

삶의 질 제고를 위한 사회복지 장기비전

김미곤 · 여유진 · 신윤정 · 염지혜

K O R E A
I N S T I T U T E
F O R H E A L T H
A N D S O C I A L
A F F A I R S

정책자료 2010-08

삶의 질 제고를 위한 사회복지 장기 비전

발행일 2010년 12월
저자 김미곤 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 대명기획
가격 비매품

© 한국보건사회연구원 2010

ISBN 978-89-8187-751-4 93330

머리말

2010년 하반기부터 복지국가 논쟁이 불붙기 시작했다. 각 정당, 사회단체, 언론매체 등이 앞 다투어 이러저러한 이유로 이러저러한 복지국가로 나아가야 한다고 주장하고 나선다. 지금까지 우리나라에는 많은 사회복지 제도들이 도입되고, 발전하고, 성숙해 왔다. 사회복지제도의 가짓수만 놓고 본다면 선진국이 부럽지 않을 정도이다. 그렇다면 하필 혹은 이제야 해묵은 복지국가 논쟁이 재현되는 것을 어떻게 보아야 할 것인가에 대한 의문이 들만도 하다.

한편으로는 수많은 사회복지제도가 제대로 작동하지 못하거나, 정작 필요한 사람에게 적절히 주어지지 못하고 있는 것은 아닌지 반성해 볼 필요가 있다. 적립방식이라 현 세대 노인을 제대로 커버하고 있지 못한 국민연금엔 차지하고라도, 기초노령연금의 수준은 실질적인 생활을 보장하기에는 턱없이 낮고, ‘모든 국민에게 인간다운 최소한의 생활을 보장하기 위해’ 도입된 국민기초생활보장제도는 엄격한 부양의무자 기준에 막혀 실질적인 빈곤층 중 상당수를 안전망 밑으로 떨어뜨리고 있다. 자활사업은 효율성과 효과성이 낮은 제도로 질타를 당하고 있다. 실직을 당하고서도 실업급여를 받지 못하는 사람도 여전히 상당수에 이르고 있다. 이와 같이, 지금까지 많은 사회복지제도가 도입되고, 대상층이 확대되고, 보장성이 강화되어 왔지만 여전히 사회적 위험에 노출되고도 복지의 사각지대에 놓여 있는 개인과 가족을 우리 주변에서도 적지 않게 찾아 볼 수 있는 것이 현실이다. 다른 한편, 새로운 위험에 대해 어떻게 대응해야 할지에 대한 대답은 여전히 미지수이다. 외환위기 이후 저임금근로자, 장기실직자, 영세자영자가 꾸준히 늘어나면서 근로빈곤은 점점 더 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 세계적으로 유래 없

는 저출산고령화의 속도에 어떻게 응전해야 할지도 심각하게 고민해야 할 현안이다.

본보고서는 우리나라 사회복지가 발전해 온 경로와 미래 한국사회의 사회경제적 전망을 사회복지가 향후 어떠한 방향성을 가지고 나아가야 할지에 대한 고민의 일환이다. 본보고서는 김미곤 연구위원의 책임 하에 여유진 부연구위원, 신윤정 연구위원, 염지혜 부연구위원에 의해 작성되었다. 연구진들은 발표를 통해 많은 관련 정보와 유익한 의견을 개진해 주신 한국노동연구원, 이병희 선임연구위원, 조영태 서울대 교수, 신영전 한양대, 서종균 한국도시연구소 연구위원께 감사의 말씀을 전한다. 또한, 자료정리와 편집 등을 도와주신 김계연 선임연구원에게도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2010년 12월
한국보건사회연구원장
김 용 하

목차

제1장 서론	3
제1절 연구 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 주요 내용 및 방법	4
제2장 한국 사회복지 현실 진단	7
제1절 한국의 사회·경제적 특수성	9
제2절 한국 사회복지의 발전 경로 및 수준	18
제3장 한국의 사회·경제 전망	25
제1절 인구 전망	27
제2절 노동시장 전망	36
제3절 소득분배 전망	52
제4장 복지정책의 미래비전	61
제1절 복지정책의 방향성과 비전 : 지속가능한 한국형 복지모형 구축 · 63	
제2절 근로빈곤과 양극화에 대한 대응: 일-복지 연계형 복지모형 구축	75
제3절 저출산문제에 대한 대응: 보육/교육과 일-가정양립형 복지체제 구축	75
제4절 고령사회에 대한 대응: 다층적 노후소득보장체제 구축과 사회서비스 강화	78
제5장 결론 및 정책건의	83
제1절 요약	85
제2절 정책건의	92
참고문헌	95

표 목차

〈표 2- 1〉 공적이전의 빈곤 감소효과: 중위소득 50% 기준	10
〈표 2- 2〉 가구 추이 및 가구 구성	14
〈표 2- 3〉 한국의 노조조직률	17
〈표 2- 4〉 저임금근로자 비율 국제비교	18
〈표 2- 5〉 경제수준 단계별 GDP 대비 공적 사회지출	22
〈표 2- 6〉 고령화율 10% 기준 공공사회복지지출 비율 비교	23
〈표 3- 1〉 실질 GDP 성장률 전망	37
〈표 3- 2〉 생산가능인구·경제활동인구·경제활동참가율 전망	37
〈표 3- 3〉 2000년 이후 1% 경제성장시 취업자 수 증가	39
〈표 3- 4〉 일자리 수요 공급 전망	41
〈표 3- 5〉 주요 고용지표의 추이	44
〈표 3- 6〉 경제성장률·고용탄력성 추이	45
〈표 3- 7〉 일자리 변동(1993~2007)	46
〈표 3- 8〉 임금근로자의 근로형태별 규모 추이	48
〈표 3- 9〉 기간제 근로자의 규모 추이	49
〈표 3-10〉 비정규직의 1년 후 이행 확률	50
〈표 3-11〉 종사상 지위별 5년간 종사상 지위의 누적 경험년수	50
〈표 3-12〉 저임금근로자 비율 국제비교	51
〈표 3-13〉 소득분위 상위 40%와 하위 40%의 교육비 지출규모 및 평균 증감율 추이	59
〈표 4- 1〉 유럽 복지국가의 발전	69

그림 목차

[그림 2- 1] 실질 GDP 성장률과 대외 무역의존도 추이9

[그림 2- 2] 전체 고용률11

[그림 2- 3] 여성 고용률11

[그림 2- 4] 자영자 비중12

[그림 2- 5] GDP 대비 조세 비율13

[그림 2- 6] 총인구에서 유소년과 노인이 차지하는 비율 전망13

[그림 2- 7] 여성가구주가구의 수 및 비율15

[그림 2- 8] 한부모가구의 수 및 비율15

[그림 2- 9] 공교육기관에 대한 사부담률16

[그림 2-10] 학생 1인당 월평균 사교육비 및 사교육 참여율16

[그림 2-11] 국민의 정부와 참여 정부 하에서의 사회복지 확대20

[그림 2-12] 정부지출 대비 분야별 지출 비중21

[그림 2-13] GDP 대비 사회지출22

[그림 3- 1] 한국의 출생아수 및 합계출산율 변동 추이, 1970~2009 ·28

[그림 3- 2] 합계출산율의 차이에 따른 인구규모의 차이28

[그림 3- 3] 한국의 장래인구추계, 1970~205029

[그림 3- 4] 고령자 비율 변화 추이 전망, 2000~205029

[그림 3- 5] 인구구조 변화, 1970~205030

[그림 3- 6] 인구구조 변화에 따른 총부양비·노년부양비·중위연령 변화 ·31

[그림 3- 7] 노령화지수 변화 추이, 1970~205031

[그림 3- 8] 저출산·고령화의 극단적 결과32

[그림 3- 9] 핵심근로계층(25~49세) 및 생산가능인구의 평균연령 전망 ...33

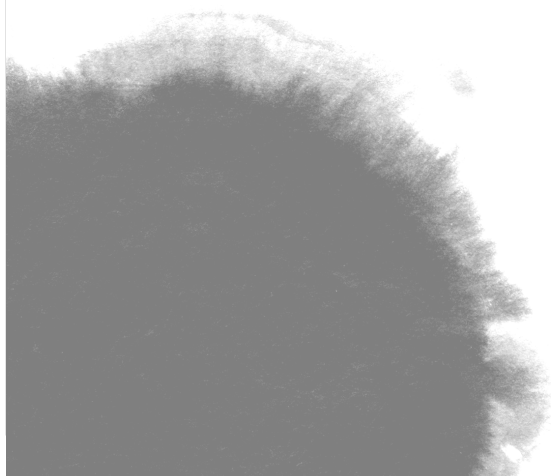
[그림 3-10] 잠재성장률 전망33

[그림 3-11] 국민연금 가입자수와 수급자수 전망34

[그림 3-12] 노인인구 비율 및 건강보험 전체 진료비 대비 노인진료비 비율	35
[그림 3-13] 65세 이상 남·녀의 가구주 비율, 35-54세와 65세 이상 가구주가 전체 가구주에서 차지하는 비율	36
[그림 3-14] 2008~2018년 연령대별 경제활동인구	38
[그림 3-15] 여성 연령대별 경제활동참가율 전망	38
[그림 3-16] 2008~2018년 주요 산업별 취업자	42
[그림 3-17] 2008~2018년 직능수준별 취업자	43
[그림 3-18] 서비스업의 일자리 10분위(1993~2007년)	46
[그림 3-19] 분위별 일자리 증가 수	51
[그림 3-20] 중산층 비중과 노인 빈곤율	52
[그림 3-21] 각국의 중산층 비중	53
[그림 3-22] 지니계수의 변화추이 (가처분소득 기준)	54
[그림 3-23] 가처분소득 기준 상대적 빈곤율의 변화추이	54
[그림 3-24] 국가별 지니계수 변화	55
[그림 3-25] 양극화지수와 지니계수	55
[그림 3-26] 사회양극화의 성격과 구조적 도해	56
[그림 3-27] 외환위기 이후 경제모델의 위기	57
[그림 4-1] 근로계층에 대한 지원 대 노인계층에 대한 지원(현금급여)	71
[그림 4-2] 현금급여 대 사회서비스 비율(공적사회지출)	71
[그림 4-3] GDP 대비 공적사회지출과 공적사회지출에서 사회서비스의 비중	72
[그림 4-4] 사회보장 중장기 발전의 핵심과제	73
[그림 4-5] 근로빈곤층에 대한 대응방안	75

01

서론





제1절 연구 필요성 및 목적

□ 연구의 필요성

- 한국 사회복지지는 지난 수십 년간 몇 차례의 도약을 통해 진화해 왔지만, 여전히 시민의 사회적 위협에 대응하고 기본적 욕구를 충족시키기에 부족한 상태임.
 - 더구나 구(舊) 사회적 위협과 더불어 근로빈곤, 가족해체, 환경재앙 등으로 인해 발생하는 새로운 사회적 위협이 대두되고 있어 이에 대해서도 대응책을 고심해야 할 상황임.
- 이러한 사회적 위협을 방치하고 대응을 늦춘다면 사회적 불안정과 갈등이 가중되어 ‘지속가능한 성장’에도 위협을 가할 것임.
 - 실제로 우리나라의 저출산고령화 속도는 세계에서 유래를 찾을 수 없을 만큼 빠르고, 외환위기 이후 사회 양극화와 중산층의 축소가 진행되고 있음.
 - 노인 빈곤율과 자살률은 OECD 국가 중 최고 수준이며, 각종 사회 지표와 삶의 질 수준에 있어서도 하위권을 면치 못하고 있음.
 - 저출산고령화로 인한 직접적인 성장잠재력 감소 효과는 차지하더라도 사회적 양극화가 진행되고 중산층이 축소될 경우 이는 성장을 저해할 가능성이 매우 높음.
 - 삼성경제연구소(2010)의 분석 결과에 의하면, 중산층 비중과 사회 투명성, 사회 안정, 경제 발전 등은 매우 높은 상관관계가 있는 것으로 나타남.

- 구 사회적 위험과 새롭게 등장하고 있는 사회적 위험에 응전하기 위해, 현실 진단의 토대 위에 한국의 사회복지가 어떠한 방향성을 가지고 나아가야 할 것인가에 대한 연구가 절실히 요구되는 시점임.

□ 연구의 목적

- 본 연구에서는 향후 우리나라가 당면한 사회 현실을 진단하고, 이를 바탕으로 사회복지의 미래 비전을 제시하는데 목적이 있음.
 - 구체적으로는 1960년 이래 사회복지의 발전 경로와 그 특징을 살펴보고, 향후 20~30년 간 우리나라의 사회·경제·노동의 미래가 어떻게 전개될 것인가를 예측하고자 함.
 - 이를 통해 향후 20~30년간 한국사회가 처할 수 있는 다양한 사회적 위험에 있어 시급성과 심각성의 우선순위를 가늠해 보고자 함.
 - 이러한 현실 진단과 미래 예측의 바탕 위에 사회복지 미래 비전을 제시하고자 함.

제2절 연구의 주요 내용 및 방법

□ 주요 연구 내용

- 제2장 “한국 사회복지의 현실 진단”에서는 한국의 사회·경제적 특수성을 다양한 차원에서 조명하여 보고, 이러한 특수성이 한국 사회복지에 어떻게 투영되어 있는지를 살펴보고자 함.
- 제3장 “한국의 사회·경제 전망”에서는 인구, 노동, 경제와 분배 측면에서 향후 한국 사회의 변화상을 조망하고자 함. 특히, 인구 측면에서는 저출산·고령화, 노동 측면에서는 노동 수요의 감소 및 노동의 질 양극, 경제와 분배 측면에서는 잠재성장률의 둔화와 중산층의 축소를 중심으로 논의함.
- 제4장 “한국 사회복지 미래비전”에서는 전체적인 차원에서의 사회복지의 방향성을 제시하고, 근로계층, 노인, 여성과 아동 등 부문별로

좀 더 구체적인 미래 비전을 제시하고자 함.

- 마지막으로, 제5장 결론에서는 이상의 논의를 정리하고 정책적 함의를 제시함.

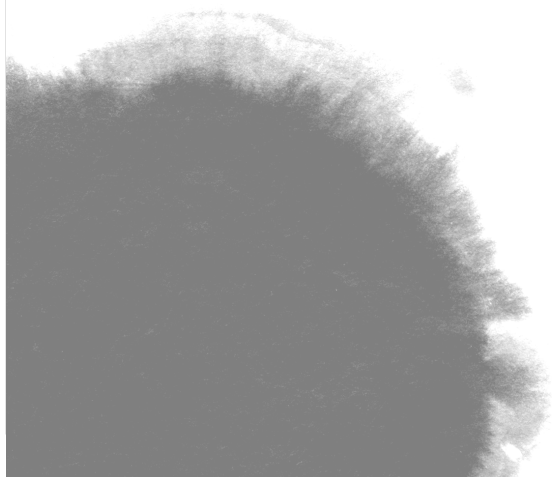
□ 연구 방법

- 전문가 토론회
 - － 노동, 경제, 사회보험, 주거 등 각 분야별 전문가 초청 간담회 개최
- 문헌 연구
 - － 우리나라 사회복지 현실에 대한 국내외 문헌 검토
 - － 우리나라 사회·경제의 미래 전망에 대한 국내외 문헌 검토
 - － 통계청, 보건복지부, 한국은행, OECD, ILO 등 국내외 통계자료



02

한국 사회복지 현물 진단



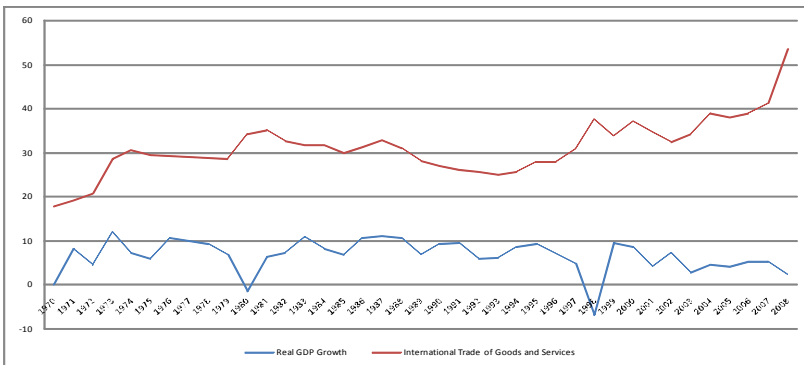


제2장 한국 사회복지 현실 진단

제1 절 한국의 사회·경제적 특수성

- 대외 의존도가 높은 경제: 자원빈국, 인구대국
 - 국가주도적 개발 전략과 우수한 인적자원을 바탕으로 1970년대 이래 급속한 경제성장을 이루었음.
 - 1970년대 말 오일쇼크의 영향으로 마이너스 성장을 기록한 것을 제외하고는 외환위기 이전까지 7~10% 내외의 높은 GDP 성장률을 기록함.
 - 수출 주도적 경제로 1990년대 이래로 GDP의 30% 이상을 대외 무역에 의존하고 있음.

[그림 2-1] 실질 GDP 성장률과 대외 무역의존도 추이



자료: stats.oecd.org

- 급속한 경제발전 과정에서의 취약한 사회적 인프라 → 주로 사적(가족과 각종 연줄) 자원을 통해 해결 → 연줄망의 특성상 부익부빈익빈을 강화할 가능성이 높음
 - 이러한 강한 사적연줄망은 사회투명성을 낮추고 정치적 불신을 가중시키는 요소로 작용함.
 - 국가투명성기구에서 작성하는 국가부패인식지수(Corruption Perceptions Index) 산출 결과, 2009년의 경우 한국은 10점 만점에 5.5로 세계 39위에 머물고 있음.
 - 선진 복지국가들의 경우 대부분 상위권임. 덴마크(1위), 스웨덴(3위), 핀란드(3위), 노르웨이(9위), 독일(15위), 영국(20위) 등임.
 - 복지국가는 국가에 대한 일반 시민의 높은 신뢰를 바탕으로 한다는 점에서 높은 부패지수와 낮은 신뢰도는 복지국가의 중요한 결림들 중 하나라 할 수 있음.
 - 공적 복지의 대체재로서 사적 이전의 역할이 강조됨. 실제로 사적 이전이 차지하는 비중이 매우 높게 나타남.
 - 한국의 사적이전의 빈곤감소효과가 공적이전에 비해 두 배 이상 높게 나타남.

〈표 2-1〉 공적이전의 빈곤 감소효과: 중위소득 50% 기준

(단위: %, %p)

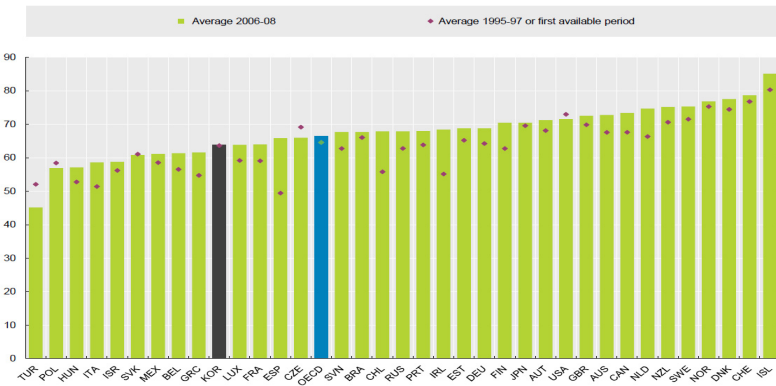
국가	구분	시장소득	공적이전조세효과	사적이전효과	가처분소득
한국	빈곤율(HR)	17.5	16.0	14.1	11.6
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-1.4	-3.3	-5.9
독일	빈곤율(HR)	18.0	9.6	17.3	8.5
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-8.4	-0.7	-9.5
스웨덴	빈곤율(HR)	20.2	7.8	19.6	6.4
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-12.3	-0.6	-13.8
영국	빈곤율(HR)	24.3	14.4	23.2	13.3
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-9.9	-1.1	-11.0

자료: 어유진 외. 2009. 저소득층 지원제도의 유형 및 특성. 한국보건사회연구원.

- 낮은 여성 고용률과 높은 자영자 비율로 조세기반이 상대적으로 취약
 - 한국의 고용률은 63.8%로 OECD 국가에서 하위권에 속함.

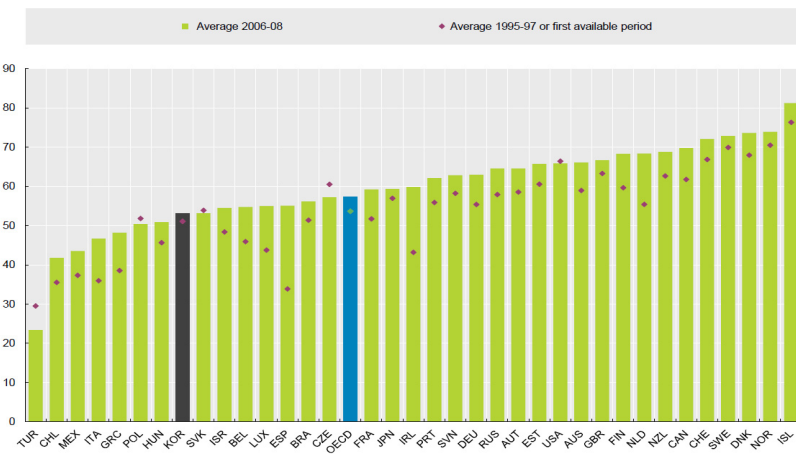
- 특히, 한국의 여성 고용률은 53.2%로, 터키, 칠레, 멕시코, 이탈리아 등 라틴계 국가들과 폴란드, 헝가리 등 구 동구권 국가들에 이어 하위권에 속함.
- 여성고용률이 높은 나라는 스웨덴(72.8%), 덴마크(73.6%), 노르웨이(73.9%) 등 노르딕 국가들임.

[그림 2-2] 전체 고용률



자료: stats.oecd.org

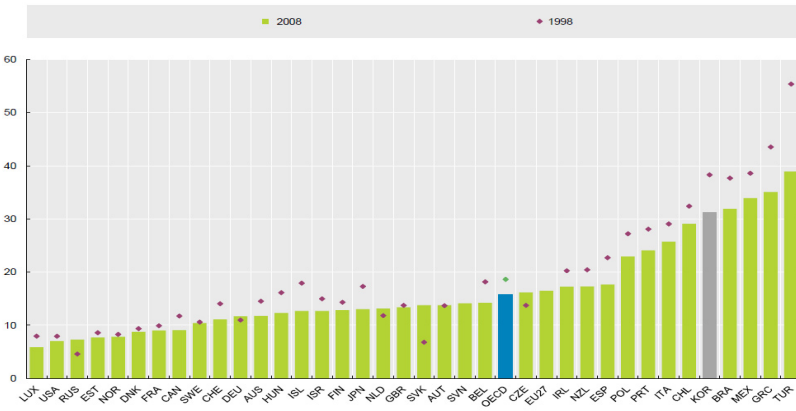
[그림 2-3] 여성 고용률



자료: stats.oecd.org

- 한국의 경제활동인구 중 자영자의 비중은 31.3%로 터키(55.4%), 그리스(43.6%), 브라질(37.7%) 등에 이어 OECD 국가 중 가장 높은 나라에 속함.
 - 자영자는 소득과약이 어렵고 이해 관계가 다양하고 비일관적이라는 점 등에서 높은 자영자 비중은 복지국가 발전을 어렵게 하는 요소 중 하나임.
 - 노르웨이, 덴마크, 스웨덴 등 고도로 발달한 복지국가의 자영자 비중은 10% 이내임.

