

새 정부의 복지정책 전망과 과제

| 일시 | 2022년 6월 3일 (금요일) 13시 30분 ~ 17시 40분

| 장소 | 온라인(한국사회복지학회 유튜브)

| 주최 | 한국사회복지학회, 한국보건사회연구원



한국사회복지학회
Korean Academy of Social Welfare



K I H A S A
한국보건사회연구원

제2차 포럼 개요

◆ 포럼 개요

- **(일시)** 2020. 6. 3. (금) 오후 1시 30분
- **(장소)** 수도권조사센터 교육장 및 온라인(한국사회복지학회 유튜브 채널)
- **(세미나 주제)** 새 정부의 복지정책 전망과 과제
- **(주요 내용)**
 - 돌봄/ 소득보장/ 복지국가 전반의 주요 정책 과제
 - 새 정부에서 제시한 각 분야 정책 평가 및 전망
 - 해당 분야에서 새 정부의 성공과 실패를 가르는 핵심 요인
 - 5년 뒤 해당 분야의 성과를 위한 정책 제언 및 의견
 - 전반적인 복지정책 전망, 평가 및 한국 복지국가 전개에서 새 정부의 역할 논의

◆ 참석자 명단

구분	성명	소속 및 직위	비고
세션 1	이상은	송실대학교 교수	좌장
	김태완	한국보건사회연구원 선임연구위원	발표
	김원섭	고려대학교 교수	발표
	주은선	경기대학교 교수	발표
세션 2	박세경	한국보건사회연구원 선임연구위원	좌장
	석재은	한림대학교 교수	발표
	양난주	대구대학교 교수	발표
	전용호	인천대학교 교수	발표
세션 3	이창곤	한겨레 선임기자	좌장
	최균	한림대학교 교수	발표
	윤홍식	인하대학교 교수	발표
	정해식	한국보건사회연구원 연구위원	발표
	변금선	서울연구원 부연구위원	발표
사회	신영규	한국보건사회연구원 부연구위원	사회자
주최/ 주관	한동우	한국사회복지학회 회장	주최
	이태수	한국보건사회연구원 원장	주최
	김기태	한국보건사회연구원 부연구위원	추진 주관
	노현주	한국보건사회연구원 연구원	지원 인력

◆ 세미나 진행 순서

시간	행사 내용 및 참석자
	개회 및 인사말
13:30~13:45	(사회) 신영규 부연구위원 (개회사) 한동우 한국사회복지학회 회장 이태수 한국보건사회연구원 원장 (축사) 김민석 국회보건복지위원장
13:45~13:50	휴식
	세션 1. 소득보장정책의 전망과 과제
13:50~15:00	(좌장) 이상은 교수 (발표 1) 김태완 선임연구위원 - 새 정부 소득보장제도 내용과 방향 (발표 2) 김원섭 교수 - 새 정부 소득보장정책의 전망과 과제 (발표 3) 주은선 교수 - 소득보장분야의 전망과 과제 (토론) 세션 참석자 전체
15:00~15:10	휴식
	세션 2. 사회서비스정책의 전망과 과제
15:10~16:20	(좌장) 박세경 박사 (발표 1) 석재은 교수 - 새 정부 사회서비스정책의 전망과 과제 (발표 2) 양난주 교수 - 사회서비스 정책의 전망과 과제 (발표 3) 전용호 교수 - 사회서비스 정책의 나아갈 방향 : 커뮤니티 케어를 중심으로 (토론) 세션 참석자 전체
16:20~16:30	휴식
	세션 3. 한국복지국가 전망과 과제
16:30~17:40	(좌장) 이창곤 선임기자 (발표 1) 최균 교수 - 신정부 복지정책 방향 (발표 2) 윤홍식 교수 - 정권 교체와 한국 복지국가의 지속, 변화, 그리고 전환? 윤석열 정부의 출범과 한국 복지체제 (발표 3) 정해식 연구위원 - 새 정부의 복지정책, 그리고 한국 복지국가 전망과 과제 (발표 4) 변금선 부연구위원 - 변화하는 사회적 위험과 복지국가의 대응 전략 (토론) 세션 참석자 전체
17:40~17:50	폐회

CONTENTS

세션 1 소득보장정책의 전망과 과제

- [발표1] 새 정부 소득보장제도 내용과 방향..... 3
| 김태완 선임연구위원
- [발표2] 새 정부 소득보장정책의 전망과 과제..... 17
| 김원섭 교수
- [발표3] 소득보장분야의 전망과 과제..... 25
| 주은선 교수

세션 2 사회서비스정책의 전망과 과제

- [발표1] 새 정부 사회서비스정책의 전망과 과제..... 37
| 석재은 교수
- [발표2] 사회서비스 정책의 전망과 과제..... 49
| 양난주 교수
- [발표3] 사회서비스 정책의 나아갈 방향: 커뮤니티 케어를 중심으로..... 53
| 전용호 교수

세션 3 한국복지국가 전망과 과제

- [발표1] 신정부 복지정책 방향..... 61
| 최균 교수
- [발표2] 정권 교체와 한국 복지국가의 지속, 변화, 그리고 전환? 윤석열 정부의
출범과 한국 복지체제..... 64
| 윤희식 교수
- [발표3] 새 정부의 복지정책, 그리고 한국 복지국가 전망과 과제..... 84
| 정해식 연구위원
- [발표4] 변화하는 사회적 위험과 복지국가의 대응 전략..... 89
| 변금선 부연구위원

세션 1

소득보장정책의 전망과 과제

—
[발표 1] 김태완 선임연구위원 - 새 정부 소득보장제도 내용과 방향

[발표 2] 김원섭 교수 - 새 정부 소득보장정책의 전망과 과제

[발표 3] 주은선 교수 - 소득보장분야의 전망과 과제

발표1

새 정부 소득보장제도 내용과 방향

| 김태완 선임연구위원 |

발표자료

새정부 소득보장제도 내용과 방향

2022. 06. 03.(금)

김태완(한국보건사회연구원)



1. 논의 배경

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향 검토

3. 마무리

1. 논의 배경

Part 1

② 20대 대통령 선거 소득보장관련 주요 공약

- 국민기초생활보장제도 개편
 - 생계급여 기준중위소득 30%에서 35% 조정, 재산기준 컷오프제 도입, 장애인, 노인, 아동 근로능력이 없는 가구원을 포함한 가구 월 10만원 추가 지급, 근로 및 사업소득 공제 50% 확대
- 긴급복지지원제도 개편
 - 주거용 재산 기준 폐지, 금융재산 기준 상향. 지원금액 중위소득 26% 수준에서 중위소득 40% 수준으로 인상하며, 지원기간을 1개월에서 3개월 확대

3

1. 논의 배경

Part 1

- 노후소득보장 강화 : 국민연금 개혁
 - 국민연금 수급-부담구조 균형화, 1인 1국민연금(의무화), 다층연금개혁(국민연금-기초연금-퇴직연금-주택연금 및 농지연금), 공적 직역연금 개혁
 - 노후소득보장 강화 : 기초연금 인상
 - 기초연금 10만원 인상(현행 30만원에서 40만원). 기초보장 수급 노인 추가급여 10만원
 - 근로빈곤층 지원 확대
 - 소득 및 재산 요건을 완화, 급여액 확대
- ➔ 서울시 안심소득 시범사업(부의 소득세 형태) : 7월부터 서울 중심으로 시작

4

1. 논의 배경

Part 1

② 새로운 정부 소득보장관련 국정과제

- 42번 지속가능한 복지국가 개혁 : 상생의 연금개혁 등
- 43번 국민 맞춤형 기초보장 강화
 - 저소득층 생계안정 : 기준중위소득 35% 목표. 주거용 재산 및 자동차 기준 등 재산기준 완화
- 10번 촘촘하고 든든한 주거복지 지원
 - 주거급여 확대 : 중위소득 50%로 단계적 인상. 지원규모 현실화 및 청년주거비 지원 강화 추진

5

1. 논의 배경

Part 1

② 새로운 정부 소득보장관련 국정과제

- 43번 국민 맞춤형 기초보장 강화
 - 위기대응 지원 강화 : 긴급복지 생계지원금 인상. 재산기준 완화를 통한 지원 강화. 상병수당제도 도입 등
 - 민생안정 세제지원 : 근로장려금 최대지급액 적정수준 상향, 재산요건 합리화 등
- 45번 100세 시대 일자리, 건강, 돌봄체계 강화
 - 어르신 일자리 : 노인일자리 확대 및 내실화(사회서비스형 및 시장일자리형 확충)
- 46번 안전하고 질 높은 양육환경 조성
 - 부모급여 신설 : 2024년부터 0-11개월 아동에 월 100만원 부모급여 지급(2023년 70만원)

6

1. 논의 배경

Part 1

② 새로운 정부 소득보장관련 국정과제

- 47번 장애인 맞춤형 통합지원을 통한 차별없는 사회실현
 - 소득과 고용 : 장애특성, 유형을 감안한 적합직무모델 개발 및 맞춤형 디지털 센터 확충
- 53번 고용안전망 강화 및 지속가능성 제고
 - 고용안전망 강화 : 고용보험 적용대상 확대 및 국민취업지원제도 고도화
 - ➔ 고용지원서비스 전달체계 개편 추가 : 고용복지 연계 강화
- 기타 공약
 - 청년대상 자산형성지원제도(91번), 예술인 사회안전망 강화(57번), 농업직불금 지원 확대(72번) 등

7

1. 논의 배경

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

3. 마무리

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part2

Ⓢ 빈곤층 및 취약계층 : 국민기초생활보장제도

- 문재인 정부 국민기초생활보장제도 개편

- 2018년 10월 주거급여 부양의무자 폐지. 이후 생계급여 단계적 폐지

〈표 1-1-2〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 계획

구분	2015년 7월	2017년 11월	2018년 10월	2019년 1월	2020년 1월	2021년 1월	2021년 10월
생계급여		수급자 및 부양의무자 가구 모두에 노인·중증장애인이 포함된 가구		부양의무자 가구 노인·중증장애인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)	중증장애인 가구	만 65세 이상 노인, 한부모가구(만 30세 초과)	그 외 가구대상
의료급여				부양의무자 가구 중증장애인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)	부양의무자 가구 노인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)		
주거급여			폐지	유지			
교육급여	폐지	유지					

자료: 관계부처합동(2020a), 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안)

9

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part2

- 국민기초생활보장제도 개편 한계

- 기초생활보장제도 사각지대 및 노인빈곤 문제 상존

표 3. 일반 수급자의 연도별 연령별 비율 추이(2001~2020년)

(단위: %)

구분	0~4세	5~9세	10~19세	20~39세	40~64세	65세 이상
2001년	1.1	2.3	4.1	1.2	3.0	9.7
2002년	1.0	2.2	3.9	0.9	2.8	9.1
2003년	1.0	2.3	3.9	1.1	2.8	8.9
2004년	1.1	2.4	4.1	1.1	2.8	8.8
2005년	1.3	2.7	4.4	1.2	2.9	8.7
2006년	1.3	2.7	4.6	1.2	2.9	8.4
2007년	1.3	2.6	4.6	1.1	2.9	8.2
2008년	1.2	2.4	4.5	1.1	2.9	7.7
2009년	1.2	2.4	4.6	1.2	3.0	7.5
2010년	1.2	2.2	4.4	1.1	2.9	7.3
2011년	1.1	2.0	4.1	1.1	2.7	6.8
2012년	1.0	1.8	3.7	1.0	2.5	6.5
2013년	0.9	1.6	3.4	1.0	2.5	6.2
2014년	0.9	1.5	3.2	1.0	2.4	6.0
2015년	1.1	3.2	6.1	1.1	2.7	6.4
2016년	1.0	3.1	6.1	1.1	2.6	6.2
2017년	0.9	2.8	5.6	1.1	2.6	6.1
2018년	1.1	2.8	5.4	1.2	2.8	7.4
2019년	1.3	3.0	5.2	1.3	3.1	8.2
2020년	1.6	3.3	5.7	1.6	3.5	8.5

주: 연령대별 수급자 수/연령별 주민등록연앙인구×100

자료: 김태완, 김기태, 이주미, 강예은. (2021). 국민기초생활보장제도 접근성 강화 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p.22. 재인용.

10

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part 2

● 국민기초생활보장제도 개편 방향

- 생계급여 기준 변경 : 기준중위소득 35%로 조정 → 국민연금 노령연금액과 유사

[생계급여 조정시 생계급여 평균급여액 변화(2021년)]

[생계급여 조정시 생계+주거급여 평균급여액 변화(2021년)]

(단위: 만원/월평균)

항목	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구이상
30%(기준)	33.7	47.0	44.3	96.5
35%(조정)	37.5	50.7	45.5	98.4
40%(조정)	41.9	58.0	51.0	96.6
45%(조정)	44.8	62.8	60.3	93.2
50%(조정)	48.1	68.1	63.0	98.7

(단위: 만원/월평균)

항목	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구이상
30%(기준)	52.1 (=33.7+18.4)	66.0 (=47.0+19.0)	68.0 (=44.3+23.7)	127.7 (=96.5+31.2)
35%(조정)	55.3 (=37.5+17.8)	67.9 (=50.7+17.2)	68.7 (=45.5+23.2)	132.2 (=98.4+33.8)
40%(조정)	58.6 (=41.9+16.7)	73.9 (=58.0+15.9)	73.9 (=51.0+22.9)	129.3 (=96.6+32.7)
45%(조정)	60.7 (=44.8+15.9)	78.3 (=62.8+15.5)	83.4 (=60.3+23.1)	124.7 (=93.2+31.5)
50%(조정)	63.5 (=48.1+15.4)	84.0 (=68.1+15.9)	87.0 (=63.0+24.0)	128.5 (=98.7+29.8)

주: 평균급여액은 가구원수별 2018년 기준중위소득 30%, 35%, 40%, 45%, 50%에서 각 가구의 소득인정액을
별 금액의 가구원수별 평균으로 산출함
자료: 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사원자료 기준

주: 평균급여액은 가구원수별 2018년 기준중위소득 30%, 35%, 40%, 45%, 50%에서 각 가구의 소득인정액을
별 금액의 가구원수별 평균으로 산출함
자료: 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사원자료 기준

자료: 김태완, 이주미(2022), 기초생활보장제도 개편 방안 평가와 향후 방향, 한국사회보장학회 준계학술대의 발표자료 제인용

11

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part 2

● 국민기초생활보장제도 개편 방향

- 생계급여 기준 변경 : 노인가구 증가가 가장 크게 발생. 노인빈곤 완화 긍정효과. 반면 근로연령층 동시 증가 → 조건부수급자 증가와 자활사업 영향

[기존 및 생계급여 조정시 신규가구 특성]

구분	34세이하	35~49세	50~64세	65세이상	1인가구	2인가구	3인가구	4인이상
30%이하	1.6	2.0	5.0	7.1	11.4	2.6	0.7	0.5
30~35%	0.4	0.3	0.6	2.2	1.8	0.7	0.4	0.2
35~40%	0.2	0.3	0.4	2.2	1.7	0.5	0.4	0.2
40~45%	0.1	0.4	0.6	2.8	2.3	0.8	0.3	0.3
45~50%	0.7	0.5	0.8	2.4	2.3	0.8	0.6	0.3
50%초과	97.0	96.6	92.5	83.4	80.6	94.6	97.6	98.6

자료: 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사원자료 기준

자료: 김태완, 이주미(2022), 기초생활보장제도 개편 방안 평가와 향후 방향, 한국사회보장학회 준계학술대의 발표자료 제인용

12

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part2

● 국민기초생활보장제도 개편 방향

- 재산 기준 변경 : 재산의 소득환산율, 자동차 기준 및 급지 구분 → 일부 내용은 주거급여 개편과 연동

<표 4-2-4> 재산의 종류별 소득환산율

	주거용재산	일반재산	금융재산	소득환산율이 100% 적용되는 자동차
수급(권)자	월 1.04%	월 4.17%	월 6.26%	월 100%
부양의무자	월 1.04%		월 2.08%	

자료: 보건복지부(2021), 2021년 국민기초생활보장사업안내, p.170.

<표 4-2-5> 기본재산액

구분	대도시	중소도시	농어촌
생계·주거·교육급여	6,900만원	4,200만원	3,500만원
의료급여	5,400만원	3,400만원	2,900만원

자료: 보건복지부(2021), 2021년 국민기초생활보장사업안내, p.169.

<표 4-2-6> 수급(권)자의 주거용재산 한도액

구분	대도시	중소도시	농어촌
생계·주거·교육급여	1.2억원	9,000만원	5,200만원
의료급여	1억원	6,800만원	3,800만원

자료: 보건복지부(2021), 2021년 국민기초생활보장사업안내, p.133.

13

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part2

● 국민기초생활보장제도 개편 방향

- 재산 기준 변경 : 자동차 기준과 일반재산 기준을 완화시 현재 보다 1% 포인트 수급가구 증가 예상

[재산의 종류별 소득환산율 변경 적용 시뮬레이션 - 비율(가구기준)]

(단위: %)

가구기준	현행	자동차 75%	자동차 75% 일반재산 2.08%	자동차 50%	자동차 50% 일반재산 2.08%	자동차 4.17%	자동차 4.17% 일반재산 2.08%
수급	4.70	4.70	4.70	4.70	4.70	4.70	4.70
소득인정액 (기준중위소득)	-30%	1.09	1.11	1.12	1.12	1.13	1.27
	30-40%	1.29	1.28	1.30	1.31	1.33	1.36
	40-50%	1.73	1.73	1.74	1.70	1.72	1.78
	50-60%	1.91	1.92	1.99	1.97	2.05	2.18
	60-75%	2.77	2.79	2.88	2.81	2.92	3.44
소득인정액이 기준중위소득의 75% 초과 경상소득이 기준중위소득의 75% 이하	13.85	13.80	13.60	13.72	13.50	12.65	12.38
경상소득 (기준중위소득)	75-100%	16.26	16.26	16.26	16.26	16.26	16.21
	100%-	56.40	56.40	56.40	56.40	56.40	56.40

자료: 한국보건사회연구원, 「2018년 국민생활실태조사」 원자료

자료: 김태환, 김기태, 이주미 외(2021), 국민기초생활보장제도 접근성 강화방안 연구, 한국보건사회연구원, 재인용

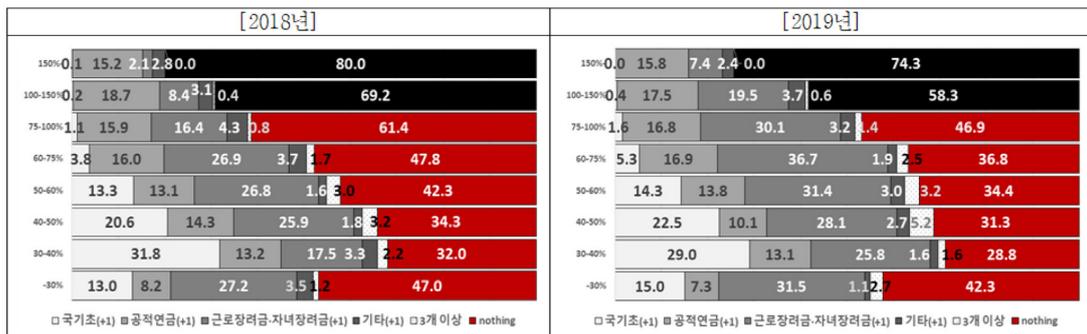
14

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part2

● 근로빈곤층에 대한 대응

- 근로빈곤층 및 근로연령층 중 소득이 낮아도 정부지원을 받지 못하는 사각지대 문제가 상존
- 소득보장제도 개편 속에서 근로연령층을 대상으로 복지-고용 연계서비스에 대한 지원체계 구축에 논의가 활발하게 진행 중



자료: 김태완 외(2022). 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계방안. 한국보건사회연구원.

15

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part2

● 근로빈곤층에 대한 대응 : 긴급복지지원제도 개편 배경

● 코로나 위기 대응

- 긴급복지제도를 통해 2020년 23만 가구 지원. 지원 요건 완화 등을 통해 2020년 총예산 4,183억 원 대비 3,962억 원 집행(실집행률 94.7%)
 - 본예산 1,656억원 + 1차 추경 2,000억원 + 2차 추경 527억원
 - 긴급복지제도는 연중 사업이며, 2020년 3월 기준 요건 완화

<보론> 한시적 제도개선 개요(2020.03~2021.03)

- (소득) 기준중위소득 75% 이하(현행 유지)
- (재산) 대도시 1.88→3.5억원, 중소도시 1.18→2억원, 농어촌 1.01→1.7억원
- (금융재산) 500만원 → 1,212만원(4인 가구)
- (기타) 법령상 위기 사유 세부요건 미충족시에도 지자체장이 인정하는 경우 지원 가능

● 긴급복지지원제도 한계 : 코로나19 및 주기적 소득분배 위기 대응 부족

➡ 임시조치에 불과. 위기 가구에 대한 대응으로 태부족(특히, 근로빈곤층)

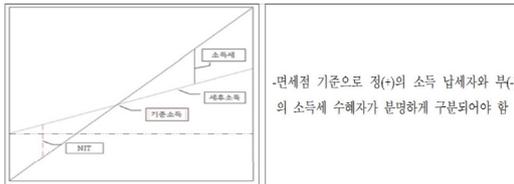
16

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

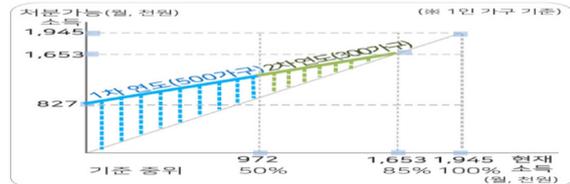
Part2

- 근로빈곤층에 대한 대응 : 긴급복지지원제도 이외 대응

- 부의 소득세와 안심소득

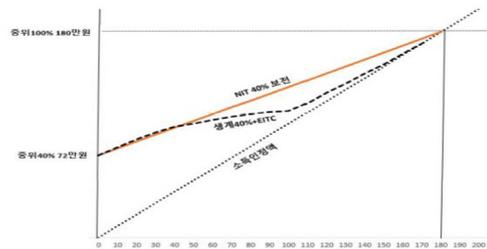


자료: 김박희, (2021), 부의 소득세 도입방안, 소득주도성장특별위원회 연속토론회 자료집

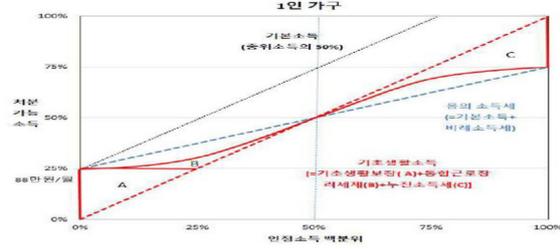


자료: 서울시 안심소득 시범사업 보도자료(2022)

- 최저소득보장제도



자료: 오건호, (2020), 미래 근로연령층 소득보장 방안: 소득 중심 재구조화, 한국사회보장학회, 한국보건사회연구원 정책토론회



자료: 노대영(2021), 소득보장재구조화와 대안적 소득보장 제안, 사회안전망 6차포럼, 보건복지부, 한국보건사회연구원 (p24, 제인송)

17

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part2

- 근로빈곤층에 대한 대응 : 긴급복지지원제도 개편 방향

- 20대 당선자 공약 중 긴급복지 : 주거용 재산 기준 폐지, 금융재산 기준 상향. 지원금액 중위소득 26% 수준에서 중위소득 40% 수준으로 인상하며, 지원기간을 1개월 원칙에서 3개월로 확대

- 국정과제 43번 : 긴급복지 생계지원금 인상. 재산기준 완화를 통한 지원 강화
 ➔ 공약에 비해 후퇴한 모습

- 근로빈곤층 대응 방향과 관련하여 향후 민감하게 제도 개편 가능성 높음

- 기존 제도로써 국민취업지원제도, 근로장려세제 등과의 관계 설정
- 현 정부 및 차기 정부 주요 정책 방향인 전국민 고용보험제도와와의 관계
- 대안적 소득보장제도인 최저소득보장제도, 부의소득세 및 안심소득과의 관계

18

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part 2

- 근로빈곤층에 대한 대응 : 근로장려세제 개편
 - 국민의 힘: 소득 및 재산 요건을 완화, 급여액 확대 ➡ 재원대비 효과는?
 - 향후 근로소득 공제, 국민취업지원제도, 자활사업, 부의소득세 등 재편에 연동



구분	현재		근로장려금 확대 공약	
	총소득 기준금액	최대지급액	총소득 기준금액 (20% 상향)	최대 지급액 (10%, 20% 상향)
단독가구	2,000만원	150만원	2,400만원	165만원 (10% 상향)
홑벌이가구	3,000만원	260만원	3,600만원	312만원 (20% 상향)
맞벌이가구	3,600만원	300만원	4,320만원	330만원 (10% 상향)

자료: 국민의 힘(2022), 제20대 대통령선거 국민의 힘 정책공약집, 재인용

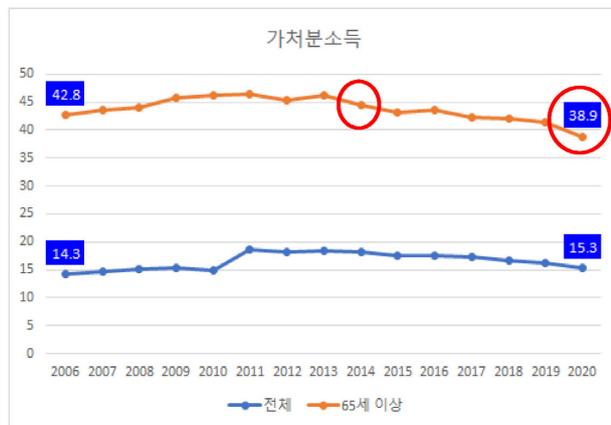
19

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part 2

⊕ 노인 : 노후소득보장 개편

- 배경 : 한국 노인빈곤율은 여전히 높은 수준이지만, 2014년 이후 점진적으로 (가처분소득)감소하는 경향 - 기초연금 도입 시점(2014년)



주: 2006-2010 가계동향조사, 2011년 이후 가계금융복지조사 기준
자료: 통계청, 국가통계포털-소득분배지표, 재인용

20

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part2

● 빈곤선과의 격차 확대 중

[그림 1-1-6] 소득수준별 노인(65세 이상)의 소득수준



자료: 김태완, 이주비(2021), 노인빈곤 진단과 대응, 보건복지부 발표자료 제인용

21

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

Part2

● 기초연금

- 기초노령연금 : 2008년 1월 노인 하위 70% 대상 월 10만원(A값 10%)으로 시작

➡ 2028년까지 A값 10%로 인상(국민연금 소득대체율 40% 하락과 연동)

- 2014년 1월 월 20만원 ➡ 2018년 9월 월 25만원 확대

- 월 30만원 인상 : 2019. 4. 노인 소득 하위 20% ➡ 2020. 4. 노인 소득 하위 40%

➡ 2021. 4. 노인 소득 하위 70%

● 국민연금

- 1998년과 2021년 상황 비교

1948년생

— 10년 가입기간 미달 : 1998년 만 50세 ⇒ 2021년 만 73세

— 20년 가입기간 부족 : 1998년 만 40세 ⇒ 2021년 만 63세(2021년 기준 만 65세는 국민연금

완전 노령연금 수급 기간 부족. 단 1988년 가입자만 가능)

22

1. 논의 배경

2. 새정부 소득보장제도 개편 방향

3. 마무리

3. 마무리

Part 3

③ 소득보장제도 남은 쟁점

- 빈곤층 및 취약계층 : 기초생활보장제도 및 긴급복지지원제도
 - 생계급여 기준 상황에 따른 다른 사회복지제도에 미치는 영향
 - ➔ 최저임금, 국민연금 노령연금 수준에 주는 영향, 근로연령층 빈곤함정 등
 - 긴급복지지원제도 : 근로빈곤층 소득보장제도 개편에 따라 근로장려세제, 국민취업지원제도, 고용보험 등 여러 소득보장제도에 많은 영향
- 사회수당 제도 확장 혹은 유지
 - 첫째, 청년층 영향 확대에 따른 청년층을 위한 소득지원제도 검토 가능성
 - 둘째, 50대 이상 중장년층에 대한 지원 방안 ➔ 소득과 고용보장 대표적 사각지대
 - 셋째, 한부모 등 취약여성 등에 대한 지원

24

3. 마무리

Part 3

- 노인 세대 : 베이비 부머의 영향

- 베이비 부머세대 노인연령 유입에 따른 미래세대 노인 소득보장 문제

(노인연령별 빈곤율)

(단위 : %, %p)

구분	65세	66세	67세	68세	69세	70세	71세	72세	73세	74세	75세
2011	36.9	34.7	36.2	41.7	52.3	48.2	51.6	55.3	55.2	54.6	57.1
2012	32.9	36.7	38.6	40.9	44.3	54.3	47.5	51.6	59.1	56.6	58.1
2013	34.5	35.9	34.3	38.0	41.4	45.3	54.2	49.9	58.2	61.9	61.3
2014	28.8	33.2	34.5	35.6	42.6	45.2	44.2	54.9	53.0	61.3	61.2
2015	29.7	32.5	33.4	37.4	44.0	46.1	42.4	49.4	55.5	52.9	63.3
2016	25.9	26.6	30.9	33.7	36.3	38.1	37.6	42.1	45.7	51.2	56.2
2017	23.7	27.6	28.7	30.6	37.0	36.1	40.6	44.4	45.4	45.7	51.9
2018	24.7	25.9	26.9	33.4	32.0	38.8	40.9	40.6	43.2	53.3	52.1
2019	21.2	25.4	26.8	27.8	31.1	32.8	44.1	43.7	44.1	44.5	54.4
변화율	-15.7	-9.3	-9.4	-13.9	-21.2	-15.4	-7.5	-11.6	-11.1	-10.1	-2.7

주: 경상소득 기준 개인가중치 적용 중위소득 활용
 자료: 통계청(각 연도), 가계금융복지조사, 원자료, 전차분석.
 자료: 김태원, 이주미(2021), 노인빈곤 진단과 대응, 보건복지부 발표자료 재인용

- 국민연금 수급연령 조정에 따른 60세 이후 소득크레바스(절벽) 문제

➔ 수당으로 풀 것인지 vs 노동시장은 통해 풀 것인지(정년폐지, 계속고용, 정년 연장 등)

25

3. 마무리

Part 3

- 사회서비스제도와 복지고용서비스 간 연계

- 근로연령 및 근로빈곤층 지원 방안속에서 소득보장과 더불어 안정적 노동시장 참여 보장을 위한 복지고용서비스 연계 필요

- 현재의 문제 : 전달체계, 직무영역, 전문성 등

➔ 사회서비스는 중앙사회서비스원과 지방 사회서비스원 중심 구축 중. 고용서비스는 고용노동부 전달체계(주로 고용복지플러스센터)를 통해 구축. 서로 다른 체계

➔ 사회서비스는 노인, 장애인, 여성 등 취약계층 중심의 서비스 제공중이며, 고용서비스는 근로연령, 근로빈곤층 등이 대상. 다른 특성을 지닌 서비스 대상에 대한 전문성, 직무범위 등 다양한 논쟁 거리 발생 중

- 국정과제 44번(복지돌봄서비스고도화) vs 52번(고용서비스 고도화) ➔ 조화 혹은 따로 가기?

