연구보고서 2007-17-8

사회정책의 진단과 동향

-2007년 빈곤포럼 논의를 중심으로

이태진
김태완 김문길
강성민 김효진

한 국 보 건 사 회 연 구 원
기초보장·자활정책평가센터

머 리 말

사회정책은 넓은 의미로서 경제, 노동, 조세, 빈곤 등 많은 영역을 포괄 할 수 있는 연구분야라 할 수 있다. 따라서 전체적인 사회구조, 제도 등에 대한 연구와 심도 깊은 논의구조가 없이는 단순히 나무만을 바라보는 정책과 연구를 진행 할 수 밖에 없다. 이와 같은 사회정책에 대한 논의구조는 또한 지역, 시대 및 연구자들에 의해 다양하게 표출될 수 있다. 따라서 향후 발전적이고 미래지향적인 사회정책을 수립하기 위해서는 정태적이기 보다는 동태적 연구가, 단편적이기 보다는 시대적 사회적 요구를 반영할 수 있는 종합적인 연구가 진행되어야 할 필요성이 있다.

한국보건사회연구원의 기초보장평가센터에서는 2000년 이후 생활보호제도를 대체한 국민기초생활보장제도에 대해 다양한 평가 및 모니터링 사업을 수행하여 왔다. 이외에도 본 센터에서는 2006년부터 「빈곤포럼」을 정기적으로 개최하여 그동안 학문적 측면에서 미흡했던 경제위기 이후의 경제구조 변화, 근로빈곤, 사회양극화등과 같은 사회 현상의 원인, 경로, 대책 등 우리나라 사회정책에 대한 종합적이고 포괄적인 논의의 장을 마련함으로써 과거, 현재 및 미래에 대한 사회정책분야의 다양한 흐름을 파악하고자 하는 연구를 진행하였다. 현재 「빈곤포럼」은 학계에서는 주로 경제학 및 사회복지학 분야의 빈곤 및 공공부조 관련 연구자들이 참여하고 있으며, 정부 부처 및 정부의 각종 위원회에 소속된 정책전문가들이 참여하고 있다. 아울러, 한국보건사회연구원에서는 사회보장연구본부에 소속된 위원급 이상의 연구자들이 참여하고 있다.

사회정책이라는 큰 구조를 바라보기 위해 본 연구는 다양한 문제제기와 집중적인 토론을 한 포럼이라는 새로운 논의 구조 속에서 주요하게 이슈화 되어온 빈곤, 불평등, 노동, 조세재정 등 현재의 사회적 문제에 대한 진단과 새로운 발전 및 분석모델 제안, 향후 공공부조제도의 흐름과 진단 등 사회정책들에 대한 종합적이고 체계적인

연구에 기여할 수 있었다.

본 연구는 이태진 기초보장평가센터장의 책임 하에, 김태완 부연구위원, 김문길 선임연구원, 강성민, 김효진 연구원이 참여하였다. 또한 자료 정리 및 홈페이지 운영을 위해 기재량 선생이 수고하였다. 연구진은 연구 수행 및 마무리 과정에서 생산적인 의견을 주신 김미곤 복지패널팀장, 최현수 부연구위원께 감사드린다. 아울러 「빈곤포럼」의 우리나라 사회정책 연구 발전의 기여를 고려하여 본 내용 뿐만 아니라 부록으로 수록된 「빈곤포럼」발표원고와 회의록이 사회정책, 특히 공공부조와 빈곤에 대해 많은 관심을 가지고 있는 관계 전문가, 공무원, 학생들에게 좋은 참고자료로 활용되기를 바라는 바이다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2007년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

요 약 ····· 1

제1장 서 론 ····· 21

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 21

제2절 연구내용 및 방법 ····· 23

제2장 국내외 사회 동향 ····· 26

제1절 국외 동향: 유럽의 유연안정성 정책을 중심으로 ····· 26

제2절 국내 동향: 물가상승률과 소득불평등을 중심으로 ····· 30

제3장 빈곤 정책 동향 ····· 36

제1절 신사회위험과 빈곤정책 변화 ····· 36

제2절 빈곤 정책 개편관련 최근 논의 ····· 44

제4장 주요 사회정책 진단 ····· 55

제1절 노동시장정책 ····· 55

제2절 조세재정정책 ····· 58

제3절 사회복지정책:전달체계 개편과 사회서비스 중복 문제 ····· 62

제5장 결론 ····· 70
제1절 요약 ····· 70
제2절 제언 ····· 71

참 고 문 헌 ····· 73

부록: 2007년 빈곤포럼 발표원고 및 회의록 ····· 77

표목차

<표 1-1> 2007년 빈곤포럼 실시 내용 ····· 25
<표 2-1> 가구 요소소득의 분배 변화. 1992-2002 ····· 34
<표 3-1> 소득양극화 및 소득불평등 지수의 추이 ····· 41
<표 3-2> 한국의 평균수명과 합계출산율 ····· 42
<표 3-3> 한국의 고령화율과 노인부양율 ····· 42
<표 3-4> 한국 가족구조의 변화 1975~2000 ····· 43
<표 3-5> 근로장려세제 도입 결정 및 입법과정(2004~2007) ····· 51
<표 4-1> OECD 주요국가의 지니계수 ····· 59
<표 4-2> 재정지출 및 사회지출 규모 ····· 60

그림목차

[그림4-1] 10개 분야별 지출 추이 ····· 60

Abstract

Study on Current Trends and Diagnosis in Social Policies in Korea

Recently, there is a growing demand for new social policies that can respond to various social risks emerging in society. With a recognition of such a demand, this study has two main goals. One is to grasp recent trends of social policies on poverty and labor market, and the other is to give an appropriate diagnosis for these policies.

So as to raise issues related to social policies, this study analyses a variety of materials including papers presented in the Poverty Forum, news articles collected through the web-site of 'Basic Security & Self-Reliance Monitoring Center'(www.beyondpoverty.re.kr), and previous literatures on the issue.

Main contents of this study are as follows. Chapter 2 provides implications for Korean social policies of current social trends, both foreign and domestic. As regards poverty policies, chapter 3 examines new social risks that Korean society faces and suggests the social investment state as an alternative. Along with these, it provides suggestions for reforming the National Basic Livelihood Security System Lastly, chapter 4 asserts the need to expand ways to continuously monitor and improve social policies by summarizing policies on labor market, tax and finance, and social welfare.

요 약

제1장 서론

1.연구배경 및 목적

□ 근대 이후 자본주의적 산업화, 민주화에 영향을 받은 사회정책은 현재 다양한 사회적 위험을 인식하고 대응 할 수 있도록 전환이 요구되고 있음.

— 기존의 사회정책 패러다임은 실업, 고령, 건강 등 전통적인 사회적 위험 뿐만 아니라 인구·가족구조 및 노동시장 구조의 변화가 초래하는 새로운 사회적 위험에 대해 정책적 대응의 틀을 마련하는데 한계가 있음.

□ 본 연구는 다양한 사회정책 특히, 빈곤정책과 노동시장관련 정책과 관련된 이슈들을 학술적 관점에서 동향을 파악하고 적절한 진단을 하는데 주요한 목적이 있음.

2. 연구 내용 및 방법

□ 사회정책 관련한 다양한 이슈들을 제기하고, 분석하기 위해 본 연구에서는 한국보건사회연구원에서 실시하는 빈곤 포럼 발표 원고와 기초보장·자활정책평가센터 홈페이지(www.beyondpoverty.re.kr)에서 수집된 신문기사 자료 그리고 기존 문헌자료에 대한 내용 분석을 실시하였음.

제2장 국내외 사회 동향

1. 국외 동향: 유럽의 유연안정성 정책을 중심으로

□ 노동시장 유연화는 고용 불안의 심화, 특히 비정규직의 증가로 이어져 다양한 사회문제를 야기함. 현시에 들어서 노동의 유연성은 불가한 현상으로 비추어지고 있음.

— 이러한 고용불안은 사회정책 방향에 수정을 기하도록 요구받고 있음. 노동시장의 유연성은 비정규직 노동자의 확대, 사회보장의 약화등 노동자들의 지위가 약화되면서, 노동 안정성에 대한 요구가 증대되고 있음.

□ 국내에서도 이러한 문제를 해결하기 위해 '유연안정성' 전략을 통해 한국 노동시장의 개혁을 추구하고 있음.

가. 유럽의 유연안정성 정책 발전 동향

□ 유연안정성 정책은 유럽에서 생성 및 발전된 정책임.

— 유연성(flexibility)과 노동자의 사회적 및 노동시장에서의 안정성(security)의 결합이라고 이해할 수 있는 '유연안정성'(flexicurity)이라는 개념은 네덜란드의 빌트하겐(Wilthagen, 1998)에 의해 최초로 사용된 이래, 최근 들어 유럽 각국은 물론 유럽연합(EU) 차원에서도 노동·사회정책의 새로운 전략으로서 활발히 논의되고 있음.

□ 네덜란드의 경우와는 구체적인 양상은 다르지만 EU에서는 각 국가마다 노동시장, 고용 및 작업조직의 유연화에 대한 요구와 노동자, 특히 그 취약집단의 보호(안정성)에 대한 요구가 동시에 존재하고 있었음.

— 이에 따라 유럽 각국은 각각의 고유한 상황 속에서 이에 대처하기 위한 다양한 방안들을 강구하고 있으며, 나아가 그러한 요구들은 EU 차원에서도 중요한 과제로 부각됨.

나. 사회정책적 함의

□ 한국의 노동시장은 현재 안정성을 추구하기 보다는 유연성이 불균형적으로 높기 때문에 안정성 제고에 중점을 두어야 할 것임.

— 높은 비정규 노동자 비중을 고려하여 더 이상 비정규 노동자를 양산하는 외부적-수량적 유연화를 지양하고, 직장안정성을 유지하면서 내부적 유연성, 즉 기능적 유연성 및 노동시간 유연성을 증대시킬 필요 있음.

- 비정규 노동자에 대해서는 차별금지, 균등대우, 남용방지 등의 보호를 강화하고, 무엇보다도 사회보험 가입을 확대하여 기본적인 사회안전망을 제공하여야 할 것임.
- 적극적 노동시장정책, 특히 직업훈련을 강화하는 것이 매우 중요함.

— 사회적 대화 및 합의와 관련해서 현재 노사정간에 대화의 기본요건이라 할 수 있는 상호신뢰가 국내에서는 부족한 것이 현실임.

- 따라서, 장기적인 시각을 갖고 협상의 범위를 넓히고 분권화하여 부문별, 지역별로 작은 영역에서부터 대화와 합의의 문화를 축적해 나가는 것이 필요함.

2. 국내 동향: 물가상승률과 소득불평등을 중심으로

□ 1990년대 중반을 경계로 최근 우리 사회는 다양한 양극화 현상에 직면하고 있

음. 특히, 소득불평등으로 인한 악화는 사회 문제를 유발하고, 사회정책적 환기의 필요성을 강조함. 언론을 통해서도 이러한 현상을 유추할 수 있음.

□ 빈곤층의 삶의 질은 다양한 원인의 영향을 받음. 특히 상대적 측면에서 경제적인 관점으로 보면, 물가 지수와 소득 불평등 및 양극화의 심화 현상은 밀접한 관련을 가진다고 추론할 수 있음.

□ 따라서, 계층간 물가상승률과 소득불평등 실태를 살펴봄으로써 사회 동향을 진단하면 다음과 같음.

가. 계층간 물가상승률 차이

□ 물가상승률의 경우 빈곤층이 체감하는 것과 실제로 발표되는 소비자 물가지수에는 차이가 있는 것으로 보고됨.

□ 최근 10년간 소득계층별로 소비지출 변화와 소비지출 항목별 물가상승률의 관계를 살펴보았을 때 부유층이 상대적으로 많이 지출하는 소비항목은 교통비를 제외하고 대체로 물가가 적게 상승한 반면 빈곤층이 상대적으로 많이 지출하는 소비항목은 통신비를 제외하고 나머지 재화의 경우 전부 물가가 많이 상승하는 것으로 나타나서 실제로 빈곤층의 체감경제가 부유층에 비해 물가상승률이 높은 것으로 나타남.

나. 소득불평등 추이

□ 실증적 연구로 1992년부터 2002년까지 10년간 소득을 중심으로 소득불평등 실태를 간략하게 살펴본 결과는 다음과 같음.

— 남성 전체 근로소득불평등도는 훨씬 크게 증가함.

— 남성근로소득이 소득불평등에 미치는 영향력은 감소함.

— 여성 근로소득의 지니계수는 감소하나, 근로소득이 있는 여성만을 고려할 경우 지니계수는 증가함.

— 전체 근로연령대의 여성중 근로소득을 가진 여성이 차지하는 비율은 증가하여, 이런 변화는 근로소득이 없는 여성의 비율을 감소시켜 여성내 근로소득불평등을 줄이는데 영향을 줌.

— 부부간 근로소득의 상관관계에서는 부적 관계가 약화되는 방향으로 작용함.

— 기타소득(자산소득, 이전소득 포함)의 지니계수는 증가하는 것으로 보아 가구소득불평등을 다소 악화시켰으나 영향이 크지 않음.

다. 사회정책적 함의

□ 이전의 사회정책에서는 빈곤층이 주로 이용하는 필수품의 물가상승을 억제할 수 있는 정책이 부족하였음.

— 따라서, 빈곤층이 주로 사용하는 재화를 구분하여 이러한 재화의 물가를 안정시킬 수 있는 사회 정책 수립이 필요함.

— 빈곤층의 소비지출 비율을 정책적 관점에서 파악하는 것이 중요함. 이를 통해 빈곤층의 생활안정에 기여함으로서 현실적인 사회 정책을 수립해야 함.

□ 아울러, 소득 분배 악화로 인해 벌어지고 있는 소득 격차는 상대적으로 빈곤층의 삶의 질을 떨어트리고, 심리적 박탈감을 증가 시킬수 있음. 특히, 노동시장이 지속적으로 구조 변화가 되는 상황에서 저숙련자들의 고용의 질 향상등과 같은 노동 시장 정책적 여건이 시급히 개선되어야 함. 소득양극화는 복지 및 노동정책 등 다각적인 노력이 필요함.

□ 따라서, 장기적인 안목을 가지고 소득 불평등 현상을 완화하기 위한 인적 자본의 향상과 임금 및 사회보장 급여 등 처우가 개선되어야 할 것임.

제3장 빈곤 정책 동향

1. 신사회위험과 빈곤정책 변화

가. 신사회위험의 현상, 원인

□ 최근의 국내 사회는 신사회위험(new social risk)에 직면하여 일하고 싶어도 일하지 못하고, 일해도 가난에서 벗어나지 못하는 사람들 즉, 근로빈곤층(working poor)이 증가하고 있음.

— 기존의 빈곤이 실업·질병 등으로 생기는 경제적 박탈에서 비롯되었다면, 근로빈곤의 문제는 단순히 일하는 것만으로 빈곤에서 벗어나기 어렵다는 현실을 보여줌.

□ 한국 사회의 경우 1990년 후반에 경제위기(IMF)를 경험하면서 고성장을 추구하던 경제 구조가 붕괴되고 고용불안, 실직자의 증대, 소득 및 부(富)의 양극화 등 빈곤의 심화 현상이 초래됨.

— 특히, 빠른 시기에 경제위기를 극복하였음에도 빈곤층의 규모는 감소하지 않고 있으며, 오히려 새로운 양상의 빈곤(新貧困)현상이 출현하는 등 빈곤의 문제는 복잡 다양하게 됨.

□ 신사회위험은 다음의 주요 영향으로 인해 발생함.

— 세계화: 노동시장의 유연성, 산업구조와 인력구조의 재조정, 기업조직의

슬림화 현상을 유발하여 미숙련노동자와 같은 취약계층이 결국 새로운 빈곤층으로 유입이 되는 영향을 제공함.

— 지식기반사회로의 이행과 노동시장의 변화: 지식기반경제는 산업사회의 경제와는 달리, '지식'을 주된 생산요소로 해서 성립하는 경제임. 이로 인해 증가하는 비정규직의 급증과 고용의 불안정성은 새로운 사회적 균열(social cleavage)을 발생하며, 이로 인해 복지국가의 급여체계에서도 변화를 가져옴.

— 소득양극화 구조의 고착화: 국내의 경우 1997년의 경제위기(IMF)로 인해 소득양극화 현상이 고착화되고 있음.

— 저출산・고령화 사회로의 진입: 고령화는 경제 및 사회 전반적으로 영향을 미침. 먼저 경제적 측면에서 살펴보면, 저축, 투자와 소비, 노동시장 구조 변화, 연금, 조세제도, 세대간 이전에 직접적인 영향을 미침. 또한 보건제도, 가족구성, 생활기반, 주택과 이민등과 같은 사회적 영역에서도 영향을 미치는 등 복잡 다양한 현상을 내포함.

— 비정형 가족의 급증: 한국사회는 1인가구, 비혈연가구, 편부모나 조부모 및 손자녀 가구와 같은 비정형 가족이 지속적으로 증가하고 있는 양상을 보임.

나. 빈곤정책의 구조 변화: 사회투자국가

□ 신사회위험은 노동시장의 재구조화를 촉진하고, 근로빈곤층 증가와 같은 신빈곤 증가는 결국 빈곤정책의 구조에 대한 변화를 야기함.

— 이러한 시대정신에 부합하고자 '사회투자국가'에 대한 논의가 진행되고 있음.

□ 한국의 상황에서도 이러한 사회투자국가로의 모색을 고려해 볼 수 있음.

— 국내 경제도 경제위기(IMF)이후 사회 양극화가 심화되고 있으며, 노동시

장이 재구조화 되면서 근로 빈곤층이 증가하면서 이들의 탈빈곤을 위한 다양한 정책이 모색되어야 할 때임. 사회투자적 정책을 통한 모델은 중요한 대안이 될 수 있음.

□ 사회투자 국가 모델의 세가지 구성요소별로 국내 상황에 맞는 연구과제를 다음과 같이 도출함.

— 공통과제: 성장 복지의 효율적인 거버넌스 구조 확립, 사회복지 분야 재원확보 방안, 사회 협약주의의 정착과 발전, 사회적 일자리 창출, 비정형 가족의 현황과 대책, 다문화주의의 정착방안

— learnfare: 평생학습체제 구축, 직업훈련교육의 강화, 교육복지사업의 체계적 구축 등

— welfare: 노후소득보장의 사각지대 해소, 저소득층에 대한 소득지원 사각지대 해소 등

— jobfare: 공공부조제도의 근로유인체계 구축, EITC 제도의 안정적 장착, 자산형성 지원제도의 정착방안, 자활지원정책 효율화 방안 등

2. 빈곤 정책 개편관련 최근 논의

가. 국민기초생활보장제도 개편

□ 국민기초생활보장제도는 현재 생계급여와 주거급여 등이 아우러진 통합 급여 방식을 채택하고 있음.

□ 하지만, 시대적 상황이 변한 후 국민기초생활보장제도는 '욕구에 따른 소득보장'과 '근로유인 강화'라는 두 가지 문제와 관련하여 한계를 드러나게 됨.

— 또한, 현행 기초보장제도는 빈곤지표 개선에 미치는 효과가 매우 낮은 것

으로 추정됨.(김미곤, 2004)

— 이러한 상황에서 문제 해결을 위한 제도의 정교화 차원에서 현 제도를 개편하여 합리성과 효율성을 제고해야 할 필요가 있음.

□ 대안으로 개별급여체계 도입방안을 제고해 볼수 있음. 공공부조제도와 사회보장제도 전반에 큰 영향을 미친다는 점에서 욕구별 급여체계 도입방안의 검토가 필요함.

— 물론, 개별급여로 급여체계전환을 기하는 것이 능사가 아닐것임. 따라서 현재의 통합급여 방식을 고수하고, 문제점을 보완한 개선통합급여 방식 또한 검토할 가치가 있을 수 있음.

— 급여 개편을 지지하는 양분된 두 갈래의 연구자들의 주장은 정리하면, 다음과 같음.

- 개별급여체계 지지자의 주장: 현재의 통합급여는 차상위계층 중 의료, 주거 등의 욕구가 있는 가구들이 기초보장제도의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 발생함. 또한 통합급여는 소위 'all or nothing' 이기 때문에 탈빈곤을 저해하는 빈곤 함정이 발생할수 있음. 예컨대, 개별급여체계에서는 의료 또는 주거급여만 받으면 되는 가구가 통합급여를 받기 때문에 근로시간을 줄인다거나, 소득을 하향신고하여 모든 급여를 받으려 하기 때문임.
- 통합급여 개선론자들의 주장: 개별급여론자들이 주장하는 차상위계층 중 의료, 주거등의 욕구가 있는 가구들이 기초보장제도의 혜택을 받지 못하는 사각지대 문제는 선정기준상의 문제일뿐임. 즉, 통합급여체계에서도 선정기준으로 지역별 가구규모별 최저생계비를 적용하면 잠재적 빈곤층에 있는 사각지대 문제가 해결됨. 또한 비수급빈곤층에 있는 사각지대 문제는 부양의무자기준을 적용하지 않고 필요한 욕구에 해당되는 부분급여로 해결이 가능함.

□ 개별급여체계방식은 기초보장제도에 통합되어 있는 <주거·의료·교육·자활> 등 개별급여는 독립된 선정기준과 급여를 가진 제도로 분리되어 빈곤층 및 준빈곤층의 다양한 욕구를 충족시키게 함.

□ 통합급여개선방식은 기존의 통합급여가 개별가구의 욕구를 반영하지 못하는 단점을 해결하기 위하여 통합급여의 체계는 유지하되, 욕구를 반영하기 위하여 부분급여제도를 가미한 형태를 의미함.

나. 근로장려세제(EITC)

□ 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인의 목표를 제공하기 위한 대안으로 한국형 EITC 도입이 계속 논의되고 있으며, 2008년 1월부터 실시하게 됨.

□ 근로장려세제(EITC)에 대한 향후 전망

— 근로장려세제의 시행이 향후 소득보장체계 전반에 어떤 형태로 구조적인 변화를 야기할 것인가에 대해서 주목할 필요 있음.

— 근로장려세제는 단절되어 있었던 조세영역과 복지영역이 결합되어 새로운 형태로 운영되는 소득보장제도의 하나로서 의미를 지님.

— 제도 시행 이후에는 저소득층의 근로활동 장려 및 탈빈곤 또는 탈수급을 강조하는 방향과 관련된 소득보장체계 재편과정에서 중요한 고려요인이 될 것임.

— 근로장려세제는 초기에 매우 제한적인 대상에 대해 시행되기 때문에 적용대상이나 급여수준의 확대에 대한 필요성이 제기될 수 있음.

— 하지만, 법률체계나 예산구조 상으로 볼 때, 매년 정례적으로 개정이 이루어지는 조세특례제한법 상에 근거를 두고 있고, 재정지출이 아닌 조세

지출 형태로 규정되어 있다는 점에서 다른 복지제도에 비해 상대적으로 확대 가능성이 높다고 할 수 있음.

□ 근로장려세제 시행에 따른 향후 정책 과제

— 정책목표의 우선순위 합의

- 구체적인 우선순위와 목표수준이 결정되어야만 기초생활보장제도 및 자활장려금 등의 기존 제도와의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 소득보장체계 내에서 새로운 정책지원이 필요한 대상 집단에 대해 근로장려세제의 확대를 통해 접근할 것인지 아니면 새로운 제도를 도입할 것인지 등으로 논의가 발전될 수 있을 것임.

— 정책대상의 확대와 급여 수준의 상향 조정

- 현행 근로장려세제는 제도 시행 초기임을 감안하여 집행가능성을 검증하는데 초점을 두고 있는 시범사업적 수준이라고 평가할 수 있음.
- 이를 감안하여 향후 정책 대상과 급여 수준의 상향 조정이 필요함.

— 근로장려세제의 특성으로부터 발생되는 제한점 개선

- 제도의 실효성, 특히 근로유인의 효과성을 고려하여 시행 초기에 신규 근로활동 참여자를 중심으로 제도의 구조를 이해할 수 있도록 집중적인 정책홍보가 필요함.
- 연 단위 지급주기로 인한 급여의 적시성 문제와 관련해서 행정적 복잡성을 감수하고서라도 영국과 같이 급여주기를 주 또는 월 단위로 시행하거나 미국과 같이 사전 지급 후 정산제도(Advance-EITC)를 시행하지 않는다면 저소득층이 근로장려금을 일상생활의 지출에 사용하는데 한계가 있음을 인정하고, 이를 보완할 수 있는 방안을 마련해야 함.
- 맞벌이가구의 소득합산으로 인한 불이익(marriage penalty) 문제와 관

련하여 맞벌이가구를 대상으로 구간별 소득 기준을 상향 조정하여 별도의 급여체계를 적용하는 방안이 고려 될 필요 있음.

— 기초생활보장 수급자에 대한 적용방안 모색

- 현행 제도에서는 기초생활수급자가 대상에서 배제되어 있음. 기초생활보장 수급자의 근로활동 및 소득파악 실태에 관한 심층조사를 통해 기초생활보장제도의 모니터링 효과를 제고함과 동시에 수급자의 근로장려세제 적용가능성을 집중적으로 검토하여 기초생활보장 수급

제4장 주요 사회정책 진단

1. 노동시장정책

□ 경제위기(IMF)이후 최근 우리 사회의 노동시장구조가 변화되면서 임시·일용직이 비약적으로 증가하는등 고용이 불안해지고 젊은 노동자들의 일할수 있는 일자리는 줄어들면서, 저숙련 노동자가 증가하면서 이전과는 다른 노동시장정책의 변화를 요구함.

가. 임시·일용직 증가 현상과 원인 분석

□ 통계자료를 통해 보면, 임시일용직 비중은 1980년대말에서 1990년대 초까지 꾸준히 감소하였으나 1993년을 저점으로 증가하여 2002년까지 높은 수준을 유지함.

— 특히, 실업률과 임시·일용직과의 상관성은 반드시 성립하지 않음. 실업률이 안정적인 기간(1990 - 1996)에도 임시·일용직 비중은 등락을 거듭함.

— 임시·일용직은 상용직 종사자에 비해 평균연령이 높고, 주로 도소매 관

련업과 공공·교육·보건 및 사회보장 관련 서비스업을 중심으로 종사하고 있으며 저기술·저숙련 직종에 집중된 것으로 나타남.

나. 사회정책적 함의

□ 임시 일용직 등의 취약계층들은 불안정한 고용형태, 저임금, 열악한 노동 환경 등으로 인해 빈곤의 위험성에 노출되어 있음. 이를 위해 빈곤의 굴레에서 벗어나게 하기 위한 구체적 제도 개선이 촉구됨.

□ 임시·일용직의 증가가 기업의 수익성과 밀접하게 관련되어 있는 제조업의 경우 법적, 제도적 고용보호 수준에 대한 정비와 함께 기업의 수익성을 증가시키기 위한 정책적 노력을 병행할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것임.

— 기업의 수익성 제고를 위한 규제완화 및 수익성 개선을 위한 구조조정 등

□ 임시·일용직의 증가가 시장의 변동성의 증가에 기인하고 있는 도소매업과 건설업의 경우 시장의 변동성을 줄여주는 정책적 방안 고려.

□ 노동시장에서 근로자의 자질에 대한 불확실성을 해소함으로써 기업의 부담을 줄이고 고용의 질을 향상시키는 방안을 모색함.

— 산·학연계를 강화하고 노동시장의 참여기회를 확대하는 한편 교육 훈련 프로그램의 활성화를 도모할 필요 있음.

2. 조세재정정책

□ 탈빈곤정책에서 활용되는 다양한 조세재정정책은 분배구조를 개선하기 위한 정책이므로 양극화 해소정책과 소득분배정책은 중첩되는 측면이 있음.

— 이런 상황에서 양극화에 대응하는 정부의 조세재정정책은 양극화를 심화시키기도 하고, 약화시키기도 하는 중요한 요소로 작용할 수 있음.

— 따라서, 조세재정정책은 불평등 및 양극화 해소를 위한 방안 모색의 하나로서 기능할 수 있음.

가. 조제재정정책 평가

□ 우리나라의 조세 및 재정정책을 통한 재분배기능은 OECD국가와 비교해 보았을 때 매우 취약한 실정임.

□ 재정지출, 공공사회진출, 사회지출 등의 규모를 통해 보면 재정규모가 OECD 타 국가의 평균에 비해 낮은 수준임.

□ 그동안 성장위주의 경제정책으로 사회간접자본개발 전략산업육성 등 경제부분에 집중투자된 반면, 사회복지분야 지출은 상대적으로 부진하였음.

— 또한, 일을 통한 복지의 강조와 재정지출의 사회투자기능은 미약한 실정이었음.

□ GDP 대비 사회지출의 비중이 매우 낮은 가운데 복지자원이 저소득계층을 중심으로 지출되어 보편주의적 복지는 저급한 상태임.

□ 조세정책은 낮은 소득세 부담과 미약한 소득재분배 기능, 소득종류 간 불평등한 과세체계, 취약한 과세기반, 재산세제의 형평성 부족, 복잡한 조세체계 등을 초래하였음.

나. 사회정책적 함의

□ 빈곤문제와 소득불평등 개선을 위한 적극적인 조세재정정책은 동반성장의 관점에서 시급성이 증대되고 있음. 따라서 양극화 해소를 위한 조세재정정책은 사회보장의 사각지대를 축소하는 한편 재정지출 및 조세체계의 재분배기능을 강화하는 방향으로 재편되어야 함.

□ 사회보장제도의 구조적 문제점에서 기인되는 재정지출구조의 취약한 재분배기능은 사각지대를 해소하기 위한 정책적 노력을 요구함.

— 국민기초생활보장제도 확충으로 공공부조 사각지대 해소, 기초연금제도 도입으로 노후소득보장 사각지대 해소, 근로장려세제(EITC)의 도입등으로 근로빈곤층 지원 강화, 사회지출 투자기능의 강화가 되어야 함.

□ 사회지출의 확대를 통해 국가복지의 강화와 사회지출의 재원조달을 위한 조세정책의 개혁이 요구됨.

— 그 방향은 조세부담을 모든 계층이 적절히 분담하고, 개선효과를 극대화시키는 방식으로 투명하고 시기적절하게 추진되어야 함.

- 과세기반의 확대, 조세체계 단순화, 조세구조와 과세방식을 공평하게 하여 상이한 유형의 소득 간에 중립성 확립, 경제활동에 대한 왜곡 최소화 등

3. 사회복지정책: 전달체계 개편과 사회서비스 중복 문제

가. 전달체계 개편: 주민생활지원서비스

□ 2005년 9월 국무조정실이 주관하여 부처합동으로 준비한 「희망한국21」의 전달체계 개편안이 제시되면서 '주민생활지원서비스' 개념이 도입됨.

① 개편 의의

□ 주민생활지원서비스로 전달체계가 개편된 것은 기존의 전달체계가 환경변화에 적절히 조응하지 못했다는 측면에서 그 배경을 찾음.

— 따라서, 지방화, 주민 참여를 기조로 하는 행정환경의 변화에 대응하고, 사회복지 등 주민생활지원서비스의 급증하는 수요에 대응하며, 지방자치단체의 기능 혁신을 통해 지역사회의 새로운 거버넌스 체계 구축하고, 주민생활지원서비스 전달체계의 문제점 개선을 하고자 전달체계 개편이 시행됨.

② 개편 전략

□ 주민생활지원 기능 강화: 현행 사회복지 정책 뿐만 아니라 교육, 문화, 보건, 고용 등 주민의 생활지원 수요에 대한 밀착된 서비스 제공과 관련된 행정의 역할을 의미함.

□ 업무 및 서비스 여건 개선

③ 개편 과정에서의 문제점

□ 인력부족(특히 읍면동)과 업무 부담

□ 인력배치상 문제

□ 주민생활지원담당(6급) 신설 및 행정직의 주민생활지원업 업무수행에 따른 문제

□ ‘주민생활지원서비스’ 개념에 대한 업무범위 설정

□ 신규 팀 설치

□ 통합 서비스 제공의 실현

□ 시·군·구 팀간의 업무 조정

④ 사회정책적 쟁점

□ 지방자치단체를 중심으로 개편 정리된 이번 변화는 개편시점에서 매우 늦은 감이 있고, 사회복지 서비스를 어떻게 전달할까에 대한 고민이 매우 미흡함.

□ 향후 공공부조와 서비스 제도의 관계에 따라 지자체의 중심 사회복지 업무와 범위가 변동 가능성 있음.

□ 개편이 정착되려면 지역별로 상당한 시간이 소요되나, 지역별 특성을 반영하여 적절한 업무수행방식을 찾는 것이 중요함.

□ 사회복지직의 정체성 유지가 어렵다는 인식 때문에, '사회복지직'이 무엇을 위해, 어디에 필요한가에 대한 공감대를 형성하고 확산시키기 위한 고민과 노력 필요하고, 전문성과 근무환경에 대한 대안제시가 필요함.

나. 사회서비스 중복 문제

① 사회서비스 중복 현상과 유형

□ 2006년 현재 중앙정부에 의해 총 249건의 주민생활지원서비스가 제공되고 있고, 보건복지부(43.0%), 노동부(16.1%), 여성가족부(10.8%), 문화관광부(10.0%), 문화관광부(10.0%), 국가청소년위원회(8.0%), 교육인적자원부(4.4%), 국가보훈처

(4.0%), 건설교통부(2.4%), 기타(1.2%) 순으로 나타남.

□ 이중 유사한 서비스가 다수 공급되는 상태를 서비스 경합으로 보았을 때, 몇 가지 유형으로 분류할 수 있음.

— 경합유형 1. 서비스를 관장하는 중앙부처가 동일하면서 서비스 대상도 동일한 다수의 주민생활지원서비스가 존재하는 경우

— 경합유형 2. 서비스를 관장하는 중앙부처가 상이하지만 서비스 대상은 동일한 다수의 주민생활지원서비스가 제공되는 경우

— 경합유형 3. 서비스를 관장하는 중앙부처가 동일하지만 서비스 대상은 상이한 다수의 주민생활지원서비스가 제공되는 경우

— 경합유형 4. 서비스를 관장하는 중앙부처가 상이하고, 서비스 대상도 상이한 다수의 주민생활지원서비스가 제공되는 경우

② 사회정책적 함의

□ 중앙부처 제공 서비스 개선대책 설계 방향

— 국민의 삶의 질 향상을 위해 서비스 제공의 충분성을 확보.

— 이상적 전달체계의 구비요건인 통합성, 접근성, 연속성, 책임성이 제고되는 방향으로 주민생활지원서비스의 전달체계 개선 추진.

— 전달체계의 각 단계별 개선방안을 강구하여 전달체계의 단계 전후로 담당주체간 역할조정과 개선방안 마련.

□ 중앙정부 차원의 서비스 개선방안

— 공급자측면: 지방자치단체 차원의 업무조정체계 구축: 영역별로 경합하는

여러 종류의 주민생활지원서비스 중 어느 서비스를 선택하고, 선택한 서비스의 공급량을 어떤 수준으로 할 것인지 지방자치단체 차원에서 능동적으로 결정함으로써 서비스 경합문제를 해결가능.

- 집행기관 차원의 정보공유 체계 구축: 개별 수급자에 대해 부당수급 여부를 가려내고 서비스를 효율적으로 공급하려면 서비스를 직접 제공하는 일선 집행기관 차원의 정보공유체계 구축이 필요함.

— 수급자 측면: 바우처 제도의 확대: 바우처제도는 각 부처가 경쟁적으로 제공하고 있는 주민생활지원서비스를 조정하기 위해 강제력을 발휘할 필요 없이 수요자가 선호하는 서비스만 살아남게 만들어 불필요한 서비스는 자연스럽게 도태시키는 방안임.

□ 새로운 서비스 발굴과 과소서비스의 확충을 위해 중앙정부는 포괄적 지침제정과 재정지원을 담당하고 서비스 세부내역은 서비스 제공기관이 스스로 설계하여 제공하는 서비스 공모제의 확대가 필요함.

제5장 결론

□ 2008년은 다른 해보다 사회정책이 다양한 방향으로 전환될 가능성이 있음

— 소득과 재산이 적은 65세 이상의 노인들에게 지급되는 기초노령연금과 저소득층에 대한 소득지원제도인 근로장려세제(EITC : Earned Income Tax Credit)가 본격적으로 시행됨.

— 국가적으로 2008년은 참여정부에서 신정부로 이행 함.

- 이로 인해 기존의 사회정책 방향성이 조정되거나 부분 또는 전면적인 개편이 있을 것으로 예상됨.
- 특히, 국민기초생활보장제도의 경우 기존의 통합급여 방식에서 개별

급여 방식으로의 전환에 대해 깊이 있는 논의가 있을것으로 예상됨.

□ 따라서 사회정책 변화 동향을 지속적으로 파악하고 개선방안과 같은 적절한 진단이 제기될 수 있는 장이 활성화 되어야 함.

— 한국보건사회연구원이 2006년부터 실시하고 있는 빈곤포럼은 이러한 욕구에 부응하고자 빈곤 정책을 중심으로 다양한 사회정책 관련 논의가 이루어지고 있음.

— 2008년에도 빈곤포럼은 사회정책을 진단하고 동향을 파악하기 위한 심층적인 논의가 계속 될 것임.

제 1 장 서 론

제1절 연구 배경 및 목적

□ 사회정책을 명확하게 정의하는 것은 쉽지 않음. 대체로 노동문제 내지 사회문제를 국가가 해결하는 국가의 정책을 지칭하며 관점에 따라 다음과 같이 정의할 수 있음(전병유 외, 2006).

— 역사적 기원에 주목하여 표적 집단(target group)에 초점을 맞추면 사회정책은 빈곤층, 노동자등 사회경제적으로 불리한 지위에 있는 계층을 대상으로 이들을 지원하는 정책임.

— 정책 목표에 초점을 맞추어보면 실용적이고 조작적(operational)인 관점으로, 빈곤구제, 소득균등화, 각종 사회적 위험으로부터 사회구성원의 보호 등 일련의 정책 목표를 달성하기 위한 일련의 정책을 사회정책으로 정의할 수 있음.

□ 근대 이후 자본주의적 산업화, 민주화에 영향을 받은 사회정책은 현재 다양한 사회적 위험을 인식하고 대응 할 수 있도록 전환이 요구되고 있음.

— 기존의 사회정책 패러다임은 실업, 고령, 건강 등 전통적인 사회적 위험뿐만 아니라 인구·가족구조 및 노동시장 구조의 변화가 초래하는 새로운 사회적 위험에 대해 정책적 대응의 틀을 마련하는데 한계가 있음.

□ 한국의 사회정책 또한 이러한 변화에 직면하게 되었음.

— 한국 사회는 1990년 후반에 경제위기(IMF)를 경험하면서 고성장을 추구

하던 경제 구조가 붕괴되고 고용불안, 실직자의 증대, 소득 및 부(富)의 양극화 등 빈곤의 심화 현상이 초래됨.

— 경제위기로 인해 발생한 대량실업사태는 가족해체, 노숙자, 결식아동의 증가와 같은 급속한 사회해체 현상을 가져왔으며, 이로 인해 개인의 의사와 상관없이 누구나 실업자와 빈민이 될 수 있다는 사실을 보여주었으며, 기존의 제도적 장치로는 불가능하다는 것이 확인됨(이인재 외, 2005: 435-436).

— 따라서, 경제위기는 국가가 제공하는 최후의 사회적 안전망으로서 기존의 공공부조제도였던 생활보호제도에 대한 근본적인 재검토를 요구 받게 되는 등 직접적인 정책 변화가 이루어짐.

□ 빈곤 문제에 대응하고자 경제위기의 극복이라는 과제를 안고 출범한 국민의 정부는 기존의 인구학적 특정 집단을 대상으로 한 생활보호제도를 대체하여, 국민의 기본적 권리보장이라는 측면에서 최저생활을 보장하고, 근로연계를 통한 생산적 복지를 추구하고자 2000년에 국민기초생활보장제도라는 새로운 제도를 제안하여 시도함.

— 국민기초생활보장제도는 인구학적 구분과 국가에 의한 보호적 성격을 띈 생활보호제도와 달리 빈곤여부만으로 대상자를 선정하고, 급여를 제공하며, 대상자의 권리적 성격을 강조함.

□ 또한 참여정부는 세계화, 고도성장에서 저성장으로의 경제구조 개편, 고용 및 소득 양극화의 고착화와 상대빈곤의 증가 및 이로 인한 사회적 박탈감의 증대 등의 악조건속에서 사회보험, 공공부조 및 사회복지서비스, 긴급복지지원으로 구성된 사회복지정책 기본 패키지를 완성하고자 노력함.

— 사회복지정책과 경제정책을 보다 통합적으로 추진하여 복지가 국민적 부담으로 작용하는 것이 아니라 성장의 동력이 될 수 있도록 하는 정책비전을 제시하고자 노력하였음.

□ 본 연구는 다양한 학문적 시도를 통해 이러한 사회 상황을 수렴하고, 현 사회정책의 상황을 진단하여, 바람직한 제도 개선의 함의를 제공하는데 주요한 목적이 있음.

제2절 연구내용 및 방법

□ 본 연구는 다양한 사회정책 특히, 빈곤정책과 노동시장관련 정책과 관련된 이슈들을 학술적 관점에서 동향을 파악하고 적절한 진단을 하는데 주요한 목적이 있음.

□ 먼저, 제2장에서는 국내외 사회 동향을 살펴보면서 사회정책에서 시사하는 바가 무엇인지를 고민하도록 함.

— 유럽의 유연안정성 정책을 살펴봄으로써, 유연성에 초점이 맞추어진 현재의 한국 사회정책 관점에서 유연안정성 정책은 중요한 시사점을 제시할 것임.

— 또한 국내 사회 동향에서는 국내 빈곤 실태 중 물가상승률과 소득불평등을 중심으로 실태를 제시함으로써 빈곤 정책 변화에 대한 함의를 알아보도록 함.

□ 제3장 빈곤 정책 동향에서는 근래들어 한국 사회가 직면한 신사회위험에 대해 알아보고, 그로 인한 빈곤정책 변화로서 사회투자국가에 대한 모델을 제시함.

— 아울러 최근에 학계에서 주요하게 논의되고 있는 기초보장제도 개편방안에 대해 개별급여 지지자들과 통합급여의 개선론자들의 입장을 정리함.

— 마지막으로 2008년 1월부터 시행 예정인 한국형 근로장려세제(EITC)의 향

후 전망에 대해서 살펴봄.

□ 마지막으로 제4장은 주요 사회정책을 진단하는데 초점을 맞춤. 노동시장정책, 조세재정정책, 사회복지정책에 대한 이슈들을 정리하고, 어떤 정책적 시사점이 있는지를 도출하도록 함.

□ 이러한 사회정책 관련한 다양한 이슈들을 제기하고, 분석하기 위해 본 연구에서는 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터 주관으로 실시하는 빈곤 포럼 발표 원고와 기초보장·자활정책평가센터 홈페이지(http://www.beyondpoverty.re.kr)에서 수집된 신문기사 및 기존 문헌자료에 대한 내용분석을 실시하였음.

— 2007년에 실시되었던 빈곤포럼을 빈곤관련이론, 빈곤 실태, 공공부조제도 진단, 빈곤의 최근 이슈 및 정책분석, 노동시장관련 빈곤정책 분석으로 주요 이슈를 분류하면 아래와 같음.

〈표 1-1〉 2007년 빈곤포럼 실시 내용

주요 이슈	실시 시기	주제
국내외 사회 동향 및 진단	4회	유럽의 유연안정성 정책에 대한 이해
	9회(1)	빈곤층 다소비지출 재화의 물가상승률에 관한 연구
	9회(2)	Inequality, poverty and policy in transition countries, 1990-2007
	10회	1990년대 이후 도시근로자가구 소득불평등 악화의 요인분해
빈곤 연구 동향	1회	신 사회위험과 신 사회복지
노동시장관련 빈곤정책 분석	5회	임시·일용직 증가현상에 대한 고찰
	6회	노동시장 제도, 임금분산, 그리고 복지정책
공공부조제도 진단 (정책적방안모색포함)	3회	양극화 해소를 위한 조세재정정책
	8회	복지부문 예산편성의 합리화
사회복지정책의 최근 이슈 및 정책분석	2회	최근 공공복지행정 부문의 변화와 쟁점
	7회	중앙정부제공, 사회복지서비스의 중복
	11회	국민기초생활보장제도 급여체제와 근로장려세제(EITC)관련 동향 및 쟁점

제 2 장 국내외 사회 동향

제1절 국외 동향: 유럽의 유연안정성 정책을 중심으로

□ 노동시장 유연화는 고용 불안의 심화, 특히 비정규직의 증가로 이어져 다양한 사회문제를 야기함. 현 시대에 들어서 노동의 유연성은 불가한 현상으로 비추어 지고 있음.

— 비정규직으로 인한 사회 불안은 여러 곳곳에서 발생하고 있음. 최근의 신문기사에 의하면, 직장 해고에 불만을 품은 비정규직 노조원들의 조합원장이 시내의 CCTV 탑에 올라가 고공시위를 벌이거나(2007년 11월 23일자 <한겨레>), 계약 기간이 끝난 비정규직이 고용안정을 위해 단식을 거듭(2007년 7월 24일자 <서울신문>)하고 파업 및 시위를 벌이는 등 다양한 형태로 불만을 제기하고 있음을 알 수 있음.

— 비정규직은 정규직에 비해 임금 또는 업무 기간의 지속성과 같은 고용안정에 여러 불리한 입장에 처하고 있음. 이들을 위한 사회 정책적 보호의 필요성이 강조되고 있음. (2007년 7월 11일자 <문화일보>)

□ 이러한 고용불안은 사회정책 방향에 수정을 기하도록 요구받고 있음. 노동시장의 유연성은 비정규직 노동자의 확대, 사회보장의 약화 등 노동자들의 지위가 약화되면서, 노동 안정성에 대한 요구가 증대되고 있음.

□ 국내에서도 이러한 문제를 해결하기 위해 '유연안정성' 전략을 통해 한국 노동시장의 개혁을 추구하고 있음.

— 최근의 언론 및 학계에서도 유연성의 강조가 아닌 유럽의 논의를 참고하

여 유연안정성에 대한 국내의 도입을 제기하고 있음.(2007년 7월 11일자 <문화일보>)

1. 유럽의 유연안정성 정책 발전 동향

□ 유연안정성 정책은 유럽에서 생성 및 발전된 정책임. 따라서 유럽의 경우를 통해 유연안정성 개념에 대한 검토를 통해 국내 사회정책의 시사점을 도출하고자 함.

□ 유연성(flexibility)과 노동자의 사회적 및 노동시장에서의 안정성(security)의 결합이라고 이해할 수 있는 '유연안정성'(flexicurity)이라는 개념은 네덜란드의 빌트하겐(Wilthagen, 1998)에 의해 최초로 사용된 이래, 최근 들어 유럽 각국은 물론 유럽연합(EU) 차원에서도 노동·사회정책의 새로운 전략으로서 활발히 논의되고 있음.

— 네덜란드에서 유연 노동자들에 대한 대한 노동법 및 사회법상의 보호가 중요한 과제로 떠오르면서 이들의 안정성을 강화하는 법적인 지위를 구축함. 이러한 모색의 결과로 1997년 말에 「유연성과 안정성법」(Flexibility and Security Act)으로 입법화 됨(1999년부터 발효).

— 이 법을 구체적으로 살펴보면, '유연성'적인 측면에서 기간제 계약, 해고예고기간, 고용계약 종료가 '안정성'적 측면에서 고용계약의 추정, 최소임금보장, 파견노동에 대한 법적 보호가 명시되어 있음.

— 유연안정성 개념을 처음 제기한 빌트하겐은 다음과 같이 유연안정성을 정의하고 있음. "한편으로 노동시장, 작업조직 및 노사관계의 유연성과, 다른 한편으로 특히 노동시장 내외의 취약집단의 안정성(고용안정성 및 사회보장)을 동시에, 그리고 조정을 통하여 제고하고자 하는 정책전략"(Wilthagen, 2001; Wilthagen & Rogowski, 2002 외; 빈곤포럼 4회 발표내

용에서 재인용 함.)

□ 네덜란드의 경우와는 구체적인 양상은 다르지만, 유럽내 국가(EU)에서 노동시장, 고용 및 작업조직의 유연화에 대한 요구를 하는 한편으로 노동자, 특히 그 취약집단의 보호(안정성)에 대한 요구가 동시에 존재하고 있었음.

— 이에 따라 유럽 각국은 각각의 고유한 상황 속에서 이에 대처하기 위한 다양한 방안들을 강구하고 있으며, 나아가 그러한 요구들은 EU 차원에서도 중요한 과제로 부각됨.

— 이러한 추세의 일환으로 '유연안정성'에 대한 용어가 EU내에서 구체적으로 사용되지는 않았지만 1997년 EU 집행위원회의 '녹서(Green Paper) - 새로운 작업조직을 위한 파트너십'에서였으며, 이후 1998년부터 시작된 유럽고용전략(European Employment Strategy: EES, 1998～2002)의 발전과정에서 유연성과 안정성의 균형에 대해 명시적으로 언급이 되기 시작함.

— 또한, 신유럽고용전략(new EES, 2003～2006)의 수립에 즈음하여 유연안정성은 더욱 적극적인 의의를 부여받고 있는데, 즉 "유연성과 안정성간의 적절한 균형을 제공하는 것은 기업의 경쟁력을 지원하고, 노동의 질과 생산성을 증대시키며, 경제적 변화에 대한 기업과 노동자의 적응을 용이하게 하는 데 유용"한 것으로 인식됨. 이러한 시기를 거친후에 유연안정성 전략은 유럽의 고용전략에서 중요한 지위를 차지하게 됨.

— 유연안정성의 기존 개념은 EU 내 각 국가의 상황과 아울러서 여러 학자들에 의해 노동시장뿐만 아니라 사회보장까지 포괄적으로 발전하게 됨. 따라서 사회보장의 모든 영역에서 유연성과 안정성의 결합 내지 균형으로 이해 될 수 있음.

□ EU에서는 유연안정성 전략을 달성하기 위해 다음의 정책을 시행하거나 제안하고 있음(빈곤포럼 3회 원고 참고).

① 정규노동자의 내부적 유연성 증대

— 정규 노동자에 대한 유연 안정성 달성방안으로서는 유연성과 안정성 간의 역상관관계가 적은 기능적 유연성의 증대시키고, 기업과 노동자들의 적응성 촉진은 작업조직의 현대화와 평생학습으로 기업에서의 적응성을 지원함.

— 노동시간 유연화로 작업량이 적을 때는 노동시간을 단축하고 많을 때는 증가시키는 변형 노동시간제를 채택함.

② 비정규노동자의 보호

— 유연성과 안정성의 균형을 위해 유연성 증대의 결과로 발생되는 비정규, 노동자들의 안정성을 제고함.

- 단시간 노동에 대한 보호, 기간제 노동에 대한 보호, 파견노동에 대한 보호.

③ 사회보장의 강화

— 사회보장과 고용관계는 결부되어 서로 영향을 미침.

④ 이행노동시장에 대한 지원

— 단시간 노동과 전일제 노동간 또는 피고용 노동과 자영업간의 이행, 실업과 고용간의 이행, 직업훈련과 고용간의 이행, 가사활동과 취업간의 이행, 취업과 은퇴간의 이행함.

2. 사회정책적 함의

□ 한국의 노동시장은 현재 안정성을 추구하기 보다는 유연성이 불균형적으로 높기 때문에 안정성 제고에 중점을 두어야 할 것임.

□ 정원호(빈곤포럼 3회 발표)의 연구에서는 유연안정성을 달성하기 위한 정책 방향을 다음과 같이 제시함.

— 높은 비정규 노동자 비중을 고려하여 더 이상 비정규 노동자를 양산하는 외부적-수량적 유연화를 지양하고, 직장안정성을 유지하면서 내부적 유연성, 즉 기능적 유연성 및 노동시간 유연성을 증대시킬 필요 있음.

- 비정규 노동자에 대해서는 차별금지, 균등대우, 남용방지 등의 보호를 강화하고, 무엇보다도 사회보험 가입을 확대하여 기본적인 사회안전망을 제공하여야 할 것임.
- 적극적 노동시장정책, 특히 직업훈련을 강화하는 것이 매우 중요함.

— 사회적 대화 및 합의와 관련해서 현재 노사정간에 대화의 기본요건이라 할 수 있는 상호신뢰가 국내에서는 부족한 것이 현실임.

- 따라서, 장기적인 시각을 갖고 협상의 범위를 넓히고 분권화하여 부문별, 지역별로 작은 영역에서부터 대화와 합의의 문화를 축적해 나가는 것이 필요함.

제2절 국내 동향: 물가상승률과 소득불평등을 중심으로

□ 1990년대 중반을 경계로 최근 우리 사회는 다양한 양극화 현상에 직면하고 있음. 특히, 소득불평등으로 인한 악화는 사회 문제를 유발하고, 사회정책적 환기의 필요성을 강조함. 언론을 통해서도 이러한 현상을 유추할 수 있음.

□ 빈곤층의 삶의 질은 다양한 원인의 영향을 받음. 특히 상대적 측면에서 경제적인 관점으로 보면, 물가 지수와 소득 불평등 및 양극화의 심화 현상은 밀접한 관련을 가진다고 추론할 수 있음.

□ 이런 관점에서 최근의 경제적 상황은 빈곤층의 삶의 질 향상에 긍정적인 영향을 미친다고 보기에는 어려움이 있음.

— 물가 지수는 다양한 방식으로 측정됨. 특히, 교육물가의 경우 2004년대비 2007년에는 상승폭이 두 배가 올랐으며, 소비자물가 상승률의 2.4배나 되어서 빈곤층의 교육 욕구를 충족하는데 어려움이 있는 것으로 나타남.(2007년 3월 7일자 <한국일보>)

- 교육은 빈곤의 대물림에 중요한 영향을 미치므로 이러한 상황은 빈곤의 지속에 정적인 영향을 미치는 현상임.
- 위의 기사와 연결하여, 학력간 소득격차가 심화되는 현상이 나타나는 것으로 보고됨. 학력으로 인한 근로소득의 차이로 소득양극화의 심화가 뚜렷해지고 있음. 이는 외환위기 이후 국내에 성과주의 문화가 정착되면서 고학력 숙련 노동자와 비숙련 노동자들간의 임금 차이가 더욱 커지고 있기 때문임.(2007년 11월 26일자 <파이낸셜 뉴스>)

— 국제 유가나 원자재 상승과 같은 국외의 상황은 물가를 불안하게 하는 요인이고, 이로 인해 소비자 심리지수가 하락하게 되는 부정적 영향을 미침.(2007년 12월 25일자 한국경제신문)

— 사회의 다양한 측면에서 양극화 현상이 심화되어 빈곤층의 상대적 박탈감이 심화 되고 있음.

- 최근 언론에서는 빈곤과 양극화 문제의 심각성을 지적하며, 시장만능주의, 성장만능주의를 잡아줄 수단의 부재를 지적함. (2007년 10월 29일자 <경향신문>)

- 경제구조가 노동과 자본 중심에서 지식 중심으로 바뀌면서 사무직 등 중간 수준의 일자리는 줄어들고 지식 경제를 활용하는 고숙련 직종과 단순노무직으로 양극화되고 있음.(2007년 8월 3일자 <동아일보>)
- 도시근로자의 경우 소득격차가 더 확대되는 것으로 나타남. 2007년에 경우 전국 가구의 소득격차는 다소 줄었으나, 도시근로자의 경우 상위 20%와 하위 20%간의 격차가 지난해보다 늘어난 것으로 나타남.(2007년 11월 12일 통계청 보도자료)

□ 따라서, 계층간 물가상승률과 소득불평등 실태를 살펴봄으로써 사회 동향을 진단하면 다음과 같음.

1. 계층간 물가상승률 차이

□ 물가상승률의 경우 빈곤층이 체감하는 것과 실제로 발표되는 소비자 물가지수에는 차이가 있는 것으로 보고됨(송태정, 2006). 즉, 빈곤층일수록 다른 계층에 비해 물가상승률이 높은 것으로 가정됨. 이에 착안하여, 1997년부터 최근 10년간 소득계층별로 소비지출 변화와 소비지출 항목별 물가상승률의 관계를 살펴보았을때 다음과 같은 결과가 나타남.(빈곤포럼 9회 발표 원고 참조)

— 계층별 소비지출을 살펴보면, 계층에 상관없이 비슷한 추세를 보임. 1997년 이래 10년간 소비자물가상승률은 3.27%였는데, 계층별 소비지출 변화는 부유층은 3.65%, 중산층은 3.77%로 소비자물가상승률보다 높았으나, 빈곤층은 2.64%로 소비자물가상승률보다 낮게 나타남.

— 소비지출을 식료품비, 피복・신발비, 주거비등 12개 항목별로 살펴본 결과,

- 피복・신발비 지출, 가구집기・가사용품비 지출, 교통비 지출 교양・오락비 지출, 기타잡비 지출은 부유층의 소비지출비율이 가장 높고,

이어 중산층 빈곤층 순으로 나타남.

- 식료품비 지출, 주류·담배 지출, 주거 및 광열·수도비 지출, 보건의료비 지출, 통신비 지출은 모두 소득이 가장 적은 빈곤층의 소비지출 비율이 가장 높고, 중산층 부유층 순으로 나타남.
- 교육비지출, 외식·숙박비 지출은 중산층과 부유층의 소비 비율이 비슷한 반면 빈곤층의 소비비율은 이들 계층보다 낮게 나타남.

— 이를 통해 종합적으로 살펴보면, 부유층이 상대적으로 많이 지출하는 소비항목은 교통비를 제외하고 대체로 물가가 적게 상승한 반면 빈곤층이 상대적으로 많이 지출하는 소비항목은 통신비를 제외하고 나머지 재화의 경우 전부 물가가 많이 상승하는 것으로 나타나서 실제로 빈곤층의 체감경제가 부유층에 비해 물가상승률이 높은 것으로 나타남.

2. 소득불평등 추이

□ 실증적 연구로 소득불평등 실태를 살펴보면 다음과 같음. 구인회(빈곤포럼 10회 발표)의 연구에서는, 1992년과 2002년간 소득을 중심으로 불평등의 차이를 살펴보았을 때 다음과 같은 결과가 나타난 것으로 보고됨.

— 남성 근로소득의 지니계수는 증가(0.324(1992)→0.390(2002))함. 근로소득이 있는 남성만을 고려할 경우 지니계수는 증가(0.271→0.300)하였으나 근로소득이 있는 비율이 1992년 92.7%에서 2002년 87.1%로 감소한 것으로 보아 남성 전체 근로소득불평등도는 훨씬 크게 증가함.

— 남성 근로소득이 차지하는 비율은 1992년 70.8%에서 2002년 64.4%로 감소하여 남성근로소득이 소득불평등에 미치는 영향력은 감소함.

— 여성 근로소득의 지니계수는 감소(0.828(1992)→0.761(2002)). 근로소득이

있는 여성만을 고려할 겨우 지니계수는 증가(0.366→0.371)하여 여성 근로소득의 불평등도 개선 원인은 여성 경제활동의 참여증대로 무소득 여성이 감소한데 있음.

— 전체 근로연령대의 여성중 근로소득을 가진 여성이 차지하는 비율은 1992년 27.1%에서 2002년 37.9%로 증가하여 이런 변화는 근로소득이 없는 여성의 비율을 감소시켜 여성내 근로소득불평등을 줄이는데 영향.

— 부부간 근로소득액의 상관관계를 보여주는 피어슨 상관계수는 -.176(1992)→-.133(2002)로 부부간 근로소득의 부적 관계가 약화되는 방향으로 작용.

— 기타소득(자산소득, 이전소득 포함)의 지니계수는 1992년 0.701에서 2002년 0.735로 다소 증가하는 것으로 보아 가구소득불평등을 다소 악화시켰으나 영향이 크지 않음.

<표 2-1> 가구 요소소득의 분배 변화. 1992-2002

구분	1992년				2002년			
	가구 소득	남성 근로 소득	여성 근로 소득	기타 소득	가구 소득	남성 근로 소득	여성 근로 소득	기타 소득
지니계수 (요소소득>=0인 경우)	0.277	0.324	0.828	0.701	0.304	0.390	0.761	0.735
요소소득 가구(요소소득>0) %	-	92.7	27.1	76.0	-	87.1	37.9	70.4
지니계수 (요소소득>0인 경우)	0.276	0.271	0.366	0.607	0.304	0.300	0.371	0.624
전체소득 중 요소소득 비율	100.0	70.8	9.4	19.8	100.0	64.4	15.0	20.6
부부 근로소득 상관관계(r)	-.176				-.133			

자료: 통계청 도시가계조사 1992, 2002.: 빈곤포럼 10회원고에서 재인용.

3. 사회정책적 함의

□ 지난 시기의 사회정책은 빈곤층이 주로 이용하는 필수품의 물가상승을 억제할 수 있는 정책이 부족하였다는 점을 시사함.

— 따라서, 빈곤층이 주로 사용하는 재화를 구분하여 이러한 재화의 물가를 안정시킬 수 있는 사회 정책 수립이 필요함.

— 빈곤층의 소비지출 비율을 정책적 관점에서 파악하는 것이 중요함. 이를 통해 빈곤층의 생활안정에 기여함으로서 현실적인 사회 정책을 수립해야 함.

□ 아울러, 소득 분배 악화로 인해 벌어지고 있는 소득 격차는 상대적으로 빈곤층의 삶의 질을 떨어트리고, 심리적 박탈감을 증가 시킬수 있음.

— 특히, 노동시장이 지속적으로 구조 변화가 되는 상황에서 저숙련자들의 고용의 질 향상등과 같은 노동 시장 정책적 여건이 시급히 개선되어야 함. 소득양극화는 복지 및 노동정책 등 다각적인 노력이 필요함.

— 따라서, 장기적인 안목을 가지고 소득 불평등 현상을 완화하기 위한 인적 자본의 향상과 임금 및 사회보장 급여등 처우가 개선되어야 할 것임.

제 3 장 빈곤 정책 동향

제1절 신사회위험과 빈곤정책 변화

1. 신사회위험의 현상, 원인

□ 최근의 국내 사회는 신사회위험(新社會危險)에 직면하여 일하고 싶어도 일하지 못하고, 일해도 가난에서 벗어나지 못하는 사람들 즉, 근로빈곤층(working poor)이 증가하고 있음.(2007년 11월 15일자 <한겨레>)

— 이 문제가 '사회적 위험'이 되는 이유는, 이들이 부양하는 노인과 장애인의 생존권을 위협하고, 자녀들을 상대적 박탈감과 빈곤의 대물림이라는 위험에 노출시킨다는 점에서 빈곤의 증폭효과를 보일수 있기 때문임.

— 기존의 빈곤이 실업·질병 등에 기인하여 발생한 경제적 박탈에서 비롯되었다면, 근로빈곤의 문제는 단순히 일하는 것만으로 빈곤에서 벗어나기 어렵다는 현실을 보여줌.

□ 유럽을 중심으로 복지국가는 1950년대 이후 사회경제적인 영향을 받아 발전하였음.

— 경제적 측면에서, 안정적인 경제성장이 지속되면서 저물가와 높은 수준의 고용률이 유지됨.

— 인구구조의 측면에서, 경제활동인구와 피부양지 인구의 균형이 유지되고 가족구조도 안정적인 핵가족의 형태가 주된 가족형태로 자리 잡았음.

— 정치적 차원에서 조직화된 대규모의 노동자와 중산층이 복지국가의 강력

한 지지세력을 형성하였음.

— 이러한 영향을 받아 복지국가는 지속적으로 발전하게 됨.

□ 하지만 1970년대 이후 발생한 최근까지의 사회경제적 변화는 복지국가들의 기존 접근 방식으로는 빈곤 문제에 효과적으로 대처하지 못함.

— 1970년대 발생한 석유 위기는 전 세계적인 스테그플레이션 현상을 유발하여 완전고용정책의 폐지를 가져옴.

— 저출산과 수명연장으로 인해 인구구구조가 급속도로 고령화 됨. 이를 통해 연금제도의 구조적 변화가 발생함.

— 다양한 형태의 가족구조가 발생해 일반적인 형태인 정형가족(typical family)의 수를 넘어서 복지국가의 가족정책에 변화를 가져옴.

— 사회전반적인 계급이념의 퇴조는 복지국가의 우호집단이었던 노동계급이 약화되어 자연히 복지국가에 대한 우파의 공격에 대처하는데 어려움을 겪게 됨.

□ 이로 인해 복지국가들의 기존 사회정책은 다양한 사회경제적 변화로 인해 발생한 욕구를 해결하는데 한계를 보임. 특히 빈곤 문제를 중심으로 살펴보면 다음과 같음.

— 빈곤을 극복하기 위해 상당한 투자가 복지국가들간에 이루어졌음에도 빈곤의 문제를 해결하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 빈곤의 문제가 만성화, 세습화 되면서 빈부 격차가 확대되는 경향을 보이고 있음(Abrahamson, 2003: 281).

- 가장 선진적 복지국가 체계를 가진 유럽의 경우에도, 2001년 현재 전체 유럽인의 15%에 해당하는 5천5백만 명이 빈곤의 고통에서 헤어나지 못한 채 살아가고 있는 것으로 보고되고 있음.

— 더욱이 이들 빈곤 인구의 절반 이상은 지속적인 빈곤(persistent poverty)을 경험하고 있으며, 특히 청년 실업자, 아동, 노인, 한부모 가구 등 전통적인 취약계층의 빈곤률은 유럽 평균을 훨씬 상회하여 심각한 사회문제가 되고 있음.(EC Commission, 2003: 4).

□ 한국 사회의 경우 1990년 후반에 경제위기(IMF)를 경험하면서 고성장을 추구하던 경제 구조가 붕괴되고 고용불안, 실직자의 증대, 소득 및 부(富)의 양극화 등 빈곤의 심화 현상이 초래됨.

□ 특히, 빠른 시기에 경제위기를 극복하였음에도 빈곤층의 규모는 감소하지 않고 있으며, 오히려 새로운 양상의 빈곤(新貧困)현상이 출현하는 등 빈곤의 문제는 복잡 다양하게 됨.

— 과거의 빈곤은 대체로 노령화로 인한 인생주기상의 변화 또는 질병이나 장애 등 특별한 사건과 밀접한 연관이 있어서 사회보험 또는 공공부조 방식의 기존의 빈곤 정책을 통해 어느 정도 빈곤의 위험에 대한 대응이 가능한 것으로 여겨짐.

— 하지만 '일하는 데도 불구하고 가난한 사람들' 즉, 근로빈곤층(Working poor)가 새로운 빈곤층으로 유입이 됨.

- 유럽의 경우 1970년대 중반 이후에 추구하던 신자유주의 시장경제의 영향을 받았으나, 한국 사회에서는 1997년의 경제위기(IMF) 이후 근로능력이 있는 빈곤층이 빈곤의 주요 집단으로 등장하게 됨.(김영란, 2004: 246)

□ 신사회위험은 세계화, 지식기반으로의 산업생산 양식의 변화, 가족구조의 변화, 인구 고령화등이 주요 영향으로 지적됨. 각각의 원인을 간략히 살펴보면 다음과 같음.

가. 세계화(globalisation)

□ 최근 20년간의 세계경제는 이전 시기와는 비교할 수 없을 정도로 국제거래가 활발하게 이루어지고 있으며, 국제적 차원에서의 경쟁이 치열해지고 있고, 그 결과 개별 정부의 정책 행위에도 어느 정도 제한이 이루어짐.

— 특히, 경제의 세계화는 근본적으로 노동시장 구조의 변화를 가져옴.

□ 경제의 세계화는 무역의 자유화, 자본의 이동성, 범세계적인 경쟁의 격화로 인해 기술변화의 속도를 크게 가속화시키고 있어서 완전고용을 지향하던 복지국가가 일자리 없는 성장, 저임금, 불안정 고용의 성장에 들어서게 함.

□ 신자유주의(neo-liberalism)는 대부분의 선진 복지국가에서 사회정책의 하향 경쟁 현상(A Race to the Bottom)을 유발하여 정부의 기능과 정책영역을 축소하고, 사회복지 급여를 축소하며, 조세부담률을 하향적으로 조정하며, 규제를 철폐하고, 낮은 노조가입 등을 유도하게 됨.

— 이로 인해 발생한 고실업률의 지속, 장기 실업자의 증가, 일용직 등 비정규직 노동자가 증가하여 이들 계층이 적절히 보호받지 못하는 문제가 발생하게 됨.

□ 따라서 세계화는 노동시장의 유연성, 산업구조와 인력구조의 재조정, 기업조직의 슬림화 현상을 유발하여 미숙련노동자와 같은 취약계층이 결국 새로운 빈곤층으로 유입이 되는 영향을 제공하게 됨.

나. 지식기반사회로의 이행과 노동시장의 변화

□ 현대 사회는 산업사회경제에서 지식기반경제로 이행(移行)하고 있음. 지식기반경제는 산업사회의 경제와는 달리, ‘지식’을 주된 생산요소로 해서 성립하는 경제임.

— 지식기반 경제란 새로운 지식의 영역을 개척하는 것과 함께 모든 경제활동에 있어서 여러 형태의 지식과 정보를 최대한 효율적으로 공유, 확산, 활용함으로써 부가가치의 창출과 생산성 향상을 이루어 가는 경제로 정의할 수 있음.

□ 지식기반경제로의 이행은 노동의 형태에도 변화를 가져옴.

— 지식이라는 생산요소나 제품의 생산, 저장 및 유통은 동일한 장소에서 동시적으로 이루어질 필요가 없기 때문에 대규모의 공장이나 작업장이 필요하지 않게 되었으며, 노동 역시 정형, 정규의 형태를 유지할 필요가 없게 되었음.

— 이처럼 작업속성의 근본적인 변화와 기업조직의 혁신이 서로 상승작용하면서 노동시장의 유연화가 급격하게 이루어지고 있음.(박래영, 2002: 40). 그 결과 2000년 이후로 비정규직 근로자의 비중이 급격하게 상승함.

□ 전통적인 노동과의 관계에서 빈곤이 발생한 경로는 실업과 저임금에서 찾지만(김영란 2004: 253), 신빈곤원인에서의 근본적 원인은 노동의 비정규성에서 찾음. 이는 고용자체가 불안정하여 총소득이 매우 낮은 수준에서 확산되고 있기 때문임.

□ 비정규직의 급증과 같은 고용의 불안정성으로 새로운 사회적 균열(social cleavage)을 발생하며, 이로 인해 복지국가의 급여체계에서도 변화가 있음.

다. 소득양극화 구조의 고착화

□ 개별가구의 소득은 앞선 원인들로 인해 경제위기 이후 지속적으로 격차가 증가하고 있는 실정임. 특히 국내의 경우 1997년의 경제위기(IMF)로 인해 소득양극화 현상이 고착화되고 있음.

□ IMF 경제위기가 발발한 1998년을 기점으로 소득양극화 지수(Wolfson 지수, ER 지수)와 소득불평등 지수(지니계수와 5분위 배율)는 악화되었고, 2005년 현재까지 IMF 경제위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있는 실정임.

<표 3-1> 소득양극화 및 소득불평등 지수의 추이

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지니계수	0.284	0.291	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312	0.306	0.310	0.310
5분위 배율*	4.42	4.63	4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.18	5.22	5.41	5.43
ER 지수	0.018	0.018	0.019	0.021	0.021	0.021	0.021	0.020	0.021	0.021	0.021
Woflson 지수	0.257	0.266	0.257	0.282	0.291	0.284	0.291	0.285	0.274	0.280	0.280

주: 5분위 배율은 상위 20%의 평균소득을 하위 20% 평균소득으로 나눈 값(상위20%/하위20%)
자료: 민승규 (2006a), 95쪽. 빈곤포럼 1회 원고에서 재인용.

□ 노동시장의 변화도 양극화의 악화에 기여하고 있음.

— IMF 경제위기 이후에 기업에서는 노동유연성 확보와 임금비용의 절감을 위하여 정규직보다는 비정규직 고용을 선호하여, 비정형근로의 비율이 임금근로자의 60%에 육박하고 있음.

— 따라서 노동시장의 안정적이고 고소득이 보장되는 정규직과 지위가 불안하고 소득이 낮은 비정규직으로 이분화되면서 양극화를 가속화시키고 있는 상태임.

라. 저출산·고령화 사회로의 진입

□ 고령화는 경제적 차원에서 경제성장, 저축, 투자와 소비, 노동시장, 연금, 조세제도, 세대간 이전에 직접적인 영향을 미침. 또한 보건제도, 가족구성, 생활기반, 주택과 이민등과 같은 사회적 영역에서도 영향을 미치는 등 복잡 다양한 현상을 내포함.

□ <표3-2> 및 <표3-3>에서 보여지듯이, 국내 사회의 경우 저출산 및 고령화 현상이 심화 되고 있음. 삶의 질 향상과 평균수명의 증가, 출산율의 급격한 하락은 인구고령화를 심화시키는 원인으로 지적되고 있음.

<표 3-2> 한국의 평균수명과 합계출산율

	1975-1980	2002	2003	2005
평균수명(세)	68.5	77.0	77.5	78.2
합계출산율(명)	2.9	1.17	1.19	1.08

자료: 국가통계포털(http://www.kosis.kr/): 빈곤포럼 1회 원고에서 재인용

— 2000년에 고령인구(65세이상)가 7%를 넘어서 한국사회는 고령화 사회에 진입하였음. 이러한 추세가 계속되어 고령화가 진행된다면 국가 정체성의 위기가 올 가능성도 있음.

<표 3-3> 한국의 고령화율과 노인부양율

	1950	1975	2000	2025	2050
고령화율*	3.0	3.6	7.1	16.9	27.4
노인부양율**	5.5	6.2	9.8	25.1	48.8

주: 1) 고령화율: 65세 이상 인구의 비율
2)노인부양률: 경제활동인구 대비 65세 이상 인구의 비율
자료: 국가통계포털(http://www.kosis.kr/): 빈곤포럼 1회 원고에서 재인용

마. 비정형 가족의 급증

□ 한국사회는 1인가구, 비혈연가구, 편부모나 조부모 및 손자녀 가구와 같은 비정형 가족이 정형가족에 비해 지속적으로 증가하고 있는 양상을 보임.

<표 3-4> 한국 가족구조의 변화 1975~2000(단위: %)

가족구조	1975	1980	1985	1990	1995	2000
비정형 가족 비율	18.8	18.8	19.7	22.5	21.4	24.7

주: 비정형가구: 편부모가구 + 조부모와 손자녀 가구 + 1인 가구 + 비혈연가구
자료: 통계청, 『인구주택 총조사 보고서』 각년도를 재구성하여 작성한 빈곤포럼 1회 원고를 일부 수정함.

2. 빈곤정책의 구조 변화: 사회투자국가

□ 앞서 살펴본, 세계화, 노동시장의 변화, 소득양극화 구조의 고착화, 저출산・고령화, 비정형가족의 급증등과 같은 변화는 노동시장의 재구조화를 촉진하고, 근로빈곤층 증가와 같은 신빈곤 증가는 결국 빈곤정책의 구조에 대한 변화를 야기함.

□ 이러한 시대정신에 부합하고자 '사회투자국가'에 대한 논의가 진행되고 있음.

— '사회투자국가'라는 용어는 영국의 기든스(A. Giddens)가 주창한 개념임.

- 기든스는 사회민주주의의 가치인 재분배가 이전소득을 통한 사후적 재분배가 아닌 가능성의 재분배(redistribution of possibilities)로 바뀌어야 한다고 주장함.

— '사회투자국가'란 사회통합과 삶의 질 향상을 국가목표로 하고, 이를 달성하기 위한 수단으로 전통적인 소득재분배에 의존하기보다는 모든 국민에게 일자리와 자기개발의 기회를 실질적으로 보장하여, 누구든지 일을 통해 복지수요를 충족하고 사회적 상향이동이 가능하도록 하며, 이 과정에서 경제의 역동성과 부단한 성장이 이루어지는 현대 복지국가의 일 유형이라고 볼 수 있음(양재진, 2006: 빈곤포럼 1회 원고에서 재인용).

□ 한국의 상황에서도 이러한 사회투자국가로의 모색을 고려해 볼 수 있음.

— 국내 경제도 경제위기(IMF)이후 사회 양극화가 심화되고 있으며, 노동시장이 재구조화 되고 근로 빈곤층이 증가하면서 이들의 탈빈곤을 위한 다양한 정책이 모색되어야 할 때임. 사회투자적 정책을 통한 모델은 중요한 대안이 될 수 있음.

□ 문진영(빈곤포럼 1회 발표)의 연구에서는 사회투자 국가 모델의 세가지 구성요소별로 국내 상황에 맞는 연구과제를 다음과 같이 도출하고 있음.

— 공통과제: 성장 복지의 효율적인 거버넌스 구조 확립, 사회복지 분야 재원확보 방안, 사회 협약주의의 정착과 발전, 사회적 일자리 창출, 비정형 가족의 현황과 대책, 다문화주의의 정착방안

— learnfare: 평생학습체제 구축, 직업훈련교육의 강화, 교육복지사업의 체계적 구축 등

— welfare: 노후소득보장의 사각지대 해소, 저소득층들에 대한 소득지원 사각지대 해소 등

— jobfare: 공공부조제도의 근로유인체계 구축, EITC 제도의 안정적 장착, 자산형성 지원제도의 정착방안, 자활지원정책 효율화 방안 등

제2절 빈곤 정책 개편관련 최근 논의

1. 국민기초생활보장제도 개편

□ 생활보호법상의 생활보호제도는 인구학적으로 특정 집단만을 대상으로 하지만 보충적 특성에서 2000년에 실시된 국민기초생활보장제도는 빈곤여부만으로 대

상자를 선정하고, 급여를 제공한다는 점에서 중요한 차이가 있었음(김태성 외, 2002: 320).

□ 국민기초생활보장제도는 현재 생계급여와 주거급여 등이 아우러진 통합 급여 방식을 채택하고 있음.

□ 하지만, 시대적 상황이 변한 후 국민기초생활보장제도는 '욕구에 따른 소득보장'과 '근로유인 강화'라는 두 가지 문제와 관련하여 한계를 드러나게 됨.

— 기초보장제도가 빈곤층의 다양한 욕구를 보장하기 위해 활용하고 있는 최저생계비의 계측과 적용방법은 제도의 합리적 운영을 저해하고 있음.

— 고용단절과 소득단절 등 경제 환경의 급격한 변화에 따라 반복적으로 빈곤을 경험하는 근로빈곤층이 증가하여 이들에 대한 고용 친화적 빈곤정책이 필요하나, 현제도로는 근로유인에 장애가 있음.

— 기초보장제도는 수급자의 복지의존성을 확대시킬 위험성에 노출되어 있음.

□ 현행 기초보장제도는 빈곤지표 개선에 미치는 효과가 매우 낮은 것으로 추정됨.(김미곤, 2005)

□ 이러한 상황에서 문제 해결을 위한 제도의 정교화 차원에서 현 제도를 개편하여 합리성과 효율성을 제고해야 할 필요가 있음.

□ 대안으로 개별급여체계 도입방안을 제고해 볼수 있음. 동 제도는 공공부조제도와 사회보장제도 전반에 큰 영향을 미친다는 점에서 욕구별 급여체계 도입방안의 검토가 필요함.

— 물론, 개별급여로 급여체계전환을 기하는 것이 능사가 아닐것임. 따라서 현재의 통합급여 방식을 고수하고, 문제점을 보완한 개선통합급여 방식 또한 검토할 가치가 있을수 있음.

— 급여 개편을 지지하는 양분된 두 갈래의 연구자들의 주장은 정리하면, 다음과 같음.

- 개별급여체계 지지자의 주장: 현재의 통합급여는 차상위계층 중 의료, 주거 등의 욕구가 있는 가구들이 기초보장제도의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 발생함. 또한 통합급여는 소위 'all or nothing' 이기 때문에 탈빈곤을 저해하는 빈곤 함정이 발생할수 있음.[1)]
- 통합급여 개선론자들의 주장: 개별급여론자들이 주장하는 차상위계층 중 의료, 주거 등의 욕구가 있는 가구들이 기초보장제도의 혜택을 받지 못하는 사각지대 문제는 선정기준상의 문제일뿐임.[2)]

□ 본 장에서는 어느 방식에 대한 지지 없이 개별급여체계의 방안과 통합급여 개선방안을 제시하는데 초점을 둠.

가. 개별급여체계 방식

□ 기초보장제도에 통합되어 있는 <주거・의료・교육・자활> 등 개별급여는 독립된 선정기준과 급여를 가진 제도로 분리되어 빈곤층 및 준빈곤층의 다양한 욕구를 충족시키게 함.

□ 생계급여 상한액은 수급기준선으로 하며, 가구소득과 가구구성(개별화된 생계욕구)을 고려하여 상한액을 설정.

— 생계급여 상한액은 가구공통경비(가구규모별 차등화), 개인경비(1인단위로 설정하고 연령에 따른 개인적 소비차이를 반영), 각종부가금으로 구성.

---

1) 예컨대, 개별급여체계에서는 의료 또는 주거급여만 받으면 되는 가구가 통합급여를 받기 때문에 근로시간을 줄인다거나, 소득을 하향신고하여 모든 급여를 받으려 하기 때문임.

2) 즉, 통합급여체계에서도 선정기준으로 지역별 가구규모별 최저생계비를 적용하면 잠재적 빈곤층에 있는 사각지대 문제가 해결됨. 또한 비수급빈곤층에 있는 사각지대 문제는 부양의무자기준을 적용하지 않고 필요한 욕구에 해당되는 부분급여로 해결이 가능함.

— 지역별 생계비 차이를 반영하여 지역별로 차등화하여 설정.

— 수급자격은 가구소득이 생계급여 상한액 미만이고, 재산소득환산제는 거주용재산의 상한제를 적용하고, 부양의무자 기준은 점차 완화하여 사각지대 해소하는 방향으로 설계.

□ 주거급여는 가구소득(지불능력)과 주거상태(주거욕구)를 기준으로 주거급여 상한액을 설정하고, 선정기준은 자치단체가 자율적으로 결정하되, 중앙정부가 가이드라인을 제시.

— 임차가구(전, 월세)의 임대료(보증보험료 포함)만으로 구성하고, 임대료와 최저주거비는 생계급여에 포함.

— 급여상한액: 보충급여 방식으로 적정(실질)임대료와 가구소득의 20%의 차액을 지급하고, 임대료는 지역, 가구규모 및 구성, 주택 유형 등을 반영한 적정임대료를 산출함.

— 선정기준: 저소득층의 주택 접근성 제고를 목적으로 하므로 전세와 월세 가구만을 대상으로 하고, 소득기준은 초기에 빈곤선을 적용한 후 점차 소득기준선을 상향조정함.

— 각 주거프로그램별로 차별화된 대상자 선정기준을 통일화하여 주거복지정책을 연계하고, 주거복지정책에 대해 근본적 정책방안 제시하고 정책의 틀을 세밀하게 구축.

— 의료급여와 교육급여 등 현물급여는 실제 지출 비용과 급여상한액이 일치하지 않기 때문에 수급기준선보다 급여를 효과적으로 관리할 수 있는 관리체계 구축이 주요함.

□ 의료급여

— 지출을 합리적으로 통제하여 비용을 절감하고, 해당비용만큼 신규수급자에게 지원하여 지지기반 확대.

— 선정기준은 3가지로 구분되는데, 1)생계급여 선정 기준소득 이하의 소득자, 2)별도로 정해진 빈곤선(또는 준빈곤선) 이하 소득자(현 차상위층과 유사), 3)의료욕구를 가진 집단을 선정함.

— 1), 3)의 수급자에 대해서는 본인부담 없이 주치의제도를 적용하여 서비스 이용과정에서의 효율성을 강화하고, 2)의 수급자는 일부 본인부담을 두고 운영.

□ 교육급여

— 공교육비와 기타 교육환경 조성을 위한 지원을 포괄하여 구성하고 저소득층의 교육여건 취약성을 극복할 수 있는 제반 교육서비스와 결합하도록 함.

— 교육박탈을 경험하는 가구로 교육급여 대상을 확대하려면 대상 기준은 중위소득의 70%까지 상향조정.

— 급여상한액은 공교육뿐만 아니라 사교육비 지원금액 및 지원방식에 대한 추가적인 논의가 필요하고, 바우처 방식이나 서비스 지원방식을 강화.

□ 자활급여

— 최저생계비 지출항목에 존재하지 않으므로 서비스로 규정.

— 취업연계, 직업훈련, 일자리제공, 창업지원 등으로 구성하고, 참여자 욕구와 능력에 따라 프로그램 연계.

— 생계급여 수급자 중 실직자에 대해 자활사업 참여 의무를 부과하고, 기타

참여자는 중위소득 60% 수준으로 상향조정하여 신청주의에 따라 자발적으로 참여.

— 참여하는 프로그램에 따라 훈련수당 및 급여를 받음.

나. 통합급여 개선 방식

□ 개선된 통합급여에 대한 정의

— 개선된 통합급여란 기존의 통합급여가 개별가구의 욕구를 반영하지 못하는 단점을 해결하기 위하여 통합급여의 체계는 유지하되, 욕구를 반영하기 위하여 부분급여제도를 가미한 형태를 의미함.

□ 개선된 통합급여에서의 선정

— 개선된 통합급여에서의 수급자는 모든 급여를 받을 수 있는 가구와 개별 욕구만을 받는 가구로 나누어짐.

- 모든 급여를 받는 수급자: 소득인정액이 가구유형별 최저생계비(최저생계비)이하인 가구로서 부양의무자 기준을 충족하는 가구
- 주거급여등 부분적으로 수급자: 소득인정액이 가구유형별 최저생계비이하인 가구로서 모든 급여를 받는 수급자에 해당되지 않는 경우. 즉, 부양의무자 기준을 미적용

□ 급여

— 모든 급여를 받는 경우 : 최저생계비 - 소득인정액

— 부분적으로 받는 수급자의 경우(예: 주거급여): 가구유형별 최저주거비 - 주거비 부담능력 = 최저생계비 - 소득인정액[3)]

- 주거비부담능력 = 가구유형별 최저주거비 - (최저생계비 - 소득인정액)
- 영구임대 Apt의 경우 임대료 차액(동일한 규모의 민간 Apt와의 차액)을 소득인정액에 가산

□ 개선된 통합급여(예: 주거급여)에서의 소득인정액 수준별 급여액 및 가처분 소득

— 기본가정: 4인[4]가구로서 최저주거비가 월세인 경우 30만원, 전세인 경우 20만원, 자가인 경우 10만원이고, 최저주거비 제외 최저생계비가 80만원(타법지원액(현물급여 포함)이 10만원, 기타 70만원)이라고 가정(이하 모든 예시는 동 금액을 기준으로 제시함),

- 선정기준은 가구유형별 최저생계비(PL)이므로 월세가구의 경우 110만원, 전세가구의 경우 100만원, 자가가구의 경우 90만원이 되고, 현금급여기준선(주거급여 포함)은 월세 100만원, 전세 90만원, 자가 80만원이 됨.

□ 위의 가정을 바탕으로 월세가구로서 모든 급여를 받을 수 있는 자의 경우 소득인정액 수준별 선정여부와 급여 및 가처분 소득을 산정하면 다음과 같음.

— 소득인정액이 105만원인 월세 가구의 경우 기존의 체계 즉, 가구규모별 최저생계비(전세기준)를 기준으로 하면 탈락하였으나, 동 가구는 선정되고 주거급여 5만원을 받게 됨.

— 소득인정액이 90만원인 월세 가구의 경우 기존의 체계에서는 선정될지라도 4인가구 현금급여기준선이 90만원이기 때문에 주거급여를 받을 수 없었음. 그러나 선정기준으로 가구유형별 최저생계비가 적용되므로 주거급

---

3) 거주하는 주택외의 재산이 많은 경우 주거급여를 지급하는 것이 바람직하지 않다는 차원에서 소득인정액 개념을 적용.

4) 이하의 모든 예시는 4인가구 기준으로 설명함.

여 10만원과 타법지원액 10만원을 받게 됨.

※ 동 논리는 자가가구와 전세가구에도 동일한 논리대로 적용이 가능함.

2. 근로장려세제(EITC)

□ 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인의 목표를 제공하기 위한 대안으로 한국형 EITC 도입이 계속 논의되고 있으며, 2008년 1월부터 실시하게 됨.

□ 근로장려세제에대한 국내의 논의는 경제 위기 이후 본격화되었음. 간략한 그 동안의 도입 결정 및 입법 과정을 정리한 것은 <표 3-5>과 같음.

〈표 3-5〉 근로장려세제 도입 결정 및 입법과정(2004~2007)

’04. 11	제56회 국정과제회의에서 EITC 도입 타당성 검토 결정
’05. 8	EITC 도입 추진 결정
’05. 10	국세청에『소득파악인프라 추진단』설치
’05. 12	재경부에『근로소득지원세제 추진기획단』설치
’06.	1~ 8 제도 설계를 위한 의견수렴 - ITC 정책자문위원회, 실무위원회, 전문가 자문 등
’06. 6	제도 실시방안에 대한 공청회
’06. 7. 31	새명칭 결정(EITC 새명칭을‘근로장려세제’로, 지급되는 급여를 ‘근로장려금’으로 선정)
’06. 8. 21	근로장려세제 정부안 발표(’06년 세제개편안)
’06. 9. 29	세법개정안 국회제출
’06. 12. 26	제264회 임시국회 본회의 통과
’06. 12. 30	근로장려세제 관련 조특법 공포
’07. 2. 28	근로장려세제 관련 조특법시행령 공포
’07. 3. 30	근로장려세제 관련 조특법시행규칙 공포

자료: 재정경제부, 「근로장려세제(EITC)해설」, 2007: 빈곤포럼 11회 원고에서 일부 수정함

□ 근로장려세제에 대한 구체적인 내용은 논외(빈곤포럼 11회 원고 참조)로 하고, 본 장에서는 실시 이후 전망과 정책 과제에 대해 살펴봄.

□ 근로장려세제(EITC)에 대한 향후 전망(11회 빈곤포럼 원고 인용)

— 근로장려세제의 시행이 향후 소득보장체계 전반에 어떤 형태로 구조적인 변화를 야기할 것인가에 대해서는 주목할 필요 있음.

— 근로장려세제는 그 동안 단절되어 있었던 조세영역과 복지영역이 결합되어 새로운 형태로 운영되는 소득보장제도의 하나로서 의미를 지닐 뿐만 아니라, 도입여부와 구체적인 도입방안을 논의하는 과정에서 조세와 복지 두 가지 영역에 대하여 통합적인 관점으로 접근해야 할 필요성과 관련된 논쟁을 촉발시킴.

— 제도 시행 이후에는 저소득층의 근로활동 장려 및 탈빈곤 또는 탈수급을 강조하는 방향과 관련된 소득보장체계 재편과정에서 중요한 고려요인이 될 것이며, 제도의 운영과정에서 소득파악과 관련되어 나타날 수 있는 많은 변화들이 조세 및 복지영역의 행정체계에 대해서 작지 않은 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있음.

— 한편, 근로장려세제는 초기에 매우 제한적인 대상에 대해 시행되기 때문에 적용대상이나 급여수준의 확대에 대한 필요성이 제기될 수 있음.

— 하지만, 법률체계나 예산구조 상으로 볼 때, 매년 정례적으로 개정이 이루어지는 조세특례제한법 상에 근거를 두고 있고, 재정지출이 아닌 조세지출 형태로 규정되어 있다는 점에서 다른 복지제도에 비해 상대적으로 확대 가능성이 높다고 할 수 있음.

□ 근로장려세제 시행에 따른 향후 정책 과제(11회 빈곤포럼 원고 인용).

— 정책목표의 우선순위 합의

- 근로장려세제가 가장 중요한 정책목표로 설정하고 있는 것은 기본적으로 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인 두 가지지만, 구체적으로 살펴보면 기초생활보장제도의 사각지대에 놓여있는 근로빈곤층의 빈곤을 완화하기 위한 것인지, 궁극적으로 기초생활보장 수급자의 탈수급을 목표로 하는 것인지, 근로빈곤층의 사회보험료 부담을 경감함으로써 사각지대를 해소하기 위한 것인지, 근로빈곤가구의 아동에 대한 양육비를 지원하기 위한 것인지 또는 조세 및 복지행정의 효율화를 위한 수단으로서의 역할이 중요한 것인지 등이 다양하게 논의될 수 있음.
- 이와 관련된 구체적인 우선순위와 목표수준이 결정되어야만 기초생활보장제도 및 자활장려금 등의 기존 제도와의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 소득보장체계 내에서 새로운 정책지원이 필요한 대상 집단에 대해 근로장려세제의 확대를 통해 접근할 것인지 아니면 새로운 제도를 도입할 것인지 등으로 논의가 발전될 수 있을 것임.

— 정책대상의 확대와 급여 수준의 상향 조정

- 현행 근로장려세제는 제도 시행 초기임을 감안하여 집행가능성을 검증하는데 초점을 두고 있는 시범사업적 수준이라고 평가할 수 있음.
- 이를 감안하여 향후 정책 대상과 급여 수준의 상향 조정이 필요함.

— 근로장려세제의 특성으로부터 발생되는 제한점 개선

- 제도의 실효성, 특히 근로유인의 효과성을 고려하여 시행 초기에 신규 근로활동 참여자를 중심으로 제도의 구조를 이해할 수 있도록 집중적인 정책홍보가 필요함.

- 연 단위 지급주기로 인한 급여의 적시성 문제와 관련해서 행정적 복잡성을 감수하고서라도 영국과 같이 급여주기를 주 또는 월 단위로 시행하거나 미국과 같이 사전 지급 후 정산제도(Advance-EITC)를 시행하지 않는다면 저소득층이 근로장려금을 일상생활의 지출에 사용하는데 한계가 있음을 인정하고, 이를 보완할 수 있는 방안을 마련해야 함.
- 맞벌이가구의 소득합산으로 인한 불이익(marriage penalty) 문제와 관련하여 맞벌이가구를 대상으로 구간별 소득 기준을 상향 조정하여 별도의 급여체계를 적용하는 방안이 고려 될 필요 있음.

— 기초생활보장 수급자에 대한 적용방안 모색

- 현행 제도에서는 기초생활수급자가 대상에서 배제되어 있음. 이는 소득파악 문제와 관련이 있었는데, 기초생활보장 수급자의 근로활동 및 소득파악 실태에 관한 심층조사를 통해 기초생활보장제도의 모니터링 효과를 제고함과 동시에 수급자의 근로장려세제 적용가능성을 집중적으로 검토하여 기초생활보장 수급자를 향후 적용 대상에 포함시킬 필요 있음.

제 4 장 주요 사회정책 진단

제1절 노동시장정책

□ 경제위기(IMF)이후 최근 우리 사회의 노동시장구조가 변화되면서 임시·일용직이 비약적으로 증가하는 등 고용이 불안해지고 젊은 노동자들의 일할 수 있는 일자리는 줄어들면서, 저숙련 노동자가 증가하면서 이전과는 다른 노동시장정책의 변화를 요구함.

□ 여러 언론 매체들은 경제위기이후 최근까지 임시·일용직 증가 현상에 대해 주목해서 다루고 있어서 그 심각성을 환기함.

— 대졸 이상의 고학력자인 경우에도 임시·일용직 비율이 높아지고 있는 것으로 나타남. 1995년 대비 2005년에 약 3배가 증가하여, 임시·일용직 증가에 대한 심각성을 보여줌.(2007년 4월 30일자 <한국일보>)

— 구체적인 예를 살펴보면, 중견 섬유회사에 다니나 직장을 그만 둔 이모씨(55세)의 경우 중소기업 임원으로 재취업할 수 있을꺼라 예상하였음에도 연령의 제약 및 일자리의 제한으로 원하는 직업을 구하지 못해 빌딩 경비원으로 재취업하는 등 일자리의 질이 나빠지고 있는 것으로 나타남. (2007년 8월 3일자 <동아일보>)

1. 임시・일용직 증가 현상과 원인 분석

□ 통계자료를 통해 보면, 임시일용직 비중은 1980년대말에서 1990년대 초까지 꾸준히 감소하였으나 1993년을 저점으로 증가하여 2002년까지 높은 수준을 유지함. (빈곤포럼 5회 발표 원고 인용)

— 특히, 실업률과 임시・일용직과의 상관성은 반드시 성립하지 않음. 실업률이 안정적인 기간(1990 - 1996)에도 임시・일용직 비중은 등락을 거듭함.

— 임시・일용직은 상용직 종사자에 비해 평균연령이 높고, 주로 도소매 관련업과 공공・교육・보건 및 사회보장 관련 서비스업을 중심으로 종사하고 있으며 저기술・저숙련 직종에 집중된 것으로 나타남.

□ 임시 일용직 증가 현상을 수요와 공급에 입각하여 경제학적 관점에서 설명하면 다음과 같음. (빈곤포럼 5회 발표 원고 인용)

가. 노동공급 측면

— 먼저, 노동공급적 측면에서 살펴보면, 취업자의 일자리에 대한 선호가 변화하였을 가능성과 노동시장 여건의 악화로 인하여 노동시장 참여자의 유보임금이 하락하고 이와 함께 일자리에 대한 기대수준이 저하되어 임시・일용직을 수용하는 형태로 변화가 일어났을 가능성이 있음

나. 노동수요 측면

— 산업구조 변화에 따른 임시・일용직의 증가 가능성: 외환위기 이후 상대

적 임시·일용직의 비중이 높았던 제조업의 비중이 감소하고 전체 산업에서 차지하는 고용비중이 증가한 부동산임대, 사업서비스업, 공공·전기·수도·사회보장·교육·보건 분야에서 임시·일용직의 비율이 감소하였으나, 고용비중이 높은 도소매업·음식·기타서비스업에서 임시·일용직의 비율이 높아지면서 결과적으로 임시·일용직이 증가했음을 시사함.

— 기업의 수익성 변화에 따른 임시·일용직의 선호 가능성: 임시 일용직은 고용조정에 따른 비용을 수반하지 않는 장점이 있으나 잦은 일자리로부터 이탈에 따른 공석이 발생하고 이를 충원하기 위한 구인비용이 증가하는 단점이 있음.

- 반면, 상용직은 일자리의 이탈이 임시 일용직에 비해 상대적으로 낮으나 고용조정의 비용이 높은 단점이 있음. 따라서 기업은 임시 일용직과 상용직의 장단점을 고려하여 채용을 결정함.

— 상품 수용의 변동성 증가에 따른 임시·일용직의 선호 가능성: 불안정한 상품 수용에 직면하여 기업이 생산요소의 재고를 최대한 축소하려는 노력을 기울이게 되고, 상대적으로 고용조정이 용이한 임시·일용직의 활용으로 유연한 생산방식을 지향함.

— 노동 생산성 불확실성에 따른 임시·일용직의 선호 가능성: 임시·일용직과 상용직의 채용과정이 상호 독립적이 아니라는 것과 취업 무경험자가 상용직 전환에 소요되는 예상 시간이 임시·일용직 전환에 소요되는 예상시간보다 길다는 사실은 임시·일용직이 근로자 자질을 확인하기 위한 여과장치로서 작용할 경우 예상되는 노동시장의 모습과 일치하는 것으로 보임.

2. 사회정책적 함의

□ 임시 일용직 등의 취약계층들은 불안정한 고용형태, 저임금, 열악한 노동 환경 등으로 인해 빈곤의 위험성에 노출되어 있음. 이를 위해 빈곤의 굴레에서 벗어나게 하기 위한 구체적 제도 개선이 촉구됨.

□ 임시·일용직의 증가가 기업의 수익성과 밀접하게 관련되어 있는 제조업의 경우 법적, 제도적 고용보호 수준에 대한 정비와 함께 기업의 수익성을 증가시키기 위한 정책적 노력을 병행할수 있는 방안이 모색되어야 할 것임.

— 기업의 수익성 제고를 위한 규제완화 및 수익성 개선을 위한 구조조정 등

□ 임시·일용직의 증가가 시장의 변동성의 증가에 기인하고 있는 도소매업과 건설업의 경우 시장의 변동성을 줄여주는 정책적 방안 고려.

□ 노동시장에서 근로자의 자질에 대한 불확실성을 해소함으로써 기업의 부담을 줄이고 고용의 질을 향상시키는 방안을 모색함.

— 산·학연계를 강화하고 노동시장의 참여기회를 확대하는 한편 교육 훈련 프로그램의 활성화를 도모할 필요 있음.

제2절 조세재정정책

□ 경제 위기이후 우리 사회는 분배구조의 악화와 함께 생산, 고용, 소득, 소비, 교육 등 다양한 측면에서 양극화 현상이 심화되고 있음.

□ 탈빈곤정책에서 활용되는 다양한 조세재정정책은 분배구조를 개선하기 위한 정책이므로 양극화 해소정책과 소득분배정책은 중첩되는 측면이 있음.

— 이런 상황에서 양극화에 대응하는 정부의 조세재정정책은 양극화를 심화시키기도 하고, 약화시키기도 하는 중요한 요소로 작용할 수 있음.

— 따라서, 조세재정정책은 불평등 및 양극화 해소를 위한 방안 모색의 하나로서 기능할 수 있음.

1. 조제재정정책의 평가

□ 우리나라의 조세 및 재정정책을 통한 재분배기능은 OECD국가와 비교해 보았을때 매우 취약한 실정임.

— OECD국가들과 비교해 보았을 때, 시장소득의 지니계수는 비슷한 실정이나, 가처분소득 지니계수는 큰 차이를 보이고 있음. 즉, 조세 및 재정정책을 통한 재분배기능은 취약한 실정임.

<표 4-1> OECD 주요국가의 지니계수

OECD 국가	시장소득 Gini계수(A)	가처분소득 Gini 계수(B)	A-B
미국(1995)	0.411	0.344	0.067
영국(1995)	0.428	0.312	0.116
프랑스(1994)	0.417	0.278	0.139
독일(1994)	0.395	0.282	0.113
네덜란드(1995)	0.348	0.255	0.093
스웨덴(1994)	0.439	0.230	0.209
한국(2000)	0.403	0.386	0.017

주: 시장소득=근로소득+사업 및 부업소득+재산소득+사적이전소득; 가처분소득=시장소득+공적이전소득-사회보장 부담금-직접세.
자료: 최병호・김태완(2005). : 빈곤포럼 3회 원고에서 재인용.

— 소득불평등과 양극화는 자본주의 시장경제에서 불가피한 측면이 있지만, 정부의 적극적인 조세재정정책에 의해 완화 될수 있음.

- 따라서, 성장과 분배의 선순환 구조를 뒷받침할 수 있는 조세재정정

책을 새롭게 구축할 필요가 있음.

□ 재정지출, 공공사회진출, 사회지출 등의 규모를 통해 보면 재정규모가 OECD 타 국가의 평균에 비해 낮은 수준임.

<표 4-2> 재정지출 및 사회지출 규모

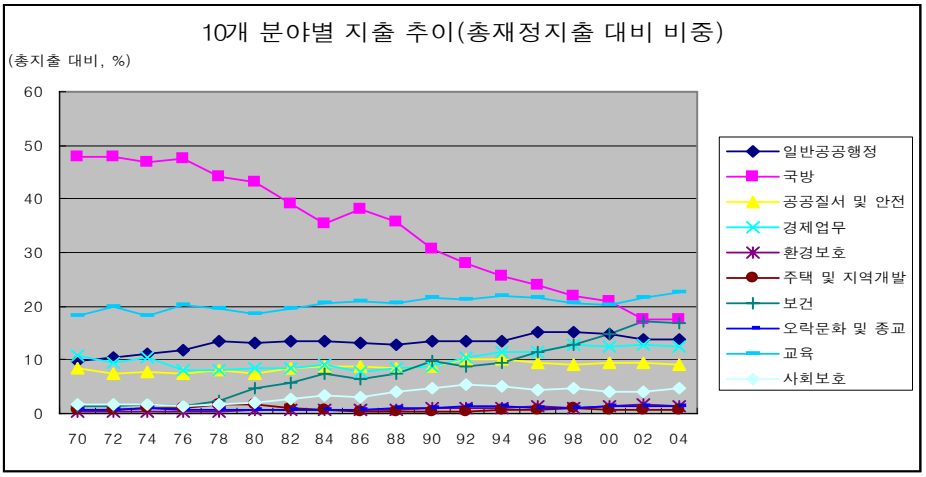
(단위: %)

	1990		2005	
	한국	OECD평균	한국	OECD평균
재정지출	20.0	40.2	30.9	40.9
공공사회지출	3.1	19.1	6.1	21.2
사회지출	4.2	19.4	8.7	22.6

주: 공공사회지출과 사회지출은 2001년도 수치임.
자료: OECD(2004a); OECD(2005). : 빈곤포럼 3회 원고에서 재인용.

— 이는 낮은 수준의 재정지출규모, 경제부문에 대한 과잉투자, 사회분야에 대한 과소투자, 미흡한 사회투자기능 등으로 특징지어질 수 있음.

〔그림 4-1〕 10개 분야별 지출 추이



자료: 한국은행, 『국민계정』 각 년도.: 빈곤포럼 3회 원고에서 재인용.

□ 위의 지출 추이를 살펴보면, 그동안 성장위주의 경제정책으로 사회간접자본개발 전략산업육성 등 경제부분에 집중투자된 반면, 사회복지분야 지출은 상대적으로 부진하였음.

— 또한, 일을 통한 복지의 강조와 재정지출의 사회투자기능은 미약한 실정이었음.

□ GDP 대비 사회지출의 비중이 매우 낮은 가운데 복지자원이 저소득계층을 중심으로 지출되어 보편주의적 복지는 저급한 상태임.

□ 마지막으로, 조세정책은 낮은 소득세 부담과 미약한 소득재분배 기능, 소득종류 간 불평등한 과세체계, 취약한 과세기반, 재산세제의 형평성 부족, 복잡한 조세체계 등을 초래하였음.

2. 사회정책적 함의

□ 빈곤문제와 소득불평등 개선을 위한 적극적인 조세재정정책은 동반성장의 관점에서 시급성이 증대되고 있음. 따라서 양극화 해소를 위한 조세재정정책은 사회보장의 사각지대를 축소하는 한편 재정지출 및 조세체계의 재분배기능을 강화하는 방향으로 재편되어야 함.

□ 사회보장제도의 구조적 문제점에서 기인되는 재정지출구조의 취약한 재분배기능은 사각지대를 해소하기 위한 정책적 노력을 요구함.

— 국민기초생활보장제도 확충으로 공공부조 사각지대 해소, 기초연금제도 도입으로 노후소득보장 사각지대 해소, 근로장려세제(EITC)의 도입 등으로 근로빈곤층 지원 강화, 사회지출 투자기능이 강화 되어야 함.

□ 사회지출의 확대를 통해 국가복지의 강화와 사회지출의 재원조달을 위한 조세

정책의 개혁이 요구됨.

— 그 방향은 조세부담을 모든 계층이 적절히 분담하고, 개선효과를 극대화 시키는 방식으로 투명하고 시기적절하게 추진되어야 함.

- 과세기반의 확대, 조세체계 단순화, 조세구조와 과세방식을 공평하게 하여 상이한 유형의 소득 간에 중립성 확립, 경제활동에 대한 왜곡 최소화 등

제3절 사회복지정책: 전달체계 개편과 사회서비스 중복 문제

1. 전달체계 개편: 주민생활지원서비스

□ 사회복지 전달체계를 어떻게 조직하고 운영하며, 개편하느냐에 따라 빈곤층의 기본적인 생활을 보장하는 공공부조 제도의 효과적 수행과 밀접한 관련이 있음. 따라서 최근의 공공복지행정의 변화를 살펴보는 것은 의의가 있음.

□ 정부는 2005년 9월 국무조정실이 주관하여 부처합동으로 준비한 「희망한국21」의 전달체계 개편안이 제시되면서 '주민생활지원서비스' 개념이 도입됨.

가. 개편 의의

□ 주민생활지원서비스로 전달체계가 개편된 것은 기존의 전달체계가 환경변화에 적절히 조응하지 못했다는 측면에서 그 배경을 찾음.

— 구체적으로 살펴보면, 증가하는 복지서비스에 대한 수요에 대해 서비스 제공이 부족하거나 미흡하다는 점, 지방자치단체의 자율성과 책임성에 대한 요구는 증가하지만 지방자치단체의 기획력이 부족하다는 점, 서비스의 중복·누락의 문제가 대두되고 있으나 서비스간 연계 및 조정기제가 취약하다는 점 등을 배경으로 들 수 있음(이현주 외, 2007).

□ 따라서, 지방화, 주민 참여를 기조로 하는 행정환경의 변화에 대응하고, 사회복지 등 주민생활지원서비스의 급증하는 수요에 대응하며, 지방자치단체의 기능 혁신을 통해 지역사회의 새로운 거버넌스 체계 구축하고, 주민생활지원서비스 전달체계의 문제점 개선을 하고자 전달체계 개편이 시행됨.

나. 개편 전략

□ 주요 개편 전략은 다음과 같음. 크게, 조직 개편, 주민생활지원기능강화, 업무 및 서비스 여건개선등으로 세분화 됨(2회 빈곤포럼 원고 참조).

□ 조직 개편: 인력 및 업무 재배치

— 시·군·구에 주민생활지원 전담부서 설치

— 읍·면·동에 주민생활지원팀 설치

— 사회복지직 및 행정직의 배치 조정

□ 주민생활지원 기능 강화: 현행 사회복지 정책 뿐만 아니라 교육, 문화, 보건, 고용 등 주민의 생활지원 수요에 대한 밀착된 서비스 제공과 관련된 행정의 역할을 의미함.

— 대민서비스 향상

- 초기 상담
- 찾아가는 서비스, 서비스의 실시, 사례관리

— 정책 집행의 효율화 및 합리화

- 통합조사 전문화
- 서비스 연계, 부서간, 기관간 협력 증가

- 고도화된 업무 전산화 추진을 통한 효율성 제고

□ 업무 및 서비스 여건 개선

— 업무 효율화 및 실질적 연계를 위한 On-line 체계 구축

— 상담 공간 마련

— 수퍼비전 및 사례회의 등 민주적 의사소통 체계 마련

— 상세한 업무지침의 제시 및 중앙 정부의 지속적 모니터링 실시

다. 개편 과정에서의 문제점

□ 주민생활지원 서비스는 몇 단계를 거쳐 점진적으로 확대되어서현재 모든 지역에서 시행이 되었음. 이중 1단계 개편 후 발생한 문제점들을 파악해보면 아래와 같음.

□ 인력부족(특히 읍면동)과 업무 부담

— 6급 승진 및 복지직 일부의 시군구청 이동으로 동의 실무인력 감소

— '05 신규인력의 미충원 및 결원(출산휴가 등)

— 개편시즘부터 집중된 '일제조사'로 업무 증가

— 읍면동사무소 (민원)사무의 본청 이관 미흡

□ 인력배치

— 영구임대아파트지역 등 복지수요가 집중된 지역에도 행정직의 업무 담당

— 복지직이 제한된 상태에서 통합조사팀, 서비스연계팀, 총괄기획팀 중 어떻게 배치할지에 대한 검토 요구

□ 주민생활지원담당(6급) 신설 및 행정직의 주민생활지원업 업무수행에 따른 문제

— 실무인력감소: 개편안의 구조적 문제, 절대인력부족, 신규업무의 집중부과

□ ‘주민생활지원서비스’ 개념에 대한 업무범위 설정

— 읍면동 정보제공 및 연계 범위가 ‘주민생활지원서비스 범주’로 확대되어 담당자의 부담 증가

— 실제 가능하고 필요한 서비스 범위 명확히 해야 함

- 사회복지서비스 제공을 중심으로 고용지원, 보건, 주거, 문화 등 연계할 수 있는 정보제공 필요/ 시군구 문화·생활체육 부서의 ‘주민생활지원국’으로 이동에 대한 지자체별 자율적 판단과 업무연계 부분의 명확화 필요

□ 신규 팀 설치

— 새로운 기능 분담(통합조사)하거나 강화(서비스 연계, 주거복지, 자활고용, 여가지원)

□ 통합 서비스 제공의 실현

— 시군구 서비스 연계팀과 각 사업팀, 읍면동 주민생활지원팀과의 협업, 정보교류, 관련 공공·민간서비스 공급처에 대한 정보의 지속적 관리

— 공유할 수 있는 서식, 정보교류가 가능한 전산시스템의 확충

□ 시·군·구 팀간의 업무 조정

— 총관기획팀과 서비스연계팀의 업무 조정

— 통합조사팀의 운영으로 조사와 관리를 분담

라. 사회정책적 쟁점

— 지방자치단체를 중심으로 개편 정리된 이번 변화는 개편시점에서 매우 늦은 감이 있고, 사회복지 서비스를 어떻게 전달할까에 대한 고민이 매우 미흡함.

— 향후 공공부조와 서비스 제도의 관계에 따라 지자체의 중심 사회복지 업무와 범위가 변동 가능성 있음.

— 개편이 정착되려면 지역별로 상당한 시간이 소요되나, 지역별 특성을 반영하여 적절한 업무수행방식을 찾는 것이 중요함.

— 사회복지직의 정체성 유지가 어렵다는 인식 때문에, '사회복지직'이 무엇을 위해, 어디에 필요한가에 대한 공감대를 형성하고 확산시키기 위한 고민과 노력 필요하고, 전문성과 근무환경에 대한 대안제시가 필요함.

2. 사회서비스 중복 문제

□ 국가의 복지수준이 높아지면 사회서비스에 대한 요구도 증대되는 현실에서, 우리 나라도 참여정부 이전까지는 빈곤층을 주된 대상으로 하는 현금급여 중심의 공공부조성 서비스 성격으로 한정되었지만 신사회위험으로 인해 이에 대처하는 사회서비스 확충이 불가피해짐.

□ 하지만, 이를 위한 정부의 역할이 강화되면서 서비스 공급 증대에 따른 비효율 문제가 있는지를 검토할 필요 있음.

가. 사회서비스 중복 현상과 유형

□ 2006년 현재 중앙정부에 의해 총 249건의 주민생활지원서비스가 제공되고 있고, 보건복지부(43.0%), 노동부(16.1%), 여성가족부(10.8%), 문화관광부(10.0%), 문화관광부(10.0%), 국가청소년위원회(8.0%), 교육인적자원부(4.4%), 국가보훈처(4.0%), 건설교통부(2.4%), 기타(1.2%) 순으로 나타남(7회 빈곤포럼 원고 참조).

□ 이중 유사한 서비스가 다수 공급되는 상태를 서비스 경합으로 보았을 때, 몇 가지 유형으로 분류할수 있음.

— 경합유형1. 서비스를 관장하는 중앙부처가 동일하면서 서비스 대상도 동일한 다수의 주민생활지원서비스가 존재하는 경우

- 서비스를 제공하는 기관간에 정보가 공유되어 중복 제공되지 않도록 하는 제도적 장치필요하고, 수급자입장에서는 다양한 서비스 중 자신에게 적합한 서비스를 제대로 가려내 이용할 수 있도록 정부의 적극적 정보제공과 선택권 부여 필요

— 경합유형2. 서비스를 관장하는 중앙부처가 상이하지만 서비스 대상은 동일한 다수의 주민생활지원서비스가 제공되는 경우

- 경합하는 주민생활지원서비스를 기능상 주무부처에 해당하는 부서로 통합하고, 통합 이전에는 기관간에 정보를 공유하여 서비스 중복제공을 막음.

— 경합유형 3. 서비스를 관장하는 중앙부처가 동일하지만 서비스 대상은 상이한 다수의 주민생활지원서비스가 제공되는 경우

- 중복적 속성을 가진 대상에 대해 경합하는 여러 서비스 중 어떤 서비스를 우선 적용하고, 다수의 서비스 간에 중복적용을 허용할 것인지 여부를 중앙정부에서 사전에 명확히 규정하도록 함.

— 경합유형 4. 서비스를 관장하는 중앙부처가 상이하고, 서비스 대상도 상이한 다수의 주민생활지원서비스가 제공되는 경우

- 대상의 특정-보편의 관계를 명확히 설정하여 준수하거나, 통합조정을 검토하는 것이 중복을 해결함.

나. 사회정책적 함의

□ 중앙부처 제공 서비스 개선대책 설계 방향

— 국민의 삶의 질 향상을 위해 서비스 제공의 충분성을 확보.

— 이상적 전달체계의 구비요건인 통합성, 접근성, 연속성, 책임성이 제고되는 방향으로 주민생활지원서비스의 전달체계 개선 추진.

— 전달체계의 각 단계별 개선방안을 강구하여 전달체계의 단계 전후로 담당주체간 역할조정과 개선방안 마련.

□ 중앙정부 차원의 서비스 개선방안

① 공급자측면

— 업무이관에 의한 서비스 통합운영(경합유형2): 동일한 대상에 대하여 유사한 서비스를 다수의 중앙부처가 제공하는 경우 기능상 주무부처로 업무를 이관하여 통합적으로 제공하는 방향으로 개선되어야 함.

— 담당기관간 업무협의·조정기구 설치·운영(경합유형1, 3): 다수 서비스를 존속시키면서도 보다 체계적인 서비스 제공이 이뤄지도록 유사기능의 서비스를 제공하는 중앙부처 담당기관 간 협의·조정기구를 설치·운영하도록 함.

— 사업의 차별화와 코드화(경합유형4): 기존 사업의 특성을 명확하게 설정

하여 독자적인 수급요건과 급여내용을 구비하도록 내용을 차별화하는 작업이 필요함.

— 지방자치단체 차원의 업무조정체계 구축: 영역별로 경합하는 여러 종류의 주민생활지원서비스 중 어느 서비스를 선택하고, 선택한 서비스의 공급량을 어떤 수준으로 할 것인지 지방자치단체 차원에서 능동적으로 결정함으로써 서비스 경합 문제를 해결가능.

— 집행기관 차원의 정보공유 체계 구축: 개별 수급자에 대해 부당수급 여부를 가려내고 서비스를 효율적으로 공급하려면 서비스를 직접 제공하는 일선 집행기관 차원의 정보공유체계 구축이 필요함.

② 수요자 측면

— 바우처 제도의 확대: 바우처제도는 각 부처가 경쟁적으로 제공하고 있는 주민생활지원서비스를 조정하기 위해 강제력을 발휘할 필요 없이 수요자가 선호하는 서비스만 살아남게 만들어 불필요한 서비스는 자연스럽게 도태시키는 방안임.

□ 새로운 서비스 발굴과 과소서비스의 확충을 위해 중앙정부는 포괄적 지침제정과 재정지원을 담당하고 서비스 세부내역은 서비스 제공기관이 스스로 설계하여 제공하는 서비스 공모제의 확대가 필요함.

제 5 장 결론

제1절 요약

□ 본 연구는 사회정책중 노동시장정책과 빈곤정책을 중심으로 최근 사회적 현황에 대해 기술한 신문기사와 학문적 접근으로 분석하고 쟁점을 논의한 한국보건사회연구원의 빈곤포럼 원고, 그리고 기존의 문헌들을 중심으로 사회정책과 관련한 현안들을 중심으로 이슈들을 정리하고, 아울러 함의를 도출함.

□ 최근의 우리 사회는 세계화, 지식기반사회로의 이행 등으로 인해 노인, 장애인과 같은 인구학적인 요인에 의한 것이 아닌 '일할 능력이 있음'에도 빈곤에서 벗어나지 못하는 근로빈곤층이 증가하는 등 신사회위험에 직면함.

— 이로 인해 사회투자국가 모델에 대한 방향이 제시 될 필요가 있음.

— 또한, 현재의 고용 유연성에 초점이 맞추어진 사회정책을 환기하여 유럽에서 최근 시도되는 유연성과 안정성을 결합한 유연안정성 정책을 주목할 필요가 있음.

□ 공공부조제도의 개편과 관련하여 다양한 논의가 이루어지고 있음.

— 논의의 핵심은 기초생활보장제도가 '욕구에 따른 소득 보장'과 '근로유인 강화'라는 문제와 관련해 한계를 드러나게 되었기 때문임.

— 따라서 기존 제도를 개혁하여 욕구별 급여체계를 도입하자는 개별급여 지지자와 현재의 통합 급여제도를 고수하고 추가로 부분 개별 급여를 도입하자는 통합급여 개선론자들의 논의가 있음.

□ 변화하고 있는 사회 현황은 사회정책에 다양한 함의를 제시함.

— 소득불평등이 심화되고 있으며, 소득 양극화, 직업 양극화등과 같은 현상이 고착화 되는 실정임. 한국의 빈곤 실태를 살펴보면, 임시·일용직이 다수인 근로빈곤층이 증가하고 있음. 또한. 일반적인 물가상승률 보다 빈곤층이 체감하는 물가상승률은 더 높은 편임.

— 임시·일용직의 증가 현상과 관련하여 노동시장에서 근로자 자질에 대한 불확실성을 해소하고 고용의 질을 높일수 있는 방안이 논의 되어야 함.

— 탈빈곤을 위해 분배구조를 개선하기 위한 조세재정정책을 중시해야 함.

- 근로빈곤층의 고용 유인을 강화하고, 소득불평등개선을 위해 실시하는 근로장려세제(EITC) 등과 같은 정책적 노력이 요구됨.

— 공공행정의 변화가 이루어지고 있는 가운데,

- 최근 개편된 주민생활지원서비스로의 전환은 사회복지 서비스의 전달에 대한 고민을 요구하고 있음.
- 아울러, 공공행정의 사회서비스 중복현상을 없에고, 효율적인 서비스 지원방안이 강구되도록 구체적인 방안이 마련되어야 할 것임.

제2절 제언

□ 2008년은 다른 해보다 사회정책이 다양한 방향으로 전환될 가능성이 있음

— 소득과 재산이 적은 65세 이상의 노인들에게 지급되는 기초노령연금과 저소득층에 대한 소득지원제도인 근로장려세제(EITC : Earned Income Tax Credit)가 본격적으로 시행됨.

— 국가적으로 2008년은 참여정부에서 신정부로 이행됨.

- 이로 인해 기존의 사회정책 방향성이 조정되거나 부분 또는 전면적인 개편이 있을것으로 예상됨.
- 특히, 국민기초생활보장제도의 경우 기존의 통합급여 방식에서 개별급여 방식으로의 전환에 대해 깊이 있는 논의가 있을것으로 예상됨 (11회 원고 참조).

□ 따라서 사회정책 변화 동향을 지속적으로 파악하고 개선방안과 같은 적절한 진단이 제기될수 있는 장이 활성화 되어야 함.

— 사회정책 환경을 진단하고자 학문적 측면에서 빈곤 문제를 분석하고 정책적 제언을 하기 위해 경제구조의 변화, 근로 빈곤, 사회적 배제, 그리고 사회 양극화 현상 등과 같은 사회 현상의 원인, 경로, 현상간의 관계, 대책에 대한 다양한 분석과 접근이 시도되고 있으나, 다각적 접근의 필요성에도 불구하고, 빈곤이라는 주제를 다양한 학문분야 전공자들이 논의하고 토론할 수 있는 의사소통의 장이 미흡했음.

- 대안으로 한국보건사회연구원이 2006년부터 실시하고 있는 빈곤포럼은 위의 욕구에 부응하고자 빈곤 정책을 중심으로 다양한 사회정책 관련 논의가 이루어지고 있음.
- 빈곤포럼은 “빈곤에 관한 이론적 연구부터 실증적 분석연구”까지 빈곤의 원인, 경로, 대책과 관련된 다양한 주제를 지속적으로 다루며, 빈곤 관련하여 사회적으로 크게 쟁점화되는 사안이 있는 경우 주요 주제로 다루어 문제의 원인 파악 및 실효성 있는 대안을 모색하려는 기존의 노력을 지속적으로 수행중임.
- 2008년에도 빈곤포럼은 사회정책을 진단하고 동향을 파악하기 위한 심층적인 논의가 계속 될 것임.

참 고 문 헌

2007년 빈곤포럼 발표 원고

구인회, 『한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장정책의 과제』, 서울대출판부, 2006.

김미곤 외,『2004년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원, 2005.

김미곤, 「최저생계비 계측 현황과 정책과제」,『보건복지포럼』 통권 제13호, 1997.

김영란, 「신빈곤의 발생구조와 빈곤정책 변화에 관한 연구」, 『사회복지정책』 Vol. 20, 2004, pp. 245-273

김유선, 「한국과 미국의 노동시장 유연성 비교 II」,『노동사회』74호, 2003, pp.164-177.

김태성 · 손병돈, 『빈곤과 사회복지정책』, 청목출판사, 2002.

노대명 외,『저소득층 현물급여 확대방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2004.

노대명 외,『자활정책 · 지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2004.

민승규 외, 『소득양극화의 현황과 원인」, 삼성경제연구, 2006.

박래영, 「지식기반경제의 노사관계」, 『경제연구』 Vol. 17, 2002, pp. 35-58.

송태정, 「소득계층별 물가수준 얼마나 다른가」, 『LG주간경제』, LG경제연구소, 2006.

양재진, 「한국연금제도의 대안적 개혁모형」, 『한국사회보장학회』Vol.22 No.4, 2006, pp. 79-112.

여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수, 『빈곤과 불평등의 동향 및 요인 분해』, 한국보건사회연구원, 2005.

이인재 · 류진석 · 권문일 · 김진구, 『사회보장론』, 나남출판, 2005

이정우, 『소득분배론』, 비봉출판사, 1991.

이태수 외, 『공공부조제도 개선방안 연구』, 정책기획위원회, 2005.

이현주 외, 『주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2007.
재정경제부, 『근로장려세제(EITC)해설』, 2007
전병유 외, 『미래한국의 경제사회정책 패러다임 연구』, 한국노동연구원, 2006
정원호, 『유럽의 유연안정성(flexicurity) 전략 연구』, 한국직업능력개발원, 2004.
최병호 · 김태완, 『사회보장제도의 재분배효과와 전망』, 사회보장연구, 2005, pp. 205-231.
최준욱 · 류덕현 · 박형수, 『재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
최희갑,『외환위기와 소득분배의 양극화」,『국제경제연구』8(2), 2002, pp. 1-20.
통계청, 『인구주택 총조사 보고서』, 2001
_____, 2007년 3 · 4분기 가계수지 동향 보도문.
한국은행, 『국민계정』, 1970-2004년도 자료.
황수경,「덴마크의 유연안정성(Flexicurity) 모형」,『World Labor』, 2004, pp.16-21.

한겨레, “종합처방 필요한 근로빈곤층”, 2007/11/15.
파이낸셜 뉴스, “학력간 소득격차 심화…대졸임금, 초졸의 3배”, 2007/11/26.
한국일보, “치솟는 교육물가 서민들 허리 휜다”, 2007/3/07.
한국경제신문, “소비자 체감지수 5분기만에 하락”, 2007/12/25.
매일경제신문, “도시근로자 가구 소득격차 확대”, 2007/11/12.
한국일보, “대졸 임시·일용직 10년새 3배이상 늘었다”, 2007/04/30.
한겨레, “비정규직 야윈 몸짓... ‘연대 손길’ 떠나는가?”, 2007/11/23.
문화일보, “노동시장 더 유연해지고 안정돼야”, 2007/7/11.
경향신문, “죽음으로 내몰린 양극화 절망”, 2007/10/29.
한겨레, “일자리 찾느라... 비경제활동 젊은이 늘어”, 2007/12/13.

Abrahamson, Peter. “Researching poverty and social exclusion in Europe”, *Journal of European Social Policy,* Aug2003, Vol. 13 Issue 3, p281, 5p

Auer, P., Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, *Ireland and the Netherlands, International Labor Office* (장홍근・강병구・신정완・유완식 옮김. 『노동정책의 유럽적 대안』, 한국노동연구원), 2000.

European Commission, Employment in Europe 2005, 2005.

European Commission, Eurostat Yearbook 2004 - The statistical guide to Europe, 2004.

OECD(2004a), Social Expenditure Database.

OECD(2004b), Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries.

OECD(2005a), Revenue Statistics 1965～2004.

OECD(2005b), National Accounts of OECD Countries: *General Government Accounts*-Vol. IV 1993-2004.

Persson, T. and Tabellini, G., "Is inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review*, 84(3), 1994, pp. 600-621.

Wilthagen, T., Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?, *WZB Discussion Paper,* FS I 98-202, 1998.

Wilthagen, T. & Rogowski, R., "The legal regulation of transitional labour markets". Schmid. G. & Gazier, B.(ed.), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets, Edward Elgar,* 2002, pp.233-273.

부록

- 2007년 빈곤포럼 발표원고 -

※ 2007년 한 해동안 빈곤포럼에서 발표된 본 원고들은 대외 인용을 금합니다.

□ 2007년 빈곤포럼 발표 내용

회기	날짜	주제	발표
1회	1/26	신 사회위험과 신 사회복지 - 사회투자국가에 대한 탐색적 연구 -	문진영 (서강대 수도자대학원)
2회	2/23	최근 공공복지행정 부문의 변화와 쟁점	강혜규 (한국보건사회연구원)
3회	3/29	양극화 해소를 위한 조세재정정책	강병구 (인하대 경제학부)
4회	4/20	유럽의 유연안정성 정책에 대한 이해	정원호 (한국직업능력개발원)
5회	5/25	임시·일용직 증가현상에 대한 고찰	김용성 (한국개발연구원)
6회	6/22	노동시장 제도, 임금분산, 그리고 복지정책	홍경준 (성균관대학교 사회복지학과)
7회	7/20	중앙정부제공, 사회복지서비스의 중복: 현황과 개선방안	박능후 (경기대학교 사회복지학과)
8회	8/24	복지부문 예산편성의 합리화	김종면 (한국조세연구원 대외협력팀)
9회	9/14	빈곤층 다소비지출 재화의 물가상승률에 관한 연구	김진욱 (건국대학교 경제학과)
10회	10/18	1990년대 이후 도시근로자가구 소득불평등 악화의 요인분해: 개인근로소득 변화의 영향을 중심으로	구인회 (서울대학교 사회복지학과)
11회	12/7	국민기초생활보장제도 급여체제와 근로장려세제(EITC)관련 동향 및 쟁점	노대명 (한국보건사회연구원) 김미곤 (한국보건사회연구원) 최현수 (한국보건사회연구원)

※ 각 회기 포럼 원고 마지막에 회의록 수록되어 있습니다.

제1회 빈곤포럼

《 주제 및 발표자 》

- 신 사회위험과 신 사회복지: 사회투자국가에 대한 탐색적 연구
- 문진영 (서강대학교 수도자대학원 교수)

▣ 일시: 2007. 01. 26(금). 16:00 ~ 18:00

▣ 장소: 한국보건사회연구원 본관 대회의실

▣ 좌장: 김미곤 (한국보건사회연구원 사회보장연구본부장)

▣ 토론자

〈원외〉

강석훈 (성신여자대학교 경제학과 교수)

박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)

박찬용 (안동대학교 경제학과 교수)

하 성 (기획예산처 복지재정과장)

〈원내〉

강신욱 (공공부조팀 팀장)

김종성 (기초보장평가센터 초빙연구위원)

노대명 (사회보장총괄팀 연구위원)

박세경 (사회서비스연구센터 부연구위원)

신영석 (건강보험팀 연구위원)

여유진 (복지패널팀 팀장)

이태진 (기초보장평가센터 소장)

허순임 (건강보험팀 부연구위원)

빈곤포럼 제 1 회

신 사회위험과 신 사회복지
- 사회투자국가에 대한 탐색적 연구 1)*-

문진영

Ⅰ. 서론: 연구의 필요성 및 목적

20세기 유럽문명이 이룩한 가장 위대한 업적이라고 평가받고 있는 복지국가(Marquand, 1994: 221)는 21세기에 들어서면서 커다란 변화의 기로에 서있다. 즉 전후 자본주의의 황금기를 거치면서, 자국 시장에 대한 국민국가의 제도적 통제를 수단으로 건설되었던 케인지안 국민 복지국가(Keynesian welfare national state: 이하 KWNS)는 20세기와는 차원을 달리하는 환경의 변화로 인하여 새로운 위기에 직면해 있다.

지구화된 자본의 운동은 개별 국민국가의 주권을 심대하게 침식하여, 이제는 정부가 자국 시장의 통화정책, 고용정책 그리고 조세정책을 실시하는데 세계 시장(global market)의 요구에 순응할 수밖에 없게 되었으며, 산업생산의 방식의 변화로 인하여 경제의 중심이 기존의 제조업에서 정보기술 등 지식기반경제(knowledge-based economy)로 이행되고 있다. 더욱이 가족구조의 변화와 인구 고령화 현상은 20세기 산업사회의 산물인 복지국가 체제에 대한 심각한 도전이 되어, 새로운 위기에 대한

* 이 글은 시론적인 글이기 때문에 대외인용을 금함.

새로운 복지(new risks, new welfare, Taylor-Gooby, 2004; Manning and Shaw, 2000)를 요구하게 이르렀다. 따라서 이렇듯 후기 산업화 사회로 진입하면서 나타나는 사회구조의 근본적인 변화는 필연적으로, "기존의 복지제도가 과연 지속가능한가(sustainable)?"라는 의문을 낳고 있다.

전후 자본주의 회복기를 거쳐서 1950년대 이후 자본주의 황금기에 출현한 복지국가는 일정한 사회경제적 조건 위에서 건설되었다. 우선 경제구조의 측면에서 살펴보면, 안정적인 경제성장이 지속되면서 저물가와 완전고용에 가까운 높은 수준의 고용을 유지할 수 있었다. 인구구조의 측면에서도 경제활동 인구와 피부양자 인구의 균형이 유지되는 안정적인 인구피라미드를 보였으며, 가족구조도 안정적인 핵가족의 형태가 주된 가족형태로 자리 잡고 있었다. 그리고 정치적인 차원에서도 조직화된 대규모의 노동자와 중산층이 복지국가의 강력한 지지 세력을 형성하였으며, 이러한 조건 속에서 국민국가의 정부는 시장에 적극적으로 개입하여 환율, 이자율, 그리고 고용율을 관리할 수 있는 능력이 있었다.

그러나 21세기에 접어든 현재 이러한 20세기 형 '관리가 가능한, 인간의 얼굴을 한 자본주의(managerial capitalism with human face)'를 기대하기는 불가능하다. 특히 1973년 석유 위기 이후에 서구 선진 자본주의 국가는 예외 없이 고물가하의 저성장(stagflation)을 경험하였으며, 이에 따라서 복지국가를 떠받쳤던 핵심적인 정책이었던 완전고용정책은 폐기되었다. 또한 저출산과 평균수명의 연장으로 인하여 인구구조가 급속도로 고령화되면서, 세대간 안정적인 노동력 공급을 전제로 한 연금제도도 구조적인 변화가 불가피하게 되었다. 가족의 차원에서도, 이제는 다양한 형태의 비정형가족(atypical family)의 수가 생부와 생모 그리고 친자로 이루어진 정형가족(typical family)의 수를 넘어서게 되어, 정형가족을 전제로 이루어진 복지국가의 가족정책에도 변화의 바람이 불고 있다. 아울러 사회 전반적으로 계급이념의 퇴조로 인하여 계급정치에서 이슈정치로 정치의 지형이 변화하는 과정에서, 전통적으로 복지국가의 강력한 우호집단이었던 조직화된 노동자계급의 세력이 약화됨에 따라서 복지국가에 대한 우파의 공격에 효과적으로 방어하지 못하고 있다.

