

「100인 복지포럼」

글로벌 재정위기 시대, 새로운 복지의 길을 묻다

일시 2011. 11. 1(화) 13:00~17:00

장소 한국프레스센터 기자회견장(19층)

주최 동아일보 / 한국보건사회연구원



동아일보



한국보건사회연구원

「100인 복지포럼」 글로벌 재정위기 시대, 새로운 복지의 길을 묻다

세미나 프로그램

등록 및 개회식

13:00 ~ 13:30

등 록

13:30 ~ 14:00

개회식

국민의례

개 회 사 : 김 용 하 (한국보건사회연구원 원장)

축 사 : 임 채 민 (보건복지부 장관)

인 사 말 : 심 규 선 (동아일보 편집국장)

주제발표

14:00 ~ 15:10

좌 장 : 정 무 권 (한국사회정책학회 회장/연세대 교수)

발 표

■ 글로벌 재정위기 하에서의 복지정책 방향

강 석 훈 (성신여대 경제학과 교수)

■ 지속성장을 위한 고용촉진적 복지 전략: 고령화를 중심으로

이 철 선 (현대경제연구원 연구위원)

■ 효율적 복지제도 운영을 위한 공급체계 개선 과제

강 해 규 (한국보건사회연구원 복지서비스연구실장)

15:10 ~ 15:30

휴 식

토 론

15:30 ~ 16:00

모두토론

김 성 식 (한나라당 정책위원회 부의장)

주 승 용 (민주당 정책위원회 수석부의장)

16:00 ~ 17:00

패널토의

윤 홍 식 (인하대 행정학과 교수)

이 승 기 (서울복지재단 대표이사)

이 준 영 (서울시립대 사회복지학과 교수)

최 속 희 (한양사이버대 실버산업학과 교수)

17:00

폐 회

| 주제발표 |

□ 글로벌 재정위기 하에서의 복지정책 방향 1

강석훈 | 성신여자대학교 경제학과 교수

□ 지속성장을 위한 고용촉진적 복지전략: 고령화를 중심으로 29

이철선 | 현대경제연구원 연구위원

□ 효율적 복지제도 운영을 위한 공급체계 개선 과제 51

강혜규 | 한국보건사회연구원 복지서비스연구실장



글로벌 재정위기 하에서의 복지정책 방향

강석훈 | 성신여자대학교 경제학과 교수

I. 현 경제상태의 진단	3
II. 현 복지상태의 진단	14
III. 경제 및 복지정책의 적정 조합	22



글로벌 재정위기 하에서의 복지정책 방향

강석훈 (성신여자대학교 경제학과 교수)

I. 현 경제상태의 진단

1. 현재의 국내외 경제상황 진단

- 2008년 이후 전개된 글로벌 금융위기의 여파로 아직까지 전 세계 경제는 혼돈의 상태를 지속하고 있음.
- 글로벌 경제위기의 진원지였던 미국은 성장률의 부진과 고용부진 상태에서 벗어나지 못하고 있으며, 이에 따라 경기 침체(더블 덩) 우려와 소프트패치 가능성에 대한 논쟁이 지속되고 있음.
 - 미국에서는 최근 “월가를 점령하라”는 구호를 내걸고 시위가 발생하고 있고, 이는 미국경제의 침체, 소득분배의 악화와 더불어 금융 중심 자본주의에 대한 강한 거부감을 표출하고 있는 것으로 해석되고 있음.
- 글로벌 경제위기의 극복과정에서 유럽 국가들은 금융경색에서 발생한 경기침체 상황을 재정지출의 확대를 통해 극복하려고 하였으나, 이 과정에서 경제의 펀더멘탈과 재정기반이 취약하였던 국가들을 중심으로 재정위기가 발생하고 있음.
 - 그리스를 중심으로 한 포르투갈, 스페인, 이탈리아 등의 남유럽 국가들의 재정불안정성이 심화되고, 이에 따라 유럽발 재정위기가 다시 금융위기로 전이될 가능성이 증대됨에 따라 유럽경제도 불안정한 경기침체 상황으로 들어갈 가능성이 커지고 있음.
 - 최근 유럽재정위기 해소를 위한 대책이 발표되었으나, 근본적인 해결책에는 미치지 못하는 것으로 판단되며, 향후 정치적 의사결정 과정에서 다양한 불확실성이 증폭될 가능성이 있음.

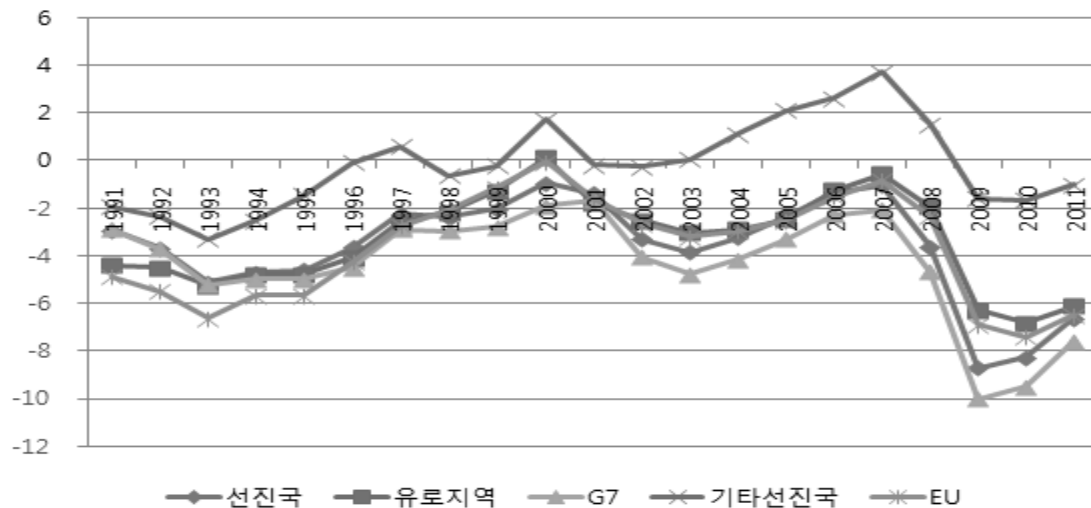
- 글로벌 금융위기과정에서 상대적으로 양호한 경제성과를 보였던 신흥국 중에서 특히 중국의 경우 최근 성장률의 하락현상이 나타나고 있음.
 - 중국의 2010년 연간 경제성장률은 10.4%였으나, 2011년에는 1분기 9.7%, 2분기 9.5%, 3분기 9.1% 등으로 점차 하락하고 있음. 이는 내수의 비중이 적은 중국경제가 세계경제 침체의 영향을 받아 수출증가율이 둔화되고 있기 때문에 나타나는 현상이며, 향후 세계경제의 침체가 지속되는 경우에는 중국의 경제성장률도 하락할 가능성이 있음을 보여주고 있음.
- 한국경제는 2009년의 0.2% 성장에서 2010년 6.2%성장으로 급반등하여 경제위기 극복의 모범사례로 간주되기도 하였으나, 이 과정에서 GDP대비 국가부채의 비율이 증가하였으며, 최근에는 세계경제의 침체에 따라 향후 성장률의 하락이 불가피한 것으로 인식되고 있음.
- 한국의 경제성장률은 2010년에는 2009년 저성장의 기저효과가 나타나면서 연간 6.2%성장률을 달성하였으나, 분기별 성장률(전년동기대비)은 2010년 4.7%에서 2011년에는 1분기, 4.2%, 2분기 3.2%, 3분기 3.2%를 기록하였음. 정부가 제시 하였던 연간 성장률 전망치 4.5%는 현실적으로 달성하기 어렵게 되었음.

2. 장기적인 측면에서의 세계경제 구조 진단

- 최근 나타나는 세계경제의 불안정성과 경기침체 현상은 단지 2008년 글로벌금융 위기의 결과로만 해석되기는 어려우며, 세계경제에 내재하던 구조적인 문제가 근본적인 원인이었다는 점을 감안할 때 단기간에 세계경제가 정상궤도로 회복하기는 쉽지 않은 것으로 판단됨.
- 선진국에서 나타나는 재정불안정성은 최근의 금융위기 극복과정에서 발생한 급격한 정부지출의 증대에 기인하기도 하지만, 보다 근본적으로는 지난 20년 이상 지속된 선진국 정부의 과도한 지출행태에 기인하는 측면이 더욱 크다고 할 수 있음.
 - 다음의 <그림 1>은 선진국들의 GDP 대비 정부순차입의 비중을 제시하고 있음.

이 그림에서 나타난 바와 같이 선진국 정부들은 지난 20여년 동안 지속적으로 순차입을 해왔으며, 이 순차입 규모가 2008년 글로벌 금융위기과정에서 대폭적으로 확대되었음. 만약 글로벌 금융위기가 없었더라도 정부순차입이 지속됨에 따라 중기적으로 볼 때 선진국들의 재정위기는 불가피했을 것으로 판단됨.

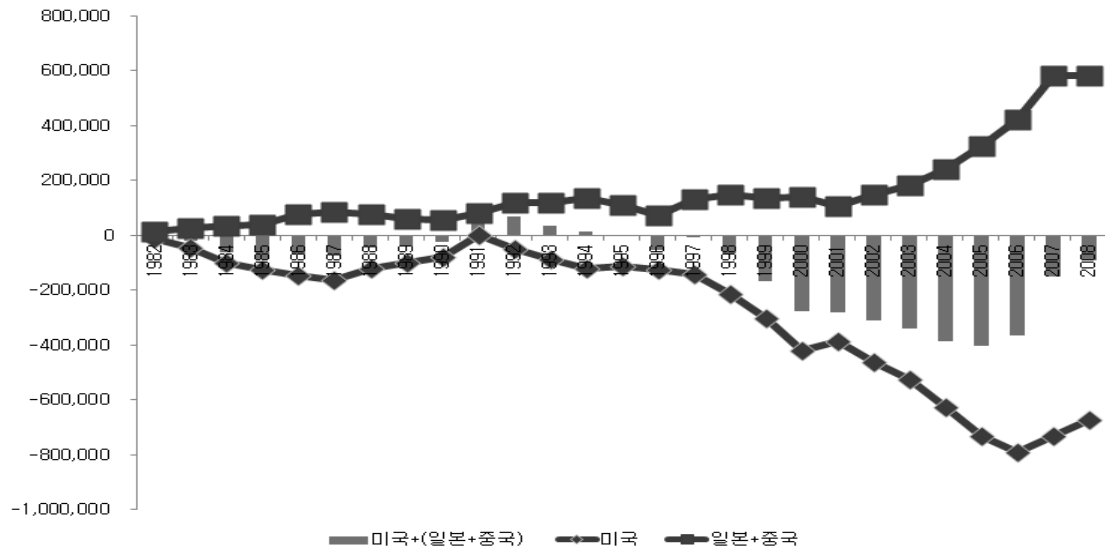
<그림 1> 주요국가군의 GDP대비 정부 순차입의 비중



자료 : IMF World Economic Outlook Database

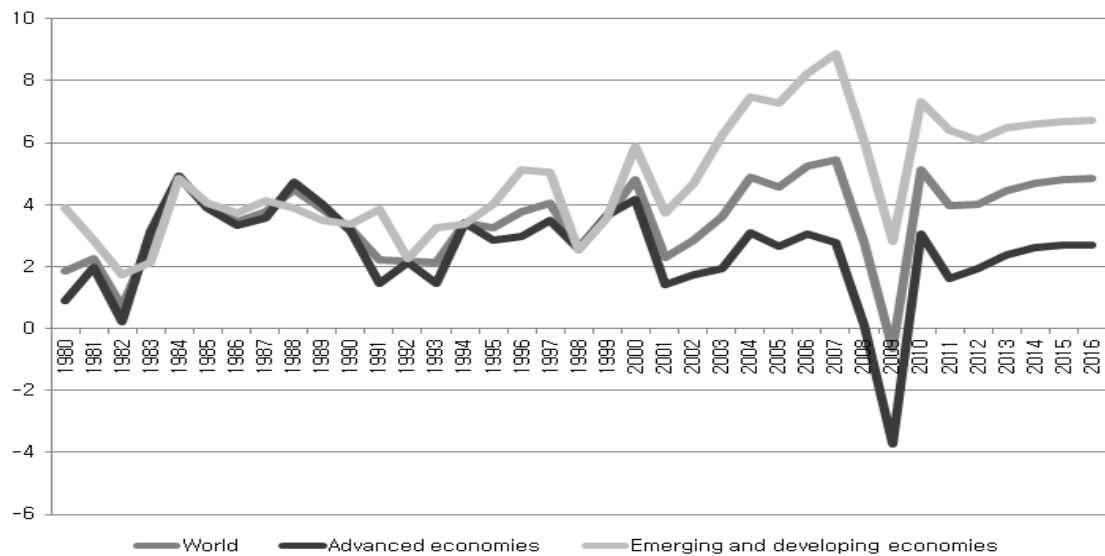
- 세계경제의 회복여부는 단기적으로는 미국경제의 더블 딥 여부, 유럽재정위기의 극복여부, 중국경제의 연착륙 여부 등의 조건에 의존할 것으로 예상되지만, 보다 근본적으로는 글로벌 금융위기 이전부터 존재하였던 글로벌 불균형이 해소되지 않는 경우 근본적인 불안정성은 지속될 수밖에 없을 것임.
- 다음의 <그림 2>는 미국의 경상수지 적자와 일본 및 중국의 경상수지 흑자액을 제시하고 있음. <그림 2>에서 나타나는 바와 같이 1980년대 중반 이후 확대되었던 미국의 경상수지 적자문제는 1985년의 플라자합의에 따른 환율조정으로 해소되었으나, 1990년대 말부터 급격하게 다시 확대되기 시작하였던 미국의 경상수지 적자문제는 환율조정 메카니즘이 적절히 작동하지 못함에 따라 세계경제의 근본적인 불안요인으로 작용하고 있음.
- 글로벌 경제의 구조적인 불균형 문제는 각국의 총수요조정, 환율조정 등을 통해 해결될 수 있으나, 이러한 조정이 쉽지 않을뿐더러 조정기간도 상당 기간이 소요될 것으로 전망됨.

<그림 2> 미국, 일본 및 중국의 경상수지 추이



자료 : IMF World Economic Outlook Database

<그림 3> 세계경제전망



자료 : IMF World Economic Outlook Database

- <그림 3>은 IMF의 세계경제전망 예측치를 나타내고 있는 바, IMF에서는 2009년을 저점으로 세계경제가 다시 글로벌 금융위기 이전의 성장률로 복귀할 것으로 예상하고 있음. 동 예측치에 따르면 2011년부터 세계경제는 4%대 성장률로 복귀하고, 이후에도 경제성장률 수준이 완만하게 상승할 것으로 예상됨.

- 그러나 세계경제의 근본적인 제약요인을 감안할 때 이러한 궤도로의 회복은 가능성이 크다고는 보기 어려운 상황임.
 - 선진국에서는 금리수준이 사상 최저 수준으로 떨어져 있어서(특히, 미국과 일본은 제로금리 수준) 통화정책의 효용성이 거의 상실되었고, 국가부채의 급등 문제로 인하여 경제성장을 제고를 위한 확장적인 재정정책도 사용하기 어려운 상황임.
 - 미국은 향후 20년간 재정적자를 최대 2.4조 달러 감축하기로 하였으며 (2011년 월), 영국의 경우에는 2015 회계연도까지 경상재정수지의 균형을 회복하고, 2015년 회계연도에는 공공부문 순국가부채를 전년 대비 감소추세로 전환하기로 하였음(2011년, 3월). 독일의 경우에는 2016년까지 기본법에서 규정한 균형재정목표를 달성하기 위하여 2011~2014년 동안 재정적자를 817억 유로 절감하기로 하였으며, 2011년 예산상 지출은 전년대비 4.3% 축소하였음(기획재정부, 2011~2015년 국가재정 운영계획 p. 22-23).
 - 결국 정부 정책의 경기부양효과가 상당기간 제약을 받을 수밖에 없고, 정부 의 경기부양 정책 없이 경제가 성장하려면 기술개발 등 시장의 실물부문에서 근본적인 변화가 수반되어야 하는 바, 이렇게 되기까지에는 상당기간이 소요될 수밖에 없을 것으로 예상됨.
- 세계경제가 당면한 또 다른 구조적인 문제는 많은 선진국에서 나타나고 있는 소득 분배의 악화현상임.
 - 다음의 <표 1>에 나타난 바와 같이 대부분의 OECD국가들은 1980년대 중반이후 2000년대 후반까지 지니계수로 측정한 소득분배가 악화된 것으로 나타나고 있음.

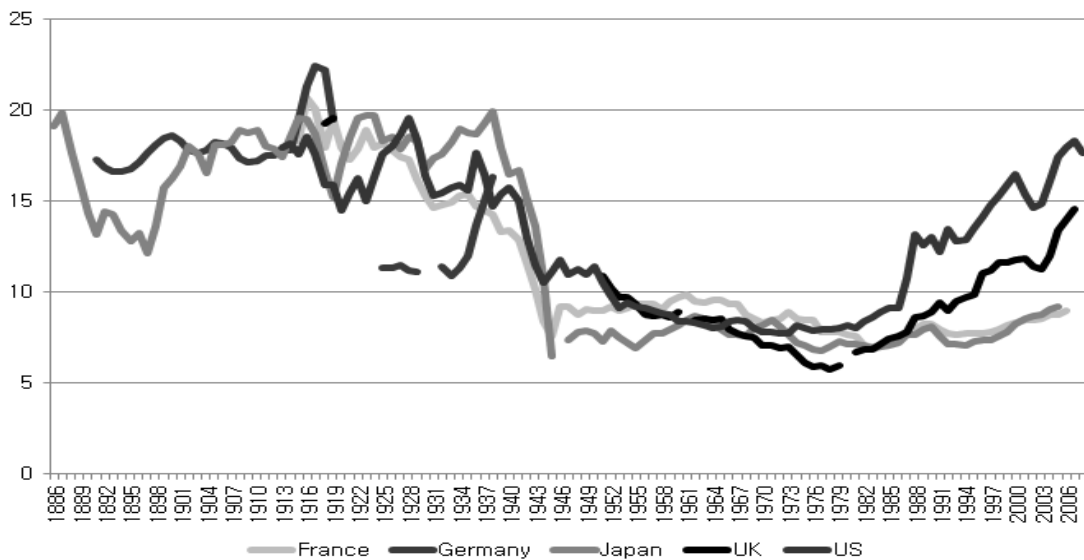
<표 1> OECD각국의 소득분배상태 변화

구분	비교 년도	최근 년도	비교 년도 지니계수	최근 년도 지니계수	지니계수 변화량
Slovenia	-	2007	-	0.236	
Slovak Republic	-	2007	-	0.246	
Denmark	1985	2007	0.221	0.248	0.027
Norway	1986	2008	0.222	0.250	0.028
Czech Republic	1992	2007	0.232	0.255	0.023
Sweden	1983	2008	0.198	0.259	0.062
Finland	1986	2007	0.207	0.263	0.057
Austria	1983	2007	0.236	0.265	0.029
Belgium	1983	2007	0.274	0.269	-0.004
Hungary	1991	2007	0.273	0.272	-0.001
Luxembourg	1986	2007	0.247	0.273	0.026
Switzerland	-	2004/5	-	0.276	
Iceland	-	2007	-	0.279	
France	1984	2008	0.300	0.293	-0.007
Netherlands	1984	2008	0.272	0.294	0.022
Germany	1985	2008	0.251	0.295	0.045
Ireland	1987	2007	0.331	0.299	-0.031
Spain	1985	2007	0.371	0.309	-0.062
OECD				0.313	
Estonia	-	2007	-	0.313	
Poland	-	2007	-	0.314	
Korea	-	2008	-	0.315	
Canada	1985	2007	0.293	0.319	0.027
Greece	1998	2004	0.336	0.321	-0.015
Japan	1985	2006	0.304	0.329	0.025
New Zealand	1985	2008	0.271	0.330	0.059
Australia		2008	0.309	0.336	0.027
Italy	1984	2008	0.309	0.337	0.028
United Kingdom	1984	2007	0.286	0.341	0.055
Portugal		2007	0.359	0.361	0.002
Israel	1985	2008	0.326	0.371	0.045
United States	1984	2008	0.337	0.378	0.041
Turkey	1984	2007	0.434	0.409	-0.025
Mexico	1984	2008	0.452	0.476	0.023
Chile		2006	0.527	0.503	-0.024

자료 : OECD(2011), Society at a Glance 2011.

- 최근 나타나는 세계 각국의 소득분배 악화현상은 전반적인 소득분배의 악화의 문제일 뿐만 아니라, 최상위 소득집단에 대한 집중도 심화가 동시에 발생하는 경우가 나타나고 있음. 이러한 국가들 중 대표적인 국가가 미국과 영국이라고 할 수 있는 바, 다음의 <그림 4>에서 보는 바와 같이 최근에 소득최상위 1%의 소득점유 비중은 사상 최대치 수준에 근접하고 있음.

<그림 4> 주요국의 소득상위 1%의 소득점유 비중 추이



자료 : World Top Income Database,
<http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes/>

- 이와 같은 사항들을 종합하면 세계경제는 중기적으로 볼 때 경제성장이 정체되면서 소득분배가 악화되는 모습을 보일 것으로 예상되고 있으며, 이에 따라 세계경제에 대한 의존도가 높은 한국경제의 경우 획기적인 생산성 증대나 기술 개발 등이 발생하지 않는 경우 세계경제 침체의 영향권에서 벗어날 수 없을 것으로 예상됨.

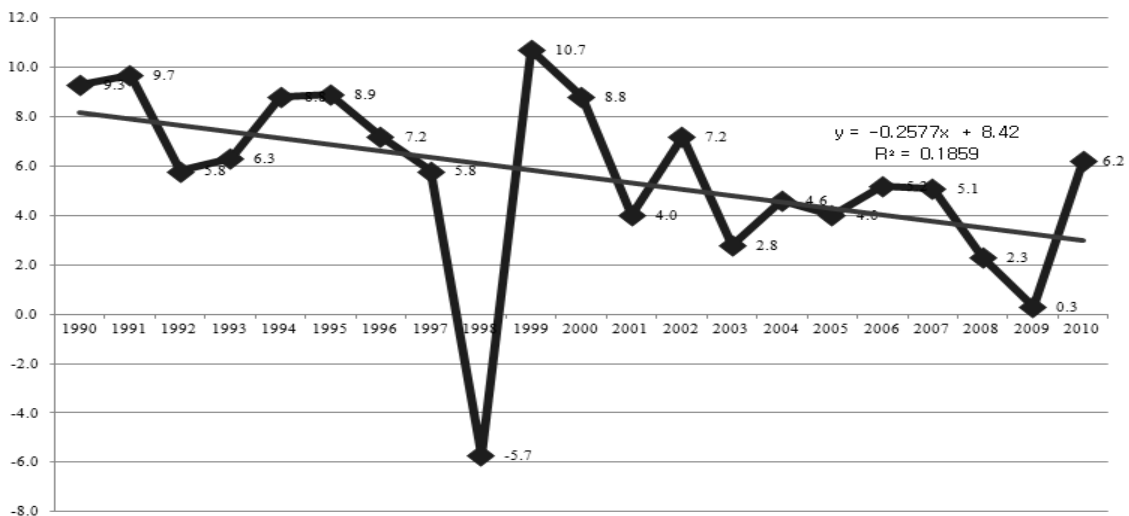
3. 장기적인 관점에서의 한국경제 진단

□ 한국경제의 경우 최근의 글로벌 경제위기 이전부터 추세적인 성장률의 하락에 직면하고 있었음.