26

감사합니다

한국사회보장학회, 한국보건사회연구원, 새정부의 복지정책 전망과 과제. 2022.06.03

새 정부 소득보장정책의 전망과 과제

고려대학교 김원섭

내용

- I. 한국 소득보장제도의 성과와 도전
- II. 새정부 소득보장정책 목표와 정책 계획
- III. 새정부 소득보장정책의 실행을 위한 제언

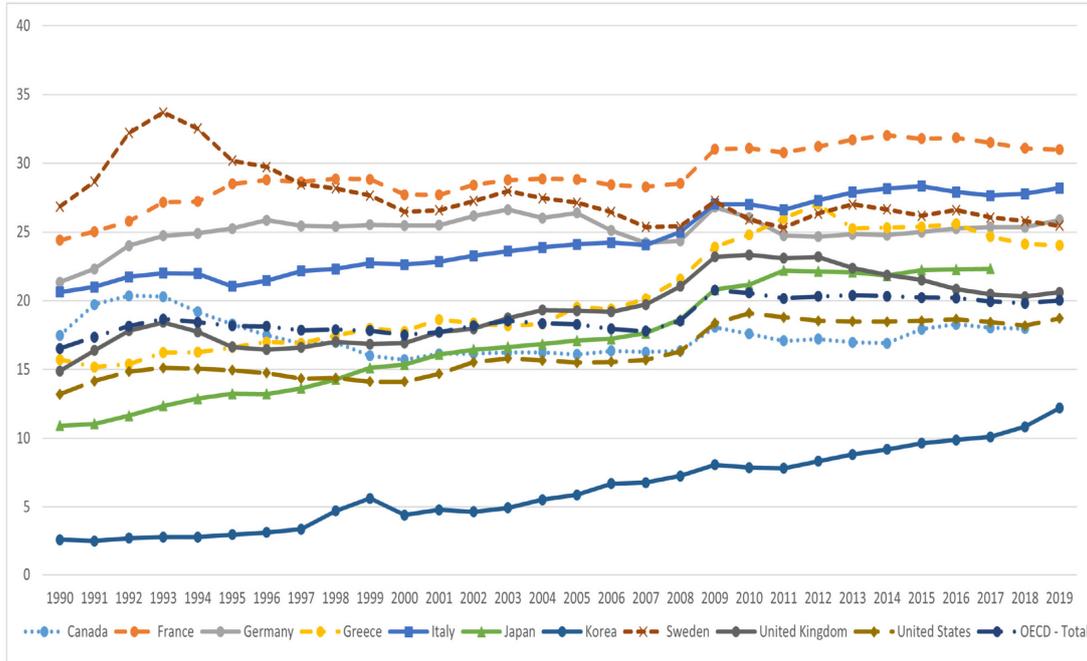
I. 한국 소득보장제도의 성과와 도전

- 한국 복지국가 발전과 복지사각지대
- 공공복지지출 추이
- 사회보장제도 도입
- 자영업과 기간제 노동
- 비보상 노동
- 복지사각지대

한국 복지국가 발전과 복지사각지대

- 낮은 복지수준, 하지만 압축적 제도화
- **적용과 급여 사각지대로** 취약계층 다수가 복지제도에서 배제
 - 전통적: 사회보험제도와 고용구조 비조응: 자영업, 비정규직 비율
 - 새로운: 기술발전에 따른 새로운 비정형노동의 확대
 - 미래의: 사회적 기여, 비보상 여성노동, 저출산과 관련됨

공공복지지출 추이 (GDP 대비 %)



출처: OECD, Stat

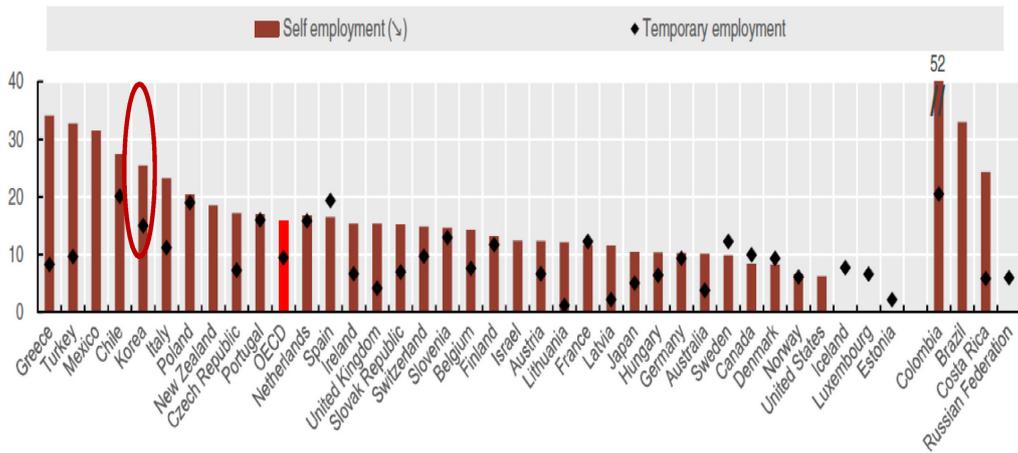
사회보장제도의 도입: 이미 복지국가!

	도입, 포괄범위	포괄범위 확대
산재보험	1963 산재보험(500인 이상 기업)	2000 모든 근로자로 확대
건강보험	1977 의료보험 도입(500인 이상 기업)	1989 도시자영업 포괄(전국민의료보험) 2000 건강보험 통합
공적연금	1988 국민연금 도입(10인 이상 기업) 2008 기초노령연금 도입 2013 기초연금 도입	1998 도시지역 자영업자(전국민국민연금)
고용보험	1995 고용보험 도입(30인 이상 기업)	1999 전국민고용보험
장기요양	2008 장기요양보험 도입	
사회부조	1941 조산구호령 1961 국민생활보장제도 도입	2000 국민기초생활보장제도 도입 2014 국민기초생활보장제도 확대 및 재구조화
가족정책	2002 <u>보육지원금</u> 도입 2009 <u>양육수당</u> 도입 2018 아동수당(모든 아동에 10만원)	2013 보육지원금과 양육수당 보편화
특수지역보장	1962 공무원연금 도입, 1963 군인연금, 1975 사학연금, 1977 공무원의료보험	

자영업과 기간제 노동

5.2. The share of non-standard workers is high in some countries

Self-employed workers as a percentage of all workers, and workers in temporary employment as a percentage of dependent employees, 2017 or nearest year available



Source: OECD Employment Database, www.oecd.org/employment/database.

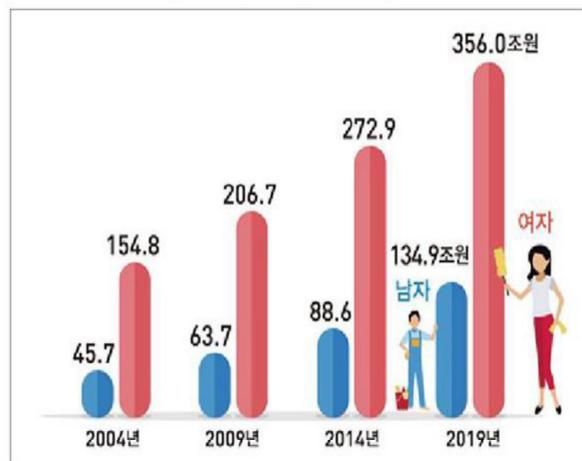
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933938762>

OECD, 2019, Society at a Glance: 87

비보상 노동

- 무급 가사노동가치 490조9천억원, 5년 새 35.8% 증가: GDP 대비 25.5%
- 가정관리 66.6%
- 음식 준비, 청소 및 관리, 상품 및 서비스 구입, 반려 동물 · 식물 돌보기, 가족 및 가구원 돌보기(22.1%), 이동, 자원봉사 및 참여 활동(1.2%) 등의 순

무급 가사노동가치 성별 평가액

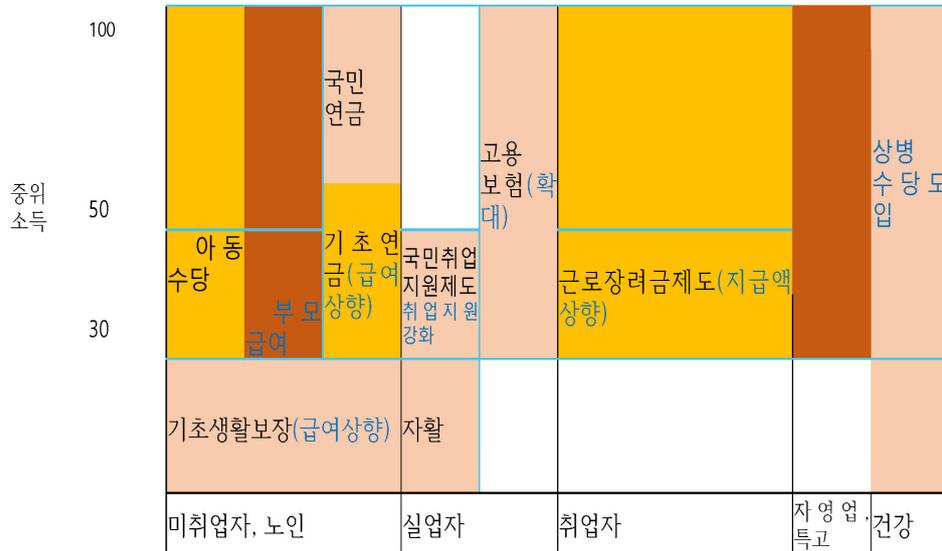


자료: 통계청

매일노동뉴스 2021.06.24

소득보장제도의 성과와 사각지대

적용, 급여, 적용과 급여 사각지대



II. 새정부 소득보장제도의 목표와 정책계획

- 윤석열정부 비전: 다시 도약하는 대한민국, 함께 잘사는 국민의 나라
- 6대 국정목표: 상식이 회복된 반듯한 나라. 민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제, **따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회**. 자율과 창의로 만드는 담대한 미래. 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가. 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대
- 복지목표 구현하기 위해 5개 국민에 드리는 약속, 32개 국정과제 제시됨. 그중 사회보장약속은 "필요한 국민께 더 두텁게 지원하겠습니다 "
- 110대 국정과제 중 소득보장 관련 과제는 42 지속가능한 복지국가 개혁, 43 국민 맞춤형 기초보장 강화, 46 안전하고 질 높은 양육환경 조성, 53 고용안전망 화 및 지속가능성 제고
- 경제목표 강조, 복지목표 유지, 소극적 국가관

II. 새정부 소득보장정책의 정책 계획

- 42 지속가능한 복지국가 개혁: 국민연금지속가능성 제고(기초연금 급여상향, 연금개혁위원회 설치), 사회보장제도 통합관리(사회보장위원회 강화, 중앙과 지자체의 합리적 역할분담)
- 43 국민 맞춤형 기초보장 강화: 생계급여 확대(선정기준 소득 중위소득 35%로 단계적 인상, 재산기준 완화), 긴급 복지 개선, 상병수당 도입추진, 근로장려금 지급액 상향,
- 46 안전하고 질 높은 양육환경 조성: 부모급여 도입(0~11개월 아동 23년 월 70, 24년 월 100만원),
- 53 고용안전망 강화 및 지속가능성 제고: 고용보험 적용대상 확대(소득기반, 자영업자 포함), 국민취업지원제도 취업지원 강화, 퇴직연금 단계적 의무화,

새정부 복지 계획의 특징

- 이전 정부와 단절보다는 지속성: 이전 정부의 정책 수용(상병수당 추진, 소득기반 고용보험, 근로장려세제, 기초생활보장 확대 등)
- 보수적 복지이념인 상생복지의 실현: 일을 통한 복지와 기초보장을 강조함. 국민연금 급여상향보다는 재정안정화 추진, 복지제도간 정합성과 효율성 강조, 건강보험 등 서비스체계에서 민관 협력 중시
- 복지 확대의 사회투자적 방향전환: 소득보장에서는 지속가능성, 반면 사회서비스와 노동시장정책에서는 보편적 확대를 강조함(보편적 복지돌봄체계과 보편적 직업능력개발정책)

III. 새정부 소득보장제도 실행을 위한 제언

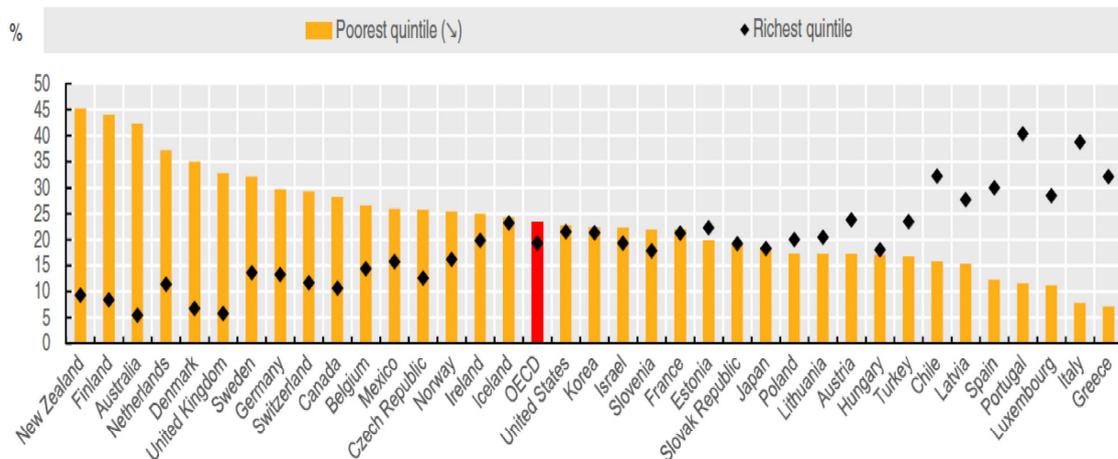
- 사회보험에서 전통적, 새로운 사각지대의 해소
- 사회보험과 기초보장의 중층구조 통해 빈곤, 불평등 완화 효과 강화
- 비보상 사회적 기여에 대한 보상: 부모급여 등 계획된 정책 실행과 새로운 복지정책 도입 (예 참여소득)
- 계획의 확대 실행과 혁신적 시도

소득별 복지혜택

근로가능인구 중 소득 5분위와 1분위 유사한 복지혜택

6.12. Cash support is not always tightly targeted to the poorest

Share of public cash transfers received by working-age individuals in low and high-income groups, in 2016



Source: Calculations based on OECD Income Distribution Database, <http://oe.cd/idd>.

OECD, 2019, Society at a Glance: 105

기초보장 확대 통한 중층적 소득보장구축

- 기초연금: 국민연금과 제도통합성 제고, 급여인상을 실현하여 소득대체율 15%, 기초연금만 수급하는 노인들을 위해 부조식 부가연금 도입
- 국민취업지원제의 소득지원개선: 급여수준을 기초생활보장제도 생계급여보다 높은 수준으로 상향하고, 급여수급기간 6개월에서 연장(예 5년).
- 근로장려금제도: 총 4조 9천 724억원을 457만 가구에 지급함(2019년 소득지급분). 가구당 평균 수령액 114만원. 급여수준 높이고 지급 횟수 늘임
- 국민기초생활보장제도: 사각지대가 여전히 큼. 급여수준도 아직 낮음. 계획된 급여개선의 신속한 실행

사회적 기여에 대한 보상

- 전통적 가족정책 확대
 - 우리나라 가족정책지출 GDP 1.3%, OECD 평균의 1/2
 - 아동수당 연령과 급여인상: OECD 국가 16세 미만 ~ 18세 미만까지 아동수당 지급(32개국 중 27개국, 84.4%)
 - 부모급여의 조속한 실행과 확대준비: 대상 아동 연령의 단계적 상향 준비(3세까지)
 - 그 외 10세 아동을 대상으로 한 무상의료
- 새로운 정책수단의 고안: 참여소득
 - 공익적이거나 사회적으로 가치있는 일에 참여하는 조건으로 일정 소득 지급
 - 출산과 돌봄은 대표적인 사회적 노동(아동과 노인돌봄 노동에 대한 인정확대)

소득보장분야의 전망과 과제

2022.06.03 경기대 주은선

목차

I 소득보장 분야 주요 정책과제	1P
II 새 정부에서 제시한 소득보장분야정책 전망과 평가	8P
III 5년 뒤 정책 성과를 위한 정책 제언 및 의견	10P
IV 정리	15P
V 부록	17P

| 소득보장 분야 주요 정책과제

1. 노후소득보장체계 보장성 강화

- 현세대 노인빈곤 → 기초층위의 개혁으로 대응
- 미래세대 노인빈곤 → 국민연금 보장성 강화로 대응
 - 공적소득비례연금제도인 국민연금이 노후보장의 중심으로 자리를 잡아야 최저보장과 같은 다양한 빈곤대응구상이 가능함.
 - 고령화국면에서 국민연금의 보장성 강화는 불가능하다, 혹은 바람직하지 않다는 주장 (한국의 TINA)
 - 공적연금의 작동, 적절성 기준, 국민연금의 재정 및 지속성, 세대간이전에 대한 관점 차이
 - 국민연금 소득대체율은 여전히 논의거리: 국민연금 삭감(매년 0.5%p씩 기준소득대체율 삭감) 진행중

11

| 소득보장 분야 주요 정책과제

- 국민연금은 대다수 국민의 핵심적 노후대책
 - 종고령자 주요 노후준비 방법은 「국민연금(34.3%)」이 가장 많고, 그 다음은 「예금, 적금(24.3%)」. (2017 고령자 통계)
 - 2020년 말 기준 가입자 수 2,211만명, (납부예외자 310만명). 즉, 국민연금은 더 이상 안정된 소수만을 위한 제도가 아님. 국민 대다수를 위한 안전망.
- 국민연금은 사회보험으로 빈곤예방 기능 수행. 이 기능을 강화해야 노인빈곤의 고리절단.
- 국민연금은 경제활동인구 다수를 포괄하는 가장 큰 복지제도로 재분배 기능이 큼.
- 퇴직연금 강화를 통해 국민연금 급여인상을 대체하는 것은 불가능함
 - 사연금의 목적은 중상층의 추가적 보장욕구 충족

12

I 소득보장 분야 주요 정책과제

- 저급여문제: 현 노인세대와 노동연령대 인구의 노후보장미비함

- 현 노인세대의 저급여: 짧은 가입기간의 영향

- 2020년말 기준 특례연금과 분할연금을 제외한 노령연금 월평균: 54.1만원(447만명-만62세이상인 구대비약44%)
- 장애연금(8만명) 45.8만원. 유족연금29만원.
- 참고: 1인가구생계급여527,158원.

- 현 경제활동참여자의 저급여: 2007년 급여삭감영향

- 가입기간은 더 길지만 급여수준(실질소득대체율)은 더 떨어짐.
 - 신규가입자 평균소득대체율 하락 2020년24.2% 2030년23.2, 2040년22.0, 2050년22.3, 2060년24.9.
- 장기간의 보험료율인상을 감수해야 하는 세대이나 급여하락도 동시에 감수해야 함
- 연금제도 성숙기에 진입해도 보장기능은 제한적임

3P

I 소득보장 분야 주요 정책과제

3. 공적연금체계의 장기재정안정성

- 국민연금 보장성 강화를 수반한 점진적인 보험료 인상

- Buffer fund인 국민연금기금을 활용한 보험료 인상 속도의 조절

- 다른 출발점1: 국민연금기금 감소는 받아들일 수 없는 것인가?

- 공적연금제도는 주로 부과방식으로 운영. 기금의 존재는 재정방식을 분류하는 주된 기준이 아님.
 - 적립방식: save → accumulate → invest (interests)
- 현 국민연금기금 = 보험료 수입과 급여의 불균형이 계속 누적된 결과물, 2007년 개혁으로 기금 규모 확대. (기금 규모에 관한 목표 없음)
- 국민연금기금 = 완충기금(buffer fund). 연금제도에 대한 불황, 고령화 등의 충격완화기능을 위해 조성된 것. 연기금 규모 감소는 애초부터 의도됨. 즉, 감소는 불가피한 것으로 수용해야 함.
- 문제는 속도와 시점 조절: 보험료 인상, 연금수급연령 조정 등에 따라 기금 추이는 계속 변화
- 적립방식은 Only if, '물가상승률 < 이자율' 우월함. 다른 경우에는 지속성 더 높지 않음.

5P

I 소득보장 분야 주요 정책과제

- 다른 출발점2: 국민연금 지출은 한국 경제가 감당할 수 없는 수준인가?

- 2070년대의 지출(수급연령등 조정이 없다는 전제): GDP 8.9%/9.9%/10.9%, 감당불가능?
- EU 공적연금 지출: 2019년 11.6%, 2045년 12.7%, 2070년 11.7%로 예측 (EU. Ageing Report 2021)
- 사회의 선택의 문제

(표) 명목소득대체율 변화에 따른 국민연금 지출 전망 (GDP 대비 비중, 단위: %)

연도	40%	45%	50%
2021	1.6	1.6	1.6
2028	2.3	2.3	2.3
2030	2.5	2.5	2.5
2040	4.1	4.3	4.4
2050	5.8	6.1	6.5
2060	7.5	8.1	8.8
2070	8.9	9.9	10.9

주: 45%, 50% 소득대체율은 산식에 2021년부터 반영하는 것으로 가정.
 자료: 보건복지부, 2018, 국민연금종합운영계획에서 추출

69

II 새 정부에서 제시한 소득보장분야 정책 전망과 평가

새 정부 인수위 국정과제

- 국정목표 3가지
- ‘따뜻한동행 모두가 행복한 나라’ 중
 - “도움이 필요한 국민께 더 두텁게 지원하는 맞춤형 복지“
 - “사회적논의를 통한 상생의 연금개혁 추진으로 국민연금 지속가능성을 제고하고 안정적인 노후소득보장 체계를 구축” 하겠다고 함. 이와 병행하여 기초연금 단계적 인상(40만원) 추진
 - “국민연금 적정부담-적정급여 체계 구축“

전망

- 기초연금 40만원으로 인상: 차등적 인상 가능성이 높음
- 국민연금 수입 확대: 국민연금 보험료 인상
- 국민연금 지출 축소: 연금급여나 수급연령에 자동조절장치 도입하여 인구변화에 연동
 - ‘가랑비에 옷 젖게하는 전략’

80

II 새 정부에서 제시한 소득보장분야 정책 전망과 평가

평가

- 국민연금저급여상태에서 기초연금만 올리는 경우에 무기여 연금과 기여연금제도간의 합리적 관계 형성에 문제 발생
- 공적연금의 주요 기능을 빈곤에 대한 사후적 대응으로 제한.
 - 국민연금을 대폭 축소하는 경우 국민연금의 빈곤예방 기능은 무력화됨. 제도의 존재 의의는 무엇? 평균소득자 실질소득 대체율 약 10~11%인 소득비례연금?
- 기초연금 40만원의 애매함: 빈곤갭은 줄일 수 있지만 적극적인 탈빈곤 지원 수준은 아님.
- 국민연금 자동안정화 장치를 통한 사실상의 급여 삭감- 낮은 보장성 문제 악화시킴
- 구조개혁의 가능성은 여전히 남아 있음
- 소득비례 부분만 남기는 경우 · 중저소득층의 연금액 하락 (*****)
- 사적연금 역할 확대의 어려움: 퇴직연금 노동자의 절반 가량 포괄, 일시금
- 이행의 복잡성과 모호성: 이미 자리잡은 제도를 전환할 때 반드시 합리적이고 명확한 이행방안이 제시되어야 함.

의

III 5년 뒤 정책 성과를 위한 정책 제언 및 의견

새 정부에서 성공과 실패를 가르는 핵심 요인

- 설득
 - 공적연금은 세대 간 연대에 의해 작동하는 제도로서 세대 간 부양의 연속성에 대한 약속이 중요하다
 - 공적연금을 통한 연대에 의한 보장이 가지는 가치
- 불안조성 중단
 - 기존에는 불안을 통해 개혁 동력을 확보하고자 하였다면, 이제 국민연금에 대한 불안감 조성을 멈추는 것이 필요함.
 - 고령화에 함께 대응할 수 있다는 가능성을 제시하는 것이 보험료 부과 기반 확대와 보험료 인상 등 국민연금 재정 확충의 전제임. 거대한 완충기금(buffer fund)를 가진 국민연금의 고령화대응이 가능하다는 점 설득

TOP

III 5년 뒤 정책 성과를 위한 정책 제언 및 의견

공적연금 보장성 강화

- 정부의 국민연금 지급보장
 - 국민연금 보험료율 조정 등 수입확충을 위한 사회적 합의의 전제
- 공적연금을 통한 최저보장 수준에 대한 선언
 - 현세대 노인에게 대해
 - 국민연금 수급자(10년 이상 보험료를 낸)에 대해
- 국민연금 소득 대체율 인상

11P

III 5년 뒤 정책 성과를 위한 정책 제언 및 의견

보장성 강화 - 사각지대 축소

- 국민연금 가입 확대
 - 주 15시간 미만, 60세 이상 노동자 등에 대한 가입 의무 확대
 - 지역가입자, 비전형적 노동자에 대한 보험료 지원
- 국민연금 최소가입기간 단축: 10년 → 5년
→ 수급률은 1956년생이 35.2%에서 49.4%, 1990년생은 73.4%에서 82.9%로
- 지역가입자의 사업장 가입자로의 전환
 - '위장된 자영업자' 등의 실질적 종속성과 사용자 책임 부과 문제
 - 특고 종사자, 프리랜서 노동자, 아르바이트 노동자 노무제공 전속성과 지속성
 - 사업장 단위로 관리되지 않으나, 사용자가 있는 개인 단위 가입자 범주 구성
- 사업장 가입자 지위 유지
 - 체납사업장 문제 - 노동자들의 수급자격 미확보 → 보험료 추징, 소급 적용

12P

III 5년 뒤 정책 성과를 위한 정책 제언 및 의견

재정안정성 확보

- 장기재정안정성 확보
 - 국민연금과 기초 총위 지출에 대한 총량적 접근
 - 국민연금보험료 부과기반의 확장: 보험료부과소득의 상한 폐지 (급여상한 도입)
 - 점진적인 보험료 인상 시작
- 공적연금제도 사이의 합리적 관계 설정
 - 기초부분 인상 및 보충적 급여로의 전환이 이루어진다면 기초생활보장제도와의 관계 명료해져야 함. 노인공공부조제도로의 전환?
 - 국민연금 소득대체율 높일 경우, 보충적 소득보장제도(GIS)와 조합도 가능함. 소득비례연금 수준이 낮다면 비급여 소득보장 수준 역시 어제됨.
 - 퇴직연금화 전략 선택시 불평등과 불안정성 문제를 극복할 전략이 필요함

13P

IV 정리

- 고령화와 불평등이 심화되는 시대, 집합적 보장은 더욱 필요성이 큼
 - 고령화를 '더 작은 정부와 더 큰 시장' 으로 대응? 노후보장의 총비용은 절감되지 않고 사회후생 개선 효과 없음. 불평등은 더욱 커짐
 - 불평등하며, 불안정하며, 불확실한(언제 노후보장 기능을 하게 될지 모름) 사적연금으로 저연금 문제 해결? 지금의 퇴직연금, 개인연금은 일부 상층에게 노후보장 의미를 가짐
- 국민연금에서 적정 수준 보장은 더욱 중요함
 - 국민연금제도의 기본기능(빈곤예방 수준의 노후준비) 수행. '준비된 노후' 의 가능성
 - 가난하지 않은 노인이 다수가 될 수 있도록 미리 준비해야 함.
- 기초연금 인상이 국민연금 삭감의 명분이 되어서는 안 될 것임. (2007년의 재현?!)

15P

Ⅳ 정리

- 국민연금 강화, 재정적으로 불가능하지 않음. 창출된부의 얼마만큼을 투입할 것인가(GDP대비 비율)에 대한 사회적 선택의 문제
 - 2070년 기준 소득대체율 40%일 때 GDP의 8.9%, 45%일 때 9.9%, 50%일 때 10.9%
- 결국, 국민연금의 보장성은 높이고, 고령화 국면에 따른 단계적 보험료율 인상 선택
- 사각지대 문제에 대한 적극적 대응 필요.
 - 수급률을 더 빠르게 높이기 위한 정책 수단 강화 필요함.
 - 포기 가 아닌 강화의 대상인 국민연금: 1,870만 명의 국민이 국민연금에 가입되어 있음. 사각지대 문제는 적극적으로 책임 있게 해결해야 할 과제
- 국민연금과 현세대 빈곤 문제에 대한 대응: 기여연금과 비기여연금의 합리적 관계
 - 국민연금이 어느 수준 이상의 보장을 할 때 빈곤에 대응할 수 있는 노후 소득 보장 체계(최저보장제도 혹은 GIS 등) 설계가 가능함.

