

연구보고서 2005-09

삶의 질 향상을 위한 국민의 기본생활보장 방안

석재은 최병호 김용하 박병현
이상은 홍경준 임정기 최옥금

한국보건사회연구원

머 리 말

경제사회적 여건 변화에 따른 사회보장 재편 요구와 관련하여 제기되는 근본적인 질문중 하나가 바로 국민생활 보장에서 ‘국가의 적정한 역할’에 관한 것이다. 국민의 생활을 안정적으로 보장하는데 있어, ‘무엇을’ 사회가 연대적으로 대응해야 하는 사회적위험으로 보며, 국가가 해당 사회적위험에 대하여 ‘누구’ (적용대상)에게 ‘어떠한 방식’(재정방식, 전달체계)으로 ‘얼마만큼’(급여수준=욕구충족수준)을 책임져야 한다고 보는가 하는 문제이다.

본 연구에서는 국민의 주요 삶의 영역별로 사회연대적으로 보편적인 집합적 대응이 필요한 국민기본생활 보장수준을 몇 가지 원칙하에 도출해 보고, 도출된 국민기본생활 보장수준의 측면에서 현행 정책을 평가하고 개선방안을 마련해 보는 작업을 시도하고 있다. 따라서 노령, 장애, 사망, 의료, 일자리, 주거, 교육 등 국민생활의 전반 영역에 걸쳐 각 영역별로 국민기본생활 보장수준의 도출을 통하여 국가를 포함하여 사회가 같이 해결할 집합적 책임, 공적 책임의 수준과 규칙을 OECD 국가 비교 등을 통하여 설정해 보고, 그 기준하에서 현행 정책을 평가하고 개선방안을 모색해 보고 있다.

본 연구과제는 우리 연구원의 부연구위원으로 근무해오다 올해 10월부터 한림대학교로 옮긴 석재은 초빙연구위원의 책임하에 최병호 선임연구위원, 임정기 주임연구위원, 그리고 순천향대학교 김용하 교수, 부산대학교 박병현 교수, 송실대학교 이상은 교수, 성균관대학교 홍경준 교수, 성균관대학교 박사과정 최옥금 연구원의 참여하에 이루어졌다.

연구내용별 담당 집필진을 소개하면 다음과 같다.

서론 (석재은)

이론적 배경 (석재은, 임정기)

소득보장 영역의 국민기본생활 보장(1): 노령보장 (석재은)

소득보장 영역의 국민기본생활 보장(2): 장애보장 및 유족보장 (김용하)
고용보장 영역의 국민기본생활 보장 (홍경준, 최옥금)
아동 보육 및 교육보장 영역의 국민기본생활 보장 (이상은)
의료보장 영역의 국민기본생활 보장 (최병호)
주거보장 영역의 국민기본생활 보장 (박병현)

연구진들은 본 연구가 진행되는 동안 많은 유익한 조언을 해주신 서울대학교 김상균 교수, 경기대학교 박능후 교수, 서울대학교 이봉주 교수, 그리고 본원의 김미곤 부연구위원, 이현주 책임연구원께 깊은 사의를 표하고 있다.

2005년 12월
한국보건사회연구원
원 장 김 용 문

목 차

Abstract	13
요 약	15
제1장 서 론	55
제2장 이론적 배경	59
제1절 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성	59
제2절 삶의 질 향상과 국민기본생활 보장	61
제3절 국민기본생활 보장 관련 정책영역과 분석틀	74
제3장 소득보장 영역의 국민기본생활 보장(1): 노령보장	81
제1절 소득보장 영역의 정의와 특성	81
제2절 소득보장 영역의 평가기준: 노령보장	84
제3절 우리나라와 OECD 국가의 소득보장 수준의 비교	94
제4절 소득보장 영역의 국민기본생활 수준의 설정: 노령보장	121
제5절 국민기본생활 보장을 위한 소득보장의 정책방향: 노령보장	123
제4장 소득보장 영역의 국민기본생활보장(2): 장애보장 및 유족보장	133
제1절 소득보장 영역의 정의와 특성: 장애보장 및 유족보장	133
제2절 소득보장 영역의 평가기준: 장애보장 및 유족보장	134
제3절 우리나라와 OECD 국가의 소득보장 수준의 비교: 장애보장 및 유족보장 ..	135
제4절 소득보장 영역의 국민기본생활보장 수준의 설정: 장애보장 및 유족보장 ..	167
제5절 국민기본생활 보장을 위한 소득보장의 정책방향: 장애보장 및 유족보장 ..	169

제5장 고용보장 영역의 국민기본생활 보장: 괜찮은 일자리 보장을 중심으로 ..	175
제1절 고용보장 영역의 정의와 특성: 괜찮은 일자리의 개념	177
제2절 고용보장 영역의 평가기준: 우리나라의 고용보장 현황분석	185
제3절 우리나라와 OECD 국가의 고용보장 수준의 비교: ‘괜찮은 노동(Decent Work)’을 중심으로	202
제4절 고용보장 영역의 국민기본생활 보장 수준의 설정	212
제5절 국민기본생활 보장을 위한 고용보장정책의 정책방향	214
제6장 아동의 보육 및 교육보장 영역의 국민기본생활 보장	239
제1절 아동 보육 및 교육보장 영역의 정의와 특성	239
제2절 아동의 보육 및 교육 영역의 평가기준	241
제3절 우리나라와 OECD 국가의 아동보육 및 교육보장 수준의 비교	250
제4절 아동 보육 및 교육보장 영역의 국민기본생활보장 수준의 설정	266
제5절 국민기본생활보장을 위한 아동 보육 및 교육보장의 정책방향	269
제7장 의료보장 영역의 국민기본생활보장	271
제1절 의료보장 영역의 정의와 특성	271
제2절 의료보장 영역의 평가기준	273
제3절 우리나라와 OECD 국가의 의료보장 수준의 비교	275
제4절 의료보장 영역의 국민기본생활보장 수준의 설정	290
제5절 국민기본생활 보장을 위한 의료보장의 정책방향	293
제8장 주거보장 영역의 국민기본생활보장	299
제1절 주거보장의 정의와 특성	299
제2절 주거보장 영역의 국민기본생활보장기준	300
제3절 국민기본생활보장기준에서 우리나라의 주거보장 현황 분석	312
제4절 국민기본생활 보장을 위한 주거보장의 정책방향	320
참고문헌	329

표 차례

〈표 2- 1〉 국민기본생활 보장 관련 선행연구와 본 연구의 차별성	60
〈표 2- 2〉 기초보장개념의 시대별 변천과정 비교	68
〈표 3- 1〉 소득보장의 필요성과 관련 사회적 위험의 종류	81
〈표 3- 2〉 국민복지기본선으로서의 소득보장 수준의 설정	84
〈표 3- 3〉 적정 연금급여 설정의 고려사항	93
〈표 3- 4〉 소득상실 위험과 관련 소득보장제도	94
〈표 3- 5〉 현행 우리 나라 공식적 노후소득보장체계의 구성	99
〈표 3- 6〉 노인소속가구의 가구유형별 소득분포	100
〈표 3- 7〉 60세 이상 노령계층의 공적연금 수급자 현황(2003. 12)	101
〈표 3- 8〉 국민연금 월급여수준별 수급자 현황(2004. 7)	103
〈표 3- 9〉 가입기간별 소득등급별 연금급여수준	104
〈표 3-10〉 동일소득분위 노령가구와 근로연령가구의 소비지출 비교	106
〈표 3-11〉 연령계층별 동일소득분위의 근로연령계층 소득수준 대비 노령계층 소비지출수준	107
〈표 3-12〉 노인(60세 이상)의 주 소득원 국제비교(1980~2000)	109
〈표 3-13〉 OECD 주요국의 은퇴연령별 공·사연금 급여비율	111
〈표 3-14〉 각국의 공적연금의 순소득대체율	113
〈표 3-15〉 OECD 국가별 기초노령연금제도 급여수준 및 월평균임금과 빈곤선 ..	115
〈표 4- 1〉 국민연금 장애연금별 급여요건 및 수준	136
〈표 4- 2〉 국민연금의 유족연금 조건 및 수준	137
〈표 4- 3〉 상병보상연금표	139
〈표 4- 4〉 산재보험의 장해급여수준	140
〈표 4- 5〉 간병급여	141

〈표 4-6〉	지원내용	143
〈표 4-7〉	공무원 연금의 장애급여수준	146
〈표 4-8〉	재해보상급여의 유족급여 지급요건·수준	147
〈표 4-9〉	공무원연금제도의 유족급여 종류 및 지급요건·수준	148
〈표 4-10〉	국가배상법의 신체장애등급과 노동력 상실률표	151
〈표 4-11〉	사망에 대한 위자료 기준표	151
〈표 4-12〉	신체장애에 대한 위자료	152
〈표 4-13〉	대상자 사망 및 상이시 보상내용	152
〈표 4-14〉	부상 등급별 자동차 손해보상액	153
〈표 4-15〉	장애 등급별 자동차 손해보상액	153
〈표 4-16〉	대상자 사망 및 상이시 보상내용	153
〈표 4-17〉	재해보상제도의 비교	154
〈표 4-18〉	제도별 장애급여수준 비교	155
〈표 4-19〉	제도별 장애연금의 등급별 급여액 비율	156
〈표 4-20〉	유족의 보상수준 비교	157
〈표 4-21〉	OECD 국가의 장애관련 공적지출의 현황	159
〈표 4-22〉	OECD의 장애인 고용률 비교	160
〈표 4-23〉	OECD의 실업률 비교	161
〈표 4-24〉	OECD 국가의 사회보장 지출(2001년)	164
〈표 4-25〉	국가별 유족연금 지급 기준	165
〈표 4-24〉	장애인을 위한 소득보장체계	172
〈표 5-1〉	괜찮은 일자리의 개념과 측정지표	183
〈표 5-2〉	괜찮은 일자리의 규모와 변화추이(괜찮은 일자리 I)	186
〈표 5-3〉	괜찮은 일자리의 규모와 변화추이(괜찮은 일자리 II)	186
〈표 5-4〉	괜찮은 일자리의 규모와 변화추이(괜찮은 일자리 III)	187
〈표 5-5〉	괜찮은 일자리의 규모와 변화추이(괜찮은 일자리 IV)	188
〈표 5-6〉	임금분위수 중 괜찮은 일자리의 비중	189
〈표 5-7〉	임금분위수로 본 시간에 따른 괜찮은 일자리의 증감	191

〈표 5- 8〉	괜찮은 일자리의 임금수준	192
〈표 5- 9〉	괜찮은 일자리의 직종별 분포	193
〈표 5-10〉	괜찮은 일자리의 업종별 분포	195
〈표 5-11〉	괜찮은 일자리의 종사상 지위분포	197
〈표 5-12〉	괜찮은 일자리의 노동조합 유무	198
〈표 5-13〉	괜찮은 일자리에 종사하는 사람들의 성별구성	199
〈표 5-14〉	괜찮은 일자리에 종사하는 사람들의 연령별 구성	200
〈표 5-15〉	괜찮은 일자리에 종사하는 사람들의 학력별 구성	201
〈표 5-16〉	고용에서의 성차별	204
〈표 5-17〉	고용 순위	205
〈표 5-18〉	1996년 GDP 대비 공공 사회보장 지출비중	206
〈표 5-19〉	노조조직률(임금노동자 중 노조가입자 비율)	207
〈표 5-20〉	괜찮은 노동 순위	208
〈표 5-21〉	경제성과 순위	209
〈표 5-22〉	괜찮은 노동과 경제적 성과	210
〈표 5-23〉	고용보험 직업능력개발사업 추진실적	216
〈표 5-24〉	연도별 실업대책직업훈련 실시 및 취업 현황	217
〈표 5-25〉	취업대상자에 대한 자활지원 프로그램	221
〈표 5-26〉	년도별 최저임금액 현황	223
〈표 5-27〉	최저임금결정 준거지표의 국제비교	224
〈표 5-28〉	소득계층별 사회보험가입 실태	229
〈표 5-29〉	고령자고용촉진장려금 연도별 지원실적	232
〈표 5-30〉	장기구직 고용촉진장려금 연도별 지원실적	232
〈표 5-31〉	여성고용촉진장려금 연도별 지원실적	233
〈표 5-32〉	사회적 일자리 사업의 유형	235
〈표 5-33〉	취약계층 및 연령별 비율	235
〈표 6- 1〉	모성휴가(Maternity leave)	251
〈표 6- 2〉	부성휴가(Paternernity leave)	252

〈표 6-3〉 육아휴가(parental leave)	254
〈표 6-4〉 취학전 아동을 위한 보육 및 교육 프로그램의 수급권리	256
〈표 6-5〉 취학전 아동보육 및 교육에 있어서 아동-교사 비율	261
〈표 6-6〉 OECD 국가의 교사1인당 학생수(2002)	262
〈표 6-7〉 우리나라 보육시설에서의 직원1인당 아동수(2004. 12월 현재) ..	263
〈표 6-8〉 학생1인당 교육기관 연간 교육비: 전일제 학생 기준(2001)	264
〈표 7-1〉 의료보장제도별 실효급여율, 2003	276
〈표 7-2〉 의료보장 영역의 기본수준과 한국의 수준	293
〈표 8-1〉 영국의 방수에 따른 주택의 수용허용인원	307
〈표 8-2〉 영국의 방면적에 따른 최대수용허용인원	307
〈표 8-3〉 일본의 최저거주수준 주거규모	308
〈표 8-4〉 소음환경기준	310
〈표 8-5〉 주거기준에 관한 국제비교	311
〈표 8-6〉 우리나라와 선진국의 소음환경기준 비교	312
〈표 8-7〉 주거실태의 변화추이	313
〈표 8-8〉 소득계층별 주거실태	314
〈표 8-9〉 가구유형별 최저주거기준 미달가구의 규모	317
〈표 8-10〉 최저주거기준 미달가구의 주거실태	318
〈표 8-11〉 지역별 최저주거기준 미달가구비율	319
〈표 8-12〉 용도지역별 환경기준 초과 현황	320

그림 차례

[그림 2- 1]	사회적 위험과 우리나라 사회적 대응기제	75
[그림 2- 2]	정책영역별 수급자격 및 급여수준 분석틀	77
[그림 3- 1]	현행 우리나라 노후소득보장체계의 구성	96
[그림 3- 2]	60세 이상 총인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2003.12) ..	101
[그림 3- 3]	18~59세 총인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2003.12) ..	102
[그림 4- 1]	OECD 국가의 장애인 정책의 비교(2000)년 기준	162
[그림 4- 2]	재해보장체계	171
[그림 5- 1]	자활지원 프로그램의 참여자 현황	219
[그림 6- 1]	3세 미만 아동 중 공식적 아동보육센터에의 취원율	257
[그림 6- 2]	3~6세 아동의 취학전 및 초등교육기관에서의 순 취원율 ..	258
[그림 6- 3]	3~5세 아동의 취학전 아동 보육 및 교육 기관에의 취원율 ..	259
[그림 6- 4]	GDP 대비 3~5세 아동에 대한 취학전 아동교육에 대한 공적 지출의 비율(1998)	260
[그림 7- 1]	OECD 국가의 환자본인부담률 비교(%)	277
[그림 7- 2]	OECD 국가의 입원 환자 본인부담률 비교(%)	278
[그림 7- 3]	OECD 국가의 외래환자 본인부담률 비교(%)	278
[그림 7- 4]	OECD 국가의 환자본인부담 대 GDP 비중 비교(%)	279
[그림 7- 5]	OECD 국가의 공공재정비 중 비교(%)	279
[그림 7- 6]	OECD 국가의 의료보장 적용률 비교(%)	281
[그림 7- 7]	OECD 국가의 1인당 입원일수 비교(국민 1인당 연간일수) ..	281
[그림 7- 8]	OECD 국가의 1인당 방문일수 비교(국민 1인당 연간일수) ..	282
[그림 7- 9]	OECD 국가의 사망률 비교(10만명당 사망자수)	283
[그림 7-10]	OECD 국가의 PYLL 비교(일수)	284

[그림 7-11]	OECD 국가의 평균수명 비교(세)	284
[그림 7-12]	OECD 국가의 영아사망률 비교(10만명당 사망자수)	285
[그림 7-13]	OECD 국가의 자기판단 건강상태(양호 이상인 인구비중, %) ...	285
[그림 7-14]	OECD 국가의 병상공급 비교(인구 천명당)	287
[그림 7-15]	OECD 국가의 장기입원병상공급 비교(인구 천명당)	287
[그림 7-16]	OECD 국가의 의사수 공급 비교(인구 천명당)	288
[그림 7-17]	OECD 국가의 일반의 공급 비교(인구 천명당)	288
[그림 7-18]	OECD 국가의 전문의 공급 비교(인구 천명당)	289
[그림 7-19]	OECD 국가의 약사수 공급 비교(인구 천명당)	289
[그림 7-20]	OECD 국가의 간호사 공급 비교(인구 천명당)	290

Abstract

A Study on the National Standards for the Improvement of Quality of Life

This study is intended to establish standards and rules for social responsibility, evaluate related policy, make a improvement plan. So far, there are no preceding research about reasonable standard of social welfare in Korea.

This study provides reasonable standards on dimension of quality of life compared with OECD national standards. Social security is an essential factor for welfare state, thus this study accept Beveridge's idea that is minimized state intervention.

This study looks into the following subject matters: elderly social security, disabled and bereaved family social security; creation of decent jobs; children nursing and education; Medicare service; and, residence service.

The evaluation contents of each is as follows;

The definition and traits of each policy dimensions; conceptualization and operationalization; literature review on comparing each policy dimensions in Korea with OECD; establishment of national standards for each policy dimension; proposal for the improvement of the quality of life.

요약

제 1 장 서론

- 국민생활보장에서 ‘국가의 적절한 역할’에 대한 문제제기
 - ‘무엇’이 사회적 위험인가, ‘누구’(적용대상)에게 ‘어떠한 방식’(재정방식, 전달체계)으로 ‘얼마만큼’(급여수준) 책임지는가의 문제
 - 얼마만큼 집합주의 원칙에 따라 국가가 보장하며, 얼마만큼 개인주의 원칙에 따라 개인이 책임지는가의 문제
- 국민기본생활 보장수준을 설정하는 것은 쉬운 일이 아니지만 공적책임의 수준과 규칙을 설정하여 현행정책을 평가하고 개선방안을 마련해 보는 작업을 시도
- 사회적 위험의 성격과 책임소재, 정도, 대응방식에 따라 보장수준 상이
 - 보장체계를 구성하는 제도의 역할 및 기능, 자원조달방식, 대상범위 및 보상수준 달라짐.

제 2 장 이론적 배경

1. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

- 국내에서 복지수준의 적정수준을 모색하는 연구는 드물었고 추상적 원칙에 대한 논의만 있었을 뿐 구체적 연계는 없었음.
- 본 연구는 공통적 기본욕구와 개별적 기본욕구를 구분하여, 소득상실에 대

한 소득보장의 적정수준을 제시하며, 현금이 아닌 서비스제공은 기본생활보장에 영향을 주는 부분을 최대한 배제하는 방안마련에 초점

— 특히 OECD 국가비교를 주요기준으로 삼고자 함.

2. 삶의 질 향상과 국민기본생활보장

삶의 질 향상을 보장하는 개념은 국민복지가 경제성장과 양립·선순환하는 관계에서 국민의 기본생활을 보장하는 의미

역사적 접근

— 기초보장 실현여부로 그 국가의 복지성 판단, 즉, 기초보장제도가 복지 국가의 핵심적 내용

철학적 접근

— Rawls의 정의론은 정의의 개념을 사회구성원간의 이익충돌 같은 제도적 원리를 통해 해결하는 절차를 확립하는 데 사용

— 사회계약론의 정의의 원칙 은 자유우선성의 원칙, 차등의 원칙, 기회균 등의 원칙

— 베버리지는 첫째, 소득보장 중심의 사회보험을 주축으로 포괄적 사회안 전망 구축, 수평적 제도적 연계망 제시하였고, 둘째, 사회적 계층을 범주화하고 해당위험 및 욕구에 따른 급여를 대응하였으며, 셋째, 국가의 개입을 국민최저로 개념화 하고, 그 이상은 민간의 자율적 대응기제를 권장하여 공·사의 역할부담에 대한 기준모형 제시

— 본 연구는 베버리지의 국가역할의 기본가정을 받아들이며, 인구경제사회적 조건의 변화에 따른 보장의 방법론은 변화되어야 함.

3. 국민기본생활보장 관련 정책영역과 분석틀

정책영역의 선정

- 사회적 위험에 대응한 보장체계의 보장범위 및 보장수준
- 욕구충족의 결핍에 따른 빈곤은 다르지 않음. 사회적 위험 및 욕구에 대한 1차안전망에서의 국가의 역할에 주목
- 본 연구는 다음의 6개 정책영역에 대해 다루고 있음.
 - 첫째, 소득보장영역(1): 노령소득보장
 - 둘째, 소득보장영역(2): 장애 및 유족소득보장
 - 셋째, 고용보장 영역: 괜찮은 일거리
 - 넷째, 아동 보육 및 교육보장 정책영역: 아동 보육 및 교육서비스
 - 다섯째, 의료보장 정책영역: 의료보장 서비스
 - 여섯째, 주거보장 정책영역: 주거보장 서비스

평가기준으로서의 OECD 국가비교

- 정책영역별 국민기본생활 수준을 도출하기 위한 기준으로 OECD국가의 보장수준을 참고

제 3 장 소득보장영역의 국민기본생활보장(1): 노령보장 및 최저생활보장

1. 소득보장 영역의 정의와 특성

- 소득보장이란 사회적 위험에 의해 상실된 소득의 일부·전부를 보상하여 주는 것
- 재원조달방법과 급여지급기준에 따라 사회보험, 공공부조, 수당제도로 분류

- 여기서 다루는 소득보장은 직접 지급되는 현금으로 한정. 또한, 노령소득상실 위험을 중심으로 다룸.

2. 소득보장 영역의 평가기준: 노령보장

- 국민기본생활수준 설정시 고려사항
 - 국민기본생활 보장기준으로서 소득보장 수준의 설정에 있어서 보장의 성격이 결과적 빈곤에 대한 개입인지 혹은 빈곤원인의 예방을 위한 개입인지에 따라 두 가지 보장수준이 존재
 - 보장의 성격이 결과적 빈곤에 대한 개입일 경우에는 주로 무기여를 특징으로 하는 공공부조제도에 의하여 이루어지고, 보장수준은 최저생계비 개념에 입각한 최소한의 수준이며, 보장의 궁극적 책임은 국가에게 있음.
 - 한편 보장의 성격이 빈곤원인의 예방을 위한 개입일 경우에는 사전적 기여를 특징으로 하는 사회보험 형태 혹은 무기여로 귀속적 욕구에 따른 수당 형태, 혹은 법적 규제형태로 이루어지며, 보장수준은 사회경제적 조건과 국가 및 가족의 역할에 대한 사회적 가치에 기반한 사회적 합의에 의하여 적정수준에서 결정. 이 때 보장의 책임은 사회적으로 공동책임을 지게 됨(석재은, 1998).
- 제도적 소득보장수준 설정시 고려사항
 - 첫째, 위험별(실업, 사고, 노령, 장애 등)로 보장수준이 차별되는가에 대한 선택, 대상자의 특성별(계층, 지역, 연령, 성별 등)로 보장수준이 차별되는가에 대한 선택, 위험의 성격(보상, 소득대체, 보충)에 따라 보장의 범위 및 수준 달라짐.
 - 둘째, 보장단위가 가족단위인지 개인단위인지 고려
 - 소득보장의 기본원칙은 포괄성, 충분성, 형평성, 효율성

□ 공적연금의 적용률

- 공적연금의 혜택이 보편적인가, 즉, 사각지대가 없는가에 대한 점검 필요
- 사각지대의 발생유형과 원인은 구조적 배제, 관리운영상 배제, 자발적 배제

□ 공적연금의 급여수준

- 수급자 근로연령기 소득수준, 근로세대의 평균임금, 고령자의 평균 생활수준, 노후보장에서 공적연금의 역할, 가족구조의 변화 등이 고려되어야 함.
- 연금급여를 통해 근로연령기의 생활수준 유지가 목표인가 최소한의 생활수준 유지가 목표인가의 경우로 구분
- 공적연금의 역할비중이 적정 연금급여율 수준인가하는 적정 연금급여율 설정
- 1가구 1연금을 가정 하는가 1인 1연금을 고려하는가에 따라 달라짐.
- 필요부담수준, 재정방식에 따른 비용부담, 재정건전성 확보와 지속가능성 등을 평가·조정하여 적정연금급여 분석
- 즉, 적정연금급여의 결정은 욕구와 부담가능성의 조화

3. 우리나라와 OECD국가의 소득보장수준 비교

1) 우리나라 소득보장체계 및 보장현황

□ 연금사각지대

- 2003년 현재 노령계층 18%가 공적연금 수급, 공적연금 외에 공적소득보장제도 수급자도 10.5%에 불과
- 따라서, 60세 이상 인구 중 28.5%가 혜택을 받을 뿐 나머지 71.5%는 사각지대에 있음.

연금급여수준

- 2004년 현재 국민연금수급자 중 월연금급여 수준이 1인 최저생계비에 못 미치는 경우가 전체수급자의 90.5%

2) 노령계층의 필요소득수준 및 국민기본생활보장

노령계층은 평균가구소득대비 50%의 필요소득수준을 보임.

- 1분위 노령계층의 소비수준이 근로연령계층 가구소득의 1.5배, 10분위는 35%로 나타남.

3) OECD국가의 노령소득보장 체계 및 현황

OECD국가의 공적연금의 역할과 책임

- 국제적으로 65~69세 비근로연금수급자의 경우 공적연금 수급률은 98.6%, 사적연금 수급률은 44.9%, 소득대체율은 50%

OECD국가의 연금급여수준

- 국제비교관점에서 우리나라는 선진국에 비해 가입기간에 따른 급여율 변동률이 큼.

OECD국가의 연금급여를 통한 기초보장수준

- OECD국가의 연금수준이 빈곤선의 40~70%이며, 평균임금의 15~30% 수준

4. 소득보장영역의 국민기본생활수준의 설정: 노령보장

- 공적연금의 적용률은 보편성이 요구됨. 그러나 지속가능성에 위협이 있을 경우 급여수준을 제한할 필요, 따라서 공적연금을 정책목표에 따라 여러 층으로 구분할 필요

- 보편성이 필요한 층은 사회연대에 입각한 세대내, 세대간 재분배가 이루어지는 1층, 연금다층제도의 구축은 연금적용의 보편성을 확보할 필수적 전제조건
- 1층연금의 급여수준 설정, 욕구측면 목표와 자원측면 목표를 함께 충족시킬 수준으로 국민기초생활보장제도의 생계급여가 참고기준이 되어야 함.
- 노령계층의 소득보장은 1층의 연금만으로 이루어질 수 없음.
 - 노인의 필요소득대체율은 평균 50%, 고소득층 40%, 저소득층 90% 수준임. 저소득층의 경우 공적연금 소득의 역할이 소득의 80~90%, 고소득층의 경우에는 30~40%정도, 평균소득자의 경우 공적연금은 60~70% 정도를 차지. 우리 연금급여수준도 이를 기준삼아 조정이 필요하며, 다층 연금체제로 구축되면 층간의 연금급여 수준의 조정이 필요. OECD 국가들에서 소득계층별 공적연금의 비중은 매우 다름.

5. 국민기본생활보장을 위한 소득보장의 정책방향: 노령보장

- 안정적 노후생활보장과 지속가능성이라는 과제에 대해 사회변화의 방향성에 따른 ‘조용’이라는 관점에서 해법을 찾아야 함.
- 원칙
 - 첫째, 고령사회 및 저성장 경제하에서 지속가능성 확보
 - 둘째, 각출에 입각한 방식의 한계속에서 보편적 보장이 가능한 방법 모색
 - 셋째, 남성생계부양자모델의 가족단위보장에서 개별단위보장으로 변화
- 노후소득보장을 위한 구체적 해법
 - 첫째, 연금은 재분배 기제이며 재분배는 형평적으로 이루어져야 하므로 재분배에 동참 못하는 국민이 있다는 것을 해결, 보편적 대상에게 노령 기초소득보장의 안전망 구축

- 둘째, 공적연금의 재분배 혜택의 기회가 국민모두에게 보장되기 위해 ‘보편적 개별보장의 원칙’ 견지, 조세방식에 의한 1인1연금체계가 바람직.
- 셋째, 연금제도를 다층화하여 정책목표를 분명히 하는 것이 안정적 노후생활보장과 지속가능성 측면에서 바람직.
- 넷째, 1층 연금수준은 최저생활수준을 모두 충족할 필요 없음. 세대간 부양구조에 연동하여 세대간에 적절한 자원배분의 관점에서 결정되어야 함.

제 4 장 소득보장 영역의 국민기본생활 보장 (2): 장애보장 및 유족보장

1. 소득보장 영역의 정의와 특성: 장애보장 및 유족보장

- 우리나라 자동차사고 발생률, 산재발생률 OECD국가 중 가장 높은 수준임.
 - 재해에 대비한 다양한 보장제도가 존재하여 다양한 위험에 대처하고 있으나, 사고 발생의 원인에 따라서 보상의 정도가 천차만별임.
 - 어떤 경우에는 여러 가지의 보장급여가 제공되기도 하지만 어떤 경우에는 어떠한 급여도 제공되지 않기도 함.
- 연구목적
 - 장애 및 유족 보장제도의 현황과 문제점을 살펴보고 개선대안을 제시함으로써 장애인 및 유족에 대한 국민기본생활 보장방안을 제시하는데 목적이 있음.

2. 소득보장 영역의 평가기준 : 장애보장 및 유족보장

- 장애보장 및 유족보장 영역의 평가기준
 - 장애보장 및 유족보장 영역의 평가기준을 보장대상의 범주, 보장수준의

두 가지 차원에서 검토될 필요가 있음.

- 우리나라의 경우, 우선적으로 대상자의 범주적 측면에서의 면밀한 검토한 다음, 보장수준의 검토가 필요할 것임.

3. 우리나라와 OECD 국가의 소득보장 수준의 비교: 장애보장 및 유족보장

1) 우리나라의 장애 및 유족 보장제도 현황

- 산재보험제도 의한 장애급여는 업무상재해에 의한 산재근로자를 보장해주고, 비업무상 재해로 인한 재해근로자는 국민연금제도에 의한 장애연금을 지급받게 됨.
- 급여수준에 있어서 공무원연금의 경우 등급에 따라 보수연액의 15~80% 수준인 반면, 산재보험제도의 장애급여수준은 보수연액의 15~90%를 지급함.
 - 공상공무원은 장애등급과 관계없이 연금·일시금 선택권을 부여함.
 - 공상공무원의 폐질등급 1·2급은 산재보험의 동일등급의 급여액에 비해 낮게 산정되어 있음.
 - 군인연금제도의 공무상 질병·부상으로 폐질상태가 되어 퇴직한 경우, 상이연금 지급
 - 산재보험에서는 가입기간과 관계없이 공무상 질병 또는 부상으로 사망한 경우 유족연금이 지급, 산재보험의 유족보상금은 연금·일시금제도를 병행하고 있음.
 - 공무원연금제도의 유족연금은 퇴직연금의 수급요건을 갖춘 자가 사망한 경우, 폐질 상태로 되지 않고 퇴직 전 공무상 질병 또는 부상으로 사망한 경우에 유족연금을 지급.

2) OECD 국가의 장애 및 유족 보장 제도

□ 장애보장

- OECD 국가의 장애관련 급여는 크게 세 가지 범주로 나누어 볼 수 있음.
 - 순수한 장애관련 급여, 광의 장애관련 급여로서, 순수 장애급여에 질병보험의 장애관련 현금급여와 업무상 재해 급여를 합한 금액, 존재 장애급여로서 광의의 장애급여에서 장애인 고용관련 급여를 합한 금액이 있음.
- OECD 국가 중에서 고용되지 않은 장애인 중 급여를 받고 있지 않은 장애인의 비율은 평균 35.0%로 나타났음.
 - 고용률 통계를 보면, 우리나라의 장애인 고용률은 45.9%로서 OECD 19개국의 고용률 평균인 43.9%와 비슷한 수준을 보임.
 - 실업률 통계를 보면, 우리나라의 장애인 실업률은 47.4%로서 OECD 17개국의 실업률 평균인 17.2%에 비하여 높은 수준을 보임.

□ 유족보장

- 유족급여의 개념은 두 가지가 있음.
 - 주 소득자인 제도 가입자가 사망한 경우에 수급하는 경우, 연금수급자의 배우자로서 연금수급자가 사망함으로써 연금수급권을 이어받는 경우임.
- 급여수준은 대체로 퇴직연금으로 추정되는 금액의 일정비율을 지급

4. 소득보장 영역의 국민기본생활보장 수준의 설정: 장애보장 및 유족보장

- 재해보장영역에서 국민기본생활보장은 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있음.

- 재해이전의 경제적 생활상태로의 복귀의 측면, 재해 발생시 최소한의 인간다운 생활을 확보하는 측면임.
 - 형평성의 관점에서 전자의 개념은 기여 혹은 제3자의 책임에 기초한 보장과 연결, 후자의 개념은 needs에 대한 사회적 상호부조에 근거한 것과 연결됨.
 - 효율적인 관점에서 전자의 개념에 의한 보장방식은 개인적 차원에서 접근하는 것이 효율적이고, 후자의 개념에 의한 보장방식은 사회적 차원에서 접근하는 것이 효율적이라고 봄.
- 궁극적으로 두 가지 방식의 재해보장이 조화를 이루는 것이 핵심이라 할 수 있음.

5. 국민기본생활 보장을 위한 소득보장의 정책방향: 장애보장 및 유족보장

1) 기본방향

- 장애 및 유족보장의 두 축이라고 할 수 있는 산재보험과 국민연금의 역할 재분배가 이루어져야 함.
- 모든 국민을 대상으로 한 재해보상제도로서 기초연금 제도를 신설해야 함.
 - 기초연금 급여수준은 각 개인별로 최소한 소득보장이 이루어질 수 있도록 하고, 최저생계비를 지급함.
- 분리되어 있는 산재보험체계를 전면적으로 통합하는 방안을 마련하여 재해로부터 모든 국민이 지켜질 수 있는 형평성이 있는 제도를 수립하여야 함.

2) 급여지급 대상

- 장애인 기초연금
 - 기초연금 틀 속에서 장애인 기초연금을 연령별로 볼 때, 청장년기에는

보편적인 장애 기초연금을 노년기에는 노령기초연금을 지급함.

- 지급조건이 동일하다면 일반노인과 장애인 노인을 하나로 통합한 제도가 바람직함.

고아 및 과부 기초연금

- 생활능력이 없는 고아 혹은 과부에게 고아 및 과부 기초연금이 지급되며, 기초연금은 생활상태에 따라서 지급기간이 제한될 수 있음.

3) 급여수준

기초연금액은 2인 가구 최저생계비의 50%를 목표로 함.

- 본인이 소득 및 가입기간과 관계없이 일정기간 이상의 대한민국 국민으로서 65세가 되거나 장애인이 되면 국민연금 가입자 전년도 평균소득액의 20%를 지급

4) 재원조달

사각지대 문제의 근본적인 해결을 위해서는 사회보험료 방식의 기초연금은 궁극적으로 한계를 가짐. 이에 기초연금의 재원은 국고부담으로 하는 것이 바람직함.

- 다만, 일반예산, 소득세 부과, 부가가치세 부과 간의 장단점의 추가적인 연구 필요함.

제 5 장 고용보장영역의 국민기본생활 보장

국민의 기본생활 보장 및 빈곤과 관련된 일자리 질의 중요성 증가 배경

- 근로능력 있는 빈곤층의 빈곤이행과 탈출에 있어 가장 중요한 요인으로 지적되고 있는 것은 바로 근로소득의 변화

- 외환위기 이후 근로능력이 있거나 고용상태에 있음에도 불구하고 빈곤한 집단인 근로빈곤층이 상당한 규모로 나타나고 있음.
- 현재 한국에서 노동시장 양극화와 불안정성이 확대되고 있음.

□ 일자리의 질과 관련된 괜찮은 일자리(Decent Job)의 개념

- 일자리의 질은 국민의 기본생활을 보장하는 1차적 안전망의 역할 담당. 선진 외국의 경우 이러한 점을 인식하고 일자리의 질과 빈곤의 관계에 대한 논의가 활발히 진행되고 있는데, 이러한 과정에서 등장하고 있는 개념이 바로 ‘괜찮은 일자리’(Decent Job)임.

1. 고용보장 영역의 정의와 특성: 괜찮은 일자리의 개념

□ 좋은 일자리(Good Job)

- 좋은 일자리는 일반적인 임금노동자를 중심으로 경제적 보상과 사회적 지위, 그리고 노동자 자신의 주관적 만족도를 통해 측정됨.
- 이는 그 수준과 정도가 국민기본생활에 비해 좀 더 높다는 것을 문제점으로 지적할 수 있음. 따라서 국민기본생활보장이라는 측면에서 좋은 일자리의 개념을 사용하는 것은 적절치 않음.

□ 괜찮은 일(Decent Work)

- 최근 ILO에서 ‘기본생활, 혹은 최저생활 보장’과 관련하여 활발히 논의되고 있는 개념. 이는 일과 관련된 다차원적인 개념을 모두 포괄하고 있으나, 여기에서는 ‘괜찮은 노동’의 개념정의를 바탕으로 하여 이를 보다 협소한 ‘일자리’에 적용하도록 함.
- 괜찮은 노동은 다음과 같은 개념적 차원으로 나누어짐. ① 노동에 대한 기회(Opportunities for Work), ② 자유로운 조건에서의 노동(Work in Condition of Freedom), ③ 생산적 노동(Productive Work), ④ 노동의 공정성(Equity in Work), ⑤ 노동의 안정성(Security at Work), ⑥ 노동의 존엄

성(Dignity at Work).

□ **괜찮은 일자리(Decent Job)**

- ‘일자리’에 초점을 맞추어, 미시데이터를 이용하여 개인적 차원에서 일 자리를 분석. 따라서 선행연구에서 괜찮은 일을 측정 가능한 개념으로 조작적 정의한 것을 살펴보고, 이를 바탕으로 ‘개인의 일자리’에 초점을 맞추어 측정 가능한 개념으로 전환
- 우리나라의 경우 비임금일자리 비중이 높다는 것을 고려하여 괜찮은 일자리에 임금일자리와 비임금일자리가 모두 포함되는 것으로 하고, 괜찮은 일자리를 다음과 같이 정의함. ① 적절한 임금과 생산적 노동: 중위임금의 1/2 이상, 중위임금의 2/3 이상으로 측정. ② 노동의 보장과 안정성: 취업이 안정적이라고 응답한 경우. ③ 사회보호: 4대 보험이 모두 적용된다고 응답한 경우.
- 또한 임금일자리와 비임금일자리 여부, 중위임금의 1/2 이상과 2/3 이상의 여부에 따라 괜찮은 일자리를 4가지로 구분하여 정의.

2. 고용보장 영역의 정의와 특성

□ **한국의 괜찮은 일자리 현황 분석**

- 여러 방식을 통해 정의된 괜찮은 일자리의 현황분석을 통해 고용보장 영역을 평가할 수 있는 기준 고찰. 여기서는 괜찮은 일자리의 규모와 변화추이를 살펴보고, 괜찮은 일자리의 특성 및 괜찮은 일자리에 종사하고 있는 사람들의 특성을 파악함.

□ **괜찮은 일자리의 규모와 변화 추이**

- 4가지로 정의된 괜찮은 일자리의 개념을 바탕으로 그 규모와 변화추이를 살펴본 결과, 괜찮은 일자리는 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있음.

- 이러한 분석결과는 외환위기 이후 한국의 일자리 질 저하에 대한 선행 연구 결과와 상반되는 결과임. 따라서 이에 대한 좀 더 정교한 분석 필요. 이를 위해 임금근로자로서만 한정하여 임금분위수 중 괜찮은 일자리의 비중이 어느 정도인지 파악.
- 분석결과 괜찮은 일자리에서 상위 일자리가 차지하는 비중이 높았으며, 하위일자리 비중은 낮아지고 있는 반면, 상위일자리 비중이 증가하고 있음을 알 수 있었음. 또한 중위일자리 감소 확인할 수 있었음.

□ 괜찮은 일자리의 특성

- 4가지로 정의한 괜찮은 일자리의 직종별 분포를 살펴본 결과, 전문관리직, 사무직, 기능직의 비중이 높았고, 단순노무직, 농어업, 군인과 같은 직업은 비중이 낮았음.
- 업종별 분포를 살펴본 결과, 공공행정, 교육서비스업을 포함하는 기타서비스분야, 광업 및 제조업 분야였으며, 금융보험 및 부동산, 전기가스 및 운수통신 분야도 꽤 많은 비중 차지. 한편, 건설업, 음식숙박, 농림수산업과 같은 분야는 낮은 비중 차지.
- 종사상 지위를 살펴본 결과, 정규직이 가장 높았으며, 비임금일자리를 포함했을 경우에는 자영자의 비중도 높았고, 비정규직이 낮은 비중을 차지하였음.
- 노동조합의 존재유무를 살펴본 결과, 괜찮은 일자리의 경우 전체 일자리보다 노동조합이 있다고 응답한 경우가 높았음. 이는 괜찮은 일자리의 질이 그만큼 더 좋다는 것을 입증하는 근거.

□ 괜찮은 일자리에 종사하고 있는 사람들의 특성

- 괜찮은 일자리에 종사하고 있는 사람들의 성별 구성을 살펴본 결과, 전체에 비해 남성의 비중이 여성보다 높음을 확인할 수 있었음.

- 괜찮은 일자리에 종사하는 사람들의 연령별 구성을 살펴본 결과, 30대가 가장 높았으며, 20대까지, 40대, 50대, 60대의 순으로 나타남. 따라서 괜찮은 일자리에 종사하는 사람들은 대부분 경제활동에 활발히 참여하는 20대에서부터 40대까지임을 알 수 있음.
- 학력별 구성을 살펴본 결과, 전체에 비해 괜찮은 일자리에 종사하는 사람들의 경우 학력수준이 매우 높다는 것을 알 수 있었음. 이는 괜찮은 일자리에 종사하는 사람들의 인적자본이 매우 높다는 것을 보여줌과 동시에, 괜찮은 일자리에 종사하기 위한 요소로 인적자본이 중요하다는 것을 보여줌.

3. 우리나라와 OECD 국가의 고용보장 수준의 비교: ‘괜찮은 노동(Decent Work)’을 중심으로

□ 개인차원의 ‘일자리’가 아닌, 좀 더 거시적인 개념에서 한 국가의 ‘노동’에 초점을 맞추어 ‘괜찮은 노동’에 대해 국가 간 비교 시도. 따라서 OECD 주요국을 대상으로 ‘괜찮은 노동’에 초점을 맞추어 그 성과를 비교함.

□ 괜찮은 노동의 측정지표

- 괜찮은 노동의 개념은 크게 ‘고용영역’, ‘사회보장’, ‘노동자의 권리’, ‘사회적 대화’로 구분.
- 여기서는 이를 다음과 같은 지표로 측정함. ‘노동자의 권리’ 부분에서 노동에서의 차별에 초점을 맞추어 여성 노동참여율, 여성/남성 실업률, 전문관리직에 여성 비율을, ‘고용영역’ 부분에서는 실업률, 소득/소비 분배의 지니계수와 관련된 지표, ‘사회보장’의 측정지표로는 GDP 대비 공적사회지출 비중을, 사회적 대화의 측정지표로는 전체 노동자 중 노동조합에 가입한 노동자의 비중과 경제성과를 살펴보았는데, 경제성과지표로는 1인당 GDP 평균과 평균 인플레이션 비율을 통해 살펴봄.

□ **괜찮은 노동의 성과 비교**

- 괜찮은 노동의 순위를 살펴보면, 스웨덴과 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 오스트리아, 독일과 캐나다가 상위층에, 하위층의 국가들은 그리스, 스페인, 프랑스, 아일랜드, 룩셈부르크, 이탈리아, 호주 등임을 확인할 수 있음. 한편, 우리나라의 괜찮은 노동의 순위는 22위로, 하위층에 속해 있음을 알 수 있는데, 우리나라의 경우 고용성과는 8위로 꽤 좋음에 반해, 고용에서의 성차별은 18위로 낮은 편이었고, 특히 낮은 것은 사회적 보호와 사회적 대화 부문으로, 공공 사회비지출과 노조 조직률이 다른 국가들에 비해 특히 낮게 나타남.

4. 고용보장 영역의 국민기본생활 보장 수준의 설정

□ **고용보장 영역의 국민기본생활 보장 수준 제시**

- 임금일자리와 비임금일 자리를 포함하는 개념으로서의 일자리 중 중위임금 및 중위소득의 2/3 이상인 경우, 노동자의 주관적 판단에 근거하여 취업이 안정적인 경우, 사회보험 적용이 이루어지는 일자리(괜찮은 일자리 개념정의 중 괜찮은 일자리 III)를 기본적인 고용보장 수준으로 제시
- 우리나라의 경우 비임금일 자리의 비중이 매우 높기 때문에 임금일 자리만을 포함하는 고용영역의 국민기본생활 보장 수준에는 한계가 있을 수 밖에 없으며, 임금일 자리와 비임금일 자리를 모두 포함하는 개념의 고용영역의 기본수준을 설정해야 함.
- 중위임금 및 중위소득의 1/2의 수준보다는 중위임금 2/3 및 중위소득의 2/3의 수준이 현실적으로 더 합당. 한편, 상용직이 임시직, 일시직에 비해 고용이 안정적이긴 하지만 상용직 그 자체를 고용이 안정적이라고 판단하기에는 한계 존재. 따라서 개인의 주관적 판단에 근거하여 고용이 안정적인지를 판단하는 것이 더 합당할 것이라 생각됨.
- 사회보험은 빈곤에 떨어지지 않도록 하는 1차의 사회안전망 역할을 담

당하며, 여러 사회적 위험에서 국민들을 보호하는 역할 담당. 따라서 기본적인 고용영역의 일자리로 사회보험 적용여부가 포함되어야 할 것으로 생각됨.

5. 국민기본생활 보장을 위한 고용보장정책의 정책방향

□ 괜찮은 일자리와 관련된 다양한 정책방향

- 크게 두 가지 방향으로 나누어 살펴볼 수 있음. 첫째는 사람들이 괜찮은 일자리에 종사할 수 있도록 지원하는 정책으로, 괜찮은 일자리의 ‘공급측면’과 관련된 정책이며, 둘째는 괜찮은 일자리 그 자체를 확충하는 것으로, ‘수요측면’과 관련된 정책임.

□ 공급측면과 관련된 정책

- 괜찮은 일자리의 ‘공급측면’에 관련된 정책으로는 사람들의 인적자본을 향상시킴으로써 이들이 괜찮은 일자리에 종사할 수 있도록 지원하는 고용지원 프로그램을 지적할 수 있음.
- 여기서는 직업교육훈련, 특히 고용보험 내에서 피보험자를 대상으로 실시되는 직업능력개발사업과, 인적자본이 취약한 계층인 국민기초생활보장제도 수급자 중 취업대상자로 분류된 사람들에게 제공되는 자활사업의 내용과, 그 추진실적 및 향후 과제에 대해 살펴봄.

□ 수요측면과 관련된 정책

- 괜찮은 일자리의 ‘수요측면’과 관련된 정책으로는 ‘괜찮은 일자리 그 자체’를 창출하는 것과 관련됨. 여기서는 괜찮은 일자리의 개념을 구성하는 것으로 상정했던 임금수준, 사회보험제도 적용, 취업안정성 등과 관련되어 있는 정책을 중심으로 괜찮은 일자리의 창출에 초점을 맞추어 살펴봄.
- 이를 위해 최저임금제도와 사회보험 적용실태와 확대방안을 살펴봄.

취업안정성과 관련되어 실시되고 있는 고용보험 내의 고용안정사업, 괜찮은 일자리와 관련하여 일자리를 창출할 수 있는 새로운 분야로 부각되고 있는 사회 서비스 일자리 창출에 대한 내용을 살펴봄.

제 6장 아동의 보육 및 교육보장 영역의 국민기본생활 보장

1. 아동 보육 및 교육보장 영역의 정의와 특성

- 아동 보육 및 교육보장은 아동의 건전한 성장과 자기개발을 위하여 부모의 취업여부나 소득 등에 무관하게 기본적인 보육과 교육의 기회를 제공하는 것임.
- 아동 보육 및 교육보장 영역은 아동의 탄생부터 성장과정에 따라 아동의 성장과 자기개발에 주요한 몇 가지의 프로그램들로 구성됨.
 - 출산과 신생아 시기에 취업부모들에게 출산과 양육을 위한 시간과 소득을 제공하기 위한 산전 산후 휴가와 양육휴가
 - 취학 전 시기 동안의 공적 및 사적 기관에 의한 취학전 아동 보육과 교육서비스
 - 취학 후 아동에 대한 공식적 초등교육과 방과후 교실 등의 서비스
- 아동 보육 및 교육보장은 주로 정부의 규제나 서비스 제공에 의한 현물급여로서 제공되며, 서비스의 질을 적정수준에서 유지하기 위하여 전달체계가 중요함.
- 연구를 진행함에 있어 다음의 두 가지 측면에서 그 영역을 제한함.
 - 대상을 만11세 이하의 초등교육 단계 이하의 아동으로 제한함.
 - 양적 계량화와 객관화가 가능한 항목들 중심으로 검토함.

2. 아동의 보육 및 교육 영역의 평가기준

- 아동 보육 및 교육에 대한 평가기준들을 제시했던 기존 연구들에 대한 검토에 기반하여 양적 계량화와 객관화와 OECD 국가들과의 국제비교의 가능성 등을 고려하면서 다음과 같은 평가기준 항목들을 설정함.
- 산전 산후 휴가
 - 항목1: 모든 근로 여성들에게 건강한 출산과 신생아 보호를 위하여 출산 전후에 일정한 기간동안 모성휴가가 제공되어야 함.
 - 항목2: 모든 근로 남성들에게 신생아와 산모의 보호를 위하여 출산 후에 일정 기간동안 부성휴가가 제공되어야 함.
- 육아휴가
 - 항목3: 모든 남녀근로자들에게 아동양육과 근로의 병행을 가능하도록 하기 위하여 산전산후휴가가 끝난 후 일정한 기간동안 육아휴직이 제공되어야 함.
- 취학전 아동보육
 - 항목4: 3세 미만 아동 중 가정 밖에서의 아동보육서비스를 필요로 하는 아동들에 대해 아동보육센터의 서비스가 제공되어야 함.
 - 항목5: 3~5세 아동들에 대해 공식적 아동보육센터 또는 공교육을 통하여 전일제 서비스가 충분히 제공되어야 함.
 - 항목6: 3~5세 아동의 보육 및 교육을 위해 충분한 정부 지출이 제공되어야 함.
 - 항목7: 아동들에게 양질의 보육 및 교육 서비스를 제공하기 위해서는 스텝 1인당 담당 아동수가 적절한 수준으로 제한되어야 함

□ 초등교육

- 항목8: 초등교육이 양적·질적 측면에서 적절하게 제공되기 위해서는 이를 담보하기 위한 적절한 지출이 이루어져야 함.
- 항목9: 초등교육의 질을 일정수준 이상으로 유지하기 위해서는 교사1인당 학생수가 일정 수준 이하로 유지되어야 함.
- 항목10: 근로가구의 초등학생 아동들의 방과 후 보호와 교육을 위하여 방과 후 교실 프로그램이 이용 가능하여야 함.

3. 우리나라와 OECD 국가의 아동보육 및 교육보장 수준의 비교

□ 산전 산후 휴가

- 항목1: 모성휴가(Maternity leave)
 - 호주와 미국을 제외한 모든 OECD 국가들은 법정 모성휴가를 제공함. 법정 모성휴가제도를 가진 모든 OECD 국가들은 강제적용에 의하여 일자리가 보장되는 유급휴가를 제공함. 유급휴가기간은 국가마다 차이가 있으나 14주(약3개월)부터 28주까지 다양하게 나타나고 있음. 급여의 임금대체율은 일본의 경우 60%로 가장 낮게 나타나고 대부분 100%를 지급함. 국가에 따라 일정기간 후 급여의 임금대체율을 삭감하거나 정액급여를 제공함.
 - 우리나라의 산전후 휴가제도는 산전후를 통합하여 90일(13주)간 휴가를 사용할 수 있으며 반드시 산후에 45일 이상이 포함하도록 함. 급여는 산전후휴가기간 90일 중 최초 60일분에 대하여는 사업주가 통상임금 전액을 지급하고, 이후 30일분에 대하여는 고용보험에서 산전후휴가급여로 지급함. 근로기준법 제30조에 의하여 산전후휴가기간과 그 후 30일간은 해고하지 못함.

— 항목2: 부성휴가(Paternity leave)

- 아직 부성휴가는 국가들간에 보편화되어 있지 않아서 서구 선진국들의 경우에도 국가에 따라 법정 부성휴가를 실시하는 국가도 있고 그렇지 않은 국가도 있음.
- 우리나라의 경우에도 법정 부성휴가제도는 존재하지 않음.

□ 육아휴직

— 항목3: 육아휴직(Parental leave)

- 서구 국가들은 대부분 법정 육아휴직제도를 가지고 있음. 그러나 그 구체적인 내용은 국가에 따라 상당한 차이 있음. 일정기간 휴직이 일반적이지만 근로시간을 감축하는 제도를 동시에 운영하는 나라도 있음. 휴직기간에 있어서도 약 3개월로부터 3년까지 다양하게 나타나고 있음. 급여방식도 정액급여를 제공하는 국가들도 있고 이전 임금의 일정 비율을 지급하는 국가들도 있음.
- 우리나라의 육아휴직급여는 아동이 만1세까지 이용할 수 있으며 육아휴직기간 동안 고용보험기금에서 월 40만원이 지급됨.

□ 취학 전 아동보육

— 항목4: 3세 미만 아동에 대한 공식적 아동보육서비스의 제공

- 3세 미만 아동들의 공식적 아동보육센터에의 취원율은 대부분 40% 미만으로 나타나고 있고 국가별 편차도 큼.
- 우리나라의 경우 3세 미만 아동 중 공식적 아동보육센터에의 취원율은 약 8% 수준으로 낮게 나타남. 이는 서구 선진국들 중 네덜란드, 이태리, 스페인, 오스트리아와 비슷한 수준이지만, 다른 선진국들에 비해서는 아주 낮은 수준임.

— 항목5: 3~5세 아동에 대한 공식적 아동 보육 및 교육 서비스의 제공

- 많은 국가들이 4세 이상의 아동들에 대해 보육 및 교육 서비스를 받을 법적 수급권리를 보장하고 있음. 연령이 증가할수록 취원율이 높아져, 5세의 경우에는 취원율이 대부분 80% 이상으로 나타나고 있음. 서구 선진국들의 경우 미국, 핀란드, 호주를 제외하고는 서구 선진국들의 취원율은 70~100%사이에 있는 것으로 나타남.
 - 우리나라는 3-5세 아동들의 취원율이 45%정도에 머무르고 있음.
- 항목6: 3~5세 아동에 대한 취학 전 아동교육을 위한 정부지출
- GDP 대비 3~5세 아동에 대한 취학전 교육에의 공적 지출액 비율을 살펴보면, 모든 서구 선진국들이 GDP 대비 0.2% 이상을 지출하고 있는 반면, 우리나라의 경우 공적지출이 약 0.04% 수준에 불과함.
- 항목7: 아동-교사의 비율
- 서구 국가들에서는 3세 미만의 아동들에 대해서는 교사 1인당 아동수를 국가에 따라 3명에서 많게는 9명까지로 제한하고 있음. 3~5세 취학전 아동에 대한 유아교육(pre-primary education)에서의 교사 1인당 평균 아동수는 OECD 국가의 평균이 14.8명으로 나타남.
 - 우리나라의 경우 3세 미만 아동들에 대한 보육시설에서의 직원1인당 아동수는 평균 7명임. 그러나 3~5세 아동들의 경우에는 평균 21.6명으로 다른 서구 국가들에 비해 상대적으로 높게 나타남.

□ 초등교육

- 항목8: 초등교육에 대한 공공지출
- 국민1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육기관 연간 교육비의 비중을 살펴보면 OECD 평균이 20%인데 비해 우리나라는 23%로 더 높게 나타남.
 - 우리나라의 초등교육에서의 학생 1인당 연간 교육비는 구매력 지수

를 이용하여 미국 달러로 환산한 결과 연간 \$3,714에 해당됨. 이는 체코, 그리스, 멕시코, 폴란드, 그리고 슬로박을 제외하고는 OECD 국가 중에서 가장 낮은 수준으로, OECD 국가들의 평균 교육비인 연간 \$4,850의 77% 수준에 불과함.

－ 항목9: 교사1인당 학생수

- OECD 국가들의 초등교육의 교사 1인당 학생수의 평균은 16.6명으로 나타남.
- 우리나라의 교사 1인당 학생수는 OECD 국가들 평균의 약 2배인 31.4명으로 OECD 국가 중 교사 1인당 학생수가 가장 많은 것으로 나타남.

－ 항목10: 초등학생 이동에 대한 방과후 교육

- 서구 국가들의 경우에도 북구국가들을 제외한 나머지 국가들에서 초등교육이 전일제로 이루어지는 경우는 거의 없고 방과후 교육에 대한 정보는 거의 알려져 있지 않음.
- 우리나라의 경우 방과후 교육은 전적으로 학원 등 사교육에 맡겨져 있는 상황임.

4. 아동 보육 및 교육보장 영역의 국민기본생활보장 수준의 설정

국민기본생활보장 수준의 설정에는 연구자의 주관적 판단이 다분히 개입됨. 국제적으로 대체로 합의할 수 있는 기준이 존재하고 우리나라의 상황에도 적절하다고 생각되는 경우에는 이를 우리나라의 아동 보육 및 교육보장에 있어서 기본선으로 설정하였음. 명확한 기본선을 설정하기는 쉽지 않은 경우, 기본적 보장수준을 OECD 국가들 중 약 하위 30%정도로 설정하고자 했음.

산전 산후 휴가

- － 항목1: 모성휴가가 강제적용(mandatory)에 기반하고, 유급(paid)이며, 최소

한 14주(약 3개월)간의 기간동안 지급되어야 함.

- 항목2: 부성휴가가 강제적용(mandatory)에 기반하고, 유급(paid)이며, 최소한 3일간 지급되어야 함.

육아휴가

- 항목3: 육아휴직이 강제적용(mandatory)에 기반하고, 유급이며, 최소한 3개월 동안 지급되어야 하며, 일자리가 보장되어야 하고, 그리고 남녀 모두에게 이용 가능해야 함.

취학 전 아동보육

- 항목4: 3세 미만 아동의 최소한 15%에 대해 공식적 아동보육센터의 서비스를 제공하여야 함.
- 항목5: 3~5세 아동의 최소한 60%에 대하여 공식적 아동보육센터의 서비스를 제공하여야 함. 중장기적으로는 5세 아동에 대한 공교육을 의무교육으로 실시하여야 하고, 3-5세 아동의 80%에 대하여 공식적 아동보육센터의 전일제 서비스를 제공하여야 함.
- 항목6: 3~5세 아동들을 위한 보육 및 교육 서비스에의 정부지출은 최소한 GDP의 0.2% 이상이어야 함. 중장기적으로는 정부지출이 최소한 GDP의 0.4% 이상으로 증가되어야 함.
- 항목7: 3세 미만 아동보육시설에서의 직원 1인당 아동수가 8명 이하이어야 함. 그리고 유치원의 교사 1인당 학생수가 최소한 OECD 국가의 약 하위 30% 수준인 교사 1인당 17명 정도가 되어야 함. 중장기적으로는 유치원의 교사1인당 학생수가 OECD 국가의 평균 수준인 14.8명 정도가 되어야 함.

초등교육

- 항목8: 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 초등교육기관 교육비의 비율이

OECD 평균인 20%가 되어야 함. 중장기적으로는 학생 1인당 초등교육 기관 교육비가 OECD 평균 수준(2001년 현재 연간 \$4,850)으로 증가되어야 함.

- 항목9: 교사1인당 학생수가 OECD 국가의 하위 30% 수준인 약 19명으로 감소되어야 함. 중장기적으로는 OECD 국가의 평균 수준인 16.6명으로 감소되어야 함.
- 항목10: 저소득 근로가구의 아동들에 대하여 방과 후 교실 프로그램이 이용가능 하여야 함. 중장기적으로는 모든 근로가구의 아동들에 대하여 방과후 교육이 이용가능 하여야 함.

5. 국민기본생활보장을 위한 아동 보육 및 교육보장의 정책방향

- 임신과 출산, 그리고 신생아 양육을 위한 산전후 휴가와 육아휴직제도는 서구 선진국들과 비교하여 그 제도적 틀은 상당정도 갖추어진 것으로 보임.
- 정책적 우선순위의 설정과 관련하여, 서구 선진국과 비교하여 가장 취약한 부분은 3~5세 아동에 대한 아동 보육 및 교육 서비스임.
 - 3세 미만 아동에 대한 보육 서비스의 경우 서구 국가들에 있어서도 아동양육에 대한 가치나 문화 등에 따라 상당한 차이가 있음. 그리고 6세 이상의 초등교육에 있어서는 모든 서구 국가들과 같이 공적의무교육을 시행하고 있음.
 - 이에 비해 3~5세 아동에 대해서는 서구 국가들이 보편적인 보육 및 교육서비스를 제공하는 방향으로 상당히 발전해 온 반면, 우리나라는 아직 이들 아동에 대한 보육 및 교육서비스의 제공이 미흡한 상황임. 특히 5세 아동에 대한 정부의 공적 보육 및 교육이 미흡한 상황임.
 - 따라서 향후 아동 보육 및 교육에 있어서 가장 주요한 정책적 우선순위는 3~5세 아동에 대한 공교육 및 보육서비스 확대에 두어져야 할 것으로

로 생각됨.

- 3세 미만의 아동보육에 있어서는 우리나라의 3세 미만 아동들의 공식적 아동보육기관에의 취원율은 약 8% 수준으로 낮게 나타나고 있음. 앞으로 3세 미만 아동의 취원율을 최소한 15%수준으로 증가시키기 위한 정책적 노력이 경주되어야 할 것으로 생각됨.
 - 6세 이상의 초등교육에 있어서는 제도적 측면에 있어서 일정정도의 틀은 갖추어져 있음. 그러나 여전히 절대수준에 있어서는 미흡한 상황임. 교육의 질을 제고하기 위한 정부노력이 경주되어야 함.
 - 저소득 근로가구의 아동들에 대한 방과 후 교육 서비스를 확대하는 것이 필요함.

제 7 장 의료보장 영역의 국민기본생활보장

1. 의료보장 영역의 정의와 특성

□ 의료보장 영역의 정의

- 의료보장의 영역은 의료비용을 보장하는 제도적인 영역의 좁은 의미와 국민의 건강을 보장하는 넓은 의미의 영역으로 정의할 수 있음.
- 협의의 의료보장 영역은 질병발생으로 인한 의료비를 얼마나 잘 보장하고 있는지 혹은 소득수준을 감안하여 빈곤층의 의료비를 얼마나 잘 보장하고 있는지에 대한 상식적인 차원의 기본적인 의료보장으로 간주할 수 있음.
- 광의의 의료보장 영역은 그 성격상 의료위험으로부터 보호하기 위한 정부의 역할을 주로 의미하고, 의료보장수준을 나타내는 지표들도 정부 의료보장제도의 성과와 관련된 것들로 구성됨.

□ 의료보장 영역의 특성

- 의료시장은 일반시장과는 다른 특수성 때문에 정부가 개입하게 되는 것이 통상적임.
 - 그 수단으로 각종 의료관련 규제에 관한 의료제도(법규), 건강보험 및 의료급여제도의 도입, 공공보건의료 인프라의 구축 등이 있음.
- 정부의 개입은 시장실패를 어느 정도 교정하는 데에 성공하였지만 비효율성의 문제발생
 - 공적건강보험의 도입은 환자의 본인부담 가격을 대폭 낮춤으로써 의료수요를 증대, 의사들은 환자의 가벼워진 부담과 더불어 수입증대를 위하여 서비스공급을 증대시켜 수요와 공급 양측면에서 과잉서비스를 낳음으로써 의료비를 증가
- 의료보장의 기본수준은 수요자의 관점에서 어느 정도의 의료보장이 이루어지는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요하지만, 이러한 의료보장 수준이 의료시장이나 국민경제의 관점에서 얼마나 자원배분의 효율성이 잘 확보되고 있는지에 대한 검토도 중요

2. 의료보장 영역의 평가기준

□ 각 지표별 적정한 수준은 OECD국가들의 평균적인 수준을 적정한 수준으로 간주

- 협의의 의료보장 영역 지표
 - 보장성관련 지표는 본인부담률, 입원 본인부담률, 외래 본인부담률, 본인부담률, 본인부담 대 GDP 비율, 공공재정비중임.
 - 접근성관련 지표들로는 의료보장적용률, 1인당 입원일수, 1인당 방문일수임.
- 광의의 의료보장 영역 지표

- 건강수준과 관련된 지표들로는 사망률, PYLL(Potential Years of Life Lost), 평균수명, 영아사망률, 자기판단 건강상태 임.
- 보건의료 공급의 인프라와 관련된 지표들로는 병상수, 장기요양병상수, 의사수, 일반의수, 전문의수, 약사수, 간호사수임.

3. 우리나라와 OECD 국가의 의료보장 수준의 비교

□ 보장성 수준의 비교

- 환자의 본인부담률에서 OECD Health Data 2005 자료에 의하면 한국의 본인부담률은 40% 정도로 멕시코나 그리스를 제외하고는 매우 높은 편임.
- 대부분의 국가들이 30% 미만, 과반수의 국가들이 20% 미만이며, OECD 평균은 20%임. 미국의 경우 본인부담률이 낮게 나타나는 것은 민간보험이 발달되어있기 때문
- 입원 본인부담률에서 한국은 34%로 미국과 스위스를 제외하고는 높은 편임.
- 외래 본인부담률에서 한국은 50% 근처로써 높은 편이나 매우 높지는 않음.
- 환자본인부담의 대 GDP 비중에 본인부담이 소득수준에 비해 얼마나 큰지에 대해 가늠하는 지표로 그리스, 스위스, 멕시코 다음으로 본인부담이 높은 편에 속함으로써 의료비의 부담이 매우 높음.
- 공공재정 비중에서 한국은 52%정도로 멕시코와 미국을 제외하고는 매우 낮음.
- 그리스나 스위스에 비해 낮은 것은 공공보건에 투입되는 정부재원의 비중이 낮기 때문으로 풀이됨. 일본은 우리나라와 의료시스템이 유사함에도 80% 초과

□ 접근성관련 지표들

- 의료보장적용에서 한국은 OECD 대부분의 국가들과 함께 100%의 적용

를을 보임으로써 적용의 접근성면에서 거의 완벽한 보장

- 미국, 네덜란드, 독일이 적용면에서 의료보장의 사각지대로 보임. 그러나 독일과 네덜란드는 대부분 고소득층이 민간보험에 가입하고 있어 실질적인 의료접근의 보장성에는 문제가 되지 않음.
- 1인당 입원일수에서 한국은 0.93일로써 OECD 평균인 1.17일에 비해 다소 낮음.
- 멕시코가 매우 단기간으로 나타나는데 이는 병상수가 부족하기 때문일 것임.
 - 미국의 경우 입원일수가 단기간인데 이는 급성병상에서의 입원기간은 줄이는 대신에 장기요양병상으로 환자를 이전시키기 때문인 것으로 풀이됨.
- 1인당 방문일수에서 한국은 12.2일로써 OECD 평균인 6.9일을 훨씬 초과함.
- 일본은 이 부문 최고수준, 미국은 입원일수는 짧은 반면에 외래의 방문일수는 상대적으로 길게 나타남. 멕시코의 경우 방문일수가 매우 짧게 나타나는데, 이는 환자의 외래본인부담이 높을 뿐 아니라 의사수가 부족하기 때문일 것임.

□ 건강수준의 비교

- 사망률에서 한국은 719명으로 OECD 평균인 652명에 비해 다소 높은 편이나 손색없음. 헝가리, 슬로바키아, 폴란드, 체코 등은 의료비용의 보장성 수준은 매우 높으나 사망률이 매우 높아 의료의 질적 보장수준이 낮음. 일본은 의료비용이나 접근성의 보장성 수준이 높으면서도 사망률도 낮아 양적으로나 질적으로 높은 수준의 보장수준. 스위스는 의료비용의 보장수준은 낮으나 사망률은 낮게 나타남
- PYLL(Potential Years of Life Lost)은 사망으로 인한 생명 손실일수로서 한국은 4,397일로 OECD 평균이 4,062일에 비해 비교적 높은 편임.

- 평균수명에서 한국은 75.5세로써 OECD 평균인 77.8세에 비해 비교적 낮음.
- 영아사망률에서 한국은 7명으로 OECD 평균인 6.8명보다는 약간 높음.
- 자기판단건강상태는 5점 척도에 의해 건강상태가 양호이상인 인구의 비율을 말하는 것임. 한국은 45.6%로 OECD 평균인 68.4%에 비해 낮음. 일본은 한국보다 낮아 건강상태로 느끼는 만족감이나 행복감이 낮음.

□ 보건의료 공급의 인프라와 관련된 지표들

- 병상수에서 한국은 천명당 6.6으로써 OECD 평균인 6.0에 비해 높은 편임. 일본은 세계 최고수준이지만 지나치게 많은 병상을 걱정해야 함.
- 장기요양병상수에서 한국은 천명당 0.2로써 OECD 평균수준인 4.1에 비해 낮으며 OECD 최저수준임.
- 의사수에서 한국은 천명당 1.5명으로써 OECD 평균인 2.8명에 비해 낮음. 일본의 경우에도 의사수가 2.0명으로써 낮은 편이지만 외래방문일수는 세계 최고수준임.
- 일반의 수에서 한국과 일본은 최저수준임. 그러나 일차의료 부문에서의 외래 방문일수는 매우 높아 전문의들의 일차의료를 담당하고 있는 것으로 확인됨.
- 전문의수에서 한국은 0.9명으로써 OECD 평균인 1.66명에 비해 낮은 편임. 체코와 슬로바키아의 전문의수가 최고수준임에도 불구하고 사망률 등 건강수준은 낮음.
- 약사수에서 한국은 천명당 0.6명으로써 OECD 평균인 0.72명에 근접하고 있음.
- 간호사수에서 한국은 천명당 1.7명으로써 OECD 최저수준임. 이는 환자에 대한 간병이 환자가족이나 간병인에 의해 부담되고 있음을 의미함.

4. 의료보장 영역의 국민기본생활보장 수준의 설정

□ 의료비용의 보장성 수준

- 환자 본인부담률은 OECD 평균이 20%이며, 한국은 2배 높은 40% 수준에 있음. 향후 본인부담률을 2008년 30%, 이후 2010년 정도까지는 OECD의 평균수준에 접근시켜야 할 것임.
- 입원환자의 본인부담이 상대적으로 높아 입원본인부담을 줄이기 위한 보험급여의 확대가 바람직하다고 평가할 수 있음.
- 공공재정의 비중은 52%로써 OECD 평균인 70% 수준으로 끌어올릴 필요가 있음.

□ 의료접근성 수준

- 의료접근성 중 의료보장의 적용률은 100%로써 국제적 평균을 초과함.
- 1인당 입원일수는 OECD의 평균수준에 크게 뒤지지 않으며, 1인당 방문일수는 OECD의 평균을 초과함. 오히려 지나치게 적절한 수준 이상으로 과잉방문으로 인한 낭비를 우려해야함.

□ 건강수준

- 사망률, 영아사망률, 평균수명, PYLL 등에서 OECD 평균수준에 크게 뒤지지 않음. 그러나 자기판단 건강상태는 기준에 크게 미치지 못함.
 - 이는 의료기술적 수준면에서는 국제적인 수준에 도달하고 있으나, 건강상태에 대한 만족도(행복감)는 기준에서 떨어져있음을 알 수 있음.

□ 보건의료공급 인프라

- 병상수는 비교적 충실하나, 장기요양병상은 기준에 크게 미흡함.
- 의사수는 OECD 국가 중 거의 최하수준이며, 특히 일반의 수에서 크게 떨어짐.

- 약사수는 OECD 평균에 근접함으로써 충분히 공급되고 있으며, 간호사 수는 OECD 국가 중 최하위이며, 환자들이 충분히 간호서비스를 받지 못하고 있음.
- 보건의료공급의 인프라 중에서 병상수는 OECD 평균치를 초과하고 있고, 약사수는 평균에 근접, 전문의수는 적기는 하지만 크게 떨어지지 않는 수준임. 반면에 장기요양병상, 일반의수, 간호사수는 OECD의 최하위에 속하고 있음.
 - 이는 매우 기초적인 인프라 부문에서 크게 뒤떨어지고 있음을 나타냄.

5. 국민기본생활 보장을 위한 의료보장의 정책방향

□ 의료비용의 보장성 확보

- 의료비용의 보장성 확보를 위해서 목표치인 환자 본인부담률 20%를 달성. 이 중 입원부분은 15%, 외래부분은 36% 정도로 목표를 잡을 수 있음.
- 근본적으로는 기본적인 필수진료(소위, GHCP; Guaranteed Health Care Package)에 대한 합의된 정의와 범위를 잡는 것이 중요
- 의료비용의 보장성을 제고하는 기본방향은 중대상병의 환자부담을 최소화하도록 하고 취약·서민층의 본인부담이 연소득의 일정률을 넘지 않도록 해야 함.
- 단기적인 정책방향은 중증질환과 관련된 서비스항목에 대한 급여확대를 추진. 중대상병의 환자본인부담을 대폭 줄여주어야 하고, 진료부문별 본인부담제의 개선을 통한 보장성 강화를 추진해야함.
- 장기적인 정책방향은 필수진료(GHCP)에 대한 보험적용의 범위를 정립하고, 현재의 의료행위나 약품의 항목별 지불보상에서 질환별 혹은 환자 중심의 지불보상으로 구조를 전환해나가야 할 것임.
- 공공의료의 인프라를 잘 구축하여 공공보건의 운영에 재원을 투입, 의료

보장을 확보하는 것도 중요함. 즉, 공적인 의료보장제도에 투입되는 재원과 공공보전에 투입되는 재원을 포함한 공공재정의 비중을 70% 수준으로 끌어올림.

□ 의료접근성의 적정화와 실질적인 접근성 확보

- 입원일수나 외래 방문일수의 적정성에 대한 통제필요, 이들 의료이용의 양적인 통제를 가하는 대신에 질적인 향상을 도모하는 것이 바람직함.
 - 질적인 향상을 위하여 의료수가를 상향조정함으로써 의료공급자의 유인수요를 줄여주고 환자에 대한 충실한 진료를 가능하도록 함으로써 동일한 의료자원 내에서 의료이용의 양적통제와 질적 향상을 도모하는 것이 비용효과적인 대안임.
- 의료보장의 실질적인 적용이 가능하도록 보험료 체납이나 높은 본인부담 등의 원인으로 인한 사각지대를 축소하도록 정책적인 역량을 집중해야 할 것임.

□ 건강수준의 향상

- 향후 OECD의 건강통계에도 선진적인 건강지표들이 등장하게 될 것이므로 우리나라도 건강수준을 측정하는 지표들을 개발하는 데에 투자를 아끼지 말아야 할 것임.
- 건강수준은 보건시스템이나 의료정책만으로 향상시키기에는 한계가 있으므로, 건강수준의 결정요인에 대한 심도있는 분석을 통하여 국가정책적으로 대응체계를 만들어야 할 것임.

□ 보건의료공급 인프라의 개편

- 의료보장을 위한 의료서비스는 인력이 매우 중요하므로, 의사인력의 질적수준을 향상시키기 위한 의과대학의 교육수준이나 환경에 대한 기준을 엄격히 통제하는 것이 필요함.

- 간호사 인력은 OECD 최하수준으로써 향후 간호시스템의 선진화가 절실함.
 - 급성기병원에서의 간호의 상당 부분은 거의 환자 가족이나 간병인에 의해 이루어지고 있음. 병원 경영상 간호관련 수가가 낮기 때문에 간호인력을 적게 투입한다고 볼 수 있으므로 간호 수가의 현실화가 필요함.
- 간병에 대한 국가자격을 강화함으로써 자격을 갖춘 간병인을 양성하고, 이들이 간호인력에 포함되도록 하는 것이 좋을 것임.
- 의료시설의 공급 측면에서는 장기요양병상의 공급이 중요한 과제임.
 - 현실적인 면에서는 비교적 과다 공급되고 있는 급성병상을 장기요양병상으로 전환하는 정책이 바람직하고, 만성질환자 및 장기요양환자를 가정이나 단기재가시설에서 보호하는 것이 효과적임 이런 점에서 OECD 보건통계상 병상이외의 보건의료공급 시스템과 관련된 지표들의 생산 필요.

제 8 장 주거보장 영역의 국민기본생활보장

1. 주거보장의 정의와 특성

- 주거보장이란 국가가 모든 국민이 인간의 존엄성에 적합한 주택조건과 주거환경을 향유할 수 있도록 보장하는 것을 의미함.
- 사회보장에 있어서 국민최저선(national minimum)이 중요한 의미를 갖는 것처럼, 주거생활에 있어서도 최저주거기준은 중요하게 다루어져야 함.
- 주택서비스의 중요성은 매우 크지만 주택의 높은 가격과 주택생산의 필요한 토지문제, 그리고 주택이 제공하는 다양한 서비스들 속에 포함된 공공재의 존재 등으로 인하여 개인의 힘만으로는 주택문제를 해결할 수 없음.

- 따라서, 국가는 사회적 형평성의 보장이라는 원리에 따라 주거 빈곤에 처한 자를 보호하고 그들이 인간다운 삶을 영위하도록 국가가 적극적으로 개입해야 함.

2. 주거보장 영역의 국민기본생활보장기준

□ 주거권과 주거보장

- 주거권 보장의 기본 목표 및 원조의 핵심은 주거안전성, 적절한 거주수준 및 비용보장
- 두 가지 차원에서 주거에 관한 조건과 권리에 관한 논의는 인간의 거주로서 ‘주택’과 사회관계와 자아정체성으로서의 ‘주거’
- 주거권 보장의 원칙은 비차별성의 원칙, 접근-이용가능성의 원칙, 무거주자 혹은 무주택자 우선 원칙, 임차가구(세입자) 보호의 원칙, 주거서비스 보장 원칙이 있음.
- 주거권은 주거에 관한 국민최저선의 확보를 의미함. 즉, 모든 사람은 인간다운 주거환경을 누릴 수 있는 권리가 있고, 국가는 인간다운 주거환경을 보장해야 함.

□ 주거의 질적 기준과 최저주거기준

— 주거의 질적 기준

- 주택정책의 기본은 주거기준을 설정하고 그것을 모든 주택에 적용하는 것임.
- 질적 수준은 물리적 주택공간, 주택을 둘러싼 주거환경, 거주자의 요구 수준 등 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있음.
- 주거의 질적기준의 향상을 위해 주택의 사회자본형성을 촉진하고, 인적으로는 주택문제가 있는 가구에 대해 공간적·경제적인 주택관리를

적정히 유도. 즉, 거주권 보장을 위한 노력

- 주거관련 질적 기준을 구성하는 내용-주거의 물리적 상태, 주거환경 및 생활여건, 주거공간의 확보가 있음.

－ 최저주거기준

- 최저주거기준은 인간의 기본적 욕구로서 주택이 인간의 신체적, 정신적 욕구와 인간으로서 기본적인 인간성과 자율성의 유지에 필요한 것임.
- 최저주거기준에 포함될 사항은 가구구성별 최소주거면적, 용도별 방의 개수, 전용부엌, 화장실 등 필수적인 설비의 기준, 안정성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준
- 위생적 측면에서는 신체조절, 심리적 측면, 전염병 예방과 위생조건, 안전사고방지에 대한 고려가 필요함.
- 과밀방지적 측면에서 인체공학적 성과에 의해 최소주거기준의 충족이 필요함.

□ 주거기준의 국제비교

－ 주거기준의 국제비교

- 주거기준을 한국, 일본, 영국, 프랑스 간에 비교하면 제도운영형태 면에서 보면, 한국과 일본은 가구중심이나 영국과 프랑스는 주택중심
- 한국, 일본, 프랑스는 면적기준, 시설기준, 환경기준을 구체적으로 설정하나 영국은 기본적 쾌적성에 대해 추상적으로 언급함.

－ 소음환경기준의 국제비교

- 우리나라의 소음환경기준은 영국과 대체로 유사하고 일본, 독일(주거지역)보다 5dB(A)정도 완화되어 있음

3. 국민기본생활보장기준에서 우리나라의 주거보장 현황 분석

□ 주거실태의 변화 추이

- 우리나라의 주거복지는 1985년 이후 전반적으로 제고되어, 1인당 주거면적은 1985년의 11.3㎡에서 2000년의 20.2㎡로 넓어졌음. 부엌, 화장실, 목욕시설 등 주거시설 향상

□ 가구의 주거실태

- 소득계층별 주거실태: 소득 3~4분위 저소득층은 공공임대주택의 공급으로 인해 주거상태는 개선되었지만, 최저소득계층은 이러한 정책에서 배제된 실정
- 가구유형별 주거실태
 - 1인 가구 및 노인가구는 일반가구에 비해 주거밀도가 낮은 편이고, 사회적 약자인 소년소녀가장가구, 편부모가구의 주거밀도는 상대적으로 열악한 환경
 - 노인가구 및 1인 가구의 경우 주거수준과 주거환경은 열악한 단독주택이나 다가구 주택에 거주하는 비율이 높음. 사회적 약자계층인 소년소녀가구 역시 단독·다가구 주택에 거주하는 비율이 68.9%로 매우 높음.
 - 일반가구의 자가점유비율은 54.2%로 1995년과 거의 차이가 없으나, 차가의 점유형태는 전세 28.2%, 보증부월세 10.7%, 월세·사글세 4.2%로 나타남.
 - 노인가구의 경우 자가에 거주하는 비율이 85.5%로 매우 높음. 1인 가구는 월세로 거주하는 비율이 높음(35.8%). 소년소녀가장가구는 자가 거주율이 매우 낮고, 월세거주 비율이 절반 정도를 차지함.
- 일반가구 전체의 평균적인 주택경과년수는 13.3%, 노인가구는 노후주택에 거주함.

□ 최저주거기준 미달가구의 주거실태

- 최저주거기준 미달가구의 5.3%인 176,000 가구가 시설, 면적 및 침실기준에 모두 미치지 못하는 심각한 주거상태를 보임. 특히 1인 가구, 노인 가구 및 소년소녀가장가구는 시설기준 미달 비중이 각각 95.8%, 94.1%, 86.0%로 월등히 높은 수준임.
- 일반가구의 1인당 주거면적 및 방당가구원수와 비교 시 최저주거기준 미달가구의 주거밀도는 매우 열악함. 광역시를 제외하면 시설미달가구보다 면적미달가구 비율이 더 높게 나타남. 특히, 서울시는 조사대상가의 65%가 최소주거기준면적에 미달

□ 지역별 소음도 현황

- 2004년에 비해 환경기준 초과 도시가 감소하고 있지만, 전용주거지역의 밤시간대 소음은 29개 도시 중 26개 도시(90%)가 환경기준을 초과한 것으로 나타남.

4. 국민기본생활 보장을 위한 주거보장의 정책방향

□ 주거보장의 기본방향

- 주거보장의 기본 방향은 (1) 최저주거기준 미달가구의 주거수준 향상, (2) 사회취약계층의 주거생활 안정, (3) 임차권의 법적인 보호 강화, (4) 주거비 보조제도의 확충, (5) 특수육구 집단의 주거보장, (6) 최저주거수준의 개선으로 설정

□ 주거보장정책

- 최저주거기준 미달가구의 주거수준 향상
 - 공공임대주택의 제공: 우리나라의 임대주택의 비율은 3.4%로 네덜란드의 40%, 영국의 22%, 일본의 7%에 비하면 매우 적은 수준임.

- 주거급여제도의 개선: 주거급여를 생계급여와 실제적으로 분리해야 하고, 최저주거비를 상한선으로 하는 주거급여가 제공되어야 함.
- 주택수당의 지급
- 세금공제(tax relief)제도 개선: 소득의 재분배와 소득보조의 효과를 거두기 위한 정책으로 주택 대부금(mortgage)의 변제나 이자지급에 대한 감세, 주택대부금의 일정비율을 소득공제하여 감세하는 방식, 무주택자에 대한 세금공제가 있음.
- 임차인의 법적인 보호 강화
 - 집세 및 주택가격의 통제
 - 주거권의 확보와 임차인 보호: 점유의 형태에 관계없이 주거권을 인정해 주기 위한 정책
- 특수욕구 집단의 주거보장
 - 특별한 욕구에 대처하는 주택의 공급: 복구의 경우 서비스하우징 혹은 서비스블록이라고 불리는 고령자나 장애인을 위한 집합주택에서 케어시스템을 겸비하고 있음.
 - 고령자·장애자를 위한 주택 개보수에의 응자 및 보조금지급

제 1 장 서 론

현대 산업사회는 실업, 재해, 빈곤 등 비복지(diswelfare)에 대응하여 국민의 삶의 질을 보장하기 위하여 각종 사회보장제도를 발전시켜 왔다(김상균, 1985). 제2차 세계대전 후 약 30년간 지속된 경제호황은 사회보장 급여수준을 크게 향상시키며 국가복지를 확장시켰고, 그 결과 복지정책이 단순히 하나의 사회제도 혹은 사회정책으로서의 수준에 그치지 않고 복지가 국가조직의 원리로서 구조화되는 복지국가의 성립을 이끌게 되었다.

그러나 1970~80년대 장기적인 경제침체를 거치면서 복지국가는 복지공급 주체가 반드시 국가일 필요는 없으며, 양적·질적으로 성장하는 국민의 복지욕구를 감안할 때 국가가 국민의 복지를 모두 책임지는 것은 가능하지도 않고, 결코 바람직스럽지도 않다는 결론에 도달하였다. 소위 복지공급주체의 다원화(welfare pluralism)의 필요성이 제기된 것이다.

이에 따라 선진복지국가에서는 1980~90년대에 걸쳐 국가의 복지책임을 축소하고 민영화(privatisation) 혹은 위탁(commission)을 통하여 국가가 책임지던 부분을 민간(영리 및 비영리 민간)에게 넘기는 한편, 국가가 직접적 복지제공자로서의 역할에서 규제자, 감독자 등 간접적인 여건조성자(enabler)로서 역할을 전환하는 복지국가의 재편(restructuring of welfare state)이 이루어져 왔다(Gilbert, 2000; Evers 1994). 더욱이 경제의 세계화, 인구고령화 등의 심대한 경제사회적 여건의 변화로 인하여 복지국가 확대기에 설계된 연금제도를 비롯한 사회보장제도의 지속가능성에 대해 심각한 우려가 제기되는 가운데, 전세계적으로 연금개혁을 단행하거나 모색하는 움직임이 계속되고 있다(OECD, 1997; World Bank 1994).

후발국인 우리 나라는 경제성장뿐만 아니라 복지국가로의 발전도 압축적으로 이루어져 왔다(이혜경, 1997). 사회보장제도 도입역사가 불과 40년에 불과한데

도, 연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험 등 주요 사회보장제도가 모두 도입되었을 뿐만 아니라 법·제도적 규정에 따른 적용대상 확대도 모두 이루어졌다. 연금보험은 제도도입 11년만에, 건강보험은 제도도입 12년만에, 고용보험은 불과 4년만에 적용대상 확대가 완성된, 실로 놀라운 압축적 발전이었다.

그러나 경제호황기에 사회보장제도가 정착되고 확대된 선진국과 달리, 우리나라의 사회보장제도는 제도운영이 제대로 정착되지도 못한 상황에서 경제성장의 정체, 경제의 세계화, 인구고령화의 급속한 진전 등의 영향으로 100여년의 사회보장역사를 가진 선진국이 현재 직면하고 있는 것과 거의 동일한 사회보장제도의 재편 요구에 직면하고 있다.

이와 같이 동시대적 경제사회적 여건 변화의 규정성으로 인하여 국가간의 공간적 차이(역사적 차이)를 사상하며 제기되는 사회보장 재편 요구와 관련하여 제기되는 근본적인 질문이 바로 국민생활 보장에서 ‘국가의 적정한 역할’에 관한 것이다. 즉, 국민의 생활을 안정적으로 보장하는데 있어, ‘무엇을’ 사회가 연대적으로 대응해야 하는 사회적 위험으로 보며, 국가가 해당 사회적 위험에 대하여 ‘누구’(적용대상)에게 ‘어떠한 방식’(재정방식, 전달체계)으로 ‘얼마만큼’(급여수준=욕구충족수준)을 책임져야 한다고 보는가의 문제이다. 이를 다시 말하면, 국민 삶의 영역에서 얼마만큼을 집합주의(collectivism) 원칙에 따라 사회연대에 기반하여 국가가 보장하며, 얼마만큼을 개인주의(individualism) 원칙에 따라 개인이 책임지도록 할 것인가 이다.

국민의 삶의 질 보장과 관련하여 제기되는 국가의 적정한 역할(집합주의 대 개인주의)에 대한 견해는 이념적 스펙트럼에 따라 다양하다. 자유주의 정치철학의 대표자인 노직(Nozick, R)은 많은 사람들의 권리를 옹호하기 위해 어떤 개인의 권리를 희생해도 되는가라는 문제에 대해 권리공리주의를 거부하고 개인 권에 대한 강한 입장을 견지하면서, 권리를 사회가 전제로서 추구해야 할 목표의 하나로써 보는 것이 아니라 그런 목표추구에 대한 측면제약, 즉, 권리공리주의를 절대적 제약으로 해석하고 그것을 거부한다.

반면, 롤스(Rawls, J.)는 모든 사람이 자유에 대해 동등한 권리를 가질 수 있도록 국가가 최소한의 보장을 수행하는 국가의 역할을 옹호한다. 사회계약론이

전제하는 자연상태인 원초적 입장에서는 계약당사자들이 자신의 사회적 지위나 타인과의 모든 차이에 대해 전혀 모르는 무지의 베일에 가려있는 상태이므로, 합리적이면서 동시에 이기적인 개인들이 맺게 되는 계약은 자신의 이익을 극대화하는 것이 아니라 피해를 최소화하는 원리를 담게 되기 때문이다. 따라서 롤스는 모든 사람에게 최소한의 동등한 출발점을 마련해주는 것이 사회연대적으로 이루어져야 한다고 본다. 또한 사회경제적 불평등은 최소수혜자에게 이익이 돌아가는 경우와 공정한 기회가 보장될 때에만 정당화될 수 있다는 ‘차등의 원칙’ 및 ‘기회균등의 원칙’을 통해 불평등의 최소화를 도모하면서도 사회연대적인 국가 역할의 한계를 최소보장으로 규정하고 있다.

