

정책토론회

사회적 불평등과 정책적 대응

일시 | 2014년 5월 13일(화) 15:00~18:00

장소 | 한국보건사회연구원 대회의실

주최 | **KIHASA** 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

한국사회정책학회
Korean Association of Social Policy

농생사일지



14:45-15:00 **등 록**

15:00-15:15 **개회식**

개 회 사 **최병호** 한국보건사회연구원장
 축 사 **조병희** 한국사회정책학회장

15:15-16:30 **Session I**

사 회 **김미곤** 한국보건사회연구원 연구위원

발 표 1. 소득계층별 조세부담과 복지수혜의 비교 분석
남상호 한국보건사회연구원 연구위원
 2. 아동빈곤집단에 대한 탐색적 유형화와 시사점
정은희 한국보건사회연구원 부연구위원

토 론 **김대철** 국회예산정책처 재정정책분석과장
이병희 한국노동연구원 선임연구위원
백승호 가톨릭대학교 사회복지학과 교수
주은선 경기대학교 사회복지학과 교수

16:30-16:45 **휴 식**

16:45-18:00 **Session II**

사 회 **김미곤** 한국보건사회연구원 연구위원

발 표 3. 여성 경제활동 현황 및 결정요인 분석:
 정책적 시사점을 중심으로
여유진 한국보건사회연구원 연구위원
 4. 사회서비스와 사회적 경제:
 사회서비스산업-제3섹터-고용창출 연계모델
이철선 한국보건사회연구원 연구위원

토 론 **길현종** 한국노동연구원 부연구위원
안미영 국민대학교 행정정책학부 교수
양종수 보건복지부 사회서비스정책과장
이금순 여성가족부 여성인력개발과장

■ 목 차

[제1발표]	소득계층별 조세부담과 복지수혜의 비교 분석 남상호 한국보건사회연구원 연구위원	09
[제2발표]	아동빈곤집단에 대한 탐색적 유형화와 시사점 정은희 한국보건사회연구원 부연구위원	39
[제3발표]	여성 경제활동 현황 및 결정요인 분석: 정책적 시사점을 중심으로 여유진 한국보건사회연구원 연구위원	53
[제4발표]	사회서비스와 사회적 경제: 사회서비스산업-제3섹터-고용창출 연계모델 이철선 한국보건사회연구원 연구위원	71



Session I



주제발표 1

소득계층별 조세부담과 복지수혜의 비교 분석

남상호 한국보건사회연구원 연구위원



소득계층별 조세부담과 복지수혜의 비교 분석*

남상호(한국보건사회연구원)**

<요 약>

최근 들어 사회복지지출의 규모를 얼마나 확대하여야 하는가에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 사실 성장과 분배의 선택에 관한 논의는 오랫동안 계속되어 온 토론의 핵심주제이다. 그런데 분야별 사회복지지출이 경제성장·고용·물가 등에 대하여 장기 및 단기적인 효과가 어떠한지에 대해서는 충분한 논의가 이루어져 있는 것으로 보이지는 않는다.

저출산과 평균수명의 증가로 인한 급속한 고령화의 진전으로 인하여 앞으로의 소득불평등과 빈곤은 더욱 더 심화될 것으로 예상되고 있다. 또 미국의 양적완화의 축소 등과 같은 대외 여건의 변화 또한 우리에게 큰 부담으로 작용하게 될 것으로 보인다. 그러므로 재정건전성을 고려하지 않고 사회복지지출을 지속적으로 늘려갈 수만은 없다. 그런데 한정된 재원을 효율적으로 활용하기 위해서는 현재 이루어지고 있는 정부지출이 얼마나 효과적인지에 대한 평가가 먼저 이루어져야 한다.

본 연구의 목적은 우선적으로 우리나라의 조세부담과 복지수혜 현황을 살펴보고, 이들이 소득재분배에 어떤 영향을 미치는지 분석하는데 있다. 또 순조세부담의 분포를 살펴보고, 이를 바탕으로 제반 복지정책의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 제시한다.

I. 서론

1. 연구의 배경

최근 들어 사회복지지출의 규모를 얼마나 확대하여야 하는가에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 사실 성장과 분배의 선택에 관한 논의는 오랫동안 계속되어 온 토론의 핵심주제이다. 전통적인 견해에 의하면 소득재분배를 위한 지출은 자원을 비생산적인 부문에서 사용하게 되므로 경제의 효율성을 떨어뜨리거나 조세부담을 증가시키는 원인이 된다고 보았다. 즉 재분배를 위한 지출 증대는 성장둔화를 초래하게 되고, 실업률을 상승시키게 되어 가계부문의 소득 증가를 저해한다는 것이다. 이와는 달리 전통적 견해의 대척점에 있는 사람들은 분배 개선이 사회통합을 앞당기게 되고, 저

* 이 논문은 저자의 2013년도 연구인 “소득계층별 순조세 부담의 분포 분석”의 일부를 발췌·정리한 것이며, 본 연구의 내용은 소속기관의 공식견해와는 무관함.

** 한국보건사회연구원 사회정책연구본부 연구위원 (e-mail: johnnam@kihasa.re.kr).

축증대를 통하여 투자재원을 충당하면 경제성장이 촉진될 것이라고 주장한다.

그런데 분야별 사회복지지출이 경제성장, 고용, 물가 등에 대하여 장기 및 단기적인 효과가 어떠한지에 대해서는 충분한 논의가 이루어진 것으로 보기 어렵다. 저출산과 평균수명의 증가로 인한 급속한 고령화의 진전으로 인하여 앞으로의 소득불평등과 빈곤은 더욱 더 심화될 것으로 예상되고 있으며, 또 미국의 양적완화의 축소 등과 같은 대외 여건의 변화뿐만 아니라 세월호 사고와 같은 국내 충격 또한 우리경제에 큰 부담으로 작용하게 될 것으로 보인다. 그러므로 재정건전성을 고려하지 않고 사회복지지출을 지속적으로 늘려갈 수만은 없기 때문에, 한정된 재원을 효율적으로 활용하기 위해서는 현재의 정부지출이 얼마나 효과적인지에 대한 평가가 먼저 이루어져야 할 필요가 있다. 구체적으로 각 분야별 재정지출이 어떤 목적을 달성하기 위한 것인지, 장단기에 걸친 경제적 파급효과는 어떠한지, 그리고 지속가능성 측면에서 재정지출 규모는 적정한지 등등에 대한 논의가 먼저 이루어져야만 할 것이다.

2. 연구의 목적과 구성

재정지출은 그 구성이 다양하기 때문에 계층별 영향을 살펴보는 것이 단순하지가 않다. 구체적으로 순수공공재와 비순수공공재의 제공으로부터 각 개인이 얼마나 혜택을 받고 있는지를 평가하기란 쉬운 일이 아니다. 예를 들어, 순수공공재는 배제가 불가능(non-excludable)하고 비경합적(non-rival)이라는 특성을 가지고 있기 때문에 소비량과 해당 가격을 측정하는 것이 불가능하다. 따라서 각 개인이 향유하는 혜택의 크기를 계량적으로 분석하기가 어려운 것이다. 또 비순수공공재의 경우에는 정부보조로 인하여 시장가격보다 낮은 가격을 지불하고 소비를 하므로 적정 시장가격을 찾아내는데 어려움이 따르게 된다.

본 연구의 목적은 일차적으로 주요 사회수혜와 조세의 소득계층별 분포 현황을 살펴보고, 다음으로 순조세 부담의 분포와 이들의 소득재분배 효과를 살펴보는 데 있다. 본 연구에 이어 다음 단계로는 실제 정책당국에서 활용 가능한 조세-수혜 미시-시뮬레이션 모형(tax-benefit micro-simulation model)의 개발이 계획되어 있다. 물론 이러한 모형의 개발에는 장기간의 노력과 상당한 예산이 수반되지만 본 연구를 출발점으로 하여 정책당국에서 현실적으로 이용 가능한 모형을 빠른 시일 내에 개발하고자 하는 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. II절에서는 조세부담 및 사회수혜의 분포에 대한 선행 연구 결과를 소개하고, III절에서는 분야별 조세부담 및 사회수혜의 계층별 배분 및 순조세부담의 분포를 분석하기 위한 방법과 사용된 자료를 소개한다. IV절에서는 조세부담 및 사회수혜의 분포, 순조세 부담의 분포 및 재분배효과를 대한 분석 결과를 제시하고, V절에서는 본 연구 결과의 요약과 정책적 시사점을 정리한다.

II. 선행연구의 소개

1. 순수공공재에 대한 분석

(1) 행위접근법

재정지출의 소득재분배 효과를 분석한 연구는 크게 행위접근법과 편익접근법으로 대별된다. 행위접근법은 개인의 선호를 직접 추정하는 방법으로 Aaron and McGuire(1970)에 의해 처음으로 연구가 시작되었다. Aaron and McGuire(1970)는 가계의 공공재에 대한 평가액이 소득의 한계효용과 반비례함을 보이고, 이를 이용하여 공공재의 편익을 배분하는 기준을 제시하였다. 이와 같은 행위접근법에 따라 국내에서 이루어진 연구로는 심상달(1988), 박기백 외(2004), 성명재·박기백(2008), 그리고 조경엽(2009) 등을 들 수 있다.

이 방법의 특징은 시계열 자료를 이용하여 한계효용의 소득탄력성을 직접 추정하고, 추정된 탄력성의 크기에 따라 순수공공재에 대한 지출이 각 소득계층별로 귀착된다고 본다.¹⁾ 구체적으로 한계효용의 소득탄력성 값이 1보다 큰 경우 공공재의 편익은 소득에 대하여 누진적으로 배분되고, 1보다 작은 경우에는 역진적으로 배분된다고 보는 것이다(Aaron and McGuire, 1970). 심상달(1988)에서는 1963~1985년 기간에 대한 도시가계조사 소비지출 자료를 이용하여 탄력성을 추정하면 그 값이 1.03~1.17로 나타나, 공공재로부터의 편익이 소득계층에 대하여 누진적이라고 판단하였다. 박기백 외(2004)에서는 1965~2003년 기간 중 도시가계조사 자료를 이용하여 소비재를 10개로 구분하고 소득탄력성을 추정하였는데, 그 크기가 1.164~1.182로 1보다 큰 값을 가지는 것으로 나타나서 우리나라의 경우 공공재로부터의 편익은 소득에 대해 누진적인 구조를 가짐을 재확인하였다.

조경엽(2009)에서도 행위접근법을 이용하여 순수공공재의 소득계층별 귀착을 분석하고 있는데, 소득탄력성의 값을 직접 추정하는 대신 박기백 외(2004)의 하한값인 1.164를 채택하여 분석하고 있다. 또 그는 일반균형모형(general equilibrium model)을 이용하여 순수공공재의 직·간접적 효과를 살펴보고 있다는 점에서 앞의 두 연구와 구별된다.

(2) 편익접근법

편익접근법은 비순수공공재의 귀착에 관한 연구에서 표준적으로 사용되는 방법이다. 여기서 비순수공공재란 보건·의료, 교육, 사회간접자본 등과 같이 정부 보조로 인하여 가격이 싼 값으로 소비할 수 있는 재화나 서비스를 지칭한다. 비순수공공재는 항목별로 수요를 정확하게 추정하기가 어렵

1) 모든 가계가 동일한 양의 공공재를 소비한다는 Lindahl 균형에 근거를 두고 있는데, 이에 대한 자세한 논의는 심상달(1988) 또는 조경엽(2009)을 참조할 수 있음.

기 때문에 정부보조(또는 지출)를 편익으로 간주하고 계층별 편익의 분포를 추정하는 방법이 주로 사용되는데, 이를 편익접근법이라고 한다. 이 편익접근법에 따르면 특정 정부지출 또는 보조금에 대하여 자의적인 배분기준을 적용하여 가구소득으로 배분한 다음, 귀속 이전과 이후의 소득을 비교함으로써 재분배효과의 크기를 추정하게 된다.

이러한 편익접근법을 이용한 연구는 Meerman(1979)에서 시작되었으며, 국내에서는 심상달(1988), 그리고 박기백 외(2004)의 연구가 대표적이다. 심상달(1988)에서는 공공재를 제외한 재정지출을 6개로 구분하고(교육비, 사회보장비, 사회개발비, 산업개발비, 국토 및 자원개발비, 그리고 연구개발비), 각 재정지출에 대하여 귀착가설을 설정하였다.

심상달(1988)에서의 배분기준을 살펴보면 다음과 같다. 교육비의 경우 초등교육, 중등교육, 대학교육, 보건교육, 기타교육으로 구분하고 연령별 가구원수의 비중을 이용하여 계층별로 배분하였다. 사회보장비의 경우 직업훈련비의 50%는 소득계층별 취업인원수로 배분하고, 나머지 50%는 21~29세 가족 구성원 수에 따라 배분하였다. 의료보험비는 공무원 및 교육자 가구원수에 대하여 배분하였다. 사회개발비 중 주택비의 50%는 무주택가구수를 기준으로 배분하고, 나머지 50%는 주거환경 개선으로 보고 세대수에 따라 배분하였다. 연구개발비의 경우 편익이 생산자와 소비자에게 양분된다고 가정하고, 50%는 사업소득비를 기준으로 배분하고 나머지 50%는 소비지출 총액을 기준으로 배분하였다. 심상달(1988)에서는 산업연관분석을 통하여 재정지출의 생산파급효과를 살펴본다는 점이 특징적인데, 산업연관효과와 편익의 귀착을 동시에 고려하지는 않고 있다.

박기백 외(2004)에서는 교육비, 의료비, 그리고 의료급여의 배분기준을 제시하고 있다. 먼저 교육비의 경우 초중등교육비와 대학 및 기타 교육비로 구분하여 해당 학생 수로 나누어 1인당 교육비를 구한 다음, 그 금액을 모집단 대비 표본 비율로 배분하였다. 의료비는 건강보험료와 의료급여지출액을 기준으로 비례 배분하였으며, 국민건강보험료는 전가구를 대상으로 배분하였다. 의료급여는 국민기초생활보장법상의 소득인정액을 기준으로 배분하였다.²⁾

2. 선행연구의 요약

최광·이성규(2011)에서는 복지국가의 진행과 더불어 동일한 사람들로부터 조달한 재원으로 다시 그들에게 복지혜택을 제공하는 조세-복지 중첩(tax-welfare churning) 규모가 커진다는 점을 지적하였다. 이를 줄일 수 있는 정책방안으로 소득세 인하와 중산층 복지지출 축소를 맞교환하는 방안을 제시하였다.³⁾

김태일(2009)에서는 근로소득자를 대상으로 정부이전지출의 소득계층별 혜택 분포를 분석하고, 보조금 등 명시적인 재원이전 외에도 조세지출(근로소득 공제)도 함께 살펴보고 있다. 보조금(공적

2) 이처럼 비순수공공재로부터의 편익 배분기준은 연구자의 판단에 따라 상당히 달라질 수 있음.

3) 최광·이성규(2011), "조세·복지 중첩과 그 감소방안," 재정학연구 4(1), 67-109.

연금(제외)의 소득계층별 혜택은 누진적이지만 조세지출은 역진적인 것으로 나타났으며, 조세지출 혜택의 규모가 더 커서 전체적으로는 역진적인 모습을 보인다고 한다. 그리고 자녀 양육부담을 경감하기 위한 소득공제와 보육수당은 서로 다른 효과가 있는데, '양육부담 경감'이라는 본래의 목적을 달성하기 위해서는 보조금이 더 타당함을 주장하였다.⁴⁾

이준구·이상영(1996)에서는 1993년 대우경제연구소의 가계조사(KHPS) 자료를 이용하여 1990년대 중반 들어 조세부담의 누진성이 강화되고 있다는 주장을 재검토하였다. 이들은 광범위 한 탈세를 명시적으로 고려한 분석결과를 바탕으로 우리나라 조세부담의 누진성이 실제보다 과장되었음을 지적하였다.⁵⁾ 결과적으로 실제의 조세부담은 알려진 것 보다는 훨씬 더 역진적이라고 주장하였다.

현진권·나성린(1994a)은 도시가계조사의 표본 대표성 문제를 완화하기 위하여 1991년 도시가계조사와 농가조사 자료를 통합하여 82.4%의 가구에 대하여 소득세 부담을 분석하였는데, 표본의 재모집단화(grossing-up) 기법을 처음으로 도입하였다. 도시의 평균 소득세 부담률은 6.6%, 농촌은 1.7%이며, 도시가계가 상대적으로 소득세 분포가 누진적인데, 전체적으로 소득세 부담은 누진적인 구조를 보이며, 평균 부담률은 5.8%이었다. 도시가계의 소득재분배 효과가 상대적으로 더 크게 나타났다. 전체 가구를 대상으로 할 때 소득세는 지니계수를 5.2% 개선시키는 효과가 있음을 지적하였다.⁶⁾

현진권·나성린(1994b)은 1987년 가계조사의 근로자외가구의 지출자료를 이용하여 소비합수를 추정하고, 이를 바탕으로 실제소득을 계산하였다. 소비지출에는 주택소유 형태와 가구원수가 중요하며, 추정소득이 조사소득보다 현실을 더 잘 나타낸다고 보았다. 전체 도시가구의 소득세와 부가가치세 부담률은 2.94%와 3.73%이며, 근로자 가구의 세 부담이 근로자와 가구보다 더 높음을 지적하였다. 또 소득세 부담은 누진적이지만 10분위의 부담률은 8, 9분위보다 낮았으며, 부가가치세 부담은 역진적이어서 하위 1분위가 9.39%로 가장 높고, 상위 10분위가 2.17%로 가장 낮았다. 근로자 가구의 소득세 부담이 더 누진적이며, 그 결과로 재분배 효과 또한 근로자 가구가 더 크게 나타났음을 발견하였다. 끝으로 그들은 수직적 형평성 외에 수평적 형평성에 대해서도 관심을 가질 필요가 있음을 지적하였다.⁷⁾

박기백 외(2004)에서는 재정지출을 이전지출, 순수공공재, 그리고 비순수공공재로 구분하고 재정지출의 직접적인 소득재분배 기능을 분석하였다. 이 연구는 정부 재정지출이 개인의 가처분소득과 소비에 어떤 영향을 미치는가를 분석하였는데, 국방, 치안, 행정, 외교 등과 같은 정부의 순수공공재에 대한 지출은 소득분배를 다소 악화시키고, 주택·교육·의료 등에 대한 지출은 가처분소득 기준의 소득분배를 개선시키는 것으로 나타났다. 또 정부의 이전소득 및 세금부담을 합한 순조세는 소득분배를 개선시킴을 발견하였다.

4) 김태일(2009), "정부의 가구에 대한 재정지출의 소득계층별 혜택 분석," 제2회 재정패널학술회 발표본.

5) 이준구·이상영(1996), "우리나라 조세제도의 소득재분배 효과," 경제논집 35(2-3).

6) 현진권·나성린 (1994a), "우리나라 소득세제의 세부담 분석: 도시 및 농촌가계의 합산자료를 사용한 실증결과," 경제학연구 42(1), 189-208.

7) 현진권·나성린 (1994b), "우리나라 세제의 형평성 측정: 근로자가구와 자영업자가구의 세부담 차이를 중심으로," 경제학연구 41(3), 147-180.

최근에 이루어진 성명재 외(2010)의 연구에서는 조세·재정연구원의 정태적 조세·재정모의실험 모형을 구축하는 과정에서 조세부담과 수혜분포를 자세하게 논의하고 있다. 주요 특징으로는 제도 변화에 다른 경제 주체들의 행태변화를 직접적으로 고려하고 있으며, 사회보험료 추계모형을 포함하고 있고, 노동공급탄력성을 직접 추정하여 그 값을 활용하고 있으나, 노동공급의 변화를 모형 내에서 내생적으로 결정되도록 하는 단계에는 이르지 못하고 있다.⁸⁾

III. 자료 및 분석방법

1. 조세부담의 분포 분석

여기서는 먼저 거시적 관점에서의 조세 및 사회보장 부담을 살펴본다. 우리나라의 조세부담률은 1970년부터 꾸준히 높아졌으나, 2007년의 21%를 정점으로 다시 낮아져서 2011년 현재 19.8%에 이르고 있다.

사회보장부담률은 지속적으로 높아져서 2011년 현재 6.1% 수준이며, 조세부담과 사회보장부담을 합한 국민부담률(총조세부담률)은 25.9%에 이르고 있다.

다음의 표는 연도별 세목별 세수 실적을 정리한 것이다 (<표 1-1> 참조).

<표 1-1> 조세 및 사회보장 부담 추이

(단위: 10억원)

	조세 (A)	사회보장 부담 (B)	조세 및 사회보장 부담 (C=A+B)	GDP (경상) (D)	조세 부담률 (%) A/D	사회보장 부담률 (%) B/D	국민 부담률 (%) C/D
1970	398			2,775	14.3		
1975	1,550	13	1,565	10,478	14.8	0.1	14.9
1980	6,575	73	6,687	39,110	16.8	0.2	17.1
1985	13,531	207	13,766	85,699	15.8	0.2	16.1
1990	33,215	3,760	37,262	191,383	17.4	2.0	19.5
1995	72,091	9,913	82,003	409,654	17.6	2.4	20.0
2000	113,535	22,759	136,295	603,236	18.8	3.8	22.6
2005	163,443	43,902	207,345	865,241	18.9	5.1	24.0
2006	179,338	48,255	227,592	908,744	19.7	5.3	25.0
2007	204,983	53,588	258,571	975,013	21.0	5.5	26.5
2008	212,786	59,415	272,201	1,026,452	20.7	5.8	26.5
2009	209,709	62,165	271,873	1,065,037	19.7	5.8	25.5
2010	226,878	67,129	294,007	1,172,803	19.3	5.7	25.1
2011	244,681	75,316	319,997	1,237,128	19.8	6.1	25.9

자료: 기획재정부, 국세청.

8) 현재로서는 국내 연구 중에서 이 모형이 가장 앞서있는 것으로 판단되며, 본 연구의 후속연구도 이 모형을 벤치마킹하고 있음.

많은 나라에서는 연구자들이 조세 및 수혜 부담을 분석할 수 있도록 ‘납세자 파일(scientific tax data)’을 제공하고 있으나, 우리나라는 아직 이러한 자료를 제공하지 않고 있다. 조세 부담 및 수혜 분석을 위해서는 미시단위의 자료가 필요하기 때문에 다른 기관에서 제공하는 미시조사 자료를 이용하는 수밖에 없다. 현재 이용 가능한 자료로는 통계청의 가계동향조사 자료와 가계금융복지조사, 한국보건사회연구원의 복지패널조사, 노동연구원·고용정보원의 노동패널조사, 국민연금연구원의 노후보장패널조사, 그리고 조세재정연구원의 재정패널조사 등이 있다. 그러나 어느 한 자료가 다른 자료를 지배할 만큼 우월하지는 않다고 판단되어 본 연구에서는 표본 크기가 가장 큰 통계청의 가계동향조사 2010년도 자료를 이용하여 조세 및 사회보장 부담과 사회 수혜의 분포를 살펴본다.

〈표 1-2〉 연도별 세목별 세수 실적

(단위: 십억원)

	2005	2008	2009	2010	2011
합 계	20,423.7	157,528.6	154,330.5	166,014.9	180,153.2
○ 내국세	104,427.9	136,556.3	36,476.9	43,506.1	59,601.8
- 직접세	56,327.2	78,286.7	72,105.0	77,806.2	77,806.2
• 소득세	24,650.5	36,355.1	34,423.3	37,461.9	42,287.7
• 법인세	29,805.5	39,154.5	35,251.4	37,268.2	44,872.8
• 토지초과이득세	-	-	-	-	-
• 상속세	702.0	1,181.7	1,220.7	1,202.8	1,258.6
• 증여세	1,170.9	1,595.3	1,209.6	1,873.3	2,074.1
• 자산 재평가세	-1.7	-	-	0.0	0.1
- 간접세	45,483.5	53,936.1	56,931.6	60,732.4	64,252.1
• 부가가치세	36,118.6	43,819.8	46,991.5	49,121.2	51,906.9
• 개별/특별소비세	4,399.5	4,499.4	3,642.0	5,065.8	5,537.3
• 주세	2,595.1	2,829.4	2,764.1	2,878.2	2,529.3
• 전화세	-0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
• 증권거래세	2,370.5	2,787.5	3,533.9	3,667.1	4,278.7
- 인지세	500.0	572.9	543.7	521.9	623.9
- 과년도 수입	2,117.2	3,760.7	6,896.6	4,445.6	4,232.4
○ 교통·에너지·환경세	10,287.8	11,909.3	10,092.0	13,970.1	11,546.0
○ 방위세	-8.6	0.3	0.2	0.5	0.2
○ 교육세	3,526.6	4,175.7	3,751.2	4,642.7	4,244.5
○ 농어촌특별세	1,748.8	2,757.2	2,803.2	2,866.6	3,658.8
○ 종합부동산세	441.3	2,129.9	1,207.1	1,028.9	1,101.9

자료: 국세청, 국세통계연보, 각 연도.

(1) 조세부담

가. 직접세

소득세 규모는 경상소득세와 비경상소득세 그리고 사업소득세를 합하여 구하였다. 여기서 재산세는 경상재산세와 비경상재산세를 합한 것이다.

나. 간접세

부가가치세는 우리나라의 대표적인 간접세인데 세율은 10%이다. 그런데 수돗물, 연탄, 도서비, 주택임대, 의료 및 보건 서비스, 교육서비스 등과 같은 일부 생필품과 서비스에 대해서는 면세가 된다. 통계청의 가계동향조사에서는 연탄(C364), 보건(C433), 서적(C546), 교육(C563) 등의 면세항목이 구분 가능하므로 이들을 제외하고 부가가치세 부담을 추정하였다.

통계청의 가계동향조사 자료에서는 자동차 구입비는 조사가 되어 있으나 배기량 정보가 없기 때문에 자동차와 관련된 조세부담은 계산이 불가능하였으며, 자동차 보유세 또한 같은 이유로 조세 부담을 추정할 수 없었다.9)

유류관련 항목으로는 운송기구 연료비(C464) 항목이 조사되어 있으나, 적용 세목이 많을 뿐만 아니라 종량세 체계를 따르고 있으며 추가적으로 유류가격에 대한 정보가 필요하여 이번에는 유류관련 조세부담을 추정하지 않았다.

주류에 대한 세율은 술의 종류에 따라 출고가 또는 수입가를 기준으로 세율에 차이가 있다. 탁주는 5%, 맥주와 증류주는 72%, 과일주와 청주는 30%의 세율이 적용된다. 여기에 지방교육세 10%가 추가되는데, 맥주나 증류주에 대해서는 30%가 추가되지만 탁주, 약주, 주정에는 교육세가 부과되지 않는다.

〈표 1-3〉 주세 세율표 (2010. 1. 1.현재)

주류명		기준도수	주세율 ¹⁾	교육세율 ²⁾	비고
발효주류	탁 주	7도	5%	-	
	약 주	11도	30%	-	
	과실주	12도	30% (15%)	10%	
	청 주	16도	30%	10%	
	맥 주	4도	72%	30%	
증류주류			72%	30%	소주, 위스키, 브랜디, 일반증류주, 리큐르
기타주류			72%	30%	별표 제4호 가목·다목 내지 마목의 주류
			10%	10%	별표 제4호 다목의 주류 중 불휘발분이 30도 이상인 것
			30%	10%	별표 제4호 나목의 주류
주정		95도	5.7만원/kl		1도 초과마다 600원 가산

주: 1) 민속·농민주 중 연간 200kl 이하(증류주 100kl 이하)는 일반 주세율의 50%를 경감 적용함.
 2) 교육세율은 주세의 세율이 100분의 70초과인 주류는 100분의 30, 주세의 세율이 100분의 70 이하인 주류는 100분의 10이며, 탁주, 약주, 주정은 교육세가 부과되지 않음.

9) 조세재정연구원의 재정패널 자료에서는 자동차세에 대한 분석이 가능함.

담배소비세는 개수 또는 증량에 따라 부과하도록 되어 있다. 우리나라 담배 한 갑에는 3종류의 세금(담배소비세 641원, 지방교육세 320.5원, 부가가치세 227원)과 3종류의 부담금(폐기물부담금 7원, 국민건강증진기금부담금 354원, 연초안정화부담금 15원)을 더하여 총 1564.5원의 세금이 부과되고 있다. 이 부담금은 담배가격과는 무관하게 담배 한 갑 당 동일하게 부과되는 것이다. 그런데 통계청의 가계동향조사 자료에는 담배소비량 정보가 없어서 담배소비세 부담을 분석할 수 없었다.¹⁰⁾

(2) 사회보험료 부담

사회보험제도는 가계부문의 소득에 큰 영향을 미치고 있는데, 우리나라의 경우 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 그리고 노인장기요양보험으로 구성되어 있다. 이 제도는 구성원의 “인간다운 삶의 유지”라는 복지국가의 기본적인 이상을 실현하기 위한 것이며, 국가가 필요한 계층의 가입을 강제하는 경우가 일반적이다.

국민연금은 18~60세의 전국민을 적용 대상으로 하고 있으며, 일정한 소득활동에 종사하는 경우가 가입이 의무화 되어있는 제도이다. 2010년 말 현재 국민연금 가입자 수는 1,922.9만명이며, 이 규모는 경제활동인구 2,474.8만명의 77.7%에 해당한다.¹¹⁾ 이 외에도 특수지역연금인 공무원연금 가입자가 105.2만명, 그리고 사학연금가입자가 30.5만명이 있다.¹²⁾

건강보험의 경우 전국민을 적용대상으로 하고 있으며, 소득이 있으면 가입자가 되고 그렇지 않으면 피부양자로 건강보험 적용대상자가 되는데, 2010년 말 기준으로 할 때 적용 대상자수는 4,875.9만명에 달한다. 건강보험료 부담은 근로자 여부에 따라 차이가 있는데, 근로자인 경우에는 각 근로자의 소득에 5.08%의 요율을 적용하였다. 가구원 중 근로자가 한 명이라면 이 가구의 다른 가구원은 피부양자로 간주하여 건강보험료를 부담하지 않는 것으로 보았다. 반면 근로소득이 없는 가구의 경우에는 해당 가구의 소비지출 수준을 소득의 대리변수로 보고 보험요율 5.08%를 적용하되, 직장가입자와 지역가입자의 평균적인 보험료 부담의 차이를 감안하여 건강보험료를 계산하였다.¹³⁾

노인장기요양보험료 부담은 건강보험료 부담에 연동되어 있으며, 근로자 여부에 따라 다른 요율이 적용된다. 근로자의 경우 노인장기요양보험료 요율은 5.08%, 그리고 자영자나 무소득자 등과 같이 비근로자인 경우에는 6.55%이다.

고용보험은 실업급여 사업과 고용안정화 및 직업능력개발 사업으로 이루어져 있다. 고용보험의 가입대상은 1인 이상을 고용한 사업장 또는 일정 규모 이상의 건설현장 근로자이며, 2010년 말 기

10) 그러나 재정패널에는 담배 소비지출 금액과 담배가격이 같이 조사되어 있으므로 담배소비로 인한 조세부담을 계산할 수 있음.

11) 과거에 국민연금에 가입하였던 이력자수는 3~400만명 규모임.

12) 본 연구에서 이들을 명시적으로 고려하지는 못하고 있는 이유는 포괄범위가 상대적으로 낮고, 보험료 부과대상 소득 기준이 명목소득과 괴리가 있기 때문임.

13) 건강보험의 경우 지역가입자는 평균적으로 직장가입자의 90%를 납부하고 있다고 함.

준으로 가입자 수는 1,013.1만명으로 경제활동인구의 40.9%에 해당한다.¹⁴⁾ 실업급여는 근로자와 고용주가 0.9%의 요율을 절반씩 공동으로 부담하고 있다. 반면 고용안정화 및 직업능력개발사업의 경우 보험료 전액을 고용주가 부담하고 있기 때문에 가계부문에서 부담하는 부분에 대한 추계는 필요하지 않다.

산재보험은 모두 고용주가 부담하는 사회보험제도인데, 2010년 말 기준으로 1,419.9만명이 가입하고 있으며 이 숫자는 경제활동인구의 57.4%에 해당한다.¹⁵⁾

2. 수혜분포의 분석

(1) 순수공공재에 대한 지출

본 연구에서는 2010년도 산업연관표상의 “공공행정 및 국방”을 순수공공재로 정의하였다. 2010년도의 경우 정부가 “공공행정 및 국방”에 지출한 총액은 64조 1,375억원이며, 이를 가처분소득을 기준으로 소득계층별로 배분하였다. 배분에 필요한 효용의 소득탄력성은 박기백 외(1984)에서 추정된 1.164를 사용하였다. 이 탄력성의 크기는 박기백 외(1984)에서는 하한값에 가까운 반면, 심상달(1988)에서는 상한값에 가깝다. 소득 1분위에 귀속되는 순수공공재의 편익은 1조 1,621억원에 불과하지만 소득분위에 따라 누진적으로 증가하여 10분위에서는 18조 3,282억원에 달한다.¹⁶⁾

〈표 1-4〉 순수공공재 편익의 배분

(단위: 만원, 포인트, 10억원)

소득분위	가처분소득	scale	구성비	배분된 편익
1	623	1.0000	0.0181	1,162.1
2	1,189	2.1205	0.0384	2,464.4
3	1,557	2.9034	0.0526	3,374.2
4	1,848	3.5454	0.0642	4,120.3
5	2,130	4.1822	0.0758	4,860.3
6	2,405	4.8165	0.0873	5,597.5
7	2,763	5.6608	0.1026	6,578.7
8	3,206	6.7303	0.1220	7,821.6
9	3,902	8.4588	0.1533	9,830.4
10	6,663	15.7709	0.2858	18,328.2
계	26,290		1.0000	64,137.5

주: 가계동향조사 원자료에서 계산.