○ 다음의 <그림 5>는 1990년대 이후 한국의 경제성장률을 제시하고 있는 바, 선형으로 추계한 추세선이 지속적으로 하락하고 있음을 알 수 있음. 비록 단순한 방식으로 추세선을 작성하였으나, 동 추세선에 의하면 중기적으로 볼 때 한국경제의 성장률은 3%대 수준에 머물 것으로 예상되며 2%대로 하락하는 시기도 그리 많이 남아 있지 않은 것으로 예상됨.

○ 만약 한국의 경제·사회시스템에서 근본적으로 생산성을 제고할 수 있는 획기적인 변화가 일어나지 않는 한, 이러한 성장률 저하는 피하기 어려울 전망이다. 물론 이러한 성장률의 추세적인 저하 현상은 급격히 고령화되는 인구구조의 변화를 감안할 때 더욱 가속화될 가능성이 크다고 할 수 있음.

<그림 5> 한국의 경제성장률 추이



자료 : ecos.bok.or.kr

□ 실제로 한국경제의 잠재성장률에 대한 다양한 예측치에 의하면, 향후 한국의 잠재성장률은 지속적으로 하락할 것으로 예상되고 있음.

○ <표 2>는 OECD(2011)의 잠재성장률 추계치를 제시하고 있음. 이 표에 따르면 한국의 잠재성장률은 2001~2007년에는 4.4%였으나, 2010~2015년에는 3.8%로

하락하고, 2016~2026년에는 2.4%로 하락할 것으로 예상됨. 2001~2007년 대비 2016~2026년 잠재성장률 하락폭은 2.0%p로서 OECD국가 전체의 평균하락을 0.3%p보다 월등히 크며, 분석대상이 된 국가 중에서 가장 큰 하락폭을 기록하는 나라 중의 하나로 될 것임.

— 동 기간 중 하락폭이 한국보다 클 것으로 예상되는 국가는 에스토니아, 아일랜드, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아에 불과함.

- 동 예측치에 의하면 2010~2015년의 잠재고용증가율은 1.0%이고, 2015~2026년은 0.2%에 불과하게 됨. 이와 같은 잠재고용증가율의 하락폭도 잠재성장률의 하락폭과 마찬가지로 OECD국가 중에서 가장 큰 하락폭임.

- 이와 같은 잠재성장률 예측치는 한국정부나 국내 연구기관들도 크게 다르지 않은데, 예를 들어 기획재정부(2010)에 따르면 한국의 잠재성장률은 2010년대에는 3.7% 수준이고, 2020년대에는 2.7%로 하락할 것으로 예상한 바 있음.

- KDI(2010)의 “미래비전2040”에서는 잠재성장률이 각각 2011~2020년 4.1%, 2021~2030년 2.8%, 2031~2040년 1.7%로 예상된 바 있음.

- 한국의 경제규모는 지속적으로 팽창하고 있으나, 산업경쟁력을 나타내는 지표라고 할 수 있는 부가가치율은 추세적으로 하락하고 있는 실정임.

- 다음의 <그림 7>은 한국경제의 제조업 및 서비스업의 중간소비 대비 부가가치의 비율(부가가치율)을 보여고 있음. 동 그림에서 나타난 바와 같이 한국경제의 부가가치율은 1990년대 초반 이후 지속적으로 하락하고 있으며, 2000년대 이후에는 이러한 경향이 더욱 심화되는 경향을 보이고 있음.

- 결국 한국경제는 단기적으로도 어려움이 예상되지만 중장기적으로 추세적인 성장률의 하락이 지속될 것으로 예상됨.

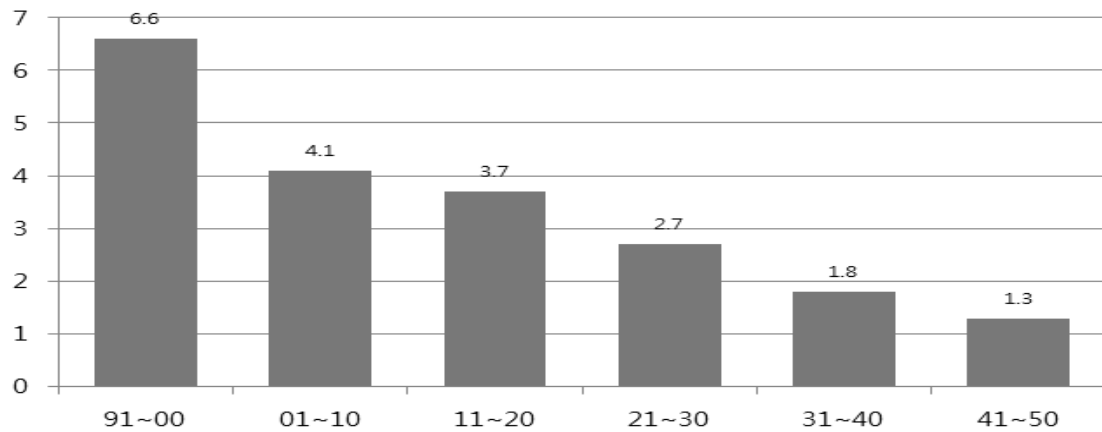
- 이를 반전시키기 위해서는 생산성의 획기적 제고와 고부가가치화를 가져올 수 있는 근본적인 사회·경제 시스템 개혁이 필요한 상황임.

<표 2> 각국의 잠재성장률 및 잠재고용증가율의 비교

구분	잠재성장률						잠재고용증가율		
	2001-2007 (A)	2010-2015 (B)	2016-2026 (C)	하락 폭1 (A-B)	하락 폭2 (B-C)	하락 폭3 (A-C)	2010-2015 (D)	2016-2026 (E)	하락 폭 (D-E)
Australia	3.3	3.2	2.8	0.1	0.4	0.5	1.8	1.5	0.3
Austria	2.2	1.8	1.5	0.4	0.3	0.7	0.6	-0.1	0.7
Belgium	2.0	1.3	1.4	0.7	-0.1	0.6	0.8	0.2	0.6
Canada	2.8	2.0	1.8	0.8	0.2	1.0	0.9	0.3	0.6
Chile	3.9	4.1	3.0	-0.3	1.1	0.8	2.5	1.1	1.4
Czech	4.0	2.7	2.2	1.2	0.6	1.8	-0.1	-0.3	0.2
Denmark	1.6	1.1	1.2	0.5	-0.1	0.3	0.2	0.0	0.2
Estonia	5.9	2.4	2.2	3.5	0.2	3.7	-0.5	-0.3	-0.2
Finland	3.1	1.6	1.9	1.5	-0.3	1.2	-0.2	-0.2	0.0
France	2.0	1.5	1.7	0.5	-0.2	0.3	0.4	0.1	0.3
Germany	1.2	1.5	1.0	-0.3	0.4	0.1	0.1	-0.7	0.8
Greece	3.7	1.0	1.8	2.7	-0.7	1.9	0.1	0.0	0.1
Hungary	3.2	1.2	1.5	2.0	-0.2	1.8	0.0	-0.3	0.4
Iceland	4.1	1.4	2.3	2.7	-0.9	1.8	0.0	0.6	-0.6
Ireland	5.4	1.1	3.3	4.3	-2.2	2.2	-0.4	1.5	-1.8
Israel	3.6	4.1	3.4	-0.5	0.7	0.2	2.7	1.8	1.0
Italy	0.9	0.5	1.2	0.4	-0.7	-0.3	0.1	-0.1	0.2
Japan	1.0	1.0	1.4	0.0	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	-0.0
Korea	4.4	3.8	2.4	0.7	1.3	2.0	1.0	0.2	0.8
Mexico	2.6	2.9	3.0	-0.3	-0.1	-0.4	1.8	1.4	0.3
Netherlands	2.0	1.2	1.2	0.9	0.0	0.9	0.5	-0.1	0.5
New Zealand	3.2	2.1	2.3	1.1	-0.2	0.9	1.2	0.6	0.6
Norway2	3.2	3.0	2.7	0.3	0.3	0.5	1.1	0.4	0.7
Poland	4.2	2.9	1.7	1.3	1.3	2.6	0.2	-0.6	0.8
Portugal	1.5	1.2	2.3	0.3	-1.1	-0.8	0.1	0.3	-0.3
Slovak	5.2	3.4	1.8	1.8	1.6	3.4	-0.1	-0.8	0.7
Slovenia	3.5	1.7	1.1	1.8	0.6	2.4	0.0	-0.7	0.6
Spain	3.7	1.5	2.4	2.2	-1.0	1.2	0.1	1.0	-0.8
Sweden	2.6	2.0	1.9	0.6	0.1	0.7	0.4	0.0	0.3
Switzerland	1.9	1.9	1.8	0.0	0.1	0.1	1.1	0.4	0.7
U.K.	2.3	1.5	1.9	0.9	-0.4	0.5	0.6	0.3	0.3
United States	2.5	2.3	2.2	0.2	0.0	0.3	0.7	0.5	0.2
Euro area	1.9	1.3	1.5	0.6	-0.2	0.4	0.2	0.0	0.2
OECD	2.2	1.8	1.9	0.4	-0.1	0.3	0.6	0.3	0.3

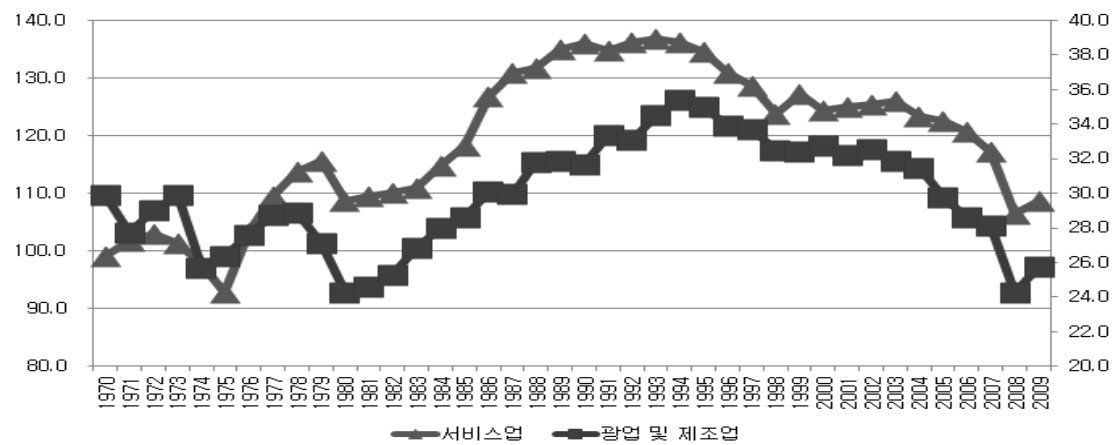
자료 : OECD(2011), Economic Outlook, Vol 2011/1

<그림 6> 한국의 잠재성장률 전망치



자료 : 기획재정부(2010)

<그림 7> 제조업 및 서비스업의 부가가치율 변화추이



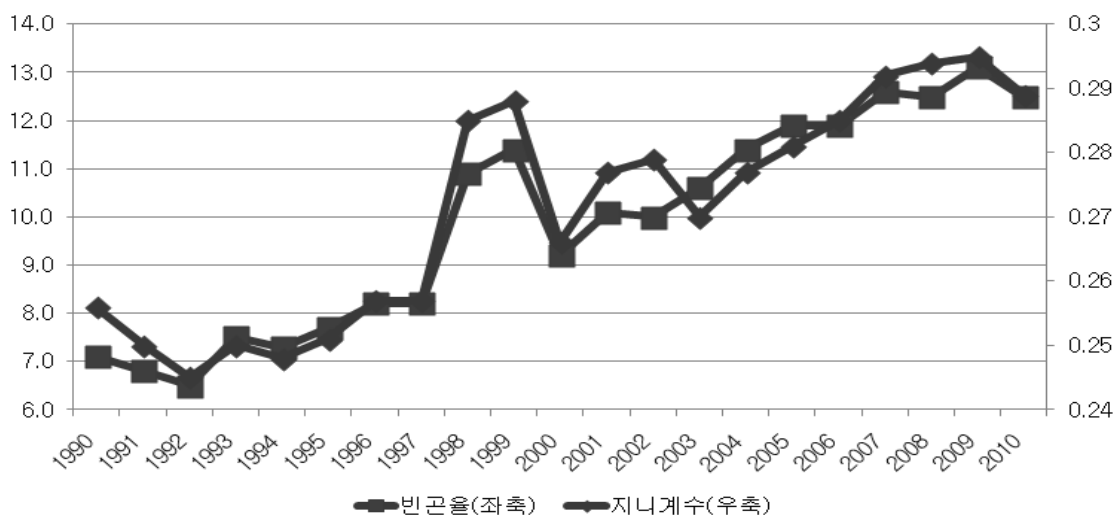
자료 : ecos.bok.or.kr

II. 현 복지상태의 진단

1. 소득 및 임금 불평등 현황

- 한국의 가구소득분배는 1990년대 중반 이후 지속적인 악화추세를 보이고 있음. 다음의 <그림 8>은 통계청이 작성한 2인 이상 비농가도시가구의 가처분소득 기준 지니계수 추이와 상대 빈곤율을 제시하고 있음.
- 동 그림에 의하면 한국의 지니계수는 1990년대 중반 이후 상승하기 시작하여 외환위기를 전후하여 급등하였고, 이후 다소 하락하는 모습을 보이다가 2000년대 초반 이후에는 지속적으로 상승하는 경향을 보이고 있음. 2010년에는 높은 경제성장률의 영향으로 지니계수가 소폭 하락기도 하였으나, 아직까지 추세적인 하락으로 판단하기는 어려움.
- 상대 빈곤율은 1990년대 초반에는 7%정도였으나 이후 지속적으로 상승하여 최근에는 12~13%수준에 달하고 있음. 2010년 현재 1인 가구 및 농가를 포함한 전체 가구의 상대 빈곤율은 시장소득 기준으로 18.0%, 가처분소득 기준으로는 14.9%에 달하고 있음.

<그림 8> 지니계수와 상대 빈곤율 추이



주 : 2인 이상 도시비농가가구 가처분 소득 기준임. OECD동등화지수를 사용하여 산출한 결과임.

자료 : 통계청(www.kosis.kr)

□ 가구 빈곤과 관련하여 가장 심각한 분야 중의 하나는 노인가구의 상대 빈곤율임. 다음의 <표 3>은 OECD국가의 노인가구의 빈곤율을 제시하고 있음.

- OECD(2011)에 의하면 2008년 한국 전체가구의 상대 빈곤율은 14.6%로서 OECD평균 10.6%보다 4.0%p가 높음. 이에 비해 한국의 65세 이상 노인가구의 상대 빈곤율은 45.1%로서 비교대상이 되는 모든 국가에 비해 가장 높은 수준이며, OECD국가의 평균인 13.5%의 3.3배에 달하고 있음.
- 특히 노인가구 중 1인 가구의 경우에는 빈곤율이 76.6%에 달하고 있어서 1인 노인가구는 네 가구 중 세 가구가 빈곤상태에 빠져 있음.

<표 3> 노인가구의 빈곤율

(단위: %)

국가	65세 이상	성별			가구종류		전체 인구기준 빈곤율
		여성	남성	성별차이	1인 가구	부부가구	
한국	45.1	47.2	41.8	5.4	76.6	40.8	14.6
캐나다	5.9	8.1	3.1	5.0	16.2	3.9	12.0
스웨덴	6.2	7.7	4.2	3.5	13.0	1.1	5.3
이탈리아	12.8	16.1	8.1	8.0	25.0	9.4	11.4
미국	22.4	26.8	18.5	8.3	41.3	17.3	17.1
일본	22.0	24.8	18.4	6.4	47.7	16.6	14.9
멕시코	28.0	28.5	27.6	0.9	44.9	20.9	18.4
아일랜드	30.6	35.3	24.6	10.7	65.4	9.4	14.8
OECD평균	13.5	15.2	11.1	4.1	25.0	9.5	10.6

자료 : OECD(2011), Pensions at a Glance 2011, 2008년 기준임.

□ 한국의 가구소득 불평등도가 악화되고 있으며, 또한 임금의 경우에도 불평등과 저임금의 문제가 나타나고 있음. <표 4>는 OECD(2011)가 분석한 각국의 임금소득 불평등 및 저임금 근로자 현황을 보여주고 있음.

- 1999년에 하위임금 10%대비 상위 임금 10%의 비율은 한국의 경우 3.83배였으며, 이는 OECD국가 중에서 미국과 헝가리 다음으로 높은 수준이었음. 2009년에는 동 비율이 4.69배로 커져서 미국의 4.98배, 이스라엘의 5.19에 비해서는 소폭 작으나 기타 국가들에 비해서는 최고의 격차를 보이고 있음.
- 성별 격차도 1999년에는 41%에 달하였고, 2009년에는 39%로 소폭 개선되었으나, 여전히 다른 OECD 국가들에 비해 최고 높은 수준을 보이고 있음.

- 저임금근로자비율은 1999년에 23.4%였고, 2009년에는 25.7%로 소폭 상승하였음.
이러한 수준은 2개 년도 모두에서 자료가 가용한 국가 중에서 제일 높은 수준이었음.

<표 4> 한국의 임금소득 격차 및 저임금 비율(단위:%)

구분	비율						성별격차 (%)		저임금비율 (%)	
	하위10% 대비 상위10%		하위10% 대비 50%		50%대비 상위 10%					
	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009
Australia	3.00	3.33	1.84	2.00	1.63	1.67	14	16	14.3	14.4
Austria	..	3.36	..	1.94	..	1.73	23	19	..	16.0
Belgium	2.39	2.25	1.70	1.66	1.41	1.36	15	9	..	4.0
Canada	3.63	3.68	1.81	1.90	2.00	1.94	24	20	23.1	20.5
Czech	2.86	3.19	1.72	1.84	1.66	1.74	22	18	15.1	17.1
Denmark	2.49	2.73	1.70	1.71	1.46	1.60	15	12	8.0	13.6
Finland	2.36	2.59	1.69	1.76	1.40	1.47	22	20	..	8.5
France	3.10	2.84	1.94	2.01	1.59	1.41	9	13	..	..
Germany	3.22	3.67	1.83	1.82	1.76	2.02	23	22	20.0	20.2
Greece	..	3.24	..	2.04	..	1.59	..	10	..	13.5
Hungary	4.38	4.28	2.22	2.43	1.97	1.76	15	4	22.7	21.8
Iceland	..	3.21	..	1.80	..	1.78	..	13	..	16.8
Ireland	3.27	3.94	1.92	2.12	1.70	1.86	20	10	17.8	20.2
Israel	..	5.19	..	2.69	..	1.93	..	20	..	23.1
Italy	2.50	2.27	1.60	1.56	1.56	1.45	8	12	10.4	8.0
Japan	2.97	2.99	1.84	1.85	1.62	1.62	35	28	14.6	14.7
Korea	3.83	4.69	1.97	2.25	1.94	2.09	41	39	23.4	25.7
Netherlands	2.89	2.91	1.74	1.76	1.66	1.65	22	17	14.8	..
New Zealand	2.68	2.83	1.70	1.83	1.58	1.55	8	8	12.3	12.5
Norway	1.95	2.29	1.41	1.47	1.38	1.55	10	9	10.4	8.0
Poland	..	3.64	..	2.11	..	1.73	..	10	..	21.1
Portugal	..	4.26	..	2.74	..	1.55	..	16	..	14.2
Spain	..	3.28	..	1.98	..	1.66	..	12	..	15.7
Sweden	2.24	2.28	1.64	1.68	1.36	1.36	17	15	..	..
Switzerland	2.53	2.69	1.70	1.83	1.49	1.47	22	20	..	..
U.K.	3.44	3.59	1.90	1.99	1.81	1.81	25	20	20.1	20.6
U.S.	4.50	4.98	2.21	2.36	2.04	2.11	23	20	24.5	24.8
OECD	3.01	3.34	1.80	1.97	1.65	1.68	20	16	16.8	16.3

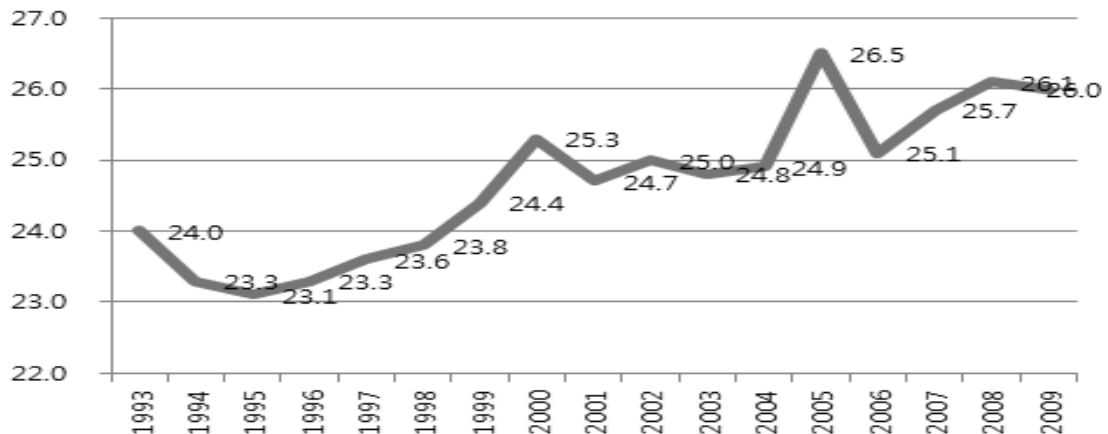
주 : 저임금자비율은 중위임금의 2/3이하인 비율을 의미함. 기타 자세한 각주는 OECD(2011), Employment Outlook Table1을 참조

자료 : OECD(2011), Employment Outlook, 2011년 9월

□ 다음의 <그림 9>는 저임금근로자 추이를 보여주고 있음. 저임금근로자는 1995년 23.1%를 저점으로 하여 꾸준히 상승하는 모습을 보이고 있으며, 2009년에는 소폭 하락하였음.

○ 그러나 이러한 하락이 지속적인 하락으로 연결될 지는 미지수이며, 절대적인 수준에서 여전히 26%대의 높은 저임금근로자 비중을 보여주고 있음.

<그림 9> 저임금근로자 비중 추이



주 : 상용근로자 10인 이상

자료 : 고용노동부 「고용형태별근로실태조사」, 고용노동부(2010), 최근 노동시장 동향분석, 2010년 11월

□ 한국의 근로자 중에는 저임금근로자가 많을 뿐만 아니라 법적으로 정한 최저임금에도 미치지 못하는 임금을 받는 근로자가 다수 존재함. 다음의 <표 5>는 최저임금 미만자의 추이를 보여주고 있음.