또한, Doyal and Gough(1991)은 인간의 욕구가 순수하게 주관적, 상대적이라는 전제를 거부하고 객관적 욕구 이론을 발전시킴으로써, 문화적 차이에도 불구하고 보편적인 욕구가 존재하고, 이러한 보편적 기본욕구 충족을 위해 국가 역할이 존재해야 함을 주장한다. Nussbaum(1992)도 정부가 모든 국민에게 인간의 존엄성을 유지하기 위해 필요한 최소한의 보장을 제공하는 것은 기본 헌법 원칙이다 라는 것에 대해 철학적 기초를 제공한다.

이와 같이 이념적, 철학적 차이에 따라 국민생활을 보장하는 데 있어서의 국가의 역할은 달리 설정된다. 따라서 국가가 책임지고 직접 보장해야 하는 혹은 국가가 간접적으로 여건조성자의 역할을 통해 보장하는 ‘국민기본생활 보장 수준’을 설정하는 것은 어렵기도 할 뿐 아니라 쉽게 합의될 수 있는 성질이 아니다. 이념적, 철학적 차이에 따라 집합주의 원칙하에 사회연대적으로 보장해야 하는 정도와 개인주의 원칙하에 개별적으로 자율적으로 알아서 책임지는 부분 간에 다양한 경계선 긋기가 가능하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서는 국민의 주요 삶의 영역별로 사회연대적으로 보편적인 집합적 대응이 필요한 국민기본생활 보장수준을 몇 가지 원칙하에 도출해 보고, 도출된 국민기본생활 보장수준의 측면에서 현행 정책을 평가하고 개선방안을 마련해 보는 작업을 시도해 보고자 한다. 즉, 각 정책영역별로 국민기본생활 보장수준의 도출을 통하여 국가를 포함하여 사회가 같이 해결할 집합적 책임, 공적 책임의 수준과 규칙을 설정해 보고, 그 기준하에서 현행 정책을 평가하고 개선방안을 모색해 보고자 한다. 국민의 다양한 상황과 욕구에 따른

의료, 일자리, 주거, 교육 등 국민생활의 전반 영역에 걸쳐 각 영역별로 최소한으로 국가가 보장하여야 할 국민기본생활 보장수준을 설정하고, 이를 보장하기 위한 구체적 정책방안을 모색하는 것을 그 목적으로 한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 각각의 국민생활 영역에서 공적제도를 통해 보장해 주어야 할 기본생활 수준(국가책임)을 설정하고, 이에 따른 제도개선 방안을 모색한다.

또한 국민의 주요 삶의 영역별로 발생하는 사회적 위험의 성격과 그 책임소재 및 정도, 대응방식에 따라 국민기본생활 보장수준이 상이할 수 있다. 예컨대, 위험의 성격이 보상(compensation)의 성격인지, 소득대체(income replacement) 성격인지, 보충(supplementary)의 성격인지에 따라 보장의 범위 및 보장수준이 달라질 수 있다. 또는 정책육구의 충족을 위한 보장체계를 구성하는 제도들의 역할 및 기능 규정, 각 제도들의 재원조달방식, 보장범위에 포괄하는 대상의 범위 및 보장수준 등이 달라진다. 따라서 사회적 위험의 성격 및 제도의 역할 및 기능에 따른 보장수준의 차이와 차이의 적정성 검토, 그리고 실제 정책현황과의 차이를 평가하여 개선방안을 마련해 보고자 한다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

우리 나라에서 국가에 의한 복지수준의 적정수준을 모색하는 연구는 드물었다. 한국형복지국가를 모색하는 연구들에서도 거시적 정치-경제-사회적 측면에서 복지 수준을 경제성장과 균형을 고려하여 설정해야 한다는 추상적 원칙에 대한 논의가 이루어지고 있으나, 이에 따른 구체적인 제도개선 내용은 추상적 원칙과 구체적인 연계 없이 별개 차원으로 논의가 이루어지는 양상을 보였다.

국민기본선 설정을 구체적인 연구주제로 삼아 이루어진 연구로는 『한국의 사회보장과 국민기본선 연구』(한국보건사회연구원, 1998)이 있는데, 동연구에서는 국민기본선을 국민최저보장선과 국민적정보장선이라는 개념으로 구분하고, 소득보장, 고용보장, 건강보장, 주거보장, 사회복지서비스보장 등 정책영역별로 국민기본선 보장 도출을 시도하고 있다. 국민기본선 설정을 연구 목적으로 삼고 정책영역별로 기본선 설정 및 그에 따른 제도개선 방안 모색을 시도했다는 점에서는 의욕적인 시도라고 할 수 있으나, 실제로는 소득보장 영역 이외에 고용, 주거, 건강, 주거, 사회복지서비스 영역에서는 기본선 도출이 불가능하고 적절치 않음으로써 제도개선 논의에 그치고 있다.

이와 같이 선행연구가 정책영역별로 국가개입 수준을 제시하는 국민기본선을 제시해보고자 의욕적 시도에도 불구하고 그에 상응하는 연구결과를 제시하지 못한 이유는 기본생활보장에 있어서도 표준화된 삶의 기준으로 적용할 수 있는 공통성 부분과 개별적 욕구 및 상황에 따라 달리 적용되어야 하는 개별성 부분이 분명히 존재함에도 불구하고, 모든 정책영역에서 공통적인 기준을 제시할 수 있다고 가정한 오류에서 비롯된 것으로 판단된다.

베버리지가 사회보장 구상에서 소득이 상실되는 여러 가지 사회적 위험, 즉, 노령, 실업, 질병, 재해, 사망에 대한 표준적인 보장을 하는 한편, 욕구의 상이

성을 가져오는 의료서비스의 이용, 아동수에 따른 가구규모 크기를 고려하여 포괄적인 국민의료서비스와 아동수당을 국민보험의 성립조건인 완전고용과 함께 3대 전제조건으로 제시한 이유에 대해 다시 한번 되새겨 볼 필요가 있다고 보여진다.

〈표 2-1〉 국민기본생활 보장 관련 선행연구와 본 연구의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	- 과제명: 한국의 사회보장과 국민복지기본선 - 연구자(연도): 변재관 외(1998) - 연구목적: 한국 사회보장 분야의 기본선 도출	- 문헌연구 - 행정통계분석	- 사회보장영역의 국민복지 기본선 도출
	2	- 과제명: 생산적 복지모형 개발과 정책 과제 - 연구자(연도): 박능후 외(2000) - 연구목적: 생산적 복지모형의 틀 수립과 복지정책 영역별 평가	- 문헌연구 - 행정통계 분석	- 생산적 복지 개념과 철학 - 생산적 복지모형과 복지정책 평가
	3	- 과제명: 사회보장의 증장기 전망과 방향 - 연구자(연도): 백화중 외(2003) - 연구목적: 사회보장 지출 및 부담·급여의 형평성을 중심으로 사회보장 발전 방향	- 문헌연구 - 실증분석	- 사회보장 지출주이 분석 - 사회보장 부담·급여의 형평성 분석 - 외국의 사회보장 지출 동향 분석
본 연구	- 기존의 연구는 정책 영역 한정, 실증분석의 미흡, 체계적인 국가간 비교적 관점 결여로 포괄적인 영역에 대한 설득력 있는 국민기본생활 보장선 논의를 이끄는 데 한계를 가짐. - 본 연구는 변화하는 경제사회적 여건과 우리 나라의 경제사회적 여건의 특성을 종합적으로 고려하면서 국민생활 전분야에 걸쳐 각 정책영역별 특성을 고려하여 국가개입의 적정수준을 설정하고, 이를 보장하기 위한 국민 기본생활보장 전략수립에 목적을 둠.	- 문헌조사 - 실증분석 - 국제비교분석 (질적비교분석)	- 성장과 분배의 선순환 체계를 담보하는 국민의 기본생활수준을 설정하고 다양한 인구집단의 특성별 맞춤형 국민기본생활 보장전략을 수립하여 종합적인 사회안전망의 정비 방안을 제안코자 함.	

따라서 본 연구에서는 기본생활 욕구 중에서도 표준화될 수 있는 공통적 기본욕구와 의료, 교육, 보육, 주거 등 개별상황 및 욕구에 따라 서비스 제공이 필요한 개별적 기본욕구를 구분하여, 소득상실에 대한 소득보장으로 표현될 수 있는 공통적 기본 욕구에 대해서는 그 적정수준을 제시토록 하며, 현금이 아니

라 서비스 제공으로 이루어지는 부분은 개별상황에 따라 기본생활 보장에 영향을 주는 부분을 최대한 배제할 수 있는 방안의 마련에 초점을 두고 국민기본생활 보장 전략을 모색토록 하고자 한다.

제 2 절 삶의 질 향상과 국민기본생활 보장

1. 삶의 질과 국민기초생활 보장: 개념적 접근

국민의 삶의 질을 향상하기 위한 국민의 기본생활을 보장하기 위해서는 먼저 기본개념에 대한 정리가 필요하다. 국민은 총체적이고 일원적인 의미의 국민이라고 표현되지만, 실제 개별 국민의 상황에 따라, 예컨대 어떠한 국민은 국가에 의한 국민기본생활을 보장하는 데 있어 주로 부담자의 입장에 있고 어떠한 국민은 주로 수혜자의 입장에 놓여질 수 있다는 점을 감안한다면, 삶의 질 향상은 국민기본생활 보장을 통한 삶의 질 향상이라는 목적적 개념인 동시에 주로 부담자적 입장에 있는 국민들이 수용하고 합의할 수 있는 한도내에서의 보장의 수준과 범위를 제한하는 조건적 개념을 동시에 내포하고 있다(총체적 효용과 개별적 효용의 격차). 후자의 제한적 조건의 의미에서 국민의 삶의 질 향상을 보장한다는 개념속에는 국민복지가 경제성장과 양립하고 선순환하는 관계가 보장되는 수준에서 국민의 기본생활을 보장한다는 의미를 담고 있기도 하다.

Jackson은 사회보장과 평등한 표준생활의 광범위한 적용은 진정한 삶의 기회 평등과 인간능력의 충분한 개발을 위한 보다 큰 가능성을 촉진하는데 필요하다. 자본주의하에서 평등은 세 가지 메커니즘을 통해 획득되어 왔다. 첫째, 완전고용과 규제된 노동시장을 통하여 시장소득의 분배(1차 분배); 둘째, 조세/이전체계를 통하여 가구간에 시장소득을 재분배; 셋째, 사회시민권에 기반한 자격을 만듦으로써 시장소득 의존을 최소화. 높은 세금과 광범한 공적 서비스에도 불구하고 경제성장을 침식하는 영향이 관찰되지 않는 이유는 분배와 성장이 모순적 관계에만 놓이지 않는다는 것을 보여준다고 주장한다.

Culyer, A. J.(1990)은 삶의 질(quality of life)은 절대적 개념(absolute)과 상대적 개념(relative)에서 평가할 수 있다고 하였다. 또한 분배적 관점(distributional aspects) 혹은 표준생활적 관점(standard of living)에서 평가할 수 있다. 또한 성과의 분배(outcome distribution) 혹은 투입의 분배(commodity distribution) 관점에서도 평가할 수 있다. 사람들의 특성에 따른 개별적 우선순위 가중치의 적용 여부에 따라 삶의 질 평가는 달라질 수 있다. 복지주의(welfarism) 대 효용주의(utilitarianism), 그리고 성과 최대화(outcome maximization) 대 결과평등(outcome equalization; 최종평등주의: end-state egalitarianism) 대 투입평등(commodity equalization; 도구평등주의: instrumental egalitarianism) 관점에서 평가할 수 있다. 개인의 삶의 질(quality of individual's life; private quality of life) 대 주어진 사회의 삶의 질(quality of given society, public quality of life) 관점에서도 비교될 수 있다(Megone, Christopher, 1990).

Sen(1982)은 사물과 그것들의 특징(things and their characteristics)과 사람들과 사람들의 특징(people and their characteristics)을 구분한다. 사물의 영역(commodities→characteristics)에서 사람의 영역(characteristics→utilities)으로 가면서 효용이 된다. 물건의 영역(the universe of things)에서는 일상생활 감각에서의 물건과 서비스인 상품(commodities)으로 구성된다. 이들 물건의 개인적 분배는 분배적 정의 측면에서 모든 사회과학자들의 초점이 되어 왔다. 이들 필수품은 모두 특성을 갖는다. 상품의 질로 표현된다. 상품의 질은 전혀 자명하지 않지만, 삶의 질은 자명하다. 랑카스터 같은 일부 경제학자는 소비자 행동을 설명하면서 상품의 특성에 대한 수요로서 상품에 대한 전통적 수요이론을 재해석한 바 있다. 합리적 효용극대화에 입각한 소비자들은 상품 그 자체보다는 상품의 특성으로부터 효용을 끌어내는 것이다. 마찬가지로, 개인들의 복지(삶의 질)는 이와 같은 것들의 특징의 효용의 개념에서 탐색되어야 한다.

또한 사람들의 특성 관점에서 효용이 다르므로, 사람들의 특성에 따라 개입의 범주가 정해져야 한다. 사람들의 개별적 특성에 따라(절대적), 사람들간 관계적 특성(상대적)에 따라 효용이 달라진다. 개입범주는 사람들의 비효용(non-utility) 정보로 구성된다. 전통적인 표준(기준)생활의 측정으로는 사람들에게

대한 비효용 정보를 얻을 수 없다. 이러한 전통적 접근은 소위 복지주의자의 접근이다. 복지주의자는 표준(기준)생활, 삶의 질, 사회적장치의 효율성들의 모두 분배 및 재분배의 정의조차도, 개인들의 효용의 개념에서 판정되고 평가된다고 주장한다. 총체적 효용, 혹은 평균 효용이 극대화되어야 한다는 추가적인 윤리적 원칙을 사용하는 복지주의의 특별한 형태를 효용주의(utilitarianism)의 개념으로 사용하려 한다. 복지경제학의 파레토주의자 방법(Paretian method) 역시 엄격한 의미에서 효용주의자는 아니지만, 복지주의자이다(Culyer, 1990).

사람들의 특성은 영양상태 등과 연관된다. 이러한 접근은 Townsend(1979)의 빈곤개념의 특성과도 유사하다. 개인들간에 차별적인 나쁜 건강상태를 비교하는 것이 곧 그들이 받은 의료보장을 비교하는 것과는 다른 것이다. 즉, 사람들의 특징에 대한 초점은 상품, 상품의 특징, 혹은 효용에 초점을 두는 것과 다른 것이다. 이들을 구분하는 명백한 이점이 있다.

삶의 질 접근(QALY)이나 자원에 대한 비용효율성(cost-effectiveness) 접근은 효용의 가중치가 적용안된 총합 보다는 차이를 중요시한다. 삶의 질 접근(QALY)이나 자원에 대한 비용효율성(cost-effectiveness) 접근은 단순한 복지주의자 개념(예컨대 덜 단순한 것은 최대최소(maxmin) 개념이나 특별히 가중치가 두어진 효용의 총합이다)을 우리에게 기여했다. 더욱 중요한 것은 삶의 질 접근(QALY)이나 자원에 대한 비용효율성(cost-effectiveness) 접근이 전혀 효용주의가 아니라는 것이다. 효용 그 자체에 초점을 두는 것이 아니라 사람들의 특성에 초점을 두는 것이다.

복지주의 접근과 마찬가지로 효용주의 접근은 효율과 정의를 판단하는데 관련되지 않은 사람들에게 대한 모든 비효용정보를 거부한다. QALY/CEA의 의사결정 접근은 복지주의 개념에 의존하지 않는다. 왜냐하면 사람들의 특성을 주목하는 그것의 능력 때문이다.

Sen(1980)은 기본 능력(basic capability)개념을 발전시켰다. 이는 기능하는 능력(capability of functioning)을 의미 한다. 자신(및 다른 사람)을 돌보고, 소득을 벌고, 삶의 질에 대해 토론할 수 있는 등의 능력. 센의 능력 개념은 효용이 상품과 상품의 특성에 반응하는 정신적이고 정서적인 반응에 매우 많이 초점을

둔다는 나의 ‘사람들의 특성’ 개념을 공유한다. 기본능력 개념은 복지주의가 놓치고 있는 것을 제공하며, 명백한 문화적 우연성을 제공한다. 효용주의는 아니지만, 효용은 중요한 개념이다. 상대적 혹은 절대적 개념도 중요하다. 절대빈곤과 상대빈곤 등.

일반적으로 빈곤은 물질적인 차원과 비물질적인 차원을 모두 갖고 있다고 인식되고 있다. 그러나 분명한 실체 때문에 빈곤을 물질적 차원의 빈곤으로 이해하고 대처해왔다. 빈민의 기회와 활동에의 접근 및 참여의 배제는 인식될 필요가 있는 중요한 비물질적 차원의 빈곤이다. 빈곤의 원인인 동시에 결과이라 할 수 있는 사회적 배제(*social exclusion*) 개념은 빈곤의 물질적 차원뿐만 아니라 비물질적 차원에도 관심을 갖게 함으로써, 통상 손에 잡히는 분명한 실체 때문에 물질적 차원의 빈곤에만 초점을 두고 접근한 기존의 빈곤개념을 넘어서는 포괄적이고 통합적인 빈곤개념을 가질 수 있도록 돕는다(Sen, 2000: v).

사회적배제의 악순환고리는 다음과 같다. 현행 생산물의 상실 → 기술상실과 장기적 손상 → 자유의 상실과 사회적 배제 → 심리적 상처와 비참함 → 질병과 사망률 → 인관 관계의 상실 → 동기의 상실과 미래 일 → 성과 인종 불평등 → 사회적 가치의 약화

따라서 사회적 배제의 개념은 경제적 문제뿐만 아니라 사회적 문제를 포함하는 매우 광범위한 범위를 포괄하는 것으로 보여진다(Sen, 2000:1). 빈곤은 단순히 소득의 부족으로 규정하는 것도 장점이 없지는 않다. 우리 삶의 궁핍이 빈번히 소득의 불충분성으로부터 기인하기 때문에, 그런 의미에서 저소득은 빈민의 삶의 중요한 원인임에 틀림이 없다. 그러나 궁극적으로 빈곤은 단지 저소득의 문제로서만이 아니라, 빈민의 삶의 개념에서 보아야만 한다. 소득은 박탈 없는 좋은 삶을 위한 가장 중요한 수단이지만, 소득이 우리 삶에 영향을 미치는 유일한 요인은 아니다.

빈민의 삶의 개념에서 빈곤을 보는 관점은 새로운 것은 아니다. 아리스토텔리언(*Aristotelian*)은 인간 삶의 풍요성을 활동의 측면에서 삶을 탐색함으로써 인간의 기능을 확인하기 위한 필요성과 정확히 관련된다고 설명된다. 또한 아담 스미스(*Adam Smith*)도 궁핍하지 않은 삶(수치심을 갖지 않고 남들 앞에 설 수

있는 능력)을 살 자유로 필수재를 규정한다. 즉, 빈곤을 최소한의 고귀한 삶을 영위할 능력이 결핍된 것으로 보는 관점은 오랜 역사를 가지고 있다.

빈곤을 능력(*capability*)으로 보는 관점은 불가피하게 다차원적이다. 첫째, 사회적 배제는 직접적으로 능력 빈곤의 일부분일 수 있다. 자유롭게 다른 사람들과 상호작용할 수 없는 무능력, 즉, 사회적 상호작용으로부터의 배제는 그 자체가 중요한 박탈이다. 둘째, 사회적 관계로부터의 배제는 우리 삶의 기회들을 더욱 제한함으로써 또 다른 박탈을 초래할 수 있다. 즉, 고용되거나 혹은 크레딧을 받는 기회로부터의 박탈은 경제적 궁핍을 초래하고 또 다른 박탈을 야기한다. 따라서 사회적 배제는 수단적으로 다양한 능력 결핍의 원인일 뿐만 아니라 본질적으로 능력 결핍의 일부분일 수 있다.

사회적 배제의 접근을 관계적 모습(*relational feature*)에 초점을 두는 것은 매우 장점이 많다. 어떤 의미에서 능력 관점은 이러한 관계적 연관성을 놓치도록 하고 과도하게 개인주의적이고 불충분하게 사회적이도록 하는가? 개인은 관계적 박탈이 발생하는 사람으로 보여지지만, 능력분석의 초점은 개인적 박탈의 사회적 원인에 매우 민감해왔다. 예컨대, 공동체 생활에 참여할 수 있는 개인의 능력에 대한 관심과 동시에 사회적일 수밖에 없는 그와 같은 능력에 영향을 미치는 원인적 요인들 모두에 초점을 두고 있다.

사회적 관계를 본질적 중요성과 수단적 중요성으로 구분할 수 있다. 배제된다는 것은 가끔 그 자체로 박탈이고 본질적으로 중요하다. 즉, 다른 사람과 관계할 수 없고 공동체에 참여하지 못하는 것은 직접적으로 한 개인의 삶을 궁핍화할 수 있다. 이것이 사회적 배제의 본질적 관련성이다. 반대로 관계적 결핍이 그 자체로 문제가 되지는 않지만, 나쁜 결과를 이끌 수도 있다. 신용시장에 접근권을 갖지 못하는 것은 원인적 연결고리를 통하여 소득 빈곤 혹은 부자가 될 수 있는 흥미있는 기회를 낚을 수 없는 등 다른 박탈을 초래한다. 분명히, 특정한 관계적 박탈은 본질적이고 도구적인 중요성을 가질 수 있다. 다른 사람과 어울릴 수 없는 것은 직접적으로 한 개인의 삶을 궁핍화하며, 또한 사회적 계약을 통해 가능한 경제적 기회를 감소시킨다. 그런데, 그것들은 독자적으로 나타날 수도 있고, 그들이 관련될 때에, 우리는 본질적으로 중요한 박탈과 도구적

으로 중요한 장애의 종합적 범주내에서 각각의 가능성에 주목해야 한다. 원인적 과정의 본질이 각각의 관점의 관련성을 규정하는데 결정적이다.

적극적 배제(*active exclusion*)와 수동적 배제(*passive exclusion*)의 구분 역시 유용한 구분이다. 배제가 의도적인 정책에 의해 발생할 때, 적극적인 배제라고 한다면, 박탈이 의도적이지 않은 사회적 과정을 통하여 발생할 때, 수동적 배제라고 할 수 있다. 이민자의 정치적 배제가 적극적 배제의 대표적 예라면, 침체경제와 빈곤의 결과적 강화에 의해 발생하는 빈곤과 고립이 수동적 배제의 대표적 예이다.

2. 국민기초생활 보장과 국가의 역할: 역사적 접근¹⁾

기초보장제도가 현대 복지국가에서 가지는 의미는 매우 크다. “복지국가의 본질은 국가가 모든 국민에게 최저수준의 소득, 영양, 건강, 주택, 교육을 제공하는 것”이라는 Wilensky(1975:1)의 복지국가 정의를 비롯하여 Mishra(1990:34), Abel-Smith(1985:33) 등 복지국가담론을 주도한 학자들은 공통적으로 기초보장의 실현 여부를 한 국가의 복지발달 정도를 판단하는 기준으로 제시하고 있는 사실이 이를 뒷받침한다.

기초보장 실현 여부를 그 국가의 복지성을 판단하는 근거로 사용하는 것은 기초보장제도가 복지국가의 핵심적 내용을 담고 있음을 반증하는 것인데, 이는 기초보장의 의미가 결코 간단치 않음을 암시한다. 왜냐하면 복지국가를 ‘다양한 세력간의 갈등과 화해의 변증법적 존재’(김태성·성경룡, 1993:55)로 파악할 때, 기초보장제도는 바로 이 갈등과 화해의 변증법적 산물의 구체적 모습이므로, 갈등구조에 따라 기초보장의 실존양태는 다양하게 성형될 것이기 때문이다. 이것은 역으로 말하면 한 국가가 실현하고 있는 기초보장의 내용과 수준을 보면 그 사회의 갈등구조와 화해의 정도를 파악할 수 있음을 뜻하기도 한다. 역사적 개관을 통해 상이한 사회적 갈등구조 속에서 기초보장의 대상계층과 보장

주1) 본 부분은 박능후, “복지국가의 전개과정-기초보장을 중심으로”, 정경배 외, 『균형적 복지국가』 2002; 박능후, “기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의” 보건사회연구 제20권 제2호, 2000.에서 인용하였음을 밝혀 둡니다.

내용, 보장방식이 어떻게 달리 정의되고 변화되어 왔는지를 분석한다.

기초보장(national minimum)의 개념은 1897년 웹부부에 의하여 최초로 제기된 후 1940년대 베버리지에 의해 복지국가의 핵심 제도로 정착되고, 1960년대 복지국가의 번성기에 의미가 더 한층 심화되어 최저수준보장에서 적정수준보장으로 발전해 왔다(변재관 외, 1998:72). 즉, 기초보장의 의미는 논자와 시대에 따라 그리고 국가에 따라 다를 수 있으며 하나의 고정된 내용을 가진 개념이 아닌 것이다.

웹부부의 초기 개념부터 복지국가 위기 이후까지 전개되어온 기초보장의 개념을 대상과 보장수준, 보장방법, 권리성의 측면에서 비교하면 다음 표와 같다. 기초보장의 중심대상은 현업 근로자에서 시작되어(웹부부의 초기개념), 근로경력이 있는 취약계층을 포함하게 되고(웹부부의 후기개념), 근로경력과 무관하게 그러나 근로능력이 없는 취약계층으로 확대되었다가(베버리지 보고서), 마침내 복지국가 전성기에 이르러 기초보장의 대상자는 전국민으로 확대되었다. 그러나 복지국가 위기 이후 기초보장의 대상자는 다시 축소의 경향을 보이고 있으며, 근로능력이 있는 복지수급자에 대해서는 여러 가지 제한이 가해지고 있다.

기초보장이 제공하고자 하는 보장수준도 시대에 따라 다르다. 초기 웹부부의 기초보장개념부터 베버리지 보고서에 이르기까지 기초보장은 기본적으로 최저생활보장, 즉, 절대빈곤해소를 목표로 하였다. 복지국가 전성기에 기초보장은 상대빈곤해소로 보장수준이 상향이동 되었으나, 복지국가 위기 이후 기초보장수준은 하향조정되고 있다.

주된 기초보장방법 역시 변화되어 왔다. 웹부부의 초기 개념은 사업주에 의한 근로조건 개선을 통해 최저생활을 보장하고자 하였고, 후기에는 공공부조에 의한 기초보장이 제시되었다. 베버리지는 기본적으로 사회보험에 의해 기초보장을 제공하고자 하였으며, 복지국가 전성기에는 사회보험과 공공부조가 긴밀히 연계되어 기초보장을 제공하였다. 복지국가 위기 이후에도 사회보험과 공공부조가 결합되어 기초보장을 제공하고 있으나, 근로능력이 있는 공공부조 수급자에게는 일을 할 것을 요구하는 workfare 방식이 보편화되고 있다.

기초보장의 법적 권리성은 사적계약관계에서 조건부권리, 소극적 생존권을

거쳐 복지국가 전성기에 적극적 청구권으로까지 발전되었다. 그러나 복지국가 위기 이후 기초보장에 대한 권리성이 훼손되어 빈곤층이 국가에 대하여 급여제공을 적극적으로 요구할 수 없는 소극적 생존권으로 환원되고 있다.

〈표 2-2〉 기초보장개념의 시대별 변천과정 비교

	초기 웹부부 (1890년대)	후기 웹부부 (1910년대)	베버리지 보고서 (1940~50년대)	복지국가 전성기 (1960~70년대)	복지국가 위기후 (1980년대 이후)
주요대상	현업 근로자	현업근로자 및 근로경력 있는 취약계층	근로능력 없는 취약계층	일반 국민	근로능력 없는 취약계층
보장수준	최저생활	최저생활	최저생활	상대빈곤해소	약화된 상대빈곤
보장방법	사업주에 의한 근로조건 개선	공공부조	사회보험	사회보험과 공공 부조의 결합	근로연계급여
권 리 성	사적계약관계	조건부권리성	소극적 생존권	적극적 청구권	소극적 생존권

자료: 박능후(2002)

이상의 변천과정에서 발견할 수 있는 것은 첫째, 기초보장의 대상이 몇 겹의 층으로 구성되어 있으며 각 계층마다 기초보장을 확보하는 방법이 다르다는 점이다. 가장 중심적인 층은 현업에 종사하고 있는 근로자이며, 그 다음 단계가 근로경력이 있는 취약계층이고, 마지막 층은 근로경력이 없는 일반 취약계층이다. 현업에 종사하고 있는 근로자는 노동쟁의라는 강력한 수단을 사용하여 근로조건을 개선함으로써 자신들의 생활여건을 스스로 향상시켜 왔다. 근로경력이 있는 취약계층의 경우에는 급여수준이 사전적으로 예측 가능한 사회보험제도를 통해 자신들이 취업하고 있을 당시에 미래의 수급권을 확보해 둠으로써 비교적 안정된 여건에서 기초보장을 확보해 왔다. 그러나 사회보험의 경계선에 머물거나 아예 사회보험제도내에 들어오지 못했던 취약계층들이 국가로부터 기초보장을 제공받기 위해서는 이들에 대한 근로계층의 우호적인 인식과 지지가 필요하였으며 이를 이끌어내는 사회적 평등의식이 확산되어 있어야 하고, 다른 한편으로는 물질적인 토대로서 경제적 번영이 중요하였다.

역사적 고찰에서 발견되는 두 번째 사항은 전국민에 대한 기초보장의 확보는 복지국가 전성기에서만 구현되었으며, 이 과정에서 나타난 사회개혁을 향한 이념적 선도와 이에 대한 국민적 지지, 그리고 경제적 번영이 주요한 역할을 담당하였다는 점이다. 복지국가 위기 이후 사회개혁의 열기가 식고, 국가경제가 어려워지면서 기초보장이 여러 측면에서 훼손된 사실은 사회적 평등을 지향하는 이념과 경제적 번영이 기초보장달성에 매우 중요한 요건임을 확인시켜 준다. 그러나 평등을 지향하는 이념과 경제적 번영 두 요인 중에서 기초보장달성에 보다 더 중요한 것은 평등을 지향하는 이념이라 할 것이다. 왜냐하면 경제적 위기를 벗어나 전후 최장기의 경제성장을 지속하고 있는 미국에서 신자유주의 이념이 팽배해지면서 빈곤율은 복지국가 위기시보다 더 높아지고 있는 작금의 현실은 경제호황은 기초보장을 위한 충분조건이 아님을 말해주는 때문이다. 사회적 연대, 국민적 평등을 지향하는 이념이 그 사회를 주도하지 않는 한 취약계층을 위한 기초보장은 달성될 수 없다고 할 것이다.

3. 국민기초생활 보장과 국가의 역할: 철학적 접근

Rawls는 그의 정의론에서 최대 다수의 최대 행복이라는 공리주의의 원리는 정의의 문제를 해결할 수 없다고 보고, 정의의 개념을 한 사회제도안에서 모든 개인이 완전하게 평등할 수 없다는 사실에 기초하여, 정의의 개념을 사회구성원간의 이익의 충돌과 갈등을 제도적 원리를 통해 해결하는 절차를 확립하는데 사용한다. 사회계약론이 논리적으로 전제하는 자연상태는 원초적 입장으로, 원초적 입장은 계약당사자들이 자신의 사회적 지위나 타인과의 모든 차이에 대해 전혀 모르는 무지의 베일에 가려있는 상태를 말하며, 합의에 참여하는 개인들은 합리적이면서 동시에 이기적인 존재로서 도덕적 인격과 권리, 기회, 자유, 협동 등과 같은 사회적 기본가치에 대해서는 알고 있는 상황에서 계약자들이 맺게 되는 계약은 자신의 이익을 극대화하는 것이 아니라 피해를 최소화하는 원리를 담게 된다.

첫 번째 정의의 원칙은 모든 사람은 자유에 대한 동등한 권리를 갖는다는

‘자유우선성의 원칙’이며, 두 번째 정의의 원칙은 사회적, 경제적 불평등은 최소수혜자에게 이익이 돌아가는 경우와 공정한 기회가 보장될 때에만 정당화될 수 있다는 ‘차등의 원칙’과 ‘기회균등의 원칙’이다. 차등의 원칙은 자연적, 사회적 행운에 의해 얻은 개인의 재능이나 능력을 사회적 공동자산으로 보고 이것을 사회의 최소 수혜자의 최대이익을 도모하는 데에 활용하자는 것으로, 기회의 형식적 균등에서 나타날 수 있는 결과의 불평등을 최소화하거나 결과의 실질적 평등에로까지 나갈 수 있는 전환점의 이론적 기초가 되고 있다.

한편, 자유주의 정치철학의 대표자인 노직(Nozick, Robert)은 그의 저서 『애너키, 국가, 유토피아』에서 개인의 자유를 옹호하는 애너키즘적 자유주의에 대해 국가의 역할은 인정하되 더 이상 제약되어서는 안되는 한계로서 최소한의 국가가능만을 인정하는 자유주의 국가론을 재건한다. 노직 정의론의 근본전제는 개인 별개의 개별성이다. 개인자유가 불가침인 것은 그 개인의 권리를 침해하는 것이 정당화되는 사회적 실체 같은 것은 없으며 존재하는 것은 오직 개개인, 개적으로 생명을 가지고 인생의 의미를 스스로 부여하며 살아가는 별개 독립적 인격인 개인뿐이기 때문이다. 로크의 자연권설에 기초한 자기소유권 테제는 각 개인을 자기 신체의 소유권을 가진다는 데 기초한 인신의 소유권이 기본이다.

노직의 정치철학은 타인의 간섭을 받지 않을 수 있는 나의 자기소유의 권리, 즉, 불간섭의 권리를 첫 번째 특징으로 하며, 많은 사람들의 권리를 옹호하기 위해 어떤 개인의 권리를 희생해도 되는가라는 문제에 대해 노직은 권리공리주의를 거부하고, 개인권에 대한 강한 입장을 견지하면서 권리를 사회가 전제로서 추구해야 할 목표의 하나로써 보는 것이 아니라 그런 목표추구에 대한 측면 제약, 즉, 권리공리주의를 절대적 제약으로 해석하고 그것을 거부하는 것이 두 번째 특징이다.

Mashall, T. H.에 따르면 시민권(citizenship rights)은 세 가지 상이한 요소로 구성되어 있는데, 공민권(civil right), 정치권(political right), 사회권(social right)이다. 공민권은 개인의 자유와 법 앞에서 평등을 보장받을 권리, 정치권은 참정권, 즉, 투표할 권리와 관직에 출마할 권리며, 사회권은 어느 정도의 경제적 복지와 보장, 그리고 사회의 지배적 기준에서 문명화되었다고 할 수 있는 삶을 충

분히 누리고 사회의 유산에 충분히 참여할 권리로 구성된다. 공민권은 법률제도를 통해 구현되고, 정치권은 정치제도에 의해 구현되며 사회권은 사회서비스를 통해 구현된다.

Mashall에 따르면, 시민권을 구성하는 세 가지 권리는 진화적으로 발전해 가면서 전인구를 포괄하는 방향으로 발달하여 왔다. 본질적으로 시민권은 거대하고 민주주의적 산업사회 구성원이 될 자격요건을 정의하는 규범이다. 시민권을 구성하는 세 가지 권리는 현대사회에서 사회적 연대에 직접적인 영향을 미치는 것이다. 현대사회에서의 연대는 전산업사회에서 귀속지위에 근거한 연대와 달리, 권리를 부여받고 보통법에 의해 보호받는 그러한 자유로운 인간의 충성심에 근거한 직접적인 공동체 성원의식을 필요로 한다는 것이다. 따라서 시민권은 전체 사회공동체의 구성원으로서의 지위의 평등이라는 형식을 취한다.

그러나 Mashall은 시민권(평등)의 성장과 자본주의(불평등) 성장이 동시에 일어나고 있다는 역설적인 사실을 출발점으로 삼고, 시민으로서의 평등한 지위는 다른 측면에서의 불평등, 시장의 작용이나 기타 자본주의 구조적 작용으로 인한 물질적 보수의 불평등과는 충분히 양립가능한 것이라고 보았다.

Nusbaum, M. C. and Sen은 사람이 무엇을 관리하거나 하는 것, 그 사람의 성취로서 기능하는 것으로 정의하고, 능력은 그 사람이 선택할 수 있는 실현가능한 기능하는 것의 세트를 의미한다고 보았다. Nussbaum은 정부가 모든 국민에게 인간의 존엄성을 유지하기 위하여 요구되는 최소한을 보장하는 것은 기본 헌법원칙이다 라는 것에 대해 철학적 기초를 제공한다. 공적 정치적 장치가 반드시 갖추어야 하는 정의의 조건은 인간 기능(functioning)의 핵심영역에서 모든 시민이 기본적인 능력(capability)을 가질 수 있도록 전달하는 것이다.

Doyal, L.과 Gough, I.은 the theory of human need에서 인간의 욕구가 순수하게 주관적이라는 전제를 거부하고 객관적 욕구 이론을 발전시키고 있다. 도열과 고프는 욕구의 위계적 구조를 통해 접근하여 매개적 욕구, 기본욕구를 통하여 보편적인 목표에 접근하는 것을 밝히고 있다. 도열과 고프는 너스범의 논의의 연장선상에서 권리에 따르는 의무를 이야기한다. 어떤 사회집단의 구성원이든 의무를 가진다. 의무의 귀속은 의무를 가진 사람이 의무를 책임질 수 있는

범위하에서 부여된다. 따라서 사회집단간에 부여되는 의무는 동일하지 않다. 여기에서 기본복지 수준에 대한 공적권리 혹은 수급자격을 보장하는 복지국가의 정의가 자연스럽게 도출된다.

문화를 구분하는 기준이 다양하지만, 많은 심리학자들은 문화를 크게 집합주의적(collectivist) 문화와 개인주의적(individualistic) 문화로 구분한다. Triandis(1995)에 따르면 두 문화는 다음의 네 가지 측면에서 구분된다. 첫째, 자기(self)의 의미이다. 집합주의적 문화에서는 ‘자기’의 정의가 상호의존인 반면(Markus & Kitayama, 1991), 개인주의적 문화에서는 ‘자기’의 정의가 자율적이고 집단과는 독립적이다(Reykowski, 1994). 둘째, 목표의 우선순위이다. 집합주의적 특성인은 집단의 목표와 양립할 수 있는 목표를 설정한다. 만약 두 목표간에 괴리가 생기면 집단의 목표를 개인의 목표보다 우선시 한다. 반면 개인주의적 특성인은 개인의 목표를 더 우선시 한다. 셋째, 집단규범과 개인의 태도 중 어떤 것이 개인의 행동에 대한 영향력이 더 큰가의 차이이다. 집합주의적 특성인은 개인이 지닌 태도보다는 집단규범을 고려하여 행동하는 경향이 있는 반면, 개인주의적 특성인은 개인의 태도를 더 중시한다. 마지막으로 인간관계에 대한 입장의 차이이다. 집합주의적 특성인은 인간관계를 공공관계(communal relationships)로 보는 반면, 개인주의적 특성인은 인간관계를 교환관계(exchange relationships)로 본다. 즉, 전자는 특정인간관계가 바람직한 관계로 판단되면 자신에게 부담(costs)이 크더라도 그 관계를 유지하는 반면, 후자는 특정 인간관계의 부담이 이익보다 큰 경우 그 관계를 종료한다.

만약 개인들이 중시하는 가치에 따라 보상분배에서 사용되는 분배규범이 달라질 수 있다면, 집단의 조화를 중시하는 사람과 개인의 이익을 중시하는 사람 각각은 선호하는 분배규범도 다를 가능성이 있다. 즉, 개인적 가치를 중시하는 개인주의적 가치관을 지닌 사람들은 보상의 분배에서 형평분배를 정의로운 것으로 생각하는 반면, 개인보다는 자신이 속한 집단의 가치와 조화를 중시하는 집합주의적 가치관을 지닌 사람은 보상의 분배에서 평등분배를 채택할 가능성이 있다.

베버리지의 국민최저 보장을 위한 국가의 역할을 살펴보면, 베버리지는 “국

가는 서비스나 기여에 대한 보장을 제공하되 개인의 동기나 의욕, 기회, 책임을 억제해서는 안된다. 국가는 국민최저(National Minimum)를 설정함에 있어 개인이 자신과 가족을 위하여 최저수준 이상을 제공할 수 있도록 자발적 행동의 여지를 남겨두고 고무시켜야 한다”고 주장하였다(Beveridge, 1942). 즉, 베버리지는 국가의 적극적 개입에 의한 사회보장의 필요성을 중시하였다. 하지만 그 수준은 최저수준이어야 하며, 그 이상은 개인의 자발적인 부분에 맡겨야 한다고 주장한다.

첫째, 베버리지는 국민최저를 보장하기 위하여 소득보장 중심의 사회보험을 주축으로 위계적이고 수평적인 포괄적 사회안전망을 구축하였다는 점에서 우리 한국사회의 사회안전망 구축에도 시사하는 바가 크다.

먼저, 소득보장 중심의 위계적 사회안전망 개념을 제시하고 있다. 베버리지는 모든 사회적 위험을 포괄하는 사회안전망으로서 소득보장 중심의 사회보험을 주축으로 하고, 사회보험 안전망에서 떨어진 계층을 위한 국민부조와 보다 높은 소득보장이 필요한 계층을 위한 임의보험을 보완적 제도로 구성함으로써 정상적 상황에서 다양한 소득수준에 놓여 있는 사람들에게 적절한 보장이 이루어질 수 있도록 위계적 사회안전망을 구축한다.

다음으로, 수평적인 제도적연계망(network) 개념을 제시하고 있다. 위계적 사회안전망이 결과적으로 소득수준에 따른 위계적인 급여보장 수준을 보장하는 역할을 하였다면, 수평적인 제도적연계망은 정상적인 표준가구를 중심으로 설정했던 국민최저 수준이 정상적 조건이 아닌 다양한 상황, 예컨대 질병, 사고, 대가족 등의 상황에서도 국민최저를 실질적으로 유지할 수 있도록 하는 역할이 기대되는 제도적 장치라 할 수 있다. 예컨대 포괄적 보건 및 재활서비스, 아동수당, 고용유지 등의 제도적 장치가 사회보험을 중심으로 국민부조, 임의보험 등 위계적 소득보장을 통한 국민최저의 보장이 실질적으로 달성될 수 있도록 지원하는 수평적인 제도적 연계망으로서의 역할을 구성한다고 할 수 있다.

둘째, 사회안전망의 구축에 있어 중복되거나 누락되지 않도록 사회적 계층의 특징에 따라 부닥치게 되는 사회적 위험과 욕구를 빠짐없이 감안하기 위하여 사회적 계층을 범주화하고 해당 위험 및 욕구에 따른 급여를 대응시키고 있다

는 점을 발견할 수 있다.

셋째, 베버리지는 국가가 개입하여 사회 연대적으로 책임져야 할 부분을 국민최저로 개념화하고, 그 이상의 부분에 대해서는 민간의 자율적인 대응기제를 권장함으로써 오늘날 복지공급의 다원화 경향과 관련하여 쟁점이 되고 있는 공·사의 역할분담에 대한 하나의 기준 모형을 제시한다.

본 연구는 롤스의 정의론에 기반하고 있다고 보여지는 베버리지의 국가의 역할에 관한 기본 가정을 받아들이는 데서 출발한다. 다만 베버리지가 사회보장 구상을 설계하던 당시와 현재의 여건은 매우 상이하므로 인구경제사회적 조건의 변화에 따른 보장의 방법론은 변화되어야 한다고 믿는다.

제 3 절 국민기본생활 보장 관련 정책영역과 분석틀

1. 정책영역의 선정

생애주기별로 직면하게 되는 사회적 위험을 [그림 2-1]과 같이 정리할 수 있다. 사람이 태어나서 사망시까지 생애주기 동안 일반적으로 직면할 가능성이 있는 사회적 위험(사회적 욕구)은 빈곤(최저생활), 질병(건강), 주거, 보육, 교육, 실업(소득보장), 재해, 장애, 노령, 사망 등으로 정리할 수 있다.

[그림 2-1] 사회적 위험과 우리나라 사회적 대응기제

사회적위험 (육구)	제도	생애주기(연령계층)별 보장내용			
		영유아기	학령기	청장년기 (근로연령기)	노년기
보육	보육서비스 및 보육비지원	보육서비스 보육비지원			
교육	교육지원		의무교육 교육비지원		
실업- 소득상실 고용지원	고용보험 자활사업			구직급여 고용지원서비스 자활사업	
재해- 소득상실 치료요양	산재보험			휴업급여 요양서비스	
장애- 소득상실	국민연금				장애연금
	산재보험				장해연금
노령- 소득상실	국민연금				노령연금
	공적직역연금 ¹⁾				
사망- 부양가족 소득상실	국민연금	유족연금			
	공적직역연금 산재보험	유족연금			
주거	주거지원	영구임대주택 · 다가구매입임대주택 · 국민임대주택 · 저소득영세민자금			
질병- 치료요양	건강보험 의료급여	의료서비스			
빈곤- 최저생활	국민기초생활보장 제도	생계급여			
		의료급여: 의료서비스			
		주거급여 · (영구임대주택 · 저소득영세민자금)			
			자활사업		
	장애수당	교육급여	장애부가급여- 장애수당		

주: 1) 공적직역연금은 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등을 의미

빈곤, 질병, 주거, 장애는 특정 연령에 관계없이 전 생애주기(연령층)에 걸쳐 보편적으로 해당되는 사회적 위험이다. 영유아기에는 적절한 보육, 학령기에는 적절한 교육이 각각의 생애주기에서 요구되는 사회적 욕구이다.

또한 근로연령기인 청·장년기에는 실업, 재해 등 지속적인 근로활동을 방해하는 위험이 해당되며, 근로활동에서 은퇴하는 것으로 여겨지는 노령기에는 노

령기의 소득상실에 대비한 노후소득보장이 해당 연령계층의 욕구이다. 또한 부양자의 역할을 담당하는 사람들이 사망시 피부양자의 소득상실 위험도 대응해야 하는 사회적 욕구이다.

각 정책영역별 특성을 살펴보면 다음과 같다(그림 2-2 참조). 빈곤 정책영역은 최소한의 기본생계를 유지하기 위해 필요한 최저생계에 미달하는 부분을 보충함으로써 최저생활을 유지토록 하는 것으로, 최저생활기준의 수준 설정과 수급자격의 엄격성 정도가 관건이다.

노령시 소득보장, 재해시 소득보장, 장애시 소득보장, 사망시 부양가족 소득보장은 소득상실에 대한 소득보장이라는 공통점을 가지며, 무엇을 소득보장의 근거기준으로 삼을 것인가가 관건이다. 기본소득 보장 혹은 근로소득의 대체의 관점에서 접근한다.

고용지원 및 고용보장 정책은 고용보장을 위해 얼마나 적극적으로 노동시장 정책을 활용하는지, 관련 예산을 투입하는지, 그 결과 어떠한 효과를 내는지의 관점에서 접근한다.

의료보장, 주거보장, 교육보장 관련 지출은 가계지출의 가장 커다란 비중을 차지하는 비목으로, 이들 세 영역에 대한 부담이 어떻게 집합적 책임과 개별적 책임으로 나누어져 있는가가 중요하다. 소비의 사회화 정도 관점에서 접근한다.

본 연구에서는 생애주기별로 직면하게 되는 사회적 위험에 대응하는 정책영역별로 국민기본생활 보장방안을 모색하는데 주안점을 두고자 한다. 해당 사회적 위험에 대응한 보장체계가 어떻게 구성되어 보장범위 및 보장수준이 확보되는 것이 적절할 것인가에 대하여 살펴보고자 한다. 이와 같은 정책영역 가운데, 본 연구에서는 모든 정책영역에서의 욕구 충족의 결핍으로 결과되는 빈곤에 대응하는 최종안전망 제도 및 보장수준에 대해서는 직접적 관심을 두지 않는다. 빈곤한 사람들에 대해 최종안전망을 통해 최저한의 생활을 보장하는 것은 여러 여건의 변화에도 불구하고 논란의 여지없이 국가의 역할이라 믿고 있기 때문이다. 본 연구에서 보다 관심을 갖고 주목하고자 한 것은 사회적 위험 및 욕구에 대한 사회연대적 대응이 일차적으로 이루어지는 일차안전망에서의 국가의 역할이다. 일차안전망을 하는 제도의 역할, 보장 수준 등에 관심을 두고 일차안전망

에서의 국가의 역할에 관심을 두고자 하였다. 물론 이 과정에서 일차안전망과 최종안전망간의 관계 설정, 역할분담이라는 관점에서 최종안전망에 대해서도 정책영역별로 다루어보고자 하였다.

[그림 2-2] 정책영역별 수급자격 및 급여수준 분석틀

정책영역	위험/육구속성	급여의 기본속성 및 대응제도 (예: 우리나라)	수급자격	급여원리 및 급여수준 변이	재원
빈곤	최저생계보장	<ul style="list-style-type: none"> 현금(+현물) 공공부조: 국민기초생활보장제도 	<ul style="list-style-type: none"> 자산조사 (부양의무자 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> 최저생계보장 자산수준, 가구원수, 지역, 가구특성별(장애,한부모,노령) 보장수준 	조세
노령	소득상실 대체	<ul style="list-style-type: none"> 현금 국민연금 노령연금 공적직역연금 퇴직연금 경로연금 교통수당 	<ul style="list-style-type: none"> 기여 vs. 시민권 	<ul style="list-style-type: none"> 소득대체 가입기간, 소득계층, 가구 유형(독신,부부)별 보장수준 	보험료 vs. 조세
제해	소득상실 대체	<ul style="list-style-type: none"> 현금 산재보험 	<ul style="list-style-type: none"> 기여 vs. 시민권 업무상제해 vs. 모든 제해 	<ul style="list-style-type: none"> 소득대체 가입기간, 연령, 소득계층 별 보장수준 및 보장기간 	보험료 vs. 조세
장애	근로능력 상실 보상	<ul style="list-style-type: none"> 현금 산재보험 장애연금 국민연금 장애연금 장애수당 	<ul style="list-style-type: none"> 기여 vs. 시민권 선천성 장애 vs. 후천성 장애(업무상vs.일반) 	<ul style="list-style-type: none"> 근로능력 상실 보상 장애수준, 가입기간, 연령, 소득계층별 보장수준 및 보장기간 	보험료 vs. 조세
사망	소득상실 대체	<ul style="list-style-type: none"> 현금 국민연금 유족연금 공적직역연금 유족연금 산재보험 유족연금 	<ul style="list-style-type: none"> 기여 vs. 시민권 	<ul style="list-style-type: none"> 소득대체 가입기간, 소득계층, 부양 가구원수(배우자,자녀,부모)별 보장수준 	보험료 vs. 조세
실업	소득상실 대체	<ul style="list-style-type: none"> 현금 고용보험 자활급여 	<ul style="list-style-type: none"> 기여 vs. 시민권 vs. 자산조사 비자발실업 vs. 모든 실업 	<ul style="list-style-type: none"> 소득대체 가입기간, 연령, 소득계층 별 보장수준 및 보장기간 	보험료 vs. 조세
고용	고용보장 자활	<ul style="list-style-type: none"> 현물(서비스) 직업훈련,취업 알선 등 고용 지원서비스 자활(지원)사업 	<ul style="list-style-type: none"> 자산조사 vs. 시민권 	<ul style="list-style-type: none"> 소득계층, 연령, 성별 고용보장 및 고용지원 수준 	조세
교육 및 보육	교육보장 보육보장	<ul style="list-style-type: none"> 현물(서비스) 교육급여 	<ul style="list-style-type: none"> 자산조사 vs. 시민권 	<ul style="list-style-type: none"> 소득계층별, 자녀수별 교육 및 보육서비스 보장 수준 	조세
의료	의료보장	<ul style="list-style-type: none"> 현물(서비스) 건강보험 의료급여 	<ul style="list-style-type: none"> 자산조사 vs. 기여 vs. 시민권 	<ul style="list-style-type: none"> 의료유구, 소득계층, 지역 별 의료서비스 보장 수준 	보험료 vs. 조세
주거	주거보장	<ul style="list-style-type: none"> 현물 임대주택 제공 및 대출 주거급여 	<ul style="list-style-type: none"> 자산조사 vs. 시민권 	<ul style="list-style-type: none"> 소득계층, 지역, 가구원수, 노인부양별 주거보장 및 주거지원 수준 	조세

따라서 어떠한 원인에 의해서든 결과적으로 빈곤한 사람들에 대한 소득보장은 본 연구의 일차적 관심이 아니다. 사람들이 생애주기를 거치며 직면하는 사회적 위험 및 욕구들에 대해 일차적으로 어떠한 보장 및 대응장치들이 마련되어 있고, 그 장치들이 어떻게 얼마나 효과적으로 효율적으로 작동하고 있는지, 그리고 궁극적으로 각각의 일차적 사회안전망들이 어느 정도의 보장을 담당해 주어야 할 것인가, 즉, 각 정책영역에서의 국가책임의 수준, 사회대적 책임의 수준에 대해 살펴보고자 하였다.

본 연구에서는 다음의 6개 정책영역을 중점적으로 다루고 있다.

- 첫째, 소득보장 영역(1): 노령소득보장
- 둘째, 소득보장 영역(2): 장애 및 유족소득보장
- 셋째, 고용보장 영역: 괜찮은 일자리
- 넷째, 아동 보육 및 교육보장 정책영역: 아동 보육 및 교육서비스
- 다섯째, 의료보장 정책영역: 의료보장서비스
- 여섯째, 주거보장 정책영역: 주거보장서비스

소득보장의 경우, 근로능력이 상실됨으로써 소득보장이 필요한 대표적인 3대 위험인 노령, 장애, 사망시 소득보장에 대해 다루며, 근로능력이 있는 계층에 대해서는 직접적인 소득보장 보다는 적극적인 고용보장의 관점에서 괜찮은 일자리를 보장해주어야 한다는 고용서비스 관점에서 접근하고 있다. 또한 아동의 경우 보육 및 교육보장 욕구에 대응한 사회제도적 수준에 대하여 다루며, 소비의 사회화의 관점에서 의료보장 및 주거보장에 대하여 다룬다. 고용, 보육 및 교육, 의료, 주거는 국민기본생활을 보장하기 위한 가장 중요한 서비스라는 관점에서 다루고 있다.

2. 평가기준으로서의 OECD 국가 비교

본 연구에서는 정책영역별 국민기본생활 수준을 도출하기 위한 기준으로 OECD 국가의 해당 정책영역의 보장 수준을 주요하게 참고하였다. 우리나라가

OECD 국가에 가입한 지도 만 8년을 넘어서는 시점에서 우리나라의 사회보장 지출 수준은 OECD 국가 평균에 비해 매우 낮은 것이 사실이다. 따라서 각 정책영역별 사회연대적 보장수준에 대해 OECD국가들의 수준과 비교하고, 우리나라 정책현황 및 여건을 고려하여, 연구자의 종합적 판단에 근거하여 국민기본생활 보장 수준을 설정해 보고자 하였다.

각 정책영역별로 연구내용은 다음과 같이 구성될 것이다. 먼저, 서론에서는 해당 정책영역의 정의와 특성을 제시한다. 정책영역의 개념정의, 정책동향 및 쟁점이 포함된다.

둘째, 정책영역별로 평가 기준이 제시된다. 이에 따른 연구질문 및 분석틀이 포함된다. 정책영역별 국민기본생활수준 설정시 고려사항, 정책영역별 국민기본생활 보장수준 설정이 포함된다.

셋째, 정책영역별 우리나라와 OECD 국가의 국민기본생활 보장수준이 비교된다. 정책영역별 우리나라 정책현황 분석이 이루어진다. 제도체계, 수급자격 및 수급현황, 보장수준 및 보장현황이 분석된다. 그리고 공적 책임의 적용범위 및 보장수준, 공적책임의 보장체계가 제도간 역할분담에서 평가된다. 각 공적 제도별 적용범위는 적용자격, 수급자격기준, 대상자 범위의 측면에서 분석되고, 보장수준은 급여수준 설정의 철학 및 원칙, 급여범위×급여수준, (제조업)임금근로자 평균임금 대비 및 빈곤선 대비의 의 측면에서 분석된다. 위험(육구)영역별 사회적 보장체계의 구성은 집합적(공적) 책임(*collective responsibility*)과 개인적(사적) 책임(*individual responsibility*), 국가-시민사회-시장-가족의 복지혼합(*welfare mix*) 관점에서 분석된다. 또한 OECD 국가와의 보장전략 및 보장수준이 비교된다. 이용 가능한 자료를 활용하여 OECD 국가를 중심으로 동일 사회적 위험에 대한 보장전략 및 보장수준이 비교된다.

넷째, 앞의 연구결과를 바탕으로 정책영역별로 국민기본생활보장 수준의 설정이 이루어진다. OECD 국가들의 보장수준과의 비교, 우리나라의 육구 및 자원 평가, 전문가적 종합적 판단에 근거하여 해당 정책영역의 국민기본생활 보장 수준이 설정된다.

다섯째, 정책영역별로 우리나라 국민기본생활 보장을 위한 정책방향이 제시

된다. 정책현황 평가, 복지공급주체간(국가-시장-가족) 역할분담, 적용대상의 포괄성의 측면에서 해당 위험의 사각지대 규모, 보장수준의 적절성 측면에서 해당 위험보장의 적절성이 평가된다. 그리고 마지막으로 정책영역별 국민기본생활 보장 방안이 제안된다.

제 3 장 소득보장 영역의 국민기본생활 보장(1): 노령보장

제 1 절 소득보장 영역의 정의와 특성

소득보장이란 각종의 사회적 위험에 의하여 소득원이 상실되었을 때 상실된 소득의 일부 혹은 전부를 보상하여 주는 것이라고 정의할 수 있다. 사회적 위험에는 근로능력 및 기회의 상실정도에 따라 첫째, 근로능력을 영구적으로 전부 또는 일부 상실한 경우로 노령, 장애, 사망 등의 위험이 있고; 둘째, 근로능력을 일시적으로 상실한 경우로 질병, 사고의 위험이 있고; 셋째, 근로기회를 상실한 경우로 실업의 위험이 있으며; 넷째, 근로기회의 불안정 및 근로보상의 미흡으로 발생하는 저임금의 위험이 있다. 마지막으로 어떤 이유에서든 빈곤해진 사람들에 대하여 최종안전망으로서 최저생활을 보장할 필요가 있다(석재은, 1998).

<표 3-1> 소득보장의 필요성과 관련 사회적 위험의 종류

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> 소득상실 위험 및 저소득에 대한 예방적(원인적) 접근: 1차적 안전망 <ul style="list-style-type: none">- 근로능력의 영구적 상실: 노령·장애·사망- 근로능력의 일시적 상실: 질병·사고- 근로기회의 상실: 실업- 근로기회의 불안정 및 근로보상의 미흡: 저임금 |
| <input type="checkbox"/> 빈곤상태에 대한 결과적 접근: 최종 안전망 <ul style="list-style-type: none">- 빈곤 |

한편 보상하여 주는 재원의 조달방법과 급여의 지급기준에 따라 사회보험, 공공부조, 수당제도로 분류된다. 수급대상자가 예상되는 사회적 위험에 대비하여 미리 보험료의 형태로 비용을 납입하는 경우가 사회보험제도이며, 대상자의 비용부담 없이 대상자가 사회가 정하는 일정기준이하의 소득 및 재산상태에 처하였을 경우 급여가 지급되고 그 비용부담을 조세 등에 의하여 조달된 일반정부의 예산에 의하여 지급하는 제도가 공공부조제도이다. 한편 일반정부의 예산으로 조달되지만 소득 및 재산조사를 거치지 않고 정부가 정한 일정범주에 해당하는 경우 지급되는 급여가 수당제도이다. 수당제도의 경우 예산의 사정에 따라 소득 및 재산조사를 부분적으로 실시하여 지급대상을 제한하는 경우도 있다.

엄밀한 의미에서 보면, 모든 사회보장제도는 소득보장과 관계를 가지고 있다. 다만 급여의 형태가 현금으로 지급되는 경우와 현물로 지급되는 경우로 나누어 현금으로 지급되는 부분에 대해서는 소득보장, 현물로 지급되는 경우 그 현물의 형태가 의료행위이면 의료보장, 취업알선·직업훈련 등과 같은 고용서비스의 경우 고용보장, 주거의 보장을 위한 공공주택의 제공이면 주거보장, 아동의 보육 및 교육을 위한 보육 및 교육보장으로 분류될 수 있으며, 그의 수급자의 복합적인 욕구에 부응한 다양한 현물급여가 제공되는 사회복지서비스 분야로 분류가능하다.

이 때 현물급여라 하더라도 급여의 제공자가 현물을 현금으로 구매하여야 하므로 사실상 수급자의 입장에서는 현금과 현물로 구분되지만, 공급자의 입장에서는 모두 현금이다(자원봉사자와 같이 현물로 직접 기탁하는 경우도 기탁된 노동의 가치를 현금으로 산정 가능하다). 따라서 소득보장을 넓은 의미로 보면 현금으로 직접적으로 제공되는 것뿐만 아니라 현물로 간접적으로 제공되는 것도 포함되며, 이는 사회보장의 범주와 일치되는 개념이 된다. 그러나 여기에서 다루는 소득보장은 직접적으로 현금으로 지급되는 소득보장에 한정하고자 한다. 또한 여기에서는 소득상실 위험 중에서도 노령소득상실 위험을 중심으로 다루어보고자 한다.

소득보장제도는 경제적 불안정성(economic insecurity)에 대처하기 위한 사회적인 수단이다. 경제적 불안정성은 사회적 위험이 유발시킨다. 모든 사람들은 경

제적 불안정성에 직면하여 있고, 불안정성은 개개인에게는 우발적으로 발생하지만 사회 전체적으로는 일정한 확률성을 가지고 발생하므로 예측가능하기도 하다. 따라서 예상되는 불안정성에 대비하여 각종의 소득보장제도를 준비함으로써 각자에게서 발생할지도 모르는 위험에 계획적으로 대처하고 이러한 제도의 존재자체가 현재의 삶을 근심걱정 없이 향유할 수 있도록 도와준다는 측면에서 그 필요성이 존재한다.

사회보험제도는 예측되는 사회적 위험을 사회가 공동으로 책임짐으로써 위험을 분산시키는 제도이다. 사회보험은 가입자의 소득수준에 따라 위험을 할당하고 위험이 발생한 당사자에게는 상실된 위험의 정도에 따라 적절하게 보상한다. 공공부조제도는 사회보험의 수단으로 포괄되지 못한 대상자들에 대한 보상수단으로 일반적으로 사회보험제도를 보완하는 역할을 수행한다.

본 장에서는 소득보장에서의 국민기본생활 보장수준의 도출에 목적을 두고 우리나라의 경제·사회·정치·이념적 여건을 고려하여 사회적으로 책임(국가책임 포함)하여야 하는 수준을 도출하는데 초점을 두고자 한다. 이 때 소득보장에서 국민복지기본선은 보장의 범위(coverage)와 보장의 수준(level of benefit)의 양측면을 모두 포괄하는 의미이다. 즉, 사회적으로 보장하는 소득상실 위험의 종류가 충분히 포괄적인가, 또 소득상실 위험에 직면한 누구나가 보편적으로 적용을 받는가 등의 측면에서 국민기본생활 수준으로서의 보장범위를 살펴보고, 소득보장 수준이 충분한가라는 측면에서 국민복지기본선으로서의 보장수준을 살펴보고자 한다.

본 장에서는 소득보장 수준 및 범위에 있어서 우리가 사회적으로 책임져야 하는 국민기본생활 수준을 도출하는데 그 1차적 목적을 두고 있다. 따라서 국민기본생활 수준의 확보라는 기본적 목표달성의 관점에서 현행 다양한 소득보장체계를 평가하고, 또한 이를 OECD국가들과의 비교를 통하여 평가하며, 이를 종합적으로 고려하여 국민기본생활 보장수준을 설정하며, 이를 바탕으로 국민기본생활을 보다 효과적이고 효율적으로 달성할 수 있는 소득보장체계 개편방안을 제시해 보고자 한다.

제 2 절 소득보장 영역의 평가기준: 노령보장

1. 소득보장 영역의 국민기본생활수준 설정시 고려사항

국민기본생활 보장기준으로서 소득보장 수준의 설정에 있어서 보장의 성격이 결과적 빈곤에 대한 개입인지 혹은 빈곤원인의 예방을 위한 개입인지에 따라 두 가지 보장수준이 존재하게 된다. 보장의 성격이 결과적 빈곤에 대한 개입일 경우에는 주로 무기여를 특징으로 하는 공공부조제도에 의하여 이루어지고, 보장수준은 최저생계비 개념에 입각한 최소한의 수준이며, 보장의 궁극적 책임은 국가에게 있다. 한편 보장의 성격이 빈곤원인의 예방을 위한 개입일 경우에는 사전적 기여를 특징으로 하는 사회보험 형태 혹은 무기여로 귀속적 욕구에 따른 수당 형태, 혹은 법적 규제형태로 이루어지며, 보장수준은 사회경제적 조건과 국가 및 가족의 역할에 대한 사회적 가치에 기반한 사회적 합의에 의하여 적정수준에서 결정된다. 이 때 보장의 책임은 사회적으로 공동책임을 지게 된다(석재은, 1998).

〈표 3-2〉 국민복지기본선으로서의 소득보장 수준의 설정

보장의성격	보장형태	보장수준	설정방법	보장책임
결과적 빈곤	공공부조	최저수준 (minimum level)	절대적 수준2) (absolute level) 최저생계비 계측	국가 책임 (state responsibility)
빈곤의 예방	사회보험, 수당 혹은 규제	적정수준1) (adequate level)	상대적 수준 (relative level) 사회적 합의	사회적 연대 (social solidarity)

주: 1) '적정(adequacy)수준은 최저수준의 평등(equality)과 능력비례의 형평(equity) 개념이 혼합된 것으로, 기초소득보장에는 평등적 가치가 적용되고 그 이상의 소득보장에는 형평적 가치가 적용되며, 그 수준은 그 사회의 부담능력과 의지에 따른 사회적 합의에 의하여 결정됨.

2) 소득보장의 최저수준인 최저생계비 개념에도 절대적 수준과 시대와 사회의 변화에 따른 상대적인 수준이 존재함. 여기서의 절대적 개념은 특정시점·특정 사회적 공간에서의 최저생계비 개념을 의미하는 것으로, 여기서의 최저생계비 개념에 이미 특정 시점의 특정 사회적 공간의 상대적 수준이 반영되어 있음. 즉, 사회가 발전하면서 최저생계비 개념이 의·식·주 등 생존을 위한 최소필요비용 개념에서 문화적 욕구까지 포함하는 개념으로 변화하는 개념을 포함하고 있음.

자료: 석재은(1998) 『소득보장』, 『한국의 사회보장과 국민복지기본선』, 한국보건사회연구원.

또한 구체적인 상황과 제도의 소득보장수준을 설정할 때 고려해야 하는 몇 가지 사안이 있다. 첫째, 소득보장 수준의 결정시에 위험별(실업, 질병·사고, 노령, 장애, 사망, 결과적 빈곤)로 보장수준에 차별성이 있어야 하는가에 대한 사회적 합의와 정책적 선택이 필요하다. 또한 대상자 특성별(소득계층별, 기여실적별, 가구원수별, 지역별, 연령별, 성별)로 보장수준에 차별성이 있어야 하는가에 대해서도 정책적 선택이 필요하다. 베버리지는 국가보장에 있어서는 위험 혹은 대상자특성에 관계없이 동일한 보장수준을 제시한 바 있다(Beveridge, 1942). 그러나 사회변화에 따라 사회적 위험은 여러 영역에서 발생하며, 위험의 성격에 따라, 또한 개별 국가의 맥락에 따라 위험에 대응하여 보장체계를 구성하는 방식이 달라진다. 위험의 성격이 보상(compensation)의 성격인지, 소득대체(income replacement) 성격인지, 보충(supplementary) 성격인지에 따라 보장의 범위 및 보장수준이 달라진다. 또한 개별 국가의 정책적 지향에 따라 보장체계를 구성하기 위한 제도들의 역할 및 기능 규정, 보장체계에 투입되는 재원을 조달하는 방식, 보장범위에 포괄하는 대상의 범위, 보장수준 등이 달라진다.

둘째, 보장단위를 가족단위 보장체계로 상정하는지, 혹은 개인단위 보장체계로 상정하느냐에 따라 합리적인 보장수준의 설정이 달라질 수 있다. 예컨대 연금급여의 경우 1인 1연금체계로 설계되었는지, 혹은 1세대 1연금으로 설계되었는지에 따라 연금급여 보장수준은 달라져야 한다. 따라서 보장수준의 설정에 앞서 보장단위에 대한 결정과 고려가 필요하다.

소득보장의 기본원칙으로 포괄성, 충분성, 형평성, 효율성 등을 들 수 있다. 먼저 포괄성(comprehensiveness)은 적용대상 및 적용위험의 포괄성, 즉, 다양한 서비스를 필요로 하는 사람에게 빠짐없이 공급하는 정도를 의미한다. 소득보장이 필요한 대상자에게 사각지대 없이 서비스를 제공하는 것은 사회보장제도를 평가하는 제일의 척도라고 할 수 있다.

둘째, 충분성(adequacy)은 개별 대상자의 복지욕구를 어느 정도 충족시키느냐의 문제로, 이는 지역과 시점에 따라 다양하며 특히 경제의 발전정도에 따라 달라질 수 있는 성격이다.

셋째, 형평성(equity)은 특정시점과 특정지역의 사회적 인식기준으로 볼 때,

소득보장의 보호를 받을 필요가 있는 사람이 그 필요성에 비례하여 보호를 받고 있는가 하는 문제와 소득보장 비용의 부담측면에서 부담하여야 할 사람이 부담하고 있느냐의 문제이다.

넷째, 효율성(efficiency)은 소득보장제도의 시행을 위한 전달체계가 얼마나 비용 효과적이냐의 문제로서, 제도의 관리운영비가 높으면 높을수록 주어진 소득 보장 재원이 대상자에게 적게 전달된다는 점에서 그 중요성이 강조된다. 전달체계의 효율성은 제도의 효과성에 간접적으로 영향을 미치므로 개발된 소득보장 제도의 시행에 앞서 적절한 전달체계가 준비되어 있느냐가 점검되어야 한다.

2. 소득보장 영역의 국민기본생활 보장수준 설정

가. 노령의 소득상실과 공적연금

임금노동을 기반으로 하는 산업사회는 산업현장에서 은퇴해야 하는 ‘노령’을 소득상실의 주요위험으로 만들었다. 핵가족화와 가족부양 의식의 변화에 따른 가족부양 전통의 와해도 가족부양체계를 대체할 사회적 부양체계의 필요성을 더욱 강화시켰다. 게다가 평균수명의 연장으로 누군가에게 생활을 의존해야 하는 노령기는 더욱 길어졌다. 따라서 노령계층에게 어떻게 안정적으로 소득을 보장할 수 있을 것인가는 국가적 정책과제가 되었다. 특히, 출산율 저하에 따른 근로연령계층의 감소로 근로연령계층 1인당 부담해야 하는 사회적 부양부담의 증가는 고령화된 인구 구조하에서 어떻게 지속가능성을 확보하면서 동시에 노령계층에게 안정적인 소득보장을 할 수 있을 것인가에 대한 지혜로운 해답을 찾아내기를 요구하고 있다.

일찍이 선진국들은 노령기의 소득상실에 대응하여 공적연금이라는 노후 소득 보장 장치를 도입하여 발전시켜 왔다. 최근에는 부양부담이 증가하는 고령사회에서의 지속가능성 확보라는 정책목표와 함께 불안정한 노동시장 하에서 노후의 안정적 소득보장이라는 정책목표의 달성을 위하여 활발히 연금개혁이 이루어지고 있다. 일견 상충되어 보이는 지속가능성을 위한 ‘부담의 적정성’과 ‘혜

택의 보편성'과 '급여의 적정성'이라는 과제의 동시적 충족을 위해서이다.

이와 같이 인구고령화는 한편으로는 근로연령계층에게 과도한 부양부담을 초래하여 인류사회의 지속가능한 발전을 위한 '부담의 적절성'이라는 과제를 제기하고, 다른 한편으로는 다수를 이루는 노령계층의 안정적 생활을 위한 '적용의 보편성 및 보장의 적절성'이라는 과제를 제기한다. 전자는 사회보장제도의 장기적 재정건전성 확보라는 정책과제를, 후자는 사회보장의 사각지대 해소라는 정책과제를 각각 제기한다. 문제는 이 두 과제가 상호 모순적이라는 것이다. 사각지대 해소와 적절한 보장을 위해서는 커다란 재정이 소요되는데, 그 재원의 마련은 부담의 한계 때문에 제약이 있다는 것이다.

고령화를 앞서 겪은 선진국들이 연금개혁에 주력하는 이유가 여기에 있다. 상호 모순적인 과제를 동시에 충족하기 위해서는 기존 노령소득보장체계의 부분적 개혁이 필요한 것이 아니라, 노령소득보장체계를 구성하는 국가, 시장(기업), 개인의 역할분담, 복지혼합(welfare mix)의 지형의 변화, 즉, 노령소득보장 패러다임의 변화가 요구된다는 것이다.

노령계층에 대한 소득보장에서의 국가의 역할에 대한 규정과 기대도 달라지고 있다. 또한 기존에 개별 사회보장제도가 부여받은 역할도 변화하고 있다. 공적연금 내에 복합적으로 혼재되어 있던 사회연대에 입각한 '사회'보장적 성격과 개인의 근로연령기의 소득수준 유지라는 '사적'보장적 성격도 분리되고 있다. 공적연금이라는 제도 틀 내에서도 사적연금적 성격, 공공부조적 성격, 노령수당적 성격이 분화되고 있다. 또한 재원조달방식 및 재정방식의 측면에서 전통적 의미의 공적연금과 사적연금, 공적연금과 공공부조 혹은 노령수당의 경계가 모호해지고 있다.

따라서 고령화, 세계화, 저성장, 가족구조 변화라는 경제사회적 환경 하에서 여전히 중요한 사회적위험인 '노령'이라는 소득상실 위험에 대비하여 어떻게 노후소득보장체계를 구축해 나갈 것인지를 모색해 볼 필요가 있다. 여기에는 국가, 시장(기업), 개인이 노후소득보장에서 어떻게 역할분담을 할 것인가의 복지혼합(welfare mix) 지형을 결정하는 문제를 비롯하여, 노후소득보장에서 빈곤방지(anti-poverty)를 하는 기초소득보장과 관련하여 공적연금과 공공부조가 어떠한

관계로 설정되고 역할분담을 하는 것이 바람직할 것인지에 대해 생각해보고자 한다. 논의의 중심은 노후소득보장에서 국가의 역할, 즉, 사회연대적 역할에 초점이 두어지며, 따라서 공적연금, 특히 국민연금 개혁방향에 두어질 것이다.

나. 공적연금의 적용률과 국민기본생활 보장수준

공적연금은 노후소득상실의 사회적 위험에 대응하여 사회연대에 기반하여 소득을 재분배하는 주요 정책수단이다. 공적연금에는 네 가지의 소득재분배 원칙이 작용하는데, 그 첫째는 한 개인의 생애 이시점간의 불균등한 소득을 균등하게 재배분하는 것이다. 즉, 근로연령기에 가득한 근로소득의 일부를 노후소득상실에 대비하여 적립하였다가 노후에 은퇴하여 소득이 상실되었을 때 그 적립한 돈으로 생활함으로써, 생애기간동안의 불균등한 소득을 생애기간동안 균등하게 재배분하는 것이다. 이는 한 개인의 생애 이시점간 소득의 재분배로서, 공적연금뿐만 아니라 사적연금의 논리이기도 하다. 다만, 국가가 개입하는 이유는 국가존정주의에 입각한 강제성에 있다. 미래를 걱정하지 않고 현재소비만 생각하는 근시안적 국민들의 삶에 국가가 개입하여 강제적으로 노후에 소득이 없을 때를 대비하여 근로연령기에 근로소득의 일부분을 적립하여 미래 노후에 사용토록 하는 것이다.

두 번째 소득재분배는 개인간에 이루어지는 것으로 노령이라는 불확실한 크기(노령기간)의 사고위험을 분산하는 보험원리에 입각한 것이다. 즉, 개인의 수명에 따라 상이한 노령기간, 불확실한 장수 위험을 보험원리에 입각하여 보험가입자들이 분산하여 담당해주는 것이다. 보다 노령기가 짧은 조기사망자들의 연금소득이 보다 노령기가 긴 장수하는 사람들의 연금소득으로 이전이 발생하게 된다. 이와 같은 재분배는 공적연금 뿐만 아니라 사적연금에서도 나타나는 보험적 성격의 것이다.

세 번째 소득재분배는 소득이 높은 개인으로부터 소득이 낮은 개인으로 소득이 재분배되는 것이다. 소득계층별로 부담과 혜택의 연계를 차등적으로 설정하는 것이다. 저소득계층은 부담 대비 혜택을 고소득계층에 비해 많이 받도록 하고, 고소득계층은 부담 대비 혜택을 저소득계층에 비해 적게 받도록 함으로써, 연금제도를 통하여 소득계층간 소득재분배가 이루어지게 된다. 이러한 소득계

층간 소득재분배는 공적연금에서만 보여지는 특징이지만, 모든 공적연금에서 이같은 소득계층간 소득재분배가 필수적 요건은 아니다.

네 번째 소득재분배는 공적연금제도의 고유한 역사성 및 본질과 연관된 것으로서, 가족 단위에서 자녀가 부모를 사적으로 부양하던 것에서 사회적 단위에서 근로세대가 노령세대를 부양하는 사회적 부양 메커니즘으로 출현하게 된 공적연금의 본질을 가장 잘 보여주는 세대간 재분배이다. 근로세대가 노령세대를 부양함으로써 발생하는 세대간 재분배이다. 현재의 연금위기는 인구고령화로 이같은 세대간부양의 균형이 깨질 위기에 직면하게 되었기 때문이다. 감소하는 근로세대가 증가하는 노령세대를 부양하려다 보니 엄청난 부담이 된다는 것이다. 이와 같은 세대간재분배 역시 사적연금에서는 찾아볼 수 없는 공적연금의 고유한 특징이지만, 세대내 소득계층별 재분배와 마찬가지로 세대간 재분배도 공적연금의 필수적 요건이라고는 할 수 없다.

그럼에도 불구하고 세 번째와 네 번째인 세대내 소득계층간 재분배와 세대간 재분배는 공적연금만의 독특한 요소일 뿐 아니라, 최근 연금개혁을 둘러싸고 나타나는 공적연금 및 사적연금의 역할분담 변화, 노후소득보장에서 국가와 시장의 역할분담 변화, 복지혼합의 지형 변화로 일컬어지는 논의의 핵심에 놓여 있다. 사회연대에 입각한 세대내 소득재분배와 세대간 소득재분배가 공적연금이 현재의 위기속에서도 여전히 중요하게 포기할 수 없는 원칙인가 하는 점, 또한 포기하지 않는다면 세대내 소득계층간 재분배 및 세대간 재분배는 어느 정도로 어떻게 이루어지는 것이 과연 적절한 것인지에 대한 논란이다.

만약 강제적(의무적) 가입이라는 국가규제만으로 사적연금도 갖출 수 있는 생애 이시점간 불균등한 소득 재배분의 강제화, 그리고 보험적 성격에 입각한 장수위험의 분산(이 조차도 선택적일 수 있지만) 등 첫 번째 및 두 번째 소득재분배만이 필요하다면, 굳이 공적연금의 형태를 고집할 필요가 없을 것이다. 거기에는 국가만이 담당할 수 있는 사회구성원의 연대의식에 입각한 고유한 역할이 없기 때문이다.

따라서 연금개혁을 둘러싼 논의의 핵심쟁점은, 과연 국가가 공적연금이라는 재분배 수단을 활용하여 공적연금만의 고유한 사회연대에 입각한 소득계층간

재분배 및 세대간 재분배의 역할을 더 이상 수행하지 않아도 되는가, 민간연금도 수행할 수 있는 생애 이시점간의 소득재분배 및 장수위험의 분산을 국가가 강제화, 의무화하는 것만으로 충분히 노후소득보장의 역할을 수행할 수 있는가 라는 쟁점으로 정리될 수 있다. 다시 말하면 현재 연금개혁을 둘러싼 논의는 노후소득보장에서 국가가 규제자로서의 역할만을 수행해도 좋은지, 아니면 국가가 여전히 사회연대에 입각한 재분배 집행자로서의 역할을 수행해야 하는지, 한다면 어떤 기준에서 얼마만큼 수행해야 하는지 등의 노후소득보장에서 국가의 역할을 구체적으로 재규정하는 작업을 필수적으로 요구하고 있다.

이러한 맥락에서 국민 모두가 공적연금을 통해 재분배의 혜택을 누리고 있는가를 점검해 보아야 한다. 공적연금을 통해 상기 4가지의 소득재분배가 이루어지고 있는데, 이러한 분배 메커니즘에 국민 모두가 배제되지 않고 분배의 혜택에 참여하고 있는가, 혹시 참여하고 있지 못하다면 그에 상응하는 다른 제도를 통한 분배장치에 참여할 기회를 제공하고 있는가. 특히 공적연금은 사회연대에 입각한 소득계층간 분배와 세대간 재분배가 이루어지고 있기 때문에, 어떤 이유에서든 공적연금으로부터의 혜택에서 배제되는 경우에 커다란 분배의 형평성 문제에 직면하게 된다. 따라서 공적연금의 혜택에의 참여가 보편적으로 인정되는가, 즉, 공적연금의 사각지대가 없는지의 측면에서 공적연금이 점검되어야 한다. 사각지대 발생유형과 원인은 크게 세 가지로 구분될 수 있다(Gillion, 2000; Bieback, 1993). 첫째는 법·제도적으로 당연적용 범위에서 배제되는 구조적 배제(*structural exclusion*) 유형이다. 사회보험방식에 입각하여 각출기록에 연계하여 연금수급권이 발생하는 연금제도구조하에서는 대부분 소득활동자를 중심으로 연금제도의 당연적용 범위를 설정하고 있다. 이 때 소득활동의 범위나 정도에 따른 구분은 사회마다 다르지만, 소득활동자를 중심으로 연금의 당연적용범위가 설정되고, 비경제활동자 혹은 유사비경제활동자로 구분되는 집단은 연금 적용에서 배제되게 된다. 당연적용에서 배제된 집단에는 전업주부와 같이 공식적인 경제활동을 전혀 하지 않는 경우도 있지만, 가족종사자, 비공식부분 종사자, 일정시간 이하 시간제근로자, 일정소득 이하 저임금근로자 등 경제활동을 하고 있으나 연금제도 당연적용에서 배제되는 불완전 근로계층도 존재한다.

둘째, 관리·운영상 배제(*governance and administrative exclusion*)는 법·제도적으로 적용범위에 포괄되어 있으나 소득과악 능력 등 관리행정의 역량의 부족하거나 행정적 태만으로 적극적인 적용노력이 부족한 경우, 또한 적용은 하고 있으나 보험료 징수업무를 적극적으로 하지 않거나 하는 경우에 발생하는 배제 유형이다. 이러한 관리운영상 배제 유형에는 소규모 사업장 근로자, 임시직·일용직·시간제 등 비정규근로자, 독립근로자 등 비정형근로자, 자영자 등 법·제도적으로는 적용범위에 속함에도 불구하고 적용에서 관리·운영의 문제로 적용에서 누락되는 경우에 발생한다.

셋째, 자발적 배제(*voluntary exclusion*)는 제도에의 비순응(*non-compliance*)으로 적용대상 스스로가 각출회피(*contribution evasion*)를 함으로써 발생하는 배제 유형이다. 이러한 자발적 배제 유형은 연금제도 도입의 역사가 짧아 제도 정착이 불완전하고, 비공식 부문이 크며, 소득과악이 용이하지 않은 개도국에서 두드러지게 나타난다.

이와 같은 배제 유형은 서로 원인은 다르지만 상호 결합되면서 배제규모를 더욱 증폭시키기도 한다. 더욱이 최근 경제의 세계화와 노동시장 유연화로 고용형태의 다양화가 이루어지면서 구조적 배제와 관리운영상의 배제가 더욱 증가될 가능성이 크다. Gillion(2000)에 따르면, 이와 같은 적용배제 및 누락은 비공식 부문 종사자, 농업, 농촌, 저임금, 가내종사자, 자영자 등의 특성을 가진 근로자들에게 집중되는 경향이 있다. 또한 적용범위의 정도는 재원조달 방식이 조세기반일수록, 제도도입 연수가 길수록, 경제발달 수준이 높을수록, 공식부문의 규모가 클수록, 사회보장행정의 관리능력이 클수록, 정부가 적용범위 확대에 정책의 우선순위를 둘수록 높아진다.

다. 공적연금의 급여수준과 국민기본생활 보장수준

연금급여수준은 여러 요소간의 관련성을 고려하여 종합적으로 결정되어야 한다. 급여수준 결정을 위하여 고려하여야 하는 점은 수요측면으로 첫째 수급자 본인의 근로연령기 소득수준, 둘째 현 근로세대의 평균적인 임금 및 급여수준,

셋째 고령자의 평균적 실제 생활수준, 넷째 노후생활 보장에서 공적연금의 역할, 다섯째 가족구조의 변화 등이 있다. 공급측면으로는 비용부담의 귀착과 장기적인 연금재정에의 영향을 들 수 있다(석재은, 2002).

연금급여의 적정수준을 결정한다는 것은 매우 어려운 일이다. 연금급여 수준의 결정에 고려해야 하는 변수들이 여러 가지일 뿐만 아니라 각각 영향을 미치는 방향이 상이하기 때문이다.

먼저, 수급자의 욕구 측면(수요 측면)에서 생각하면, 연금제도의 목표를 연금급여를 통하여 근로연령기의 생활수준을 유지하는 것을 목표로 하는 경우와 연금급여를 통하여 최소한의 생활수준을 유지하여 노령빈곤으로부터의 보호를 목표로 하는 경우로 크게 구분할 수 있다. 물론 실제로는 우리나라를 비롯하여 많은 국가에서 이 두 가지 목표를 복합적으로 혼합하여 추구하되, 각 국가마다 그 두 목표간의 비중을 달리하고 있다.

근로연령기의 생활수준 유지를 고려할 때, 연금급여율은 근로연령기 소득의 일정 비율인 소득대체율의 개념으로 정의된다. 최근에는 노령계층과 근로연령계층의 가처분소득의 개념에서 정확한 비교를 위하여 근로연령기 소득에서 조세 및 사회보장부담을 제외한 순소득의 일정비율의 개념으로 연금급여율의 소득대체율을 정의하여 활용하는 경우도 있다. 한편, 노령빈곤으로부터의 보호를 위한 최저생활보장을 고려할 때, 연금급여율은 최저생계비 수준과 비교될 수 있다.

욕구 측면과 관련하여 두 번째로, 노령계층의 여타 소득원의 개발 정도와 관련하여 노령계층의 소득원 중 공적연금의 역할 비중으로 적정 연금급여율 수준을 접근할 수 있다. 즉, 노령계층의 필요 소득대체율은 어느 정도인데, 그 중에서 공적연금으로 담당하는 수준은 어느 정도이다라는 식으로 적정 연금급여율을 설정하는 방법이다. 이 때 소득계층별로 여타 소득원의 개발 수준이 상이하므로 소득계층별로 공적연금의 역할이 상이하게 도출될 수 있을 것이다.

욕구 측면과 관련하여 세 번째로, 연금의 보장단위를 1가구 1연금을 가정하고 있는지, 혹은 1인 1연금을 고려하고 있는지에 따라서도 연금급여 수준이 달라질 수 있다. 남성이장가족부양모형을 지배적으로 생각하는 경우에는 1가구 1연금을 상정하여, 연금수급권은 소득활동자인 남성에게 부여되지만 연금급여에는 전업

주부 배우자의 부양도 고려하여 좀더 높게 결정되게 된다. 반면, 가족구조 변화에 따라 가구단위보장보다 개인단위 보장을 지배적으로 생각하는 경우에는 1인 1연금을 상정하여, 연금수급권이 개별 개인에게 부여되고, 급여수준도 1가구 1연금을 상정할 때보다 낮은 수준으로 조정되는 것이 합리적일 것이다.

한편, 부담 측면(공급 측면)의 고려가 적정 연금급여 수준의 설정시에 필수적이다. 수급자 입장에서는 많이 받을수록 좋겠지만, 감당할 수 있는 부담수준의 측면에서 급여수준이 재평가되는 과정을 통하여 최종적인 ‘적정’ 연금급여 수준이 도출될 수 있을 것이다. 따라서 급여율에 따른 필요부담수준, 재정방식에 따른 실질적인 비용부담 귀착, 제도의 장기적 재정건전성 확보와 지속가능성 등의 부담 측면에서, 욕구 측면의 고려 하에 도출된 연금급여수준을 재평가하고 재조정함으로써 ‘적정’ 연금급여를 분석할 수 있을 것이다.

결국 ‘적정’ 연금급여의 결정에서 핵심은 욕구와 부담가능성의 조화이다. 연금수급자 입장에서는 많이 받을수록 좋겠지만, 급여를 위한 부담이 가능하여야 하기 때문에, 중국에는 가능한 급여-부담 조합의 범위 내에서 ‘국민적 합의’에 의한 정치적 선택이 필요한 것이라 하겠다.

〈표 3-3〉 적정 연금급여 설정의 고려사항

	고려사항	내용	참고자료
욕구측면 (수요측면)	연금의 목표	- 근로연령기 생활수준 유지 - 노령빈곤 방지를 위한 최저생활 보장	- 근로연령기 소득(혹은 가처분 소득) - 최저생계비
	공적연금 역할: 여타 소득원과의 역할분담	- 기업연금, 개인연금 등 사적연금 활성화 정도	- 노령계층 소득원 분석: 소득계층별 공적연금과 사적연금의 비중
	보장단위	- 1가구 1연금 - 1인 1연금	- 가족구조 및 경제활동참가율 분석을 통한 실질적 부양단위 분석
부담측면 (공급측면)	필요부담수준	- 급여수준에 따른 필요보험료율	- 필요보험료율
	재정방식과 비용부담의 귀착	- 실제 누가 부담하는가?: 세대내 이전, 세대간 이전	- 세대내 재분배 - 세대간 재분배: 미래세대 부담 이전 규모
	제도 지속 가능성	- 장기적 재정안정화	- 재정추계: 수치적자, 기금 고갈 등

제 3 절 우리 나라와 OECD 국가의 소득보장 수준의 비교

1. 우리나라 소득보장체계 및 보장 현황: 노령보장

가. 소득상실 위험과 우리나라 소득보장체계

소득상실의 위험은 위험의 유형별로, 위험의 대상범주별로 다양하게 나타난다. 먼저 위험의 유형은 실업, 질병, 사고, 노령, 장애, 조기사망 등이 있고, 대상범주별로는 경제활동연령, 경제활동초과연령, 경제활동 미만연령으로 구분할 수 있으며, 다시 경제활동연령은 근로자, 자영자, 비취업자로 세분될 수 있다. 한편 제도유형으로는 사회보험, 공공부조, 수당제도로 분류될 수 있다.