14) 고용보험가입자 규모가 낮은 이유는 임금근로자를 대상으로 하고 있는데, 임금근로자의 규모가 전체 취업자의 70% 수준에 불과하기 때문임.

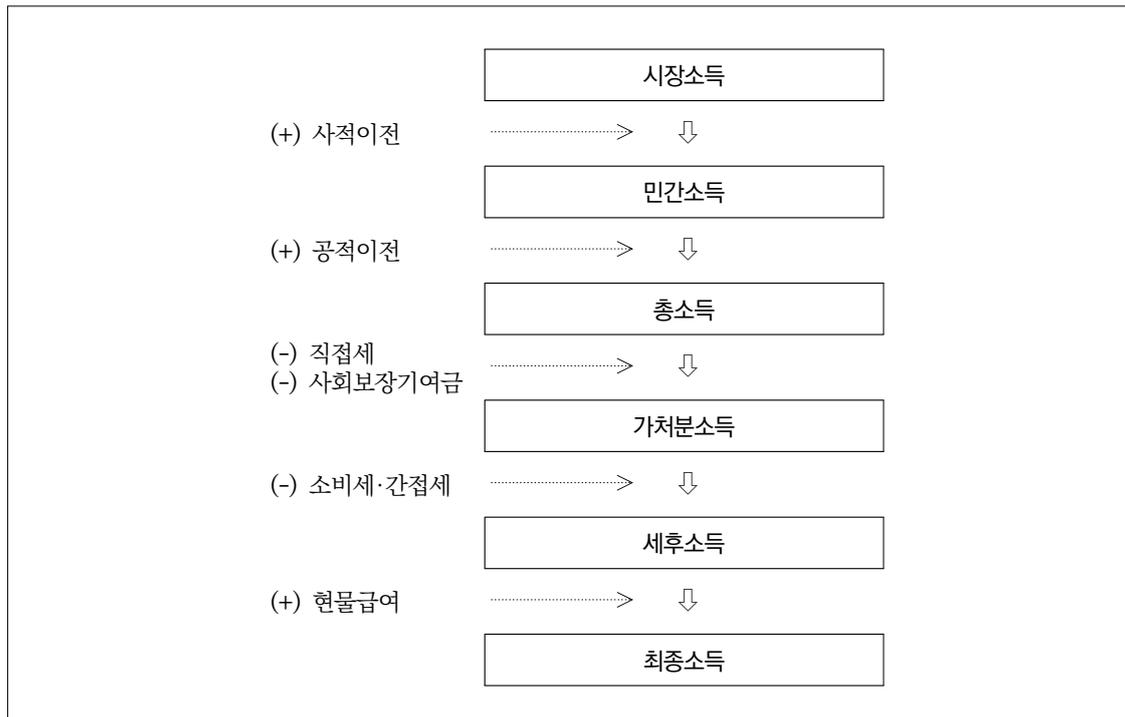
15) 산재보험의 경우 고용주가 모두 부담하므로 이 부분은 분석에서 제외하기로 함.

16) 이처럼 누진적으로 배분된 것은 효용함수의 소득탄력성 값이 1보다 크기 때문임.

(2) 이전소득

다음 그림은 보편적으로 사용되는 소득의 개념을 정리한 것이다. 시장소득(market income)은 노동과 자본의 공급에 대한 대가로 수취하는 소득이며, 주로 시장활동을 통하여 수취한 소득이다.¹⁷⁾ 민간소득(private income)은 시장소득에 경상적 민간이전소득을 합한 것이다. 민간소득에 공적이전을 합하면 총소득(gross income)이 얻어지고, 여기에서 직접세와 사회보장부담금을 차감하면 가처분소득(disposable income)이 얻어진다. 가처분소득에서 소비세(또는 간접세)를 차감하면 세후소득(post-tax income)이 얻어지고, 여기에 현물급여를 더하면 최종소득(final income)이 얻어진다. 소비세에는 부가가치세, 특별소비세, 교통세, 주행세, 조세, 담배소비세(소비세에 대한 surtax) 그리고 교육세를 포함한다. 현물급여(in-kind benefits)에는 기초생활보장제도의 의료급여, 건강보험, 교육, 보육, 주택 등이 있다.

[그림 1-1] 소득의 유형별 분류



자료: 성명재 외(2010).

17) 연구자에 따라 본원소득(primary income)이라고도 부름.

(3) 현물급여

재정지출은 현금급여(cash benefits) 또는 현물급여(in-kind benefits)의 형태로 민간에 지원되는데, 전자는 가계의 가처분소득을 직접적으로 증가시켜서 후생수준을 높이게 되며, 국민기초생활보장제도의 현금급여, 공적연금, 그리고 실업급여 등이 이에 속한다. 반면 현물급여는 서비스의 형태로 지원되는 급여를 말하는데, 교육서비스 외에도 의료관련 정부 지원인 건강보험과 의료급여가 여기에 속한다.¹⁸⁾ 이 외에도 국방이나 치안서비스 등과 같이 전 국민을 대상으로 제공되는 서비스 급여도 현물급여의 범주에 속한다. 여기에서는 기초생활보장 가구에 제공되는 현물급여인 의료급여에 대해서는 의료비지출 규모가 없으므로 건강보험만을 대상으로 분석한다.

가. 국민기초생활보장제도상의 현물급여

국민기초생활보장제도에서 지원되는 혜택은 현금급여, 의료급여, 그리고 교육급여가 있다. 여기에서는 의료급여와 교육급여를 위주로 살펴본다. 지원대상은 국민기초생활보장제도상의 수급자 중에서 월평균 소득인정액이 최저생계비 미만인면서 법에서 정하는 부양의무자가 없는 사람들이다.¹⁹⁾

2010년 현재 1인당 평균 의료급여 규모는 약 315만원이므로 가구원수를 감안하여 해당 가구의 의료급여 수혜액을 계산하였다.

〈표 1-5〉 1인당 평균 의료급여 규모

(단위: 만원)				
	2000	2005	2008	2010
1인당 평균 의료급여액	50.8	125.7	205.9	275.0

자료: 건강보험통계연보, 각 연도.

초등학생에 대한 교육급여는 부교재비로 1인당 3.75만원(연 1회)을 지급하고, 중학생에 대한 부교재비로 1인당 3.75만원(연 1회)과 학용품비로 1인당 5.1만원을 지급하고 있다. 고등학생에 대해서는 입학금 및 수업료 전액을 지급하고, 교과서대금(부교재비 포함)으로 1인당 12.59만원, 학용품비로 1인당 5.1만원을 지급하고 있다.²⁰⁾ 그런데 고등학생의 경우 입학금 및 수업료가 급지별로 차이가 있는데, 미시자료 상에서는 이러한 정보가 수록되어 있지 않아 이 부분은 고려하지 못하였다.

18) 보건소와 같이 정부가 운영하는 진료기관이 있으나 이용실적과 지불금액 등의 통계자료를 입수하기가 어려워 분석에서 제외함.

19) 부양의무자 기준을 감안하는 경우 민간소득이 최저생계비의 83.7%에 미달하면 수급자격이 된다고 함(성명재 외, 2010).

20) '복지로' 참조. <http://www.bokjiro.go.kr/>

교육급여는 초등학생, 중학생, 그리고 고등학생 연령에 해당되는 가구원 수에 따라 배분하였다.
 최종적으로 국민기초생활보장제도상의 현물급여는 의료급여와 교육급여의 합으로 계산하였다.

나. 건강보험 급여

건강보험은 건보공단이 서비스제공자인 병원과 약국에 직접 비용을 지불하고 있으므로 현물급여에 해당한다. 2010년의 경우 총진료비는 43조 6,570억원인데, 본인부담분이 11조 1,602억원(25.56%)이고 공단이 지불한 요양급여액은 32조 4,968억원이다.²¹⁾ 우리나라는 전국민을 대상으로 건강보험을 적용하고 있고, 의료기관을 이용한 사람에게만 혜택이 주어지는 구조이므로 미시자료를 기준으로 의료비 지출을 구한 다음 그에 비례하여 급여비를 배분하였다. 이때 의료비 항목에는 외래진료비, 입원비, 약제비 등이 포함되는데, 의료비 지출이 0인 가구는 건강보험급여 수혜액도 0이 된다. 그리고 국민기초생활보호대상자 중 의료급여 수혜자는 건강보험대상자에서 제외하였다.

〈표 1-6〉 건강보험 적용인구와 급여 규모

(단위: 만명, 십억원, 만원, %)

	1995	2000	2005	2010
적용인구(연말)	4,401.6	4,589.6	4,739.2	4,890.7
총진료비(십억원)	5,977.5	12,912.2	24,861.5	43,628.3
총급여비(십억원)	3,835.3	8,789.3	17,988.6	32,496.8
1인당 진료비(만원)	13.6	28.1	52.5	89.5
본인부담률(%)	35.8	31.9	27.6	25.6

자료: 건강보험통계연보, 각 연도.

참고로 기초생활보호대상자에게 지급하는 생계급여·주거급여·교육급여·해산급여 및 장제급여의 합은 3조 9,778억원이다.²²⁾

다. 교육(및 보육) 급여

세 번째로 들 수 있는 현물급여는 교육서비스 및 보육서비스에 대한 지원이다. 교육서비스의 직접적인 수혜자는 재학생들인데, 교육지출의 분포는 지역별, 학생 성별, 그리고 학교의 유형별로 큰 차이를 보이고 있다. 또 동일한 지역에 위치해 있다고 하더라도 학교의 개별적 특성에 따라 수혜 규모와 수혜 범위에 차이가 큰 것이 일반적인데, 우리가 이용하는 미시자료에서는 이러한 학교의 개별적

21) 건강보험통계연보. <http://www.finomy.com/news/articleView.html?idxno=83>

22) 2012 보건복지통계연보의 〈표 6-1-8〉 (p. 346)에 의함.

특성에 관한 정보는 전무하다. 따라서 미시자료를 바탕으로 교육 및 보육서비스에 대한 수혜 규모를 추정하기는 불가능하다. 성명재 외(2010)에서는 학교단위별로 학생 1인당 평균 수혜 금액을 해당 학생의 교육급여 수혜액으로 보고 각 가구의 학생수에 대하여 배분하고, 이를 다시 가구별로 합산하여 수혜분포를 살펴보고 있다.

〈표 1-7〉 학교별 학생 1인당 지원액

(단위: 만원)

	초등학생	중학생	고등학생	대학생
2000	69.6	89.7	98.1	37.5
2003	79.4	133.4	188.1	38.5
2005	91.7	144.5	197.0	44.6
2008	153.1	189.4	248.1	69.5
2009	162.2	192.5	241.2	89.2

자료: 성명재 외(2010).

〈표 1-8〉 초등 및 중등과정별 학생수 및 예산(2010년)

(단위: 천명, 십억원, 만원)

	초등학교	중학교	고등학교
학생수(천명)	3,299.1	1,974.8	1,962.4
세출예산(십억원)	6,181.1	4,237.4	5,199.8
1인당 예산(만원)	187.4	214.6	265.0

자료: 교육과학기술부, 교육통계연보, 각 연도.

〈표 1-9〉 고등교육과정 학생수 및 예산(2010년)

(단위: 천명, 십억원, 만원)

	학생수(천명)	세출예산(십억원)	1인당 예산(만원)
2010	2,345.5	41,297.8	176.1

자료: 교육과학기술부, 교육통계연보, 각 연도.

〈표 1-10〉 각급과정별 1인당 정부지원액 규모(2010년)

(단위: 만원)

	초등학교	중학교	고등학교	대학교
2010	187.4	214.6	265.0	123.3

자료: 교육과학기술부, 교육통계연보, 각 연도.

라. 보육서비스

보육관련 지원은 오랫동안 보건복지부에서 담당하여 오다가, 2003년 여성가족부의 신설과 더불어 해당 업무가 이관되어 현재에 이르고 있다. 보육관련 지출은 중앙정부와 지방정부가 분담하고 있는데, 분담 비율은 지자체에 따라 다소 차이가 있다.²³⁾ 2010년 현재 중앙정부 일반예산에서 지출되는 규모는 2조 1,275억원에 이르고 있다.

다음의 표에 나타난 바와 같이 2010년을 기준으로 볼 때, 대부분의 보육예산은 영유아 보육료 지원에 쓰이고 있고 그 비중은 76.7%에 이른다. 2010년도 보육예산은 전년 대비 24.4%로 큰 폭으로 증가하였으며, 세부 항목 중에서 지출비중이 가장 높은 보육료 지원은 전년 대비 27.3% 증가하였다.

통계청 인구추계에 따르면 2010년 현재 만 0~5세 영유아는 272만 5천명이다. 이 가운데 128만 명이 보육시설을 이용하고 있으며, 그 중에서 저소득층 아동 이용자는 66만 5천명에 이른다. 보육예산은 영유아에 대한 지원과 보육시설에 대한 지원으로 주로 쓰이는데, 전자는 모든 영유아 부모에게 지원되는 것이 아니고 0~5세 중에서 보육시설을 이용하는 영유아에 대하여 지원되는 현물급여이다.²⁴⁾

〈표 1-11〉 보육예산의 규모와 구성 (2010년)

(단위: 십억원, %)

	2009년	2010년	2010년 비중	2010년 증가율
보육예산	1,710.4	2,127.5	100.0	24.4
- 시설운영비 지원	339.9	349.5	16.4	2.8
- 영유아 보육료 지원	1,282.2	1,632.2	76.7	27.3
- 보육시설 기능 보강	21.2	9.4	0.4	-55.7
- 보육 인프라 구축	16.4	12.2	0.6	-25.6

자료: http://www.kcpi.or.kr/site/hp2/contents/information/information03_1.jsp

영유아에 대한 보육료 지원은 소득수준에 따라 금액을 달리 지원하는 차등보육료 지원과 일정요건만 갖추면 모두 지원이 되는 보육지원이 있다. 저소득층 차등보육료는 만 0~4세 아동이 지원대상이며, 두 자녀 이상 보육료 지원대상은 소득이 도시근로자 가구의 월평균 소득에 미달하고, 두 자녀를 동시에 보육시설에 보낼 경우 만 5세 이하의 둘째 아동에 대하여만 지원되는 것이다. 만 5세 이동에 대한 무상 보육료 지원은 도시근로자 가구 평균 소득 90%이하인 경우에 대하여 초등학교에 취학하기 전인 5세 아동에 대하여 지원되고 있다.²⁵⁾

23) 서울은 지자체의 부담이 더 많지만 그 이외는 거의 절반씩 부담함.
 24) 지원금이 보육시설에 직접 지불되기 때문에 현물급여로 봄.
 25) 농어촌은 소득 수준에 관계없이 모든 가구에 대하여 지원하고 있음.

보육시설에 대한 보육지원은 정부지원시설의 운영자에게 종사자에 대한 인건비의 일부를 정부가 지원해 주는 것이다.²⁶⁾ 따라서 보육료 지원에 따른 혜택은 저소득층에 대한 보육료 지원과 보육시설에 대한 지원을 합산하여 얻는다. 보육료 지원분은 저소득 해당자만 혜택을 보지만, 보육시설에 대한 지원은 소득수준에 관계없이 모든 이용자가 혜택을 보게 된다. 전체 보육예산 중 1.4조원 정도가 저소득층 보육지원에 사용된 것으로 보면 저소득층 아동 1인당 205.8만원씩 혜택을 받았음을 알 수 있다. 그리고 시설에 대한 지원으로 이용아동 1인당 59만 3천원씩 혜택을 본 것으로 나타났다. 따라서 저소득층 아동들은 이 둘을 합한 265만 원원씩 혜택을 보았고, 그이외의 시설이용 아동들은 1인당 59만 3천원씩 혜택을 본 것으로 추정할 수 있다.

IV. 순조세 부담의 분석

1. 소득계층별 조세부담 분석

여기서는 통계청의 2010년 가계동향조사 자료를 이용하여 각종 소득의 분포 및 공·사적 이전소득, 조세, 사회보험 부담, 그리고 건강보험, 교육 및 보육에 대한 현물급여의 소득계층별 분포를 추정하였다. 이 자료의 장점 중의 하나는 매년도 3월이면 전년도 연간자료가 이용가능하다는 점인데, 이러한 특징은 향후 조세-수혜모형을 이용한 사전적 정책효과 분석에서 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 이 자료의 또 다른 특징으로는 정부에서 공식적으로 제공하는 전국 대상의 가계조사 자료이기 때문에 비교적 신뢰도가 높다는 점을 들 수 있다. 한편, 단점으로는 패널조사가 아니기 때문에 동태적 분석을 수행할 없다는 점과, 노동시장 변수와의 연계가 끊어져 있다는 점을 들 수 있다.²⁷⁾

여기서는 2010년도 통계청 가계동향조사 자료를 이용하여 소득분위별 조세부담 및 수혜 분포를 살펴본다. 기준소득은 박기백(2010)에서와 마찬가지로 민간소득을 기준으로 소득분위를 구분하였으며, 계산과정에서는 단계별로 적절한 가구가중치를 적용하였다.

26) 농어촌에 대해서는 별도의 지원이 이루어지고 있음.

27) 노동시장 변수와의 연계 문제는 연구자들에 의하여 오래전부터 그 필요성이 제기되어 왔으나, 2013년 말 현재까지 일반연구자에게 제공되지는 않고 있음.

〈표 1-12〉 소득계층별 조세부담 및 수혜 분포

(단위: 만원)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
시장소득	21	107	176	233	283	329	386	454	551	892	343
사적이전	10	15	16	13	11	13	12	10	15	22	14
민간소득	31	123	192	245	294	341	398	465	566	914	356
공적이전	38	22	13	9	7	7	6	7	5	6	12
총소득	80	161	220	267	312	360	415	482	586	942	382
소득세	0	0	1	1	2	4	5	8	15	40	14
재산세	1	1	1	1	1	1	1	2	2	4	3
보험료	3	6	10	13	17	19	22	26	31	42	35
가처분 소득	75	153	208	251	292	337	386	446	538	857	336
부가가치세	8	11	12	16	17	19	20	22	24	33	18
소비세	0	0	1	1	1	1	1	2	3	4	1
세후소득	66	140	192	230	268	310	357	414	502	809	273
- 기초생보	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
- 건강보험	19	19	18	18	17	18	17	17	17	18	18
- 교육	4	10	15	20	25	32	33	34	37	39	25
- 보육	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1
*현물급여 계	32	29	34	40	44	51	52	51	53	57	44
최종소득	98	169	226	270	311	361	408	466	555	866	317

주: 가계동향조사 원자료에서 계산.

먼저 시장소득은 전체 평균이 343만원(이하 월평균)이며, 1분위는 21만원, 2분위는 107만원, 5분위는 283만원, 그리고 10분위는 892만원이었다. 사적이전은 소득분위와 무관한 모습을 보이고 있는데, 1분위에서는 10.4만원, 2분위에서는 15.4만원, 5분위에서는 11만원, 그리고 10분위에서는 22.2만원인 것으로 나타났다. 반면 공적이전은 저소득층에 집중되는 모습을 보이고 있는데, 1분위에서는 38.3만원, 2분위 22.3만원, 3분위 12.8만원과 같이 지속적으로 낮아져서 10분위에서는 5.8만원에 불과하였다. 이와 같은 공적이전소득에 힘입어 1분위의 총소득은 79.6만원으로 증가하였고, 2분위도 160.5만원으로 증가하였다.

소득세 부담을 살펴보면 전체 평균으로는 한 가구당 14만원 정도를 납부하는 것으로 나타났다. 제 3분위까지는 만 원 이내, 4~8분위에서는 1~10만원 이내로 미미하지만 10분위에서는 40만원을 납부하고 있었다. 이러한 수치는 재정패널조사 자료를 이용한 박기백(2010)에 비하여 다소 낮은 편이지만 성명재 외(2010)의 결과에는 근접하고 있다.²⁸⁾

사회보험 부담은 전체 평균으로는 연간 19만원을 부담하고 있는 셈인데, 소득계층별로 살펴보면 1분위에서는 3.3만원, 2분위에서는 6.3만원, 5분위에서는 16.9만원을 부담하고 있으며, 10분위에서는 41.8만원을 부담하고 있는 것으로 나타났다. 총소득에서 직접세와 사회보장부담을 제외한 소득인 가처분소득의 규모를 살펴보면 1분위에서는 75.3만원, 2분위에서는 153.1만원, 5분위에서는 292만원, 그리고 10분위에서는 857만원이었고, 전체 평균으로는 336만원인 것으로 나타났다.

28) 박기백(2010)은 우리나라의 경우 소득세를 납부하지 않는 가구가 절반을 넘는다는 사실을 지적한 바 있음. 세 부담의 정확성에 대해서는 향후 좀 더 엄밀한 검증이 필요한 부분임.

시장소득의 지니계수는 0.3741이었으나, 사적이전이 포함된 민간소득에서는 0.3620으로 낮아졌다(-3.2%). 공적이전이 포함된 총소득의 지니계수는 0.3278이며(-9.4%), 조세 및 사회보장부담금을 차감한 가처분소득으로부터 계산된 지니계수는 0.3208인 것으로 나타났다(-2.1%). 세후소득의 불평등도는 0.3271이고(+2.0%), 최종소득의 지니계수는 0.3024이었다(-7.6%).

〈표 1-13〉 소득유형별 지니계수와 집중계수

(단위: 포인트, %)

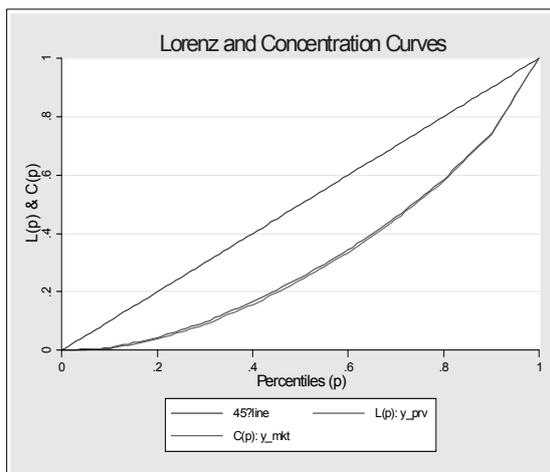
소득	지수값	표준오차	지수의 차이	% 변화
시장소득	0.3741	0.0842	-	-
민간소득	0.3620	0.0811	-0.0121	-3.2
총소득	0.3278	0.0693	-0.0342	-9.4
가처분소득	0.3208	0.0688	-0.0070	-2.1
세후소득	0.3271	0.0699	0.0063	2.0
최종소득	0.3024	0.0642	-0.0247	-7.6

주: 가계동향조사 원자료에서 계산.

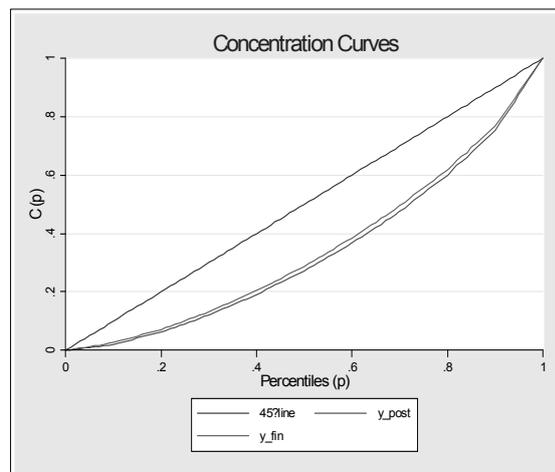
앞의 표에서 알 수 있듯이 시장소득으로부터 총소득으로는 불평등의 감소가 두드러지는 반면(-9.4%), 총소득에서 가처분소득으로의 이동에서는 불평등의 감소(-2.1%)가 상대적으로 현저하지 않는 것으로 나타난다. 또 가처분소득에서 세후소득으로 이동하는 데에서는 불평등도가 오히려 높아지고 있는데(+2.0%), 그 이유는 간접세가 역진적인 속성을 가지기 때문이다.

〈그림 1-2〉 소득별 로렌츠 곡선과 집중 곡선

(a) 시장소득과 민간소득



(b) 세후소득과 최종소득



〈표 1-14〉 소득 10분위별 소득·조세·수혜의 점유율 (2010년)

(단위: %)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	합 계
시장소득	0.6	3.1	5.1	6.8	8.2	9.6	11.3	13.2	16.1	26.0	100
사적이전	7.6	11.3	11.6	9.2	8.1	9.2	8.4	7.6	10.7	16.3	100
민간소득	0.9	3.4	5.4	6.9	8.2	9.6	11.1	13.0	15.9	25.6	100
- 공적연금	31.3	18.3	10.9	7.0	5.7	5.3	5.7	4.9	4.8	6.1	100
- 기타수혜	25.3	14.8	8.1	6.7	5.8	5.5	4.4	7.1	6.0	16.3	100
- 공적이전	31.9	18.6	10.7	7.5	6.0	5.6	5.0	5.7	4.3	4.8	100
*이전소득 계	19.0	14.7	11.2	8.4	7.1	7.5	6.8	6.7	7.7	10.9	100
총소득	2.1	4.2	5.8	7.0	8.2	9.4	10.9	12.6	15.3	24.6	100
소득세	0.1	0.2	0.9	1.7	2.7	4.4	6.3	10.3	17.8	48.5	100
재산세	5.6	5.6	5.8	6.0	6.3	6.9	8.1	10.6	14.4	21.9	100
*직접세	1.1	1.2	1.8	2.6	3.5	5.1	7.0	10.9	18.3	46.7	100
- 공적연금기여	0.6	2.2	4.7	6.7	8.7	10.2	12.4	14.3	17.2	23.0	100
- 건강보험료	3.2	4.7	6.5	7.5	9.2	9.7	11.1	12.6	14.8	20.7	100
- 기타사회보험료	0.0	0.3	0.9	1.5	1.8	2.1	2.4	3.0	36.7	51.3	100
*보험료	1.6	3.1	5.1	6.6	8.3	9.3	10.9	12.6	15.0	20.5	100
*직접세 계	1.4	2.5	4.1	5.3	6.8	8.0	9.7	12.1	16.0	28.7	100
가처분 소득	2.1	4.3	5.9	7.1	8.3	9.5	11.0	12.6	15.3	24.3	100
- 부가세	4.4	5.9	6.8	8.5	9.5	10.1	11.2	12.2	13.4	18.1	100
- 소비세	1.7	3.3	4.4	7.0	8.0	9.5	10.1	11.5	18.7	25.8	100
- 교통세	0.6	2.3	4.2	7.5	9.4	11.3	13.1	13.7	16.5	21.4	100
- 주세	3.7	7.5	9.3	11.2	11.2	11.2	11.2	11.2	11.2	14.9	100
- 담배세	3.8	8.3	9.2	8.9	11.0	12.7	12.6	11.2	10.5	11.4	100
*소비세 계	3.6	5.2	6.3	8.3	9.5	10.4	11.5	12.3	14.1	18.8	100
세후소득	2.0	4.3	5.9	7.1	8.3	9.6	11.0	12.8	15.5	25.0	100
- 기초생보	99.1	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100
- 건강보험	10.9	10.6	10.2	10.2	9.7	10.0	9.7	9.3	9.4	10.1	100
- 교육	1.6	3.8	6.0	8.2	10.2	12.8	13.4	13.8	14.7	15.6	100
- 보육	5.1	12.5	13.5	17.1	16.7	16.9	12.9	3.3	2.0	0.0	100
*현물급여 계	7.2	6.6	7.6	9.0	9.9	11.5	11.7	11.6	12.1	12.9	100
최종소득	2.7	4.6	6.1	7.3	8.5	9.8	11.1	12.7	15.1	23.5	100

주: 가계동향조사 원자료에서 계산.

2. 조세의 누진성과 수평적 형평성

조세 관련 많은 연구에서는 과세체계가 얼마나 누진적(progressive)인가, 즉 ‘과세 이후 소득불평등이 얼마만큼 감소하는가’에 관심이 집중되고 있다. 이 목적을 위해 가장 널리 쓰이는 지표가 Reynolds-Smolensky의 재분배효과 지수(Reynolds-Smolensky 지수)이며, 이는 세전소득과 세후소득에 대한 지니지수의 차이로 정의된다.

$$\text{Reynolds-Smolensky(1977): } RS = G(X_0) - G(X_1)$$

여기서 X_0 와 X_1 은 각각 세전 및 세후 소득을 나타내며, $G(\cdot)$ 는 지니지수를 나타낸다. Kakwani 누진도 지수의 정의는 다음과 같다.

$$\text{Kakwani(1977): } K = C(T, X_0) - G(X_0)$$

여기서 T 는 납부세액($T=X_0-X_1$)을, 그리고 $C(\cdot)$ 는 집중도를 의미한다. 그리고 조세부과로 인하여 발생하는 순위재설정 효과(re-ranking effect)는 다음과 같이 구할 수 있다.

$$\text{Re-ranking: } R = C(X_1-X_0) - G(X_1)$$

앞에서 살펴본 RS, K, 그리고 R 지수 사이에는 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$\begin{aligned} RS &= [g/(1-g)] K - R \\ &= VE - R \end{aligned}$$

여기서 g 는 평균세율을 나타낸다. 또 우변의 첫 항은 수직적 형평성(vertical equity, VE)의 정도를 나타내는 척도이다.

Suites(1977)의 누진도 지수는 $S = 1 - (L/K)$ 인데, 여기서 K 는 비례선 이하의 면적이고, L 은 소득에 따른 조세부담의 로렌츠곡선이다.

한편 Musgrave-Thin(1948)에 의한 재분배 효과 지수는 $MT = (1-G(X_1))/(1-G(X_0))$ 과 같으며, Atkinson-Plotnick 수평적 형평성 지수는 $0.5 \cdot R/G(X_1)$ 와 같다.

다음의 <표 1-15>는 조세 누진성과 수평적 형평성지수를 정리한 것이다.

〈표 1-15〉 조세누진성과 수평적 형평성 지수 (2010년)

(단위: 포인트)

Measures	산식	크기
Pre-tax Gini	$G(X_0)$	0.3514
Post-tax Gini	$G(X_1)$	0.3488
Average tax rate	g	0.0842
Reynolds-Smolensky index	$RS = G(X_0) - G(X_1)$	0.0026
Kakwani progressivity index	$K = C(T, X_0) - G(X_0)$	0.0592
Vertical equity	$VE = [g/(1-g)]K$	0.0054
Reranking	$R = G(X_1) - C(X_1)$	0.0028
Suits progressivity index	$S = 1 - (L/K)$	0.0708
Musgrave-Thin index	$MT = (1-G(X_1))/(1-G(X_0))$	1.0041
Atkinson-Plotnick index	$AP = 0.5 * R / G(X_1)$	0.0040

주: 통계청의 가계동향조사 2010년도 원자료를 분석한 결과이며, 불평등회피 파라미터는 2를 사용하였음.

3. 순조세 부담의 분석

다음 표는 총부담, 총편익, 순편익을 소득분위별로 비교한 것이다. 총부담은 직접세(사회보장부담 포함)와 간접세의 합이며, 총편익은 공적이전과 현물급여를 합한 것이다.

소득수준이 가장 낮은 1분위에서는 총편익이 70, 그리고 총부담은 13.4로 나타나서 순편익이 월 평균으로 56.6만원에 달한다. 2분위에서는 총편익이 51.5, 총부담이 20.8, 그리고 순편익이 30.7만원이다. 소득 6분위에 이르기까지 총부담은 증가하는 반면, 총편익은 3분위의 46.6까지 완만하게 낮아지다가 그 이후부터는 미미하지만 다시 높아지는 모습을 보인다.

총편익과 총부담의 차이로 얻어지는 순편익은 1분위에서 가장 큰 값을 나타내고 있으며, 6분위에 이르기까지 점차로 그 크기가 감소하는 모습을 보이고 있다. 7분위에 이르면 총부담과 총편익의 크기가 유사하게 나타나며, 그 보다 높은 소득분위에서는 총부담이 총편익을 초과하여 순편익이 음(-)의 값을 나타내고 있음을 알 수 있다. 이러한 음(-)의 순편익은 결국 순부담을 의미하는데, 7분위부터 10분위까지는 순부담이 지수적(exponentially)으로 증가하는 모습을 보이고 있다. 소득수준이 가장 높은 그룹인 소득 10분위의 경우의 월평균 순부담은 75만원에 이르는 것으로 나타났다.