○ 통계청의 경제활동인구조사를 기준으로 볼 때 2010년 현재 최저임금 미만자 수는 191만 7천명에 달하고, 최저임금 미만자 비율은 11.6%에 달함¹⁾.

— 특히 연령대별로 최저임금 미만율이 매우 높은 집단이 있는데, 20세 이하인 경우에는 동 비율이 47.2%에 달하고, 61~65세는 32.5%, 66~70세는 50.6% 그리고 70세 초과인 경우에는 62.4%에 달하고 있음.

1) 통계청의 경제활동조사가 최저임금미만자를 추계하기에 적절하지 않은 부분이 있어서 이 수치를 절대적으로 신뢰하기는 어렵다고 하겠음.

<표 5> 연령별 최저임금미만자수

(단위: 천명)

구분	인원수				비중			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
20세 이하	156,068	145,965	182,487	158,137	45.8	45.2	57.3	47.2
21-25	193,134	173,906	213,325	182,447	12.6	12.1	15.5	14.1
26-30	114,949	90,526	121,988	119,051	4.8	3.8	5.1	4.9
31-35	127,036	114,713	128,874	95,571	5.4	4.9	5.7	4.4
36-40	163,833	135,215	157,709	126,180	7	5.6	6.5	5.3
41-45	178,845	160,939	188,435	189,216	8.3	7.5	8.5	8.4
46-50	209,688	196,889	228,191	208,127	11.3	10	11.2	10.1
51-55	178,607	169,294	214,136	202,219	13.9	12.5	14.5	12.3
56-60	163,152	164,718	170,121	163,993	21.8	20.6	20	18.5
61-65	183,194	170,003	194,188	175,180	39.6	36.7	37.2	32.5
66-70	141,293	144,299	169,012	156,489	51.1	52.8	50.7	50.6
70세 초과	81,675	80,013	135,634	139,944	59.4	57.6	62.6	62.4
전체	1,891,474	1,746,480	2,104,100	1,916,554	11.9	10.8	12.8	11.6

자료: 박준성 외(2010), “최저임금이 저임금분포에 미치는 영향 분석 및 정확한 미만을 산출방안”.

2. 복지지출 및 복지제도 현황

□ 이와 같은 소득 및 임금 불평등에 대응하여 정부는 복지관련 지출을 늘리면서 대응하였음. 다음의 <표 6>은 복지지출의 증가현황을 보여주고 있음.

- 한국의 사회복지 지출금액은 2001년 38조원에서 급격히 증가하여 2009년에는 110.5조원에 달하게 되었음.
 - 이 중에서 공공부문은 2001년 34.2조원에서 2009년 101.8조원으로 증가하여 동 기간 중 2.98배가 증가하였음. 공공부문의 지출액이 GDP에서 차지하는 비중은 2001년 5.25%에서 2009년에는 9.56%로 증가하였음.
 - 1인당 복지지출액은 2001년 80만 3천원이었으나, 2009년에는 226만 8천원으로 급격히 증가하였음.
- <그림 10>은 경상GDP증가율 대비 복지지출 증가율의 비율은 보여주고 있는데, 동 비율은 2003년부터는 지속적으로 100%를 초과하여 항상 GDP증가율보다 복지지출 증가율이 높았음을 알 수 있음. 특히 2009년에는 동 비율이 500%를 초과하고

있어서 2009년의 경기침체 상황에서 정부가 복지지출을 대폭 확대하였음을 알 수 있음.

- 2012년 예산안에 의하면 정부의 보건복지노동 분야 지출액은 92조원으로 전체 예산의 28.1%를 차지하며, 금액과 비중에서 모두 다른 분야보다 가장 높았음.

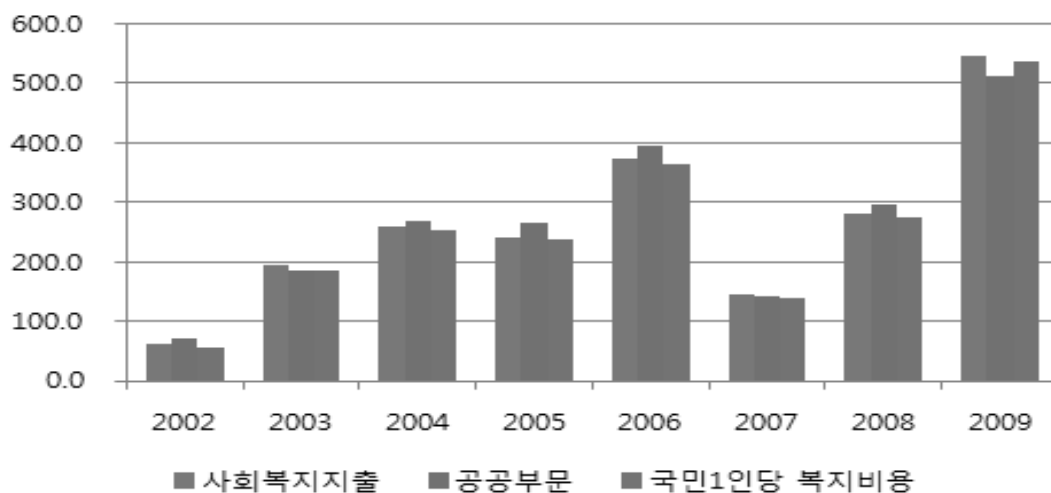
<표 6> 한국의 사회복지지출 추이

(단위: 십억원, %)

구분	금액				경상 GDP 대비 비중		
	사회복지지출 (C=A+B)	공공부문 (A)	법정민간 부문(B)	국민1인당 복지비용 (천원)	사회복지지출 (D=E+F)	공공부문 (E)	법정민간 부문(F)
2001	38,036	34,209	3,827	803	5.84	5.25	0.59
2002	40,523	36,823	3,700	851	5.62	5.11	0.51
2003	45,533	41,192	4,341	951	5.94	5.37	0.57
2004	54,779	49,833	4,946	1,140	6.62	6.03	0.6
2005	60,842	55,888	4,954	1,264	7.03	6.46	0.57
2006	72,347	67,092	5,256	1,498	7.96	7.38	0.58
2007	79,967	73,959	6,008	1,650	8.20	7.59	0.62
2008	91,949	85,569	6,379	1,892	8.96	8.34	0.62
2009	110,548	101,780	8,769	2,268	10.38	9.56	0.82

자료 : 보건복지부, 사회복지지출은 공공부문과 법정민간부문의 합계를 의미함.

<그림 10> 경상 GDP증가율 대비 복지지출 증가율의 비율



자료 : 보건복지부, 사회복지지출은 공공부문과 법정민간부문의 합계를 의미함. 단위:%

□ 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 아직까지 기본적인 사회복지시스템 조차 구비되어 있지 못한 상황임. 다음의 <표 7>은 통계청의 경제활동조사 부가조사에 나타난 사회보험 가입률을 제시하고 있음.

○ <표 7>에 의하면 전체 임금근로자 중에서 국민연금 가입률이 65.7%에 불과하고, 건강보험가입자도 68.6%, 고용보험 가입자로 65.3%에 그치고 있음.

－ 비정규직에 한정하면 동 가입률은 더욱 하락하는데, 국민연금은 39.5%, 건강보험은 45.1%, 고용보험은 44.1%에 불과함.

※ 이에 반해 고용노동부의 고용형태별 근로실태조사에 의하면 2010년을 기준으로 전체근로자의 고용보험, 건강보험, 국민연금, 산재보험의 가입률은 각각 86.0%, 87.5%, 87.5%, 96.8%에 달하고 있음. 동 통계의 의해서도 비정규직 근로자의 경우에는 고용보험, 건강보험, 국민연금, 산재보험의 가입률이 각각 52.1%, 46.9%, 49.5%, 93.1%로 나타나고 있음.

<표 7> 사회보험 가입률 현황(통계청)

구분	임금근로자			비정규직		
	국민연금	건강보험	고용보험	국민연금	건강보험	고용보험
2004	59.5	61.3	52.1	37.5	40.1	36.1
2005	61.4	61.9	53.1	36.6	37.7	34.5
2006	62.6	63.2	54.6	38.2	40.0	36.3
2007	63.2	64.4	55.3	40.0	42.5	39.2
2008	64.3	65.6	56.8	39.0	41.5	39.2
2009	64.7	67.1	58.9	38.2	43.4	42.7
2010	65.0	67	63.3	38.1	42.1	41.0
2011	65.7	68.6	65.3	39.5	45.1	44.1

주 : 통계청 경제활동부가조사

자료 : KLI 노동통계

<표 8> 사회보험 가입률 현황(고용노동부)

(1) 전체 근로자(단위:%)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	'06년 대비 증감
고용보험	83.5	85.2	85.5	85.9	86.0	2.5
건강보험	84.3	86.6	86.9	87.4	87.5	3.2
국민연금	84.3	86.2	86.8	87.1	87.5	3.2
산재보험	93.3	95.0	95.2	96.2	96.8	3.5

(2) 정규직과 비정규직별 사회보험 가입률 현황(2010년, 단위:%)

구 분		고용보험	국민연금	건강보험	산재보험
전체근로자		86.0	87.5	87.5	96.8
세 부 구 분	정규근로자	95.7	96.6	96.8	97.6
	비정규근로자	52.1	46.9	49.5	93.1
	재택/가내근로자	15.9	20.5	19.0	73.0
	파견/용역근로자	88.0	87.9	87.7	96.3
	일일근로자	38.6	10.5	12.3	93.9
	단시간근로자	27.4	24.2	25.5	82.7
	기간제근로자	82.2	83.2	86.3	97.7
	한시적근로자	25.7	16.1	16.9	84.7

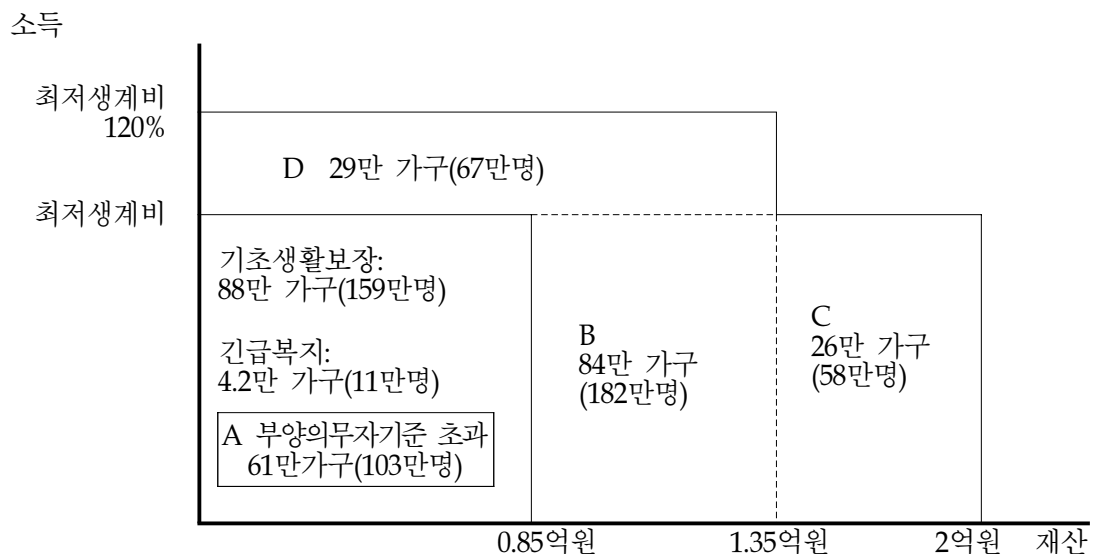
주 : 고용노동부의 고용형태별 근로실태조사를 이용하여 산출한 결과임.

자료 : 고용노동부(2011), 최근 노동시장 동향 분석, 2011년 7월

□ 또한 기초생활보장제도의 사각지대가 광범위하게 존재하여 기초적인 생활조차 어려운 계층이 다수 존재하는 것으로 알려져 있음.

○ <그림 11>에 의하면 가구소득이 최저생계비에 미치지 못하면서도 부양의무자 기준 때문에 보호의 대상이 되지 못하는 가구가 61만 가구 103만 명에 달하고 재산이 85백만원에서 1.35억원 사이인 84만 가구 182만 명도 보호의 대상이 되지 못하고 있음. 이외에 최저생계비의 100~120%사이에 있으면서 재산이 1.35억원 미만인 29만 가구, 67만 명도 보호의 대상에서 제외되어 있음.

<그림 11> 기초생활보장제도의 사각지대 현황



자료: 보건복지부(2009) 민생안정 긴급지원대책 자료.

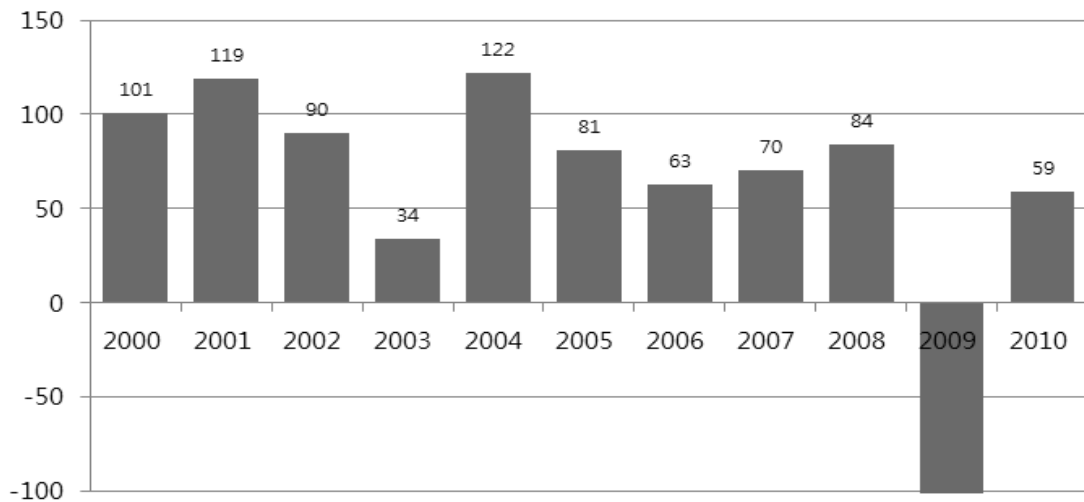
Ⅲ. 경제 및 복지 정책의 적정 조합

1. 경제성장 제고와 복지확대 정책의 조합 필요성

- 한국은 경제성장률의 추세적인 저하, 경기변동성의 확대, 소득분배의 지속적인 악화, 빈곤계층 및 저임금근로자의 지속적인 증가 등의 복합적인 어려움에 직면하고 있음.
 - 정부는 단기적으로는 경제성장률을 제고하고, 장기적으로는 추세적인 잠재성장률의 하락을 막기 위해 신성장동력의 육성, 연구개발투자의 증대, 혁신역량의 배양 등의 정책을 시행하고 있으나, 장기적인 경제성장률 저하를 막기에는 역부족인 상황
 - 한국경제는 금융부문의 개방도가 확대되고 또한 실물 부문의 대외의존도도 증대된 상황에서 국제경제의 불안정성이 심화됨에 따라 한국경제의 변동성이 지속적으로 확대되고 있으나, 이 문제에 대해 정부는 근본적인 대책을 제시하지 못하고 있는 실정
 - 정부는 또한 소득분배의 불평등을 완화하고, 저임금, 빈곤계층의 증가를 방지하기 위해 한편으로는 경기를 활성화하면서 다른 한편으로는 사회복지지출을 지속적으로 증가하여 왔으나, 소득분배의 악화와 저임금, 빈곤계층의 증가 문제는 근본적으로 해결하지는 못하고 있는 상황
- 결국 한국은 지속적인 경제성장과 사회안전망의 확립이라는 두 가지 목표를 달성해야 하며, 이를 위해서는 한가지의 정책이 아니라 다양한 정책조합을 모색하여야 하는 상황임.
 - 경제성장이 낙수효과(trickle down effect)를 통해 소득분배의 개선과 빈곤층의 감소를 유발할 것이므로 경제성장을 통해 모든 문제를 해결할 것이라는 주장도 설득력이 부족한 반면, 복지의 확대가 경제의 성장률을 제고하고 지속가능성을 보장하므로 복지지출 증대와 복지제도의 확립을 통해 모든 문제를 해결하자는 주장도 논리적, 실증적 증거가 미약하다고 할 수 있음.

- 생산적인 논의의 시작은 먼저 경제성장이 소득분배개선과 빈곤층감소에 기여하며, 다만 그 영향력이 과거보다 작아졌다고 보는 것이 타당할 것임.
- 예를 들어 다음의 <그림 12>와 같이 경제성장률 1%에 대응하는 취업자 수 증가는 2000년대 초반에 비해 낮아진 것은 사실이지만, 여전히 경제성장률이 취업자 수의 증대를 통해 소득증대를 유발하고 있음.

<그림 12> 경제성장률 1%당 취업자수 증가



주 : 취업자 수는 비농가기준임, 단위는 천명
 자료 : 한국은행, 통계청.

- 한편, 한국 인구구조의 급격한 고령화는 경제성장률과 복지확대 두 가지 측면에서 모두 중요한 함의점을 가지고 있음.
- 인구의 고령화가 경제성장률을 저하시킬 것이라는 연구결과는 기존 연구에서 이미 수차례 지적되었음. 예를 들어 김기호(2006)는 현재 추세의 고령화가 지속되면서 적절한 인적자본의 개발이 병행되지 않는 경우 한국경제의 잠재성장률은 2010년대에 평균 1.90%로 하락하고, 적절한 인적자본 개발이 병행된다면 2010년대의 경제성장률은 평균 3.43%로 하락할 것으로 예상한 바 있음²⁾.
- 또한 인구구조의 고령화는 필연적으로 복지지출의 확대를 유발할 것이며, 박형수, 전병목(2009)의 연구에 의하면 현재 상태의 복지제도를 유지하더라도 국가의 재정건전성은 심각한 타격을 입을 전망이다³⁾.

2) 김기호(2005), “인구고령화가 경제성장에 미치는 영향”, 금융경제연구, 한국은행, 제 224호

3) 박형수, 전병목(2009), “사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구”, 한국조세연구원

- 인구구조의 급격한 고령화가 경제에 미치는 부정적인 효과가 가시화되기 이전에 한국경제는 획기적인 생산성 향상과 고부가가치화를 통해 초고령사회에서도 지속 가능한 기술과 부(wealth)의 수준을 축적하여야 함.
 - 고령화의 부정적인 영향이 가시화되는 시점을 노인인구의 비율이 14%를 상회하는 2019년으로 설정하는 경우 한국경제가 생산성제고를 통해 그나마 역량을 확대할 수 있는 기간은 8년 정도의 시간만이 남아 있을 뿐임. 더욱이 이 기간 중 세계경제는 글로벌 금융위기와 재정위기의 영향으로 상당기간 저성장 침체 국면에 머무를 가능성도 있다는 점을 고려하여야 함.
 - 이 기간 동안 한국경제는 성장잠재력의 배양에 힘써야 할 것이며, 만약 고령 사회에 진입하기 이전에 이러한 노력이 가시적인 성과를 얻지 못하는 경우 고령 사회에서 한국경제의 사회·경제시스템은 심각한 지속가능성의 위기에 봉착하게 될 것임.
- 한편, 한국경제의 미래상황을 고려할 때는 반드시 남북통일이슈를 고려하여야 함. 통일은 장기적으로 한국경제에 크게 기여할 것이지만, 단기적으로는 통일과 관련된 비용을 수반하는 일이며, 이러한 통일 상황은 단기적으로 한국경제의 성장에는 부정적으로 작용할 가능성이 크다고 할 수 있음.
 - 실제로 통일비용의 상당부분은 북한지역에 대한 사회보장비로 투입되어야 할 것으로 예상되는 바, 통일에 대비하는 측면에서도 경제역량강화와 복지제도의 정비 등이 필요하다고 할 수 있음.
- 결국 이러한 논의를 종합하면 정부는 한편으로는 성장, 다른 한편으로는 복지라는 두 개의 정책목표를 적절히 조합하는 노력을 경주하여야 함.
 - 향후 경제의 성장잠재력을 높이기 위한 노력을 지속적으로 경주하면서, 이 과정에서 고용 창출형 경제성장과 고용 중시형 경제구조의 확립을 통해 괜찮은 일자리를 창출하여 소득분배의 개선과 빈곤문제의 해소를 도모해야 할 것임.
 - 또한 사회복지제도의 확대, 복지재원의 확충, 복지제도의 내실화를 통해 역시 소득분배개선과 빈곤문제의 해소를 도모해야 할 것임.

2. 복지확충의 필요성에 대한 기본 시각 정립

- 지금까지 한국 정부의 정책방향은 경쟁력 향상과 소득분배의 개선을 동시에 추구하였지만, 현재까지 나타난 결과를 보면 경쟁력 향상에 대한 기여도는 판단하기 쉽지 않으며, 다만 소득불평등 완화와 빈곤층 문제의 개선의 경우에는 가시적인 성과를 내지 못하고 있는 상황임.
 - 현재까지 시행되는 정부의 복지정책이 효과성이 부족한 이유는 광범위한 복지 사각지대, 비효율적인 복지전달체계, 복지 우선순위 설정의 오류, 복지제도 자체의 결함 등의 다양한 요인에 의한 것으로 판단되는 바, 복지재원의 확충만을 주장할 것이 아니라 기존의 복지시스템이 가지고 있는 다양한 문제점을 해소하려는 노력을 경주할 필요가 있음.
 - 또한 이러한 노력과 병행하여 복지재원을 확충하는 방안을 강구해야 함.
- 현재 소득불평등 완화와 빈곤층 개선을 위해 보다 많은 재원을 투입해야 한다는 당위성에 대해서는 공감대가 형성되어 있는 상황으로 판단됨. 그러나 복지재원의 확충을 통해 소득불평등과 빈곤층의 문제를 전부 해소할 수는 없다는 점이 반드시 인식해야 하며, 협의의 의미에서의 복지정책 뿐만 아니라 노동정책과 교육정책을 포함하는 광범위한 정책조합을 통해서만 동 문제가 해결가능하다는 인식을 공유할 필요가 있음.
 - 또한 이러한 문제들이 단기간에 몇 개의 복지제도를 통해 해소될 수 있는 문제가 아니며, 장기적인 관점에서 한국의 경제 및 사회 시스템의 근본적인 변화가 있어야만 실현가능하다는 점도 인식을 공유할 필요가 있음.
- 복지제도가 추구하는 근본적인 목표는 보다 많은 국민들이 복지제도에 의존해서 생존하게 하자는 것이 아니라, 보다 많은 국민들이 복지제도에 의존하지 않고도 생활할 수 있게 하는 일일 것임.
 - 이러한 관점에서 볼 때 복지는 빈곤이나 질병 등으로부터 국민들을 보호하는 기본적인 사회안전망(social safety net)과 고용이나 교육을 통해 모든 국민들이

자기실현의 기회를 얻고 기회를 재활용할 수 있는 기회안전망(opportunity safety net)을 두 개의 축으로 삼아야 할 것임.

- 사회안전망과 기회안전망을 동시에 고려하고 양자를 정교하여 연결하는 고용·교육·복지연계제도의 설계가 필요함.