이렇듯 복지국가라는 20세기의 위대한 건축물의 초석이 되었던 사회경제적 조건

이 변화하게 되면서, 기존의 복지국가 체제로는 그 사회의 시대적 과제를 담은 사회문제에 효과적으로 대처하지 못하고 있는 것이 현실이다. 복지국가의 가장 중심적인 과업인 빈곤문제를 예를 들자면, 빈곤을 극복하기 위해서 상당한 수준의 투자가 이루어졌음에도 불구하고, 빈곤의 문제를 해결하지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 빈곤의 문제가 만성화, 세습화되면서, 빈부격차가 확대되는 경향을 보이고 있다(Abrahamson, 2003: 281). 즉 현재 정치·경제·사회적으로 가장 선진적인 사회 시스템을 갖추었다고 평가받는 유럽의 경우에도, 2001년 현재 전체 유럽인의 15%에 해당하는 5천5백만 명이 빈곤의 고통에서 헤어나지 못한 채 살아가고 있는 것으로 보고되고 있다. 더욱이 이들 빈곤 인구의 절반 이상은 지속적인 빈곤(persistent poverty)을 경험하고 있으며, 특히 청년 실업자, 아동, 노인, 한부모 가구 등 전통적인 취약계층의 빈곤률은 유럽 평균을 훨씬 상회하여 심각한 사회문제가 되고 있다(EC Commission, 2003: 4).

이러한 복지국가를 둘러싼 환경의 변화는 한국에도 예외 없이 나타나고 있을 뿐만 아니라, 오히려 다른 선진 복지국가보다 그 변화의 폭과 속도에서 앞서고 있다고 할 수 있다. 한국은 1997년 말 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 외국자본이 요구하는 신자유주의적 정책구도를 교조적으로 받아들여 지구화의 부작용에 그대로 노출되어 있으며, 산업구조에서도 IT 산업 등 지식기반 산업이 전통적인 산업을 빠르게 밀어내고 있다. 또한 인구 저출산·고령화 속도는 세계에서 가장 빠르게 진행되어 인구구조의 변화가 급격하게 이루어지고 있으며, 전통적인 가치관이 변화함에 따라서 가족구조의 해체가 급격하게 이루어지고 있다.

하지만 더욱 큰 문제는, 한국이 사회경제적으로는 이미 21세기 형 후기 산업사회로 이행되어 새로운 사회적 위험이 분출되고 있지만, 아직까지 전통적인 의미의 복지국가의 면모마저 제대로 갖추지 못한 복지의 후진성에 있다. 즉 20세기 복지국가의 핵심적인 원칙인 국민기본선(the principle of national minimum)마저도 보장되지 않은 상태에서, 21세기 형 새로운 사회적 위험이 중첩적으로 나타나는 것이다.[2] 따라서 한국은 산업사회를 기반으로 하는 '케인지안 복지국가의 건설(old risks, old

2) 이에 관해서는 본 연구의 제4장에서 자세히 다루고 있다.

welfare)'과 동시에 후기 산업사회에서 나타나는 '새로운 위험에 대한 사회대응 모델의 구상과 실천(new risks, new welfare)'을 동시적으로 실천해야 하는 꽤나 까다로운 이중적(二重的)인 과제를 가지고 있다. 이러한 과제를 실천하기 위한 기초적인 작업으로서, 이 글에서는 탐색적 수준이기는 하지만 사회투자국가에 대한 연구를 시도해 보고자 한다.

Ⅱ. 후기 산업사회의 특징적 현상

1. 지구화: 생산방식의 지구적 확대

가. 지구화의 확산

지구화(globalisation) 현상이란, 전후 세계 시장경제의 견인차였던 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제에서 워싱톤 합의(Washington Consensus)[3]체제로의 이행을 의미하는데, 이는 국가규제의 철폐, 엄격한 재정운영, 금융시장의 개방 등을 통한 세계시장으로의 편입을 골자로 하는 시장 자유주의적 정책구도(policy formula)가 전세계적 규모로 확산되는 현상을 말한다. 이러한 경제적인 영역에서의 변화는 필연적으로 국가간 상호의존성(interdependence)을 심화시키면서, 국민국가 형성이후 계속 국내정치의 관장 하에 놓여져 있던 국내 정책을 구상하고 형성하는 과정에서뿐만 아니라, 이러한 정책의 현실가능성마저도 국제적인 경제적 요인에 의해서 심대하게 영향을 받게 되었다(O'Connor, 1998: 50).

3) 워싱톤 합의(Washington Consensus)란 1990년대 초 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF)의 주도하에 작성된 일종의 시장 자유주의적 정책구도(policy formula)를 말하는데, 특히 아시아 경제의 금융위기를 기점으로 본격적으로 작동되었다. 이에 대한 자세한 소개는 Ghosh(2000)를 참조하시오.

즉 지구화된 자본의 운동은 개별 국민국가의 자율성을 심대하게 침식하여, 이제는 정부가 자국 시장의 통화정책, 고용정책 그리고 조세정책을 실시하는데 세계 시장(global market)의 요구에 순응할 수밖에 없게 되었다는 것이다(Mishra, 1997). 따라서 이제는 우리가 처해있는 사회적 생활공간의 대부분이 지구화되는 과정에서 결정되며, 이 과정에서 "사회적 관계의 거리가 좁혀지고(distanceless), 국경의 구분이 희미해지고(borderless), 인간이 점차로 하나의 세계(single place)에서 활동"(Scholte, 1997: 14)하게 됨에 따라서, 국내 정책의 지구화(globalisation of domestic policies)가 활발하게 이루어지고 있다.

아래의 <표 1-1>에서 알 수 있듯이, 최근 20여년간 세계경제는 그 이전시기와는 비교할 수 없을 정도로 국제거래가 활발하게 이루어지고 있으며, 국제적 차원에서 경쟁이 치열해지고 있으며, 그 결과로 개별 국민국가 정부의 정책행위에도 어느 정도 제한이 일어나고 있다. 이러한 최근의 변화양태 속에서 이제는 어느 누구도 지구화라는 현상에 대해서 이의를 제기하기 힘든 실정이다(Tsoukalis, 1998). 하지만 자본주의의 발전과정을 주의 깊게 살펴보게 되면, 자본의 전세계적 축적이 본격적으로 이루어졌던 16세기초부터 자본주의는 줄곧 세계체제(world system)적 성격을 가지고 발전하여 왔으며[4], 따라서 국민국가의 정부가 국내정책을 실행하는데 있어서 국내·외의 자본에 의존적일 수밖에 없었다(Wallerstein, 1979). 즉 최근 세계경제의 지구화 경향은 새로운 현상이 아니라, 노동 착취와 자본(잉여)의 사적 수취를 세계적 수준에서 보다 강화시키려는 자본주의의 본질적 발현으로 이해할 수 있다.

---

4) 예를 들어서, 중세 장원경제가 무너지는 봉건제 말기에 벌써 유럽에서는 국제은행이 설립되었고, 16세기초에는 금융·무역그룹이 유럽을 넘어서서 전 세계를 상대로 활동하였고, 17세기에는 암스테르담에 증권시장이 설립되었다(Krasner, 1999). 특히 자본제적 생산양식이 전세계를 관철하기 시작한 19세기말부터 국제교역의 증가율이 생산성 증가율을 상회하였으며, 금융시장의 통합과 상호의존성은 생산시장의 상호의존성보다 높은 경향을 보인다(James: 1996; Rieger and Leibfried, 1998: 365).

<표 1-1> 세계경제의 지구화 현상

구분		기준 시점	비교 시점	차이
GDP 대비 국제무역의 비중 (세계 평균)		1970년대	1990년대	4% 증가
		17%	21%	
해외직접투자(FDI)*		1982년	2000년	
	FDI inflow	$57 billion	$1,271 billion	약 22배 증가
	FDI outflow	$37 billion	$1,150 billion	약 31배 증가
외환시장의 일일 회전율 (dialy turnover)		1970년대(평균)	1998년	약 100배 증가
		$10-$20 billion	$1.5 trillion	
미국 채권의 해외 판매 및 구입		1983년	1993년	약 17배 증가
		$30 billion	$500 billion	
은행의 해외 대부실적		1975년	1994년	약 16배 증가
		$265 billion	$4.2 trillion	
해외여행자 수		1980년	1996년	약 2배 증가
		260 million	590 million	
국제전화 통화시간		1990년	1996년	약 2.1배 증가
		33 billion min.	70 billion min.	

자료: * FDI는 UNCTAD(2001), p.10에서 인용. 이외의 지수는 UNDP(1999)에서 수정후 인용

그렇다면 20세기말이라는 자본주의의 역사단계에서 '지구화'라는 개념이 등장하게 된 배경은 무엇인가? 이러한 배경의 기저에는 '현존 사회주의의 붕괴'에 따라 세계경제가 하나의 자본주의 체제로 통합하게 된 역사적 사건이 있었다. 즉 자본주의 성립 이후 어떠한 역사단계에서도 지금과 같이 전세계 시장이 하나의 생산체제로 통합된 예는 없었다. 특히 구(舊)소련의 붕괴로 인하여 유일한 초강국으로 세계의 질서를 관장하게된 미국이 세계시장에 새로운 질서를 부여하기 위해 성립시킨 우루과이 라운드체제(이하 UR 체제)는 GATT체제하에서 유지되었던 많은 보호무역주의의 장벽들을 제거하였다. 다른 한편으로 생산기술과 정보통신기술의 발달은 국제자본의 집중화와 이동을 더욱 원활하게 만들었으며, 이러한 일련의 세계적 변동은 세계경제를 '하나의 시장'으로 개방화와 통합화를 더욱 가속시키면서 과거의 민족국가단위의 경제활동과 국가의 역할을 점점 약화시키고 있다(정무권, 1994: 663).

이러한 경제적 부문에서의 지구화 경향은 기존의 민족국가체제가 가지고 있던 사회, 문화 등 다른 모든 측면에서 배타적인 통제권이 약화되는 결과를 초래하게 되고, 특히 인간의 의식구조의 변화도 추동하고 있다. 지금까지 민족국가의 정치적 국경에 갇혀, 그 속에서 형성되었던, 사고방식, 행동양식, 가치관 등이 국경 밖의 다른 인간들의 사고방식과 행위유형 등과 융합하여 새로운 의식구조가 형성되고 있다(박상식, 1995: 10). 이러한 새로운 의식구조는 자본주의 핵심부에서 보편성을 부여한, 즉 국제적으로 용인될 수 있는 규범이나 관행을 준수할 수 있는 자세를 갖추게 한다.[5)]

나. 지구화와 사회정책

이러한 지구화에 따라서 가장 심각한 영향을 받는 부문 중의 하나가 사회정책일 것이다. 생산체제의 지구화란 결국 신자유주의(neo-liberalism)에 기초한 지구적 시장경제화를 의미하며, 이는 2차 세계대전 이후 유럽을 중심으로 꾸준히 신장되어온 사회적 권리를 약화시키는 한편으로, 사회정책을 자율적으로 추구할 수 있는 국민국가의 정책형성 능력을 상당히 침식하는 결과를 초래하고 있다(Andrews, 1994; Cerny, 1995; Simmons 1999). 특히 자본시장의 개방(자본의 자유로운 이동)을 통해서 자본유입이 늘어나고 이에 따라 국제 투자가들의 영향력이 점차로 증대되는 과정에서, 이제 국민국가의 정부는 자국민에게 뿐만 아니라, 외국의 투자가들의 구미에도 맞는 정책을 실시하여야 하는 부담을 안게 되었다. 다시 말해서, 금융시장의 국제화는 국가기능의 확대와 예산의 증대를 가져오는 사민주의적 사회정책을 실시하는 국가에게는 심대한 도전이 되고 있는 셈이다(Simmons, 1999: 68~69).

따라서 대부분의 선진 복지국가에서는 사회정책의 하향 경쟁(A Race to the Bottom)이 일어나서, 정부의 기능과 정책영역을 축소하면서, 사회복지 급여를 축소하

---

5) 이러한 변화의 양태를 유엔개발계획(UNDP, 1999: 1)에서는 (1) '새로운 시장(new market)'의 등장, (2) '새로운 도구(new tools)'의 보급, (3) '새로운 행위자(new actors)'의 영향력 증대, 그리고 (4) '새로운 규칙(new rules)'의 제정과 효력의 발효로 나누어 설명하고 있다.

고, 조세부담률을 하향적으로 조정하며, 규제를 철폐하고, 그리고 낮은 노조 가입률을 유도하는 정책으로 비슷하게 수렴된다는 것이다(Mosley, 2000: 738). 이와 같이 지구화는 사회정책의 발전에 걸림돌이 된다는 것이 일반의 인식인데, 그 이유에 대해서 미쉬라(R. Mishra, 1999: 15-16)는 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 지구화는 국민국가의 자국경제에 대한 장악력을 약화시킨다. 둘째, 지구화는 노동시장의 유연성을 촉발하며, 노동의 분화에 따라서 단체교섭도 탈중앙화하게 됨에 따라서 임금과 근로조건의 불평등을 초래한다. 셋째, 지구화는 재정건전성을 위하여 사회지출을 억제하게 한다. 넷째, 지구화는 복지국가를 보위하였던 이념적 근거를 약화시킨다. 다섯째, 지구화는 국가로 하여금 노동과 자본 사이의 균형자에서 자본 쪽으로 힘을 싣게 한다. 여섯째, 지구화는 복지국가를 실질적으로 이끌었던 중도좌파의 정책적 선택의 폭을 줄인다.

21세기에 들어서면서 지구화라는 세계사적 자본의 운동은 더욱 거센 물결로 개별국가를 압박할 것이고, 따라서 이러한 지구화의 발전 양식(樣式)과 아직까지는 완고하게 일국 프로젝트의 영역으로 남아있는 복지국가[6]의 상호침투적 관계는 앞으로 21세기의 복지국가의 발전을 조망하는 가장 중요한 가늠자가 될 것이다.

2. 지식기반사회로의 이행과 노동시장의 변화

가. 지식기반사회로의 이행

위의 절에서 살펴본 바와 같이, 20세기 후반에 들어서면서 가속화된 지구화는 국민경제, 기업, 가계, 그리고 개인 등 각 경제주체에게 행위양식의 근본적인 변화를

6) 역사적으로 전후 문명세계 건설의 기초가 된 케인지안 복지국가(Keynesian welfare state)는 국민국가를 넘어서는 초국가적 기구의 의지와는 전혀 상관없이 철저하게 개별국가 위주의 일국(一國) 프로젝트로 발전되었다. 즉 완전고용, 보편적 사회프로그램, 누진세제 그리고 권리로서의 사회적 급여를 천명하고 있는 복지국가는 국민국가(nation-state)가 국민경제에 대하여 효율적으로 통제할 수 있다는 관리능력(governance capacity)에 기초하여 발전하였다. 따라서 복지국가를 구성하는 사회프로그램은 이를 실시하는 국가가 가지고 있는 특수한 역사적 조건 즉 개별국가의 사회경제적 배경과 정치적 여건에 따라 상당한 편차를 보이는 일국특수주의(nation-specific)의 성격을 강하게 가지고 발전되었다.

강요하고 있다. 즉 국경을 초월한 무한경쟁 체제하에서 자기 혁신을 통해서 경쟁력을 갖춘 경제주체는 살아남고, 그렇지 못한 주체는 소멸하게 되는 적자생존의 원칙이 지배하게 되었다. 이러한 무한경쟁의 원리는 전통적인 산업중심의 경제에서 지식기반경제 (knowledge-based economy)로 이행되면서 더욱 근본적으로 관철된다.

지식기반경제는 산업사회의 경제와는 달리, '지식'을 주된 생산요소로 해서 성립하는 경제이다. 예를 들어서, 기존의 경제학 모델에서는 전통적인 생산요소인 자본(K)과 노동(L)의 투입량에 따라서 경제성장률이 결정된다고 보았으나[f(K, L)], 1980년대 이후 발전한 신 성장론에서는 인적 자본(H)과 지식스톡(I)을 경제성장의 내생변수로 간주함으로써[f(K, L, H, I)], 세계경제가 본격적으로 지식기반경제로 이행되었음을 반영하고 있다.

일반적으로 지식기반 경제란 새로운 지식의 영역을 개척하는 것과 함께 모든 경제활동에 있어서 여러 형태의 지식과 정보를 최대한 효율적으로 공유, 확산, 활용함으로써 부가가치의 창출과 생산성 향상을 이루어 가는 경제로 정의할 수 있다. 이러한 점에서 지식기반 경제는 첨단산업 또는 지식집약적 경제활동을 지칭하는 것만이 아니라 모든 경제활동에 있어서 지식의 창의적 개발과 생산적 활용이 활발하게 이루어지는 경제를 의미한다(장석인, 1999: 314). 따라서 지식기반 경제에서는 지식수준이 경쟁력의 척도가 되며, 첨단기술 및 지식집약 서비스가 전체 산업에서 차지하는 비중이 높아지는 등 산업의 고부가가치화가 성립된다. 이러한 21세기 형 지식기반 경제는 자본기반 경제를 대체할 새로운 경제 및 사회 패러다임으로 인식되고 있다 (황인성, 1999: 5).

한편 경제의 지식기반화 이행수준을 살펴볼 수 있는 지표로는 연구개발(R&D), 소프트웨어 그리고 고등교육 지출 등 지식투자라고 할 수 있는데, 1998년 OECD 국가별 지식투자는 스웨덴이 GDP 대비 지식투자 비중이 6.5%로 가장 높았으며, 한국은 5.2%로 OECD 평균인 4.7%를 웃돌고 있다.

<표 1-2> 주요 OECD 국가의 GDP 대비 지식투자 비율

(단위: %)

	스웨덴	미국	한국	핀란드	스위스	OECD 평균
전체비중	6.5	6.0	5.2	5.2	4.8	4.7
R&D	3.8	2.6	2.6	2.9	2.8	2.2
소프트웨어	1.9	1.5	0.4	1.2	1.5	1.2
교육지출*	0.8	1.9	2.2	1.1	0.5	1.2

주: 교육지출은 공공 및 민간 고등교육 지출을 포함
자료: OECD(2001), 황인성(2002)에서 재인용.

한편 지식기반 경제의 이행과정을 살펴볼 수 있는 지표의 하나는 GDP 대비 지식기반산업의 생산비중을 들 수 있는데, 한국은 1996년 기준 24.3%로 캐나다와 스웨덴과 비슷하며, 특히 1985년부터 1996년 사이 지식기반산업의 성장률은 세계 최고를 기록하였다. 즉 한국은 가장 빠르게 지식기반사회로 이행되었다고 할 수 있다.

<표 1-3> GDP 대비 지식기반 산업의 비중 및 성장률

	GDP 대비 비중 (1996년 기준, %)	연 평균 성장률 (1985~1996)	
		지식기반산업(%)	GDP(%)
캐나다	22.8	3.2	2.1
미국	34.0	3.1	2.6
호주	29.4	4.3	2.8
일본	32.5	4.0	3.2
한국	24.3	12.5	8.6
핀란드	21.6	4.0	1.6
스웨덴	25.3	2.4	0.7
영국	27.4	4.1	2.9

자료: OECD (1999b), p.18; 황인성(2002)에서 재인용.

나. 노동시장의 변화

이러한 지식기반 경제로의 이행은 노동의 형태에도 변화를 가져왔다. 기계제 대공업 체제를 유지하였던 산업사회에서는 생산성을 높이기 위해서 철저한 노동의 분업을 통해서, 동일 공간에서 동시적 작업을 수행하였다. 따라서 노동의 입장에서는 동

질적인 다수의 노동자와 사회적 존재양식을 공유함으로써 집합적인 조직이 가능하였고, 자본의 입장에서는 노동의 통제가 가능하였다. 그러나 지식기반경제로 이행되면서, 지식이라는 생산요소나 제품의 생산, 저장 및 유통은 동일한 장소에서 동시적으로 이루어질 필요가 없기 때문에 대규모의 공장이나 작업장이 필요하지 않게 되었으며, 노동 역시 정형, 정규의 형태를 유지할 필요가 없게 되었다. 이처럼 작업속성의 근본적인 변화와 기업조직의 혁신이 서로 상승작용하면서 노동시장의 유연화가 급격하게 이루어지고 있다(박래영, 2002: 40). 그 결과로 2000년 이후로 비정규직 근로자의 비중이 급격하게 상승하고 있다.

<표 1-4> 비정규직 규모 및 비중

	2001. 8	2002. 8	2003. 8	2004. 8	2005. 8	2006. 8
비정규직(천명)	3,635	3,839	4,606	5,394	5,483	5,457
임금근로자 중 비중(%)	(26.8)	(27.4)	(32.6)	(37.0)	(36.6)	(35.5)

자료: 통계청, 경제활동인구 부가조사(근로형태별) 결과, 2006년 8월 실시.

위의 <표 1-4>에서 알 수 있듯이, 2000년대 들어서서 비정규직 규모는 급증하였는데, 2004년 37%를 정점으로 그 이후에는 약간씩 떨어지는 경향성을 보이고 있다. 물론 비정규직의 개념과 이에 기초한 규모추정에 있어서 대립되는 의견이 있다. 노동계에서는 2002년 기준으로 과반수가 넘는 56%를 주장하고 있고, 정부에서는 위의 <표 1-4>에서 알 수 있듯이, 2002년 기준으로는 27.4%, 그리고 2006년 현재는 35.5%라고 주장하고 있다. 하지만 이 보고서에서는 정부의 공식적인 자료를 기초로 논의를 전개하고자 한다.

한편 2002년 7월 노사정위원회에서는 비정규직 근로자의 범위 및 정의에 대해서 합의를 하였는데, 그 합의문에 따르면, 비정규 근로자는 1차적으로 고용형태에 의해 정의되는 것으로 ① 한시적 근로자 또는 기간제 근로자, ② 단시간 근로자, ③ 파견·용역·호출 등의 형태로 종사하는 근로자를 대상으로 한다. 이러한 기준에 따라서 근로형태별로 근로자의 규모를 살펴보면 다음의 <표 1-5>과 같다.

<표 1-5> 근로형태별 근로자 규모

(단위: 천명, %)

	2005. 8		2006. 8		증 감	
< 임금근로자 >	14,968	(100.0)	15,351	(100.0)	383	
◦ 정 규 직	9,486	(63.4)	9,894	(64.5)	409	(1.1p)
◦ 비정규직	5,483	(36.6)	5,457	(35.5)	-26	(-1.1p)
- 한 시 적	3,615	(24.1)	3,626	(23.6)	12	(-0.5p)
·기간제	2,728	(18.2)	2,722	(17.7)	-6	(-0.5p)
- 시 간 제	1,044	(7.0)	1,135	(7.4)	91	(0.4p)
- 비 전 형	1,907	(12.7)	1,933	(12.6)	26	(-0.1p)
·파 견	118	(0.8)	131	(0.9)	13	(0.1p)
·용 역	431	(2.9)	499	(3.2)	68	(0.3p)
·특수고용	633	(4.2)	617	(4.0)	-16	(-0.2p)
·가 정 내	141	(0.9)	175	(1.1)	34	(0.2p)
·일 일	718	(4.8)	667	(4.3)	-51	(-0.5p)

자료: 통계청, 경제활동인구 부가조사(근로형태별) 결과, 2006년 8월 실시.

이러한 근로형태의 변화는 바로 새로운 사회적 균열(social cleavage)을 상징하고 있으며, 이러한 사회적 균열은 복지국가 급여체계의 변화를 가져오고 있다. 이에 대해서 바이른(D. Byrne, 1999)은 후기 산업자본주의로 이행하는 과정에서 나타나는 체제의 내적인 속성의 변화로 설명하고 있다. 그에 따르면, 노동시장의 유연성을 핵심으로, 불평등을 양산하는 후기 산업자본주의 사회에서 사회적 배제는 체제 유지를 위한 필연적인 속성으로 이해하여야 한다는 것이다. 따라서 사회적으로 배제된 사람(the socially excluded)은 하위계급(underclass)이라기보다는 일종의 산업예비군(reserve army)으로서, 불안정 저임금 고용형태를 반복하는 한편으로, 노동자계급의 힘을 견제함으로써 자본축적에 기여하는 기능을 수행한다고 한다(Byrne, 1999: 128; Kooten, 1999; BLP, 2002: 2).

이러한 바이른(1999)의 주장은 바로 한국 노동시장의 비정규직 근로자의 사회적 존재양식을 정확하게 지적하고 있다. 거의 동일한 근로를 제공하고 있음에도 불구하고, 비정규직이 처해있는 근로조건은 정규직에 비하여 매우 열악하여, 2006년 현재 비정규직 근로자는 정규직 근로자에 비하여 평균적으로 62% 수준의 임금을 받고 있는 것으로 나타났다.

<표 1-6> 근로형태별 임금차이

	정규직(A)	비정규직(B)	비율(B/A)
2005년 6월~8월 평균	1,846,000 원	1,156,000 원	62.6%
2006년 6월~8월 평균	1,908,000 원	1,198,000 원	62.8%

자료: 통계청, 경제활동인구 부가조사(근로형태별) 결과, 2006년 8월 실시.

또한, 직장내 근로복지 수혜에서도 큰 격차가 있는 것으로 나타났다. 아래의 <표 1-7>을 보면 알 수 있듯이, 정규직과 비정규직의 수혜비율의 차이는 매우 심각한 실정이다.

<표 1-7> 근로형태별 근로복지 수혜비율

(단위: %)

	근로복지	정규직 수혜비율 (A)	비정규직 수혜비율 (B)	비율(B/A)
2005년 8월	퇴직금	68.6	28.8	42.0
	상여금	67.4	25.5	37.8
	시간외 수당	56.6	21.1	37.3
	유급휴가	58.0	22.7	39.1
2006년 8월	퇴직금	67.9	30.3	44.6
	상여금	67.5	27.7	40.3
	시간외 수당	53.9	21.5	39.9
	유급휴가	55.0	23.1	42.0

자료: 통계청, 경제활동인구 부가조사(근로형태별) 결과, 2006년 8월 실시.

3. 소득양극화 구조의 고착화

가. 소득양극화의 개념

현재 정부와 학계를 중심으로 우리 사회의 소득양극화에 관해서 매우 심각한 우려의 목소리가 나오고 있다. 특히 1997년 말 외환위기를 기점으로 우리 경제가 신자유주의를 기치로 하는 세계자본에 보다 직접적으로 노출되기 시작하면서, 우리 사회의 전반적인 양극화는 피할 수 없는 시대적 추세로 자리 잡고 있다. 이러한 양극화의 심화는 필연적으로 집단간의 사회적 갈등을 야기해서 사회적 비용의 증가를 가져올 뿐만 아니라, 궁극적으로는 경제성장을 포함한 사회발전을 이루는데 결정적인 걸림돌이 된다.

하지만 현재 우리 사회에서는 양극화에 대해서 개념적으로 명확하게 규정되지 않은 채 혼란스럽게 사용되고 있다. 대표적인 예가 중산층이 줄어드는 '소득양극화'와 계층간 소득분포가 고르지 못한 상태를 나타내는 '소득불평등'을 별 구분 없이 사용하는 것이다. 하지만 소득양극화와 소득불평등은 뚜렷이 다른 개념이며, 우리가 현 시대의 문제를 중산층의 소멸로 볼 것인가 아니면 소득불평등의 심화로 볼 것인가에 따라서 정책대상과 정책방향이 달라진다. 그렇기 때문에 소득양극화에 대해서 명확하게 개념을 규정할 필요가 있다.

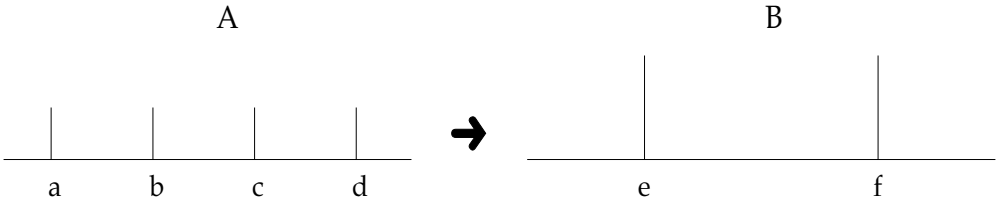
소득양극화는 우리가 일반적으로 사용하는 소득불평등과는 개념상 차이가 있다. 단순한 예로 로렌쯔 곡선이 완전불평등선을 보일 때, 즉 주어진 사회에서 한 사람만 소득이 있고, 나머지 구성원은 전혀 소득이 없을 때는 소득이 불평등한 사회이지 소득이 양극화된 사회는 아니다. 또한 소득의 불평등 정도를 측정하는 지니계수(Gini coefficient)나 소득층위간 소득배율은 주어진 모집단 내 소득의 산포도(dispersion)를 나타내는 정태적인 개념으로서, 소득분포(income distribution)의 변동을 측정하지 못하는 단점이 있다. 예컨대, 소득불평등 정도가 줄어도 오히려 소득 양극화는 심화되는 경우도 있다.

소득양극화 현상은 소득집단간의 차이는 넓어지는 한편으로, 소득집단내의 차이는

좁아지는 현상을 말한다. 다시 말해서, 저소득층 집단과 고소득층 집단의 소득차이는 벌어지는 한편으로, 고소득층과 저소득층 각기 내부의 소득차이는 오히려 줄어들어 동질화되는 현상을 말한다. 정리하자면, 사회양극화는 "집단간 차이의 확대와 집단내 차이의 축소"가 동시적으로 일어나는 현상, 즉 중산층이 줄어드는 현상을 말한다.

다음의 [그림 1-1]은 사회구성원이 균등하게 a, b, c 그리고 d라는 4개의 소득수준으로 이루어진 A라는 사회에서 소득재분배 정책을 통해서 e와 f라는 소득수준으로 이루어진 사회로 변화한 경우를 나타낸다. 여기에서 A라는 사회에서 B라는 사회로 이행되었을 경우, 소득 불평등 정도는 완화되었으나 오히려 소득 양극화는 심화되었다고 할 수 있다. 즉 중산층이 사라지면서, 고소득층과 저소득층으로 흡수되었다는 것을 의미한다.

[그림 1-1] 소득불평등과 소득양극화



자료: 신동균, 전병유(2005)의 [그림 1]에서 수정후 인용

나. 한국의 소득양극화[7]의 현상

아래의 <표 1-8>는 IMF 경제위기 전후의 소득계층별 비중의 추이를 나타내고 있는데, 1998년 이후 중간층이 현저하게 줄어들고 있음을 알 수 있다. 즉 1994년 중간층의 비중이 55%였으나, 2001년 50.5%로 무려 5% 가까이 떨어진 반면에, 빈곤층은 1994년 8.8%에서 2001년 12%로 급증하였다. 소득의 양극화를 중산층이 줄어드는 현상으로 정의한다면, 아래의 <표 1-8>에서 알 수 있듯이 IMF 경제위기 이후 소득양

7) 양극화 현상은 기업 간, 업종 간, 산업 간, 개인 부문에서 발생하지만, 결국은 소득으로 귀결된다는 점에서 일반적으로 소득양극화로 칭하고자 한다.

극화가 심화되고 있다고 할 수 있다.

<표 1-8> 소득계층별* 비중의 추이

(단위: %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
상류층	21.0	22.1	22.8	21.8	22.9	23.3	22.0	22.7
중간층	55.0	54.8	53.6	54.8	51.6	50.6	51.7	50.5
중하층	15.2	14.1	13.9	13.7	13.8	14.1	14.5	14.7
빈곤층	8.8	8.9	9.7	9.7	11.7	11.9	11.9	12.0

주: 소득분포 중간값을 기준으로 소득이 150% 이상 해당 계층은 상류층, 50% 이하 해당 계층은 빈곤층, 70~150% 및 50~70% 해당 계층은 각각 중간층과 중하층으로 분류하였음.
자료: 유경준・김대일(2002)

양극화를 측정하는 대표적인 지표로서는 Wolfson지수와 ER(Esteban & Ray)지수가 있다.[8] 먼저 Woflson 소득양극화 지수는 중산층을 기준으로 다른 계층과의 소득격차가 커질수록, 즉 중산층으로부터의 소득이 크게 분산될수록 소득양극화가 커진다고 정의한다. 이러한 정의에 입각하여 Wolfson 소득양극화 지수는 중산층에서 상위층과 하위층으로의 소득분산 정도를 측정한다. 한편 ER 소득양극화 지수는 계층간 소득격차를 계층의 비중으로 가중평균함으로써 소득양극화 정도를 측정한다.

<표 1-9> 소득양극화 및 소득불평등 지수의 추이

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지니계수	0.284	0.291	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312	0.306	0.310	0.310
5분위 배율*	4.42	4.63	4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.18	5.22	5.41	5.43
ER 지수	0.018	0.018	0.019	0.021	0.021	0.021	0.021	0.020	0.021	0.021	0.021
Woflson 지수	0.257	0.266	0.257	0.282	0.291	0.284	0.291	0.285	0.274	0.280	0.280

주: 5분위 배율은 상위 20%의 평균소득을 하위 20% 평균소득으로 나눈 값(상위20%/하위20%)
자료: 민승규 (2006a), 95쪽.

8) Woflson 소득양극화 지수와 ER 소득양극화 지수에 대한 자세한 설명은 민승규 외(2006a), 91-93쪽을 참조하시오.

위의 <표 1-9>에서 알 수 있듯이, IMF 경제위기가 발발한 1998년을 기점으로 소득양극화 지수(Wolfson 지수, ER 지수)와 소득불평등 지수(지니계수와 5분위 배율)가 악화되었고, 2005년 현재까지 IMF 경제위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있는 실정이다.

다. 소득양극화의 원인

양극화의 원인에 대한 논의는 크게 '불가피론'과 '대응 실패론'으로 나눌 수 있다. 우선 불가피론의 입장은 현재의 소득양극화가 국내뿐만 아니라 국외 행위자에 의해서 영향을 받아서 나타난 현상이라는 것이다. 즉 2차 세계대전 이후 세계 시장경제의 견인차였던 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제에서 워싱톤 합의(Washington Consensus)[9]체제로 이행되면서, 국가규제의 철폐, 엄격한 재정운영, 금융시장의 개방 등을 통한 세계시장으로의 편입을 골자로 하는 시장 자유주의적 정책구도(policy formula)가 전 세계적 규모로 확산되었는데(문진영, 2003: 312), 이 과정에서 개별 국민국가의 소득양극화는 필연적으로 나타날 수밖에 없는 현상이라는 것이다. 특히 1990년대 이후 가속화된 지구화와 산업구조의 고도화, 특히 전통적인 산업중심의 축적체제에서 IT 산업 등 지식기반경제로 이행되면서, 기업간의 양극화, 산업간의 양극화, 업종간의 양극화, 그리고 고용의 양극화로 이어지면서 결국은 개인소득의 양극화로 귀결되는 구조적 필연성이 있다는 점을 강조하고 있다.

그런 한편으로, '대응 실패론'은 지구 단일자본주의 지구화프로젝트가 양극화의 원인 중의 하나라는 것을 인정하면서도, 각 나라의 대응양식의 차이를 강조하고 있다. 즉 지구화의 물결이라는 같은 상황적 맥락에 있으면서도, 지구화에 대한 대응양식의 차이에 따라서 양극화의 진전속도가 다르다는 것이다. 그런데 한국의 경우에는 원래 산업화의 초기단계부터 불균등성장을 해왔고, 게다가 IMF 경제위기를 극복하

9) 워싱톤 합의(Washington Consensus)란 1990년대 초 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF)의 주도하에 작성된 일종의 시장 자유주의적 정책구도(policy formula)를 말하는데, 특히 아시아 경제의 금융위기를 기점으로 본격적으로 작동되었다. 이에 대한 자세한 소개는 Ghosh(2000)를 참조하시오.

는 과정에서 와싱톤 합의(Washington consensus)로 대표되는 신자유주의를 거의 교조적으로 받아들였기 때문에 그 결과로 양극화가 심화되었다는 것이다. 즉 자국의 정책과 제도가 양극화를 심화시켰다는 논리를 가지고 있다.

이런 불가피론과 '대응 실패론'은 거시적인 차원에서의 논쟁이고, 보다 구체적으로 들여다보면, 우선 저성장을 꼽을 수 있다. 한국의 양극화 지표를 거시적인 경제지표와 교차해서 시계열(time-series)로 보면, 너무나 당연한 결과지만, 고성장기에는 양극화가 개선되고, 경기가 침체되게 되면 양극화가 악화되는 경향을 보이고 있다. 특히 1980년대 중반이후에 고도성장과 더불어 중산층이 확대되면서 양극화가 개선되다가, IMF 경제위기를 기점으로 경제가 저성장 기조로 접어들면서 다시 양극화가 악화되는 현상을 보이고 있다.

특히 한국의 양극화는 내수가 침체되면 양극화가 민감하게 심화되는 구조를 보이고 있다. 실증적인 연구결과에 의하면, 한국에서 내수가 1% 증가하면 양극화지수는 0.19% 하락하는 것으로 나타났다. 그런데 한국은 IMF를 극복하는 과정에서 신용카드 남발한 결과 신용불량자가 양산되고 게다가 주택마련을 위한 부동산 관련 가계대출이 증가하면서 내수는 급격하게 위축되고 있는 실정에서 소득양극화는 더욱 진행되고 있다(민승규 외, 2006b: 10).

한편 노동시장의 변화도 양극화의 악화에 기여하고 있다. IMF 경제위기 이후에 노동유연성 확보와 임금비용의 절감을 위하여 정규직보다는 비정규직 고용을 선호하여, 비정형근로의 비율이 임금근로자의 60%에 육박하고 있다. 즉 노동시장의 안정적이고 고소득이 보장되는 정규직과 지위가 불안하고 소득이 낮은 비정규직으로 이분화되면서 양극화를 가속화시키고 있는 상태이다.

4. 저출산・고령화 사회로의 진입

한국은 산업화를 시작할 1960년대만 하더라도 농업국가로서 전형적인 다산(多産)국가이자 상대적으로 젊은층이 두터운 젊은 국가로 분류되었지만, 1990년대 이후에는 세계에서 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 고령화가 급속하게 진행되고 있다. 특히

한국은 삶의 질의 향상과 의학기술 등의 발전으로 인한 평균수명의 꾸준한 증가와 출산율의 급격한 하락이 동시적으로 진행되면서 인구고령화가 급격하게 이루어지고 있다 (아래의 <표 1-10> 참조).

<표 1-10> 한국의 평균수명과 합계출산율

	1975-1980	2002	2003	2005
평균수명(세)	68.5	77.0	77.5	78.2
합계출산율(명)	2.9	1.17	1.19	1.08

자료: United Nations (2001). 2002년 이후 자료는 http://www.stat.go.kr, 단, 2005년 평균수명은 통계청 발표자료.

위의 <표 1-10>에서 알 수 있듯이, 1975년~1980년에서 불과 20여년이 지나서 평균수명은 약 10년 이상 늘어났으며, 합계출산율은 절반 이하로 떨어졌다. 이러한 추세가 지속된다면, 앞으로 한국 사회가 감당할 수 없는 수준으로 고령화가 진행되어 국가 정체성의 위기까지 올 가능성이 있다 (아래의 <표 1-11> 참조).

<표 1-11> 한국의 고령화율과 노인부양율

	1950	1975	2000	2025	2050
고령화율*	3.0	3.6	7.1	16.9	27.4
노인부양율**	5.5	6.2	9.8	25.1	48.8

주: 1) 고령화율: 65세 이상 인구의 비율
2) 노인부양률: 경제활동인구 대비 65세 이상 인구의 비율
자료: United Nations (2001).

한편, 최근 발표된 통계청의 자료(2004)에 따르면, 우리 사회는 이미 지난 2000년에 65세 이상 고령인구가 총인구의 7%를 넘어서 고령화 사회(aging society)에 진입했으며 2019년에는 14%를 넘어 고령사회(aged society)로 진입할 것으로 예상된다. 이는 많게는 115년(프랑스) 짧게는 24년(일본) 걸렸던 고령화 사회에서 고령사회로의 진입속도가 한국에서는 19년에 불과한 것으로, 특히 현재의 세계 최저 수준의 출산율을 고려하면 고령화 속도는 더욱 가속화될 전망이다. 더욱이 고령사회에서 노령인

구 비율이 20%를 넘어서는 초고령사회로 진입하는데 소요되는 시간은 고작 7년으로, 세계에서 유례를 찾기 힘들 정도로 빠른 고령화 속도를 보일 전망이다.

<표 1-12> 인구 고령화속도 국제 비교

고령인구 비율 / 국가	도달년도			증가 소요년수		2002년 65세이상 인구구성비(%)
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%	
프 랑 스	1864	1979	2019	115	40	16.3
노르웨이	1885	1977	2021	92	44	14.9
스 웨 덴	1887	1972	2011	85	39	17.2
호 주	1939	2012	2030	73	18	12.7
미 국	1942	2014	2030	72	16	12.3
캐 나 다	1945	2010	2024	65	14	12.7
이탈리아	1927	1988	2008	61	20	18.6
영 국	1929	1976	2020	47	44	15.9
독 일	1932	1972	2010	40	38	17.3
일 본	1970	1994	2006	24	12	18.4
대 만	1993	2018	2026	25	8	9.0
한 국	2000	2019	2026	19	7	7.9

자료 : 통계청, 「2004 고령자 통계」, 2004; United Nations, The Sex and Age Distribution of World Population, each year; 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 「인구통계자료집」, 2003; OECD, OECD Health Data, 2004; Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, ROC, Statistical Yearbook of the Republic of China 2004.

이와 같은 고령화는 더 이상 사회정책적 차원에서만 다루어질 문제가 아니다. 경제적인 차원에서 고령화는 경제성장, 저축, 투자와 소비, 노동시장, 연금, 조세제도 그리고 세대간 이전(intergenerational transfers)에 직접적인 영향을 미치게 마련이다. 또한 고령화는 보건제도, 가족구성, 생활기반, 주택과 이민 등과 같은 사회적 영역의 변화에도 영향을 미치며, 정치적으로는 투표행위와 선거유형 그리고 정치적 대표성의 문제를 내포하고 있다(United Nations, 2001).

그러면 이러한 고령화 저출산 현상이 나타나게 된 원인은 무엇인가? 왜 젊은 사람들이 결혼을 기피하거나 미루고, 또 젊은 부부들은 출산을 꺼리는 것인가? 위의 <표 1-12>에서 살펴보았듯이, 2002년 한국의 합계출산율(Total Fertility Rate), 즉 임신

이 가능한 기간(15~49세) 동안 여성 1명이 낳는 자녀수가 1.17명으로 조사되는 등 한국의 출산율은 세계적으로 가장 낮은 수준에 속한다. 이러한 출산율의 하락은 가족 내 자녀수의 감소를 가져오고, 이로 인해서 미래의 생산인력이 급격하게 감소하고, 고령인구를 부양하는 데 장애가 되는 등 악순환 구조를 가져옴으로써, 인구의 재생산 자체가 크게 위협받는 현상을 초래한다.

출산율 하락의 원인은 경제적, 사회적, 가치관적 요인 등 각종 변수들이 복잡하게 얽혀져 있다. 이에 대해서 손승영(2005: 287-292)은 기존의 연구결과를 다음과 같이 정리하고 있다. 먼저 인구학적 측면에서는 주 혼인 연령층인 20대 인구가 감소하고 있고, 경제활동 참여와 학업 연장 등으로 인해서 혼인 시기가 늦어지고 있고, 게다가 아예 출산을 기피하거나 독신으로 살아가는 경우도 늘고 있기 때문에 출산율 하락은 자연스러운 현상이라는 것이다. 아래의 <표 1-13>에서 알 수 있듯이, 한국의 평균 초혼연령은 남녀 모두 꾸준하게 증가하는 추세를 보이고 있는데, 이에 따라서, 첫째 아이를 출산하게 되는 연령도 매년 0.2세씩 높아지고 있다.

<표 1-13> 한국 초혼연령 추이 (1995~2005)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
남자(세)	28.4	28.4	28.6	28.9	29.1	29.3	29.6	29.8	30.1	30.6	30.9
여자(세)	25.4	25.5	25.7	26.1	26.3	26.5	26.8	27.0	27.3	27.5	27.7

자료: 통계청(2005).

한편, 사회경제적 변수도 한국 사회에서는 큰 영향을 미치는 것으로 파악된다. 특히 한국사회의 부실한 양육체계와 고질적인 교육의 문제가 저출산을 부채질하고 있다. 실제 전체 가구 소비 규모 가운데 자녀 양육비가 차지하는 비중은 56.6%로 1 가구당 월 평균 132만원이 소비되고 있다. 또 아이가 있는 직장 여성 10명 중 8명이 월급의 3분의 1을 보육비로 사용하고 있다 (손승영, 2005: 290). 즉 한국은 보육비용에 있어서 정부의 비중이 너무 작아서 부모에게 큰 부담으로 돌아가고 이는 결국 저출산의 원인이 된다. 예를 들어서, 2005년 현재 한국의 육아비용 정부부담률 (정부재정 부담 비용/ 총 보육·유아교육 비용)은 38%로, 독일의 81%, 프랑스 73%, 호주

66% 그리고 일본 60%와 비교하여 현저하게 낮은 수준임을 알 수 있다 (보건복지부, 한국보건사회연구원, 2006: 30).

사교육비 역시 출산을 압박하는 큰 변수로 전 계층에서 부담을 느끼고 있는 것으로 조사되고 있다. 장혜경 외(2004)의 조사에 따르면 기혼자가 향후 출산할 의사가 없는 경우 가장 많은 이유는 '자녀 교육비가 부담스러워서'라고 응답한 것으로 나타났다. 이와 함께 가치관의 변화도 두드러져서 갤럽이 지난 2003년에 조사한 결과에 따르면, 미혼 여성의 56%가 결혼 후에 자녀가 없어도 괜찮다고 응답했다. 또 한국보건사회연구원이 15~49세의 기혼 부인을 대상으로 실시한 '전국 출산력 및 가족보건 실태조사'에 따르면 '결혼 후에 반드시 자녀를 가져야 한다'고 응답한 비율이 1990년 90.3%에서 2000년에는 58.1%로 급감했다. 이 같은 결과는 많은 여성들이 저출산을 선호하고 있음을 분명히 보여주고 있다.

5. 비정형 가족의 급증

가. 한국 가족의 변화 양상

지난 산업화시기에 한국 사회는 서구 선진복지국가가 몇 세기에 걸쳐서 이룩한 근대화의 과정을 짧은 시기에 압축적으로 달성하다 보니, 사회구조가 이에 조응되어 발전하지 못하는 괴리현상을 보이고 있다. 즉 현재 한국사회는 '전통'과 '근대' 그리고 '탈 근대적' 요소가 한데 어울러져 중첩적이고 교란적으로 나타나고 있어서 혼란이 가중되고 있다. 그리고 이러한 혼란스러운 특징이 가장 뚜렷하게 나타나는 곳이 바로 '가족'이라고 할 수 있다.

그러면 가족의 변화는 무엇을 의미하는가? 일반적으로 우리가 가족의 변화라는 개념을 사용할 때에는, '가족구조', '가족형태', '가족기능', '가족생활주기', '가족경제생활', '가족관계', '가족 내 성역할', 그리고 '가족 가치관'의 측면에서의 변화를 총칭하고 있다(김승권 외, 2000; 송성자, 2002). 하지만 이러한 가족의 변화의 근원이면서도 외형적으로도 가장 명확하게 드러나는 것이 가족구조(형태)의 변화라고 할 수

있다. 다음의 <표 1-14>는 지난 4반기 동안 우리 사회에서 진행되고 있는 가족구조의 변화를 나타내고 있다.

<표 1-14> 한국 가족구조의 변화 1975~2000

(단위: %)

가족구조			1975	1980	1985	1990	1995	2000
1세대	부부가족		4.8	6.3	7.1	8.3	10.8	12.3
	기타		1.9	2.3	2.5	2.4	1.8	1.9
2세대	부부+자녀		51.7	53.0	52.8	51.9	50.4	48.2
	한부모가구	편부가구	11.2	9.3	8.9	7.8	1.3	1.5
		편모가구					6.1	6.3
	부부+양친		0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	부부+편부모		0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8
	부부+자녀+부부의 형제자매		2.1	2.3	2.3	1.7	1.0	0.6
	기타	조부모+손자녀	3.4	3.2	2.3	4.0	0.3	0.3
		기타	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3.3	2.8
3세대	부부+자녀+양친		1.9	1.9	1.9	1.7	1.3	1.1
	부부+자녀+편부모		8.5	7.9	7.2	6.7	5.5	4.5
	기타		8.8	6.7	5.3	3.8	3.0	2.6
4세대 이상			0.9	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2
1인가구			4.2	4.8	6.9	9.0	12.7	15.5
비혈연가구			n.a.	1.5	1.7	1.5	1.4	1.1
비정형 가족 비율(A)*			14.6	12.5	11.1	12.0	7.7	8.1
비정형 가족 비율 (B)**			18.8	18.8	19.7	22.5	21.4	24.7

주: 1) A: 편부모 가구 + 조부모와 손자녀 가구
2) B: 편부모가구 + 조부모와 손자녀 가구 + 1인 가구 + 비혈연가구
자료: 통계청, 『인구주택 총조사 보고서』각년도를 재구성하여 작성하였음.

위의 <표 1-14>에서 잘 나타나 있듯이, 1975년과 2000년 사이에 나타난 가장 뚜렷하게 나타나는 가족구조의 변화는 일반적이고 보편적인 가족구조(정형가족)은 쇠퇴하고 1인 가구 등 비정형 가족(atypical family)는 증가하였다는 점에서 찾을 수 있다. 예를 들어서, 비정형 가구에 포함되는 1인 가구의 경우, 1975년 4.2%에서 2000년에는 15.5%로 급격하게 증가한 반면에, 보편적인 정형 가족구조인 2세대 가구의 경우에는 1975년 약 70%에 육박하였으나 2000년 현재 60%로 지난 25년간 약 10% 포인

트 정도 감소하였다. 한편 전통적인 비정형 가족 비율(<표 1-14>의 A)은 재혼율의 증가로 인하여 낮아지고 있으나, 1인 가구와 비혈연 가구를 비정형 가족에 포함시킬 경우(<표 1-14>의 B) 1975년 18.8%에서 2000년에는 24.7%로 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다.

※ 선진복지국가의 사회복지개혁과 한국에의 함의

1) 영국의 복지개혁

영국에서는 신노동당 집권이후 높지는 않지만 안정적으로 이어지는 경제성장, 지속적인 실업율 감소 등으로 고용을 중심으로 한 복지전략은 지속적으로 힘을 받고 있다. 또한 2000년 이후 회복되는 출산율은 심화되는 고령화로 인한 복지 부담을 일부분 상쇄시켜 주고 있으며 안정적 성장으로 GDP 대비 복지지출 비중은 감소해 정부의 복지지출 부담을 한층 경감시켜 주고 있다. 그러나 신노동당의 빈곤 정책 강화 등으로 인해 하위 소득 집단의 실질 소득은 증가하고 있는 가운데 소득 격차는 그대로 유지되고 있어 보다 적극적인 복지 확대에 대한 압력의 배경이 되고 있다.

신노동당 정부는 집권 이후부터 노동연계복지전략을 중심으로 하면서 소외계층에 대한 지원을 강화하는 개혁 전략을 꾸준히 추진하고 있다. 노동연계복지전략의 대표적인 정책으로는 신고용협약을 들 수 있다. 이와 함께 영국 정부는 근로급여 보장이 고용연계 복지전략의 다른 한 축을 형성하고 있는데 이 정책에는 새롭게 강화되고 있는 급여 형태인 세금 공제(Tax Credit) 제도와 신노동당 정부에서 도입된 최저임금제, 그리고 기타 성별 임금 격차에 대응하는 정책들이 포함된다.

또한 영국 정부는 일과 가족의 균형을 위하여 정부는 각종 법제도를 정비함과 동시에 고용주가 이를 지원할 수 있도록 하는 동기화를 위한 프로그램 역시 추진하고 있으며, 특히 전례 없이 가족에 대한 서비스 증설에 적극적으로 나서고 있다. 이와 더불어 영국 정부는 상대적 배제 위험이 높은 집단의 소외에 대응하기 위한 정책과 사회적 배제 위험을 예장하기 위한 지원을 강화하고 있다.

2) 미국

미국은 복지수급자들의 근로의욕저하 문제 등에 대응하여 1990년대 이래 AFDC제도를 TANF Block Grant 체계로 전환하는 등 대대적인 복지개혁을 수행해 왔다. 연방정부는 TANF Block Grant를 주정부들에 제공함에 있어서 2002년까지 수급자의 50%가 근로관련활동에 참여할 것과 TANF Block Grant를 통한 보호는 개인당 평생 5년으로 제한할 것 등의 조건을 부과하였음고, 주정부들은 TANF 체계하에서 상당한 자율권을 가지게 되었으며 다양한 복지개혁들을 전개하였다. 이러한 주요한 개혁경향들은 근로소득공제제도 이용, 취업지원강화, 조건부수급제 불이행시 급여감소 또는 제거, 생애수급기간 제한, 그리고 초기진입억제정책 등을 시행하였는데, - 그 결과 미국의 복지개혁은 상당히 성공적이었던 것으로 평가되고 있다.

또한 미국에서는 EITC제도를 통하여 저소득 근로계층에 대한 지원을 실시하고 있다. 특히 클린턴 행정부하에서 1993년부터 EITC제도를 대폭 확대하여 시행하고 있다. EITC제도는 실업자에 대해서는 급여를 제공하지 않고 취업가구에 대해서만 급여를 제공하고, 근로소득 증가에 따라 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구분하여 급여수준을 달리하고 있다. 미국은 이러한 EITC의 확대를 통하여 저소득층의 빈곤감소와 취업증가라는 긍정적 결과를 얻은 것으로 평가되고 있다.

한편, 미국에서도 고령화의 진행에 따른 공적연금의 부담문제에 대응하기 위하여 강제가입에 의한 개인구좌의 도입방안을 골자로 하는 부시행정부에서의 대통령자문위원회의 OASDI 개혁안을 둘러싸고 공적연금 개혁에 대한 논쟁이 진행되고 있다.

3) 독일

독일에 있어서 현재 무엇보다 가장 큰 도전 과제들은 여전히 1990년 독일 통일과 직접적으로 연관되어 있다. 통일이후 경제성장률의 지속적인 감소는 여전히 계속되고 있으며 실업률 또한 지속적인 증가 추세인데다가 공공지출 적자는 지속적으로 확대되고 있다. 또한 구 서독지역과 구 동독지역간의 격차는 독일 사회에 또 다른 큰 과제를 안겨주고 있다. 동독지역의 실업률은 서독지역의 두 배 수준이며 두 지역

간 소득격차는 계속 유지되고 있어 독일 연방정부에게는 큰 부담이 되고 있다.

이와 같은 상황에서 독일은 증가하는 실업율과 소득격차 특히, 구 동서독 지역 간 격차를 경험함과 동시에 경제 침체와 공공지출 부담을 안고 있어 복지개혁의 핵심에는 경제활동 참여 촉진 전략이 차지하고 있다. 이 전략에 있어 독일 정부는 노동시장 현대적 서비스 위원회(Hartz Commission) 제안에 의한 개혁을 중점적으로 추진함과 동시에 모차르트(MoZArT) 시범사업, 취업지원(Hilfe zur Arbeit, HzA) 서비스 등을 더불어 시행하고 있으며, 또한 이민자, 장애인 등 소외계층의 노동참여 촉진 정책을 병행하고 있다. 또한 특히 실업문제가 심각한 청년 실업과 구 동독지역 실업문제를 대처하기 위한 별도의 정책을 추진하면서 특히 여성의 노동참여 확대를 위해 시간제 고용 확대 등을 통한 일과 가정간의 균형 또한 추구하고 있다. 하지만 독일 정부는 이와 더불어 기본적인 권리와 서비스에 대한 접근 강화와 소외계층에 대한 지원을 효과적으로 수행하기 위한 개혁 역시 동시에 추진하고 있다.

4) 프랑스

프랑스는 90년대 초반 극심한 경기 침체를 경험한 이후 경제는 다시 회복세를 보이고 있지만 실업률은 높은 수준을 유지하고 있어 가장 핵심적인 사회문제가 되고 있다. 이 때문에 프랑스 정부는 고용 지원 정책을 중심으로 하여 다양한 복지개혁을 시행하고 있다. 고용 지원 정책으로는 '새 출발을 위한 개인화된 행동 계획', '개별 사회적 지원', '트레이스 프로그램' 등 '구직자 지원 프로그램', '고용주 지원을 통한 프로그램과 사회적 기업 및 창업을 통한 일자리 창출 프로그램', '근로 소득 세금 공제와 최소 근로 임금제' 등의 근로소득 보장 정책을 들 수 있다. 프랑스 정부는 이와 더불어 프랑스 정부는 극 소외층의 사회적 배제 방지를 위한 지원을 지속 하면서 주거 개선 및 보건 의료 개선을 위한 정책 또한 추진하고 있다.

5) 스웨덴

스웨덴은 1990년대 초중반기의 경제침체와 실업률 증가에 의해 사회보장체계가 큰 도전을 받았지만, 1990년대 중반 이후의 경제회복과 실업률 감소로 인해 현재에

는 기존의 포괄적인 사회보장체계가 대체로 유지되고 있다는 평가를 할 수 있다.

한편 스웨덴 사회복지체계에 있어서의 가장 큰 구조적 변화는 공적연금체계의 개편에서 나타났다. 스웨덴은 전체 노인에 대한 기초연금제도를 폐지하고 대신 최저보증연금제도를 도입하여 일정 수준이하의 연금급여를 받는 노인들에게 최저수준의 연금급여를 보충해주는 최저보증연금제도를 도입하였고, 여기에 노인들만을 대상으로 하는 노인기초생활보장제도를 가지고 있다. 즉 스웨덴은 최저보증연금제도와 노인기초생활보장제도를 통하여 노인들에 대해서는 기초생활을 충실하게 보장하는 체계를 구축하고 있다고 할 수 있다.

스웨덴 연금개혁의 특징은 NDC 방식으로의 전환이다. 즉 기존의 확정급여방식의 소득비례연금을 확정기여방식으로 전환한 명목확정기여연금(Notional Defined Contribution Pension)체계로 전환하여, 이제 소득비례연금은 자신의 과거 보험료 납입액과 그 세대의 기대수명에 의해 연금급여가 결정되게 되었다. 또한 개인구좌방식의 연금으로서 Premium pension을 도입하였는데, 이는 가입자가 연금운용기관을 선택하고 연금급여는 개인 기여금과 기금운용수익을 연금으로 지급하는 확정기여방식으로 운영되고 있다.

한편, 스웨덴은 1990년대 경제위기를 겪으면서도 전반적으로 아동보육 등 가족정책의 확대를 경험해 왔다. 공적 아동보육이 확대되어 공적아동보육의 비율이 대폭 증가되었고, 만 5세아 아동에 대해서는 무상의무교육이 실시되게 되었다. 또한 아동양육에 있어서 새로운 양성관계(gender relation)의 형성을 위하여 아버지들의 역할을 제고시키고자 하는 방향으로의 조정 발생하여, 부모휴가 기간이 길어지고 그 중 아버지에 대한 할당기간이 설정되게 되었다.

또한 스웨덴 사회복지서비스에 있어서 사적부분의 개입이 부분적으로 확대되는 경향이 발생되고 있다. 노인 돌봄 서비스나 아동보육서비스 부문들에서 민간기관들이 지방정부와의 계약에 의해 서비슬 공급하는 방식을 통해 민간기관들의 참여가 증가되고 있으며, 이러한 민간기관들의 참여증가는 소비자들의 선택권을 확대시키고 있다.

6) 한국에의 함의

본 연구의 사례국가인 5개국 모두 후기 산업사회에서 복지국가를 개혁하는 일정한 커다란 흐름(mega-trend)을 공유하고 있다고 할 수 있다. 이러한 공통점은 (1) 기존의 공적 소득이전 정책 중심의 사회보장제도에서 개인의 적극적인 참여를 전제조건으로 하는 프로그램으로 변화하고 있다. (2) 사회복지 제도가 인적자원개발(human resource development)과 밀접한 연관성을 가지도록 변화하고 있다. (3) 사회복지의 생산과 전달에 있어서 민간부문의 역할이 부분적으로 확대되고 있다. (4) 근로능력이 미약하고 사회적으로 취약한 계층에 대해서는 표적화(targeting)하여 사회안전망을 제공하는 선별주의적 접근방식으로 바뀌고 있다.

이러한 공통된 메가 트렌드 이외에, 기존의 복지국가를 개혁하는데 있어서 각 사례국가별로 일정한 차이를 보이고 있다. 자유주의 복지국가레짐으로 분류되는 영미권의 영국과 미국은 근로복지형 개혁(workfare reform)을 강조하고, 아울러 조세복지(fiscal welfare)의 개혁이 복지국가 개혁의 중심을 이루고 있다. 이들 자유주의 국가와는 이념적으로 대척점에 서있는 사회민주 복지국가 레짐에 속하는 스웨덴은 기존의 포괄적인 사회보장제도를 대체적으로 유지하고 있지만, 연금에서만큼은 기존의 확정급여방식의 소득비례연금을 확정기여방식으로 전환한 명목확정기여연금(Notional Defined Contribution Pension)체계로 바뀌었다. 따라서 이제 소득비례연금은 자신의 과거 보험료 납입액과 그 세대의 기대수명에 의해 연금급여가 결정되게 되었으며, 개인구좌방식의 연금으로서 Premium pension을 도입하였다. 이외에도 미시적 수준에서 사회복지의 생산과 제공에 있어서 사적인 부문의 참여를 허용하는 방향으로 개혁이 이루어지고 있다. 한편, 일반적으로 보수주의 복지국가 레짐으로 분류되는 프랑스와 독일은 적극적 노동시장정책을 통해서 수급자들을 노동시장에 통합시키려는 정책을 강력하게 추진하는 특징을 보이고 있다.

<표 1-15> 해외 사례국가 복지개혁의 흐름

	자유주의 레짐	보수주의 레짐	사민주의 레짐
탈상품화	낮음 ◀──────────▶ 높음		
계층화	계급 이중구조 (class dualism)유지	신분/지위 차별구조 (status differentials)강화	계급사회에 대한 보상, 평등추구
사례국가	영국, 미국	독일, 프랑스	스웨덴
복지개혁의 공통적 특징	△ 소득이전 프로그램 중심에서 개인의 책임과 주도권을 부여하는 방향으로 전환 △ 사회보장제도와 인적자원 개발프로그램과 긴밀한 협조체계 구축 △ NGO와 시장 등 민간부문의 역할 증대 △ 사회적 취약계층에 대한 보호는 강화		
복지개혁의 용이성 정도	복지규모 자체가 상대적으로 낮기 때문에 복지개혁이 용이함	소득이전성 현금급여를 대체할 수 있는 사회복지서비스가 미발했기 때문에 복지개혁이 용이하지 않음	사회통합적 복지정치와 보편적 사회복지서비스가 있기 때문에 복지개혁이 상대적으로 용이함
사례국가별 복지개혁의 차이	△조세복지 개혁 △근로강제형 제도 도입	△취약계층에 대한 노동시장 통합전략 △실업률 저하를 위한 전략	△포괄적 사회보장제도 유지 △NDC 체제로 연금 개혁 △복지전달 민간부문 참여
복지개혁의 주요 대상	선별주의 원칙에 따라서 투자효과가 극대화되는 대상을 우선적으로 지원	노동시장에의 통합이 가능한 집단을 최대한 지원	보편주의 원칙에 따라서 전 인구집단에 대한 포괄적인 지원

이렇듯 현재 변화의 교차로에 서있는 선진 복지국가의 사회복지 개혁을 살펴봄으로써, 한국 사회복지의 개혁방안을 나름대로 구상해보자면 몇 가지 노선이 비교적 뚜렷하게 떠오른다.

○ 사회복지 부문의 양적 확대를 이루기 위해서는, 각 개별 복지제도에 대한 품질 개선 노력이 있어야 한다.

○ 사회복지 전달체계를 효과적으로 구축하기 위해서는 공공부문과 민간부문의

기능과 역할이 균형을 이루어야 한다.

○ 사회복지 개혁의 방향이 적극적 노동시장 정책과 서로 조화를 이루어가며 추진 되어야 한다.

○ 사회복지의 개혁이 인적자원의 개발과 조화를 이루어가며 추진되어야 한다.

○ 근로능력이 없거나 미약한 취약계층에 대해서는 최우선적으로 사회안전망의 혜택을 볼 수 있도록 제도개선을 하여야 한다.

Ⅲ. 사회투자국가의 건설

1. 사회투자국가 논의의 필요성

1960년대 중반 수출주도형 산업화(export-oriented industrialisation)를 주요한 국가전략으로 채택한 이후 한국경제는 압축적인 고도성장을 이루어 제3세계 발전의 가장 성공적인 모델을 제시해주었다(Macmullen, 1982; Holiday and Wilding, 2004). 즉 한국은 치밀한 국가주도의 발전계획에 의한 수출주도의 성장전략을 꾸준히 시행한 결과, 전형적인 농업중심의 저개발국가에서 무역규모가 세계 11위에 해당하는 산업 선진국으로 도약하였다. 또한 이렇듯 압축적으로 경제성장을 하는 과정에서도 근로자간 임금격차가 상대적으로 작았으며(Croissant, 2004), 그 결과 소득불평등의 정도도 선진국의 수준에 근접하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 한국경제는 경이로운 경제성장과 더불어 상대적으로 형평성 있는 분배구조를 가진, 이른바 '동아시아 자본주의 경제개발 모델(Wade, 1990; Woo-Cummings, 1999)'의 선두주자가 되었다(아래의 <표 1-16> 참조).

<표 1-16> 경제발전과 소득분배의 지역적 비교

		연간 GDP 성장율 (1975-2000)	GDP 증감율 (1980-2000)	지니계수 (계측연도)
동아시아 신흥공업국	한국	6.2% (3/156)*	N/A	31.6% ('93)
	대만	N/A	210% (2/110)	32.6% ('00)
	홍콩	N/A	105% (11/110)	N/A
	싱가포르	5.2% (7/156)	169% (3/110)	N/A
남미 신흥공업국	브라질	0.8% (78/156)	5% (68/110)	60.7% ('98)
	멕시코	0.9% (72/156)	11% (64/110)	53.1% ('98)
	아르헨티나	0.4% (86/156)	7% (67/110)	N/A
서구선진국	독일	1.9% (50/156)	N/A	30.0% ('94)
	영국	2.0% (42/156)	55% (27/110)	36.8% ('95)

주: 국가별 순위
자료: http://www.nationmaster.com

아울러 식민지 경험이 있었던 제3세계 국가로서는 매우 드물게 민주화에 성공하여 이제는 시민적 권리의 보장이 가장 중요한 보편적 가치관으로 자리 잡고 있다. 이렇듯 근대화의 양대 기둥(twin pillars)인 산업화(경제성장)와 민주화(시민적 권리)의 성공적인 정착을 통해서, 한국 사회는 선진복지국가로 빠르게 발전해가고 있다.

그러나 20세기 말에 이르러, 이러한 압축적 경제성장 중심의 발전주의 국가전략은 종말을 고하게 된다. 특히 1997년 말 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF)에 구제금융을 신청하게 되는 국가부도의 경제위기를 겪으면서, 한국은 새로운 시대적 변화에 따른 새로운 국가전략이 절대적으로 필요하게 되었다. 본 연구에서는 새로운 시대정신에 부합하는 국가전략으로 '사회투자 국가'를 상정하고자 한다.

2. 사회투자 국가의 등장 배경

사회투자 국가'라는 용어는 영국의 신노동당 프로젝트의 이론적 기반을 제공하였던 기든스(A. Giddens)가 그의 저서 제3의 길(The Third Way: The Renewal of Social Democracy, 1998)에서 한 장(章)을 할애해 다루면서 본격적인 논의가 이루어지게 되

었다. 사회민주주의의 재생을 목적으로 이 책을 기술한 기든스는 사회투자국가를 기존의 복지국가를 대체할 수 있다고 주장하였고, 핵심은 사회민주주의의 가치인 재분배가 이전소득을 통한 사후적 재분배가 아닌 가능성의 재분배(redistribution of possibilities)로 바뀌어야 한다고 주장하였다.[10] 즉 기든스는 사회투자 국가라는 개념을 자신이 주장하는 제3의 길을 현실세계에서 실천하기 위한 전략적인 수준에서 사용하였다. 따라서 사회투자 국가라는 개념이 나오게 된 배경을 살펴보기 위해서는 먼저 당시 영국의 정치경제적 상황에 대한 이해가 선행되어야 한다.

영국 보수당 18년 집권(1979~1997)의 아성을 깨뜨리고 1997년 선거에서 압승을 거둔 노동당은 당내에 뿌리 깊게 자리 잡은 정통 좌파적 시각에서 벗어나, 좌·우의 계급 파라다임을 넘어서는 '제3의 길(Third Way)'을 주장하고, 이에 발맞추어 복지국가 체제도 복지와 고용을 통일적으로 수행하는 고용친화적(employment-friendly) 복지제도로 탈바꿈시키고 있다. 이러한 복지제도 개혁은 '새로운 복지계약(A New Contract for Welfare)'이라는 보고서에서 자세하게 소개되고 있는데, 그 골자는 기존 복지국가 체제의 기반이 되었던 '국민의 권리와 국가의 의무'라는 일방적인 구조에서 '정부뿐만 아니라 국민에게도 의무를 부과'하는 쌍무(雙務)적인 구조로의 이행이라고 할 수 있다. 즉 영국은 다시 한번 기존 복지국가 체제에 대한 일대 파라다임적 전환(paradigm shift)을 시도하고 있는 것이다.

한편 복지국가 체제를 고용친화적인 성격으로 개혁하려는 시도는 비단 영국만의 문제가 아니라 전(全) 유럽에 걸쳐서 나타나는 21세기의 보편적인 경향성으로 자리 잡아가고 있다. 이러한 현상이 등장하게 된 배경에 대해서, 에스핑 안데르센(G. Esping-Andersen)은 첫째, 전 유럽에 걸쳐서 나타나는 고령화에 따른 인구의 역전현상과 재정적 위기상황 때문에 기존의 복지국가체제는 그 자체로서 유지되기 힘들고, 둘째, 이미 낙후되어 가고 있는 기존 복지국가 체제로는 새로운 미래의 변화에 적응할 수 없다는 점을 들고 있다. 즉 현재와 같은 지식기반 경제(knowledge-based

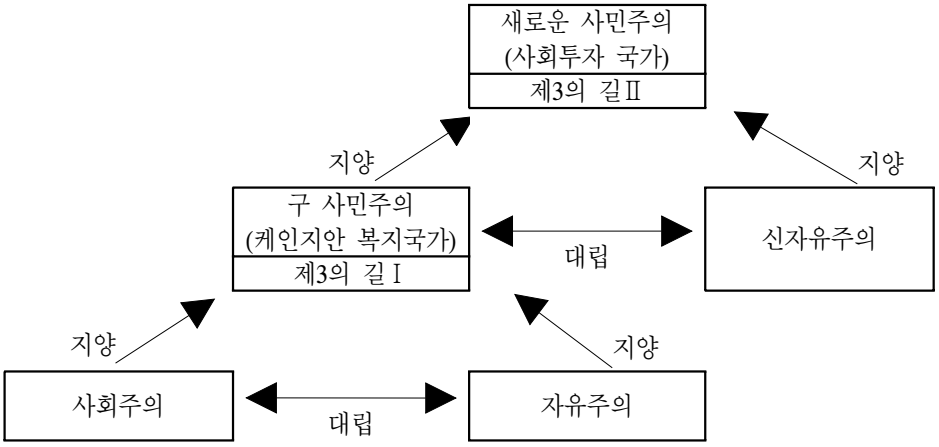
---

10) 기든스는 1998년 '제3의 길'의 부제(副題)로 사회민주주의의 복원(the renewal of social democracy)이라고 붙였는데, 2002년도 출간한 책(Where Now for New Labour)에서는 제3의 길을 사회민주주의의 복원을 넘어서서, 새로운 사회민주주의(new social democracy)라고 칭하였다.

economies)하에서 고용을 증진시키고 경제를 효율적으로 운영하는데 기존의 복지체제가 오히려 걸림돌이 되며, 특히 지구화의 고도화로 인해서 날로 첨예화하는 새로운 사회적 위험과 욕구를 해결하는데 있어서도 무기력함을 드러내고 있다는 것이다(Esping-Andersen, 2002: 4). 따라서 21세기 유럽 사회민주주의자들이 가지고 있는 핵심적인 문제의식은 기존의 복지체제를 어떻게 유지할 것인가가 아니라, 급변하는 사회·경제적 상황에 맞추어 복지국가체제를 어떻게 변화시켜야 사회정의와 연대의식을 희생시키지 않으면서 높은 경제 생산성을 유지할 것인가로 모아진다.

이러한 사회민주주의의 과제를 영국에서는 '제3의 길'이라는 방법론으로 풀어나가고 있다. 이러한 제3의 길에 대해서 기든스(Giddens, 1998: 26)는 "부단히 변화를 경험하고 있는 현실세계에서 사회민주주의가 어떻게 적응할 것인가를 모색하는 과정에서 나타난 인식과 정책결정의 개념 틀"이라고 정의하고, 이러한 점에서 현재 영국 노동당이 주장하는 제3의 길은 구 사회민주주의(old-style social democracy)와 신자유주의(neoliberalism) 양자(兩者)를 변증법적으로 통일하는 시도라고 주장하고 있다. 이러한 기든스의 주장을 그림으로 나타내면 다음의 [그림 1-2]과 같다.

[그림 1-2] 포섭적 종합[1)]에 의한 제3의 길의 이념적 위상



자료: 문 진영(1999: 12), [그림 2]에서 수정후 인용

20세기의 (구)사민주의는 미국식 시장자본주의와 소비에트식 공산주의의 틈바구니 속에서 '혼합경제(mixed economy)' 혹은 '사회적 시장(social market)'이라는 새로운 대안을 모색하며, 자신의 정체성을 확인하고 유지하는 방법으로서 케인지안 복지국가를 건설하였다. 이에 비해서 21세기의 사회민주주의는 이러한 20세기의 구 사회민주주의와 신자유주의를 대립물화 하여 새로운 제3의 길로 통일하려는 시도를 하고 있는데, 그 전략으로 기든스가 제시한 것이 바로 사회투자 국가이다.[11]

이러한 맥락에서 사회투자 국가란 사회통합과 삶의 질 향상을 국가목표로 하고, 이를 달성하기 위한 수단으로 전통적인 소득재분배에 의존하기보다는 모든 국민에게 일자리와 자기개발의 기회를 실질적으로 보장하여, 누구든지 일을 통해 복지수요를 충족하고 사회적 상향이동이 가능하도록 하며, 이 과정에서 경제의 역동성과 부단한 성장이 이루어지는 현대 복지국가의 일 유형이라고 볼 수 있다(양재진, 2006).

3. 사회투자 국가의 핵심 원리

영국 노동당 정부는 사회투자 국가의 주요한 목표인 '가능성의 재분배'를 실현하기 위해서 교육과 훈련에 대한 투자를 강조하고 있다. 집권 초기 블레어는 노동당 정부에서 중요하게 추진할 정책이 무엇이냐는 질문에 대해서, 세 가지 중요한 정책이 있는데 그것은 '교육, 교육, 교육'이라고 답하였다. 즉 인적 자원에 대한 투자를 통한 개개인의 잠재력 개발이 바로 가능성의 재분배를 위한 사회적 기초라는 것이다. 이를 위하여, 기든스는 기존 복지국가의 밑그림이 된 베버리지 보고서(1942)의 5대악(Five Giants: 결핍, 질병, 무지, 나태, 불결)과의 투쟁이 부정적인 관점에 기초하고 있다면, 복지국가를 대체한 사회투자국가는 다음과 같은 긍정적인 복지로 전환하여야 한다는 것이다.

---

11) Giddens, 1998: Ch. 4 참조.

[그림 1-3] 베버리지 보고서의 5대 악(惡)과 기든스의 5대 선(善)

베버리지 보고서의 5대악 (복지국가의 건설)		기든스의 5대선 (사회투자전략)
결핍 want	➜	자율성 autonomy
질병 disease	➜	적극적 건강 active health
무지 ignorance	➜	교육 education
불결 squalor	➜	복리 well-being
나태 idleness	➜	선도성 initiative

자료: Giddens(1998) p. 128의 내용을 표로 작성.

이러한 맥락을 가지고 추진되고 있는 사회투자 국가는 구(舊) 사민주의에 기초한 복지국가와 비교하여 핵심적인 원리에서 일정한 차이를 보이고 있는데, 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시장경제 역동성을 위한 신 혼합경제(new mixed economy)의 건설.

전후 서구 선진복지국가가 전후 세계를 건설하면서 채택하였던 국가경영 전략 중의 하나는 혼합경제(mixed economy) 전략이었다. 예를 들어서 독일은 사회시장경제(social market economy) 전략을 사용하였고, 2차 세계대전 직후 집권한 영국의 노동당은 광범위한 국유화 전략을 사용하여 주요한 기간산업을 공공적인 영역으로 귀속시켰다. 이러한 구(舊) 혼합경제는 시장의 역동성보다는, 이를 희생하더라도 공공의 이익(public interest)을 우선시하는 전형적인 사회민주주의 방식의 일환이라고 할 수 있다.

하지만 새로운 시대에 부합하는 새로운 사회민주주의는 시장경제의 역동성을 적극적으로 수용하는 신 혼합경제(new mixed economy)를 추구한다. 신 혼합경제는 공공부문과 사적 부문간의 시너지 효과를 극대화하며, 공적 이익의 정신을 잃지 않으면서도 시장의 역동성을 최대한 활용하는 경제체제로서, 지역사회, 국민국가 그리고 세계적 차원에서 규제와 탈규제 사이의 균형을 유지하고, 사회에서 경제적인 영역과 비경제적인 영역 사이에서 균형을 유지한다(Giddens, 1998: 99-100). 이러한 균형점

위에 서있는 시장체제를 기든스는 침윤된 시장(the embedded market)이라고 표현하였는데, 이는 경쟁시장의 실험정신과 활력이 살아있되, 공식적, 비공식적 제도가 경제주체들 간의 협력과 조정이 가능한 '규율로 조정된 다원주의(disciplined pluralism)'를 원리로 하는 시장을 의미한다(Giddens, 2003: 7).

둘째, 권리와 의무의 쌍무(雙務)적 관계 정립.

복지국가 건설의 사법적 기반이었던 사회권(혹은 생존권)은 '시민의 권리와 이에 상응하는 국가의 의무'라는 일방적인 관계에 기초하여 발전하였다. 물론 이러한 일방적인 권리와 의무의 관계에 입각한 사회권의 발전은 국민최저선(national minimum)을 보장한다는 복지국가의 대 원칙에 부합할 뿐만 아니라, 장애인, 노인 등과 같은 노동능력이 없는 취약계층에게는 생존에 필요한 최소한도의 제도적 장치였다. 하지만 근로능력이 충분히 있는 수급자의 경우에는, 복지수급권에 안주하여 구직의 노력마저 포기하고 결국은 빈곤의 덫에 빠지게 되는 결과를 초래하게 되는 문제점이 있다. 이러한 빈곤의 덫의 문제는 단순히 수급자의 도덕적 해이를 넘어서서, 납세자들의 거부감을 유발하여 복지국가의 정당성을 위협하는 수준으로까지 발전하게 되었다.

이러한 복지수급자의 근로의욕 감퇴의 문제에 대한 신 사민주의자들의 대책은 신고용협정(New Deal)과 같은 근로조건부로 수급자격을 부여하는 근로복지형 제도로의 전환이었다. 이러한 근로복지 제도로의 전환이 가지고 있는 역사적 의미는 2차 세계대전 이후 굳건하게 유지되어 왔던 국민최저선(national minimum)에 대한 시민권적 권리가 제도에 의해서 유보되었다는 사실이다.[12] 하지만 신사민주의자들의 주장은, 20세기 후반기는 복지국가를 건설하였던 당시의 경제와는 질적으로 다른 조건을 가지고 있고, 따라서 변화된 환경 하에서 다른 정책적 지향을 보이는 것이 진보적인 사회민주주의자들에게 주어진 역사적 책무라는 것이다.[13] 즉 현대사회에서 시민권은

---

12) 이러한 복지개혁에 따른 사회적 권리의 개념적 변화에 관해서는 Cox(1998)을 참조하시오.

13) 토니 블레어는 1997년 선거에서 승리한 직후, 스웨덴의 말모(Malmo)에서 개최된 유럽의 사회주의정당 회의(the Congress of Socialist Parties)에서 유럽의 사회주의 정당은 '현대화냐 멸망이냐(modernise or

시민들에게 권리를 부여하는 한편으로 이에 상응하는 의무를 요구하고 있으며, 기회를 제공하지만 동시에 책임을 부과하고 있다.

이렇듯 선진 복지국가에서 근로복지 제도가 일반화되자, 경제협력기구(Organisation for Economic Cooperation and Development: 이하 OECD)에서는 이러한 조건부 수급에 대해서 상호성(相互性, reciprocity)에 입각한 논거를 제시한 바 있다. 즉 임금근로자가 임금을 받기 위해서는 근로를 하여야 하듯이, 공공부조 대상자도 근로를 포함하여 국가에서 제시하는 조건을 이행하여야 한다는 것이다(OECD, 1999a: 106~107). 다시 말해서, 임금근로자가 사용자와 근로계약을 체결하듯이, 공공부조 대상자도 국가와 '새로운 복지계약(A new contract for welfare)'을 하여야 하고, 이를 충실히 이행했을 때만 수급권이 발생한다는 것이다.

셋째, 소득재분배보다는 기회의 재분배 강조.

전통적으로 복지국가에 대한 좌파의 기본노선은 소득재분배 정책을 통해서 빈곤을 예방·해소하고 계급 피라미드에 따른 소득격차를 완화하는 것이다. 따라서 좌파 정권은 기본적으로 자본주의 경제 질서 속에서 필연적으로 나타나는 사회적 위험에 대비하는 소득보장과 재분배적 가치에 큰 강조점을 두어 왔다. 그러나 1980년대 들어서면서 이러한 전통적인 좌파의 노선은 한계에 봉착하게 된다. 선진 자본주의 국가에서 평균적으로 GDP대비 25~30%를 사회보장비에 지출하고 있음에도 불구하고, 빈곤은 결코 해소되지 않았으며 오히려 만성화, 세습화되는 악순환 구조를 가지고 있으며, 계층간 소득격차는 결코 줄어들고 있지 않으며 오히려 소득 양극화의 징조마저 보이고 있다.

따라서 새로운 시대에 맞는 새로운 복지제도를 구축하기 위해서는 무엇보다도 전통적인 소득재분배 정책을 고집할 것이 아니라, 새로운 가치관에 입각한 새로운 정책 예를 들자면, 기회의 재분배라는 접근이 필요하다. 즉 사회투자 국가는 단순히 국민들에게 최저소득보장과 사회적 위험을 보정해주는 것에 머물지 않고, 국민 누구

---

die)'라는 선택만이 남아있다고 주장하면서, 시대상황에 따라서 자신의 체질을 바꾸는 것이 진정한 사회주의 정당으로서의 진보성을 가지는 것이라는 점을 역설하였다(Blair, 1997b).

나 타고난 자신의 능력을 계발할 수 있는 기회와 근로를 통해 삶의 질을 높일 수 있는 기회를 보장하고자 하는 것이다. 한마디로 결과의 평등이 아닌 기회의 평등을 실질적으로 보장하고자 하는 것이다(양재진, 2006). 이에 대해서 패트릭(Diamond Patrick)[14]과 기든스는 기회의 재분배를 핵심으로 하는 새로운 평등주의(The New Egalitarianism)를 다음의 <표 1-17>과 같이 정리하였다.

<표 1-17> 구(舊) 좌파와 신사민주의의 평등관 비교

구 좌파의 평등관 (old egalitarianism)	새로운 평등관 (new egalitarianism)
경제의 역동성 보다는 소득보장과 재분배에 보다 큰 관심을 가짐	경제생산성을 효율적으로 증진시키는 것이 장기적으로는 소득과 부의 재분배에 필수적
계급의 차이를 해소하고 지위의 평등을 추구하는데 관심을 가짐	보다 평등한 기회를 제공하기 위해서, 하향평준화 보다는 상향평준화를 추구함
사회정의는 국민국가 내부에서 계급적 연대의 힘을 통해서 성취될 수 있음	세계화로 말미암은 다양성과 국민국가 내부의 계급적 연대성이 충돌할 수 있음
사회적 권리를 청구권적 권리로 인식	권리를 이에 응하는 의무와 연계시킴. 예를 들어서, 공공부조 수급자격을 결정하는데, 수급자의 자산규모 뿐만 아니라, (근로에 대한) 행위양식까지 고려함.
전통적인 소득재분배에 초점	보다 많은 기회를 제공하는데 초점

자료: Patrick, D. and A. Giddens (2005)

4. 사회투자 국가의 성격 및 유형

사회투자 국가란 기존에 분리되어 시행되었던 경제정책과 사회정책을 인적 자본(human capital)에 대한 투자위주로 통일적으로 재편성하는 것을 골자로 하고 있다. 다시 말해서, 고숙련노동자에 대한 수요는 늘어나는 반면에 단순 노동자에 대한 수요는 감소하는 지식기반경제하에서는 사회 구성원의 능력, 즉 인적 자원을 배양시키는 것이 정부정책의 최우선적 과제라고 할 수 있다. 따라서 경쟁에서 도태되어 방출

14) 패트릭은 영국의 토니 블레어 수상의 정책보좌관을 역임하였다.

되는 단순 노동자는 사회안전망으로 기초적인 생계를 보장하는 한편으로, 적극적 노동시장정책의 고용안정사업과 직업훈련 프로그램을 통해서 시장에서 생존할 수 있는 경쟁력을 갖추어 다시 노동시장으로 재진입시키는 것을 정부정책의 주요한 목표로 설정한다. 이를 테일러 구비(P. Taylor-Gooby)는 전후 복지국가 건설기 이루어졌던 첫 번째 타협(settlement) 이후의 두 번째 타협이라고 부르며 이를 다음의 <표 1-18>와 같이 정리하였다.

<표 1-18> 유럽 복지국가의 발전

	첫 번째 합의: 1950년대-1970년대 전통적 복지국가	복지국가에 대한 도전(1980년대)	두 번째 합의: 1990년대 이후 사회투자 국가
맥 락 (context)			
경제	안정적으로 지속되는 경제성장	- 금융의 세계화가 국민국가의 역할을 제한함 - 경쟁력 강화 시급함 - 후기산업주의가 경제성장을 둔화시킴	- 경쟁력 강화를 통한 경제성장 - 고부가가치 노동
노동시장	높은 수준의 고용률	- 기술 변화 + 국제경쟁이 직업안정성을 위협함 - 서비스부문으로의 이동	- 유연안정성 - 적절하게 숙련된 유연한 노동력
사회	안정적인 핵가족과 가사노동의 성역할 분담구조	- 더욱 유연화된 가족 - 여성취업의 증가	- 기회의 평등
인구	근로자와 부양집단 간의 안정적인 균형	- 고령화가 연금제도의 지속가능성을 위협 - 의료와 사회적 돌봄	- 부양비(dependency ratio) 의 조정
정치세력	계급기반: 복지국가는 조직화된 노동자와 중산계급의 이해에 기초	사회가 파편화 됨 - 유급노동에 대한 접근성 - 사회적 돌봄 - 민영화된 서비스 - 이주(노동)	- 다변화된 이해관계 - 정부와의 관계에서 기업의 역할 증대
국 가 역할	정부는 환율과 실업률을 통제할 수 있다.	- 통제 수단의 상실	- 정부가 경쟁력을 향상시키고 촉진시킴
지배적인 이론적 모델 (dominant theoretical model)			

정치 경제	신 케인지안 수요 관리	- 느슨한 통화주의	- 역동적인 지식기반 경제 - 제3의 길
행정	관료주의적 전문주의	- 예산을 극대화하려는 관료 - '주인과 대리인'문제(대리인의 도덕적 위험)	- 분권화 - 성과관리 - 내부시장 (internal markets)
시민권	선거에만 소극적 참여, 정부기관의 권한에 신뢰	- 자아 존중감(self-regarding) - 비판적	- 적극적이고 책임성 있는 개인주의
타협 (The Settlement)			
복지 국가	전통적인 복지국가는 다음과 같은 방식으로 국민생산에 기여함 - 경제의 선순환 구조 - 노동력 강화 - 정부에 대한 지지 증진	경제적 목표를 손상시킴: - 정당화될 수 없는 비용 - 노동시장과 비효율적 자원할당을 지지함 - 분배갈등을 촉발함	- 시장이라는 수단에 의한 복지 목적의 실현 - 국가목표에의 기여 방법 * 노동력의 훈련과 동원 * 필수서비스의 효과적 공급 * 사회적 결속의 증진
쟁점	생산부문에서 분배부문으로 목표가 엇나감	-반생산적(counter-productive) 복지국가	- 취약계층의 통합 문제 ·개인주의와 사회 자본

자료: Peter Taylor-Gooby (2006), Social Welfare and Social Investment: innovations in the welfare state, pp.25-26, 미발간 논문

하지만 이러한 공통점을 가진 사회투자 국가도 '자본주의의 다양성(Varieties of Capitalism, Hall and Soskice, 2001)'에 따라서 각기 그 성격을 달리해서 나타난다. 즉 자본주의 초기 역사부터 성격이 결정된 생산레짐(production regime)의 차이에 따라서 시장의 조정 메카니즘에 주로 의존하는 영·미국가들 중심의 '자유시장 경제체제(liberal market economies)'와 상대적으로 사회적 협의를 바탕으로 비시장적 기제에 주로 의존하는 '조정시장 경제체제(coordinated market economies)'로 나타난다. 그런데 사회투자 국가도 '노동유연성의 정도', '사회보장제도의 지향(보편성의 정도)', '사회협약의 유무', 그리고 '적극적 노동시장정책의 비중' 등을 기준으로 분석하면, 자유주의적 요소가 강한 영·미형의 자유주의 시장경제(LMEs, Liberal Market Economies)에서 나타나는 '자유주의형 사회투자국가'와 노르딕국가의 조정된 시장경제(CMEs, Coordinated Market Economies)에서 나타나는 '신사회민주주의형 사회투자국가'로 구

분해 볼 수 있는데, 이를 정리하면 다음의 <표 1-19>와 같다.

<표 1-19> 복지국가와 사회투자국가의 비교

구분	(구)복지국가				사회투자국가	
	자유주의형	기민주의형	사민주의형	신자유주의형	자유주의형	신사민주의형
대표 국가	미국/영국	독일	스웨덴	80년이후 미국/ 대처집권기 영국	영국	덴마크, 스웨덴, 핀란드, 네델란드
정치적 상징	뉴딜/ 베버리지	비스마르크 /사회시장	짤스요바덴사회협약/렌·마이드너모델	대처리즘/ 레이거노믹스	Third Way (영국) Neue Mitte (독일)	바세나협약/ 유연안정성 (Flexicurity)
주도 세력	자유당·노동당 (영국) 민주당(미국)	전후 기민당	사민당	공화당(미국) 보수당(영국)	영국 New Labor/ 미국 민주당 우파/ 독일 사민당우파	노·사·정 (좌파정부)
전환 시기	(1차~2차대전) 2차대전	(비스마르크치하) 2차대전이후	(1차~2차대전) 2차대전이후	1980년대	1990년대 중후반(1997년 영국 노동당 집권)	1980년대 초반(네델란드) ~1990년대 초중반(스웨덴, 덴마크)
사회철학적 기원	자유주의	캐톨릭사회주의/사민주의	사민주의	신자유주의	Rawlsian 자유주의	사회민주주의/ Rawlsian 자유주의
평등관	소극적 기회의 평등	계층주의?	결과의 평등	소극적 기회의 평등	적극적 기회의 평등	적극적 기회의 평등 (+결과의 평등)

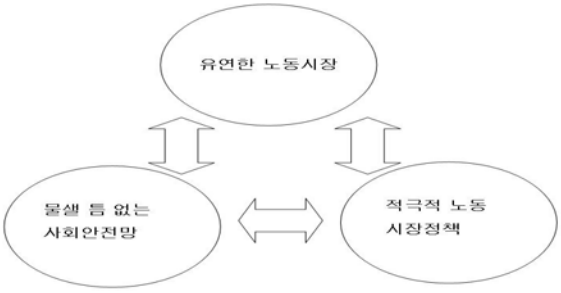
‘사회권’ 관점	권리(국민적 최소한)	권리(국민적최소한 + Entitlement)	권리(삶의질)	미약	책임을 동반한 조건부 권리	책임을 강조 그러나 시민권으로 인정
성장 배경	전후국민주의/ 노동운동의 성장/경제성장/인구증가	노동운동의 성장/경제성장/인구증가	노동운동의 성장/경제성장/인구증가	저성장/고실업/고령화/가족구조변화	저성장/고실업/고령화/가족구조변화	저성장/고실업/고령화/가족구조변화
거시경제관리 원칙	케인즈주의	케인즈주의	케인즈주의	통화주의	통화주의/NAIRU	통화주의/완전고용(자연실업률인정)
고용 보호	중	고	고	약	약	중
고용 정책	약	소극적	적극적	약	다소 적극적	적극적
소득 이전	중	고	고	하	중(조건부)	중/고(조건부)
사회서비스	약	약	고	약	중	강
재정 운영 (복지재정)	counter -cyclical /수요관리 (중지출)	counter -cyclical /수요관리 (고지출)	counter -cyclical /수요관리 (고지출)	낮은 수준의 균형예산 (복지지출삭감)	낮은 수준의 균형예산/ 복지재정지출 증대 최소화	높은 수준의 균형예산/ 복지재정 지출 합리화 (이전지출 축소, 서비스분야 확대)
사회	개념 무	개념 무	보편적	개념 무	선별적(취약계	보편적(여성,

투자의 대상					층/취약집단의 아동과 여성)	청년, 고령자을 포함한 전체 근로계층),
사회 투자의 목표	-	-	고용증대 +(인적자원고도화)	-	취약계층의 인적자본 제고 +고용증대	고용증대 +인적자본고도화
대표 정책	공적부조 /사회보험	소득비례사회보험	적극적노동시장정책/ 공보육	workfare	최저임금제도입(영국)/뉴딜/EITC/Child Tax Credit	적극적노동시장정책/공보육/평생학습체제

자료: 양재진(2006).

물론 자유주의형 사회투자 국가와 신사민주의형 사회투자 국가 사이에는 차이점뿐만 아니라 유사점이 많지만, 성과의 측면에서는 신사민주의형 사회투자 전략이 보다 우위에 있다고 할 수 있다. 이러한 사회투자 모델을 현실세계에서 가장 효과적으로 구현하고 있는 나라가 바로 덴마크라고 할 수 있다. 덴마크 모델은 노동시장의 유연안정성(flexicurity)을 수단으로, 경제성장과 고용안정 그리고 인적 자본의 고도화라는 일석삼조의 효과를 보고 있다(아래의 [그림 1-4] 참조).

[그림 1-4] 덴마크의 유연안정성 모델



5. 사회투자 국가의 한국에의 적용 가능성 탐색

한국 사회는 IMF 경제위기를 겪으면서 근본적으로 체질 변화를 경험하고 있는데, 이 중에서도 특히 사회의 양극화가 가장 심각한 수준으로 나타나고 있다. 이러한 사회양극화를 극복하고 새로운 시대의 새로운 사회정책을 구축하기 위해서는 기존의 복지국가의 틀을 넘어서는 새로운 파라다임이 필요한데, 이를 본 연구에서는 사회투자 국가로 상정하고자 한다. 그러면 왜 사회투자 국가모델이 한국에 필요한지를 살펴보고자 한다.

소득양극화를 해소하기 위한 사회정책의 방향을 살펴보기 위해서는 먼저 현재 우리 경제에서 나타나고 있는 양극화의 특징에 대해서 알아볼 필요가 있다. 신동균과 전병유(2005)에 의하면, 1997년 IMF 경제위기 이후 한국의 소득양극화 현상은 다음 세 가지의 뚜렷한 특징으로 정리할 수 있다 (신동균, 전병유: 2005).

첫째, 1997년 외환위기 이후에 지니 계수로 표현되는 전통적인 소득불평등 지수와 비교하여 양극화 지수는 훨씬 빠른 속도로 증가해왔다. 따라서 우리 사회에서 최우선적 가치를 두어 해결해야할 사회문제는 소득불평등이라기 보다는 소득의 양극화 현상이다. 둘째, 소득양극화가 “집단간 소득격차의 확대와 집단내 소득격차의 축소”가 동시적으로 진행되는 것으로 규정한다면, 외환위기 이후 한국의 소득양극화는 전자와 후자 모두에게 영향을 받아 나타났는데, 특히 저소득층 집단내에서 소득격차 축소가 크게 나타났다. 셋째, 소득양극화는 근로소득보다는 주로 비근로소득에 의해서 주도되었다. 이와 같은 한국의 소득양극화의 현상은 결국은 중산층의 몰락을 의미하며, 결국 사회적 이동성, 특히 상향이동성을 감소시킨다. 이러한 현상이 고착되면, 계층집단 간 사회적 갈등이 심각하게 진행되어 사회발전을 가로막게 된다.

그런데 우리 사회의 중심적인 문제가 소득불평등을 넘어서서 소득의 양극화로 진행되고 있다면, 전통적인 소득이전 정책을 넘어서는 새로운 파라다임에 입각한 복지제도의 새로운 구상이 절대적으로 필요하다. 다시 말해서, 소득불평등을 해소하기 위해서는 조세제도나 사회보장제도등과 같은 소득재분배 정책이 효과적일 수 있겠지만, 양극화의 문제는 조금 다른 접근이 필요하다는 것이다. 소득 양극화를 한마디

로 줄이자면 중산층의 몰락(disappearance of middle class)인데, 이를 극복하기 위해서는 중산층을 복원시키는 방법을 모색하여야 한다.

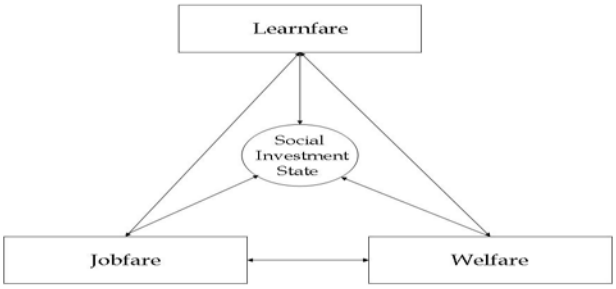
그런데 문제는 어떻게 중산층을 복원할 것인가이다. 줄어들고 있는 중산층을 늘리기 위해서는 세 가지 방법이 있다. 첫째는 고소득 집단을 끌어내리거나, 둘째, 저소득집단으로 추락하는 중산층을 붙잡아서 밑으로 내려가지 못하게 하거나, 셋째, 더 나아가서는 저소득 집단에 있는 저소득층을 중산층으로 끌어올리는 방법이 있을 수 있다. 그런데 자본주의 경제체제에서 정부의 정책이라는 것이 자본의 이해에서 벗어날 수 없기 때문에 첫 번째 방식인 고소득층 끌어내리기는 한계가 있고 그리고 세 번째 방식인 저소득층을 중산층을 밀어올리기는 경험적으로 현실가능성이 매우 떨어진다. 이러한 방법은 아마도 사회정책의 영역이라기보다는, 경제 성장잠재력이 확대되면서 자연스럽게 선순환구조를 가지게 되면서 달성할 수 있다.

그렇다면 결국 논의의 초점은 어떠한 정책적 지향을 가지고 중산층을 저소득층으로 추락하지 않게 할 것인가로 모아진다. 이에 관해서 제솝(B. Jessop, 1993)은 1990년대를 넘어서면서 기존의 케인지안 복지국가(KWS)는 자본주의 조절양식으로서 정합성을 잃게 되고, 따라서 새로운 축적체제에 적절한 사회적 조절양식이 필요한데 이를 슘페테리안 근로국가(Schumpeterian Workfare State: 이하 SWS)라 칭하였다. 이 근로국가는 기존의 복지제도와 적극적 노동시장정책을 결합시켜서, 근로할 수 있는 중산층이 복지급여로 살아가는 빈곤층으로 전락하지 않도록 근로의욕을 고취(혹은 강제)하는 제도로 이루어져 있다. 이러한 맥락에서 길버트(N. Gilbert and B. Gilbert, 2001)는 능력부여국가(enabling state)로 칭하였으며, 영국의 기든스(1997)는 제3의 길이라는 책에서 사회적 투자전략, 더 나아가서는 복지국가를 대체하는 사회투자 국가라고 표현하였다. 이러한 사회투자 국가의 핵심은 중산층 중에서도 새로운 축적체제의 등장에 취약한 계층의 능력을 배양시키고(Capacity Building), 이 능력을 발휘할 수 있는 일자리를 제공해야 한다는 것이다.

그러면 이러한 사회투자국가를 한국적 현실에서 정착시키기 위해서는 어떠한 국가전략이 모색되어야 하는가? 이를 위한 방법으로서 기존의 복지국가 체제(welfare)와 근로복지(workfare), 그리고 교육복지(learnfare)가 한데 어울려져서 통합적 수준에

서 사회투자국가를 실천하는 다음과 같은 모델을 구상할 수 있다.

[그림 1-5] 사회투자국가의 Three Fares Approach



위의 [그림 1-5]의 사회투자 국가 모델의 세 가지 구성요소(welfare, jobfare, learnfare) 별로 연구 과제를 도출하면 다음과 같다.

1) 공통 과제

△ 성장-복지의 효율적인 거버넌스 구조 확립

△ 사회복지 분야 재원확보 방안

△ 사회 협약주의의 정착과 발전

△ 사회적 일자리 창출

△ 비정형가족의 현황과 대책

△ 다문화주의의 정착 방안

2) Learnfare

△ 평생학습체제 구축

△ 직업훈련교육의 강화

△ 교육복지사업의 체계적 구축

3) Welfare

△ 노후소득보장의 사각지대 해소

△ 저소득층들에 대한 소득지원 사각지대 해소

△ 노인과 장애인 등 사회적 취약계층을 위한 돌봄 서비스의 강화

△ 사회복지서비스 전달체계의 체계적 구축

△ 민주적이고 효율적인 사회보험 거버넌스 체계 구축

△ 사회지출구조 합리화와 복지재정 확충

4) Jobfare

△ 공공부조제도의 근로유인체계 구축

△ EITC 제도의 안정적 정착

△ 자산형성 지원제도의 정착 방안

△ 자활지원정책 효율화 방안

△ 아동양육에 대한 사회적 지원 활성화

〔제1회 회의록〕 신 사회위험과 신 사회복지: 사회투자국가에 대한 탐색적 연구

□ 의견 및 토론

○사회투자 개념 및 활용범위

- 사회투자가 국민의 후생복리 극대화를 위한 것이라고 보면, 사회복지학과 경제학 분야에서 이 부문을 다룰 때의 차이는 '국가별 유형화'를 선호하는가 여부인 듯함. 즉, 사회복지학에서는 국가별 유형을 선호하는 듯하지만 경제학에서는 유형화를 전혀 하지 않는데, 그런 차원에서 이러한 시도가 다소 불편하게 느껴짐.
- 발표가 사회복지라기보다는 사회정책 또는 공공정책이라고 볼 수 있다고 생각함. 사회복지 연구에서 출발했는데, 결론은 사회정책이라고 볼 수 있음. 복지를 사회정책으로 확대해서 파악하고자 하는 것이 연구의 주요 의도인지 궁금함.
- 사회투자국가와 사회투자프로그램을 혼동하고 있는 것이 아닌가하는 생각이 듦. 발표문의 내용을 봐서는 사회투자국가로 설명하기에는 아직 부족하다는 생각이 드는데, 일례로 마지막에 언급한 3가지 요소(welfare, jobfare, learnfare)에서 새로운 관점을 제시해주고 있다고 보기 어려움. 이 3가지는 '주는 것에 대한 반대급부'로서 나오는 수동적인 것이기 때문에 이런 측면을 사회투자국가라는 새로운 개념을 사용해서 설명하는 것이 타당한지 의문
- 사회투자국가와 사회복지국가의 차이를 중심으로 보면 사회투자의 핵심은 인적 자원에 좀 더 초점을 두는 것 같음. 발표에서 사회투자국가라는 개념을 설명할 때는 거대 담론을 말하는 것 같은데, 발표문 말미에 나온 정책적 대응들을 보면 기존 정책과 차별성을 발견하기 어려움. 예컨대 기존의 생산적 복지에 인적 자원을 강조하는 등의 내용을 덧붙인 것 같은 감이 있음. 이런 측면에서 사회투자국가라는 일종의 거대 담론으로 설명해야

하는지 의문임.

– 사회투자국가에 대해 저도 개인적으로 관심이 많은데, 작년에 국회에서도 생산적 복지, 참여복지, 사회투자국가의 개념적 차이는 무엇인지에 대한 질문이 있었음.

○ 우리사회의 소득분배

– 우리나라는 자영업자 소득파악이 어려운데, 이 부분을 고려하지 않고 이러한 주장을 하면 설득력이 떨어진다고 생각됨.

○ 분배의 악화

– 분배의 악화는 복지 차원보다는 시장구조를 통해 해결해야 한다는 차원에서 전세계적으로 진행되고 있는 지구화(globalization)로 인해 소득불평등이 커지는 현상은 fair한 것이라고 할 수 있음.

○ 양극화의 이해

– 학계에서도 양극화에 대한 오해가 있는 것 같아서 제 나름대로 몇 가지 설명을 하고 싶음. 우리나라의 양극화 수준이 현재 매우 악화되어 있는 것으로 대부분 아시고 있는데, 데이터 상으로는 1980년대가 지금보다 훨씬 더 악화되어 있었음. 현재 지상 최대의 양극화가 발생하고 있다는 설명이나 주장들은 데이터에 기초하지 않은 설명임.

– 교육양극화에 대한 언급도 많이 나오는데, 오히려 현재보다 1970년대 도농간 교육격차가 더 심했다고 할 수 있음. 따라서 지금 기존에는 없던 양극화라는 현상이 나타났다고 주장하는 것은 논리가 맞지 않음. 또한 어떤 사회, 경제이든지 구조조정이 있고, 기업과 개인의 성공과 실패가 이루어지는 조정이 지속적으로 이루어지는데, 이러한 경제구조, 사회구조의 조정과정을 '양극화 심화'로만 설명하는 것은 이분법적 설명이 아닌가하는 생각이 듦.

○ 양극화 해소

- 교육정책의 중요성을 누누이 강조하셨는데, 저는 교육투자가 양극화의 문제를 해소할 수 있는지에 대한 확신이 서지 않음. 즉 사회투자 국가 모델의 3가지 구성요소로 제시하신 welfare, jobfare, learnfare로 과연 우리사회의 양극화를 해소할 수 있는지 의문. 다시 말해 비용효과적인 정책이 가능하다고 생각하시는지 질문하고 싶음.
- 양극화를 해소하기 위해 교육이나 직업에 대한 투자가 필요하다는 논리의 이면에는 지금 현재 소득의 불균형, 양극화를 초래하는 원인은 노동의 공급에 있다는 의미인지 궁금함.

○ 발표원고에 대한 전반적인 총평

- 발표 내용의 일관성을 검토하는 것이 필요함. 다시 말해 사회문제를 지적했으면, 그러한 문제에 대한 해결책을 구체적으로 제시하는 것이 필요하다고 생각함.
- 유럽과 한국의 시스템이 차이가 있기 때문에 유럽 모델을 한국에 도입하는 것은 무리라고 생각. 대표적으로 노사정위원회가 한 예임.
- 발표원고의 11쪽에서 양극화를 나타내는 여러 지표를 제시하셨는데, ER 지수의 경우 10년간 추이가 안정적으로 나타나고 있음. 이러한 추이만을 본다면, 뒷부분의 논의와 맞지 않는 것은 아닌가하는 생각이 듦. 예컨대 울프슨 지니계수를 지니계수와 연관시켜 보면, 이것이 복지국가의 질적인 변화라고 주장할 만큼 새로운 변화라고 주장할 수 있는지 의문.
- 31쪽에서 소득양극화가 근로소득보다 비근로소득에 의해서 주도되었다고 말씀하시면서 정책적인 대안으로는 교육이나 직업 측면을 중요시해서 말씀하심. 이는 근로소득의 증대를 꾀하는 정책으로 논리적인 불일치가 있는 것이 아닌지 하는 생각이 듦.
- 경제학의 관점에서 양극화의 해소방법으로 소득의 역동성을 높이고, 그 대표적인 방법이 교육이라고 지속적으로 역설해왔음. 그렇지만 사회투자국가 레짐이라는 측면에서 설명하려면 좀 더 정교한 논리전개가 필요하다고 생각함.

○ 양극화와 복지지출의 확대

- 양극화를 언급하면서 복지지출을 확대하자는 이야기는 또 다른 양극화를 만들자는 얘기도 됨. 무슨 얘기냐면, ER 지수와 울프슨 지수의 양극화 개념은 within group 내에서의

동질성과 between group 내에서의 이질성의 합으로 계산되는데, 복지지출의 확대는 withing group의 homogeneity를 높여주는 것임.

○ 교육의 외부성

– 경제학에서의 교육에 대한 강조는 1) 양극화 측면에서 부의 세습이나 소득의 고착화를 방지해보자는 측면과, 2) 교육의 외부성 때문임. 이 양쪽의 측면이 다 있는데, 교육의 외부성을 살려서 경제도 살리고 양극화도 막아보자는 것인데, 이러한 교육의 외부성에 대한 설명이 미흡함. 현재 설명은 교육에 대한 supply side만 언급되어 있음. demand side 의 설명이 보완되지 않으면 충분한 설명이라고 보기 어려움.

○ 정책의 초점

– 2006년 초까지 제 개인적으로는 차상위층에만 정책의 초점을 두면 충분하다고 생각하고 있었는데, 이러한 targeting을 변경할 수밖에 없게 된 계기는 '보육비'와 관련해서임. 보육비 지원 기준이 2008년 기준 도시근로자 평균 소득의 130%로 해서 전국민의 상위 20%만 제외하면 지원이 가능하도록 해 놓은 상태임. 이렇게 변경하게 된 계기는 신청이 미흡해서인데, 재정지원은 이미 이루어진 상태이므로 기준을 상향하게 됨.

○ 사회투자국가와 정책

– 정책입안을 하는 입장에서 생각하면 과거 기초수급자, 차상위층 위주의 정책에 대한 정리도 되지 않은 상태에서 사회투자국가 개념이 나오니까 좀 혼란스러운 게 사실임. 보다 더 정교하게 사회투자국가 개념과 정책의 일치가 필요해 보임

□ 발표자 종합 정리

○ 우리사회의 복지국가의 유형이 후진형에 속하니까 선진국의 여러 모델을 보면서 유형화를 하려는 mentality가 있지 않나 하는 생각.

○ 유럽과 한국과의 사회구조의 차이에 대해 언급하셨는데, Foundation의 차이가 있다고는 생각함. 그렇지만 최근의 추세를 보면 전세계적으로 정책 copy가 많이 이루지고 있음.

○ 국민의 정부부터 복지예산에 두 배 정도의 재정지출을 하고 있음에도 불구하고, 소득의 양극화가 영속화되는 이유는 구조의 심화 때문이 아닌가 하는 생각임.

○ 세계적인 생산 질서의 양극화, 국내적 차원에서의 기업의 양극화, 대기업 내에서의 노동시장의 양극화, 재산의 양극화 특히 부동산 양극화의 심화 등이 맞물려서 나타나는 양극화 추이 속에서 세대간 재생산, 다시 말해 상류층의 세대간 재생산의 노력이 교육으로 나타난 것이라고 봄. 구조화된 양극화를 배출해내는 것이 소득의 양극화가 아닌 사회양극화가 아닌가하는 생각임. 그런 측면에서 지수의 안정화의 이면에는 구조적 양극화가 있지 않나 하는 생각임.

○ 근로소득보다 비근로소득이 양극화를 더 많이 일으킨다는 주장에 대해 더 많이 고민을 해보겠음.

○ 사회투자국가 프로그램을 나열했다고 해서 사회투자국가로 볼 수 없다는 지적에 동의함. 기든스는 new mixed economy에 대해 언급했지만, 저도 old mixed economy와 큰 차이를 발견하기 어렵다고 생각함. 현실세계에서 그러한 차이를 뚜렷하게 발견하기는 어렵다고 생각하고, 새로운 형태의 국가형태라고 보기 어렵다고 할 수 있음.

○ 예전에 양극화가 더 심했다는 지적에 전적으로 동의. 그렇지만 80년대 이후의 경제성장 과정에서 중산층이 증가하고, 우리나라 경제가 그 시기에 도약하는 형태를 보임. IMF를 거치면서 한국형 자본주의 모델의 한계가 옴. 현재 나타나는 사회양극화가 더 심해진 것은 아니지만, 경제발전수준에 비해 97년 이전 수준을 회복하지 못했다는 의미임.

○ 교육의 재원 문제와 관련해 demand side도 보아야 한다는 의견에 대해서 정확한 지적이라고 생각함. 사회적 일자리의 창출을 통해 이들을 포섭하려는 정책이 demand side 측면의 정책이라고 볼 수 있음.

○ 제도의 정합성을 위해서는 control power가 중요하다고 생각함. 다시 말해 어떤 권한을 갖고 어떻게 할 것인가가 중요함.

제2회 빈곤포럼

《 주제 및 발표자 》

- 최근 공공복지행정의 변화현황과 쟁점
- 강혜규 (한국보건사회연구원 사회서비스연구센터소장)

▣ 일시: 2007. 02. 23(금). 16:00 ~ 18:00

▣ 장소: 한국보건사회연구원 본관 대회의실

▣ 좌장: 김미곤 (한국보건사회연구원 사회보장연구본부장)

▣ 토론자

〈원외〉

강병구 (인하대학교 경제학부 교수)
김수정 (동아대학교 사회·사회복지학부 교수)
김진욱 (건국대학교 경제학과 교수)
남찬섭 (빈부격차·차별시정위원회 연구위원)
류만희 (상지대학교 사회복지학과 교수)
박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)
박찬용 (안동대학교 경제학과 교수)
신명호 (한국도시연구소 부소장)
김연명 (중앙대학교 사회복지학과 교수)
정경실 (보건복지부 기초생활보장팀)

〈원내〉

강신욱 (공공부조팀 팀장)
김안나 (공공부조팀 연구위원)
김종성 (기초보장평가센터 초빙연구위원)

노대명 (사회보장총괄팀 연구위원)
신영석 (건강보험팀 연구위원)
여유진 (복지패널팀 팀장)
윤석명 (연금보험팀 팀장)
이태진 (기초보장평가센터 소장)
이현주 (사회보장총괄팀 팀장)
최병호 (연구경영혁신본부장)
허순임 (건강보험팀 부연구위원)

빈곤포럼 제 2 회

최근 공공복지행정의 변화 현황과 쟁점

강혜규

Ⅰ. 주민생활지원서비스 행정개편 정책의 추진과정

□ ‘주민생활지원서비스’의 개념이 도입되어 지방 행정개편이 추진된 것은 2005년 9월 국무조정실이 주관하여 부처합동으로 준비한 「희망한국 21」의 전달체계 개편안이 제시되면서부터임. 그러나 내용적인 준비는 보건복지부가 추진해 온 사회복지 전달체계 개편, 특히 2004년 7월부터 시작한 ‘사회복지사무소 시범사업’으로부터 출발한 것임.

— 본 개편은 광의의 사회복지를 의미하는 사회정책 영역의 서비스가 지자체에서 새롭게 통합적으로 인식되어, 주민에게 전달되는 서비스를 다양화하고 양적으로 확충하며, 분절적으로 수행되던 유관영역의 서비스 제공과정에서 통합적 수행이 가능한 부분을 찾아 서비스 제공, 행정의 효율화가 추구되도록 하는 것임.

※ 주요 사회복지 전달체계 개편의 시도

- ’95~’99 보건복지사무소 시범사업, ’01 지역사회복지협의체 시범사업, ’04~’06 사회복지사무소 시범사업, ’06 주민생활지원서비스 행정 개편
- ’87 사회복지 전문요원제도 도입, ’99 사회복지직 일반직 전환, ’00 이후 약 2배 확충
- ’05 국고보조금 사업 정비 (사회복지사업 67개 지방이양)
- 사회복지 전달체계 관련 사회복지사업법 개정
- ’92 사회복지 전담 행정기구 설치 규정
- ’03 지역사회복지협의체 구성, 시군구 지역사회복지계획 수립, 사회복지서비스 실시 규정

  → 정부의 ‘사회복지 전달체계 개편’은 “공공(행정)”부문 및 공공-민간 연계 구축(협력-networking)에 집중하였고, 민간 서비스공급체계의 개편 및 공공-민간 역할분담 개선방안에 대한 종합적인 검토는 부재

□ 사회복지영역의 축적된 전달체계 개선 요구를 해결하기 위해 보건복지부가 독자적으로 노력을 기울여 왔던 기존 방식에서, 지방행정 소관부처인 행정자치부가 개편을 주관하되 주요 컨텐츠를 보건복지부를 비롯한 관련 6개부처(노동부, 건교부, 교육부, 문화부, 여가부, 청소년위)가 함께 마련하는 정책추진 방식의 전환(행자부 주민생활지원서비스 혁신 추진단)은 이번 개편을 가능하게 하였으며 의미있는 변화라 할 수 있음.

— 사회복지사무소 시범사업 진행중 추진된 개편 시기의 문제로 인하여 정책 일관성의 문제와 ‘사회복지 전달체계’ 개편으로서의 의미가 희석되었으나, 개편 내용의 측면에서는 사회복지사무소 시범사업의 성과를 반영하고 있으며, 지적되었던 접근성 문제의 보완을 위해 읍면동 활용 방안을 포함하게 된 것임.

  - 청와대 빈부격차·차별시정위원회에서 2005년 2월 「사회복지 전달체

계 개선방안」에 대한 보고 이후, 고령화·미래사회위원회(구)에서 「지역주민통합서비스 제공체계 구축방안」 연구를 진행하여 「희망한국 21」안에 포함된 것은 개편의 시기를 앞당기게 한 것으로 판단됨.

- 그러나 이에 따라 2005년 중반부터 시범지역의 사업 추진에 여러 가지 어려움이 발생하였으며, 시범사업을 위해 개편된 업무수행체제가 정착된 시점에서 준비되던 실질적인 서비스의 내실화, 연계체계의 활성화를 기대하던 시범사업의 효과를 체험하기 어렵게 되었음. 이는 매우 안타까운 정책추진상의 결함으로 지적될 수 있을 것임.

Ⅱ. 개편의 배경과 주요 내용

1. 개편의 배경

가. 지방화, 주민 참여를 기조로 하는 행정환경의 변화에 대응

(1) 지방자치단체의 기능 변모 요청

ㅇ 지방자치단체가 지역의 특성과 주민의 욕구를 감안한 정책을 스스로 설계하고 집행하는 정책 기획 주체로 변모할 필요

ㅇ 참여를 활성화하는 다양한 제도적 기반이 마련됨에 따라, 지역주민들은 다양한 주민생활지원의 수요를 표출하고 있어 지방자치단체의 대응 필요

(2) 상의하달의 관행, 부서간·인력간·관계기관간 의사소통이 경직된 행정관행을 혁신

- ㅇ 민주적인 의사소통에 기반한 행정 환경, 지역사회, 시민사회의 목소리를 경청하는 협력자(partner)로서의 행정기관에 대한 요구 증대
- ㅇ 사회복지 등 주민생활지원업무는 대상자의 개별적인 문제와 요청에 귀기울이고, 맞춤형의 다양한 지원책을 강구하는 등 유연한 서비스 마인드를 필요로 하며 이러한 주민지원생활서비스로 행정의 중심이 이동하는 추세

나. 사회복지 등 주민생활지원서비스의 급증하는 수요에 대응

(1) 사회 경제적 여건변화로 국민의 복지욕구 급증

- ㅇ 신빈곤층 대두, 가족해체 및 위기가정 증가 등 복지 수요의 다양화
- ㅇ 급속한 저출산·고령화 추세로 정책적 대응이 필요한 지원 수요 확대
- ㅇ 평생교육, 보건, 고용, 생활체육 등 보편적인 서비스 수요의 점증적 확대 추세

(2) 중앙의 복지 정책 및 예산, 시·군·구 복지 업무의 지속적 확대

- ㅇ 공공부조 대상의 확대, 적극적 탈빈곤 추진, 긴급지원제도 도입 등
- ㅇ 보육, 주거, 교육, 고용 등 기존 정책이 주민 복지중심으로 강화되고, 정책 추진 주체간의 복지연계 요소가 대폭 확대

(3) 지방화의 본격 추진에 따라 지방자치단체의 자율성·책임성 강화

- ㅇ 재정 분권을 통한 중앙 사회복지사업의 지방이양이 추진됨에 따라 지역별 수요 및 자원 여건을 감안한 기획과 사업 추진이 시급한 과제로 대두

- 동시에 시·군·구로의 사무분권, 재정분권은 시·군·구의 책임성 있는 행정 및 서비스 체계 요청

다. 지방자치단체의 기능 혁신을 통해 지역사회의 새로운 거버넌스 체계 구축

(1) 일하는 방식을 혁신

- 시·군·구 내 부서간, 시·군·구와 읍·면·동간, 시·군·구와 관련 공공기관, 민간기관간 협업의 증대를 통해 자원활용의 효율화 및 통합적 서비스 제공 체계 정착
- 사회복지직과 행정직의 전문성을 극대화할 수 있는 업무를 배정하여 인력 활용의 전문화·효율화를 기할 필요

(2) 지역사회의 민관 자원 활용의 극대화

- 주민생활지원서비스의 제공자가 증가하면서, 관련 민·관기관과 잠재적인 인적·물적 자원의 제공자들이 함께하는 서비스 연계체계 마련 필요성 확대
- 이를 위한 지방자치단체의 주도적 지원과 협력이 서비스 연계기반을 활성화하는데 있어 주요한 역할을 담당할 것으로 기대

라. 주민생활지원서비스 전달체계의 문제점 개선

(1) 시·군·구의 복지 전문성 및 수요를 감안한 기획 미흡

- 중앙부처 복지정책의 단순 전달 역할, 지역특성에 맞는 정책개발 미흡
- 종합적인 시군구단위 기획과 지역 내 복지자원을 관리·조정할 담당 부서 부재

(2) 공공부조 업무의 과부하에 따른 제도 집행 방식의 한계

- 90년대 말 경제 위기 이후 사회안전망 정책의 강화에 따른 집행업무가 시군구-읍면동으로 부여됨에 따라, 신규·확대되는 정책의 대상자 발굴·선정에 증원된 사회복지직인력의 상당부분을 투입, 상대적으로 대상자 관리 및 서비스 실시는 미진
- 읍면동 창구에서 1인이 모든 복지업무를 전담하는 업무분장은 그 방식의 본래 취지인 수급자와의 친밀한 관계형성을 통한 서비스의 전문성, 지속성 유지와 기본적인 상담, 찾아가는 서비스가 곤란

(3) 일선 읍면동 사회복지업무 수행 인력의 부족

- 사회복지 등 주민생활지원 영역이 급격하게 확대되어감에 따라 지방행정 수요 가운데 차지하는 비중이 크게 증가하고 있으나, 읍면동 인력 활용 구조의 개편이 병행되지 않아 업무부담의 형평성에 문제 발생

(4) 공공, 민간 사회복지 주체간 유기적 협력 부재로 인한 자원 활용의 비효율 발생

- 지역내 공공·민간 복지기관간 정보 공유 및 연계 협력 기제 미비
- 서비스의 중복·누락에 대한 상호 점검이 이루어지지 않고, 지역 자원의 효율적 활용이 곤란

(5) 중앙정부의 주민생활지원정책은 부처별 개별적인 정책 기획으로 서비스·사업영역간 중복 및 사각지대가 존재하고, 저소득취약계층 중심의 한정된 예산으로 서비스 제한

ㅇ 중앙부처(보건복지부, 여성가족부, 문화관광부, 교육인적자원부, 노동부, 건설교통부, 청소년위원회)별 정책 생산과정에서 아동 급식, 보육료, 방과후 교육, 주거복지 등 부처간 협력·조정이 필요한 사업 발생

〈 추진 경과 〉

ㅇ 대통령께서 읍면동사무소의 주민복지문화센터 전환을 제시하고, "희망한국 21('05. 9)"의 주요 과제로 추진

ㅇ 주민생활지원 통합서비스 전달체계 구축 기본 계획 수립('05. 12)

ㅇ 세부추진계획 수립 ('05. 3) 및 지자체 설명회('06. 4. 5)

ㅇ 법령정비, 지침시달, 업무매뉴얼 발간, 교육실시 등 시행준비

ㅇ 1단계 시행 ('06. 7): 53개 시군구 (시 11, 군 7, 자치구 35)

ㅇ 2단계 시행 ('07. 1): 131개 시군구(시 64개, 군 33개, 자치구 34개)

ㅇ 행정자치부에 '주민서비스 혁신추진단' 구성(총괄기획팀, 서비스조정팀, 서비스혁신팀, 민간협력팀)

2. 개편의 기대효과

ㅇ 금번 개편은 궁극적으로 지역 주민의 삶의 질 향상을 위한 행정서비스의 수요가 충족되도록 하는 것임. 이는 민·관서비스 제공체계의 조성, 지역 거버넌스의 혁신, 정책의 신뢰도 제고, 자원 배분 및 관리의 효율화라는 과정상의 성과가 동반될 때 가능함

ㅇ 주민서비스의 향상, 정책 집행의 효율화가 이루어지기까지는 조직 개편의 연착륙을 통해 다음과 같은 요소의 변화가 선행되어야 함

- 첫째, 조직 개편을 통한 주민생활지원서비스 강화
- 둘째, 지방행정 인력의 의식 및 행태변화 정착
- 셋째, 민·관의 협력체계 조성

- 넷째, 이를 통한 지역복지의 총량 확대

ㅇ 이러한 변화는 다음과 같은 세부적인 개선을 통해 이루어지도록 하는 것임

- 주민 수요에 대응하는 통합적 서비스 기반 마련 공공-민간기관간, 부서간, 시군구-읍면동간 협업
- 시·군·구 주민생활지원 정책의 기획 기능 및 책임성 향상지역의 수요와 공급 여건을 감안
- 일선 행정창구의 서비스 대응성 향상: 충분한 상담, 찾아가는 서비스, 욕구에 맞춘 서비스

ㅇ 그러나 금번 개편은 주민생활지원 기능을 강화하되, 신규인력을 확충하지 않고 기존 인력의 전환배치를 통해 조직편제상의 효율화를 추구하는 것임. 따라서, 금번 개편을 통해 전달체계 개편의 모든 목적을 달성하는 데는 여러 가지 제한점이 있음을 감안할 필요가 있음

- 관료적 행정문화가 개선되는 데는 상당한 시간이 소요될 것이며, 이를 위한 관리자와 실무자의 노력이 필요함
- 단, 지방행정의 책임성을 향상시킬 수 있는 공공정책의 기본 절차를 준수하고, 자원의 개발, 기존 자원 혹은 신규 자원의 연계·조정을 통한 상승작용을 꾀하는 것임

3. 주요 개편 전략 (참고자료 1)

가. 조직 개편 : 인력 및 업무 재배치

(1) 시·군·구에 주민생활지원 전담부서 설치

ㅇ 평생교육, 문화, 복지, 고용, 여성·보육지원, 주거복지, 청소년 등 주민생활지원 관련 업무를 하나의 부서로 통합

ㅇ 주민생활지원 기획, 서비스연계·조정, 통합조사, 주거복지, 자활·고용, 교육·문화 영역 중 주민생활지원을 위한 업무담당 부서의 신설 및 강화

(2) 읍·면·동에 주민생활지원팀 설치

ㅇ 읍·면·동 행정인력을 조정, 주민생활지원업무로 확대 배치하여 찾아가는 서비스, 정보제공·의뢰·연계 등 주민생활지원 서비스 강화

ㅇ 주민생활지원팀은 6급 담당을 신설하고, 기존 사회복지직과 행정직이 협업하여 주민생활지원 업무 처리

(3) 사회복지직 및 행정직의 배치 조정

ㅇ 시군구 주민생활지원부서의 '서비스조정·연계팀', '통합조사팀'에는 사회복지직을 집중 배치하고, 경력있는 복지직을 담당으로 배치 권장

ㅇ 시군구 주민생활지원부서에 배치할(서비스조정·연계, 통합조사팀 등) 인력을 감안하여 기존 읍면동의 사회복지직 인력을 이관

ㅇ 읍면동에는 복지직 1인담당 기초생활보장 150~250가구 기준으로 배치(영구임대아파트단지 등 도시지역 저소득층 밀집 동의 경우 250가구 기준)

※ 이러한 기준은 '05년 주민생활지원관련 신규 인력(복지기획 인력인 사회복지직 1,830명, 보육담당 인력인 행정·사회복지직 355명)의 전체 시군구 확충을 전제로 하여 설계한 것이므로 본 개편 목적을 달성하기 위해서는 기 계획된 인력을 확보하는 것이 우선되어야 함

ㅇ 기타 필요한 인력은 본청의 쇠퇴되는 기능에 배치된 인력을 주민생활지원국(과)로 재배치

※ 사회복지직은 통합조사, 서비스조정·연계 등에 우선 배치

나. 주민생활지원 기능 강화

(1) 취지

ㅇ 시군구의 주민생활지원 기능이라 함은 현행 사회복지 정책을 비롯하여 교육,

문화, 보건, 고용 등 주민의 생활지원 수요에 대한 밀착된 서비스 제공과 관련된 행정의 역할을 의미함. 이는 시군구-읍면동의 행정 서비스 혁신의 차원을 넘어, 관련 공공기관 및 민간부문의 서비스를 함께 확대하고 연계 제공되도록 하는 것임

- 이를 위해서는 충실히 이행하지 못했던 기존 제도의 집행을 절차상, 내용상으로 철저하게 이행할뿐만 아니라
- 공공정책 대상의 사후관리(확인조사), 욕구 파악, 상담, 서비스 실시 등 여력이 없이 미진했던 업무에 집중

※ 이는 공공부조 집행을 중심으로 하는 행정 기능에서 사회서비스로 중심 이동을 촉진하는 이행단계가 될 수 있음

(2) 본 개편을 통해 강화되는 주민생활지원 기능

O 대민서비스의 향상
- 초기 상담
- 찾아가는 서비스, 서비스의 실시, 사례관리

O 정책 집행의 효율화 및 합리화
- 통합조사 전문화
- 서비스 연계, 부서간, 기관간 협력 증가
- 고도화된 업무 전산화 추진을 통한 효율성 제고

다. 업무 및 서비스 여건 개선

(1) 업무효율화 및 실질적 연계를 위한 On-line 체계 구축

O 지방교육청, 보건소, 고용안정센터 등 통합서비스 제공을 위해 필요한 공공기관간 전산시스템의 연계방안 마련 (단계적 추진 예정)

O 단기적으로 기운영중인 '복지행정시스템' 기능 개선을 위해 외부 공공기관 전산망을 시군구 전산망과 연결

- '복지행정시스템'의 기능 개선 및 주민·세정전산망 연계
- '워크넷(노동부)'을 활용하여 자활·고용 통합서비스 제공
- '보육행정시스템', '임대주택 입주자 전산망', '공공보건시스템', '평생교육정보망', '문화정보지식포탈', '청소년종합정보망'과 연계 추진

O 주민에게 필요한 각종 정보제공, on-line 서비스 신청, 자격 조회가 가능한 주민생활지원 포탈(가칭, 사이버 종합복지센터)을 구축

- '국가복지정보시스템'을 중심으로 서비스 영역을 단계적으로 확대하고, 지방자치단체의 서비스도 포함하여 통합서비스 제공

(2) 상담공간 마련

○ 대민서비스가 이루어지는 일선 행정창구에서 필수적인 상담 여건 마련

(3) 수퍼비전 및 사례회의 등 민주적 의사소통 체계 마련

O 기존 상의하달식 관료제적 조직문화를 개선하여, 팀제의 수평적 의사소통 구조의 정착이 가능하도록 다양한 의사소통 기제 도입

O 사례회의(case conference, 시군구 부서간, 시군구-읍면동 담당간, 시군구-읍면동-관련 공공·민간 담당자간)를 통한 업무 중심의 의사소통, 수퍼비전 체계를 통한 공식적인 탄력적 상호 지원의 문화 활성화

(4) 상세한 업무지침의 제시 및 중앙정부의 지속적 모니터링 실시

O 새로운 개편 체계의 정착을 위한 변화되는 업무의 기본적인 가이드 라인을 제시

O 지속적인 모니터링을 통해 제시된 업무지침을 점검하고, 지역 여건과 정착 실태를 반영한 세부적인 지침으로 개선

Ⅲ. 개편의 의미와 기대

□ 금번 개편은 중앙정부의 사회정책 강화와 병행하는 지방행정기능의 변화를 유도하면서 지방행정의 자율성을 최대한 유지하도록 해야 하는, 어려운 작업임. 또한 행정자치부를 비롯하여 관련 8개 부처가 함께 준비하고 있다는 점에서 정부의 정책의지를 읽을 수 있으나 그 과정에서의 협력은 또한 용이하지 않은 일임.

— 앞서 제시한 바와 같이, 보건복지사무소, 사회복지사무소 시범사업 등을 통해 이루어진 사회복지 전달체계의 개편의 노력은 이번 개편안으로 담겨졌으며, 지방행정의 틀 속에(특별행정기관의 형태가 아닌) 위치하게 된 공공 사회복지 전달체계는 사회복지 영역의 확대라는 큰 기회와 함께, 사회복지 전문성의 유지·향상을 위한 각별한 노력을 요구하게 될 것임.

— 전달체계의 개편은 지방행정 및 사회복지 환경 변화에 따라 새로운 틀이 모색될 수 있음. 그러나 이번 개편의 기본 방향은 상당기간 지속될 것임.

— 물론 인력 확충이 병행되어야 할 것인데, 3차례의 행자부 점검결과에서도 다음과 같이 이에 대한 문제에 공감하고 있음.

