율을 들 수 있다. 1987년부터 2017년까지 지난 30년 동안 OECD국가의 자살률이 평균적으로 26% 가량 줄어든 반면 우리나라는 같은 기간 동안 무려 154% 증가한 것을 확인할 수 있다(그림 3-7).

뿐만 아니라 시민들이 체감하는 행복지수의 측면에서 우리나라는 2020년 조사 기준 153개국 가운데 61번째에 해당하며, 지난 10년 동안 행복지수의 변화량을 보면 오히려 감소한 소수의 국가들 가운데 하나로 전체 105위에 해당한다. 또한 삶의 만족도의 측면에서도 10점 만점에 6점 정도 수준으로 OECD평균에 한참 미치지 못하고 있다.

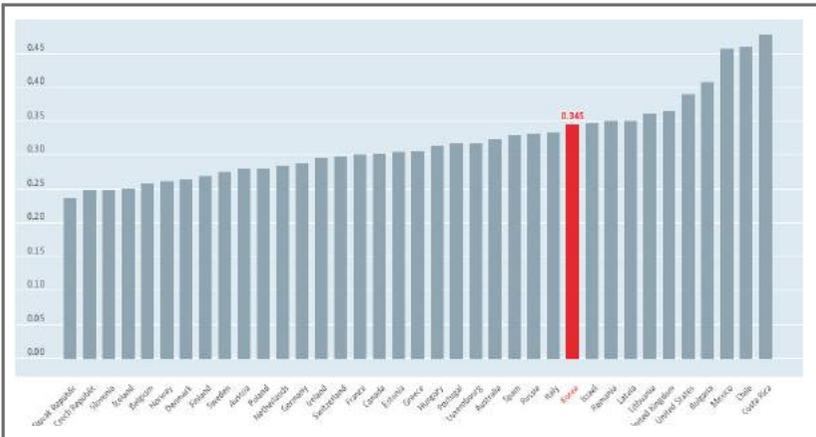
[그림 3-7] OECD국가 자살률 추이



출처: OECD Statistics.

자살률, 행복지수, 삶의 만족도 등 주민 삶의 질을 보여주는 지표들과 관련이 깊은 사회적 불평등의 문제는 갈수록 그 정도와 깊이를 더해가고 있어, 그 자체로도 우리 사회의 위기 상황을 나타내는 중요한 지표라 할 수 있다.

[그림 3-8] OECD국가 소득불평등 현황: 지니계수



출처: OECD Statistics.

[그림 3-9] 한국 소득과 부 불평등 현황



출처: <https://wid.world/country/korea/>

이와 같은 환경을 고려했을 때 한국사회 위기에 대응하기 위한 새로운 복지체제의 모색이 어느 때보다도 필요한 상황이다. 문재인 정부는 출범 이후 지역사회통합돌봄 시행, 사회서비스원 설립, 치매국가책임제 시행, 국공립보육기관 확충 등 우리 사회가 직면한 사회적 위험에 대응하기 위한 다양한 정책적 방안을 내놓은 바 있다. 그럼에도 불구하고 정책의 통합성과 공공 책임성의 부재 등의 문제로 인해 주민의 삶의 책임지는 정책적 개입의 수준에는 여전히 도달하지 못하고 있는 형편이다.

이러한 사회정책적 사각지대가 지속되고 있는 가운데 경제규모 측면에서 세계 10위권에 들어서 있음에도 불구하고 돌봄의 붕괴로 인한 사회적 참사가 끊이지 않고 있으며, 우리 주민들의 삶은 여전히 불안정에 노출되어 있다.

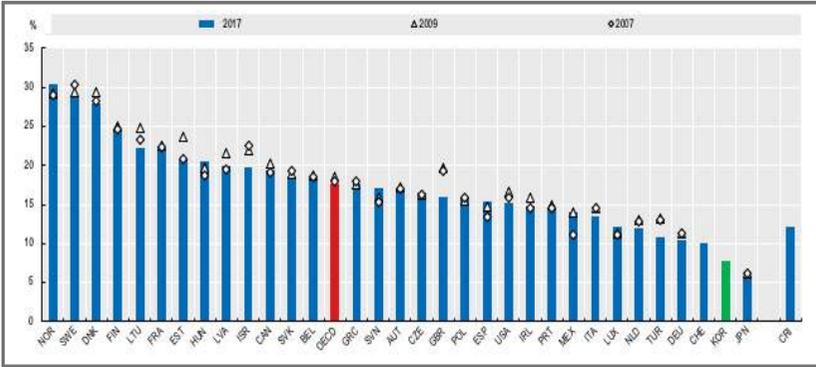
2. 사회서비스 현황 및 한계

사회서비스 공적 책임성 부재

현재 우리 사회가 직면하고 있는 사회서비스의 공적 책임성 부재는 다양한 방식으로 드러나고 있는데 우선 주요 사회서비스 영역에서 공공의 존재감이 부재하다는 점이 가장 특징적이다. 요양, 보육, 방과후 돌봄, 장애인 지원, 아동보호 등 주요 사회서비스 영역에서의 민간주도성은 우리나라 사회서비스를 특징짓는 주요 성질 가운데 하나이며, 이와 같은 상황이 문재인 정부 들어서도 여전히 지속되고 있다. 2017년 현재 성인돌봄의 3.6%, 보육의 8.9%만이 국공립 공급기관에 의해 제공되고 있으며, 그나마도 기관의 운영은 대부분 민간, 특히 개인에게 맡겨져 있는 상황이다.

뿐만 아니라 공공 사회서비스의 직접 제공부터, 질관리와 운영감독 등 공적 책임성 강화 업무를 수행할 공공부문 고용의 총량과 비율도 절대적으로 부족한 상황이다. [그림 3-10]에 보인 바와 같이 전체 고용 가운데 정부 부분의 고용이 차지하는 비율은 우리나라의 경우 2017년 현재 7.7%로, 노르웨이(30.3%), 덴마크(28.0%), 스웨덴(28.8%) 등 북구 복지국가들뿐만 아니라 OECD 평균(17.7%)에도 현저한 격차를 보이고 있다.

[그림 3-10] OECD 주요국 전체 고용 대비 공공부문 고용률 현황



출처: OECD 2019c.

이와 같이 사회서비스 영역에서 공공의 존재감이 부재한 상황에서 주요 서비스는 다수의 민간제공자들이 경쟁적으로 자리를 차지하고 있으며, 이러한 상황에서 이용자보다는 제공자들의 욕구에 기반을 두어 제공 구조가 고착되어 온 바 있다. 이용자의 욕구와 이에 대응하는 적절한 서비스 제공을 위한 전문적 사정과 제공계획을 수립할 수 있는 공공 컨트롤 타워가 제대로 작동하지 않는 상황에서 이용자의 서비스 욕구파악과 서비스 이용의 계획은 전적으로 이용자 개인에게 맡겨져 있는 형편이다. 이에 더해 다양한 민간 서비스 제공자들이 주도하고 있는 사회서비스 제공구조는 결과적으로 공급자 중심의 사회서비스 제공 환경 강화로 귀결되고 있다.

이는 사회서비스와 같이 전문적 영역에서 서비스 이용자와 제공자 사이에 존재하는 정보의 격차 등으로 인해 이용자는 본인이 필요로 하는 서비스를 선택하기보다는 서비스 제공자가 시장 논리에 의해 제공하는 서비스를 우선적으로 이용하게 되는 결과를 초래한다. 결과적으로 상당한 수준의 공적, 사전 자원을 사회서비스 분야에 투여함에도 불구하고

이용자의 욕구 충족과 이를 통한 삶의 질 개선은 여전히 미진한 상황이 지속되고 있다.

양과 질 모두에서 부족한 지역사회기반 사회서비스

시설 중심의 사회서비스 운영은 우리 사회 사회서비스 영역의 주요한 특징이자 문제점 가운데 하나이다. 노인요양 서비스, 장애인 서비스, 정신질환자 서비스, 아동보호 서비스 등 주요 사회서비스 영역에서 시설중심성이 두드러진다. 시설 중심 서비스 제공 구조가 가지고 있는 고비용성, 인권 침해의 위험성 등에 대한 문제제기가 지속적으로 제기되고 있음에도 불구하고 특히 취약한 대상이라 할 수 있는 아동보호 서비스, 정신질환자 서비스 등의 영역에서 시설 중심 서비스의 문제는 여전히 지속되고 있다. 이와 같이 시설중심 서비스에 대한 문제제기가 지속되고 있음에도 불구하고 탈시설과 지역사회돌봄(community care)으로의 전환이 이루어지지 않는 근본적인 이유는 시설 중심 서비스를 대체할 수 있는 지역사회기반 서비스가 양과 질, 그리고 범위에 이르기까지 절대적으로 부족한 데에 있다.

재정과 집행주체에 따라 분절된 사회서비스 전달체계

뿐만 아니라 우리나라 사회서비스 정책 전달체계의 파편성과 분절성은 그나마 존재하는 사회서비스 분야 제도적 기반의 효과성과 효율성을 심각하게 훼손하고 있다. 한국 사회서비스 정책과 제도, 그리고 전달체계는 정책적 의사결정의 주체와 소요 재원의 성격에 따라 제각기 독자적인 구조를 가지고 있다. 자원 부담의 측면에서 영리시장의 영역을 통해

이용하는 사적 부담의 영역을 논외로 하더라도, 공적 자원을 활용하는 공적 부담의 영역에서도 재정부담을 사회보험이 하느냐 조세에 의한 재정이 하느냐에 따라 일단 1차적인 분절이 이루어진다. 사회보험의 경우는 다시 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험 등으로 구분되며, 재정에 의한 사회서비스의 경우도 중앙정부가 주도하는 국고지원 사업과 지자체 사업으로 다시 구분된다.

국고지원 사업의 경우 중앙정부 내 부처에 따라 보건복지부, 여성가족부, 행정안전부, 문화체육부, 교육부, 고용노동부, 통일부, 국토교통부 사업 등으로 구분되어 집행되고 있다. 또한 이들 중앙정부의 부처별 사업들이 지자체에 위임되어 집행되는 경우에도 통합적으로 운영되지 않고 관할 부처에 따라 다시 지자체 안에서도 담당부서별로 분절화되어 집행되고 있는 형편이다. 이와 같은 사회서비스 분야 정책적 의사결정과 집행과정에 있어서의 파편성과 분절성은 우리 사회 사회서비스의 비효율성을 극대화시키는 요인으로 작용하고 있다.

[표 3-1] 사회서비스 기존 복지체제와 신복지체제 비교

구분	기존 복지체제	신복지체제
현황	공급자 중심 시설 중심 민간 중심	이용자 중심 지역사회 중심 공공 중심
원인	지역사회 서비스의 부재 지역사회 컨트롤 타워의 부재	지역사회 공공서비스 이용자 충분성 확보 지자체가 지역사회 컨트롤 타워 역할
목표	기존 제도와 자원의 틀 안에서 최대 효과 발휘	필요한 돌봄 권리 지역에서 누릴 수 있게 공공이 보장
주요 프로그램	사회보험 민간위탁 프로그램 정책/의제별 개별 전달체계	통합적 제도, 재정, 전달체계 운영 지자체 책임 정책 운영

3. 정책과제 1: 누구나 사는 지역에서 필요한 돌봄을 받을 권리 보장

주민 누구나 각자가 살아온 지역에서 필요로 하는 돌봄을 권리로서 보장받을 수 있게 하는 접근이 필요하다. 현 정부 들어 시범적으로 시행하고 있는 지역사회통합돌봄(이하 통합돌봄)이 제자리를 찾을 경우 지역 사회 내에서 권리로서의 돌봄을 받을 수 있게 한다는 정책목표의 실현은 한층 가까워질 수 있을 것이다.

통합돌봄의 핵심적인 전제는 종류와 양, 그리고 질 등 모든 측면에서 충분한 공공 사회서비스의 존재이다. 현재 우리나라의 경우 통합돌봄, 혹은 커뮤니티케어 강화 정책을 시행하고 있음에도 불구하고 여전히 현장에서 호소하는 중복과 누락의 문제는 갈수록 심각해지고 있다. 또한 '시설'을 대체할 수 있는 지역사회의 서비스 대안이 부재한 관계로 불가피하게 '시설'을 선택하는 소위 '사회적 입원' 현상이 지속되고 있다.

2019년 요양병원 운영 및 급여관리 실태에 대한 감사원의 감사보고서에 따르면 요양병원에 입원한 환자 가운데 신체기능저하군 전체, 문제 행동군과 인지장애군의 상당 부분은 실제로 의료적인 측면에서 입원할 필요가 없음에도 불구하고 '선택입원'을 하는 경우로 사실상 '사회적 입원'에 해당하는 것으로 보인다. 이들 '선택입원군'의 경우 지역사회 거주 환경 및 사회서비스 환경이 갖춰지는 경우 지역사회에 거주하면서 필요한 돌봄을 받는(care in place, aging in place, living in place)가 가능한 대상이라 할 수 있다.

[표 3-2] 사회적 입원 실태

(단위: 명, %)

년도	의료최고도	의료고도	의료중도	문제행동군	인지장애군	의료경도	신체기능 저하군
2010	9,919	74,882	133,793	29,770	28,437	5,078	15,412
	3.3	25.2	45.0	10.0	9.6	1.7	5.2
2011	9,736	81,321	137,792	44,461	56,555	6,309	21,785
	2.7	22.7	38.5	12.4	15.8	1.8	6.1
2012	10,928	95,753	136,658	43,087	83,617	6,781	28,113
	2.7	23.6	33.7	10.6	20.6	1.7	6.9
2013	11,377	103,927	146,583	37,429	104,708	7,806	34,177
	2.6	23.3	32.9	8.4	23.5	1.8	7.7
2014	11,741	114,715	157,806	33,686	122,327	10,152	43,574
	2.4	23.2	31.9	6.8	24.8	2.1	8.8
2015	11,758	124,905	159,582	25,049	139,938	11,614	50,423
	2.2	23.9	30.5	4.8	26.7	2.2	9.6
2016	11,564	130,219	155,982	16,335	154,323	13,438	58,111
	2.1	24.1	28.9	3.0	28.6	2.5	10.8
2017	11,770	149,277	161,580	11,571	185,698	14,705	68,416
	2.0	24.8	26.8	1.9	30.8	2.4	11.3
2018	11,169	147,496	146,568	8,243	178,522	13,633	68,061
	1.9	25.7	25.5	1.4	31.1	2.4	11.9

출처: 감사원 2019.

양과 질, 다양성에 기반한 충분한 지역사회 서비스 기관 확보

이런 점을 고려했을 때 ‘누구나 자신이 사는 지역에서 필요한 돌봄을 받을 권리 보장’을 위한 첫 번째 단계는 [표 3-2]에서 사회적 입원 중인 주민들이 지역사회로 복귀하여 ‘필요한 돌봄’을 ‘지역에서’ 받을 수 있을 정도로 충분한 양의 지역사회 서비스를 확충하는 것이다. 대표적으로 노인, 장애인, 정신질환자 등을 위한 공공임대주택, 주택개조 등 지역사회

주거관련 서비스가 확충되어야 하며, 지원주택과 같이 주거와 사회서비스를 통합적으로 운영하는 서비스의 개발 및 확장이 선행되어야 한다. 이와 더불어 지역사회 종합재가서비스센터, 주야간보호센터 등 주요 지역사회서비스 제공 기관이 충분히 확보되어야 한다.

앞서 언급한 바와 같은 사회서비스 총량의 확대는 서비스의 양적 확장 및 질적 개선과 더불어 주민의 다양한 사회서비스 욕구에 능동적으로 대응하여 필요한 사회서비스의 영역을 확장하는 방안, 즉 공공 사회서비스 종류의 다양화도 동반되어야 한다. 주요한 사회서비스 정책과 제도가 주로 중앙정부에 의해 수립되고 집행되는 경직된 제도적 환경에서 지역사회 주민의 다양한 욕구와 조건을 고려한 유연한 서비스의 기획과 제공이 어려운 사각지대의 문제가 발행할 수 있다.

주민의 사회서비스 욕구 해소와 이를 통한 삶의 질 개선을 위한 공적 책임성 강화는 제도의 운용에 있어서 유연성의 확보를 통해 다양한 서비스를 기획하고 개발하여 집행하는 데서 출발해야 한다. 이상의 논의를 정리하면 기존 서비스의 양적 확대와 질적 개선에 집중하되 지역사회주민 삶의 질 개선을 위해 필요함에도 불구하고 제도적으로 존재하지 않는 서비스는 적극적으로 개발하여 제공하려는 능동적이고 유연한 접근이 필요하다.

이상에서 언급한 공공 사회서비스 양, 질, 종류의 확대와 개선은 궁극적으로 이용자 입장에서 체감하는 충분성을 확보하는 것을 목표로 해야 한다. 이용자 충분성 확보를 위해서는 공공 사회서비스 양, 질, 종류의 확대 및 개선뿐만 아니라 이용자의 욕구에 대한 전문적 사정과 서비스 이용계획의 수립을 이용자와 함께 책임지고 수립할 수 있는 공공의 주체가 필요하다. (가칭) 케어플래너 등의 전문인력과 (가칭) 지역돌봄센터와

같은 공적 영역의 지역사회 컨트롤 타워가 작동하도록 제도의 개편이 필요하다.

이와 같은 지역돌봄센터의 구축과 이를 통한 지역사회서비스 컨트롤 타워의 구축은 결과적으로 지역사회 사회서비스 시장에서 실질적인 수요독점(monopsony)을 구현할 수 있게 한다. 이는 현실적으로 여전히 민간이 주도하고 있는 사회서비스 시장 환경에서 효과적인 관리 및 통제의 범위를 민간 서비스제공자에게까지 확대할 수 있는 방안이 될 수 있어 그 함의가 더욱 크다고 할 수 있다.

[표 3-3] 사회적 입원 해소를 위한 시설과 인력 규모 추정 사례

- ▶ 요양: 종합재가센터 500개소 (인구 10만 명당 1개소); 주간보호센터 7,000개소 (읍면동 당 2개소)⁷
- ▶ 주거: 노인지원주택 64만 호; 장애인/정신질환자 소규모 그룹홈 2.3만 호; 주택 개보수 143만 호

공공 사회서비스 인력의 안정적 수급

공공 사회서비스 제공인력의 안정적 수급 보장은 공공인프라의 확충과 더불어 양질의 공공 서비스 제공 인력의 확보가 관건적인 요소이다. 이를 위해서 공공 사회서비스 제공 일자리의 질적 개선이 필수적이다. 이와 더불어 공적영역 종사자로서 공적 책무에 대한 이해 및 내재화, 주민 욕구에 대응하는 서비스 제공에 필요한 전문기술의 교육 및 훈련, 이들 공공 사회서비스 종사 인력의 지속적인 인적 자원 개발을 통한 변화하는 사회서비스 환경에 대한 적응력 강화 등 공공 사회서비스 제공인력

7 전국 읍면동수 3,491개(2019. 12.31. 현재); 전국 초등학교개수 6,120개(2020년 현재)

의 역량 강화 방안 등 우수한 공공 사회서비스 제공인력의 안정적 수급을 위한 중장기적인 전망과 계획이 필요하다.

이를 위해 지역사회 고등교육기관을 적극 활용할 것을 제안한다. 앞서 언급한 양질의 공공 사회서비스 제공인력의 안정적 수급을 위해 지역사회 고등교육기관을 사회서비스 전문인력 양성 및 교육훈련 기관으로 활용하는 방안 적극 검토 필요가 있다. 우리나라의 지속적인 저출산 현상과 학령인구 규모의 감소로 인해 중장기적으로 지역사회 대학의 구조와 역할조정은 불가피한 상황이다. 이런 점을 고려했을 때 사회서비스 분야의 전문성을 가지고 있는 대학 등 고등교육기관을 중심으로 지역내 공공 사회서비스 제공인력의 양성교육과정을 지자체 및 중앙정부와의 협의하에 진행하는 방안을 고려할 수 있다.

[표 3-4] 미국의 Title IV-E 아동복지 교육지원 프로그램 사례

- ▶ 미국의 Title IV-E 아동복지 교육지원 프로그램은 주별 주요 대학과 주정부와의 협약을 통해 대학 내 아동복지 공공서비스 제공인력의 양성을 대학이 책임지도록 하고 이에 대한 재정지원을 제공함
- ▶ 뿐만 아니라, 주 정부는 이 프로그램에 지원하여 선정된 학생에게 학비와 생활비를 지원하고 있음
- ▶ 이 프로그램의 지원을 받은 학생은 졸업 후 해당 주 정부의 아동복지 공무원으로 일정 기간 근무할 의무가 있음

4. 정책과제 2: 공공 사회서비스 인력 확충 및 안정화

앞서 정책과제 1 “주민 누구나 각자가 살아온 지역에서 필요로 하는 돌봄을 권리로서 보장받을 수 있게”하기 위해 인프라뿐만 아니라 전문적인 사회서비스 인력의 안정적 공급이 필요함을 언급하였다. 사회서비

스 분야 양질의 공공 인력 확충과 안정화는 앞서 강조한 정책과제1의 수행에 필수적인 과제일 뿐만 아니라, 우리 사회가 직면하고 있는 다양한 사회적 의제들과도 맞닿아 있는 점이 고려되어야 한다.

무엇보다도 공공부문 고용 확대와 관련하여 공공 사회서비스 인력의 확충과 안정화는 핵심적인 지위를 차지한다. 문재인 정부는 공공부문 일자리 81만 개 창출, 그 가운데 양질의 사회서비스 일자리 34만 개 창출을 주요 국정과제로 설정하고 2022년까지 이 목표를 달성할 것을 약속한 바 있다. 하지만 사회서비스 일자리 34만개 창출을 위한 주요한 동력으로 사회서비스원과 찾아가는 보건복지서비스 등 지역사회 보건복지 전달체계 혁신 등을 내세운 바 있으나 두 개의 주요 사업 모두 기대에 훨씬 미치지 못하는 상황이 지속되고 있다.

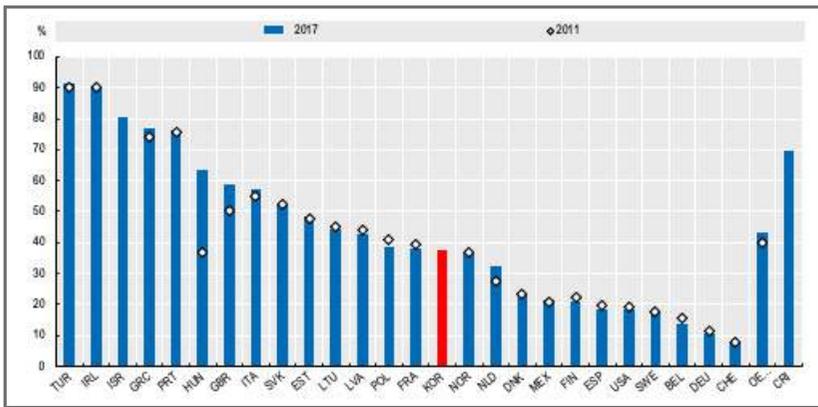
앞서 언급한 바와 같이 한국의 공공부문 고용비율은 OECD 다른 국가들에 비해 매우 낮은 수준이다(그림 3-10). 2017년 현재 OECD 평균 전체 고용의 17.7%가 공공부문에서 이루어지는 반면 우리나라는 같은 시기 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는 7.7%에 머무르고 있다. 스웨덴 등 주요 사민주의 복지국가들이 가장 높은 수준의 공공부문 고용률을 보이고 있으며 이들 주요국들 가운데 노르웨이의 경우 우리나라의 4배 가까이 되는 30.3%에 이른다. 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등 주요 복지 선진국들의 경우 역사적으로 고용시장의 침체기에 공공부문 고용을 대폭 확대를 통해 대응해온 바 있으며 이러한 전통은 향후 스페인, 미국 등의 선진국에서도 활용된 바 있다 (Dewan 2012).

또한 이들 국가들에서 공통적으로 발견되는 공공부문 고용의 특징은 [그림 3-11]에 보인 바와 같이 대부분의 공공부문 고용이 중앙정부 차원이 아니라 지방정부의 수준에서 이루어졌다는 특징이 있다. 이들 북구

복지국가들의 경우 요양, 장애인 지원, 보육 등의 주요 사회서비스를 포괄적으로 지방정부의 권한과 책임으로 운영하고 있으며, 실제로 이들 지방정부 중심의 높은 공공부문 고용은 주로 사회서비스 영역에서 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

이상에서 고찰한 결과들을 종합하면 사회복지 및 사회서비스 분야 공공부문 일자리 확대는 앞서 언급한 정책과제1의 공공 사회서비스 분야 확충을 위해 필수적인 과제일 뿐만 아니라, 공공 부문 일자리 확대의 핵심 요소가 될 수 있음을 의미한다.

[그림 3-11] 전체 공무원 중 중앙정부에서 고용한 비율



출처: OECD 2019d.

공공 사회서비스 분야 고용의 확대는 사회서비스 분야 고용의 안정화와 동시 추진되어야 한다. 주로 대면서비스의 특성을 가지는 사회서비스 분야 서비스의 질은 서비스 제공자의 전문성, 경험, 직업윤리 및 가치 등 인적 요소와 밀접하게 연관되어 있는 점을 고려했을 때 사회서비스 정책의 궁극적인 정책목표라 할 수 있는 주민의 서비스 욕구 해소 및

이를 통한 삶의 질 향상을 위해 공공 사회서비스 고용의 확대는 그 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면도 동시에 고려되어야 한다.

특히 해당 분야 서비스 제공 경험을 통해 전문성 축적을 도모할 수 있는 사회서비스의 특성을 고려했을 때 공공 사회서비스 분야 일자리의 안정성 확보는 공공 사회서비스 분야 일자리 확충과 동시에 추진되어야 할 중요한 정책 과제라 할 수 있다. 실질적으로 이와 같은 과업을 수행하기 위해서는 최소한 공공사회서비스 분야의 일자리부터 시작해서 그 자체로 생활이 가능한 직업이자 경력의 발전 전망을 가질 수 있는 직업이 되도록 해야 한다. 공공 부문에서의 이와 같은 변화는 향후 민간 부문의 변화를 선도함으로써 전체적인 사회서비스 분야 고용의 질을 향상하는데 도움이 될 것이다. 공공 사회서비스 분야 일자리 안정성 확보를 위해서는 고용형태, 처우, 서비스 노동조건 및 환경, 교육과 훈련, 수퍼비전 등의 요소가 총체적으로 고려되어야 한다.

5. 정책과제 3: 사회(정책)부총리의 역할 조정을 통한 사회보장제도 통합 조정 기능 강화

사회서비스 분야의 공공 책임성을 강화하고 통합적 운영을 통해 효율성을 강화하기 위해서는 중앙정부 차원에서부터 사회보장제도 전반에 걸쳐 통합적 제도운영을 가능하게 하는 정부조직 구조가 작동해야 한다. 이를 위해서는 사회서비스 영역뿐만 아니라 사회보장 전반을 아우르면서 고용, 젠더, 돌봄, 교육, 사회보장 등 관련 제도와 정책 영역을 넘나드는 통합적 조정 및 운영 체계가 필요하다.

사회관계장관회의 역할 조정

중앙정부 차원에서는 청와대의 사회정책 수석의 정책조정 기능과 함께 기존 사회관계장관회의를 사회보장제도의 통합 조정 운영 체계 구축 중심으로 역할 조정하도록 한다. 또한 사회관계장관회의를 책임지는 사회부총리도 기존 교육부장관에서 새로운 역할에 맞게 보건복지부 장관으로 재조정하는 방안을 강구해야 한다.

이와 같은 중앙정부 차원의 통합조정 기능 강화가 지자체 차원에서도 실질적인 통합성을 강화할 수 있도록 지자체 사회서비스 및 사회보장제도 운영 체계를 구축해야 한다. 지자체 차원에서 통합적인 사회서비스제도 운영이 가능하기 위해서는 사회보장 영역에 걸쳐있으면서도 중앙부처별로, 정책 사업별로 분절화되어 운영되는 예산 및 재정을 지자체별 사회보장 기금과 같은 방식으로 통합적으로 운영할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

이용자 중심의 통합적 제도 운영

이와 같은 지역사회와 지자체의 사회보장제도 운영은 지역사회 이용자 중심성 강화의 원칙을 중심으로 제도간 통합성을 제고하도록 설계되어야 한다. 재정기반 정책과 사회보험 기반 정책으로 엄격하게 구분되어 운용되고 있는 사회보장제도를 지방정부 차원에서 통합적으로 운영할 수 있는 제도적 기반 마련되어야 하며, 이를 위해 궁극적으로 지자체 차원 사회서비스 재원 및 인력을 지자체장의 책임 아래 통합적으로 운영할 수 있도록 포괄적 권한을 지자체에 위임하도록 한다.

이용자 중심의 통합적 제도 운용을 위해서는 인력과 재원의 통합 운영이 관건적인 사안이며, 특히 건강보험, 장기요양보험, 고용보험 등 주요

사회보험의 재원과 국고보조의 형식으로 지자체에 내려오는 재정기반 재원을 통합적으로 운영할 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 방과후 돌봄 등 일부 영역에서는 지방교육재정교부금과 같은 특수한 용도의 교부금과도 통합적으로 운영하는 방안이 고려되어야 한다.

인력의 경우도 사회보험공단이나 부처 산하 공단 직원과 지방자치단체의 일반행정공무원, 사회복지공무원, 보건복지공무원 등이 필요에 따라 지자체 차원에서 조직 내에서 교차 근무할 수 있는 여건이 마련되어야 한다.

지방자치단체의 역할 강화

마지막으로 지자체 수준에서는 사회서비스 분야의 통합적 운영을 넘어 공공부조-사회보험-사회서비스 등 사회보장 전반에 걸쳐 자원 및 인력을 통합적으로 운용할 수 있는 포괄적 권한을 지자체에 위임하도록 한다. 다만 중앙정부는 지자체의 사회보장 사무가 주민의 삶을 책임지는 공적 책무성의 측면에서 성과를 관리하는데 집중하도록 한다. 지역 주민의 삶에 대한 지방정부의 포괄적 권한과 책임 위임한다는 것은 결국 지방정부가 주민의 삶을 책임지기 위해 가용한 제도적 자원을 최대한 동원할 수 있어야 가능할 것이다.

6. 신복지체제 사회서비스 분야 단기 및 중장기 정책과제

신복지체제에서 인간의 존엄을 유지하는데 필수적인 돌봄 욕구의 충족은 권리로 자리 잡아야 한다. 돌봄은 모든 인간이 생애주기 전반에 걸

쳐 필요로 하는 필수적인 요소라 할 수 있다. 이와 같은 필수적인 요소가 성별, 계층, 지역, 빈곤 등 인구사회경제적인 조건에 따라 차등적으로 충족되는 사회라면 '인간다운 생활을 할 권리'로서 사회권적 기본권을 규정하는 헌법의 정신을 구현하지 못하는 사회일 것이다.

우리가 추구하는 사회에서는 보육, 요양, 장애인 활동지원 등 인간의 존엄을 유지하는데 필수적인 돌봄 욕구의 충족은 권리로 자리잡아야 하며, 주민의 권리 실현을 위한 국가의 의무로서 사회서비스 전반에 대한 공공의 책임성을 구현해야 한다.

신복지 사회서비스 구현을 위한 주요 과제

① 지역사회통합돌봄 전면화

지역사회통합돌봄이 전면화되어야 한다. 이를 위해 첫째, 문재인 정부 들어 노인 돌봄 중심의 시범사업으로 시행되고 있는 지역사회통합돌봄 community care 을 중장기적으로 장애인 활동지원, 아동보호, 보건의료, 정신보건 등의 영역에 이르기까지 주요 사회서비스 영역으로 확대하도록 한다.

둘째, 지역사회통합돌봄 전면화를 위한 단기적 과제로 우선 노인 돌봄의 영역에서 지역사회통합돌봄을 수행하기 위해 필수적인 충분한 양과 종류의 지역사회서비스 인프라와 인력을 충원함으로써 앞서 기술한 사회적 입원을 완전 해소하기 위한 방안을 구축하여 시행하도록 한다. 사회적 입원의 완전 해소를 위해서는 단순히 방문요양서비스 체계의 구축뿐만 아니라, 지역사회돌봄이 가능하기 위한 주요 서비스들, 즉 주야간 보호, 단기보호, 재활, 주거지원, 이동, 식사, 일상생활지원 등 다양한

영역에 걸쳐 총체적인 지역사회돌봄서비스 체계의 구축이 필요하다.

마지막으로, 지역사회통합돌봄에서 공공의 책임성 강화를 위해 인력, 조직, 운영, 재정의 측면에서 부처-부처, 부처-사회보험, 사회보험-사회보험간 지역사회내 통합적 서비스 기획 및 관리체계를 구축하여야 한다. 이와 같은 통합적 서비스체계의 구축은 기존의 질서를 해체하거나 전면 재구성하는 고난이도의 조정과정을 동반하는 것으로 중장기적인 과제로 설정하여 추진하되 단기적으로도 우선 가능한 것부터 추진하는 것이 바람직하다.

② 공공부문 사회서비스 일자리 확대 및 질 개선

돌봄 국가책임제를 실현하기 위해 공공부문 사회서비스 일자리의 획기적인 확대와 질 개선이 필요하다. 이를 위해 첫째, 공공부문 일자리의 비중을 OECD 평균 수준인 전체 고용의 17.7%까지 늘리도록 한다. 특히 주민을 위한 사회서비스를 책임지게 될 지방자치단체 차원의 공공일 자리를 대폭 확대하도록 한다. 둘째, 지방자치단체의 사회서비스 직접제공을 위한 공공 일자리의 양적 확대와 더불어 이들 공공 사회서비스 일자리가 해당 노동자의 생계유지 및 경력 추구가 가능한 수준의 일자리가 되도록 질 개선에 힘써야 한다.