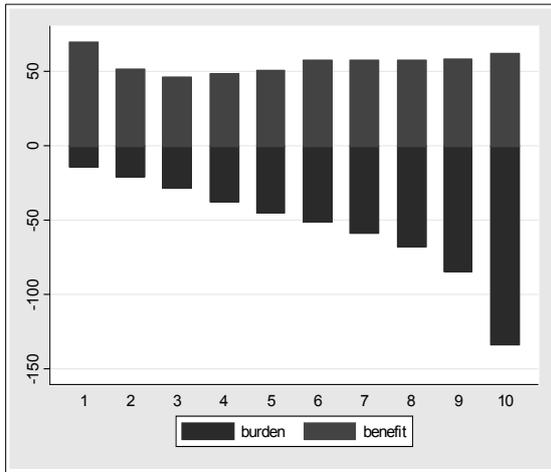
지금까지 통계청의 가계동향 자료를 이용하여 조세 및 사회보장 부담과 사회수혜 현황을 살펴보았다. 다음에서는 연구결과를 요약하고, 시사점과 향후 연구방향을 논의한다.

〈표 1-16〉 소득계층별 총부담, 총편익, 순편익의 비교

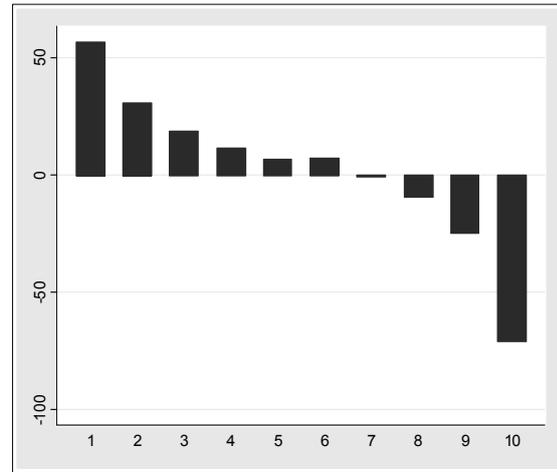
(단위: 만원, %)

소득계층	총부담	총편익	순편익	순편익-최종소득 비율
1분위	13.4	70.0	56.6	0.58
2분위	20.8	51.5	30.7	0.18
3분위	28.2	46.6	18.4	0.08
4분위	37.0	48.6	11.6	0.04
5분위	44.3	50.9	6.6	0.02
6분위	50.3	57.4	7.1	0.01
7분위	58.3	57.5	-0.8	-0.00
8분위	67.4	58.0	-9.4	-0.02
9분위	83.5	58.6	-24.9	-0.04
10분위	133.1	62.6	-70.5	-0.08
평균	53.6	56.2	2.5	0.08

[그림 1-3] 총부담과 총편익의 비교



[그림 1-4] 소득계층별 순편익의 비교



V. 요약 및 시사점

1. 연구결과의 요약

본 연구에서는 통계청 자료를 바탕으로 민간소득을 기준으로 가구를 10분위로 구분하고, 조세부담 및 사회지출의 계층별 분포를 살펴보았다. 통계청 자료를 선택한 이유는 정부의 공식적인 가계조사 통계이며, 표본의 크기가 국내에서 가장 크고, 또 사회보장부담과 소비지출 항목이 비교적 상세하게 조사되어 있기 때문이다.

본 연구의 주요 결과를 정리하면 다음과 같다. 시장소득은 전체 평균이 월 343만원이며, 1분위는 21만원, 5분위는 283만원, 그리고 10분위는 892만원이었다. 사적이전은 소득분위에 따라 변화하는 모습을 보이고 있는데, 1분위에서는 10만원, 5분위에서는 11만원, 그리고 10분위에서는 22만원인 것으로 나타났다. 반면 공적이전은 저소득층에 집중되는 모습을 보이고 있으며, 1분위에서는 38만원, 2분위 22만원, 3분위 13만원과 같이 점차로 낮아져서 10분위에서는 6만원에 불과하였다.

공적이전소득에 힘입어 1분위의 총소득은 월 80만원으로 증가하였으며, 2분위도 161만원으로 증가하였다. 공적이전은 소득분위가 높아짐에 따라 그 규모가 줄어드는 모습을 보이고 있어 소득재분배를 위한 유용한 정책도구임을 확인할 수 있었다.

소득세 부담을 살펴보면 전체 평균으로는 한 가구당 13만원을 납부하고 있었는데, 소득계층별로 1~4분위에서는 전혀 없거나 1~2만원으로 미미하였지만 10분위에서는 월평균 40만원을 납부하고 있었다. 이러한 수치는 성명재(2010)와 유사하나 박기백(2010)에 비하여 다소 낮은 편이었다.

사회보험부담을 소득계층별로 살펴보면 1분위에서는 월 3만원, 2분위에서는 6만원, 5분위에서는 17만원을 부담하며, 10분위에서는 42만원을 부담하고 있는 것으로 나타났다. 전체 평균으로는 연간 35만원을 부담하고 있었다.

가처분소득의 규모를 살펴보면 1분위에서는 월평균 75만원, 2분위에서는 153만원, 5분위에서는 292만원, 그리고 10분위에서는 857만원이었고, 전체 평균으로는 336만원인 것으로 나타났다. 부가가치세의 부담을 살펴보면 1분위는 월평균 8만원, 2분위는 11만원, 5분위는 17만원, 그리고 10분위에서는 33만원을 납부하고 있었다.

현물급여로 인한 수혜 분포를 살펴보면 1분위에서 월평균 32만원, 2분위에서는 29만원이었으나, 5분위 이후에서는 51~57만원으로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

사회적 불평등 완화를 위해서 이루어지는 공적이전소득의 소득재분배 기능은 가장 유효한 정책수단임을 확인할 수 있었는데, 향후에는 그 효과성을 제고하기 위하여 전달체계를 개선하여 부정수급이나 관련자들의 비리를 원천적으로 제거하는 노력을 기울여야 할 것이다.

현물급여는 역진적인 속성을 가지고 있으므로 사회적 형평성 제고를 위한 정책수단으로서의 의미는 제한적이라고 할 것이다.

2. 시사점 및 향후의 연구방향

국세청의 국세통계는 전체 납세자를 위주로 한 통계이지만 가계동향조사나 복지패널조사 자료 가 구 표본을 추출하여 조사한 것이므로 양자간에는 어느 정도 차이가 생기게 된다. 이러한 차이는 모든 나라에서 발생하는 것이며, 이러한 불일치 문제를 해결하기 위하여 많은 선진국에서는 납세자 표본자료(행정자료)를 제공하고 있다. 행정자료가 이용 불가능할 경우에는 Creedy (2004)에서와 같이 resampling 기법을 적용하고 있는데, 향후의 연구에서는 우리도 이러한 resampling 방법을 도입하여야 할 것이다. 그렇지만 무엇보다도 가장 바람직한 해결책은 납세자 자료를 연구자에게 제공하는 것임은 논의의 여지가 없을 것이다.

향후에는 조세부담 및 수혜분석의 연장선상에서 노동공급탄력성에 대한 연구가 필요하다고 본다. 이에 대하여 이미 일정 부분 연구가 진행된 바 있으나, 연구자별로 사용된 자료와 분석기법에 따라 노동공급탄력성 추정결과에 상당한 차이가 존재하며, 그 외에도 향후의 연구에서는 남성과 여성의 노동공급을 분리하여 분석할 필요가 있다.

그런데 좀 더 현실적인 정책효과 분석을 위해서는 세부적인 제도적 요소를 구체적으로 담고 있는 미시-시물레이션 모형을 개발할 필요가 있다. 김혜원 외(2010)에서는 미시-시물레이션 모형의 기본적인 내용을 소개하고 있으며, 성명재 외(2010)에서는 건강보험과 장기요양보험 부담과 일부 현물급여를 포함하는 조세·재정 모의실험모형(KIPFSIM10)을 개발하였다. tax-benefit 미시-시물레이션 모형의 개발에는 오랜 시간과 노력이 수반되기는 하지만 그로 인하여 얻을 수 있는 국민적 혜택은 지대하므로 조속한 시일 내에 실제 활용이 가능하도록 제반 노력과 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

다음으로는 모형화 단계에서 지역에 관한 정보를 활용할 수 있게 된다면 지방세의 부담을 모형 내에 명시적으로 포함하는 것도 중요한 과정이라고 볼 수 있을 것이다. 그 다음 단계로는 고령화와 자산축적 과정을 포함하도록 모형의 시물레이션 모형의 동태화 작업이 이루어져야 할 것이다. 이 단계를 거치면 각종 조세 또는 사회적 수혜의 장기적 재분배 효과나 노후소득보장 정책의 효과, 그리고 고령화의 영향 등을 분석할 수 있게 될 것이다.

이 외에도 거시적인 변수들과의 연계를 위하여 연산가능 일반균형 모형(Computable General Equilibrium model)과의 연계에도 힘써야 할 것이다. 이 분석법은 선진 OECD 국가들이 표준으로 채택하고 있는 기법이며, 이를 현실화하기 위하여 우리나라도 정부기관과 연구소간의 공동 노력이 필요하다고 본다.

참고문헌

- 건강보험공단·건강보험심사평가원, 건강보험통계연보, 각년도.
- 국세청, 국세통계연보, 각년도.
- 국세청 (2011), 종합소득세 신고서 작성 요령.
- 국세청 (2011), 2010년 귀속 근로자를 위한 연말정산 안내.
- 권혁진 (2009), 국민연금의 미시모의실험 모형 연구 및 개발, 국민연금연구원.
- 김혜원·김을식·전승훈 (2010), 사회보장시스템의 생애소득 재분배 연구, 노동연구원 정책연구 2010-6.
- 김태일 (2009), “정부의 가구에 대한 재정지출의 소득계층별 혜택 분석,” 제2회 재정패널학술대회 발표본.
- 나성린·남재량·문춘걸 (2002), “조세가 노동공급에 미치는 영향에 대한 연구,” 공공경제 2, 3-25.
- 박기백·김진·전병목 (2004), 재정지출의 소득재분배 효과, 한국조세연구원.
- 박기백·성명재·김종면·김진 (2006), 사회분야 지출의 소득재분배 효과: 현물급여 및 간접세 포함, 한국조세연구원.
- 박기백 외 (2010), 사회분야 지출의 소득재분배 효과: 현물급여 및 간접세 포함, 한국조세연구원.
- 박기백 (2010), “재정패널을 이용한 가계 부담 및 혜택 분석: 분위별·지역별 분포를 중심으로,” 재정학연구 3(2), 1-28.
- 보건복지부, 보건복지통계연보, 각년도.
- 성명재 (2010), 조세재정 모의실험 모형: KIPFSIM10 모형의 구축, 한국조세연구원.
- 성명재·박기백 (2008), “조세, 재정지출의 소득재분배 효과: 소비세 및 현물급여 포함,” 재정학연구 1(1), 63-94.
- 성명재·박기백 (2009), “인구구조의 변화가 소득분배에 미치는 영향,” 경제학연구 57(4), 5-37.
- 심상달 (1988), “정부지출의 수혜분포 분석,” in 광태원, 이계식 (1988), 국가예산과 정책목표, KDI, 13-74.
- 안종범 외 (2006), “소득세 공제제도 개편의 정책모의실험,” 공공경제 11(1), 69-92.
- 이준구·이상영 (1996), “우리나라 조세제도의 소득재분배 효과,” 경제논집 35(2·3).
- 전승훈·홍인기 (2009), “소득세율 인하 및 공제제도가 노동공급에 미치는 차별적 효과 연구: 노동패널 자료를 이용한 미시적 실증 분석,” 노동정책연구 9(1), 55-98.
- 조경엽 (2009), 재원배분의 소득재분배 효과 연구, NABO.
- 조경엽 (2007), 재정지출이 소득분배와 국민경제에 미치는 효과 - 연산가능 일반균형모형을 이용한 분석, KERI 연구보고-07-12-07.
- 최광·이성규 (2011), “조세·복지 중첩과 그 감소방안,” 재정학연구 4(1), 67-109.
- 현진권·나성린 (1994a), “우리나라 소득세제의 세부담 분석: 도시 및 농촌가계의 합산자료를 사용한 실

증결과,” *경제학연구* 42(1), 189-208.

현진권·나성린 (1994b), “우리나라 세제의 형평성 측정: 근로자가구와 자영업자가구의 세부담 차이를 중심으로,” *경제학연구* 41(3), 147-180.

<http://www.bokjiro.go.kr/>

Aaron, H., and M. McGuire (1976), "Reply to Geoffrey Brennan, The Distributional Implications of Public Goods," *Econometrica* 44, 401-404.

Aaron, H., and M. McGuire (1970), "The Distributional Implications of Public Goods," *Econometrica* 38, 907-920.

Atkinson, A. (1980), "Horizontal Inequity and the Distribution of the Tax Burden" in A. Hahn and M. Boskin (eds.), *The Economics of Taxation*, pp.3-18.

Blundell, R., A. Duncan and C. Meghir (1998), "Estimating Labor Supply Response Using Tax Reforms," *Econometrica* 66(4), 827-861.

Creedy, J. (2003). "Survey Reweighting for Tax Microsimulation Modelling," *Treasury Working Paper Series* 03/17, New Zealand Treasury.

Creedy, J. (2004). "Reweighting Household Surveys for Tax Microsimulation Modelling: An Application to the New Zealand Household Economic Survey." *Australian Journal of Labour Economics* 7 (1) 71-88.

Deville, J.C. and C.E. Skrondal (1992). "Calibration estimators in survey sampling," *Journal of the American Statistical Association* 87(418), 376-82.

Duclos, J.-Y., and A. Araar (2006). *Poverty and Equity*, Springer.

Flood, L. and T. MaCurdy (1992). "Work Disincentive Effects of Taxes: An Empirical Analysis of Swedish Men," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 37, 239-277.

Kakwani, N.C. (1977). "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison," *Economic Journal* 87, 71-80.

Lambert, P. J. (2001). *The Distribution and Redistribution of Income*, Manchester University Press, 3rd edition.

MaCurdy, T., et al. (1990). "Assessing Empirical Approaches for Analyzing Taxes and Labor Supply," *Journal of Human Resources* 25(3), 415-490.

Meerman, J. (1979). *Public Spending in Malaysia: Who Benefits and Why?*, Oxford University Press, New York.

Musgrave, R.A. and T. Thin (1948). "Income tax progression 1929-48," *Journal of Political Economy* 56, 498-514.

- Orcutt, Guy H. (1957), "A New Type of Socio-economic System," *Review of Economics and Statistics* 39(2), 116-123. also in *International Journal of Microsimulation* 1(1), 2007, 3-9.
- O'Donoghue, Cathal (2012). *Developing and Using Dynamic Micro-simulation Models for Public Policy Analysis*, Teagasc
- Plotnick, R. (1981). *A Measure of Horizontal Inequity in Review of Economics and Statistics* 63, 283-288.
- Reynolds, M. and E. Smolensky (1977). *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*, Academic Press, New York.
- Suits, D. (1977). "Measurement of Tax Progressivity," *American Economic Review* 67, 747-752.

주제발표 2

아동빈곤집단에 대한 탐색적 유형화와 시사점

정은희 한국보건사회연구원 부연구위원



아동빈곤집단에 대한 탐색적 유형화와 시사점¹⁾

정은희(한국보건사회연구원)

I. 논의 배경 및 목적

본 연구의 목적은 다차원적 영역에서 생활상의 박탈을 경험하는 우리나라 아동빈곤²⁾의 특성을 밝히는 것이다. 아동기의 빈곤은 아동성장과 발달에 부정적인 영향을 미친다. 빈곤가정에서 자란 아동은 신체, 정서, 인지발달 측면에서 낮은 수준의 성취를 보인다³⁾. 빈곤가구의 아동은 사회의 구성원으로서 건강하게 성장하기 위한 사회경제적 기회가 박탈될 가능성이 높다. 그 결과 빈곤의 부정적인 영향이 성인기에도 누적되어 빈곤의 대물림 가능성이 높다⁴⁾.

통계청의 아동빈곤지표를 보면 우리나라의 아동빈곤율은 낮아지고 있다. 2006년부터 2010년까지 상대적 빈곤율은⁵⁾ 10%에서 8.6%로, 절대적 빈곤율은⁶⁾ 7%에서 6.4%로 모두 감소한 것으로 나타났다⁷⁾. 빈곤아동의 삶이 과거보다 나아지고 있다고 해석할 수 있지만, 세 가지 측면에서 면밀히 검토해 볼 필요가 있다.

첫째, 절대빈곤과 상대빈곤은 아동의 빈곤 상태를 왜곡할 가능성이 있다. 통계청 가계동향조사에 의하면 가구의 평균소득은 증가하고 중위소득은 감소하는 것으로 나타났다⁸⁾. 즉 상대적 빈곤율의 기준이 되는 중위소득의 수준이 낮아졌다. 낮아진 중위소득을 기준으로 하는 상대빈곤율은 빈곤집단의 삶의 수준과 상관없이 낮아질 가능성이 있다. 아동빈곤율의 기준이 되는 아동가구의 구성비율에 따라 빈곤율이 달라지기도 한다. 즉, 전체가구에서 아동이 있는 가구의 감소가 낮은 소득계층에서 이루어지면⁹⁾ 지표상 아동빈곤율이 낮아지게 된다.

둘째, 소득을 기준으로 하는 빈곤선은 빈곤 아동의 삶을 반영하지 못한다¹⁰⁾. 빈곤한 가구의 아동은 교육, 주거, 의료 등 다양한 측면에서 자원의 결핍을 경험하지만 소득빈곤은 이를 반영하지 못한

1) 본 연구는 '정은희 외(2013). 우리나라 아동빈곤의 특성. 한국보건사회연구원'의 연구 내용 일부를 발췌 및 수정·보완함
2) 본 연구에서 아동빈곤은 아동이 있는 가구의 빈곤을 의미함. 본문에서는 아동빈곤과 아동이 있는 가구의 빈곤이라는 용어를 혼용하여 사용함. 특별히 구분해야 할 필요가 있는 경우에는 아동기의 빈곤, 아동이 경험하는 빈곤 등의 용어로 명확히 의미를 전달하고자 함
3) Duncan, G. and Brooks-Gunn. (1997). *Consequences of Growing up Poor*. New York: Russel Sage Foundation.
4) Becker, G. S. (1981). *A treatise on the family*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
5) 가처분 소득 50%를 기준으로 하였을 경우를 의미하며, 1인 가구가 포함된 수치임
6) 정부의 최저생계비를 기준으로 한 빈곤율이며, 1인 가구를 포함한 수치임
7) 김문길, 김태완, 우선희, 이서현(2012). 2012년 빈곤통계연보. 서울:한국보건사회연구원.
8) 통계청 (2012). 가계동향조사. 통계청.
9) 김은정 (2013). 소득계층별 출산행태 분석과 시사점. 보건복지 Issue & Focus, 191(2013-21).
10) 이현주 외(2012) 빈곤에 대한 대안적 접근: 육구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석. 서울:한국보건사회연구원.

다. 소득이외의 다양한 차원에서 빈곤아동의 생활환경에 대한 접근을 통하여 아동빈곤을 다각도로 접근할 필요성이 있다. 가구 내 소득이 높아도 아동이 성장하는데 필요한 기본적 욕구를 충족시킬 수 있는 자원으로 전환되지 않을 가능성이 존재한다.¹¹⁾ 또한 가구 내 소득이 낮다고 하여도 아동의 기본적 욕구를 충족시키는 수준이 소득이 높은 가구보다 열악하지 않은 경우 또한 존재할 것이다. 따라서 소득은, 아동빈곤의 경우에는 아동의 삶을 반영하지 못할 가능성이 더욱 클 수 있다.

셋째, 현재 우리나라의 경제전망이 밝지 않다. 경제성장률이 낮아지고 있으며, 경기침체가 장기화 될 가능성 또한 높다. 이러한 상황에서 빈곤의 대물림 가능성이 높아지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 아동빈곤율이 낮아지는 시점이지만, 미래의 자원인 아동에 대한 투자라는 측면에서 우리나라 아동 빈곤의 특성들을 면밀히 파악하여 이에 대비할 필요성은 있다.

아동이 있는 가구와 그렇지 않은 가구의 욕구와 어려움은 차이가 있음에도 아동이 있는 가구의 빈곤 특성이나 그 구조에 대한 연구는 상대적으로 간과되어 온 측면이 있다. 아동에 초점을 맞추어 아동이 있는 가구가 겪는 생활상의 궁핍 또는 박탈을 여러 차원으로 분석한 연구는 전무하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 아동이 있는 가구를 중심으로 실제 생활상의 어려움을 다양한 차원에서 고려하여 아동빈곤의 특성 및 구조를 파악하는 것을 목적으로 하고자 한다.

II. 연구방법

1. 분석자료 및 샘플

본 연구는 제 7차 한국복지패널을 이용하였으며, 이는 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 한국복지패널은 빈곤가구를 과대표집하여 빈곤가구의 특성을 연구하기에 좋은 자료이다. 둘째, 한국복지패널자료는 빈곤가구가 실제 생활에서 겪는 어려움이나, 결핍들에 대한 풍부한 자료를 제공한다. 특히 아동이 있는 가구의 생활상의 어려움은, 아동이 있음으로 인해 생기는 결핍 뿐 아니라 가구주가 겪는 어려움으로 인해 아동의 생활상의 결핍을 함께 포함하여야 하는데, 복지패널은 이에 대한 정보제공과 더불어, 아동으로 인해 발생하는 어려움이나 결핍에 대한 정보 또한 일부 존재한다. 셋째, 제7차 한국복지패널자료는 아동에 대한 부가조사를 실시하여, 빈곤아동집단에 속하는 아동의 특성들에 대한 정보 제공이 가능하다.

분석에 사용된 샘플은 제 7차 한국복지패널조사의 총 5,731 가구이다. 이 중 18세 미만의 아동이 있는 가구는 총 1,608 가구이다. 따라서 본 연구의 분석대상 샘플은 1,608가구이다.

11) Johnson D.S. & Smeeding T. M. (2012). A Consumer's guide to interpreting various US poverty measures, Fast Focus No. 14-2012. pp. 1-7.

2. 분석방법

먼저 빈곤집단을 규명하기 위한 분석방법의 선택이 필요하다. 집단을 분석하는 방법에는 여러 기법이 있다. 판별분석, 요인분석, 잠재집단 분석기법 등을 예로 들 수 있다. 본 연구에서 사용하는 변수는 대부분이 범주형이며 빈곤집단의 개수가 정해지지 않았다는 점에서 잠재집단분석 기법이 가장 적절하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 잠재집단 분석기법을 활용하여 빈곤집단을 규명하고자 한다.¹²⁾

3. 차원별 지표선정

아동을 대상으로 다차원적 아동빈곤을 측정할 경우, 다음과 같은 점들이 함께 고려되어야 한다. 아동기에는 건강과, 주거, 식생활, 교육, 의생활 및 놀이 영역에서의 욕구 충족이 아동의 기본적인 권리로 인식 된다¹³⁾. 특히, 건강, 주거, 교육, 식생활과 관련한 영역은 많은 연구에서도 기본적인 욕구로 제시하고 있다¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾

본 연구에서는 많은 연구에서 공통적으로 사용된 주거, 교육, 식생활, 건강/의료 영역을 포함하여 이현주 외(2012)의 연구에서¹⁷⁾ 제시한 고용, 근로능력, 및 금융 지표를 중심으로 선정하고자 한다. 고용, 근로 및 금융과 관련한 지표를 선정한 이유는, 아동이 함께 생활하는 가구의 경우 아동을 양육하는 부모의 특성을 반영한 것이다. 아동이 있는 가구의 부모는 대부분이 노동시장에서 일을 하는 경우이다. 따라서 아동이 생활하는 가구의 주 구성원이 노동시장에서 박탈을 경험한다는 것은 아동이 생활하고 있는 가구의 박탈과 같은 의미이다. 그러나 의생활, 사회적 관계망 및 놀이 영역에서의 지표는 사용하고자 하는 데이터에서 관련 정보를 제공하지 않음으로 인해 지표로 포함되지 못한 한계가 있다.

4. 변수정의 및 측정

본 연구에는 주거, 교육, 식생활, 건강/의료, 고용, 근로능력, 및 금융신용 등의 다양한 영역에서 아동이 있는 가구의 빈곤 특성을 규명하고자 한다. 7차 한국복지패널조사는 주거, 식생활, 교육, 의

12) 요인분석은 변수의 수준이 연속변수이어야하고, 판별분석은 집단의 수가 미리 정해져 있음. 이에 반해 잠재집단분석기법은 범주형변수를 이용할 수 있으며, 집단의 수에 대한 가정을 하지 않는다는 장점이 있음(McCutcheon, L. A. (1987) *Latent Class Analysis*. Beverly Hills, CA: Sage)

13) Uniceff (2012). Measuring child poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries. Innocenti Report Card 10, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.

14) 이현주, 정은희, 이병희, 주영선(2012) 빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석. 서울:한국보건사회연구원.

15) 최균, 서병수, 권중희(2011). 차원계수방식에 의한 다차원적 빈곤 측정. 한국사회복지학, 63(1), pp.85-111.

16) Doyal, L. and Gough, A. (1991). *A Theory of human need*, Macmillan, London.

17) 이현주 외(2012) 빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석. 서울:한국보건사회연구원.

료, 고용, 근로능력 및 금융생활과 관련된 지출 과부담 및 박탈과 관련된 정보를 제공한다. 주거의 경우에는 1) 주택소유 상태, 2) 주거비 과부담, 3) 주거생활박탈 경험 등 세 가지 차원으로 구성하였다. 주거비 과부담의 경우에는 주거비용이 가구소득의 30% 이상을 차지할 경우 주거비 과부담가구로 정의하였다. 주거생활박탈은 현재 거주지에서 쫓겨날 위험이 있거나, 난방비를 내지 못하는 경우를 주거생활박탈로 정의하였다.

식생활 박탈의 경우, 1) 균형 잡힌 식사를 하지 못하거나, 2) 식사를 거르거나 적게 먹는 경우, 3) 배가 고프는데 못 먹는 경우가 가끔 있거나 자주 있는 경우 등을 식생활 박탈로 정의하였다. 교육 분야에서는 교육비 과부담 여부를 이용하였다. 교육비 과부담은 교육비 지출이 월소득의 20%이상인 경우를 교육비 과부담가구로 정의하였다¹⁸⁾.

〈표 2-1〉 변수의 정의 및 측정방법

변수명	정의 및 측정방법
주거 주거소유상태 주거비 과부담 주거생활박탈	1. 월세 2. 전세 3. 자가 4. 기타 1. 소득대비 주거비 지출 30% 이상 0. 30% 미만 1. 쫓겨나거나, 난방비 못냄 0. 그렇지 않음
식생활 식생활박탈	1. 균형잡힌 식사를 못함 0. 그렇지 않음
교육 교육비 과부담	1. 소득대비 교육비 지출 20% 이상 0. 20% 미만
의료 의료비 과부담 의료박탈	1. 소득대비 의료비 지출 20% 이상 0. 20% 미만 1. 건강보험료 못내거나 병원에 못감 0. 그렇지 않음
고용 경제활동 참여상태	1. 임시, 일용, 자활, 실업 2. 비경제활동 3. 고용주, 자영업자무급가족종사자 4. 상용직
근로능력 근로능력	1. 근로불가능 2. 단순근로미약자, 단순근로가능 3. 근로가능
금융 금융 신용불량	1. 가구원 중 신용불량자 된 적 있다 0. 없다

자료: 제 7차 한국복지패널조사를 사용하여 아동이 있는 1,608가구를 대상으로 분석 함

의료분야의 경우에는 의료비 과부담, 의료박탈 두 가지 변수를 이용하였다. 의료박탈은 1) 건강보험료를 미납하여 급여자격을 정지당한 경험이 있거나, 2) 병원에 갈 수 없었던 경우로 정의하였다. 의료비 과부담은 의료지출이 가구소득의 20% 이상인 경우를 의료비 과부담가구로 정의하였다.

18) 이현주 외(2012)의 연구와 이태진 외(2011)의 연구에서도 가처분 소득대비 교육비 지출이 20% 이상인 경우를 교육비 과부담 가구로 정의하고 있음.

고용과 관련된 변수는 경제활동 참여형태를 이용하여, 가구주의 고용상태가 1) 임시직, 일용직, 자활, 실업, 2) 비경제활동, 3) 고용주, 자영자, 무급가족종사자, 4) 상용직인 경우로 구분하였다. 근로능력은 1) 근로불가능, 2) 근로미약, 단순근로가능, 3) 근로가능으로 분류하였다. 마지막으로 금융박탈의 경우에는 신용불량인 가구원이 있는지 여부를 조사하였다.

가구와 가구주의 인구학적 특성으로 1) 가구주의 연령, 2) 가구주 성별(남성, 여성), 3) 가구원 수, 4) 노인 가구원 유무, 5) 가구주의 학력(중졸 이하, 고졸 이하, 대졸 이하, 대학원 이상), 6) 지역(서울, 광역시, 시, 군, 도농복합군), 7) 주관적 계층의식(상층, 중간층, 중하층, 하층), 8) 주관적 건강상태, 9) 만성질병 유무, 10) 기초보장 수급자 여부, 11) 순자산 규모, 12) 가처분 소득(월), 13) 어린 시절 경제수준, 14) 가구주 부의 교육수준, 15) 가구주 모의 교육수준 등을 조사하였다. 본 연구에 사용된 변수 및 조작적 정의에 대한 내용은 <표 2-1>에 제시하였다.

III. 빈곤집단의 유형화

1. 빈곤집단의 수

아동빈곤 집단을 유형화하기 이전에, 빈곤집단의 수를 탐색하여 정할 필요가 있다. 잠재적 집단분석에서 집단의 수는 우도비 카이제곱 검정과 Entropy, AIC, BIC 와 같은 적합도를 기준으로 판단한다. 우도비 카이제곱, BIC, AIC 의 경우에는 값이 낮을수록, 추정치가 관측자료를 잘 나타내고 있다고 볼 수 있다. Entropy의 경우(0~1)에는 높을수록 모형적합도가 좋다고 볼 수 있으며, 대체로 0.8 이상인 경우부터 모형적합도가 높다고 볼 수 있다¹⁹⁾. LO-MENDELL-RUBIN ADJUSTED LRT 검증의 경우, 집단수가 k-1와 k개일 때의 우도비를 비교하여 값의 차이가 유의한지를 검증한다.

<표 2-2> 잠재집단 모형에 따른 적합도 비교

집단수	Likelihood Ratio X2 /df(p-value1)	Entropy	AIC	BIC	LO-MENDELL-RUBIN ADJUSTED LRT TEST	
					Value	P-Value
1개	1670.54/6077(1.00)		12910.15	12990.89		
2개	1714.52/6102(1.00)	0.84	12292.04	12458.91	644.65	0.465
3개	1465.51/6085(1.00)	0.79	12072.41	12325.40	249.52	0.004
4개	1344.76/6065(1.00)	0.84	12015.71	12354.82	87.96	0.366
5개	1336.18/6055(1.00)	0.75	11982.83	12408.07	64.33	0.620

주: 1) 카이제곱 검증의 경우 사례수에 민감하여 사례수가 많은 경우 유의하지 않을 가능성이 높음²⁰⁾

먼저, 우도비 카이제곱 검증의 경우에는, 집단의 개수가 3개인 모형부터 낮아지고 있다. Entropy

19) McCutcheon, L. A. (1987) Latent Class Analysis. Beverly Hills, CA: Sage.

20) McCutcheon, L. A. (1987) Latent Class Analysis. Beverly Hills, CA: Sage.

의 경우에는 집단의 수가 4개인 경우 가장 높고(0.84) 다음으로 3개인 집단이(0.79) 높게 나타난다. 그러나 LO-MENDELL-RUBIN ADJUSTED LRT 검증 결과, 집단이 3개인 경우와 집단이 4개인 경우에 우도비의 차이가 유의하지 않은 것으로 나타나, 집단이 3개인 모형이 선호되고 있다.²¹⁾ 본 연구에서는 모형의 간결성 및 적합성을 기준으로 최종적으로 3개 집단 모형을 선택하였다.

2. 조건부 응답확률과 사례비율

집단을 분류하기 위해서는 분석에 사용된 박탈 지표별 조건부 응답확률을 살펴보아야 한다.²²⁾

본 연구에서는 아동이 있는 가구의 잠재적 집단 분석결과, 집단의 수는 3개로 나타났으며, 각각 다차원박탈 집단, 주거비과부담 집단, 비빈곤 집단으로 명명하여 유형화 하였다. <표 2-3>의 두 번째 열은 다차원박탈 집단을 나타낸다.

다차원박탈 집단의 고용형태는 다른 집단과 달리 임시직이나 일용직 자활과 같은 안정적이지 않은 고용형태의 비율이 다른 집단에 비해 매우 높은 확률로 나타나고 있다(0.44). 주거 소유상태 또한 월세일 가능성이(0.53) 다른 집단에 속할 경우보다 매우 높은 비율을 보인다. 식생활 박탈의 경우에는 세 집단 모두 낮은 응답확률을 보이고 있다. 비록 낮은 응답확률이기기는 하지만, 다차원박탈 집단에서 다른 두 집단에 비해 식생활 박탈가능성이 상대적으로 높은 것으로(0.24) 나타났다.