3. 복지지출 증가율의 설정 방안 검토

- 최근 정치권에서 다양한 복지확대 프로그램이 제안되고 있지만, 실제로 이를 가능하게 하는 복지재원의 마련방안은 제시되지 않는 경우가 많으며, 재원조달 방안을 제시하는 경우에도 현실성이 부족하다는 평가를 받는 경우가 대부분임.
 - 모든 복지논의는 현실적이고 실현가능한 재원조달 방안이 수반되지 않는 경우 국민들의 기대를 한껏 부풀려 놓은 채 실현되지는 못하는 공허한 논의가 될 뿐임.
- 복지재원을 확충함에 있어서는 다음과 같은 점을 고려하여야 함.
 - 복지재원의 비가역성 : 한번 증대되거나 도입된 복지제도는 매우 특별한 비상상황이 아닌 한 감소시키거나 폐지하기는 매우 어려운 일임.
 - 재정건전성의 중요성 : 최근 금융의 글로벌화가 진전되면서 통화정책의 자율성과 효과성이 저하되고 있음. 특히 소규모완전개방경제의 특성을 가진 한국경제의 재정건전성은 한국경제를 지키는 최후의 보루이자 버팀목으로 작용하고 있으며, 재정건전성의 중요성은 인구구조의 급격한 고령화, 남북통일 등을 고려할 때 더욱 중요성이 높아짐. 따라서 재정건전성의 유지는 타협할 수 없는 마지노선일 것임.
- 최근 한국의 복지논쟁에서 주로 등장하는 용어는 저부담-저복지, 중부담-중복지, 고부담-고복지라는 유형분류임. 이러한 논의는 우리 사회가 지향하는 복지시스템을 개념적으로 정의하는 데에는 유용한 수단으로 볼 수 있으나, 현실적인 차원에서

보면 과연 한국사회에서 복지재원 마련을 위해 매년 얼마 정도의 조세부담률을 감내할 수 있는가에 대한 분석이 선행되어야 할 것임.

- 조세부담률의 연평균증가율은 김영삼정부 0.12%p, 김대중정부 0.17%p, 노무현 정부 0.44%p 증가하였음. 이에 반해 이명박정부에서는 (3년 평균) 0.56%p가 감소하였음(이에 따라 각 정부의 출범 초기 대비 마지막 연도의 조세부담률 변화는 김영삼정부 0.62%p 김대중정부 1.27%p, 노무현정부 1.76%p이며, 이명박 정부는 -1.38%p임). 1991년부터 2010년까지 연평균 조세부담률 증가는 0.08%p임.
- 이와 같은 경험으로 볼 때 국민들의 강한 조세저항을 불러일으키지 않으면서 실현가능한 조세부담률 수준은 5년간 1%내외 또는 최대 2%정도일 것으로 예상됨. 따라서 현실적인 복지논의는 이와 같은 실현가능한 조세부담률에 바탕을 두어야 할 것임.

□ 이러한 논의를 종합해보면 복지재원의 확충은 필요하고, 다만 비가역성과 재정 건전성 그리고 실현가능한 조세부담률(국민부담률) 수준을 고려해 볼 때 점진적인 복지지출 확대가 실현가능한 대안이라고 할 수 있음.

- 매년 복지지출을 얼마나 확대해야 하는가의 문제는 충분한 이론적, 실증적 증거를 가지고 접근하기가 매우 어렵기 때문에 국민들의 공감대가 필요한 사안이기도 함.
- 이와 관련하여 최근 나타나고 있는 제반 정치적, 사회적, 경제적 여건을 고려할 때 복지지출증가율을 전체 재정지출증가율에 일정부분을 더하여 상한을 설정하는 방안을 검토할 필요가 있음. 이 때 플러스 알파의 폭에 대해서는 보다 깊은 연구와 논의가 필요하지만, 일단 공론화를 유도한다는 차원에서 2%p를 제안할 수 있음.
- 2%p에 대한 논리적인 근거를 학술적으로 제시하기는 어려우나, 증가율의 상한을 설정하는 경우 이 범위 내에서 복지의 우선순위를 정하는 방식으로 논의가 진행될 수 있기 때문에 현실적인 유용성이 있다고 할 수 있음. 총 소요재원과 부문간 우선순위가 모두 정해져 있지 않은 상태에서의 복지논의는 실효성 있고 효과성 있는 논의결과를 도출하기가 어렵기 때문이기도 함.

- 재정지출 증가율 플러스 알파 방식을 사용하여 2011~2015년 중기재정계획의 복지 지출액 결정 방식을 예시해 봄.
 - 정부의 2011~2015년 국가재정운영계획에서는 동 기간 중 재정지출은 연평균 4.8%증가하고, 보건·복지·노동 분야는 연평균 5.8%증가하는 것으로 예정되어 있음. 그러나 재정지출증가율 보다 1%p높은 증가율로는 현재의 급증하는 복지 수요에 적절하게 대응하기 어려울 수도 있음.
 - 만약 보건·복지·노동 분야의 증가율을 전체 증가율보다 2%p 높게 설정하는 경우 추가적으로 가용한 동 분야의 재원액은 2012~2014년간 총 34.6조원임. 이 부분을 현행 예정되어 있는 부문간 재원의 재배분 또는 재정지출의 효율화를 통한 절감분(목표)으로 사용할 수 있을 것임.

4. 복지의 우선순위

- 기본적인 사회안전망을 제공함과 동시에 제한된 자원 내에서 복지지출의 효과성을 높이기 위해서는 우선순위가 모든 의사결정과정에서 중요한 고려요인이 되어야 함.
- 그러나 현실적으로 복지의 우선순위를 논의할 때 개별적인 프로그램이나 분야를 상호 비교하는 방식으로 논의하면 생산적인 논의가 되기 힘든 경우가 많기 때문에 여기에서는 복지 우선순위 설정의 원칙을 제시하기로 함.
 - 근로무능력자에 대한 기초적인 생활보장이 최우선되어야 함. 이는 공동체로서의 한국이 존재할 수 있는 기본조건이기도 함.
 - 모든 국민들이 질병이나 실업 등으로 인해 생존조차 위협받지 않도록 기본적인 사회보험의 사각지대를 해소하고 내실화하여야 함.
 - 일하고자 하는 모든 국민들에게 일자리를 찾고 일을 할 수 있도록 지원하고, 열심히 일하는 국민들의 경우에는 기초적인 생활이 보장되어야 함.

지속성장을 위한 고용촉진적 복지전략 : 고령화를 중심으로

이철선 | 현대경제연구원 연구위원

1. 문제제기: 고령화와 복지 악화	31
2. 현 중 · 고령자 고용정책의 현황과 문제점	33
3. 고령친화산업 육성을 통한 복지 전략 모색	38
4. 지속성장을 위한 복지정책의 과제	47



지속성장을 위한 고용촉진적 복지전략 : 고령화를 중심으로

이철선 (현대경제연구원 연구위원)

1. 문제제기: 고령화와 복지 악화

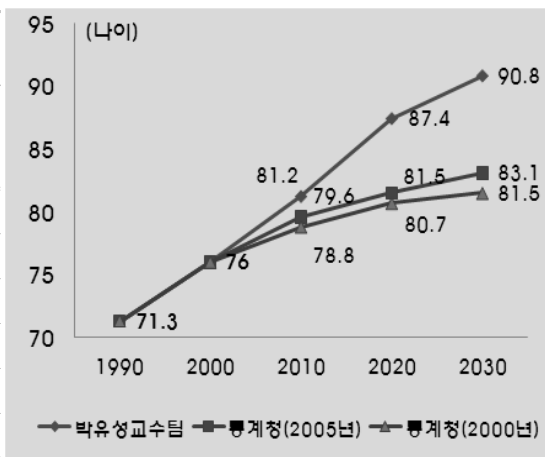
- 한국의 고령화 속도는 일본 등 선진국에 비해 세계 최고 수준이며, 2030년에 이르러서는 한국인의 평균 기대수명이 100세에 근접할 것으로 전망됨.
- 한국의 고령사회 진입 속도는 세계에서 가장 빠른 일본의 24년보다 6년이나 더 빠른 18년 임.
- 통계청은 한국인의 기대수명을 2030년에 83.1세로 예측했지만 고려대 연구팀은 의학발달이라는 변수를 추가해 90.8세로 추정

< 고령사회 도달 추이 >

구분	도달 연도			증가소요 연수	
	7% (고령화 사회)	14% (고령 사회)	20% (초고령 사회)	7% ↓ 14%	14% ↓ 20%
일본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2018	115	39
독일	1932	1972	2009	40	37
이태리	1927	1988	2006	61	18
미국	1942	2015	2036	73	21
한국	2000	2018	2026	18	8

자료: 통계청, 장래인구추계, 2001

< 한국인의 기대수명 >



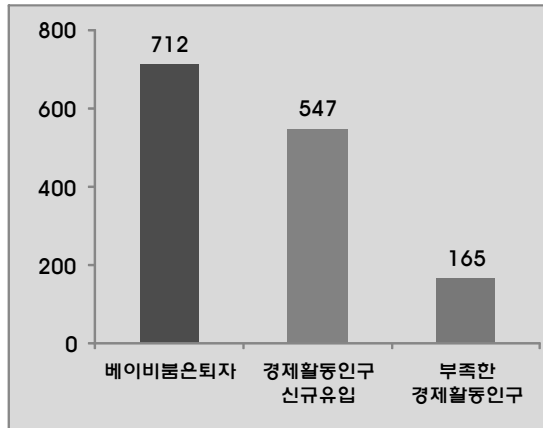
자료: 통계청, 박유성 고려대 통계학과, 2011

- 국가경제 측면에서는 경제활동가능인구 수의 부족으로 인한 성장 감소와 노인 부담비의 증가 등으로 인한 국가재정비용의 증가가 예상됨.
- 전체 국민의 14.6%인 베이비붐 세대가 평균 56.2세의 기업정년으로 인해 은퇴함에 따라 2018년 약 165만 명의 경제활동인구가 부족할 것으로 예상

- 2010년 65세 이상 노인 1명을 6.6명이 부담하고 있지만 향후 2036년에는 2명이 부담해야 할 것으로 추정되어 사회적 비용이 급속히 증가할 것임.

< 경제활동인구 추정(2018) >

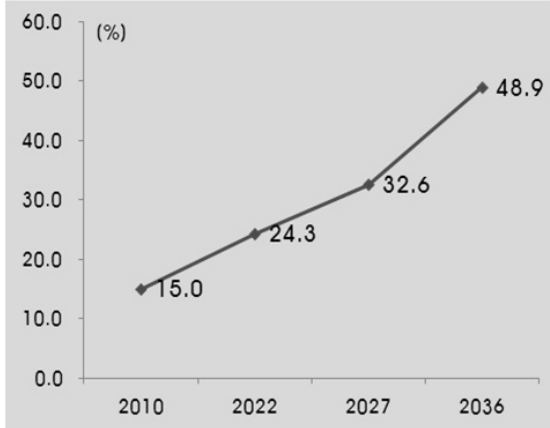
(단위: 만 명)



자료: 현대경제연구원, 2009

< 노인부양비 추이 >

(단위: %)



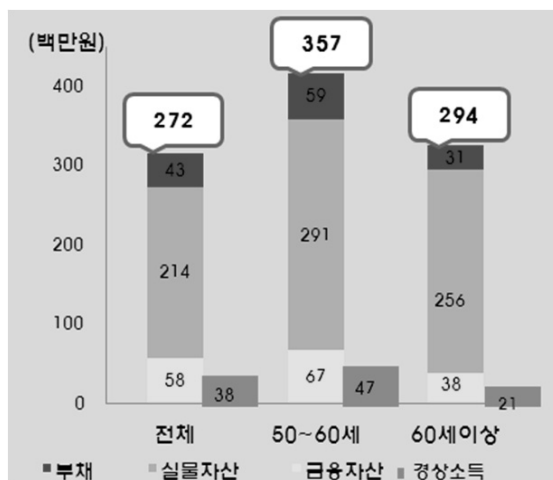
자료: 통계청

주: 노인부양비: 66세 인구수/15~64세 인구 수

□ 중고령자의 고용정책 효율성 미흡이 지속된다면 가계측면에서 금융자산 부족과 생활비 및 일자리 문제로 인해 국민복지가 낮아질 가능성이 존재

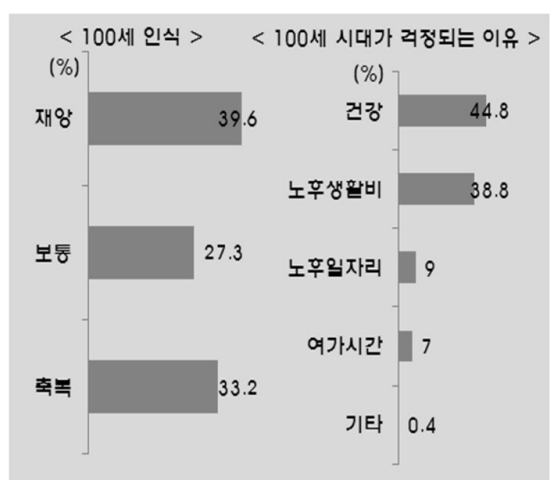
- 중고령자 이상인 50대 및 60대 이상의 가구주들의 평균 총자산 중 금융자산은 20%이하로 부채를 감안 시 은퇴 후 생활이 불안한 상황
- 경제·인문사회연구회가 성인 1,200명 대상으로 100세 시대 인식조사를 실시한 결과, 응답자의 39.6%가 재앙이라고 응답했으며, 원인은 경제 문제였음.

< 연령대별 가계 총자산 >



자료: 통계청, 가계금융조사, 2010

< 100세 시대 인식 >



자료: 경제·인문사회연구회, 2011

□ 고령화에 따른 지속가능한 고용촉진적 복지정책 모색을 위해 현재의 고령자 고용정책 및 청년과의 일자리 문제, 그리고 산업육성정책을 살펴보고자 함.

- 지속가능한 고용복지전략은 고용-성장-복지라는 선순환 관계형성이 필요함.
- 고용측면에서는 고령자 고용정책 뿐만 아니라 이로 인해 이슈가 되고 있는 청년과의 일자리 대체 문제에 대한 진단과 해법도 필요함.
- 성장측면에서는 일자리 창출을 위한 기업육성과 고령자의 복지를 추구할 수 있는 고령친화산업의 발전가능성 및 향후 발전방안을 살펴보고자 함.

2. 현 중 · 고령자 고용정책의 현황과 문제점

국가전략

□ 각 부처가 다양한 고용정책을 실행하고 있으나 사업중복 등 체계적 실행이 미흡해 취업자 입장에서의 통합적인 전략 재구축이 필요

- 컨트롤 타워 부재로 각 부처의 고용창출 사업이 비슷하거나 직장알선형에 집중되는 경향을 보임.
- 효과적인 전략 수행을 위해선 중·고령 취업희망자가 가진 경쟁력인 기술과 업종에 따른 차별적 Risk를 중심으로 각 부처의 고용정책들을 재구성할 필요가 있음.
⇒ 기존 기술을 가지고 기존 업종에서 일하는 경우, 고용연장형 정책으로, 또한 기존 기술을 가지고 신업종으로 이직하는 경우는 직장알선형 정책으로 재구성
⇒ 신기술을 배워 기존업종으로 전직하는 경우, 직종개발형 정책으로, 또한 신기술을 배워 신업종으로 진출하는 경우는 창업형 고용정책으로 재구성

< 정부 부처의 중 · 고령자 고용사업 >

부서	고용 유지	고용 창출
노동부	- 임금피크 보전수당 고령자 고용촉진 장려금(폐지)	- 고령자 인재은행 - 중견인력전문센터 - 뉴 스타트 프로그램 - 전직지원제도 - 구직정보 알선(워크넷)
보복부	-	- 공공부문 일자리사업 - 시니어클럽 - 구직정보 알선(새누리)
중기청	-	- 1인 창조기업 - 시니어 창업지원 - 대기업 퇴직 전문인력 지원- 사내교수제
교과부	-	- 산업 은퇴인력 마이스터고 강사 연계
이외	-	- 사회적 기업 등

자료: 정부 각 부처

< 취업자 경쟁력과 고용지원 모델 >

	< 기존기술 >	< 신기술 >
△ 비전향 △	고용연장형 - 정년연장 - 임금피크제 - 이슈: 생산직 한정, 청년실업논쟁	업종개발형 - 뉴스타트프로그램 - 신 업종개발 - 이슈: 저소득 중심
△ 전향 △	직장알선형 - 전직지원제도 - 구직정보시스템구축 - 이슈: 낮은 효율성	창업형 - 사회적 기업 - 시니어창업(1인기업) - 고령친화산업 - 이슈: 높은 Risk

자료: 현대경제연구원 재구성

유형별 고용정책의 현황과 문제점

□ (고용연장형) 기업 정년연장의 법제화는 담보이며 상태, 임금피크제는 중소기업에서 미흡한 상황

- 일본과 영국은 65세로 의무화, 미국은 정년제도 자체를 폐지한 상태에서 한국은 2010년 노사정위원회에서 정년연장 논의가 있었으나 합의에 실패
- 2003년에 도입된 임금피크제 도입비율은 2005년 2.3%에서 2010년 12.1%로 증가¹⁾ 하였으나 대기업보다 중소기업 근무 근로자는 약 20%대로 낮은 수준

< 정년제도에 대한 한미일 비교 >

< 기업규모별 임금피크보전수당 지원 >

(단위: 백만원)

국가	내 용	연도	규모	사업장		근로자		지원	
				수	비중	수	비중	금액	비중
한국	- 정년 60세 노력 권고 · 기업 재제 조항 없음 - 연령차별 금지(2009) · 모집·채용에 연령차별 금지 · 정년은 차별금지에서 제외	2008	대기업	142	66.4	791	79.4	2,378	78.4
			우선지원	72	33.6	206	20.6	654	21.6
일본	- 65세까지 정년연장 · 60세미만 정년금지/의무화 - 65세 계속고용제도 도입	2009	계	214	100.0	997	100.0	3,032	100.0
			대기업	129	57.6	1,198	80.0	5,415	83.5
미국	- 연령차별금지법 실시(1967) · 강제 정년연령을 65세로 규정 - 연령차별금지법 개정(1978) · 강제 정년연령을 70세로 규정 - 연령차별금지법 개정(1986) · 강제 정년규정 폐지	2009	우선지원	95	42.4	299	20.0	1,074	16.5
			계	224	100.0	1,497	100.0	6,489	100.0

자료: 이승길, 고령화에 따른 일본의 노동정책과 그 시사점, KET 산업경제, 2007.6.
 김선웅, 미국의 고령화 정책과 한국에의 시사점, 2006.

자료: 고용노동부, 2010.

□ (직장알선형) 중고령자는 사무·전문직, 고령자는 생계형에서 직장알선이 미흡하며 일자리 포탈사업은 과다로 인해 One Stop 서비스가 미흡

- 중고령자 대상 취업알선 취업률은 2009년 기준, 20.4%~33.7%로 고령자 인재은행보다 낮으며 특히 사무·전문직 중심의 중견전문인력센터 취업률이 낮음.
- 노인일자리 사업은 일자리 희망 노인 114만 명에 비해 공급(22만 명)이 적고²⁾ 생계형(시장, 파견)보다 봉사형(공익, 복지, 교육)이 약 8배가량 많음.

1) 고용노동부, 100인 이상 사업장 8,423개 조사
 2) 보건복지부, 2008년 노인생활 실태조사, 2009.

- 정부기관 32개가 일자리 포털 사이트를 운영 중이나 낮은 인지도로 인해 민간 사이트 이용이 높고, 민간과의 연계 미흡으로 One Stop 서비스 실시가 미흡

< 중고령자 및 고령자 취업알선 실적 >
(단위: 명, %)

기관		년도	서비스 인원	취업자 수	취업률
중고 령자	노사공동 전직지원 센터	2007	5,634	2,766	49.1
		2008	5,903	2,799	47.4
		2009	15,439	5,209	33.7
	중견전문 인력센터	2007	1,491	90	17.5
		2008	1,497	177	28.1
		2009	889	179	20.4
고 령 자	고령자 인재은행	2007	92,457	64,124	83.1
		2008	98,442	67,381	83.2
		2009	120,199	72,438	79.4

자료: 권혜자, 연령세대별 일자리 변화와 고용정책과제, 한국고용정보원

< 공공부문 일자리 정보망 현황 >

기관	일자리 정보망
중앙행정기관 (10개)	- 행안부(나라일터) - 고용부(워크넷) - 여가부(E-새일시스템) - 국방부(국방취업센터) - 국가보훈처(제대군인센터) - 문광부(컬처리스트) - 통일부(북한이탈주민센터) - 농림부(어그로잡) - 교과부(R&D잡) - 환경부(환경취업포털)
지방자치단체 (7개)	- 서울시(일자리플러스센터) - 인천(일마루) - 경북(경북일자리센터) - 경기(인투인) - 전남(취업정보센터) - 광주(종합일자리망) - 광양(광양희망일자리센터)
공공기관 (15개)	- 한국산업인력공단(월드잡) - 한국노인인력개발원 - 노사공동전직지원센터 (새누리시스템) 등 - 장애인고용공단(워크투게더)

자료: 한국고용정보원, 차세대 종합고용서비스 고용보험 DB시스템구축 1차 사업, 20112010.

- (업종개발형) 기존 고령자 직종은 저소득·단순직 중심이며, 신업종은 민간기관과 지방자치제에서 개발되고 있는 반면, 파급효과가 큰 정부주도의 업종은 2개로 부족한 상황

- 기존의 고령자 직종훈련은 저소득 직종에 집중되어 생계비 확보가 불투명
- 정부주도 노인 관련 업종은 사회복지사와 요양보호사 2가지이며, 요양보호사는 신고제로 2011년 4월 현재 100만 명을 돌파했으나 요양보험 중계기관의 중계 서비스 수수료로 인해 시급이 6,000~6,500원 정도로 매우 취약

< 고령자 단기적응훈련 프로그램 >

기관	직종	일자리
1주 과정 (20시간)	10직종	가사보조원, 경비원, 급식도우미, 설문조사원 등
2주 과정 (40시간)	14직종	간병인, 경비보안원, 반찬관리사, 방과 후 도우미 등
3주 과정 (60시간)	8직종	노인상담 도우미, 동화구연 지도사, 병원코디네이터, 임산부 지도사 등
4주 과정 (80시간)	27직종	개호 복지사, 급식 조리원, 김치제조사, 꽃집 경영, 네일아트 등

자료: 고용노동부, 고령자 고용지원제도 안내, 2009.