③ 사회권 보장을 위한 사회서비스 공공 책임성 강화

돌봄 국가책임제는 돌봄의 사회적 기본권으로 인정하고 이를 보장하기 위한 사회서비스 공공 책임성 강화를 필수적인 조건으로 한다. 이와 같은 사회서비스에 대한 공공 책임성 강화를 위해서는 첫째, 지역사회통

합돌봄의 주체로서 기능하기 위해 지방자치단체에게 필요한 권한과 책임을 명확하게 부여해야 한다.

둘째, 공공 책임성 강화를 위해 기존 서비스제공 시설 및 인프라 공공 전환, 신축, 증설 등을 통해 사회서비스 공공 인프라를 최소한 영역별 30% 수준까지 확대해야 한다. 이를 위해 중장기적인 확충 계획을 수립하고 집행해나가야 한다.

마지막으로, 돌봄 국가책임과 사회서비스 공공 책임성 강화를 구현하기에 적절한 정부조직의 개편이 필요하다. 복지업무를 책임지는 복지부 장관 중심의 사회관계장관회의 운영이라든지, 사회서비스 제공 및 연계 중심의 기초지자체 조직구조 개편 등이 중장기적 과제로 고려되어야 한다.

일하는 모든 사람의 사회안전망

김종진

한국노동사회연구소 선임연구위원

일하는 모든 사람의 사회안전망

기존 전통적인 산업과 이종노동시장(대기업-중소영세기업)에서 포착했던 고용형태(정규직과 비정규직)는 디지털 경제로의 전환과 맞물려 더 이상 표준적 형태가 아닌, 비표준적 형태로 변화하고 있다. 이는 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서, 1인 자영업자처럼 기존의 사회적 보호제도는 포괄하지 못하는 다양한 노동 방식들이 나타나고 있다는 것으로, 노동시장의 불평등과 격차 심화의 원인이 되고 있다.

때문에 기존 노동시장에서 보호받지 못하는 노동자들을 위한 새로운 노동복지 정책이 필요함과 더불어 노동시장에서 직업교육능력향상(훈련), 전국민 고용보험, 유급병가·상병수당 등이 재검토될 시점이다. 결국 노동시장에서 「근로기준법」 상 근로자를 중심으로 한 사회정책(노동·복지)에서, 일하는 모든 사람(취업자)들이 향유할 수 있는 사회정책을 적극적으로 추진해야 한다.

첫째, 현재의 교육훈련제도(전국민 취업지원제도)는 일하는 모든 사람과 시민들이 교육훈련(직업훈련계좌제)을 받도록 확대해야 한다. 더불어 고숙련형성 체제는 정부 기존 인프라(산업인력공단과 지역 인적자원개발위원회와 프로그램) 협력모델로 전환해야 한다. 둘째, 고용보험은 특수고용부터 프리랜서, 자영업까지 일괄 포괄(당연 의무가입)하도록 하고, 자영업자와 고용주는 보험료 부과 방식을 사회적 논의(정액, 정률)를 통해 수립해야 한다. 소득기반 취업자 중심의 고용보험제도 개편을 위해서 부과 및 징수, 수급자 관리 등의 인프라 개편을 신속히 추진한다. 고용보험료 징수

는 국세청에서 담당하고, 소득 파악은 실시간 시스템을 단계적으로 구축한다. 이때 사회보험 서비스 기능(전달체계)의 행정효율성과 정보공유 등의 문제를 포괄하는 사회보험청 신설도 검토할 필요가 있다. 셋째, 전국민 유급병가와 상병수당제도는 근로기준법(60조)과 국민건강보험법(50조)의 재개정(시행령, 시행규칙)을 통해 실행계획을 수립한다. 중소기업·영세사업장의 경우 유급병가 적용률이 매우 낮고, 법정 급여로 도입되더라도 실제 적용률은 낮을 가능성이 커 상병급여를 유급병가와 상병수당, 두 제도와 유기적 연계시켜야 한다.

1. 노동의 변화와 새로운 사회정책의 필요성

노동환경 변화와 불평등 격차 해소

기존 전통적인 산업과 이중노동시장(대기업-중소영세기업)에서 포착했던 고용형태(정규직과 비정규직)는 표준적 형태가 아닌, 디지털 경제로의 전환과 맞물려 비표준적 형태로 변화하고 있다. 이는 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서, 1인 자영업자처럼 기존의 사회적 보호제도는 포괄하지 못하는 다양한 노동 방식들이 나타나고 있다는 것으로, 노동시장의 불평등과 격차 심화의 원인이 되고 있다.

때문에 기존 노동시장에서 보호받지 못하는 노동자들을 위한 새로운 노동복지 정책이 필요함과 더불어 노동시장에서 직업교육능력향상(훈련), 전국민 고용보험, 유급병가·상병수당 등이 재검토될 시점이다. 결국 노동시장에서 「근로기준법」 상 근로자를 중심으로 한 사회정책(노동·복지)에서, 일하는 모든 사람(취업자)들이 향유할 수 있는 사회정책

이 수립되어야 할 과제들이 무엇인지 검토할 필요가 있다.

고용 다변화 시대, 새로운 정책 모색

최근 몇 년 사이 학계나 정부 기관에서 변화하는 산업 및 노동환경 속에서 ‘임금노동자’와 ‘비임금노동자’까지 포괄하는 ‘일하는 사람’(시민: 취업자) 모두를 위한 사회안전망이 모색되고 있다. 이를 위해 기존 제도와 실태 및 문제점 검토를 바탕으로 기존 노동시장에서 보호받지 못하는 노동자들을 위한 새로운 노동시장정책(ALMPs)을 구체적으로 구축할 필요가 있다.

이 장에서는 노동시장에서 누구나 자기개발이 보장된 교육훈련 전략(일하는 시민 모두의 개인활동·직업훈련계좌제 도입), 전국민 고용보험 도입과 사각지대 해소 전략(고용보험 사각지대 해소와 보장성 강화), 아 프면 설 수 있는 권리의 확대 전략(유급병가·상병수당 도입과 확대)으로 검토했다. 또한 모든 국민을 위한 전국민 사회보험 체제로의 전환을 중장기적 과제로 제시했다.

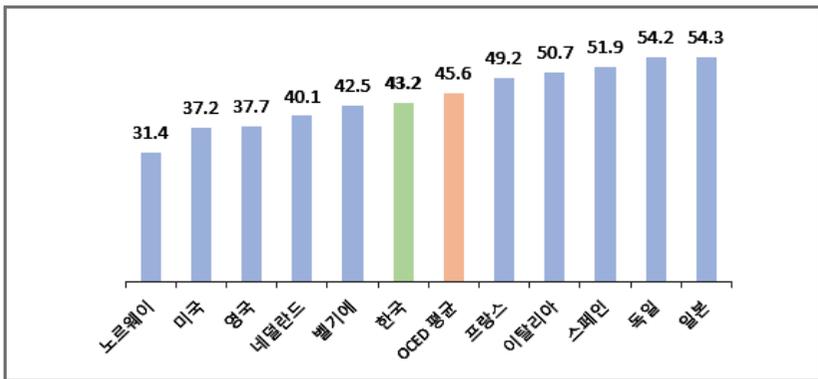
2. 노동시장 평생직업능력 향상: 개인활동·직업훈련계좌제

이중노동시장 기반의 교육훈련 체제 전환 필요성

산업구조 변화 및 기술발전 그리고 고령화 사회로의 진입은 새로운 사회정책의 필요성을 의미한다. 디지털 전환과 같은 급격한 경제변화에 따라 노동시장에서 평생학습이 강조되고 있다. 특히 노동시장의 생애주기 관점에서 평생학습을 분석하고 정책대안을 모색할 시점이 되었다. 특

히 숙련개발형성은 직업훈련 및 직업교육훈련과 유사한 의미로 사용되나, 사회적 권리와 보호의 차원에서 자유로운 교육훈련과 숙련형성이 검토될 시점이다(김종진·이정희·권혜원·박용철 외, 2021). 2019년 국제노동기구(ILO)는 100주년 기념 보고서 『더 나은 일의 미래』에서 ‘인간 능력에 대한 투자 확대’와 관련하여 평생교육과 학습을 강조한바 있다. 일의 세계는 직장에서의 진정한 기회의 평등을 실현해야 하며, 미래에 신기술로 인해 생겨나는 일자리에서 성평등 문제 해결 위한 구체적인 조치가 필요하다고 제시하고 있다.

[그림 4-1] 기술발전과 자동화 위험성: 기계 대체 비율



출처: OECD 2019b에서 재구성.

디지털 시대 변화하는 일의 방식에 대응과 관련하여 EU는 앞으로 기업 조직은 의사소통과 협업은 빨라지고, 온라인 확장은 새로운 사업 모델들을 창출하고, 육체적 노동과 반복적 과업은 로봇과 자동화에 의해 대체될 것으로 판단하고 있다(Braun et al. 2020). OECD(2019)는 앞으로 기술발전 과정에서 현재의 일이 기계로의 대체율이 45.6%(중대 위험군 32.8%)로 예측하고 있으며, 한국은 43.2%(고위험군 10.4%)로 추

정하고 있다. 한편 한국직업능력개발원(2018)은 국내 전체 일자리의 52%가 기계로 대체될 것이라는 주장도 제기한 적이 있다.

이런 현실에서 노동시장 교육훈련 불균등화 문제는 더 심화되고 있다. 노동시장 교육훈련 문제는 노동시장에서 여성 고용 및 실업, 불안정성(비정규 고용)과 불균형한 사회보험(고용보험) 가입 등이 주요 요인이다. 게다가 일반 직장에서 노동자들은 직장 내 유급 직무교육(OJT, OFF-JT)만이 아니라 자기계발(대학, 어학 등) 등에 있어서도 낮은 적용을 받고 있는 상황이다. 현재 유급 교육훈련 적용은 정규직(61%)과 비정규직(41.3%)차이가 크고, 비정규직 내에도 시간제(33.6%)나 일용직(11.4%)은 낮다. 교육훈련 유경험자 비율은 성별-고용형태별 차이가 확 인된다([표 4-1]).

[표 4-1] 노동시장 유급 교육훈련 적용 현황(2019년)

		유급 교육훈련 적용		유급 교육훈련 미적용	
		빈도(천명)	비율(%)	빈도(천명)	비율(%)
임금노동자		11,075	53.9%	9,484	46.1%
고용 형태	정규직	7,983	61.0%	5,095	39.0%
	비정규직	3,092	41.3%	4,389	58.7%
성별	남성	6,369	55.9%	5,026	44.1%
	여성	4,706	51.4%	4,458	48.6%

출처: 통계청(MDIS), 경제활동인구조사 2019년 8월 고용형태별부가조사 원자료 필자 재분석.

노동시장에서 교육훈련은 고용 및 실업과 연동된 문제이고, 노동시장에서 교육훈련과 숙련형성은 고용유지의 핵심이기도 하다. 그러나 노동시장 내에서도 생애주기별 자원투자의 불균형, 계층별 교육훈련 기회의 불균등 등도 있다. 게다가 4차 산업 확산과 디지털경제 시대에 새로운 형태의 고용은 불확실성과 위험성을 수반하고, 한 개인의 직업적 삶에서

차이를 불러일으킨다.

직업능력향상과 숙련형성을 위해서는 총체적 학습과 투자가 필요하다. 일터에서 직무능력 향상을 위한 ‘총체적 학습’이 강조되고 있지만, 비정규직, 여성, 청년, 고령 등 사회적 취약계층은 교육훈련을 받지 못하는 차별적 위치에 놓여 있다. 특히 한국은 직업훈련 미경험 이유가 ‘일 때문에 시간이 없거나’(53.9%), ‘비용문제’(13.5%)를 꼽고 있다(그림 4-2).

[그림 4-2] OECD 회원국과 한국 직업훈련

비정규직	일 때문에 시간이 없어	개인적으로 바빠서	너무 비싸서	고용주 지원 부족해서	합계
한국	53.94	6.70	13.54	2.04	76.26
OECD	27.33	11.44	20.37	8.39	67.53
고령자	일 때문에 시간이 없어	개인적으로 바빠서	너무 비싸서	고용주 지원 부족해서	합계
한국	33.97	11.58	12.01	2.38	59.94
OECD	18.80	15.60	13.06	3.87	51.38

출처: OECD 2019b에서 재구성.

한국은 ‘이중노동시장구조’로 인한 내부노동시장이 여전히 노동시장 근간을 이루고 있다. 이로 인해 숙련체계 역시 대기업-정규직 중심이 주류를 이루고 있고, 그나마 노동배제(혹은 비참여적) 교육훈련 체계라는 한계가 있다. 게다가 유럽과 달리 한국은 저숙련 균형(low-skills equilibrium) 유형으로, “빈 일자리 채우기 단기 전략 → 부실한 일자리 유지 → 빈번한 노동이동 → 생산성 향상 억제 → 지속적인 악순환”이 제기된다.

결국 노동시장 이동 및 진입 활성화 위한 새로운 직업능력 향상 정책이 필요한 시점이다. 학교를 떠난 이후 노동시장 고용유지 및 이동성은

직업교육훈련의 제도화에 따라 상이한 결과로 나타난다. 특히 우리는 노동시장 각 부문 대상(청년, 여성, 고령자), 고용구조(비정규직, 특수고용, 프리랜서 등)에 따라 교육훈련을 거의 적용받지 못한 비율이 높고, 필요충분한 교육훈련 프로그램을 받지 못하는 상황이다.

게다가 고용보험 미가입 및 적용제외 대상자는 거의 유급교육훈련을 받지 못하기에 직장을 찾는 과정에서도 양질의 일자리를 찾지 못하게 된다. 노동시장의 불안정 고용과 출산과 육아 등의 문제로 직장을 떠난 여성들이 취업 및 자기 모색을 위한 교육훈련을 받을 수 있도록 하는 교육훈련제도 접근이 필요하다.

직업능력개발 계획의 현황과 개혁방안

① 현 교육훈련의 방향과 실태

정부의 직업능력개발 계획 방향 수립은 각 부처별로 진행되고 있다. 고용노동부는 「혁신과 포용적 성장을 위한 제3차 직업능력개발 기본계획」(2017.12.20)에서 미래 노동시장 환경변화에 대응하기 위한 기본방향과 구체적인 실천전략을 수립·시행 중에 있다. 주요 내용은 △4차 산업혁명 직업훈련 조성, △포용과 사회통합의 직업능력개발, △평생직업능력개발 활성화 기반 구축, △직업능력개발 인프라·거버넌스 혁신의 4개 각 영역에서 총 16개의 세부추진과제로 구성되어 있다.

그러나 교육훈련정책과 프로그램 문제점은 전달체계와 프로그램에서도 지적되고 있다.⁸ 우리의 직업훈련 교육과정은 2019년 1월 17,010개

8 유럽지역 각국의 직업교육훈련 기관 운영실태는 ILO-UNESCO-WBG의 2020년 실태조사 자료를 참고할 수 있다.

(2020년 15,532개)가 운영되고 있으나, 디지털 기술이나 참여자 욕구에 맞춘 프로그램이 부족하다. 현재 실업자 및 재직자, 자영업자 등 직업훈련제도인 '내일배움카드'(5년간 최대 300~500만 원)는 활용성이나 조건 및 프로그램 문제점도 동일하게 제기된다.⁹ 정부 부처 및 지자체 교육훈련 전달체계도 효과성이나 프로그램도 미흡하고, '취업성공패키지' 운영 기관이나 지자체 민간위탁 교육훈련시설(각 센터) 있으나 교육 프로그램 한계와 변화하는 사회구조에 부합하지 못하다.

② 숙련형성 기반과 비경제활동인구 포괄한 교육훈련 전환

OECD는 단순히 일자리 정책이 아닌 지속가능한 좋은 일자리로의 통합 즉, 고숙련 균형(high-skills equilibrium)으로의 이행을 제기하고 있다. 이것은 고용과 숙련을 통합적으로 사고한다는 것을 의미하며, 고용과 숙련을 통합하는 하나의 동력은 '지속 가능한 고용'이라고 할 수 있다. 대표적으로 유럽 국가들은 적극적 노동시장 정책을 통해 교육훈련 체제를 지속적으로 변화시키고 있다. 고숙련 형성체제와 노동시장 전략의 사례로는 독일, 프랑스 사례를 들 수 있다.

독일은 숙련형성 시스템 구조의 대표적 국가이며, 노동자 참여형 교육훈련 시스템을 형성한 나라다. 노동시장 숙련형성의 모범 국가인 독일 교육훈련은 △지배적 숙련유형 및 상대적 숙련 수준(산업특수적 숙련 중심: 일반 숙련이 지배적인 가운데 고도의 숙련 수준), △숙련개발기제

9 '내일배움카드'는 공무원, 사립학교 교직원, 재학생, 연매출 1억 5천만 원 이상 자영업자, 300만 원 이상(임금) 대기업 노동자(만 45세 미만), 특수고용 등은 제외되며, (취업을 기관 따라)자부담 15% 등의 대상과 조건이 있다.

(<http://www.hrd.go.kr/hrdp/ma/pmmao/indexNew.do>).

(학교와 산업현장 간 협력을 통한 이원적 직업교육훈련시스템), △기업과 노조의 숙련전략(노사정간 숙련 파트너십, 도제 및 양성훈련: 학교와 기업의 협력)으로 진행되고 있다.

프랑스는 지역차원의 숙련형성 시스템 구조를 갖고 있는 나라다. 최근 프랑스의 고용·숙련관리전략(Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales: GPEC)이 지역 차원의 모델로 제시되고 있다. 프랑스 정책은 기업 수준의 비즈니스계획, 지역공동체의 사회경제적 전략, 지역 주민의 개인 경력 플랜 등을 통합적으로 구성하고, 지역과 기업 내에서의 작업조직까지 향상하는 전략을 포괄하고 있다.

③ 비경제활동까지 포괄한 교육훈련

기존 교육훈련이 경제활동인구 내 취업자(임금노동자) 중심이라면, 최근에는 비경제활동까지 포괄하는 국민 모두를 위한 평생교육 시스템으로의 변화가 논의되고 있다. 대표적으로 프랑스는 “직업의 장래를 위한 선택”을 모토로, 국민들의 교육훈련 관련 개인별 ‘계좌제’를 2014년부터 시행하고 있다. 프랑스 자기활동계좌제(CPA)는 3가지 형태로 직업활동 과정에서 평생교육을 권리로서 제시한 정책 중 하나다(표4-2). 특히, 프랑스는 2018년 9월 5일 법 개정하여, <직업의 장래를 선택하는 자유를 위한 법>으로 직업교육과 견습활동을 개혁하고 생산인구가 교육을 통해 직업 적응과 이행을 조화롭게 하도록 직업 발전계획을 구체화(직업활동계좌제)했다.

프랑스 시민들은 첫 직장생활부터 평생, 퇴직까지(만 16세부터, 견습 15세 예외규정) 계좌제에 적립된 직업훈련계좌를 사용할 수 있다. 교육기관은 프랑스 해당 운영기관에서 인증된 곳에서 필요한 프로그램을 활

용할 수 있다. 계좌제는 직업교육에 대한 ‘개인의 권리’를 강조하고 근로자 여부와 무관하게 모든 경제활동인구가 평생동안 적용 받는 제도다. 만 15세가 되면 사회보험 카드에 500유로가 적립되고, 당사자는 교육훈련에 필요시 이를 언제라도 사용할 수 있다.

[표 4-2] 프랑스 자기활동계좌(CPA) 3가지 형태(2014년, 2016년 통합 시행)

① <u>개인별 직업훈련계좌(CPF)</u>
: 정규직 총 150시간, 비정규직 총 400시간 적립 ⇨ 2019년 500유로
② <u>시민활동계좌(CEC)</u>
: 시민단체 자원봉사 등 시민사회 참여 활동에 대해 총 60시간까지 적립
③ <u>개인별 위험예방계좌(C2P)</u>
: 장애인 등 특수한 대상 별도

새로운 교육훈련 체계의 구축방안

노동시장에서 새로운 교육훈련 모델을 모색하는 전략이 필요하다. 하지만 비슷한 디지털 기술을 지닐지라도, 계층별로 취약계층은 자신들의 디지털 기술에 대한 자신감이 부족한 모습이 지속적으로 발견된다. 특히 디지털 전환은 직업 전문화와 차별화가 지속적인 증가와 연동되어 있다. 특히 산업기술의 고도화, 자동화 등으로 현장의 숙련수준은 나날이 탈숙련화 되고 있는 상황에서 일부 고숙련을 제외하고, 중범위 수준의 일자리까지 저숙련화될 위험성이 있다. 따라서 직업훈련의 고숙련형성 모델로의 사회 구조적인 차원에서 대응이 필요하다.

한국의 고숙련 형성 전환으로의 전략 방향은 숙련 공급측면에서는 강력한 교육훈련시스템, 취약계층 통합, 노동자 숙련향상 위한 경영자 동반협력, 인재 채용 및 유지 등을 통한 좋은 일자리를 만드는 것이다. 숙

련 수요측면에서는 생산성 향상, 기술 이전 촉진, 관리교육, 새로운 형태의 작업조직 공유 등을 통한 경영자의 고숙련 활용이 요구된다. 아울러 숙련의 수요와 공급을 원활하게하기 위해서는 PES, 교육훈련기관, 대학, 지역개발기관 등의 지원이 필수적이다.

한편 국민 모두를 위한 평생교육을 위해 현재 노동시장의 기술발전과 고령화에 맞물린 생애주기와 교육훈련의 니즈(needs)에 부합한 새로운 교육훈련제도를 설계할 필요가 있다. 이를 위해 공공과 민간영역에서 교육훈련프로그램을 공급자와 정규직 임금노동자 중심이 아닌 수요자 및 비임금노동자까지 포괄 가능하게 재설계해야 한다. 현재 정부에서 추진 중인 「평생교육 기본계획」(2023년) 및 「국민평생직업능력개발법」(2021년) 논의와 맞물려 평생학습휴가제, 평생교육 바우처 등을 함께 검토할 수 있다. 다만, 교육훈련 프로그램은 기존 공공과 민간 교육훈련 전달체계에 동시에 활용이 가능하도록 검토해야 한다.

첫째, 고숙련 형성체제와 평생교육훈련으로의 전환 모델 수립이다. 고숙련형성 체제로의 전환을 위해서는 지역 산업인력공단과 폴리텍대학에 ‘일하는 모든 사람’을 위한 숙련형성 프로그램을 운영하고, 세부 프로그램은 한국기술교육대학교에서 연구개발 및 프로그램을 설계할 필요가 있다.

둘째, 고숙련 교육훈련체제로 전환하기 위해 각 지자체 교육훈련 기구와 사회적 대화 기구를 활용하는 것이다. 현재 각 주요 지자체의 노사민정협의회 산하에 설치된 인적자원개발위원회(일학습병행센터)를 전면 재구조화하여, 지자체(교육훈련기관)와 노사정 이해당사자가 실질적으로 참여하는 교육협력모델로 전환해야 한다.

셋째, 모든 국민을 대상으로 개인활동·직업훈련계좌제를 추진하는 것

이다. 이를 위해 기존 직무능력 향상 중심의 내일배움카드(전국민 취업 지원제도)의 전면 통합 재설계가 필요하다. 취업 및 구직 그리고 직업활동에 필요한 교육훈련이 가능한 비용(만 19세, 5년 단위, 연간 60만 원 내외)을 정부(고용노동부-지자체 등 매칭)가 적립하는 것이다.

[표 4-3] 노동시장의 교육훈련제도 변화 방향

	기존 교육훈련 제도	새로운 교육훈련 제도
형태	노동 배제, 비참여적(사용자 주도적)	노동 참여적(이해당사자 참여)
대상	임금노동자(대기업 정규직 중심) + 일부 비경제활동인구(교육기관)	모든 일하는 사람(취업자) + 비경제활동 인구(학생, 주부, 니트)
형태	직업훈련(low-skills equilibrium)	숙련형성(high-skills equilibrium)
비임금노동자	내일배움카드(전국민취업지원제)	구직활동 및 자기개발 모색
현 정책1 (경제활동)	OJT (일부 공공, 대기업 Off-JT, SD)	고숙련 형성 전환(OJT, Off-JT, SD) 가. 지역 산업인력공단 및 폴리텍대학 재구조화 나. 지역 인자위 일학습병행센터 재구조화
현 정책2 (비경제활동)	無	생애주기형 자기 모색 평생학습 시민활동·직업훈련계좌제

주: 노동시장 숙련형성과 평생학습교육능력 제고를 위해 경제사회노동위원회의 의제별 위원회에서 중기 전략을 노사정 이해당사자가 모색할 필요가 있다. 경사노위 '디지털전환과노동의미래위원회'에서 2020년 「사람중심의 스마트 공장을 위한 노사정 합의문」(2020.9.28.)을 발표하고 중요한 사례가 있다.

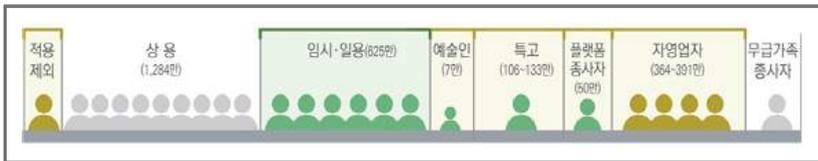
3. 전국민 고용보험 전면적 실행: 모든 일하는 사람으로 확대

고용보험의 현실: 넓은 사각지대

우리의 고용보험은 △사업장(직장) 가입(근로기준법: 노동자/당연)과 △지역 가입(자영업자/임의)으로 구분된다. 그간 「고용보험법」 제정

(1995) 이래, 사회보험 형태로 실업이라는 사회적 위험에 대처하기 위한 것이었다. 취업자 중 임금노동자에서도 ‘정규직 노동자’(비정규직: 1주 15시간, 주 60시간 미만 제외)를 전제로 설계(비자발적 퇴사 대상)된 것이다. 이로 인해 단기 비정규직과 취업이력이 없는 청년(미취업 청년), 자발적 퇴사, 예술인, 특수고용노동자, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 자영업자 등은 미적용/적용제외 문제점이 지적되었었다.

[그림 4-3] 노동시장 현황



출처: 고용노동부 2020.

그동안 25년 가까이 시행해 온 고용보험제도는 △고용안정 사업(실업 급여와 구직급여, 상병수당 등), △직업능력개발사업(교육훈련 등), △모성보호(육아휴직급여와 출산전후급여, 2001년) 세 가지 영역(계정)으로 구분되어 있다. 실업급여는 직업훈련, 고용촉진 그리고 실업예방 등의 노동시장의 위험을 예방하고, 위험발생 시 사후적으로 지원하는 고용보험 급여 중 하나다. 특히 실업급여 목적은 고용보험에 가입한 노동자의 생활안정 및 재취업 준비를 지원하기 위한 급여다.

문제는 우리나라 고용보험의 사각지대가 너무 많다는 것이다. 고용보험 사각지대는 미적용 대상자(운영 누락)와 적용 제외자(제도 미적용)로 구분된다. 전자는 고용보험 가입대상자이나 개인 혹은 사업장의 이유로 가입하지 않은 것을 말하기에 정책의지(단기) 문제이며, 후자는 입법(고용보험 및 징수부과) 과정을 통해(중장기) 해결해야할 문제다.

고용보험제도 자체의 문제도 많았다. 실제로 고용보험 적용자는 절반(49.6%) 정도에 불과한 실정이며, 그 외 절반(50.4%)은 고용보험 적용을 받지 못하는 상황이다. 그나마 고용보험 '미가입자'는 감소하고 있는 추세이기에, 적용제외자 문제(전체 임금노동자의 37%)를 핵심으로 봐야 한다. 고용보험 미가입자와 적용제외자 비율은 시간이 갈수록 차이가 커지고 있다. 2010년 고용보험 적용제외자는 고용보험 미가입자에 2.2배였지만, 2019년에는 2.8배나 되었다.

[표 4-4] 고용보험 적용 및 미적용 고용형태별 현황

		고용보험 적용		고용보험 미적용	
		빈도(천명)	비율(%)	빈도(천명)	비율(%)
임금노동자		13,528	70.9%	5,562	29.1%
고용 형태별	정규직	10,209	87.2%	1,495	12.8%
	비정규직	3,319	44.9%	4,067	55.1%
성별	남성	7,895	74.6%	2,690	25.4%
	여성	5,633	66.2%	2,873	33.8%

자료: 통계청(MDIS) 경제활동인구조사 2019년 8월 고용형태별부가조사 원자료 필자 분석.

[표 4-5] 고용보험 미가입자 형태별 비율 추이

(단위: 천명, 배)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
고용보험 적용제외자	10,103	10,258	10,355	10,448	10,633	10,443	10,770	10,654	10,778	10,470
고용보험 미가입자	4,620	4,485	4,268	4,054	4,026	4,147	3,958	3,753	3,615	3,782
미가입자 형태별 비율 추이	2.2	2.3	2.4	2.6	2.6	2.5	2.7	2.8	3.0	2.8

주: 미가입자 형태별 비율 추이=고용보험 적용제외자/고용보험 미가입자

출처: 통계청(MDIS), 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사 원자료 필자 분석

전국민 고용보험제도의 기본 방향

전국민 고용보험제도는 노동시장의 다양한 고용형태 변화를 반영해야 한다. 첫째, 노동시장에서 고용보험 적용제외 대상자 규모의 증가를 고려해야 한다. 특히, 65세 이상 고령 노동자(352%)와 초단시간(145%), 파견용역(51%), 5인 미만 사업장(34%) 종사자 비율은 2004년 대비 크게 증가했다. 그러나 기존 고용보험 개선 방향에서는 이와 같은 흐름을 반영하지 못했다. 이런 가운데 코로나19 시기 팬데믹으로 정부는 전 국민 고용보험 로드맵(2020.12)을 발표했으나 그 시기는 차기 정부로까지 연장된 것으로 봐야 한다.

둘째, 노동시장의 비임금노동자인 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서, 자영업자까지 반영해야 한다. 우리나라 자영업자 비중은 24.6%로 EU 28개국 평균(15.3%)에 비해서도 9.3%p 높은 상황이며, 자영업자는 취업자의 25.1%(2018)를 차지하고 있는 상황이다. 한편 2020년 기준 국세청 소득 원천징수 귀속 사업소득자 규모는 668만 8천명이나 되었으며 2014년 400만 5명에 비해 268만 3천명이나 증가했다.¹⁰ 2018년 기준 특수고용노동자 133만 명~224만 명, 프리랜서 214만 명~400만 명, 플랫폼노동자 53만 명(2020년 최소 22만 명에서 최대 179만 명)으로 추정되고 있다(김종진 외 2021a).

현재 자영업자의 고용보험 가입(임의)이 2006년부터 가능했으나, 2020년 9월말 기준 고용보험에 가입하고 있는 자영업자 수는 29,175명에 그치고 있다. 자영업자는 고용보험 가입은 ①기여요건: 폐업일 이전 24개월간(기준기간) 자영업자인 피보험자로서 갖춘 피보험단위기간

10 정의당 장혜영 의원실 보도자료(2020.12.31.).

(자영업자가 고용보험료를 실제 납입한 기간)이 통산하여 1년 이상일 것과 ②구직급여액은 본인이 선택한 가입등급 기준보수액의 50% 수준 문 제 등으로 가입율이 낮다(김진선 2020b).

셋째, 자발적 이퇴직자의 실업급여 적용이다. 현재 노동시장에서 자발적·비자발적 이퇴직(권고사직, 조직문화 등) 구분이 애매하다는 점을 고려하면 ‘다양한 실업 위험성’에 대응할 필요가 있다. 현재 우리 사회는 1998년 이후 고용보호지수가 낮아졌으며, 퇴직자 중 비자발적 퇴직자(해고 등) 비율도 증가(2004년 37.3% → 2019년 40.7%)하고 있고, 청년 노동시장의 자발적 퇴직(70% 이상) 문제도 고려해야 한다.

OECD 회원국에서는 고용보험 제도상 자발적 이직·퇴직자도 실업급여 적용 대상이다. 현행 국내 고용보험 제도에서는 자발적 이직자는 실업급여 수급 자격이 제한된다. 이직퇴직자가 약 40.7%나 되고, 청년층(19세-34세)은 이보다 더 많은 75%가량이 자발적 사유다. 현행 ‘고용보험법’ 58조(이직 사유에 따른 수급자격의 제한)에는 “중대한 귀책사유로 해고되거나, 정당한 사유 없이 이직 혹은 전직자는 자격이 없는 것으로 규정”하고 있다. 물론 자발적 이직이라도 예외규정(시행령 101조 2항)에 따라 구직급여 수급이 가능한 경우도 있으나 예외규정 적용자(4.2% 전후)는 거의 없다.