[그림 2-4] 자영자 비중

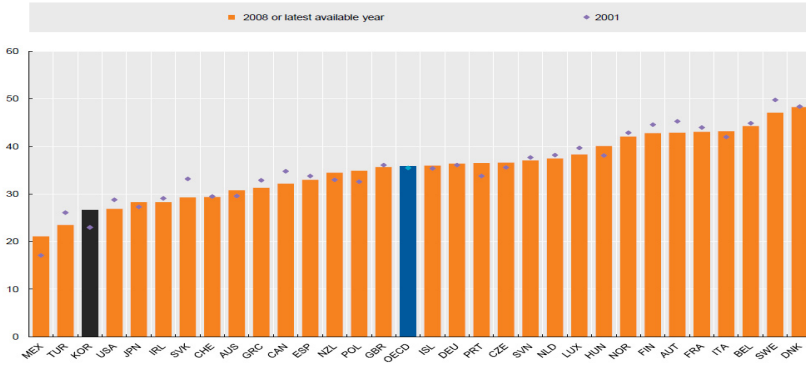


자료: stats.oecd.org

○ 낮은 국민부담율

- 한국의 GDP 대비 조세의 비중은 26.6%로 멕시코, 터키에 이어 OECD 국가 중 세 번째로 낮은 수준임.
 - 미국은 28.8%, 독일은 36.1%, 스웨덴은 49.8%로 이룸.

[그림 2-5] GDP 대비 조세 비율

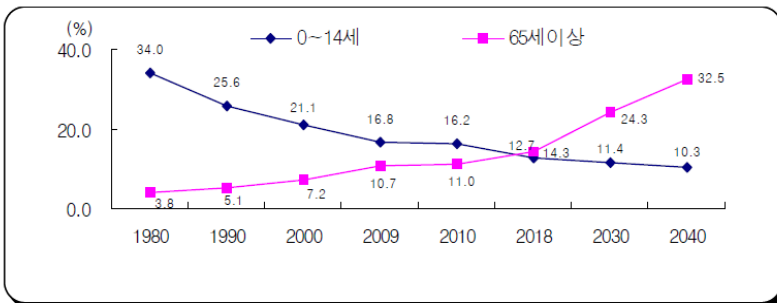


자료: stats.oecd.org

□ 인구구조 및 가족구조의 급변

- 급속한 고령화와 결혼연령의 상승으로 부부와 자녀로 구성된 가구는 줄어들고 대신 노인 단독가구와 청년독신자 가구 등 단독가구 비율이 증가하고 있음.
 - 저출산·고령화의 영향으로 인구 중 유소년(0~14세)의 비중과 노인(65세 이상)의 비중은 2018년 정도를 기점으로 역전될 것으로 예상된다.

[그림 2-6] 총인구에서 유소년과 노인이 차지하는 비율 전망



자료: 통계청, 2010. 『2009 한국의 사회지표』.

- 전체 가구 중 1인 가구의 비율은 2009년 20.2%로 단독가구는 다섯 가구 중 한 가구꼴임.

〈표 2-2〉 가구 추이 및 가구 구성

(단위: 천 가구, %, 명)

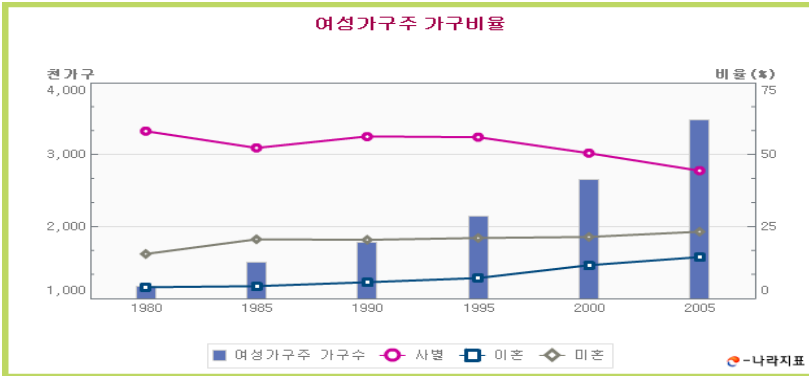
연도	일반가구	증가율	평균 가구원수	가구구성					
				부부	부부+자녀		1인	구성비	
					구성비	구성비		구성비	구성비
2000	14,507	-	3.13	1,786	12.3	6,987	48.2	2,262	15.6
2005	15,971	1.59	2.89	2,268	14.2	6,744	42.2	3,187	20.0
2007	16,417	1.60	2.83	2,391	14.6	6,889	42.0	3,298	20.1
2008	16,673	1.56	2.79	2,460	14.8	6,965	41.8	3,357	20.1
2009	16,917	1.46	2.76	2,531	15.0	7,032	41.6	3,415	20.2
2010	17,152	1.39	2.73	2,603	15.2	7,092	41.3	3,473	20.3
2020	19,012	0.77	2.48	3,360	17.7	7,215	38.0	4,109	21.6
2030	19,871	0.14	2.35	4,112	20.7	6,709	33.8	4,713	23.7

주: 가구의 유형은 일반가구, 집단가구, 외국인가구가 있음
 자료: 통계청 「2007년 장래가구추계」

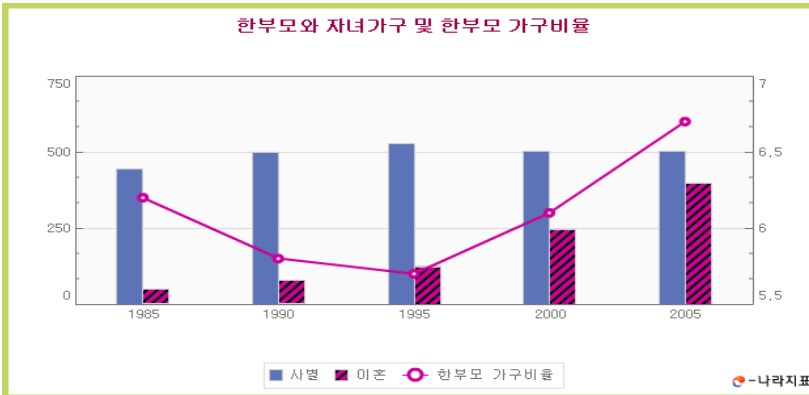
○ 여성가구주 가구의 지속적 상승

- 외환위기 이후 이혼율 급증 등으로 한부모가구를 포함한 여성가구주 가구의 비율이 지속적으로 상승하고 있음.
 - 여성가구주 가구의 수는 1975년 85만 가구에 불과하였으나, 2005년에는 약 350만 가구에 이룸. 전체 가구에서 여성가구주 가구가 차지하는 비중 또한 1975년 12.8%에 불과하였으나, 2005년 21.9%에 이룸.
 - 한부모가구의 수는 외환위기 전인 1995년 74만 4천 가구이었으나, 외환위기를 거치면서 급증하여 2005년에는 104만 2천여 가구에 달함.
- 여성가구주는 남성가구주에 비해 노동시장에서 상대적으로 불리한 위치에 처할 가능성이 높고, 특히 여성노인 단독가구의 비중이 높아 빈곤의 위험에 처할 가능성이 매우 높음.

[그림 2-7] 여성가구주가구의 수 및 비율



[그림 2-8] 한부모가구의 수 및 비율

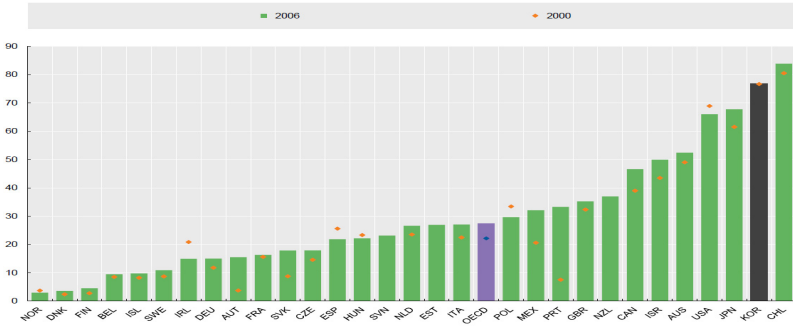


자료: e-나라지표(www.index.go.kr)

○ 높은 교육비와 주거비

- 2010년 3/4분기 말 현재 한국 개인부문의 금융부채는 896.9조원 기록(이은미, 2011).
 - 가계대출에서 주택담보대출이 차지하는 비중은 2010년 65.3%(1~11월중)로, 이는 주거비 부담이 매우 높음을 시사.
- 우리나라는 공교육에 대한 사적 부담률(특히, 대학교육)이 OECD 국가 중 가장 높은 나라에 속함.

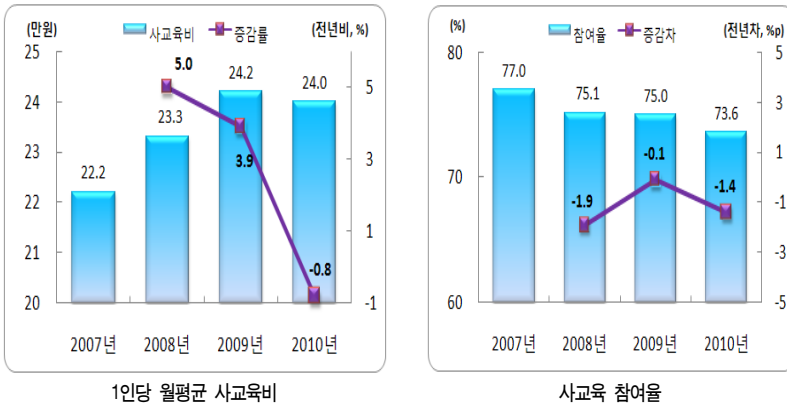
[그림 2-9] 공교육기관에 대한 사부담률



자료: stats.oecd.org

- 또한, 사교육비 총액은 2010년 기준으로 약 21조에 이릅니다. 학생 1인당 사교육비 부담은 월 24만원에 달함.

[그림 2-10] 학생 1인당 월평균 사교육비 및 사교육 참여율



자료: 통계청. 2011. 2. 14. 2011년 사교육비조사 결과(보도자료).

- 높은 교육비와 주거비 부담은 추가적인 조세 부담에 대한 강한 저항을 불러올 수 있음.
 - 또한, 교육과 주거가 공공재라기보다는 사유재라는 강한 인식을 가지게 되는 경향이 있음.
 - 특히, 교육의 경우 부모의 사회경제적 배경에 따라 자식의 성취

도가 상당히 결정됨으로써 계층과 계급 대물림이 강화될 가능성
성을 배제할 수 없음.

□ 이념적 기반의 편향

- 개발주의적·시장주의적·자유주의적 편향 → 사회복지에 대한 지배층의 수용성이 낮음.
 - 사회복지와 관련해서, 성장 vs 분배라는 대립적 시각으로 접근하는 경향
 - 좌파, 진보를 친북과 동일시하는 시각도 사회복지에 대한 적극적인 논의를 가로막는 원인 중 하나임.
- 낮은 노조조직률과 기업별 노조주의로 인해 노조의 사회(복지)적 기여도가 상대적으로 낮음.

〈표 2-3〉 한국의 노조조직률

	(단위:개, 천명, %)									
	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	
Unions	5,698	6,150	6,506	6,257	6,017	5,971	5,889	5,099	4,886	
Membership	1,527	1,569	1,606	1,550	1,537	1,506	1,559	1,688	1,666	
Union density	12.0	12.0	11.6	11.0	10.6	10.3	10.3	10.8	10.5	

자료: 「Recent labor economy trend」, Ministry of Labor

- 북유럽 복지국가의 성공은 무엇보다도 성장과 분배를 유기적으로 결합시키는 선순환적 복지체계 구축에 기인한 것.
 - 스웨덴은 적극적 노동시장 정책, 소득보장, 공적인 보육과 교육 시스템 구축을 통해 자본주의 경제 발전에도 성공함으로써 자본과 노동 양측의 동의를 이끌어낸 대표적 사례
- 구 사회적 위험(노령, 질병, 산재 등)과 신 사회적 위험(특히, 근로빈곤층, 가족해체로 인한 빈곤 등)이 동시에 분출

〈표 2-4〉 저임금근로자 비율 국제비교

(단위: %)

구 분		한국	호주	독일	스페인	일본	영국	미국	OECD 평균
저임금 비율	1996	24.6	13.1	13.6	15.2	15.3	-	25.1	17.1
	2006	24.5	15.2	17.5	16.2	16.1	21.0	24.2	17.9

자료: OECD, Employment Outlook 2008

- 이러한 한국의 특수성으로 인해 사회양극화 심화, 제한된 자원의 분배에서 세대간·계층간 갈등 심화의 위험도 높음.
- 사회복지의 발달에 주요한 요인으로 지속적이고 안정적인 경제 발전, 정치적 조합주의적 삼자합의 구조, 사민주의 정당의 발달과 안정적 집권, 높은 노조조직률과 응집성, 단일한 인종과 민족 구성, 경제의 개방성 등을 꼽고 있음.
 - － 우리나라의 경우 경제적인 측면과 인종적 측면에서는 사회복지 발전에 유리한 조건을 가지고 있으나,
 - － 특히, 정치적·이념적 측면에서는 복지국가가 발전하기에 상당히 불리한 조건을 가지고 있음.
- 결국, 사회복지의 저발전과 앞서 언급한 여러 가지 사회·경제적 특수성으로 인하여 사회갈등이 심화될 불씨를 안고 있음).

제2절 한국 사회복지의 발전 경로 및 수준

가. 한국 사회복지 개관

- 한국 사회복지는 1987년 전후 1차 도약기와 1997년 이후 2차 도약기를 거쳐 오늘날에 이르고 있음.
- 1987년 이전의 사회복지는 경제개발 과정에서의 필요와 국가의 정당성 확보의 도구로 주로 이용되어 왔음.

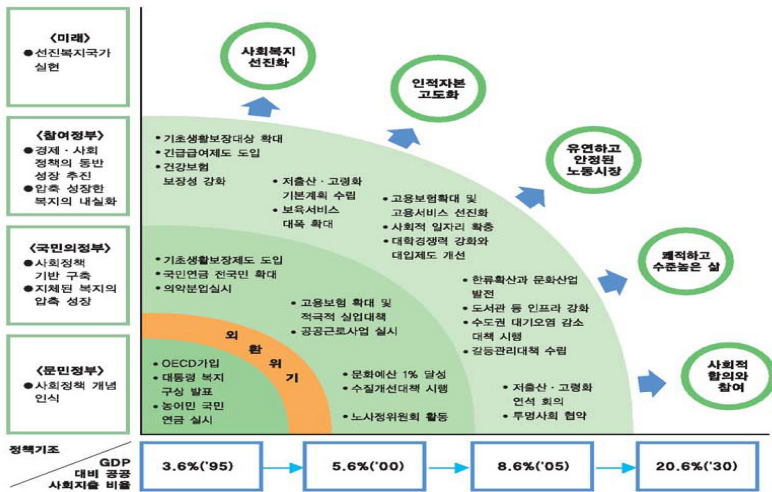
1) 이에 대해서는 제3장에서 좀 더 구체적으로 언급하고자 한다.

- 이승만 정부 하에서는 주로 전쟁고아, 미망인 중심의 공적 복지가 시행되었으며, 외국인조단체의 시설보호와 물지구호가 중심이었음.
- 박정희 정권 하에서는 경제성장제일주의 정책 추진으로 사회복지 저발전
 - 생활보호(1961), 산재보험(1963) 등 최소한의 빈곤 대응과 경제성장을 위한 필요에 의한 제도 도입
 - 사립학교교원연금제도(1973), 500인 이상 사업체에 대한 의료보험제도(1977) 등 특수 계층 중심의 사회복지 제도화
- 전두환 정권 하에서는 복지사회의 구현을 국정 목표로 설정하였지만 실제로 시행된 제도는 거의 없음.
- 1987년 민주화 운동, '86 아시안게임과 '88 올림픽 개최, 경제의 성숙 등 대내외적인 영향으로 다양한 복지제도를 도입하기 시작.
 - 노태우 정권 하에서 10인 이상 사업체에 대한 국민연금제도(1988), 최저임금제(1988), 산재보험 적용 확대(5인 이상 사업체), 전국민 의료보험제도(1989), 영구임대주택 건설 등 사회복지의 실질적 확대가 이루어짐.
 - 김영삼 정부(문민정부) 하에서는 1995년 '삶의 질 세계화를 위한 대통령의 복지구상'이 발표되고 '국민복지기획단'이 구성되었으나, 실질적인 성과는 크지 않음.
 - 1995년 고용보험제도 시행, 1995년 농어촌 연금 시행 등이 사회복지 관련해서 주요하게 도입된 제도임.
- 1997년 외환위기와 진보적 성향의 정당 집권으로 2차적인 복지제도의 도입과 성숙이 이루어짐.
 - 외환위기를 계기로 김대중 정부(국민의 정부)하에서는 '생산적 복지' 개념 제창
 - 사회안전망 확대를 위해 생활보호제도를 대체하는 국민기초생활보장제도(2000) 도입, 건강보험의 통합일원화(1999), 국민연금의 전국민 확대(1999), 고용보험 확대(10인 이상 전근로자)

등 사회복지의 실질적인 내실화 추구

- 노무현 정부(참여정부) 하에서는 사회복지의 양적·질적 확대를 도모하면서 동반성장 전략(사회투자국가) 제시
- 근로장려세제(EITC) 도입, 기초노령연금 제도 도입, 장기요양보험제도 도입, 사회복지서비스(바우처) 확대 등이 이루어졌고, 복지재정의 지방이양이 확대됨.

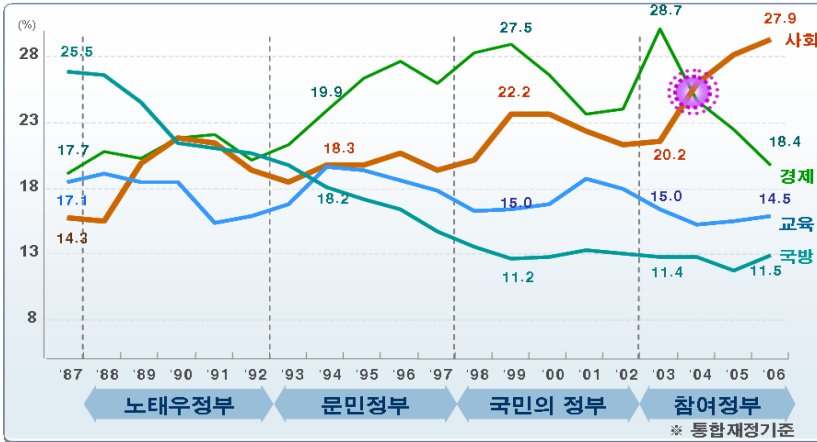
[그림 2-11] 국민의 정부와 참여 정부 하에서의 사회복지 확대



자료: 대통령자문 정책기획위원회, 사회비전2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략.

- GDP 대비 공적 사회지출은 1995년 3.6%에 불과하였으나, 2005년에는 8.6%로 상승
- 정부지출 대비 사회지출은 참여정부에서 처음으로 경제지출을 크게 앞지름.
- 1987년 이래로 국방부 지출이 정부지출에서 차지하는 비중은 지속적으로 하락하여, 1987년 25.5%이었으나 2006년에는 11.5%.

[그림 2-12] 정부지출 대비 분야별 지출 비중



자료: 대통령자문 정책기획위원회, 사회비전2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략.

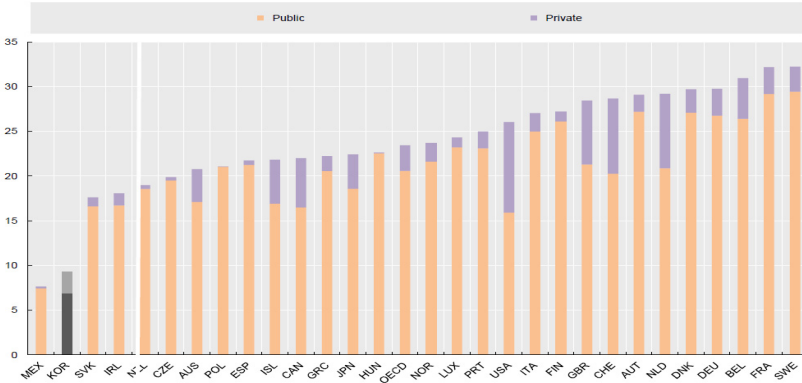
나. 한국 사회복지의 수준 및 특징

□ 지난 30여 년 동안의 발전 과정에서 사회복지 제도의 외양적 형태는 갖 추었으나, 한국 사회복지의 양적 수준은 여전히 상대적으로 매우 낮은 수준에 머물러 있음.

○ 공적 사회지출은 2005년 기준으로 GDP 대비 6.9%로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준임. 총 사회지출 기준으로는 9.3%로 멕시코 다음으로 낮음.

－ 한국 다음으로 낮은 국가인 슬로바키아의 공적 사회지출이 16.7%에 이른다는 점을 감안하면 한국의 사회지출 수준은 유사한 경제력을 가진 나라에 비해서도 크게 뒤지는 것으로 나타나고 있음.