주거비 과부담의 경우에는 두 번째 집단인 주거비과부담 집단에 비해 응답확률이 낮게 나타나고 있지만, 주거생활 박탈의 경우에는(0.29) 다른 두 집단에 비해 상대적으로 높은 비율의 응답확률을 나타내고 있다. 이는 주거비 부담을 줄이기 위해 주거환경이 열악한 곳을 선택하는 상황을 포착한 것이라 판단된다.

의료와 관련한 영역에서는 세 집단 모두 높은 응답확률을 보이고 있지는 않다. 이는 전체에서 차지하는 비율 자체가 낮기 때문인 것으로 판단된다. 그럼에도 다차원박탈 집단의 경우가 다른 집단에 비해 의료비 과부담 및 의료보험료를 내지 못하거나 의료보험 수급자격을 정지 당하는 등의 박탈을 경험할 확률이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 신용불량 가구원이 있을 확률 또한 다차원박탈 집단에서 가장 높게(0.31) 나타났다. 요약하면, 다차원박탈 집단은 근로능력에 관계없이 고용이 불안정하고, 여러 영역에서 동시에 박탈을 경험할 확률이 높은 집단이라고 볼 수 있다.

<표 2-3>의 세 번째 열은 주거비과부담 집단을 나타낸다. 주거비 과부담 지표를 살펴보면, 다른 집단에 비해 매우 높은 응답확률(0.46)을 보이고 있다. 다른 지표에서는 주거비과부담 집단이 다른 집단에 비해 낮은 비율의 박탈확률을 보인다.

21) 집단의 수를 최종적으로 결정하기 위해 고려해야 할 사항들이 있음. 먼저, 모형의 적합도를 포함하여, 설명 가능성 및 모형의 간결성 등을 고려해야 함. 집단이 4개일 경우에도 모형의 적합도는 높은 것으로 나타났지만, 우도비의 차이가 집단이 3개일 경우를 선호하는데 이는 모형의 간결성 기준으로 결정한 것이라고 볼 수 있음. 집단이 4개일 때의 모형은 집단의 3개일 때의 모형과 빈곤집단의 유형을 이해하는데 특별한 기여를 하지 않음. 즉, 4개의 집단으로 할 경우, 두 개의 집단이 유형이 유사하게 나타나, 두 집단이 다른 집단이라고 보기 어려움. 따라서 3개의 집단으로 유형화 하는 것이 더 낫고 설명하기에 편리한 점이 있음

22) 조건부 응답확률이란 분석대상 가구가 특정 집단에 소속이 될 경우, 각 박탈 지표의 특정범주에 응답할 확률을 말함

〈표 2-3〉 조건부 응답확률 및 집단별 사례할당비율

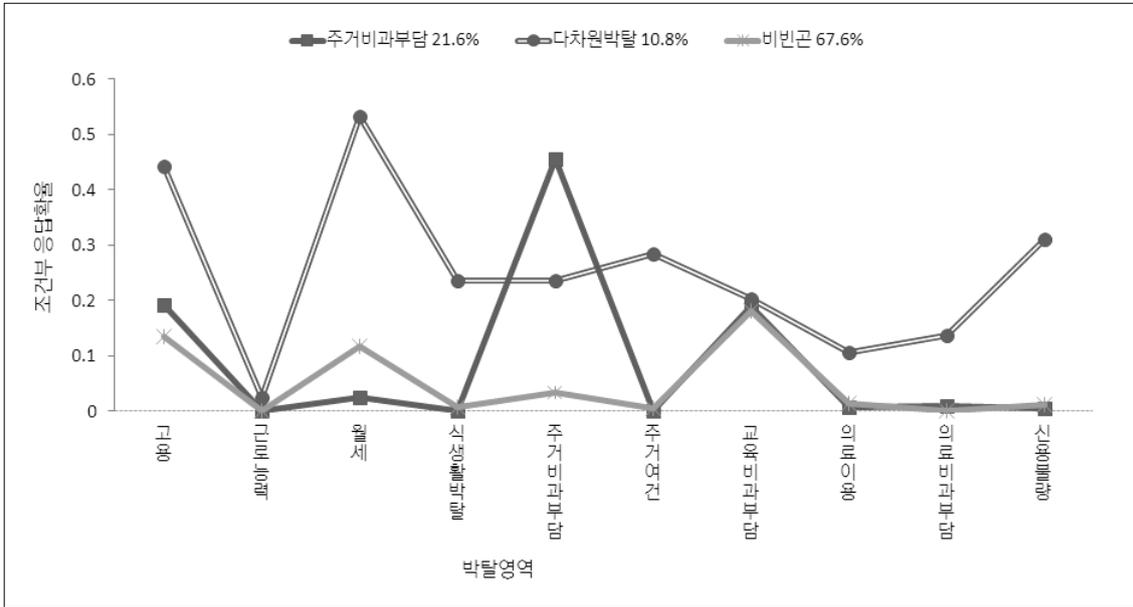
구분	다차원박탈	주거비과부담	비빈곤
고용형태			
임시일용자활사업	0.44	0.19	0.13
비경제활동	0.32	0.03	0.03
고용주, 자영, 무급	0.15	0.08	0.23
상용	0.08	0.70	0.60
근로능력			
근로불가능	0.03	0.00	0.00
미약, 단순근로	0.21	0.00	0.00
근로가능	0.77	1.00	1.00
주거소유			
월세	0.53	0.03	0.12
전세	0.18	0.98	0.09
자가	0.20	0.00	0.74
기타	0.09	0.00	0.06
주거비 과부담			
주거비 과부담임	0.24	0.46	0.03
그렇지 않음	0.76	0.54	0.97
주거생활 박탈			
주생활 박탈임	0.29	0.00	0.01
그렇지 않음	0.72	1.00	0.99
식생활박탈			
식생활 박탈임	0.24	0.00	0.01
그렇지 않음	0.76	1.00	0.99
교육비 과부담			
교육비 과부담임	0.20	0.19	0.18
그렇지 않음	0.80	0.81	0.82
의료박탈			
의료박탈임	0.11	0.01	0.01
그렇지 않음	0.89	0.99	0.99
의료비 과부담			
의료비 과부담임	0.14	0.01	0.00
그렇지 않음	0.86	0.99	1.00
신용불량가구원			
신용불량가구원임	0.31	0.01	0.01
그렇지 않음	0.69	0.99	0.99
사례할당비율	10.80	21.60	67.60

〈표 2-3〉의 마지막 열은 비빈곤 집단을 나타낸다. 다른 집단에 비해 상용직일 가능성이 높고, 자가일 확률이 매우 높게 나타남. 박탈과 관련한 지표에서 응답확률이 매우 낮게 나타나는 특징을 보임. 따라서 비빈곤 집단이라 명명하였다.

〈표 2-3〉의 마지막 행은 집단별 사례비율이 나타낸다. 다차원박탈 집단의 사례비율은 10.80%로 나타났다. 주거비과부담 집단의 경우에는 전체에서 차지하는 비율이 21.6%로 나타나고 있으며, 비빈곤 집단의 사례비율은 67.6%로 나타났다.

[그림 2-1]은 잠재집단에 따라 영역별 박탈범주에 속하는 조건확률을 그림으로 나타낸 것이다. 그림에서 박탈범주에 속할 확률이 가장 높은 곳을 중심으로 살펴보면 집단별 특성을 이해하기 용이하다.

[그림 2-1] 아동빈곤집단의 유형



IV. 정책적 함의

본 연구의 목적은 아동이 있는 가구를 대상으로 다양한 차원에서 생활상의 어려움과 박탈을 경험하는 빈곤집단의 특성을 밝히는 것이다. 7차 한국복지패널조사자료를 이용하여, 잠재집단분석을 통해 빈곤집단의 유형화를 시도하였다. 분석결과, 생활상의 박탈을 기준으로 집단을 유형화할 경우, 1) 주거비 과부담 집단, 2) 다차원 박탈집단, 3) 비빈곤 집단 등 아동거주가구를 세 유형의 집단으로 분류하였다.

본 연구는 다음과 같은 시사점이 있다. 첫째, 소득기준의 빈곤집단 규정은, 실제 생활상의 빈곤집단의 규모를 과소 반영할 가능성이 있다. 박탈지표를 이용하여 집단을 유형화한 결과, 다차원 박탈을 경험하는 집단의 비율이 아동빈곤을 보다 높게 나타난다. 분석에 사용된 한국복지패널 7차 자료는 아동빈곤가구가 과소추정 되어있음에도 소득중심의 아동빈곤율(상대빈곤율: 8.6%, 절대빈곤율: 5.4%)보다 더 높은 비율(10.8%)의 아동가구가 다차원적인 빈곤을 경험할 확률이 높은 집단으로 나타났다. 따라서 소득빈곤은 실제 생활상의 빈곤을 과소추정할 가능성이 높다고 판단된다.

둘째, 소득기준 정책대상자 선정은 실제 생활상의 빈곤집단의 일부를, 빈곤집단으로 규정하지 못하고 정책의 수혜자에서 제외시킬 가능성이 있다. 현재 소득을 중심으로 빈곤집단을 규정하고 이를 기반으로 빈곤 관련한 정책들의 수혜자를 결정하고 있다. 따라서 생활상의 박탈을 경험하는 집단의 상당수는 기초생활보장과 같은 정책의 대상자에서 제외될 가능성이 높고, 기초생활보장 대상자를 기준으로 수급자격을 결정하는 기타 프로그램들에서도 제외될 가능성이 높다. 빈곤과 관련한 정책이나 프로그램의 수급자격을 소득 뿐 아니라, 욕구를 중심으로 한 정보들을 이용한 방안들도 필요하

다고 판단된다. 특히, 주거비과부담 집단의 경우에는 중간소득계층으로까지 범위가 폭넓게 분포되어 있어, 소득중심의 빈곤집단 판정체계는 이들 집단에 속하는 일부 가구가 빈곤집단으로 선정되지 못할 가능성이 높다.

셋째, 현재의 주요한 빈곤정책은 빈곤선을 기준으로 부족한 부분만큼 소득을 보충하는 방식으로 제공되고 있으나, 소득을 보충하는 방식의 빈곤정책과 더불어 각 영역과 관련된 현물이나 서비스를 제공할 수 있는 프로그램들이 제공되는 것이 빈곤집단의 생활을 개선하는데 효과적일 가능성이 높다. 소득을 보충하는 방식이 생활상의 필요한 기본적인 욕구들을 채울 수 있는 소비로 연결되지 않기 때문이다. 예를 들어, 생계급여와 통합되어 지급되는 주거급여의 경우에는 주거비 과부담 집단에 게 임대료의 부담을 덜어줄 만큼 충분하지 않을 뿐 아니라, 임대료 지급을 위한 소비가 우선순위가 아닐 수 있다. 주거 생활상의 박탈을 경험하는 다차원 박탈 집단의 경우에는 주거환경 개선을 위한 소비로 이어지기 어렵다. 주거환경 개선과 같은 욕구는 식생활 분야에서의 소비보다 우선순위가 낮을 가능성이 높고, 식생활 영역의 욕구는 생존과 직결되어 있기 때문이다. 따라서 각 영역과 관련한 현물이나 서비스를 제공할 수 있는 프로그램들이 제공되는 것이 빈곤한 집단의 생활을 개선하는데 효과적일 가능성이 있다.

넷째, 다차원박탈 집단의 가구주는 근로능력이 있으며, 소득활동을 하고 있는 비율이 높은 집단이다. 노동을 통해서 소득활동을 하고 있음에도 여러 영역에서 나타나는 생활상의 박탈을 경험하는 것은 노동시장에서 소득활동만으로는 기본적인 욕구들이 채워지지 못하고 있다는 것을 의미한다. 가능한 조건들은 1) 소득이 충분하지 않아, 생활상의 박탈을 해결하기 어렵고, 2) 소득이 충분하더라도 생활상의 어려움이나 박탈들을 해결할 수 있는 소비로 연결되지 않으며, 3) 가구 내 소비를 증가시키는 요인들이 복합적으로 존재한다. 예를 들면, 가구원 수가 많거나, 가구 내 만성질병이나 의료 서비스를 받아야 하는 가구원이 존재하는 경우를 들 수 있다. 따라서 다차원박탈을 집단은 고용을 안정시키고 소득을 높일 수 있도록 지원하는 방안과 함께 다른 영역에서의 박탈을 감소시키는 현물 급여도 함께 고려되어야 할 것이다.

다섯째, 주거비과부담 집단은 중간소득 계층까지 포괄하고 있다. 가구내 저축이나 자산은 아동의 인적자본형성을 위한 자원으로 활용될 여지를 키울 수 있다는 점에서 중요한 자원이다. 따라서 주거와 관련한 정책은 보다 넓은 소득계층을 포괄하여 주거비 지출을 위한 부담을 줄여주는 정책들이 필요할 것이다.

아동빈곤율이 낮아지면서 아동빈곤에 대한 관심이 소외되어 왔다. 본 연구를 통해, 우리나라 아동 빈곤 대응정책들을 검토하여 빈곤아동의 생활을 개선시킬 수 있는 방안에 대한 논의를 다시 시작하는 계기가 이루어질 것으로 기대한다.



Session II



주제발표 3

여성 경제활동 현황 및 결정요인 분석: 정책적 시사점을 중심으로

여유진 한국보건사회연구원 연구위원



여성 경제활동 현황 및 결정요인 분석: 정책적 시사점을 중심으로¹⁾

여유진(한국보건사회연구원)

김수정(동아대학교 사회복지학과)

김은지(여성정책연구원)

최준영(한국보건사회연구원)

1. 연구 목적

우리나라 여성의 경제활동참가율(만 15세 이상)에 있어 50%의 벽은 참으로 높다. 2000년대 후반(2005~2008년) 잠시 50% 벽을 넘어서는가 싶던 여성경제활동참가율은 이후 다시 49%대로 내려앉았다. 물론 이러한 정체는 인구고령화에서 큰 원인을 찾을 수 있고, 실제로 연령을 만 15세 이상 65세 미만으로 제한할 경우 여성의 경제활동참가율은 꾸준히 상승하고 있는 것도 사실이다. 하지만 이조차도 2011년 기준으로 OECD 평균인 61.8%를 크게 밑도는 54.9% 수준이다. 게다가 여성의 합계출산율도 1.3명으로 OECD에서 최하위에 속한다. 일면 역설적인 이러한 현상을 어떻게 설명할 수 있는가? 본 연구는 이러한 문제의식 하에서 여성 경제활동실태와 경제활동 참가 요인 및 효과를 다각도로 분석해 봄으로써 여성 경제활동을 고무할 수 있는 방안을 모색함에 있어 시사점을 얻고자 하는데 그 목적이 있었다.

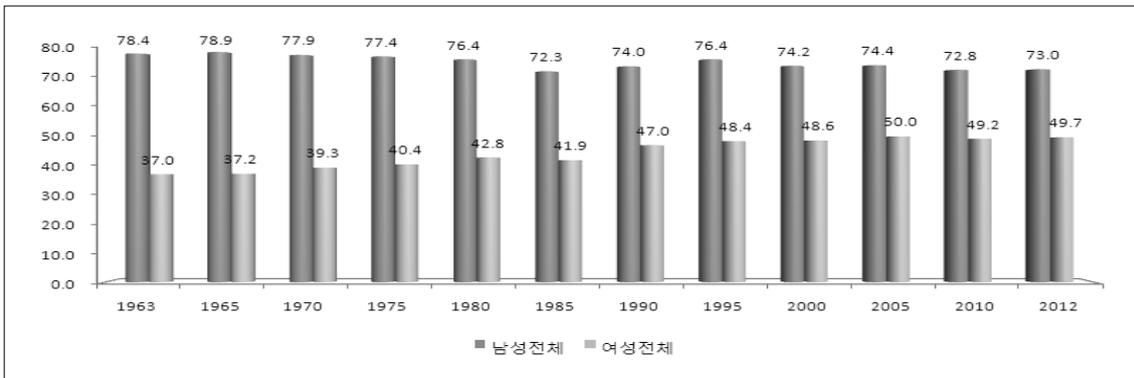
본 연구는 무엇보다도 근거에 기반한 정책 대안 도출을 위해 현실을 정확하고 구체적으로 인식하는 것이 중요하다는 기본 전제를 깔고 있다. 따라서, 본 연구에서는 주로 계량적 분석 방법을 통해 여성 경제활동 실태와 결정요인, 불평등에 미치는 영향 등을 확인하는데 주력하고 있다. 이를 위해 통계청 「경제활동인구조사」, 한국보건사회연구원의 「한국복지패널」 원자료, 「OECD 노동통계자료」와 「LIS(Luxembourg Income Study)」 원자료, 통계청 「가계동향조사」 원자료 등이 활용하였다. 이와 함께, 각 장에서는 장별 주제와 관련된 기존 국내외 연구들을 체계적으로 검토하였다. 또한, 현장의 목소리를 담고 정책적 제언에 좀 더 현실성을 부여하고자 관련 정책부서(보건복지부), 연구자(여성정책연구원, 육아정책연구소), 취업맘에 대한 심층인터뷰(Focus Group Interview)도 함께 진행하였다.

1) 본 원고는 성과보고회를 위해 만들어진 자료이다. 따라서 학술논문의 양식을 벗어나, 정책적 시사점을 중심으로 본 보고서(2013년 본원에서 발간된 『여성고용활성화방안 연구』)를 요약하는 형식을 띠고 있음을 주지할 필요가 있다. 기존 연구, 분석 방법, 세부적인 분석 결과 등 자세한 내용에 대해서는 본 보고서를 참조하기 바란다.

2. 여성 경제활동 추이 및 특성

1960년대부터의 장기추세에서 한국의 여성 경제활동참가율은 증가하고, 남성의 경제활동참가율은 다소 감소하는 경향이 발견된다. 1963~2012년간 경제활동참가율 추이를 보면 남성은 78.4%에서 73.0%로 5.4%p 감소하고 있으나, 여성은 37.0%에서 49.7%로 12.7%p 증가하였다. 그러나 여성의 경제활동참가율(15세 이상 전체 연령 기준)은 여전히 50%를 넘기지 못하는 수준에서 정체되고 있다.

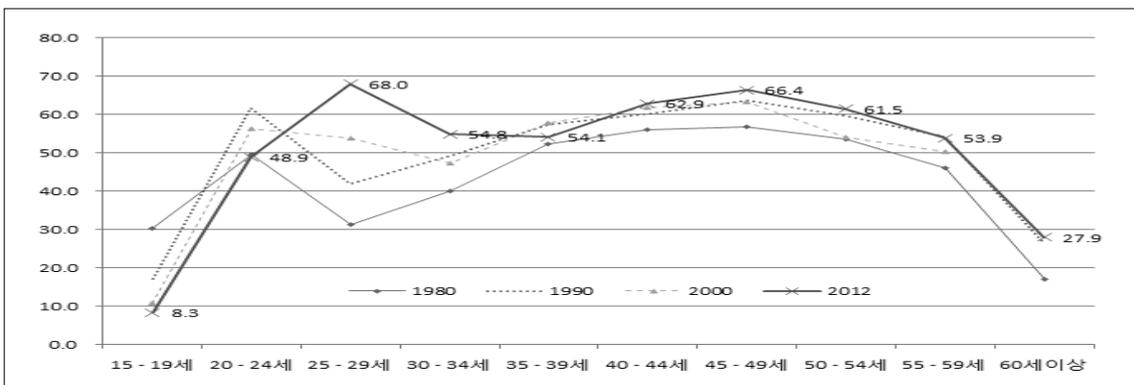
[그림 3-1] 성별 경제활동참가율(1963~2012), 15세 이상 전체



자료: 경제활동인구조사(구직기간 1주일 기준)

이러한 경제활동참가율을 연령별로 분리하여 살펴보면, 여성의 경우 M자형 곡선의 모양은 유지되는 가운데 우상향하는 모습을 보이고 있다. 특히 첫 번째 정점이 2005년 이후 20대 후반으로 이동하였다는 점이 가장 눈에 띄는 변화이다. 이는 만혼 및 비혼 증가, 출산연령지연의 효과로 판단된다. 결과적으로 25세 미만의 경우 1990년 40.7%에서 2012년 30.9%로 9.8%p 감소하였으며, 25~34세의 경우 46.0%에서 63.4%로 17.4%p 큰 폭으로 증가하였다.

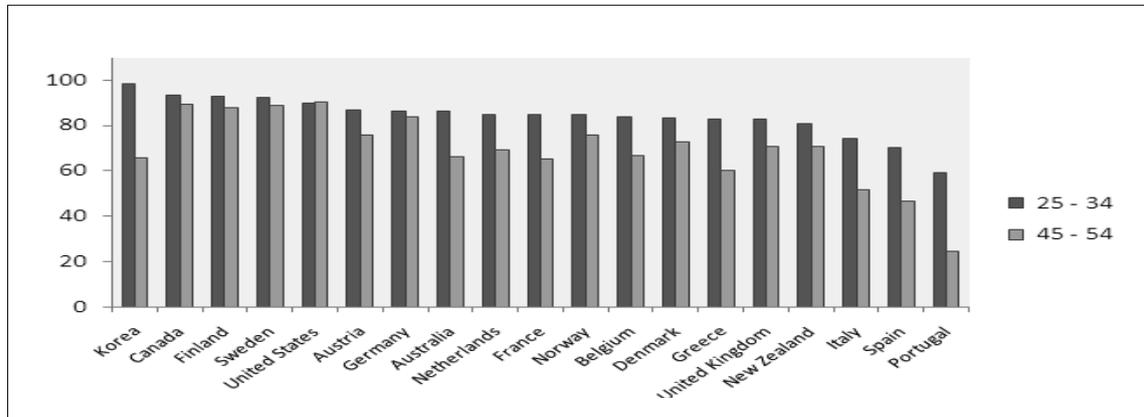
[그림 3-2] 연령별 여성 경제활동참가율(1980~2012)



자료: www.kosis.kr(원자료 다운일자: 2013/06/12)

특히 이와 같은 연령별 고용률을 학력 및 고용지위로 분리한 연구(금재호·윤자영, 2011)에 따르면, M자 곡선의 첫 번째 정점을 이루는 집단과 두 번째 정점을 이루는 집단이 차이를 보이고 있다. 첫 번째 정점은 주로 대졸이상의 고학력 여성으로, 고졸이하 저학력 여성들은 진입이 어려운 것으로 나타난 반면, 두 번째 정점은 고졸이하 저학력 여성들로, 대졸이상 여성들은 재진입하지 않는 경향을 보인다. 더욱이 20~30대 여성들의 교육수준은 더욱 높아지고 있기 때문에, 이들이 노동시장에서 퇴장하면 다시 복귀하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 아래 표에서 나타나는 바와 같이, 25~34세 고등교육(전문대, 대학) 이상 학력의 여성비율은 OECD와 비교할 때 한국이 가장 높은 수준이다.

[그림 3-3] OECD 주요 국가들의 여성 고등교육(전문대이상) 학력 비율



자료: OECD Family Database, Chart CO3.1: A Percentage of population that has attained at least an upper secondary education, by gender and age group, 2010

그렇다면 OECD 국가들과 비교할 때 한국은 어떤 연령대에서 참여율이 가장 낮은가? 경제활동참가율(Labor Force Participation Rate)은 연령대와 관련하여 국제적으로 표준화된 수치가 없으며, 국가마다 상이한 기준을 가지고 있다. 경제활동인구 및 전체 인구의 연령대, 군인 수(armed force), 조사주기 등에 따라 상이한 결과가 나타날 수 있다. OECD에서는 주로 두 가지 경제활동참가율을 사용하는데, 전체인구 대비 전체 경제활동인구, 15~64세 대비 전체 경제활동인구의 두 가지를 주로 활용하고 있다.

아래 표와 그림은 연령대별로 한국과 OECD 평균 남, 녀 경제활동참가율을 보여주고 있다. 일반적으로 국내에서 활용하는 여성 경제활동참가율은 15세 이상 전체 경제활동참가율이며²⁾, 이는 49.9%로 OECD 평균인 51.5%에 미치지 못하지만 그 차이는 1.6%p 수준으로 큰 차이는 나지 않는다. 그러나 연령대를 15~64세로 제한하면 한국은 55.2%로 OECD 평균인 62.3%보다 7.1%p 낮으며, 주

2) OECD 노동통계는 연령별 총인구수, 경제활동참가자 수, 참가비율 수치를 동시에 제공하고 있으나, 15세 이상 경제활동참가율은 따로 계산하지 않고 있다. OECD 노동통계상에서 제공되는 한국의 'Total Labour Force Participation Rate' 수치는 15~64세 총인구 대비 15세 이상 경제활동참가자(65세 이상 포함) 비율로 계산되어 있어 오류가 있다. 예컨대 한국의 2012년도 여성 15세 이상 경제활동참가율은 49.9%이며 15~64세만을 기준으로 계산할 경우 55.2%이지만, OECD의 여성 'Total Labour Force Participation Rate' 수치는 59.7%로 제시되어 있다.

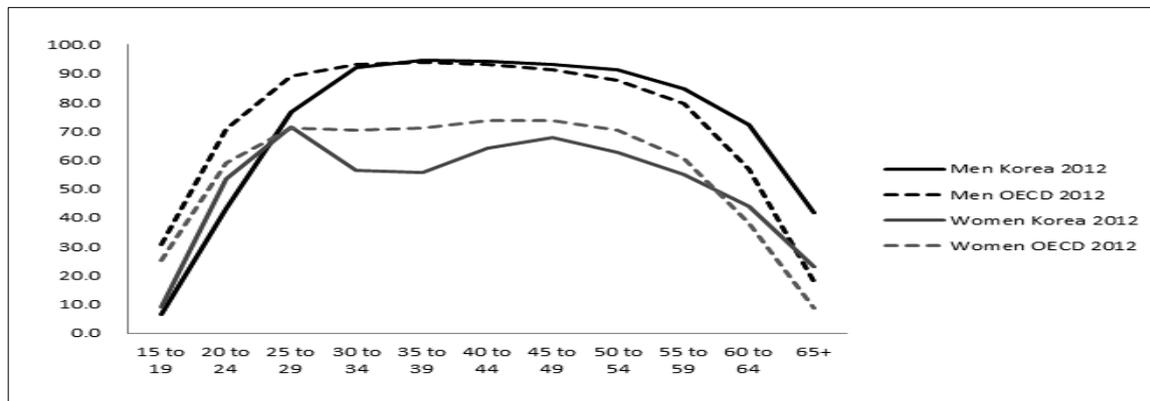
(prime) 연령대인 25~54세로 제한하면 62.8%로 OECD 평균인 71.7%와 8.9%p나 차이가 나게 된다. 즉 일반적으로 인용되는 15세 이상 전체 경제활동참가율에는 노인 경제활동참가율이 포함되어 있으며, 주 연령대로 한정할 경우 한국 여성들의 경제활동참가율은 OECD에 비해 상당히 낮은 수준으로 나타난다.

〈표 3-1〉 한국과 OECD 평균 연령별 경제활동참가율 비교

구분		15 ~ 19	20 ~ 24	25 ~ 29	30 ~ 34	35 ~ 39	40 ~ 44	45 ~ 49	50 ~ 54	55 ~ 59	60 ~ 64	65 이상	25 ~ 54	15 ~ 64	15 이상
여성	한국 (A)	9.1	53.5	71.6	56.4	55.5	64.3	67.7	62.5	54.8	43.9	23.0	62.8	55.2	49.9
	OECD (B)	25.3	59.1	71.0	70.3	71.1	73.6	73.8	70.3	60.6	38.0	8.8	71.7	62.3	51.5
	차이 (B-A)	-16.2	-5.6	0.6	-13.9	-15.6	-9.3	-6.1	-7.8	-5.8	5.9	14.2	-8.9	-7.1	-1.6
남성	한국 (A)	6.3	43.4	76.5	92.1	94.4	94.3	93.0	91.4	84.7	72.3	41.6	90.7	77.6	73.3
	OECD (B)	30.8	70.7	89.1	93.3	94.0	93.3	91.4	87.6	79.7	56.7	17.9	91.5	79.7	69.5
	차이 (B-A)	-24.5	-27.3	-12.6	-1.2	0.4	1	1.6	3.8	5	15.6	23.7	-0.8	-2.1	3.8

자료: OECD Labour Force Statistics by Sex and Age, <http://stats.oecd.org/>

〈그림 3-4〉 한국과 OECD 평균 연령별 경제활동참가율 비교('12)



자료: OECD Labour Force Statistics by Sex and Age, <http://stats.oecd.org/>

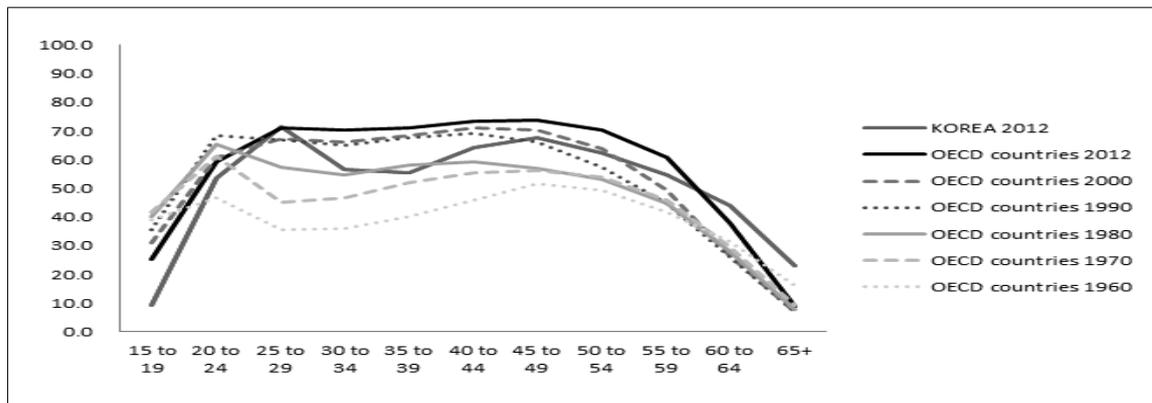
연령대별로 구체적으로 살펴보면 명확한 M자 곡선이 prime 연령대의 한국 경제활동참가율을 낮추는 분명한 원인으로 나타난다. 한국의 경우 10대와 20대 초반의 경제활동참가율은 OECD 수준에 미치지 못하며, 20대 후반에 OECD 수준 이상에 잠시 도달하였다가 30대에 그 차이가 가장 벌어져 30~34세의 경우 56.4%로 OECD 70.3%보다 13.9%p, 35~39세의 경우 55.5%로 OECD 평균 71.7%보다 15.6%p 낮은 수준에 머무른다. 이와 같은 차이는 40대를 넘어서면 점차 좁혀지지만 50대까지는 여전히 한국이 OECD 평균이 미치지 못한다. 다만 60대 이상 노년기에 접어들면 한국이 OECD 평균을 상회하게 된다.

한편, 남성의 경우 15세 이상 전체 경제활동참가율은 73.3%로 OECD 평균수준인 69.5%를 상회하지만, 연령대를 근로가능연령대로 제한하면 오히려 OECD 평균보다 다소 낮은 수준으로 나타난다. 연령대별로 살펴보면, 15대~30대 초반까지 한국 남성들의 경제활동참가율은 OECD 수준에 이르지 못하지만, 30대 후반부터는 OECD 수준을 상회하며, 그 차이는 연령대가 높아질수록 커진다. 즉 한국 남성들의 경제활동참가율은 OECD 국가들에 비해 늦게 노동시장에 참여하고 늦게 퇴장하는 구조로 이루어져 있어 역U자 모양의 경제활동참여곡선이 OECD 국가들보다 오른쪽에 위치하고 있다.

그러나 OECD 국가들의 평균값을 살펴보면, 1980년대까지는 비교적 분명한 M자 곡선이 존재하였고, 1990년대가 되어서야 역U자 패턴으로 전환된 것으로 나타나고 있다. 1980년대의 OECD 평균 여성경제활동참여 곡선은 한국의 2012년도와 비교적 유사하게 나타나고 있다.

종합하면, 한국인의 경제활동참여는 남녀 모두 OECD보다 늦게 시작하여 늦게 퇴장하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 남성들의 경우 전체적으로 역U자형을 유지하여 OECD 국가들과 비교할 때 참여율이 낮은 수준이 아니지만, 여성들의 경우 초기양육기인 30대에 경제활동참가율이 크게 감소하였다가 40대 후반에 다시 회복되는 M자형 곡선의 모습을 보이고 있다. 이와 같은 여성의 M자형 곡선이 한국의 낮은 경제활동참가율의 주요한 원인으로 지목된다. M자형 곡선은 OECD 국가들에서는 평균적으로 1990년대 이후 발견하기 어려운 한국적인 특성이다.

[그림 3-5] 한국('12)과 OECD 평균('60~'12) 연령별 경제활동참가율 비교



자료: OECD Labour Force Statistics by Sex and Age, <http://stats.oecd.org/>

3. 여성 경제활동 결정요인

다음으로 여성의 경제활동 참가에 영향을 미치는 요인을 여성 본인(배우자 유무, 연령)과 여성이 속한 가구의 특성(소득계층)에 따라 구분하여 살펴봄으로써, 각각이 처한 상황에서 여성의 경제활동을 저해하는 요인이 무엇이며, 고양하는 요인이 무엇인지를 좀 더 세부적으로 밝혀보고자 하였다³⁾.