[표 4-6] OECD 회원국 자발적 이직자 실업급여 제재 수준

제재 없음	수급액 삭감	지급유예				수급자격 불인정
		4주 이하	5~9주 이하	10~14주	14주 이상	
리투아니아 슬로바키아	불가리아 체코	오스트리아 (4주), 덴마크(3주)	호주(8~12주), 벨기에(4~52주, 전형 5~9주), 사이프러스	핀란드(90일), 독일(1분기), 헝가리(90일), 이스라엘(90일), 일본(3개월),	프랑스(4개월), 말타(6개월), 폴란드(90일 또는 180일)	캐나다, 에스토니아, 그리스, 이탈리아, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 루마니아, 스페인

제재 없음	수급액 삭감	지급유예				수급자격 불인정
		4주 이하	5~9주 이하	10~14주	14주 이상	
			(최대 6주), 아일랜드 (최대 9주), 노르웨이(8주), 스위스(6~12주)	뉴질랜드(13주), 스웨덴(9주 또는 12주), 영국		슬로베니아, 터키, 미국

출처: 김진선 2020a, 2. 재구성.

전국민 고용보험의 제도 설계 방안

첫째, 일하는 모두를 위한 고용보험 즉, 전국민 고용보험 적용 대상 확대가 필요하다. 특히 운영이나 누락 만이 아닌, 사회적 배제로 인한 고용보험 적용 제외를 해소해야 한다.

먼저 사회적 보호로부터의 배제로 인한 적용 제외자(특고, 프리랜서, 자영업자 등)를 포함해야 한다. 사회적 배제 집단은 노동시장에서 생산적인 활동을 하고 있지만 ‘경제활동인구’라는 사회적 지위 및 종사상지위를 얻지 못했기 때문이다. 현장실습 중인 실업계 고등학교 학생 및 대학 내 혹은 관련 기관에서 도제훈련 중인 대학원생들도 여기에 해당된다.¹¹

둘째, 고용보험의 보장성 확대다. 고용보험 미적용의 수급요건이 엄격하여 보장을 받지 못하는 경우와 수급하더라도 급여수준이 낮거나 수급기간이 짧아서 보장이 충분하지 못한 사례를 해소해야 한다. 이는 ①자발적 이직시 실업급여 수급자격 박탈 사례, ②실업급여 지급기간 초과자 수급자격 박탈 사례, ③실직 전 고용보험 미가입되거나 고용보험료 체납으로 수급자격 자체를 인정받지 못하는 사례 세 가지를 전향적으로 개선

11 고용보험료는 자부담 부담률 1.6%(노 0.8%, 사 0.8%)은 향후 OECD 국가 평균 수준(2%~3%)으로 점진적 로드맵을 통해 해소하고, 저소득자 대상은 사회보험 중 일부를 국가가 지원(국고보조)하는 형태를 설계해야 한다.

해야 함을 의미한다.

셋째, 일하는 모두를 위한 고용보험 적용 인프라 개선이다. 현행 고용보험의 담당 및 부가징수는 근로복지공단을 통해 운영되나 이는 ‘고용관계기반 근로자’ 중심에서 가능한 구조다. 따라서 ‘소득 기반 취업자 중심’으로 개편하기 위해서는 부과 및 징수, 수급자 관리 등의 인프라 개편(고용보험 부과 및 징수법률 개정)이 필요하다. 이를 위해서는 현재의 고용보험료 징수는 △국세청(전담 국 신설)에서 담당하고, △소득 파악 시기는 적기 시간(real time) 시스템을 구축하되 과도기적으로는 일정 기간(월 1회→격주→1주→1일)하도록 해야 한다.

[표 4-7] 전국민 고용보험 재설계 방향 검토¹²

구 분	기존 실업급여 제도	새로운 실업급여 제도 방향
실업급여 하한액	최저임금의 90%	최저임금의 ***
실업급여 지급수준	평균 임금의 50~60% 사이	평균 임금의 70% 수준 (소득대체율)
실업급여 수급요건1 (피보험 단위 기간)	18개월간 180일	개월: 9개월, 12개월 등 조정 일자: 기간 단축(3개월 등)
실업급여 수급요건2 (실업사유)	노동자: 비자발적 일용직: 본인 귀책 사유가 없음 자영자: 50인 미만 비자발적폐업 단시간: 비자발적	자발적 이직 사유 포함 검토 * 고용보험법 58조(이직 사유 수 급자격 제한 및 예외규정(시행 령 101조 2항) 개정
실업급여 지급기간	노동자: 120일~270일 자영자: 120일~210일	노동자: 지급기간 확대 자영자: 지급기간 확대
실업보험 급여 보험료 자부담	노동자: 0.8% 자영자: 2.25%	소득 비례 기반 노사 분담 비율 점진적 증가 * OECD 평균 2.5% 전후 목표

12 전국민 고용보험제를 도입할 경우 미가입 대상(특수고용, 자영업자 등)의 보험료 수입(약 1.24조 원)이 있고, 해당 대상자들의 보험료 지출(약 1.5조 원에서 2.7조 원)을 고려하면, 추가적으로 필요한 재원은 약 1.5조 원 남짓으로 추정된다(장지연·홍민기 2020)

구 분	기존 실업급여 제도	새로운 실업급여 제도 방향
실업보험 재정	모성보호 계정	모성보호 계정 건강보험 이전 * 육아출산 급여 '일반회계'

소득기반 전국민 사회보험체제

모든 일하는 사람의 사회적 보호를 위한 전국민 사회보험 체제로의 전환을 두 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 현재의 고용관계에 기반을 둔 사회보험제도는 소득에 기반의 사회보험으로 구조 개편이 필요하다. 현재의 사회보험이 직면한 한계와 미래 포스트 코로나 시대의 사회변화 및 노동의 변화를 고려했을 때 가장 중요한 것은 현재의 '고용에 기반'한 사회보험 가입체계를 '소득에 기반'한 가입체제로 전면 전환하는 것이 핵심이다. 결국 이는 "소득 있는 곳에 사회보험료가 있다."는 기조와 "가구에서 개인으로 부과 기반"이 바뀌는 것을 의미한다. 이는 현재 고용보험에서만 이야기되고 있는 전국민 고용보험제도를 '전국민 사회보험'형태로 확대 적용하는 것으로 이해할 수 있다.

특히 한국의 사회보험제도 개편은 기존 사각지대 특성을 반영해야 한다. 기존 다른 사회보험이 각기 갖고 있는 사각지대 형태와 규모는 다를 지라도 그 본질은 누가 고용주이며 피고용인인지에 따라 보험료 부과를 하고 있는데서 오는 누락과 배제의 문제가 발생하기 때문이다. 즉, 제도적 배제로 인한 실질적 배제를 해소하는 것이 기본적인 방향이 되어야 한다. 때문에 만일 고용보험을 일하는 모든 이들이 수급권자가 되도록 한다면 그 원리와 기반을 그대로 다른 사회보험에 적용하지 않을 이유가 없다.

둘째, 전국민 사회보험체제로의 전환은 일정 정도의 시간이 필요하며 사회적 합의를 위한 노력도 필수적이다. 이를 고려하면 모든 국민의 보편적 권리로서 사회보험 체계는 세 단계에 따른 접근이 필요하다. 먼저 법적 측면에서 볼 때 사회보험의 개별법에 대한 전면 개정이 필요하다. 또한 보험료 징수 및 부과 측면에서는 국세청 중심의 부과, 징수체계로의 전환이 추진되고, 국세청의 자영업자 등 소득파악률 제고 및 실시간 파악 시스템(Real Time Information)이 마련되어야 한다. 궁극적으로 사회보장제 형태로의 전환도 검토되어야 한다. 기구의 측면에서는 국세청에게 징수 부과 기능을 넘길 때 서비스 기능을 충실히 하기 위해 사회보험청의 설치도 검토한다. 특히 부가 징수 관리는 현재의 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)의 일원화 방향으로 하는 것이 행정 효율성과 정보공유 등의 효과성도 있기에 (가칭) 사회보험청 신설 운영(전달 체계)을 검토할 필요가 있다.

[표 4-8] 전국민 사회보험 체계의 이행 전략

1단계	[이행 방향] 개별법 개정 통해 보험료 부과 방식 변경 [초기 단계] 국세청 기능 강화 및 보험료 부과, 징수권 부여
2단계	[전환 단계] 사회보험청의 설치와 사회보장기금으로의
3단계	[완성 단계] 사회보장제 통한 보험료 징수 방식 효율화

주: 사회보험 개편은 (1)통합징수 모델(영국 국세·관세청, 미국 국세청, 캐나다 국세청 등)과 관리운영 모델(프랑스 사회보험관리기구 ACOSS)로 검토 가능.

4. 전국민 상병수당·유급병가: 모든 국민으로 확대

아프면 쉴 권리

상병수당제도(Cash-Sickness-Benefit)는 상병으로 인해 근로능력

상실이 발생한 경우 소득을 보장해줌으로써 치료 후 업무에 복귀할 수 있도록 돕는 공적 사회보장제도다. 상병수당은 국제노동기구(ILO)의 제 102호 협약(1952), 제130호 협약(1960), 제134호 권고(1969)로 각각 최저/하위/상위 기준을 설정하도록 한바 있다. 경제협력개발기구(OECD) 36개 회원국 중 한국만 유일하게 시행하지 않고 있으며, 국제사회보장협회(ISSA) 182개 회원국 중 한국을 포함해 19개국만 시행하지 않고 있는 제도다. 이로 인해 장기간 유급병가를 사용할 수 있는 임금노동자(대기업 정규직 등)를 제외하고는 모두 빠른 치료나 적정진료를 받지 못하는 상황이다.

상병수당과 유급병가(paid sick leave) 정책은 사실 구분하여 정책이 논의되어야 한다. 상병수당은 아플 경우 정부의 공적 사회보험을 통한 이전소득 지원이다. 유급병가제도는 일터에서 질병 혹은 부상 등으로 인해 실 수 있도록 병가를 제도화하는 것이다. 전자(상병수당)는 주로 사회보험(건보)에서 다루어지고, 후자(유급병가)는 근로기준법에서 다루어진다. 현재 상병수당은 현행 국민건강보험제도 제50조(부가급여)에 대통령령을 통해 상병수당을 실시할 수 있다고 명시하고 있으나, 시행령에 이를 특별히 규정하고 있지 않았기에 시행되고 있지 않고 있다. 한편 유급병가는 현행 근로기준법 제62조(유급휴가의 대체)에서 “사용자가 노사합의 및 재량에 의해 줄 수 있다.”는 정도이기에 무노조, 중소기업 사 업장이나 비정규직은 거의 적용받지 못하고, 비임금노동자(특수고용, 플랫폼노동자, 프리랜서, 자영업자 등)는 적용 제외된다.¹³

13 현행 「근로기준법」 제62조(유급휴가의 대체) “사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 제60조에 따른 연차 유급휴가일을 갈음하여 특정한 근로일에 근로자를 휴무시킬 수 있다”고 되어 있다.

① 재난 및 안전 시기 더 필요한 사회안전망

OECD 국가들은 코로나19에 대응 조치로 기업 재정지원(100%), 실업·소득상실자 소득지원(97%), 격리직원 소득지원(92%), 돌봄지원(89%), 고용유지지원조치(89%), 코로나19 노출 감소(86%), 유급병가 확대(81%), 재택근무 지원(73%) 등이 확인된다(OECD 2020a)

OECD 회원국은 유급병가 제도 활용을 통해 코로나19에 대응하고 있으나, 우리나라는 유급병가·상병수당 자체가 극히 제한적(공공부문 규정, 대기업 자체 규정: 취업규칙, 단체협약 등)으로 활용·도입된 상황이다.¹⁴ 핀란드, 프랑스, 호주, 스페인, 미국 등은 코로나19 감염자에 대한 병가 수급요건을 완화하였으며, 스웨덴, 영국, 프랑스 등 7개국은 기존 유급병가의 대기기간(waiting periods)을 일시적으로 폐지했다.

OECD 주요 국가들에서 코로나19에 감염된 사람의 이전 소득 대비 첫 4주 동안 지급된 병가지급액(gross sick-leave payments)의 소득 대체율(2020년 5월 기준)은 노동자의 이전 임금의 60% ~ 80%를 대체하는 것으로 나타난다. 오스트리아, 독일 등 중부 유럽과 북유럽 국가들의 소득 대체율(replacement rate)은 100%에 이른 반면, 한국은 50%에 이르지 못하고 있다.

② 상병수당·유급병가가 필요한 이유

2020년 코로나19 시기 유급병가 여부 설문조사 결과를 보면, 유급

14 '의무적 유급병가제도'가 없었던 한국은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(2015년 관련 조항 신설)에 따라 코로나19로 인한 입원 또는 격리된 근로자에게 예외적으로 유급병가를 제공하고 있다.

병가제도가 “있다”(42.1%)는 비율에 비해 “없다”(57.8%)는 비율이 더 많았다. 특수고용의 경우 다른 집단에 비해 유급 병가제도 비중(22.5%)이 낮은 편이며, 시간제, 파견용역, 특수고용은 유급병가 적용율이 더 낮다(표 4-8).

[표 4-9] 일터에서의 ‘유급병가’ 현황

(2020년, 단위: %)

	1차 (2020.04.)		2차 (2020.06.)		3차 (2020.09.)		평균	
	있다	없다	있다	없다	있다	없다	있다	없다
전체	45.7	54.3	42.8	57.2	38.0	62.0	42.1	57.8
정규직	53.5	46.5	54.5	45.5	48.3	51.7	52.1	47.9
임시직	44.7	55.3	25.6	74.4	35.8	64.2	35.3	64.6
일용직	39.3	60.7	40.0	60.0	23.7	76.3	34.3	65.6
아르바이트 시간제	29.3	70.7	23.2	76.8	20.6	79.4	24.3	75.6
파견용역/시내하청	28.6	71.4	9.1	90.9	30.8	69.2	22.8	77.1
특수고용 등	31.6	68.4	21.6	78.4	14.5	85.5	22.5	77.4

출처: 직장갑질 119 2020. 코로나19 시기 직장 실태조사 세 차례 조사 원자료 재분석.

첫째, 우리나라는 중소기업이나 비정규직과 같은 곳에서 일하는 이들의 다수는 내부 규정(취업규칙, 단체협약 등)에 유급병가는 고사하고 연차 휴가조차 원활하게 사용하지 못하는 상황이다.¹⁵ 2018년 기준 유급병가 적용은 상대적인 취약노동자 집단(비정규직 18.7%, 5인 미만 12.3%, 파트타임 107%, 무노조 36.5%)에서 제도 자체가 없거나 미적용으로 확인된다. 한편 2019년 통계청 기준 국내 임금노동자 중 유급휴

15 현행 법률 제41조의2(사업주의 협조의무) ① 사업주는 근로자가 이 법에 따라 입원 또는 격리되는 경우 「근로기준법」 제60조 외에 그 입원 또는 격리기간 동안 유급휴가를 줄 수 있다. 이 경우 사업주가 국가로부터 유급휴가를 위한 비용을 지원 받을 때에는 유급휴가를 주어야 한다. ③ 국가는 제1항에 따른 유급휴가를 위한 비용을 지원할 수 있다.고 되어 있다.

가 적용율은 62.9%(정규직 88.5%, 비정규직 27.1%: 시간제 13.5%)에 불과하고 연차휴가 사용은 약 6일 남짓에 불과한 현실이다.

[표 4-10] 임금노동자 속성별 유급병가 적용 현황(2018년)

적용 비율 (%)	고용형태		상시 종사자 규모					노조 유무		노동시간	
	정규직	비정규직	1~4인	5~9인	10~29인	300인 ~1,000인	1,000인 이상	유노조	무노조	풀타임	파트타임
	59.5	18.7	12.3	15.5	35.7	71.1	80.6	58.3	36.5	48.2	10.7

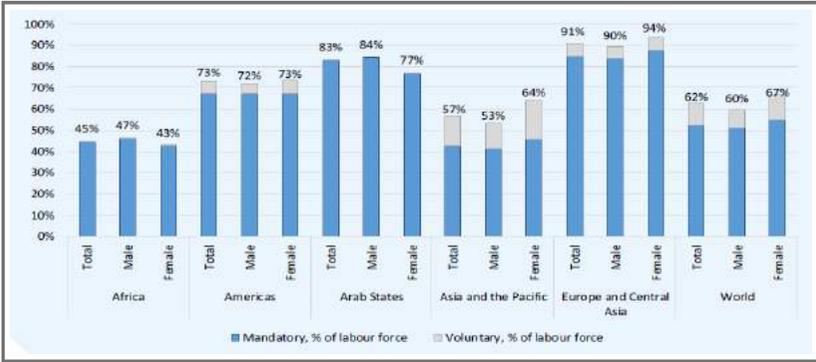
출처: 한국노동연구원 2018. '한국노동패널 21차년도 원자료' 필자 재분석.

둘째, 유급병가나 휴가는 취약노동자들에게 더 필요한 제도다. 직장에서 몸이 아프거나 컨디션이 좋지 않음에도 불구하고 고용불안정, 업무평가, 임금소득 손실 등 불이익을 우려하여 쉬지 못하는 것이 대부분이다. 대부분 구조적 요인(원하청, 고용형태, 인력부족, 직장 분위기, 인사승진)에 의한 것이고, 이는 장시간 노동이나 업무량, 근무형태(교대제) 등과도 밀접하게 연동되어 있다.

③ 상병수당·유급병가 도입 현황과 특징

상병수당과 유급병가는 사회적 건강보장을 위한 필수적 요소(ILO 2017, 2020)로 제시하고 있고, 이는 건강 악화, 건강과 관련한 빈곤과 소득 손실 문제를 해결하는 데 필수적인 제도로 판단한다. 세계 노동력의 62%가 상병수당(사회보험 또는 사회부조 방식)이나 법정 유급병가 적용을 받는 것으로 추정된다.

[그림 4-4] 전 세계 상병수당 제도 도입 현황(2020년)



출처: ILO, World Social Protection Database Dashboards(ILO 2020 재인용).

전세계 184개국 중 유급병가와 상병급여가 없는 국가는 한국 포함 11개국에 불과하다. 조사대상 국가 중 173개국이 법정 유급병가 또는 상병급여 도입하고 있다. 특히 한국보다 1인당 GDP가 낮은 153개국이 유급병가 또는 상병급여 시행 중이다. OECD 회원국 36곳 중 중 상병급여가 없는 국가는 한국, 미국, 스위스, 이스라엘 4개국뿐이며, 이중 법정 유급병가 또한 없는 국가는 한국과 미국이 유일한 상황이다. 심지어 미국조차도 최근 주 정부별로 법정 유급병가 법제화가 활발히 추진되고 있다.

- * 미국 연방정부 무급병가: 12개월 이상 최소 1,250시간 이상 근무한 경우, 최대 12주. 사업장 규모도 50인 이상(75마일 거리 이내)
- * 2020년 13개 주*와 콜롬비아DC, 20개 도시와 3개 카운티에서 법정 유급병가 도입. 2021년부터 시행 예정인 메인(Maine)주 포함(법 통과).

우리도 정부정책의 변화와 더불어 사회안전망 논의가 시작되고 있다. 중앙정부에서는 코로나19 시기 ‘한국형 상병수당 도입’내용이 언급

(2020.7.14.)된바 있고, 보건복지부와 경제사회노동위원회에서는 상병수당 관련 TF나 의제별위원회에서 논의되고 있는 중이다. 국내 지역차원의 유급병가제도는 서울시가 2019년부터 조례(2019.1.3.), 시행규칙(2019.4.11.) 제정하고 사업을 진행하고 있으며, 주요 적용 대상은 자영업자, 특수고용, 프리랜서와 같은 비임금노동자를 대상으로 하고 있다.¹⁶

첫째, 현재 근로기준법상에 모든 사업장에서 유급병가를 일정기준 이상 제공할 수 있도록 법개정이 필요한 상황이며, 21대 국회에서도 유급병가 제도 개선이 제기되고 있고, 「국가공무원 복무규정」제18조(병가)에 준하여 이를 전체 노동자에게 적용되도록 「근로기준법」상 관련 규정(60조)안이 발의(이수진 의원 등)된 상태다. 다만 현재는 근로기준법에 적용되기 때문에 비임금노동자 등은 적용되지 못하는 한계가 있다. 향후 모든 사업장에서 일하는 사람들의 유급병가를 사용할 수 있도록 제도적 논의가 필요하다.

둘째, 상병수당은 국민건강보험법 제50조 “공단은 이 법에서 정한 요양급여 외에 대통령령으로 정하는 바에 따라 임신·출산 진료비, 장제비, 상병수당, 그 밖의 급여를 실시할 수 있다.”의 규정이 있으나, 실제 시행령 및 시행규칙에 규정하고 있지 않다. 이에 상병수당을 도입하기 위해서는 국민건강보험법령상에 상병수당에 대한 규정을 신설하거나, 시행령 및 시행규칙에 관련된 조항을 신설하여야 한다.

16 유급병가 제도는 노사관계 제도화된 사업장에서도 차이 존재한다. 국내 유노조 사업장 중 (중앙)공공기관의 단체협약에 76.2%(265개 기관 중 202개) 정도이며, 산별노조인 보건의료노조 92.1%(126곳 중 116곳)에 병가 규정이 있는 것으로 확인된다(남궁준·이정희, 2020). 게다가 유노조 사업장 내에서도 단체협약 상 유급병가 세부 내용이 상이하더라(김종진, 2020b).

④ 상병수당·유급병가 제도 설계 방안

첫째, 제도설계 원칙과 방향은 ‘법정 유급병가 + 건강보험 내 상병급여’ 제도화다. 먼저 상병수당·유급병가제도 도입 위해서는 제도 도입의 필요성과 방향에 대한 사회적 합의(공감대)도 필요하다. 제도 설계의 원칙은 곧 제도 도입의 목적과 취지를 달성할 수 있도록 하는 것이 핵심이기 때문이다. ILO는 급여 수준의 적절성, 대상 범위의 보편성을 중심으로 재정의 지속성과 분담, 이를 위한 사회적 대화의 필요성 강조. 특히, 파트타임, 임시직 노동이나 자영업자를 포함해야 하고, 플랫폼 노동 등 변화하는 노동환경에 대응할 수 있어야 한다고 강조하고 있다.

[표 4-11] 한국 유급병가제도 현황 검토 비교¹⁷

구 분	기존 제도(지자체) 및 정부 검토안		새로운 제도
	서울형 유급병가(19.6~) [사실상 상병급여]	복지부 상병수당 검토	한국 유급병가 정책 방향
재원조달	시비100%	건강보험	고용보험 + 정부지원
대기일수	없음	미정	
보장기준	업무상 및 업무 외	업무 외	업무상 혹은 업무 외
보장방식	정액	미정	정액
정액방식의 보장수준	서울시 생활임금기준		유급(본인)
제도대상	중위소득100%이하 및 건강보험 지역가입자	미정 ※ '22년 시범사업 대상 - 저소득층 등	모든 일하는 사람(취업자)
유급병가 보장기간	최대 11일	미정※	연간 일정 기간

17 전국민 상병수당제를 도입하더라도 각각의 모델에 따라 대상 규모의 차이는 있으나 최대 1조 7천억 원(연간) 정소 소요되는 것으로 확인된다(임승지 2020)

둘째, 법정유급병가제도는 업무 외 상병에 대한 사용자의 법적, 재정적 책임 강화 필요가 있다. 실제 일하다가 발생하는 상병의 경우, 업무 연관성을 명확히 구분하거나 완전히 부정하기 어렵기 때문이다. 그러나 이는 사용자 입장에서도 부담증가만을 의미하는 게 아니라, 건강한 노동력 유지 및 생산성 손실경감 등 긍정적 효과도 있다. 보장이 더 필요한 취약계층이 배제될 가능성 존재하기에 상병급여와 두 제도 간 유기적 연계가 필수적이다.

불평등을 완화하는 새로운 사회정책

김성욱

호서대학교 사회복지학부 부교수

불평등을 완화하는 새로운 사회정책

불평등 문제에서 우리가 주목해야 할 것은 단순한 지표개선을 넘어서, 소득이나 자산가치의 하락, 가구 내 부양부담과 같이 시민들이 일상적으로 경험하는 격차확대나 생존의 불안을 완화하기 위한 접근방법과 전략에 있다. 따라서 신복지체제의 불평등 완화를 소득중단이나 미래 불안정성을 완화함으로써 격차확대에 따른 불안을 감소시키는 데 목적을 두어야 한다. 불평등은 어느 특정 가구유형이나 연령집단의 특성에 국한되지 않고 상호 긴밀하게 연결되어 있다. 노인에 대한 지원(아동, 청년도 해당)은 중국에서는 이들의 부양을 실질적으로 책임지는 중장년 세대(젊은 부부 포함)에 대한 직간접적인 지원으로 연결된다. 청년 대상 주거지원정책은 청년 뿐 아니라 청년의 주요 경제적 후견인인 부모의 가처분 소득 및 저축을 향상시킬 것이다. 또한 아동수당이나 기초연금은 급여대상 뿐 아니라 다른 가족 구성원 모두의 경제적 안녕에 직간접적인 영향을 미친다.

첫째, 현행 소득하위 70% 기준을 없애 기초연금을 모든 노인에게 월 최대 30만 원을 지급(기존 급여감액 방식은 그대로 유지하며 지자체 단위의 개별 노령수당은 통합운영)하고 중장년기부터 노후소득보장을 위한 다양한 정보와 실천 방안을 개발하여 맞춤형으로 제공한다. 둘째, 중장기 및 청년의 생활안정지원 정책으로 수당과 자산형성제도를 확대 실시한다. '중장년 다시서기 수당'을 신설하고 일정소득 수준 이하의 만 19~34세를 대상으로 청년수당을 지급한다. 중장년 다시서기 수당 급여대상자는 기준중위소득 150% 미만의 만 55~64세 가구주로 만 18세 이하 부양아동이나 만

65세 이상 부양노인이 있는 실업 및 폐업자가 우선대상이며, 50% 미만의 동일 연령대 무주택 가구주에게는 자산형성 프로그램 적용도 제안한다. 단순 현금지급이 아니라 취창업, 생활, 금융, 주택 등 종합적인 사례관리 서비스를 함께 제공한다. 청년대상 자산형성 프로그램은 기존프로그램에서 가입대상을 대폭 완화(기준중위소득 100%)할 필요가 있다. 셋째, 보편적 사회수당으로서 아동수당의 수급연령을 만 18세로 확대하고 급여수준을 현 10만 원에서 20만 원으로 인상할 것을 제안한다.

1. 격차와 불안사회, 그리고 한국의 불평등

불평등을 이해하고 해석하는 방식은 매우 다양하다. 다만 우리는 사회가 불평등할수록 효율성과 안정성, 지속성을 확보하지 못한 채 경제, 사회 뿐 아니라 정치적 불안정으로 이어진다는 사실을 세계 각 국가의 역사를 통해 알고 있다. 따라서 이러한 불평등을 완화하기 위한 대책 수립의 핵심은 과연 불평등이 무엇이며 왜 발생하는지, 그리고 그것이 구체적으로 어떤 문제를 야기하는지에 대한 이해를 확보하는 것이다.

그러나 아직까지 불평등은 분석자료의 한계, 방법론적 문제, 해석의 오류 등으로 인해 다양한 주장이 혼재되어 있을 뿐 합의된 개념과 원인이 존재하지 않는다. 대체로 소득과 자산의 격차가 불평등으로 이해되고, 임금과 자본소득에서의 격차와 누진세 및 복지정책의 후퇴가 주요인으로 지목되지만 이마저도 개인의 기질(노력), 초기불평등(부모소득과 교육수준), 노동조합의 약화, 과학기술의 발달, 금융역할 증대와 규제완화, 민주주의와 정치적 (불)안정 등 거론되는 많은 원인들 중 하나일 뿐

이다(이성균·신희주·김창환 2020). 다만 거시경제정책의 실패가 유력한 원인으로 거론되는 정도라고 할 수 있겠다(스티글리츠 2013[2012], 183-187). 이는 불평등이 몇 가지 지표로 파악되기도, 그에 대응하는 전략을 구상하는 것도 쉽지 않다는 점을 말해준다.

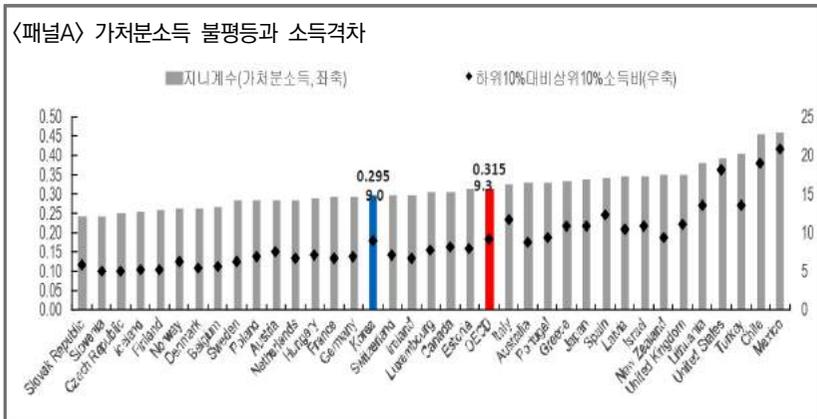
통상 빈곤과 불평등은 경제 하층에 대한 표적화된 지원으로 어느 정도 상쇄되는 것으로 보고되고 있다. 이에 주류 연구들은 공공부조제도가 빈곤 및 불평등 완화에 효과적이라 평가하며, 지니계수로 측정되는 소득불평등 개선에 집중하는 보수적인 노동연계형 선별적 복지프로그램의 강화를 주문해 왔다. 그러나 이는 기초수급자의 79%가 근로능력이 없는 것으로 판정되는 상황에서(2020.12월 기준) 하층의 계층상승을 견인하지 못할 뿐 아니라(대표적으로 자활사업의 실패) 2008년 글로벌 불황이나 최근 COVID-19에 따른 경기침체와 같은 대규모 위기 발생 시 중간 이하 계층의 빈곤화나 양극화를 막을 유효한 대책이 되지 못한다는 비판에 매우 취약하다. 특히 이러한 전략은 부동산과 주식시장을 매개로, 불안정 노동과 임금불평등이 자산 불평등(노동과 자본 간 격차 확대)으로 확산되면서 소득, 자산, 주거, 교육, 문화, 건강 등 여러 차원이 서로를 악화하는 작금의 ‘다차원적 불평등’ 상황을 개선하는 데에는 적합하지 않다. 다시 말해, 지금과 같은 사후적 재분배 정책은 성장에 저해되지 않으면서 불평등 재생산을 차단해야 하는 이중의 과업을 달성하는 데 한계를 가지고 있다. 따라서 우리가 전통적으로 주장해 오던 방식 이상으로 그 해법도 다양하게 모색될 필요가 있다. 다만 여기서는 금융 및 부동산 정책 등 금융경제분야 정책을 제외한 사회정책적 대안을 모색하는 데 중점을 두고자 한다.

2. 불평등의 일반적 현황

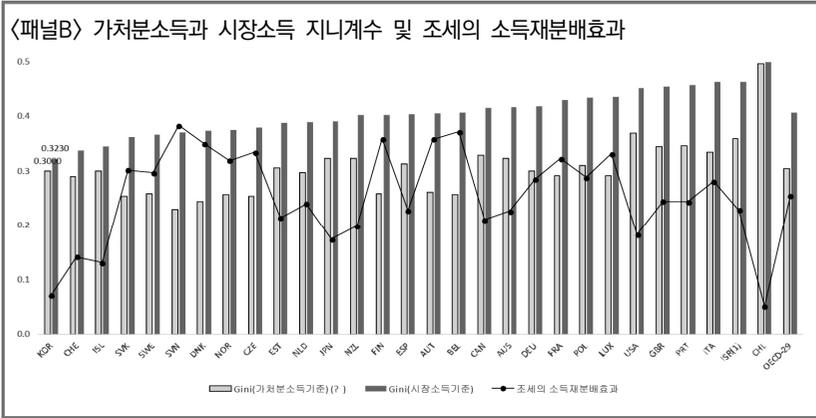
각종 지표를 통해 본 한국의 불평등

한국의 지니계수는 0.295으로 OECD 평균 0.315보다 약간 낮은 수준(낮은 불평등)이며 상위 10% 점유소득은 하위 10%의 9.0배로 OECD 평균 9.3배와 유사하다(그림 5-1). 그러나 한국의 시장소득과 가처분 소득 간 차이인 조세에 의한 불평등 완화효과(지니계수 감소)는 7.1%로 OECD 평균인 25.4%의 1/3에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 즉 조사대상 국가들 중 칠레를 제외하면 각종 사회보장제도나 조세감면(공제) 등을 통해 불평등이 완화되는 정도가 가장 낮다.