< 교육이 필요한 업종 개발 사례 >

기관	업종 사례
민간 기관 (대한노인회)	- (자격증) 노인상담사, 노인건강관리사, 노인교육사, 여가문화 지도사 - (전문가 과정) 치매예방 지도사, 우울증예방 지도사, 신경과학 지도사, 노인심리평가 지도사, 노인상담 지도사, 웰다잉 지도사, 예절교육 지도사, 실버스트레칭 지도사, 실버웃음코치 지도사
중앙정부	- (자격증) 사회복지사, 요양보호사 - (비자격증) 가정도우미, 경비, 청소미화원, 주례사
지방 자치단체	- (강남구청) 영어구연동화, 전통놀이, 미술아카데미, 재테크, 바리스타, 네일아트 - (광주시) 실버파티 플래너, 동화구연, 관광

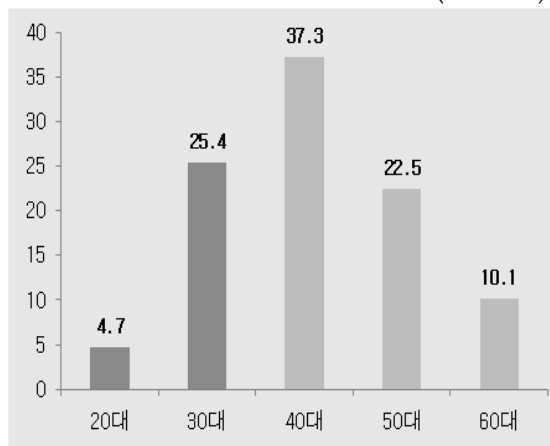
자료: 고용노동부, 고령자 고용지원제도 안내, 2009.

□ (창업형) 1인 창조기업에서 창업을 원하는 중고령자들의 Risk 감소방안이 미흡해 증가율이 낮고, 사회적 기업은 자립정보다는 복지 차원의 일자리 제공형에 집중

- 대표이사 연대보증의 기업파산제도로 창업에 대한 리스크가 높은 상황에서 1인 창조기업의 4~60대 비중이 약 70%임에도 증가율은 약 5%대 이하
- 일자리 제공형 사회적 기업 비중은 증가 폭이 큰 반면, 시장형은 감소하는데 이유는 사회적 목적 실현과 취약계층에 대한 충족조향으로 인증이 까다롭기 때문

< 1인 창조기업 연령별 구성비율 >

(단위: %)



자료: 한국산업기술대, 2010년 1인 창조기업 실태조사

< 사회적 기업 유형별 인증현황 >

(단위: 개, %, %p)

연도	2009.8		2010.12		증감	
	수	비중	수	비중	수	비중 (%p)
총계	251	100.0	501	100.0	△250	100.0
일자리 제공형	110	43.8	285	56.9	△175	△13.1
서비스 제공형	33	13.1	44	8.8	△11	▽ 4.3
혼합형	71	28.3	93	18.6	△22	▽ 9.7
기타	37	14.7	79	15.8	△42	△ 1.1

자료: 고용노동부, 사회적 기업 개요 501, 2011.

주: 서비스제공형, 혼합형, 기타를 시장형으로 정의

고려사항

□ (청년과의 일자리 대체가능성) 선호 직장파 업무, 그리고 임금피크제 도입으로 인한 신규채용 창출효과로 인해 대체 가능성은 낮아 보임.

○ 공공부분의 일자리 총량 문제³⁾가 존재하나 공공부분은 근로시간 단축형 임금 피크제 도입으로 해결을 추진

○ 민간부분은 임금피크제 도입으로 실질임금 하락 대비 고령인력이 생산하는 부가가치로 신규채용의 '산출효과'가 있어 도입이 긍정적임.

⇒ 고령자 실질임금 하락 → 평균노동비용 감소 → 장기적인 기업수익성 증대
→ 경제전체의 산출량 증대 → 신규일자리 창출

○ 2009년 현재 청년들의 선호직장은 국가기관(28.6%), 공기업(17.6%), 대기업(17.1%)순인 반면, 고령화비율이 높은 기업은 300~499인(29.9%)이하 중견 및 중소기업·영세기업들임.

< 15세 이상 청년 선호 직장 >

구분	계	국가 기관	공기업 (공사)	대기업	전문직 기업
2006	100.0	33.5	11.0	17.1	15.4
2009	100.0	28.6	17.6	17.1	14.1
남자	100.0	26.5	18.7	19.3	12.0
여자	100.0	30.6	16.5	14.9	16.0
15~18세	100.0	29.6	12.5	20.6	17.4
19~24세	100.0	27.0	18.7	16.7	13.5
25~29세	100.0	29.2	20.5	14.8	12.0

자료: 통계청, 사회조사, 2009.

< 연령계층 대비 직무 비중 >

	20~29	50~59
총계	16.5	18.2
좋은 일자리	26.9	10.2
관리자	1.3	33.3
전문기/관련종사자	26.9	9.5
사무 종사자	31.0	7.4
서비스직	14.9	20.7
서비스 종사자	15.4	24.2
판매종사자	14.4	17.7
3D 업종	8.3	23.9
농림어업 숙련종사자	1.0	24.3
기능원 및 관련기능	10.6	21.7
장치/기계/조작/조립종사자	10.9	24.1
단순노무 종사자	8.0	25.3

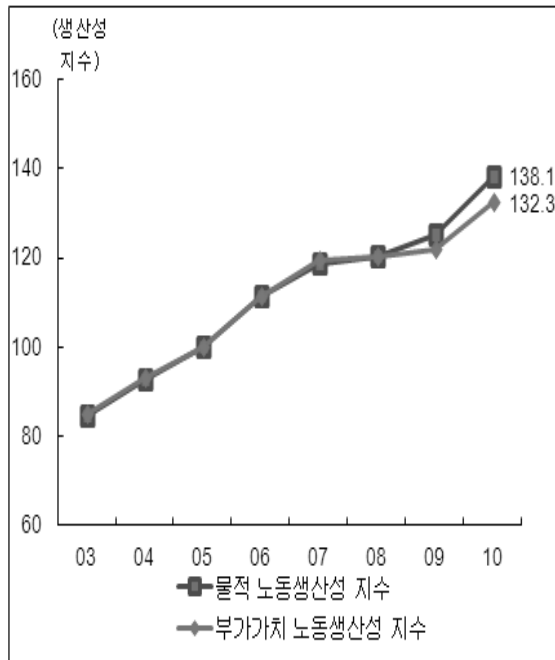
자료: 통계청, 경제활동 인구연보, 2008.

□ (기업 부담) 생산성이 높아지고 있는 상황에서 정년연장은 생산성 감소의 부담 요인으로 작용하기 때문에 호봉급, 복리후생비 등 임금체계 개선이 필요

3) 노동총량의 오류(Lump of Labor Fallacy): 한 사회의 일의 전체량이 정해져 있다는 생각으로 근로자의 생산성이 향상되거나 외국으로부터의 수입이 늘어나면 일자리가 줄어든다는 오류, 조준모, 고령자-청년고용의 대체관계, 고령자 고용정책의 고용효과분석, 한국노동연구원, 2008.

- 기존 정년제도하에서 설비의 자동화 등으로 인해 노동생산성이 증가하고 있는 상황
- 고용연장을 고려시 생산성 유지를 위해선 호봉급과 복리후생비(급여의 14.4% ('08)³⁾)를 낮추는 기업의 임금체계의 개선이 필요한 상황

< 국내 제조업 노동생산성지수 >



자료: 한국생산성본부, 2011.

< 업종별 연봉급 도입율과 호봉급 >

업종	연봉제 도입		기본급 구성	
	수	비중	수	호봉급
전체	6,170	52.5	4482	69.6
제조업	2,954	56.1	2189	71.6
전기가스수도	38	44.7	35	80.9
건설업	164	62.5	147	76.7
도소매업	240	62.6	171	72.5
음식숙박업	98	68.8	71	68.3
운수업	872	32.0	499	40.4
통신업	27	93.5	19	46.8
금융보험업	247	38.6	221	90.3
부동산임대업	35	41.9	20	78.7
사업서비스업	529	66.9	328	65.2
교육서비스업	136	33.2	121	96.1
보건사회복지	357	56.3	310	88.2
오락문화운동	103	56.2	91	82.0
기타서비스	370	47.1	257	50.4

자료: 한국은행, 기업경영분석, 2008.

3. 고령친화산업 육성을 통한 복지 전략 모색

□ (개념) 고령친화산업이란 고령친화제품 등을 연구·개발·제조·건축·제공·유통 또는 판매하는 산업을 의미함.

- 고령자를 대상으로 하는 산업을 흔히 실버산업이라 명칭하지만, 실버산업은 일본산업의 영향을 받은 명칭이며, 공식적으로는 고령친화산업임.
- 고령친화산업은 65세 이상 노인을 수요자로 하는 제품 또는 서비스를 생산해 내는 산업으로서 1차 8개 주력산업, 2차 6개 산업 등 총 14개 산업으로 구성됨.
- 정부에서는 고령자 복지와 경제발전을 위해 2005년 고령친화산업 발전방안을 바탕으로 2007년 고령친화산업 진흥법을 제정 발표함.

3) 2008년 기업의 전체 급여는 200조 9,951억 원이었으며, 이와 별도로 복리후생비는 28조 8,630억원이었음.

< 고령친화산업 품목 >

시기	부 문	품 목
1차 주력 산업	요양산업	재가 및 시설 요양서비스
	기기산업	이동기기 등 10대 용품
	정보산업	홈케어, 노인용 디지털콘텐츠 등
	여가산업	스포츠, 문화, 관광레저 등
	금융산업	역모기지, 퇴직연금 등
	주택산업	고령자용 임대주택, 주택개조 등
	한방산업	노인용 한방화장품 등
2차 주력 산업	농업	친환경 농산물 등
	교통산업	저상버스 등
	식품산업	건강기능식품 등
	의약품산업	노화방지제 등
	장묘산업	웰에딩 프로그램 등
	의류산업	건강섬유 등
	교육산업	평생학습 등

< 고령친화산업 진흥법 내용>

구분	내 용
산업 범위	- 고령자를 위한 요양, 기기용품, 정보 등 8대 산업과 대통령이 지정한 산업
기반 조성	- 전문인력 양성 - 연구개발 장려 - 용품 및 산업의 표준화 지원 - 국제협력 및 해외시장 진출 촉진 - 고령친화산업지원센터 설립 및 지정
품질 향상	- 우수제품 등의 지정 및 표시 - 우수제품 등의 지정 취소 - 우수제품 등의 표시 금지 - 우수사업자 등에 대한 지원 및 환수
벌칙	- 과태료 조항 등

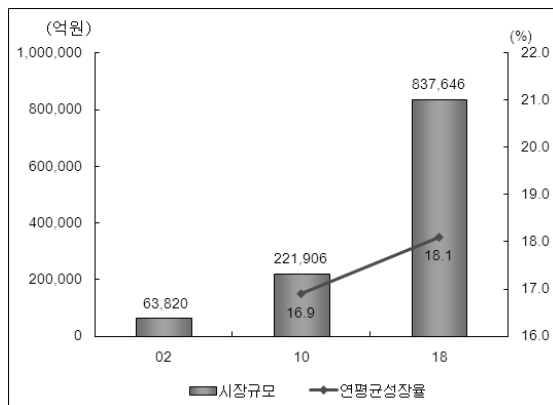
자료: 지식경제부, 고령친화산업 발전방안, 2005.

자료: 고령친화산업 진흥법, 2007.

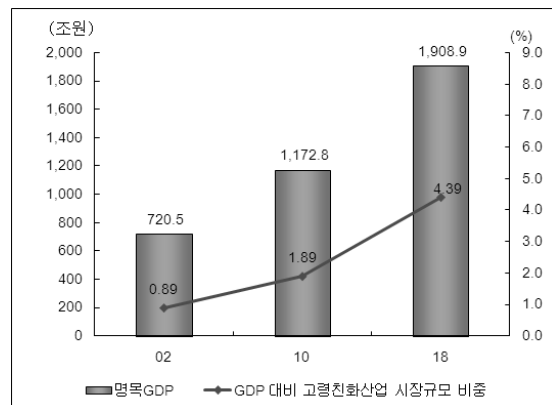
□ (전체 시장규모) 4) 2002년 6조 3,820억 원에서 2010년 22조 1,906억 원으로, 고령 사회에 진입하는 2018년에는 83조 7,646억 원으로 성장할 것으로 전망됨.

- (2010년) 2002년 대비 3.48배 성장한 22조 1,906억 원으로 명목 GDP('10) 대비 1.89%
- (2018년) 고령사회에 진입하는 2018년에는 시장규모가 83조 7,646억 원으로 명목 GDP('18) 대비 4.39%로 2010년에 비해 2.5%p 증가할 것으로 전망

< 고령친화산업 시장규모 추이 >



< 명목 GDP 대비 고령친화산업 시장규모 >



자료: '02년 시장규모는 고령화 및 미래사회위원회, '10년과 '18년 시장규모는 현대경제연구원 추정

- 4) 2002년 시장규모는 2005년 대통령직속 고령화 및 미래사회위원회가 추정한 금액, 2010년은 주택, 한방, 정보산업의 경우 2002년 추정방법에 사용된 변수를, 요양, 금융, 기기용품은 신제도 및 신조사 도입으로 새로운 현황변수를, 여가, 농업은 소비액 중심으로 새롭게 추정함, 2018년 시장규모는 2002년부터 2010년까지의 연평균 시장성장률과 2010년의 고령화비율을 기준으로 각 년도에 대한 고령화 증가율을 지수화해 추정함.

□ (비금융산업 시장규모) 2002년 5조 3,412억 원에서 2010년 15조 3,398억 원으로, 2018년에는 56조 6,332억 원에 달할 것으로 추정됨.

- 비금융 고령친화산업이란 고령친화산업의 8대 산업 중 고령친화 금융산업을 제외한 7대 산업을 범위로 함.
- 전체 시장규모 대비 비금융산업의 시장규모 비중은 2010년 70.2%이며, 2002년~2010년 연평균 성장률은 14.1%, 2010년~2018년은 17.7%로 추정됨
- 비금융산업 중 2002년 가장 큰 비중을 차지했던 여가산업(45.7%('02)→33.9%('10)→25.7%('18))이나 한방산업(19.1%('02)→9.8%('10)→5.2%('18))의 비중은 감소하는 대신,
- 가장 비중이 낮았던 요양산업(0.2%('02)→14.6%('10)→15.0%('18))과 정보산업(4.6%('02)→8.7%('10)→17.0%('18))은 증가할 것으로 전망

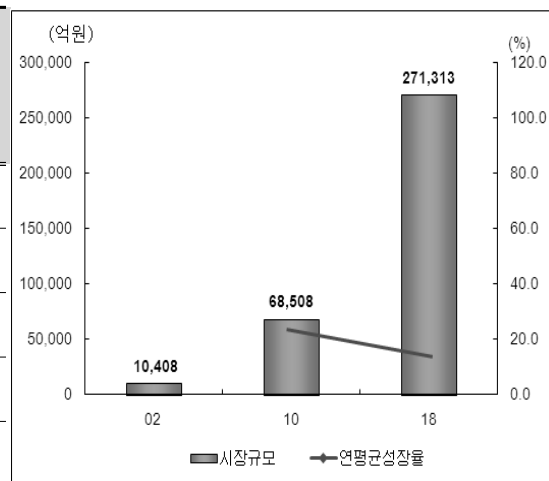
□ (금융산업 시장규모) 2007년 역모기지론의 도입 등으로 인해 2002년 1조 408억 원에서 2010년 6조 8,508억 원으로, 2018년에는 27조 1,313억 원에 달할 것으로 전망됨.

- 2007년 역모기지론과 퇴직연금의 도입으로 시장규모가 급성장

< '10년 고령친화금융산업 시장규모 >

구분	① 전체시장 규모 (억 원)	② 60세이상 가입률 (%)	①×② 2010년 시장규모 (억 원)
*퇴직연금	451,480	3.6	16,250
*개인연금	1,579,940	3.1	48,980
**민영의료보험	-	-	2,367
***역모기지론	-	-	911
전체	-	-	68,508

< 고령친화금융산업 시장규모 추이 >



자료: *금융감독원, 고령사회 진전으로 인한 사학연금시장의 급성장, 2011. 조용운 외 1인, **민영의료보험의 보험금 지급률 추이, 2011., ***주택금융공사, 주택연금 가입 및 보증공급 현황 2011.

주: 민간건강보험 시장규모는 조용운 외 1인의 '민영의료보험의 보험금 지급률' 추이에서 보험개발원 자료인 2009년 65세 이상 실손의료보험료 현황치에 연평균 증가율('02~'09)을 적용해 산출함, 퇴직연금과 개인 연금의 65세 이상 가입률 자료가 부재해 60세 이상 가입률을 사용

고령친화산업 육성의 문제점

□ (전체) 2005년 추정한 2010년 시장규모와 2010년 추정한 시장규모를 비교시 성장률과 규모가 미흡

- 보건복지부, 지식경제부 등 각 부처가 개별적으로 고령친화산업 육성을 추진하는 등 각 부처의 각개격파 전략으로 시너지 창출이 부족했기 때문으로 추정

< 2005년 대비 2010년 고령친화산업 시장규모 차이 >

(단위: 억원, %)

산업	2010년 시장규모		
	고령화 및 미래사회 위원회	현대경제연구원	2005 vs.2010
요양	49,299	22,434	45.5%
기기	21,208	18,602	87.7%
정보	42,375	13,399	31.6%
여가	73,370	51,962	70.8%
금융	55,240	68,508	124.0%
주택	26,778	20,281	75.7%
한방	21,153	15,036	71.1%
농업	15,986	11,684	73.1%
총 계	305,409	221,906	72.7%

□ (정보산업) u-Health 산업은 대면중심의 의료법 및 약사법 등 제도적 문제로 인해 국내 시장창출이 지연

- 2005년 고령화 및 미래사회위원회는 고령친화정보산업의 육성을 위한 전략품목으로 e-Health 산업과 세대간 정보격차해소 위한 산업을 선정함.
- 이 중 e-Health산업은 u-Health산업으로 진보했지만 원격의료행위로 인해 현재 대면의료 중심의 의료법 및 약사법에 접촉되어 서비스가 불가능한 상황임.
- u-Health 기술개발을 완료한 일부 국내기업들은 제품판매 제한으로 출시를 지연하거나 국내 시장보다 해외시장으로의 직접 진출을 모색 중임.

< u-Health 산업관련 법제도 문제 >		< 국내 u-Health 관련 기업의 현황 >	
구 분	추진내용	구 분	추진내용
의료법	- u-Health 허용범위 확대 · 의사·환자(재진환자로서 의료서비스 접근성이 떨어지는 환자)간 서비스 허용	LG전자	- '04년 세계 최초로 당뇨폰을 개발, 국내 의료법 위반으로 판매 지연
	- u-Health 영역 서비스 책임소재 명확화	삼성전자	- '09년 미국 Kaiser 보험과 만성질환 관리 임상시험 시행
약사법	- u-Health 영역 서비스 환자의 의약품 대리수령 허용	인성정보	- '08년 리투아니아 방문의료시스템 시장 진출
	- u-Health 영역 서비스 행위 온라인 처방전 발행 허용	비트컴퓨터	- '08년 우즈베크에 원격진료시스템 시장 진출

자료: u-Health 신산업 창출, 2010 지식경제부.

자료: 지식경제부, 2010.

□ (여가산업) 노인복지회관, 문화센터 등 공공 중심으로 여가산업이 형성된 반면 관광, 영화 등 고령자에 맞춤형된 민간 여가산업은 미흡

- 여가활동 중 고령자들은 여행·관광·낚시(2.0%)보다는 운동·건강관리(61.6%), 지식 교육 및 교양 프로그램 참여(45.9%)를 선호해 여가시설도 노인복지회관(86.5%), 지자체 문화센터(9.1%) 등 공공 여가시설의 참여율이 높음⁵⁾.
- 그러나 60대 이상자의 해외여행 규모는 9%로 국외여행 횟수, 경비 등에서 전체 국민들에 비해 아주 낮지 않지만, 고령자에 맞춤형된 여행사는 2011년 현재 실버투어여행사와 실버아시아나 등 2개 사 뿐임.
- 또한 고령자 영화관인 실버영화관의 총관객수가 15만 명을 넘었고('10), 실버 영화 '그대를 사랑합니다'가 관객 수 150만 명을 돌파하는 등 수요가 존재

< 전체 대비 60대의 여행행태 비교 >					< 고령친화영화산업 현황 요약 >		
구 분		해외여행('08)		국내여행('09)		구 분	내 용
		전체	60대	전체	60대		
연간평균 여행횟수		3.6회	2.9회	7.0회	5.4회	영화관	- 서울시 실버영화관(허리우드): · 2010년 총 관객 수 15만 명 · 서울시 재원 지원 없음 - 서울시 청춘극장 · 일평균 관객 수 350명 · 서울시 재정 지원으로 운영 - 부산시 시민회관 등 · 매월 3번째 월요일 상영
평균경비	개별여행	205만원	186만원	21만원	11만원		영 화
	패키지여행	179만원	175만원				

자료: *문화관광부, 한국관광통계, 국민여행실태조사 2009., 국민해외여행 실태조사, 2008.

주: 65세 이상 고령자의 국내외 여행행태 자료가 부재해 60세 이상 자료를 사용

5) 문화관광부, 국민여가활동조사, 2010, 문화관광부, 노인여가실태조사, 2008.

□ (주택산업) 민간 신규주택 공급은 고령자의 현 주택 거주희망률이 높아 부정적인 반면, 주택개수에 대한 정부 정책은 취약계층 중심임.

- 현재 집에서 거주하겠다는 고령자들의 의향이 평상시나 건강악화 시, 그리고 혼자 살 경우 등에서 매우 높아 단기적으로 신규 공급시장의 성장은 부정적임.
- 공공 고령자용 임대주택이 '05년 이후 2,543가구가 공급되었으나, 민간 실버타운은 '08년 이후 비싼 가격과 세제적용 등으로 감소하는 추세임⁶⁾.
- 한편, 문턱 등 고령자의 현 주택 개조희망률은 26.1%로 수요가 존재하나, 정부의 주택개수 정책은 일반인이 아닌 취약계층에 집중되고 있음⁷⁾.

< 65세 이상 상황별 노후 희망거주 형태 >
(단위: %)

희망거주 형태	평상시	건강악화 시	혼자 살게 될 경우
현재 집	94.1	71.8	69.3
무료양로시설	0.5	8.8	6.2
고령자 전용임대주택	0.6	1.7	1.7
실버타운	0.3	3.8	4.6
노인공동생활주택	0.4	1.8	2.0
다른 주택으로 이사	3.3	3.8	4.8
자녀/친지집	0.3	7.0	9.6
기타/모름	0.5	1.2	1.8

자료: 국토연구원, 2007년 주거실태조사, 2007.

< 주택개조 희망여부와 희망사항 >
(단위: %)

구 분	전국	수도권	광역시	도지역
개조희망율	26.1	19.5	21.7	33.9
문턱 등 단차제거	23.4	24.0	17.6	24.7
화장실욕실손잡이	20.3	20.7	26.9	18.4
양변기	14.6	3.8	13.5	20.5
바닥재	11.4	17.8	10.9	8.1
복도계단손잡이	9.9	12.4	13.2	7.8
화장실문	6.4	5.8	7.2	6.5
응급비상벨	3.1	2.7	2.5	3.5
부엌 작업대 높이	1.7	1.9	0.7	1.8
복도출입문넓히기	1.0	1.5	0.0	1.0
기타	8.2	9.5	7.5	7.7

자료: 국토연구원, 2007년 주거실태조사, 2007.