16P

Ⅴ 부록

〈표〉 국민연금 수급률 예측 (단위: 천명, %)

연도	수급자 수	인구대비 수급자 수 비율(65세 이상)			
		전체	노령연금	장애연금	유족연금
2018	3,074	41.6	36.2	0.2	5.2
2020	3,601	44.3	38.3	0.2	5.7
2025	5,230	49.8	42.8	0.3	6.7
2030	7,212	55.7	48.0	0.3	7.3
2035	9,534	62.8	54.8	0.4	7.7
2040	11,919	69.6	61.5	0.4	7.8
2045	13,806	75.9	67.6	0.3	8.0
2050	15,328	81.5	73.0	0.3	8.1
2060	16,484	88.9	81.0	0.3	7.7
2070	15,740	90.8	84.4	0.2	6.2
2080	13,890	90.5	85.7	0.2	4.6

17P

V 부록

〈표〉 신규수급자와 전체수급자의 미래 실질소득대체율 예측치 비교
(단위: %)

지급사유 발생년도	매년도 신규수급자	전체수급자
	소득대체율	소득대체율
2020	24.2	22.4
2030	23.2	23.8
2040	22.0	23.4
2050	22.3	22.6
2060	24.9	22.8
2070	23.7	23.4
2080	24.0	24.0

자료: 2018경제사회노동위원회 연금특위 내부자료 필자가 재구성

세션 2

사회서비스정책의 전망과 과제

-
- [발표 1] **석재은** 교수 - 새 정부 사회서비스정책의 전망과 과제
 - [발표 2] **양난주** 교수 - 사회서비스 정책의 전망과 과제
 - [발표 3] **전용호** 교수 - 사회서비스 정책의 나아갈 방향
: 커뮤니티 케어를 중심으로

발표1

새 정부 사회서비스정책의 전망과 과제

| 석재은 교수 |

I. 주요정책 과제

1. 문제인식

- 1) **초고령사회** 급증하는 돌봄서비스 수요에 대응하여 돌봄이 필요한 사람들을 모두 보편적으로 포괄하면서도 불필요한 요양의 의료화, 시설화를 가능한 지양하고, 어떻게 현행 돌봄시스템을 보다 **효과적이고 지속가능한 사회적 돌봄시스템**으로 제도적 배열을 재편할 것인가?
- 2) 돌봄대상자를 객체화하고 소외시키지 않고, 어떻게 돌봄 받는 사람들의 삶의 질에 중심을 두고 **삶의 자기결정권을 존중하는 존엄한 돌봄**을 실천하고 **사람 중심 돌봄(person-entered care)**을 제공할 것인가?
- 3) 삶의 질을 보다 중심에 두는 **지역사회 거주(Aging in Place)**를 위해 어떻게 최대한 지역사회 거주를 지원하는 돌봄체계를 만들어낼 것인가?
 - 어떻게 지역사회에서 **이용 가능한 서비스의 양과 종류**를 준(準)시설서비스 수준으로 늘리고, **의료서비스**와 원활히 연계하고, **주거환경 개선, 영양돌봄, 재활서비스** 등 **전문적 특화 서비스**를 발전시킬 것인가?
 - 현재는 주로 돌봄대상자 가족들이 모든 것을 알아보고 일일이 돌봄을 조직해야 하기 때문에 가족들이 과중한 돌봄 부담으로 쉽게 소진되는 상황인데, 지역사회 거주(Aging in Place)를 위해 돌봄 관련 총체적 상황을 파악하고 가족 및 돌봄대상 당사자와 함께 논의하여 개별 맞춤 사례관리와 서비스 조정을 지원하는 **통합적 돌봄 조정체계(care coordination system)**를 어떻게 마련할 것인가?
- 4) 역량있는 돌봄인력 공급이 어려운 상황에서, 어떻게 **돌봄인력의 지속가능한 재생산을 확보**하고 **돌봄인력의 역량을 강화**할 것인가?
- 5) 어떻게 **스마트 의료 및 케어기술의 혁신 성과**를 결합하여 돌봄 생산성 및 돌봄서비스 질을 높이고, **돌봄로봇산업, 고령친화식품, 고령친화주거** 등 **고령친화산업의 발전**을 통한 일자리 창출과 **고령친화산업이 이끄는 경제 선순환**을 만들 것인가?

2. 정책과제

- 1) 돌봄서비스의 **보편적 접근권** 및 **충분성** 보장을 위한 **돌봄기본권 강화**: ‘보장성’
- 2) 급속한 초고령화로 급격히 증가하는 돌봄서비스 수요에 대응할 수 있는 **지속가능하고** 효과적인 사회적 돌봄체계 구축 필요: ‘지속가능성’
- 3) **존엄한 돌봄**(삶의 자기결정권 및 개별성 존중)을 위한 돌봄서비스 제공 방식의 혁신 필요: ‘존엄성’, ‘참여성’, ‘co-production’
- 4) 지역사회에서 이용가능한 돌봄서비스의 **충분성**과 **다양성** 보장 필요: ‘충분성’, ‘다양성’
- 5) **사람 중심**으로 돌봄서비스가 통합적으로 제공될 수 있도록 돌봄서비스 전달체계의 혁신 및 돌봄 코디네이터 전문인력 필요: ‘통합성’(연계, 조정, 통합), ‘지역성’, ‘민관거버넌스’
- 6) 돌봄서비스 제공기관-돌봄서비스 인력-돌봄서비스 이용자 간 **공공성**을 담보할 수 있는 **돌봄서비스 제공체계** 및 **문화규범** 혁신 필요: ‘공공성’
- 7) 돌봄서비스 **일자리의 고도화** 및 정보지능로봇 기술혁신 성과의 결합을 통한 **돌봄 노동의 생산성 제고**: ‘일자리 고도화’, ‘돌봄노동 생산성’
- 8) 돌봄서비스의 다양화, 전문화, 고도화와 돌봄서비스 산업의 성장, 돌봄서비스 일자리의 창출: ‘돌봄서비스 전문화 및 산업화’, ‘돌봄서비스 일자리 창출’

II. 새 정부의 사회서비스정책의 평가 및 전망

1. 새 정부 사회서비스정책 관련 국정과제

[국정 비전: 생산적 맞춤형 복지]

복지지출은 인적 투자로서 사회적 생산성을 높이고 기회의 사다리를 놓는 맞춤형 방식이 되어야 함: 일을 통한 복지가 최고의 복지. 양질의 일자리를 창출하고, 그 일자리를 통해 국민 삶의 질을 높이고 복지재원을 확충하는 선순환 구조를 만들어 나감.

[국정과제 44] 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화: 급증하는 사회서비스 수요 대응-양질의 일자리 창출-사회서비스 산업 발전으로 복지-고용-성장 선순환

- 첫째, 서비스 양적 확대: 양질의 보편적 서비스 제공, 청년-맞벌이-1인가구 등 신규 사회서비스 개발
- 둘째, 제공체계 혁신: 사회적경제 조직 등 제공기관 다변화·규모화, 사회서비스원 기반 범부처-민관협업, 맞춤형 정보제공 플랫폼 통한 이용자 선택권 강화
- 셋째, 서비스인력 처우 개선: 임금가이드라인, 근로여건 개선

[국정과제 45] 100세 시대 일자리·건강·돌봄체계 강화: 노후의 삶의 질 강화, 지역사회 계속 거주 (Aging In Place) 환경 조성

- 첫째, 능동적이고 활력있는 노후를 위한 노인일자리 확대 및 내실화
- 둘째, 지역사회 계속 거주를 위한 예방적·통합적 돌봄 강화: 통합시스템 통한 맞춤형 사례관리, 의료-요양-돌봄 연계 커뮤니티케어
- 셋째, 스마트케어기술 활용한 돌봄 확산
- 넷째, 재가 장기요양 강화 및 재택의료센터, 계약의사제 등 의료-돌봄 통합 제공 강화, 공립 요양시설 확충 및 시설환경 개선
- 다섯째, 요양병원 간병서비스

[국정과제 46] 안전하고 질 높은 양육환경 조성

- 첫째, 부모급여 신설: '24년부터 0~11개월 아동에 월 100만원 부모급여 지급
- 둘째, 보육서비스 질 제고: 시설 개선, 보육교사 처우개선
- 셋째, 마을돌봄 활용 촘촘한 아동돌봄체계 마련
- 넷째, 산모아동 건강돌봄: 임신건강, 생애초기건강관리, 난임지원
- 다섯째, 보호아동 탈시설 로드맵, 아동학대 예방 시스템

[국정과제 47] 장애인 맞춤형 통합지원을 통한 차별 없는 사회 실현

- 첫째, 개인예산제 도입: 당사자 선택권 보장 강화
- 둘째, 발달장애인 24시간 돌봄모델, 발달재활지원 위한 거점병원, 행동발달증진센터 등 인프라 확충
- 셋째, 장애인 활동지원서비스 고도화: 사각지대 해소, 서비스인력 처우개선 등
- 넷째, 장애적합 직무모델 개발 및 맞춤형 디지털센터 확충
- 다섯째, 장애인 건강주치의 활성화, 방문재활서비스 추진, 장애인 구강진료센터 확충
- 여섯째, 시설거주 장애인 지역사회 자립 위한 주거서비스 지원
- 일곱째, 이동권 지원 위한 편리한 택시이용 지원, 저상버스 의무 교체

[국정과제 48] 누구 하나 소외되지 않는 가족, 모두가 함께하는 사회 구현

- 첫째, 학교 밖 청소년·위기청소년 지원 확대
- 둘째, 한부모가족 지원 강화
- 셋째, 다문화가족자녀 지원체계 강화 및 다문화 수용성 제고
- 넷째, 청소년 부모, 1인가구 등 다양한 가족 지원 강화
- 다섯째, 수용자 인권보호 강화
- 여섯째, 이주민 인권 보호 강화
- 일곱째, 동물복지 강화 미 동물범죄 처벌 강화

* 주거복지 및 의료서비스 지원은 포함하지 않음

2. 평가

1) 주요 내용

- 급증하는 사회서비스 수요 대응-양질의 일자리 창출-사회서비스 산업 발전으로 복지-고용-성장 선순환 비전 강조
- 양적 사회서비스 수요 증대에 대응, 다양하고 새로운 사회서비스 수요 대응
- 지역사회 거주 강화를 위한 커뮤니티케어
 - 통합 조정체계, 맞춤 사례관리
 - 의료-돌봄 연계: 노인요양, 장애인
- 사회서비스 제공기반 혁신
 - 시도 사회서비스원 조직 통한 범부처, 민관 협력 거버넌스
 - 정보공유 플랫폼 구축 통한 개인 맞춤 서비스 기반 마련
 - 스마트케어 기술 활용 통한 돌봄생산성 제고
- 사회서비스 제공체계 다변화
 - 사회적경제 제공 조직 등 제공체계 다변화 통한 다층적 돌봄체계 구축
 - 사회서비스 공공 인프라 확충: 공립요양시설, 발달장애인 서비스 인프라 등
- 사회서비스 인력 처우 개선 등 일자리 질 제고
 - 노인요양, 장애인 활동지원, 아동 보육 인력
- 이용자 선택권 강화
 - 장애인 활동지원 개인예산제
 - 요양병원 간병서비스 급여화

2) 평가 및 전망

- 사회서비스에 대한 지출 확대를 통한 사회서비스 산업 성장 및 양질의 일자리 창출의 선순환이라는 정책비전을 선포하고 있다는 점에서 사회서비스 양적 및 질적 제고를 통한 사회서비스 지출은 지속적으로 확대할 것으로 전망
- 대선 공약이라는 속성상 개혁과제를 포함하기 어렵기 때문이라고 이해되지만, 초고령사회에 대응하여 지속가능한 사회적 돌봄체계의 개혁과제들은 포함되지 못하였음.
 - 특히 요양병원 간병비 급여화의 경우, 요양병원의 구조조정을 전제로 다뤄져야 하는 과제인데도 불구하고 간병비 급여화만 포함됨으로써 초고령사회 대응한 개혁방향에 역행하는 측면

들이 있음. 요양병원 입원자의 간병비 부담으로 인한 고충이 크고 간병인력 및 간병서비스 질 관리의 필요성 때문에 해결책을 강구해야 하는 문제이긴 하지만, 한국의 기형적으로 거대한 요양병원 구조를 온존한 채 간병비 급여화를 하게 되면 요양병원으로 인한 요양의 의료화 문제가 더욱 증폭되고 악화될 것임. 따라서 요양병원에 대한 선(先) 구조조정 후(後) 간병비 급여화가 이루어져야 할 것임.

- 또한 노인 돌봄에서 가장 큰 비중을 차지하는 장기요양제도에 대한 개혁과제들이 제대로 다뤄지지 못하였음. 제도도입 15년을 맞이하고 초고령사회 진입을 앞두고 3차 기본계획을 수립하는 시점에서 장기요양제도의 혁신이 필요함. 장기요양제도는 재가서비스 강화를 위한 급여 확충과 공급체계 재편 및 제공기관의 서비스 관리 책임 강화, 시설서비스 유인 제거 및 시설서비스 질 강화 등의 개혁과제를 안고 있음.

□ 한편, 문재인정부에서 추진하던 사회서비스 정책을 가능한 살려서 지역사회 거주 강화를 위한 커뮤니티 케어에 대한 강조, 시도 사회서비스원 조식을 사회서비스 혁신 기반으로 활용하겠다는 내용, 돌봄서비스에서 사회경제적 조식을 활용하는 계획 등을 윤석열 정부의 국정과제에 담고 있는 점은 일단 긍정적으로 평가됨.

- 국정과제에서 커뮤니티케어(지역사회통합돌봄)에 대한 핵심 구상으로서 통합 조정체계 및 맞춤 사례관리에 대한 필요성을 공감하고 있다는 것은 확인할 수 있지만, 현행 시범사업 수준에서 법제화 및 본 사업으로 발전시켜 제도화하겠다는 정책적 의지와 구체적 계획, 예산 확보까지는 파악할 수 없었음.
- 이미 법제화된 사회서비스원은 현행 공공 돌봄서비스 제공기관 운영을 넘어 범부처, 민관 협력 거버넌스의 전달체계로 그 기능을 개편하여 활용하겠다고 밝히고 있음. 이는 사회서비스원을 사회서비스정책 통합적 전달체계로 활용하겠다는 내용으로 이해되지만, 그 실현 가능성과 정책효과는 향후에 구체적 내용을 근거로 제대로 평가할 수 있을 것임. 특히 현행 사회서비스원의 역할이 공공 제공기관 운영에 그치고 있고 제공기관의 운영성과도 미흡하다는 점을 고려할 때, 사회서비스원이 전달체계로서 제 역할을 하도록 하기 위해서는 여러 문제들을 해결해야 함.
- 돌봄서비스에서 사회경제적 조식을 활용하는 방안은 문재인정부에서 제안은 하였으나 실질적인 성과로 이어지진 못하였음. 로봇돌봄, 영양돌봄, 이동돌봄, 청소돌봄, 주거개조 지원 등 돌봄영역의 전문화된 발전 과정에서 사회경제적 조식 등의 역할과 활동 공간이 만들어지고 서비스 일자리 창출 등이 결합될 수 있는 가능성은 열릴 수 있을 것으로 전망됨.

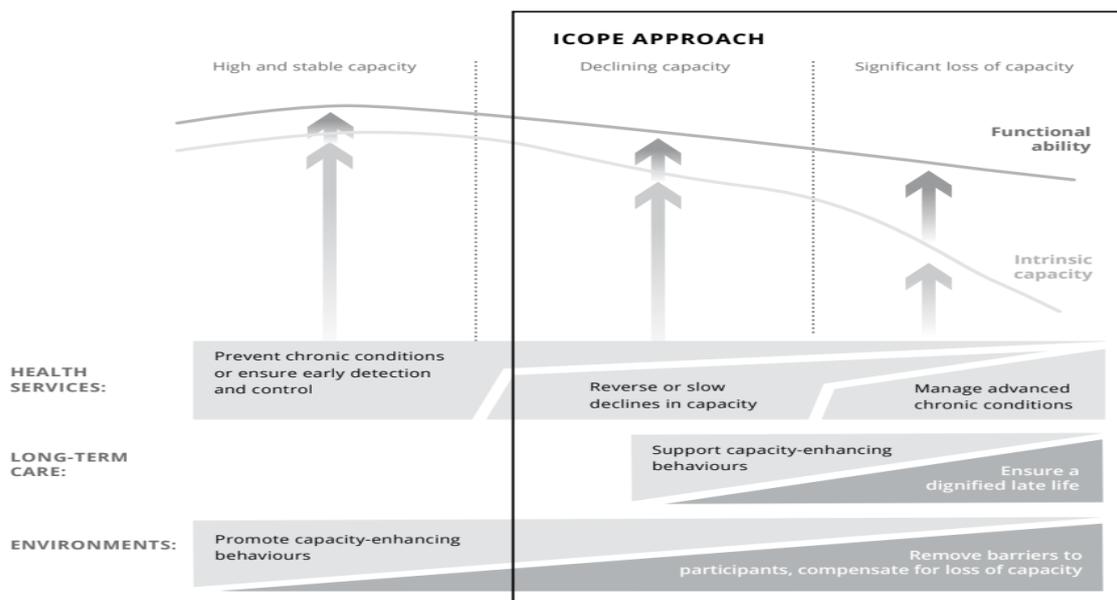
□ 사회서비스 일자리 질 제고: 임금가이드라인 설정 등 서비스 인력 처우개선 방안 제안은 사회서비스 영역에서 양질의 일자리 창출하겠다는 정책비전과 연계됨.

□ 장애인활동지원 관련 개인예산제 도입은 첫째, 돌봄 당사자가 주도하는 돌봄이라는 측면에서 당사자 권한 강화, 이용자의 선택권 강화의 측면에서 의의가 있으며, 둘째, 가족 등 돌봄제공자에 대한 현금급여 성격, 셋째, 사회적 돌봄책임의 제한이라는 측면에서 제안된 것으로 보임.

Ⅲ. 사회서비스정책에서 새 정부의 성공과 실패를 가르는 핵심 관건

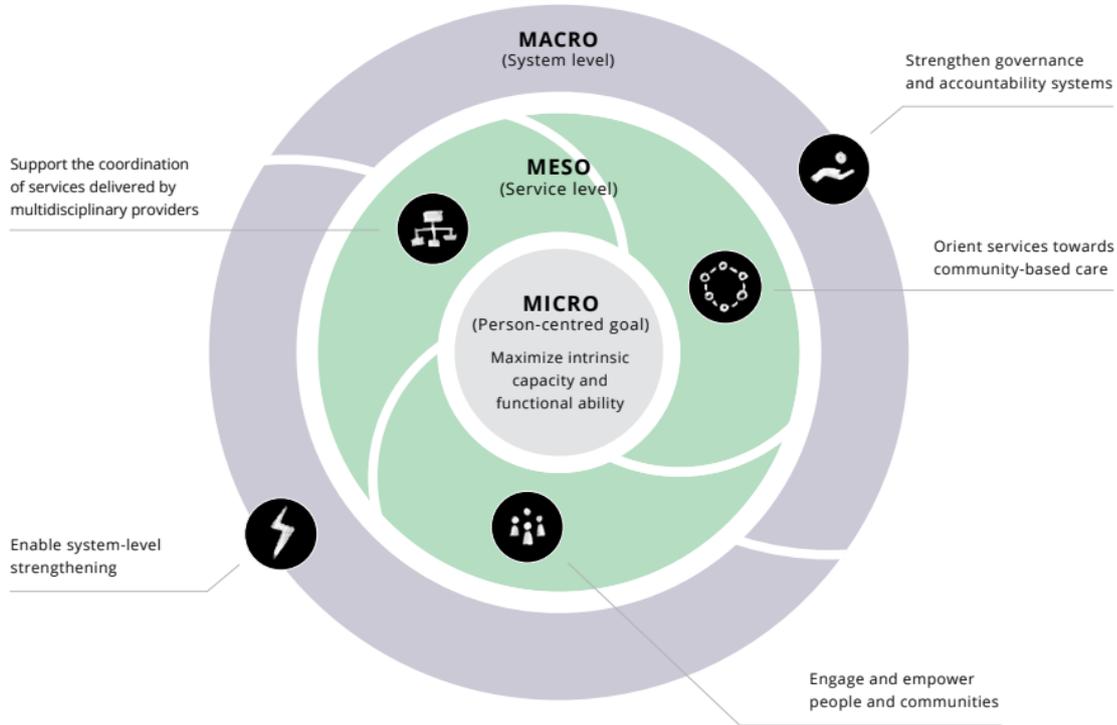
1. 건강하고(유기적, 선순환) 풍성하고(촘촘하고 다층적인) 지속가능한(비용효과적, 안정적 공급) 돌봄 생태계 조성
 - **건강한 돌봄생태계:** 돌봄 생태계를 구성하는 참여 요소들이 서로 유기적 관계를 맺고 상호적 영향을 받는 관계라는 인식을 공유하며, 공공의 비전과 목표를 향하여 공공적 실천(상호적 배려와 각자의 임무 충실)을 함으로써 선순환하는 돌봄생태계 조성. **정책비전 공유 및 소통 역할 강화 필요. 공공성 문화규범과 상호견인.**
 - **풍성한 돌봄생태계:** 실질적으로 필요한 돌봄 관련 포괄적 욕구(의료, 요양, 영양, 주거, 복지)를 개별 맞춤으로 유연하게 충족할 수 있는 **포괄성 및 유연성** 중요. 다양하고 촘촘한 돌봄서비스 구성과 충분한 돌봄서비스의 제공이 가능하고, 제도적 돌봄 뿐만 아니라 호혜적 공동체 돌봄과 시장에서 구매가능한 돌봄이 함께 **다층적 돌봄체계로 구성**
 - (다층적 사회서비스 체계) 공적서비스에 더하여 개별적인 추가적 필요에 대응할 수 있는 여러 층위의 다양한 민간 사회서비스 개발을 지원하여 다층적 사회서비스 체계 구축; 다양한 수준의 수요에 대응하는 사회서비스 시장 활성화를 위한 여건 조성 및 법제도 정비; 타임뱅크와 같은 지역공동체 기반의 호혜적 돌봄 조직화를 위한 여건 조성 및 법제도 정비
 - **지속가능한 돌봄생태계:** 요양의 의료화로 인한 **고비용 비효율성 제거**, 여러 제도 및 돌봄 장소와 관계 없이 사회적 돌봄자원의 공평한 배분, **돌봄인력 정책 로드맵**을 통한 안정적 재생산, 돌봄서비스 영역의 전문화와 **돌봄 산업 생태계**의 조성

A public health framework for healthy ageing and the opportunities for public health



WHO(2019). Integrated care for older people (ICOPE) implementation framework: guidance for systems and services. World Health Organization. p.4.

ICOPE implementation framework

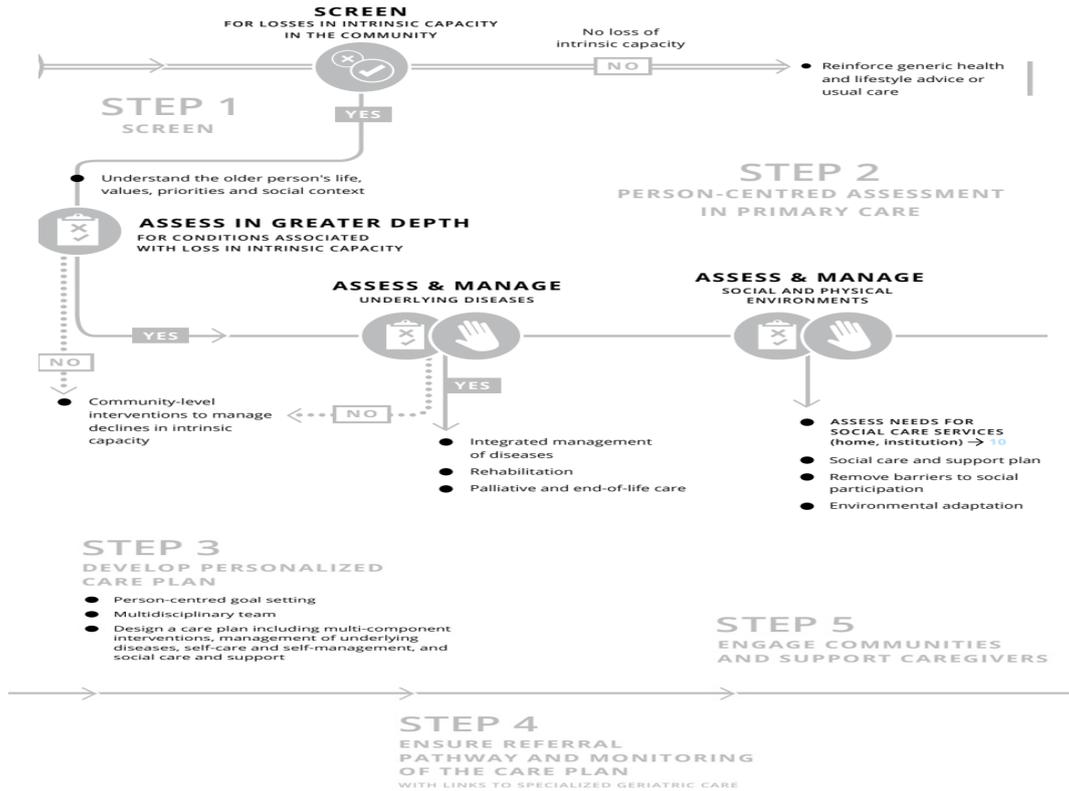


WHO(2019). Integrated care for older people (ICOPE) implementation framework: guidance for systems and services. World Health Organization. p.7.

2. 사회적 돌봄의 공평한 자원배분 위한 돌봄욕구평가 기준 통일

- 제도의 분절성을 넘어 돌봄을 받는 제도 및 장소에 관계없이 누구나 공평하게 사회적 자원배분의 공평성이 확보되고 사회적 자원의 최적화된 효과적 활용이 유도될 수 있도록 동일한 표준화된 돌봄욕구 평가도구를 적용.
- 일상생활 지원이 필요한 사람들에 대해서는 장기요양, 요양병원, 지역사회통합돌봄 등 어떤 제도이든 어디에서 돌봄을 받든지 관계 없이 돌봄욕구 평가결과에 따라 동일한 돌봄욕구 수준의 경우에는 사회적 돌봄지원 수준도 동일함을 원칙으로 함. 이를 통해 분리된 제도와 상이한 돌봄장소에 관계 없이 통일적 기준에 의해 공평한 사회적 돌봄지원을 받을 수 있음.
- 그렇게 되면 장기요양제도에 굳이 진입하지 않아도 필요한 일상생활 돌봄을 공평하게 받을 수 있게 됨으로써 장기요양 진입 유인을 제거하여 장기요양 진입을 가능한 늦추도록 할 수 있음. 또한 요양시설이나 요양병원에 입소, 입원하는 경우에도 동일한 돌봄욕구 수준에 대해서는 동일한 수준의 사회적 돌봄지원만을 받도록 함으로써 현재 시설입소, 병원입원시 더 많은 사회적 지원을 받을 수 있기 때문에 발생하는 시설입소 및 병원입원 유인효과를 제거할 수 있음. 한편, 중증도가 높은 경우에는 재가에서도 동일한 수준의 지원을 받을 수 있도록 준시설서비스 수준으로 재가서비스가 가능하도록 급여수준을 높임으로써 공평성을 확보할 수 있음.

• 새 정부의 복지정책 전망과 과제 •



WHO(2019). Integrated care for older people (ICOPE): Guidance for person-centred assessment and pathways in primary care. p.10.