〈표 3-4〉 소득상실 위험과 관련 소득보장제도

<input type="checkbox"/> 노령·장애·사망위험	⇨	공적연금 및 산재보험제도
<input type="checkbox"/> 질병·사고위험	⇨	의료보험 및 산재보험제도
<input type="checkbox"/> 실업위험	⇨	고용보험제도
<input type="checkbox"/> 저임금위험	⇨	최저임금제도/ 근로소득보전제도
<input type="checkbox"/> 빈곤위험	⇨	공공부조제도

위험의 유형별로 우리나라의 소득보장제도를 살펴보면 첫째, 실업의 위험은 경제활동기간에 있는 연령대에 주로 존재하는 위험이다. 실업의 위험에 대비한 소득보장제도로는 고용보험제도의 실업급여제도가 있으며, 법정퇴직금제도도 이러한 기능을 일부 수행하고 있다. 그러나 고용보험제도는 일정기간 취업과 보험료의 납입을 전제한 제도이므로 노동시장에 신규진입을 희망하지만 취업을 하지 못하는 사람은 고용보험의 혜택을 볼 수 없다. 한편 실업상태는 아니지만 최저한의 생계유지에도 미치지 못하는 보수를 받을 위험을 막기 위한 최저임금 제도가 있다.

둘째, 질병의 위험에 대비한 제도로 건강보험제도가 있으나, 우리나라의 의료보험에는 질병 중 상실될 소득의 보전기능을 수행하는 상병수당제도는 없다. 다

만 근로기준법에 의하여 사업주는 병가 중에도 병가 직전소득의 일정비율만큼을 일정기간 지급토록 하고 있다.

셋째, 사고의 위험에 대비한 제도로는 산재보험제도가 있으며, 이에 의하여 업무상 재해 및 질병에 따른 상처의 치료기간 중에 휴업급여가 지급된다. 그러나 산재보험은 업무상 재해 및 질병에 기인하지 않는 사고는 보상하여 주지 않는다. 즉, 사고의 위험에 대비하는 제도로서의 산재보험은 그 적용범위가 제한되어 있는 사용자의 배상 책임보험적 성격을 크게 벗어나지 못하고 있다.

넷째, 노령시의 소득상실을 보전하여 주는 소득보장제도로는 공적연금제도가 있다. 공적연금에는 일반 국민 대상의 국민연금제도와 공무원, 군인, 사학교원을 각각 대상으로 하는 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등 공적직역연금이 있다. 국민연금제도는 각출을 전제로 하는 제도이므로 제도 도입시 이미 고령으로 제도가입 기회를 갖지 못한 현세대 노령계층은 공적연금 수급에서 제외되어 있다. 공적연금 수급에서 제외된 고령연령 노인을 대상으로 하는 경로연금제도가 도입되었으나 수급대상이 한정적이고 급여액이 너무 과소하다.

다섯째, 장애는 선천적인 것과 후천적인 것으로 나눌 수 있고, 후천적인 것은 질병 또는 사고에 의하여 발생한다. 선천적 장애의 위험에 대비한 소득보장제도는 없고, 후천적 장애에 대비한 소득보장제도로는 국민연금의 장애연금제도와 산재보험의 업무상재해에 기인한 후유장애자를 위한 장애보상제도가 있다. 장애보상의 경우도 앞에서 지적한 적용대상의 한계성을 지니고 있다.

여섯째, 조기사망의 위험이다. 조기사망의 위험은 피부양자의 생계를 담당하고 있던 자가 사망하는 경우로서 남은 유족의 소득원상실이 주요 대상위험이다. 부양의무자의 조기사망에 대비한 소득보장제도로는 국민연금의 유족연금급여, 산재보험의 유족연금급여가 있으나 이들 두 제도 역시 앞에서 지적한 것과 동일한 적용대상의 한계를 가지고 있다.

마지막으로 위의 각종 위험에서 공적 소득보장제도로부터 보호를 받지 못하였거나 충분히 보호받지 못한 대상자들이 일정한 기준이하의 재산 및 소득수준 상태로 전락하였을 때, 보호하는 공공부조제도, 국민기초생활보장제도가 있다.

나. 우리나라 노령소득보장체계

우리나라 노후소득보장체계는 공적 노후소득보장제도와 사적 소득보장제도로 대별할 수 있으며, 공적 노후소득보장제도에는 공적연금, 공공부조, 경로연금이 있으며, 사적 노후소득보장제도에는 법정퇴직금제도, 개인연금 등이 있다.

기본적인 공적 노인 소득보장제도의 구조는 공적연금을 1차 안전망으로 깔고, 공적연금 적용에서 제외된 저소득층에게 경로연금을 지급하며, 빈곤선 이하의 계층에게는 최종안전망으로서 기초생활보장제도를 통하여 최소한의 소득을 보장한다는 구도로 되어 있다. 또한 추가적인 소득보장제도로써 피용자의 경우 퇴직금이 있으며, 특수직역종사자의 경우 퇴직수당이 연금제도내에 있으며, 모든 국민은 자발적인 개인연금 가입을 통하여 추가적 소득보장이 가능하다. 또한 최종안전망은 1차안전망의 국민연금 및 본인 및 시적소득이전 수입을 합한 경우에도 일정 수준 이하인 경우에만 작동한다.

[그림 3-1] 현행 우리나라 노후소득보장체계의 구성

사적보장	추가보장	3층	개인연금	
		2층	퇴직금 (or 기업연금)	퇴직수당
공적보장	1차 안전망	1층	국민연금	
사적보장	본인/가족		근로/ 자산/ 사적이전 수입	
공적보장	최종안전망	0층	경로연금	
			(빈곤선) 국민기초생활보장제도	

공적 노후소득보장제도의 중심축에는 보편적인 국민을 대상으로 하는 사회보험방식의 공적연금제도가 있다. 공적연금제도는 1차 안전망으로 노후소득보장체계의 1층을 구성한다. 우리나라 공적연금제도는 일반 국민들을 대상으로 하는

국민연금제도와 공무원, 군인, 사학교원 등 특수직역종사자를 대상으로 하는 공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금 등 공적직역연금제도로 구성되어 있다.

국민연금제도는 1988년에 도입되어 그동안 적용대상을 점차적으로 확대해 왔으며, 1999년 도시지역 자영자 확대를 통하여 마침내 전국민연금화를 달성하였다. 공무원연금은 1960년, 군인연금은 1963년, 사립학교교원연금은 1975년부터 실시되어 이미 본격적인 연금수급이 이루어지고 있다. 국민연금과 3개 공적직역연금은 모두 사회보험방식이라는 점에서는 공통적이지만, 급여산식과 급여율, 보험료율 등에 있어서 차이를 보이고 있다. 30년 가입자 기준으로 국민연금의 급여율은 45%이며 공적직역연금의 급여율은 70%이다.주2)

그러나 국민연금은 제도도입 역사가 짧아 65세 이상 노령계층 중 연금수급자가 소수에 불과하며, 공적직역연금은 본격적인 연금수급이 이루어지고 있으나 제도대상이 작기 때문에 일부 노령계층에게 노령연금 급여가 지급되고 있다. 따라서 공적연금을 노후소득보장제도의 주축으로 보는 것은 시기상조이다.

둘째, 공적 노후소득보장체계의 보완적 최종안전망으로서 노후소득보장체계의 0층을 구성하고 있는 것이 공공부조제도이다. 우리나라는 공공부조의 형태로는 2000년 10월부터 생활보호제도에서 명칭이 개정된 국민기초생활보장제도가 운영. 기존의 생활보호제도가 근로능력이 없는 경우에 한하여 생계급여를 지급하였으나, 개정된 국민기초생활보장제도는 자산조사를 통하여 빈곤선 이하에 있다고 확인된 모든 국민들에게 보충적 생계급여를 통하여 빈곤선 수준의 생활을 보장한다. 우리나라는 공적연금이 미성숙하여 노령계층이 아직도 주요한 빈곤계층이므로, 공공부조 수급자 중 노령계층의 비중이 26.3%에 이르고 있으며,

주2) 국민연금 급여산식: $[2.4(A+0.75B) \times p1/20] + [1.8(A+B) \times p2/20 \times (1+0.05n)]$

A : 연금수급전 3년간의 전체가입자의 평균소득월액

B : 가입자 개인의 전체가입기간의 평균표준소득월액

p1: 1998. 12. 31 이전 가입연수

p2: 1999. 1. 1. 이후 가입연수

n : 20년 초과 가입연수

공적직역연금 급여산식: $W \times (0.5 + 0.02n)$

W : 퇴직전 최종3년간 평균보수월액

n : 20년 초과 가입연수 단, $n \geq 13$

노령계층 중 공공부조 수급자는 8.6% 수준이다. 이와 같이 공공부조제도는 일반적인 사후적 소득보장제도임에도 불구하고 현 단계에서 노후소득보장제도로서의 역할을 상당하게 수행하고 있다.

셋째, 공공부조와 같이 0층의 노후소득보장체계를 구성하는 제도로서, 우리나라는 1998년 7월부터 저소득층 노인을 대상으로 한 경로연금제도를 도입·실시하고 있다. 경로연금제도는 특별히 노령의 위험에 대한 제도로서 노령수당적 성격을 가지지만, 자산조사를 통한 저소득층 노령계층에 한정하여 지급하고 있기 때문에 선별주의적 성격의 제도라 할 수 있다. 경로연금제도는 소득수준이 빈곤선 이하에 놓여 공공부조 수급자인 노령계층에 대해서는 공공부조의 생계급여에 더하여 부가급여적 성격으로 지급되는 동시에, 노령으로 국민연금제도의 가입기회를 갖지 못한 차상위 저소득계층 노인에게는 무각출 연금제도의 성격으로 급여가 지급되고 있음. 경로연금의 경우에는 65세 이상 노령계층의 20~16%에게 지급이 되어 오고 있다.

또한 추가적인 소득보장 욕구에 대응하는 우리나라의 사적 소득보장제도로는 각 기업의 관장하에 근로기준법 및 기업내규에 준하여 지급하는 법정퇴직금제도가 있으며, 개인적으로는 1994년부터 세제혜택을 제공하고 있는 개인연금제도가 운영되며, 각종 저축·보험상품이 있다. 법정퇴직금제도는 1년 근무자에게 1개월의 임금을 지급하는 것으로 월 8.3%의 적립을 필요로 하는데, 최근 퇴직연금제도로의 전환이 결정되었으나, 그 실질적 전환은 노사합의에 의한 선택에 맡겨져 있다.

〈표 3-5〉 현행 우리 나라 공식적 노후소득보장체계의 구성

층	체계	사회위험	표적계층	수급자(혹은 가입자)
0 층	공공 부조 · 국민기초생활 보장제도	· 빈곤	저소득층	· 1.37백만(빈곤선이하계층, 2003년 기준) · 이 중 65세 이상 노인은 340천명 - 기초보장 수급자의 26.3% - 65세 이상 노인의 8.6%
	무각출 연금 · 경로연금	· 노령 & 빈곤	저소득 노인	· 619천명(2003년 기준) - 기초보장수급자 344천명 - 차상위저소득층 275천명
1층 (사회보험)	· 국민연금	· 노령 · 장애 · 사망	일반국민	· 가입자: 모든 국민 (실질적으로 18~59세 경제활동참가자)
	· 공적직역 연금	· 노령 · 장애 · 사망	· 공무원 · 군인 · 사립학교 교직원	· 가입자: 모든 공적직역 종사자
2층 (법정퇴직금)	· 법정퇴직금 제도	· 퇴직	피용근로자	· 1년 이상 근로한 5인 이상 사업장 근로자
	3층 (자율 개인연금)	· 자율개인 연금	· 노령	임의적용

다. 우리나라 노령소득보장 현황

노인의 소득분포를 살펴보면, 빈곤선 이하에 놓여있는 노인비율이 비율이 37.3%에 달하는 것으로 나타났다. 노인의 소속가구형태별로는 독거노인의 경우 전체 독거노인 중 62.4%가 빈곤하며, 노인부부가구의 39.4%, 자녀동거가구의 19.1%가 빈곤한 것으로 나타났다. 독거노인의 경우 80%가 빈곤선 150% 미만에 놓여지며, 동 기준에 노인부부는 63.8%, 자녀동거가구는 36.4% 분포하는 것으로 나타났다.

2003년 12월 현재 60세 이상 노령계층 중 국민연금을 수급하고 있는 노령계층은 약 86만명으로 60세 이상 노령계층의 14.6%에 불과하다. 그 중에서 노령연금을 수급하는 경우가 79만명으로 노령계층의 13.3%이다. 유족연금 수급자는 1.1%, 장애연금 수급자가 0.13%정도로 극히 미미하다.

〈표 3-6〉 노인소속가구의 가구유형별 소득분포

(단위: %)

소득계층 \ 가구규모	독거노인	노인부부	자녀동거	전체
빈곤선 100%	62.37(62.37)	39.36(39.36)	19.12(19.12)	37.32(37.32)
빈곤선 120%	11.84(74.21)	13.70(53.06)	5.86(24.98)	10.35(47.66)
빈곤선 150%	7.20(81.41)	10.78(63.84)	11.43(36.41)	10.17(57.83)
빈곤선 180%	7.20(88.61)	6.21(70.05)	9.99(46.40)	7.85(65.68)
빈곤선 200%	2.55(91.15)	4.66(74.70)	8.55(54.95)	5.60(71.28)
빈곤선 300%	3.75(94.90)	10.78(85.48)	22.48(77.43)	13.45(84.73)
빈곤선300%이상	5.10(100.00)	14.52(100.00)	22.57(100.00)	15.27(100.00)
N값	667	1,095	1,041	2,803

주: () 밖의 값은 소득구간의 구성 비율, ()내 값은 누적 구성비율임.

60세 이상 노령계층 중 국민연금 수급자와 공무원연금 등 타공적연금의 수급자를 합친 공적연금 수급 노령계층도 약 106만명으로 60세 이상 노인의 18.0%이다. 즉, 현 시점에서 60세 이상 노령계층의 약 82.0%가 공적연금의 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있다. 즉, 60세 이상 노령계층 10명 중 약 2명만 연금급여 혜택을 누리고, 나머지 8명은 연금혜택으로부터 배제되어 있다고 할 수 있다. 연금급여 종류별로는 공적노령(퇴직)연금 수급자가 16.2%, 장애(상이)연금 수급자가 0.16%, 유족연금 수급자가 1.47%이다.

또한 공적연금 이외에 공공부조(국민기초생활보장제도)나 경로연금 등 여타 공적소득보장제도로부터 급여를 받는 경우도 60세 이상 인구 중 62만명으로 10.5%에 불과하다. 기초생활보장 수급자가 42만명이고, 경로연금만 수급하는 차상위저소득 노령계층이 26만 5천명으로, 각각 7.1%와 4.5% 수준이다. 따라서 60세 이상 590만명의 노령계층 중 28.5%인 167만 5천명만이 공적연금, 공공부조 등 공적소득보장의 혜택을 받을 뿐이며, 나머지 71.5%인 422만 4천명의 노령계층은 공적소득보장제도로부터는 아무런 보장도 받지 못하는 공적소득보장의 사각지대에 놓여있다고 할 수 있다. 이와 같이 공적연금은 아직 노령소득보장제도로서의 기능을 충분히 수행하기에는 미성숙한 상태이다.

<표 3-7> 60세 이상 노령계층의 공적연금 수급자 현황(2003. 12)

(단위: 명, %)

	노령(퇴직, 퇴역)연금	장애(장해, 상이)연금	유족연금	총계(A)	연금수급률 (A/60+인구)
국민연금	786,783	7,766	65,018	859,567	14.6
공무원연금	115,773	592	9,029	125,394	2.1
사학연금	13,467	39	1,319	14,825	0.3
군인연금	44,871	820	11,689	57,380	1.0
총계	960,894 (90.9)	9,217 (0.9)	87,055 (8.2)	1,057,166 (100.0)	18.0

주: 군인연금은 2002년 자료이며, 사학연금의 장애연금과 유족연금은 60세 이상이 아닌 각 여별 총수급자임. 60세 이상 노인인구는 2003년 기준 5,899,028명임.

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2003; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2003; 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 2003; 국방부 홈페이지; 통계청 홈페이지, 인구통계자료.

18~59세 총인구 중 공적연금의 잠재적 사각지대 구성을 살펴보면, 공적연금 적용제외대상인 경우가 40.1%인 1223만명이며, 국민연금 납부예외자인 경우가 15.0%인 456만명이고, 보험료 미납자가 3.9%인 120만명이다.

[그림 3-2] 60세 이상 총인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2003. 12)

60세 이상 총인구 5,899천명 (100.0%)			
국민연금수급자 860천명 (14.6%)	3.4%	공적직역연금수급자 ← 198천명	공적연금 사각지대 4,842천명 (82.0%)
공적연금 수급자 1,057천명 (18.0%)	기초생활보장수급자 421천명 (7.1%)	경로연금총수급자(기초+차상위) 618천명 (10.5%) 경로연금 차상위빈곤계층수급자 ←265천명 (4.5%)	공적소득보장 미수급자 4,224천명 (71.5%)
공적소득보장 수급자 1,675천명 (28.5%)			공적소득보장 비수급자 4,224천명 (71.5%)

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2003; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2003; 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 2003; 통계청 홈페이지, 인구통계자료, 보건복지부 홈페이지(경로연금수급자는 2004. 8월 기준임)를 이용하여 필자가 작성.

이렇게 볼 때, 국민연금과 공적직역연금 등 공적연금이 성숙하여 본격적으로 연금수급이 이루어지게 되더라도 미래 노령계층의 상당수가 공적연금의 사각지대에 놓여질 것으로 예상된다.

[그림 3-3] 18~59세 총인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2003. 12)

18~59세 총인구 30,452천명 (100.0%)					
비경제활동인구 9,776천명 (32.1%)		경제활동인구 20,676천명 (67.9%)			
비경제활동인구 9,776천명 (32.1%)	실업자 745천명 → (2.4%)	(5.7%)	(불완전취업자) ←1,739천명	취업자 19,931천명(65.5%)	공적직역연금가입 1,306천명 ↓
공적연금 적용제외대상 12,228천명(40.1%)			국민연금 적용대상 16,886천명 (55.5%)		4.3%
			국민연금납부예외자 4,563천명(15.0%)	국민연금 소득신고자 12,323천명(40.5%)	4.3%
			국민연금보험료미납자 1,196천명→	국민연금 보험료납부자 11,128천명 (36.5%)	4.3%
공적연금의 잠재적 비수급자 18,018천명 (59.2%)			공적연금의 잠재적 수급권자 12,434천명 (40.8%)		

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2003; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2003; 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 2003; 통계청 홈페이지, 인구 및 경제활동인구조사 통계자료를 이용하여 필자가 작성.

연금 급여수준의 사각지대는 연금을 수급하더라도 그 수준이 최저생활 유지가 가능한 최저생계비 수준에 미치지 못하는 경우로 규정된다. 이에 기준하여 볼 때, 2004년 현재 국민연금 수급자 중 월 연금급여 수준이 1인 최저생계비³⁾에 못 미치는 30만원 미만인 경우가 117만명으로 전체연금수급자의 90.5%를 차지하고 있다.

이와 같이 현 국민연금 수급자의 대다수가 연금급여 수준이 부적절하게 낮은 사각지대에 놓여지게 된 것은 국민연금의 제도도입 역사가 짧아 현 노령계층이 국민연금에 가입가능한 기간이 제한되었기 때문이다. 또한 가입기간에 비례하여 급여수준이 결정되는 구조에서 제도도입 역사가 짧아 제도가입 기간이 불가피

주3) 2004년 기준 최저생계비는 1인 가구 기준으로 368,226원이며, 현금급여 기준으로는 324,186만원임.

하게 제약될 수밖에 없는 현 노령계층에 대한 정책적 배려가 없기 때문이다.

이와 같이 급여수준의 측면에서 연금 사각지대를 파악한다면, 현재 국민연금 수급자 중에서도 90.5%가 연금사각지대로 재규정되게 된다. 즉, 60세 이상 국민연금을 수급하는 노인 14.6% 중 90.5%인 13.2%가 낮은 급여수준으로 연금 사각지대로 재규정되게 됨으로써, 60세 이상 노령 계층 중 국민연금 수급자 1.4%와 공적직역연금 수급자 3.4%^{주4)}를 합한 4.8%만이 반빈곤(anti-poverty)이 가능한 적절한 수준의 연금급여를 수급하고, 무려 95.2%가 연금의 사각지대에 놓이는 것으로 분석되게 된다.

〈표 3-8〉 국민연금 월급여수준별 수급자 현황(2004. 7)

(단위: 명, 만원)

금 액		계	10 미만	10~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60 이상
계	수급자	1,291,779	448,327	551,650	169,233	77,732	29,251	11,362	4,224
	남자	781,372	256,944	303,455	112,929	65,892	26,827	11,151	4,174
	여자	510,407	191,383	248,195	56,304	11,840	2,424	211	50
특례노령	소계	941,000	434,315	352,625	87,831	38,155	16,964	8,225	2,885
	남자	653,709	253,326	263,043	73,020	36,717	16,618	8,128	2,857
	여자	287,291	180,989	89,582	14,811	1,438	346	97	28
감액노령	소계	39,561	1,523	16,204	11,919	6,006	2,109	1,186	614
	남자	33,366	968	13,303	9,636	5,638	2,041	1,169	611
	여자	6,195	555	2,901	2,283	368	68	17	3
조기노령	소계	61,382	-	16,048	23,031	16,353	5,208	711	31
	남자	43,641	-	4,453	17,719	15,581	5,150	707	31
	여자	17,741	-	11,595	5,312	772	58	4	-
장애연금	소계	40,617	1,933	11,640	13,160	8,812	3,195	1,183	694
	남자	36,036	1,597	10,428	11,337	7,844	3,008	1,147	675
	여자	4,581	336	1,212	1,823	968	187	36	19
유족연금	소계	209,219	10,556	155,133	33,292	8,406	1,775	57	-
	남자	14,620	1,053	12,228	1,217	112	10	-	-
	여자	194,599	9,503	142,905	32,075	8,294	1,765	57	-

자료: <http://www.npc.or.kr>

주4) 공무원, 사학, 군인연금 등 공적직역연금 수급자는 최저연금수급자의 경우에도 모두 1인 최저생계비를 훨씬 상회하는 수준으로 파악됨.

또한, 미래 연금수급자의 경우에도 연금제도가 성숙한 후에 연금을 수급하는 경우라 하더라도 표준소득등급이 최저생계비보다 낮은 1등급(22만원)~8등급(31만원)에 가입해 온 사람들은 완전연금을 받는다고 하더라도 최저생계비 이하의 액수를 받게 된다. 또한 연금수급 가입기간 요건인 10년을 충족하여 연금을 수급하더라도 최저생계비 이상의 연금을 수급받기는 매우 어렵다. 최고소득 등급인 360만원 소득계층의 경우에도 2004년 현재 기준으로 겨우 36만원을 수급하게 되고, 그 이하 계층의 경우에는 10년 가입으로는 연금급여수준이 1인 최저생계비 수준에 미치지 못하게 되어 급여수준 사각지대에 놓이게 되도록 되어 있기 때문이다. 또한 15년을 가입하여도 평균소득계층이 약 31만원을 수급할 수 있는 수준이어서, 그 이하계층은 모두 연금급여의 적절성 측면에서 사각지대에 놓여지게 된다.

〈표 3-9〉 가입기간별 소득등급별 연금급여수준

(단위: 만원)

가입기간 \ 소득계층	10년	15년	20년	25년	30년	35년	40년
최저소득계층	11.6	17.7	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0
평균소득의 50%계층	15.1	23.0	31.7	39.7	47.6	55.5	63.5
평균소득계층	20.1	30.7	42.3	52.9	63.5	74.0	84.6
평균소득의 200%계층	30.1	46.0	63.5	79.3	95.2	111.0	126.9
최고소득계층	35.7	54.5	75.2	93.9	112.7	131.5	150.3

주: 최저소득계층은 22만원으로 2004년 기준 평균소득의 15.6%, 최고소득계층은 360만원으로 2004년 기준 평균소득의 255.3% 수준임. 2004년 기준 전가입자 평균소득은 141만원임.

음영 부분은 급여수준 적절성 측면에서의 사각지대 의미.

자료: 연금급여 산식을 이용하여 필자가 계산.

2. 노령계층의 필요소득수준 및 국민기본생활보장

노령계층의 필요소득수준을 도출하기 위한 소득·소비실태 자료로 통계청의 「2000년도 가구소비실태조사」 원자료를 활용하였다. 가구소비실태조사는 5년을

주기로 조사하는 자료로, 총표본가구수는 전국의 약 23,720가구이며 이 중 노인 가구 표본수는 2,546개이다.

노인의 소비지출이 근로계층과 뚜렷한 차이를 보이는 데 영향을 미치는 주요 요인을 노령으로 인한 소득의 감소, 부양가구원 규모의 축소, 인생 주기상 연령에 따른 욕구의 상이성 등 세 가지로 정리하고, 이를 각각 소득효과, 가구규모효과, 연령효과로 명명하였다. 그리고 소득의 제약 없이 노령으로 인한 자연스런 지출변화를 감안한 노령계층의 소비지출수준을 노령계층의 필요소득수준이라고 규정지을 수 있다고 보고, 소득효과를 통제한 상태에서 연령효과와 가구규모효과만을 감안하여 노인의 필요소득수준을 산출하였다. 20~59세 근로연령계층의 소비 및 소득을 분모로 하여 65세 이상 노령계층의 소비 및 소득을 분석한 결과는 다음과 같다.

노인의 소비수준을 분석한 결과에 따르면, 현재 노인의 평균소비수준은 20~59세 근로계층 소비수준의 84% 수준이며, 소득항목별로는 교육비, 교통통신비, 식료품비 등에서 현격히 감소된 소비지출을 보인 반면, 보건의료비에서는 근로계층보다 훨씬 높은 소비지출을 보이는 것으로 나타났다. 즉, 소득효과를 통제한 상태에서 연령효과 및 가구규모 축소효과에 의하여 마이너스(-)방향으로 영향을 받는 소비지출은 교육비, 교통통신비, 식료품비 등 노인의 신체적 노화와 관련한 활동범위와 관련한 소프트웨어적 지출이며, 플러스(+) 방향으로 영향을 받는 소비지출은 보건의료비임을 알 수 있었다. 또한 주거비, 가구집기비 등 하드웨어적 지출은 소득수준이 제약을 받지 않는 하에서는 연령효과 및 가구규모 축소효과로부터 중립적이라는 것을 알 수 있었다. 소득계층별로는 소득수준과 일정한 방향성 관계없이 근로연령계층 소비지출수준의 59~99%의 소비지출수준을 보이는 것으로 나타났다.

〈표 3-10〉 동일소득분위 노령가구와 근로연령가구의 소비지출 비교¹⁾

(단위: %)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	전체평균
식료품	0.63	0.81	0.83	0.81	0.78	1.02	0.81	0.97	0.83	0.69	0.82
주거	0.71	0.78	0.89	1.04	0.87	1.24	1.26	1.31	1.06	1.43	1.08
가구집기	0.39	0.65	0.72	0.99	1.15	1.09	1.10	1.13	1.03	1.16	1.00
피복신발	0.38	0.59	0.88	1.04	0.80	1.17	0.90	1.00	0.85	1.46	0.99
보건의료	0.77	2.20	2.48	2.99	1.88	2.74	1.67	3.65	1.54	2.30	2.15
교육	0.01	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
교양오락	0.36	0.53	0.51	0.54	0.58	1.01	1.50	0.60	1.13	0.84	0.84
교통통신	0.35	0.50	0.57	0.56	0.55	0.72	0.42	0.89	0.73	0.66	0.63
기타소비	0.73	0.97	1.26	1.27	1.07	1.36	1.17	0.79	1.39	1.51	1.20
소비지출	0.52	0.74	0.81	0.88	0.75	0.98	0.81	0.91	0.84	0.90	0.83
보정후 소비지출 ²⁾	0.59	0.76	0.82	0.88	0.75	0.99	0.82	0.91	0.84	0.90	0.84

주: 1) 65세 이상 2인가구 소비지출 / 20~59세 2인 이상 가구 소비지출

2) 보정 후 소비지출은 최저생계비보다 낮은 가구의 소비지출을 최저생계비 수준으로 보정한 후에 노령가구와 근로연령가구의 소비지출을 비교한 결과임

자료: 통계청, 『가구소비실태조사자료』, 2002.

또한, 연령계층별 상대적 소득분위를 인정한 상태에서 50~59세와 소득 대비 65세 이상 소비지출수준을 분석한 결과, 평균 가구주 소득대비 50%, 가구주+배우자 소득 대비 42%, 가구총소득 대비 36%, 가구 가처분소득 대비 38%의 필요 소득수준을 보이는 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 연령계층별 동일소득분위의 근로연령계층 소득수준 대비 노령계층 소비지출수준¹⁾

(단위: 원, %)

			1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
65세 이상 노령 계층	보정후소비지출 ²⁾ (A)	(A)	658,491	633,077	628,849	727,403	692,832	814,747
20~59세 근로연령 계층	가구주 근로소득 (B)	(B)	455,637	846,366	1,065,676	1,240,246	1,405,236	1,583,130
	가구주및배우자소득(C)	(C)	554,258	976,265	1,242,117	1,456,994	1,678,387	1,886,615
	가구 총소득 (D)	(D)	687,679	1,136,589	1,442,087	1,702,340	1,949,763	2,231,612
	가구 가처분소득 (E)	(E)	646,308	1,083,372	1,377,240	1,617,921	1,852,417	2,117,611
	A/B		1.45	0.75	0.59	0.59	0.49	0.51
A/C		1.19	0.65	0.51	0.50	0.41	0.43	
A/D		0.96	0.56	0.44	0.43	0.36	0.37	
A/E		1.02	0.58	0.46	0.45	0.37	0.38	
			7분위	8분위	9분위	10분위	전체평균	
65세 이상 노령계층	보정후소비지출 ²⁾ (A)	(A)	882,628	1,105,802	1,192,809	1,696,299	903,294	
20~59세 근로연령 계층	가구주 근로소득 (B)	(B)	1,901,094	2,126,730	2,525,776	4,815,661	1,796,555	
	가구주및배우자소득(C)	(C)	2,228,778	2,509,837	3,017,214	5,786,472	2,133,694	
	가구 총소득 (D)	(D)	2,578,953	3,003,793	3,650,258	6,857,409	2,524,048	
	가구 가처분소득 (E)	(E)	2,426,582	2,825,293	3,424,728	6,406,877	2,377,835	
	A/B		0.46	0.52	0.47	0.35	0.50	
A/C		0.40	0.44	0.40	0.29	0.42		
A/D		0.34	0.37	0.33	0.25	0.36		
A/E		0.36	0.39	0.35	0.26	0.38		

주: 1) 연령계층별로 소득분위를 각각 10분위로 나눈 뒤 동일소득분위의 65세 이상 2인 가구 소비지출 / 20~59세 2인 이상 가구 소득

2) 보정 후 소비지출은 최저생계비보다 낮은 가구의 소비지출을 최저생계비 수준으로 보정한 것을 의미

자료: 통계청, 『가구소비실태조사자료』, 2002.

소득계층별로 보면, 저소득분위에서 필요소득수준이 높고 고소득분위에서 필요소득수준이 낮은 식으로 대체로 일정한 방향성을 가지는 것으로 나타났다. 가구주 소득을 분모로 하여 노령계층의 소비지출을 비교한 경우 1분위는 노령계층의 소비수준이 근로연령계층 가구주소득의 무려 1.5배에 이르고 있으나, 2계층은 75%, 3계층은 59%, 4계층은 59%, 5계층은 49%, 6분위는 51%, 7분위는 46%, 8분위는

52%, 9분위는 47%, 10분위는 35%로 나타나고 있다. 또한 가구주+배우자소득 대비 노령계층의 소비지출수준을 살펴보면, 1분위는 1.2배, 2분위는 65%, 3분위는 51%, 4분위는 50%, 5분위는 41%, 6분위 43%, 7분위 40%, 8분위 44%, 9분위 40%, 10분위 29%로 나타나고 있다. 총소득 대비 노령계층의 소비지출수준을 살펴보면, 1분위는 96%, 2분위는 56%, 3분위는 44%, 4분위는 43%, 5분위는 36%, 6분위 37%, 7분위 34%, 8분위 37%, 9분위 33%, 10분위 25%로 나타나고 있다. 가구 가치분소득 대비 노령계층의 소비지출수준은 1분위는 1.0배, 2분위는 58%, 3분위는 46%, 4분위는 45%, 5분위는 37%, 6분위 38%, 7분위 36%, 8분위 39%, 9분위 35%, 10분위 26%로 나타나고 있다.

3. OECD 국가의 노령소득보장 체계 및 현황

가. OECD 국가의 노인 소득원 구성

노인의 소득원 구성이 각 국가에서 어떻게 상이하게 나타나는가를 조사한 결과를 살펴보면, 한국과 대만은 자녀 등에 의한 사적이전소득을 주 소득원이라고 답한 노인이 각각 45.4%(2000), 56.5%(1995)로 가장 높게 나타나 전형적인 사적이전소득 의존형 국가군으로 유형화할 수 있다. 반면, 스웨덴을 비롯하여 독일, 일본과 미국은 공적연금에 의한 공적소득이전이 주요한 소득원이라고 대답한 노인이 각각 80.1%, 75.8%, 67.5%, 56.6%로 가장 높게 나타나고 있어, 이들 국가에서는 노후소득보장에서 공적연금이 상당한 역할을 수행하고 있음을 보여주고 있다.

한국의 경우 공적연금은 5.9%, 공공부조 5.0%로 공적이전소득 의존도가 10.9%로 나타났는데, 공공부조의 의존도는 여타국가에 비해 가장 높은 것으로 나타났다. 한편, 미국의 경우, 사적연금을 주소득원을 가지고 있는 경우가 13.3%로 다른 국가에 비하여 높게 나타나고 있어, 여타 복지영역에서도 시장의 역할이 상대적으로 큰 국가군으로 분류되는 미국이 노후소득보장에서도 기업 등 시장이 상당한 역할을 수행하고 있음을 보여주고 있다. 또한 근로소득을 노후의 주소득원으로 답한 노인이 한국, 일본, 대만에서는 비교적 높은 21~28%

로 나타난 반면, 미국은 13.9%, 스웨덴 11.8%, 독일은 훨씬 낮은 7.1%에 그치고 있는 것으로 나타났다.

또한, 노인의 주소득원의 변화추이에서, 각 국가에 걸쳐 공통적으로 나타나는 점은 자녀 등에 의한 사적이전소득이 주소득원인 경우는 감소하고, 공적이전소득이 주소득원인 경우가 증가하고 있다는 점이다. 특히, 한국의 경우 1980년 조사당시 사적이전소득이 주소득원인 경우가 75.6%에 달하였으나, 1995년 조사에서는 56.6%로 약 20% 포인트 감소하였고, 2000년에는 45.3%로 5년 동안 약 10% 포인트를 넘는 감소를 보였다. 반면 한국에서 공적연금 등 공적이전소득을 주소득원으로 가지고 있는 경우는 10.9%로 여전히 절대비중은 낮으나 1980년의 2.0%에 비하면 약 5배가량 증가한 것이다. 이는 앞서 살펴본 노후 생활비 조달방안에 대한 의식의 변화에서도 동일하게 관찰된 현상으로, 실제 노인의 경제적 부양의 책임이 가족으로부터 사회로 옮겨가고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다

〈표 3-12〉 노인(60세 이상)의 주소득원 국제비교(1980~2000)

(단위: %)

소득원	한국			일본			대만		미국			독일		스웨덴
	1980	1995	2000	1980	1995	2000	1980	1995	1980	1995	2000	1995	2000	2000
근로소득	16.2	26.6	28.1	31.3	21.6	20.8	29.9	26.9	15.2	15.5	13.9	4.6	7.1	11.8
자산소득														
소계	5.5	9.9	15.8	11.2	6.6	5.5	6.7	8.8	26.2	23.3	24.3	13.7	12.3	3.1
재산소득	3.3	4.5	5.6	5.3	2.5	2.3	3.8	4.8	14.5	8.5	7.0	2.0	1.9	0.6
예금인출	2.2	4.9	9.6	2.1	2.4	1.6	1.7	1.9	1.7	1.5	0.9	1.6	1.3	0.6
사적연금	0.0	0.5	0.6	3.8	1.7	1.6	0.2	2.1	10.0	13.3	16.4	10.1	9.1	1.9
사적이전														
소계	75.6	56.6	45.4	18.7	6.6	6.1	61.6	56.5	3.8	1.6	3.2	1.9	3.3	2.2
자녀지원	72.4	56.3	43.2	15.6	4.2	3.4	58.2	52.9	0.3	0.0	0.1	0.2	0.2	0.0
기타	3.2	0.3	2.2	3.1	2.4	1.7	3.4	3.6	3.5	1.6	3.1	1.7	3.1	2.2
공적이전														
소계	2.0	6.6	10.9	36.1	57.4	68.4	2.3	7.6	54.6	55.8	57.1	77.6	77.3	83.0
공적연금	0.8	2.9	5.9	34.9	57.1	67.5	2.2	7.3	53.9	55.5	56.6	77.0	75.8	80.1
공공부조	1.2	3.7	5.0	1.2	0.3	0.9	0.1	0.3	0.7	0.3	0.5	0.6	1.5	2.9

자료: 일본 총무청장관관방고령사회대책실(1997), 『고령자의 생활과 의식』, 제4회 국제비교조사결과 보고서, 중앙법규; 일본 내각부(2002), 『고령자의 생활과 의식-제5회국제비교조사결과보고서』에서 필자가 재구성.

나. OECD 국가의 공적연금의 역할과 책임: 여타 소득원과의 역할분담

이미 연금제도가 성숙하여 공적연금이 주요 소득원으로 기능하고 있는 선진국의 노령계층의 소득원 분석을 통하여 노령계층의 공적연금제도에의 의존율을 파악하였다. <표 3-13>은 OECD 국가의 전체적인 은퇴연령별 공·사연금의 수급률과 소득대체율을 분석한 자료이다.

55~59세 근로를 하지 않는 연금수급자의 경우 공적연금의 소득대체율은 캐나다 11.3%, 핀란드 86.3%, 독일 63.4%, 이탈리아 93.7%, 스웨덴 60.7%, 영국 0.2%, 미국 20.4% 수준이며, 60~64세의 경우에는 동비율이 캐나다 19.2%, 핀란드 89.0%, 독일 66.8%, 이탈리아 86.2%, 일본 56.8%, 네덜란드 7.3%, 스웨덴 63.3%, 영국 0.2%, 미국 27.2% 수준이다. 65-69세의 경우에는 동비율이 캐나다 41.0%, 핀란드 95.2%, 독일 79.3%, 이탈리아 75.0%, 일본 65.2%, 네덜란드 50.2%, 스웨덴 87.8%, 영국 27.2%, 미국 39.6% 수준이다.

국제평균으로 보면, 55~59세 비근로연금수급자의 경우 공적연금 수급률은 73.4%, 사적연금 수급률은 39.2%이며, 공적연금 소득대체율은 48.0%이며, 사적연금의 소득대체율은 27.1%이다. 60~64세 비근로연금수급자의 경우 공적연금 수급률은 76.4%, 사적연금 수급률은 46.1%이며, 공적연금 소득대체율은 46.2%이며, 사적연금의 소득대체율은 41.2%이다. 65~69세 비근로연금수급자의 경우 공적연금 수급률은 98.6%, 사적연금 수급률은 44.9%이며, 공적연금 소득대체율은 62.3%이며, 사적연금의 소득대체율은 20.5%이다. 따라서 공적연금의 소득대체율은 대략 48~62%로 50% 정도로 보여진다.

〈표 3-13〉 OECD 주요국의 은퇴연령별 공·사연금 급여비율

(단위: %)

구분	55~59세							
	비근로연금수급자				근로연금수급자			
	공적연금 급여	사적연금 급여	경제활동인구 평균소득 대비		공적연금 급여	사적연금 급여	경제활동인구 평균소득 대비	
			공적연금	사적연금			공적연금	사적연금
캐나다	41.5	73.3	11.3	56.5	14.7	85.9	2.3	54.8
핀란드	100.0	1.8	86.3	0.0	100.0	19.9	47.2	0.0
독일	97.4	6.0	63.4	6.2				
이탈리아	97.7	2.3	93.7	3.2	85.7	14.3	61.8	29.0
일본								
네덜란드								
스웨덴	79.8	61.1	60.7	27.0	41.9	85.7	17.5	23.0
영국	47.0	70.1	0.2	51.3		100.0		93.9
미국	50.4	60.3	20.4	45.8	7.3	95.9	2.3	70.3
평균	73.4	39.2	48.0	27.1	49.9	67.0	26.2	45.2
구분	60~64세							
캐나다	85.6	63.2	19.2	46.3	75.2	43.5	13.1	32.9
핀란드	100.0	4.1	89.0	0.0	100.0	8.6	39.5	0.0
독일	99.3	19.2	66.8	2.1				
이탈리아	98.6	4.2	86.2	2.1				
일본	99.4	15.1	56.8	4.1	93.4	16.5	36.4	4.6
네덜란드	7.6	95.2	7.3	176.3				
스웨덴	78.6	73.3	63.3	51.6	69.6	60.3	32.8	27.0
영국	41.9	80.1	0.2	47.8		100.0		55.3
미국	77.0	60.9	27.2	40.9	45.2	72.9	12.9	47.3
평균	76.4	46.1	46.2	41.2	76.7	50.3	26.9	27.9
구분	65~69세							
캐나다	99.8	60.7	41.0	30.6	100.0	37.4	33.1	
핀란드	100.0	3.3	95.2	0.0				
독일	100.0	16.4	79.3	4.6				
이탈리아	97.5	5.2	75.0	4.2				
일본	99.3	12.8	65.2	2.5	99.2	7.6	48.0	
네덜란드	95.0	82.7	50.2	52.5				
스웨덴	100.0	88.2	87.8	25.8	98.6	83.8	75.6	
영국	99.0	80.7	27.2	36.6	100.0	81.0	33.4	
미국	96.8	54.4	39.6	27.8	91.2	45.8	38.0	
평균	98.6	44.9	62.3	20.5	97.8	51.1	45.6	

자료: OECD, Ageing and Income: Financial Resource and Retirement in 9 OECD Countries, 2001.

다. OECD 국가의 연금급여수준

선진국의 연금급여율을 비교하여 보면, 오스트레일리아는 평균소득자의 경우 33%, 소득계층별로 19~45% 수준이며, 벨기에는 45년 가입기준으로는 평균소득자의 경우 73%이고, 소득계층별로 53~81%이며, 20년 가입기준으로는 평균소득자의 경우 39% 수준이다. 체코는 40년 가입기준 평균소득자의 경우 75%이며, 소득계층별로 53~84%이며, 25년 가입기준으로는 평균소득자의 경우 59% 수준이다. 덴마크의 경우 40년 가입기준 평균소득자의 경우 60% 수준이며, 소득계층별로 37~83%이며, 20년 가입기준으로 평균소득자의 경우 59% 수준으로 가입기간에 따른 변동이 거의 없다. 프랑스의 경우 37.5년 가입기준으로 평균소득자의 경우 88% 수준이며, 소득계층별로 75~96%이며, 30년 가입기준으로 평균소득자의 경우 50% 수준이다.

독일의 경우 45년 가입기준으로 평균소득자의 경우 77% 수준이며, 소득계층별로 63~72%이며, 20년 가입기준으로 평균소득자의 경우 34% 수준이다. 아일랜드의 경우 40년 가입기준으로 평균소득자의 경우 42%, 소득계층별로 26~57%이며, 20년 가입기준으로 평균소득자의 경우 42%로 가입기간에 따른 변동이 없다. 이탈리아의 경우 35년 가입기준으로 평균소득자의 경우 89%이며, 소득계층별로 89~94%이며, 20년 가입기준으로 평균소득자의 경우 56%수준으로 소득계층별로 동일한 소득대체율을 보인다. 룩셈부르크의 경우 40년 가입기준으로 평균소득자의 경우 78% 수준이며, 소득계층별로 69~86%이며, 20년 가입기준으로 평균소득자의 경우 48% 수준으로 소득계층간에 차이가 없다.

네덜란드의 경우 40년 가입기준으로 평균소득자의 경우 49% 수준이며, 소득계층별로 27~66%이며, 20년 가입기준의 경우에도 동일하여 가입기간에 따른 변동이 없다. 포르투갈의 경우 37년 가입기준으로 평균소득자의 경우 94% 수준이며, 소득계층별로 89~102%이며, 20년 가입기준으로 평균소득자의 경우 53% 수준이다. 스페인의 경우 35년 가입기준으로 평균소득자의 경우 97% 수준이며, 소득계층간에 동일한 수준이며, 20년 가입기준으로 평균소득자의 경우 73% 수준이며 소득계층간에 동일하다. 영국의 경우 45년 가입기준으로 평균소

득자의 경우 44% 수준이며, 소득계층별로 30~53% 수준이며, 20년 가입기준으로 평균소득자의 경우 28% 수준이다. 한국의 경우 42년 가입기준으로 평균소득자의 경우 67%, 소득계층별로 45~83% 수준이며, 20년 가입기준으로 평균소득자의 경우 32% 수준이다.

각 국가의 평균 소득대체율을 계산해보면, 완전연금의 경우 평균소득자는 74% 수준이며, 소득계층별로 63~83% 수준이며, 20년 가입기준으로는 평균소득자의 경우 50% 수준이며, 소득계층별로는 42~57% 수준으로 소득계층간 차이가 크지 않은 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 각국의 공적연금의 순소득대체율

국가	최대 기여 기간 (년)	완전연금(Full Pension)						20년 연금					
		독신			부부			독신			부부		
		2/3	100%	200%	2/3	100%	200%	2/3	100%	200%	2/3	100%	200%
벨기에	45	81	73	53	91	80	62	34	39	34	39	43	38
덴마크	40	83	60	37	104	77	48	82	59	36	102	76	48
독일	45	72	77	63	66	69	55	32	34	28	29	31	24
그리스	35	125	107	97	132	114	99	118	81	68	125	84	71
스페인	35	98	97	97	96	98	97	70	73	71	75	73	71
프랑스	37.5	96	88	75	94	83	73	52	50	49	51	46	47
아일랜드	40	57	42	26	84	62	35	57	42	26	84	62	35
이태리	35	91	89	94	91	89	94	56	56	56	56	57	57
룩셈부르크	40	86	78	69	85	77	65	48	48	44	45	44	39
네덜란드	40	66	49	27	90	67	37	66	49	27	90	67	37
포르투갈	37	89	94	102	95	98	103	56	53	58	58	58	59
영국	45	53	44	30	73	59	39	31	28	23	40	34	27
한국	42	83	67	45	83	68	45	39	32	21	40	33	22
평균	-	83	74	63	91	80	66	57	50	42	64	55	44

주: 순소득대체율=(연금급여-조세및사회보험료부담)/(소득-조세및사회보험료부담).

한국의 최대기여기간은 18~59세까지 42년으로 설정.

자료: The Committee of European Communities(1993); 권문일(1999) 재인용; OECD, "Socio-Economic Change and Social Policy", Beyond 2000: The New Social Policy Agenda, DEELSA/ELSA/SP(96)1/ANN, 1996.

국제비교의 관점에서, 우리나라는 완전연금 평균소득자의 경우 소득대체율이 국제평균 소득대체율의 90% 수준이며, 평균소득 200% 고소득계층의 경우 국제평균 소득대체율의 71% 수준으로 낮은 반면, 평균소득 2/3 저소득계층의 경우 국제평균 소득대체율의 100% 수준으로 나타났다. 또한 20년 가입기준 평균소득자의 경우 소득대체율은 국제평균 소득대체율의 64% 수준이며, 평균소득 200% 고소득계층의 경우 국제평균 소득대체율의 50% 수준이고, 평균소득 2/3 저소득계층의 경우에도 국제평균 소득대체율의 68% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 즉, 우리 나라는 가입기간에 따른 급여율 변동폭이 큰데 비하여 선진국의 경우 가입기간에 따른 급여율 변동폭이 작은 것으로 나타났다. 즉, 우리나라의 경우 완전연금 급여보다 20년 가입 연금급여 수준이 선진국에 비하여 낮은 것으로 나타났다.

라. OECD 국가의 연금급여를 통한 기초보장수준

OECD 국가의 기초연금제도를 중심으로 급여수준을 분석하였다. 급여수준은 각 국가의 제조업 평균임금과 빈곤선과 비교될 수 있도록 자료를 제시하고 있다. 호주의 기초연금 수준은 단신 기준으로 빈곤선의 65.9%, 평균임금의 26.4% 수준이다. 캐나다의 기초연금은 빈곤선의 35.5%, 평균임금의 14.2% 수준이다. 덴마크의 기초연금은 빈곤선의 34.7%, 평균임금의 13.7% 수준이다. 칠레의 최저연금은 빈곤선의 72.8%, 평균임금의 29.1% 수준이며, 자산조사 기초연금은 빈곤선의 32.4%, 평균임금의 12.9% 수준이다. 체코의 최저연금은 빈곤선의 14.0%, 평균임금의 34.9% 수준이다. 스웨덴 최저보증연금은 빈곤선의 92.4%, 평균임금의 36.9% 수준이다. 스위스 기초연금은 빈곤선의 43.9%, 평균임금의 17.6% 수준이다. OECD 국가의 기초연금 혹은 최저연금의 수준이 빈곤선의 40-70%이며, 평균임금의 15-30% 수준인 것으로 나타났다.

〈표 3-15〉 OECD 국가별 기초노령연금제도 급여수준 및 월평균임금과 빈곤선

국가	제도명		급여 ¹⁾				월 급여			
	급여종류	각국의 화폐단위		\$		각국의 화폐단위		\$		
		단신	부부	단신	부부	단신	부부	단신	부부	
호주	Social Security		주당 최대 A\$210.9	주당 최대 A\$352.1	주당 최대 120	주당 최대 100	최대 A\$843.6	최대 A\$1,408.4	최대 480	최대 400
캐나다**	Old Age Security	Basic Old Age Security Pension	월 최대 C\$471.76 월 평균 C\$455.18	월 최대 C\$707.64 ¹⁾ 월 평균 C\$682.77 ¹⁾	월 최대 366.3 월 평균 346	월 최대 549.5 ¹⁾ 월 평균 519 ¹⁾	최대 C\$471.76 평균 C\$455.18	최대 C\$707.64 ¹⁾ 평균 C\$682.77 ¹⁾	최대 366.3 평균 346	최대 549.5 ¹⁾ 평균 519 ¹⁾
		Guaranteed Income supplement	월 최대 C\$560.69 월 평균 C\$379.37	월 최대 C\$925.9 월 평균 C\$609.9	월 최대 453.3 월 평균 295	월 최대 435.3 월 평균 284	최대 C\$560.69 평균 C\$379.37	최대 C\$925.9 평균 C\$609.9	최대 453.3 평균 295	최대 435.3 평균 284
		Allowance	월 최대 C\$924.04 월 평균 C\$508.21	월 최대 C\$1,386.06 월 평균 C\$762.32	월 최대 617.4 월 평균 282	월 최대 926.1 월 평균 423	최대 C\$924.04 평균 C\$508.21	최대 C\$1,386.06 평균 C\$762.32	최대 617.4 평균 282	최대 926.1 평균 423

〈표 3-15〉 계속

국가	제도명	급여종류	급여 ¹⁾				월 급여			
			각국의 화폐단위		\$		각국의 화폐단위		\$	
			단신	부부	단신	부부	단신	부부	단신	부부
덴마크	Universal basic Old age pension		월 4,377 kroner	월 6,565.5 ¹⁾ kroner	월 525	월 787.5 ¹⁾	4,377kroner	6,565.5 ³⁾ kroner	525	787.5 ³⁾
	Universal supplement Pension		월 4,406 kroner	월 6,462kroner	월 528	월 775	4,406kroner	6,462kroner	528	775
칠레*	Old-age pension	means-tested assistance pension	월 25,984 pesos	월 38,976 pesos	월 56 (1998년기준)	월 843 (1998년기준)	25,984pesos	38,976pesos	56 (1998년기준)	843 (1998년 기준)
		guaranteed minimum pension	월 58,464 pesos	월 87,696 pesos	월 126 (1998년기준)	월 1893 (1998년기준)	58,464pesos	87,696pesos	126 (1998년기준)	189 ³⁾ (1998년 기준)
체코	Old age pension	최저연금	월 2,080CZK	월 3,120CZK ³⁾	월 57	월 85.5 ³⁾	2,080CZK	3,120CZK ³⁾	57	85.5 ³⁾

〈표 3-15〉 계속

국가	제도명		급여 ¹⁾				월 급여			
			각국의 화폐단위		\$		각국의 화폐단위		\$	
	급여종류	단신	부부	단신	부부	단신	부부	단신	부부	
아이슬란드	Universal pension	기초연금	월 최대 IKr19,900	월 최대 IKr29,850 ³⁾	월 최대 194.4	월 최대 291.6 ³⁾	최대 IKr19,900	최대 IKr29,850 ³⁾	최대 194.4	최대 291.6 ³⁾
		연금보조	월 최대 IKr34,372	월 최대 IKr51,558 ³⁾	월 최대 334.33	월 최대501.493)	최대 IKr34,372	최대 IKr51,558 ³⁾	최대 334.33	최대 501.49 ³⁾
아일랜드	old-age contributory pension	최저연금	미 파악	미 파악	미 파악	미 파악	미 파악	미 파악	미 파악	미 파악
		old-age noncontributory pension	주당 최대 € 134.0	주당 최대 € 222.5	주당 최대 120	주당 최대 180 ³⁾	최대 536	최대 804	최대 480	최대 720
일본	National pension program		연간 최대 ¥804,200	연간 최대 ¥1,206,300 ³⁾	연간 최대 6,469	연간 최대 9,704	최대 ¥67,016.7	최대 ¥100,525 ³⁾	최대 539	최대 808.7

〈표 3-15〉 계속

국가	제도명		급여 ¹⁾							
			각국의 화폐단위				월 급여			
	급여종류	각국의 화폐단위		\$		각국의 화폐단위		\$		
단신		부부	단신	부부	단신	부부	단신	부부		
룩셈부르크	Old-age pension	최저연금	월 € 1,108.1	월 € 1,662.15 ³⁾	월 989.4	월 1,484.1 ³⁾	€ 1,108.1	€ 1,662.15 ³⁾	989.4	1,484.1 ³⁾
네덜란드	Old-age pension		월 € 869.24	월 € 1,196.14	월 776	월 1,068	€ 869.24	€ 1,196.14	776	1,068
뉴질랜드	Old-age pension		주당 NZ\$288.31	주당 NZ\$529.8	주당 139	주당 210	NZ\$1,153.24	NZ\$2,119.2	556	840
노르웨이	Universal pension		연 51,360 Kronor	연 77,040 Kronor	연 5,725.8	연 8,588.6	4,280Kronor	6,420Kronor	477.15	715.72
		소득조사보조 ⁴⁾	연 25,680 Kronor	연 38,520Kronor ³⁾	연 2,863	연 4,295 ³⁾	2,140Kronor	3,210Kronor	238.6	357.9
스페인	Old-age pension	최저연금	월 € 385.50	월 € 453.98	월 344	월 405.3	€ 385.50	€ 453.98	344	405.3

<표 3-15> 계속

국가	제도명	급여종류	급여 ¹⁾				월 급여			
			각국의 화폐단위		\$		각국의 화폐단위		\$	
			단신	부부	단신	부부	단신	부부	단신	부부
스웨덴	Guarantee pension**		연 최대 SEK83,709	연 최대 SEK149,340	연 최대 8,018	연 최대 14,304.6	최대 SEK 6,976	최대 SEK 12,445	최대 668.2	최대 1,119.2
터키	Old-age pension	최저연금	월 70,046,200liras	월 105,069,300liras ³⁾	월 49	월 73.5 ³⁾	70,046,200liras	105,069,300liras ³⁾	49	73.5 ³⁾
		자산조사연금	월 4,690,000liras	월 ,035,000liras ³⁾	월 3.3	월 4.95 ³⁾	4,690,000liras	7,035,000liras ³⁾	3.3	4.95 ³⁾
영국	Basic state pension	최저연금	주당 £19.9	주당 £31.8	주당 28.84	주당 46.09	£79.6	£127.2	115.36	184.4
		pension credit ⁵⁾	주당최소 £105.45	주당 최소 £160.95	주당 152.83	주당 233.26	£421.8	£643.8	338.06	933.6
스위스	Base pension	최저연금	월 1,030frans	월 1,545frans	월 624.2	월 936.3	1,030frans	1,545frans	624.2	936.3

주: 1) 완전노령연금수급연령 이후의 급여이며, 급여환율은 2002년 기준이며, 그 외는 별도로 표기함. 2) 각 국가별 제조업 월 평균임금(각국의 화폐단위이며, 급여와 화폐단위가 동일할 경우 생략함)이며, 주당 40시간 근로를 기준으로 하였으며, 주당임금은 한달을 4주로 시간당 임금은 160시간으로 적용하였음. 또한 환율은 각 국가별 기준연도의 환율을 적용하였고 빈곤선은 평균임금의 40%로 산정함. 3) 제시되지 않은 금액에 대해 부부급여는 독신 급여의 1.5배를 곱하고, 단신급여는 부부급여의 1.5배로 나누어 산정하였음. 4) 노령연금 미수급 배우자에게 지급되며, 금액은 40년 가입한 단신수급자 노령연금의 50%수준임. 5) guarantee credit를 기준으로 함
 자료: SSAa), *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*, 2003.
 SSAb), *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, 2003.
 * 각국의 사회보장청(2004년 자료) ** SSA, 「Social Security Programs Throughout the World」와 Børsh-Supan and Miegel(2001), 1999.
 통계청 홈페이지

제 4 절 소득보장 영역의 국민기본생활 수준의 설정: 노령보장

노령소득보장 영역의 국민기본생활 수준 설정, 사회적 연대를 통한 국가책임의 적절성을 규정하는 기준은 ‘공적연금의 적용률’과 ‘공적연금의 급여수준’으로 정리될 수 있다. 이에 따라 앞에서 OECD 선진국의 노령소득보장에서 연금의 역할과 위상을 살펴보았으며, 실증분석을 통한 우리나라 연금의 적용 사각지대, 급여수준의 취약성에 대해서도 살펴보았다. 이를 종합하여 노령소득보장 영역에서의 국민기본생활 수준을 설정해 보고자 한다.

첫째, 공적 노령소득보장의 중심축인 공적연금의 적용률은 보편성을 갖추어야 한다. 어느 국민도 배제됨이 없이 일차안전망인 공적연금으로부터 일정한 소득을 보장받아야 한다. 노령소득보장에서 일차적인 안전망으로서의 공적연금 위상, OECD 국가들의 경험, 향후 고령사회에 더욱 심각해질 노령소득보장 문제 등을 고려할 때, 사회연대적으로 노령소득보장의 일부분을 담당하는 것은 매우 필수적인 일이다.

그러나 자원의 제약을 고려할 때, 특히 고령사회의 부양부담의 악화를 고려할 때 현행 공적연금의 급여수준을 기준으로 포괄대상을 확대하는 것은 연금제도의 지속가능성에 심각한 위협을 초래할 수 있다. 따라서 공적연금을 정확한 정책목표에 따라 여러 층으로 구분하는 것이 필요하다. 1층은 국민 모두의 보편적인 적용을 근간으로 세대간, 세대내 재분배가 이루어지는 층이며, 2층은 경제활동자를 중심으로 근로연령기 소득수준을 유지할 수 있는 적절한 소득대체가 이루어지도록 하는 층이며, 3층은 노후의 보다 나은 삶의 질을 위하여 추가적인 소득확보를 위한 자발적 소득보장이 이루어지는 층이다. 또한 0층은 연금 및 기타 개인소득으로 최저생활이 유지되지 않는 노령계층에 대하여 자산조사를 통하여 최저생활을 위한 소득보장이 이루어지는 층이다. 소위 최종안전망으로서의 공공부조가 기능을 하는 층이다.

다층화된 연금체계 중에서 연금적용의 보편성을 반드시 관철해야 하는 층은 사회연대에 입각한 세대내, 세대간 재분배가 이루어지는 1층이다. 연금체계를 다층화를 하여 1층에 대해서는 필수적으로 보편적 적용을 강제화하는 것은 자

원의 제약성을 고려하여 효과적이고 효율적인 연금적용의 보편성을 확보할 수 있는 방안이기 때문이다. 다시 말하여 연금다층제도의 구축은 연금적용의 보편성을 확보할 수 있는 필수적인 전제조건이라고 보여진다.

둘째, 전국민에게 보편적으로 적용되는 1층 연금의 급여수준을 설정하는 것이 중요하다. 이는 적절한 노후소득보장이라는 욕구 측면의 목표와 함께 지속가능성의 확보라는 자원 측면의 목표를 함께 충족시킬 수 있는 수준이어야 하기 때문이다. 1층의 연금급여수준은 기본적으로는 재분배의 적정성에 의해 규정되어야 한다고 보여진다. 세대내, 세대간 부양부담이 전제된 것이기 때문이다. 또한 1층 연금급여수준은 최저생활 기준이 되는 국민기초생활보장제도의 생계급여가 중요한 참고기준이 되어야 할 것이다. 그러나 반드시 1층의 연금급여가 국민기초생활보장제도 생계급여의 100%가 될 필요는 없을 것 같다. 연금급여 수급 이후에도 빈곤한 노령계층에 대해서는 국민기초생활보장제도에 의한 0층의 최종안전망이 기다리고 있기 때문이다. 어떤 사람들은 빈곤한 사람들에게 주는 1인 생계급여가 각출을 하는 공적연금 급여보다 높은 것이 타당한 것인가 의문을 제기하기도 한다. 그러나 이는 각출 기득권과 무기여자의 구분만을 보고, 공적연금과 공공부조의 역할과 목표를 혼동하는 데서 비롯되는 것이다. 빈곤한 사람이라면 누구나 최종안전망의 혜택을 받을 수 있다. 그 사람이 설사 공적연금 수혜자라 하더라도 말이다. 따라서 공적연금 급여와 국민기초생활보장제도의 최대급여액을 비교하여 수준의 타당성을 논하기는 어렵다.

셋째, 노령계층의 적절한 노령소득보장은 1층의 연금만으로는 결코 이루어질 수 없다. 다층 연금체계로의 개혁이 필요하다는 의미는 바로 다층의 연금체계를 통하여 적절한 노령소득보장이 이루어질 수 있다는 데 있다. 노인의 필요소득대체율은 평균 50%, 고소득층 40%, 저소득층 90% 수준이다. OECD 국가들에서 소득계층별 공적연금의 비중은 매우 다르다. 저소득층의 경우 공적연금 소득의 역할이 소득의 80~90%를 차지한다. 고소득층의 경우에는 30~40% 정도만을 차지한다. 평균소득자의 경우 공적연금은 60~70% 정도를 차지한다. 우리 연금급여수준도 이를 기준 삼을 만하다. 다만 다층 연금체계로 구축되면 층간의 연금급여 수준의 조정이 필요하다.

제 5 절 국민기본생활 보장을 위한 소득보장의 정책방향: 노령보장

노후소득보장은 대단한 사회적 폭발력을 지닌 ‘연금’문제를 핵심으로 하는 전국민적 문제이며, 나아가 현세대 뿐 아니라 미래세대까지 포함하는 범세대적 문제이다. 또한 연금개혁은 세계적 쟁점이다. 고령사회에 이미 접어든 선진국은 물론 고령사회로 급속히 진전하고 있는 우리나라에서도 고령사회의 ‘부담’으로 대표되는 연금제도는 개혁의 대상이다. 연장되는 평균수명, 낮은 출산율은 사회적 부양구조를 매우 악화시키고 있고, 그 결과 고령화가 진전될수록 미래세대의 부양부담은 너무 과중하여 지속가능성을 위협한다. 그러나 이러한 고령사회가 야기하는 과중한 부양부담과 지속가능성 확보라는 과제에 직면하면, 해결책은 너무나 단순히 부양부담을 미래세대에 가능한 한 전가하지 않는 것으로 귀착되는 것처럼 보여진다. 본인이 보험료로 낸 만큼만 연금으로 받아가는 수급부담의 긴밀한 연계 원칙에 기반하여 보험료를 더 내고 급여를 깎는 내용만이 고령사회 연금해법인 것처럼 보여진다.

그러나 오랫동안 연금제도를 발전시켜온 선진국과 연금제도 도입 정착기를 막 지나고 있는 우리나라는 세계화된 경제속에서 동일한 경제사회여건의 영향력 하에 규정을 받는 것 같으면서도 제도적, 역사적 발전의 상이성으로 인하여 연금개혁에 있어 해결해야 하는 과제의 성격은 차이가 있다. 선진국이 오랜 제도 발전과정에서 당연시하는 전제들이 우리는 아직 정책선택 문제로 남아 있다. 때문에 현시점에서 선진국이 주력하는 문제만 보면서 따라잡기를 하게 되면, 선진국이 오랜 역사 속에서 소중히 유지하고 가꿔나가고 있는 기본전제 조건을 놓치기 쉽다. 예컨대 공적연금이 노후소득보장의 중심이 되도록 하는 데 결정적인 적용의 보편적 포괄성이 그것이다. 선진국에서는 그 제도형태나 내용은 상이하더라도 국가가 노후소득보장, 특히 노후 기초소득보장에 대해서는 분명한 책임을 지고 있고, 여기에서 소외된 사람들이 없도록 하고 있다. 소득계층이 높은 사람들 중 국가보장이 필요 없는 사람들의 자발적 배제가 있을지언정 타의적 배제는 발생하지 않도록 포괄성 원칙을 견지한다. 더욱이 최근의 연금 개혁에서도 지속가능성 확보를 위한 개혁과 함께 중요한 강조점을 두는 개혁내

용이 기초보장의 강화이다. 혹시나 기초보장에서 누락되는 경우가 없도록 여러 층의 안전망을 마련하고 안전조치를 강구한다.

그러나 우리 국민연금은 당연적용에서 제외되는 비경제활동자 혹은 불안정경제활동자 등의 구조적 배제, 임시, 일용직, 시간제 등 비정규근로자의 관리운영상 배제, 제도불신, 납부기피 등에 의한 자발적 배제 등으로 국민연금 가입대상 연령의 50% 이상이 국민연금에서 사실상 배제되어 있다. 이러한 반쪽 연금을 가지고 아무리 고령사회에 대비하여 튼튼하게 만들기 위한 개선노력을 한다 하더라도 그것은 반쪽 연금에 불과한 것이고, 반쪽 국민을 위한 것이다. 반쪽 국민을 위한 정부이나 하는 질문이 안 나올 수 없다. 국민연금을 통해 아무리 세대간 재분배와 세대내 재분배가 적절히 이루어진다고 하더라도 그것은 국민연금의 혜택을 받는 사람들에 국한되며, 국민연금 혜택을 못 받는 국민들에게는 해당되지 않는다. 특히 국민연금 혜택에서 배제되어 세대내 및 세대간 재분배에서 소외된 사람들의 대부분이 불안정 경제활동을 지속해 온 비교적 상황이 좋지 못한 사람들이라는 점에서 더욱 그러하다.

여기에서 다시금 우리 정부가 고령사회를 맞이하는 이 시점의 우리 사회에서 국민연금이 과연 어떠한 의미를 가지며, 어떠한 역할을 수행해야 하는 가라는 근본적 질문에 답하는 진지한 자세로 국민연금을 다루고 있는지 되묻지 않을 수 없다. 비단 정부만의 문제가 아니다. 우리 국민 모두가 성숙한 시민사회의 구성원으로 거듭나려는 시점에서, 국민연금이 우리에게 어떤 의미를 가지고 어떤 역할을 하도록 우리가 만들어야 하는지 진지하게 묻고 답할 수 있어야 한다. 개인의 이해득실 계산으로 환원되는 외침이 아니라, 권리와 책임을 함께 하는 성숙한 시민사회 구성원으로서 우리 공동체의 미래에 중요한 역할을 수행할 국민연금을 어떠한 원칙 하에 재설계해 나갈 것인지에 대해 국민 스스로가 준비되고 정리될 필요가 있다.

1. 노후소득보장과 국가의 역할

국민연금 폐지론이 만만찮게 제기되는 가운데, 국민연금이 과연 정말 필요한

필수적인 제도인가 하는 질문에 우리는 답할 수 있어야 한다. 이 질문에 대한 대답은 국민연금의 존재 의의, 즉, 국민연금이 어떠한 역할, 어떠한 사회적 기능을 수행하기를 기대받고 있는가로 부터 찾아져야 할 것이다. 다시 말하면, 노후소득보장에 있어 굳이 국가가 나서서 국민연금을 운영해야 하는 필수적인 이유가 있는가를 분명히 짚어 볼 필요가 있다.

공적연금은 노후소득상실의 사회적 위험에 대응하여 사회연대에 기반하여 소득을 재분배하는 주요 정책수단이다. 공적연금에는 네 가지의 소득재분배 원칙이 작용하는데, 그 첫째는 한 개인의 생애 이시점간의 불균등한 소득을 균등하게 재배분하는 것이다. 두 번째 소득재분배는 개인간에 이루어지는 것으로 노령이라는 불확실한 크기(노령기간)의 사고위험을 분산하는 보험원리에 입각한 것이다. 즉, 개인의 수명에 따라 상이한 노령기간, 불확실한 장수 위험을 보험원리에 입각하여 보험가입자들이 분산하여 담당해주는 것이다. 세 번째 소득재분배는 소득이 높은 개인으로부터 소득이 낮은 개인으로 소득이 재분배되는 것이다. 이러한 소득계층간 소득재분배는 공적연금에서만 보여지는 특징이지만, 모든 공적연금에서 소득계층간 소득재분배가 필수적 요건은 아니다. 네 번째 소득재분배는 공적연금제도의 고유한 역사성과 연관된 것으로서, 가족 단위에서 자녀가 부모를 사적으로 부양하던 것에서 사회적 단위에서 근로세대가 노령세대를 부양하는 사회적 부양 메커니즘으로 출현하게 된 공적연금의 본질을 가장 잘 보여주는 세대간 재분배이다. 근로세대가 노령세대를 부양함으로써 발생하는 세대간 재분배이다. 현재의 연금위기는 인구고령화로 이와 같은 세대간부양의 균형이 깨질 위기에 직면하게 되었기 때문이다. 감소하는 근로세대가 증가하는 노령세대를 부양하려다 보니 엄청난 부담이 된다는 것이다. 이와 같은 세대간재분배 역시 사적연금에서는 찾아볼 수 없는 공적연금의 고유한 특징이지만, 세대내 소득계층별 재분배와 마찬가지로 세대간 재분배도 공적연금의 필수적 요건이라고는 할 수 없다.

그럼에도 불구하고 세 번째와 네 번째인 세대내 소득계층간 재분배와 세대간 재분배는 공적연금만의 독특한 요소일 뿐 아니라, 최근 연금개혁을 둘러싸고 나타나는 공적연금 및 사적연금의 역할분담 변화, 노후소득보장에서 국가와 시

장의 역할분담 변화, 복지혼합의 지형 변화로 일컬어지는 논의의 핵심에 놓여 있다. 사회연대에 입각한 세대내 소득재분배와 세대간 소득재분배가 공적연금이 현재의 위기 속에서도 여전히 중요하게 포기할 수 없는 원칙인가 하는 점, 또한 포기하지 않는다면 세대내 소득계층간 재분배 및 세대간 재분배는 어느 정도로 어떻게 이루어지는 것이 과연 적절한 것인지에 대한 논란이다.

만약 강제적(의무적) 가입이라는 국가규제만으로 사적연금도 갖출 수 있는 생애 이시점간 불균등한 소득 재배분의 강제화, 그리고 보험적 성격에 입각한 장수위험의 분산(이 조차도 선택적일 수 있지만) 등 첫 번째 및 두 번째 소득 재분배만이 필요하다면, 굳이 공적연금의 형태를 고집할 필요가 없을 것이다. 거기에는 국가만이 담당할 수 있는 사회구성원의 연대의식에 입각한 고유한 역할이 없기 때문이다.

따라서 연금개혁을 둘러싼 논의의 핵심쟁점은, 과연 국가가 공적연금이라는 재분배 수단을 활용하여 공적연금만의 고유한 사회연대에 입각한 소득계층간 재분배 및 세대간 재분배의 역할을 더 이상 수행하지 않아도 되는가, 민간연금도 수행할 수 있는 생애 이시점간의 소득재분배 및 장수위험의 분산을 국가가 강제화, 의무화하는 것만으로 충분히 노후소득보장의 역할을 수행할 수 있는가 라는 쟁점으로 정리될 수 있다. 다시 말하면 현재 연금개혁을 둘러싼 논의는 노후소득보장에서 국가가 규제자로서의 역할만을 수행해도 좋은지, 아니면 국가가 여전히 사회연대에 입각한 재분배 집행자로서의 역할을 수행해야 하는지, 한다면 어떤 기준에서 얼마만큼 수행해야 하는지 등의 노후소득보장에서 국가의 역할을 구체적으로 재규정하는 작업을 필수적으로 요구하고 있다.

이러한 근본적 질문에 대한 대답은 선진국 연금개혁을 깊이 관찰하면 찾아질 수 있다. 선진국 연금개혁의 핵심은 한마디로 노후소득보장에서 국가가 필수적으로 직접 책임지고 챙겨야 하는 부분과 제 2선에서 감독자, 규제자로서의 역할을 담당해도 되는 부분을 분명히 구분하는 것이라고 보여진다. 이것이 공적보장과 사적보장의 역할 재편으로 나타나고, 관점에 따라 국가역할의 축소와 시장의 강화로 해석되기도 한다. 그러나 엄밀히 말한다면, 복지국가 황금기에 과대하게 커진 노후소득보장에서의 국가의 역할을 이용가능 자원이 제약되는

고령사회를 맞이하여 노후소득보장에서 국가가 수행해야 하는 필수적 역할과 부차적 역할로 구분하는 과정이 바로 연금개혁을 통해 이루어지는 것이라 할 수 있다.

즉, 선진국의 연금개혁을 통한 공적보장과 사적보장간의 역할분담 변화의 핵심은 공적보장의 기초보장적(*basic security*) 성격은 강화하는 한편, 기본욕구 이상의 부분에 대해서는 사적보장의 유연한 대응을 강화하는 방식으로 재편하는 것이다. 그렇게 함으로써 국가의 직접적 책임이 노인의 빈곤방지에 목적을 둔 기초보장에 있음을 명확히 하되, 적정소득대체에 목적을 둔 기업연금 및 개인 연금에 대한 국가의 감독과 규제, 보증의 역할을 강화하는 등 공적보장에서의 국가역할 축소가 사적보장에서의 국가의 여건조성자(*enabler*)로서의 역할로 대체되는 국가역할 재편이 이루어지고 있다.

이와 같이 선진국 연금개혁의 핵심은 노후소득보장에서 국가의 필수적인 역할을 중심으로 재편해 나가는 것이라 할 수 있다. 즉, 현행 연금위기에 직면하여서도 공적연금의 고유한 사회연대에 입각한 재분배를 여전히 유지하고 중요시 할 뿐 아니라, 사회연대적 재분배의 가장 기본전제 조건인 모든 국민이 혜택에서 배제되지 않도록, 특히 취약계층이 배제되지 않도록 노인 기초소득보장 강화를 위한 여러 정책적 조치들을 취하고 있다. 우리나라도 이용가능한 자원이 제약되는 고령사회를 맞이하여 국가가 노후소득보장에서 담당해야 하는 역할의 우선순위를 점검하고, 이에 근거하여 국민연금 개혁방안을 설정하여야 할 것이다.

2. 노후소득보장 개편방향

그렇다면, 노후소득보장에 있어 안정적 노후생활보장과 지속가능성 확보라는 일견 상호 모순적으로 보이는 두 가지 과제를 어떻게 조화시킬 수 있을 것인가. 우리가 찾아야 하는 해법은 의외로 단순하다. 안정적 노후생활보장과 지속가능성이라는 과제에 대해 별도로 각각의 해법을 찾는 것은 올바른 방향이 될 수 없다. 이 두 과제를 동시에 풀 수 있는 하나의 해법을 찾아야 하는 것이다.

각각의 해법을 별도로 모색하는 것은 또 다시 상호 모순적인 해법을 대립시키는 것에 지나지 않으므로, 하나의 조화로운 해법 속에 이 두과제의 해법이 자연스럽게 녹아 있어야 한다. 이러한 해법은 사회변화의 방향성에 따른 ‘조용’이라는 관점에서 찾아질 수 있을 것이다.

사회복지의 본질이 사회변동의 산물인 것처럼, 사회보장제도인 연금제도도 변화하는 사회가 요구하는 방향성을 담고 있어야 한다는 자연 순응의 원칙을 상기해보자는 것이다. 따라서 여기에서 고령사회, 경제의 세계화 및 노동시장 유연화, 가족구조의 변화로 요약되는 변화된 사회여건⁵⁾에 조용하는 우리의 노후소득보장 재구축에서의 원칙과 해법을 모색해 보고자 한다.

먼저 변화하는 사회여건 속에서 원칙들을 정리해 보면, 크게 세 가지로 정리될 수 있다. 하나는 고령사회 및 저성장 경제하에서 지속가능성을 확보해야 한다는 것이다. 둘째는 노동시장 유연화로 각출에 입각한 사회보험 방식에 의한 보장방식이 보편적 보장방식으로서의 한계를 가짐으로 보다 보편적인 보장이 가능한 방법의 모색이 필요하다는 것이다. 셋째는 가족구조 변화로 남성생계부양자 모델에 입각한 가족단위 보장에서 개별단위 보장으로의 변화가 필요하다는 것이다.

이와 같은 원칙 하에 노후소득보장을 위한 구체적인 해법은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 노후소득보장에서 국가의 역할을 재정리할 필요가 있다. 국가는 노후소득보장에서 어떠한 역할을 얼마만큼 해야 하는가. 국가는 사회연대적으로 노령 위험에 대응하는 최소한의 수준, 빈곤방지 정도의 역할을 수행하는 것이 적절할 것으로 생각된다. 국가의 강점은 보편적인 대상에 대해 표준화된 급여를 보장하는데 있다. 다양한 개별 욕구의 충족에는 적합하지 않다. 노동시장 유연화, 가족구조의 변화 등 여건이 변화된 만큼 모든 국민들에게 어떻게 노령의 소득상실 위험으로부터 구해 줄 수 있을 것인가의 방법론은 베버리

주5) 현행 연금체계는 다수의 생산인구가 소수의 노인을 부양하는 안정적 인구구조, 여성은 아동양육과 가사를 담당하고 남편은 가족을 부양하는 남성부양자(male-breadwinner)로 구성된 성별분업에 입각한 가족단위 부양구조, 안정적 근로소득이 가능한 상시근로자 중심의 고용형태, 안정적인 경제성장 체제를 전제로 하여 설계되었다.

지 사회보장 구상과는 분명히 달리 검토되어야 하지만, 국가가 반드시 보편적인 국민에 대한 일정정도의 소득보장을 책임지고 수행하는 것은 배버리지 사회보장 구상 당시와 마찬가지로 결코 포기할 수 없는 중요한 정책과제이다. 이는 연금의 사각지대 문제를 단순히 저소득층 노령계층의 소득보장문제 정도로 접근할 수 없다는 의미를 갖는다. 연금은 세대간 재분배 기제이고, 재분배는 형평적으로 이루어져야 한다. 특히 국민연금제도의 선별성으로 인하여 국가차원에서 강제되는 세대간 재분배 혜택에 동참하지 못하는 다수의 국민이 존재한다는 것은 어떠한 이유에서도 해명되기 어려운 문제이다. 따라서 국가가 집중해야 하는 일은 보편적 대상에게 얹게나마 노령 기초소득보장의 안전망을 까는 것이라고 생각한다.

둘째, 사회연대적 역할을 수행하는 노후소득보장에서의 국가의 역할과 관련해서, 공적연금의 재분배 혜택에 참여할 수 있는 기회가 국민 모두에게 공평하게 보장되는 것이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 국민연금 개혁시에 ‘보편적 개별보장의 원칙’이 견지되어야 한다. 공적 자원을 통하여 모든 사람들의 ‘기본욕구’를 충족시키는데 집중하는 것이 필요하다. 소득자 중심의 사회보장체계와 남성가장부양모델의 한계가 분명해진 만큼, 조세방식에 의한 1인 1연금체계를 만드는 것이 가장 바람직할 것으로 생각된다.

셋째, 연금제도를 다층화하여 하나의 층이 표적으로 하는 정책목표를 분명히 하는 것이 연금의 지속가능성 확보 측면에서나 연금을 통한 안정적 노후생활보장의 측면에서나 바람직하다. 현행 국민연금은 하나의 연금제도 내에 여러 가지 목표를 복합적으로 가지고 있다. 사회연대적인 부분(균등부분)과 저축적인 성격(소득비례부분)이 혼재되어 있어, 변화하는 여건에 유연하게 제도를 적응해 나가기 어렵다. 최근 연금개혁 동향에서 거론되는 표적화(targeting)는 공공부조 방식의 선별주의적 접근과는 구분되며, 연금체계 내에서 다층화를 통한 목표효율성 제고를 의미한다. 연금운영 체계에 있어, 얼핏 공적연금의 축소와 사적연금 비중의 강화, 확정급여방식에서 확정각출방식으로서의 이전 등의 변화로 관찰되지만, 사적연금 비중의 강화가 국가책임의 단순한 축소라기보다는 국가역할의 재편이며, 확정각출방식으로서의 이행이 수급자에 대한 보장위험의 단순

한 전가라기보다는 저소득층, 여성, 비정규직근로자 등 연금혜택에서 상대적으로 소외되고 배제된 계층을 배려하는 보다 복잡한 재편논리와 국민들에게 합의를 이끌어 낼 수 있는 내용을 담고 있는 측면에 주목하는 것이 필요하다. 즉, 선진국 연금개혁에서는 국가가 사회연대에 입각한 분배 역할을 여전히 중요하게 수행하고 있으며, 다만 국가개입에 의한 분배의 역할 및 정도에 따라 다층화함으로써 공적보장과 사적보장의 역할분담을 명확히 하고 있는 것으로 이해될 수 있다. 우리의 연금제도도 다층화하여 국가 중심으로 사회 연대적 재분배를 수행하는 1층, 역시 국가 중심으로 안정적 소득보장을 위한 소득비례부분의 2층, 기업 및 개인 중심으로 부가적 소득보장을 위한 기업연금 및 개인연금 등의 3층으로 다층화하는 것이 필요하다.

넷째, 공적연금을 통하여 보장되는 1층 연금수준은 어느 정도여야 할까. 1층의 기초연금 급여수준이 적어도 최저생계비 수준 이상이어야 한다는 주장이 많이 개진되어 왔다. 그러나 공적 책임 하에 1층, 2층을 통하여 기초보장을 달성하는 것이 중요한 뿐 공적연금의 1층 부분을 통하여 최저생활수준을 모두 충족할 필요는 없다고 생각한다. 선진국의 예에서도 경험적으로 확인되고 있지만, 철학적으로 연금은 세대간 부양을 사회제도화한 것이라는 점에 초점을 두어야 할 것이다. 인구고령화가 문제가 되는 것도 세대간 부양구조의 악화 때문이다. 따라서 연금급여 수준은, 특히 본인이 낸 만큼 받아가는 부분 이외에 세대간 부양을 전제로 하는 1층의 연금급여 수준은 세대간 부양구조에 연동하여 세대간에 적정한 자원배분의 관점에서 결정되어야 할 것이다. 이 경우 여타 소득원이 전혀 없어 공적연금 기초보장 급여수준만으로 생활해야 하는 노인들은 빈곤선 이하에 놓이게 되겠지만, 이 경우에는 0층이라 할 수 있는 국민기초생활보장제도의 보충급여의 도움을 받으면 될 것이다. 즉, 대다수의 노령계층은 1층 및 2층, 혹은 3층을 통하여 기초보장 이상의 안정적 노후생활을 영위하며, 1층 연금을 수급하고도 빈곤한 노령계층은 0층의 국민기초생활보장제도의 급여를 통해 기초보장 수준의 노후생활을 영위할 수 있다.

다섯째, 1층 연금의 기능은 반드시 현행 국민연금의 균등부분을 분리하여 수행해야 할까. 현행 국민연금의 사각지대 해소 능력의 한계는 이미 드러나 있는

상황에서, 사각지대 해소 대책으로 공적연금 성숙기까지 임시적인 보완제도로서 운영되는 경로연금을 영구적인 공적연금 보완제도로 자리매김하자는 주장이 제기되고 있다. 경로연금은 현재 65세 이상 국민기초생활보장 수급노인과 72세 이상 차상위 노인에게 3~5만원 수준으로 지급되고 있다. 선별적인 경로연금을 통해 저소득층 노령계층에게 5~10만원 가량을 보장함으로써 사각지대를 해소한다는 것이다. 그러나 이러한 해법 역시 지속가능성 해법과 사각지대 해법을 별도로 모색했기 때문에 나올 수 있는 주장이다. 경로연금의 확대를 통해 저소득층 노령계층에게 아주 작은 소득이전은 이루어지겠지만, 공적연금 참여자들이 사회연대에 입각한 재분배라는 보편적 재분배 원칙 하에 받는 반면, 경로연금 대상자는 선별적인 자산조사를 통해 지급대상이 선정된다는 점에서 차별이 있다. 더욱 심각한 오해는 현행 연금제도의 모수적 개혁을 하면 지속가능성 문제가 해결된다고 보는 것이다. 5년마다 재정계산을 통해서 계속 모수적 개혁을 해나가겠다는 구상인데, 연금개혁이 정치적으로 얼마나 지난한 과정인지를 고려하지 않는 발상이라 생각된다. 지속가능성을 확보하는 근본적 해결책은 지속가능성 목표하에 연금체계를 유연하게 적용시켜 나갈 수 있는 시스템을 구조적으로 확보하는 것이 보다 중요하다.

여섯째, 세대간 부양을 가시화한 기초연금 및 다층화체계 대안의 평가에서 가장 많이 지적되는 문제는 세대간 부양구조의 악화로 기초연금에 막대하게 소요되는 재원을 어떻게 재원조달 할 것인가의 문제이다. 기초연금은 조세로 재원조달하는 것을 원칙으로 하는데, 현행 조세규모를 고려할 때 조세구조의 혁신적 변화가 있지 않고는 현실적이지 않다는 것이다. 그리고 조세로 조달한다면 어떠한 세원으로 조달할 것인가도 쟁점이다. 흔히 소득세는 누진적이고 부가가치세는 역진적이라고 이해한다. 물론 기본적으로 그러하지만, 연금의 경우 노인이 다수가 되고 노인이 소비주체가 되는 고령사회에서 부가가치세로 재원의 일부를 구성하게 한다면, 노인도 간접적으로 기여할 수 있는 통로가 마련되면서 근로연령계층의 부담을 완화하는 효과도 기대할 수 있다. 따라서 재원조달에 대해서는 보다 전향적이고 유연한 접근이 필요할 것이라고 생각한다. 소요되는 막대한 비용은 연금체계를 다층화하며 1층 연금을 만들었기 때문에 드

는 돈이 아니라 고령사회 대비 필수적 사회적 비용이라는 관점에서 접근해야 할 것이다. 만약 이러한 규모의 지출이 사회적으로 이루어지지 않는다면 사각지대에 놓여진 궁핍한 노인들 집단을 방치한 채 고령사회를 이끌어가겠다는 것에 다름 아니기 때문이다.

일곱째, 연금개혁의 시점이 가능한 한 빠르면 빠를수록 좋다는 데에 이의를 제기하는 전문가는 별로 없는 것 같다. 미래세대 과중부담을 완화할 수 있도록 개혁의 시점이 앞당겨져야 한다는 것이다. 그러나 보다 중요한 것은 앞서 서술한 바와 같이 지속가능성(재정안정화)과 안정적 노후생활보장(사각지대 해소)의 과제를 별개의 해법으로 모색하는 것은 진정한 해결책이 아니며, 이 두 과제를 모두 같이 해결할 수 있는 통합적 해결책을 모색해야 한다. 최근 지속가능성을 앞세운 재정안정화를 위한 모수적 개혁안과 사각지대 해법으로 부각되는 기초연금 등 구조적 개혁안이 대립하면서, 선 재정안정 후 구조개혁을 연금개혁 대안으로 제시하기도 한다. 그러나 이러한 주장은 두 과제의 해법이 모순적이라는 잘못된 문제진단에서 비롯되는 것이라고 보여진다. 우리나라와 같이 반쪽 연금을 가진 상황에서 구조적 연금개혁 이외의 대안은 변화된 여건에 조응할 수 있는 해법이 아니다. 현행 연금체계의 사각지대 해소능력의 한계가 자명한 가운데, 이 체계를 고수하는 것은 위험하다는 것이다. 따라서 논의의 초점은 현 연금구조의 유지나 아니면 구조개혁이냐로 모아져야 한다. 흔히 구조개혁은 사각지대 문제의 해법이지만, 지속가능성과는 관계없는 대안으로 여겨지는 것 같다. 그러나 연금구조의 개혁은 지속가능성의 필수요건이다. 다층연금체계는 모든 국제기구에서 권고하고 있듯이 그 자체가 변화하는 여건에 유연하고 효율적인 목표 달성을 위해 고안된 고령사회 지속 가능형 연금체계이다. 따라서 빨리도 중요하지만 ‘제대로’ 개혁하는 것이 중요하고, 연금개혁은 국민의 이해와 동의를 구해야 하는 어려운 정치적 과정을 필요로 하므로 처음에 개혁필요성과 개혁방향을 정확히 설명하고 국민들을 설득시키는 것이 필요하다.