- 저소득층 및 차상위 계층에 대한 복지수요의 증가에 따른 사회복지직 인력의 획기적인 확충 필요

⇒ 하반기 객관적인 인력진단을 통하여 단계적 인력 확보계획을 수립하고 총액인건비제의 예외 적용방안 등을 관련부서와 검토

- 단체장 등 간부직과 사회복지직공무원 및 읍면동사무소에 전환 배치된 복지담당 행정직공무원에 대한 지속적인 교육 실시

⇒ 성공적인 맞춤형 통합서비스 제공을 위해서는 중앙의 인력혁신개발원 및 시·도 교육원 등에 관련 교육과정을 개설하여 이들의 지속적인 교육과 인센티브 제공을 통해 인식 전환을 도모

- 복지담당 공무원의 업무부담을 경감시키고 효율적인 밀착 서비스 제공방안 마련

⇒ 사회복지직의 교육, 출장, 출산휴가 등의 경우에 효과적인 대체인력 투입을 통한 복지직의 업무부담을 경감, 일선 읍면동 사회복지직 공무원의 현장방문 시 방문간호사 제도와의 연계를 통해 효율적인 밀착서비스 제공방안 모색

- 통합조사팀에 대한 공익요원 배치 및 차량지원 등 종합적인 사기진작 대책 요구

⇒ 시군구별 통합조사팀 운영에 따른 공익요원 또는 전문상담요원 확충 등의 인력 지원과 통합조사용 전용차량의 배정, 출장여비 지원, 업무상 유공자 포상 등 사기진작 방안을 마련하여 적극 시행

□ 지방화의 진전에 따라 중앙정부와 지자체가 함께 움직이지 않으면 점차 정책의 기획-집행이 어려워지고 있는 것이 현실임. 이번 개편은 '광의의 사회복지 기능 강화'를 통해서 지방 혁신을 모색하고 있으므로, 개편과정의 부담이 배가되고 있는 실정임.

— 이미 강조된 바와 같이, 매우 다양한 영역의 제도를 집행하는 지방행정조직을 개편하여 궁극적인 목표인 주민의 서비스 체감도를 높이는 일은 단계적이고 장기적인 작업이며 간단치 않은 일임.

- 관련된 인력(행정직, 복지직 모두)은 개편의 취지를 충분히 이해하고 공감하여 그 인식과 행태가 전반적으로 변화하고, 새로운 업무분담 체계가 정착되어야 실질적인 서비스의 변화와 수요자의 만족도 향상이 이루어질 것임.

- 그러나 이번 개편을 통하여 제도상의 개선이 필요했던 점, 업무 환경의 변화없이 오랫동안 누적되어 개선이 필요한 업무수행 관행이 함께 발견되고 있으며,
- 최근 몇 년간의 사회정책 수요 증대에 따른 업무 증가의 연속선상에서 개편과 무관하게 요구되고 있는 조사, 발굴, 서비스 업무의 확대는 개편에 대한 현장의 어려움을 가중시키고 있음.

— 즉, 이번 개편을 통해 지방행정 전반의 사회정책 기조를 강화하려는 구조조정을 요구하고 있는 것인데, 사회복지부문의 업무수행 방식 및 구조에 대한 개선이 시도된 적이 없던 상태에서, 사회복지업무의 급속한 확대는 지속되고 있으며, 지방이양등을 통한 지자체(시군구)로의 중심이동이 이루어지고 있어, 일시적으로 감당해야 할 지자체의 부담이 매우 클 것임.

- 또한 인력충원 없이 인력 및 업무배치 조정을 통한 개편을 추진하고 있는데, 업무조정을 통한 업무량의 감소 효과는 시간을 필요로 하는 일이나 추가로 요청되는 업무는 당장의 새로운 부담으로 체감되고 있기 때문에, 개편의 효과를 판단하기 위해서는 일정시간이 필요할 것임.
- 개편을 통해 행정직의 사회복지 인식 제고를 모색하고 있으나, 이는 또한 오랜 시간을 필요로 하는 일임.

Ⅳ. 파악된 문제점과 검토해볼 사항

□ 1단계 개편이 착수된 지 6개월여를 지나면서 지역별로 차이는 있으나 공통적으로 어려움을 겪고 있는 문제점과 애로점이 파악되고 있음. 문제로 인식되고 있는 여러 가지 사안들은 다양한 원인들이 작용하여 나타나고 있는 것으로서, 그 원인을 정확하게 분석하여 개편의 본래 목적을 달성해갈 수 있는 방법을 찾아가야 함.

□ 현재 체감되고 있는 문제점들은 일정기간이 지나면 해소될 부분, 지역특성에 따라 변용되어야 할 부분, 근본적인 모형의 수정이 필요한 부분으로 구분할 수 있을 것임.

— 일정기간 후에 해소 가능

- 각 지역에 따라 편차가 나타나는 부분으로서, 지역별 책임자와 실무자의 인식전환 등을 위한 독려·교육 등이 필요함.

— ‘지역특성’에 따라 변용 필요

- 지역특성(인구·지리적 여건, 특히 군-읍면지역)이 감안되어 보완된 방안이 마련되고 정착될 수 있도록 지역에서 논의·선택하도록 하고, 중앙정부는 다양한 사례를 매뉴얼에 제시함.

— 모형 수정·보완 필요

- 개편의 취지를 훼손하지 않고, 기존 문제점들의 개선이 가능한 방안으로, 보다 탄력적인 모형을 제시하는 것이 바람직한지 검토할 필요가 있음.

※ 현재 파악되는 문제점·애로점들은 이러한 사항들이 혼재되어 있으므로, 이

를 구분하여 개선방안을 찾아가는 것이 중요할 것임.

1. 인력 부족(특히 읍면동)과 업무 부담

□ 인력 부족, 업무부담의 문제는 다음과 같은 여러 가지 요인이 작용하고 있음.

— 6급 승진 및 복지직 일부의 시군구청 이동: 동의 실무인력 감소

— '05 신규인력의 미충원 및 결원(출산휴가등)

※ 개편모형은 '05년 신규충원이 완료되는등 정원이 확보된 경우를 전제로 한 것임. 그러나 충원과 결원해소등에 대한 중앙정부의 직접적인 개입수단이 없으며, '07년 총액인건비제 시행을 앞두고 개편과 무관한 자체 인력 증·감의 영향이 동시에 나타나고 있음.

— 업무 증가

- 개편시점으로부터 집중된 '일제조사'의 부담

— 읍면동사무소 (민원)사무의 본청 이관 미흡 등

- 행자부가 진단한 시군구 이관 필요업무의 이관이 이루어지지 않은 경우, 행정민원팀의 업무를 주민생활지원팀에서 일부 수행하는 경우

※ 행자부 지침에 제시된 이에 따른 법령 개정 - 민방위기본법(소방방재청), 호적법(대법원) - 추진이 이루어지지 않았음.

2. 인력 배치

□ 현실적인 여건으로 주민생활지원팀장의 행정직 집중 배치가 이루어지고 있으나, 영구임대아파트지역등 복지수요가 집중된 지역에도 행정직 담당인 경우 문제점 지적

□ 시군구 팀별 복지직 배치에 대한 이견

— (복지직이 제한된 상태에서) 통합조사팀, 서비스연계팀, 총괄기획팀 중 어떻게 배치할지 검토 필요

3. 주민생활지원담당(6급) 신설 및 행정직의 주민생활지원업 업무수행에 따른 문제

□ 실무인력의 감소는 대부분의 지역에서 나타나고 있음.

— (앞서 제시된) 개편안의 구조적인 문제와 절대인력 부족, 신규업무의 집중 부과의 문제가 분리, 진단되어야 함.

<표 2-1> 주민생활지원 팀 설치의 기대효과 및 문제점

기대효과	현실적 문제
· 사회복지업무담당자의 일반행정업무로부터의 분리 · 해당 읍면동이 시군구의 단순집행 창구가 아닌, 복지업무 수행에 대한 '협의'와 '탄력적 업무 분담'이 가능하도록 업무환경 조성 · 사회복지직의 전문업무 집중 · 복지'행정'업무의 행정직 수행	· 기존 무보직 6급, 퇴직 직전의 행정직의 팀장 배치로, 당초 기대된 역할 수행 불가 · 기존 관행에 따른 6급담당의 실무 수행 미흡 · 행정직의 사회복지업무 이해 부족으로 업무조정능력, 분담효과 미흡

4. '주민생활지원서비스' 개념에 대한 업무범위 설정의 문제

□ 읍면동의 정보제공 및 연계 범위가 '주민생활지원서비스 범주'로 확대됨에 따라, 담당자의 (심적) 부담이 크게 확대되었음(중앙정부는 업무매뉴얼등을 통해) 막연한 부담감을 줄일 수 있도록 실제 가능하고 필요한 서비스의 범위를

명확히 하고 초점을 두어 제시할 필요가 있음.

— 사회복지서비스 제공을 중심으로 고용지원, 보건, 주거, 문화 등 연계할 수 있는 정보 제공이 이루어지도록 하는 방안

— 시군구 문화·생활체육 부서의 '주민생활지원국'으로의 이동에 대한 지자체별 자율적 판단과 업무연계 부분의 명확화 필요

- 문화 '행사 실시' 등의 문제

5. 신규 팀 설치의 문제

□ 팀의 신설은 새롭게 기능을 분담(통합조사)하거나 강화(서비스연계, 주거복지, 자활고용, 여가지원) 한다는 목적이 있으나, 효율적인 인력활용을 담보한다고 할 수 없음.

— 따라서, 팀의 신설여부만을 기준으로 판단하기 보다는 지역의 인력규모와 서비스수요를 감안하여 적절하게 업무담당자를 확보하는 일이 중요

※ 담당 1인, 직원 1인이 있는 팀은 추가 인력을 확보하던가 팀의 통합이 필요할 것임.

6. 통합적 서비스 제공의 실현 노력

□ 통합적 서비스 제공을 위해서는 여러가지 선결 요건이 있음. 즉, 시군구 서비스연계팀과 각 사업팀, 읍면동 주민생활지원팀과의 협업, 정보 교류, 관련 공공·민간서비스 공급처에 대한 정보의 지속적 관리 등임.

— 이를 위해서는 시군구, 읍면동 주민생활부서 담당자들의 공식적 협업 체계 마련 혹은 개인적 협업 노력이 필요

※ 이와 관련하여 사례회의(case conference) 등을 정례화하고 있는 지자체의 사례 검토

— 또한 공유할 수 있는 서식, 정보 교류가 가능한 전산시스템의 확충(중앙정부의 조속한 추진 필요)이 될 때 서비스의 통합적 제공의 효과가 나타날 수 있음.

※ 전산시스템이 구비될 때까지 민간자원 목록 확보를 위해 노력하고 있는 지자체의 사례 확산

7. 시군구 팀간의 업무 조정 문제

□ 총괄기획팀과 서비스연계팀의 업무

— 지역사회복지협의체 운영 지원(실무협의체)의 담당 부서로서 협의체의 성숙단계에 따라 총괄기획팀의 담당과 서비스연계팀의 담당 각각 장단점이 나타날 수 있음.

- 협의체 구성 초기단계에서, 지자체 차원의 관심을 배가시키기 위해서는 총괄기획팀에서 담당하는 것이 적절할 수 있으나, 협의체가 정착된 후 실질적인 연계기반 형성을 위해서는 서비스연계팀의 업무로 적절할 수 있음.

□ 통합조사팀의 운영: 조사와 관리를 ‘분담’

<표 2-2> 조사·관리 분담체계의 장·단점

장점	단점
· 수행하지 못하던 사후관리(확인조사) 여력 확보 · '조사'와 '보호'의 분리를 통한 서비스 중심의 ct-wer의 관계 형성 · 업무분담을 통한 상호 의견조율 및 모니터링 가능 · 생활실태의 반복 파악·확인을 통한 정확성 제고	· 수급자가 2회 이상 동일한 진술 반복 · 통합조사팀과 읍면동담당자의 업무 중복 · 초기상담-조사-관리상의 정보 연계·유지가 용이하지 않음 * 기존 방식 유지시 확인조사 수행 여력 확보 어려움

— 상담, 조사, 관리의 통합 수행(기존 방식)과 분담 방식에 있어 절대적인 정답은 없을 것이며 제도의 성숙단계, 배치인력의 규모, 수급자 수, 접근성 등 여건에 따라 최적의 방법을 적용해 갈 수 있을 것임.

— 특히 현재의 '조사'가 공식적으로는 자산 조사와 욕구(생활실태) 조사가 병행되도록 요구되고 있으나 현실적으로는 소득 조사에 치우치고 있는 점을 감안하여, 충분한 초기상담이 어떤 수준과 범위까지 이루어지는 것이 적절할지, 방문조사- 사후관리를 위한 조사에서의 '중복' '확인'의 장단점 등에 대한 심도있는 논의가 필요할 것임.

※ 보사연 조사('00 직무분석, '04 시범사무소)[15]에 따르면, 초기상담, 대상자 관리(확인조사)등을 제외한 '조사 및 선정', '급여생성 및 지급' 업무가 전체 사회복지직 업무 중 30%를 차지하고 있는데, 통합조사팀의 신규조사 분담이 읍면동 복지직에게 업무 감소로 체감되지 않는다면, 그 이유가 검토될 필요가 있음.

15) 공공·민간 지역복지전문인력의 직무분석을 통한 사회복지전달체계 효율화 방안 연구(2000), 사회복지사무소 시범사업 1차년도 평가연구(2005)

Ⅴ. 향후 과제와 쟁점

< 공공부조 행정과 관련된 몇 가지 쟁점 >

ㅇ 점차 사회복지의 업무범위가 넓어지는 상황에서 공공부조 업무 수행에 적합한 업무분담 방식

ㅇ 사회복지직과 행정직의 협업 방식

- 사회복지직의 eligibility worker vs case manager

ㅇ 자산조사와 욕구조사(need assessment) (분리 vs 병행)

- 전산화의 진전 감안

ㅇ 기초생활보장제도와 관련제도 간 관계를 고려한 업무수행 방식 (현금급여 vs 저소득취약계층 지원)

ㅇ 최일선 창구의 적절한 규모의 관할 범위

□ 사회복지 전달체계를 구성하는 중요한 축으로서, 금번 공공부문의 사회복지 전달체계는 지방자치단체를 중심으로 개편, 정리되었음.

— 이는 일찍이 지방정부를 중심으로 사회복지서비스의 집행체계를 정비해 왔던 유럽복지국가를 비롯하여, 사회복지서비스의 체계화를 위해서 70년대 초반 지방자치단체사회서비스법(Local Authority Social Services Act)을 제정하여 행정체계를 정비하고자 했던 영국, 60년대 중반 '빈곤과의 전쟁'을 위해 공공사회복지 인력을 강화했던 미국 등과 비교할 때, 그리고 확대되고 있는 사회복지 업무를 감안할 때, 2006년이라는 개편 시점은 매우 늦은 감이 있음.

• 전달체계는 서비스를 전달할 조직 구조, 인력배치, 조직·인력간 관계

형성에 필요한 여건조성 등이 병행되어야 하나, 우리는 근 20년간 인력(사회복지직) 확충만을 실시하여 온 바, 사회복지서비스를 “어떻게” 전달할까에 대한 고민이 매우 미흡하였음.

□ 향후 공공부조(기초생활보장제도, 경로연금, 장애수당등)와 서비스제도의 관계가 어떻게 변모하는가에 따라, 지자체의 중심 사회복지업무와 범위가 달라질 수 있음.

— 외국의 경우, 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스의 제도화 유형에 따라 차이를 보이나, 사회복지서비스는 대부분 지자체 소관 업무이며, 공공부조의 경우 현금급여를 담당하는 특별행정기관(benefit agency)에서 담당하는 국가가 다수임.

— 중앙정부의 정책변화로서, 공공부조 중심에서 ‘사회서비스’로의 중심 이동, ‘사회투자 국가’의 목표가 논의되는등 향후 공공 사회복지 전달체계에서도 ‘조사’ 중심에서 ‘서비스(조정)’ 중심으로 사회복지직의 본연의 업무를 찾아가게 될 단초가 나타나고 있음.

— EITC(근로장려세제) 제도 시행, 사회보험 징수적용체계의 통합 추진, 노인수발보험제도 도입, 장애관련 제도 확대 등이 이루어질 2009년 이후에는 사회복지행정업무상의 여러 가지 변화가 예상됨.

- 사회복지직이 감당하고 있는 소득파악의 부담이 경감될 수 있고, 지역사회의 사회서비스 공급체계에서 서비스 수요의 파악 및 공급의 기획, 자원관리의 주요 축으로의 역할이 강화되 나갈 것임. 그러나 당분간 제도의 확대와 정책 변화과정에서 공공부조 업무에 대한 과부하와 새로운 제도 집행의 요구가 혼재할 것이므로 이에 대한 중앙, 지방, 연구자들의 각별한 관심도 필수적임.

□ 앞서 제시한 바와 같이 개편된 체계가 정착되려면 지역별로 상당한 시간이 소

요될 것이나, 이제는 지역별 특성을 반영하여 적절한 업무 수행 방식을 찾아가는 것이 중요한 과제일 수 있음. 즉, 개편의 취지를 강력하게 전달하기 위해 중앙정부가 단일한 모형과 지침을 제시하였는데, 지역 여건(담당자 수, 대상인구 수, 팀 편제방식 등)에 적합한 업무수행 방식을 찾아가기 위한 중앙정부의 세분화된 모형 개발, 지역별 협의가 이루어져야 할 것임.[16)]

— 향후 개선이 필요한 사항은 중앙차원에서 '제도화'를 통해 가능한 부분, 지자체별 규정(조례 제정등)으로 가능한 부분으로 구분되어야 함.

— 예를 들면 다음과 같은 사안이 해당될 것임.

- '상담-조사-관리'의 분담 혹은 통합 수행방식
- '관리'의 대상범위와 담당자, 관련 민간기관간 역할범위 설정(사례관리)
- 각 사업팀(기초, 자활·고용, 주거, 의료급여)과 대상별팀(노인, 장애인, 아동, 청소년, 여성) 업무의 통합성 제고 방안
- 본청과 읍면동의 관계, 군 지역 개편 모형의 적합성 (보건지소 활용, 통합조사팀의 접근성 등의 문제)

---

16) 영국의 경우 다음과 같은 사례가 제시되고 있음(김용득, 2006). 영국 지자체 사회서비스국의 전달체계는 중앙정부의 지침에 의해서 각 지방정부가 자유롭게 구성할 수 있도록 되어 있는데, 지자체의 사회서비스 관리자들을 위해 발간된 지침서(SSI/SSWG, 1991)에는 9개의 조직 모델이 설명되어 있음(Rummery, 2002).
- 실제 사정에서 정보 제공과 상담을 분리하는 모델
- 안내 직원이 정보를 제공하기도 하고, 욕구에 따라 정보제공과 동시에 사정을 받을 수 있도록 하는 모델
- 전문적 사정 모델로서 실무자들이 일반 팀, 특수한 이용자 중심 팀, 서비스 제공자가 참여하는 특수한 이용자 중심 팀 등에 소속되어서 사정 서비스를 제공하는 모델
- 사정을 전문기관에 용역을 주는 모델
- 보호계획과 사정을 분리하는 모델
- 서비스 구매와 사정을 분리하는 모델
- 서비스 구매와 사정을 결합시키는 모델
- 서비스 제공과 사정을 결합시키는 모델
- 케어매니지먼트의 핵심과업과 사정을 통합하거나, 단순한 핵심 과업은 다른 조직에 위임하고 복합적인 욕구를 가진 사람의 핵심과업을 사정과 통합하는 모델

- 사회복지직이 집중해야 할 '업무'
- 통합적 처리가 필요한 업무 영역, 개편이 필요한 서식 영역과 내용

□ 이제 지방 사회복지직은 1만명에 육박하며, 5~9급이 시도-시군구-읍면동에 근무하게 되었음. 사회복지전문요원제도가 도입된 지 20년에 달하는 기간동안의 노고를 생각하면 승진의 규모등이 적절하다고 하기 어렵겠지만, 감당해 온 일을 생각한다면 그 충분한 의미를 찾을 수 있을 것임. 지금 시점에서는 향후 '사회복지직'이 무엇을 위해, 어디에 필요한가에 대한 공감대를 형성하고 확산시키기 위한 상당한 고민과 노력이 필요할 것으로 판단됨.

— 현재, 개편을 정착시키거나 준비하는 과정에서 새롭게 사회복지직의 역할을 고민해야 하는 이유는 급속하게 변화하고 있는 사회복지정책 패러다임을 감안할 때 향후 사회복지직이 집중하여 전문성을 발휘할 업무를 찾고 특화해 가지 않는 한 사회복지직의 정체성을 유지해가기 어려울 수 있다는 인식 때문임.

— 사회복지직에게 부여되고 있는 업무는 수급자 선정에서부터 포괄적인 서비스를 요구하는 사후관리까지 매우 광범위하며 모호하며, 이러한 업무는 기초적인 업무지침으로 가능한 것으로부터 높은 전문성이 요구되는 일까지 매우 다양한 성격의 직무가 포함되고 있음. 공공사회복지사(public social worker)의 역할(role) 문제로서, 급여 지급을 중심으로 한 수급자격 심사 담당(eligibility technician)과 대인복지서비스를 제공할 사회복지사(social worker)의 역할을 병행해 갈 것인지, 전문성 정도에 따라 이를 구분하여 담당해야 할 것인지 등에 대한 고려도 필요할 것임.

  - 물론 지자체 전체의 인식 변화가 필요한 부분으로서, '지방 종합행정기관'이라는 환경이 본연의 사회복지업무를 수행하는 데 장애가 되지 않아야 할 것이며, 이를 위해서는 행정직과 사회복지 전문직이 함께하는 현행 시스템의 정착이 중요한 과제가 될 것임.

— 또한, 사회 전반적으로 발생한 변화- 업무부담의 전반적인 증가(사회복지 수요의 증가와 인력확충 제한), 성과중심의 평가체제 도입, 작은정부의 지향-를 감안하면, 사회복지직의 확충 요구뿐만 아니라, 전담 직무에 대한 선별, 보수교육을 통한 전문기술·지식의 습득, 사회복지의 전문성을 요하는 업무 수행을 위한 탄력적인 근무환경 조성에 대한 고민과 대안 제시가 필요함. 다음과 같은 사회복지 전문영역의 심화된 지식과 기술의 습득이 사회복지직의 경력과 직무에 따라 다차원적으로 이루어져야 할 것임.

- 광의의 사회복지영역으로서 '주민생활지원서비스' 전반을 포괄할 기획 능력 및 재정 관리에 대한 이해
- 욕구 평가(assessment)와 상담을 위한 기술
- 사례 관리의 기술과 업무관련 담당자와의 협력관계 형성·유지
- 지역사회 자원 관리의 기술과 다양한 지역자원에 대한 실태 파악
- 인사관리, 인력개발을 위한 기술

참고자료 1: 지방자치단체 주민생활지원기능 강화 세부 추진방안 (행정자치부, 「지방자치단체 주민생활지원기능 강화 계획」 설명자료, 2006. 4. 5)

1. 시군구 본청의 주민생활지원조직 통합

가. 개편 방향

ㅇ 실·과별로 분산되어 있는 복지, 고용, 여성·보육, 주거복지, 평생교육, 문화 등 주민생활지원 기능을 하나의 부서로 통합

- 주민생활지원을 위한 종합기획, 서비스 조정, 자원의 종합적 관리, 신규업무 대응 등을 위해 시군구별로 1과 3~4담당 범위내에서 조직을 확대하되 시군구 자율 결정

ㅇ 局제 운영 시군구(138개)와 局제를 운영하지 않는 시군(96개)의 차별화

- 局제 운영 시군구는 기존 유사기능을 수행하는 局을 '주민생활지원국'으로 전환하고 주민생활지원기능을 수행하는 기구·인력을 통합(局의 주무課인 '주민생활지원과'를 신설)
- 局제 운영하지 않는 시군은 '주민생활지원과'를 신설

ㅇ 지방자치단체가 자체 실정에 맞는 조직모형을 설계할 수 있도록 자율성 인정

- 조직규모, 사무분장, 명칭, 인력배치, 직렬책정 등은 자율 결정

※ 문화관광국, 평생교육과 등 특정기능을 수행하는 조직을 대규모로 운영하는 시군구는 자치실정에 따라 조직 축소없이 개편 가능

ㅇ 시 군구 본청으로 복지기능을 통합하여 시범운영한 사회복지사무소(9개 시군구)의 성과와 미비점을 반영하여 개편을 추진

<신규 및 기능강화 업무>

▸ 복지
- 지역복지기획기능 강화 - 서비스 연계기반 정비
- 지역사회복지협의체 등 민관협력기반 강화
- 복지수요 및 자원관리 강화 - 상담 및 사례관리 기능 확대
- 찾아가는 복지서비스 실시 - 조사의 신속성·공정성 확보

▸ 보건 : 방문보건, 학교보건 등 관련기관 간 연계·협력을 통한 서비스 강화

▸ 자활·고용 : 고용정보 및 직업훈련 제공·알선, 자활사업 참여 활성화, 조건부수급자의 사례관리 강화

▸ 여성·보육 : 보육·여성·가족복지 대상자에 대한 통합서비스 제공기반 마련, 여성고용지원서비스 강화

▸ 주거복지 : 임대주택 입주자 선정 및 주거비 지원, 주거실태 조사, 상담서비스 및 자활프로그램 연계

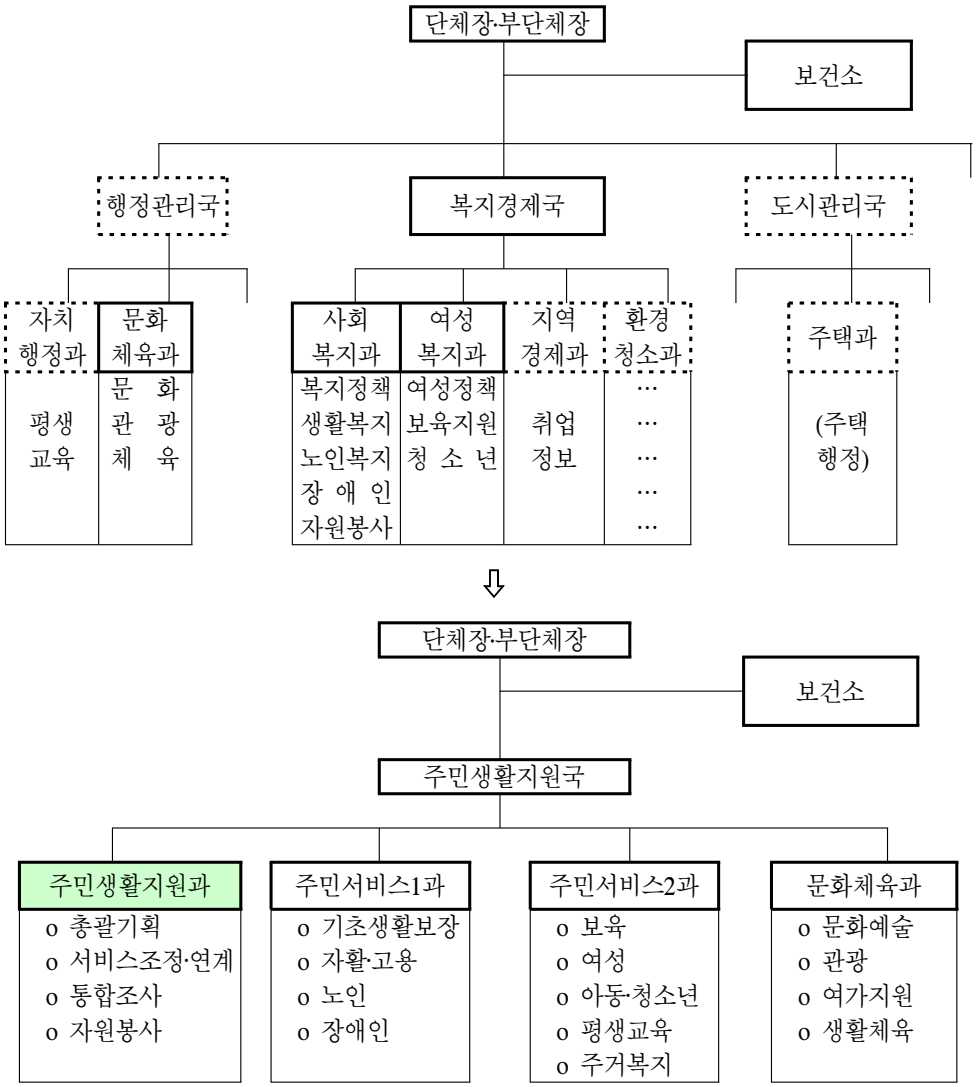
▸ 청소년 : 지역단위 청소년 활동지원 활성화

▸ 평생교육
- 평생교육서비스 제공기반 정비
- 평생학습 공동체 조성 및 초중고교의 평생교육 지원
- 지역주민 여가 지원 프로그램 개발 및 연계·관리 등

▸ 문화·생활체육
- 여가·문화프로그램 정보 제공 - 취약계층 문화예술 교육
- 저소득층 대상 문화나눔사업 실시

○ 『주민생활지원국』 설치, 관련 기구·인력을 통합
- 현행 局 중 주민생활지원기능이 가장 많은 局을 주민생활지원국으로 변경, 주민생활지원기능 이외는 타 局으로 이동
- 과 또는 담당 전체가 주민생활지원기능을 수행하는 경우에는 과 또는 담당 전체를 주민생활지원국으로 조정
- 담당 또는 인력의 일부가 주민생활지원기능을 수행하는 경우에는 관련기능과 인력을 주민생활지원국으로 조정

[그림 2-1]대도시형 : 4개 국 이상 시 구(65개)



- 복지경제국을 주민생활지원국으로 개편

- 복지경제국 산하 과·담당중 주민생활지원기능과 관계없는 환경청소과와 지

역경제과는 타 국·과로 이동

- 문화체육과 전체, 자치행정과 평생교육담당, 지역경제과 취업정보담당, 주택과 주거복지기능은 주민생활지원국으로 이동
- 자원봉사기능 및 자원봉사센터도 주민생활지원국으로 이동
  - 1과 3~4담당 확대(자율 결정) : 주민생활지원과(총괄기획담당, 서비스조정연계담당, 통합조사담당, 여가지원담당 등)

※ 일반구를 운영중인 시의 경우, 일반구에 통합조사기능을 수행할 경우에는 본청의 통합조사담당은 미설치

○ 대도시형(4국 이상)과 중소도시형(3국 이하)으로 구분

- 대도시형은『주민생활지원국』전체가 주민생활지원기능을 수행토록 조직개편
- 중소도시형은『주민생활지원국』이 주민생활지원기능과 함께 유사기능을 함께 수행할 수 있는 조직 개편을 인정
- 대도시의 일반구(26개)는 주민생활지원기능을 통합하여『주민생활지원과』를 설치

※ 일반구 운영 대도시(10개)는 일반구와의 업무분담에 따라 본청과 일반구의 기구를 조정(예시, 통합조사를 본청에서 수행하기 어려울 경우에는 일반구에서 수행)

○ 시군구 본청은 1과 3~4담당 범위내에서 기구 확대(자율 결정)

- 주민생활지원국의 주무기능을 수행하는『주민생활지원과』신설
- 총괄기획·서비스연계 등 강화·신규기능과 통합조사 등 읍면동사무소에서 이관되는 기능을 중심으로 담당 설치

○ 대도시형, 중소도시형, 일반구의 예시안을 참조하여 자체실정에 맞게 조정

<표 2-3> 담당별 업무분장(예시, 구체적인 명칭 사무분장은 시군구에서 자율결정)

과 명칭	담당 명칭	업 무 분 장
주민 생활 지원과	총괄 기획	·주민생활지원서비스 종합계획 수립·조정 · 의사상자 및 보훈단체 지원 ·지역욕구조사 및 서비스 제공계획 수립 · 홍보·교육 ·전산망 구축·관리 무연고 사망자 장제처리 ·서무·예산·인력관리 ·재해구호(이재민 실태조사, 구호금품 지급 등)
	서비스 조정·연계	·지역협의체 운영 ·대상자별 서비스 조정·연계 ·지역자원의 발굴·동원·연계·관리 ·서비스 제공기관간 연계체계 구축 ·이웃돕기, 후원결연 ·긴급복지지원
	통합조사	·복지 등 주민생활지원 대상자 신규 조사 (자산 및 부양의무자 조사, 생활실태 및 욕구조사 등) ·대상자 보장결정 및 급여 통지, 사회복지서비스 제공 대상자 결정 및 통지 ·신규신청자 이의신청 처리 ·상담실 운영(서비스신청 접수, 초기상담, 전화·방문민원 상담, 관련팀연계)
	자원봉사	·자원봉사 계획 수립 ·자원봉사활동 개발·운영 ·자원봉사단체 지원 ·자원봉사센터 관리
주민 서비스 1과	기초생활 보장	·기초생활보장업무 전체 ·의료급여 전체 ·차상위계층 및 사회취약계층 지원업무
	자활·고용	·조건부수급자 관리 및 자활지원계획 수립·시행 ·자활사업 대상자 선정 및 관리 ·자활후견기관 관리 ·자활프로그램 개발 ·기초생활보장기금 관리 ·생업자금 융자 ·취업정보 관리 ·취업정보센터 운영 ·실업자 대책 및 구인구직 등록 ·고용촉진훈련 업무 ·고용관련 기관간 연계사업
	노인	·노인복지관련 업무 일체
	장애인	·장애인복지관련 업무 일체
주민 서비스 2과	보육	·보육관련 업무 일체
	여성	·여성, 모부자 등 관련 업무 일체
	아동·청소년	·아동·청소년 관련 업무 일체
	평생교육	·평생교육 계획 수립·시행 ·평생교육 프로그램 개발·운영 ·평생학습 공동체 조성 ·초중고 학교의 평생교육 지원·연계 등
	주거복지	·영구임대, 매입임대, 전세자금 및 생활안정자금 융자 ·취약계층 주거지원방안 정보제공 ·불량주거지역 생활환경 개선사업

		·노숙자·부랑인업무 및 관련 시설 관리 ·주거관련 민간단체 연계
문화 체육과	문화예술	·문화·예술업무 일체
	관광	·관광관련업무 일체
	여가지원	·여가레저활동 지원계획 수립·시행 ·여가레저활동 촉진 ·여가레저시설 확충·관리 ·여가레저산업 육성 지원 ·여가레저 관련단체와의 연계·협력
	생활체육	·체육 및 생활체육 관련 업무 일체

나. 소요인력 및 확보

○ 소요인력

- 시군구별로 1과 3~4담당 확대에 따라 13명(5급 1명, 6급 3명, 7급이하 9명) 또는 17명(5급 1명, 6급 4명, 7급이하 12명) 소요
- 총 소요인력 3,042명 또는 3,978명 소요

○ 인력확보

- 과장 정원(5급)은 직급간 정원조정을 원칙으로 하되, 불가피한 경우 시군구 요구에 따라 증원을 검토
- 담당 정원(6급)은 무보직 6급을 우선 활용, 6~7급 이하는 인력을 재배치

< 인력 재배치 방안 >

○ '05년 주민생활지원관련 인력 증원은 금번 계획으로 편입(2,185명)
- 시군구에서 이미 증원한 인력은 주민생활지원국(과)로 재배치하고, 아직 증원되지 않은 인력은 조속히 충원
  ※ '05년 4월 : 복지기획 인력(사회복지직) 1,830명
  ※ '05. 11월 : 보육담당 인력(행정·사회복지직) 355명

○ 읍면동사무소의 조사기능의 본청이관에 따라 여유 사회복지직이 있는 읍면동사무소 인력을 주민생활지원국(과)로 이관배치(시군구 자율 결정)

○ 기타 필요한 인력은 본청의 쇠퇴되는 기능에 배치된 인력을 주민생활지원국(과)로 재배치
  ※ 사회복지직은 통합조사, 서비스조정·연계 등에 우선 배치

2. 읍면동사무소의 사무·인력 개편

가. 개편방향

【사무 조정】: 읍면동사무소를 주민생활지원기능 중심으로 개편

○ 읍면동사무소의 일반행정·민원업무 일부를 본청으로 이관

- 11개 읍면동사무소 표본조사, 개별 사무에 대한 검토를 통해 본청으로 이관되는 사무를 발굴
- 구체적인 이관사무는 추후 지역 선정이후 일부 조정

※ 민방위·호적 등 관계법률(민방위기본법, 호적법) 개정이 필요한 사무는 법 개정 이후 본청으로 이관

< 사무의 본청이관에 따른 조치 >

○ 일반행정·민원업무의 이관사무에 소요되는 인력은 미미하므로 본청의 기구·인력은 현행 유지(단, 민방위·호적은 일부 확대)

○ 사회복지업무는 신청조사사무의 본청이관에 따라 주민생활지원과의 통합조사담당에서 업무 수행

○ 읍면동사무소에 집중된 사회복지업무를 본청과 합리적으로 재조정하여 읍면동사무소의 현장성·접근성 강화

- 읍면동사무소의 신청조사업무 등 통합성·전문성이 필요한 업무는 본청으로 이관

<표 2-4> 사회복지업무의 재조정 원칙

시군구 본청	읍면동사무소
복지기획, 통합조사, 서비스연계, 긴급지원 등 업무의 집중화로 효율성·전문성을 제고할 수 있는 업무	현장방문, 신청접수 및 상담, 급여대상자 사후관리(확인조사) 등 접근성·현장성 업무

○ 읍면동사무소에 주민생활지원서비스 관련 기능 강화

- 공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 등 찾아가는 서비스를 실현
- 각종 종합적인 정보 제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등 주민통합서비스 일선창구 역할을 강화

【기구 조정】: 주민생활지원담당의 설치

○ 담당제를 운영하지 않는 洞사무소는 인력 및 사회복지직 규모에 따라『주민생활지원담당』신설여부를 결정

○ 邑面사무소는 현행 복지담당·사회담당 등 유사기능을 수행하는 담당을『주민생활지원담당』으로 개편

【인력 조정】: 주민생활지원기능으로의 인력 재배치

○ 읍면동사무소의 인력규모는 현행수준을 그대로 유지하되, 조사기능의 본청이관에 따라 사회복지직 일부를 본청으로 이관(시군구에서 자율결정)

○ 일반행정·민원업무 인력은 일부 사무의 본청이관 등에 따라 축소
- 본청으로 이관되는 일반행정·민원업무를 수행하는 행정직 인력을 주민생활지원기능으로 배치
- 재배치 규모는 총인력 및 사회복지직 규모에 따라 차등화

○ 주민생활지원업무는 기존 사회복지직 인력과 행정직 인력의 배치에 따라 확대
- 사회복지직과 행정직간 주민생활지원업무에 대한 효율적인 사무분장으로 업무운영의 효율성 극대화

<표 2-5> 사회복지직과 행정직간 주민생활지원업무의 사무분장 예시

사회복지직	행정직
·서비스 대상자에 대한 상담·접수 ·현장방문, 사후관리 ·종합적인 정보 제공 ·서비스 연계·조정	·주민생활담당 서무·행정기능 ·각종 증명서·서류 발급 ·유관기관 자료제공 등 협조 ·관련기관 의뢰·연결 등

나. 동사무소 (읍면사무소의 경우는 본 자료 참고)

【사무 조정】

○ 동사무소에서 수행하는 211개 사무 중 58개 사무는 본청의 관련 실·과로 이관(153개 단위사무 존치)

- 일반행정·민원업무 139건 중 35건 이관(104개 존치)
- 사회복지업무 72건 중 23건 이관(49개 존치)

※ 일반구 설치 시의 경우는 사무의 성격, 업무 효율성, 주민편의 등을 고려하여 시 또는 구로 이관

○ 동사무소의 주민생활지원서비스 관련 기능 강화

- 공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 등 찾아가는 서비스를 실현
- 주민생활지원서비스 관련 종합적인 정보 제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등 일선창구 역할

<표 2-6> 이관사무 및 강화기능

이관사무	강화기능
·일반행정: 새마을, 민방위, 재해피해실태조사, 통반장수당 지급, 자율방범대 지원, 적십자회비 모금, 불용품 매각, 거리질서계도 등 사회진흥, 방역 등 ·민원: 사실증명, 국외이주신고수리 등 ·사회복지: 각종 신청조사, 자활지원계획수립, 경로당 개보수, 노인일자리사업 등	·주민생활지원: 복지·보건·고용·주거·평생교육·생활체육·문화·관광 등 주민생활지원서비스에 대한 종합적인 정보 제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등 ·사회복지: 각종 복지대상자에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 등 ·기타 본청의 주민생활지원부서와 관련된 업무

【기구·인력 조정】

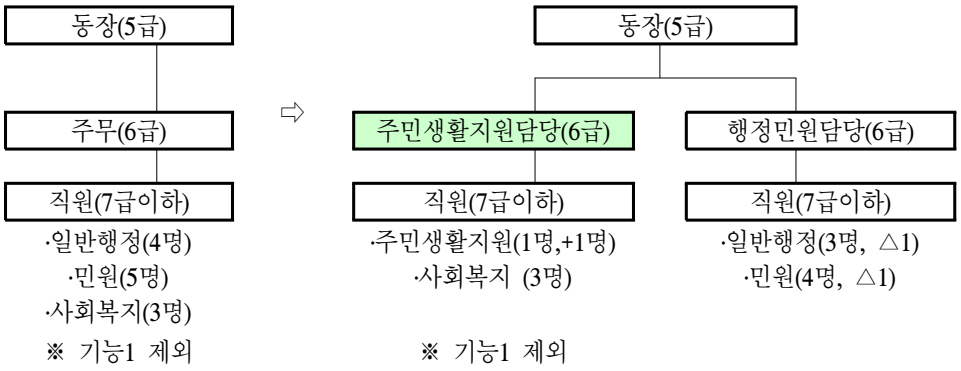
○ 일정규모 이상 동(1,537개)은 사회복지업무와 주민생활지원기능을 전담 수행하는 '주민생활지원담당'과 일반행정·민원기능을 담당하는 '행정민원담당'으로 구성

- 인력 10명 이상이며 사회복지직 1명이상인 동(1,537개)은 행정직 2명(단, 인력 15명 이상이며 사회복지직이 1명인 39개 동은 행정직 3명)을 주민생활지원업무로 배치
- 행정민원담당(6급)은 기존의 주무를 활용, 주민생활지원담당(6급)은 직급간 정원조정으로 확보
- 담당에게 고유업무를 배분하여 인력 운영의 효율화 도모

<표 2-7> 담당의 고유업무 예시

주민생활지원담당	행정민원담당
·지역자원 발굴·관리, 복지위원 관리 등 ·서비스 연계 관리 ·자활 및 노인일자리 사업장 관리 등	·예산·회계 ·주민자치센터·주민자치위원회 지원·관리 ·통리반장 관리 등

[그림 2-2] 인력 15명 동 예시(사회복지직 3명) : 행정직 2명 전환배치



○ 기타 동(631개)은 주민생활지원팀 미설치, 행정직 1명을 주민생활지원업무로 배치

<표 2-8>인력 9명 동 예시(사회복지직 2명) : 행정직 1명 전환배치

·일반행정·민원 : 5명 ·사회복지 : 2명 ※ 동장1, 운전1 제외	⇨	·일반행정·민원 : 4명(△1) ·사회복지·주민생활지원 : 3명(+1) ※ 동장1, 운전1 제외

○ 사회복지직의 여유인력이 있는 동사무소(175개)는 여유 사회복지직의 본청 이관을 추진하되, 시군구에서 자율결정

※ 예시) 기초생활수급자가 150가구 이하이면서 사회복지직이 2명인 동은 1명을 본청으로 이관

〈 추진방법 〉

□ 시군구(읍면동) 조직의 단계적 개편

○ 금년 7.1부터 시행하여 단계적으로 확대

- '06.7.1(1단계) : 일부 洞지역 실시(자치구·일반시)

※ 사회복지사무소 시범지역(9개 시군구) 포함

- '07.1.1(2단계) : 모든 洞지역 실시(자치구·일반시)
- '07.7.1(3단계) : 邑面지역 실시(도농복합시·군)

○ 단, 1단계·2단계에서 도농복합시·군에서 희망할 경우에는 인정

□ 우선 실시지역에 대한 인센티브 부여

○ 특별교부세 지원 : 읍면동사무소의 상담실 설치 등 개편에 필요한 경비를 특별교부세로 지원(단계별로 차등화)

○ 보통교부세의 기준재정수요액 산정 항목으로 설정

※ 관계부서와 협의중으로 추후 결정·통보

□ 읍면동사무소의 명칭관련 설문조사 추진

ㅇ 주민·공무원, 학회·NGO 등 광범위한 의견수렴을 위한 설문조사를 실시

ㅇ 외부 전문가를 포함한 위원회를 통해 객관성·공정성 확보

- 위원회에서 조사방법, 명칭변경 여부, 적합한 명칭을 결정

※ 읍면동사무소의 명칭이 변경되어도 행정구역으로서의 읍·면·동과 읍장·면장·동장은 그대로 유지

□ 조직개편에 따른 법령 개정

ㅇ 시군구 본청 1과 증설에 따른 법령 개정

- 지방자치단체기구정원규정(대통령령)

ㅇ 읍면동사무소 사무의 본청 이관에 따른 법령 개정

- 민방위기본법(소방방재청), 호적법(대법원) 개정 추진

※ 관계부처와 협의중으로 추후 결정

□ 업무운영 매뉴얼 배포 및 공무원 교육

ㅇ 업무운영 매뉴얼 배포

- 각 서비스별로 개편 전후 차이점, 서비스 지원방식 및 절차 등에 대해 세부적인 매뉴얼을 작성하여 시달

ㅇ 주민생활지원부서 공무원 교육

- 주민생활지원서비스 전반 이해, 업무처리 방식(상담, 정보제공, 서비스연계) 등을 교육

- 1단계 실시지역은 6월(필요시 7월 이후 보강), 2·3단계 실시지역은 시행 2개월 전에 교육 실시

참고자료 2: 사회복지 담당공무원의 일반특성 및 업무 현황

〈표 2-9〉 시군구·읍면동 사회복지업무 담당자의 일반적 특성

(단위: %)

		비율
사회복지업무 담당기간	5년 미만	63.3
	5년~10년 미만	13.0
	10년 이상	23.7
현 기관 근무기간	3년 미만	61.7
	3년~5년 미만	19.3
	5년 이상	19.0
근무처 및 해당직	시군구 일반행정직	27.3
	시군구 사회복지직	14.3
	읍면동 일반행정직	5.8
	읍면동 사회복지직	52.8
직급	6급	15.4
	7급	28.3
	8급	30.6
	9급	25.8
전공	인문사회과학	16.2
	사회복지학	65.0
	자연과학 및 기타	18.8
사회복지사 자격	사회복지사 1급	59.9
	사회복지사 2급	11.7
	사회복지사 3급	0.8
	없음	27.7
성별	남	35.3
	여	64.7
연령	20대	24.4
	30대	36.1
	40대 이상	40.0

주: 사회복지사무소 시범사업 평가를 위해 2006. 4월 실시된 조사 결과 중 비교지역(시범사업을 실시하지 않은 일반지역)인 9개 시군구를 대상으로 한 결과임.

자료: 백종만 외, 「사회복지사무소 시범사업 2차평가 결과」, 2006. 발간예정

〈표 2-10〉 사회복지 담당공무원의 업무 분야별 비중

(단위: %)

	전체	시군구 행정직 N=104	시군구 복지직 N=55	읍면동 행정직 N=23	읍면동 복지직 N=202
국민기초생활보장업무	19.7	2.8	13.9	24.1	29.8
자활지원업무	6.5	4.7	6.2	3.8	7.8
장애인복지업무	9.9	8.5	8.4	7.6	11.4
노인복지업무	10.1	14.5	6.3	7.8	8.7
모부자가정업무	3.5	2.9	2.0	3.0	4.3
아동복지보육업무	9.6	11.8	11.9	9.4	8.1
여성복지업무	3.6	5.9	5.7	2.1	2.2
청소년복지업무	2.0	2.8	2.0	1.5	1.7
의료급여업무	5.6	4.9	8.4	6.0	5.4
장묘업무	2.0	3.1	1.1	3.2	1.3
사회복지행정업무	10.4	10.4	21.9	8.4	7.7
사회복지서비스 업무	8.1	6.1	10.3	10.8	7.8
일반행정업무 (사회복지업무 이외)	9.9	22.3	3.3	12.5	5.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 사회복지사무소 시범사업 평가를 위해 2006. 4월 실시된 조사 결과 중 비교지역(시범사업을 실시하지 않은 일반지역)인 9개 시군구를 대상으로 한 결과임 (응답자 389명)

자료: 백종만 외, 「사회복지사무소 시범사업 2차평가 결과」, 2006. 발간예정

〈표 2-11〉 기초보장·자활업무의 비중

(단위: %)

	비율
수급 신청 안내 및 접수	15.6
수급자 선정(조사) 및 급여 결정	22.4
수급자 관리	22.1
급여 지급	11.1
수급자 지원	9.6
자활사업 실시	13.8
기타	5.4
계	100.0

주: 사회복지사무소 시범사업 평가를 위해 2006. 4월 실시된 조사 결과 중 비교지역(시범사업을 실시하지 않은 일반지역)인 9개 시군구를 대상으로 한 결과임.
자료: 백종만 외, 「사회복지사무소 시범사업 2차평가 결과」, 2006. 발간예정

〔제2회 회의록〕 최근 공공복지행정의 변화 현황과 쟁점

□ 의견 및 토론

○ 공공복지 행정 개편과 빈곤

– 주민생활지원서비스 행정 개편이 빈곤과 관련해 어떤 효과가 있는지, 그리고 건강보험, 국민연금과 같은 사회보험은 전달체계에 포함되지 않는데, 이 경우 반쪽자리 정책이 되지 않을까하는 우려가 있지 않나 생각함.

○ 공공부문과 민간부문의 연계

– 사회복지분야가 커지면서 사회복지부문에서는 인력 확충을 해야 한다는 의견과 행정자치부에서는 공무원의 축소를 논하면서 갈등이 있었음. 모든 것을 공무원을 충원해서 하려고 하면 처우, 직급 등의 불필요한 논란이 야기 될 수 있음. 네덜란드처럼 공공부문은 기획만 하고, 필드는 민간인이 해도 됨.
– 업무의 정의, 수요 파악, 이에 따른 중앙정부의 차별적인 예산 지원이 필요하며, 반드시 공무원을 활용하려고 할 것이 아니라 민간인력(민간 volunteer 등) 활용하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있음.
– 교육, 주거 등에 대한 지역사회 서비스 자원의 총량과 공공부문과의 연계 정도, 공공부문과 민간부문의 역할 등이 어떻게 파악, 조정되고 있는지?

○ 사회복지의 효율성과 효과성

– 정부지출은 증가하는데, 주민들의 만족도는 증가하지 않는다는 지적에 대해 공무원 수의 증원도 중요하지만, 질적인 수준 제고도 중요하지 않는가 하는 생각을 하게 됨.

- 앞으로 개편방향과 관련해서 어떤 것을 목표로 하겠다는 것인지가 분명하지 않음. 지역별로 case by case가 되어야 하지 않나 생각함.
- 사회복지 전공자들조차 현재의 전달체계 개편에 대해 잘 모르는 실정임. 사회복지사무소를 통해 구현하고자 했던 통합성, 전문성의 증대라는 목표가 현재의 주민생활지원서비스에서 어떻게 구현되고 있는지, 정책효과의 차이가 있는지, 현재의 시스템이 더 효과적인지 좀 더 많은 연구가 필요함.

○ 개편 시 고려사항

- 공공복지행정 부문의 개혁 효과를 증대시키기 위해서는 시스템을 구축하는 것도 중요하지만, 공무원이 어디까지 서비스를 제공할 것인가라는 범위를 정하고, 그 범위 내에서 수요가 어느 정도 필요한가를 추정하는 것이 필요할 것임. 예산도 이러한 수요 추정에 근거해 지원이 이루어져야 한다고 봄.
- 관을 개편하면서 민간이 소외되어왔다고 말씀하셨는데, 발표문에서 민에 대한 부각이 미흡하다고 생각됨. 관의 identity는 무엇이고, 민의 idientity는 무엇인지 보다 분명하게 제시하는 것이 필요함.
- 마지막으로 인력배치, 민과의 관계 정립 등에 대한 자세한 설명이 있었으면 하는 바램임.

○ 개편에 관한 의문점.

- 시군구의 통합, 읍면동의 1인 식으로 업무가 개편되는 것이 직원의 이동 이외에 결과적으로 바뀌는 것이 무엇인지의문. 이는 공급자, 수요자 양 측면에서 마찬가지의 의문을 제기할 수 있다고 보임.
- 최근 공공복지행정 부문의 변화와 관련해 가장 특징적인 것은 통합조사팀과 서비스조정·연계팀 이라는 부서가 시군구에 신설되었다는 것인데, 구체적으로 통합조사팀의 역할은 선정 및 급여와 관련된 대상자 발굴에 초점을 두고, 서비스 조정은 각 부처간(공공부문간, 공공-민간 부문간) 업무를 조정하는 것으로 담당 업무가 구분되어 있는 것으로 해석하면 정확한 이해인지 궁금함.

- 현장조사를 해볼 때, 수원시의 경우 8% 정도의 공무원만 해당 업무를 수행하고 있음. 전체에서 차지하는 비율은 낮은데, 전달체계에 관심 있는 부문에서만 집중적으로 논의되고 있음. 이런 현장 조사를 하면서 과연 전달체계에서 챙겨야 할 지역사회 영역 예를 들면 보건소 등을 제대로 포괄하고 나가고 있는 것인지 의문이 들었고, 보다 체계적인 개편이 필요하지 않나 하는 의견을 갖게 됨.
- 통합적 서비스가 필요하다는데 동의는 하지만, 사회복지분야의 원래 목적(사회복지사무소를 통해)이 달성되고 있는가에 대한 엄정한 평가가 필요하다는 측면에서 지방조직서비스 개편의 원래 목표와 output은 차이가 있을 것 같음.

○ 접근성

- 19쪽의 향후 과제의 쟁점 중 '최일선 창구의 적절한 규모의 관할 범위'와 관련해서 최종 수요자의 입장에서 시군구보다는 읍면동의 접근성이 더 높다고 생각함. 다시 말해 접근성이 높아야 하는 것은 읍면동에서 담당하는 것이 보다 현실적이지 않나 라고 생각함.

○ 개편의 한계

- 우리나라의 복지제도가 국민기초생활보장제도 중심으로 운영되어 왔기 때문에 전달체계도 공공부조 위주로 운영됨. 그리고 최근의 개편 논의도 이러한 논의 선상에서 나아가지 못하고 있다고 생각함.
- 지금 현재 주민생활지원서비스의 경우 전달체계의 문제를 단기간에 극복하려고 하는 것으로 1) 시군구의 기획력 증대, 2) 민감성, 3) 통합성을 높이려는 세 가지 목표를 갖고 있음. 서비스 연계 쪽에서 이러한 목적을 설정하고 있지만, 현실적으로는 기획과 연계를 중심으로 하기보다는 조사 및 선정 쪽에 중심을 두고 있음. 다시 말해 실제로는 조사의 신속성, 정확성만을 강조한 감이 있음.
- 가장 대표적인 통합 대상 영역인 고용, 보건을 도외시하고, 연계의 중요성에 있어서는 후순위에 해당하는 평생교육, 관광 등의 부문과의 손쉬운 통합을 추진한 것임. 연계가 쉬운 영역만을 통합한 것이 일선 현장의 체감도가 낮은 원인이기도 함. 언제 고용, 보건을 통합해서 실질적인 주민생활지원서비스를 구축하고자 할 것인지 요원하다고 생각함.

– 정작 지방직 공무원들은 전달체계에 대해 큰 차이를 느끼고 있지 않으며, 중앙정부의 전달체계의 세세한 방향과 그 특성에 대해 체감하지 못하고 있음.

□ 발표자 종합 정리

○ 본 발표내용은 정책이 설계된 상태에서 그 정책에 대한 설명이 주된 논점임.

○ 빈곤축소의 효과

– 빈곤축소 효과에 대해서는 확인조사를 거의 하지 않았는데, 통합조사팀에서 선정, 조사 등이 구분되면서 부정수급의 발굴, 급여변동액 등의 변화 등의 미시적 변화가 나타나고 있음. 조건부 수급자의 자활지원이 거의 유명무실했는데, 전담자가 생기면서 자활지원이 제대로 이루어지는 측면이 있음. 이외에 서비스의 연계를 통해 가능한 복지지원서비스를 연계해주는 노력이 나타나고 있음. 이러한 미시적 변화가 결국 정책효과를 가져올 것이라고 생각함.

○ 부문 통합의 필요성

– 노동, 보건, 사회보험이 통합 필요성에 대해 언급하셨는데, 이런 부문을 해체, 부분통합하려는 시도들을 참여정부에서 계속 시도했지만, 이 부분은 정책적으로 실패했다고 할 수 있음. 이러한 통합의 중요성을 몰라서 안 하는 게 아님. 시간이 더 많이 걸리고, 고민도 더 많이 필요한 부분으로 참여정부에서 현실적으로 어려웠음. 이를 보완하기 위해 전산시스템의 보완을 추진하고 있음.

○ 민간부문 활용

– 수요에 맞게 공무원을 채용해야 하는 것 아닌가라는 말씀을 하셨는데, 저도 전적으로 동의함. 그렇지만 이는 현재 전달체계라는 부문에서 다룰게 아니라 지방재정에서 포괄해야 하는 부문이라고 생각함. 재정조정의 문제와 더 깊이 관련된 문제로 생각됨. 현재 정부에서 총액인건비제도를 시행하고 있는데, 이것이 현실에서 어떤 영향을 가져올 것인지 개

인적으로 우려감을 갖고 있음.

- 사회부문의 투자를 중앙정부에서 늘려가고 있고, 지방정부에서도 이런 사회부문의 비중 증대에 논의를 하고 있음. 지방에서 종합행정을 하는 사람들은 사회복지에 대해 1/n논리로 대응하지만, 중앙정부의 입장에서는 사회재정의 증가와 관련해 지방에서도 이러한 비중이 증대되어야 한다고 생각하고 있음. 교부세의 경우도 이러한 논리에 입각해 지원이 이루어지고 있음.
- 업무의 범위 문제는 지역별 편차가 있음. 특히 군과 도시지역이 큰 차이가 있음. 지역별 차이, 예를 들어 문화를 강조하는 지역과 그렇지 않은 지역을 구분하여 지자체 별로 선택할 수 있도록 정책을 설계하였음.
- 민간과의 관계에서 급여나 선정은 공공이 책임성을 담보할 수밖에 없음. 사례관리에 대해서는 민간과의 역할분담에 대한 고민이 필요한 데, 이부분에 대한 충분한 고민 없이 정책을 추진한 것은 인정함.
- 사회복지사무소 모형이 공공복지행정부문 개편에 상당 부분 반영되어 있음. 그렇지만 읍면동의 사회복지업무에 행정직이 투입되면서 읍면동에서도 사회복지업무를 수행하고 있고 업무의 보완이 이루어졌지만, 주민생활지원서비스가 시행되면서 이런 읍면동에서의 사회복지의 보강측면이 희석되어 드러나지 않는 것이 아닌가 생각함.

제3회 빈곤포럼

《 주제 및 발표자 》

– 양극화 해소를 위한 조세재정정책

– 강병구 (인하대학교 경제학부 교수)

▣ 일시: 2007. 03. 29(목). 16:00 ~ 18:00

▣ 장소: 한국보건사회연구원 본관 대회의실

▣ 좌장 : 김미곤 (한국보건사회연구원 사회보장연구본부장)

▣ 토론자

〈원외〉

김종면 (한국조세연구원 대외협력팀장)

김용성 (KDI 재정·사회개발연구부 연구위원)

문진영 (서강대학교 신학대학원 교수)

박찬용 (안동대학교 경제학과 교수)

유태균 (숭실대학교 사회복지학과 교수)

〈원내〉

강신욱 (공공부조팀장)

강혜규 (사회서비스연구센터장)

김안나 (공공부조팀 연구위원)

노대명 (사회보장총괄팀 연구위원)

박세경 (사회서비스연구센터 부연구위원)

손창균 (복지패널팀 부연구위원)

신영석 (건강보험팀 연구위원)
여유진 (복지패널팀장)
원종욱 (연금보험팀 연구위원)
윤석명 (연금보험팀장)
이태진 (기초보장평가센터장)
이현주 (사회보장총괄팀장)
최병호 (연구경영혁신본부장)
허순임 (건강보험팀 부연구위원)

빈곤포럼 제 3 회

양극화 해소를 위한 조세재정정책*1)

강병구

Ⅰ. 서론

1997년 경제위기 이후 우리사회는 분배구조의 악화와 함께 생산, 고용, 소득, 소비, 교육 등 다양한 측면에서 양극화 현상이 심화되고 있다. 양극화 문제는 저출산·고령화와 함께 향후 우리사회가 극복해야 할 두 가지 커다란 과제이다. 특히 양극화는 소비 및 투자의 위축을 초래하여 성장잠재력을 위축시킬 뿐만 아니라 사회적 갈등을 증폭시켜 사회경제의 발전을 저해할 수 있다.

한편 양극화는 세계화의 충격과 급속한 기술변화로 인해 불가피한 측면이 있지만, 이에 대응하는 각국의 반응은 다양한 편차를 보이고 있다. 특히 세계화 과정에서 나타나는 개별국가의 조세재정정책은 양극화를 심화시키는 방향으로 전개될 수도 있고, 반대의 방향으로 나아갈 수도 있다. 한편으로는 세계적 규모의 경쟁으로 인해 복지지출과 조세수입의 삭감에 대한 압력이 커질 뿐만 아니라 자본의 국가간 이동이 급격히 증가함에 따라 사회적 덤핑(social dumping)에 대한 필요성이 강화되고, 그 결과 최소복지국가(minimalist welfare state)로 귀착되는 것이다. 소위 세계화의 심화에 따른 바닥으로의 질주(race to the bottom)가 관철되는 것이다. 다른 한편으로는

1) 본 논문은 2007년 3월 서울사회경제연구소에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

사회안전망을 강화하여 양극화에 적극적으로 대응하는 방향으로 나아가는 것이다.[1)] 유럽 대륙 국가들의 경우 세계화에 직면하여 시장중심적인 경제정책을 추진할지라도 빈곤과 불평등의 문제를 완화하기 위해 다양한 조세재정정책을 시행하고 있다.

양극화에 대응하는 정부의 조세재정정책이 중요함에도 불구하고, 이 분야에 대한 체계적인 연구는 미흡한 실정이다. 본 논문의 목적은 우리 사회에서 심화되고 있는 소득 양극화의 문제를 해소하기 위한 조세재정정책을 모색하는데 있다. 이러한 필요성에 입각하여 제2장에서는 우리나라의 양극화 원인 및 실태를 검토한다. 제3장에서는 양극화 해소의 관점에서 조세재정정책의 역할을 살펴본 후, 우리나라의 조세재정정책을 OECD 주요 국가들과 비교하면서 그 특징을 분석한다. 제4장에서는 재정지출정책과 조세정책의 측면에서 양극화 해소를 위한 정책대안을 모색한다. 제5장은 요약과 양극화 해소를 위한 정책제언으로 구성된다.

Ⅱ. 양극화의 원인 및 실태

1. 양극화의 원인

경제학의 관점에서 양극화(bi-polarization)는 주로 중산층 소멸현상과 빈곤의 증대에 대한 관심에서 출발한 개념으로서 종전의 일반적인 소득분배의 불평등 심화현상과는 상당히 다른 개념과 문제의식을 가지며, 측정수단과 과제도 다르다. 즉, 양극화는 중산층이 몰락하면서 전체 인구집단이 양극단으로 멀어져 가는 '추세' 자체를 문제로 파악하며, 현재 소득분배가 얼마나 불평등한 '상태'에 있는가는 1차적 관심사가 아니다. 따라서 정책과제 면에서 양극화는 주로 최빈곤층의 소득을 향상시키는데 관심을 가지는데, 이것이 반드시 소득분배의 평준화를 위한 정책과 일치한다는 보장

1) Castles(2004) 참조.

은 없다.[2)]

한편 1980년대 이후 나타난 세계화와 기술변화는 노동시장의 양극화를 통해 소득 양극화를 초래하는 근본적 원인으로 평가되고 있으며, 노동시장의 양극화는 노동수요설, 노동공급설, 제도적 요인설 등으로 설명된다. 먼저 노동수요설에 따르면 세계화와 기술변화는 소수의 숙련노동자 및 지식노동자에 대한 수요증가와 임금상승, 다수의 미숙련·반숙련 노동자에 대한 수요감소 및 임금하락을 통해 소득 양극화를 심화시킨다. 노동공급설에 따르면 교육수준별 노동력 공급의 변화에 따른 상대임금의 변화, 여성의 경제활동 참가율 증대와 외국인 노동력의 유입에 따른 저임금 직종에서의 임금하락 등이 소득 양극화의 원인으로 작용한다. 노동시장의 양극화를 초래하는 제도적 요인으로는 정부의 경제·사회정책, 기업의 인사·노무정책, 노동조합의 조직률 및 단체교섭구조의 변화 등이 있다.[3)]

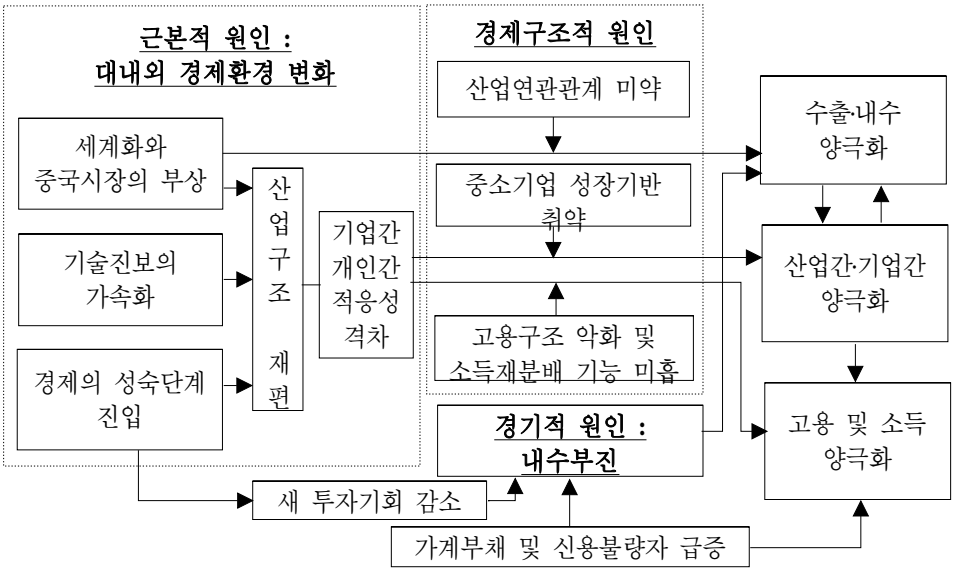
이와 같은 노동시장의 양극화는 수출산업과 내수산업 간의 양극화, 산업간·기업간 양극화 등을 매개로 나타난다. [그림 3-1]에서 보듯이 우리나라의 경우 세계화와 중국시장의 부상, 기술진보의 가속화, 경제의 성숙단계 진입 등 대내외 경제환경의 변화로 인해 산업간·기업간 양극화와 수출·내수 양극화 현상이 부각되었고, 이러한 부문간 양극화는 미약한 산업연관관계, 취약한 중소기업 성장기반, 고용구조 악화 및 소득재분배 기능의 미흡 등과 같은 구조적 요인으로 인해 더욱 악화된 것으로 평가된다. 특히 경제의 성숙단계 진입에 따른 새로운 투자기회의 감소와 1997년 경제위기 이후 급격히 증가한 가계부채 및 신용불량자는 내수부진의 주된 요인으로 작용하였다.

---

2) 양극화의 개념에 대한 자세한 논의는 윤진호(2005), 신동균·전병유(2005) 참조.

3) 노동시장의 양극화 원인에 대해서는 윤진호(2006) 참조.

[그림 3-1] 경제 양극화의 원인



자료: 금융경제연구원(2004), 『경제양극화의 원인과 정책과제』.

2. 양극화의 실태

먼저 양극화는 내수산업과 수출산업에서의 성장률과 GDP 지출비중의 격차 확대로 나타났다. <표 3-1>에서 보듯이 2003년 마이너스 성장률을 기록했던 민간소비와 설비투자는 2005년에 각각 3.2%와 5.1%를 기록하여 점차 회복세를 보이고 있지만, 수출증가율 8.5%보다는 여전히 낮은 수준이다. 그 결과 GDP 대비 수출비중은 1990년 17.4%에서 54.1%로 크게 증가하였지만, 내수(민간소비+설비투자)의 비중은 같은 기간에 70.9%에서 60.6%로 하락하여 수출호조·내수부진의 양극화 현상을 보이고 있다. 제조업 부가가치가 비교적 높은 성장률을 기록한 반면 서비스업의 부가가치 성장률은 낮은 수준을 유지하여 GDP에서 차지하는 서비스업의 생산비중은 1990년 49.5%에서 2005년 56.3%로 증가하였지만, 제조업의 생산비중은 같은 기간에 1.1%p 증가하는데 그쳤다. 또한 서비스업의 고용비중은 1990년 46.7%에서 2005년 65.2%로

크게 증가한 반면, 제조업의 고용비중은 같은 기간에 27.2%에서 18.5%로 감소하였다. 또한 대기업과 중소기업간에 성장성, 수익성, 재무구조, 자금조달여건 등에서 격차가 확대되어 1990년과 2005년의 기간에 영업이익률 증가율 격차는 0.9%p에서 2.8%p로 확대되었다. 1995년 이후 비상용근로자의 비중이 크게 증가했고, 2002년 이후 다소 감소되는 추세에 있지만, 2005년 비상용근로자의 비중은 1995년에 비해 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.

<표 3-1> 산업 및 노동시장 추이

(단위:%)

		1990	1995	1997	2001	2003	2005
GDP 지출	내수	70.9	73.2	70.5	65.8	63.5	60.6
	수출	17.4	24.1	29.4	38.3	45.4	54.1
산업별 GDP 비중	제조업	27.3	27.6	26.3	27.6	26.4	28.4
	서비스업	49.5	51.8	53.4	56.3	57.2	56.3
고용비중	제조업	27.2	23.6	21.4	19.8	19.0	18.5
	서비스업	46.7	54.8	57.8	62.6	63.6	65.2
영업이익률	대기업	6.8	9.8	9.7	6.0	8.2	7.2
	중소기업	5.9	4.6	5.0	4.5	4.6	4.4
고용형태	상용근로자	54.2	58.1	54.3	49.2	50.5	52.1
	비상용근로자	45.8	41.9	45.7	50.8	49.5	47.9

주: 2000년 가격기준. 내수는 민간소비지출과 설비투자를 합산한 것임.
자료: 한국은행, 『국민계정』, 『기업경영분석 결과』, 각 연도. 통계청, KOSIS.

한편 산업간·기업간 양극화 현상은 노동시장의 양극화를 통해 소득 양극화를 초래하였다. 특히 1997년 외환위기 이후 지니계수, 빈곤율, 소득갭 비율(Income Gap Ratio), 소득 10분위 배율 등이 지속적으로 상승하여 양극화 현상이 심화되는 가운데 분배구조가 악화되고 있다. <표 3-2>에서 보듯이 가구총소득을 기준으로 측정된 양극화지수는 1997년 0.057에서 2003년 0.121로 크게 증가하였다.[4] 이와 함께 절대빈

4) 신동균 · 전병유(2005)는 노동패널자료(KLIPS)를 이용하여 양극화지수를 계산하였다. 이들의 연구결과에 따르면 1997년과 2003년의 기간에 저소득층과 고소득층 사이의 소득격차는 증가했지만, 집단내

곤율과 상대빈곤율은 1996년 3.5%와 8.7%에서 2003년 11.6%와 15.5%로 증가하였고, 소득갭 비율 또한 동기간에 29.3%에서 36.9%로 증가하여 빈곤의 정도와 심도가 모두 악화되었다. 더욱이 하위소득집단 10%의 소득 대비 상위소득집단 10%의 소득 비율은 동기간에 3.47배에서 5.25배로 확대되었다. 이와 같은 빈곤지표와 소득10분위 배율의 변화를 반영하여 지니계수 또한 동기간에 0.278에서 0.337로 증가하였다.

<표 3-2> 소득불평등 및 빈곤지수

(단위: %)

	1996	2000	2003
양극화지수(α=1.3)	0.057*	0.104	0.121
지니계수	0.278	0.327	0.337
절대빈곤율	3.5	9.2	11.6
상대빈곤율	8.7	13.0	15.5
소득갭 비율	29.3	32.0	36.9
P90/10	3.47	4.32	5.25

주: 양극화지수를 제외한 모든 지표는 가처분소득을 기준으로 계산되었음. 상대빈곤율과 소득갭 비율은 중위소득 50%를 기준으로 측정되었음. α는 양극화지수의 민감도를 나타내는 모수임. *는 1997년 수치임.

자료: 통계청, 『가구소비실태조사 원자료』, 1996·2000. 한국보건사회연구원, 『국민생활실태조사 원자료』, 2003. 여유진 외(2005), 신동균・전병유(2005)에서 재작성.

소득격차는 감소하였다. 또한 총가구소득의 양극화는 주로 비근로소득의 양극화에 의해 주도되었다.

<표 3-3> 주요 국가의 소득분배 및 빈곤지표

	비교기간	지니계수	상대빈곤율 (%)	P90/10 (배수)
네덜란드	1991∼1999	0.266→0.248	6.3→7.3	3.02→2.98
노르웨이	1991∼2000	0.231→0.251	6.4→6.4	2.79→2.80
스웨덴	1992∼2000	0.229→0.252	6.7→6.5	2.78→2.96
독일	1989∼2000	0.257→0.264	5.8→8.3	2.99→3.29
이탈리아	1991∼2000	0.290→0.333	10.4→12.7	3.76→4.48
스페인	1990∼2000	0.303→0.340	10.1→14.3	3.96→4.78
캐나다	1991∼2000	0.281→0.302	11.0→11.4	3.78→3.95
영국	1991∼1999	0.336→0.345	14.6→12.4	4.67→4.59
미국	1991∼2000	0.338→0.368	18.1→17.0	5.65→5.45
멕시코	1992∼2000	0.485→0.491	20.6→21.5	10.72→10.38
대만	1991∼2000	0.271→0.296	6.5→9.1	3.35→3.81
한국	1996∼2003	0.278→0.337	8.7→15.5	3.47→5.25

주: 모든 지표는 가처분소득을 기준으로 측정되었음. 상대빈곤율은 중위소득 50%를 기준으로 산출되었음. 가구소비실태조사 원자료를 이용하여 산출한 한국의 2000년 지니계수, 상대빈곤율, P90/10은 각각 0.327, 13.0%, 4.32배임.

자료: 통계청(1996), 『가구소비실태조사 원자료』. 한국보건사회연구원(2003), 『국민생활실태조사 원자료』. 여유진 외(2005)에서 재작성.

한편 우리나라의 경우 OECD 국가와 비교할 때 불평등도와 빈곤율의 증가폭이 매우 큰 것으로 나타났다. <표 3-3>에서 보듯이 1990년대 이후 OECD 주요국가들의 분배구조는 전반적으로 악화되었지만, 지니계수, 상대빈곤율, 소득 10분위 배율에 있어서 증가폭은 우리나라보다 작은 수준을 기록하였다. 상대빈곤율의 경우 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국의 경우 정체 또는 감소하는 경향을 보이고 있지만, 우리나라는 6.8%p의 큰 증가폭을 기록하였다.

Ⅲ. 조세재정정책의 역할 및 평가

1. 조세재정정책의 역할

양극화는 중산층이 몰락하면서 전체 인구집단이 양극단으로 멀어져 가는 현상으로서 빈곤층의 소득향상에 1차적인 관심을 둔다. 그러나 소득 양극화를 초래하는 원인은 다양한 측면에서 발생하고 있기 때문에 양극화를 해소하기 위한 정책방안도 종합적인 대응을 요구한다. 더욱이 양극화 해소정책은 소득분배정책과 상당 부분 중첩되는 측면이 있다. 왜냐하면 탈빈곤정책에서 활용되는 다양한 조세재정정책은 그 자체로 분배구조의 개선을 위한 정책이기도 하기 때문이다. 따라서 양극화 해소를 위한 조세재정정책의 구체적 내용은 소득재분배정책의 성격을 동시에 갖는다고 할 수 있다. 본 장에서는 양극화 해소를 위한 정책수단을 조세재정정책의 측면에서 유형화하고, 그 전달경로를 살펴본다.

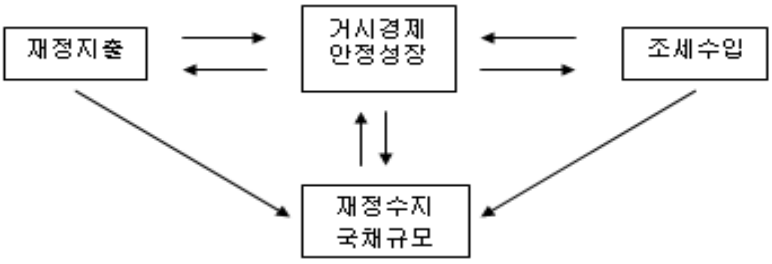
먼저 현대국가에서 재정의 역할은 주로 재정수입과 재정지출의 두 측면을 통해 국가의 기능을 수행하는 방식으로 나타나며, 효율적인 자원배분, 공평한 소득분배, 거시경제의 안정성장 등은 정부가 수행해야 할 주된 기능이다.[5] 첫째, 현실의 시장경제는 독과점, 공공재, 환경오염, 불확실성 및 불완전한 정보 등의 문제로 인해 자유방임의 상태에서 효율적인 자원배분을 달성하기 어렵다. 따라서 국가는 '시장실패(market failure)'로 인한 자원배분의 왜곡을 시정하여 사회적 관점에서 희소자원의 최적배분을 유도해야 한다. 둘째, 자본주의적 시장경제는 경쟁을 성장의 내재적 동력으로 하고 있지만, 경쟁은 불가피하게 '탈락'과 '배제'의 문제를 잉태하게 된다. 더욱이 분배구조의 악화는 사회적 통합을 저해하여 궁극적으로 경제성장에 부정적인 요인으로 작용한다. 따라서 국가는 적절한 세목과 세율의 선택, 저소득계층에 대한

5) Musgrave and Musgrave(1989) 참조.

복지지출을 통해 바람직한 분배상태를 실현시켜야 한다. 셋째, 생산자원의 완전한 고용, 물가의 안정, 그리고 국제수지의 균형은 경제의 안정적 성장을 위해 중요하지만, 시장의 자율적 기능으로 달성하기에는 한계가 있다. 따라서 국가는 조세 및 재정지출정책을 통해 거시경제의 안정화 기능을 수행하고, 장기적으로 지속가능한 경제성장(sustainable economic growth)의 사회경제적 인프라를 조성해야 한다. 그러나 이와 같은 현대국가의 기능이 경우에 따라서는 서로 모순되는 결과를 가져올 수 있다. 예를 들면 분배구조의 개선을 위한 복지정책이 자원배분의 측면에서 비효율의 문제를 초래할 수 있다. 따라서 여러 기능 사이의 충돌을 고려하여 사회전체의 후생수준을 극대화시킬 수 있는 정책조합을 모색해야 한다.

한편 양극화 해소를 위한 조세재정정책의 전달경로는 [그림 3-2]와 같이 요약될 수 있다. 먼저 정부는 재정지출정책을 통해 산업·기업·노동·복지 등의 측면에서 나타나는 양극화 현상에 영향을 미치게 된다. 산업구조재편 과정에서 발생하는 실업자에 대한 현금급여와 직업훈련, 중소기업 중심의 국가산업전략과 재정지원, 저임금근로계층에 대한 임금소득보전제(In-Work Benefits), 사회보험 및 공공부조제도의 사각지대 해소 등은 재정지출의 측면에서 활용될 수 있는 정책수단이다. 다음으로 정부는 재원을 조달하는 차별화된 방식을 통해 양극화 문제에 대응할 수 있다. 정부가 재정지출에 소요되는 자금을 조달하는 방식은 다양하지만 조세수입이 주된 원천이다. 정부의 조세수입은 소득세, 사회보장세, 급여세, 재산세, 소비세 등으로 구성되며, 개별 조세항목의 규모와 조세체계의 누진성은 분배구조와 양극화의 정도에 영향을 미친다.

[그림 3-2] 조세재정정책의 경로



또한 장기적 관점에서 재정지출구조와 조세체계, 그리고 재정수지 및 국채규모는 거시경제의 안정성장에 영향을 미친다. 특히 복지재정의 경우 소위 '생산적 복지'를 지향하는 재정지출은 경제성장과 선순환 관계에 있지만, 근로욕구를 저해하는 복지 프로그램은 거시경제의 성장동력을 잠식하게 된다. 또한 근로소득세와 법인세는 노동공급과 투자를 통해 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 다만, 조세체계가 경제성장에 미치는 영향은 효율성과 공평성의 관점에서 종합적이고도 실증적으로 평가할 필요가 있다. 마지막으로 재정수지 및 국채규모가 거시경제의 안정성장에 미치는 효과 또한 중요한 고려의 대상이다. 재정수지 적자의 누증으로 인한 국가채무의 증가는 금리상승을 통해 민간투자를 위축시킬 수 있기 때문이다. 더욱이 재정적자나 국가채무가 물가상승으로 이어질 가능성이 있다고 인식되는 경우, 환율불안을 초래하고 자본이탈을 촉진하게 된다.

2. 조세재정정책의 평가

가. 취약한 재분배 기능

서구 복지국가들은 분배구조의 개선과 빈곤층의 감소를 위해 조세 및 재정지출정책을 적극적으로 추진하였다. 그 결과 가처분소득 지니계수는 시장소득 지니계수에 비해 크게 낮은 수준을 보이고 있다. 반면에 우리나라의 경우 OECD 국가들과 비교

할 때 시장소득의 불평등도는 높지 않지만 가처분소득의 불평등도는 매우 높은 수준이어서 조세 및 재정정책을 통한 재분배기능이 매우 취약한 것으로 평가되고 있다. <표 3-4>에서 보듯이 1990년대 중반 시점에서 비교 국가들의 시장소득 지니계수와 가처분소득 지니계수는 큰 차이를 보이고 있지만, 우리나라의 경우 그 차이는 0.017에 불과한 수준이다.

<표 3-4> OECD 주요국가의 지니계수

OECD 국가	시장소득 Gini계수(A)	가처분소득 Gini 계수(B)	A-B
미국(1995)	0.411	0.344	0.067
영국(1995)	0.428	0.312	0.116
프랑스(1994)	0.417	0.278	0.139
독일(1994)	0.395	0.282	0.113
네덜란드(1995)	0.348	0.255	0.093
스웨덴(1994)	0.439	0.230	0.209
한국(2000)	0.403	0.386	0.017

주: 시장소득=근로소득+사업 및 부업소득+재산소득+사적이전소득; 가처분소득=시장소득+공적이전소득-사회보장 부담금-직접세.
자료: 최병호・김태완(2005).

이와 같이 시장소득 지니계수와 가처분소득 지니계수가 국가별로 큰 차이를 보이는 이유는 소득재분배와 빈곤감소를 위한 재정지출 및 조세정책이 국가별로 다르기 때문이다. <표 3-5>에서 보면 가처분소득 지니계수가 큰 미국과 영국의 경우 상위 30%의 소득집단이 부담하는 조세비중은 OECD국가 평균보다 높은 반면 하위 30%의 소득집단이 차지하는 일반정부 이전지출의 혜택은 OECD국가 평균과 비슷하거나 높은 수준으로 나타났다. 미국과 영국의 복지급여는 주로 자산조사에 기초하기 때문에 다른 OECD국가들에 비해 저소득층에 대한 급여의 집중도가 높다고 할 수 있다. 가처분소득 지니계수가 가장 작은 스웨덴의 경우 상위 30%의 소득집단이 부담하는 조세비중은 OECD 국가 평균보다 낮지만 정부이전지출의 혜택은 평균을 상회하고

있다. 반면에 하위 30%의 소득집단이 부담하는 조세비중은 OECD 국가 평균에 비해 높고 정부이전지출 혜택은 OECD 국가의 평균보다 낮은 수준이다. 중위소득집단의 경우 조세부담과 정부이전지출의 비중이 모두 OECD 국가 평균을 상회하고 있다.

<표 3-5> 소득계층별 이전지출 및 조세부담 비중

(단위: %)

	시장소득			정부이전지출			조세		
	하위 30%	중위 40%	상위 30%	하위 30%	중위 40%	상위 30%	하위 30%	중위 40%	상위 30%
미국(1995)	8.9	33.9	57.1	41.4	35.5	23.0	6.3	28.4	65.3
영국(1995)	7.8	34.9	57.4	54.5	33.9	11.7	6.0	32.0	62.0
프랑스(1994)	10.9	33.5	55.6	35.6	39.3	25.1	8.7	23.5	67.9
독일(1994)	11.9	36.3	51.8	31.7	37.6	30.7	10.0	36.5	53.6
네덜란드(1995)	10.0	37.1	52.8	45.8	36.1	18.1	11.7	36.1	52.2
스웨덴(1995)	9.3	36.9	53.9	33.7	40.5	25.8	11.0	35.8	53.3
한국(2000)	12.6	33.8	53.6	27.8	37.9	34.4	8.2	33.0	58.8
OECD 14개	9.3	35.3	55.4	41.6	38.0	20.4	8.0	32.7	59.4

주: 1) OECD 국가평균의 계산에 추가로 산입된 국가는 한국을 제외한 호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 이탈리아, 노르웨이 등이다. 2) 정부이전지출은 중앙정부, 지방정부, 사회보험으로부터 지급되는 현금급여의 총합계이며, 조세는 소득세와 피고용자의 사회보장기여금을 합한 것이다. 3) 소득계층은 가처분소득을 기준으로 구분되었다. 4) 모든 수치는 생산가능인구(18-65세)를 대상으로 산출되고 가구단위로 측정되었다. 5) 한국의 경우는 『2000년 가구소비실태조사』 원자료를 이용한 최병호・김태완(2005)의 분석결과를 토대로 작성하였다. 즉, 조세부담은 직접세와 사회보험료를 합산한 수치이고, 정부이전지출은 기초보장, 사회서비스, 연금급여 항목을 합산한 수치이다. 6) 한국의 2000년 소득점유율 분포는 경상소득(시장소득+공적이전소득)을 기준으로 측정된 수치이다.

자료: Forster and Pearson(2002); 최병호・김태완(2005); 강신욱 외(2006).

우리나라의 경우 조세수단보다 정부이전지출제도의 재분배기능이 특히 취약한 것으로 나타났다.[6] 우리나라의 하위 30%의 소득집단이 받는 정부이전지출의 혜택이

27.8%에 불과하여 OECD 국가 평균의 2/3 수준이지만, 상위 소득집단 30%가 받는 정부이전지출의 혜택은 34.4%로 OECD 국가 평균 20.4%보다 크게 높은 것으로 나타났다.[7] 반면에 하위 소득집단 30%가 부담하는 조세비중은 8.2%로 OECD가 평균과 비슷하지만, 상위소득집단 30%가 부담하는 조세비중은 58.8%로 OECD 국가 평균보다 약간 낮은 것으로 조사되었다.[8]

이상에서 살펴보았듯이 소득불평등과 양극화는 자본주의 시장경제에서 불가피한 측면이 있지만, 정부의 적극적인 조세재정정책에 의해 완화될 수 있다. 특히 양극화 해소를 위한 재정지출은 경제성장에 기여하는 사회투자적 성격을 갖고 있기 때문에 정부의 적절한 정책이 요구된다. 따라서 분배구조의 악화와 양극화의 심화가 경제성장에 미치는 부정적 효과를 극복하고 장기적으로 안정적인 경제성장을 유지하기 위해서는 성장과 분배의 선순환 구조를 뒷받침할 수 있는 조세재정정책을 새롭게 구축할 필요가 있다.

나. 재정지출정책

우리나라의 재정지출구조는 낮은 수준의 재정지출규모, 경제부문에 대한 과잉투자와 사회분야에 대한 과소투자, 미흡한 사회투자기능 등으로 특징되며, 광범위하게 존재하는 복지사각지대는 양극화 해소를 위한 적극적인 재정지출정책의 필요성을 증가시키고 있다.

---

6) 이러한 주장은 여유진 외(2005)의 연구결과를 통해서도 확인된다. 2003년 가처분소득의 소득원천별 지니계수 분해결과를 보면 1996년에서 2003년의 기간에 세금 및 사회보장기여금의 지니계수 개선효과는 3%에서 9%로 상승하는 경향을 보이지만, 이전소득의 소득재분배효과는 여전히 0에 가까운 것으로 나타났다.

7) 특히 우리나라의 취약한 분배구조는 연금소득의 취약한 재분배 상태에 기인되는 것으로 평가된다(최병호·김태완, 2005).

8) <표 3-5>에 제시된 조세부담에는 소비세와 고용주 부담의 사회보장기여금이 누락되어 있다. 특히 소비세의 경우 역진적 성격을 갖기 때문에 이를 포함시킬 경우 하위 소득집단의 조세부담비중은 증가할 수 있다. 간접세를 포함시킬 경우 하위 소득집단이 부담하는 조세비중은 9.4%로 증가하는 반면 상위 소득집단이 부담하는 조세비중은 56.8%로 하학한다.

첫째, 우리나라의 경우 재정지출, 공공사회지출, 사회지출 등의 기준에서 OECD국가들에 비해 재정규모가 절대적으로 낮은 수준에 있고, 이는 사회보장제도의 구조적 문제점과 함께 취약한 재분배구조의 1차적 원인이라고 할 수 있다.[9] 일반정부의 재정지출 규모는 1990년에 GDP 대비 20.0%에서 2005년 30.9%(추정치)로 확대되었지만 OECD평균치(40.9%)에는 여전히 못 미치는 수준이다. 미국과 일본의 경우도 2005년 GDP 대비 재정지출 규모는 각각 36.6%와 37.4%로 추정되어 우리보다 높은 수준이다. 다음으로 공공사회지출의 비중을 보면 1990년 3.1%에서 2001년 6.1%로 증가하였지만, 이러한 규모는 2001년 OECD국가 평균치(21.2%)의 28.8%에 불과한 수준이다. 또한 사회지출은 1990년 4.2%에서 2001년 8.7%로 증가하여 OECD국가 평균치(22.6%)의 38.5%를 기록하였다. 이와 같이 우리나라 사회지출의 상대적 비중이 높은 이유는 GDP에서 차지하는 민간부문의 법정급여 비중이 다른 OECD국가들에 비해 크기 때문이다.

<표 3-6> 재정지출 및 사회지출 규모

(단위: %)

	1990		2005	
	한국	OECD평균	한국	OECD평균
재정지출	20.0	40.2	30.9	40.9
공공사회지출	3.1	19.1	6.1	21.2
사회지출	4.2	19.4	8.7	22.6

주: 공공사회지출과 사회지출은 2001년도 수치임.

자료: OECD(2004a); OECD(2006).

한편 1인당 국민소득 수준을 고려해도 우리나라의 재정규모는 매우 작은 것으로 평가된다. 1978년 1인당 국민소득 10,000달러를 기록한 미국의 경우 GDP 대비 재정규모는 32.1%이었으며, 1987년에 10,000달러를 달성한 영국은 43.6%의 재정규모를

9) 재정지출은 공공의 욕구를 충족하기 위한 재화나 서비스를 공급하는 측면에서 구성원간의 형평성을 증진시킬 수 있기 때문에 재정지출 규모가 큰 국가일수록 평균적으로 소득불평등이 완화될 수 있는 것으로 주장된다(황진영, 2006; Alesina and Rodrik, 1994; Persson and Tabelline, 1994).

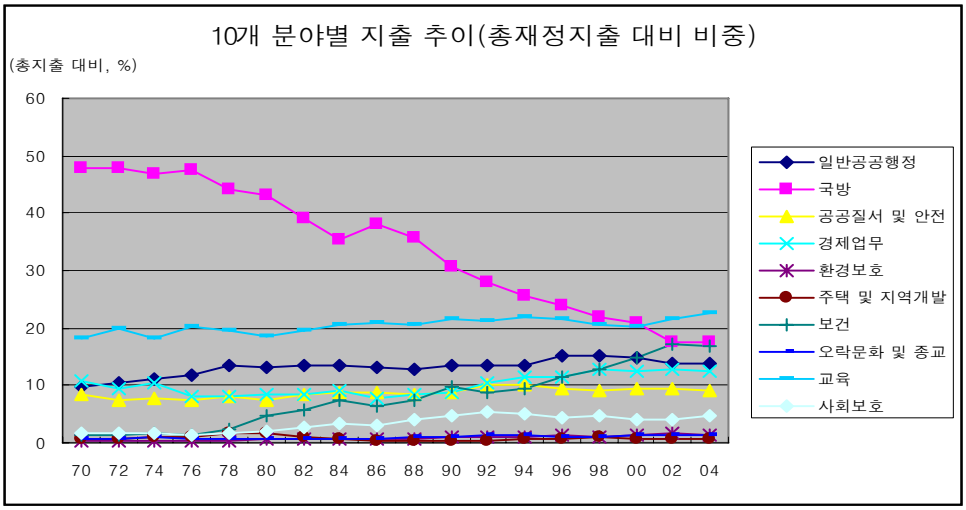
기록하였다. 그러나 우리나라의 경우 14,000달러의 국민소득을 기록한 2004년의 경우 GDP 대비 재정규모는 28.0%에 불과하였다. 또한 IEC지수(International Expenditure Comparison Index)를 비교할 경우에도 우리나라의 복지지출 규모는 OECD국가들에 비해 작은 것으로 평가된다. 전승훈(2006)에 따르면 우리나라 사회보장분야의 IEC지수는 33.25로 OECD국가 평균 95.27보다 크게 낮은 수준이다.[10)]

둘째, 그 동안 우리나라의 재정지출은 성장위주의 경제정책으로 인해 사회간접자본개발, 전략산업 육성 등 경제부문에 집중 투자한 반면, 사회복지분야에 대한 지출은 상대적으로 부진하였다. 재정지출구조의 추이를 보면 국방부문의 하락추세와 보건 및 사회보호부문의 상승세가 두드러진다. 1970년 일반정부의 재정지출에서 48.0%를 차지하던 국방비는 지속적으로 감소하여 2004년 17.5%를 기록하였다. 반면에 동기간에 보건 및 사회보호부문의 지출이 차지하는 비중은 각각 1.2%와 1.8%에서 16.7%와 4.8%로 크게 증가하였다. 경제업무 부문의 비중은 1970년 10.8%에서 1986년 7.9%로 감소한 이후 2004년 12.4%로 다시 증가하였다. 교육부문의 비중은 1970년 18.1%에서 지속적으로 증가하여 2004년 22.5%에 달하고 있다.

---

10) 최준욱 · 류덕현 · 박형수(2005)의 연구결과에서는 복지부문의 IEC지수가 102.56으로 산출되었는데, 이와 같은 차이는 회귀분석의 방법론과 설명변수의 선택에 기인한다. Heller and Diamond(1990)이 사용한 IEC지수는 분야별 재정지출의 실제값을 회귀분석을 통해 구해진 예측된 값으로 나눈 비율이다. 이를 통해 각국의 분야별 재정지출의 실제규모가 경제사회적 여건을 반영한 회귀분석을 통해 구해진 추정치와 어느 정도 차이가 나타날 수 있는지 비교할 수 있다.

[그림 3-3] 10개 분야별 지출 추이(총재정지출 대비 비중)



자료: 한국은행, 『국민계정』 각 년도.

재정지출의 성격이 유사한 4개의 부문으로 재분류하여 비교할 경우 복지부문(보건+사회보호)의 증가세가 뚜렷한 반면 기타(일반공공행정+국방+공공질서 및 안정+환경보호+오락 문화 및 종교)부문의 경우 급격한 감소세를 보이고 있다. 교육부문의 경우 큰 변화를 보이고 있지 않지만, 경제부문(경제업무+주택 및 지역개발)의 경우 1980년대 중반 이후 다소 증가세를 보이고 있다. 이는 OECD국가들의 경제부문의 지출이 감소하는 추세와 대조를 이루고 있다.

그러나 재정지출구조의 국제비교를 보면 국방, 공공질서, 경제사업, 환경, 주택 및 지역개발, 오락·문화·종교부문에서 재정지출 비중은 OECD 평균을 넘어서고 있으며, 일반행정, 보건, 사회보장 부문에서 평균 이하의 수준을 기록하고 있다. 특히 국방과 경제사업의 비중은 매우 높지만, 사회보장부문은 OECD 국가 평균의 28.0%에 불과한 실정이다. 정부지출에서 국방과 경제사업이 차지하는 비중은 각각 9.8%와 22.9%로 앵글로색슨형 국가의 평균치(5.4%와 10.0%)를 크게 상회하는 반면, 사회보장지출이 차지하는 비중은 9.7%로 앵글로색슨형 국가의 평균치(29.1%)보다 크게 낮은 수준

이다. 일본과 비교할 경우에도 한국의 국방과 경제관련 사업의 지출비중은 매우 높고, 사회보장부문의 지출비중은 매우 낮은 수준이다.

<표 3-7> OECD 주요국가의 재정지출구조(2002년 총지출 비중)

(단위: %)

	일반 행정	국방	공공 질서	경제 사업	환경	주택 지역 개발	보건	오락 문화 종교	교육	사회 보장
한국	12.1	9.8	5.5	22.9	3.2	3.8	12.6	2.4	18.1	9.7
일본	7.4	2.8	4.1	8.0	1.8	0.3	13.5	1.9	10.5	37.8
미국	13.8	10.1	5.8	10.3	-	2.0	19.7	0.9	17.4	20.1
영국	11.1	6.1	5.0	6.8	1.4	1.5	15.2	1.5	12.7	38.5
독일	13.0	2.5	3.4	8.3	1.2	2.4	13.2	1.5	8.6	46.1
프랑스	13.5	4.6	1.9	8.9	2.2	1.9	15.7	1.5	11.2	38.6
스웨덴	15.7	3.7	2.5	8.3	0.6	1.5	12.1	1.9	12.8	41.0
덴마크	15.3	2.9	1.8	6.6	-	1.6	10.1	3.0	14.9	43.9
OECD평균	13.3	4.1	3.7	11.0	1.9	2.1	14.1	2.2	12.8	34.7
한국/OECD	91.0	239.0	148.6	208.2	168.4	181.0	89.4	109.1	141.4	28.0

자료: OECD(2005b).

그 결과 2003년 현재 지역별 민간자본스톡 대비 사회간접자본 스톡은 경제성장률을 극대화시키는 조건에 비추어 볼 때 대다수의 지역이 과다한 것으로 평가된다. 최준욱·류덕현·박형수(2005)의 연구결과에 따르면 성장률을 극대화시키는 사회간접자본/민간자본 비율은 약 63%로 추정되는데, 현재 대다수의 지역들이 이 비율을 초과하고 있다. 따라서 사회간접자본의 한계생산성이 민간자본의 세후 한계생산성보다 작다. 즉 사회간접자본의 과다한 투자는 민간자본의 투자를 구축하여 자원의 생산적 사용을 저해하고 있다.

셋째, 사회투자(social investment)의 목적과 정책내용은 이념적 성향에 따라 다양한 편차를 보이지만, 기본적으로 '일을 통한 복지(workfare)'를 강조하는 가운데 인적자본에 대한 투자, 여성 및 아동에 대한 투자, 적극적인 노동시장정책 등을 주된 내용으로 하고 있다.[11] 우리나라의 경우 OECD 국가들과 비교할 때 가족, 실업, 직업훈

11) 사회투자국가(social investment state)에 대한 논의는 Giddens(1998), Esping-Andersen(2002), Jenson and

련, 고등교육에 대한 정부지출이 낮은 수준을 기록하고 있어 재정지출의 사회투자기능이 미약한 것으로 평가된다. 보건 및 노령관련 복지지출이 전체 공공사회지출의 52.5%와 19.7%를 차지하여 높은 비중을 보이고 있지만, 가족(1.6%), 실업(3.3%), 적극적 노동시장정책(4.9%) 등의 경우 그 비중이 낮은 수준에 있다. 보건관련 지출비중은 OECD 국가 평균에 비해 매우 높지만, 노령, 가족, 실업 관련 지출비중은 OECD 국가 평균에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또한 적극적 노동시장관련 지출비중이 OECD 국가 평균에 비해 높지만, 직업훈련보다는 주로 고용지원에 집중되어 있다. 1998년의 경우 적극적 노동시장 관련 지출 중 58.5%가 고용지원에 지출된 반면, 직업훈련 관련 지출은 28.9%에 불과하였다.

<표 3-8> OECD 주요국가의 공공사회지출 구성(2001년)

(단위: %)

	노령	유족	무능력 관련	보건	가족	ALMP	실업	주거	기타
한국	19.7	3.3	8.2	52.5	1.6	4.9	3.3	-	8.2
일본	43.2	7.1	4.1	37.3	3.6	1.8	3.0	-	1.2
미국	35.8	5.4	7.4	41.9	2.7	1.4	2.0	-	3.4
영국	37.2	2.8	11.5	28.0	10.1	1.4	1.4	6.9	0.9
독일	42.7	1.5	8.4	29.2	6.9	4.0	4.4	0.7	1.8
프랑스	37.2	5.3	7.4	25.3	9.8	4.6	5.6	3.2	1.4
스웨덴	31.8	2.1	18.0	25.6	10.0	4.8	3.5	2.1	2.1
덴마크	28.4	0.0	13.4	24.3	13.0	5.1	10.3	2.4	3.8
OECD평균	35.7	4.3	11.8	29.0	8.3	2.8	4.1	1.8	2.6
한국/OECD	55.2	76.7	69.5	181.0	19.3	175.0	80.4	-	315.4

자료: OECD(2004).

Saint-Martin(2003), Palier(2006), Taylor-Gooby(2006), Finer(2006) 등 참조. Arestis and Sawyer(2002)에 따르면 사회투자국가를 강조하는 Giddens의 "제3의 길(the Third Way)"은 새케인즈학파 경제학(New Keynesian Economics)에 이론적 근거를 두고 있으며, 시장경제의 안정성, 통화정책의 유효성, 자연실업률가설, 세이의 법칙, 시장실패, 인적자본에 대한 투자의 강조, 기회의 공평성, 세계화로 인한 정책자율성의 약화와 시장자유화정책 등을 특징으로 한다.

넷째, 우리나라의 경우 GDP 대비 사회지출의 비중이 매우 낮은 가운데 복지자원이 저소득계층을 중심으로 지출되었다. 따라서 서구복지국가에서 나타나는 보편주의적 방식의 복지제도는 매우 저급한 상태에 있다. 또한 전국민을 대상으로 하는 사회보험조차 광범위한 사각지대로 인해 1차 사회안전망으로서의 역할을 다하지 못하고 있으며, 2차 사회안전망제도로서의 공공부조제도에서도 여전히 막대한 수의 빈곤층이 사각지대에 머물러 있다.

먼저 우리나라는 1995년 고용보험의 도입으로 비로소 종합적인 사회보험체계를 구축하였지만, 여전히 가입 및 급여단계에서 광범위한 사각지대가 발생하고 있다(한국보건사회연구원, 2005). 공적연금을 보면, 전체 가입대상 인구 중 납부예외율은 15.9%이며, 연령별로는 20대 후반과 30대 초반의 청장년층의 납부예외율이 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 납부예외를 포함한 가입측면의 사각지대는 총인구 대비 54.4%에 이르고 있다. 특히, 가입측면의 사각지대는 20대 초반(79.5%)에서 30대 초반(51.4%)에 걸쳐 가장 높게 나타나 교육·출산·육아 등을 이유로 공적연금에 보험료를 납부하고 있지 못하는 것으로 파악되었다. 한편 수급측면의 사각지대를 보면, 60세 이상 노인 612만명 중 78.9%가 연금을 수급하지 않고 있다. 그러나 연금비수급 사각지대는 국민연금이 본격적으로 시작되는 2008년부터 지속적으로 감소할 것으로 예상된다.

또한 잠재적 빈곤층을 포함한 우리나라 절대빈곤인구 10.36% 중 의료급여를 받는 계층이 2.85%에 지나지 않으며, 7.51%의 빈곤계층이 의료급여제도로 포함되지 못한 상태에서 건강보험의 사각지대에 놓여 있다(신영석 외, 2004). 3개월 이상 건강보험료를 체납한 지역가입자는 2005년 4월 현재 197만 세대로 이는 지역가입자의 22.8%에 해당된다. 한편 체납으로 인한 의료보장 사각지대를 구체적으로 살펴보면, 2004년 6월 말 현재 지역가입자는 168만 세대의 346만명이 체납하고 있는 반면, 직장가입자는 7,199세대의 약 17,000명이 체납하고 있다. 그러나 단순히 건강보험료를 체납하여 급부를 제한받고 있다고 하여 국가가 모두 책임져야하는 사각지대로 간주하기 어렵다. 왜냐하면 체납세대 중 경제적 어려움보다는 기여회피형인 경우와 납부능력이 충분함에도 고의로 보험료를 체납하는 단순기피자들이 있기 때문이다.

<표 3-9> 사회보험 사각지대 현황

(단위: 총인구 대비 %, 세대)

공적연금 (2004년 말)		건강보험 (2004년 6월)		고용보험 (2005년 9월)		산재보험 (2004년 말)
가입비율	수급비율	지역가입자	직장가입자	가입률	수급비율	적용률
45.6	21.1	168만 세대	7,199세대	53.1	21.4	46.4

주: 고용보험의 경우 가입률은 2005년 9월, 수급비율은 2004년 말 기준.
자료: 한국보건사회연구원(2005).

1995년 고용보험제도가 도입된 이후 고용보험의 적용률은 1995년 32.6%에서 2004년 말 현재 50.9%로 증가하였지만, 여전히 낮은 수준에 있다. 고용보험적용률을 산업별로 보면 건설업(91.5%), 전기·가스·수도사업(88.9%), 제조업(82.1%) 등에서는 높지만, 교육서비스업(17.3%), 숙박 및 음식점업(21.5%) 등에서는 낮은 것으로 나타났다. 2005년 경제활동인구 부가조사 자료를 보면 2005년 9월 현재 임금근로자의 53.1%만이 고용보험에 가입된 것으로 조사되었다. 한편 우리나라 경우 실업급여 수급율이 서구 선진국에 비해 낮아 경제활동인구조사에 따른 실업자수 대비 구직급여 수급자수는 2004년 현재 21.4%에 불과하다. EU의 경제활동인구조사(Labor Force Survey, 2002)에 의하면 EU 15개국의 실업자 가운데 실업급여 및 실업부조의 수급자 비율은 40.6%에 이르고 있다(황덕순, 2005). 이러한 차이는 우리나라에 실업부조와 같은 2차적 지원체계가 부재하다는 점 이외에 자발적 이직자에 대해서는 급여를 지급하지 않는 우리나라의 제도적 특성에 부분적으로 기인된다. 또한 2004년 현재 우리나라 산재보험의 적용률(취업자 대비 피보험자)은 46.4%에 불과하여, 취업자 중 1/2이 넘는 53.6%가 산재보험의 적용을 받지 못하는 사각지대에 놓여 있다.

한편 우리나라의 경우 아동, 노인, 장애인 등에 대한 소득지원은 공적부조제도를 중심으로 추진되어왔으며, 관련 사회서비스 또한 저소득계층을 중심으로 선별적으로 제공되었다. 더욱이 국민기초생활보장제도는 수급자격 조건의 완화를 통해 수급자를 확대하였음에도 불구하고 여전히 많은 수의 빈곤층이 사각지대에 머물러 있다. 2003

년 현재 빈곤층의 규모는 441만명으로 추정되지만, 국민기초생활보장제도의 수급자는 142만명에 불과하여 약 299만명(67.8%)이 공공부조제도의 사각지대에 있는 것으로 평가된다.[12)]

다. 조세정책

우리나라의 조세정책은 1960년대 이후 '선성장·후분배'의 기조하에 재분배정책보다는 자본축적과 투자촉진을 주된 내용으로 하였지만 1990년대 이후 조세부담의 형평성을 고려하기 시작한 것으로 평가된다. 1960~70년대 개발세제는 급속한 경제성장에 기여했지만 재정의 지속가능성이라는 관점에서 조세체계와 기능을 왜곡시키고 소득과 부의 집중을 초래하였다. 즉 개발연대의 조세정책은 낮은 소득세 부담과 미약한 소득재분배 기능, 소득종류 간 불평등한 과세체계, 취약한 과세기반, 재산세제의 형평성 부족, 복잡한 조세체계 등을 초래하였다. 특히 다양한 비과세·감면조치는 조세제도를 복잡하고 비효율적으로 만들면서 과세기반을 약화시켰다. 경제안정을 추구했던 1980년대에는 중요산업에 대한 조세지원제도가 큰 폭으로 축소된 반면, 성장잠재력 확충, 국토의 균형발전, 경제 및 사회의 안정기반구축 등을 위한 기능별 지원제도의 신설과 확충이 이루어졌다.[13)]

한편 1990년대 조세정책의 핵심은 개발연대를 거치면서 집중적인 세제지원을 받아 성장해온 자본과 부동산에 대한 과세제도를 개혁하는 것이었다. 토지초과이득세와 종합토지세(1990년), 금융소득종합과세(1996년), 변호사, 공인회계사, 세무사, 관세사 등 전문직에 대한 부가가치세 면세 폐지(1999년), 부가가치세의 과세특례제도 폐

---

12) 비수급 빈곤층 299만명 중 2003년 국민기초생활보장제도 수급기준으로 보호해야 할 빈곤층은 약 100만명으로 추정된다(노대명 외, 2005).

13) 중요산업에 대한 조세지원제도로 임시투자세액공제(1981년 1차, 1985년 2차, 1987년 3차), 설비투자세액공제 확충(1981년, 1985년, 1987년), 중소기업 설비투자 지원(1984), 중소기업 업종전환 지원(1986년 도입, 1989년 확대)등이 신설 확충되었다. 또한 1985년 이후 산업합리화를 추진하기 위해 산업합리화 지정기업에 대한 조세감면이 매년 큰 폭으로 확대되어 왔다. 합리화업종에 대해서는 10%의 투자세액공제와 50% 일시상각 중 택일할 수 있도록 했다. 또한 제조업과 광업에 대한 임시투자세액공제제도가 도입되었다.

지(2000년) 등은 조세부담의 형평성 강화와 세제 합리화에 기여한 것으로 평가된다. 또한 기업의 경쟁력 강화를 위한 지속적인 법인세율의 인하, 사업소득의 과표현실화를 위한 다양한 조치, 종합소득세 체계의 지속적인 개편이 추진되었다. 그러나 1990년대 말 경제위기 이후에는 각 부문에서의 구조조정을 위한 세제지원이 도입되었다. 특히 1998년 금융소득종합과세가 폐지된 이후 2001년 부활되었고, 금융부문과 기업의 구조조정 및 실업대책에 소요되는 재원을 조달하기 위해 교통세율을 대폭 인상하는 한편 과표현실화를 통한 세원 확충을 시도하였다. 참여정부의 조세정책은 2003년 세제개편을 통한 예식비·장례비·이사비의 소득공제 도입, 의료비·교육비·보험료 등에 대한 근로소득특별공제의 확대, 2004년의 상속·증여세 완전포괄주의 도입 및 소득세율 1%p 인하, 2005년의 종합토지세 폐지와 종합부동산세 신설, 법인세율 2%p 인하 등을 주된 내용으로 하고 있다. 상속·증여세 완전포괄주의 도입은 조세형평성과 세수증대의 측면에서 바람직한 세재개편으로 평가되지만, 소득세 및 법인세 인하 등 감세정책은 경기활성화에 기여하지 못하면서 조세형평성을 훼손한 정책으로 평가된다(김은경, 2006).

이와 같은 조세제도의 변화를 거치면서 형성된 우리나라 조세체계는 전반적으로 세율이 낮은 상태에서 과세기반 또한 취약하기 때문에 조세부담률과 국민부담률이 낮은 수준에 있고, 조세의 재분배 기능 또한 매우 취약한 것으로 평가된다. 특히 OECD 국가에 비해 간접세의 비중이 높을 뿐만 아니라 소수의 고소득자에게 적용되는 한계세율 또한 낮은 수준에 있기 때문에 조세체계의 누진성은 크게 떨어지는 것으로 평가된다.

첫째, 우리나라는 OECD 국가와 비교할 때 전반적으로 세율이 낮은 상태에서 과세기반 또한 취약하기 때문에 조세부담률이 낮은 수준에 있다. 조세부담률과 국민부담률은 1970년대 이후 지속적으로 증가하였지만, 여전히 OECD 국가의 평균수준에 비해 크게 낮은 수준이다. 조세부담률의 경우 1975년에 GDP 대비 14.9%에서 2004년 19.5%로 증가하였고, 국민부담률의 경우 동 기간에 15.1%에서 24.6%로 증가하였다. 그러나 2004년 조세부담률과 국민부담률의 경우 각각 OECD 국가 평균의 73.6%와 68.5%에 불과한 수준이다. 특히 OECD 국가들에 비해 사회보장기여금의 규모가 작

기 때문에 국민부담률의 비율이 상대적으로 더 낮은 수준에 있다. 또한 1인당 GDP가 $15,000 수준을 통과하는 시점에서의 국민부담률을 비교할 경우에도 조세부담률은 OECD국가 중 가장 낮은 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 1인당 GDP가 $15,000을 통과한 1999년 국민부담률은 21.5%를 기록하여 미국(24.9%), 일본(25.4%), 영국(36.4%)보다 낮은 수준이었다.[14)]

<표 3-10> 조세부담률과 국민부담률의 추이

(단위: %)

		1975	1980	1990	1995	2000	2003	2004
조세부담률	한국	14.9	17.1	17.9	18.1	19.6	20.4	19.5
	OECD 평균	23.1	24.5	26.7	26.5	27.9	26.8	26.5
	한국/OECD	64.5	69.8	67.0	68.3	70.3	76.1	73.6
국민부담률	한국	15.1	17.2	18.9	19.4	23.6	25.3	24.6
	OECD 평균	29.7	32.0	34.8	35.7	37.1	36.3	35.9
	한국/OECD	50.8	53.8	54.3	54.3	63.6	69.7	68.5

자료: OECD(2006).

14) 한편 나성린·이영(2003)은 조세부담률에 영향을 미치는 경제사회적 여건을 반영하기 위해 1인당 GDP, 국가청렴도, 부양률, 인구수, 분권화지수, 법인세율, 소득세율, 공교육비, 정부의 복지지출 등을 고려하여 ITC(International Tax Comparison Index)를 구하였다. 이들의 연구결과에 따르면 2000년 국민부담률, 조세부담률, 사회보장부담률의 ITC지수는 각각 116, 126, 82로 추정되었다. 그러나 이와 같은 연구결과를 통해 우리나라의 국민부담률과 조세부담률이 적정수준을 초과했다고 평가할 수는 없다.

<표 3-11> OECD 주요국가의 조세구조(2003년)

(단위: %)

		소득세	사회보장세	급여세	재산세	소비세	기타
GDP 비중	한국	7.1	4.9	0.1	3.0	9.4	0.8
	OECD평균	12.6	9.5	0.4	1.9	11.5	0.3
조세수입 비중	한국	28.0	19.5	0.2	11.8	37.1	3.3
	OECD평균	34.4	26.1	0.9	5.6	32.1	0.8

자료: OECD(2005a).

둘째, 조세수입의 구조를 보면 우리나라는 재산세 및 소비세의 비중이 상대적으로 높고, 소득세 및 사회보장세의 비중은 낮다. 2003년 재산세 및 소비세의 GDP 대비 비중은 각각 3.0%와 9.4%로 OECD국가 평균의 157.9%, 81.7%에 해당된다. 반면에 소득세와 사회보장세는 GDP 대비 7.1%와 4.9%로 OECD국가 평균의 56.3%, 51.6%에 불과하다. 특히 부가가치세와 개인소득세의 비중은 OECD국가의 평균에 비해 매우 낮은 상태에 있다.[15)]

셋째, 법정세율(statutory rate)은 대부분의 OECD 국가들과 비슷한 수준을 유지하고 있지만, 실효세율은 낮은 수준으로 평가된다. <표 3-12>에서 보듯이 소득세의 경우 최고한계세율은 2006년에 38.5%로 OECD 국가 평균 44.9%(2003년)보다 낮은 수준이고, 근로소득자의 평균세율은 6.8%로 OECD 국가 평균(24.8%)에 비해 매우 낮은 수준이다. 생산직 근로자의 평균임금을 기준으로 우리나라의 조세격차(tax wedge)는 OECD국가 중 가장 낮은 수준이다. 따라서 조세와 실업급여로 인한 노동시장의 왜곡정도가 크지 않고, 빈곤 및 실업 함정의 문제가 심각하지 않은 것으로 평가된다(Dalsgaard, 2000). 소비세율 또한 10%로 OECD국가 평균(17.8%)에 비해 낮은 수준이고, 2006년 최고법인세율은 27.5%를 기록하여 OECD국가 평균(30.8%)보다 낮다.

15) OECD(2005a) 참조.

<표 3-12> 세율의 국제비교(2003년)

(단위: %)

	최고[1] 소득세율	최고[2] 법인세율	최고[3] 배당소득세율	소비세율	근로소득자 평균세율[4]	근로소득자 조세격차[5]
한국	38.5	27.5	49.5	10.0	6.8	14.1
일본	50.0	40.9	66.7	5.0	17.4	27.0
미국	41.4	39.4	51.3	-	24.1	29.4
영국	40.0	30.0	47.5	17.5	24.3	31.1
독일	51.2	40.2	55.5	16.0	41.9	52.0
프랑스	56.1	35.4	57.0	19.6	26.8	48.3
스웨덴	56.2	28.0	49.6	25.0	21.2	46.6
덴마크	59.7	30.0	60.1	25.0	42.4	42.7
OECD평균	44.9	30.8	46.4	17.8	24.8	36.5

주: 1) 모든 종류의 할증료(compulsory surcharge)를 포함. 2)국세와 지방세를 합한 수치. 3)법인세 귀속제도(imputation system)와 배당세액공제(dividend tax credit) 등을 고려한 수치. 4)정규직 생산직 근로자의 평균임금을 기준으로 소득세와 근로자의 사회보장기여금에서 현금급여를 공제한 수치. 5)정규직 생산직 근로자의 평균임금을 기준으로 소득세와 근로자 및 고용주의 사회보장기여금에서 현금급여를 공제한 수치. 6) 한국의 최고소득세율과 최고법인세율은 2006년 수치임.

자료: OECD(2004b).

법인의 조세부담률은 OECD 국가의 평균과 비슷한 수준을 나타내고 있지만, 순이익기준 평균유효법인세율은 독일을 제외한 G7 국가보다 낮은 수준이다.[16] 또한 법인세 귀속제도(imputation system)와 배당세액공제(dividend tax credit)를 고려할 때 우리나라의 배당소득에 대한 최고 유효한계세율(49.5%)은 OECD 국가 평균(46.4%)보다 높지만, 일본, 미국, 독일, 스웨덴, 덴마크 등 주요 선진국에 비해서는 낮은 것으로 평가된다.[17] 특히 이자소득과 배당소득에 적용되는 세율이 낮을 뿐만 아니라 대부분의

16) 박기백·김진(2004)에 따르면 2003년 순이익기준 평균유효법인세율은 미국(31.88%), 영국(31.32%), 이탈리아(37.47%), 캐나다(28.37%), 프랑스(28.48%), 일본(43.70%), 한국(26.93%)으로 나타났다.

자본이득에 대해서는 조세가 부과되지 않는다. 2001년 부활된 금융소득종합과세제도에 적용되는 세율도 OECD 국가들과 비교할 때 높은 편이 아니다(Dalsgaard, 2000).

한편 개발연대를 통해 도입된 다양한 조세지출(Tax expenditure)과 자영업자를 중심으로 만연되어 있는 탈루소득은 과세기반을 침식하는 주된 요인이기도 하다.[18] 조세지출제도는 특정한 정책목적을 효율적으로 수행하기 위해 불가피한 측면도 있지만, 일관된 방향이나 원칙, 또는 중장기 계획이 없이 개편되고 있기 때문에 조세감면의 전반적인 효율성이나 효과성이 의문시되고 있다(박기백·정재호, 2003).[19] 또한 자영업자와의 과세형평성 차원에서 다양한 근로소득세 경감조치가 도입되었기 때문에 2003년 근로소득자의 과세자 비율이 54.2%에 불과한 실정이다.

<표 3-13> 조세지출 추이

(단위: 10억원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
조세지출규모(A) (전년 대비 증감률)	13,282 (26.0)	13,730 (3.3)	14,726 (7.3)	17,508 (18.9)	18,286 (4.4)	19,988 (9.3)
관련국세수입(B) (전년 대비 증감률)	83,221 (35.4)	88,602 (6.5)	96,408 (8.8)	107,560 (11.6)	110,160 (2.4)	118,129 (7.2)
조세지출비율 A/(A+B)	13.8	13.4	13.3	14.0	14.2	14.5.

주: 2005년은 전망치임.

자료: 재정경제부, 『조세지출보고서』, 각 연도.

17) 2003년 일본, 미국, 독일, 스웨덴, 덴마크의 최고 유효한계세율은 각각 66.7%, 51.3%, 55.5%, 49.6%, 60.1% 이다. OECD(2004b) 참조.

18) (Dalsgaard, 2000)에 따르면 세수기반의 확충을 통해 추가로 거두어들일 수 있는 잠재적 조세수입 규모는 GDP의 5% 정도로 추정되었고, 김형준·박명호(2006)의 연구결과에 따르면 2004년 현재 우리나라 자영업자의 탈루소득은 국민총가처분소득의 최소 3.754%에서 최대 7.543%에 달하는 것으로 추정되고 있다.

19) OECD(2000)에 따르면 우리나라의 조세감면제도는 지원분야의 과잉투자와 다른 분야의 가격 및 조세왜곡 효과를 통해 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 평가된다. 2005년도 우리나라 조세지출 전망액은 19조 9,878억원으로 국세 대비 조세감면규모는 14.5%에 달하고 있다(박기백, 2006).

넷째, 낮은 수준의 조세부담률과 함께 조세구조의 역진적 성격은 분배구조를 더욱 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 간접세의 비중이 높을 뿐만 아니라 최고한계세율도 소수의 고소득자에게 적용되기 때문에 조세체계가 OECD 국가들에 비해 누진적이라고 할 수 없다.[20] 또한 부가가치세의 역진적 효과를 상쇄하기 위해 특별소비세를 도입하고 있지만 분배구조의 개선효과는 매우 미약한 것으로 평가된다. 더욱이 공공부문과 민간부문의 연금제도에 적용하는 낮은 세율과 보험료율은 세대간 불평등의 문제를 발생시킬 뿐만 아니라 특수직역연금이 국민연금과 분리되어 운영되기 때문에 연금제도의 세대내 재분배기능 또한 취약한 상태에 있다.

한편 소수에게 토지소유가 집중된 상태에서 부동산 보유과세는 취득과세에 비해 매우 낮은 상태에 있다.[21] 2006년 도입된 종합부동산세는 일정 규모 이상의 부동산에 대해 누진세를 적용함으로써 상대적으로 보유세의 비중을 높이고 있지만, 실효세율은 매우 낮은 수준이다. 또한 2001년에 부활된 금융소득종합과세의 경우 종합과세 기준금액이 4천만 원으로 유지되고, 개인별과세로 전환되어 과세대상의 범위가 축소되었기 때문에 자본을 소유한 고소득자의 부담이 크지 않은 것으로 평가된다. 또한 주식 및 채권 등 유가증권의 양도차익에 대한 과세를 전면적으로 실시하지 않아 소득간 조세형평성의 문제를 초래하고 있다.

더욱이 우리나라의 경우 상속 및 증여세의 납세순응도가 매우 낮아 탈세로 인한 과세 형평성의 문제를 발생시키고 있다. 특히 재벌의 경우 다양한 절세 및 탈세수단을 활용하여 상속세를 회피하고 있다. 이에 정부는 공익법인에 대한 자기내부거래를 규제하고 증여의제의 범위와 대상을 지속적으로 확대하였다. 1998년의 상속세 및 증여세법 개정을 통해 기존의 열거주의에 의한 과세방식을 포괄주의로 전환하여 재벌의 변칙적인 증여수단을 차단하였다. 2003년에는 상속세 및 증여세법을 개정하여 과

---

20) 2003년 11APW(Average earnings for a full-time Production Worker)와 10APW를 기준으로 계산된 고소득자의 한계세율은 OECD 국가의 평균보다 낮은 수준이다. 총조세부담, 법정개인소득세, 법정사회보험료의 경우 OECD 국가 평균은 각각 46.75%, 44.87%, 4.61% 이지만, 우리나라의 경우 각각 41.06%, 39.60%, 2.42%를 기록하였다. 자세한 내용은 OECD(2004b) 참조.

21) 2003년 부동산 보유세와 거래세의 비율은 우리나라의 경우 23.4:76.6이지만, 미국은 98.3:1.7, 영국은 88.5:14.5, 일본은 95.2:4.8 이다(김은경, 2006).

세유형을 일일이 열거하지 않더라도 사실상 재산의 무상이전에 해당하는 경우에는 증여세를 과세할 수 있도록 하고, 기존의 증여의제규정을 증여재산가액의 계산에 관한 예시규정으로 전환하는 등 완전포괄주의를 도입하였다. 그럼에도 불구하고 다양한 방식의 탈세가 여전히 만연되어 있으며, 이로 인해 과세형평성이 심각하게 훼손되고 있다.

Ⅳ. 대안적 조세재정정책의 모색

시장경제에서 경쟁원리는 자원의 효율적 배분을 통해 경제성장에 기여하지만 그 과정에서 발생하는 빈곤층의 증대와 소득불평등의 확대는 역으로 경제성장을 저해하는 요인으로 작용한다. 물론 소득불평등과 경제성장간의 관계에 대해서는 일치된 견해를 보이고 있지 않지만, 일반적으로 분배구조의 악화는 사회불안을 발생시키고 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 평가된다.[22] 따라서 빈곤문제와 소득불평등도의 개선을 위한 적극적인 조세재정정책은 소위 동반성장의 관점에서 그 시급성이 증대되고 있다. 더욱이 세계화와 기술변화로 심화되고 있는 노동시장의 양극화에 대응한 적극적 노동시장정책은 조세재정정책의 적극적 역할을 요구하고 있다.

이러한 맥락에서 양극화 해소를 위한 조세재정정책은 사회보장의 사각지대를 축소하는 한편 재정지출 및 조세체계의 재분배기능을 강화하는 방향으로 재편되어야 한다. 재정지출의 측면에서는 기초연금제도와 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)의 도입, 근로빈곤층에 대한 적극적 노동시장정책의 강화, 경제사업에 과잉투

22) Lewis(1954), Kaldor(1956, 1957), Stiglitz(1969) 등은 폐쇄경제하에서 소득불평등도의 심화는 경제성장에 유익하며, 소득재분배나 인위적인 임금정책은 성장을 저해한다고 주장하였다. 반면에 Saint Paul and Verdier(1992), Galor and Zeira(1993) 등은 금융시장이 불완전 할 경우 소득불평등도의 악화는 소비 및 투자에 필요한 대출이 과소공급됨으로써 경제성장을 저해할 수 있고, Perotti(1992, 1994, 1996)는 소득분배 악화가 정치적·사회적 혼란을 야기하여 투자 등 경제활동을 위축시킨다고 주장하였다(최준욱·류덕현·박형수, 2005).

자된 재정지출의 사회분야에 대한 투자로의 전환 등이 주요 정책과제이다. 조세제도의 측면에서는 조세지출제도의 정비와 탈루소득의 축소를 통한 과세기반의 확충, 소득간 과세공평성의 제고, 사회보장기여금의 적정화 등이 주요 정책과제이다.

1. 재정지출정책

무엇보다도 우리나라 재정지출구조의 취약한 재분배기능은 사회보장제도의 구조적 문제점에 기인되는 것으로 평가된다. 따라서 사회보장의 사각지대를 해소하기 위한 정책적 노력이 요구된다. 구체적으로는 국민기초생활보장제도를 확충하여 공공부조의 사각지대를 해소하고, 기초연금제도의 도입을 통해 노후소득보장의 사각지대를 해소할 필요가 있다. 또한 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)의 도입으로 근로빈곤층에 대한 지원을 강화하고, 사회지출의 투자기능을 강화할 필요가 있다. 사회투자의 관점에서 아동, 노인, 여성 등 취약계층에 대한 보편적 사회서비스를 단계적으로 확충하여 아동의 인적자본 향상과 여성의 경제활동참가를 지원할 필요가 있다. 한편 교육기회의 박탈로 인한 세대간 빈곤의 전이를 차단하기 위해 아동발달지원계좌(Child Development Accounts : CDA)와 같은 자산형성 프로그램의 도입과 정부의 학자금 융자제도를 확충하여 취약계층 아동 및 청소년에게 교육기회를 확대할 필요가 있다.[23]

이와 같이 사회투자기능을 강화하면서 복지사각지대를 축소시키기 위해서는 사회지출 규모의 지속적인 확충이 요구된다. 장기적으로 우리나라의 사회지출 규모를 OECD 국가 평균수준으로 확대할 경우 2030년 공공사회지출 규모는 GDP 대비 16.9%~20.6%에 달할 것으로 추계된다.[24] 2001년 현재 GDP 대비 6.1%의 공공사회

---

23) 아동발달지원계좌(CDA)에 대한 보다 자세한 내용은 한국노동연구원·한국보건사회연구원(2006) 참조.

24) 문형표 외(2000)는 현재의 공공사회지출 기조가 계속 유지된다는 전제하에 우리나라의 GDP 대비 공공사회지출 규모는 2010년 10.3%, 2020년 14.5%, 2030년 20.6%의 수준까지 증가할 것으로 전망하였다. 안종범·김을식(2004)은 우리나라의 GDP 대비 공공사회지출 규모는 2010년 9.03%, 2020년 12.1%, 2030년 16.92%의 수준까지 증가할 것으로 전망되었다. 강병구(2006)의 공공사회지출 수준의

지출 규모를 고려할 때 소요재원의 확보는 복지제도의 발전에 커다란 제약요인으로 작용하고 있다. 향후 증대되는 사회지출의 재원을 조달하기 위해서는 국민부담률을 적정수준으로 증대시키는 노력과 함께 재정지출의 효율화와 재원배분의 합리화 노력이 요구된다. 특히 경제사업에 과잉투자된 재정지출을 사회분야에 대한 투자로 전환할 필요가 있으며, 사회지출의 효율화를 제고할 필요가 있다.

연금급여의 경우 현행 '저부담·고급여' 체계를 적정한 부담과 급여체계로 개편하고, 국민연금과 특수직역연금을 통합하여 연금가입자간 소득재분배 기능을 다소 강화할 필요가 있다. 또한 가입측면에서 연금의 사각지대는 20대 초반(79.5%)에서 30대 초반(51.4%)에 걸쳐 가장 높게 나타나기 때문에 크레디트(Credit)제도를 도입하여 교육·출산·육아 등에 따른 연금의 미가입 문제를 완화할 필요가 있다.[25] 의료보장의 경우 빈곤층에 대해서는 의료급여의 확대적용을 통해 사각지대를 해소하지만, 고의로 보험료를 체납하는 단순기피자들에 대해서는 보험료를 징수하는 방안이 강구되어야 한다. 또한 의료비지출의 효율화방안을 마련하여 고령화에 따른 건강보험급여의 급격한 증가를 방지해야 한다. 왜냐하면 노인인구의 경우 만성질환과 장기화되는 치료기간으로 인해 1인당 평균진료비가 크게 증가하기 때문이다.[26] 최근 OECD국가들의 의료시장개혁은 의료비분담제도를 통한 비용의식의 제고, 의료공급자에 의해 유도된 과잉진료의 억제, 제한된 의료자원의 효율적 이용, 공공의료체계의 재원조달방식 개편, 새로운 의료기술에 대한 평가제도의 도입 등을 통해 의료비지출의 효율화를 시도하고 있다. 특히 과잉진료로 인한 의료비지출의 증가를 방지하기 위해 시범사업으로 시도되었던 '의료비 총액예산제'의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.[27]

예측결과를 보면 1.5%의 총요소생산성(TFP)과 1.40의 합계출산률을 가정하고 유럽형 복지국가를 비교집단으로 할 경우 2030년 한국의 공공사회지출은 GDP 대비 16.9%로 전망되었고, 앵글로색슨형 복지국가를 비교집단으로 할 경우 19.1%로 전망되었다.

25) 양재진(2006)은 출산이외에도 직업훈련과 대학원 진학 등 근로자의 숙련과 전문기술 향상을 위한 소득상실기에도 일정한 크레디트제도를 적용하되 추가부담은 일반재정에서 조달할 것은 주장한다.

26) 캐나다, 일본, 뉴질랜드, 영국의 1997년 65세 노인인구 평균진료비는 비노인 인구에 비해 각각 5.0배, 4.9배, 4.3배, 3.4배 많은 것으로 보고되었다(OECD, 2002).

한편 재정지출의 구조전환과 함께 고용기회를 높이는 방향으로 재정지원을 개편해야 한다. 국민기초생활보장제도의 경우 통합급여와 보충급여 방식으로 인해 근로능력이 있는 수급자를 중심으로 복지의존의 문제를 초래하고 있으며, 자활사업의 성과 또한 당초에 의도했던 목적에 비추어 다소 미흡한 것으로 평가되고 있다. 따라서 기초생활보장제도 급여체계의 개편과 함께 직업훈련 및 고용지원을 강화하고 근로소득보전세제(EITC)와 같은 조세제도의 도입으로 근로능력자의 취업을 활성화시켜야 한다. 그러나 이 제도가 성공적으로 작동하기 위해서는 공공부조 수급자의 근로소득에도 EITC가 적용되도록 설계되어야 하며, 근로빈곤층의 소득파악률을 제고시켜야 한다.[28] 또한 근로능력이 있지만 취업을 하지 못하는 근로취약계층에 대해서는 사회적 일자리를 통해 고용기회를 제공하여야 한다.

2. 조세정책

소득 양극화와 분배구조의 개선을 위해서는 무엇보다 사회지출의 확대를 통해 국가복지를 강화할 필요가 있으며, 향후 증대가 불가피한 사회지출의 재원조달을 위한 조세정책의 개혁이 요구된다. 조세개편은 미래에 발생할 조세부담을 모든 계층이 적절히 분담하고, 다양한 측면에서의 개선효과를 극대화시키는 방식으로 투명하고도 시기적절하게 추진되어야 한다. 과세기반을 확대하고, 조세체계를 단순화시키며, 조세구조와 과세방식을 공평하게 함으로써 조세체계는 상이한 유형의 소득간에 중립성을 확립하고 경제활동에 대한 왜곡을 최소화할 수 있다.

첫째, 다양한 소득공제와 세액공제제도를 축소하고 부가급부, 자본소득, 자영업자에 대한 과세체계를 개선하여 개인소득세 기반을 확충해야 한다. 우리나라의 경우 자영업자의 비중이 높은 상태에서 조세유인을 위한 조치들이 시행되지만, 자영업자에 대한 과세는 상대적으로 미약하였기 때문에 자영업자 소득에 대해 적절히 과세하지 못하였다. 그 결과 세원이 명백히 노출되는 근로소득과의 과세형평성을 유발시

27) 강병구(2004) 참조.