3. 돌봄서비스 질 관리 위한 재가서비스 공급체계 재편

- 현재 재가서비스 돌봄서비스 질은 돌봄 인력의 개인적 소양에만 의존할 뿐, 시스템적으로 돌봄 서비스 질을 관리할 수 있는 기제 미흡
- 시스템적으로 돌봄 인력의 역량을 잘 관리하고 돌봄 인력을 잘 케어하는 것 중요
- 재가서비스 기관의 복합재가서비스기관의 표준화와 서비스 관리 책임성 및 전문성 강화

4. 지자체 책임돌봄 및 민관 협력적 거버넌스

- 생활밀착 지역을 기반으로 지자체가 책임지고 민간과 파트너십으로 함께 만들어 나가는 창발적인 사회서비스 체계 구축
- 지자체의 책임성과 신뢰관계에 있는 민간과의 협력적 파트너십을 바탕으로 지역 여건에 따른 창발적인 다양한 모형의 사회서비스 체계 및 사회서비스 플랫폼 구축
- 광역 사회서비스원을 광역 사회서비스원과 시군구 사회서비스원으로 재편하고, 시도 사회서비스원과 시군구 사회서비스원의 적정 역할과 책임을 구분하되, 일상생활 돌봄서비스의 경우 시군구 사회서비스원에서 시군구 사회서비스 책임조직 및 플랫폼으로 역할하도록 재편
 - * 시군구 돌봄국 직속의 준공공기관인 사회서비스원에 시군구 돌봄본부를 구축하고, 시군구 공무원, 보건소 공무원, 건강보험공단 사례관리인력, 전문 코디네이터 등으로 인력 구성
 - * 인구 10만명이 되지 않는 시군구는 인접 지역과 연합하여 사회서비스원을 설치할 수 있도록 함.
- 중앙에서 공통 성과목표 공유하며 지역 재정역량 격차 및 지역 돌봄수요 차이 고려한 지역돌봄기금을 조성, 배분함으로써 지자체 책임하에 지역마다 각기 다양한 여건하에서 정책효과를

최대화하는 창발적 방법으로 지역돌봄기금을 자율적으로 사용할 수 있도록 지원

- 시군구 사회서비스원에서 시군구 사회서비스의 책임 컨트롤타워 역할을 수행하며 공공서비스 자원할당과 수급자격 관리, 서비스 구매 등의 역할을 수행하는 동시에 다양한 사회서비스 개방 플랫폼 역할을 수행하면서 관련 법제도적 지원 및 지원 여건 조성

5. (가칭) 지역돌봄기금 조성

- 중앙정부에서 지역별 재정역량 격차 및 지역별 사회서비스 수요 차이를 고려하여 지역별 지역돌봄기금을 마련하고 공통성과목표 달성에 따른 인센티브 제공
- 지역돌봄기금은 일반 예산 및 지자체 예산, 건강보험 및 장기요양보험의 예방사업 출연금 등으로 조성
 - * 일본의 개호보험에서 개호예방기금 조성한 사례, 영국의 Better Care Fund 사례 참조
- 기초 지자체가 지역돌봄기금의 재량적 활용

6. 돌봄서비스 통합조정체계 및 코디네이터 전문인력

- 사람 중심(person-centered)의 사회서비스 제공을 위한 통합적 전달체계 갖춘 사회서비스 체계 구축
- 돌봄 관련 욕구를 통합적으로 잘 연계, 조정, 통합 제공하는 통합조정 시스템 중요
- 돌봄대상자에 대한 직접적인 케어뿐만 아니라 돌봄대상자 가족의 불안과 어려움을 경감해주고 휴식을 제공하는 포괄적 케어가 필요하며, 비예측적 상황에 대응할 수 있는 시스템을 만드는 것 중요
- 통합적 사례관리 조직과 코디네이터 및 케어매니저 전문인력 양성 및 배치
- 사회보장 및 관련 행정통계 등 활용한 ICT 기반 정보공유체계 구축
- AI, 로봇, ICT, IoT 등 지능정보기술을 활용한 모니터링 및 사회서비스 기술 활용한 서비스

7. 돌봄서비스 일자리 질 개선

- 적정 임금수준 및 표준임금 가이드라인 적용
- 안정적 고용
- 체계적인 업무와 재량권
- 사회적 인정 및 평판 제고
- 안전한 근로여건이 보장되는 일자리
- 지속적 교육을 통해 역량이 강화되는 일자리
- 수퍼비전, 동료상담, 사례회의
- 계속 성장할 수 있고 발전전망 있는 일자리

8. 사회서비스 관련 다양한 생태계 형성 및 일자리 창출

- (다양한 전문돌봄 생태계 조성 지원) 지역돌봄기금으로 지역 밀착 전문돌봄의 구매를 통한 마중물 역할을 통해 다양한 전문돌봄 생태계 조성
- (다양한 전문돌봄 등 서비스 생태계 확대)
- 영양돌봄 생태계

• 새 정부의 복지정책 전망과 과제 •

- 만성질환 등 건강관리 돌봄 생태계
- 로봇돌봄 생태계
- 운동.재활 돌봄 생태계
- 이동 지원 돌봄 생태계
- 일상생활 지원 돌봄 생태계
- 인지.재활 서비스 생태계
- (사례: 영양돌봄 생태계)
 - 먹거리 생산자와 소비자를 직접 연계하고, 안전하고 신뢰할 수 있는 먹거리 돌봄 질을 높일 수 있도록 먹거리 돌봄 체계 구축
 - 농.축.수산물 직거래를 통한 농.축.수산업 생산자의 적절한 원가 보상 및 안전한 먹거리 원재료 조달
 - 급식관리 강화로 영양균형을 고려한 급식 구성과 위생적이고 안전한 조리환경 확보를 통한 질 높은 먹거리 보장
 - 고령친화 및 환자 조리식품(연하도움식 등)의 사회적 구매를 통한 고령친화 및 환자 식품산업의 발전적 성장과 안전한 먹거리의 효율적 보장

5. 5년뒤 사회서비스 분야 성과를 위한 정책 제언 및 의견

1) 불필요한 ‘요양의 의료화’ 제거 위한 요양병원 구조조정

- 요양병원에 의한 pull factors 규제
 - ▶ 공급관리: 요양병상 총량 관리, 요양병원 질 기준 강화, 장기입원수가 하향 조정, 요양병원 구조조정 및 기능재편, 요양병원 퇴출경로 마련
 - ▶ 수요관리: 요양병원 입원일수 제한, 요양병원 입원 본인부담상한제 적용제한, 요양병원 본인부담 강화
- 요양병원으로의 push factors 해결
 - ▶ 급성기병원 퇴원환자(특히 골절, 뇌혈관, 암환자)를 위한 단기집중 회복재활 프로그램 마련(지역사회, 요양병원)
 - ▶ 지역사회 통합적 돌봄지원체계 강화: 돌봄코디네이터, 장기요양 사례관리
 - ▶ 지역사회 돌봄-의료서비스 연계 강화
 - ▶ 지역사회 돌봄 보장성 강화: 장기요양, 지역사회돌봄
 - ▶ 지역사회 치매서비스 역량 강화
 - ▶ 지역사회 다양한 서비스주거 지원
- 요양병원 구조조정: 회복재활 및 의료중고도 요양
 - ▶ 요양병원 간병비 급여화 및 간병인력 자격관리

2) 장기요양 시설서비스

- 장기요양 시설서비스 유인 제거
 - ▶ 동일 장기요양인정 등급 기준 시설급여와 재가급여 격차 제거: 동일한 장기요양인정등급에 대한 동일한 급여수준 원칙
 - ▶ 낮은 장기요양인정등급에서 시설서비스 선택시 본인부담 강화
 - ▶ 거주비의 비급여화(일본, 독일 경험 참고): 장기요양서비스 수가에서 거주비 분리, 거주비는 장기요양정책 차원이 아니라 주거정책 차원에서 소득등급에 따른 지원수준 결정 검토(국민연금, 공적직역연금 및 기초연금 급여연계)
- 장기요양 시설서비스 질 개선
 - ▶ 시설 거주환경 기준 제고: 개별 공간 보장 차원에서 시설기준 1실 4인 기준에서 1실 1-2인 기준으로 단계적 개편, 유니트 케어로 개편, 신규 진입 시설은 1실 1-2인 시설, 유니트 케어로 기준 강화
 - ▶ 유니트별로 치매, 간호 등 특화서비스 시설기준 적용
 - ▶ 시설 서비스 인력배치 기준 강화
 - ▶ 원격 의료서비스 적용 및 의료서비스 연계 강화
 - ▶ 감염 관리 체계화 및 감염 대응으로 인한 경영손실 보상
 - ▶ 시설서비스 질 제고 요구를 반영한 시설서비스 수준의 다양화: 추가침실료 등 현행 비급여 체계 확대(단, 기본 수준을 적정 수준으로 담보, 70% 이상)

3) 장기요양 재가서비스

- 재가서비스 공급기관의 재편과 서비스 관리 책임성 및 전문성 강화
 - ▶ 장기요양 재가서비스기관 표준 재설정 및 재가서비스기관 단계적 재편: 복합재가서비스기관을 표준기관으로 설정, 단종재가서비스기관은 단계적 철폐, 신규 재가서비스기관은 복합재가서비스기관에 한하여 지정
 - ▶ 복합재가서비스기관의 서비스 제공 책임성 및 전문성 강화: 사람 중심 유연한 맞춤형 재가서비스 사례관리 및 서비스 mix (와상 아닌 경우, 주1회 이상 주야간보호 mix 기준, 건강관리)
 - ▶ 재가서비스 기관의 전속 요양보호사 비중 제고 및 인력관리 책임 강화: 서비스 관리 차원에서 인력의 직무 배치 및 직무 할당 강화
 - ▶ 방문사회복지사의 제공기관 케어매니저로서의 위상 및 역량 강화와 처우 개선
- 장기요양 재가급여의 양적, 질적 강화
 - ▶ 동일 장기요양인정 등급 기준 시설급여와 재가급여 격차 제거: 동일한 장기요양인정등급에 대한 동일한 급여수준 원칙
 - ▶ 1-2등급 재가서비스 급여상한 인상, 급여시간 연장 이용
 - ▶ 회원제 포괄 정액 유연한 맞춤형서비스 제공하는 통합재가급여 도입
 - ▶ 부부 등 복수 수급자, 수급자와 비수급 고령배우자 등 사례에 맞는 서비스모델 개발

• 새 정부의 복지정책 전망과 과제 •

- ▶ 방문요양서비스의 신체 및 가사지원, 인지재활지원, 가사지원 등 선택 범위 확대

4) 지역통합돌봄(커뮤니티케어)체계 구축

○ 지역통합돌봄체계 구축

- ▶ 지역 책임돌봄-총액예산 지역돌봄기금 마련
- ▶ 지역통합돌봄 총괄적 케어코디네이션 및 사례관리체계 도입
- ▶ 소생활권 거점 종합재가센터를 통한 장기요양-지역돌봄 연속성 확보
- ▶ 퇴원환자 등 회복/재활지원서비스 체계 마련
- ▶ 취약집단에서 보편집단 확대 위한 비용부담체계 마련
- ▶ 지역사회 치매서비스 강화: 의약, 노인복지관, 지역복지관 등
- ▶ 자기도움 강화, 창의적 공동체 돌봄 강화

5) 서로 모순되는 정책방향 간 적정 균형점 찾기

개편방안

현행 제도체계-건보, 장기요양, 지역돌봄 유지를 기본으로 하고 제도 간 조정
 기존 지자체 사회서비스 돌봄재정에 건강보험 및 장기요양보험 출연금(인구
 특성 고려한 출연사식)을 합하여 지자체 주관 지역돌봄재정 조성하여 추고,
 지역건강돌봄강화를 통해 건강보험 이용, 지역제 및 장기요양보험 진입 능력
 장기요양 통합재가급여 도입 통해 중증, 퇴원 및 독거 등 AIP 강화하며,
 의료영역의 이용체계 전환 마련

의료

- ◆ 동네주치의 등록 및 계약 통한 일차의료체계 정립
- ◆ 의료전달체계(지역거점병원 지정) 재정비 및 수가 정책을 통한 합리적 의료이용체계 정립
- ◆ 입원기한 제한 등을 통한 불필요한 의료이용 통제
- ◆ **요양병원 입원일수 제한, 건강보험 본인부담상한제 적용 제한/배제, 요양병원기능 분화(회복,재활기능) 및 축소**
- ◆ 퇴원환자의 지역의료 돌봄체계(수가, 책임체계 등) 마련

장기요양

- ◆ 장기요양보험에 중증, 퇴원, 독거를 중점대상으로 하는 **통합재가급여 도입하여 준(準)시설서비스 지원** 통해 Aging in Place를 강화함으로써 요양시설 및 요양병원 진입 지연 및 방지: 등급별 급여상한 넘는 급여량 제공가능
- ◆ 방문요양, 목욕 및 주야간보호 급여 병설기관 보편화로 재가기관 규모화 및 기관 사례관리자 통한 Care Mix 보편화로 장기요양 서비스효과성 제고
- ◆ **경증치매등급, 인지지원등급은 지자체 재량 지역돌봄으로 전환**
- ◆ 장기요양대상자 중 추가적 지역돌봄서비스가 필요한 경우 기초지자체에 의뢰, 지역돌봄서비스 연계
- ◆ 장기요양대상자 의료서비스는 동네주치의 개별등록 통한 일차의료체계를 통해 지원(건강보험)
- ◆ 장기요양시설 서비스 환경 개선 및 서비스 질 제고

지역돌봄

- ◆ **지역사회통합돌봄기본법 제정**으로 국민의 지역사회 돌봄서비스 권리 보장 및 국가의 지역사회돌봄서비스체계 구축 책임 명시
- ◆ 기존 지자체 돌봄재정에 더하여 건강보험 및 장기요양보험의 출연금(인구특성 고려한 출연사식)으로 기초지자체 주관하여 집행하는 **지역돌봄재량기금** 조성: 적정 재정규모 형성
- ◆ 기초지자체가 지역돌봄 급여조치권을 부여 받아 욕구평가, 수급자격, 급여설계, 공급자 연계
- ◆ **공공 전문사례관리 통합플랫폼**에서 다양한 서비스니즈에 대한 통합적 대응: 기존 분절적 보건복지 사회서비스 조직 및 인력을 통합플랫폼으로 통합 또는 긴밀히 연계, 사례관리전문조직은 사회서비스원 소속 검토
- ◆ 치매안심센터 조직 및 인력을 공공 전문사례관리 플랫폼으로 통합 추진, 사회서비스원 소속으로 변경 검토
- ◆ 다양한 서비스제공은 민간공급사와의 서비스 계약 통해 활용, 단 공공의 급여조치권과 서비스계약을 통해 공공성 확보
- ◆ **주민자치 역량 강화 및 지역주민조직화를 통한 지역사회돌봄공동체 조성 및 지원**

발표2

사회서비스 정책의 전망과 과제

| 양난주 교수 |

한국사회복지학회·한국보건사회연구원세미나 :새정부의복지정책전망과과제
2022.6.3.금. 서울사회조사센터교육장

사회서비스 정책의 전망과 과제

양난주 (대구대사회복지학과교수)

새 정부 110대 국정과제:사회서비스정책의 위치

- 표면적의의: '사회서비스' =일자리정책이아니라사회복지정책의한분야로 위치
 - 소득보장과 구별되는 사회서비스보장을 위해 다양한 대상과 유형, 분야에 적용되는 일관된 정책방향과 추진과제를 기대.

[약속] 필요한 국민께 더 두텁게 지원하겠습니다.

- 42. 지속가능한 복지국가 개혁
- 43. 국민 맞춤형 기초보장 강화
- 44. 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화**
- 45. 100세 시대 일자리·건강·돌봄체계 강화
- 46. 안전하고 질 높은 양육환경 조성
- 47. 장애인 맞춤형 통합지원을 통한 차별 없는 사회 실현
- 48. 누구 하나 소외되지 않는 가족, 모두가 함께하는 사회 구현

연금개혁, 사회보장제도 통합관리

기초보장, 긴급복지, 상병수당

보편적 복지·돌봄체계

노인복지: 일자리, 지역사회돌봄, 장기요양, 요양-간병

아동복지: 부모급여, 보육질 제고, 마을돌봄, 아동학대

장애인복지: 개인예산제, 발달장애인, 소득·고용, 의료·건강 등

위기청소년, 한부모가족, 다문화가족, 수용자, 이주민 등

사회서비스 주요 정책과제

• 질높은 서비스를 누구나 이용하는 보편적 복지·돌봄체제로 혁신한다는 목표

- 청년, 맞벌이, 1인가구 등 **신규사회서비스개발**
- 사회적경제조직 등 사회서비스 **제공기관 다변화·규모화**
- 맞춤형 급여(복지멤버십) 확대와 **지자체 발굴체계 강화**
- 중앙 및 시도 사회서비스원을 통한 **민관협업 활성화**
- 사회복지시설 종사자 돌봄서비스 인력 **처우개선**

44 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화 (복지부)

□ **과제 목표**

- 다양한 공급주체가 질 높은 서비스를 제공하고, 누구나 서비스를 이용할 수 있는 보편적 복지·돌봄체제로 사회서비스를 혁신

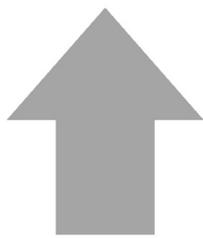
□ **주요 내용**

- (수요·공급 확대) 양질의 보편적 사회서비스 제공 및 사각지대 발굴
 - 청년, 맞벌이, 1인 가구 등 대상 신규 사회서비스 개발 및 정보제공 플랫폼 구축을 통한 이용자 선택권 강화
 - 사회적경제 조직 등 혁신적인 사회서비스 제공기관의 다변화·규모화를 통한 품질 향상으로 이용자 신뢰 향상 도모
- 맞춤형 급여안 내(복지멤버십) 서비스를 전국민으로 확대하고, 복지 사각지대 해소 등을 위한 발굴시스템 정교화 및 지자체 발굴체계 강화
- (혁신기반 구축) 사회서비스 혁신을 위한 범부처·민관협업 체계 구축
 - 중앙 및 시도 사회서비스원을 통한 민관협업 활성화 및 사회서비스 혁신 지원 강화
 - '민관합동 사회서비스 혁신TF' 구성·운영을 통해 공급기관 지원, 투자 활성화 방안 등 사회서비스 발전 방향 마련
 - 기획부, 행안부, 고용부, 중기부 등 관계 부처 및 민간 사회서비스 기관 등 참여
- (처우 개선) 일급 가이드라인에 맞는 사회복지시설 종사자 보수 적정화, 돌봄서비스 인력의 보수체계, 근로여건 개선 등을 통해 서비스 품질 향상

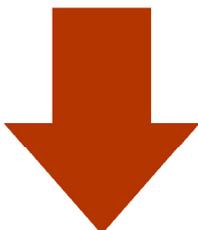
□ **기대효과**

- 사회서비스 혁신으로 급증하는 돌봄·복지 수요에 대응하고, 양질의 일자리 창출 및 사회서비스 산업 발전을 통해 "복지-고용-성장의 선순환" 구현

사회서비스 국정과제 전망: 두가지 가능성



사회서비스 보장의 혁신과 고도화



사회서비스 바우처사업의 추가적 확대

▪ 사회보장기본법 제3조의4 (2012. 1. 26 전부개정)

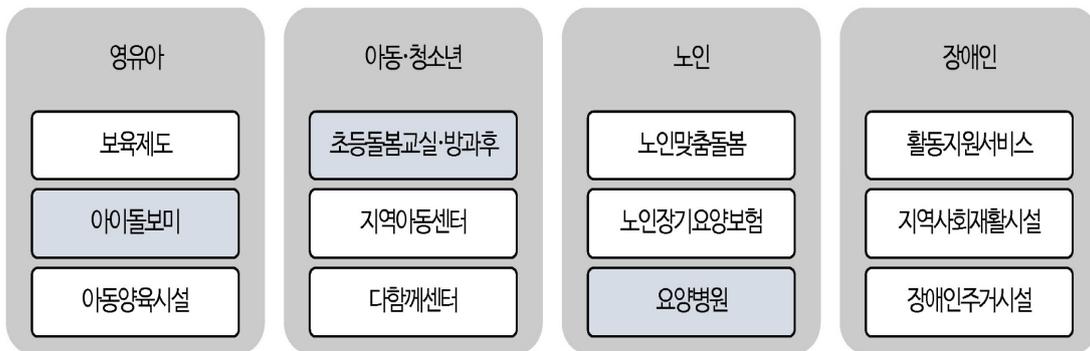
“사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 **복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경** 등 의 분야에서 **인간다운 생활을 보장**하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량개발, 사회참여 지원 등을 통하여 **국민의 삶의 질이 향상**되도록 지원하는 제도를 말한다.

청년, 1인가구, 맞벌이를 위한 새로운 바우처 확대

사회적경제조직에게 바우처사업 참여 독려 혹은 현재 개인사업자 바우처기관들에게 전환 독려

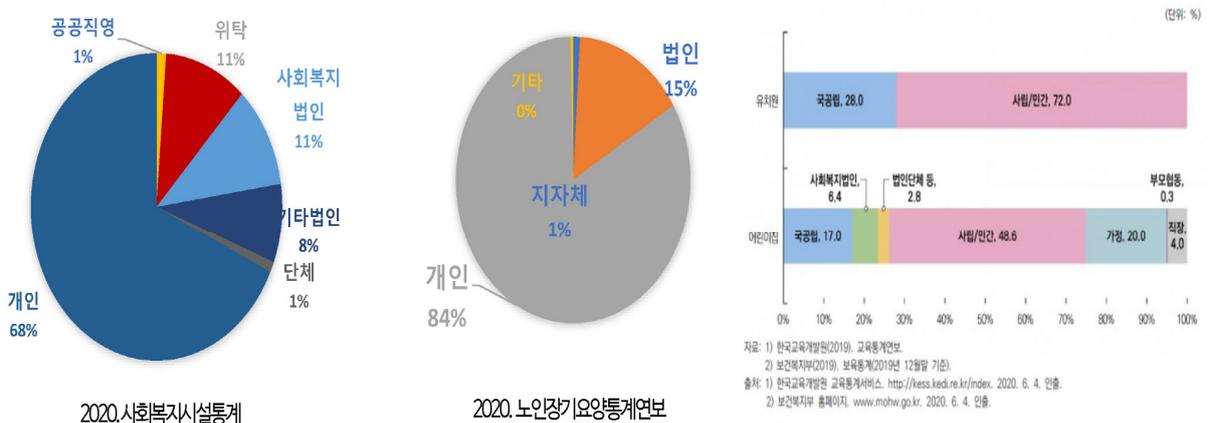
사회서비스 보편적 확대 방식: 제도 고도화와 병행해야

- 청년, 1인가구, 맞벌이를 위한 새로운 바우처? : 비용지원 정책의 한계
- 기존 돌봄, 생활지원, 활동지원 등의 사회서비스의 제도적 사각지대를 해소
- 개별 서비스의 질을 높이고, 기존 제도의 보장성을 강화하여 보편화



사회적경제를 통한 다변화·규모화? - 공적 공급 확대와 병행해야

- 사회서비스 질적 개선, 신뢰수준을 높이기 위한 공급체계 개선과제는 다차원적(규제, 재정투자, 제도개선 등)
 - 1% 사회적경제와 1% 공공공급 모두 늘려야 개인영리주체 편중 공급구조 변화가능
- 사회서비스의 질을 획기적으로 강화하기 위해: 인프라 개선 + 인력기준상향



민관협업체계 구축과 사회서비스원

- 민관협업체계는 왜 필요한가?
 - 복지부, 국토부, 여가부, 교육부 등 사회서비스 공급에 관여하는 다양한 책임주체들간의 연계와 협력 도모
 - 일선에서 다양한 사회서비스 제공기관들과의 연계와 협력 필요
 - 목표는 이용자에게 맞는 사회서비스 보장을 실현
- **민관협업은 이용체계에서 구현되어야 : 지역사회통합돌봄체계 구축이 중요**
 - 지자체에 보편적 복지·돌봄 보장 신청, 판정, 계획, 할당의 창구 예) 서울시 돌봄SOS센터
 - 지역기반 다양한 책임주체 협력구조 : 지자체, 건강보험공단, 국민연금공단, 교육청, 공동모금회, 협회 등
 - 다양한 사회서비스 제공기관은 이용자에게 서비스 공급하는 과정에서 협력적으로 연계할 수 있는 규칙과 유인
- 시·도 사회서비스원의 우선과제는 사회서비스 공적 공급 확대와 지역기반 공영화 모델 창출.
 - 중앙 사회서비스원은 공공과 민간을 모두 포괄하여 사회서비스 고도화를 위한 전략적 역할 수행

정책제언 : 통합적 보장체계로의 전환

- 현재 사회서비스 정책의 과제는 통합적 보장 체계로 전환을 점진적으로 수행하는 것
 - 부분적이고 파편적인 대응의 종합으로 형성된 사회서비스 영역을 사회보장체계로 현대화
 - 이용체계 혁신과 공급구조 개혁으로 고도화
- **이용측면: 개인화된 보편적 돌봄권 설계와 기존 제도 혁신**
 - 병원과 학교, 재가에서 돌봄 기능 보편적 제도화 : 초등전일제 학교 / 간호간병통합 / 요양병원 간병
 - 이용자 입장에서 공간과 제도를 가로지르는 돌봄보장 : 예) 요양병원/요양시설/재가에서의 간병
- **공급측면: 제공기관의 제공인력의 책임성, 안정성 강화**
 - 사회복지시설 종사자와 돌봄제공인력을 포괄하는 자격규정+임금 가이드라인 필요
 - 규제시장에 대한 공적 투자와 책임 강화: 공급 균형, 제공기관 고용책임 강화

발표3 | 사회서비스 정책의 나아갈 방향: 커뮤니티 케어를 중심으로

| 전용호 교수 |



사회서비스 정책의 나아갈 방향:
커뮤니티 케어를 중심으로

전용호
(인천대 사회복지학과)

커뮤니티케어의 현실

- 16개 지역의 선도사업을 통해서 노인, 장애인, 정신질환자를 위한 모델을 시범적으로 운영함
- 커뮤니티케어의 필요성에 동의하고 지역에 기반한 각종 보건의료와 복지 서비스와 주거와 사회참여 등의 영역의 확장 필요성을 인식하는 등의 성과를 거둠.
- 그러나, 기존 사회서비스의 인프라, 전달체계, 인력, 품질 등의 취약성으로 인해 각종 문제가 발생하고 있음.
- 특히, 지자체의 분권화, 중앙집권적 전달체계, 취약한 공공 인프라, 민간중심의 공급자, 공무원과 제공인력의 낮은 역량, 낮은 품질 등 '구조적인 문제'가 발생하고 있음
- 커뮤니티케어는 이제 걸음마의 시작단계로 제도적인 개선은 전혀 이뤄지지 않음. 앞으로 정책적 실천적인 과제를 지속적으로 발굴 및 추진해야 할 과제가 많음

사회서비스 대상자별 사각지대

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 노인 1. 보호자 없는 치매노인, 복합적인 욕구의 중증 장기요양노인 2. 등급외자의 허약 노인 3. 학대 노인 지원 미흡 | <ul style="list-style-type: none"> • 장애인 1. 이동권, 학습권, 건강권, 주거권 등 욕구 대상자 2. 특히, 기본적인 지역중심의 중증의 질환을 관리 필요 장애인 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 정신질환인(청년, 중장년, 노인) 1. 조현병과 같은 정신질환은 정신건강복지센터가 담당하지만 보장성이 부족, 재활기관 부족함 2. 만성적인 외로움, 우울증, 불안, 고립 등의 대상자는 시작단계로 제도적인 사각지대에 있음 | <ul style="list-style-type: none"> • 1인가구 1. 청소년, 중장년 가구를 위한 제도는 시작단계임 2. 특히, 저소득층 중장년은 시급함: 복합만성질환, 정신질환, 열악한 주거, 관계망 축소로 사회적고립이 심각한 상태임 |

사회서비스 영역별 문제점

- **보건의료**
 - 지역에 기반한 기본적인 보건의료 체계의 미흡
 - 방문진료, 방문간호, 재활서비스, 영양 등의 미비
 - 의사, 간호사 등 인력확보 한계
- **복지(사회적돌봄)**
 - 낮은 서비스 품질
 - 인력 양성시스템의 취약성
 - 민간영리기관의 시장실패
 - 지자체와 관련 기관간의 연결체계 미흡(건보,국민연금공단, 보건소 등)
- **주거**
 - 주거와 돌봄을 결합한 다양한주거(케어안심주택 등)의 미비함
 - 다수의 빈곤층과 중장년 1인가구는 여전히 고시원, 여관, 여인숙 등에 거주함
- **사회참여**
 - 병원이동과 같은 '단순 이동지원 서비스'도 부족함
 - 경증, 증증의 노인과 장애인, 1인가구 등을 위한 지역의 공간과 맞춤형 프로그램 부재함

새 정부의 사회서비스 정책과 향후 추진과제

- 사회서비스는 소득보장정책보다 훨씬 다각적인 공적 개입과 지원이 필요하다는 것을 분명히 인식해야 함.
- 서비스 접근과 이용의 다양한 절차와 다양한 이해관계자에 대한 개입과 조정, 품질 제고를 위해 중앙정부의 정책(Macro)부터 기관 구조(Meso), 인력의 서비스 질과 같은 이슈(Micro)까지 서로 밀접하게 연결되어 있음
- 사회서비스는 수요와 공급의 다각적인 측면에서 공공의 적극적인 개입과 지원이 이루어져야 함. 시장에만 맡기면 자연스럽게 혁신이 이뤄지지 않음.
- 사회서비스를 시장에 맡기고 공급주체를 민간(영리, 비영리)으로 전환하면 문제가 해결된다는 식의 단순한 접근은 사회서비스의 구조적인 문제를 더욱 심화시킬 것임. 공공의 책임을 떠넘기고 시장실패로 광범위한 사각지대 발생과 품질저하 우려!
- 커뮤니티케어에 대한 소극적인 접근은 앞으로 사회서비스 전반의 미발달을 가져올수 있음. 이전 정부의 아젠다이지만 사회서비스 개혁을 추동하기 위한 중요한 동력으로 지속해야 함.

특히, 심각한 사회문제 '외로움'

- "지속적인 외로움과 짧은 고립도 사람의 몸과 마음에 깊은 상흔을 남긴다. 외로움! 그것은 죽음에 이르는 병이다."(노리나 허츠, 2020)
- 단순한 실천이슈나 양적연구의 하나의 변수가 아닌 인간관계, 가족, 빈곤, 건강, 보건의료, 복지 등의 사회의 구조적인 변화와 밀접하게 연결되어 있음
- 특히, 가족의 구조와 기능의 변화와 지역사회의 역할이 축소되는 상황에서 지역에 기반한 사회적 관계망을 촉진하는 코로나 시기에 위축되어 있던 관계망과 사회적 고립의 이슈들이 분출됨, 예)저소득층 1인가구 급증, 고독사, 자살, 시설의 폐쇄성과 학대 등
- 외로움과 고립을 사회서비스 연구와 정책의 핵심 이슈로 다뤄야 함

사회서비스의 종합적인 청사진 필요

- 사회 변화에 따른 새로운 사회적 위험(외로움, 고립 등)에 대한 인식과 대응이 시급함
- 커뮤니티케어의 대상자를 확대하고, 서비스의 인프라 및 품질 개선을 적극 추진해야 함
- 사회서비스는 부분적인 접근으로는 성공하기는 어려움.
- 그간 사회서비스의 과제는 늘 '품질개선'이었음. 그러나, 품질이 개선되려면 사회서비스 거시정책(Macro), 제공기관의 구조(Meso), 제공인력의 능력(Micro) 등의 다각적인 노력이 수반되어야 함.