먼저, 아래의 표는 여성이 속한 가구의 소득계층별 특성과 소득수준을 살펴본 결과이다. 다른 변

수들을 통제하지 않은 상태에서 소득계층별로 여성의 경제활동상태를 살펴본 결과, 저소득층 여성의 경제활동참가율(80.7%)이 중산층 여성(64.4%)이나 고소득층 여성(52%)에 비해 현저하게 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-2〉 가구소득 계층별 특성

(단위: %, 만원/년)

구분		저소득층	중산층	고소득층	전체
경활 상태	비경활	19.3	35.6	48.0	35.4
	상용직	29.1	24.9	24.2	25.5
	임시직	26.3	20.6	12.5	19.8
	일용(자활)직	11.5	6.7	1.8	6.5
	고용주 및 자영자	10.1	6.1	6.6	7.0
	무급가족종사자	2.3	5.2	6.1	4.8
	실업자	1.5	0.9	0.8	1.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
가구 소득	가구경상소득	2,722	5,196	10,319	5,901
	가구가처분소득	2,537	4,771	9,173	5,356
	본인소득	1,701	1,154	1,151	1,258
	본인소득 (비경활자제외)	2,045	1,729	2,135	1,879
요보호 가족의 존재	0~2세 아동	5.8	12.2	9.4	10.8
	3~5세 아동	11.2	22.5	15.3	19.5
	6~9세 아동	19.9	28.3	22.5	25.9
	65세 이상 노인	8.5	8.4	6.0	7.7
	장애인	22.9	10.6	8.2	11.1

자료: 한국복지패널 7차 데이터(기준년도: 2011년)

그러나 일을 하는 경우에 있어서는 고소득층 여성이 상용직 일자리에 종사하는 비율이 저소득층 여성에 비해 상대적으로 높았다. 일하는 여성을 100으로 환산했을 때 상용직 고소득층 여성의 비율은 46.5%에 이르는 데 비해, 저소득층 여성의 경우 36.1%가 상용직 일자리를 가지고 있는 것으로 나타났다. 여성의 비경제활동비율이 소득계층별로 크게 차이가 나는 결과로, 저소득층 여성의 평균적인 본인소득이 가장 높게 나타난다. 그러나 경제활동을 하지 않는 여성을 제외할 경우 여성의 소득은 고소득층 여성이 가장 높은 2,135만원, 저소득층 여성 2,045만원, 중산층 여성 1,729만원 순이다.

여성의 경제활동으로 인해 계층의 변화가 상당히 일어나고 있는 것으로 확인되었다. 여성 본인의 소득을 제외할 경우 저소득층(중위소득 50% 미만)으로 분류되는 가구의 비율은 19.2%에 이르렀으나, 여성의 소득을 포함하는 경우 그 비율은 12.7%로 6.5%p 줄어들었다. 중산층(중위소득

3) 분석을 위해 한국복지패널 원자료(Wave 2012)에서 개인조사 데이터에 가구변수를 결합한 머지데이터를 활용하였다. 분석 대상을 25~54세 주연령 여성으로 제한함으로써 최종적으로 분석에 사용된 대상은 2,775명이다. 여성의 경제활동 참가 여부에 영향을 미치는 개인과 가구의 특성을 확인하기 위하여 로짓분석을 활용하였다. 종속변수는 2011년 당시 경제활동참가 여부이다.

50~150%)의 비중은 57.8%에서 66.4%로 증가하였으며, 고소득층(중위소득 150% 이상)의 비율은 23.0%에서 21.0%로 약간 감소한 것으로 나타났다. 이와 같이, 여성의 경제활동은 중산층 강화에 상당한 기여를 하는 것으로 나타났다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 여성의 소득을 포함하여 가구 경상소득을 산출할 경우, 이를 제외했을 때 저소득에 속하던 가구 중 44% 정도가 중산층 이상으로 올라섰다. 여성 소득을 제외했을 때, 중산층이던 가구 중 3.8%는 저소득층으로 하향이동, 8%는 고소득층으로 상향이동했다. 이에 비해, 고소득층이던 가구의 약 30% 정도는 중산층으로 하향이동했다. 이러한 결과로 볼 때, 여성의 소득은 특히 저소득층의 소득과 계층 상승에 크게 기여하는 것으로 평가된다.

〈표 3-3〉 여성의 경제활동 참가 후의 계층 변화

(단위: %)

구분		비율	본인소득 제외시 계층			
			저소득층	중산층	고소득층	전체
			19.2	57.8	23.0	100.0
본인 소득 포함시 계층	저소득층	12.7	54.9	3.8	0.0	12.7
	중산층	66.4	44.0	88.3	29.9	66.4
	고소득층	21.0	1.1	8.0	70.1	21.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국복지패널 7차 데이터(기준년도: 2011년)

다음으로 여성 경제활동 참가 결정요인을 밝히기 위하여 경제활동참가 여부를 종속변수로 하여 로짓분석한 결과가 아래 표에 제시되어 있다. 분석 결과, 인적 자본의 대표적 변수라 할 수 있는 교육수준은 여성 경제활동 참가에 긍정적인 효과를 가지는 것으로 나타났다. 무엇보다도 현저한 특징은 대학원 이상의 고학력 여성들의 경제활동 참가율(73.2%)이 두드러지게 높다는 점이다. 이들 중 25.9%가 관리직 및 전문직, 47.3%는 사무직이나 서비스직에 종사하고 있어 상대적으로 안정적인 일자리를 점유하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 저소득 여성을 종속변수로 하는 모형을 제외한 모든 모형에서 대학원 이상의 학력은 여성의 경제활동에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이외에도 대부분의 모형에서 교육수준이 높을수록 경제활동에 참가할 가능성이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 신고전 노동공급모델에 기반하고 있는 국내외 연구 결과들(Leigh, 2010; Munasinghe, Reif & Henriques, 2008; Gustafsson & Kenjoh, 2008; 강신욱, 2009)과도 일치한다.

둘째, 연령 효과는 유배우 여성에서만 두드러지는 것으로 나타났다. 유배우 여성 전체를 대상으로 할 때 연령효과는 양으로 나타나 25~39세보다는 40~45세 여성의 경제활동 참가가 더 활발한 것으로 나타났다. 그러나 이들 두 집단을 분리해서 분석했을 때는 연령이 더 이상 유의미하지 않을 뿐 아니라 음의 효과를 가지는 것으로 나타난다. 이는 주로 35세를 기점으로 여성의 경력 단절이 발생하고 50대 이후 노동시장에서 퇴장하는 여성이 늘어나는 현상을 반영한다고 볼 수 있다. 실제로 앞서

살펴본 바와 같이, 여성의 경제활동 참가율은 25~29세(68%)와 45~49세(66.4%)에서 가장 높게 나타나고 30~39세 사이에 낮은 쌍봉 형태를 띠고 있다. 이 시기 여성의 노동시장 퇴장 문제, 즉 여성의 경력단절 문제를 해결하는 것이 여성 노동시장 참가를 증가시키기 위한 핵심적 과제가 될 것으로 보인다.

〈표 3-4〉 여성 경제활동 참가 결정요인(로지분석 결과 요약)

구분	비경험 포함여부		소득계층			유배우		
	포함	비포함	저소득	중산층	고소득	전체	25-39	40-54
연령(25~39세=0)								
40~54세	+	+	-	+	+	+	**	-
교육수준(중졸 이하=0)								
고졸 이하	+	*	+	**	+	+	+	**
전문대졸 이하	+	*	+	***	+	*	+	**
대졸 이하	+	***	+	***	+	**	+	**
대학원 이상	+	***	+	***	+	***	+	***
유배우(무배우=0)								
최근 직장 고용형태(비정규직=0)								
정규직	-	**	-	*	-	-	*	+
고용주 및 자영자	+	+	+	-	+	+	**	+
무급가족종사자	+	*	-	***	+	+	**	+
기타(비해당)	-	*	-	*	+	-	*	-
요보호자 유무								
0~2세 아동 유무	-	***	-	**	-	-	***	-
3~5세 아동 유무	-	**	-	*	-	-	**	-
6~9세 아동 유무	-	***	-	***	+	-	***	-
노인 유무	+	*	+	*	-	+	**	+
장애인 유무	-	***	-	***	-	**	**	-
배우자 산업(1차산업=0)								
2차산업								*
3차산업								*
경상소득	-	***	-	***				***
소득제공	+	**	+	***				*

셋째, 최근 직장의 고용형태는 다양한 의미로 해석될 수 있다. 대체로 최근 직장이 정규직인 경우 비정규직에 비해 여성 경제활동 참가 확률이 낮은 것으로 나타났다. 이는 현실에서 여성의 일자리가 정규직보다 비정규직에 널리 분포해 있음을 암시할 수도 있고, 다른 한편 마지막으로 일했던 직장이 정규직 일자리였던 여성의 경우 의존임금이 높아 상대적으로 경제활동참가에 어려움이 따를 수 있음을 시사할 수도 있다. 한편, 최근 일했던 적이 없는 여성(비해당)의 경우 경력을 쌓을 기회가 없었다는 점에서 경제활동 확률이 떨어지는 것으로 추정된다.

넷째, 여성 경제활동 참가와 관련해서 핵심적인 변수라고 할 수 있는 아동의 유무는 예상할 수 있는 바와 같이 대부분의 모형에서 매우 유의미한 변수로 확인되었다. 그러나 주지해야 할 부분은 소

특계층별로 구분해서 분석한 결과 저소득층과 고소득층(6~9세 아동 제외)에서는 가구 내에 돌봐야 할 아동이 존재하는 것이 그들의 경제활동에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난 점이다. 이는 앞서도 언급한 바와 같이, 저소득 여성의 경우 가구 경제상의 문제로 인해 아동양육의 기회비용과 의증임금이 상대적으로 낮아 아동의 유무가 이들 여성의 취업 결정에 상대적으로 영향을 미치지 않는 결과가 나타난 것으로 추정된다. 반면 고소득층 여성의 경우 초등학교 저학년의 아동이 있는 경우만 취업에 부정적 영향을 미칠 뿐 영유아의 존재는 취업에 의미있는 영향을 미치지 않았다. 이들은 고학력의 전문직 종사자가 상대적으로 많고, 경제적 여력으로 인해 가사와 양육 부담의 외주화가 가능하다는 점이 이러한 결과로 나타난 것으로 보인다. 즉, 영유아가 이들의 취업 결정에 큰 영향을 미치지 않는다는 결과는 동일하나, 그 원인은 상이하게 해석될 필요가 있다. 한편 유배우 여성만을 대상으로 했을 때도 9세 이하 모든 아동의 존재는 어머니의 취업 결정에 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 3~5세 유아의 영향도는 상대적으로 낮았다. 이는 최근 몇 년간 보육의 양과 질이 개선되고 공적인 보육 지원제도가 정착되어 감에 따라 이들 연령층 아동에 대한 양육 부담이 다른 연령층 아동에 비해 상대적으로 줄어든 결과일 것으로 추정해 볼 수 있다. 이것이 사실이라면 이는 '양육의 사회화'가 빚어낸 새로운 풍경일 수 있으며, 이를 바탕으로 영아를 위한 육아휴직제와 초등학생에 대한 보육과 교육 시스템도 좀 더 '친취업'적 접근이 시도되어야 할 부분이다⁴⁾.

4. 기혼여성의 경제활동이 소득불평등에 미치는 영향

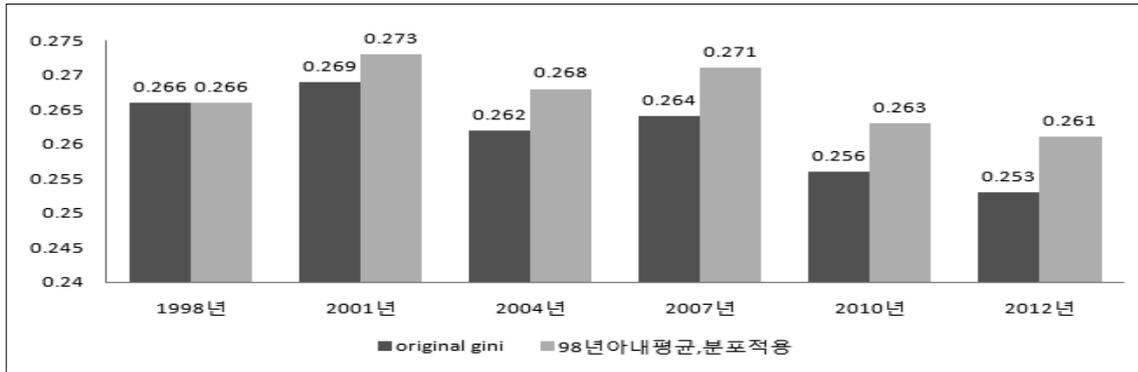
마지막으로, 모의실험 방식을 통하여 여성의 경제활동 참여가 가구수준의 불평등에는 어떤 영향을 미치는지를 확인하였다⁵⁾. 분석 결과, 다른 모든 소득요인들이 동일하다고 할 때, 1998년의 평균(2010년 불변가격)과 소득분포를 대입했을 경우 모든 연도에서 소득불평등이 증가했으며 이 차이는 최근으로 올수록 더 커진다. 1998년 이래 아내 소득의 평균 및 소득분포 개선이 가구소득불평등(경상소득기준 지니계수로 측정)을 감소시키는 역할을 했음을 알 수 있다(아래 그림 3-6 참조). 이와 같은 결과는 두 번째 상황, 2012년 아내평균과 분포를 대입하여 모의실험을 한 결과에서도 확인된다(그림 3-7). 즉 최근 년도인 2012년 아내평균과 분포를 대입했을 때 1998년과 1998년 2001년 2007년의 경우 지니계수가 감소했으며 2004년과 2010년은 변화가 없는 것으로 나타났다. 이 결과 역시 최근으로 올수록 여성의 소득기여가 불평등을 감소시키는데 기여한 것으로 해석될 수 있다. 세 번째 모의실험은 아내소득이 0인 경우를 가정한 것이다(그림 3-8). 즉 각 연도에서 아내의 소득이 없는 가상적 상황을 적용했을 때 원래의 소득불평등으로부터 어떤 변화가 나타나는지를 분석했다.

4) 심층인터뷰에서 몇몇 엄마들은 보육시스템이 어느 정도 자리잡아감에 따라 3~5세 아동에 대한 육아부담은 실질적으로 많이 줄어들었으나, 초등학교 저학년의 경우 오히려 양육 및 교육비 부담은 물론이고 방과후 공백 시간에 대한 고민이 더 깊다고 토로한다.

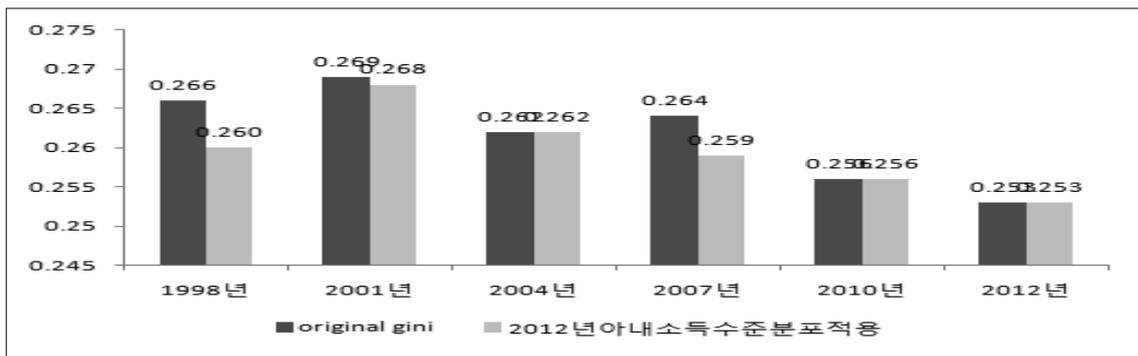
5) 연구자료는 대규모 자료로서 비교적 장기간 부부소득 변화를 볼 수 있는 가계동향조사(구 도시가계조사)를 이용했다. 가계동향조사는 1980년대부터 자료가 있지만 1997년까지는 배우자 정보가 제공되지 않는다. 동일조사의 시계열 자료를 확보한다는 점에서 가계동향조사 1998년부터 가장 최근 자료인 2012년까지를 분석자료로 선정했다. 아내소득 기여를 분석할 가구는 도시근로자 유배우가구중 여성연령이 25~54세(핵심근로연령)인 가구로 제한했다.

아래 그림에서 나타나듯이 아내소득의 ‘기여’가 없었다면 모든 연도에서 가구불평등이 증가한 것으로 나타났다.

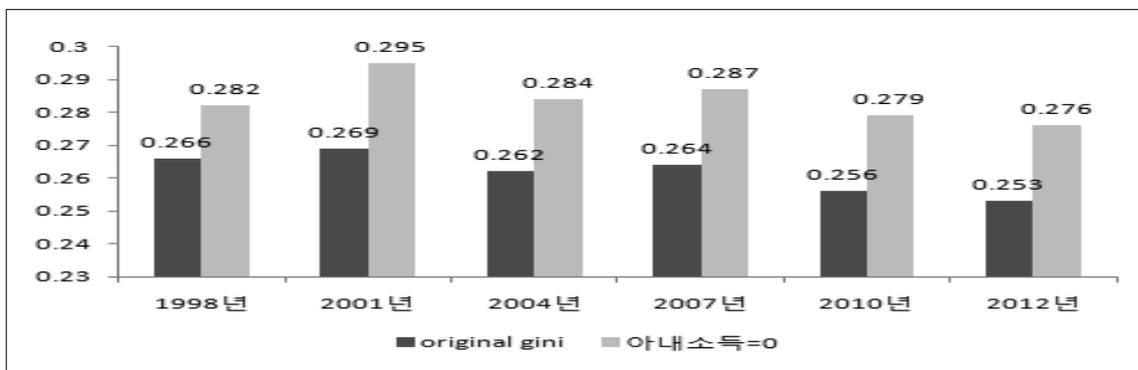
[그림 3-6] 아내소득 변화시 지니계수 변화(1998년 아내 평균과 분포로 통제)



[그림 3-7] 아내소득 변화시 지니계수 변화(2012년 아내평균과 분포로 통제)



[그림 3-8] 아내소득 변화시 지니계수 변화 (아내소득=0)



최근 들어 소위 동류혼, 유유상종혼 경향의 강화가 가구불평등을 악화시킬 것이라는 우려가 증가했지만, 1998년 이후의 동향을 분석한 결과 최근까지 아내소득의 변동은 불평등을 증가시키는 것이 아니라 감소시키는 방향으로 작용했음을 알 수 있다. 노동공급의 전반적인 증가로 인한 ‘고용효과’

와 저소득층 아내의 노동공급으로 인한 평등효과가 주요했다. 그럼에도 불구하고 저소득층 아내의 노동공급은 이미 70% 수준에 도달해있기 때문에 앞으로 저소득층 일자리를 공급하는 방식은 불평등과 관련하여 큰 개선효과가 없을 것이다. 저소득층 아내의 노동공급을 통해 가구소득 불평등 완화는 저소득층 아내들의 노동시장참가율이 이미 높기 때문에 시효만으로 되었다는 진단(장지연·이병희, 2013)도 있다. 저소득층 아내들이 취업해있는 일자리의 질을 높이는 등 노동시장 불평등을 감소시키는 노력이 불평등 효과를 감소시킬 수 있을 것이다.

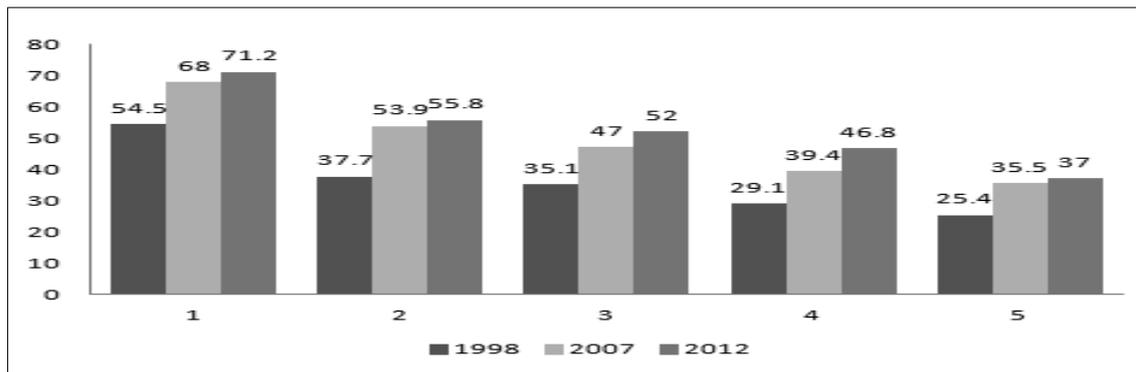
〈표 3-5〉 연도별 아내(25~54세) 취업률 변화(25~54세)

(단위: %)

연도	1998	2001	2004	2007	2010	2012
고용률	36.4	42.3	47.5	48.8	52.6	52.6

〔그림 3-9〕 남편소득분위별 아내고용률

(단위: %)



5. 연구 결과의 정책적 시사점

현정부의 핵심적 국정목표 중 하나는 “고용률 70% 달성: 일하고 싶으면 누구나 일할 수 있는 국민행복시대”이다⁶⁾. 최근 관련부처 합동으로 국정목표를 달성하기 위한 향후 5년의 로드맵과 세부 목표를 설정하면서 정책 추진에 탄력이 붙을 것으로 기대된다. 이와 더불어 목표가 현실화되기 위해서는 여성고용 친화적인 정책적·기업적·사회적 노력이 병행되어야 할 것이다. 관련하여 본 연구 결과에 바탕을 두고 여성고용활성화를 위한 몇 가지 정책적 제언을 덧붙이고자 한다.

6) 그러나 여기에서 부제는 ‘여성’에만 대상을 제한해 놓고 보면 포괄적이지 않은 면이 있다. 지금까지 살펴본 바에 의하면, 여성의 경우 ‘일하지 않을 수만 있다면 일하지 않는’ 그래서 가정 경제가 허락된다면 ‘일’을 포기하고 ‘가사와 육아’에 전념하는 것이 다반사이다. ‘일하고 싶어도 못하는’ 것이라기보다는 ‘일하고 싶지 않아서 안하는’ 경우가 비경제활동 여성 중 상당수라는 의미이다. 그러므로 만약 국가의 잠재성장률 제고와 지속가능한 성장의 측면에서 고용률 증가가 필수적인 것이라면, ‘일하고 싶으면 누구나 일할 수 있는’과 함께 좀 더 근본적으로 ‘누구나 일하고 싶게 만드는’ 것도 여성 고용활성화와 관련해서는 중요한 과제로 설정되어야 할 것이다.

첫째, 여성 일자리 불일치(mis-match) 현황을 파악하고 여성의 수요에 기반한 일자리 창출이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이, 최근 여성의 경제활동 동향을 보면 사회서비스 관련 일자리가 크게 증가하였고, 무급가족종사자는 크게 줄어든 대신 상용직과 임시직 비중이 꾸준히 증가하고 있다. 또한 비정규직의 비율이 40% 이상으로 남성에 비해 매우 높은 편이다⁷⁾. 이와 같이, 전반적으로 여성 일자리는 서비스·판매업에 편중되어 있으며 일자리 질과 안정성이 낮은 데 비해, 현재 비경황 여성은 상대적으로 의증임금이 높은 중산층 이상 고소득층에서 높게 나타난다. 즉, 공급되는 일자리(vacancy)와 잠재적 일자리 수요(비취업여성 특성) 간의 불일치가 심하다는 것이다. 여성 일자리 질을 전반적으로 높이려는 노력과 아울러, 여성고용률을 높이기 위해서는 비경황 여성들의 수요와 욕구를 파악하고, 이들을 노동시장으로 끌어들이 수 있는 매력적인(일자리 질, 임금수준, 근로시간 등의 측면에서) 일자리의 확대가 중요하다.

이를 위해서, 먼저, 현재 비경제활동인구의 취업 의향과 수요, 욕구를 파악할 수 있는 대표성있는 조사가 선행될 필요가 있다. 현재 통계청에서는 「경제활동인구조사」가 매년 실시되고 있지만, 비경제활동인구에 대한 체계적인 조사는 부재하다시피하다. 비경제활동인구의 가구 여건, 취업 욕구, 미취업 사유, 의증임금 등에 대한 구체적인 조사 결과에 바탕을 두고 여성 고용 증진의 목표와 방향을 설정해야만 효과성과 효율성을 높일 수 있을 것이다. 둘째, 현 정부에서 추진되고 있는 시간제 일자리 창출확산⁸⁾도 방향성 측면에서 옳은 일이지만⁹⁾, 이 때 ‘시간제 일자리’의 유연안정성(flexicurity)¹⁰⁾을 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 중산층 이상의 비경황여성의 경우 일자리의 자기통제 여지와 안정성을 중시할 가능성이 크기 때문이다. 셋째, 임금이 다소 낮더라도 ‘일의 의미’를 찾을 수 있고 성취감을 줄 수 있는 일자리를 창출하는 것이 중요하다. 비경황 여성들이 일하고 싶게 만들 만한 유인이 필요하다는 것이다. 전공이나 취미를 살린 소규모(혹은 무점포) 창업, 협동조합이나 마을만들기와 같은 사회적 경제 영역에의 진출, 문화단체나 시민단체의 유급활동, 프리랜서형 전문직종 등 의미를 찾을 수 있는 일자리를 발굴해내고 확대해 나갈 필요가 있다. 특히, 경제적 여력이 어느 정도 있는 여성의 경우 금전적 목적 못지않게 ‘일로부터 얻어지는 활력’에 의미를 둘 가능성이 크기 때문에 이러한 일자리에 주목할 필요가 있다. 넷째, 교육과정에서부터 양성평등과 여성의 독립성을 고취시키는 내용이 강화될 필요가 있다¹¹⁾. 유교문화 전통이 여전히 남아 있는 우리나라에서, 상당수 여성들이 배우자와 자녀로부터 의미와 정체성을 얻고자 한다¹²⁾. 물론 그 자체의 옳고 그름에 대한 판

7) 여성은 전체 임금근로자(7,618천명) 중 약 40% 이상(3,084천명)이 비정규직 일자리에 속해 있어, 26.2%인 남성 비정규직 비율을 크게 상회한다(e-나라지표)

8) 2012년 시간제 일자리는 149만개이며, 이를 2017년까지 242만개로 확대하는 것이 “고용률 70% 로드맵”의 목표 중 하나로 설정되어 있다.

9) OECD 국가의 고용률과 시간선택제 근로의 비중 사이에 정(+)의 상관관계가 확인된다(금재호, 2013).

10) 네덜란드가 유연안정성을 통해 여성 고용률을 증가시킨 대표적인 나라로 꼽힌다. 네덜란드에서는 여성 경제활동참여인구의 60.5%가 시간제 근로자로 분류될 정도로 시간제 근로가 일반화되어 있다. 이 나라에서는 「시간제 근로자에 대한 차별 금지법」(1996)을 제정하여 근로조건과 임금, 사회보험가입 등에서의 차별을 없앴다.

11) 핀란드 출장 당시, 인터뷰했던 인구연구소(Institute of Population Research)의 Docen Anna Rotkirch 박사는 “핀란드 여성은 배우자나 자녀 유무와 관계없이 일하는 것이 당연하다고 생각하느냐?”는 질문에 오히려 이상하다는 듯이 “그렇다”고 단호하게 응답했다. 실제로 핀란드 주 연령층 여성들의 경제활동참가율은 90%에 육박한다.

12) 2011년 통계청 사회조사 결과에 의하면, 여성이 직업을 가지는 것이 좋다는 응답은 94.3%로 비교적 높게 나타났지만,

단은 유보하더라도, 여성의 독립성과 정체성이 여성 경제활동 여부와 무관치 않다는 점에서만 보면 교육을 통해 양성평등의식과 독립성을 고취하는 것은 미래 여성 고용 활성화를 위해서는 중요한 과제이다.

둘째, ‘취업맘 친화적’ 보육정책과 교육정책의 재편이 요구된다. 여성에게 매력적인 일자리가 제의된다 하더라도 육아 문제가 해결되지 않는다면 특히 경제적 여력이 어느 정도 있는 여성들이 취업에 나서기는 쉽지 않다. 본 연구 결과에서도 영유아의 존재는 특히 중산층 여성들의 경제활동을 저하시키는 변수 중 일관되게 유의미한 변수로 확인되었다. 따라서 여성의 일-가정 양립을 위해서는 무엇보다도 일하는 여성의 양육과 교육 부담을 실질적으로 덜어주는 ‘보육과 교육의 사회화’가 뿌리 내려야 한다. 보편적 무상보육이 실현되었다고는 하나, 현재의 보육시스템은 취업맘 친화적이라고 보기 어려운 측면이 상당수 발견된다. 실제로, 민간보육시설에서 (3시간을 맡기든 12시간을 맡기든 보육료는 동일하기 때문에) 취업맘 자녀를 꺼려하는 경우가 흔히 발생하고 있으며, 특히 영아에 대한 안전대책도 취약한 것으로 평가된다(심층 인터뷰와 전문가 인터뷰 결과). OECD에서 근로시간이 가장 긴 우리나라에서 12시간 이상 보육을 원하는 취업맘은 많으나 장시간 안전하게 맡길 수 있는 보육시설에의 접근성은 떨어진다. 초등학교 저학년 아동은 취업맘에게 더 큰 고민을 안겨 준다. 앞서 살펴본 바와 같이, 오전 수업 이후 부모의 퇴근 시간까지의 공백기를 어디에서 어떻게 보내야 할지가 막막한 것이 현실이다.

취업맘 친화적인 보육시스템 정비와 관련해서 첫째, 취업맘 자녀의 비율이 높은 보육시설에 대한 인센티브 시스템과 취업맘 자녀를 의도적으로 배제하는 보육시설에 대한 패널티를 동시에 강화할 필요가 있다. 둘째, 직장 어린이집과 국·공립 어린이집을 확대해야 한다. 국·공립어린이집은 2012년 현재 2,203개소로 전체 어린이집(42,527개소)의 4.8%에 불과하며, 직장어린이집은 이보다도 훨씬 적은 523개소 1.2%에 불과하다(보건복지부, 2013). 국·공립어린이집에 대한 공적 투자를 확대하고, 직장어린이집 설치 요건을 완화하며 지원을 확대하는 등 보육인프라를 강화함으로써 취업맘이 안심하고 일할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 아울러 시간연장 보육, 24시간 보육 지정 보육시설을 확대함으로써 취업맘의 접근성과 선택권을 높여야 한다. 셋째, 초등학교 저학년 아동의 방과후 부모의 퇴근시간까지 공백기를 안전하고 유익하게 보낼 수 있도록 체계적인 정책과 프로그램 개발이 요구된다. 물론 현재도 대부분 학교에서 방과후 교실이 운영되고 있지만 그 시간이 짧고, 내니(nanny)의 활용에는 상당한 비용이 소요될 뿐만 아니라 내니의 자질을 검증하기도 어렵다. 방과후 교실, 공부방, 지역아동센터, 안심귀가서비스, 사교육, 내니 등 다양한 자원을 체계화하고 아동의 동선을 최소화하는 등 맞춤형 방과후 프로그램 개발이 요구된다. 넷째, 향후 추가적인 보육·교육 제도나 관련 정책 설계시 ‘여성의 고용영향평가’를 사전에 시행할 필요가 있다. 한 번 도입된 정책은

이 중 절반인 50.6%만이 가정일에 관계없이 직업을 가지는 것이 좋다고 응답하였으며, 나머지 절반은 결혼전(4.7%), 첫 자녀 출산까지(7.1%), 자녀 성장후(14.1%), 결혼 전과 자녀 성장 후(23.5%) 등 출산, 육아와 일을 병행하는 것에 대해 부정적인 견해를 보였다. 20~29세 여성 응답자조차도 94.2%가 직업을 가지는 것이 좋다고 응답한 사람 중 61%만이 가정일에 관계없이 직업을 가지는 것이 좋다고 응답했다.

불가역성으로 인해 되돌리거나 수정하기가 매우 어려운 만큼 관련 정책이 특히 여성의 고용에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 사전에 검토하고 비유인요소가 있다면 도입에 신중을 기하거나 개선방안을 모색해야 할 것이다.

셋째, 우리나라의 노동시장과 복지 지형 자체를 Orloff(2006)가 말하는 바의 ‘친여성적’으로 변화시켜야 한다. ‘친여성적’이 ‘반남성적’임을 의미하지 않을 뿐만 아니라 오히려 ‘친남성적’이기도하다는 점은 주지의 사실이다. 우리나라의 정규직 남성중심의 노동시장과 기업문화는 여성 경력단절의 주요 원인으로 지목되곤 한다. 본문에서 확인된 바, 서구 국가들에서 1980년대 이전에 나타났던 M자형이 역U자형으로 전환되는 시점에 공공부문 종사자와 관리자, 전문가 비율 상승, 남녀 간 임금격차 등 고용격차 감소 등이 공통적으로 확인된다. 이들 ‘전환국’들은 여성들의 ‘결혼·출산’으로 인한 경력 단절-성별 격차 확대’라는 악순환고리를 끊고 ‘경력축적-성별 격차 축소’라는 선순환고리로 들어서면서 여성 고용률이 크게 높아졌으며 이 과정에서 보육의 사회화, 육아휴직제도의 강화 등 친여성적 고용-복지정책이 중요한 지원군이 된 것으로 평가된다.