28) 자세한 내용은 노대명·박찬임·강병구 외(2004) 참조.

켰고, 이는 다시 근로소득자에게 다양한 소득공제 및 세액공제를 부여하는 근거를 제공하였다. 자영업자에 대한 과세체계를 개선하기 위해서는 보다 엄밀하고 확대된 세무감사와 불성실 신고자에 대한 벌금을 강화하면서 조세유인체계를 통해 자기평가와 신뢰할만한 회계장부의 작성을 유도할 필요가 있다.

둘째, 기업에게 제공되는 다양한 세제상의 혜택을 축소시켜 법인세 과세기반을 확충할 필요가 있다. 기업에게 제공되는 세제혜택은 몇 가지 측면에서 문제시 된다. 시장의 신호체계를 왜곡하여 경제전반에 걸쳐 자원배분의 효율성을 저해하고, 조세행정과 세법을 복잡하게 만들어 납세순응비용을 증가시키고 의도하지 않은 탈세를 조장할 수 있다. 또한 신규기업에 비해 기존의 기업들에게 유리하게 작용하여 조세의 유인효과를 감소시킬 수 있다. 따라서 세제상의 우대조치는 R&D, 환경보호, 사회간접자본 등과 같이 시장실패로 인해 투자가 부진한 분야와 유망 중소기업에 대한 세제지원으로 제한할 필요가 있다.

셋째, 과세형평성 차원에서 금융자본이득에 대한 과세를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 과세방식은 종합소득에 포함시키거나 배당금과 이자소득과 동일한 원천과세율을 별도로 적용할 수 있다. 일부국가에서는 자본에 대한 이중과세와 국내자본시장에 미치는 부정적 효과를 이유로 금융자본이득에 대해 과세하지 않고 있지만 우리나라의 경우에는 부동산의 자본이득에 부과하는 자본이득세와 비교하여 중립성의 확보가 보다 심각한 고려의 대상이어야 한다. 더욱이 우리나라의 경우 과세가 자본시장의 발달에 미치는 영향보다는 오히려 효율적인 금융기관, 투명하고 일관된 규제정책, 국민연금과 같은 대규모 기관투자가의 역할이 보다 중요하다.

다섯째, 재산에 대한 과세는 조세수입뿐만 아니라 투기억제, 토지이용의 효율성 증대, 소득과 부의 재분배, 개발이익의 환수와 같은 부수적인 목적을 동시에 달성할 수 있다.[29] 이와 같은 목적을 달성하기 위해서는 보유세와 거래세, 자본이득세 사이

29) 개발이익환수제도는 1989년 3대 토지공개념제도의 일환으로 도입된 개발부담금제, 택지초과소유부담금제, 토지초과이득세제로 현재는 개발부담금제만 남아 있다. 개발이익에 대한 사회적 환수체계가 제대로 구축되어 있지 않으면 개발을 둘러싸고 지속적인 부동산투기가 발생할 수 있다. 개발이익환수제도는 그 동안 부동산 경기부양책과 맞물려 각종 예외조치를 만들어 왔으므로 단기적으로는 이러한 예외조치를 폐지하는 방향으로 정책개선이 요구된다. 장기적으로는 개발이득과 자본이

의 적절한 균형이 요구된다. 또한 토지의 효율적 이용을 유도하기 위해 토지에 대한 보유세를 강화하는 한편, 취득세 및 등록세 등 거래세를 인하하여 시장에서의 거래를 활성화시키고, 토지과표를 시장가격에 맞추어 토지보유에 대한 유효세율을 인상시킬 필요가 있다. 마지막으로 상속세 및 증여세에 적용되는 포괄주의 과세방식을 엄격히 적용하여 변칙적인 증여수단을 근본적으로 차단할 필요가 있다.]

Ⅴ. 맺음말

1997년 경제위기 이후 우리 사회는 양극화 현상이 심화되는 가운데 분배구조가 악화되고 있을 뿐만 아니라 OECD 국가와 비교하여 불평등도와 빈곤율의 증가폭이 매우 큰 것으로 나타났다. 그러나 우리나라 조세재정정책의 재분배기능은 OECD 국가 중 가장 취약한 것으로 평가된다.

재정지출구조는 낮은 수준의 재정지출규모, 경제부문에 대한 과잉투자와 사회분야에 대한 과소투자, 미흡한 사회투자기능 등으로 특징되며, 광범위하게 존재하는 복지사각지대는 양극화 해소를 위한 적극적인 재정지출정책의 필요성을 증가시키고 있다. 또한 조세체계는 전반적으로 세율이 낮은 상태에서 과세기반 또한 취약하기 때문에 조세부담률과 국민부담률이 낮은 수준에 있고, 조세의 재분배 기능 또한 매우 취약한 것으로 평가된다. 특히 OECD 국가에 비해 간접세의 비중이 높을 뿐만 아니라 소수의 고소득자에게 적용되는 한계세율 또한 낮은 수준에 있기 때문에 조세체계의 누진성은 크게 떨어지는 것으로 평가된다.

소득 양극화와 불평등도의 개선을 위한 적극적인 조세재정정책은 동반성장의 관점에서 그 시급성이 증대되고 있다. 더욱이 세계화와 기술변화로 심화되고 있는 노

득에 대한 사회적 환수체계를 구축하여 세수입을 증대하고 부동산투기를 억제할 필요가 있다(손성태, 2005). 2005년 8·31대책에 의해 다시 도입된 개발부담금제는 부과대상이 너무 제한적이고 부과율(25%) 또한 낮아서 개발이익환수의 효과가 작은 것으로 평가된다(전강수, 2006).

동시장의 양극화에 대응한 적극적 노동시장정책은 조세재정정책의 적극적 역할을 요구하고 있다. 이러한 맥락에서 향후의 조세재정정책은 사회보장의 사각지대를 축소하는 한편 재정지출 및 조세체계의 재분배기능을 강화하는 방향으로 재편되어야 한다.

재정지출의 측면에서는 기초연금제도와 근로소득보전세제(EITC)의 도입, 근로빈곤층에 대한 적극적 노동시장정책 및 사회지출의 투자기능 강화, 경제사업에 과잉투자된 재정지출의 사회분야에 대한 투자로의 전환, 사회지출의 효율화 등이 주요 정책과제이다. 한편 조세개편은 미래에 발생할 조세부담을 모든 계층이 적절히 분담하고, 다양한 측면에서의 개선효과를 극대화시키는 방식으로 투명하고도 시기적절하게 추진되어야 한다. 이를 위해 조세지출제도의 정비와 탈루소득의 축소를 통한 과세기반의 확충, 소득간 과세형평성의 제고, 사회보장기여금의 적정화 등이 요구된다.

참고 문헌

강병구(2004), “고령화시대의 국민의료비 증가요인 및 대응방안,” 『한국경제의 개혁과 갈등』, 인하대학교 출판부.

강병구(2006), “고령화에 따른 복지재정 전망”, 『사회보장연구』 22(3), pp. 1-21.

강신욱·신영석·이태진·강은정·김태완·최현수·임완섭, 2006, 『사회양극화의 실태와 정책과제』, 한국보건사회연구원.

금융경제연구원(2004), 『경제 양극화의 원인과 정책과제』.

김은경(2006), “조세정책의 현황과 개혁방안”, 『혁신과 통합의 한국경제 모델을 찾아서』, 유철규 편, 함께 읽는 책, pp. 163-193.

김형준·박명호(2006), “지하경제 규모추정과 정책적 함의”, 『미래 한국의 조세재정정책』, 경제·인문사회연구회 협동총서.

나성린·이영(2003), “한국의 적정 조세부담률”, 『공공경제』 8(1), pp. 95-116.

노대명·박찬임·강병구 외(2004), 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 보건복지부·노동부·한국보건사회연구원·한국노동연구원.

노대명 외(2005), 『긴급지원제도 도입방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원.

박기백(2006), 『조세중립성 제고를 위한 비과세·감면제도 운용방안』, 한국조세연구원.

박기백·정재호(2003), 『조세감면의 합리화와 효율적 운용방안 연구』, 한국조세연구원.

박기백·김진(2004), 『법인세 부담 연구: 미시자료를 중심으로』, 한국조세연구원.

문형표·오영주·이희숙(2000), “우리나라 복지지출수준의 평가와 전망”, 『2000년 국가예산과 정책목표: 재정운용의 현안과제와 개선방향』, 한국개발연구원.

손성태(2005), “개발이익 환수제의 허와 실”, 『주택과 사람들』.

신동균·전병유(2005), “소득분포의 양극화 추이,” 『노동경제논집』 제28권 3호, pp. 77-109.

신영석 외(2004), 「사회보장 사각지대 해소」, 『2005년 보건복지정책 혁신의제』, 한국보건사회연구원.

안종범·김을식(2004), “복지지출수준의 국제비교”, 『재정논집』 제19집 제1호, 한국재정·공공경제학회, pp. 1-27.

양재진(2006), “한국연금제도의 대안적 개혁모형: NDC소득비례연금과 보충급여형 기초보장연금,” 『사회보장연구』 제22권 제4호, 한국사회보장학회, 79-112.

여유진·김미곤·김태완·양시현·최현수(2005), 『빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해』, 한국보건사회연구원.

윤진호(2005), 「소득 양극화의 원인과 정책대응 방향」, 『한국경제: 세계화, 구조조정, 양극화를 넘어』, 한울 아카데미.

윤진호(2006), 「노동시장 양극화 추세와 정책과제」, 『양극화 해소를 위한 경제정책: 금융, 노동시장, 부동산, 지역』, 한울 아카데미.

재정경제부, 『조세지출보고서』 각 연도.

전승훈(2006), 분야별 재원배분에 대한 국제비교 연구, 경제현안분석 제 7호, 국회예산정책처.

최병호・김태완(2005), “사회보장제도의 재분배효과와 전망”, 『사회보장연구』 21(3), pp. 205-231.

최준욱・류덕현・박형수(2005), 『재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원.

통계청(2006), 『한국의 사회지표 2005년』.

한국노동연구원·한국보건사회연구원(2006), 『사회정책의 새로운 패러다임을 위해서: 자산근거 사회정책, 아동발달지원계좌를 중심으로』.

한국보건사회연구원(2005), 『사회보험 사각지대 해소방안 연구』.

한국은행, 『기업경영분석 결과』, 각 연도.

한국은행, 『국민계정』, 각 연도.

황덕순(2005), 『자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가』, 한국노동연구원.

황진영(2006), “재정지출이 소득불평등 완화에 기여하였는가?”, 『경제발전연구』 제12권 제1호, 한국경제발전학회.

Alesina A. and Rodrick, D.(1994), "Distributive Politics and Economic Growth,“ The Quarterly Journal of Economics Vol.109, No.2, pp. 465-490.

Arestis, P. and Malcolm Sawyer, 2002, "New Consensus, New Keynesianism, and the Economics of the Third Way," Working Paper No. 364, The Levy Economics Institute of Bard College.

Castles, F. G.(2004), The Future of the Welfare State, Oxford University Press.

Dalsgaard, Thomas(2000), "The Tax System in Korea: More Fairness and Less Complexity Required", Economic Department Working Paper No.271.

Esping-Andersen, G.(2002), Why We Need a New Welfare State, Oxford University Press.

Finer, C. J.(2006), "Toughening-up the Welfare State: Recent British Experience and Interpretations," KDI Knowledge Partnership Conference, Multi-Pillar Model of Social Safety Net.

Forster, M. and Mark Pearson, 2002, "Income Distribution and Poverty in the OECD Area: Trends and Driving Forces," OECD Economic Studies No. 34.

Galor, O and J. Zeira(1993), "Income Distribution and Macroeconomics," Review of Economic Studies, 60(202), pp. 35-52.

Giddens, A.(1998), The Third Way: The Renewal of Social Democracy, Polity Press.

Heller, P. S. and J. Diamond(1990), "International Comparison of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries, 1975-86," Occasional Paper No.69, Washington: International Monetary Fund.

Jenson, J. and D. Saint-Martin(2003), "New Routes to Social Cohesion?: Citizenship and the Social Investment State," Canadian Journal of Sociology 28(1), pp. 77-99.

Kaldor, N.(1956), "Alternative Theories of Distribution," Review of Economic Studies, 23(2), pp. 83-100.

Kaldor, N.(1957), "A Model of Economic Growth," Economic Journal 67, pp. 591-624.

Lewis, W. A.(1954), "Economic Development with Unlimited Supply of Labor",

Manchester School 22, pp. 139-191.

Musgrave, R. A. and P. B. Musgrave(1989), Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill Book Company.

OECD(2000), Economic Survey: Korea, September.

OECD(2004a), Social Expenditure Database.

OECD(2004b), Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries.

OECD(2005a), Revenue Statistics 1965~2004.

OECD(2005b), National Accounts of OECD Countries: General Government Accounts-Vol. IV 1993-2004.

OECD(2006), Economic Outlook.

Palier Bruno(2006), "The Re-orientation of European Social Policies towards Social Investment," IPG 1, pp. 105-116.

Perotti, R.(1992), "Fiscal Policy, Income Distribution and Growth", Columbia University Working Paper 636.

Perotti, R.(1994), "Income Distribution and Investment," European Economic Review 38, pp. 827-835.

Perotti, R.(1996), "Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say," Journal of Economic Growth 1(2), pp. 149-187.

Persson, T. and Tabellini, G.(1994), "Is inequality Harmful for Growth?" American Economic Review, 84(3), pp. 600-621.

Saint Paul G. and T. Verdier(1992), "Historical Accidents and the Persistence of Distributional Conflicts," Journal of the Japanese and International Economics 6, pp. 406-422.

Stiglitz, J.(1969), "The Distribution of Income and Wealth Among Individuals," Econometrica 37(3), pp. 382-397.

Taylor-Gooby, P.(2006), "European Welfare Reforms: The Social Investment Welfare State," EWC/KDI Conference, Social Policy at a Crossroad: Trends in Advanced Countries and Implications for Korea, East-West Center and Korea Development Institute in Honolulu.

〔제 3회 회의록〕 양극화 해소를 위한 조세재정정책

□ 토론

○ 조세지출

– 조세지출 추이(17쪽)와 관련해 '조세감면을 없애고, tax base로 해야 한다'는 논지는 예전부터 제기되어 왔지만, 실제로 이렇게 정책을 펴나가기가 현실적으로 어려움. 이는 우리나라뿐 아니라 외국의 경우도 마찬가지임. 미국의 경우도 공식적으로 얘기하지는 않지만, 사적으로 만나서 얘기하면 미국의 조세지출규모는 재량지출규모와 맞먹음. 재량지출은 미국 재정의 1/3 정도임. 요즘 국가 재정운용과 관련해서 한도를 관리하는 시스템을 도입하고 있지만, 한도를 씌우다 보면 아무래도 정치적 압력이 있을 수 있음. 재정 지출을 늘리기 위해 가장 많이 사용하는 방식이 조세지출을 늘리는 것임. 이것을 선호하는 이유는 쓰는 것으로 잡히지 않기 때문임.
– 조세의 경우 재정부문에 비해 전반적으로 큰 변화가 나타나기 어려움. 지적하신 문제점들의 경우 예전부터 익히 지적되었던 사안들이지만, 이를 고치기가 어렵다는 데 문제가 있음.

○ 재정부문의 변화

– 발표문 9쪽에서 전승훈(2006)의 연구를 인용해 우리나라의 사회보장분야의 IEC(International Expenditure Comparison Index) 지수가 33.25로 OECD 국가 평균 95.27보다 크게 낮다고 하셨는데, 각주의 10에서는 최준욱 외의 연구를 인용하면서 복지부문의 IEC 지수가 102.56이고, 이러한 차이를 회귀분석의 방법론과 설명변수의 선택의 차이에서 기인한다고 설명. 그런데 제가 볼 때에 단순히 방법론과 변수 선택의 차이라고 보기에는 값의 차이가 큰 것 같음. OECD 나 다른 선진국의 여건과 우리나라의 사정이

다르기 때문에 수치보다는 여러 가지 여건을 고려했을 때, 우리나라가 앞서가고 있는가, 뒤처지고 있는가를 주로 보게 됨. 전승훈의 연구에서 IEC 지수를 지나치게 낮게 산출한 감이 있음. 여러 가지 변인 (예를 들어 고령화 추이, 소득수준 등)을 전혀 고려하지 않아도 이 정도 수치는 산출가능하다는 측면에서 지나치게 지수가 낮게 산출된 감이 있음. 또한 최준욱 외의 연구에서 제시한 102.56은 지나치게 높은 수치임. 재정 쪽 전공한 연구자의 감으로 대략 IEC 지수가 80~90정도 나오면 적절한 수치라고 여겨짐.

- 전체 GDP 대비 재정과 관련해 재정비중이 작지 않느냐, 그리고 국제비교를 해볼 때 사회보장부문의 지출비중이 OECD 국가평균에 비해 작지 않느냐고 말씀하셨는데, 예산의 경우 동결도 힘들고, 더구나 예산을 줄이기는 더더욱 어려움. 그런 측면에서 비중의 변화를 보는 것이 중요한데, 다른 나라의 경우 전체 재정에서 차지하는 복지의 비중이 큰 것이고, 우리의 경우 복지의 비중이 작게 보이는 것은 재정이 작기 때문이라고 해석할 필요가 있음. 그리고 복지상황 전반에 대한 설명이 제가 갖고 있는 감과 달라서 수치를 봤는데, 수치는 맞음. 제가 갖고 있는 것과 감이 맞지 않는 이유는 우리나라 현황이 발표문에서 2000년 위주로 되어 있는데, 우리나라의 2000년 이후 여러 변화가 있음. 이런 것이 반영이 되지 않아서 그런 것이 아닌가하고 생각함.

○ 지니계수

- 7쪽의 지니계수 비교를 통해 1990년대 중반 시점에서 비교 국가들의 시장소득 지니계수와 가처분소득 지니계수가 큰 차이를 보이지만, 우리나라의 경우는 그 차이가 0.017에 불과하다고 말씀하심. 그런데 제가 보기에 차이는 맞지만, 지니계수의 해석은 그렇게 간단하지가 않음. 국가별 비교 시 뿐만 아니라 어떤 데이터를 사용했느냐, 기준은 무엇을 사용했느냐 등도 중요함. 제 개인적인 의견을 말씀드리면 통계청에서 지니계수를 산출하는데, 지니계수가 높은 편이라고 생각함. 통계청의 도시가계조사 분기별 데이터를 분석해보면, 임금 distribution을 보면, variation이 큰데, 이러한 특성이 연간에도 마찬가지로 적용됨.
- 제 의견을 종합해서 말씀드리면, 발표문에서 외국의 경우 가처분소득 지니계수가 시장소득 지니계수에 비해 크게 낮은 데 반해, 우리나라의 경우 가처분소득 지니계수가 다른 나라에 비해 높다는 근거를 갖고 '조세 및 재정정책을 통한 재분배 기능이 취약하다'고

주장하기는 어려움.

- 제가 최근에 강병구 교수님과 유사한 분석을 해서 관심 있게 보았는데, 제가 지니계수를 분석한 결과에 의하면, 지니 개선효과가 있는 것으로 나타남. 그리고 이를 자세히 구분해 보면 공적 이전소득의 경우는 지니 개선 효과가 없었음. 그런데 2002년부터 어떤 효과가 나타나고 경향성이 나타남. 또한 조세와 직·간접세, 사회보장기여도의 경우는 지니 개선 효과가 90년대까지 크다가 외환위기 때 큰 역할을 못하다가 이후는 flat하게 가고 있음. 현물의 경우는 특히 근래 5년 들어서 지니 개선 효과가 올라가고 있는 것으로 나타남. 간략하게 정리하면 여러 가지 측면에서 소득분배가 개선되는 경향성이 있다고 말할 수 있음.

○ 양극화의 심화에 대한 의견

- 발표의 논지가 양극화가 심화되었기 때문에 재정지출을 높이고 누진세를 강화하자는 것인데, 2003년도 양극화가 되는 과정을 분석해 본 결과, 100분위로 보았을 때, 최하위 1%가 최하위 2%보다 더 소득이 줄었고, 최하위 2%가 최하위3%에 비해 더 소득이 떨어짐. 최상위 1%가 바로 아래 %보다 더 소득이 증가함. 저소득층의 경우 근로소득이 줄어듦. 상층의 경우 사업소득과 근로소득이 증가함. 따라서 양극화를 완화시키기 위해서는 저소득층에게는 일자리를 제공해야 함. 현재 저소득층 지원이 가능한 것은 기초생보, 모부자가정 지원 등 정도인데, 이러한 지원으로 상황이 개선되기 어려움. 정부지출을 공공부조에 국한시키기보다는 대상을 넓혀야 하지 않는가하는 생각임.

○ 누진세 강화에 대한 의견

- 고소득층으로 갈수록 사업소득과 근로소득이 빠른 속도로 증가함. 발표내용과 달리 우리나라의 누진율이 약하다고 하기 보다는 소득 파악과 징수에 더 초점을 두고 특히 자영자 소득 파악이 중요함. 2000년에 자영자 소득파악을 위한 연구가 추진되었는데, 오히려 재경부, 국세청, 국회 등에서 선호하지 않았음.
- 누진성에 대해서는 고민해보시면 좋을 듯함. 가구소비실태조사의 소득 자료를 개별 가구에 적용하고, 세율을 적용해본 결과 다시 가처분 지니계수를 구해보았더니 지니계수가

많이 떨어짐. 미국처럼 낮지는 않았지만 유사했음. 현재의 누진율대로 제대로 징수만 되어도, 소득개선효과는 크다고 봄. 문제는 징수율을 어떻게 높일 것이냐 하는 것임.

○ 불평등에 대한 의견

- 발표문 뒤쪽의 상당 부분에서 조세, 재정정책을 불평등도 완화를 위한 정책으로 설명하셨는데, 이러한 정책이 양극화도 동시에 완화시킨다고 생각하시는 건지 궁금했음.
- 제 의견을 말씀드리면 어떤 정책은 소득불평등정도는 완화시키지만, 양극화는 완화시키지 못한다, 또 어떤 정책은 소득불평등은 완화시키지 못하지만 양극화는 완화시킨다는 등의 논지를 펴나가면서 연구가 이루어졌으면 보다 다이내믹한 발표가 될 수 있었을 듯함.

○ 소득불평등과 양극화

- 소득불평등과 양극화가 같은 방향으로 간다고 치면, 제가 갖는 한 가지 의문은 우리나라가 수준은 외국과 비교해서 낮지만, 시계열적 추이는 사회지출의 증가, 조세부담율의 증가가 이루어지는 듯한데, 왜 양극화는 줄지 않는가? 그렇다면 이러한 방향성이 답이 아닐 수도 있음. 오히려 양적 확대보다 제도의 개선이 선행되어야 하지 않는가 하는 의문이 듦.
- 동떨어진 질문이 될 수도 있지만, 소득의 불평등, 양극화가 나타나기까지 여러 가지 단계가 있을 것 같음. 대외적 원인, 근본적인 원인 등을 제시하셨는데, 조세정책과 재정정책을 통해 개입하는 지점도 생산 또는 분배단계에서 변화가 필요하지 않는가 생각함.

○ 빈곤과 양극화에 대한 의견

- <표 3-2>의 소득불평등 및 빈곤지수에서 양극화지수를 제시하면서 양극화지수는 가구총소득을 기준으로 계산하고, 각주에서 총가구소득의 양극화가 주로 비근로소득의 양극화에 의해 주도되었다고 말씀하신 것에 대해 빈곤과 양극화는 다르다고 생각함. 빈곤은 경상소득을 위주로 파악되어야 하고, 양극화는 다른 소득으로 접근되어야 함. 다시 말해 양

극화는 저소득층의 하향 이동보다는 중산층의 약화가 더 중요하게 부각되어야 하지 않는가 생각함.

○ 보편적 서비스의 확충에 대한 의견

– 보편적 서비스의 확충이 단기적으로 불평등을 심화시킬 수 있다고 생각함. 혜택이 중산층에 집중되는 정책이기 때문에 장기적으로 어떨지 몰라도 단기적으로는 그렇게 될 가능성이 높다고 생각함.

○ 기초연금제 도입 제안에 대한 의견

– 연금과 관련해 한국은 보건 부문과 노령 부문 지출이 높음. 발표문에서 기초연금제의 도입(적정한 부담과 급여체계로의 개편, 연금가입자간 소득재분배 기능 강화)을 제안하셨는데, 정책제안은 맞는 것 같은데, 기초연금제의 도입을 통해 양극화 문제를 해소할 수 있는가에 대해 회의적인 입장임. 상대적으로 marginal 선상의 문제는 해소될 수 있겠지만, 진정한 의미에서 양극화를 해소할 수 있는지는 의문임.
– 발표문에서 양재진 교수님의 의견을 수용하여 연금제도를 논하고 있는데, 양 교수님과 기초연금제도에 대한 논지가 다른 듯 함. 양 교수님의 기본적인 논지는 본인이 기여해서 연금 받을 수 있는 계층은 연금가입을 적극 장려하고, 이러한 부담이 어려운 계층에 대해 보충적으로 적용하자는 것임. 정리하면 논의하고 계신 기초연금제도의 대상 집단이 marginal 집단을 대상으로 한 것인지, universal 기초연금인지 궁금함.

○ 기타 세부적인 사항에 대한 의견

–<표 3-2>를 보면 지니계수가 제시되었는데, 어떤 자료를 활용해서 지니계수가 산출되었는지 제시해주면 좋을 듯. <표 3-3> 의 지니계수와 수치가 차이가 나 약간 혼란스러움.
– <표 3-7>에 소득계층별 이전지출 및 조세부담 비중을 제시했는데, 외국의 경우 Foster and Pearson의 자료를 인용. Eurostat, LIS에서 소득을 표준화하는 작업을 계속하고 있는데, 조사방식이 우리나라와 다르므로 이러한 외국의 자료와 한국의 자료를 직접 비교할

때 유의해야 한다고 생각함.

□ 발표자 종합 정리

○ 논평에 대한 전반적인 답변

– 본 논문이 분석적인 논문은 아님. 여러 빈곤포럼 위원님들이 제기하신 논평 및 지적에 대해 저도 상당 부분 수긍이 감.

○ 2000년 이후의 추이 분석 필요성에 대한 의견

– 김종면 박사님이 2000년 이후의 추이를 말씀하셨는데, 제가 김종면 박사님이 오늘 보여주신 자료를 보지 못한 상태라서 구체적으로 말씀드리는 어렵고, 그냥 제가 이해한 대로 말씀드리면 세출과 관련해 전반적으로 필요한 사회지출을 어떤 방식으로 조달할 수 있을 것이냐 라는 측면에서 보면, 세율 인상은 어려우므로 조세지출에서 해결책을 모색해 보아야 하는 것이 아닌가라는 취지에서 본 연구를 하게 된 것임.

◀◀ 김종면 박사님 보충 답변

– 조세제도 개혁이 재정경제부에서 마련했던 중장기 방향으로 가면 좋은데, 이것이 사전에 미리 공표가 되는 바람에 당분간 세제에 손을 대는 것은 어려움.

○ 누진율에 대한 의견

– 누진율에 대한 지적은 제가 다시 한번 고민해 보겠음. 제가 검토한 자료로는 다른 OECD에 비해 높지 않은 것으로 되어 있는데, 탈루소득/자영자 소득 파악의 중요성에 대해서는 저도 공감하고 있음.

– 국가간 비교시의 빈곤율의 감소/개선에 미치는 효과에 대해서는 기존 자료에서 본 적이 없음

◀◀ 김종면 박사님 보충 답변

– 제가 작년에 수행한 연구에 그런 부분이 약간 있는데, 외국의 경우도 빈곤율 감소/개선효과에 대한 정확한 계산은 어렵다고 알고 있음.

○ 양극화의 원인과 정책방안 간의 정합성

– 김용성 박사님께서 지적하신 양극화의 원인과 정책방안간의 정합성이 떨어지지 않는가라는 부분은 저도 고민을 하고 있는 부분임.

– 양극화를 설명하는 요인이 외생변수적인 특성이 있다면 재분배정책보다는 분배정책 차원에서의 정책제안이 필요하지 않은가라는 지적, 그리고 동시에 사회지출이 증가추세에도 불구하고 양극화가 지속된다면 다른 방향의 정책이 필요하지 않는가라는 지적에 대해 제 의견을 나름대로 말씀드리면, 양극화와 분배구조는 서로 다른 방향이면서 하나의 추세를 보인다고 생각함. 제가 거칠게 말씀드리면 현재 양극화를 완화시키는 정책과 분배구조를 개선해나가는 정책이 서로 혼재되어 있지 않은가? 라고 생각함. 따라서 양극화에 정책의 초점을 둔다면, 보다 빈곤문제를 해결하는 부분에 주안점을 두어야 하지 않는가? 라고 생각함.

○ 보편적 서비스와 양극화

– 보편적 서비스의 제공과정에서 단기적으로 양극화가 증가될 수 있는 않은가에 대한 질문에 대해 말씀드리면, 이것은 양극화가 진행되면서 중산층이 붕괴되고, 양극단으로 분배가 쏠리는 현상이 나타나는 과정에서 보편적인 서비스의 제공을 통해서 중산층을 보호하는 정책도 필요하지 않은가? 정도로 답변드릴 수 있을 듯함.

○ 기초연금제도에 대한 의견

– 기초연금제와 관련해서 이것을 일반조세로 충당하기 보는 기초연금제보다는 소득제한을 두는 기초연금제가 적절하지 않은가 생각함.

제4회 빈곤포럼

《 주제 및 발표자 》

- 유럽의 유연안정성 정책에 대한 이해
- 정원호 (한국직업능력개발원 부연구위원)

▣ 일시: 2007. 04. 20(금). 16:00 ~ 18:00

▣ 장소: 한국보건사회연구원 본관 대회의실

▣ 좌장 : 윤진호 (인하대학교 경제학부 교수)

▣ 토론자

〈원외〉

강병구 (인하대학교 경제학부 교수)

김종면 (한국조세연구원 대외협력팀장)

김용성 (KDI 재정·사회개발연구부 연구위원)

문진영 (서강대학교 신학대학원 교수)

박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)

박찬용 (안동대학교 경제학과 교수)

석재은 (한림대학교 사회복지학과 교수)

〈원내〉

강신욱 (공공부조팀장)

강혜규 (사회서비스연구센터장)

고경환 (사회재정평가센터 연구위원)

김안나 (공공부조팀 연구위원)
김태완 (기초보장평가센터 부연구위원)
남상호 (사회재정평가센터 연구위원)
노대명 (공공부조팀 연구위원)
박세경 (사회서비스연구센터 부연구위원)
손창균 (보건사회통계센터 조사기획팀장)
신영석 (건강보험팀 연구위원)
신현웅 (건강보험팀장)
여유진 (복지패널팀장)
원종욱 (연금보험팀 연구위원)
유근춘 (사회재정평가센터 소장)
윤석명 (연금보험팀장)
이태진 (기초보장평가센터장)
이현주 (공공부조팀 부연구위원)
최병호 (연구혁신본부장)
최성은 (사회재정평가센터 부연구위원)
최현수 (기초보장평가센터 부연구위원)
허순임 (건강보험팀 부연구위원)
홍석표 (건강보험팀 연구위원)

빈곤포럼 제 4 회

유럽의 유연안정성 정책에 대한 기초 이해

정원호

I. 서론

현 단계 노동시장의 특성은 무엇보다도 유연성의 증대 및 그에 대한 요구라고 할 수 있는데, 그 결과 비정규 노동의 확대, 사회보장의 약화 등으로 노동자들의 지위가 약화됨에 따라 이를 강화하고자 하는 안정성에 대한 요구도 동시에 증대하고 있다. 이러한 상황에서 1990년대 중반부터 네덜란드를 비롯한 유럽의 일부 국가들은 이 양자의 요구를 동시에 충족시키고자 하는 '유연안정성' 전략을 추구하고 있다. 그리고 최근 들어서는 한국에서도 이 문제의식을 수용하여 심화되고 있는 비정규 노동자 문제를 해결하고자 하는 시도들이 간간이 이루어지고 있는데, 이원희(2001), 노동시장선진화기획단(2004), 박태주(2004) 등이 한국 노동시장의 개혁방향으로 유연안정성을 제안하고 있다.

그런데, 이들의 제안들은 각각 의미 있는 것들임에도 불구하고, 논의의 출발점이 되는 유연안정성의 개념 자체에 대해 명확하게 규정하지 않음으로써 각기 상이한 내용들을 포함하고 있다. 하지만 이러한 혼란이 전적으로 이들 자신에게 기인하는 것은 아니라고 할 수 있다. 먼저, 유연안정성 개념의 발상지인 유럽에서도, 최근 그

에 관한 논의가 확산되고 있음에도 불구하고, 아직 명확히 합의된 정의가 존재하는 것도 아니다. 그리고 무엇보다도 각국이 처한 노동시장 상황이 상이하기 때문에 유연안정성 정책이 포함하는 구체적 내용 또한 상이할 수밖에 없다. 따라서 한국에서의 유연안정성 논의를 발전시키기 위해서는 무엇보다 유럽에서 생성·발전되고 있는 유연안정성의 개념 자체부터 검토해볼 필요가 있다고 생각된다.

이러한 관점에서 이 글은 먼저, 유연안정성 개념의 생성과 발전과정에 대해 살펴보고(2절), 개념의 구조를 분석한 다음(3절), 유연안정성을 달성하기 위한 방안들과(4절) 그 조건들을(5절) 검토하고자 한다. 마지막으로 한국에서 유연안정성 정책의 방향성에 대해 간략히 언급하고자 한다(6절).

II. 유연안정성 개념의 생성과 발전

1. 유연안정성 개념의 네덜란드적 기원

엄밀한 이론적 정의를 떠나 일견 노동시장에서의 유연성(flexibility)과 노동자의 사회적 및 노동시장에서의 안정성(security)[1]의 결합이라고 이해할 수 있는 '유연안정성'(flexicurity)이라는 개념은 네덜란드의 빌트하겐(Wilthagen, 1998)에 의해 최초로 사용된 이래, 최근 들어 유럽 각국은 물론 유럽연합(EU) 차원에서도 노동·사회정책의 새로운 전략으로서 활발히 논의되고 있다. 그런데 이 개념은 이론적 논의의 산물이 아니라 90년대 네덜란드의 노동·사회정책을 둘러싼 논란의 과정에서 탄생하였다. 따라서 이 개념을 이해하기 위해서는 먼저 90년대 네덜란드의 노동시장 상황을 간략히 살펴볼 필요가 있다(Wilthagen,1998; Wilthagen & Tros, 2004; Oorschot, 2004).

전통적으로 네덜란드에서 해고는 이중의 허가제도를 통해 엄격히 규제되고 있었

1) 이 글에서 security는 '사회보장'(social security)의 경우를 제외하고는 '안정성'으로 번역하였다.

다. 즉, 사용자는 고용계약의 종료를 고지하기 이전에 지역 노동사무소장의 허가를 받거나, 아니면 하급법원에 '긴박한 경영상의 필요성'으로 인한 고용계약의 해지를 요청하는 신청서를 제출해야 한다. 이런 엄격한 해고규정에 대해 80년대 이래 사용자와 노동자 사이의 사적 관계에 대한 부당한 국가개입이라는 비판과 노동시장 경직성의 원인이라는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다.

다른 한편, 여타 서구 선진국들에서와 마찬가지로 네덜란드에서도 80년대 이래 노동시장의 유연화정책이 꾸준히 추진되었다. 그 결과 무엇보다도 네덜란드 노동시장의 전형적인 특징인 단시간(part-time) 노동이 크게 증가하여 전체 취업자 중 단시간 노동자의 비중은 1987년 29.4%에서 2002년 43.9%로 급증하였다(European Commission, 2003).[2] 이와 동시에 임시직, 파견직, 호출(on-call)노동, 가내노동, 프리랜서 등 영구적 노동계약이 없거나 계약상 노동시간에 대한 규정이 없는(또는 변형노동시간계약 하의) 모든 노동형태를 지칭하는 소위 '유연노동'('flex'-work)도 증가하여 1992~2000년 동안에 전체 취업자 중 유연노동자의 비중도 7.6%에서 8.7%로 증가하였다(Wilthagen, 2003).

그런데 네덜란드에서 단시간 노동에 대해서는 꾸준히 사회보장, 노동법 및 단체협약상의 보호가 강화되어 여타 전일제 상용노동과 유사하게 영구적이고 안정적인 것으로 인식되고 있는[3] 반면, 유연노동자의 경우 사회보장 급부의 자격, 수준 및 기간을 결정하는 데 결정적인 요인인 직업경력을 확인하기가 어렵고 고용계약이 존재하지 않는 경우가 많기 때문에 그들에 대한 사회적 보호(특히 실업 및 질병과 관련하여)가 매우 취약하였다. 이에 따라 이 유연노동자들에 대한 노동법 및 사회법상의 보호가 중요한 과제로 떠올랐다.

그런데, 정부의 재정지출을 요하는 사회보장의 확대는 재정적자를 GDP의 3% 이내로 국한해야 한다는 EU 기준에 의해 한계를 가질 수밖에 없고, 실제로 유연노동자들의 사회보장 확대에 관한 조치는 구체적으로 취해진 것이 없다. 대신 네덜란드 정부는 노동법 개정을 통하여 유연노동자들의 노동시장 내에서의 안정성을 강화하

2) 이 수치는 EU 평균(18.1%)의 두 배를 훨씬 상회하는 것이다.

3) 네덜란드 단시간 노동의 약 3/4이 상용노동이다.

는 데에는 비교적 적극적이었다. 그러나 노동시장의 개혁과 관련해서는 이미 엄격한 해고제도에 대한 완화요구가 광범하게 존재하고 있었기 때문에, 개혁의 방향은 정규직 노동자들의 해고보호를 완화함과 동시에 유연노동자들의 노동법적 지위를 강화하는 방향으로 모색되었다.

이러한 모색의 결과가 바로 1995년 말 사회고용부 장관 멜커트(Melkert)가 제출한 '유연성과 안정성'이라는 제목의 비망록이었으며, 이것은 노사 양자기구인 노동재단(STAR)에서의 합의를 거쳐 1997년 말 「유연성과 안정성법」(Flexibility and Security Act)으로 입법화되었다(1999년부터 발효). 이 법의 핵심내용은 다음 <표 4-1>과 같이 유연성을 제고하는 조치들과 안정성을 제고하는 조치들로 구분되는데, 이러한 조치들을 통하여 네덜란드는 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 제고하는 유연안정성 정책을 추진하였던 것이다.

<표 4-1> 「유연성과 안정성법」의 핵심내용

유연성	안정성
- 기간제 계약: 3번의 연속적 계약 이후 또는 연속계약의 총 기간이 3년 이상일 경우 영구계약으로 전환(이전에는 기간제 계약이 한번만 연장되면 영구계약으로 전환) - 해고 예고기간: 6개월에서 원칙적으로 1개월, 최고 4개월로 단축 - 고용계약 종료: 고용안정기관(PES)의 해고 통지절차 단축	- 고용계약의 추정: 3개월 동안 주당 최소 20시간을 노동하면, 법적으로 고용계약이 존재하는 것으로 추정 - 최소임금 보장: 호출노동의 경우 매 호출시마다 최소 3시간의 임금 보장 - 파견노동: 파견업체와의 계약은 영구적인 정규계약으로 간주. 단, 최초 26주 동안에는 파견업체와 파견노동자가 고용관계의 개시와 종료에 관해 어느 정도의 자유를 가짐

자료: Wilthagen & Tros(2004)에서 요약.

2. EU 차원에서 유연안정성 개념의 발전

이처럼 유연안정성이라는 개념이 네덜란드에서 비교적 명확한 형태로 생성되기는 하였지만, 그 개념을 탄생시킨 사회경제적 배경은 단지 네덜란드에만 존재했던 것은

아니다. 비록 나라마다 구체적인 양상은 다르지만, 유럽의 어느 나라에나 한편으로 노동시장, 고용 및 작업조직의 유연화에 대한 요구와 다른 한편으로 노동자, 특히 그 취약집단의 보호(안정성)에 대한 요구가 동시에 존재하고 있었다. 이에 따라 유럽 각국은 각각의 고유한 상황 속에서 이에 대처하기 위한 다양한 방안들을 강구하고 있으며, 나아가 그러한 요구들은 EU 차원에서도 중요한 과제로 부각되고 있다.

비록 '유연안정성'이라는 용어를 사용하지는 않았지만, 처음으로 유연성과 안정성의 균형에 대해 명시적으로 언급된 것은 1997년 EU 집행위원회의 '녹서(Green Paper) - 새로운 작업조직을 위한 파트너십'에서였으며, 이후 1998년부터 시작된 유럽고용전략(European Employment Strategy: EES, 1998~2002)의 발전과정에서 이 문제의식은 더욱 구체화되고 있다.

먼저, EES에 입각한 고용지침은 '취업능력(employability) 증진', '기업가정신의 계발과 일자리 창출', '기업과 노동자들의 적응성(adaptability) 촉진' 및 '균등기회정책의 강화'라는 네 개의 지주(支柱; pillar)로 구성되어 있는데, 이 가운데 '적응성' 지주는, 연도별로 약간씩 변화하기는 하지만, 본질적으로 다음과 같은 내용을 포함하고 있다(Council, 1997).

"작업조직과 작업형태의 현대화를 촉진하기 위해

- 사회적 파트너들이 사업을 생산적이고 경쟁적이도록 하고 유연성과 안정성간의 필요한 균형을 달성하기 위하여, 적절한 수준에서, 특히 부문 및 기업 수준에서, 유연한 작업배치를 포함하는 작업조직의 현대화에 대해 협상할 것을 권유한다.
- 각 회원국은 고용형태가 점점 다양해지고 있다는 사실을 고려하면서 더욱 적응성 있는 계약의 유형을 법에 통합시킬 수 있는 가능성을 검토할 것이다. 이러한 종류의 계약 하에서 노동하는 사람들은 동시에 기업의 요구와 비견되는 적절한 안정성과 높은 직업상의 지위를 누려야 할 것이다"(강조는 인용자).

또한 신유럽고용전략(new EES, 2003~2006)의 수립에 즈음하여 유연안정성은 더욱 적극적인 의의를 부여받고 있는데, 즉 "유연성과 안정성간의 적절한 균형을 제공하는 것은 기업의 경쟁력을 지원하고, 노동의 질과 생산성을 증대시키며, 경제적 변화에 대한 기업과 노동자의 적응을 용이하게 하는 데 유용"(Council, 2003)한 것으로

인식되고 있다. 이러한 인식에 따르면, 유연안정성은 단지 유연화의 폐해를 교정하기 위해 안정성을 보완하는 것이라는 소극적인 의의를 넘어, 그 자체가 경쟁력 강화와 생산성 증대를 가져오는 생산적 요인으로 기능한다는 것이다(Klosse, 2003). 이에 따라 "노동시장에서 안정성과 결합된 유연성을 증진"시키기 위한 '적응성 증대'가 2002년 고용지침에까지는 세 번째 지주였던 데 반해, 2004년도의 회원국 고용정책에 관한 네 가지 권고사항 중에서는 첫 번째로 제시되기에 이르렀다(Commission of the European Communities, 2004).[4] 이것은 이제 유연안정성이 유럽의 고용전략에서 가장 중요한 지위를 차지하고 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

III. 유연안정성 개념의 구조

1. 유연안정성의 정의

최근 유럽의 노동시장 논의에 있어 '유연안정성'이라는 용어는 빠르게 확산되고 있다. 이때 이 용어의 의미에 대해서는 "'유연안정성'의 목표는 노동법과 사회정책에 존재하는 경직성에 대한 대안뿐 아니라 일방적 규제완화정책에 대한 대안을 제공하기 위해 유연성과 안정성 간의 새로운 균형을 창출하는 것"(Klammer, 2004)이라는 정도의 합의는 이루어지고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 그것은 아직 하나의 새로운 연구영역에 속하기 때문에 합의된 개념정의나 완결된 이론구조를 갖추고 있는 것은 아니다.

우선 개념의 정의에 관한 논란부터 살펴보면, 유연안정성 개념을 처음으로 제기한 빌트하겐은 그것을 "한편으로 노동시장, 작업조직 및 노사관계의 유연성과, 다른 한

4) 나머지 세 개의 권고사항은 '더욱 많은 사람에게 노동시장으로의 진입과 잔류에 대한 유인 제공', '인적 자본과 평생학습에 대한 더욱 효과적인 투자' 및 '더 좋은 지배구조(governance)를 통한 개혁의 더욱 효과적인 이행 보장'이다.

편으로 특히 노동시장 내외의 취약집단의 안정성(고용안정성 및 사회보장)을 동시에, 그리고 조정을 통하여 제고하고자 하는 정책전략"(Wilthagen & Rogowski, 2002 외)이라고 정의하고 있다. 이 정의에서 핵심적인 요소는 '동시화'(synchronization), '조정'(coordination) 및 '취약집단'(weaker groups)인데, 그 의미는 다음과 같다:

전통적으로 유연화정책은 노동시장이나 사회보장체계가 너무 경직되어 경제발전과 경쟁력을 해친다는 인식이 성립되고 나서 일정기간이 지난 이후에 취해진다. 반면에 안정성을 제고하는 정책은 노동시장 내외의 상황전개가 특정 집단의 안정성에 위해하다는 평가에 의해 역시 일정기간 이후에 취해진다. 이렇게 개별적으로 이루어지던 유연화정책과 안정화정책을 '동시에' 시행하는 데에 유연안정성 정책의 특징이 있다.[5] 유연안정성 정책의 또 하나의 특징은 그것이 사회적 파트너들 간의 또는 다양한 수준에서 개별 사용자와 노동자들 간의 협상이라는 '조정과정을 통하여' 이루어진다는 것이다. 물론 이 조정과정에서 시장의 여러 세력, 금융기관, 재정수단, 기타 공공 및 민간단체들도 일정한 역할을 수행할 수 있다. 끝으로 유연안정성 정책은 유연성 제고와 동시에 노동시장 내외의 '취약집단'의 안정성을 제고하는 정책이다. 따라서 '강자집단' 내지 내부자의 안정성을 제고하는 정책은 유연안정성 정책에 속하지 않는다(Wilthagen & Tros, 2004).

이러한 빌트하겐의 유연안정성 정의에 대해 독일의 클라머와 틸만(Klammer & Tilmann, 2001)은 그것이 주로 노동시장정책에 초점을 맞추고 사회보장(사회적 안정성)을 유연성에 대한 균형추라는 종속변수로 간주한다고 비판한다. 그리하여 한편으로 사회보장의 다양한 영역이 갖고 있는 독자성과 차이를, 다른 한편으로 사회보장이 노동시장에 대해 가지는 반작용과 상호작용을 충분하게 파악하지 못한다는 것이다.

이러한 관점에서 클라머와 틸만은 유연안정성 개념을 보다 광의로 사용하고자 한다. 즉, 그들에 의하면, 유연화의 결과로 발생하는 다양한 비정규 고용관계는 노동법적으로 상이한 방식으로 규제되며, 그에 따라 사회보장에 대한 요구도 상이하게 제

5) 이 규정은 후술하는 바와 같이 클라머와 틸만이 유연안정성 정책이 유연성과 안정성의 동시 제고가 아니라고 자신의 정의를 비판하는 데 대한 반비판으로 재차 강조되고 있다.

기되기 때문에, 유연성과 안정성 간에는 특수한 결합형태들이 광범하게 존재한다. 따라서 유연안정성 정책은 모든 분야의 유연성과 안정성을 동시에 제고하는 것이 아니라, 유연성과 사회보장의 특수한 현상들 간의 조정을 추구하는 정책이라고 정의하고 있다. 이러한 정의에 기초하여 클라머와 틸만은 유연안정성 정책이 한편으로 유연화의 결과로 발생하는 노동시장과 사회보장체계 간의 불일치와 특정집단들에 발생하는 새로운 문제들을 해결하고, 다른 한편으로 유연성을 제고하는 데 방해가 되는 사회보장체계를 개선하는 데 초점을 맞추어야 한다고 주장한다.

이 양자 간의 차이는 유연안정성 정책이 유연성과 안정성을 동시에 추구하는가 아니면 개별적으로 추구하는가 하는 것과 그것이 노동시장에 초점을 두는가 아니면 사회보장에 초점을 두는가 하는 것으로 구분될 수 있는데, 그러한 차이는 무엇보다도 각자가 처한 나라의 특성에서 비롯되는 것으로 보인다. 먼저 빌트하겐의 정의는, 앞에서 살펴 본 바와 같이, 네덜란드에서 「유연성과 안정성법」이 제정되는 과정을 그대로 반영하고 있는 것으로 보인다. 즉, 그의 정의는 이 법이 사회보장보다는 고용관계의 조정을 내용으로 하고 있고, 정규직 해고기준의 완화(유연성)와 유연노동자의 보호 강화(안정성)를 동시에 추구하고 있으며, 노동재단에서의 협상(조정)을 통해 성립하였다는 상황을 반영하고 있는 것이다.

이에 반해 클라머와 틸만의 정의는, 네덜란드와 같이 유연안정성에 관한 구체적이고 명백한 정책의 시행이 결여되었던 독일의 상황에서, 유연안정성을 노동시장 내에 국한하지 않고 생활 전반을 포괄하는 사회보장 영역으로까지 확대하고자 하는 정책지향을 내포하고 있다. 이러한 시각은 독일의 켈러와 자이퍼트(Keller & Seifert, 2002)에서도 발견할 수 있는데, 그들은 유연안정성 정책의 특징을 지금까지 분리되어 있던 노동시장정책/고용정책과 사회보장정책의 결합에 있다고 파악하면서 “사회보장체계와 고용체계의 상호관계를 새롭게 규정하는 일이 그 중심에 놓여 있다”고 주장하고 있다.

이처럼 유연안정성을 노동시장 뿐 아니라 사회보장까지 포함하여 광의로 파악하는 시각은, 비록 명확한 정의를 제시하지는 않는다 하더라도, 독일 학자들 뿐 아니라 EU의 각종 문서들이나 여타 많은 학자들에게서도 찾아볼 수 있다. 사실 유연화

의 일차적인 결과는 고용관계나 노동조건의 변화 등 노동시장 내에서 나타나지만, 당사자의 노동시장에서의 지위 변동은 사회보장에 대한 권리에도 커다란 영향을 미치기 때문에, 유연안정성은 노동시장과 사회보장의 모든 영역에서 유연성과 안정성의 결합 내지 균형이라고 이해하는 것이 타당할 것이다.

2. 유연성과 안정성의 형태

유연안정성이 유연성과 안정성의 균형을 추구하는 전략이라면, 이제 양자 간의 상호관계가 더욱 구체적으로 규명되어야 한다. 그러나 이를 위해서는 먼저 유연성과 안정성 각각의 구체적 형태부터 밝혀져야 할 것이다.

가. 유연성의 형태

노동시장의 유연성을 i) 수요의 변화에 대해 노동력 투입의 수준과 시기를 조절하고, ii) 임금수준을 생산성과 지불능력에 따라 변화시키며, iii) 수요변화에 대처하기 위하여 작업들 간에 노동자를 배치하는 기업의 능력이라고 한다면(Ozaki, 1999), 그러한 목표를 달성하기 위한 수단에 따라 유연성의 형태는 일반적으로 다음 네 가지로 구분된다(Ozaki, 1999; Keller & Seifert, 2002; Wilthagen, Tros & Lieshout, 2003).

- 외부적-수량적 유연성: 해고와 채용을 통해 노동력을 수량적으로 조정하는 것. 최근에는 고용형태 다양화(단시간, 기간직, 파견직 등의 유연한 고용형태 = 고용관계의 유연화)의 의미가 증대함.
- 내부적-수량적 유연성: 노동자 수는 유지하면서 노동시간 단축/증가 또는 변형을 통해 노동력 투입을 시간적으로 조정하는 것. '노동시간 유연성'이라고도 함.
- (내부적) 기능적 유연성: 작업조직의 재편(직무구분의 폐지, 팀제 등을 통한 노동력의 다양한 배치)과 노동자 숙련의 향상(다기능화)을 통

하여 기술과 소비자수요의 변화에 의한 생산의 변화에 대응하는 것. 이것은 종종 내부적-수량적 유연성이 효율적으로 기능하기 위한 전제조건이 되기도 함.

- 임금유연성: 개인적 및 집단적 생산성의 변화에 따라, 그리고 시장에 의한 비용압력을 임금의 조정으로 대응하는 것.

나. 안정성의 형태

유연성에 대해서는 그동안 많은 논의가 있었던 탓에 그 형태도 위와 같이 비교적 명확하게 구분되고 있지만, 안정성의 형태에 대해서는 논자들 간에 그리 명확하게 합의된 바가 없다. 그것은 위에서 본 바와 같이 유연안정성의 정의에 대한 차이와 관련이 있는데, 유연안정성을 엄격하게 정의하고 있는 빌트하겐은 안정성의 형태에 대해서도 명확하게 구분하고 있는 반면, 유연안정성을 광의로 규정하는 논자들은 특별히 안정성의 형태를 구분하지는 않고 유연성과 안정성 간의 관계에 대해서만 분석하고 있다. 빌트하겐 등이 구분하고 있는 안정성의 형태는 다음과 같다(Wilthagen, Tros & Lieshout, 2003; Wilthagen & Tros, 2004).

- 직장안정성(job security): 특정 사용자 하에서 특정 직무 유지의 확실성
- 고용안정성(employment security): 지속적 취업의 확실성
- 소득안정성(income security): 취업 종료시 소득 보호
- 결합안정성(combination security): 취업과 기타 개인적·사회적 책임과 의무의 결합의 확실성. 즉, 취업과 가사(육아 등) 병행의 안정적 확보.

3. 유연성과 안정성의 상호관계

가. 노동시장에서의 역상관관계

노동시장의 유연성이 불가피하게 고용이나 소득에 있어 노동자의 권리를 침해하는 측면을 갖고 있고, 안정성은 그 권리를 유지 내지 신장시키는 것이라면, 양자는 본질적으로 상호 모순적인 관계에 놓이게 된다. 따라서 노동시장에서 양자는 직·간접적으로 역상관관계(trade-off)에 놓이게 되며(Wilthagen, Tros & Lieshout, 2003; Wilthagen & Tros, 2004). 그로 인해 현실에서는 상호간에 다양한 거래(give-and-take)가 성립하게 된다. 유연성을 둘러싼 노사(정)간의 구체적 협상결과들을 분석한 오자끼(Ozaki, 1999)에 따르면, 현실적으로 양자간의 역상관관계의 형태는 무수하게 많이 존재하는데, 그 정도는 유연성 내지 안정성의 형태에 따라 차이가 난다.

역상관관계의 정도가 가장 심하게 나타나는 것은 직장안정성을 둘러싼 역상관관계인데, 그것은 직장안정성이 노동자들에게는 사활적인 관심사이기 때문이다. 그리하여 사용자의 외부적-수량적 유연성의 추구, 특히 해고 시도에 대응하여 노동자들은 직장안정성을 확보하기 위하여 직접적인 임금억제 및 동결(소득안정성의 약화), 핵심노동자들의 근로조건에 하향압력을 가하는 비정규노동력의 증대(또 다른 외부적-수량적 유연성의 증대), 노동시간의 단축 및 그에 따른 임금저하(때로는 임금인상 없는 노동시간 연장; 내부적-수량적 유연성의 증대와 소득안정성의 약화) 등을 수용하지 않을 수 없다.

이보다 정도가 다소 약한 역상관관계는 변형노동시간(내부적-수량적 유연성)을 둘러싸고 발생한다. 변형노동시간제의 도입은 노동자에게 생활양식의 불규칙화(결합안정성의 약화)와 연장근로수당의 삭감(소득안정성의 약화)을 초래하지만, 노동자에게는 직무의 변동이 없고, 소득의 심각한 악화를 야기하지 않으며, 사용자에게는 연장근로수당을 절약하고, 특히 장비의 효율적 이용이 가능하다는 장점이 있기 때문에 종종 상호간에 수용된다.

이에 반해 임금유연성을 둘러싼 역상관관계는 빈도가 매우 약한데, 그것은 한편으로 노동자들이 소득안정성에 직접적인 영향을 미치는 임금(체계)의 변화를 수용하기

를 꺼려하며, 다른 한편 사용자에게도 유연한 보상체계의 도입은 매우 복잡한 과제로서 효과적인 실행이 매우 어렵기 때문이다.

끝으로 작업조직의 변화, 즉 기능적 유연성을 둘러싸고는 거의 역상관관계가 발견되지 않는데, 그것은 기능적 유연성의 증대가 종종 사용자와 노동자 모두에게 이익이 되기 때문이다. 팀작업과 다기능을 통한 소위 '고성취' 작업조직으로의 변화를 통한 유연성의 증대는 사용자에게는 높은 생산성과 효율성을 가져다주며, 노동자에게는 작업에 대한 자율성과 의사결정에의 참여를 증대시킬 수 있고, 때로는 높은 생산성에 따른 임금의 증대도 초래될 수 있다. 또한 사용자는 인력조정에 따르는 비용을 절감할 수 있고, 노동자들은 고용관계를 유지하면서(직장안정성) 직업훈련을 통하여 기업 내부에서는 물론 외부 노동시장에서도 취업능력(고용안정성)을 제고할 수 있는 것이다(Klammer, 2004). 따라서 기능적 유연성의 증대는 경쟁력 제고를 위한 상위전략(high road)이라 일컬어지며, 이를 통해 사용자와 노동자간에 '상생'(win-win)의 상황이 발생할 수도 있는 것이다.[6)]

나. 사회보장과 외부적 유연성의 비대칭적 관계

이러한 노동시장에서의 역상관관계에 비해 사회보장과 외부적 유연성 간에는 비대칭적인 관계가 존재하는데, 외부적 유연성의 증대는 사회보장에 부정적인 영향을 미치지만, 사회보장의 강화는 외부적 유연성의 증대에 기여하기 때문이다.

먼저, 통상 사회보장은 고용관계와 결부되어 있기 때문에, 고용관계에 영향을 미치는 외부적-수량적 유연성의 증대는 사회보장을 약화시키게 된다. 예컨대 비정규 고용관계에 있는 노동자들의 경우 종종 노령연금의 피보험자격이 부여되지 않아 정년퇴직 후 연금수급에서 불이익을 받게 된다(Keller & Seifert, 2002). 이 외에 고용관계가 유지되는 다른 형태의 유연성은 사회보장에 직접적인 영향을 미치지 않는다.

---

6) 그러나 이에 대해서는 다음과 같은 반론도 존재한다: 기능적 유연성의 증대는 노동자에게 상응하는 보상 없이 더욱 복잡한 과제와 더 큰 책임을 부과함으로써 착취를 가중시킨다. 게다가 작업조직의 재편은 종종 감량경영(downsizing)과 병행하는데, 이 경우 남아있는 노동자들은 이전에 더 큰 규모의 인력에 의해 수행되던 작업량을 변함없이 감당함으로써 노동 강도가 강해지기도 한다(Ozaki, 1999: 142).

반면에 사회보장의 강화는 유연성의 증대에 기여하는 측면이 강한데(Klammer & Tilmann, 2001), 예를 들면 높은 실업수당은 해고에 대한 저항을 약화시켜 외부적-수량적 유연성을 증대시킨다. 또한 연금수급에 혜택을 주는 조기은퇴제의 도입도 인원감축을 용이하게 하여 외부적-수량적 유연성을 증대시킨다.

IV. 유연안정성의 달성 방안

이상에서 살펴본 유연성과 안정성은 나라마다 노사관계, 노동시장제도 및 사회보장의 특성과 유형 등에 따라 각각 고유한 무수히 많은 결합형태들을 띠고 있다. 따라서 유연안정성, 즉 유연성과 안정성의 균형을 이루기 위한 방안도 나라마다 상이할 것이다. 예를 들면, 해고가 자유롭거나 비정규 노동의 비중이 높은 경우, 즉 외부적-수량적 유연성이 높은 경우, 관대한 사회보장이나 고용관계 내에서 비정규 노동자를 보호함으로써 균형을 이루기도 하고, 고용보호가 엄격하여 직장안정성이 높을 경우 노동시간 유연성 및 기능적 유연성 등 내부적 유연성 제고에 중점을 두기도 한다.[7] 여기서는 최근 (유럽)노동시장의 전반적 발전경향 속에서 유연안정성의 달성을 위해 이미 시행되고 있거나 제안되고 있는 일련의 방안들에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

1. 정규 노동자의 내부적 유연성 증대

가. 기능적 유연성의 증대

직장안정성을 누리고 있는 정규 노동자에 대한 유연안정성 달성방안으로서는 유

7) 전자의 사례로는 덴마크와 네덜란드를 들 수 있고, 후자의 사례로는 벨기에와 독일을 들 수 있는데, 유연성과 안정성이 적절한 균형을 이루어 유연안정성을 달성하고 있다고 평가되는 나라는 앞의 두 나라이며, 뒤의 두 나라는 안정성에 비해 유연성이 다소 미흡한 것으로 평가되고 있다(Wilthagen, Tros & Lieshout, 2003).

연성과 안정성 간의 역상관관계가 가장 적은 기능적 유연성의 증대를 들 수 있다. 이와 관련하여 EU의 고용지침(1998~2002)을 자세히 살펴보면, 그 네 개의 지주(支柱) 가운데 유연성과 안정성의 균형을 주요 목표로 제기하고 있는 '기업과 노동자들의 적응성(adaptability) 촉진'이라는 지주는 '작업조직의 현대화'와 '평생학습의 한 요소로서 기업에서의 적응성 지원'이라는 두 지침으로 구성되어 있다. 그 내용은 변화하는 상황에 대처하여 기업의 경쟁력 제고와 더불어 노동의 질도 높이고 유연안정성을 달성하기 위해서는 신기술의 도입과 그에 따른 작업조직의 현대화(유연화), 그리고 이에 적응하도록 노동자들의 숙련수준을 향상시키기 위한 직업훈련(평생학습)이 필요하다는 것으로 요약될 수 있다. 이러한 맥락에서 "노동자들의 훈련에 대한 접근은 유연성과 안정성 간의 균형의 본질적 요소로 간주된다"(European Commission, 2003: 125).

이러한 기능적 유연성의 증대를 위해, 특히 '평생학습'의 보장이라는 관점에서 제기되는 하나의 방안은 모든 노동자 개인에게 장기에 걸친 '학습시간계좌'(learning time account)를 부여하는 것이다(Keller & Seifert, 2002). 학습시간계좌에는 기업이 부여하는 기존의 직업훈련시간, 노동시간계좌(후술)에서 사용하지 않은 휴가, 법적 및 단체협약상의 노동시간 단축분 등이 모두 적립된다. 그리고 노동자는 여기에 적립된 학습시간을 이용하여 기업이 실시하는 기업특수적인 훈련 이외에 자기가 원하는 시기, 장소에서 내·외부노동시장을 위해 원하는 훈련을 받을 수 있다. 이를 통해 기업 내부에서의 이동성 뿐 아니라 기업 외부로의 이동성까지 증대시켜 전체적으로 노동시장의 유연성을 제고할 수 있다. 특히 이 학습시간계좌는 정규직 노동자뿐 아니라 비정규 노동자들에게도 부여되기 때문에 이들이 훈련을 통해 취업능력을 증대시킴으로써 불안정한 고용의 위험을 감소시킬 수 있다.

나. 노동시간 유연성의 증대

내부적 유연성의 또 하나의 형태는 내부적-수량적 유연성, 즉 노동시간 유연성이다. 그 구체적 형태의 하나는 작업량이 적을 때 노동시간을 단축하고 많을 때 증가

시키는 변형노동시간제이다. 이러한 변형노동시간제의 한 유형으로 '노동시간계좌'(working time account)를 고려할 수 있는데, 그것은 작업량이 많을 경우 초과노동을 하되 이 초과시간을 수당으로 보상받는 것이 아니라 노동시간계좌에 적립한 후 작업량이 적은 시기에 그 적립된 시간만큼 휴가를 사용하는 것을 말한다(Seifert, 2001). 또한 수요 감소의 장기화가 예상될 경우 전체적으로 노동시간을 단축하는 것도 노동시간 유연화의 한 유형이라 할 수 있는데, 이 경우 노동자들도 일자리를 유지하는 대신 임금의 일정한 감소는 수용해야 할 것이다.

이때 주목할 것은 노동시간 유연성과 전술한 기능적 유연성은 상호전제를 이룬다는 것이다(Keller & Seifert, 2002). 왜냐하면, 노동시간의 단축 내지 유연화는 작업조직의 변화나 신기술 도입 등과 병행하여 이루어지는 경우가 많으며, 직업훈련을 위해서는 그에 필요한 시간을 확보하기 위해 노동시간을 단축하거나 변형시켜야 하기 때문이다. 따라서 노동시간 유연성의 증대와 기능적 유연성의 증대는 상호간에 조화롭게 추구될 때 효과를 극대화할 수 있을 것이다.

2. 비정규 노동자의 보호

경제 환경의 변화에 대한 기업의 대응이 선험적으로 결정되는 것은 아니다. 유연안정성의 관점에서 본다면, 위에서 언급한 내부적 유연성의 증대를 통한 대응이 많은 장점을 지니고 있지만, 불가피하게 해고나 비정규 고용형태를 통한 외부적-수량적 유연성의 증대로 대응할 수밖에 없는 경우도 존재한다. 그러나 외부적-수량적 유연성의 증대는 노동자들에게 사활적인 직장안정성을 약화시킬 뿐 아니라 고용관계와 결부되어 있는 사회보장까지 약화시킨다. 따라서 유연안정성, 즉 유연성과 안정성의 균형을 위해서는 유연성 증대의 결과로 발생되는 비정규 노동자들의 안정성을 제고해야 한다. 이들에 대한 보호를 강화하는 것은, 단순히 유연성에 대해 균형을 맞춘다는 의미뿐 아니라, 그를 통해 비정규 노동에 대한 수용을 조금이나마 용이하게 하여 외부적-수량적 유연성에 대한 수용성을 제고한다는 의미도 내포하고 있다.
그런데 비정규 노동자들은 고용형태에 따라 상이한 상황에 처해 있기 때문에 이들

에 대한 보호방안도 구분되어 강구될 필요가 있다. 대표적 비정규 고용형태로는 단시간노동, 기간제노동 및 파견노동을 들 수 있는데, 이와 관련하여 90년대 후반부터 유럽연합이사회는 비정규고용에 관한 유럽 차원의 노사(ETUC와 UNICE, CEEP)[8]간 협약들을 근거로(파견노동 제외) 그 이행을 위한 지침들을 채택하고 있기 때문에 이 지침들을 중심으로 각 고용형태에 대한 보호방안을 간략히 살펴보고자 한다.[9]

가. 단시간 노동에 대한 보호[10]

- 차별금지 원칙: 단시간 노동자는 객관적 사유에 의해 정당화되지 않는 한 고용조건과 관련하여 차별대우를 받지 아니하며, 시간비례 원칙을 적용받아야 한다.
- 단시간 노동의 기회: 회원국은 단시간 노동의 기회를 제약할 수 있는 법률적, 행정적 장애물을 검토하고 적절한 경우 이를 제거하여야 한다. 노동자가 전일제 노동에서 단시간 노동으로, 단시간 노동에서 전일제 노동으로의 전환을 요청하면 사용자는 가능한 한 이를 우호적으로 취급해야 하고, 단시간 노동자에게 직업훈련 기회를 제공하고 전일제 일자리에 관한 적절한 정보를 제공해야 한다.

나. 기간제 노동에 대한 보호[11]

- 차별금지원칙: 기간제고용 노동자는 객관적 사유에 의해 정당화되지 않는 한 비교가능한 상용노동자보다 덜 우호적인 방식으로 취급받아서는 안 되며, 기간비례원칙을 적용받아야 한다.

---

8) ETUC: 유럽노동조합총연맹, UNICE: 유럽산업사용자총연합단체연합, CEEP: 유럽공공기업센터

9) 각 지침에 대한 국내의 자세한 소개는 김유선(2003) 참조.

10) Council of the European Union(1997)

11) Council of the European Union(1999)

- 남용방지 조치: 연속적인 기간제 노동의 사용에서 비롯되는 남용을 방지하기 위해 회원국은 국내법, 단체협약 또는 관행에 따라 사회적 파트너와 협의를 거친 뒤 기간제 노동의 갱신을 정당화할 객관적 사유와 최대 지속기간 및 갱신횟수 중 하나 이상을 도입해야 한다.
- 정보와 고용기회: 사용자들은 기간제고용 노동자들이 상용 일자리에 관해 다른 노동자들과 동등한 기회를 가질 수 있도록 빈 일자리에 관한 정보를 제공하여야 한다.

다. 파견노동에 대한 보호[12)]

- 차별금지원칙: 파견중인 임시노동자의 기본적인 근로 및 고용조건은 최소한 직접 고용시의 조건과 같아야 한다. 파견노동자에게 적절한 수준의 보호가 제공되는 경우, 회원국은 사회적 파트너들과 협의한 후 차별금지원칙의 예외를 허용할 수 있다.
- 상용고용 접근: 사용업체에서 상용 일자리를 찾는 다른 노동자들과 동등한 기회를 제공하기 위해 파견노동자들에게 사용업체 내 빈 일자리에 관한 정보를 제공하여야 한다.
- 노동자대표기구: 공동체 및 국내의 법과 단체협약에 따라 파견업체에 노동자 수를 기준으로 노동자대표기구를 설치하는 경우 파견노동자를 계산에 포함해야 하며, 사용업체는 노동자대표기구에게 고용상황에 관한 정보를 제공할 때 파견노동자의 사용에 관한 적절한 정보를 제공하여야 한다.

---

12) Commission of the European Communities(2002). 이 방안은 노사간 합의에 근거한 것이 아니라 EU 집행위원회의 안(案)임.

3. 사회보장의 강화

유연성과 사회보장의 관계에서 보았듯이, 많은 경우 사회보장은 고용관계와 결부되어 있기 때문에 고용관계에 영향을 미치는 외부적-수량적 유연성의 증대는 사회보장을 악화시킨다. 따라서 유연안정성을 위해 고용관계가 중단된 실업자나 비정규 노동자들의 사회보장을 강화할 필요가 있는데, 이러한 사회보장의 강화는 반대로 외부적-수량적 유연성에 대한 수용성을 제고하여 유연성을 증대시키는 역할을 한다.

먼저, 실업자에 대해서는 충분한 소득보상을 할 필요가 있다. 높은 실업수당의 노동시장정책적 효과에 대해서는 논란이 많은 것도 사실이지만, 해고 후에도 소득감소가 적다면 노동자들이 해고에 대해 커다란 거부감을 가지지 않음으로써 외부적-수량적 유연성을 증대시키는 데 기여할 것이다. 이 점은 덴마크의 사례에서 잘 나타나는데, 덴마크에서는 거의 완전한 해고의 자유가 존재하는 대신 실업자에게 많게는 실직 이전 소득의 90%에 달하는 실업수당을 지급함으로써 전형적인 '외부적-수량적 유연성과 소득안정성'의 결합형태를 보여주고 있다. 이에 따라 덴마크 노동자들은 해고 위험이 높음에도 불구하고 그들이 느끼는 직장 불안정성은 OECD 국가 중에서 가장 낮은 편에 속한다(Madsen, 2004).

다음으로, 건강보호와 특히 노령연금을 기초보장체계(Grundsicherungssystem)로 개편할 필요가 있다(Klammer, 2000, 2004; Keller & Seifert, 2002). 이와 관련된 보장체계는 나라마다 다양한데, 크게 보아 기여금 납부를 근거로 한 보험체계와 주민이면 누구에게나 급부를 지급하는 주민원칙에 근거한 기초보장체계로 구분될 수 있다. 그런데 보험체계는 통상 정규 고용관계를 기초로 하고 있기 때문에 그것이 중단되거나 비정규 고용관계로 전환될 경우 보험가입 자격이 중단되며, 따라서 이후 급부가 중단되거나 감소된다. 이러한 우려 때문에 정규 고용관계에 있는 노동자들은 외부적-수량적 유연화에 저항하여 유연성을 약화시키게 된다. 이 체계 하에서는 사회보장의 적용범위를 비정규 노동자에게로 확대하는 것이 중요하다. 이에 반해 주민원칙에 입각한 기초보장체계는 고용관계의 단절과 무관하게 수급권을 보장하기 때문에 고용관계의 변화에 대한 저항을 약화시켜 유연성을 증대시키는 데 기여한다. 네덜란드

에서 '단시간 노동의 기적'이 재산이나 소득에 무관한 단위연금에 힘입고 있다는 것은 좋은 사례이다. "전체적으로 보아 보편적 기초보장체계가 의심할 바 없이 유연화를 용이하게 하거나 그것을 촉진하는 데 도움을 준다는 것을 확인할 수 있다"(Klammer, 2000: 317).

4. 이행노동시장에 대한 지원

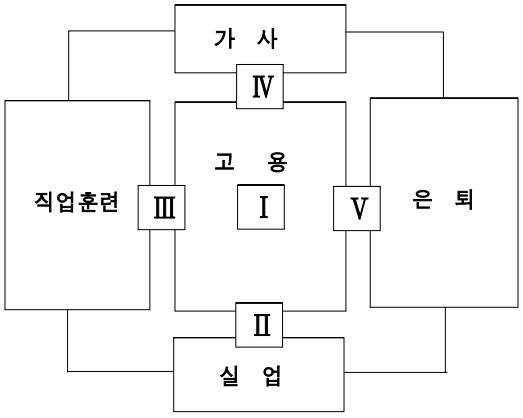
고용관계와 생활의 유연화, 다양화에 따라 노동력의 상태는 고용과 비고용 또는 취업과 미취업 간에 활발하게 이행한다. 슈미트(Schmid, 1994; 1998 외)는 이러한 정규 취업노동과 다른 사회적 및 개인적 활동 간의 이행상태를 '이행노동시장'(transitional labour market)으로 규정하며, 그에 대한 지원을 통해, 즉 다양한 노동력 상태 간의 원활한 이행을 촉진함으로써 유연성과 안정성을 동시에 제고할 수 있다고 주장한다.[13)]

슈미트에 의하면, 그러한 이행의 유형은 다음과 같은 다섯 가지로 구분된다([그림 4-1]). 그리고 이러한 이행을 촉진시키는 방안들은 사실 기존의 노동시장정책이나 사회정책에 다양한 형태로 산재되어 있는데, 그것들을 이행노동시장론의 관점에서 간략히 정리하면 다음과 같다(Schmid, 1994, 1998; Klammer, 2000, 2004).

---

13) 이행노동시장에 대한 논의는 독일의 Schmid(1994)가 최초로 주창한 이래 그가 속한 베를린 사회연구학술센터(Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung)를 중심으로 하여 전 유럽에 빠르게 확산되고 있다. 그것은 기존의 노동시장정책/고용정책과 사회정책은 물론 최근의 유연안정성에 관한 논의까지 포괄하는 매우 광범한 체계를 갖추고 있다. 따라서 그에 관한 본격적인 논의는 별도의 연구과제라 할 수 있다.

[그림 4-1] 이행노동시장 전략으로서의 노동시장정책



자료: Schmid(1998)

가. 단시간 노동과 전일제 노동간 또는 피고용 노동과 자영업간의 이행

이 이행유형은 노동시장 내에서의 이행을 가리키는데, 이를 지원하기 위해서는 전반적인 노동시간 유연성의 증대 이외에 몇 가지 특징적인 방안이 거론된다. 먼저, 기상상태에 큰 영향을 받는 건설업에 있어 악천후수당 및 동절기수당을 통해 노동시간 단축을 촉진하고 동시에 고용을 보장할 필요가 있다. 건설업뿐 아니라 일반적으로는 경기침체시에 일시적으로 조업단축수당을 지급함으로써 동일한 효과를 얻을 수 있다. 한편, 피고용자에게 다양한 개인창업을 지원함으로써 피고용 노동에서 자영업으로의 이행을 지원할 수도 있다.

나. 실업과 고용간의 이행

실업에서 고용으로의 이행을 지원하는 전통적인 적극적 노동시장정책 수단으로는 직업상담 및 일자리 소개, 실업자 직업훈련, 채용보조금 지급, 공공근로, 실업자 자영업 촉진 등이 있다.

그런데 고실업이 지속되면서 90년대 이후 노동시장정책의 기조에 커다란 변화가

일어나고 있는데, 그것은 소극적 노동시장정책, 즉 실업에 대한 단순한 소득보상에서 실업의 예방과 감축을 목표로 하는 적극적 노동시장정책으로의 중점이동을 더욱 강조하면서, 동시에 실업에 대한 당사자의 책임을 강조하는 '적극화 노동시장정책'(activating labour market policy)을 도입하고 있는 것이다. 적극화 노동시장정책이란 실업수당의 지급과 노동(내지 직업훈련)의무를 결합하는 것인데, 실업수당 수급자가 고용안정기관이 제의하는 일자리나 직업훈련 기회를 거부할 경우 실업수당의 지급을 감축, 중단, 취소하는 방식으로 실업자의 구직과 직업훈련을 강제하고 있다('촉진과 강제'의 결합).[14)]

다. 직업훈련과 고용간의 이행

직업훈련과 고용간의 이행을 촉진하기 위해서는 기업 내외에서의 양성훈련, 향상훈련, 전직훈련 등 일반적인 직업훈련을 강화하는 것이 기본적으로 중요하다. 그런데 이때 무엇보다 중점을 두어야 할 것은 양성훈련을 받지 않은 노동자나 저숙련자 및 실업자 등 노동시장의 취약집단에 대한 직업훈련이다. 왜냐하면 많은 경우 이들은 낮은 숙련으로 인해 노동시장에서의 불안정성을 감수할 수밖에 없기 때문이다.

라. 가사활동과 취업간의 이행

노동시장의 유연성 증대는 주로 사용자의 요구사항이지만, 여성의 경제활동이 증가하면서 노동자 또한 유연한 고용관계를 희망하는 경우가 많아지고 있는데, 그것은 바로 가사(주로 육아)와 취업의 병행을 가능하게 하기 위해서이다. 따라서 보육휴가(남성에게도)와 육아를 가능케 하는 단시간 노동을 보장하는 것이 가사활동과 취업간의 이행을 원활하게 하는 핵심적인 과제이다.

다만 이때 유의할 것은, 위에서 살펴본 바와 같이, 보육휴가로 인한 취업의 단절과 단시간 노동이 실업보험이나 노령연금 등의 사회보장에 불리하게 작용하지 않도

14) 적극화 노동시장정책의 자세한 내용과 그 비판에 대해서는 정원호(2004) 참조.

록 사회보장체계를 정비할 필요가 있다.

마. 취업과 은퇴간의 이행

취업에서 은퇴간의 원활한 이행을 위해서는 무엇보다도 획일적인 은퇴연령제를 탈피하여 노동능력, 선호, 재산상태 등을 고려하여 은퇴연령을 유연화하는 것이 중요하다. 이를 위해 건강상의 문제를 가진 고령 노동자나 취업가능성이 없는 고령 실업자에 대해 조기은퇴를 촉진하는 수당을 지급하는 방안, 고령자에 대해 단시간 노동을 허용하는 부분은퇴제, 장기간 노동을 희망하는 고령자를 위해서는 고령자 채용보조금을 지급하는 방안 등이 강구될 필요가 있다. 물론, 앞에서 언급한 연금체계의 개편도 중요하다.

V. 유연안정성의 조건

유연안정성을 달성하기 위한 이상의 방안들은 종종 그 실현가능성의 측면에서 비판을 받기도 한다. 왜냐하면 다른 어떤 정책에서와 마찬가지로 유연안정성의 구체적인 방안을 둘러싸고도 당사자들의 이해관계가 대립하기 때문이다. 따라서 대립하는 이해관계를 조정하여 유연안정성을 달성하기 위해서는 대략 다음과 같은 조건들이 필요하다.[15)]

1. 사회적 대화와 상호신뢰

유연안정성을 둘러싼 이해대립은 앞에서 살펴본 유연성과 안정성의 역상관관계로 나타나며, 현실적으로 그것은 유연성을 요구하는 사용자의 이해와 안정성을 요구하는 노동자의 이해간의 일정한 타협을 요구한다. 그리하여 정부를 포함하여 사회적 파트너들간에 얼마나 상호양보를 통한 원만한 타협을 이루어내는가 하는 것이 유연안정성의 성패를 결정하는 핵심적인 요소가 된다(Ozaki, 1999).

이러한 원만한 타협을 도출해 내는 데에는 조합주의(corporatism)의 전통 내지는 최소한 노사정 간의 대화와 협의, 조정의 문화가 중요한 역할을 한다. 90년대 오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드의 경제 및 노동시장을 분석한 아우어(Auer, 2000)에 의하면, 이들의 '성공'을 설명해 주는 세 가지 공통요인이 있는데, 그 중에 첫 번째가 바로 '조합주의적 통치구조와 사회적 협의'이다.[16)] 이러한 사회적 대화의 중요성 때문에 EU의 신고용전략에 따른 2003년 고용지침에서부터는 일반적 고용지침에 부가하여 고용지침의 이행에 있어서 사회적 파트너들과 이해관계자들의 지원

15) 다만 아래의 조건들은 기본적으로 유럽의 특수상황에 근거한 것들이라는 점을 유념해야 할 것이다.

16) 나머지 두 개는 건전 재정에 기초한 거시경제정책, 적극적 및 소극적 노동시장정책의 개혁이다.

과 참여를 동원하기 위하여 사회적 파트너십의 형성을 강조하고 있다(2003, 2004년 고용지침).

그런데, 여기서 다시 이러한 사회적 대화는 상대방의 이해관계(interest)에 대한 이해(understanding)에 바탕을 둔 상호신뢰를 전제로 한다. 따라서 사회적 파트너들간의 상호신뢰야말로 유연안정성을 달성하는 궁극적인 요인이라 할 수 있다(Wilthagen, Tros & Lieshout, 2003).

2. 협상범위의 확대

이러한 점들을 전제로 하면서 원만한 타협을 도출하기 위한 하나의 방법은 사회적 대화나 산업 또는 기업수준의 협상에서 협상의 의제를 임금이나 노동시간 등 전통적인 근로조건에만 국한하지 말고 직업훈련, 작업조직의 유연화, 사회보장 등 다양한 범위로 확대하는 것이다. 이를 통해 상호간에 양보하고 조정할 여지가 확대되며, 따라서 유연성과 안정성간의 다양한 조합이 이루어질 수 있다. 그리고 이렇게 하여 도출되는 결과들은 상호간에 수용이 용이하게 됨으로써 유연안정성을 가능하게 하는 소위 '긍정적 조정', '통합적 협상', 양합(陽合)게임(positive-sum-game), '교섭을 통한 유연성'(negotiated flexibility) 등이 성립되는 것이다(Wilthagen & Tros, 2004).

3. 조정된 분권화

노동시장의 유연화는 전통적으로 집중된 노사관계를 가진 나라에서 노사관계의 상당한 분권화를 수반한다. 왜냐하면 기업들은 급변하는 시장상황에서 경쟁력을 유지·제고하기 위하여 점점 더 자신에게만 맞는 해결책을 원하며, 따라서 주로 일반적인 사항을 규정하는 중앙 및 산업 차원의 협약에는 관심을 크게 두지 않기 때문이다. 이에 따라 산업별 노동조합들도 상이한 상황에 처한 조합원들의 고용보호 등에 관한 통제력을 점차 상실해 간다(Ozaki, 1999). 따라서 유연안정성을 위한 협상은 종종 중앙 및 산업 차원보다는 지역이나 개별 기업 차원의 분산된 수준에서 진행되

며, 그것은 직접 당사자들에게 구체적인 상황에 맞는 해결책을 찾기 위한 더욱 많은 여지를 줌으로써 유연안정성의 달성에 긍정적인 영향을 미치기도 한다.

그러나 빌트하겐, 트로스, 리스하우트(Wilthagen, Tros & Lieshout, 2003)는 네덜란드와 덴마크의 사례분석을 통해 이러한 분권화가 중앙 수준의 조정과 동시에 발생한다는 것을 보여주고 있다. 그들에 따르면, 그러한 '조정된 분권화'(coodinated decentralization)는 정부와 사용자단체간 및 입법과 자기규제간의 '상호 자극'을 위하여, 부문/기업에서의 소규모 이해관계를 극복하고 집단적 이익을 증진시키기 위하여, 유연안정성 전략을 분권화된 수준에서의 의제로 삼고 그 수준에서 그 전략의 관철을 용이하게 하기 위하여, 기업, 부문 및 지역간에 유연안정성 전략에 대한 학습과정을 촉진하기 위하여, 분권화된 수준에서 이루어지는 유연안정성 전략의 효과에 대한 모니터링을 위하여 필요한 것이다.

4. 경제 및 노동시장상황

마지막으로 경제상황 및 노동시장상황도 유연안정성의 달성에 중요한 영향을 미치는데, 그것은 노동시장상황이 노동자 및 그 대표기구의 협상력에 직접 영향을 미치기 때문이다. 즉, 불황기에는 유연안정성의 유용성이 커지지만, 실업의 증대로 인한 노동자 교섭력의 약화로 유연성에 대한 요구가 안정성에 대한 요구를 압도하게 된다. 반대로 노동력 수요가 많아지는 호황기에는 비정규 노동자들도 상대적으로 높은 안정성을 누리면서 고용안정성 등을 통한 유연성과 안정성의 다양한 결합보다는 전통적인 직장안정성에 대한 요구를 강화할 것이다(Wilthagen & Tros, 2004).

따라서 이러한 논리적 관계로 본다면 어떠한 경제 및 노동시장상황이 유연안정성을 달성하는 데 유리할 것인가를 판단하기가 곤란하다고도 할 수 있다. 그러나 경험적으로 본다면, 90년대 네덜란드와 덴마크에서 유연안정성 정책이 성공할 수 있었던 것은 당시의 경제회복과 실업의 감소에 힘입은 바가 크다. 사실 현 시기의 유연성에 대한 요구가 경기적인 것이 아니라 기술의 발전과 세계화의 진전 등에 따른 구조적인 것이라면, 호황기에도 유연성에 대한 요구가 약화되지는 않을 것이다. 따라서 유

연성에 대한 요구와 안정성에 대한 요구를 관철시킬 수 있는 협상력이 적절하게 균형을 이루는 호황기가 유연안정성을 달성하는 데 유리한 조건을 형성할 것이다.

VI. 맺음말

유연안정성 정책이란 특정 영역에서의 세부 정책이 아니라 - 물론 그러한 세부정책들을 토대로 하는 것이지만 - 노동·사회정책의 전반적 패러다임과 관련된 것이라고 할 수 있다. 따라서 사회경제적 조건이나 노사(정)관계 등 전반적 사회구조가 한국과는 크게 다른 유럽의 유연안정성 전략을 그대로 한국에 이식하는 것은 불가능하다. 그러나 그 기본이념이 유연성과 안정성이라는 현단계 노동시장에서 불가피한, 상반된 요구들 간의 균형을 맞추는 것이라면, 그 기본이념은 한국에도 적극적으로 수용되어 현실에 맞는 구체적 정책들이 추진될 필요가 있다.

그런데 한국의 노동시장은 안정성에 비해 (외부적-수량적) 유연성이 불균형적으로 높은 편이기 때문에 한국에서 유연안정성 정책의 기본방향은 유연성보다는 안정성의 제고에 중점을 두어야 할 것이다. 먼저, 유연성의 측면에서 외부적-수량적 유연화의 결과인 비정규 노동자의 규모(2004년도)가, 김유선(2004)의 주장대로 56%라면 말할 것도 없지만, 노동부(2004)의 주장대로 37%라 하더라도, 유럽의 32% 정도(2002년도; European Commission, 2003)에 비해 크다. 게다가 고용보호의 측면에서도 우리나라 고용보호법제의 유연성이 OECD 28개국 가운데 12위로 중간보다 높은 것으로 나타났다(OECD, 2004). 반면, 안정성의 측면에서는 2003년도 비정규직의 임금이 상용직의 49.7%에 불과하여 EU 13개국 평균 72%에 비해 현저히 낮으며, 비정규직의 사회보험 가입률도 30%에 미달하여(전광명, 이해인, 2004) 안정성이 매우 취약하다. 또한 전반적인 사회보장의 수준도 2001년도 GDP 대비 사회보장지출의 비중이 6.1%로 OECD 28개국 평균 21.1%에 턱없이 미달하는 최하위를 기록하고 있다.[17] "그러므로,

17) OECD, http://www.oecd.org/dataoecd/56/37/31613113.xls

전체적으로 보면, 외환위기 이후 한국의 상황에서는 노동시장의 유연화보다는 안정화가 주된 과제라고 하지 않을 수 없다"(정이환, 2003: 430).

이러한 관점에서 향후 유연안정성을 달성하기 위한 몇 가지 정책방향을 제시한다면, 먼저 높은 비정규 노동자 비중을 고려하여 더 이상 비정규 노동자를 양산하는 외부적-수량적 유연화를 지양하고, 직장안정성을 유지하면서 내부적 유연성, 즉 기능적 유연성 및 노동시간 유연성을 증대시킬 필요가 있다. 현재 임금·근로조건이나 기타 노동법 및 사회법의 보호에서 배제되고 있는 비정규 노동자에 대해서는 차별금지, 균등대우, 남용방지 등의 보호를 강화하고, 무엇보다도 사회보험 가입을 확대하여 기본적인 사회안전망을 제공하여야 할 것이다. 또한 유연한 노동시장에서 고용안정성을 확보하기 위해서는 적극적 노동시장정책, 특히 직업훈련을 강화하는 것이 매우 중요하다.

마지막으로 유연안정성 달성의 핵심적 조건인 사회적 대화 및 합의와 관련해서는 현재 노사정간에 대화의 기본요건이라 할 수 있는 상호신뢰가 부족한 것이 현실이다. 이러한 상황에서는 중앙수준의 대타협 보다는 장기적인 시각을 갖고 협상의 범위를 넓히고 분권화하여 부문별, 지역별로 작은 영역에서부터 대화와 합의의 문화를 축적해 나가는 것이 필요하다.

참고문헌

김유선, 2003, “EU의 파트타임・기간제고용・파견노동 지침”, 한국비정규노동센터・프리드리히 에베르트재단 (편),『유럽연합(EU)의 비정규고용 지침과 주요 국가들의 노동입법동향』, 46-61쪽.

김유선, 2004, “비정규직 규모와 실태”,『노동사회』, 93호(2004.11), 10-46쪽.

노동부, 2004, 『'04년 경제활동인구 부가조사 결과분석』

노동시장선진화기획단 편, 2004, 『노동시장의 유연안정성 제고방안』, 한국노동연구원

박태주, 2004, “세계화와 한국의 노동시장: 현황과 과제”, 일자리만들기운동본부 정책포럼 (2004.7.14) 발표논문

이원희, 2001, “비정규노동의 법적 보호의 새 경향 - 유연안정성의 추구 -”, 『노동법연구』, 2001 하반기(11), 3-46쪽.

전광명, 이해인, 2004, “우리나라 노동시장의 이원화 실태 분석”, 한국은행, 『조사통계월보논고/해설』, 12/2004, 23-49쪽.

정원호, 2004, “독일 노동시장정책 이념의 전개와 함의”, 『사회경제평론』, 제23호, 235-263쪽.

정이환, 2003, 「비정규 노동자 문제에 대한 정책의 모색」. 정이환, 이병훈, 정건화, 김연명. 『노동시장 유연화와 노동복지』. 인간과 복지. 425-450쪽

Auer, P., 2000, Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands, ILO (장홍근・강병구・신정완・유완식 옮김, 『노동정책의 유럽적 대안』, 한국노동연구원)

Commission of the European Communities, 2002, Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on working conditions for temporary workers. COM(2002) 701 final.

Commission of the European Communities, 2004, Recommendation for a Council Recommendation on the implementation of Member States' employment

policy, COM(2004) 239 final.

Council, 1997, The 1998 Empolyment Guidelines.

Council, 2003, Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States.

Council of the European Union, 1997, Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC

Council of the European Union, 1999, Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the Framework Agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP

European Commission, 2003, Employment in Europe 2003

Keller, B. & Seifert, H., 2002, "Flexicurity - Wie lassen sich Flexibilität und soziale sicherheit vereinbaren?". Mitteilungen aus der Arebitsmarkt- und Berufsforschung, 1/2002, pp.90-106.

Klammer, U. & Tillmann, K., 2001, "Flexibilität und soziale Sicherung - eine viel schichtige Herausforderung für politische Gestaltung". Klammer, U. & Tillmann, K.(Hrsg.), Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits - und Lebensverhältnisse. Düsseldorf. pp.1-19.

Klammer, U., 2000, "Auf dem Weg zu mehr Flexicurity in Europa", WSI Mitteilungen, 5/2000, pp.313-321.

Klammer, U., 2004, "Flexicurity in a life-course perspective". Transfer, Vol. 10, No. 2, pp.282-299.

Klosse, S., 2003, "Flexibility and Security: A Feasible combination?", European Journal of Social Security, Vol. 5, No. 3, pp.191-213

Madsen, P. K., 2004, "The Danish model of flexicurity: experiences and lessons". Transfer, Vol. 10, No. 2, pp.188-207.

OECD, 2004, Employment Outlook, Paris.

OECD, http://www.oecd.org/dataoecd/56/37/31613113.xls

Oorschot, v. W., 2004, “Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands: Trends and experiences”, Transfer, Vol. 10, No. 2, pp.208-225.

Ozaki, M., 1999, Negotiating flexibility, The role of the social partners and the State, International Labour Office.

Schmid, G., 1994, "Übergänge in die Vollveschäftigung". Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12-13/94, pp.9-23.

Schmid, G., 1998, Transitional Labour Market: A New European Employment Strategy, WZB discussion paper, FS I 98-206.

Seifert, H., 2001, "Zeitkonten: Von der Normalarbeitszeit zu kontrollierter Flexibilität". WSI Mitteilungen, 2/2001. pp.84-91.

Wilthagen, T., 1998, Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?. WZB Discussion Paper. FS I 98-202

Wilthagen, T., 2001, “"Flexicurity": the Emergence of a New Paradigm in Labour Market and Employment Regulation? - the Dutch Background and Experiences”, Paper presented at the 13th Annual Meeting on Socio-Economics, Amsterdam, June 28 - July 1, 2001.

Wilthagen, T., 2003, Flexibility and Social Protection. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies. Working Papers Number 2003-15.

Wilthagen, T. & Rogowski, R., 2002, "The legal regulation of transitional labour markets", Schmid. G. & Gazier, B.(ed.), The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets, Edward Elgar, pp.233-273.

Wilthagen, T. & Tros, F., 2004, "The concept of ‘flexicurity’: A new approach to regulating employment and labour markets". Transfer, Vol. 10, No. 2, pp.166-186.

Wilthagen, T., Tros, F. & Lieshout, H.v., 2003, “Towards "flexicurity"?: balancing flexibility and security in EU member states”, Invited paper for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Berlin September 2003.

【참고】 덴마크의 유연안정성 정책에 관한 고찰

目 次

I. 머리말
II. 90년대 이후 경제·노동시장 상황
III. 노동시장의 특성
IV. 노동시장 개혁과 적극적 노동시장정책
V. 사회적 파트너십 - 갈등관계에 기초한 합의모델
VI. 덴마크의 유연안정성 - "황금삼각형"
VII. 한국에 대한 시사점

I. 머리말

현단계 노동시장의 가장 큰 특징은 유연성(flexibility)의 증대라 할 수 있는데, 그로 인해 노동자의 경제적·사회적 지위가 약화됨에 따라 노동자의 안정성(security) 제고에 대한 요구도 동시에 증대하고 있다. 이러한 상황에 직면하여 덴마크와 네덜란드 등 일부 유럽 국가들은 90년대 중반부터 이 상반된 요구를 동시에 충족시키고자 하는, 즉 양자 간의 균형을 추구하는 정책들을 실시하고 있는데, 이것이 소위 '유연안정성'(flexicurity) 정책으로 일컬어진다. 이 개념을 처음으로 체계적으로 제기한 Wilthagen(1998)에 의하면, 유연안정성은 "한편으로 노동시장, 작업조직 및 노사관계의 유연성과 다른 한편으로 특히 노동시장 내외의 취약집단의 안정성(고용안정성 및 사회보장)을 동시에, 그리고 조정을 통하여 제고하고자 하는 정책전략"(Wilthagen &

Rogowski, 2002)으로 정의된다.[18)]

이러한 유연안정성의 개념구조를 이해하기 위하여 먼저 유연성과 안정성의 형태를 살펴보면, 유연성은 '외부적-수량적 유연성'(=해고와 채용을 통한 노동력의 수량적 조정), '내부적-수량적 유연성'(=노동자 수의 유지 속에서 노동시간 조정), '기능적 유연성'(=작업조직의 재편과 노동자 숙련향상을 통한 생산방식의 조정) 및 '임금유연성'(=생산성에 따른 임금의 조정) 등의 형태를 띠며, 안정성은 '직장안정성'(job security; 특정 직장의 유지), '고용안정성'(employment security; 지속적 취업의 확실성), '소득안정성'(income security; 취업종료시 소득 보호 ≒ 사회보장) 및 '결합안정성'(combination security; 취업과 가사의 결합) 등의 형태를 띤다. 유연안정성이란 이들 유연성과 안정성의 특정형태들이 적절한 균형을 이루는 것을 말하는데, 구체적인 형태는 노사관계, 노동시장제도 및 사회보장 등의 특성과 유형에 따라 나라마다 상이한 형태를 띨 수 있다.

그런데, 이 개념 자체는 1997년 네덜란드에서 「유연성과 안정성법」(Flexibility and Security Act)이 제정되는 과정을 배경으로 하여 제기된 것이지만, 굳이 시기를 따진다면, 덴마크에서 이보다 다소 이른 90년대 초에 노동시장개혁을 통해 덴마크 특유의 유연안정성을 추구하기 시작하였다. 따라서 이 글에서는 덴마크의 유연안정성 정책을 살펴보고, 약간의 시사점을 모색해 보고자 한다.

이를 위해 이 글에서는 먼저, 덴마크의 전반적인 경제·노동시장 상황을 개관하고, 노동시장의 특성을 더욱 자세히 분석한 다음, 1994년 이후의 노동시장개혁과 적극적 노동시장정책을 살펴보고, 유연안정성 달성을 위한 가장 중요한 사회적 조건인 사회적 파트너십에 대해 검토한다.

---

18) 물론 이 정의가 일반적으로 합의된 것은 아니며, 아직 개념의 정의 자체에 대해서도 논란이 있다. 유연안정성 개념의 기원, EU 차원의 발전, 개념의 정의 및 이론적 구조, 그 달성방안과 실현조건 등에 관해서는 정원호(2004a; 2005) 참조.

II. 90년대 이후 경제·노동시장 상황

1. 전반적 경제상황

80년대 후반에 비해 90년대 이후에 EU 전체의 경제성장이 침체되고 있는 가운데서도, 덴마크의 GDP 성장률은 90년대 들어 오히려 증가하였다. 그 중에서도 특히 1994년에 5.5%의 성장률을 기록한 이후부터 비교적 활발한 성장세를 보이고 있는데, 이것은 뒤에서 살펴볼 1994년의 노동시장개혁과 무관하지 않다. 그 후 2000년대 들어서는 다소 침체되는 양상을 보이고 있다(<표 4-2> 참조).

<표 4-2> 덴마크의 경제상황

	GDP성장률 (%)	GDP디플레이터 (%)	국제수지 (10억 유로)
1991	1.1	2.8	-
1992	0.6	2.9	2.4
1993	0.0	1.4	3.3
1994	5.5	1.7	2.0
1995	2.8	1.8	1.0
1996	2.5	2.5	2.1
1997	3.0	2.2	0.8
1998	2.5	1.0	-1.7
1999	2.6	1.8	2.7
2000	2.8	3.0	2.7
2001	1.3	2.1	5.5
2002	0.5	1.6	5.3
2003	0.7	2.2	-
2004	2.4	1.6	-

자료: European Commission(2004, 2005).

그런데, 이러한 활발한 성장세는 급격한 물가상승 없이 달성된 것이어서 더욱 의미가 있다. 1991년에서 2004년 사이 덴마크의 물가상승률은 다섯 해를 제외하고는 EU 평균보다 낮은 2% 선에 머무르고 있다. 국제수지 또한 1998년 한 해를 제외하고는 매년 흑자를 보이고 있으며, 2002년에는 약 53억 유로의 흑자를 기록하고 있다. 이 결과 90년대 이후 덴마크의 경제상황은 성장, 물가, 국제수지의 소위 '세 마리 토끼'를 다 잡고 있는 양호한 실정이다.

한편 덴마크는 피고용자 비중으로 볼 때 2002년 현재 농림어업이 5% 이하, 제조업이 25% 이하이며, 서비스업이 70%를 상회하는 고도의 산업구조를 갖고 있다. 서비스업 가운데서는 공공서비스의 비중이 33%로 매우 높아 민간서비스와 거의 유사한 비중을 차지하고 있다.[19]

2. 노동시장 개황

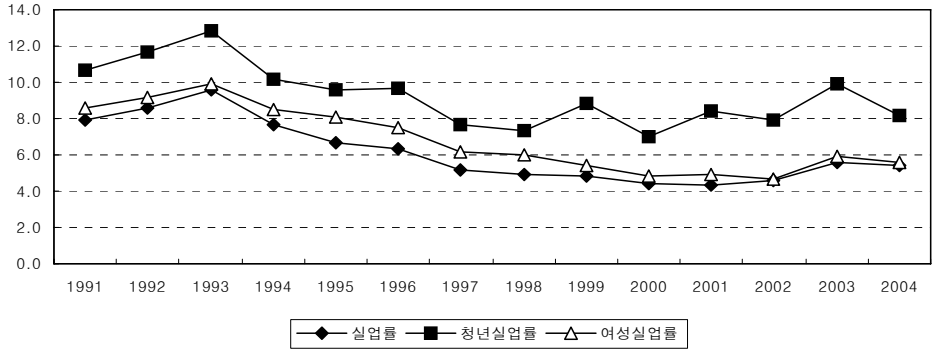
덴마크를 '성공사례'로 간주하는 가장 큰 이유는 무엇보다도 90년대 중반 이후 노동시장 상황의 급격한 개선이다. 먼저, 1993년 9.6%로 최고에 달했던 90년대 초의 높은 실업률은 1994년부터 하락하기 시작하여 90년대 후반에서 2000년대 초반까지 4%대에 머물다가 2004년에 5.4%를 기록하고 있다([그림 4-1]). 이는 EU(15개국) 평균인 8.1%(2004년)에 비해 매우 낮은 수치이다. 그런데 이러한 실업률 하락은 일자리 및 노동공급의 감소로 인해 달성된 것이 아니라 오히려 고용의 증대와 동시에 달성된 것이어서 더욱 의미가 있다. 즉, 덴마크의 고용률(employment rate)은 1993년 72.1%에서 2004년 75.7%로 증대하였는데,[20] 이 사실은 최근 주요 선진국들에서 문제가 되고 있는 소위 '고용 없는 성장'을 극복하였다는 점에서 주목된다.

---

19) 덴마크 통계청(http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook/2004.aspx)

20) 그러나 경제활동참가율(activity rate)은 1991년 82.7%에서 2004년 80.1%로 다소 하락하였다.

[그림 4-2] 덴마크의 실업률 추이(%)



자료: European Commission(2005).

한편, 노동시장의 특정 집단별 상황도 다른 나라에 비해 현저히 양호한데, 먼저 청년(15~24세)실업률의 경우, 2004년도 EU 평균이 15.5%나 되는 데 반해, 덴마크는 8.2%에 불과하며, 여성의 실업률도 EU 평균 9.3%에 비해 덴마크는 5.6%에 불과하다(European Commission, 2005).

III. 노동시장의 특성

이러한 덴마크의 '고용기적'(job miracle; Madsen, 2004)은 어떻게 하여 가능하였는가? 그 원인을 한 마디로 단언하기는 힘들지만, 견실한 경제성장과 더불어 덴마크 노동시장의 특성, 특히 1994년부터 진행된 노동시장정책의 개혁이 큰 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 이때 노동시장의 특성은 고도의 외부적-수량적 유연성과 관대한 실업보상, 즉 고도의 소득안정성을 들 수 있는데, 이 양자의 조화로운 결합이 덴마크 노동시장의 유연안정성을 설명하고 있다. 그런데 이 양자는 단순한 병렬관계에

있는 것이 아니라 '적극화'(activation)[21] 이념에 입각한 적극적 노동시장정책에 의해 유기적으로 결합되어 있다. 여기서는 우선 덴마크 노동시장의 유연성과 안정성에 대해 살펴보고자 한다.

1. 고도의 유연성

가. 고용보호의 취약성

덴마크 노동시장의 유연성을 나타내는 첫 번째 요소는 법적으로 고용보호가 매우 약하다는 것이다(Madsen, 2003; Braun, 2003).

우선, 해고는, 사회적 차별(성, 종교, 임신 등)을 제외하고는, 사용자의 조건(일감의 부족)이나 노동자의 행동(능력 부족, 심각한 무단결근, 범죄행위 등) 어느 것에 의해서도 가능하다.

다음으로, 해고예고기간은 사무직/생산직 구분에 따라, 또 근속기간에 따라 차등화되어 있다. 사무직 노동자의 경우 9년 이상 근속한 노동자에게는 6개월의 해고예고기간이 적용되지만, 6개월 이하의 기간 동안 고용되었던 노동자에게는 1개월의 해고예고기간이 적용된다. 생산직 노동자의 경우는 일반적으로 사무직 노동자에 비해 그 기간이 훨씬 짧은데, 특히 9개월 이하의 기간 동안 고용되었던 생산직 노동자는 해고예고 없이도 해고가 가능하다. 해고수당은 12년 이상 근속한 사무직 노동자에게만 지급되며, 심지어는 부당해고도 12개월분의 임금 보상으로 가능하다.

OECD(1999)에 의하면, 이러한 덴마크의 고용보호 수준은 OECD 국가 중에서 전통적으로 고용보호가 약한 미국, 영국, 아일랜드, 캐나다 등 영미권 국가들에 이어 다섯 번째로 낮다.

---

21) 노동시장선진화기획단(2004)과 황수경(2004)은 'activation'(또는 'activating')을 '활성화'라고 번역하고 있는데, 이 글에서는 '적극화'라고 번역하고자 한다. 노동시장정책은 통상 실업에 대한 소득보상을 목표로 하는 '소극적 노동시장정책'(passive labour market policy)과 실업의 예방 및 감축을 목표로 하는 '적극적 노동시장정책'(active labour market policy)으로 구분되는데, '적극화 노동시장정책'(activating labour market policy)이란 양자를 결합하여 단순히 실업보상을 받고 있는 실업 당사자에게 구직 및 직업훈련 참가에 대한 의무를 부과하여 적극적 노동시장정책을 강화하고자 하는 것을 의미하기 때문에, 후자와의 용어상의 연관성을 고려하였다.

나. 높은 노동력 이동성

이러한 고용보호의 취약함으로 인해 덴마크 노동시장은 높은 수준의 노동력 이동성(mobility)을 나타냄으로써 고도의 외부적-수량적 유연성을 보여주고 있다. 노동력의 이동성은 입직과 이직을 통한 노동자의 직장간 이동을 뜻하는 '노동이동'(labour turnover)과 일자리 자체의 창출과 소멸로 인한 노동자의 이동을 뜻하는 '직장이동'(job turnover), 그리고 한 직장에서의 평균 근속기간(tenure)을 통해 살펴볼 수 있다.

먼저, 1980~95년 동안의 노동이동은 입직률과 이직률 모두 평균 30%에 달할 정도로 매우 활발하였다. 그리고 일자리의 창출률과 소멸률도 약 12%에 달하여 연간 고용변화율보다도 높을 정도로 직장이동 또한 활발하였다(Madsen, 2003, 2004). 이러한 활발한 노동이동과 직장이동은 대기업에 비해 경영사정이 불안하고 수명 자체가 짧은 중소기업이 전체 기업 중에서 압도적인 비중을 차지하고 있는 데에서 비롯되는데, 덴마크에서는 80%에 가까운 기업이 10인 미만을 고용하고 있으며, 피고용자의 80% 이상이 500인 미만을 고용하고 있는 중소기업에 고용되어 있다.

다음으로 덴마크 노동자들의 평균 근속기간은 1992년 8.8년, 2000년 8.3년으로 EU 평균인 10.5년, 10.6년에 비해 매우 짧으며, OECD 국가들 가운데 미국, 영국에 이어 세 번째로 짧다. 더욱이 OECD 국가들 가운데 위 기간 중 근속기간이 단축된 나라는 5개에 불과한데, 덴마크의 단축폭(5.7%)은 아일랜드(15.3%)에 이어 가장 컸다(Auer & Cazes, 2003).

마지막으로 덴마크의 임시직 노동자비율이 낮다[22]는 것도 간접적으로 유연성이 높다는 것을 보여준다고 할 수 있는데, 그것은 정규직의 유연성이 매우 높아서 별도로 기간을 정하는 임시직을 고용할 필요가 없다는 것으로 해석되기 때문이다.

---

22) 1990년대 이후 덴마크의 임시직 비중은 11% 대에서 9% 대로 하락하고 있는 데 반해, EU 전체로는 11% 대에서 13%대로 증가하고 있다.

2. 관대한 실업보상 - 고도의 소득안정성

이러한 높은 유연성에도 불구하고 노동자들이 인식하는 직장에 대한 불안정성은 매우 낮은데, 그것은 무엇보다도 실업시 소득보상이 매우 관대하기 때문이다. 그러나 이에 대해 구체적으로 살펴보기 전에 간략하게 덴마크의 실업보험체계부터 살펴보는 것이 이해에 도움이 될 것이다.

덴마크의 실업보험은 임의가입에 기초한 35개의 실업보험기금(unemployment insurance fund)에 의해 운영되는데, 이 기금들은 부문별, 직업별 또는 취업상태별로 구분된다. 이 기금은 노동조합에 의해 관리되지만, 반드시 노동조합의 조합원만이 기금의 조합원이 될 수 있는 것은 아니다. 기금에는 고용되어 있거나 최소 18개월의 직업양성훈련을 이수한 18세에서 63세까지의 사람은 누구나 가입할 자격이 있으며, 자영업자를 위한 기금도 두 개가 있다. 2002년 현재 경제활동인구의 77%가 실업보험기금의 조합원이다. 실업 보험료는 소득수준에 따라(예를 들면 소득의 몇 %) 납부하는 것이 아니라 취업상태에 따라 납부하기 때문에, 예를 들면 단시간 노동자는 전일제 노동자에 비해 적은 보험료를 납부한다. 실업보험기금은 형식적으로는 이 보험료에 의해 운영되지만, 실질적으로는 국가의 재정지원이 재원의 대부분을 차지한다(Braun, 2003).

실업의 경우 이 실업보험기금의 조합원만이 실업수당에 대한 청구권을 갖는데, 실제로는 1년 이상 기금에 가입해 있어야 하며, 지난 3년 중 최소 1년간 고용되어 있어야 한다는 조건을 충족할 경우 실업수당을 지급받는다.[23] 그런데 실업수당의 크기(순소득대체율: net replacement rate)는 OECD 국가들 가운데 가장 높은 수준이다. 평균적인 생산직 노동자(average production worker: APW)의 순소득대체율은 약 70%에 달하며, 저소득집단(APW 소득의 2/3 정도를 얻는 집단)의 순소득대체율은 무려 90% 정도에 달한다(Madsen, 2003). 이처럼 실업수당의 높은 순소득대체율로 인해 덴마크의 노동자들은 높은 외부적-수량적 유연성에도 불구하고 고도의 소득안정성을 누리고 있으며, 이에 따라 덴마크 노동자들이 주관적으로 느끼는 직장 불안정성은

23) 단, 실업후 최초 이틀 분의 실업수당은 사용자로부터 지급받는다.

OECD 국가 중에서 가장 낮은 편에 속한다(Madsen, 2004).

그런데 이러한 높은 실업수당은 노동에 대한 동기를 약화시킬 우려가 있기 때문에, 이를 방지하기 위하여 덴마크는 '이중 수급기간제'(two-period benefit system)를 적용하고 있는데, 이는 실업수당 수급기간을 두 기간으로 구분하고 있는 것이다. 즉, 실업수당의 수급기간은 총 4년인데, 이 기간은 최초 1년간의 '소극적 기간'(passive period)과 그 이후 3년의 '적극화 기간'(activation period)으로 구분된다.[24] 소극적 기간 중에는 실업자는 아무런 의무가 없이 실업수당을 지급받지만,[25] 적극화 기간 중에는 의무적으로 국가적 고용안정기관인 노동사무소가 제공하는 노동시장정책적 대책, 특히 직업훈련("적극화 프로그램")에 참여해야만 실업수당을 받을 수 있다. 이처럼 덴마크가 실업보상에 적극화 이념을 도입한 것은 유럽에서도 선구적인 것이었는데, 구체적인 발전과정에 대해서는 후술한다.

한편, 실업시의 소득보상은 실업보험 가입자에게만 국한되는 것이 아니라 미가입자에게도 이루어지고 있는데, 실업보험 미가입 실업자들은 지방자치단체로부터 사회보장 현금급부(social security cash benefit)를 받는다. 그런데 이 급부는 실업 이전의 소득과 연계된 것이 아니라 가계조사에 기초하여 결정되며, 성인 가장의 경우 대략 정상적인 실업수당의 80% 수준에 이른다(Madsen, 2004).

---

24) 25세 이하의 청년의 소극적 기간은 6개월.

25) 물론 소극적 기간 중에도 적극화 프로그램에 참가할 자격은 있다.

Ⅳ. 노동시장 개혁과 적극적 노동시장정책

이상의 높은 외부적-수량적 유연성과 소득안정성이 덴마크의 유연안정성을 특징짓고 있기는 하지만, 그것만으로 덴마크의 '고용기적'을 설명할 수는 없다. 유연화의 결과로 발생하는 실업자들을 다시 취업하게 하기 위해 덴마크는 강력한 적극적 노동시장정책, 특히 실업자들의 취업능력(employability)을 제고하기 위한 직업훈련을 강화하였다.

90년대 초까지에는 실업자의 취업을 촉진하기 위한 덴마크의 적극적 노동시장정책도 전통적인 방식대로 직업소개, 직업훈련, 자영업촉진 등에 중점을 두어 왔었다. 그러나 그 효과는 그리 크지 않았으며, 특히 90년대 초 실업이 급증하면서 노동시장정책의 개혁에 대한 요구가 증대되었다. 이에 따라 1993년 새롭게 집권한 덴마크 사회민주당 정부는 1994년부터 대대적인 노동시장 개혁을 단행하여, 적극화 이념에 기반을 둔 적극적 노동시장정책, 특히 직업훈련을 대폭 강화하였다. 이 결과 GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출의 비중은 1991~2004년 동안 1.46%에서 1.74%로 높아졌으며, 전체 노동시장정책 지출(GDP 대비 4.42%) 가운데 그 비중도 약 1/4에서 2/5로 증대되었다(Dingeldey, 2005; OECD, 2005). 아래에서 1994년 노동시장 개혁의 내용과 그 성과에 대해 살펴본다.

1. 1994년의 노동시장 개혁

가. 적극화 이념의 도입

유럽 사회민주주의 국가들 가운데서도 특히 북유럽 국가들이 그러하듯이, 70년대 이후 덴마크도 전통적인 사회 민주주의적 복지국가이념에 입각하여 실업자에 대해 높은 소득보상을 하는 소극적 노동시장정책에 중점을 두어 왔다. 그리하여 최근까지

도 소극적 노동시장정책에 대한 지출의 비중이 2.68%에 달해 적극적 노동시장정책에 대한 지출 1.74%보다 약 1%p가 크다(OECD, 2005).

이런 가운데서도 90년대 초 실업이 급증함에 따라 덴마크는 1994년의 노동시장 개혁을 통해 한편으로 실업보험체계를 개편함과 동시에 다른 한편으로 실업자를 취업으로 유도할 수 있는 적극적 노동시장정책을 강화하는 데 정책의 초점을 두게 되었다. 이때 특징적인 것은 적극적 대책들(구직, 직업훈련 등)에 대한 참여를 실업자 개인의 판단에 맡기는 것이 아니라, 실업극복에 대한 당사자의 책임을 강조함으로써 적극적 대책들에 대한 참여를 의무화하는 적극화 이념을 본격적으로 도입한 것이다. 즉, 국가는 한편으로 적극적 대책들을 더욱 많이 제공하면서, 다른 한편으로 실업자가 노동사무소가 제공하는 일자리나 직업훈련 기회를 거부할 경우 실업수당의 지급을 중단하는 제재를 가하게 된 것이다("촉진과 강제").[26] 이러한 적극화 이념을 도입한 1994년 노동시장 개혁으로 덴마크의 노동시장정책은 소위 '패러다임 전환'(Braun, 2003)을 겪게 되었는데,[27] 주요내용은 아래와 같다(Greve, 2000; Braun, 2003; Madsen, 2003; 2004).

나. 실업수당 수급기간의 단축과 구분

1994년 노동시장 개혁의 가장 특징적인 조치는 실업수당 수급기간을 단축함과 동시에, 위에서 살펴본 바와 같이, 실업수당의 이중 수급기간제를 도입하여 수급기간을 소극적 기간과 적극화 기간으로 구분한 것이다.

먼저, 70년대에 거의 무기한에 가까웠던 덴마크의 실업수당 수급기간은 80년대에는 9년으로 단축되었다. 그것이 1994년 노동시장 개혁을 통해 다시 7년으로 단축되었다. 그리고 이 7년의 총수급기간은 4년간의 소극적 기간과 이후 3년간의 적극화

---

26) 이러한 적극화 노동시장정책은 90년대 이후 유럽의 사회보장(특히 사회부조) 개혁과정에서 도입된 근로연계복지(workfare) 이념, 즉 근로능력이 있는 수급자에 대해서는 노동을 하거나 노동할 의사가 입증된 경우에 한하여 사회보장급부를 지급하는 원칙이 노동시장정책에 도입된 것이다(Zilian, 2000). 그 자세한 의미와 비판에 대해서는 정원호(2004b) 참조.

27) 덴마크의 경우 적극화 이념의 두 요소, 즉 촉진과 강제 중에서 강제가 핵심적인 부분은 아니며, 촉진에 더욱 중점을 두고 있는 것으로 평가된다(Dingeldey, 2005).

기간으로 구분되었다.

그러나 이후에도 계속하여 소극적 기간을 단축하는 방식으로 실업수당의 수급기간이 단축되었는데, 소극적 기간은 1996년에 2년으로(청년의 경우 6개월로), 1999년에 다시 1년으로 단축되어 현재의 소극적 기간 1년, 적극화 기간 3년의 체제에 이르고 있다.

결국 1994년 노동시장 개혁 이전과 비교하면 실업수당의 수급기간은 9년에서 4년으로 대폭 단축되었으며, 특히 그 단축이 소극적 기간의 단축을 통해 이루어짐으로써 적극화 기간의 비중이 더욱 커지게 되었다. 이는 결국 적극적 노동시장정책을 강화하려는 덴마크의 의지를 잘 드러내 주고 있다고 할 수 있다.

다. 개인행동계획의 도입

6개월 이상 실업자에게 '개인행동계획'(individual action plan)을 작성할 권리를 부여하였다. 이것은 실업자와 해당 노동사무소간의 계약으로 체결되는데, 노동사무소는 실업자와의 인터뷰를 통해 실업자 본인의 희망과 노동시장의 수요를 함께 고려하여 취업을 향한 구체적이고 현실적인 단계를 제시하고 실업자가 동의하면 개인행동계획이 성립된다. 실업자가 이 계획에 서명을 하고 나면, 그는 계획된 내용을 준수해야 할 의무를 갖게 되며, 그 의무를 위반하거나 실행을 위한 노동사무소와의 협력을 거부할 경우 실업수당의 지급이 중단된다(Weber, 1998).

라. 노동시장정책의 분권화

지역의 노동시장 상황에 맞는 노동시장정책의 수행을 위하여 정책수립 및 집행에 대한 권한을 대폭 지역노동시장위원회(RAR)에 이양하였다.[28] 이러한 분권화를 통하

---

28) 덴마크에는 노동시장정책의 집행기구인 수준별 노동사무소에 노사정 3자동수로 구성된 노동위원회가 있는데, 이 노동위원회가 각 수준에서의 노동시장정책을 결정한다. 즉, 전국적 수준에서는 '적극적 노동시장정책을 위한 전국 노동사무소'(AMS)에 국가노동위원회(LAR)가, 14개 노동시장지역(주)의 지역노동사무소에는 '지역노동시장위원회'(RAR)가 설치되어 있다. 한편, 실업보험 미가입자와 사회부조 수급자의 사회보장과 노동시장 통합은 지방자치단체가 담당하고 있다.

여 지역 내 당사자, 즉 사용자와 노동자(노동조합)의 이해관계를 신속하게 반영하여 프로그램과 목표집단들을 지역의 노동시장상황에 맞게 설계하고 배치하는 것이 가능하게 되었다.

마. 유급휴가제의 도입

80년대 후반부터 실시되고 있던 '직장순환제'(Job-Rotation; 후술)를 활성화시키기 위하여 1992년에 시범적으로 도입되었던 육아휴가, 교육훈련휴가, 안식휴가의 세 가지 유급휴가제를 노동시장정책의 중요한 요소로 통합하였다. 12개월 이하의 자녀를 가진 취업자는 26주, 1살 이상의 자녀를 가진 취업자는 13주의 육아휴가에 대한 권리를 가지며, 9세 이하의 자녀를 가진 경우 사용자와의 협의에 의해 1년까지 연장될 수 있다. 이 육아휴가 기간 동안 휴가자는 실업수당을 받는데, 그 가운데 국가로부터 최고 실업수당의 60%에 해당하는 보조금을 지급받는다. 25세 이상의 재직자는 사용자의 동의를 전제로 1주에서 52주(1년)까지의 교육훈련휴가를 사용할 수 있으며, 이 경우에는 전액 국고보조금으로 실업수당을 받는데, 일반적으로는 사용자가 통상임금과 실업수당의 차액만큼도 보상을 하기 때문에 재직자의 임금손실은 없는 편이다(Hygum, 1999). 13주에서 52주까지 가능한 안식휴가 동안에는 도입 당시 실업수당의 80%를 받았었는데, 1997년에 60%로 감축되고, 1998년에는 안식휴가 자체가 폐지되었다.

바. 직장순환제

덴마크의 직업훈련체제는 1999년에 독일의 칼 베텔스만 재단(Carl Bertelsmann Stiftung)이 세계 최고의 직업훈련체제에 대해 수여하는 베텔스만상(賞)을 수상할 정도로 그 우수성이 세계적으로 정평이 나 있다. 그러나 일반적인 양성훈련 및 향상훈련 이외에 1994년 노동시장 개혁으로 특히 주목을 받는 직업훈련제도의 하나가 바로 직장순환제(Job Rotation)이다. 그것은, 지금은 많은 유럽국가에서 도입하고 있지

만,[29] 1987년 덴마크에서 최초로 고안되었으며, 90년대 실업극복에도 중요한 기여를 한 핵심적인 정책수단이다.

직장순환제는 재직자의 (육아, 교육훈련, 안식)휴가로 빈 일자리를 실업자로 대체하는 제도이다. 이를 통해 사용자는 직원의 훈련참여로 직원의 숙련향상을 도모할 수 있고, 실업자는 일시적인 취업으로 현장경험을 쌓음으로써 정규일자리로의 재취업 가능성을 높이며, 사회 전체적으로도 노동력의 이동성을 높임으로써 노동시장의 유연성을 제고함과 동시에 육아휴가의 경우 일과 가사의 결합이라는 결합안정성을 높일 수 있는 것이다(Kruhøffer, 1999).

그러나 이 직장순환제는 여러 가지 제도적인 미비로 인하여 도입 초기에는 그리 활발하게 이용되지 못했다.[30] 그러다가, 위에서 살펴본 대로, 1994년부터 노동시장 개혁으로 세 가지 유급휴가제가 도입되어 제도적 여건이 구비되면서부터 본격적으로 활용되기 시작하였다. 아래 <표 4-2>는 1993년 이후 직장순환제 참가자(전일제 환산치)의 추이를 보여주는데, 그 수는 1994년부터 크게 증가하기 시작하여 1996년에 정점에 도달하였다. 1996년의 경우 참가자 수는 덴마크 전체 취업자의 1.5%에 달하는 것이었으며, 대체고용되는 실업자의 수는 전체 실업자의 약 3%에 해당하였다. 그러나 그 이후 최근에는 직장순환제 참가자 수가 현저히 감소하고 있는데, 그것은 제도 자체의 문제보다는 90년대 중반 이후 재직자의 휴가기간 동안 대체될 실업자 자체가 크게 감소하였기 때문이다.

<표 4-3> 덴마크의 직장순환제 참가자 수(전일제 환산치)

(단위: 명)

	실업자(대체인력)	재직자	합계
1993	1,000	4,000	5,000
1994	6,000	12,000	18,000
1995	8,000	21,000	29,000
1996	6,000	30,500	36,500

29) 9개 유럽국가의 직장순환제에 대한 간략한 소개는 Schömann, Mytzek & Gülker(1998) 참조.

30) 이에 따라 1987년 도입 후 1992년까지는 참가자 수에 관한 통계도 없다.

1997	3,500	16,000	19,500
1998	5,200	22,000	27,000
1999	4,500	19,900	24,500
2000	1,800	7,000	8,800
20011)	1,000	6,500	7,500

주: 1) 2001년 10월 1일까지.
자료: Sørensen(2002)

이 표에서 알 수 있는 한 가지 흥미로운 사실은 참가자 가운데 실업자가 재직자보다 크게 적다는 것이다. 즉, 휴가 중인 재직자를 실업자가 1:1로 대체하지 않았다는 것이다. 그 이유는 실업자의 대체고용기간이 재직자의 휴가 기간보다 길어서 한 명의 실업자가 여러 명의 재직자를 대체하였기 때문이다(Schömann., Mytzek & Gülker, 1998).

그런데 직장순환제를 통해 사용자는 재직자의 숙련향상이라는 이득을 얻을 수 있겠지만, 실업자의 경우 대체고용이 끝난 뒤에 다시 실업상태로 복귀한다면, 직장순환제 참가의 이득은 일시적인 데 그친다. 따라서 실업자에게 있어 직장순환제의 최종적인 성과는 참가 이후 정규노동자로의 계속고용 여부이다. 이 점에서도 덴마크의 직장순환제는 매우 우수한 성과를 보이고 있는데, 직장순환제가 가장 활발하게 활용되었던 90년대 중반의 경우 60~80%의 참가 실업자가 참가 후 당해기업이나 다른 기업에 계속 고용되었다(Schömann., Mytzek & Gülker, 1998).[31] 이러한 사실을 볼 때, 최근 실업자의 감소로 활용도가 약화되기는 하였지만, 직장순환제가 재직자의 훈련과 실업자의 취업에 매우 유효한 수단이라는 것을 알 수 있다.

하지만 직장순환제가 이러한 훌륭한 성과를 초래하는 데에는 일정한 조건이 필요하다(Sørensen, 2002). 먼저, 전반적인 경기상황이 중요한 변수가 된다. 즉, 고실업으로 인해 대체 고용할 인력이 충분히 존재해야 한다. 세부적으로는 부문별, 지역별로 대체인력자원이 존재하는 것이 중요하다. 그렇지만, 이와 동시에 장기적인 실업극복

31) 3개 지역노동시장위원회 관할구역에 있는 26개 기업에 대한 1999년의 사례조사에 의하면, 참가 이후 참가자의 39%가 당해기업에 계속 고용되었으며, 25%는 다른 기업에 고용되었다(Sørensen, 2002).

이라는 성과를 거두기 위해서는 경기가 점차 회복되어야 기업들도 대체 고용한 실업자를 그 이후 계속해서 정규직으로 고용할 수 있게 되는 것이다.

다음으로, 기업 측면에서는 전반적인 인적자원관리(HRM) 전략이 외부적 유연성보다는 기능적 유연성을 추구해야 한다. 즉, 외부적 유연성을 추구하는 기업의 경우 많은 '핵심인력'(core worker)을 보유할 필요가 크지 않아 재직자 훈련에 소홀하지만, 기능적 유연성을 추구하는 경우 재직자의 숙련향상이 필수적이기 때문에 재직자의 교육훈련휴가에 적극적인 것이다.

2. 적극적 노동시장정책의 성과

가. 적극화 프로그램 참가자 증대

1994년 노동시장 개혁의 성과는 일차적으로 얼마나 많은 노동자들이 적극화 프로그램에 참가했는가 여부로 나타난다. <표 3>은 1994년부터 1999년까지 주요 적극화 프로그램에 대한 참가자 수(전일제 환산치)를 보여주고 있는데, 총 참가자 수는 10만 명 수준에서 비교적 안정적으로 유지되고 있다.

그렇다고 이 추세가 개혁 이후 덴마크의 적극적 노동시장정책이 성과가 크지 않다는 것을 뜻하는 것은 결코 아니다. 오히려 위 기간 동안 등록 실업자 수가 1994년 34만 명에서 1999년 16만 명으로 절반 이하로 감소한 것을 고려하면, 실업자 대비 프로그램 참가자를 나타내는 '적극화 정도'(degree of activation)는 두 배나 커진 것이다. 이런 점에서 덴마크의 적극적 노동시장정책은 일단 커다란 성과를 거두고 있다고 평가할 수 있다.

<표 4-4> 덴마크의 적극화 프로그램 참가자 수(전일제 환산치)

(단위: 명)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
직무향상훈련	59,800	51,500	48,600	49,000	46,100	42,100
교육휴가	12,300	32,500	31,400	23,900	22,900	13,800
노동시장훈련1)	23,400	17,900	23,200	23,800	27,300	39,200
기타 적극화 프로그램	2,100	3,300	3,200	4,000	4,700	6,400
합계	97,600	105,200	106,400	100,700	101,000	101,500
등록실업자	343,000	288,000	246,000	220,000	183,000	158,000

주: 재직자의 직무향상훈련을 제외한 실업자훈련, 양성훈련, 전직훈련 등의 일반적 직업훈련.

다음으로, 위의 참가자 수는 전일제 환산치이기 때문에 개인별 참가자 수가 이보다 많음은 물론이다. 자료: Madsen(2003)

1999년의 경우 개인별 참가자 수는 전일제 환산치의 3-4배에 달하는데(Madsen, 2003), 이러한 사실은 적극화 프로그램들을 매개로 노동시장 내의 노동력 이동이 매우 활발하다는 것을 의미한다. 이 점 또한 덴마크 노동시장의 높은 유연성을 잘 나타내주고 있다.

나. 적극적 노동시장정책의 미시적 효과

적극화 프로그램들에 대한 참가가 많다고 해서 그것이 곧 그 이후의 취업여부를 말해주는 것은 아니다. 따라서 적극적 노동시장정책의 최종적인 성공여부를 파악하기 위해서는 그것이 고용에 미치는 미시적 효과를 분석할 필요가 있다.[32] 이와 관련

32) 물론 노동시장정책의 효과분석에 대해서는 많은 논란이 있다. 참가자 개인을 대상으로 하는 미시적 효과분석은 특정 대책에의 성공적 참가 이후 적합한 일자리를 얻었는가, 얼마나 그 일자리에 머물러 있는가 등을 분석하지만, 취업의 성공(혹은 실패)이 반드시 그 대책참가에만 기인한다는 점을 밝힐 수는 없다. 게다가 그 개인이 해당 대책에 참가하지 않았더라면 어떻게 되었을까 하는 점도 충분하게 규명하기 어렵다. 노동시장정책이 전체 경제에 미치는 영향을 분석하는 거시적 효과분석의 경우에도 많은 거시변수들 가운데 노동시장정책의 효과만을 구분하는 것이 쉽지 않다. 따라서 많은 효과분석들은 방법론, 선택된 변수, 경제사정 등의 차이로 인해 종종 서로 다른 결과들

하여 덴마크 노동부는 2000년에 1994년 이후 적극적 노동시장정책의 효과를 종합적으로 평가하였는데(Ministry of Labour, 2000), 그 결과를 간략히 요약하면 다음과 같다.

- 동기유발효과(motivation effect): 의무적인 적극화 프로그램에 참가해야 하기 직전에 취업할 가능성을 나타내주는 동기유발효과[33]는 상당히 큰 것으로 나타났는데, 프로그램 참가의무가 없는 '소극적 기간'이 짧아지면서 실업탈출확률이 높아졌고, 그 확률은 연령이 낮을수록 더욱 높게 나타났다.

- 훈련효과(training effect): 훈련을 통해 참가자의 숙련을 향상시킴으로써 취업능력(employability)을 제고하는 훈련효과[34]는 프로그램의 종류에 따라 차이를 보이고 있다. 가장 큰 훈련효과를 보여주는 프로그램은 민간 직업훈련으로서 약 26%의 실업기간 단축률을 나타냈으며, 그 다음은 공공 직업훈련과 구직프로그램(공히 약 13%), 지원받은 교육(10%) 순으로 나타났으며, 지원받지 않은 교육과 교육휴가는 1-2%의 실업기간 단축률을 보여 훈련효과가 매우 미미하였다.

- 잠금효과(locking-in effect): 적극적 노동시장정책의 부정적 효과의 하나로 프로그램 참가기간 동안 취업을 하지 못한다는 잠금 효과[35]를 들 수 있는데, 대졸여성의 경우 프로그램 참가자의 잠금 효과는 매우 큰 반면, 즉 참가기간 동안의 취업확률이 미참가자의 취업확률보다 크게 낮은 반면, 참가 후의 취업확률은 미참가자의 취업확률보다 아주 조금만 높은 것으로 나타났다. 한편, 미숙련 여성의 경우 참가자의 잠금 효과가 크기는 하지만, 대졸여성에 비해서는 작으며, 참가후 취업확률은 미참가자에 비해 상당히 높은 것으로 나타났다. 이러한 사실은 프로그램의 대상자 선정 시 정확한 목표 하에 적합한 대상자를 선정해야 한다는 정책적 시사점을 주고 있다.

을 보여주며, 이런 의미에서 실증연구의 상황은 "무승부"(Schmid 외, 1999)라고 평가되기도 한다. 그렇다고 물론 효과분석 자체가 의미가 없는 것은 아니다.

33) 동기유발효과는 노동시장 프로그램 참가가 의무화되는 '적극화기간' 직전의 실업탈출확률로 측정할 수 있다.

34) 훈련효과는 '고정효과기법'(fixed-effect technique)에 의해 측정되는데, 그것은 프로그램 참가자가 프로그램 종료 이후 과거의 평균적 실업기간에 비해 얼마나 실업기간을 단축하였는가를 나타내는 실업기간 단축비율을 측정하는 것이다.

35) 잠금 효과는 프로그램 미참가자의 취업확률과 참가자의 참가기간 중 취업확률 및 참가 후의 취업확률을 비교하는 방식으로 측정된다.