□ (한방산업) 고령화의 지속에도 불구하고, 가격부담과 한약재의 안정성 문제로 65세 이상 고령자의 한의원 의료서비스 이용률이 2010년에 들어 급감함.

- 항노화 제품인 한방화장품의 시장규모는 2009년 1조 513억 원으로 급속하게 성장함.
- 그러나 한국의 고령화 수준과 비교하여 65세 이상 고령자의 한의원 의료서비스 이용률은 2008년 6.5%까지 성장하다가 2010년 5.1%로 1.4%p 급감함.

6) 공공부분은 LH주택공사 자료, 2011., 민간부분은 보건복지부 민간노인복지주택 현황, 2010.

7) 보건복지부는 '집수리사업', '사랑의 집 고쳐주기', '노인주거개선' 사업을 2002년 이후 추진해 왔으나 일반 고령자 가구가 아닌 생활이 어려운 취약계층과 65세 이상 노인단독가구 중심으로 사업을 진행

- 급감 이유는 가격부담으로 인한 의료보험화 요구, 안심하고 복용할 수 있는 한약재 유통 및 한약에 대한 안정성 확보 등의 개선이 해결되지 않았기 때문

< 한의원 의료서비스 이용률 추이 >

(단위: %)

구분		2003	2006	2008	2010
고령화 수준		8.1	9.3	10.2	10.9
한의원 의료 서비스 이용률	전체	5.6	5.6	5.4	4.5
	65세 이상	5.0	5.6	6.5	5.1

자료: 통계청, 사회조사, 2010.

< 65세 이상의 한방의료 개선점 >

(단위: %)

개선점	응답률
의료보험화	36.4
안심하고 복용할 수 있는 한약재 유통	28.4
한약에 대한 안정성 확보	16.7
치료효과 과학화	8.9
한약복용방법 간편화	5.2
기타	4.4

자료: 한국한의학연구원, 2008 한방의료이용 실태조사, 2010.

□ (농업) 기존 고령농가와 귀농인들의 소득증진을 위한 신농업 교육 등 지원정책 부족

- 농촌의 기존 농가 중 60대(3,151만원)와 70대 이상(1,995만 원)의 고령농가의 연 농가소득은 30대(3,371만원), 40대(4,475만원), 50대(4,394만원)가구보다 낮음.
- 또한 귀농·귀촌가구들의 실패요인 중 자금부족과 소득원 확보가 중요한 원인임.
- 교육의 경우, 귀농인들을 포함한 농촌의 고령자 대상의 신농업 등 전문 영농 교육이 부족하고, 창업지원의 경우 기존 고령농가는 부재한 상황임.

< 귀농 귀촌의 실패 요인 >

실패 요인	1순위	2순위
사전준비 부족	47.5	8.0
자금부족	13.0	16.7
소득원 확보 문제	11.4	23.2
마을 주민과의 불화	9.1	7.1
정부와 지자체에 대한 의존	6.0	10.3
기타	13.0	34.7

자료: 농림식품수산부, 귀농귀촌인의 성공적 정착과 농촌사회발전방안 연구, 2011

< 농촌의 교육 및 지원금 정책 >

구분	사업 내용	대상
교육	기존 농가 - 농고현장 체험지원, 대학생창업연수제, 농과대 영농정착과정 등	만45세 미만
	귀농 농가 - 귀농 교육프로그램, 농업 인턴제 등	만55세 미만 우선
지원금	기존 농가 - 후계 농업경영인 육성사업	만45세 미만
	귀농 농가 - 귀농인 농업창업자금	귀농교육3주 이상 이수자

자료: 한국농촌경제연구원, 농어촌 뉴타운 공동체 조성운영 방안에 관한 연구, 2008 등

□ (요양산업) 양적 측면에서는 적은 재정규모로 수혜자가 적고, 질적 측면에서는 요양보호사 공급이 과대해 처우가 열악

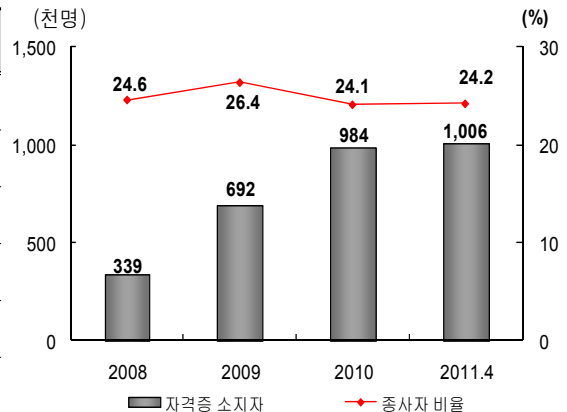
- 장기요양보험 개선점 중 인정등급 확대와 치매노인 등급 판정기준 완화, 방문재활 서비스 추가 및 노인성 질환 인정범위 확대는 낮은 수혜율(49.8%(‘10))을 의미
- 현 장기요양보험 재정규모가 OECD국가들의 GDP 대비 평균비중인 1.25%(‘00)보다 매우 낮은 0.2%수준이기 때문임.
- 한편, 요양보호사 자격증 소지자는 2011년 들어 100만 명에 달했지만 산업 종사자 비율은 2008년 이후 24~26%대이며, 1인당 월평균 급여비는 574,335원임.
- 요양보호사의 과잉공급은 일정교육이수 시, 자격증이 발급되는 제도 때문이며, 요양보호사의 낮은 처우는 요양보험기관들의 고객유치를 위한 과당경쟁 때문임.

< 노인 장기요양보험의 개선점 >

개선점	응답율
장기요양 인정등급 확대	46.7
치매노인 등급 판정기준 완화	13.8
방문재활 서비스추가	8.9
요양보호사 자격제도 및 처우개선	7.7
노인성 질환 인정범위확대	6.0
기타	17.9

자료: 건강보험공단, 노인장기요양보험 시행 3주년
대국민 의견수렴 및 국민만족도 조사, 2011.

< 요양보호사 자격증 소지자 및 종사자 >



자료: 건강보험공단, 노인장기요양보험 통계, 2010

□ (기기용품산업) 참여기업들의 영세성으로 신제품개발 및 전문 인력확보 등 R&D 투자 능력이 부족함.

- 고령친화기기용품은 대부분 행동이 불편한 고령자 및 장애인 대상의 요양관련 제품들로서 2008년 기준 국내 생산비중이 61.0%로 수입비중보다 높음.
- 그러나 참여기업들은 국내 전체 중소기업들에 비해 평균 자본금, 평균 매출액, 평균 종업원 수에서 매우 영세한 수준임.
- 한편, 정부의 고령친화산업지원센터는 홍보 등 상용화 지원과 인증 등 표준화 작업, 현장전문 인력양성 등에 집중하고 있어 기업R&D 지원이 부족한 상황임.

< 중소기업 및 용품산업 참여기업 비교 >

구 분	전체 중소기업('09)	기기용품산업 참여기업('08)
기업 수(개)	111,236	866
평균 종업원수(명)	19.4	11.7
평균 매출액(억 원)	50	15.4
평균 자본금(억 원)	5.2	1.0

자료: 중소기업청 주요통계 2009.,
한국고령사회용품산업협회, 고령친화용품
실태조사 2009.

< 고령친화산업 지원센터 주요사업 >

사 업	내 용
상용화 기반구축	- 박람회 참가 등 기업지원 - 고령친화용품 홍보체험관 구축 - 고령친화용품 우수제품·우수사업자 지정 등
시험인증 및 테스트 베드 구축	- 시험인증실 및 테스트베드 운영 - 고령친화용품 제조 및 시험평가기술 표준화 지원 등
산업체 전문인력 양성	- 전문 인력 양성 교육 및 교보재 개발, 창업 교육 등
표준화 기반 구축	- KS규격 및 단체표준 규격 개발 - 관련 법·제도 정비 및 규제완화 추진

자료: 고령친화산업지원센터, 2011.

□ (금융산업) 65세 이상 가구는 전체가구보다 금융자산 비중이 낮으며, 부동산 담보를 통한 연금 상품인 역모기지론의 지방가입률이 낮음.

- 65세 이상 가구의 총자산은 2억 4,694만원으로 이중 노후생활에 필요한 금융 자산 비중은 12.6%로 전체 가구의 금융자산 비중보다 8.8%p적음.
- 반면에 부동산 비중은 86.2%로 매우 높아 2007년 이후 도입된 역모기지론을 노후생활을 위한 대안으로 선택할 가능성이 높음.

< 국내 가계 총자산 구성 >

(단위: %)

구분	전체		65세 이상	
	규모	비중	규모	비중
총자산	27,268	100.0	24,694	100.0
금융자산	5,828	21.4	3,122	12.6
부동산	20,661	75.8	21,275	86.2
기타실물자산	779	2.9	297	1.2
부채	4,264	15.6	2,371	9.6

자료: 통계청, 가계금융조사, 2010

< 역모기지론 지역별 가입 현황 >

(단위: 건, %)

구분	2009		2010		2011.7	
	건수	비중	건수	비중	건수	비중
수도권	884	78.6	1,547	76.7	1,037	75.1
지 방	240	21.4	469	23.3	343	24.9
합 계	1,124	100.0	2,016	100.0	1,380	100.0

자료: 주택금융공사, 주택연금 가입 및 보증공급, 2011.

4. 지속성장을 위한 복지정책의 대응 과제

□ (주체) 고용-산업-복지를 연계할 수 있는 컨트롤 센터 구축 및 전략을 추진

- 고용부(고용), 산업(지식경제부), 복지(보건복지부)를 중심으로 교과부, 기재부 등 실행부서를 집결한 후, 가칭 '고용복지 위원회'를 구성
- 고령자 고용과 산업육성, 고령자의 복지 정책에 관한 통합정책을 구축하고 정부 각 사업의 통합과 조정을 통해 시너지 효과를 창출

□ (고용) 중장기 로드맵에 위한 전략구성과 제도수정 등을 점진적으로 실행

- 사회통합위원회에서 구축한 중고령자 고용모델안처럼 생애주기에 따른 고용 정책을 중심으로 중장기 전략 Road Map을 작성해야 할 것임.
- 각 부처의 사업 효율성을 저해하는 고용연장이나 창출과 관련된 제도적 문제점들을 통합적으로 수정하는 과정도 필요

< 중 · 고령자 고용모델(대안) >

조기퇴직 55세 정년퇴직 60세 65세				
임금 피크제 도입 有	기술 숙련직	고용유지	임금피크제 도입 으로 정년연장	점진적 퇴직 + 전직지원 제도
임금 피크제 도입 無	사무직 서비스직	고용 유지	점진적 퇴직제도+ 전직지원 제도 [고령자 일자리 창출] 도입 - 직장일선, 직종개발, 창업 등	

자료: 사회통합위원회, 2010.

< 중 · 고령자 고용정책 제도수정(대안) >

구분	제도 수정
고용 연장	정년 연장 - 60세 정년 의무화(연령차별금지법) - 일본식 기업선택형 적용타진)
	임금 피크 - 노사간 개인별 합의제 도입 - 근로시간 단축 임금피크제+점진 적 퇴직제 연계 - 단시간 근로에 대한 차별금지 - 근로시간 계좌제 확산 방안 도입 - 공공부문 총량제 인원 관리방식 전환
고용 창출	창업 - 기업파산에서의 연대 보증 폐지 - 사회적 기업 인증 조건 개선 - 고령친화산업 육성체제 구축
	직종 개발 - 전문 직종 자격증 도입
	직업 일선 - 전직지원 장려금 개인지급 홍보 강화

자료: 현대경제연구원 재구성

□ (산업) 고용-성장-복지 시너지 창출을 위해 고령친화산업을 내수 신산업으로 육성

- 고령친화산업이 2002년~2010년까지 신제도 도입 등 정부주도의 시장형성기였다면, 2018년까지는 민간기업들이 참여하는 성장기임으로 산업참여를 위한 유인책이 필요
- 공공부문은 요양산업인 장기요양보험의 급여품목에 기기용품산업의 고령친화용품을 포함한 것처럼 다양한 산업들의 연계 육성전략을 추진

< 고령친화산업의 문제점과 발전방안 >

산 업	문 제 점	발 전 방 안
정 보	법적 문제로 u-Health 시장창출이 지연	법개정 및 장기요양보험과의 연계로 육성
여 가	공공중심의 산업형성으로 민간은 미흡	여행은 프로그램 지원, 영화는 기업 후원을 연계
주 택	고령자 수요부족으로 공급시장은 부정적, 정부의 주택개수 지원은 취약계층 중심	고령자 주거안정법 제정으로 개수시장을 육성, 공공은 취약계층을 위한 임대주택의 양 확보
한 방	가격부담과 한약재의 안정성 부족으로 고령자의 한의원의료서비스 이용률 급감	한약보약재 의료보험 확대로 가격부담 완화, 품질기준 등 표준화 작업으로 안정성 확보
농 업	기존 고령농가와 귀농고령농가의 소득 확대를 위한 신농업 교육 등 지원이 부족	고령자 맞춤형 영농교육 개발과 지원금 제도 마련으로 소득증진과 도시인의 귀농을 유도
요 양	양적으로는 수혜자가 적고, 질적으로는 요양보호사 공급과잉과 처우가 열악	정부의 재원조달 비중 확대로 인한 수혜자 확대와 관리제도수정으로 요양보호사 질 제고
기 기	참여기업들의 영세성으로 R&D투자 취약	정부의 R&D 주도로 기업 경쟁력을 지원
금 용	노후를 위한 고령자의 금융자산 부족과 역모기지론의 지방가입률 저조	역모기지론 지방 확산도모 및 민간금융기업의 고령자용 상품개발 및 확산을 유도

□ (일자리대체가능성 제거 사업) 고용자 고용연장으로 인해 발생할 수 있는 세대 간 갈등을 완화 할 수 있도록 청년과 고령자가 윈-윈하는 세대공존사업을 추진

- 고등학교, 전문대와의 산학연계는 활성화, 4년제 대학 연계사업은 부재한 상황이며, 특히 국내 기능직 명장들의 양성에도 이를 활용한 세대공존 사업은 초기 단계
- 고령은퇴자의 노하우를 청년에게 전수하는 교육사업이나 청년의 아이디어와 고령자의 창업자금을 연계하는 사업을 전제

< 세대공존사업 예시 >

구분	사업 종류	효율화 방안
세대공존 추구	- 1인 창조기업 - 시니어 창업지원 - 직장시니어 제도	- 은퇴자 자금+청년 아이디어 연계 - 창업 희망자 간 Community 사업 추진 - 기업 연계형 직장 시니어 제도 사업 활성화
	- 세대공존사업 (멘토제) 활성화	- 명장멘토 : 기능직 명장+ 대학 연계 - 시니어멘토 : 사무직, 전문직 은퇴자+청년기업 또는 대학취업센터 - 중소기업멘토 사업: 대기업 은퇴자+중소기업신입사원

- (기업부담제거 사업) 고용연장을 위한 기업의 생산성 감소 우려를 위해 임금 피크제 도입시 임금체계 개선 지원 사업을 추진
- 기업 경쟁력 약화 방지를 위해 복리후생비, 자본생산성을 고려한 임금삭감 가이드 라인, 성과주의형 임금체계 전환 등 지원체제 구축이 필요
 - 특히, 미국 노동청의 23개 주요 직무군에 대한 직무분석과 임금체계 안이나 일본의 직무체계에 따른 임금결정 가이드라인을 한국도 작성할 필요가 있음.
 - 이를 통해 산업별, 직무별, 규모별 임금피크제 도입 가이드라인을 기존 100인 이상 기업에서 30인 이상 기업으로 확대하는 사업을 추진

효율적 복지제도 운영을 위한 공급체계 개선 과제

강혜규 | 한국보건사회연구원 복지서비스연구실장

I. 논의의 배경	53
II. 사회복지서비스 제도 운영 및 공급기관 현황	55
III. 복지서비스 공급체계 관련 쟁점	60
IV. 개선 과제	67





효율적 복지제도 운영을 위한 공급체계 개선 과제

강혜규 (한국보건사회연구원 복지서비스연구실장)

I. 논의의 배경

- 90년대 후반 경제위기와 함께 고령화, 저출산의 추세를 사회적 위기로 인식하게 되면서, 사회안전망의 확충과 그 패러다임의 재구성이 촉진됨.
 - 4대 사회보험제도와 국민기초생활보장제도 등의 공공부조를 중심으로 했던 사회보장제도는 지난 10년간 사회복지서비스제도의 대폭 확충을 통해 새로운 틀을 갖추게 됨.
 - 인구 구성 및 가족 구조 변화, 경제 위기와 고용불안정의 일상화에 따른 사회 문제 등 개개인의 삶의 질에 영향을 미치는 문제가 다양화, 보편화되고 있음. 이와 같이 노동시장정책, 소득보장제도를 통한 전통적 접근으로 해결할 수 없는 복지 수요가 확대되어 새로운 정부의 대응 방식으로서, 사회적 서비스의 제도화에 관심이 모아짐.
 - 이는 보육서비스의 공급기반 마련 및 정부지원 확대, 노인장기요양보험제도 시행, 2000년대 중반 이후 사회투자국가의 기치와 함께 보장된 다양한 돌봄관련 사회복지서비스제도의 도입을 그 내용으로 함.
 - 예컨대, 보육시설은 1999년 18,768개소에서 2009년말 현재 38,021개소로, 노인 장기요양서비스기관은 제도 도입이전 2,500여 개소에서 현재 15,114개소로 크게 증가
- 이와 같이 긴급한 사회복지 수요 변화에 대응한 복지서비스 공급의 양적 확대, 이를 위한 제도화의 시도로 주요 사회복지서비스제도의 기반이 갖춰지면서 이제는 새로운 관점으로 사회복지서비스 정책 추진에 대한 논의와 사회적 합의, 방향 설정이 필요한 시점으로 판단됨.

- 서비스 이용경험 확대에 따른 실질 수요도 증가되고 있으며, 이러한 변화에 따라 서비스에 대한 인식이 제고되고 이용자의 권리 의식 및 선호 존중에 대한 요구가 증가하고 있음.
 - 또한, 사회복지서비스의 수요가 급증하면서, 공급 주체를 다변화하는 정책이 추진되었으며, 이는 사회복지부문의 서비스 공급 구조의 변화를 초래하였음.
 - 잠재력이 큰 사회복지서비스 부문의 고용 창출에 대한 기대가 복지서비스 부문 재정 투자에 영향을 미치기도 하였음.
 - － 사회복지사업, 특히 보건·사회복지사업은 최근 고용률 하락 속에서 일자리 창출을 선도하고 있으나, 선진국에 비하여 고용 수준은 낮은 실정
 - － 우리보다 사회복지서비스 부문 취업자 비율이 크게 높은 선진 국가에서도 보건·복지부문 고용의 성장이 지속되고 있으며, 다양한 사회복지서비스 고용관련 이슈들에 관심 증가(European Foundation, 2006).
- 지금까지 어떤 서비스를 얼마나 공급할 것인가를 중심으로 신규 제도를 도입하고 기틀을 마련한 시기였다면, 향후 이를 “어떻게” 공급할 것인지 제도의 지속성, 효율성, 서비스 품질과 이용자 체감도를 중심으로 한 제도 정비의 중요성이 크게 부각될 것임. 본고에서는 정책의 지속적인 업그레이드를 위하여 준비되어야 할 쟁점 과제를 제시, 논의하고자 함.
- 이용가능 규모(coverage)의 확대 방안 모색뿐만 아니라, 서비스 품질 향상을 위한 제도 보완, 유사분야 서비스제도 간 정비, 제도화가 미비한 서비스영역의 발굴·대응 등이 중요한 쟁점이 될 것임.
 - 사회복지 서비스 부문의 성장 전망 속에서 빠른 속도의 공급 확대 정책 추진 과정에서 나타난 파급 효과의 검토가 필요함.
 - 재정 투입의 증가를 배경으로, 공급자와 이용자의 서비스 수급을 둘러싼 행태 변화, 부정정수급(fraud)과 도덕적해이(moral hazard)를 방지하고 서비스 품질 향상을 가능하게 하는 제도 개선의 모색이 요청됨.
 - 방대해지는 사회복지서비스 영역의 공급체계가 보다 효율적으로 운영될 전반적인 구조와 기제, 수요자의 서비스 이용 욕구가 충족되고 접근성과 편의성이 확보되는 서비스 이용 기반 마련을 위한 과제가 점검되어야 함.

II. 사회복지서비스 제도 운영 및 공급기반 현황

1. 주요 사회복지서비스 제도

□ 한국의 사회복지부문 서비스제도 중 이용자 및 재정규모가 가장 큰 제도는 보육 서비스제도, 노인장기요양제도임.

○ 아동 보육서비스와 노인장기요양서비스는 제도화된 서비스 가운데 이용대상의 범위가 가장 넓고, 재정투입 및 전체예산 규모도 가장 큰 서비스임.

— 보육시설 이용률은 5세 이하 아동 대비 65.7%(0~4세 보육료지원은 778천명), 정부예산 25,600억원

— 노인장기요양서비스 이용률을 65세 이상 노인 대비 6.0%, 서비스재정 31,319억원(보험료 20,203억, 국고 3,883억, 의료급여부담금등 7,233억원)

○ 2000년대 중반부터 아동 방과 후 돌봄서비스, 각종 바우처서비스 사업이 추진 되었으며, 이를 기반으로 2012년부터 장애인활동지원제도가 시행될 예정임.

— 장애인활동지원제도의 이용률은 제도의 대상인 장애1급 인구 대비 25.5%, 예산은 3,000억원 투입 예정(2012년)

○ 또한, 다양한 사회서비스의 제도화가 추진되었음.

— 장애아동 재활치료서비스가 바우처사업으로 제도화되어, 만18세미만 뇌병변, 지적, 자폐성, 청각, 언어, 시각 장애아동 31천명 이용, '11년 예산 481억원

— 산모신생아도우미는 56천여명 이용, '11년 예산 245억원

— 정신보건센터 138개소 121억원, 알콜상담센터 45개소 27억원

□ 사회복지서비스 공급기관과 종사 인력도 크게 확대됨.

○ 공급기관 중 가장 큰 규모는 보육시설(38,021개소), 노인장기요양기관(15,114개소)이며, 2005년 이후 설치되기 시작한 지역아동센터도 3,690개소에 이름.

○ 사회서비스 바우처사업기관도 장애인활동지원사업기관 507개소를 비롯하여, 총 4,300여개로 파악됨(노인돌봄종합 913, 지역사회투자 1,081, 산모신생아도우미 253, 가사간병방문 311, 장애아동재활치료 801, 언어발달지원사업 422).

< 주요 사회복지서비스 제도 현황 >

연도	보육	노인장기요양	장애인활동지원	아동 방과후돌봄
이용자	1,279,910명 (어린이집) 537,577명 (유치원)	324,101명	55,000명	32,641명 (드림스타트센터'10년)
(이용률)	65.7% (5세이하 아동 대비)	6.0% (노인 536만명 대비)	25.5% (장애급 216천명 대비) ²⁾	-
예산	25,600억원	31,319억원 (보험료 20,203억, 국고 3,883억, 의료급여부담금등 7,233억원)	3,099억원	977억원 (지역아동센터) 372억원 (드림스타트사업)
공급기관	어린이집 38,021개소	노인장기요양기관 15,114개소	장애인활동지원 사업기관 507개소	지역아동센터 3,690개소 드림스타트센터 131개소
인력	보육시설 166,937여명	장기요양기관 종사인력 168,000여명	장애인활동보조인 27,499명	아동복지교사 2,700명

자료: 보건복지부, 『2011 주요 업무 참고자료』, 관련기관 홈페이지 게시 자료 등으로 구성함.