[그림 2-13] GDP 대비 사회지출



자료: stats.oecd.org

<표 2-5> 경제수준 단계별 GDP 대비 공적 사회지출

국 가 명	1 인 당 G D P				
	10,000\$	15,000\$	20,000\$	25,000\$	30,000\$
호주	11.3('80)	13.2('87)	16.2('94)	17.8('98)	
오스트리아	22.5('80)	na ('86)	24.4('91)	26.0('97)	26.8('00)
벨기에	24.1('80)	26.4('87)	28.4('92)	27.2('99)	
캐나다	14.3('80)	17.4('85)	21.6('93)	18.4('98)	
덴마크	29.1('80)	27.9('85)	32.3('93)	30.7('97)	29.2('01)
핀란드	18.9('81)	24.1('87)	30.9('96)	24.5('00)	
프랑스	22.2('81)	26.2('87)	29.3('94)	28.9('99)	
독일	23.7('81)	23.9('88)	26.4('92)	28.5('00)	
아일랜드	20.0('88)	20.3('93)	18.2('96)	15.5('98)	13.8('01)
이탈리	19.8('81)	21.6('88)	24.4('94)	24.1('00)	
일본	10.6('81)	11.1('88)	11.3('91)	15.1('99)	
한국	3.3('93)	6.9('99)			
룩셈부르크	23.5('80)	23.1('84)	22.4('88)	21.9('90)	23.1('93)
네덜란드	26.9('80)	27.0('87)	28.3('92)	24.0('97)	21.8('01)
뉴질랜드	18.3('82)	20.4('93)	19.5('99)		
노르웨이	na ('81)	na ('86)	26.8('92)	24.9('96)	25.8('99)
포르투갈	13.9('90)	29.2('98)			
스페인	17.8('87)	22.0('94)	19.9('00)		
스웨덴	28.8('80)	30.0('86)	35.4('94)	29.9('99)	
스위스	14.2('80)	13.9('81)	15.5('87)	23.0('93)	25.4('00)
영국	20.9('83)	18.6('89)	23.0('95)	21.7('00)	
미국	13.3('80)	14.1('83)	13.0('88)	15.4('93)	14.9('97)
OECD 평균	18.84	20.95	23.0	22.9	22.3

자료: stats.oecd.org

- 이러한 한국 사회복지의 양적 저 발달은 <표 2-5> 에서도 잘 나타나 있음.
- 국가 간 단순 비교는 다소 한계가 있지만, 1인당 GDP가 15,000 달러 수준일 때의 GDP 대비 공적 사회지출을 비교해 볼 때, 한국은 OECD 국가 중 지출 수준이 가장 낮게 나타남.
 - 복지 선진국인 스웨덴은 당시에도 GDP 대비 30%를 복지지출에 투입하고 있었으며, 다른 나라들은 이보다는 낮지만 10~20% 대의 공적 사회지출 수준을 보여주고 있음.
- 한편 고령화율이 10%에 근접 수준일 때의 공공사회복지지출비율을 비교하여도 우리나라의 경우 매우 낮은 수준인 것으로 나타나고 있음.

<표 2-6> 고령화율 10% 기준 공공사회복지지출 비율 비교

구분	호주	캐나다	일본	한국	뉴질랜드
고령화율 10% 도달 시점	1982년	1983년	1984년	2007년	1981년
노인인구비율	9.9	9.9	9.9	9.9	9.9
공공사회복지 지출 비율	11.1	16.7	11.3	7.5	17.2

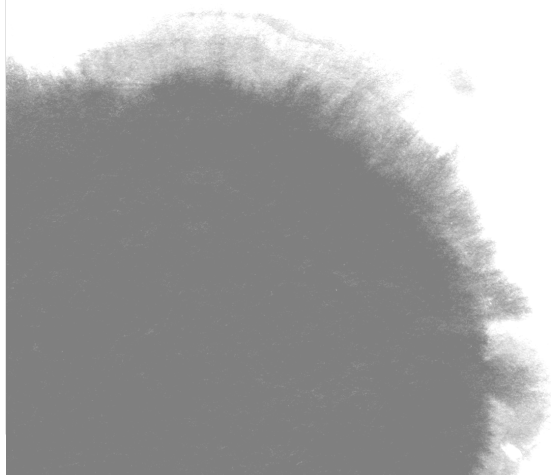
자료: OECD Stats. National Accounts, Social and Welfare Statistics

- 이와 같이, 사회복지 수준이 유럽 복지국가는 물론이고 미국, 일본, 호주와 같은 자유주의 국가들에 비해서도 매우 낮은 것은 앞서 설명한 바와 같은 한국의 사회·경제적 발전 경로에서 상당한 원인을 찾을 수 있음.
- 이 밖에도 적립방식의 연금제도 미성숙, 높은 자영자 비중과 비정규직 비율로 인한 사회보험의 광범위한 사회보험 사각지대, 사적 이전의 높은 의존율 등에서도 그 직접적인 원인을 발견할 수 있음.
- 현재로서는 한국 사회복지의 특징은 다음과 같이 몇 가지로 요약할 수 있음.
 - 절대적 측면에서 사회지출 수준이 매우 낮음.

- 상대적으로 사적 사회지출의 비중이 높은 편임.
- 급여의 보편성 결여(선별주의적 접근)
- 공공부조에의 의존성이 높아지는 추세(공공부조의 과부하)
- 사회복지 제도 간 연계성의 결여(백화점식 제도 도입)
- 근로빈곤층에 대한 적극적 노동시장정책 미비
- 사회서비스는 여전히 걸음마 단계에 있음
- 사회복지 관련 인적·물적 인프라의 부족

03

한국의 사회경제 전망





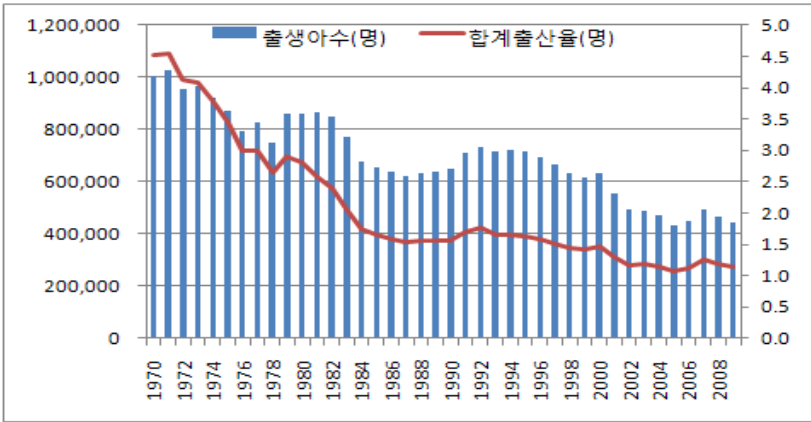
제3장 한국의 사회·경제 전망

제1절 인구 전망

가. 저출산·고령화의 추이

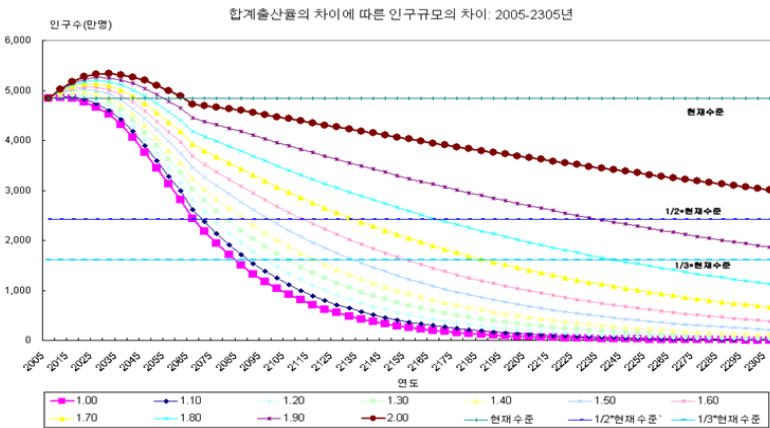
- 현재 우리나라는 세계적으로 유례없이 급격하게 고령사회로 전환
 - 저출산 기조가 오랫동안 지속됨에 따라 인구 고령화를 가속시킴.
1983년 합계출산율이 인구대체수준인 2.1명에 도달 후, 지속적으로 하락하여 2009년은 OECD 국가 중 최저 수준인 1.15명
 - － 현행 추세가 지속될 경우 향후 10년 안에 생산가능인구 감소('17), 고령사회진입 및 총인구 감소('18) 등 본격적인 인구변동이 예상됨.
 - 국민영양향상·위생상태 개선 및 보건의료 수준이 향상됨에 따라 기대수명이 늘어나고 65세 이상의 노인인구가 지속적으로 증가해 고령화가 가속화됨.
 - － 2010년 현재 우리나라 노인인구 비율은 11.0%이며, 2050년 우리나라 노인인구 비율은 34.2%로 일본과 함께 세계 최고수준에 이를 전망(UN, 「World Population Prospects: The 2008 Revision」).

[그림 3-1] 한국의 출생아수 및 합계출산율 변동 추이, 1970~2009



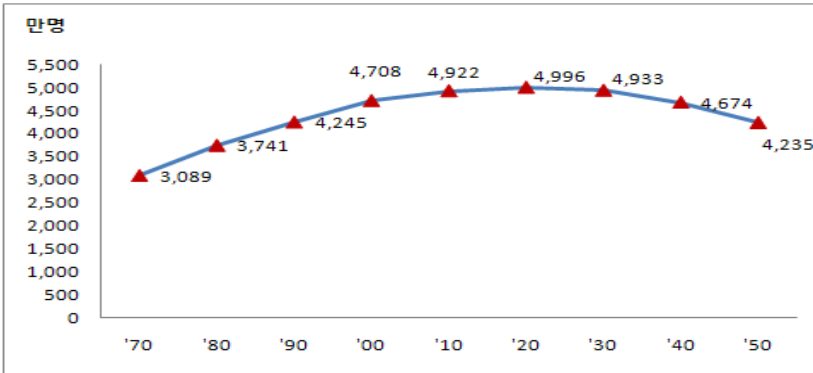
자료: 통계청, 인구·가구, 인구동향조사.

[그림 3-2] 합계출산율의 차이에 따른 인구규모의 차이



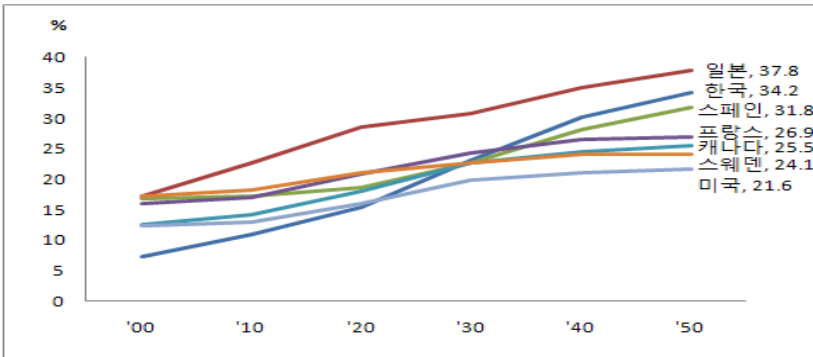
자료: 조영태, “저출산과 장래인구, 이것이 궁금하다”(2010. 5. 20. 한국보건사회연구원 발표)

[그림 3-3] 한국의 장래인구추계, 1970~2050



자료: 통계청, 인구·가구, 장래인구추계 '06

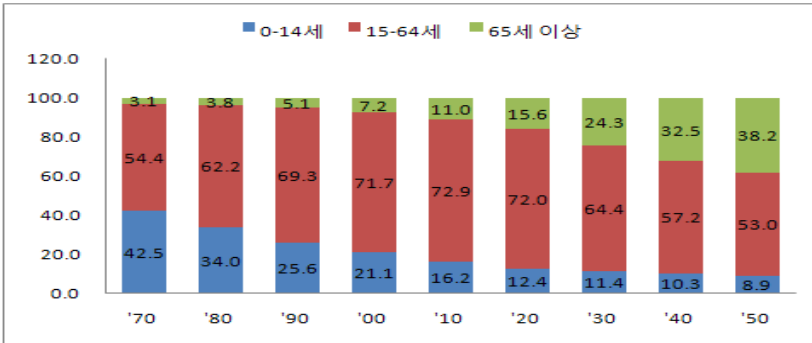
[그림 3-4] 고령자 비율 변화 추이 전망, 2000~2050



자료: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, 「World Population Prospects: The 2008 Revision」, <http://esa.un.org/unpp>

- 2016년 유소년인구(0~14세, 654만명)가 노인인구(65세 이상, 659만명) 보다 적어는 '인구역전현상' 발생.
- 2020년 유소년인구는 12.4%이나 노인인구는 15.6%로 인구구조에서 노인인구가 차지하는 비율이 유소년인구 비율 보다 큼. 2050년에는 유소년 인구가 8.9%인 반면 노인인구는 38.2%로 4배 이상 많아질 것으로 전망됨.

[그림 3-5] 인구구조 변화, 1970~2050



자료: 통계청, 인구·가구, 장래인구추계 '06

- 현재까지 노인인구 증가속도에 비해 아동인구의 감소 속도가 빨라 총부양비는 오히려 감소해 왔으나 전체인구의 감소에 따라 총부양비가 2020년에는 38.9명으로 증가할 것으로 예상되며 2050년에는 노년부양비가 72.0명으로 급격하게 증가함에 따라 총부양비도 88.8명에 달할 것으로 전망됨.

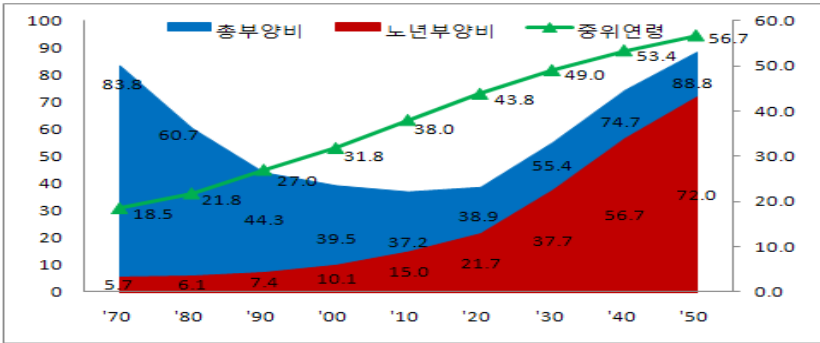
※ 총부양비 = 유소년부양비 + 노년부양비

※ 유소년부양비 = 생산가능 인구 100명당 아동(0~14세 인구)인구 비
 = (0~14세 인구)/(15~64세 인구)*100

노년부양비 = 생산가능 인구 100명당 65세이상 인구비
 = (65세이상 인구)/(15~64세 인구)*100

- 중위연령도 인구구조의 고령화로 인하여 2000년 31.8세에서 꾸준히 높아져 2010년에는 38.0세, 2050년에는 56.7세 까지 올라갈 것으로 추계됨.

[그림 3-6] 인구구조 변화에 따른 총부양비·노년부양비·중위연령 변화

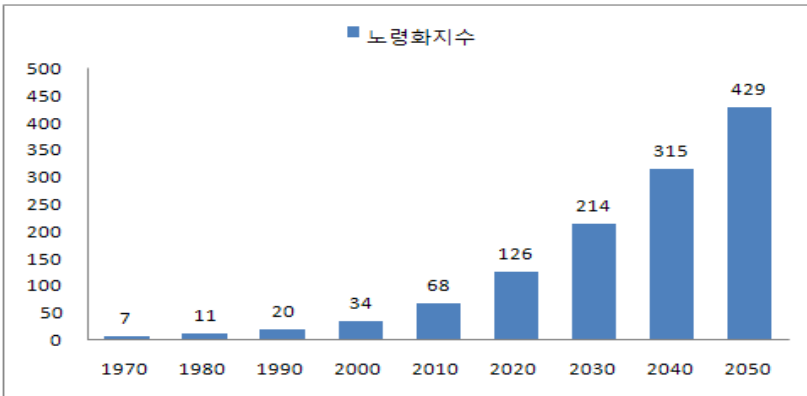


자료: 통계청, 인구·가구, 장래인구추계 '06

- 유소년인구(0~14세) 100명당 노인인구(65세 이상)의 수를 나타내는 노령화지수도 1970년 7명에서 2010년 68명으로 높아졌으며, 2050년에 429명으로 급격히 높아져 인구구조에서 노인인구가 유소년인구의 4배에 달할 것으로 전망됨.

※ 노령화 지수 = (65세이상 인구)/(0~14세 인구)*100

[그림 3-7] 노령화지수 변화 추이, 1970~2050



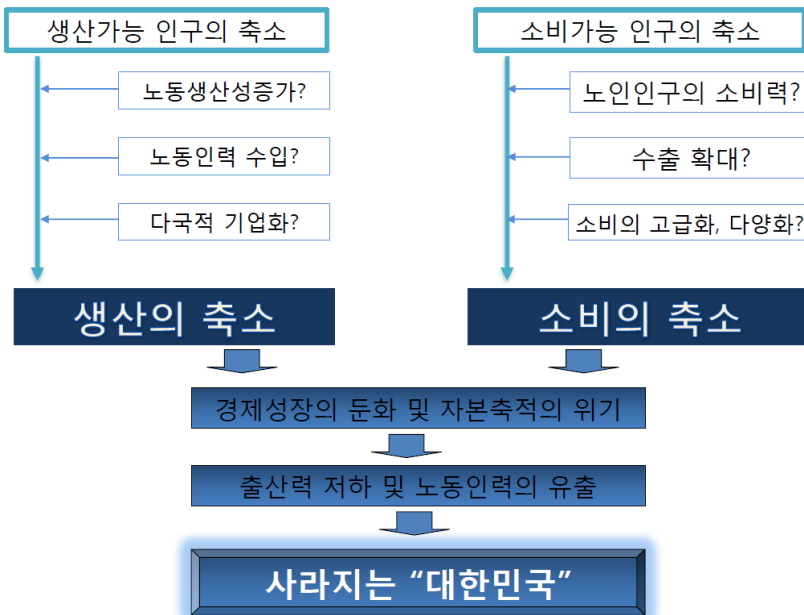
자료: 통계청, 인구·가구, 장래인구추계 '06

나. 저출산·고령화의 파급효과

□ 생산과 소비의 위축

- 노동력의 노령화와 고용공급 감소, 저축·투자·소비 위축 등에 따라 경제전반의 활력이 저하되고 성장 잠재력 약화를 초래할 것으로 전망

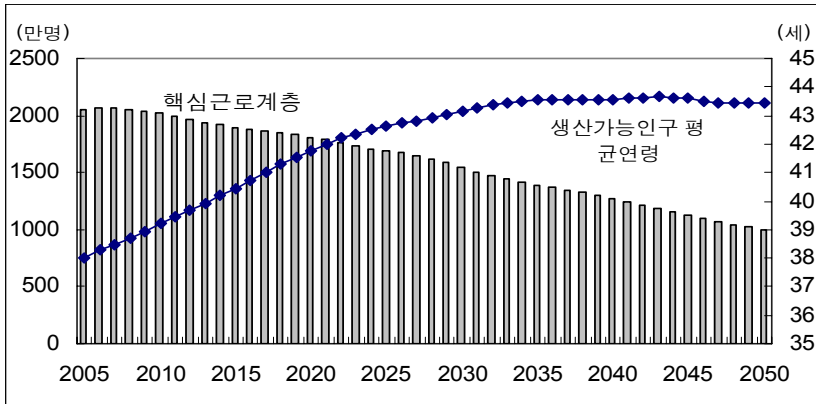
[그림 3-8] 저출산·고령화의 극단적 결과



자료: 조영태, “저출산과 장래인구, 이것이 궁금하다”(2010. 5. 20. 한국보건사회연구원 발표)

- 15세 이상 신규노동력 공급은 2015년에 63만명, 2020년에는 152만 명이 부족하게 될 것으로 예측되며, 생산가능인구의 평균연령도 2008년 38.7세에서 2020년 41.8세, 2050년에는 43.1세에 이를 것으로 예측됨

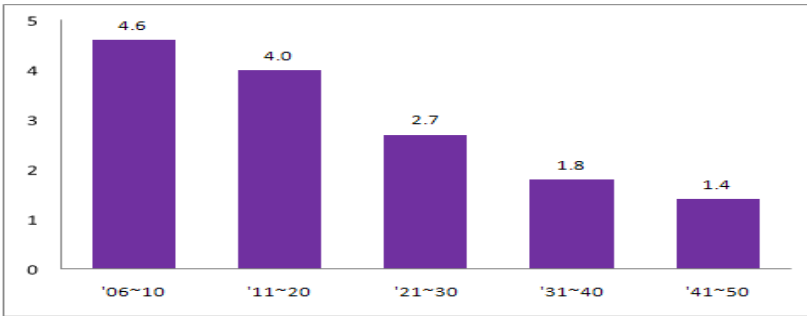
[그림 3-9] 핵심근로계층(25~49세) 및 생산가능인구의 평균연령 전망



주: 합계출산율 1.08명을 유지할 경우를 가정한 전망치임.
 자료: 저출산고령사회위원회, 『5개년 저출산고령사회기본계획 수립(1차)』, 2006.

- 잠재성장률은 '06~10년에 4.6%에서 '11~20년에 4.0%, '41~50년에 1.4%까지 하락 전망(KDI)

[그림 3-10] 잠재성장률 전망



자료: KDI, 고령사회의 장기 거시경제변수 전망, '07

- '비전 2030'에서 제시하고 있는 잠재성장률 추정치는 1982~1990년 8.6%, 1991~2000년 6.3%, 2001~2005년 4.4%, 2006~2010년 4.9%, 2011~2020년 4.3%, 2021~2030년 2.8%임.
- 2006년 2월 23일 발표한 재정경제부의 '우리 경제의 미래모습 전망' 자료에 의하면, 한국경제가 '중립적 시나리오'를 전제했을 경우

잠재성장률이 2010년까지는 4.8%, 2011년부터 2020년까지는 4.3%, 2021년부터 2030년까지는 3.1%, 그리고 2031년부터 2040년까지는 이보다 크게 낮은 1.9%로 떨어지고 2041년부터 2050년까지는 1%까지 추락할 것으로 전망함.

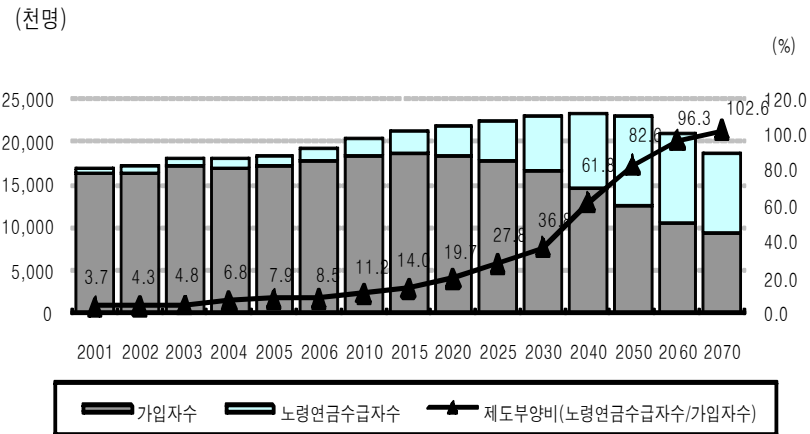
□ 재정의 지속가능성 저해

○ 노년부양비가 증가됨에 따라 재정의 지속가능성이 저해

－ 연금가입자는 2014년 1,877만명을 정점으로 감소하는 반면, 연금수급자는 계속 증가하여 연금재정의 지속가능성 저해(국민연금공단, 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향, '08).