다. 노동시장 개혁의 거시적 효과

다음으로 1994년 이후의 노동시장 개혁이 거시적인 차원에서 덴마크 노동시장의 작동에 어떤 영향을 미쳤는가 하는 점이 분석될 필요가 있다. 이 주제에 대해 덴마크 국립사회연구소(Danish National Institute of Social Research)가 1998년에 광범한 평가를 수행한 바 있다.

그 결과에 따르면,[36] 먼저 개인행동계획에 적시된 취업목표들을 볼 때 실업자들의 계획된 이동이 상당한 수준에 달했으며, 특히 노동력 공급의 애로 때문에 이동에 대한 요구가 높은 지역에서 계획된 이동이 많았는데, 이것은 노동시장정책이 노동력을 적재적소에 배치한다는 의미에서 매우 효과적으로 작동하고 있다는 것을 보여준다. 또한 피보험 실업자 중에서 유효한 노동력 공급이 증가하였는데, 이것은 실업자들, 특히 청년 실업자들에 대해 적극화 이념에 근거하여 구직 및 프로그램 참가를 강력히 요구한 것이 주효하였던 것으로 해석된다.

한편 노동시장 개혁이 기업의 애로를 개선하는 데에도 긍정적인 효과를 가져 온 것으로 평가되었는데, 먼저 기업이 원하는 숙련노동력의 공급이 증대되었다는 측면에서 노동사무소의 대 기업 서비스의 질이 높아진 것으로 나타났다. 또한 새로 도입된 고용안정서비스제도('개방형' 셀프서비스 소개)도 모니터링, 사용자와의 정기적인 면담 등과 함께 노동시장의 투명성을 증대시킴으로써 노동력 수급을 원활하게 하는 고용안정서비스 본래의 기능을 개선한 것으로 평가되었다.

이러한 긍정적 효과들이 거시적 차원에서 전체적인 노동시장 작동의 개선을 초래하였는가를 평가하는 것은 쉬운 일은 아니지만, 1994년 이후 고용의 증가와 실업의 감소에도 불구하고 심각한 노동력 부족이 발생하지 않고 있다는 사실은 노동시장정책이 매우 효과적으로 시행되고 있다는 것을 시사하고 있다.

---

36) Madsen(2003)에서 재인용.

Ⅴ. 사회적 파트너십 - 갈등관계에 기초한 합의모델

이상과 같은 덴마크의 노동시장 개혁을 가능하게 한 사회적 조건은 여러 가지가 있을 수 있겠지만, Auer(2000)가 오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드의 경제 및 노동시장의 '성공'에 대해 분석하면서 지적하고 있듯이, 가장 중요한 것은 바로 조합주의적 지배구조(corporatist governance)와 사회적 협의이다. 덴마크도 다른 북유럽 나라들과 마찬가지로 오랜 조합주의적 전통을 가지고 있는데, 그 연원은 1899년 노사간의 '9월 타협'(September Compromise)으로까지 거슬러 올라간다. 그 이후로 집중화된 협상과 자율적 분쟁해결의 메커니즘이 확립되었으며, 그것을 기초로 덴마크의 노사는 노동시장문제뿐 아니라 기타 공공정책의 영역에까지 참여하여 노사정간의 사회적 합의를 도출하고 있다. 이러한 덴마크의 사회적 합의는 '갈등관계에 기초한 합의'(conflict-based consensus; Jensen, 2002)로 특징지울 수 있는데, 이를 좀 더 구체적으로 이해하기 위하여 덴마크의 노사관계와 정책 참여에 대해 자세히 살펴볼 필요가 있다(Olsen & Carlsen, 2000; Jensen, 2002; Haak, 2003; Larsen, 2004).

1. 덴마크의 노사관계

먼저 덴마크 노동조합들의 전국적 상급단체는 덴마크노동조합연맹(LO), 덴마크사무직·공무원연맹(FTF), 덴마크대학졸업자연맹(AC)의 세 개로 나누어져 있다. 이 가운데 주로 숙련 및 미숙련 육체노동자들로 조직된 LO가 가장 지배적인 지위를 갖고 있는데, 산하에 22개 산업별노조가 가입되어 있으며, 1998년 현재 조합원 수는 약 148만 명이다. 교사, 간호사, 경찰 등 중간 정도의 교육수준을 가진 노동자들로 조직된 FTF는 약 44만 명, 교수, 변호사, 의사 등 전문직을 중심으로 조직된 AC는 약 19만 명의 조합원을 보유하고 있다. 2000년 현재 덴마크의 노동조합 조직률은 무려 85%에나 달하는데, 이는 유럽에서 가장 높은 수준이다. 정치적으로는 LO가 덴마크

사회민주당과 밀접한 관계를 맺고 있는 데 반해, FTF와 AC는 이에 반대하여 정치적 독립을 유지하고 있다.

노동자조직과 마찬가지로 덴마크의 전국적 사용자조직도 3개로 이루어져 있다. 가장 중요한 조직은 덴마크사용자연합(DA)인데, 1997년에 전체 피고용자의 41%를 고용하고 있는 기업들을 대표하고 있는 조직으로서 가장 광범하고 일반적으로 사용자의 이익을 대변하며, 정부나 의회의 입장에서도 가장 중요한 협의대상이다. 덴마크금융부문사용자연합(FA)과 덴마크농업부문사용자연합(ALA)은 특정 부문별 사용자를 대표하고 있다. 이들까지 합하면, 사용자조직 전체가 포괄하는 민간부문 피고용자의 비중은 51%에 달한다.

이처럼 덴마크의 노사관계는 우선 노동자뿐 아니라 사용자측면에서도 높은 조직률을 가진 집중화된 조직구조에 기반하고 있다. 이에 기초하여 단체협상에서도 산업별 노동조합의 산업별 협약 이외에 LO와 DA 간의 중앙협약이 중요한 역할을 한다. 중앙협약에는 임금과 노동시간 등 주요한 근로조건들까지 포함하고 있었는데, 최근에는 노사관계의 분권화추세에 따라 노동시간에 대해서는 산업별 협약에서, 그리고 임금은 주로 지역 지부나 분회 차원에서 다루어지기도 한다. 기업 단위에서는 독일의 공동결정제와 유사하게 공동협의위원회(joint consultative committee)를 통해 생산성 문제, 후생복지 문제 등 작업장 차원의 문제들이 다루어지고 있다.

한편 노사관계에 대한 정치적 개입은 최소한에 그치고 있는데, 그것은 오랜 노사자율의 전통에도 기인하지만, 덴마크 의회체제의 특성에도 기인한다. 덴마크에서는 오랜 기간 동안 어느 특정 정당이 과반수를 차지하지 못하고 군소정당과 연립정부를 구성해 왔다. 이에 따라 여러 정치세력들간의 합의를 지향하는 정치문화가 형성되어 왔으며, 이러한 정치문화가 노사관계에 대한 개입을 자제하게 만들었다. 또한 노동조합의 입장에서도, LO가 1930~80년대까지 집권당이었던 사회민주당과 긴밀한 관계를 유지했다고는 하지만, 사회민주당이 일방적인 다수당의 지위를 누리지는 못하였기 때문에 입법을 통한 요구의 관철이 용이하지 않았다. 이러한 덴마크 노사정간의 세력관계로 인하여 일찍부터 사회적 합의를 추구하는 조합주의적 전통이 형성된 것이다.

2. 노사의 참여와 사회적 합의

덴마크에서는 정부에서 이루어지는 결정들이 조직된 이해단체의 구성원들에게 결정적으로 중요한 영향을 미친다고 판단되는 경우에는 언제든지 정책결정을 기안하고 집행하는 과정에 관련 이해당사자들을 참여시켜야 한다는 것이 하나의 전통으로 확립되어 있다. 20세기 전반부에 확립된 이러한 참여에 관한 규범은 아직까지도 각종 조직이나 정치·행정기관들의 활동의 본질적인 토대를 형성하고 있다. 이에 따라 20세기 중반에는 413개의 이익단체들이 200개 이상의 공공위원회에 참여하였고, 1980년에는 위원회의 수가 732개로 증가하여 이익집단의 참여가 절정에 달하였다.

이러한 이익집단의 참여 가운데 가장 중요한 사회세력인 노사의 정책 결정 및 집행에 대한 참여는 다른 어느 집단보다도 광범하게 이루어지고 있다. 노사정 3자간 정책협의의 영역은 크게 보아 경제정책, 노동시장정책, 사회정책 영역으로 나누어 볼 수 있다(Mailand, 2002).

경제정책 영역에서의 주된 의제는 임금억제와 관련된 것이었다. 물론 임금인상 문제는 노사간의 자율적인 결정사항이라는 전통이 사라진 것은 아니지만, 80년대 후반 경제사정의 악화와 실업의 증가에 즈음하여 노사(LO, DA)와 정부는 1987년 소위 '의도선언'에 합의하였다. 이 선언은 덴마크의 임금인상은 덴마크 경제의 주요 경쟁자로 여겨지는 국가들과 비교하여 상대적으로 낮은 수준에서 유지하여야 한다는 내용을 담고 있었다. 그러나 1998년 LO가 의도선언에서 탈퇴한 이후 더욱 폭넓은 사회계약의 체결을 제안하였지만, 구체적인 성과는 나타나지 않았다. 한편, LO와 DA가 국가은행위원회와 경제위원회에도 참여하기는 하지만, 90년대에 금융·통화정책에 관한 특별한 합의는 이루어지지 않았다.

반면 90년대에 노동시장정책 영역에서 노사의 참여와 노사정 합의는 매우 활발하였다. 덴마크에서 노동시장정책은 60년대에 와서야 독자적인 정책영역으로 형성되었는데, 이 당시부터 노사정간의 3자위원회가 전국적 수준에서, 그리고 지역적 수준에서 설립되었다. 위에서 언급한 전국노동시장위원회와 14개의 지역노동시장위원회가 그것인데, 이 위원회들은 상설기구로서 노동시장정책의 형성과 집행에서 핵심적인

역할을 담당하고 있다. 90년대 초 노동시장정책 영역에서 노사정 3자 협의는 더욱 중요한 역할을 수행하였는데, 바로 1994년 발효된 노동시장 개혁이 1991~92년간 임시로 설치된 또 다른 3자위원회인 Zeuthen 위원회의 합의에 기초한 강력한 권고에 의해 실시된 것이었다.

1994년 노동시장 개혁에 따른 분권화의 증대로 지역노동시장위원회의 권한이 강화되었는데, 그것은 지역의 당사자들, 즉 지역의 노사단체들과 특히 지방자치단체의 영향력이 증대되었다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 노동시장정책의 모든 권한이 분산된 것은 아니다. 예를 들면, 전국노동시장위원회는 지역노동시장위원회의 목표와 결과도출을 위한 필수요건들을 규정하고 있으며, 노동부는 지역노동시장위원회의 예산을 관장한다. 이런 의미에서 덴마크의 분권화는 소위 '조정된 분권화'라고 할 수 있다.

그러나 90년대 후반에 들어 노동시장정책에서 정부는 노사의 영향력을 다소 감소시키려는 경향을 보여주고 있는데, 노동시장의 추가적인 개혁을 위한 사전입법위원회에서 노사를 배제시킨 것이라든지, 또는 지역 수준에서 지역의 노사단체들보다 지방자치단체의 역할을 강화시킨 것 등이 그 사례이다. 그럼에도 불구하고 덴마크에서 3자 기구를 통한 노동시장 당사자들의 '제도화된 역할'(institutionalized role)은 노동시장정책의 중요한 추진력이라는 것은 의심의 여지가 없다(Larsen, 2004).

마지막으로 사회정책 영역에서 사회적 파트너들의 역할은 그리 크지 않은데, 그것은 사회정책이 주로 지방자치단체의 소관이기 때문이다. 그렇지만 근래에 들어 사회정책에 대한 노사의 참여도 이전 보다는 커지고 있다. 왜냐하면 사회정책의 역할도 더 이상 노동시장 퇴출자나 사회적 약자들의 소득보조에만 머무는 것이 아니라 그들의 노동시장 재진입에 더욱 중요성을 두고 있기 때문이다.[37] 이에 따라 노동조합과 사용자도 1995년부터 1998년까지 대부분의 단체협약에 장애인의 고용촉진을 위한 정부의 노력을 촉구하는 사회헌장을 포함하는 방식으로 사회정책에 관심과 개입

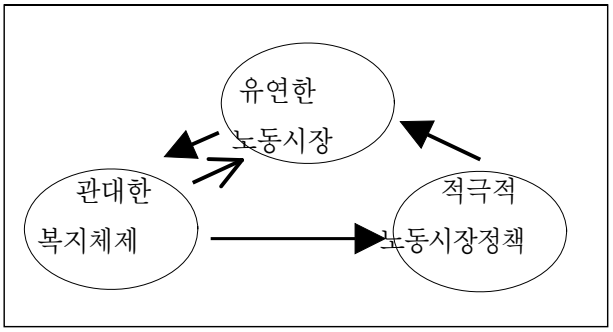
37) 그리하여 예를 들면 사회부조정책에도 적극화이념을 도입하여 수급자들의 적극적 노동시장정책 프로그램에의 참여를 의무화하고 있는데, 그 참여를 거부할 경우 사회부조를 20% 삭감한다(Braun, 2003).

을 증가시키고 있으며, 1998년에는 시(市) 수준에서 장애인 고용촉진을 위한 지역 3자위원회가 설립되기도 하였다. 그러나 여전히 이러한 노력들은 구속력이 있거나 사회정책에 결정적인 영향력을 미치지 못하고 있다.

VI. 덴마크의 유연안정성 - "황금삼각형"

이상에서 살펴본 덴마크의 노동시장 상황을 간략히 정리해 보면, 해고보호가 거의 없고 노동력 이동이 매우 활발한 유연한 노동시장, 최고 90%에 이르는 실업수당을 통한 관대한 사회보장, 그리고 노동자의 숙련향상과 더불어 실업자의 재취업을 위해 적극화 프로그램에의 참여를 의무화하는 적극적 노동시장정책으로 특징지울 수 있다. 이러한 특징을 Madsen(2003, 2004)은 유연안정성의 "황금삼각형"("golden triangle" of flexicurity)이라고 규정하고 있는데([그림 4-2]), 그것은 덴마크의 '잡종의'(hybrid) 고용 체제를 잘 나타내주고 있다. 즉 유연한 노동시장은 영미권의 그것과 비교될 수 있는 외부적-수량적 유연성을 보여주는 한편, 사회보장체제와 적극적 노동시장정책은 북유럽의 사회민주주의적 복지국가의 특성을 유지하고 있다는 것이다. 아울러 이러한 덴마크의 유연안정성은 노사정간의 타협과 사회적 합의의 산물이라는 점, 따라서 덴마크의 오랜 조합주의적 전통이 그 기초를 이루고 있다는 점도 간과해서는 안 된다.

[그림 4-3] 유연안정성의 "황금삼각형"



자료: Madsen(2004).

물론 이 덴마크모델도 약점이 없는 것은 아니다(Madsen, 2003, 2004). 예를 들면, 매우 유동적인 노동시장 속에서도 점점 높아지는 사용자의 생산성기준을 충족하지 못하는 미숙련 노동자들은 점차 노동시장에서 배제되어 사회적 빈곤층으로 전락하게 되는 것이다. 그에 따라, 90년대 중반 이후 다소 감소하기는 했지만, 실업수당이나 사회부조 등 각종 이전소득 수급자가 1999년에 전체 성인의 25%에 달하고 있다. 이 문제는 물론 덴마크에만 고유한 문제가 아니라 북유럽 복지국가들이 공통으로 안고 있는 문제이기는 하지만, 해결되어야 할 중요한 과제임에는 틀림없다.

다음으로 경기변동과 관련한 적극적 노동시장정책의 재정상의 제약도 문제이다. 1994년 노동시장 개혁 이후의 적극적 노동시장정책은 국가의 재정수입이 증대되는 경기회복세 속에서 추진되어 왔다. 그러나 2000년대 초 경기가 다소 하락하면서 재정수입이 감소하자 적극적 노동시장정책에 대한 재정압박이 가중되고 있다. 그리하여 2001년에 집권한 자유-보수주의 정부는 2003년 9월에 실업보험에 대한 정부의 지출을 감축하려고 시도하였으나, 노사의 반대로 무산되기도 하였다. 대신 최근에는 적극적 노동시장정책 중에서도 교육훈련보다는 비용부담이 적은 상담 및 직업소개에 더욱 조기에 개입하는 방향으로 정책의 초점을 다소 변화시키고 있다(Larsen, 2004).[38)]

38) 이 밖에 2000년 이후 90년대에 비해 제한되거나 악화된 정책들은 노동시장에서의 실질적인 은퇴를

이러한 약점에도 불구하고, “주요 정치세력들은 유연성과 사회보장간의 역상관관계에 있어서 현재의 균형이 ‘최적상태’(optimum)에서 그리 멀리 벗어나 있지 않다는 데 의견을 공유하고 있다”(Madsen 2003, p.105). 따라서 오랜 조합주의적 전통에 기초하여 90년대에 구축된 덴마크의 고용체제, 즉 “황금삼각형”의 유연안정성 모델은 앞으로도 당분간 유지될 것으로 보인다.

VII. 한국에 대한 시사점

외국의 제도나 정책을 타국에 원용하고자 할 때는 무엇보다 그 사회·경제적 조건을 먼저 검토해 보아야 한다. 이러한 관점에서 덴마크를 한국과 비교해 본다면, 동질성 보다는 이질성이 두드러진다. 즉, 덴마크는 인구 600만 명의 소규모 경제이지만, 일인당 국민소득은 4만 달러에 육박하는 소위 ‘강소국’이고, 경제구조 또한 중소기업이 압도적 비중을 차지하는 서비스경제이다. 전통적으로 사회복지제도가 매우 잘 구축되어 있으며, 노사관계 또한 노사 공히 매우 높은 조직률을 기반으로 강력한 중앙조직을 갖고 있으며, 이를 토대로 한 오랜 조합주의적 전통을 갖고 있다. 이러한 조건들은 한국과 크게 다르거나 한국에 결여된 것들이다. 따라서 덴마크 모델이 한국에 그대로 적용되는 것은 불가능하다.

그럼에도 불구하고 덴마크 모델이 우리에게 주는 시사점은 우선, 유연안정성, 즉 유연성과 안정성의 균형을 맞추는 데 있어 고도의 외부적 유연성에 대응하여 관대한 실업보상을 통해 안정성을 제고하고 있다는 것이다. 이와 관련하여 한국의 상황

늦추도록 유인하는 정책, 육아휴가를 6주 단축한 것, 적극화의 요소 가운데 강제적 요소를 강화한 것 등을 들 수 있는데, 이것들이 전체적인 방향전환을 의미하는 것은 아니며, 그 효과는 매우 미미하다(Dingeldey, 2005).

을 간략히 살펴보면, 먼저 한국의 외부적 유연성은 몇 가지 지표나 연구결과로 볼 때 세계적으로도 매우 높다고 할 수 있다. 즉, 외부적 유연화의 결과인 비정규 노동자의 규모가 전체 노동자의 56%(2004년; 김유선, 2004)나 되어 유럽의 32% 정도(2002년도; European Commission, 2005)에 비해 월등히 크며,[39] 고용보호의 측면에서도 우리나라 고용보호법제의 유연성이 OECD 28개국 가운데 12위로 중간보다 높은 것으로 나타났다(OECD, 2004). 또한 미국 잡지 Forbes지의 Forbes Free Labor Indicator에 따르면 한국의 노동시장은 미국, 캐나다에 이어 세 번째로 유연한 노동시장으로 평가되는데(Forbes, 2003. 1. 30), 김유선(2003)은 노동시장의 장단기 탄력성과 조정속도의 측면에서 한국 노동시장의 유연성이 미국의 그것보다도 높다고 주장하고 있다.

이처럼 노동시장의 유연성이 높은 반면, 한국의 실업수당('구직급여')은 법적으로 평균임금의 50%를 3개월~1년간 지급하는 데 불과하고, 구직급여의 실제 임금대체율은 28.7%(2004년)에 그쳐 세계 최고수준인 덴마크에 비해서는 물론이고 여타 OECD 국가들에 비해서도 가장 낮은 수준이다(유길상, 2005). 또한 외부적 유연화의 또 다른 형태로 발생하는 비정규 노동자의 임금은 상용직의 49.7%에 불과하여 EU 13개국 평균 72%에 비해 현저히 낮으며, 비정규 노동자의 사회보험 가입률도 30%에 미달하여(전광명·이해인, 2004) 이들의 사회보장도 매우 열악한 수준이다. 이처럼 실업자 또는 비정규 노동자의 소득안정성이 낮을 경우 이들의 생활 악화로 사회적 불안요인이 발생할 뿐 아니라 노동시장 유연화 자체에 대한 강한 저항을 초래하므로 노동시장의 불안정성도 고조시키게 된다. 따라서 현시기 한국에서 노동시장의 유연안정성, 즉 유연성과 안정성의 균형을 달성하기 위해서는 유연화의 결과인 실업에 대한 보상과 비정규 노동자들의 지위 향상 등 안정성을 제고하는 데 주안점을 두는 것이 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

다음으로 덴마크 모델에서 특히 주목을 끄는 것은 유연성과 안정성의 단순한 균형

39) 물론 비정규 노동자의 정의를 어떻게 하느냐에 따라 규모는 달라질 수 있다. 실제로 노동부(2004)는 우리나라의 비정규 노동자가 전체 노동자의 37%라고 주장하고 있는데, 이 주장에 따르더라도 유럽에 비해 규모가 큰 것에는 변함이 없다.

만이 문제가 아니라 적극적 노동시장정책, 특히 직업훈련의 강화를 통해 그 균형을 지탱해주고 있다는 것이다. 이것이야말로 유연한 노동시장에서 노동자의 고용안정성을 제고하는 핵심적인 수단이라는 점에서 유연안정성의 달성을 위해 가장 중요하다고 할 수 있다. 그런데 한국의 경우 GDP 대비 노동시장정책 지출의 비중은 0.36%(2004년)로서 OECD 국가들 중 최하위를 기록하고 있는 가운데 적극적 노동시장정책 프로그램에 대한 지출은 GDP 대비 0.17%에 불과하다(OECD, 2005). 그 반면에 고용보험사업 가운데 적극적 노동시장정책에 해당하는 고용안정사업과 직업능력개발사업의 누적적립금은 각각 연간 지출액의 16.6배와 1.6배(2004년)에 달해(유길상, 2005) 재원의 여유가 있음에도 불구하고 실질적인 운용이 매우 부진한 상태이다. 따라서 더욱 적극적인 정책적 의지를 갖고 적극적 노동시장정책을 강화하는 것이 고용안정성 제고를 통한 유연안정성 달성에 중요한 기여가 될 것이다.

참고문헌

김유선, “한국과 미국의 노동시장 유연성 비교 II”,『노동사회』, 74호, 2003, pp.164-177.

_____, “비정규직 규모와 실태”,『노동사회』, 93호, 2004, pp.10-46.

노동부, “’04년 경제활동인구 부가조사 결과분석”, 2004

노동시장선진화기획단 편, 『노동시장의 유연안정성 제고방안』, 한국노동연구원, 2004.

유길상, “고용보험 10년, 평과와 과제”,『노동리뷰』, 통권 7호, 한국노동연구원, 2005, pp.3-15.

전광명・이해인, “우리나라 노동시장의 이원화 실태 분석”, 한국은행, 『조사통계월보논고/해설』, 12/2004, pp.23-49.

정원호, 『유럽의 유연안정성(flexicurity) 전략 연구』, 한국직업능력개발원, 2004a.

_____, “독일 노동시장정책 이념의 전개와 함의”, 『사회경제평론』, 제23호, 2004b, pp.235-263.

_____, “유럽의 유연안정성 정책에 대한 기초 이해”, 『사회경제평론』, 제24호, 2005, pp.177-210.

황수경, “덴마크의 유연안정성(Flexicurity) 모형”,『World Labor』, June 2004, pp.16-21.

Auer, P., Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands, International Labor Office (장홍근・강병구・신정완・유완식 옮김. 『노동정책의 유럽적 대안』, 한국노동연구원), 2000.

Auer, P. & Cazes, S., "The resilience of the long-term employment relationship". Auer, P. & Cazes, S.(ed.), Employment stability in an age of flixibility,

ILO, 2003

Braun, T., "Ein neues Modell für Flexicurity - der dänische Arbeitsmarkt", WSI Mitteilungen, 2/2003, pp.92-99.

Dingeldey, I., "Zehn Jahre aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Dänemark", WSI Mitteilungen, 1/2005, pp.18-23.

European Commission, Eurostat Yearbook 2004 - The statistical guide to Europe, 2004.

European Commission, Employment in Europe 2005. 2005.

Greve, B., "Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark - Realität oder Rhetorik?", WSI Mitteilungen, 5/2000, pp.322-329.

Haak, C., Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben: Ein deutsch-dänischer Vergleich, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2003

http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook/2004.aspx.

Hygum, O., "Beschäftigungswunder Dänemark, ein Modell?", Schmid, G. & Schömann, K.(Hg.). Von Dänemark lernen, WZB discussion paper FS I 99-201, 1999, pp.11-16.

Jensen, C. S., 「덴마크에서의 사회적 협의경험에 대한 역사적 조망: 갈등관계에 기초한 합의지향」, Berger, S. & Compston, H.(ed.), Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe, 조재희, 김성훈, 강명세, 박동, 오병훈 옮김, 『유럽의 사회협의제도』, 노동연구원, 2002, pp.111-118.

Kruhøffer, J., "Jobrotation in Denmark. Status and Problems", Schmid, G. & Schömann, K.(Hg.), Von Dänemark lernen, WZB discussion paper FS I 99-201, 1999, pp.17-23.

Larsen, F., "The importance of institutional regimes for active labour market policies - The case of Denmark -". Papaer presented at the TLM workshop, Rotterdam, 26-27 April 2004.

Madsen, P.K., ""Flexicurity" through Labour Market Policies and Institutins in Denmark", Auer, P. & Cazes, S.(ed.), Employment stability in an age of

flixibility, ILO, 2003, pp.59-105.

Madsen, P.K., "The Danish model of flexicurity: experiences and lessons". Transfer, 10(2), 2004, pp.188-207.

Mailand, M., 「1990년대 덴마크의 정책협의: 현상유지인가, 아니면 자기 확신적 국가 중심으로 가는가?」, Berger, S. & Compston, H.(ed.), Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe, 조재희, 김성훈, 강명세, 박동, 오병훈 옮김.『유럽의 사회협의제도』, 노동연구원, 2002, pp.119-136.

Ministry of Labour, Effects of Danish Employability Enhancement Programmes, Copenhagen, 2000.

OECD, Employment Outlook, OECD, Paris, 1999, 2005

Olsen, P. E. & Carlsen, F., 「덴마크 노동운동과 노동교육」.『노동사회』, 제45호, 2000, pp.34-45.

Schmid, G., Mosley, H., Hilbert, C. & Schütz, H., "Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik", Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4/1999, pp.547-563.

Schömann, K., Mytzek, R. & Gülker, S., Institutional and Financial Framework for Job Rotation in Nine European Countries, WZB discussion paper, FS I 98-207, 1998.

Sørensen, J. H., "Job-rotation schemes in Denmark: An active labour market policy instrument and its dependence on qualification strategies and economic situation of firms", Rouault, S., Oschmiansky, H. & Schömann, I.(Hg.), Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementation?, WZB discussion paper FS I 02-202, 2002, pp.38-56.

Weber, A., "Der Dänische Arbeitsmarkt - ein Modell für Deutschland?", Scherrer, P., Simons, R & Westermann, K(Hrsg.), Von den Nachbarn lernen, Marburg, 1998, pp.169-186.

Wilthagen, T. & Rogowski, R., "The legal regulation of transitional labour markets". Schmid. G. & Gazier, B.(ed.), The Dynamics of Full Employment.

Social Integration Through Transitional Labour Markets, Edward Elgar, 2002, pp.233-273.

Wilthagen, T., Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?, WZB Discussion Paper, FS I 98-202, 1998

Zilian, H.G., "Aktivierung und workfare. Arbeitsmarktpolitische Herschaftsinstrumente in der flexibilisierten Wirtschaft", PROKLA, 4/2000, pp.567-584.

Flexicurity Policy in Denmark

Weon Ho Jeong
KRIVET

This paper aims at surveying the flexicurity policy in Denmark. Since the middle of the 90s, Denmark's economy has grown steadily and the unemployment rate has reduced. These have come about through flexicurity, which is achieved by striking a balance between flexibility and security. While the Danish labor market is very flexible due to weak employment protection and high labor turnover, social security is very high because of the generous unemployment benefits provided. Furthermore, since 1994, the country's active labor market policy was reinforced through mandatory participation of the unemployed on activation programmes such as vocational training programs. These three elements, that is, the flexible labor market, the generous social security and the strong active labor market policy, characterize the "golden triangle" of flexicurity in Denmark.

In light of the Danish model, social security and active labor market policy need to be strengthened in order to achieve flexicurity in Korea, where it is only labor market flexibility that is very high.

Key words : Flexicurity, Flexible Labor Market, Generous Unemployment Benefits, Active Labor Market Policy, Activation, Golden Triangle of Flexicurity.

〔제 4회 회의록〕 유럽의 유연안정성 정책에 대한 이해

□ 의견 및 토론

○ 유연안정성의 개념

- 유연성과 안정성은 개념적으로는 모순관계에 있다고 할 수 있는데, 이제 이 둘 간의 균형을 어떻게 유지할 것인가에 대한 논의가 우리사회에서 이루어져야 할 시점이 아닌가하고 생각함.
- 유연안정성을 발표에서 나름대로 제시하였는데, 이러한 정의가 '보편적인 정의'라고 생각되어 질문 드리면 '잘못 정의된' 유연안정성은 어떤 것인지 궁금함.
- 안정성은 '직장 안정성','고용 안정성'을 중심으로 하는 경우와 '소득 안정성', '결합 안정성'에 초점을 두느냐에 따라 다르다고 생각함. 이를 같은 안정성이라는 틀로 범주화할 수 있는지 의문임. 고용을 중심으로 '안정성'을 보면, 유연성과 안정성은 하나의 축의 양극단에 있는 개념으로 보이기도 함. 다시 말해 안정성의 형태를 4가지로 구분하다 보니까, security라는 동일 용어를 쓰긴 하지만, 안정성을 이 4가지 차원에 같이 둘 수 있는 것인지 궁금함.
- 각 사회가 어떤 형태의 유연안정성을 선택할 것 인가?라는 측면에서 선택의 기준이 있는지 궁금함. EU나 이런 데서 권고사항처럼 기준을 제시한 게 있는지 궁금함.

○ 유럽과 한국의 유연안정성의 차이

- '유럽의 유연안정성'이라는 단어를 이 발표문에서 처음 봤음. 유럽과 한국의 고용시스템 자체가 다른데, 유럽의 경우는 다양한 근로계약이 있고, permanent contract되는 경우는 소수임. 우리나라는 유럽의 경우와는 반대로 내부 승진이 어느 정도까지는 가능함. 예를 들면 부장까지는 '내부 승진시스템'으로 가다가 그 이상으로 승진하는 과정에서 '경쟁'이

이루어짐. 따라서 유럽의 경우는 비정규 형태가 다양하며, 그런 이유에서 유연안정성에 대한 관심이 큰 게 아닌가 생각함.

- 유연성은 유럽이 한국보다 높고, 안정성은 한국이 높다고 생각함. 결론적으로 유럽과 비교할 때 한국은 안정성이 높다고 생각함. 그런데 문제는 97년 IMF 이후 우리사회에서 유연성이 강화되다 보니까, 안정성은 전반적인 사회보장측면에서는 강화되지만 기업 내부적으로는 약화되니까 결론적으로 말해서 유럽처럼 유연성이 강화되지 않을까, 특히 한미 FTA를 거치면서 보다 더 강화되지 않을까 생각함.
- 발표문 3쪽에서 언급하신 유럽의 경우 '정부의 재정지출을 요하는 사회보장의 확대는 재정적자를 GDP의 3% 이내로 국한해야 한다는 EU의 기준에 의해 한계를 가질 수밖에 없다'는 언급을 하셨는데, 이는 유럽의 경우 사회보장이 강화되어 있기 때문에 이런 규정을 둔 것이고, 우리나라의 경우 앞으로 사회보장이 강화되어야 하기 때문에 유럽과 우리나라 간에 차이가 있지 않나 라고 생각함. 다시 말해 우리나라는 앞으로도 사회보장을 통해 안정성을 강화해야 할 필요가 있지 않나 라고 생각함.
- 정책적 시사점에 대해서는 간단하게 언급하셨는데, 유럽과 비교해서 우리나라가 도입해야 할 정책에 대해서 좀 더 설명해주셨으면 함.

○ 사회보장과 유연안정성

- 발표문 10쪽에 사회보장과 유연안정성이 서로 관련되는데 이것의 연결고리는 '고용'이 key라고 생각함. 고용안정성 측면에서 tax system을 포함해 유연안정성에 대한 접근이 가능한지 궁금함.

○ 유연안정성 조건

- 발표문 18쪽 유연안정성 조건에 3번째로 '조정된 분권화'를 언급하시면서 '산별노조의 그룹화'를 말씀하셨는데, 이러한 대안은 그 이전에 언급하신 유연안정성에 대한 논의들과 잘 들어맞지 않는 것이 아닌가하는 생각이 듦.

○ 실업 급여수준 및 work incentive에 대한 의문

- 거시 경제적 차원에서 고용의 안정성이 가장 중요하다고 생각함. 이런 측면에서 유럽의 모델이 우리사회가 받아들일 수 있는 하나의 모델이 될 수 있는지 궁금함. 다시 말해 위의 3가지 특성('고 실업률', '긴 실업지속기간', '높은 급여수준')이 우리 사회에서도 부담 가능한 수준인지 궁금함. 상당수 경제학자들이 유럽의 실업급여 수준이 우리나라가 받아들이기에 너무 높은 것이 아닌가? 라는 우려를 하고 있음.
- 그리고 유럽은 work incentive가 있는데, 실업지속기간은 미국에 비해 왜 긴가?에 대해 의문.

□ 발표자 종합 정리

○ 유연안정성의 개념

- 한국에서 유연안정성을 잘못 정의되어 사용되는 것이 아니라 유럽에서는 노동조합 쪽에서 나오는데, 우리나라는 정부나 사용자 측에서 먼저 얘기하면서 유연성에 초점을 둔 상태에서 이것을 유연안정성이라고 언급하는데 문제가 있다고 생각함.
- 직장안정성・고용안정성과 소득안정성・결합안정성의 차원이 다른 게 아니냐는 언급을 하셨는데, 본 발표에서 제시한 4가지 안정성의 차원은 제가 자의적으로 제시한 것이 아니라 Wilthagen et al.(2003, 2004)의 분류를 인용한 것임.
- 유럽의 권고사항이 있기 보다는 유럽 국가별로 유연성과 안정성의 다양한 결합방식을 살펴볼 수는 있음. 덴마크의 경우 해고예고기간이 있기는 하지만 노동시장이 매우 유연해 해고가 자유로움. 따라서 영미권을 제외하고 덴마크의 안정성이 가장 낮음. 그렇지만 실업급여는 소득의 90%를 보장함으로써 실업보상은 가장 높고, 직업훈련은 가장 좋음. 이러한 직업훈련을 통해 employability를 높여줌. 이를 발표문에서 제시한 안정성의 범주에 대조해서 말씀드리면, 소득안정성과 고용안정성이 결합되어 있는 형태임.

◀◀ 사회자 보충설명

- 지금 발표자(정원호박사)의 정의와 우리나라의 정부와 다른 경제학자들의 입장은 매우 다름. 유연성을 4가지 유연성 중 수량적 유연성 다시 말해 해고의 용이성의 확대에 초점을

두다 보니까 이러한 유연성 확대과정에서 떨어져 나오는 사람들을 사회 안전망적 관점에서 보호하는 방식으로 감. 그런데 이런 식의 방향성은 worst combination, low-load 방식이라고 생각함

○ 유럽과 한국의 유연안정성의 차이

– '한국의 노동시장은 안정성에 비해 (외부적-수량적) 유연성이 불균형적으로 높다'고 말씀드렸는데, 먼저 유연성 측면에서 비정규노동자는 노동시장유연화의 결과로 그 규모를 김유선의 경우는 56%, 노동부(2004)의 경우는 37%로 추정하고 있음. 이는 유럽의 비정규 규모인 30%에 비해서는 높은 수준이라고 할 수 있음. 그리고 고용보호법제의 유연성과 관련해 OECD에서 순위를 매겨놓은 것에 의하면 우리나라는 12위에 해당하는데, 이는 중간 보다 약간 높은 정도에 해당함. 이외에서 유연성의 증대를 나타내는 지표는 여러 가지를 제시할 수 있음. 반면, 안정성 측면에서는 몇 가지 지표를 제시해서 설명하면, 비정규직 임금은 유럽의 경우는 '차별금지의 원칙'에 의해 운영되기는 하나 차별이 어느 정도 있어서 정규직의 70% 정도임. 반면, 우리나라의 경우는 50%에 불과하며, GDP 대비 사회지출 6.1%로 OECD 가입국가 중 최하위임. 안정성을 어느 측면에서 보다도 취약하다고 할 수 있음. 따라서 한국의 경우 유연성과 안정성의 갭이 가장 크다고 생각하며, 따라서 안정성을 높이는 정책을 취할 필요가 있다고 생각함.
– 우리나라의 유연성은 제일 높고, 안정성은 제일 낮다고 생각하여 우리사회에서 필요한 것은 안정성을 높이는 정책이 필요하다고 생각함. 발표문의 19~20쪽에 유연성, 안정성을 몇 가지 지표를 제시하면서 설명하고 있음.

◀◀ 사회자 보충설명

– 개인의 경험 및 사용하는 통계에 따라 의견이 다를 수 있기 때문에 수치는 OECD 평균을 따르는 것이 객관적이라고 생각함. 우리나라의 경우 노동시장에서 정규직의 경직성은 1, 2위를 다툴 정도로 매우 높고, 비정규직은 매우 낮고 그래서 결과적으로 12위정도(OECD 가입국가 중 중상 정도)로 알고 있음. 그런데 정원호 박사님 의견은 모든 정규직이 문제가 되는 것이 아니라 우리나라 대기업 정규직 노동자의 비중은 10%에 불과하나 경제에 미치는 영향이 엄청나게 크기 때문에 사용자 입장에서는 우리나라 노동시장이 경

직되어 있다고 느끼기 쉽고, 노동자 입장에서는 유연성이 매우 높다고 느낄 수 있는 노동시장의 이중구조가 형성되어 있음.

○ 사회보장과 유연안정성

– 사회보장에 재원이 필수적으로 필요하고, 그 재원은 조세가 될 수밖에 없는데, 발표문에서 이러한 부분이 소홀하게 다루어진 것 같음. 국가별 사례를 제시하는 것으로 대신하면, 덴마크의 경우 조세부담률이 높은데, 국가재정에서 보장해주는 비율이 2/3 정도임.

○ 유연안정성 조건

– 원고에서 언급한 것은 유럽의 경우로, 유럽은 산별노조 조직률도 높지만 중앙 교섭력 또한 큼. 중앙에서 전국적인 임금교섭을 했음. 이 경우 다양하게 변화하는 현장조건에서 맞지 않는 문제가 있어서 지금은 절반가까이가 기업에서의 협상으로 변함. 반면 우리 사회의 경우 산별노조를 추구하는 것은 노조의 교섭력을 높이려는 것임.

◀◀ 사회자 보충설명

– 유럽에서 노조의 경직성을 가져온 것은 단체교섭의 형태로부터 기인함. 중앙단위 교섭으로 말미암아 개별 기업의 경쟁력이 반영이 되지 않는 경직적인 운용이 이루어짐. 산별교섭 자체를 포기한 다기 보다는 하부의 분권화 역량을 키우자는 것임. 이 경우 기업별 격차 자체가 커지므로 중앙-산별-지역에서 미리 조정하자는 것이 '조정된 분권화'의 의미임.

○ 실업 급여수준 및 work incentive에 대한 의문

– work incentive와 관련해 설문조사를 실시한 결과 유럽의 경우 근로동기가 전혀 없는 사람의 비중은 5% 정도로 알고 있음.
– work incentive와 실업지속기간에 대한 유럽과 미국의 차이는 결국 각 사회가 갖고 있는 '가치체계의 차이'로 설명할 수밖에 없지 않나 라고 생각하고 있음.

◀◀ 사회자 보충설명

– '가치체계의 차이'로 가면, 생산적인 논의가 이루어지기 어렵다고 생각됨. 이 부분이 요즘 노동경제학에서 상당히 논쟁이 되고 있음. 즉 미국식 대 유럽식으로 논쟁이 되고 있는데, 사실관계에 있어 상당히 허상이 있다고 생각함. 유럽은 실업률이 낮고, 미국은 실업률이 높다는 설명이 만연하는데, 유럽을 한 덩어리로 묶어서 국가를 비교하는 것은 문제가 있음.

– '사회체제'의 차이는 문제가 될 수 있음. 고용안정성의 약화를 미국의 경우는 노동시장에서의 employability를 높이는 정책을 취함. 유럽의 경우는 노동시장에서 퇴장을 많이 시켜서 복지로 먹여 살림. 그런데 점점 '복지 부담'이 커져 적극적 노동시장정책을 통해 해결하자고 한 것임. 대표적인 국가가 덴마크, 스웨덴 등임.

□ 사회자 정리

○ 유연안정성에 대한 발표 전반의 내용은 '유연성'이 담보되기 위해서는 우리사회의 '사회복지' 또한 강화되어야 한다는 것임. 이러한 주장은 우리사회에는 적합하지만, 현재 유럽 상황과는 잘 들어맞지 않기 때문에 차후의 연구에서 이 부분에 대한 보완이 이루어졌으면 하는 바람이 있음.

○ 토론에서 언급이 되지 않은 부분을 한두 가지 말씀드리면, 9쪽의 외부적-수량적 유연성과 기능적 유연성을 구분해 기능적 유연성을 high-road라고 하는 구분에 대해서도 비판이 있음. 이 두 가지는 별도로 구분되는 것이 아니라 상호 긴밀하게 연결되어 있음. 기능적 유연성을 증대시키기 위해 기업 내에서 핵심 인력만 확보하고, 다른 인력을 축소시키면 주변 인력에 대한 외부적-수량적 유연성은 증대됨.

○ 발표문 13쪽에서 비정규 노동자의 보호를 언급하면서 (1) 단시간 노동에 대한 보호, (2) 기간제 노동에 대한 보호, (3) 파견노동에 대한 보호제도를 설명함. 이러한 보호조치 중에서 우리나라의 노동부에서는 하나만 도입해야 한다고 주장하는데, EU 지침에서 '하나 이상'의 보호조치를 도입해야 한다고 한 이유는 영국과 아일랜드 때문임. 영국과 아일랜드에서 비정규 노동자에 대한 보호조치를 하나도 하지 않았기 때문에 마스트리히트

(Maastricht) 조약에서 그러한 단서를 붙인 것임. 대부분의 유럽 국가에서는 비정규 노동자의 보호 조치를 다 마련해놓고 있음.

○ 발표문 20쪽에서 2001 OECD 통계를 제시하셨는데, 최근 2003년 OECD 통계가 새로 나옴. 복지지출은 올라갔고, GDP가 올라가서 비율은 내려감. 이런 부분의 반영을 바람.

제5회 빈곤포럼

《 주제 및 발표자 》

– 임시·일용직 증가현상에 대한 고찰

– 김용성 (한국개발연구원)

▣ 일시: 2007. 04. 25(금). 16:00 ~ 18:00

▣ 장소: 한국보건사회연구원 본관 대회의실

▣ 좌장: 김미곤 (한국보건사회연구원 사회보장연구본부장)

▣ 토론자

〈원외〉

강병구 (인하대학교 경제학부 교수)

김종면 (한국조세연구원 대외협력팀장)

남찬섭 (빈부격차·차별시정위원회 연구위원)

류만희 (상지대학교 사회복지학과 교수)

문진영 (서강대학교 신학대학원 교수)

박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)

박찬용 (안동대학교 경제학과 교수)

석재은 (한림대학교 사회복지학과 교수)

유태균 (숭실대학교 사회복지학과 교수)

정원호 (한국직업능력개발원 부연구위원)

〈원내〉

강신욱 (공공부조팀장)

고경환 (사회재정평가센터 연구위원)

김태완 (기초보장평가센터 부연구위원)

노대명 (공공부조팀 연구위원)

박세경 (사회서비스연구센터 부연구위원)

여유진 (복지패널팀장)

유근춘 (사회재정평가센터장)

이태진 (기초보장평가센터장)

이현주 (공공부조팀 부연구위원)

최병호 (연구혁신본부장)

최성은 (사회재정평가센터 부연구위원)

최현수 (기초보장평가센터 부연구위원)

허순임 (건강보험팀 부연구위원)

홍석표 (건강보험팀 연구위원)

빈곤포럼 제 5 회

임시 · 일용직 증가현상에 대한 고찰

김용성

Ⅰ. 서론

외환위기를 겪으면서 우리나라 노동시장은 많은 변화를 경험하였다. 과거 노동시장의 경직성이 경제 전반의 효율성을 저하시키고 있다는 반성 아래 노동시장 유연성을 위한 노동계, 경영계, 정부의 협력 하에 지속적인 개혁이 진행되어 왔다. 일련의 노동시장 유연성 제고를 위한 개혁과 국제적 기준에 부합하는 노동시장 환경 개선을 위한 정부의 다각적인 노력에 따라 가시적인 고용의 증가가 이루어졌다. 그 결과 외환위기 직후 한때 7%를 기록하던 실업률은 일자리 창출 대책과 노동시장 유연성이 확보되면서 2000년 이후 급속히 하락하여 최근 3% 중반의 낮은 수준을 유지하고 있다.

노동시장의 유연성이 일자리의 양적 팽창을 가져왔다는 점에서는 넓은 공감대가 형성되어 있는 반면 일자리의 질적 향상 여부에 대해서는 평가가 엇갈리고 있다. 예를 들어 최근 고용의 증가가 일자리의 질이란 측면에서 열악한 임시·일용직을 중심으로 이루어지고 있다는 비판이 제기되고 있으며, 이에 따라 시민단체와 노동계를 중심으로 임시·일용직 처우개선을 위한 요구가 대두되고 있다. 한편 경영계는 임시·

일용직에 대한 규제 및 보호는 궁극적으로 우리경제의 고용창출 능력을 저하시킬 것이라 주장하고 있어 노동계와 경영계의 의견이 첨예하게 맞서고 있는 실정이다.

주지하다시피 임시·일용직의 증가 현상은 기업이 고용비용의 부담이 큰 상용직보다 상대적으로 고용비용의 부담이 적은 임시·일용직을 선호한 결과이다. 이에 따라 기존의 연구는 상용직의 높은 고용비용이 고용보호에 기인하는 것으로 보고 법적·제도적으로 보장되고 있는 상용직에 대한 과도한 고용보호 수준을 낮출 것을 제안하고 있다.

이러한 논거가 타당성을 가지기 위해서는 외환위기 이후 임시·일용직의 빠른 증가와 함께 임시·일용직에 비해 상용직에 대한 법적·제도적 고용보호 수준이 빠르게 증가하여 왔다는 점이 관찰되어야 할 것이다. 그러나 OECD(2004)가 법적·제도적 측면을 고려하여 발표하는 국가별 상용직과 임시·일용직에 대한 고용보호수준 지표를 보면 우리나라의 경우 상용직에 대한 고용보호 수준 지표는 1990년대와 2003년에 변화 없이 2.4를 기록하고 있으며 임시·일용직의 경우도 같은 기간 동안 1.7로 나타나고 있다. 물론 고용보호 수준이 각국의 제도적인 차이에 의해 복잡하게 나타날 수 있다는 점에서 이를 몇 개의 항목에 걸쳐 계량화한 OECD의 고용보호 수준을 액면가치 그대로 수용하기는 힘들 것이다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 인식되고 있는 우리나라의 고용보호 수준이 과거에 비해 크게 높아졌다고 말하기 힘든 실정이다.

본 연구는 외환위기 이후 우리나라 노동시장의 가장 큰 특징 중의 하나인 임시·일용직의 증가 현상에 대하여 현황을 살펴보고 그 원인을 분석하였다. 임시·일용직의 증가 현상의 배후에는 고용비용이 중요한 원인으로 작용하고 있다는 점에서 기존의 연구와 인식을 공유하고 있다. 다만 본 연구는 이러한 고용비용이 우리나라 경제상황의 결과라는 점에서 기존의 연구와 차이가 있다. 즉 법적·제도적 고용보호 수준에 큰 변화가 없더라도 경제구조의 변화에 따라 기업이 실질적으로 느끼는 고용비용은 변화할 수 있다는 것이다.[1)]

---

1) 기업의 인사노무관리의 형태의 변화, 노조의 성격, 노동시장의 내부성 등 미시적인 관점도 비정규직 증가의 중요한 원인임에 틀림없다. 다만 본 연구는 거시적인 측면에 초점을 맞추어 전개하고 있다는 점을 밝힌다.

본 연구의 결과를 간략히 소개하면 다음과 같다. 우선 임시·일용직 증가 현상이 노동공급의 변화에 의해 초래되었을 가능성은 희박한 것으로 보인다. 따라서 노동수요의 변화가 임시·일용직의 주요 원인으로 작용하고 있을 가능성을 살펴보았다. 이 경우 최근 관찰되고 있는 임시·일용직의 증가현상이 기업의 수익성의 변화, 시장 변동성의 증가, 근로자의 자질에 대한 불확실성의 증가에 의해 일부 기인하고 있을 가능성을 살펴보았다. 나아가 산업별 임시·일용직 증가현상이 각 요인에 따라 차별적으로 설명되고 있을 가능성을 제시하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 임시·일용직 근로자의 추이와 현황 및 기존문헌에 대하여 간략하게 살펴보았다. 제3장은 본 연구의 핵심부분으로서 임시·일용직 증가현상을 노동공급 측면의 요인과 노동수요 측면의 요인으로 나누어 살펴보았다. 특히 노동수요 측면의 요인으로서 산업구조 변화에 따른 결과일 가능성, 수익성의 변화에 따른 가능성, 시장 변동성 증가에 기인하고 있을 가능성, 그리고 근로자 자질의 불확실성에 따라 임시·일용직이 증가하고 있을 가능성에 대하여 각각 이론적인 모형을 제시하고 이로부터 나오는 가설들을 실증분석을 통하여 검증하였다. 끝으로 제4장에서는 본 연구의 결과를 요약하였다.

Ⅱ. 임시·일용직 근로자 현황 및 선행연구

1. 임시·일용직 근로자의 추이

임시·일용직과 상용직의 추이와 현황을 살펴보기에 앞서 종사상 지위에 대한 정의를 명확히 할 필요가 있다. 통계청의 정의에 따르면 상용직 근로자는 “고용계약 기간을 정하지 않았거나 고용계약이 1년 이상인 정규직원, 또는 특별한 고용계약이 없이 기간이 정해져 있지 않더라도 근속기간이 1년 이상인 직원”이며 임시·일용직은 “고용계약이 1개월 이상 1년 미만인 자”(임시직) 또는 “고용계약이 1개월 미만인 자

또는 일정한 사업장이 없이 떠돌아다니면서 일정 대가를 받는 자"(일용직)로 정의된다.

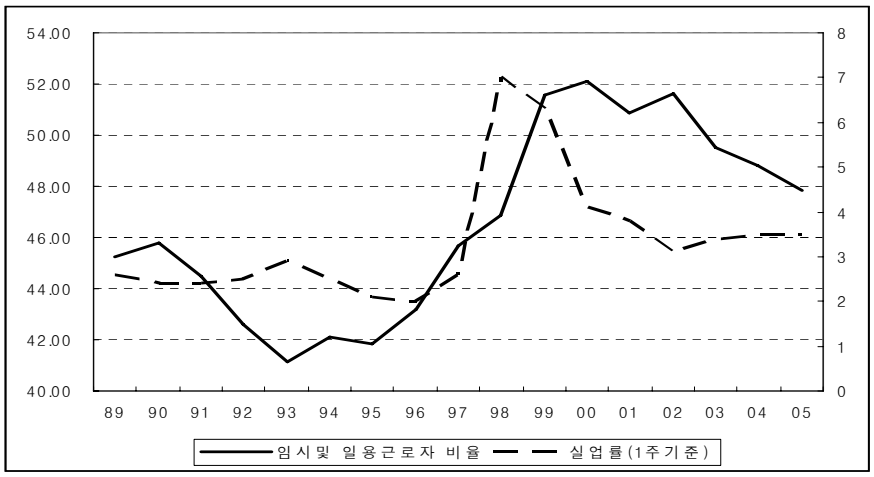
공식적인 정의에 따르면 임시·일용직 근로자는 비교적 단기간 고용 하에서 근로계약의 종료와 함께 고용관계가 해소되며 이에 따라 채용과 해고가 비교적 용이한 근로자인 반면 상용직 근로자는 비교적 장기적 고용관계를 전제로 개인의 귀책사유에 따른 해고 및 경영상의 필요에 따른 집단해고를 제외하고는 고용이 안정적으로 보장되는 근로자로 볼 수 있다.

[그림 5-1]은 전체 임금근로자에서 임시·일용직이 차지하는 비중과 실업률(구직기간 1주 기준)의 추이를 보여주고 있다. 그림에서 보듯이 임시·일용직의 비중은 1980년대 말 1990년대 초까지 꾸준히 감소하였으나 1993년을 저점으로 이후 증가하기 시작하였다. 특히 외환위기를 겪으면서 빠르게 증가하였으며 외환위기의 영향에서 벗어난 2002년까지 높은 수준을 유지하였다. 다만 최근 임시·일용직의 비중이 감소하는 경향을 보이고 있으나 외환위기 이전과 비교할 때 여전히 높은 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다.

[그림 5-1]에서 몇 가지 주목해야 할 점이 있다. 첫째 임시·일용직이 외환위기를 거치면서 빠르게 증가하였으나 이미 1990년대 초반부터 증가하기 시작하였다는 점이다. 이는 일반적으로 임시·일용직이 증가한 시기를 외환위기로 보는 견해와 다소 차이가 있다.

[그림 5-1] 임시·일용직의 비중과 실업률의 추이

(단위: %)



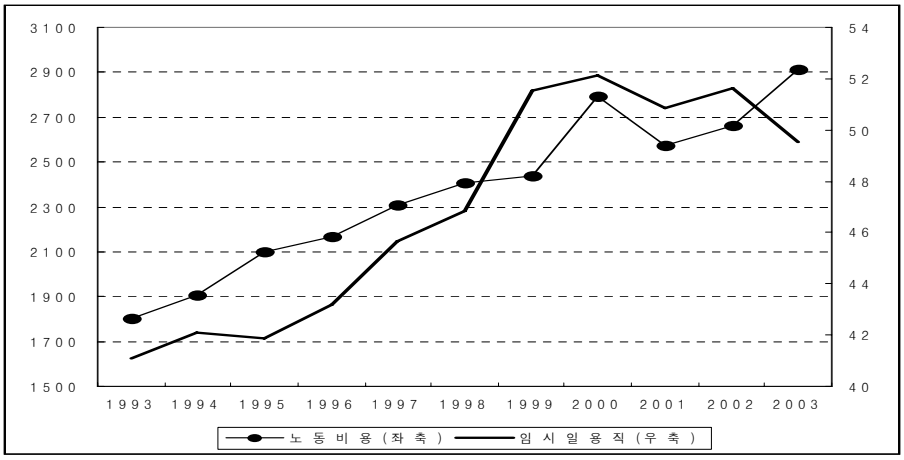
주: 임시·일용직 비중=(임시·일용직)/(임금근로자)×100, 실업률은 구직기간 1주 기준임.
자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도.

한편 실업률과 임시·일용직과의 관계가 대체로 상관성이 있는 것으로 보이나 반드시 성립하지는 않는다. 예를 들어 외환위기 직후 높은 실업률을 기록한 시기에 임시·일용직의 비중도 증가하였으나, 1990~1996년 실업률이 비교적 안정적인 수준을 유지하고 있는 동안에도 임시·일용직의 비중은 등락을 거듭하였다. 2000년 이후에는 실업률이 하락하면서 임시·일용직의 비중도 하락하는 추세이나 외환위기 이전과 비교할 때 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.

[그림 5-2]는 임시·일용직이 증가한 1993년 이후 근로자 1인당 노동비용과 임시·일용직의 추이를 보여주고 있다. 그림에서 보듯이 두 변수의 추이가 시계열상의 밀접한 상관성을 보이고 있다. 가령 노동비용의 경우 외환위기 직후 급속히 상승하였는데 동일한 시기에 임시·일용직의 비중이 증가한 모습을 보이고 있으며, 또한 2000년 두 변수간의 등락도 유사한 모습을 보이고 있다. 다만 2003년의 경우 근로자 1인당 노동비용이 감소하였음에도 불구하고 임시·일용직의 비중이 증가한 것은 흥미로운 현상이다.

[그림 5-2] 근로자 1인당 노동비용과 임시·일용직의 비중의 추이

(단위: 천원, %)



주: 근로자 1인당 노동비용은 2000년 기준.
자료: 노동부, 『기업체 노동비용조사 보고서』, 통계청 『경제활동인구조사』.

임시·일용직은 비임금 혜택에 있어 수혜 대상이 아닌 경우가 많으므로 비임금 부문의 증가하면서 기업의 노동비용이 증가할 경우 상용직 보다 임시·일용직의 선호하는 방향으로 작용할 것이다. 실제 2000년 이후 근로자 1인당 노동비용의 구성을 보면 임금과 관련된 급여의 증가보다 급여 이외의 노동비용이 빠르게 증가하였음을 알 수 있으며 이는 임시·일용직의 증가를 부분적으로 설명한다고 보여 진다.

2. 임시·일용직의 현황

본 절에서는 상용직과 임시·일용직의 개인별 특성과 노동시장에서 차이를 살펴보고자 한다. <표 5-1>은 개인특성에 따른 임시·일용직과 상용직을 비교하고 있다. 우선 평균 연령을 보면 1995년 임시·일용직의 경우 37세, 상용직은 35세로 나타났으며 2005년의 경우에도 임시·일용직의 평균 연령이 상용직에 비하여 높은 것을 알 수

있다.

성별 구성비를 보면 임시·일용직 중 여성의 비중이 1995년 58%였으며 2005년에는 이보다 증가한 62%로 나타나 임시·일용직 중 여성의 비중이 증가하였음을 알 수 있다. 한편 1995~2005년 상용직과 임시·일용직의 증가를 보면 남성의 경우 상용직의 증가가 약 2%에 머문 반면 임시·일용직은 약 30% 증가하였으며, 여성의 경우에도 상용직은 약 17% 증가하였으나 임시·일용직은 약 40%의 높은 증가를 보였다.

혼인상태를 보며 1995년의 경우 임시·일용직 근로자의 약 60%가 유배우자인 반면, 상용직의 경우 67%가 유배우자로 나타났으며 2005년의 경우에도 이와 비슷한 수준에서 상용직 근로자의 유배우자 비율이 임시·일용직에 비해 높은 것으로 나타났다.

개인 특성에서 상용직과 임시·일용직의 가장 큰 차이는 학력분포에 있다. 1995년 임시·일용직 근로자 중 고졸이하 학력자가 약 92%를 차지하고 있는 반면, 상용직 근로자 중 고졸이하 학력은 이보다 훨씬 낮은 65%에 불과하였다. 임시·일용직 근로자 중 대졸이상 고학력자는 약 4%에 그치고 있으며 상용직의 경우는 약 26%에 이르고 있다. 이는 임시·일용직 근로자가 저학력 계층에 집중적으로 분포되어 있음을 시사한다. 다만 2005년 상용직과 임시·일용직의 학력분포를 보면 저학력(고졸이하) 임시·일용직 근로자는 80%로 감소하였으나 고학력(대졸이상) 임시·일용직 근로자는 약 12%로 증가하였다. 이러한 사실로부터 비록 임시·일용직 근로자가 현재까지 저학력 계층에 집중되어 있지만 학력수준이 높은 계층의 임시·일용직 근로자의 비중도 점차 증가하는 추세임을 알 수 있다.

<표 5-1> 개인 특성별 비교: 상용직 vs. 임시·일용직

(단위: 천명)

		1995		2005	
		임시일용	상용직	임시일용	상용직
평균연령(세)		37	35	40	37
성별	남	2,547	5,358	3,316	5,479
	여	2,807	2,072	3,952	2,438

학력	고졸이하	4,940	4,832	5,800	3,562
	전문대졸	170	668	635	1,250
	대졸이상	244	1,929	833	3,105
혼인상태	유배우자	3,164	4,961	4,164	5,367
	무배우자	2,190	2,468	3,104	2,550

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도.

<표 5-2>는 상용직과 임시·일용직 근로자의 산업별 분포를 보여주고 있다. 표에서 임시·일용직은 주로 도소매 및 기타서비스업, 제조업, 건설업 부문에 집중되어 있으며 운수·통신 및 금융·보험업과 부동산임대·사업서비스업은 상대적으로 낮은 비중을 보였다.

1995년~2005년의 경우 임시·일용직 취업자 중 제조업(25%→16%)과 건설업(21%→13%)에 종사하는 근로자의 비중은 감소하였으나 도소매 및 기타서비스업(35%→41%), 공공·교육·보건 및 사회보장 관련 서비스업(6%→12%), 부동산임대·사업서비스업(5%→10%)은 증가하였다.

한편 상용직 근로자의 산업별 분포를 보면 제조업, 공공·교육·보건 및 사회보장 관련 서비스업, 운수·통신 및 금융·보험업의 비중이 높은 것으로 나타났다. 1995년~2005년의 경우 제조업(37%→31%)과 운수·통신 및 금융·보험업(16%→14%)의 비중은 감소하였고 부동산임대·사업서비스업(6%→12%) 공공·교육·보건 및 사회보장 관련 서비스업(20%→24%)의 비중은 증가하였다.

1990년대 이후 경제구조가 탈제조업화 되면서 제조업 취업자 중 임시·일용직과 상용직의 비중이 모두 감소되고 있으며 임시·일용직은 도소매 관련업과 공공·교육·보건 및 사회보장 관련 서비스업을 중심으로, 상용직은 부동산임대·사업서비스업과 공공·교육·보건 및 사회보장 관련 서비스업을 중심으로 증가하였다.

<표 5-2> 산업분포 비교: 상용직 vs. 임시·일용직

(단위: 천명, %)

	1995		2005	
	임시 일용직	상용직	임시 일용직	상용직
농림어업광업	155 (2.89)	47 (0.63)	152 (2.09)	26 (0.33)
제 조 업	1,333 (24.91)	2,732 (36.78)	1,171 (16.11)	2,432 (30.71)
건 설 업	1,105 (20.63)	459 (6.18)	955 (13.14)	392 (4.95)
운수통신 금융보험	298 (5.56)	1,158 (15.59)	511 (7.03)	1,075 (13.58)
부동산 임대 사업서비스	258 (4.82)	420 (5.66)	689 (9.48)	974 (12.30)
공공전기수도행정 사회보장교육보건	334 (6.32)	1,458 (19.62)	832 (11.45)	1,891 (23.88)
도소매음식 기타서비스	1,872 (34.97)	1,155 (15.54)	2,958 (40.70)	1,127 (14.24)
합 계	5,354 (100.0)	7,429 (100.0)	7,268 (100.0)	7,917 (100.0)

주: ( )안의 숫자는 비중(%)임.
자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도.

<표 5-3>은 상용직과 임시·일용직 근로자의 직업별 분포를 보여주고 있다. 직업별 분포를 보면 임시·일용직은 생산·단순노무 및 서비스판매 종사자가 매우 높은 반면, 사무종사자 및 전문기술·행정관련 종사자는 미미한 수준으로 나타났다. 이러한 직업별 분포는 주로 저기술·저숙련을 요구하는 직종에 임시·일용직이 집중되어 있다는 것을 의미한다. 이는 <표 2-1>의 학력별 분포에서 임시·일용직이 저학력 계층에 밀집되어 있다는 점과 무관하지 않다.

<표 5-3> 직업분포 비교: 상용직 vs. 임시·일용직

(단위: 천명, %)

	1995		2005	
	임시 일용직	상용직	임시 일용직	상용직
전문기술행정 종사자	342 (6.38)	2,185 (29.41)	850 (11.69)	2,724 (34.40)
사무종사자	463 (8.64)	1,909 (25.70)	737 (10.14)	2,327 (29.39)
생산단순노무 서비스판매 종사자	4,517 (84.37)	3,322 (44.72)	5,630 (77.46)	2,854 (36.05)
농림어업숙련 종사자	33 (0.61)	12 (0.16)	51 (0.70)	13 (0.16)
합계	5,354 (100.0)	7,429 (100.0)	7,268 (100.0)	7,917 (100.0)

주: ( )안의 숫자는 비중(%)임.
자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도.

한편 1995년과 2005년을 비교할 때 임시·일용직 취업자 중 생산·단순노무 및 서비스판매 종사자의 비중은 감소(84%→77%)한 반면 전문기술·행정관련 종사자(6.4%→12%), 사무종사자(9%→10%)는 증가하였다. 이는 임시·일용직의 직업분포가 비록 현재까지 저기술·저숙련 직업에 집중되어 있으나 점차 고기술·고숙련을 요구하는 직업으로 확대되어 가고 있음을 시사한다. 이러한 사실은 <표 5-1>에서 보듯이 임시·일용직의 학력별 분포에서 저학력 계층의 비중이 줄어드는 반면 고학력 계층의 비중이 증가하고 있다는 사실과 일치한다.

<표 5-4>는 상용직과 임시·일용직 근로자의 취업시간대별 분포를 보여주고 있다. 36시간 이상 장시간을 일하는 취업자의 분포를 보면 전체 상용직 근로자의 약 97~98%가 해당하는 반면 임시·일용직은 이보다 낮게 나타나고 있다. 특히 임시·일용직 중 장시간 근로자는 1995년 90%에 이르렀으나 2005년은 82%로 큰 폭의 감소를 기록한 것을 알 수 있다. 이에 따라 36시간 미만을 일하는 단시간 임시·일용직 근로자 비중은 1995년 9%에서 2005년에는 18%로 늘어났다.

<표 5-4> 취업시간별 비교: 상용직 vs. 임시·일용직

(단위: 천명, %)

	1995		2005	
	임시 일용직	상용직	임시 일용직	상용직
36시간 이상	4,836 (91.02)	7,256 (98.61)	5,849 (81.57)	7,541 (96.96)
36시간 미만	477 (8.98)	102 (1.39)	1,322 (18.43)	236 (3.04)
1~17시간	125 (2.36)	26 (0.35)	397 (5.54)	39 (0.50)
18~35시간	352 (6.63)	76 (1.03)	924 (12.89)	197 (2.54)
합계	5,313 (100.0)	7,358 (100.0)	7,170 (100.0)	7,777 (100.0)

주: ( )안의 숫자는 비중(%) 임. 취업자 중 일시휴직자 제외.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

임시·일용직 취업자 중 단시간 근로자가 증가하였다는 것은 두 가지로 해석될 수 있다. 첫째, 장시간을 근무하는 형태보다 단시간·탄력적 근무형태를 선호하는 근로자가 늘어남에 따른 현상일 수 있다. 다른 한편으로는 임시·일용직 역시 장시간 근로를 원하고 있으나 취업 가능한 일자리가 주로 단시간 위주로 제공됨에 따른 결과일 수 있다. 그 원인을 불문하고 노동시장의 입장에서는 일자리의 불안정성이 증가하였다는 것은 사실로 보인다.

3. 선행연구

외환위기 이후 임시·일용직이 증가하게 됨에 따라 경제학적 관심과 더불어 실증분석 연구가 꾸준히 진행되어 왔다. 본 절에서는 다양한 연구결과를 간략히 소개하는 한편 기존의 연구와 본 연구의 차별성에 대해 서술하고자 한다.

우선 본 연구가 임시·일용직의 증가현상을 분석하고 있는 반면, 기존 연구의 경우

정규직과 비정규직에 대한 분석을 주로 실시하고 있다. 엄밀한 의미에서 종사상의 지위를 나타내는 상용직 및 임시·일용직과 정규직과 비정규직은 반드시 일치하지 않은 개념이다. 다만 기존의 연구에 있어서도 일부 연구는 정규직 및 비정규직의 경우 시계열상 자료가 충분하지 않아 불가피하게 임시·일용직을 비정규직에 상응하는 개념으로 보고 분석한 연구도 있다. 실제로 비정규직 중 임시·일용직의 비중이 매우 높다는 사실에 기초할 때 비록 비정규직에 대한 연구 결과를 본 연구에 소개하고 있으나 일면 의미 있는 것으로 판단된다.[2)]

김유선(2003a, 2003b)은 한국노동연구원의 『사업체패널조사』 자료를 사용하여 기업의 비정규직 사용 결정요인을 분석하였다. 논문은 비정규직 근로자의 증가원인으로서 다음의 네 가지 가설을 제시하였다. 첫째 노동력의 인적구성이 변화함에 따라 비정규직을 선호하는 방향으로 노동공급이 진행되었다는 가설과, 둘째 상품시장의 경쟁 심화와 수요의 불확실성 증가 등 경제환경의 변화가 비정규직의 증가를 유발하였다는 가설, 셋째 노무관리의 유연성을 증가시키기 위하여 기업의 인사관리전략이 변화하였으며 이에 따라 비정규직이 증가하였다는 가설, 끝으로 노동조합의 세력이 약화됨에 따라 노사간 힘의 균형에 변화가 초래되고 그 결과 비정규직의 증가가 초래되었다는 가설이다. 김유선(2003)은 이러한 가설을 순차적으로 검증하여 본 결과 시장환경 변화(경쟁 격화, 불확실성 등)와 고용변동성(경기순환변동, 계절변동)은 유의미하지 않은 반면 기업의 인사관리전략 변화 가설은 지지되는 것으로 보고하였다.

그러나 이러한 결과는 다음의 몇 가지 점에서 신중한 해석이 필요하다. 첫째, 분석에 사용된 자료의 산업별 분포를 보면 광공업의 비중(48.6%)이 높다는 것이다. 이는 최근 탈제조업화에 따른 산업별 근로자의 비중과 상당한 차이를 보이고 있다. 또한 <표 5-2>에서 살펴본 바와 같이 제조업 부문에서 임시·일용직 비중이 높은 것은 사실이나 그밖에 도소매 ·음식숙박업, 건설업 등 타 산업의 임시·일용직 비중도 매우 높게 나타나고 있는 현실을 감안할 때 분석에 사용된 자료의 한계에서 오는 결과의

2) 비정규직에 대한 통계조사는 2001년 경제활동인구 부가조사에서 처음으로 시작되었다. 한편 2002년 경제활동인구 부가조사에 따르면 비정규직 중 임시·일용직의 비중은 96.6%로 매우 높은 것으로 나타났다(김유선, 2003).

편향성이 존재할 수 있다. 둘째, 노동수요의 측면을 검증하기 위하여 사용된 변수(예를 들어 인건비, 인력부족률 등)와 고용변동성은 실제 기업의 노동수요를 결정하는 원인이기 보다 오히려 노동수요의 결과일 가능성이 크다. 또한 시장 환경 분석에 사용한 변수가 대부분 설문조사에 의해 도출되고 있어 변수의 신뢰성에 대한 검증이 필요한 것으로 보인다. 셋째, 논문에서 주장하는 바와 같이 인사전략의 변화가 비정규직 증가현상의 가장 큰 원인이라고 한다면 논리의 전개상 '왜 인사전략이 변화하였는가?'에 대한 적절한 대답이 제시되어야 한다. 즉 노동수요가 상품수요의 유도된(derived demand) 것이라고 보면 비정규직 증가현상의 원인이 상품수요 및 시장 환경과 무관할 수 없기 때문이다.

안주엽(2001, 2003), 안주엽 외(2003)는 비정규직 증가현상이 노동공급 측면보다는 노동수요에 의해서 유발되었다는 사실에 주목하면서 실증 분석을 시도하였다. 논문에 따르면 동일노동-동일임금의 문제는 나타나지 않았으며, 오히려 임금 외의 근로조건이나 사회보험 등을 규정하는 근로기준법 등 노동 관련 법률이 정규근로자 중심으로 형성되어 있어 비정규근로자에게는 제반 근로조건을 보장하지 않아도 되는 것으로 인식되고, 그 결과 기업이 고용조정의 용이함과 인건비절감을 위하여 비정규근로를 활용하는 이유가 되고 있음을 밝히고 있다.

또한 몇 가지 유익한 연구결과를 제시하고 있는 데 이를 소개하면, 첫째, 산업별 특성과 비정규근로의 활용 사이에는 상관관계가 존재하고 있다는 사실과 둘째, 노동시장의 비정규화는 경제위기 이전에 이미 진행되었다는 점이다. 이러한 결과는 최경수(1999)의 분석에서도 확인되고 있다. 즉 비정규직의 증가는 외환위기 이후의 특수한 현상이 아니라 이미 1990년대 중반부터 진행된 것이며 다만 외환위기는 그 과정이보다 확산될 수 있는 여건을 마련하였다는 견해이다. 이러한 주장에 입각할 경우 비정규직 근로자의 증가는 단시간에 해결될 성질이 아니며 경제구조의 변화에 따라 상당히 지속될 것임을 시사한다. 셋째, 비정규근로자가 고용조정을 위한 하나의 방안으로 활용되고 있다는 것이다.

일련의 흥미로운 분석에도 불구하고 몇 가지 점에서 의문이 제기되고 있다. 첫째, 일반적인 견해와 같이 비정규직 증가현상에 대한 원인을 노동수요의 측면에서 찾고

있는 타당하나, 노동수요에 미치는 다양한 원인과 경로를 분해하여 살펴보는 대신 지나치게 큰 틀에서 분석하고 있다는 점이다. 추후 기술하는 바와 같이 본 연구에서는 상용직 및 임시·일용직에 대한 노동수요의 변화는 다양한 원인의 결과로 해석될 수 있으며 그 경로가 서로 다름을 알 수 있다. 둘째, 김유선(2003b)의 지적과 같이 기존의 노동수요 측면을 강조한 연구가 실제 실증분석에 있어서는 노동수요측 변수가 아닌 오히려 노동공급(연령, 성 등) 및 인적자본의 변수를 분석하고 있다는 점이다. 따라서 기존의 연구는 노동수요의 변화가 비정규직 증가의 결정적인 요인이라는 점을 실증분석 하는 데 있어 방법의 일관성이 다소 부족하다는 비판에서 자유롭지 못하다.

비정규직 증가의 원인을 분석한 상기 연구와는 다른 시각에서 상용직 및 임시일용직의 동태적 변화를 연구한 논문으로 류재우·김재홍(2001)이 있다. 논문은 한국노동연구원의 『한국노동패널(KLIPS)』 자료와 통계청의 『경제활동인구조사』 원자료를 사용하여, 1990년대 중반 이후의 상용직 비중의 급격한 감소는 젊은 층의 경우 주로 상용직으로의 진입확률이 감소함에 따라 야기되었으며, 장·노년층의 경우에는 주로 상용직으로부터의 이탈확률이 증가함에 따라 일어난 것으로 주장하였다. 또한 노동시장에서 상용직과 임시·일용직의 이중구조(segmented labor market)현상이 강화되는 가운데 상용직으로 가기 위한 중간 단계로서의 임시·일용직의 역할이 감소되었다는 사실을 주장하였다.

Ⅲ. 임시·일용직 근로자 증가에 대한 고찰

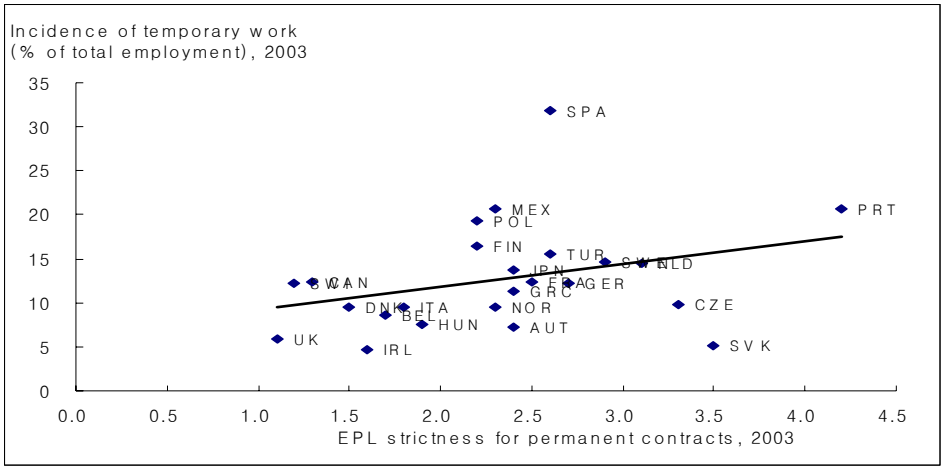
제2장에서 최근 우리나라 노동시장의 특징 중 하나가 1990년대 이후 임시·일용직의 비중이 증가하고 있다는 점을 살펴보았다. 본 장에서는 이러한 임시·일용직의 증가 현상을 수요와 공급에 입각한 경제학적 관점에서 설명을 시도하고자 한다.

일반적인 견해에 따르면 임시·일용직의 증가는 상용직 근로자에 대한 고용보호 수준과 밀접한 관계가 있다는 것이다. 즉 기업은 대내외 경쟁의 심화로 고용의 유연성이 한층 요구되는 상황에서 상용직 근로자의 경우 임금이 높을 뿐만 아니라 고용보호로 인하여 고용조정이 용이하지 않으므로 상대적으로 고용조정이 용이하고 임금이 저렴한 임시·일용직 근로자를 더욱 선호하게 된다는 것이다.([그림 5-2] 참조)

실제로 임시·일용직의 비중과 상용직 근로자에 대한 고용보호수준을 비교한 OECD(2004) 연구에 따르면, 양자 간의 정(正)의 관계가 있는 것으로 밝혀져 이러한 사실을 뒷받침하고 있는데, 실제 상용직 근로자의 고용보호 수준이 높은 국가일수록 임시·일용직의 비중이 높게 나타나고 있다([그림 5-3] 참조). 또한 상용직의 고용보호 수준의 변화와 임시·일용직의 비중의 변화의 관계를 살펴본 연구의 결과에 따르면 두 변수의 변화 간에도 정(正)의 관계가 성립하여 상용직에 대한 고용보호 수준이 임시·일용직의 중요한 결정 요인임을 보여주고 있다.([그림 5-4] 참조)

한편 외국의 경우를 보면 상용직 고용보호 수준이 근로자 집단에 따라 임시·일용직의 변화에 미치는 영향이 일률적이지 않음을 지적하고 있다. 예를 들어 상용직 고용보호 수준이 임시·일용직에 미치는 영향은 청년층 및 저기술 근로자 집단에 크게 나타나고 있으며, 상대적으로 중·장년층 남성근로자와 고령층 근로자 집단에 미치는 영향은 크지 않은 것으로 나타났다(OECD, 2004).

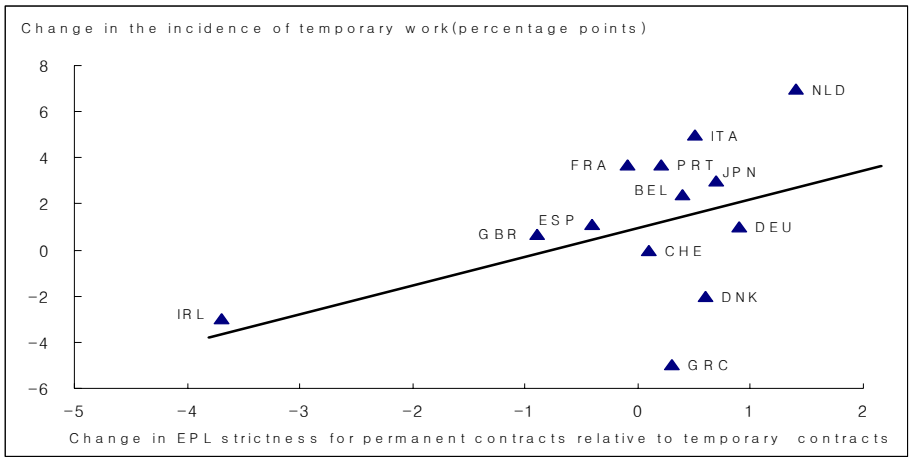
[그림 5-3] 임시·일용직의 비중과 상용직의 고용보호수준



주: 25~64세 기준. EPL=상용직 근로자 고용보호수준. y=6.72+ 2.58x
자료: OECD, 『Employment Outlook (2004)』, 『Labour Force Statistics』 각년도.

OECD가 주요 회원국의 임시직과 상용직의 고용성장 기여도를 분석한 결과에 따르면 임시직 증가가 고용의 증가를 주도한 경우(예: 프랑스, 핀란드, 이탈리아)가 있는 반면 상용직의 높은 기여로 전체 고용이 성장한 경우(예: 캐나다, 스웨덴, 영국, 미국)도 있으며, 상용직과 임시직이 함께 고용의 성장을 이끈 경우(예: 네덜란드, 스페인) 등 다양한 사례가 존재하여 전체 고용의 증가에 있어 임시·일용직과 상용직의 기여도는 일률적이지 않음을 보여주고 있다(<표 5-5> 참조).

[그림 5-4] 임시·일용직의 비중의 변화와 상용직의 고용보호수준 변화



자료: OECD, 『Employment Outlook (2004)』 p.88 Chart 2.7

<표 5-5> 전체 고용성장 중에서 임시직 및 상용직의 기여도(1990~2000년)

	전체 고용의 누적성장(%)	임시직의 기여 (%, point)	상용직의 기여 (%, point)
네덜란드	25.1	9.9	15.2
스페인	24.7	10.2	14.4
일 본	11.4	3.8	7.6
프랑스	9.9	5.9	3.9
캐나다	9.3	2.3	7.0
미 국	9.3	-0.5	9.8
핀란드	7.1	4.4	2.7
스웨덴	6.6	1.7	5.0
영 국	6.5	1.9	4.6
호 주	1.1	2.0	-0.9
이탈리아	-1.2	4.8	-6.0
독 일	-2.1	2.4	-4.5
OECD 평균	11.6	4.2	7.4

주: 캐나다(1997~2000), 미국(1995~2001), 노르웨이(1996~2000), 핀란드(1991~2000), 스웨덴(1997~2000), 호주(1995~2000), 스위스(1991~2000), 독일(1991~2000).

자료: OECD Employment Outlook(2002).

우리나라의 경우 1995년과 2005년을 비교할 때 전체 임금근로자의 연평균 증가율은 1.7%를 기록하였으나 상용직 근로자의 연평균 증가율은 0.6%에 머문 반면 임시·일용직 근로자의 증가는 3.1%의 높은 수준을 기록하였다. 이러한 상용직과 임시·일용직 취업자수 증가율의 차이는 외환위기 이후 더욱 뚜렷해지고 있다.

상용직 근로자의 고용보호 수준이 임시·일용직 근로자 증가의 중요한 원인이라는 사실은 많은 외국의 연구로부터 밝혀지고 있다. 비록 현재까지 고용보호 수준에 대한 신뢰할 만한 충분한 자료의 축적이 이루어지지 않은 상황이지만, 이러한 논거는 우리나라의 임시·일용직 증가 현상을 설명하는 데 있어 일정 부분 타당할 것으로 생각된다. 그러나 다소 불명확한 점은 1990년대 이후 시계열상에서 보이는 임시·일용직의 증가가 '과연 상용직 근로자의 고용조정에 따른 높은 비용으로 인한 어려움으로 해석될 수 있는가?' 하는 점이다. 즉 임시·일용직 증가 추세의 이면에 고용조정 비용이 가장 중요한 요인으로 자리 잡고 있다면 1990년대 이후 고용조정의 비용이 빠르게 그리고 지속적으로 증가하여왔음이 관찰되어야 한다.

따라서 본 장에서는 고용조정에 따른 비용을 포함하여 보다 다양한 시각에서 임시·일용직의 증가현상에 대한 분석을 시도하고자 한다. 구체적으로 본 장에서 '기업이 어떠한 이유로 과거와는 달리 생산현장에서 보다 유연한 고용구조를 선호하게 되었는가?'란 질문을 제기하고 이에 대하여 몇 가지 이론적 배경과 그에 따른 실증적인 분석을 시도한다. 이 경우 상용직 근로자의 고용조정에 따른 비용도 중요한 요인으로서 배제할 수 없으나, 기업이 처한 경제적인 환경과 시장구조의 변화도 중요한 요인으로서 고려되어야 할 것이다.

본 장에서는 우선 임시·일용직 증가현상을 노동공급의 측면과 노동수요의 측면으로 나누어 살펴보고, 특히 노동수요의 측면에서 간단한 모형들을 통하여 기업이 고용조정이 용이한 임시·일용직을 선호하게 되는 요인들을 파악한 후 기초적인 자료를 통하여 임시·일용직의 증가와 이들 요인간의 상관성을 살펴보고자 한다.

1. 노동공급의 측면

본 절에서는 노동공급에 따른 임시·일용직의 증가현상을 성별, 연령별 각 인구집단의 임시·일용직의 비중과 전체 고용에서 차지하는 비율을 통하여 살펴보았다.

우선 임시·일용직의 증가에 대한 노동공급 측면은 근로자가 근무시간 및 환경에 대한 조정이 용이한 유연한 일자리에 대한 선호가 일자리에 대한 안정성 보다 높아지게 되었다는 가정에 기초하고 있다. 실제 여성의 경우 가사와 직장의 양립을 위하여 단시간 또는 근무시간이 탄력적인 일자리를 선호하는 것으로 알려져 있으며, 청년층의 경우 학업과 근로의 병행을 위하여 장기간 근무가 전제된 상용직보다 일정기간만 근무하는 임시·일용직을 선호할 수 있다. 그 결과 이들 계층의 증가는 상용직보다 선호되는 임시·일용직의 증가 현상으로 나타날 가능성이 있다.

이러한 가능성을 살펴보기 위해 취업자를 인구학적 특징에 따라 성별(g∈{남자,여자}), 연령대별(a∈{15~24세,..,55~64세})로 10개의 근로자 집단으로 나눈 후 각 집단에 속한 취업자수를 Nga라 하고 각 성별 연령집단에서 임시·일용직 취업자수를 NgaT라 하자. 이때 성별이 g인 취업자(Ng=∑aNga)에서 각 연령집단이 차지하는 비중 θga와 임시·일용직 비율 rga는 아래와 같이 표현된다.

(3-1) $$\Theta_{ga}=N_{ga}/N_g, \quad r_{ga}=N^T_{ga}/N_{ga}$$

한편 시점 t에서 각 성별 임시·일용직의 비중인 rgt(=NgT/Ng)는 다음과 같이 표시된다.

(3-2) $$r_{gt}(r_{gat},\Theta_{gat})=\Sigma_a(r_{gat}\times\Theta_{gat})$$

식 (3-2)로부터 두 시점 t와 s(≠t)간의 성별 임시·일용직 비중의 차이는 아래와 같이 분해된다.

(3-3) $$r_{gt}-r_{gs}=\Sigma_a r_{gat}(\Theta_{gat}-\Theta_{gas})+\Sigma_a\Theta_{gas}(r_{gat}-r_{gas})$$

위 식에서 우변의 첫 번째 항은 두 기간 중 연령별 고용비중의 차이에 의하여 임시·일용직의 비중이 변화하는 부분을 말하며, 두 번째 항은 각 연령별 임시·일용직의 비율이 변화함에 따라 발생하는 부분을 말한다. 여기서 만약 각 연령대별 임시·일용직의 비율이 두 시점 t와 s(≠t)간에 동일(즉, rgat=rgas)하다고 가정할 경우 가상적인 임시·일용직의 비중은 rgtc(rgat:θgas)가 되며 이 때 rgt(rgat:θgat)와 rgtc(rgat:θgas)의 차이는 각 연령집단별 임시·일용직의 비율을 동일하게 유지한 채 연령집단의 구성 비중이 달라질 경우 발생하는 임시·일용직 비중의 변화로 해석된다.

(3-4) $$r_{gt} - r_{gs} = \Sigma_a r_{gat}(\Theta_{gat} - \Theta_{gas})$$

<표 5-6>와 <표 5-7>은 성별 연령별 취업자수와 각 계층이 전체고용에서 차지하는 비중(θga), 성별 연령별 임시·일용직의 비율(rga)을 보여주고 있다. 표에 따르면 15~24세를 제외한 모든 연령층에서 여성의 임시·일용직의 비중이 남성에 비해 높은 것으로 나타나 여성의 노동시장 참가는 임시·일용직의 증가와 연관이 있는 것으로 보인다.

연령별 패턴을 보면 15~24세의 임시·일용직의 비중이 가장 높게 나타났으며 연령의 증가와 함께 감소하는 모습을 보이고 있다. 다만 고령층(55~64세)의 경우 임시·일용직의 비중이 장년층에 비해 증가하는 현상을 보이는 반면 여성의 경우 지속적으로 감소하는 차이를 발견할 수 있다.

성별, 연령별 임시·일용직의 패턴과 시간의 경과에 따른 인구집단 구성의 변화를 함께 살펴볼 필요가 있다. 우선 임시·일용직 비중이 높은 15~24세의 경우 전체 취업자에서 차지하는 비중은 1994년 8.2%에서 1999년 5.9%, 2005년 5.3%를 기록하여 지속적으로 감소하여 왔음을 알 수 있다.

남성의 경우 상대적으로 임시·일용직의 비중이 높은 청년층(25~34세)의 취업자 비중은 줄어든 반면, 임시·일용직 비중이 낮은 중·장년층(34~54세)의 취업자 비중은 증가하였음을 알 수 있다. 한편 여성의 경우 임시·일용직 비율이 상대적으로 낮은 45~54세 연령층에서 취업자 비중이 크게 늘어났음을 알 수 있다. 이러한 사실은 1994~2005년간 노동공급에 의해 임시·일용직의 증가에 발생하였다고 보기 힘든 점

을 시사한다.

남성의 경우 연도별 임시·일용직의 비중은 1994년 21.1%에서 1999년과 2005년의 경우 약 25%대로 증가하였음을 알 수 있다. 그러나 1994년의 연령별 임시·일용직 비율을 유지한 채 시간의 경과에 따른 남성 취업자의 연령별 인구비중의 변화를 적용(shift-share)할 경우 1999년과 2005년에 약 20%대로 오히려 1994년에 비하여 소폭 감소하는 것으로 나타났다.

한편 여성의 경우 연도별 임시·일용직의 비중은 1994년 34.5%에서 1999년과 2005년의 경우 약 42%대로 증가하였음을 알 수 있다. 그러나 1994년의 연령별 임시·일용직 비율을 유지한 채 시간의 경과에 따른 여성 취업자의 연령별 인구비중의 변화를 적용(shift-share)할 경우 1999년과 2005년에 약 34%대로 오히려 1994년에 비하여 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 종합하면 노동공급 측면 특히 취업자의 인구학적 특성의 분포는 최근 임시·일용직의 증가를 설명하는 원인으로 보기 힘든 측면이 있다.[3] 다만 노동공급 측면의 다른 요인인 취업자의 일자리에 대한 선호(preference)가 변화하였을 가능성과 노동시장 여건의 악화로 인하여 노동시장 참여자의 유보임금(reservation wage)이 하락하고 이와 함께 일자리에 대한 기대수준이 저하되어 임시·일용직을 수용하는 형태로 변화가 일어났을 가능성은 있을 수 있다.

---

3) 본 연구는 노동공급의 측면을 분석함에 있어 성비 구성과 연령분포를 중심으로 분석하고 있는 한계점을 가지고 있으며 노동공급에 영향을 주는 그 밖의 다양한 요소를 고려할 경우 노동공급측면에서 분석한 본 연구의 결과는 제한적(lower bound)로 해석되어야 할 것이다.

<표 5-6> 성별 연령대별 취업자수와 고용비중 (θga)

성 별 (g)	연령별 (a)	취 업 자 수 (천명)			고 용 비 중 (%)		
		1994	1999	2005	1994	1999	2005
남 자	15~24세	932	680	670	8.2	5.9	5.3
	25~34세	3,841	3,304	3,381	33.6	28.8	26.9
	35~44세	3,219	3,819	3,936	28.2	33.3	31.3
	45~54세	2,157	2,281	3,089	18.9	19.9	24.5
	55~64세	1,273	1,377	1,508	11.1	12.0	12.0
	전체	11,422	11,460	12,583	100.0	100.0	100.0
여 자	15~24세	1,581	1,139	1,156	20.5	14.5	13.0
	25~34세	1,876	1,870	2,197	24.4	23.8	24.6
	35~44세	1,958	2,363	2,513	25.4	30.1	28.2
	45~54세	1,362	1,474	2,065	17.7	18.8	23.2
	55~64세	920	1,007	990	11.9	12.8	11.1
	전체	7,697	7,854	8,922	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청 경제활동인구조사, 각년도.

<표 5-7> 성별 연령대별 임시·일용직의 분포와 고용비중 (rga)

성 별 (g)	연령별 (a)	임시·일용직 (천명)			고 용 비 중 (%)[1]		
		1994	1999	2005	1994	1999	2005
남 자	15~24세	484	443	449	51.9	65.2	67.0
	25~34세	789	1,030	954	20.5	31.2	28.2
	35~44세	523	740	787	16.2	19.4	20.0
	45~54세	365	406	580	16.9	17.8	18.8
	55~64세	365	323	384	19.3	23.4	25.5
여 자	15~24세	640	627	612	40.5	55.0	53.0
	25~34세	657	810	824	35.1	43.3	37.5
	35~44세	680	998	1,117	34.7	42.2	44.4
	45~54세	420	546	852	30.8	37.0	41.3
	55~64세	257	356	380	27.9	35.3	38.4

주: 1) (각 성별 연령별 임시·일용직 근로자)/(각 성별 연령별 전체 취업자)×100.
자료: 통계청 경제활동인구조사, 각년도.

2. 노동수요의 측면

전절에서 노동공급의 변화는 임시·일용직의 증가를 설명하는 데 있어 한계가 있는 것으로 나타났다. 따라서 본 절에서는 노동수요 측면을 중심으로 임시·일용직의 증가현상에 대한 원인을 살펴보고자 한다.

본 절에서 다루게 될 임시·일용직 증가현상을 설명하는 가설을 간략하게 소개하면 다음과 같다. 첫 번째 가설은 산업구조에 따른 임시·일용직의 증가 가능성으로서, 임시·일용직을 많이 고용하는 산업이 타 산업에 비해 상대적으로 팽창함에 따라 경제 전체의 임시·일용직의 비중이 증가하였다고 보는 접근이다. 이 경우 기업의 상용직과 임시·일용직에 대한 상대적 노동수요에는 변화가 없다고 가정한다는 점에서 아래에서 소개하는 가설과 차이가 있다.

두 번째 가설은 기업의 수익성(profitability) 변화에 따라 임시·일용직 비중의 추이를 설명하는 접근이다. 임시·일용직의 경우 계약만료에 따른 잦은 이직(separation)과 관련된 비용이 존재하나 고용조정에 대한 비용은 낮은 반면, 상용직의 경우 장기적인 고용관계 유지에 따라 이직관련 비용은 낮으나 고용조정의 비용이 높은 것으로 가정할 때 기업은 수익성이 악화될 경우 상용직 보다 임시·일용직의 사용을 선호하게 된다.

세 번째 가설은 기업이 직면하는 상품수요의 변동성(volatility)이 증가함에 따라 임시·일용직이 선호된다는 것이다. 이러한 가설에 따르면 상품수요 변동성의 증가는 고용조정의 유인을 높이게 되고 이 경우 상용직에 비해 상대적으로 고용조정 비용이 저렴한 임시·일용직이 선호된다는 것이다.

끝으로 네 번째 가설은 근로자의 생산성에 대한 불확실성의 증가로 임시·일용직이 여과장치(screening device)로 사용된다는 것이다. 즉 기업은 근로자의 생산성이 불확실할 때 일단 임시·일용직을 통하여 일자리를 제공한 후 생산성이 높을 경우에만 상용직으로 전환하고 낮을 경우에는 고용관계를 청산하게 된다. 이 경우 근로자의 생산성에 대한 불확실성이 증가할수록 기업은 근로자의 생산성을 여과하는 장치로서 임시·일용직을 활용하게 된다는 것이다.

가. 산업구조 변화에 따른 임시·일용직의 증가 가능성

본 절의 가설은 기업의 임시·일용직과 상용직에 대한 상대적 수요는 불변이라고 보고 상용직 보다 임시·일용직 근로자를 선호하는 산업으로 구조변화가 이루어지고 그 결과 임시·일용직에 대한 노동수요가 증가하였을 가능성에 기초하고 있다.

만약 특정 산업(예를 들어 건설업 등)이 다른 산업에 비해 고유의 특성상 고용형태에 있어 임시·일용직에 대한 선호가 높은 것으로 알려져 있다면, 산업구조의 변화로 임시·일용직에 대한 수요가 높은 산업의 상대적 비중이 증가할 경우 임시·일용직의 비중이 높아질 것으로 예상할 수 있다. <표 5-8>는 산업별 임시·일용직 취업자의 비중을 보여주고 있다.

<표 5-8> 산업별 임시·일용직의 분포와 고용비중

(단위:%)

산업별	임시·일용직의 비율			고용비중		
	1994	1999	2005	1994	1999	2005
농림·어업·광업	5.8	7.3	8.3	13.9	11.7	8.0
제 조 업	29.0	34.9	27.7	23.7	19.8	18.5
건 설 업	59.0	57.7	52.6	8.9	7.3	7.9
운수·통신·금융업	16.4	24.6	23.5	8.5	9.5	9.5
부동산·임대·사업서비스업	29.3	35.5	33.8	4.1	5.9	8.9
공공·전기·수도·사회보장·교육·보건업	18.7	30.2	27.0	9.7	12.0	13.5
도소매·음식·기타서비스	28.0	35.2	38.5	31.2	33.9	33.6

주: 각 산업별 임시·일용직의 비율=(각 산업 임시·일용직)/(각 산업 전체 취업자)×100.
자료: 통계청 경제활동인구조사, 각년도.

산업구조의 변화에 따른 노동수요의 변화를 살펴보기로 하자. Katz and Murphy(1992)에 따라 산업 j의 취업자 수를 Ej, 산업 j에 속한 임시·일용직(k) 취업자를 Ejk라 하면 임시·일용직에 대한 노동수요 변화는 아래와 같이 표현된다.

(3-5) $\triangle Dk=\sum j(Ejk/Ek)(\triangle Ej/Ej)=(\sum j\alpha jk\triangle Ej)/Ek$

여기서 $Ek=\sum jEjk$이며 $\alpha jk=(Ejk/Ej)$로서 산업 j의 전체 취업자중 임시·일용직의 비율이 된다. 따라서 위식은 임시·일용직의 노동수요 변화를 각 산업별 비중을 이용하여 가중 평균한 것임을 알 수 있다.

식(3-5)에 따라 Ek와 αjk의 값은 1994~2005년 평균으로 하고 연도별 각 산업의 고용비중을 감안하여 구한 결과, 산업구조에 따른 1994~1999년의 임시·일용직의 상대적 노동수요 변화는 매우 미미한 것으로 나타났다($\ln(1+\triangle Dk)=0.002$). 한편 1999~2005년간 산업구조 변화에 따른 임시·일용직에 대한 상대적 노동수요는 다소 증가한 것으로 나타났다($\ln(1+\triangle Dk)=0.097$). 이러한 사실은 외환위기 이후 상대적 임시·일용직의 비중이 높았던 제조업의 비중이 감소하고 전체 산업에서 차지하는 고용비중이 증가한 부동산임대, 사업서비스업, 공공·전기·수도·사회보장·교육·보건 분야에서 임시·일용직의 비율이 감소하였으나, 고용비중이 높은 도소매업·음식·기타서비스업에서 임시·일용직의 비율이 높아지면서 결과적으로 임시·일용직이 증가하였음을 시사하고 있다.

나. 기업의 수익성 변화에 따른 임시·일용직의 선호 가능성

기업의 수익성 변화에 따른 임시·일용직과 상용직에 대한 노동수요를 살펴보기 위하여 다음과 같은 간단한 형태의 모형을 고려하자. 경제활동인구(L)는 실업자(U)와 취업자(E)의 합이며, 취업자는 다시 종사상 지위에 따라 임시·일용직(T)과 상용직(P)로 구성되어 있다고 하자.[4)]

본 절에서는 Holmlund and Kinden(1993)의 일자리 매칭(job matching)모형을 기본으로 상용직과 임시·일용직의 변화를 살펴보고자 한다. 대표적 기업(representative firm)은 노동생산성이 y이고 임금이 w(<y)인 일자리를 제공한다. 구체적으로 기업은 그 일자리를 공석(vacancy)으로 유지할 것인지 아니면 충원(hiring)할 것인지를 결정하며,

4) 본 절의 기본적인 모형은 Holmlund and Linden(1993) 및 Holmlund and Storries(2002)에 기초하고 있으며 자세한 논의는 상기 논문을 참조할 수 있다.

충원할 경우 이를 임시·일용직으로 할 것인지 아니면 상용직으로 할 것인지에 대한 선택을 하게 된다. 일자리의 충원 없이 공석으로 유지할 경우에는 기회비용 k가 발생하며 공석인 일자리의 충원속도 q^j(j=T,P)는 실업률 대비 각 일자리 구인수(v^j)의 비율인 $\Theta_j = v^j/U$의 감소함수로 가정한다. (즉, $q^j = q(\Theta^j), q' < 0$)

제공되는 일자리의 형태에 따라 근로자를 채용할 경우 그 일자리에 대하여 기업이 기대하는 가치(expected value of the job)를 $J^j \in \{J^T, J^P\}$라 하고 만약 채용 없이 공석으로 유지할 경우 이로부터 얻는 기업의 기대가치를 $V^j \in \{V^T, V^P\}$라 하자. 이 경우 기업의 채용 여부에 따른 각각의 기대가치는 아래와 같이 표현된다.

(3-6) $V^j = -k + q^j(J^j - V^j),\ j \in \{T, P\}$: 공석

(3-7) $J^T = y - w + \lambda(V^T - J^T)$: 임시·일용직

(3-8) $J^P = y - w + \Phi(V^P - J^P - c)$: 상용직

여기서 λ는 임시·일용직 일자리가 종료될 확률(separation rate)이며 ϕ는 상용직 일자리가 종료될 확률로서 λ와 ϕ는 외생적으로 주어지며 $\lambda > \phi$의 관계가 성립한다고 가정하자.

식(3-6)-(3-8)의 각 항에 대하여 살펴보자. 우선 식(3-6)의 좌변은 일자리를 공석의 상태로 둘 경우에 대한 가치이다. 우변의 첫 번째 항은 일자리가 공석으로 남아있음에 따른 직접적 비용을 말하며, 두 번째 항은 공석이었던 일자리가 임시·일용직 또는 상용직 근로자로 충원되었을 경우 예상되는 기대이익이다. 한편 식(3-7)은 임시·일용직의 가치를 나타낸다. 식 우변의 첫 번째 항은 생산성 y, 임금이 w인 임시·일용직을 고용함으로써 얻게 되는 이익이다. 한편 두 번째 항은 임시·일용직의 근로자가 λ의 확률로 일자리로부터 이탈함에 따른 기회비용을 나타낸다. 식(3-8)의 경우도 식(3-7)과 유사한 방법으로 해석될 수 있으며 다만 상용직의 경우 고용조정에 따른 비용 c가 포함된 형태로 나타난다.

식(3-6)-(3-8)에서 만약 $V^j \neq 0$일 경우 기업은 증원 또는 감원을 통하여 보다 많은

이익을 실현할 수 있다. 따라서 이윤극대화(profit-maximizing)를 추구하는 기업의 경우 빈 일자리에 대한 기대가치는 $V^j=0$가 되어야 하며 이를 식(3-7)과 (3-8)에 대입하여 정리하면 다음과 같다.

(3-9) $$y-w=k(1+\lambda)/q^T$$

(3-10) $$y-w=k(1+\Phi)/q^P+\Phi c$$

식(3-9)과 (3-10)를 q^T, q^P에 대하여 정리하고 그 비율인 q^P/q^T를 구하면 아래와 같이 표현된다. .

(3-11) $$\frac{q^P}{q^T}=\frac{(1+\Phi)(y-w)}{(1+\lambda)[(y-w)-\Phi c]}$$

한편 기업이 제공하는 일자리의 종류별 노동수요를 살펴보기 위하여 q^j의 가장 간단한 형태인 $q^j=(\Theta^j)^{-\eta}=(v^j/U)^{-\eta}$, $\eta\in(0,1)$를 취한다고 하자.[5] 이때 q^P/q^T는 아래와 같이 되며

(3-12) $$\frac{q^P}{q^T}=\left(\frac{v^T}{v^P}\right)^{\eta}$$

식(3-11)과 식(3-12)로부터 기업이 모집하는 임시·일용직과 상용직의 구인의 상대적 비율 v^T/v^P는 식(3-13)이 된다.

---

5) η의 값을 본 연구에서 0과 1사이의 값으로 정의하였다. 만약 η의 값이 0일 경우 공석이 충원되는 비율인 q는 구인량과 실업률에 의존하지 않게 되어 현실과의 괴리가 발생한다. 다만 1보다 큰 수를 가질 수도 있으나 이는 충원률 변화를 보는 시각의 차이에 의존한다. 본 연구는 일반적으로 정의되는 기존의 연구와 같이 η<=1로 설정하였다.

(3-13) $$\frac{v^T}{v^P}=\left\{\frac{(1+\Phi)(y-w)}{(1+\lambda)[(y-w)-\Phi c]}\right\}^{1/\eta}$$

이제 식(3-13)의 의미를 살펴보자. 우선 기업의 수익률($y-w$)이 변화할 경우 v^T/v^P는

(3-14) $$\frac{\partial(v^T/v^P)}{\partial(y-w)}=\frac{1}{\eta}\left\{\frac{(1+\Phi)(y-w)}{(1+\lambda)[(y-w)-\Phi c]}\right\}^{(1/\eta-1)}\times$$
$$\left\{\frac{-(1+\Phi)(1+\lambda)\Phi c}{\{(1+\lambda)[(y-w)-\Phi c]\}^2}\right\}<0$$

이 되어 기업의 수익률이 증가할수록 상대적으로 임시·일용직에 대한 구인 수요는 줄어들게 됨을 알 수 있다. 한편 상용직의 해고비용 c가 증가할 경우 v^T/v^P는

(3-15) $$\frac{\partial(v^T/v^P)}{\partial c}=\frac{1}{\eta}\left\{\frac{(1+\Phi)(y-w)}{(1+\lambda)[(y-w)-\Phi c]}\right\}^{(1/\eta-1)}\times$$
$$\left\{\frac{(1+\Phi)(1+\lambda)(y-w)\Phi}{\{(1+\lambda)[(y-w)-\Phi c]\}^2}\right\}>0$$

가 되어 상용직에 대한 해고 비용이 증가할수록 상대적으로 임시·일용직에 대한 구인 수요는 늘어나게 됨을 알 수 있다.

모형에서 충원되는 임시·일용직 근로자수는 기업이 모집하는 임시·일용직 구인수(v^T)와 충원비율(q^T)의 곱으로 표시된다. 한편 임시·일용직으로부터 이탈되는 근로자의 수는 λT가 되어 임시·일용직의 유량균형(flow equilibrium)에서는 $v^T q^T=\lambda T$가 관계가 성립한다. 이와 같은 논리로 상용직의 유량균형 관계는 $v^P q^P=\Phi P$가 된다. 유량균형관계식으로부터 임시·일용직과 상용직 근로자의 비율은 아래와 같이 결정된다.

(3-16) $$\frac{T*}{P*}=\frac{\Phi}{\lambda}\left(\frac{v^T}{v^P}\right)^{1-\eta}$$

모형에 따르면 sgn[∂(T/P)/∂(y-w)]=sgn[∂(vT/vP)/∂(y-w)]<0이므로 기업의 수익성(y-w)이 악화(개선) 되었을 경우 상용직 대비 임시·일용직 취업자수(T/P)는 증가(감소)하게 됨을 알 수 있다.

식(3-16)의 경제학적 의미를 살펴보자. 본 절에서 임시·일용직은 고용조정에 따른 비용을 수반하지 않는 장점이 있으나 한편 잦은 일자리로부터 이탈(λ)에 따른 공석이 발생하고 이를 충원하기 위하여 구인비용이 증가하는 단점이 있다. 따라서 기업은 이러한 장점과 단점을 고려하여 임시·일용직을 채용을 결정하게 된다. 한편 상용직의 경우 일자리의 이탈(Φ)이 임시·일용직에 비해 상대적은 낮은 장점이 존재하나 고용조정의 비용(c)이 높은 단점이 있다. 이에 따라 기업은 상용직 일자리 제공에 있어 이러한 단점과 장점을 고려하여 결정하게 된다.

만약 경기의 호전으로 수익성이 증가할 경우 기업은 근로자의 잦은 이탈에 따른 구인비용(searching cost)을 최소화하는 장기적인 고용관계를 유지하는 것이 바람직하게 된다. 이에 따라 수익성의 호전은 기업으로 하여금 임시·일용직 보다 상용직 일자리를 제공하려는 유인이 증가하게 되는 것이다.

기업은 수익성 변화에 따른 상용직과 임시·일용직의 추이를 분석하기 위해서 산업별 수익성을 나타내는 지표를 구해야 한다. 본 연구에서는 한국은행에서 발표하는 『기업경영분석조사』를 사용하였다. 한국은행은 우리나라 기업의 경영실태를 파악하기 위하여 우리나라 전산업을 대상으로 경영지표를 조사하고 있는데, 다만 조사의 성격 및 조사 실시 상의 제약으로 인하여 농림업, 수도사업, 음식점업, 금융·보험업 및 공공행정 국방, 사회보장 및 교육서비스업, 개인서비스업 등이 제외되는 문제점이 있다. 그러나 앞서 밝히 바와 같이 임시·일용직의 비중이 높은 제조업, 건설업, 도소매업을 중심으로 살펴보는 본 연구의 목적에 비추어 볼 때 자료의 유용성은 여전히 확보되고 있는 것으로 보인다.

산업의 수익성은 매출액 총이익, 영업이익, 경상이익, 순이익 등 다양한 지표가 가능하며 각 지표는 연구의 목적에 따라 달리 사용된다. 본 연구에서는 금융활동(예를 들어 이자지급)으로 인한 손익과 각종 세금 및 부담금을 포함하지 않는 매출액 대비 영업이익률을 수익성의 지표로 사용하였다.[6)]

식(3-16)으로부터 상용직 대비 임시·일용직 비율의 변화는 수익성의 변화는 부(負)의 관계를 가지므로, 소개된 가설에 입각할 경우 두 변수는 음(陰)의 상관관계를 보일 것 예상된다.(식(3-17))

(3-17) $$\frac{\partial(T*/P*)}{\partial(y-w)} < 0$$

[그림 3-3]은 상용직 대비 임시·일용직의 비중이 증가하기 시작한 1993년부터 최근까지의 제조업, 건설업, 도소매업의 상용직 대비 임시·일용직 비율과 수익성의 추이를 보여주고 있다.

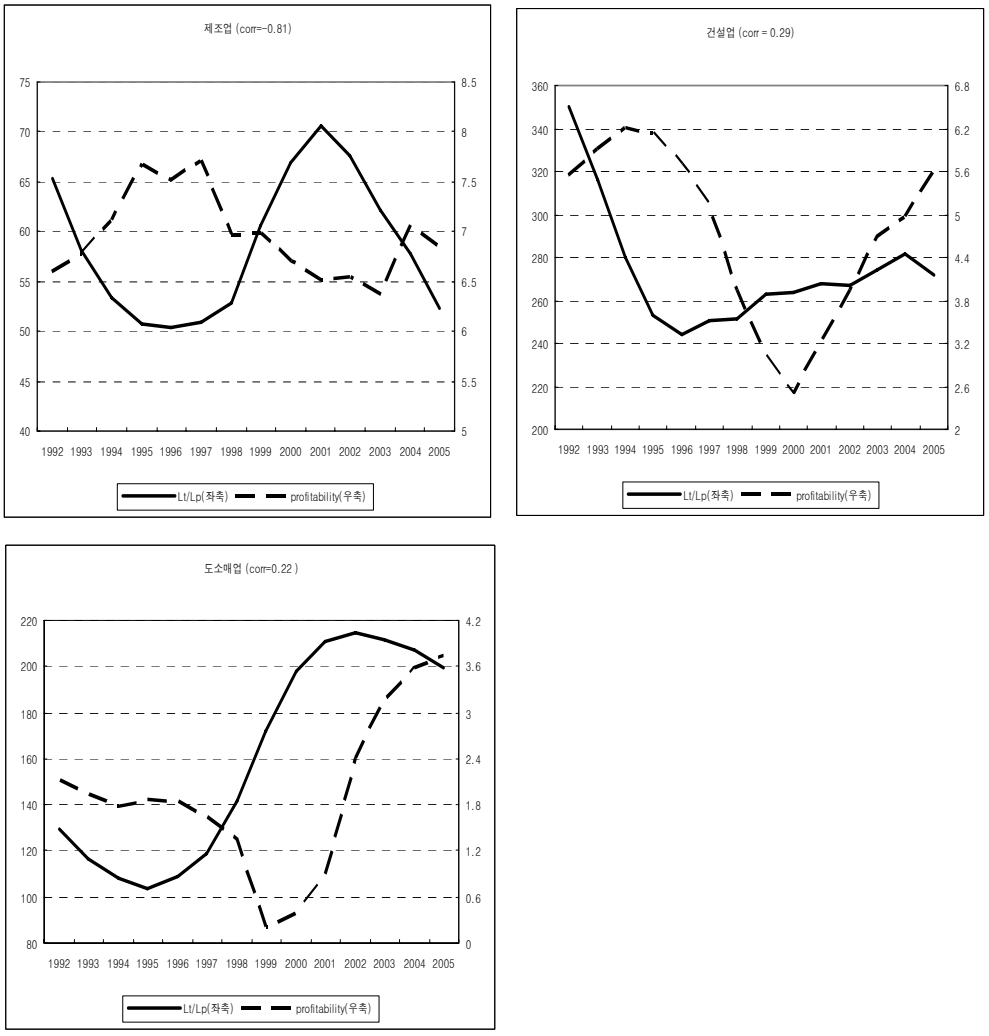
우선 그림에서 볼 때 제조업의 경우 본 가설이 예상하는 바와 같이 양자간의 상관계수가 -0.81로 나타나 두 변수간의 뚜렷한 음(陰)의 상관관계가 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 외환위기 전후에 걸쳐 나타나고 있어 제조업의 경우 상용직 대비 임시·일용직의 추이는 기업의 수익성에 의해 크게 영향 받고 있을 가능성을 시사하고 있다.

한편 건설업과 도소매업의 경우 상관계수는 각각 0.29, 0.22로 나타나 모형에서 예상하는 방향과 일치하고 있지 않다. 다만 도소매업의 경우 외환위기에서 벗어난 2000년 이후 양자의 상관계수는 0.09로 나타나 양의 상관관계가 현저히 약화되고 있는 모습을 보이고 있으며 건설업의 경우 양자의 양의 상관관계는 오히려 외환위기 이후 강화되는 모습을 보이고 있다.

---

6) 모형에서 기업의 수익성을 나타내는 지표인 y-w와 영업이익률과는 엄밀한 의미에서 차이가 날 수 있다. 이러한 차이는 기업의 회계방법에 따른 영업이익과 경제학에서 의미하는 (기회비용을 포함하는) 영업이익의 개념과의 차이에서 발생하는 문제이며 이는 상세한 기업정보가 가능하더라도 쉽게 해결될 수 있는 성질은 아니다. 따라서 본 연구에서는 모형의 기업수익률과 가장 가까울 것으로 예상되는 영업이익률을 사용하였다.

[그림 5-5] 수익률과 상용직 대비 임시일용직의 추이



자료: 한국은행, 『기업경영분석조사』각 연도, 통계청 『경제활동인구조사』각년도

다. 상품수요의 변동성 증가에 따른 임시·일용직의 선호 가능성

외환위기 이후 시장의 변동성(volatility)이 증가하였다는 다수의 연구가 있다. 임경묵

(2006)의 분석에 따르면 외환위기 이후의 변동성 증가에 따라 투자의 불확실성이 증가하였고 이는 최근 투자 부진의 한 요인으로 작용하고 있을 가능성을 보여주고 있다.

본 절에서는 이러한 변동성의 증가가 기업의 투자 결정뿐만 아니라 고용관계에도 영향을 미칠 가능성을 살펴보았다. 본 가설의 핵심은 시계열상 상품수요의 변동성이 증가할 경우 기업은 상대적으로 조정비용이 저렴한 임시·일용직을 선호하게 된다는 점이다.

상품수요의 변동성이 증가함에 따른 기업의 대처방안을 생각하여 보자. 우선 기업은 상품수요의 변동을 재고의 증감을 통하여 일정부분 소화될 수 있으며 이 경우 생산량과 고용수준을 상품수요의 변동성이 증가함에도 불구하고 부분적으로 일정하게 유지할 수 있을 것이다. 그러나 재고의 유지비용이 존재하는 현실에서 기업은 재고를 최대한 작게 유지하려는 노력을 할 것이다. 특히 서비스부문과 같이 산업의 성질상 재고를 가지기가 매우 힘들 경우 재고량 조정을 통한 대응은 매우 제한적일 수밖에 없다.

한편 기존 근로자의 활용을 통하여 생산량을 조정하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 즉 상품수요가 예상보다 낮을 경우 근로시간을 단축하고 상품수요가 높을 경우 초과근로를 통하여 이에 대처할 수 있다. 그러나 초과근무의 경우 추가적인 임금부담(overtime pay)이 있으며 단축근무의 경우 생산성이 떨어지는 문제점이 존재한다.

본 절에서 고려하는 하나의 가능성은 불안정한 상품수요에 직면하여 기업이 생산요소(labor input)의 재고를 최대한 축소하려는 노력을 기울이게 되고, 이때 상대적으로 고용조정이 용이한 임시·일용직의 활용을 통하여 유연한 생산방식('lean production')을 지향한다는 것이다.

상품수요의 변동성이 노동시장에 미치는 영향을 분석한 연구로서는 Abraham(1988), Rebitzer and Taylor(1991), Saint-Paul(1996) 등이 있으며 본 절에서는 이를 간단한 모형을 통해 살펴보고자 한다. 위험 중립적(risk neutral) 기업은 유일한 생산요소인 노동을 투입하여 산출물을 생산하며 생산함수는 $f(L)$로 가정한다. 투입요소로서 노동은 상용직 근로자(P)와 임시·일용직(T) 근로자로 구성된다. 상용직과 임시·일용직을

고용함으로서 기업이 부담하게 되는 비용은 각각 w_P과 w_T이며 이때 $w_T > w_P$가 성립한다고 가정하자.[7] 다만 상용직의 경우 해고 비용이 매우 높아 사실상 감원은 불가능하다고 가정한다.

단순화를 위하여 상품수요에 대한 두 가지 상황('호황', '불황')만 존재하며 두 상황이 발생할 확률은 동일하다고 가정한다.

(3-18) $$\tilde{\Theta} = \begin{cases} \Theta + k & : \text{호황} \\ \Theta - k & : \text{불황} \end{cases}$$

모형에서 고려하는 시간의 순(time line)은 다음과 같다. 우선 기업은 유효노동(efficiency unit)의 측면에서 유리한 상용직 근로자를 고용한다. 그 후 상품수요의 상태 $\tilde{\Theta}$가 $\Theta + k$ 또는 $\Theta - k$로 실현될 때 이를 감안하여 기업은 최종적으로 P과 T의 수준을 결정하게 된다.

기업의 각 근로자 유형에 따른 기대이익은 아래의 형태로 표시되며 기업은 식(3-18)의 불확실성 하에서 기대이윤의 극대화를 위한 일계조건을 만족하는 P^*와 T^*를 수요하게 된다.

(3-19) $$E\pi = \tilde{\Theta} f(P + T) - w_P P - w_T T$$

상품수요의 상태가 $\Theta + k$인 경우에서 기업이 $P = \overline{P}$를 이미 고용하고 있다고 할 때 최적의 임시·일용직의 수요는 식(3-19)로부터 아래의 기대이윤을 극대화함으로써 구할 수 있다.

(3-20) $$E\pi = (\Theta + k) f(\overline{L_P} + L_T) - w_P \overline{L_P} - w_T L_T$$

---

7) $w_T > w_R$이라는 가정은 일견 모순되어 보일 수 있으나 이를 유효노동 단위(efficiency unit)로 환산한 기업의 노동비용으로 해석한다. 유효노동으로 해석할 경우 임시·일용직 근로자가 상용직 근로자에 비해 노동비용이 높은 이유는 임시·일용직 근로자의 경우 근무경험의 부족이나 근로감독의 필요성 및 한정된 근로기간에 따른 동기저하 등과 관련된 따른 추가적인 비용이 있을 수 있기 때문이다(Abraham, 1988). 위의 모형은 궁극적으로 임시·일용직의 유효노동을 βL_T ($\beta < 1$)로 가정하고 동일한 임금을 지급하는 것과 차이가 없다.(Rebitzer and Taylor, 1991, Sailt-Paul, 1996)

즉, 상용직 고용이 $\bar{P}$일 때 임시·일용직의 수요는 식(3-20)의 일계조건인 $(\Theta+k)f'(\bar{P}+T)=w_T$를 만족하는 $T*(\bar{P})$에서 결정된다.

한편 상품수요의 상태가 $\Theta-k$인 경우를 고려하여 보자. 만약 기업이 상용직 근로자를 사용할 경우 노동수요 $\hat{P}$은 $(\Theta-k)f'(P)=w_P$을 만족하는 수준에서 결정된다. 이 경우 식(3-19)에서 구한 $P*$는 $\hat{P}$보다 크거나 같게 되어 임시·일용직의 고용은 존재하지 않게 된다.($T*$=0)

임시·일용직에 대한 수요가 $\Theta+k$일 경우 $T*(P)$, $\Theta-k$인 경우 존재하지 않는다는 관계를 고려하여 기업은 상용직에 대한 최종적인 수요 $P*$을 아래의 식을 극대화함으로써 결정하게 될 것이다.

(3-21)
$$E\pi=\frac{1}{2}\{(\Theta-k)f(P)-w_PP\}$$
$$+\frac{1}{2}\{(\Theta+k)f(P+T(P))-w_PP-w_TT(P)\}$$

닫힌 해(closed form solution))를 구하기 위하여 $f(L)=\ln L$로 가정할 경우 상용직 및 임시·일용직에 대한 최종수요는 다음과 같이 표시된다.

(3-22) $$P*=\frac{\Theta-k}{2w_P-w_T},\qquad T*=\frac{\Theta+k}{w_T}-P*$$

상품수요의 변동성이 증가에 따라 상용직과 임시·일용직의 변화는 본 모형에서 k를 증가시킴에 따라 최적노동수요가 어떠한 모습을 보일 것인지를 살펴봄으로써 가능하다. 식(3-22)에서 $\partial P*/\partial k<0$이며 $\partial T*/\partial k>0$이 되어 상품수요의 변동성이 증가할 경우 상용직은 감소하는 반면 임시·일용직은 증가하게 됨을 알 수 있다.

상품시장에서의 수요변동성에 따른 상용직과 임시·일용직의 추이를 분석하기 위해서 상품수요 변동성의 지표를 구해야 하며 결국 기업의 경영 상태에 대한 정보를 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 한국신용평가정보에서 제공하는 외부감사 이상 기업에 대한 재무자료 DB를 활용하였다. 분석 자료는 자산 70억원을 초과하는 외부감사 대상 대기업 및 중소기업이 포함됨으로써 상장사에 국한된 자료를 사용하는 경우

보다 신뢰성이 높을 것으로 판단되나, 다만 규모가 작은 기업은 누락됨에 따라 발생하는 한계가 있다.

상품수요의 변동성을 측정하는 방법으로서 29개 부문 중 제조업, 건설업, 도소매업에 속한 기업을 대상으로 산업별 ROA를 구하였다. 구체적으로 산업 i의 t시점에서의 ROAit 의 변동성은 t-j 시점에서 t시점까지의 ROA로부터 구해지는 표준편차를 사용하였다.[8)]

식(3-22)로부터 상용직 대비 임시·일용직 비율의 변화는 변동성과 정(正)의 관계를 가지므로 소개된 가설에 입각할 경우 두 변수는 양(陽)의 상관관계를 보일 것 예상된다.(식(3-23))

(3-23) $$\frac{d(T*/P*)}{dk} > 0$$

[그림 3-4]는 상용직 대비 임시·일용직의 비중이 증가하기 시작한 1993년부터 최근까지의 제조업, 건설업, 도소매업의 상용직 대비 임시·일용직의 변화와 상품수요 변동성의 변화 추이를 보여주고 있다.

양자의 시계열상의 상관관계를 살펴보기 위해 제조업, 건설업, 도소매업의 상관계수를 구해본 결과 모두 양(陽)의 값으로 나타나 본 가설의 식(3-23)이 예상하는 부호와 일치하였다.

그러나 그림에서 보듯이 제조업의 경우 이러한 양의 상관관계는 외환위기 이전에만 관찰되고 있을 뿐 외환위기의 영향에서 벗어난 2000년 이후 양자의 관계는 오히려 음(陰)의 값(corr=-0.57)을 가지는 것으로 나타나 본 가설이 예상하는 방향과 일치하지 않았다.

한편 건설업의 경우 두 변수의 상관계수가 0.019로 미미하게 나타났으나 이는 1996년 이전 두 변수가 강한 음(陰)의 상관성을 가짐에 따라 기인하는 것이며 분석대상기간을 1990년대 중반 이후로 제한할 경우 두 변수는 뚜렷한 양의 상관성을 가지게

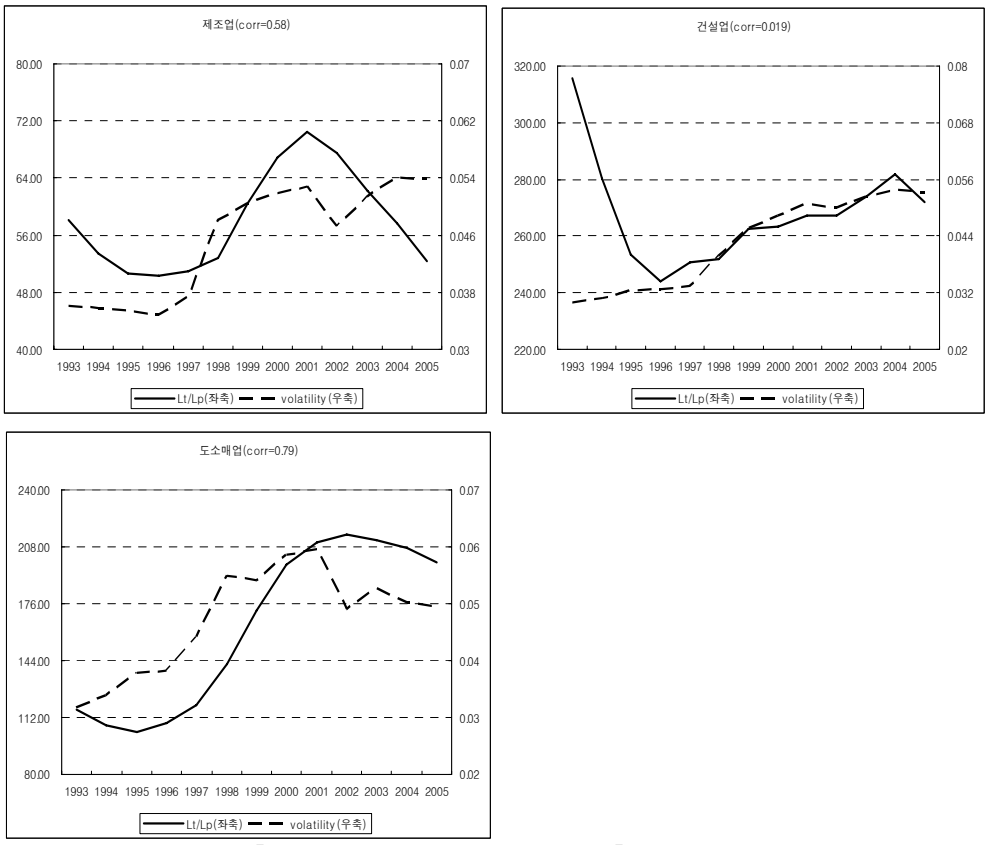
---

8) $k = \sum_{t=j}^{t}(ROA - \overline{ROA})^2/(j-1)$이며 구체적인 방법은 임경묵(2006)을 참조하라.

되는 것을 알 수 있다. 특히 외환위기의 영향에서 벗어난 2000년 이후 최근까지 두 변수의 모습을 보면 상관계수가 0.84로 나타나 뚜렷한 공행성(comovement)을 가지고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실은 본 가설이 예상하는 결과에 부합하는 것으로 외환위기 이후 건설업에서 임시·일용직 증가 현상은 시장의 변동성이 높아짐에 따라 초래되고 있을 가능성을 시사한다.

도소매업의 경우 변동성의 추이와 상용직 대비 임시·일용직의 비율의 추이간의 시계열상 상관계수가 0.79로 매우 높게 나타나고 있으며 이러한 관계는 외환위기 전후를 통하여 지속적으로 관찰되고 있다. 이러한 사실은 도소매업의 경우 시장의 변동성 증가가 임시·일용직의 증가에 큰 영향을 주고 있을 가능성을 시사한다.

[그림 5-6] 변동성과 상용직 대비 임시일용직의 추이



자료: 한국신용평가, 『기업재무분석』각 연도, 통계청 『경제활동인구조사』각년도.

본 절에서 살펴본 변동성과 각 산업별 임시·일용직 비중의 증가현상을 요약하면 다음과 같다. 앞서 언급한 바와 같이 상품수요의 변동성이 증가할 경우 기업은 생산량의 조정과 노동투입량의 조절 등 유연한 생산방식('lean production')을 지향하게 되는 유인이 커지게 된다. 이러한 사실은 실증분석 결과에서 보듯이 건설업, 도소매업에서 불확실성과 임시·일용직 비중이 모두 양((陽)의 상관계수를 가지는 사실이 뒷받침하고 있다.

각 산업의 유연한 생산방식을 달성하는 방법은 차이가 있을 수 있다. 가령 제조업의 경우 상품수요의 변동성에 대하여 상품 재고량의 조정, 기존 근로자의 노동시간 연장 등 상대적으로 대처방법을 다양화 할 소지가 있다. 그러나 도소매업과 건설업의 경우 재고량의 조정이나 노동시간의 변경을 통하여 상품수요의 변동성에 대처하는 방법은 제조업에 비하여 상대적으로 제한적일 것으로 예상할 수 있다. 따라서 상품수요의 변동성과 임시·일용직의 변화는 제조업 보다 도소매업과 건설업에서 보다 뚜렷하게 관찰될 수 있을 것으로 예상되며 본 절의 실증분석은 이러한 예상과 일치하고 있다.

라. 노동 생산성 불확실성에 따른 임시·일용직의 선호 가능성

기업은 채용에 있어서 임금과 근로자의 생산성이 중요한 고려대상이 된다. 그러나 현실적으로 채용 결정과정에서 근로자의 생산성에 대하여 완전한 정보를 얻기는 불가능하며 따라서 생산성에 대한 불완전한 상태 하에서 채용 결정을 내리게 된다.

기업은 신규 일자리에 대하여 고용조정 비용이 저렴한 임시·일용직을 고용하고 근무성적에 따라 근로자의 실제 생산성을 확인한 후 일정수준을 초과할 경우 상용직 전환을 고려하는 전략을 채택할 수 있을 것이다. 이와 같은 채용전략 하에서 임시·일용직은 근로자의 생산성을 파악하는 여과장치(screening device)로서 활용된다.

근로자의 생산성의 불확실성에 대한 여과장치로서 임시·일용직이 수요되고 있을 가능성은 다음의 간단한 모형을 살펴볼 수 있다.[9)]

기업은 근로자를 채용함에 있어 해당 지원자의 실제(true) 생산성(y)을 관측할 수 없으며 다만 아래의 관계를 가지는 확률변수로서 파악한다고 가정하자

(3-24) $$y=\lambda+\sigma\varepsilon,\ \ \varepsilon\sim N(0,1)\ \ \sigma>0$$

여기서 λ는 기업이 관측하는 근로자의 생산성(예를 들어, 학력 및 경력 등)에 대한 값이며 $\sigma\varepsilon$는 기업이 고용하려는 근로자의 생산성에 대한 불완전한 정보를 의미한다.

9) 본절에 소개되는 모형은 Lazear(1998)과 김대일(2004)에 기초하였다.

모형의 단순화를 위하여 기업은 2기에 걸쳐 근로자를 고용하여 생산하며 매기마다 임금 w를 지급한다고 가정한다. 이러한 가정 하에 고용조정이 불가능한 상용직의 경우를 살펴보자. 기업이 상용직을 고용할 경우 누리게 되는 기대이윤은 아래와 같이 나타난다.

(3-25) $$E\pi = E(y-w|\lambda) + \beta E(y-w|\lambda) = (1+\beta)(\lambda - w)$$

여기서 β는 할인율(discount rate)로서 $\beta < 1$이다.

식(3-25)에서 주목할 점은 기업의 기대이윤은 근로자의 평균 생산성과 임금의 함수로서 근로자의 생산성에 대한 불확실성(σ)에는 의존하지 않는 형태가 된다.

한편 근로자의 생산성에 대한 불확실성이 존재하는 상황에서 고용조정이 가능한 임시·일용직의 경우를 살펴보자. 임시·일용직에 대한 기업의 고용전략은 다음과 같이 가정한다. 우선 1기에 기업은 임금 w를 지급하는 일자리에 임시·일용직 근로자를 채용하며 근로자가 생산에 참여하는 과정에서 기업은 해당 근로자의 실제 생산성을 관찰하게 된다. 2기에 있어서 기업은 1기에서 관찰된 실제 생산성이 임금을 초과할 경우 계속 고용을 유지하게 되며, 그렇지 않은 경우 고용관계를 해소하게 된다고 가정하자. 이때 임시·일용직 근로자를 채용함에 따라 기업이 기대하는 이익은 아래와 같이 주어진다.