주: 1) 보육은 2010년말 기준, 노인장기요양은 2011년(이용자는 9월) 기준, 장애인활동지원의 이용자 및 예산은 2012년 예산안 기준 및 기관 및 인력은 2011년 기준, 방후보육은 2011년 기준임.

2) 전체 등록장애인은 2,517천명임.

2. 사회복지서비스부문 예산

□ 사회복지서비스 부문 예산은 전반적으로 확대 추세에 있음.

- 보건복지부 소관 분야별 예산 내역을 살펴보면, 아동, 장애인, 보육 및 저출산, 노인 부문을 포함하는 사회복지서비스 부문 예산은 2011년 기준 21.9%를 차지하고 있음.
- 사회복지서비스부문 예산은 2004년 15.2%, 2007년 12.9%(2005년 지방이양과 여성가족부로의 보육업무 등 이관으로 예산 감소), 2010년 21.2%, 2011년 21.9%로 증가 추세를 보임.

< 보건복지부 소관 예산의 증가 추이 >

(단위: 억원, %)

	2004		2007		2010		2011 ¹⁾	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
전체(사회복지 + 보건)	90,289	100.0	115,783	100.0	283,622	100.0	335,694	100.0
사회복지	53,186		80,703		217,038		262,993	
- 사회복지서비스	14,060	15.2	14,868	12.9	60,121	21.2	73,418	21.9
• 아동·장애인등	4,069	4.4	5,199	4.5	9,104	3.2	10,512	3.1
• 보육 및 저출산	4,216	4.6	320 ²⁾	0.3	18,483	6.5	25,600	7.6
• 노인	5,005	5.4	6,225	5.4	32,534	11.5	37,306	11.1
• 기타	770	0.8	3,124	2.7				
- 기초생활보장	39,126		65,835		71,355		75,168	
- 사회복지일반	-		-		3,830		5,301	
- 공적연금(+ 건강보험) ²⁾	32,464	35.2	32,486	28.1	81,732		109,106	
보건(보건의료 + 건강보험) ²⁾	4,639	5.0	2,594	2.2	66,584		72,701	

자료: 보건복지부, 주요업무참고자료 및 백서를 인용하여 재구성함.

주 1) 2011년은 국회최종예산안임.

2) 2007년 보육예산은 여성가족부 소관으로서 포함되지 않았으며, 모부자가정복지예산만 제시됨.

3) 건강보험 예산이 2004년과 2007년에는 '공적연금'부문에, 2010년과 2011년은 보건부문으로 포함됨.

□ 복지서비스 부문 예산 확충에 중점

- 보건복지부 2011년 업무보고 자료에 의하면, 복지부 소관 재정 규모는 정부전체 총지출 대비 10.9%이며, '10년 예산 대비 8.2% 증가한 규모로서 정부 총지출 증가율(5.5%)에 비해서 높은 수준으로 제시된 바 있음.
- 특히 '보육·장애인 분야는 '11년 친서민 정책의 핵심 분야로 설정하여, 보육 분야의 경우, 전체 영유아 가구의 70%까지 보육료를 전액 지원하는 등 중산층 까지 아우르는 무상보육의 토대를 마련하는 예산안이 마련되었고, 장애인 분야에서는 장애인장기요양제도의 도입을 통해 선진국형 복지제도의 도입을 마무리 하는 방향'이 제시됨.

3. 사회복지서비스부문 고용

□ 국제적 위상

- OECD STAN data를 통해 2007년 기준으로, 전체 산업 대비 보건·복지산업에서 발생한 일자리를 살펴보면 한국은 OECD 주요 선진국의 1/3~1/5 수준임(2007년 기준 3.18%, 2009년 기준 5.8%로 할 경우 1/2~1/3 수준).
- 주요 국가들의 한국(2만6천 PPP \$, '07)과 1인당 GDP가 유사한 시기를 검토 하여도 보건·복지부문 고용수준의 격차는 큰 편으로서, 일본('02) 7.1%, 미국 ('94) 9.2%, 독일('01) 9.2%, 영국('00) 10.5%, 스웨덴('00) 16.4%

< 주요 선진국의 전체 산업부문 중 보건·복지업 취업자 비율 >

(단위: ppp \$, %)

		한국	일본	미국	독일	영국	스웨덴
2007년 기준	GDP ²⁾	26,574	30,312 ¹⁾	46,434	34,683	34,957	34,328 ¹⁾
	보건·복지부문 취업자비율 ³⁾	3.18	9.53 ¹⁾	10.80	10.41	11.71	16.25 ¹⁾
1인 GDP 26천달러시기	해당연도 ⁴⁾	2007	2002	1994	2001	2000	2000
	GDP	26,574	26,805	26,686	26,859	26,074	27,761
	보건·복지부문 취업자비율 ³⁾	3.18	7.14	9.23	9.17	10.47	16.44

주 1) 일본, 스웨덴은 2006년 자료임.

2) 1인당 GDP(US \$, current prices, current PPPs).

3) 국제표준산업분류에 따른 전체산업 대비 보건·복지(Health and Social Work)업 취업자가 차지하는 비율.

4) 최근 한국의 1인당 GDP(PPP \$, 구매력평가반영) 26,574달러와 유사한 각 국가 해당연도.

자료: OECD STAN DB 및 OECD National Accounts를 이용하여 산출(강혜규 외, 2010. 2)

□ 사회복지부문 일자리 현황

- 통계청 전국사업체조사 결과, '보건업 및 사회복지서비스업'은 2007년 대비 사업체 및 종사자의 증가 규모가 전산업 중 가장 컸고, 2008년 대비 종사자 증가율(10.5%)도 전산업 중 두 번째로 큰 것으로 보고됨.
- 2009년 기준 보건·복지분야 취업률은 5.8%로서, 최근 크게 증가(2008년은 5.5%).

- 보건복지부 소관 사회복지서비스 제공기관의 인력 현황을 살펴보면, 2009년말 기준 총 351,045명(생활시설 63,664명, 이용시설 287,381명)으로 파악됨.
 - 2008년 기준 인력 306,841명과 비교할 때, 12.6%(44,204명)가 증가한 것으로 큰 증가 추세
 - 전체 종사자 중 보육시설 인력이 58.9%, 노인시설(생활 및 이용시설) 인력이 24.7%(86,825명)로서 이 두 분야의 인력이 전체의 83%를 차지

< 보건복지부 소관 사회복지시설 고용 현황 (2009년말 기준) >

(단위: 개소, 명)

	생활시설		이용시설	
	시설수	종사자	시설수	종사자
전체	3,953	63,664	44,919	287,381
노인	3,011	42,848	2,994	43,977
장애인	397	11,869	1,997	14,957
아동	306	5,401	3,541	12,011
정신질환자	183	2,534	90	429
부랑인(노숙인)	51	915	86	19
결핵한센	5	97	-	-
지역자활센터	-	-	242	1,726
종합사회복지관	-	-	419	6,950
보육시설	-	-	35,550	206,912

주: 노인생활시설: 양로시설, 공동생활가정, 노인복지주택, 노인요양시설, 노인요양공동생활가정

노인이용시설: 노인전문병원, 노인재가시설, 노인복지관(경로당, 노인교실, 노인휴양소 제외)

아동생활시설: 양육시설, 직업훈련, 보호치료, 자립지원, 일시보호, 종합시설(아동공동생활가정 제외)

아동이용시설: 아동상담소, 아동전용시설, 아동복지관, 지역아동센터

장애인생활시설: 장애유형별 생활시설, 중증장애인 요양시설, 장애영유아 생활시설

장애인이용시설: 지역사회 재활시설, 직업재활시설, 장애인생산품 판매시설

자료: 보건복지가족부, 2010 주요업무 참고자료.

Ⅲ. 복지서비스 공급체계 관련 쟁점

1. 사회복지서비스 영역별 수급 불균형

□ 단기간의 공급량 확충에 따른 기관 급증, 공급 과잉

- 앞서 살펴본 바와 같이, 지난 10여 년간 보육시설은 2배 이상, 노인장기요양 기관은 제도 도입이후 3년 남짓의 기간동안 6배 가량이 증가되면서, 공급 과잉 현상이 나타나고 있음.
- 보육시설의 경우, 총 시설 정원은 1,556천명인데 비해, 현원은 1,279천명으로서 82.2% 수준의 이용률을 보이고 있음. 시설 유형별로는 국공립은 89.5%인데 반해 민간개인시설은 81.1%, 직장보육시설은 77.3%로서 편차가 큰 편임.
- 노인장기요양시설의 경우, 1개 기관당 이용자 수는 평균 21명에 불과하여, 전반적으로 기관 공급의 과잉 혹은 기관 간 공급의 편차현상을 시사하고 있음.

< 주요 사회복지서비스의 기관당 이용자 현황 >

연도	보육	노인장기요양	장애인활동지원
기관당 이용자 수	약 22명 (2010년 기준)	약 21명 (2011년 기준)	약 69명 (2011년 기준)

자료: 보건복지부, 『2011 주요 업무 참고자료』, 관련기관 홈페이지 게시 자료 등으로 작성함

□ 공급기관 유형별, 지역별 불균형

- 보육시설의 경우, 국공립시설을 선호하는 추세가 지속되며, 국공립시설의 대기자를 발생시키는 등 수요 과잉 현상이 나타나고 있음.
- 노인장기요양기관의 경우, 지역별 편포에 따른 서비스 이용권 및 선택권 제한이 발생하고 있음. 제공기관은 총량적으로는 수요보다 훨씬 많은 공급이 이루어져 지나친 과잉공급의 우려를 낳고 있는 반면, 지역별, 급여종류별로는 서비스 제공기관이 적절히 공급되지 않아 서비스 이용권, 접근성의 문제를 낳고 있음(석재은, 2010).

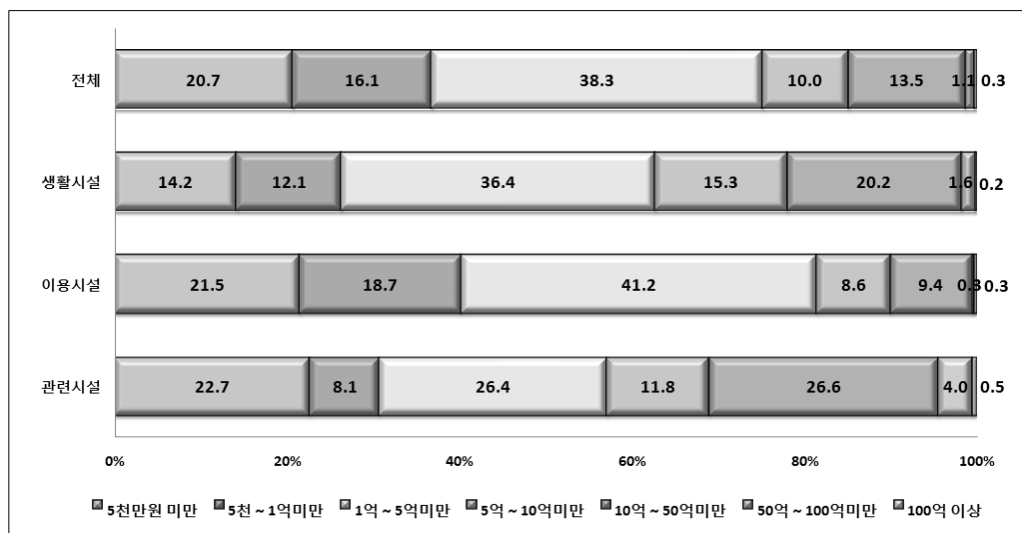
- 서비스 공급이 민간부문에 의해 전적으로 이루어지는 구조이므로, 수지타산이 맞지 않은 농어촌 지역에는 재가서비스 시설의 공급량이 현저히 낮아 서비스 이용이 불가능하거나 선택권의 작동이 불가능한 상황임.

2. 사회서비스 기관 운영의 영세성

□ 사회복지서비스 기관의 수입 규모

- 한국보건사회연구원의 2009년 조사(2008년 기준 전국 사회복지서비스 사업체 조사)에 따르면, 조사대상 사업체(4,146개소)의 2008년 연간 총수입액은 평균 552백만원이었으며, 생활시설(569개소) 731백만원, 이용시설(2,933개소) 397백만원, 관련시설(644개소) 1,101백만원으로 확인됨.
- 사업체의 수입액 규모별 분포를 살펴본 결과, 전체 사회복지서비스 사업체의 절반 이상이 1억 미만의 수입 규모였음.
 - 5천만원 미만 20.7%, 5천~1억 미만 16.1%, 1억~5억 미만 38.3%, 5억~10억 미만 10.0%, 10억~50억 미만 13.5%, 50억~100억 미만 1.1%, 100억원 이상 0.3%

< 사회복지서비스 사업체의 수입 규모 >



자료: 강혜규 외(2009)

□ 사회복지서비스 기관의 수입 구조

- 수입 구조를 보면, 정부보조금 및 수탁수입이 45.5%(경상보조금 37.3%, 개별사업 8.4%), 사업수입이 41.7%(개인부담분 25.9%, 공공부담분 6.0%, 요양급여수입 9.8%)를 차지함. 사회복지부문에서도 정부재정을 통해 사업운영의 기반을 마련하고, 저소득층에게는 정부의 이용자지원(바우처)으로, 중산층 이상의 이용자는 개인 부담으로 서비스를 구매하는 구조로 변화함.
- 직접보조금, 수탁수입과 함께 개인지원을 통한 공공부담분(6.0%), 요양급여수입(9.8%)을 포함한 정부보조금은 61.3%
- 정부재정(정부보조금 및 수탁수입) 비율이 생활시설 55.7%, 이용시설 47.0%, 관련시설은 30.1%(경상보조금의 경우는 생활시설 47.7%, 이용시설 38.0%), 특히 정부재원 중에서 경상보조금이 아닌 개별사업의 수탁을 통한 수입이 생활시설과 이용시설의 경우 10%에 도달

< 사회복지서비스 사업체의 수입 구조 >

(단위: %)

	전체	사회복지 생활시설	사회복지 이용시설	바우처 사업기관			기타 관련시설
				노인장기 요양시설	보육시설		
정부 보조금 및 수탁 수입	45.5	55.7	46.9	24.7	11.0	54.9	30.1
사업 수입	41.7	28.8	40.4	61.9	82.7	41.2	59.2
개인부담분	25.9	12.3	21.5	27.0	19.1	32.2	58.2
공공부담분	6.0	2.8	7.8	32.6	4.6	8.9	0.7
요양급여수입	9.8	13.7	11.1	2.4	58.9	0.1	0.2
후원금	5.0	6.9	5.0	3.3	1.1	0.6	3.4
기타 수입	7.8	8.5	7.7	10.1	5.1	3.3	7.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 강혜규 외(2009)

- 주 1) 전체 연간 총수입액을 100으로 하여 각각의 항목이 차지하는 비율을 제시함.
- 2) 사회복지서비스산업 실태조사(2009, 보건복지가족부·한국보건사회연구원) 결과임, 전체 4,146사업체에 대한 조사로서, 생활시설 569, 이용시설 2,933개, 관련시설 644개가 분석에 포함됨.
- 3) 후원금에는 개인기부, 기업-외부재단-민간단체 지원 등이, 기타 수입에는 시설부담금, 회원회비, 그 외 수입활동수입, 임대료 등 포함

- 매출액으로 볼 수 있는 사업수입(개인부담, 공공부담, 요양급여수입) 비중은 관련시설 59.2%, 이용시설 40.4%, 생활시설 28.8%로서, 사회복지이용시설의

사업 수입이 정부 경상보조금을 상회, 서비스 시장화의 가능성을 가늠할 수 있는 지표로서 정부재정에 전적으로 의존하여 사업이 수행되는 것으로 여겼던 전통적인 사회복지사업 운영방식에 변화가 있음을 시사함. 그러나 전반적으로 사회복지서비스 제공 사업체의 영세성을 보여주고 있음.

- 이용자의 직접부담을 통한 개인부담분은 관련시설 58.2%, 이용시설 21.5%, 생활시설은 12.3%로서 사업체유형에 따라 큰 차이를 보였고, 사회복지 생활 시설과 이용시설의 경우 아직 그 비중은 크지 않은 수준

3. 서비스 공급자와 이용자의 도덕적 해이, 부정수급

□ 공급자와 이용자의 담합에 의한 부정수급 발생

- 서비스비용의 이용자지원이 이루어지는 보육, 노인장기요양, 바우처서비스 사업의 경우, 공식적인 통계가 발표되고 있지 않으나, 언론을 통해 부정수급의 사례가 빈번하게 보도되고 있음.
- 노인장기요양서비스의 경우, 국회입법조사처 현장조사보고서(2009. 5)에 따르면, 재가요양기관의 부당청구 가능성이 높고, 다양한 방식의 편법행위가 발생된다고 보고되고 있음.
 - 복지부가 현지조사(2008. 8. 28~9. 11)를 통해 보험급여비를 부당청구하거나 시설인력기준을 위반한 25개 장기요양 사업기관을 적발한 바 있는데, 요양 시설의 경우는 1개소, 대부분이 재가요양기관이었으며, 대체로 급여기준 위반 급여청구(69.2%)와 무자격자 청구(21.3%)가 발생됨.
- 일단의 부적정수급 경향을 엿볼 수 있는 연구를 살펴보면, 2008년 7월~2009년 6월 까지 지방자치단체에서 e-보육시스템에 등록·보고한 보육시설 지도점검 건 수 분석한 결과 총 13,629건이었음(강혜규·박세경 외, 2009).
 - 전체 시설 34,428개소 가운데 39.6%가 지도점검 결과 지적사항을 통보받고 이에 따른 시정 또는 개선이 이루어졌을 것으로 판단됨.
 - 이 중 건강안전 부문에 대한 사례가 5,296건으로 가장 많았고, 기타영역(3,512건), 회계 관련(2,565건), 종사자 관련(1,180건)의 순이었음.

< 보육시설의 지도점검 유형별 건수 >

보조금 허위신청 및 유용	보육료 관련	종사자 관련	회계 관련	건강안전 관련	기타	계
396	680	1,180	2,565	5,296	3,512	13,629

자료: 강혜규·박세경 외(2009)

- 조치 내용을 살펴보면, 보조금의 허위신청 또는 유용과 관련해서는 보조금 반환 명령이 전체 396건 중 173건(43.7%)로 가장 많았고, 운영정지 109건(27.5%), 자격정지 56건(14.1%) 등이었음.
- － 보조금과 관련된 지적사항을 제외하면 대부분 시정명령 조치가 가장 많아, 보육료 관련 66.0%, 종사자 관련 71.3%, 회계 관련 68.4%, 건강안전 관련 70.1% 등이 시정명령 조치를 받았음.

< 보육시설의 지적유형별 조치 내용 >

	보조금 반환	시정명령	운영정지	자격정지	자격취소	기타	없음	계
보조금 허위신청· 유용	173 (43.7)	30 (7.6)	109 (27.5)	56 (14.1)	10 (2.5)	16 (4.0)	2 (.5)	396 (100.0)
보육료 관련	53 (7.8)	449 (66.0)	3 (.4)	4 (.6)	- (-)	146 (21.5)	25 (3.7)	680 (100.0)
종사자 관련	49 (4.2)	841 (71.3)	9 (.8)	20 (1.7)	3 (.3)	222 (18.8)	36 (3.1)	1,180 (100.0)
회계 관련	13 (.5)	1,755 (68.4)	3 (.1)	- (-)	- (-)	585 (22.8)	209 (8.1)	2,565 (100.0)
건강안전 관련	1 (.02)	3,712 (70.1)	2 (.04)	1 (.02)	- (-)	1,367 (25.8)	213 (4.0)	5,296 (100.0)
기타 운영 관련	71 (2.0)	2,138 (60.9)	12 (.3)	4 (.1)	- (-)	1,111 (31.6)	176 (5.0)	3,512 (100.0)
전 체	360 (2.6)	8,925 (65.5)	138 (1.0)	85 (.6)	13 (.1)	3,447 (25.3)	661 (4.8)	13,629 (100.0)

자료: 강혜규·박세경 외(2009)

4. 사회서비스의 공급 확대와 불안정 고용의 연계

□ 돌봄서비스 일자리의 확대와 고용안정성

○ 사회복지서비스 바우처사업에 종사하는 돌봄서비스 인력의 고용 실태를 조사한 한국보건사회연구원의 2010년 조사 결과에 따르면, 이들의 월평균 임금수준은 평균 79.4만원으로 나타났으며, 전체의 약 60% 정도가 80만원 이하의 임금을 받고 있었음(박세경·강혜규 외, 2010).

- 특히 임금수준이 낮은 분야의 지난 3개월 평균 임금수준은 근로시간이 상대적으로 제한적인 아이돌보미 서비스와 노인돌봄 서비스가 각각 54.3만원과 56.7만원으로 매우 낮은 편

< 돌봄서비스 인력의 월평균 임금 수준 >

(단위: %)

	노인돌봄 서비스	장애인 활동보조인	산모신생아 도우미	가사·간병 도우미	아이돌보미 서비스	노인 장기요양	장애아동 재활치료	전체
40만원 이하	36.3	13.3	3.4	8.0	37.8	17.4	10.5	16.0
40-60만원	27.8	23.4	25.6	8.0	27.9	28.5	12.0	20.3
60-80만원	20.6	24.0	35.9	36.5	19.8	15.8	9.5	23.8
80-100만원	11.0	27.6	26.5	40.3	12.6	12.7	10.0	22.1
100-150만원	3.6	11.0	8.6	6.6	1.8	20.2	39.0	13.8
150만원 이상	0.7	0.7	-	0.7	-	5.5	19.0	3.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
3개월간 월평균임금(만원)	56.7	75.4	78.7	81.0	54.3	78.7	115.6	79.4

자료: 박세경·강혜규 외(2010)

- 이들의 일주일 평균 근로시간은 30.3시간으로 근로기준법 상의 주당 근로시간인 40시간에 못미치는 것으로 나타남.
 - 단시간 근로자로서 인정받을 수 있는 법정 최소 근로시간인 주당 15시간 미만의 경우도 17.6%, 노인돌봄서비스와 장애아동재활치료 서비스의 경우 일주일 평균 15시간 미만으로 근무하는 경우는 각각 31.9%와 30.5%
 - 희망시간 보다 근로시간이 적은 이유는 '일이 없어서'가 70.7%, '시간이 맞지 않아서'가 17.7%, '집안일 및 아이 돌보느라'가 5.8%로 모두 비자발적 이유로 나타남.