- 제도부양비(가입자수 대비 연금수급자수)는 2010년에 11.1%. 이후 지속적으로 증가하여 2065년 93.8%로 최고점에 이를 것으로 전망(국민연금공단, 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향, '08).
- 결국 2044년도부터 당년도 수지적자가 발생. 2060년부터 적립기금 없이 부과방식(pay-as-you-go)으로 전환 예정(국민연금공단, 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향, '08).

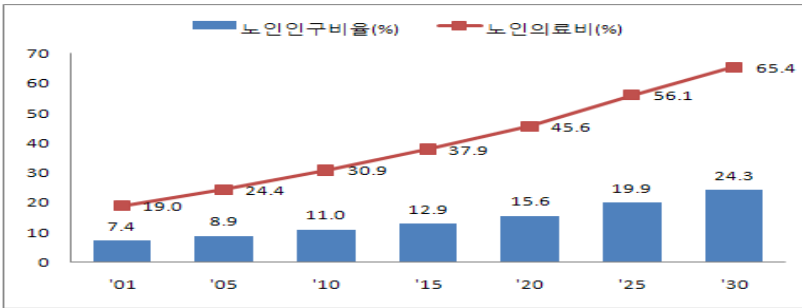
[그림 3-11] 국민연금 가입자수와 수급자수 전망



자료: 국민연금연구원, 2007.

- 노인의료비 급증에 따라 건강보험 재정지출 구조도 악화될 것으로 예상
 - 2007년 기준, 건강보험 가입자 중 노인인구 비율은 9.2%이나, 진료비 비중은 28.2%에 이르고, 노인 1인당 진료비도(207만원) 전체 평균 진료비에(67.5만원) 비해 3.1배 정도 높은 수준. 한편, 건강보험의 65세 이상 노인의료비 지출은 9.1조원으로 '06년에 비해 22.8% 증가하여 전체 의료비 증가율 13.0%를 크게 상회(보건복지부, 2009)
 - '10년에 노인의료비는 30.9%를 차지한 반면 '30년에는 24.3%에 해당하는 노인인구가 총진료비의 65%를 차지해 두 배 이상 증가될 것으로 예측

[그림 3-12] 노인인구 비율 및 건강보험 전체 진료비 대비 노인진료비 비율

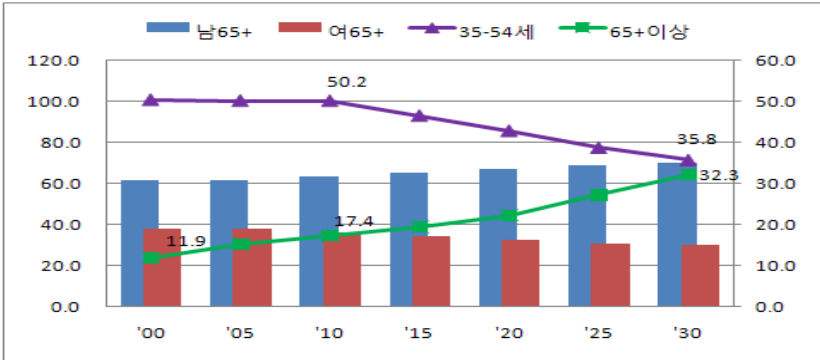


자료: 건강보험공단, '08

- 고령화는 주택·금융 등 각 다양한 측면에서 변화를 초래할 것으로 전망
 - 주택수요연령층인 35~54세가 가구주인 경우는 '10년 전체의 50.2%에서 점차 감소하여 '30년에는 전체가구주의 35.8%에 해당. 그러나 65세 이상이 가구주인 경우는 '00년 11.9%에서 '30년 32.3%까지 증가하여 노인가구주 가구가 늘어날 것으로 전망.
 - 노인가구가 임대 및 중소형주택을 선호함에 따라 이 분야 주택수요가 증가

- 전체적으로 주택수요가 감소할 것으로 예상되지만, 가구원 수가 적은 노인기구가 선호하는 형태의 주택수요는 증가

[그림 3-13] 65세 이상 남·녀의 가구주 비율, 35-54세와 65세 이상 가구주가 전체 가구주에서 차지하는 비율



자료: 통계청, 인구·가구, 장래인구추계 '06

제2절 노동시장 전망²⁾

가. 노동시장 수요 및 공급 전망³⁾

□ 중저성장 시대로 전환

- IMF는 2010년에서 2013년까지는 4%를 상회하는 성장률을 전망. 이는 금융위기를 겪는 과정에서 2008년~2009년 동안 한국 경제가 기존의 성장 추세에서 다소 벗어난 것을 고려할 때, 회복 과정인 2010년~2013년은 기술적 반등과 성장 추세로의 회귀를 고려하였기 때문
 - 2014~2020 기간은 4%를 적용하여 산업별 성장을 전망

2) 이 부분은 이병희, “노동시장 현황과 문제점, 개선방향”(2010. 5. 28. 한국보건사회연구원 발표자료)를 요약 발췌하였음을 밝혀둔다.

3) 「중장기 인력수급전망 및 정책과제」, 2010.5에서 인용

〈표 3-1〉 실질 GDP 성장률 전망

(단위: %)						
	'09	'10	'11	'12~'13	'14~'20	'10~'15
실질 GDP	0.2	4.5	5.0	4.1	4.0	4.3

자료: IMF, 한국은행 등

□ 노동공급 전망

- 인구성장률은 지속적으로 감소하고 생산가능인구(15~64세)는 '16년에 정점에 도달한 뒤 점차 감소
 - 경제활동인구는 인구성장률의 감소와 생산가능인구의 감소에도 불구하고, 경제활동참가율의 증가로 인해 지속적으로 증가

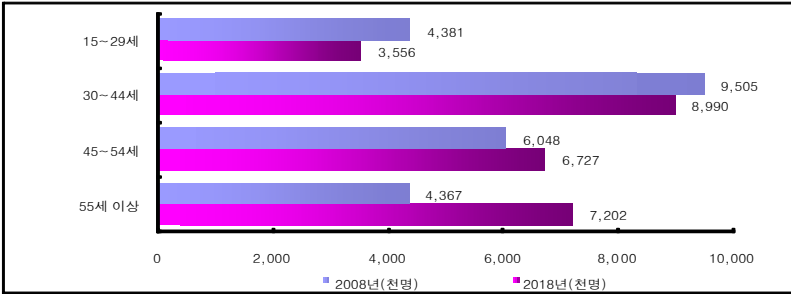
〈표 3-2〉 생산가능인구·경제활동인구·경제활동참가율 전망

	2008	2013	2018	증감 ¹⁾		
				'08~'13	'14~'18	'09~'18
생산가능인구	39,598	41,518	42,605	1.0%	0.5%	0.7%
경제활동인구	24,303	25,323	26,475	0.8%	0.9%	0.9%
경제활동참가율	61.4	61.0	62.1	-0.4%p	1.1%p	0.7%p

주: 1) 경제활동인구는 연평균 증감율, 경제활동참가율은 증감분을 의미

- 노동력의 고령화 심화
 - 저출산 고령화의 영향으로 경제활동인구에서 청년층(15~29세)·중년층(30~44세)이 감소하고, 고령층(55세 이상)은 증가
 - (청년층) 연평균 83천명씩 감소하여 18.0%('08) ⇒ 13.4%('18)로 비중 감소
 - (중년층) 연평균 52천명씩 감소하여 39.1%('08) ⇒ 34.0%('18)로 비중 감소
 - (고령층) 연평균 284천명씩 증가하여 18.0%('08) ⇒ 27.2%('18)로 비중 증가

[그림 3-14] 2008~2018년 연령대별 경제활동인구



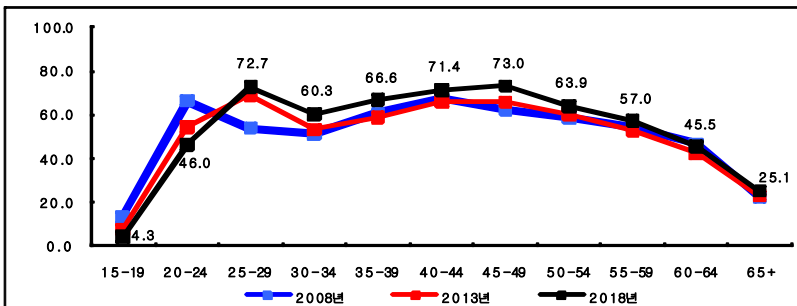
○ 노동력의 고학력화 지속

– 빠르게 증가한 대학진학률(38.4%(’93) ⇒ 64.1%(’98) ⇒ 83.8%(’08))로 인해 전문대 이상 학력자의 비중은 36.8%(’08) ⇒ 44.0%(’18)로 증가

○ 여성 인력의 노동시장 참여 확대

– 여성의 노동시장 참여가 늘어나면서 여성 경활참가율은 49.9%(’08) ⇒ 49.0%(’09) ⇒ 50.3%(’13) ⇒ 51.7%(’18)로 1.8%p 상승 전망

[그림 3-15] 여성 연령대별 경제활동참가율 전망



□ 노동수요 및 공급 전망

- 고령층의 증가 등 인구구조의 변화 및 고용흡수력의 감소에 따라 취업자 증가규모와 증가율은 점차 감소
 - 취업자수는 '08년 23,577천명에서 '18년에는 25,659천명으로 증가할 전망 (연평균 208천명, 0.8% 증가)
 - 고용률은 59.5%('08)→ 58.6%('09)→ 59.1%('13)→ 60.2%('18)로 0.7%p 상승
- 1% 경제성장에 따른 취업자 수 증가폭이 감소될 것으로 전망되고 있음. 소위 고용 없는 성장이 지속될 것으로 예상됨.
 - 2000~2004년간의 1% 경제성장에 따른 취업자 수 증가는 약 8.3만명이었으나, 2005~2009년은 약 5.6만명임.

〈표 3-3〉 2000년 이후 1% 경제성장시 취업자 수 증가

(단위: %, 천명)

연도	취업자 수	취업자수 증가	국내총생산(실질성장률)	1%성장시취업자수 증가
2000	21,156	865	8.8	98
2001	21,572	416	4	104
2002	22,169	597	7.2	83
2003	22,139	-30	2.8	-11
2004	22,557	418	4.6	91
2005	22,856	299	4	75
2006	23,151	295	5.2	57
2007	23,433	282	5.1	55
2008	23,577	144	2.3	63
2009	23,506	-71	0.2	-355

자료: 통계청, KOSIS.

- 인구구조, 고용률 등을 감안하면 약 2017년까지 노동공급 초과 현상이 발생할 것으로 추정됨. 그리고 고용률을 고려하지 않을 경우 2019년까지 노동공급 초과 현상이 나타날 것으로 추정됨.
 - 동 추정에 사용된 기정가정 및 사용자료는 다음과 같음.
 - 고용률: 2010년 59%에서 2050년에 75%로 점진적으로 증가
 - 경제성장률: 2010년 4%에서 2050년에 0.1%로 점진적으로 하락

- 1% 경제성장시 고용자 증가: 2010년 4.8만명에서 2050년에 8천명으로 점진적으로 감소
- 일자리 공급: 경제성장률 \times 1% 경제성장시 고용자 증가
- 15세 이상 경제활동인 인구수: 통계청 자료 이용
- 사망자수: 통계청 자료 이용
- 순 취업대상 인구: 15세 이상 경제활동인 인구수 - 사망자수
- 일자리 수요: 순 취업대상 인구 \times 고용률, 또는 순 취업대상 인구
- 일자리 과부족 I: 고용률 감안 과부족
- 일자리 과부족 II: 고용률 미고려 과부족

〈표 3-4〉 일자리 수요 공급 전망

(단위: %, 명, 천명)

연도	고용률 (%)	실질성장률 (%)	1%성장시 고용창출 (천명)	일자리공급 (천명)	일자리수요 (천명)	과부족 ¹⁾ (천명)	과부족 ²⁾ (천명)
2010	59.0	4.00	48	192	237.9	-46	-211
2011	59.4	3.65	47	171	222.2	-51	-203
2012	59.8	3.33	46	153	205.8	-53	-191
2013	60.2	3.03	45	136	186.8	-50	-174
2014	60.6	2.77	44	122	170.0	-48	-159
2015	61.0	2.52	43	108	165.9	-57	-164
2016	61.4	2.30	42	97	143.1	-47	-137
2017	61.8	2.10	41	86	101.1	-15	-78
2018	62.2	1.91	40	77	73.0	3	-41
2019	62.6	1.74	39	68	59.5	9	-27
2020	63.0	1.59	38	60	37.4	23	1
2021	63.4	1.45	37	54	25.3	28	14
2022	63.8	1.32	36	48	24.1	23	10
2023	64.2	1.21	35	42	17.1	25	16
2024	64.6	1.10	34	37	9.1	28	23
2025	65.0	1.00	33	33	0.3	33	33
2026	65.4	0.91	32	29	-9.3	39	43
2027	65.8	0.83	31	26	-19.5	45	55
2028	66.2	0.76	30	23	-30.2	53	68
2029	66.6	0.69	29	20	-41.7	62	83
2030	67.0	0.63	28	18	-52.6	70	96
2031	67.4	0.58	27	16	-64.1	80	111
2032	67.8	0.53	26	14	-75.4	89	125
2033	68.2	0.48	25	12	-86.0	98	138
2034	68.6	0.44	24	10	-95.3	106	149
2035	69.0	0.40	23	9	-104.5	114	161
2036	69.4	0.36	22	8	-116.2	124	175
2037	69.8	0.33	21	7	-126.7	134	188
2038	70.2	0.30	20	6	-134.5	141	198
2039	70.6	0.28	19	5	-142.8	148	207
2040	71.0	0.25	18	5	-151.8	156	218
2041	71.4	0.23	17	4	-160.2	164	228
2042	71.8	0.21	16	3	-169.9	173	240
2043	72.2	0.19	15	3	-180.9	184	253
2044	72.6	0.17	14	2	-193.3	196	269
2045	73.0	0.16	13	2	-207.0	209	286
2046	73.4	0.14	12	2	-221.8	224	304
2047	73.8	0.13	11	1	-237.6	239	323
2048	74.2	0.12	10	1	-254.1	255	344
2049	74.6	0.11	9	1	-271.1	272	364
2050	75.0	0.10	8	1	-288.2	289	385

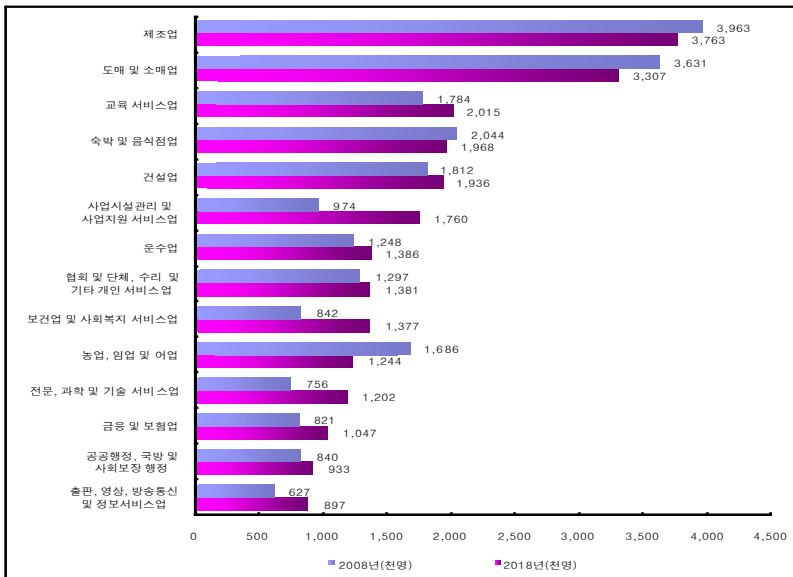
주: 1) 고용률을 고려한 과부족

2) 고용률을 고려하지 않은 상태의 과부족

○ 서비스업 위주로 취업자가 증가하고 농림어업, 제조업은 취업자가 크게 감소할 전망

- 사업지원서비스업(659천명), 보건업(299천명), 사회복지서비스업(236천명) 등에서 취업자가 큰 폭으로 증가
- 소매업(△455천명), 농업(△413천명), 의복관련 제조업(△187천명) 등에서 취업자가 큰 폭으로 감소

[그림 3-16] 2008~2018년 주요 산업별 취업자

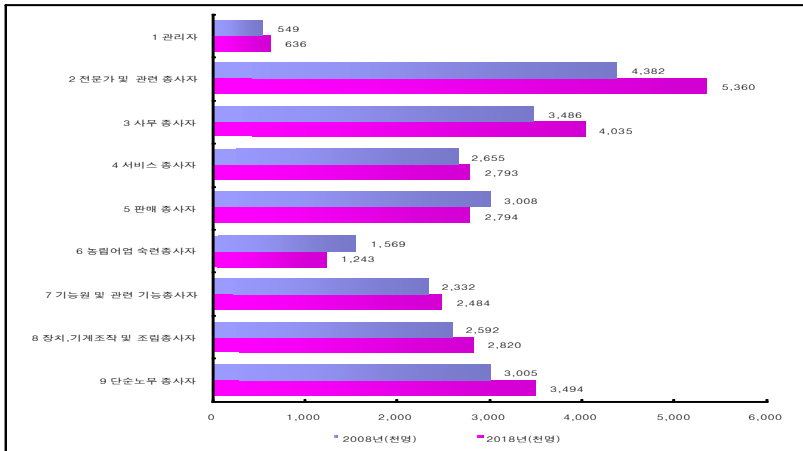


○ 직능수준별 양극화 심화

- 직능수준별로 보면 관리자, 전문가 및 관련 종사자와 단순노무 종사자 비율은 증가하는 반면, 농림어업 숙련종사자와 판매종사자 비율은 감소
- 전문가 및 관련종사자와 단순노무 종사자의 증가폭이 가장 큰 것으로 나타나 직능수준별 양극화가 심화될 것으로 예상
 - 전문가 및 관련 종사자 비중 : 18.6% → 20.9%,

- 단순노무 종사자 비중 : 12.7% → 13.6%
- 중간수준의 직업능력이 요구되는 취업자도 대체적으로 증가하나, 증가폭은 상대적으로 낮은 편
- 3~8번 항목 비중 : 70.6% → 63.0%

[그림 3-17] 2008~2018년 직능수준별 취업자



나. 노동시장 수요·공급 변화의 사회경제적 효과

□ 일자리 창출 부진

- 고용률은 외환위기 이전 수준을 회복하고 있지 못하며 취업자 수의 증가도 2005년 이후 30만명을 넘지 못함
 - 고령화의 영향을 통제하여 15~64세의 고용률을 보아도, 2005년 아시아 외환위기 이전 수준을 회복
 - 다만, 2010년 들어 취업자수가 증가 추세로 반전('10년 3월에는 전년동월대비 267천명 증가)

〈표 3-5〉 주요 고용지표의 추이

(단위: 천명, %)

	1996	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
경제성장률(실질)	7.2	7.2	2.8	4.6	4.0	5.2	5.1	2.3	0.2
경제활동인구	21,288	22,921	22,957	23,417	23,743	23,978	24,216	24,347	24,394
경제활동참가율	62.1	62.0	61.5	62.1	62.0	61.9	61.8	61.5	60.8
취업자	20,853	22,169	22,139	22,557	22,856	23,151	23,433	23,577	23,506
(증가율)	2.2	2.8	-0.1	1.9	1.3	1.3	1.2	0.6	-0.3
(증감수)	439	597	-30	418	299	295	282	144	-71
실업률	2.0	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5	3.5	3.2	3.6
고용률(15세 이상)	60.8	60.0	59.3	59.8	59.7	59.7	59.8	59.5	58.6
고용률(15~64세)	63.7	63.3	63.0	63.6	63.7	63.8	63.9	63.8	62.9

주: 1996년 경제활동인구, 경제활동참가율, 실업률은 '구직기간 1주' 기준의 실업자 정의에 따르므로, 2000년 이후 통계와는 단절됨.

○ 전반적인 일자리 창출력의 저하는 잠재성장률 하락에 따라 중·저성장으로 진입하였기 때문만이 아니라 성장을 해도 일자리가 충분히 늘지 않고 있기 때문임.

— 잠재성장률은 인플레이션을 유발하지 않고 노동과 자본 등 생산요소를 최대한 활용하여 달성할 수 있는 적정 성장률로 정의되지만, 측정 방식·기본가정·추정시기 등에 따라 달라질 수 있으며, 정부에서는 4% 중후반으로 인식하고 있음.

• 한국은행(2005)은 2005~2014년 잠재성장률을 시나리오별로 제시하였는데, 중립적인 전망 4.6%, 낙관적 전망 5.2%, 비관적 전망 4.0%임.

— 1% 성장에 따른 고용증가율(=취업자수 증가율/성장률)로 정의되는 고용탄력성은 성장의 고용창출력을 보여줌.