(3-26) $$\begin{aligned} E\pi &= E(y-w|\lambda) + \beta E(y-w|y>w,\lambda)\times \Pr ob(y>w|\lambda) \\ &= \lambda - w + \beta \int_{(w-\lambda)/\sigma} (y-w)dF(\varepsilon) \\ &= \left[1+\beta\{1-F(\frac{w-\lambda}{\sigma})\}\right](\lambda - w) + \beta\sigma f(\frac{w-\lambda}{\sigma}) \end{aligned}$$

식(3-26)에서 주목할 점은 기업의 기대이윤이 근로자 생산성에 대한 불확실성을 측정하는 σ의 증가함수이라는 것이다. 이는 임시·일용직의 경우 2기에 생산성이 높은 임시·일용직 근로자를 선별하여 고용관계를 유지하는 한편 생산성이 낮은 근로자는 해고를 통하여 기업의 이윤을 증가시킬 수 있기 때문이다.(김대일, 2004)

특히 상용직 근로자를 고용할 경우와 임시·일용직 근로자를 고용할 경우의 기대이

익을 비교해보면, 후자가 더욱 높은 것을 알 수 있다. 따라서 기업의 입장에서 보면 근로자의 생산성에 대한 불확실성이 존재할 경우 고용조정이 용이한 임시·일용직을 활용하고자 하는 유인이 증가하게 된다.

근로자의 자질(quality of workers)이 노동시장에 미치는 영향에 대하여 분석한 다수의 연구가 있다. 가령 미국의 경우 베트남 전쟁시 징병 회피수단으로서 대학진학이 증가한 결과 대학졸업생 내에서도 자질의 격차가 확대되었으며 평균적으로 하락하였다는 연구가 있다(Juhn, Kim and Vella, 2005). 그 결과 근로자의 자질과 학력간의 상호관련성(signalling effect)이 약화됨으로써 기업의 채용과정에서 불확실성은 증대되었다고 알려져 있다.

우리나라의 경우 근로자의 자질에 대한 불확실성이 증가하였을 가능성은 임시·일용직의 증가가 관찰되는 1990년대에 교육의 양적 팽창도 동시에 급속히 진행되어 왔다는 사실에 근거한다. 1990년대 이후 상급학교 진학률은 꾸준히 증가하는 가운데, 특히 대학진학률은 1990대년 초 약 35% 수준에서 2003년 약 80%로 빠르게 상승하였다. 이에 따라 최근에 노동력의 질에 대한 우려가 제기되고 있는 실정이다(김대일, 2006)

실증분석에 있어 근로자의 자질을 직접적으로 측정하는 작업은 매우 어렵다. 따라서 본 절에서는 간접적으로 근로자 자질에 대한 불확실성이 증가하였다고 전제할 경우 노동시장에서 예상되는 모습을 보임으로서 임시·일용직의 증가에 대한 하나의 원인으로서 근로자 자질에 대한 불확실성의 가능성을 제기하고자 한다.

학력과 근로자의 자질간 상관관계가 약화되고 있는 상황에서 기업은 일자리 지원자의 과거 노동시장 경력을 참조함으로써 근로자에 대한 불확실성을 해소하려고 노력할 것이다. 따라서 근로자 자질에 대한 불확실성이 가장 큰 집단은 취업 경험이 전혀 없는 계층이 될 것이다. 이에 따라 본 절에서는 외환위기의 영향에서 벗어난 2000년 당시 취업 경험이 없는 실업자를 대상으로 이들의 향후 노동시장에서의 갖게 되는 일자리 형태를 2002년까지 추적하여 살펴보았다.[10)]

---

10) 경제위기 전후의 변화를 살펴보기 위해서는 위기 이전의 자료가 필요하다. 그러나 현재 1998년 이전 자료의 경우 패널구축이 불가능하여 본절에서는 불가피하게 외환위기 이후를 대상으로 분석하였다.

전체 취업 무경험 실업자를 N, 이중 2002년까지 상용직으로 전환된 취업자를 P라 하자. 이 때 상용직으로 전환된 취업자는 이전에 임시·일용직을 경험한 취업자와 실업상태에서 곧바로 상용직으로 취업한 자의 합으로 나타난다. 따라서 임시·일용직을 경험하고 상용직으로 전환되었을 확률은 아래와 같이 된다.

(3-27) $$prob(P|T) = \frac{prob(P \cap T)}{prob(T)}$$

식(3-27)은 상용직과 임시·일용직의 연관성을 볼 수 있는 가장 기본적인 방법을 제공하고 있다. 만약 P와 T간 상관성이 존재하지 않아 확률적으로 독립적이라면 이는 근로자의 자질에 대한 여과장치로서 임시·일용직이 활용되고 있지 않을 가능성을 시사하게 된다. 이 경우 식(3-27)은 $prob(P \cap T) = porb(P) \times prob(T)$가 되어 아래와 같이 된다.

(3-28) $$prob(P|T) = prob(P)$$

식(3-28)은 조건부 확률(conditional probability)과 무조건부 확률(unconditional probability)은 같아지게 됨을 의미하는 것으로 이는 상용직으로 취업하게 될 확률은 과거 임시·일용직으로 일한 여부와 관계없이 결정된다는 것을 말한다. 그러나 만약 본 절의 가설과 같이 임시·일용직이 상용직으로 전환함에 있어 근로자의 불확실성을 여과하는 장치로서 작용하고 있다면 식(3-28)의 조건부확률과 무조건부 확률간의 차이가 발생할 것이다. 식(3-28)의 관계를 살펴보기 위하여 가장 간단한 방법으로서 빈도수(frequency)를 구하였으며 그 결과를 <표 5-9>에 제시하였다. 표에 따르면 2000년 1월 기준 취업 무경험 실업자는 113.9천명으로서 이중 28.4천명이 2002년 12월내에 상용직으로 전환하였다. 상용직으로 전환한 취업자 중 16.9천명은 임시·일용직을 거치지 않고 곧바로 상용직으로 취업하였으며 나머지 11.4천명은 상용직으로 취업하기 이전에 임시·일용직을 경험한 취업자였다. 한편 동기간 중 미취업자는 37.4천명으로 나타났다.

<표 5-9> 2000년 기준 취업 무경험자 실업자의 2000-2002년 기간 중 종사상 지위의 변화

(단위: 명)

구분	종사상 지위의 변화	관측 수
전체	실업→상용직	16,927
	실업→임시·일용직→상용직	11,432
	실업→임시·일용직	48,170
	실업→실업	37,417
	합 계	113,946
고졸이하	실업→상용직	14,694
	실업→임시·일용직→상용직	8,754
	실업→임시·일용직	42,748
	실업→실업	31,650
	합 계	97,847
초대졸 이상	실업→상용직	2,233
	실업→임시·일용직→상용직	2,678
	실업→임시·일용직	5,421
	실업→실업	5,767
	합 계	16,099

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 2000~2002년 패널자료.

<표 5-10>은 <표 5-9>에 나타난 각 경우의 관측 수를 이용하여 식(3-27)-(3-28)의 확률을 산출한 결과를 보여주고 있다. 표의 결과를 보면 두 확률간의 차이가 나타나고 있어 기업의 채용에 있어 상용직과 임시·일용직의 연관성이 있을 가능성을 보여주고 있다.

흥미로운 사실은 고졸이하 학력의 경우 임시·일용직을 경험한 취업자가 추후 상용직으로 전환되는 확률이 0.17로서 고졸이하 전체 취업 무경험자 중 상용직으로 취업될 확률 0.24보다 낮은 반면 초대졸 이상의 경우 임시·일용직을 거쳐 추후 상용직으로 전환될 확률(0.331)이 초대졸 이상 전체 취업 무경험자 중 상용직으로 취업할 확

률(0.305)보다 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

<표 5-10> 조건부 확률(Prob(P|T)와 무조건부 확률(Prob(P)의 비교

구 분	Prob(P|T)	Prob(P)
전체	0.192	0.249
고졸이하	0.170	0.240
전문대졸 이상	0.331	0.305

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 2000~2002년 패널자료.

위의 결과는 채용에 있어 상용직과 임시·일용직의 결정과정이 독립적으로 이루어지지 않는 다는 사실을 보여주고 있으나, 사후적인 확률을 비교함으로써 본 가설을 지지하는 증거로서는 한계가 있다. 즉 가설에서 임시·일용직은 상용직 전환에 앞서 여과장치로서 작용한다는 가정에 기초하고 있으므로 보다 엄밀한 분석을 위해서는 채용의 과정을 살펴볼 필요가 있다.

앞서 언급한 바와 같이 개인 근로자의 자질에 대한 불확실성을 측정할 수 있는 마땅한 변수가 없다. 따라서 본 연구에서는 만약 기업이 임시·일용직을 여과장치로 사용할 경우 상용직에 비해 임시·일용직에 대한 상대적 구인수요가 증가할 것으로 예상할 수 있다. 이 때 개인의 자질에 대한 불확실성이 높을 것으로 간주되는 취업 무경험자는 상용직 보다 임시·일용직으로 편입될 확률을 높을 것이라는 점을 검증하고자 한다.

이를 위하여 취업 무경험자의 취업과정을 생존분석(survival analysis)을 통하여 근로자 자질의 불확실성이 기업의 상용직과 임시·일용직의 채용에 미치는 영향을 간접적으로 살펴보았다. 우선 2000년 1월 취업 무경험자가 시간이 경과한 후 t기에 종사상 지위가 ζ인 근로자로 탈출(취업)할 확률 아래와 같이 주어진다.

(3-29) $$F_{\zeta}(t) = \int_0^t f_{\zeta}(v)dv,$$

λ_{ζ}는 t기까지 취업 무경험자였던 개인이 다음 기에 종사상 지위가 ζ인 근로자로 탈

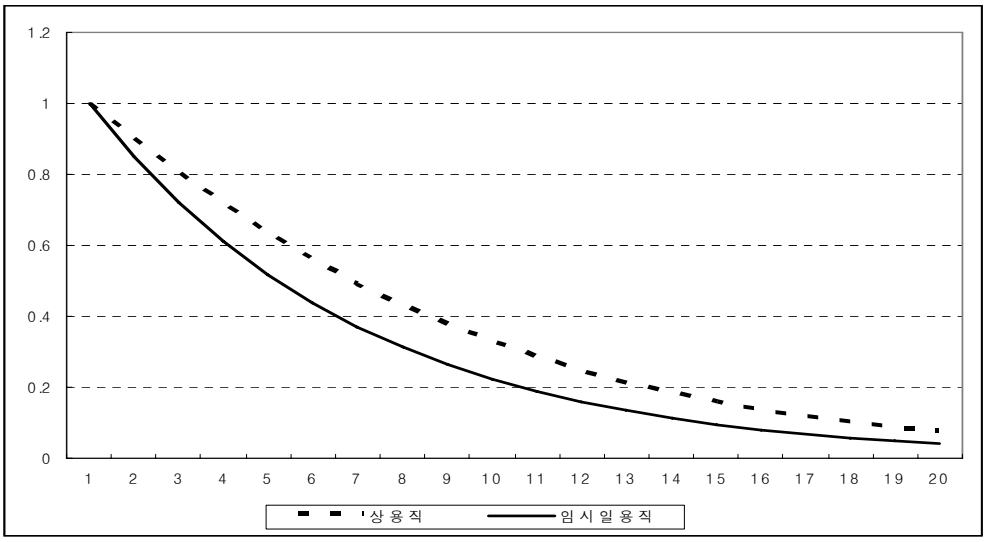
출할 확률을 나타낸다. λ_ζ가 Weibull 모형을 따른다고 가정하고 x_ζ는 개인의 특성(individual characteristics)의 벡터, β는 추정계수라 하면 $\lambda_\zeta = e^{-\beta x_\zeta}$ 가 되며 hazard 함수 $H_\zeta(t) = \lambda_\zeta p(\lambda_\zeta t)^{p-1}$가 된다. 이 경우 t기까지 취업 무경험자로 계속 남아있을 확률인 생존함수(survival function), $S_\zeta(t)$,는 아래와 같이 된다.

(3-30) $$S_\zeta(t) = 1 - F_\zeta(t) = e^{-(\lambda_\zeta t)^p},$$

식(3-30)을 구하기 위해 있어 본 연구에서는 개인의 나이, 성별, 학력수준을 통제하였으며, 실패시간(failure time)을 취업 무경험 상태에서 상용직 또는 임시일용직으로 전환(탈출)되는 기간을 사용하였다.

[그림 5-7]는 취업 무경험자가 상용직 또는 임시직으로 탈출하기까지의 생존함수를 보여주고 있다. 그림을 보면 모든 시점에서 상용직으로 전환되기까지 취업 무경험자로 남아 있을 확률이 임시·일용직으로 전환되기까지 취업 무경험자로 남아 있을 확률을 상회하고 있다. 다시 말하면 취업 무경험자가 상용직으로 취업하는데 걸리는 예상시간이 임시·일용직으로 취업하는데 걸리는 예상시간 보다 길다는 사실을 의미한다.

[그림 5-7] 2000년 기준 취업 무경험자의 기간에 따른 실업상태로 머물 확률: 생존함수(survival function)



자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 2000~2002년 패널자료.

결론적으로 임시·일용직과 상용직의 채용과정이 상호 독립적이 아니라는 사실과 취업 무경험자가 상용직 전환에 소요되는 예상 시간이 임시·일용직 전환에 소요되는 예상 시간보다 길다는 사실은 임시·일용직이 근로자 자질을 확인하기 위한 여과장치로서 작용할 경우 예상되는 노동시장의 모습과 일치하는 것으로 보인다. 다만 본 절의 실증분석이 직접적으로 근로자의 불확실성과 상용직 및 임시·일용직간의 관계를 파악하지 못하고 우회적인 방법을 채택하고 있다는 점에서 이러한 결과는 제한적으로 해석되어야 할 것이다.

Ⅳ. 요약 및 결론

외환위기를 겪으면서 우리나라 노동시장이 경험한 가장 뚜렷한 변화 중의 하나임시·일용직이 급속히 증가하였다는 것이다. 임시·일용직의 증가현상에 대하여 일자리의 양적 팽창을 가져왔다는 점에서는 긍정적으로 평가되고 있으나 일자리의 질적 측면에서는 비판이 제기되고 있다.

임시·일용직의 증가현상은 기업이 고용비용의 부담이 큰 상용직보다 상대적으로 고용비용의 부담이 작은 임시·일용직을 선호한 결과이다. 이에 따라 상용직의 높은 고용비용이 고용보호에 기인하는 것으로 보고 법적·제도적으로 보장되고 있는 상용직에 대한 과도한 고용보호수준을 낮추어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 그러나 OECD(2004)가 법적·제도적 측면을 고려하여 발표하는 국가별 상용직과 임시·일용직에 대한 고용보호수준 지표를 보면 우리나라의 경우 고용보호 수준은 1990년대와 비교하여 최근 큰 변화를 보이지 않은 것으로 보고되고 있어 최근의 임시·일용직의 증가현상을 설명하는데 원인으로서는 충분하지 않다.

본 연구에서는 법적·제도적 고용보호 수준에 큰 변화가 없더라도 경제구조의 변화에 따라 기업이 실질적으로 느끼는 고용비용이 임시·일용직 증가 현상의 원인이 될 수 있음을 보였다. 즉 기업의 수익성의 변화, 시장수요의 변동성 증가, 근로자 자질에 대한 불확실성의 증가 등이 임시·일용직의 증가현상에 기인하고 있을 가능성을 이론적인 모형과 실증적인 분석을 통하여 살펴보았다.

상대적으로 임시·일용직의 비중이 높은 제조업, 건설업, 도소매업을 중심으로 분석한 결과를 소개하면 제조업의 경우 임시·일용직의 증가는 기업의 수익성과 깊은 연관을 가지고 있으며, 건설업과 도소매업의 경우 상품수요의 변동성과 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 한편 1990년대 이후 증가한 교육의 양적 팽창은 이에 상응하는 질적 향상을 수반하지 못하였다고 가정할 경우 근로자의 자질에 대한 불확실성을 증가시키면서 기업은 상용직 보다 임시·일용직을 선호하게 될 가능성을 간접적으로

시사하고 있다.

본 연구 의의는 임시·일용직의 증가현상의 주요 원인으로 지목되던 법적·제도적인 측면의 고용보호수준의 논의에서 나아가 경제구조의 변화가 기업의 임시·일용직 선호를 초래하였다는 점을 밝힌 것이다.

따라서 이러한 결과는 향후 임시·일용직에 대한 정책수립에 있어 유용한 참고자료로서 활용될 수 있다. 가령 임시·일용직의 증가가 기업의 수익성과 밀접하게 관련되어 있는 제조업의 경우 법적·제도적 고용보호 수준에 대한 정비와 함께 기업의 수익성을 증가시키기 위한 정책적 노력이 병행되어야 할 것이다. 구체적으로 기업의 수익성 제고를 위한 규제완화 및 수익성 개선을 위한 구조조정이 거론될 수 있을 것이다.

한편 임시·일용직 증가가 시장의 변동성의 증가에 기인하고 있는 도소매업과 건설업의 경우 시장의 변동성을 줄여주는 정책적인 방안이 고려되어야 할 것이다. 끝으로 노동시장에서 근로자 자질에 대한 불확실성을 해소함으로써 기업의 부담을 줄이고 고용의 질을 향상시키는 방안이 모색될 필요가 있다. 구체적으로 산·학연계를 강화하고 노동시장의 참여기회를 확대하는 한편 교육·훈련 프로그램의 활성화를 도모할 필요가 있다.

참고문헌

김대일, 「경제위기 이후 청년실업의 변화와 원인」, 유경준(편저)『한국경제 구조변화와 고용창출』, 한국개발연구원, 2004.

김대일, 「노동력의 질(quality) 측정」, 서울대학교 연구자료, 2006.

김유선, 「기업의 비정규직 사용 결정요인」, 『노동정책연구』, 제3권 제3호 pp.27-47, 2003a.

김유선, 「비정규직 증가 원인」, 『사회경제평론』, 제21호 pp.289-326, 2003b.

류재우·김재홍, 「근래의 상용직 비중 변화에 대한 동태적 분석」, 『노동경제논집』 제24권 1호, pp.253-283, 2001.

안주엽, 「기업의 비정규근로 활용 생산성과 만족도 」, 제1회 사업체 패널학술대회, 한국노동연구원, 2003.

안주엽, 「정규근로와 비정규근로의 임금격차」, 『노동경제논집』 제24권 1호, pp. 67-96, 2001.

안주엽·김동배·이시균, 「비정규근로 실태와 정책과제 Ⅲ」, 한국노동연구원, 2003.

임경묵, 「외환위기 이후 설비투자 부진의 원인분석: 투자위험 불확실성의 증가를 중심으로」, 신인석·한진희(편저) 『경제위기 이후 한국경제구조 변화의 분석과 정책방향』, 한국개발연구원, 2006.

최경수, 「경제위기 기간의 고용구조 변화」, 『노동경제논집』, 22권 2호, pp.35-60, 1999.

Abraham, Katharine G, "Flexible Staffing Arrangements and Employers' Short-Term Adjustment Strategies," NBER Working Paper Series, 1988.

Holmlund, Bertil and Donald Storries, "Temporary Work in Turbulent Times: The Swedish Experience," The Economic Journal, Vol. 112, June, pp. F245-F269, 2002.

Holmlund, Bertil and Johan Linden, "Job Matching, Temporary Public Employment, and Equilibrium Unemployment," Journal of Public Economics, Vol. 9, Issue 2, pp. 329-343, 1993.

Juhn, Chinhui, Dae Il Kim, and Francis Vella, "The Expansion of College Education in the United States: Is There Evidence of Declining Cohort Quality?," 2005.

Katz, Lawrence F. and Kevin M.. Murphy, "Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors," Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, No. 428, 1992.

Lazear, Edward P, "Hiring Risky Workers," in I. Ohashi and T. Tachibanaki(eds.), International Labour Markets, Incentive and Employment, New York; St. Martin's Press, 1998.

OECD, OECD Employment Outlook, 2002.

OECD, OECD Employment Outlook, 2004.

Rebitzer, James B. and Lowell J. Taylor, “A Model of Dual Labor Markets When Product Demand is Uncertain” The Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, No. 4. (Nov., 1991), pp.1373~1383.

Saint-Paul, Gilles, Dual Labor Markets, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, 1996.

Wasmer, E, "Competition for Jobs in a Growing Economy and the Emergence of Dualism," Economic Journal, Vol. 109, pp. 349-371, 1999.

〔제 5회 회의록〕 임시 · 일용직 증가현상에 대한 고찰

□ 의견 및 토론

○ 임시 일용직의 개념

– 임시직, 일용직을 비정규직이라고 볼 수 있나?

○ 사회복지적 측면에서의 검토 제안

– 임시일용직 증가현상을 분야별로 나누어 살펴보았는데, 요인들이 결합되면 어떤 결과가 나올지 궁금함. 제시된 결과와 다른 방향으로 전개될 수 있겠다는 생각이 듦. 여러 가지 가설들이 상이한 것처럼 보이지만, 모두 기업의 수익성과 관련되어 있어 일관적인 관점을 견지하고 있는 것으로 보임.
– 사회복지적인 입장에서는 사회적인 문제에 초점을 맞추는 방법을 제안함. 비정규직이 많아지면서 결혼연령이 늦어지는 요인이 된다고 봄. 또한 그에 따른 비용을 사회가 부담하면서 저출산 등 사회문제에도 영향을 미치는 것으로 보임. 따라서 앞으로 연구에서는 사회적인 비용까지도 검토해 주실 것을 제안함.

○ 노동시장 양극화 요인에 관한 질문

– 노동수요측면을 강조하여 4가지 가설을 세워 기업 입장에서 기술하였다고 생각함. 임시일용직은 90년대 초반부터 증가하였고, IMF 이전부터 증가하였다고 생각함. 근로소득에 따라 94년이 터닝포인트가 되어 변화되었음. “노동시장에서의 양극화 현상이 왜 발생하느냐?“에 관한 기존 연구를 보면 세계화, 기술변화의 요인이 많이 나타남. 이에 관해 네 가지 질문이 있음.

- 첫째, 기술변화 요인을 수요측면에서 조금 더 객관적으로 검토할 수 없었나?
- 둘째, p.24에 보면 제조업에서 일용직에 대한 상관관계가 많이 보여 지는데, 최근 어떻게 변화되고 있는지, 요인이 무엇인지?
- 셋째, p.29 가설 중 하나인 상품수요의 변동성이 중요한 요인으로 작용하는데, 정책적인 대안에서 임시일용직의 비중을 완화 시킬 수 있는 대안을 다른 측면에서 살펴볼 수 없나? 기업의 수익성을 주된 요인으로 분석하면서, 기업의 수익성 제고에 대한 정책제안을 말씀하셨는데, 이 외에 임시일용직 관점에서의 의미 있는 사회정책적인 제안은? 예컨대, EITC(근로소득세액공제)와 같은 제도를 고려해볼 수 있지 않을까?
- 넷째, p.34 표에서 보면 고졸이하의 경우 조건부 확률보다 무조건부 확률이 높고, 전문대졸이상에는 무조건부 확률이 높은 것으로 나타났는데, 근래 대기업에서 대학생을 채용할 때, 인턴을 많이 쓰는데 이와도 연관성이 있는 건가?
- 시장이 분절되어 있다면? 대졸자와 고졸자 일자리(시장)가 구분되어 있다면 이런 것에도 영향을 미치는가?

○ 기업의 수익과 임시 일용직의 운영

- 기업이 재고보다는 임시일용직을 탄력적으로 운영하고 있다는 것으로 보임.
- 기업의 수익에 노동비용이 많은 영향을 미친다고 한다면, 값싼 노동력을 사용해서 수익이 높아지는 것으로 볼 수 있는 것 아닌가?

○ 기간제 근로자에 대한 법률적 대안 질문

- 법적인 부분을 간단하게 기술한 것으로 보임. 99년 정리해고, 파견근로 허용 등 법률적 환경과 노사관계와 관련한 노조의 역할 등의 측면도 고려되었으면 함. 90년대는 언제를 기준으로 한 것인가?
- 오는 7월부터 기간제 근로자에 대한 보호법이 시행되는데, 그 법의 시행에 따라 오히려 기간제 근로자가 더 늘어나게 될 것으로 예상하고 있음. 발표자료에 따르면 기업의 수익성 제고를 위한 환경조성이 보다 중요한 것으로 되어 있는데, 법률적인 대책이 더 중요하지 않을까?

○ 비정규직 노동자의 증가 현상

- 점점 고용에서는 비정규직을 늘리는 것으로 보임. 기업측면에서는 정규직으로 전환시키는 것을 부담스러워 하고 이에 대한 유연성이 점점 없어지고 있는데 이것도 영향을 미칠 것으로 보임. 이에 대해 최근 판례가 있었음. 또한, 사회보험 부담률과 대상의 확대에 따른 사용자 측의 부담이 증가하는 추세임. 특히 소규모 사업장일수록 부담이 클 것으로 보임.
- p.33 표 3-5에서 종사상지위의 변화가 제시되어 있는데, 이 같은 종사상 지위가 변하는 데는 얼마의 시간이 걸리나? 취업-실업-취업 경우, 대부분 청년층(취업 무경험자)일 경우라 생각하는데, 실업기간이 길어질수록 인적자본 형성이 불가능해지고, 결국 낮은 wage profile로 전락하게 되는 문제가 있음.
- p.25 3가지 그래프가 같은 방향으로 가는 것이 아닌지 생각 됨. 제조업, 건설업의 이윤율은 시간차이 때문에 이런 결과가 나온 것이 아닌가 생각됨. 또한, 임시일용직을 비정규직과 유사하게 본다면, 임시일용직을 줄이고, 상용직과 임시일용직의 차이를 줄여나가는 게 좋다는 결론이 나오는데 이에 대한 생각은?

○ 임시일용직 임금수준

- 우리나라는 임시일용직이 임금수준은 60% 수준밖에 안됨.

○ 수익성과 변동성

- p.25~26. 3번째 가설과 4번째 가설 차이를 보면, 3번째는 기업의 수익성을 조절하는 것은 짧은 기간동안 이루어지는 것으로 보이고, 4번째는 긴 기간동안 이루어지는 것으로 보임. 두 그래프가 어떻게 이렇게 다를까?

○ 가설에 대한 차이 및 연구 분석방법 제안

- 학교에서는 학생들의 취업에 많은 관심을 가지고 있음. 실제로 느끼기에는 임시직으로 들어가 상용직으로 전환되는 것이 어려운 것으로 보임. 학생들의 관점에서는 임시직으로 들어가는 것을 꺼려 함. 임시직으로 가서 검증 되서 상용직으로 가기 보다는 상용직으로 바

로 가는 것을 선호함. 인적자본을 높이기 위해서 대학원을 선호하기도 함.

- 경제상황이 안 좋아지면 일용직이 많아지는 것은 미국도 마찬가지 임. 경제상황이 나빴을 경우 대학원 진학률이 높고, 상황이 좋아지면 사회로 진출하는 경우가 많아짐.
- 조건부-무조건부 확률 부분에서 2년간의 패널자료 대신 상대적으로 장기시계열을 확보하고 있는 노동패널자료를 이용하여 일용직 취업경험(횟수)을 독립변수로 해서 분석해보면 결과가 달라지지 않을까? (이 방법을 제안함.)

○ 유럽과 우리나라의 임시일용직 차이 및 노사관계 관련 연구 제안

- 유럽은 비정규직 근로자 중 단시간 근로자 즉, 정규직의 파트타임 근로자들이 많음. 우리나라는 기간제 근로자가 많은 것으로 보임. 둘 사이에 어떤 차이가 있는지에 대해 향후 연구가 필요할 것으로 보임.
- 우리나라의 90년대에는 정리해고, 파견근로를 허용하는 제도가 생김. 따라서 이것이 영향요인이 있지 않을까? 노동조합의 역할, 유럽에서는 노동조합들이 단체협약을 맺어 시장을 규제하고 있음. 우리나라에서는 노사관계와 관련하여 상관관계 있는 것이 있지 않을까 검토 필요성 보임.
- 우리나라 노조는 기업단위로 조직되고 단체교섭도 기업단위에서 이루어지기 때문에 정규직에 포커스를 두고 있음. 따라서 비정규직 문제는 기업단위 노조에서 고민하지 않는 것으로 보임. 이 부분도 포함시켜서 연구해야 할 것 으로 보임.

□ 발표자 종합 정리

○ 임시 일용직의 개념

- 임시직, 일용직이 곧 비정규직이라고 하지 않음. 비정규직 범위가 더 큼.

○ 사회복지적 측면에서의 검토 제안

- 임시 일용직 증가 요인들이 모두 같은 측면에서 연결되어 있음. 그러나 이론과 매칭되는

분석을 하다보니, 이론적인 모형을 볼 때 복잡해지고 뚜렷하게 모형이 나타나지 않음. 하지만 모든 요인들이 연결되어 있다는 것은 확실함.

- 사회적인 관점에서 보면 결혼연령 증가, 경제적인 제한 등으로 저출산과 연결되는 것은 인정함. 하지만 경제학자적인 입장에서 사회적인 관점을 보기 시작하면, 사회의 초점, 방향에 대한 판단이 흐려질 경향이 있음. 당장 사회적 관점을 검토하지는 못하겠지만, 앞으로 검토 해보겠음.

○ 노동시장 양극화 요인에 관한 질문

- p. 34 표 3-6에서 보면 이에 대한 정확한 확인이 안 된 상황임. 전문대졸이상을 보면 상용직으로 가려면 일용직을 거쳐야 하는 모델이 맞는 것 같음. 고졸 이하는 반대로 나타났는데, 이는 대학을 못 간다는 것에 대한 낙인에 문제가 있는 것으로 보임. 이는 기업의 입장에서 보면 근로자의 생산성에 많은 의심을 품게 되는 영향요인이 되는 것으로 보임.
- 고졸과 대졸의 생산성을 생각해 볼 때, 본인이 분석한 결과는 고졸이하와 대졸이상은 생산성에 편차가 많이 나타나는 것으로 나타남. 또한 임시일용직을 줄이기 위해서 정부는 자동안정화 정책에 포커스를 맞춰야 하는 것으로 보임.
- p.25 제조업 그림을 보면서 발표자 본인도 놀람. 거시경제 지표 간에 뚜렷한 차이가 보여 구체적으로 생각을 해보지 않음. 원칙적으로는 기업의 수익성이 높아지면 상용직이 늘어나고, 수익성이 낮아지면 임시일용직이 올라가는데, 이 그림을 보면 기업의 수익성이 나빠져서 엄청난 구조조정을 하였고, 이 때 상용직 보다는 임시일용직을 정리하였으며, 또한 수익이 올라가니 상용직을 늘리기 부담스러워 임시일용직을 늘렸다는 것으로 해석 됨. 이는 기업의 수익성이 구직에 영향을 미치기 보다는 구조조정의 결과에 영향을 미치는 것 아닌가 생각을 하게 됨.

○ 기업의 수익과 임시 일용직의 운영

- 1997년 이후(외환위기 이후) 기업의 수익성이 올라가는 것으로 보이는데, 여기에는 구조조정이 영향을 미쳤다고 생각되기도 함. 구조조정의 과정에서 임시일용직을 대량으로 인원감축 한 것으로 보임. 또한 근로소득 불평등과 영향이 있음. 기술변화도 수요측면에 영향을

미친 것으로 보임. 기술변화를 검토하지는 못했지만, 틀림없이 영향을 미쳤다고 생각함.
- 값싼 노동력을 이용하여 수익이 높아지는 것이 당연함. 중국의 경쟁관계를 살펴보면, 노동수요를 설정하는 것은 생산성과 이윤을 함께 보고 결정함.

○ 기간제 근로자에 대한 법률적 대안 질문

- 본 연구에서 기준으로 한 시점은 정확하지는 않지만 90년대 중반으로 생각함.
- 법적인 부분은 중요함. 법과 제도가 영향을 미칠 수 있지만, 더 중요한 것은 시장으로 보임. 7월부터 시행되는 기간제 근로자 보호법은 사실상은 보호 법률이지만 기업은 실제로 이 법을 우회(bypass)할 것임. 법제도가 기업의 이윤극대화 동기를 꺾기 어렵기 때문임. 법과 제도적인 측면을 검토하지 않은 것은 시장이 어떻게 움직이느냐가 더 중요한 요인이라 판단했기 때문임.

○ 비정규직 노동자의 증가 현상

- 취업 무경험자에 대한 것은 정확히 모르겠음. 취업-실업-취업 경우 중요한 것으로 보이는데, 분석방법을 달리 해야 할 것으로 보임. 사회보험의 확대에 따른 기업부담의 증가는 분명한 것으로 보임. 정규직과 비정규직은 큰 차이가 있음.
- 기업의 일용직과 상용직은 격차가 있을 것이라 생각함. 그렇다고 정부에서 줄이라고 할 수 없음. 인위적으로 임시일용직을 제어하는 것보다 기업의 수익률을 높이는 것이 더 중요하다고 봄. 기업의 이윤을 훼손하면서 임시일용직을 줄이는 것은 불가능함.

○ 임시일용직 임금수준

- 본인이 분석한 결과는 임시일용직이 80% 까지는 나오는 것으로 나타남.

○ 수익성과 변동성

- 왜 수익성이 short-run이고 변동성이 long-run인지 모르겠음. 오히려 반대일 것으로 판단됨.

제6회 빈곤포럼

《 주제 및 발표자 》

– 노동시장 제도, 임금분산, 그리고 복지정책

– 홍경준 (성균관대학교 사회복지학과)

▣ 일시: 2007. 06. 22(금). 16:00 ~ 18:00

▣ 장소: 한국보건사회연구원 본관 대회의실

▣ 좌장: 강병구 (인하대학교 경제학부 교수)

▣ 토론자

〈원외〉

강병구 (인하대학교 경제학부 교수)

김수정 (동아대학교 사회·사회복지학부 교수)

김종면 (한구조세연구원 대외협력팀장)

김영순 (서운산업대 교양학부 교수)

문진영 (서강대학교 수도자대학원 교수)

박능후 (경기대 사회복지학과 교수)

박찬용 (안동대 경제학과 교수)

석재은 (한림대학교 사회복지학과 교수)

신명호 (한국도시연구소 부소장)

엄규숙 (경희사이버대학교 사회복지학과 교수)

유태균 (숭실대학교 사회복지학과 교수)

이수연 (세종대학교 행정대학원 교수)

한명진 (기획예산처 복지재정과장)

〈원내〉

강신욱 (공공부조팀장)
김안나 (공공부조팀 연구위원)
김태완 (기초보장평가센터 부연구위원)
노대명 (공공부조팀 연구위원)
남상호 (사회재정평가센터 부연구위원)
박세경 (사회서비스연구센터 부연구위원)
손창균 (보건사회통계센터 조사기획팀장)
신영석 (건강보험팀 연구위원)
신현웅 (건같보험팀장)
윤석명 (연금보험팀 팀장)
이태진 (기초보장평가센터 소장)
이현주 (공공부조팀 부연구위원)
최병호 (연구혁신본부장)
최현수 (기초보장평가센터 부연구위원)
허순임 (건강보험팀 부연구위원)

빈곤포럼 제 6 회

노동시장 제도, 임금분산, 그리고 복지정책*1)

홍경준

I. 서론

생산영역을 구성하는 제도와 복지영역을 구성하는 제도 사이의, 혹은 개별 사회경제정책 사이의 관계가 사회경제적 성과에 상당한 영향을 미친다는 경험적 관찰이 비교사회정책 분야의 연구들을 통해 산출되고 있다(백승호, 2005; 안상훈, 2005; Amable, 2004; Hall and Soskice, 2001). 이러한 연구들에 따르면 제도나 정책 사이에 상보성(institutional complementary)2)이 존재하는 경우 그렇지 않은 경우보다 더 나은 사회경제적 성과가 산출된다. 상대적으로 높은 제도적 상보성은 사회성원들에게 일관성 있는 기준을 제공함으로서 불필요한 갈등을 억제할뿐더러 파생하는 효과들의 상쇄관계를 축소하여 자원의 낭비를 방지할 수 있다는 것이다. 하지만 제도나 정책 사이에 상보성이 존재한다는 경험적 관찰과 그러한 관계가 어떤 과정을 통해 발생하는지를 이론적인 차원에서 규명하는 것은 별개의 문제이다.

---

* 이 연구는 아산복지재단의 학술연구비 지원에 의하여 수행되었습니다. 아직 완성되지 않은 글이니, 인용은 삼가주십시오.

2) 한쪽을 소비하면 다른 쪽도 따라서 소비되는 서로 보완하는 관계에 있는 보완재(complementary goods)로부터 유래한 개념으로 어떤 한 제도의 존재, 혹은 산출하는 효과가 다른 제도의 존재, 혹은 산출하는 효과에 의해 같은 방향으로 증가할 때 두 제도는 상보성을 가진다고 말한다.

이 연구는 특정 방식으로 구성된 제도, 혹은 정책이 사회성원의 선호에 대해 제도적인 제약으로 작용하며, 그러한 제약 내에서 표출된 사회성원의 선호가 또 다른 제도, 혹은 정책을 결정하기 때문에 제도나 정책 사이에 상보성이 존재할 수 있다고 본다. 이러한 가정의 적합성을 검토하기 위해 이 연구는 임금분산의 축소는 사회성원으로 하여금 복지정책의 확대를 선호하게 하며, 사회성원들의 그러한 선호를 이끌어낸 것이 바로 특정한 방식으로 구성된 노동시장 제도임을 보이고자 한다. 달리 말한다면, 임금분산의 축소를 지향하는 노동시장 제도와 관대한 복지정책 사이에는 제도적 상보성이 존재하며, 그것을 매개하는 것이 임금분산에 제약된 사회성원의 선호라는 것이다. 이러한 연구는 두 가지 측면에서 의의를 가진다. 제도적 상보성에 관한 지금까지의 논의들에서 상대적으로 부족한 측면, 즉 제도적 상보성이 어떤 과정을 통해 발생하는지를 이론적인 차원에서 논의한다는 점이 그 하나라면 복지정책은 언제나 노동시장 제도와 함께 고려되어야 한다는 점이 그 둘이다.

이 글의 2절에서는 복지정책에 대한 사회성원들의 선호가 임금분산의 축소 정도에 따라 달라짐을 이론 모형으로 제시하며, 노동시장 제도가 어떤 조건에서 임금분산의 축소를 가능하게 하는지를 살펴본다. 3절에서는 2절에서 제시한 이론모형을 경험적으로 검증해본다. 4절은 이 연구를 요약하고, 함의를 찾아본다.

Ⅱ. 노동시장 제도, 임금분산, 그리고 복지정책에 대한 선호

1. 임금분산과 복지정책

합리적인 사회성원들은 자신들이 재분배를 통해 얻는 이득이 그로부터 발생하는 손실과 일치하는 수준까지의 재분배를 선호한다. 그러므로 사회성원들의 선호가 다수결의 원칙에 의해 정치적으로 반영된다면, 재분배에 대한 선호정도가 다른 사회

성원들 중 누가 콩도세르 승자가 되느냐[3]에 따라 복지정책의 발전정도가 결정될 것이다. 복지정책의 발전을 노동계급의 정치적 동원과 관련하여 설명하는 논의들(Korpi, 1983, Stephens, 1979)은 바로 이러한 측면을 강조한 것이다. 이러한 논의들의 기본 가정은 복지정책이 자원을 재분배하는 장치라는 점이다. 하지만, 최근에는 재분배 장치로 복지정책을 이해하는 것이 지나치게 일면적이라는 주장도 제기되고 있다(Baldwin, 1992; Iversen and Soskice, 2001; Moene and Wallerstein 2001). 이러한 주장에 따르면, 복지정책의 핵심은 사회적 위험의 공적 분산이다. 따라서 복지에 대한 사회성원들의 선호는 위험을 회피하고자 하는 그들의 성향에 따라 달라진다. 또한 위험회피 성향이 다른 사회성원들 중 누가 콩도세르 승자가 되느냐에 따라 복지정책의 발전정도가 결정될 것이다.

재분배에 대한 선호, 혹은 위험회피 성향을 결정하는 요인은 다양할 수 있지만, 이 글은 그들의 소득에 초점을 둔다. 다른 조건이 같다면, 소득이 적을수록 재분배를 통해 얻는 이득이 그 손실보다 커진다. 또한 보험에 대한 수요가 소득이 커질수록 늘어나는 정상재(normal good)라면, 사회적 위험 수준이 동일할 때 소득이 적을수록 보험에 대한 선호는 줄어든다.

---

3) 하나의 안건(unidimensionality)에 대한 두 개의 정책 대안 중 하나를 선택하는 방식으로 진행하는 투표(pairwise election)에서 다른 모든 정책 대안을 물리칠 수 있는 대안을 콩도세르 승자(Condorcet winner)라 한다. Black(1948)은 모든 투표자들의 선호가 단봉성(single peakedness)을 가지고 있다면, 중위투표자가 선호하는 대안이 콩도세르 승자가 됨을 밝힌 바 있다. 하지만, 선호의 단봉성은 현실에 적용하기에는 상당한 제한을 가지고 있다. Roberts(1977)는 부과되는 세액과 제공되는 복지급여가 각각 τ와 s라 할 때 모든 {τ, s}에서 개인들이 가지게 되는 세후소득(소비)의 크기가 세전소득의 크기에 따라 단조(monotonically) 증가한다면, 중위소득을 가진 투표자가 콩도세르 승자가 된다는 공리를 제시하였다. 즉 y_i의 소득을 가진 투표자가 τ와 s에 따른 간접효용함수 $w_i(\tau, s)$를 가진다고 하자. 이 때 어떤 y_i에게 있어 $s > s'$일 때 $w_i(\tau, s) > w_i(\tau', s')$ 라면, 모든 $y' < y_i$(혹은 $y' > y_i$)에게 있어 $w'(\tau, s) \geq w'(\tau', s')$가 성립한다는 것이다. 이러한 조건은 세후소득(소비)과 세율 사이의 한계대체율이 소득의 크기에 따라 단조증가하기 때문에 상이한 소득을 가진 두 투표자의 무차별 곡선은 기껏해야 한 번 교차할 수 있음(이 경우 소득이 낮은 투표자의 무차별곡선이 소득이 높은 투표자의 무차별곡선을 아래에서 위로 지나게 된다)을 의미하기 때문에 single-crossing property라고 한다. single-crossing property는 중위 소득이 콩도세르 승자가 될 수 있게 한다. 이에 대한 논의는 Persson and Tabellini(2000: 19-25)를 참조하라.

가. 기본 가정

논의의 계속을 위해 고용여부에 따라 두 개의 집단으로 구분된 사회를 가정해 보자. 이 사회에서 사회성원들은 주어진 기간 동안 실업이나 질병, 재해, 노령 등으로 인해 임금소득을 상실할 수 있는데, 그 확률을 p라 하자. 또한 이들이 다시 고용되어 임금소득을 획득할 수 있는 확률은 q라 하자. 이 사회에서 고용된 집단이 차지하는 비중을 α[4]라 하고 고용되지 않은 집단이 차지하는 비중을 β라 하면(α = 1 - β), 균형 상태에서 α = q / (p + q)이며, β = 1 - α = p / (p + q) 이다. 사회성원들이 정치적 과정을 통해 선택하는 복지정책은 사회성원들이 획득한 임금소득에 대한 단일세(flat tax) t로 충당되며, 모든 조세수입은 복지정책에 지출된다고 가정하자. 사회성원들이 획득하는 임금소득의 평균값을 $\overline{w}$라 하면, 사회성원들에게 주어지는 총 복지급여 T는 다음과 같이 표시될 수 있다.

$$T(t) = \alpha \cdot \tau(t) \cdot \overline{w} \qquad (1)$$

임금소득에 대한 세금의 부과가 노동 공급의 감소와 같은 자중손실(deadweight loss)을 초래한다면, 조세수입을 나타내는 $\tau(t)$ 함수는 다음과 같은 특성을 가진다.

$$\begin{aligned} i)\ \tau'(t) > 0,\ \tau''(t) < 0 \\ ii)\ \tau'(0) = 1 \\ iii)\ \tau(0) = \tau(1) = 0 \end{aligned} \qquad (2)$$

식 (2)에서 i)은 세율이 증가함에 따라 조세 자중손실의 증가율(increasing rate)이 증가하기 때문에 $\tau(t)$는 강오목 함수(strictly concave function)임을 의미하며, ii)는 세율이 0일 때 자중손실은 없다는 점을, iii)은 세율이 0 이거나 1이라면 조세수입은 0임을 나타낸다. 또한 전체 복지 급여 중에서 실업이나 질병, 재해, 노령 등으로 인해 임금소득을 상실한 사회성원들에게 제공하는 몫을 r이라 하면, 고용되어서 w의 임금소득을 가지는 사회성원이 누릴 수 있는 과세-이전 후 소비(post tax and transfer

4) 임금 소득을 가지는 사회성원을 이 사회의 중위소득자로 두기 위해서 α > 1/2이라고 가정한다.

consumption)는 다음과 같이 식(3)으로 표시될 수 있다.

$$C_E(w)=(1-t)\cdot w+\frac{(1-r)T}{\alpha} \qquad (3)$$

한편 고용되지 않은 사회성원이 누릴 수 있는 과세-이전 후 소비는 다음과 같이 식(4)로 표시될 수 있다.

$$C_N=\frac{rT}{\beta}=\frac{rT}{1-\alpha} \qquad (4)$$

사회성원들 개인에게 α와 β는 고용된 상태와 고용되지 않은 상태에 처할 수 있는 확률이므로, 그는 두 상태 모두를 고려하여 자신의 기대효용을 극대화하려 한다. 미래 소득에 대한 할인을 고려하지 않는다면[5], 기대효용은 다음과 같이 표시된다.

$$V=\alpha\cdot u(C_E)+\beta\cdot u(C_N)=\alpha\cdot u(C_E)+(1-\alpha)\cdot u(C_N) \qquad (5)$$

식 (5)에서 u(.)는 소비에 대한 사회성원의 효용을 의미하는데, 효용함수에 대한 통상적인 가정대로 다음과 같은 조건을 부과한다.

$$\begin{aligned} i)\ & u_c>0 \\ ii)\ & u_{cc}<0 \\ iii)\ & \lim_{c\to 0}u'(c)=\infty \\ iv)\ & \mu\equiv-\frac{c\cdot u''(c)}{u'(c)}>1 \end{aligned} \qquad (6)$$

사회보험을 통한 사회적 위험의 분산이 사회복지정책의 핵심적 기능임을 고려한다면, 사회성원들이 위험회피 성향을 가진다고 가정해야 한다. 그에 따라 식 (6)의 iv)

---

5) 현재 기간을 dt라 하고, 미래의 한 기간 동안 주어지는 소득이 할인율 e^{-rdt}로 할인된다면, 각 사회성원의 기대효용은 다음과 같다.

$$V^E=u(C_E)dt+e^{-rdt}[(\beta dt)V^N+(1-\beta dt)V^E]$$
$$V^N=u(C_N)dt+e^{-rdt}[(\alpha dt)V^E+(1-\alpha dt)V^N]$$

하지만, 본문에서와 같이 미래소득에 대한 할인율을 고려하지 않는다 해도 분석의 결과는 동일하다. 미래소득에 대한 할인율을 고려한 분석은 Moene and Wallerstein(2001)을 참조하라.

에서 Arrow-Pratt의 상대적 위험회피도(relative risk aversion) 계수는 1보다 큰 것으로 가정하는데, 이는 이 계수에 대한 경험적 추정의 결과(Friend and Blume, 1975)에 따른 것이다.

나. 복지정책의 선택

이하에서는 다양한 상황에서 복지정책에 대한 사회성원들의 수요가 소득의 분산 정도에 따라 어떻게 달라지는지를 살펴본다. 여기에서는 세 가지의 상황을 생각해 본다.

① 상황 1. 모든 사람이 고용되어 있고, 복지정책은 고용된 사람만을 표적 집단으로 하며, 조세의 자중손실이 없을 때(α=1, r=0, 그리고 τ'(t)=1).

상황 1에서 사회성원의 기대효용은,

$$V = u(C_E) \tag{7}$$

식(7)을 t에 대해 미분하면,

$$\frac{dV}{dt} = \frac{du(c_E)}{dt} = u'(c_E)[\tau'(t)\overline{w} - w] = u'(c_E)[\overline{w} - w]$$

i) $\overline{w} > w$일 때, $\frac{dV}{dt} > 0 \quad 0 \le t \le 1$ 이므로 $t^* = 1$

ii) $\overline{w} < w$일 때, $\frac{dV}{dt} < 0 \quad 0 \le t \le 1$ 이므로 $t^* = 0$

iii) $\overline{w} = w$일 때, $\frac{dV}{dt} = 0 \quad 0 \le t \le 1$ 이므로 $0 \le t^* \le 1$

즉, 상황 1의 경우 어떤 사회성원의 임금소득이 이 사회 전체의 평균임금소득보다 적다면 이 사회성원은 자신의 기대효용을 극대화시키기 위해서 100%의 세율을 선호하게 된다. 반면에, 자신의 임금소득이 사회 전체의 평균임금소득보다 큰 사회성

원은 자신의 기대효용을 극대화하기 위해 0%의 세율을 선호하게 된다. 사회 전체의 소득이 대수분포하고 중위 소득자의 소득은 사회 전체의 평균소득보다 낮다면 ($w_{median} < \overline{w}$), 중위 소득자는 100%의 세율을 부과하는 정책에 투표할 것이다. 중위소득자가 콩도세르 승자이므로 이 사회에서는 100%의 세율로 충당하는 복지정책이 선택된다.

② 상황 2. 모든 사람이 고용되어 있고, 복지정책은 고용된 사람만을 표적 집단으로 하며, 조세의 자중손실이 있을 때(α=1, r=0, 그리고 τ(t)=식 (2)의 조건을 따름).

상황 2에서 사회성원의 기대효용은,

$$V = u(C_E) \qquad (8)$$

식(8)을 t에 대해 미분하면 t*를 구하기 위한 제 1계차 필요조건(first order necessary condition)에 따라,

$$\frac{dV}{dt} = \frac{du(c_E)}{dt} = u'(c_E)[\tau'(t)\overline{w} - w] = 0$$

$u'(c_E) > 0$ 이므로, $\tau'(t)\overline{w} - w = 0$ 따라서,

$$\tau'(t) = \frac{w}{\overline{w}} \qquad (9)$$

i) $\overline{w} = w$일 때, $\tau'(t) = 1$, 그런데 $\tau'(0) = 1$이므로 t*=0

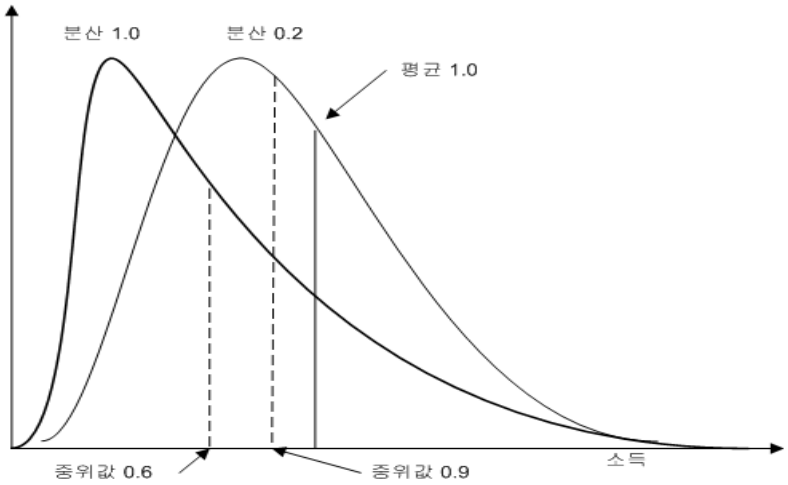
ii) $\overline{w} > w$일 때, $\frac{dt^*}{dw} = \frac{1}{\overline{w}} \frac{1}{\tau''(t)} < 0$ 이므로, 임금소득이 $\overline{w}$ 에 가까워질수록 t*는 감소

상황 2에서 복지정책에 대한 중위소득자의 선호는 [그림 6-1]을 통해 알 수 있다. 그림은 사회성원의 평균 임금소득이 1.0으로 고정되어 있다고 가정할 때, 중위소득자의 위치는 사회 전체의 소득 불평등(임금소득의 분산) 정도에 따라 달라짐을 나타낸다. 결국, 상황 2에서 자신의 임금소득이 사회 전체의 평균 임금소득과 같거나,

더 높은 사회성원은 세율이 0인 정책, 즉 복지정책이 존재하지 않는 상황을 선호하게 된다. 하지만, 자신의 임금소득이 사회 전체의 평균 임금소득보다 적은 중위소득자의 경우는 0 이상의 세율을 부과하는 정책, 즉 복지정책을 선호하는데 그 선호 정도는 사회 전체의 소득 불평등 정도가 클수록 커지게 된다. 즉 임금소득의 분산이 커질수록, 중위소득자는 보다 높은 수준의 복지정책을 선호하게 된다. 사회의 소득불평등 정도가 커질수록 복지정책이 확대될 것이라는 이러한 가설은 복지정책을 재분배의 장치로 이해하는 여러 논의들의 기본 가정이기도 한데, Romer(1975), Roberts(1977), Meltzer and Richard(1981)에 의해 이론모형으로 적립된 바도 있다.

③ 상황 3. 사회성원들이 각각 고용된 상태와 고용되지 않은 상태에 처할 수 있는 확률이 α와 β이며, 복지정책은 전적으로 고용되지 않은 사람들의 소득을 대체하기 위해 제공되며, 조세의 자중손실이 있을 때($\alpha \neq 1$, r=1, 그리고 $\tau(t)$=식 (2)의 조건을 따름). 상황 3은 상황 1이나 상황 2보다는 일반적인 상황이며, 이 연구에서 상정하는 상황이기도 하다. 이 경우 복지정책에 대한 중위소득자의 선호가 어떻게 결정되는지를 살펴보자.

[그림 6-1] 임금소득의 분산 정도와 중위소득자의 위치



상황 3에서 사회성원의 기대효용은,

$$V = \alpha \cdot u(C_E) + (1-\alpha) \cdot u(C_N) \qquad (10)$$

식 (10)을 t에 대해 미분하면 t*를 구하기 위한 제 1계차 필요조건(first order necessary condition)에 따라,

$$\frac{dV}{dt} = \frac{du(c_E)}{dt} = [(1-\alpha)u'(c_N)\tau'(t)\overline{w}] - [\alpha u'(c_E)w] = 0 \qquad (11)$$

식 (11)의 양변을 전미분하여 정리하면[6],

6) 식 (12)의 분모에서 $u'(c_N) > 0, \tau''(t) < 0$이므로, 분모의 부호는 (-)이다. 또한 식 (12)에서 좌변의 분자를 $u'(c_E)$로 나누면, $1 + \frac{u''(c_E) \cdot c_E}{u'(c_E)} = 1 - \mu$, 여기에서 상대적 위험회피도의 계수 μ는 $\mu > 1$이므로, 분자의 부호 또한 (-)이다.

$$\frac{dt*}{dw} = \frac{\alpha}{1-\alpha} \cdot \frac{u'(c_E) + u''(c_E)u(1-t)}{wu'(c_N)\tau''(t)} = \frac{\alpha}{1-\alpha} \frac{1-\mu}{wu'(c_N)\tau''(t)} > 0 \quad (12)$$

결국 복지정책이 임금소득을 상실하는 위험을 공적으로 분산하는 장치라 가정한다면, 상황 2와는 반대로 중위소득자의 임금소득이 커질수록 그가 선호하는 세율의 크기도 증가하며, 그에 따라 보다 높은 수준의 복지정책을 선택하게 된다. 복지정책을 사회적 위험을 공적으로 분산하는 장치로 이해하는 이러한 이론모형은 Varian(1980), Moene과 Wallerstein(2001)에 의해 제시된 바 있다. 임금분산의 확대, 즉 사회전체의 평균임금소득 대비 중위임금소득의 하락은 복지정책의 선택에 두 가지의 효과를 발생시킨다. 우선, 중위 임금소득자의 임금소득 감소는 고용되지 않은 집단을 위한 사회복지 지출을 덜 선호하게 한다(소득효과). 하지만 동시에 중위 임금소득자의 임금소득 감소는 그들이 지불하는 조세가격을 낮추는 효과를 낳기 때문에 보다 많은 사회복지 지출을 선호하게 한다(대체효과). 여기에서 소득효과는 결국 복지정책의 위험 분산 기능으로, 대체효과는 복지정책의 재분배 기능으로 이해할 수 있으며, 전체 효과는 사회성원이 가진 위험회피도(상황 3에서 μ의 크기)와 복지정책의 탈상품화 기능 정도(상황 3에서 r의 크기)에 의해 그 방향이 결정된다. 즉 중위소득자의 상대적 위험회피도가 클수록[7], 복지정책이 고용되지 않은 사회성원의 소득을 대체하는 것에 초점을 맞출수록 임금소득의 분산 감소, 불평등의 감소는 소득효과를 증대시킨다.

2. 임금 분산에 대한 노동시장 제도의 효과

노동시장 제도는 임금분산에 어떤 영향을 미치는가? 만일 특정한 유형의 노동시장 제도가 노동시장에서 임금의 분산을 줄인다면 이는 중위소득자의 복지정책에 대한 선호를 증가시키는 결과를 초래할 것이다. 제 2차 세계대전 이후 1980년대 말까

7) Iversen과 Soskice(2001)는 기업 특수적 기술(firm specific skill)을 가진 사회성원의 경우 실업에 따른 위험도가 더 커진다는 점에 기초하여, 복지정책에 대한 선호가 기업 특수적 기술의 활용비중이라는 생산체제의 특성과 관련된다고 주장한다. 이는 바로 1보다 훨씬 큰 상대적 위험 회피도를 가정하는 것이라 할 수 있다.

지 사민주의 국가들, 특히 스웨덴과 노르웨이와 같은 나라들에서는 연대임금정책과 중앙교섭, 그리고 적극적 노동시장정책과 같은 노동시장 제도들이 비교적 성공적으로 추진되었다. 또한 1990년대에는 이러한 사민주의 국가들의 노동시장 제도들을 이식하려는 시도가 서유럽의 다른 나라들에서 시도되었는데, 그것이 바로 '제 3의 길 노선', 혹은 '활성화 정책(activation policy)'이라고 할 수 있다.

1970년대 중반 이후 1980년대 말까지, 유럽 공동체(European Community) 국가들에서는 실업률의 지속적인 상승이 심각한 문제로 제기된 바 있다. 하지만 동일한 시기에 스웨덴과 노르웨이, 핀란드, 오스트리아와 같이 유럽자유무역연합(European Free Trade Association)에 속한 나라들은 임금분산의 축소와 완전고용이라는 놀라운 성과를 달성했다. 이들이 거둔 이러한 성과는 상당기간 동안 사회과학의 전 영역에 걸쳐 스칸디나비아 모형(Scandinavian model)에 대한 이론적 관심을 불러일으키는 계기가 되기도 했다. 스칸디나비아 모형의 핵심적 구성요소를 파악하는 방식은 논자들에 따라 다양했지만(Goldthorpe, 1984; Korpi, 1983; Stephens, 1979). 이들이 가진 독특한 노동시장 제도들, 즉 연대임금정책과 중앙교섭, 그리고 적극적 노동시장정책이 임금분산의 축소와 완전고용의 달성[8]에 기여했다는 점은 비교적 명확해 보인다(Freeman, 1988; Hibbs and Locking, 2000; Moene and Wallerstein, 1999).

연대임금정책과 중앙교섭, 그리고 적극적 노동시장정책은 긴밀하게 연관되어 있는 정책이었다. 연대임금정책이 노사 양쪽으로부터 지지를 얻기 위해서는 평등의 증진과 효율성의 증진을 동시에 달성할 수 있어야 한다. 특히 연대임금정책에 대한 사용자의 지지는 개별 단위에서 발생할 수 있는 임금유동(wage drift)의 억제를 얼마나 강제할 수 있는가에 달려있는데, 중앙교섭은 그를 위한 효과적인 장치로 기능했다. 한편 연대임금정책이 효율성을 증진시키는 역할을 수행하기 위해서는 한계 부문의

8) 연대임금정책과 중앙교섭, 그리고 적극적 노동시장정책과 같은 노동시장 제도들이 사민주의 국가들의 독특한 노동시장 제도로 언급되긴 하지만, 사실 이러한 세 가지의 노동시장 제도들을 하나의 정책 패키지로 활용한 나라는 스웨덴과 노르웨이 정도일 뿐이다. 다른 나라들은 이러한 정책 패키지의 일부만을 활용했을 뿐인데, 가령 덴마크는 연대임금정책을 제도화했지만 완전고용을 추구하지는 않았으며, 오스트리아는 중앙교섭과 완전고용을 추구했지만 임금분산의 축소가 이루어지지는 않았다(Moene and Wallerstein, 1999).

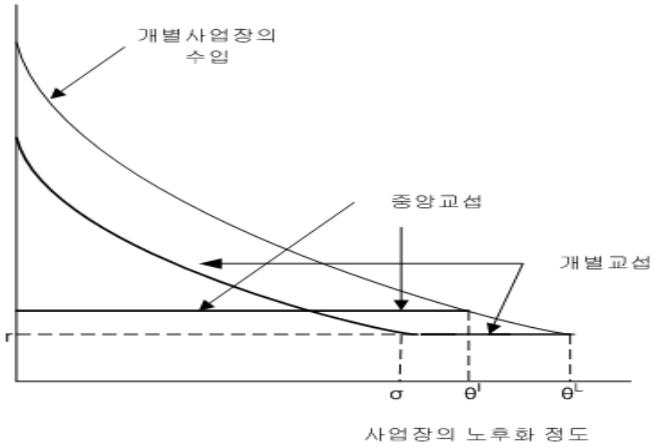
퇴출이 이루어져야 하는데, 그것은 실업의 증가를 초래할 수 있다. 또한 한계 부문의 퇴출이 만들어내는 실업의 증가를 통상적인 유효수요 관리 정책으로 대응하게 되면 인플레이션을 유발할 가능성이 높기 때문에 이를 회피하기 위해서는 다른 정책적 대응이 필요하다. 한계 부문으로부터 성장 부문으로의 원활한 노동력 재배치를 꾀하는 적극적 노동시장 정책이 바로 그것이었다.

하지만 노동시장 제도가 이렇듯 평등의 증진과 효율성의 증진을 동시적으로 달성하기 위해서는 생산성이 낮은 한계 부문으로부터 생산성이 높은 성장 부문으로의 노동력 재배치가 계속적으로 이루어져야 한다. 즉, 한계 부문의 퇴출과 성장 부문의 진입이 계속적으로 이루어져야만 생산성의 증가가 고용의 감소를 유발하지 않게 되는 것이다. 즉, 효과적인 적극적 노동시장 정책의 집행과 함께 생산성이 높은 성장 부문의 시장 진입이 계속 이루어진다는 조건이 매우 중요하다. 이하에서는 생산성이 높은 성장 부문의 시장 진입이 계속적으로 이루어지기 위한 조건을 살펴보자[9].

생산물의 가격이 세계시장에 고정되어 있는 여러 사업장들이 있다고 가정하자. 또한 고용량은 이 사업장들의 수에 비례하며, 각 사업장의 생산성은 사업장이 시장에 진입한 시간의 길이에 반비례한다고 가정하자. 즉, 시장에 새로 진입한 사업장의 생산성이 가장 높다. 하지만, 사업장의 시장 진입은 매몰비용(sunk cost)을 수반하므로, 생산성이 가장 높은 사업장의 진입이 바로 생산성이 가장 낮은 사업장의 퇴출을 가져오지는 않는다고 가정하자. 여기에서 생산성의 변화와 고용량의 변화는 새로운 사업장의 시장 진입과 낡은 사업장의 시장 퇴출에 대한 선택이 어떻게 이루어지는가에 따라 결정될 것이다. [그림 6-2]의 횡축은 생산성의 크기에 따라 각 사업장을 나타낸 것이다. 생산성은 시간의 함수로 가정하므로, 사업장의 노후화 정도가 클수록 각 사업장의 총수입은 우하향하는 지수곡선(exponential curve)으로 나타낼 수 있다. r을 시장의 균형임금, 혹은 단체교섭이 존재하지 않는 상황에서 결정되는 임금수준이라 하면, r을 나타내는 수평선과 사업장의 총수입을 나타내는 곡선이 교차하는 지점 θL 이 바로 낡은 사업장의 퇴출을 고려하게 되는 상황이다.

9) 이하의 논의는 Moene and Wallerstein(1999)에 의존한다.

[그림 6-2] 사업장에서의 임금 분포; 개별교섭과 중앙교섭의 비교



이제 두 가지의 단체협상을 생각해보자. 먼저 개별교섭의 경우이다. 노동자와의 개별교섭에서 r은 사업주에게 일종의 제약조건이 된다. 왜냐하면, r보다 낮은 수준의 임금을 교섭에서 제시하는 것은 불가능하기 때문이다. 표준적인 임금교섭력 이론(wage bargaining theory)에 따르면, 교섭을 통해 결정되는 임금수준(α)은 개별 사업장의 노동자 1인당 수입의 일정 비율($0 < \alpha < 1$, 그리고 $r \leq \alpha$)이다. 결국, 개별교섭을 통해 결정되는 임금수준은 [그림 6-2>에서 σ 지점 이전까지는 사업장 총수입의 일정 비율로 우하향하는 곡선으로, σ 지점 이후부터는 r을 나타내는 수평선으로 표현할 수 있다. 이러한 개별교섭은 사업장의 진입과 퇴출에 어떤 영향을 미치는가? 우선 σ 지점 이후부터는 r 수준의 임금을 제공할 수 있기 때문에 개별교섭은 한계 사업장의 퇴출을 결정하는 데에는 별 영향을 미치지 않는다. 하지만, 생산성이 높은 신규 사업장의 진입은 개별교섭에 의해 제한될 수 있다. 높은 임금 프리미엄은 신규로 시장에 진입하는 사업장의 시장가치를 축소시키기 때문이다. 이러한 과정이 매 시기 되풀이되면, 생산성이 가장 높은 신규 사업장의 시장 진입은 적어지고, 그에 따라 생산성의 하락과 고용량의 감소가 초래될 수 있다.

중앙교섭의 경우는 어떠한가? 중앙교섭에서 임금수준은 전체 사업장 평균수입의

일정비율에서 정해지는데, 개별 교섭에서와 마찬가지로 그 수준은 r보다 크거나 같아야 한다. [그림 6-2]에서 알 수 있듯이 중앙교섭에서 결정되는 임금수준이 높아지면, 한계 사업장의 퇴출은 보다 이른 시간에 이루어진다(θL → θI). 또한 개별교섭의 경우보다는 더 높은 이윤을 확보할 수 있다는 점 때문에 생산성이 높은 사업장의 시장 진입을 촉진할 수 있다. 하지만, 중앙교섭을 통해 생산성 증가분 이상의 임금인상이 초래되거나, 개별교섭을 통해 결정되는 임금 수준 이상의 임금인상이 초래될 수도 있기 때문에 생산성이 높은 사업장의 시장 진입은 제한될 수도 있다. 결국, 중앙 교섭은 모든 사업장에서 노동자들의 임금을 r수준 이상으로 높임과 동시에 한계 사업장의 조기 퇴출을 유도해서 생산성의 증가를 초래하지만, 생산성이 높은 신규 사업장의 진입이 그에 비례하여 이루어지는가의 여부는 중앙교섭을 통해 임금수준(α)이 어느 수준에서 결정되는가에 따라 달라진다.

이러한 측면을 보다 세밀하게 살펴보기 위해 [그림 6-3]은 신규로 시장에 진입하는 생산성이 높은 사업장의 시장가치를 교섭을 통해 결정되는 임금수준의 함수로 나타낸 것이다. 교섭을 통해 결정되는 임금수준이 시장의 균형임금, 혹은 단체교섭이 존재하지 않는 상황에서 결정되는 임금수준 r과 동일하다면, 교섭의 경제적 효과는 0이라고 할 수 있다. [그림 6-3]에서 αL 과 aI 는 각각 개별교섭과 단체교섭의 경제적 효과가 0인 경우에 노동자가 획득할 수 있는 최대 임금수준을 나타내는데, 식 (13)에 의해 $\alpha^L < \alpha^I$이다. 개별교섭의 경우에는 해당 사업장(이 경우는 생산성이 가장 높은 신규 사업장)의 총수입이 임금을 결정하고, 중앙교섭의 경우에는 전체 사업장의 평균 총수입이 임금을 결정하므로,

$r = \alpha^L \times P = \alpha^I \times \overline{P}$, 따라서

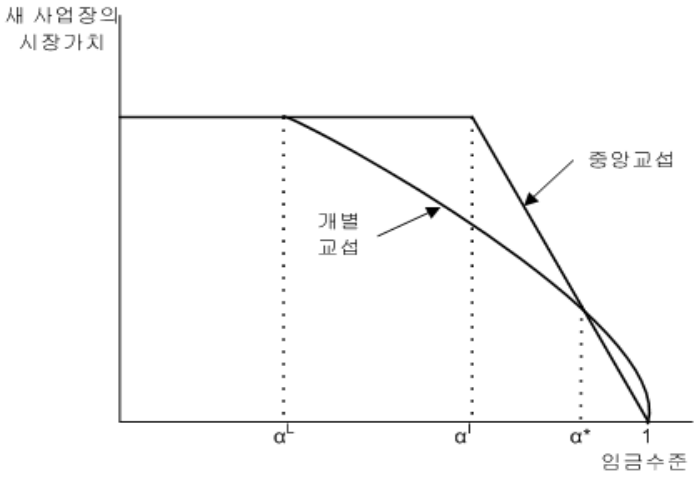
$$\alpha^L = \frac{r}{P},\ \alpha^I = \frac{r}{P},$$

$P > \overline{P}$ 이므로, $\alpha^L < \alpha^I$ 식 (13)

이제 α의 변화가 이 신규 사업장의 시장가치에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보자.

우선 $\alpha \leq \alpha^{L}$인 경우, α의 변화는 이 신규 사업장의 시장가치에 아무런 영향을 미치지 못한다. $\alpha^{L} < \alpha \leq \alpha^{I}$인 경우, 개별교섭을 통한 α의 증가는 이 사업장의 시장가치를 감소시킨다. 물론 이 경우 중앙교섭을 통한 α의 증가는 이 신규 사업장의 시장가치에 영향을 미치지 못한다. 마지막으로 $\alpha > \alpha^{I}$ 인 경우 개별교섭과 중앙교섭 모두에서 이 사업장의 시장가치는 α의 증가에 따라 감소한다. 결국 [그림 6-3]에서 $\alpha < \alpha^{*}$인 경우, 중앙교섭은 개별교섭과 비교할 때 신규 사업장의 시장가치를 더 높게 한다. 생산성이 높은 신규 사업장의 시장 진입은 해당 사업장의 시장가치가 더 높을 때 촉진되므로, $\alpha < \alpha^{*}$인 경우 중앙교섭은 개별교섭에 비해 신규 사업장의 진입을 촉진하는 효과를 가지게 된다.

[그림 6-3] 신규 사업장의 시장가치; 개별교섭과 중앙교섭의 비교



결국 노동시장 제도가 평등의 증진과 효율성의 증진을 동시적으로 달성하기 위해서는 노동조합에 의해 이루어지는 임금유동의 억제, 생산성이 높은 성장 부문의 지속적인 시장 진입이 필수적인 전제조건이다. 적극적 노동시장정책 역시 그러한 상황에서 효과적으로 기능을 수행할 수 있다.

하지만, 1970년대 중반부터 진행된 탈공업화(deindustrialization)와 1980년대를 거치면서 현저해진 세계화(globalization)는 노동을 다원화시켜 중앙교섭을 통한 임금유동의 억제를 어렵게 했고, 생산성이 높은 성장 부문의 지속적인 시장 진입을 가로막았다. 임금분산 축소와 완전고용이라는 목표와 노동 생산성의 증가라는 목표 사이의 괴리가 발생한 것이다. 이는 경험적 연구를 통해서도 입증되는데, 한 연구(Hibbs and Locking, 1995)에 따르면 1960년대 초반부터 1970년대 중반까지 스웨덴의 노동시장 제도는 공업 생산과 노동 생산성을 대략 8~14% 정도 증가시켰지만, 그 이후에는 생산성의 하락을 초래하였다.

사민주의 국가들에서 이러한 문제를 해결하기 위한 전략으로 제시된 것은 공공부문의 확대였다. 둔화된 성장부문 일자리를 대신한 공공부문에서의 일자리 확장은 완전고용의 유지를 가능하게 했으며, 임금분산의 확대를 억제했다. 1970년대 중반 이후 사민주의 국가들에서는 공공부문의 사회서비스 일자리가 큰 폭으로 확대되는데(Esping-Andersen, 1999; Huber and Stephens, 2000), 이는 바로 임금분산의 축소와 완전고용을 꾀하기 위한 또 다른 선택이었던 것이다[10]. 그리고 이러한 노동시장 제도 또한 심각한 재정적자의 문제가 제기되기 전까지는 나름대로 성공적이었다.

Ⅲ. 14개 복지국가들에 대한 비교 분석: 1980~1995

2절에서 제시한 이론적 모형은 결국 임금분산을 축소하는 노동시장 제도는 중위소득자의 복지정책에 대한 선호를 증가시켜 보다 높은 수준의 복지정책을 정치적으로 선택하게 한다는 주장으로 요약될 수 있다. 이를 검증하기 위해 3절에서는 다음과

10) 물론 공공부문의 사회서비스 확장은 여성의 급격한 고용확대에 따른 사회서비스 수요 증가에 대응하는 장치이기도 했다.

같은 두 개의 가설을 제시한다.

가설 1. 임금분산이 적은 사회일수록 고용되지 않은 사람들의 소득을 대체하기 위해 제공되는 복지정책의 발전 정도는 높다.

가설 2. 중앙교섭과 적극적 노동시장정책, 그리고 공공부문 일자리 확대는 임금분산을 축소한다.

가설 1은 임금분산의 축소가 중위소득자의 복지정책에 대한 선호를 증가시킨다는 2절의 이론모형에 기초한 것이다. 중위소득을 가진 투표자가 투표에서 콩도세르 승자가 된다는 공리를 따른다면, 임금분산 정도가 적은 사회에서는 중위소득자의 선호에 의해 보다 높은 수준의 복지정책이 선택된다. 한편 가설 2는 가설 1에서 외생변수로 삼았던 임금분산을 내생변수로 보고, 그것이 노동시장제도에 의해 달라진다는 점을 입증하기 위한 것이다.

이러한 두 개의 가설을 경험적으로 검증해보기 위해 3절에서는 14개 복지국가[11]들에 대한 비교분석을 시도한다. 자료의 제약 때문에 분석의 시기는 1980~1995년으로 제한한다. 분석에 포함한 모든 독립변수들은 종속변수보다 1개년도 앞선 자료를 반영한다. 따라서 종속변수를 기준으로 최종적으로 분석에 포함된 자료는 1981년부터 1996년까지이다. 이러한 분석 시기는 사민주의 국가들에서 중앙교섭과 적극적 노동시장 정책의 생산성 향상 효과가 사라진 이후이긴 하지만, 또 다른 토끼인 임금분산 축소에 대한 효과는 여전히 남아있는 시기이다. 또한 이 시기는 1970년대 중반 이후 또 다른 노동시장 제도로 형성된 공공부문 일자리의 확대가 정착된 시기이기도 하다는 점을 감안하면, 2절의 이론적 논의를 경험적으로 검증하는 데는 별 무리가 없다.

---

11) 분석대상인 14개 국가들은 OECD 회원국들인 호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국이다.

1. 변수의 정의

(1) 임금 결정에서의 중앙교섭 정도는 5점 척도로 측정한 서열변수이다. 개별 사업장 수준에서 분산적으로 임금 결정이 이루어지는 경우에는 1을 부여한다. 산업 수준에서 임금결정이 이루어지지만 패턴교섭(pattern bargaining)[12]은 존재하지 않는 경우에는 2를, 패턴교섭이 존재하는 산업 수준의 임금결정에는 3을, 중앙교섭에 의해 임금을 결정하지만 개별 단위에서의 추가적인 임금협상을 허용하는 경우에는 4를, 개별 단위의 추가적인 임금협상을 허용하지 않는 중앙교섭에는 5를 부여한다. 이 연구에서는 Evelyne Huber, Charles Ragin, John D. Stephens, David Brady, and Jason Beckfield. 2004. Comparative Welfare States Data Set, Northwestern University, University of North Carolina, Duke University and Indiana University를 활용하였다.

(2) 적극적 노동시장정책의 발전정도는 GDP 대비 적극적 노동시장정책지출액으로 측정한다. OECD. 2007. Social Expenditure Database (SOCX 2007)를 활용하였다.

(3) 정부부문 고용의 비중은 생산가능인구(15세 이상 65세 미만)중에서 정부부문에 고용된 민간인(군인, 경찰 등은 제외)이 차지하는 비중으로 측정한다. 이 연구에서는 앞의 Evelyne Huber, Charles Ragin, John D. Stephens, David Brady, and Jason Beckfield(2004)를 활용한다.

2절에서 제시한 이론모형에 따른다면, 사회전체의 평균임금소득 대비 중위임금소득의 변화가 중요하다. 하지만, 평균임금소득과 중위임금소득을 시계열로 측정한 자료를 찾기란 쉽지 않은 일이다. 이 연구에서는 임금소득의 분포가 대수분포한다면 임금소득의 특정 분위사이의 비율이 평균임금소득 대비 중위임금소득의 비율과 밀

12) 특정 지역, 혹은 사업장에 이루어진 단체협약이 타 지역이나 타 사업장에서 동일하게 적용되는 것으로 소위 수평적 조율의 대표적인 방법을 말한다.

접한 관계를 가진다는 점[13]을 활용하여 ln(p90/p10)과 ln(p50/p10)를 대리변수로 활용한다.

(4) ln(p90/p10)은 90분위에 해당하는 임금소득과 10분위에 해당하는 임금소득 사이의 비율을 구하여 대수로 나타낸 것이며, ln(p50/p10)은 50분위에 해당하는 임금소득과 10분위에 해당하는 임금소득 사이의 비율을 구하여 대수로 나타낸 것이다. 두 개의 임금 분산 지표 중 하나만을 사용해도 무방하지만, 분석의 신뢰성을 위해 두 개 모두를 분석에 활용한다. 각각의 임금 분산 변수는 Evelyne Huber, Charles Ragin, John D. Stephens, David Brady, and Jason Beckfield(2004)에서 구했다.

모든 복지정책이 탈상품화를 목적으로 하는 것은 아니다. OECD에서 추계하는 사회복지지출의 항목을 기준으로 한다면, 보건(health)과 가족(family), 주거(housing), 그리고 기타(주로 공공부조)는 임금소득을 가지고 있는 사람에게도 적용된다. 따라서 고용되지 않은 사람들의 소득을 대체하기 위해 제공되는 복지정책에서 이러한 항목들은 제외되어야 한다. 즉, 복지정책의 탈상품화 효과에 초점을 맞춘다면, 노령연금과 유족연금, 질병이나 재해 등 무능력 관련 급여 및 실업 항목만으로 구성된 복지정책의 수준을 측정할 필요가 있다[14].

---

13) 임금소득의 분포가 대수정규분포한다면, $mean = \exp(\mu + \frac{\sigma^2}{2})$ $median = \exp(\mu)$이다. 이로부터 $\frac{median}{mean} = \exp(\frac{-\sigma^2}{2})$이다. 따라서 $w_i > w_j$ 라면 $\ln w_i - \ln w_j = k_{ij}\sigma$인데, 이를 σ에 대해 정리하면 $\sigma = k_{ij}\ln(w_i/w_j)$이다. 여기에서 w_i가 i번째 분위의 소득이고, w_j가 j번째 분위의 소득이라면, k_{ij}는 i와 j에 따라 결정되는 어떤 상수이다. 따라서 $\ln(w_i/w_j)$는 σ와 어떤 상수의 곱을 의미하며, 이로부터 평균임금소득 대비 중위임금소득의 비율을 추정하는 대리변수로 활용할 수 있다.

14) 적극적 노동시장정책은 고용되지 않은 사람들의 소득을 대체하기 위한 프로그램이 아니며, 이 연구의 이론모형에서는 그것을 임금분산을 축소하는 노동시장제도로 정의하므로 탈상품화를 위한 복지정책의 범주에서는 제외한다.

(5) 복지정책의 발전정도는 노령연금과 유족연금, 질병이나 재해 등 무능력 관련 급여, 실업급여를 더하고, 그것이 GDP에서 차지하는 비중으로 구한다. 이 변수는 OECD. 2007. Social Expenditure Database (SOCX 2007)를 활용하여 측정한다.

한편, 이 연구에서는 몇 개의 통제변수를 분석모형에 투입한다[15]. 경제성장과 물가수준, 그리고 실업률은 임금분산과 복지지출에 중요한 영향을 미치는 경제적 요인이므로 통제될 필요가 있다. 정치적 요인도 중요한데, 우선 당파성과 복지정책의 밀접한 상관관계를 논의하는 선행연구들(Korpi, 1983; Stephens, 1979)에 따라 당파성을 통제변수로 분석에 투입한다. 투표율 또한 다수결의 원리에 따르는 민주주의 사회에서 정책결정에 영향을 미치는 변수이므로(Lijphart, 1997), 통제변수로 투입한다. 마지막으로 노인인구가 증가할수록 복지정책이 발전한다(Pampel and Williamson, 1989)는 점을 고려하여 전체 인구 중에서 노인인구가 차지하는 비중을 측정하여 통제변수로 투입한다.

(6) 1인당 실질경제성장률은 당해 연도의 1인당 실질 국내총생산액에서 전년도의 1인당 실질 국내총생산액을 뺀 값을 분자로, 전년도의 1인당 실질 국내총생산액을 분모로 하여 산출하였다.

(7) 실업률은 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비중을 통해 구했다.

(8) 당파성은 우파정당의 지배력을 통해 측정했다. 당파성에 대한 최근의 연구들은 사민주의 정당의 지배력 뿐 아니라 종교적 이념에 기초한 중도 정당의 지배력 또한 복지정책의 발전에 긍정적인 효과를 가짐을 보여주고 있다(Huber and Stephens, 2001). 그러한 논의에 따라 이 연구에서는 당파성을 사민주의-중도정당 vs. 우파정당으로 구분하고, 집권여당의 각료 중에서 우파정당 각료가 차지하는 비중을 1946년

15) 분석에 투입하는 모든 통제변수는 Evelyne Huber, Charles Ragin, John D. Stephens, David Brady, and Jason Beckfield(2004)에서 구했다.

부터 누적한 수치를 우파정당의 지배력 변수로 활용한다.

(9) 투표율은 전체 유권자 중 주요선거에 참여한 투표자 수의 비율을 통해 구했다.

(10) 노인인구의 비중은 전체 인구 중 65세 이상의 사람이 차지하는 비율로 구했다.

2. 분석방법과 분석모형

이 연구에서 활용하는 자료는 전형적인 결합시계열 자료이므로, Beck and Katz(1995)에 의해 제시된 PCSE(panel corrected standard errors) 결합시계열 회귀분석을 택한다. 또한 자기상관의 문제는 선형모형에 적합하도록 잔차를 수정하는 잔차수정 모형(error correction model; Plümper, Manow, and Troeger, 2005)을 통해 해결한다. 분석모형은 아래와 같다.

$$(1)\ \ln(w_{p1}/w_{p2})_{nt} = \beta_1 LIns1_{nt-1} + \beta_2 LIns2_{nt-1} + \beta_3 LIns3_{nt-1} + \sum_{j=4}^{j} \beta_j Z_{nt-1} + \varepsilon_{nt-1}$$

$$(2)\ \ target_{nt} = \beta_1 \ln(w_{p1}/w_{p2})_{nt-1} + \sum_{j=2}^{j} \beta_j Z_{nt-1} + \varepsilon_{nt-1}$$

모형 (1)에서 w_{p1}/w_{p2}은 임금분산의 정도를, $LIns1, LIns2, LIns3$은 노동시장 제도변수로 각각 임금결정에서의 중앙교섭 정도, 적극적 노동시장정책의 발전정도, 정부부문 고용 비중의 크기를 나타낸다. 경험적 분석의 결과, 세 개의 노동시장 제도변수들의 회귀계수가 음(-)의 값을 가진다면(즉, 임금분산의 정도를 줄이는 효과를 나타낸다면), 이 연구에서 제시한 이론 모형에 따른 두 번째의 가설은 검증된 것이라 할 수 있다. 또한 모형 (2)에서 $target_{nt}$는 고용되지 않은 사람들의 소득을 대체하기 위해 제공되는 복지정책의 발전정도를 나타내는 변수이다. 경험적 분석의 결과 임금분산의 정도를 나타내는 w_{p1}/w_{p2} 변수의 회귀계수의 부호가 음(-)의 값을 가진다면, 이 연구에서 제시한 이론 모형에 따른 첫 번째의 가설이 검증된 것이다. 한편, 모형 (1)과 모형 (2) 모두에서 Z은 통제변수들이다. 또한 n은 국가 id를, t는

년도 id를 나타낸다.

3. 분석결과

분석결과를 보자. 먼저 <표 6-1>은 중앙교섭정도와 적극적 노동시장 정책의 크기, 그리고 정부부문 고용의 크기와 같은 노동시장 제도가 임금분산에 미치는 효과를 경험적으로 검증한 결과이다. <표 6-1>의 분석모형 (1)부터 (3)까지는 임금분산 정도를 90분위에 해당하는 임금소득과 10분위에 해당하는 임금소득 사이의 비율을 구하여 대수로 나타낸 ln(p90/p10)을 종속변수로 투입한 모형이다. 한편 분석모형 (4)는 50분위에 해당하는 임금소득과 10분위에 해당하는 임금소득 사이의 비율을 구하여 대수로 나타낸 ln(p50/p10)을 종속변수로 투입한 것이다. 모든 분석 모형에서 노동시장 제도들의 발전은 임금분산을 줄이는 것으로 나타났고, 그 효과는 통계적으로도 유의미했다. 통제변수들을 보면, 우파정당의 지배력이 강할수록 임금분산은 확대되는 반면에 투표율의 증가는 임금분산을 줄이는 것으로 나타났는데, 선행연구들의 연구결과와 일치하는 것이다.

<표 6-1> 노동시장 제도가 임금분산에 미치는 효과

	1	2	3	4
중앙교섭정도	- .0304(.0061)**	--	- .0340(.0063)**	- .0230(.0054)**
적극적노동시장정책	7.4801(1.7492)**	--	5.1909(1.6966)**	- 4.9199(1.3360)**
정부부문 고용	--	-0149(.0022)**	-.0079(.0020)**	- .0055(.0018)**
1인당실질경제 성장률	- .0001(.0021)	.0008(.0014)	- .0001(.0022)	- .0002(.0018)
실업률	.0055(.0030)*	.0003(.0029)	.0040(.0031)	.0021(.0026)
우파정당의 지배력	.0048(.0009)**	.0041(.0010)**	.0041(.0008)**	.0011(.0007)*
투표율	- .0073(.0008)**	- .0070(.0008)**	- .0073(.0007)**	- .0036(.0006)**
상수	1.6561(.0731)**	1.7424(.0778)**	1.7648(.0703)*	.9180(.0526)**
조정된 R2	.86	.86	.86	.72
사례수	199	262	196	196

주: 1) 분석 모형 1~3은 종속변수로 p90/p10을, 분석모형 4는 종속변수로 p50/p10을 투입함.
2) 괄호 안은 panel corrected standard error를 나타냄.
3) ** p < .01 * p < .1

한편, <표 6-2>는 고용되지 않은 사람들의 소득을 대체하기 위해 제공되는 복지정책의 발전 정도에 임금분산의 축소가 미치는 효과를 경험적으로 검증해 본 결과이다. 분석모형 (1)에서는 평균임금소득 대비 중위임금소득 비율의 대리지표로 ln(p90/p10) 변수를, 분석모형 (2)에서는 ln(p50/p10) 변수를 투입했다. 분석결과를 보면 두 경우 모두에서 임금분산의 확대는 복지정책의 발전에 부정적인 효과를 가지는 것으로 나타났으며, 통계적으로도 유의미했다. 임금분산이 적은 사회일수록 고용되지 않은 사람들의 소득을 대체하기 위해 제공되는 복지정책의 발전 정도는 높다는 것이다.

<표 6-2> 임금분산이 복지정책의 발전수준에 미치는 효과

	1	2
임금분산의 증가 1(p90/p10)	-.0413(0139)**	--
임금분산의 증가 2(p50/p10)	--	-.0657(0170)**
1인당실질경제성장률	-.0012(0003)**	-.0012(0003)**
실업률	.0022(0006)**	.0020(0006)**
우파정당의 지배력	-.0013(0001)**	-.0014(0001)**
투표율	-.0002(0002)	-.0001(0001)
노인인구의 비중	.7246(0757)**	.6578(0824)**
상수	.0912(0313)**	.0866(0246)**
조정된 R^2	.77	.78
사례수	218	218

주 1. 괄호 안은 panel corrected standard error를 나타냄.
2. ** p < .01

Ⅳ. 맺음말

노동시장 제도가 임금분산에 영향을 미치며, 임금분산은 사회성원들의 복지정책에 대한 선호에 영향을 미친다는 이 연구의 분석결과는 노동시장 제도와 복지정책이 매우 밀접한 관계를 가지고 있음을 보여주는 것이다. 달리 말한다면, 노동시장 제도

를 통한 임금 분산의 축소 전략이 탈상품화를 목적으로 하는 복지정책의 성공을 위한 중요한 전제조건이라는 것이다.

1970년대 후반에 막을 내린 '복지국가의 황금기' 이후 유럽 사회민주주의 정당의 집권을 가능하게 했던 것[16]은 바로 '제 3의 길 노선'이었다. 새로운 사회민주주의를 내세우면서 집권에 성공한 영국의 블레어 정부와 독일의 슈뢰더 정부에 의해 '제 3의 길' 이라는 용어가 대중적으로 확산되었기는 하지만, 전통적인 사민주의와의 결별과 신자유주의의 거부로 요약되는 '제 3의 길' 노선은 1980년대 이후 유럽의 사회민주주의 정당에겐 일종의 금과옥조였다. 대체로 '제 3의 길' 노선에서 강조하는 개혁의 핵심은 사회성원들의 노동시장 이행을 격려하고 촉진하는 것이다. 하지만 현 시점에서 중간점검을 해 보면 '제 3의 길' 노선은 결코 하나의 길이 아니며, 그 성과 또한 나라마다 엇갈린다는 사실이 눈에 띈다. 특히 저임금 일자리의 확대와 임금 분산의 확산에 대한 대응방식은 큰 차이를 가지며, 아마도 그 점이 '제 3의 길' 노선의 다양성을 확인할 수 있는 핵심 지점이라고 볼 수 있을 것이다. 탈공업화와 세계화의 시대에서 저임금 일자리의 확대나 임금 분산의 확산을 억제한다는 것은 매우 어려운 과제임에 틀림없다. 그래서 재정적자를 감수하면서 정부부문 고용을 증가시키거나(스칸디나비아 유형), 임금분산의 억제를 포기한 고용 증진 조치들(영국 유형)이 택해지는지도 모르겠다. 하지만 저임금 일자리의 확대와 임금 분산의 확산을 명시적으로 고려하지 않은 채 복지정책의 기제만을 통해 불평등을 축소하려 한다면 기대하는 사회경제적 성과를 얻기는 쉽지 않을 것이다. 이 경우 두 제도들은 갈등적인 관계에 놓일 가능성이 높고, 그에 따라 자원의 낭비와 사회성원 사이의 정치적 균열을 확대할 수 있기 때문이다.

16) 적어도 유럽 연합에서 1990년대는 사회민주주의의 시대였다. 이러한 점은 1990년대 말까지만해도 유럽연합(EU) 15개 회원국 가운데 사회민주주의 정당이 집권을 하지 못한 나라는 스페인과 아일랜드뿐이었다는 사실에서도 잘 드러난다.

참고문헌

백승호. 2005. 복지체제와 생산체제의 제도적 상보성에 관한 비교사회정책 연구. 서울대학교 박사학위논문.

안상훈. 2005. “생산과 복지의 제도적 상보성에 관한 연구: 선진 자본주의 국가를 중심으로”, 한국사회복지학, 57(2): 205-230.

Amable, B. 2004. The Diversity of Modern Capitalism. Oxford University Press.

Beck, N., and J. Katz. 1995. "What to do (and not to do) with Time-Series-Cross-Section Data in Comparative Politics", American Political Science Review, Vol. 89(3): 634-47.

Baldwin, P. 1992. The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State: 1875-1975. Cambridge: Cambridge Univiersity Press.

Black, D. 1948. "On the Rationale of Group Decision Making", Journal of Political Economy, Vol 56: 23-34.

Hall, P., and D. Soskice. 2001. "An Introduction to Varieties of Capitalism", P. Hall and D. Soskice, eds., Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, New York: Oxford University Press: 1-68.

Esping-Andersen, G. 1999. "Politics without Class? Postindustrial Cleavages in Europe and America", H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, and J. D. Stephens, eds., Continuity and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge: Cambridge University Press: 293-316.

Freeman, R. 1988. "Labour Market Institutions and Economic Performance", Economic Policy, Vol. 3: 64-80.

Friend, I., and M. E. Blume. 1975. "The Demand for Risky Assets." American

Economic Review 65: 900-22.

Goldthorpe, J. H. ed. 1984. Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford: Clarendon Press.

Hibbs, D. A., and H. Locking. 2000. "Wage Dispersion and Productive Efficiency: Evidence for Sweden", Journal of Labor Economics, Vol. 18(4): 755-82.

Huber, E, and J. D. Stephens. 2000. "Partisan Governance, Woman's Employment, and the Social Democratic Service State", American Sociological Review, Vol. 65(3): 323-42.

Iversen, T., and D. Soskice. 2001. "An Asset Theory of Social Policy Preferences", American Political Science Review, Vol. 95(4): 875-93.

Korpi, W. 1983. The Democratic Class Struggle. London: Routledge and Kegan Paul.

Lijphart, A. 1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma", American Political Science Review, Vol. 91(1): 1-14.

Meltzer, H., and S. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government", Journal of Political Economy, Vol. 89: 914-27.

Moene, K. O, and M. Wallerstein. 1999. "Social Democratic Labor Market Institutions; A Retrospective Analysis", H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, and J. D. Stephens, eds, Continuity and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge: Cambridge University Press: 231-60.

_____. 2001. "Inequality, Social Insurance, and Redistribution", American Political Science Review, Vol. 95(4): 859-74.

Persson, T., and G. Tabellini. 2000. Political Economics; Explaining Economic Policy. Cambridge: the MIT Press.

Plümper, T., P. Manow, and V. Troeger. 2005. "Panel Data Analysis in Comparative Politics: Linking method to theory", European Journal of Political Research, Vol. 44(2): 327-54.

Roberts, W. S. 1977. "Voting over Income Tax Schedules", Journal of Public Economics, Vol. 8: 329-40.

Romer, T. 1975. "Individual Welfare, Majority Voting, and the Properties of a Linear Income Tax", Journal of Public Economics, Vol. 4: 163-85.

Schmid, G. 1998. "Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy" Discussion Paper FS I 98 -206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Stephens, J. D. 1979. The Transition from Capitalism to Socialism. London: Macmillan.

Varian, H. 1980. "Redistributive taxation as Social Insurance", Journal of Public Economics, Vol. 14: 49-68.

〔제6회 회의록〕노동시장 제도, 임금분산, 그리고 복지정책

□ 의견 및 토론

○ 수식에 관한 질문

- p.3에서 p+q=1 (임금소득 상실 확률+재고용으로 인한 임금소득 획득 확률=1) 이라고 할 수 있나? 식(1) $T(t) = \alpha \cdot \tau(t) \cdot \overline{w}$ 에서 T는 전체조세(복지급여)를 의미하는 것인가?
- T는 세액인가? 세율인가? "T=세액×임금소득평균×고용비중" 라는 의미인가? 그 의미라면 이 식은 t가 되거나 T가 세율로 되어야 수식이 맞는 것 같음.
- 이 식이 전체 수식에 많은 영향을 미치기 때문에 정확히 정의되어야 할 것 으로 보인다. 이것이 세액이 되면 수식의 의미가 정확한가?

○ 임금분산의 확대가 복지지출에 미치는 영향에 관한 가설 질문

- 노동 분산의 격차가 적다면 탈상품화의 복지지출에 긍정적인 영향을 미치는 것이라 이해했음. 결론적으로 제3의 길과 관련하여 노동시장의 임금분산을 확대하는 정책들이 효과가 있겠는지 비판하는 것으로 보임.
- 복지가 사회보험이 아닌 고용되지 않은 사람들을 위한 지출이라면, 임금분산의 확대가 복지지출에 부정적인 영향을 미치는 것을 다른 각도에서 볼 수 있을 거라 생각됨. 예를 들어, 영국, 미국 같은 경우 저임금이 확대 되면서 임금분산 격차가 커졌을 거라 보임(근거자료 없음). 이런 나라일수록 일정 제도의 지출은 감소했을지 모르지만, 복지지출의 총량은 늘어났을 것인데, 이런 관점에서 가설이 위태로운 것이 아닌지 의문이 듦.

○ OECD SOCX 변수에 관한 질문 및 분석방법 제안

- p.15 보면 OECD SOCX에서 공공부조를 넣지 않았다고 했는데, 공공부조 data가 없는 것으로 알고 있다. 여기서 연금을 변수로 정하였는데 어떻게 한 것인가?
- 14개 복지국가가 주로 OECD 국가인 것으로 보이는데 14개 국가를 한꺼번에 분석하기보다 국가별로 나누어 분석을 해보면 흥미로운 결과가 나올 것으로 생각되니 이러한 분석을 해보길 제안함.

○ 가설에 대한 설명 및 결과에 대한 질문

- 상식적으로 생각하면 빈부격차가 클수록 복지수요가 높을 것으로 보이는데, 이 연구를 보면 정반대가 아닌가?
- 가장 앞부분에 복지제도가 재분배, 위험분산으로 다르게 나타냈는데 무엇이 다른가?
- 회귀식을 보면 1인당 실질경제성장률을 나타냈는데 소득배분이 임금을 나타내는데 큰 차이가 나지 않을 것으로 생각이 됨. 실질경제성장률이 아니고 국민소득 중에 노동이 차지하는 비중으로 나타내는 것이 더 맞지 않은가?

○ ln(p90/p10) 및 표2 해석에 관한 질문

- p.14 (4)보면 90분위, 10분위를 잡아낼 때 소득이 0인 사람부터 시작하는지, 1부터 시작하는 건가?
- 표2를 해석할 때, 임금분산이 고용상태 있는 사람 중에 불평등이 어떤 것인지에 따라 비고용 상태에 있는 사람들에 관한 복지 불평등을 이야기 하는 건가?

○ 종속변수 및 분석방법에 관한 제안

- 고용된 사람 간의 임금 격차가 적을수록 복지지출에 대한 긍정적인 압박이 있을 수 있는데, 취약계층보다는 보편적 복지에 대한 압박으로 생각을 함. 임금분산이 큰 사회에서는 취약계층에 대한 몰아주기가 커진다고 생각함. 이 주제에서는 노인과 취약계층에 대한 복지혜택 지출은 빠져야 할 것 같고, 근로능력자 중 고용되지 않은 사람을 초점으로 한 급여를 종속변수에 놓아야 하지 않나?
- 제목을 보고 노동분산의 정도와 복지정책의 수위가 유형별 관련성을 기대하게 됨. 비교분

석을 하려면 유형이 있었으면 좋겠음. 임금분산과 복지수준이 유형별로 다르게 나타날 것으로 보임. 이와 같이 모형을 몇 개로 나누어 보는 것도 좋을 것으로 생각됨.

○ **설명변수 및 소득효과, 대체효과 해석방법에 관한 질문**

– p.8의 결과를 보면 임금분산의 확대, 즉 사회전체의 평균임금소득 대비 중위임금소득의 하락은 어떤 결과를 가져온다고 서술했는데, 실제로 앞에서는 중위소득자의 소득 절대액이 설명변수였고, p.8에서는 평균임금과 중위임금의 격차확대를 갖고 설명하신 것이니 두 개가 정확히 일치하지 않는 것 아닌가?
– 소득효과를 위험분산기능으로 분석했고, 대체효과를 재분배 기능으로 해석했는데, 대체효과를 위험분산기능으로 봐야 하고, 소득효과를 재분배기능으로 봐야 하는 것 아닌가? 왜냐하면 대체효과라는 소득이 없는데도 불구하고 세율이 높아지는 것을 선호한다는 것을 의미한다 생각함.

○ **복지제도 해석 변수에 관한 제안**

– 복지제도 간 구성의 상충성이 중요하다고 생각함. 그 중에 노동시장 제도, 복지정책 사이 임금분산을 생각하는 것 같은데, 복지제도라는 것이 재분배를 주로 거론하였는데, 복지제도에서는 자활의지 등이 더 문제가 되는 것이 같은 생각이 드는데, 그 부분도 고려해야 한다고 생각함.

○ **우리나라 노조에 관한 고려 제안**

– 이 논문에서는 스웨덴 모델을 거론 하였는데, 스웨덴 모델과 우리나라는 차이가 많이 나는 것으로 보임. 스웨덴 모델은 대기업을 중심으로 발전된 대표적인 나라이고, 노동조합도 단일조합으로 가진 나라이며, 대기업과 공공부문이 공존하는 것으로 보임. 우리나라 같은 경우 중소기업이 늘어나는데, 노동시장의 이중구조의 문제가 있는 거 아닌가? 또한 우리나라에 적용가능한가? 또한 우리나라의 노조문제에 있어서도 산별노조 문제가 나타나는데 이와 관련 되서 생각해야 하지 않나 생각됨.

○ 현실반영여부 고려 제안

– 유럽을 포함한 대부분의 국가에서 근로소득의 분산이 커지고 있는데, 지금의 경제상태를 보면 임금분산을 억제하는 정책을 취한다 했을 때, 이 주장이 당위론적으로는 바람직하지만 구체적으로 현실적으로 반영할 수 있는가? 현실적으로 반영할 수 없다면 선언적이 되지 않은가 생각을 함.

□ 발표자 종합 정리

○ 수식에 관한 질문

– p+q는 반드시 1은 아니며, T는 전체조세를 의미함.
– T는 세액을 의미하며, T=세액×임금소득평균×고용비중 의미가 맞음.
– 세액이 된다면 α×t가 되어야 함. 여기서 보면 t× $\overline{w}$ = 평균근로자의 세금이 되고, $\tau(t)$대신에 t를 쓰는 것이 맞음.
– 여기서 T를 총 복지급여라고 하였는데, 세수입을 모두 복지급여로 지출한다는 전제 하에 진행되는 것이므로 그게 맞는 것 같음. (2)에서 조세수입을 나타내는 $\tau(t)$ 함수를 설명했는데, 이는 레퍼곡선[17]을 수식으로 표현한 것 같고, t는 세입종축에 두고, 세율 t가 함축에 두면서 레퍼곡선이 그려지니 이 t는 조세수입 함수로 보는 것이 정확할 것 같음.

▶▶ 사회자 정리

– 발표 내용은 간단한 주제가 아님. 노동정책과 복지정책 사이의 제도적 상보성을 이론적으로 정리하고, 국가간 자료를 이용하여 실증분석을 시도함. 논문의 주요부분은 p.13에 나타난 2개의 가설을 실증적으로 검토하는 것임. 무엇보다도 본 논문은 공공선택이론의 주요 논점 가운데 하나인 중위투표자이론을 바탕으로 제도간의 상보성을 가설검증을 통해

17) 공급주의 경제학자중 한명인 레퍼에 의해 주장된 것으로 세율과 조세수입의 관계를 나타낸 그래프임. 일정수준까지 세율을 낮추게 되면, 낮아진 세율로 소비자들의 소득이 증가하고, 소득증가분만큼 소비를 함에 따라 오히려 조세수입이 늘어난다는 이론을 그림으로 보여준 것이 레퍼곡선임. 그러나 일정세율(최적세율)을 지나게 되면 다시 세입이 감소됨. 1980년대 미국 레이건정부에서 동 이론을 적용한 바가 있음.

확인하고자 했다는데 커다란 의의가 있음.

○ 임금분산의 확대가 복지지출에 미치는 영향에 관한 가설 질문

– 공공부조 경우 p.15에 보면 탈 상품화를 목적으로 하는 것이 아니고, 노령, 질병, 재해, 실업 등으로 인한 근로하지 않는 사람을 위한 정책임. 보건, 가족, 주거 등의 공공부조는 빠져있음.

◀ 발표자 답변에 대한 추가 질문

– 공공부조라도 일을 하지 않는 사람까지 포괄하는 것인가?
  – 더 확대하면 영국, 미국 등에서는 근로하지 않는 사람에서 근로하는 사람에게로 초점이 옮겨지는 것은 식(3)에서의 r(복지정책)이 1에서 점점 0에 가까워진다면 불평등이 증가되는 상황에서 사회성원들은 복지전환정책에 동의하지 않을 것임. 이는 다른 방향에서 논의 되어야 할 것이지만, 임금분산이 커지는 상황에서는 근로를 선택하게 될 것이라는 생각을 듦.

○ OECD SOCX 변수에 관한 질문 및 분석방법 제안

– SOCX 기타 항목에 공공부조 data가 들어있음. OECD 기준이 최근에 현금과 현물을 소분류로 나누는 것으로 달라진 것으로 알고 있음.

○ 가설에 대한 설명 및 결과에 대한 질문

– 임금분산의 증가와 복지정책과의 관계를 보면, 불평등이 증가하면 복지정책에 확대를 가져온다고 생각하는데 이는 발표문 상황 2에 나오듯이 여러 학자들에 의해 규명이 되었음. 그런데 경험적으로 검증을 하면 이러한 결과가 나오지 않음. 이것이 이 논문의 출발점임. 이에 대한 다양한 논의들이 있는데, 경제적인 변수가 아닌 다른 변수로 설명을 하기도 하고, 그 이후에 이루어지는 논의들은 상식과 어긋나는 것처럼 보이고 있음. 개인적인 생각으로는 불평등 증가의 사회현상이 복지정책으로 나오기 위해 정치적인 과정이 필요하고, 그 정치적 과정에 대해 미치는 영향이 아닌지 생각해 볼 수 있음. 또한 왜 그래야 하는가

에 대한 논의는 다양함.

- 위험분산과 재분배가 동일한 내용이 아닌가는 p.8 보면 임금분산의 확대가 복지정책에 2가지 효과를 보였는데, 한개는 소득효과로 이해하고 하나는 대체효과로 이해됨. 소득효과는 중위 임금소득자의 임금소득이 감소하면 고용되지 않은 사람들을 위한 지출이 늘어나고, 동시에 임금소득이 감소하면 조세가격을 낮추는 효과를 낳기 때문에 사회복지 지출을 선호하게 되는데 이를 재분배 효과라 볼 수 있음.

○ ln(p90/p10) 및 표2 해석에 관한 질문

- 첫 번째 질문에는 정확히 설명을 못 하겠음.
- 두 번째 질문은 질문한 의미가 맞음. 소득이 0인 경우 실업 같은 것으로 간주하여 소득이 있는 사람만 뽑았다면 그것이 맞음.

○ 설명변수 및 소득효과, 대체효과 해석방법에 관한 질문

- p.7 그림1에서 보면 평균소득이 고정되어 있다고 가정하면 중위소득이 감소한다는 의미는 중위소득과 평균소득 사이의 관계 사이에서 불일치한다고 볼 수 있고, 두 번째 질문에 대해서는 조금 더 생각을 해보겠음.

○ 현실반영여부 고려 제안

- 임금분산의 축소가 중요하다. 대세가 임금분산의 축소가 불가능 하다면 그 대세에 맞춰 복지정책을 맞춰 가는 것도 필요한 것이 아닌지 조심스럽게 제안함.

제7회 빈곤포럼

《 주제 및 발표자 》

– 중앙정부제공, 사회복지서비스의 중복: 현황과 개선방안

– 박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)

▣ 일시: 2007. 07. 20(금). 16:00 ~ 18:00

▣ 장소: 한국보건사회연구원 본관 대회의실

▣ 좌장: 이성기 (인제대학교 사회복지학과 교수)

▣ 토론자

〈원외〉

강병구 (인하대학교 경제학부 교수)

강석훈 (성신여자대학교 경제학과 교수)

김용성 (KDI 재정·사회개발연구부 연구위원)

김종면 (한국조세연구원 대회협력팀장)

김환준 (경북대 사회복지학과 교수)

류만희 (상지대학교 사회복지학과 교수)

박찬용 (안동대학교 경제학과 교수)

석재은 (한림대학교 사회복지학과 교수)

신명호 (한국도시연구소 부소장)

허 선 (성균관대학교 사회복지학과 교수)

〈원내〉

강혜규 (사회서비스연구센터장)

고경환 (사회재정평가센터 연구위원)

김미곤 (사회보장연구본부장)
김상철 (사회정책총괄팀)
김안나 (공공부조팀 연구위원)
김태완 (기초보장평가센터 부연구위원)
남상호 (사회재정평가센터 연구위원)
노대명 (공공부조팀 연구위원)
박세경 (사회서비스연구센터 부연구위원)
신영석 (건강보험팀 연구위원)
신현웅 (건강보험팀장)
여유진 (복지패널팀장)
유근춘 (사회재정평가센터 소장)
윤석명 (연금보험팀장)
이태진 (기초보장평가센터장)
이현주 (공공부조팀 부연구위원)
최병호 (연구혁신본부장)
최성은 (사회재정평가센터 부연구위원)
허순임 (건강보험팀 부연구위원)

빈곤포럼 제 7 회

중앙정부제공, 사회복지서비스의 중복: 현황과 개선방안

박능후

Ⅰ. 서론

한 국가의 복지수준이 높아지면 자연스럽게 사회서비스에 대한 요구가 증대된다. 우리나라의 경우에도 참여정부 이후 사회서비스에 대한 사회적 관심이 증가하고, 이에 부응하여 정부의 정책적 대응도 높아가고 있다. 사회서비스의 중요성에 대한 인식은 사회서비스를 공공부조로부터 분리하여 그 기능과 범위를 확대함으로써 사회적 취약계층에 대한 보호기능을 강화하려는 주장이나(이현주 외, 2003), 새로운 사회적 위기에 대응하는 정책수단으로서 사회서비스를 강조하는 논의와 더불어 일자리 창출의 주요한 기능을 사회서비스가 담당할 수 있다는 견해까지 다양하게 전개되고 있다.

참여정부 이전까지 한국에 있어서 사회서비스는 빈곤층을 주된 대상으로 현금급여 중심의 공공부조성 서비스의 성격을 지녀온 것이 사실이다. 그러나 고령화로 인한 노인케어의 문제, 여성의 노동시장 진출증가로 인한 가정과 직장의 양립 필요성, 경제의 지구화에 따른 미숙련노동자의 적응문제 등 새로운 사회적 위험(new social

risks)이 생겨나면서 이에 대처하는 유효한 수단으로서 사회서비스의 확충이 불가피해지고 있다.

국가에 따라 민간영역이 담당하는 비중에 다소간 차이가 있지만, 사회서비스의 주된 제공자는 예외 없이 정부이다. 한국의 경우에도 사회서비스의 주된 제공자는 정부이다. 사회서비스에 대한 사회적 욕구가 증대하고, 이에 대응한 정부의 역할이 강화되는 것은 바람직한 현상이지만, 서비스 공급증대에 따른 비효율의 문제가 발생하고 있지 않는지 검토할 필요성이 대두된다. 즉, 다수의 부처로 분산되어 있는 중앙행정기관에서 경쟁적으로 제공하고 있는 사회서비스 간에 중복의 문제가 없는지, 중앙정부와 지방정부간의 역할배분이 적절히 이뤄지고 있는 지 그 여부를 검토하여 적절히 대처할 필요성이 있는 것이다. 특히 사회서비스를 제공하는 일선기관에서는 유사한 성격의 사회서비스가 여러 경로를 거쳐 제공됨으로써 행정적 혼선과 불편이 많은 것으로 지적하고 있다. 따라서 유사한 인구집단을 대상으로 다양하게 제공되고 있는 유사한 기능의 사회서비스 간에 대상의 중첩 혹은 기능의 중복 여부를 꼼꼼히 따져 이를 조정하여야 한다는 현장의 요구가 높아가고 있다.

이에 반하여 한국의 사회서비스는 공급되는 총체적 양이 절대적으로 부족함으로 서비스의 중복을 논할 처지가 못 된다는 주장도 강력하게 제기되고 있다. 노인, 아동, 장애인 등 전통적 사회복지서비스 수요자의 기본적 욕구도 제대로 충족하지 못하고 있는 우리 형편에서 사회서비스의 중복조정을 논하는 것은 시기상조라는 주장이다. 이러한 주장은 일부 영역에서 서비스 중복의 가능성이 있다하더라도 중복조정보다는 정부가 주도적으로 보다 다양한 사회서비스를 적극적으로 개발하여 공급을 확대하는 것이 더 필요하다고 본다.

요컨대 사회서비스 공급량을 늘려야 한다는 요구와 공급상의 효율성 증대 요구가 동시에 나타나고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 이 글은 효율성 증대 측면에서 중앙정부가 제공하는 사회서비스의 중복문제를 따져보고 개선방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 사회복지서비스의 의의

1. 사회복지서비스 관련 개념

국가가 제공하는 서비스 기능과 관련하여 최근들어 빈번히 사용되고 있는 「주민생활지원서비스」와 학문적으로 연관성을 갖는 용어는 「사회서비스(social service)」, 「사회복지서비스(social welfare service)」 혹은 「대인사회복지서비스(personal social service)」이다.

이 중에서 대인사회복지서비스란 용어는 Seebohm(1968)에 의하면 영국에서 정확한 개념 규정 없이 사용되기 시작하였으며, 당시 영국에서 대인사회복지서비스는 아동서비스, 교육서비스, 주택서비스, 복지서비스, 지방자치단체 보건서비스, 국민보건서비스, 보호관찰 및 사후보호서비스, 보충급여서비스, 사회보장부의 전쟁연금 수급자 복지서비스, 노동국 관련 서비스 등을 포괄하는 것이었다.

Kahn(1973)은 유사한 개념으로 사회서비스를 “현대인의 상호관계 및 역할에 대한 욕구를 충족시키려는 사회적 고안물(social inventions)”로 정의하고 있다. 즉, 사회서비스란 가족생활을 보호하거나 회복하게 하고, 개인이 그의 외적·내적 문제를 대처하도록 도우며, 개인의 성장발달을 돕고, 정보제공과 안내, 옹호, 구체적 도움을 통하여 사회자원에 접근을 촉진시키는 기능을 하는 것이다.

한국의 사회보장기본법에서 사회복지서비스는 “국가, 지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업소개 및 지도, 사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도”이다(사회보장기본법 제3조 제4호).

현재 행정에서 실무적으로 사용되고 있는 주민생활지원서비스는 법적개념이 아니며, 학문적으로 그 개념이 정립된 용어도 아니다. 중앙 및 지방정부의 행정서비스 전달체계를 주민편익 중심으로 재구성하기 위한 논의를 진행하는 과정에서 생겨난

실용적 개념이다. 주민에게 통합적으로 제공되어야 할 행정서비스의 범위를 한정하고, 이를 하나의 개념으로 묶은 용어가 행정자치부의 「주민생활지원서비스」이다. 행정자치부는 주민생활지원서비스를 "취약계층에게 제공되는 복지서비스 이외에 주민생활의 질 향상을 위해 제공되는 서비스를 모두 포괄하는 것으로서, 복지·보건과 고용·주거·평생교육·생활체육·문화·관광을 포함"하는 개념으로 정의하고 있다(행정자치부, 2007). 실용적으로 개념화된 이 정의에 따르면 주민생활지원서비스는 주민생활의 질 향상을 위해 제공되는 서비스이다. 여기서「주민생활의 질 향상」을 어떻게 파악하느냐에 따라 주민생활지원서비스의 범위와 구체적 내용은 달라질 가능성이 있다. 행정자치부는 주민생활지원서비스의 영역을 "복지·보건과 고용·주거·평생교육·생활체육·문화·관광"으로 그 범위를 한정하고 있지만, 이것이 고정적일 수 없으며, 사회적 여건변화에 따라 달라질 것이다. 예컨대 치안·환경·통신서비스 등이 주민생활의 질 향상과 완전히 무관한 서비스라고 할 수 없으며, 따라서 경우에 따라서는 이들이 주민생활지원서비스 영역에 포함될 수 있는 것이다. 이처럼「주민생활지원서비스」는 주민생활의 편익증진을 위해 통합적 행정서비스 체계를 구축하는 과정에서 생겨난 실용적 개념이므로 그 범위를 엄격히 구분하기보다 사회적 필요에 따라 그 범위를 신축적으로 설정하는 것이 바람직할 것이다.

2. 중앙정부 주관 주민생활지원서비스 현황

주민생활의 질 향상을 위해 제공되는 복지·보건·고용·주거·평생교육·생활체육·문화·관광 등 8개 영역의 서비스 숫자는 분류 체계에 따라 유동적이지만, 행정자치부가 실시한 실태조사 자료에 의하면 주민생활지원서비스는 2006년 현재 중앙정부에 의해 총 249건이 제공되고 있다. 중앙정부가 제공하는 주민생활지원서비스의 현황은 다음과 같다.

〈표 7-1〉 중앙정부 부처별 주민생활지원서비스 제공 현황

(단위: 건수, %)

합계	보건복지부	노동부	여성가족부	문화관광부	국가청소년위원회	교육인적자원부	국가보훈처	건설교통부	기타
249	107	40	27	25	20	11	10	6	3
100.0	43.0	16.1	10.8	10.0	8.0	4.4	4.0	2.4	1.2

자료: 박능후 외, 『주민생활지원서비스 개선방안 연구』, 2007. p.38

중앙행정부서가 제공하는 주민생활지원서비스 중 절반이 조금 못되는 107건(43.0%)을 보건복지부가 담당하고 있으며, 이는 관련 중앙부처 중 가장 많은 비중을 차지한다. 2006년에 행해진 지방자치단체의 주민생활지원서비스 관련 행정체계개편이 복지업무를 중심으로 진행된 이유도 여기에 있다. 다음으로 노동부 40건(16.1%), 여성가족부 27건(10.8%), 문화관광부 25건(10.0%), 국가청소년위원회 20건(8.0%), 교육인적자원부 11건(4.4%), 국가보훈처 10건(4.0%), 건설교통부 6건(2.4%), 기타 3건(1.2%) 순이다.

3. 서비스 중복과 경합의 의의

가. 서비스 중복과 경합의 구분

8개 중앙부처에서 249건의 주민지원서비스를 제공하는 가운데 유사 혹은 동일 대상에 대하여 유사한 내용의 서비스를 중복적으로 제공할 가능성이 존재하게 된다. 이른바 서비스 중복(duplication), 중첩(overlap), 경합(competition)의 문제가 발생하는 것이다.

「서비스 중복」은 행정 일선에서 흔히 사용되고 있는 용어이지만 정작 그 개념이 명확한 것은 아니다. 서비스 중복과 관련하여 행정일선에서 사용하는 1차적 의미는 동일한 사유에 의거하여 서로 다른 복수의 서비스를 제공받고 있는 부당수급을 뜻

한다. 이 경우 서비스 공급측면에서의 중복 제공 여부는 크게 염두에 두지 않고 실제 重複受給(이하 부당수급)이 이뤄지고 있는 소비측면의 현상에 초점을 두고 부당수급이 언급된다.

논리적으로 보면 서비스 중복은 반드시 소비측면에서만 접근할 문제는 아니다. 동일한 내용을 가진 서비스가 상이한 공급주체에 의하여 다른 사업 명으로 공급되는 경우 비록 중간과정에서 부당수급이 걸러져 실제 부당수급 사례는 발생하지 않더라도 유사한 내용의 서비스가 다른 명칭의 사업으로 시행되고 있는 현상 자체를 두고 서비스가 중복 공급되고 있다고 말할 수 있는 것이다. 즉, 서비스 중복은 서비스 공급과 서비스 수요 차원 양쪽에서 모두 사용될 수 있는 개념인 것이다.

그러나 여기서 공급차원에서 서비스가 중복으로 제공되고 있다 하여 반드시 부당수급이 일어나는 것은 아님을 유의할 필요가 있다. 서비스 전달과정에서 부당수급을 방지하는 장치가 마련되어 있으면 최종 소비자의 부당수급은 예방할 수 있다. 즉, 중복 제공되고 있는 서비스 가운데 전달과정에서 조정이 이뤄지면 부당수급은 발생하지 않게 되고, 조정과정이 결여되면 부당수급 사례가 발생하게 된다.

행정일선에서 「서비스 중복」이 문제시 되는 경우는 공급 상의 중복과 수요상의 중복이 동시에 발생하여 부정수급이 이뤄지는 경우이며, 공급 상으로는 중복이 발생하나 수요 면에서는 실제 부당수급이 이뤄지지 않고 있을 경우 크게 문제시 되지 않고 있다. 따라서 공급 상의 중복과 수급상의 중복은 구분하여 사용되어야 할 것이다. 「부당수급」을 의미하는 「서비스 중복」은 공급과 소비 면에서 모두 중복이 이뤄지는 경우를 의미하므로, 단지 유사한 내용의 서비스가 다수 시행되고 있는 공급측면만을 놓고 「서비스 중복」이라고 규정하는 것은 상황을 호도할 가능성이 있으므로 달리 규정할 필요가 있다. 다시 말해 서비스 공급 면에서 다수의 유사한 서비스가 제공되고 있는 현상은 「서비스 중복」이 아니라 「공급 상의 중복」 혹은 단순히 「서비스 경합」이라고 규정하는 것이 타당할 것이다.

서비스 중복과 유사한 개념인 「서비스 중첩」은 서로 다른 명칭으로 공급되는 다수 서비스의 수급대상과 요건, 급여내용이 부분적으로 겹치는 경우를 말한다. 서비스 중첩과 서비스 중복은 유사한 개념이지만 중복이 중첩에 비해 겹치는 정도가 더

심하다는 상대적 강도의 차이를 담고 있다. 다른 명칭의 사업간에 대상과 요건, 급여내용이 중첩되면 일부 대상자의 경우 중복 수급을 받을 가능성이 있다. 그러나 이 경우에도 서비스 전달과정에서 중복 수급을 걸러내는 장치가 있으면 실제 중복 수급은 발생하지 않는다. 중첩은 부분적인 중복을 의미하므로 굳이 독립된 개념으로 사용할 필요성이 없다.

「서비스 경합」은 유사한 대상에 대하여 유사한 급여내용을 가진 복수의 서비스들이 경쟁적으로 공급되는 상태를 말한다. 서비스 경합은 서비스가 실제 중복 수급되고 있는지 여부는 고려하지 않고 공급 상태만을 기준으로 현상을 파악한 개념이다. 공급 면에서 경합하는 서비스 중에는 중첩되는 내용을 가진 서비스들이 존재할 수도 있고, 실제 수요 면에서 중복 수급하는 경우가 발생할 수도 있다. 중복 수급 여부는 최종적으로 소비 단계에 이르러야 판단할 수 있으므로 주민생활지원과 관련하여 다수의 중앙부처에서 다양한 서비스를 제공하고 있는 현 상황을 공급 면에서 서비스 경합이 이뤄지고 있다고 파악하는 것이 현상을 다각적으로 인식하는데 도움이 된다. 다시 말해 유사한 내용을 가진 서비스를 복수로 제공하는 것과 소비 단계에서 중복 수급 발생은 분리된 현상이므로 서비스 공급을 분석할 경우에는 서비스 경합의 관점으로 접근하는 것이 여러 가지 경우를 모두 포함할 수 있는 장점을 가지는 것이다.

이상의 논의를 요약하면 유사한 서비스가 다수 공급되는 상태는 「서비스 경합」으로 명명하고, 서비스를 중복으로 수급하는 상태에 한해「서비스 중복」으로 파악하는 것이 타당하다는 것이다. 그렇지 않고 공급측면에서 다수의 유사한 서비스가 제공되는 현상도 「서비스 중복」으로 파악하면 「부당수급」과 구분되지 않아 혼란을 초래할 수 있다.

공급측면에서 접근하는 중앙부처의 서비스 제공 경합은 다음과 같이 유형 구분이 가능하다.

나. 서비스 경합유형

주민생활지원서비스의 경합현상은 유사한 기능을 행하는 다수의 서비스가 존재함을 전제로 성립할 수 있다. 유사한 서비스가 다수 존재함으로써 발생하는 서비스 경합문제는 서비스대상의 유사 여부 및 서비스를 관장하는 중앙부처의 동일 여부에 따라 다른 특성을 보인다. 이를 유형화하면 다음 그림과 같다.

[그림 7-1] 서비스 대상과 소관부처 동일여부에 따른 주민생활지원서비스 경합유형

구 분		소관부처	
		동일	상이
서비스 대상	동일	유형 Ⅰ	유형 Ⅱ
	상이	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ

① 경합유형 Ⅰ

서비스 경합유형 I은 서비스를 관장하는 중앙부처가 동일하면서 서비스 대상도 동일한 다수의 주민생활지원서비스가 존재하는 경우이다. 중앙부처가 동일하지만 서비스별 담당팀은 상이한 경우가 보편적이다. 서비스를 제공받는 주민의 경우 조금씩 상이한 지원서비스를 모두 누리는 것이 좋을 수 있지만, 자신에게 적합한 서비스가 어떤 것인지 알지 못할 수도 있다. 또한 서비스를 제공하는 기관 간에 정보가 공유되지 않으면 서비스 중복 제공 사례가 발생할 가능성이 존재한다. 따라서 경합유형 I의 경우는 서비스를 제공하는 기관 간에 정보가 공유되어 중복제공이 되지 않도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 수급자입장에서는 다양한 서비스 중 자신에게 적합한 서비스를 제대로 가려내어 이용할 수 있도록 정부의 적극적인 정보제공과 선택권 부여가 필요하다.

② 경합유형 II

서비스 경합유형 Ⅱ는 서비스를 관장하는 중앙부처가 상이하지만 서비스 대상은 동일한 다수의 주민생활지원서비스가 제공되는 경우이다. 경합유형 Ⅱ가 발생하는 근본원인은 기능을 기준으로 편성된 중앙부처에 대상을 기준으로 하는 중앙부처가 추가된데 있다. 경합유형 Ⅱ를 해결하는 방안은 경합하고 있는 주민생활지원서비스를 기능상 주무부처에 해당하는 부서로 통합하는 것이다. 업무통합이 이뤄지기까지 장기간이 소요된다면 그 이전단계에서 기관 간에 정보를 공유하여 서비스 중복제공을 막는 것이 필요하다.

③ 경합유형 III

서비스 경합유형 Ⅲ은 서비스를 관장하는 중앙부처가 동일하지만 서비스 대상은 상이한 다수의 주민생활지원서비스가 제공되는 경우이다. 서비스의 기능이 유사하지만 대상이 다르므로 경합유형 Ⅲ의 경우 별다른 문제가 없는 듯이 보일 수도 있다. 그러나 개념상 구분되어 있는 서비스 대상이 실제의 경우 겹치는 사례가 발생함에 따라 서비스 경합문제가 여기서도 발생한다. 즉, 한 개인이 중복적인 속성을 가질 경우 서비스 경합문제가 발생하는 것이다.

경합유형 Ⅲ의 경우는 중복적 속성을 가진 대상에 대하여 경합하는 여러 서비스 중 어떤 서비스를 우선 적용할 것인지, 그리고 다수의 서비스 간에 중복적용을 허용할 것인지 여부를 중앙정부에서 사전에 명확히 규정해 둠으로써 일선집행기관이 직면하는 적용상의 혼란을 방지할 수 있을 것이다.

④ 경합유형 IV

서비스 경합유형 Ⅳ는 서비스를 관장하는 중앙부처가 상이하고, 서비스 대상도 상이한 다수의 주민생활지원서비스가 제공되는 경우이다. 다만 이들 서비스의 기능이 유사하여 경합문제가 발생할 소지가 있다. 경합유형 Ⅳ는 주무부처는 보편적인 대상

에 대하여 서비스를 제공함에 비해 비 주무부처는 보다 특정한 대상에 대하여 유사한 그러나 특화된 서비스를 제공할 때 발생한다. 따라서 서비스 대상자간에 특정-보편의 관계가 성립하고, 특정한 대상이 보다 우월적인 혜택을 누리고 있다면 중복제공이 크게 문제시 되지 않는다. 만약 특정한 대상에게 주어지는 서비스가 보편적 대상에게 주어지는 서비스와 내용과 수준이 유사하거나 동일하다면 중복제공은 행정력의 낭비로서 통합조정이 필요해진다. 따라서 경합유형 Ⅳ의 경우는 특정-보편의 관계를 명확히 설정하고, 이를 준수하거나, 이 것이 여의치 않으면 통합조정을 검토하는 것이 중복문제를 해결하는 방안이 된다.

다. 서비스 부당수급

서비스 부당수급 혹은 서비스 중복은 하나의 사유에 의거하여 서로 다른 다수의 사업으로부터 서비스를 받고 있는 경우를 말한다. 예컨대 실직으로 빈곤해진 가구가 고용보험제도에 의해 실업수당을 받으면서 동시에 국민기초생활보장제도에 의해 생계급여를 보충적으로 받는 경우이다. 부당수급이 반드시 불법임을 의미하지 않는다. 중복으로 지급되는 급여들의 대부분은 상호 보완적 관계에 있거나 주급여-보충급여의 관계를 가지는 경우가 많아 부당수급을 반드시 막아야할 이유는 없다. 특히 중앙정부가 제공하는 일률적인 서비스의 급여수준이 지역에 따라 부족하여 지방자치단체가 보충적으로 급여를 추가 지급하는 경우 이것을 중복급여라 하여 금할 것은 아니다.

부당수급이 문제시 되는 경우는 중복되는 각 급여들이 보완·보충 관계에 있지 않고 개별 급여만으로도 적절성이 확보되거나, 중복급여의 합이 적절성을 초과할 때이다. 적정 수준 이상으로 서비스가 제공되는 것은 보다 욕구가 높은 계층에게 배분되어야 할 자원이 비효율적으로 사용되고 있음을 의미한다.

서비스 부당수급을 방지하려면 서비스를 주관하는 중앙정부가 기획단계에서부터 기존의 서비스와 중첩되지 않도록 프로그램을 설계하는 것과 최종적 소비단계 수준에서 조정하는 방법이 동시에 강구되어야 한다.

III. 중앙부처 제공 사회서비스 현황: 예시적 사례분석

1. 방과 후 보육 및 교육 시설

교육과 관련하여 청소년을 대상으로 방과 후 보육과 교육 및 복지 서비스를 파악하였다. 현재 중앙부처에서는 보건복지부의 지역아동센터와 수능공부방 운영지원, 교육인적자원부의 방과 후 학교, 국가청소년위원회의 청소년 방과 후 아카데미, 청소년 공부방, 그리고 여성가족부의 방과 후 보육 시설 등이 있다 (<표7-2> 참조).

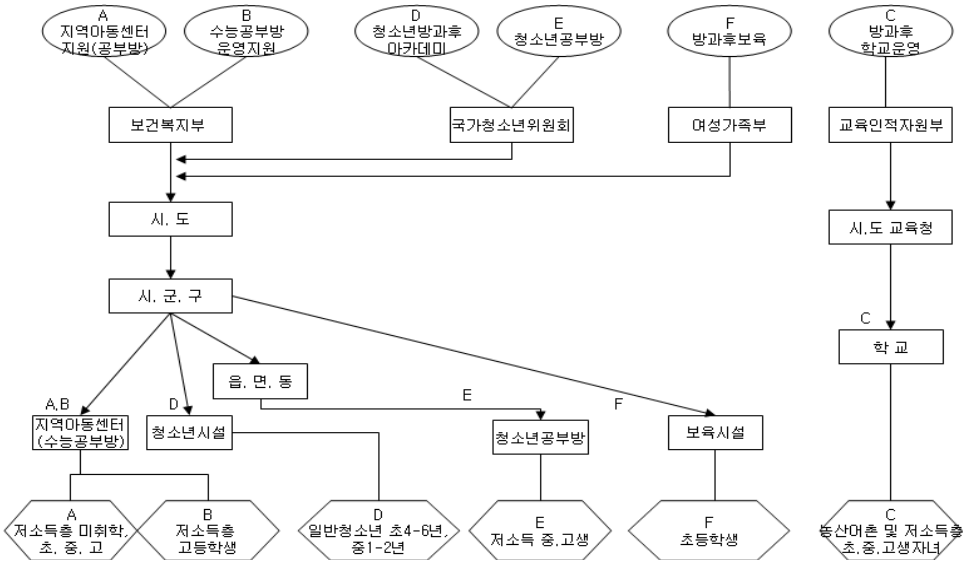
〈표 7-2〉 방과 후 보육과 교육시설 관련 단위사업

사업명	소관부처	대상
지역아동센터지원(공부방)	보건복지부 아동복지팀	저소득층 미취학, 초·중·고
수능공부방운영지원	보건복지부 아동복지팀	저소득층 고등학생
방과후 학교운영	교육인적자원부 방과후학교기획팀	농산어촌 및 저소득층 초·중·고생 자녀
청소년 방과후 아카데미	국가청소년위원회 활동문화팀	일반청소년 초4~6년, 중1~2년
청소년 공부방	국가청소년위원회 복지지원팀	저소득 중·고생
방과후 보육	여성가족부 보육정책팀/보육지원팀	초등학생

다음 〔그림 7-2〕는 방과 후 학습지원을 하는 사업에 대한 부처별 전달체계과정 및 지원 대상을 보여준다. 방과 후 학습지원 서비스와 관련하여 보건복지부, 교육인적자원부, 국가청소년위원회 그리고 여성가족부 등 상이한 소관부처에서 저소득층을 포함한 일반 취학 아동부터 청소년 등 상이한 대상을 상대로 서비스를 지원하고 있다. 사업 수행은 보건복지부, 국가청소년위원회, 그리고 여성가족부는 시·군·구를 기

본적으로 거쳐 읍·면·동 또는 여러 민간 기관에 위탁되어 수행된다. 한편, 교육인적자원부는 교육청을 통하여 사업이 수행되고 있다.

[그림 7-2] 방과 후 학습지원 사업 전달체계 및 지원대상



〈표 7-3〉은 방과후 보육 및 교육 서비스 지원을 위한 각 단위사업의 경합 유형을 보여준다.

〈표 7-3〉 방과후 보육과 교육시설 관련 단위사업 경합유형

사업명	소관부처	1차 분류1)	2차 분류2)	
			전체대상	중·고생
지역아동센터지원(공부방)	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	유형 Ⅱ
수능공부방운영지원	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	유형 Ⅱ
방과 후 학교운영	교육인적자원부	__3)	유형 Ⅳ	유형 Ⅱ
청소년 방과 후 아카데미	국가청소년위원회	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	유형 Ⅱ
청소년 공부방	국가청소년위원회	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	유형 Ⅱ
방과 후 보육	여성가족부	__3)	유형 Ⅳ	

주: 1) 부처 내 경합유형 분석
2) 부처 간 경합유형 분석
3) 사업의 소관 부처가 한 곳으로 1차 분류에 해당되지 않음.