[그림 5-1] 가처분소득 불평등(A) 및 시장소득과 가처분소득 불평등(B)



자료: Society at a glance 2019, Chapter 6, Figure 6.1

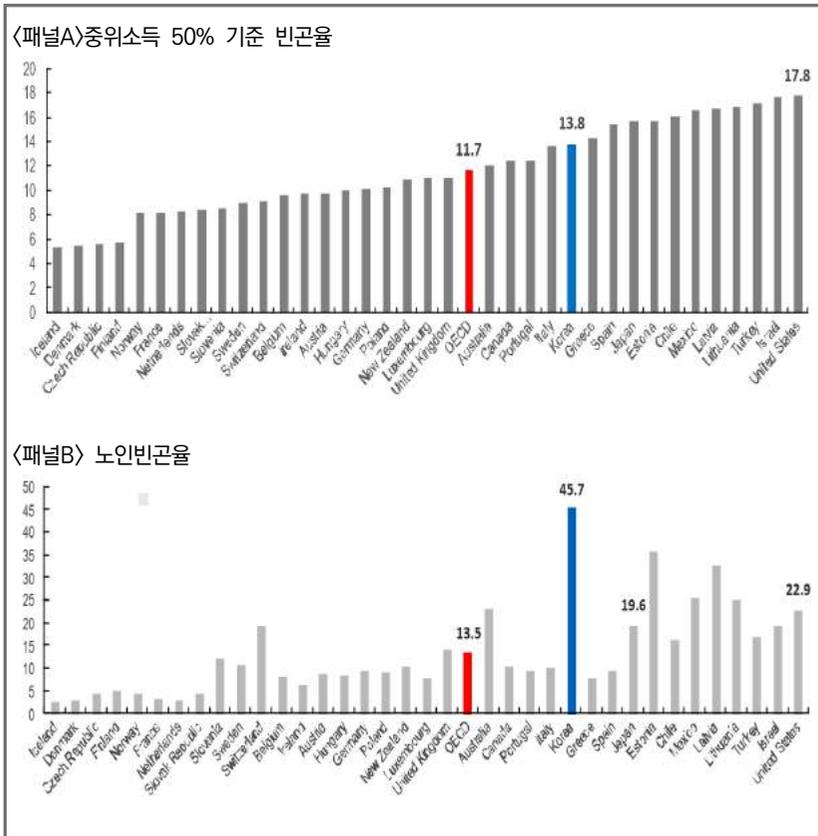


자료: OECD 2011(Korean version) 그림 6.1.

빈곤율의 경우 우리나라의 가치분소득 기준 중위소득 50% 미만 비율은 13.8%로 OECD 평균 11.7%보다 약간 높은 수준으로 조사되었다(그림5-2의 패널A). 이는 미국 17.8%, 일본 15.7%보다 낮은 수준이기는 하나 국제 평균 이상으로 높은 수준이다. 다만 이를 연령별로 나누어 살펴보면 18~25세 이하 청년 빈곤율은 7.9%로 OECD 평균 13.6%보다 낮은 수준이며, 26~65세 이하 성인의 빈곤 수준 또한 한국은 8.6%로 OECD 평균 10.1% 낮다. 즉 잘 알려져 있듯이 낮은 아동·청년 및 성인 빈곤율에도 불구하고 우리의 빈곤율이 상대적으로 높게 나타나는 것은 65세 이상 노인빈곤율 45.7%로(OECD 평균 13.5%) 심각하게 높은 데 따른 것이다(그림5-2의 패널B). 이는 연금제도의 성숙, 저소득 중장년 계층의 지속적인 노령층 유입과 어느 정도 관련이 있는 것으로 판단된다. 하지만 이러한 높은 수준의 빈곤율은 추세적으로 감소하는 것으로 보인다. 2007년과 2016년 사이의 상대적 빈곤율 및 2005년의 중위소득을 고정한 뒤 이를 현재 시점에 적용해서 분석한 Anchored 빈곤율 지표를 사용한 결과, 이 두 시기 한국의 상대적 빈곤 변화율은 -1.0%로

OECD 평균 0.2% 증가한 것과 달리 감소하였다. 또한 Anchored 빈곤선 또한 -3.5%로 OECD 평균 0.5%보다 큰 폭으로 감소하였다. 이는 이 기간 한국의 상대적 빈곤율이 대부분의 OECD 국가들과 비교할 때 완화되었다는 것을 의미한다.

[그림 5-2] 상대적 빈곤율과 노인빈곤율



주: 비교가능한 가장 최신 자료를 활용하였으며 그래프 상의 한국자료는 2015년 기준임. 2018년 기준 한국의 노인빈곤율은 43.4%로 소폭 감소하였으나 여전히 OECD 최대수준 (data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm)

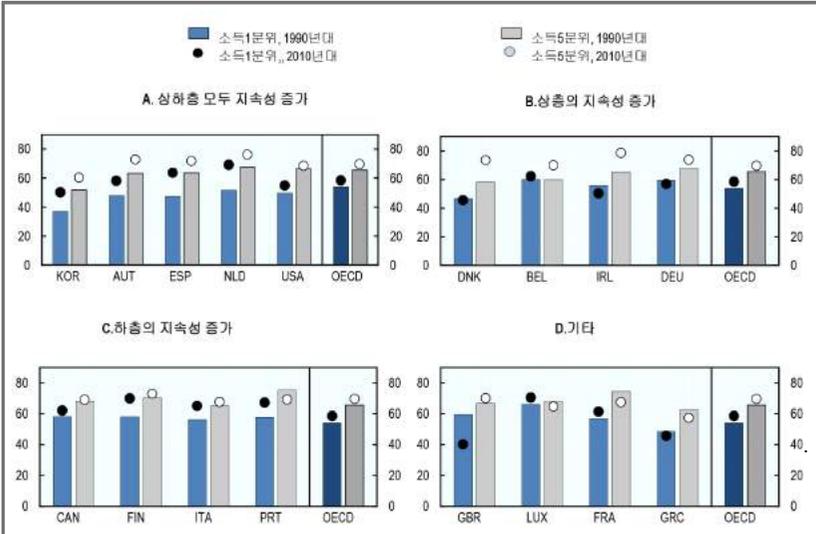
자료: OECD Income Distribution Database (<http://oe.cd/idd>).

불평등의 다른 측면: 중하위 계층의 소득상향 이동성 저하

일반적으로 저소득의 지속성은 주로 장기실업이 주요인으로 설명되며 최근에는 저임금 일자리의 문제가 대두되고 있다. 이와는 반대로 임시직에서 무기계약직(혹은 정규직)으로의 고용관계 개선은 취업과 함께 계층상향의 주요인으로 설명된다. 그러나 한국은 하위 및 상위 소득분위의 지속성이 모두 증가한 국가로 분류된다. 즉 최하위계층과 최상위계층의 계층이동성이 현저히 낮은 계층고착화가 진행되고 있다는 의미이다(그림5-3).

한국의 경우 1998년부터 2001년까지 1990년대 후반 소득 최하위인 1분위의 지속성은 37.0%로 OECD 평균 53.9%보다 낮다. 그러나 2004년부터 2007년 기간은 50.3%로 OECD 평균 58.4%에 비해 낮은 수준이지만 1990년대 후반보다 소득계층의 지속성이 증가한 것으로 조사되었다. 이는 한국의 하위 소득분위에서의 지속성이 1990년대 후반보다 2000년대 초반에 더 견고해졌음을 보여준다. 반면 상위 소득분위의 지속성을 살펴보면, 한국의 1990년대 후반 소득 5분위 지속성은 51.8%(OECD 평균 65.6%), 2004~2007년까지는 60.4%로 조사되었다(OECD 평균 69.6%). 이는 소득1분위의 소득지속성보다 월등히 높은 수준이다. 이를 통해 소득 하위와 상위계층의 소득지속성은 OECD 국가들에 비해 낮아 상대적으로 계층이동이 원활하지만 상위 소득분위에서의 지속성이 하위 분위에 비해 더욱 높은 특징을 보인다는 점을 확인할 수 있다.

[그림 5-3] 하위 및 상위 소득 5분위 배율의 소득 지속성 패턴

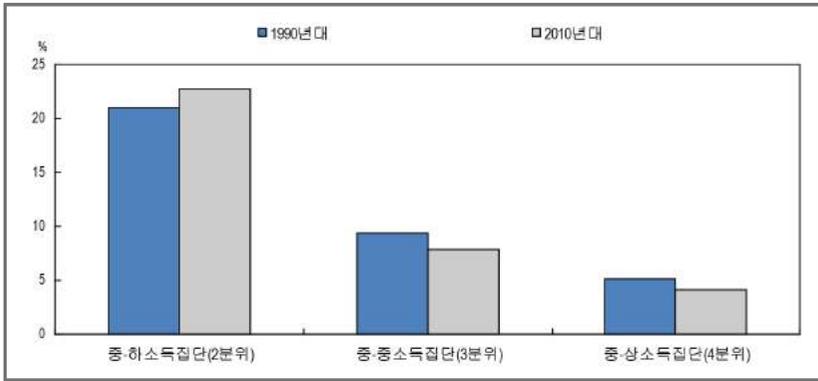


주1: 생산가능인구(18-65)

주2: 한국의 경우 1990년대 후반 자료는 1998~2001년도, 2010년대 초반 자료는 2004~2007년도에 관측된 자료를 사용하며, 나머지 대부분의 국가들은 2011~2014년 자료를 사용함. 자료: OECD. 2018a, 85

소득이동은 소득하위계층과 함께 중간계층에서도 높게 나타난다. 이는 다른 집단에 비해 더 많은 기회가 있다는 점을 의미하기도 하지만 실업이나 가족해체와 같은 예기치 않은 상황으로 인해 하향이동할 위험도 크다는 점을 의미한다. OECD(2018a, 34)에 따르면 많은 중간계층은 적어도 3개월 간 최저생활을 유지하는 데 필요한 재정자산을 가지고 있지 않다. 즉 중산층의 삶은 계층적 지위와는 상관없이 실질적인 위기에 처해있다고 경고하는 것이다. 특히 중하위 계층의 경우 1990년대에 비해 2010년대에 소득하락의 위험이 증가한 것으로 보고하고 있다([그림 5-4]).

[그림 5-4] 중산층 가구(중하, 중중, 중상)의 계층하락 위험



자료: OECD 2018a, 34.

3. 불평등의 원인

자산-소득불평등, 가구구성 변화, 노인인구 증가

불평등과 관련한 대부분의 관련 연구들은 소득 및 자산불평등이 근로 소득의 격차로 확대되는 경향을 가지고 있다고 본다. 특히 자산불평등의 경우 자가여부가 중요하며 거주주택 이외의 부동산 자산의 불평등 기여도가 최근 상승하는 것으로 목격되고 있다(강신욱 외 2018; 신진욱 2013; 이성균 외 2020; 이우진 2018; 정해식 외 2020). 이는 대체로 자본축적 속도가 빨라지고 불로소득의 비중이 노동소득을 앞지르면서 불평등이 증가한다는 피케티(Piketty)의 자본축적 가설을 대체로 지지하는 것으로 보인다. 예를 들어 이들 연구들은 2000년대 중반~2010년대 중반 상위층 소득의 감소와 중간계층 소득의 증가로 소득분배가 일부 개선되었으나, 2016년 이후 하위 분위 소득의 상대적 감소와 중위분위

의 소득정체, 금융소득과 사업소득을 중심으로 하는 상위분위(특히 상위 1% 집단) 소득이 급격하게 증가하면서 분배상황이 악화되었다고 진단하고 있다(강신욱 외 2018). 그리고 이는 노동시장에서의 중간일자리 감소가 가장 큰 원인으로 지목되었다.

이 외에도 가구의 속성변화(주 소득원, 가구 구성)와 고령화로 인한 노인가구의 증가도 불평등 증가에 일정한 영향을 주는 것으로 파악된다(공주·신광영 2018). 경제불평등이 소득보다 부에 의한 효과가 5배 이상 크며, 집단간 보다 집단 내 불평등에 집중할 필요가 있다는 주장도 제기된 바 있다(이상봉 2010). 이에 따르면 경제불평등 완화를 위해 특정 집단에 특화된 정책은 실효성에 한계가 있으며 전체 집단 차원에서 고려되어야 함을 강조하였다.

연령별 특수성도 고려의 대상이다. 예를 들어 정해식 외(2020)에 따르면 50대의 소득은 감소했지만 순자산 불평등은 크게 증가하였다. 즉 이 시기는 가장 큰 순자산 형성과 격차가 동시에 발생하는 시기이며, 노인가구(특히 여성노인 가구주 가구, 노인단독가구)의 자산불평등도 소득 불평등 만큼 크게 나타났다. 이러한 결과는 불평등을 연구함에 있어 연령효과에 주목할 필요가 있음을 말해준다. 또한 한국의 순자산 불평등도는 OECD 국가들과 비교 시 상대적으로 낮으나 소득과 자산이 상관관계가 높은 편으로, 이는 국가복지가 약한 자산기반의 복지국가라는 점, 그리고 자영업자 비율이 높고 부모동거 청년층 비율이 높다는 점도 고려할 필요가 있음을 의미한다.

저출산, 1인 가구의 증가 등 가구구조의 변화 및 가구규모 축소가 불평등을 악화시킨다는 주장도 있다(김창민 외 2020). 이는 가구 규모의 축소로 가구 내 소득이전의 불평등 완화효과가 감소한 데 따른 것으로,

교육의 불평등 기능도 지속적으로 관찰되고 있다(김낙년 2015; 전병유 2013; 김창민 외 2020).

최근 복지지출이 가구의 자산축적과 자산불평등에 미치는 영향을 다룬 연구도 진행된 바 있다(정준호·전병유 2020). 이는 공적이전에 따른 가구내 복지의 증가가 위험에 대비하기 위한 자산축적의 욕망을 대체하는가에 대한 경험적 연구로, 이에 따르면 복지지출이 가구 자산 축적의 대체물로 기능한다. 특히 이러한 대체효과는 중간 소득계층에서 두드러지며 상위 소득계층에서는 비교적 낮게 나타나는 특징을 갖는다.

지금까지 살펴본 최근 불평등 관련 연구의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 최근 하층 소득의 상대적 감소, 중간층의 정체, 상위집단의 증가 경향이 발견된다. 둘째, 불평등은 주로 근로소득 격차로 확대된다. 셋째, 순자산 불평등은 해외와 비교해 상대적으로 낮으나 최근에는 자산 불평등이 대두되고(특히 자가여부 중요) 소득과 자산간 상관관계도 증가하는 것으로 나타났다. 넷째, 저출산, 1인 가구 증가, 고령화도 최근 불평등 증가에 일정한 영향이 있는 것으로 보인다(즉 불평등의 연령특수성). 다섯째, 불평등 완화를 위해 특정 집단에 특화된 정책은 실효성이 제한적이며, 복지지출은 가구자산 축적의 대체물로 기능한다.

‘교육-노동-복지’ 선순환 구조의 불안정성

지난 2011년 미국 월가에서 출현한 Occupy Wall Street 운동은 차츰 We are the 99 percent 슬로건으로 표상되며 전세계적으로 빈곤과 불평등에 대한 관심과 연구가 증가하게 된 계기를 마련하였다. 주목할 점은, 이 운동에 참여하거나 이를 바라본 대중들이 확인한 것은 개인이 받는 상대적인 보수의 크기와 사회적 기여도 간에는 상관관계가 없다는

사실이였다(스티글리츠 2013[2012], 33). 최순실-정유라 이후 일련의 논란이 사법체계에 대한 불신과 능력주의, 공정, 정의에 대한 논의를 확대시켜 결국 만연하게 인식되는 사회불평등에 주목하게 된 계기가 되었던 한국의 경험과도 일정한 관련성을 갖는다.

특히 우리 사회의 불평등이 직면한 모습은 주로 저성장의 장기화와 급속한 고령화, 노동시장의 이중구조화, 노인빈곤 및 성별임금격차, 청년실업 등 사회적 연대 약화요인의 증가와 같은 어두운 현실이다(노대명 2019: 7-10). 이러한 부정적 현실진단은 평등교육기회의 보장, 성과에 상응하는 임금과 처우의 보장, 실업과 빈곤위험에 대한 최소한의 소득보장이라는 교육-노동-복지 선순환체계 상의 갈등과 불안으로 정리할 수 있겠다. 부모의 소득 지위가 자녀의 학업성과에 영향을 미치고, 교육수준과 출신학교가 취업과 승진 및 근로소득에 영향을 주는 악순환 구조가 굳어지며, 노동이 사회적 이동성과 사회적 결속력을 보호하지 못하고, OECD 최고수준의 강요된 조기퇴직과 돌봄과 경력단절의 위험에 그대로 노출되는 여성노동의 현실 등 경제정책과 사회보장제도가 삶의 위험으로부터 시민을 제대로 보호하지 못하고 있기 때문이다(이철승 2019, 조귀동 2020).

이러한 불안이 가장 첨예하게 등장하는 것이 바로 가구 내 소득감소, 특히 가구 주 소득원의 조기퇴직이다. 이는 가계의 심각한 경제적 위기를 초래하는 주요인으로 거론되고 있다. 현대 산업사회에서 개인의 은퇴는 주 소득원이 노동에서 사회보장(이전소득)으로 전환된다는 것을 의미하며, 이에 대부분의 복지국가들은 은퇴연령 조정을 통해 사회보장재정의 부담을 최소화하거나 노동시장의 경직성을 완화하는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 한국도 2013년 “고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용

축진법” 개정안을 통해 법적 은퇴연령을 60세로 연장하였다. 그러나 실질은퇴연령은 72.3세로 OECD 국가들 중 가장 높다. 즉 한국은 은퇴 후에도 가장 오래 일하는 국가라는 것이다. 문제는 이러한 은퇴 후 노동이 활기찬 노후나 재능의 사회적 기여가 아니라 생계와 생존의 목적을 가지고 있다는 점이다. 따라서 이러한 상황에서 최근 정부의 노인진료비 감면 연령기준 70세 인상추진과 각종 요금감면 및 복지제도에 적용되는 노인연령기준 상향조정 문제는 가볍지 않은 문제를 가지고 있다.

더욱 큰 악재는 정리해고와 다를 바 없는 조기퇴직이 상당히 만연해 있다는 점이다. 많은 기업에서 40대 직원은 희망퇴직의 우선 대상으로 삼고 있는 점은 상황의 심각성을 말해준다. 이는 본인의 노후는 차치하더라도, 자녀와 부모를 부양하는 이중부담(double payment)의 상황에 처한 중장년 가구의 경제적 안녕을 심각하게 위협하는 요인으로 작용한다. 즉 가구주나 주소득원의 조기퇴직으로 아동양육, 노인부양, 청년자녀의 교육 및 결혼 등 가구내 일상적 공유경제의 체계가 와해될지도 모른다는 불안은 우리가 경험하는 격차사회의 중요한 단면을 제공한다.

그간의 많은 노력을 통해 각종 사회정책 제도가 도입됐으나, 내용에 있어 핵심 사회보장제도의 사각지대가 크고 보장성 또한 낮아 고용불안과 저임금을 경험하는 시민일수록 사회보장의 혜택에서 배제되거나 차별받는 현실을 개선하지 못하고 있는 것 또한 시민들의 갈등과 불안의 원인으로 지목할 수 있겠다.

불평등 완화를 위한 신복지체제 전략의 방향

불평등의 현황검토를 통해 중하위 소득계층의 고착화 및 하향 이동 경향에도 불구하고 지표로 확인되는 우리의 불평등 정도는 심각한 수준

이라 평가하기는 어렵다. 오히려 한국사회의 불평등은 소득과 자산의 상
실위험이나 불안과 관련된 것으로 보인다. 지난 20년의 ‘안전망 없는
유연화’의 노동시장 개혁(이철승 2019)과 그에 따른 해고나 저임금노동
그리고 자산형성에 실패할지도 모른다는 불안은 각종 지표로 확인하기
어려운 우리나라 불평등의 이면이다.

따라서 우리가 주목해야 할 것은 해당 지표의 단순한 개선에 있기보
다, 소득이나 자산가치의 하락, 가구 내 부양부담과 같이 시민들이 일상
적으로 경험하는 격차확대나 생존의 불안을 완화하기 위한 접근방법과
전략에 있을 것이다.

그러나 사회정책을 둘러싼 이해관계는 복잡할 뿐 아니라 소위 대상호
을성을 위해 정확하게 표적화하기도 어려운 한계가 있다. 청년층의 고용
불안이 최근 정년연장, 기초연금, 각종 노인복지서비스 등을 둘러싸고
의도하지 않은 세대 간 갈등의 양상으로 나타났고, 보육료 지원금의 규
모와 지급방식에서 직장맘과 전업주부 간에 갈등(즉 여성의 성 역할 관
련 갈등)이 표면화된 바 있었다. 더불어 가장 근래에는 최저임금, 비정규
직의 정규직 전환, 미투운동, 채용 비리 등을 둘러싼 정치공방이 다수
대중의 계층이동 가능성, 세대 및 젠더갈등 등으로 확산하면서 공정성,
사회정의, 신뢰, 권위 등에 대한 다양한 충돌로 이어지기도 했다.

이러한 갈등과는 반대로 정책표적과 선호대상이 상이할 수도 있다. 예
를 들어 정부의 청년지원정책에 대한 선호는 청년 당사자보다 오히려
청년 자녀를 둔 중장년 세대의 선호가 매우 높은 것으로 조사되었다(보
건복지부, 2019). 이는 공적이전이 가구내 사적이전과 부양부담을 완화
하는 기능을 갖고 있음을 말해줄 뿐 아니라, 정책이 표적으로 삼는 대상
또는 문제가 실제로는 의도와는 다른 선호와 연결되면서 예상치 못한

효과를 가질 수 있다는 점을 말해준다. 일례로 아동수당이나 기초연금, 청년에 대한 각종 지원정책이 해당 대상에 직접적인 수혜를 제공하는 것처럼 보이지만 사실상 이들 급여는 가구 내에서 공유된다는 점을 상기할 필요가 있다. 청년 대상 주거지원정책은 청년 뿐 아니라 청년의 주요 경제적 후견인인 부모의 가처분 소득 및 저축을 향상시킬 것이다. 또한 아동수당이나 기초연금은 급여대상 뿐 아니라 다른 가족 구성원 모두의 경제적 안녕에 직간접적인 영향을 미친다.

이러한 고찰은 크게 세 가지 점을 설명한다.

첫째, 표적화된 사회정책(아동, 노인 등)이라도 이를 둘러싼 이해관계는 매우 복잡적이라는 점을 이해할 필요가 있다는 것이다. 즉 사회정책을 둘러싼 우리 사회의 이해(선호) 및 갈등지형이 소득이나 지위 경쟁처럼 단순하지 않을 수 있다는 것이다.

둘째, 불평등을 완화하기 위한 정책적 개입은 주로 가구 내에서 공유되고 소비(혹은 미래를 위한 준비)되며, 생애주기상 공적 복지의 사각지대에 있는 중장년 세대라 하더라도 '가구 내 복지공유'를 향유하는 대상일 수 있다.

셋째, 이와는 반대로 어느 한 가구원의 소득중단이 가구원 전체의 경제적 위기를 유발할 수 있다. 특히 소득중단이나 자산격차가 일부 가구에 국한되지 않고 우리 사회 특정 집단의 보편적 위기(대표적으로 가구의 조기퇴직, 주소득원 가구원의 저임금노동이나 장기실업 등)와 관련되어 있다면 더욱 주목할 필요가 있다.

지금까지 정부는 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등 다양한 복지정책을 통해 빈곤과 불평등의 문제에 대응하고자 노력해 왔으나, 여전히 부와 빈곤이 세습되고 현재와 미래의 불안정을 감내하는 사회를 수십 년간

목격해 왔다. 이제는 기존의 불평등 관련 정책기조가 일정한 한계에 달해 있음을 인정하고, 가구내 공유경제의 붕괴를 막고 미래에 대한 불안을 해소할 방안에 집중할 필요가 있다.

이러한 의미에서 신복지체제의 불평등 완화를 소득중단이나 미래 불안정성을 완화함으로써 격차확대에 따른 불안은 감소시키는 데 목적을 두고자 한다. 따라서 기존 취약계층에 표적화된 정책 프로그램에서 현금 급여와 자산형성 지원과 같은 가구원 전체를 대상으로 하는 보편적 프로그램으로 확대개편할 것으로 제안한다. 단기적으로 노인빈곤문제의 심각성을 고려하여 기초연금의 급여수준과 대상을 확대하고, 전국민 노후설계를 공적 체계 내에서 지원한다. 이어 순차적으로 실직이나 폐업 중장년 가구주 대상 중장년 다시서기수당과 청년 및 중장년을 대상으로 하는 자산형성 지원프로그램의 신규개설 및 확대, 아동수당의 연령상한과 급여확대를 주요 과제로 제안한다.

[표 5-1] 불평등 대응방식의 기존 복지체제와 신복지체제 비교

구분	기존 복지체제	신복지체제
불평등의 원인	소득 및 자산격차	격차확대에 따른 갈등과 불안
불평등 완화정책 지향	소득 중심의 지표 개선	소득중단이나 미래불안정성 완화
주요 대상	취약계층 표적화 (아동, 노인, 빈민 등)	가구원 전체 (가구소득)
주요 프로그램	공공부조 및 근로연계형 노동복지	보편적 현금급여 확대 및 자산형성 지원
	저소득층 교육지원 국민기초생활보장사업 자활사업 등	아동수당 및 기초연금 확대 전국민 노후설계의 공적 지원 청년 및 중장년 자산형성 지원 중장년 대상 다시서기수당

4. 정책목표: 삶의 안정을 제공하는 국가의 적극적 조치

단계: 노인에 대한 지원 확대

- 기초연금 수급대상 만 65세 이상 전체 노인으로 확대
- 공적지원을 통한 노후설계

불평등은 어느 특정 가구유형이나 연령집단의 특성에 국한되지 않고 상호 긴밀하게 연결되어 있다는 점을 고려해야 한다. 특히 가구경제가 구성원들간에 활발한 이전을 통해 유지되고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 노인에 대한 지원(아동, 청년도 해당)은 중국에는 이들의 부양을 실질적으로 책임지는 중장년 세대(젊은 부부 포함)에 대한 직간접적인 지원으로 연결된다. 이 경우에도 중장년 단독 세대(1인 혹은 부부)의 경우 지원의 사각지대로 존재할 가능성이 크다.

불안정성이 커질수록 중산층과 하층이 삶을 바라보는 미래의 이미지는 여행, 전원생활과 같은 윤택한 노후보다는 주위에서 손쉽게 접하게 되는 박스줍는 노인에 더 가까워질 것이다. 따라서 노인에 대한 포괄적 소득보장은 당장의 빈곤 및 불평등 완화 뿐 아니라 현세대 가구주(주로 중장년층)의 부양부담을 완화하고 미래에 대한 불안을 감소시키는 데 기여할 것이다.

이를 위해 현행 소득하위 70% 기준을 없애 기초연금을 모든 노인에게 월 최대 30만 원을 지급한다(기존 급여감액 방식은 그대로 유지하며 지자체 단위의 개별 노령수당은 통합운영). 이를 통해 노인빈곤을 완화하고 급여의 사각지대를 최소화, 자녀세대의 부양부담 완화 등을 모색한다. 일부 최고소득계층 노인의 경우 세금으로 일부 혹은 전액을 환수(claw-back)하는 방안도 함께 고려한다.

공공에서 운영 및 관리하는 노후설계 제도 운영도 미래의 불안을 완화하는 데 기여할 것이다. 이를 위해 고등교육기관에서 교육받은 전문컨설턴트를 양성하고 다양한 프로그램을 개발한다. 현재 해외의 노후설계는 주로 재무적 상담과 컨설팅이 주를 이루고 있고, 우리나라는 재무, 건강, 여가, 대인관계를 중심으로 진행되고 있으나, 관련 있는 프로그램이 제한적이고 다양하지 못한 실정이다. 안정적인 소득보장이 노후설계에서 가장 중요한 영역임에 따라 중장년기부터 노후소득보장을 위한 다양한 정보와 실천 방안을 개발하여 맞춤형으로 제공할 필요가 있다. 이와 함께 노후의 건강과 여가, 그리고 사회적 관계 유지를 위한 체계적인 준비 프로그램 마련도 필요하다.

다만 도시지역보다는 농어촌 거주자, 임금근로자보다는 비임금근로자, 남성보다는 여성, 고학력자보다는 저학력자, 그리고 저소득층이 노후설계의 취약계층이라 할 수 있다. 이에 이들 계층의 노후준비도를 높이기 위한 노후설계패키지를 개발하고, 노후설계프로그램에 참여 가능할 수 있도록 지리적, 시간적 접근성을 높이는 지원방안도 마련한다.

이를 실현하기 위해 노후설계서비스 전달체계 확대개편하는 방안도 포함될 필요가 있다. 현재는 국민연금공단의 지역본부나 지사를 통해 온라인 상담이나 방문상담을 통해 노후준비서비스를 제공하고 있다. 그러나 온라인 상담은 중장년층에게는 활용도나 수용도가 떨어지며, 방문상담은 지역본부나 지사와의 지리적 접근성이 낮아 방문하여 상담을 받기는 쉽지 않은 것이 현실이다. 이에 지역사회 복지기관이나 중장년층 일자리지원기관 등을 활용하여 노후설계서비스를 확대 보급할 필요가 있다. 또한 노후설계사 등을 채용하기 어려운 경우 노후설계서비스를 제공할 의향이 있는 지역사회기관들과 전문인력이나 장소 등을 공유하여 노

후설계지원을 강화할 수 있을 것이다. 노후설계사 양성과 전문성 확보 노력도 병행할 필요가 있다. 정책대상자의 성별, 연령대별, 직업별 필요한 정보제공과 기본상담, 노후설계 교육을 제공할 수 있는 가칭 노후설계사를 양성할 필요가 있다. 대학교 또는 전문교육기관 등과의 협력을 통해 해당 전문인력을 양성할 수 있으며, 기존의 사회복지사, 직업상담사, 재무설계사 등에 대한 별도의 교육을 통해 노후설계사로 양성할 수도 있을 것이다.

중기: 중장년 및 청년의 생활안정 지원, 아동수당 확대

- 취약계층 청년 대상 수당지급
- 중장년 다시서기 수당 실시
 - 아동이나 노인을 부양하는 중장년 실업/폐업자 대상, 정부취업지원 프로그램 참여조건 월 100만 원 지급(1년간, 기준중위소득 150% 미만)
- 청년자립자본
 - 청년대상 기존 자산형성 프로그램 가입 대상 확대
 - 가입기간을 늘리는 대신(5년, 10년) 완료시 자립자본 지급
 - 청년내일채움공제의 가입대상을 만 55~64세 중장년으로 확대
- 아동수당 수급연령 만 18세로 확대 및 급여인상

서구와는 달리 한국은 오랜 사회문화적 배경과 경제적 특수성 등으로 인해 부모와 동거하는 청년(19~39세) 중 미혼-부모동거 비율이 74.0%(연령상한을 34세로 할 경우 75.6%)에 달할 정도로 상당히 높다. 즉 결혼이나 분가 등을 통해 별도의 세대로 분리되지 않은 청년의 대부분은 부모와 경제를 공유하거나 의지하는 상황으로 판단된다. 이러한 부모가구 가구원 청년의 54.1%(청년가구원 소득이 없는 경우)~85.1%(청년가구원 소득이 있는 경우)는 도시근로자 월평균소득 120% 이하이다(이길제 2019). 특히 저소득 가구의 부모가구 가구원 청년일수록 노동

소득이 발생비율이 증가한다. 따라서 일정 소득 수준 이하(예. 기준중위 소득 120~150%) 청년에 대한 소득 및 자산형성 지원은 중저소득 계층의 부모에게도 직간접적인 소득지원 효과를 가질 것이다.

먼저 취약계층 청년(만 19~34세)을 대상으로 하는 수당(사례관리 포함, 서울형 청년수당 참조)을 지급한다. 이 때 급여대상자에게는 단순 현금지급이 아니라 취창업, 생활, 금융, 주택 등 종합적인 사례관리 서비스를 함께 제공한다. 아르바이트 등 단기근로자는 포함하되 대학생, 청년구직활동지원금 및 실업부조 대상자는 제외한다. 또한 급여가 주택청약 등 자산형성 축적으로 전용되는 것을 방지하기 위한 지역화폐 지급방안도 검토할 필요도 있다. 청년세대원이 없고 부양하는 아동-청소년이 있는 무직(실업) 및 폐업 중장년 가구에 대한 중년수당도 검토할 필요가 있다. 중장년 세대의 경우 실업이나 폐업 이후 동종의 다른 노동시장으로 이행할 가능성이 크지 않아 생존의 위기와 직결되기 때문이다. 다만 이에 대한 대안으로 임금보험제(퇴직 후 일정 기간 임금보상)가 검토된 적도 있으나 기업의 중장년 퇴직유도나 임금인하 압력 등 현실적으로 예측되는 부작용이 많은 상황은 고려의 여지가 있다.

위기가구 중장년가구를 즉각적으로 지원하는 ‘다시서기수당’도 제안한다. 앞서 살펴본 바와 같이 현재 한국의 중장년은 법정퇴직연령을 채우기도 전에 상당히 이른 시기 퇴직을 강요받는 현실에 불안해하고 있다. 이러한 조기퇴직이 고통스러운 것은 단순히 소득하락만이 아니다. 고용시장의 불안정으로 인해 재취업이 어려울 뿐 아니라 새로운 기술을 습득함으로써 노동의 질을 향상시킬 수 있는 기회도 이들에게는 가깝지 않다. 이미 포화되어 성공가능성이 낮은 자영업으로의 유입이 퇴직 중장년의 자발적 선택일수만은 없는 이유가 여기에 있다. 고용보험과 실업부

조 외에는 마땅히 보호받을 수 있는 안전망을 가지고 있지 못한 중장년 계층은 재취업 실패, 저임금노동이나 플랫폼 노동의 유인, 연금개시 연령 도달 전까지의 소득절벽 등 삶의 안정성을 위협하는 요인에 고통받고 있다. 본 연구에서 제안하는 다시서기수당은 이러한 중장년의 실질적 위기를 완화하기 위한 최소한의 제도적 장치이다. 구체적으로 살펴보면, 만 18세 이하 부양아동이나 만 65세 이상 부양노인이 있는 실업 및 폐업자가 우선대상이며 기준중위소득 150% 미만의 만 55~64세 가구주를 대상으로 한다. 다만 정부가 제공하는 취창업지원 프로그램 참여를 조건으로 하며 월 100만 원 1년간 지원을 원칙으로 한다. 취업 또는 창업 중인 중장년 중에서도 월 소득이 100만 원 미만인 경우 소득역전이 발생하지 않는 범위에서 100만 원에 미치지 못하는 부분을 보충적인 부분수당으로 지급한다. 이는 취업지원을 전제하는 단기간의 지원(타 급여와의 중복 가능)을 통해 중장년의 인생이모작을 지원하고 가구경제가 붕괴하는 것을 최대한 억제함으로써 소득하락으로 인한 가구내 양육이나 돌봄의 공백이 발생하는 것을 방지하는 이중의 효과가 있을 것으로 기대된다.