• 80년 경제위기에 따른 1980~84년 시기와 97년 외환위기에 따른 1995~99년 시기를 제외하고는 고용탄력성이 0.3을 상회하고 연평균 취업자 수 증감도 40만명을 상회하는 등 성장의 견고한 고용창출력이 지속되었으나

• '03년에는 고용 없는 성장(성장률 2.8% 증가, 취업자 30천명 감소)을 경험하는 등 2000년대 중반부터 고용탄력성의 감소 추세로 전환

- 2000년대 중반 경기가 다소 회복되던 국면 (성장률 : 2.8('03) → 4.6('04) → 4.0('05) → 5.2('06) → 5.1('07))에 들어섰을 때에도 고용탄력성(-0.05('03) → 0.41('04) → 0.34('05) → 0.25('06) → 0.24('07))이 점차 하락

〈표 3-6〉 경제성장률·고용탄력성 추이

	경제성장률(%)	취업자증감률(%)	취업자증감(천명)	고용탄력성
1970-74	13.88	5.90	451.0	0.425
1975-79	14.89	5.18	477.8	0.348
1980-84	12.75	1.79	186.5	0.140
1985-89	14.52	5.46	647.5	0.376
1990-94	10.30	3.15	440.8	0.306
1995-99	5.78	-0.20	-30.8	-0.035
2000-04	6.21	2.16	350.3	0.348
2005-09	4.25	0.94	162.5	0.221

자료: 한국은행, 국민계정, 통계청, 경제활동인구조사

□ 일자리 질의 양극화

○ 분석 방법

- 산업(2 digit)과 직종(2 digit)으로 구분되는 셀을 하나의 일자리 범주로 보고 각 일자리에 종사하는 근로자들의 평균임금을 해당 일자리 질(Quality)의 기준
 - 일자리 질의 지표인 임금수준은 ‘경제활동인구 부가조사(2000~2007년)’에서 조사된 산업중분류·직종중분류별 개별연도 임금에 소비자물가지수(2005년 불변가격)를 고려하여 계산한 시간당 임금의 중위값임.
 - 2000년 표준산업분류와 표준직업분류가 개정됨에 따라 구산업(직종)과 신산업(직종)을 최대한 일관성을 유지하도록 결합
 - 서열화된 일자리수를 분석 시작연도인 1993년의 근로자 분포에 따라 하위일자리는 1~25%, 중간일자리는 26~75%, 상위일자리는 76~100%로 구분

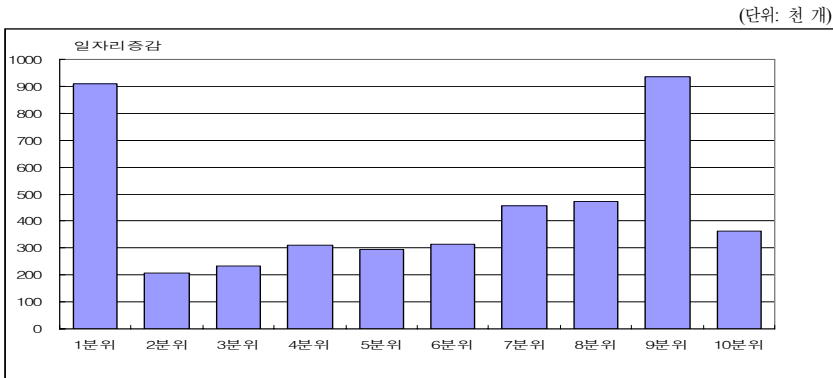
– 1993년 일자리를 서열화하여 일자리 3분위를 결정한 다음 비교연도의 일자리창출 구조를 분석

〈표 3-7〉 일자리 변동(1993~2007)

	1993	1997	1998	2007	고용량 변화			고용비중 변화		
					'93~97	'98~07	'93~07	'93~97	'98~07	'93~07
전 체	11,923	13,387	12,283	15,876	1,464	3,594	3,953	0	0	0
하위일자리	2,946	3,639	3,263	4,098	694	835	1,152	2.5	-0.8	1.1
중간일자리	5,974	6,232	5,464	6,680	258	1,216	706	-3.6	-2.4	-8.0
상위일자리	3,004	3,516	3,556	5,098	512	1,542	2,095	1.1	3.2	6.9
제조업	4,005	3,776	3,257	3,498	241	-229	-507	-5.4	-4.5	-11.6
하위일자리	1,014	978	801	721	-36	-80	-293	0.6	-4.0	-4.7
중간일자리	2,313	2,030	1,712	1,753	-282	41	-559	-4.0	-2.4	-7.6
상위일자리	679	768	745	1,024	89	280	346	3.4	6.4	12.3
서비스업	6,216	7,727	7,555	10,708	3,154	1,511	4,492	5.6	5.9	15.3
하위일자리	1,731	2,469	2,277	3,219	738	942	1,488	4.1	-0.1	2.2
중간일자리	2,335	2,746	2,677	3,695	410	1,017	1,359	-2.0	-0.9	-3.1
상위일자리	2,149	2,512	2,601	3,795	363	1,194	1,646	-2.1	1.0	0.9
기 타	1,702	1,885	1,471	1,670	-32	199	182	-0.2	-1.5	-3.8

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 본조사(1993~2007년), 부가조사(2000~2007년), 각년도(김복순, 2008에서 인용)

〔그림 3-18〕 서비스업의 일자리 10분위(1993~2007년)



주: 서열화된 일자리를 10분위로 나눔.
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 본조사(1993~2007년), 부가조사(2000~2007년), 각년도(김복순, 2008에서 인용)

○ U자형의 일자리 양극화

– 1993~2007년까지 총일자리 변동 3,953천 개 가운데 중간일자리
 는 17.9%(706천 개)에 불과한 반면, 상위일자리는 53.0%(2,095

천 개), 하위일자리는 29.1%(1,152천 개)로 나타나 중간일자리의 증가가 상대적으로 낮음.

- 고용비중으로 일자리 변화를 살펴보면, 중간일자리는 -8.0%p 감소한 반면, 하위·상위일자리는 각각 1.1%p, 6.9%p 비중이 증가
- 산업별로 일자리 변동(1993~2007년)을 고용비중 변화로 살펴보면, 제조업은 하위·중간일자리가 -507천 개, -293천 개 감소한 반면, 상위일자리는 346천 개 증가한 것으로 나타나 일자리 양극화 곡선이 J자형
- 반면 서비스업은 하위·상위일자리가 각각 1,488천 개, 1,646천 개 증가한데 반해 중간일자리는 1,359천 개 증가한 것에 불과해 U자형의 양극화 곡선
- 제조업은 숙련편향적 기술진보가 진전되면서 반숙련 일자리가 빠르게 감소하고 상대적으로 고숙련인력에 대한 수요가 증가하는 상위일자리 중심으로 재편되는 반면, 서비스업은 주로 하위·상위일자리를 창출하는 것으로 나타나 산업별 일자리 창출구조의 차이를 확인할 수 있으며, 서비스업에서의 중간일자리 육성이 필요함을 시사

□ 비정규 고용의 고착화

- 2009년 8월 비정규직 근로자는 5,754천명, 임금근로자의 34.9%
- 2006년 8월부터 감소추세를 보이던 비정규 고용 규모는 비정규직법 개정 논란을 거치면서 2009년 8월에 309천명 증가로 반전

〈표 3-8〉 임금근로자의 근로형태별 규모 추이

(단위: 천명, %)

	2002.8	2003.8	2004.8	2005.8	2006.8	2007.8	2008.8	2009.8
〈규모〉								
임금근로자	14,032	14,149	14,584	14,968	15,351	15,882	16,103	16,479
정규직	10,191	9,542	9,190	9,486	9,894	10,180	10,658	10,725
비정규직	3,841	4,606	5,394	5,482	5,457	5,703	5,445	5,754
한시직	2,063	3,013	3,597	3,614	3,626	3,546	3,288	3,507
(기간제)	1,536	2,403	2,491	2,728	2,722	2,531	2,365	2,815
시간제	808	929	1,072	1,044	1,135	1,201	1,229	1,426
비전형	1,742	1,678	1,948	1,907	1,933	2,208	2,137	2,283
〈증감〉								
임금근로자		116	436	384	383	531	221	375
정규직		-649	-352	295	409	285	479	66
비정규직		765	788	88	-26	246	-258	309
한시직		950	584	18	12	-80	-258	219
(기간제)		867	88	236	-6	-190	-166	450
시간제		121	143	-28	91	66	27	198
비전형		-64	270	-41	26	275	-71	146

자료: 통계청, 경제활동인구 근로형태별 부가조사

- 비정규 근로형태 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 기간제 근로는 2009년 들어 증가로 반전되었음
 - － 일자리대책의 영향으로 공공부문, 고령층이 기간제 증가를 주도하였지만, 민간 부문에서도 기간제 증가로 전환
 - － 근로계약기간별로는 1년 이하 기간제 증가가 두드러지는데, 민간 부문의 기간제는 1년 근로계약 형태의 기간제 증가 현상이 현저하며, 공공 부문에서는 재정 일자리에 따라 1년 미만의 기간제가 증가함

〈표 3-9〉 기간제 근로자의 규모 추이

(단위: 천명)

		2008		2009	
전체		2,260	-(205)	2,528	(267)
민간/공공	민간	2,136	-(209)	2,197	(62)
	공공	125	(4)	331	(206)
성	남	1,219	-(141)	1,276	(57)
	여	1,042	-(64)	1,252	(210)
연령계층	15-29	610	-(69)	647	(38)
	30-39	546	-(68)	555	(9)
	40-49	478	-(37)	497	(19)
	50-59	352	-(9)	415	(63)
	60-	274	-(22)	413	(139)
근로계약기간	1개월 미만	440	-(157)	305	-(135)
	1개월 이상-1년 미만	704	(4)	958	(254)
	1년	764	-(24)	962	(198)
	1년 초과-2년 이하	175	-(206)	167	-(8)
	2년 초과-3년 이하	131		87	-(44)
	3년 초과	46		49	(3)
민간	1개월 미만	415	-(160)	284	-(132)
	1개월 이상-1년 미만	627	(3)	677	(50)
	1년	749	-(26)	942	(193)
	1년 초과-2년 이하	172	-(198)	163	-(8)
	2년 초과-3년 이하	127		85	-(42)
	3년 초과	45		46	(1)
공공	1개월 미만	25	(2)	21	-(3)
	1개월 이상-1년 미만	77	(1)	281	(204)
	1년	15	(3)	20	(5)
	1년 초과-2년 이하	3	-(8)	3	(0)
	2년 초과-3년 이하	4		2	-(2)
	3년 초과	1		4	(2)

주: 근로계약기간 설문이 변화하였으므로, 2007년과의 비교는 1년 초과로 통합함
 자료: 통계청, 경제활동인구조사

- 비자발적 사유에 의한 비정규 근로의 선택이 많고('06.8 48.5% → '09.8 57.3%), 1년 후 정규직으로 전환할 확률은 증가하고는 있지만, 20% 내외의 수준에 불과하여 비정규 고용의 고착화 우려가 높음
 - 남재량(2009)에 따르면, 기간제 근로자가 정규직으로 전환할 확률은 '07.8→'08.8 13.6%에서 '08.8→'09.8 21.2%로 증가하고 있지만, 20% 내외의 수준에 불과

〈표 3-10〉 비정규직의 1년 후 이행 확률

(단위: %)

	03.8-04.8	04.8-05.8	05.8-06.8	06.8-07.8	07.8-08.8
정규직	16.6	14.1	20.7	18.7	20.6
비정규직	58.1	64.8	58.9	62.5	59.8
비임금근로자	5.7	4.6	4.0	4.0	3.5
실업	3.1	2.9	2.7	2.1	2.6
비경활	16.6	13.6	13.7	12.7	13.5

자료: 통계청, 경제활동인구 근로형태별 부가조사 (김용성, 2009에서 인용)

- 2002년의 비정규 근로자는 분석기간인 5년 동안의 21.0%인 1.1년을 비취업 상태를 경험하여 비취업 경험기간이 가장 긴 것으로 나타남. 또한 비정규 근로자는 5년 동안의 57.9%를 비정규 근로 경험을 가지는 것으로 나타나, 비정규 고용의 고착화 경향을 보임.

〈표 3-11〉 종사상 지위별 5년간 종사상 지위의 누적 경험년수

(단위: 년, %)

2002 종사상지위 누적경험기간	정규직	비정규직	고용주	자영자	가족종사자
정규직	3.6 (72.3)	0.7 (13.7)	0.2 (4.0)	0.1 (2.8)	0.2 (3.6)
비정규직	0.5 (9.4)	2.9 (57.9)	0.1 (2.4)	0.2 (3.6)	0.1 (2.8)
고용주	0.1 (1.8)	0.0 (0.7)	2.8 (56.8)	0.4 (7.7)	0.1 (2.7)
자영자	0.2 (4.4)	0.3 (5.2)	1.2 (23.5)	3.7 (73.9)	0.3 (6.6)
가족종사자	0.0 (0.6)	0.1 (1.4)	0.1 (2.9)	0.1 (1.9)	3.6 (71.1)
비취업	0.6 (11.5)	1.1 (21.0)	0.5 (10.4)	0.5 (10.0)	0.7 (13.4)
계	5.0 (100.0)	5.0 (100.0)	5.0 (100.0)	5.0 (100.0)	5.0 (100.0)

자료: 한국노동연구원, 『한국노동패널』, 2002~2006. (이병희, 2010)

□ 고용구조 악화에 따른 소득분배구조 악화

- 일자리의 양극화가 진행되면서 저임금근로자(중위임금이 2/3미만) 비중을 증가시켜 임금격차는 다른 선진국에 비해 높은 수준
 - 임금·소득수준이 낮은 비정규직, 자영업자 비율이 높을수록 소득 분배 구조가 악화되고 이는 내수 침체의 한 요인으로 작용하여 고용에 부정적 영향을 미치는 악순환 유발

〈표 3-12〉 저임금근로자 비율 국제비교

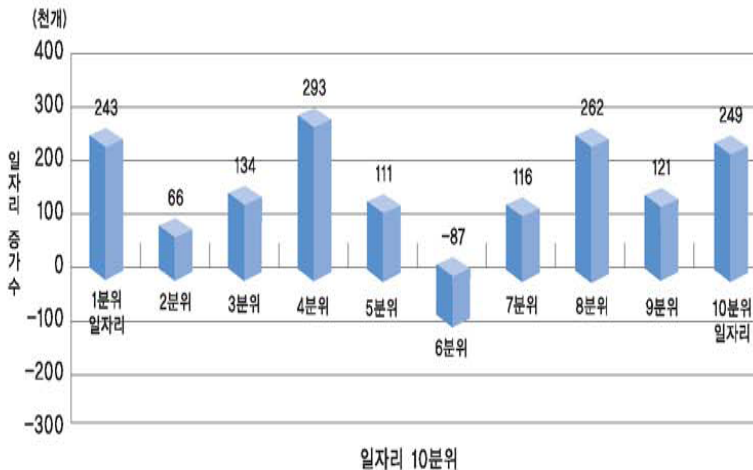
(단위: %)

구 분		한국	호주	독일	스페인	일본	영국	미국	OECD 평균
저임금 비율	1996	24.6	13.1	13.6	15.2	15.3	-	25.1	17.1
	2006	24.5	15.2	17.5	16.2	16.1	21.0	24.2	17.9

자료: OECD, Employment Outlook 2008

- 외환위기 이후 빈곤의 심화는 노인 빈곤층의 증가뿐만 아니라 근로 빈곤층의 증가가 함께 작용
 - 취업자중 빈곤층이 차지하는 비중인 취업빈곤율은 1997년 6.7%에서 2008년 9.6%로 증가
 - 가구주가 근로가능연령(15~64세)인 가구에 속한 개인의 빈곤율도 1997년 8.5%에서 2008년 10.9%로 증가
 - 이병희(2010)에 따르면, 외환위기 이후 근로연령가구주 빈곤율 증가가 상대빈곤율 증가의 2/3를 차지

[그림 3-19] 분위별 일자리 증가 수



자료: 한국노동연구원 (2005) 우리나라의 일자리 창출정책의 평가와 과제.

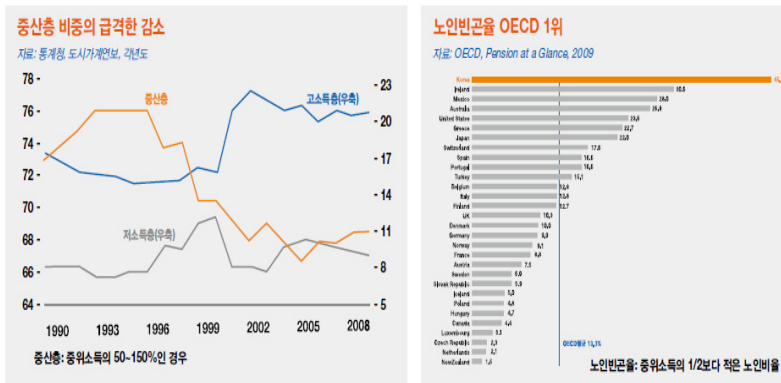
제3절 소득분배 전망

가. 중산층 축소와 분배구조 악화

□ 전체 가구 중 중산층 가구 비중과 소득 비중 감소 추세

- 통계청 자료 분석 결과: 한국 중산층 가구(가구 중위소득의 50~150%) 비중은 2003년 70.1%, 2008년 66.2%, 2009년 66.7%로, 특히 외환위기 이후 중산층의 규모가 급격하게 축소되고 있음.
- 또한, 노인빈곤율은 매우 높아 OECD 국가 중 노인빈곤율은 타의 추종을 불허할 정도로 높은 수준임.

[그림 3-20] 중산층 비중과 노인 빈곤율

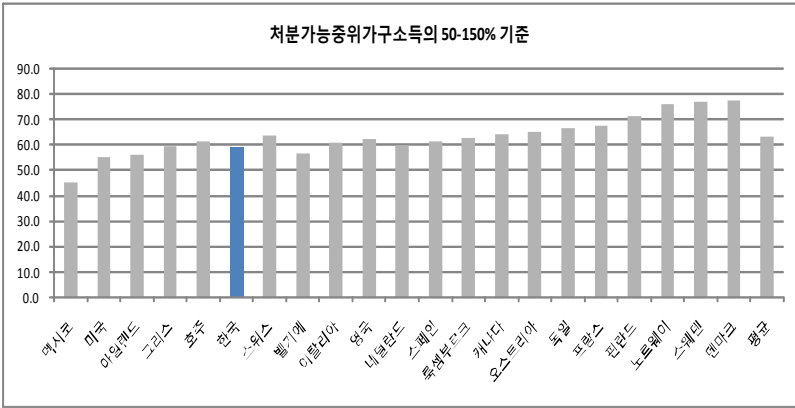


자료: KDI (2010. 6. 11) 미래비전 2040: 미래 사회경제구조 변화와 국가발전전략

- 삼성경제연구소(2010): 중산층 가구 비중은 실질처분가능소득 기준 2003년 60.4%-->2009년 55.5%, 중산층 소득 비중은 2003년 54.0%-->2009년 48.1%
 - 근로자 가구만을 대상으로 할 때 중산층 가구 비중은 1993년 74.6%-->2009년 62.4%, 가구소득 비중은 65.2%-->53.3%
 - 평균소득 대비 중위소득 비율도 계속 하락

- 중산층 비중은 2006년 기준으로 58.9%로 멕시코, 미국, 아일랜드 등에 이어 하위권에 속함.
 - 중산층의 비중이 높은 국가는 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등으로 북유럽 복지국가들임.

[그림 3-21] 각국의 중산층 비중

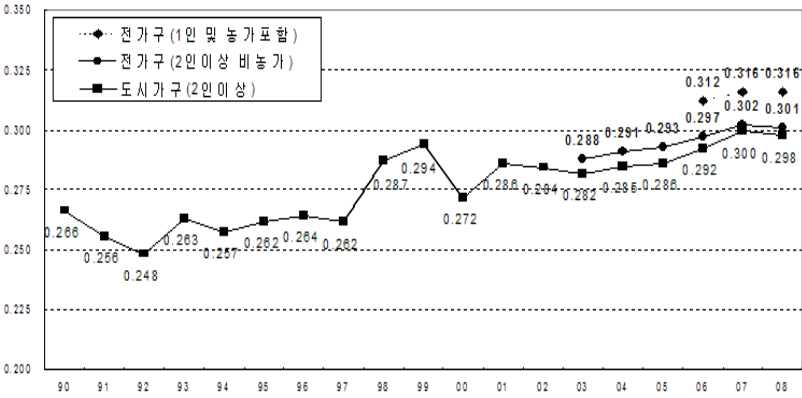


자료: 김용기. 2010. 한국중산층의 변화와 경제사회적 결과. 삼성경제연구소

□ 소득 불평등 추이

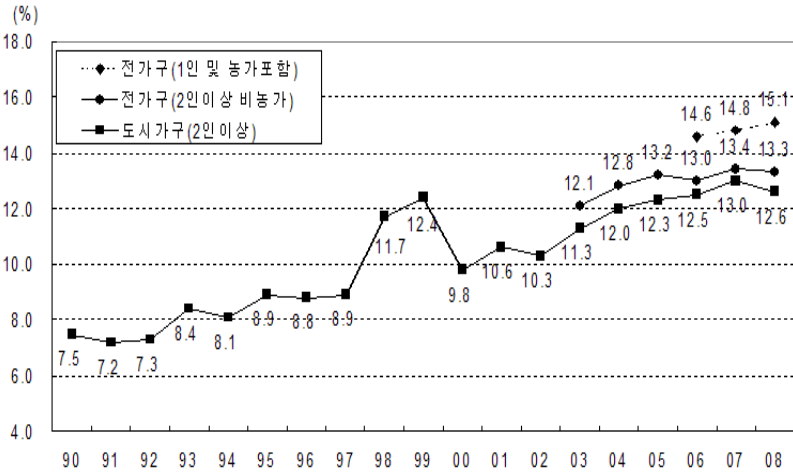
- 지니계수는 도시가구(자영업자와 무직자 포함)에서 전국 가구(농어가 제외)로 분석대상을 확대할 경우 상대적으로 급격하게 증가하고 있으며, 이러한 현상은 1인 가구의 포함 시에도 동일하게 나타나 1인 가구에서 차지하는 빈곤층 및 노인 단독가구의 비중이 높음(KDI, 2008).

[그림 3-22] 지니계수의 변화추이 (가처분소득 기준)



자료: 통계청, 「2008년 4/4분기 및 연간 가계동향」, 2009.

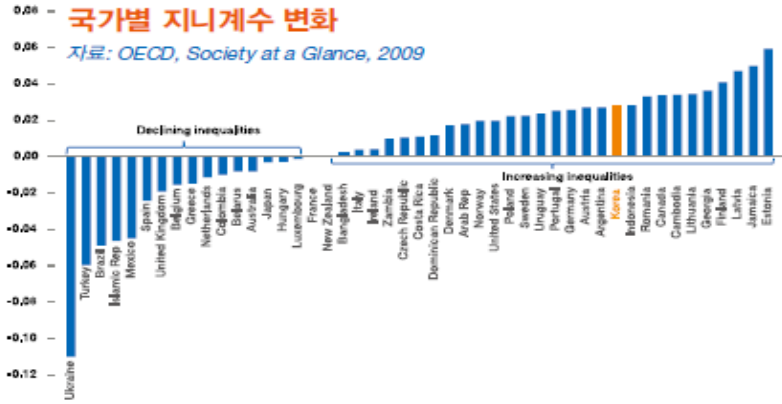
[그림 3-23] 가처분소득 기준 상대적 빈곤율의 변화추이



자료: 통계청, 「2008년 4/4분기 및 연간 가계동향」, 2009.

○ 아래 그림에서 보는 바와 같이 한국은 최근 불평등이 급격하게 증가한 국가 중 하나임.