사회서비스의 종합적인 대책 필요

거시적인 정책의 방향의 원칙과 정책	
이용자 중심주의 원칙 (포괄성, 충분성, 통합성 등)	
공공의 적극적 역할과 사회서비스 책임주체로서 지자체 위상 제고	
수요 측면	공급 측면
사회적 권리로서 '정보접근권' : 형식과 이용지원 등	공공 인프라 지속적 확충, 활용 -복지, 주거, 사회참여 등
고충처리와 이의제기 시스템 구축	복지관을 이용시설에서 지역복지 시설로 대대적 전환(지역 돌봄수행)
포괄적 대상으로 확대: 정신질환,노 숙,1인가구, 학대 피해인 등	지자체의 규제자 역할수행 강화, 민간실패에 대한 도전(예, 서울사 서원 "민간이 하지 않는일 수행")
돌봄서비스의 영역확대: 경증의 대상 자를 위한 사회참여 확대(대인서비스 중심 탈피해서 관계망, 자기돌봄지원)	현장인력 교육, 훈련,지원 전담기 구 필요(예, 영국 Skills for care)
지역에서 대상자를 주체로 세움 : 새 소일거리, 사회관계 확충, 역량강 화, 선배시민, 의료사협 주민리더 등	통합적 시스템 구축(지자체, 공단, 보건영역, 제공기관 등)

세션 3

한국복지국가 전망과 과제

—
[발표 1] **최 군** 교수 - 신정부 복지정책 방향

[발표 2] **윤홍식** 교수 - 정권 교체와 한국 복지국가의 지속, 변화,
그리고 전환? 윤석열 정부의 출범과 한국 복지체제

[발표 3] **정해식** 연구위원 - 새 정부의 복지정책, 그리고 한국 복지국가
전망과 과제

[발표 4] **변금선** 부연구위원 - 변화하는 사회적 위험과 복지국가의 대응 전략

발표1

신정부 복지정책 방향

| 최균 교수 |

I. 서론

- 1997년 외환위기 이후 지속적인 복지 성장을 해 왔으며, 이를 소득불평등을 해소하는 데에 결정적 기여를 하고 있음.
 - 그러나, 복지 철학의 안착, 한국형 복지모형의 구축은 미완성의 단계
- 코로나사태로 인한 국민생활 불안정, 주거 불안, 노인빈곤의 지속, 청년 불평등, 저출산 심화 등 해결해야 할 과제가 산적한 실정임
- 제20대 대통령선거 과정에서 ‘복지’ 관련 쟁점이 두드러지지 않음.
- ‘신정부 110대 국정과제’ 중 복지정책을 중심으로 향후 전개될 복지 지형과 함께 보완해야 할 과제를 검토하겠음

II. 국정과제 중 복지정책의 주요 내용

- 국정비전 : “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라”
 - 생산적 맞춤형복지 : 복지지출은 인적 투자로서 사회적 생산성을 높이고, 기회의 사다리를 놓는 맞춤형 방식이 되어야 함
 - 일을 통한 복지가 최고의 복지. 양질의 일자리를 창출하고, 그 일자리를 통해 국민 삶의 질을 높이고 복지재원을 확충하는 선순환 구조를 만들어 나갈 것임
- 국정운영의 지향점
 - “진보정부가 추구한 ‘더 따뜻한 대한민국’을 추구”
- 국정목표 : “따뜻한 동행, 모두가 행복한 나라”
 - 국민께 드리는 약속 : 9. 필요한 국민께 더 두텁게 지원하겠습니다.
 - 42. 지속 가능한 복지국가 개혁
 - 43. 국민 맞춤형 기초보장 강화
 - 44. 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화
 - 45. 100세 시대 일자리·건강·돌봄체계 강화

• 새 정부의 복지정책 전망과 과제 •

- 46. 안전하고 질 높은 양육환경 조성
- 47. 장애인 맞춤형 통합지원을 통한 차별 없는 사회 실현
- 48. 누구 하나 소외되지 않는 가족, 모두가 함께하는 사회 구현

Ⅲ. 신정부 복지정책의 특징 및 내용

- 복지의 지속적 확대 지향
 - 진보정부가 추구한 ‘더 따뜻한 대한민국’을 추구
 - 국민생활 어려움 인식 : 자살률, 노인빈곤율, 합계출산율 등
- 생산적 복지 추구
 - 국정비전 분야로 ‘생산적 맞춤 복지’ 제시
 - ‘일자리를 통한 복지’ 강조
 - 사회서비스 확대 통한 “복지-고용-성장의 선순환” 구현
- 복지 개혁 및 관리체계 강화
 - 연금 개혁
 - 사회보장제도 통합 관리
- 보장성 강화
 - 저소득층 생계 안정, 위기 대응 지원 강화, 근로장려금 등 민생안정 세제 지원
 - 상병수당 실시, 부모급여 도입 등

Ⅳ. 신정부 복지정책 평가와 과제

1. 평 가

- 소득보장, 돌봄서비스 등 제도적 미흡을 충실히 보완
 - 부모급여 도입, 상병수당 실시 등
 - 아동의 마을돌봄 활성화 등
- 사회서비스 제공방식 변화는 파급효과 클 것으로 기대
 - 장애인 개별예산제
 - 재택의료센터, 계약의사제 도입 등
- 사회복지체계의 완결 구조와 철학 제시 미흡
 - 소득/의료보장 vs. 사회서비스

- 연민(compassion) vs. 권리(right), 지원(helping) vs. 자활(self-sufficiency)

2. 보완해야 할 과제

□ 사회복지전달체계 개선

- 공공 및 민간 전달체계 개편 : 규모의 경제, 효과성, 효율성(목표, 운영)
예) 노인의 의료와 요양서비스, 아동/청소년 돌봄서비스 등
- 소규모 비효율적 전달체계의 정비 시급
- 서비스 품질 관리 강화
- 복지 전분야에 걸친 스마트복지 확대 방안 구체화

□ 급여의 통합성 및 형평성 확보

- 복잡다기한 급여 통합 운영
- 맞춤형 복지와 함께 형평적 복지 구현
: 생애주기별, 지역별, 분야별

□ 시민사회 참여 및 역량 강화

- 시민참여형 복지체계 구상 필요
- 민간비영리부문, 사회적경제부문 역량 강화

IV. 결 론

- 현재 우리나라는 복지국가 확장 후기단계로 평가할 수 있으며, 사회복지제도 내용의 충실성과 구조의 정합성 제고해야 할 시점임.
- 또한, 한국형 복지모형 구축에 관한 사회 내 활발한 논의를 통해 사회적 합의 도출해야 함
- ‘국가 복지책임성의 범위’, ‘개인의 권리와 의무’ 간 균형 있는 복지체계 설계 필요
예) 노인빈곤과 국가의존도 증가
- 기존 복지체계의 서비스 품질 관리 강화와 함께 효율성 제고를 위한 개혁 실시

발표2

정권 교체와 한국 복지국가의 지속, 변화, 그리고 전환? 윤석열 정부의 출범과 한국 복지체제*

| 윤희식 교수 |

* 이 논문은 2022년 6월 3일 한국사회복지학회와 한국보건사회연구원이 공동주최하는 “새정부의 복지정책 전망과 과제” 정책세미나에서 발표한 논문이다. 윤희식. (2022). “정권 교체와 한국 복지국가의 지속, 변화, 그리고 전환? 윤석열 정부의 출범과 한국 복지체제” 새 정부의 복지정책 전망과 과제. 2022년 6월 3일.

1. 문제 제기

한국 사회에서 정권 교체가 한국복지국가의 경로에 어떤 영향을 미칠지는 논쟁적 쟁점이다. 윤석열 정부의 정권 교체가 자유주의(Liberal) 정부(문재인 정부)가 추구했던 복지국가 경로로부터의 이탈을 의미한다면, 우리는 윤석열 정부의 정책이 문재인 정부와 어떻게 다르며, 그 차이를 왜 이탈이라고 할 수 있는지 이야기해야 한다.¹⁾ 반면, 한국복지국가 경로가 지속된다면 이야기는 조금 더 복잡하다. 왜냐하면, 정권 교체에도 불구하고 한국 복지국가의 경로가 변하지 않는다면, 민주적 선거를 통한 복지국가의 경로 전환은 어려워 보일수도 있기 때문이다. 통념과 달리 복지정치는 복지국가의 경로를 바꿀 수 있는 중요한 변수가 아니라는 것을 의미 할 수도 있다. 실제로 2012년 12월 대통령 선거이후 국민의힘(새누리당)과 민주당(민주통합당)의 복지 공약(사회정책)은 (부분적인 차이가 있지만) 근본적으로 차이가 없으며, 설령 차이가 있더라도 집권 이후 새로운 정부가 집행하는 복지정책은 기존 정부가 추구했던 복지국가의 경로에서 크게 벗어나지 않았다는 평가를 받았다. 실제로 이명박 정부가 노무현 정부의 복지정책을 계승했다는 것은 널리 알려진 사실이다(윤홍식, 2019a).²⁾ 이런 경향은 이번 대선에서도 유사했다. 한겨레는 지난 대선과정에서 민주당과 국민의힘 후보의 공약을 평가하면서 “이·윤, 공약일치 사례만 16건...이름 가리면 누구 건지 몰라”라는 기사를 내보낼 정도였다(한겨레, 2022. 1. 21. 6면).³⁾

하지만 윤석열 정부의 출범은 적어도 세 가지 측면에서 이전 정권 교체와 다른 조건에서 정권교체가 이루어졌다는 점을 주목할 필요가 있다. 먼저 윤석열 정부의 출범이 1997년 IMF 외환위기 이후 가장 심각한 경제위기이자, 2008년 금융위기 이후 위기에 처한 신자유주의 질서에 커다란 충격을 주고 있는 ‘코로나19 팬데믹’ 상황에서 이루어졌다는 점이다. 신정치이론에서 주장하는 것처럼 제도의 경로 이탈을 유발할 수 있는 외부충격이 발생한 상황에서(Béland, cantillon, Hick, and Moreira, 2021:251)⁴⁾ 정권교체가 이루어진 것이다. 두 번째는 집권 기간 동안 이전 정부와는 비교할 수 없을 정도로 사회지출을 확대했던 문재인 정부에서 ‘재정균형’을 강조하는 윤석열 정부로 정권교체가 이루어졌다는 점이다.⁵⁾ 복지국가의 성격은 사회지출의 구성과도 관련되지만, 사회지출의 양 또한 복지국가의 성격에 중요한 영향을 미친다. 실제로 문재인 정부 집권 기간 동안 확대된 사회지출은 시장소득 불평등의 변화가 거의 없는 상황에서도 가처

1) 윤석열 정부의 이념적 성격이 무엇인지에 대한 합의된 견해는 없고 본 논문의 핵심 주제도 아니다. 다만 정권 교체가 복지국가의 경로에 미치는 영향을 논하기 위해서는 불가피하게 정권의 성격을 규정해야 한다. 그래서 통상적인 관례에 따라 상대적으로 개념으로 국민의힘, 민주당, 정의당을 구분했다. 국민의힘은 보수정당으로, 정의당은 시민주의정당으로, 민주당은 중도라는 표현을 사용할 수도 있지만, 민주당의 경제·사회정책을 기준으로 자유주의정당(또는 리버럴정당)으로 표현했다. 특히 이 연구의 관심사인 ‘성장과 복지’의 관점에서 보면 세 정당 중 성장을 제일 중요하게 생각하는 정당은 국민의 힘이고, 그 반대편에 정의당, 그리고 가운데에 민주당이 위치한다(강우창·구본상·이재목·정진웅, 2021). 강우창, 구본상, 이재목, 정진웅. 2021. 제21대 국회의원 이념성향과 정책태도. 『의정연구』, 26(3): 37-83

2) 윤홍식. (2019a). 『한국 복지국가의 기원과 궤적 3: 신자유주의와 복지국가의 기원과 궤적-1980년부터 2016년까지』. 서울: 사회평론아카데미.

3) 한겨레. (2022). “이·윤, 공약일치 사례만 16건...이름 가리면 누구 건지 몰라” ”라는 기사를 내보내기도 했다. 2022. 1. 21. 6면.

4) Béland, D., Cantillon, B., Hick, R. and Moreira, A. (2021). “Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis.” *Social Policy & Administration*, 55(2): 249-260.

5) 2017년 10.1%에서 2020년 13.4%로, 불과 3년 만에 35.8%나 증가했다. 절대적인 수준으로는 3년 동안 매년 1.1%P씩 증가한 것으로 역대 최고수준이다. 복지국가의 전형으로 알려진 스웨덴이 복지국가 황금기인 1960년부터 1970년까지 10년 동안 연평균 0.57%P 증가한 것과 비교하면 놀라울 정도다(Ortiz-Ospian and Roser, 2022). Ortiz-Ospian, E. and Roser, M. (2022). “Government spending.: Public social spending as a share of GDP, 1880-2016.” Our World in Data. <https://ourworldindata.org/government-spending#citation> (접근일, 2022. 5. 26).

• 새 정부의 복지정책 전망과 과제 •

분소득 불평등을 감소시켰다(통계청, 2021).⁶⁾ 마지막으로 지난 대선을 거치면서 젠더로 대표되는 정체성 정치가 복지정치를 구성하는 중요한 변수로 등장했다는 점 또한 주목할 필요가 있다.⁷⁾ 일반적으로 복지정치에서 젠더 정치의 부상은 사회지출의 강조점을 소득보장에서 사회서비스로 이전시키는 경향이 있기 때문이다(Thelen, 2014).⁸⁾

이러한 이유로 문재인 정부에서 윤석열 정부로의 정권 교체와 한국 복지국가의 관계는 노무현 정부에서 이명박 정부, 박근혜 정부에서 문재인 정부로의 정권 교체와는 상이한 틀로 접근할 필요가 있다. 더욱이 ‘재정균형’을 강조하는 윤석열 정부의 정책기조와 확장적 재정정책을 요구하는 힘이 상반된 방향으로 작동할 때, 한국 복지체제가 어떤 방향으로 나아갈지를 전망하는 일은 쉽지 않은 과제이다. 이 글은 이러한 문제 인식에 기초해 윤석열 정부 출범이 한국 복지국가의 궤적에 미치는 영향을 한국 복지국가의 지속, 변화, 전환의 관점에서 검토했다. 먼저 논의를 위해 필요한 기본개념을 정리했다. 다음으로 한국의 역사적 경험에서 경제위기(외생변수)와 정권교체(내생변수)가 복지국가의 경로에 미쳤던 영향을 간략하게 검토했다. 이어서 윤석열 정부 출범이후 한국 복지국가의 경로와 과제에 대해 논했다.

2. 논의를 위한 틀: 지속, 변화, 전환

1) 지속, 변화, 전환

한국복지국가의 경로를 이해하기 위해서는 단순히 ‘작은 정부’를 지향하는 보수 정당의 집권이라는 인상 비평과 개별 정책(공약)의 의미를 평가하는 수준을 넘어, [그림 1]에서 보는 것처럼 윤석열 정부의 출범을 구조적인 틀로 분석할 필요가 있다. 먼저 한 사회의 복지체제가 자본주의의 특성(성장체제 또는 생산체제)과 밀접한 관련이 있다는 ‘전제’에서 출발하자(신동면, 2009; 정무권, 2009; Avlijaš, Hassel, and Palier, eds., 2021; Thelen, 2014: 16; Hall and Soskice, 2001).⁹⁾ 다양한 논의가 가능하겠지만, 자본주의 다양성 논의가 산업관계(단체협약 방식 등), 교육훈련제도(숙련형성제도 등), 노동시장제도(노동시장 유연화 문제 등)를 준거로 조정시장경제와 자유시장경제를 구분한다는 점에 착안해(Thelen, 2014; Hall and Soskice, 2001) 한국 자본주의의 특성을 살펴보자.

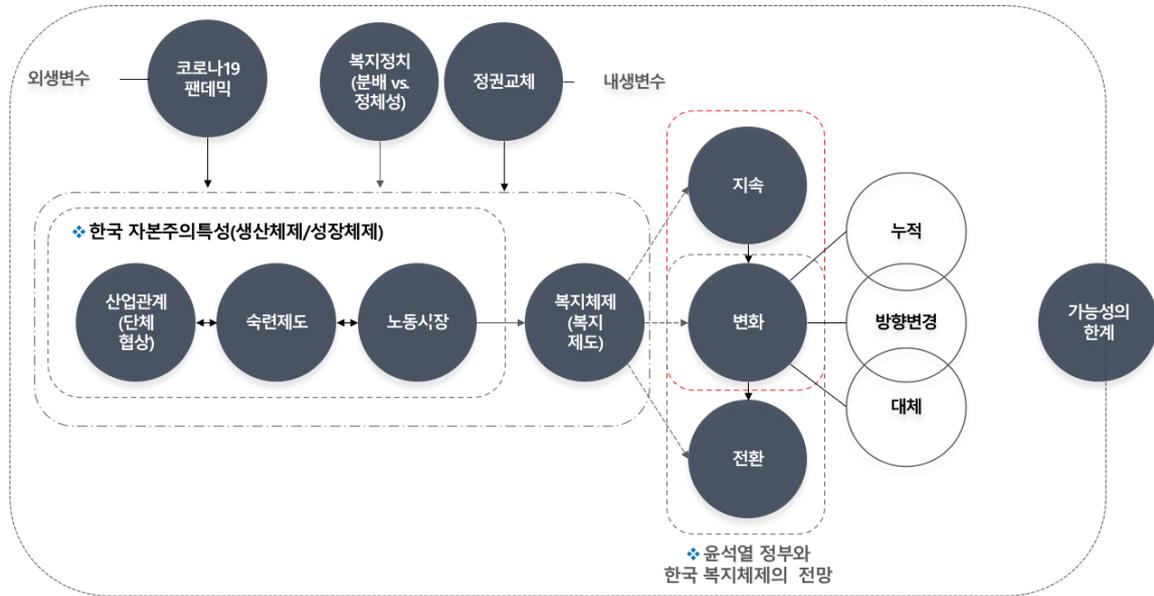
6) 통계청. (2021). 국가지표체계: 지니계수. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4225> (접근일, 2022. 5. 26).

7) 세 번째 요인은 지난 정권교체와 이번 정권교체가 상이한 중요한 요인이지만, 이 글에서는 이 문제를 다루지는 않았다. 이 문제는 소득보장과 사회서비스 간의 관계라는 별도의 연구를 통해 논의될 필요가 있다.

8) Thelen, K. (2014). *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. New York: Cambridge University Press.

9) Avlijaš, S., Hassel, A., and Palier, B. eds. (2021). *Growth and welfare in advanced capitalist economics*. New York: Oxford University Press. Hall, P. and Soskice, D. (2001). “An introduction to varieties of capitalism.” In Hall, P. and D. Soskice (eds), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, pp. 1-68. Oxford: Oxford University Press. 신동면. (2009). “생산레짐과 복지체제의 선택적 친화성에 관한 이론적 검토.” 정무권 엮음, 『한국 복지국가의 성격논쟁 II』, pp. 73-112. 서울: 인간과 복지. 정무권. (2009). “한국의 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성: 1960년대 초부터 1990년대 중반까지.” 정무권 엮음, 『한국 복지국가의 성격논쟁 II』, pp. 113-166. 서울: 인간과 복지.

[그림 1] 복지국가 경로의 지속, 변화, 전환을 위한 분석 틀



여전히 많은 논란이 있지만, 크게 보면 조정시장경제는 보편주의 복지체제와 친화성이 있고, 자유시장경제는 잔여주의 복지체제와 친화성이 있는 것으로 알려져 있다. 자본주의 다양성 논의만이 아니라 성장체제와 사회정책 간의 관계를 분석한 연구에서도 자본주의 특성(여기서는 성장체제)과 복지체제는 긴밀한 관계에 있는 것으로 알려져 있다(Avlijaš et. al., eds., 2021; Thelen, 2014). 예를 들어, 독일이 여전히 산별로 이루어지는 조정시장경제를 유지하는 이유는 바로 산별에 기초한 산업관계가 고품질 제조업(운송기계류, 제약업 등) 중심의 독일 기업의 경쟁력을 유지 시키는 핵심 제도이기 때문이다. 독일 복지체제는 이러한 독일 경제의 특성에 조응하는 방식으로 제도화되어 있는데, 상대적으로 높은 수준의 실업급여는 독일 고품질 제조업이 필요한 노동의 숙련을 유지하기 위한 중요한 제도적 장치인 것이다(Avlijaš et. al., eds., 2021; Thelen, 2014; Estevez-Abe, Iversen, and Soskice, 2001: 152, 174, 176).¹⁰⁾

그러면 한국은 어떤 자본주의일까? 이 또한 다양한 주장이 가능하지만, 앞서 언급한 산업관계, 교육훈련제도, 노동시장제도를 준거로(Hall and Soskice, 2001) 한국 자본주의의 특성을 살펴보면, 한국 자본주의는 기업 중심의 극단적으로 분권화된 산업관계(단체협상방식), 일반 숙련 중심의 교육·훈련체계, 유연한 노동시장이라는 특성을 갖고 있다.¹¹⁾ 이에 대응하는 한국 복지체제는 정책의 대상과 규모가 점진적으로 확대되고 있지만, 여전히 보편성을 띄고 있다고 보기 어렵다. 사회보험은 여전히 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에 집중되는 역진적 선별성을 띄고 있고, 수급자에게도 충분한 급여를 제공하지 못하고 있다. 공공부조는 엄격한 수급조건으로 인해 상당한 규모의 비수급 빈곤층이 존재하는 상황이다. 사회서비스는 공적 역할이 확대되고 있지만, 여전히 가족과 시장이 중심적 역할을 담당하고 있다. 이처럼 공적 사회보장이 시민이 직면한 사회적 위험에 적절히 대응하지 못하자, 중·상층은 개별 가구가 축적한 사적자산으로 사회적 위험에 대응하고 있는 상황이다. 이처럼 한국 복지체제는 전반적으로는 자유주의 복지체제의 특성이 두드러지지만, 구체적으로 보면 사회보험은 독일과 같이 노동시장 지위에 따라 수급자격이 분절

10) Estevez-Abe, M., Iversen, t. and Soskice, D. 2001. "Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state." In Hall, P. and D. Sosckice (eds), Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage, pp. 145-183. Oxford: Oxford University Press.
 11) 한국을 자본주의 다양성 관점에서 한국을 조정시장경제로 분류하는 경우도 있음.

• 새 정부의 복지정책 전망과 과제 •

된 구조를 갖고 있고, 건강보험 적용과 아동보육과 관련해서는 보편성을 띄고 있다.

우리의 관심은 이러한 한국 복지체제가 코로나19 팬데믹이라는 외부충격에 이은 정권교체와 맞물리면서 어떤 모습을 띄게 될 것인지를 검토해야 한다. 구체적으로 윤석열 정부에서 복지체제의 모습은 ‘지속, 변화, 전환’이라는 개념을 통해 살펴볼 수 있다. ‘지속’은 정권교체와 외부충격에도 불구하고 한국 복지체제의 특성이 지속되는 경우다. 신제도주의에서는 ‘지속’이라는 개념 대신 경로의존이라는 개념을 사용한다. 지속을 경로의존으로 설명하면 앞서 (우연히) 일어난 변화(사건)로 만들어진 제도의 특성이 이후의 과정에서 변화하지 않고 지속되는 경우를 이야기한다(Mahoney, 2000; Sewell, 1990).¹²⁾ 나중에 다시 설명하겠지만, 1997년 IMF 외환위기가 정권교체를 유발하고, 그렇게 집권한 김대중 정부가 한국 노동시장의 변화를 충분히 고려하지 않고 제도화한 사회보험과 엄격한 공공부조의 도입이 현재 한국 복지체제의 신자유주의 성격을 공고화하는 결정적 계기가 된 것이다. 여기서는 정권교체가 복지체제의 변화에 영향을 주지 않는 ‘경로의존성’을 ‘지속’으로 개념화했다.

변화는 신제도주의 개념을 차용하면 누적(layering), 방향변경(redirection), 대체(replacement)를 포괄하는 개념이다.¹³⁾ 먼저 누적은 제도의 기본 특성은 유지하면서, 일부 규칙을 수정하거나, 규모를 늘리는 방식의 변형을 의미한다(Thelen, 2014; Hacker, 2004). 제도의 근본적인 변화보다는 대부분 양적 변화나, 제도의 기본적 성격을 변화시키지 않는 범위에서 일어나는 변화 정도로 정의할 수 있다. 윤석열 정부가 기초연금을 인상하고, 부모급여를 도입하는 것은 기존 경로로부터 이탈한 것이라기보다는 기존 경로 위에서 일어나는 변화라고 할 수 있다.

방향변경은 기존 제도의 형식을 그대로 유지한 채, 제도의 목표를 새롭게 설정하는 식의 변화이다. 이명박 대통령이 서울시장으로 재직하던 당시, 시민사회의 공보육 확대에 대한 요구를 국공립보육시설의 확대가 아니라 민간어린이집을 ‘공공형 어린이집’이라고 재규정하는 방식으로 대응했던 것이 대표적 사례라고 할 수 있다. 특히 정책의 실제 성격이 입법부가 만드는 본법이 아니라 행정부가 관할하는 시행령과 시행규칙에 의해 결정되는 경우가 많은 한국 복지체제에서 방향변경은 제도 변화를 누적시키는 중요한 방식이라고 할 수 있다. 대체는 기존 제도를 새로운 제도로 대체하는 경우이다. 스웨덴에서 아동수당을 도입하면서 아동에 대한 세제지원을 폐지하는 것 등이 이에 해당할 수 있다. 변화의 개념들을 단계적(순차적)으로 배열하는 경우도 있지만(정세희·문영규, 2020),¹⁴⁾ 누적, 방향변경, 대체에 반드시 순서가 있는 것은 아니며, 둘 이상이 동시에 발생할 수도 있다.

세 번째 개념은 전환인데, 제도의 변화가 체제의 변화를 유발하는 것으로 경로의존을 의미한다. 자유주의 복지체제가 사민주의 복지체제로 전환된 핀란드, 사민주의(적) 복지체제가 자유주의 복지체제로 전환된 영국 등의 사례에서 이러한 전환을 확인할 수 있다. 이러한 전환이 발생하는 경우는 첫째, ‘강력한’ 외부충격으로 체제 전환이 일어나는 경우로 신정치이론은 이러한 외부충격만이 경로 이탈, 즉 전환을 유발할 수 있다고 주장한다. 여기서는 전환이 일어나는 결정적 시기가 중요한데, 체제의 성격은 결정적 시기를 거치면서 변화하게 된다. 다만 신정치이론에서는 외부충격이 발생해도 기존 체제는 매우 경로 의존적이라고

12) Mahoney, J. (2000). “Path dependence in historical sociology.” *Theory and Society*, 29: 507-548.

Sewell, W. (1990). “Three temporalities: Toward a sociology of the event.” CSST Working Paper #58.

13) 일반적으로 방향변경과 대체는 전환의 개념으로 사용되기도 한다(Thelen, 2014; Hacker, 2004).. 여기서는 (누적된 변화가 전환을 이끈다 것에 주목하고 있기 때문에) 방향변경과 대체를 변화에 포괄하고, 변화를 전환과 연계된 개념으로 접근했다. Hacker, J. (2004). “Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States.” *American Political Science Review*, 98(2): 234-260.

14) 정세희·문영규. (2020). “역사적 제도주의 관점에서의 사회서비스 경로변화 연구: 바우처 제도를 중심으로.” 『한국정책연구』, 20(1): 45-73.

주장한다(Pierson, 2000: 264).¹⁵⁾ 즉, 경로이탈은 좀처럼 일어나지 않는다는 것이다. 두 번째 가능성은 누적적 변화가 체제의 성격을 변화시키는 경우이다. 이러한 관점은 전환이 어떤 결정적 시기(critical juncture)에서 단절적으로 이루어지기 보다는 이전의 누적적 변화가 질적 변화를 유발하는 점진적 이행으로 전환을 설명한다. 그러므로 누적, 대체, 방향변경 등의 변화가 누적되면 전환을 불러온다고 할 수 있다. 자유주의의 다양성을 연구한 쉴런(Thelen, 2014)의 저작은 이런 사례들을 열거하고 있다.

정리하면 현실 세계에서 지속과 변화를 명확히 구분하는 것은 쉽지 않다. 변화하지 않는 제도는 없기 때문이다. 제도는 생존을 위해 끊임없는 변화해야 한다(Thelen, 2014: XX). 환경변화에 대응해 변화하지 않는(못하는) 제도는 생존할 수 없기 때문이다. 즉, 지속은 변화 연동되고, 변화는 지속과 연동되는 개념으로 이해해야 한다. 전환도 마찬가지다. 예외적인 충격으로 인한 전환도 가능하지만, 변화의 누적을 통한 전환도 가능하다. 이렇게 보면 변화는 지속과 전환 모두와 연동된 개념이자, 외부충격과 정권교체와 같은 내적 변화가 복지체제에 미치는 영향을 가능할 수 있는 핵심적 개념이기도 하다.

2) 가능성의 한계 내에서 지속, 변화, 전환

정권교체와 복지체제의 전환 간의 관계를 설명하기 위해서는 제도의 지속, 변화, 전환만으로는 충분하지 않다. 제도의 지속, 변화, 전환은 정치, 경제, 사회적 상황이라는 현실적 제약 안에서 이루어지기 때문에, 이러한 현실적 제약을 담을 그릇이 필요하다. 실제로 지속, 변화, 전환은 [그림 2]에서와 같이 국내외적인 경제, 사회, 정치적 조건이라는 ‘가능성의 한계’ 내에서 발생한다고 할 수 있다. 우리는 우리가 상상하는 모든 정책을 현실 세계에서 실현할 수 없다.¹⁶⁾ 예를 들어, 농업이 지배적인 사회에서 임금 노동과 정기적 기여에 기초한 사회보험을 모든 일하는 사람들에게 보편적으로 제도화하는 것은 불가능하다. 즉, 우리가 B 시대에 살고 있다면, 윤석열 정부의 정책은 B 시대의 모형([그림2]에서 ㄱ자형으로 안이 오목한 모형) 내에서만 정책 선택(B1, B2, B3...)이 가능하다. 그러나 가능성의 한계를 이렇게 정태적으로 규정하게 되면, 우리는 전환과 같은 경로 이탈의 가능성을 원천적으로 차단하게 된다.

그러면 우리는 어떻게 시대의 규정성을 넘어, 전환을 설명할 수 있을까? 시대의 규정성을 넘어 전환을 이끌기 위한 정책은 두 가지 조건에서 제도화가 가능하다. 하나는 앞서 언급한 것과 같이 외부충격이 시대의 정치·경제·사회의 규정성을 재구성할 때 일어날 수 있다. 외부충격으로 시대의 규정성이라는 영역이 변화한다면, 그 만큼 우리가 선택할 수 있는 정책의 영역은 넓어진다고 할 수 있다. 조선시대에 발생한 수많은 기근 중 유독 경신대기근(庚申大飢饉, 1670~1671년, 현종 11년과 12년)이후 조선의 분배체계가 환곡을 중심으로 전환될 수 있었던 이유도, 경신대기근이 조선 사회가 (기후변화 때문이라고 추정되는)¹⁷⁾ 자연재해로 인해 농업생산이 격감하면서 체제의 존립 자체를 위협받는 상황에서 발생했기 때문이다(윤홍식, 2019: 427).¹⁸⁾ 서구도 마찬가지이다. 에르트만(Ertman, 1996: 18-19)은 14세기 유럽에서 발생한 위기가 동서 유럽의 농노제에 미친 상이했던(서유럽에서는 농노제의 약화, 동유럽에서는 농노제의 강화)이유도 동서유럽의 사회경제적 조건이 상이했기 때문이다. 최근의 사례로는 1929년 대공황을 들 수 있다. 1929년

15) Pierson, P. (2000). "Increasing returns, path dependence, and the study of politics." *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. p. 264.