동일한 소관부처 내에서 경합유형을 살펴보면, 보건복지부의 '지역아동센터지원' 사업은 저소득층 아동 및 청소년, '수능공부방운영지원'사업은 저소득층 고교생으로서, 동일부처이나 대상이 상이하므로 유형 Ⅲ에 해당된다. 국가청소년위원회의 '청소년 방과 후 아카데미' 사업은 일반청소년에게, '청소년 공부방'사업은 저소득 청소년에게 지원되므로 대상이 상이하여 유형 Ⅲ에 해당된다.

소관부처 사이의 경합유형을 살펴보면, 보건복지부와 교육인적자원부, 국가청소년위원회, 그리고 여성가족부가 방과 후 보육과 교육서비스 지원에 참여하고 있으며, 소관부처별로 대상이 서로 상이하므로 유형 Ⅳ에 해당된다. 비록 부처별로 다양한 서비스가 다양한 대상에게 제공되고 있으나 주로 저소득층 아동·청소년이 가장 중심된 대상자이다. 실제로 국가청소년위원회의 '방과 후 아카데미'와 여성가족부의 '방과 후 보육' 사업의 경우 일반 아동이나 청소년을 포함하고 있으나, 재정지원 대상자는 주로 저소득층으로 한정되어 있다. 다만, 학교에서 실시되는 '방과 후 학교'는 일반초등학생들에게도 서비스의 혜택이 제공됨으로써, 보완적 기능을 수행하고 있다. 이러한 점을 고려하여, 저소득층 중·고등학교 학생에 초점을 두어 서비스별 경합유형을 살펴보면, 여성가족부의 사업을 제외한 보건복지부와 교육인적자원부 그리고 국가청소년위원회 사업 모두의 지원 대상에 포함되므로 유형 Ⅱ로 분류될 수 있다.

이렇듯 다양한 경합유형 속에서 나타나는 문제점은 첫째, 전반적으로 살펴보았을 때, 프로그램의 내용면에서 유사하게 학습지도, 급식지도 등을 중심으로 하고 있다. 그러나 구체적인 지원 내용이 각 사업별로 조금씩 상이하다. 예를 들어 지역아동센터의 경우 학습 공간 및 학습지도 외에 복지서비스 기능이 있는 반면, 방과 후 학교에서는 특기적성 프로그램도 수행된다. 방과 후 보육에서는 보육서비스가 중심이 되어 제공된다. 따라서 수혜자가 어느 기관을 이용할 것인가에 따라 서비스의 내용이 달라지는 서비스의 비형평성 현상이 나타날 수 있다. 예를 들어, 초등학생이 지역아동센터 또는 어린이집 혹은 학교를 이용할 것인가에 따라 참여하는 서비스의 내용이 달라질 수 있는 것이다. 또한, 소관부처별로 공부방에 대한 지원 내용도 시설별로 상이하다 (<표 7-4> 참조).

〈표 7-4〉 소관부처별 방과후 교육 및 보육시설 지원기준 비교

사업명	소관부처	지원내용
지역아동센터지원(공부방)	보건복지부	운영비 월 200만원
수능공부방운영지원	보건복지부	운영비 월 100만원
방과후 학교운영	교육인적자원부	운영비 등 지원
청소년 방과후 아카데미	국가청소년위원회	운영비 등 월 649만원
청소년 공부방	국가청소년위원회	운영비 연 500만원
방과후 보육	여성가족부	인건비 지원

둘째, 비록 이렇듯 다양한 학습지원 서비스에도 불구하고 빈곤아동, 저소득층 한부모가족 아동 및 맞벌이가정의 열쇠아동(Latchkey child) 등이 총 3백여만명에 달해(김미숙, 2006), 방과후 아동을 돌볼 서비스 공급은 턱없이 부족한 형편이다. 기존 연구(허남순 외, 2006)에 의하면 방과후 교육과 보육을 위한 각 서비스가 담당하는 아동의 수는 전체 빈곤아동의 25.4%에 불과하다. 따라서 방과후 교육 및 보육서비스는 중복에 대한 우려보다 서비스 조정을 통해서 기존에 존재하는 서비스의 효율을 높이는 동시에 서비스 공급의 확대가 우선되어야 한다.

〈표 7-5〉 지역사회 내 방과 후 교육 및 보육 서비스 현황

(단위: 개소, 명, %)

주관부서	시설/사업명	개소수	참여자수	개소당 아동수	빈곤아동 보호비율	비중
보건복지부	지역아동센터	1,884	50,911	27	4.32	17.00
	방과 후 교실	396	11,880	30	1.01	3.97
국가청소년위원회	방과 후 아카데미	100	4,171	42	0.35	1.39
교육인적자원부	방과 후 학교	10,877	210,776	19	17.90	70.38
여성가족부	방과 후 보육	1,198	21,727	18	1.85	7.26
합 계		14,455	299,465	21	25.43	100.00

자료: 허남순 외, 지역아동센터 운영성과 분석에 따른 운영모델 개발 및 발전방안 모색, 2006.

셋째, 농촌 지역 등 민간서비스 조직이 발달하지 못한 지역의 경우 중앙부처들의 다양한 서비스가 실질적으로는 지역 아동에게 제공되지 못하는 지역간 불균형 현상도 나타날 수 있다. 이런 관점에서 보건복지부와 교육인적자원부에서는 각기 방과후 보육 서비스 기능을 대폭 확대하려하고 있다. 그러나 이것이 부처별로 연계성 없이 일어나는 경우 서비스의 혼선을 오히려 가중시킬 위험성이 있으며, 서비스 질 담보의 어려움도 뒤따르게 된다. 예를 들어 지역아동센터의 경우 그 조건이 완화되어 대폭 확충되었지만, 재정적 지원의 충분성이 뒷받침되지 않는 속에서 서비스 질 및 전문성 저하가 우려된다.

2. 재가보호서비스

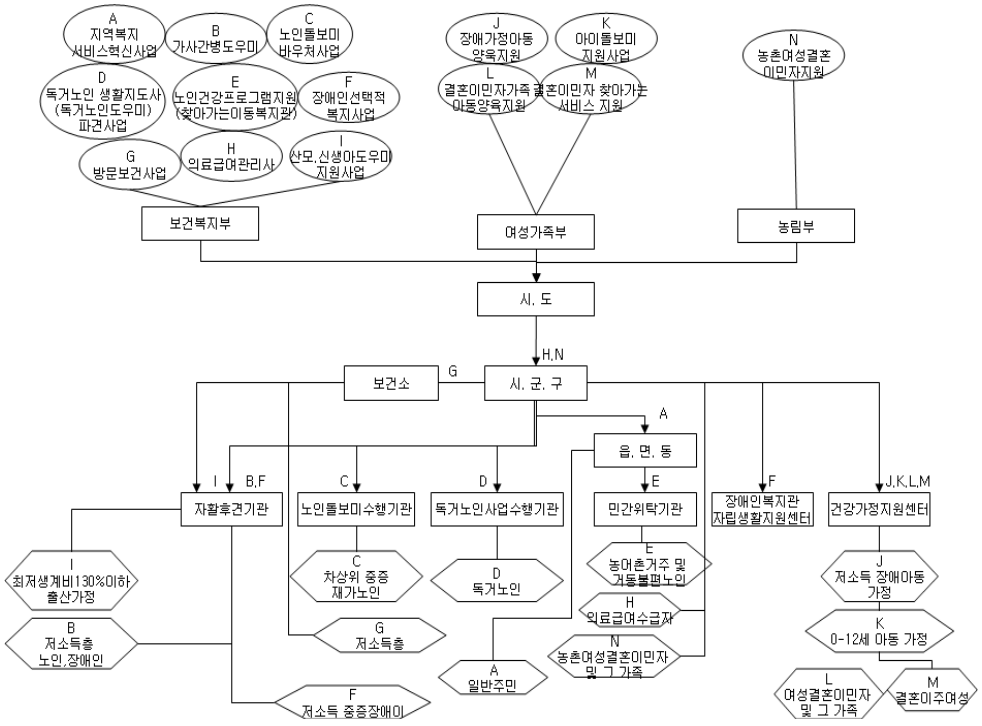
재가보호서비스는 다양한 부처에서 노인, 장애인, 아동, 결혼이민자 등을 위하여 가정 및 지역사회에 원활히 적응할 수 있도록 도우미 등을 파견하여 지원하고 있다. 먼저 보건복지부에서는 지역복지혁신사업, 가사·간병도우미, 노인돌보미바우처 사업, 장애인선택적복지사업, 노인건강프로그램 지원, 방문보건, 그리고 산모·신생아 도우미 지원 등을 제공하고 있다. 여성가족부에서는 장애가정아동양육 지원, 아이돌보미 지원, 결혼이민자와 그 자녀를 위한 지원 사업을 수행하고 있다. 끝으로 농림부에서는 농촌여성 중 결혼이민자를 위한 도우미 사업을 수행하고 있다(표 7-6 참조).

〈표 7-6〉 재가복지서비스 관련 단위사업

사업명	소관부처	대상
지역복지서비스혁신사업	보건복지부 사회서비스사업팀	일반주민
가사·간병도우미	보건복지부 근로연계복지팀	기초보장수급자 및 차상위계층노인, 중증장애인, 중증질환자
노인돌보미바우처사업	보건복지부 사회서비스기획팀	전국가구평균소득의 70% 이하 노인
독거노인 생활지도사 (독거노인 도우미) 파견사업	보건복지부 노인지원팀	독거노인
노인건강프로그램 지원 (찾아가는 이동복지관)	보건복지부 노인지원팀	농어촌거주 및 거동불편노인
장애인선택적 복지사업	보건복지부 재활지원팀	저소득 중증장애인
방문보건사업	보건복지부 보건정책팀	저소득층
의료급여관리사	보건복지부 기초의료보장팀	의료급여수급자
산모·신생아 도우미지원사업	보건복지부 출산지원팀	최저 생계비 130%이하 출산가정
장애가정아동양육지원	여성가족부 가족정책팀	저소득 장애아동 가정
아이돌보미 지원 사업	여성가족부 가족정책팀	0~12세 아동 가정
결혼이민자가족 아동양육 지원	여성가족부 가족정책팀	여성결혼이민자 및 그 가족
결혼이민자 찾아가는 서비스 지원	여성가족부 가족정책팀	결혼이주여성
농촌여성결혼이민자 지원	농림부 여성정책과	농촌여성결혼이민자 및 그 가족

[그림 7-3]은 재가보호서비스와 관련된 사업에 대하여 부처별 전달체계과정 및 지원 대상을 보여준다. 재가보호서비스는 보건복지부, 여성가족부, 농림부 등 상이한 소관부처에서 노인, 장애인, 아동 그리고 결혼이민자 등 다양한 대상을 상대로 사업이 수행되고 있다. 사업 수행은 보건복지부, 여성가족부, 그리고 농림부 모두 시·군·구를 기본적으로 통하여 보건소, 읍·면·동 또는 각 민간단체로 사업이 전달되어 진행되도록 설계되어 있다.

[그림 7-3] 재가보호서비스 지원 사업 전달체계과정 및 지원 대상



재가보호서비스 관련 단위 사업의 경합유형은 다음과 같이 분류되었다(표 7 참조). 동일한 소관부처 내에서 서비스의 경합유형을 살펴보면, 보건복지부와 여성가족부 지원 사업의 대상이 서로 상이하므로 유형 Ⅲ에 해당된다. 소관부처 사이에서의 서비스의 경합유형을 살펴보면, 먼저 노인의 경우 모두 소관부처가 보건복지부로 동일한 반면, 사업의 서비스 대상은 차상위노인, 독거노인, 농어촌 거주 등 상이하여 유형 Ⅲ에 해당된다. 이 때, 저소득 노인을 중심으로 독거 여부 혹은 농어촌 거주 여부에 따라 보건복지부의 '가사·간병 도우미', '노인돌보미바우처사업', '독거노인 생활지도사파견사업', 그리고 '노인건강프로그램지원'사업은 유형 Ⅱ로 분류될 수 있다. 장애인의 경우는 소관부처가 보건복지부와 여성가족부로 서로 상이하며, 서비스 대상도 중증장애인, 저소득 장애아동 등 상이하여 유형 Ⅳ에 해당한다.

〈표 7-7〉 재가보호서비스 지원 관련 단위사업의 경합유형

사업명	소관부처	1차 분류1)	2차 분류2)			
			노인	장애인	영유아·아동	이주여성
지역복지서비스혁신 사업	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	유형 Ⅳ	
가사간병도우미	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅲ/Ⅰ	유형 Ⅳ		
노인돌보미바우처사업	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅲ/Ⅰ			
독거노인 생활지도사 (독거노인 도우미) 파견사업	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅲ/Ⅰ			
노인건강프로그램 지원 (찾아가는 이동복지관)	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅲ/Ⅰ			
장애인선택적 복지사업	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ/Ⅱ		
방문보건사업	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	유형 Ⅳ	
의료급여관리사	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	유형 Ⅳ	
산모·신생아 도우미지원사업	보건복지부	유형 Ⅲ			유형 Ⅳ	
장애가정아동양육지원	여성가족부	유형 Ⅲ		유형 Ⅳ/Ⅱ	유형 Ⅳ	
아이돌보미 지원 사업	여성가족부	유형 Ⅲ			유형 Ⅳ	
결혼이민자가족 아동양육 지원	여성가족부	유형 Ⅲ				유형 Ⅳ
결혼이민자 찾아가는 서비스 지원	여성가족부	유형 Ⅲ				유형 Ⅳ/Ⅱ
농촌여성결혼이민자 지원	농림부	__3)				유형 Ⅳ/Ⅱ

주: 1) 부처 내 경합유형 분석
2) 부처 간 경합유형 분석
3) 사업의 소관 부처가 한 곳으로 1차 분류에 해당되지 않음.

한편, 저소득 장애아동가정의 경우 보건복지부의 '장애인선택적 복지사업'과 여성가족부의 '장애가정아동양육지원'사업에 동일하게 지원 자격이 될 수 있으므로 유형 Ⅱ에 해당된다. 영유아 및 아동을 상대로 한 사업은 소관부처가 보건복지부와 여성가족부로 서로 상이하고, 서비스 대상도 출산가정, 장애가정, 그리고 일반아동가정 등 서로 상이하여 유형 Ⅳ에 해당된다. 마지막으로 결혼이주여성을 위한 사업은 여성가족부와 농림부에서 수행하고 있으며, 대상이 결혼이주여성, 결혼이주가족, 또는 농촌거주 결혼이주여성 등으로 서로 상이하여 유형 Ⅳ에 해당된다. 이 때 농촌에 거주하는 결혼이주여성 가구의 경우 여성가족부의 '결혼이민자 찾아가는 서비스 지원'과 농림부의 '농촌여성결혼이민자지원'사업에 해당될 수 있으므로, 유형 Ⅱ에 포함된다.

이러한 경합유형들 속에서 나타날 수 있는 문제점은 첫째, 동일한 부처 내에서 비록 서비스 대상이 상이하나 동일한 기능을 여러 팀에서 수행하나 서로 간의 공유체계의 미비로 나타나는 서비스 관리의 어려움이다. 예를 들어, 저소득층 노인의 경우 '지역복지서비스혁신 사업', '가사간병도우미', '노인돌보미바우처사업', '독거노인 생활지도사 파견 사업', '노인건강프로그램 지원사업', '장애인선택적 복지사업' 등 지원 내용면에서 가사·간병서비스, 신변처리 그리고 일상활동보조 등 유사한 재가복지서비스를 지원하는 사업들이 동일한 소관부처-보건복지부-에서 수행되고 있다. 각 사업이 보건복지부의 여러 팀 간의 개별적 관리 체계로 이루어져 있으며, '지역복지서비스혁신 사업'외의 모든 사업은 민간단체에 위탁되어 지원되고 있어서 수혜자에 대한 통합적이고 일관된 관리의 어려움이 제기된다. 결국 서비스 대상의 중복 현상 가능성까지 제기될 수 있다. 한편, 앞의 사업 중 '노인건강프로그램 지원' 사업은 농촌노인을 초점으로 하여 접근성이 떨어지는 노인에게 서비스를 보완적으로 제공한다는 긍정적인 면이 있다. 반면, 농촌의 경우 재가복지서비스를 제공할 수 있는 민간단체의 인프라가 구축되지 않아 이 사업의 구체적 실현성에 대하여 지역간 편차 문제가 나타날 수 있다.

둘째, 저소득층 장애인 가정을 위한 가사간병도우미, 가사지원을 위한 돌보미 파견 등의 유사한 재가복지 서비스가 '가사간병도우미', '장애인선택적 복지사업', '장애

가정아동양육지원'사업 등을 통하여 보건복지부와 여성가족부에서 개별적으로 운영하고 있다. 노인 집단과 마찬가지로 모든 사업이 민간단체에 위탁되어 지원되나, 이 기관들의 지원 대상이 일괄적으로 관리되지 못하여 서비스 중복 가능성이 존재한다.

셋째, 저소득층 노인 및 장애 가정 모두 보건복지부의 '방문보건사업'과 '의료급여관리사' 사업을 통하여 건강관리 및 복지 서비스로의 연계를 모색하고 있다. '방문보건사업'은 '의료급여관리사'에 비하여 보다 더 질병 관리적 측면이 강하나, 두 사업모두 수행 과정에서 기본적인 간병 및 상담 서비스가 함께 제공되어, 앞의 재가복지서비스의 기능과 일정부분이 중첩될 수 있다. 이러할 때 보건 관련 공공 전달체계와 재가복지서비스를 지원하는 민간단체간의 충분한 협력이 담보되는 전달체계가 구축되지 않을 경우, 특정 서비스 기능에 중첩 뿐만 아니라, 보건과 복지로의 서비스의 지속성(continuity of care)이 어렵게 된다.

넷째, 영유아 및 아동을 대상으로 하는 보건복지부의 '산모·신생아 도우미지원사업'과 여성가족부의 '장애가정아동양육지원' 및 '아이돌보미지원사업'은 서로 서비스 기능이 다르므로 중복의 가능성이 낮다. 예를 들어, '산모·신생아 도우미 지원사업'의 경우 출산시점을 중심으로 산모와 신생아에게 주어지는 사업이며, '장애가정아동양육지원' 사업의 경우 장애아동의 가정에게만 특별하게 주어지는 서비스이고, '아이돌보미 지원 사업'의 경우 양육자의 질병이나 야근 등으로 긴급하고 일시적인 수요를 충족시키기 위한 사업이다. 그러나 재가복지서비스라는 큰 틀에서 유사한 서비스에 대하여 보건복지부와 여성가족부 등 다원화된 전달체계로 운영됨으로써, 일선에서는 업무담당자가 각각 따로 지정되게 되고, 업무 혼선과 인력 및 예산 면에서 행정력 낭비 및 업무의 비효율성이 발생하게 된다.

다섯째, 점점 늘어나는 결혼이주여성을 위한 서비스가 여성가족부의 '결혼이민자가족 아동양육 지원'사업과 '결혼이민자 찾아가는 서비스 지원' 및 농림부의 '농촌여성결혼이민자 지원'사업에서 이루어지고 있다. 서비스의 기능면에서는 '결혼이민자가족아동양육 지원'사업이 결혼이주여성의 자녀들에 초점이 주어져 문화나 언어 등을 교육시키는 것이라면, '결혼이민자 찾아가는 서비스 지원'과 '농촌여성결혼이민자 지원'사업은 서로 비슷한 프로그램의 내용인 문화와 언어 교육 및 상담 서비스를 지원

하고 있다. 비록 '농촌여성결혼이민자 지원'사업이 농촌여성이라는 특수한 계층을 포함하여 서비스의 보완적 기능을 수행한다는 긍정적 측면이 있으나, 결혼이주여성의 상당한 비율이 농촌에서 살아간다는 측면에서 두 사업 대상의 중복 가능성이 제기된다.

3. 직업훈련 및 취업알선

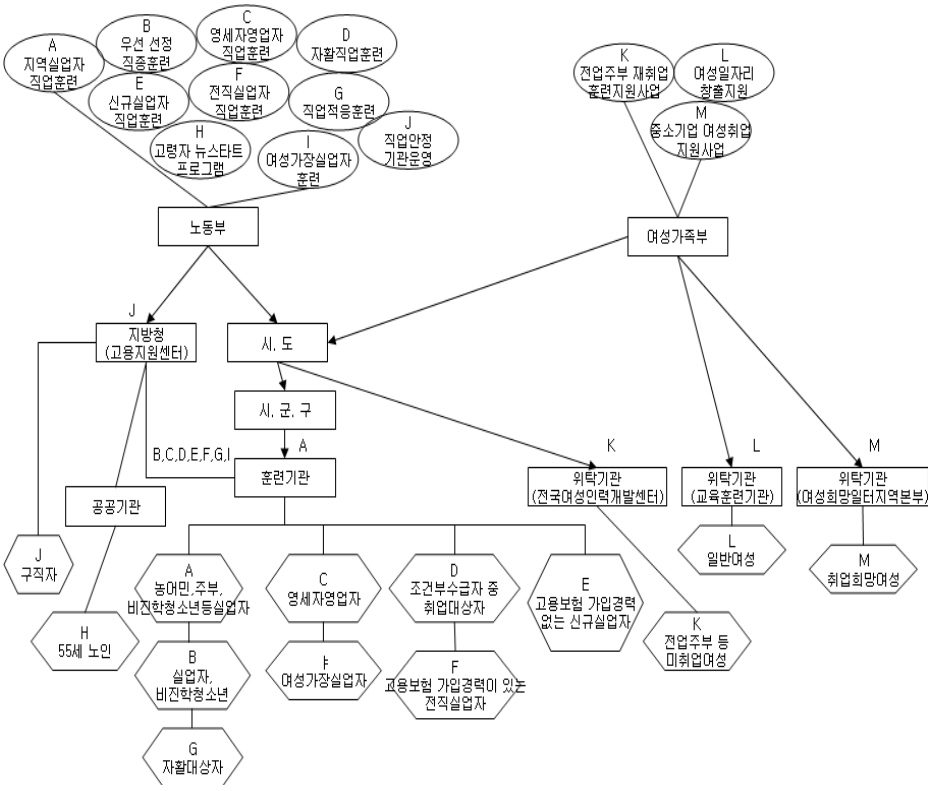
직업훈련은 노동부의 다양한 팀에서 다양한 대상에게 제공하고 있으며, 이 외 여성가족부에서도 미취업 여성을 특화시켜 직업훈련 프로그램을 지원하고 있다. 보다 구체적으로 열거해보면, 노동부에서는 지역실업자, 자활, 신규실업자, 전직실업자, 직업적응훈련, 여성가장 실업자, 그리고 구직자를 위하여 직업훈련 사업을 지원하고 있으며, 여성가족부에서는 전업주부 및 일반여성 또는 취업희망 여성에 대한 재취업 훈련 및 일자리 지원 사업을 수행하고 있다(표 7-8 참조).

〈표 7-8〉 직업훈련 및 취업지원 관련 단위사업

사업명	소관부처	대상
지역실업자 직업훈련	노동부 능력개발지원팀	농어민, 주부, 비진학청소년 등 실업자
우선선정직종훈련	노동부 능력개발지원팀	실업자, 비진학청소년
영세자영업자 직업훈련	노동부 능력개발지원팀	영세자영업자
자활직업훈련	노동부 능력개발지원팀	조건부수급자 중 취업대상자
신규실업자 직업훈련	노동부 능력개발지원팀	고용보험 가입경력이 없는 신규실업자
전직실업자 직업훈련	노동부 능력개발지원팀	고용보험 가입경력이 있는 전직실업자
직업적응훈련	노동부 고령자고용팀	자활대상자
고령자 뉴스타트 프로그램	노동부 고령자고용팀	55세 이상 노인
여성가장 실업자 훈련	노동부 여성고용팀	여성가장실업자
직업안정기관 운영	노동부 고용정책본부 고용서비스혁신단	구인·구직자
전업주부 재취업훈련지원 사업	여성가족부 인력개발지원팀	전업주부 등 미취업여성
여성일자리창출지원	여성가족부 인력개발지원팀	일반 여성
중소기업 여성취업지원 사업	여성가족부 인력개발지원팀	취업 희망 여성

[그림 7-4]는 직업훈련 및 취업지원과 관련한 사업별로 소관부처별 전달체계과정 및 지원대상을 보여준다.

[그림 7-4] 직업훈련 및 취업지원사업 전달체계과정 및 지원대상



전체적으로 살펴보면, 노동부와 여성가족부 2개의 중앙부처에서 일반주민, 저소득계층, 비진학청소년, 농어민, 노인 그리고 여성 등 상이한 인구집단을 대상으로 직업훈련이라는 유사한 기능을 수행하고 있다. 사업 수행은 노동부의 대부분의 사업이 고용지원센터를 통해 이루어지는 반면, 여성가족부는 시·도 등을 통한 공공행정기관을 거치거나 민간기관으로 직접 위탁을 주는 방식을 취하고 있다.

직업훈련과 관련된 단위 사업들의 경합유형을 살펴본 결과는 다음과 같다 (<표 7-9> 참조).

〈표 7-9〉 직업훈련 관련 단위사업 경합유형

사업명	소관부처	1차 분류1)	2차 분류2)	
			전체	여성
지역실업자 직업훈련	노동부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	
우선선정직종훈련	노동부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	
영세자영업자 직업훈련	노동부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	
자활직업훈련	노동부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	
신규실업자 직업훈련	노동부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	
전직실업자 직업훈련	노동부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	
직업적응훈련	노동부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	
고령자 뉴스타트 프로그램	노동부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	
여성가장 실업자 훈련	노동부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	유형 Ⅳ
전업주부 재취업훈련지원 사업	여성가족부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	유형 Ⅳ
여성일자리창출지원	여성가족부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	유형 Ⅳ

주: 1) 부처 내 경합유형 분석
2) 부처 간 경합유형 분석

동일한 소관부처 내에서 경합유형을 살펴보면, 노동부의 사업들의 대상이 실업자, 비진학청소년, 영세자영업자, 취업대상자, 신규 혹은 전직실업자, 자활대상자, 노인, 여성가장실업자 등 서로 상이하므로 유형 Ⅲ에 해당된다. 여성가족부의 사업들 역시 마찬가지로 사업 대상이 전업주부 혹은 일반여성 등으로 서로 상이하므로 유형 Ⅲ에 해당된다. 상이한 소관부처 사이의 경합유형 분류에서 먼저 전체적으로 살펴보면, 노동부와 여성가족부에서는 다양한 대상에게 직업훈련 서비스를 지원하므로 유형 Ⅳ로 분류된다. 한편, 여성이라는 특정 대상에게 직업훈련 이라는 동일한 기능을 수행하는 사업이 노동부와 여성가족부에서 지원되고 있다. 물론 구체적으로 사업 적용 대상을 살펴보면 주부, 여성가장, 전업주부, 일반 여성 등 조금씩 상이하므로 유형 Ⅳ로 분류된다.

한편, 취업지원과 관련된 단위 사업들의 경합유형 은 다음 표와 같다(표 7-10 참조). 먼저 전체적으로 살펴보면, 노동부는 일반 구직자를 모두 포함한 반면, 여성가

족부의 사업은 여성을 특화시킨다는 측면에서 다양한 대상에게 취업지원 서비스를 지원하므로 유형 Ⅳ로 분류된다. 한편, 취업을 희망하는 여성의 경우 노동부와 여성가족부 사업 모두의 지원 대상에 해당되므로, 유형 Ⅱ로 분류할 수 있다.

〈표 7-10〉 취업지원 관련 단위사업 경합유형

사업명	소관부처	1차 분류1)	2차 분류2)
직업안정기관 운영	노동부	_3)	유형 Ⅳ/Ⅱ
중소기업여성취업지원	여성가족부	_3)	유형 Ⅳ/Ⅱ

주: 1) 1차 분류: 부처 내 경합유형 분석
2) 2차 분류: 부처 간 경합유형 분석
3) 사업의 소관 부처가 한 곳으로 1차 분류에 해당되지 않음.

이와 같은 경합유형 속에서 나타나는 문제점을 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 유사 성격의 서비스가 동일 부처 내에서 중복적으로 제공되는 측면이 있다. 예를 들어, 노동부내 능력개발지원팀, 고령자고용팀, 여성고용팀 등 3개 과에서 각각 다른 대상에 대해 직업훈련과 관련된 서비스를 제공하고 있다. 이 속에서 실직한 여성가장의 경우 능력개발지원팀에서 제공하는 '지역실업자직업훈련'사업과 여성고용팀에서 제공하는 '여성가장실업자훈련'에 모두 해당된다. 이 외에 비진학청소년의 경우 능력개발지원팀의 '지역실업자직업훈련'사업 및 '우선선정직종훈련'사업에도 해당될 수 있으며, 실업자의 경우 '우선선정직종훈련'사업 외에 고용보험의 가입 경험에 따라 '신규실업자직업훈련 및 '전직실업자 직업훈련'에도 해당될 수 있다.

둘째, 동일 대상에 대하여 유사한 기능의 서비스가 경합함으로써 어느 사업의 지원을 받느냐에 따라 급여수준이 달라지는 서비스의 비형평성의 문제가 발생한다. 예를 들어, 지역실업자직업훈련에 참여하면 교통비만 지급되며, 여성가장실업자훈련에 참여하면 경제여건에 따라 월 5~41만원의 훈련수당을 받게 되기 때문이다. 이러한 서비스의 비형평성의 문제는 노동부 내에서뿐만 아니라, 여성가족부에서 실시하는 여러 직업훈련 서비스와의 비교에서도 나타난다(<표 7-11> 참조). 노동부와 여성가족부의 사업 모두 지원내용과 집행기관 그리고 직업훈련과정 측면에서 서로 상이한 내용들로 이루어지고 있다.

〈표 7-11〉 소관부처별 여성 직업훈련 서비스 비교

사업명	소관부처	지원내용	집행기관	직업훈련 내용
여성가장 실업자 훈련	노동부 여성고용팀	직업훈련비, 수당	여성인력개발센터 등 훈련기관	조리, 미용, 베이비시터, 텔러마케터 등
전업주부재취업훈련 지원사업	여성가족부 인력개발지원팀	직업훈련비, 취업연계지원	여성인력 개발센터	전산세무회계, 텔러마케터, 웨딩플래너
여성일자리창출지원	여성가족부 인력개발지원팀	직업훈련비, 취업지원	교육기관 (대학)	OA, 보육도우미, 방과후 아동지도사 등

셋째, 동일 피교육자에 대해 각각 다른 프로그램이 지원됨으로써 업무 번잡의 문제가 나타난다. 예를 들어, 직업훈련 관련된 최종 서비스 제공자는 훈련기관으로서 동일한 교육과정에 소속된 피교육생에 대해 각각 다른 기관(시·군·구, 지방노동청)으로부터 훈련비를 받게 되며, 그에 따른 서류절차가 중복된다.

4. 일자리지원사업

일자리 지원과 관련하여 노동부, 보건복지부, 그리고 여성가족부에서 다양한 사업을 진행하고 있다. 노동부에서는 사회적일자리 창출 사업이 수행되며, 보건복지부에서는 노인과 장애인의 일자리 사업과 자활근로 및 도우미 사업이 있다. 마지막으로 여성가족부에서는 돌보미 사업을 수행하고 있다(<표 7-12> 참조).

〈표 7-12〉 일자리지원 관련 단위사업

사업명	소관부처	대상
사회적일자리창출사업	노동부 사회서비스일자리정책팀	취업취약계층
노인일자리지원	보건복지부 노인지원팀	65세 이상 노인
장애인복지일자리사업	보건복지부 장애인소득보장팀	장애인
자활근로사업	보건복지부 근로연계복지팀	기초보장수급자 및 차상위계층
가사간병도우미1)	보건복지부 근로연계복지팀	저소득노인, 장애인, 중증질환자
산모·신생아 도우미지원사업1)	보건복지부 출산지원팀	최저 생계비 130%이하 출산가정
지역복지서비스혁신사업1)	보건복지부 사회서비스사업팀	일반주민
노인돌보미바우처사업1)	보건복지부 사회서비스기획팀	전국가구평균소득의 70%이하 노인
독거노인 생활지도사 (독거노인도우미)파견사업1)	보건복지부 노인지원팀	독거노인
아이돌보미 지원 사업1)	여성가족부 가족정책팀	0~12세 아동 가정
장애가정아동양육지원1)	여성가족부 가족정책팀	저소득 장애아동 가정

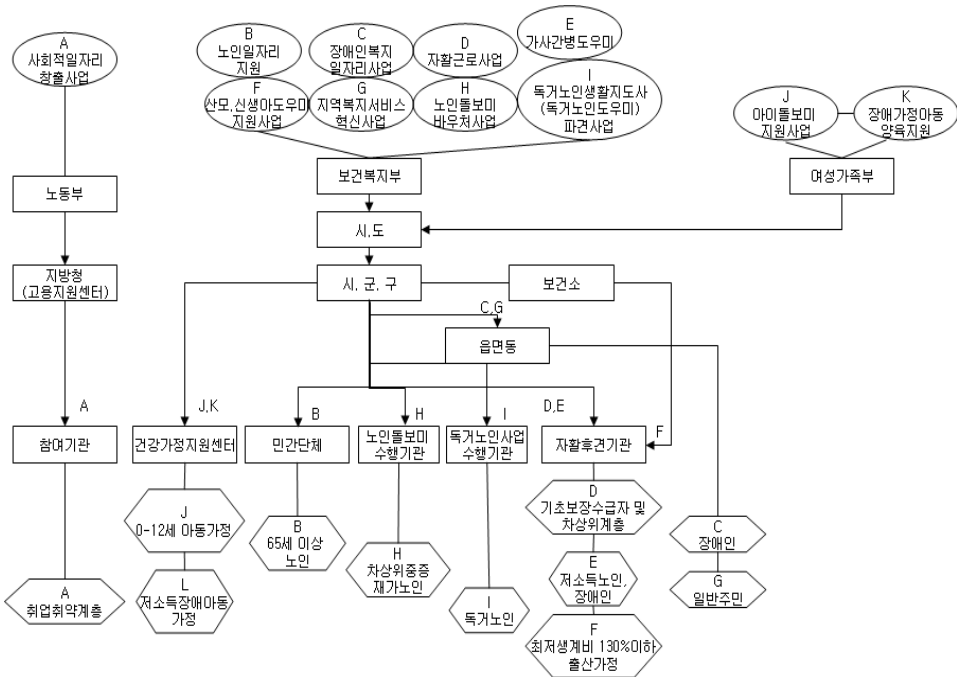
[그림 7-5]는 일자리지원과 관련된 사업을 수행하는 부처별 전달체계과정 및 지원대상을 보여준다. 전체적으로 일자리 지원이라는 유사한 성격의 사업목적 하에 노동부, 보건복지부, 여성가족부 등 다양한 소관부처에서 노인, 장애인, 저소득계층, 여성 등 상이한 인구집단을 대상으로 사업을 시행하고 있다. 노동부의 경우 고용지원센터를 통하여 사업이 수행된다. 반면, 보건복지부와 여성가족부는 시·군·구를 기본적으로 거치되 이후 읍·면·동이나 보건소 등의 공공행정기관 또는 건강가정지원센터 등의 민간기관으로의 위탁을 통하여 수행된다.

다음은 일자리와 관련된 단위 사업들의 경합유형을 분류한 결과이다(표 7-13 참조).

동일한 소관부처 내에서 경합유형을 살펴보면, 보건복지부와 여성가족부의 각 부처의 사업은 단위사업별로 지원 대상이 상이하므로 유형 Ⅲ에 해당된다. 한편, 소관

부처 사이의 경합유형을 살펴보면, 노동부와 보건복지부 그리고 여성가족부가 일자리 지원 사업에 참여하고 있으며, 소관부처 별로 사업 대상이 상이하므로 유형 Ⅳ에 해당된다. 구체적으로 대상별 차이점을 살펴보면, 노동부는 저소득취약계층을 대상으로 하는 일반적 사업을 지원한다면 보건복지부는 취업이 어려운 노인이나 장애인을 중심으로 사업을 수행한다. 이 외에 여성부는 여성을 대상으로 사업을 수행하는 특별한 사업의 성격을 띈다. 따라서 고용과 관련된 보편적 기능을 수행해온 노동부의 사회적 일자리 사업과 보건복지부 및 여성가족부의 일자리 사업은 보완적 기능을 수행하는 긍정적인 측면이 존재한다.

[그림 7-5] 일자리지원사업 전달체계과정 및 지원대상



〈표 7-13〉 일자리지원 관련 단위사업의 경합유형

사업명	소관부처	1차 분류1)	2차 분류2)
사회적일자리창출사업	노동부	__3)	유형 Ⅳ
노인일자리지원	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ
장애인복지일자리사업	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ
자활근로사업	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ
가사간병도우미	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ
산모·신생아 도우미지원사업	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ
지역복지서비스혁신사업	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ
노인돌보미바우처사업	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ
독거노인 생활지도사 (독거노인도우미)파견사업	보건복지부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ
아이돌보미 지원 사업	여성가족부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ
장애가정아동양육지원	여성가족부	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ

주: 1) 부처 내 경합유형 분석
2) 부처 간 경합유형 분석
3) 사업의 소관 부처가 한 곳으로 1차 분류에 해당되지 않음.

그러나 개별 사업별로 살펴보면, 소관부처별로 동일한 대상에게 일자리 지원에 대한 지원 수준이 조금씩 상이하여, 서비스의 비형평성의 문제가 나타나고 있다. 예를 들어, 노동부에서는 취약계층을 위하여 '사회적 일자리'사업을 통하여 1인당 월 70만원과 사회보험료를 지원하고 있는 반면 같은 취약계층이지만 보건복지부의 '노인일자리'의 경우 공익형이 많은데 주로 20만원대에 그친다는 점이다. 이 것은 보편적 계층을 위한 고용 창출 사업과 특정 계층을 위한 부처별 사업간에 명확한 역할분담이 없을 경우 서비스 전달의 비효율성 뿐만 아니라, 대상별로 고용 조건의 불평등 문제가 나타날 수 있음을 시사한다. 또한, 독거노인파견 지도사의 경우 월 60만원, 노인돌보미의 경우 80~100만원, 가사·간병도우미의 경우 월 70만원, 그리고 아이돌보미 및 장애아가정양육도우미의 경우 월 80만원으로 임금이 지원되는 등 사업간 임금 격차가 나타난다.

Ⅳ. 중앙부처제공 사회서비스 개선방안

1. 개선대책 설계의 방향

주민생활지원서비스 개선방안을 모색함에 있어 고려할 사항은 다음과 같다. 첫째, 국민의 삶의질 향상을 위해 꼭 필요한 서비스가 충분히 제공되고 있는가 하는 점이다. 즉, 서비스 제공의 충분성을 확보하는 것이 서비스 개선방안 모색의 가장 중요한 기준이 되어야 하는 것이다. 다수의 중앙부처에서 249건에 이르는 다양한 주민생활지원서비스를 제공하고 있음에도 불구하고 사회서비스의 욕구충족률은 매우 낮은 실정이다. 사회서비스의 주된 수요집단인 노인, 아동, 장애인의 경우만 보아도 낮은 수급율을 확인할 수 있다. 노인수발보험제도의 도입이 논의되고 있지만 현재로서는 기능제한이 있는 노인의 63%가 전혀 수발을 받지 못하고 방치되어 있으며(정경희 외, 2005), 스스로 생활할 수 없는 장애인 중 수발자가 없는 장애인이 35.4%에 달하고, 빈곤가구의 방임된 아동 중 25.4%만이 방과후 보육이나 교육서비스 혜택을 누리고 있는(허남순 외, 2006) 현실 상황은 주민생활지원서비스 개선을 논함에 있어 서비스 공급확대가 최우선시 되어야 한다는 주장의 논거가 될 수 있다. 따라서 주민생활지원서비스 개선방안은 현재의 부족한 서비스 공급을 확대할 수 있는 방향으로 모색되어야 한다.

둘째, 이상적 전달체계의 구비요건인 통합성, 접근성, 연속성, 책임성이 제고되는 방향으로 주민생활지원서비스의 전달체계 개선을 추진하여야 한다는 점이다(원석조, 2006). 통합성과 연속성을 제고하기 위해서는 공급기관간 조정능력을 강화하고 의사소통과 후송채널을 확대하며, 서비스의 중복을 감소시켜야 할 것이다. 접근성 제고을 위해서 서비스에 대한 새로운 접근수단을 만들고 책임성을 강화하기 위해서는 소비자의 시스템에의 참여를 확대하고 그들의 의사결정 권한을 증대시키는 방안이

강구되어야 할 것이다.

셋째, 전달체계의 각 단계별 개선방안을 강구할 필요가 있다는 점이다. 중앙정부 차원, 지방자치단체 차원, 집행기관 차원, 최종 소비자 차원 등으로 구분되는 각 전달체계의 각 단계별로 개선방안을 마련하는 것이 필요한 것이다. 여기에는 단계 전후로 담당 주체간의 역할 조정도 포함될 수 있다.

2. 중앙정부 차원의 서비스 개선

다수의 중앙부처가 경합적으로 주민생활지원서비스를 제공하고 있음에도 불구하고 수요 대비 공급량이 절대적으로 부족한 점을 감안하면 중앙정부 차원의 서비스 개선은 기본적으로 공급량을 확대하는 방향으로 추진되어야 한다. 그러나 공급량 확대와 더불어 효율성 제고 역시 동시에 추구되어야 할 주요한 가치이다. 공급확대와 효율성 제고를 동시에 가져오기 위해 다음과 같은 서비스 개선이 필요하다.

가. 업무이관에 의한 서비스 통합운영

경합하는 서비스 중 유형 Ⅱ에 속하는 주민생활지원서비스는 통합운영하는 방향으로 행정개선을 추진하는 것이 바람직하다. 즉, 동일한 대상에 대하여 유사한 서비스를 다수의 중앙부처가 제공하고 있는 경우 기능상 주무부처로 업무를 이관하여 통합적으로 제공하는 방향으로 개선되어야 하는 것이다. 대표적인 예로서 보건복지부의 장애인선택적복지사업과 여성가족부의 장애가정아동양육지원이 이에 해당한다. 두 사업 모두 장애인가구에 대해 가사지원을 행한다. 다만 보건복지부 사업은 저소득중증장애인의 가사지원에 초점이 있고, 여성가족부 사업은 장애아동을 돌보는데 초점이 있는 점이 다르다. 그러나 장애아동이 중증일 경우 두 사업은 대상이 동일해진다.

이 밖에 공공도서관 운영에 대한 문화관광부와 교육인적자원부간의 경합, 고교생 학비지원과 관련된 교육인적자원부의 저소득층자녀학비지원사업, 보건복지부의 기초

보장수급자, 여성가족부의 저소득모부자가정지원, 농림부의 농업인자녀학비지원 등도 유사한 경합을 벌이고 있다. 그러나 경합하는 현행 주민생활지원서비스 중 유형 Ⅱ에 속하는 경우는 예가 흔하지 않다. 따라서 서비스의 통합운영을 위해 중앙부처 간 업무를 이관하는 사례는 그렇게 많지 않을 전망이다.

나. 담당 기관 간 업무협의·조정기구 설치·운영

영역별로 경합을 벌이고 있는 주민생활지원서비스의 각 사업을 분석해 보면 대상과 급여수준, 급여내용이 완전히 일치하는 경우는 거의 없다. 각 사업은 조금씩 다른 특성을 가지고 있으며, 다수의 중앙부처가 경쟁적으로 서비스를 개발, 시행함으로써 서비스 공급량 확대에 기여하고 있는 측면이 많다. 따라서 서비스 통합보다 다수 서비스를 존속시키면서도 보다 체계적인 서비스 제공이 이뤄지도록 유사기능의 서비스를 제공하는 중앙부처 담당기관 간 협의·조정기구를 설치·운영 하는 것이 바람직하다. 노인, 아동, 장애인 등 인구학적인 특성을 기준으로 영역별 협의·조정기구를 설치·운영할 수도 있고, 일자리, 방과 후 교육, 자원봉사 등 서비스 내용을 기준으로 영역을 설정하여 협의·조정기구를 설치할 수도 있을 것이다.

이러한 업무협의·조정기구 설치는 경합유형 I과 경합유형 Ⅲ의 경우에 적용하는 것이 바람직하다. 경합유형 I과 경합유형 Ⅲ은 동일부처 내의 여러 팀에서 유사한 서비스를 경쟁적으로 제공하고 있는 경우이다. 경합유형 I의 예는 보건복지부에서 관장하고 있는 노인건강프로그램과 노인돌보미바우처사업 및 가사간병도우미사업이 이 경우에 해당한다. 세 사업 모두 저소득층 노인에게 무료로 신체수발서비스를 제공해준다. 그러나 각 사업을 주관하는 팀은 각각 노인지원팀(노인건강프로그램), 노인요양운영팀(노인돌보미바우처사업), 근로연계복지팀(가사간병도우미)으로서 모두 다르다. 서비스를 제공하는 최종 전달기구도 읍·면·동(노인건강프로그램), 시·군·구(노인돌보미바우처사업), 자활후견기관(가사간병도우미)으로서 상호 다르다. 그 결과 최종 전달기관 간에 정보가 공유되지 않으면 서비스 중복 제공 사례가 발생할 가능성이 존재한다.

경합유형 Ⅲ의 예는 노동부의 「장기실업자 자영업창업 점포지원 사업」과 「실직여성가장 자영업창업 점포지원 사업」이 여기에 해당한다. 또 다른 예는 건설교통부의 「영세민 전세자금지원 사업」과 「소년소녀가정 및 교통사고 유자녀전세자금지원 사업」이 있다. 「장기실업자 자영업창업 점포지원 사업」과 「실직여성가장 자영업창업 점포지원 사업」의 경우 실직여성가장이 장기실업자이면 두 사업의 대상은 실제로 동일해진다. 그 결과 일선현장에서는 어느 사업을 적용할 것인지가 문제시 될 수 있다. 건설교통부의 「영세민 전세자금지원 사업」과 「소년소녀가정 및 교통사고 유자녀전세자금지원 사업」의 경우에도 소년소녀가정이 영세민에 해당하면 동일한 문제가 발생한다. 즉, 한 개인이 중복적인 속성을 가질 경우 서비스 경합 문제가 발생하는 것이다.

경합유형 I과 경합유형 Ⅲ은 동일한 중앙부처의 서로 다른 실무팀에서 경쟁적으로 서비스를 제공하는 가운데 발생하는 경합유형이므로 담당기관 간에 협의와 조정이 당연히 이뤄질 것으로 기대되는 경우이다. 그러나 현실적으로 동일 중앙부처 내에서도 국이 다르면 충분한 의사소통이 이뤄지지 않고 있는 것이 우리나라의 중앙부처의 행정환경이므로 동일부처 내 경합하는 서비스에 대해서도 협의·조정하는 기구가 필요하다. 향후 중앙부처에 대한 예산배정이 top-down방식의 비중이 확대되면 부처내 협의·조정기능은 한층 강화될 것으로 예상되지만, 그 이전에라도 유사한 서비스를 제공하는 동일 부처 내 팀들이 관련 서비스의 대상과 급여조건, 급여수준 등에 대해 협의하는 것이 필요하다.

다. 사업의 차별화와 코드화

경합하는 주민생활지원서비스의 효율성을 제고하는 또다른 방안은 기존 사업의 특성을 명확하게 설정하여 각 사업의 차별성을 확보하는 것이다. 사업의 차별화 방안은 경합유형 Ⅳ의 경우에 보다 직접적으로 적용할 수 있는 문제해결 방안이다. 경합유형 Ⅳ는 서비스를 관장하는 중앙부처가 상이하고, 서비스 대상도 상이한 다수의 주민생활지원서비스가 제공되고 있는 가운데 이들 서비스의 기능이 유사하여 중복

제공의 문제가 발생할 가능성이 있는 경우이다. 노동부의 「사회적일자리창출사업」과 보건복지부의 「노인일자리지원사업」이 경합하고 있는 경우가 그 예에 속한다. 주무부처가 보편적인 대상에 대하여 서비스를 제공하는 가운데 비주무부처가 보다 한정된 대상에 대하여 유사한 서비스를 제공함으로써 경합유형 Ⅳ 형태의 서비스 경합문제가 발생한다. 만약 특정한 대상에게 주어지는 서비스가 보편적 대상에게 주어지는 서비스와 내용과 수준이 유사하거나 동일하다면 중복제공의 문제가 제기된다. 그러나 한정된 서비스를 제공하는 사업이 수급자격으로서 보다 특정한 요건을 설정하거나, 급여수준을 보다 우월적으로 설정하게 되면 특정집단은 우월적인 서비스를 선택하게 됨으로써 중복제공이 실제 문제시 되지 않게 된다. 따라서 각 영역별로 경합하고 있는 주민생활지원서비스는 다른 사업과 비교하여 독자적인 수급요건과 급여내용을 구비하도록 내용을 차별화하는 작업이 필요하다.

개별 사업의 차별화와 더불어 진행하여야 할 과제는 개별 주민생활지원서비스를 분류하여 코드화하는 작업이다. 각 중앙부처에서 새로운 주민생활지원서비스를 개발하거나 기존 서비스의 내용을 변경하고자 할 때 다른 부처 혹은 같은 부처내 다른 담당기관에서 다루고 있는 관련 서비스를 모두 검색하여 유사 중복되는 서비스가 발생되지 않도록 미리 방지하는 것이 필요하지만 현재의 행정체계에서 관련 서비스를 모두 찾아내는 작업은 쉬운 일이 아니다. 이러한 비교 검토를 손쉽게 하기 위한 방안으로서 주민생활지원 관련 서비스를 영역별, 대상별로 코드화 한 후 해당 서비스의 내용을 행정전산망에 띄워두는 것이다.

코드를 부여하는 방안은 보다 구체적이고 상세한 연구를 필요로 하지만 기본적인 내용은 영역/대상/소득관련 수급요건/주관하는 중앙부처 등을 담아 열자리 번호를 부여하는 것이다. 예컨대 처음 두 자리는 영역, 다음 두 자리는 대상, 다음 두 자리는 소득관련 수급요건, 다음 두 자리는 서비스를 주관하는 중앙부처, 마지막 두 자리는 사업순번을 담는다면 다음과 같이 부여할 수 있을 것이다.

영 역		대 상		소득관련 수급요건		중앙부처		순번	
1	1	1	1	1	1	1	1	0	1

영역별 번호는 복지(11), 보건(12), 고용(13), 주거(14), 평생교육(15), 생활체육(16), 문화(17), 관광(18) 등으로 부여하고 향후 추가되는 영역은 그 다음 번호를 부여하면 될 것이다. 대상별 번호는 일반주민(11), 노인(12), 아동(13), 청소년(14), 장애인(15), 여성(16), 기타(17) 등으로 부여할 수 있다. 소득관련 수급요건은 전체소득층(11), 최저생계비 이하 빈곤층(12), 차상위빈곤층(13), 중위소득 이하 서민층(14) 등으로 분류하여 번호를 부여할 수 있다. 중앙부처 관련 번호는 정부조직법상 규정된 순서대로 번호를 부여하면 될 것이다. 순번은 이 분야의 유사한 사업에 대해 고유 번호로서 해당부처가 부여하는 번호이다.

각 사업별 번호 부여와 아울러 각 사업의 목적, 추진배경, 사업연혁, 소요예산, 사업내용, 전달체계 등을 담은 사업안내서를 행정전산망의 일정 data base에 담아 두면 관련 공무원은 언제나 이에 접근하여 타 부처, 타부서의 사업을 열람함으로써 중복적인 사업설계를 처음부터 방지할 수 있을 것이다.

3. 지방자치단체 차원의 개선 - 업무조정체계 구축

중앙정부의 다양한 부처가 주관하는 주민생활지원서비스를 중앙정부 차원에서 조정하는 작업은 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 각 중앙부처는 업무영역에 관해 최종적인 의사결정권과 프로그램설계 권한을 가지고 있으므로 급격한 사회적 환경변화에 대응하여 정책을 설계하고 시행하는 과정에서 관련 부처간에 신속히 업무를 협의·조정하는 것이 현실적으로 쉽지 않은 것이다. 일정 수준 중앙정부 차원의 업무조정은 필요하지만 그 보다는 개별 프로그램을 집행하는 지방자치단체 차원에서 각종 주민생활지원서비스를 조정하는 방안이 보다 실효성을 가질 수 있다.

생활 영역별로 경합하고 있는 여러 종류의 주민생활지원서비스 중 어느 서비스를

선택하고, 선택한 서비스의 공급량을 어떤 수준으로 할 것인지에 대해 지방자치단체 차원에서 능동적으로 결정함으로써 서비스 경합문제를 보다 생산적으로 해결할 수 있다. 즉, 시·군·구 단위의 지방자치단체 차원에서 해당 지역의 복지수요를 예측하고, 재정부담 능력 및 전달체계 현황을 고려하여 각 지역 실정에 맞는 주민생활지원서비스의 종류와 양을 결정할 수 있게 되면 서비스 경합을 벌이고 있는 현 상황은 정책선택의 폭을 넓혀 주는 긍정적인 정책 환경으로 받아들일 수 있게 된다.

중앙부처가 제공하는 주민생활지원서비스의 선택 및 활용과 관련하여 지방자치단체 차원의 조정기구는 기존에 논의되고 있는 지역협의체를 활용하는 것이 바람직할 것이다. 지역단위의 협의체가 결성되면 여기에서 중앙부처 제공 주민생활지원서비스 중 어떤 것을 어느 정도 해당 지방자치단체 차원에서 시행할 것인지 논의하여 결정하면 된다. 이렇게 되면 주민생활지원서비스 중 각 지역에 적합한 서비스를 우선적으로 선택하여 시행하게 됨으로써 현재 경합하고 있는 중앙부처의 서비스는 공급 차원의 선택지로만 존재하게 되고, 실제 수요량은 지방자치단체 차원에서 결정하게 됨으로 중복공급의 문제는 해결될 수 있다.

4. 집행기관 차원의 정보공유 체계구축

중앙부처에서 제공하는 249건에 달하는 주민생활지원서비스는 시·군·구 단위의 지방자치단체 차원에서 업무조정을 행한다 하더라도 완벽한 수급자 관리는 현실적으로 힘들다. 시·군·구 지방자치단체 차원의 업무조정은 해당 지역사회에서 필요로 하는 주민생활지원서비스의 종류와 양을 결정하고, 지역주민에 대해 보다 유기적으로 서비스를 제공하는 협력체계를 구축하는데 초점이 주어지므로 실제 개별 수급자에 대해 부당수급 여부를 가려내고 서비스를 효율적으로 공급하려면 서비스를 직접 제공하는 일선 집행기관 차원의 정보공유체계 구축이 필요하다.

정보공유의 범위는 몇 가지로 나누어 고려해 볼 수 있다. 일정 지역 내 유사한 서비스를 제공하는 기관 간에만 정보를 공유하는 방법, 시·군·구 수준의 지역단위로 그 지역 내 모든 주민생활 관련 시설과 기관 간에 정보를 공유하는 방법, 광역자치

단체 수준의 지역 단위로 주민생활 관련 시설과 기관 간에 정보를 공유하는 방법 등 자료공유의 범위는 여러 단계로 구분할 수 있다. 이 중에서 어느 수준의 정보공유체계를 갖출 것인지는 현재 논의되고 있는 지역협의체의 범위와 일치되게 결정하는 것이 바람직할 것이다.

정보공유체계는 경합하는 여러 가지 서비스 중 가장 적합한 서비스를 해당자에게 제공하는데 활용할 수 있을 뿐만 아니라 이중수급의 방지, 지역사회 자원의 과부족 파악 등 여러 가지 용도로 활용할 수 있게 된다.

5. 공급자와 수요자간 역할구조 변경 - 바우처 제도의 확대

이상의 개선방안은 서비스를 제공하는 공급자 측면에서 개선대안을 마련한 것이다. 이에 비해 바우처제도의 활용은 서비스를 제공받는 수요자의 입장에서 서비스 개발과 집행상의 효율성을 제고할 수 있는 방안이 된다. 지역단위에서 상호 경합하는 유사한 기능의 주민생활지원서비스를 중앙정부 차원에서 조정하는 것이 실효성을 확보하기 힘들지만, 지방자치단체 차원에서 바우처를 활용하면 경합하는 다수 서비스를 자연스럽게 조정할 수 있는 것이다. 예를 들면 교육인적자원부의 유아교육비 지원사업과 여성가족부의 영유아보육료지원사업이 일정부분 경합하고 있는데, 5세 미만의 아동을 가진 해당 가구에 대해 유치원과 보육원 모두에 사용가능한 바우처를 지급하고 아동부모가 유치원과 보육원을 선택할 수 있게 하는 것이다. 그렇게 되면 아동의 부모는 자신의 자녀에게 필요한 서비스가 보육인지 아니면 유치원 교육인지를 판단하고, 교육여건과 통학거리 등을 고려하여 자신에게 가장 적합한 기관을 선택하게 될 것이다. 그 결과 그 지역에 필요한 유아보육 및 아동교육 서비스의 양과 질이 자연스럽게 조정될 수 있는 것이다.

재가복지서비스 영역도 마찬가지이다. 가사·간병도우미사업, 노인돌보미바우처사업, 장애인선택적 복지사업, 산모·신생아 도우미지원사업, 아이돌보미지원사업 등을 묶어 이들 서비스를 사용할 수 있는 바우처를 해당 가구에 지급하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 이 때 바우처는 특정한 사업의 특정 서비스만 사용할 수 있도록 제한하

지 말고 유사한 기능의 돌보미를 포괄적으로 사용할 수 있게 열어 두는 것이 바람직하다. 그렇게 함으로써 각 가정이 필요로 하는 서비스의 종류를 정확히 선택할 수 있는 선택권을 부여할 수 있게 될 뿐만 아니라 각 지역단위로 도우미를 파견하는 공급기관의 형성을 촉진할 수 있게 될 것이다.

바우처제도는 각 부처가 경쟁적으로 제공하고 있는 주민생활지원서비스를 조정하기 위해 강제력을 발휘할 필요 없이 수요자가 선호하는 서비스만 살아남게 만들어 불필요한 서비스는 자연스럽게 도태시키는 방안이 된다. 이런 관점에서 정부가 제공하는 주민생활지원서비스는 가능한 공급자에 대한 지원방식보다 수요자에게 선택능력을 부여해주는 바우처 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 그러나 공급자 지원방식에서 수요자 지원방식으로 전환함에 있어 공급자가 충분히 형성되어 있지 않은 상태에서 일시에 바우처제도로 전환하는 것은 소기의 목적을 달성하기 힘들다. 특히 농어촌과 중소도시의 경우 재가복지서비스를 담당할 도우미의 공급이 충분하지 않은 상태이므로 일정기간 현행처럼 공급기관을 직접 지원하는 방식이 유지되어야 한다. 그러나 이 경우에도 새로운 공급기관의 출현과 육성을 위해 공급기관에 대한 직접 지원비율을 단계적으로 줄이고 수요자에 직접 구매권을 부여하는 비중을 단계적으로 높여가는 방식을 채택하는 것이 바람직하다.

V. 맺음말

중앙정부가 주관하는 주민생활지원서비스가 다수 영역에서 중복적으로 제공되고 있다는 비판과 동시에 현재 제공되고 있는 주민생활지원서비스는 사회적 수요에 턱없이 부족한 상태라는 상호 배치되는 주장이 제기되고 있는 가운데 본 연구는 주민생활지원서비스의 개선방안을 모색하고자 하였다.

주민생활지원서비스의 실태를 분석한 결과 수급대상과 서비스 내용이 완전 일치하며, 부당수급한다는 의미에서의 서비스 중복현상은 발견되지 않았으며, 유사한 대상

을 놓고 유사한 내용의 서비스들이 경합하는 현상은 다수 발견되었다. 그러나 서비스 공급이 서비스 수요에 비해 턱없이 부족한 현실을 감안하면 다수의 중앙부처에서 경쟁적으로 서비스를 제공하고 있는 현상을 중복차원에서 조정하기보다 기본적으로 경합차원으로 접근하여, 공급확대와 아울러 효율성 제고를 추진하는 것이 바람직한 것으로 분석되었다. 즉, 서비스 부당수급을 의미하는 「서비스중복」, 일부 서비스 내용이 겹치는 「서비스중첩」, 유사한 서비스가 경쟁하는 「서비스경합」으로 개념을 구분한다면 현재 상황은 대부분 서비스 경합 상태인 것이다. 이 것은 서비스 중복 제공 혹은 서비스 부당수급을 우려하는 항간의 논란은 실제 사실과는 거리가 있는 다소 과장된 우려임을 말한다. 따라서 중앙정부가 주관하고 있는 주민생활지원서비스의 개선은 부당수급의 조정보다 날로 높아지고 있는 주민생활서비스에 대한 사회적 수요를 효과적으로 충족할 수 있도록 공급량의 확대와 효율적인 전달체계 구축으로 개선방향을 설정하는 것이 타당한 것으로 파악된다. 다만 일부 영역의 서비스 경우 공급경합의 결과 부당수급의 가능성도 가지고 있어 서비스 조정의 필요성이 제기되었다.

이러한 분석을 바탕으로 다음과 같은 정책이 필요한 것으로 판단된다. 먼저 주민생활지원서비스 개선방안은 중앙정부, 지방자치단체, 집행기관, 최종소비자 차원으로 나누어 각 단계별로 개선방안이 강구되어야 한다. 중앙정부 차원의 서비스 개선방안은 업무이관에 의한 서비스 통합운영, 담당기관 간 업무협의·조정기구 설치, 각 사업의 차별화와 코드화 방안이 강구되어야 한다. 지방자치단체 차원의 개선방안은 시·군·구 단위의 업무조정체계를 구축하여야 하며, 이러한 업무조정체계로서 기존에 논의되고 있는 지역협의체를 활용하는 것이 바람직하다. 집행기관 차원의 개선방안은 정보공유체계 구축이 추진되어야 한다. 서비스 최종 소비자 차원에서는 바우처 제도의 도입과 적극적 활용으로 소비자에게 선택권을 부여함으로써 주민생활지원서비스를 제공하는 공급기관의 질적 향상을 도모할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 또한 새로운 서비스 발굴과 과소 서비스의 확충을 위해 중앙정부는 포괄적 지침제정과 재정지원을 담당하고 서비스 세부 내역은 서비스 제공기관이 스스로 설계하여 제공하는 서비스 공모제의 확대가 필요하다.

참고문헌

박능후·민소영(2007), 『주민생활지원서비스 개선방안 연구』, 행정자치부.

원석조(2006), 『사회복지정책론』, 공동체.

이현주 외(2003). 『공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 개편방안』, 한국보건사회연구원.

정경희 외(2005). 『2004년 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』, 한국보건사회연구원·복건복지부.

행정자치부(2007).「주민생활지원팀장 교육」

허남순·정익중·이경림. 2006. 『지역아동센터 운영성과 분석에 따른 운영모델 개발 및 발전방안 모색』, 보건복지부·(사)부스러기사랑나눔회.

Kahn, Alfred J. 1973. Shaping the New Social Work, Columbia University Press.

Seebohm, F. 1968. Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services, London: HMSO.

〔제 7 회 회의록〕 사회복지 중복 서비스

□ 의견 및 토론

○ 중복과 경합에 관한 의견

- 경제학 측면에서 중복과 경합의 의미를 살펴보면, 중복은 필요하지 않는 비용발생 측면이 강조 되고, 경합이라 하면 효율성 측면에서 긍정적인 측면이 많은 것임. 이 연구에서 중복과 경합이 다른 의미임에도 불구하고 사회서비스에서 같이 쓴 것은 시장메커니즘과 관련이 있다고 생각함. 예를 들어 시장메커니즘이 잘 작용하는 경우에는 부처 간의 경합을 정부가 적극적으로 지지하며, 시장메커니즘이 작용을 하지 않으면 비효율적인 측면이 강해져서 경합을 지지하지 않는데, 이와 관련하여 중복과 경합을 거론하신 것 같음.
- 중복과 경합에서 해결해야 할 영역이 먼저 구분되었으면 좋겠음. 중복이라는 개념이 문제 영역을 푸는 과정과 수단에 따라 달라질 것 같음. 중복에는 지원되는 절대 양이 부족할 때는 중복이라는 개념이 적용되지 않을 것 같은데, 문제의 종류, 해결방법 등이 구분이 되어야 할 것 같음.
- 4가지 분야를 골라냈는데 그 외 분야가 또 있나? 중요한 부분만 거론한 것인가?

○ [그림 7-1]에 대한 의견

- [그림 7-1] 내용은 비효율적이고 실질적으로 이 유형으로 분리해서는 설명할 수 없는 것이 많다고 생각함. 그래서 정부부처에서 이 기준에 따른 중복과 경합에 대해 수긍하지 못하는 것 같음. 따라서 소관부처와 서비스대상을 구분하는 것보다 서비스대상과 내용을 더 중요하게 다루어야 한다고 생각함.

○연구 내 소관부처에 대한 질문

- p.9 <표 7-3>에서 지역아동센터와 수능 공부방지원이 1차 분류에서는 타입Ⅲ으로 서비스대상이 상이하고, 소관부처가 동일한데, 2차 분류에서 중고생은 타입Ⅱ로 가서 서비스대상 동일하고, 소관부처가 상이한 것으로 가는데, 소관부처(보건복지부)가 바뀌는지 이해 할 수가 없음. 소관부처의 범위가 어디까지인가?

○연구방법에 대한 의견

- 본인이 이 연구를 한다면, A, B 프로그램의 association을 관심 있게 보았을 것 같음. 먼저, 대상의 중복성을 중심으로 하여, 만일 A프로그램을 없앤다면 A프로그램 대상자들이 B프로그램으로 갈 수 사람들이 있는지에 초점을 맞춰보고, 두 번째, 내용의 중복성과 관계하여 A프로그램의 내용을 B프로그램에 동일하게 적용한다면 과연 어느 정도의 정책적 효과를 거둘 수 있을까를 살펴보았을 것임.

○ 정부와 시장과의 중복성 검토 제안

- 부처 간의 중복성도 중요하지만, 정부와 시장과의 중복성도 검토해봐야 할 것 같음. 개인적인 입장으로는 노동부의 일자리창출사업은 거의 다 중복이 됨. 기본적으로 일자리는 창출 하는 것이 아닌 창출 되는 것이라는 입장이며, 일자리들이 연속성이나 지속적이 없다(= 좋은 일자리가 아니다)는 입장을 가지고 있음. 따라서 위험한 발언이지만, 시장경제 입장에서 많은 서비스들은 다 없어져야 한다고 생각함.
- 통합정보시스템을 구축하는데 참여하고 있음. 본 연구에서는 정부 서비스 간의 중복을 말했는데, 현장에서는 정부서비스 간의 중복이 아닌 민간과 중앙의 중복이 문제가 되고 있음. 연구에서 말하는 중복과 정부와 민간과의 중복에 대해 어떻게 생각하는지?
- 각 부처에서 진행되는 서비스 구성이 달라 양식을 통일화하기 어렵고, 서비스는 계속 변화하고 확대되는데, 이러한 변화를 확인할 방법이 없음. 게다가 민간에서 진행되는 프로그램을 파악하여 정부의 서비스와 matching하는 것도 어려움.

또한 행자부에서 주관을 하다보니, 복지부의 의견이 반영이 되지 않아 유용하지 못함. 이에 대한 좋은 의견 부탁함.

- 예를 들어 공동모금회에서 하는 사업은 공공인가? 민간인가?

○사회복지서비스 내에서의 중복에 대한 명확성 필요성 제기

- 사회복지서비스에서 중복과 경합이 왜 문제가 되는지 좀 더 명확한 입장이 필요함. 실제로 중복수급자가 거의 없다고 한 것을 보면, 행정적인 기준이 되는 대상이 상이한 서비스를 제공받고 있다는 것인데, 진짜 서비스가 중복이 되는 것인지, 아니면 감독 등에 의해 중복 수급이 안 되는 것인지 파악해 볼 필요가 있음.

○ 사업의 코드화

- 정책평가를 하는 전문가들이 오래전에 정책수립 과정 중 중복된 비효율적인 문제를 해결하기 위해 정책 BD구축을 제안했지만 각자 생각하고 있는 것이 달라 실행되지 못했음. 여기서 서비스 코드화에 대한 제안은 굉장히 좋음. 이는 수혜대상으로 하여 코드화 하면 효율적 평가도 가능할 것 같음. 따라서 중복에 대한 연구가 지속적으로 되고, 정책DB에 접목되어 평가까지도 연결이 되면 바람직한 구성이 될 것 같음.
- 서비스 코드화 하자는 것은 좋은 아이디어 같음. 하지만, 서비스를 코드화 하게 되면 매우 세분화해야 하는데 실질적으로 가능한가?
- 코드화 작업에서 대・소분류를 얘기했는데, 이 부분에 대한 방향설정이 좀 더 구체적으로 되어야 할 것 같음. 우선적으로, 각 부처의 영역에 따라 제도개선을 할 때, 관련 제도를 모두 검토하기 때문에 그것들을 참고하면 결론이 좀 더 풍부해졌을 것 같음.

○ 서비스 개발

- 현재 수혜자가 서비스는 찾는 입장에서 서비스 분류 작업을 하고 있음. 새로운

서비스가 만들어졌을 때, 신규로 들어오는 과정에서 각 부처에서 각자 만드는 것인가? 아니면 매년 중심(추진단)에서 서비스를 공표를 해서 지원 서비스를 만드는 것인가?

○ **사회복지 서비스에 관한 의견**

- 사회서비스 담당하는 부처(노동부, 여성부, 보건복지부)를 합치면 문제가 줄지 않을까?
- 사회복지서비스를 시장에서 선택할 수 있다고 했는데, 힘의 논리에 따라 조정되는 게 많지 않나?

○ **논문에 대한 제안**

- 각 부처의 서비스 중복에 관한 개선책의 경합을 보는 것도 좋을 것 같음.
- 일반적으로 중복이라고 하면 동일한 대상에게 똑같은 내용의 서비스가 제공되는 것을 줄이고 예산낭비를 줄이는 효율성에 초점을 맞춘 것이고, 경합은 시너지 효과를 내도록 서비스 수준제고 등에 초점을 둔 것을 의미하는 것이라 생각함. 제목은 중복이지만, 경합의 의미에 무게중심이 있는 것 같음. 경합유형이 좀 simple하고, 위험하다는 생각을 함. 각 부처 간 비교 보다는 수혜자 중심에서 서비스 대상, 내용, 목적 등에 초점을 맞춰 거론되는 것이 좋을 것 같음.
- 이 연구는 중앙에서 제공하고 있는 서비스의 중복과 경합의 문제점을 집고 개선방안을 내는 것인데, 중앙에서 하는 서비스 외에 지자체가 별도로 진행하는 서비스는 중복보다는 추가나 보완서비스가 많을 것 같음.
- 대상의 범위라는 것에서 민간복지는 범위가 넓고, 자체 진행하고 있는 것이 많은데, 중앙에서 해야 할 일과 민간에서 해야 할 일을 정리해야 할 필요성 있음.
- 각 부처의 실무자들 간 공유가 필요한데, 이것이 제안에 들어가면 좋을 듯함.
- 공급자 위주로 연구를 했는데, 향후 수요자 입장에서 연구해보는 것도 좋을 것 같음. (ex. 바우처 제도)

□ 발표자 종합 정리

○ 중복과 경합에 대한 의견

- 중복해서 지적한 것이 경합유형을 정부부처와 대상만을 놓고 비교하였다는 것인데, 본문에서 경합은 유사한 기능을 행하는 다수의 서비스가 존재함을 전제로 한다고 거론했음. 소관부처 내에서도 중복이나 경합되는 서비스가 많고 의견조율이 안되는 것들이 많은데, 이러한 것들도 추가로 지적되어야 한다 생각하여 거론한 것임.
- 중복과 경합의 의미가 전혀 다른 것은 알고 있음. 이 연구는 중복서비스에 대한 근거를 제시하기 위해 진행된 것임. 그런데 연구를 하는 중에 실제 중복의 의미를 부여할 수 없다는 것을 알게 됨. 따라서 중복이 아니라고 하면 흑백논리가 될 것 같고, 동일한 대상에게 동일한 서비스가 제공되어도 긍정적인 것이 있다는 생각에 경합의 의미를 사용함.
- 예를 들어, 여러 은행에서 동일한 대상에게 같은 상품으로 대출, 저축상품을 제공하는데 이는 완벽한 경합이지만, 은행을 하나로 합치고 하나의 기능만 유지하라고 하지는 않음. 이것과 마찬가지로 사회복지서비스 분야도 이런 생각을 가질 수 있을 것이라 생각함. 중복이라고 판명이 된 순간 서비스는 없어지게 되는데, 경합이라는 개념으로 가면 좋은 것은 살아남고, 나쁜 것은 없어지는 긍정적인 영향을 미치므로 경합이라는 의미를 사용함.

- 중앙정부에서 249가지 서비스 제공하지만, 지역에 따라 적용 차이 많고 지방으로 갈수록 제공되는 서비스가 적음. 이유는 첫째, 중앙에서 100% 예산지원이 안되서 지자체에서 매칭펀드를 해야 하는데 펀드기금이 없어 서비스를 지원을 하지 않고, 둘째, 서비스 전달단체 등이 지역마다 없기 때문에 단체가 없는 곳은 서비스 지원 어려움. 따라서 우리가 생각하기에 중앙에서 여러 가지 중복된 서비스를 제공하고 있다고 하지만, 실질적으로는 혜택을 받지 못하고 있는 지역이 많음. 따라서 중복보다는 경합이라는 용어를 쓰면 여러 가지 논의와 정책대안이

나올 수 있을 것이라 여김.

- 소관부처와 서비스대상을 구분하는 것보다 서비스대상과 내용을 더 중요하게 다루어야 한다고 한 의견에는 동의하지만, 이 연구의 목적상 대상과 소관부처를 기준으로 연구할 수밖에 없었음.
- A, B 프로그램의 association에 대한 것은 매우 좋은 의견이지만, 추가적으로 시간을 갖고 연구해봐야 할 것 같음.

○ 정부와 시장과의 중복성 검토 제안

- 정부와 시장과의 중복도 중요한 초점임. 하지만 이 연구는 중앙정부 내의 서비스에 초점에 목적을 갖고 있어 그에 대한 한계가 있음.
- 재가보호서비스 중 보건복지부와 여성가족부의 장애인(아동) 대상 서비스는 중복이 아닌 것 같다는 것은 보건복지부는 중증장애인을 포괄하는데, 여성가족부의 중증장애아동을 대상으로 하기 때문에 대상이 겹칠 수 있어 서비스 경합이라 할 수 있음.
- 우리나라의 중앙부처의 서비스가 경합이 되는 가장 큰 요인은 여성가족부를 제외한 부처가 대상 중심이 아닌 기능중심으로 편재되어 있기 때문임. 두번째로, 기능중심으로 편재되어 있는 각 중앙부처 내에 대상중심으로 하는 하위 팀들이 만들어짐.
- 노동부, 여성부, 복지부를 통합에 대한 의견은 통합하면 해결되는 것도 있지만, 통합 후 만들어지는 팀에서 경합 문제가 또 발생할 것임.
- 향후 중복에 대해 복합적으로 연구하고, 명확히 해야겠다는 생각을 함. 중복의 폐해에 대해서도 거론되어야 할 것 같음. 시군구는 중복 심하다고 생각하지만, 대상자들은 서비스가 중복되고 있다고 생각 안하는 경우 많음. 이는 전달체계 문제라 봄. 중복에 대한 개념을 발전시키겠음.
- 공동모금회를 통해 나가는 민간재원과 기업에서 법인을 만들어 지원하는 사업만 민간이고 그 외는 민간이라 할 수 없음. 하지만 공동모금회 사업도 보충사업을 하고 있음.

○ 사업의 코드화

– 매년 서비스의 규모가 축소 또는 확장 되는데 관리자 입장에서는 코드화가 반드시 필요함. 첫 출발 시 전체 서비스가 코드화 되어 있고, 후에 들어오는 것도 코드화 시킬 수 있는 체계를 만들면 관리가 가능할 것임.

○ 중앙정부와 민간 사회복지서비스 간 중복에 대한 의견 질문

– 서비스 중복에 대해 정부와 민간의 중복을 말씀했는데, 민간의 기준이 무엇인가? 이 연구의 서비스 중복은 지자체의 재원을 근거로 하여 제공되는 서비스는 빠져있음. 연구를 할 때 이 부분이 많이 중복될 것으로 예상하였는데 대부분 보조관계에 있었음. 중앙정부에서 A라는 서비스를 제공하면, 지자체에서 재원을 보충하여 지원하고 있었음. 정영철 박사가 말한 민간에서 지원하는 서비스가 복지관 등에서 제공하는 서비스를 말하는 것이면, 그 개념을 수정할 필요가 있음. 왜냐하면 복지관 등에서 제공되는 서비스 역시 중앙정부와 지자체의 재원을 활용하여 제공하는 것이기 때문에 순수 민간서비스는 거의 없음.

○ 서비스 개발

– 매년 중심(추진단)에서 서비스를 공표해서 지원 서비스를 만드는 것이 아님. 매년 비슷한 사업이 진행이 되기 때문에 기획예산처에서 item 별로 사업비용을 갖고 있고, 이것이 서비스의 가장 기본적인 기준이 됨. 서비스를 만드는 것은 각 팀에서 만들지만, 예산은 기획예산처를 통해 나오는 것이므로 그것을 근거로 보면 됨. 또한 대통령 지시사항 등으로 갑자기 생긴 사업은 예비비 등으로 예산편성이 되므로 파악 가능함.

제8회 빈곤포럼

《 주제 및 발표자 》

– 복지부문 예산편성의 합리화

– 김종면 (한국조세연구원 대외협력팀장)

▣ 일시: 2007. 08. 24(금). 16:00 ~ 18:00

▣ 장소: 한국보건사회연구원 본관 대회의실

▣ 좌장: 강신욱 (한국보건사회연구원 사회보장연구본부장)

▣ 토론자

〈원외〉

강병구 (인하대학교 경제학부 교수)

강석훈 (성신여자대학교 경제학과 교수)

김용성 (KDI 재정·사회개발연구부 연구위원)

김진욱 (건국대학교 경제학과 교수)

김학주 (경상대학교 사회복지학과 교수)

류만희 (상지대학교 사회복지학과 교수)

문진영 (서강대학교 신학대학원 교수)

박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)

박찬용 (안동대학교 경제학과 교수)

유태균 (숭실대학교 사회복지학과 교수)

이상은 (숭실대학교 사회복지학과 교수)

허 선 (순천향대학교 사회복지학과 교수)

〈원내〉

강혜규 (사회서비스센터소장)
고경환 (사회재정평가센터 연구위원)
김안나 (공공부조팀 연구위원)
남상호 (사회재정평가센터 연구위원)
노대명 (공공부조팀장)
손창균 (조사기획팀장)
유근춘 (사회재정평가센터소장)
윤석명 (연금보험팀장)
이태진 (기초보장평가센터소장)
이현주 (공공부조팀 부연구위원)
최병호 (건강보험팀장)
최성은 (사회재정평가센터 부연구위원)
홍석표 (건강보험팀 연구위원)

빈곤포럼 제 8 회

복지부문 예산편성의 합리화[1)]

김종면

Ⅰ. 서론

1. 배경 및 목적

우리 재정의 복지부문 지출이 빠른 속도로 증가하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 이에는 인구 연령구조의 급속한 고령화, 소득 수준의 지속적인 상승에 따른 사회의 다양한 욕구의 표출, 그리고 소득 분배 구조의 악화 등이 주요인으로 작용하고 있다. 복지 지출 증가는 단순히 규모의 문제인 것만이 아니며, 그 내용에 대해서도 노후소득 보장 체계 구축, 복지 사각지대의 해소, 복지 서비스 전달체계의 개선 등 다각적인 시각에서 보강 방안이 검토되어 채택되고 있다.

이렇게 복지부문 지출 증가의 원인들이 대부분 중장기적인 성격이라는 점을 반영하여 복지 지출의 규모와 내용을 보강하는 정책 방안들에 관한 논의도 다분히 중장기적 대책 또는 비전 제시의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 반면 단기적 측면, 즉 이

1) 본고의 내용은 국가재정운용계획 사회복지 작업반에서 수행한 “복지부문 예산의 사전 검증 방안”과 동일함

러한 중장기 계획들이 구현될 수 있도록 실제로 매년 제도와 정책들이 점진적으로 도입되거나 조금씩 개선되는 과정에 대해서는 체계적인 논의가 상대적으로 미흡했다고 사료된다. 본고에서는 이와 같은 복지 지출의 단기적 측면에 초점을 두고 복지부문 재정 사업의 예산 편성 과정을 살펴본 후 여기서 도출된 문제점들에 대한 대안을 논의하고자 한다.

본고의 접근 시각이 복지 제도와 정책의 내용에 무게를 두기보다는 예산이라는 측면에 굳이 비중을 부여하는 것은, 정책이 논의나 기획의 단계를 넘어 구체적으로 실현되기 위해서는 예산편성을 통해 재원이 배정되어야만 정부의 사업으로 인정되어 추진될 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서, 본고에서는 예산 요구가 이루어지는 복지 부문의 제반 개별 사업 자체에 대한 논의보다는 복지부문의 예산 편성 과정에 초점을 두고자 한다. 이에 따라 예산 편성의 일반 원칙에 근거하여 문제를 진단하고 대응 방안을 논하기로 한다.

또한 복지 지출의 적정 규모와 증가율, 복지 지출의 구성 등에 대한 논의는 중장기적인 성격이라고 판단하여 본고에서는 다루지 않기로 한다. 이는 비전2030과 같은 국정의 장기 청사진이나 국가재정운용계획과 같은 중기재정계획에서 다루는 것이 보다 적합하다고 사료되기 때문이다. 즉 본고에서는 복지 지출의 총량이나 재원 조달 방안 등은 주어진 것으로 간주하고, 매년 이루어지는 단년도 세출 예산의 편성 과정에서 복지부문 사업에 대한 예산 요구와 편성이 수행되는 과정을 보기로 한다.

본고의 구성은 아래와 같다. 서론의 이하 논의에서는 복지부문 재정지출의 현황을 간략히 살펴본 후, 제2장에서는 최근의 4대 재정 혁신의 기본 취지를 요약하여 제시한다. 제2장의 논의는 전술하였듯이 우리의 현행 예산제도의 원칙에 입각하여 복지부문 예산 편성을 진단하고 평가하기 위해서이다. 그 다음으로 제3장에서는 복지부문의 예산 요구 현황을 진단하여 문제점을 도출하며, 제4장에서는 이러한 문제점에 대한 대응 방안으로서 복지부문 예산 요구와 편성 과정을 개선할 수 있는 사전 검증 제도를 제안한다. 제5장에서는 본고의 내용을 다시 정리하여 맺는다.

2. 복지부문 재정지출 현황

우리나라 복지부문의 공공지출은 매우 미미한 수준에 머물다가 1980년대 말에 국민연금과 건강보험이 전국민을 대상으로 확대되고 이후 고용·산재보험이 강화되어 4대 사회보험이 확고히 자리 잡으면서 그 규모가 증가하기 시작하였다. 특히 외환위기에 대응한 경제 전반의 4대 구조조정과 병행하여 사회안전망 확충의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 2000년에 국민기초생활 보장제도가 도입되는 등 공공부조에서도 대상자와 급여수준이 확장되었다.

이러한 과정을 거쳐 사회복지지출의 규모가 빠르게 증가하여, 1997년의 21조원에서 2005년에는 51.9조원으로 연평균 12.0% 수준의 높은 증가율을 보였다.[2] 이는 GDP나 재정지출의 증가율보다도 높은 수준으로, 사회복지재정지출의 경상 GDP 대비 비중은 1997년에는 4.3%에 불과하던 것이 2005년에 이르러 6.1% 수준에 이르렀다. 또한 통합재정지출에서 차지하는 비중 역시 1997년의 8.9%에서 2005년에는 23.8%로 증가하였다.[3]

이를 보다 자세히 살펴보면, 기능별로는 복지 및 건강보험 부문 등이 큰 폭으로 증가하여, 복지부문에서는 국민기초생활보장제도가 연평균 21.7%의 증가를 보였으며, 보건의료부문에서는 지역건강보험가입자에 대한 국고지원이 연평균 18.1% 증가하였다. 최근 저출산·고령화 현상에 대한 대응책으로 강화되고 있는 보육부문 역시 아직 절대 규모는 상대적으로 작으나 연평균 23.2%의 높은 증가를 기록하였다.

---

2) 사회복지분야 지출은 복지부·노동부·여성부·보훈처·식약청소관의 일반회계, 특별회계 및 기금을 포함하는 통합재정(사업비 총지출) 기준임. 국고지원(담배부담금 포함) 이외의 건강보험 지출은 누락된 수치임에 유의.

3) 이 기간 동안 사회복지 예산은 정부예산 증가율(9.1%)의 1.6배 수준인 연평균 14.8% 증가. 기금(10개)은 국민연금·고용보험 등 사회보험의 적용대상 확대 및 수급자 증가, 건강증진·산재·보훈기금 등의 지출 확대 등으로 15.8조원(1997)에서 36.2조원(2005)으로 연평균 10.9% 증가.

<표 8-1> 사회복지·보건 분야 재정투자 추이

(단위: 억원, %)

구 분	'97년	'00년	'02년	'03년	'04년	'05년	연평균 증가율
□ 사회복지·보건 분야	210,001	352,112	379,428	416,588	440,758	518,604	12.0
- 예 산	52,942	84,209	120,185	136,022	148,191	156,892	14.8
- 기 금	158,059	267,903	259,243	280,566	292,567	361,712	10.9
◦ 기초생활보장	9,624	24,710	34,303	35,402	39,283	46,261	21.7
◦ 취약계층지원 등*	4,349	6,210	9,400	10,508	12,940	11,940	13.5
◦ 공적연금	78,279	104,535	110,170	123,323	137,991	160,796	9.4
◦ 보육·가족및여성	1,337	1,466	2,461	3,606	4,625	7,094	23.2
◦ 국가보훈	11,885	13,881	18,572	22,258	23,721	25,116	9.8
◦ 노 동	29,174	48,913	57,690	62,692	65,262	82,122	13.8
◦ 주 택	58,816	129,849	107,378	113,443	109,899	134,994	10.9
◦ 보건의료	5,834	5,011	7,697	8,514	9,195	9,905	6.8
◦ 건강보험지원	10,703	17,537	31,757	36,842	37,842	40,376	18.1

주: 취약계층 지원 등: 취약계층 지원 + 노인·청소년 + 사회복지 일반
자료: 기획예산처

이와 같은 투자 증대에도 불구하고 우리의 사회지출의 GDP대비 비중은 OECD 30개국 평균(21.8%)의 약 40% 수준에 머물고 있어(2001년 기준) 상대적으로는 상당히 낮은 수준에 해당된다. 그러나 현재 진행되고 있는 고령화 현상이 사상 유례가 없을 정도로 빠르며, 이와 더불어 국민연금 등 사회보험의 도입시점 등 제도 성숙도의 차이를 고려하면 장기적인 재정부담 전망이 그리 낙관적이라고 할 수 없다. 즉, 현재의 복지제도가 단순히 유지되어 인구구조 고령화에 의한 자동적 지출증가만을 고려한다 하여도 2020년 경에는 현재 미국, 캐나다, 일본 등의 복지지출비중에 이를 것으로 예상된다. 이를 감안하면, 본고의 취지와 같이 복지부문 예산편성을 합리화하려는 노력은 상당히 시급한 과제라고 할 수 있다.

<표 8-2> 복지국가 유형에 따른 GDP대비 사회복지지출 비율 (2001년 기준)

복지국가 유형	사회복지지출 비율 (%)
북구형 복지국가 : 고복지-고급여	스웨덴(29.5%), 핀란드(24.9), 노르웨이(25.2)
영미형 자유주의적 복지국가 : 저복지-저급여	미국(15.2%), 영국(22.4%), 캐나다(18.2%), 뉴질랜드(18.5), 아일랜드(21.3%)
대륙형 조합주의적 복지국가 : 사회보험 방식	독일(14.5%), 프랑스(28.5%), 벨기에(27.2%), 오스트리아(26.8%), 이태리(25.8%)

자료: 유일호(2007)

Ⅱ. 4대 재정혁신과 복지부문 재정지출

참여정부 출범 이래 기획예산처를 중심으로 4대 재정혁신이 수년 간 추진된 결과, 이를 제도적인 측면에서 마무리한 국가재정법이 2006년 9월 8일에 국회 본회의에서 의결되어 동년 10월 4일에 기획예산처에 의해 공포되었으며, 시행령 제정을 거쳐 새로운 회계연도가 시작되는 2007년 1월 1일부터 시행되었다. 4대 재정혁신의 도입 경과나 평가는 본고의 취지에 부합되지 않으므로 논의를 생략하고, 본절에서는 이 중 국가재정운용계획(중기재정), 총액배분자율편성(하향식) 예산제도, 그리고 디지털 예산·회계 혁신의 일부분으로서 프로그램 예산제도 도입의 취지를 다시금 간략히 재요약하고,[4] 이러한 재정 혁신 과제들이 복지부문 예산편성과 밀접하게 연관되어있음을 설명하고자 한다.

1. 국가재정운용계획(중기재정)

예산제도의 개선을 위하여 꾸준한 노력이 이루어져왔음에도 불구하고, 외환위기 이후 전개된 우리 경제의 상황은 기존 예산제도의 몇 가지 한계를 노정하였다. 이중

4) 이들 3개 과제에 추가하여 성과주의 도입이 4대 재정 혁신 과제임.

무엇보다도, 이미 잘 알려진 바와 같이 저출산·고령화에 대비한 정책 수립 및 이에 따른 재원의 재배분을 기존 예산제도에서는 효과적으로 반영하기 어렵다는 점이 부각되었다. 세출 측면의 배경 여건을 보면, 우리나라 인구의 연령구조가 다른 나라에서는 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 급속한 고령화 추세를 보이고 있으며, 이에 따라 총인구 중 고령층 비중의 증가하여 국민연금과 건강보험 등 복지 수요도 급속히 증가할 것으로 예상되고 있다. 반면, 세입 측면에서는 생산성과 세수 증가의 둔화가 우려되어 재정의 지속가능성을 위협하고 있다. 이러한 장기추세에 효과적으로 대응하기 위해서는 국가의 가용재원을 중·장기적 시각에서 우선순위에 따라 배분하여야 하나, 예산제도를 규정한 과거의 예산회계법에서는 단년도 위주의 예산운용을 강조함으로써 중기적 시각을 반영한 의사결정을 어렵게 하였다.

단년도 위주의 예산운용은 선진 예산제도와 비교하여 우리 예산제도의 주요 문제점으로 인식된 지 오래이다. 그러나 본격적으로 단년도 예산제도의 한계를 넘어서서 중기재정계획을 예산제도에 도입한 것은 최근의 국가재정운용계획에 이르러서 이루어졌다. 이는 외환위기 이후 최근의 사회여건 변화로 재정정책 환경이 크게 변화되고 있으며, 특히 향후 지출소요는 지속적으로 증가하지만 조세수입 증가세는 둔화될 것이라는 인식에 따른 것이다.

즉 이러한 향후 재정의 잠재적 위기 상황에 대비하여 재정지출의 전반적인 효율성 제고 및 분야 간 재배분, 세제개편을 통한 증세 등을 포함한 재정의 지속가능성 유지를 위한 대책을 마련한 필요가 부각되었다. 이와 더불어 특히 통일에 따른 막대한 재정비용을 감안한 대응방안도 필요하게 되었으며, 사회보험제도의 성숙 및 급속한 인구고령화와 더불어 복지수요가 증가하여 향후 사회지출이 크게 증가할 전망이다. 부연하자면 향후 국민연금 지급 본격화, 급속한 노인인구 증가에 따라 공적연금 및 의료 관련 재정지출이 크게 증가할 전망이다. 아울러 대외적인 요인으로는, 경제개방화 및 세계경제로의 통합을 추진하는 과정에서 사회안전망 확충 등 복지지출에 대한 수요가 증가할 것이다. 이에 따라 과거 경제성장 과정에서 상대적으로 낮은 우선순위를 두었던 복지지출에 대한 사회적 요구도 증대하여 저소득층 및 취약계층 지원 등의 재정부담도 급증하는 추세이다.

이토록 재정지출 요인은 중·장기적으로 계속하여 상승할 것으로 예상되는 반면 경제성장률 둔화 및 주요 세원인 내수기반 약화와 더불어 국제조세경쟁 등으로 세입증가세가 둔화될 전망이다. 지난 수년간은 신용카드 확대 등 과표양성화, 구조조정에 따른 법인이익 증가 등으로 세입증대가 가능하였으나, 이제는 한계에 도달하였다. 또한 국제조세경쟁 등으로 세율인상은 용이하지 않은 반면, 중장기적으로 DDA 타결 및 FTA 확대 등에 따른 관세수입 감소가 가시화되고 있는 실정이다. 이에 참여정부는 4대 재정혁신의 제 1과제로 중기재정계획인 국가재정운용계획을 수립하였다. 이에는 중기재정 총량목표가 명확히 설정되고, 총량목표는 다시 분야·부문별 소요내역으로 나뉘어 재원배분의 중기계획이 구체적으로 제시되어 있다. 또한 다음 장에서 논의될 예산총액배분 자율편성 제도를 통하여 매년 예산안 편성 시에 이렇게 결정된 분야별 재원배분 지출한도가 적용되어, 매 회계연도의 국가예산에 중기적 시각의 재원 배분 및 조정이 이루어지고 있다.

국가재정운용계획이 제대로 정착되어 본래의 취지대로 정부가 국정의 주요 과제들을 수행하면서도 중기재정의 지속가능성을 보장하려면, 분야별 재원배분에 대한 보다 강한 형태로 행정부 내에서의 공감대 및 합의·도출이 앞으로도 필요할 것이다. 또한 이하에서 논의하는 하향식 예산제도나 성과주의를 강화함으로써 각 부처 스스로가 국가재정운용계획에서 설정된 지출한도 내에서 예산사업 구조조정을 해 나가도록 함으로써, 예산지출의 효율성 증대를 도모해야 할 것이다. 특히 복지부문의 재정사업은 4대 재정혁신을 필요하게 하는 가장 중요한 배경 요인이라고까지 할 수 있는 만큼, 예산의 편성 및 집행에 있어서 국가재정운용계획 등 4대 재정혁신의 기본 원칙을 지키는 것이 중요하다.

2. 예산총액배분 자율편성 제도(하향식 예산제도)

예산 총액배분 자율편성제도는 2003년에 2004 회계연도 예산을 편성하면서 국세청, 관세청, 공정위, 조달청 등 4개 기관이 시범적으로 주어진 지출한도 내에서 예산요구를 작성하여 제출하였다. 이어서 예산당국은 '05예산 편성 시 본격 시행을 하여

예산 총액배분 자율편성제도에 따라 이후 회계연도의 예산안이 편성되고 있다.

예산총액배분 자율편성 제도(하향식 예산제도)는 다년도 예산제도인 국가재정운용계획의 이면으로 간주할 수 있다. 즉 국가재정운용계획이 5년의 시계 하에 국가의 중기적 재정운용을 기획하는 작업이라면, 하향식 예산제도는 매년 이루어지는 단년도 예산이 그러한 중기계획과 연계되어 편성되도록 보장하는 제도적 장치라고 할 수 있다. 하향식 예산제도는 또한 예산편성 과정에서 예산당국과 부처 담당자들 간의 불필요하고 낭비적인 반복적 협의를 지양함으로써 예산편성 과정에서의 효율성을 제고하며, 아울러 각 부처별로는 부여받은 지출 한도 내에서의 예산 편성 및 집행의 자율성을 확대함으로써 부처의 전문성을 살리는 효과도 기대할 수 있다.

하향식 예산제도의 가장 중요한 특징은 예산편성의 과정과 기능이 2원화된다는 것이다. 우선 예산편성 과정의 2원화는 정책과 우선순위에 입각한 전략적 재원배분 방식을 가능케한다. 즉 예산편성의 제1단계에서는 국가재정운용계획에서 제시한 정책우선순위에 따라 기획예산처에서 분야별 지출한도가 설정되고 국무회의에서 확정되어 각 부처에 통보된다. 제2단계에서는 각 부처가 국가재정운용계획의 큰 틀 내에서 부여된 각각의 지출한도 내에서 자기책임 아래 예산을 편성하게 된다.

<표 8-3> 기존 상향식과 신규 하향식 예산편성 제도의 특성 비교

	과거 (Bottom-up)	개선 (Top-down)
재원배분 순서	지출총액 ↑ 분야별·부처별 예산규모 ↑ 사업별 예산규모	지출총액 ↓ 분야별·부처별 지출한도 ↓ 사업별 예산규모
편성기간	4개월(6~9월)	9개월(1~9월)
주요특징	▪ 개별 사업위주의 분석 ▪ 단년도 재정운영 ▪ 예산편성을 통한 재정지출 통제 ▪ 예산처 중심의 편성	▪ 거시적, 전략적 재원 분석 ▪ 중기적 재정운영 ▪ 편성과정에서 자율확대를 통한 부처 전문성 활용 및 사후 성과관리 강화 ▪ 중앙관서와 예산처가 합동편성

이러한 예산편성의 2원화는 아울러 기능적인 측면에서도 재정당국과 각 부처간의 협력과 역할분담을 통해 재원배분의 효율성 제고를 기한다. 즉, 하향식 예산편성 하에서는 재정당국은 전략적 관점에서 분야별 재원배분에 비중을 두게 되며, 이 과정에서 중기적 시각에서 거시적, 전략적 재원 분석을 반영할 수 있다. 이에 비해 각 부처는 전문성과 현장경험을 활용하여 해당 분야 또는 부문 내에서 사업별 재원배분을 담당하게 된다. 즉 큰 단위의 재원배분 의사결정은 재정당국과 국회에서 주로 이루어지고, 예산분류 체계 상 하위 단위의 세부 사업에 대한 재원 배분은 사업의 내역이나 타당성을 가장 잘 파악하고 있는 소관 부처에서 의사결정을 하도록 하는 것이다. 과거의 상향식 예산편성과 비교한 하향식 예산편성의 이러한 특성들은 <표 8-3>에 요약되어 있다.

하향식 예산제도 도입의 성과는 제대로 평가하기에는 아직 이르다. 그러나 제도 도입의 당초 취지와 부합되는 결과가 나오고 있는지 개략적인 수준에서나마 볼 수는 있다. 우선 하향식 예산제도의 가장 중요한 취지대로 부처의 과다 예산요구 및 그에 따른 예산당국과의 반복적인 협의 과정이 축소되었음을 아래 <표 8-4>에서 볼 수 있다.

<표 8-4> 부처 예산요구 증가폭의 추이

연도(편성예산의 회계연도)	전년대비 예산요구 증가율	비고
2003 (2004 회계연도)	30.8%	상향식 예산편성
2004 (2005 회계연도)	11.7%	하향식 예산편성
2005 (2006 회계연도)	7.0%	상동

자료: 기획예산처 내부 자료

즉 상향식 예산편성이 이루어졌던 2003년에는 2004년 예산편성 시 부처의 예산요구 증가율이 그 전 해의 예산액에 비해 무려 30.8%에 이르렀으며, 이렇게 과도한 예산요구를 적정 수준으로 삭감하기 위하여 예산당국과 각 부처 간에 조정을 위한 소모적인 협의 과정이 반복될 수밖에 없었다. 반면 하향식 예산편성이 처음으로 이루어진 2005년도 예산 편성에서는 예산요구의 증가율이 11.7%로 대폭 하락하였으며,

이어서 2006년도 예산 편성 시에는 다시 7.0%로 줄어들어서 예산당국과 부처 간 협의 과정이 효율적으로 축소되었다.

하향식 예산제도의 또 다른 주요 취지인 부처의 자율성 제고를 통한 전문성 활용 여부를 살펴보면, <표 8-5>와 같은 긍정적인 결과를 얻었음을 알 수 있다. 즉 부처의 예산요구 시 자체적으로 기존 다년도 사업의 규모를 축소하여 조정한 사례는 2004년의 308개에서 2005년 예산의 416개로 늘었으며, 이에 해당되는 총 예산요구 규모도 1.6억원 축소에서 2.7억원 축소로 개선되었다. 반면 신규사업 제안은 351개에서 459개로 증가하였으며, 이에 해당되는 예산요구 규모도 기존 사업의 자율적 삭감 규모와 비슷한 1.5조원 및 3.0조원에 달하였다. 이는 부처들이 해당 지출한도를 준수하면서 주어진 재원 총액을 가장 효율적으로 사용하기 위하여 소관 사업에 대한 전문 지식 및 판단을 살린 자체 구조조정의 결과로 해석된다.

<표 8-5> 2004와 2005년도 부처 예산요구 중 자율적 사업 구조조정

		2004 예산	2005 예산	변화
기존 다년도 사업 조정	사업 (개)	308	416	134
	금액 (조원)	-1.6	-2.7	-1.1
신규 사업 제안	사업 (개)	351	459	108
	금액 (조원)	1.5	3.0	1.5

현재까지 하향식 예산제도 도입에 대한 평가는 이러한 고무적인 결과에 힘입어 대체로 긍정적이라고 판단된다. 그럼에도 불구하고, 현재 하향식 예산제도 운영 과정에 몇 가지 문제점이 있어 향후 해결해야 될 과제로 지적하지 않을 수 없다. 우선 <표 8-4>로 돌아가서 하향식 예산제도가 도입된 이후인 2005년과 2006년 예산편성 시에도 부처의 예산요구가 지출한도를 다소 초과하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이는 크게 두 가지 문제에서 비롯된 것으로 생각할 수 있다. 첫째는 부처가 할당된 지출한도 이내의 예산요구를 제출하도록 하는 예산당국의 영향력이 미흡하다는 사실이다. 두 번째로는 부처가 지출한도 이내에서의 재원배분을 둘러싼 이해관계를 자율 조정할 역량이 역시 미흡하다는 사실이다. 즉 부처는 실국간 이해조정, 이익집단 요구에 대처하기 위한 적정한 의사결정 방식을 도입하여 할당된 지출한도

이내에서 부처 예산을 편성하여야 하는데, 의사결정을 내리기 어려운 문제사업에 대한 최종 판단을 과거의 상향식 예산제도에서처럼 예산당국에 미룬 것으로 판단된다. 다음 장에서 논의하듯이, 복지부문의 예산요구에서는 이러한 문제가 특히 심각한 것으로 판단된다.

결국 하향식 예산제도 운영의 초기단계에서 노정된 이러한 문제를 해결하기 위해서는 예산당국과 부처 공히 정책분석 및 의사결정 역량을 시급히 제고해야 할 것으로 사료된다. 아울러 하향식 예산제도 도입에 따른 사고방식 및 행태의 변화도 요구되는 바, 예산당국으로서는 경제 및 재정 여건 전망기법의 개선, 재정준칙의 엄격한 적용, 부처와의 실무관계 개선을 위한 노력이 필요하며, 부처는 한도 내 재원배분 의사결정 역량을 확보하여 예산편성에서 자율성 확대를 기해야 할 것이다.

3. 프로그램 예산체계

본 절에서는 4대 재정혁신 과제인 디지털 예산· 회계 시스템 구축보다는 그 중 일부인 프로그램 예산체계 개편에 초점을 두고 논의를 진행하기로 한다.

과거의 예산회계법 하의 품목별 예산분류체계는 장-관-항-세항-세세항-세사업-목-세목 등 모두 8단계 구조로 되어 있다. 2004년도 중앙정부 전체의 세출예산을 보면 20개의 장, 66개 관, 553개 항, 1,388개 세항, 그리고 6,014 개의 세세항으로 분류되어 있다. [그림 8-1]은 이러한 품목별 예산분류체계를 보여주고 있다.

[그림 8-1] 예산회계법 하의 품목별 예산분류 체계

여기서 장-관-항은 기능별 구분 항목이다. 정부의 대기능을 중심으로 일반행정, 국방비, 교육, 사회보장, 환경개선 등 20개의 '장'으로 구분되고, 각 대기능은 다시 중기능으로 나누어져 총 66개'관'으로 구분된다. 예를 들면 교육 '장'은 초•중등교육, 인적자원개발, 특수교육, 실업교육, 사회교육, 교육인적자원행정 등 6개 '관'으로 구분되고 있다. 각 중기능은 다시 소기능으로 세분되어 항으로 구분되고 있는데 예를 들면 실업교육 '관' 아래 산업대학운영, 전문대학운영, 실업공고운영 등 3개'항'을 두고 있다.

부처별 구분은 8단계 예산분류체계에 포함되어 있지 않아 과거의 분류체계에서 그 위치를 일률적으로 말하기 곤란하다. 이는 부처별 구분과 기능별 분류인 장•관 등 항목과의 관계가 복합적이기 때문이다. 예를 들면 '환경개선' 장 아래는 환경부뿐만 아니라 건교부, 행자부 예산이 속해 있으며 또 한편으로 건교부 세출예산은 '환경개선' 장을 포함, '수송 및 통신', '주택개발' 등 5개의 장, 행자부 예산은 '일반행정', '사회보장' 등 7개장에 걸쳐 나누어져 있다.

세항은 조직, 즉 부처의 실 또는 국 구분에 따른 것이다. 세항구조 아래의 세세항은 각 실· 국이 수행하는 개별 사업단위를 표시하고 있으며 기존 시스템 하에서는 개별 사업단위인 세세항이 재원배분 의사결정과 성과관리의 기본단위가 되고 있다. 사업단위의 세세항은 다시 사업시행주체(지방자치단체 등)에 따라 세사업으로 구분되고 각 세사업 예산은 다시 용도 또는 지출의 성질에 따라 목과 세목으로 세분되고 있다. 목은 여비, 업무추진비, 관서운영비 등 49개로 구분되고 있으며 세목은 국외여비, 일반업무비, 임차료 등 101개로 구분되고 있다.

이러한 과거 품목별 예산제도의 주요 문제점을 몇 가지 살펴보기로 하자. 우선 과거의 예산서는 장, 관, 항, 세항, 세세항 등 8단계의 예산 분류체계에 따라 단순히 숫자만을 나열하고 있으며 세세항(개별사업) 단위 위주로 재원배분 의사결정이 이루어졌다. 그러나 앞에서 보았듯이 세세항 수는 6,000개가 넘어 예산의사결정단위로는 너무 세분화되어 있으며 또한 담당 조직(세항)을 기준으로 단순 나열되어 있어 의미있는 정책목표에 따라 구분(grouping)되어 있지 못하고 있다. 당해 부처가 개별사업의 예산을 통해서 달성하고자 하는 정책목표와 성과, 그 달성 수단을 보여주지 못하

고 있는 것이다. 결국 예산의사결정의 기본단위인 세세항 중심의 세출예산구조는 정책목표와의 연계가 부족하며 이에 따라 예산의사결정에 필요한 정책정보를 충분히 제공해 주고 있지 못하였다.

또 하나 지적할 수 있는 문제점으로는 부처의 자율성이 제약된다는 점이다. 2004년 예산총액배분 자율편성제도의 도입으로 부처별 총액 범위내에서 예산배분의 자율성이 크게 확대되었다. 그러나 세분화된 단위사업 및 목•세목 구조의 품목별 예산구조를 유지하고 있어 부처의 자율성이 제약되었다. 부처별 총액에 대한 의사결정이 세분화된 단위사업을 기초로 이루어질 경우 실질적으로 개별 사업 예산액을 구속하는 결과를 초래하기 때문이다. 또한 예산편성 이후 집행과정에 있어서도 지나치게 세분화된 사업 및 용도별 구분은 부처의 탄력적 예산운용을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다.

하향식 예산편성 방식이 지향하는 부처의 자율성 부여를 통한 효율적 재원배분 달성이 실효성을 거두기 위해서는 예산의사결정의 단위를 어느 단계로 할 것인지가 중요하다. 예컨데 과거의 품목별 분류체계와 같은 세분화된 단위사업이 아니라 동일한 정책목표의 달성에 기여하는 단위사업들의 '묶음'을 의사결정의 단위로 할 경우 그 '묶음' 이하 단위에서는 부처에 자율권이 부여되는 효과가 나타날 것이다. 예산집행과정에서도 예산 사용용도 변경의 자율성 확대를 위해서도 예산의 용도별 구분(목· 세목)의 통합 및 단순화가 필요할 것으로 생각된다. 예산 용도별 분류인 목·세목의 통합 및 단순화의 필요성은 부처 예산집행의 자율성 확대를 위해 예산운용상 제기될 수 있는 것이다.

이러한 문제점을 고려하여 과거의 6,000개가 넘는 개별사업(세세항 단위사업)의 단순화가 필수적이었다. 또한 프로그램 별 적정한 세부사업의 수는 프로그램의 특성에 따라 결정되어야 할 것이나 관리의 용이성 등을 감안할 때 하나의 프로그램과 관련된 세부사업은 10개를 넘지 않도록 하는 것이 바람직하다.

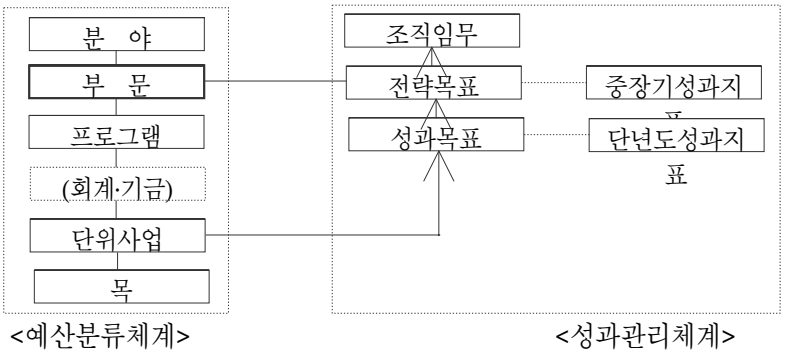
상술한 기존 품목별 예산구조의 문제점을 해소하고 정책목표와 프로그램 그리고 단위사업을 상호 연계하는 새로운 프로그램 예산제도의 개념은 다음과 같다. 프로그램은 일반적으로 '동일한 정책목표의 달성에 기여하는 활동 또는 사업의 묶음'으로

정의할 수 있다. 이 제도의 목적은 정부의 정책목표에 따라 예산정보를 구성하고 정책의사결정을 하는 것이다. 프로그램 예산제도의 핵심은 정책목표와 이의 달성을 위한 전략들이 내포된 프로그램이며, 예산은 조직이나 회계단위가 아니라 이러한 프로그램을 중심으로 편성되어야 한다는 것이다.

이와 같은 프로그램 예산제도는 다음과 같은 네 가지 기능을 갖는 것으로 분석된다. 첫째, 정책분석의 도구로서의 프로그램 예산제도는 동일 정책목표를 갖는 지출대안 등의 효율성을 비교, 평가할 수 있게 하고 나아가 예산의사결정을 돕는다. 둘째, 관리자들에게 자율성을 부여함으로써 성과를 향상시킨다. 셋째, 프로그램에 따른 성과관리를 용이하게 한다. 넷째, 정부활동의 회계를 용이하게 하며 재정투명성을 높인다. 프로그램 예산제도의 이러한 기능들을 감안하면 여타 재정혁신의 성공적 정착을 위하여 프로그램 예산제도 개편이 필수적이라는 사실을 이해할 수 있을 것이다.

앞에서 설명한 기본원칙을 바탕으로 새로운 프로그램 예산분류체계는 16개 분야 66부문에서 총 737개의 프로그램을 설정하고 비목구조 역시 세출비목을 9편성비목, 55통계비목으로 단순화하였다. [그림 8-2]는 이러한 프로그램 예산분류체계를 보여주고 있다. 복지부문의 예산체계도 이에 맞추어 프로그램 위주로 과거에 비해 단순화되었으나, 다음 장에서 논의하는 바와 같이 프로그램 예산제도의 취지와는 달리 제안 사업의 범위나 규모가 너무 작게 세분화되어 있다. 특히 신규로 제안되는 사업에서 이러한 현상이 두드러지게 나타난다. 아울러, 과도하게 많은 사업에 대해 예산요구가 이루어진다는 사실은 지출한도 내의 재원배분 의사결정을 부처 스스로 해결하지 못하는 문제점이 있다고 해석된다.

[그림 8-2] 프로그램 예산구조의 틀



Ⅲ. 복지부문 예산요구 분석

1. 복지부문 재정지출의 특성

복지부문 예산편성 과정 중 소관 부처와 예산당국 간의 협의를 심도있게 분석하기 위해서는 예산심의의 결과로 확정된 예산안이 아니라 부처의 예산요구를 분석할 필요가 있다. 이를 위해 기획예산처와 보건복지부의 협조로 2004 회계연도년부터 2007 회계연도까지의 보건복지부 예산요구 자료를 입수하여 분석한 결과를 본 장에서 제시한다. 그 결과를 제시하기에 앞서 본절에서는 복지부문 예산 특유의 한 가지 중요한 특성을 지적하고 이로 인하여 하향식 예산제도 하에서 발생할 수 있는 문제점을 논하고자 한다.

복지부문의 재정지출은 대부분 의무지출(mandatory spending)로 구성되어 있다는 것이 가장 중요한 특성이다. 의무지출은 다른 용어로 법정지출(statutory spending)이라고도 하며, 실제로 법에 근거하였는가의 여부보다는 지출이 의무적 성격을 띠고 있

는 가로 판별된다. 이에 따라 대부분의 국가에서는 의무지출이 사실상 전부 사회보장 지출과 국가채무에 대한 이자로 구성되며, 사회보장지출은 수혜자의 입장에서 일종의 권리로까지 인식되므로 "entitlements"라는 용어를 사용하기도 한다. 반면 정부가 지출할 수밖에 없고 경우에 따라서는 법에 명시되기도 하는 공무원 인건비와 기관운영비는 의무지출에 포함되지 않는다. 의무지출 이외의 정부지출은 재량지출(discretionary spending)로 분류된다.

의무지출과 재량지출의 성격 구분하는데 유용한 기준 중 하나는 지출에 대한 의사결정을 할 때 정부가 실제로 무엇을 정하는 지 생각해보는 것이다. 재량지출의 경우에는 정부의 예산은 실제로 지출하는 금액, 또는 지출의 상한선을 결정하는 것이다. 반면, 의무지출의 경우에는 원칙적으로 정부가 지출의 조건을 정하며 금액을 직접 결정하거나 통제할 수 없다는 특성이 있다. 예를 들어 기초생활보장제도나 건강보험에서 정부가 결정하는 것은 어떠한 조건이 충족되면 얼마를 지출하겠다는 것이며, 실제 지출의 규모를 결정하는 것은 수혜자인 국민과 때에 따라서는 보건의료 산업 등 시장의 경제주체들의 행동이다. 따라서 의무지출에 관한 한 예산서에 기재된 금액은 지출규모에 대한 의사결정이라기 보다는 지출 규모에 대한 추정치로 해석하는 것이 타당하다.

복지부문의 의무지출, 즉 사회보장 지출은 장기적으로 재정에 대한 주요 위험 요인으로 작용한다. 첫째, 의무지출은 하방경직적인 특성이 있다. 일단 도입된 제도는 정치적 부담 등으로 인해 지출삭감을 위한 제도의 변경이 매우 어렵다. 예를 들어 우리나라의 경우 국민연금 등 공적연금, 건강보험, 기초생보 및 취약계층 지원정책이 여기에 해당되며, 정책 대상이 되는 수혜자들이 불특정 다수의 국민이 되기 때문에 지출 삭감에 대한 정치적 부담이 크다. 아울러, 기존 제도가 그대로 유지되는 경우에도 경제나 사회적 여건이 변할 경우 지출이 증가할 수 있으나, 전술하였듯이 그렇다고 정부가 지출 규모를 통제할 수 있는 수단이 없다는 사실에 유의해야 한다.

의무지출이 재정 위험 요인으로 작용할 수 있는 또 한 가지 경로는, 바로 지출이 의무적이라는 특성 때문이다. 당초 의무지출에 해당되는 예산이 과소 계상되었다면, 이후 집행 과정에서 예산을 초과할 가능성이 높으며, 이때 정부는 사회보장 급여를

중단할 수 없기 때문에 추가경정 예산을 편성해서라도 초과 지출을 부담할 수밖에 없다. 특히 하향식 예산제도 하에서는 부처가 해당 지출의 총한도 내에서 다른 사업을 위한 재원을 확보하기 위해 의무지출 사업의 예산은 과소 계상할 유인이 상존한다. 그 결과 부처는 해당 한도를 지속적으로 초과한 재원을 확보할 수도 있을 것이며, 심한 경우에는 이로 인하여 전 국가예산의 중기적 건전성을 훼손할 수도 있다.

다시 요약하자면, 복지부문 재정사업의 위험은 장기적 성격으로 분류할 수 있으며, 대부분 하방경직적 의무지출로 구성되어있기 때문에 제도의 도입이나 변경 시점에서 중장기 재정소요를 철저히 검증하여 재정의 지속가능성을 지킬 필요가 있다. 이 과정에서 객관적이고 전문성을 갖춘 분석을 통하여 전망 오차 및 과소 계상의 가능성을 검토해야 하며, 특히 하향식 예산 편성 체제에서는 부처에서 의무지출을 과소 추계할 유인에 대비할 필요가 있다.

2. 2004~2007 회계연도 예산요구[5] 개요

본절에서는 보건복지부의 2004~2007 회계연도 예산요구의 개요를 2007연도를 중심으로 제시하고 다음 절 이하에서 세부 분석을 제시하려고 한다. <표 8-6>에서 볼 수 있는 바와 같이 보건복지부의 2007 회계연도 예산요구는 총 303개 사업에 대하여 12.3조 원에 달한다. 이는 2006년도 예산 10.5조 원에 비하여 18% 증가하여 전년도 대비로 상당히 높은 증가율이다. 이전 연도의 예산요구 증가율을 보아도,[6] 하향식 예산제도가 적용된 2005년과 2006년의 예산요구는 전년도 예산 대비 6.6% 증가에 머물렀다.[7]

이 중 신규 사업의 수는 총 요구사업 303개 중 37개로 기존사업 대비 14%이며, 2004~2006년에 각각 기록된 40%(311개 중 90개), 22%(243개 중 43개), 24%(198개 중

5) 이하의 분석에서 사용된 예산요구는 일반 및 특별회계로 국한되며, 기금 및 건강보험 지출은 제외되었음.

6) 2004~2006 회계연도 예산요구의 상세 내용은 생략하고 2007 회계연도 예산요구만 제시하였음.

7) 하향식 예산편성 방식이 적용되기 이전인 2004년도 예산요구의 증가율은 41.6%였음.

38개) 보다는 다소 개선되었으나, 절대 규모(사업의 수효)에서는 신규 사업 심의에 대한 예산당국의 부담이 전년도에 비해 거의 변하지 않은 무리한 수준으로 사료된다.

<표 8-6> 2007년 보건복지부 예산요구현황

(단위: 10억원)

분야	사업수 (신규)	2006	부처예산요구				
			2007	2008	2009	2010	중기요구
기초생활보장	21(0)	5,342	6,534	7,321	8,146	8,932	30,932
취약계층지원	49(11)	227	351	633	898	1,146	3,029
공적연금	1(1)	0	1	0	0	0	1
보육 가족 및 여성	14(6)	26	41	84	113	138	376
노인 청소년	27(9)	401	600	965	984	1,234	3,784
사회복지일반	26(7)	18	34	30	32	36	132
보건의료	43(0)	23	35	65	74	81	256
소록도병원	4(0)	5	4	5	5	6	20
질병관리본부	40(0)	23	23	31	32	33	120
건강보험	4(0)	3,112	3,342	3,678	4,069	4,520	15,609
내부거래지출	5(0)	414	439	467	496	526	1,929
재정융자특별회계	3(0)	44	41	50	53	36	180
국유재산산업관리특별회계	1(0)	7	22	65	65	65	217
농어촌사업관리특별회계	8(0)	507	544	586	617	634	2,381
에너지및자원사업특별회계	1(0)	272	241	150	0	0	391
국립의료원특별회계	11(0)	23	27	25	26	27	104
국립재활원	11(2)	6	6	5	3	3	16
국립병원	33(1)	10	11	9	9	8	37
추가사업	1(0)	0	62	182	297	406	947
계	303(37)	10,459	12,358	14,352	15,919	17,832	60,461
증가율(%)			18.16	16.13	10.92	12.02	

주: 국고지원금 이외의 건강보험 지출은 포함되지 않음

신규 사업으로 요구된 예산요구액을 보면 2007년에는 전년도의 648억에서 1,579억원으로 대폭 증가하였으며, 이는 총 예산요구액 대비 1.3%의 수준으로, 사업의 수효

에 비해 요구된 금액은 상대적으로 미미하여 신규 사업의 평균적인 규모가 작다. 2004~2006년의 신규 사업 예산요구액은 각각 3,149억 원(총요구의 2.6%), 342억 원(0.4%), 648억 원(0.7%)을 기록하여, 하향식 예산제도가 도입된 2005년 이후에 신규 사업의 수효를 줄이기보다는 요구액을 줄임으로써 신규 사업의 평균 규모가 상당히 작아졌다.

2005년에 중기재정 제도(국가재정운용계획)가 적용되면서 예산요구서에 사업의 중기 재정소요 증가 전망을 기록하도록 되었는데, 2007년도 예산요구 사업의 연도별 증가율은 제안사업의 2차연도인 2008년은 16%, 그 이후는 10%(2009), 12%(2010)로, 2006년 예산요구의 중기 증가율 전망과 대체로 유사한 수준이며, 2005년 예산요구에 나타난 중기 증가 전망보다는 다소 낮다.

예산요구의 내용을 보면 취약계층지원, 건강보험을 비롯한 보건의료, 사회복지일반, 기초생활보장, 보육 가족 및 여성에 대한 지출이 2007년 예산요구의 90% 이상을 차지하고 있으며, 요구 사업 건수에서는 취약계층지원 및 보건의료 부문이 30% 이상을, 사회복지일반 및 기초생활보장도 각각 9.3%와 7.5%를 차지하고있다. 요구 예산액에서도 기초생활보장, 건강보험, 사회복지일반, 취약계층지원이 93%를 차지한다. 특히 기초생활보장은 6조 8천억 원(59%), 건강보험은 3조 원(26%)에 달하여 복지부 예산 중 대부분을 차지하며, 기초생활보장 중에서도 생계급여(2.5조) 및 의료급여(3.6조)의 2개 사업이 주요 지출이다. 이러한 패턴은 2004~2006년의 예산요구에서도 유사하다.

<표 8-7> 2007년도 요구사업수

(단위: 백만원)

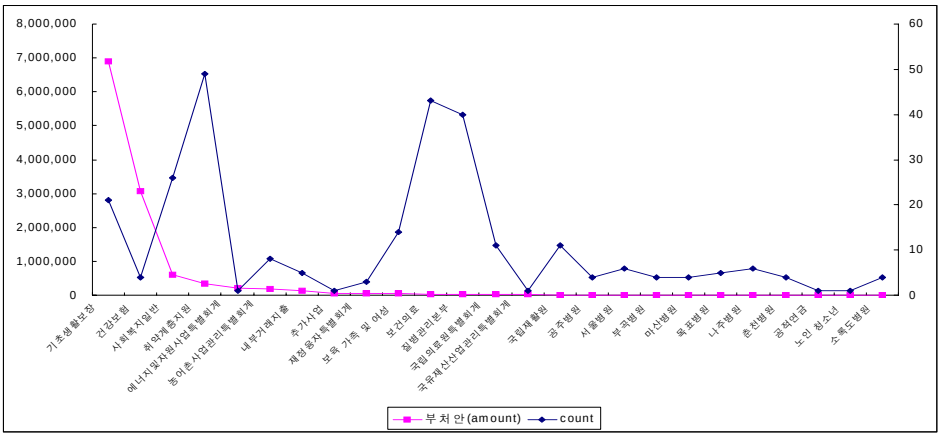
사업분류	사업수	비중(%)
취약계층지원	49	16.17
보건의료	43	14.19
질병관리본부	40	13.20
노인 청소년	27	8.91
사회복지일반	26	8.58
기초생활보장	21	6.93
보육 가족 및 여성	14	4.62
국립의료원특별회계	11	3.63
국립재활원	11	3.63
농어촌사업관리특별회계	8	2.64
서울병원	6	1.98
나주병원	6	1.98
내부거래지출	5	1.65
목포병원	5	1.65
소록도병원	4	1.32
건강보험	4	1.32
부곡병원	4	1.32
춘천병원	4	1.32
공주병원	4	1.32
마산병원	4	1.32
재정융자특별회계	3	0.99
공적연금	1	0.33
국유재산산업관리특별회계	1	0.33
에너지및자원사업특별회계	1	0.33
추가사업	1	0.33
합계	303	100.00

<표 8-8> 2007년도 요구사업액

(단위: 백만원)

사업분류	사업액	비중(%)
기초생활보장	6,534	52.87
건강보험	3,342	27.04
노인 청소년	600	4.86
농어촌사업관리특별회계	544	4.40
내부거래지출	439	3.55
취약계층지원	351	2.84
에너지및자원사업특별회계	241	1.95
추가사업	62	0.50
재정융자특별회계	41	0.33
보육 가족 및 여성	41	0.33
보건의료	35	0.28
사회복지일반	34	0.28
국립의료원특별회계	27	0.22
질병관리본부	23	0.19
국유재산산업관리특별회계	22	0.18
국립재활원	6	0.05
소록도병원	4	0.04
공주병원	3	0.03
부곡병원	2	0.02
서울병원	2	0.01
마산병원	1	0.01
목포병원	1	0.01
나주병원	1	0.01
춘천병원	1	0.01
공적연금	1	0.00
합계	12,358	100.00

[그림 8-3] 2007년 보건복지부 사업현황(액수 대 사업수)



그러나 사업건수가 많이 집중되어 있는 항목이라고 해서 사업액이 반드시 큰 것은 아니다. 취약계층지원 항목의 경우에는 49건(17.6%)으로 가장 큰 비중을 차지하고 있지만, 금액으로 봤을 때에는 3천 500억 원 정도로 약 3%에 불과하다. 이는 전반적으로 일부 큰 사업을 제외하고 많은 사업들이 규모가 작다는 것을 시사한다.

3. 계속사업 예산요구의 분석

복지부문 지출의 상당부분이 의무지출이며, 이 경우 과소 계상의 유인이 작용하여 궁극적으로는 하향식 예산제도와 국가재정운용계획의 큰 틀을 흔들 수도 있다는 점을 앞서 설명하였다. 앞의 절에서는 의무지출 성격의 사업(기초생활보장, 건강보험, 취약계층지원 등)이 복지부 예산에서 큰 비중을 차지하며, 신규사업보다는 기존의 계속사업이 당연히 지출 규모가 크다는 사실을 확인한 바가 있다. 본절에서는 이와 같은 특성을 감안하여, 계속사업(기존 사업)의 예산 요구 양상을 의무지출 부문 위주로 확인하고자 한다. 즉 복지부의 2004~2007년 예산요구에서 사업분류상 중분류 수준에서[8]

8) 2004예산분류체계의 변동으로 개별 사업 단위의 시계열 분석은 불가능하였음.

의무지출의 성격이 강한 부문을 대상으로 예산요구와 실적치를 비교하기로 한다.

<표 8-9> 계속사업의 예산 요구 대 실적 비교

(단위: 백만원)

사업구분	2004년 요구	2004년 실적	실적 /요구	2005년 요구	2005년 실적	실적 /요구	2006년 요구	2006년 실적	실적 /요구
건강보험	4,104,093	3,143,987	0.766	3,249,440	3,112,154	0.958	3,242,200	3,111,714	0.960
기초생활보장	4,279,107	3,836,500	0.897	4,109,906	4,356,137	1.060	4,831,317	5,341,559	1.106
노인청소년	665,585	506,641	0.761	546,846	323,462	0.592	399,475	401,115	1.004
보육 가족 및 여성	636,411	17,469	0.027	20,640	22,568	1.093	26,875	25,930	0.965
사회복지일반	212,509	55,697	0.262	56,281	39,958	0.710	55,387	17,557	0.317
취약계층지원	751,609	358,633	0.477	413,587	162,997	0.394	190,130	226,564	1.192

주: 연도별로 사업의 예산분류가 상이하여 시계열로 비교가 불가능한 항목들은 제외하였음 (국민연금, 보건의료, 기타). 신규사업은 분석에서 제외.

<표 8-9>에는 6개 의무지출 사업부문의 분석 결과가 있다. 여기서 예를 들어 2004년 실적치는 2005년의 예산요구에 기재된 2004년 예산이다. 그 결과를 보면 최근의 주요 의무지출에서는 예산요구 시 과소계상의 현상이 나타나고 있다. 특히 기초생활보장의 경우 2005, 2006 양 연도에 계속하여 당초 예산요구보다도 실적치가 높게 나와, 요구 예산이 과소하게 계상된 것으로 해석된다.

사전적으로는, 지출부처의 예산요구보다 예산실에서 심의·확정된 사업의 예산 규모가 작을 것으로 예상되므로, 실적치가 요구액보다 전반적으로 작을 것으로 예상할 수 있다. 의무지출의 경우 경제 여건 변동 등으로 인하여 소요액이 당초 예상보다 증가하여 집행 결과인 실적치가 확정된 예산보다 높을 수도 있으나, 대부분의 경우에는 부처 예산요구보다 역시 낮을 것으로 기대할 수 있다. 이러한 현상은 예를 들어 위의 표에서도 2004년의 예산을 보면 쉽게 관측할 수 있다.

그러나 일부 주요 의무지출의 경우에는 최근 예산요구 시 과소 계상이 이루어진 것으로 판단된다. 예산 비중이 매우 높은 기초생활보장 부문의 경우 2005, 2006년에 연속적으로 이러한 현상이 관측된다. 특히 2004년에는 과거의 예산편성 방식에 따라

지출한도가 없었으나, 2005년도 이후 국가재정운용계획과 하향식 예산제도 도입에 따라 지출부처의 예산편성에 지출한도가 적용되었다는 사실은 이러한 해석에 무게를 더 한다. 즉, 전술하였듯이 지출부처로서는 의무지출을 과소하게 계상함으로써 여타 사업의 예산을 증가할 수 있는 여지를 확보하려는 유인이 존재하기 때문이다.

4. 신규사업 예산요구의 분석

가. 단기 예산 요구

앞의 계속사업 분석에 이어 본절에서는 신규로 제안되어 예산이 요구되는 사업의 특성을 분석하기로 한다. <표 8-10>에서는 2007 회계연도 예산요구 때 제시된 신규사업을 취합하였다. 우선 신규사업의 내역을 보면, 의무지출보다는 재량지출에 해당되는 사업의 비중이 다소 높다.

<표 8-10> 신규사업 예산요구 현황 (2007회계연도)

(단위: 백만원, %)

사업명	2007	2008	2009	2010	합계
취약계층지원					
입양장려금 지원	1,463	1,536	1,613	1,694	6,306
입양아동 양육수당 지원	12,200	12,810	13,450	14,122	52,582
아동복지·건강·교육 통합서비스 지원	9,850	9850	9,850	9,850	39,400
아동복지교사(사회적일자리) 지원	5,473	20,777	45,230	49,257	120,737
장애인복지 상담원 지원	2,055	2,190	2,329	2,466	9,040
장애수당 수급자 등급판정 심사 운영	2,000	2,200	2,420	2,660	9,280
국제장애인연맹 세계대회 유치	800				800
장애인 복지 일자리 사업	4,107	29,059	72,886	139,320	245,372
장애인직업재활시설 마케팅 지원	429	892	1,869	1,963	5,153
주민자치센터 도우미	2,400	11,376	11,376	11,376	36,528
중증장애인 선택적복지 사업 (장애인돌보미바우처)	16,354	17,221	18,396	19,577	71,548
공적연금					
2008년 국민연금 재정계산	500	346			846
보육 가족 및 여성					

출산친화적 사회환경 조성	500	3,000	3,000	3,000	9,500
신생아출생 전산등록 및 서비스제공	100	776	976	8,864	10,716
임산부 산전관리비 지원	2,840	6,536	6,536	6,536	22,448
임산부의 날 행사 지원	150	150			300
인구패널 및 데이터베이스 구축	295	1,200	1,200	1,200	3,895
국제결혼건전화 및 결혼이민자정착 지원	597	750	750	750	2,847
노인 청소년					
노인주거개선사업단 운영	500	2,460	3,976	3,690	10,626
독거노인 One-stop 지원센터 운영	500	1,794	2,700	4,140	9,134
고령친화특구 시범사업 연구	2,000	2,000	2,000	0	6,000
노인의 날 행사	120	130	150	160	560
노인자원봉사 활성화 지원	400	570	740	852	2,562
노인수발보험제도 기반조성 및 운영	2,462	266,669	292,212	470,578	1,031,921
재가지원센터 기능 보강	31,950	52,425	28,463	26,213	139,051
노인돌보미 바우처	37,458	39,005	40,335	41,592	158,390
노인 실비입소이용료 지원	15,217	15,845	16,380	16,896	64,338
사회복지일반					
경력개발제도(CDP) 개발	250	0	0	0	250
영아·모성사망조사	129	0	0	142	271
보건복지교육훈련사업	2,092	3,424	4,579	5,429	15,524
기부식품제공사업 운영지원	1,403	2,229	3,545	5,633	12,810
지역사회복지관 운영 지원	100	110	121	133	464
사회공헌정보센터 운영지원	1,000	1,200	1,440	1,728	5,368
국가 복지서비스 표준 마련사업					
국립재활원					
장애예방	50	50	50	50	200
책임운영기관 평가 및 발전 방안 용역					
춘천병원					
병원관리	203	1,000	1,000		2,203
합계(백만원)	157,947	509,580	589,572	849,871	2,106,970
평균신규사업규모(백만원)	4,269	3,772	15,934	22,969	56,945
노인수발제외한 합계(백만원)	155,485	242,911	297,360	379,293	1,075,049
노인수발제외한 평균(백만원)	4,319	6,748	8,260	10,536	29,862
증가율(%)		222.6272	15.69763	44.1505	
노인수발제외한 증가율(%)		56.23	22.42	27.55	

이어서 신규사업의 규모를 보면, 2007년도 예산요구에서는 총 37개의 신규사업에 2007년 예산으로 약 1579억이 요구되었으며, 평균 요구액은 42억 원이었다 (최소

3000만 원에서 최대 370억 원. <표 8-11> 참조). 2004~2006년의 평균 신규사업 요구액은 각기 35억, 8.8억, 17억 원으로, 하향식 예산제도 도입 이후 이전보다 급격히 감소하였다가 매년 2배 정도로 증가하는 추세이다. 보다 상세히 예산요구액의 분포를 [그림 8-4]에서 보면, 사업의 2007년 예산요구 규모가 대체로 20억 미만이나, 일부 사업의 경우 300억 이상인 경우도 있다. 대부분의 신규 사업의 예산 요구액이 낮은 수준임은 이전 연도의 예산요구에서도 유사하게 관측되었다.