제 4 장 소득보장 영역의 국민기본생활보장(2): 장애보장 및 유족보장

제 1 절 소득보장 영역의 정의와 특성: 장애보장 및 유족보장

현대인은 자동차사고, 산재사고 등 일상생활에서 다양한 재해위험 속에서 살아오고 있다. 우리나라의 자동차사고 발생률과 산재발생률은 OECD국가 중에서 가장 높은 수준이다. 우리나라에는 국민연금, 산재보험, 공무원 등 특수직역 재해보상, 선원 재해보상, 국가보훈, 국민기초생활보장, 민영보험 등 이들 재해에 대비한 다양한 보장제도가 존재하여 다양한 위험에 대처하고 있다. 사고 발생의 원인에 따라서 보상의 정도가 천차만별인데다가 어떤 경우에는 여러 가지의 보장급여가 지급되기도 하지만 어떤 경우에는 어떠한 급여도 제공되지도 않는다. 그 결과 재해에 의하여 빈곤과 불행의 나락에 빠져드는 경우를 종종 보게 된다.

본 장에서는 장애 및 유족 보장제도의 현황과 문제점을 살펴보고 개선대안을 제시함으로써 장애인 및 유족에 대한 국민기본생활 보장방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 그동안 장애 및 유족보장과 관련한 많은 연구가 나왔으나 각 연구가 각 제도적 차원에서의 문제점을 발견하고 개선방안을 찾는 것에만 머물러 각 제도별로는 나름대로의 정합성을 찾아가고 있으나 제도 간 형평성과 일관된 기준을 찾지 못하였다. 외형상으로는 각 급여의 지급에는 원칙과 기준이 있지만 국가적 차원의 일관된 기준이 없다면 각 제도간의 급여의 차이 혹은 누락 혹은 중복이 발생하는 경우 부당하게 어떠한 급여도 받지 못하는 사람과 과도한 급여를 받는 사람이 혼재하게 되는 것이다.

21세기에는 다양한 복지욕구가 폭발하고 있으나 무엇보다도 재해관련 위험으로부터 기본적으로 모든 사람이 보호받는 것이 중요하다. 이를 위해서는 막대한 재원이 소요된다. 그렇지만 복지재원은 한정되어 있어 모든 사람에게 충분한

한 보장을 하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 현시점에서 재해관련 다양한 보장 제도를 종합적으로 검토함으로써 일관된 기준이라고 할 수 있는 기본선을 제시함으로써 급여의 누락과 중복을 동시에 제거하여 평등하고 형평성이 있는 보장 제도를 정립할 때이다. 본 장에서는 장애 및 유족보장의 개념 정의에 이어서 장애보장과 유족보장의 평가기준을 검토한 다음, 우리나라와 OECD 국가의 장애 및 유족보장제도의 비교 분석 후, 바람직한 장애 및 유족보장 제도의 개선 방향을 제시하는 순으로 구성하고 있다.

제 2 절 소득보장 영역의 평가기준: 장애보장 및 유족보장

장애보장 및 유족보장 영역의 평가기준은 크게 두 가지 차원에서 검토될 필요가 있다. 하나는 보장대상의 범주이고 다른 하나는 보장수준이다. 우리나라의 장애보장 및 유족보장 관련 제도는 정부주도로 또한 재원조달의 편의 위주로 도입 발전되는 과정에서 보장의 수준은 사적인 불법행위에 대한 배상제도의 수준을 능가하는 수준에 이르게 되었지만, 다른 한편으로는 대상의 범주 측면에서 큰 사각지대를 만들게 되었다. 즉, 재해의 발생 원인이 제3자에 있고 그 제3자가 배상할 경제적 능력이 있거나 이를 보상하기 위한 제도가 있는 경우에는 보장이 되지만, 재해의 발생 원인이 제3자에 있지 않고 본인에게 있거나 제3자에 있다하여도 그 제3자가 보상할 경제적 능력이 없으면 위험에 빠지게 된다. 이러한 논의를 좀 더 확장하면 재해가 아닌 이유, 다시 말해서 선천적으로 장애이거나 질병 등에 의하여 장애가 된 경우에는 대상자의 부양의무자의 경제적 능력의 유무에 따라 보장상태가 상이하게 된다. 또한 대상자의 부양의무자가 있다 하더라도 장애와 질병 등으로 비용이 많이 소요되는 경우에는 그 가족 전체가 빈곤으로 전락하기도 한다. 따라서 발생원인별 접근시스템을 가진 국가는 제도가 복잡하여 질 수 밖에 없고 또한 사회안전망에 사각지대를 완벽하게 해소하기 힘들게 되는 것이다. 따라서 우리나라의 경우에는 우선적으로 대상자의 범주적 측면에서의 면밀한 검토한 다음, 보장수준의 검토가 필요할 것이다.

그러나 현황을 평가하기 위해서는 제도별로 평가하는 것이 불가피하다. 우리나라의 경우 장애 및 유족보장제도가 병렬적으로 존재하므로 각 제도별로 지급 대상과 지급수준을 평가할 수밖에 없다.

제 3 절 우리나라와 OECD국가의 소득보장 수준의 비교: 장애보장 및 유족보장

1. 우리나라의 장애 및 유족 보장제도 현황

가. 국민연금

1) 장애연금

장애연금은 가입자가 질병 또는 부상으로 장애를 입어 노동력이 상실 또는 감소된 경우에 생계안정을 위하여 장애정도(장애등급 1~4급)에 따라 지급되는 급여이다. 장애연금은 가입 중에 발생한 질병 또는 부상이 완치된 후에 신체 또는 정신상의 장애가 있는 경우 그 장애등급에 해당하는 장애연금액을 장애가 존속하는 동안 지급 받을 수 있다.

국민연금 장애급여의 지급요건은 가입 중에 발생한 질병 또는 부상으로 완치 후에도 장애가 있는 자로, 초진일로부터 2년경과 후에도 완치되지 아니한 경우는 그 2년이 경과한 날을 기준으로 장애정도를 결정한다. 다만, 2년 경과일에 장애등급에 해당되지 아니한 자가 악화된 경우 청구일을 기준으로 장애정도를 결정한다.

〈표 4-1〉 국민연금 장애연금별 급여요건 및 수준

급여조건	급여 수준	
• 가입 중에 발생한 질병 또는 부상으로 완치 후에도 장애가 있는 자	장애등급1급	기본연금액 100% + 가급연금액
* 초진일로부터 2년 경과 후에도 완치되지 아니한 경우는 그 2년이 경과한 날을 기준으로 장애정도 결정. 다만, 2년 경과일에 장애등급에 해당되지 아니한 자가 악화된 경우 청구일을 기준으로 장애정도 결정	" 2급	기본연금액 80% + 가급연금액
	" 3급	기본연금액 60% + 가급연금액
	" 4급	기본연금액 225%(일시보상금)

자료: 국민연금법에서 정리

국민연금 장애연금의 급여수준은 1급의 경우 기본연금액 100%에서 3급의 경우 기본연금액의 60%에 장애등급에 따라 급여를 차등화하고 여기에 가급연금액을 더하여 지급하고 있으며, 장애정도가 경미한 4급의 경우에는 일시금으로 기본연금액의 225%를 지급한다.

2) 유족연금

유족연금은 가입자, 10년 이상 가입자이었던 자, 노령연금 수급권자 또는 장애등급 2급 이상의 장애연금 수급권자가 사망한 경우에 그 유족의 생활을 보장하기 위해 지급하는 연금이다. 이를 지급 받을 수 있는 유족은 사망한 가입자에 의하여 생계를 유지하고 있던 자 중, 배우자(부인의 경우 60세 이상이거나 장애등급 2급 이상), 자녀(18세 미만 또는 장애등급 2급 이상), 조부모(60세 이상이거나 장애등급 2급 이상)의 순으로 최우선 순위자에게 지급된다.

급여조건은 노령연금수급권자, 가입자, 다만 가입기간 1년 미만인 자의 경우 가입 중에 발생한 질병이나 부상으로 사망, 가입기간 10년 이상 가입자이었던 자, 장애등급 2급 이상의 장애연금 수급권자가 사망한 때, 그리고 가입기간 10년 미만인 가입자이었던 자로서 가입 중에 발생한 질병이나 부상으로 발생한 질병이나 부상으로 가입 중 초진일 또는 가입자 자격상실 후 1년 이내의 초진일로부터 2년 이내에 사망한 때이다.

〈표 4-2〉 국민연금의 유족연금 조건 및 수준

수급요건	수급권자	급여수준
<ul style="list-style-type: none"> • 다음의 자가 사망한때 - 노령연금수급권자 - 가입자, 다만 가입기간 1년 미만인 자의 경우 가입 중에 발생한 질병이나 부상으로 사망 - 가입기간 10년 이상인 가입자이었던 자 - 장애등급 2급 이상의 장애연금 수급권자 • 가입기간 10년 미만인 가입자이었던 자로서 가입 중에 발생한 질병이나 부상으로 가입 중 초진일 또는 가입자 자격상실 후 1년 이내의 초진일로부터 2년 이내에 사망한 때 	사망 당시 사망자에 의해 생계를 유지하고 있던 최우선 순위의 유족(배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모)	<ul style="list-style-type: none"> • 10년 미만 : 기본연금액 40% + 가급연금액 • 10년 이상 ~ 20년 미만: 기본연금액 50% + 가급연금액 • 20년 이상 : 기본연금액60% + 가급연금액

자료: 국민연금법에서 정리

급여수준은 기본연금액을 기본으로 계산되는데 유족연금은 가입자의 가입기간에 따라 급여수준에 차등을 두고 있다. 가입기간이 10년 미만인 경우에는 기본연금액의 40%와 추가로 가급연금액을 지급하도록 하고, 10년 이상 20년 미만인 경우에는 기본연금액의 50%와 가급연금액을 지급하며, 20년 이상 가입한 경우에는 기본연금액 60%에 가급연금액을 추가로 지급한다.

나. 산재보험제도

산재보험법 제7조에서 ‘이 법의 적용을 받는 사업의 사업주는 당연히 산업재해보상보험의 보험가입자가 된다. 다만, 제5조 단서의 규정에 의한 이 법의 적용을 받는 사업의 사업주는 그러하지 아니하다.’라고 보험가입자 및 보험관계를 규정하고 있다. 예외적용사업을 제외하고는 일반근로자가 업무상 사유로 인하여 부상·질병·장해 또는 사망한 경우에 이를 회복시키거나 소득을 보장하고 그 가족의 생활보호를 위해 지급된다.

1) 요양급여

근로자가 업무상 부상 또는 질병에 걸린 경우에 보험관장자가 설치한 보험시설 또는 지정한 의료기관에서 요양을 행하고 부득이한 경우에는 요양비를 지급하며 급여액은 요양비의 전액으로 한다. 다만, 부상 또는 질병이 3일 이내의 요양으로 치유될 수 있는 때에는 산재보험급여를 지급하지 아니하고 근로기준법에 의하여 사용자가 재해보상을 한다. (법 제40조) 요양의 범위는 ① 진찰 ② 약제 또는 진료재료와 의지 기타 보철구의 지급 ③ 처치·수술·기타의 치료 ④ 의료시설에의 수용 ⑤ 간병 ⑥ 이송 ⑦ 기타 노동부령이 정하는 사항이다. 요양급여는 치료내용, 기간, 금액에 제한 없이 치유될 때까지 지급한다. 요양급여를 받은 자가 치유 후 요양의 대상이 되었던 업무상의 부상 또는 질병이 재발하거나 치유 당시보다 상태가 악화되어 이를 치유하기 위한 적극적인 치료가 필요하다는 의학적 소견이 있는 경우에는 재요양을 받을 수 있다(법 제40조의2).

2) 휴업급여

근로자가 업무상 부상으로 일을 못하는 경우, 즉, 근로자가 업무상 상병 때문에 일시적으로 노동능력이 상실되어 소득이 없어진 데 대하여 보상하고자 하는 것이 휴업급여이다. 이는 피재근로자와 그 가족의 생활보호를 위하여 지급되는 보험급여이다. 근로자가 업무상의 부상 또는 질병에 걸린 근로자에게 요양으로 인하여 취업하지 못한 기간에 대하여 지급하되, 1일당 지급액은 평균임금의 100분의 70에 상당하는 금액으로 한다. 다만, 취업하지 못한 기간이 3일 이내인 때에는 산재보험급여로서 지급하지 아니하고 근로기준법 규정(제82조, 휴업보상)에 의하여 사용자가 요양 중에 있는 근로자에게 평균임금의 60%의 휴업보상을 해야 한다.

3) 상병보상연금

요양개시 후 2년이 경과하여도 치유되지 아니하고 요양이 장기화됨에 따라

해당 피재근로자와 그 가족의 생활안정을 도모하기 위하여 휴업급여 대신에 보상수준을 향상시켜 지급하게 되는 보험급여이다. 요양급여를 받는 근로자가 요양개시 후 2년이 경과된 날 이후에 부상 또는 질병이 치유되지 아니하고 폐질의 정도가 대통령령에 정하는 폐질등급기준에 해당될 때에는 요양급여이의 상병보상연금을 지급하고 연금수급권자에게는 휴업급여를 지급하지 아니한다(법제44조).

〈표 4-3〉 상병보상연금표

폐질등급	상병보상연금
제 1 급	평균임금의 329일분
제 2 급	평균임금의 291일분
제 3 급	평균임금의 257일분

4) 장해급여

근로자가 업무상 부상 또는 질병에 걸려 치유되었으나, 당해 부상 또는 질병과 상당한 인과관계가 있는 장해가 남게 되는 경우에 지급하는 보험급여이다. 장해로 인해 일을 할 수 없게 되거나 불완전하게 일할 수밖에 없게 되므로 그만큼 소득이 감소되는 것을 보전하여 주려는 것이다.

치유란 부상 또는 질병에 대해 더 이상 치료를 해도 효과를 기대할 수 없거나 그 증상이 고정된 상태에 이르게 된 것을 말한다. 장해란 부상 또는 질병이 치유되었으나 신체에 영구적인 정신적, 육체적 훼손으로 남아 노동력이 손실되거나 감소된 상태를 말한다.

장해급여는 신체장해의 정도에 따라 14등급으로 나누고 장해등급에 따라 급여형태와 지급수준을 구분한다. 1~3급은 중증장해로 보장의 안정성을 위해 연금으로 지급하고 있으며, 장해등급 4~7급의 해당자는 연금 또는 일시금을 수급자 선택에 따라 지급 받을 수 있다. 8급에서 14급까지는 장해보상 일시금으로 지급하고 있다.

〈표 4-4〉 산재보험의 장애급여수준

(단위: 일본)

등급	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
일시금	1474	1309	1155	1012	869	737	616	495	385	297	220	154	99	55
연금	329	291	245	224	193	164	138	-	-	-	-	-	-	-

자료: 노동부, 『산재보험사업연보』, 2003.

5) 간병급여

업무상 재해로 요양급여를 받은 자가 치유 후 의학적으로 상시 또는 수시로 간병이 필요할 때 실제로 간병을 받는 자에게 지급한다(제42조의3).

간병급여에는 상시간병급여와 수시간병급여가 있다. 상시간병급여는 ① 신경계통의 기능, 정신기능 또는 흉복부장기기능의 장애가 장애등급 제1급에 해당하는 자 ② 두 눈, 두 팔 또는 두 다리의 장애가 장애등급 제1급에 해당하는 장애와 함께 그 외의 부위에 장애등급 제7급 이상에 해당하는 장애가 있는 자에게 지급한다. 수시간병급여는 ① 신경계통의 기능, 정신기능 또는 흉복부장기기능의 장애가 장애등급 제2급에 해당하는 자 ② 신경계통의 기능, 정신기능 또는 흉복부장기기능 장애 외의 장애가 장애등급 제1급(조정장애 포함)에 해당하는 자 ③ 두 눈, 두 팔 또는 두 다리의 장애가 장애등급 제2급에 해당하는 자로서 동시에 그 외의 부위에 장애등급 제7급 이상에 해당하는 장애가 있는 자 ④ 두 손의 손가락을 모두 잃어 혼자서 힘으로 식사를 할 수 없는 자 ⑤ 업무상 질병으로 신체가 몹시 허약하여 다른 사람의 도움 없이는 거동이 전혀 불가능한 자에게 지급된다.

간병급여액은 상시간병급여의 경우, 노동부 장관이 고시한 금액의 전액을 지급하고, 수시간병급여는 상시간병급여액의 2/3를 지급한다. 간병급여지급은 간병이 실제로 행하여진 날에 대하여 월 단위로 지급한다.

〈표 4-5〉 간병급여

적용기간	상시간병	수시간병
2003. 9. 1. ~ 2004. 8. 31.	33,600원/일	22,400원/일
2002. 9. 1. ~ 2003. 8. 31.	31,000원/일	21,270원/일
2001. 9. 1. ~ 2002. 8. 31.	29,000원/일	19,330원/일
2000. 9. 1. ~ 2001. 8. 31.	26,000원/일	17,340원/일

자료: 노동부, 『산재보험사업연보』, 2003.

6) 유족급여

근로자가 업무상 사유로 사망 또는 사망으로 추정되는 경우 그에 의하여 부양되고 있던 유족들의 생활보장을 위하여 지급되는 보험급여이다.

유족은 사망한 근로자의 배우자(사실상 혼인관계에 있는 자 포함), 자녀, 부모, 소, 조부모 또는 형제자매를 말하며 유족보상연금의 수급권자는 근로자가 사망한 당시 부양되고 있던 자로서 처, 60세 이상이거나 폐질(신체장애등급 3급 이상)된 남편, 부모, 조부모 및 18세 미만이거나 폐질등급을 받은 자녀, 손그리고 18세 미만 또는 60세 이상의 형제자매가 되며, 유족보상일시금은 유족으로서 선순위자가 수급권자가 된다.

지급요건은 업무상 사유로 인하여 사망한 경우이다. 이에 요양 중이거나 치유 후에 산재로 인정받은 부상이나 질병으로 인한 사망도 포함된다. 또한 사망으로 추정되는 경우에도 유족급여 지급사유가 발생하는 것으로 본다. 이는 선박 또는 항공기 추락으로 생사가 3개월 이상 불명한 경우에 민법의 실종선고 절차에 관계없이 사망한 것으로 추정하는 사망추정제도에 의한 급여를 지급한다.

근로자가 업무상의 사유에 의하여 사망한 경우에 유족에게 지급하는 것으로 유족보상연금 또는 유족보상일시금으로 하되, 유족보상일시금은 유족급여를 연금의 형태로 지급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에 한하여 지급한다(제43조). 근로자의 사망당시 수급권자가 없는 경우 및 외국에 거주하는 자인 경우에는 일시금으로 지급한다.

보험급여액은 유족보상연금의 경우 기본금액으로서 급여기초년액의 47%에

연금수급자격자 1인당 급여기초년액의 5%씩을 가산한 금액으로 하되 그 합산액은 급여기초년액의 67%를 한도로 한다. 유족급여는 유가족의 수에 따라 사망근로자 평균임금의 67%(4인 이상)부터 52%(1인)까지 지급한다. 유족보상연금의 수급권자가 원하는 경우에는 유족보상일시금의 100분의 50에 상당하는 일시금을 지급하고 유족보상연금은 100분의 50을 감액하여 지급한다. 유족보상일시금은 평균임금의 1,300일분에 상당하는 금액이다.

다. 보훈제도

국가를 위하여 공헌하거나 희생한 국가유공자와 그 유족에 대한 예우로 국가유공자 및 가족의 생활안정과 복지향상을 도모하고자 한다. 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률에 의한, 보훈보상을 받는 대상자 중 공무원과 관련된 이들은 경찰공무원, 순직공무원, 공상공무원이 해당된다.

1) 기본연금

기본연금이란 연금대상자에게 기본적으로 일정금액을 지급하는 금전적 급부를 말한다. 연금대상자는 전상군경·공상군경·재일학도의용군인·4.19혁명부상자 및 특별공로상이자, 전몰군경·순직군경·4.19혁명사망자 및 특별공로순직자의 유족과 전상군경·공상군경에 해당하는 자가 사망한 경우의 유족 중 선순위자 1인이다(국가유공자예우법 제12조). 무공·보국수훈자, 공상공무원, 4.19혁명공로자는 연금지급 비대상자이며, 경찰공무원이 보훈연금 대상자가 된다.

2) 부가연금

부가연금이란, 기본연금에 부가하여 국가유공자의 공헌과 희생의 정도 및 고령, 무의탁 등 연금수급권자의 개별여건을 고려하여 차등 지급하는 연금이다. 상이등급별 부가연금은 6급1항까지 상이등급별로 차등 지급하고, 전상군경 부가연금은 전상군경에게 지급한다.

〈표 4-6〉 지원내용

(2005. 1. 1 현재, 단위: 천원)

	상이군경(1~7등급)	미망인/유족	공상공무원
연금	213~1,653	226~969	-
간호수당 ¹⁾	486~1,641	-	486~1,641
생활조정수당 ²⁾	80~190	80~190	80~190
사망일시금	927~1,504	927	-
교육	본인, 순직, 전몰사망자의 배우자, 자녀 중·고·대		
취업	본인, 유족, 자녀(35세) 알선, 가점(10%)		
의료	본인	전액국비, 보철구, 보철용 차량	
	유·가족	보훈병원 60% 감면	
대부	주택, 농토, 사업		
국립묘지안장	○	○	-

주: 1) 간호수당: 1~2급 상이자에게 지급

2) 생활조정수당: 생활등급 10등급 이하 자에게 지급

자료: <http://www.mpva.go.kr>에서 인용.

3) 생활조정수당

생활조정수당은 국가유공자 및 그 유족 중 생활이 곤란한 자에게 지급하는 보충급여적 성격의 보상금이다. 국가유공자 및 그 유족으로서 국가보훈처장이 정한 생활등급 10등급 이하 자에 대하여 가족수별(3인 이하, 4인 이상)로 차등 지급하고, 가족수가 3인 이하인 경우는 80,000원, 가족수가 4인 이상인 경우는 90,000원이 지급된다.

4) 간호수당

간호수당은 상이정도가 심하여 다른 사람의 개호없이 활동이 어려운 중상 이자에 대하여 간호수당을 지급함으로써 중상이자가 항시 개호인의 보호를 받게 하여 일상생활에서의 불편이 없도록 한다. 지급대상자는 전상군경, 공상군 경, 공상공무원 및 특별공로상이자로서 상이등급 1급 및 2급 해당자이다.

1급 1항 상이자는 1,641천원, 1급 2항 상이자는 1,581천원, 1급 3항 상이자는

1,520천원, 2급 상이자는 48만 6천원을 지급한다.

국가유공자로 등록 시 공무원이 재직 중인 경우에는 보상의 전부 또는 일부를 행하지 않는 것으로 규정되어 있다(법 제7조).

라. 공무원 재해보상 (사립교원, 군인)

공무원연금법에 의한 급여의 종류는 소득보장성격의 장기급여(법 제42조)와 부조성격을 지닌 단기급여(법 제34조)가 있다. 이들 급여 중 재해보상급여에 해당되는 것은 유족보상금과 장해연금, 장해보상금, 장해급여에 의한 유족연금, 요양급여이다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

1) 요양급여

공무원 연금법 제35조에 의하면, 공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 ① 진단, ② 약제·치료제 및 보철구의 교부, ③ 처치·수술 기타의 치료, ④ 병원 또는 요양소에의 수용, ⑤ 간호, ⑥ 이송을 하는 때에는 공무상요양비를 지급한다. 공무상 요양비는 동일한 질병 또는 부상에 대하여 실제요양기간이 2년을 넘지 아니하는 범위 안에서 그 요양에 소요된 금액으로 하고 있다.

공무상 요양비는 국민건강보험법령, 산업재해보상보험법령 및 공무상 특수요양비 산정기준에서 정하는 화상 등 특수한 치료를 위하여 소요되는 비용을 지급한다. 건강보험이 적용되는 진료비는 해당 요양기관으로 직접 지급되며, 이것 이외에 산업재해보상보험법령에서 정하는 요양비(간호·이송비 등)와 공무상 특수요양비 산정기준에서 정하는 요양비는 본인이 공무원연금관리공단(사무소)에 직접 청구하여 지급받게 된다.

공무원이 질병 또는 부상발생시 이는 공무상에 의한 것이어야 하므로, 비공무상에 의한 질병 또는 부상은 적용되지 않는다. 공무상요양비를 지급하는 질병 또는 부상에 관한 요건은 다음과 같다. 공무원이 다음사항에 해당하는 부상 또는 질병으로 요양을 하는 경우에는 공무상요양비를 지급(시행령 제 29조)하는 것으로 규정되어있다.

공무상요양급여는 요양기간에 따라 공무상요양비와 공무상요양일시금 두 가지 종류로 구성되어있다. 공무상요양비는 동일한 질병 또는 부상에 대하여 실제요양기간 2년(730일)의 범위 안에서 퇴직여부와 관계없이 그 요양에 소요되는 비용을 지급받게 된다.

장기요양을 하는 경우, 실제요양기간(승인기간의 총합계: 최초승인기간 + 기간연장승인기간 합계)이 730일을 경과하여도 그 질병 또는 부상이 완치되지 아니하는 때에는 향후 1년 범위 안에서 요양에 소요될 비용을 공무상 요양일시금으로 지급한다. 요양비 발생예상액은 건강보험수가와 산재보험수가 및 특수요양비수가로 계산하여 지급한다. 그러나 위 적용범위를 초과하는 무통주사제 및 신규 치료제 등은 공무원 본인이 부담해야 한다.

2) 장해급여

공무원연금법에서 장해급여(법 제51조)는 공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 폐질상태로 되어 퇴직한 때 또는 퇴직 후에 그 질병 또는 부상으로 인하여 폐질상태로 된 때에는 대통령령이 정하는 폐질의 정도(1~14급)에 따라 본인이 원하는 바에 의하여 장해연금 또는 장해보상금을 지급하는 것으로 규정하고 있다.

장해급여는 공무상 질병·부상으로 인한 폐질상태와 퇴직인 두 가지 요건을 모두 충족시킬 경우에 지급되는 것이며, 이는 퇴직급여와 별도로 지급받을 수 있는 급여이다.

폐질상태는 신체에 정신적 또는 육체적 훼손상태가 지속적으로 남게 되는 경우로 의학상 일반적으로 공인된 치료방법을 사용하여 요양하였으나 치료의 효과를 더 이상 기대할 수 없게 되었거나, 그 증상이 고정된 상태에 이르게 된 경우를 포함한다. 폐질등급은 공무원연금법 시행령(제45조)에 규정되어 있다. 폐질등급이 제2급 내지 제10급에 해당하는 폐질이 2개 부위 이상인 경우에는 그 중 중한 폐질 2개에 대하여 시행령 규정에 의한 각각의 부위별 폐질등급을 정한 후 그 폐질등급에 따라 시행령에 의하여 ‘종합폐질등급’을 결정한다.

공무상 질병·부상으로 인하여 폐질상태로 되어 퇴직한 때 또는 퇴직 후 그 질병 또는 부상으로 폐질상태로 된 경우 공상공무원에게 지급하는 것으로, 폐질등급에 따라 사망 시까지 매월 지급한다.

지급액은 폐질의 정도(1급~14급)에 따라 보수연액에 등급에 따른 비율을 곱한 금액으로 80/100~15/100 해당금액을 지급한다. 이는 퇴직급여와 병급된다.

장해급여 지급사유와 동일한 사유로 다른 법령(국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 국가배상법)에 의한 급여를 받는 경우에는 법에 따라 급여 상호간 조정을 하게 되므로 다른 법령에 의하여 이미 지급받은 급여에 상당하는 금액을 공제하고 지급한다(법 제33조 1항).

장해연금에 갈음하여 일시금으로 지급받고자할 때 장해연금액의 5년분을 일시금으로 지급한다.

〈표 4-7〉 공무원 연금의 장해급여수준

등급별	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
연 금	80%	75%	70%	65%	60%	55%	50%	45%	40%	35%	30%	25%	20%	15%
일시금	장해연금의 5배													
비 고	장해급여액=보수연액 × 각 등급의 지급비율													

3) 유족급여

재해보상제도에 의한 유족급여는 유족보상금과 장해연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 경우에 의한 장해유족연금이 있다. 유족보상금은 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 재직 중 사망하거나 퇴직 후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 때 지급하는 것으로 보수월액의 36배를 지급한다. 공무원이 재직 중 사망한 경우에는 사망한 날이 속하는 달의 보수월액을 기준으로 지급하며, 퇴직 후 사망한 경우에는 퇴직한 날의 전날이 속하는 달의 보수월액을 기준으로 유족보상금을 지급한다.

유족의 범위는 배우자(퇴직 후에 혼인한 경우는 제외, 사실상 혼인관계 포

함), 자녀(퇴직일 이후에 출생 또는 입양한 자녀는 제외, 퇴직당시의 태아는 포함), 부모(퇴직일 이후의 입양한 경우의 부모제외), 손자녀(퇴직일 이후에 출생 또는 입양한 경우는 제외, 그의 부가 없거나 폐질등급 1급 내지 7급에 해당되어야 함), 조부모(퇴직일 이후에 입양한 경우는 제외)이다.

공무상 질병 또는 부상으로 폐질상태로 된 자가 장해연금을 받고 있던 중에 사망한 경우에 그 유족에게 장해유족연금을 지급한다. 장해유족연금은 장해연금액의 70/100가 지급된다.

〈표 4-8〉 재해보상급여의 유족급여 지급요건·수준

종류	지급요건	지급수준
유족보상금	공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 재직 중에 사망하거나 퇴직 후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 때에 일시금으로 지급	급여사유 발생시 최종보수월액의 36배
장해유족연금	공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 장해연금을 지급받던 수급자가 사망한 경우	장해연금액의 70%

공무원연금법에 의한 유족급여에는 유족연금, 유족연금부가금, 유족연금 특별부가금 및 유족연금 일시금 등이 있다(법 제56조). 여기서 유족연금은 퇴직연금 또는 조기퇴직연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 때 그 유족에게 지급하는 급여이다.

퇴직연금 또는 조기퇴직연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 경우에 유족에게 지급한다. 퇴직연금을 받을 권리가 있는 자는 20년 이상 재직한 공무원으로, 재직 중에 사망한 경우와 퇴직연금수급자가 퇴직연금을 수급하던 중 또는 연령 미달 등으로 해당 퇴직연금의 지급이 시작되기 전에 사망한 경우에 해당된다. 조기 퇴직연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 경우는 조기퇴직연금을 받고 있던 중 또는 지급이 시작되기 전에 사망한 경우이다. 이와 같은 요건을 지녔을 경우에 퇴직연금·조기퇴직연금액의 70/100가 지급된다.

유족연금부가금은 20년 이상 재직한 공무원이 재직 중 사망하여 유족이 연금으로 청구한 때에 퇴직연금일시금의 25%에 상당하는 금액을 일시불로 지급한다.

유족연금특별부가금은 퇴직 후 연금수급연령에 도달하기 전에 사망하여 퇴직연금 또는 조기퇴직연금을 전혀 받지 못한 경우나 퇴직연금 또는 조기퇴직연금 수급자가 퇴직 후 3년 이내에 사망할 경우에 지급된다.

〈표 4-9〉 공무원연금제도의 유족급여 종류 및 지급요건·수준

종류	지급요건	지급수준
유족연금	- 20년 이상 재직한 공무원이 재직 중 사망 - 퇴직연금 또는 조기퇴직연금 수급자가 사망	퇴직연금, 조기퇴직연금액의 70%
유족연금 부가금	20년 이상 재직한 공무원이 재직 중 사망 한때 유족연금과 별도로 일시금으로 지급	퇴직연금일시금액의 25%
유족연금 특별부가금	퇴직 또는 조기퇴직연금 수급권자가 퇴직 후 3년 이내에 사망한 때 유족연금과는 별 도로 일시금으로 지급	퇴직당시의 퇴직연금 일시금액 $\times 1/4 \times (36 - \text{퇴직 또는 조기퇴직연금을}$ $\text{지급받을 수 있는 월수}) \times 1/36$
유족연금 일시금	20년 이상 재직한 공무원이 재직 중에 사 망한 때 유족이 원하는 경우 유족연금에 같음하여 일시금으로 지급	퇴직연금일시금 산출방법과 동일 (최종보수월액 \times 재직연수 $\times 150/100$) $+$ (최종보수월액 \times 재직연수 $\times 5$ 년 초과 재직연수/100)
유족일시금	20년 미만 재직한 공무원이 재직 중에 사 망한 때에 일시금으로 지급	5년 이상 20년 미만 재직자 (퇴직일시금 산출방법과 동일) 5년 미만 재직자 (퇴직월의 보수월액 \times 재직연수)

공무원이 재직 중에 사망한 때에는 유족연금과 유족연금부가금이 지급되나, 유족이 연금을 일시금으로 받고자 할 경우에 유족연금에 같음하여 유족연금일시금을 지급한다. 유족연금 일시금은 20년 이상 재직한 공무원이 사망하여 유족연금 수급에 같음하여 일시금으로 지급받고자 할 때 지급되며, 유족연금부가금은 20년 이상 재직한 공무원이 재직 중 사망하고 그의 유족이 유족연금을 청구할 때 지급된다. 유족일시금은 20년 미만 재직 공무원이 사망한 때에 퇴직일시금과 동일한 액수가 지급된다.

마. 장애인 복지제도

장애인의 소득보장을 위해 보건복지부에서는 장애수당지급, 장애아동부양수당지급, 장애인자녀교육비지원, 장애인자립자금대여, 장애인의료비지원과 같은 생활안정지원정책을 실시하고 있다.

본래 수당은 인구학적 요건만 갖추면 지급하도록 되어 있는 보편적 소득보장 제도이나 우리나라에서 시행되고 있는 장애관련 수당의 경우에는 자산조사에 기반하여 지급하는 공공부조적 제도라고 할 수 있다. 장애인에 대한 추가비용 보전을 목적으로 도입된 장애수당의 경우 지급대상이 기초보장 수급자 중 1,2급 장애인이나 정신지체, 발달장애의 경우 중복 3급 장애인까지로 제한하고 있으며 이들에게 지급되는 급여액도 월 6만원으로서 장애인의 월평균 추가비용액 157,900원에 크게 못 미치는 수준이다. 2003년 장애수당 수급자는 138,582명으로서 전체 등록장애인 중 9.3%만이 장애수당을 지급받고 있는 것으로 나타났다. 결국 현행의 장애수당제도는 장애인들의 욕구를 충분히 반영하지 못하고 있으며, 특히 차상위 계층 장애인의 경우 장애수당을 받지 못하고 추가지출이 발생함으로써 최저생계 미만의 생활을 할 수밖에 없는 문제를 낳고 있다.

또한 장애아동부양수당의 경우 1급 장애아동을 둔 국민기초생활보장 수급 가구의 보호자에게 월 5만원씩 분기별로 지급되고 있으나 이는 2000년 장애인 최저생계비 계측조사 결과 나타난 1급 장애인의 경우 도우미가 필요하여 추가되는 실제 지출비용 629천원에 비하면 터무니없이 부족한 수준이다. 장애인복지법에 명시되어 있는 보호수당의 경우에는 아직까지 시행조차 되고 있지 않아 성인 장애인을 보호하고 있는 장애인 가구의 부담이 과중한 상태이다.

대중교통요금 감면, 각종 관람료 및 이용료 할인 등의 장애인을 대상으로 한 현행 경제적 부담 경감 조치들의 경우, 정보화시대의 정보통신이나 정보습득에 대한 욕구, 의료과학기술발전에 향상된 재활보조기구 사용 욕구 등 생활수준향상에 따른 욕구가 반영되지 못하고 있으며, 할인의 품목이 제한적이고 고급서비스에는 적용되지 않고 있어 장애인들의 삶의 질을 떨어뜨리고 있다. 또한 증여세, 상속세 등 세제 감면 혜택을 주고 있으나 인적공제 수준이 떨어지고 보

장구 등에 대해 세제 감면 혜택이 부족한 상황이다.

바. 국가배상법

국가 또는 지방자치단체는 공무원이 그 직무를 집행함에 당하여 고의 또는 과실로 법령에 위반하여 타인에게 손해를 가하거나, 자동차손해배상보장법의 규정에 의하여 손해배상의 책임이 있는 때에는 이 법에 의하여 그 손해를 배상하여야 한다. 다만, 군인·군무원·경찰공무원 또는 향토예비군대원이 전투·훈련·기타 직무집행과 관련하여 국방 또는 치안유지의 목적상 사용하는 시설 및 자동차·함선·항공기·기타 운반기구 안에서 전사·순직 또는 공상을 입은 경우에 본인 또는 그 유족이 다른 법령의 규정에 의하여 재해보상금·유족연금·상이연금 등의 보상을 지급받을 수 있을 때에는 이 법 및 민법의 규정에 의한 손해배상을 청구할 수 없다. 따라서 공상공무원 및 그의 유족이 국가배상법에 의한 손해배상을 청구할 경우에는 공무원 재해보상제도에 의한 공무상요양비, 유족연금, 장해연금 등을 지급받을 수 없게 된다. 국가배상법에 의한 손해배상을 청구하거나 공무원재해보상제도에 의한 재해보상을 받을지는 피재공무원과 그의 유족들이 결정해야 한다.

1) 국가나 지방자치단체가 생명의 해를 입은 경우

생명의 해를 입은 때의 월급액이나 월실수액 또는 평균임금 × 장래의 취업가능기간을 승한 액(호프만 계수)의 유족배상을 한다. 유족배상액을 산정함에 있어서 월급액이나 월실수액 또는 평균임금에서 생활비를 공제한다.

* 사망자 본인의 생활비 공제비율: 부양가족 없음(35%), 부양가족 있음(30%)

한편 장례비는 남자 평균임금의 100일분을 지급한다.

2) 신체의 해를 입은 경우

요양으로 인하여 월급액이나 월실수액 또는 평균임금의 수입에 손실이 있는

때에는 그 요양기간 중 손실액의 휴업배상 한다.

피해자가 완치 후 신체에 장애가 있는 때에는 그 장애로 인한 노동력상실 정도에 따라 피해를 입은 때의 월급여액이나 월실수액 또는 평균임금 × 노동력 상실률 × 호프만 계수에 의한 배상을 한다.

〈표 4-10〉 국가배상법의 신체장애등급과 노동력 상실률표

장애등급	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	10급	11급	12급	13급	14급
노동력상실률(%)	100	100	100	90	80	70	60	50	40	30	20	15	10	5

생명 또는 신체의 해를 입은 피해자의 직계존속·직계비속 및 배우자와 신체 기타의 해를 입은 피해자에게 지급한다. 피해자의 사회적 지위, 과실의 정도, 생계상태, 손해배상액 등을 참작하여 그 정신적 고통에 대하여 배상한다.

〈표 4-11〉 사망에 대한 위자료 기준표

구분	금액
피해자 본인	2천만원 - 세대주인 경우, 50% 가산 - 10세 이하, 60세 이상인 경우, 20% 감액
배우자(동거중인 사실혼관계에 있는 자를 포함한다), 미혼자의 부모	피해자 본인의 각 1/2
부모, 자녀	피해자 본인의 각 1/4
기타 직계존속 및 직계비속, 형제자매, 동거중인 시부모, 장인, 장모	피해자 본인의 각 1/8

상해에 대한 위자료는 신체장애가 없는 상해의 경우 타당하다고 인정되는 요양기간에 대하여 1일 2만원 지급하고, 명예 등의 침해에 대한 위자료는 명예를 침해당하거나 기타 정신상의 고통을 받은 자에 대하여 사망, 신체, 상해 등의 위자료가 지급되지 아니하는 경우에 한하여 1천만원 한도 내에서 지급한다.

〈표 4-12〉 신체장애에 대한 위자료

구분		금액
피해자 본인	노동력 100% 상실	2천만원 - 세대주인 경우, 50% 가산 - 10세 이하, 60세 이상인 경우, 20% 감액
	그 외	2천만원 × 노동력 상실률
배우자(동거중인 사실혼 관계에 있는 자를 포함), 미혼자의 부모		피해자 본인의 각 1/2
부모, 자녀		피해자 본인의 각 1/4
기타 직계존속 및 직계비속, 형제자매, 동거 중인 시부모, 장인, 장모		피해자 본인의 각 1/8

〈표 4-13〉 대상자 사망 및 상이시 보상내용

구분	사망시			상이시	
	유족배상	위자료	장례비	장해배상	위자료
지급기준	평균임금×호프만계수×(1-본인의 생활비공제비율)	본인: 2,000만원 배우자: 본인의 2/3 부모·자녀: 본인의 각 1/4 기타: 본인의 각 1/8	평균임금의 100일분	평균임금×노동력상실률×호프만계수	본인: 2,000만원×노동력상실률 배우자: 본인의 1/2 부모·자녀: 본인의 1/4

사. 자동차 손해배상 보장법

1) 사망한 경우

1억원 범위 내에서 피해자에게 발생한 손해액(실손해액이 2천만원 미만인 경우에는 2천만원)을 지급한다.

2) 부상한 경우

부상한 경우에는 등급에 따른 금액의 범위 안에서 피해자에게 발생한 손해액 지급한다.

〈표 4-14〉 부상 등급별 자동차 손해보상액

(단위: 만원)

등급	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	10급	11급	12급	13급	14급
금액	2,000	1,000	1,000	900	900	500	500	240	240	160	160	80	80	80

3) 장해(후유장해)가 생긴 경우

부상에 대한 치료가 완료된 후 당해 부상이 원인이 되어 신체의 장해(이하 "후유장해"라 한다)가 생긴 경우이다.

〈표 4-15〉 장해 등급별 자동차 손해보상액

(단위 : 만원)

등급	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	10급	11급	12급	13급	14급
금액	10,000	9,000	8,000	7,000	6,000	5,000	4,000	3,000	2,250	1,880	1,500	1,250	1,000	630

부상한 자가 치료 중 그 부상이 원인이 되어 사망한 경우에는 사망, 부상규정에 의한 금액의 합산액을 지급하고, 부상한 자에게 후유장해가 생긴 경우에는 부상, 후유장해 규정에 의한 금액의 합산액을 지급한다.

후유장해 규정에 의한 금액을 지급한 후 당해 부상이 원인이 되어 사망한 경우는 사망의 규정에 의한 금액에서 후유장해 규정에 의한 금액 중 사망일 이후에 해당하는 손해액을 공제한 금액을 지급한다.

〈표 4-16〉 대상자 사망 및 상이시 보상내용

구분	사망시	상이시	
보상종류	사망보상금	부상보상금	후유장해보상금
지급기준	1억원 이내	14등급에 따라 적용 (80~2000만원)	부상치료가 완료된 후 부상으로 인한 장해시 등급 14등급에 따른 금액적용 (1등급: 1억원, 14등급: 630만원)
비고			- 부상치료 중 사망 : 사망보상금과 병급 - 부상자가 후유장해시 : 부상보상금과 병급 - 후유장해지급 후 사망 : 사망보상금에서 후유장해보상금 공제금액

4) 타 법률과의 관계

국가배상법·산업재해보상보험법 그 밖의 법률에 의해 배상 또는 보상을 받는 경우에는 그 금액의 범위 내에서 보상책임이 면제된다.

아. 제도간 비교

각 제도별 재해종류별 급여를 비교하면 다음과 같다.

<표 4-17> 재해보장제도의 비교

구분	공무원연금	산재보험	국민연금	군인연금	보훈보상제도	국가배상	자동차 배상
사망시	유족보상금 사망조위금	유족급여 장의비	유족연금	유족연금 사망보상금 사망조위금	기본연금, 부가연금 사망일시금 생활조정수당	유족배상 위자료 장례비	사망보상금
상이시	장애	장해연금 or 장해보상금	장해급여	상이연금, 장애보상금	기본연금, 부가연금	장해배상	후유장해 보상금
	요양	공무상요양비, 공무상요양 일시금	요양급여	공무상 요양비	의료보호		
	기타		상병보상연금, 휴업급여, 간병급여			간호수당 위자료	부상 보상금

1) 장해급여

그 산재보험에서는 장애등급에 따른 급여지급방식이 정해져 있음. 1~3등급은 연금을 받게 되며, 4~7등급은 연금과 일시금 중 수급권자가 선택하도록 되어 있다. 8~14등급은 일시금으로만 지급받도록 되어 있다. 반면에, 공상공무원 은 장애등급과 관계없이 연금·일시금 선택권을 부여하고 있다. 공무원 연금제도에 의한 장해급여는 공무상재해에 한정되어 있고 퇴직을 전제로 지급하도록 되어 있다. 퇴직을 전제로 급여를 지급하므로 재직 중 폐질 이후 발생하는 직·간접 비용발생에 대한 보상은 없다. 공무상재해로 인한 장애발생시 퇴직을 하지 않고, 직장에 복귀할 경우 장해급여를 지급받을 수 없으며 비공무상재해로

인한 장애발생시 또한 장애급여를 지급받을 수 없다. 반면, 산재보험제도에 의한 장애급여는 업무상재해에 의한 산재근로자를 보장해주고 비업무상 재해로 인한 재해근로자는 국민연금제도에 의한 장애연금을 지급받게 된다. 일반근로자의 경우 산재발생시 산재보험과 국민연금에서 급여를 보장받게 되고, 일반재해에 의한 장애발생시 국민연금에 의한 장애관련급여를 지급받을 수 있다. 산재근로자는 국민연금에서 규정한 지급요건에 해당되는 경우, 산재보험의 장애급여 100%와 국민연금에 의한 장애연금액의 50%를 감소하여 병급된다. 공무원연금과 산재보험의 장애등급은 1~14급으로 동일하다. 그러나 급여수준에 있어서 공무원연금의 경우 등급에 따라 보수연액의 15~80% 수준인 반면, 산재보험제도의 장애급여수준은 보수연액의 15~90%를 지급하고 있다. 중증장애를 지닌 경우 산재보험 장애급여수준이 다소 높으며, 국민연금의 장애연금 50%를 병급받을 수 있어 공무원연금이 산재보험보다 상대적으로 장애급여수준이 낮다. 공상공무원의 폐질등급 1·2급은 산재보험의 동일등급의 급여액에 비해 낮게 산정되어 있다. 중증장애의 경우 급여액이 낮게 산정되어 있는 반면, 장애정도가 낮은 등급(4~7급)의 급여액은 상대적으로 높다.

〈표 4-18〉 제도별 장애급여수준 비교

	공무원연금	산재보험	군인연금	국민연금	보훈보상제도	국가배상	자동차 손해배상
장애 등급	14등급 (1~14급)	14등급 (1~14급)	7등급 (1~7급)	4등급 (1~4급)	10등급 (1급 1항 ~ 7급)	1~14등급	14등급
급여액수준	최종월보수 의 50~80% (1~7급)	평균임금의 37.8% ~ 90.1% (1~7급)	최종 월보수의 50~80%	기본 연금액의 60~100%	기본연금+부 가연금	최종월보수× 노동력상실 률×호프만계 수	630만~ 10,000만원
비고	퇴직연금과 병급	택일 8급 이하는 일시금	택일	택일 1~3급: 연금 4급: 일시금			

군인연금제도에서 공무상 질병·부상으로 폐질상태가 되어 퇴직한 경우에는 상이연금을 지급한다. 폐질등급에 따른 급여액(1~7급)은 보수연액에 각 등급

에 따른 비율(50~80%)을 곱한 산정식에 의한 것으로 공무원연금의 장애연금(1~7급)과 동일하다. 장애등급은 절반수준인 7등급까지 구분되어져 있어 공무원연금 장애연금의 등급이 세분화되어 있다. 상이등급 1급 및 2급의 국가유공자로 인정된 공상공무원은 보훈급여로 간호수당이 지급된다. 공무원연금제도의 장애급여는 타 재해보상제도의 장애등급과 동일하거나 세분화되어있다. 연금액 수준에 있어서 산재보험보다는 중증장애등급에서 지급액수가 다소 적은 편이며, 군인연금에 비해 넓은 범위의 장애등급에서 급여를 지급한다.

〈표 4-19〉 제도별 장애연금의 등급별 급여액 비율

(1급=100)

구분	공무원연금	산재보험	군인연금	국민연금
1급	100	100	100	100
2급	93.75	88.45	93.75	83.3
3급	87.50	78.13	87.50	66.6
4급	81.25	68.14	81.25	-
5급	75.00	58.71	75.00	-
6급 1항	68.75	49.83	68.75	-
2항	68.75	49.83	68.75	-
7급	62.50	41.95	62.5	-
8급	56.25	-	-	-
9급	40.00	-	-	-
10급	43.75	-	-	-
11급	37.50	-	-	-
12급	31.25	-	-	-
13급	25.00	-	-	-
14급	18.75	-	-	-
비고	14급	14급 (8급 이하 일시급)	군인연금은 1~7급	4급은 일시급

2) 유족급여

산재보험의 유족보상금은 연금·일시금제도를 병행하고 있으나, 재직기간이 20년 미만인 공무원의 유족에게는 유족의 생활안정을 위한 연금형태의 급여는 없고, 일시금 제도만 마련되어져 있다. 또한 공무상 질병 또는 부상으로 인한

사망시에도 일시금으로 지급한다. 공무원연금제도의 유족연금은 퇴직연金的 수급요건(20년 이상 재직)을 갖춘 자가 사망한 경우와, 폐질 상태로 되지 아니하고 퇴직 전 공무상 질병 또는 부상으로 사망한 경우에 유족연금을 지급하고 있다. 퇴직연金的 수급요건을 갖춘 경우, 퇴직연금에 의한 유족연금과 장해연금에 의한 유족연금을 병급받을 수 있도록 되어 있는 반면, 퇴직 전 공무상 질병 또는 부상으로 사망한 경우에는 유족보상금만 지급하도록 되어 있다. 산재보험에서는 가입기간과 관계없이 공무상 질병 또는 부상으로 사망한 경우에는 유족연금이 지급된다.

〈표 4-20〉 유족의 보상수준 비교

구분	내용		비고
공무원 연금법	장해유족연금	장해연금의 70%	장해연금수급권자 사망
	유족보상금	최종보수월액의 36배	공상공무원의 사망 경우
	사망조위금	보수월액의 3배	공무원 사망시
군인연금법	유족연금	보수월액의 55~65%	공무상 사망
	사망보상금	최종보수월액의 36배	공무상 사망
	사망조위금	보수월액의 12배	비공무상 사망
산재보험법	급여기초연액의 47%		기본급에 가산금액 합산
국가보훈보상제도	상이1급1항의 20~40%수준		
국가배상법	평균임금×호프만계수×(1-본인의 생활비공제 비율)		유족배상

공무원연금제도의 유족연금은 퇴직연금에 대한 유족연금이 주를 이루며, 공무상 재해보상에 대한 유족급여는 일시금인 유족보상금과 장해유족연금만 지급되고 있다. 공상공무원 유족급여의 산정 기초가 보수월액으로 하위직·단기재직자의 경우는 유족급여액이 적은 수준이다. 국민연금의 장애연금은 국민연금의 가입기간에 따라 급여수준이 40~60%로 지급된다. 공무원연금의 유족연금은 가입기간 20년 이상을 기준으로 하는 반면, 국민연금의 장애연금은 10년 미만, 10년 이상~20년 미만과 20년 이상의 가입기간에 따라 지급금액이 결정된다. 군인연금제도에서 군 복무 중 공무상 사망한 경우, 재직기간 20년을 기준으로 보수월액의 55~65%를 유족연금으로 지급한다. 공무원연금제도에서는 공무원

이 공무상 질병 또는 부상으로 인해 재직 중에 사망한 경우 유족연금을 지급하지 아니하고, 유족일시금 및 유족보상금을 지급한다. 공상공무원이 사망한 경우 국민연금, 군인연금에 비해 유족들에게 생활안정을 위한 보상수준이 상대적으로 낮은 상황이다. 군인연금제도에서 사망보상금이 보수월액의 12~36배의 급여를 지급하고 있으나, 공무원연금제도에서는 공무상 사망시의 사망보상금액은 동일하나, 비공무상 사망의 경우에는 보수월액의 3배인 사망조위금으로 군인연금의 1/4수준이다.

2. OECD 국가의 장애 및 유족 보장제도가.

가. 장애보장

OECD 국가의 장애관련 급여는 크게 세 가지 범주로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 순수한 장애관련 급여, 둘째, 광의 장애관련 급여로서, 순수 장애급여에 질병보험의 장애관련 현금급여와 업무상 재해 급여를 합한 금액, 셋째, 전체 장애급여로서 광의의 장애급여에서 정액인고용 관련 급여를 합한 금액 등이 있다. 이를 급여의 추이를 살펴보면 다음과 같다. OECD 20개국의 순수장애관련 급여의 GDP에 대한 비중을 보면, 1.30%이고 광의의 장애관련급여의 GDP에 대한 비중은 2.25%로 나타났다. 이는 한국의 0.28%와 비교하여 보면 매우 큰 격차라고 할 수 있다. 전체 장애급여의 동 비율은 2.42%로 한국의 0.29% 보다 높은 상태이다. 이렇게 볼 때 한국의 장애 관련 급여는 매우 열악한 상태임을 알 수 있다.

OECD 국가 중에서 고용되지 않는 장애인 중 급여를 받고 있지 않은 장애인의 비율은 평균 35.0%나 되어 약 1/3 이상의 비고용 장애인 중 급여를 받고 있지 않은 것으로 나타났다. 특히 멕시코의 경우 비고용 장애인 중 장애급여를 받고 있지 않은 장애인은 99.2%나 되고 있으며, 한국 역시 이 비율이 91.7%로서 매우 높게 나타났다. 이들은 대부분 가족으로부터의 이전소득이나 재산 소득 등 기타 소득에 의해 생활하고 있음을 유추해 볼 수 있다. 그 외에도 이탈

리아나 스위스의 경우 동 비율이 높게 나타나고 있다. 스웨덴만이 이 비율이 2.3%로 낮게 나타나 다른 OECD 국가에 비해 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-21〉 OECD 국가의 장애 관련 공적지출의 현황 ¹⁾
(GDP 대비)

	장애급여		장애급여(광의)		GDP 비중	전체 장애 급여	
	GDP 비중					실업보상급여 대비	사회보장지출 대비
	1990	1999	1990	1999				1999
Australia	0.51	0.86	1.01	1.39	1.44	137	8
Austria	1.30	1.75	2.62	2.85	2.92	254	11
Belgium	1.32	1.06	2.21	1.61	1.72	95	7
Canada	0.46	0.67	1.19	1.23	1.28	130	7
Denmark	2.31	2.28	3.70	3.31	3.80	227	13
France	0.73	0.83	1.70	1.58	1.67	113	6
Germany	1.05	1.01	3.22	2.90	3.08	146	11
Italy	1.69	0.95	2.25	1.82	1.83	330	7
Korea	0.00	0.02	0.20	0.28	0.29	164	5
Mexico	0.09	0.20	0.15	0.29	0.29	..	3
Netherlands	3.42	2.65	5.74	4.14	4.64	178	19
Norway	2.23	2.36	4.92	4.83	5.58	1190	21
Poland	2.39	3.28	3.15	4.42	4.60	719	20
Portugal	1.32	1.03	1.89	1.48	1.53	235	8
Spain	0.96	1.24	2.11	2.26	2.28	162	12
Sweden	2.03	2.05	5.21	4.02	4.66	292	15
Switzerland	1.05	1.83	1.58	2.21	2.40	267	8
Turkey	0.03	0.07	0.70	1.46	1.46	..	13
United Kingdom	0.88	1.27	1.39	1.52	1.54	268	6
United States	0.56	0.71	1.48	1.37	1.40	554	10
OECD (20)	1.22	1.30	2.32	2.25	2.42	-	-
OECD (17) ²⁾	1.42	1.52	2.67	2.53	2.73	-	-
EU (11)	1.55	1.46	2.91	2.50	2.70	-	-
Non-EU (9)	0.81	1.11	1.60	1.94	2.08	-	-

주: 1) 광의 장애급여: 협의 장애급여 + 질병현금급여 + 업무상재해급여

전체 장애급여: 광의의 장애급여 + 장애인 고용 관련급여

2) 한국 멕시코 등의 국가는 제외한 경우

자료: OECD data base.

고용률 통계를 비교하여 보면 우리나라의 장애인 고용률은 45.9%로서 OECD 19 개국의 고용률 평균인 43.9%와 비슷한 수준을 보이고 있다. 그러나 우리나라

라의 전체 고용률이 61.2%로서 OECD 평균 고용률에 67.1%에 비하여 낮은 것을 감안하면 상대적으로 높은 수치라고 할 수 있다.

〈표 4-22〉 OECD의 장애인 고용률 비교

(20~64세 인구, 1990년 후반)

	전체	장애인		비장애인	
		중증	경증		
Australia	72.1	41.9	31.4	46.9	76.6
Austria	68.1	43.4	23.9	50.2	71.8
Belgium	58.7	33.5	21.1	40.0	61.7
Canada	74.9	56.3	..	..	78.4
Denmark	73.6	48.2	23.3	55.1	79.4
France	63.6	47.9	36.4	55.5	66.6
Germany	64.8	46.1	27.0	52.9	69.0
Italy	52.2	32.1	19.4	37.9	53.8
Korea	61.2	45.9	13.4	51.5	61.7
Mexico	60.1	47.2	..	..	61.1
Netherlands	61.9	39.9	26.5	46.4	67.0
Norway	81.4	61.7	..	..	85.8
Poland	63.9	20.8	..	..	71.2
Portugal	68.2	43.9	27.6	55.3	74.0
Spain	50.5	22.1	15.1	26.5	54.2
Sweden	73.7	52.6	33.8	69.0	75.8
Switzerland	76.6	62.2	..	..	79.1
United Kingdom	68.6	38.9	19.3	46.8	73.9
United States	80.2	48.6	26.4	58.8	83.9
OECD (19)	67.1	43.9	..	..	70.8

자료: OECD data base

실업률 통계를 비교하여 보면 우리나라의 장애인 실업률은 47.4%로서 OECD 17 개국의 실업률 평균인 17.2%에 비하여 크게 높은 수준을 보이고 있다. 전체 실업률 평균은 한국이 14.9%로서 OECD 17개 국가 평균 10.0%에 비하여 역시 높은 경향을 보이고 있다. 따라서 우리나라 장애인의 노동시장 참여는 높은 고용률, 높은 실업률을 특징으로 하고 있다.

〈표 4-23〉 OECD의 실업률 비교

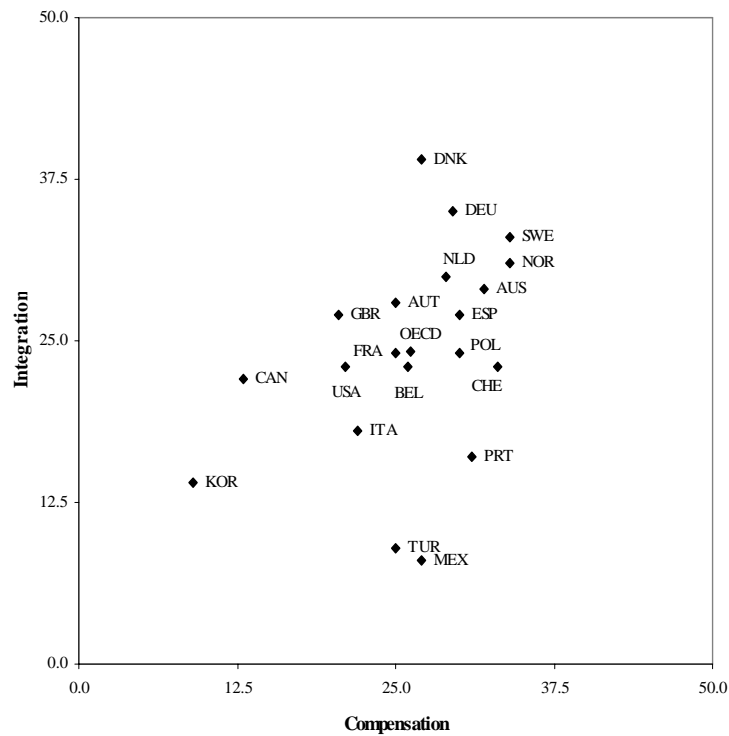
(20~64세 인구, 1990대 후반)

	전체	장애인		비장애인	
		중증	경증		
Australia	7.1	10.2	10.1	11.8	6.8
Austria	5.6	13.0	22.0	11.2	4.9
Belgium	14.4	22.8	35.9	18.2	13.9
Denmark	9.4	15.7	29.3	13.7	8.5
France	13.2	17.5	20.8	16.0	12.6
Germany	9.3	20.5	35.6	16.9	7.4
Italy	13.2	14.5	23.1	12.2	13.1
Korea	14.9	47.4	84.0	41.5	13.7
Mexico	3.6	1.8	..	..	3.7
Netherlands	12.5	26.8	39.6	22.3	10.1
Poland	13.6	19.7	..	..	13.2
Portugal	8.8	12.7	17.9	10.8	8.2
Spain	20.4	27.0	31.1	25.4	20.2
Sweden	10.2	18.0	21.4	16.4	11.9
Switzerland	3.7	6.8	..	..	3.3
United Kingdom	6.9	12.1	18.9	10.9	6.3
United States	3.7	5.3	5.7	5.2	3.6
OECD (17)	10.0	17.2	..	..	9.5
OECD (14) ¹⁾	10.7	18.8	28.2	16.6	10.1
EU (11)	11.3	18.2	26.9	15.8	10.6
Non-EU (3) ¹⁾	8.6	21.0	33.3	19.5	8.0

주: 1) Mexico, Poland, Switzerland 제외

OECD에서 우리나라 장애인 정책의 통합성과 보상성을 평가한 결과를 보면, 우리나라는 통합성과 보상성의 측면에서 모두 하위로 나타났다. 열악한 우리나라의 우리나라 장애인 정책의 수준을 쉽게 알아볼 수 있는 지표라고 할 수 있다. 북유럽 국가 등이 모두 통합성과 보상성에서 모두 높은 평가를 받고 있음을 알 수 있다.

[그림 4-1] OECD 국가의 장애인 정책의 비교(2000년 기준)



자료: OECD database

나. 유족보장

유족급여는 공적연금과 산재보험 제도에서 실시되고 있다. 유족급여의 개념은 두 가지가 있을 수 있다. 주 소득자인 제도 가입자가 사망한 경우에 지급하는 경우와 연금수급자의 배우자로서 연금수급자가 사망함으로써 연금수급권을 이어받는 경우이다. 전자의 경우에는 산재보험과 공적연금에서 기능을 담당하고 있는 반면에 후자의 경우는 주로 공적연금에서 이루어지고 있다.

각국의 사회보험 체계 따라서 나타나고 있지만 먼저 유족급여의 지출을 보면 다음과 같다. 우리나라의 경우 GDP의 0.2%를 지출하고 있는 반면에 오스트리아는 2.7%, 벨기에 이탈리아는 2.6%를 지출하고 있다. 그러나 영국, 스웨덴은 0.6%, 호주는 0.2%, 캐나다는 0.4%, 뉴질랜드는 0.1%, 네덜란드 0.7% 등 복지국가들에서 낮게 나타나는 것은 제도의 차이에 따른 것으로 판단된다. 주체적 연금수급권이 존재하는 국가이거나 노령연금수급 조건이 매우 관대한 국가의 경우에는 유족연금은 일시적인 보충적 급여로 존재할 뿐이다. 반면에 여성경제활동참가율이 낮거나 소득비례형 사회보험연금을 고수하는 국가의 경우에는 다소 높아질 수 있는 것으로 보인다.

수급조건을 살펴보면, 일본과 영국을 제외하고 나머지 국가는 배우자 외에 자녀에게 별도 유족연금을 지급한다. 소득비례형 유족연금을 지급하는 캐나다, 독일, 일본 후생연금은 수급가능연령이 상대적으로 낮아 유족연금 지급기간이 긴 편이다. 특히 일본은 후생유족연금을 수급하는 처의 연령제한이 없다. 미국, 영국, 스웨덴은 자녀 양육 유족 배우자를 제외하고 배우자는 기본적으로 노령연금을 지급하는 원칙 (단 노령연금이 없을 때 노령에 유족 또는 노령연금 지급)이다. 캐나다를 제외하고 재혼 시에는 수급권이 소멸된다.

급여수준은 대체로 퇴직연금으로 추정되는 금액의 일정비율을 지급한다. 미국은 65세 수급 시 피보험자 노령연금의 100%, 60~64세까지 월 0.475%씩 감액하여 60세 수급 시 노령연금의 71.5% 지급한다. 캐나다는 65세 수급 시 피보험자 노령연금의 60%, 45세~64세, 35~44세 두 집단별로 감액기준 달리 적용한다. 독일은 45세 이상자는 피보험자 노령연금의 55%, 그 외자는 25% (24개월 지급)를 지급한다.

영국은 55세~퇴직연금 수급연령(남 65세, 여 60세)까지 정액 완전수당 적용하고, 45~55세 1년 당 7%씩 감액하여 45세는 55세 수당의 30% 지급 (52주 지급)한다.

〈표 4-24〉 OECD 국가의 사회보장 지출 (2001년)

(GDP 대비)

	전체	노령	유족	장애	고용	실업	가족	주거	기타
Australia	10.1	4.1	0.2	2.2	0.1	1.0	2.4	0.1	-
Austria	19.1	10.3	2.7	2.3	0.1	0.8	2.4	0.1	0.4
Belgium	18.5	8.6	2.6	2.2	0.7	2.2	1.9	-	0.3
Canada	8.4	4.8	0.4	0.8	0.4	0.8	0.9	-	0.3
CzechRepublic	12.5	6.7	0.9	3.0	0.1	0.2	1.5	0.1	-
Denmark	15.4	6.5	-	2.7	0.2	3.0	1.5	0.7	0.8
Finland	15.6	7.1	0.9	3.1	0.3	2.0	1.7	0.3	0.3
France	17.4	10.4	1.5	1.7	0.4	1.6	1.5	-	0.4
Germany	15.9	10.8	0.4	1.6	0.3	1.2	1.1	-	0.5
Greece	16.5	12.6	0.8	1.6	-	0.4	1.1	-	-
Hungary	13.3	7.4	0.3	2.5	0.3	0.4	1.9	0.5	0.1
Iceland	8.4	4.1	0.6	1.8	-	0.2	1.2	0.1	0.4
Ireland	7.9	2.4	0.8	1.3	0.4	0.7	1.4	0.5	0.5
Italy	18.7	12.6	2.6	2.0	0.2	0.6	0.6	-	-
Japan	9.1	6.4	1.2	0.6	0.1	0.5	0.3	-	0.2
Korea	2.4	1.1	0.2	0.3	0.1	0.2	-	-	0.5
Luxembourg	14.5	7.5	0.6	2.7	-	0.5	2.9	0.1	0.2
Netherlands	13.7	5.7	0.7	4.0	0.4	1.3	0.7	0.4	0.6
NewZealand	11.6	4.7	0.1	2.8	0.1	1.1	2.1	0.6	0.1
Norway	11.6	4.6	0.3	3.9	-	0.4	1.9	0.2	0.3
Poland	18.0	8.5	2.1	5.4	-	1.0	0.9	-	-
Portugal	13.3	7.6	1.5	2.4	0.1	0.9	0.7	-	0.2
SlovakRepublic	12.1	6.5	0.2	2.1	0.2	0.5	1.4	0.1	1.1
Spain	13.2	8.1	0.6	2.3	0.4	1.3	0.3	0.2	-
Sweden	14.6	6.8	0.6	3.8	0.2	1.0	1.8	-	0.4
Switzerland	18.3	11.6	1.6	3.0	0.1	0.5	1.1	-	0.5
Unitedkingdom	13.7	7.7	0.6	2.2	-	0.3	1.5	1.5	-
UnitedStates	8.0	5.2	0.8	1.1	0.2	0.3	0.1	-	0.3

유족연금 제도는 국가별로 매우 복잡하게 구성되어 있어서 일괄적으로 비교하는 것은 매우 어렵다. 보편적 제도로서의 기초연금을 실시하는 국가의 경우에 있

어서는 노령기초연금을 지급하기 이전 연령에 제한적으로 지급되는 한시적 급여의 성격을 가지게 되고, 기여형 사회보험 연금을 시행하는 국가에 있어서는 유족 연금은 연금수급자의 사망시 배우자에게 상속되는 연금의 성격을 지니게 된다.

<표 4-25> 국가별 유족연금 지급 기준

구분	미국	캐나다	영국	독일	스웨덴	일본
배우자 성차별	없음	없음	없음	없음	없음	처 중심
수급연령 (배우자 자녀없을 때)	· 60세 이상 · 예외: 50세 이상 장애	35세 이상 65세 미만	45-59세(여) 45-64세(남)	45세 이상 (45세 미만: 2년 지급)	65세 미만	후생연금: 처 제한 없음 남편 60세
수급연령 (자녀가 있는 부모의 자녀연령)	16세 미만, 장애아 양육	18세 미만 자녀	16세 미만 학생이면 19세 미만	18세 미만	12세 미만	18세 미만, 20세 미만 장애자녀
수급연령 (자녀지급 시)	18세 미만, 학생이면 19세 미만, 22세 이전 장애인은 자녀	18세 미만, 학생이면 25세 미만, 장애자녀는 연령제한 없음.	상동 (가급연금 지급)	18세 미만, 학생이면 27세 미만	18세 미만, 학생이면 20세 미만	상동 (가급연금 지급)
수급대상 소득기준 유무	없음	기초유족연금 : 소득조사	없음	없음. 단 고아연금: 소득기준으로 연금감액	무소득자 지급	없음
장애인정 지급	50세 이상	장애 시 지급	별도제도	지급	지급	남편: 지급
재혼 시 처리	소멸(60세 이상 재혼 시 유지)	유지	소멸	소멸	소멸	소멸
이혼 시 지급여부	10년 이상 이혼하고 재혼하지 않은 60세 이상 전배우자	기여 분할	재혼하지 않으면 전배우자 기여로 퇴직연금수급	없음	없음	없음
수급조건 최소가입기간	· 21세부터 사망시 까지 매년 1분기 동거부 · 사망 전 13분기 중 6분기	· 기초유족연금: 18세 이후 10년 거주 · CPP: 3년, 9년 이상이면 가입기간 1/3 또는 10년중 더 적은 기간	· 1년 · 노동기간 90% 기여 또는 크레딧	5년	3년	20세부터 사망 시까지 2/3기간 보험료 납부나 면제
수급조건 최소혼인기간	9개월	없음	없음	1년	5년	없음

〈표 4-25〉 계속

구분	미국	캐나다	영국	독일	스웨덴	일본
급여수준 (배우자)	65세 이상: 노령연금 100% 60-64세: 연령 별 감액	65세 이상: 노령연금 60% 그 외 연령집 단별 감액하 되 정액추가	55-60세 지급 정액수당을 기준으로 45-54세 차 등감액:1년 지급	45세 이상: 노령연금 55% 45세미만: 25% 24개월	기초액의 2.13배(소득 비례적응연 금액에 따라 감액): 10개월	국민: 정액 후생: 노령 연금 75%
연령별 차등적용	있음	있음	있음	있음	없음	없음
자녀연금	1자녀당 퇴직 연금 75%(별 도)	1자녀 정액 (별도)	1자녀당 자녀 정액 가급연 급	1자녀당 편친 생존 시 퇴직 연금 10%, 양 친사망 시 20%	자녀당 기초 액과 소득비 례연금의 일 정비율 지급	1자녀당 자 녀 정액가급 연금
급여상한	배우자, 자녀 합계 가족 급 여총액 상한	있음	정액급여	자녀연금: 일 정소득이상 연금액 40% 삭감	자녀연금: 부모 전체연 급 100%	없음
사망 일시급	없음	있음 (별도 추가지급)	있음 (별도 추가지급)	없음	없음	없음
지급기간	장기	장기	1년	장기	10개월	장기

자료: 김성숙, 『유족연금 개선방안』, 국민연금연구원, 2004.

유족연금을 재산권적 성격으로 볼 때와 사회급여적 성격으로 볼 때에 따라서 유족연금의 급여수준과 조건이 달라지게 된다. 우리나라의 국민연금의 경우에는 이 두 가지 성격을 모두 내포하고 있어서 재산권적 성격으로 보아서 이혼시 연금분할권을 인정하는 반면에 사회급여적 성격으로 보아서 다른 급여와의 중복을 제한한다. 더욱이 사망의 원인이 산업재해일 경우에는 비록 급여 중 일부를 병급 조정하기는 하지만 산재보험과 국민연금의 급여를 모두 받게 된다. 또한 기여형 사회보험제도의 틀 속에서 있기 때문에 장애급여와 마찬가지로 유족 급여의 사각지대가 광범위하게 존재한다. 따라서 수급대상자의 포괄성 문제 해결이 시급하게 된다.

제 4 절 소득보장 영역의 국민기본생활보장 수준의 설정: 장애보장 및 유족보장

재해보장영역에서의 국민기본생활보장은 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 재해이전의 경제적 생활상태(소득적 측면)로의 복귀의 측면이고, 다른 하나는 재해 발생시 최소한의 인간다운 생활을 확보하는 측면이다. 모든 국민은 재해발생이전에도 평등한 상태가 아니므로 전자의 기준에 따른 재해이전 상태로의 유지는 불평등한 상태로의 환원을 의미할 수도 있는 반면에, 후자의 기준에 의하면 재해로 인한 손실의 크기와 관계없이 최소한의 일정한 생활 수준을 유지하는 것이 된다.

재해보장영역에서의 국민기본생활의 보장이라는 개념은 궁극적으로 전자의 보장을 의미하는 것인가 아니면 후자의 보장을 의미하는 것인가? 국민기본생활 보장의 대전제는 국가의 개입이다. 개인에 의한 해결이 아닌 사회적 시스템을 통한 해결수단이다. 이러한 개입이 이루어질 때 개입의 타당성을 판단하는 기준은 형평성과 효율성이다. 형평성의 측면은 재원조달의 방법에 따라서 상이할 수 있다. 보장의 근거가 피해자의 기여 혹은 제3자의 책임에 기초한 것이라면 기여에 상응해야 하고 보장의 근거가 재해에 따라 발생하는 니즈에 대한 사회적 상호부조에 근거한 것이라면 국민 누구나 일정한 기준에 따라 보장받아야 한다. 따라서 형평성의 관점에서 전자의 재해이전의 상태로의 유지라는 개념은 기여 혹은 제3자의 책임에 기초한 보장과 연결되고, 후자의 최소한의 일정한 생활유지의 개념은 니즈에 대한 사회적 상호부조에 근거한 것과 연결된다. 효율성 개념은 재해에 따른 경제적 손실이 발생하였을 때 개인이 해결하는 것이 사회적 후생을 증가시키는 것인지 아니면 사회적으로 해결하는 것이 사회적 후생을 증가시키는 것인가 하는 점이다. 전자의 개념에 의한 보장방식은 개인적 차원에서 접근하는 것이 효율적이고 후자의 개념에 의한 보장방식은 사회적 차원에서 접근하는 것이 효율적이라고 할 수 있다.

한편 두 가지 방식의 보장의 개념이 서로 대체적인 개념인지 아니면 보완적

인 개념인지도 판단이 필요하다. 제도의 설정에 따라서는 두 가지 방식은 대체적일 수도 있고 보완적일 수도 있겠으나, 두 가지 방식의 보장 개념이 보완적으로 작동할 때 형평성의 관점에서나 효율성의 관점에서 바람직할 수 있다. 재해이전 상태로의 유지와 일정한 생활수준의 유지의 개념은 국가적으로 볼 때 둘 다 필요한 개념이다. 궁극적으로는 두 가지 방식의 재해보장이 조화를 이루는 것이 핵심이라 할 수 있는 것이다.

그런데 여기에서 쟁점이 될 수 있는 것은 두 가지의 방식의 보장 개념의 우선순위의 문제이다. 전자가 우선이고 후자가 차선인가 아니면, 후자가 우선이고 전자가 차선인가? 다시 말해서, 개인차원의 해결이 먼저이고 사회적 차원의 해결이 다음인가, 아니면 사회적 차원의 해결이 먼저이고 개인적 차원의 해결이 다음인가. 우리나라의 경우는 일반적으로 개인적 해결을 우선하고 사회적 해결은 보완적인 것으로 인식된다. 이때 혼란스러운 것이 산재보험 등 재해보상제도가 사회적 해결수단인가 아니면 개인적 해결수단인가 하는 점이다. 우리나라의 경우에는 산재보험 등 재해보상제도가 국가제도이기는 하지만 제 3자의 책임에 근거한 보상의 원칙에 근거하고 있기 때문에 개인적 해결수단에 가깝다는 것이다. 그럼에도 불구하고 외양상으로만 사회적 해결수단인 것처럼 인식되고 있는 것이다. 그러면 다른 제도와는 좀 다른 성격을 가지고 있는 국민연금의 장해 및 유족보장제도는 어떠한가? 우리 국민연금의 급여는 명확하게 기여를 전제로 하고 있다. 이렇게 볼 때 우리나라의 재해보장제도는 외양으로는 국가제도이지만 사실상 모두 개인적 해결수단에 가깝다는 것이다. 다시 말해서 이들 제도가 모두 국가가 운영하는 개인적 해결수단이다. 우리나라 제도의 혼동의 요인 중 하나는 국가가 운영하는 개인적 해결수단의 개념을 지닌 이들 제도가 일정한 기준의 보장을 병행적으로 시행한다는 것이다. 산재보험의 최고최저 보장기준, 국민연금의 급여산식에서 본인 소득이외에 전가입자의 소득에 기준하여 계산하는 것 등이 그것이다. 이러한 요소의 존재는 이들 제도가 재해이전의 생활유지가 목표가 아닌 일정생활유지가 목표인 것처럼 생각하게 하는 혼란을 발생시킨다.

여기서 고려해야 할 점은 만약에 개인적 해결 수단이라면, 국가가 관리운영

지원이외에는 원칙적으로 개입하지 않는 것이 바람직하고 사회적 해결수단이라면 조세에 의한 지원을 하는 것이 바람직하다. 우리나라의 재해보장관련 제도상의 정부지원이 관리운영비의 일부 지원에 머물고 있다는 점을 감안한다면 우리제도가 개인적 해결수단에 대한 국가운영이상이 아니라는 점이 명확하게 된다. 이렇게 볼 때, 우리나라의 경우에는 사회보험이라는 명목으로 산재보험과 국민연금을 운영하면서 사실상 개인적 해결방식을 지원하는 국가가 운영하는 제도로 머물러 있는 것을 알 수 있게 된다. 결과적으로 보면 사회적 해결방식의 제도는 국민기초생활보장제도에만 의존하는 것이 된다. 여기서 우리나라 사회보장의 사각지대가 발생하게 된다. 국민기초생활보장제도는 공공부조제도로써 위험이 발생하였을 때 개입하는 것이 아니고 위험의 결과로 빈곤상태로 되고 그 빈곤 상태가 국가의 개입이 없이는 해결할 수 없게 되었을 때 개입하게 된다. 엄격한 소득자산조사가 필요한 것이다. 이렇게 되면, 전자에 의한 국가가 운영하는 개인적 해결수단에 의하여 보장을 받지 계층이 존재한다면 이들이 국가에 의한 보호가 이루어지는 시점은 빈곤으로 전락하고 난 다음이 되는 것이다. 즉, 재해발생 시점 이후 부터 빈곤으로 전락하게 되는 시점까지는 무방비의 상태가 되는 것이다. 예들 들면, 국가의 존재가 개인이 어떤 사고의 발생으로 어떻게 하나를 뒤에서 숨어서 보다가 스스로 해결하지 못하여 쓰러지면 나타나는 식인 것이다. 이러한 시스템 하에서는 국가가 운영하는 개인적 해결수단이 보편성을 확보하지 못하면 대규모의 사각지대를 발생시키게 되는 것이다.

제 5 절 국민기본생활 보장을 위한 소득보장의 정책방향: 장애 보장 및 유족보장

1. 기본방향

장해 및 유족보장의 두 축이라고 할 수 있는 산재보험과 국민연금의 역할 재분배가 이루어져야 한다. 제 3자의 책임을 전제로 보상이 이루어지는 산재보

험제도는 원칙적으로 재해이전의 생활상태의 유지 복귀가 목적이 되는 것은 당연하다. 그런 측면에서 보면 산재보험제도는 자기 자리를 잡고 있는 것이다. 이러한 제3자의 책임에 근거한 보상이 이루어지지 않는 재해가 발생하였을 때 보장시스템이 작동하기 위해서는 제3자의 책임에 근거한 보상이 이루어지지 않은 재해에 대해서는 무조건적으로 국가가 개입하는 보장시스템이 작동되는 것이 필요하다. 그런데 국민연금의 사망 장해에 대한 보장급여는 엄격한 기여를 전제하기 때문에 이러한 보장시스템으로서 기능을 못하게 된다. 더욱이 일반적으로 산재보험 등 제3자의 책임에 대한 보상시스템이 작동하는 경우에는 대부분 기여를 전제로 하는 국민연금도 당연히 작동되는 것이 일반적이어서 이들 대상자의 경우에는 중복급여의 문제가 발생하기도 한다. 이렇게 보았을 때 우리나라의 재해보장시스템은 제도 간 기능분담이 제대로 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다.

재해보장의 사각지대 해결을 위해서는 재해가 발생하였을 때 과실여부 혹은 기여여부 등 조건없이 국가가 즉각적으로 개입할 수 있는 어떤 제도의 존재가 필요하다는 것이다. 이러한 제도가 만들어진다면 이 제도는 재해이전의 상태의 복원에 초점이 맞추어진 제도가 아닌 일정한 생활수단의 유지에 초점이 맞추어진 제도가 될 것이다. 업무상 재해를 조건으로 하는 산재보험과 기여를 조건으로 하는 국민연금 중 어떤 제도가 이러한 기능을 수행하는 것이 바람직한가? 현 상태 하에서는 산재보험은 사업주의 배상책임보험적 성격을 지니고 있는 한 한계가 있고, 국민연금은 기여의 원리를 철저히 고수하고 있는 한 한계가 있지만, 두 제도 중 접근의 용이성 측면에서 본다면, 보편성의 원리를 지향해야 할 국민연금이 기능의 분화를 통하여 해결 가능할 것이다. 국민연금제도를 보편적 적용을 목표로 하는 기초연금과 본인의 기여에 상응하여 보장받는 소득비례연금으로 이원화할 때 이러한 전자의 기초연금제도가 현재의 재해보장의 사각지대를 해결할 수 있을 것이다.

모든 국민을 대상으로 하는 재해보상제도로써 기초연금 제도를 신설한다. 기존의 재해보상체계를 현행과 같이 제도별로 독립적으로 운영하되 기초연금 부분을 적용제외(contracting-out)한 지역별 특성을 반영할 수 있는 재해보상제도

(occupational pension)로 재편성한다. 기존의 국민연금 비기여자도 적용됨으로써 모든 국민에게 탄력적으로 적용할 수 있도록 한다. 기초연금 급여수준은 각 개인별로 최소한 소득보장이 이루어질 수 있도록 하고 최저생계비를 지급한다.

국민이면 누구나 장애인 혹은 생활능력이 없는 과부 혹은 고아가 되면 일정액의 생계비가 니즈가 존재하는 경우에는 지급한다.

선원, 어선원, 공무원, 사립교원, 농어민 등으로 분리되어 있는 산재보험체계를 전면적으로 통합하는 방안을 마련하여 재해로부터 모든 국민이 지켜 질 수 있는 형평성이 있는 제도를 수립하여 나간다. 만연하고 있는 산재보험의 급여수급의 도덕적 해이 문제를 근본적으로 해결하여야 한다. 이를 위해서는 산재보험의 급여체계를 재정비하여 방만한 운영이 감소될 수 있도록 한다. 산재보험의 연금수급자의 증가에 따른 장기적인 재정 불안문제를 해소하기 위하여 산재보험재정방식을 현재의 부과방식에서 적립방식으로 전환한다. 산재보험 재할 시스템을 획기적으로 개선하여, 의료재활, 직업재활, 사회재활이 체계적 종합적으로 이루어질 수 있도록 한다.

[그림 4-2] 재해보장체계

본인보장	생명보험 혹은 상해보험			
	가해자에 의한 배상책임보험			
가해자보장	산재보험		지역보상	
	기 초 연 금 : 최저생계비			
사회보장	피 용 자	자 영 자	공무원·군인·사학	별도의 소득이 없는자

2. 급여지급 대상

가. 장애인 기초연금

기초연금의 틀속에서 장애인 기초연금은 연령별로 볼 때, 청장년기에는 보편

적인 장애기초연금을 노년기에는 노령기초연금을 지급한다. 물론, 노년기에는 금액이 동일하므로 노령기초연금 대신에 장애인기초연금이 지급될 수 있다. 그러나 지급조건이 동일하다면 일반노인과 장애인 노인을 하나로 통합한 제도가 바람직할 것으로 생각된다.

국민연금 등 공적연금 가입기간중 장애인이 되었다면, 청장년기와 노년기에는 기초연금에 추가하여 소득비례 연금을 수급할 수 있을 것이다. 한편, 유소년기에는 장애아동수당을 받도록 하고, 청장년기와 노령기에도 필요하다면 장애인수당의 추가 지급이 가능할 것이다. 물론 소득조사에 따라 선별적으로 공공부조의 지급이 가능할 것이다. 장애인 기초연금은 우선지급되고 다른 산재보험 등 급여는 해당액만큼 공제하고 지급된다. 다만, 산재보험에서 일시금을 지급받을 경우 중복조정에서 제외한다.

〈표 4-24〉 장애인을 위한 소득보장체계

제 도	유소년기	청장년기	노년기	재원부담방법
기초연금	-	장애기초연금	노령기초연금	조세방식
소득비례연금	-	장애소득비례연금	장애소득비례연금	보험방식
사회수당	장애아동수당	-	-	조세방식
공공부조	선별적	선별적	선별적	조세방식

나. 고아 및 과부 기초연금

생활능력이 없는 고아 혹은 과부에게 고아 및 과부 기초연금이 지급된다. 고아 및 과부에 대한 기초연금은 생활상태에 따라서 지급기간이 제한될 수 있다. 현재의 국민연금의 유족연금은 분화가 이루어진다. 유족 기초연금과 유족 소득비례연금으로 나누어진다. 유족기초연금은 다른 어떠한 사회적 급여보다 우선적으로 지급된다. 산재 유족급여 등은 함께 중복조정이 이루어진다. 산재보험에서는 유족기초연금액 만큼 공제하고 지급된다. 반면에 유족 소득비례연금은 그대로 지급된다. 현 제도의 산재보험 급여 우선지급과 국민연금급여 1/2 조정과는 반대방향의 조정이 이루어지게 된다.

3. 급여수준

기초연금액은 2인 가구 최저생계비의 50%를 목표로 한다. 현재의 최저생계비 (M)와 전년도 국민연금 가입자 평균소득의 3개년 평균값 (A)의 관계는 다음과 같다. 2인 가구 최저생계비의 50%는 다소 낮지만 거의 A 값에 근접하고 있다. 현재 22만원인 최저등급의 상향조정이 이루어지면 A의 상승이 예상된다.

2004년 기준 1인 가구 최저생계비: 368,226원
 2003년 기준 2인 가구 최저생계비: 609,852원
 (1인 기준: 304,926)

** 국민연금 전가입자 평균소득월액: 1,412,428원
 0.2 A = 282,486

기초연금의 지급산식(연액기준)은 다음과 같다. 본인의 소득 및 가입기간과 관계없이 일정기간 이상의 대한민국 국민으로서 65세가 되거나 장애인이 되면 국민연금 가입자 전년도 평균소득액의 20%를 지급한다.

장애인 기초연금의 수급대상자는 중증장애인을 대상으로 하는 것이 바람직할 것이며, 별도의 자산소득조사를 하지 않는 것이 기초연금의 정신에 부응하는 것이 될 것이다. 원칙적으로 장애인복지법에 따른 장애등급 1급과 2급을 대상으로 지급하되 3급의 경우에는 1, 2급의 1/2 상당액을 지급하도록 한다.

기초연금은 소비자물가상승률에 연동하는 현재의 국민연금과는 달리 매년 전년도 A에 비례하여 지급받음으로써 실질가치가 유지된다(부록1 참조). 소득상승률 기준의 연동기준이다. 이는 현재의 소비자물가상승률 연동지급기준 보다 수렴개시이후 기간이 지날수록 높은 급여수준이 된다.

$BP = 2.4 \times A$
 BP: 기초연금액 (연액)

4. 재원조달

기초연금은 부과방식에 의하여 조달한다. 따라서 별도의 기금이 존재하지 않는다. 다만, 일정기간의 지급준비금이 필요할 것으로 예상된다. 기초연금의 재원조달방법은 사회보험료, 일반회계예산, 조세(소득세 혹은 부가가치세) 등이 대안으로 제시될 수 있다. 사회보험료 방식은 현재의 소득과약의 한계를 극복하지 못하는 문제점과 영세근로자 및 자영자 보험료부담의 과중 때문에, 일반회계는 기존의 예산에서 재원을 조달하는 한계 때문에, 소득세 역시 소득과약의 문제가 있다. 사각지대 문제의 근본적인 해결을 위해서는 사회보험료 방식의 기초연금은 궁극적으로 한계를 가진다. 따라서 기초연금의 재원은 국고부담으로 하는 것이 바람직 할 것이다. 다만, 일반예산, 소득세 부과, 부가가치세 부과 간의 장단점은 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

제 5 장 고용보장 영역의 국민기본생활 보장: 괜찮은 일자리 보장을 중심으로

일자리는 일차적으로 생계를 위한 경제적 보상의 도구이기도 하지만 그에 못지않게 직업인으로서 그 사람의 사회적 지위를 나타내 주고, 인격체로서 느끼는 직무에 대한 만족도의 근원이 된다는 점(방하남·이상호, 2004)에서 개인의 삶에 대단히 중요하다. 일자리의 이러한 중요성, 특히 일자리의 질에 대한 문제는 최근 들어 국민의 ‘기본생활 보장’과 관련하여 더욱더 중요해지고 있는데, 그 이유는 한국 사회의 빈곤 문제가 바로 일자리의 질과 밀접하게 관련되어 있다는 다음과 같은 측면 때문이다.

첫째, 근로능력 있는 빈곤층의 빈곤이행과 탈출에 있어 가장 중요한 요인으로 지적되고 있는 것은 바로 근로소득의 변화라는 점이다(Bane & Ellwood, 1986; Blank, 1996; 금재호·김승택, 2001; 구인회, 2002; 금재호, 2003; 홍경준 2004). 근로소득의 변화는 임금률과 노동시간의 변화에 영향을 받으며, 임금률과 노동시간의 변화는 고용형태, 즉, 일자리에 영향을 받는다는 것을 생각할 때 일자리의 질은 근로능력 있는 빈곤층이 빈곤을 탈출하여 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 보장하는 데 중요한 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 외환위기 이후 근로능력이 있거나 고용상태에 있음에도 불구하고 빈곤한 집단인 근로빈곤층이 상당한 규모로 나타나고 있다는 점(박찬용·김진욱·김태환, 1999; 구인회, 2001; 금재호, 2003, 홍경준, 2004, 홍경준, 2005a)이다. 이들은 대부분 저숙련 노동자들로, 노동시간 부족과 임금률 감소로 인한 낮은 임금, 그리고 실업과 취업의 반복 경험 등 노동시장에서의 불안정한 지위로 인해 빈곤에 빠지는 것으로 알려져 있는데, 이들의 존재는 빈곤층이 단순히 일자리에 취업하는 것만으로는 기본생활을 유지하기 힘들다는 점을 보여줌과 동시에, 일자리의 질이 더욱더 중요해지고 있다는 사실을 보여주고 있다.