다음으로 청년 및 중장년 대상 자산형성 지원이다. 자산을 형성할 수 있도록 지원하는 프로그램은 단순히 위גיע층에게 현금을 지원하는 것이 아니라 미래에 자산형성에 필요한 초기자본을 미리 형성토록 함으로써 삶의 불안을 완화하고 노동시장에 적응할 수 있는 물질 기반을 마련해주며 공공부조 수혜자의 경우에는 근로의욕 감소를 줄이는 전략으로써 사회투자전략의 핵심 프로그램 중 하나로 거론되어 왔다(Sherraden, 2006). 비록 시행되지는 않았으나 서울시 청년출발자본 검토 사례가 참고가 될 수 있겠다(이 글에서는 ‘청년자립자본’으로 명칭).

서울시는 지난 2019년부터 만 19세 청년에게 총 1,300만 원의 사회출발자본을 지급하는 청년출발자본 지원사업을 검토한 바 있다. 지원기준은 부모와 본인 소득이 중위소득 100% 미만이며 생애 1회 지원을 원칙으로 한다. 다만 이러한 사회적 지분급여 방식이 가진 지분탕진문제(일시금으로 받은 급여를 수급자가 단기간에 모두 소비)나 자산관리 능력에 따른 결과적 불평등 양산 등의 우려도 함께 제기됨에 따라 지원금은 등록금, 학자금, 전세보증금, 주택구입 비용, 주거비용, 창업 및 구직비, 결혼비 등 용도를 한정하였다. 취득세 세입의 3%인 약 6,000억 원의 예산이 소요될 것으로 예측되었다. 비록 지금은 실시하지 않고 있으나 아래의 자산형성 프로그램과 함께 출발자본을 지급할 경우 해당 가구의 삶의 불안정성은 크게 완화될 것으로 예상된다. 현재 운영되고 있는 대표적인 자산형성 프로그램은 디딤씨앗통장(아동발달지원계좌), 청년내일채움공제, 청년희망키움통장, 희망키움통장 I, 희망키움통장 II, 내일키움통장 등이 있으며, 2020년 청년저축계좌가 신설되어 자산형성 프로그램이 확대되었다.

이 중 청년대상 지원사업은 청년저축계좌, 청년내일채움공제, 청년희망키움통장이 있다. 다만 프로그램별로 조건이 세분화되어 제도접근이 어렵거나 복잡하며, 저소득 청년에 집중되어 있거나 기업의 참여가 전제되지 않을 경우 가입 자체가 불가능하기도 하다. 무엇보다도 혜택금액이 청년의 자립을 지원하기에 부족함이 크다는 한계가 있다. 이에 기존 자산형성 프로그램의 취지를 살리되 가입대상을 대폭 완화하여 청년 본인뿐 아니라 부모나 경제적 후원자의 경제적 안정을 향상시키는 데 목적을 두는 것이 필요하다(예. 기준중위소득 100%)

[표 5-2] 청년(15~39세 이하) 대상 자산형성 프로그램의 운영구조

구분	청년저축계좌	청년내일채움공제	청년 희망키움통장
가입 대상	기준중위소득 50% 이하 청년	중소, 중견기업에 취업한 청년	일하는 생계급여 수급 가구의 청년 (청년 근로 사업소득이 1인 가구 기준중위 소득 20% 이상)
월 본인 저축액	10만 원	12만 5천 원	-
정부 지원액	매월 30만 원	900만 원	근로 소득공제금 (10만 원) 근로 소득장려금 (월 소득 81만 원 기준 평균 39.5만 원) * 장려율: 63%
추가 지원액	-	기업 400만 원	-
지원 조건	아르바이트나 임시직도 가능	정규직	3년 이내 생계 탈 수급
실질 혜택	3년 후 1,440만 원 마련	2년간 300만 원 적립하면, 만기 시 1,600만 원 마련	3년 월 소득 81만 원 기준 평균 1,422만 원

한편 저소득층 대상 자산형성 프로그램은 아동 대상 디딤씨앗통장(아동발달지원계좌)과 맞춤형기초보장 수급가구와 자활근로사업단 참여자가 가입 대상인 희망키움통장과 내일키움통장이 운영되고 있다. 그로 인해 기초보장 수급가구가 아닌 경우 자산형성 프로그램에 접근이 불가능한 상황이다.

[표 5-3] 저소득층 대상 자산형성 프로그램의 운영구조

구분	희망키움통장 I	희망키움통장 II	내일키움통장
가입대상	일반노동시장 취·창업자 생계·의료 수급가구	소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 주거·교육급여 수급가구와 차상위계층. 현재 근로 활동 중이며 근로·사업소득이 있는 가구	자활근로사업단 참여자 (최근 1개월 성실 참여자)
월 본인 저축액	5만 원 or 10만 원 (선택)	10만 원	5만 원 or 10만 원 (선택)
정부 지원액	근로 소득장려금 3인 가구 (월 소득 130만 원 기준) ① 월 저축 5만 원 기준 → 월평균 21만 원 ② 월 저축 10만 원 저축 기준 → 월평균 42만 원	근로 소득장려금 (본인 저축액 1:1)	내일근로장려금 (본인 저축액 1:1)
추가 지원액	-	-	① 내일키움장려금: (시장진입형) 본인저축액의 1:1 (사회서비스형 (비수익형 제외)) 본인저축액의 1:0.5 ② 내일키움수익금: 사업단별 차등지급 (월 최대 15만 원)
지원 조건	3년 이내 탈 수급 조건	통장 3년 유지 및 교육이수 조건	3년 이내 일반노동시장 등으로 취·창업 및 교육 이수 조건
실질 혜택	(3인 가구 3년 기준) ① 월 저축 5만 원 기준 → 평균 약 936만 원 (약 1,116만 원) 적립 ② 월 저축 10만 원 기준 → 평균 약 1,872만 원 (최대 약2,196만 원) 적립	(3년 기준) 평균 720만 원	(3년 기준) 평균 1,512만 원 (최대 1,620만 원) 적립

다만 현재 중장년을 위한 자산형성 정책은 시행되고 있지 않다. 중장년 계층의 경우 은퇴 후 생활안정에 대한 불안이 크고, 연금 수급연령이 도달하기 전까지 사회정책을 통한 지원이 거의 없는 상황으로 인해 사회정책에 대한 부정적 인식이 가장 높은 상황이다. 이에 따라 은퇴를 경험하고 소상공인 창업 또는 중소기업에 재취업한 55~64세 저소득 가구 중장년 대상 자산형성 프로그램의 도입을 제안한다. 정책의 기본구조는 노동연계형 자산형성 프로그램을 기반으로 하며, 대상은 기준 중위소득 50% 이하의 무주택 가구를 대상으로 하는 것이 적절할 것이다. 2020년도부터 시행된 청년저축계좌의 대상이 중위소득 50% 이하 가구의 청년 13만 명임을 고려할 때, 중장년 10만 명 정도를 우선 범위로 설정하는 것도 가능하겠다. 대상자가 매월 일정 금액을 계좌에 적립하고 정부와 민간이 일정 비율을 매칭하며 대상자의 연령에 따라 3~10년간 자산기금을 형성한 후 주택임대나 주거 건축, 창업 등 목돈이 필요할 경우에 한해 심사 후 해지하여 사용한다. 이는 가까운 미래에 닥칠 저소득가구 중장년의 빈곤위험을 줄임으로써 심각한 우리나라 노인빈곤문제를 완화하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 보편적 사회수당으로서 아동수당의 수급연령을 만 18세로 확대하고 급여수준을 현 10만 원에서 20만 원으로 인상한다. 가구내 아동 수에 따라 차등적으로 인상함으로써 다자녀 출산을 정책적으로 지원하는 방안도 고려될 수 있다. 예를 들어 독일의 경우 우리의 아동수당에 해당하는 킨더겔트(Kindergeld)를 2021년부터 아동 1~2인 월 219유로, 3인 224유로, 4인 이상이면 아동당 매월 250유로를 지급한다(예시. 아동 3인의 경우 219+219+225유로=663유로). 다만 연령기준 및 급여확대 효과에 대한 논의와 공감대가 충분하지 않은 것으로 판단되어 관련 연구와 합의가 지속될 필요가 있으므로 중기 과제로 제안한다.

교육: 유아의무교육 보장

이경아

민주연구원 연구위원

교육

: 유아의무교육 보장

유아교육은 대부분의 선진국에서 기본학제에 포함되고 보편적 교육으로 초등학교와 연계성을 가지고 있다. 다수의 OECD 국가들은 유아교육기관을 학교체제를 갖춘 보편 교육기관으로 인정하고 기본 학제에 포함하고 있으며 이후에 이어지는 초등학교와의 교육적 연계성을 강조하고 있다. UN도 국제사회의 중요한 정책 목표로서 2030년까지 모든 여아와 남아가 양질의 영유아 발달 교육, 돌봄, 초등 전 교육에 접근할 수 있도록 권고하며, 유아기 교육을 만 3~5세 연령을 구분하여 제시하면서 이 시기 교육의 중요성을 강조했다. 아동의 지속적인 성장과 발달을 위해서 학습경험의 연속성이 요구되므로 유아교육과 초등학교의 연계는 매우 중요하다. 그러나 유아교육이 기본학제에 포함되지 않는 상황에서 학교교육의 출발점은 여전히 초등교육일 수밖에 없다. 따라서 만 5세를 의무교육으로 포함하는 것은 초등교육과의 연계성을 높이고, 교육격차가 심화되는 상황에서 모든 유아에게 평등한 출발점을 보장하고 불평등을 실현하는 계기가 될 것이다. 유아기는 발달과정에 적합하게 교육받아야 할 중요한 시기이며, 결정적 시기에 해당한다. 아울러 유아교육은 전 생애 평생교육이 시작이 되는 시기이므로 유아교육의 중요성에 대한 사회적 인식을 확대할 필요가 있다. 유아기부터 국가가 균등하게 교육받을 기회를 보장하고 사회적 평등을 실현하기 위해 의무교육 기반의 유아학교로의 체계 혁신이 필요하다. 학제는 국가 교육제도의 하나로서, 국가의 교육목표를 실현하려는 제도적 장치로 볼 수 있다. 이에 최근에는 학제 개편 혹은 혁신을 논의함에 있어 단순히

수업연한체계에 맞추는 협소한 의미로 이해하기보다는 학제 혁신을 통해 결과적으로 학생에게서 교육적 성장이 일어나기를 기대하는 관점을 가져야 한다는 '학제 혁신'에 대한 논의가 이루어지고 있다. 학제를 혁신하고자 하는 것은 단순히 수업연한을 바꾸려는 것이 아니라, 이를 학제 혁신을 통해 우리교육의 체질을 바꾼다는 점에서 신복지체제의 주요 교육보장 정책으로 삼을 필요가 있다.

1. 보편적 유아의무교육의 의미

보편적 유아교육은 미래세대의 건강한 성장과 발달에 있어 매우 중요한 요소이다. 우리나라에서도 최근 10여 년 간 유아교육에 대한 국가 투자의 중요성을 인식하고, 관련 정책을 꾸준히 추진해왔다. 유아교육과 보육의 실행기관인 유치원과 어린이집의 교육격차를 줄이기 위해, 3~5세 아동에 대한 공통교육과정인 '누리과정'이 도입되었고, 문재인 정부도 아동의 평등한 교육기회를 보장하고 학부모의 교육비 부담을 덜기 위해서 유아교육과 보육을 지원하는 다양한 정책을 추진하고 있다.

비교적 이른 나이에 투입되는 유아에 대한 교육적 조치는 주요 선진국의 교육정책에서도 특히 강조되고 있는 추세이다. OECD 선진국들은 생애 초기 학습과 복지의 측면에서 이른 나이에 제공되는 학습과정에 대해 동등한 환경을 조성하는 것은 전 생애 학습과 삶 전반의 성과에 결정적인 역할을 한다는 연구결과들에 근거하여 유아교육을 하나의 학제로 구분하고 유아를 위한 무상 공교육화를 추진해 오고 있다(OECD, 2012). 여러 연구에서도 유아기 교육에 대한 정부 개입은 비용 대비 효

과가 높은 것으로 드러나고 있다(Heckman et al. 2010). 유아교육 단계에서 적절한 발달에 대한 도움과 학습 복지를 잘 받은 아동일수록 성인이 되면 높은 성과를 낸다는 증거가 늘어나고 있으며(Duncan and Magnuson 2013), 주요국의 정책담당자들도 유아 조기개입 프로그램 개발을 통해 정부지출로 인한 수익에 대한 적극적 관점을 견지하고자 하는 추세이다. 생애 초기의 교육투자는 가장 효과적이며, 동시에 가장 효율적이다. 또한 사회통합을 위해 가장 효과적인 조치에 해당한다고 볼 수 있다.

그러나 100년이 넘는 우리나라 유아교육의 역사에도 불구하고 아직 까지도 유아교육은 공교육 체제를 확립하지 못하고 있으며 정규학제에도 포함되지 못하고 있다. 다행이 최근에 유아교육에 대한 국가 책무성을 강조하고 누리과정 정책이 시행되면서 점차 공교육 체제의 확립에 가까워지고 있으나, 앞으로 추진해야할 과제 또한 산적하다. 유아교육은 UN아동권리협약에서도 아동이 기본적으로 제공받아야할 권리에 해당된다는 측면에서 유아교육의 의무교육 보장은 시대적 과제라 할 수 있을 것이다.

이 장에서는 유아교육의 공교육화를 위해 지금까지 추진해온 과정을 살펴보고, 신복지체제의 핵심 교육정책으로서 유아교육을 의무교육체제에 편입하고, 정규학제에 포함시켜 보다 공고한 공교육 체제로의 확립을 제안하고자 한다.

2. 국내 유아교육 정책 추진 경과

최근 우리나라가 성과를 거둔 유아교육의 주요 정책은 보편교육으로서

의 ‘누리과정 도입’, 무상교육으로서의 ‘무상보육 시행’을 꼽을 수 있다.

누리과정과 유보통합

유아교육의 보편성 문제는 누리과정 정책에 의해 다소 해소되었다. 누리과정은 2012년 만 5세를 위해 처음 도입되었고, 2013년부터 만 3~4세까지 확대했다. 누리교육과정은 기존 유치원 교육과정과 어린이집 표준보육과정을 통합하여 유치원이나 어린이집 어느 곳에 다니든 만 3~5세의 모든 어린이에게 공통으로 적용되는 교육과정이다. 공교육의 원리인 의무성은 유아교육을 받아야 하는 국민의 의무로 접근하기보다, 모든 국민이 교육을 받을 권리로 접근하여 국가의 책무성을 강조하는 추세이므로 결론적으로 누리과정 도입은 국가의 책무성과 보편교육의 실현으로 볼 수 있다. 이를 통해, 모든 유아에게 생애 출발선에서의 균등한 교육기회를 제공하고 유아교육·보육의 공공성을 강화하고자 했다. 누리과정은 유아교육에 대한 국가책임을 강화하고 국가재정으로 유아학비를 지원한다는 점에서 국가가 적극적으로 관여하는 공교육 개념에 비교적 부합하였다고 볼 수 있으나, 누리과정 예산부담 주체를 놓고 정부와 시도교육청 간의 갈등이 팽팽하게 맞서면서 큰 사회적 갈등을 촉발하기도 했다.

누가 예산을 부담할 것인지를 놓고 정부와 시도교육청간에 발생했던 극심한 마찰은 2016년 국회가 「유아교육지원특별회계법」을 제정하여 2년 간 한시적으로 교육비 일부 지원을 약속하고, 문재인 대통령 당선 직후 어린이집 누리과정 교육비를 포함하여 국고지원의 전면적 확대와 항구적 지원을 결정하면서 전면 해소될 수 있었다.

2004년 「유아교육법」 제정으로 유치원이 학교로 규정되면서 기본학

제에 포함될 수 있는 법적 근거가 생겼지만, 유치원과 어린이집이 여전히 통합되지 못하고 이원화되어 공통교육과정만 존재할 뿐, 정규학제에 포함되지 못하고 있는 상황이다. 유치원은 교육부가, 어린이집은 보건복지부가 담당하고 있고 기관 운영에 대해서도 각각 「유아교육법」과 「영유아보육법」의 적용을 받고 있다. 즉 법률적으로 교육부는 교육기관으로 어린이집은 사회복지기관으로 이해된다. 이러한 불합리를 해소하기 위해 정부는 2013년 ‘유보통합추진위원회’를 출범했다. 유보통합이란 교육부와 보건복지부 소관으로 이원화된 유아교육 및 보육서비스를 하나로 통합하려는 구상이다. 어린이집(만 0~5세)과 유치원(만 3~5세)의 이원화된 체계를 통합하고, 아동에게 어디에서나 일정 수준 이상의 교육·보육서비스를 제공하겠다는 것이다. 이를 위해 근거법률과 관리·감독기관, 교사자격과 처우, 정부 규제 등을 2016년까지 통합하는 것을 목표로 국무총리실 산하에 ‘영유아 교육·보육통합추진단’을 설치했으나 끝내 표류하고 말았다. 문재인 정부 초기에도 국정기획자문위원회에서 유보통합을 위해 밤샘 끝장토론까지 벌였으나 부처 간, 운영 주체 간 좁힐 수 없는 의견 차이만을 확인하고, 임기 내 통합이 어렵다고 결론지었다. 이에 국정기획위원회는 국정과제로 유치원과 어린이집의 ‘격차해소’에 방향을 집중하기로 했다.

유아교육은 대부분의 선진국에서 기본학제에 포함되고 보편적 교육으로 초등학교와 연계성을 가지고 있다. 아동의 지속적인 성장과 발달을 위해서 학습경험의 연속성이 요구되므로 유아교육과 초등학교의 연계는 매우 중요하다. 그러나 유아교육이 기본학제에 포함되지 않는 상황에서 학교교육의 출발점은 여전히 유아교육이 아닌, 초등교육일 수밖에 없다. 따라서 만 5세를 의무교육으로 포함하는 것은 초등교육과의 연계성을

높이고, 교육격차가 심화되는 상황에서 모든 유아에게 평등한 출발점을 보장하는 계기가 될 것이다.

[표 6-1] 주요 국가들의 유아교육과 보육 관련 행정체제

구분	체제	국가명	담당 부처	담당 연령(세)
일원화 체제	통합체제	노르웨이, 뉴질랜드, 스웨덴, 스페인, 영국, 핀란드	교육부	0~6세
이원화 체제	연령별 분리체제	대만, 독일, 싱가포르, 이태리, 프랑스, 홍콩	교육부	3(2)세~5(6)세
			복지부	2(3)세
	병행 중복 체제	일본, 한국	교육부	3~5세
		미국(주에 따라 다름)	복지부	0~4세

출처: 교육과학기술부, 2011.

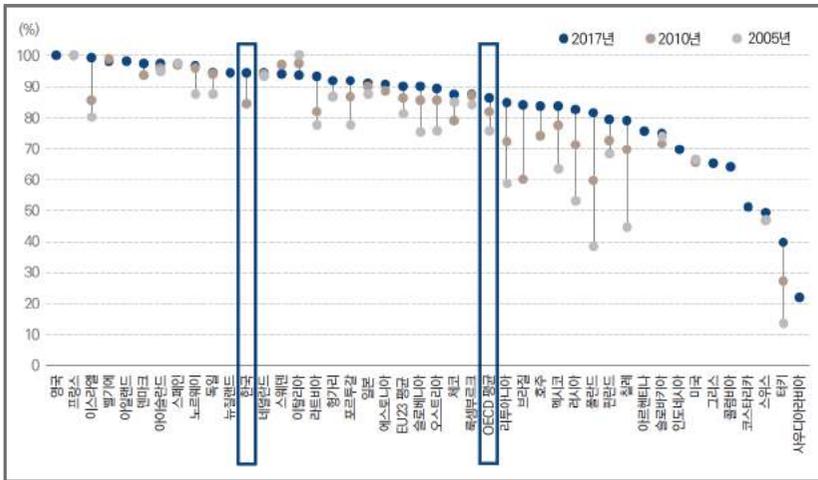
무상보육과 높은 사립기관 의존도

누리과정 도입이 유아교육의 보편성을 띠다면 무상보육 시행은 공교육의 기본원리인 무상성을 만족시킨다고 할 수 있다. 무상보육은 부모의 경제적 능력에 관계없이 모든 영유아(만 0~5세)를 대상으로 국가가 비용 일부를 지원한다는 점에서 무상성의 원리를 일부 충족하고 있고, 누리과정 도입으로 사실상 공교육의 요건을 갖추게 되었고, 최근에는 매우 높은 유아교육 참여율을 보이고 있으나, 실제 사립기관에 대한 높은 의존도로 인해 유아교육의 공교육화가 실현되었다고는 할 수는 없는 상황이다.

우리나라의 유아교육·보육기관 이용률을 보면, 2017년을 기준으로 3~5세 유아의 이용률은 94.6%를 보이고 있다(통계청 2017). 이는 누리과정과 무상보육이 시행되기 이전인 2010년 3~5세 이용률 85%에서 10%p나 상승한 결과다. OECD 평균은 87.2%로 우리나라는 국제비교

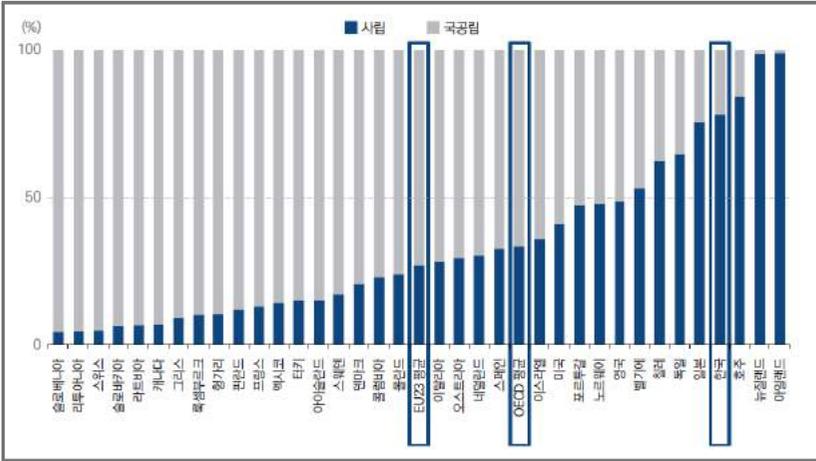
에서도 상당히 높은 이용률을 보이고 있다. 나라마다 유아교육·보육 기관에 대한 운영체제와 방식의 차이가 존재하기 때문에 국공립기관과 사립기관별 취원율은 국가별로 상당히 차이가 많다. OECD 평균 만 3~5세 아동의 66%, 유럽국가(EU) 평균 73%가 국공립기관을 이용하고 있다. 자세히 들여다보면, 스위스, 핀란드, 프랑스 등 유럽국가의 경우 대체로 국공립기관 취원 비중이 80% 이상으로 높은 편이나, 벨기에는 47%, 독일은 35%로 절반에도 미치지 못하며, 뉴질랜드나 아일랜드는 1%에 불과하다. 우리나라의 경우 2017년 만 3~5세 유아의 국공립기관 취원율은 22%로, 35개 국가 중에서 아일랜드, 뉴질랜드, 호주에 이어 4번째로 국공립기관에 대한 취원율이 낮은 실정이다.

[그림 6-1] OECD 만 3~5세 유아 취원율 현황(2005년, 2010년, 2017년)



출처: OECD. 2019a.

[그림 6-2] OECD 만 3~5세 유아의 국공립·사립기관 취원율(2017년)



출처: OECD 2019a.

육아정책연구소의 <2019 영유아 주요 통계>에 따르면 우리나라는 2000년 이후 전반적으로 유치원 수가 2005년까지 조금씩 감소한 경향이 있었으나, 2006년 이후 2017년까지 지속적으로 증가했다. 그러나 2019년에는 전년보다 184개 유치원이 감소해 현재 8,837개의 유치원이 운영 중이다. 최근 논란이 된 ‘사립유치원 비리’로 인한 사립유치원의 폐원조치와 출생아 감소가 유치원 수 감소의 주된 요인이다. 반면, 유아 교육 투자에 대한 정책적 노력의 결실로 국공립 유치원의 수는 꾸준히 증가하고 있다. 공립유치원 수는 2018년은 전년보다 54개, 2019년은 전년보다 58개 늘었다. 2019년 기준 국공립유치원은 4,859개, 사립유치원은 3,978개이다.

그러나 사립유치원의 아동 재원률이 더 높고, 사립유치원 재원 아동에 대한 학부모의 경제적 부담이 여전히 높은 상황에서는 교육기회의 균등성이 확보되었다고 보기에는 어렵다고 할 수 있다.

3. 해외 유아교육의 정책 현황(OECD 2017)

최근 해외에서도 저출산이 지속되는 추세에서 유아교육의 공공성을 실현하기 위한 노력과 출산율을 제고하기 위한 노력이 함께 이루어지고 있다. 많은 국가들이 유아교육에 대한 투자를 늘리고, 유아교육의 질 관리를 위한 다양한 정책을 실시하고 있다. 대표적으로 만 3~5세 유아가 정규학제에 속하도록 유아교육의 의무교육을 강조하고 있는 추세다.

유아교육에 대한 투자 강화

2017년 OECD 보고에 의하면 유아교육·보육 투자를 위한 OECD 국가의 평균 지출 규모는 GDP의 0.8% 수준으로 나타나고 있다. 유아교육·보육에 대한 지출 중 정부 부담은 OECD 평균 70% 수준이다. OECD국가들의 유아교육·보육 정책의 큰 특징 중 하나는 초, 중등 교육 단계에 비해 지방정부 권한을 더 인정하는 경향이 있다는 것이다. 이는 유아교육·보육 목표의 적절성을 결정하기 위해서는 지방정부가 중앙정부보다는 부모와 지역사회와 조정하며 협력체계를 유지하는데 용이하기 때문이라고 볼 수 있다.

유아교육의 공공성 강화와 출산율 제고

최근 OECD 국가들의 출산율이 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 이 중 우리나라는 최하위이며 2020년 기준 합계출산율 0.98명으로 최저치를 보이고 있다(통계청 2021). 세계적인 저출산 추세에 대한 대응을 위해 유럽을 비롯한 OECD 국가들은 경쟁적으로 유아교육과 보육에 적극적으로 투자하고 있다. 유아교육에 대한 적극적인 투자는 만

3~5세 유아의 유아교육 및 보육기관의 취원율을 증가시켜 여성의 일·가정 양립을 지원하고 출산율 반등에 기여하는 것으로 나타나고 있다. 특히, 프랑스는 유아교육 분야에 대한 집중투자를 통해 1990년대 중반 1.66명까지 떨어진 출산율을 2010년에는 2.02명까지 회복했다. 프랑스는 매년 GDP의 약 5%를 가족수당으로 지급하며 3~5세 유아 100%가 유치원을 무료로 이용한다. 스웨덴·영국·독일에서는 3세부터 전면 무상교육과 보육시설 이용료를 지원받고 있다. 스웨덴의 경우, 1980년대 1.6명 수준이던 출산율이 1996년부터 3~6세에 대한 유아 무상교육을 전면 실시한 이후 2010년 1.98명까지 높아졌다. 스웨덴의 영향을 받은 노르웨이 역시 2006년부터 5세 이하 전면 유아 무상교육을 시행한 뒤 2003년 1.80명이던 출산율을 2010년 1.95명으로 높였다. 2017년 현재 출산율은 프랑스 1.86명, 스웨덴 1.78명, 그리고 노르웨이는 1.62명이다(OECD 2019). 출산율 제고의 목적뿐만 아니라 유아교육의 공공성, 교육기회의 균등을 강조하는 정책 추진과 예산투입이 증가하면서 OECD 국가의 유아교육·보육기관 등록률은 지속적으로 증가하고 있다. 최근에는 유럽 국가들에 비해 유아교육의 공공성이 낮은 미국과 일본에서도 유아교육에 대한 무상지원을 확대하고 있다. 미국의 경우, 이미 만 5세 공립학교 체제 구축 이후, 1990년대부터 확산된 만 4세 대상의 ‘pre-K for All’ 정책에 이어 최근에는 만 3세를 대상으로 한 무상 공교육의 실현을 위해 주정부 차원의 지원을 늘리고 있다. 일본은 2019년부터 의무교육의 시작을 기존 만 5세에서 만 3세로 낮추고 유치원과 보육원(우리나라의 어린이집) 비용을 소득과 관계없이 무상지원하기 시작했다.

유아교육의 정규학제 편입과 초등학교와의 연계 강조

다수의 OECD 국가들은 유아교육기관을 학교체제를 갖춘 보편 교육 기관으로 인정하고 기본 학제에 포함하고 있으며 이후에 이어지는 초등학교와의 교육적 연계성을 강조하고 있다. 슬로바키아공화국의 경우, 2008년 채택된 「School Act」를 통해 유치원을 학교제도에 포함시키고 ‘보육시설(Day care centre)’이라는 명칭 대신, 모든 유형의 유아교육 기관 명칭을 ‘유치원(Preschool institution)’으로 통합·변경했다. 스웨덴의 경우, 1990년대에 유아교육과 보육을 주정부 수준에서 초등학교와 통합하고, 담당부서도 교육부(Ministry of Education)로 이전하여 유아에 대한 교육 목적과 범위를 강조하고 있다. 노르웨이의 경우는 유아교육·보육(Early Childhood Education and Care)과 유치원에 대한 담당부처를 2006년 ‘아동가족부(Ministry of Children and Family Affairs)’에서 ‘교육부(Ministry of Education and Research)’로 이전하여 유아의 발달과 학습을 더욱 강조하는 교육제도로 정책을 추진하고 있다. 핀란드에서는 2002년 발표된 ‘유아교육 및 보육에 대한 국가 정책 정의에 관한 정부 결의서(Government Resolution Concerning the National Policy Definition on Early Childhood Education and Care)’를 통해 유아교육 및 보육에 대한 사회의 책무성을 강조하고 있다.

이렇듯이 다수의 OECD 국가에서 의무교육(Compulsory education)이 초등교육부터 시작하는 것이 아니라 유치원에서부터 시작하고 있는 추세이다. 미국, 칠레, 콜롬비아, 크로아티아, 그리스, 네덜란드의 경우 5세부터 의무교육을 시행하고 있으며, 룩셈부르크와 스위스는 4세부터, 헝가리와 멕시코는 3세부터 의무교육을 시작하고 있다.

초등학교 입학까지 유아들이 경험하는 교육기관의 이동을 살펴보면, 벨기에, 스위스, 캐나다 등 OECD 절반의 국가에서 보육기관에서 유아 교육기관으로 그리고 유아교육기관에서 초등교육으로 2단계의 기관전환을 경험하고 있으며, 네덜란드 등 나머지 절반의 국가에서는 유아통합 교육·보육과정 후 초등교육으로 1단계의 전환을 경험하고 있다. 56.1%의 국가에서 초등교육 이전의 1년의 기간을 연계 학년(Transition class, year, or group)으로 제공하고 있으며 이 중 47.8%의 국가에서 연계 학년을 의무로 규정하고 있다.

대부분의 국가에서 유아교육에서 초등교육으로 전환 시 교육과정 연계의 실제적인 작업은 유아교육기관과 학교에서 계획되고 있지만 국가 또는 지방정부가 이러한 연계 작업에 설계, 구성, 조율 측면에서 정책적인 영향을 미치고 있는 것으로 보고하고 있다. 이를 위해 78.9%의 국가에서 국가 차원에서 연계를 위한 가이드라인을 제공하고 설계와 운영 등에 관여하고 있다. 덴마크, 노르웨이, 스웨덴을 포함한 북유럽 국가들은 지방자치정부(local authorities)가 국가 정부와 분리하여 연계 정책을 독자적으로 운영하고 있으며 이들 국가에서는 각 지방자치정부가 학부모 참여, 유아교육기관과 초등학교 간의 의사소통, 특수교육이 필요한 아동을 지원하는 방법 등을 포함하는 유아교육기관과 초등학교 간의 실질적으로 상호 협력을 강조하는 등 구체적인 연계 지침을 개발하여 적용하고 있는 것으로 보고하고 있다.

[표 6-2] OECD 주요국의 유치원 입학연령과 의무교육 시작 연령

국가	유치원 입학연령	의무교육 시작 연령
OECD 평균	-	6세
한국	3세	6세
일본	3세	6세
독일	3세	6세
오스트리아	2~3세	6세
벨기에	2~3세	6세
덴마크	3세	4세 8개월
스페인	1세	6세
핀란드	9개월	5세
그리스	4세	6세
헝가리	3세	5세
이탈리아	2세 6개월	6세
룩셈부르크	-	4세
네덜란드	2세 6개월	5세
영국	3세	5세
스웨덴	1세	6세
스위스	4세	4세
미국	3세	4~6세

출처: OECD 2017.