16) 물론 어떤 정책이라고 제도화는 가능하다. 그러나 시대의 규정성을 벗어난 정책은 지속불가능하지 않다는 점에서 생존 가능성이 거의 없다고 할 수 있다.

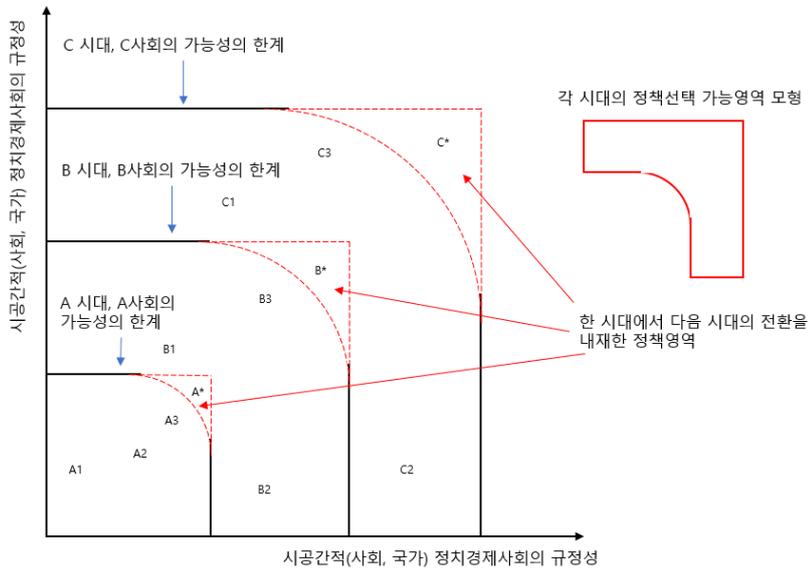
17) 조낙영. (2009). "기후와 기근, 역사를 해석하는 새로운 시선." 『역사와 담론』, 53: 607-601

18) 윤홍식. (2019a). 『한국 복지국가의 기원과 궤적 1: 자본주의로의 이의 시작-18세기부터 1945년까지』. 서울: 사회평론아카데미. p. 472.

• 새 정부의 복지정책 전망과 과제 •

대공황을 계기로 자유방임주의 패러다임이 무너졌을 때 국가는 비로소 ‘역사적 복지국가’를¹⁹⁾ 만들어가는 다양한 정책적 시도를 할 수 있었다.

[그림 2] 시대적 가능성의 한계



다른 하나는 점진적 변화가 전환을 이끌어내는 경우이다. 정권교체는 시대의 규정성 자체를 흔들지는 못하지만, 새로운 시대로 나아가는 정책 선택을 통해 그 시대의 규정성을 넘어서는 선택을 할 수 있다. [그림 2]에서 보면 B 시대의 B*라는 정책은 비록 B 시대에 속하지만, C 시대의 성격을 담고 있는 정책이라고 할 수 있다. 예를 들어, 문재인 정부가 추진했던 소득에 기초한 전국민고용보험은 사회보험이 임금노동을 벗어나 다양한 형태의 소득활동을 포괄하는 제도적 시도이자, 새롭게 등장하는 다양한 노동형태를 포괄할 수 있는 정책이다. 고용보험만이 아닌 다양한 정책들이 시대를 넘어서는 이러한 시도가 누적된다면, 우리는 누적된 정책 선택을 통해 새로운 시대로 진입할 수 있을 것이다. 정권교체 또는 복지정책의 변화로 인한 누적된 정책 변화(누적, 방향변경, 대체)가 전환을 이끈다고 할 수 있다. 정리하면, 윤석열 정부의 출범과 한국복지국가(또는 복지정책들)에 대한 전망은 이렇게 한국자본주의의 기본 특성과 이에 조응하는 복지체제, 그리고 내외적 조건이 만들어내는 힘이 현 시대의 가능성의 한계 내에서 작동하는 방식을 이해할 때 비로소 설명이 가능해진다.

3. 정권교체와 한국 복지체제의 역사적 경험

역사적 경험을 통해 외부충격과 정권교체와 같은 내적 변화가 복지국가 경로에 어떤 변화를 가져왔는지 역사적 사례를 통해 살펴보자. 먼저 민주화 이후 처음으로 평화적 정권교체가 이루어진 1997년을 전후한

19) 역사적 복지국가란 공간적으로는 서구사회에서 시간적으로는 자본주의 황금시대라고 불리는 제2차 대전이후부터 1970년대까지 확대되고 지속된 복지국가를 일컫는다(윤홍식, 2019b). 윤홍식. (2019b). 『한국 복지국가의 기원과 궤적 1: 자본주의로의 이의 시작-18세기부터 1945년까지』. 서울: 사회평론아카데미. 굳이 복지국가 앞에 ‘역사적’이라는 수식어를 붙인 이유는 우리가 살고 있는 이 시대의 복지국가가 과거의 복지국가와 같지 않고, 우리가 만들어갈 복지국가 또한 과거의 복지국가와 같지 않다는 점을 강조하기 위해서다.

상황을 살펴보자. 김대중 정부가 집권하기 전, 한국자본주의는 산업관계는 지금과 같이 기업단위에 기초해 분절적인 모습을 띄고 있었다. 국가가 주도했던 조정이 민주화 이후 해체되었지만, 이를 대신할 조정기제는 제도화되지 않은 상태였다. 1993~1994년 김영삼 정부가 중앙단위에서 임금협상을 시도했지만, 대기업 노동자의 반발로 실패했다(노중기, 1996).²⁰⁾ 안재홍(2013: 444)은 김영삼 정부의 이런 시도를 1980년대 이후 덴마크, 스웨덴, 네덜란드 등에서 시도한 코포라티즘과 유사하다고 평가 했지만,²¹⁾ 일회적 중앙단위 협상을 제도화하려는 시도에 과도한 의미를 부여한 것으로 보인다. 노동시장제도는 1980년대부터 유연화되기 시작했지만, 아직 노동시장 유연화가 본격화되지는 않았다. 1995년 김영삼 정부가 노사개혁위원회를 만들어 추진했던 노동시장 유연화는 국민의 지지와 함께한 노동운동의 저항으로 그 실행을 유예해야 했다(최영기·김준·조효래·유범상, 2001: 114).²²⁾ 숙련형성과 관련해서는 1990년 재벌 대기업이 노동숙련을 우회해 자동화를 통해 생산성을 높이는 ‘신경영전략’을 추진했지만, 엔지니어 중심의 자동화가 노동숙련을 위회할 정도로 지배적이지는 않았다. 세계경제는 일명 워싱턴 컨센서스라고 불리는 인플레이션 통제와 긴축에 기초한 신자유주의가 맹위를 떨치면서, 금융자본의 황금시대가 시작되고 있었다. 복지체제는 기본적으로 성장이 일자리를 만들고 일자리를 통해 얻은 소득이 불평등과 빈곤, 가족의 돌봄 필요에 대응하는 개발국가 복지체제가 지속되고 있었다(윤홍식, 2019a). 이러한 조건에서 정권교체가 초유의 경제위기와 함께 이루어졌다.

1) 정권교체: 김영삼 정부에서 김대중 정부로

한국 사회는 IMF 외환위기라는 전례 없는 경제위기와 보수 정당(김영삼 정부)에서 자유주의 정당(김대중 정부)으로 최초의 평화적인 정권교체가 일어났다. 그러면 경제위기와 정권교체는 한국복지국가의 경로에 어떤 영향을 미쳤을까? 한국 정부는 IMF가 요구하는 신자유주의 개혁을 수용하는 것은 넘어 적극적으로 신자유주의 개혁을 추진했다.²³⁾ IMF 요구에 따라 ‘불가피하게’ 노사정이 노동시장 유연화에 합의한 것으로 알려져 있지만, 최근 “투명사회를 위한 정보공개센터”의 요구에 의해 공개된 IMF의 기밀문서에 따르면, IMF 요구사항 중 노동시장 유연화는 최우선 과제가 아니었다. IMF는 “경영 실패에 대한 주주의 책임 강조하지만, 노동시장 유연화는 ‘필요할 경우’, ‘노사정 합의에 의해’, ‘해고 충격 완화’ 등의 단서를 붙여 조심스러운 입장을 취했다”고 한다(지주형, 2021).²⁴⁾ 실제로 IMF는 한국 정부가 자신들의 요구보다 더 급진적인 신자유주의 개혁을 추진한다고 생각했다. 정리해고로 대표되는 급격한 노동시장의 유연화는 김영삼 정부에서 실패한 노동시장의 신자유주 개혁을 완수하려는 한국 정부의 선택이었다. 교육훈련체계도 큰 변화가 있었다. 1990년대 초부터 시작된 노동숙련을 우회하는 자동화가 급격히 진행되면서, 한국의 숙련체계에서 일반 숙련의 중요성이 더 강화되었다. 산업관계는 1998년 2월 노동시장유연화와 복지확대를 위한 일회적인 중앙단위의 협약을 제외하면, 기업단위에 기초한 분권화의 성격이 더 강화되었다. 복지체제도 성장이 만들어낸 일자리에 의존하는 방식에서 국가가 취약계층의 최소한의 생존권을 보장하는 제도가 도입

20) 노중기. (1996). “노사관계 개혁과 한국의 노동정치.” 『경제와 사회』, 31: 8-33.

21) 안재홍. (2013). 『복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편』. 서울: 후마니타스.

22) 최영기·김준·조효래·유범상. (2001). 『1987년 이후 한국의 노동운동』. 서울: 한국노동연구원.

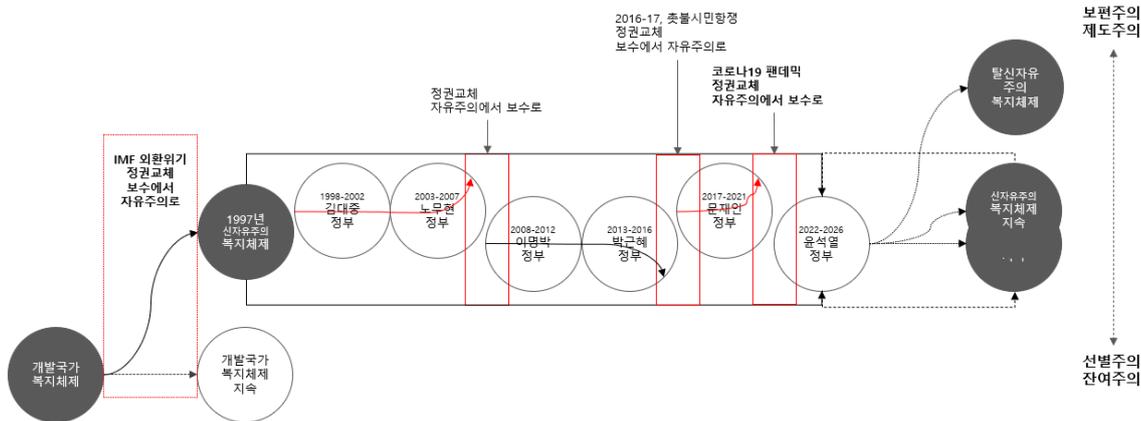
23) 한국 정부라고 표현한 이유는 김대중 정부는 1998년 2월 25일에 출범했는데, 정리해고와 같은 노동시장 유연화 정책은 김대중 정부 출범 이전에 진행되었기 때문이다. 다만 1997년 12월 대통령 선거 이후 김대중 당선인이 전권을 갖고 IMF와 협상을 조율했다는 점을 생각하면, 김대중 대통령이 이러한 사실을 몰랐다고 할 수는 없을 것 같다. 그 스스로 적극적으로 신자유주의화를 추진했거나, 그렇지 않았다고 해도 암묵적으로 관료들의 요구를 수용했을 수 있다.

24) 지주형. (2021). “IMF는 산타가 아니었고, 노동자몫 선물은 없었다.” 한겨레. 2021년 9월 18일, 16-17면.

• 새 정부의 복지정책 전망과 과제 •

되고 사회보험은 정규직 노동자를 중심으로 확대되었다. 외부충격과 정권교체는 한국 자본주의와 복지체제의 경로를 전환하는 결정적 계기가 되었던 것이다.

[그림 3] 정권교체와 복지체제의 경로, 1997-현재



김대중 정부의 출범은 한국 사회에서도 국가가 사회적 위험으로부터 시민의 삶을 지키는 복지체제가 만들어지기 시작했다는 것을 의미했다. 또한 김대중 정부의 선택은 이후 수십 년 동안 한국 복지체제의 기본 성격을 결정하는 출발점이 되었다. 한계도 분명했다. 김대중·노무현 자유주의정부 10년 동안 공적 사회보장제도의 보편성은 점진적으로 확대되었지만, 생산영역의 신자유주의화가 만들어낸 불평등, 빈곤, 실업, 불안정 고용의 증가 등 심각한 사회문제를 막는 것은 불가능했다. 이후 20년 동안 한국 복지체제는 지속적인 사회지출의 확대에도 불구하고 불평등이 심각해졌다. 사회보험의 보편성이 강화될수록 역설적이게도 사회보험의 대상자와 사회보험으로부터 배제된 집단 간의 간극은 더 두터워졌다. 정리하면, 김대중 정부가 기존의 경로를 벗어나 새로운 한국 복지체제의 경로를 열 수 있었던 이유는 IMF 외환위기라는 강력한 외적 충격이라는 예외적인 상황에 기인한다. 특히 노동시장 유연화는 사회적 반대를 IMF 외환위기를 활용해 뚫고 경제부처 관료들이 이룬 신자유주의 개혁이었다. 더불어 거의 대부분의 공적 복지가 형식적 요건만 갖춘 조건에서 IMF 외환위기가 만들어낸 예외적인 위기 상황에서 김대중 정부는 복지의 보편적 확대를 위한 정치적 지지를 얻을 수 있었고, 이를 바탕으로 한국 복지체제의 경로를 전환했다고 할 수 있다. 하지만 그 전환이 신자유주의라는 사회경제적 ‘가능성의 한계’ 내에서 이루어졌기 때문에, 복지체제의 전환은 전면적이기보다는 새로운 제도를 도입하고 확대하는 누적을 통한 부분적 변화에 기초했다고 할 수 있다.

2) 정권교체: 노무현 정부에서 이명박 정부로

노무현 정부에서 이명박 정부로의 정권교체는 심각한 위기가 없는 상황에서 이루어졌다. 2008년 세계적인 금융위기가 있었지만, 이는 이명박 정부의 출범 이후에 발생한 위기였고, IMF 외환위기와 비교하면 한국 사회에 미친 영향은 제한적이었다. 이런 상황에서 자유주의 정부에서 보수정부로의 정권교체는 복지체제에 경로에 별다른 영향을 주지 못했다. 실제로 이명박 정부는 노무현 정부의 복지정책을 대부분 계승했다(윤홍식, 2019a). 김대중·노무현 정부시기에 만들어진 한국 복지체제의 특성이 ‘지속’되었다고 할 수 있다. 2008년부터 시작된 장기요양보험은 철저히 민간기관을 중심으로 전달체계가 구축되었고, 사회보험에서

배제된 집단을 위해 두루누리 사업과 같은 정책이 도입되었지만, 정규직 중심의 사회보험 체계의 특성은 지속되었다. 주목할 점은 2010년 6월 지방선거로 불거진 무상급식 논쟁이 한국 사회에서 보편주의에 대한 대중적 지지가 확대되자, 박근혜 정부는 보편적 보육지원 제도를 도입하고, 기초노령연금을 소득하위 70%에게 지급하는 기초연금을 도입했다. 보수정부 집권 기간 동안 공적 복지의 보편성이 확대된 것이다.

하지만 보수정부가 공적 사회보장제도의 보편성을 확대하기 위한 적극적 변화(누적)를 시도했다고 보기는 어렵다. 예를 들어, 박근혜 정부는 기초연금을 국민연금과 연동시키면서, 장래에 발생할 비용을 줄이는 방식(확장성의 제약)으로 공적 복지의 확대를 통제했다(오미옥·이수경, 2015).²⁵⁾ 민간기관을 중심으로 사회 서비스를 확대한 것도 길게 보면 공적 비용을 줄이기 위한 제도적 장치였다고 할 수 있다. 대규모 감세(이명박 정부), 민간보험에 대한 세제지원 확대(이명박·박근혜 정부), 부동산을 통한 경기부양(박근혜 정부) 등을 통해 중·상층이 사회적 위험에 대응하는 사적자산의 역할을 강화한 것도 공적 복지제도의 수준을 높이고 보편성을 확대하는데 걸림돌이 되는 제도적 장치였다고 할 수 있다. 상식적으로 중·상층이 자신이 직면한 사회적 위험을 사적으로 대응하는 것을 제도화한다면, 공적 사회보장제도가 보편성을 확대하는 것은 물론 급여를 적절한 수준으로 높이는 것은 불가능하기 때문이다. 정리하면, 외적 충격이 없는 상황에서 이루어진 정권교체는 체제의 경로에 큰 영향을 미치지 못했다. 다만, 보수정부의 집권은 이전 정부에 비해 복지체제에서 시장의 역할을 조금 더 강화하는 방향으로 변화를 누적했다고 할 수 있다.

3) 정권교체: 박근혜 정부에서 문재인 정부로

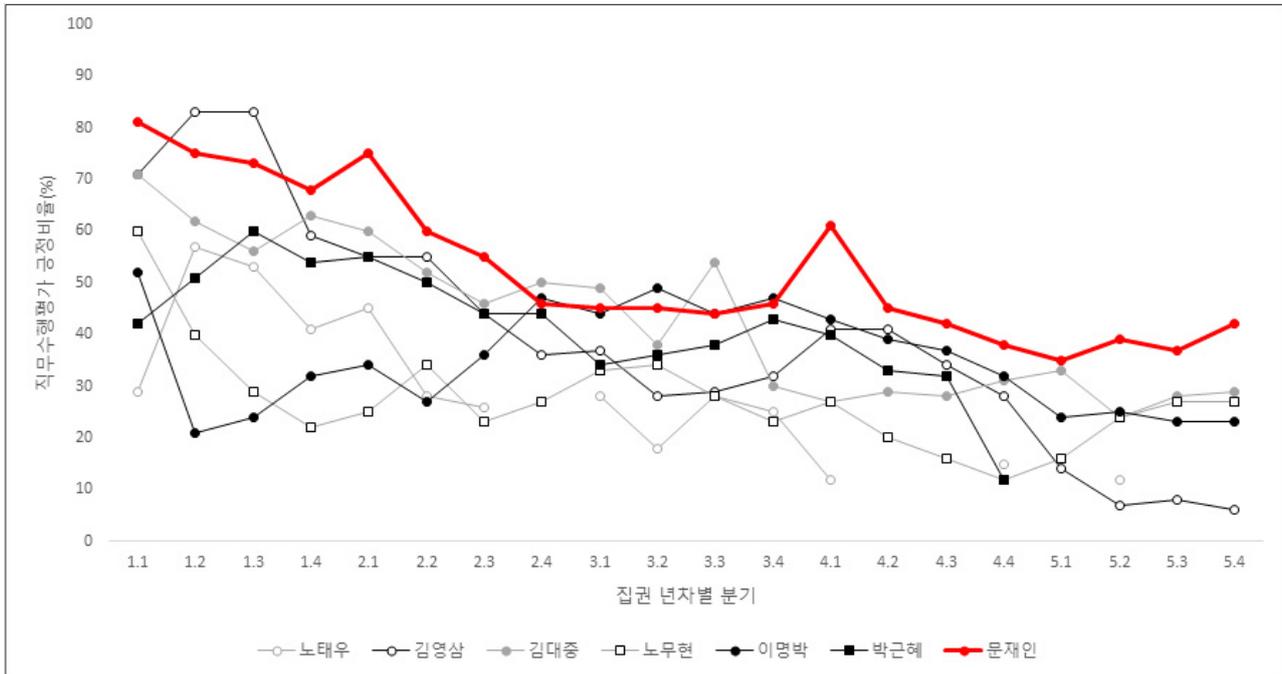
박근혜 정부의 국정농단으로 촉발된 2016-2017년 촛불시민항쟁은 1997년 IMF 외환위기 이후 누적된 심각한 사회문제에 대해 시민의 대규모 저항이었다. 보수정부에서 다시 자유주의정부의 정권교체는 촛불시민항쟁이라는 거대한 시민의 저항에 힘입었다. 문재인 정부 출범이후 첫 3개월 동안 문재인 대통령에 대한 지지율은 81.0%를 기록하면서, 1987년 민주화이후 최고치를 기록했다(한국갤럽, 2022).²⁶⁾ 실제로 문재인 정부의 출범은 한국 자본주의의 신자유주화를 막고, 보편적 복지체제의 강화를 위한 다양한 시도들로 시작했다. 대통령직을 수행하는 첫 일정으로 인천공항을 방문해 ‘비정규직의 정규직화’를 추진하겠다는 대통령의 일성은 1997년 IMF 외환위기 이후 지속된 노동시장의 유연화를 되돌리는 시작처럼 느껴졌다. 국민의 소득을 높여 성장을 이루겠다는 소득주도성장과 이에 따른 복지확대와 최저임금의 급격한 인상 등은 한국 복지체제가 기존 경로를 벗어나 새로운 길로 접어들 수 있을 것 같은 기대를 갖게 했다. 촛불시민항쟁에 의한 정권교체였기에 가능한 상상이었다.

25) 오미옥·이수경. (2015). “박근혜 정부 기초연금제도의 정책쟁점에 대한 연구.” 『한국정책과학학회보』, 19(3): 95-115.

26) Gallup. 2022. 한국갤럽 데일리 오피니언: 제494호 2022년 5월 1주

• 새 정부의 복지정책 전망과 과제 •

[그림 4] 역대 대통령 직무 수행 평가, 1988-2022



출처: 한국갤럽. (2022). 한국갤럽 데일리 오피니언: 제494호 2022년 5월 1주

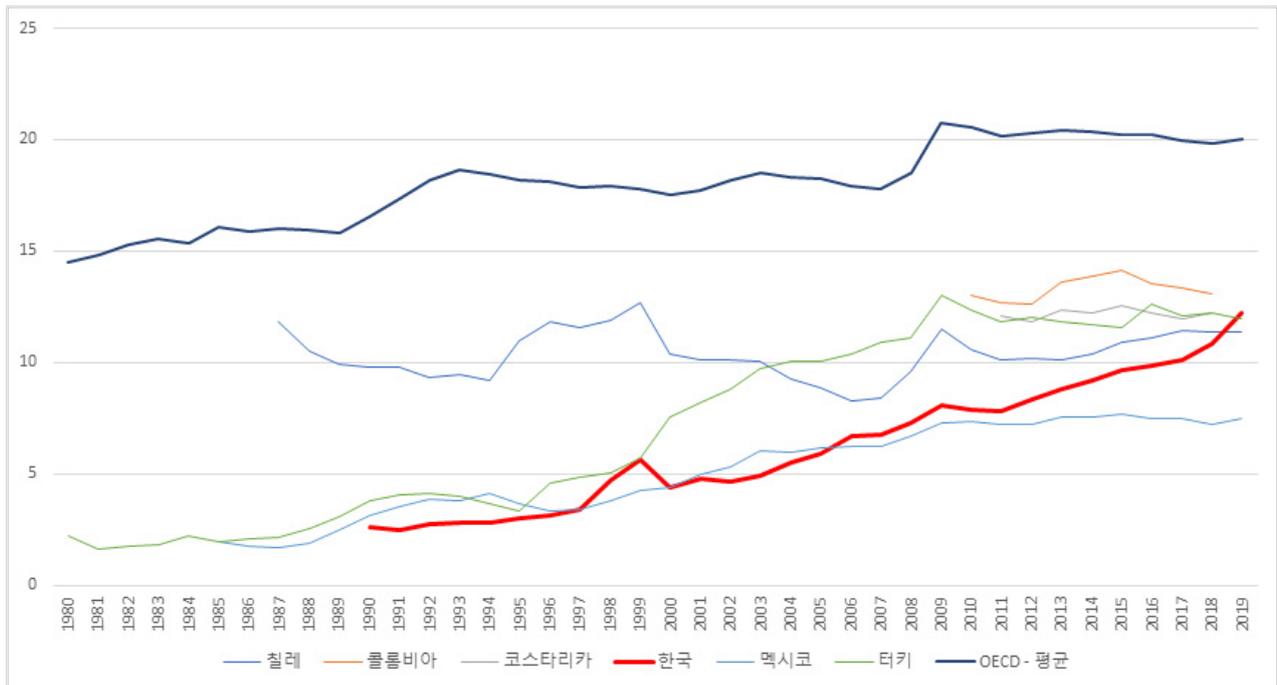
하지만 문재인 정부는 가능성의 한계를 넘어 변화가 전환으로 이어지는 길을 열지 못했다. 연인원 1700만 명이 참여한 촛불시민항쟁으로 탄생한 정부였지만, 지난 20년 간 누적된 한국 사회의 신자유주의화는 강고했다. 성장이 더 이상 불평등과 빈곤을 완화할 수 없는 상황에서 성장의 성과를 공정하게 분배하기 위해 성장방식의 개혁이 필요했다. 하지만, 노동시장의 유연화, 극단적으로 분절화 된 산업관계, 지난 정부를 거치면서 더 강화된 자동화를 통한 숙련 노동의 우회 등 한국 자본주의의 신자유주의적 특성은 오히려 강화되었다. 실제로 노동자 만 명당 사용하는 로봇의 수로 측정하는 로봇밀도는 2013년 373대로 최고수준을 기록 한 후 불과 7년만이 2020년 932대 3배 가까이 증가했다. 일본과 독일이 동기간 동안 각각 302대에서 390대, 215대에서 371대로 증가한 비교하면 엄청난 증가였다(IFR, 2021, 정준호, 2020).²⁷⁾ 산업관계를 중앙집권화기 위한 노사정 협의체도 경제사회노동위원회로 새롭게 출발하면서 비조직 노동, 청년, 소상공인 등을 포괄하는 형태로 대상 범위를 넓혔지만, 민주노총이 불참하면서 온전한 사회적 대화 기구를 구성하지도 못했다. 성과 또한 노사 모두가 반대했던 방식의 주52시간제를 제도화한 것을 제외하면, 별다른 성과도 없었다. 더욱이 디지털 기술변화가 가속화되면서 새로운 노동형태가 등장하자, 노동시장은 더 다양한 형태로 유연화 되었다.

여기에 2020년 코로나19 팬데믹이 시작되면서, 모든 정부의 대응이 코로나19 위기에 맞추어졌다. 강제적 사회적 거리두기는 불안정 고용상태에 있는 수많은 노동자들이 실직하고, 영세자영업자들이 문을 닫는 최악의 사태를 불러오면서, 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층을 중심으로 제도화된 한국 복지체제의 민낯이 그대로 드러났다. 하지만 이에 대한 대응도 지루한 정치적 공방이 이어지면서 몇 차례의 재난지원금을 지급하고, 상병수당의 도입검토, 고용보험의 소득기반 사회보험으로의 전환 등을 추진한다는 정도에서

27) IFR. (2021). Robot density nearly doubled globally. Dec 14, 2021. <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/robot-density-nearly-doubled-globally> (접근일, 2022. 5. 28). 정준호. (2020). "한국 생산체제의 유산과 쟁점." 윤홍식 엮음, 『우리는 복지국가로 간다』, pp. 54-83. 서울: 돌베개.

마무리 되었다. 코로나19 팬데믹 국면에서 치러진 총선에서 180석에 가까운 압도적 다수의석을 확보한 정부의 개혁치고는 초라하기 그지없었다. 다만 문재인 정부에서 이루어진 사회지출의 양적 증가는 해방이후 처음으로 시장소득 불평등이 변화가 없는 가운데 가처분소득 불평등이 낮아지는 결과로 나타났다. 실제로 [그림 5]에서 보는 것처럼 지출규모에서 한국 복지체제가 처음으로 OECD 회원국 중 개발도상국인 칠레, 코스타리카, 터키 보다 높아졌다.

[그림 5] 한국과 OECD 개발도상회원국의 GDP 대비 사회지출의 변화



출처: OECD. (2022). Social expenditure dataset.

정리하면, 박근혜 정부에서 문재인 정부로의 정권 교체는 시민항쟁을 통해 정권 교체가 이루어졌다는 점에서 기존 경로를 벗어나 새로운 경로를 여는 매우 유리한 조건에 있었다. 더욱이 임기 중간에 발생한 코로나19 팬데믹은 전 세계적으로 국가의 역할을 강화하는 계기가 되었다. 또한 행정부, 의회, 지방정부 등 거의 모든 국가 기관이 민주당의 통제 하에 있었다. 그러나 문재인 정부는 한국 복지체제에 변화를 누적하는 것 이외에 경로의 전환을 이끌어내지는 못했다. 다양한 설명이 가능하겠지만, 결국 자유주의 집권 세력이 갖는 ‘가능성의 한계’였고, 한국 복지체제에 대한 명확한 비전과 전망을 갖지 않은 결과였다. 힘을 가지고 있었지만, 그 힘을 어디에 어떻게 써야 할지 몰랐다고 할 수 있다. 가장 안전한 선택은 체제의 성격을 바꾸지 않는 선에서 공적 역할을 확대하는 것이었고, 결국 1997년 이후 공고화된 신자유주의 복지체제가 지속하는 가운데, 공적 복지의 확대가 급증하는 결과로 나타났다.