우리나라 역시 악순환 고리를 끊기 위해서는 서구의 경험에서 배울 필요가 있다. 무엇보다도 결혼과 출산, 육아로 인한 경력 단절을 사전에 예방하는 다양하고도 실질적인 노력이 제고되어야 한다. 첫째, 무엇보다도 출산휴가·육아휴직의 혜택을 확대하고 강화해 나가야 한다¹³⁾. 출산휴가는 어느 정도 정착되었다고는 하나 여전히 임시직과 같은 비정규직은 이러한 혜택으로부터 배제되어 있는 경우가 많다. 육아휴직의 경우 정규직조차도 기업의 분위기 때문에 눈치를 보거나 업무를 못내는 경우가 많다. 낮은 육아휴직 급여도 현실화될 필요가 있다. 육아휴직이 보편화되어야만 저출산과 여성 고용 활성화 두 마리의 토끼를 잡을 수 있다. 이를 위해서는 과도기 기간 동안 ‘의무육아휴직제도’를 도입하는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 둘째, 노동시장 전반적으로 평균적인 근로시간을 축소해 나갈 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 평균 근로시간은 OECD 평균보다 연간 420시간이나 더 길다. 이러한 상황에서는 근로의 양극화가 일어나기 쉽다. 즉, 외국에 비해 상대적으로 적은 비율의 경활인구는 일에 지나치게 몰입하는 반면, 상대적으로 높은 비율의 비경활인구는 일할 의욕이나 의향을 상실하게 된다는 것이다. 직장에 다니는 남편은 일에 지쳐 가사나 육아를 등한시하게 되고, 전업주부는 가사나 육아를 전담함으로써 일을 할 엄두는 못내는 것이 현실이다. 사회 전체 차원에서 근로시간을 줄이고 일자리를 공유할 수 있는 실질적 방안이 모색되어야 한다. 그래야만 일-가정 양립과 여성 고용의 활성화도 동반 성장할 것이다. 셋째, 기업에서 일-가정양립을 위한 규정을 준수하고 가족 친화적 직장문화를 조성하도록 규제와 인센티브제를 활용할 필요가 있다.

마지막으로, 여성 고용 활성화는 또 다른 주요한 사회적 목표라 할 수 있는 사회적 불평등 및 격차 축소와 동일한 방향성을 갖도록 추구되어야 한다. 즉, 여성 고용 활성화는 중산층을 강화하고 불평

13) 육아휴직제도의 사용률은 지속적으로 높아지고 있으나, 여전히 전체 아동의 20%에 미치지 못하는 적용률을 보이고 있다. 2001년 출산전후휴가 사용자 대비 육아휴직 사용자는 16.6%에 불과하였으나, 그 수가 지속적으로 증가하여 2012년에는 출산전후휴가를 사용자 중 육아휴직을 사용하는 비율이 68.6%로 나타났다. 전체 출생아 중에서 육아휴직 사용자 수의 비율을 살펴보면 역시 점차 증가하는 추세이기는 하나 ‘12년을 기준으로 하더라도 15%에 미치지 못하는 13.2% 수준이다 (김은지, 2013).

등을 완화하는 지향성을 가져야 하며, 최소한 불평등과 격차를 증가시켜서는 안된다. 분석 결과에 의하면, 적어도 지금까지는 여성의 경제활동이 중산층을 강화하고 불평등을 완화하는 데 기여한 것으로 평가된다. 그러나 동류혼 경향과 향후 고용 증가의 주요 대상 집단이 중산층 이상의 여성이 될 가능성이 맞물리면서 지금까지의 여성 경제활동 참가의 긍정적 효과가 역전될 수도 있음은 주지의 사실이다. 따라서 향후 ‘괜찮은 일자리’ 창출도 중요하지만, 현재 여성들이 진출해 있는 일자리의 질을 제고하는 것도 여성 고용과 관련해서 주요한 정책적 목표가 되어야 한다.

관련해서, 첫째, 사회서비스 일자리를 포함한 여성이 집중된 일자리의 질을 제고할 필요가 있다. 특히, 사회서비스 일자리는 향후 일자리 창출의 ‘블루오션’이 될 것이라는 평가가 많지만, 임금, 근로조건, 안정성, 4대 사회보험 가입 등과 관련해서는 열악한 일자리에 포함된다. 또 직무표준이나 영역이 불명확하고 전문성이 낮아 단순 임시·일용직 일자리로 고착화될 우려가 있다. 따라서, 유연안정성, 직무표준, 전문성을 강화하고 근로조건을 개선함으로써 일자리 질을 전반적으로 높여 나가야 할 것이다. 둘째, 정서 및 감정 노동에 대한 안전 규범을 강화할 필요가 있다. 여성이 집중되어 있는 일자리는 대인서비스, 즉 감정노동에 종사하는 일자리가 많다. 백화점, 마트, 상점, 은행, 돌봄서비스 등이 대표적인 예이다. 이들은 상시적으로 고객을 불평, 불만, 폭언, 심지어 폭행에 노출되어 있다. 따라서 이들 직종의 경우 직장 내 고객대응팀을 상설화하고, 심리상담사나 직장 사회복지사를 필수적으로 배치하도록 하며, 의무 휴식시간을 두도록 하고, 산재보상 범위를 확대하는 등의 직장 내·사회적 차원의 안전 규범을 강화해 나가야 한다. 마지막으로, 노동시장 내의 남녀간 임금 격차와 근로조건, 인사상의 차별을 해소해 나가는 실질적인 대책을 마련할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 대학진학률은 여성이 더 높는데 비해, 성별 임금 격차는 OECD 국가들 중 타의 추종을 불허할 정도로 크다. 여성 경력단절이 이러한 임금격차의 주범으로 지목되곤 하지만 그 못지않게 노동시장 내에 존재하고 있는 가시적·비가시적 차별 요인들도 임금격차에 큰 영향을 미친다는 것을 부정할 수 없다. 이러한 차별 요인들을 발견해 내고 이를 근본적으로 시정해 나갈 때만이 여성 고용은 실질적으로 확대될 것이다.

참고문헌(생략)

주제발표 4

사회서비스와 사회적 경제: 사회서비스산업-제3섹터- 고용창출 연계모델

이철선 한국보건사회연구원 연구위원



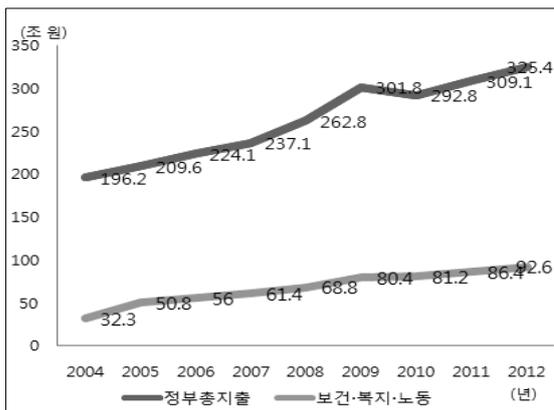
사회서비스와 사회적 경제: 사회서비스산업-제3섹터-고용창출 연계모델

이철선 (한국보건사회연구원)

1. 연구의 배경 및 목적

최근 우리사회의 주요 이슈 중 하나는 소득양극화로 인한 복지수요 증가와 경제성장을 지속할 고용창출력의 감소이다. 1960년대 이후 지속적으로 추진해 왔던 수출중심의 경제성장 전략이 국민총생산액(GDP)을 증가시켜 왔지만 소득재분배 정책의 실패가 우리사회의 중산층 비중을 감소시켰고, 이로 인한 소득감소는 노인·아동 대상의 돌봄 등 복지수요를 점차 증가시키고 있다. 더불어 글로벌 경제위기와 가격경쟁력으로 무장한 중국의 등장, 그리고 저출산 및 고령화로 인한 인구구조의 변화로 인해 국내 고용을 책임졌던 자동차 등 제조업 기반 국내기업들의 고용창출력이 감소하고 있어 향후 복지부분에 대한 재정투입은 가속화 될 전망이다. 따라서 정부는 국가 아젠다로 고용률 70% 달성을 제시하면서 핵심 산업으로서 복지와 고용이 연계가능한 사회서비스산업에 주목하기 시작하였다. 지속적인 복지수요에 대한 재정지출을 고용과 연계해 복지와 경제의 선순환 구조를 구축하기 위함이다.

[그림 4-1] 복지부문 국가예산 추이



자료: 국회예산처(2004~2011). 한눈에 보는 대한민국재정

<표 4-1> 산업별 고용유발계수 추이

(단위: 명, %)

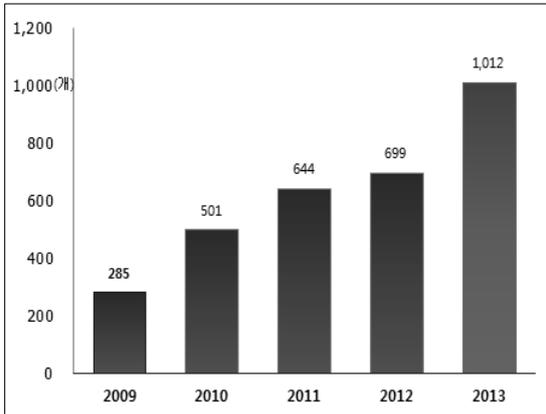
구분(소분류)	06	07	08	09	10	연평균 증가율
일반목적용 기계부품	10.7	10.1	9.0	8.9	9.2	-3.80
가정용 전기기기	9.4	9.1	8.1	8.1	7.6	-5.30
영상 및 음향기기	8.9	8.4	8.5	7.9	8.7	-0.60
자동차	8.7	8	7.2	7.2	6.4	-7.30
선박	8	7.4	6.1	6	5.8	-7.90
반도체	5.4	5.4	5.2	4.9	8.7	12.80
화학섬유	5.2	4.4	3.8	3.3	3.1	-12.20
컴퓨터 및 주변기기	4.6	4.1	3.8	3.6	3.6	-5.90
조강	4.3	3.9	3.1	2.9	2.5	-12.60
석유화학 기초제품	1.7	1.5	1.0	1.2	1.3	-6.10
사회복지서비스	27.3	26.5	33.2	35	37.3	8.10

주: 고용유발계수란 매출 10억 원 증가 시, 산업별 고용유발 규모
 자료: 한국은행(2006~2010). 산업별연관분석 고용표

이러한 상황에서 민간기반의 자생적 복지 충족과 일자리 창출을 목적으로 하는 제3섹터 기관들이 최근에 들어 우리사회에서 주목받고 있다. 2012년 11월에 발효된 협동조합기본법으로 인해 지난 1

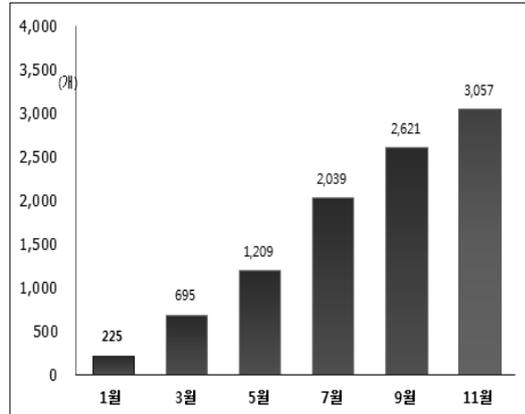
년 동안 3,336개의 협동조합이 설립되었고, 고용노동부의 사회적기업 역시, 1,000개를 넘어섰다. 이에 본 연구는 복지재정의 압박과 고용창출이라는 두 가지 국가적 명제 하에 급부상하고 있는 국내 제3섹터 기관들의 사회서비스 전달체계로서의 가능성과 고용창출력을 탐색해 보고자 한다.

[그림 4-2] 사회적기업 인증추이



자료: 고용노동부, 사회적기업과

[그림 4-3] 협동조합 설립추이('13)



자료: 기획재정부, 협동조합정책과

2. 국내 사회서비스 산업의 현황 및 문제점

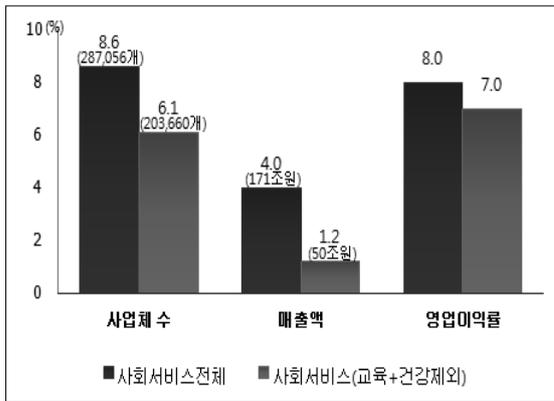
1990년대 중반부터 2013년 현재까지, 한국의 사회서비스 정책은 크게 4단계로 진화되어 왔다. 그 첫 단계는 1990년대 중반부터 저출산과 고령화 등 인구구조 변화에 대응하기 위해 시작된 보육 서비스의 시기이고(영유아보육법, 1991), 2단계는 1997년 외환위기로 양산된 실업문제를 일자리로 연결하기 위해 사회서비스를 복지와 고용의 연계개념으로서 전환한 시기였다. 그리고 3단계는 전자바우처 사업을 도입('07~'10년)하여 사회서비스의 시장화를 추진했던 시기였고, 4단계는 산업으로서 사회서비스 정착을 위해 2011년부터 이루어진 사회보장기본법 개정과 사회서비스 산업 특수분류(안) 도입 등 질적 준비기이다.

<표 4-2> 한국의 사회서비스 발전단계

구 분	태동기	일자리개념 확대기	사회서비스시장 조성기	사회서비스 질적 준비기
의의	- 노인, 장애인외 영유아를 서비스 대상에 포함	- 사회서비스를 고용-복지 연계개념으로 확대	-사회서비스 비용지불에 대한 소비자 권한 부여	- 사회서비스 범위를 사회정책과 연계
시기	- 1990년대 초중반	- 2005~2006년	- 2007~2010년	- 2011년 이후
사회 현상	- 저출산과 고령화	- IMF외환위기로 인한 고용불안	-	-
정부 대응	- 영유아보육법 제정('91)	- 사회서비스향상기획단, 사회서비스혁신추진단 운영 - 사회서비스 확충전략 (기재부, 2006)	- 노인돌봄 등 바우처 도입 - 노인장기요양보험 도입 - 사회적기업제도 도입	- 사회보장기본법 개정을 통해 사회서비스범위를 확대(2012) - 사회서비스산업특수 분류 도입
정책 결과	- 보육시설 5,490개('93) → 42,527('12)	- 여성경제활동참가율 제고	- 바우처업종사자 68만명('12) 바우처이용자64만명('12) -요양시설 1,717개('08) → 23,566개('12)	- 사회서비스 일자리 49만개 ('12)

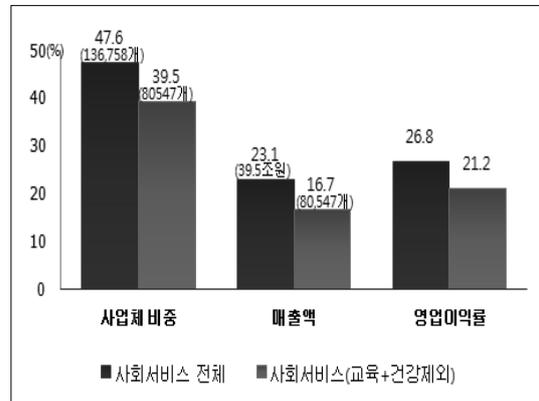
이와 같은 변화 속에서 국내 사회서비스산업의 현황과 문제점을 보건복지부의 사회서비스 산업 특수분류(안)에 따라 2010년 경제총조사 결과와 한국고용정보원의 고용보험 DB를 분석해보면 다음과 같다. 첫째, 사업체 수 측면에서 사회서비스산업은 전산업(335만개) 대비 8.6%(287,056개)을 차지하지만 국가경제의 총산출가치인 매출액 비중에서는 전산업의 4.0%(171조원)에 불과한 것으로 나타난다. 그 이유는 사회서비스 사업체 중 비영리법인, 회사법인 이외에 규모가 작은 개인사업체가 47.6%(13.6만개)나 차지하고 있기 때문이다. 특히 매출액 대비 영업이익률에 있어서 사회서비스산업은 평균 8.0%이지만 개인사업체들은 평균 26.8%로 약 3배 이상 높다.

[그림 4-4] 전산업 대비 사회서비스 사업체 현황



자료: 통계청(2010), 경제총조사 결과를 재분석

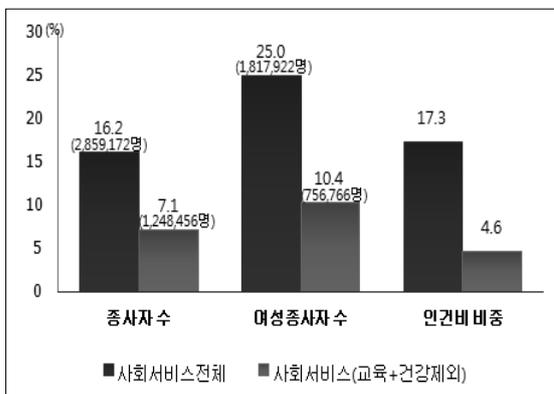
[그림 4-5] 사회서비스 사업체 중 개인사업체 현황



자료: 통계청(2010), 경제총조사 결과를 재분석

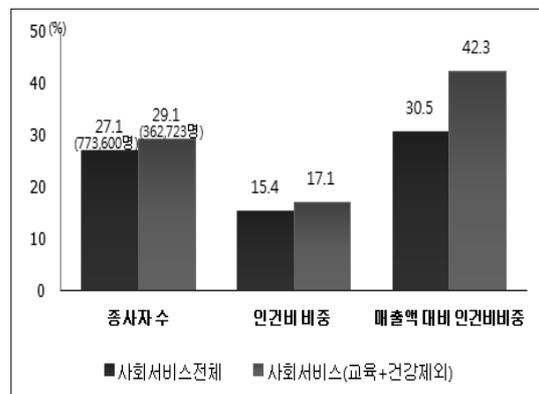
둘째, 고용량 측면에서 사회서비스산업 종사자는 총 2,859,172명으로 전산업(1,764만 명) 대비 16.2%를 차지하고, 산업 종사자 중 63.6%가 여성인 것으로 파악된다. 그러나 사회서비스산업 전체 고용량의 27.1%(약 77.3만 명)을 차지하는 개인사업체들은 매출액 대비 인건비 비중이 30.5%로 회사법인(48.8%), 회사이외법인(50.1%), 비법인단체(50.2%)보다 매우 낮다.

[그림 4-6] 전산업 대비 사회서비스 사업체 고용 현황



자료: 통계청(2010), 경제총조사 결과를 재분석

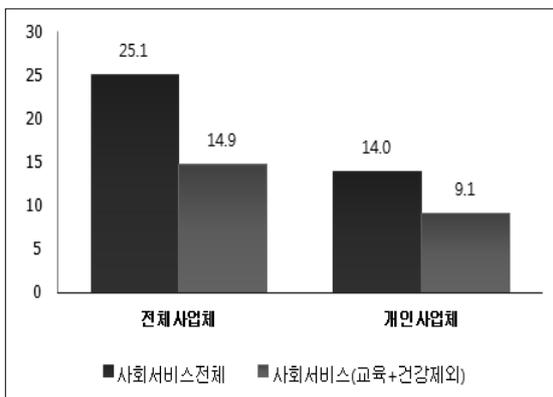
[그림 4-7] 사회서비스 사업체 중 개인사업체 현황



자료: 통계청(2010), 경제총조사 결과를 재분석

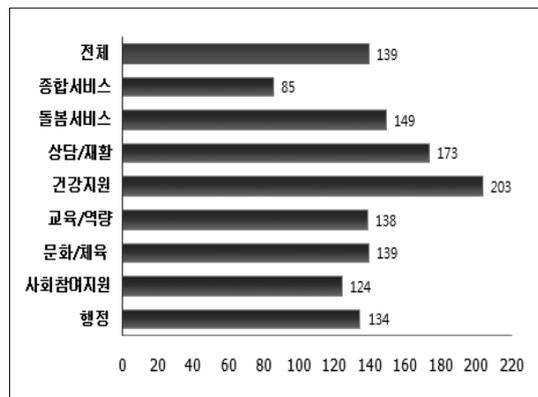
셋째, 고용의 질 차원에서 사회서비스산업 종사자의 1인당 평균 연평균 급여액은 2,510만 원으로 파악되나, 세부적으로 산업의 시장화가 어느 정도 이루어진 교육 및 역량개발 관련 서비스업과 건강지원 서비스업을 제외할 경우에는 1인당 평균 연평균 급여액이 1,490만원으로 낮아진다. 그리고 사회서비스 사업체 중 개인사업체는 연평균 1,400만원으로 더 낮다. 이외에도 고용보험 DB에서 추출한 사회서비스산업의 고용보험 취득자 월 평균 초임수준은 월 139만원으로 연평균 급여로 환산 시, 1,668만원 정도에 불과하였다.

[그림 4-8] 사회서비스 종사자 1인당 연평균 급여



자료: 통계청(2010), 경제총조사 결과를 재분석

[그림 4-9] 사회서비스 산업 고용보험 취득자의 월평균 초임(12)



자료: 통계청(2010), 경제총조사 결과를 재분석

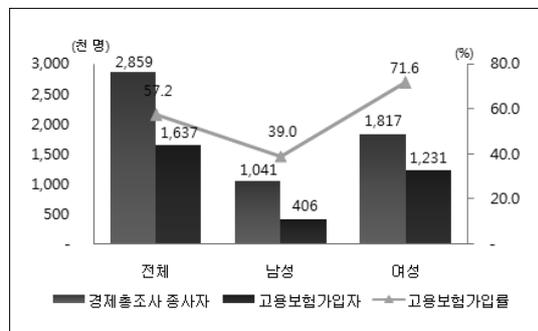
또한, 사회서비스산업 종사자의 고용보험가입률은 여성 피보험자 중심으로 점차 증가하고 있지만, 전체 종사자 대비 57.2%(10)에 불과하고, 여성근로자(71.6%)보다 남성근로자(39.0%)의 가입률이 더 낮다. 그리고 고용보험가입사업장도 55.4%(159천개/287천개)로 낮은 수준이다.

<표 4-3> 사회서비스 산업 고용보험 사업장 및 피보험자 수 추이 (단위: 천명, 천개, %)

구분	사업장 수	사업장 증가율	피보험자 수	피보험자 증가율	남자 피보험자 수	여자 피보험자 수	여성 비중
2008.12	138	-	1,317	-	347	971	73.7
2009.12	149	8.0	1,486	12.8	381	1,106	74.4
2010.12	159	6.7	1,637	10.1	406	1,231	75.2
2011.12	166	4.4	1,797	9.1	441	1,356	75.5
2012.12	177	6.6	1,939	7.9	470	1,468	75.7

자료: 한국고용정보원(2013), 고용보험DB

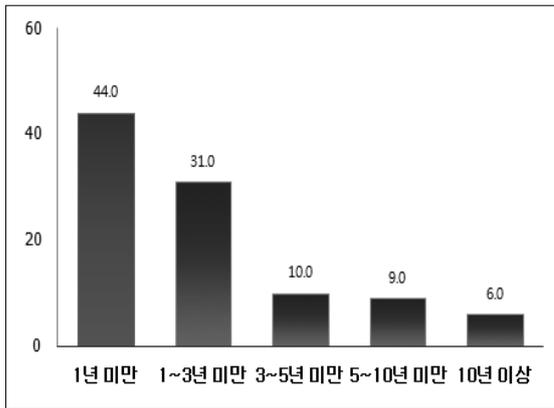
[그림 4-10] 사회서비스 산업 종사자의 고용보험가입률(10)



자료: 통계청(2010), 경제총조사, 한국고용정보원(2010), 고용보험 DB

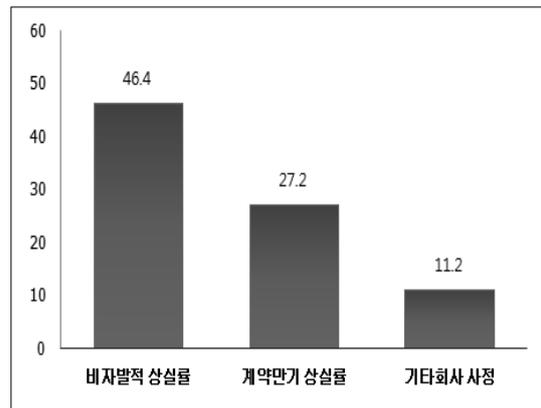
넷째, 고용안정성 측면에서 사회서비스산업 종사자의 근속연수는 전체의 75.0%가 3년 미만으로 매우 짧은 것으로 파악된다. 그리고 고용보험 상실자 중 비자발적 상실률은 46.4%로, 이 중 비정규직 등 계약만기로 인한 상실률은 27.2%, 폐업 등 기타회사사정으로 인한 상실률은 11.2%로 나타나고 있다.

[그림 4-11] 사회서비스 종사자 중 고용보험 취득자의 근속연수



자료: 한국고용정보원(2013), 고용보험DB

[그림 4-12] 고용보험 취득자 중 비자발적 상실자 비중



자료: 통계청(2010), 경제총조사, 한국고용정보원(2010), 고용보험DB

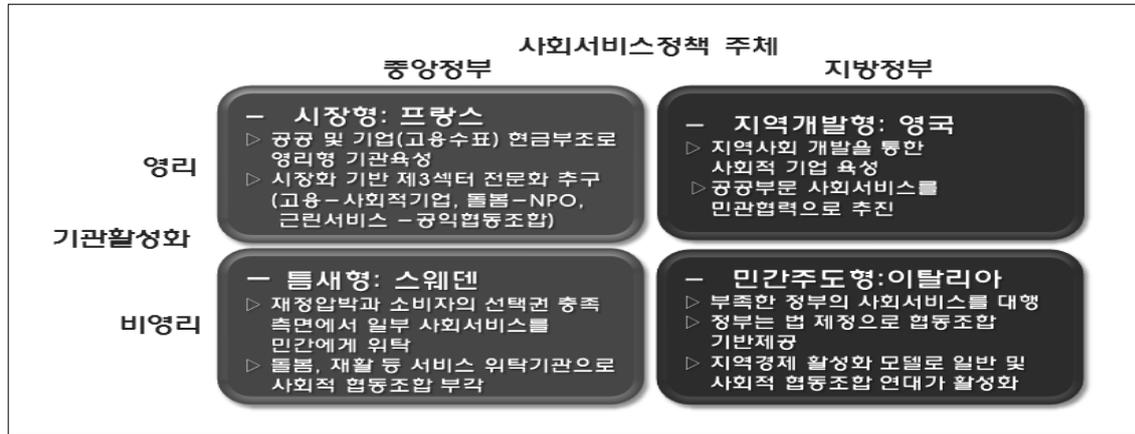
결국, 한국의 사회서비스산업은 전산업에서 차지하는 고용량, 특히 여성근로자의 고용량은 많으나, 매출액 비중은 낮으며 그 이유는 규모가 작은 개인사업체가 사회서비스산업 사업체의 약 48% 정도를 차지하고 있기 때문이었다. 특히 개인사업체의 경우 영업이익률이 약 27% 정도로 타 법인 대비 상대적으로 높은 반면에 매출액 대비 인건비 비중은 약 31%로 낮았다. 이로 인해 사회서비스산업 개인사업체의 종사자 연평균 임금은 1,400만 원 정도에 불과하고, 고용보험가입률 역시 57%로 낮으며, 근속연수는 3년 미만이 75%에 달하는 등 전반적인 고용의 질이 매우 열악한 것으로 파악된다. 이러한 결과는 한국의 사회서비스산업이 대부분 정부의 재정지원 하에 이루어지는 상황에서, 이용자의 선택권을 중심으로 한 시장화가 어려워 규모의 경제를 실현할 수 있는 대규모 법인들의 출현과 진입이 어렵고, 정부도 모든 사회서비스 전달체계를 공공화하기에는 천문학적인 재정투자가 동반된다는 점에서 큰 문제점이 아닐 수 없다고 판단된다.

3. 선진국의 제3섹터 생태계 구축 I : 산업정책-기관육성-고용효과

앞서 본고에서는 한국의 사회서비스 정책과 사업체, 고용효과에 관한 현황을 기반으로 국내 사회서비스산업의 문제점을 살펴보았다. 그 결과 산업측면에서는 시장화의 부족, 기관 측면에서는 영세성, 그리고 고용측면에서는 종사자의 열악한 처우라는 문제점이 파악되었다. 이와 관련하여 본고에서는 유럽에서 활발하게 운영 중인 제3섹터 기반의 사회적경제 기관에 주목하고자 한다. 그 이유는

유럽의 제3섹터 기관들이 사회서비스 산업과 고용에 깊이 관여되어 있고 한국사회에서도 최근에 들어 사회적경제 영역이 부각되고 있기 때문이다. 제3섹터란 정부중심의 공공영역인 제1섹터와 영리 기업 중심의 민간영역인 제2섹터, 어디에도 속하지 않는 제3의 영역에서 정부와 시장이 만족시키지 못하는 재화와 서비스를 제공하는 경제활동 조직들을 말한다. 특히, 제3섹터의 기관들이 지역이나 국가에 필요한 사회서비스를 제공하는 경우, 그 영역을 사회적경제 영역이라 말하며, 따라서 사회적경제 기관들은 사회적·경제적 요소 모두를 가진 비영리조직들로 요약될 수 있다.(OECD). 비록 사회서비스산업 정책상에서 국가별로 약간의 차이가 존재하지만, 유럽의 프랑스와 스웨덴, 그리고 영국과 이탈리아는 시민기반의 제3섹터기관을 사회서비스 제공기관으로 육성하여 고용창출을 극대화한 국가들이다.

[그림 4-13] 해외 4개국의 제3섹터 육성모델 특성



이들 4개국의 공통점을 살펴보면 첫째, 1970년대 말과 1980년대 말 2번에 걸쳐 불어 닥친 오일 쇼크로 인한 경제위기로 인해 복지에 대한 재정압박이 가중되자 그 대안으로서 제3섹터 기관을 적극 육성하기 시작하였다는 점이다. 둘째는 각국 정부가 제3섹터 기관 육성을 위해 기존에 실시하던 사회서비스 정책 사업을 제3섹터기관과 연계하여 추진하였다는 것이다. 프랑스의 경우, 저출산 정책과 연계하여 기업들이 복리후생차원에서 도입한 부조제도인 서비스 고용수표의 수행기관으로서 돌봄협회 소속의 비영리기관을 활용하였고, 동시에 정부의 근린서비스 위탁사업자로 공익협동조합을 육성하였다. 또한 영국은 지역재개발 시, 사업위탁자로 사회적 기업 등을 활용하였다. 셋째는 제3섹터기관의 육성을 고용창출과 연결시켰다는 점이다. 경제위기로 인한 복지재정 압박에 따라 프랑스는 여성 경제활동참가율 제고와 취약계층의 자활을, 스웨덴과 영국은 청년실업 감소를, 이탈리아는 장애인과 이민자 등 취약계층을 중심으로 제3섹터를 통한 자생적인 고용창출을 시도하였다. 그 결과, 프랑스는 232만 명을, 스웨덴은 10만 명을, 영국은 72만 명을, 이탈리아는 115만 명의 고용을 각각 창출하였고, 임금 등 고용의 질적인 측면에서도 일반기업 대비 경쟁력을 보유하게 되었다.