셋째, 현재 한국에서 노동시장 양극화와 불안정성이 확대되고 있다는 점이다. ‘중위 임금근로 일자리에서의 정규직 일자리의 소멸과 저위 임금근로 일자리에서의 비정규직화 진전’(전병유, 2005)으로 요약되는 노동시장 양극화는 실제로 계층 간 임금격차의 확대와 소득불평등의 심화를 야기하고 있다. 소득 5분위별 소득점유율 중 하위 1분위의 소득점유율이 8.3%(1997)에서 7.4%(2003)로 감소했다는 점, 소득불평등 정도를 나타내는 지니계수 또한 임금소득을 기준으로 할 때 0.280(1998)에서 0.312(2003)로 악화(유경준, 2003)되었다는 지표들이 이러한 사실을 뒷받침하고 있다.

국민의 ‘기본생활 보장’이 최저생계비 이상의 삶의 수준을 유지하는 것, 즉, 빈곤에 빠지지 않도록 하는 것이라 생각할 때 일자리의 질은 국민의 기본생활을 보장하는 1차적 안전망의 역할을 담당한다고 할 수 있다. 일자리의 질에 관심을 가져야 하는 이유가 바로 여기에 있는 것이다. 선진 외국의 경우 이러한 점을 인식하고 일자리의 질과 빈곤의 관계에 대한 논의가 활발히 진행되고 있는데, 이러한 과정에서 등장하고 있는 개념이 바로 ‘괜찮은 일자리’(Decent Job)이다.

이 연구는 일자리의 질이 기본 생활 보장뿐 아니라 삶의 질의 향상이라는 측면에서 매우 중요하다는 인식을 바탕으로 괜찮은 일자리의 개념을 파악하고, 실태 분석을 통해 한국의 괜찮은 일자리 현황을 살펴보고, 괜찮은 일자리 확충을 위한 다양한 정책적 노력을 평가하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 1절에서는 괜찮은 일자리의 다양한 개념을 살펴보고, 이를 측정 가능한 개념으로 전환하여 파악한다. 그리고 2절에서는 앞에서의 개념을 바탕으로 미시적 데이터의 실증적 분석을 통해 한국의 괜찮은 일자리의 현황을 분석하여 고용보장 영역에서의 괜찮은 일자리를 평가할 수 있는 기준을 고찰하고자 한다. 다음으로 3절에서는 거시적 데이터를 통해 OECD 국가의 괜찮은 일자리 현황을 비교하며, 4절에서는 3절과 4절의 분석을 통해 고용보장 영역의 국민기본생활 보장 수준을 제시할 수 있는 괜찮은 일자리의 평가기준을 살펴본다. 마지막으로 5절에서는 괜찮은 일자리 확충과 관련된 한국의 정책적 노력을 평가하고, 개선되어야 할 점을 제시한다.

제 1 절 고용보장 영역의 정의와 특성: 괜찮은 일자리의 개념

본 절에서는 괜찮은 일자리의 개념을 살펴보고자 한다. 이를 위하여 우선적으로 살펴볼 것은 ‘좋은 일자리’(Good Job) 및 ‘괜찮은 노동’(Decent Work)^{주6)}에 관한 개념이다. 이들을 살펴보는 이유는, 기존에 일자리의 질을 분석한 선행연구들의 대부분이 ‘좋은 일자리’에 초점을 맞추어 분석하였기 때문이라는 점과, 여기서 분석할 ‘괜찮은 일자리’의 개념정의를 ‘괜찮은 노동’에 대한 개념을 적용하여 이루어질 것이기 때문이다. 따라서 여기서는 ‘좋은 일자리’의 개념정의를 바탕으로 하고, 여기에 ‘괜찮은 노동’의 개념을 적용하여 ‘괜찮은 일자리’의 개념정의를 시도할 것이다.

1. 일자리의 질을 측정하는 지표: 좋은 일자리(Good Job)와 괜찮은 노동(Decent Work)을 중심으로

괜찮은 일자리란 무엇을 의미하는가? 또한 이는 어떻게 측정되어야 하는가? 여기서는 이를 살펴보기 위하여 우선 ‘좋은 일자리’(Good Job)^{주7)}의 개념 및 괜찮은 노동에 대한 개념을 살펴보도록 한다.

좋은 일자리는 노동시장에서 노동자들의 성취를 가늠해주는 개념으로, 그동안 연구자의 관심에 따라 임금을 강조하는 경제학적 접근, 직업위세에 중점을 두는 사회학적 접근, 주관적 만족도에 집중하는 심리학적 접근으로 나누어 이루어졌다. 그러나 사회학적 접근의 경우 동일한 직업범주에 속하는 다양한 일자리들을 차별화하지 못하는 단점이 있으며 경제학적 접근의 경우 일자리가 제공하는 비물질적-주관적 보상을 고려하지 않는다는 점에서 각각의 한계가 존재한다고 할 수 있다.

노동자가 취업하고 있는 일자리는 생계를 위한 경제적 보상의 도구이기도 하

주6) ‘Decent’를 어떻게 해석하느냐에 따라, 선행연구에서는 ‘일다운 일’, ‘적절한 노동’ 등으로 지칭되고 있으나, 여기서는 ‘Decent’를 ‘좋은(Good)’보다는 낮은 개념이면서, ‘나쁘지 않은’이라는 의미를 가지는 ‘괜찮은’으로 번역한다.

주7) 좋은 일자리에 대한 논의는 상당부분 방하남·이상호(2004)에 의존하여 이루어졌음을 밝힌다.

지만 직업인으로서 그 사람의 사회적 지위를 나타내주고, 인격체로서 느끼는 직무에 대한 만족도의 근원이 된다는 측면에서 좋은 일자리의 가장 바람직한 지표는 객관적 지표인 임금수준과 사회적 인식의 척도인 직업적 위세, 그리고 일자리에서의 직무에 대한 주관적 만족도를 결합한 것이어야 할 것이다(Jencks · Perman and Ranwater, 1988; 방하남·이상호에서 재인용). 따라서 노동자의 총체적 삶의 관점에서 노동시장에서의 개인의 성공을 나타내 줄 수 있는 ‘좋은 일자리’는 경제적 보상과 사회적 지위, 그리고 주관적 만족도의 다차원적인 측면에서 정의되고 측정되어야 한다(방하남·이상호, 2004).

그렇다면, ‘좋은 일자리’는 어떻게 측정되어야 할 것인가? 이에 대해서는 여러 논의가 존재한다. Jencks, Perman and Rainwater의 연구(1988)에서는 임금과 일의 내용, 성격, 업무수행의 자율성, 고용안정성, 기술습득 등을 가지고 바람직한 일자리의 특성을 측정할 수 있는 종합척도(IJD: Index of Job Desirability)를 개발하였으며, OECD의 보고서(Clark, 1988)에서는 OECD 회원국으로부터 수집된 7,000명의 취업자들에 대한 조사 자료를 분석하여 임금, 근로시간, 고용안정과 승진가능성, 일의 난이도, 일의 성격, 직장 내 인간관계 등을 통해 좋은 일자리를 측정하였다. 또한 Ritter and Anker(2002)의 연구에서는 임금, 부가급여, 일의 성격, 자율과 독립성, 승진가능성, 기술향상 가능성 등 일자리와 관련된 6개의 주요 측면에 대한 직무만족도를 좋은 일자리의 측정지표로 삼고 있다(방하남·이상호, 2004 재구성). 아직 우리나라에서는 좋은 일자리에 대한 논의가 시작단계라 할 수 있는데, 방하남·이상호(2004)는 이를 임금, 직업위세, 직무만족도 등으로 나누어 측정하였으며, 김상욱(2005)의 연구에서는 이를 임금, 직업위세, 직장 내의 권위, 직업 안정성을 통해 측정하고 있다.

지금까지 살펴본 좋은 일자리(Good Job)의 개념과 측정은 일반적인 임금노동자를 중심으로 경제적 보상과 사회적 지위, 그리고 노동자 자신의 주관적 만족도를 통해 측정된 것이다. 그러나 이러한 측면에서의 좋은 일자리 개념은 ‘국민기본생활보장’이라는 측면에서 접근한 것이라기보다는 일반적으로 받아들여지는 ‘좋은 일자리’로서 이해될 수 있다. 즉, 그 수준과 정도가 국민기본생활에 비해 좀 더 높다는 것이다. 예를 들어, 소득을 적용하여 생각해본다면 여기서 초점을 맞추고 있는 ‘국민기본생활보장’과 관련된 일자리는 ‘평균소득’이 아닌

‘최저생계비’에 가까울 것이다. 즉, ‘좋은 일자리’가 ‘평균적인 일자리’라고 한다면, 기본생활보장에 관련된 것은 ‘평균보다는 조금 낮은 일자리’로 생각해볼 수 있을 것이다. 결국 국민기본생활보장이라는 측면에서는 좋은 일자리의 개념을 사용하는 것이 무리가 있다는 것이다.

따라서 여기에서는 최근 ILO에서 ‘기본생활, 혹은 최저생활 보장’과 관련하여 활발히 논의되고 있는 ‘괜찮은 노동’의 개념을 적용하여 괜찮은 일자리의 개념정의를 시도하고자 한다. ‘노동’은 노동을 하는 행위와 관련된 다양한 개념들을 포함하는 다차원적인 개념이며, ‘일자리’라는 것은 노동을 하는 공간, 노동 그 자체 등을 지칭하는 것으로, ‘노동’에 비해 다소 협소한 개념이다. ‘괜찮은 노동’의 개념은 일과 관련된 다차원적인 개념을 모두 포괄하고 있으나, 여기에서는 ‘괜찮은 노동’의 개념정의를 바탕으로 하여 이를 보다 협소한 ‘일자리’에 적용하도록 한다. 이를 위하여 ‘괜찮은 노동(Decent Work)’의 개념을 우선 살펴보자.

최근 ILO에서 출간한 보고서에 의하면 ‘괜찮은 노동(Decent Work)’이란 ‘자유, 공평, 안전, 인간의 존엄성이라는 조건에서 남성과 여성 모두 사회적 기준에 맞는 생산적 노동을 획득할 수 있는 기회^{주8)}’라고 정의되고 있다. 학자마다 이러한 정의에 따른 개념적 차원을 다르게 구분하고 있는데, 여기서는 Anker(2002)의 논의를 중심으로 이를 살펴보고자 한다. Anker(2002)에 의하면, 괜찮은 노동은 다음과 같은 개념적 차원으로 나누어진다. 이는 첫째, 노동에 대한 기회(Opportunities for Work), 둘째, 자유로운 조건에서의 노동(Work in Condition of Freedom), 셋째, 생산적 노동(Productive Work), 넷째, 노동의 공평성(Equity in Work), 다섯째, 노동의 안정성(Security at Work), 여섯째, 노동의 존엄성(Dignity at Work)이다.

이에 대한 내용을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 우선, 노동에 대한 기회는 일하고자 하는 모든 사람은 일할 수 있다는 것이며, 자유로운 조건에서의 노동은 노동이 개인에게 강요되어서는 안 되며, 노동의 주체인 사람이 선택해야 한다는 것으로, 이는 아동 노동이나 불공정한 계약에 의한 일은 받아들여지

주8) ILO의 괜찮은 일자리(Decent Work)에 관한 정의로, 87번째 국제 노동 회의의 ILO 회장의 보고서에 정의되어 있다. 이러한 정의는 괜찮은 일자리의 개념은 각 국가별, 개인별로 다르게 인식될 수 있으나, 기본적 요소와 개념은 보편적이어야 한다는 ILO의 원칙을 반영하고 있다.

지 않는다는 것과 일맥상통한다. 다음으로 생산적 노동은 일하는 노동자와 그의 가족이 적절한 생활을 유지할 수 있어야 하며, 이를 통해 기업과 국가의 경쟁력과 지속적 발전을 보장해야 한다는 것이며, 노동의 공평성은 일에 대해 공평한 기회를 보장하고, 공평한 보상을 해주어야 한다는 것인데, 노동과 관련된 차별이 없어야 한다는 것과 관련된다. 또한 노동의 안정성은 건강과 다른 위험에 대해 적절한 재정적 지원과 보호를 제공해야 한다는 것이다. 마지막으로 노동의 존엄성은 노동자가 노동조건에 대한 의사 결정에 참여할 수 있어야 한다는 것과 관련된다.

이러한 측면에서 살펴본 ‘괜찮은 노동’ 개념의 특징은 다음과 같이 나열할 수 있다. 첫째, 적용의 포괄성으로 괜찮은 노동은 모든 사람에게 적용가능하다는 점이다. 두 번째로 괜찮은 노동은 각 국가에 보편적, 특수적으로 적용가능하다는 것이다. 예를 들어, ‘괜찮은’ 임금 수준이나 노동조건은 국가마다 다를 수 있지만, 괜찮은 임금과 노동조건을 가능한 많은 사람들이 가져야한다는 원칙은 각 국에 보편적으로 받아들여지는 개념이라는 점이 그러하다. 세 번째로, ‘괜찮은(Decent)’의 개념과 관련된 것으로, 이는 ‘일반적으로 받아들여지는’ ‘적절한’, ‘평균보다 덜한’이라는 수준으로 이해되고 있는데, 이와 관련하여 주목할 것은 이러한 개념이 ‘기본생활 보장’과 일맥상통한다는 것이다. 네 번째로, 괜찮은 노동은 현실적인 성과를 측정하기 위한 개념이라는 것이다. 따라서 괜찮은 노동의 지표는 일반적으로 실제 결과와 조건을 측정한다는 점에서 노동시장에서의 현황을 분석하기에 좋은 지표라는 것을 지적 할 수 있겠다.

2. ‘괜찮은 일자리’(Decent Job)의 개념 및 지표

가. 괜찮은 일자리(Decent Job)의 개념

앞서 살펴본 괜찮은 노동(Decent Work)의 개념은 ‘노동’에 초점을 맞추어 분석하고 있으며, 국가 차원의 거시데이터를 이용하여 분석하기에 알맞은 개념이다. 그러나 ‘노동’이 아닌 ‘일자리’에 초점을 맞출 경우, 미시데이터를 이용하여

개인적 차원에서 일자리를 분석할 필요성이 존재한다. 하지만, 앞에서 언급하였듯이 선행연구들은 거시지표를 이용하여 괜찮은 노동을 개념화하였기 때문에, 이를 미시지표로 전환하여 사용할 경우에는 여러 문제점이 발생할 수 있을 것이다. 하지만 여기서는 괜찮은 일자리를 개인 차원에서 분석하기 위해 그러한 한계를 무릅쓰고 미시지표로의 전환을 시도한다. 이는 괜찮은 일자리를 실제로 측정하지 않고 그 필요성을 주장하는 것은 학문적 수사(Rhetoric)에 지나지 않으며, 따라서 실제로 이를 측정하고 현황을 파악한 후에 정책적 대안을 제시하는 작업이 요구된다는 믿음 때문이다. 사실 한국 내의 괜찮은 일자리의 규모는 어떠한지, 괜찮은 일자리에 종사하고 있는 사람들의 특성은 어떠한지를 살펴보고 이를 통해 정책적 대안을 제시하기 위해서는 거시지표가 아닌 미시지표를 미시 데이터에 적용하여 분석하는 것이 가장 효과적인 방법이다. 따라서 여기에서는 이를 위해 우선 선행연구에서 괜찮은 일을 측정 가능한 개념으로 조작적 정의한 것을 살펴보고, 이를 바탕으로 ‘개인의 일자리’에 초점을 맞추어 측정 가능한 개념으로 전환하는 작업을 수행하고자 한다.

선행연구에서 괜찮은 노동의 개념을 측정 가능한 개념으로 변환한 것은 다음과 같다. Anker(2002)에 의하면, 이를 다음과 같은 범주로 나눌 수 있다. ① 고용기회(Employment opportunities)^{주9)}, ② 적절하지 않은 노동(Unacceptable work) 제외^{주10)}, ③ 적절한 임금과 생산적 노동(Adequate earnings and productive work), ④ 적절한 시간(Decent hours)^{주11)}, ⑤ 노동의 보장과 지속성(Stability and security of work), ⑥ 노동과 가족 생활의 결합(Combining work and family life), ⑦ 고용에 있어서의 공평한 처우(Fair treatment in employment), ⑧ 안전한 노동 환경(Safe work environment), ⑨ 사회 보호(Social protection), ⑩ 사회적 타협과 작업장 관계(Social dialogue and workplace relations) ⑪ 괜찮은 노동에 대한 경제적, 사회적 개념(Economic and social context of Decent Work)이다.

주9) 이는 노동을 원하는 모든 사람이 노동을 할 수 있도록 하는 것을 의미한다.

주10) 이는 개인이 노동을 선택하는 것이므로 강요에 의한 노동은 받아들여지지 않는다는 의미이다.

주11) 이는 초과업무의 비중과 관련된 것이다.

여기서 ①과 ②는 노동조건에 있어서 기본적 적합성을 나타내는 것이고, 나머지 항목들은 고용의 질과 관련된 것이다. 본 연구에서 관심을 가지는 것은 국민기본생활 보장에 관련된 고용의 질이므로 앞의 개념 중 ③ 적절한 임금과 생산적 노동, ⑤ 노동의 보장과 지속성을 포함시키고, 사회보호가 노동자들이 불가피하게 노동을 못할 상황에서 이들의 소득보장을 통해 빈곤으로 떨어지는 것을 예방하는 역할을 하는 것에 주목하여 ⑨ 사회보호를 포함시키도록 한다. 한편, ① 고용기회, ② 적절하지 않은 노동 제외, ⑥ 노동과 가정생활의 조화, ⑦ 고용에 있어서의 공평한 처우, ⑧ 안전한 노동 환경 등은 근로기준법 상에서 적용되는 개념이므로 한국 노동시장의 일자리는 이러한 개념들을 충족시킨다고 가정한다.

한편, 이러한 방식으로 괜찮은 일자리를 정의할 경우 괜찮은 일자리에 비임금일자리를 포함시킬 것인지에 관한 쟁점이 발생할 수 있다. 우리나라의 경우 외국과 달리 비임금일자리의 비중이 매우 높는데, 통계청 자료에 따르면 2005년 전체 취업자 중 비임금일자리가 차지하는 비중은 33.8%에 이르고 있어 다른 국가들에 비해 매우 높은 수준이라는 것을 알 수 있다.

따라서 괜찮은 일자리에 비임금일자리가 포함되지 않을 경우 괜찮은 일자리가 과소보고 혹은 과소평가 될 수 있다는 문제가 존재할 수 있으므로, 본 연구에서는 괜찮은 일자리의 개념에 비임금일자리도 포함시키도록 한다.

나. 괜찮은 일자리: 측정 가능한 지표

여기에서 활용할 미시데이터는 한국노동패널(KLIPS)이다. 괜찮은 일자리의 개념과 한국노동패널에서 활용 가능한 변수들을 고려하여 괜찮은 일자리를 다음과 같이 측정하고자 한다.

〈표 5-1〉 관찮은 일자리의 개념과 측정지표

개념	지표
고용기회	근로기준법 적용
부적절한 노동	근로기준법 적용
적절한 임금과 생산적 노동	1. 전체 노동자 중위임금의 1/2 이상 2. 전체 노동자 중위임금의 2/3 이상
적절한 시간	근로기준법 적용 근로기준법 적용
노동의 보장과 안정성	취업안정성에 '매우그렇다/그렇다'라고 답한 경우
노동과 가정생활의 조화	근로기준법 적용
고용에서의 공평한 처우	근로기준법 적용
안전한 노동	근로기준법 적용
사회보호	일자리의 사회보험 적용 유무(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)

이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 우선 적절한 임금과 생산적 노동을 판단하는 측정가능한 지표로는 전체 노동자 중위임금의 1/2 이상과, 2/3 이상 모두를 활용하도록 한다. 두 가지 지표 모두를 활용하는 이유는 다음과 같다. 우선 중위임금의 1/2 이상을 활용하는 이유는 ILO에서 권고하는 관찮은 일자리의 지표로 그것을 활용하기 때문이며, 중위임금의 2/3 이상을 활용하는 이유는 저임금 노동자를 중위임금의 2/3 이하로 정의하며, 우리나라 최저임금 수준이 중위임금의 46% 정도로, 중위임금의 50% 이상으로 관찮은 일자리를 정의할 경우 최저임금 바로 위의 임금 및 소득을 가진 사람들이 포함된다는 이유 때문이다^{주12)}.

다음으로 노동의 보장과 안정성인데, 여기서는 한국노동패널에서 취업이 안정적인가를 묻는 변수를 통해 측정하도록 한다^{주13)}. 이것은 취업자의 주관적 생각을 반영하는 것으로, 5점 척도로 답한 것 중 매우 그렇다, 그렇다고 응답한 경우를 취업이 안정적이라고 판단한다. 선행연구에서는 이와 관련된 측정지표를 정규직/비정규직, 혹은 상용직/임시일용직으로 구분하여 정규직과 상용직일 경우 안정적이라고 판단하고 있다. 그러나 이미 상용직과 정규직의 경우에도

주12) 비임금근로자의 경우 '월평균소득'을 활용하였으며, 월평균소득 1/2 이상, 월평균소득 2/3 이상인 자를 따로 추출하였다.

주13) 한국노동패널 7차자료에서 좋은 일자리(직장)의 조건이 무엇이라고 생각하는지에 대한 답변의 1순위가 '안정적인 일자리'로, 46.5%를 나타냈는데, 이러한 결과는 관찮은 일자리에 취업의 안정성이 포함되어야 함의 근거를 제공한다고 할 수 있다.

안정적이라 판단하기 힘들다는 점과, 이에 따라 객관적 지표보다는 일자리에 종사하고 있는 개인의 주관적 판단이 더 신뢰할 수 있을 것이라는 판단 하에 여기서는 주관적 지표를 활용한다(주14). 마지막으로 사회보호는 현재의 일자리에서 사회보험 적용 유무를 가지고 판단하도록 한다. 앞에서 언급했듯이, 본 연구에서 괜찮은 일자리는 임금일자리와 비임금일자리 모두를 포함하며, 한국노동패널에서는 임금근로자만을 대상으로 4대 보험 가입 여부를 묻게 되어 있으므로, 여기서는 임금일자리일 경우 4대 보험인 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 모두 가입한 경우 사회보호 영역을 충족했다고 판단한다.

이 연구에서는 다양한 개념정의에 따라 괜찮은 일자리를 네 가지로 개념화하고, 그 규모와 변화추이를 살펴보고자 한다. 각각의 일자리는 다음과 같이 측정하였는데, 임금일자리와 비임금일자리의 여부, 중위임금의 1/2 이상과 2/3 이상의 여부에 따라 구분된 것이다.

- ① 괜찮은 일자리 I : 임금일자리와 비임금일자리 모두 포함. 임금일자리의 경우 중위임금의 1/2 이상, 비임금일자리의 경우 비임금일자리 중위소득 1/2 이상, 취업이 안정적인 경우
- ② 괜찮은 일자리 II : 임금일자리만 포함. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 모두 가입한 경우
- ③ 괜찮은 일자리 III : 임금일자리와 비임금일자리 모두 포함. 임금일자리의 경우 중위임금의 2/3 이상, 비임금일자리의 경우 비임금일자리 중위소득 2/3 이상, 취업이 안정적인 경우
- ④ 괜찮은 일자리 IV : 임금일자리만 포함. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 모두 가입한 경우

주14) 한편, 여기에는 다른 이유도 있다. 일자리라는 것은 포괄적인 개념이 복합적으로 적용되는 부문이라 할 수 있다. 그러나 기존에는 일자리의 질을 측정할 경우 정규직/비정규직, 상용직/임시일용직과 같이 한 단면에만 초점을 맞추어 측정하였는데, 이러한 방법에는 한계가 있으며, 바로 이러한 문제의식에서 일자리의 질을 측정하는 괜찮은 일자리의 개념이 출발한 것이기 때문이다.

제 2 절 고용보장 영역의 평가기준: 우리나라의 고용보장 현황분석

본 절에서는 앞에서 정의한 관찮은 일자리의 개념을 바탕으로, 한국의 관찮은 일자리 현황을 분석한다. 한국에 관찮은 일자리는 얼마나 존재하는가? 그 변화추이는 어떠한가? 관찮은 일자리에 종사하고 있는 사람들의 특성은 어떠한가? 관찮은 일자리의 특성은 어떠한가? 본 절에서 살펴볼 주제는 이러한 것들과 관련되며, 여러 방식을 통해 정의된 관찮은 일자리의 현황분석을 통해 고용보장 영역을 평가할 수 있는 기준을 고찰하고자 한다.

1. 관찮은 일자리의 규모와 그 변화 추이

여기서는 앞에서 네 가지로 정의된 관찮은 일자리의 개념을 바탕으로, 그 규모와 변화추이를 살펴보도록 한다. <표 5-2>는 한국노동패널조사자료의 3차년도, 5차년도, 7차년도 자료를 이용하여 관찮은 일자리를 임금일자리와 비임금일 자리를 모두 포함하고, 임금일자리 경우 중위임금의 1/2 이상, 비임금일자리 경우 비임금일자리 중위소득 1/2 이상(주15), 취업이 안정적인 경우라 정의하고 그 규모와 변화추이를 나타낸 것이다.

주15) 각 년도에 따른 중위임금 수준은 다음과 같다.

(단위: 만원)

	중위임금	중위소득	중위임금1/2	중위소득1/2	중위임금2/3	중위소득2/3
7차년도	135	150	67.5	75	90	100
5차년도	110	150	55	75	73.33	100
3차년도	100	100	50	50	66.67	66.67

주 1) 중위임금은 임금일 자리를 대상으로 함.

2) 중위소득은 비임금일 자리를 대상으로 함.

〈표 5-2〉 권찰은 일자리의 규모와 변화추이(권찰은 일자리 I)

(단위: %)

	3차년도	5차년도	7차년도
권찰은 일자리 비중	26.7	27.9	29.5
사례수(취업자)	5,319	5,509	5,816
전체 사례수	11,205	10,966	11,661

- 주: 1) 권찰은 일자리 I 은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적인 경우.
 2) 비중은 취업자(비임금근로자와 임금근로자를 합한 것) 중 비중을 의미함.
 3) 개인가중치로 가중한 결과임.

자료: 한국노동패널조사 3, 5, 7차 자료

먼저 일자리를 갖고 있는 사람들 중 임금을 받지 않는 가족종사자를 제외하고, 전체 사례수 중 임금근로나 비임금근로를 취업자로 정의하고, 이 중 권찰은 일자리의 비중을 분석한 결과 3차년도 26.7%, 5차년도 27.9%, 7차년도 29.5%로 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다. 한편 권찰은 일자리 I 은 비임금근로자도 포함하므로, 임금근로자에게만 한정시켜 살펴보도록 하자.

권찰은 일자리 II 는 임금근로자만 한정하여, 중위임금 1/2이상, 사회보험이 적용되면서 취업이 안정적이라고 응답한 경우로 정의한 것이다. 권찰은 일자리 II 의 규모와 변화추이를 분석한 것은 <표 5-3>에 나타나 있다.

〈표 5-3〉 권찰은 일자리의 규모와 변화추이(권찰은 일자리 II)

(단위: %)

	3차년도	5차년도	7차년도
권찰은 일자리 비중	13.7	15.3	20.0
사례수(임금근로자)	3,742	3,975	4,257
전체 사례수	11,205	10,966	11,661

- 주: 1) 권찰은 일자리 II 는 임금일자리. 중위임금의 1/2 이상, 사회보험이 적용되며, 취업이 안정적인 경우.
 2) 비중은 취업자(임금근로) 중 비중을 의미함→가족종사자는 임금을 받지 않으므로 제외.
 3) 개인가중치로 가중한 결과임.

자료: 한국노동패널조사 3, 5, 7차 자료

괜찮은 일자리를 임금근로자로 한정하여 분석한 결과를 살펴보면, 13.7%, 15.3%, 20.0%로 증가하고 있는데, 특히 5차 년도에서 7차년도 자료에서 그 상승폭이 크게 나타남을 알 수 있다. 앞에서 비임금일자리를 포함한 괜찮은 일자리 I의 경우, 그 증가폭이 그리 크지 않음에 비해, 임금일자리만 한정할 경우 증가폭이 크다는 것을 알 수 있는데, 이는 괜찮은 일자리 중 비임금일자리 보다는 임금일자리에서 그 증가폭이 더 크다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있겠다.

지금까지 살펴본 괜찮은 일자리 I 과 괜찮은 일자리 II의 경우, 중위임금 1/2 이상을 괜찮은 일자리로 정의하여 살펴본 것이다. 그러나 우리나라의 경우 저임금 일자리를 2/3이하로 정의하고 있으며, 최저임금 수준이 중위임금 우리나라 최저임금 수준이 중위임금의 46% 정도라는 것을 생각할 때, 중위임금 1/2 이상을 괜찮은 일자리로 정의할 경우, 그 수준이 낮다는 문제를 지적할 수 있다. 따라서 다음에는 괜찮은 일자리를 중위임금 2/3 이상으로 설정하여 그 규모와 변화추이를 살펴보도록 한다.

<표 5-4> 괜찮은 일자리의 규모와 변화추이(괜찮은 일자리Ⅲ)

(단위: %)

	3차년도	5차년도	7차년도
괜찮은 일자리 비중	24.3	25.8	27.3
사례수(취업자)	5,319	5,509	5,816
전체 사례수	11,205	10,966	11,661

- 주: 1) 괜찮은 일자리Ⅲ은 임금일자리+비임금일자리, 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적인 경우.
- 2) 비중은 취업자(비임금근로자와 임금근로자를 합한 것) 중 비중을 의미함
- 3) 개인가중치로 가중한 결과임.

자료: 한국노동패널조사 3, 5, 7차 자료

<표 5-4>는 괜찮은 일자리를 임금일자리, 비임금일자리를 포함하여 중위임금 2/3 이상, 취업이 안정적이라고 응답한 경우를 분석한 것이다. 괜찮은 일자리의 비중은 중위임금 1/2 이상으로 정의했던 괜찮은 일자리 I 에 비해 그 크기가 약간 작긴 하지만 3차년도 24.3%, 5차년도 25.8%, 7차년도 27.3%로 꾸준히 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

다음으로 임금일자리만을 포함하여 중위임금 2/3 이상, 취업이 안정적이며,

사회보험이 적용되는 일자리로 정의한 쉼은 일자리Ⅳ의 규모와 추이를 살펴 보도록 한다. 그 결과는 <표 5-5>에 제시되어 있다. 분석결과, 쉼은 일자리를 임금일자리, 중위임금 1/2 이상으로 한정하여 분석한 쉼은 일자리 I 에 비해 그 크기가 작긴 하지만 그 추세는 비슷하게 나타남을 알 수 있다. 즉, 3차년도 12.6%, 5차년도 14.5%, 7차년도 18.9%로 그 비중이 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있으며, 특히 7차년도에 그 증가폭이 큼을 확인할 수 있었다.

<표 5-5> 쉼은 일자리의 규모와 변화추이(쉼은 일자리Ⅳ)

(단위: %)

	3차년도	5차년도	7차년도
쉼은 일자리 비중	12.6	14.5	18.9
사례수(임금근로자)	3,742	3,975	4,257
전체 사례수	11,205	10,966	11,661

주: 1) 쉼은 일자리 Ⅳ는 임금일자리만 포함. 중위임금의 2/3 이상, 사회보험이 적용되며, 취업이 안정적인 경우.

2) 비중은 취업자(임금근로) 중 비중을 의미함 → 가족종사자는 임금을 받지 않으므로 제외.

3) 개인가중치로 가중한 결과임.

자료: 한국노동패널조사 3, 5, 7차 자료

그렇다면, 이상의 분석결과를 토대로 외환위기 이후 시간이 흐름에 따라 한국의 쉼은 일자리가 증가하고 있다고 할 수 있을 것인가? 사실 이러한 분석 결과는 외환위기 이후 정규직 악화와 비정규직의 증가, 중위일자리 감소 등으로 지칭되는 한국의 일자리 질 저하에 대한 선행연구 결과와는 상반되는 것이다. 따라서 이러한 현상에 대한 좀 더 정교한 분석이 필요하다. 본 분석에서는 어느 수준 이상을 쉼은 일자리라 정의하고, 그 규모와 변화추이를 분석한 것이기 때문에, 본 연구의 분석결과와 같이 쉼은 일자리가 증가하고 있다는 결과는 일자리 질의 하락과는 상관없는 상위일자리로만 한정된 결과일 수 있다. 따라서 쉼은 일자리의 증가가 최상위 일자리의 증가로 인한 것이고, 그로 인해 중위일자리도 하락했음에도 불구하고 쉼은 일자리가 증가한 결과가 나타난 것이라면 본 연구의 분석이 현실과는 다른 잘못된 결론을 내릴 수 있다는

문제를 지적할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이를 좀 더 정교하게 살펴보기 위하여 범위를 임금근로자로만 한정된 관찮은 일자리Ⅱ와 관찮은 일자리Ⅳ를 이용하여 임금분위수 중 관찮은 일자리의 비중이 어느 정도인지 파악해 보았다. 그 결과는 <표 5-6>에 제시되어 있다.

<표 5-6> 임금분위수 중 관찮은 일자리의 비중

(단위: %)

	3차		5차		7차	
	관찮은일자리	관찮은일자리	관찮은일자리	관찮은일자리	관찮은일자리	관찮은일자리
	Ⅱ	Ⅳ	Ⅱ	Ⅳ	Ⅱ	Ⅳ
10분위수	1.3	-	-	-	-	-
20분위수	4.9	-	4.2	-	4.0	-
30분위수	5.9	4.2	5.9	5.6	4.7	3.5
40분위수	5.9	6.4	14.3	15.0	4.0	4.3
50분위수	13.9	15.1	4.4	4.6	9.8	10.3
60분위수	4.9	5.4	10.9	11.5	7.9	8.3
70분위수	11.1	12.1	14.3	15.0	14.3	15.2
80분위수	13.8	15.0	10.3	10.8	12.8	13.5
90분위수	18.8	20.4	16.4	17.2	22.5	23.8
100분위수	19.6	21.4	19.4	20.4	19.9	21.1

주: 1) 관찮은 일자리Ⅱ는 임금근로자만을 포함. 중위임금 1/2 이상, 사회보험 적용, 취업이 안정적이라 응답한 경우.

2) 관찮은 일자리Ⅳ는 임금근로자만을 포함. 중위임금 2/3 이상, 사회보험 적용, 취업이 안정적이라 응답한 경우.

자료: 한국노동패널 3차, 5차, 7차 자료

<표 5-6>을 보면, 관찮은 일자리Ⅱ의 경우 3차자료에서 임금분포 10분위수에 1.3%로 가장 적게 분포하고 있으며, 5차자료와 7차자료에서는 10분위수에 있는 사람이 존재하지 않는다. 이는 본 연구에서 관찮은 일자리Ⅱ의 정의를 중위임금 1/2라고 정의한 것에서 기인한 것으로 보이며, 관찮은 일자리Ⅳ의 경우에도 10분위수와 20분위수에 있는 사람들이 존재하지 않는데, 이 또한 관찮은 일자리Ⅳ를 정의하는 과정에서 중위임금 2/3으로 정의한 것에서 기인한 것이다.

50분위수를 기준으로 했을 때 관찮은 일자리는 20분위수~40분위수와 같은 하위일자리에서는 6% 이하로 적은 비중을 차지하고 있으나, 70분위수 이상에서는 10% 이상의 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 특히 90분위수,

100분위수와 같은 상위일자리의 비중이 괜찮은 일자리에 차지하는 비중이 20%까지 나타나고 있다는 것을 볼 때, 괜찮은 일자리에 상위일자리가 차지하는 비중이 높음을 확인할 수 있다.

그렇다면, 시간에 따른 괜찮은 일자리의 증감은 어떠한가? <표 5-6>을 통해서 하위일자리의 비중이 낮아지고 있으며, 상위일자리의 비중이 시간이 갈수록 증가하고 있음을 대략적으로 파악할 수 있었다. 그러나 이를 좀 더 자세히 살펴보기 위하여 3차자료에서 5차자료, 5차자료에서 7차자료, 마지막으로 3차자료에서 7차자료를 통해 괜찮은 일자리에 임금분위수가 차지하는 비중의 증감을 계산하여 정리한 것이다.

<표 5-7>을 보면 임금분위수에서 괜찮은 일자리가 차지하는 비중의 변화가 좀 더 확연히 드러난다. 우선 괜찮은 일자리Ⅱ를 보면, 3차자료에서 5차자료를 살펴보았을 때 10분위와 20분위에서는 감소하였으며, 40분위수에서는 오히려 증가한 것으로 보인다. 가장 큰 폭으로 감소한 것은 50분위수인데, 9.5%나 하락하였다. 반면 상승폭을 보여주는 것은 60분위수와 70분위수로, 평균적으로 높은 상승폭을 보인다. 한편, 5차자료에서 7차자료를 살펴보면 또 다른 양상이 나타난다. 하위일자리는 모두 감소폭을 보이고 있으며, 특히 40분위수의 비중이 가장 큰 폭으로 감소하였다. 또한 3차자료에서 5차자료에서는 감소하였던 50분위수의 비중이 5.4% 상승하였으며, 90분위수와 100분위수의 비중도 증가하기 시작한다.

이는 시간이 갈수록 괜찮은 일자리에 하위일자리가 감소하고 있으며, 상위일자리가 증가하고 있다는 사실을 반영한다. 이를 종합적으로 살펴보기 위하여 3차자료에서 7차자료의 비중변화를 살펴보면, 80분위수가 예외이긴 하지만 괜찮은 일자리에 하위 자리인 10분위수에서 50분위수까지의 비중은 모두 감소하였으며, 상위 자리인 60분위수에서 100분위수까지의 비중은 증가하였음을 알 수 있다. 특히 가장 큰 폭으로 감소한 것은 50분위수의 비중인 것으로 나타나, 이를 통해서도 중위일자리의 감소가 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 5-7〉 임금분위수로 본 시간에 따른 관찮은 일자리의 증감

(단위: %)

	3차→5차		5차→7차		3차→7차	
	관찮은일자리	관찮은일자리	관찮은일자리	관찮은일자리	관찮은일자리	관찮은일자리
	II	IV	II	IV	II	IV
10분위수	-1.3	-	-	-	-1.3	-
20분위수	-0.7	0	-0.2	-	-0.9	-
30분위수	0	+1.4	-1.2	-2.1	-1.2	-0.7
40분위수	+8.4	+8.6	-10.3	-10.7	-1.9	-2.1
50분위수	-9.5	-10.5	+5.4	+5.7	-4.1	-4.8
60분위수	+6.0	+6.1	-3.0	-3.2	+3.0	+2.9
70분위수	+3.2	+2.9	0	+0.2	+3.2	+3.1
80분위수	-3.5	-4.2	-2.5	+2.7	-1.0	+1.5
90분위수	-2.4	-3.2	+6.1	+6.6	+3.7	+3.4
100분위수	-0.2	-1.0	+0.5	+0.7	+0.3	-0.3

주: 1) 관찮은 일자리II는 임금근로자만을 포함. 중위임금 1/2 이상, 사회보험 적용, 취업이 안정적이라 응답한 경우.

2) 관찮은 일자리IV는 임금근로자만을 포함. 중위임금 2/3 이상, 사회보험 적용, 취업이 안정적이라 응답한 경우.

자료: 한국노동패널 3차, 5차, 7차 자료

다음으로 관찮은 일자리IV는 3차자료에서 5차자료를 보았을 때 하위일자리에서는 증가추세를, 50분위수에서 가장 큰 폭으로 감소하였으며, 60분위수와 70분위수에서는 증가하고, 최상위 일자리로 갈수록 감소하는 경향을 보인다. 그러나 5차자료에서 7차자료로의 변화를 보면, 하위일자리에서는 감소하고 상위일자리에서는 모두 증가하는 추세를 보인다. 이러한 추세는 앞서와 마찬가지로 3차자료에서 7차자료로의 변화를 보면 확연히 드러나는데, 50분위수 이하 일자리에서는 모두 관찮은 일자리의 비중이 감소하였으며, 100분위수의 경우에는 감소하였지만, 상위일자리에서의 비중은 증가한 것으로 나타난다.

따라서 관찮은 일자리가 3차자료에서 5차자료로, 7차자료에서 증가하고 있는 추세는 관찮은 일자리 내에서 상위일자리로 증가로 인한 것임을 알 수 있었다. 관찮은 일자리 내에서도 50분위수 일자리, 즉, 중위일자리는 5차자료에서 7차자료로의 변화에서 소폭 증가하긴 했지만, 3차자료에서 5차자료로 크게 감소한 것을 상쇄시킬 정도는 아니었다.

2. 관찮은 일자리의 특성

앞의 분석을 통해 한국에서 관찮은 일자리가 증가하고 있으며, 이는 중위일자리 하락과 상위일자리 증가로 인한 것임을 확인할 수 있었다. 이제부터는 관찮은 일자리의 특성에 초점을 두고 관찮은 일자리가 어떠한지 분석해보도록 하자. <표 5-8>은 네 가지로 정의한 관찮은 일자리 각각의 중위임금과 평균임금을 살펴본 것이다. 관찮은 일자리 I 과 관찮은 일자리Ⅲ의 경우에는 임금일자리 뿐 아니라 비임금일자리도 포함되므로 이 둘을 구분하여 살펴보았다. 그 결과, 평균임금의 경우 극단치의 영향을 많이 받기 때문에 중위임금의 수준보다 높게 나타남을 알 수 있으며, 비임금일자리 소득이 임금일자리 임금에 비해 높게 나타난다는 것을 확인할 수 있다.

<표 5-8> 관찮은 일자리의 임금수준

(단위: 만원)

		임금일자리	비임금일자리
관찮은 일자리 I	중위임금	195.0	200.0
	평균임금	214.9	327.2
관찮은 일자리 II	중위임금	200.0	-
	평균임금	226.9	-
관찮은 일자리 III	중위임금	200.0	235.0
	평균임금	227.9	333.9
관찮은 일자리 IV	중위임금	200.0	-
	평균임금	235.4	-

- 주: 1) 관찮은 일자리 I 은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.
 2) 관찮은 일자리 II는 임금일자리만 포함. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 3) 관찮은 일자리 III은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.
 4) 관찮은 일자리 IV는 임금일자리만 포함. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 5) 개인가중치로 가중한 결과임.

자료: 한국노동패널조사 7차 자료

우선 괜찮은 일자리 I 에서는 중위임금이 195만원으로 나타났으며, 평균임금은 214만원으로 나타났다. 또한 괜찮은 일자리 II 에서는 중위임금이 200만원, 평균임금이 226만원으로 나타났으며, 괜찮은 일자리 III 에서는 중위임금 200만원, 평균임금 227만원으로, 괜찮은 일자리 IV 에서는 중위임금 200만원, 평균임금 235만원으로 나타났다. 네 가지 방법으로 정의한 괜찮은 일자리 모두의 중위임금이 200만원 정도로 나타나고 있는데, 이러한 결과는 한국노동패널 7차 자료에서 ‘좋은 일자리(직장)이라면 갖춰야 할 최소임금 수준은 어느 정도인가’에 대한 질문에서 사람들이 가장 많이 응답한 임금수준이 200만원이라는 점에서 괜찮은 일자리의 정의가 사람들의 일반적인 생각과도 부합하고 있다는 것을 보여주는 증거가 될 수 있다. 앞에서 언급했듯이, ‘괜찮은’(Decent)의 의미가 ‘좋은’(Good)보다는 약한 개념이면서 ‘나쁘지 않은’, ‘최소한’ 이라는 의미를 내포하고 있기 때문이다.

다음으로, 괜찮은 일자리의 직종별 분포를 살펴보도록 하자. <표 5-9>는 이를 살펴본 결과이다.

<표 5-9> 괜찮은 일자리의 직종별 분포

(단위: %)

	전체 (N=5,816)	괜찮은일자리 I (N=1,708)	괜찮은일자리 II (N=871)	괜찮은일자리 III (N=1,590)	괜찮은일자리 IV (N=828)
전문관리직	26.0	37.7	37.9	39.4	39.5
사무직	13.2	20.4	30.4	20.7	30.7
판매서비스직	20.2	16.4	6.4	15.5	6.0
농어업	4.5	1.6	.2	1.8	.3
기능직	24.9	18.8	21.5	18.3	20.2
단순노무직	10.3	4.0	2.4	3.2	2.1
군인	.1	.2	.1	.2	.1
분류불가능	.8	.9	1.0	.9	1.1

주: 1) 전체는 취업자(임금근로자+비임금근로자)를 의미함.

2) 괜찮은 일자리 I 은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.

3) 괜찮은 일자리 II 는 임금일자리만 포함. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.

4) 괜찮은 일자리 III 은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.

5) 괜찮은 일자리 IV 는 임금일자리만 포함. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.

6) 개인가중치로 가중한 결과임.

자료: 한국노동패널조사 7차 자료

분석결과를 살펴보기 위하여, 비임금일자리를 포함하는 괜찮은 일자리 I, III을 함께, 임금일자리만을 포함하는 괜찮은 일자리 II, IV를 함께 보도록 한다. 우선 괜찮은 일자리 I 과 III을 보면, 가장 많은 비중을 나타내는 것은 전문관리직으로, 각각 37.7%, 39.4%를 차지하고 있으며, 그 다음으로는 사무직으로, 20.4%, 20.7%를 나타내고 있다. 이 둘은 모두 전체보다 괜찮은 일자리에서 더 많은 비중을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 다음으로 높은 비중을 보이는 것은 기능직과 판매서비스직인데, 기능직의 경우 각각 18.8%, 18.3%, 판매서비스직의 경우 16.4%, 15.5%를 차지하나 전체에 비해서는 그 비중이 작게 나타나고 있다. 한편, 단순노무직, 농어업, 군인과 같은 직업은 괜찮은 일자리에서 그 비중이 매우 적게 나타남을 알 수 있다.

다음으로 임금일자리만을 포함하는 괜찮은 일자리 II와 IV를 살펴보도록 하자. 괜찮은 일자리 II와 IV의 경우, 가장 많은 비중을 나타내는 것은 역시 전문관리직으로 37.9%, 39.5%를 차지하고 있으며, 그 다음으로는 사무직으로 30.4%, 30.7%를 차지한다. 또한 그 다음으로는 기능직의 비중이 21.5%, 20.2%로 높았으며, 사무직과 기능직의 경우 괜찮은 일자리 I 과 III에 비해 그 비중이 높은데, 임금일자리에서 사무직이 차지하는 비중이 높기 때문으로 볼 수 있다. 다음으로 판매서비스직, 단순노무직, 군인과 같은 분야는 그 비중이 매우 낮았는데, 판매서비스직의 경우 괜찮은 일자리 I 과 III에 비해 그 비중이 낮게 나타나고 있다. 이는 판매서비스직이 대부분 비임금일자리에 분포하고 있다는 것에서 기인할 것이다. 한편, <표 5-10>은 괜찮은 일자리의 업종별 분포를 살펴본 결과이다.

분석결과, 비임금일자리를 포함하는 괜찮은 일자리 I 과 괜찮은 일자리 III의 경우, 가장 많은 비중을 차지하는 것은 기타서비스분야로, 각각 40.2%와 40.6%를 차지한다. 여기서의 기타서비스분야는 공공행정, 교육서비스업 등 흔히 ‘좋은 일자리’로 간주되는 분야라는 것을 염두에 둘 필요가 있다. 다음으로 많은 비중을 차지하는 것은 광업및제조업분야로 20%, 19.8%를 차지하며, 그 다음으로 많은 것은 도소매분야인데, 여기에서의 좋은 일자리 비중은 전체에 비해 낮다. 또한 금융보험및부동산 비중과 전기가스및운수통신분야도 꽤 많은 비중을 차지하는데, 이는 모두 전체 비중에 비해 높은 비중을 차지하며, 건설업, 음식숙박, 농림수산업과

같은 분야는 전체 비중에 비해 낮은 비중을 차지한다는 것을 확인할 수 있다.

다음으로 임금일자리만을 포함하는 관찮은 일자리Ⅱ와 관찮은 일자리Ⅳ의 비중을 살펴보면, 임금근로자로 한정했을 때 가장 많은 비중을 차지하는 것은 기타서비스 분야로 36.1%, 37%이며, 그 다음으로 많은 비중을 차지하는 것은 광업및제조업으로 각각 30.7%, 29.8%를 차지한다. 한편, 전기가스및운수통신, 금융보험및부동산 부문도 전체비중에 비해 많은 비중을 차지하며, 도소매, 음식숙박, 건설업, 농림수산업과 같은 분야는 전체 비중에 비해 낮다는 것을 확인할 수 있다. 앞에서 살펴본 비임금일자리를 포함하는 관찮은 일자리Ⅰ,Ⅲ과 비교했을 때, 임금일자리만으로 한정했을 경우 도소매부문과 음식숙박부문이 낮게 나타남을 알 수 있는데, 이는 임금일자리에서 이러한 분야의 산업비중이 낮은 데에서 기인하였을 것이라 추정할 수 있다.

〈표 5-10〉 관찮은 일자리의 업종별 분포

(단위: %)

	전체 (N=5,816)	관찮은일자Ⅰ (N=1,708)	관찮은일자Ⅱ (N=871)	관찮은일자Ⅲ (N=1,590)	관찮은일자Ⅳ (N=828)
농림수산업	4.5	1.6	.2	1.7	.2
광업및제조업	20.3	20.0	30.7	19.8	29.8
전기가스및운수통신	7.2	8.4	9.3	8.7	9.5
건설업	9.3	4.2	3.9	4.3	3.9
도소매	14.7	12.1	7.4	11.5	7.2
음식숙박	7.1	4.3	1.4	3.9	1.3
금융보험및부동산	6.2	8.4	9.8	8.8	10.1
기타서비스	29.5	40.2	36.1	40.6	37.0
분류불가능	.11	.9	.11	.7	1.0

- 주: 1) 전체는 취업자(임금근로자+비임금근로자)를 의미함.
 2) 관찮은 일자리Ⅰ은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미 함.
 3) 관찮은 일자리Ⅱ는 임금일자리만 포함. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 4) 관찮은 일자리Ⅲ은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.
 5) 관찮은 일자리Ⅳ는 임금일자리만 포함. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 6) 개인가중치로 가중한 결과임.

자료: 한국노동패널조사 7차 자료

다음으로는 관찮은 일자리에 종사하고 있는 사람들의 종사상 지위를 살펴보고자 한다. 본 연구에서는 일자리의 질을 판단하는 기준으로 종사상 지위를 활용하지는 않았으나, 일반적으로 비정규직에 비해 정규직의 일자리가 더 좋은 것으로 알려져 있다. 분석결과는 <표 5-11>에 제시되어 있다.

여기서도 비임금일자리를 포함하는 관찮은 일자리 I 과 III, 임금일자리만을 포함하는 관찮은 일자리 II 와 IV를 구분하여 살펴보고자 한다. <표 5-11>을 살펴보면, 관찮은 일자리 I 의 경우 정규직이 72.4%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 자영자가 21.0%, 비정규직이 6.6%로 매우 낮음을 알 수 있다. 관찮은 일자리 III의 경우도 비슷한 양상을 보이는데, 정규직이 73.0%, 자영자가 22.1%, 비정규직이 4.9%로 나타났다. 이는 전체 비중과 비교하면 더욱더 확연해지는데, 관찮은 일자리의 경우 전체에 비해 정규직의 비중이 높으며, 자영자의 경우 전체에 비해서 약간 낮은 편이며, 비정규직은 전체에 비교했을 때 그 비중이 매우 낮음을 알 수 있다.

다음으로 임금일자리만을 포함하는 관찮은 일자리 II 와 IV를 살펴보자. 관찮은 일자리 II 의 경우 정규직이 96.6%로 압도적 다수를 차지했으며, 비정규직은 3.4%에 그쳤다. 이와 같은 양상은 관찮은 일자리 IV에도 비슷하게 나타나는데, 정규직이 97.0%, 비정규직이 3.0%로 나타났다. 따라서 정규직이 비정규직에 비해 일자리의 질이 높다는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 모든 비정규직 일자리의 질이 나쁘다고 할 수는 없다는 사실 또한 확인할 수 있었는데, 그 비중이 적게 나타나긴 했지만 관찮은 일자리에서 비정규직의 비중이 어느 정도 존재하고 있기 때문이다.

〈표 5-11〉 관찮은 일자의 증사상 지위분포

(단위: %)

	전체 (N=5,816)	관찮은일자리 I (N=1,708)	관찮은일자리 II (N=871)	관찮은일자리 III (N=1,590)	관찮은일자리 IV (N=828)
정규직	53.4	72.4	96.6	73.0	97.0
비정규직	20.1	6.6	3.4	4.9	3.0
자영자	26.5	21.0	-	22.1	-

- 주: 1) 전체는 취업자(임금근로자+비임금근로자)를 의미함.
 2) 관찮은 일자리 I 은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.
 3) 관찮은 일자리 II는 임금일자리만 포함. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 4) 관찮은 일자리 III은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적일 경우를 의미함.
 5) 관찮은 일자리 IV는 임금일자리만 포함. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 6) 개인가중치로 가중된 결과임.

자료: 한국노동패널조사 7차 자료

마지막으로, 관찮은 일자리에서 노동조합이 존재하는지를 살펴보도록 하자. 일반적으로 노동조합은 노동자의 이익을 대변하여 이들의 임금을 증가시키거나 고용조건을 개선하는 효과를 갖고 있기 때문에, 일자리에 노동조합이 있다면 노동조합이 없는 일자리에 비해 그 질이 더 좋을 것이라 평가할 수 있다. <표 5-12>는 임금일자리로 한정된 관찮은 일자리 II와 IV에서 노동조합이 있는지를 살펴본 결과이다.

전체 임금근로자 중 일자리에 노동조합이 있다고 응답한 경우는 19.3%에 불과한 반면, 관찮은 일자리 II에서 노동조합이 있는 경우는 41.6%였으며, 관찮은 일자리 IV에서 노동조합이 존재하는 경우는 42.8%로 전체에 비해 그 비중이 높은 것으로 나타났다. 또한 노동조합이 없다고 한 경우는 전체에서 78.2%나 되는데 반해, 관찮은 일자리 II에서는 56.4%, 관찮은 일자리 IV에서는 55.1%로 관찮은 일자리는 그렇지 않은 일자리에 비해 노동조합이 있는 경우가 많으며, 이는 결국 관찮은 일자리의 질이 그만큼 더 좋다는 것을 입증하는 근거가 될 수 있다.

〈표 5-12〉 관찮은 일자리의 노동조합 유무

(단위: %)

	전체 (N: 4,257)	관찮은일자리Ⅱ (N: 871)	관찮은일자리Ⅳ (N: 828)
있다	19.3	41.6	42.8
없다	78.2	56.4	55.1
모른다	2.5	2.1	2.2

주: 1) 전체는 임금근로자를 의미함.

2) 관찮은 일자리 I 은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.

3) 관찮은 일자리Ⅱ는 임금일자리만 포함. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.

4) 관찮은 일자리Ⅲ은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.

5) 관찮은 일자리Ⅳ는 임금일자리만 포함. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.

6) 개인가중치로 가중한 결과임.

자료: 한국노동패널조사 7차 자료

3. 관찮은 일자리에 종사하고 있는 사람들의 특성

이제부터는 관찮은 일자리에 종사하고 있는 사람들의 개인적인 특성에 초점을 두고 그들이 주로 어떤 사람들인지 살펴보도록 하자. 우선 <표 5-13>은 관찮은 일자리에 종사하고 있는 사람들의 성별 구성을 살펴본 것이다. 우선 한국노동패널 7차 조사에 응답한 15세 이상 전체 개인의 성별 구성을 살펴보면, 남성이 48.8%, 여성이 51.2%로 여성이 약간 많다는 것을 알 수 있다. 그러나 이들 중 관찮은 일자리에 종사하고 있는 사람들의 성별구성을 살펴보면 전체와는 그 양상이 다르게 나타남을 알 수 있는데, 우선 관찮은 일자리 I 의 경우 남성이 64.1%, 여성이 35.9%로 남성의 비중이 더 커졌음을 알 수 있다. 또한 관찮은 일자리Ⅱ의 경우 남성이 66.3%, 여성이 33.7%로 비슷한 양상을 나타냄을 알 수 있으며, 관찮은 일자리Ⅲ과 Ⅳ에서도 남성의 비중이 여성보다 높게 나타남을 알 수 있다. 이를 통해 관찮은 일자리에 종사하는 사람은 여성보다 남성이 많다는 것을 알 수 있다.

〈표 5-13〉 관찮은 일자리에 종사하는 사람들의 성별구성

(단위: %)

	전체 (N: 11,661)	관찮은일자리 I (N: 1,708)	관찮은일자리 II (N: 871)	관찮은일자리 III (N: 1,590)	관찮은일자리 IV (N: 828)
남성	48.8	64.1	66.3	67.4	68.8
여성	51.2	35.9	33.7	32.6	31.2

- 주: 1) 관찮은 일자리 I 은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.
 2) 관찮은 일자리 II는 임금일자리만 포함. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 3) 관찮은 일자리 III은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.
 4) 관찮은 일자리 IV는 임금일자리만 포함. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 5) 개인가중치로 가중한 결과임.

자료: 한국노동패널조사 7차 자료

다음으로 <표 5-14>는 관찮은 일자리에 종사하는 사람들의 연령별 구성을 살펴본 결과이다. 일반적으로 관찮은 일자리에선 연령이 높은 사람보다는 낮은 사람이 많을 것이라 예상할 수 있는데, 분석결과 이러한 예상은 경험적으로도 지지된다는 것을 확인할 수 있었다. 우선 전체의 연령별 구성을 보면, 29세까지의 사람들이 차지하는 비중 26.3%로 가장 많고, 그 다음은 40대로 21.3%, 30대가 20.8%, 60세 이상이 17.2%, 50대가 14.4%로 나타난다. 하지만 관찮은 일자리에 종사하는 사람들의 연령별 구성을 살펴보면, 이는 앞선 결과와 조금 다르게 나타난다.

이러한 결과는 비임금일자리를 포함한 관찮은 일자리 I 과 III, 임금일자리만을 포함한 관찮은 일자리 II와 IV에서 다르게 나타나므로, 이 둘을 구분하여 살펴보도록 한다. 우선 관찮은 일자리 I 에 종사하는 사람들의 경우 30대가 32.3%로 가장 높았으며, 그 다음이 40대로 28.2%, 29세까지의 비율이 20.6%, 50대의 비중이 16.0%로 나타났으며, 60세 이상의 비율이 2.9%로 매우 낮은 편이었다. 이는 관찮은 일자리 III에서도 마찬가지로 나타난다.

그러나 관찮은 일자리를 임금일자리로 한정하여 살펴본 관찮은 일자리 II와

IV에서는 약간 다르게 나타나는데, 비임금일자리를 포함한 관찮은 일자리 I 과 III에 비해 29세까지의 비중이 27.2%로 좀 더 높게 나타났으며, 30대의 비중이 각각 35.7%, 36.6%로 좀 더 높았고, 40대의 비중이 25.0%, 24.7%로 약간 낮게 나타났음을 알 수 있다. 이는 비임금일자리에서 40대의 비중이 더 높은 것과 관련이 있을 것으로 생각된다. 한편, 관찮은 일자리 II와 IV에서도 60세 이상의 비중은 매우 낮았으며, 그 비중은 관찮은 일자리 I 과 III에 비해 더 적었다. 따라서 관찮은 일자리에 종사하는 사람들은 대부분 경제활동에 활발히 참여하는 20대에서부터 40대까지임을 알 수 있다.

<표 5-14> 관찮은 일자리에 종사하는 사람들의 연령별 구성

(단위: %)

	전체 (N: 11,661)	관찮은일자리 I (N: 1,708)	관찮은일자리 II (N: 871)	관찮은일자리 III (N: 1,590)	관찮은일자리 IV (N: 828)
~ 29세	26.3	20.6	27.2	20.1	27.2
~ 39세	20.8	32.3	35.7	33.0	36.6
~ 49세	21.3	28.2	25.0	28.3	24.7
~ 59세	14.4	16.0	12.0	15.9	11.4
60세 ~	17.2	2.9	0.2	2.8	0.2

- 주: 1) 관찮은 일자리 I 은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.
 2) 관찮은 일자리 II는 임금일자리만 포함. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 3) 관찮은 일자리 III은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.
 4) 관찮은 일자리 IV는 임금일자리만 포함. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 5) 개인가중치로 가중한 결과임.

자료: 한국노동패널조사 7차 자료

다음으로 관찮은 일자리에 종사하는 사람들의 학력별 구성을 살펴본 결과는 <표 5-15>에 제시되어 있다.

우선 조사에 응답한 15세 이상 전체 개인의 학력별 구성을 먼저 살펴보면, 전체의 2/3 이상이 고졸 이상의 학력을 가지고 있음을 알 수 있다. 반면 초등학교

교 졸업 이하의 학력을 가진 사람들은 약 19.0%, 중학교 졸업의 학력을 가진 사람들은 16.6%에 불과하다. 그러나 괜찮은 일자리에 종사하고 있는 사람들의 학력별 구성을 살펴보면, 이들은 전체에 비해 학력수준이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 네 가지의 괜찮은 일자리 개념에서 모두 대졸 이상의 학력을 가진 사람들이 50% 이상이며, 특히, 임금일자리로만 한정하여 분석한 괜찮은 일자리 II와 IV의 경우 60% 이상이기 때문이다. 반면 초등학교 졸업 이하의 학력을 가진 사람의 비중은 매우 낮았으며, 이 또한 특히 임금일자리로 한정하여 분석한 괜찮은 일자리 II와 IV에서 특히 낮음을 확인할 수 있었다. 이는 괜찮은 일자리에 종사하는 사람들의 인적자본이 매우 높다는 것을 보여줌과 동시에, 괜찮은 일자리에 종사하기 위해서는 인적자본이 중요한 요소가 된다는 사실을 제시하는 결과라 할 수 있겠다.

〈표 5-15〉 괜찮은 일자리에 종사하는 사람들의 학력별 구성

(단위: %)

	전체 (N: 11,661)	괜찮은일자리 I (N: 1,708)	괜찮은일자리 II (N: 871)	괜찮은일자리 III (N: 1,590)	괜찮은일자리 IV (N: 828)
초졸 이하	19.0	4.4	1.7	3.6	1.3
중졸	16.6	6.6	3.6	5.5	2.8
고졸	38.8	35.4	33.3	34.8	32.3
대졸 이상	25.7	53.6	61.5	56.1	63.7

- 주: 1) 괜찮은 일자리 I 은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.
 2) 괜찮은 일자리 II는 임금일자리만 포함. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 3) 괜찮은 일자리 III은 임금일자리+비임금일자리. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적인 경우를 의미함.
 4) 괜찮은 일자리 IV는 임금일자리만 포함. 중위임금의 2/3 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 가입한 경우.
 5) 개인가중치로 가중한 결과임.
 6) 결측치에는 최빈값인 3을 지정.

자료: 한국노동패널조사 7차 자료

제 3 절 우리나라와 OECD 국가의 고용보장 수준의 비교: '괜찮은 노동(Decent Work)'을 중심으로^{주16)}

제3절에서는 '일자리'에 초점을 맞추어 미시 데이터를 통해 한국의 괜찮은 일자리 현황을 분석하였다. 본 절에서는 OECD 주요국을 대상으로 '괜찮은 노동'에 초점을 맞추어 그 성과를 비교해보고자 한다. 앞서서도 언급했듯이 '일자리'라는 것은 개인차원에서 분석될 수 있는 미시적인 개념이다. 그러나 국가 간 성과비교를 위해서는 이렇게 개인차원에서 분석될 수 있는 '일자리'에 초점을 맞추어 분석하는 것보다는 한 국가의 전체 데이터를 가지고 비교하는 것이 효과적이면서 손쉬운 비교방법이 될 수 있을 것이다. 따라서 본 절에서는 개인차원의 '일자리'가 아닌, 좀 더 거시적인 개념에서 한 국가의 '노동'에 초점을 맞추어 '괜찮은 노동'에 대해 국가 간 비교를 시도해본다.

1. 괜찮은 노동의 측정지표

Ghai(2002)의 연구에서는 괜찮은 노동의 개념을 크게 다음과 같이 4가지로 구분하였다. 이는 '고용영역', '사회보장', '노동자의 권리', '사회적 대화'이다. 이러한 개념은 다시 세부내용으로 구성되는데, '고용영역'에 대한 부분은 고용기회, 보상, 노동의 조건으로, '사회보장'은 사회보장으로, '노동자의 권리'에 대한 부분은 아동노동 금지, 노동에 대한 차별, 집회의 자유로 구성된다. 마지막으로 '사회적 대화'는 집단교섭, 경제성과 등으로 나누어진다.

이 연구에서는 국가 간 괜찮은 노동의 성과를 비교하기 위하여, 이를 측정하기 위한 개념으로 다음과 같은 지표들을 제안한다. 우선 '노동자의 권리' 부분에서 노동에서의 차별에 초점을 맞추어 여성 노동참여율, 여성/남성 실업률, 전문관리직에 여성 비율을, '고용영역' 부분에서는 실업률, 소득/소비 분배의 지니계수와 관련된 지표, '사회보장'의 측정지표로는 GDP 대비 공적사회지출 비중

주16) 3절에 대한 내용은 상당부분 Ghai(2002), Decent Work: Concepts, Models and Indicators의 논의에 의존하여 이루어졌음을 밝힌다.

을, 마지막으로 사회적 대화의 측정지표로는 전체 노동자 중 노동조합에 가입한 노동자의 비중과 경제성과를 살펴보았는데, 경제성과지표로는 1인당 GDP 평균과 평균 인플레이션 비율로 살펴보았다.

2. '괜찮은 노동'의 성과비교

앞에서 언급한 각 영역에 대한 지표를 중심으로, 괜찮은 노동의 성과를 비교한 것은 다음과 같다. 순서는 고용영역에서의 성차별, 고용순위, 사회보장, 사회적 대화, 경제순위이다.

고용에서의 성차별 순위를 살펴본 결과, 상위층에 존재하는 국가들은 노르웨이, 스웨덴, 미국, 핀란드, 영국 등이었으며, 하위층에 존재하는 국가들은 룩셈부르크, 그리스, 이탈리아, 네덜란드 등이었다. 우리나라의 경우 14위 정도로 중간 이하의 하위층 순위를 유지하고 있음을 확인할 수 있으며, 특히 전문관리직과 전문기술직에서의 여성직 비중에서 그 순위가 매우 낮게 나타남을 확인할 수 있다.

〈표 5-16〉 고용에서의 성차별

국가	여성노동 참여율 ¹⁾	순위	전문관리직에서 여성의 비중 ²⁾	전문기술직에서 여성의 비중 ²⁾	평균	순위	여성/남성 실업률 ³⁾	순위	평균 순위	전체 순위
호주	64.8	9	24.4	44.4	34.4	16	0.88	4	12.6	12
오스트리아	56.4	15	27.3	47.3	37.3	12	1.26	12	13	13
벨기에	50.3	18	30.2	47.1	38.7	8	1.67	19	15	18
캐나다	70.4	5	37.3	52.2	44.8	2	1.07	11	6	6
덴마크	77.8	2	23.1	49.7	36.4	13	1.54	18	11	10
핀란드	72.9	3	25.6	62.7	44.2	4	0.97	6	4.3	2
프랑스 ⁴⁾	59.9	13	9.4	41.4	25.4	21	1.45	16	16.6	19
독일	62.0	11	26.6	49.0	37.8	11	1.32	14	12	11
그리스	45.0	20	22.0	44.9	33.5	18	2.23	23	20.3	22
아일랜드	40.9	22	26.2	46.2	36.2	14	1.01	8	14.6	15
이탈리아	29.3	23	53.8	17.8	35.8	15	1.76	21	19.6	21
일본	59.2	14	9.5	44.0	26.8	20	1.06	10	14.6	15
룩셈부르크 ⁴⁾	47.4	19	8.6	37.7	23.2	22	2.10	22	21	23
네덜란드	55.0	16	22.8	45.7	34.3	17	1.50	17	16.6	19
뉴질랜드	65.8	7	36.6	51.5	44.1	5	1.02	9	7	7
노르웨이	72.1	4	30.6	58.5	44.6	3	0.92	5	4	1
포르투갈	60.6	12	32.2	51.1	41.7	6	1.26	12	10	8
스페인	44.6	21	32.4	43.8	38.1	9	1.71	20	10.3	9
스웨덴	81.5	1	27.4	48.6	38.0	10	0.82	3	4.6	2
스위스	62.8	10	20.1	39.9	30.0	19	1.34	15	14.6	15
영국	65.6	8	33.0	44.7	38.9	7	0.67	1	5.3	5
미국	68.6	6	44.4	53.4	48.9	1	1.00	7	4.6	2
한국	54.7	17	4.7	31.9	18.3	23	0.73	2	14	14

주: 1) 여성노동참여율, 1995

자료: World Labour Report 2000, ILO, 한국도 같은 자료

2) 여성의 전문관리직, 전문기술직 비중: 년도: 가장 최근의 이용가능한 년도

자료: Human Development Report 2000, UNDP, 한국도 같은 자료

3) 여성/남성 실업률, 1995

자료: Human Development Report 2000, UNDP, 한국도 같은 자료(1998)

4) UN 1994와 ILO의 Yearbook of Labour Statistics 1994, 1995를 근거로 계산

다음으로 고용순위를 살펴보도록 하자. <표 5-17>은 OECD 국가 간 고용순위를 나타낸 것이다. 상위 국가들은 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 일본, 스위스였으며, 하위층의 국가들은 아일랜드, 스페인, 그리스, 프랑스 등이었다. 우리나라는 8위 정도로, 고용순위에서 상위층을 점하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 5-17〉 고용 순위

국가	노동참여율 ¹⁾	순위	실업률 ²⁾	순위	자계수 ³⁾	년도	순위	평균순위	전체순위
호주	74.8	9	8.1	13	35.2	1994	18	13.3	14
오스트리아	68.7	14	4.3	5	23.1	1987	1	6.6	5
벨기에	61.9	20	9.3	17	25.0	1992	5	14	16
캐나다	77.5	3	9.5	18	31.5	1994	11	10.6	9
덴마크	82.2	2	7.0	9	24.7	1992	3	4.6	1
핀란드	75.7	6	17.0	22	25.6	1991	7	11.6	11
프랑스	67.7	16	11.6	19	32.7	1995	16	17	20
독일	72.4	11	8.1	13	30.0	1994	10	11.3	10
그리스	61.3	22	9.1	16	32.7	1993	16	18	21
아일랜드	60.5	23	12.2	20	35.9	1987	20	21	23
이탈리아	63.0	19	12.3	21	27.3	1995	9	16.3	19
일본	71.8	12	3.2	3	24.9	1993	4	6.3	3
룩셈부르크	63.3	18	2.9	2	23.9	1994	2	7.3	7
네덜란드	67.8	15	7.0	9	32.6	1994	15	13	13
뉴질랜드	74.3	10	6.3	8	43.9	1991	23	13.6	15
노르웨이	77.1	5	5.0	6	25.8	1995	8	6.3	3
포르투갈	71.3	13	7.4	11	35.6	1991	19	14.3	17
						/1995			
스페인	61.9	20	22.7	23	32.5	1990	14	19	22
스웨덴	83.4	1	7.6	12	25.0	1992	5	6	2
스위스	77.2	4	3.3	4	32.1	1992	13	7	6
영국	75.5	8	8.6	15	36.1	1991	21	14.6	18
미국	75.6	7	5.6	7	40.8	1997	22	12	12
한국 ⁴⁾	67.1	17	2.0	1	31.6	1993	12	10	8

주: 1) Labour Force Participation, 1995, 한국도 같은 자료

자료: World Labour Report 2000, ILO

2) Unemployment rate, 1995, 한국도 같은 자료

자료: World Labour Report 2000, ILO

3) Distribution of Income Consumption

자료: World Development Report 2000/2001, 한국도 같은 자료

4) 한국은 필자가 추가

다음으로, 사회적 보호에 대해 살펴보도록 한다. 사회적 보호에서 상위층에 존재하는 국가는 스웨덴, 덴마크, 일본, 노르웨이, 오스트리아, 스위스, 룩셈부르크이며, 하위층에 존재하는 국가들은 일본, 호주, 미국, 캐나다, 아일랜드, 포르투갈, 뉴질랜드이다. 우리나라의 경우 GDP 대비 공공 사회보장지출비중은 5.6%로, 대상 국가들 중 가장 낮은 순위임을 알 수 있으며, 연금지출과 건강보험 지출도 1.4%와 2.1%로 가장 낮은 수준임을 알 수 있다. 이 내용은 <표

5-18>을 살펴보면 알 수 있다.

<표 5-18> 1996년 GDP 대비 공공 사회보장 지출비중

국가	연금	건강보험	전체지출	순위
호주	4.6	5.7	15.7	21
오스트리아	14.9	5.3	26.2	9
벨기에	12.0	6.9	27.1	7
캐나다	5.4	6.6	17.7	19
덴마크	9.6	5.2	33.0	2
핀란드	13.2	5.4	32.3	3
프랑스	13.3	8.0	30.1	4
독일	12.4	8.3	29.7	5
그리스	11.7	4.5	22.7	14
아일랜드	5.1	5.1	17.8	18
이탈리아	15.0	5.4	23.7	12
일본	6.8	5.6	14.1	22
룩셈부르크	12.6	6.5	25.2	11
네덜란드	11.4	6.8	26.7	8
뉴질랜드	6.5	5.4	19.2	16
노르웨이	8.9	7.0	28.5	6
포르투갈	9.9	5.0	19.0	17
스페인	10.9	5.8	22.0	15
스웨덴	13.8	6.1	34.7	1
스위스	12.8	6.6	25.9	10
영국	10.2	5.7	22.8	13
미국	7.2	7.6	16.5	20
한국	1.4	2.1	5.6	23

자료: World Labour Report(1996), 2000, ILO.

다음으로, 사회적 대화에 대한 내용을 살펴보면 <표 5-18>과 같이 나타나는 데, 이는 전체 임금노동자 중 노조가입자의 비율이 어느 정도인지를 나타낸 비중이다. 이 중 상위층에 존재하는 국가들은 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 벨기에, 아일랜드와 이탈리아이며, 하위층에 존재하는 국가들은 프랑스, 미국, 스페인, 스위스, 일본, 뉴질랜드, 그리스와 포르투갈이다. 우리나라의 경우 임금노동자 대비 노조가입자의 비중이 12.7%로, 대상 국가들 중 22순위로 나타났다.

이는 노조조직률이 가장 낮은 프랑스의 9.7%보다는 약간 높으나, 그 수준이 매우 낮음을 확인할 수 있다.

〈표 5-19〉 노조조직률(임금노동자 중 노조가입자 비율)

국가	조직률	순위
호주	35.2	11
오스트리아	41.2	9
벨기에	51.9	5
캐나다	37.4	10
덴마크	80.1	2
핀란드	79.3	3
프랑스	9.1	23
독일	28.9	13
그리스	24.3	16
아일랜드	48.9	6
이탈리아	44.1	7
일본	24.0	18
룩셈부르크	43.4	8
네덜란드	25.6	14
뉴질랜드	24.3	16
노르웨이	57.7	4
포르투갈	25.6	14
스페인	18.6	20
스웨덴	91.1	1
스위스	22.5	19
영국	32.9	12
미국	14.2	21
한국	12.7	22

자료: World Labour Report(1995년 자료) 1997~1998, ILO

지금까지 살펴본 모든 지표들의 순위를 합친 관찮은 노동의 순위를 살펴보면, 스웨덴과 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 오스트리아, 독일과 캐나다가 상위층에, 하위층의 국가들은 그리스, 스페인, 프랑스, 아일랜드, 룩셈부르크, 이탈리아, 호주 등임을 확인할 수 있다. 한편, 우리나라의 관찮은 노동의 순위는 22위로, 하위층에 속해 있음을 알 수 있는데, 우리나라의 경우 고용성과는 8위

로 꽤 좋음에 반해, 고용에서의 성차별은 18위로 낮은 편이었고, 특히 낮은 것은 사회적 보호와 사회적 대화 부문으로, 공공 사회비지출과 노조 조직률이 다른 국가들에 비해 특히 낮게 나타남을 확인할 수 있었다. 이 내용은 <표 5-20>에 정리되어 있다.

<표 5-20> 관참은 노동 순위¹⁾

국가	성차별	고용	사회적 대화	사회적 보호	평균순위	전체순위
호주	12	14	11	21	14.5	15
오스트리아	13	5	9	9	9	5
벨기에	18	16	5	7	11.5	10
캐나다	6	9	10	19	11	8
덴마크	10	1	2	2	3.75	3
핀란드	2	11	3	3	4.75	4
프랑스	19	20	23	4	16.5	20
독일	11	10	13	5	9.75	7
그리스	22	21	16	14	18.25	23
아일랜드	15	23	6	18	15.5	19
이탈리아	21	19	7	12	14.75	17
일본	15	3	18	22	14.5	15
룩셈부르크	23	7	8	11	15	18
네덜란드	19	13	14	8	9	5
뉴질랜드	7	15	16	16	11	8
노르웨이	1	3	4	6	3.5	2
포르투갈	8	17	14	17	14	14
스페인	9	22	20	15	16.5	20
스웨덴	2	2	1	1	1.5	1
스위스	15	6	19	10	12.5	12
영국	5	18	12	13	12	11
미국	2	12	21	20	13.75	13
한국	14	8	22	23	16.75	22

주: 1) 노동력참여 지표를 사용하였음.

다음으로, 경제적 성과에 대한 지표를 살펴보도록 하자. 이는 <표 5-21>을 통해 이를 살펴볼 수 있는데, 분석결과 덴마크, 호주, 아일랜드, 노르웨이, 네덜란드, 그리스, 일본이 상위층에 존재하며, 스웨덴, 이탈리아, 스웨덴, 독일, 영국,

오스트리아가 하위층에 존재한다. 우리나라의 경우 14위로, 중간에서 약간 하위층에 존재한다고 할 수 있다.

〈표 5-21〉 경제성과 순위

국가	성장 ¹⁾	순위	인플레이션 ²⁾	순위	평균순위	전체순위
호주	2.7	4	1.7	5	4.5	2
오스트리아	1.6	12	2.5	17	14.5	19
벨기에	1.7	11	2.3	15	13	16
캐나다	0.9	21	1.4	2	11.5	13
덴마크	2.5	5	1.6	3	4	1
핀란드	1.2	15	1.7	5	10	9
프랑스	1.2	15	1.7	5	10	9
독일	1.1	17	2.2	13	15	20
그리스	1.4	14	11.0	23	8	5
아일랜드	6.0	1	2.0	11	6	3
이탈리아	1.0	19	4.4	20	19.5	22
일본	1.1	17	0.2	1	9	6
룩셈부르크	1.9	8	2.2	13	10.5	11
네덜란드	2.1	7	2.1	12	9.5	7
뉴질랜드	1.0	19	1.6	3	11	12
노르웨이	3.4	3	1.8	9	6	3
포르투갈	2.4	6	5.8	21	13.5	17
스페인	1.8	9	4.2	16	12.5	15
스웨덴	0.5	22	2.4	19	20.5	23
스위스	-0.2	23	1.7	5	14	18
영국	1.6	12	3.0	18	15	20
미국	1.8	9	1.9	10	9.5	7
한국	4.1	2	6.4	22	12	14

주: 1) Annual growth rate in GNP per capita 1990~1998: 자료- Human Development Report 2000, UNDP, 한국도 같은 자료

2) Inflation rate 1990~1998: 자료- Human Development Report 2000, UNDP, 한국도 같은 자료

마지막으로, 관찮은 노동과 경제적 성과 순위를 함께 놓고 비교한 결과, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 핀란드, 호주, 캐나다, 일본이 상위층에 존재하였으며, 낮은 순위에 있는 것은 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 영국, 프랑스 등이었다. 우리나라의 경우 22위로 매우 낮은 수준임을 확인할 수 있었다.

〈표 5-22〉 관찮은 노동과 경제적 성과

국가	관찮은 노동 순위	경제적 성과 순위	평균순위	전체순위
호주	15	2	8.5	5
오스트리아	5	19	12	11
벨기에	10	16	13	13
캐나다	8	13	10.5	8
덴마크	3	1	2	1
핀란드	4	9	6.5	4
프랑스	20	9	14.5	16
독일	7	20	13.5	14
그리스	23	5	14	15
아일랜드	19	3	11	10
이탈리아	17	22	19.5	23
일본	15	6	10.5	8
룩셈부르크	18	11	14.5	16
네덜란드	5	7	6	3
뉴질랜드	8	12	10	6
노르웨이	2	3	2.5	2
포르투갈	14	17	15.5	19
스페인	20	15	17.5	21
스웨덴	1	23	12	11
스위스	12	18	15	18
영국	11	20	15.5	19
미국	13	7	10	6
한국	22	14	18	22

OECD 국가의 관찮은 노동에 있어서의 성과를 살펴본 결과는 다음과 같은 범주로 유형화시킬 수 있을 것이다. 첫 번째는 노르딕국가(덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴), 두 번째는 앵글로-색슨 국가(호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국, 미국), 세 번째는 유럽대륙국가(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 스위스), 네 번째는 개발도상국으로, 그리스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인이 포함된다. 한편, 일본은 어느 범주에도 포함되기 힘든 이상점(outlier)이었다.

노르딕 국가의 경우 스웨덴과 덴마크에서 실업률이 평균 수준이었으며, 핀란드의 경우 실업률이 높은 편이었는데, 이것만 제외하면 모든 지표에서 좋은 성

과를 보여주었다. 한편 앵글로-색슨 국가들의 경우 고용에서의 성차별이 거의 존재하지 않았으나, 소득분배와 사회적 보호에서 매우 낮은 성과를 보여주었다. 또한 사회적 대화(미국과 뉴질랜드의 경우 매우 낮았음)와 실업률의 경우 평균 수준이었다(미국의 경우 실업률이 낮았음). 관찮은 노동부분에서 다양성을 보이는 집단은 대륙유럽국가들이었다. 일반적으로, 이들 국가는 고용에서의 성차별이 매우 심했으며, 실업률의 경우도 높은 편이었다. 또한, 소득분배, 사회적 보호, 사회적 대화 부분에 있어서는 중간수준을 유지하였다.

우리나라의 경우 고용에서의 성차별은 중간정도이며 고용순위에서는 매우 높은 성과를 보여주었으나, 사회보장 및 노조조직물에서는 매우 낮은 성과인 것으로 나타나, 앵글로 색슨 국가 유형에 속할 것으로 추정할 수 있었다. 한편 관찮은 노동 순위는 22위로 OECD 국가 중 가장 낮은 위치를 점유하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

한편, 경제적 성과와 관찮은 노동과의 비교는 매우 흥미로운 결과를 도출하였는데, 앞서 살펴본 유형화와는 다른 결과를 확인할 수 있었다. 예를 들어, 덴마크와 노르웨이의 경우 경제성과는 아주 좋았지만, 스웨덴의 경우 그 성과가 매우 낮았다. 한편, 호주와 미국의 경우 경제성장 성과가 높았지만, 뉴질랜드와 캐나다의 경우 중간수준이었으며, 영국 같은 경우는 가장 낮은 수준이었다. 대륙유럽 국가들의 경우 네덜란드가 가장 좋았으며, 프랑스, 룩셈부르크, 벨기에 는 중간수준, 스위스, 오스트리아, 독일과 이탈리아는 가장 낮은 수준이었다. 개발도상국집단에서는 아일랜드의 경제성과가 가장 좋았으며, 포르투갈과 스페인이 중간, 그리스가 하위층에 속했다. 우리나라의 경우 관찮은 노동 순위는 22위였으나 경제적 성과 순위는 14위로 나타나 관찮은 노동 순위에서는 가장 낮은 하위층에 속하지만 경제 성과에서는 중간층에 속하고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

제 4 절 고용보장 영역의 국민기본생활 보장 수준의 설정

여기서는 괜찮은 일자리의 개념을 구분하여 분석한 결과를 토대로 고용보장 영역의 국민기본생활 보장 수준에 대해 간략히 제시하고자 한다.

앞에서는 임금일자리와 비임금일자리 여부, 중위임금의 1/2 이상과 2/3 이상의 여부에 따라 괜찮은 일자리의 개념을 4가지로 구분하였으며, 임금수준과 사회보장 적용 여부, 취업이 안정적이라고 응답한 경우에 괜찮은 일자리의 요건을 충족하였다고 가정하였다.

괜찮은 일자리 I 과 괜찮은 일자리 III의 경우 임금일자리와 비임금일자리를 모두 포함하며, 괜찮은 일자리 I 의 경우 중위임금(중위소득) 1/2 이상, 괜찮은 일자리 III의 경우 중위임금(중위소득) 2/3 이상인 경우로 구분하였다. 분석결과, 연도별로 약간의 수치차이는 존재하였으나 괜찮은 일자리 I 의 경우 전체 일자리의 30% 정도를 차지하고 있었으며, 괜찮은 일자리 III의 경우 27% 정도를 차지하고 있었다. 한편, 임금일자리에 한정하여 분석한 괜찮은 일자리 II와 괜찮은 일자리 IV의 경우, 각각 20%, 18% 정도를 차지하고 있었다. 이러한 결과는 괜찮은 일자리를 ‘평균이하의’, ‘나쁘지 않은’의 개념으로 가정하고 정의하였음에도 불구하고, ‘괜찮은 일자리의 수준이 너무 높은 것이 아닌가?’라는 문제를 제시할 수 있을 것이다. 그러나 임금에만 한정하여 생각할 때 중위임금 1/2는 67.5만원, 중위소득의 1/2는 75만원, 중위임금 2/3이 90만원, 중위소득 2/3은 100만원이었는데, 이 이상을 충족한 괜찮은 일자리의 수준이 과연 높다고 할 수 있을 것인가?에 대한 문제 또한 지적할 수 있을 것이라 생각된다.

본 연구의 분석결과, 국민기본생활 보장 수준으로 본 연구에서는 괜찮은 일자리 개념정의 중 괜찮은 일자리 III을 제시하는 바이다. 물론, 여기에는 비임금 일자리의 경우 사회보험 적용 여부를 알 수 없다는 데이터의 한계가 존재한다는 것을 지적할 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 괜찮은 일자리 III을 국민기본생활 보장 수준으로 제시하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 앞에서 언급했듯이, 우리나라의 경우 비임금일자리 비중이 매우 높다는 점이다. 따라서 임금일자리만을 포함하는 고용영역의 국민기본생활 보장

수준에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 임금일자리와 비임금일 자리를 모두 포함하는 개념의 고용영역의 기본수준을 설정해야 한다.

둘째, 중위임금 및 중위소득의 1/2의 수준보다는 중위임금 2/3 및 중위소득의 2/3의 수준이 현실적으로 더 합당하다는 점이다. 앞선 분석결과에서 중위임금 1/2 수준은 1차년도 50만원, 5차년도 55만원, 7차년도 67.5만원이었으며, 중위소득의 1/2 수준은 1차년도 50만원, 3차년도 75만원, 7차년도 75만원이었다. 이는 최저임금 수준이 중위임금의 46% 정도라는 것을 생각할 때 최저임금 바로 위의 임금 및 소득을 가진 사람이 해당된다는 것을 의미한다. 따라서 국민들이 기본적인 생활을 보장할 수 있는 자리로 중위임금 및 중위소득의 1/2를 활용하는 것보다는 중위임금 및 중위소득의 2/3을 활용하는 것이 더 좋을 것이라 생각된다.

셋째, 상용직이 임시직, 일시직에 비해 고용이 안정적이긴 하지만 상용직 그 자체를 고용이 안정적이라고 판단하기에는 한계가 존재한다. 따라서 개인의 주관적 판단에 근거하여 고용이 안정적인지를 판단하는 것이 더 합당할 것이라 사료된다.

한편, 실제 분석에서는 데이터의 한계로 인해 임금일자리와 비임금일 자리를 모두 포함하는 관찮은 일자리 III의 경우 사회보험의 적용여부에 대한 개념을 포함하지 않고 분석하였으나, 본 연구에서 기본적인 고용보장 수준으로는 사회보험이 적용되는 일자리를 기본선으로 제시하도록 한다. 3절의 OECD 국가비교에서도 거시지표를 통해 살펴보았지만, 우리나라의 경우 사회보호 영역이 다른 국가에 비해 낮은 편이다. 이는 사회보험 적용을 포함하여 개념 정의한 임금일자리만을 포함하는 관찮은 일자리 II와 관찮은 일자리 IV의 경우 사회보험 적용으로 전체 일자리에서의 비중이 낮은 것으로 보여지는 것을 보아도 알 수 있다. 그러나 사회보험은 빈곤에 떨어지지 않도록 하는 1차의 사회안전망 역할을 담당하며, 여러 사회적 위험에서 국민들을 보호하는 역할을 담당한다. 따라서 기본적인 고용영역의 자리로 사회보험 적용여부가 포함되어야 할 것으로 생각된다.

따라서 본 연구에서는 기본적으로 임금일자리와 비임금일 자리를 포함하는 개념으로서의 일자리 중, 중위임금 및 중위소득의 2/3 이상인 경우, 노동자의

주관적 판단에 근거하여 취업이 안정적인 경우, 사회보험 적용이 이루어지는 일자리를 기본적인 고용보장 수준으로 제시하는 바이다.

제 5 절 국민기본생활 보장을 위한 고용보장정책의 정책방향

본 절에서는 괜찮은 일자리와 관련된 다양한 정책에 대해 살펴보도록 한다. 괜찮은 일자리와 관련된 정책은 두 가지로 구분할 수 있을 것이다. 첫 번째는 사람들이 괜찮은 일자리에 종사할 수 있도록 지원하는 정책으로, 이는 괜찮은 일자리의 ‘공급측면’과 관련된 것이라 할 수 있다. 여기서는 이와 관련된 것으로 고용보험 내의 직업능력개발사업과 취업대상자를 대상으로 실시되는 자활사업에 대해 살펴보도록 한다. 두 번째는 괜찮은 일자리 그 자체를 확충하는 것으로, 이는 ‘수요측면’과 관련되어 있다. 여기서는 이와 관련된 것으로 괜찮은 일자리의 개념 정의에 활용된 3가지 요건-임금수준, 사회보험 적용, 취업안정성-과 관련된 제도인 최저임금제도, 사회보험 적용확대, 고용안정사업에 대해 살펴보고, 괜찮은 일자리를 확충할 수 있는 분야로 최근 부각되고 있는 사회 서비스 부문의 발전 방향에 관해 제언하고자 한다.