4. 신복지체제의 교육 공공성 강화: 유아의무교육 보장

UN에서는 국제사회의 중요한 정책 목표로서 2030년까지 모든 영유아가 양질의 발달 교육, 돌봄, 초등 전 교육에 접근할 수 있도록 권고하며, 유아기 교육을 만 3~5세 연령으로 구분하여 제시하면서 이 시기 교육의 중요성을 강조했다. OECD의 많은 선진국에서도 만 3~5세에 해당하는 모든 유아들이 교육을 제공받을 수 있는 기회를 확대하고, 이

를 위한 국가 역할의 중요성을 인식하여 유치원 의무교육과 지속가능한 유아교육 정책을 강조하는 3~5세 유아교육의 의무교육 보편화 현상이 일어나고 있다.

문재인 정부도 유아교육의 주요 정책 과제로 ‘유아에서 대학까지 교육 공공성 강화’를 제시하고 정책의 세부 내용에서도 ‘국공립 유치원 취학을 확대’를 제시하여 유아교육의 국가책임 확대를 강조했다. 이를 위해 국가 책무성 강화를 통한 양질의 유아교육과 실질적 교육기회 평등 보장, 국·공립 유치원 확대를 통한 국가책임 강화, 건전한 사립유치원 육성·지원을 통한 공공성 강화 등의 추진 과제를 설정했다. 이와 같이 문재인 정부의 유아교육 정책 기조는 유아교육의 체질 개선을 통해 공공성을 제고하는 한편, 국가책임을 강화하여 양질의 유아교육을 제공하려는 방향성을 강조하고 있으므로 이후에는 유아교육을 정규학제로 편입하는 체제를 안착시킬 수 있는 정책적 변화가 필요한 시점이다.

그러나 「교육기본법」 제9조와 「유아교육법」 제2조에 따르면 유아, 초등, 중등 및 고등교육을 위해 ‘학교’를 둔다고 명시하고 있으나 ‘유아 학교’는 여전히 ‘유치원’으로 명시되어 학교로서 자리매김하지 못하고 있다. 2004년 「유아교육법」 제정·공포 당시, 법령에서 유아교육의 시기로 정한 만 3세에서 5세의 유아교육체제가 학제로 포함되지 못해 국가의 법률적, 정책적, 재정적 지원의 사각지대에 놓여있는 것이 작금의 현실이다. 이와 같이 우리나라는 유아교육에 대한 사회적 요구는 매우 높으나 유아교육을 국민 기본교육체제로 인식하지 못해 정규학제로 수용하지 못하여 국가적인 지원체계가 제대로 이루어지지 못하고 있다.

유아기는 발달과정에 적합하게 교육받아야 할 중요한 시기이며, 결정적 시기에 해당한다. 유아교육은 전 생애 평생교육이 시작이 되는 시기

이므로 유아교육의 중요성에 대한 사회적 인식을 확대하고, 이 시기부터 국가가 균등하게 교육받을 기회를 보장하고 사회적 평등을 실현시기 위해 의무교육 기반의 유아학교로의 체제 혁신이 필요하다.

헌법 제31조의 ‘교육받을 권리’는 교육 영역에 있어서 국가의 책무성을 구체화한 규정으로 유아교육도 예외가 될 수 없다. 교육은 헌법이 천명한 시민의 기본권이므로 유아교육에서도 기본 권리 보장체제를 구축하기 위한 정책적 방안이 도출될 필요가 있다. 특히 가정환경에 따른 돌봄과 교육적 지원의 격차는 취학 전 교육기회에서의 불평등으로 이어지고 초·중등 교육단계에서의 학업성취 격차가 계층불평등으로 표출되어 사회통합을 저해하는 요소로 귀결될 수 있다(오옥환 2017). 만 5세 의무교육과 유아교육의 학제체제 정립은 사회·경제적인 실효성 측면에서도, 유아교육의 본질적 가치와 의미를 살리는 측면에서도 제대로 논의되어야 한다. 그러나 모든 유아에 대한 일률적인 의무교육은 학부모의 선택권 제한과 개별 유아의 특수성을 고려하지 못할 수 있으므로 다양성을 존중하는 의무교육의 방향도 함께 고려될 필요가 있다. 따라서 다양성 존중의 의무교육 체제로, ‘공교육의 보편성과 평등성’이 확보된 생애 초기의 공정한 출발선을 보장하는 교육체제로의 혁신을 도모해야 한다. 이러한 방향성을 토대로 만 5세에 대한 의무교육의 기회를 보장하는 학제체제를 정립하고, 사립과 공립유치원의 균형적 발전을 통해 공공성을 강화하는 유아의무교육 체제를 모색할 필요가 있다.

학제는 학교교육제도(school ladder system)로 국가 교육제도의 하나이며, 국가의 교육목표를 실현하려는 제도적 장치로 볼 수 있다(김영철 2006). 이에 최근에는 학제 개편 혹은 혁신을 논의함에 있어 단순히 수업연한체계에 맞추는 협소한 의미로 이해하기 보다는 학제 혁신을 통

해 결과적으로 학생에게서 교육적 성장이 일어나기를 기대하는 관점을 가져야 한다는 ‘학제 혁신’에 대한 논의가 이루어지고 있다(김기수 2019). 이러한 관점에서는 학제를 혁신하자고 하는 것은 단순히 수업연한을 바꾸려는 것이 아니라 이를 통해 우리교육의 체질을 바꿔야 한다는 점에서 신복지체제의 주요 교육보장 정책으로 삼을 필요가 있다.

의료보장: 신복지체제의 공공의료정책

강병익

민주연구원 연구위원

의료보장

: 신복지체제의 공공의료정책

신복지체제를 구축하는 과정에서 공공의료정책의 목표는 공공의료의 존재 이유를 더욱 명료하게 하고 강화하는데 있다. 첫째, 의료비용문제다. 의료비용부담이 지나치게 크면 빈곤은 물론 가계파탄까지도 갈 수 있다. 소비지출 가운데 의료비를 일정비율보다 더 많이 지출하는 것을 ‘재난적’ 의료비 지출이라고 부르는데, 현행 본인부담상한제 기준을 낮추는 방향으로 과부담의료비 경감대책을 추진해야 한다. 둘째, 공공의료서비스의 양과 질을 향상시키는 문제다. 지역을 거점으로 하는 공공병원 확대와 의료인력 확충 및 병실과 병상기준을 강화하는 것이 골자이지만, 표준진료와 모델병원으로 공공병원의 기본적인 역할을 재정립함으로써 공공과 민간의 균형적 의료체계로의 전환을 동시에 추진해야 한다. 이는 지역 간 건강불평등 완화 및 의료접근성을 높이는 것과도 밀접한 관계를 가지고 있다. 셋째, 아프면 쉴 수 있는 상병수당과 가족간병으로 인해 경제적 손실을 보상받을 수 있는 간병급여의 단계적 도입을 추진해야 한다. 마지막으로 공공 의료서비스의 확대뿐만 아니라, 민간 영역의 공공성 확대 방안으로 의료협동조합의 활성화를 제안한다.

건강보험제도의 보장성 강화, 공공의료서비스의 확장, 질병으로 발생하는 소득상실의 위험으로부터 보호라는 3가지 축을 통해 질병의 사회적, 그리고 경제적 위험으로 시민을 보호하고, 공공의료에 대한 접근성을 높이고, 이 과정을 통해 경제 및 지역 간 격차를 통해 발생할 수 있는 건강불평등을 완화하는 것이 신복지체제의 공공의료 강화의 핵심이라고 할 수 있다.

1. 공공의료의 존재이유

우리나라의 공공의료체계는 전국민을 포괄하는 공공의료보험제도인 건강보험과 빈곤층에 대한 국가의 의료비 지원(의료급여), 그리고 공공병원과 보건소 등을 통한 지역사회 의료서비스를 통해 이루어진다. 공공의료를 통한 의료비와 재정지출은 조세를 통해 이루어질 수도 있고, 보험원리에 따라 기여자들의 사회보험료를 통해 집행될 수도 있다. 조세에 기반한 정부재정을 통해 공공의료서비스를 제공하는 체계를 국가의료서비스(NHS)라고 하는데, 베버리지모델의 원조국가인 영국의 국가의료서비스가 대표적이다. 우리나라는 건강보험가입자들의 보험료를 통해 운영하는 독일식 비스마르크 모델에 일부 정부지원금을 더한 국가사회보험체제로 운영하고 있다. 지역과 직장조합으로 분리되었던 것이 전국단일보험체제로 통합한 것은 세계적으로도 거의 유일한 사례다.

공공성을 지향하는 국가의 보건의료정책은 궁극적으로 사회경제적 지위를 나타내는 소득이나 자산, 혹은 어떤 지역에 거주하는가(사회적 기반과 인프라)에 상관없이 필요한 의료서비스를 향유할 수 있는 체계나 제도를 만드는데 목적이 있다. 질병이라는 사회적 위험에 대비할 뿐 아니라, 질병으로 인해 빈곤에 빠질 가능성을 사전적으로 예방하기 위한 공적 의료보장체계를 구축함으로써 건강한 삶의 질을 유지할 수 있도록 하는 것이 공공의료의 존재이유다.

이러한 목적을 한마디로 요약하면 의료와 건강불평등을 완화하는 것인데, 사실 이 문제를 해결하기 위해서는 한국사회를 둘러싼 사회경제적, 정치적 요인에 대한 개선과도 병행해야 한다. 왜냐하면 소득과 자산 격차, 교육불평등, 노동시장 이중화 및 분절화, 지역 불균형이 건강불평등을 결정짓는 중대한 요인이기 때문이다. 이러한 의미에서 신복지체제

를 구성하는 제도와 규범, 그리고 법률(입법과제)이 건강격차를 완화하는 문제와도 밀접하게 연관되어 있는 것이다.

2. 신복지체제의 공공의료정책 목표

신복지체제를 구축하는 과정에서 공공의료정책의 목표는 이러한 공공의료의 존재이유를 더욱 분명하게 하고 강화하는데 있다. 첫째, 의료비용문제다. 의료비용부담이 지나치게 크면 빈곤은 물론 가계파탄까지도 갈 수 있다. 소비지출 가운데 의료비를 일정비율보다 더 많이 지출하는 것을 ‘재난적’ 의료비 지출¹⁸이라고 부르는데, 현행 본인부담상한제의 기준을 낮추는 방향의 과부담의료비 경감대책을 추진해야 한다. 둘째, 공공의료서비스의 양과 질을 향상시키는 문제다. 지역을 거점으로 하는 공공병원의 확대와 의료인력 확충 및 병실과 병상기준을 강화하는 것이 골자이지만, 표준진료와 모델병원으로 공공병원의 기본적인 역할을 재정립함으로써 공공과 민간의 균형적 의료체계로의 전환을 동시에 추진해야 한다. 이는 지역 간 건강불평등 완화 및 의료접근성을 높이는 것과도 밀접한 관계를 가지고 있다. 셋째, 아프면 쉴 수 있는 상병수당¹⁹과 가족간병으로 인해 경제적 손실을 보상받을 수 있는 간병급여의 단계적 도입을 추진해야 한다. 마지막으로 공공 의료서비스의 확대뿐만 아니라, 민간 영역의 공공성 확대 방안으로 의료협동조합의 활성화를 제안한다.

18 재난적(catastrophic) 의료비 지출은 과중한 의료비 부담으로 빈곤상태에 이를 수 있다는 점을 강조하는 것으로 중증질환자를 대상으로 소득분위에 따라 일부에 시행하고 있는 ‘재난적 의료비 지원사업’과는 다른 개념이다.

19 상병수당의 필요성과 추진전략은 이 보고서의 제4장 참조.

건강보험제도의 보장성 강화, 공공의료서비스의 확장, 질병으로 발생하는 소득상실의 위험으로부터 보호라는 3가지 축을 통해 질병의 사회적, 그리고 경제적 위험으로 시민을 보호하고, 공공의료에 대한 접근성을 높이고, 이 과정을 통해 경제 및 지역 간 격차를 통해 발생할 수 있는 건강불평등을 완화하는 것이 신복지체제의 공공의료 강화의 핵심이라고 할 수 있다.

3. 의료비 부담 완화

의료비 부담의 증가는 두 가지 사회적 조건과 밀접한 관련이 있다. 하나는 의료보장체계의 성격과 그 수준이다. 이는 의료비 부담에 대한 사회적 수준의 공유정도(의료비용의 사회화)를 의미하는 것으로, 공공의료체계가 얼마나 잘 갖추어져 있느냐가 핵심이다. 두 번째는 고령사회와의 관련성이다. 나이가 많을수록 1인당 의료비지출은 늘어난다. 고령화는 질병의 만성질환화, 고가의료 장비의 확산(의료기술의 향상)과 함께 국민의료비를 증가시키는 핵심적인 요소 중 하나다. 높은 의료기술의 수준이 반드시 보건의료의 질을 의미하지는 않는다. 오히려 과도한 첨단장비의 이용은 과잉진료와 의료비 상승의 원인이 될 수 있다. 이러한 한국 의료체제의 의료비 부담문제는 의료의 질을 왜곡하고 오히려 떨어뜨리는 것으로 OECD 보고서를 통해 지적된 바도 있다(김창엽 2019, 464). 요컨대 공공의료체계가 공공의료체계가 잘 갖춰질수록, 즉 보장성이 넓고 질병예방-조기진단 및 재활서비스를 연계한 통합의료서비스-체계가 촘촘하게 구축될수록 사적 의료비 부담은 줄어들 수 있다. 국민의 건강권이란 측면에서 보면 잘 갖추어진 공공의료체계가 질병예방뿐만 아니

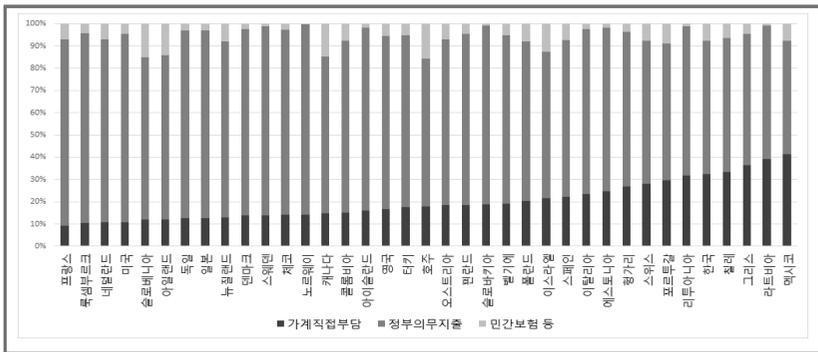
라, 일상적인 건강관리체계를 공공의 영역에서 구축하고, 소득에 따른 건강불평등을 제어하여 모든 국민들의 의료지출에 대한 부담을 최소화한다(강병익 2018a, 64).

한국의 의료비 자원과 지출

2018년 기준 경상의료비(보건의료서비스와 재화의 소비를 위하여 국민 전체가 1년간 지출한 총액) 중 가계가 직접 부담(법정 본인부담금+비급여 지출)하는 비중은 32.5%로 OECD 평균(20.1%)을 크게 상회할 뿐만 아니라, 멕시코(41.4%), 라트비아(39.2%), 그리스(36.4%), 칠레(33.2%)에 이어 다섯 번째로 높다(그림 7-1). 이는 경상의료비 중 정부·의무가입제도²⁰가 차지하는 비중은 상대적으로 낮다는 사실(59.9%)과 궤를 같이한다(OECD 평균은 73.8%).

[그림 7-1] 2018년 OECD 경상의료비 자원 별 비중비교

(단위: %)



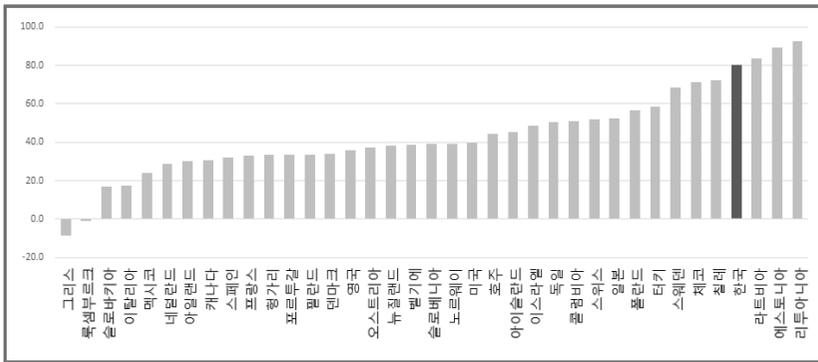
주: 호주의 가계직접부담과 민간보험 비중은 2017년 통계.

출처: OECD health Data.

20 경상의료비 중 정부와 의무가입제도에서 재원을 부담한 지표로 정부(중앙·지방)+의무가입(건강보험, 산재보험, 장기요양보험, 자동차책임보험)을 합산한 금액

반면, 1인당 경상의료비(3,085.2 US\$ PPP)²¹는 OECD 평균 (3,984.3)보다는 낮다(2018년 기준). 하지만 이는 전체 GDP에서 차지하는 의료비 비중이 상대적으로 낮다는 점을 의미할 뿐, 실질적인 가계 부담의 체감도와는 별개의 문제다. 오히려 의료비 부담의 체감은 그 증가속도와 관련이 더 높은데, 지난 10년 동안 한국은 1인당 경상의료비는 그 증가폭(1.8배)이 가장 높은 국가에 속한다(그림 7-2).

[그림 7-2] 1인당 경상의료비 증가율(2010년 vs. 2019년)



출처: OECD health Data.

의료 빈곤화

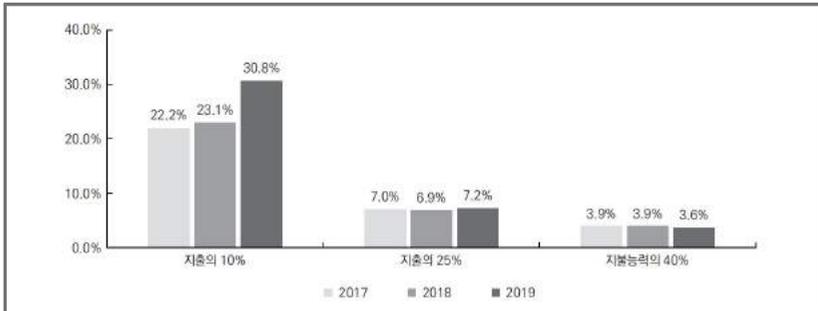
개인과 가계에 대한 의료비 부담의 체감을 평균 지출정도로 따질 수 없는 또 다른 이유는 사회경제적 지위에 따라 그 영향이 달리 미치기 때문이다. 즉 개인과 가계의 의료비 부담은 지불능력을 고려하여 판단하는 것이 바람직하다. 이와 관련된 지표가 ‘재난적 의료비 경험률’과 ‘의

21 OECD 회원국 각각의 물가수준을 반영하여 1인당 의료비 지출 수준을 산출(OECD 2020b).

료비로 인한 빈곤화 경험률'이다. 국제연합(UN)의 지속가능개발목표(SDGs)에서는 가구지출 혹은 소득의 10% 혹은 25%를 초과하는 경우를 재난적 의료비로 정의한다. 반면 세계보건기구(WHO)는 가계의 소비지출에서 식료품비를 제외한 지불능력을 분모로 의료비가 40%를 넘는 경우로 정하고 있다(김수진 2020). 과중한 재난적 의료비는 개인과 가계의 빈곤으로 연결된다는 점에서 서로 밀접한 관련이 있다. 한 연구에 따르면, 소득의 10%가 재난적 의료비로 발생할 때 빈곤으로 떨어질 확률이 18.6%, 40% 이상은 30.2%라고 추정한 바 있다. 이는 재난적 의료비가 발생하지 않은 가구의 빈곤화 확률보다 각각 3.2배, 4.3배 높았다(송은철·신영전 2014; 김창엽 2019, 459).

2008년 가구소득 기준 10%를 기준으로 할 때, 15.7%의 가구에서 재난적 의료비가 발생한 것으로 나타났다(이태진 외 2012; 김창엽 2019, 458). 2017, 2018, 2019년에는 각각 22.2%, 23.1%, 30.8%로 나타나 지속적인 증가세를 보이고 있다(김수진 2020).

[그림 7-3] 재난적 의료비 경험률 추이(2017~2019년)



출처: 김수진 2020, 42.

소득분위별로 보면, 지출 10%는 모든 분위에서, 25%와 40%를 기준

으로 할 때는 소득분위가 높을수록 낮아지고, 저소득층일수록 재난적 의료비 발생비율이 높은 것으로 나타났다(김수진 2020). 또한 노인가구의 재난적 의료비 발생비율이 증가하는 것으로 나왔는데, 이는 만성질환으로 인한 지출비 외에도 노인빈곤율과 연관이 있는 것으로 보인다.

과중한 의료비 지출로 인한 빈곤화 정도도 유사한 추세를 볼 수 있다. 소득수준이 낮은 계층일수록 의료비로 인한 빈곤화 경험률이 증가했다. 의료비에 대한 본인부담을 완화하는 정책은 빈곤화를 막는 소득보장 정책으로서 매우 중요한 의미를 갖는 점을 상기할 필요가 있다.

건강보험 보장률 강화: 비급여에 대한 체계적인 관리

문재인 정부는 출범초기부터 건강보험 보장성²² 강화를 위해 비급여의 급여화를 의욕적으로 밝혔다. 보장성 강화는 국민의료비 부담의 경감 및 사회보험으로서의 국민건강보험의 공공성을 높이기 위한 문재인 정부의 핵심 정책으로서, 비급여의 점진적 축소가 아닌, 미용·성형 등을 제외한 '의학적으로 필요한 비급여를 완전히 해소'한다는 보장성 정책의 획기적인 패러다임 전환이었다. 이를 위해 5년간 총 30.6조 원의 정부 재정을 지출하고, 3대 비급여(선택진료제, 간병비 해소를 위한 간호·간병통합서비스 실시, 2~3인실 건강보험 적용)를 시작으로 비급여 항목을 단계적으로 해소하며, 예비급여제도를 도입했다. 그 결과 2017년 62.7%였던 건강보험 보장률은 2019년 64.2%로 높아졌으나, 정부가 약속했던 2022년까지 70% 달성은 힘들어 보인다.

22 건강보험 보장률은 비급여를 포함한 환자의 전체 진료비 중에서 건강보험에서 부담하는 비율을 말하는 것으로 $\{건강보험급여비 \div (건강보험급여비 + 법정본인부담금 + 비급여본인부담금)\} \times 100$ 으로 계산.

[표 7-1] 건강보험 보장률 추이

(단위: %)

연 도	건강보험 보장률	법정 본인부담률	비급여 본인부담률
2019	64.2	19.7	16.1
2018	63.8	19.6	16.6
2017	62.7	20.2	17.1

출처: 이옥희 외. 2020.

이유는 급여항목의 확대에도 불구하고, 비급여 항목이 지속적으로 확대 발생하고 있기 때문이다. 이른바 선택적 비급여라고 불리는 재활 및 물리치료(도수치료 등)료, 주사(영양제)료 등의 비급여가 증가했기 때문으로 보인다. 이들 선택적 비급여는 주로 의원급에서 이뤄지고 있는데, 이러한 이유로 2019년 종합병원급 이상은 약 68% 건강보험 보장률과 10%의 비급여 본인부담률을 나타낸 반면, 의원급 의료기관은 건강보험 보장률은 오히려 낮아지고, 본인부담률은 높아지고 있다([표 7-2]). 사실 선택적 비급여 항목은 불필요한 의료인 경우가 많기 때문에 이른바 ‘복합진료’에 대한 규제가 필요하다. 예비급여는 현재 사후 관리를 통해 건강보험 적용률이 10~70% 수준이다. 예비급여 항목의 재평가 주기(현행 3~5년)를 단축하고, 특히 예비급여를 후술할 연간본인부담상한에 포함시키는 방안을 적극적으로 추진해야 한다. 예비급여의 재평가 주기도 문제이지만, 연간본인부담상한에 제외되어 국민 의료비 부담절감 효과가 제한적일 수밖에 없기 때문이다.

[표 7-2] 의료기관 종별 건강보험 보장률 추이

(단위: %)

	2017년			2018년			2019년		
	건강보험 보장률	법정본인 부담률	비급여 본인부담률	건강보험 보장률	법정본인 부담률	비급여 본인부담률	건강보험 보장률	법정본인 부담률	비급여 본인부담률
상급 종합	65.1	20.9	14.0	68.7	19.6	11.7	69.5	20.5	10.0

	2017년			2018년			2019년		
	건강보험 보장률	법정보인 부담률	비급여 본인부담률	건강보험 보장률	법정보인 부담률	비급여 본인부담률	건강보험 보장률	법정보인 부담률	비급여 본인부담률
종합	63.8	20.9	14.0	65.2	21.8	11.7	66.7	22.0	10.0
병원	47.1	18.0	34.9	48.0	17.9	34.1	51.4	18.6	30.0
요양	69.2	20.2	10.6	69.7	20.8	9.5	68.4	19.6	12.0
의원	60.3	20.1	19.6	57.9	19.3	22.8	57.2	19.0	23.8

출처: 이옥희 외. 2020.

본인부담상한제 강화

앞서 살펴보았듯이, 의료비로 인한 빈곤화 경험률이 저소득층(소득1분위)과 노인가구에서 증가하고 있다. 비급여의 급여화보다 의료비 부담을 완화하는 더욱 적극적인 방안은 일정한 액수 이상의 의료비 지출을 방지하는 본인부담상한제를 강화하는 것이다. 의료비 본인부담상한제(이하 상한제)란 과도한 의료비 부담을 덜어주기 위하여 1년간 건강보험 본인 일부부담금(비급여, 선별급여 등 제외하고 환자 본인이 부담하는 의료비)이 개인별 본인부담상한액을 초과하는 경우 초과금액을 환급해주는 제도를 말한다([표 7-3]).

[표 7-3] 본인부담상한제 기준 비교(2018~2019년)

수진 소득분위	2018년		2019년	
	요양병원 입원 120일 이하	요양병원 입원 120일 초과	요양병원 입원 120일 이하	요양병원 입원 120일 초과
1분위	800,000원	1,240,000원	810,000원	1,250,000원
2~3분위	1,000,000원	1,550,000원	1,010,000원	1,570,000원
4~5분위	1,500,000원	2,080,000원	1,520,000원	2,110,000원
6~7분위	2,600,000원		2,800,000원	
8분위	3,130,000원		3,500,000원	
9분위	4,180,000원		4,300,000원	
10분위	5,230,000원		5,800,000원	

2018년 건강보험공단 발표에 따르면, 상한제 적용대상자의 78.9%가 소득하위 50% 이하에 해당했으며, 지급액(환급액)은 소득하위 10%가 전체 지급액의 21%를 차지하는 것으로 나타났다. 8분위 이상에서도 약 15만 명이 전체 지급액의 22%를 환급받았다. 의료부담 저감을 위해서 현행 소득분위별 상한선 기준을 1~3분위 100만 원으로 제한하고, 4~5분위 120만 원, 6~7분위 150만 원, 8~10분위 300만 원으로 단계적으로 조정할 필요가 있다. 또한 현재의 사후지원(다음년도 환급)제도도 개선하여, 차상위계층을 포함한 저소득계층부터 의료비 사전심사를 통해 상환액 지급시기를 앞당기는 시스템을 도입할 필요가 있다.

한편, 상한제를 무력화하는 대표적인 사례가 희귀질환 대상자들에 대한 제한적인 혜택이다. 희귀질환 종합관리체계가 별도로 수립되고는 있으나, 현재 희귀질환을 앓고 있는 환자와 환자가족의 의료비 부담에 대한 적극적인 대처가 요구된다. 현재 산정특례·재난적 의료비 지원사업 등을 통해 이는 모두 급여부분에만 해당한다. 또한 재난적 의료비 지원은 180일 이내로 제한하고 있어, 선정되더라도 의료비 절감효과는 제한적일 수밖에 없다. 또한 고가의 희귀질환 치료제 중 약 40% 이상이 여전히 비급여 상태로 남아있기 때문에 이에 대한 건강보험 적용이 적극적으로 추진되어야 한다(강병익 2018b). 국내 허가신약의 건강보험 등재율을 살펴보면 희귀의약품은 55.4%로, 항암제 70.2%, 일반신약 평균 67.4%에 비해 낮은 실정이다(정민준 2021). 아울러 비급여의 50%만 지원하고, 입원의 경우 180일로 제한하고 있는 ‘재난적 의료비 지원사업’²³ 역시 기준을 완화해야 할 필요가 있다.

23 현재 기준 중위소득 200% 이하 가구에 대해 입원 건당 의료비가 가구 소득의 15~20%가 넘는 경우 비급여 본인부담의 50%를 2천만 원(심사를 통해 최대 3천만 원)까지 지원하고 있다.

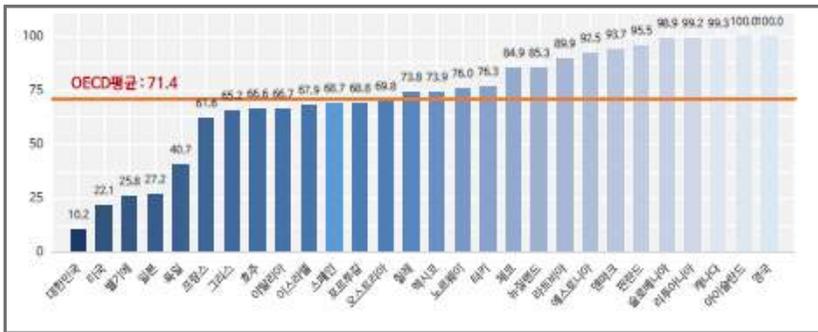
4. 공공의료서비스 체제 전환

공공의료기관 일반 현황

한국의 공공의료기관은 양적 취약성을 보여주는 대표적인 지표가 병상 수이다. 공공의료기관 병상 수는 10.2%로 OECD 국가 중 최하위(2018년 기준)일뿐 아니라, 2017년 64,385개 대비 2018년 공공의료기관 병상은 총 63,924개로 461개, 2019년은 61,779개로 2,145개가 오히려 줄었다.

[그림 7-4] OECD 국가 공공의료기관 병상 수 비중

(단위: %)

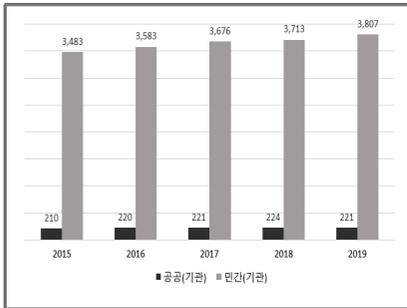


출처: OECD health Data; 국립중앙의료원 2019.

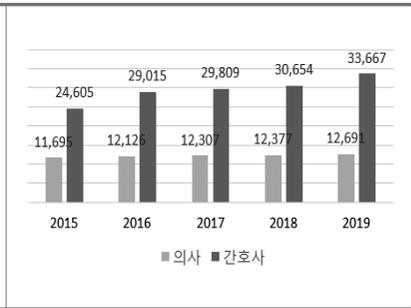
우리나라와 같이 사회보험방식의 재원조달 방식을 채택하고 있는 다른 국가들과 비교해도, 공공의료기관의 공급율은 큰 차이를 보인다. 일본은 공공병상비율이 27.2%, 독일 40.7%, 프랑스는 61.5%에 이른다. 보편적 공공의료서비스가 약한 미국도 우리의 2배를 넘는 공공병상을 가지고 있다(그림 7-4). 한편 의료기관 수에 있어서도, 민간의료기관이 매년 100개 이상의 증가추세에 있는데 반해, 공공의료기관수는 최근

5년 사이 큰 변화가 없다.²⁴ 공공의료 인력 중 의사 수는 답보상태에 있는데 요양기관마다 차이가 커서, 2018년의 경우 2017년 대비 상급종합병원은 140명 증가한데 비해, 종합병원과 요양병원은 각각 30명, 31명 감소했다.

[그림 7-5] 공공과 민간의료기관 수 추이(2015~2019년)



[그림 7-6] 공공의료기관 의료인력 추이 (2015~2019년)



출처: 통계청, 국립중앙의료원, 공공의료기관현황.

주: 의사에는 치과와 한의사 포함.

출처: 통계청, 국립중앙의료원, 공공의료기관현황.

공공의료 대 민간의료 불균형의 결과

우리나라는 민간의료기관의 집중 육성을 통해 급증하는 의료수요에 대응해왔고, 그 결과가 앞서 살펴보았던 공공의료기관과 민간의료기관 불균형체제다. 그 시작은 역설적으로 1977년 의료보험제도의 시행이었는데, 민간부문에 대한 전폭적인 용자 및 시설지원을 통해 높아진 사회보험 수요를 충족시키는 것이었다(김창엽 2019, 39-391). 이러한 과정에서 구조화된 민간부문 중심의 의료환경(민간의료와 공공의료의

24 최근 민간의료기관의 증가는 요양병원의 신규설립이 주요 요인이다.