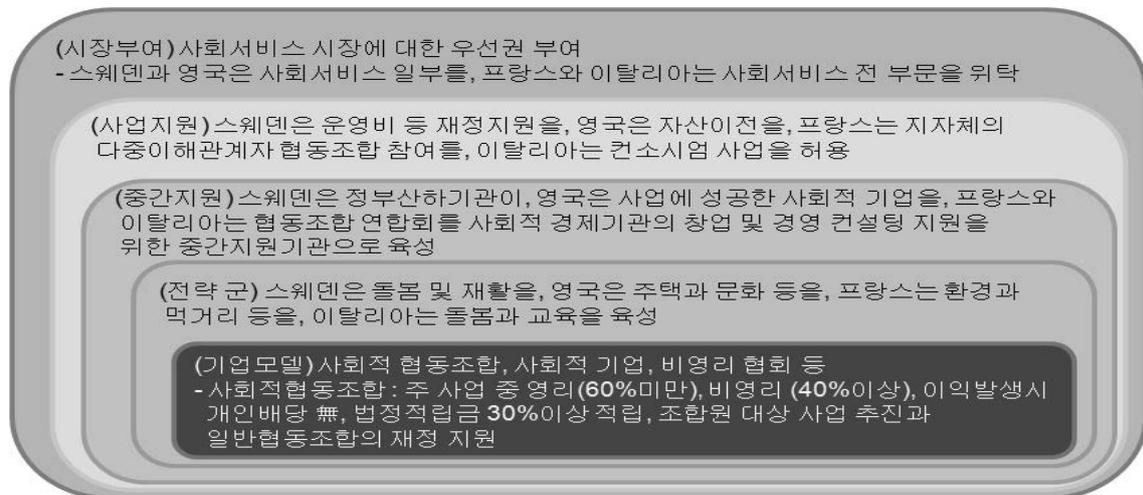
〈표 4-4〉 선진 4개국의 제3섹터를 통한 사회서비스 산업육성과 고용창출 특징 요약

구분	프랑스 (시장형)	스웨덴 (특채형)	영국 (지역개발형)	이탈리아 (민간주도형)
특징	<ul style="list-style-type: none"> - 시장화 기반의 영역별 전문화 추구 - 돌봄은 비영리기관 - 고용은 사회적기업 - 환경은 공익협동조합 	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 사회서비스 민간위탁 - 보육은 부모협동조합 - 재활은 사회적협동조합 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문사회서비스를 민간에 이전 - 민간협력사업 중심 - 영리기반 사회적기업 육성 - 지역개발시 사회서비스 담당 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스를 사회적협동조합에게 위탁 - 정부는 현금급여, 민간은 사회서비스 제공 - 일반협동조합과 연계
산업 정책	<ul style="list-style-type: none"> - 여성 경제활동참가율 제고와 고령화로 산업육성 - 충분한 현금급여 - 기업부조제도인 서비스고용수표 도입 - 1970년대 오일쇼크로 인한 경제 불황으로 사회적 경제 부상 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공화 추진(1991년 이전) - 무료 보육 및 의료, 재가서비스 실시 - 제2차 오일쇼크로 민영화 및 탈중앙화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 1970년대 이전 보편적 복지제도 운영 - 대처정부이후 민영화 추진 - 사회보장제도에서 민간요양시설 이용료 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 1970년대 이전, 근로자 중심의 사회보장제도 운영 - 1970년대 오일쇼크로 인한 청년실업 등으로 사회적협동조합이 서비스 제공
기관 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 반소외법('98)을 통해 사회적 기업제도 도입 - 공익협동조합법('01)으로 공익협동조합 도입 - 사회적경제 기관 22만개('11) - 복지부분 3.3만 개 - 협동조합 2.6만 개 - 공제조합 7,422개 등 - 정부재정 의존도 66.7% 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역고용창출프로그램('82) - 공동육아협동조합 육성 - 사회서비스법 개정('92)으로 민간기관에게 서비스 위탁과 바우처 제도 도입 - 협동조합발전을 위한 국가지원법('01) - 지역경제성장청 지원 실시 - 협동조합 6,497개 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스 제공기관에 대한 경쟁 입찰방식 도입('90) - 제3의길 정책으로 맞춤형 사회서비스 제공('97) - 직접지불제도와 개인예산제도 도입 - 사회적기업 28만개('13) - 근로자 고용기업 7만개 - 협동조합 5,933개 - 이윤발생률 62.5% 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적협동조합법 ('91) 재정으로 사회서비스 위탁기관으로 부상 - 정부조달시장 우선권 부여 - 컨소시엄을 통한 사업허용 - 사회적협동조합 집중 - 전체 협동조합 71,578개 중 사회적협동조합은 13,938개로 19.5%('08) - 매출액 50만 유로 이상이 24.1%
고용 효과	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적경제 기관 고용량 232만 명('11) - 복지부분 91만 명 - 협동조합 30.6만 명 - 공제조합 7,422개 등 - 여성비중 약 70% - 협동조합 상용직 86.2% - 협동조합 임금은 영리기관 대비 113% 수준 	<ul style="list-style-type: none"> - 여성고용이 56.2% - KFO 소속 97,369명 중 복지부분 61,375명 - 19세 이하 아르바이트 임금이 영리기업보다 높음 - 민간영역이나 공무원 대비 동일 수준 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적기업 고용 72만 명 - 일반기업 대비 규모 대 - 여성 관리자 40.1% - 협동조합 고용 22.4만 명 - 대규모 협동조합이 고용의 98%를 담당 	<ul style="list-style-type: none"> - 전체 협동조합 고용량은 115만 명, 사회적협동조합 32만 명('08) - 자원봉사자와 협력사 직원 고용이 가능 - 전체 중 여성이 71.2% - 전체 고용인력 중 76%가 정규직 - 연합회의 노동계약서에 의해 임금이 결정
중간 지원 기관	<ul style="list-style-type: none"> - 2개 유형별로 전문화 - 비영리법인형: 그룹 SOS - 협동조합형: CGScop 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부산하 콤파니언 25개 운영 - 900여개 회원 - 128명 자체인력 보유 	<ul style="list-style-type: none"> - 대상별 맞춤형 기관육성 - 사회적기업 담당 300여개 - 협동조합개발기구 36개 - SDB 등 다양한 기관 설립 	<ul style="list-style-type: none"> - 일반협동조합연합회 산하에 사회적협동조합연합회 3개 - 컨소시엄 형태 사회적협동조합연합회 CGM은 별도 운영

이들 국가들이 사회서비스 영역에서 제3섹터 기관 육성에 성공하게 된 공통적인 요인을 살펴보면 경제적·사회적 요소를 모두 포괄하는 협동조합 등 비영리법인 중심의 기업모델에 전략 산업군, 중간지원조직, 사업지원제도, 그리고 시장부여 정책 등 총 5개의 세부 정책요인들이 유기적으로 연계되었기 때문이다. 첫째, 정부 외 영리기업이 아닌 공익성을 기반으로 한 비영리법인 즉, 협동조합, 사회적기업, 비영리 협회 등을 대안적 기업모델로 사업을 전개하였다. 이들 비영리 기업모델이 기존

의 사회서비스 전달체계와 다른 점은 사회재생 등 비영리사업에 종사하면서 영리사업의 병행 등 정부의존도가 낮다는 점이다. 또한 공공사업 분야에서 자본에 의한 소수의 독재적 의사결정이 이루어지는 주식회사 보다는 1인 1주에 의한 민주적 운영이 가능하도록 설계된 협동조합 모델이 더 적합하다고 판단했다. 실례로 이탈리아의 사회적협동조합을 벤치마킹한 한국의 사회적 협동조합은 주사업 비중 중 60% 미만에 한해 영리사업을, 40%이상에 대해서는 비영리사업을 추진할 수 있고, 사업으로 인한 이익발생시, 개인배당이 없는 대신 조합자산으로서 법정적립금을 30%이상 축적하도록 설계되어 있다. 둘째는 제3섹터 기관이 담당해야할 사회서비스 산업군을 전략적으로 선택해 집중했다는 점이다. 스웨덴의 경우 돌봄 및 재활영역을, 영국은 주택과 문화부문을, 프랑스는 돌봄과 환경·먹거리를, 이탈리아는 돌봄과 영역부문을 제3섹터 기관들의 전략산업 군으로 활용하였다. 셋째는 각국 정부들이 제3섹터 기관들을 육성시키기 위하여 중간지원기관을 차별적으로 육성하였다는 점이다. 중간지원기관이란 사업을 담당하는 제3섹터 기관들을 지원하여 사업경쟁력을 강화시키는 지원기관들로서 자금조달, 경영컨설팅, 교육, 사업조성들의 역할을 담당한다. 따라서 이탈리아와 프랑스는 민간 연합회를, 스웨덴은 정부산하기관을, 영국은 영역별 비영리사업에 성공한 사회적 기업들을 육성하였다. 넷째는 제3섹터기관들의 원활한 사업운영을 위한 사업지원제도를 마련하였다는 점이다. 스웨덴은 기관 운영비의 50% 지원을, 영국은 인건비 대신 사업 거점인 건물 등 자산이전을, 프랑스는 지자체가 조합원으로 참여할 수 있는 다중이해관계자협동조합 제도를, 그리고 이탈리아는 소규모 협동조합들이 컨소시엄을 구성하여 정부조달사업에 참여할 수 있도록 허용하였다. 마지막으로 다섯째는 제3섹터 기관들에게 사회서비스사업에 대한 우선권을 부여했다는 점이다. 다만 프랑스, 영국, 스웨덴은 돌봄·환경 등 사회서비스 일부만을, 반면에 이탈리아는 사회서비스 시장 전체를 위탁하였다는 점에서 차이가 있다.

[그림 4-14] 선진 4개국의 제3섹터를 통한 사회서비스 산업의 성공요인



4. 선진국의 제3섹터 생태계 구축 II: 해외 제3섹터 기관의 비즈니스 모델 분석

본고에서는 국내외 제3섹터기관들의 경쟁력 차이를 파악하기 위하여 제3섹터 기반의 발전단계별 비즈니스 모델 개발에 착수하였다. 만약 국내외 제3섹터 기관들의 경쟁력 차이에 대한 원인을 파악할 수 있다면 향후 지속될 것으로 예상되는 국가과제인 고용창출력 감소와 복지재정의 증가에 대한 대안으로서 제3섹터 기관을 육성하는 방법에 관한 정책적 시사점을 얻을 수 있기 때문이다. 따라서 연구진은 1단계로 경영학의 비즈니스모델 관련 연구들과 가치사슬 연구, 그리고 기업수명주기모델과 생태계 관련 연구들을 검토하였다. 그런 다음 Bekkum(2001)의 협동조합 발전단계 모델을 근간으로 가치사슬연구의 제품 및 서비스의 개발-생산-유통-소비와 관련된 과정과 기업수명주기모델의 기업역량, 기업 생태계 요인 중 공공·유관부처, 경쟁자 등 시장 이해관계자를 고려하여 제품전략 및 개발, 제품 유통 및 생산, 시장 및 소비자, 기업의 내부역량 등 비즈니스 모델상의 4대 핵심전략 요인을 추출하였다. 그리고 각각의 수준을 각각 다음과 같이 설정하였다.

우선 가치사슬상의 최종 종착점인 시장 및 소비자의 경우, 조합원시장과 지역시장, 제한경쟁시장(정부조달시장), 전국경쟁시장 등으로 나누었다. 보통 초기에 설립된 협동조합들은 조합원들의 복지와 이익 확대에 목적을 두기 때문에 목표시장을 조합원 시장으로 설정하게 된다. 이때 조합원시장은 고정고객을 대상으로 한 캡티브마켓(captive market)의 성격이 강하기 때문에 초기 협동조합이 자생적으로 생존할 수 있는 기반을 제공해 줄 수 있다. 이후 경쟁력이 갖추어진 경우에는 조합원 확대를 위해 지역경제에 초점을 맞추게 되고, 정부 및 공공시장 등 제한적 경쟁시장을 거쳐 일반기업과 경쟁하는 완전경쟁시장으로 진출하게 된다. 두 번째로 가치사슬 상의 출발점인 제품전략 및 개발의 경우에는 그 수준을 각 협동조합이 목표시장으로 삼는 시장의 특성을 반영하여 초기 협동조합이 가장 쉽게 생산해 낼 수 있는 필수재로부터 지역 또는 특정 시장에 한정된 틈새재, 그리고 카테고리 킬러인 전문재와 모든 제품을 포괄하는 양판재로 구분하였다. 조합원 중심의 초기 협동조합은 협동조합 설립 자체가 조합원들의 요구에 기반하여 문제점이나 이슈를 해결하기 위한 경우가 많아 가장 보편적인 제품인 필수재를 생산하고, 어느 정도 품질이 안정화되고 난 다음에는 규모의 경제하에서 생산된 잉여제품에 약간의 차별을 부여하여 지역의 일부시장에 판매하는 틈새재로 확대된다. 그리고 공공시장 등 제한된 경쟁시장에서는 전문성이 강조되는 만큼 전문재로 발전하게 되고, 마지막으로 전국시장 등 완전경쟁시장에서 성장하기 위해서는 다양한 고객들의 욕구를 맞추기 위해 각각의 차별화된 제품을 모두 포함하는 양판재를 취급하기 때문이다. 세 번째로 가치사슬상의 생산 및 유통과정의 경우에는 제3섹터 기관들이 자본 등 자원의 제약으로 인해 직접 전국적인 유통망을 구축하기 어렵다는 판단아래 사업연대 수준을 개별 협동조합 → 조합간 연대 → 지역간 연대 → 전국연대로 설정하였다. 협동조합은 읍면 단위의 촌락에서 시작하게 되는데, 이때 가입되는 조합원의 규모는 외국의 사례를 참조하면 최소 3인~7인 정도로 소규모이다. 이후 개별협동조합은 설립 취지와 목적에 따라 점차 연대범위를 넓혀가게 되는데, 일단 유사업종의 협동조합이 연계하는 조합간 연대를 추진하게 된다. 간혹 유사업종 조합간에 상호 M&A 등을 통해 규모의 경제를 추진하지만 대부분 제품

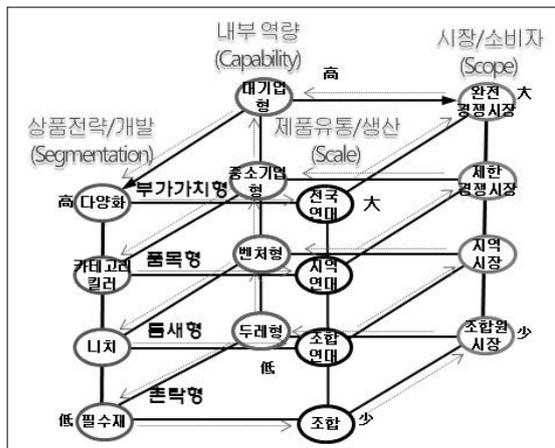
및 서비스에 대한 유통과 생산시설의 직접투자에 대한 위험회피와 협동조합의 정체성을 보전하려는 경향이 높아 연대를 선호하는 것으로 알려져 있다.

네 번째로 기업의 내부역량은 목표시장에 대한 제품개발과 생산 및 유통을 위해 기업이 갖추어야 할 지원역량으로 보통 기업 내부가치사슬 활동에 의해 생성된다. 이때 고려되는 요인으로는 우선 재무적 역량이 있다. 협동조합도 엄격히 하나의 기업모델이기 때문에 자본금이 필요하다. 따라서 협동조합들은 자본조달 방법으로 조합원 대상의 회비, 출자금, 국가나 종교단체의 지원금 및 기부금, 그리고 매출수익 등을 고려할 수 있다. 특히 설립초기의 경우, 조합원이 투자하는 출자금을 주요 사업자금으로 활용하지만 조합의 경영이 안정화되면 회비나 지원기부금, 그리고 매출을 통한 자금용동이 가능하다. 둘째 회계차원에서 협동조합은 설립목적과 취지에 따라 매출액과 비용지출에 대한 투명성이 요구된다. 그러나 사업초기에는 전문지식의 부족으로 가계부 수준의 단식회계가 이루어질 가능성이 높고, 어느 정도 성장이 이루어지고 난 후에야 기업 공시를 위한 개별·연결재무제표의 작성, 그리고 손익분기점 분석을 위한 관리회계 순으로 발전할 가능성이 높다. 셋째, 협동조합도 기업체이기 때문에 사업진행을 위한 인력이 필요하다. 따라서 초기에는 협동조합이 촌락수준이기 때문에 조합원이 주요 인력이 되며, 지역으로 성장할 경우에는 자원봉사자의 활용도 가능하다. 그리고 안정화 이후에는 공채나 스카웃 등의 인재모집 방식을 취하는 경향이 높다. 넷째, 생산방식은 초기 수공업으로 시작하여 점차 경쟁력을 확보한 후에는 표준화를 통해 자체 대량생산 단계를 거치게 되며, 이후 전국적인 유통을 위해 BPO(Business Process Outsourcing)방식을 채택하게 된다. 초기에는 촌락 중심의 수공업을 통해 생산물량을 어느 정도 맞출 수 있지만, 시장이 확대되면 대량으로 제품을 유통시키기 위한 공급체계가 요구되기 때문이다. 다섯째, 마케팅의 경우에는 협동조합의 발달수준에 따라 조합원 기반의 인적 판매, 특정 제품을 기반으로 하는 대·소량판매, 그리고 개방형 대량판매로 그 수준을 나누었다. 마케팅의 기본원칙이 목표시장에 따른 효과적인 전달방식을 추구하는 것이기 때문에 조합원·지역·제한경쟁시장·완전경쟁시장 등 목표시장의 특성을 반영한 것이다. 마지막으로 협동조합 내 경영관리시스템을 들 수 있다. 기업의 내부역량을 강화시키는 과정에는 앞서 언급한 5개 기업 활동 정보를 조직구성원간 연계·공유하는 정보시스템이 요구된다. 따라서 본고에서는 경영정보시스템의 역량수준을 인터넷 카페·블로그 수준에서 출발하여 홈페이지, 인트라넷, 그리고 전략분석시스템 등으로 확대하였다. 그리고 6개 역량수준을 혼합하여 협동조합의 성장단계에 따라 두레형, 벤처형, 중소기업형, 그리고 대기업형으로 정의하였다. 이는 기업의 내부역량의 수준에 따라 기업의 규모화를 반영한 것이었다.

결국, 본고에서 개발한 제3섹터 비즈니스모델은 ‘촌락형→틈새형→품목형→부가가치형’으로 진화하는 4단계 발전모델로 정의할 수 있다. 1단계인 촌락형 협동조합은 우리나라의 전통적인 상부상조운동인 두레형으로 조합원시장을 목표시장으로 설정하고, 필수재를 바탕으로 조합원이 자체 생산하거나 소비하는 초기 협동조합 유형이다. 2단계인 틈새형 협동조합은 촌락형에서 진화한 단계로 벤처형 기업형태를 가지며 지역시장을 대상으로 차별화된 품목을 공급하고, 조합끼리의 M&A나 전

략적 제휴 등을 통해 성장하는 유형이다. 3단계로 품목형 협동조합은 제한적 경쟁시장, 즉 공공영역이나 지역시장에서 전문화 특화상품을 토대로 생산-소비체계를 갖추고 중소기업 형태로 운영하는 협동조합 유형이다. 4단계로 부가가치 협동조합은 경쟁시장에서 일반기업과 대등하게 경쟁할 수 있는 대기업으로서 상품의 다양화는 물론, 전국규모의 연대를 통해 시장점유율 확대 등을 선도하는 유형이다.

[그림 4-15] 협동조합 성장단계 분석모델



[그림 4-16] 협동조합 주요 필요역량과 가치사슬



단계별 비즈니스 모델 구축 후, 본고에서는 해외기관들의 경쟁력 파악을 위하여 해외의 사회적협동조합, 사회적기업, 재단, 일반협동조합 각각 25개씩, 총 100개의 제3섹터 기관에 대한 사례분석을 실시하였다. 사례분석에 포함된 기관들은 ICA(세계협동조합)보고서, 국공무원 출장보고서, 유관부처 및 기관 등에서 보고된 우수사례를 토대로 선정하였다. 그리고 사례분석 내용은 전문가 회의를 통해 비즈니스모델 상의 4대 핵심요인의 수준별에 맞추어 등간 변수(Interval variable)로 변화시킨 후, DB화시켜 교차분석을 실시하였다.

<표 4-5> 사례분석에 포함된 해외 제3섹터 기관 사례(표본수 = 100)

구분	사례 기관
사회적협동조합	BVB(Bas van Buuren), SUBSTRATES(Netherlands), Campo della Pescheria(Italy), CCPL(Consortium Coop. Produz Lav. S.c.r.i)(Italy), Chantier de l'economie social(Canada), Coin Street Community Builders(UK) 등 25개 기관
사회적 기업	Alce-nero(Italy), Co-operative Futures(UK), Dakota Growers Pasta Company(USA), Furniture Bank(Canada), innosport.nl(Netherlands) 등 25개 기관
재단	Artenreel(France), Baker brown associates(UK), Basin Electric Power Cooperative(USA), Consorzio Beni Culturali Italia(Italy), COPA-COGECA(Belgium) 등 25개 기관
일반협동조합	Arla Foods(Denmark), BayWa Group Germany(Germany), Cattolica Assicurazioni Soc. Coop(Italy), Covea(France), ReWe Group(Germany) 등 25개 기관

〈표 4-6〉 해외 제3섹터 기관의 유형별 비즈니스 모델과 경쟁력

구분	일반협동조합	사회적협동조합	사회적기업	재단	
협동조합 유형	- 부가가치형 중심 - 부가가치형>품목형	- 품목형 중심 - 품목형>틈새형	- 품목형 중심 - 품목>틈새+촌락	- 틈새형 중심 - 틈새>촌락	
1. 목표시장	- 완전경쟁시장 - 조합원 2천명 이상 - 이용자 1천만 명 이상	- 제한경쟁시장 - 조합원 50~300명 - 이용자 300~5천만	- 제한시장(52%) +지역시장(24%) +조합원시장(24%) - 조합원 1~100명 - 이용자 1천만 미만	- 지역시장(60%)+ 조합원시장(32%) - 조합원 1~49명 - 이용자 300만 이하	
2. 제품전략 및 개발	- 전문제품 - 관련제품 적합성 中 - 가격경쟁력 中-高 - 품질경쟁력 中-高 - 시장점유율 中-低	- 전문(56%)+ 틈새(20%)+필수/ 양판(12%) - 관련제품 적합성 中 - 가격경쟁력 中-高 - 품질경쟁력 中-高 - 시장점유율 中-低	- 전문(52%)+ 틈새(28%) - 관련제품 적합성 中 - 가격경쟁력 中-高 - 품질경쟁력 中-高 - 시장점유율 中-低	- 전문(52%)+ 필수(36%) - 관련제품 적합성 中 - 가격경쟁력 中-高 - 품질경쟁력 中-高 - 시장점유율 中-低	
3. 사업연대	- 전국(72%)+ 지역(28%)	- 조합(76%)+ 개별(16%)	- 지역(52%)+ 조합(40%)	- 조합(72%)+ 개별(28%)	
4. 기업내부역량	- 대기업형	- 중견기업(48%)+ 중소기업(28%)	- 중소기업(48%)+ 벤처(28%)	- 중소기업(56%)+ 벤처(32%)	
재무	운영자금	- 매출수익 중심	- 매출수익(80%)+ 지원/기부금(20%)	- 매출수익(60%)+지원/ 기부금(40%)	- 지원/기부금(70%)+ 매출수익(30%)
	수익률	- 업계평균 이상 (76%)	- 업계평균/이하 (100%)	- 업계평균/이하 (100%)	- 업계평균/이하 (88%)
회계		- 연결재무제표	- 연결재무제표	- 연결재무제표	- 연결재무제표
인사	고용인력	- 2천명 이상	- 50~300명	- 100명 이하	- 50명 이하
	고용방식	- 공채	- 공채	- 공채(52%)+ 자원봉사(48%)	- 공채
생산		- 자체 대량생산(72%) +자체소량생산(28%)	- 자체 소량생산(68%)	- 자가 수공업(28%)+ 자체대량생산(28%)	- 자가 수공업(68%)+ 자체대량생산(32%)
마케팅		- 특정대량판매(76%) +개량대량판매(24%)	- 특정대량판매(80%) +특정소량판매(16%)	- 특정소량판매(68%) +특정대량판매(20%)	- 특정소량판매(76%) +대인판매(20%)
경영정보 시스템		- 전략분석시스템	- 홈페이지메일(56%) +인터넷카페(40%)	- 홈페이지메일(64%) +인터넷카페(36%)	- 인터넷카페(64%)+ 홈페이지메일(36%)

분석결과, 해외 제3섹터 기관들은 법인형태에 따라 현재 보유하고 있는 비즈니스 모델 유형과 경쟁력이 차별적인 것으로 파악되었다. 우선 일반협동조합의 경우, 대부분이 부가가치형 협동조합에 포함되어 있었다. 그 이유는 대규모의 조합원을 기반으로 완전경쟁시장에 진입하여 전문재를 전국 연대로 유통시키는 등 규모의 경제를 추진하고 있기 때문이었다. 둘째, 대부분의 사회적협동조합은 품목형 중심의 비즈니스 모델을 구축하고 있는 것으로 파악되었다. 비영리성을 추구하는 조직의 목적상 지역시장과 정부공공시장 등 제한경쟁시장을 주력시장으로 삼을 수밖에 없는 사업구조 때문이었다. 셋째로 사회적기업은 촌락형, 틈새형, 품목형으로 각각 차별화 되어 있는 것으로 파악되었다. 사회적협동조합이 지역시장을 넘어 정부조달 시장에 주력하는 반면 사회적기업은 정부조달 시장이

외에 지역시장, 또는 개별 회원에 주력하고 있었다. 그 주된 이유 중의 하나는 법인형태로 인한 규모화의 정도에 따라 협동조합과 사회적 기업의 활동범위가 차별적이기 때문으로 추정되었다. 넷째, 재단의 경우에는 틈새형 협동조합 비즈니스 모델을 채택하고 있는 것으로 파악되었다. 기업 등으로부터 출자를 받아 설립된 재단의 사업구조상 출자금 중심의 운영자금 조달과 소수 인력 중심으로 특정 영역에 대한 제품과 서비스를 취급하고 있기 때문이었다. 결국 해외의 제3섹터기관들은 법인의 존재가치와 목표시장, 그리고 주력제품 및 사업 연대 역량에 따라 규모화를 추진하면서 촌락형 → 틈새형 → 품목형 → 부가가치형으로 진화하는 모습을 보여주고 있었다. 다만 주력상품에 있어서는 특정 이용자 및 조합원 중심의 전문재 중심으로 사업을 추진하되, 수익률에 있어서는 일반 기업 대비 낮은 것으로 파악되었다.

5. 국내 제3섹터 기관들에 대한 실태조사

한편 본고에서는 국내외 제3섹터기관들간의 경쟁력과 발전단계를 살펴보기 위하여 앞서 설정한 비즈니스 모델을 중심으로 국내 제3섹터 기관들에 대한 실태조사를 실시하였다. 본 실태조사에 포함된 국내 제3섹터 기관들로는 사회적협동조합((사)공동육아와 공동체교육 포함), 마을기업, 자활기업, 노인돌봄기관, 시민단체 등 국내 비영리목적 기관들과 이들을 지원하는 지역자활센터, 다문화·건강가정지원센터 등 중간지원기관, 그리고 영리를 추구하지만 사회적 목적 활동을 병행하는 사회적기업, 마을기업, 일반협동조합 등 14개 유형이었다. 조사범위는 본조사가 전반적인 제3섹터 기관의 현황을 파악하기 위하여 추진된 만큼 각 기관의 모집단을 대상으로 확률표본추출방식을 통해 총 2,535개로 설정하였다. 그리고 응답자는 기관대표, 임원 또는 경영담당 직원으로 한정하였다. 조사는 2012년 10월 21부터 12월 4일까지 약 45일에 걸쳐 진행되었는데, 우선 각 조사 대상들이 소속된 협회 또는 상위기관(사회적기업진흥원, 지역아동센터중앙지원단, 건강가정지원센터 등)과 접촉하여 조사협조를 구한 뒤, 상위기관 협조조사와 E-mail 및 Fax를 이용한 직접 조사 등 두 가지 방법이 병행되었다. 그런 다음 표본 확보가 어려운 기관에 대해서는 직접방문 면접조사를 진행하였다. 그 결과 유효응답률은 표본 수의 전체 91.7%인 2,326개였으며, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 ± 1.8 이었다. 한편 조사대상 중 일반협동조합의 경우에는 표본조사를 통한 자료수집 보다는 2013년 6월부터 8월까지 기획재정부가 실시한 협동조합실태조사 자료 739개(일반협동조합 721개, 사회적협동조합 18개)를 협조 받아 분석에 포함시켰다. 협동조합실태조사와 본조사의 설문내용이 거의 중복되어 있고 조사의 신뢰도와 타당성이 높다고 판단했기 때문이었다. 그리고 조사내용은 해외 제3섹터 기관들의 비즈니스 모델분석에 사용된 4대 전략차원과 고용효과, 그리고 국내 제3섹터 기관 육성 시, 필요한 지원 정책으로 구성하였다.

〈표 4-7〉 유효응답률

조사종류	모집단	표본수	유효응답수	유효응답률	표본오차
표본조사	12,175	2,535	2,326	91.7%	±1.8

〈표 4-8〉 조사내용

구 분	조 사 항 목
비즈니스 모델	<ul style="list-style-type: none"> - (목표시장) 주고객 대비 매출액 비중, 주 고객, 복지사업 여부 및 주주혜자 등 - (제품전략 및 개발) 주력 상품 유형, 세부 주력 상품 및 서비스 - (사업연대) 지역연대 존재여부, 주 논의사항, 정기모임이 없는 이유, 협회가입여부 - (재무역량) 사업운영자금 조달방안, 총자산 등 - (회계역량) 회계보고서 작성수준, 작성방법, 잉여금 적립 등 - (생산역량) 주력 상품 및 서비스 생산방법, 비용절감 방안 등 - (마케팅 역량) 주 영업방식 및 판매방식 - (정보화 역량) 정보화시스템 구축 수준, 출자자 총회 및 의결사항 전달
고용효과	- 임금산정기준, 수당, 이직여부, 직원모집방법, 인력보강, 직원교육, 기관대표 전직, 임직원현황(규모, 임금, 4대보험) 등
지원정책	- 사업지원 희망정책, 금융정책, 중간지원기관 운영정책 등

우선, 국내 제3섹터 기관들의 비즈니스 발전 단계에 관한 실태조사 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 일반협동조합과 마을기업 등 영리중심 일반협동조합형의 경우, 4단계의 비즈니스 모델 발전 유형 중 대부분이 촌락형 협동조합에 포함되어 있는 것으로 파악되었다. 조합원을 기반으로 지역시장에 진출해 있고 전문재와 필수재 중심의 제품을 생산하고 있으나, 사업연대가 전혀 이루어지지 않는 경우가 많으며, 무엇보다도 출자금 중심의 운영자금 조달과 단식부기의 사용, 그리고 조합원 중심으로 하는 고용방식과 인적판매에 치중하는 등 기업 내부역량이 전형적인 두레형을 갖추고 있기 때문이었다. 둘째로 사회적협동조합은 틈새형 협동조합의 단계를 거치고 있는 것으로 추정되었다. 비록 정부조달시장 등 제한경쟁시장에 진출해 있고, 전문재를 중심으로 조합간 또는 전국연대를 추진하는 등 품목형 협동조합에 가까우나, 조합원 시장에 주력하고 운영자금 조달은 출자금에서 조달하며, 인적판매 중심의 판매방식을 이용하는 등 벤처형 중심의 기업역량을 보유하고 있기 때문이었다. 셋째 사회적기업과 자활기업을 포괄한 사회적기업형들은 4단계 발전단계 중 품목형에 속하는 것으로 파악되었다. 기업내부 역량에서는 개별재무제표 작성과 자체소량생산방식 및 소량자체판매에 치중하는 등 벤처형의 역량이 존재하나, 운영자금을 매출액에서 조달하고, 공채로 인력을 확보하는 등 품목형 협동조합의 기업내부역량을 갖추고 있다. 그리고 지역과 정부조달시장을 목표로 틈새재와 전문재를 중심으로 지역연대를 추진하고 있었다. 마지막으로 노인 및 아동돌봄기관을 포함한 비영리법인형들은 틈새형 비즈니스 모델을 구축하고 있는 것으로 파악되었다. 운영자금을 정부지원금으로 조달하고 공채로 인력을 조달하고 있으며, 정부조달시장을 중심으로 전문재를 취급하고 있으나, 단식부기와 자체소량생산 및 자체소량판매 등 벤처형의 역량을 가지고 있는데다가 조합연대방식의 사업연대를 추진하고 있기 때문이었다.