4. 전망과 과제

1) 윤석열 정부에서 한국 복지국가의 경로

윤석열 정부가 1997년 IMF 외환위기 이후 고착화된 한국 자본주의의 신자유주의적 성격을 전환하기 위한 시도를 할 가능성은 제로에 가깝다. 현재 윤석열 정부의 구성을 보면 신자유주의적 성격을 오히려 더 강화할 가능성이 높다. 실제로 「윤석열정부 110대 국정 과제」를 보면 윤석열 정부가 노동시장을 더 유연화하고, 산업관계를 더 분절적으로 만들 것이라는 우려가 기우가 아니라는 것을 확인 할 수 있다. 중대재해처벌법과 관련된 국정과제를 보면, “산업현장에 맞게 관련 법과 제도를 개선해 기업 자율의 안전관리체계를 구축”하겠다고 적시하고 있다(제20대 대통령직인수위원회, 2022: 93). “법령 개정 등을 통해 현장의 불확실성을 해소”하겠다는 것이다. “누가, 무엇을, 어느 정도 이행해야 법 준수로 인정되는지 알기 어려운 혼란에 처해 있다”라는(한겨레, 2022. 5. 10)²⁸⁾ 경영계의 요구가 국정과제에 그대로 반영된 것이다. 얼마 전 한덕수 총리는 기자간담회에서 “국제적인 기준을 맞춰야 국가 경쟁력을 유지”할 수 있다는 취지로 법을 개정 필요성을 언급했다(한겨레, 2022. 5. 26).²⁹⁾ 노동시간, 임금 같은 산업관계의 핵심 사안에 대해서는 ‘노사협의회’를 강화해 근로시간 선택권과 직무·성과급제를 확산시키겠다는 계획을 담았다(51. 노사협력을 통한 상생의 노동시장 구축, 95쪽). 산업관계의 핵심 주제인 노동조합의 지위를 무력화하려는 시도인 것은 물론 지난 정부에서 어렵게 합의된 주52시간제를 무력화하려는 시도로 읽힐 수 있는 과제이다. 또한 “50. 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현”이라는 국정과제에는 “청년 아르바이트 근로자의 고용상 애로를 개선하기 위한 제도적 방안 마련”이라고 언급되어 있지만(94쪽), 시사IN이 보도한 “대외 주의”라고 표기된 「국정과제 이행계획서」 516쪽을 보면, 같은 내용이 “애로 사항을 개선하기 위해 기간제법 등 개정안”을 마련해 2024년 총선 이후(다수당이 된 다음)에 국회에 제출하겠다고 적시되어 있다. 2015년 박근혜 정부에서 추진했던 기간제 사용기간을 늘리는 방향으로 법을 개정하겠다는 것으로 보인다(전혜원, 2022).³⁰⁾

윤석열 정부가 개별적인 복지정책과 관련해 대상을 확대하고 급여를 늘리고, 새로운 제도를 도입할 수도 있다. 그러나 노동시장과 산업관계가 더 신자유주의화 된다면, 부분적인 복지정책의 강화와 도입으로는 불평등이 악화되는 것을 막을 수 없다. 덧붙여 우리는 윤석열 정부가 적극적 재정확대를 지향하지 않는, 명확하게 작은 정부를 지향하는 보수정부라는 점을 전제해야 한다. 문재인 정부의 복지정책 방향을 근본적으로 뒤집거나 사회지출 규모를 문재인 정부 이전 수준으로 되돌리지는 않겠지만, 사회지출 증가 속도는 둔화될 것이다. 문제는 코로나19 팬데믹 이후 시장에서 불평등이 심각해져가는 상황에서, 사회지출의 속도를 둔화시킨다는 것은 시민이 직면한 사회적 위험에 국가가 적절히 대응할 수 없다는 것을 의미한다. 이러한 이유로 윤석열 정부에서 복지체제의 전망은 복지체제를 더 선별적으로 구조화하고, 복지체제의 근간이 되는 한국 자본주의가 더 신자유주의화 된다는 전제 위에 접근 할 필요가 있다.

구체적으로 윤석열 정부가 노동시장은 신자유주의화하고 재정을 확대하지 않으면서(재정균형을 유지하면서), 코로나19 팬데믹으로 심화된 한국 사회의 문제에 대응해 어떤 해법을 찾고 있는지를 살펴보자. 사실 “재정준칙을 도입하고 지출효율화를 통해” 재정균형을 강조한다고 선언한 윤석열 정부가(제20대 대통령직

28) 한겨레. (2022). “중대재해법 손질 예고...민주노총 법 무력화 비판.” 2022년 5월 10일 11면.

29) 한겨레. (2022). “한덕수, 중대재해처벌법 개정 시사, 국제 기준 맞춰야 국가 경쟁력 유지.” 2022년 5월 26일 6면.

30) 전혜원. (2022). “노동분야: 임금과 노동시간 유연화를 향한 길.” 『시사IN』, 767: 29-31.

인수위원회, 2022) 재정지출을 늘리지 않고 경제위기(코로나19 팬데믹)로 인해 악화된 민생을 지원할 수 있는 정책수단은 매우 제한적이다. 한겨레(2022. 5. 17)는³¹⁾ 국채 없는 추경을 고집하는 윤석열 정부가 국채발행 대신 추경에 필요한 59조원을 (초과세수를 걷기 전까지) 한국은행으로부터 ‘한국은행 일시차입’ 형태로 조달하려는 것도 바로 이러한 이유 때문 일 것이라고 추정했다. 정책 환경은 재정 지출을 확대 할 수 밖에 없는 상황이지만, 윤석열 정부는 국민에게 “국채 없는 추경”이라는 대통령의 공약을 지키는 것처럼 보이기 위해 드러나지 않는 정부부채(증권발행과 한국은행 일시차입)를 늘리는 방식으로 대응한다는 것이다.³²⁾ 문제는 이러한 대응은 지금 당장의 위기에 필요한 재원을 조달해 급한 불을 끌 수는 있지만(소상공인지원 등), 복지확대를 위한 안정적인 재원을 확보하는 것은 불가능하다. 윤석열 정부가 증세와 부채 없는 복지확대를 실현하겠다는 것인데, 박근혜 정부의 경험에 미루어보았을 때 실현가능성이 매우 낮다. 결국 불평등이 심각해지는 상황에서 정부의 적극적 복지확대 없다면, 불평등과 빈곤으로 대표되는 사회적 위기는 더 심각해 질 것이다. 위기 상황에서 공적 복지의 확대가 없다면 취약계층의 삶이 중·상층보다 상대적으로 더 악화되리라는 것은 논쟁의 여지가 없다.

윤석열 정부는 이러한 논란에 대해 크게 두 방향에서 대응할 것으로 보인다. 먼저 공약집과 『윤석열정부 110대 국정과제』에서 밝혔듯이 소득하위계층과 취약계층에 대한 지원을 (상대적으로) 확대해 취약계층과 저소득층의 최소한의 생존권을 보장해주는 것이다. 사실 이러한 정책방향은 문재인 정부의 복지정책과 유사하며, 불평등이 심각해지는 상황에서 정권의 이념과 관계없이 추진되었던 정책이다. 하지만 윤석열 정부가 ‘지출통제’와 ‘근로복지(Workfare)’를 일관되게 강조했던 이명박-박근혜 보수정부처럼 상대적으로 공공부조 수급자를 엄격히 통제·관리할 것으로 보인다는 점에서 문재인 정부와 차이가 있다. 소득보장정책이 시민의 기본적인 생활수준도 보장하지 못하는 한국 현실에서 소득보장보다는 사회서비스 확대에 주력하겠다는 윤석열 정부의 정책 기조(제20대 대통령직인수위원회, 2022: 6)³³⁾ 또한 엄격한 수급자 관리와 근로복지를 강조하는 보수정부의 복지정책의 연장선상에 있다고 할 수 있다. 취약계층에 대한 세제지원과 근로장려금을 늘리겠다는 것도 직접 또는 근로와 연계되지 않은 현금지원을 최소화하기 위한 정책의 일환이다(제20대 대통령직인수위원회, 2022: 84).

반면 중·상층에게는 (110대 국정과제에는 분명하게 적시되어 있지 않지만, 「공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국」이라는 대선 공약집을 보면) 민간영리보험 등에 대한 세제지원을 통해 사회적 위험에 대응하는 정책을 문재인 정부보다 더 확대할 가능성이 높다. 윤석열 정부가 중산층이 직면한 사회적 위험에

31) 한겨레. (2022). “‘국채없는 추경’ 고집, 한은서 ‘마통’ 쓰는 정부.” 2022년 5월 27일, 17면. 일시차입에는 두 가지 형태가 있는데 하나는 증권발행이고 다른 하나는 한국은행 일시차입이다. 한겨레 기사에 대해 기획재정부(2022. 5. 27)는 반박 논평을 발표했지만, 반박 발표문에는 재정증권을 한국은행 일시차입에 우선한다는 일정을 적시하지 않아 논란의 여지가 남아있다. 기획재정부. (2022). “사실은 이렇습니다: 일시적 국고자금 부족 대응 위해 재정증권 발행·한국은행 일시차입 활용” 2022년 5월 27일. <https://korea.kr/news/actuallyView.do?newsId=148902055&pWise=sub&pWiseSub=B2> (접근일, 2022. 5. 28).

32) 초과세수는 세수는 아직 들어오지 않은 세수이기 때문에, 초과세수를 사용할 수 없다. 그래서 기획재정부의 선택은 초과세수가 들어오기 전까지 필요한 재원을 한국은행으로부터 일시차입을 통해 조달하려는 것이라는 것이다. 논란이 되는 지점은 지난 2022년 1월 14일 금융통화위원회의 <2022년도 한국은행의 대정부 임시대출금 한도 및 대출조건 결정(안)>을 보면, “정부는 일시적인 부족자금을 「국고금 관리법」에 따라 한국은행으로부터의 차입에 앞서 재정증권의 발행을 통해 조달하도록 적극 노력하여야 한다.”라고 정부의 일시차입에 대한 부대조건을 명시했다(금융통화위원회, 2022). 즉, 정부는 한국은행으로부터 일시차입을 하기 전에 재정증권(통상 63일물로 발행되는 유가증권) 발행을 통해 필요한 부족자금을 조달해야 한다는 것이다. 이렇게 보면 ‘국채 없는 추경’을 위해 정부가 재정증권을 발행하지 않고 ‘한국은행 일시차입’을 이용하는 것은 일시차입의 부대조건을 위반하는 것이라고 할 수 있다. 금융통화위원회. (2022). 「의안 제2호-2022년도 한국은행의 대정부 임시대출금 한도 및 대출조건 결정(안)」. 한국은행 금융통화위원회 의결사항. 2022년 1월 14일.

33) 제20대 대통령직인수위원회. (2022). 『윤석열정부 110대 국정과제』.

• 새 정부의 복지정책 전망과 과제 •

공적으로 대응하기 위해서는 사회보험과 같은 공적 분배제도의 역할을 강화해야하지만, 사회보험이 민간영리보험과 대체관계에 있다는 점을 고려하면, 시장의 역할을 더 중시하는 윤석열 정부가 선택하기 어려운 방식이다(제20대 대통령직인수위원회, 2022: 14).³⁴⁾ 예를 들어, 국민연금 같은 경우 소득대체율을 40%로 유지하고, 사회보험료를 높이는 방식으로 대응해(국민연금 적정부담-적정급여 체계 구축), 공적 사회보험의 상대적 부담을 높여, 민간보험을 우회적으로 지원할 수 있다.³⁵⁾ 국민연금의 소득대체율을 조정하지 않고 기초연금 급여를 (30만원에서 40만원으로) 높이는 것도 사회보험(국민연금)을 우회적으로 약화시키는 또 다른 방법이 될 수도 있다. 실업에 대한 대응도 한국형 실업부조를 고도화하고 고용보험은 ‘개인별 소득에 기반한 관계체계’로 전환할 것을 적시하고 있다는 점에서 문재인 정부의 정책과 유사하다고 볼 수 있지만 ‘고용보험기금의 재정건전성 확보’를 적시했다는 점에 주목할 필요가 있다. 고용보험의 수지균형을 유지하는 선에서 고용보험을 확대하겠다는 것으로 사회적 요구에 부합하지 못할 가능성이 높다. 사회서비스도 마찬가지이다. 윤석열 대통령의 대선 공약집에 분명히 적시했듯이 공공이 직접 사회서비스를 제공하는 방식보다는 민간(영리)기관이 중심이 되는 사회서비스 전달체계를 더 강화할 것으로 보인다. 특히 문재인 정부에서도 시도되었던 『서비스산업발전기본법』을 제정해 서비스의 산업화·영리화를 추진하겠다는 것을 분명히 했다(제20대 대통령직인수위원회, 2022: 58).

정리하면, 한국 복지체제의 전망과 관련해 윤석열 정부의 특성은 크게 두 가지로 나타날 것이다. 하나는 복지체제의 근간이 되는 노동시장을 더 유연화하고 산업관계를 더 분절화하면서, 시장에서 시민의 삶을 불안정하게 만들 것이다. 다른 하나는 이러한 시장의 불안정성을 완화하기 위한 공적 복지확대는 (줄이지는 않겠지만) 소극적일 것이다. 윤석열 정부가 복지지출의 확대 속도를 늦추고, 증세나 정부부채를 늘리지 않으면서 코로나19 팬데믹으로 인한 소득 및 자산불평등에 대응하기 위해 선택할 수 있는 길은 복지지출을 재구조화·효율화하는 것이다. 이를 위해 윤석열 정부는 취약계층 수급자에 대한 엄격한 관리·통제를 문재인 정부보다 더 강화할 것이다. 또한 사회적 위험에 대응하는 민간보험과 민간서비스 제공기관은 여전히 중요한 역할을 담당하겠지만, 그 역할은 문재인 정부보다 더 강화될 것으로 보인다. 즉, 윤석열 정부는 (민간의 역할 강화를 통해) 사회적 위험에 대한 개인의 책임을 이전 정부보다 더 강하게 추진할 가능성이 높다. 지금은 코로나19 팬데믹으로 불가피하게 공적 복지를 확대해야 하는 상황이지만, 코로나19 팬데믹이 종료되면, 사회적 위험에 대응하는 국가의 역할을 줄이고 민간의 역할을 강화하는 정책을 본격적으로 추진할 가능성이 높다. 윤석열 정부의 이러한 정책은 가까운 장래에 취약계층을 제외하면, 대부분의 국민이 자신의 삶을 시장에 더 의존하는 상황을 만들 것으로 보인다. 공적 복지를 양적으로 줄이지는 않지만, 더 확대되는 것을 막는 ‘확장성의 제약’이라는 복지정책의 방향은 이명박·박근혜 정부에서 취했던 전략을 계승한 것이라고 볼 수 있다(윤홍식, 2019a).

2) 지속, 변화, 전환의 관점에서 차이의 의미

그러면 왜 심각한 경제위기 국면에서 정권이 자유주의 정부에서 보수정부로 교체되었는데도, 복지체제의 변화는 제한적일까? 사실 한국 복지국가의 역사에서 정권교체가 복지체제의 경로를 전환했던 경험은 김영

34) 국정목표 2. 민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제.

35) 공약집에서 언급했던 “연금 다층체계를 통한 사회적·재정적 지속가능성”은 국정과제에서는 언급되어 있지 않아, 이후 이 부분에 대한 검토가 필요하다(국민의힘, 2022:135). 국민의힘. (2022). 『공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국』. 현재 체계에서 연금의 다층체계를 강조하는 것은 민간보험의 역할을 확대하겠다는 것을 의미하고, 이를 위해서는 세제지원이 필수적이다.

삼 정부에서 김대중 정부로 정권이 교체되었던 시기가 거의 유일하다. 1997년 IMF 외환위기와 정권교체가 동시에 발생하면서 노동시장의 유연화가 본격화되었고, 숙련체계는 노동숙련에 기초한 생산에서 자동화에 기초한 생산으로 전환되었다. 동시에 1997년 IMF 외환위기와 정권 교체는 한국복지국가의 가능성의 한계를 확장하면서, 복지국가의 전환을 예외적으로 이끌어 냈다(물론 한국 자본주의와 복지국가의 성격을 근본적으로 전환시키지는 못했다). 실제로 IMF 외환위기는 한국인이 국가가 개인과 가족의 안정적 삶에 대한 책임이 있다는 생각을 받아들이는, 한국 복지국가의 역사에서 전례 없는 계기가 되었다. 개발국가 복지체제에서 신자유주의 복지체제로의 경로전환은 이러한 변화에 대한 김대중 정부의 대응이었다. 김대중 정부는 근대적 공공부조를 도입하고 정규직 중심의 사회보험을 제도화해 지금 우리가 알고 있는 한국복지국가의 모습을 만들었다.

이렇게 형성된 한국복지국가의 모습은 정권이 자유주의 정부에서 보수정부로, 보수정부에서 다시 자유주의 정부로 바뀌어도 변하지 않았다. 물론 중요한 변화가 있었다. 앞서 검토했듯이 보편적 급식제도, (비록 보편성을 담보하지는 못했지만) 기초연금, 보육료의 보편적 지원, 보편적 아동수당이 도입되었고, 두루누리 사업과 같이 사회보험의 보편성을 높이기 위한 다양한 시도가 있었으며, 소득기반 고용보험, 상병수당 등이 추진되었다. 이러한 시도가 '변화'인 것은 분명하다. 하지만, 이러한 '변화'가 보편성이 낮고, 공적 복지가 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되어 있는 역진적 선별성과 민간 중심의 서비스 전달체계라는 한국 복지체제의 '전환'을 이끌어낼 정도의 변화는 아니었다. 윤석열 정부로의 정권교체도 마찬가지이다. 기존 체제 내에서 자신의 지향성을 담은 변화를 누적시킬 뿐이다.

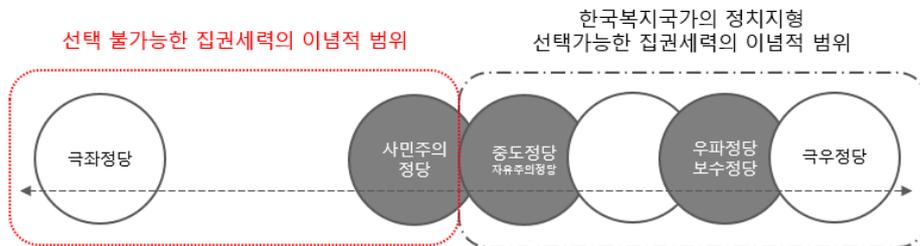
물론 윤석열 정부의 의지에 따라 다른 선택이 가능하다. 첫 번째 선택지는 [그림 3]에서 보았듯이 적극적인 복지확대를 통해 시민의 삶에 공적 책임을 확대하는 방식으로 변화를 누적시키는 것이다. 그러나 이러한 길은 「윤석열정부 110대 국정과제」와 윤석열 정부의 주요인사(추경호 기획재정부장관 등)의 발언 등을 종합했을 때 가능성이 높지 않아 보인다. 앞서도 언급했듯이 증세 없이, 부채를 늘리지 않고 공적 복지를 확대할 수 있는 길은 없기 때문이다. 보수정부에서 추진했던 재정지출의 효율화가 번번이 실패로 끝났다는 것이 이를 방증한다. 두 번째 선택지는 코로나19 팬데믹이라는 예외적인 상황과 세계경제 기조가 인플레이션 통제와 재정균형에서 적극적 재정정책과 고용·소득보장으로 나아가는 변화에 조응하는 전환의 길이다. 그러나 이 길은 첫 번째 길보다 윤석열 정부가 선택하기 더 어려울 것 같다. 특히 인플레이션을 낮추기 위한 미국 연방준비제도(Federal Reserve System)의 빅스텝(이자율을 0.5%p씩 올리는 결정)을 근거로 한국은행이 취하고 있는 금리인상은 윤석열 정부가 현재 상황을 어떻게 이해하는지 보여주는 것이다. 더욱이 「윤석열정부 110대 국정과제」에서 보듯 시장의 역할을 강조하는 윤석열 정부에서 북서유럽과 미국에서처럼 국가가 전면으로 나서기를 기대 할 수는 없다. 결국 마지막 선택지는 기존 경로를 유지하되, 복지체제의 경로를 할 수 있는 한 더 선별적으로, 더 민간 중심으로 이동시키는 것이다. 필요에 따라 기존제도를 새로운 제도로 대체하고(영아수당을 부모급여로 대체하는 것처럼), 급여수준을 높이지만(기초연금을 30만원에서 40만원으로, 국민기초생활보장제도의 생계급여기준을 기준중위소득의 30%에서 35%로 상향 등), 총량차원에서 사회지출을 통제하거나, 만약 그것이 어려우면 사회지출의 증가폭을 최소 하는 방식으로 대응할 가능성이 높다. 재정준칙을 도입하겠다는 것은 바로 이러한 기조를 대표하는 것이다. 공적 사회보장제도 보다 민간의 역할을 강조하는 것도 공적 지출의 총량을 조정한다는 측면에서 유사한 기능을 할 것으로 보인다. 결국 윤석열 정부 또한 과거 이명박·박근혜 정부와 같이 장래에 공적 복지의 확대를 제약하는 '확장성의 제약'이라는 기조에 따라 복지확대를 조정할 것으로 보인다.

• 새 정부의 복지정책 전망과 과제 •

3) 변화의 누적, 그리고 전환의 전망

정권이 교체되어도 복지국가 경로가 (어떤 방향으로든) 바뀌는 것이 아니라면, 치열했던 민주화 이후 선거들은, 복지정치는 어떤 의미를 갖는 것일까? 매우 논쟁적인 쟁점이다. 누가 집권해도 근본적 변화가 없다는 것은 누가 집권해도 ‘똑같다’는 의미로 해석할 수 있기 때문이다. 과연 그럴까? 이 글은 이러한 질문에 대해 그렇지 않다고 이야기한다. 필자를 포함해 대부분의 사회정책 전문가가 준거로 삼고 있는 북서유럽의 기준으로 한국의 복지정치를 바라보면, 국민의힘과 민주당 간의 정권교체는 복지국가의 전망과 관련해 의미 있는 차이를 만들 수 없을지도 모른다. 그러나 [그림 6]에서 보는 것처럼 한국 복지정치의 지형이 북서유럽과 달리 정치지형의 왼쪽 대부분이 거세된 오른쪽으로만 구성되어있다면 이야기는 달라져야 한다.

[그림 6] 한국복지국가의 정치지형과 선택의 범위



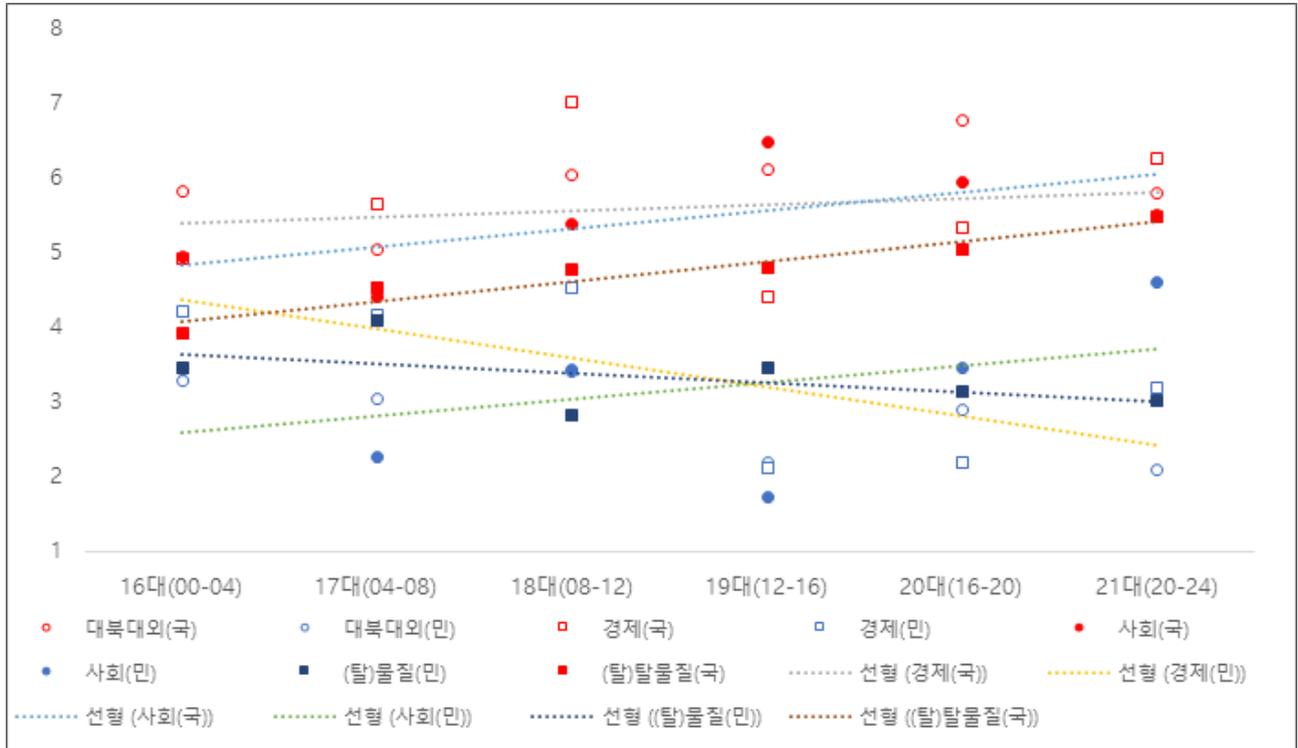
[그림 6]과 같은 정치지형을 서구의 관점에서 보면 정권이 교체되어도 한국자본주의와 복지국가의 경로가 바뀌지 않는 것처럼 보일 것이다.³⁶⁾ 하지만 변화가 없었다고 이야기 할 수 없다. 변화가 누적되면 결국 전환이 이루어지기 때문이다. 한국 복지체제의 경로를 바꾸지는 못했지만, 2010년 무상급식 논쟁은 한국 복지체제에서 보편주의 복지에 대한 국민적 이해를 높였고, 이후 기초연금, 보편적 보육지원, 보편적 아동수당 등은 물론이고 다양한 공적 복지를 확대하는 계기가 되었다. 그리고 정권에 따라 공적 복지 확대의 상이한 속도와 규모는 불평등, 빈곤, 사회보험 가입률 등 국민의 삶과 관련된 상이한 결과로 나타났다(윤홍식, 2019a). 문재인 정부에서 시장소득 불평등은 거의 변화가 없었지만, 가처분 소득의 불평등이 낮아지고, 고용보험 가입률이 급증한 것이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 변화가 복지체제의 경로를 전환시키지는 못했지만, 1997년 IMF 외환위기 이후 복지체제의 역사는 정권교체가 국민의 삶과 다양한 방식으로 연계되어 있다는 확인시켜 주었다. 더불어 중요한 점은 이러한 변화의 누적은 복지체제의 전환을 위한 중요한 정치적 토대가 된다는 것이다. 복지확대의 속도와 규모가 정권에 따라 상이하고 이에 따라 국민의 삶의 질이 반복적으로 달라진다면, 이러한 차이의 누적은 결국 전환을 이끌어 낼 수 있다.

더욱이 [그림 7]에서 보는 것처럼 지난 20년간 분배와 성장, 정체성 정치와 관련된 이념 지형에서 보수정당(현재 국민의힘)과 자유주의정당(현재 더불어민주당) 간의 차이가 지속되었고, 최근 들어서는 더 확대되는 양상이다. 구체적으로 20대 국회의원들의 성향을 보면 성 소수자, 지구온난화, 탈원전, 난민, 여성할당제, 성장과 복지의 관계 등에 대해 민주당과 국민의힘 의원들의 간에 이념적 차이는 분명했다(강우창 외, 2021). 다만 이러한 누적된 차이가 향후 어떤 결과로 나타날지 지금은 예단할 수는 없다. 분명한 것은 그 차이가 정권교체를 통해 계속 누적된다면, 이는 필연적으로 복지정치의 ‘가능성의 한계’를 넘어서는 변화를 이끌 것이다. 그리고 보수정부와 자유주의정부가 지난 25년간 추진했던 복지확대가 자유시장경제적

36) 상이함을 어떤 절대적 기준이 있는 것이 아니라 상대적 개념이다. 한국 복지국가의 경로는 한국 복지정치에서 선택할 수 있는 범위 내에서 놓여있고, 지속, 변화, 전환 또한 그 범위 내에서 작동하는 것으로 이해해야 한다.

성격이 강한 한국 자본주의가 감내 할 수 없는 수준으로 확대되면, 한국 복지체제도 결국 선택의 길에 직면하게 될 것이다.

[그림 7] 16대부터 21대까지 민주당과 국민의힘의 정책영역별 이념의 변화



주: 탈물질은 지구 온난화, 난민, 원전, 여성할당제 등에 대한 태도로 측정했고, 경제영역은 비정규직, 성장 대 복지, 기본소득, 종부세 등과 같은 이슈로 측정함. 사회영역은 성소수자, 자사고, 집회와 시위 등을 측정함. 자료: 다음 원자료를 바탕으로 재구성. 강우창 외. 2021. 제21대 국회의원 이념성향과 정책태도. 의정연구, 26(3): 37-83. 강원택. 2012. “제19대 국회의원의 이념성향과 정책 태도.” <의정연구>, 18(2). 5-38. . 박경미, 한정재, 이지호. 2012. “한국사회 이념갈등의 구성적 특성.” <한국정당학회보>, 15(3): 5-35. 강원택. 2010. <한국 선거정치의 변화와 지속>. 서울: 나남.

지금으로서는 그 시점이 언제인가는 확인할 수 있는 객관적 근거는 없다.³⁷⁾ 다만 서구 복지국가의 역사를 보면 사회지출이 GDP 대비 20% 전후에 이르는 시점에서 복지국가의 고유한 성격이 분명해졌다는 점을 고려하면(윤홍식, 2019a), 한국복지국가도 GDP 사회지출이 20%를 전후한 시점에서 지금까지의 경로를 지속할지, 아니면 다른 길을 모색(전환)할지 갈림길에 설 가능성이 높다. 복지체제의 경로를 이렇게 본다면 한국 복지체제는 복지정치의 좁은 선택지에서 그 변화를 집권정당에 따라 각자가 원하는 방식과 속도로 누적시키고 있다고 할 수 있다. 결국 중요한 것은 한국 복지국가의 변화를 어떤 방식으로 누적하는가의 문제가 될 것이다. 정리하면 복지국가의 경로 전환은 앞서 언급했듯이 일반적이기보다는 예외적이었다. 하지만 이는 ‘예외적인 경우’가 아니면, 복지체제의 경로를 전환할 수 없다는 의미가 아니다. 누적된 변화가 전환을 위한 위기와 내적변화(정권교체)와 만나면, 이 누적된 변화가 전환으로 이어질 수 있기 때문이다. 쉴런(Thelen, 2014)의 연구는 이에 대한 다양한 사례를 이야기해주고 있다.

37) 서구 복지국가의 특성이 어느 시점에서 공고화 되었는지를 분석하는 것은 한국복지국가의 경로를 이해하는데 중요한 참고가 될 수 있다. 다만 현재까지 이런 관점에 기초한 서구 복지국가의 종합적인 연구를 찾지는 못했다.