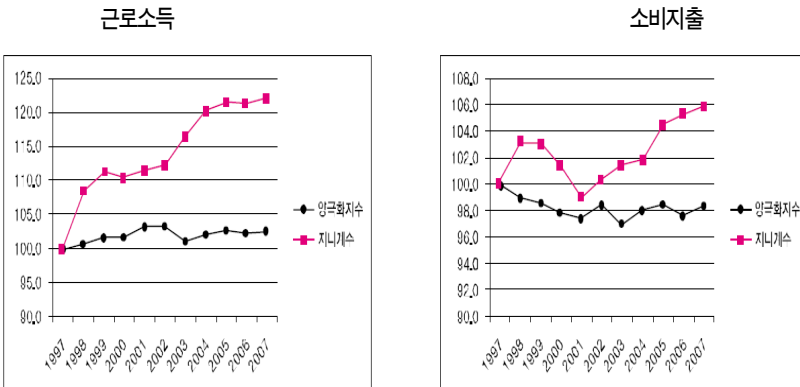
[그림 3-24] 국가별 지니계수 변화



□ 소득 양극화 추세

- 설윤(2010): 근로소득과 소비지출 모두에서 지니계수의 증가보다 훨씬 더 급격하게 양극화지수가 상승하는 추세

[그림 3-25] 양극화지수와 지니계수

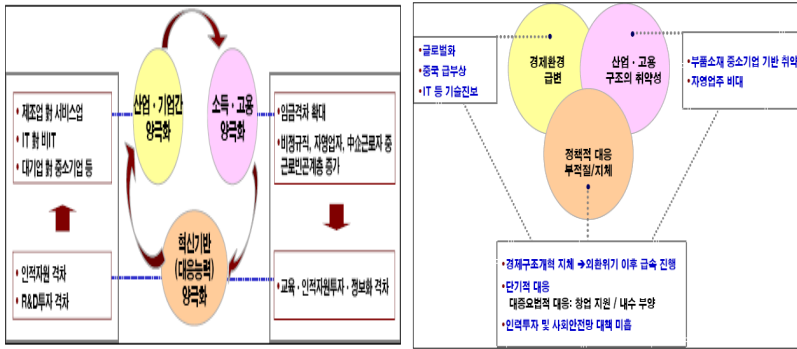


자료: 설윤 (2010) “가구 특성별 양극화의 추이와 시사점” KEFR Insight (10-02).

- 이러한 양극화의 추세는 앞서 언급한 저출산 고령화로 인한 인구 구조의 변화(노인인구 및 노인가구 비율 급증)와 노동의 양극화(산업, 임금, 직종 등에서의 양극화)를 주요 원인으로 꼽을 수 있음.

- 특히, 자영업 부문의 구조조정, 성별, 학력별 임금격차의 확대, 고용불안, 근로빈곤층의 확대 등에서 최근 중산층 축소와 양극화 확대의 원인을 찾을 수 있음.

[그림 3-26] 사회양극화의 성격과 구조적 도해

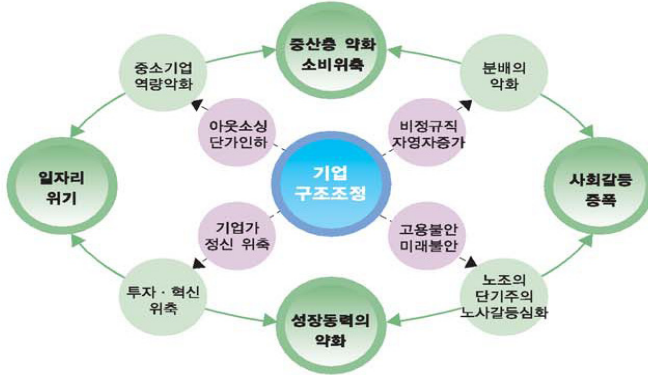


자료: 노대명 외, 『빈곤의 동태적 특성 연구』, 한국보건사회연구원, 2007.

나. 중산층 축소와 분배구조 악화의 사회·경제적 영향

- 우리 사회는 특히 외환위기 이후 중산층이 축소되고 분배구조가 악화되는 사회적 연쇄 고리 속에 들어가 있음.
 - 아래 그림에서 보는 바와 같이, 일자리 위기가 중산층 약화와 소비 위축을 야기시키고, 이로 인한 사회갈등 증폭이 다시 성장 동력을 약화시키고 있는 형국임.
 - 장기적으로 이러한 악순환의 고리를 끊어야 지속가능한 성장과 안정적인 미래 비전을 구상할 수 있을 것임.

[그림 3-27] 외환위기 이후 경제모델의 위기



자료: 대통령저문 정책기획위원회, 사회비전2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략.

□ 중산층의 축소와 분배구조 악화는 정치·사회적 불안정을 초래하여 장기적으로는 경제 성장에도 악영향을 미침.

○ 중산층 확대는 좌우의 대립을 약화시키고 중도 정당의 위상을 강화함으로써 사회갈등을 완화하는 역할을 함(김용기, 2010).

– 22개국을 대상으로 중산층 비중과 정치적 안정의 관계를 분석한 결과 상관계수는 0.56으로 매우 높게 나타남.

• 중산층 비중과 투명성 지수 간에도 0.62의 높은 상관관계

– 반대로 중산층이 약화되면 부유층과 빈곤층 간의 사회적 갈등이 격화되고, 이익집단이 발호하는 등 다양한 사회적 부작용 초래

○ 중산층이 취약한 사회는 여러 가지 요인들이 성장을 억제할 가능성이 높음(김용기, 2010).

– 소득재분배와 인적자본 축적 문제가 성장을 저해하고 정치제도를 불안하게 함.

• 불완전한 자본시장에서 부의 불평등은 다수의 저소득층이 인적자본을 축적하는 것을 방해하며, 같은 계층 간 혼인이 이 같은 불평등 심화

• 담보대출이 어려운 저소득층은 부유층에 비해 양질의 교육을 얻기가 어렵기 때문

- 정부가 주로 저소득층을 겨냥한 포퓰리즘적 분배정책과 엘리트층 위한 과도제 보호정책을 동시에 추진함으로써 정치 불안 조성
- Easterly(2001)는 부존자원을 도구변수로 이용하여 1인당 GDP가 중산층 소득점유율에 미치는 영향을 제거한 후 중산층 컨센서스에서 1인당 GDP로 이어지는 인과관계 실증

□ 분배구조 악화는 교육기회 양극화와 빈곤의 대물림 초래

- 최근 가족배경이 인적자본의 형성에 미치는 영향력은 오히려 증대되고 있어 빈곤과 불평등의 세대간 전이 현상 심화되는 실정임(보건복지부, 2009)
 - 빈곤에 따른 학습 결핍, 부적절한 교육여건 등으로 인한 교육소의 계층이 증가하고 있으며, 이로 인한 정보격차(digital divide)와 학습격차(learning divide)는 빈곤세습의 주요 요인으로 작용하는 것으로 파악됨.
- 소득분위 하위 40%의 경우 미래세대의 경쟁력 제고를 위해 필요한 교육관련 지출의 증가율이 상대적으로 가장 낮을 뿐만 아니라, 소득분위 상위 40%와 비교하여 그 비중 또한 감소한 것으로 나타나 빈곤의 대물림 가능성이 높아지고 있음(현대경제연구원, 2008).
 - 소득분위 하위 40%의 명목 기준 연평균 교육비 지출 증가율('95~'08년)은 5.94%로 전체 평균 증가율 6.89%와는 0.95%p의 차이가 있으며, 체감 기준으로 교육비 지출 증가율이 1.31%에 불과한 것으로 나타났음.

〈표 3-13〉 소득분위 상위 40%와 하위 40%의 교육비 지출규모 및 평균 증감률 추이

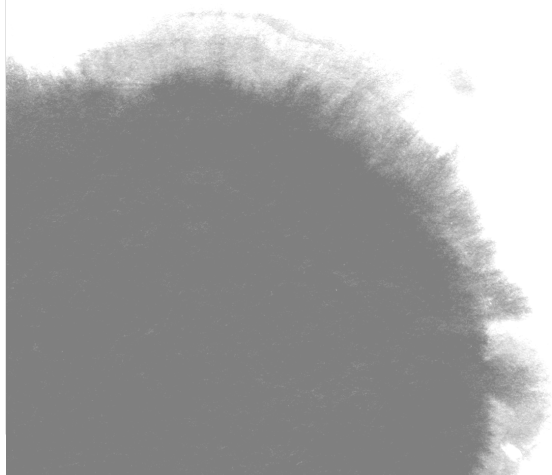
		전체 소득			
		' 95년	' 98년	' 08년	' 95~' 08년 평균 증감률
전체 평균	명목	136,433	139,307	266,093	6.89
	실질	130,035	136,364	118,237	3.31
	체감	128,735	111,526	145,973	2.15
소득분위 상위 40%	명목	197,757	211,044	377,900	7.04
	실질	188,484	179,124	240,915	3.44
	체감	186,599	168,957	207,307	2.27
소득분위 하위 40%	명목	79,453	75,070	147,348	5.94
	실질	75,727	63,716	93,936	2.44
	체감	74,969	60,099	80,832	1.31

주: 통계청, 「가계소비동향조사」 원자료를 분석한 결과이며, '08년도 자료는 2/4분기 기준임.
 자료: 유병규·이부형·이성룡, 외환위기 이후 10년간 서민경제 현황과 과제, 한국경제주평, 2008.



04

복지정책의 미래비전





제4장 복지정책의 미래비전

제1 절 복지정책의 방향성과 비전 : 지속가능한 한국형 복지 모형 구축

1. 복지정책 방향성 설정을 위한 외국 경험

가. 유럽복지국가의 발전 경로

- 최근 사회서비스의 르네상스를 맞아 이를 이론적, 실질적으로 뒷받침하는 또 다른 관점은 복지국가에 대한 ‘사회투자적 관점’이라 할 수 있음.
 - 사회투자적 관점은 얼핏 새로운 관점이라기보다는 자유주의적 인적투자이론에 기반하고 있는 것처럼 보임.
 - 그러나 이러한 접근방식은 고전적 인적자본이론보다 좀 더 거시적이고, 복지국가의 새로운 위험에 대한 새로운 인식에 기반하고 있음.
- 19세기와 20세기 동안 계리적 위험의 확률 및 통계적 계산은 많은 사회생활과 공공정책에 적용되어 왔으며, 외부적 위험에 대한 집합적 보험(사회보험)은 1945년 이후 복지국가의 핵심적 특징이 되어 왔음(Giddens 1998; Kemshall 2002 재인용).
 - 탈근대 시대에 이와 같은 ‘계산가능성의 신화’⁴⁾는 도전받게 되었음.

4) 산업사회의 사회적 위험은 규칙성을 띠면서 발생하는 위험으로 특징지워지는데, 에스핑엔더슨(Esping-Andersen 1999)은 이러한 사회적 위험을 크게 계급위험(class risks), 생애주기위험(life-course risks), 그리고 세대간 위험(intergenerational risks)로 구분하고 있다(김철주·박보영 2006)

백이나 기든스가 진술한 바와 같이 탈근대성은 지구적 위협, 그러한 위협의 확률에 대한 비결정적이고 우연적인 지식, 그리고 미래의 결과와 영향에 대한 불확실성으로 특징 지워짐.

- 또한 전통적인 사회계급과 가족의 유대가 경제적 주기, 시장, 유행, 사회정책 등에 의해 추월당하게 됨에 따라 개인은 점점 더 위협에 노출되게 됨.
- 이와 같은 이유로 산업사회의 전형적인 가족을 상징하고 설계된 기존의 복지국가와 복지제도 또한 도전받게 됨.
 - 산업사회에서 가족은 노동시장과 상품시장을 통해 대부분의 욕구를 충족시키고, 복지국가는 노령, 실업, 질병, 기타 의존성으로 인해 소득이 단절된 경우에 급여를 제공하는 것으로 가정됨.
 - 또한 노동의 젠더분화는 부분 여성노동을 활용하여 아동 양육이나 취약한 노인의 케어 욕구를 충족시키는 것을 전제로 하고 있음.
 - 그러나 탈근대시대의 사회경제적 변화는 비전형적인 근로형태와 불안정고용을 일상화시키고, 가족의 형태 또한 다양화시켰음.
 - 이는 예측가능한 소득의 단절 대신 예측할 수 없는 소득의 불안정성을, 가족 내에서의 정서적 기능과 돌봄 기능의 통합 대신, 정서적 기능과 돌봄 기능의 분열과 불안정을 초래하게 되었음.
- 이와 관련하여, 테일러-구비(Talyor-Gooby et al. 2004; 김철주·박보영 2006 재인용)는 탈산업사회로의 이행과정이 유발한 새로운 사회적 위험으로,
 - 첫째, 가족의 변화 및 성역할의 변화와 관련된 새로운 사회적 위험이 출현하였다는 점을 들고 있다. 즉, 돌봄문제 - 아동 및 노인 돌봄 - 로 인하여 일과 가족생활을 병행하는 것이 점점 더 어려워졌다는 것임.
 - 둘째, 노동시장의 변화와 관련된 새로운 사회적 위험이 대두되고 증가하였음. 적절한 보수와 안정성이 보장되는 일자리를 얻는 것이 힘들어졌을 뿐 아니라 불안정한 직업경력으로 인해 사회보장의 혜택을

충분히 받을 수 없다는 것임.

- 셋째, 사회보장제도와 관련한 새로운 사회적 위험으로, 탈산업적 복지 국가는 민영화를 통해 사적 복지를 강조하기 때문에 시민들은 안전하고 충분한 복지급여(특히 연금)와 만족스러운 복지서비스를 보장받지 못하게 되었다는 것임.
 - 이와 같은 대두되고 증가하고 있는 새로운 사회적 위험에 대응하기 위해 ‘복지국가의 탈근대화’가 요구되고 있다는 것이 ‘제3의 길’ 즉 사회투자국가론의 주창자들의 주장임.
- 다시 말해, 사회투자적 관점은 이러한 새로운 위험과 도전에 대응하기 위한 복지국가의 ‘제3의 길’을 제시하고자 하는데 목표가 있음.
- 테일러구비(Taylor-Gooby 2006)는 기존 복지국가의 위험에 대한 해소책과 이에 대한 새로운 도전, 그리고 사회투자적 관점에서의 새로운 해결방안을 위의 표와 같이 제시하고 있음.
 - 이러한 새로운 해결책의 핵심적 특징은 경제의 생산적 부문에 대한 부담이라기보다는 사회적 투자로서의 복지에 대한 강조임. 즉, 복지 국가 지출을 통해 노동의 질, 적응성, 활용성, 유연성을 향상시킴으로써 긍정적인 경제적, 사회적 결과를 창출하고자 하는 것임.
 - 리스터(Lister 2003:437; Williams 2003 재인용)는 사회투자국가의 핵심적 특징으로서 사회자본과 인적자본에의 투자, 미래 노동자로서 우선시되는 아동, 평등을 향상시키기 위한 소득재분배보다는 사회적 참여를 증진시키기 위한 기회의 재분배, 지구적 경쟁력을 향상시키기 위한 개인과 사회의 적응, 그리고 경제정책과 사회정책의 통합 등을 들고 있음⁵⁾.
- 사회투자적 관점이 사회서비스 확대와 제도화에서 유용한 관점이 될 수 있는 것은 특히 경제제도와 사회제도에 대한 통합적 관점임.
- 이는 특히, 여성노동력의 활용, 미래 노동력으로서의 아동에 대한 적

5) 그러나 사회정책은 여전히 경제정책의 ‘시녀’라는 점을 전제하고 있다.

극적 투자와 보호, 노동력의 흡수 풀(pool)로서의 사회서비스 시장의 활용, 그리고 더 나아가 사회통합적 관점에서의 기능성과 생산성의 활성화(activation) 등으로 구체화될 수 있음.

□ 탈산업사회에서 여성의 노동력은 재평가된다. 많은 유럽국가에서 이미 남성 경제활동참가율은 줄어드는 대신 여성의 경제활동참가율은 증가하고 있는 추세임

○ 이는 서비스경제라는 탈근대사회의 특성을 반영하기도 하며 동시에 젠더평등에 대한 높아진 인식을 반영하는 것임. 이에 따라 젠더적 관점에서의 시민권이 새롭게 부각되고 여성의 ‘탈가족화’가 중요한 논의의 주제로 부각되기도 함. 여성의 사회참여는 사회서비스 인프라의 확충을 필수적으로 요구하게 되며, 사회서비스 제도화의 방향에 따라 여성은 ‘탈가족화’와 ‘재가족화’의 선택갈등으로부터 해방될 수 있음.

○ 실제로 (특히 보육에 대한) 사회서비스 제도화의 수준, 여성의 경제활동참가율 그리고 출산율 간에는 밀접한 상관관계가 있는 것으로 주장됨.

□ 한편, 아동에 대한 투자전략은 특히 인적자본의 측면에서 새로운 것이 아니지만 지식기반사회의 새로운 노동수요라는 측면에서, 그리고 아동빈곤의 재발견이라는 측면에서 새롭게 부각되고 있음.

○ 특히, 교육과 보육의 결합, 빈곤과 사회적 배제의 근절, 저출산 문제의 해소 등의 목표를 두고 아동에 대한 서비스가 강화되는 것이 일반적인 추세임.

○ 실제로 사회투자의 역할은 지구경제에서 국가의 생존력을 유지하기 위한 투자를 제공하는 것이며, 미래에 대한 투자로서 아동에 대한 돌봄과 복지에 우선순위를 두어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있음. 즉, 불이익을 받는 아동에 대한 어린 시기의 교육이 미래 문제를 예방함에 있어 특히 중요하다는 것임(Williams 2003)⁶⁾.

6) 이러한 주장을 반영하는 정책으로서 영국은 2020년까지 아동빈곤을 해결하기 위한 National Childcare Strategy와 Sure Start를 도입하고 확대하였다.

- 또 다른 한편 사회서비스 노동시장은 유럽을 비롯한 고실업국가에서 새롭게 주목받고 있는 풀임. 특히, 독일과 프랑스에서 사회서비스 노동시장은 청년실업 문제와 관련하여 결정적인 중요성을 가지는 것으로 보임.
- 요컨대, 사회투자국가의 핵심 목표는 ‘활성화’(activation)이며, 핵심적 정책은 교육에의 적극적 투자, 세제지원을 통한 근로가족에 대한 지원, 보육 및 돌봄서비스 제공을 통한 여성노동력의 경제활동참여 독려, 적극적 노동시장정책을 통한 근로의 활성화 등임.
 - 즉, 사회투자국가는 일에 대한 강조와 함께 일을 가능하게 하는 사회서비스 지원을 통한 국가의 개입을 강조하고 있다(Jenson 2006).
- 그러나 사회투자국가론에 대한 비판도 만만치 않음.
 - 사회투자국가론에 대한 비판의 핵심은 그러한 담론의 이념적 좌표가 모호하며, 여러 이론들의 아류이거나 모호한 혼합에 불과하다는 비판임.
 - 한편으로 이는 신자유주의적 축적체제에 순응하는 조절양식으로서 신자유주의적 경제체제를 주어진 것으로 받아들이고 이러한 경제체제에 개인의 복지와 노동을 순응시키고자 하는 방편에 불과하다는 것임.
 - 즉 제3의 길의 비판논자들은 사회투자국가는 기존의 보수주의적 전제를 그대로 계승하고 있으며 결과적 평등에 대한 좌파적 전통을 부정하고 있는 신자유주의의 아류라고 평가절하하고 있음(Hobsbawm 1999).
 - 다른 한편, 영국 신노동당을 중심으로 제기되고 있는 제3의 길 또는 사회투자국가는 전후 노르딕 사민주의 복지국가가 지향했던 복지체제를 이들 국가들이 뒤늦게 따라가는 것일 뿐이라는 주장도 있음(Esping-Andersen 2002).
 - 즉 사회투자국가는 복지국가를 둘러싼 새로운 패러다임을 제기하는 것이라기보다는 상대적으로 (비활성화된 노동력이 많음으로써) 노동시장에 참여율이 낮고 (공적서비스의 미발달로 인해) 사회서비스가

취약한 자유주의 복지국가들이 시민주의 복지국가들과 같이 고용율을 높이고, 사회적 불평등을 완화하기 위해 교육·훈련·돌봄으로 대표되는 사회서비스를 강화하고자 하는 전략적 전환이라고 이해할 수 있다는 것임.

- 실제로 스웨덴, 덴마크 등 북유럽 복지국가들은 1970년대부터 교육·훈련·돌봄에 대한 공적사회서비스를 강화함으로써 이미 성별, 나이, 자녀유무, 가족형태와 관계없이 모든 시민의 노동권 보장(현재 자유주의 및 보수주의 국가에서 활성화 정책이라 일컬어지는)을 복지의 근간으로 삼고 있음.

□ 이러한 비판에도 불구하고, 사회투자국가론에서 제기하는 ‘새로운 사회적 위험’에 대한 분석과 이러한 위험에 대응하기 위한 복지국가의 변화 노력의 정책적 방향성과 목표에 대한 인식은 최근 사회서비스 제도화 경향을 이해하는데 중요한 단서가 되는 것은 분명해 보임.

- 다만, 이러한 사회투자국가론의 분석이 이념적 좌표가 모호하고 신자유주의적 노동유인정책과 노르딕형 시민주의 국가의 모호한 혼합을 추구한다는 비판에 대해서 귀기울일 필요가 있다고 보여짐.

〈표 4-1〉 유럽 복지국가의 발전

	Settlement I: 1950-1970년대 전통적인 복지국가	Challenges	Emerging Settlement II 사회적 투자
환경			
경제	안정적이고 지속적인 성장	금융지구화는 국민국가 정부의 역할을 제한함 ‘경쟁력 요구’ 탈산업화는 성장을 감소시킴	경쟁력을 통한 성장 고부가가치 노동
노동 시장	높은 고용	기술적 도전 + 국제경쟁은 일자리 안정성을 위협함 서비스부문으로의 이동	‘Flexi-curity’ 적절히 숙련된 유연한 노동력
사회	안정적인 핵가족 노동의 젠더 분화	더 유연한 가족 높아진 여성 고용률	평등한 기회
인구	노동력과 의존인구 간의 안정적인 균형	노령화는 연금, 건강보호 및 소셜케어의 지속가능성을 위협함	부양비 조정
정치 세력	계급기반: 조직화된 다수 노동계급과 중산계급이 복지국가와 이해를 같이함	과연화: - 지불노동에의 접근성 - 소셜케어 - 민영화된 서비스 - 이민	다중적 이해: 정부와 관련하여 기업의 역할 확대
국가의 역할	정부는 환율, 이자율, 실업률을 통제할 수 있음	통제 수단의 상실	정부는 경쟁력을 향상시킬 수 있음
지배적인 이론적 모델			
정치 경제	네오케인저인 수요 관리	느슨한 통화주의	‘역동적, 지식기반 경제’ ‘제3의 길’
행정	관료주의 전문주의	‘예산-극대화 뷰로크라트’ ‘principle/agent 문제’	탈중앙화 성과관리 내부시장
시민권	소극적, 선거동안 참여 권위에 대한 신뢰	Self-regarding 비관적	적극적, 책임성, 개인주의
해결책			
복지 국가	전통적 복지국가: 국가생산에 대한 기여 - 경제사이클을 완화함 - 노동력을 향상시킴 - 정부에 대한 지원을 촉진함	경제적 목표를 위협에 빠뜨림: - 부당한 비용들 - 노동시장 지원과 할당적 비효율성 - 분배투쟁을 촉진함	시장 수단에 의한 복지 목표달성: 다음에 의해 국가목표에 기여함: - 노동력훈련과 동원화 - 효율적인 필수서비스의 제공 - 사회통합을 촉진함
이슈	생산으로부터 분배로의 목표 편향성	반생산적 복지국가	취약집단의 포괄 개인주의와 사회적 자본

자료: Taylor-Gooby(2006)

나. 외국의 사회복지지출 구조 및 시사점

□ 각 국가마다 GDP 대비 사회지출의 수준에 있어서 매우 큰 편차를 보일 뿐만 아니라 그 내부 구조에 있어서도 상이함.