< 돌봄서비스 인력의 일주일 평균 근로시간 >

(단위: %)

	노인돌봄 서비스	장애인 활동보조	산모·신생 아도우미	가사간병 도우미	아이 돌보미	노인 장기요양	장애아동 재활치료	전체
15시간 미만	31.9	8.3	5.1	9.1	20.2	17.1	30.5	17.6
15-40시간 미만	60.4	64.7	12.0	75.3	67.9	47.4	60.6	59.1
40-52시간 이하	4.8	19.7	76.1	14.6	11.0	22.8	8.4	18.7
52시간 초과	2.9	7.3	6.8	1.1	0.9	12.8	0.5	4.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
일주일평균 (시간)	22.0	32.8	43.8	33.3	23.3	30.5	24.3	30.3

자료: 박세경·강혜규 외(2010)

□ 사회복지시설의 전반적인 저임금 현황

- 오랫동안 지속되어 왔던 사회복지종사자들의 보수체계와 처우에 대한 문제는 여전히 해결과제로 남아있음.
- 이봉주(2008)의 연구에서는, 사회복지종사자들의 보수수준이 월평균 164.8만원(통계청자료, 2007년 현재)으로 ‘공공 및 사회복지부문’의 전체산업 종사자 평균임금 대비 61.4%로 가장 낮은 수준임을 밝힘.
- 이러한 상황은 공공복지서비스를 국가와 함께 담당하고 있는 사회복지 종사자의 생계에 어려움을 초래하여, 높은 이직율을 초래하고, 경력이 있고 유능한 사회복지인력을 확보하지 못하여 전반적 복지서비스의 수준의 질적 하락을 초래할 수 있다는 것임.

< 사회복지부문 종사자의 월평균 임금 수준 >

(단위: 만원)

구분	월 평균임금	전산업평균대비
전산업	268.3	
사회복지사업	164.8	61.4%
교육서비스업	289.3	107.8%
사업서비스업	259.0	96.5%
하수처리, 폐기물처리 및 청소관련 서비스업	228.0	85.0%
광업 및 제조업	268.9	100.2%
사회간접자본 및 서비스업	268.0	99.9%

자료: 이봉주(2008); 노동부, 매월노동통계조사보고서 (07년 12월 누계자료)에서 발췌, 편집

IV. 공급체계 개선 과제

1. 개선 방향의 점검

□ 정부의 정책 방향

- 2011년 보건복지부의 대통령 업무 보고에서는 ‘현 위치 복지분야에 대한 평가’가 다음과 같이 제시되고 있음.
 - － 첫째, 사회보장의 사각지대에서 국가의 도움을 필요로 하는 근로무능력자, 빈곤아동, 장애인 등에 대한 보호체계는 지속적으로 내실화할 필요
 - － 둘째, 근로빈곤층이 증가 추세이나, 수급자 위주의 분절적 서비스 제공으로 수급자→차상위→중산층으로 상승시키기 위한 정책대응은 부족
 - － 셋째, 지속적인 복지재정 확대에도 불구하고, 국민들이 체감할 수 있는 맞춤형 복지 전달체계 구축은 아직까지 미흡
- 이는 현금급여의 확대만으로는 성취하기 어려운 자활 및 자립능력의 인적 역량 강화 등 인적 서비스(human services)의 확대가 지속되어야 하며, 확대되는 복지 서비스 수요에 대응하기 위하여 “맞춤형 지원”을 가능하게 하는 수요자와 밀착된 전달체계로의 구도 전환이 요청되고 있음을 시사하는 것임. 즉, “복지 수요자의 체감도를 높일 사회복지서비스 이용 여건을 조성”하는 것에 우선 순위를 두고 있는 것임.
- 저출산, 고령화, 가족기능 약화, 사회적 배제 및 다양한 소외·취약계층 출현, 다문화 등 사회적 여건 변화에 따라, 현금지원으로 해결하기 어려운 다양한 삶의 질과 관련된 문제가 확대되었고, 인적 서비스(human services)를 중심으로 한 현물급여를 제도화할 필요성이 증대됨. 1990년대 중반 이후 서구 복지국가의 사회정책도 다음과 같은 쟁점을 중심으로 재구조화가 진행됨.

□ OECD의 정책 방향 제시

- OECD는 새로운 사회정책의 방향을 ‘적극적 사회정책’으로 명명하고 사회정책의 새로운 방향을 권고하면서, 사회정책의 새로운 방향설정 필요성에 대한 여론을 환기하고 있음.

- OECD (1994), New Orientations for Social Policy
- OECD (1999), A Caring World: The New Social Policy Agenda
- 기술의 발달과 세계화, 인구가족구조의 변화, 그리고 기타 여러 요인들 때문에 최근 20년간 시장소득의 격차가 점점 커져왔고, 고전적 복지국가의 모델에서는, 고소득자에게 세금을 거두어 약자에게 재분배하는 방식이었으나 이는 부유층의 세금인상 거부, 세율 증가에 따른 투자와 근로의욕 약화 가능성으로 인하여, 조세와 공적이전을 통한 재분배 대신 새로운 방식을 모색하는 것임.
- “적극적 사회정책” active social policies은 국민 개개인의 발전을 결정짓는 환경적 여건 자체를 직접 변화시키는데 역점을 두어, 과거의 사후적, 보상적 접근 방법에서 탈피하여, 사람에 대한 투자에 주력하면서, 자급자족 능력을 갖춘 자율적인 사회정책의 일원으로서 역량을 극대화하도록 유도하는 것임.
 - 첫째, 적극적 사회정책의 우선순위는 아동이 가급적 최상의 여건에서 인생을 출발하도록 하는데 둠. 불리한 환경에서 출발한 아동은 학업능력이 떨어지고, 직업을 구하기 힘들며, 성인이 되었을 때 실업, 질병 등에 더욱 노출될 가능성이 높음.
 - 아동에 대한 투자: 유아기의 개입, 특히 가족과 결합된 프로그램
 - 여성(maternal) 고용의 증진: 가구내의 추가소득자(second earners)가 노동시장에 참여할 수 있도록 조세와 사회보장 급여 조정
 - 일과 가정 양립: 보육시설, 육아휴직, 가족친화적 기업문화 영역의 조정
 - 출산율을 높일 수 있는 환경조성: 육아비용의 사회화, 젊은 부부의 안정된 노동시장 확보
 - 둘째, 실직자를 일하게 하고, 취약계층에게 기술획득을 하도록 돕는 것이 경제, 사회가 조화될 수 있는 최상의 방법으로서, OECD 국가에서 실업자를 노동시장 안으로 통합하는데 어느 정도 성공했지만 편부모, 장애인등에게도 이를 확대해야 함.
 - 근로연계복지 프로그램의 완성: 특히 편부모가정과 장애인등
 - 일을 통한 복지(welfare-in-work)의 향상: 유급노동, 저임금 노동자가 일자리에 머무르는 기간(job retention) 지속화 및 직업의 미래 전망 증진
 - 빈곤과 배제를 극복할 정책들의 통합성 제고

- 셋째, 노령인구의 경제, 사회적 참가를 장려
 - 공적연금에 지출되는 공적예산의 비용 억제: 중위소득과 상위소득계층의 노후 소득원 다양화, 저소득퇴직자는 표적화(targeting) 강화
 - 직업에 오래 머물수 있도록 장려: 조기퇴직에 불이익을 주고, 기업이 고령자 고용을 활성화하도록 유도.
 - 노인 돌봄에 대한 접근성과 서비스의 질 향상

□ 개선 방향

- 우리의 경우, 아직은 사회복지서비스 제도화의 초기단계로서, 보편적으로 이용 경험이 축적되지 않은 상태이지만, 보육, 노인장기요양, 장애인활동지원 등 핵심적인 서비스 제도의 기반이 마련되었으며, 이에 대한 실질 수요 증가는 지속될 것으로 보임.
- 이용자지원(바우처)의 지급 기준이 기초수급자 및 차상위계층을 중심으로 하던 과거 보다 크게 높아져서, 일반 서민, 중산층의 사회복지서비스 이용 경험이 확대되고, 국민들의 체감도도 높아짐.

< 일반 국민의 사회복지서비스 제도의 도움정도 인식 >

(단위: %)

	매우 도움됨	도움됨	도움안됨	전혀도움안됨	계
영유아(0-4세) 보육료 지원	21.6	62.9	13.2	2.2	100.0
노인장기요양보험	32.3	59.2	7.2	1.4	100.0

주: 1) 한국보건사회연구원 “사회복지정책 국민체감도 조사(2009년 9월 조사) 결과임.

- 따라서, 사회적 서비스 이용·수혜에 대한 실질적 수요와 조세(혹은 사회보험료) 부담, 자원 배분으로 이어지는 정책 수요관리의 합리화 방안을 모색하고, 수요자가 원하는 요소를 극대화하되, 최대한 효율적으로 복지서비스 이용기반을 마련하기 위한 다차원적인 점검이 필요할 것임.
- 특히, 사회복지서비스 제도 운영에서 ‘수요자 중심’적 요소를 강화하고, ‘효율화’가 가능한 구조로 재편하는 과정이 요청됨.

- 이와 관련하여 ‘수요자 중심’의 지향과 ‘효율성’에 대한 정의를 보다 명확히 할 필요가 있을 것임. 즉, 제한적 자원과 투입의 최소화, 수요자 욕구와 권한의 확대라는 상충가능성이 높은 요소들의 적절한 조율을 통한 제도 운영의 개선 방안을 마련하는 것은 결코 수월하지 과정이 될 것임.
 - 효율성의 사전적 의미는 ‘노력, 투입과 얻어진 결과의 비율’, 특히 경제적 효율성은 ‘최소비용으로 최대효과를 얻는다는 원칙으로서, 최대의 효과를 얻도록 자원을 사용하고, 일정한 목적을 달성하기 위하여 사용되는 자원을 최소로 하는 것’임.⁸⁾
 - 자원의 제약이 심화되는 경제 여건으로 인하여, 사회복지부문에서도 ‘효율성’은 우선순위가 높은 가치가 되고 있음. 그러나 서비스의 품질과 형평성의 훼손 없이 가능한 방안의 모색이 요청됨.
- 이는 다음과 같은 복합적인 요건에 대한 고려 속에서 가능할 것임.
- 복지서비스 수요의 확대와 재정의 부담 구조
 - 공급구조의 변화: 시장화와 수익 창출
 - 사회서비스의 특성을 반영한 품질 향상 방안
 - 사회서비스 일자리 확대와 고용안정성

2. 개선 과제

□ 서비스 공급 구조에 대한 일정수준의 규제 마련

- 사회복지서비스의 부담 구조와 서비스 수가에 대한 고려

- 사회복지부문은 완전 “시장화”가 어려운 영역으로서, 대체로 선진국에서는 “유사시장(quasi-market)” 기제를 활용하고 있음. 시장은, 정부의 규제보다는 개별 기관의 자율 가격과 품질 결정으로, 소비자의 판단과 선택이 기관의 수익으로 연계되도록 하는 구조를 갖추는 것임.

8) 한편, 효율성이 효과성과 능률성을 합친 개념, 즉, 행정의 투입에 대한 산출의 비율인 능률성과 투입과 산출의 비율을 따지지 않고 목표의 성취도만 따진 효과성을 함께 이룰 수 있는 정도로 정의되기도 함. 공공행정에 있어서 최소의 투입으로 최대의 산출을 기하되(능률성), 그 산출이 당초에 설정한 목표에 비추어 얼마나 기대했던 효과를 얻게 되었는가(효과성)를 나타내는 개념으로 사용됨(네이버 백과사전; 행정학사전, 이종수, 2009, 대영문화사 등)

- 그러나, 사회서비스 영역에서는 선택을 위한 정보접근과 판단의 제약이 있는 이용자가 다수라는 점에서, 품질 제고를 위한 비용의 상당부분을 ‘인건비’가 차지하고 있다는 점에서, 시장적 구조는 사회서비스의 주요 요소인 품질 수준을 위협할 수 있으며, 생존을 위해 수익을 우선시할 수 밖에 없는 기관의 이용자 선택(creaming)은 결국 계층에 따른 이용의 형평성을 훼손할 것이라는 우려가 상존함.
 - 이러한 점에서 인건비-품질-이윤이 직결되는 사회서비스 부문의 시장적 기제 도입은, 서구국가들에서도 여전히 조심스럽고 논쟁적인 지점임.
- 그럼에도 불구하고, 현재 한국 사회복지영역의 서비스 공급지형은 서비스 공급 주체의 다양화, 진입 완화를 통해 경쟁적 구도를 조성함으로써, 이러한 고민을 피할 수 없는 상황에 처해 있음.
- 보육서비스부문의 경우, 국공립시설의 확대 요구와 보육료 자율화의 요구는 모두 불씨가 살아있는 핵심 사안임.
 - 보육정책이 활성화된 지난 10년간 민간보육시설의 급팽창은 서비스의 품질을 담보하기 어려운 운영 여건을 만들었고, 민간시설에 이용자의 신뢰를 저하시키고, 국공립시설에 대한 선호를 높이는 결과로 나타나고 있는 것으로 보임.
 - 사회서비스 영역에서 서비스 제공인력의 개인 역량과 개별 기관 의도의 편차를 최소화할 수 있는 일정 수준의 표준적 기준(규제)은, 선진국가의 제도 운영사례를 통해 볼 때, 필요불가결한 것으로 파악됨.
 - 그러나 현행 구조에서의 가장 큰 문제는 이와 같은 필요불가결한 규제와 기준의 준수가 상당수의 보육시설에서 이루어지지 않으면서도 민간의 자율성이라는 명분으로 부정적으로 인식되고 있다는 점이며, 또한 신뢰도 높은 공공서비스 기관을 요구하는 수요자와 한편에서는 보다 높은 가격을 지불하고 더 높은 수준의 서비스를 원하는 수요자의 욕구를 모두 충족시키지 못하고 있다는 점임.
- 이를 해결하기 위해서는 서비스 품질 관리를 강화할 보다 강력한 제도 운영이 무엇보다 우선되어야 할 것으로 판단됨.
 - 현행 평가인증제도는 국가가 최소한의 질 관리를 가능하게 하는 장치이나,

2010년 5월 현재 인증률은 57.2%에 불과함. 즉, 인증을 받지 않았다는 것은 최소한의 서비스 질을 확보하지 못했다는 것을 의미하기도 함(백선희, 2011).

- 특히 재정지원이 이루어지는 보육시설은 보다 강력한 모니터링이 상시적으로 운영되도록 하는 새로운 시스템이 검토될 필요가 있음. 또한 부적정 수급과 부실운영에 대한 강한 처벌이 병행되어야 할 것임.
- 원하는 일부 보육시설에 대해서는 정부지원을 완전히 배제하고 보육료 상한을 폐지하는 방안의 적절성도 검토가 필요할 것임.
- 한편 노인장기요양제도와 관련하여 다음의 국회 입법조사처 장기요양기관 조사 결과 보고서(2009)에서 제시된 정책 대안은, 노인장기요양 서비스 공급여건과 관련된 정책 변화의 필요성을 강조하고 있다는 점에서 의미있는 내용으로 보임 .
 - 요양기관의 수만 적극적으로 늘리고 있는 기존 정책적 접근은 재고되어야 하며, 2009년부터 실시된 요양시설 평가결과를 통해 보험급여수가 총액을 차등화하여 입소를 원하는 경우 선택권을 주는 방안이 모색되어야 함.
 - 재정자립도가 낮은 지자체의 과도한 재정 부담은, 사업의 지속가능성을 약화시킬 수 있으므로, 기초수급자 등 저소득계층 지원 등과 관련해서는 전국적 차원에서 국가가 재정적 지원을 강화할 필요성이 있음.
 - 요양서비스 제공 과정에서 발생되고 있는 도덕 불감증을 감소시키기 위하여, 보험자인 건강보험공단에게 현지조사 및 장기요양기관 지정취소의 권한이 부여되도록 할 필요성이 있음
 - 요양기관과 재가기관의 요양서비스 내용이 유사한 만큼, 이들 기관에 대한 행정처분의 요건과 수준도 형평성 있게 조정되고, 영업정지 등으로 인해 이용자에게 피해가 가는 경우를 고려하여 과징금제도 등을 도입해야 할 것임.
 - 시설운영방식과 관련된 불필요한 규제를 개선하여 국가 예산의 낭비적 요소를 줄여나가야 할 것임
- 서비스의 단가의 합리적 산정은 시장의 작동을 정상화하는 핵심적인 요인이 될 수 있음.
 - 현재 한국의 노인장기요양 방문요양기관은 수요에 비해 매우 과잉공급되어

있으며, 이로 인해 서비스공급기관의 조직 생존을 목적으로 한 도덕적 해이(moral hazard) 사례가 다수 발견되고, 본인부담금 면제 및 공단에 대한 서비스시간 과다 부당청구 등의 수급자와 공급자간 담합이 이루어지는 파행적 시도가 공공연히 이루어지고 있음(석재은, 2010).

- 석재은의 연구(2010)에서는 민간서비스 제공자와 규제된 시장이라는 상황에서는 합리적인 가격보상, 적절한 서비스 단가의 설정이 민간서비스 제공자의 참여 유도, 소비자의 실질적 선택이 가능한 서비스 ‘시장’ 형성에 결정적으로 중요함을 지적하고 있음. 이와 관련하여, 지역 특성별, 기관 특성별로 차등수가를 적용하는 방안, 재가서비스기관은 고정인력 경비 및 관리운영 비용절감을 통한 운영효율화를 위하여 단독보다 급여종류별 병설을 유도⁹⁾하는 방향의 정책적 고려가 필요함을 강조함.

□ 사회복지부문 서비스 일자리의 고용안정성 확보

- 노동집약적 특성을 가진 사회복지서비스의 품질 향상을 위해서는 ‘괜찮은 일자리’의 속성을 갖추는 고용 환경이(특히 고용의 안정성, 적정임금·복리후생의 측면에서)의 중요성이 매우 높음¹⁰⁾
 - 일자리 확대는 사회서비스 확충정책에 따라 발생하는 부가 효과라 할 수 있으나, 적정 규모의 인력 확보와 근로 조건은 서비스 품질에 바로 영향을 미친다는 점에서, 우선순위가 높은 정책 목표라 할 수 있음.
- ‘적정 규모의 인력 확보’가 일정수준의 투자를 필요하다는 점에서, 공급체계의 효율화 방안과 배치되는 것으로 이해될 수 있으나, 투입 뿐만 아니라 서비스의 성과를 감안할 때, 특히 인적 서비스의 경우 효율성을 저해하지 않는 필요조건이라 할 수 있음.
 - 대인서비스 인력의 핵심 요건 중 하나는 ‘서비스의 지속성’의 담보라 할 수 있음. 이를 고려할 때, 고용의 지속성과 안정성을 견인하는 제도의 개선은 돌봄서비스 부문을 중심으로 특히 요구되는 과제가 될 것임.

9) 재가서비스 제공기관 운영을 정상화하기 위해서는 단종서비스 제공기관 설립을 지양시키고 주야간보호서비스를 중심으로 방문요양, 방문목욕 등의 포괄적인 재가서비스가 이루어지는 포괄적 재가서비스 기관으로의 재편, 이들에게 유리한 서비스 수가 개선이 필요함(석재은, 2010)

10) 이하 “둘째” 관련 내용은 필자가 작성한 『사회서비스정책과 고용정책』, 『보건복지포럼』 2008년 10월호의 일부 내용을 발췌·제시한 것임.

- 사회서비스 일자리 확대를 통해 창출할 수 있는 사회·경제적 편익의 핵심적인 측면은, 사회서비스 품질 향상을 위한 서비스인력의 고용안정성을 향상하는 일임. 이를 위해서는 돌봄서비스 일자리를 통해 기본생계유지가 가능한 최저생계비 수준('11년 4인 가구 기준 1,439천원)의 소득이 보장되도록 근로일수 및 시간의 조정과 함께, 적정 시간급이 설정되도록 하는 일이 필요함.
- 돌봄서비스 인력의 근로자성에 대한 쟁점은 비정규 형태의 고용관행이 확대되고 있는 현실에서 보다 적극적인 고민이 필요한 부분으로 보임.
 - － 노동부는 사회서비스 인력에 대해 근로자로 보기 어렵다는 행정해석을 내린 바 있음. '업무수행에 대한 구체적 지시가 사업장에서 행하여지는 형태라고 볼 수 없고, 업무가 사용자에 의한 구체적, 개별적인 지휘감독을 받는다고 보기 어려우며, 활동비가 시급으로 제공되는 등 사용자의 전속성을 인정하기 어려울 뿐 아니라 업무의 대체성이 확인되고 급여형태의 활동비는 기본급이나 고정급 없이 서비스 제공에 대한 활동비의 수단으로 지급받는 급품으로 판단된다는 것임. 이러한 행정 해석은 실제 바우처사업 근로자의 일반적인 근로실태와 일치하는지 여부에 대해서는 논란의 소지가 있으며, 사회서비스 바우처사업 인력의 경우, 상당한 정도의 근로자성 지표가 관측되고 있으나, 복지부가 근로자로 인정받을 수 있는 인사관리 규칙의 가이드라인을 제시하고 바우처사업의 인사관리 관행을 일신하여 일반적으로 받아들여지는 근로자성 기준을 충족하도록 만드는 보다 적극적인 대응을 통해, 근로자성의 인정과 고용안정성의 향상을 도모할 필요가 있을 것으로 보임 (박세경·김혜원 외, 2010).

참고문헌

- 강혜규·김보영·김형용·박수지·정세정(2010), 『보건복지분야 고용 현황 및 창출전략 연구: 선진국의 사회복지 고용수준 및 제도요인 분석을 중심으로』, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규(2010. 4), 「사회복지서비스부문 고용의 실태와 현안 과제」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원.
- 강혜규(2010), 「지역사회복지서비스 인력 관리체계: 변화하는 서비스 수급 환경과 인력 정책의 쟁점」, 『한국사회복지행정학회 추계학술대회 자료집』. 한국사회복지행정학회.
- 강혜규·박세경·고경환·이재형·김은정·김은지·박소현(2009), 『사회서비스산업의 공급 실태조사 및 발전방안 연구: 사회복지서비스 사업체를 중심으로』, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규·박세경·원종욱·서문희·김유경·이재원·박소현·김은지·김은정(2009), 『아이사랑 카드제도 성과관리 체계 구축 및 효과성 평가 연구』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 강혜규(2009), 「사회서비스 공급체계의 변화와 바우처사업 내실화 방안」, 『사회서비스 바우처사업 시행 2주년 토론회』, 보건복지가족부·사회서비스관리센터.
- 국회입법조사처 현장조사보고서(2009. 5), 장기요양기관 조사보고서.
- 박세경·김혜원·강혜규·박찬임·오은진·은수미·김은지(2010), 『사회서비스 인력 선진화 방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원·한국노동연구원.
- 백선희(2011), 「보육·가족·여성: 돌봄정책을 중심으로」, 『우리나라 주요 사회보장제도 전개과정 및 과제 세미나 자료집』, 한국보건사회연구원.
- 석재은(2010. 10), 「공급자 관점에서의 노인장기요양보험제도의 개선방안」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원.
- 이봉주(2008. 11), 「사회복지시설종사자 보수체계 개선 연구」, 『사회복지시설종사자 보수체계 개선을 위한 공청회 자료집: 사회복지시설종사자 보수체계 개선 연구 결과를 중심으로』, 보건복지가족부·한국사회복지사협회.