1. 공급측면과 관련된 정책

괜찮은 일자리의 ‘공급측면’에 관련된 정책으로는 사람들의 인적자본을 향상 시킴으로써 이들이 괜찮은 일자리에 종사할 수 있도록 지원하는 고용지원 프로그램을 지적할 수 있다. 3장에서 살펴보았듯이, 괜찮은 일자리에 종사하는 사람들의 경우 학력이 전체 노동자에 비해 월등히 높은 것으로 나타나 인적자본이 괜찮은 일자리에 종사하기 위해 요구되는 중요한 요인임을 알 수 있었다. 따라서 여기서는 직업교육훈련, 특히 고용보험 내에서 피보험자를 대상으로 실시되는 직업능력개발사업과, 인적자본이 취약한 계층인 국민기초생활보장제도 수급자 중 취업대상자로 분류된 사람들에게 제공되는 자활사업의 내용과, 그 추진 실적 및 향후 과제에 대해 살펴보도록 한다.

가. 직업교육훈련

우리나라 직업교육훈련체제는 매우 복잡하며, 고용보험 내에 있는 직업능력 개발사업은 이를 뒷받침하는 하나의 제도일 뿐이다(이종훈, 2002). 이들 중 여기서는 훈련대상 및 목적을 고려하여 재직자를 위한 프로그램과 실업자를 위한 프로그램으로 나누어 살펴보고, 특히 고용보험 내에 있는 직업능력개발사업에 대해 살펴보도록 한다.

1) 재직자 직업훈련

재직근로자훈련에 대한 고용보험의 지원은 사업주 대상의 지원과 근로자 대상의 지원으로 구분할 수 있다. 사업주 지원은 재직근로자 직업능력개발 지원이 주된 것이고, 근로자 지원은 학자금비용 대부와 수강장려금 지원이 포함된다. 한편, 유급휴가훈련 지원은 사업주와 근로자 모두에게 지원되는 것으로 볼 수 있겠다(이종훈, 2002). 이러한 세부 프로그램에 대한 실적을 살펴보면 다음과 같다. 2003년 12월 말을 기준으로 재직자를 위한 훈련지원 실적은 사업장 수에서 전체 고용보험 적용사업장 9.7%이며, 재직자 수를 기준으로 살펴보면 전체 피보험자 7,203,347명의 23.9%인 1,724,592명인 것으로 나타났다. 사업주 직업능력개발훈련은 2002년도 62천여 개소 사업장의 158만명 지원에서 2003년에는 64천여 개소의 166만명이 지원되어 4.9%의 증가세를 기록했으며, 지원금액 역시 1,701억원에서 1,808억원으로 6.3% 증가하였고, 근로자를 위한 수강지원금과 근로자학자금대부 실적도 지원금액 면에서 모두 전년대비 23.0% 증가하였다(노동부, 2004).

〈표 5-23〉 고용보험 직업능력개발사업 추진실적

(단위: 개소, 명, 백만원, %)

구 분	지원 사업장		증감률		지원 피보험자		증감률		지원금		증감률	
	'02	'03	전년대비 (%)	'02	'03	전년대비 (%)	'02	'03	전년대비 (%)			
소 계	78,390 (100.0)	82,191 (100.0)	4.8	1,650,766 (100.0)	1,724,592 (100.0)	4.5	236,804 (100.0)	255,407 (100.0)	7.9			
직업능력개발훈련	62,035 (79.1)	64,225 (78.1)	3.5	1,584,823 (96)	1,661,978 (96.4)	4.9	170,107 (71.8)	180,838 (70.8)	6.3			
유급휴가훈련	223 (0.3)	240 (0.3)	7.6	5,963 (0.3)	5,665 (0.3)	△5.0	11,075 (4.7)	6,869 (2.7)	△37.9			
수강지원금	-	-	-	35,537 (2.1)	29,177 (1.7)	△17.9	3,435 (1.5)	4,224 (1.7)	23.0			
근로자학자금대부	16,132 (20.6)	17,726 (21.6)	9.8	24,443 (1.5)	27,772 (1.6)	13.6	52,187 (22.0)	63,476 (24.9)	21.6			

주: () 안은 직업능력개발사업의 세부사업별 구성비(%)

자료: 노동백서, 2004.

한편, 직업능력개발훈련의 사업장 규모를 분석한 실적을 보면, 1000인 이상 기업에 종사하는 피보험자의 훈련참여율이 98.1% 이상인 반면, 1000인 미만 사업장은 매우 낮은 훈련참여율을 보여, 중소기업의 훈련실적이 낮게 나타나는 것을 확인할 수 있는데, 이미 대기업에 종사하고 있는 사람들은 ‘괜찮은 일자리’에 종사하고 있을 확률이 큰 반면, 훈련을 통해 인적자본 향상을 도모하고, 이를 통해 괜찮은 일자리에 종사할 가능성을 높일 수 있는 중소기업 종사자들에게는 그 기회가 제한되어 있다는 것을 확인할 수 있었다.

중소기업의 훈련실적이 이렇게 낮게 나타나는 이유로는 첫째, 납기에 쫓기고 인력난에 시달려 시간과 인력상의 여유가 없다는 점과, 둘째, 훈련에서 ‘규모의 경제’ 실현이 어려워 훈련비용이 많이 든다는 점이 지적될 수 있다(이종훈, 2002). 따라서 중소기업의 훈련참여를 적극적으로 유도할 수 있는 유인책이 필요하며, 2001년에 고용보험에 추가된 ‘중소기업훈련컨소시엄’은 그러한 유인책의 일환이라 할 수 있을 것이다.

2) 실업자 직업훈련

2003년을 기준으로 실업자에 대한 직업훈련은 108천명에게 실시되었는데, 그

규모는 99년 334천명, 00년 196명, 01년 168명, 02년 141명으로 감소하고 있는 추세이다. 한편, 실업자 훈련은 실업자재취직훈련, 고용촉진훈련, 취업훈련, 우선직종훈련 등으로 나누어 볼 수 있는데, 이러한 훈련을 받은 사람들의 규모를 종류별로 살펴보면 실업자재취직훈련 58천명, 고용촉진훈련 11.8천명, 취업훈련 16천명, 우선직종훈련 11.6천명에 대해 훈련을 실시하였다(노동부, 2004).

한편, 연도별 실업대책직업훈련 실시 및 취업현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-24〉 연도별 실업대책직업훈련 실시 및 취업 현황

(단위: 명, %)

구 분	총 계	실업자 재취직훈련	취업훈련	고용촉진 훈련	창업훈련	기능사양성	정부위탁 훈련	
'01	총실시 인원	180,392	104,559	12,932	37,657	3,195	12,260	9,789
	수료자	126,321	70,365	8,707	26,490	2,484	11,047	7,228
	취업자	33,122	33,122	3,392	10,028	561	6,435	4,158
	(%)	(40.0)	(40.0)	(35.0)	(34.6)	(21.3)	(58.0)	(50.1)
'02	총실시 인원	152,301	88,372	16,288	25,153	-	11,578	10,910
	수료자	103,313	55,802	10,680	18,723	-	10,495	7,613
	취업자	51,895	29,922	4,428	7,335	-	5,696	4,514
	(%)	(43.9)	(44.9)	(36.4)	(36.3)	-	(54.0)	(51.3)
'03	총실시 인원	108,187	57,662	16,298	11,805	-	10,760	11,662
	수료자	40,238	25,354	4,836	5,937	-	2,885	1,226
	취업자	18,703	12,256	1,967	1,244	-	1,387	1,849
	(%)	(39.0)	(40.2)	(34.3)	(19.2)	-	(47.3)	(88.6)

주: 1) 2001년 창업훈련 사업종료, 취업훈련에 취업유망분야훈련 포함

2) 2003년도 수료율이 낮은 이유는 산정시점이 '03.12말로 '03년도 개시된 훈련과정이 종료되지 않은 훈련생이 있기 때문임('01년도 및 '02년도의 경우에는 모든 훈련과정이 종료된 시점에서 산정).

자료: 노동백서, 2004.

2003년도 훈련실시인원 108,187명중 12월 현재 40,238명이 수료하였고, 취업자는 18,703명으로서 취업률은 39.0%를 나타내어 전년에 비하여 다소 감소하였는데, 이러한 수치는 훈련의 효과성이 낮다는 것을 보여주는 것이다. 이러한 현상이 일어나는 이유는 노동시장정보 및 훈련프로그램에 대한 정보부족, 상담서비스의 부족 등에서 기인한다고 할 수 있기 때문에(이종훈, 2002), 이러한 것들을 보완할 수 있는 정보제공센터, 상담서비스제공 등의 확충이 필요하다는 것을 지적할 수 있다.

나. 자활사업 프로그램

인적자본 향상을 통해 괜찮은 일자리로 취업할 수 있게 하는 대상으로는 일반적인 노동자도 포함되지만, 인적자본이 취약하고 현재 괜찮은 일자리가 아닌 일자리-낮은 임금 및 불안정한 직업-에 종사하고 있는 취약계층도 포함되어야 할 것이다. 이러한 집단에 대한 정부의 대표적인 고용지원 프로그램 정책이 바로 자활지원 사업인데, 자활지원사업은 근로능력 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력을 배양하고, 이들이 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 받도록 하여 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하기 위한 목적(보건복지부, 2004)으로 시행되고 있다.

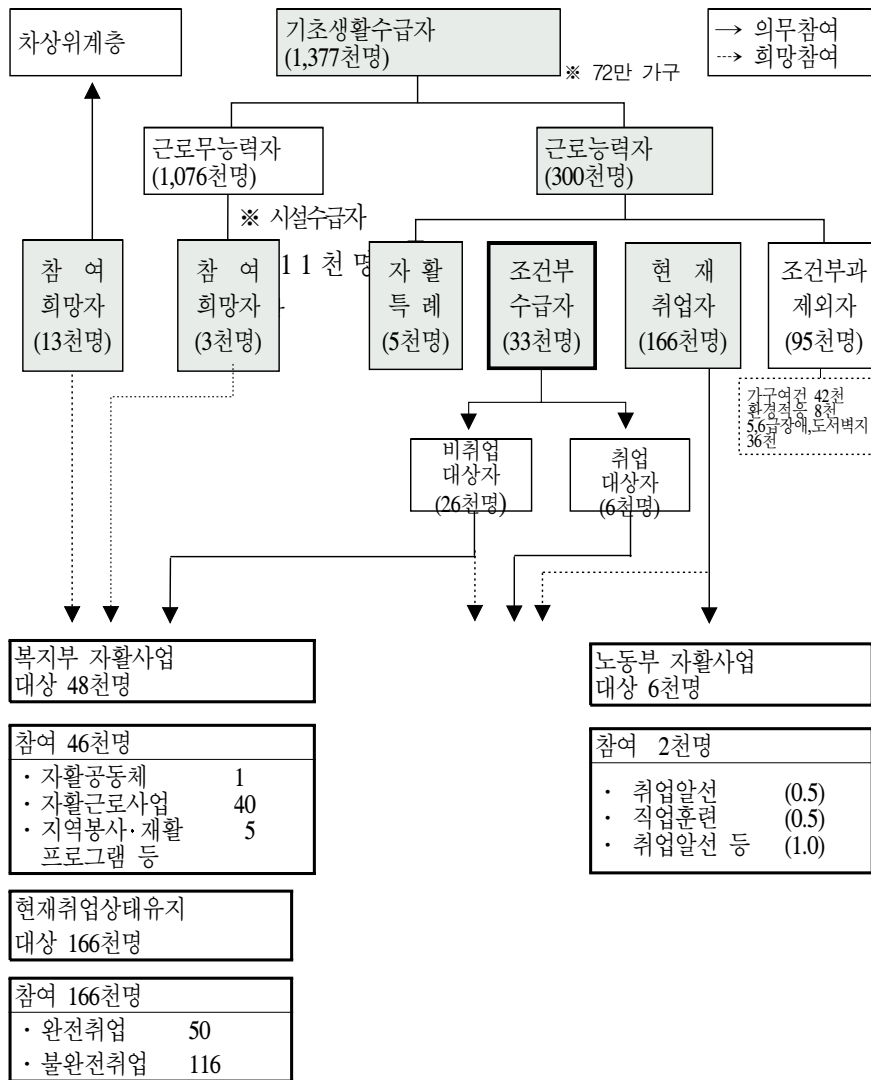
우선 [그림 5-1]을 통해 자활지원 프로그램별 참여자 현황을 살펴보자. 2003년 12월 31일 기준으로 자활지원 프로그램에 참여하고 있는 사람들은 약 1,390천명인데, 이 중 기초생활보장제도 수급자가 약 1,377천명이며 차상위계층의 희망 참여자가 약 13천명이다. 자활지원 프로그램의 대상자 중 조건부 수급자(주17)는 자활지원 프로그램에 의무적으로 참여해야 하는 사람들이다.

본 연구에서 초점을 맞추어 살펴볼 자활사업은 취업대상자로 분류되어 노동부에서 주관하는 것이다. 보건복지부에서 주관하는 자활사업의 대상은 비취업 대상으로 분류되어 일반 노동시장에 편입하는 것을 의미하는 것이 아니라 이들을 위한 일자리를 개별적으로 창출하는 것이므로, 고용지원 프로그램을 통해 인적자본을 향상시키고, 이를 통해 괜찮은 일자리에 취업하도록 하는 제도와는 거리가 멀다. 따라서 본 연구에서는 취업대상자로 분류되어 자활사업에 참여하고, 이를 통해 일반 노동시장에 편입하도록 지원하는 노동부 주관 자활사업만을 살펴보도록 하겠다.

주17) 조건부수급자는 근로능력 있는 수급자로서 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자, 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자, 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자 등에 해당하지 아니하여 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자를 말한다(보건복지부, 2004d).

[그림 5-1] 자활지원 프로그램의 참여자 현황

(2003년 12월 31일 기준)



주: 노동부 자활대상자 6천명 중에는 참여자 2천명, 자격미달, 조건불이행, 소재불명 등의 종료자 4천명이 포함된 수치임.

자료: 노동부, 2004노동백서.

노동부에서 실시하는 취업대상자 프로그램은 <표 5-25>와 같이 직업적응훈련, 자활직업훈련, 자활취업촉진사업 등으로 구분된다. 직업적응훈련은 취업대상자의 자활의지 및 근로의욕의 고취와 다양한 취업정보를 획득하고, 직업생활에 필요한 기초적인 컴퓨터 활용능력, 자동차 운전능력 등을 배양하는 프로그램이며, 자활직업훈련은 자활대상자를 직업훈련기관에 위탁하여 자활에 필요한 기능습득 지원 및 취업효과를 높이기 위해 실시하는 자활프로그램이다. 또한 자활취업촉진사업은 당장 취업이 가능한 취업대상자에게 제공되는 프로그램으로 직업상담을 통해 대상자에게 적합한 사업체에 지정, 알선을 실시하는 프로그램이다(보건복지부, 2004d).

그렇다면, 자활사업의 성과는 어떻게 나타나고 있는가? 이러한 내용을 실증적으로 분석한 연구로는 강병구(2002)가 존재하는데, 이 연구에서는 한국노동연구원의 자료를 이용하여 자활사업 참여자의 노동시장 성과를 분석하였다. 우선 취업에 대한 내용은 취업을 성공한 자활종료자 501명 가운데 62.3%(312명)는 조사 시점에서 취업상태에 있었지만, 나머지 37.7%(189명)은 취업하지 않은 상태에 있었다. 그러나 취업상태에 있는 자활종료자 312명 중 16.0%(50명)는 자활사업 종료시 비취업상태에 있었던 것으로 응답하였으며, 비취업상태에 있는 189명 가운데 자활사업 종료 이후 조사시점까지 취업을 한 적이 있는 경우는 30.2%(57명)에 불과하였고, 나머지 69.8%(132명)는 자활사업 종료사유가 취업으로 분류되었으나 여전히 비취업상태에 있었던 것으로 나타났다. 따라서 취업으로 분류된 자활종료자 501명 가운데 73.6%(369명)만이 실질적으로 취업을 경험한 것으로 분석되었다. 또한 고용안정성의 경우 취업자 및 비취업자의 경우 재직기간이 3개월 이하인 경우가 각각 45.6%, 56.2%이며, 6개월 이하인 경우는 각각 71.9%, 86.0%에 달해 이들의 고용이 상당히 불안정하다는 것을 보여주고 있다. 마지막으로 자활종료자가 취업상태에 있는 경우 가구규모별 소득의 최저생계비 충족률을 보면 3인, 4인, 5인, 6인 이상 가구로 갈수록 각각 92.1%, 91.0%, 81.9%, 82.3%로 나타나 평균 최저생계비 충족률은 65% 정도로 나타나 자활을 종료하여 취업을 했더라도 이들이 자립하기는 매우 어려운 것으로 나타났다(강병구, 2002).

이러한 연구결과는 자활사업에 대한 개선방안이 자활사업 참여자를 관찮은 일자리로 유도하여 실질소득을 증대시키는 것에 초점을 맞추어야 할 것이라는 점을 시사한다고 할 수 있겠다.

〈표 5-25〉 취업대상자에 대한 자활지원 프로그램

	목적	훈련대상	사업내용
직업적응 훈련	자활대상자의 근로의욕의 고취, 직업생활에 필요한 기초적인 컴퓨터, 자동차 운전능력 배양 및 적합한 직업선택 지원	취업대상자 등 자활대상자	*근로의욕증진프로그램 *취업기초능력갖추기 프로그램 *직업지도 프로그램
자활직업 훈련	국민기초생활보장법상의 수급자를 대상으로 취업 또는 창업이 용이한 다양한 훈련과정 및 취업이 유망한 분야 등의 훈련과정을 개설 운영함으로써 취업능력 및 기능습득 지원	수급자 중 직업훈련이 가능한 자	*취업대상자 훈련기관 위탁 *훈련비, 식대, 교통비 지원
자활취업 촉진사업	자활대상자 스스로 산업현장 구인현황 파악 및 생산현장 체험을 통하여 본인 취업 및 여타 자활대상자의 취업을 지원	구직활동을 통해 조속히 취업할 필요성이 높다고 판단되는 국민기초생활보장 수급자	*취업촉진사업 참여자로 하여금 생산현장에 직접 방문하게 하여 본인의 일자리 발굴 및 여타 자활대상자 취업지원을 위한 구인, 구직 정보 수집 *생산현장에 대한 취업기피로 인력수급에 예의를 겪고 있는 기업체를 방문, 견학을 통해 수급자의 인식 전환
창업지원	창업을 희망하는 취업대상자에게 점포임대를 통하여 신속한 자립을 도모	실직후 6개월 이상 경과한 취업대상자 중 창업희망자	*가구당 1억원 한도의 창업점포를 근로복지공단이 임차하여 이를 무보증 무담보로 제임대
취업알선 및 구직활동 지원	취업대상자의 특성에 부합하는 구직활동을 지원함으로써 근로능력있는 수급자의 취업 촉진	근로능력 및 자활욕구, 가구여건 등이 취업에 적합한 자로 타 자활프로그램 참가보다 집중적인 구직활동 지원으로 노동시장에의 취업이 가능한 자	*취업대상자 특성에 적합한 고용서비스 제공 *구직희망 직종에의 취업알선 등 구직활동 지원 *기타 직업상담 서비스 제공
실업급여 수급자에 대한 지원	취업대상자가 실업급여 수급자인 경우, 실업급여 수급기간을 초과한 후 지속적 자활지원서비스 제공		자활사업참여로 인정하고 수급기간 만료 후 지속적 자활지원서비스 제공

자료: 보건복지부, 2004년 자활사업안내에서 재구성

2. 수요측면과 관련된 정책

괜찮은 일자리와 관련된 두 번째 정책으로는 ‘괜찮은 일자리 그 자체’를 창출하는 것, 즉, 괜찮은 일자리의 수요를 증가시키는 것과 관련된다. 사람들의 인적자본 향상을 통해 괜찮은 일자리에 종사할 수 있도록 하더라도, 괜찮은 일자리의 수요가 없다면, 즉, 노동시장에 괜찮은 일자리의 수가 적다면 이들이 괜찮은 일자리에 종사하기란 매우 어려울 것이다. 따라서 여기서는 괜찮은 일자리의 개념을 구성하는 것으로 상정했던 임금수준, 사회보험제도 적용, 취업안정성 등과 관련되어 있는 정책을 중심으로 괜찮은 일자리의 창출에 초점을 맞추어 살펴보도록 한다. 이를 위해 우선 임금수준의 최저선을 보장하는 최저임금제도에 대해 살펴보고, 사회보험 적용실태와 확대방안을 살펴보고, 취업안정성과 관련되어 실시되고 있는 고용보험 내의 고용안정사업을 살펴본다. 마지막으로 괜찮은 일자리와 관련하여 일자리를 창출할 수 있는 새로운 분야로 부각되고 있는 사회 서비스 일자리 창출에 대한 내용을 살펴보도록 한다.

가. 최저임금제도

최저임금제도는 노동시장에서 최저임금선 주변에 있는 업종에 종사하는 사람들 즉, 비정규직, 임시직, 시간제 근로자와 같은 저임금 노동자의 생존권을 보장하기 위한 제도이다. 최저임금제도는 괜찮은 일자리의 가장 중요한 요소인 임금의 최저수준을 보장한다는 점에서 괜찮은 일자리의 질을 유지하는 역할을 담당하며, 최저임금 이상의 일자리가 창출된다는 것의 의미는 괜찮은 일자리 창출에 일조할 수 있는 점에서 최저임금제도는 괜찮은 일자리 창출과 관련이 있다고 할 수 있다.

우선 최저임금의 적용범위를 살펴보면 <표 5-26>과 같다. 도입당시인 1988년에는 상시근로자 10인 이상의 제조업에 한정하여 적용하였으나, 1989년도에는 상시근로자 10인 이상의 제조업, 광업, 건설업으로, 1990년에는 상시근로자 10인 이상 전 산업으로 확대하는 등 적용범위를 점차적으로 확대해 나갔다. 또한 1999년 3월 17일 저임금법시행령을 개정하여 1999년 9월 1일부터 최저임금 적

용범위를 상시근로자 5인 이상 전 사업장의 근로자까지 확대하였으며, 2000년 10월 23일 최저임금법을 개정하여 근로자를 사용하는 전사업장까지 확대·적용하였다.

〈표 5-26〉 년도별 최저임금액 현황

(단위: 원, %, 천명)

연 도	적용대상	최저임금액	인상률	적용대상 근로자수	수 해 근로자수	영향률
1988	10인 이상 제조업	(1그룹)시간급 462.50 (2그룹)시간급 487.50		2,267	94	4.2
1989	제조업, 광업, 건설업 (상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 600 (월환산 144,000)	1그룹 29.7 2그룹 23.1	3,053	328	10.7
1990	(상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 690 (월환산 165,600)	15.0	4,386	187	4.3
1991	(상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 820 (월환산 192,700)	18.8	4,556	393	8.6
1992	(상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 925 (월환산 209,050)	12.8	4,620	392	8.5
1993	(상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 1,005 (월환산 227,130)	8.6	5,045	228	4.5
1994.1~	(상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 1,085 (월환산 245,210)	8.0	4,916	102	2.1
1994.9~	(상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 1,170 (월환산 264,420)	7.8	4,864	103	2.1
1995.8	(상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 1,275 (월환산 288,150)	9.0	5,381	103	1.9
1996.8	(상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 1,400 (월환산 316,400)	9.8	5,240	127	2.4
1997.8	(상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 1,485 (월환산 335,610)	6.1	5,350	124	2.3
1998.8	(상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 1,525 (월환산 344,650)	2.7	5,136	23	0.4
1999.8	(상시근로자 10인 이상) 전 산 업	시간급 1,600 (월환산 361,600)	4.9	5,031	54	1.1
2000.8	(상시근로자 5인 이상) 전 산 업	시간급 1,865 (월환산 421,490)	16.6	6,692	141	2.1
2001.8	(상시근로자 5인 이상) 전 산 업	시간급 2,100 (월환산 474,600)	12.6	7,152	201	2.8
2002.8	(모든 사업장) 전 산 업	시간급 2,275 (월환산 514,150)	8.3	상용 7,421 전체 13,216	215 849	2.9 6.4
2003.8	(모든 사업장) 전 산 업	시간급 2,510 (월환산 567,260)	10.3	상용 7,971 전체 13,631	342 1,035	4.3 7.6
2004.8	(모든 사업장)					

주: 1) 영향률 = 수해근로자 수 / 적용대상근로자수

2) 전체 근로자를 기준으로 산출한 영향률은 한국노동연구원이 추정한 수치임.

자료: 최저임금위원회, 임금실태조사보고서 각년호, 노동부 홈페이지에서 재인용.

한편, 최저임금의 적용을 받는 근로자의 범위는 상용근로자뿐 아니라 일용근로자, 파트타임 근로자 등 근로자의 고용형태에 관계없이 모두 포함된다. 다만, 취업기간이 6월을 경과하지 않은 18세 미만 근로자에 대해서는 시간급 최저임금액의 90%를 적용하며, 장애인, 직업훈련생 및 감시, 단속적 근로자로서 사업주가 노동부장관의 사전승인을 받은 경우에는 최저임금을 적용하지 않을 수 있다(노동부, 2004).

한편, 꽤 많은 일자리와 관련하여 최저임금을 둘러싼 주요 쟁점은 최저임금의 결정기준과 임금수준에 관한 것이라 할 수 있다. 따라서 최저임금의 결정과정에 대한 내용과 최저임금의 수준에 대한 내용을 중심으로 살펴보자.

〈표 5-27〉 최저임금결정 준거지표의 국제비교

준거지표	
한국	근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성
호주	경제적 요인, 저임금근로자의 필요수준
벨기에	전국단위의 중앙교섭
캐나다	생계비, 노사의 의견
프랑스	물가상승률, 실질임금 상승률의 1/2 이상
그리스	물가상승률, 기타 요인(예: 노동생산성)
아일랜드	전국단위의 중앙교섭(임금상승률, 환율, 고용 및 실업, 물가상승률, 국가경쟁력 등)
일본	근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 통상 사업의 지불능력
네덜란드	임금상승률
뉴질랜드	최저임금 수혜자, 고용, 훈련, 거시경제적 효과
영국	경제 전반 및 경쟁력에 미치는 효과, 기타 요인
포르투갈	물가상승률, 노동생산성
스페인	물가상승률, 노동생산성, 경제활동참가율, 기타 경제적 여건
미국	특별한 규정 없음(의회에서 비정기적으로 결정)

자료: U.K, The National Minimum Wage-1st Report of the Low Pay Commission,1988.

——, The National Minimum Wage-4th Report of the Low Pay Commission,2003.

최저임금제도 개선방안, 정진호, 안주엽, 박찬입, 2002에서 재인용

최저임금법 제4조 제1항에서는 ‘최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 정한다’라고 규정되어 있다. 우리나라의 이러한 최저임금의 결정기준에 대한 개선사항의 필요성은 ILO에서 정한 최저임금

수준을 결정기준에서도 크게 미달되며, 외국과 비교하여도 마찬가지이다(표 4-27 참고). ILO에서는 '최저임금수준을 결정하는데 국내의 관행 및 여건과 관련하여 가능하고 적절하게 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다'라고 규정되어 있는데, 그 내용은 1) 국내의 일반적인 임금수준, 생활비, 사회보장급부 및 상대적인 생활수준 등을 고려한 근로자 및 그 가족의 필요수준 2) 경제발전의 요구조건, 생산성수준 및 높은 수준의 고용을 달성하고 유지하기 위한 요구 등을 포함한 경제적 요인 등이다. 따라서 노동계에서는 최저임금 결정시 소비자물가상승률, 임금상승률, 경제상승률 등을 고려할 것을 꾸준히 요구하였으며, 이러한 노력의 결실로 2003년 11월부터 최저임금을 결정할 때 소비자물가상승률, 임금상승률, 경제상승률 등을 고려하여 시행할 것으로 전환되었다.

그러나 이러한 개선에도 불구하고 최근 최저임금 수준과 관련하여 노동계에서는 임금수준과 관련한 사항을 계속적으로 요구하고 있다. 현재 한국노총 및 민주노총을 비롯한 22개 시민사회단체로 구성된 최저임금연대는 최저임금수준을 전체 노동자 임금평균의 1/2 수준으로 정할 것을 요구하고 있는데, 실제로 OECD 최저임금 기준이 전체 노동자 중위임금의 2/3으로 정하고 있고, 대부분의 국가에서 전체 노동자 임금평균의 50% 내외로 최저임금을 정하고 있는 사실을 감안할 때, 이들의 요구는 정당한 것이라 할 수 있다(최저임금연대 보도자료). 관찮은 일자리의 개념을 구성하고 있는 임금수준이 중위임금의 1/2 이상, 중위임금의 2/3 이상이라는 것을 생각할 때, 최저임금수준이 상향조정된다는 것은 그만큼 관찮은 일자리가 늘어날 것이라는 가능성이 커질 것이라는 점에서 최저임금 수준 인상은 관찮은 일자리의 확충을 가져올 것이라 기대할 수 있다.

나. 사회보험

관찮은 일자리의 개념을 구성하고 있는 사회보험의 적용확대를 통해 관찮은 일자리의 확충을 기대할 수 있다. 그러나 최근 사회보험의 사각지대 문제가 매우 심각한데, 여기서는 이에 대해 살펴보고 사회보험 적용확대 방안에 대해 살펴보고자 하자.

1) 사각지대 발생의 원인

사회보험에서 적용배제의 문제가 발생하는 원인은 매우 다양하다. 우선 사회보험의 적용배제는 구조적 차원의 원인 때문에 발생할 수 있다. 연금을 비롯한 대부분의 사회보험은 19세기 말 20세기 초에 유럽을 중심으로 발전해 왔다. 노동시장에서 발생하는 각종의 사회적 위험을 분산시킴으로서 소득의 안정성을 꾀하는 수단으로 설계된 것이다. 이러한 과정에서 사회보험은 ‘정규직 남성 근로자’를 표적 집단으로 하게 된다. 이것은 이들이 사회적 위험에 노출되어 있는 절대다수였을 뿐 아니라, 타 집단에 비해 안정적인 고용상태에 있기 때문에 보험료의 지속적 납입이 가능하며 보험료의 징수와 급여지급이 상대적으로 용이했기 때문이다. 따라서 사회보험은 상대적으로 고용상태가 불안정한 근로자와 여성 근로자를 배제하기 쉬우며, 이 점이 바로 사회보험 적용배제의 구조적 원인이라고 할 수 있다.

두 번째로 사회보험의 적용배제는 제도적 차원의 원인 때문에 발생할 수 있다. 제도적 차원의 이유는 주로 사회보험의 확대전략과 관련되어 있다. 제도의 도입시기가 비교적 빨랐던 남미의 여러 국가들에서 서유럽 국가들과는 달리 적용배제의 문제가 상존하게 된 배경에는 이들 국가에서 택한 사회보험 확대전략이 있다(Mesa-Lago, 1978). 제도의 조기정착을 위해 쉽게 식별되고 관리하기 쉬운 군인이나 공무원 집단을 가장 먼저 적용대상으로 하고, 자영자 집단 등을 가장 늦게 적용대상으로 함으로서 사각지대의 문제가 상존하게 된 것이다(박찬용 외, 2000). 제도의 운영과 관련된 행정능력의 부족이나 행정적 병목으로 인한 문제도 제도적 차원의 이유라고 볼 수 있다(최은희 2002). 가입자를 식별하고 이들에게 보험료를 징수하고 급여를 지급하기 위해서는 상당한 정도의 행정능력이 필요하다. 그러한 능력이 갖추어져 있지 않은 채 사회보험의 적용범위를 전 국민으로 확대할 경우, 상당 기간 동안 일부 집단의 배제는 지속될 수밖에 없다.

사회보험의 적용배제는 또한 개인적 차원의 원인과도 관련된다. 실직과 저소득과 같이 개인이 경험하는 경제적 불안정에 의한 기여 능력의 결여나 고용주와 결탁한 기여회피, 개인적 근시안과 사회보험에 대한 불신과 같은 개인적 회피 성향, 가족이 제공하는 연복지와 같은 대체재(substitute goods)의 존재 때문

에 발생할 수도 있다.

우리나라의 경우 이와 같은 세 가지 차원의 사회보험 적용배제의 원인이 모두 존재한다. 우선, 사회보험이 가지는 태생적인 한계인 구조적 차원의 원인은 불안정 고용의 증가와 노동시장에서의 성차별이라는 한국의 현실을 통해 더욱 중요해진다. 상당한 규모로 상존해 온 영세 자영업자와 1990년대 중반 이후 증가하기 시작한 임시·일용직 근로자는 외환 위기를 거치면서 더 크게 증가하고 있고, 이러한 경향은 노동시장의 유연화 전략에 따라 심화될 가능성이 높다. 노동시장에서의 여성 차별 문제도 쉽사리 해소되기 어려운 현실임을 감안하면 구조적 차원의 적용배제 문제는 말 그대로 구조화될 가능성이 높다.

한국 사회보험의 발전과정을 살펴보면, 제도적 차원의 적용배제 문제도 발생하고 있음도 알 수 있다. 광범위하게 존재하는 비공식부문과 성장위주 발전전략의 제약 안에서 사회보험 확대전략으로 선택할 수밖에 없었던 것은 남미의 여러 국가들이 취했던 방식이었다. 즉, 행정능력이 미치는 공식부문의 안정된 여러 직종들을 우선 적용대상으로 하고 점차로 비공식부문으로 확대해 가는 것이었다. 이것은 모든 사회보험에서 공통적으로 활용된 전략이다. 가령, 적용확대가 가장 성공적으로 이루어진 건강(의료)보험의 경우 500인 이상 사업장 근로자를 시작으로 해서 공무원 및 교직원 → 300인 이상 사업장 → 100인 이상 사업장 → 농어촌 지역 → 도시지역 순으로 적용대상이 확대되었다. 연금보험과 고용보험, 산재보험과 이와 유사한 방식으로 적용대상 확대가 이루어져 왔지만, 사회보험 행정능력의 부족 때문에 제도적 차원의 적용배제가 계속 발생하고 있다.

또한, 경제적 불안정에 따른 장기실업과 저소득의 문제가 외환위기 이후 심각하게 제기되었고, 소득계층의 양극화 현상이 점차 심화되고 있다는 점을 생각하면, 기여능력의 결여에 따른 적용배제 문제도 지속될 가능성이 높다. 사회보장급여의 대체재인 연복지가 한국사회에서 상당한 규모로 존재한다는 점 또한 개인적 차원의 적용배제 요인이 쉽게 해소되지 않을 것임을 암시한다.

사회보험에서 적용배제의 문제가 발생하는 이유는 이처럼 다양하지만, 배제된 집단이 주로 어떤 특성을 가지고 있을 것인가는 쉽게 예측할 수 있다. 구조적

차원의 배제 원인이나 제도적 차원의 원인, 혹은 개인적 차원의 원인들이 겹쳐져서 주로 여성, 비공식부문, 저소득계층, 불안정고용계층과 관련되기 때문이다.

2) 사회보험 사각지대의 실태

<표 5-28>은 저소득층 자활사업 실태조사의 2002년 자료를 통해 소득계층별 사회보험 가입실태를 살펴본 결과이다. 그 결과는 다음과 같이 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 소득이 낮을수록 연금에 대한 가입률이 낮으며, 이에 따라 향후 노후보장의 사각지대에 놓일 가능성이 높을 것이다. 둘째, 연금과 마찬가지로 소득이 낮을수록 산재보험에 가입되어 있는 비율 또한 낮다. 따라서 저임금 근로자들은 업무상 재해를 당하게 되더라도 보장을 받을 수 있는 가능성이 낮을 것이다. 셋째, 고용보험의 경우에도 소득이 낮을수록 직업능력을 개발할 수 있는 기회와 실업을 당했을 때 생계보장 및 고용지원의 기회가 부족할 것이다. 넷째, 건강보험의 경우 상대적으로 미가입률이 적었으나, 비빈곤층에 비해 저소득층, 차상위계층, 빈곤층의 미가입률이 높음을 알 수 있다. 결론적으로, 소득이 낮을수록 사회보험의 사각지대에 놓일 가능성이 높음을 알 수 있으며, 이에 따라 저소득자들이 질병, 노령, 재해, 실업 등 사회적 위험에 처하게 되더라도 이를 탈피할 수 있는 기회가 부족하고, 더욱 빈곤해질 가능성이 높을 것으로 보인다(노대명 외, 2003).

〈표 5-28〉 소득계층별 사회보험가입 실태

(단위: %, 명)

		전체	비빈곤층	저소득층	차상위계층	빈곤층
연금	국민연금	55.4	58.2	30.0	36.7	25.6
	공무원/군인/사학연금	5.3	5.9	0.4	0.3	0.5
	미가입	39.3	35.9	69.6	63.0	74.0
	수	12,265	10,967	1,298	495	803
산재보험	가입	76.5	79.0	50.3	59.7	41.3
	미가입	23.5	21.0	49.7	40.3	58.7
	수	7,298	6,600	698	331	367
고용보험	가입	45.0	47.2	21.1	27.7	14.5
	미가입	55.0	52.8	78.9	72.3	85.5
	수	7,225	6,572	653	318	335
건강보험	직장가입	53.1	55.7	38.0	36.9	38.5
	지역가입	46.5	44.1	60.8	61.9	60.2
	미가입	0.4	0.2	1.2	1.2	1.2
	수	21,254	17,927	3,327	1,092	2,235

- 주: 1) 저소득가구란 월평균 가구총소득이 중위소득 60% 이하인 가구를 뜻한다.
- 2) 차상위가구란 월평균 가구총소득이 중위소득 60% 이하이고 최저생계비를 초과하는 가구를 뜻한다.
- 3) 빈곤가구란 월평균 가구총소득이 최저생계비 이하인 가구를 뜻한다.

자료: 한국보건사회연구원: 2002년 저소득층 자활사업 실태조사

정리하자면, 저소득층일수록 사회보험 적용에서 배제되기 쉽고, 이는 저소득층일수록 임시직, 일용직과 같은 불안정한 고용상태일 확률이 높으며, 임시직, 일용직과 같은 불안정한 고용일수록 사회보험 적용에서 배제될 확률이 높다는 이유에서 기인한다는 것이다.

이러한 문제가 다양한 차원의 배제요인과 관련된다면, 지금까지의 사회보험 확대전략은 중대한 전환점에 서 있다고 할 수 있다. 이제부터는 제도 확대 노력의 기본 방향이 법률규정의 제·개정보다는 행정 능력의 제고, 노동시장에서의 고용 안정성 확보, 기여 회피와 같은 개인적 차원의 역유인 기제의 해소 등과 같은 쪽으로 전환될 필요가 있다는 것이다. 행정 능력의 제고를 위해서는 분산된 사회보험 행정체계를 통합하는 것이 필요하고, 비임금 근로자와 자영자의 소득 파악 능력을 제고하기 위한 정책 방안이 마련되어야 할 것이다. 그리

고 공적 사회보험 체계에 대한 사회성원들의 불신이 기여 회피의 주된 요인 중의 하나라는 점을 감안하면, 사회보험의 재정 건전화와 급여의 질 개선을 통해 신뢰도를 높여려는 노력도 이루어져 한다. 아울러, 사회보험의 가입률이 크게 늘어나기 이전까지라도 배제된 사람들을 대상으로 하는 다른 정책적 수단들을 강화하는 노력이 필요하다.

다. 고용안정사업

고용안정사업 중 핵심사업은 고용조정지원사업과 잠재인력고용촉진사업으로 구분할 수 있으며, 고용조정지원사업은 다시 1) 고용유지지원금, 2) 재고용장려금, 3) 전직지원장려금으로 구분된다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 고용유지지원금은 휴업, 훈련, 휴직, 근로시간단축, 인력재배치 등 인원조정을 피하기 위한 노력에 대해 임금보조금을 해주는 사업이며, 재고용장려금은 고용조정과정에서 퇴사했던 종전 재직근로자의 재취업을 유도하기 위한 임금보조금이고, 전직지원장려금은 전직지원서비스를 촉진하기 위해 그 비용의 일부를 지원하는 사업이다.

한편, 잠재인력고용촉진사업은 고령자, 여성, 장기실업자, 중장년훈련수료자에 대해 고용촉진장려금을 지급하는 사업으로, 각각의 대상자에 따라 세부사업으로 구분된다. 우선 고령자에 대해서는 다수고용, 신규고용, 재고용에 대한 임금보조금 지급 등으로 구분되며, 여성고용촉진장려금은 재고용에 대한 임금보조, 여성실업가장 채용임금보조로 구분된다. 이 중 재고용자에 대한 임금보조는 피보험자 대상의 사업이다. 또한 장기실업자에 대한 임금보조는 고용보험 피보험자 여부를 불문하고 지급되고 있다.

여기서는 관촬은 일자리와 관련하여, 임금보조금 제도에 초점을 맞추어 논의를 진행시키고자 한다. 임금보조금 제도는 인적자본이 취약한 사람들의 고용을 촉진시키기 위해 그들을 고용하는 사업주나 근로자에게 보조금을 지급하는 제도이다. 이러한 보조금은 조세제도를 활용하여 세액을 공제하거나 직접 보조금을 지급하는 방식으로 이루어질 수 있다. 우선 취약계층을 고용하는 사업주에

게 보조금을 직접 지급하는 사업주 임금 보조금 제도는 노동시장에서 사회적 취약계층에 대한 수요를 증가시키기 위한 목적으로 시행된다. 즉, 사업주가 이들의 고용을 계속 유지하거나 추가로 고용하는 것에 대해 인센티브를 제공함으로써, 취약계층의 근로소득을 유지, 증가시키는 것을 목적으로 하는 것이다. 한편, 임금보조금은 취업당사자에게 직접 제공되기도 한다. 이들에게 직접 제공되는 보조금은 이들의 근로동기를 증진시키는데 기여한다.

여기에서는 이 중 사업주에게 제공하는 임금 보조금 제도에 초점을 두어 살펴보도록 한다. 우리나라에서는 사업주에게 제공하는 임금 보조금 제도로 고용 촉진 장려금 제도가 있다. 이 제도는 고용보험의 재정을 활용하여 이루어지는 것으로, 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자를 감원하지 않고 일시휴업, 근로시간 단축, 훈련, 휴직, 인력재배치 등 고용유지조치를 실시하여 고용을 유지할 때 이들에게 지원하는 제도이다(노동부, 2004). 제도의 주된 대상이 인적 자본이 취약한 고령자, 장기 실업자, 여성인 것을 생각할 때, 이는 취약계층의 임금을 보조하여, 이들이 관찮은 일자리에 종사할 수 있도록 고용주에게 유인책을 제공하는 정책적 노력의 일환으로 이해될 수 있다. 각 지원대상별로 그 내용에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1) 고령자

고령자의 경우 근로능력이 있음에도 불구하고 노동시장에서의 경쟁력 약화로 인해 고용을 유지하거나, 고용 자체가 힘든 상황이므로, 이들을 고용하거나 재고용하는 사업주에게 지원금을 지급하고 있다. 2003년을 기준으로 고령자를 신규 채용하는 경우 지원하는 고령자신규고용장려금은 28만원이며, 경영상의 이유 등으로 퇴직한 고령자를 재고용하는 경우 지원하는 고령자재고용장려금은 월 33만원이다(노동부, 2004).

〈표 5-29〉 고령자고용촉진장려금 연도별 지원실적

(단위: 개소, 명, 백만원)

구분	97	98	99	00	01	02	03
사업장수	2,134	9,604	35,753	50,466	61,790	66,565	70,793
인원	96,334	113,520	189,146	255,711	251,870	270,902	308,874
금액	8,999	12,173	25,450	36,758	41,620	39,980	46,236

자료: 노동부, 2004년 노동백서

2) 장기실업자

실업의 구조적 악화 방지와 근로의욕의 고취 등을 목표로 1999년 7월부터 장기실업자를 고용하는 사업주에게 장려금이 지원되고 있다. 2002년 1월부터는 지원금액을 월 50만원에서 월 60만원으로 상향조정하였으며, 2002년 12월 장려금의 명칭을 장기구직자고용촉진장려금으로 변경하고 국민기초생활보장법상 취업대상자의 실업기간 요건을 6월에서 3월로 완화하여 제공하고 있다(노동부, 2004에서 재구성).

〈표 5-30〉 장기구직 고용촉진장려금 연도별 지원실적

(단위: 개소, 명, 백만원)

구분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
사업장수	125	730	5,356	11,749	8,040
인원	128	799	6,256	13,558	9,258
금액	49	359	2,955	7,154	5,248

자료: 노동부, 2004년 노동백서

3) 여성

여성의 취업과 노동시장에서의 활동을 지원하기 위하여 기업이 모성보호조치 및 여성인력 채용 등을 행할 경우 인센티브를 제공하기 위해 여성고용촉진장려금제도가 시행되고 있다.

〈표 5-31〉 여성고용촉진장려금 연도별 지원실적

(단위: 개소, 명, 백만원)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
사업장수	248	554	698	1,248	1,514	1,587	1,517
인원	4,125	4,422	2,417	3,167	4,177	3,433	4,630
금액	2,021	2,368	1,542	2,350	3,821	4,099	6,076

자료: 노동부, 2004년 노동백서

육아휴직을 30일 이상 부여하고 휴직종료 후 30일 이상 계속 고용하는 경우 사업주에게 육아휴직장려금을 휴직기간동안 월 20만원 지원하고, 임신·출산·육아를 이유로 퇴직한 여성을 5년 이내에 당해 사업장에서 재고용하는 경우 1인당 월 30만원씩 6개월간 지원하며, 부양가족이 있는 여성가장실업자를 채용하면 월 30만원씩 6개월간 지원한다(노동부, 2004).

4) 평가

취약계층의 고용촉진과 고용유지를 위해 사업주에게 지원되는 임금 보조금 제도는 그 취지와 목적에도 불구하고, 최근 활용도가 낮아지고 있다고 평가되고 있다. 최근 경기회복에 따른 고용조정지원사업의 수요감소로 인한 지원금 활용의 저하, 고용유지 지원 및 취약계층에 대한 임금보조 방식의 제한적 사업체계 등이 그 이유로 지적되고 있다. 또한 각종 장려금 제도간의 지원방식, 요건, 수준 및 절차 등이 상이하여 사업내용이 복잡하고 지원금 및 장려금의 종류도 너무 많아 사업주가 활용하는데 어려움이 존재한다는 문제점 등도 지적되고 있다. 따라서 이러한 단점을 보완하기 위해 취업지원업무와 고용안정사업간의 연계성을 강화하여 단순한 장려금·지원금 지급이 아닌 적극적 노동시장정책으로의 전환과, 복잡한 사업체계를 단순화시켜 사업의 활용도를 높여야하는 필요성이 존재한다고 할 수 있겠다(노동부, 2004에서 재구성).

하지만, 보다 근본적으로 사업주에게 지원되는 임금 보조금 제도의 문제점을 지적하는 논의들(Blank, 1997; Dickert & Holtz, 2000)도 존재한다. 그러한 문제점들은 다음과 같다. 첫째, 임금 보조금 제도를 활용하기 위해 사업주에게 요구되는

추가적인 행정 업무가 많기 때문에 실제로 이러한 제도를 활용하는 사업주는 매우 제한적이다. 둘째, 이러한 프로그램들이 실제 취약계층의 고용을 늘리기보다는 지원대상이 아닌 취약계층의 고용을 줄이는 대신 지원대상이 되는 취약계층의 고용을 늘리는 식의 고용 재분배에 불과하다. 셋째, 이러한 지원 프로그램들은 낙인을 수반하기 때문에 근로빈곤층의 고용을 늘리는데 부정적일 수 있다는 점이다.

3. 사회 서비스 분야의 육성

최근 우리나라의 잠재성장률은 지속적인 감소추세에 있으며, 기업의 고용창출력은 급속히 떨어지고 있다. 이에 더하여, 급속한 고령화 및 여성의 경제활동 참여 증가로 노인복지·간병, 보육·탁아 등 서비스에 대한 수요가 급증하고 있다. 이에 따라 최근에는 사회 서비스 분야(주18)에 주목하는 논의가 등장하고 있다(홍경준, 2005b; 전병유 2005). 특히 한국의 산업구조에서 사회 서비스 분야의 비중이 매우 낮다는 점(독일의 45%, 미국의 40%, 스웨덴의 34% 수준)을 고려하면 사회 서비스 분야에서의 일자리 창출 전략은 한국의 상황에서도 상당히 적절해 보인다.

우리나라의 경우 사회 서비스 분야에서의 일자리 창출은 주로 사회적 일자리 창출 사업을 통해 이루어지고 있다. 즉, 민간시장(제2섹터)과 공공부문(제1섹터)에서 창출되지 못하는 사회 서비스 분야의 일자리를 NGO 등 비영리단체(제3섹터)가 창출하도록 하여 취약계층 등에게 제공하는 고용정책으로서 사회적 일자리 창출사업이 강조되고 있고(노동부, 2004), 내년의 경우도 ‘사회적 일자리’ 지원 사업에 투입되는 예산은 올해보다 72% 늘어난 2909억 원 규모로 확대된다.

노동부(2004)에 따르면, ‘사회적 일자리’란 사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 충분히 공급되지 못하는 사회 서비스 부문에서의 일자리를 의미하며, 주요 사업유형으로는 아래의 <표 5-32>와 같이 노동, 안전, 보건복지, 환경, 문화·교육 등이 있다.

주18) 사회서비스 분야는 사회복지, 건강과 교육, 그리고 일련의 돌봄 노동들(care-giving activities)을 포함하는 서비스 영역으로 생산서비스, 유통서비스, 개인서비스와 함께 서비스 산업의 영역을 구성한다.

〈표 5-32〉 사회적 일자리 사업의 유형

노동	외국인근로자 상담·적용 지원, 산재근로자 간병, 저소득 근로자 및 맞벌이 부부의 자녀 방과후 교실
안전	안전 문화 조성, 어린이 안전문화 교육장 운영 등
보건 복지	저소득층 보육지원, 노숙자 돌보기, 저소득아동 생활지도, 무료간병, 노인 재가복지서비스 등
환경	재활용품 수거 및 분리, 산림 및 수자원 관리(환경오염 감시 등), 녹지대 재정비, 폐교 등 공공시설물 재활용 등
문화	건전 청소년 문화 육성, 문화재 보존·관리, 지역문화 개발 등

자료: 노동백서, 2004.

〈표 5-33〉 취약계층 및 연령별 비율

(단위: 명)

총계	취약계층				국민기초생활보장법 수급자				일반구직자		
	소계	청년층	중장년층	고령자	소계	청년층	중장년층	고령자	소계	청년층	중장년층
2,369	1,603	276	1,028	299	41	8	29	4	725	281	444

자료: 노동부, 2004.

문제는 현재 한국의 사회적 일자리 창출 사업이 사회 서비스 분야의 발전을 목표로 하기 보다는 취약계층의 노동시장 참여(자활근로 및 자활공동체 지원)나 고실업에 대응한 한시적인 소득지원에 초점을 둔 정책(공공근로사업)의 맥락에 서 있다는 것이다. 이는 사회적 일자리에 종사하고 있는 사람들의 구성을 나타낸 <표 5-32> 에서도 확인할 수 있는데, 이를 살펴보면 사회적 일자리에 종사하고 있는 사람이 대부분 취약계층에 집중되어 있다. 더욱이 대부분의 ‘사회적 일자리’는 시민사회를 통해 혈값으로 구입하는 방식을 취하고 있기 때문에 관련된 사회 서비스의 전문성을 훼손하고 질을 떨어뜨리는 결과를 초래한다. 의도한 바는 아니겠지만, 이는 사회 서비스 산업의 발전을 촉진하기보다는 오히려 저해할 수 있다.

따라서 고용의 질을 개선하기 위해서는 사회적 일자리를 지원하는 현재의 정책 방향을 넘어서서, 사회복지, 건강과 교육, 그리고 일련의 돌봄 노동들을 포함하는 사회 서비스 분야에 직접적으로 초점을 두는 정책으로의 전환이 필요하다.

다. 하지만 사회 서비스 영역의 발전이 그리 단순한 문제가 아니라는 점을 고려할 필요가 있다. 지금까지의 연구들에 따르면, 사회 서비스 영역의 발전을 통한 고용의 증대는 소득평등을 저해하거나 건전재정을 후퇴시키는 결과를 초래할 수 있다(Iversen and Wren, 1998; Iversen, 2001; Pierson, 2001). 소득평등과 고용증대, 그리고 건전재정을 모두 충족시킬 수 없는 상황을 Iversen과 Wren은 트릴레마(Trilemma)라는 개념을 통해 설명한다. 요지는 세계화와 탈산업화된 현대 사회에서 국가는 건전재정, 소득평등, 그리고 고용증대를 동시에 달성할 수 없고, 최대 두 가지만을 달성할 수 있는데 이 때 나머지 하나는 희생될 수밖에 없다는 것이다. 트릴레마의 제약을 복지체제의 유형별로 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다(Iversen and Wren, 1998).

첫 번째의 유형은 고용증대와 건전재정을 유지하기 위해 노동시장을 유연화하는 것으로 영미를 중심으로 한 자유주의 복지체제 모형이다. 자유주의 복지체제에서는 노동시장의 유연화를 통해 민간부문 서비스업의 활성화와 고용의 증가를 추구한다. 그러나 이 전략은 저임금 근로자와 근로빈곤층을 양산한다는 점에서 소득불평등을 확대하는 결과를 낳는다. 물론 소득불평등은 공공부문의 사회 서비스 창출을 통해 축소될 수 있지만, 공공부문의 고용 증가는 작은 정부와 건전재정에 대한 강조로 인해 채택되지 않는다.

두 번째 유형은 스칸디나비아의 사회민주주의 복지체제 모형이다. 여기에 속하는 국가들은 노동시장을 유연화하여 고용증대를 도모하지만 소득불평등은 최소화된다. 이는 두 가지의 제도적 장치를 통해 가능한데, 우선 적극적 노동시장 정책과 보편적 사회복지제도는 자기개발과 상향적 직업이동 그리고 생활의 보장을 가능케 한다. 또한 시장가격 이상의 임금 지불과 공공부문의 사회 서비스 영역 확대는 괜찮은 일자리의 창출을 가능케 한다. 그러나 이 전략은 공공부문의 근로자들에게 시장가격 이상의 임금을 지급한다는 점, 그리고 사회복지제도가 관대하다는 점 때문에 높은 조세부담을 전제로 하며, 그만큼 재정적자에 직면할 가능성이 크다.

세 번째 유형은 건전재정과 소득평등을 유지하기 위해 완전고용을 포기하는 대륙유럽의 보수주의 모형이다. 시장의 불평등을 제거해야할 사회악으로 보는

캐톨릭 사회주의의 전통과, 여성의 가정적 역할을 강조하는 보수주의 이념은 남성가장 중심의 고용과 사회보장제도를 유지하게 한다. 노동시장의 경직성은 고용증가를 어렵게 하는데, 기업과 근로자의 기여에 의해 운영되는 관대한 사회보험은 노동비용을 상승시켜 고용의 증가를 더욱 힘들게 만든다. 또한 건전 재정에 대한 강조는 공공부문의 확대를 통한 사회 서비스 영역의 고용창출을 제약한다. 결국, 이 전략은 건전재정과 소득평등을 유지하게 하지만 균형실업률의 증가와 장기실업의 문제를 낳는다.

하지만 또한 고려해야 할 점은 사회 서비스 영역의 발전을 통한 고용의 증대가 소득평등을 저해하거나 건전재정을 후퇴시키는 결과를 초래할 수 있다는 트릴레마의 문제가 언제나 어디서나 나타나는 것은 아니라는 점이다. 이 문제를 제기한 Iversen과 Wren도 트릴레마의 심각성 정도는 탈산업화의 진전 정도와 서비스 산업의 생산성 정도에 따라 달리 나타난다는 점을 강조한다. 앞서 언급했지만, 한국은 산업구조에서 사회 서비스 산업의 비중이 매우 낮은 반면 급격한 노령화와 가족구조의 변화에 따라 사회 서비스 욕구가 증대하고 있고 노동시장에 참여하지 않는 양질의 여성 노동력이 풍부하다는 점 때문에 생산성을 제고하면서 사회 서비스 부문을 확대할 여지는 비교적 크다고 생각된다. 또한 노력만 한다면 과세 기반의 확대를 통해 실질적인 조세부담률을 증가시키고, 그를 기반으로 한 국가 재정능력의 확대를 모색할 수도 있다. 최근 몇 년 사이에 소득보장제도가 확대되었긴 하지만, 기독교민주주의 복지체제와 같이 고용의 증가를 억제하는 효과를 산출하지도 않을 것이다. 여러 면을 고려할 때, 현재의 한국 상황은 다른 선진 국가들과는 달리 트릴레마의 제약으로부터 상대적으로 자유로울 수 있다는 것이다.

한국에서 사회 서비스의 발전이 요구된다면, 그것의 확대 전략은 어떻게 모색될 수 있을까? 트릴레마의 제약 속에서도 고용과 평등, 건전재정이라는 세 마리의 토끼를 함께 잡으려는 개별 국가의 노력은 틀림없이 존재한다. 가령, 자유주의 복지체제에 속하는 영국과 미국에서는 심화된 불평등과 양산된 근로빈곤층의 문제에 대응하기 위해 이들을 표적집단으로 하는 새로운 방식의 소득보

장제도(근로소득보전세제(EITC)와 같은 것)가 도입, 확대되고 있다(Blank, 1994). 또한 덴마크와 같은 사회민주주의 복지체제에서는 민간 부문의 고용증대와 재정적자의 축소를 위해 사회복지제도의 개혁과 조기퇴직제의 도입이 이루어지고 있으며(Iversen and Wren, 1998), 보수주의 복지체제인 독일과 네덜란드에서는 노동시장을 유연화함과 동시에 그러한 일자리에 대해 사회안전망을 제공하는 제도적 장치들, 즉, 사회보험 기여에 대한 국가 보조금의 지급과 사회보험 가입 조건 완화, 최저임금의 인하와 근로빈곤층을 표적화할 수 있는 공공부조의 마련 등이 제안되고 있다(Scharpf, 1997; Van Oorschot, 2000).

선진 개별 국가들의 이러한 노력들이 한국에 주는 함의를 검토함으로써, 한국에서 사회 서비스의 발전을 위한 방향의 모색이 가능할 것이다. 대략적으로 판단해보면, 우선 하나의 방향은 시장을 통해 민간부문의 사회 서비스 산업을 활성화하는 전략이다. 문제는 이러한 방향은 불평등과 근로빈곤층의 문제를 산출할 수 있기 때문에 현재 한국 사회에서 제기되고 있는 양극화의 문제를 더욱 악화시키는 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 또 다른 방향은 공공부문에 사회 서비스 일자리를 창출하거나 민간부문에 사회 서비스 일자리가 창출되도록 보조금을 지급하는 것인데, 이러한 방향의 노력은 재정적 보수주의의 극복을 요구한다. 사회 서비스 부문의 생산성을 증대시키는 것은 이러한 어려움을 완화시키는 방법이지만 역시 쉬운 일은 아닐 것이다. 더욱이 한국의 경우, 사회 서비스 영역을 통해 생산될법한 상당수의 서비스가 오랫동안 가족을 비롯한 공동체의 책임으로 맡겨져 왔기 때문에 그러한 현실을 재생산해 온 사회정치의 제도적 조건들에 대한 정교한 분석은 바로 이 영역의 발전을 위해 필수적으로 요구된다고 할 수 있다.

제 6 장 아동의 보육 및 교육보장 영역의 국민기본생활 보장

제 1 절 아동 보육 및 교육보장 영역의 정의와 특성

아동 보육 및 교육보장은 아동의 건전한 성장과 자기개발을 위하여 부모의 취업여부나 소득 등에 무관하게 기본적인 보육과 교육의 기회를 제공하는 것이라고 정의할 수 있다. 아동 보육 및 교육보장 영역은 아동의 탄생부터 성장과정에 따라 아동의 성장과 자기개발에 주요한 몇 가지의 프로그램들로 구성된다. 첫째, 아동의 출산과 신생아 시기의 건강한 성장을 위하여 취업부모들에게 아동 출산과 양육을 위한 시간과 소득을 제공하는 것이다. 이러한 프로그램으로 산전 산후 휴가와 양육휴가가 주로 제공된다. 둘째, 신생아 시기를 벗어난 후의 취학 전 시기 동안의 아동의 건강한 성장과 교육적 기회를 보장하기 위하여 공적 및 사적 기관에 의한 취학전 아동 보육과 교육서비스가 제공된다. 셋째, 취학후 아동의 자기개발과 보호를 위하여 공식적 초등교육과 방과후 교실 등의 서비스가 제공된다. 이러한 아동 보육 및 교육보장 프로그램들은 주로 정부의 규제나 서비스 제공에 의한 현물급여로서 제공된다. 또한 현금급여를 중심으로 하는 제도에 비하여 서비스의 질을 적정수준에서 유지하기 위하여 보육 및 교육 서비스를 전달하는 전달체계의 중요성이 강조된다.

최근 몇 년동안 우리나라에서 아동 보육 및 교육에 대한 국민적 관심이 급속하게 증가되고 있다. 저출산 고령화 시대에 접어들면서 그동안 가정에서 여성들이 담당하여 왔던 아동 양육의 부담을 완화시켜 줌으로써 출산율을 제고시켜야 할 국가적 필요성이 증대되어 왔다. 특히 여성의 경제활동참여의 증가와 함께 여성의 경제활동과 아동양육의 조화에 대한 강한 욕구가 제기되고 있다. 또한 저출산 시대에 가정당 아동수가 감소하면서 아동의 건전한 발달에 대한 관심이 증가되어 왔다. 아동을 가정내에서 외톨이로 양육하기 보다는 아동교육기

관에의 참여를 통하여 아동의 사회성을 증진시키고 교육적 효과를 기하고자 하는 욕구도 증가되어 왔다. 이러한 사회적인 욕구의 증가에도 불구하고 아동 보육 및 교육서비스는 거의 전적으로 사적 기관들과 개별 가구들의 사부담에 맡겨져 온 것이 현실이다.

이러한 상황에서 본 연구는 현재 우리나라의 상황에서 아동의 출산과 양육, 그리고 교육에 있어서 정부가 담당해야 할 기본선을 도출하고 이 기본선에 기반하여 우리나라의 아동 보육 및 교육의 현 상황을 점검해 보고 향후 정책방향을 모색해 보는데 그 목적이 있다. 본 연구를 진행함에 있어 다음의 두 가지 측면에서 그 영역을 제한하고자 한다. 우선 그 대상을 임신 및 출산, 만5세 이하의 취학전 아동, 그리고 만 6~11세의 초등교육 단계의 취학후 아동으로 제한한다. 이는 중등교육 단계인 만 12세 이상의 아동들에 대해서는 상대적으로 공교육의 체계가 안정화되어 있고 여성들의 직접적인 아동 양육 부담이 적은 반면, 만 11세 이하의 아동들에 대해서는 상대적으로 공적 서비스의 체계가 정립되어 있지 않고 그에 따른 여성들의 직접적인 아동 양육 부담도 크기 때문이다. 다음으로 이들 아동들의 보육 및 교육서비스에 관련된 다양한 측면들 중 양적 계량화와 객관화가 가능한 내용으로 제한하고자 한다. 본 연구는 우리나라의 아동양육 및 교육서비스의 현상황의 점검을 주로 국제 비교적 관점에서 전개한다. 국제비교를 가능하게 하기 위하여 아동보육 및 교육의 다양한 측면들 중 주로 계량화와 표준화가 가능한 내용으로 분석 내용을 제한한다.

제2절에서는 아동보육 및 교육서비스에 있어서의 주요 평가기준들을 설정한다. 평가기준 도출에 참고가 되는 주요 기존 연구들을 검토하고 아동 보육 및 교육에 있어서 주요한 평가기준 항목들을 제시한다. 3절에서는 국제비교적 관점에서 서구 선진국들의 보장수준과 관련하여 우리나라의 상황을 분석한다. 4절에서는 이러한 비교분석에 기반하여 우리나라에서의 아동보육 및 교육 보장 영역의 국민기본생활보장 수준을 설정해 본다. 마지막 절에서는 향후 주요 정책방향들을 제시한다.

제 2 절 아동의 보육 및 교육 영역의 평가기준

1. 평가기준 관련 기존 연구

유럽연합(EU)은 출산휴가 및 육아휴직과 관련한 기본선을 제시하였다. 1992년에 출산휴가에 대하여, 강제적용(mandatory)에 의한 14주간의 유급(paid) 모성휴가(maternity leave)를 유럽연합 국가들이 적용해야 할 최소한의 기본 수준으로 규정하였다. 또한 1998년에는 육아휴직과 관련하여 강제적용(mandatory)에 의한 3개월간의 일자리가 보장되는(job-protected) 육아휴직(parental leave)을 남녀 근로자 모두에게 제공할 것을 최소 기준으로 규정하였다(OECD, 2001, p.33).

Heymann et al.(2004)는 미국에서 일과 가정의 병립을 위하여 보장되어야 할 기본선을 20개 항목에 걸쳐 제시하였다. 그 중 아동양육 및 교육에 해당되는 10가지 항목에 있어서의 기본선 내용을 보면 다음과 같다.

- 항목1: 임신과 아동양육을 위한 유급휴직 - 임신과 아동양육을 위한 적절한 유급휴가(부모의 출산휴가 또는 육아휴직)가 모든 근로 성인들에게 아동보호, 일자리 보장, 그리고 가계에의 기여가 가능하도록 하는 방식으로 이용 가능 하여야 한다.
- 항목2: 영유아의 보육 - 아동이 만3세가 될 때까지의 기간동안 양질의 보육이 이용가능하고, 접근가능하고 지불가능해야 한다. 이러한 보육은 잘 훈련된 스태프에 의해서 안전하고 교육적인 환경에서 이루어져야 한다; 그리고 부모의 유급 양육휴가도 가능하다.
- 항목3: 유아기 교육과 보육 - 만3세에서 5세사이의 모든 아동들에게 양질의 유아교육이 이용가능하고, 접근가능하고 지불가능해야 한다.
- 항목4: 일상적인 아동 양육을 제공할 수 있도록 하는 근로 성인들의 이용 가능성 - 모든 아동들에게는 그들의 교육적, 감성적, 성장적인 과정을 뒷받침해줄 부모 또는 성인보호자가 있어야 할 것을 규정하는 정책들이 있어야 한다. 이 정책들은 성인들이 위와 같은 필요를 충족시키고 적당한 양의 유

급 노동으로 일정수준의 생활을 유지할 수 있도록 하기위한 것이다.

- 항목5: 전일제(throughout the day) 취학아동들의 방과후 교육기회와 지도감독(supervision)
- 전일동안(full day) 높은 질의 교육적 및 자기계발 기회들이 모든 취학연령 아동들에 대하여 이용가능하고 접근가능하며 지불가능해야 한다.
- 항목6: 연중(throughout the year) 취학아동들의 방과후 교육기회와 지도감독(supervision)
- 전일동안(full day) 높은 질의 교육적 및 자기계발 기회들이 모든 취학연령 아동들에 대하여 이용가능하고 접근가능하며 지불가능해야 한다.
- 항목7: 유급휴가의 아동들의 교육적 욕구에 대한 유연성 - 모든 근로 성인들이 아동의 교육적 또는 발달적 욕구에 따라 필요할 때 적절한 유급휴가가 이용가능해야 한다.
- 항목8: 유급휴가의 아동들의 건강상의 욕구에 대한 유연성 - 아동의 예방적 또는 치료적 건강상의 욕구를 충족시키기 위해 필요할 때 적절한 유급휴가가 이용가능해야 한다.
- 항목9: 특수한 욕구와 장애를 가진 아동들의 동등한 교육기회에 대한 접근성
- 항목10: 특수한 욕구와 장애를 가진 아동들에 대한 보건지원 - 특수한 욕구를 가진 아동들에 대한 보건 및 발달상의 지원이 이들이 필요로할 때 이용가능하고 접근가능해야 한다.

European Commission Network on Childcare and Other measures to Reconcile the Employment and Family Responsibility of Men and Women(1996)에서는 6세 이하의 아동들에 대한 서비스에 있어서 확보되어야 할 질적 측면의 목표들(quality targets)을 8가지 영역(정책 틀(policy framework), 재정, 서비스의 수준과 유형, 교육, 스태프(staff)-아동 비율, 스태프 채용 및 훈련, 환경 및 보건, 성과)의 40가지 항목에 걸쳐 제시하였다. 그 항목들을 소개하면 다음과 같다.

○ 정책 틀(policy framework)의 설정

- 항목1: 정부는 전문적 그리고 공공의 여론에 기반하여 0~6세 아동을 위한

보육 및 교육 서비스에 대해 명문화된 규정을 마련하여야 한다.

- 항목2: 전국적 단위에서 하나의 부처가 정책을 수행할 책임을 담당해야 한다.
- 항목3: 정부는 정책을 수행하기 위한 프로그램들을 설정하여야 한다.
- 항목4: 목표들이 충족되고 실행될 것을 보장하기 위하여 입법적 틀(legislative frameworks)이 형성되어야 한다.
- 항목5: 정부기관들은 계획, 모니터링, 검토, 지지, 훈련, 연구개발을 위한 인프라를 구축하여야 한다.
- 항목6: 계획 및 모니터링 체계는 아동들에 대한 모든 서비스에 대한 공급, 수요, 그리고 욕구의 측면들을 포함하여야 한다.

○ 재정적 목표

- 항목7: 5세 이하 아동들을 위한 서비스에의 정부 지출은 최소한 GDP의 1% 보다 작지 않아야 한다.
- 항목8: 정부지출의 일부는 서비스를 위한 인프라 개발(재훈련과 연구개발 등)에 사용되어야 한다.
- 항목9: 건물건설과 리모델링을 위한 자본지출프로그램이 존재하여야 한다.
- 항목10: 공공서비스(publicly funded services)에 부모들이 부담하는 경우, 그 비용은 월 가구순소득의 15% 미만이어야 한다.

○ 서비스의 수준과 유형에 대한 목표

- 항목11: 공공서비스는 3~6세 아동의 최소한 90% 그리고 3세 미만 아동의 최소한 15%에 대하여 전일제로 서비스를(full time equivalent places) 제공하여야 한다.
- 항목12: 서비스들은 부모들의 근로시간을 포괄할 수 있도록 시간적으로 유연하게 제공되어야 한다.
- 항목13: 부모에게 선택(choice)을 제공하는 일련의 서비스들이 있어야 한다.
- 항목14: 모든 서비스들은 다양성의 가치에 기반하여 언어, 인종, 성, 장애 등과 관련된 다양성을 인정하고 지지한다는 규정을 포함하여야 한다.

- 항목 15: 장애아동은 적절한 스태프(staff)지원과 전문가의 도움으로 다른 아동과 동일한 서비스에 대한 접근성을 보장받아야 한다.

O 교육적 목표들

- 항목16: 모든 집합적 서비스들은 명문화된 교육철학 등을 포함하는 일관된 가치와 목표들을 가져야 한다.
- 항목17: 교육철학은 부모, 스태프, 그리고 다른 이해집단들에 기반하여 형성되고 개발되어야 한다.
- 항목18: 교육철학은 포괄적이고 아동의 내외적 능력을 개발하는 것이어야 한다.
- 항목 19: 교육철학이 실천으로 옮겨지는 방식이 명시적으로 규정되어야 한다.
- 항목 20: 교육환경은 각 아동의 가족, 언어, 문화적 전통, 신념, 종교 등을 반영하여야 한다.

O 스태프(staff)-아동 비율에 대한 목표들

- 항목21: 스태프 비율은 아동의 연령별로 스태프1명당 최소한 다음의 아동수를 넘지 않아야 한다. (12개월 미만 아동들의 경우 4명, 12~23개월 아동의 경우 6명, 24~35개월 아동의 경우 8명, 36~71개월 아동의 경우 15명)
- 항목22: 근로하는 주(working week)의 최소한 1/10은 준비와 계속훈련 등에 할당되어야 한다.
- 항목23: 이러한 비율을 유지하기 위해 적절한 예비 인력 공급이 이루어져야 한다.
- 항목24: 스태프들의 근무시간은 아동들과 보내는 시간뿐만 아니라 행정 및 환경미화 등의 시간을 포함하여 설정되어야 한다.

O 스태프 채용 및 훈련을 위한 목표

- 항목25: 서비스에 고용된 자격요건을 갖춘 스태프들은 최소한 전국 또는 지방 차원에서 합의된 기준의 임금을 받아야 한다. 제대로 교육받은 스태프들

은 교사에 상응하는 급여를 받아야 한다.

- 항목 26: 아동들을 직접 다루는 스태프들 중 최소한 60% 이상에게 적어도 3년간 기본적 훈련을 받을 수 있는 보조금이 지급되어야 한다.
- 항목 27: 아동을 직접 다루는 서비스에 있는 모든 스태프들은 계속 훈련(continuous in-service training)을 위한 권리를 가져야 한다.
- 항목 28: 모든 스태프들은 노조가입의 권리를 갖는다.
- 항목 29: 스태프의 20%는 남성이어야 한다.

○ 환경 및 보건 목표들

- 항목 30: 모든 서비스들은 전국적 및 지방차원의 보건 및 안전 요건을 충족해야 한다.
- 항목 31: 환경 및 시설 배치 등의 계획은 서비스의 교육철학을 반영하고 부모, 스태프, 그리고 관련 이해 당사자들의 관점을 고려해야 한다.
- 항목 32: 아동들이 놀기에 충분한 공간이 확보되어야 한다.
- 항목 33: 시설내에 음식준비 시설이 확보되어야 하고 영양이나 문화적으로 적절한 음식이 제공되어야 한다.

○ 부모와 지역사회를 위한 목표들

- 항목 34: 부모들은 서비스 관련 의사결정과정에서 참여할 수 있어야 한다.
- 항목 35: 서비스들은 지역사회와 공식적 및 비공식적으로 연계되어야 한다.
- 항목 36: 스태프 채용에 있어서 지역사회의 인종적 다양성을 반영하는 스태프 채용 절차가 규정되어야 한다.

○ 성과 목표들

- 항목 37: 연례보고서 등을 통하여 어떻게 그들의 목표가 충족되고 있고 예산이 지출되었는지를 보여야 한다.
- 항목 38: 아동들의 발전정도가 정기적으로 평가되어야 한다.
- 항목 39: 부모와 지역사회의 관점이 평가과정에서 중요한 부분이어야 한다.

- 항목 40: 스탭들은 객관적 방법 및 자기평가를 통하여 그들의 성과를 정기적으로 평가하여야 한다.

이 40개의 항목들은 아동양육 및 교육서비스의 기본선을 설정함에 있어서 포함되어야 할 측면들을 포괄적으로 제시하는 장점이 있다. 그러나 40개 항목들의 대부분은 양적 계량화가 어렵고 국제비교에 있어서 비교 자료 획득이 어렵다는 단점이 있다.

한편, 우리나라에서의 아동양육 및 교육에 대한 기본선을 설정한 연구로서 변재관 외(1998)는 4가지 항목에서 기본선을 설정하였다.

- 항목1: 출발점에서의 평등구현을 위해 아동수당제도가 도입되어야 한다.
- 항목2: 교육차별 해소를 위해 중학교까지의 의무 및 무상교육이 이루어져야 한다.
- 항목3: 아동보육에 있어서 여성의 사회참여를 위한 대리보육의 욕구가 충족되어야 한다.
- 항목4: 요보호 아동 발생의 예방과 보호를 위한 안전망 확보(1차 안전망 구축: 가족해체 예방을 위한 상담사업 확충, 2차 안전망 구축: 입양 및 가정위탁 등의 대리 가정에서의 서비스 제공, 3차 안전망 구축: 시설보호)가 이루어져야 한다.

그리고 Han et al.(2000)은 어떤 직접적인 기본선을 제시하지는 않았지만, UNESCO의 Education for ALL 프로젝트의 일환으로 취학전 아동 보육 및 교육과 취학후 초등교육에 있어서 다음의 항목들에 대해 우리나라의 상황에 대한 검토 결과를 국가보고서(country report)로 제출하였다. 그 항목들은 다음과 같다.

- 항목1: 취학전 아동보육프로그램의 총지원율(Gross enrollment ratio in ECD) - 총 해당 연령(4~5세) 아동수 대비 아동보육프로그램에 등록된 아동의 수의 퍼센티지
- 항목2: 초등학교 신입생 중 아동보육프로그램에 다녔던 아동의 퍼센티지

- 항목3: 명목적 취학률(Apparent intake rate to primary school, AIR) - 취학연령 아동수 대비 초등학교 1학년 신입생 수의 퍼센티지
- 항목4: 순취학률(Net intake rate to primary school, NIR) - 취학연령 아동 수 대비 초등학교 1학년 신입생 중 취학연령인 아동의 수의 퍼센티지
- 항목5: 총재학률(Gross enrollment ratio in primary education, GER) - 초등학교 해당연령 아동수 대비 총 재학중인 아동수의 퍼센티지
- 항목6: 순재학률(Net enrollment ratio in primary education, NER) - 초등학교 해당연령 아동수 대비 총 재학중인 해당연령 아동수의 퍼센티지
- 항목7: GNP 대비 초등교육에 대한 공공지출의 퍼센티지
- 항목8: 교육에 대한 총 공공지출 대비 초등교육에 대한 총 공공지출의 퍼센티지
- 항목9: 초등학교 교사 중 요구되는 학력기준을 충족시키는 사람의 퍼센티지
- 항목10: 초등학교 교사 중 전국적 기준에 따른 교사자격증을 가진 사람의 퍼센티지
- 항목11: 교사 1인당 학생수의 비율
- 항목12: 학년별 유급률
- 항목13: 학년별 생존율
- 항목14: 6학년생 중 6년 만에 졸업하는 학생의 퍼센티지
- 항목15: 기본적인 학습능력을 취득한 학생의 비율

이 항목들은 취학전 및 취학후 교육기관에의 취원(학)율과 GDP대비 공공지출의 비중 등에 초점이 맞추었다는 특징이 있다.

2. 평가기준 설정

기존의 연구들을 고려하면서 우리나라에서의 아동 양육 및 교육에 있어서 주요한 평가기준 항목들을 설정하였다. 항목들의 선정은 국제적 비교를 고려하면서 양적으로 측정가능하고 객관화가 가능한 부분을 중심으로 이루어졌다. 또한

국제비교를 위한 자료의 존재 여부를 고려하였다. 이러한 한계를 고려하면서 본 논문에서 선정한 10개의 평가기준 항목들을 살펴보면 다음과 같다.

가. 산전 산후 휴가

○ 항목1: 모성휴가(Maternity leave)

- 모든 근로 여성들에게 건강한 출산과 신생아 보호를 위하여 출산 전후에 일정한 기간동안 모성휴가가 제공되어야 한다. 모성휴가가 강제적용(mandatory)에 의한 것인지, 유급(paid)으로 제공되는지, 그리고 충분한 기간 동안 제공되는지 등이 주요 평가측면들이다.

○ 항목2: 부성휴가(Paternity leave)

- 모든 근로 남성들에게 신생아와 산모의 보호를 위하여 출산 후에 일정 기간동안 부성휴가가 제공되어야 한다. 부성휴가가 강제적용(mandatory)에 기반하는지, 유급(paid)인지, 그리고 충분한 기간 동안 지급되는지 등이 주요 평가측면들이다.

나. 육아휴가

○ 항목3: 육아휴직(Parental leave)

- 모든 남녀근로자들에게 아동양육과 근로의 병행을 가능하도록 하기 위하여 산전산후휴가가 끝난 후 일정한 기간동안 육아휴직이 제공되어야 한다. 육아휴직이 강제적용(mandatory)에 의한 것인지, 유급인지, 충분한 기간동안 제공되는지, 그리고 일자리가 보장되는지 등이 주요한 평가 측면들이다.

다. 취학전 아동보육

○ 항목4: 3세 미만 아동에 대한 공식적 아동보육서비스의 제공

- 3세 미만 아동 중 가정 밖에서의 아동보육서비스를 필요로 하는 아동들에 대해 공식적 아동보육센터의 서비스가 제공되어야 한다.

○ 항목5: 3~5세 아동에 대한 공식적 아동보육서비스의 제공

- 3세 미만 아동에 비해 3~5세 아동의 경우에는 공식적 아동보육 및 교육 서비스에 대한 욕구가 훨씬 크다. 이들 3~5세 아동들에 대해 공식적 아동 보육센터 또는 공교육을 통하여 전일제 서비스가 충분히 제공되어야 한다.
- 항목6: 3~5세 아동의 보육 및 교육을 위한 정부지출
 - 3~5세 아동들을 위한 보육 및 교육 서비스를 충분히 제공하기 위해서는 이 부분에 대한 정부 지출이 상당수준에서 제공되어야 한다.
- 항목7: 아동-스텝(staff)의 비율
 - 아동들에게 양질의 보육 및 교육 서비스를 제공하기 위해서는 적절한 전달 체계의 구축이 필수적이다. 그중 특히 스텝 1인당 담당 아동수가 적절한 수준으로 제한되어야 한다.

라. 초등교육

- 항목8: 초등교육에 대한 공공지출
 - 초등교육이 양적·질적 측면에서 적절하게 제공되기 위해서는 이를 담보하기 위한 적절한 지출이 이루어져야 한다.
- 항목9: 교사1인당 학생수
 - 초등교육의 질을 일정수준 이상으로 유지하기 위해서는 기본적으로 교사1인당 학생수가 일정 수준 이하로 유지되어야 한다.
- 항목10: 초등학생 아동에 대한 방과후 교육
 - 근로가구의 아동들의 방과 후 보호와 교육을 위하여 방과 후 교실 프로그램이 이용가능하여야 한다.

다음절에서는 이와 같이 설정된 10개 항목을 기준으로 국제비교적 관점에서 우리나라의 아동 보육 및 교육의 상황을 검토해 본다.

제 3 절 우리나라와 OECD 국가의 아동보육 및 교육보장 수준의 비교

1. 산전 산후 휴가

○ 항목1: 모성휴가(Maternity leave)

임산부와 산모들은 건강한 출산과 출산후의 건강회복, 그리고 신생아 보호를 위하여 일정한 기간의 휴가를 가지는 것이 필요하다. 이러한 모성휴가는 모든 근로 여성들에게 차별없이 적용되어야 하고 또한 직장이나 급여의 상실없이 제공되어야 한다.

호주와 미국을 제외한 모든 OECD 국가들은 법정 모성휴가를 제공한다. <표 6-1>은 OECD 주요 국가들의 모성휴가제도들을 보여준다. 법정 모성휴가제도를 가진 모든 OECD 국가들은 강제적용에 의하여 일자리가 보장되는 유급휴가를 제공하고 있다. 적용범위는 대부분 모든 취업중인 여성을 포함하고 있으며 국가에 따라 이에 더하여 일정한 취업기간과 사회보험료 납부를 요구하는 국가도 있다. 기간은 국가마다 차이가 있으나 14주(약3개월)부터 28주까지 다양하게 나타나고 있다. 급여의 임금대체율은 일본의 경우 60%로 가장 낮게 나타나고 대부분 100%를 지급한다. 국가에 따라 일정기간 후 급여의 임금대체율을 삭감하거나 정액급여를 제공한다.

우리나라의 경우 근로기준법 제72조에 근거하여 여성근로자의 임신·출산으로 인하여 소모된 체력을 회복시키기 위하여 일정한 산전후 기간동안 휴가를 주는 제도로서 산전후 휴가제도를 운영하고 있다. 여성근로자가 임신하였을 경우에는 근로계약의 형태와 관계없이 산전후를 통합하여 90일(13주)간 휴가를 사용할 수 있으며 반드시 산후에 45일 이상이 포함되어야 한다. 산전후휴가기간 90일 중 최초 60일분에 대하여는 사업주가 통상임금 전액을 지급하고, 이후 30일분에 대하여는 고용보험에서 산전후휴가급여로 지급한다. 고용보험에서 산전후휴가급여를 수급하기 위해서는 산전후휴가 종료일 이전에 고용보험 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상이어야 한다. 근로기준법 제30조에 의하여 산전후휴가기간과 그 후 30일간은 해고하지 못하고, 같은 법 제59조 제6항의 규

정에 의하여 연차휴가를 산정함에 있어 산전후휴가기간은 출근한 것으로 처리하도록 규정되어 있다.

우리나라의 산전후 휴가제도는 모성휴가가 강제적용(mandatory)에 기반하고, 유급(paid)이며, 13주 동안 지급되는 등 서구 선진국들과 비교하여 기본적인 수준은 충족하고 있는 것으로 보여진다. 그러나 모성휴가의 기간이 13주로서 미국을 제외한 다른 서구 선진국들보다 짧은 편이다. 또한 모성휴가가 유급이지만, 60일 이후에는 135만원의 최고급액 한도내에서 지급되고 있다. 앞으로 이 한도를 상향조정 또는 제거하여 실질적인 유급휴가가 되도록 해야 할 것이다.

<표 6-1> 모성휴가(Maternity leave)

국가	노동시장참여자에 대한 보편적 적용 ¹⁾	최대기간(주)	유급	임금대체율	일자리 보장
호주 ²⁾	No	No	No	No	No
오스트리아	취업자로 제한	20	Yes	100	Yes
벨기에	일정기간 이상 취업 그리고 사회보험료 납부자	15	Yes	첫30일: 82% 그후: 75%	Yes
덴마크	Yes	28	Yes	90% 이상	Yes
핀란드	Yes	21	Yes	3개월: 100% 그후: 60%	Yes
프랑스	Yes	2째아이까지 6주 3째아이부터 24주	Yes	100%	Yes
독일	취업자로 제한	14	Yes	100%	Yes
그리스	취업자로 제한	17	Yes	100%	Yes
아일랜드	취업중이고 사회보험료 기여자로 제한	26 (18주간 유급)	Yes	70% 이상	Yes
이탈리아	취업자로 제한	20	Yes	80%	Yes
일본	취업자로 제한	14	Yes	60%	Yes
네덜란드	Yes	16	Yes	100%	Yes
스페인	취업중이고 사회보험료 기여자	16	Yes	100%	Yes
영국	취업자로 제한	18	Yes	첫6주 90%, 그후 62.2파운드	Yes
미국 ³⁾	50인 이상 사업장 취업자로 제한	12주	No	-	Yes
한국	취업자로 제한	13주(90일)	Yes	첫60일은 사업주가 100% 지급, 그 후 고용보험에서 100%지급 (135만원 상한액)	Yes

주: 1) 노동시장참여자는 근로자와 자영자, 그리고 실업보험 급여 수급자를 포함한다.

2) 호주는 법정 모성휴가가 없다.

3) 미국의 경우 양육휴가를 포함하여 12주간의 가족휴가(family leave)가 무급으로 이용가능하다.

자료: Bradshaw and Finch(2002), Table7.1. 참조; 한국 자료는 필자가 추가.

O 항목2: 부성휴가(Paternity leave)

남성들의 경우에도 출산시 산모와 신생아의 보호를 위하여 출산 후에 일정 기간 동안 부성휴가가 필요하다. 그러나 아직 부성휴가는 국가들간에 보편화되어 있지 않다. 서구 선진국들의 경우 <표 6-2>에서 정리된 바와 같이 국가에 따라 법정 부성휴가를 실시하는 국가도 있고 그렇지 않은 국가도 있다.

<표 6-2> 부성휴가(Paternity leave)

국가	노동시장참여자에 대한 보편적 적용 ¹⁾	최대기간(일)	유급	급여대체율	일자리보장
호주 ²⁾	No	No	No	No	No
오스트리아	취업자	2	Yes	100	Yes
벨기에	취업자	3	Yes	100%	Yes
캐나다	No	No	No	No	No
덴마크	Yes	2주간+모가 부에게 10주 제공가능	Yes	90% 이상	Yes
핀란드	Yes	모가 모성휴가 중일 동안 6-12일 + 6일	Yes	60%	Yes
프랑스	Yes	3일	Yes	100%	Yes
독일	No	No	No	No	No
그리스	취업자	2	Yes	100%	Yes
아일랜드	1년간 계속 취업자	14주	no	-	Yes
이탈리아	편부 또는 모가 이플 경우	전체 모성휴가기간 또는 모가 아픈 기간	Yes	80%	Yes
일본	No	No	No	No	No
네덜란드	No	No	No	No	No
스페인	취업자 및 사회보험료 기여자	모가 모성휴가기간 중 10주 제공 가능	Yes	100%	Yes
스웨덴	Yes	10일	Yes	80%	Yes
영국	No	No	No	No	No
미국 ³⁾	50인 이상 사업장 취업자	12주	No	-	Yes
한국	No	No	No	No	No

주: 1) 노동시장참여자는 근로자와 자영자, 그리고 실업보험 급여 수급자를 포함한다.

2) 호주, 캐나다, 독일, 일본, 네덜란드, 영국은 법정 부성휴가가 없다.

3) 미국의 경우 양육휴가를 포함하여 12주간의 가족휴가(family leave)가 무급으로 이용가능하다.

자료: Bradshaw and Finch(2002), Table7.4. 참조; 한국 자료는 필자가 추가.

호주, 캐나다, 독일, 일본, 네덜란드, 영국, 미국 등의 경우 법정 부성휴가제도가 없다. 한편 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 그리스, 아일랜드,

이탈리아, 스페인, 스웨덴 등은 법정 부성휴가제도를 가지고 있다. 우리나라의 경우에도 법정 부성휴가제도는 존재하지 않고 있다. 이러한 상황에 비추어 볼 때, 지금 당장 법정 부성휴가제도가 필수적이라고 보기는 어렵다. 하지만, 향후 중장기적으로 법정 부성휴가제도가 도입되어야 할 것이다.

2. 육아휴직

○ 항목3: 육아휴직(Parental leave)

신생아의 양육과 부모와의 유대관계 형성을 위하여 법정 육아휴직이 필요하다. 법정 육아휴직은 강제적용(mandatory)에 기반하고, 유급이며, 충분한 기간 동안 지급되어야 하며, 일자리가 보장되어야 한다. 그리고 남녀 모두에게 지급가능해야 한다. <표 6-3>에서 정리된 것처럼 서구 국가들의 경우 대부분 법정 육아휴직제도를 가지고 있다. 그러나 그 구체적인 내용은 국가에 따라 상당한 차이가 있다. 대부분 국가들은 일정 기간동안 휴직하는 제도를 가지고 있지만, 그리스, 스페인, 스웨덴 등은 이러한 휴직제도와 함께 근로시간을 감축하는 제도를 동시에 운영하고 있다. 휴직기간에 있어서는 아일랜드와 네덜란드의 약 3개월로부터 독일의 3년까지 다양하게 나타나고 있다. 그리고 국가에 따라 일정한 아동연령까지 육아휴직기간을 유연하게 사용할 수 있도록 허용하는 국가들도 다수 존재한다. 휴직기간 동안의 급여지급 여부에 있어서는 호주, 그리스, 아일랜드, 영국, 미국 등은 무급인 반면, 다른 국가들은 유급 휴직제도를 운영하고 있다. 급여수준은 정액급여를 제공하는 국가들도 있고 이전 임금의 일정 비율을 지급하는 국가들도 있다. 서구 선진국들의 경우 육아휴직의 기본선을 대체로 충족시키지만 일부 국가들에서 무급 휴직제도를 운영하고 있기도 한 것으로 나타났다.