- [그림 4-1] 에서 보는 바와 같이 현금급여에 있어 비근로계층(노인)중심의 저발달형(미국, 캐나다, 일본)이나, 비근로계층 중심의

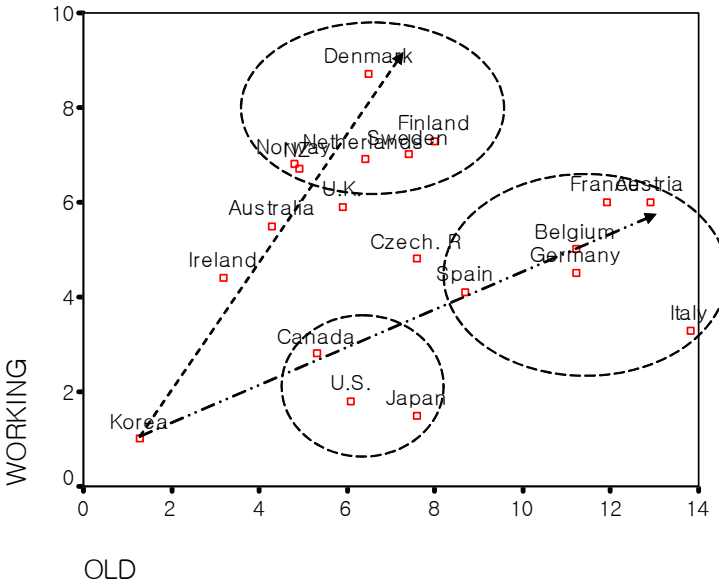
고도발달형(프랑스, 오스트리아, 독일, 벨기에)이나, 또는 근로계층 중심의 고도발달형(덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드)이나의 선택지가 있을 수 있음.

- 또 다른 측면에서, 그림 3-4에서와 같이, 현금급여중심의 저발달형(미국, 일본, 오스트레일리아)이나, 현금급여중심의 고도발달형(프랑스, 독일, 오스트리아, 벨기에, 이탈리아), 혹은 사회서비스중심의 고도발달형(덴마크, 스웨덴, 노르웨이)이나의 세 가지 길이 있을 수 있음.
- 이는 GDP 대비 공적 사회지출을 한 축에 놓고 이러한 공적사회지출에서 사회서비스가 차지하는 비중을 다른 축에 놓고서 비교한 그림 3-5에서도 비슷한 결과를 볼 수 있음. 즉, 저지출 저서비스형(미국, 일본, 뉴질랜드, 오스트레일리아), 고지출 저서비스형(독일, 프랑스, 오스트리아, 벨기에, 이탈리아), 그리고 고지출 고서비스형(스웨덴, 노르웨이, 덴마크)의 세 가지 유형이 그것임.

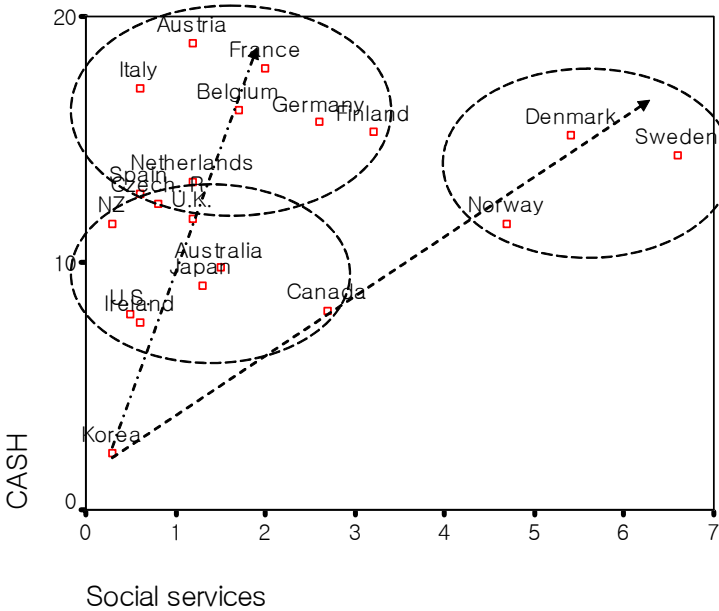
□ 이와 같이 사회복지와 사회서비스의 내부 구조에 있어서도 에스핑-앤더슨의 복지국가레짐이 유효하게 적용될 수 있음을 알 수 있음.

- 그림에서 보는 바와 같이, 한국은 그 출발선상에 서 있는 나라임. 지금까지의 역사적 발달경로와 사회경제적 구조의 측면에서 볼 때 우리나라의 사회복지체제는 미국, 일본형을 거쳐 좀더 나아간다면 독일, 프랑스형으로 갈 가능성이 많음.
- 그러나 또다른 측면에서 우리나라의 급속한 사회서비스 수요와 이에 대해 강하게 제기되는 사회적 요구는 이러한 방향을 바꾸어놓을 가능성도 배제할 수 없음.
- 이 시점에서 요구되는 것은 한편으로는 미래 사회에 대한 엄밀하고 철저한 수요분석과 제도설계이며, 다른 한편으로는 이를 주도적으로 이끌고 나아갈 수 있는 정책적 의지임.

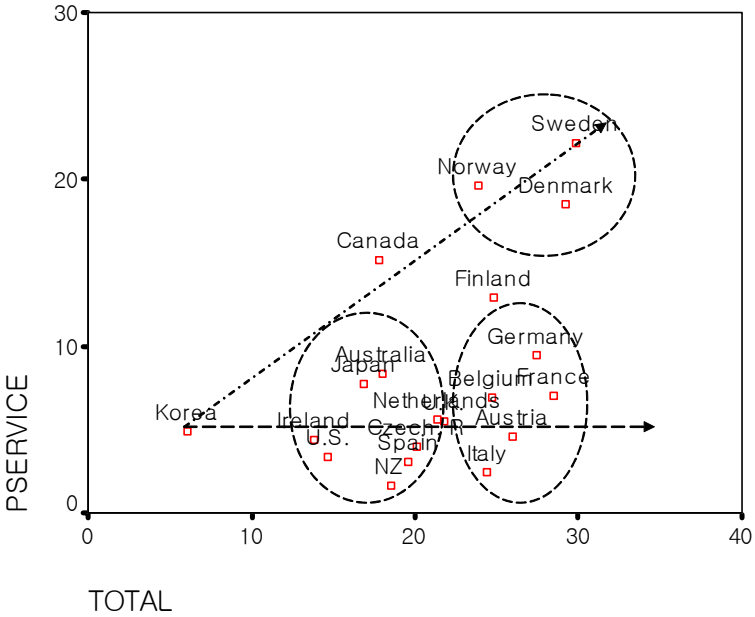
[그림 4-1] 근로계층에 대한 지원 대 노인계층에 대한 지원(현금급여)



[그림 4-2] 현금급여 대 사회서비스 비율(공적사회지출)



[그림 4-3] GDP 대비 공적사회지출과 공적사회지출에서 사회서비스의 비중



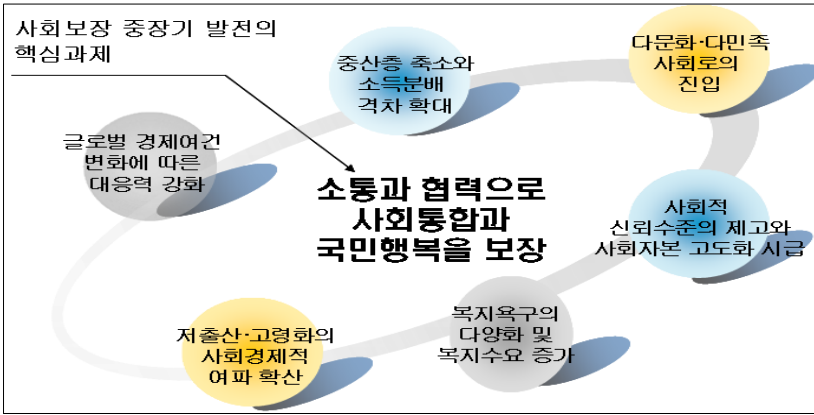
2. 지속가능한 한국형 복지모형 구축

가. 사회보장의 핵심과제

□ 사회보장의 주요 핵심과제는 다음과 같음.

- 저출산·고령화의 사회 경제적 확산
- 글로벌 경제여건 변화에 따른 대응력 강화
- 중산층 축소와 소득격차 확대
- 복지욕구의 다양화 및 복지수요 증가
- 다문화·다민족 사회로의 진입

[그림 4-4] 사회보장 중장기 발전의 핵심과제



자료: 보건복지부 (2009) 『사회보장장기발전계획』

나. 지속가능한 한국형 복지모형 구축의 기본방향

□ 분배정의 실현

- 한국형 복지모형은 열악한 계층에 보다 많은 지원을 하는 분배적 정의가 실현되어야 함(J. Rawls의 maximin principle).

□ 점진적인 보편적 복지 실현

- 최근 보편적 복지와 선별적 복지 간에 쟁점이 형성되고 있음. 여기에는 이념적인 차이는 있으나, 현실에서는 조화가 가능.
 - 예컨대, 소득기준 70% 대상의 준 보편적 복지와 연령(기초노령연금 등의 경우), 학년(무상급식 등의 경우) 등의 기준으로 전체의 70% 대상에게 제공하는 보편적 복지는 급여예산의 측면에서 차이가 없음.
 - 그러나 소득을 기준으로 수급자를 선정하는 방식은 스티그마를 유발할 뿐만 아니라, 자산조사 비용이 증가됨.
- 따라서 예산 기능능력 등을 감안하여 점진적인 보편적 복지를 실현하는 방향으로 접근하여야 함.

□ 포괄적 사회안전망의 구축 및 제도 간 연계로 보호의 사각지대 축소

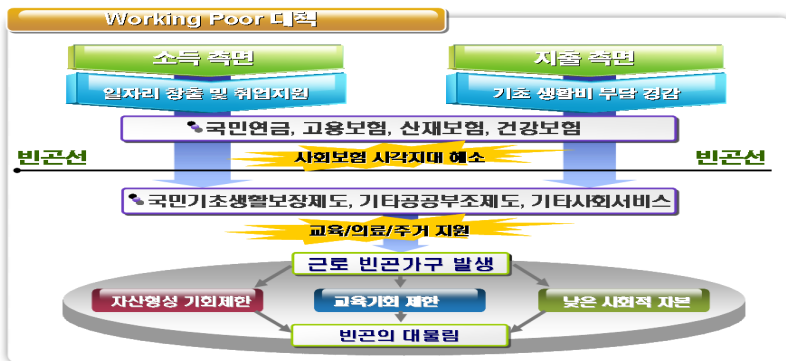
- 빈곤선 이상의 계층에게는 사회보험(1차 안전망), 빈곤선 미만의 계층에게는 공공부조(2차 안전망)를 기본원칙으로 하여 제도별 사각지대를 축소

- 그리고 1, 2차 사회안전망에서 누락된 자는 긴급구호, EITC, 공공근로, 실직자 대부사업 등으로 보호함으로써 사회안전망의 사각지대를 제거
- 소득계층별 대응 전략
 - 중산층 붕괴 방지를 위한 사회보험 보완 및 긴급지원제도 확충
 - 빈곤층에 대한 최저 소득보장을 위한 국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애연금 등 보강
- 인구 특성별(근로계층, 노인, 아동 등) 체계적이고 포괄적인 사회복지 시스템 구축
 - 근로계층에 대해서는 생계보장과 일자리의 연계 강화
 - 노인 및 장애인에 대해서는 생계보장, 의료, 사회서비스 강화
 - 아동에 대해서는 보육, 교육, 사회서비스 강화
- 교육, 의료, 주거 등의 기회균등 실현을 통한 저비용 사회구축
 - 오늘날 우리사회의 높은 교육비·보육비, 의료비, 주거비 등은 임금상승 요인이 되고, 이는 국가의 경쟁력을 훼손하는 결과를 초래함.
 - 기회의 균등 실현은 우파적 관점에서도 인정하는 분배적 정의이며, 이는 사회적 갈등을 해소하고, 저비용 사회를 실현하는 토대를 제공함.
 - 따라서 기회의 균등과 관련되는 분야에 대한 지원 강화 필요
- 사회복지 제도 간, 사회복지와 노동시장 간의 선순환적 연계성 제고
 - 사회서비스 확충 → 안정적인 사회적 일자리 창출
 - 주민지원센터(동사무소)와 고용안정센터의 연계성 강화 → 근로빈곤층의 탈빈곤 촉진
 - 근로장려세제(EITC) 확대와 사회보험료 대납 연계 → 사회보험 사각지대 완화
 - 기초노령연금과 국민연금제도가 연계성 제고 → 노인의 안정적 소득 보장
- 전달체계 개선을 통한 사회복지 제도의 효율성 및 효과성 제고
 - 전달체계 개선 통한 예산 효율성 및 복지 체감도 증진
 - 기초보장제도 모니터링 제도 확충을 통한 부정·과잉 급여 축소

제2절 근로빈곤과 잉여화에 대한 대응: 일-복지 연계형 복지 모형 구축

- 이와 같은 측면을 고려할 때 근로유인을 훼손하지 않으면서 근로빈곤층이 중산층으로 진입할 수 있도록 물꼬를 터주는 방향으로 공적이전의 역할을 확대해 나가는 것이 근로능력 빈곤층에 대한 복지제도 설계의 핵심이라 할 수 있음.
- 근로빈곤에 대한 대응방안의 전체적인 구상은 아래 그림과 같음. 요컨대, 소득 격차를 완화할 수 있는 하나의 방안은 가구의 (이전)소득을 높이는 것이고, 다른 하나는 교육, 의료, 주거 등의 소비지출 부담을 줄여주는 것임.

[그림 4-5] 근로빈곤층에 대한 대응방안



제3절 저출산문제에 대한 대응: 보육/교육과 일-가정양립형 복지체제 구축

- 2010년 현재 우리나라의 65세 이상 노인 인구 비율은 11%이며, 2018년에는 14%를 넘어서면서 고령사회(aged society)에 진입할 전망
- 우리나라의 고령화 속도는 여타의 OECD 국가에 비해 매우 빠르다는

측면에서 노인의 빈곤, 건강, 여가 등의 문제가 심각하게 대두되고 있지만, 현 노인세대에 대한 대비책은 걸음마 단계에 있는 것이 현실

- 그 결과 노인빈곤율과 자살율이 OECD 국가에서 가장 높게 나타나고 있다. 우리나라의 노인빈곤율이 매우 높게 나타나는 것은 무엇보다도 공적 연금이 아직 성숙하지 않아 현재 노인세대의 수급률이 매우 낮기 때문이다. 덧붙여 이들이 노동시장참여 기간 동안 벌어들인 소득의 대부분을 주택 마련, 자녀 교육과 혼인 등의 생활비에 투입함으로써 노후를 위한 대비를 제대로 하지 못한 데서도 그 원인을 찾을 수 있음.
- 따라서 노인의 삶의 질과 행복도를 높이기 위해서는 무엇보다도 노인의 경제적 안정이 긴급하고 필수적인 과제⁷⁾.

가. 저출산 문제 대두에 따른 새로운 복지 패러다임 설정

- 과거 1960~1970년대 경제성장 시대의 고출산 국가에서 2000년대 이후 급격하게 초저출산 국가로 진입
 - 1970에 4.53명에 달하던 우리나라 합계 출산율은 1983년 2.08명으로 인구대체수준으로 하락
 - 2001년에는 초저출산 국가 수준인 1.3명, 2005년에는 합계 출산율 추계 이후 가장 낮은 수준인 1.08명으로 하락하였으며 2009년 현재 출산율은 1.15명
- 저출산이라는 과거에 경험해 보지 못했던 신사회적 위험이 대두됨에 따라 지금까지 취약계층 위주로 추진해 오던 복지 패러다임의 전환 필요성 대두
 - 잠재 성장률의 둔화, 사회적 부양비 부담 증가, 내수 시장의 위축 등 저출산 고령화가 가져올 사회적 비용을 고려해 볼 때 선제적인 정책

7) 2005년 통계청에서 60세 이상 노인을 대상으로 한 설문조사 결과, 노인이 겪고 있는 가장 큰 어려움이 무엇인가라는 질문에 대해 45.6%가 경제적 문제를, 27.1%가 건강 문제를 꼽았다.

추진으로 부정적인 파급 효과 최소화 필요

- 저출산 고령사회 문제 대응을 기회로 우리나라 복지 정책이 보편적 복지로 한 단계 업그레이드할 전기 마련
- 자녀를 양육하는 가족에 대한 지원 정책을 국가 복지 정책의 핵심 분야에 포함
 - 저출산 문제가 대두되었던 유럽 국가에서도 1960~1970년대 저출산 문제에 대응하기 위하여 취약 계층 중심의 가족 복지 정책을 자녀를 양육하는 보편적인 가족 지원 정책으로 전환
 - 유럽 국가에서는 연금, 건강보험, 장애인 정책, 실업 정책과 더불어 가족 지원 정책이 국가 복지 정책에서 중요한 자리를 차지
 - 우리나라도 지금까지 취약 계층 중심으로 이루어져 왔던 가족 지원 정책의 대상과 범위를 자녀를 양육하는 가정으로 확대 필요
- 저출산이 가져올 미래 사회 파급 효과에 대응하기 위해서 우수한 인력을 양성함으로써 미래 사회 신 성장 동력 확보
 - 보육·교육의 질을 강화하여 인구의 양적인 측면 뿐 만 아니라 질적인 측면에서 우수한 인적 자본 배양
 - 우수하고 생산성이 높은 인력을 양성하기 위해서 어린 시절부터 양질의 보육과 교육을 제공하는 효율적인 정책 추진
 - 적극적인 여성 인력 활용을 위해서 가정과 직장에서 일과 가정의 양립 지원 체계 구축

□ 향후 저출산 정책의 정책 방향

- 모든 국민이 낳고 싶은 수 만큼의 자녀를 낳고 양육하는데 어려움이 없도록 모든 사회 주체가 지지하는 사회 구축
- 모든 아동이 건전하게 자라날 수 있는 환경을 조성함으로써 기회에 대한 형평성을 부여하여 노력한 것 만큼 받을 수 있는 사회 추구
- 국가, 기업, 국민들이 상호 소통하는 사회 문화를 조성하여 사회 통합적이며 지속 성장이 가능한 국가 건설

- 복지 차원에서의 지원 정책을 미래 사회 대응 전략으로 전환
 - 모든 부처를 아우르는 국가 적인 미래 성장 전략으로 추진
 - 각 분야별 미래 사회 대응 로드맵 작성
- 시장의 역동성을 뒷받침해 줄 수 있는 신 성장 전략으로 추진
 - 내수 시장 활성화 및 복지 관련 시장의 정상화
- 신 사회적 위험에 능동적으로 대응할 수 있는 가치관 확립
 - 미래 사회 대응할 수 있는 새로운 이념 체계 구축
 - “성장 사회에서 성숙 사회”로 국가 업그레이드 추구

제4절 고령사회에 대한 대응: 다층적 노후소득보장체계 구축과 사회서비스 강화

- 베이비붐 세대 은퇴에 대비 사회 각 분야별 사전 대응기반 구축
 - 노동기회를 제공하기 위하여 고령자고용연장(기업-고령자 친화적 임금피크제 활성화), 맞춤형 고령자 전직 및 취업지원 서비스 강화, 중고령자 적합형 일자리 창출 및 창업지원, 중고령인력 전문성 활용 제고, 고용상 연령차별금지제도의 정착을 추진
 - 연금제도를 내실화하기 위하여 국민연금의 장기지속 가능성 개선, 국민연금 사각지대 해소, 사적 소득보장제도 확충
 - 사전 예방적 건강관리체계 구축
 - 노후 설계 서비스 지원 및 활성화
- 안정되고 활기찬 노후생활 보장을 통한 고령자 삶의 질 향상
 - 노인일자리 사업의 내실화를 목표로 노인일자리 양적확충 및 질적 고도화, 일자리 사업의 체계화 추진
 - 노인빈곤예방을 목표로 소득보장방안을 마련하기 위하여 무연금·저연금 노인을 위한 연금제도 내실화, 국민연금 급여의 근로유인성 제고, 농어촌 고령자 소득보장 추진
 - 건강한 노후생활 및 의료비 지출 적정화를 위하여 골다공증, 당뇨

병 및 골관절염과 같은 노년기 주요 질환 관리체계를 구축, 차세대 노인 관리체계 구축 및 장기요양보험 내실화 추진, 지역사회 노인들의 사전 예방적 건강관리에 초점을 둔 노인건강프로그램 보급 확대, 건강보험 지출효율화로 재정건전성을 확보함으로써 의료비 지출 적정화를 달성

- 다양한 사회참여와 여가문화 기회를 제공하기 위하여 고령자 자원 봉사 활성화 및 인프라를 구축하고 고령자의 여가문화 프로그램 개발·보급하여 고령자의 활동적·생산적 사회구성원 역할 수행 지원

□ 주거·교통 사회 기반시설 전반을 고령친화적으로 개편

- 고령친화적 주거·교통환경 조성을 위하여 고령자용 국민임대주택 공급을 단계적으로 확대하고 대중교통 및 보행환경을 고령자에게 안전하게 개선
- 노인 권익증진 및 노인공경 기반 마련의 일환으로 독거노인 및 부부노인가구의 보호 강화 필요(독거노인의 수와 그 비율이 점차 증가하고 있는 추세), 학대노인 보호강화, 노인 부양가족 지원을 강화하여 노인우대 사회분위기 조성

□ 성장동력 분야에서 고령화 대응 정책

- 고령화는 고령친화산업이 발전할 수 있는 기회요인이 되는 측면도 있으므로 고령친화산업을 미래 성장동력 산업으로 집중 육성하여 경제성장에 기여할 필요가 있음
- 고령친화 제품 기술개발 촉진, 표준화 확대 및 우수제품·우수사업자에 대한 인증제도 실시로 적정 품질관리 추진
- 고령친화제품에 대한 접근성 향상을 통한 수요 진작 및 해외시장에 적극 진출