불균형)으로부터 이른바, 의료체제의 수직적 불균형과 수평적 불균형이 고착화되었다(김정희 외 2020, 12-13). 수직적 불균형이란 의료기관 유형 간 지나친 경쟁으로 1·2·3차 의료기관 간 진료기능이 중복되어, 대형병원으로의 환자 쏠림현상이 발생하고, 이를 통해 의료시설과 장비의 공급과잉이 발생하는 구조를 말한다. 수평적 불균형이란 의료서비스의 지역 간 격차를 말한다. 예컨대 서울은 전체 병상의 약 44%가 300병상 이상의 종합병원 병상으로 구성된 반면, 군 지역 기초지자체들의 300병상 이상의 종합병원 병상은 약 5% 미만을 차지할 뿐이다. 이는 결국 필수의료서비스 공급 부족으로 지역 간 건강격차가 확대되는 결과를 야기한다. 필수의료서비스란 응급·외상·심뇌혈관 등 중증의료, 산모·신생아·어린이 의료, 재활, 지역사회 건강관리(만성질환, 정신, 장애인), 감염 및 환자안전 등인데 수익성이 낮기 때문에 공공부문의 관여가 적극적으로 고려되어야 할 부분이다. 예컨대 양질의 의료서비스를 제공받지 못해서 발생하는 ‘치료가능 사망률’²⁵의 지역별 격차(2015년 기준 서울은 10만 명 당 44.6명인데 반해, 충북은 58.5명)와 지역 내 의료이용률 격차(2017년 기준 서울은 93%인 반면, 경북은 23%)에서 확인할 수 있다(한국보건산업진흥원 2017, 431; 김정희 외 2020, 17).

공공의료기관의 역할 재정립

공공의료서비스 확대를 위해 공공의료기관과 인력을 지속적으로 확대

25 치료가능 사망률은 의료시스템의 성과를 종합적으로 평가할 수 있는 지표로써, 예방 가능한 사망률(Avoidable mortality) 중에서 질병의 발생과 건강수준의 결정이 미치는 다양한 요인(유전, 생활행태, 사회적 요인, 의료서비스)에도 불구하고, 의학적 지식의 개입이나 의료서비스 자체의 효과가 비교적 명확한 경우만을 ‘치료를 통해 피할 수 있는 사망률(Amenable mortality)’로 정의한다(한국보건산업진흥원 2017, 440).

충원해야 함은 두말할 나위가 없다. 하지만 앞서 살펴보았듯이 문재인 정부 들어서도 공공의료기관 및 관련 의료인력 수급은 답보상태다. 지역 거점 공공병원 설립도 그 속도가 매우 더디다.²⁶ 공공의료인력 수급을 위한 공공의대 설립계획은 코로나 안정화 이후로 보류되기도 했다. 정부가 의료격차 문제를 국정과제로 제대로 인식하고 있다면, 이해관계자의 반발을 이유로 어려움만을 토로할 것이 아니라, 강력한 집행의지를 보여 주어야 한다. 일본은 이미 취약지역(농촌)의 의사 부족문제를 해결할 목적으로 1972년 자치의과대학을 신설했다. 47개 도도부현으로부터 추천 받은 학생을 배분하여 선발하는데, 광역자치단체 정부의 지원으로 교육을 받고 졸업하면 농촌지역의 공공 병·의원에서 9년 간 의무적으로 근무하게 된다. 비록 전체 의사인력 양성 및 그 체계에 미친 영향에 대한 조사는 이루어지지 않았으나, 의무복무 기간이 끝난 후에도 농촌에 근무하는 비율이 높아 비교적 성공한 정책으로 평가받고 있다(김창엽 2019, 521).

공공의료의 확충에 앞서 요구되는 것은 공공병원의 위상 재정립이다. 공공병원의 기본적인 역할은 과잉진료나 과소진료가 아닌 질병에 따라 환자에게 적합한 표준진료를 실시하는 것이다. 즉 건강보험의 적정 수가 산출이 가능한 모델의료 서비스를 제공하고 이를 토대로 지역사회 여건에 맞는 공공의료전달체계 모델을 개발하여 환자중심의 통합돌봄의 기틀을 마련할 필요가 있다. 이러한 위상의 재정립을 바탕으로, 지역거점 공공의료기관, 국민건강증진을 위한 병원, 그리고 전염병 및 재난대비 의료기관의 역할을 담당해야 한다(김정희 외 2020, 23-28).

26 2021년도 보건복지부의 국회 업무보고에 의하면, 현재 대전·서부·진주권 등 3개 지방의료원이 예비타당성 면제 사업으로 추진 중이다.

5. 민간의료의 공공성 강화

현재 의료의 공공부문과 민간부문의 불균형속에서 공공부문의 확대만으로 의료서비스의 공공성을 강화하는 것에는 분명 한계가 있다. 우리가 신복지체제를 향한 원칙 중 하나로 공공서비스와 민간서비스의 균형을 꼽은 것은 공공부문의 취약성을 극복하지 않는 한 양질의 공적 복지를 제공하는 것이 근본적으로 불가능하기 때문이다. 이러한 의미에서 공공 의료 기관의 대폭적인 확충은 반드시 양의 문제만이 아니라 질의 문제를 담보하기 위한 기초이기도 하다. 건강권의 충족이라는 측면에서 보면 공공이든 민간이든 의료공공성의 성격이 내재한다고 볼 수 있다. 그래서 공공성은 공공부문, 민간부문은 영리추구라는 이분법만으로는 전체적인 우리나라의 의료서비스의 공공성을 효과적으로 진전시키는데 한계가 있다. 특히 코로나 19에 대응하는 과정에서 공공과 민간의 협력은 매우 중요한 성과였으며, K-방역 역시 공공-민간의 협력체제가 아니었으면 불가능했을 것이다. 건강보험이라는 공공재정을 통해 연결되어 있는 의료체계 역시 민간의료 부문의 공공성을 제고할 수 있는 구조로 작동할 수 있다.

하지만 현실적으로 존재하는 경쟁적 의료시장에서 민간부문의 이윤추구 행위는 공공성의 규범과 제도를 통해 제어할 수는 있어도 완전히 막을 수는 없다. 이러한 측면에서 민간부문의 의료공공성을 확대하는 방안으로 의료협동조합과 같은 새로운 의료생태계를 활성화시키는 방안도 적극적으로 추진할 필요가 있다.

의료협동조합은 민간 부문의 비중이 절대적으로 큰 우리나라에서 특히 의료의 상업화 확산을 제어하고 지역 간 의료격차를 완화하는 등 민간영역에서 공공성을 확산할 수 있는 유력한 제도라고 할 수 있다(백재

중 2017, 75). 이미 2012년 협동조합기본법이 제정되어 의료협동조합의 법적 지위와 정부차원의 지원 틀도 마련되었다. 의료협동조합은 의료서비스가 필요한 환자나 주민들이 만드는 ‘소비자 의료협동조합’, 소비자가 아닌 의료기구의 공동구매, 경영지원, 기술지원 등의 필요성 때문에 의사들이 만드는 ‘공급자 의료 협동조합’, 소비자와 공급자, 자원봉사자 등 다양한 이해관계자들이 만드는 ‘다중 이해관계자 의료협동조합’, 직접적인 의료서비스 제공이 아닌 사회적 돌봄 서비스를 제공하는 ‘사회적 돌봄 협동조합’ 등 다양한 유형이 존재한다(백재중 2017, 45-48). 의료협동조합을 통해 의사가 없는 마을에 주치의와 병원이 만들어지고, 다양한 의료지원을 통해 마을의 의료예방체계가 꾸려지는 등의 외국 사례는 수없이 많다. 공공 대 민간이라는 경쟁적 관계에서 벗어나 민간을 통한 의료 공공성의 확대라는 새로운 공공의료의 영역을 개척하는 전략으로서의 의미는 물론, 의료소비자와 공급자가 상생하는 공공의료 정책으로서의 함의도 생각해 볼 수 있겠다.

신복지체제의 재정전략

이상민

나라살림연구소 수석연구위원

신복지체제의 재정전략

신복지체제를 구축하기 위한 재정마련을 위해서는 단계적이고 치밀한 계획과 실행전략이 요구된다. 첫째, 단기적으로 국가부채를 통해 공공사회복지지출을 증가시키는 것도 한 가지 선택지가 될 수 있다. 상대적으로 양호한 재정지표를 적극적으로 활용하자는 것이다. 둘째, 1순위로 새로운 세원을 발굴하는 것보다 중앙정부와 지방정부의 재정 칸막이를 줄이고 이미 있는 재원을 잘 활용해야 한다. 사업성 기금 및 복권기금에 활용가능한 기금과 두 개 특별회계의 여유재원 규모만 2021년 총 32.8조 원이다. 셋째, 재정마련 2순위로 숨은 재원을 찾는 것이다. 해외자산 전체의 신고를 의무화하고 적발시 과태료를 강화해야 한다. 국세청의 금융정보분석원 정보열람을 가능하게 하면 탈세를 줄이는데 긍정적인 역할을 할 수 있다. 비과세감면을 재정지출로 전환하는 것도 숨은 세수확보에 도움이 된다. 넷째, 중장기 개혁과제로서의 증세방안이다. 소득세 증세가 증세대상 세목으로는 우선적으로 진행되어야 할 세목이다. 이미 누진적 체제를 통해 과세되고 있는 소득세는 부의 재분배 차원에서 정치적으로도 합의가 가능한 증세방안이며, 우리나라 소득세 부담률은 아직까지도 OECD 평균보다 낮은 수준이다. 다만 증세를 한다면 연봉 1억원을 초과하는 과표 8,800만원 초과 고소득 소득자부터 증세하는 것이 바람직하다. 소득세 증세를 통해 복지지출을 높이고, 복지수혜에 대한 국민적 체감도를 높인 이후 법인세와 부가가치세율의 조정이 고려될 수 있다. 재정마련 전략에서 무엇보다 중요한 것은 예산편성과정의 민주적 개혁이다. 이른바 탑다운(총액배분 자율편성제도)제도와 프로그램 예산제도를 정착시켜야 한다.

1. 재원마련 0순위: 코로나19 이후 변화된 재정환경에 따라 국채비율 증대

재정 트릴레마 속 황금비율 찾기

재정의 트릴레마(trilemma)가 존재한다. 사회복지지출 등 국가재정을 늘리고자 한다면 세입증대 또는 재정수지 적자가 초래된다는 것이다. 그래서 이 세 가지 정책적 목표 사이에서 황금비율(golden mean)을 찾아야한다. 동태적으로 변동되는 황금비율을 재조정하고자 그 시차를 적절히 조절하는 것이 중요하다. 국민부담률과 공공사회복지지출 비율은 중장기적으로는 상관관계가 있으나 매 시기마다 비례관계가 있는 것은 아니다. 경제적, 사회적 상황에 따라 단기적으로는 시차가 존재할 수 있다. 예를 들어 OECD국가 국민부담률과 공공사회 복지지출 변화를 보면 중장기적으로는 상관관계가 있으나, 단기적으로는 둘이 꼭 일치되는 것은 아니다. 우리나라의 경우는 지속적으로 국민부담률도 증가하면서 공공사회복지지출 비율도 늘어나고 있다. 1990년도 우리나라는 멕시코를 제외한 OECD 국가 전체 중에서 국민부담률은 가장 낮은 수준이었고, 공공사회복지지출양 역시 OECD 국가 전체 중 가장 낮았다. 이후 국민부담률과 공공사회복지지출이 모두 꾸준히 증가했지만, 아직 터키, 멕시코와 더불어 저부담, 저복지 국가 그룹을 벗어나지 못했다.

일본의 경우는 1980년대 호황기에는 공공사회복지지출은 소폭만 늘고 국민부담률은 증가했지만, 1990년대는 국민부담률은 정체된 반면 공공사회복지지출만 늘었다. 특히 1990년도에서 1995년 사이는 공공사회복지지출을 늘리면서도 오히려 국민부담률은 줄었다. 2010년도 이후에는 다시 공공사회복지지출은 정체된 반면 국민부담률만 증가했다. 즉 특

정 경제적, 사회적 단계에서는 국가부채를 통해 사회복지지출을 늘리는 것도 한 가지 선택지가 될 수 있다. 복지지출은 이론적으로 파악하는 것보다 체감을 통해 느낄 때, 진정한 필요성을 파악할 수 있기 때문이다.

한국의 재정여력은 상대적으로 양호

국가부채비율이 적을수록 좋은 것은 아니다. 국가가 재정의 역할을 충분히 할 수 없기 때문이다. 이에 코로나19 이후 변화된 경제, 사회, 재정 환경에 따라 국민적 합의를 통해 동태적인 황금비율을 도출할 수 있도록 지속적으로 노력해야 한다. 그런데 코로나19 이후 OECD 국가 재정 지표는 더 큰 폭으로 악화된 반면 우리나라 재정지표 악화 정도는 상대적으로 양호하다. 코로나19 이후 재정수지 비율은 OECD 전체 회원국에서 2위를 차지하고 국가부채 비율은 5위를 차지한다.

[표 8-1] 2019~2021년 OECD 주요국가 재정수지 건전성 비교 순위

(2차 유행, 단위: %)

	2019	순위		2020	순위		2021	순위
노르웨이	6.4	1	노르웨이	-2.4	1	노르웨이	-0.1	1
덴마크	3.7	2	한국 통합재정	-4.4	2	한국 통합재정	-3.6	2
룩셈부르크	2.2	3	한국관리재정	-6.1	3	스위스	-4.3	3
독일	1.4	6	콜롬비아	-6.1	4	캐나다	-4.9	4
호주	0.7	8	스웨덴	-8.8	12	한국 관리재정	-5.4	6
스웨덴	0.5	10	독일	-9.1	13	호주	-6.8	12
캐나다	-0.3	18	캐나다	-9.2	15	일본	-7.4	16
한국통합재정	-0.6	19	프랑스	-12	27	독일	-7.5	19
이태리	-1.6	24	호주	-12.2	29	프랑스	-8.2	23
영국	-2.1	27	스페인	-12.5	30	스웨덴	-8.5	25

	2019	순위		2020	순위		2021	순위
일본	-2.6	28	OECD - Total	-12.7		OECD - Total	-9.2	
한국관리재정	-2.8	30	이태리	-12.8	33	스페인	-9.6	29
프랑스	-3	32	일본	-12.9	34	이태리	-9.7	30
OECD	-3.3		영국	-14.2	35	미국	-11.8	34
미국	-7.3	36	미국	-16.8	36	영국	-12.1	35

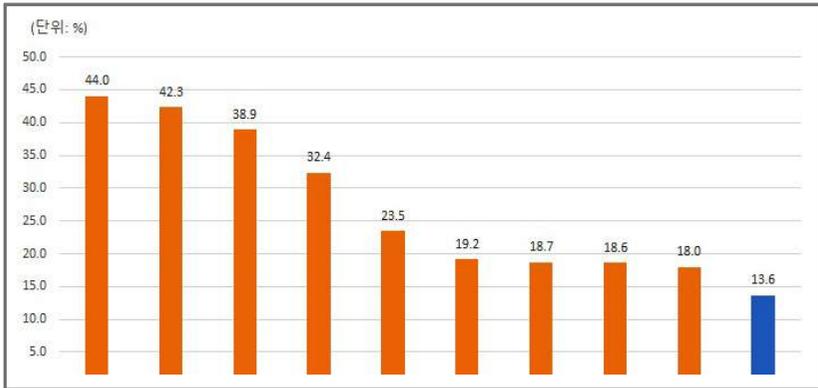
출처: OECD Economic Outlook No.106, 107, 대한민국 정부. 2019년 결산, 2021년 예산안
 보도자료, 기획재정부, 2020 4회 추경안 보도자료

우리나라는 기축통화국이 아니라 재정여력을 더욱 확보해야 할 측면도 있는 것은 사실이나 반대로 외국인 국채보유비율이 주요 선진국 평균(25.7%)보다 낮아(14.1%) 국채 상환 위험이 덜한 측면도 존재한다. 국채 채권자 86%가 내국인이라는 사실은 국채의 위험성을 낮춰주며, 우리의 후손이 국채를 상환해야 한다는 논리도 합리적이지 않다는 사실을 시사한다. 우리의 후손에는 국채채무자 뿐만 아니라 국채 채권자도 동시에 존재하기 때문이다.

코로나19 이후 우리나라 재정지표 악화 폭이 다른 OECD 국가에 비해 상대적으로 양호하다는 사실은 긍정적인 면과 부정적인 면 두 가지를 동시에 시사한다. 긍정적으로는 코로나19 방역 및 재정, 경제 대응을 통해 다른 나라에 비해 경제 악화 정도가 상대적으로 양호하다는 의미이다. 실제로 경제 성장률 예측치는 코로나19 이전과 이후, OECD 평균 1.6% 성장에서 -7.5% 역성장으로 큰 폭으로 악화되었다(OECD Economic Outlook no.107). 반면에 우리나라는 2.3%에서 -1.2%로 경제 하락세가 상대적으로 완만하다. 재정 여력을 비축했다는 의미이다. 부정적으로는 우리나라가 코로나19 대응을 위해 재정이 충분히 역할을 하지 못했다는 사실을 시사한다. 우리나라는 비록 4차례의 추경이 있었

으나 다른 국가에 비해 그 규모가 충분하지 않았다. 실제로 코로나19 대응을 위한 국가별 지출을 비교한 국제통화기금(IMF)자료에 따르면 경제선진 10개국 중 우리나라 지출 규모가 가장 낮다. 이에, 코로나19 등 특정 경제적 위기 국면에서는 단기적으로는 국가부채를 통해 공공사회 복지지출을 증가시키는 것도 한 가지 선택지가 될 수 있다. 국가부채 비율의 황금비율을 찾는 것이 동태적 재정의 지속가능성을 유지하는 방안이다.

[그림 8-1] GDP 대비 코로나19 대응 지출 규모



출처: IMF Fiscal Monitor database(2020년12월 말 기준). 추가지출 및 기존 세액감면+유동성 지원규모 합을 GDP로 나눈 비율.

2. 재원마련 1순위: 재정의 칸막이 철폐 등 재정 개혁

중앙정부 재정개혁

새로운 세원을 발굴하는 것보다 가장 우선순위로 두어야 할 것은 재정의 칸막이를 줄여 이미 있는 재원을 잘 활용하는 것이다. 재정의 칸막이

란 기금, 특별회계 등 특정 재원을 독점하는 재정제도로 인해 국가의 재원이 신축적이고 융통성있게 지출되지 않는 현상을 말한다. 즉 “한쪽에서는 돈이 남고 한쪽에서는 돈이 모자라는”현상을 의미한다.

사업성 기금 및 복권기금에 활용가능한 기금과 두 개 특별회계의 여유재원 규모만 2021년 총 32.8조 원이다. 코로나19 위기는 소극적인 대응만으로는 부족하다. 적극적인 개혁 및 구조조정이 병행되어야 한다. ‘이참에 재정개혁’이라는 기치를 통해 코로나19 위기를 재정개혁의 명분과 동력으로 삼아야한다.

[표 8-2] 2021년 기금 및 특별회계 활용가능한 여유재원 규모

(단위: 백만 원)

	2021년 운용 계획	금융기관 예치규모	예탁규모 (공자기금)	총여유자금 규모	총여유 자금 규모 /총운용액
분석대상 기금 (사업성기금+복권기금-방사성폐기물관 리기금)	149,604,713	17,485,510	11,927,000	29,412,510	19.70%
여유재원 활용 가능 기금 (분석대상 기금 중, 여유재원 과다기금)	108,658,610	14,743,007	11,735,000	26,478,007	24.37%
교통시설특별회계	21,343,003		5,619,638	5,619,638	26.30%
에너지및자원특별회계	5,530,827		693,632	693,632	12.50%
활용가능 전체 여유재원	135,532,440	14,743,007	18,048,270	32,791,277	24.19%

출처: 2021년 기금 계획안.

예를 들어 장애인고용촉진기금에만 2021년도 ‘이자놀이’를 하고 있는 여유재원이 약 1조 원이 있다. 장애인고용사정이 열악하여 장애인의 사회참여가 어려운 상황에서 1조 원의 여유자금을 쌓아 놓는 것은 부적절하다. 즉 장애인정책에 쓸 돈은 부족하지 않다. 장애인고용이 보다 활성화 될 수 있도록 적극적으로 기금사업을 발굴하여 사업규모를 더욱

확대해야한다. 장애인고용 직접적인 사업뿐만 아니라 궁극적으로 장애인고용을 늘릴 수 있는 간접적인 지출, 이를테면 일반적인 장애인 관련 사업을 장애인고용촉진기금의 여유재원에서 지출을 하는 것도 적극 고려할 필요가 있다.

영화발전기금에 있는 1,900억 원의 여유재원도 적극적으로 영화인들을 위해 지출할 수 있다. 코로나19에 가장 직접적인 피해를 입은 업종은 영화산업 등 문화예술 부문이다. 그런데 영화발전을 위해 존재하는 영화발전기금의 지출액은 20년보다 오히려 줄고 여유자금 예치 금액은 큰 폭으로 증대했다. 2020년 영화산업육성및지원이라는 고유목적 사업에 1,187억 원을 지출할 것을 수정계획한 반면 2021년도 지출액은 1,052억 원에 그친다. 결국, 2020년 여유자금 예치금액은 1,393억 원이나 2021년도 여유자금 예치금은 1,883억 원으로 크게 증가하였다. 즉, 영화발전 또는 영화인 복지를 위한 지출사업은 돈이 없어서 못하는 것이 아니다. 여유자금이 있음에도 충분히 지출하지 않고 있는 것이다. 관련 법령을 개정하더라도 영화인들에게 적극적인 지출을 할 수 있도록 노력해야 한다.

기금에서 관련 사업을 확대하는 것이 아니라 기금의 여유재원을 전출해서 적극적으로 활용해야 할 기금도 있다. 예를 들어 복권기금이나 국민체육진흥기금은 사업에 비해 재원이 지나치게 풍족하여 방만한 사업이 진행되고 있다. 복권과 스포츠평과 같은 국가가 독점적으로 허용한 사행산업 수익을 누리는 특권 때문이다. 국가가 합법적으로 허가한 도박 수입을 특정한 용도의 재정간막이에서만 지출할 필요가 없다. 보다 적극적으로 일반 재원으로 전출할 필요가 있다. 이를 통해 기금 심의비용, 기금운영 및 운용 비용을 근본적으로 없앨 수 있다.

이러한 중앙정부 18개 기금 및 두 개 특별회계 여유재원 32.8조 원 중, 만일 1/3만 활용한다 하더라도 10조 원 가량의 추가 지출이 가능하다.

또한, 21년도 용자사업 금액이 46조 원이다. 주택용자사업 등 용자사업의 상당 금액은 이차보전사업으로 전환가능하다. 불필요하게 과다한 금액을 운용하는 비효율이 발생하고 있다는 의미다. 용자사업 중 약 절반을 이차보전사업으로 전환한다면 약 20조 원의 용자 적립금을 활용하여 다른 사업에 사용 가능하다.

지방정부 재정개혁

또한, 지방정부는 지방자치법에 따라 균형재정 편성 및 집행을 원칙으로 삼고 있으나 예산 및 기금에 여유재원이 지나치게 많다. 지방정부는 예산상으로는 세입 예측액과 정확히 똑같은 금액을 세출 예산안으로 편성하지만, 결산상에서는 ‘적당히 남기라’고 해석 가능한 행정안전부 지침을 따르고 있다. 이를 위해 세입 금액을 ‘적당히 깎아’ 세입규모를 계상하는데 실제로 가능한 세입을 예측하고, 예측한 세입액에 맞춰 세출규모를 정해서 적극적인 예산 집행을 해야 한다.

[표 8-3] 2018~2019년 전국 지방정부 잉여금, 순세계잉여금 및 그 비율

(단위: 조원, %)

	지자체	세입	세출	잉여금	이월금	보조금 집행잔액	순세계 잉여금	재정 안정화 기금	순세계잉여금 + 재정안정화기금
19년 결산	전국계	406.6	340.2	66.5	32.6	2.2	31.7	5.5	37.2
	광역 지자체계	184.9	169.0	15.9	6.5	0.3	9.1	0.6	9.7
	기초 지자체계	221.7	171.2	50.5	26.1	1.8	22.6	5.0	27.6

	지자체	세입	세출	잉여금	이월금	보조금 집행잔액	순세계 잉여금	재정 안정화 기금	순세계잉여금 + 재정안정화기금
18년 결산	전국계	361.7	293.0	68.7	32.1	1.6	35.0	0.5	35.5
	광역 지자체계	164.4	148.2	16.2	6.9	0.2	9.1	0.1	9.2
	기초 지자체계	197.3	144.8	52.5	25.2	1.4	25.9	0.4	26.3

출처: 이상민 2019.

실제로 지난 2019년 결산상 243개 전체 지방정부 예산상 ‘남은 돈’인 순세계잉여금은 31.7조 원이 존재한다. 이월금 32.6조 원을 합치면 전체 ‘못쓴 돈’인 세계잉여금 규모는 총 66.5조 원이다. 이 66.5조 원은 각 지방정부에 현금 및 현금성자산 또는 MMF(Money Market Fund)와 같은 단기투자상품 형태로 전액 보유하고 있다. 즉, 민간에 있으면 자연스럽게 경제 순환에 이바지할 66.5조 원이 지방정부 금고에 현금과 비슷한 형태로 존재하여 ‘돈맥경화’를 불러일으킨다는 의미다.

이를 없애려면, 다음과 같은 정책 수단이 필요하다. 첫째, 지방자치단체 재정평가 항목 세수오차비율을 순세계잉여금으로도 확대해야 한다. 이를 통해 순세계잉여금을 본예산 상에 적극적으로 인식하여 적극적으로 지출할 수 있도록 해야 한다. 특히, 일반회계에 있는 순세계잉여금 18.2조 원은 지방정부의 의지와 지출 계획만 있으면 자율적인 지출계획을 통해 지출할 수 있는 금액이다.

둘째, 66.5조 원의 잉여금 중, 32.6조 원을 차지하는 이월금을 통해 지출되는 사업은 면밀하게 검토하여, 실제 연내 집행이 가능한 사업인지 충분히 확인하여야 한다. 또한, 추경 때마다 집행가능성을 리뉴얼 하여 그해 집행가능성이 없으면 바로 감액추경을 하여 다른 사업의 지출 여력

을 확보해야 한다.

셋째, 전년도 순세계잉여금액은 차년도 본예산에 충실히 반영하고, 최소한 1차추경에 전액 반영해야 한다. 순세계잉여금의 정확한 규모는 본예산작성시에는 정확히 알 수는 없다. 다만, 최대한 정확히 예측하여 본예산에 충실히 반영해야 한다. 그런데 세입세출이 마감(12/31)되어 전년도 순세계잉여금 액수를 정확히 알 수 있는 1차 추경에는 반드시 전액이 계상되어야 한다. 1차추경에도 전액을 계상하지 않는 것은 회계의 충실성 원칙을 심각하게 저해하는 행위이다.

넷째, 재정안정화기금의 설치, 운용 및 지출의 용례를 구체적으로 정해야 한다. 재정안정화기금은 일반회계 여유재원의 '저금통'으로 이후 재정 부족시에 사용할 수 있는 재원이 된다. 순세계잉여금이 일정비율 이상 있는 지자체는 적극적으로 재정안정화기금 설치를 고려해야 한다. 운용단계에서는 연기금투자쪽에 적극적으로 위탁해야 하며, 지자체가 사업에 필요하면 언제든지 적극적으로 재정안정화기금을 사용할 수 있어야 한다. 예를 들어 추가로 지급된 보조금의 매칭 비용을 지출하는 용도 등으로 적극적인 사용을 권고해야 한다.

다섯째, 자체재원 없이 일반회계 전출금으로 이루어진 기금 중, 이자 지출액으로 운영중인 기금은 모두 폐지해야 한다. (지방)정부가 돈을 쓴다는 것은 그에 따라 증가하는 사회후생 수준이 시중 이자율 보다는 높다는 의미이다. 그런데 발생하는 이자 비용만 기금사업으로 지출한다는 것은 국가 전체 자금 흐름의 비효율을 증대한다. 또한, 관공서 등 특정 건물이나 시설비용을 마련하고자 전체 금액을 적립하는 기금도 불필요하다. 이자 비용이상의 효용도 없는 사업은 진행 하지 말든지 또는 관련 사업자금의 일부는 지방채를 발행하여 사업을 진행하는 것이 더 효율적

이다.

여섯째, 지방정부가 순세계잉여금 및 기금 여유재원 한도 하에서 지방채 발행시 재정건전성 평가지표 반영비율을 낮춰야 한다. 이론적으로는 수십 년 이상 지속되어 우리 후손에게 효용을 주는 자본재의 비용은 지방채를 발행하여 사업의 혜택을 보는 후손이 그 비용을 충당하는 것도 바람직한 측면이 있다. 그러나 지방채를 발행하면 행안부의 지방정부 평가지표를 결정적으로 악화시키게 되어 행안부(지방행정연구원) 평가 순위를 의식해 필요한 지방채도 발행하지 못하게 한다. 이에 행안부가 지방정부를 평가하는 지표와 방법을 달리해야 할 필요가 있다.

결론적으로 66.5조 원의 잉여금 중, 만약 1/3만 활용할 수 있다면 20조 원 가량의 재원을 통한 추가지출 여력이 존재한다.

3. 재정마련 2순위: 숨은 세원 찾기

지하경제 양성화

지하경제 양성화를 통해 재원을 마련할 필요가 있다. 지하경제 양성화는 역대정부 누구나 하고 싶어 하던 것이었으나 기술적으로 어렵거나 불가능한 영역이라고 생각해왔다. 그러나 이는 오해다. 지하경제 양성화는 기술적인 문제라기보다는 정책적 의지의 문제다. 예를 들어 우리나라 역사상 획기적으로 지하경제가 양성화된 사건은 금융실명제와 신용카드 사용확대다. 두 가지 정책 모두 강력한 반대와 비판에 직면했었지만 정책적 의지에 따른 성과로 이해해야 한다. 마찬가지로 지하경제를 양성화할 수 있는 몇 가지 강력한 수단이 있다. 이러한 수단을 사용하는 정책적 의지가 있다면 실제로 지하경제와 탈루세액이 적어질 수 있다.

첫째, 해외자산 전체의 신고를 의무화하고 적발시 과태료 강화해야 한다. 국세청은 최근 역외탈루 세금 추징 액수를 높여가고 있다. 이러한 추세는 역외탈루 액수가 증가하고 있는 경제적 이유외에 해외 금융계좌 의무신고가 정착되고 신고기준 금액이 인하 (10억 원→5억 원) 되었기 때문이다. 금융계좌 뿐만 아니라 모든 자산에 대해 의무신고를 확대하고 위반시 과태료 납부금액을 강화하면 역외탈세를 획기적으로 줄일 수 있다. 이를 테면 각 개인별, 법인별 보유한 모든 일정규모 초과 주식, 채권, 부동산 등 모든 금융, 비금융, 자산을 통합적으로 신고하게 하고 이를 어길 시 강력한 과태료를 부과한다면 해외자산을 적극적으로 신고할 수밖에 없다. 이를 통해 해외자산과 해외 수입에 대한 조세인프라를 개선하여 역외탈세를 막을 수 있다.

둘째, 고액 현금 사용을 금지시키는 것이다. 덴마크는 소매점이 현금을 거부할 수 있는 법안을 추진하고 스웨덴의 대부분의 은행은 이미 현금을 취급하지 않는다고 한다. 프랑스, 스페인, 포르투갈 등은 일정상 의 현금거래를 법으로 금지하고 있다. 현금 없는 사회를 이룩할 수 있도록 5만 원권부터 지폐를 단계적으로 폐지하는 방안도 고려할 수 있다. 우리나라는 ‘지하경제’ 규모가 OECD에서 가장 높은 수준이라고 알려져 있는데, 지하경제 규모가 450조 원에 달하고 탈루 규모만 30조 원에 달한다는 연구도 있다. 반면 ‘지상경제’는 현금사용 비율이 매우 낮기 때문에, 지폐를 폐지했을 때 이익은 가장 큰 나라이지만 그 부작용은 가장 적게 된다.

셋째, 국세청의 금융정보분석원(FIU) 정보에 대해 네거티브 열람이 가능하도록 해야 한다. 금융정보분석원(FIU)은 고액현금거래 및 의심현금거래 빅데이터 정보를 보유하고 축적하고 있다. 그런데 국세청은 금융

정보분석원의 정보를 제한적으로만 활용하고 있다. 현재 포지티브시스템을 네거티브시스템으로 전환하여 열거된 정보만 제외하고 포괄적으로 열람할 수 있게 하면 탈세가 크게 줄어들 수 있다. 다만, 국세청이 표적세무조사 등 지나치게 비대해진 권한을 누리는 부분을 제어할 수 있는 수단은 강구할 필요가 있다.

공무원 복지포인트 세금 징수

세수가 부족해지고 쓸 곳은 많은 코로나19 상황에서 공무원 복지포인트²⁷는 법적으로 과세하거나 징수하고 있지 않다. 일부는 공무원 복지포인트는 비과세 되고 있다고 표현하나 이는 사실이 아니다. 공무원 복지포인트는 ‘비과세’가 아니라 ‘미징수’다. 비과세의 법적근거가 없을 뿐만 아니라 사기업은 물론 사립학교, 정부산하기관, 공기업 등의 복지포인트에는 과세되고 있다는 사실을 보면 과세소득이라는 사실은 명백하다. 매년 1천억 원의 세금을 징수 할 수 있다.