우리나라의 경우 육아휴직급여가 근로자의 직장과 가정의 양립지원을 위해 2001년 11월부터 시행되고 있다. 육아휴직급여는 만 1세미만의 영아를 가진 남녀근로자가 그 영아를 양육하기 위해 육아휴직을 실시하는 경우 육아휴직기간 동안 고용보험기금에서 월 40만원을 지급하는 것으로 설정되어 있다.

〈표 6-3〉 육아휴가(parental leave)

국가	법정(statutory)	최대기간	유연성	아동연령 제한	급여수준	일자리 보장
호주	육아휴가	아동당 1년	no	1	무급	-
오스트리아	육아휴가	부모1명: 18개월, 부모2명: 24개월	yes	18 또는 24개월	정액급여	yes
벨기에	육아휴가	부부당 아동1명당 3개월	yes	4	정액급여	yes
캐나다	육아휴가	부부당 아동1명당 35-37주 (모성휴가를 받았는지 여부에 따라 다름)	yes	1	55%, 주당 최고급여액 \$143	yes
덴마크	육아휴가	아동1명당 1년	no	9	실업급여 최고액의 60%	yes
핀란드	육아휴가	출산휴가 이후에 아동1명당 대략 32주 정도	no	-	60%	yes
독일	육아휴가	부부당 아동1명당 3년	3년째	8	첫 2년간은 육아수당 지급, 소득수준별 차등(income-related)	yes
그리스	육아휴가	부부당 3.5개월	yes	3.5	무급	-
	근무시간축소	1년동안 2시간까지 단축가능	-	-	소득 손실 없음	-
아일랜드	육아휴가	부부당 아동1명당 14주	yes	5	무급	yes
이탈리아	육아휴가	아동1명당 10개월	no	8	3세 이하 아동: 가계소득의 30%. 3-8세 아동: 무급	yes
	근무시간 축소	어머니가 매일 2회의 1시간 휴식시간을 가질 수 있음	-	1	100%	yes
일본	육아휴가	아동1명당 1년	yes	1	40% 보장 +고용주 재량	yes
네덜란드	육아휴가	부부당 아동1명당 3개월	yes	8	무급, 공무원일 경우는 75%	yes
스페인	육아휴가	부부당 아동1명당 3년	yes	6	100	Yes
	근무시간 축소	일일근무시간의 절반까지 가능	-	6	근무시간 축소된 비율만큼 급여도 축소됨	yes
스웨덴	육아휴가	1.2년	yes	8	첫 1년동안: 80%, 그다음 90일동안: 정액급여	Yes
	근무시간 축소	근무시간을 줄일 수 있음	yes	8	근무시간 축소된 비율만큼 급여도 축소됨	yes
영국	육아휴가	아동1명당 13주	재량	5	무급	yes
미국 ¹⁾	육아휴가	부부당 매년 12주	yes	18	무급	Yes
한국	육아휴가	12개월	no	1	월 40만원 정액급여	yes

주: 1) 미국의 경우 양육휴가 포함하여 12주간의 가족휴가(family leave)가 무급으로 이용가능.
자료: Bradshaw and Finch(2002), Table7.5. 참조; 한국 자료는 필자가 추가.

따라서 우리나라도 육아휴직에 있어서 강제적용에 의한 1년 동안의 유급 휴가제를 가지고 있어 대체로 서구 선진국과 유사한 제도를 가지고 있는 것으로 보여진다. 그러나 유급휴직 기간동안의 지급되는 40만원의 급여액은 그 수준이

너무 낮아 가계소득 감소로 인한 부담이 너무 큰 것으로 보인다.

3. 취학전 아동보육

○ 항목4: 3세 미만 아동에 대한 공식적 아동보육서비스의 제공

여성들의 경제활동 참여를 가능하게 하기 위해서는 아동보육서비스의 제공이 필수적이다. 그러나 공식적 아동보육서비스의 제공은 아동양육방법에 대한 가치나 문화, 여성의 경제활동참여정도, 법정 육아휴직의 기간 등 다양한 요소에 의하여 영향을 받는다. <표 6-4>에서 정리된 것처럼 서구 선진국 대부분의 국가들에서 3세 미만의 아동들의 경우에는 대부분 보육 및 교육 프로그램이 수급권이 보장되지 않는다. 그 결과 [그림 6-1]에서 제시된 것처럼 3세 미만 아동들의 공식적 아동보육센터에의 취원율은 대부분 40% 미만으로 나타나고 있고 국가별 편차도 크다.

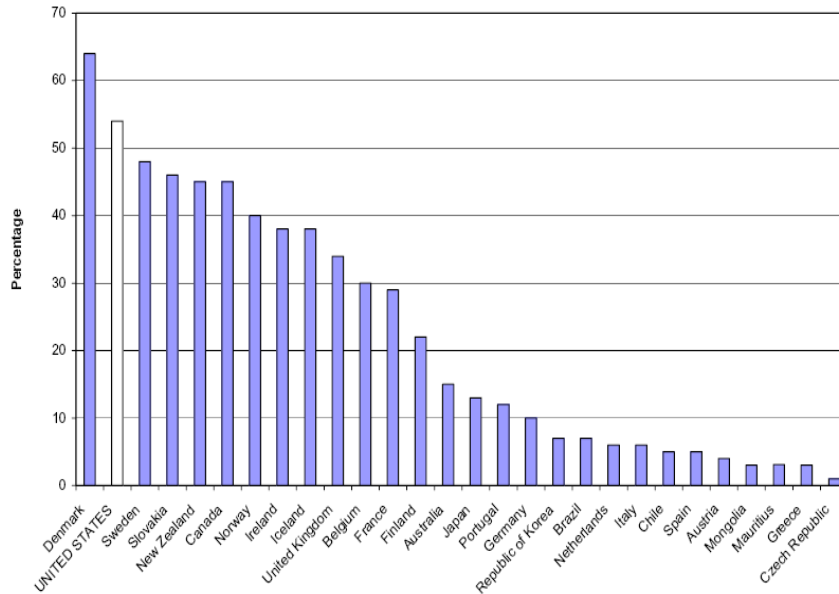
우리나라의 경우에도 3세 미만 아동들에 대한 보육 및 교육 프로그램 수급권이 보장되지 않는다. 그리고 [그림 6-1]에서 보이는 것처럼 우리나라의 3세미만 아동 중 공식적 아동보육센터에의 취원율은 약 8% 수준으로 낮게 나타나고 있다. 이는 서구 선진국들 중 네덜란드, 이태리, 스페인, 오스트리아와 비슷한 수준이지만, 다른 선진국들에 비해서는 아주 낮은 수준이다. 앞으로 여성들의 경제활동참여를 증가시키기 위하여 저소득층에 대한 보육료 지원대상 등을 확대하여 3세 미만 아동들의 취원율을 증가시키는 것이 필요할 것이다.

〈표 6-4〉 취학전 아동을 위한 보육 및 교육 프로그램의 수급권리

국가	수급권 성격	적용연령	수급권기간	무료 대유료
호주	- 0~4세 아동에 대한 서비스에 대해서는 법적 수급권이 없음. 인증된 서비스를 이용하는 가구에 육아급여.	-	-	-
	- 취학 전에는 법적 수급권이 없으나 대부분의 주들이 4.5세 아동들을 위해 무료 또는 거의 무료인 유치원교육 제공.	4~6세	-	무료 (가변적)
벨기에	- 2.5세 이하 어린이는 아동보육 및 교육의 법적 수급권이 없으나 관리감독되고 보조금이 지급되는 서비스들이 광범위하게 제공됨.	-	-	-
	- 2.5~6세 아동은 보편적인 아동교육에 대한 법적 수급권 있음.	2.5~6세	전일수업, 일부방과후 교육 포함.	무료
덴마크	- 자치단체의 87%가 1.5세사이의 모든 아동들에게 기회를 보장.	0.5~6세	전일제	유료
	- 초등학교 내에 무료 유치원을 다닐 법적 수급권	6~7세	반일제	무료
	- 방과 후 교육에의 법적 수급권	6~7세	오전/오후	유료
핀란드	- 센터나 가정에서 제공되는 아동보육 및 교육을 받을 수 있는 법적 수급권	0~7세	전일제	유료
	- 센터와 초등학교 내에 있는 유치원 수업을 무료로 받을 수 있는 법적 수급권	6~7세	반일제	무료
	- 방과 후 교육을 받을 수 있는 법적 수급권	6~7세	오전/오후	유료
이탈리아	- 3세 미만 아동에 대한 서비스 법적 수급권 없음			유료
	- 초등학교에 설치된 시설에서 아동보육 및 교육을 받을 법적 수급권	3~6세	정규수업시간 또는 전일제	공립기관 무료
네덜란드	- 4세 미만의 아동들에 대한 서비스는 법적 수급권이 없으나, 요보호(at risk) 아동을 위한 국가보조금에의 높은 투자.	-	-	-
	- 4세부터 초등학교에서 교육 받을 수 있는 법적 수급권	4-6세	정규 수업시간	무료
노르웨이	- 서비스에 대한 법적 수급권은 없음. 그러나 4세 이상의 아동들의 지원율은 80%에 이르고 있음.	0~6세	전일제	유료
스웨덴	- 취업중인 부모의 아동에 대해 서비스를 공급해야 할 법적 의무 있음.	1~12세	전일제	유료
	- 초등학교 취학전 유치원 교육을 무료로 받을 수 있는 법적 권리	6~7세	3시간 주5일	무료
영국	- 3세 미만의 아동에 대한 법적 수급권 없음			
	- 모든 4세 아동 및 일부 3세 아동이 보육 및 교육 받을 법적 권리	4~5세	2.5시간, 주5일(중중 6.5시간)	무료
미국	- 5세 이하 아동에 대한 법적 권리 없음	-	-	-
	- 조지아주와 뉴욕주는 모든 4세 아동에 대해 보편적인 교육 제공	4~5세	반일제	무료
	- 대부분 모든 5세 아동에 대하여 초등학교 교육의 일부로서 무료 유치원반을 제공	5~6세	반일제	무료

자료: OECD(2001), p.50, Table 3.2.

[그림 6-1] 3세 미만 아동 중 공식적 아동보육센터에의 취원율



Data are from: OECD. (2001). Balancing Work and Family Life: Helping Parents Into Paid Employment.

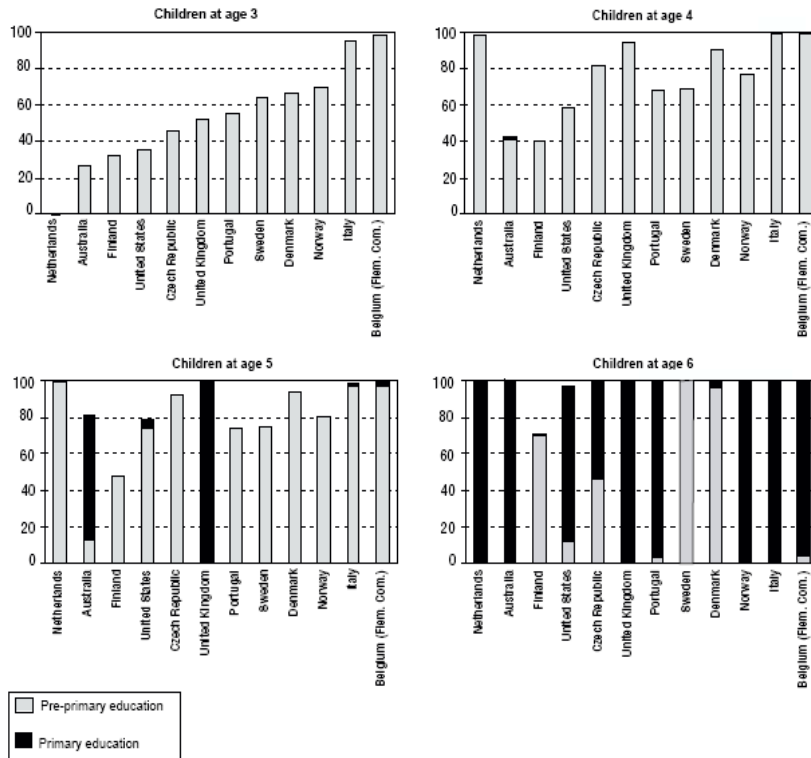
자료: Heyman et al.(2004). Figure5 재인용.

○ 항목5: 3~5세 아동에 대한 공식적 아동 보육 및 교육 서비스의 제공

3세 미만 아동에 대한 아동 보육서비스의 제공이 아직 보편화되어 있지 않고 국가별로 상당한 차이가 있는 것과 달리, 3~5세 아동에 대한 아동 보육 및 교육서비스는 서구 국가들 사이에서 상당히 보편화되어 가고 있다. 앞의 <표 6-4>에서 제시된 것처럼, 많은 국가들이 4세 이상의 아동들에 대해 보육 및 교육 서비스를 받을 법적 수급권리를 보장하고 있다. [그림 6-2]는 3~6세 아동에 대해 각 연령별로 아동 보육 및 교육기관에서의 순 취원율(net enrolment rates)을 보여준다. 3세 아동의 경우에는 취원율이 국가들마다 차이가 많다. 그러나 4세의 경우에는 취원율이 현격하게 증가하고 5세의 경우에는 취원율이 대부분 80% 이상으로 나타나고 있다. 그리고 6세의 경우에는 취원율이 거의 100%이

다. [그림 6-3]은 3~5세 아동의 평균 취원율을 보여준다. 서구 선진국들의 경우 미국, 핀란드, 호주를 제외하고는 서구 선진국들의 취원율은 70~100%사이 에 있는 것으로 나타났다.

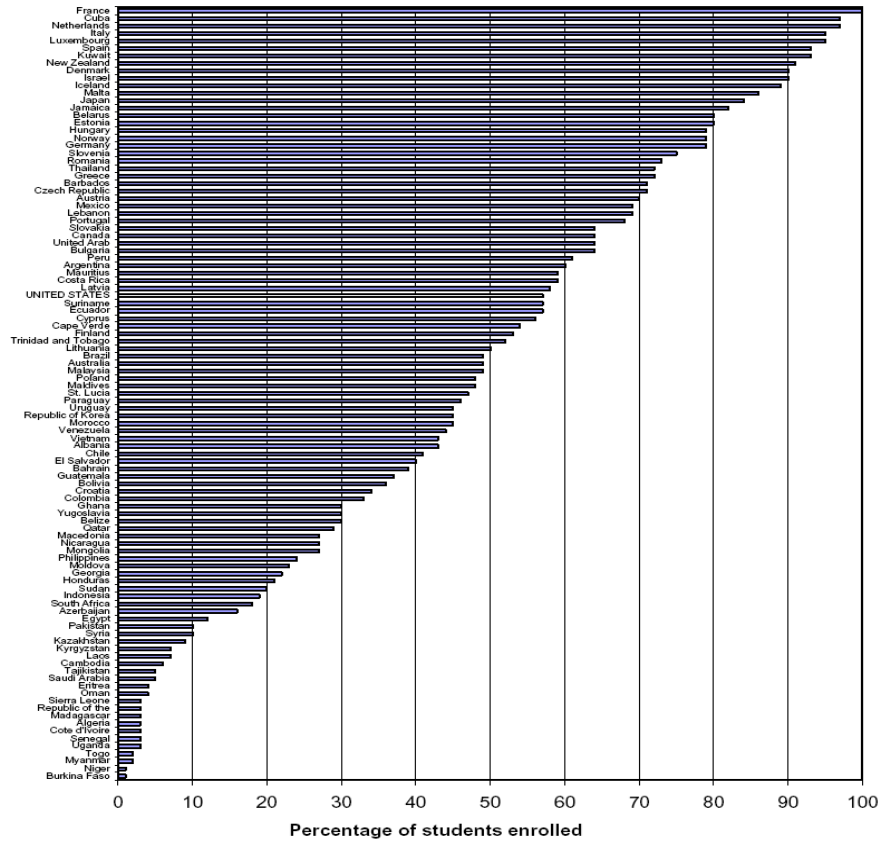
[그림 6-2] 3~6세 아동의 취학전 및 초등교육기관에서의 순 취원율(net enrolment rates), 1999. (%)



1. The data refer to pre-primary education, which is limited to organised centre-based programmes designed to foster learning and emotional and social development in children for 3 to compulsory school age. Day care, play groups and home-based structured and developmental activities may not be included in these data.
Source: OECD Education Database (2001).

자료: OECD(2001), p.52, Figure 3.2.

[그림 6-3] 3~5세 아동의 취학전 아동 보육 및 교육 기관에의 취원율(preprimary enrolment)



Definition: Percentage of 3-5 year olds enrolled in preprimary education.
 Data are from: UNESCO Institute for Statistics. (2003). Global Educational Digest 2003.

자료: Heyman et al.(2004). Figure5 재인용.

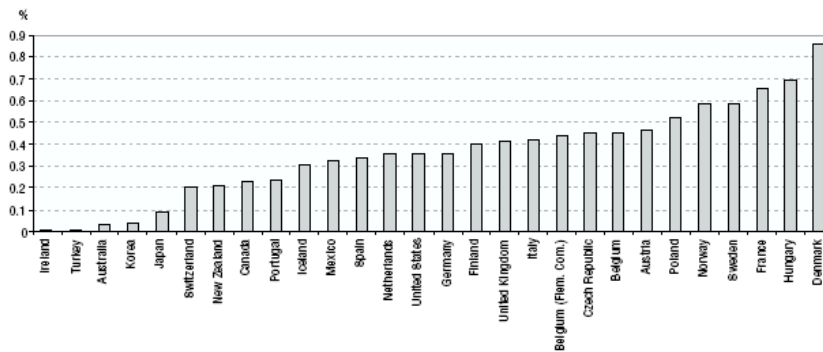
우리나라는 [그림 6-3]에서 보이는 것처럼 3-5세 아동들의 취원율이 45% 정도에 머무르고 있는 것으로 나타났다. 이는 서구 선진국에 비하여 아주 낮은 수준이다. 우리나라도 3-5세 아동의 최소한 60% 정도에 대하여 공식적 아동보육 및 교육서비스를 제공할 수 있도록 취원율을 증가시키는 것이 필요하다. 그리

고 중장기적으로는 3·5세 아동의 최소한 80%에 대하여 공식적 아동보육센터의 전일제 서비스를 제공하도록 하여야 한다. 그리고 5세 아동에 대한 공교육을 의무교육으로 실시하여야 한다.

O 항목6: 3~5세 아동에 대한 취학전 아동교육을 위한 정부지출

취학전 아동에 대해 보다 보편적인 보육 및 교육서비스를 제공하기 위해서는 정부지출의 증가가 필수적이다. 서구 선진국들에 비해 우리나라의 정부지출은 아주 낮은 편이다. GDP 대비 3~5세 아동에 대한 취학전 교육에의 공적 지출액 비율을 살펴보면, [그림 6-4]에서 보이는 것처럼, 모든 서구 선진국들이 GDP 대비 0.2% 이상을 지출하고 있는 반면, 우리나라의 경우 공적지출이 약 0.04% 수준에 불과하다. 5세 이하 아동들을 위한 보육 및 교육 서비스에의 정부지출을 최소한 GDP의 0.2% 이상으로 증가되어야 한다. 그리고 중장기적으로 5세 아동에 대한 공교육 등을 확대하기 위해서는 0.4% 이상으로 증가되어야 할 것이다.

[그림 6-4] GDP 대비 3~5세 아동에 대한 취학전 아동교육에 대한 공적 지출의 비율(1998)



1. The data refer to pre-primary education, which is limited to organised centre-based programmes designed to foster learning and emotional and social development in children for 3 to compulsory school age. Day care, play groups and home-based structured and developmental activities may not be included in these data.
Source: OECD Education Database (2001).

자료: OECD(2001), p.87, Figure3.4.

○ 항목7: 아동-교사의 비율

아동 보육 및 교육기관에서 아동에 대한 적절한 서비스를 제공하기 위해서는 교사 1인당 아동수가 적절한 수준 미만으로 조절되어야 한다. 서구 국가들의 경우 3세 미만 아동에 대한 아동보육기관에서의 교사 1인당 아동수를 일정 수준으로 규제하고 있다. <표 6-5>에서 제시된 것처럼, 서구 국가들에서는 3세 미만의 아동들에 대해서는 교사 1인당 아동수를 국가에 따라 3명에서 많게는 9명까지로 제한하고 있다. 또한 3~5세 취학전 아동에 대한 유아교육(pre-primary education)에서의 교사 1인당 평균 아동수는 <표 6-6>에서 제시된 바와 같이 5.2명에서 26.6명까지로 다양하게 나타나고 있지만, 대체로 18명 이하이다.

<표 6-5> 취학전 아동보육 및 교육에 있어서 아동-교사 비율

국가	0~3세 미만
호주	5:1(0~2세) 8:1(2~3세)
벨기에	7:1
덴마크	3:1
핀란드	4:1
이탈리아	7:1
네덜란드	4:1에서 6:1
노르웨이	7:1에서 9:1
스웨덴	6:1
영국	4:1(공립) 8:1(사립)
미국	4:1에서 6:1(주마다 다름)

자료: OECD(2001), p.67, Table 3.3.

〈표 6-6〉 OECD 국가의 교사1인당 학생수(2002)

	유아교육 (1)	초등교육 (2)
OECD회원국가		
호주	m	16.9
오스트리아	18.2	14.4
벨기에	16.3	13.1
캐나다	m	m
체코	12.9	18.9
덴마크	6.6	10.9
핀란드	12.7	15.8
프랑스	19.0	19.4
독일	24.2	18.9
그리스	13.9	12.5
헝가리	10.9	10.8
아이슬란드	5.2	11.4
아일랜드	13.5	19.5
이탈리아	12.8	10.6
일본	18.1	20.3
한국	21.7	31.4
룩셈부르크*	14.5	11.6
멕시코	21.6	26.9
네덜란드	x(2)	17.0
뉴질랜드	5.6	19.6
노르웨이*	m	11.5
폴란드	13.5	12.8
포르투갈	m	11.0
슬로바키아	9.8	20.1
스페인	15.8	14.6
스웨덴	10.7	12.5
스위스*	m	m
터키	14.9	27.5
영국	26.6	19.9
미국	15.5	15.5
국가평균	14.8	16.6

주: 1) "X"뒤의 괄호안의 숫자는 참조열을 나타냄. 예: X(2)는 자료가 2열에 포함되어 있음을 의미.

2) * 국·공립 교육기관만 포함됨.

자료: OECD(2004). Education at a Glance: OECD Indicators. 한국교육개발원(2004). 교육통계분석자료집에서 재인용

우리나라의 경우 3세 미만 아동들에 대한 보육시설에서의 직원 1인당 아동수는 <표 6-7>에서 제시된 것처럼 평균 7명으로 나타나고 있다. 가정보육시설을 제외할 경우 직원 1인당 8명이다. 이는 서구 국가들에서의 3세 미만아동에 대

한 교사 1인당 아동수 규정에 비추어 많기는 하지만 기본적인 수준은 부합되는 것으로 보인다. 그러나 3~5세 아동들의 경우에는 <표 6-6>에서 나타난 바와 같이 평균 21.6명으로 다른 서구 국가들에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 우리나라에서 3~5세 아동에 대한 교육에 있어 교사 1인당 아동수의 기본선을 최소한 OECD 국가의 하위 30% 수준으로 설정한다면, 교사 1인당 17명 정도로 감소되어야 한다. 중장기적으로는 유치원의 교사1인당 학생수가 OECD 국가의 평균 수준인 14.8명 수준으로 감소되어야 할 것이다.

<표 6-7> 우리나라 보육시설에서의 직원1인당 아동수(2004. 12월 현재)

	계		민간			직장보육시설	가정보육시설
	국공립	소계	법인	법인외	개인		
직원1인당 아동수	7	8	8	8	7	8	7

자료: 여성가족부(2004). 보육통계

4. 초등교육

○ 항목8: 초등교육에 대한 공공지출

초등교육은 의무교육으로서 보편적으로 적용되고 있기 때문에 적용범위상의 문제는 없다고 볼 수 있다. 중요한 문제는 초등교육이 얼마나 좋은 교육환경을 제공하고 있는가 하는 점이다. 이는 초등교육에 대한 공공지출을 통하여 간접적으로 검토될 수 있다. <표 6-8>은 학생 1인당 초등교육기관에서의 연간 교육비를 보여준다. 이에 따르면 우리나라의 초등교육에서의 학생 1인당 연간 교육비는 구매력 지수를 이용하여 미국 달러로 환산한 결과 연간 3714불에 해당된다. 이는 체코, 그리스, 멕시코, 폴란드, 그리고 슬로바키아를 제외하고는 OECD 국가 중에서 가장 낮은 수준으로, OECD 국가들의 평균 교육비인 연간 4850불의 77% 수준에 불과하다. 그러나 국민1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육기관 연간 교육비의 비중을 살펴보면 OECD 평균이 20%인데 비해 우리나라는 23%로 더 높게 나타난다. 절대적 수준으로 보면 우리나라의 학생 1인당 교육비 지출이 작지만 부담능력 즉, 국민1인당 GDP 대비 비율로 보면 우리나라가 OECD

평균보다 더 높게 지출하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 6-8〉 학생1인당 교육기관 연간 교육비: 전일제 학생 기준(2001)

OECD 국가	학생1인당 교육기관 연간 교육비 (미국달러의 PPP 환산액)		국민1인당 GDP 대비 학생1인당 교육기관 연간 교육비	
	3세 이상 취학전 교육	초등교육	3세 이상 취학전 교육	초등교육
호주	m	5052	m	19
오스트리아	5713	6571	20	23
벨기에	4062	6321	15	20
캐나다	m	m	m	m
체코	2449	1871	16	13
덴마크	4542	7572	16	26
핀란드	3640	4708	14	18
프랑스	4323	4777	16	18
독일	4956	4237	19	17
그리스	x(2)	3299	x(2)	19
헝가리 ¹	2882	2592	22	20
아이슬란드	m	6373	m	22
아일랜드	4026	3743	13	13
이탈리아 ¹	5972	6783	24	27
일본	3478	5771	13	22
한국	1913	3714	12	23
룩셈부르크	x(2)	7873	x(2)	16
멕시코	1410	1357	15	15
네덜란드	4228	4862	15	17
뉴질랜드	m	m	m	m
노르웨이	8246	7404	23	20
폴란드 ¹	2220	2322	21	22
포르투갈	m	4181	m	23
슬로바키아	1740	1252	15	11
스페인	3608	4168	17	20
스웨덴	3504	6295	13	23
스위스 ¹	3080	6889	10	23
터키 ¹	m	m	m	m
영국	7595	4415	28	17
미국 ²	8522	7560	24	21
국가평균	4187	4850	17	20

주: x뒤의 괄호안 숫자는 참조열을 나타냄. (예) x(2)는 자료가 2열에 포함되어 있음 의미.

1. 국공립학교만 포함 2. 국공립학교 및 독립형 사립학교만 포함.

자료: OECD, 부록3참조(www.oecd.org/edu/eag2004). 한국교육개발원(2005). OECD 지표.

○ 항목9: 교사1인당 학생수

초등교육의 질이 일정 수준으로 제고되기 위해서는 교사 1인당 학생수가 적절한 수준으로 제한되어야 한다. 앞의 <표 6-6>에서 제시된 것처럼 OECD 국가들의 초등교육의 교사 1인당 학생수의 평균은 16.6명으로 나타났다. 이에 비해 우리나라의 교사 1인당 학생수는 OECD 국가들 평균의 약 2배인 31.4명으로 OECD 국가 중 교사 1인당 학생수가 가장 많은 것으로 나타났다. 교사 1인당 학생수의 기본선을 OECD 국가의 하위 30% 수준으로 설정한다면, 교사 1인당 학생수를 19명 수준으로 감소시켜야 한다. 중장기적으로는 교사 1인당 학생수를 OECD 국가의 평균수준인 16.6명으로 감소시켜 나가야 할 것이다.

○ 항목10: 초등학생 아동에 대한 방과후 교육

초등학교의 정규수업 후에 방과후 교육의 부재는 여성들의 경제활동참여를 저해하고 또한 아동들을 부모의 보호없이 방치하게 되는 문제를 야기한다. 따라서 근로여성가구들에 대한 방과후 교육의 이용가능성에 대한 수요가 급속하게 증가되고 있다. 초등교육이 전일제로 이루어지면 이러한 문제가 해소될 수 있을 것이다. 하지만, 서구 국가들의 경우에도 북구국가들을 제외한 나머지 국가들에서 초등교육이 전일제로 이루어지는 경우는 거의 없다. 그리고 최근 몇 년 전까지만 해도 방과후 교육에 대한 정책적 관심은 제한되어 왔고, 서구 국가들에서의 방과후 교육에 대한 정보는 거의 알려져 있지 않다(OECD, 2001:53~54).

우리나라의 경우 방과후 교육은 전적으로 학원 등 사교육에 맡겨져 있는 상황이다. 최소한 저소득 근로가구의 아동들에 대하여는 방과 후 교실 프로그램이 공적으로 제공되어야 한다. 중장기적으로는 모든 근로가구의 아동들에 대하여 방과후 교육이 이용가능하도록 확대되어야 할 것이다.

제 4 절 아동 보육 및 교육보장 영역의 국민기본생활보장 수준의 설정

각 평가기준 항목별로 우리나라의 아동 보육 및 교육보장의 상황을 OECD 국가와 비교해 본 결과 항목에 따라 우리나라가 OECD 국가와 비교하여 유사한 상황인 경우도 있고 또한 우리나라가 OECD 국가에 비해 현저하게 부족한 부분도 있었다. 이러한 비교에 기반하여 우리나라에서의 아동 보육 및 교육보장에 있어서의 국민기본생활보장 수준을 설정해 보고자 한다. 국민기본생활보장 수준의 설정에는 연구자의 주관적 판단이 다분히 개입된다. 국제적으로 대체로 합의할 수 있는 기준이 존재하고 우리나라의 상황에도 적절하다고 생각되는 경우에는 이를 우리나라의 아동 보육 및 교육보장에 있어서 기본선으로 설정하였다. 하지만 대부분의 경우 명확한 기본선을 설정하기는 쉽지 않다. 이러한 경우 대체로 기본적 보장수준을 OECD 국가들 중 약 하위 30%정도로 설정하고자 했다. 이는 OECD 국가들의 평균수준은 우리나라의 상황에서 기본수준으로 설정하기에는 너무 과하고, 또한 OECD 국가들에 동구권 국가들과 아시아 국가들이 같이 포함되어 있다는 것을 고려하면 최하위 수준이 되어서는 곤란하다는 판단 때문이다.

1. 산전 산후 휴가

○ 항목1: 모성휴가(Maternity leave)

- 기본선: 모성휴가가 강제적용(mandatory)에 기반하고, 유급(paid)이며, 최소한 14주(약 3개월)간의 기간동안 지급되어야 한다. 우리나라는 이 기준은 대체로 충족시키고 있다고 보여진다. 단 현재 13주로 설정되어 있는 산전 산후 휴가 기간을 조금 더 연장할 필요가 있다.

○ 항목2: 부성휴가(Paternity leave)

- 기본선: 부성휴가가 강제적용(mandatory)에 기반하고, 유급(paid)이며, 최소한 3일간 지급되어야 한다. 현재 우리나라는 법정 부성휴가를 가지고 있지 않다. 향후 법정 부성휴가를 도입하는 것이 필요하다.

2. 육아휴가

○ 항목3: 육아휴직(Parental leave)

- 기본선: 육아휴직이 강제적용(mandatory)에 기반하고, 유급이며, 최소한 3개월 동안 지급되어야 하며, 일자리가 보장되는 것이어야 한다. 그리고 남녀 모두에게 이용 가능해야 한다. 현재 우리나라의 육아휴직제도는 이 기준을 대체로 충족시키고 있다. 단 육아휴직 기간 동안의 소득지원 수준이 월 40만원으로 이 수준을 제고하는 것이 필요하다.

3. 취학전 아동보육

○ 항목4: 3세 미만 아동에 대한 공식적 아동보육서비스의 제공

- 기본선: 3세 미만 아동의 최소한 15%에 대해 공식적 아동보육센터의 서비스를 제공하여야 한다. 우리나라는 현재 약 8%수준으로 불과하다. 앞으로 3세 미만 아동에 대한 아동보육서비스의 확대를 위한 정부 대책이 마련되어야 한다.

○ 항목5: 3~5세 아동에 대한 공식적 아동보육서비스의 제공

- 기본선: 3~5세 아동의 최소한 60%에 대하여 공식적 아동보육센터의 서비스를 제공하여야 한다. 우리나라의 3~5세 아동들의 취원율은 45%에 불과하다. 이들 취학전 아동에 대한 공교육의 확대가 이루어져야 한다.
- 중장기적 목표: 5세 아동에 대한 공교육을 의무교육으로 실시하여야 한다. 또한 3~5세 아동의 80%에 대하여 공식적 아동보육센터의 전일제 서비스를 제공하여야 한다.

○ 항목6: 3~5세 아동의 보육 및 교육을 위한 정부지출

- 기본선: 3~5세 아동들을 위한 보육 및 교육 서비스에의 정부지출은 최소한 GDP의 0.2% 이상이어야 한다. 현재 우리나라의 이 부분에 대한 정부지출은 GDP의 0.04%에 불과한 반면, 모든 선진국들이 최소한 0.2% 이상을

지출하고 있다. 정부지출의 대폭 확대가 이루어져야 한다.

- 중장기적 목표: 3~5세 아동들을 위한 보육 및 교육 서비스에의 정부지출은 최소한 GDP의 0.4% 이상으로 증가되어야 한다.

○ 항목7: 아동-스텝(staff)의 비율

- 기본선: 3세 미만 아동보육시설에서의 직원 1인당 아동수가 8명 이하이어야 한다. 그리고 유치원의 교사1인당 학생수가 최소한 OECD 국가의 약 하위 30% 수준인 교사 1인당 17명 정도가 되어야 한다. 우리나라의 경우 3세 미만 아동의 경우 직원 1인당 아동수가 평균 7~8명 정도로 대체로 기본선을 충족시키고 있다. 그러나 유치원의 경우 직원 1인당 아동수가 21.7명으로 기본선 보다 훨씬 높은 상황이다.
- 중장기적 목표: 유치원의 교사1인당 학생수가 OECD 국가의 평균 수준인 14.8명 정도가 되어야 한다.

4. 초등교육

○ 항목8: 초등교육에 대한 공공지출

- 기본선: 국민1인당 GDP 대비 학생 1인당 초등교육기관 교육비의 비율이 OECD 평균인 20%가 되어야 한다. 우리나라는 현재 23% 수준으로 기본선을 충족하고 있다.
- 중장기적 목표: 학생 1인당 초등교육기관 교육비가 OECD 평균 수준(2001년 현재 연간 \$4,850)으로 증가되어야 한다. 우리나라는 1인당 교육비가 2001년 현재 \$3,714로서 OECD국가 중 가장 낮은 국가 중 하나이다.

○ 항목9: 교사 1인당 학생수

- 기본선: 교사 1인당 학생수가 OECD 국가의 하위 30% 수준인 약 19명으로 감소되어야 한다. 우리나라는 교사 1인당 학생수가 31.4명으로 여전히 선진국들에 비해서는 아주 높은 상황이다.

- 중장기적 목표: 교사 1인당 학생수가 OECD 국가의 평균 수준인 16.6명으로 감소되어야 한다.

O 항목10: 초등학생 아동에 대한 방과후 교육

- 기본선: 저소득 근로가구의 아동들에 대하여 방과 후 교실 프로그램이 이용가능하여야 한다.
- 중장기적 목표: 모든 근로가구의 아동들에 대하여 방과후 교육이 이용가능하여야 한다.

제 5 절 국민기본생활보장을 위한 아동 보육 및 교육보장의 정책방향

정책적 우선순위의 설정과 관련하여, 서구 선진국과 비교하여 가장 취약한 부분은 3~5세 아동에 대한 아동 보육 및 교육 서비스이다. 3세 미만 아동에 대한 보육 서비스의 경우 서구 국가들에 있어서도 아동양육에 대한 가치나 문화 등에 따라 상당한 차이가 있고 아직까지는 국가에 따라 차이는 있지만 3세 미만 아동들에 대한 보육 서비스가 보편화되고 있지는 않다. 6세 이상의 초등교육에 있어서는 모든 서구 국가들과 같이 공적의무교육을 시행하고 있기 때문에 보편적인 교육서비스가 공적으로 제공되고 있다. 방과후 교육은 최근 정책적 관심이 급속하게 증가되고 있지만 국가들간에 상당한 편차가 존재하고 있는 상황이다.

이에 비해 3~5세 아동에 대해서는 서구 국가들이 보편적인 보육 및 교육서비스를 제공하는 방향으로 상당히 발전해 온 반면, 우리나라는 아직 이들 아동에 대한 보육 및 교육서비스의 제공이 미흡한 상황이다. 특히 5세 아동의 경우 상당수의 서구 국가들이 공적 서비스를 제공하고 있는 반면 우리나라는 5세 아동에 대한 정부 서비스가 미흡한 상황이다. 따라서 향후 아동 보육 및 교육에 있어서 가장 주요한 정책적 우선순위는 5세 아동에 대한 공교육 서비스의 제공에 두어져야 할 것으로 생각된다. 또한 3~4세 아동에 대해서도 보육 및 서비

스의 이용가능성을 제고하기 위한 정책적 노력이 주요한 우선순위로 설정되어야 할 것으로 판단된다.

한편, 임신과 출산, 그리고 신생아 양육을 위한 산전후 휴가와 육아휴직제도는 서구 선진국들과 비교하여 그 제도적 틀은 상당정도 갖추어진 것으로 보인다. 다만, 앞으로 부성휴가(paternity leave)제도를 도입하고 육아휴직에 있어서 급여수준을 상향조정하는 것이 필요할 것이다.

3세 미만의 아동보육에 있어서는 우리나라의 3세 미만 아동들의 공식적 아동보육기관에의 취원율은 약 8% 수준으로 낮게 나타나고 있다. 앞으로 3세 미만 아동의 취원율을 최소한 15%수준으로 증가시키기 위한 정책적 노력이 경주되어야 할 것으로 생각된다. 이를 위하여 저소득층에 대한 보육료 지원대상과 지원수준의 확대가 이루어져야 할 것이다.

6세 이상의 초등교육에 있어서는 제도적 측면에 있어서 일정정도의 틀은 갖추어져 있다. 그러나 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비의 비중 측면에서는 우리나라가 높은 반면, 여전히 절대수준에 있어서는 미흡한 상황이다. 특히 교사 1인당 학생수는 OECD 국가 중 최하위로 나타나고 있다. 앞으로 교사 채용을 증가시켜 교사 1인당 학생수를 감축하는 것이 필요하다. 그리고 저소득 근로가구의 아동들에 대한 방과후 교육 서비스를 확대하는 것이 절실하게 요구된다.

제 7 장 의료보장 영역의 국민기본생활보장

제 1 절 의료보장 영역의 정의와 특성

1. 의료보장 영역의 정의

의료보장이란 질병으로 인해 발생하는 의료비용을 보장하는 제도적인 영역을 통상적이고 좁은 의미의 의료보장 영역으로 정의할 수 있다. 그러나 의료적인 위험을 보다 넓게 해석하여 국민의 건강을 보장하는 넓은 의미의 의료보장 영역을 정의할 수도 있다.

먼저 협의의 의료보장 영역을 정의해 보자. 질병발생으로 인한 의료비를 얼마나 잘 보장하고 있는가? 혹은 소득수준을 감안하여 빈곤층의 의료비를 얼마나 잘 보장하고 있는가? 등이 상식적인 차원의 기본적인 의료보장으로 간주할 수 있다. 이와 관련하여 의료이용의 접근성이 얼마나 잘 보장되고 있는지도 의료보장의 영역에 속할 것이다.

다음으로 광의의 의료보장 영역을 정의하자면 다음과 같다. 의료보장은 그 성격상 의료위험으로부터 보호하기 위한 정부의 역할을 주로 의미하고, 따라서 의료보장수준을 나타내는 지표들도 정부 의료보장제도의 성과와 관련된 것들로 구성된다. 그러나 보다 넓게 보면 질병위험뿐 아니라 국민의 건강수준을 향상시키는 것이 정부의 역할이고, 건강은 공공재적인 성격이 강하므로 건강수준과 관련된 지표들도 광의의 의료보장의 영역에 속한다. 그리고 건강수준 향상을 위해 필요한 보건의료공급의 기반도 광의의 의료보장의 영역에 속한다. 다만, 공급인프라가 민간에 의해 구축될 수 있고, 민간에 의한 구축이 부실할 경우 공공의 개입에 의하여 인프라를 구축해야 할 것이다.

2. 의료보장 영역의 특성

정부의 개입이 없는 의료시장은 수요와 공급에 의하여 가격과 수량이 결정되며, 거래의 대상은 인적인 의료서비스와 물적인 의약품 및 의료재료 등이 될 것이다. 의료시장은 일반시장과는 다른 특수성 때문에 정부가 개입하게 되는 것이 통상적이다. 즉, 질병발생의 불확실성, 의사와 환자간의 정보비대칭, 외부효과 등 시장실패를 야기하기 때문에 정부의 개입으로 시장실패를 교정하게 된다. 그 수단으로 각종 의료관련 규제에 관한 의료제도(법규), 건강보험 및 의료급여제도의 도입, 공공보건의료 인프라의 구축 등을 들 수 있다.

이러한 정부의 개입은 시장실패를 어느 정도 교정하는 데에 성공하였지만, 시간이 흐름에 따라 정부개입에 따른 비효율성을 낳고 있었다. 예를 들면, 공적 건강보험의 도입은 환자의 본인부담 가격을 대폭 낮춤으로써 의료수요를 증대시키고, 의사들은 환자의 가벼워진 부담과 더불어 수입증대를 위하여 서비스공급을 증대시켜 수요와 공급 양측면에서 과잉서비스를 낳음으로써 의료비를 증가시켜 왔다.

따라서 의료보장 영역에서 국민기본생활을 보장하기 위해서 정부가 어느 범위 까지 개입할 것인지, 혹은 어느 수준 까지 개입하는 것이 적절한지에 대한 이론적인 정답을 얻기는 어렵다. 의료보장 영역은 다른 복지 영역과는 달리 정부가 국민으로부터 재원을 조성하여 일방적으로 적정한 수준을 보장할 수 없다. 의료서비스를 제공하는 공급자가 존재하고 의료시장에서 공급자와 수요자 간 거래가 이루어지는 상황에서 정부가 제3자로서 개입하여 공급자에 대한 보상수준을 결정해야 한다. 의료보장의 기본수준은 수요자의 관점에서 어느 정도의 의료보장이 이루어지는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요하지만, 이러한 의료보장 수준이 의료시장이나 국민경제의 관점에서 얼마나 자원배분의 효율성이 잘 확보되고 있는지에 대한 검토도 중요하다. 그리고 의료보장의 기본적인 수준을 규범적으로 잘 정의한다고 하더라도 누가 의료보장지출을 부담할 것인지, 그리고 얼마나 형평하게 국민 각 계층에게 부담시킬 수 있는지에 대한 검토도 매우 중요하다.

제 2 절 의료보장 영역의 평가기준

의료보장 영역에서의 기본생활수준의 적정성 여부를 평가하기 위한 기준은 평가지표의 선정과 각 지표별 적정한 수준으로 구성되어야 할 것이다. 각 지표별 적정한 수준은 앞서 논의한 바와 같이 이론적이고 객관적으로 동의할 수 있는 수준을 정의하기가 어렵기 때문에 OECD 국가들의 평균적인 수준을 적정한 수준으로 간주하고자 한다.

1. 협의의 의료보장 영역 지표

협의의 의료보장 영역 지표들은 먼저 보장성과 관련된 지표들이다.

- 1) 본인부담률: 환자의 본인부담(out-of-pocket payment)이 의료비에서 차지하는 비중 (평균적인 의미)
- 2) 입원 본인부담률: 입원 환자의 본인부담률로써 입원비용이 고액이므로 동 부담률이 낮아야 함.
- 3) 외래 본인부담률: 외래 환자의 본인부담률로써 외래비용은 상대적으로 크지 않으므로 입원에 비해 본인부담률이 다소 높아도 됨. 다만, 지나치게 높을 경우 의료기관의 접근성이 떨어질 것임.
- 4) 본인부담 대 GDP 비율: 본인부담이 소득수준에 비해 얼마나 큰지에 대해 가늠하는 지표로써 국제간 비교에 유용함. 관련하여 “본인부담 대비 빈곤선”을 지표로 이용할 수 있음.^{주19)}
- 5) 공공재정비중: 국민의료비 중에서 공공에 의해 보장되는 비용의 비중으로써 얼마나 정부가 의료비 보장을 위해 개입하느냐를 측정하는 지표가 됨.

주19) 미시적인 분석으로써 환자의 의료비 본인부담 전후의 가계의 소득수준 변화로 인하여 빈곤선 이하의 가계 혹은 인구 비중이 얼마나 변화하는지를 측정하는 것도 의료보장의 수준을 가늠하는 지표가 됨.

다음으로 접근성과 관련된 지표들이다.

- 1) 의료보장적용률: 공공 의료보장제도(건강보험 혹은 의료급여)에 의하여 보장되는 인구의 비율로써 적용률이 높을수록 많은 인구의 의료접근성이 향상됨.
- 2) 1인당 입원일수: 입원일수가 적절한 기간 이상이 되어야 입원에 대한 보장이 충실하다고 볼 수 있음. 다만, 장기간일수록 입원에 대한 보장이 충실하다고 단언할 수는 없음.
- 3) 1인당 방문일수: 방문일수가 길수록 환자의 의사 접근이 충실하다고 볼 수 있음. 다만, 지나친 방문은 도덕적 해이를 조장되고 있다고 해석되거나 비효율적인 의료시스템을 운영하고 있음을 의심할 수 있음.

2. 광의의 의료보장 지표

광의의 의료보장 영역 지표들으로써 먼저 건강수준과 관련된 지표들이다.

- 1) 사망률(10만명당): 국가의 건강수준을 나타내는 대표적인 지표로 흔히 사용됨.
- 2) PYLL(Potential Years of Life Lost): 사망으로 인한 생명손실일수로써 사망률 보다 과학적인 지표로 사용됨.
- 3) 평균수명(세): 사망률과 거의 유사한 보완적인 지표임.
- 4) 영아사망률(10만명당): 영아에 대한 의학적인 대처수준을 나타내는 지표로써 선진국일수록 영아사망률이 낮음.
- 5) 자기판단건강상태: 5점 척도에 의하여 건강상태가 양호('good') 이상인 인구의 비율임.

다음으로 보건의료 공급의 인프라와 관련된 지표들이다.

- 1) 병상수(천명당): 병상수가 많아야 입원환자를 적절히 수용할 수 있고, 대기

환자수를 줄일 수 있음.

- 2) 장기요양병상수(천명당): 기능장애를 지닌 환자들에 대한 병상 수용보호 수준을 나타내는 지표임.
- 3) 의사수(천명당): 의사의 공급이 많아야 환자에 대한 케어가 충실할 수 있고 환자의 의사접근성이 확보되는 지표임.
- 4) 일반의수(천명당): 일차의료를 충실히 확보할 수 있는 지표임.
- 5) 전문의수(천명당): 의사의 질적인 고도화와 전문진료를 받을 수 있는 지표임.
- 6) 약사수(천명당): 의약품의 조제와 약품에 대한 접근과 안전성을 보장받을 수 있는 지표임.
- 7) 간호사수(천명당): 환자의 간병 보호를 충실히 할 수 있는 지표임.

제 3 절 우리나라와 OECD 국가의 의료보장 수준의 비교

우리나라의 의료보장 영역의 적절한 수준을 OECD 국가의 평균적인 수준으로 간주할 때에 OECD 국가들과 비교해 보고자 한다. 비교에 이용한 자료는 OECD Health Data 2005 판이다.

1. 보장성 수준의 비교

의료비용의 보장성과 관련된 지표로서 먼저 환자의 본인부담률의 경우, 우리나라는 최근의 공단 조사결과에 의하면 2004년 기준으로 보험급여율은 56.4% (약국 제외)로 나타났다. 약국 부문을 포함하면 61.1%로 추산하고 있다. 한편 건강보험 이외에 의료보장 관련제도들을 포괄하여 보장성을 측정된 결과, 정형선(2005)의 연구에 의하면 2003년 기준 4대 의료보장제도의 급여율은 53.6%로

추정하였고, 건강보험의 급여율은 51.74%로 추정하였다.

〈표 7-1〉 의료보장제도별 실효급여율, 2003

	4대 의료보장	건강보험 + 의료급여	건강보험
전체의료비	34.2 조원	32.8 조원	30.5 조원
보험자부담	18.3 조원	16.9 조원	14.8조원
실효급여율	53.6%	51.6%	48.3%

자료: 정형선, 『의료보장성 지표의 재구성 2003년 지표의 생산』, 『보건경제와 정책연구』 제11권 제1호, 한국보건경제·정책학회, 2005

2004년 상반기 건강보험 실적자료와 공단조사를 이용하여 의료비 구조와 보장성을 추정하면 약국을 포함하여 보험급여율은 60.6%, 법정본인부담은 22.2%, 비급여 본인부담은 17.2% 이다. 만약 현행 법정급여(및 본인부담) 구조를 그대로 유지하면서 비급여를 모두 급여로 전환시에 보험급여율은 73.1%가 된다. 즉, 실효본인부담률은 26.9%가 된다. 따라서 일부 보험급여가 어려운 진료를 제외하고 모두 급여화하여야 정부가 2008년에 달성하고자 하는 목표 급여율 70%의 달성이 가능하다.

OECD Health Data 2005 자료에 의하면 한국의 본인부담률은 40% 정도로써 멕시코나 그리스를 제외하고는 본인부담이 매우 높은 편이다. 대부분의 국가들이 30% 미만이며 과반수의 국가들이 20% 미만이다. OECD 평균은 20% 이다. 미국의 경우 본인부담률이 낮게 나타나는 것은 민간보험이 매우 발달되어 있기 때문이다.

입원 본인부담률의 경우, 한국은 34% 정도로써 미국과 스위스를 제외하고는 높은 편에 속한다. 전체 본인부담률이 한국 보다 높은 멕시코는 입원환자의 본인부담률에서 한국보다는 낮다.

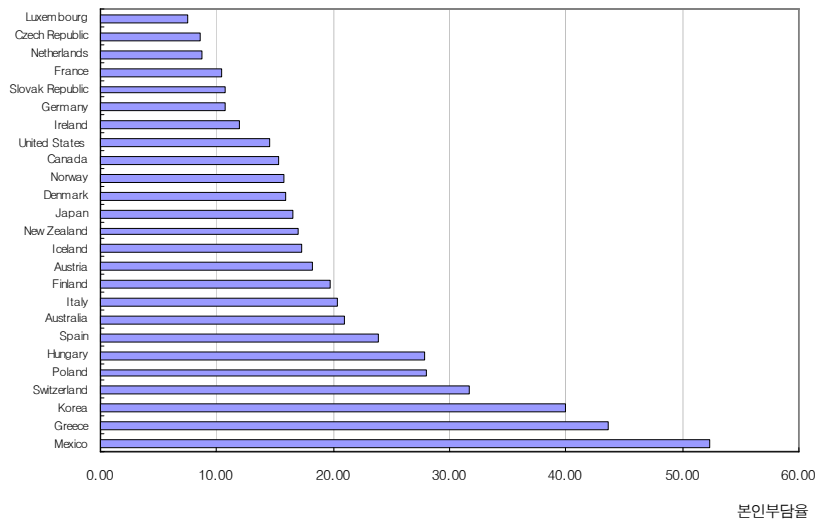
외래 본인부담률은 한국은 50% 근처로써 높은 편에 속하기는 하나 매우 높지는 않다. 입원에 비해 상대적으로 외래에 대한 보장성이 높음을 의미한다. 멕시코의 경우 외래의 본인부담은 최고 수준에 있다.

환자본인부담의 대 GDP 비중은 본인부담이 소득수준에 비해 얼마나 큰지에

대해 가늠하는 지표이다.주20) 그리스, 스위스, 멕시코 다음으로 소득수준에 비해 본인부담이 높은 편에 속함으로써 의료비의 부담이 매우 높음을 알 수 있다.

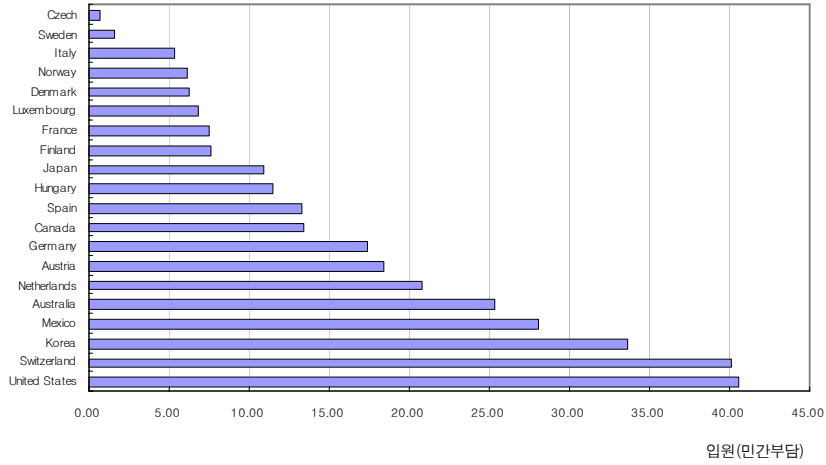
공공재정비중은 국민의료비 중에서 공공에 의해 보장되는 비용의 비중으로써, 한국은 52% 정도로써 멕시코와 미국을 제외하고는 한국의 수준이 매우 낮다. 그리스나 스위스에 비해서도 낮은 것은 공공보건에 투입되는 정부재원의 비중이 절대적으로 낮기 때문으로 풀이된다. 우리나라와 의료시스템이 유사한 일본도 80%를 초과하고 있다.

[그림 7-1] OECD 국가의 환자본인부담률 비교(%)

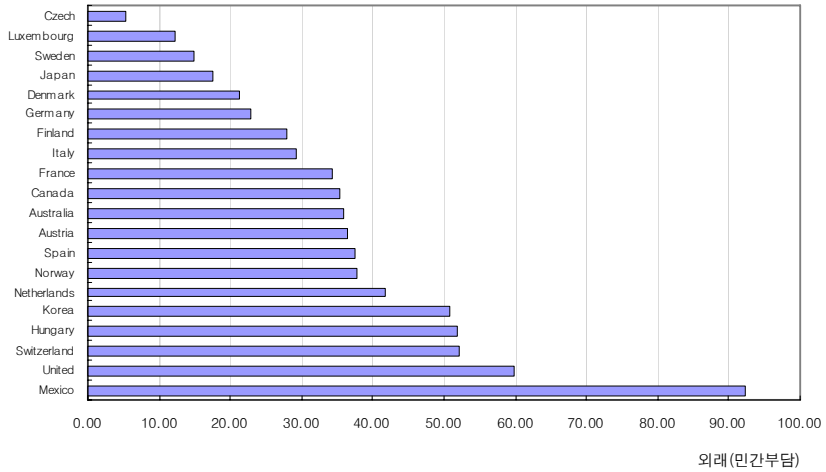


주20) 여기서 본인부담 대 GDP 비중이 4.5% 이하로 매우 낮게 나는 이유는 본인부담의 계산을 인구 1인당으로 계산했기 때문이다. 환자 1인당으로 계산하는 것이 타당하나 환자수를 구할 수 없기 때문이었다. 따라서 절대적인 % 수치보다는 상대적인 수준으로 비교하여야 할 것이다.

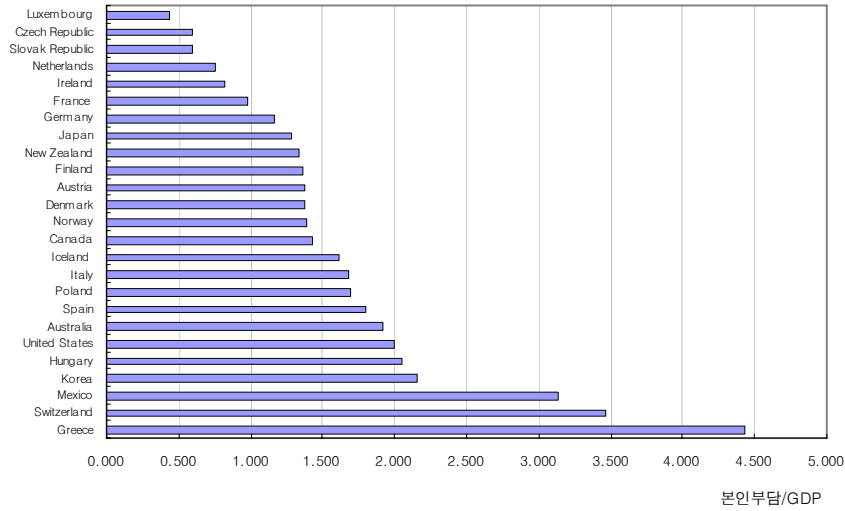
[그림 7-2] OECD 국가의 입원 환자 본인부담률 비교(%)



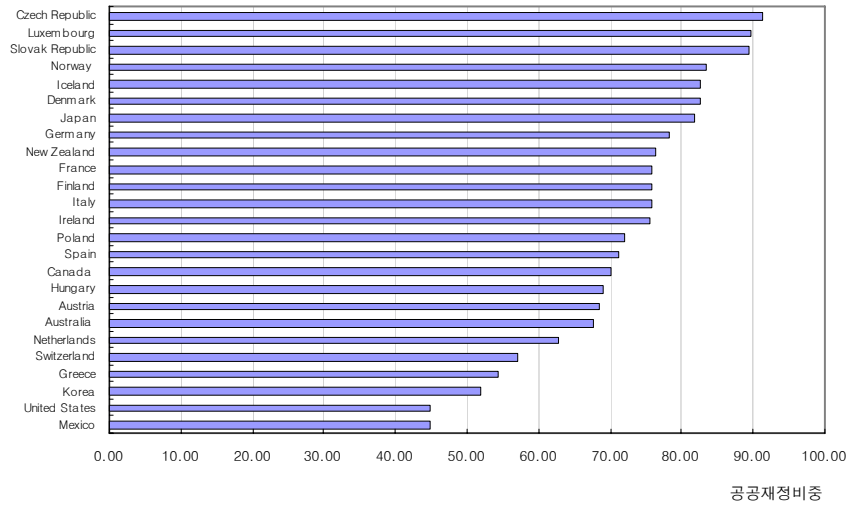
[그림 7-3] OECD 국가의 외래환자 본인부담률 비교(%)



[그림 7-4] OECD 국가의 환자본인부담 대 GDP 비중 비교(%)



[그림 7-5] OECD 국가의 공공재정비 중 비교(%)



2. 접근성 수준의 비교

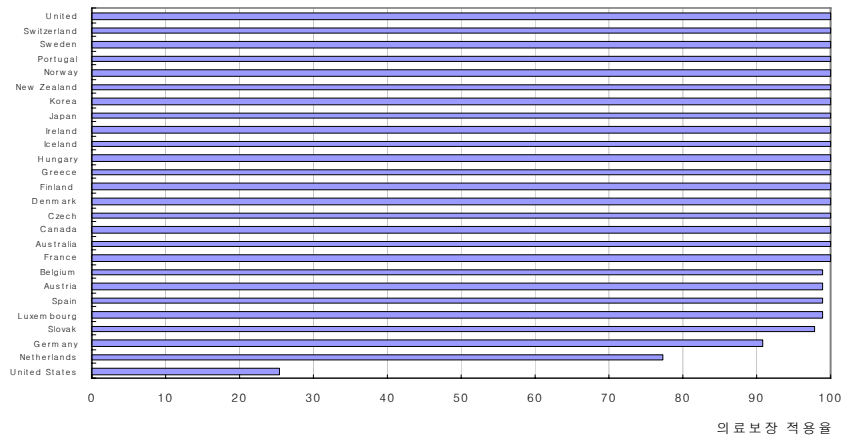
먼저 의료보장 적용률로써 공공 의료보장제도(건강보험 혹은 의료급여)에 의하여 보장되는 인구의 비율이다. 적용률이 높을수록 많은 인구의 의료접근성이 확보된다고 볼 수 있다. 한국은 OECD 대부분의 국가들과 함께 100%의 적용률을 보임으로써 적용의 접근성 면에서는 거의 완벽한 보장을 하고 있다. 미국, 네덜란드, 독일이 대표적으로 적용면에서 의료보장의 사각지대를 안고 있는 것처럼 보인다. 그러나 독일과 네덜란드는 대부분 고소득층이 공적보장에서 제외되고 민간보험에 가입하고 있어 실질적인 의료접근의 보장성에는 문제가 되지 않는다. 미국의 경우 민간보험이 발달해 있기는 하나 상당부분 중저소득층의 의료보장이 매우 취약한 상황에 있다.

1인당 입원일수는 입원일수가 적절한 기간 이상이 되어야 입원에 대한 보장이 충실하다고 볼 수 있다. 여기서는 국민 1인당 연간 입원일수를 보여주고 있으며 환자 1인당 입원일수는 아니기 때문에 정확한 비교의 지표로써 적절치는 않다. 대체로 입원일수가 장기일수록 입원의 보장성이 잘 확보된다고 생각할 수 있다면 일본이 가장 우수하다. 한국은 0.93일로써 OECD 평균인 1.17에 비해 다소 낮은 수준이다. 멕시코가 매우 단기간으로 나타나는 데, 그 원인으로는 후술하듯이 멕시코의 병상수가 매우 부족하기 때문일 것이다. 즉, 대기하고 있는 입원환자에게 골고루 혜택을 부여하기 위해서는 조기 퇴원을 시켜야 하고, 이 때문에 입원일수가 단기간이 될 수밖에 없다. 미국의 경우 입원일수가 단기간인데, 병상수의 부족 보다는 급성병상에서의 입원기간은 줄이는 대신에 장기요양병상으로 환자를 이전시키기 때문인 것으로 풀이할 수 있다. 즉, 의료자원을 비용효과적으로 활용하려는 의료시스템이 작용하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

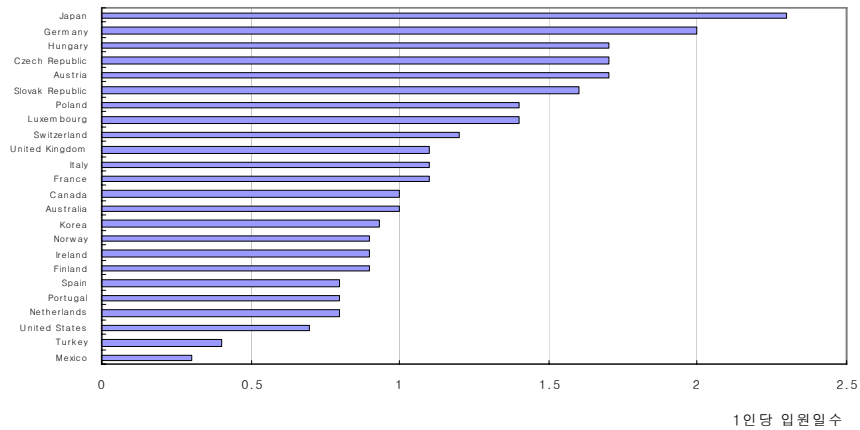
1인당 방문일수는 일수가 장기간일수록 환자의 의사 접근이 충실하다고 볼 수 있다. 한국의 경우 12.2일로써 OECD 평균인 6.9일을 훨씬 초과하고 있다. 일본은 이 부문 최고수준이며, 미국의 경우 입원일수는 짧은 반면에 외래의 방문일수는 상대적으로 길게 나타나고 있는 점이 특이하다. 멕시코의 경우 방문일수가 매우 짧게 나타나고 있는데, 환자의 외래본인부담이 높을 뿐 아니라 후

술하는 바와 같이 의사수가 부족하기 때문일 것이다. 그러나 외래방문일수는 반드시 길다고 좋은 지표로 해석하기에는 무리가 있다. 적정 이상의 과도한 방문은 의료자원의 낭비를 초래하는 측면이 있기 때문이다.

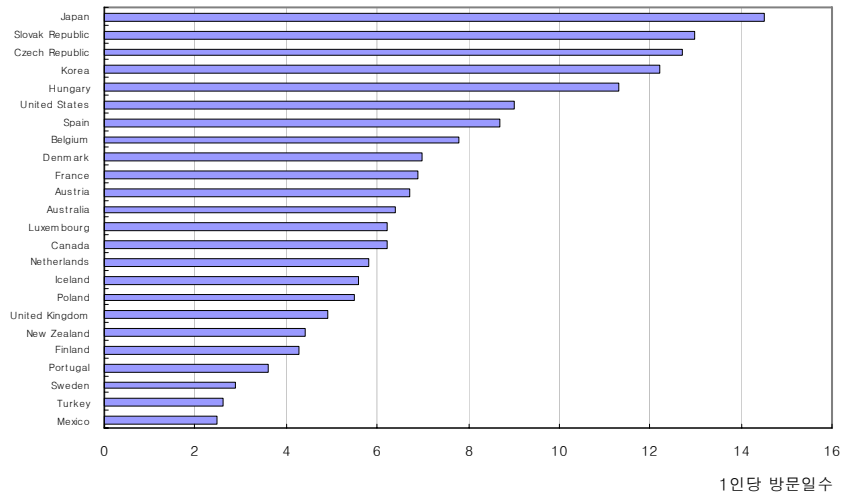
[그림 7-6] OECD 국가의 의료보장 적용률 비교(%)



[그림 7-7] OECD 국가의 1인당 입원일수 비교(국민 1인당 연간일수)



[그림 7-8] OECD 국가의 1인당 방문일수 비교(국민 1인당 연간일수)



3. 건강수준의 비교

사망률(10만명당)은 국가의 건강수준을 나타내는 대표적인 지표로 흔히 사용된다. 한국은 719명으로써 OECD 평균인 652명에 비해 다소 높은 편이나 크게 손색이 없다고 볼 수 있다. 헝가리, 슬로박, 폴란드, 체코 등은 의료비용의 보장성 수준은 매우 높으나 사망률이 매우 높아 의료의 질적 보장수준이 낮다. 따라서 의료보장 영역의 보장수준은 단순히 의료비용의 보장성만을 따지기 보다는 의료기술의 수준이나 건강의 질에 관련된 수준을 함께 검토해야 한다. 일본의 경우 의료비용이나 접근성의 보장성 수준이 높으면서도 사망률도 낮아 양적으로나 질적으로 높은 수준의 보장수준을 확보하고 있다. 스위스는 의료비용의 보장수준은 낮으나 사망률은 낮게 나타나고 있다.

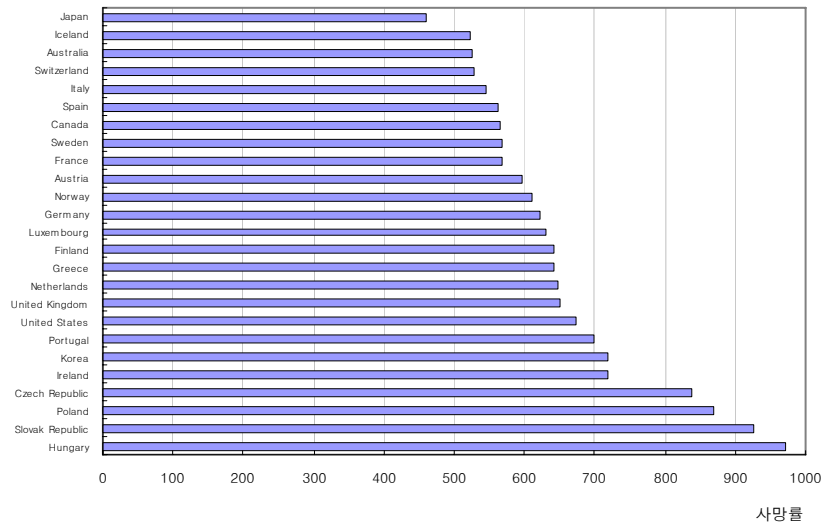
PYLL(Potential Years of Life Lost)은 사망으로 인한 생명손실일수로써 사망률보다 과학적인 지표로 사용된다. 한국은 4397일으로써 OECD 평균인 4062일에 비해 비교적 높은 편이다. 미국의 경우 사망률 보다 PYLL 로 측정하면 지표가 더 악화된다.

평균수명은 사망률과 거의 유사한 보완적인 지표인데, 한국은 75.5세로써 OECD 평균인 77.8세에 비하면 비교적 낮다.

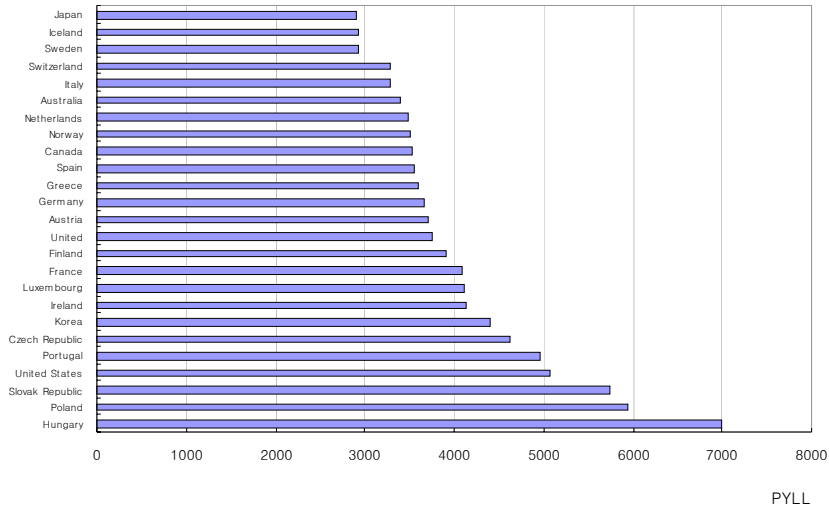
영아사망률(10만명당)은 영아에 대한 의학적인 대처수준을 나타내는 지표로써 한국은 7명으로써 OECD 평균인 6.8명 보다는 다소 높아 다른 보장수준 지표들에 비하여 한국의 의학적인 보장수준은 높은 편이다.

자기판단건강상태는 5점 척도에 의하여 건강상태가 양호('good') 이상인 인구의 비율이다. 한국은 45.6%로써 OECD 평균인 68.4%에 비해 낮다. 일본은 한국보다 낮아 건강상태로 느끼는 만족감이나 행복감이 다른 계량적인 지표에 비해 낮다. 의료보장의 수준이란 계량적인 지표만으로는 측정하기 어려운 한계가 있음을 알 수 있다. 의료보장의 계량지표면에서 열악한 미국의 건강상태가 가장 높게 나타나는 점을 잘 보아야 한다.

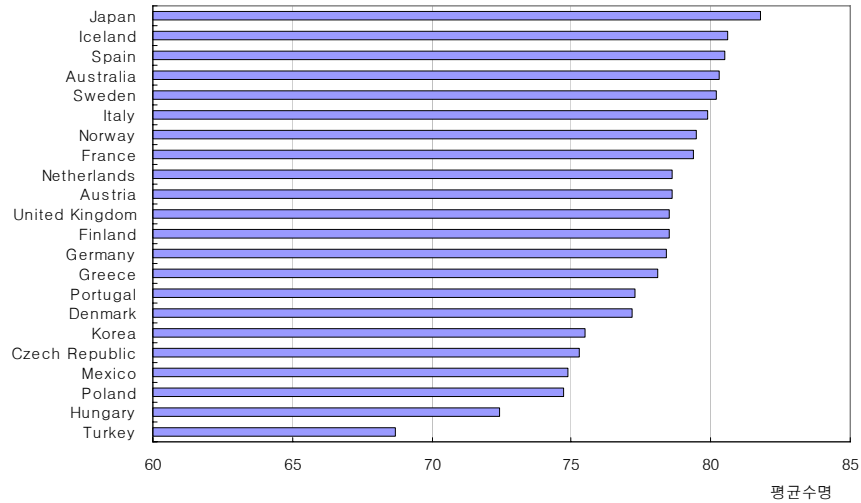
[그림 7-9] OECD 국가의 사망률 비교(10만명당 사망자수)



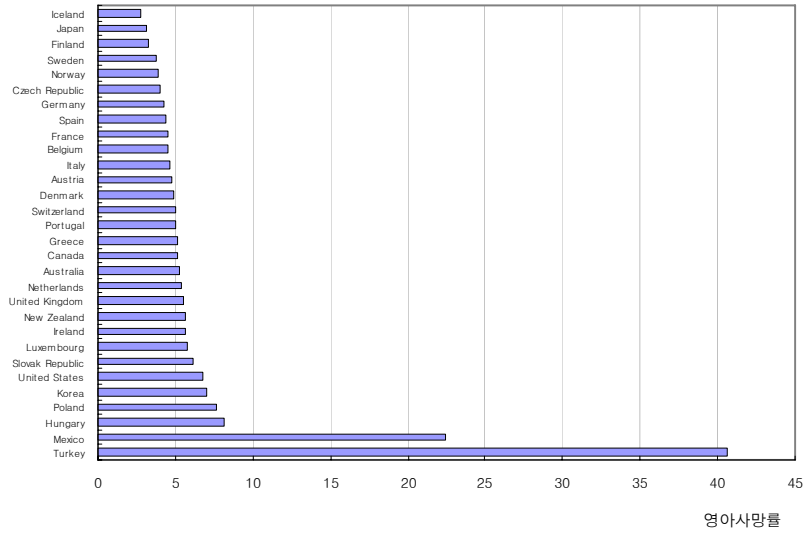
[그림 7-10] OECD 국가의 PYLL 비교(일수)



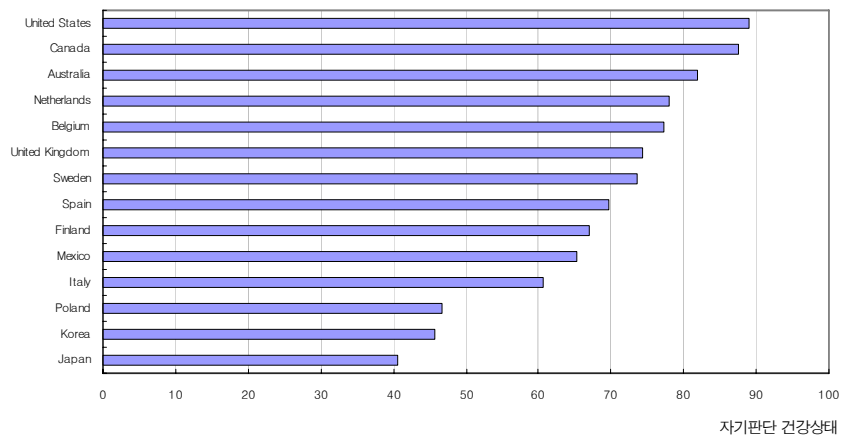
[그림 7-11] OECD 국가의 평균수명 비교(세)



[그림 7-12] OECD 국가의 영아사망률 비교(10만명당 사망자수)



[그림 7-13] OECD 국가의 자기판단 건강상태(양호 이상인 인구비중, %)



4. 보건의료 인프라의 비교

병상수는 입원환자를 보호하고 대기환자수를 줄일 수 있는 지표이다. 한국은 천명당 6.6 으로서 OECD 평균인 6.0 에 비해 높은 편이다. 일본은 세계 최고수준이지만 지나치게 많은 병상을 걱정해야 한다. 많은 병상으로 인해 과잉 입원을 유도함으로써 의료자원의 비효율적인 사용을 우려해야 한다. 한국도 다른 보장성 지표에 비해 병상수가 상대적으로 많아 공급의 적정성에 대한 검토가 필요하다.

장기요양병상수(천명당)는 만성질환으로 인해 기능장애를 지닌 환자에게 대한 병상 수용보호 수준을 나타내는 지표이다. 한국은 천명당 0.2로써 OECD 평균수준인 4.1에 비해 지나치게 낮으며 OECD 최저수준 이다. 장기병상공급은 OECD 국가군 내에서도 국가간에 격차는 매우 크다.

의사수 지표는 의사의 공급이 많아야 환자에 대한 케어가 충실할 수 있고 환자의 의사접근성이 확보되는 지표이다. 한국의 의사수는 천명당 1.5명으로써 OECD 평균인 2.8명에 비해 낮다. 그럼에도 불구하고 외래 방문일수가 높은 것은 한국 의사의 생산성이 매우 높음을 의미한다. 일본의 경우에도 의사수가 2.0 명으로써 낮은 편에 속하지만 외래 방문일수는 세계 최고수준이다. 이러한 사실은 의사수의 절대적인 수치보다는 환자가 얼마나 의사에 대한 접근성이 확보되는지가 중요하다는 것을 의미한다.

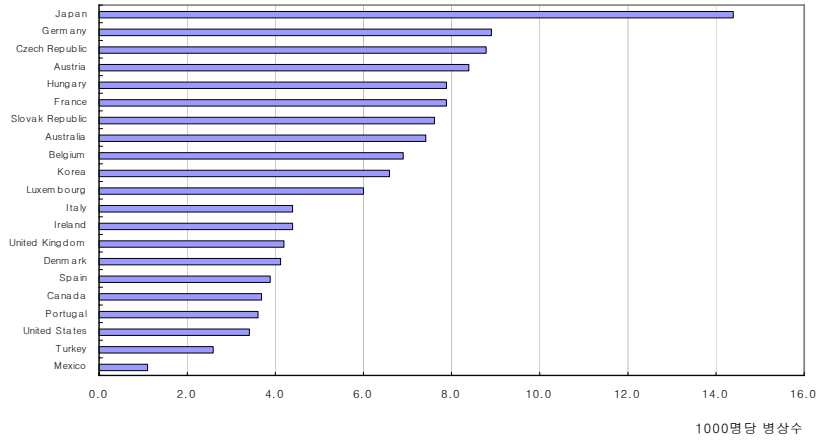
의사수 지표 이외에 일차의료를 충실히 확보할 수 있는 일반의수로 보면 한국과 일본은 최저수준이다. 그럼에도 불구하고 일차의료 부문에서의 외래 방문일수는 매우 높아 전문의들이 일차의료를 담당하고 있음을 알 수 있다.

전문의수는 한국은 0.9명으로써 OECD 평균인 1.66명에 비해 낮은 편이다. 체코와 슬로바키아의 전문의수가 최고수준임에도 불구하고 사망률 등 건강수준은 낮다.

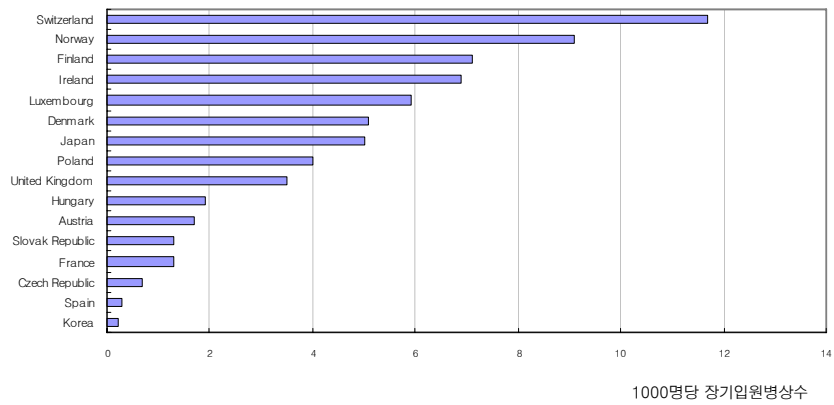
약사수는 의약품의 조제와 약품에 대한 접근과 안전성을 보장받을 수 있는 지표이다. 한국은 천명당 0.6명으로써 OECD 평균인 0.72명에 근접하고 있다.

간호사수는 환자의 간병 보호를 충실히할 수 있는 지표로써 한국은 천명당 1.7명으로써 OECD 최저수준이다. 환자에 대한 간병이 환자 가족이나 간병인에 의해 부담되고 있음을 의미한다.

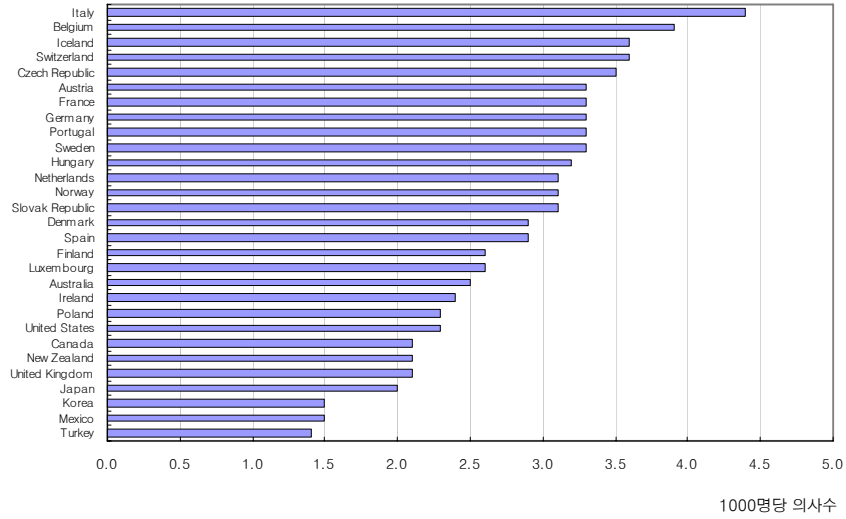
[그림 7-14] OECD 국가의 병상공급 비교(인구 천명당)



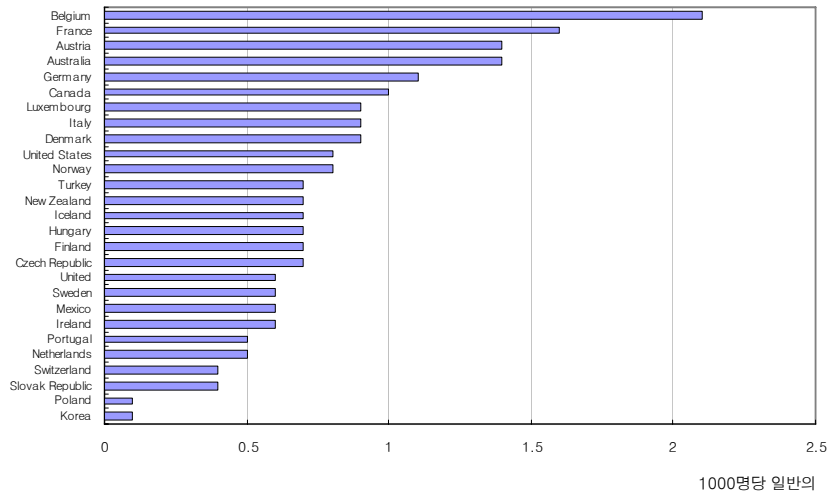
[그림 7-15] OECD 국가의 장기입원병상공급 비교(인구 천명당)



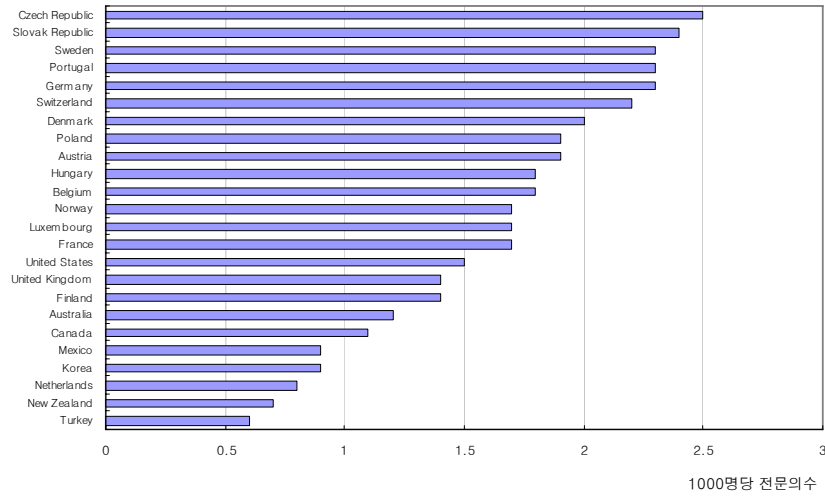
[그림 7-16] OECD 국가의 의사수 공급 비교(인구 천명당)



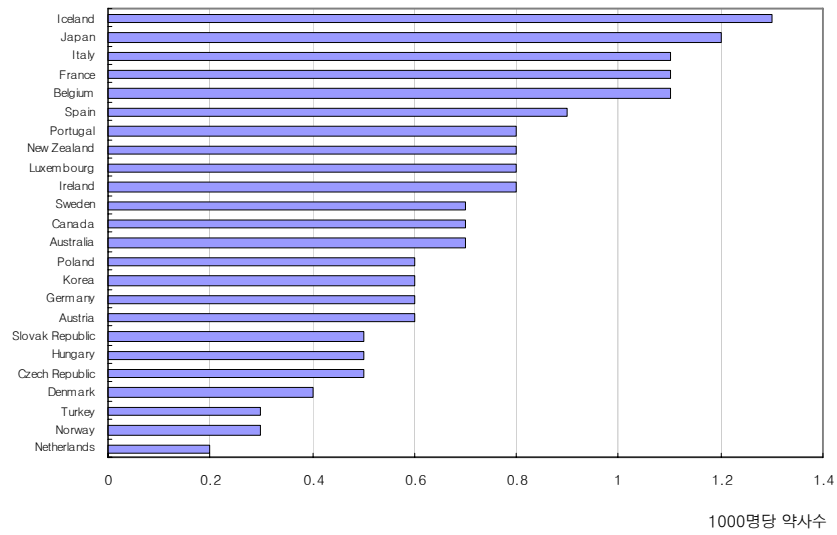
[그림 7-17] OECD 국가의 일반의 공급 비교(인구 천명당)



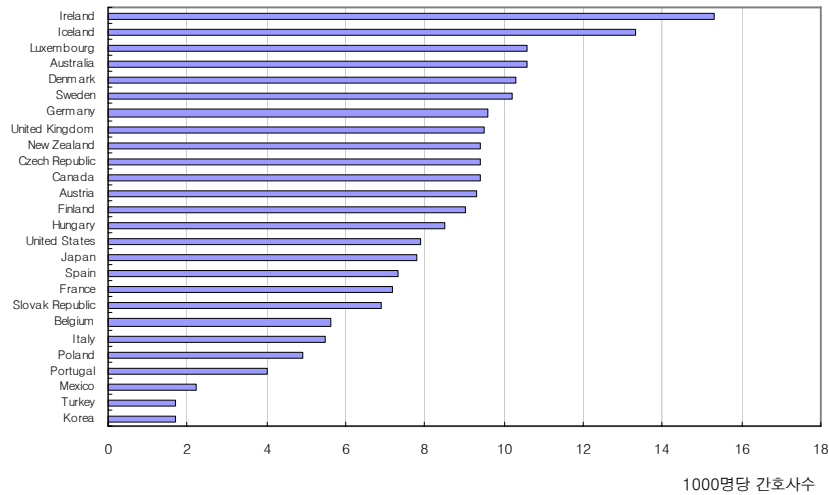
[그림 7-18] OECD 국가의 전문의 공급 비교(인구 천명당)



[그림 7-19] OECD 국가의 약사수 공급 비교(인구 천명당)



[그림 7-20] OECD 국가의 간호사 공급 비교(인구 천명당)



제 4 절 의료보장 영역의 국민기본생활보장 수준의 설정

의료보장 영역의 국민기본생활보장 수준에 대한 보편적이고 절대적인 기준은 없을 것이다. 의료보장의 기본적인 수준은 소득수준에 따라 달라질 수밖에 없을 것이고, 의료기술의 발전에 따라 기본적인 의료보장 수준도 변화할 것이다. 그리고 의료보장에 무엇을 포함시키느냐에 따라 기본적인 보장수준이란 거시적인 개념이기 보다는 구조적이고 미시적인 개념으로 접근해야 하고, 기본적 보장수준에 대한 지표도 부문별로 다양하게 측정해야 한다. 건강수준에 대한 다양한 지표들을 종합한 하나의 복합지표를 만드는 작업이 필요하지만 그 방법론에 있어서는 전문가들 사이에서도 이견이 속출한다. 본고에서는 의료보장 영역에 건강수준을 포함한 의료비용의 보장이나 의료접근성, 보건의료공급 인프라 등을 포괄하고 있다.

의료보장 영역에 속하는 여러 부분들의 기본적인 보장수준을 OECD 국가들의 평균적인 수준을 적정한 수준으로 간주하고자 한다. 여기서 적정 수준이란

절대적인 기준은 아니고, 우리나라가 선진국들의 평균적인 수준에 접근하기 위한 방향성을 제시하는 것이다. 그러나 주의해야 할 점은 각 부문별 OECD 평균이란 우리나라가 지향해야 할 바람직한 방향을 제시하기도 하지만, 각 부문별 평균에 접근한다고 해서 의료보장 시스템이 효율적으로 작동할 것이라고 보장할 수는 없다.

아무튼 OECD 평균치를 적정 수준으로 간주하고 의료보장의 각 영역별로 한국의 수준을 평가해 보자.

1. 의료비용의 보장성 수준

의료비용의 보장성 부문에서 환자 본인부담률은 OECD 평균이 20% 이며, 한국은 2배 높은 40% 수준에 있다. 향후 본인부담률을 2008년 30%, 이후 장기적으로 20% 수준으로 하향조정하는 것이 정부의 계획인 점에 비추어 2010년 정도까지는 OECD의 평균 수준에 접근시켜야 할 것이다.

우리나라는 입원환자의 본인부담이 상대적으로 높아 입원 본인부담을 줄이기 위한 보험급여의 확대가 바람직하다고 평가할 수 있으며, 외래의 경우 50%로써 절반이 본인부담으로 높은 수준이다. 소득수준 대비 본인부담의 비중도 높다. 다만, 이 지표는 정확한 수준을 나타내지는 못하는 한계점이 있다. 정확하게는 환자 1인당 본인부담 대비 소득수준을 구하여야 환자의 의료비용의 보장 수준을 잘 측정할 수 있다. 공공재정의 비중은 52%로써 OECD 평균인 70% 수준으로 끌어올릴 필요가 있다.

2. 의료접근성 수준

의료 접근성 중 의료보장의 적용률은 100%로써 국제적 평균을 초과한다. 다만, 실질적으로 체납으로 인한 의료이용의 제한을 고려해야 한다. 1인당 입원일수는 OECD의 평균수준에 크게 뒤지지 않으며, 1인당 방문일수는 OECD의 평균을 초과한다. 오히려 지나치게 적절한 수준 이상으로 과잉 방문으로 인한 낭비를 우려해야 할 것이다.