가. 향후 고령사회 대응 정책 방향

□ 제2차 기본계획에서는 대상을 50세 이상 베이비붐 세대로 확대하였으며,

노후 소득보장이나 장기요양보호와 같은 국부적인 문제로부터 소득·건강·주거 등 전반적인 사회시스템을 아우르는 방향으로 정책을 강화했으나,

- 임금피크제의 활성화 및 고용상 연령차별 금지제도의 정착과 같은 계획안은 기업측의 반발을 유발
- 국민연금의 사각지대를 해소하고자 하나 31만명에 달하는 보험설계사와 같은 특수형태 근로종사자에 대한 국민연금 가입을 위한 구체적인 방안이 제시되지 않아 실효성에 의문이 생김
- 일자리 창출사업은 공공사업과 같은 단기성 일자리에 집중하고 있기 때문에 여전히 제대로 된 소득으로서 역할을 하기에는 부족한 면이 있음.
- 제1차 기본계획과 비교하여 확대·강화된 정책들을 추진하기 위해서 요구되는 예산 확보에 대한 구체적인 계획이 나타나있지 않아 정책 실효성에 대한 의구심 제기

□ 제1차 저출산·고령사회 기본계획을 통해 우리사회가 직면하고 있는 고령화 문제의 심각성에 대한 인식은 증가. 현재로서는 제2차 기본계획을 얼마만큼 실현시켜 고령사회 대응 기반을 구축 할 수 있는가가 향후 고령사회 정책 방향을 결정하게 될 것으로 예상

- 그러나 제 2차 기본계획에서는 향후 저출산고령사회로 인한 급격한 사회경제적 변화가 예측됨에도 불구하고 이에 대처할 수 있는 확고한 미래 비전과 정치철학을 제시하지 못함
- 고령화 정책은 정책수혜자를 연령 혹은 건강상태별로 구체화하여 실행하는 것도 중요하지만 향후에는 노인층만 대상으로 하는 것이 아닌 전 국민의 삶의 질 향상에 정책의 지향점을 맞추어 추진해야 함
 - 향후 고령화 대응 정책은 50세 이상인 베이비붐 세대를 넘어서 전 국민이 젊어서부터 노후 준비를 할 수 있도록 거시적이고 장기적인 안목을 가지고 수립해야 함
 - 또한 고령화 정책은 저소득층이나 건강상태가 좋지 않은 노인층만을 대상으로 할 것이 아니라 점차 그 수혜대상기준을 완화하여 누구나 노인이면 복지혜택을 받을 수 있도록 정책이 보편타당성을

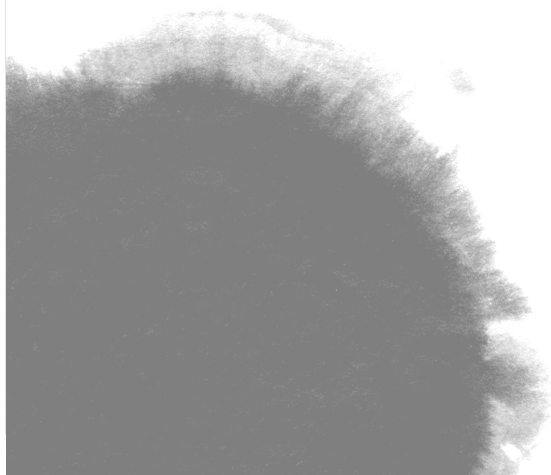
갖는 방향으로 나아가야 함

- 따라서 고령사회 정책의 주요 내용은 단순히 요양보호와 같은 서비스제공을 넘어서 국가가 국민들에게 미래에 대한 희망과 비전을 제시해 줄 수 있어야 함



05

결론 및 장색건의





제5장 결론 및 정책건의

제1절 요약

1. 우리 나라 사회복지의 현황

- 절대적 측면에서 사회지출 수준이 매우 낮음.
- 상대적으로 사적 사회지출의 비중이 높은 편임.
- 급여의 보편성 결여(선별주의적 접근)
- 공공부조에의 의존성이 높아지는 추세(공공부조의 과부하)
- 사회복지 제도 간 연계성의 결여(백화점식 제도 도입)
- 근로빈곤층에 대한 적극적 노동시장정책 미비
- 사회서비스는 여전히 걸음마 단계에 있음
- 사회복지 관련 인적·물적 인프라의 부족

2. 저출산·고령화의 파급효과

□ 생산과 소비의 위축

- 노동력의 노령화와 고용공급 감소, 저축·투자·소비 위축 등에 따라 경제전반의 활력이 저하되고 성장 잠재력 약화를 초래할 것으로 전망
- 15세 이상 신규노동력 공급은 '15년에 63만명, '20년에는 152만명이 부족하게 될 것으로 예측되며, 생산가능인구의 평균연령도 '08년 38.7세에서 '20년 41.8세, '50년에는 43.1세에 이를 것으로 예측됨

- 잠재성장률은 '06~10년에 4.6%에서 '11~20년에 4.0%, '41~50년에 1.4%까지 하락 전망(KDI)

□ 재정의 지속가능성 저해

- 노년부양비가 증가됨에 따라 재정의 지속가능성이 저해
 - 연금가입자는 '14년 1,877만명을 정점으로 감소하는 반면, 연금수급자는 계속 증가하여 연금재정의 지속가능성 저해(국민연금공단, 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향, '08).
 - 제도부양비(가입자수 대비 연금수급자수)는 '10년에 11.1%. 이후 지속적으로 증가하여 '65년 93.8%로 최고점에 이를 것으로 전망(국민연금공단, 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향, '08).
 - 결국 '44년도부터 당년도 수지적자가 발생. '60년부터 적립기금 없이 부과방식(pay-as-you-go)으로 전환 예정(국민연금공단, 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향, '08).
 - 노인의료비 급증에 따라 건강보험 재정지출 구조도 악화될 것으로 예상
 - '07년 기준, 건강보험 가입자 중 노인인구 비율은 9.2%이나, 진료비 비중은 28.2%에 이르고, 노인 1인당 진료비도(207만원) 전체 평균 진료비에(67.5만원) 비해 3.1배 정도 높은 수준. 한편, 건강보험의 65세 이상 노인의료비 지출은 9.1조원으로 '06년에 비해 22.8% 증가하여 전체 의료비 증가율 13.0%를 크게 상회(보건복지부, 2009)
 - '10년에 노인의료비는 30.9%를 차지한 반면 '30년에는 24.3%에 해당하는 노인인구가 총진료비의 65%를 차지해 두 배 이상 증가될 것으로 예측
- 고령화는 주택·금융 등 각 다양한 측면에서 변화를 초래할 것으로 전망
 - 주택수요연령층인 35~54세가 가구주인 경우는 '10년 전체의 50.2%에서 점차 감소하여 '30년에는 전체가구주의 35.8%에 해

- 당. 그러나 65세 이상이 가구주인 경우는 '00년 11.9%에서 '30년 32.3%까지 증가하여 노인가구주 가구가 늘어날 것으로 전망.
- 노인가구가 임대 및 중소형주택을 선호함에 따라 이 분야 주택수요가 증가
 - 전체적으로 주택수요가 감소할 것으로 예상되지만, 가구원 수가 적은 노인가구가 선호하는 형태의 주택수요는 증가

3. 노동시장 전망 및 파급효과

□ 일자리 창출 부진

- 고용률은 외환위기 이전 수준을 회복하고 있지 못하며 취업자 수의 증가도 2005년 이후 30만명을 넘지 못함
 - 고령화의 영향을 통제하여 15~64세의 고용률을 보아도, 2005년에서야 외환위기 이전 수준을 회복
 - 다만, 2010년 들어 취업자수가 증가 추세로 반전('10년 3월에는 전년동월대비 267천명 증가)
- 전반적인 일자리 창출력의 저하는 잠재성장률 하락에 따라 중·저성장으로 진입하였기 때문만이 아니라 성장을 해도 일자리가 충분히 늘지 않고 있기 때문임.
 - 잠재성장률은 인플레이션을 유발하지 않고 노동과 자본 등 생산요소를 최대한 활용하여 달성할 수 있는 적정 성장률로 정의되지만, 측정 방식·기본가정·추정시기 등에 따라 달라질 수 있으며, 정부에서는 4% 중후반으로 인식하고 있음.
 - 한국은행(2005)은 2005~2014년 잠재성장률을 시나리오별로 제시하였는데, 중립적인 전망 4.6%, 낙관적 전망 5.2%, 비관적 전망 4.0%임.
 - 1% 성장에 따른 고용증가율(=취업자수 증가율/성장률)로 정의되는 고용탄력성은 성장의 고용창출력을 보여줌.

- 80년 경제위기에 따른 1980~84년 시기와 97년 외환위기에 따른 1995~99년 시기를 제외하고는 고용탄력성이 0.3을 상회하고 연평균 취업자 수 증감도 40만명을 상회하는 등 성장의 견고한 고용창출력이 지속되었으나
- '03년에는 고용 없는 성장(성장률 2.8% 증가, 취업자 30천명 감소)을 경험하는 등 2000년대 중반부터 고용탄력성의 감소 추세로 전환
- 2000년대 중반 경기가 다소 회복되던 국면 (성장률 : 2.8('03) → 4.6('04) → 4.0('05) → 5.2('06) → 5.1('07))에 들어섰을 때에도 고용탄력성(-0.05('03) → 0.41('04) → 0.34('05) → 0.25('06) → 0.24('07))이 점차 하락

□ 일자리 질의 양극화

○ 분석 방법

– 산업(2 digit)과 직종(2 digit)으로 구분되는 셀을 하나의 일자리 범주로 보고 각 일자리에 종사하는 근로자들의 평균임금을 해당 일자리 질(Quality)의 기준

- 일자리 질의 지표인 임금수준은 ‘경제활동인구 부가조사(2000~2007년)’에서 조사된 산업중분류·직종중분류별 개별연도 임금이 소비자물가지수(2005년 불변가격)를 고려하여 계산한 시간당 임금의 중위값임.
- 2000년 표준산업분류와 표준직업분류가 개정됨에 따라 구산업(직종)과 신산업(직종)을 최대한 일관성을 유지하도록 결합
- 서열화된 일자리수를 분석 시작연도인 1993년의 근로자 분포에 따라 하위일자리는 1~25%, 중간일자리는 26~75%, 상위일자리는 76~100%로 구분

– 1993년 일자리를 서열화하여 일자리 3분위를 결정한 다음 비교연도의 일자리창출 구조를 분석

○ U자형의 일자리 양극화

- 1993~2007년까지 총일자리 변동 3,953천 개 가운데 중간일자리
는 17.9%(706천 개)에 불과한 반면, 상위일자리는 53.0%(2,095
천 개), 하위일자리는 29.1%(1,152천 개)로 나타나 중간일자리
의 증가가 상대적으로 낮음.
 - 고용비중으로 일자리 변화를 살펴보면, 중간일자리 -8.0%p 감
소한 반면, 하위·상위일자리 각각 1.1%p, 6.9%p 비중이 증가
- 산업별로 일자리 변동(1993~2007년)을 고용비중 변화로 살펴
보면, 제조업은 하위·중간일자리가 -507천 개, -293천 개 감소한 반
면, 상위일자리 346천 개 증가한 것으로 나타나 일자리 양극화
곡선이 J자형
 - 반면 서비스업은 하위·상위일자리가 각각 1,488천 개, 1,646천
개 증가한데 반해 중간일자리 1,359천 개 증가한 것에 불
과해 U자형의 양극화 곡선
 - 제조업은 숙련편향적 기술진보가 진전되면서 반숙련 일자리가
빠르게 감소하고 상대적으로 고숙련인력에 대한 수요가 증가하
는 상위일자리 중심으로 재편되는 반면, 서비스업은 주로 하위·
상위일 자리를 창출하는 것으로 나타나 산업별 일자리 창출구조
의 차이를 확인할 수 있으며, 서비스업에서의 중간일자리 육성
이 필요함을 시사

□ 비정규 고용의 고착화

- 2009년 8월 비정규직 근로자는 5,754천명, 임금근로자의 34.9%
 - 2006년 8월부터 감소추세를 보이던 비정규 고용 규모는 비정규직
법 개정 논란을 거치면서 2009년 8월에 309천명 증가로 반전
- 비정규 근로형태 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 기간제 근로는
2009년 들어 증가로 반전되었음
 - 일자리대책의 영향으로 공공부문, 고령층이 기간제 증가를 주도하
였지만, 민간 부문에서도 기간제 증가로 전환
 - 근로계약기간별로는 1년 이하 기간제 증가가 두드러지는데, 민간

부문의 기간제는 1년 근로계약 형태의 기간제 증가 현상이 현저하며, 공공 부문에서는 재정 일자리에 따라 1년 미만의 기간제가 증가함

- 비자발적 사유에 의한 비정규 근로의 선택이 많고('06.8 48.5% → '09.8 57.3%), 1년후 정규직으로 전환할 확률은 증가하고는 있지만, 20% 내외의 수준에 불과하여 비정규 고용의 고착화 우려가 높음
 - 남재량(2009)에 따르면, 기간제 근로자가 정규직으로 전환할 확률은 '07.8→'08.8 13.6%에서 '08.8→'09.8 21.2%로 증가하고 있지만, 20% 내외의 수준에 불과
- 2002년의 비정규 근로자는 분석기간인 5년 동안의 21.0%인 1.1년을 비취업 상태를 경험하여 비취업 경험기간이 가장 긴 것으로 나타남. 또한 비정규 근로자는 5년 동안의 57.9%를 비정규 근로 경험을 가지는 것으로 나타나, 비정규 고용의 고착화 경향을 보임.

□ 고용구조 악화에 따른 소득분배구조 악화

- 일자리의 양극화가 진행되면서 저임금근로자(중위임금이 2/3미만) 비중을 증가시켜 임금격차는 다른 선진국에 비해 높은 수준
 - 임금·소득수준이 낮은 비정규직, 자영업자 비율이 높을수록 소득 분배 구조가 악화되고 이는 내수 침체의 한 요인으로 작용하여 고용에 부정적 영향을 미치는 악순환 유발
- 외환위기 이후 빈곤의 심화는 노인 빈곤층의 증가뿐만 아니라 근로 빈곤층의 증가가 함께 작용
 - 취업자중 빈곤층이 차지하는 비중인 취업빈곤율은 1997년 6.7%에서 2008년 9.6%로 증가
 - 가구주가 근로가능연령(15~64세)인 가구에 속한 개인의 빈곤율도 1997년 8.5%에서 2008년 10.9%로 증가
 - 이병희(2010)에 따르면, 외환위기 이후 근로연령가구주 빈곤율 증가가 상대빈곤율 증가의 2/3를 차지

4. 중산층 축소와 분배구조 악화의 사회·경제적 영향

- 우리 사회는 특히 외환위기 이후 중산층이 축소되고 분배구조가 악화되는 사회적 연쇄 고리 속에 들어가 있음.
 - 아래 그림에서 보는 바와 같이, 일자리 위기가 중산층 약화와 소비 위축을 야기시키고, 이로 인한 사회갈등 증폭이 다시 성장 동력을 약화시키고 있는 형국임.
 - 장기적으로 이러한 악순환의 고리를 끊어야 지속가능한 성장과 안정적 미래 비전을 구상할 수 있을 것임.
- 중산층의 축소와 분배구조 악화는 정치·사회적 불안정을 초래하여 장기적으로는 경제 성장에도 악영향을 미침.
 - 중산층 확대는 좌우의 대립을 약화시키고 중도 정당의 위상을 강화함으로써 사회갈등을 완화하는 역할을 함(김용기, 2010).
 - 22개국을 대상으로 중산층 비중과 정치적 안정의 관계를 분석한 결과 상관계수는 0.56으로 매우 높게 나타남.
 - 중산층 비중과 투명성 지수 간에도 0.62의 높은 상관관계
 - 반대로 중산층이 약화되면 부유층과 빈곤층 간의 사회적 갈등이 격화되고, 이익집단이 발호하는 등 다양한 사회적 부작용 초래
 - 중산층이 취약한 사회는 여러 가지 요인들이 성장을 억제할 가능성이 높음(김용기, 2010).
 - 소득재분배와 인적자본 축적 문제가 성장을 저해하고 정치제도를 불안하게 함.
 - 불완전한 자본시장에서 부의 불평등은 다수의 저소득층이 인적자본을 축적하는 것을 방해하며, 같은 계층 간 혼인이 이 같은 불평등 심화
 - 담보대출이 어려운 저소득층은 부유층에 비해 양질의 교육을 얻기가 어렵기 때문
 - 정부가 주로 저소득층을 겨냥한 포퓰리즘적 분배정책과 엘리트들

위한 과도제 보호정책을 동시에 추진함으로써 정치 불안 조성

- Easterly(2001)는 부존자원을 도구변수로 이용하여 1인당 GDP가 중산층 소득점유율에 미치는 영향을 제거한 후 중산층 컨센서스에서 1인당 GDP로 이어지는 인과관계 실증

□ 분배구조 악화는 교육기회 양극화와 빈곤의 대물림 초래

- 최근 가족배경이 인적자본의 형성에 미치는 영향력은 오히려 증대되고 있어 빈곤과 불평등의 세대간 전이 현상 심화되는 실정임(보건복지부, 2009).
 - 빈곤에 따른 학습 결핍, 부적절한 교육여건 등으로 인한 교육소의 계층이 증가하고 있으며, 이로 인한 정보격차(digital devide)와 학습격차(learning devide)는 빈곤세습의 주요 요인으로 작용하는 것으로 파악됨.
- 소득분위 하위 40%의 경우 미래세대의 경쟁력 제고를 위해 필요한 교육관련 지출의 증가율이 상대적으로 가장 낮을 뿐만 아니라, 소득분위 상위 40%와 비교하여 그 비중 또한 감소한 것으로 나타나 빈곤의 대물림 가능성이 높아지고 있음(현대경제연구원, 2008).
 - 소득분위 하위 40%의 명목 기준 연평균 교육비 지출 증가율('95~'08년)은 5.94%로 전체 평균 증가율 6.89%와는 0.95%p의 차이가 있으며, 체감 기준으로 교육비 지출 증가율이 1.31%에 불과한 것으로 나타났음.

제2절 정책건의

- 분배정의 부합하는 방향의 사회보장제도 설계
 - 한국형 복지모형은 열악한 계층에 보다 많은 지원을 하는 분배적 정의가 실현되어야 함(J. Rawls의 maximin principle).
- 점진적인 보편적 복지 실현
 - 최근 보편적 복지와 선별적 복지 간에 쟁점이 형성되고 있음. 여기에

는 이념적인 차이는 있으나, 현실에서는 조화가 가능.

- 예컨대, 소득기준 70% 대상의 준 보편적 복지와 연령(기초노령연금 등의 경우), 학년(무상급식 등의 경우) 등의 기준으로 전체의 70% 대상에게 제공하는 보편적 복지는 급여예산의 측면에서 차이가 없음.
- 그러나 소득을 기준으로 수급자를 선정하는 방식은 스티그마를 유발할 뿐만 아니라, 자산조사 비용이 증가됨.

- 따라서 예산 가능성력 등을 감안하여 점진적인 보편적 복지를 실현하는 방향으로 접근하여야 함.
- 포괄적 사회안전망의 구축 및 제도 간 연계로 보호의 사각지대 축소
 - 빈곤선 이상의 계층에게는 사회보험(1차 안전망), 빈곤선 미만의 계층에게는 공공부조(2차 안전망)를 기본원칙으로 하여 제도별 사각지대를 축소
 - 그리고 1, 2차 사회안전망에서 누락된 자는 긴급구호, EITC, 공공근로, 실직자 대부사업 등으로 보호함으로써 사회안전망의 사각지대를 제거
- 교육, 의료, 주거 등의 기회균등 실현을 통한 저비용 사회구축
 - 오늘날 우리사회의 높은 교육비·보육비, 의료비, 주거비 등은 임금상승요인이 되고, 이는 국가의 경쟁력을 훼손하는 결과를 초래함.
 - 기회의 균등 실현은 우파적 관점에서도 인정하는 분배적 정의이며, 이는 사회적 갈등을 해소하고, 저비용 사회를 실현하는 토대를 제공함.
 - 따라서 기회의 균등과 관련되는 분야에 대한 지원 강화 필요
- 사회복지 제도 간, 사회복지와 노동시장 간의 선순환적 연계성 제고
 - 사회서비스 확충 → 안정적인 사회적 일자리 창출
 - 주민지원센터(동사무소)와 고용안정센터의 연계성 강화 → 근로빈곤층의 탈빈곤 촉진
 - 근로장려세제(EITC) 확대와 사회보험료 대납 연계 → 사회보험 사각지대 완화
 - 기초노령연금과 국민연금제도간 연계성 제고 → 노인의 인정적 소득 보장



참고 문헌

- 김용기·강성원·이동원·박준·문외슬·최홍. 2010. 8. 『한국 중산층의 변화와 경제사회적 결과』. 삼성경제연구소
- 노대명 외. 2007. 『빈곤의 동태적 특성 연구』 한국보건사회연구원.
- 대통령자문 정책기획위원회. 2006. 『사회비전2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략』.
- 보건복지부. 2009. 『사회보장장기발전계획』.
- 보건복지부. 2009. 『제3차 사회보장 장기발전방향』.
- 설윤. 2010. “가구 특성별 양극화의 추이와 시사점”. 『KEFR Insight』 (10-02).
- 유병규·이부형·이성룡. 2008. “외환위기 이후 10년간 서민경제 현황과 과제”. 『한국경제주평』.
- 이병희. 2010. 5. 28. “노동시장 현황과 문제점, 개선방향”. 한국보건사회연구원 발표 자료.
- 이은미. 2011. 2. 8. “가계부채의 위험성 진단 및 시사점”, 『SERI 경제 포커스』 제325호
- 저출산고령사회위원회. 2006. 『5개년 저출산고령사회기본계획 수립(1차)』.
- 조영태. 2010. 5. 20. “저출산과 장래인구, 이것이 궁금하다”. 한국보건사회연구원 발표 자료.
- 통계청. 2009. 『2008년 4/4분기 및 연간 가계동향』.
- 통계청. 『장래인구추계』 2006.

통계청. 2010. 『2009 한국의 사회지표』 .

한국보건사회연구원. 2010. 『제2차 저출산 고령사회 기본계획(안) 대국민
공청회』 자료집.

한국개발연구원. 2007. 『고령사회의 장기 거시경제변수 전망』 .

한국개발연구원. 2010. 6. 11. “미래비전 2040: 미래 사회경제구조 변화와
국가발전전략”.

OECD. 2008. Employment Outlook.

stats.oecd.org