5. 정리 및 함의

지금까지 이 글은 윤석열 정부 출범이 한국 복지국가의 궤적에 미치는 영향을 한국 복지체제의 지속, 변화, 전환의 관점에서 검토했다. 지속, 변화, 전환, 가능성의 한계 등 분석에 필요한 기본 개념을 검토하고, 이를 토대로 김영삼 정부에서 김대중 정부, 노무현 정부에서 이명박 정부, 박근혜 정부에서 문재인 정부로 이어지는 정권교체를 검토했다. 이를 토대로 이 글은 왜 정권교체가 복지체제의 전환으로 이어지지 않는지를 논의했다. 다양한 접근을 했지만, 핵심 주장은 한국 자본주의라는 기본 틀이 변화하지 않는 한 정권교체는 IMF 외환위기와 같은 예외적인 경우를 제외하면, 복지체제의 경로 전환을 이끌어내기가 어렵다고 이야기했다. 또한 문재인 정부와 같이 객관적으로 경로 전환을 위한 유리한 조건이 만들어져도, 집권 세력이 이러한 조건을 ‘전환을 위한 계기로 기획’하지 않으면, 복지체제의 전환은 이루어지지 않는다고 주장했다. 하지만 이 글은 정권교체가 복지국가의 경로에 영향을 미치지 못할 것이라는 주장에 대해서도 분명하게 선을 그었다.

핵심 주장은 변화의 누적에 결국 전환을 이끌어낼 것이라는 것이다. 그 시점이 언제인지를 이야기하는 것은 어렵지만, 민주당과 국민의힘 간에 이념의 차이가 점점 커지는 상황에서 한국 자본주의가 기존 체제로는 더 이상의 사회지출을 감당할 수 없는 시점이 되면, 결국 누적된 변화가 경로의 전환의 선택을 강제할 것이라고 이야기했다. 이렇게 보면 윤석열 정부의 출범은 전환에 이르는 과정에서 자유주의 정부의 변화에 대응해 보수정부의 누적된 변화를 더하는 과정이 될 것이다. 특히 시장의 역할은 이전 보수정부처럼 윤석열 정부에서도 더 강화될 것이고, 이는 미래에 한국 복지체제의 확장을 제약하는 중요한 기반 중 하나가 될 것이다. 겉으로는 정권교체가 차이가 없는 것처럼 보이지만, 결국 거듭되는 정권교체를 통해 각자가 쌓은 변화가 일정 시점에서 한국 복지체제가 어디로 향할 것인지를 결정하는 동력이 되는 것이다. 그러므로 정권교체는 누적된 변화를 통해 복지체제의 성격을 결정하는 매우 중요한 역할을 한다. 윤석열 정부와 한국복지국가의 관계는 바로 이러한 시각에서 조망될 필요가 있는 것이다.

덧붙여 정권교체가 제한적인 의미를 갖는 것은 어쩌면 너무나 당연하다. 사실 이러한 현상은 한국만이 아니라 대부분의 서구 복지국가에서 나타나는 현상이다. 물론 서구 복지국가의 복지정책의 범위가 한국보다 넓기 때문에, 정권교체로 인한 변화의 진폭은 서구 복지국가가 한국복지국가보다 더 클 수 있다. 하지만, 정권교체가 1980년대부터 본격화된 신자유주의라는 흐름 안에 있었다는 점을 고려하면, 서구나 한국이나, 정권교체에도 불구하고 왜 복지체제의 경로가 전환되지 않는지 이해할 수 있다. 하지만 이런 이야기는 코로나19 팬데믹이 발생하기 이전의 이야기이다. 윤석열 정부가 맞이할 세계는 이전 정부가 직면했던 세계와 다르다. 신자유주의 패러다임이 약화되고, 자본주의 세계가 새로운 패러다임으로 전환을 모색하고 있기 때문이다. 영국의 주간지 이코노미스트(the Economist, 2021, 2022)가 코로나19 팬데믹 상황에서 (복지)국가의 귀환에 관한 특집 기사를 게재한 것도 이러한 이유였다.³⁸⁾ IMF 경제학자들이 주장하는 것처럼 2008년 금융위기 이후 세계경제의 패러다임이 ‘인플레이션 통제와 재정균형’이라는 신자유주의에서 ‘적극적 재정정책’이라는 탈신자유주의로 전환하는 과정에 있다는 점을 인식해야 한다(Ostry, Loungani, and Berg, 2019).³⁹⁾ 더욱이 코로나19 팬데믹은 이러한 흐름을 더 강화하고 있다.

윤석열 정부가 직시해야 하는 현실은 우리 모두는 시대의 흐름을 거스를 수 없다는 것이다. 보수주의자

38) The Economist. (2021). “Covid-19 has transformed the welfare state. Which changes will endure?” Mar 6th 2021 edition. The Economist. (2022). “Beware the bossy state.” January 15th edition, pp. 7-8.

39) Ostry, J., Loungani, P., and Berg, A. (2019). *Confronting inequality: How societies can choose inclusive growth*. New York: Columbia University Press.

닉슨이 왜 “이제 우리 모두는 케인스안이다”라고 이야기했는지를 다시 생각해야 할 때가 되었다(Arthur, 2009).⁴⁰⁾ 지금은 코로나19 팬데믹과 우크라이나 전쟁으로 세계경제가 불안정해지면서 긴축과 적극적 재정 정책이 혼란스럽게 교차되고 있지만, 이 혼란스러움이 겹치면 어쩌면 우리는 지금까지 우리가 알고 있는 세상(신자유주의)과 다른 세계를 맞이할지도 모른다.

40) Arthur, D. (2009). Pedantic fact checking-Did Nixon really say “we are all Keynesians now”? 출처: <http://clubtroppo.com.au/2009/02/15/pedantic-fact-checking-did-nixon-really-say-we-are-keynesians-now/> 접근일, 2016년 2월 12일 오후 9:25.

발표3 | 새 정부의 복지정책, 그리고 한국 복지국가 전망과 과제

| 정해식 연구위원 |

새 정부의 복지정책, 그리고 한국 복지국가 전망과 과제

2022.06

불평등소득정책연구실

| 정해식

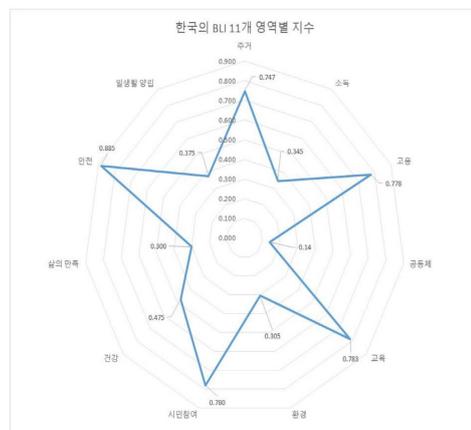


1. OECD BLI를 통해 살펴본 현황



01 OECD의 더 나은 삶 지수(Better Life Index)

- ▶ 2022년 한국의 BLI 값은 5.4점(32위/41개국)
 - 노르웨이, 아이슬란드, 스위스·스웨덴, 핀란드 순..
 - 2020년 5.1점(30위/40개국)에서 지숫값은 상승, 순위는 하락[헝가리, 라트비아 등이 추월]
- ▶ 정부 정책 목표와 반대 방향의 성과
 - 10위권(정부혁신 종합 추진계획, '18.3.19), 15위(재정동향과 정책 방향, '18.10)
- ▶ 한국의 BLI 하위 영역별 발전 모양은 '불가사리'형
 - 관측은 영역과 그렇지 않은 영역 간 발전 정도에서 큰 차이
 - 주관적 인식이 포함된 공동체, 환경, 건강, 삶의 만족 영역에서 낮은 발전 정도를 보이고 있음



자료: OECD BLI data(2022.5.31 인출)를 이용하여 작성함

2. 윤석열정부의 복지정책 방향과 과제



02 복지정책 방향의 주요 특징

▶ 현금급여에서는 선별적 복지국가

- 복지정책에서 급여의 보편성, 포괄성을 개선하기보다는 선별적인 복지제도를 강화하는 방향으로 나갈 가능성
- ※ 문재인 정부에서 사회보험의 형태로 논의되던 상병수당이 국정과제에서는 '기초보장 강화' 영역에 포함

▶ 재정지출에서 효율성 추구, 제도간에 합리적인 역할 배분을 강조

- 지속가능성을 강조하면서 상대적으로 복지 지출을 보수적으로 관리할 가능성
- 사회보장위원회를 통해 '사회보장사업 사전협의 내실화 및 사후 평가 강화 등 체계적 관리 추진', '사회보장 행정데이터·통계 체계 구축 등 객관적 분석에 기반한 사회보장 정책 수립 및 평가'

▶ 서비스 중심 복지국가를 지향

- 복지정책의 중심이 현금복지에서 서비스 중심으로 이동할 필요가 있음을 강조
- 증가 예정인 사회보험 현금급여 외에도 생계급여 기준 상향, 기초연금 상향, 부모급여 도입 등으로 현금 지출 증가폭은 커질 것
- 그렇지만 사회서비스 분야는 제공기관의 '다변화·규모화', '민간협업 활성화'를 통해서 공적 지출의 증가폭은 줄어들 가능성이 있음

2. 윤석열정부의 복지정책 방향과 과제



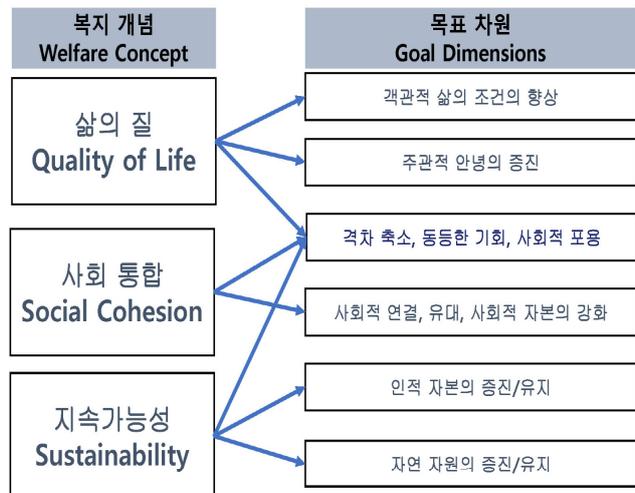
03 복지정책의 과제

▶ 삶의 질 제고가 필요

- 객관적 삶의 조건에서 격차 축소가 필요(지역, 연령, 성, 장애유무별 격차 축소)
- 주관적 안녕을 증진하기 위한 다각도의 노력이 필요

▶ 다각도의 사회통합 증진이 필요

- 체계에의 통합(System integration)을 위한 기회의 격차 축소 vs 결과의 격차 축소
- 국민통합위원회는 사회적 통합(social integration)을 강조할 것으로 전망
- ※ '우리 사회에 내재된 상처와 갈등을 치유하고, 국민 통합을 위한 정책 및 사업 등을 효과적으로 추진하기 위해(국민통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정)



자료: Berger-Schmitt & Noll (2000), Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators.



2. 윤석열정부의 복지정책 방향과 과제

03 복지정책의 과제

▣ 시장 소득 분배 악화에 적극 대응이 필요

- 시장소득 기준 2016년, 2020년 소득 5분위 배율은 10.9배에서 11.4배로, 빈곤율은 19.8%에서 21.3%로 증가(노인인구 증가, 가구구성 변화에 따른 영향)
- 이에 더해 새 정부의 노동시장 정책이 상대적으로 '시장 자율'을 강조한다는 점에서 시장소득 분배가 악화될 가능성에 주목해야 함
- 일하는 저소득층에 대한 지원을 확대해야 함(EITC, 사회보험료 지원을 통한 실질 소득 보장 등)

▣ 소득보장, 사회보장 제도 간 정합성 확보가 필요

- 국정과제로 제시된 상병수당과 부모 급여 도입 등으로 제도적 외형은 일정부분 갖춰나가는 상태
- 빈곤층, 아동인구, 노인인구를 대상으로 하는 다양한 제도들 사이의 정합성을 갖추기 위한 제도적 재설계를 검토해야 할 시점

▣ 기후변화에 대응하는 녹색 복지국가 비전 제시가 필요

- 역대 정부에서는 기후변화에 대한 대응을 환경부의 정책 영역으로 국정과제를 제시
- 기후 변화가 초래할 사회적 위험에 선제적으로 대응하는 복지정책의 구상을 제시할 필요

부록



역대 정부 국정과제에서 주요 용어 등장 빈도

최근의 보수 및 진보 정권	복지정책 방향	기후변화	공공성	공익	시장	자율	참고 자료
윤석열 정권	생산적 맞춤 복지	7회	3회 (모두 미디어 정책 분야에서만 등장)	5회	101회	65회	윤석열 정부 110대 국정과제 (182쪽)
문재인 정권	모두가 누리는 포용적 복지국가	12회	25회 (전 분야에서 고루 등장)	12회	56회	35회	문재인 정부 국정운영 5개년 계획 (188쪽, 첨부 부분 제외)
박근혜 정권	맞춤형 고용 복지	17회	0회	13회 (9회는 공익신고 관련 내용)	84회	13회	제 18대 대통령 인수위원회 제안 박근혜 정부 국정과제 (217쪽)
노무현 정권	참여복지와 삶의 질 향상	0회	2회 (교육/문화/복지 공공성 확대 등에서 사용)	6회	28회	26회	참여정부 국정비전과 국정과제 (62쪽)

※ 낱말이 쓰이는 맥락이 다를 수 있다는 점도 고려할 필요 있음

감사합니다.



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS
LEADING THE WAY IN IMPROVING
PEOPLE'S QUALITY OF LIFE AND SOCIAL SECURITY

발표4

변화하는 사회적 위험과 복지국가의 대응 전략

변금선 부연구위원

새 정부의 복지정책 전망과 과제 Session3

한국사회복지학회·한국보건사회연구원

변화하는 사회적 위험과 복지국가의 대응 전략

2022.6.3.

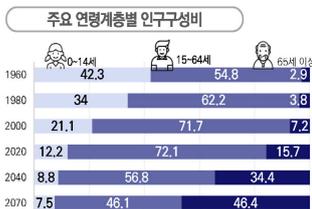
변금선 (서울연구원)

01. 들어가며

변화하는 사회적 위험과 복지국가 대응

개인, 가족, 시장 변화와 복지국가

인구



- 생산가능인구비중 감소 및 노인부양비 증가



- 과거 4인가구가 가장 높은 비중을 차지했으나, 2015년부터 1인가구 비중 가장 높아져

경제



- 저성장기조의 고착화와 코로나19로 인한 역성장

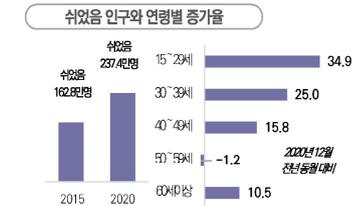


- 빈곤 및 소득분배 지표는 최근 개선 추세
- 그러나, 불평등 인식은 높아지는 추세

노동



- 코로나 19 이후 고용 회복세에도 비경제활동 인구는 증가



- 2020년 비경제활동 인구 중 '쉬었음' 인구는 237만명, 전년 동월대비 '쉬었음' 인구의 증가율은 2~30대에서 높아

01. 들어가며

변화하는 사회적 위험과 복지국가 대응

개인, 가족, 시장 변화와 복지국가

- 복지국가 : '요람에서 무덤까지' 태어나서 죽음에 이르기까지 발생하는 사회적 위험에 대응
- 현대 복지국가의 작동원리 : (표준적) 생애과정, 가족, 노동

기존 복지국가 작동원리	변화	결과
표준적 생애과정과 사회적 위험	생애과정 분화 계층화 탈표준적 삶을 살아가는 개인 증가	새로운 사회적 위험 등장 (ex: 일하지 못하는 청년, 일하는 노인)
혈연기반 다인 가족	저출생, 고령사회, 1인가구 증가	비공식 안전망 약화
평생직장으로서의 노동	일자리 소멸, 불안정 노동	복지국가, 격차 고착화하는 불평등 재생산 기제로 작동

불안정성, 불확실성이 확장된 위험사회, '삶의 안정성'을 어떻게 확보할 것인가?

3

02. 청년의 생애과정 변화와 사회적 위험

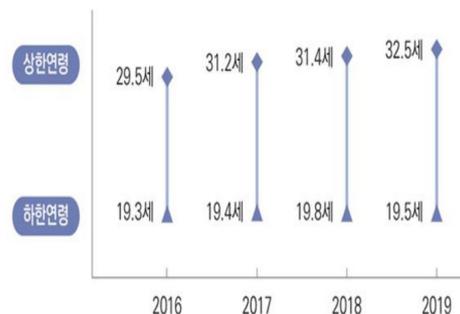
변화하는 사회적 위험과 복지국가 대응

생애전반기 : 이행의 지연과 분화

- 졸업-취직-결혼-출산으로 이어지던 전통적 청년 생애과정 변화

〈표 2〉 생애초기 과업 이행 시기의 지연과 변화

생애초기 과업	과거	현재
대졸자 학업기간	46개월('07)	51개월('20)
첫 취업 소요기간	9개월('05)	10개월('20)
졸업 후 취업경험 없음	8.3%('05)	15.0%('20)
초혼 연령	여성 28.7세('09)	30.6세('19)
반드시 결혼해야 함	20대 16.2%('08)	8.1%('20)
첫 자녀 출산 연령	26.4세('95)	31.9세('18)
첫 주택 구입 연령	40.9세('08)	43.3세('18)
자녀독립이 어려워 60세 이상 부모 동거	24.8%('08)	31.9%('19)



* 자료 : 김형주, 연보라, 유성희, 배진우(2019)의 결과를 토대로 저자 재구성.
* 출처 : 변근선 외(2019), '청년정책 체계성 강화 방안 연구' 그림 11-1 발췌

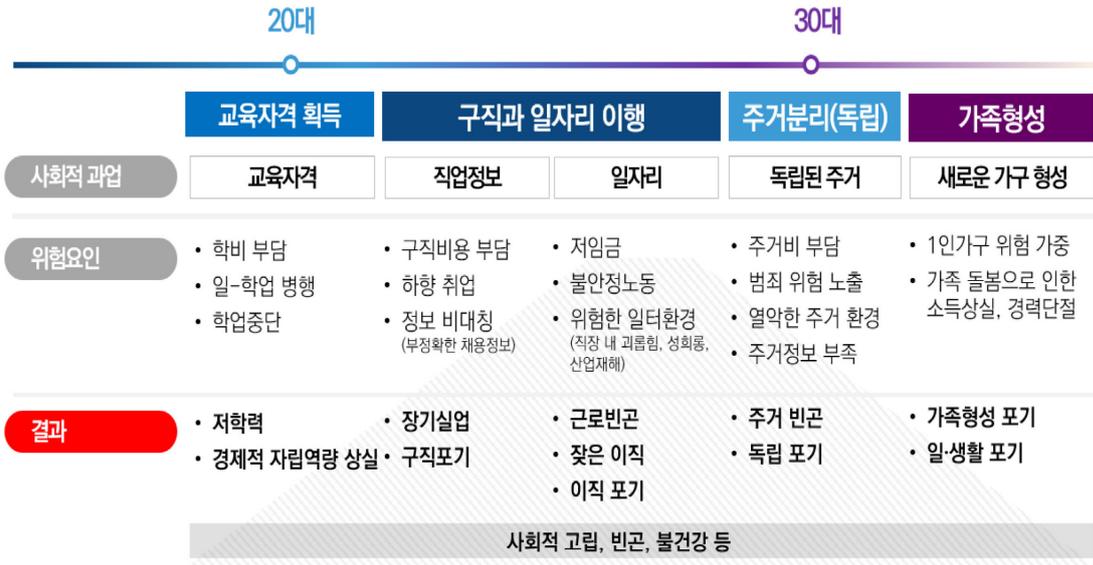
〈그림 1〉 청년이 생각하는 청년 연령 인식

4

02. 청년의 생애과정 변화와 사회적 위험

변화하는 사회적 위험과 복지국가 대응

청년기 사회적 과업에 따른 다층적 사회적 위험과 결과



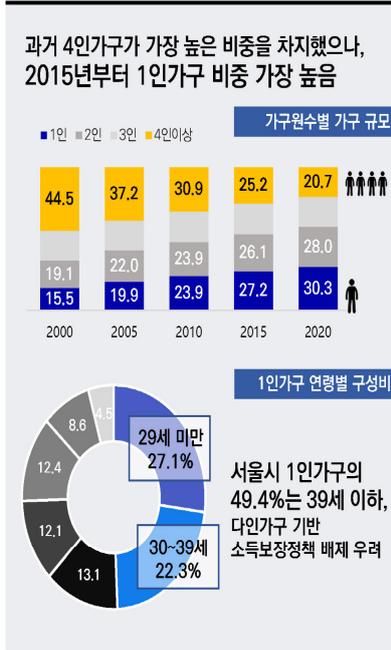
5

03. 복지국가 대응 전략

변화하는 사회적 위험과 복지국가 대응

어떻게 대응하였나?

1인가구의 증가



고용보험 사각지대 증가



근로연령대 빈곤 대응 한계

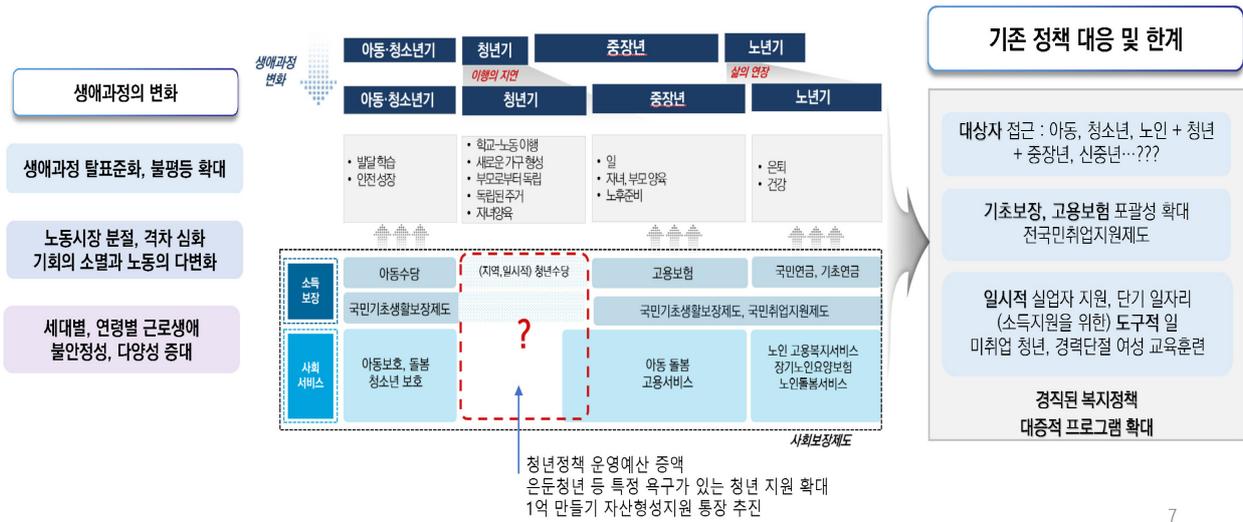


03. 복지국가 대응 전략

변화하는 사회적 위험과 복지국가 대응

사회적 위험의 변화에 어떻게 대응하였나?

- 개인의 삶, 근로생애의 위험이 다변화 : 사회보장의 부정합성 확대, 제도적 배제
- 경직된 복지정책의 경로의존성과 관성 : 다수의 시민을 제외하는 복지정책
- 불평등, 격차 완화가 아닌 '축진' 기제로서의 복지국가

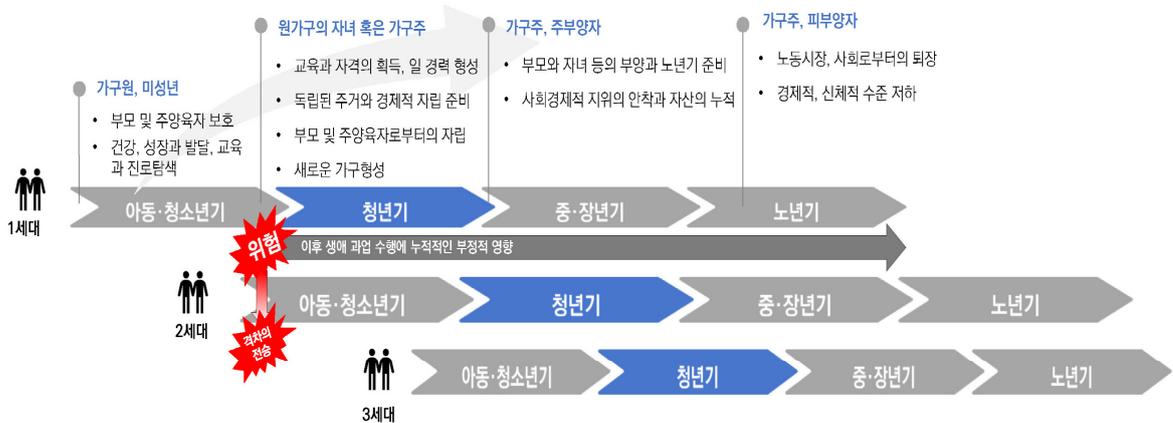


03. 복지국가 대응 전략

변화하는 사회적 위험과 복지국가 대응

1. 구조적 불평등 해결을 위한 복지국가 전략 마련

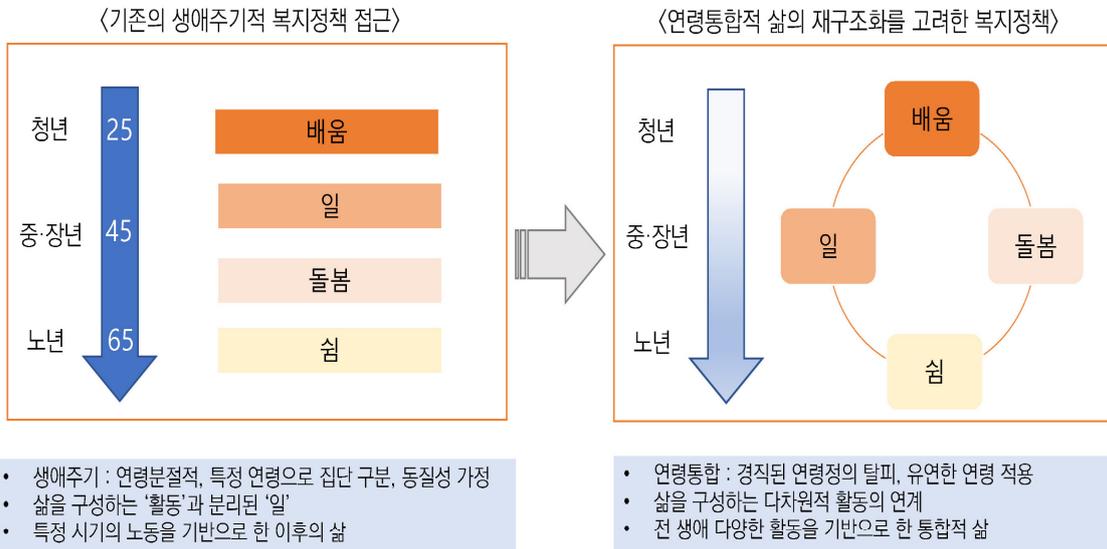
- 개인은 역사적 시간과 사회경제적 맥락 속에서 삶 궤적 형성, 사회구성원의 대체를 통해 사회 변화
- 사회구조적 불평등을 해결하기 위한 전략 수립 필요



03. 복지국가 대응 전략

변화하는 사회적 위험과 복지국가 대응

2. 연령통합적 삶의 재구조화를 고려한 복지정책 재검토



9

03. 복지국가 대응 전략

변화하는 사회적 위험과 복지국가 대응

3. 경직된 안전망에서 유연한 안전망으로의 전환

- 전통적 노동기반 복지국가 : 노동시장에서 일하기 어려운 취약한 집단이 노동시장에서 일할 기회를 보장하는 것 (장애, 노령, 여성 등)
- 노동시장구조와 근로생애 변화 : '노동취약성' 확장, 안정적인 일이 없으면 보호받지 못하는 상황, 전 생애에 걸쳐서 지속 유지되는 불안정성
- 적극적 복지국가로의 전환 : 전 생애에 걸쳐 역량을 실현할 수 있는 '일'을 보장하는 것 '안정적인 유연성의 확보'

Welfare Policy for Secure flexibility

- 1**

개인 생애 연결
: 삶의 경로에 따른 정책 연계
- 2**

소득, 시간, 기회의 보장
: 노동기반이 아닌 시민권 기반
- 3**

일 개념의 확장
: 사회적 가치 노동, 역량개발, 쉼...

유연한, 적극적 복지정책

- 사회보장 재구조화 : 형적으로 분절된 정책의 종적 재배치와 개인의 삶 중심 설계
 - (소득) 생활안정을 위한 소득지원, (교육훈련 서비스) 역량개발과 증진을 위한 학습과 쉼 (복지 서비스) 삶의 균형을 위한 돌봄, 돌봄(할, 받을) 권리 보편화, (직접일자리) '일'할 기회
- 고용기반 소득보장체계 유연성과 포괄성 확대
 - 학습자로서의 시민 : 적극적 노동시장정책의 확장과 평생 훈련 안전망 구축
- 역량실현을 위한 다양한 기회의 개발과 제공
 - 통합적 사회적 일자리 : 특정 연령이 아니라 역량, 욕구에 기반한 사회적 일자리 제공

10

감사합니다

변금선 gsbyun@si.re.kr

※ 본 글은 다음을 토대로 작성하였습니다.

변금선 (2020). '이행기 청년' 어떻게 연구할 것인가? 「청년학개론」, 신촌문화정치연구소·서울시.

_____ (2021). '노동시장과 근로생애 변화에 따른 노동통합 방안', 「연령통합적 고용환경 개선 방안 2차 포럼」 발표문, 저출산고령사회위원회.

_____ (2021). '코로나19와 사회적 위험의 계층화', 「2021 복지국가연구네트워크 세미나」 발표문, 한국보건사회연구원·연세대 복지국가연구센터·인하대 복지국가재구조화연구센터.

변금선, 이혜림 (2021). 서울시 청년의 다차원적 빈곤 실태 연구, 서울연구원.

_____ (2022). 서울형 소득지원체계 구축방안 연구, 서울연구원. (발행 예정)