〈표 4-9〉 국내 제3섹터 기관의 유형별 비즈니스 모델과 경쟁력

구분	일반협동조합형 (협동조합+마을기업)	사회적협동조합형	사회적기업형 (사회적기업+자활기업)	비영리법인형 (노인+아동돌봄기관)	
협동조합 유형	- 촌락형	- 틈새형	- 품목형	- 틈새형 중심	
1. 목표시장	- 조합원+지역시장 - 주 고객: 지역주민 - 복지고객: 아동, 청소년 - 복지사업비중: 24%	- 조합원+정부시장 - 주 고객: 조합원 - 복지고객: 아동, 청소년 - 복지사업비중: 43%	- 지역시장+정부시장 - 주 고객: 지역시민 - 복지고객: 노인, 장애인 - 복지사업비중: 29~45%	- 정부시장+지역시장 - 주 고객: 취약계층 - 복지고객: 노인, 장애인 - 복지사업비중: 83~95%	
2. 제품전략 및 개발	- 전문재 > 틈새재 - 주력상품: 도소매, 농산물 가공	- 틈새재 > 전문재 - 주력상품: 노인돌봄, 농산물 가공	- 틈새재 = 전문재 - 주력상품: 환경	- 전문재 - 주력상품: 아동 및 노인돌봄	
3. 사업연대	- 연대 없음>조합연대 - 협회가입률: 9~58%	- 조합연대=전국연대 - 협회가입률: 56%	- 지역연대>조합연대 - 협회가입률: 62~77%	- 조합연대 - 협회가입률: 81~98%	
4. 기업내부역량	- 두레형	- 벤처형	- 벤처형	- 벤처형	
재무	- 출자금 - 총자산: 2.2억 원	- 출자금 - 총자산: 6.2억 원	- 매출액 - 총자산: 2.2~7.3억 원	- 정부지원금 - 총자산: 0.9~6.4억 원	
회계	회계수준	- 개별재무제표 > 단식부기	- 개별재무제표	- 개별재무제표 > 단식부기	- 단식부기
	작성주체	- 직원 < 전문기관	- 직원 > 전문기관	- 직원 = 전문기관	- 직원
인사	고용인력	- 3.97~7.45명	- 12.38명	- 7.47~23.88명	- 3.91명~29.54명
	고용방식	- 조합원, 지인을 통해	- 공채 > 지인을 통해	- 공채	- 공채
생산	- 아웃소싱 > 자체소량생산 - 비용절감: 공동구매	- 자체소량생산 > 수공업 - 비용절감: 공동구매	- 자체소량생산 > 수공업 - 비용절감: 기부금	- 자체소량생산 > 수공업 - 비용절감: 기부금	
마케팅	- 인적판매	- 인적판매	- 소량자체판매	- 소량자체판매	
경영정보 시스템	- 카페/블로그, 홈페이지/메일	- 홈페이지/메일	- 홈페이지/메일	- 홈페이지/메일	

둘째, 국내 제3섹터기관들의 고용현황 조사결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 고용량에 있어 국내 제3섹터 기관의 규모는 평균 15인 미만으로 여성과 40대 이상의 장년층이 많은 것으로 파악되었다. 기관 당 평균 직원 수는 13.64명으로 이 중 직원은 11.63명이었고 자원봉사자는 0.57명이었다. 기관들 중 평균 10명 이상의 직원을 보유한 곳은 노인돌봄기관(35.17명), 사회적기업(29.81명), 중간지원기관(17.24명), 사회적협동조합(13.33명)이었으며, 자활기관(9.23명), 시민단체(8.95명), 마을기업(5.30명), 아동돌봄기관(4.41명), 일반협동조합(2.96명)은 10인 미만이었다. 성별에서는 여성(73.7%)이 남성(26.3%)보다 2배 이상이었으며, 연령대는 40~54세 미만이 42.2%로 가장 많았고, 다음으로 55세 이상(30.9%), 30~39세 미만(18.3%), 29세 미만(8.6%)의 순이었다.

〈표 4-10〉 전체 직원 수(평균)

(단위: 명)

구분	전체				임원진				직원		
	총계	임원진	직원	자원봉사자	대표	상근임원	비상근임원	감사	정규직	비정규직	
전체	13.64	1.44	11.63	0.57	1.02	0.33	0.08	0.02	5.74	5.88	
기관유형	사회적기업	29.81	1.64	27.84	0.33	1.00	0.58	0.03	13.60	14.24	
	사회적협동조합	13.33	1.79	11.41	0.12	1.03	0.36	0.36	0.05	6.11	5.30
	자활기업	9.23	1.89	7.33	0.01	1.18	0.67	0.02	0.02	4.70	2.63
	중간지원기관	17.24	1.22	15.95	0.07	0.91	0.28	0.03	0.00	7.62	8.33
	아동돌봄기관	4.41	1.26	3.04	0.11	0.97	0.28	0.01	0.00	1.89	1.15
	마을기업	5.30	1.38	3.40	0.52	1.01	0.24	0.12	0.02	1.30	2.10
	노인돌봄기관	35.17	1.63	32.01	1.53	0.99	0.45	0.19	0.01	14.44	17.57
	시민단체	8.95	1.39	6.78	0.78	1.07	0.27	0.04	0.00	5.55	1.23
법인격1	일반협동조합	2.96	1.30	1.07	0.58	1.06	0.17	0.05	0.03	0.57	0.50
	영리	10.03	1.48	7.97	0.58	1.05	0.34	0.06	0.03	3.88	4.09
법인격2	비영리	16.62	1.41	14.64	0.57	0.99	0.33	0.09	0.01	7.29	7.36
	비영리법인	16.62	1.41	14.64	0.57	0.99	0.33	0.09	0.01	7.29	7.36
	정부출자기관	20.83	1.25	19.58	0.00	0.83	0.17	0.25	0.00	7.67	11.92
	영리법인 중 주식회사	23.01	1.77	20.52	0.72	1.03	0.66	0.04	0.04	9.91	10.61
	영리법인 중 개인회사	12.58	1.56	10.41	0.60	1.09	0.44	0.03	0.01	5.03	5.39
연합회 가입여부	영리법인 중 협동조합	3.65	1.33	1.79	0.53	1.06	0.18	0.07	0.03	0.93	0.86
	가입 有	17.70	1.52	15.63	0.56	1.01	0.41	0.09	0.01	7.62	8.01
	가입 無	6.86	1.33	4.93	0.60	1.04	0.22	0.05	0.02	2.59	2.33
전체 직원 수	거절/무응답	13.62	1.15	11.98	0.48	0.98	0.17	0.00	0.00	6.15	5.83
	10인 미만	3.90	1.26	2.55	0.09	1.00	0.23	0.02	0.00	1.84	0.71
	10~30인 미만	13.07	1.51	11.27	0.29	1.01	0.40	0.08	0.02	6.46	4.82
	30~100인 미만	46.49	1.95	43.33	1.21	1.01	0.81	0.09	0.03	21.48	21.85
	100인 이상	124.24	2.85	114.12	7.27	1.02	0.87	0.95	0.00	39.64	74.48
총자산	거절/무응답	3.16	1.30	1.28	0.58	1.05	0.17	0.05	0.03	0.75	0.53
	5천만원 미만	4.41	1.27	2.67	0.47	1.03	0.18	0.04	0.01	1.39	1.28
	5천만원~1억원 미만	6.32	1.32	4.76	0.24	0.99	0.31	0.02	0.01	2.51	2.25
	1억원~3억원 미만	14.74	1.60	12.58	0.55	1.02	0.47	0.09	0.02	5.28	7.30
	3억원~10억원 미만	25.87	1.87	23.04	0.96	1.03	0.55	0.27	0.02	9.52	13.52
	10억 원 이상	46.09	1.65	43.00	1.44	1.00	0.52	0.09	0.03	24.50	18.49
거절/무응답	21.33	1.30	19.69	0.33	0.97	0.31	0.02	0.00	10.28	9.41	

그리고 고용의 질 차원에서 국내 제3섹터 기관의 임금수준은 낮은 편이었으나, 4대 보험 가입률과 직원 교육률, 정규직율 등은 높은 것으로 파악되었다. 전체 상근직원의 월평균 임금은 154만원이며 세부적으로 임원진이 185만원, 정규직이 141만원, 비정규직이 115만원, 자원봉사자가 46만원이었다. 그러나 직원들의 종사상 지위는 비정규직(50.6%)과 정규직(49.4%)이 비슷하였으며, 근로자의 4대 보험 가입률은 86%(비정규직 83%)로 높았고, 직원들에 대한 교육실시율 역시 74.1%(평균 횟수 연 5.6회)로 높은 수준을 유지하고 있었다. 그리고 이직률은 9.5%로 일반 중소기업의 이직률 17~18% 대비 낮은 것으로 파악되었다. 결국 국내 제3섹터기관들은 조직 규모의 영세성으로

인해 임금수준은 낮으나 종사상지위, 4대 보험 가입, 그리고 충성도 등은 상대적으로 우수한 것으로 파악되었다.

〈표 4-11〉 월 평균 임금(평균)

(단위: 만원)

구분	전체 직원				임원진				직원		
	총계 (①+②)	① 임원진 (비상근 제외)	② 직원	③ 자원봉사자	대표	상근임원	비상근임원	감사	정규직	비정규직	
전체	154	185	134	46	193	167	91	133	141	115	
기관유형	사회적기업	175	227	134	76	233	223	100	138	143	115
	사회적협동조합	152	157	149	0	179	134	27	9	155	121
	자활기업	135	143	124	55	146	133	80	147	124	126
	중간지원기관	204	258	173	12	263	233	135	0	189	148
	아동돌봄기관	124	130	119	52	133	122	75	0	121	103
	마을기업	131	150	118	46	167	131	81	93	123	108
	노인돌봄기관	174	237	140	49	246	202	65	90	157	109
	시민단체	160	193	143	37	206	170	118	150	145	129
법인격1	영리	152	183	128	45	190	175	107	142	136	111
	비영리	156	186	136	46	195	160	74	93	143	117
법인격2	비영리법인	156	186	136	46	195	160	74	93	143	117
	정부출자기관	158	195	137	0	208	164	200	0	138	137
	영리법인 중 주식회사	167	207	131	56	215	199	124	139	138	114
	영리법인 중 개인회사	129	154	105	70	157	141	63	110	113	90
	영리법인 중 협동조합	142	161	132	36	169	154	104	146	141	114
연합회 가입 여부	가입 有	158	192	134	47	199	173	84	110	141	116
	가입 無	144	166	131	40	172	155	100	151	140	112
	거절/무응답	147	161	137	61	169	129	0	0	144	119
전체 직원 수	10인 미만	137	149	128	47	156	128	83	93	130	116
	10~30인 미만	161	203	134	33	214	182	71	123	143	115
	30~100인 미만	177	236	141	58	254	205	79	125	156	113
	100인 이상	208	310	151	51	318	290	135	0	176	119
	거절/무응답	145	166	134	38	176	158	124	156	146	113

주 ① 비상근 임원 제외 평균 급여, 총계는 상근근로자 기준

셋째, 국내 제3섹터기관들의 희망 지원정책을 살펴보면 다음과 같았다. 우선 사업측면에서 국내 제3섹터 기관들은 2013년, 평균 3억 8,775만원의 목표 매출액을 설정하고 있었으나 2분기 달성률은 47.04%에 그친 것으로 파악되었다. 판로 미확보(35.2%), 정부지원정책 부족(14.5%), 수익모델의 미 구축(9.0%) 등이 그 원인이었다. 따라서 제3섹터기관들은 희망 지원정책으로 정부조달시장 등 판로지원(41.7%)을 가장 많이 선호하였고, 다음으로 금융지원(17.2%), 정보포털 및 지역모임 등

지역별 사업연대(15.5%), 컨설팅 지원(13.8%) 등의 순이었다. 두 번째로 금융정책의 경우에는 맞춤형 대출기준 마련(40.6%)을 가장 필요한 금융정책으로 생각하고 있었고, 다음으로 전용 금융기관 설립(17.5%), 기관 간 소액대출 허용(16.8%), 시민기금 등 펀드 조성(14.1%)의 순이었다. 세 번째로 중간지원기관에 관해서는 지자체가 직접 운영(31.0%)하는 방식을 가장 선호하고 있었고, 다음으로 정부출자기관에 위탁하는 방식(21.9%), 시민단체에 위탁(20.2%)하는 방식의 순이었다. 국내 제3섹터 기관들의 경우, 경영컨설팅 등 사업운영을 지원하는 현재의 중간지원기관에 대한 경험이 전체 중 37.4%에 불과하고, 중간지원기관 이용 시, 사업경험(16.7%), 기관 간 연계(9.0%), 사업컨설팅(8.6%) 등의 부족 등으로 인해 불만족이 40.4%에 달하기 때문이었다. 따라서 응답기관들은 향후 국내 제3섹터 기관들의 활성화를 위해서는 우선 공공시장 우선권 부여(30.4%)가 가장 시급하며, 다음으로 금융시스템 구축(20.8%), 세제지원(15.8%) 등을 고려하고 있었다.

〈표 4-12〉 사업목표 달성을 위해 필요한 정부 지원정책

(단위: 개, %)

구분	사례수	정부조달 판로지원	중소기업 지원정책 이용	금융지원	컨설팅 지원	지역별 사업연대	기타/무응답	
전체	(290)	41.7	5.2	17.2	13.8	15.5	6.6	
기관유형	사회적기업	(43)	58.1	0.0	14.0	2.3	11.6	14.0
	사회적협동조합	(6)	0.0	0.0	50.0	16.7	16.7	16.7
	자활기업	(27)	51.9	7.4	7.4	7.4	11.1	14.8
	중간지원기관	(11)	81.8	0.0	0.0	0.0	9.1	9.1
	아동돌봄기관	(2)	0.0	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0
	마을기업	(77)	42.9	2.6	18.2	14.3	16.9	5.2
	노인돌봄기관	(24)	29.2	4.2	20.8	25.0	8.3	12.5
	시민단체	(4)	25.0	0.0	0.0	25.0	50.0	0.0
일반협동조합	(96)	33.3	10.4	19.8	18.8	17.7	0.0	

〈표 4-13〉 단체의 원활한 자금조달을 위해 필요한 정부금융정책

(단위: 개, %)

구분	사례수	기관간 소액대출 허용	전용 금융기관 설립	맞춤형 대출기준 마련	시민기금 등 펀드 조성	대출 불필요	기타	거절/무응답	
전체	(3,065)	16.8	17.5	40.6	14.1	2.6	0.8	7.7	
기관유형	사회적기업	(343)	14.3	18.4	51.6	10.8	0.9	0.3	3.8
	사회적협동조합	(73)	13.7	30.1	38.4	12.3	0.0	0.0	5.5
	자활기업	(156)	21.8	25.0	39.7	10.9	0.0	0.0	2.6
	중간지원기관	(116)	16.4	20.7	37.9	16.4	1.7	0.9	6.0
	아동돌봄기관	(604)	13.9	11.6	35.1	16.1	5.0	2.0	16.4
	마을기업	(304)	21.1	16.4	42.8	12.2	2.6	0.7	4.6
	노인돌봄기관	(536)	15.1	12.3	41.4	13.1	5.4	1.1	11.6
	시민단체	(212)	16.0	9.0	30.7	32.5	2.8	0.9	8.0
일반협동조합	(721)	19.3	25.2	42.2	10.8	0.3	0.1	2.1	

6. 정책적 시사점

복지 수요의 증가에 따른 재정 효율성과 고용창출이라는 두 가지 명제를 해결하기 위한 대안으로서 향후 민간중심의 제3섹터 기관을 육성하기 위해서는 산업 등 거시적 관점에서의 정책추진과 기관의 비즈니스모델 역량강화 등 미시적 차원에서의 지원 정책 등 2가지 정책이 병행되어야 할 것으로 판단된다.

우선 거시적 차원에서 정부는 첫째, 사회서비스산업 정책을 통해 국민들이 사회서비스를 직접 구매할 수 있도록 수요를 자극함과 동시에 재정지출의 효율화와 서비스 품질을 극대화하기 위하여 민간주도의 제3섹터 기관에게 사회서비스 시장을 위탁하는 시장정책을 추진할 필요가 있다. 수요란 흔히 욕구와 필요로 정의되고 있으나, 이를 산업육성과 연결시키기 위해서는 이용자가 직접 자신의 비용을 지불할 수 있는 효익을 제공해야만 한다. 예를 들어 지역의 어느 빵집이 잘되기 위해서는 지역 주민들이 배가 고파야 하고, 굶주림을 채우는 대안으로 빵이 고려되어야 한다. 그리고 결정적으로 빵을 구매할 수 있는 돈이 필요하다. 그런데 한국의 사회서비스 산업은 복지에 대한 욕구가 존재하고 돌봄, 보육, 의료, 교육, 문화 등 그 구체적인 상품 역시 국민들이 인지하고 있지만 산업은 육성되지 못하고 있다. 그 이유는 국민들이 사회서비스 비용을 자기 주머니에서 직접 지불하지 않아도 된다는 사회적 규범이 존재하기 때문이다. 이와 관련하여 프랑스는 기업으로 하여금 서비스 고용수표제도를 도입시켜 국민들이 풍부한 자금으로 사회서비스를 구매하게 하였고, 영국은 직접지불제도 도입을 통해 이용자의 의사결정권을 증가시키는 긍정적 수요유발 정책을 추진하였다. 이에 반해 스웨덴은 보육 등 공공서비스의 품질에 대한 국민의 불만점을 이용하여 민간 사회서비스산업을 육성하였고, 이탈리아는 사회서비스 전달기관이 부족한 상황에서 약물, 이민자 등 새로운 사회적 이슈가 부각되자, 이를 사회서비스 정책과 연결시키는 부정적 수요유발 정책을 추진하였다. 그리고 그 과정에서 주된 사회서비스 전달체계로서 협동조합 등 제3섹터 기관들을 육성한다. 제3섹터 기관들의 경우, 정부의 획일적인 공공서비스에 대한 단점을 가장 많이 알고 있는데다가 시민주도의 자발적 기관인 만큼 정부에 대한 재정의존도가 낮기 때문이었다. 더불어 제3섹터 기관들은 지역을 기반으로 하고 있기 때문에 정부의 입장에서는 사회서비스 전달을 위한 새로운 기관설립에 따른 물적·인적 투자 위험이 상대적으로 낮은 점도 긍정적인 요인이었다. 또한 제3섹터 기관들을 사회서비스 기관으로서 육성했던 국가들 모두가 석유 파동 등으로 인한 경제위기로 복지재정에 대한 부담을 안고 있었다는 점도 공통된 배경이었다.

둘째, 사회서비스 제공기관의 규모화를 추구하되 중앙정부에서 특정 서비스 몇 개를 선정하여 집중 육성하기 보다는 민간기반에서 자신들이 필요한 서비스를 개발하는 다양화 정책을 추진해야 할 것이다. 일반적으로 정부의 재정의존도 감소와 고용효과를 극대화하기 위해서는 기관의 규모화가 필요하다. 이와 관련하여 우리정부가 추진하고 있는 정책은 몇 개의 소수 사회서비스 분야에 대한 집중화 방식을 취하고 있다. 즉 몇 개의 소수 서비스를 기반으로 다수의 민간 제공기관들을 불러들여 서비스 품질 경쟁을 촉진함으로써 서비스의 확대를 추진하고 있는 것이다. 실례로 장기요양보험

사업의 경우, 제도시행과 동시에 요양보호사와 제공기관들을 대거 양성하여 경쟁을 유발시키는 방식을 취하고 있다. 그러나 이러한 정책추진은 수요가 증가한다하더라도 원천적으로 서비스 가격이 정부에 의해 통제되기 때문에 자율적인 수요와 공급간의 연결이 어렵다는 한계점이 존재한다. 즉 시장원리에 의한 정책을 추진하는 것이 아니라 사업기반의 정책을 추진하고 있다는 점이다. 이와 관련하여 사회서비스가 발전된 해외 4개국은 집중화보다는 다양화 정책을 추진하고 있는 것으로 파악된다. 영국의 경우, 협동조합, 자선단체, 시민단체, 공제조합, 비영리기관 등을 포함한 다양한 기관들이 지역사회에 필요한 공공부문 서비스를 정부로부터 위탁받아 사회서비스를 제공하는 뮤추얼 프로그램(Mutual Program)과 지방 공휴 부동산의 장기임대를 통해 지역사회에 필요한 사회서비스를 개발·위탁하는 자산이전 프로그램(Asset Transfer Program)사업을 운영하고 있다. 또한 프랑스의 경우, 풍부한 현금급여를 바탕으로 비영리 기관들의 규모화를 추진한 후, 공익협동조합법을 재정의하여 환경, 먹거리, 지역개발 등과 관련된 다양한 서비스를 개발·위탁하고 있다. 그리고 이탈리아는 돌봄이 부족한 노인과 아동, 장애인 등 기존의 취약계층 이외에 이민자, 약물 중독자 대상의 재활과 교육, 고용을 연계하는 다양한 사회서비스를 사회적협동조합들에게 위탁하여 제공하고 있다. 이외에 공공부문에서 대부분의 사회서비스를 제공하고 있는 스웨덴에서도 지역기반의 보육이나 약물중독자의 재활, 환경, 문화 등에 대한 사회서비스 개발을 사회적협동조합들에게 위탁하고 있는 상황이다. 즉 지역 기반의 사회서비스 기관들로 하여금 다양한 서비스를 개발하여 위탁수행하게 하는 포괄 지급방식의 지원제도를 통해 다양화를 추진함으로써 지역 중심의 고용창출과 규모화를 추진하고 있는 것이다.

셋째, 여성, 장년층, 그리고 청년대상으로 사회서비스 산업이 지속가능한 고용을 창출하기 위해서는 양적성장보다는 근로자의 임금이나 근로자성 인정 등 고용의 질적 측면을 강화하는 정책이 필요하다. 현재 한국의 사회서비스 일자리, 세부적으로는 교육과 건강을 제외한 사회서비스 일자리는 주된 직업에서 은퇴한 후 다시 고용시장에 진입하려는 여성들과 장년들의 일자리로 자리매김 되고 있다. 이로 인해 사회서비스 일자리의 임금수준은 최저임금에 가까우며, 근로자로서 보장받아야 할 초과근로수당 등 법정근로수당의 수급이 어려운 상황이다. 이에 반해 스웨덴의 경우, 협동조합매장에서 일하는 청년들의 임금수준은 영리기업에서 일하는 경우보다 높고, 복지부문 일자리의 경우에도 지방자치단체 공무원보다도 높은 수준인 것으로 파악되고 있다. 또한 프랑스의 경우 풍부한 현금급여로 인해 시장화가 이루어진 만큼 제3섹터 기관에 종사하는 근로자들의 임금은 일반 시장경제의 임금근로자들보다 낮지 않은 것으로 파악되고 있다. 그리고 이탈리아의 경우 사회적협동조합에 근무하는 근로자들은 사회적협동조합연합회 차원에서 설정한 단체협약에 의해 임금과 수당, 근무환경 등을 제공받고 있다. 이로 인해 스웨덴의 경우 협동조합이 청년층의 인기가 높은 일자리와 창업수단으로써 각광받으면서 약 10만 명(2012년 기준)의 고용을 창출하고 있고, 프랑스와 이탈리아, 영국은 여성과 장년층의 보람있는 일자리로 각각 약 230만 명(2011년 기준), 115만 명(2008년 기준), 72만 명(2012년 기준)의 고용을 창출하고 있다. 즉 임금 및 직업의 안정성, 그리고 사회적 명분을

부여할 수 있는 고용의 질 정책이 우선시 되어야만 사회서비스 일자리가 지속가능한 일자리로 자리매김 될 수 있을 뿐만 아니라 국가적 아젠다로 떠오른 고용률 70% 달성의 핵심역할을 담당할 수 있을 것이라고 판단된다.

넷째, 국내 제3섹터기관들의 자생력 강화를 지원하는 중간지원기관의 경우, 정부출자보다는 민간기관들이 자생적으로 재정기반 등을 확보할 수 있도록 지원하는 정책이 요구된다. 특히 경영전문가 영입 등 전문 인력과 제3섹터 기관들을 포괄할 수 있는 재정기반을 확보하도록 지원해 줄 필요가 있다고 판단된다. 현재 고용과 복지 등을 포괄한 한국의 사회서비스 중간지원기관들은 자활기업, 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등 각각의 제3섹터 기관에 맞추어 다양한 중간지원기관들이 존재한다. 그러나 그 수가 너무 적어 기관 당 지원능력이 부족하거나, 오히려 너무 많아 자원의 활용이 비효율적인 경우가 존재하는 것으로 추정된다. 또한 대부분 인건비 중심의 1년 단기 민간위탁방식으로 운영되고 있어 자체적으로 사업을 개발하거나 확대할 수 있는 여력도 부족하다.

〈표 4-14〉 각 부처별 사회적 경제 중간지원기관 현황(13)

제3섹터기관		중간지원기관					커버리지	
구분	수	구분	부처	수	직원총계	평균 인력	기관당	인력당
사회적기업	2,549	사회적기업지원기관	고용부	18개	72명	4인	141.6개	35.4개
협동조합	3,336	협동조합지원센터	기재부	17개	34명	2인	196.2개	98.1개
마을기업	1,162	마을기업중간지원기관	안행부	15개	37.5명	2.5인	77.4개	30.9개
자활기업	1,371	지역자활센터	복지부	247개	1,560명	6.3인	5.6개	0.9개

주: 사회적 기업 수는 예비 사회적기업 포함
 자료: 각 부처 담당 공무원

그러나 민간중심으로 생성된 프랑스의 CG Scop이나 이탈리아의 협동조합연합회는 오랜 세월 자산들이 축적해온 경험과 지식을 기반으로 설립 및 창업컨설팅을 실시하면서 회원사로부터 받는 회비로 사업을 운영하고 있다. 특히 회원사를 중심으로 형성한 발전기금은 중앙정부로부터의 재정 의존성을 낮추고 동시에 신생 협동조합들의 육성을 지원함으로써 현재 한국의 제3섹터기관들이 겪고 있는 운영자금 조달에 대한 위협을 상당부분 감소시켜주고 있다. 그리고 이를 기반으로 제3섹터 기관들 간의 컨소시엄 형성을 통한 사업 추진 등 판로지원까지 겸하고 있다는 점은 한국의 중간지원 기관정책에서 시사하는 바가 크다. 즉 정부로부터 재정의존 없이 사회서비스 전달체계를 구축하고 있는 것이다. 이와 같은 자립성은 연합회는 아니지만 개별 협동조합인 영국협동조합그룹에서도 나타난다. 영국협동조합그룹은 협동조합 생태계 구축을 위하여 자체사업인 도소매업을 통해 축적한 풍부한 자금을 기반으로 영국비즈니스허브를 구축하였다. 그리고 각각의 지역에서 풍부한 사업경험을 가진 중간지원기관과 협동조합 설립희망자를 연계하는 사업을 추진하고 있다. 결국 해외의 제3섹터 중간지원기관들은 금융에서부터 인력, 사업연대, 교육, 홍보, 관리감독까지 자생적으로 이루어지는 구조를 구축하고 있다는 것이다.

한편 미시적 관점에서 정부는 국내 제3섹터 기관들이 자생적으로 경쟁력을 확보 할 수 있도록 다

음과 같은 지원정책을 추진해야 한다고 판단된다. 우선, 제3섹터 기관의 경쟁력 강화를 위해서는 규모화가 가능한 일반협동조합과 사회적협동조합의 집중적 육성이 필요하다. 해외 제3섹터 기관들 중에서 고용 인력이 100명 이상인 기관으로는 일반협동조합과 사회적협동조합이 존재한다. 특히, 영국협동조합그룹이나 이탈리아의 일반협동조합, 그리고 프랑스의 신용협동조합들은 오랜 기간 일반 기업들과의 경쟁을 통해 규모화를 추진한 후 풍부한 자금을 기반으로 사회적협동조합과 사회적기업 등을 지원하는 등 제3섹터 경제영역의 주된 리더로서 역할을 담당해 왔다. 따라서 협동조합기본법이 발효된 지 1년 밖에 안 된 한국 상황으로는 제3섹터 기관들을 이끌어갈 규모화를 가진 대형협동조합이 절실히 필요하다는 것이다.

〈표 4-15〉 국내외 제3섹터 기관의 경쟁력 비교

구분	국내기관	해외기관	
협동조합 유형	- 틈새형 중심으로 발전	- 품목형 이상으로 발전	
1. 목표시장	- (일반협동조합) 조합원 중심시장 - (사회적협동조합) 조합원 + 정부시장 - (사회적기업) 지역시장 + 정부시장 - (비영리법인) 정부시장 + 지역시장	- (일반협동조합) 완전경쟁시장 - (사회적협동조합) 정부시장 - (사회적기업) 지역시장 + 정부시장 - (비영리법인) 정부시장 + 지역시장	
2. 제품전략 및 개발	- (일반협동조합) 전문재+틈새재 - (사회적협동조합) 전문재 - (사회적기업) 전문재+틈새재 - (비영리법인) 전문재	- (일반협동조합) 전문재 - (사회적협동조합) 전문재 - (사회적기업) 전문재 + 틈새재 - (비영리법인) 전문재 + 틈새재	
3. 사업연대	- (일반협동조합) 연대없음+지역연대 - (사회적협동조합) 조합연대 = 전국연대 - (사회적기업) 지역연대 > 조합연대 - (비영리법인) 조합연대	- (일반협동조합) 전국연대 - (사회적협동조합) 전국연대 > 지역연대 - (사회적기업) 전국연대 > 개별연대 - (비영리법인) 전국연대=지역연대	
4. 기업내부역량	- (일반협동조합) 두레형 - (사회적협동조합) 벤처형 - (사회적기업) 벤처형 - (비영리법인) 벤처형	- (일반협동조합) 대기업형 - (사회적협동조합) 대기업형 > 중견기업형 - (사회적기업) 중견기업형 > 중소기업형 - (비영리법인) 중견기업형 = 중소기업형	
재무	- (일반협동조합) 출자금 - (사회적협동조합) 출자금 - (사회적기업) 매출액 - (비영리법인) 정부지원금	- (일반협동조합) 매출액 - (사회적협동조합) 매출액 > 기부·정부지원금 - (사회적기업) 매출액 > 기부·정부지원금 - (비영리법인) 출자금 > 기부·정부지원금	
	회계	- 개별 재무제표 > 단식부기	- 연결재무제표
인사	고용인력	- 3.97~29.54명	- 50명 미만~ 2,000명 미만
	고용방식	- 조합원, 지인을 통해, 공채	- 공채 중심, 자원봉사
생산	- 자체소량생산 > 수공업	- 자체소량생산, 일부 자체대량생산	
마케팅	- 소량자체판매, 인적판매	- 특정 대량판매, 일부 개방대량판매	
경영정보시스템	- 홈페이지/메일	- 홈페이지/메일, 일부 전략분석시스템	

둘째, 사회서비스 제공기관들이 보유한 주력상품의 경쟁력 강화를 위해 중앙정부가 직접 서비스를 개발해 기관에게 제공하는 하달식 정책보다는 지역에서 개발해 중앙으로 확산시키는 상향식 기반의 R&D 지원정책을 추진해야 한다. 실태조사 결과, 국내 제3섹터기관들의 경우 주력제품은 필수

제품에서 조금 업그레이드된 틈새재인 반면, 해외 제3섹터 기관들의 주력제품은 지역기반의 전문재로 나타났다. 그 이유는 국내 사회서비스 개발이 지역기반에서 개발하여 중앙부처로 하여금 전국에 확산시키는 Bottom-Up 방식이 아니라 중앙정부차원에서 직접 제품 및 서비스를 개발하여 제공기관들에게 제공하는 Top-down 방식이기 때문이다. 따라서 정부는 각 지역사회의 상황적 특성을 고려하지 못하는 Top-down 방식의 R&D 지원보다는 영국의 자산이전 모델과 같이 지역기반의 사회서비스 제공기관에게 자율적으로 사회서비스를 개발·제공할 수 있는 사업을 적극적으로 고려해야 할 것이다.

셋째, 정부는 국내 제3섹터 기관들이 사업범위를 지역시장이나 정부조달시장을 넘어 전국시장으로 확대할 수 있도록 전국단위의 연합회나 협회 구축을 통한 사업연대를 간접적으로 지원해야 한다. 국내 제3섹터 기관들의 사업연대 수준은 조합간 또는 지역 내 연대수준에 머물러 있는 반면, 해외의 제3섹터 기관들의 연대수준은 전국연대 수준인 것으로 파악된다. 이는 기관의 사업범위를 지역이나 정부조달시장을 넘어 전국시장으로 확대할 수 있는 기회를 제공해 준다는 점에서 시사점이 크다. 즉, 전국연대를 통해 지역 내 제3섹터 기관의 시장범위가 전국으로 확대될 수 있다는 점이다. 이를 반영하듯 해외의 제3섹터기관들의 생산방식은 자체소량생산방식이나, 판매에 있어서는 연대기관등을 통한 특정 대량유통방식을 취하고 있다. 따라서 정부는 정책협약과 국내 제3섹터 기관들의 사업연대를 위해 전국단위의 연대조직 구성을 지원하되, 직접재정지원보다는 간접지원방식을 추진해야 할 것이다. 정부의 재정지원이 투입된 전국 조직은 자율성을 중시하는 지역기반의 제3섹터 기관들로부터 관주도로 인식되어 대표성을 인정받지 못할 가능성이 존재하기 때문이다.

넷째, 제3섹터 기관들이 사업을 운영하는데 필요한 자금을 융통할 수 있도록 제3섹터에 맞춤형 금융시스템을 구축해야 한다는 점이다. 국내 제3섹터 기관들은 대부분 운영자금을 출자금에서 활용하거나 정부 지원금으로 조달하는 경우가 많은 것으로 조사결과 나타났다. 이는 일반금융기관을 통해 자금조달 시, 공익성을 기반으로 하는 제3섹터 기관들의 특성상 매출실적 부재로 인해 영리지향 금융기관들의 회계기준을 맞출 수 없기 때문이다. 이에 반해 해외의 제3섹터 기관들은 매출액과 시민들이 조성한 기부금, 연합회에서 조성한 발전기금 등으로 운영자금을 조달하는 경우가 많다. 물론 최근에 들어 국내에서도 지역신보가 협동조합 대상의 특례보증제도를 시행하고, 신협 등이 사회적 경제 기관 지원제도를 운영 중이지만 그 규모가 제한적이고, 신협 또한 자체 조합원의 이익을 추진하는 사업체라는 점에서 근본적인 처방이 되기 어렵기 때문이다.

MEMO

MEMO

MEMO