국회의원 입법보조비 과세

국회의원은 매년 받는 연봉외에 입법활동비에 과세가 되고 있지 않다. 비과세 근거는 국세청 예규 등에 따라 비과세 되고 있으나 상위법상 근거가 뚜렷하지 않다. 이에 의원의 특권은 폐지하고 투명화는 증대시키는

27 공무원 복지포인트는 공무원 등에게 문화, 여행 등 여가생활에 현금처럼 쓸 수 있는 복리후생제도의 일환이다. 2018년 현재 중앙부처 공무원에게는 전 직원에게 연간 40만 원을 배정하고 1년 근속이나 자녀 여부에 따라 추가로 포인트를 적립하고 있다. 지방직 공무원은 각 지방정부에 따라 복지포인트 배정금액이 다른데 서울시는 현재 최고 150만 원의 기본 복지포인트를 부여하고 있고, 경상남도는 최저 30만 원의 기본 복지포인트를 부여하고 있다.

방안으로 입법활동비와 의정활동비로 쓰였다는 증빙이 있으면 현재처럼 전액 비과세하고, 증빙이 없으면 소득세법(소득세령)을 개정하여 이를 테면 월 30만 원(지방의원)~월 50만 원(국회의원)한도로만 비과세하고 나머지 금액은 과세하기로 한다. 이는 세수 확보는 물론 투명한 정치환경을 위해서도 바람직한 일이다.

비과세 감면 재정지출로 전환

현재 비과세감면 등 조세지출을 정비하고 이를 재정지출로 전환하여 세수를 확대할 필요가 있다. 비과세감면은 애초에 일몰을 정해서 한시적으로 정해졌으나 존재 목적이 달성되거나 또는 적절한 성과평가 없이 지속적으로 일몰이 연장되는 부분이 많이 있다. 실제로 2021년 국세감면액은 56.8조 원으로 2019년 49.6조 원에서 크게 늘어났다. 전체 국세수입총액에서 국세감면액 비율인 국세감면율은 15.9%로 법정한도인 14.5% 국세감면률을 1.4%p나 초과했다.

[표 8-4] 2019~2021년 국세 감면 추이

(단위: 억 원)

구분	2019년		2020년		2021년	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
◦ 국세감면액 (A)	495,700	100.0	538,905	100.0	568,277	100.0
조특법상 조세지출	257,549	52.0	283,545	52.6	308,291	54.3
개별세법상 조세지출	231,715	46.7	249,804	46.4	254,277	44.7
경과조치에 따른 조세지출	6,436	1.3	5,556	1.0	5,709	1.0
◦ 국세수입총액 (B)	3,066,963		2,968,802		3,005,354	
◦ 국세감면율 $[A/(A+B)]$ (①)	13.9		15.4		15.9	
◦ 국세감면율 법정한도	13.3		13.6		14.5	

구분		2019년		2020년		2021년	
		실적	비중	전망	비중	전망	비중
비교 자료 (국가재정법 개정 전)	◦국세수입총액	2,934,543		2,797,123		2,828,174	
	◦국세감면율	14.5		16.2		16.7	
	◦국세감면을 법정한도	13.6		14.0		15.1	

출처: 2021년 조세지출 예산서.

조세지출 예산서가 전체 조세감면을 모두 포괄하고 있는 것은 아니다. 조세지출의 정의상 ‘일반적인 조세체계(benchmark tax system)에서 벗어난 조세감면 조항’이라고 규정하고, 이에 해당하는 항목을 기획재정부가 결정하여 조세지출로 인식하고 있다. 그러나 일반적인 조세체계에서 벗어났다는 사실을 판단할 수 있는 명료하고 객관적인 기준은 없는 상태이며, 기획재정부는 특정성, 대체가능성, 폐지가능성 등을 조세지출의 특징으로 파악하고 있으나, 이를 구체적으로 판단할 수 있는 기준 등은 공개하고 있지 않다.

결국, 소득세법 개별세법에 존재하는 조세감면 항목은 131개이나 조세지출예산서에 존재하는 조세감면 항목은 단 21개에 불과하다. 소득세법, 법인세법, 부가가치세법, 상속세 및 증여세법, 개별소비세법, 교통에너지환경세법, 관세법 이상 개별세법에 나열된 총 조세감면 항목은 356개에 이르나 조세지출예산서에 존재하는 조세감면 항목은 불과 39개로 조세감면 항목의 아주 일부만 ‘일반적인 조세체계(benchmark tax system)에서 벗어난 조세감면 조항’으로 판단되고 있다는 사실을 알 수 있다. 예를 들어 2019년 기준 조세지출예산서에는 포함되지 않는 근로소득공제와 같은 조세감면 항목의 세수 감소 효과는 11조 원을 초과한다. 조세지출예산서 상에 존재하는 56.8조 원의 조세지출 규모 외에도 조세감면을 줄이거나 폐지한다면 더 큰 세수를 마련할 수 있다는 의미다.

[표 8-5] 전체 조세지출 항목과 전체 조세감면 항목 비교

구분	개별세법에 있는 조세감면 항목	조세지출예산서에 존재하는 개별세법상 조세감면 항목 (조세지출통계에 포함)
「소득세법」	131	21
「법인세법」	13	1
「부가가치세법」	35	4
「상속세 및 증여세법」	48	4
「개별소비세법」	49	4
「교통에너지환경세법」	14	0
「관세법」	66	5
소계	356	39

출처: 정창수·이상민 2019.

예를 들어 대기업의 연구인력개발비 등 법인세 비과세 감면을 정비할 필요가 있다. 또한, 신용카드공제는 신용카드 사용자의 세부담 경감이 존재 목적이 아니다. 신용카드 사용에 따른 조세인프라 마련이 존재 목적이다. 존재목적은 달성한 신용카드 공제는 일몰종료하는 것이 논리적으로는 타당하다. 다만 정치적 부담이 있기에 다른 보편적 복지제도 이를테면 아동수당 확대 논의와 묶어서 일몰종료를 고려할 필요가 있다.

또한, 부가가치세 비과세 감면도 큰 폭으로 정비할 필요가 있다. 현재 면세농산물 의제매입세액공제 제도 및 신용카드 부가가치세 공제 비율을 조정할 필요가 있다. 또한, 현재는 10%과세와 면세 그리고 영세율만 존재한다. 그러나 면세를 부분적으로 저세율로 전환할 필요가 있다. 이를 테면 3% 등 저세율 과세로 전환하면 추가세수가 마련 가능하다. 또한, 부가가치세 납부 구조를 통한 조세인프라 발전도 가능하다.

특히, 농어업용 석유 면세 또는 유가보조금을 정비할 필요가 있다. 사

실상 이중가격 체계는 부정수급을 피하기 어렵다. 실제로 농어업용 면세유 부정수급과 유가보조금 부정수급은 매년 각각 0.7조 원, 0.5조 원 가량 된다는 예측도 있다. 면세유와 유가보조금을 통한 지원을 재정지출 형식으로 전환한다면 농어업 및 화물노동자의 지원 효과는 동일하게 유지하면서도 부정수급을 막을 수 있다. 또한, 기타 일몰도래 조세지출 항목을 적극적으로 정비하여 약 1조 원 정도를 마련가능하다.

[표 8-6] 비과세 감면 정비를 통한 자원 마련 가능 방안

(단위: 조 원)

	정비 방식 및 이유	20년 정비금액
연구·인력개발비 등 법인세 비과세 감면 정비	연구인력 개발비 정비 2조 원 포함 법인세에서 3조 원 삭감	3
신용카드 공제	신용카드 공제 목적 달성	3
부가가치세 비과세 감면 정비 + 면세를 저세율로 전환	면세농산물 의제매입세액공제 총 3조 원, 신용카드 부가가치세 공제 총 2조 원 등 항목 중, 일부 삭감 등 비과세 감면 정비	3
개별소비세 농어업용 석유류 과세 및 면세유 탈세 방지	1.3조 원 면세유 정비 _ 부정수급 0.7조 원	1.9
유가보조금	3조 원 유가보조금 정비+부정수급 0.5조 원 (지방세) (15년 2.7조, 16년 3조, 17년 3조)	3.7
기타 일몰 도래 정비		1
비과세 감면 정비 시 소계		15.6

특히, 근로소득공제와 근로소득세액공제는 현재 비과세 감면 항목에 포함되지 않는 소득세법상 소득금액을 산출하는 직장인들의 의제필요경비와 같은 의미로 작용하고 있다. 그런데 이를 조정하면 과표와 세율인상 없이 세수를 마련할 수 있다. 총급여 1억 원을 초과하는 근로소득자의 근로소득공제 혜택금액만 2.7조 원에 이른다. 이를 절반만 정비해도

1조 원이 넘는 세수 효과가 가능하다. 이에 대기업연구개발비, 유가보조금, 면세유 등을 재정지출로 전환한다면 최대 총 17조 원의 조세지출을 정비 가능하다.

4. 재정마련 3순위 및 중장기 개혁과제: 증세방안

우리나라에서 증세문제는 경제나 복지이슈라기보다는 정치이슈에 가깝다. 증세문제는 과세에 대한 계획뿐만 아니라, 지출계획에 대한 분명하고 구체적인 설계가 필요하다. 또한 이에 대한 국민적 합의가 전제되어야 함은 두말할 나위가 없다. 하지만 항구적, 안정적, 일반적인 복지재원을 마련과 국가재정의 안정성을 위해서는 중장기적으로는 증세도 고려해야 한다. 이러한 전제를 바탕으로 여기서는 최대한 현실적으로 가능한 증세 방안을 검토해 보고자 한다.

제3순위: 소득세 증세

소득세 증세가 증세대상 세목으로는 가장 1차적으로 진행되어야 할 세목이다. 이미 누진적 체제를 통해 과세되고 있는 소득세는 부의 재분배 차원에서 정치적으로도 합의가 가능한 증세방안이며, 우리나라 소득세 부담률은 아직까지도 OECD 평균보다 낮은 수준이다. 다만 증세를 한다면 연봉 1억 원을 초과하는 과표 8,800만 원 초과 고소득 소득자부터 증세하는 것이 바람직하다.

만일, 과표 8,800만 원 초과 소득자의 세율을 2%p 높인다면(1안) 세수효과는 근로소득, 종합소득, 양도소득 모두 합쳐 약 3.3조 원의 세수

확보가 가능하며, 8,800만 원 초과 소득자의 세율을 3%p 증대(2안)하면 세수효과는 총 5조 원에 달하게 된다([표 8-7]).

[표 8-7] 소득세 증세 설계에 따른 세수효과

	총세수효과	근로소득	근로소득외소득	양도소득
1안	3,327,713	1,478,482	822,842	1,026,389
2안	4,991,570	2,217,723	1,234,263	1,539,583

제4순위: 법인세 증세

국제적인 조세경쟁과 실제 우리나라 법인세 부담이 소득세에 비해 OECD평균과 큰 차이가 나지 않는다는 점에서 법인세 증세는 보다 신중해야 할 것으로 보인다. 다만 세수효과 측면에서는 법인세 증세가 소득세 증세보다 우월하다는 장점이 있다. 만일 과표 200억 원 초과 법인세율을 2%p 증대시킨다면 세수효과는 4.6조 원이며, 3%p 증대하면 세수효과는 약 7조 원이다.

중장기 개혁과제: 부가가치세 증세

부가가치세 증세는 조세이론 측면에서도 초과부담이 상대적으로 적고 세수측면에서도 큰 규모의 증대효과를 얻을 수 있다는 점에서 논리적으로는 가능한 측면이 있다. 최근 물가도 안정되고 OECD 국가 평균 부가가치세율은 19.3%, 영국·프랑스는 20%고, 스웨덴은 25%라는 사실을 고려해 보면 우리나라 세율인상의 여력은 있다. 다만, 정치적으로는 부가가치세 인상은 고려 가능한 대안이 되기는 어려울 수 있다. 만약 부가가치세율을 2%p 증대한다면 13조 원의 세수를 마련할 수 있다.

5. 재정과정 개혁

오래된 미래: 총액배분 자율편성제도와 프로그램 예산제도

예산편성 과정에서 국민의 대표가 정치적인 논의과정을 통해 정치적 책임을 지고 추진하는 예산 사업이 예산편성에 반영되지 않는 일이 많다. 선거라는 민주적 절차를 통해 당선된 정당한 권력이 국가 예산제도에 실질적으로 개입하면서도 기획재정부 및 전문 관료의 전문성을 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 할 필요가 있다.

그런데 이러한 재정과정 개혁은 ‘오래된 미래’가 존재한다. 바로 노무현 정부가 추진해서 일부 시행되었던 총액배분 자율편성(탑다운, top-down) 예산제도와 프로그램 예산제도가 바로 그것이다. 즉, 당시 추진했던 톱다운 예산제도, 프로그램 예산제도를 변화된 환경에 맞춰 재해석하여 충실히 적용하는 것이다.

탑다운 예산제도는 기존의 점증주의 예산에서 탈피하여 국가재정운용 계획의 수립을 통해 예산규모 및 부채규모에 대한 거시예산정책 목표를 설정하고, 우선순위에 따른 사업별, 부처별 예산사용한도를 설정하여 그 한도 내에서 각 부처가 자율적으로 예산을 결정하도록 하는 제도이다. 기획재정부 중심의 집권적 재정통제방식에서 벗어나 예산편성과정에서 부처의 자율성을 증진하는 것이 이 제도가 갖는 기대효과(함성득 외, 2010)이다. 즉, 민주적 정당성을 가진 여당과 정부가 합의하여 전체 재원 배분의 큰 틀을 정하고 세부 실무 예산은 각 전문 부처가 정하는 예산 제도를 의미한다.

탑다운 예산제도는 프로그램 예산제도를 통해 구체적으로 실현 가능하다. 우리나라 예산 사업은 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업으

로 체계화 되어 분류되어 있다. 예를 들어 ‘구직급여’라는 세부사업은 조기채취업수당이라는 세부사업과 함께 실업급여라는 단위사업에 묶여 있으며, 실업급여라는 단위사업은 고용안전망확충이라는 프로그램에 속한 12개 단위사업 중 하나임. 고용안전망확충이라는 프로그램은 고용 부문에 속해있으며 고용 부문은 사회복지 분야에 속해있다.

즉, 우리나라의 모든 예산사업은 가장 추상화수준이 높은 ‘분야’에서 부터 실제 국회심의과정에서 증감이 이루어지는 ‘세부사업’까지 5개 분류체계를 통해 편성되고 집행되며 성과평가가 이루어진다. 이에 선거로 선출된 여당은 대통령과 논의하여 국가 전체 재원 분배를 하면서 프로그램 수준까지의 금액을 짤 필요가 있다. 프로그램 이하 단위사업과 세부 사업은 각 정부부처가 자율성과 창의성을 바탕으로 예산을 편성하고 집행해야한다.

기획재정부 역할의 재구성

현재, 편성부터 성과평가 등 예산의 모든 단계를 사실상 책임지는 기획재정부는 전체과정을 조율하고 성과평가에 중점을 두는 부서로 자리매김해야 할 필요가 있다. 자기가 편성한 예산제도를 자기가 성과 평가하는 것은 그 자체로 바람직하지 않다. 이에 프로그램 예산제도를 확립하여 큰 틀의(프로그램 수준) 국가 재원 배분 규모는 여당과 대통령이 정하고 구체적이고 실질적 예산편성 및 집행(단위사업 및 세부사업)은 각 정부부처 전문 관료가 담당하는 것이 효율적이다. 전체 과정 조율 및 성과평가는 기획재정부가 총괄 운영하여 전체 재정과정의 균형을 이룰 수 있는 방안이다.

이러한 과정을 통해 자원배분, 실무 편성 및 집행, 성과평가가 각각

균형과 조화를 통해 이루어지는 예산 편성, 집행, 성과평가 체계를 확립할 필요가 있다.



- 감사원. 2019. 『감사보고서: 요양병원 운영 및 급여관리 실태』.
- 강병익. 2018a. “의료비 합리화를 통한 저비용사회 실현”. 『저비용사회』. 민주연구원.
- _____. 2018b. “문재인 정부 1년 평가: 보건복지분야”, 『이슈브리핑』. 9호. 민주연구원.
- 강신욱 외. 2018. 『소득불평등 심화의 원인과 정책적 대응효과 연구1』. 한국보건사회연구원.
- 고용노동부. 2020. “전국민 고용보험 로드맵”(보도자료). 12/23.
- 공주·신광영. 2018. “한국의 소득불평등에 관한 새로운 접근”. 『산업노동연구』 24(3).
- 관계부처합동. 2020. 『제2차 기초생활보장 종합계획[2021~2023]』.
- 교육과학기술부. 2011. 『만 3~4세 유아지원체계 강화방안 연구』.
- 국정기획자문위원회. 2017. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』.
- 국회입법조사처. 2019. “OECD 영유아교육 주요 통계와 시사점”. 『국제통계 동향과 분석』 제1호.
- 김기수. 2019. “현행 학제의 진단과 혁신 방향”. 경기혁신교육 10주년 국제 콘퍼런스 자료집.
- 김낙년. 2015. “불평등의 경제사: 피케티의 「21세기 자본」”. 『경제사학』 58: 105-145.
- 김낙년·김종일. 2013. “한국 소득분배 지표의 재검토.” 『한국경제의 분석』,

19(2).

- 김수진. 2020. “건강보험 보장성 강화에 따른 가구 의료비 부담 변화와 시사점”, 한국보건사회연구원. 『보건복지포럼』 11월호.
- 김유선. 2019. 『한국 노동시장의 구조와 쟁점』. KLSI Issue Paper 105호. 한국노동사회연구소.
- 김윤영. 2020. “기초생활보장제도 20년 평가와 수급권자들의 요구”. 기초법바로세우기공동행동, 『기초법 20년, 평가와 과제 토론회 자료집』.
- 김정희·이정면·이용갑. 2020. 『Issue Report: 공공의료 확충의 필요성과 과 전략』. 11월호. 건강보험연구원.
- 김종진 외. 2020a, 『새로운 노무제공 실태조사』, 고용노동부.
_____. 2020b. 『프리랜서 노무제공 실태조사』, 고용노동부.
_____. 2021. 『서울지역 플랫폼노동 및 프리랜서 실태조사 연구』, 서울시.
- 김종진. 2020a. “코로나19 노동생활 세계 영향과 포스트 코로나 과제 모색”, 『THE HRD REVIEW』. 23권 3호. 한국직업능력개발원
- 김종진. 2020b. “유급병가·상병수당 제도화 과제와 노사관계 현황 검토”, 유급병가 어떻게 제도화할 것인가? 코로나19 시기 사회안전망 구축 과제, 제146차 노동포럼. 한국노동사회연구소.
- 김종진·이정희·권혜원·박용철 외. 2021. 『미래의 노동: 제도와 노동은 어떻게 대응하는가?』, 서울연구원·한국노동사회연구소.
- 김진선. 2020a. “자발적 이직자에 대한 고용보험 적용의 필요성과 고려사항”, 『이슈와 논점』, 제1778호, 국회입법조사처.
_____. 2020b. “자영업자 고용보험 적용 경과 및 향후 과제”, 『NARS 현안 분석』, 제179호, 국회입법조사처.
- 김창민·김은경·신광영. 2020. “가구구조와 소득불평등”. 『한국인구학』

43(1).

- 김창엽. 2019. 『건강의 공공성과 공공보건의료』. 한울.
- 남궁준·이정희. 2020. “유급병가 국내외 현황과 단체협약 검토 과제”, 유급 병가 어떻게 제도화할 것인가? 코로나19 시기 사회안전망 구축 과제. 제149차 노동포럼, 한국노동사회연구소.
- 노대명. 2019. “제2차 사회보장기본계획의 비전과 전략: 정책적 함의를 중심으로”. 『보건복지포럼』 5월호. 한국보건사회연구원.
- 문미옥. 2006. “한국 미래를 위한 유아관련 학제 개편 방향”. 『유아교육연구』, 26(5).
- 박영아. 2020. “현행 기초생활보장법이 문제점과 나아가야 할 방향”. 기초 법바로세우기공동행동, 『기초법 20년, 평가와 과제 토론회 자료집』.
- 백재중. 2017. 『의료협동조합을 그리다』. 건강미디어협동조합.
- 보건복지부. 2019. 『사회정책 수요자의 주관적 인식조사 및 분석 연구』
_____. 2020. 『2020 국민기초생활보장사업안내』.
- 생명보험협회. 2020. 연도별 생명보험 사업개황.
<https://www.klia.or.kr/consumer/stats/yearBook/list.do>
(접속일, 2020. 12. 13). OECD. 2020. Social expenditure: Aggregated data. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG# (접속일, 2020. 12. 13)
- 송은철·신영전. 2014. “재난적 의료비 지출이 빈곤화 및 빈곤 지속에 미치는 영향”, 『보건행정학회지』. 제23권. 제3호.
- 스티글리츠, 조지프. 2013[2012]. 『불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가』. 이순희 옮김. 열린책들.
- 신진욱. 2013. “한국에서 자산 및 소득의 이중적 불평등: 국제 비교관점에서

- 본 한국의 불평등 구조의 특성”. 『민주사회와정책연구』 23.
- 여나금. 2020. “비급여의 급여화: 성과 및 향후 정책방향 제언” 보건사회연구원. 『보건복지포럼』 11월호.
- 오옥환. 2017. “교육과 생애기회 불평등의 묘판: 유아교육과 보육”. 한국교육사회학회 학술대회발표자료.
- 육아정책연구소. 2019. 『2019 영유아 주요 통계』.
- 윤홍식 외. 2020. 『우리는 복지국가로 간다』. 사회평론아카데미.
- 은민수. 2020. “국민취업지원제도와 실질적 실업부조”. 경제사회노동위원회 발표자료.
- 이길제. 2019. 『부모의 소득·자산 및 분가 여부를 고려한 청년 주거정책 대상 분석』. 국토연구원.
- 이상민. 2019. 『18년 243개 지방정부 결산서 분석』.
- 이상봉. 2010. “부의 불평등 시각에서 바라본 연령 집단의 경제 불평등”. 『현상과인식』 34(4): 201-219.
- 이성균·신희주·김창환. 2020. “한국 사회 가구 소득과 자산의 불평등: 연구 성과와 과제”. 『경제와사회』 9월.
- 이옥희 외. 2020. 『2019년도 건강보험환자 진료비 실태조사』. 국민건강보험 건강보험연구원.
- 이우진. 2018. “한국의 소득 및 자산의 불평등: 현황과 과제”. 『정부학연구』 24(2).
- 이철승. 2019. 『불평등의 세대』. 문학과지성사.
- 이철승·정준호. 2018. “세대 간 자산 이전과 세대 내 불평등의 증대: 1990~2016”. 『동향과전망』 104.
- 임승지. 2020. “상병수당과 유급병가의 국제현황과 국내 제도 도입 검토”,

- 유급병가 어떻게 제도화할 것인가? 코로나19 시기 사회안전망 구축 과제. 제146차 노동포럼, 한국노동사회연구소.
- 장지연·홍민기. 2020. “전국민 고용보험 도입을 위한 취업자 고용보험”, 전국민 고용보험 도입을 위한 긴급토론회. 정의당.
- 전병유 편. 2016. 한국 불평등 2016. 페이퍼로드.
- 전병유. 2013. “한국 사회에서의 소득불평등 심화와 동인에 관한 연구”. 『민주사회와정책연구』 23.
- 정문종, 2019. 『공공부조제도의 현안 및 재정소요 추계』. 국회예산정책처.
- 정민준. 2021. “치료접근성, 비용효과성 어느 것이 더 중요할까”, 의학신문 (2/28).
- 정준호·전병유. 2020. “사회복지지출이 가구의 자산축적에 미친 영향”. 『사회보장연구』 36(2).
- 정창수·이상민 2019. 『비과세감면 현황 및 정비방안 연구』.
- 정해식 외. 2020. 『소득불평등 심화의 원인과 정책적 대응효과 연구3: 자산 불평등을 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 조귀동. 2020. 『세습중산층사회』. 생각의힘.
- 최기춘·이현복. 2017. 국민건강보험과 민간의료보험의 역할 재정립을 위한 쟁점. 『보건복지포럼』, 2017. 6월호.
- 통계청. 2017. 교육통계 및 보육통계.
- 통계청. 2020a. e-나라지표: 조세부담률.
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1122 (접근일, 2021. 1. 2).
- 통계청. 2020b. “2020년 가계금융복지조사 결과”.
- 통계청. 2020c. “2020 고령자 통계”(보도자료 2020/09/28).

- 통계청. 2021. KOSIS 국가통계포털.
- 퍼거슨, 제임스. 조문영 역. 2017[2015]. 『분배정치의 시대』. 여문책.
- 한국보건사회연구원. 2018. 『2018 빈곤통계연보』. 한국보건사회연구원.
- 한국보건산업진흥원. 2017. 『국민보건의료실태조사』.
- Agénor, P., Canuto, O., and Jelenic, M. 2012. “Avoiding middle-income growth traps.” *Economic Premise*, 98.
- Braun, Anette, Anna März, Fabian Mertens, Annerose Nisser. 2020. *Rethinking education in the digital age*. European Parliament.
- Choo, H. J. 1992. “Income distribution and distributive equity in Korea.” In L. Krause and F. Park, eds., *Social Issues in Korea*. KDI.
- D’Urbino, L. 2019. “The steam has gone out of globalisation.” *The Economist*. Jan 24th.
- Dewan, S. (2012). “Public sector employment in OECD countries post-economic crisis”, in D. Mitchell ed. Public jobs and political agendas: *The public sector in an era of economic stress*, Cornell University Press.
- Duncan, Greg J. and Magnuson, Katherine. 2013. “Investing in Preschool Programs”. *Journal of Economic Perspectives*, 27(2).
- EU-SILC. 2012. *European Union Statistics on Income and Living Conditions*.

- Giles, Chris. 2020. “Global economy: the week that austerity was officially buried.” *Financial Times*. October 17 2020. <https://www.ft.com/content/0940e381-647a-4531-8787-e8c7dafbd885>
- Heckman, J., Moon, H. S., Pinto, R., Savelyev, P. A., and Yavitz, A. Q.(2010). “The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program,” *Journal of Public Economics* 94(1-2).
- HILDA. 2012. *Household, Income and Labour Dynamics in Australia*.
- ILO. 2019. *Work For A Brighter Future: Global Commission on The Future of Work*.
- IMF. 2020. *World Economic Outlook*.
- KLPS. 2009. 한국노동패널조사.
- Kwack, S. Y. and Lee, Y. S. 2007. *Income distribution of Korea in Historical and international prospects*. Seoul: KDI.
- Lund, S., Manyika, J., Woetzel, J., Bughin, J., Krishnan, M., Seong, J., and Muir, M. 2019. *Globalization in transition: The future of trade and value chains*. McKinsey&Company.
- OECD Income Distribution Database(<http://oe.cd/idd>) (접속일: 2021.1.19.)
- OECD. 2011. *Divided We Stand*.
- OECD. 2015. *In It Together: Why Less and Inequality Benefits All*.
- OECD. 2017. *Education at Glance*.
- OECD. 2018a. *A Broken Social Elevator? How to Promote Social*

Mobility.

- OECD. 2018b. Revenue statistics: OECD countries: Comparative tables. [https://stats.oecd.org/index.aspx? DataSetCode=REV#](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV#) (접근일, 2018. 6. 18.).
- OECD. 2019a. *Education at Glance*.
- OECD. 2019b. *Employment Outlook 2019*.
- OECD. 2019c. *Government at a Glance 2019*.
- OECD. 2019d. Social expenditure: Aggregated data. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AG# (접속일, 2020. 12. 13).
- OECD. 2019e. *Society at a Glance*.
- OECD. 2020a. *Employment Outlook 2020*.
- OECD. 2020b. *Health Statistics 2020*.
- OECD. 2021a, Gross pension replacement rates (indicator). doi: 10.1787/3d1afeb1-en (Accessed on 18 February 2021)
- OECD. 2021b, Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en (Accessed on 19 February 2021).
- OECD. 2021c, Poverty rate (indicator). doi: 10.1787/0fe1315d-en (Accessed on 18 February 2021)
- Ostry, J., Berg, A. and Tsangarides, C. 2014. “Redistribution, inequality, and growth”. IMF Staff Discussion Note SDN/14/02
- Ritchie, Hannah and Roser, Max. 2017. “CO₂ and Greenhouse Gas Emissions”. Published online at OurWorldInData.org.

Retrieved from: '<https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>'

Sherraden, Michael. 2006. "Asset for All: Toward Universal, Progressive, Lifelong Accounts"(unpublished paper).

SLID. 2010. Survey of Labour and Income Dynamics for Canada.

The Economist. 2021. "Daily chart: Global democracy has a very bad year." Feb. 2nd 2021.

The World Bank. 2021. GDP per capita(current US\$).
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

World Bank and ILO. 2015. *A joint mission and plan of action: Universal social protection to ensure that no one is left behind.*

WTO. 2020. "Global trade growth loses momentum as trade tensions persist",

https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr837_e.htm. (잡속일, 2020. 5. 24).



(ㄱ)

고용보험	25, 29, 30, 40, 48, 49, 50, 51, 54, 66, 81, 90, 97, 99, 101, 103, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 146, 215, 216, 219
공공부조	4, 21, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 54, 59, 61, 64, 65, 66, 91, 141, 147
공공의료	173, 174, 175, 176, 185, 187, 188, 189, 216
국민(기본)생활보장	21
국민기초생활보장제도	21, 29, 31, 39, 40, 43, 54, 55, 57, 59, 60, 62, 64, 66
국민부담률	33, 34, 194
근로연계	58
금융정보분석원	193, 204
기초연금	30, 31, 127, 140, 141, 142, 143
기후위기	9, 17, 18, 26

(ㄴ)

노년부양비	73, 74, 75
누리과정	156, 157, 158, 160

(ㄷ)

돌봄	9, 22, 26, 27, 28, 32, 67, 69, 70, 71, 73, 75, 77, 78, 82, 83, 86, 89, 91, 92, 93, 94, 138, 147, 155, 167, 169, 189
----	---

(ㄹ)

무상보육	158, 160
------	----------

(ㄴ)

본인부담상한제	173, 175, 182
비과세 감면	208, 209
빈곤	12, 21, 26, 28, 41, 43, 46, 57, 61, 65, 69, 92, 120, 129, 131, 137, 141, 143, 173, 174, 175, 179, 217

(ㄷ)

사회관계장관회의	70, 90, 94
사회서비스	10, 29, 32, 67, 69, 70, 73, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 141
사회수당	10, 20, 26, 30, 32, 128, 151
사회적 입원	69, 82, 83, 85, 92
상병수당	97, 98, 99, 109, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 173, 175, 216, 218
소득보장	10, 19, 27, 29, 39, 42, 51, 65, 138, 143, 144, 180
순세계잉여금	200, 201, 202, 203
슬로벌라이제이션	15
실업급여	30, 48, 50, 109, 112, 113, 213
실업부조	39, 40, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 64, 65, 66, 146, 147, 218

(ㄹ)

유급병가	97, 98, 99, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 216, 217, 218
유아의무교육	155, 156, 167, 169
의료협동조합	173, 175, 188, 189, 217
이중노동시장	97, 98, 99

(ㄷ)

자산형성	30, 128, 140, 142, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151
재난적 의료비	178, 179, 180, 183, 217
재원	10, 20, 32, 33, 34, 35, 80, 90, 91, 162, 177, 193, 197, 198, 199, 202, 203, 209, 212, 213
재정 트릴레마	194
재정개혁	10, 20, 34, 197, 198, 200
재정건전성	203
적정생활수준	19, 20, 22, 27
조세부담률	33, 34, 219
지니계수	13, 76, 129, 130, 131
지역사회통합돌봄	69, 77, 82, 92, 93, 94
직업능력개발	103
직업훈련	47, 54, 100, 102, 103, 106, 109

(ㄹ)

청년자립자본	30, 31, 145, 147
총액배분 자율편성제도	193, 212
최저생계보장	46, 47
출산율	163, 164

(ㅁ)

표준진료	173, 175, 187
프로그램 예산제도	193, 212, 213

포스트 코로나 신복지체제

회복과 도약을 위한 비전과 정책

연구진 윤홍식·남기철·김진석·김종진·김성욱·이상민·이경아·강병익

발행인 홍익표(민주연구원 원장)

발행처 (재)민주연구원

주소 서울시 영등포구 국회대로 68길 7(더불어민주당사 10층)

전화 02-2630-0131

팩스 02-2630-0141

홈페이지 www.idp.or.kr

편집·디자인·인쇄 경성문화사

발행일 2021년 3월 5일

포스트 코로나 신복지체제

회복과 도약을 위한 비전과 정책

“『포스트 코로나 신복지체제: 회복과 도약을 위한 비전과 정책』은 신복지제도를 구체화하는데 의미 있는 교과서가 될 것입니다. 좋은 제도는 훌륭한 체제를 만들고, 훌륭한 체제는 좋은 제도를 지속가능하게 합니다. 보고서에서 제안한 신복지체제의 비전과 정책이 당과 국민생활기준2030 범국민특별위원회, 더 나아가 경제수준에 걸맞는 복지를 누릴 권리를 가진 모든 국민의 관심과 토론 속에 더 완성도 높은 정책으로 잘 다듬어지길 바랍니다.”

- 이낙연 당대표 추천사 중에서 -

“신복지체제는 양극화와 불평등 완화를 넘어 우리 국민들이 더 윤택한 삶을 향유할 수 있도록 그 기준과 실행과제를 설정하는 대전환의 국가구상이자 목표입니다. ‘국민생활기준2030’으로 제안된 신복지제도를 확고하게 구축해나가는 과정에서 정치와 경제, 그리고 사회의 각 부문을 서로 긴밀하게 연결해 지속가능한 새로운 복지국가체제를 만들어 나가자는 담대한 제안을 보고서에 담고 있습니다.”

- 홍익표 원장 발간사 중에서 -