3. 건강수준

사망률, 영아사망률, 평균수명, PYLL 등에서 OECD 평균수준에 크게 뒤지지 않는다. 다만, 자기판단건강상태는 기준에 크게 미치지 못하고 있다. 의료기술적 수준면에서는 국제적인 수준에 도달하고 있으나, 건강상태에 대한 만족도(행복감)는 기준에서 떨어져 있음을 알 수 있다.

4. 보건의료공급 인프라

보건의료공급 인프라 중에서 병상수는 비교적 충실하나, 장기요양병상은 기준에 크게 미흡하고 있다. 의사수는 OECD 국가중 거의 최하 수준이며, 특히 일반의 수에서 크게 떨어진다. 약사수는 OECD 평균에 근접함으로써 충분히 공급되고 있다. 간호사수는 OECD 국가 중 최하위이며, 환자들이 충분히 간호서비스를 받지 못하고 있음을 알 수 있다.

보건의료공급의 인프라 중에서 병상수는 OECD 평균치를 초과하고 있고, 약사수는 평균에 근접, 전문의수는 적기는 하지만 크게 떨어지지 않는 수준이다. 반면에 장기요양병상, 일반의수, 간호사수는 OECD의 최하위에 속하고 있다. 이는 매우 기초적인 인프라 부문에서 크게 뒤떨어지고 있음을 나타낸다. 한국의 의료인프라가 짧은 시간내에 구축되는 과정에서 공공의 개입이 미약하였고 의료시장에서 수익성이 높은 공급 부문 중심으로 구축되었다고 판단된다.

〈표 7-2〉 의료보장 영역의 기본수준과 한국의 수준

부 문	지 표	OECD 수준			한국수준	기준 연도
		최 소	최 대	평 균 (기본수준)		
의료비용 보장성	본인부담률, %	52.30	7.53	20.29	40.00	2001
	입 원	40.58	0.67	15.78	33.62	2001
	외 래	92.22	5.41	35.85	50.72	2001
	본인부담/GDP, %	4.426	0.442	1.633	2.161	2001
	공공재정비중, %	44.72	91.42	71.74	52.00	2001
의료접근성	의료보장적용률, %	25.30	100.00	95.65	100.00	2001
	1인당 입원일수	0.3	2.3	1.17	0.93	2001
	1인당 방문일수	2.5	14.5	6.89	12.22	2001
건강 수준	사망률(10만명당)	971	460.4	652	719	2001
	PYLL(일수)	7003	290.8	4062	4397	2001
	평균수명(세)	68.7	81.8	77.8	75.5	2003
	영아사망률(10만명당)	40.6	2.7	6.8	7.0	2001
	자기판단건강상태 (‘good’ 이상 %)	40.6	88.9	68.4	45.6	2001
보건 인프라	병상수(천명당)	1.1	14.4	6.0	6.6	2002
	장기요양병상수(천명당)	0.2	11.7	4.1	0.2	2003
	의사수(천명당)	1.4	4.4	2.8	1.5	2002
	일반의수(천명당)	0.1	2.1	0.85	0.1	2002
	전문의수(천명당)	0.6	2.5	1.66	0.9	2002
	약사수(천명당)	0.2	1.3	0.72	0.6	2002
	간호사수(천명당)	1.7	15.3	7.96	1.7	2002

자료: OECD Health Data 2005

제 5 절 국민기본생활 보장을 위한 의료보장의 정책방향

1. 의료비용의 보장성 확보

의료비용의 보장성 확보를 위해서 목표치인 환자 본인부담률 20%를 달성하
 되, 이 중 입원부문은 15%, 외래부문은 36% 정도로 목표를 잡을 수 있다. 다
 만, 입원과 외래 부문의 비중은 국가별 의료시스템에 따라 다른데, 한국의 경우
 외래 부문이 방대한 편이어서 외래 부문에서의 본인부담을 입원의 본인부담 보

다 더 크도록 할 필요는 있다. 보다 근본적으로는 기본적인 필수진료(소위, GHCP; Guaranteed Health Care Package)에 대한 합의된 정의와 범위를 잡는 것이 중요할 것이다. GHCP는 모든 국민들이 지불능력에 관계없이 이용 가능한 의학적 상태와 치료범위의 목록으로 정의되나, 다음의 세가지 기준을 만족시키는 것이 되어야 한다.^{주21)}

- a) 어떠한 형태의 진료도 보류된다면 환자의 건강에 위협이 되는 경우
- b) 일반적인 소득수준에 비추어 치료비가 비싼 경우
- c) 환자에게 치료비를 과거의 저축으로서 충당하도록 기대하는 것이 비합리적일 경우

이러한 GHCP에 해당하는 필수진료는 의료단체, 소비자 대표, 의료 및 보건 정책 전문가 및 정부가 함께 위원회를 구성하여 정립하여야 한다. 적어도 2007년까지는 GHCP에 대한 합의된 기준과 범위를 정하고, 2010년까지는 GHCP에 대한 보장성을 확보하도록 하는 것이 바람직하리라 판단한다. GHCP를 정함에 있어서 급성진료 및 만성질환뿐 아니라 근래에 정책적으로 중요하게 등장하는 장기요양에 대한 필수적인 보장범위 까지 논의하는 것이 바람직하다. GHCP를 정립하되 정책적으로 중요한 사항은 소득수준 대비 환자의 본인부담률을 적절하게 보장하는 것이다. 가구의 소득수준을 파악하는 것이 궁극적으로 중요한 정책의 인프라가 된다.

의료비용의 보장성을 제고하는 기본방향은 중대상병의 환자부담을 최소화하도록 하고 - 취약·서민층의 본인부담이 연소득의 일정률을 넘지 않도록 하는 것이 중요하다. 그리고 가능하면 입원과 외래를 분리하여 접근하기 보다는 양자를 포함한 질환별 본인부담을 경감하는 것이 현실적이다. 단기적인 정책방향은 중증질환과 관련된 서비스항목에 대한 급여확대를 추진하여 중대상병의 환자본인부담을 대폭 줄여주어야 한다. 그리고 진료부문별 본인부담제의 개선을 통한 보장성 강화를 추진해야 한다.^{주22)} 연간본인부담이 연간소득의 일정율(예,

주21) Financing Health Care with Particular Reference to Medicines, NERA(National Economic Research Associates), 1993

주22) 법정본인부담은 입원은 20%이나 외래는 병원급의 본인부담률이 높아 보험급여를 확대하

10%)를 넘지 않도록 하는 방안을 강구하고, 특히 질병위험에 쉽게 노출되는 계층 들 빈곤층, 의료취약층, 희귀난치환자, 응급환자 등 목표 환자층의 보장성을 확보해주는 정책적 배려가 반드시 우선시되어야 한다. 한편으로는 공공병원의 본인부담률을 대폭 인하하여 서민층의 본인부담을 대폭 경감하는 것도 향후의 공공의료 확충 정책과 병행하여 효과적인 방안이 된다. 장기적인 정책방향은 필수진료(GHCP)에 대한 보험적용의 범위를 정립하고, 현재의 의료행위나 약품의 항목별 지불보상에서 질환별 혹은 환자중심의 지불보상으로 구조를 전환해 나가야 할 것이다.

한편 공공의료의 인프라를 잘 구축하여 공공보건의 운영에 재원을 투입함으로써 의료보장을 확보하는 것도 환자 본인부담률을 낮추는 것만큼 정책적으로 중요하다. 즉, 공적인 의료보장제도에 투입되는 재원과 공공보건에 투입되는 재원을 포함한 공공재정의 비중을 70% 수준으로 끌어올리는 것이다. 대부분 유럽국가들의 경우 공공재정의 비중은 통상 70~80%로 분포되어 있으나 총병상 중 공공병상의 비중은 40~100%로 분포되어 있다. 이는 의료의 보장성은 공급 측면 보다는 재정측면에서의 공공성이 중요함을 암시하고 있다.

공공재정의 비중을 확충하기 위해서는 국민건강증진을 위한 예방 및 공공보건사업에 대한 투자를 확대함으로써 건강수준을 개선하도록 노력하고, 국공립 병원 및 보건소 등 공공의료 인프라를 구축함으로써 서민층의 의료접근의 안전망을 공고히 하는 것이다. 다만, 의료보장을 위해 민간의 의료인프라를 이용하는 것과 공공 인프라를 이용하는 것 간의 비용효과성에 대한 검토가 필요하다. 원칙적으로는 공공 인프라와 민간 인프라간에 경쟁하는 관계 보다는 보완하는 관계가 바람직할 것이다. 어떤 부문에서 민간의 참여가 부족한지를 관찰하고 따져서 공공의 인프라 구축이 필요하고, 이 부문에 대해서는 비용 대비 효과를 따질 수 없을 것이다. 공공과 민간이 경쟁하고 대체적인 관계에 있을 때에 비용효과성에 대한 분석을 통하여 역할을 정립해야 할 것이다.

더라도 환자에게 상당한 부담이 됨. 즉, 종합전문의 경우 진찰료+(진료비-진찰료)×50%, 종합병원은 진료비의 50%, 병원은 진료비의 40%임(단, 읍면지역의 병원은 다소 낮게 책정)

2. 의료접근성의 적정화와 실질적인 접근성 확보

의료접근성을 구성하는 지표들, 즉, 의료보장 적용률, 1인당 입원일수 및 방문일수 등은 OECD의 평균에 근접하거나 초과하고 있다. 높은 환자 본인부담에도 불구하고 평균적인 의료공급에의 접근율이 높다는 것은 의료이용량이 수요측 요인 보다는 공급측 요인에 의해 조장되는 측면이 강함을 암시한다. 다시말하면 의료공급측면에서 장기입원이나 의사방문을 유인하기 때문에 환자 본인부담이 높아질 수 있다.

다른 의료보장 영역의 지표들에 비해 접근성 지표들은 상대적으로 지나치게 높다고 볼 수 있다. 따라서 입원일수나 외래 방문일수의 적정성에 대한 통제가 필요하고, 이들 의료이용의 양적인 통제를 가하는 대신에 질적인 향상을 도모하는 것이 바람직하다. 질적인 향상을 위하여 의료수가를 상향 조정함으로써 의료공급자의 유인수요를 줄여주고 환자에 대한 충실한 진료를 가능하도록 하는 것이다. 즉, 동일한 의료재원내에서 의료이용의 양적 통제와 질적 향상을 도모하는 것이 비용효과적인 대안이 된다.

한편 의료보장의 적용률은 제도적으로는 100% 이나 실질적으로는 건강보험료 체납으로 인하여 의료보장이 제한받고 차상위 계층의 경우 본인부담 때문에 의료이용의 접근에 제한을 받는다. 따라서 의료보장의 실질적인 적용이 가능하도록 보험료 체납이나 높은 본인부담 등의 원인으로 인한 사각지대를 축소하도록 정책적인 역량을 집중해야 할 것이다.

3. 건강수준의 향상

건강수준을 측정하는 것은 매우 어렵다. 통상 사용되는 지표들이 사망률, 영아사망률, 평균수명 등이며, 이들 지표들은 의료보장의 기본수준을 나타내는 데에 그치지 않고 국가의 소득수준이나 위생수준, 의료기술 등 전반적인 선진화 수준을 대표한다. 이들 지표들을 개선한 PYLL 이나 QALY(Quality Adjusted Life Years) 계열의 건강수명지표들, 그리고 주관적인 건강수준 지표들이 근래

에 많이 연구되고 측정방법론이 개발되고 있다. 향후 OECD의 건강통계에도 선진적인 건강지표들이 등장하게 될 것이므로 우리나라도 건강수준을 측정하는 지표들을 개발하는 데에 투자를 아끼지 말아야 할 것이다.

향후 건강수준은 단순히 장수와 관련된 지표 외에 ‘건강한 장수’로 표현되는 보다 복잡하게 계량화되거나 주관적인 건강상태마저 계량화한 형태의 건강수준 지표들이 주류를 이룰 것이다. 이에 따라 양적인 면에서 OECD 평균수준에 크게 뒤지지 않는 한국은 질적인 면에서 떨어질 수 있다. 건강수준은 보건시스템이나 의료정책만으로 향상시키기에는 한계가 있다. 건강수준의 결정요인에 대한 심도있는 분석을 통하여 국가정책적으로 대응체계를 만들어야 할 것이다.

4. 보건의료공급 인프라의 개편

의료보장을 위한 의료서비스는 인력이 매우 중요하다. 그 중 의사인력이 가장 중요한 데, 의사수는 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이기는 하나 한의사가 계속 공급되고 있고 1980년대 후반부터 1990년대에 의과대학이 신설되거나 정원이 확대됨으로써 장래의 의사공급은 오히려 OECD 수준을 초과할 것으로 우려하고 있다. 따라서 의사인력의 규모는 크게 걱정할 필요는 없으며 의사인력의 질적 수준을 향상시키기 위한 의과대학의 교육수준이나 환경에 대한 기준을 엄격히 통제하는 것이 과제가 되고 있다. 다른 한편에서는 의사인력이 적은 편이었음에도 불구하고 환자의 의료기관 방문일수나 입원일수가 장기간이었음은 우리나라 의사들의 생산성이 매우 뛰어났음을 의미하기도 한다. 의사인력의 절대적인 규모도 중요하지만 의사의 생산성이나 서비스 수준을 향상시키는 정책적인 과제도 중요하다. 의사인력 중에서도 일반의 숫자가 최하위에 있어 향후 일차의료의 강화와 일차의료를 담당할 일반의의 공급이 중요한 과제로 등장한다. 이러한 정책방향에 대하여 전문가들간에 의견이 일치되지는 않고 있다. 일차의료 강화의 필요성을 역설하는 입장에 서있는 전문가들이 있는 반면에 한국의 의료 현실상 전문의 시스템이 여전히 유효하고 대형병원 중심의 의료체계가 효율적이라는 입장을 지지하는 전문가들이 있다. 일반적인 환자들의 선호를 고

려하면 후자의 입장이 현실을 잘 반영하고 있는 것 같다. 그러나 장래 한국의 보건의료 시스템의 선진화 기반을 구축하는 측면에서는 전자의 입장이 설득력이 있어 보이기도 한다.

간호사 인력은 OECD 최하수준으로써 향후 간호 시스템의 선진화가 절실하다. 간호사의 절대적인 배출규모는 적지 않을 것이지만 실제 의료현장에 투입되는 활동 간호사의 규모는 적다. 급성기병원에서의 간호의 상당 부분은 거의 환자 가족이나 간병인에 의해 이루어지고 있다. 병원 경영상 간호관련 수가가 낮기 때문에 간호인력을 적게 투입한다고 볼 수 있으므로 간호 수가의 현실화가 필요하다. 다른 한편에서는 요양병원이나 요양시설에서의 환자 간병은 간호 인력이 아닌 무자격 간병인을 많이 고용하고 있다. 간병에 대한 국가자격을 강화함으로써 자격을 갖춘 간병인을 양성하고, 이들이 간호인력에 포함되도록 하는 것이 좋을 것이다.

의료시설의 공급 측면에서는 장기요양병상의 공급이 중요한 과제이다. 노인 수발보장제도를 2008년 7월에 도입하는 것이 정부의 계획이므로 향후 요양병상은 공공병상뿐 아니라 민간병상도 증가할 것으로 전망된다. 다만, 고비용의 장기요양병상의 일방적인 공급 보다는 장기요양환자를 가정이나 재가시설에서 보호할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 효과적이기 때문에 요양병상의 국제비교를 통한 기본적인 공급수준이 절대적인 의미를 갖지는 않는다. 현실적인 면에서는 비교적 과다 공급되고 있는 급성병상을 장기요양병상으로 전환하는 정책이 바람직하고, 만성질환자 및 장기요양환자를 가정이나 단기재가시설에서 보호하는 것이 효과적이다. 이런 점에서 OECD 보건통계상 병상 이외의 보건의료공급 시스템과 관련된 지표들의 생산이 필요하다.

제 8 장 주거보장 영역의 국민기본생활보장

제 1 절 주거보장의 정의와 특성

주거보장이란 국가가 모든 국민이 인간의 존엄성에 적합한 주택조건과 주거환경을 향유할 수 있도록 보장하는 것을 의미한다. 대부분의 국가에서 주거보장은 일반적인 사회보장제도와 별개의 프로그램으로 운영되어 정책수립주체, 지원방안, 재원 등에서 차이가 있다. 또한 주거보장의 핵심이라고 할 수 있는 주택은 교육이나 의료 등에 비해 공공성이 약한 사적 소비재로 인식되는 경향이 강하다. 그러나 일반적인 사회보장에 있어서 국민최저선(national minimum)이 중요한 의미를 갖는 것처럼, 주거생활에 있어서도 최저주거기준은 중요하게 다루어져야 한다. 예를 들어 열악한 주택에 거주하는 것은 주택 자체의 열악함을 의미하는 것이 아니라, 고용기회와 교육의 기회 등 다양한 측면에서의 열악한 생활의 질의 원인이 된다. 따라서 주택은 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위해 필수 불가결한 재화이며, 거주자의 사회적 지위를 결정하는 데 중요한 의미를 갖는다.

주거보장에 있어 중요한 위치를 차지하고 있는 것은 주택은 일반 상품과는 달리 경제적 상품이자 사회적 상품이며, 인간 생활의 3대 요소인 의·식·주 중 한 부분을 차지한다는 점에서 수급과정에서의 불균형은 생존과 결부된 것이기 때문에 쉽게 사회문제로 대두되기도 한다. 이와 같이 개인의 생활에서 차지하는 주택서비스의 중요성은 매우 크지만 주택의 높은 가격과 주택생산의 필요한 토지문제, 그리고 주택이 제공하는 다양한 서비스들 속에 포함된 공공재의 존재 등으로 인하여 개인의 힘만으로는 주택문제를 해결할 수 없는 사람이 매우 많다. 따라서 국가는 사회적 형평성의 보장이라는 원리에 따라 주거빈곤에 처한 자를 보호하고 그들이 인간다운 삶을 영위하도록 국가가 적극적으로 개입하여야 한다.

제 2 절 주거보장 영역의 국민기본생활보장기준

1. 주거권과 주거보장

주거권은 주거의 안정성, 주거수준과 주거비용의 적절성, 환경의 적절성 및 참여와 민주적 절차를 포괄하는 넓은 개념이지만, 환경적 요인과 절차적 권리를 별도로 둘 때, 주거권 보장의 기본 목표는 주거안전성과 더불어 적절한 거주수준과 거주비용을 보장하기 위한 국가의 원조가 핵심이 된다. 나아가 특수한 욕구를 갖는 취약계층에게 동등한 수준의 주거생활을 보장하기 위한 특별한 보호조치가 실시되어야 하며 저소득층 등의 자구노력에 대한 지원이 이루어져야 한다.

주거에 관한 조건과 권리에 관한 논의는 두 가지 차원에서 접근할 필요가 있다. 하나는 인간의 거주로서 ‘주택’의 의미이며, 하나는 사회관계와 자아정체성으로서의 ‘주거’이다. 먼저 물리적 실체, 혹은 물리적 시설물로서 집이란 최소한의 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 확보되어야 한다. 한편 주거의 기능과 역할은 보다 넓은 사회적 맥락을 포함한다. 주거는 이웃, 지역사회 등의 사회환경과 연계된다. 부당하게 개인 사생활이 침해당하거나 비자발적인 철거 등으로 자신의 주거가 위협받거나 주변의 사회적 망이 와해되는 경우가 가장 위험한 상황이 된다. 그래서 주거권(housing rights)이란 인간의 존엄성에 적합한 주택조건과 주거환경을 향유할 권리를 뜻한다.

주거권 보장에는 다음과 같은 원칙이 있다(하성규, 1998:14~15).

첫째, 비차별성의 원칙으로 적절한 주택(adequate housing)에 거주하는 데에는 차별이 있어서는 안된다. 성별, 인종, 종교, 문화, 소득, 시민권 여부, 고용상태 등 어느 것으로부터도 차별을 받아서는 안된다.

둘째, 접근·이용가능성의 원칙으로 모든 사람들은 적절한 주택에서 살아가야 하는 권리를 지니고 있음과 동시에 적절한 주택이란 모든 사람들이 접근 가능하고, 이용 가능하며, 안전해야 하며, 그리고 평화롭게 살아갈 수 있는 거처를 말한다.

셋째, 무거주자 혹은 무주택자 우선 원칙으로 무주택자는 국가로부터 특별한 보호를 받으며 이들을 위해 국가는 일시 거처를 마련하는 노력을 기울여야 한다.

넷째, 임차가구(세입자) 보호의 원칙으로 모든 세입자는 정당한 이유없이 세입자의 의사에 반하여 강제 퇴거당하거나 철거당하는 일이 있어서는 안된다.

다섯째, 주거서비스 보장 원칙으로 모든 사람들은 깨끗한 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로 등 공공서비스와 지역사회 시설을 이용할 권리를 가진다.

이러한 원칙을 종합하면 주거권은 주거에 관한 국민최저선의 확보를 의미한다. 즉, 모든 사람은 인간다운 주거환경을 누릴 수 있는 권리가 있으며, 국가는 인간다운 주거환경을 보장해 주어야 한다는 것을 의미한다.

시장제도 속에서는 가격을 매개로 한 수요와 공급이라는 시장기제가 충분히 기능하지 못하기 때문에 주택부족과 주택의 질적 저하, 주택서비스의 불충분성이라는 주택문제를 야기한다. 이렇듯 주택문제의 원인은 개인에게만 있는 것이 아니라 주택 그 자체의 특성과 사회에 있기 때문에 주거문제의 해결은 개인의 책임으로 돌릴 수만은 없으며 일정 부분에 대해서는 공공부문이 개입하여 문제를 해결해야 한다.

삶의 질 향상을 위한 국민의 기본주거보장은 인간의 존엄성에 적합한 주택조건과 주거환경을 향유할 수 있도록 국민의 주거생활이 물리적으로 적절한 수준에서, 적절한 비용으로 안정되게 이루어질 수 있도록 국가가 공적제도나 규정을 통해 보장하는 것이다. 즉, 기본주거보장의 핵심은 국민의 적절한 주거수준과 주거비용을 보장하기 위한 국가의 역할이다. 이를 위해서는 특수한 욕구를 지니고 있는 취약계층에게 동등한 수준의 주거생활을 보장하기 위한 특별한 보호조치가 실시되어야 하며, 저소득층 등의 자구노력에 대한 지원이 이루어져야 한다.

2. 주거의 질적기준과 최저주거기준

가. 주거의 질적 기준

주거보장에서의 기본생활보장은 ‘주거기준’(housing standard)의 설정에서 시작

해야 한다. UN에서는 ‘주거기준’을 ‘주어진 문화적 배경과 기술적·경제적 배경을 가지고 일정시점과 장소에서 통용될 수 있는 주거생활이 수준’이라고 정의내리고 있다. 즉, ‘주거기준’이란 인간다운 생활을 할 수 있는 필요조건으로서의 주거수준을 지칭하는 개념이라고 볼 수 있다. 주거기준을 설정하고 그것을 모든 주택에 적용하는 것은 규제로서의 주택정책의 가장 기본적인 것이다. 이러한 기준은 국민들의 주거욕구가 다양해지고 수준이 높아짐에 따라 재조정되어야 한다.

주거의 질적 수준은 ① 물리적 주택공간, ② 주택을 둘러싼 주거환경, ③ 거주자의 요구 수준 등 세 가지 측면에서 이해되며, 주거문제는 이 세 가지 측면에서 나타나기 때문에 주택문제 해소를 위한 공공적 개입인 주거정책 이 세 가지 과정을 통해 이루어져야 한다. ①과 ②의 정책과정은 물리적 공간에서 이루어지며, ③은 가구라는 인적 요소에 관한 것이다. 주거보장의 목적을 정책대상과 관련하여 구체화하자면, 물적(物的)인 측면과 인적(人的)인 측면으로 설정된다. 물적으로는 주택공급에 대한 직·간접적 개입, 주택의 공공재적 측면을 보장하는 것이 있으며, 이를 요약하면 궁극적으로는 주택의 사회자본형성을 촉진하는 것이다. 인적으로는 주택문제가 있는 가구에 대해 공간적·경제적인 주택관리를 적절히 유도하는 것, 즉, 거주권의 보장을 위해 노력하는 것이다.

주거가 제공하는 서비스의 내용과 여러 국가들의 주거관련 기준을 보면 주거의 질을 구성하는 내용들은 다음과 같은 3가지 부문으로 나눌 수 있다(유혜정, 장성수, 2003:289).

- ① 주거의 물리적 상태: 주거는 사람이 주생활을 영위할 수 있는 일정한 공간적 면적을 확보해야 하며, 자연으로부터 인간의 생물학적 안전과 쾌적성을 보장할 수 있도록 여러 설비를 갖추어야 하고, 공간을 구성하는 벽과 지붕, 바닥 등이 구조적으로 튼튼해야 한다. 물리적 상태를 규정하기 위해서 건축기준과 주택기준이 설정된다.
- ② 주거환경 및 생활여건: 자연적 입지조건에서는 위험요인이 없어야 하며, 공해와 재해로부터도 안전해야 한다. 한편 생활을 영위할 수 있는 다양한 시설과 기능들이 갖추어져야 하며, 직장과의 관계가 적절해야 한

다. 주거환경과 관련하여 주택건설 기준과 주택개량기준이 설정된다.

- ③ 주거공간의 확보: 거주상태상 가구원 수와 주거의 규모, 침실 등 거실이 적합하여야 하며, 침식분리, 이성분리의 원칙이 지켜져 과밀거주가 방지되어야 하고, 나아가 주거비가 거주자의 지불능력에 적합해야 한다. 이와 관련하여 과밀기준과 주거비 보조기준이 나타나게 된다.

나. 최저주거기준

주거보장의 구체화 과정은 국민들이 향유할 수 있는 서비스가 제공되는 주택의 질적 달성목표를 설정하고, 그것의 실현을 도모하는 것이다. 이 달성목표를 주거기준이라 한다. 주거기준은 건축법에 따른 건축기준과는 달리 가족의 인원 수와 연령, 성별에 대응한 면적, 방수 등으로 표시된다.

최저주거기준은 인간의 기본적 욕구로서 주택이 인간의 신체적, 정신적 욕구와 인간으로서 기본적인 인간성과 자율성의 유지에 필요한 것이고, 일정한 시대, 사회적 상황을 반영하는 기준을 지니는 것으로서 빈곤선이나 의무교육연한 등과 동일한 것으로 규정되어야 한다. 최저주거기준은 주택정책이 단순히 무주택자에게 주택을 제공하는 것이 아니라 최저주택 수준 이상의 양질의 주택서비스를 제공하고, 또한 최저주택 수준 이하의 주택상황에 있는 가구를 상향 이동 시킴으로써 주택서비스의 배분에 있어서 평등을 제고시키는 것이다. 최저주거기준은 국민주거실태 파악 및 주거복지증진을 위한 정책수립의 지표로 활용할 수 있으며, 기준미달 가구 해소를 위한 장·단기 종합대책을 수립하고 추진하는데 활용할 수 있다. 최저주거기준에 포함될 사항으로는 ① 가구구성별 최소주거면적, ② 용도별 방의 개수, ③ 전용부엌, 화장실 등 필수적인 설비의 기준, ④ 안정성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준 등이다.

이러한 최저주거기준은 건강한 주거생활을 영위하는 데 반드시 요구되는 위생적인 측면과 과밀 방지를 위한 기준으로 쓰이고 있다(윤혜정, 장성수, 2003:295).

1) 위생측면에서의 최저주거기준

서구의 국가들 특히 영국에서는 19세기부터 의학자들에 의해 주거환경과 건강에 관한 연구가 진행되었는데 당시의 연구결과에서 주거환경이 건강에 미치는 영향이 매우 크다는 것이 밝혀졌다. 이러한 연구결과에 의거하여 영국은 다음과 같은 항목을 담은 「건강주거지침」(healthful housing index)을 마련하였다.

① 신체조절을 위한 기본적 조건

- 적절한 생활온도 유지
- 맑은 공기
- 충분한 일조
- 운동공간

② 심리적인 측면에서의 기본적인 필요조건

- 프라이버시 보장
- 정상적인 가정생활 영위
- 일상적 커뮤니티 활동기회 제공
- 조작성이 손쉬운 설비
- 주택과 거주자의 청결유지 기능 확보
- 주택과 주변의 심미적 만족 기회 확보

③ 전염병 예방과 위생 조건

- 주택 내에 청결한 식수 공급
- 주택 내 식수 오염방지 조건 확보
- 위생적인 화장실 설비
- 적절한 하수시설
- 주택 주변의 비위생적 요소 배제
- 실내 해충 침입 방지 구조
- 음식과 우유보관 시설
- 접촉성 전염병 방지를 위한 충분한 주거공간 확보

④ 안전사고 방지

- 주택의 붕괴나 부분적인 파손을 방지할 수 있는 견고한 구조
- 화재 발생시 연소방지시설
- 화재 발생 피난이 손쉬운 주택의 구조
- 감전에 따른 쇼크나 화상위험의 배제
- 가스중독 방지시설과 구조
- 설비와 조명기기 등의 낙하 위험 배제
- 교통사고방지를 위한 단차 체계

2) 과밀방지를 위한 최소주거기준

최저주거기준은 인체공학적 성과에 의하여 주거환경은 다음과 같은 과밀방지를 위한 최소주거기준을 충족시켜야 한다.

- ① 침실: 침실공간에서는 단순한 취침만이 아니라 의복, 장신구, 개인용품 등이 수납되어야 하고, 치장, 화장 등의 행위들을 하기 때문에 이러한 행위를 자연스럽게 할 수 있도록 각종 치수가 확보되어야 한다. 부부침실의 확보되어야 하며, 만 5세 초과 자녀는 부부와 침실이 분리되어야 하며, 만 8세 이상 이성(異姓)자녀는 침실이 분리되어야 하며, 그리고 노부모 침실이 분리되어야 한다.
- ② 부엌: 조리대와 개수대, 주방용품을 넣어두는 소납공간의 적절한 규모와 손쉬운 접근을 고려한 공간 확보가 이루어져야 한다. 부엌의 필수시설인 냉장고, 가스렌지를 위한 최소한의 공간도 확보되어야 한다.
- ③ 기타: 목욕탕, 화장실, 식당 등을 위한 최소한의 공간과 각종 치수 등을 규정한다.

다. 외국의 최저주거기준

최근의 국제적인 추세는 최저의 개념에서 최적의 개념을 고려하는 것이다.

예를 들어 스웨덴에서는 1977년 7월 1일 이후에 건설되는 모든 주택은 노령이나 장애 혹은 질병 등에 의해 이동능력이나 방향감각 등이 저하한 거주자에게도 생활에 불편이 없도록 할 것과 3층 이상의 주택이나 집단주택에 반드시 승강기를 설치하도록 하고 있다. 대체로 영국 등 과밀문제가 해소된 국가는 주택의 질적 개선을 위한 물리적 요소 위주로 주거기준을 설정하며, 일본은 주거면적과 물리적 요소를 동시에 고려하는 측면이 있다.

1) 영국의 최저주거기준

영국의 최저주거기준은 「주택법」(Housing Act)에서 제시하고 있으며, 주거기준을 하나로 정리하여 명시하지 않고, 여러 조문에 걸쳐 포괄적이고 추상적으로 규정하고 있다. 최저주거기준은 주로 주택의 최저기준으로 규정하고 있으나, 과밀에 대해서는 주택법에 별도의 세부적인 규정이 있다. 영국의 주택법에는 다음과 같은 개괄적인 항목이 나열되어 있으며 각 항목에 대한 구체적인 설명과 기준은 환경성의 지침으로 규정된다(윤혜정, 장성수, 2003: 295).

- 유지보수: 주택의 모든 부분이 원래 의도한 기능을 발휘해야 한다.
- 안정성: 구조의 취약이나 지반침하 등 거주자의 안전을 해할 위험성이 커서는 안된다.
- 습도: 거주자의 건강을 해칠 정도로 습하면 안된다.
- 자연채광: 침실, 거실, 부엌과 식당에 충분한 자연채광이 가능해야 한다.
- 환기: 침식공간에 외부공기의 충분한 유입과 환기가 가능해야 한다.
- 상수공급: 집안에 적절한 상수공급이 이루어져야 한다.
- 하수와 위생시설: 음식조리를 위한 싱크대가 있어야 하며 상수공급과 하수처리를 위한 시설과 연결되어야 하고 가스나 전기조리시설이 있어야 한다.

또한 영국의 주택법에는 점유밀도와 방 사용기준을 <표 8-1>과 <표 8-2>와 같이 정하고 있다.

<표 8-1> 영국의 방수에 따른 주택의 수용허용인원

방 수	최대 수용 인원
1	2
2	3
3	5
4	7.5
5개 혹은 그 이상	방당 2인

자료: DOE, Section 326(3) of the Housing Act, 1985.

<표 8-2> 영국의 방면적에 따른 최대수용허용인원

방의 면적(단위 : ft2)	최대 수용 인원수
110(3.09평) 이상	2
90(2.53평) 이상 110(3.09평) 미만	1.5
70(1.97평) 이상 90(3.09평) 미만	1
50(1.41평) 이상 70(1.97평) 미만	0.5
50(1.41평) 미만	방으로 간주 안함

자료: DOE, Section 326(3) of the Housing Act, 1985; 윤혜정, 장성수, 『주거과 주택』, 2003, p.295).

2) 일본의 최저거주기준

일본은 1968년에 주택보급률이 100%를 넘었고, 1973년에는 동경 등의 대도시를 포함한 53개 지방자치체별로도 주택보급률이 100%를 넘어서 주택의 양적 부족 문제가 해소되자 주거의 질적 수준 향상으로 정책을 전환하게 된다. 이에 따라 1976년 제3기 주택건설5개년계획을 수립하면서 최저거주기준과 평균거주수준 등을 규정한 주거기준을 설정하였다. 그러나 일본은 영국이나 미국과는 달리 최저구주수준을 특정 법령에 규정하고 있지는 않다. 따라서 개별 가구의 주거수준을 반드시 어느 수준 이상으로 향상시켜야 한다는 강제성이나 의무가 있는 것은 아니다. 일본의 최저주거기준은 단지 주택정책 수립시의 정책 목표 달성을 위한 지표의 하나로 사용된다(윤혜정, 장성수, 2003).

일본의 최저거주수준 주거규모는 아래 <표 8-3>과 같다.

〈표 8-3〉 일본의 최저거주수준 주거규모

가구원 수	실구성	거주실면적	주거전용면적 (벽두께보정)	총주거면적 (안목치수)
1인	1K	7.5	16	14.0
1인(고령독신)	1DK	15.0	25	22.0
2인	1DK	17.5	29	25.5
3인	2DK	25.0	39	35.0
4인	3DK	32.5	50	44.0
5인	3DK	37.5	56	50.0
6인	4DK	45.0	66	58.5

자료: 윤혜정, 장성수, 『주거와 주택』, 서울: 다락방, 2003, p.300.

라. 우리나라의 최저주거기준

우리나라에서는 아래와 같이 2004년 6월 15일 주택법 제5조의2 및 동법시행령 제7조(건설교통부 공고제2004-173호)에서 최저주거기준을 정하고 있다. 우리나라의 최저주거기준은 ① 면적기준, ② 시설기준, ③ 구조·성능·환경기준 등 세 가지 요소로 구성된다. 이 기준에 의하면 면적기준은 가구원 수 4인의 경우 침실 3, 부엌과 면적 37㎡(11.2평)이며, 가구원 수가 증가할수록 침실 수와 면적이 증가한다. 시설기준에서는 부부침실이 확보될 것, 만 8세 이상 자녀는 침실 분리, 노부모 침실은 부부침실과 분리, 상수도 또는 수질이 양호한 지하구 이용시설이 완비된 전용 부엌 및 전용화장실 확보 등을 제시하고 있다. 구조·성능·환경기준에서는 영구건물로서 구조강도가 확보되고 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질일 것, 적절한 방음·환기·채광·냉방·난방 설비를 갖출 것, 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정 기준에 적합할 것 등으로 되어 있다.

최저주거기준

(2004년 6월 15일)

제1조(목적) 이 기준은 주택법 제5조의2 및 동법시행령 제7조의 규정에 의하여 국민이 쾌적하고 살기좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정함을 목적으로 한다.
제2조(최소 주거면적 등) 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수는 <별표>와 같다.

<별표> 우리나라 가구 구성별 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준가구구성1)	실(방)구성2)	총주거면적(m ²)
1	1인 가구	1K	12(3.6평)
2	부부	1DK	20(6.1평)
3	부부+자녀 1	2DK	29(8.8평)
4	부부+자녀 2	3DK	37(11.2평)
5	부부+자녀 3	3DK	41(12.4평)
6	노부모+부부+자녀 2	4DK	49(14.8평)

- 주: 1) 3인 가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준
 4인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준
 5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준
 6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준
 2) K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며, 숫자는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함
 3) 비고 : 방의 개수 설정을 위한 침실분리원칙은 다음 각호의 기준을 따름
 1. 부부는 동일한 침실 사용
 2. 만6세 이상 자녀는 부모와 분리
 3. 만8세 이상의 이성자녀는 상호 분리
 4. 노부모는 별도 침실 사용

제3조(필수적인 설비의 기준) 주택은 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다.

제4조(구조·성능 및 환경기준) 주택은 안전성·쾌적성 등을 확보하기 위하여 다음 각호의 기준을 모두 충족하여야 한다.

1. 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질이어야 한다.
2. 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다.
3. 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다.
4. 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니된다.

주택법 제5조의2 및 동법시행령 제7조(건설교통부공고제2004-173호)

마. 우리나라의 소음환경기준

건설교통부가 정한 최저주거기준에 의하면 주택의 구조·성능 및 환경기준에서 소음, 진동, 악취, 대기오염 등의 환경요소가 법정기준에 적합해야 한다고 규정되어 있다. 우리나라에서는 소음환경기준은 생활환경보전과 건강을 보호하기 위한 환경정책의 목표치로서 국제표준화기구(ISO)의 권고기준을 근거로 하여 환경정책기본법에서 규정하고 있다. 현행 환경정책기본법 상의 소음환경기준(개정 2000. 08.17)은 <표 8-4>와 같다.

<표 8-4> 소음환경기준

(단위: Leq dB(A))

지역구분	적용대상지역	환경기준	
		낮 (06:00~22:00)	밤 (22:00~06:00)
일반지역	전용주거지역	50	40
	일반주거지역	55	45
	상업지역	65	55
	공업지역	70	65
도로변지역	주거지역	65	55
	상업지역	70	60
	공업지역	75	70

주: 이 소음환경기준은 철도소음, 항공기소음, 건설작업소음에는 적용하지 아니함
 자료: 환경부, 『소음·진동 환경개선 중·장기계획 (2002~2010)』, 2001.

바. 주거기준의 국제비교

1) 주거기준의 국제비교

주거기준을 한국, 일본, 영국, 프랑스 간에 비교하면 제도운영형태 면에서 한국과 일본은 가구중심이나 영국과 프랑스는 주택중심이다. 기준규정형태를 보면 한국, 일본, 프랑스는 면적기준, 시설기준, 환경기준을 구체적으로 설정하나 영국은 기본적 쾌적성을 추상적으로 언급하고 있다.

4인 기준 최소주거면적은 일본은 50㎡, 프랑스는 56㎡이나, 한국은 37㎡로

적게 설정하고 있다. 그러나 영국은 방수에 따른 주택수용허용인권을 설정하는 방식을 택하고 있다. 기준미달가구 해소방안으로는 한국, 일본, 프랑스는 공공주택을 공급하거나 주택개량자금지원을 하는 간접적인 방식을 택하고 있으나 영국은 자치단체의 고발, 퇴거명령, 강제수용 등의 직접적인 방식을 택하고 있다.

〈표 8-5〉 주거기준에 관한 국제비교

	일본	영국	프랑스	한국
제도운영형태	가구중심	주택중심	주택중심	가구중심
현행제도 도입시기	제3차 주택건설 5개년계획(1976)	주택법(1985)	건축·주택법 (1984)	주택법 (2004)
기준규정형태	구체적 · 면적기준 · 시설기준 · 환경기준	추상적 · 인간정주에 적합 · 개인의 편안함 · 기본적 쾌적성	구체적 · 면적기준 · 시설기준 · 환경기준	구체적 · 면적기준 · 시설기준 · 환경기준
최소주거면적	4인 기준 50㎡	○ 방수에 따른 주택 수용허용인원 · 3인 기준-방2 · 5인 기준-방3 ○ 방 면적에 따른 주택수용허용인원 · 1인: 6.5㎡ · 2인: 10.22㎡	4인 기준 56㎡ (추가1인당 10㎡)	4인 기준 37㎡
침실분리기준	부모자녀분리: 6세 이성분리: 12세	이성분리: 10세	이성분리: 7세 동성분리: 19세	부모자녀분리: 6세 이성분리: 8세
필수 구비시설, 환경기준 등	부엌, 욕실, 화장실 등 ○ 환경기준 · 재해관련 안전성 · 소음, 진동, 대기 오염, 악취 등	부엌, 욕실, 화장실, 상하수도 등 * 별도 환경기준 없음	부엌, 욕실, 화장실 등 ○ 환경기준 · 대중교통 소유로부터 거리 · 침수로부터 보호	부엌, 욕실, 화장실 등 ○ 환경기준 · 재해관련 안전성 · 소음, 진동, 대기 오염, 악취 등
기준미달가구 해소방안	간접방식 · 공공주택공급, 주택개량자금지원 등	직접방식 · 자치단체의 고발, 퇴거명령 강제수용, 처벌 등	간접방식 · 공공주택공급 0%융자, 임대료보조 등	간접방식 · 공공주택공급, 주택개량자금지원 등

2) 소음환경기준의 국제비교

우리나라와 선진국의 소음환경기준을 비교하면, 우리나라의 소음환경기준은 영국과 대체로 유사하고 일본, 독일(주거지역)보다 5dB(A)정도 완화되어 있음을 알 수 있다(표 8-6 참조).

〈표 8-6〉 우리나라와 선진국의 소음환경기준 비교

(단위: Leq dB(A))

구 분		한 국		일 본		독 일		영국		미국 (시카고)
		낮	밤	낮	밤	낮	밤	낮	밤	낮
일반지역	전용주거지역	50	40	55	45	45	35	50	40	-
	일반주거지역	55	45	55	45	50~55	35~40	55~60	45~50	55
	상업지역	65	55	60	50	60~65	45~50	65	55	61
	공업지역	70	65	60	50	70	70	70	60	-
도로변지역	주거지역	65	55	60~55	55~60	65	55	-	-	-
	상업지역	70	60	65	60	70	60	-	-	-
	공업지역	75	70	65	60	75	65	-	-	-

자료: 환경부, 『소음·진동 환경개선 중·장기계획 (2002~2010)』, 2001.

제 3 절 국민기본생활보장기준에서 우리나라의 주거보장 현황 분석

1. 주거실태의 변화 추이

주거실태를 변화를 보면 우리나라의 주거복지는 1985년 이후 전반적으로 향상된 것으로 보인다. 세부적으로 살펴보면, 1985년에는 총주택 수는 610만호였으나 2000년에는 1147만호로 늘어났다. 주택보급률도 1985년의 69.8%에서 2000년에는 96.2%, 2003년에는 101.2%로 향상되었다. 자가거주율은 1985년에는 53.6%였으나 2000년에는 54.2%로 약간 높아졌으며, 1인당 주거면적은 1985년의 11.3㎡에서 2000년의 20.2㎡로 넓어졌다. 부엌, 화장실, 목욕시설 등 주거시설도 전

반적으로 향상되었다.

그러나 면적, 시설 및 방수 측면에서 본 최저주거기준 미달 가구수는 2000년 현재 일반가구의 23.4%에 달하고 있다(김혜승 외, 2004). 특히 수도권 지역은 아직도 주택부족문제가 해결되지 않으며, 정부의 주택정책의 혜택이 중간소득 계층에 집중되어 저소득층의 주거불안은 나아지지 않고 있다. 따라서 정부는 주택의 양적 부족문제가 어느 정도 해결되었다고 보고 이제 주된 정책 목표를 최저주거기준의 설정하면서 저소득층에게도 주거안정의 혜택이 돌아가도록 정책방향을 전환할 필요가 있다.

〈표 8-7〉 주거실태의 변화추이

	1985	1990	1995	2000
주택공급				
- 총주택수	610.4만	735.7만	957.0만	1147.2만
- 주택보급률(%)	69.8	72.4	86.0	96.2
주거환경				
- 자가거주율(%)	53.6	49.9	53.3	54.2
- 가구당 가구원수	4.1	3.7	3.3	3.1
- 가구당 주거면적(m ²)	46.4	51.0	58.6	63.1
- 가구당 방수	2.16	2.49	3.09	3.39
- 1인당 주거면적(m ²)	11.3	13.8	17.2	20.2
- 방당 인원수	1.87	1.48	1.08	0.92
주거시설				
- 부엌(%)	.*	99.3	99.3	99.6
· 입식	18.2	52.4	84.1	93.9
· 재래식	81.8	46.9	15.2	5.7
- 화장실(%)	.*	99.6	99.5	99.7
· 수세식(%)	34.6	51.3	75.1	86.9
· 재래식	65.4	48.3	24.4	12.8
- 목욕시설(%)	34.0	44.1	77.9	89.1
· 온수	20.0	34.1	74.8	87.4
· 비온수	14.0	10.0	3.1	1.7

주: 당시 설문지에 시설 없음을 표기하는 항목이 없었음.
 자료: 건설교통부, 『서민주거복지 확대방안』, 2005.

2. 가구의 주거실태

가. 소득계층별 주거실태

2002년 국토연구원의 도시거주가구 주거실태조사에 의하면 전반적인 주거수준의 향상에도 불구하고 저소득층의 주거실태는 주거상태뿐만 아니라 주거비 부담에 있어서도 여전히 열악한 상태이다.

〈표 8-8〉 소득계층별 주거실태

		1분위 소득이하	2분위 소득이하	3분위 소득이하	4분위 소득이하	5분위 소득이하	7분위 소득이하	10분위 소득이하	계
주거면적(평)		15.7	16.8	18.0	18.8	19.5	21.6	24.8	21.2
평균방수(개)		2.7	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.9	3.5
주택 유형	단독	28.7	23.6	19.5	18.0	17.3	14.6	17.7	17.8
	아파트	18.4	29.2	29.7	32.5	39.3	48.9	53.4	43.2
(%)	연립주택	3.4	5.6	7.1	7.7	6.5	5.5	4.7	5.7
주택 유형	다가구주택	40.8	37.5	33.3	34.1	26.3	23.9	18.4	25.6
	다세대주택	5.2	4.2	6.5	6.1	7.9	5.5	4.0	5.5
(%)	기타	3.4	0.0	4.0	1.6	2.7	1.8	1.8	2.2
점유 형태	자가	33.9	25.0	35.0	34.7	45.7	50.9	67.2	50.7
	전세	25.3	38.9	35.0	34.7	33.0	35.9	24.6	31.6
	보증부월세	21.3	19.4	16.4	17.4	13.2	10.0	6.1	11.4
	월세	12.6	8.3	5.1	3.9	4.0	0.9	0.7	2.8
	(%)	사글세	6.9	6.9	7.1	3.5	2.9	1.5	1.0	2.8
	기타	0.0	1.4	1.4	0.3	1.2	0.8	0.4	0.7
주거 시설	입식부엌	81.0	98.6	95.2	09.1	98.5	99.1	00.5	97.7
	수세화장실	73.0	93.1	91.2	96.8	96.9	98.2	98.9	95.9
(%)	온수목욕탕	75.3	87.5	93.8	96.1	96.0	98.4	99.6	96.2
주택경과년수(년)		16.5	13.1	11.6	11.6	11.5	10.7	10.3	11.2

자료: 국토연구원, 『도시거주가구 주거실태조사』, 2002.

<표 8-8>에서 보는 바와 같이 소득 1~2분위(최하) 계층의 경우 주거면적은 17평에 미달하여 전체 평균의 70% 정도이며, 소득 1분위 계층은 평균 건축년수가 16년에 달하는 노후주택에 거주하고 있으며 주거시설도 매우 낙후되어 있다. 또한 소득 1~2분위 계층의 60% 이상은 상대적으로 주거수준 및 주거환경

이 열악한 단독주택이나 다가구 주택에 거주하고 있으며, 월세 또는 사글세로 거주하는 비율이 15~20%에 달한다. 소득 3~4분위 저소득층은 공공임대주택의 공급으로 인해 주거상태가 개선되었으나 최저소득계층은 이러한 정책에서 배제되어 있는 실정이다.

또한 소득 1분위에 속하는 최저계층은 노후불량주택에 거주함에도 불구하고 PIR은 6.7로서 전체 평균 PIR보다 2배나 높다. 이는 이들 계층이 자력으로 주택을 마련하는 것이 거의 불가능하다는 것을 보여준다. 또한 주거비 부담을 나타내는 지표인 PIR은 19.2에 달해 외부의 도움이 없이는 적절한 주거생활이 어렵다는 것을 보여준다.

나. 가구유형별 주거실태

1) 주거밀도

건설교통부(2004)에 의하면 일반가구의 경우 평균 주거면적은 19.1평, 1인당 주거면적은 7.3평, 평균 사용 방수는 3.4개, 방당 가구원 수는 0.98명인 것으로 나타났다. 1인 가구 및 노인가구는 일반가구에 비해 주거밀도가 낮은 편이다.

사회적 약자 계층인 소년소녀가장가구, 편부모가구 등은 주거밀도 측면에서 상대적으로 열악한 환경이다. 소년소녀가장가구의 경우 평균 주거면적은 12.1평이며, 1인당 주거면적은 6.9평에 지나지 않으며, 평균 사용 방 수는 2.3개, 방당 가구원 수는 1.08명으로 주거밀도가 높은 편이다.

2) 주택유형

아파트 공급 확대에도 불구하고 절반 가량의 가구가 단독 및 다가구 주택에 거주하고 있다. 노인가구 및 1인 가구의 경우 주거수준과 주거환경이 상대적으로 열악한 단독주택이나 다가구 주택에 거주하는 비율이 높은 편이다. 사회적 약자계층인 소년소녀가구 역시 단독·다가구 주택에 거주하는 비율이 68.9%에 이를 정도로 매우 높다.

3) 점유형태

일반가구의 자가점유비율은 54.2%로 1995년과 거의 차이가 없으나, 차가의 점유형태는 전세 28.2%, 보증부월세 10.7%, 월세·사글세 4.2%로 나타났다. 노인가구의 경우 자가에 거주하는 비율이 85.5%로 매우 높으며, 이것은 연령이 높아질수록 저축 등으로 자가마련의 기회가 확대되고 노령화 이후에도 임대주택으로 이주하기를 꺼리기 때문으로 보인다. 1인 가구는 월세로 거주하는 비율이 35.8%로 매우 높다. 이것은 상당수의 1인 가구가 결혼을 하기 전에 임시주거에 거주하는 경우가 많이 때문으로 보인다. 소년소녀가장가구는 자가 거주율이 매우 낮으며, 월세거주 비율이 절반 정도를 차지하여 주거불안이 상당히 심각한 상황이다.

4) 주거시설 및 주택경과년도

소년소녀가장가구 및 1인 가구는 부엌, 화장실 및 목욕탕 시설을 제대로 구비한 가구비율이 매우 낮다. 일반가구 전체의 평균적인 주택경과년수는 13.3%에 이르고 있으며, 노인가구는 주택경과년수가 거의 20년에 달하는 노후주택에 거주하고 있다.

다. 최저주거기준 미달가구의 주거실태

1) 최저주거기준 미달가구의 규모

2000년 센서스 자료로 최저주거기준 미달가구를 추정한 결과 3,344,000(전체 가구 중 23.4%)가 최저주거기준에 미달한 것으로 조사되었다. <표 8-9>에서 보는 바와 같이 최저주거기준 미달가구는 현대식 부엌 및 수세식 화장실을 갖추지 못한 시설기준 미달가구가 2,383,000 가구(71.3%)로 가장 많으며, 면적기준 미달가구는 1,306,000 가구(39.1%), 침실기준 미달가구는 496,000 가구(14.8%)로 조사되었다. 최저주거기준 미달가구의 5.3%인 176,000 가구가 시설, 면적 및 침실기준에 모두 미치지 못하는 심각한 주거상태를 보이고 있다.

1인 가구의 40.0%, 소년소녀가장가구의 50.8%, 편부가구의 31.4%, 편모가구의 26.3%, 노인가구의 36.3%가 최저주거기준에 미달하고 있다. 특히 1인 가구, 노인가구 및 소년소녀가장가구의 경우 시설기준 미달 비중이 각각 95.8%, 94.1%, 86.0%로 일반가구에 비해 월등히 높다.

<표 8-9> 가구유형별 최저주거기준 미달가구의 규모

		일반가구	혈연가구	1인가구	소년소녀 가장가구	편부가구	편모가구	노인가구
가구수(천가구)		14311.8	11928.1	2224.4	18.7	220.0	903.7	523.3
주거기준미달가구수 (천가구)		3344.0	2393.4	890.2	9.5	69.0	237.4	189.8
기준 미달 유형 (%)	면적기준미달가구	39.1	48.4	12.3	41.7	46.8	42.9	10.8
	시설기준미달가구	74.3	66.5	95.8	86.0	76.7	73.8	94.1
	침실기준미달가구	14.8	21.3	1.6	19.9	17.2	18.8	2.7
	면적·시설·침실 모두 미달가구	5.3	7.1	3.2	11.5	10.4	9.4	1.1

자료: 건설교통부, 『2003~2012 주택종합계획』, 2004, p.12.

2) 최저주거기준 미달가구의 주거실태

최저주거기준에 미달하는 일반가구의 주거밀도를 나타내는 1인당 주거면적 및 방당가구원수는 각각 6.2평, 1.23명으로 나타났다. <표 8-10>에서 보는 바와 같이 일반가구의 1인당 주거면적 및 방당가구원수와 비교할 때 최저주거기준 미달가구의 주거밀도는 상당히 열악한 상태이다. 미달가구의 거주유형은 단독 및 다가구주택에 거주하는 가구 비율이 83.8%로 절대다수를 차지해, 전체 일반가구의 이들 주택에 거주하는 가구 비율인 49.6%에 비해 월등히 높게 나타났다. 미달가구의 점유형태 분포는 자가거주율이 42.9%에 그치며, 전체 22.5%, 보증부 월세 18.7%, 월세 및 사글세 11.9%로 나타났다. 이는 전체 일반가구보다 자가거주율은 낮고 월세거주율은 2배 이상 높게 나타났다.

미달가구의 주거시설 현황의 경우 입식부엌을 갖추고 있는 가구 비율은 71.2%, 수세식 화장실을 갖춘 비율은 29.1%, 온수목욕탕을 구비한 가구 비율은 50.7%로 나타났으며, 이것은 전체 일반가구에 비해 월등히 낮은 비율이다. 미

달가구가 거주하는 주택의 평균 연령은 22.2년으로 전체 일반가구보다 약 9년 더 오래된 노후한 주택이다. 최저주거기준 미달가구의 40.7%는 20년 이상 같은 주택에 거주해 이주에 따라 주거수준의 향상을 향유하지 못하고 있으며, 특히 자가가구는 71.5%가 20년 이상 같은 주택에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 이런 현상은 즉의 상향이동을 통해 전체 가구의 주거수준을 향상시키려는 중산층 위주의 주택정책이 그 효과를 발휘하지 못하고 있음을 보여준다.

〈표 8-10〉 최저주거기준 미달가구의 주거실태

	일반가구	혈연가구	1인가구	소년소녀가장가구	편부가구	편모가구	노인가구
기준미달 가구수(천가구)	3344.0	2393.4	890.2	9.5	69.0	237.4	189.8
평균 가구원수(명)	2.8	3.5	1.0	4.9	2.7	2.6	2.6
9평 미만	35.0	28.1	51.8	70.1	47.4	43.0	9.3
주거 면적							
9~19평 미만	43.9	47.5	35.5	23.6	38.0	40.4	48.8
19~29평 미만	16.8	19.5	10.4	4.7	11.8	13.6	33.6
(%) 29~29평 미만	3.2	3.8	1.6	1.1	2.1	2.2	6.5
39평 미만	1.1	1.2	0.6	0.4	0.8	0.8	1.9
주거면적평균(평)	13.1	14.1	10.4	8.1	11.4	12.1	17.9
1인당 주거면적평균(평)	6.2	4.6	10.4	5.0	4.5	5.0	7.7
평균방수(개)	2.5	2.9	1.8	1.7	2.4	2.5	3.0
방당 가구원수(명)	1.23	1.41	0.71	1.31	1.41	1.29	0.96
주택 유형							
단독	58.0	56.1	63.6	53.4	55.2	55.2	89.0
아파트	6.0	8.0	0.7	3.0	7.1	9.7	1.4
연립주택	1.8	1.9	1.4	1.6	1.8	1.5	0.6
다가구주택	25.8	25.5	24.8	31.6	28.9	26.4	5.8
(%) 다세대주택	1.0	1.2	0.4	0.7	0.7	0.6	0.2
오피스텔	0.1	0.1	0.2	0.2	0.5	0.1	0.0
기타	7.3	7.2	9.0	9.4	5.9	6.5	2.4
2.6점유 형태							
자가	42.9	44.0	35.0	9.0	26.4	35.2	86.8
전세	22.5	25.8	16.5	15.8	24.4	22.7	25.8
보증부월세	18.7	18.4	19.8	24.4	27.7	25.8	2.6
(%) 월세	5.9	3.9	13.2	17.9	8.7	6.1	1.1
사글세	6.0	4.5	9.7	24.6	7.9	6.4	1.2
기타	4.1	3.4	5.8	8.4	4.8	3.7	2.4
주거 시설							
입실부엌	71.2	79.5	49.4	51.8	66.5	70.7	72.8
수세화장실	29.1	36.2	9.0	18.1	26.6	29.6	7.7
(%) 온수목욕탕	50.7	59.9	26.2	32.3	42.7	47.9	43.7
주택경과년수(년)	22.2	21.1	25.4	21.3	22.3	21.1	29.1

자료: 건설교통부(2004), 『2003~2012 주택종합계획』, p.124.

국토연구원과 한국보건사회연구원이 공동 조사한 「2002년 저소득층 주거실태 및 주거복지욕구조사」에 의하면(표 8-11 참조), 면적과 시설 모두 최저주거기준에 미달하는 가구는 전체의 32.9%이며, 수급자 중 34.9%, 차상위층 중 24.0%가 면적과 시설에서 모두 미달되었다. 특히 광역시를 제외하면 시설미달 가구보다 면적미달가구 비율이 더 높게 나타났으며, 특히 서울시의 경우 조사 대상자의 65%가 최소주거기준면적에 미달하고 있었다. 면적이나 시설 하나라도 미달하는 가구비율은 전체적으로는 64.6%. 지역별로는 광역시가 86.4%로 가장 높게 나타났으며, 수급자의 최저주거기준미달가구 비율은 66.3%, 차상위계층은 57.7%로 수급자가 다소 높은 수준이었다.

〈표 8-11〉 지역별 최저주거기준 미달가구비율

(단위: %)

		면적미달	시설미달	면적&시설 미달	면적or시설 미달
서울	수급자	65.0	57.4	43.8	75.7
	차상위층	55.6	51.9	40.7	66.7
광역시	수급자	63.6	72.4	46.0	86.4
	차상위층	53.8	52.6	32.5	70.0
중소도시	수급자	54.1	36.6	26.2	56.4
	차상위층	54.1	27.5	15.4	50.0
군지역	수급자	46.2	39.8	28.4	53.4
	차상위층	42.9	32.7	17.9	51.8
전체	수급자	56.1	50.1	34.9	66.3
	차상위층	50.9	38.6	24.0	57.7
	전체	55.1	47.9	32.9	64.6

자료: 국토연구원·한국보건사회연구원, 「주거정책과 복지정책 연계방안 연구」, 2002; 저소득층 주거실태와 주거복지소요 자료.

라. 지역별 소음도 현황

환경부가 2005년에 조사한 지역별 소음도를 조사한 바에 의하면, 전반적으로 2004년에 비해 환경기준 초과 도시가 감소하고 있으나 전용주거지역의 밤시간대 소음은 29개 도시 중 26개 도시(90%)가 환경기준을 초과한 것으로 나타났다. 일반지역 중 전용주거지역, 도로변지역 중 주거지역이 환경기준을 초과하는 도

시가 많았으며, 공업지역은 모든 도시가 환경기준 이내였다.

〈표 8-12〉 용도지역별 환경기준 초과 현황

구분	일반지역				도로변지역			
	전용주거지역등	일반주거지역	상업지역	공업지역	주거지역	상업지역	공업지역	
낮	2005년	69% (20개도시)	17% (5개도시)	3% (1)	-	52% (15개도시)	17% (5개도시)	-
	2004년	66% (19개도시)	38% (11개도시)	-	-	59% (17개도시)	14% (4개도시)	-
밤	2005년	90% (26개도시)	59% (17개도시)	28% (8개도시)	-	76% (22개도시)	86% (24개도시)	-
	2004년	97% (28개도시)	62% (18개도시)	28% (8개도시)	-	72% (21개도시)	82% (23개도시)	-

자료: 환경부(2005), 『2/4분기 소음측정망 운영결과 보고』, 2005. 09. 15.

제 4 절 국민기본생활 보장을 위한 주거보장의 정책방향

1. 주거보장의 기본방향

주거보장의 기본 방향은 (1) 최저주거기준 미달가구의 주거수준 향상, (2) 사회취약계층의 주거생활 안정, (3) 임차권의 법적인 보호 강화, (4) 주거비 보조체도의 확충, (5) 특수육구 집단의 주거보장, (6) 최저주거수준의 개선으로 설정했다.

2. 주거보장정책

가. 최저주거기준 미달가구의 주거수준 향상

1) 공공임대주택의 제공

최저주거기준 미달가구의 주거수준 향상을 위한 첫 번째 정책은 국가나 자치체가 직접 공공주택을 제공하는 것이다. 공공주택은 주로 저소득층의 주택문제를 해결하기 위한 목적으로 공급되는 주택으로서, 국가에 따라 다양하게 불리

고 있으나 기본적인 목적은 공공영구임대주택이다. 우리나라 공공임대주택 정책은 1980년 이래 주택문제의 심화 과정에서 무주택 저소득 계층을 위한 주요 정책 대안으로 부각되어 왔지만 1989년부터 공급되기 시작한 영구임대주택은 우리나라 주택 정책의 흐름에 획기적인 변화를 가져왔다. 즉, 영구임대주택은 시장가격보다 훨씬 낮은 임대료로 영구히 임대되는 우리나라 최초의 사회주택으로서 그간의 경제정책적 성격의 주택정책에 사회정책적인 의미를 부여하는 새로운 질적 발전을 가져왔다.

200만호 건설계획에서는 공공부문 계획 90만호 중 임대 50만호, 분양 40만호로 임대비중이 높았지만, 실제 공급된 주택은 임대 40만호, 분양 48만호로 분양이 더 많으며, 그 후로도 저소득층을 대상으로 하는 주거정책에 있어서 공공임대의 위상이 명확하지 않다. 새로운 정권이 들어서면 정치적 필요성에 의해 새로운 프로그램이 도입되고 있고, 지원의 내용도 프로그램마다 다를 뿐만 아니라 단기 임대와 장기 임대 간에 지원이 차별화되어 있지 않아 민간의 임대주택 공급은 일정기간 임대 후, 분양으로 전환되는 단기임대에 치중되고 있다. 노무현 정부 출범 이후 저소득층의 주거복지 향상을 위한 국민임대주택 100만호 건설추진('03~'12)을 하고 있으나 전국에 걸쳐 9,000명 정도의 쪽방생활자와 수도권 1만여 가구의 무허가 판자촌이 존재하고 있다.

그러나 공공임대주택은 아직 부족하며 특히 가장 저렴한 영구임대주택의 재고는 19만호에 불과하나 입주대기자는 6만명에 이르고 있다. 우리나라의 임대주택의 비율은 3.4%로 네덜란드의 40%, 영국의 22%, 일본의 7%에 비하면 매우 적은 수준이다. 또한 이동능력의 제한, 장시간 노동, 주거비 부담(국민임대주택의 경우 보증금 1,000-1,200만원, 임대료 월 13만원, 관리비 월3만원) 등으로 도시 빈곤층은 대부분 도시외곽에 대규모로 건설 중인 국민임대주택에 입주하기에는 매우 어려운 실정이다.

적정 공공임대주택재고 비율을 달성할 때까지는 공공임대주택 입주와 주거급여수준을 패키지로 연계하여 저소득층의 선택권을 보장하되 최저주거수준 이상의 주택환경에서 주택안정성을 확보할 수 있도록 한다.

최근 서울시에서 시행하고 있는 다세대, 다가구 주택을 매입하여 임대주택으

로 활용하는 방안을 다른 대도시지역에서도 검토할 수 있을 것이다. 특히 생활권이 중요한 저소득층은 현재 거주하고 있는 지역에 값싼 임대주택을 제공하는 것이 필요하다. 그러나 택지의 제약으로 인해 저소득층 거주지역에서 임대아파트를 공급하는 것이 현실적으로 어려움이 있다. 따라서 다세대 다가구주택을 임대주택재고로 활용하는 방법은 저소득층의 생활권내에서 주택문제를 해결할 수 있도록 해 준다는 점에서 의의가 있다. 또 공공의 입장에서도 신규아파트를 공급하는 것보다 저렴한 방법으로 임대주택재고를 확보할 수 있다는 장점이 있기도 하다.

그러나 공공임대주택으로 인한 문제점도 있다. 영구임대아파트의 보급으로 도시저소득층의 주택면적·규모·시설 등 주택내부공간의 질이 크게 개선되었고 주거환경도 전에 살던 집에 비해서 좋아지고 가족의 정서적 기능이 향상되는 등 긍정적 변화도 있었지만, 다른 한편으로는 영구임대아파트 단지화 인근주택주민과의 위화감이 발생되고, 입주민의 불안정한 고용상태로 인해 노동시간이 일정하지 않았으며, 소득의 불안정으로 인한 임대료 및 관리비의 연체문제, 교육환경의 악화로 인한 청소년 비행이나 폭력과 같은 각종 범죄의 발생, 음주문화 등 새로운 빈민문화의 양성이란 부정적인 결과도 함께 발생하고 있다.

2) 주거급여제도의 개선

최저주거기준 미달가구를 위한 두 번째 정책은 주거급여를 개선하는 것이다. 현재 국민기초생활보장제도의 수급자에게는 주거급여가 제공되고 있다. 국민기초생활보장법에 나타난 주거급여의 도입 취지는 수급자의 주거실태에 따라 적정한 급여가 이루어지도록 하고, 수급자가 보다 나은 주거환경에 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 신설되었다. 즉, 주거급여는 소득보장보다는 주거보장을 목적으로 도입되었다. 그러나 실제 지급되는 주거급여는 생계급여에 포함되어 제공됨으로 인해 주거보장보다는 소득보장의 수단으로 인식되고 있어 주거급여 본래의 취지를 구현하지 못하고 있다. 또한 주거급여 금액도 적게 책정되어 있다. 따라서 주거급여를 주거보장의 수단으로 사용하려면 주거급여를 생계급여

와 명목상의 분리가 아닌 실제적인 분리가 이루어져야 하고, 최저주거비를 상한선으로 하는 주거급여가 제공되어야 한다.

현재 주거급여제도가 지니고 있는 문제점들을 고려한 개선방향은 다음과 같다.

첫째, 주거급여가 국민기초생활보장제도 내에서 보충급여의 원리를 기본으로 운영되고 있음에도 불구하고, 주거급여에 의해 실질적으로 최저주택비를 보장하지 못하고 있다. 즉, 가구규모에 따라 최저주택비 가운데 일부만을 주거급여 명목의 현금급여로 지급하며, 나머지는 생계급여에 포함해서 지급하고 있으며, 이 조차도 급여지급시 주거급여로 명시되지 않음으로써 저소득층이 정확하게 주거급여로 인식하지 못하고 있다는 문제점이 있다. 이와 같은 문제점을 안고 있는 주거급여 지급방식과 급여수준은 저소득층의 생활비 중 주택비가 차지하는 비중이 20~30%임을 고려할 때 상당히 낮은 수준이라 할 수 있다. 따라서, 이를 민간주택시장에서의 임대료 수준으로 현실화시킬 필요성이 있다.

둘째, 국민기초생활보장제도의 소득기준으로 사용되고 있는 최저생계비가 가구규모 이외의 지역별, 가구특성별 차이를 반영하지 못하고 있다는 문제점이 있다. 따라서 전반적인 주거급여 수준의 현실화와 함께 가구규모 이외의 지역별 주택비용의 격차, 가구특성별 욕구를 반영하여 주거급여가 차등 지급되어야 한다.

셋째, 차상위계층에 대한 주거비 지원 방안이 마련되어야 한다. 차상위계층의 경우 대개의 경우 재산수준이 좀 더 높다는 점 이외에 소득이나 소비수준, 특히 주거복지수준에 있어서는 수급자와 큰 차이가 없다. 즉, 소득수준은 빈곤선 이하임에도 불구하고 보호대상에서 제외된 사람들이 존재하고 있으며, 주거급여의 지원에 있어서도 수급자와 차상위계층 사이의 형평성을 제고하기 위해서는 차상위계층에 대해서도 주거급여를 지원할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

넷째, 공공임대주택 거주자에 대한 주거급여 지급기준을 차등화해야 한다. 일반적으로 공공임대주택은 동일한 주거환경의 시장임대료보다 저렴하므로 거주자는 임대보증금 및 임대료를 보조받고 있다고 할 수 있다. 따라서 공공임대주택 입주자를 통해 얻는 편익이 주거급여액보다 많을 경우에는 주거급여를 지급하지 않거나, 편익이 적다면 기준주택비와의 차액을 주거급여로 지급하는 등 차

등화해야 한다. 이는 근본적으로 주택점유형태와 관계없이 임차가구와 자가 가구를 구분하고 있는 현행 주거급여 대상을 주택점유형태에 따라 구분하고, 이에 따라 주거급여의 지급방식이나 급여수준을 달리함으로써 주택복지욕구 수준에 따른 형평성을 제고하기 위한 것이다.

다섯째, 이상의 개선방향들을 구체적으로 추진하기 위해서 현재 국민기초생활보장제도 내에서 통합적으로 운영되고 있는 주거급여의 중장기적 분리방안을 정책대안으로 고려할 수 있다. 우선 단기적으로는 지역별, 주택점유형태별, 가구 규모 및 가구특성별 차등지급을 통해 주거급여가 현실화될 수 있도록 하며, 현재 생계급여에 포함되어 지급되고 있는 주거급여부분을 점차 생계급여로부터 분리함으로써 실질적으로 주거급여 수준을 향상시키고 제도를 점진적으로 분리하는 방향으로 구체적인 추진방안을 모색해야 한다. 특히, 소득 및 재산증가에 따라 국민기초생활보장 대상에서 제외 될 경우 생계급여 뿐만 아니라, 주택복지 수준에 관계없이 주거급여 수급대상에서도 제외하도록 하는 일률적 선정기준의 적용은 수급자들의 근로의욕과 자활의지를 저하시키며, 소득과악을 더욱 어렵게 함으로써 중장기적인 복지의존성의 문제를 심화시킬 수 있다. 따라서 근본적으로 주거급여제도의 실질적인 분리운영과 별도의 대상자 선정기준 마련 등에 대한 구체적 검토가 필요하며, 이와 함께 저소득층을 대상으로 하고 있는 각종 주택정책과의 연계를 구축하는 방향으로 추진되어야 한다(고철·천현숙 외, 2002).

3) 주택수당의 지급

대부분의 선진국에서는 공공주택의 제공에서 주택수당정책으로 전환하고 있다. 이러한 전환의 배경에는 주택시장의 상황변화가 가장 중요하다. 즉, 양적 문제가 완전 해소되고 충분한 주택재고가 확보되면서 가구의 지불능력의 문제가 중요해졌기 때문이다. 주택의 절대적 재고가 부족한 상황에서는 공공주택을 지속적으로 공급하여 저소득층이 거주할 수 있는 주택재고를 확보하는 것이 가장 중요하다. 그러나 주택재고가 충분한 시장상황에서는 각 가구의 소득수준으로 개별가구의 욕구에 맞는 주택서비스를 소비할 수 있느냐 하는 것이 중요해

진다. 또한 시장의 자율화는 분양시장에서뿐만 아니라 임대시장에서도 자율적 시장 기능이 증시되게 된다.

중산층의 확대와 경제발전은 자가소유 욕구를 증대시키고, 자가소유 확대는 자가소유자의 사회적 정체성을 부여하여 자산소유 민주주의 확대에 기여할 수 있다. 따라서 대부분의 선진국에서 자가소유를 바람직한 주택규범으로 하고 있다. 이밖에도 자가소유는 자유와 독립성, 생활의 안정성을 높여주고 인플레이션 하에서는 자산가치보전 수단이 되기도 한다. 다른 한편 정부입장에서는 공공임대주택을 유지, 관리하는데 소요되는 재정부담완화의 필요성에 따라 공공주택은 점차 축소되는 경향이다(김정호·천현숙, 1999).

많은 복지국가에 있어서 주택수당은 사회보장의 주요한 프로그램이 되고 있다. 주택수당제도는 낙인이 없으므로 주거의 평등화, 주거환경의 평등화에 기여하는 중요한 정책이다. 이 제도는 ‘기와의 보조’가 아니라 ‘사람에 대한 보조’로서 각국에서 이 제도를 도입하게 된 배경으로는 소득의 보장이라는 측면도 있으나 국가보조의 형평성이라는 측면에서도 이 제도의 도입이 요청되고 있다. 즉, 자가소유자는 공공주택입주자에 비하여 소득수준이 높은 편인데 국가가 주택보급률을 높이는 정책의 일환으로서 자가소유를 장려하고 그를 위하여 주택소유에 따르는 다양한 감세제도나 융자제도를 시행하였으므로 고소득층이 국가의 원조를 더 많이 받는다는 형평성문제에 대한 지적이 있어왔다. 공공주택거주자에 대한 주택수당지급을 통하여 자가소유를 장려하는 정책을 보다 쉽게 추진할 수 있다.

4) 세금공제(tax relief)제도 개선

주택과 관련된 감세제도는 국가가 국민들의 자가 소유를 장려하는 정책의 일환으로 추진되어 왔다. 주택감세는 주택자금마련을 위한 저축단계에서의 감세와 일정 기간 이상 거주한 주택매각시의 감세 등 다양한데, 가장 중요한 것은 주택 대부금(mortgage)의 변제나 이자지급에 대한 감세이다. 주택대부금의 일정 비율을 소득공제하여 감세하는 방식이다. 그 외에 무주택자에 대한 세금공제도

있다. 같은 소득수준의 두가구가 있다면 주택소유자와 비소유자간의 가계지출에 있어서 무소유자의 경우가 주택관련비용지출이 많으므로 무주택자의 경우에 소득의 일정비율을 공제하여 감세함으로써 소득의 재분배와 소득보조의 효과를 거두기 위한 정책이다.

나. 임차인의 법적인 보호 강화

1) 집세 및 주택가격의 통제

주택이 양적으로 부족한 시기에 임차인의 생활과 복지를 보장하기 위한 중요한 정책이다. 그러나 주택공급이 충분히 확보된 경우에는 이러한 정책의 중요성은 저하된다. 스웨덴에서는 이러한 집세통제정책은 1970년에 폐지되었는데, 그 이유는 첫째, 양적인 주택공급부족이 해소되었고, 둘째, 북구에서는 공공주택 비중이 높기 때문에 공공주택의 집세가 집세의 인상을 억제하는 기능을 하고 있으며, 셋째, 임차인들이 조직되어 있어서 집세 인상에 대한 교섭력과 대항력을 지니고 있다. 주택이 양적으로 부족하고 임차인들의 조직화가 달성되어 있지 못하며 공공주택의 비율이 매우 낮은 한국의 상황에서는 집세통제정책은 중요한 의미를 지니고 있다.

2) 주거권의 확보와 임차인 보호

점유의 형태에 관계없이 주거권을 인정해 주기 위한 정책이다. UN의 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약은 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, '본 규약은 당사국은 모든 사람이 적당한 식료, 의복과 주택을 포함하여 자기와 자기 가족을 위하여 적당한 생활수준을 향유하고, 생활조건의 부단한 개선을 구할 권리를 가지고 있음을 인정한다.'

동 위원회가 규정하고 있는 주거권의 구성 요소 중 '점유의 안정성'(Legal Security of Tenure)이라는 항목은 '모든 사람은 자신이 거주하는 곳의 점유형태에 관계없이 강제퇴거와 강제철거 등에 대한 법적 대항력을 가져야 한다'고 규

정하고 있는데, 이러한 주거권을 임차인에게 적용시킨다면 바로 임차인보호정책이 된다.

다. 특수욕구 집단의 주거보장

1) 특별한 욕구에 대처하는 주택의 공급

자유시장에서는 공급이 욕구의 일부만을 커버하는 고령자나 장애인의 생활을 고려한 주택의 공급에 있어서 국가에 의한 주택의 공급의 의의는 크다. 북구의 경우 서비스하우징 혹은 서비스블록이라고 불리는 고령자나 장애인을 위한 집합주택이 보급되는데 이러한 집합주택에는 이들에 대한 케어시스템을 겸비하고 있다.

2) 고령자·장애자를 위한 주택 개보수에의 용자 및 보조금지급

고령자와 장애자 등 특별한 욕구를 가진 인구층이 사회복지시설에 수용되지 않고 가능한 시기까지 자신의 집에서 생활하기 위해서는 그들의 실내이동에 장애가 없도록 하기 위한 다양한 설비가 구비되어야 한다. 그러나 국가에 따라서는 신축주택에 대하여 반드시 이러한 고려를 하도록 강제하는 경우도 있지만, 오래된 주택의 경우는 이러한 설비가 없으므로 그러한 설비를 갖추기 위하여 주택의 개보수가 이루어져야 하는데, 이에 소요되는 경비의 일부를 부담하거나 혹은 장기저리의 용자를 행함으로써 거주자의 질을 확보하기 위한 정책이다. 이러한 정책은 인구고령화가 진행되면서 중요한 정책으로 대두될 것으로 보인다. 예를 들어 일본에서는 계단에서 넘어지거나 욕실에서 미끄러지는 등 가정내 사고로 사망한 사람이 정부통계만으로도 연간 6,000명 이상(早川和男 외, 1993:3)인데 그 60%가 고령자이다. 주택개보수정책은 이러한 가정내 사고를 줄이는 예방적 기능도 가지고 있다.

라. 적정(適正) 주거기준의 설정

우리나라의 최저주거기준은 개선의 과제를 지니고 있다. 1인당 주거면적은 세계평균과 유사하지만, 중상위 이상 소득 국가들에는 훨씬 미치지 못하는 수준이다. 단칸방 거주가구가 아직 일반 가구의 10% 이상을 차지하고 있으며, 주택이 설비에 있어서도 부엌과 화장실은 거의 전 가구가 갖추어 가고 있으나 목욕시설이 없는 가구의 비중은 아직 높다. 따라서 우리나라의 최저주거기준은 적정주거기준으로 전환할 필요가 있다.

참고문헌

- 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 2003.
- 국민연금제도개선기획단, 『국민연금제도 개선』, 1997.
- 공사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상』, 2000.
- 김기덕, 「롤즈의 분배적 정의론에 관한 비판적 고찰: 자유와 평등의 조화 혹은 균열」, 『2004년도 한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집』, 한국사회보장학회, 2004.
- 김연명, 「비정규 근로자에 대한 사회보험 확대」, 『한국사회복지학』, vol.45, 2001.
- 김유선, 「외환위기 이후 노동자 상태 변화: 비정규 고용·임금을 중심으로」, 『동향과 전망』 51호, 2001. 겨울.
- 박성민, 「국민연금 납부예외자 및 미가입자 유형분류」, 『연금포럼』, 2002 겨울.
- 박순일·황덕순·최현수, 『공적 소득보장제도 사각지대 빈곤층의 소득보장연구』, 한국보건사회연구원, 2001.
- 박영란·황정임·김진경, 『사회보험제도의 여성수급 현황 및 개선방안 연구』, 한국여성개발원, 2001.
- 박찬용·김연명·김태완, 『사회보장확충을 위한 소득보장체계 개편방안: 소득보장 사각지대 해소를 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 사학연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2003.
- 석재은, 「소득보장」, 『한국의 사회보장과 국민복지기본선』, 한국보건사회연구원, 1998, pp.89~138.
- _____, 「노인 소득원 구성과 공·사 역할분담 분석」, 『사회보장연구』, 제16권 제1호, 한국사회보장학회, 2000, pp.51~78.
- _____, 「국민연금의 정책적 선택의 특징과 발전방안」, 한국 사회복지의 현황과

- 쟁점], 『인간과 복지』, 2000, pp.83~116.
- _____, 『여성의 노후소득보장을 위한 연금제도 개선방안』, 『한국사회보장학회 2001년도 추계학술대회 자료집』, 2001. 12.
- _____, 『국민연금의 사각지대와 정책과제』, 『보건복지포럼』 통권 70호, 2002. 8.
- _____, 『노령소득보장체계의 재구조화 경로연금제도의 발전방향』, 『한국사회복지학』 제50호, 2002.9
- _____, 『공적연금의 사각지대: 실태, 원인과 정책방안』, 『한국사회복지학』 제 53호. 2003.
- 석재은·김태완, 『노인의 소득실태 분석 및 소득보장체계 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 석재은·원종욱·김수봉·백화중·김용하·김성민·김태완, 『국민연금 재정안정화 방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 안주엽 외, 『비정규근로의 실태와 정책과제 I』, 한국노동연구원, 2001.
- 안주엽 외, 『비정규근로의 실태와 정책과제 II』, 한국노동연구원, 2002.
- 원종욱·백화중·양시현, 『5인 미만 사업장 근로자 및 임시직·일용직 근로자의 사업장 가입자 편입방안』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 허재준·심규범, 『건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안: 고용관리체계의 수립과 고용보험의 활용을 중심으로』, 한국노동연구원, 1999.
- 홍경준, 『근로빈곤계층의 사회보장 적요실태와 사각지대 개선방안』, 『보건복지포럼』77호, 한국보건사회연구원, 2003. 3.
- 홍석표·박순일·최병호·안종범·현진권·최현수, 『사회안전망제도의 재정효율화를 위한 제도개선 방안』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 황경식 역, 『존롤스 정의론』, 이학사, 2003.

日本 總務廳長官官房高齡社會對策室, 『高齡者の 生活과 意識』 第4回 國際比較 調査結果 報告書, 1997, 中央法規.

- 坂本重雄, 『社會保障改革: 高齡社會의 年金, 醫療, 介護』, 勁草書房, 1997.
- Augusztinovics, Maria, "Issues in Pension System Design" *International Social Security Review*, vol.55: 1, 2002.
- Axel Borsch-Supan, "Retirement Income: Level, Risk, and Substitution among Income Components," *NBER Working Paper*.
- Beattie, Roger, "Social Protection for all: But Now?," *International Social Security Review*, vol.52, 1999.
- Bengtsson, T and Fridlitzius, "Public Inter-generational Transfers as an Old-Age Pension System: A Historical Interlude?," in J. Ermisch and N. Ogawa(eds.), *The Family, the Market and the State in Aging Societies*, Clarendon Press, pp.198~215
- Bertranou, Fabio M. and Rofiman, Rafael, "Providing Social Security in a Context of Change: Experience and Challenges in Latin America, *International Social Security Review*, vol.55: 1, 2002.
- Bertranou, Fabio M., Rofiman, Rafael, and Grushka, Caroles O., "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System", *International Social Security Review*, vol.56:2, 2003.
- Bieback, Karl-jurgen, "The protection of atypical work in the Australian, British and German Social Security Systems", *International Social Security Review*, vol.46, 1993.
- Casey, Bernanrd and Yamada, Atsuhiro, "Getting Older, Getting Poorer? A Study of the Earnings, Pensions, Assets and Living Arrangements of Older People in Nine Countries", OECD WD(2002)4, 2002.
- Cordan, Anna, "Self-Employed People in the United Kingdom: Included or Excluded?," *International Social Security Review*, vol.52, 1999.
- Cousins, Chris et al(eds.), *The pensioners' Income Series 1997/8*, Department of Social Security in the United Kingdom, Crown copyright, 2000.

- Cox, Donald and George Jakubson, "The Connection between Public Transfer and Private Inter-family Transfers," *Journal of public Economics*, Vol. 57, 1995. pp.129~167.
- David Natali, *The Reformed Pension System*. Research Project. 2004.
<http://www.ose.be>
- Department of Social Security, *Changing Welfare State: Pensioner Incomes*, Department of Social Security in the United Kingdom, Crown copyright, 2000.
- Disney Richard and Edward Whitehouse(2001), *Cross-Country Comparisons of Pensioner's Incomes*, UK Department of Social Security.
- Disney, Richard and Paul Johnson(2001), *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Edward Elgar.
- Emmerij, Louis, "Is Full Employment Still an Operational Goal?", UNESCO, 1999.
- Employee Benefit Research Institute, *Retirement Income Opportunities in an Aging America: Income Level and Adequacy*, 1982.
- Esping-Andersen, Gosta, "Welfare States at the Century: the Impact of Labour Market, Family, and Demographic Change," *Beyond 2000: the New Social Policy Agenda*, OECD, 1996, pp.71~98.
- Farns van Dijk, "Private Support and Social Security," *Journal of Political Economy*, Vol. 11, pp.345~371.
- Gillion, Colin, "The development and reform of Social Security Pensions: the Approach of the International Labour Office", *International Social Security Review*, vol.53:1, 2000.
- Ginneken, Wouter Van, "Social Security for the informal sector: a new challenge for the developing countries", *International Social Security Review*, vol.52, 1999b.

- Ginneken, Wouter Van, *Social Security for the Excluded Majority*, International Labour Office, 1999a.
- Gray, Anne, "Integrating Citizen's Income with Social Insurance", *International Social Security Review*, vol.46, 1993.
- Guillemard, Anne-Marie, "Equity and Redistribution between Generations: a Challenge for the future of Pension and All Social Protection Schemes", *International Social Security Review*, vol.52:3, 1999.
- Hauser, Richard, *Adequacy and Poverty among the Retired*, OECD Working Paper, 1998.
- Hauser, Richard, "Adequacy and Poverty among Retired People", *International Social Security Review*, vol.52:3, 1999.
- International Labour Office(1989), *Social Security Protection in Old-Age*, International Labour Conference 76th Session. Geneva.
- Jenkins, Michael, "Extending Social Security Protection to the entire population: Problem and Issues", *International Social Security Review*, vol.45, 1992.
- Kalisch, D. and T. Aman(1998), "Retirement Income Systems: The Reform Process Across OECD Countries," *Joint ILO-OECD Workshop: Development Reform of Pension Scheme*, DEELS/ILO.
- Meadows, Pamela, "Pensions and the Labour market": How to help those on Low Lifetime Incomes", *New Economy*, 2001,
- Meager, Nigel and Bates, Peter, "The Self-Employes and lifetime Incomes", *International journal of Sociology*, vol.31:1, 2001.
- Michell, Deborah, *Income Transfers in Ten Welfare States*, Avebury, 1991.
- Ministry of Health and Social Affairs, *The Swedish National Pension System*. Information material September 2003. <http://www.sweden.gov.se>
- Naomi Miyazato, "Pension reform in Sweden and Implication for Japan", *The Japanese Journal of Social Security Policy*: Vol.3.No.1(6. 2004), 2004.

- OECD, *Aging and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*. 2001.
- _____, *Aging in OECD Countries: A Critical Policy Challenge*, Social Policy Studies No. 20, 1998.
- _____, *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, 1998
- Offe, Claus(1997), "Towards a New Equilibrium of Citizen' Rights and Economic Resources?" in *Societal Cohesion and the Globalising Economy: What Does the Future Hold?*, Paris: OECD, 81-108, in Robert E.Goodin and Deborah Michell(eds.), *The Foundations of the Welfare State, Volume I*, An Elgar Reference Collection pp.87-114.
- Orloff, A. S. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and the Welfare States". *American Sociological Review* 58(3):303~28.
- Rainwater, Lee, Martin Rein, and Joseph Schwartz, *Income Packaging in the Welfare State: A Comparative Study of Family Income*, Clarendon Press, 1986.
- Rein, Martin and John Turner, "Work, Family, State and Market: Income Packaging for Older Households," *International Social Security Review*, Vol.52, 1999. 3. pp.93~106.
- Saraceno, Chiara, Family Change, "Family Policies and the Restructuring of Welfare," *Beyond 2000: the New Social Policy Agenda*, OECD, 1996, pp.99~127.
- Sarfati, Hedva and Giuliano Bonoli(eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging tracks?*, Ashgate, 2002.
- Schomann, Isabelle and Klaus Schomann, *In search of a new framework for*

- flexibility (re)regulation of non standard employment relationships in the EU*, WZB: social science Research Center Berlin, 2001.
- Sen, Amartya. 2000. *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Social Development Papers No.1, Office of Environment and Social Development. Asian Development Bank.
- Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World: Asia and Pacific* 2002.
- Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, 2002.
- Subrahmanya, R.K.A.. "Income Security for Older People: An Asian Perspective", *International Social Security Review*, vol.55:1, 2002.
- Takayama, Noriyuki, "Pension Provision for Specific Risk Groups: The Japanese Case", *International Social Security Review*, vol.52:3, 1999.
- The Pension Service part of the Department for Work and Pensions. *A guide to Pension Credit*. 2004. <http://www.thepensionservice.gov.uk>
- Van Parijs, Philippe, "basic Income: a Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century", *Politics and Society*, Vol.32:1, 2004.
- Whitehouse, Edward, "The Value of Pension Entitlements: a Model of nine OECD Countries", OECD SEM(2003)9, 2003.
- Yamada, Atsuhiko, "The Evolving Retirement Income Package: Trends in Adequacy and Equality in Nine OECD Countries", OECD WD(2002)7, 2002.
- <http://www.ose.be>
- <http://www.ptk.se>
- <http://www.sdc.gc.ca>

연구보고서 2005-09

삶의 질 향상을 위한 국민의 기본생활보장 방안
A Study on the National Standards for the Improvement of Quality of Life

발행일	2005년 12월 일	값 9,000원
저 자	석재은 외	
발행인	김용문	
발행처	한국보건사회연구원	
	서울특별시 은평구 불광동 산42-14 (우: 122-705)	
	대표전화: 02) 380-8000	
	http://www.kihasa.re.kr	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	대명기획	

© 한국보건사회연구원 2005

ISBN 89-8187-350-X 93330