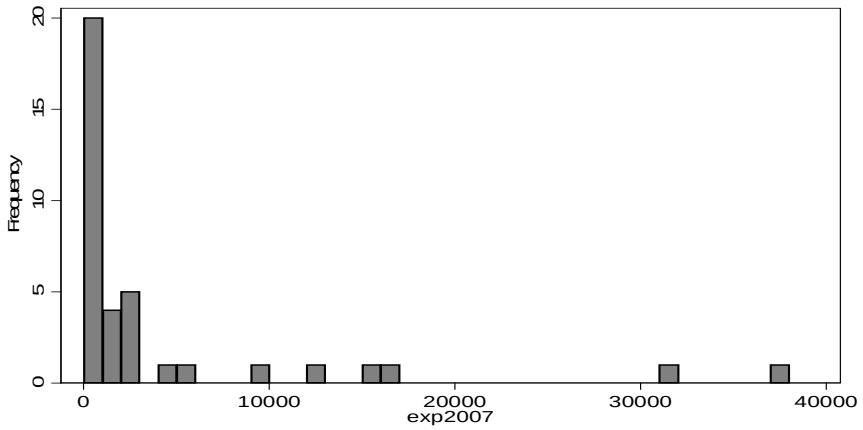
<표 8-11> 2007년도 신규사업 요구액

(단위: 백만원)

	사업수	평균	표준편차	최소값	최대값
2007년도 신규사업요구액	37	4,272.351	8,472.916	30	37,458

[그림 8-4] 2006년 신규요구사업 요구액분포

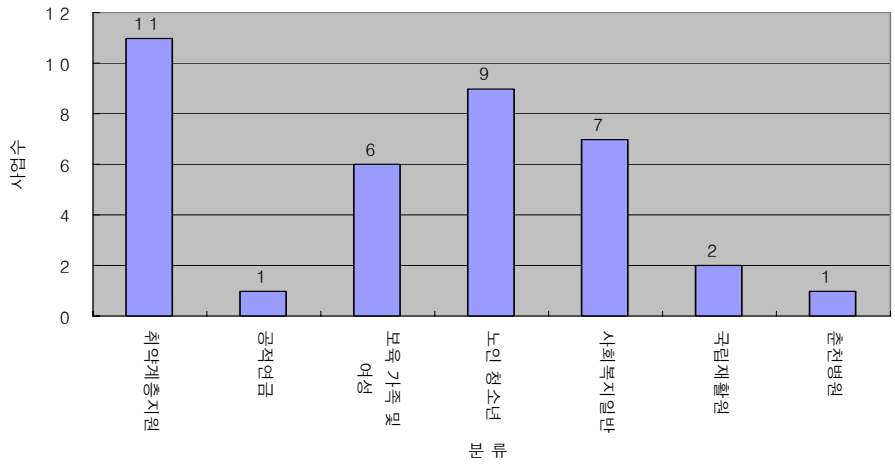
(단위:백만원)



주요 사업부문별로 2007년 예산요구의 신규사업의 건수를 보면, 취약계층, 노인·청소년, 사회복지일반 부문이 전체 사업 수의 약 63%를 차지하였다. 취약계층 부문은 11건(24%), 노인·청소년 및 사회복지일반 부문이 각 9건으로 약 20%씩을 차지하였으며, 보건의료(7건, 15%) 및 '보육, 가족 및 여성'(6건, 13%) 부문도 신규 사업

이 적지 않게 제시되었다.

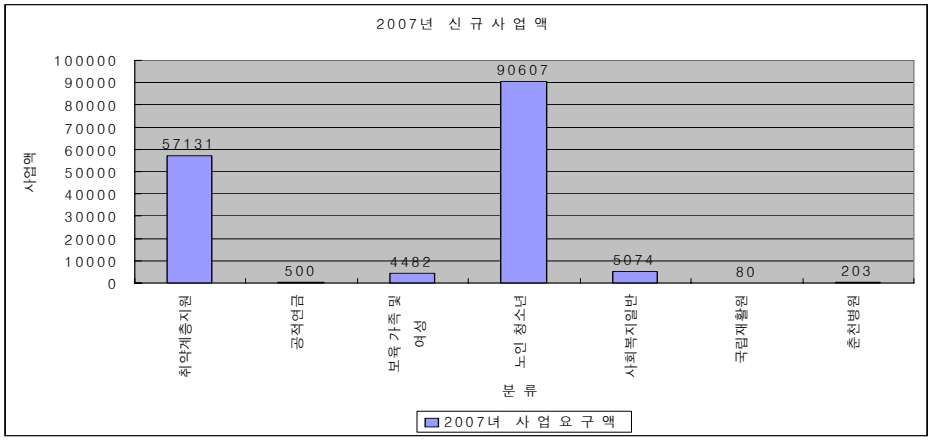
[그림 8-5] 사업부문별 신규 사업 수



주요 사업부문별 총요구 금액의 분포에서는 노인청소년 부문과 취약계층지원 부문이 전체 요구액 1700억 중에서 약 90%인 1470억을 차지하였으며(노인청소년: 900억 정도, 취약계층지원: 570억 정도), 여타 부문은 액수로 보면 작은 편이었다.

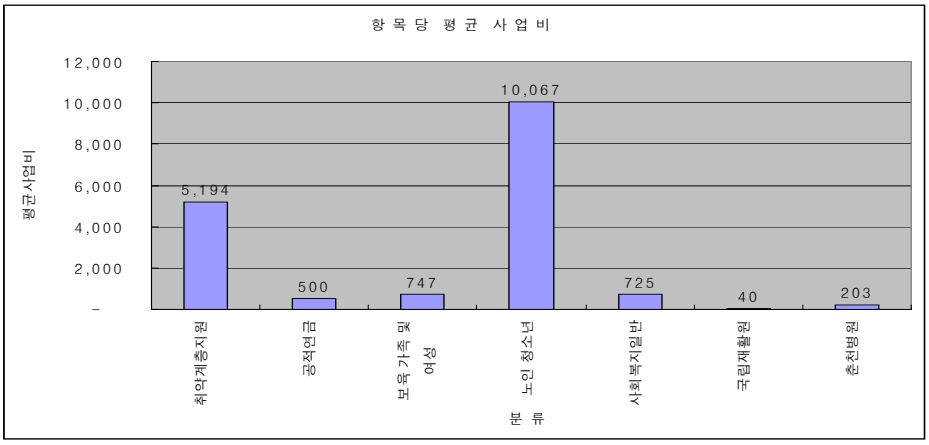
[그림 8-6] 2007년 사업부문별 신규요구 총액

(단위: 백만원)



주요 사업부문 내에서, 보다 상세하게 개별 사업의 평균금액의 분포도 유사한 양상을 보이고 있다. 노인청소년 부문은 사업당 평균 100억원, 취약계층지원은 약 50억원을 요구하였고, 기초생활보장 부문의 경우는, 총액으로 봤을 때는 요구액이 상대적으로 작으나, 사업당 평균 요구액은 37억 원에 달하였다. 여타 사업부문의 경우는 사업당 10억원 미만이다.

[그림 8-7] 2007년 사업부문별 신규요구 평균 금액



이상의 결과를 다시 요약하자면, 신규사업 요구는 숫자가 기존 사업에 비하여 예산당국의 예산 협의·심의에 과도한 부담을 줄 정도로 많은 수준임에 비해, 일부 사업을 제외하고는 차년도에 요구되는 단기 예산소요가 대체로 작은 규모로, 예산당국의 의사결정을 더욱 어렵게 하는 특성이 보인다.

나. 신규사업의 중기 예산 소요(중기 효과)

본절에서는 각 연도의 예산요구에 기재된 중기 재정소요 전망을 분석한다. 2007년의 37개 신규사업 중 단년도 사업을 제외한 31개 신규사업에 대해, 2010년까지의 4년간 중기재정 소요는 사업당 평균 규모가 678억 원에 달하였다 (최소 1억에서 최대 1조 300억 원). 이는 신규로 제안되는 사업들이 중기적으로는 연평균 170억 원 규모

로 기획되었음을 의미하며, 2007년에 요구된 평균 금액인 42억원을 훨씬 상회하는 수준이다. 다만 이 중 예산요구가 이루어졌으나 국회에서 부결되어 최종 예산에 반영되지 않은 노인수발보험 사업을 제외하면 평균 사업 규모가 357억 원(연평균 89억 원)으로 감소하나, 이 역시 2007년도의 단기 요구보다는 매우 높은 수준이다. 2005년과 2006년 예산요구에 나타난 신규사업의 중기재정 소요는 연평균 31억 원으로, 2007년 예산요구에 비해 상대적으로 적은 규모였다.

<표 8-12> 중기재정 소요

(단위: 개, 백만원)

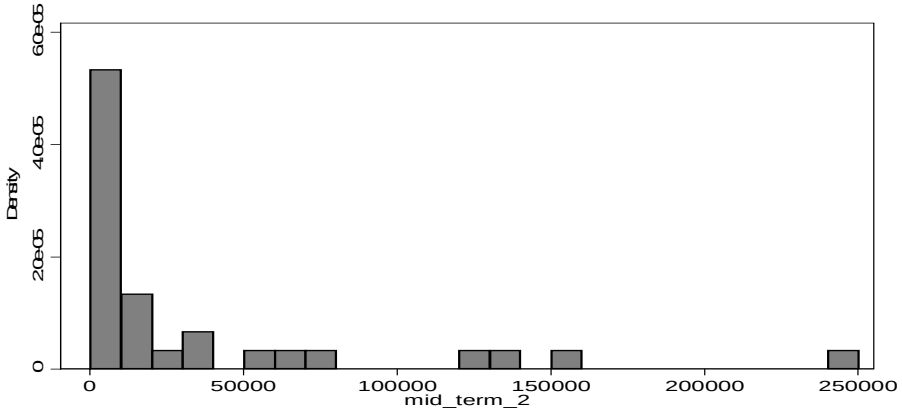
구분	사업수	평균	표준편차	최소값	최대값
중기재정 소요	31	67,832.94	187,792.2	200	1,031,921
노인수발제외	30	35,696.67	57,992.22	200	245,372

주: 중기재정의 경우 관측치가 31인 것은, 6개의 2007년도 단년도 사업이 있기 때문임

중기 재정 소요의 분포를 살펴보면, 대다수는 상대적으로 작은 규모이나 일부 사업은 재정 부담이 큰 것으로 나타난다. 노인수발보험제도는 중기재정에 1조 300억 원의 부담이 되나, 최종 예산에 반영되지 않았으며, 다음으로 '장애인 복지 일자리사업'의 경우는 2천 4백억 규모이다. 그 이외의 사업에서도 중기 재정 소요가 100억 원(연평균 25억 원) 이상인 경우가 상당 수 있다.

[그림 8-8] 중기재정 총액분포 (노인수발보험을 제외)

(단위: 백만원)

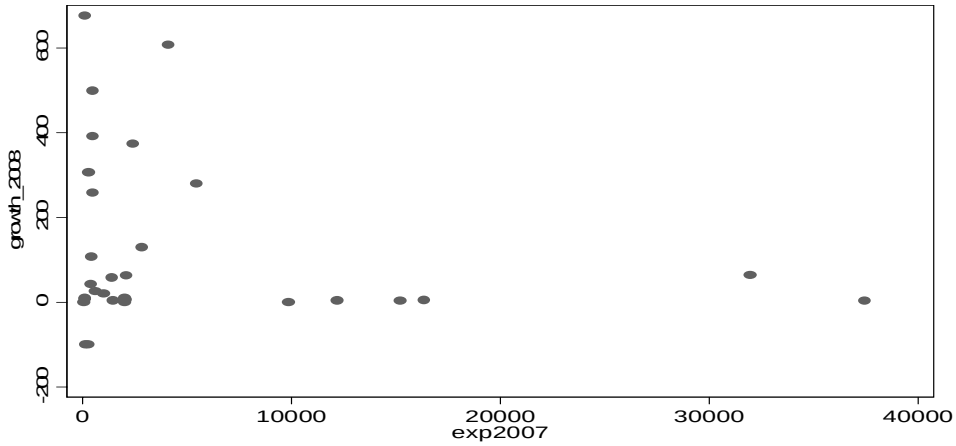


신규사업의 1차 연도 예산요구와 이후 연도의 재정 소요 전망 간에 큰 차이가 있으므로 각 연도별 증가율을 산정해 본 결과, 중기재정의 연평균 증가율이 125%로 매년 1.2배씩 증가하고 있고, 노인수발을 제외하고 나면 연평균 22%씩 증가하고 있다. 노인수발보험을 제외하더라도 사업의 2차 연도에서는 1차 연도의 예산에 비해 증가율이 126%로 예산 규모가 2배 이상으로 증가하는 것으로 나타나, 신규 사업의 단기 예산 요구에 비해 중기에 걸쳐 예상되는 실제 재원 소요의 규모가 높은 것으로 나타났다. [그림 8-9]에서도 확인할 수 있듯이, 이러한 중기 재정 소요 증가는 특히 첫 해에는 예산규모가 작았던 사업들이 다음 해인 2차 연도에 재정 소요가 급속하게 증가하는 것이 특징이다.

<표 8-13> 2007년 신규사업 중기재정 증가율 (%)

	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
노인수발 포함					
2008년 증가율(%)	31	467.6589	1915.337	-100	10731.4
2009년 증가율(%)	29	23.71592	41.39844	-45.7072	150.8207
2010년 증가율(%)	29	37.24961	151.5244	-100	808.1967
연평균 증가율		125.5			
노인수발 제외					
2008년 증가율(%)	30	125.5343	203.3891	-100	676
2009년 증가율(%)	28	24.22083	42.06708	-45.7072	150.8207
2010년 증가율(%)	28	36.39995	154.2345	-100	808.1967
연평균 증가율		22.3			

[그림 8-9] 2007년도 예산 요구액 대비 2008년도 예산 증가율(노인수발제외)



주: 노인수발보험의 2007~08 예산요구는 108배 증가

이상의 분석 결과를 요약하면, 신규사업은 초년도 요구액이 과소 요구되었을 가능성에 유의해야 하며, 단기재정만 고려해서 의무지출을 승인해주었을 때 중·장기재정에 미치는 영향이 클 가능성을 점검할 필요성이 제기된다.

다. 신규사업 예산요구와 예산반영 결과의 분석

<표 8-14> 2005, 2006년 중기예산 요구와 예산 배정 여부의 probit 분석

	모형(1)	모형(2)	모형(3)	모형(4)
(t)기의 요구예산	-2.7E-05 (5.36E-05)	-0.00012 (8.82E-05)	-0.0002 (0.000233)	-0.00016 (0.000278)
(t+1)기의 요구예산		1.51E-05 (1.64E-05)	3.59E-05 (0.000178)	-9.2E-05 (0.000286)
(t+2)기의 요구예산			-1.6E-05 (0.000172)	0.00011 (0.000274)
(t+3)기의 요구예산			-2.9E-05 (4.24E-05)	-7.9E-05 (0.000079)
(t+1)기의 요구예산 증가율				0.029663 (0.064551)
(t+2)기의 요구예산 증가율				-0.046 (0.068654)
(t+3)기의 요구예산 증가율				1.155143 (0.951123)
상수	-0.10262 (0.173831)	-0.03903 (0.193109)	0.024829 (0.217904)	-0.05997 (0.253118)
log-likelihood	-43.143	-35.2005	-32.0432	-29.798
$\chi 2$	0.27	2.6	4.51	7.82
관측치	63	63	63	63

1) 다년도(중기) 예산요구와 신규사업 채택 여부

본절에서는 다년도 예산이 본격적으로 적용된 2005 및 2006 회계연도의 예산요구를 사용하여 단년도 사업이 아닌 신규 사업의 예산요구 및 중기 재정 소요가 사업 채택 여부에 미치는 영향에 대한 회귀 분석을 시도한다. <표 8-14>에 제시된 결과와 같이 종속변수로는 2005, 2006년도에 제안된 신규사업이 실제로 채택되어 예산을 배정받는가를 더미 변수로 사용하였다. 설명변수는 예산요구 시 적시된 중기 기간 동안 각 연도의 사업 예산요구를 사용하였다. 모형1에서는 당해 연도의 예산요구로 설명변수를 한정하여 회귀분석을 하였고, 모형 2와 3에서는 2차 연도와 3, 4차 연도

의 재정소요 전망치를 추가하였다. 모형4에서는 신규사업의 금액뿐만 아니라 그 증가율을 추가로 사용하였다.

회귀분석 결과, 사업채택 여부에 중기 예산요구액이 통계학적으로 유의하게 영향을 주는 것은 아닌 것으로 판단된다. 각 모형의 결과를 보면 첫해의 예산 요구액이 큰 사업은 예산 심의에서 탈락하는 경향이 있으나, 계수의 추정치가 매우 작고 통계적으로도 유의미하지 않다. 또한 전반적으로는, 중기 각 연도의 예산 신청 금액과 예산 심의탈락 여부 간에는 통계학적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 이에 비추어 중기재정 소요는 신규사업의 채택 여부에 주는 영향이 거의 없는 것으로 해석된다.

2) 신규사업 중기 소요 전망과 실제 예산의 관계

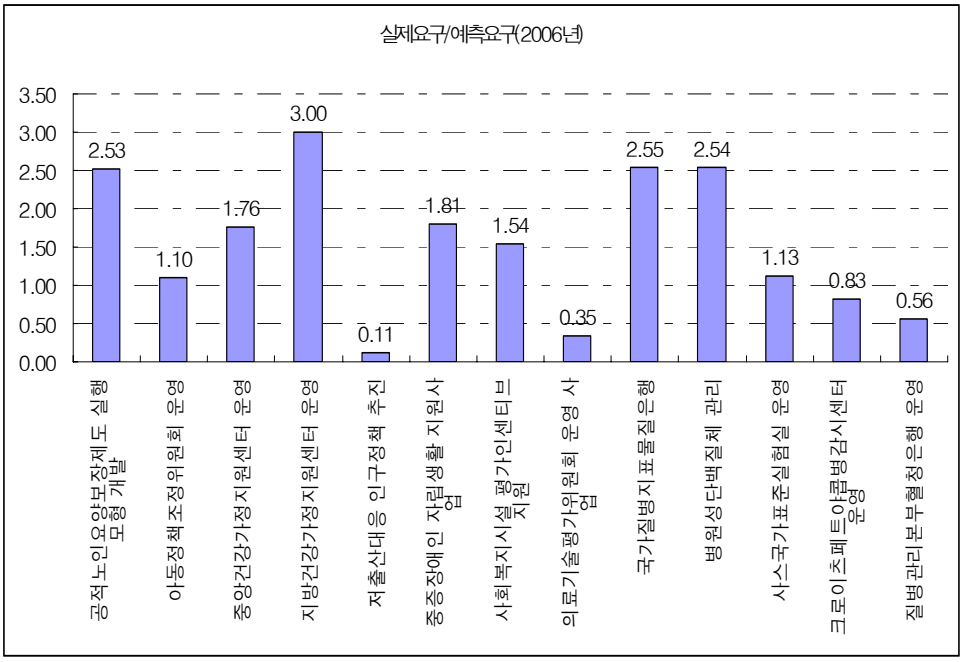
앞의 분석에 이어 이번에는 예산요구 시 기재된 중기 재정 소요 전망과, 실제로 사업이 채택된 경우에 나중에 배정되는 예산과의 상관관계가 있는지를 분석한다. 즉 앞서 중기 재정 소요가 사업의 채택 여부에 영향을 주지 않는 것으로 나타났는데, 그렇다면 예산요구 시 제시한 중기 재정 소요대로 이후에 중기에 걸쳐 사업의 예산이 배정되는가를 보고자 한다.

2005년도 총 39개의 신규 요구 사업 중, 13개의 신규 사업(단년도 사업 제외) 채택되었으며, 이를 분석한 결과는 <표 8-15>에 제시되어있다. 이때 2005년 예산요구(①) 및 2006년 예측(②)은 2004년의 예산요구 자료를 사용한 것이며, 2005년 예산 실적치(③) 및 2006년 예산요구(④)는 2005년의 예산요구 자료에서 발췌하였다. 표에 있는 2006 예산 예측 조정치(⑦)는 2006 예측치(2005년 예산요구 당시)에 2005년도의 요구액과 실적치의 비율을 적용한 것이다. 즉 부처의 2006 예측치의 100%를 나중에 예산으로 배정받기를 기대하기는 어려우며, 요구한 금액에 비해 실제로 배정되는 금액의 비율이 2005년 요구액과 실적치 간의 비율만큼 조정된 기대치를 산정한 것이 조정 예측치이다. 이에 대비하여 2006년도에서 실제로 얼마나 예산을 배정받는가를 분석하는 것이 목적이다.

<표 8-15> 2005년 예산요구 시 2006년 재정소요 전망과 2006년 실제 예산요구의 비교

사업부문	사업명	2005년 요구 ①	2005년 예산 ②	2006년 요구 ③	2006년 예측 ④	삭감액 (⑤ =①-②)	삭감율 ⑥ =⑤/①	2006년 조정 예측치 ⑦=④*(1-⑥)	실제요구/ 예측요구 (2006년) ⑧=⑦/③	
노인복지	공적노인요양보장제도 실행모형 개발	3304	1914	27808	121373	1390	0.42	70311.11441	2.53	과대 추정
아동복지	아동정책조정위원회 운영	150	100	100	165	50	0.33	110	1.10	과대 추정
모·부자복지 지원	중앙건강가정지원센터 운영	400	400	272	480	0	0.00	480	1.76	과대 추정
모·부자복지 지원	지방건강가정지원센터 운영	1600	300	200	3200	1300	0.81	600	3.00	과대 추정
모·부자복지 지원	저출산대응 인구정책 추진	300	100	900	300	200	0.67	100	0.11	과소 추정
장애인 복지	중증장애인 자립생활 지원사업	1000	650	600	1667	350	0.35	1083.55	1.81	과대 추정
기타사회복지	사회복지시설 평가인센티브 지원	300	150	260	800	150	0.50	400	1.54	과대 추정
의료체계구축	의료기술평가위원회 운영 사업	231	100	300	241	131	0.57	104.3290043	0.35	과소 추정
질병관리본부	국가질병지표물질은행	381	337	347	1000	44	0.12	884.5144357	2.55	과대 추정
질병관리본부	병원성단백질체 관리	800	660	780	2400	140	0.18	1980	2.54	과대 추정
질병관리본부	사스국가표준실험실 운영	200	194	198	230	6	0.03	223.1	1.13	과대 추정
질병관리본부	크로이츠페트야콥병 감시센터 운영	900	699	611	650	201	0.22	504.8333333	0.83	과소 추정
질병관리본부	질병관리본부혈청은행 운영	271	202	396	297	69	0.25	221.3800738	0.56	과소 추정

[그림 8-10] 2005 회계연도의 25개 다년도 신규사업 중 2006 회계연도 예산의 예측요구와 실제 요구의 비율



이처럼 2005년 현재에 가용한 정보를 이용하여 예측한 2006년 사업 규모(⑦)와 실제의 2006년 요구 규모를 비교해 봤을 때(⑧), 과소추정 보다는 과대 추정, 즉 실제 예산요구가 다소 작은 경향이 있다. 그렇다면 앞에서 본 바와 같이 사업의 중기 재정소요 규모와 예산 배정과 상관관계가 적을 경우에는, 중기 재정소요를 크게 책정하는 것이 지출부처에는 다소 유리할 것으로 판단된다. 예산요구서의 중기 재정소요 예측에 기재된 신규 다년도 사업의 2차 연도 예산 증가율이 전반적으로 매우 높다는 사실을 감안하면, 중기예산의 조정 예측치에 비해 실제로 배정되는 예산이 낮은 현상은 부처의 당초 요구보다 2차 연도 이후의 예산배정을 절감하려는 예산실의 의지의 결과로 볼 수도 있으나, 지출부처의 입장에서는 이러한 예산실의 행동이 충분히 예상가능하다. 따라서 중기재정 소요가 사업의 채택 여부와 상관관계가 낮은 이상, 신규사업이 채택되어 예산이 일단 배정된 이후 사업 2차 연도 이후에 예산을 증액하는데 유리한 근거로 사용하려는 지출부처의 의도가 작용할 여지가 있다고 판단된다.

상세한 결과는 여기서 제시하지 않겠으나, 2006 회계연도의 예산요구의 경우에도 동일한 양상이 관측된다. 2006년도에 실제로 예산이 배정된 11개 다년도 사업의 경우, 2006 회계연도 예산요구 시 7개 사업의 중기 재정소요가 과대하게 보고되었으며, 4개 사업은 당초 중기재정 소요와 사실상 동일한 수준인 것으로 나타났다. 이외에도 일부 사업은 당초 중기 재정소요가 없는 단년도 사업으로 2006년도 예산이 요구되었으나, 2007 회계연도에도 계속사업으로 예산이 요구되었다.

5. 복지부문 예산요구의 문제점

이상 본장에서 수행한 2004~2007년도의 복지부문 예산요구의 분석 결과를 종합하여 요약하면 다음과 같다. 우선 신규사업의 경우 과도하게 많은 소규모 신규사업이 매년 제시되고 있다. 하향식 예산제도 도입 이후 신규사업 예산요구 총액은 이전에 비하여 줄었으나, 사업의 수가 과다하여 예산심의 부담을 경감하려는 하향식 예산제도의 기본취지에 위배된다. 또한 신규사업이 지나치게 세분화되어 있어, 예산실이나

국회의 심의를 통하여 타당성을 판별하기에 부적합한 수준으로 사료되며, 이는 프로그램 예산제도 하에서 사업단위가 과도하게 세분화되니 않고 적절한 수준에서 설정돼야 한다는 원칙에도 어긋나는 것이다. 또한, 세부 단위사업에 대한 판단에는 부처가 예산실이나 국회에 비해 비교우위가 있으므로, 부처의 전문성 활용이라는 취지나 부처의 재원배분 의사결정 자율성 제고라는 취지에도 역시 위배된다.

다음으로 지적할 수 있는 문제는, 신규사업의 중기재정 소요는 1차 연도에 비해 증가율이 높아서 중기적으로는 신규사업 채택 시 지출 증가 압박 요인으로 작용할 가능성이 있다는 점이다. 다만 최근의 신규사업이 대체로 소규모이며, 향후 연도의 실제 예산요구 역시 예측치보다는 상대적으로 낮아 재정지출 증가 압박 수준은 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 또한 신규사업의 성격이 현재까지는 대체로 재량지출에 해당되므로 의무지출에 비해서는 나중에 절감·통제하기에 상대적으로 유리하다는 점에서 아직은 문제의 심각성이 상대적으로 낮다고 판단된다.

마지막으로 복지부문 지출의 주요 특성인 의무지출로 인한 문제를 들 수 있다. 이는 주로 계속사업에 해당되는 바, 여타 사업에 투자가능한 지출한도 내의 재원확보를 위해 예산요구 시 의무지출 사업의 예산이 과소계상의 가능성이 높다는 문제이다.

이러한 제반 문제별로 문제의 성격을 정확히 진단하여 대응 방안을 강구하면, 신규사업 예산요구와 관련된 문제는 복지부문 또는 의무지출의 특성에 기인한 문제라기보다는 하향식 예산제도 운영의 문제라고 판단된다. 이는 신규사업 예산요구의 문제가 단기 및 중기 예산규모에서 비롯되는 것이라기보다는, 신규사업의 수효가 과다하여 예산심의 부담이 가중된다는 문제이다. 따라서, 이에 대한 대응책은 신규사업 중 재량지출에 해당되는 사업은 부처가 지출한도 내에서 재원을 확보하도록 요구하고, 의무지출 성격의 사업은 객관적 사전 검증을 수행하여 심의의 부담을 경감하도록 하는 것이다. 또한, 신규사업 수효 자체를 합리적인 수준 이내로 직접 제한하는 것이 중요한 선결 요건이라고 사료된다. 이를 통하여 예산실 및 국회의 예산심의 부담을 합리적인 수준으로 경감함과 아울러, 사업단위가 적절한 규모로 정의되도록 유도함으로써 현재보다는 규모가 크고 성격이 명확한 사업 설정이 이루어지도록 하

는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

신규사업의 문제와 대비하여, 의무지출의 과소 계상 문제는 예산소요 산정의 정확성·객관성을 확보할 필요성이 대두된다. 의무지출 성격의 사업은 신규로 제안되는 사업은 물론, 계속사업이더라도 제도(수혜 범위, 단가 등)의 변경에 따른 예산소요에 대하여 객관적인 사전 검증을 수행하여 과소 계상을 체계적으로 방지하는 제도를 강구해야 하며, 이러한 과정에서 분석의 전문성과 근거자료 확보에 주력할 필요가 있다.

Ⅳ. 복지부문 예산 사전 검증 제도

복지부문 예산요구 및 이에 따른 예산편성 과정에서의 문제점에 대해 앞에서 제시한 대응방안으로서 본장에서는 복지부문 예산요구에 대한 사전 검증 제도를 구체적으로 검토하여 제시하고자 한다.

1. 신규사업의 사전 검증

사전 검증 제도의 핵심은 주로 기존 계속사업 중 의무지출 사업의 변동 요인에 대한 관한 객관적 사전 검증이라고 할 수 있다. 그러나 계속사업과 관련된 사전 검증 제도를 논하기에 앞서 본절에서는 신규사업 제안에 대한 통제 장치를 선결 요건으로 제시하고자 한다.

가. 신규사업 제안의 수효에 대한 한도 설정

현재의 비정상적인 수준으로 많은 신규사업 예산요구는 예산심의 과정 전반에 부

담을 주어 업무의 효율성을 저해한다. 따라서 복지부문 예산 심의 및 편성 과정을 합리화하는 방안으로서 신규사업의 수효를 합리적인 수준으로 유도하는 방안을 선결 요건으로 강구할 필요가 있다. 최근의 예산요구 양상을 고려할 때, 가장 단순하며 효과적인 방안은 매년 요구되는 신규사업의 수효를 직접 제한하여 예를 들어 기존 계속사업의 5% 이내로 제한하는 것이라고 판단된다. 예를 들어 기존 사업이 200개일 경우 신규사업 제안은 10개 이내로 국한하는 것이다.

이에 대해 새롭고 참신한 아이디어를 인위적으로 통제하는 것은 무리라는 반론도 제기될 수도 있을 것이다. 그러나 사실 200개의 기존 사업이 있는 부처에서 합리적인 신규사업 제안이 10개를 넘는 것은 힘들다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 이러한 제약이 무리라고 생각되면 예를 들어 한도를 기존사업의 8%로 정하여 16개의 신규사업 제안을 수용할 수도 있을 것이며, 이는 지극히 합리적이고 무리가 없는 상한이라고 사료된다. 더불어, 프로그램 예산제도의 주요 취지에 입각하여 한 부처가 관장하는 사업의 수가 너무 많은 것은 부적절하다는 점을 상기할 때, 한 부처에서 매년 수십 개의 신규 사업이 제안되는 것은 지양할 필요가 있다. 또한, 정말 좋은 아이디어라도 그것이 매번 하나의 독립적인 신규사업으로 설정될 필요성을 강변하기는 힘들다고 판단되며, 오히려 이 중 대부분은 기존사업에 반영되어 실행되는 것이 합리적인 결정이라고 생각된다.

이처럼 신규사업 제안에 대한 한도를 설정하면서 몇 가지 예외 사항 또는 여건을 고려할 필요가 있다. 우선 중기적으로 신규사업 한도 산정의 근거가 되는 계속사업의 수효를 인위적으로 늘리기 위하여 소규모 재량지출 사업을 부처에서 최대한 신설하는 경우를 생각할 수 있다. 이에 대해서는 프로그램 예산제도의 취지 상 사업단위의 설정이 부적합하다고 판단되면 예산실은 부처에 타 유사 기존 사업과 통합하도록 요구할 수 있을 것이다.

다음으로 고려할 수 있는 예외적 상황은, 신규사업 제안의 수효에 대한 한도를 초과하여 사업 제안이 이루어지는 경우도 배제할 수 없는 가능성이다. 이러한 사업 제안은 원칙적으로 접수되지 않아야 하나, 여론 등 외부 영향력 등으로 부득이하게 수용하는 경우도 있을 것이라고 보는 것이 현실적이다. 그러나 불가피하게 예산당국에

서 이러한 요구를 수용하더라도, 소요 재원에 대해서는 부처가 지출한도 내에서 일부 재원을 스스로 확보하도록 요구하여야 할 것이다. 즉 재량지출의 경우, 예를 들어소요 재원의 70%를 기존 재량지출한도 내에서 확보하도록 함으로써, 부처가 가능한 한 지출한도를 준수하고 한도 내에서 사업 간의 재원배분을 조정함으로써 자율편성이 되도록 유도할 필요가 있다. 이는 부처가 혹시라도 외부의 영향력을 이용하여 기존 지출한도를 넘은 재원을 확보하려는 유인에 대한 제도적 견제 장치라고 해석할 수 있다. 의무지출의 경우에는, 소요 재원의 20%를 기존 의무지출한도에서 확보하도록 하는 방안을 생각할 수 있다. 다만, 의무지출의 성격 상 여타의 기존 의무지출을 절감하여 재원을 확보하기가 현실적으로 어렵다는 문제가 있으므로, 다른 방안을 강구할 필요성도 인정된다.

부처가 원하는 신규사업 중에서 단년도 사업으로 제안된 경우에는 신규사업 한도를 적용하지 않고 부처가 지출한도 내에서 자율편성하도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 여기에서도 사업이 단년도로 종결되지 않고 익년도에도 동 사업이 지속될 경우, 익년도 예산요구에서는 이를 신규사업으로 간주하여 한도를 적용할 필요가 있다. 또한 이렇게 당초 의도와 달리 계속 사업으로 진행되는 사업에 대해서는, 그 이후로도 사업이 계속되더라도 신규사업 한도의 산정의 모수가 되는 계속사업으로 간주하지 않아야 한다.

나. 신규사업에 대한 사전 검증 적용

재량지출의 경우에는 중기 재정소요가 연평균 10억원 미만인 사업은 부처가 재량지출 한도 내에서 자율적으로 편성하고 예산의 사전 검증 요건을 면해주는 것이 예산 심의의 부담을 경감하자는 취지에 부합되며, 부처의 자율적 예산편성을 장려하는 것이다. 최근의 예산요구 추이를 보면 신규사업 예산요구의 대부분은 소규모 재량지출에 해당되므로, 이 조건만 적용하여도 예산당국과 국회의 예산심의 부담은 현저하게 줄어들 것으로 기대할 수 있다.

반면, 중기 재정소요가 연평균 10억 원 이상인 사업은 사전 검증 제도를 적용하여

소요 내역을 객관적으로 검토할 필요가 있으며, 중기 재정소요 규모에 관계없이 사업 기한이 4년 이상(4년 포함)인 신규사업 역시 검증의 필요성이 있다. 의무지출 사업의 경우에는 예산의 하방경직성과 통제가 어렵다는 특성을 고려하여 사전 검증 제도를 적용하기로 한다.

2. 계속사업의 사전 검증

의무지출 사업은 원칙적으로 제도의 변경에 따른 예산 변동이 예상되는 경우에 한하여 모든 의무지출 예산요구에 사전 검증제도를 적용한다. 그러나 제도의 변경이 없는 경우에도 영점기준과 유사한 검증을 실시하는 것은 비효율적이므로 재검증의 명확한 여건이 있는 경우를 제외하고는 원칙적으로 지양한다. 그러나 이러한 경우가 아니더라도 예를 들어 이전에 지속적인 과소계상이 이루어졌던 기록이 있는 경우 등에는 예산실의 확인 요구에 따라 사전 검증 제도를 적용할 수 있을 것이다.

재량지출 사업은 성격상 원칙적으로 사전 검증 대상이 아니며, 이보다는 성과관리 또는 감사 등 사후통제가 적합하다고 판단된다. 그러나, 과거 다년도 신규사업의 제안 시 연평균 규모가 10억원 이하라서 사전 검증 제도 요건을 면한 사업 중, 운영 과정에서 당초 중기 재정소요보다 현격하게 지출이 증가하였다고 판단되는 경우, 예산실의 요구에 의하여 사전 검증의 재적용도 가능할 것이다.

3. 사전 검증 제도의 세부 사항

가. 주체

공공성·객관성·전문성을 고려하여 기획예산처에서 사전 검증을 수행할 기관을 지정하며, 동 기관은 필요시 외부 전문 인력도 활용할 수 있다.

나. 기한

사업의 성격을 볼 때 기존 분석 결과가 다수 존재하여 학계·전문가 간에 큰 이견이 없는 경우 사전 검증이 요청된 시점으로부터 2개월 이내에 최종 결과를 보고하도록 하는 것이 바람직하다. 현 예산주기를 고려할 때, 이는 5월말 이전에 사전 검증이 요청되어야 한다는 것을 의미한다.

반면 신규로 도입되는 제도 등 기존 자료나 분석 결과가 취약한 경우 6개월 이상의 분석 기간 필요하다고 판단된다. 이 경우에는 특정 연도에 진행되는 예산심의(익년도 예산편성)에 사업의 예산요구가 되기 위해서는 전년도 10월말까지 사전 검증이 요청되어야 할 것이다.

다. 의무지출과 재량지출의 구분

예산체계의 분류상 다음에 해당되는 사업은 의무지출로 간주한다. 즉 공적 연금, 건강보험, 기초생활보장, 취약계층지원(노인, 장애인, 아동, 여성 포함), 사회복지일반 부문의 사업이 이에 해당된다.

예시 1) 2007년 예산요구 중 직접수혜 사업 (의무지출)

사업명	2007	2008	2009	2010	계(중기요구)
취약계층					
중증장애인 선택적복지 사업 (장애인돌보미바우처)	16,354	17,221	18,396	19,577	71,548
보육가족여성					
임산부 산전관리비 지원	2,840	6,536	6,536	6,536	22,448
노인청소년					
노인자원봉사 활성화 지원	400	570	740	852	2,562
노인수발보험제도 기반조성 및 운영	2,462	266,669	292,212	470,578	1,031,921
노인돌보미 바우처	37,458	39,005	40,335	41,592	158,390
노인 실비입소이용료 지원	15,217	15,845	16,380	16,896	64,338
사회복지					
보건복지교육훈련사업	2,092	3,424	4,579	5,429	15,524
계(백만원)	76,823	349,270	379,178	561,460	1,366,731

다만, 상기 분류에 해당되는 사업이라도 아래의 성격에 해당되는 사업은 일과성 사업으로서 재량지출로 간주한다.

· 자본지출: 병원 건립, 전산 시스템 구축 등
· 경상지출: 행사주관, 운영비, 연구·용역 등

예시 2) 2007년 예산요구 중 의무지출부문에 속하는 재량지출 사업
- 연구·DB 구축 등

사업명	2007	2008	2009	2010	계(중기 요구)
공적연금					
2008년 국민연금 재정계산	500	346	0	0	846
보육가족여성					
인구패널 및 데이터베이스 구축	295	1,200	1,200	1,200	3,895
노인청소년					
고령친화특구 시범사업 연구	2,000	2,000	2,000	0	6,000
사회복지					
영아·모성사망조사	129	0	0	142	271
국가 복지서비스 표준 마련사업					
국립재활원					
책임운영기관 평가 및 발전 방안 용역					
계(백만원)	2,795	3,546	3,200	1,200	10,741

- 행사 및 일과성 사업

사업명	2007	2008	2009	2010	계(중기 요구)
취약계층					
국제장애인연맹 세계대회 유치	800				800
보육가족여성					
임산부의 날 행사 지원	150	150			300
노인청소년					
노인의 날 행사	120	130	150	160	560
사회복지					
경력개발제도(CDP) 개발	250	0	0	0	250
계(백만원)	1,320	280	150	160	1,910

- 운영비, 설비 등

사업명	2007	2008	2009	2010	계(중기 요구)
취약계층					
장애수당 수급자 등급판정 심사 운영	2,000	2,200	2,420	2,660	9,280
보육가족여성					
출산친화적 사회환경 조성	500	3,000	3,000	3,000	9,500
신생아출생 전산등록 및 서비스제공	100	776	976	8,864	10,716
국제결혼건전화 및 결혼이민자정착 지원	597	750	750	750	2,847
노인청소년					
노인주거개선사업단 운영	500	2,460	3,976	3,690	10,626
독거노인 One-stop 지원센터 운영	500	1,794	2,700	4,140	9,134
재가지원센터 기능 보강	31,950	52,425	28,463	26,213	139,051
계(백만원)	51,986	116,935	143,480	217,415	529,816

- 지원사업(운영비와 유사한 성격)

사업명	2007	2008	2009	2010	계(중기 요구)
취약계층					
장애인복지 상담원 지원	2,055	2,190	2,329	2,466	9,040
장애인 복지 일자리 사업	4,107	29,059	72,886	139,320	245,372
장애인직업재활시설 마케팅 지원	429	892	1,869	1,963	5,153
주민자치센터 도우미	2,400	11,376	11,376	11,376	36,528
사회복지					
보건복지교육훈련사업	2,092	3,424	4,579	5,429	15,524
기부식품제공사업 운영지원	1,403	2,229	3,545	5,633	12,810
지역사회복지관 운영 지원	100	110	121	133	464
사회공헌정보센터 운영지원	1,000	1,200	1,440	1,728	5,368
계(백만원)	13,586	50,480	98,145	168,048	330,259

기타 자본 및 경상지출은 재량지출에 해당된다.

예시 3) 2007년 예산요구 중 재량지출 사업

사업명	2007	2008	2009	2010	계(중기 요구)
국립재활원					
장애예방	50	50	50	50	200
국립병원(춘천)					
병원관리	203	1,000	1,000		2,203
계(백만원)	51,986	116,935	143,480	217,415	529,816

라. 사전 검증 내역

사전 검증은 중기(4년) 재정 소요의 객관적 추계에 주력하도록 한다. 재정 소요와 대비하여 복지사업의 편익의 계량화된 편익 산정은 무리이므로, 편익은 수혜 대상 및 규모 등을 단순 열거하여 예산심의 시 참고 사항으로 활용하는 것으로 제한한다. 재정 소요의 추계 기법은 각 정책부문이나 제도 내에서 가능한 한 사업의 성격에 따라 사전 검증 주관 기관의 판단에 따라 결정하기로 한다.

중기 재정소요 추계의 주 요소를 보면, 현재 예산요구서에서 사용되는 기본 추계 공식은 (수혜자) x (단가)이나, 이를 (수혜후보) x (제도 이용률) x (단가)로 세분화하여 시행하도록 한다. 수혜후보 추계는 “자연증가” 요인, 즉 인구학적 요인이나 사회의 변화(가족 구성 변화 등)을 예측하여 수혜의 자격 요건을 갖춘 대상자를 추계하는 것이다. 이용률 추계는 수혜후보 중 실제로 제도의 혜택을 받는 사람들의 비율을 추계하는 것이며, 이에는 문헌 및 설문조사 등의 기법이 활용될 수 있을 것이다. 예를 들어 ‘돌보미’사업이나 이민정착지원 등과 같은 사업은 총인구 중 수혜 요건이 충족되는 사람이라도 반드시 이용하는 것은 아니며, 제도의 실수요자는 수혜후보와 규모에서 상당한 차이가 있을 수 있으므로 이용률의 추계가 중요하다. 조건 변화는 급여 수준 조정과 같은 단가의 변경과 기타 제도의 조건이 변하는 것을 의미하며, 후자의 예로는 차상위 계층의 범주 확대나 기초생활보장제도의 부양 의무 기준의 변경과 같은 가능성이 포함된다.

사전 검증이 원활히 이루어지려면, 추계 기법 및 제도에 대한 이론 등 추계 방법

론과 아울러, 중기 재정 소요 추계에 사용되는 양질의 근거 자료 확보가 중요하다. 이를 위해서 사전 검증을 요청하는 부처에서 근거 자료를 제공하도록 해야 할 것이다. 특히 수혜후보(인구·사회 요인)의 추계에 필요한 미시 통계자료는 보건복지부 등 소관 부처에서 검증에 필요한 원시 통계자료를 제공하는 것이 바람직하다.

부처에서 제공하는 통계자료 이외에도, 사전 검증 수행 기관에서 독립적 검증을 위하여 독자적 통계 D/B를 구축하여 유지하는 것도 중요하다. 특히 제안하고 싶은 방안은, 기획예산처, 국세청, 보건복지부 및 건강보험공단의 협조하에 건강보험, 조세 등 소관 부처나 기관이 운영하고 있는 기존 행정 전수자료 중 표본을 추출하여 개인이나 가구 단위로 link한 패널 형태의 D/B 구축이다. 이러한 "사후 패널(retrospective panel)" D/B 구축을 통하여, 중기 추계에 필수적인 장기 패널 자료를 비교적 단시일 내에 상대적으로 저렴한 비용으로써 확보할 수 있을 것이다.

마지막으로, 사전 검증에서 수행하는 중기 재정 소요의 추계 대상 기간은 국가재정운용계획에 맞추어 4년으로 설정하는 것이 적합하다고 사료된다. 물론, 예외적으로 부처나 예산당국의 요구에 의해 보다 긴 기간에 대한 분석도 가능할 것이다.

마. 도입 일정

본고의 제안대로 복지부문의 예산요구에 대해 사전 검증 제도를 도입하여 적용하더라도, 복지부문 제도와 사업의 다양성을 감안하여 단계적으로 실시하는 것이 바람직하다. 우선 본고에서 제안한 사전 검증 제도 중 신규사업 제안의 수효에 대한 한도는 가능한 한 조속히 (즉시) 적용하여 예산 심의 과정의 합리화를 도모할 수 있다고 판단된다.

개별 사업의 내역에 대한 사전 검증은 우리 예산제도의 현실을 감안하여 적용 대상에 따라 3단계로 점진적으로 확대하면서 도입을 추진하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 우선 준비단계에서 관련 법령이나 제도를 검토하여 정비하고 주관 기관을 선정함과 아울러 관련 추계기법이나 절차, 기준 등을 설정하며 관련 미시 통계자료를 확보해야 할 것으로 생각된다.

그 이후 제도의 실제 도입과정은 1단계에서 보건복지부의 일반회계 및 특별회계 사업을 대상으로 하고, 1단계 실시 2~3년 이후에 2단계에서는 이를 기타 부처(노동부, 여성부 등)의 복지부문 사업 중 일반회계 및 특별회계 사업에 대해 확대 적용할 수 있다. 제3단계에서는 복지부문 재정사업 중 기금(사회보장) 사업으로 확대 적용할 수 있으며, 여기에는 아직 기금으로 운영되지 않고 있는 건강보험도 포함해야 한다. 3단계의 실시는 2단계 실시 이후 약 2년 정도 경과한 시점을 고려할 수 있을 것이며, 여건이 허락한다면 2단계와 병행하여 도입하는 방안도 가능할 것이다.

4. 기타 요건

복지부문 예산 편성의 합리화를 위한 예산요구의 사전 검증 제도가 본래의 취지대로 성공적으로 도입·정착되기 위해서는 예산제도에서 몇 가지 보완적 조치가 필요하다고 사료된다.

본고에서 제안한 사전 검증 제도는 하향식 예산제도를 본래의 취지에 맞게 강화함에 따라 부처에 의한 재량지출의 자율편성이 강화된다는 점을 고려할 필요가 있다. 이와 같이 예산편성의 사전통제가 완화됨에 따라 성과관리 등 사후관리를 강화할 필요가 있으며, 신규로 제안되는 사업의 예산요구에 반드시 성과관리 계획을 첨부토록 하여 예산심의에 반영할 필요가 있다.

의무지출의 경우에도 투입재원의 효율성 제고를 위하여 마찬가지로 성과관리를 강화할 필요가 있다. 현재 운영되고 있는 재정사업 자율평가에서는 사업목표와 잘 연동된 성과지표를 사업의 계획단계에서 요구하고 있으므로, 이를 사전 검증 제도에 반영하는 방안도 가능하다. 즉 복지예산요구의 사전 검증 요청에 필요한 설문(체크리스트) 작성 시 성과 목표와 지표를 제시하도록 요구할 수 있다. 신규사업의 경우에는 사업 시행 이전이므로 성과지표를 산정하여 제시하는 것은 불가능하지만, 성과지표의 적절성 여부는 판단해 볼 수 있을 것이다.

Ⅴ. 결론

복지부문 재정사업의 위험은 장기적 성격으로 분류할 수 있으며, 이러한 위험에 대처하기 위해서는 제도의 초기 도입 또는 기존 제도의 변경 시점에서 중장기 재정소요에 대한 엄격한 검증이 필요하다. 이는 복지지출의 대부분이 의무지출로 구성되었기 때문이다. 즉, 복지부문의 의무지출은 하방경직적 성격 때문에 도입 이후의 지출 증가 억제가 어려우며, 특히 하향식 예산편성 제도 하에서는 지출부처가 예산요구 시 비용을 과소계상할 유인이 존재하여 국가재정운용계획 및 하향식 예산제도 운영의 핵심인 지출한도가 준수되지 못할 위험이 있는 것이다.

현재 우리나라 복지사업 예산요구를 분석한 결과, 중기재정 운용에 다양한 문제가 노정되었다. 첫째, 부처의 예산요구나 실제 집행 실적이 부처의 총지출한도를 초과하는 것으로 판단된다. 다음으로는 신규사업 예산요구의 남발로 심의에 대한 과도한 업무부담이 초래되고, 수용된 사업에 대해 재원을 확보하여 배정하는 과정에서 세부지출한도(sub-ceiling) 간 구분이 실질적으로 무시될 가능성이 높아 보인다. 마지막으로, 신규와 기존 계속 사업을 막론하고 의무지출 성격의 사업은 예산소요가 과소 계상되고 있다는 우려가 있으며, 중기 재정소요 산출 근거가 상당히 취약하다는 문제도 있다.

이러한 제반 문제점들에 대응하여 복지부문 예산편성 과정을 합리화하는 방안으로 복지부문 예산에 대한 사전 검증 제도를 도입할 필요성을 본고에서는 제안하였다. 동 제도의 핵심은 하향식 예산제도의 강화를 통하여 신규사업, 특히 재량지출 사업에 대한 예산 심의 부담을 경감하고, 계속사업 중 특히 의무지출 사업에 대하여 중기 재정소요에 대한 객관적 추계·검증을 수행하는 것이다. 이러한 제도의 도입을 통하여 예산 심의의 부담을 경감함은 물론, 부처의 합리적 예산요구를 유도하며, 중장기적으로 의무지출의 과다 증가를 방지하는 효과를 기대할 수 있다. 그럼으로써 궁극적으로는 국가재정운용계획 및 하향식 예산제도의 취지를 최대한 살려 국정 및

재정운용의 효과와 효율을 제고할 수 있다.

사전 검증 제도를 도입하여 시행하는 데에는 몇 가지 주요 장애 요인이 예상된다. 추계 기법이나 현행 제도의 특성 때문에 나올 수 있는 문제들 이외에도, 특히 중기 재정 소요 추계에 필요한 기초 통계자료 미비가 심각한 문제가 될 수 있다. 본고에서는 이에 대한 해결책으로 건강보험공단, 국세청, 기타 기관의 자료를 이용하여 사후패널(retrospective panel) D/B를 구축하여 활용하는 방안을 제시하였다. 많은 난제와 장애에도 불구하고 사전 검증 제도 도입을 통하여 복지부문의 예산편성이 현재보다 합리화됨으로써 정말 중요하고 필요한 사업에 대한 재원의 확보 및 배정이 원활하게 되기를 기대한다.

참고문헌

김동연 외, “한국의 프로그램 예산제도 도입 방안,” in John M. Kim (ed.), From Line-item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case, Korea Institute of Public Finance, 2005.

김종면, “재정혁신의 평가 및 향후 과제,” 재정포럼 128, 한국조세연구원, 2007.

박노욱, “우리나라 재정부문 성과관리제도의 현황과 발전방안”, 재정포럼 114, 한국조세연구원, 2005.

유일호, “재정현안 특강 I: 세제와 재정개혁,”기획예산처 2007년 상반기 재정교육 교재, 한국조세연구원, 2007.

Allen Schick, "Budgeting for Recent Developments in Five Industrialized Countries," Public Administration Review, Washington: Jan/Feb 1990. Vol. 50, p. 26.

Allen Schick, "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", OECD Journal on Budgeting, Vol. 3, No. 3, 2004.

Jack Diamond. "From Program to Performance Budgeting: The Challenges for Emerging Market Economies," IMF Working Paper, WP/03/169, June 2003 p. 18.

Jon Blondal, "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 4, 2003.

World Bank, Public Expenditure Management Handbook, 1998.

〔제8회 회의록〕 복지부문 예산편성의 합리화

□ 의견 및 토론

○ 소규모 신규사업에 관한 의견 및 추가연구 제안

- 예산처의 사무관 한명이 23개 연구기관의 예산을 모두 담당함. 매년 소규모 신규사업이 늘어나는 것은 기존의 계속된 사업을 증액하는 것은 어렵기 때문임. 물론 비슷한 작은 사업을 묶어서 진행 할 수 있지만, 이렇게 되면 예산이 확대되어 예산처에서 받아주지 않음. 따라서 복지부에서도 여러 가지 신규사업을 들고 가게 되는 것임. 이것은 복지부 외에 다른 부처도 마찬가지 일 것으로 보임.
- 새로운 사업을 확대하는 것과 기존 사업을 확대 하는 것에 대한 장단점을 비교하는 연구가 필요할 것으로 보임.

○ 프랑스의 penalty 제도에 대한 제언

- 프랑스 같은 경우 가장 중요한 것은 의무지출 비율을 축소하고, 개량지출을 확대해서 결과가 좋지 않으면 penalty를 부여함. 우리나라도 이와 같은 제도를 도입하면 예산 절차에서부터 더 신경을 쓸 거라 생각됨. 이런 것들을 검토하여 도입하면 좀 더 효율적이 될 것으로 보임.
- 들을수록 총액예산제와 같은 것이란 생각이 듦. 우리나라 정부는 penalty가 없다는 것이 큰 차이점이라 생각됨. 해당부처의 사무관의 노하우를 살려 합리적인 예산측정을 할 수 있도록 penalty 제도를 도입하는 것이 좋을 거라 생각함.

○ 예산 배정에 관한 질문

- top-down 방식에서는 각 부처에서도 신경 쓰기 싫은 것이 있을 거라 생각됨.

따라서 중앙정부에서 조정해주지 않으면 사업이 소멸될 가능성이 있고, 또한 부서별로 대통령 지시사항 등으로 중요하게 생각하여 하지 않으면 안 되는 사업이 있다면 어떻게 처리하는지 궁금함.

- p.24에서 중기예산 요구와 예산배정여부의 probit 분석에서 예산요구와 신규사업 채택여부가 무관하다했는데, 예산배정의 결정요인은 무엇인가?

○ **계속사업의 예산요구 대 실적비교에 관한 질문**

- 사회보장지출이 점점 확대되는 시점인데, 이는 사회보장을 구축하기 위해 긍정적인 것은 있지만, 재정적으로 효율적이지 못한 부정적인 측면에 대해 동의함.
- <표 8-9>에서 2006년도 기초보장제도 실적/요구(1.1)와 사회복지일반 실적/요구(0.3)의 차이 요인은 무엇인가?

○ **사업평가와 세분화**

- 예산 투입과 산출(효과)이 연결이 되어야 올바른 평가가 되는데, 그런 경우 사업을 세분화 하는 것이 더 낫지 않나?

○ **사전 검증 도입**

- 연구에 대한 목적이 예산제도와 관련된 것이기 때문에 자세히 거론을 하지 않은 것 같지만, 사전검증도입 부분도 중요한 것이라 생각됨.

○ **<표 8-14>의 관측치**

- <표 8-14>에서 관측치가 63개 중에서 몇 개가 '0'이고 몇 개가 '1'인가? 즉, 예산배정을 받은 것이 몇 개이고, 배정받지 못한 것이 몇 개인가? 예산 배정을 받은 것과 배정받지 못한 것에 따라 많은 변수들의 유의성을 떨어뜨릴 수 있다 생각됨.

- 요구예산 증가율이 (t+1), (t+2), (t+3)로 나오는데, 그 앞에 보면 level이 나옴. 모

형(4) 같은 경우는 앞의 3개, 뒤의 3개를 다 만들 수 있는데, econometrics에서 보면 cohorts, age, time effect를 (모형에) 다 포함시키면 결과가 나오지 않는 문제와 비슷한 문제가 있다는 생각임. 이 같은 specification이 맞다면, 중기적으로 별로 중요하지도 않고, 대부분 계수가 통계적으로 문제가 없어 분석결과를 받아들인다고 하더라도 logic상 어떻게 해석할 것인가의 문제가 있음. 어떤 제안을 하더라도 중요하지 않고, 일단 많이 부르고 나중에 조금 깎아지는 방식으로 settle-down 된다면, 그리고 실질적으로 적정예산이라고 생각한 것 보다 settle-down 된 금액이 더 높다면 괜찮다고 판단하는 합리성(rationale)이 있다면 이 같은 결과가 문제가 되지 않는다는 말씀을 하셨음. 이것이 이론적으로 맞으려면 기획예산처는 복지부가 이러한 게임을 한다는 것을 모르고 복지부의 요구를 수동적으로 다 받아주어야 한다는 가정이 필요함. 만일, 기획예산처에서 보건복지부에서 이러한 게임을 한다는 것을 안다고 할 때, 이 같은 behavior가 과연 equilibrium behavior인지 의문임. 서로 상대방의 의도를 알고 있다고 하는 것이 직관적으로 옳을 것이라는 생각임.

□ 발표자 종합 정리

○ 사업평가와 세분화

– 사업 평가를 위한 세분화 의견에 동의하지만, 평가를 하는 목적에 따라 달라질 것 같음. 복지부의 사업은 50~60개가 되는데, 이에 대한 평가방법은 목적에 따라 달라지고, 주관성이 있을 것으로 보임, 또한 투입과 산출을 말씀하셨는데, 산출, 즉, 성과측정이 명확하게 되지 않음. 특히 복지 분야는 성과에 대해 명확하게 정의 내릴 수 없고 요인도 명확하게 할 수 없음. 그렇기 때문에 투입대비 산출을 측정하는 것은 생각과 같이 실질적으로는 불가능 할 것으로 생각됨.

○ **예산 배정에 관한 질문**

– 예산채택 결정요인에 대한 별도의 연구결과는 없음. 모든 사람들이 생각하는 모든 요인에 관계될 것이다. 또한 로비도 중요할 것임. 한편 예산체결은 담당자 선에서 결정할 수 없는 것이 많고, 다른 부처와 사람들이 인정하는 선에서 예산이 책정되도록 되어 있음. top-down 방식(대통령 지시사항 등)의 예산 결정요인은 논리적인 설명 범위를 벗어난 것 같음.

○ **프랑스의 penalty 제도에 대한 제언**

– 프랑스의 경우 말씀하셨는데, 우리나라의 복지부문에서도 penalty를 제도화하려는 움직임이 보임. 스웨덴에서도 top-down 방식이 있는데, 다른 나라와 달리 사후 top-down 제도를 쓰고 있음. 예산을 정해놓고 초과하면 처리할 수 없으며, 만일 초과를 한다면 다른 부처의 예산을 사용해야하기 때문에 의무지출에 대한 예산 한도를 늘리는 것을 어렵게 생각함. penalty 적용에 대한 것은 순환보직 시스템 때문에 효력이 크지 않을 것으로 보임. 담당자에게 패널티를 주는 것은 효과가 있겠지만, 부서에 패널티를 주는 것은 효과가 없을 것이라 생각됨.

○ **사전 검증 도입**

– p.35 도입일정 부분에서 간단하게 거론했고, 이 부분도 중요하게 생각함.

○ **<표 8-14>의 관측치**

– 관측치가 63개에 대한 구분은 미처 구분하지 못했음.

– 현실적으로 업무량이 많은 상태에서는 소규모 사업들을 많이 받아주는 것이 많은 업무량을 정당화 해줄 수 있기 때문에 많이 받아주는 것일 수도 있고, 한편으로는 현실적으로 이러한 것들을 생각하며 업무하는 것은 불가능 할 것이라 생각되기도 함.

제9회 빈곤포럼

《 주제 및 발표자 》

- 빈곤층 다소비지출(多消費支出) 재화의 물가상승률에 관한 연구
- 김진욱 (건국대학교 경제학과 교수)

▣ 일시: 2007. 09. 14(금). 16:00 ~ 18:00

▣ 장소: 한국보건사회연구원 본관 대회의실

▣ 좌장: 김미곤 (한국보건사회연구원 복지패널팀장)

▣ 토론자

〈원외〉

강병구 (인하대학교 경제학부 교수)
강석훈 (성신여자대학교 경제학과 교수)
김용성 (KDI 재정·사회개발연구부 연구위원)
김종면 (한국조세연구원 대회협력팀장)
김학주 (경상대학교 사회복지학과 교수)
류만희 (상지대학교 사회복지학과 교수)
박찬용 (안동대학교 경제학과 교수)
석재은 (한림대학교 사회복지학과 교수)
엄규숙 (경희사이버대학교 사회복지학과 교수)
허 선 (성균관대학교 사회복지학과 교수)

〈원내〉

강신욱 (사회보장연구본부장)

고경환 (사회재정평가센터 연구위원)
김안나 (공공부조팀 연구위원)
남상호 (사회재정평가센터 연구위원)
노대명 (공공부조팀장)
손창균 (조사기획팀장)
유근춘 (사회재정평가센터소장)
윤석명 (연금보험팀장)
이태진 (기초보장평가센터소장)
이현주 (공공부조팀 부연구위원)
최병호 (건강보험팀장)

빈곤포럼 제 9 회

빈곤층 다소비지출 재화의 물가상승률에 관한 연구

김진욱

I. 서론

많은 국민들은 정부(통계청)에서 물가상승률을 발표할 적마다 실질적으로 피부로 느끼는 물가상승과는 큰 차이를 보인다고 회의적인 표정을 지을 때가 많다. 물론 사람마다 본인이 주로 사용하는 재화 가격이 오르면 물가가 크게 상승한 것으로 느끼고, 가격이 하락한 재화를 많이 사용하는 다른 사람들은 물가가 하락한 것처럼 느낄 수도 있다. 주로 사용하는 재화의 가격 변화에 따라 서로 상이하게 물가 변동을 느끼므로 모든 국민의 체감물가를 일일이 구분하여 정부에서 발표하는 것은 불가능하다.

체감물가와 정부에서 발표하는 물가상승률의 차이에 따라 통계청에서는 1995년 이후 소비자 물가지수 이외에 신선식품 소비자 물가지수, 생활물가지수 등 체감물가 수준을 반영할 수 있는 지수를 발표하고 있다. 예를 들면 1997년이래로 최근 10년 동안 소비자 물가상승이 3.27%에 달하였고, 2006년에는 소비자 물가상승률이 2.2%이었다. 그러나 동일한 기간 동안 생활물가지수가 4.54% 상승하였고, 전·월세를 포함한 생활물가지수에 의하면 3.90% 상승한 것으로 추계되어 소비자 물가지수보다 생활물가 상승률이 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과에 의하면 소비자 물가지수와

체감물가가 상당한 차이를 보이고 있다는 것을 정부 스스로 인식하고 있다.

송태정(2006)은 우리나라 최초로 소득계층별 소비자물가수준을 비교하였다. 이 결과에 의하면 저소득층일수록 물가상승률이 높아서 송태정은 저소득층의 물가안정이 중요하다고 주장하였다, 송태정은 계층을 최저소득층(하위 10%), 저소득층(하위 20%), 중산층(60%), 고소득층(상위 20%), 최고소득층(상위 10%)으로 구분하여 각 계층별 소비자물가상승률을 계산한 결과 2001년~2005년 사이에 최저소득층이 소비하는 재화의 물가상승률이 최고소득층보다 1%포인트(연평균으로는 0.2%포인트) 높은 것으로 추정하였다. 그리고 고소득층, 중산층, 저소득층의 품목별 소비지출 비율을 제시함으로써, 고소득층의 경우는 생필품보다는 선택적인 소비 품목에 대한 지출비중이 상대적으로 높다는 결론을 도출하였다. 송태정은 계층을 단순하게 일정한 비율로 구분하였지 객관적인 기준을 설정하여 해당 기간 동안의 생활상을 반영하지 못하였다는 한계를 지니고 있다. 그리고 송태정의 분석에서는 계층별로 소비지출 품목을 순위를 제시하는데 불과하였다.

이러한 송태정의 연구를 바탕으로 본 연구에서는 계층별(부유층, 중산층, 빈곤층)·소비지출 품목별 소비지출과 소비자물가상승률을 동시에 고려하여 분석함으로써 계층별 체감물가 변화를 명확하게 제시하고자 한다. 한 걸음 더 나아가서, 빈곤층의 소비지출을 경감시킬 수 있는 정책을 제시함으로써 빈곤층의 삶의 질을 향상 시킬 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

이러한 연구 목적에 따라 본 연구에서는 1997년부터 2006년까지 부유층, 중산층, 빈곤층의 소비지출 품목별 물가상승률을 분석한다. 본고에서는 가계소득을 바탕으로 가구균등화 지수(Equivalence Scale)를 이용하여 균등화된 가계소득을 도출하여 계층을 구분한다. 본 연구에서 사용하는 자료는 통계청에서 발간하는 도시가계자료[1]의 원시자료와 통계청의 소비자물가 중 기본분류 소비자 물가지수[2]이다.

---

1) 2003년 이후는 가계자료를 중심으로 분석한다.

2) http://www.kosis.kr/

II. 빈곤층과 소비지출

본 장에서는 빈곤층에 대한 빈곤선을 제시하고, 제시한 빈곤선을 기준으로 소득계층을 분류한 후, 가계의 소비지출과 소비자물가상승률에 의거하여 가계별 소비지출 항목을 분류한다. 이어서 계층별 및 소비지출 항목별로 지난 10년간 소비자 물가상승률을 살펴본다.

1. 소득계층

소득계층을 구분하기 위해서는 빈곤층을 정의하는 것이 최우선 과제이다. 빈곤층의 정의는 다양한 차원에서 이루어질 수 있으나 본 연구에서는 소득을 기준으로 빈곤층을 구분한다. 통계청에서 발표하는 도시가계자료(가계자료)에서는 소득을 경상소득과 비경상소득의 합계로 계측하고 있으나, 비경상소득은 경조소득, 퇴직금 및 연금일시금, 기타비경상소득 등 일시적인 소득으로 이루어지므로, 본 연구에서는 비경상소득을 제외하고 경상소득에 의거하여 계층을 구분한다. 비경상소득은 일정 기간 동안에 일시적으로 나타난 것이므로 비경상소득의 변화로 말미암아 계층이 변할 수 있으므로 계층은 항상 소득에 근접하는 경상소득을 중심으로 분석하여야만 정확한 계층을 구분할 수 있을 것이다.

도시가계자료에서 분석 대상이 되는 소득 자료는 가계소득(Household income)이다. 가구 소득을 중심으로 분석하는 경우에는 가계별로 가구원 수의 차이가 있으므로 가구균등화지수(Equivalence scale)를 고려하여 가계소득을 변형하여야 할 것이다. 가구균등화지수에 대해서는 여러 분석에서 상이한 결과[3]를 제시하고 있으나, 본 연구에서는 OECD 방법을 사용하여 균등화된 소득(equivalized income)을 도출한다. 이를

3) 가구균등화지수에 대한 대표적인 연구결과로는 김진욱(2000, 2003), 김진욱・정의철(2005a, 2005b) 등을 들 수 있다.

수식으로 표시하면 다음과 같다.

$$\text{균등화된 소득} = \frac{\text{가계소득}}{\sqrt{\text{가구원수}}}$$

본 연구에서 다루고자 하는 계층은 빈곤층, 중산층, 부유층으로 구분한다. 빈곤층에 대한 개념은 일반적으로 빈곤선을 기준으로 구분하고 있다. 빈곤은 절대적 빈곤, 상대적 빈곤, 주관적 빈곤으로 구분할 수 있다. 절대적 빈곤의 개념은 '총수입이 육체적 효율성의 유지에만 필요한 최저 수준을 획득하기에도 불충분한 가구'를 일차적 빈곤(primary poverty)이라고 규정한 것이 효시[4]라 할 수 있다. 이러한 절대적 빈곤에 대한 정의는 빈곤층의 생활수준뿐만 아니라 다른 계층과의 상대적 위치가 고려되지 않으면 안 되는데 이러한 측면을 충분히 고려하지 않고 있다는 것이 한계라고 할 수 있다.[5] 따라서 이러한 한계점을 극복하고자 상대적 빈곤이라는 개념을 도입하는데, 상대적 빈곤에 의하면 빈곤층은 해당 사회의 평균 소득이나 평균 지출 수준과 대비하여 상대적으로 소득이 낮은 계층을 칭한다. '절대적 욕구'(absolute needs)라는 개념 대신에 '필요의 사회적 결정'(social determination of needs)이라는 개념을 도입하여 상대적 빈곤 개념을 구체화할 필요가 있다.[6] 빈곤개념은 영양이 부족하다는 개념을 도입하기 보다는 상대적인 박탈을 도입하는 것이 바람직하다. 그러나 상대적 박탈을 유발하는 재화를 선택하는 경우에는 자의성이 포함될 수 있으므로 일반적으로 상대적 빈곤을 평균 혹은 중위소득의 일정 비율 이하라고 정의하고 있다. 경제가 성장하고 전반적인 소득수준이 상승하여도 상대적 빈곤은 해소되지 않으므로 더 평등하고 적절한 생활의 영위를 목표로 하는 정책의 우선순위를 두는 경우에는 상대적 빈곤선 개념이 적절할 것이다. 주관적 빈곤은 빈곤에 대한 상대적 박탈감이나 행복감 등 개개인의 느낌이나 개개인의 욕구에 근거를 둔 것이라고 볼 수 있다. 동일한 소득을 벌어들인 가계라 할지라도 가계 구성원에 따라 혹은 가계별로 느끼는 빈곤감은 다양하게 나타날 수 있다. 주관적 빈곤을 분석하기 위해서는 설문 결과를 사

4) Rowntree(1901)
5) 이정우(1991)
6) Townsend(1979)

용하는데, 본 연구에서는 자료의 제약으로 말미암아 주관적 빈곤을 분석할 수 없다.

본 연구에서는 절대적인 결핍보다는 상대적인 박탈이 주요하므로 상대적 빈곤 개념을 도입하여 상대적 빈곤선을 이용하여 분석하고자 한다. 상대적 빈곤선은 학자나 연구기관에 따라 다양하게 연구 결과를 제시하고 있는데, 이러한 여러 결과를 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 9-1> 상대적 빈곤선

연구기관(연구자)	상대적 빈곤선
OECD	중위 가구소득의 40%, 50%, 60%
World Bank	개발도상국은 평균가구소득의 1/3, 선진국은 평균 가구소득의 1/2
V. Fuchs	중위가구소득의 50%
P. Townsend	빈곤층은 평균가구 소득의 80% 이하, 극빈층은 50% 이하
L. Rainwater	가구당 평균소득의 46~58%
일본	근로자가구 소비지출의 68%

자료: 김미곤, “최저생계비 계측 현황과 정책과제”, 『보건복지포럼』, 통권 제 13호, 1997. 10.

<표 9-1>에 의하면 빈곤층은 OECD, 세계은행 및 Fuchs 등의 연구 결과에 따라 중위 가구소득(median household income)의 50% 이하의 계층이라고 하는 것이 타당할 것이다. 중산층에 대해 분석한 대표적인 논문이라 할 수 있는 류상영·강석훈(1999)에 의하면 중산층은 중위소득의 50%~150%에 속하는 계층이라고 정의하고 있다.[7] 빈곤층과 중산층에 대한 정의에 따라 본 연구에서도 중위소득의 50~150%에 속하는 계층을 중산층이라고 한다. 그리고 부유층은 중위소득의 150% 이상인 계층으로 구분하여 분석한다.

2. 소비지출 구분

가계별 소비지출은 도시가계조사(가계조사)에서는 중분류로 10개 그룹으로 구분하

7) 중산층의 정의에 대해서는 류상영·강석훈(1999) 참조.

고 있다. 그러나 소비자물가지수는 이와는 상이하게 12개 그룹으로 분류하고 있으므로 조정할 필요가 있는데 본 연구에서는 다음과 같은 방법으로 조정하였다. 가계조사자료와 동일한 재화로 구분하기 위해서 물가상승률을 조정하는 경우 재화별 가중치를 고려하여 분석해야 하기 때문에 계산과정에 오류가 발생할 가능성이 높다. 그러나 가계조사자료는 원시자료를 사용하였으므로 물가상승률보다 조정하기가 쉽다.

첫째, 중분류로 분류된 가계조사자료의 식료품비 지출은 비주류, 외식 및 주류를 전부 포함하여 조사되지만, 소비자물가지수의 분류는 비주류 식료품비, 주류 및 담배, 외식 및 숙박으로 구분되어 있다. 본 연구에서는 소비자물가지수에 의거하여 가계자료의 식료품비를 비주류, 주류, 외식으로 구분하였다. 두 번째 기준은 가계조사자료의 주거비 지출과 광열·수도비를 통합하여 소비자물가지수처럼 하나의 지표인 주거 및 광열·수도비로 설정하였다. 세 번째 기준은 가계조사자료의 교양·오락비 지출 가운데 숙박비를 제외한 교양·오락비 지출과 숙박비로 구분하였다. 네 번째는 가계조사자료에 교통통신비 항목으로 되어 있는 것을 소비자물가지수와 마찬가지로 교통비와 통신비로 구분하여 분석하였다. 다섯 번째 기타소비지출은 담배 구입을 위해 지출한 비용을 제외한 기타잡비와 담배 구입을 위한 지출로 구분함으로써 물가상승률과 일치시켰다. 이외의 가구집기·가사용품비, 피복 및 신발비, 보건의료비는 가계조사자료나 소비자물가지수의 분류가 동일하므로 그대로 사용하였다. 결과적으로 본 연구에서 가계조사와 소비자물가지수의 항목을 비교하여 소비지출을 다음과 같이 12가지로 구분하여 분석한다.

<표 9-2> 소비지출 항목 분류

도시가계조사(가계조사)		소비자물가지수	본 연구
식료품	비주류	식품(비주류)	식료품(비주류)
	주류	주류・담배	주류・담배
	외식	외식・숙박	외식・숙박
주거		주거 및 수도・광열	주거 및 광열・수도
광열・수도			
가구집기・가사용품		가구집기・가사용품	가구집기・가사용품
피복 및 신발		의복・신발	피복・신발
보건의료		보건의료	보건의료
교육		교육	교육
교양・오락		교양・오락	교양・오락
		외식・숙박	외식・숙박
교통통신		교통	교통
		통신	통신
기타소비지출	기타잡비	기타잡비	기타잡비
	담배	주류・담배	주류・담배

자료: 통계청

3. 소비자물가상승률

통계청에서는 2005년을 기준(2005 = 100)으로 세분류로 구분하여 소비자물가상승률을 발표하고 있다. 본 연구에서는 1997년 이후 소비자물가상승률을 비교하고자 하므로 1997년을 기준(1997 = 100)으로 지수를 변환하여 분석한다. 본 연구에서 분류한 12개 품목에 대한 소비자물가상승률을 살펴보면 다음과 같다.

전체 소비자물가상승률을 나타낸 총지수에 의하면 1997년 이후 2006년까지 33.47% 상승하여 연평균 3.27%씩 물가가 상승하였다. 품목별로 보았을 때는 교통비가 가장 많이 상승하여 4.97%에 이르렀고, 이어서 주류・담배 지출이 4.96%, 식로품비가 4.67%, 교육비가 4.55%로 4% 이상의 높은 물가 상승을 나타냈다. 교통비는 1998년에 가장 큰 폭으로(16.09%) 상승하였고, 주류・담배 지출에 대한 물가는 2005년에 전년보다 14.85% 상승하였다. 교육비는 1999년을 제외하고서는 거의 비슷한 상승률을 보였으며, 식료품비는 1998년과 2004년에 상대적으로 많이 상승한 것으로 나타났

다. 한편 보건의료비는 3.56% 상승하여 전체 물가 상승보다 약간 높은 물가상승을 보였으며, 주거 및 광열·수도비 지출은 3.28% 상승하여 전체 물가 상승과 비슷하였다. 특히 보건의료비 지출은 2001년에 큰 폭으로 상승한 후 2002년에는 물가가 하락하였고, 그 후 전체 물가상승에 못 미치는 낮은 물가 상승을 보였다. 주거 및 광열·수도비는 1999년에는 하락하였고, 2001년과 2003년에는 큰 폭으로 상승한 것으로 계측되었다.

한편 전체 소비자물가상승률 보다 적은 물가 상승을 보인 항목은 기타잡비(2.91%), 외식·숙박비(2.43%), 피복·신발비(2.31%) 지출로써 평균보다 낮은 2%대의 낮은 물가 상승률을 나타내었다. 기타잡비는 1998년에 높은 물가상승을 보였으나 이듬해에 하락하고, 이후 2001년과 2006년에 높은 물가 상승을 보인 것을 제외하고서는 물가가 크게 상승하지 않았다. 외식·숙박비에 대한 물가상승률은 1998년에 상승하였다가 1999년에 하락한 후 상승하다가 2004년까지 상승한 후 하락하는 추이를 보이고 있다. 가구집기·가사용품은 연평균 1.62%의 상승을 보였는데 특히 1999년과 2000년은 전년도보다 지속적으로 하락한 것으로 계측되었다. 그리고 교양·오락비는 연평균 0.32% 상승하였으며, 1999년, 2000년, 2006년은 물가가 하락한 것으로 나타났다. 통신비는 전 기간 물가가 하락함으로써 연평균 2.28%의 물가 하락을 경험하게 되었다. 특히 2003년에 가장 큰 폭인 5.14%의 하락을 보였다.

<표 9-3> 연평균 소비자물가상승률에 의한 소비지출 분류

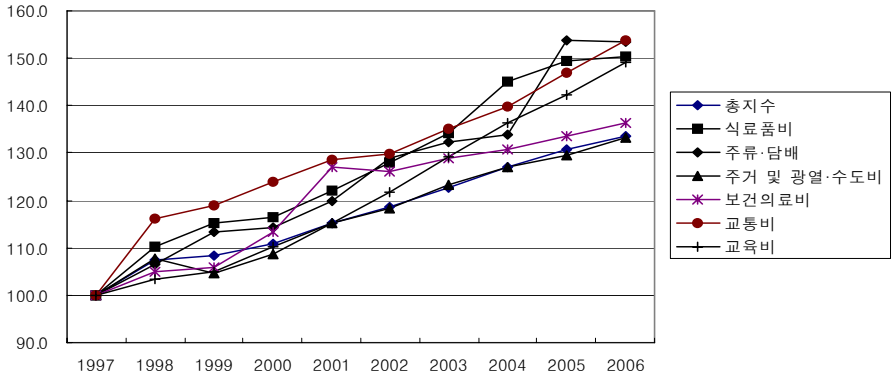
고물가상승 소비지출 항목		저물가상승 소비지출 항목	
5% 이상	교통비 주류·담배	2% 이상 ~ 3.27% 미만	기타잡비, 외식·숙박비, 피복·신발비
4% 이상 ~ 5% 미만	교육비 식료품비	0% 이상 ~ 2% 미만	가구집기·가사용품비 교양·오락비
3.27% 이상 ~ 4% 미만	보건의료비 주거 및 광열·수도비	물가 하락	통신비

따라서 전체 물가상승률인 총지수보다 물가상승이 높게 나타난 소비지출 항목과 낮게 나타난 소비지출 항목으로 구분하여 표시하면 <표 9-3>과 같다. 고물가상승 소

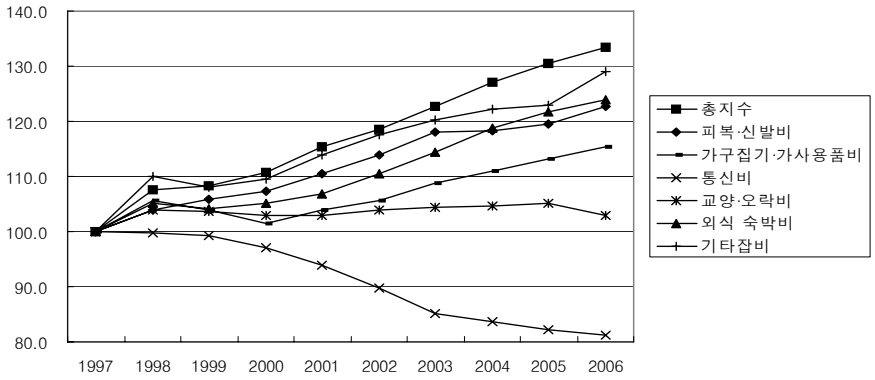
비지출 항목은 5%이상으로 가장 높은 물가상승을 나타낸 항목, 4%~5% 물가상승 항목, 그리고 전체 물가상승보다 약간 높은 물가 상승을 나타낸 소비지출 항목(3.27%~4%)으로 구분할 수 있다. 한편 저물가상승군은 2% 이상 물가가 상승하였으나, 전체 물가상승률 보다 낮은 물가 상승을 나타낸 소비지출 항목, 그리고 2% 이하의 낮은 물가상승을 나타낸 소비지출 항목, 그리고 물가가 하락한 소비지출 항목으로 구분할 수 있다.

이상과 같은 항목 별로 물가상승을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 9-1] 고물가상승 소비지출 항목 물가상승률



[그림 9-2] 저물가상승 소비지출 항목 물가상승률



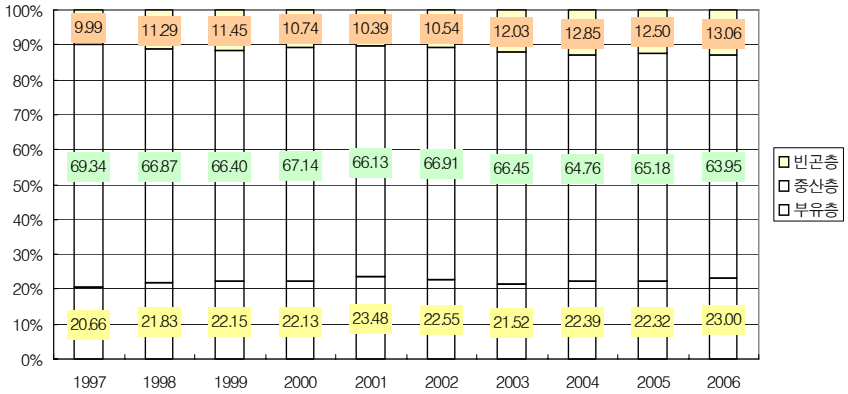
III. 계층별 소비지출 변화

본장에서는 II장에서 언급한 바와 마찬가지로 계층을 빈곤층, 중산층, 부유층으로 구분하여 소비지출을 항목별로 이들 계층의 소비지출 변화를 분석하고자 한다. 이를 위해서는 지출 항목별로 구분하여 각 계층의 소비지출 변화를 살펴보는 것이 가장 유용할 것이다.

1. 계층별 비율 변화

계층별 구성원 비율의 추이를 살펴보면 부유층 비율은 1997년에 9.99%였는데 상승하여 1999년에 11.45%에 달한 후 2002년까지 10.54%로 줄어들었으나 점차 증가하여 2006년에는 13.06%에 이르렀다. 빈곤층은 1997년에 20.66%로 전체 인구 가운데 5분의 1이 빈곤층인 것으로 집계되었다. 이듬해부터 점차적으로 빈곤층이 확대되어 2001년에 23.48%에 이르게 되고, 이후 2003년에 21.52%로 줄어들었다가 다시 상승하는 추세를 보여 2006년에 23.00%에 이르고 있다. 중산층이 전체 인구 가운데 차지하는 비중은 1997년 69.34%에서 점진적으로 줄어들어서 2006년에 63.95%에 이르게 된다. 결론적으로 지난 10년 동안 부유층과 빈곤층의 비율이 상승하고, 중산층 비율이 줄어드는 추세를 보이고 있다.

[그림 9-3] 계층별 비율 변화

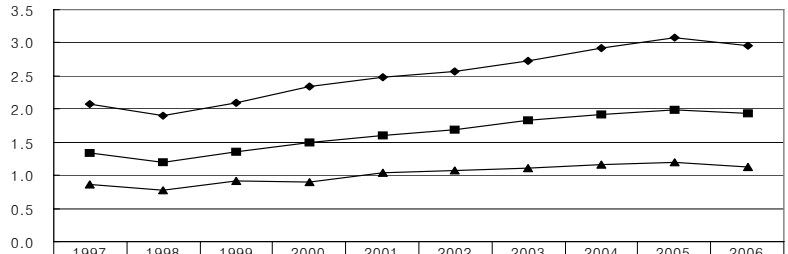


2. 계층별 소비지출

계층별 소비지출은 계층에 관계없이 비슷한 추세를 보이고 있다. 1997년 말부터 시작된 외환위기의 여파로 1998년에 소비지출이 줄어든 이후 지속적으로 상승하여, 2005년에 부유층은 가구당 소비지출이 300만원을 상회하였고, 중산층은 200만원에 돌입하게 되었다. 그러나 2006년에 접어들어 전 계층의 소비지출이 줄어듦으로써 경기가 좋지 않다는 것을 확인할 수 있다. 특히 빈곤층의 평균 소비지출은 2005년 120만원에서 2006년 112만원으로 줄어들었다.

[그림 9-4] 계층별 소비지출

(단위: 백만원)

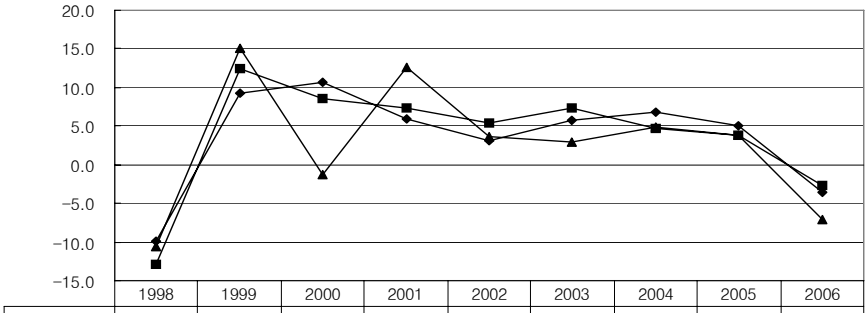


	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
부유층	2.08	1.90	2.09	2.34	2.48	2.56	2.72	2.92	3.07	2.96
중산층	1.34	1.19	1.36	1.49	1.61	1.70	1.83	1.92	2.00	1.94
빈곤층	0.86	0.78	0.91	0.90	1.03	1.07	1.10	1.16	1.20	1.12

계층별로 소비지출 변화율을 분석한 [그림 9-5]에 의하면 1998년은 경제위기로 소비가 큰 폭으로 줄어들어서 계층별로 차이는 있지만 10% 이상 소비지출이 줄어들었다. 1999년 이후 중산층과 부유층은 지속적으로 소비가 증가하여 소비지출 변화율이 (+)로 나타났다. 그러나 2006년에는 전 계층의 소비지출이 다시 줄어들고 있다. 1997년이래로 10년간 전체 소비 재화에 대한 소비자물가상승률 3.27%이었는데, 계층별로 소비지출 변화를 살펴보면 부유층의 경우 3.65%, 중산층 3.77%로 소비자물가상승률보다 높았으나, 빈곤층 2.64%로 소비자물가상승률보다 낮은 것으로 추계되었다.

[그림 9-5] 계층별 소비지출 변화율

(단위: %)



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
부유층	-9.87	9.29	10.62	5.88	3.12	5.69	6.77	4.98	-3.59
중산층	-12.82	12.50	8.58	7.31	5.36	7.26	4.73	3.75	-2.74
빈곤층	-10.60	15.06	-1.33	12.53	3.66	2.93	4.84	3.74	-7.11

빈곤층의 소비지출은 1998년에 줄어들고, 2000년에 다시 줄어드는 형태를 보이고 있으며, 2001년에는 전년도보다 12.5% 증가하였고, 이 후에는 2.9%~4.8% 상승하였다. 그러나 2006년에 전년도보다 7.1% 줄어든 형태를 보였다. 중산층은 다른 계층에 비해 1998년에 가장 소비지출이 크게 줄어들었고, 이후에는 높은 소비지출 상승을 보이다가 2006년에 2.7% 줄어들었다. 부유층의 소비지출은 1998년에 9.9% 줄어들었다가 2000년까지 10% 내외의 큰 상승을 보였고, 2001년 이후 3.1%~6.8%의 높은 상승을 보였고, 2006년에는 3.6% 줄어들었다.

Ⅳ. 계층별、소비지출 항목별 변화의 특성

Ⅱ장에서 분석한 바와 마찬가지로 본장에서는 소비지출을 12개의 항목으로 구분하여 부유층, 중산층, 빈곤층의 소비지출 변화를 살펴본다.

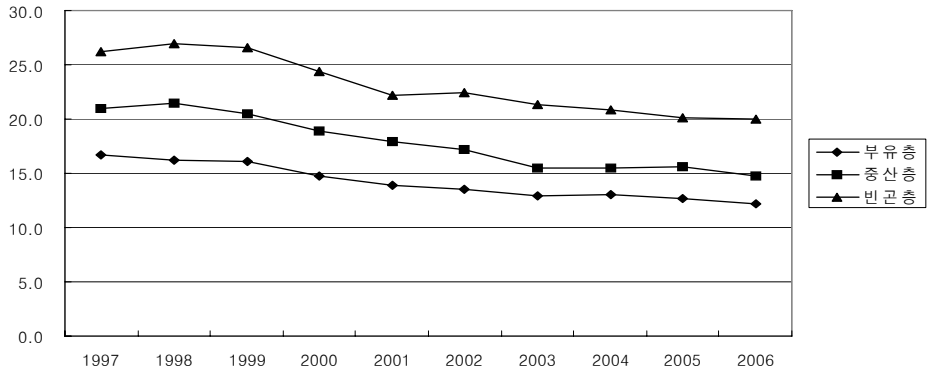
1. 소비지출 항목별 변화

① 식료품비

소득이 높을수록 비주류 식료품비 지출 비율이 적은 것으로 나타났다. 소득계층별로 약간 차이를 보이고 있지만 전반적으로 1997년부터 2006년까지 지출 비율이 줄어들고 있다. 부유층은 비주류 식료품을 구입하기 위해 전체 소비지출 가운데 16.7%(1997년)를 지출하였으나, 점차 줄어들어 2006년에 12.2%에 불과하였다. 한편 중산층은 1997년 전체 소비지출의 21.0%를 식료품을 구입하기 위해 사용하였으나 2006년에 14.8%를 지출한 정도로 지속적으로 비주류 식료품비 지출이 줄어들고 있다. 빈곤층은 이들 계층보다 훨씬 많은 부분을 식료품 구입에 지출하고 있다. 1997년에 전체 지출의 26.2%를 사용하였으며, 점차 줄어들기는 하였지만 2006년에도 20.0%를 지출하고 있다.

[그림 9-6] 계층별 식료품비 지출 비율

(단위: %)



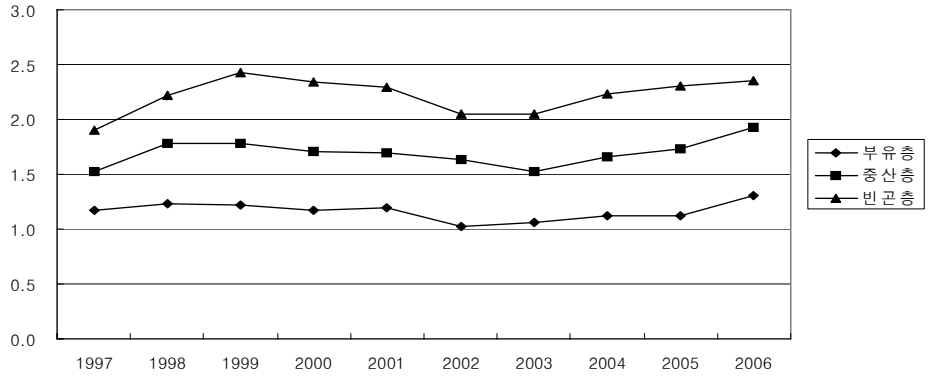
② 주류・담배

주류・담배를 위한 지출이 전체 소비지출에서 차지하는 비중은 빈곤층이 가장 크게 도출되었고, 이어서 중산층과 부유층이 그 뒤를 이었다. 즉, 소득이 높을수록 주

류·담배 소비지출 비율이 줄어들고 있다. 계층별로 유사한 추이를 보이고 있는데, 1997년부터 1999년까지 주류·담배 지출 비율이 상승하다가 소비지출 비율이 줄어들어서 2002년이나 2003년에 최하점에 도달하고, 이후 다시 상승하는 형태를 보이고 있다. 부유층은 주류·담배 지출비중이 1.0%~1.3% 수준이고, 중산층은 1.5%~1.9% 이었으며, 빈곤층은 1.9%~2.4%에 이를 정도였다.

[그림 9-7] 계층별 주류·담배 지출 비율

(단위: %)



③ 피복·신발비

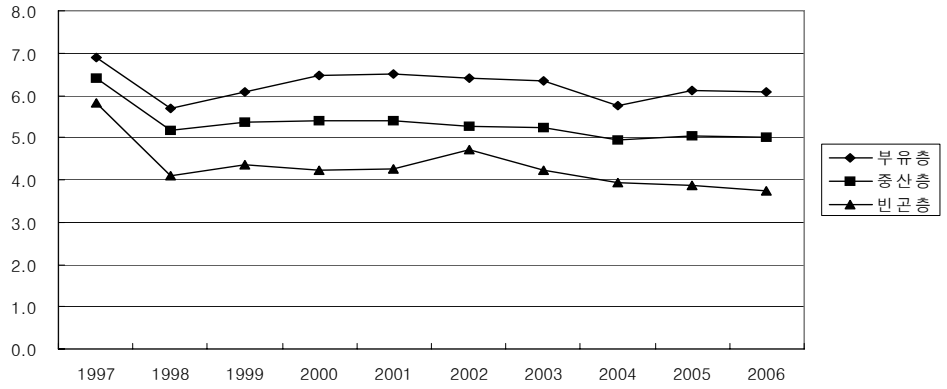
의류나 신발을 구입하기 위해 가계에서 지출하는 비율은 소득이 높을수록 많은 것으로 나타났다. 계층별로 큰 차이를 보이지 않으며, 1997년부터 19998년까지 피복·신발비 지출이 줄어들었으며, 이후 거의 비슷한 수준을 유지하면서 계층에 따라 조금 상이하게 상승하거나 하락하는 형태를 보이고 있다.

계층별로는 부유층의 경우 1998년이 최저인 5.7%까지 줄어들고 이후 6% 내외의 소비지출을 보이고 있다. 중산층의 전체 소비지출 가운데 피복·신발비 지출 비율은 1997년 6.4%에서 1998년까지 5.2%까지 줄어든 이후 1999년에 5.4%로 소폭 상승하지만, 최근에는 5% 내외를 유지하고 있다. 빈곤층은 1997년 5.3%에서 1998년 4.1%로 줄어든 이후 2002년까지 소폭 상승하여 4.7%에 도달하지만 지속적으로 줄어들어서

2006년에는 전체 소비지출 가운데 3.7%를 의류와 신발 구입을 위해 지출하는 것으로 나타났다.

[그림 9-8] 계층별 피복·신발비 지출 비율

(단위: %)



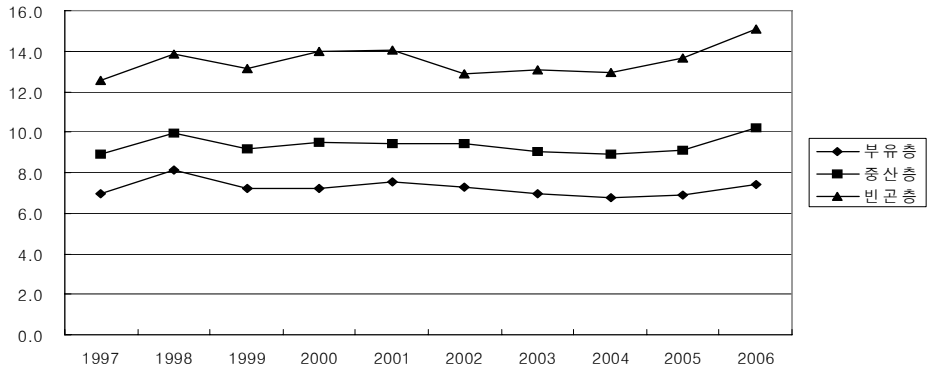
④ 주거 및 광열·수도비

주거 및 광열·수도비 지출 비율은 소득이 높을수록 적은 것으로 나타났으며, 시계열로 커다란 변화를 보이고 있지 않고, 1998년에 소폭 상승한 이후 거의 일정한 수준을 유지하고 있었으나 2006년에 큰 폭으로 상승하였다.

부유층은 일부 년도(1998년)를 제외하고서는 거의 비슷한 7% 내외였다. 중산층은 1997년 8.9%에서 상승하여 10%에 이르렀고, 조금 줄어들기는 하였으나 2000년대 초반에 9.5%를 유지하였다. 2002년 이후 더욱 줄어들어서 9% 내외를 차지하였으나 2006년에 10.2%로 상승하였다. 빈곤층은 중산층·부유층보다 훨씬 많은 12.5%~15.1%에 달하였다. 특히 2006년 빈곤층의 주거 및 광열·수도비 지출 비율이 15%를 상회할 정도로 큰 폭으로 상승한 것은 특기할 만하다. 빈곤층은 비주류 식료품에 이어서 가장 커다란 소비지출 비중을 보임으로써 저소득 가계의 중요한 소비지출 항목이다.

[그림 9-9] 계층별 주거 및 광열·수도비 지출 비율

(단위: %)



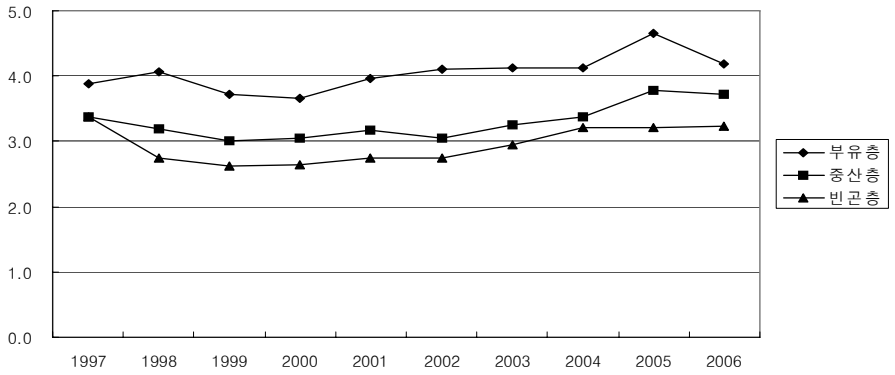
⑤ 가구집기·가사용품비

가구집기·가사용품을 위한 가계의 지출은 부유층이 가장 많이 지출하고, 중산층·빈곤층 순으로 계측되었다. 다른 소비지출 항목과는 달리 계층별로 상이한 변동을 보이고 있다.

계층별로 살펴보면, 부유층의 경우 전체 소비지출 가운데 가구집기·가사용품비 지출이 차지하는 비중은 1997년에 3.8%에서 이듬해 소폭 증가하지만, 점차 줄어들어 2000년에 3.7%에 이르렀고 이후 점진적으로 증가하여 2005년에 4.7%에 도달하였다. 중산층은 3%대를 유지하지만, 1997년이래로 점차적으로 줄어들어서 1999년에 3.0%에 이른 후 증가하여 2005년에는 3.8%에 달하였다. 빈곤층은 시계열로 보아 U자 형태를 보이는데 1999년에 2.6%로 가장 낮은 상태에서 점차적으로 상승하여 2004년 3.2% 도달한 후 일정한 수준을 유지하고 있다.

[그림 9-10] 계층별 가구집기·가사용품비 지출 비율

(단위: %)



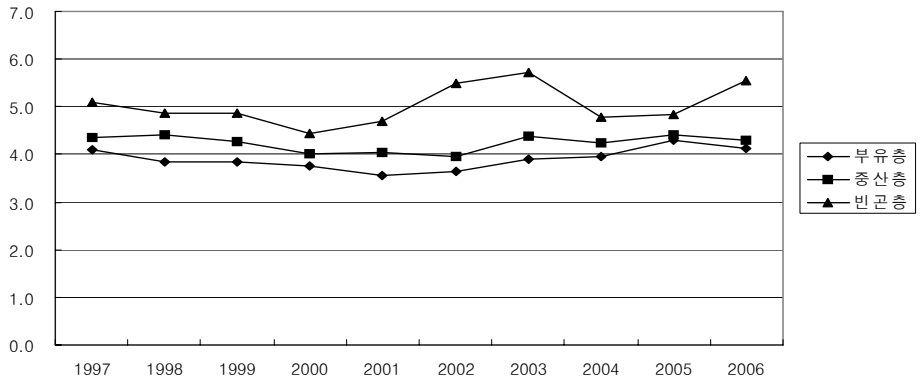
⑥ 보건의료비

보건의료를 위한 가계의 지출이 전체 소비지출에서 차지하는 비중은 빈곤층이 가장 높았으며, 이어서 중산층, 부유층으로 소득이 적을수록 보건의료비 지출이 많은 것으로 계측되었다. 지난 10년간 부유층과 중산층의 보건의료비 지출은 유사한 형태를 보이지만, 빈곤층은 약간 상이한 형태를 보이고 있다.

부유층은 소비지출 가운데 4% 내외에 해당하는 부분을 보건의료를 위해 지출하는 것으로 나타났으며, 2001년을 최저점(3.5%)으로 지속적으로 상승하여 2005년에는 4.3%에 이르렀다. 중산층도 비슷한 형태를 보이고 있는데, 1997년 4.4%에서 줄어들어 2000년 4.0%에 이른 후 2002년까지 4% 내외를 유지하다가 2005년까지 상승하여 4.4% 상태를 유지하고 있다. 빈곤층은 1997년 5.1%에서 지속적으로 줄어들어서 2000년에 4.4%에 이른 후 2003년까지 큰 폭으로 증가하여 5.7%에 까지 이르게 되며, 이후 다시 줄어들어서 4.8%를 유지하고 있다가 2006년에 5.6%로 상승하였다.

[그림 9-11] 계층별 보건의료비 지출 비율

(단위: %)



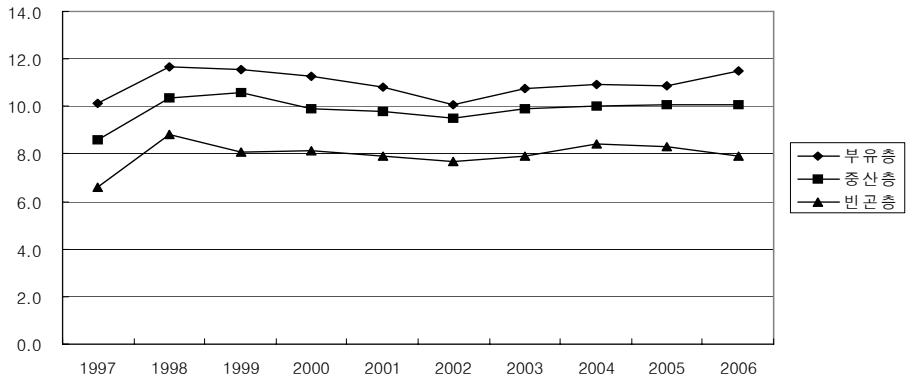
⑦ 교통비

교통비 지출 비율은 부유층이 가장 높으며, 그 뒤를 이어 중산층, 빈곤층으로 나타났다. 즉, 소득이 높을수록 교통비 지출이 높은 것으로 나타났다. 1997년이래로 계층별 교통비지출 비율은 시간이 경과함에 따라 비슷한 추세를 보이고 있다. 1998년에 교통비 지출 비율이 상승한 후 2002년까지는 하락하였다가 2004년까지 소폭 상승하지만 2004년 이후에는 계층별로 상이한 추세를 보였다.

계층별로 분석하여 보면 부유층은 1997년 10.1%에서 최대 11.7%까지 10% 이상 지출하고 있는 것으로 추정되었다. 중산층은 1997년 8.6%에서 1999년 10.6%까지 1998년 이후 10% 내외의 소비 지출하는 것으로 나타났다. 빈곤층은 다른 계층보다 소비지출이 적어서 1997년 6.6%에서 이듬해에 최대 지출 비율인 8.8%에 이르렀다. 1998년 이후에는 전체 소비지출의 8% 내외를 교통비로 지출하는 것으로 계측되었다.

[그림 9-12] 계층별 교통비 지출 비율

(단위: %)



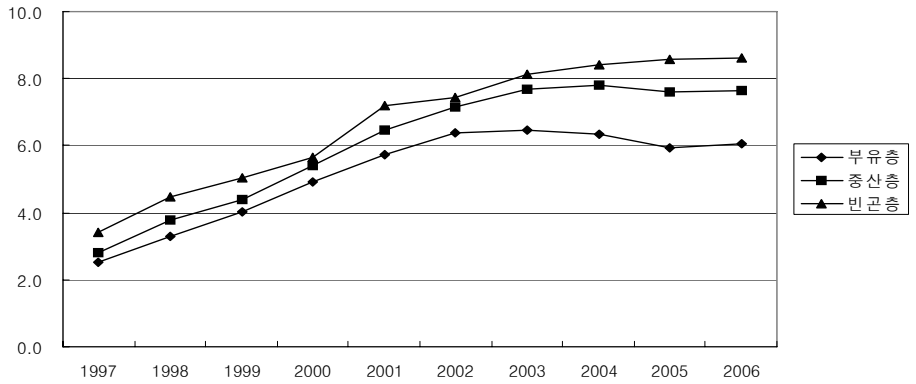
⑧ 통신비

인터넷이나 핸드폰이 보편화되면서 소득계층에 관계없이 통신비 지출이 전체 소비지출에서 차지하는 비중은 1997년이래로 폭발적으로 증가하는 것으로 추정되었다. 특히 1997년 이후 2002년까지 높은 상승률을 보였다. 빈곤층은 1997년부터 2006년까지 지속적으로 상승하는 추세를 보이고 있다. 중산층은 2004년까지 상승하다가 2005년과 2006년은 소폭 줄어들어 지속적으로 유지하고 있다. 그러나 부유층은 2003년까지 상승한 후 2004년부터는 하락하고 있는 추세를 보이고 있어서 계층별로 2000년대 들어 약간 상이한 추세를 보이고 있으나 전반적으로 2000년대 들어서서는 소비지출이 정체되어 있다고 볼 수 있다.

부유층의 통신비 지출비율은 1997년 2.5%에서 점차 상승하여 2003년에 6.5%의 지출로 가장 높은 소비지출 비율을 나타냈지만 이후 6% 내외의 소비지출 하는 것으로 계측되었다. 중산층은 전체 소비지출 가운데 통신비로 1997년에 2.8%였으나 지속적으로 상승하여 2004년에 7.8% 지출하였다. 빈곤층은 1997년에 소비지출 가운데 3.4%를 지출함으로써 다른 계층보다 조금 더 지출하는 것으로 추정되었으나 지속적으로 상승하여 최근에는 8.6%에 달할 정도로 통신비 지출이 크게 증가하였다.

[그림 9-13] 계층별 통신비 지출 비율

(단위: %)



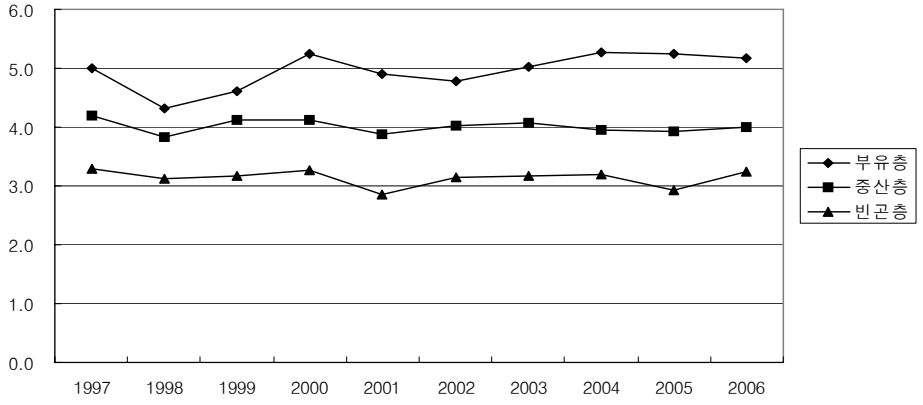
⑨ 교양・오락비

전체 소비지출 가운데 숙박비를 제외한 교양・오락을 위해 가계에서 지출한 비율은 소득이 높을수록 많은 것으로 나타났다. 가구집기・가사용품비 지출과 마찬가지로 교양・오락비 지출은 1997년부터 2006년까지 계층별로 상이한 추세를 보이고 있다.

부유층은 연도별로 소폭의 변화가 있기는 하지만, 4.3%(1998년)~5.3%(2004년) 수준을 유지하고 있다. 중산층은 다른 계층과는 달리 시계열로 커다란 차이를 보이지 않고, 4% 내외의 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다. 빈곤층은 부유층이나 중산층보다 1~2% 적게 지출하는 것으로 계측되었으며, 기간에 따라 차등을 보이기는 하지만 2.9%~3.3% 수준을 유지하고 있다.

[그림 9-14] 계층별 교양·오락비 지출 비율

(단위: %)



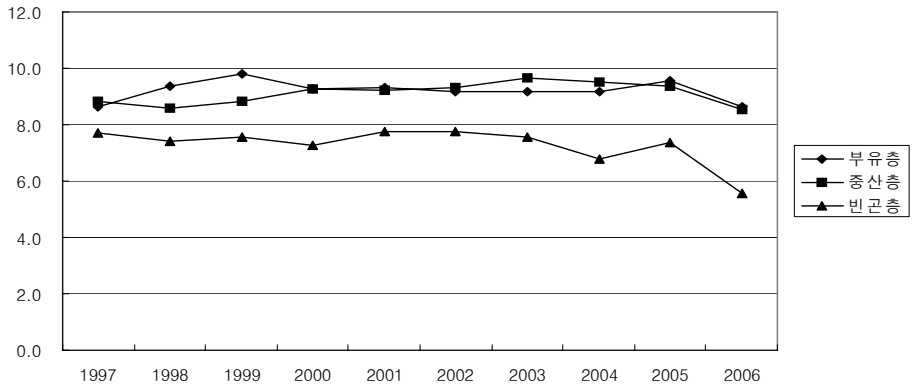
⑩ 교육비

가계의 소비지출에서 교육비가 차지하는 비율은 부유층과 중산층은 거의 비슷한 지출비율을 유지하지만 빈곤층의 경우에는 1997년이래로 해를 거듭할수록 줄어드는 추세를 보이고 있다.

계층별로 분석하면 부유층의 교육비 지출 비율은 외환위기 이후 9%에 진입하여 1999년에 9.8%까지 상승하지만 이후 9.2%대를 유지하다가 2005년에 소폭 증가하고, 2006년에 큰 폭으로 줄어들어 8.7%에 이르렀다. 중산층은 1999년까지 8%대를 유지하다가 2000년 들어서서 9%를 조금 상회하여 2004년에 9.5%에 이른 후 2년간 조금 줄어들어서 8.5%에 이르게 되었다. 빈곤층은 1997년이래로 2003년까지 7% 대를 유지하다가 2004년에는 6%대 2006년에 이르러서는 5.6%까지 줄어들게 되었다.

[그림 9-15] 계층별 교육비 지출 비율

(단위: %)



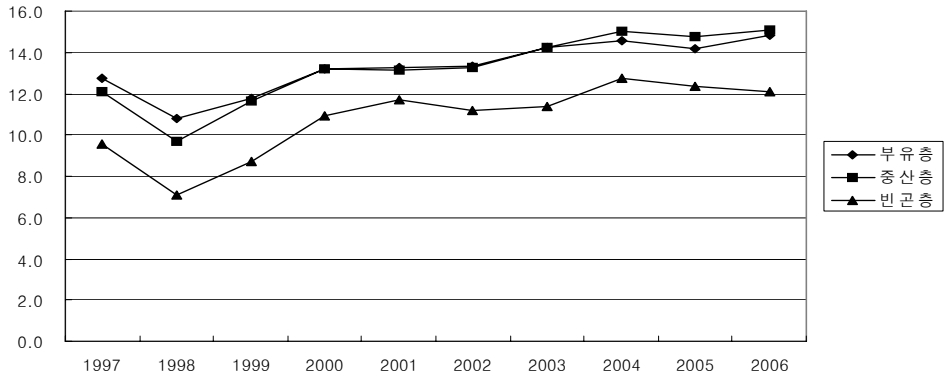
⑪ 외식·숙박비

외식·숙박비가 전체 소비지출에서 차지하는 비중은 계층에 관계없이 거의 비슷한 추세를 보이고 있다. 교육비와 마찬가지로 부유층과 중산층의 소비지출 비율이 비슷하지만 빈곤층은 이 두 계층보다 적게 지출하는 것으로 계측되었다.

부유층과 중산층의 경우 시계열로 분석하면 거의 동일한 추세를 보임으로써, 1997년보다 1998년에 하락하여 10% 내외를 보인 이후 점차적으로 상승하여 2006년에는 15% 내외로 상승하였다. 빈곤층의 외식·숙박비 지출 비율은 1998년에 7.1%까지 줄어든 이후 다시 늘어나서 2004년에 12.7%에 이르게 되었으나, 다른 계층보다는 지출 비율이 적은 것으로 계측되었다.

[그림 9-16] 계층별 외식·숙박비 지출 비율

(단위: %)



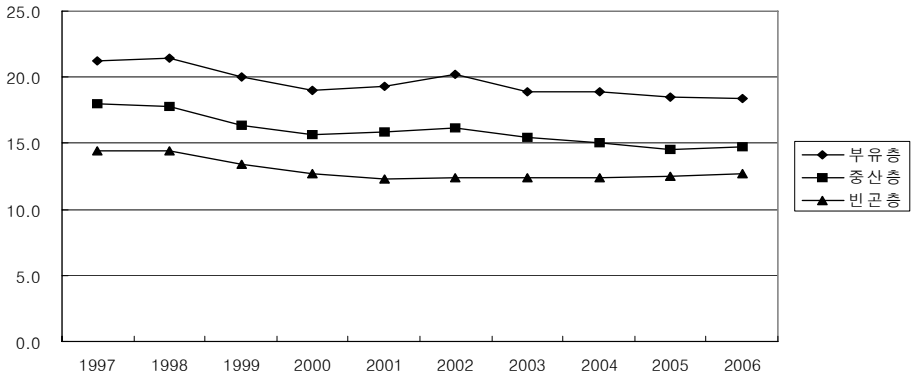
⑫ 기타잡비

기타잡비는 이미용서비스, 개인용품으로 가방, 우산, 시계, 귀금속, 기타장신구와 잡비(경조비, 종교관계비, 종교용품, 회비, 손해보험료, 수수료, 관호상제비 등)로 구성되어 있다. 전체 소비지출 가운데 기타잡지가 차지하는 비중은 소득이 많을수록 크게 나타났다. 계층별 소비지출 추세는 비슷하여 2000년까지 기타잡비 지출 비율이 줄어든 이후 2000년대 이후로는 일정한 수준을 보이고 있다.

부유층은 1997년 21.3%에서 줄어들어 2000년에 19.0%에 이르고 이후에는 19% 내외의 수준을 보이고 있다. 중산층은 1997년 18.0%부터 점차 줄어들어서 2000년에 15.6%에 이르고 이후 2002년까지 소폭 상승하여 16.2%에 도달하지만 점진적으로 줄어들어서 결국 14%대로 진입하게 되었다. 빈곤층은 1997년 14.5%에서 줄어들어서 2001년에 12.3%가 되고, 결국 2006년에는 12.7%에 도달하였다.

[그림 9-17] 계층별 기타잡비 지출 비율

(단위: %)



2. 계층별·소비지출 항목별 물가상승에 의한 분류

전절에서 분석한 항목별 소비지출을 계층별로 살펴보면 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 소득이 많을수록 소비지출 비율이 높은 항목, 둘째, 소득이 낮을수록 소비지출 비율이 높은 항목, 끝으로 중산층이나 고소득층의 소비 수준이 비슷하고, 저소득층의 소비지출 비율이 적은 항목으로 구분할 수 있다.

첫 번째 분류에 속하는 소비지출 항목은 피복·신발비 지출, 가구집기·가사용품비 지출, 교통비 지출, 교양·오락비 지출, 기타잡비 지출을 들 수 있다. 이러한 지출 항목은 부유층의 소비지출 비율이 가장 높은 것으로 나타났고, 이어서 중산층, 빈곤층 순으로 소비 지출 비율이 낮은 것으로 추계되었다.

두 번째에 속하는 소비지출 항목은 식료품비 지출, 주류와 담배 지출, 주거 및 광열·수도비 지출, 보건의료비 지출, 통신비 지출을 들 수 있다. 이러한 지출 항목은 소득이 가장 적은 빈곤층의 소비지출 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 이어서 중산층이었으며, 부유층의 소비 지출 비율이 가장 낮은 것으로 추계되었다.

세 번째 소비지출 항목은 교육비 지출과 외식·숙박비 지출을 들 수 있다. 이러한

항목에 대한 소비지출은 중산층이나 부유층의 소비 비율이 비슷한 반면에 빈곤층의 소비비율은 이들 계층보다는 적었다.

II장의 <표 9-3>에서 제시한 바와 마찬가지로 고물가상승 소비지출 항목과 저물가상승 소비지출 항목을 계층별 소비지출 비율 차이에 의거하여 분류해 보면 다음 <표 9-4>와 같다.

<표 9-4>에 의하면 부유층이 상대적으로 많이 지출하는 소비항목으로는 교통비를 제외하고 나머지 소비지출 항목(피복·신발, 가구집기·가사용품, 교양·오락, 기타잡비)의 경우 전부 물가가 적게 상승하였다. 한편, 빈곤층이 상대적으로 많이 지출하는 소비항목은 통신비를 제외하고 나머지 재화(식료품, 주류·담배, 보건의료)의 경우 전부 물가가 많이 상승한 것으로 나타났다. 부유층과 중산층이 빈곤층보다 많이 지출하는 소비지출 항목 가운데 교육비는 평균 소비자물가상승률보다 물가가 많이 상승하였다. 그러나 외식·숙박비의 물가상승률은 평균 소비자물가상승보다 적게 상승한 것으로 추정되었다.

<표 9-4> 계층별·소비지출 항목별 물가상승에 의한 분류

구분	부유층> 중산층> 빈곤층	빈곤층> 중산층> 부유층	부유층≈ 중산층> 빈곤층
고물가상승 소비 지출	교통비	식료품비 주류·담배 주거 및 광열·수도비 보건의료비	교육비
저물가상승 소비 지출	피복·신발비 가구집기·가사용품비 교양·오락비 기타잡비	통신비	외식·숙박비

V. 결론

본 연구에서는 1997년이래로 최근 10년간 소득계층별 소비지출 변화와 소비지출 항목별 물가상승률의 관계를 살펴보았다. 가계소득을 가구균등화지수로 전환하여 균등화된 소득을 기준으로 소득계층을 빈곤층, 중산층, 부유층으로 구분하였다. 빈곤층을 구분하기 위해서는 상대적 빈곤선을 사용하였으며, 각 연도의 중위소득(median income)의 50%를 상대적 빈곤선으로 설정하였다. 지난 10년간 빈곤층과 부유층의 비율은 증가하였지만, 중산층은 줄어든 것으로 나타났다.

가계조사의 소비지출에 대한 중분류(10항목)와 소비자물가지수의 중분류(12항목)를 직접 비교 분석할 수 없으므로 가계조사의 중분류를 수정하여 소비자물가지수와 일치시키는 방법을 택하였다. 12개 소비 항목별 물가상승률에 따라 고물가상승 소비지출 항목(6항목)과 저물가상승 소비지출 항목(6품목)으로 구분하였다. 계층별 소비지출 추세를 살펴보면 계층에 관계없이 1998년 외환위기로 소비지출이 큰 폭으로 줄어들고 지속적으로 소비지출이 증가하다가 2006년에 다시 줄어들고 있다.

계층별·소비지출 항목별 변화를 살펴보면 식료품비는 소득이 적을수록 소비지출 비율이 증가하는 것으로 나타나 엥겔법칙이 적용되었다. 주류·담배 지출, 주거 및 광열·수도비, 보건의료비도 빈곤층의 소비지출 비율이 가장 크고, 중산층, 부유층 순으로 계측되어 소득이 적을수록 소비지출 비율이 큰 것으로 나타났다. 이외에도 통신비의 경우 빈곤층, 중산층, 부유층 순으로 소비지출이 줄어드는 것으로 추정되었다. 한편 소득이 높을수록 소비지출 비율이 증가하는 품목은 교통비, 피복·신발비, 가구집기·가사용품비, 교양·오락비, 기타잡비 등으로 부유층의 소비지출이 다른 소득계층보다 훨씬 높았다. 그리고 부유층과 중산층의 소비지출이 비슷하며, 빈곤층이 적은 항목으로 교육비와 외식·숙박비를 들 수 있다.

이러한 계층별 소비지출 항목을 물가상승과 비교하면 빈곤층의 소비지출 비율이 다른 계층보다 큰 항목은 대부분 고물가상승 소비지출 항목이었으며, 부유층이 다른

계층보다 소비지출 비율이 높은 항목은 대부분 저물가상승 항목이었다.

따라서 지난 10년간 정부의 정책은 반빈곤층 정책이었다고 평가할 수 있다. 빈곤층이 주로 이용함으로써 필수품이라고 볼 수 있는 품목의 물가상승을 억제할 수 있는 정책이 부족했다고 볼 수 있다. 앞으로 정부는 각 계층별로 소비하는 재화를 세분하여 빈곤층이 주로 사용하는 재화라고 판단이 되었을 경우에는 물가를 안정시킬 수 있는 정책을 수립하여 실시해야 할 것이다.

본 연구에서는 교통비를 대중교통비와 사적교통비로 구분하여 계층별 소비지출 비율을 분석하지 못하였다. 교통비를 세분하여 분석하면 세분화된 교통비도 계층에 따라 차이를 보일 것으로 예측된다. 교육비 지출을 중·고등학교 및 대학교·대학원의 등록금만을 포함한 공교육비 지출과 나머지 학원비를 비롯한 사교육비로 구분하여 계층별 소비지출 비율을 분석한다면 더욱 현실에 가까운 결과를 도출할 수 있을 것으로 사료된다.

참고문헌

김미곤(1997), “최저생계비 계측 현황과 정책과제”, 『보건복지포럼』, 통권 제 13호

김진욱(2000), “한국 가계의 동등화 소비단위”, 「공공경제」, 제5권 제1호, 한국공공경제학회.

_____(2003), “계층별 동등화 소비단위”, 「공공경제」, 제8권 제2호, 한국재정·공공경제학회.

김진욱・정의철(2005a), “가구균등화지수에 대한 소고”, 「경제경영연구」, 건국대학교.

_____(2005b), 「가구균등화 지수를 이용한 소득불평등 측정방법」, 통계청

류상영・강석훈(1999), 「중산층의 변화실태와 정책방향」, 삼성경제연구소, 1999.

송태정(2006), “소득계층별 물가수준 얼마나 다른가”, 「LG주간경제」, LG경제연구소.

이정우(1991), 「소득분배론」, 비봉출판사.

Rowntree, B. S.(1901), Poverty: A Study of Town Life. London.

Townsend, P.(1979), Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standard of Living. Harmonsworth: Penguin Books.

〔제 9 회 회의록〕빈곤층 다소비지출(多消費支出) 재화의 물가상승률에 관한 연구

□ 의견 및 토론

○ 1인 가구 지출 영향요인

– 2006년 1인 가구 같은 경우 노인가구가 많이 포함이 되는데 노인들의 지출이 줄고 특히 교통비는 정부에서 많은 지원이 되어 과소평가되지 않을까 생각되고, 장애인 같은 경우도 2006년까지 LPG 지원을 받아서 지출에 영향을 미치지 않았을까 생각됨.

○ 분석방법 제안

– 본 연구에서는 전체계측만 분석하였는데 연령별로 구분하여 분석하면 더 좋을 것 같음.
– 이와 비슷한 해외의 선행연구가 있나?
– 결론에서 얘기했듯이 본 연구결과가 발표가 되면 위험해질 수 있을 것 같음. 지출만 초점을 맞추어 이야기 하다보면 참여정부에서 이루어졌던 부분들이 과소평가 될 수 있음. 특히 노령, 공공부조 등에서의 지출은 통제를 하고 분석해야 할 것 같음.

○ 생활문가 기준 분석

– 소비자물가상승률을 기준으로 분석하였는데, 생활물가를 기준으로 분석하면 어떻게 될지 궁금함. 또한 분석 시 소득탄력성을 추가하면 더 좋은 결과가 나올 것 같음.

○ 물가상승

- 물가상승이라는 것이 통계청에서 발표되는 것인가? 보건의료 파트는 '97년~'06까지 동일한 수가를 갖고 분석한 것인가?
- 고물가상승소비지출이라는 항목을 구분하였는데, 비교해석이 가능하도록 각 지출마다의 계층별· 항목별 물가상승률을 보면 좋을 것 같음.

○ **보건의료 분야에 대한 comment**

- 보건의료비 중에 관심있게 봐야 할 것은 2000년 이후 여러 가지 급여를 확대하는 정책을 폈음에도 불구하고 빈곤층의 지출이 계속 증가하는 결과가 나와 의아함. 그래서 의료와 보건을 분리하면 좀 더 명확한 답이 나오지 않을까 생각함. 이와 같은 결과는 지금까지의 정책과 부합하지 않아 흥미로움. 의료보험 수가는 매년 상승이 되기 때문에 이를 고려하면 좋을 것 같음.

○ **통신비의 항목구성**

- 가계조사에서 통신비 항목 구성이 어떠한가? 이것만 왜 빈곤층에서 소비가 높게 나오는 것인가?

○ **결과 해석 제안**

- 외국은 정부가 물가정책을 쓸 때 정부가 제어할 수 있는 것과 없는 것을 나누는데, 반대로 생각하면 저소득층의 식료품비율이 올라간 것이 FTA 등으로 수입을 낮추자는 근거자료가 되지 않을까 생각됨. 의복 같은 경우는 중국시장에서의 많은 수입으로 부유층에게 도움이 되었기 때문에 식료품의 수입을 확대하여 저소득층에게 도움이 되도록 하자는 근거가 될 수 있을 것임.

○ **물가상승과 빈곤층의 소비지출**

- 식료품비, 주류, 담배 지출이 높게 나오는 게 당연하다 말씀하셨는데, 빈곤층이 이것을 소비하는 비율이 높아지지 않은 상태에서 물가가 상승하는 것이 당연한 것인가?

- 물가상승률과 소비의 비율이 초점인데, 인과관계 문제 뿐 아니라 지출비율이 변화하는 게 물가상승률 외에 다른 요인이 있을 거라 생각됨. 이 부분도 고려해보아야 할 것 같음.

○ 계층별 평균소비성향에 관한 질문

- 분석을 하는 중에 각 계층별 평균소비성향의 변화는 어땠나? 2003년 전후로 부유층의 평균소비성향에 주목할 만한 변화가 있었나? 그 당시 양극화논의가 진행되었을 때, 일부 언론이나 학자는 부유층의 지갑을 열게 해주어야 한다고 주장하였는데 이것을 검증할만한 결과가 있었나?

□ 발표자 종합 정리

○ 1인 가구 지출 영향요인

- 2006년 data를 정확히 파악하지 못했는데 지적해 주어 고마움. 자료의 연속성을 유지하기 위해 1인가구를 재고해보도록 하겠음.

○분석방법 제안

- 현재 계층별로 분석하는 것도 매우 복잡한데, 연령별로 분석하는 것은 매우 복잡해짐. 그러므로 본 논문 발표 후 보완적으로 분석하여 발표하도록 하겠음.
- 일본 선행연구가 있는데, 일본자료는 각 계층별로 소비가 재화의 순위를 매기고, 물가상승률에 따른 영향요인을 분석한 자료는 있음.
- 결론이 위험하기 때문에 외부 발표하기 전에 빈곤포럼에서 발표하고 comment를 얻고자 하는 것임, 고물가가 되었기 때문에 빈곤층 지출비용이 증가한 것인지, 지출비용이 증가하여 고물가가된 것인지에 대한 causality분석을 활용한 검증이 필요하지만 이것은 추후에 재연구 하도록 하겠음. 이번에는 일단 이런 결과가 있다는 것을 보여주기 위한 것임. 소득탄력성 역시 보완하도록 하겠음.

○ 생활문가 기준 분석

– 정부에서는 생활물가지수와 신선식품소비자물가지수 2개를 발표함. 하지만 두 가지의 중요한 차이는 항목분류가 다르다는 것임. 신선식품소비자물가지수는 도시별로 나눈 것이 아니라 식료품 등으로 일부만 나누어져있고, 생활물가지수도 카테고리별로 나누어 사용하지 않음. 이 부분에 대해서는 다시 한번 확인해보도록 하겠음.

○ 물가상승

– 통계청의 소비자물가지수의 세부항목을 보면 '97~'06까지 시계열로 나오기 때문에 동일하다고 가정을 하였음.
– p.7의 그래프는 추세만 나타낸 것이지 비교할 수 있는 분석은 못했음. 수정하여 보완하도록 하겠음.

○ 보건의료 분야에 대한 comment

– 2월 보건의료비에서 부유층, 중산층, 빈곤층의 보건, 의료비용이 비슷하게 나와 보건과 의료비용을 분류해서 분석하였더니 명쾌하게 답이 나왔음. 하지만 이번 연구에서는 함께 분석을 해도 명확한 결론이 나와 구분하지 않았음. 수치상으로 변화했다는 것만 보인 것이고, 정책적인 변화는 고려하지 못했음. 정책의 실효성을 확인하기 위해서는 보건과 의료비를 나누어 분석하면 좀 더 나을 것 같음.

○ 통신비의 항목구성

– 가계조사를 보면 교통통신비가 8위 정도로 나옴. 세부적으로는 교통과 통신비가 확연히 구분이 됨. 가계조사에서 분석한 것은 쉽게 계산 가능하지만 물가상승률을 포함하면 복잡함. 따라서 교통과 통신을 나누었음. 통신비에는 핸드폰, 인터넷비용 등이 포함되는데 이러한 것들이 많이 보급되면서 비용이 떨어지고 있는 것으로 보임. 부유층은 인터넷이나 핸드폰을 100% 사용하고 있어 전반적인 소비지출이 줄어드는 것 같고, 빈곤층은 100% 가지고 있지 않아 소비지출이 늘어가는 것 같음. 하지만 정확한 분석은 하지 못함. 교통비

는 세부적으로 확인하는 것을 생각했는데, 통신비는 구분하지 못했음. 항목이 정확하게 어떻게 나누어져 있는지 모르겠음.

○ 결과 해석 제안

– 그렇게 해석될 가능성이 있을 것 같음. 본 연구에서는 사실만을 나타내는 것인데, 향후 그러한 해석도 가능할 것으로 보임.

○ 물가상승과 빈곤층의 소비지출

– 부유층과 중산층, 빈곤층이 있을 때 필수품은 빈곤층이 많이 쓰는 건 당연함. 소득에 비해 소비지출이 많기 때문에 필수품의 물가상승률이 올라가면 지출비율이 올라가는 것임. 물가가 올라갔기 때문에 소비량에 영향을 미친 것인지, 소비량이 많아져서 물가가 올라간 것인지는 분석해보고 싶다는 의견임.
– 이 연구는 시작단계임, 이 연구는 통계결과만 나열한 것임, 물가상승 이외 다른 정책적 요인 등은 고려해야 할 것이라 본인도 생각함.

○ 계층별 평균소비성향에 관한 질문

– 그 부분은 전혀 고려하지 못함. 그 부분도 분석하면 재미있는 결과가 나올 것 같음.

제10회 빈곤포럼

《 주제 및 발표자 》

– 1990년대 이후 도시근로자가구 소득불평등 악화의 요인분해
개인 근로소득 변화의 영향을 중심으로

– 구인회 (서울대학교 사회복지학과 교수)

▣ 일시: 2007. 10. 18(목). 16:00 ~ 18:00

▣ 장소: 한국보건사회연구원 본관 대회의실

▣ 좌장: 김진욱 (건국대학교 경제학과 교수)

▣ 토론자

〈원외〉

강병구 (인하대학교 경제학부 교수)
강석훈 (성신여자대학교 경제학과 교수)
김용성 (KDI 재정·사회개발연구부 연구위원)
김종면 (한국조세연구원 대회협력팀장)
김학주 (경상대학교 사회복지학과 교수)
류만희 (상지대학교 사회복지학과 교수)
박찬용 (안동대학교 경제학과 교수)
석재은 (한림대학교 사회복지학과 교수)
엄규숙 (경희사이버대학교 사회복지학과 교수)
허 선 (성균관대학교 사회복지학과 교수)

〈원내〉

강신욱 (사회보장연구본부장)

고경환 (사회재정평가센터 연구위원)

김안나 (공공부조팀 연구위원)

남상호 (사회재정평가센터 연구위원)

노대명 (공공부조팀장)

손창균 (조사기획팀장)

유근춘 (사회재정평가센터소장)

윤석명 (연금보험팀장)

이태진 (기초보장평가센터소장)

이현주 (공공부조팀 부연구위원)

최병호 (건강보험팀장)

최성은 (사회재정평가센터 부연구위원)

홍석표 (건강보험팀 연구위원)

빈곤포럼 제 10 회

1990년대 이후 도시근로자가구 소득불평등 악화의 요인분해: 개인 근로소득 변화의 영향을 중심으로

구인회

I. 서론

한국은 지난 수십년간의 경이적인 경제성장으로 세계적인 주목을 받았다. 1990년대 이전 20여 년간 우리사회는 GDP 성장률이 연평균 8-9%에 달했으며 1990년대에 들어서서도 경제성장은 지속되어 6%대 이상의 성장률을 보였다. 이러한 급속한 경제성장의 결과 산업화 이전 세계의 극빈국 대열에 속했던 한국은 세계 11위의 경제대국으로 성장하였다. 이러한 급속한 경제성장은 '한강의 기적'이라 일컬어지며 개발도상국의 모범으로 칭송되었다.

한국의 산업화가 높게 평가될 수 있는 또 다른 이유는 이러한 급속한 경제성장이 소득분배의 개선을 동반하였다는 데에 있다. 그간 국외에서는 한국은 과거 수십 년간의 산업화를 통해서 성장과 분배라는 두 마리 토끼를 동시에 잡는데 성공한 사례로 인용되었다. 산업화 이래 우리 사회에서 가장 낮은 빈곤수준과 가장 평등한 소득분배를 이루었던 시기로 보이는 1990년대 중반기를 분석한 외국의 학자는 한국의 특징을 "낮은 재분배 하의 낮은 불평등(low inequality with low redistribution)"이라고

규정하기도 하였다(Jacobs, 2000).

그러나 1990년대 중반을 경계로 하여 우리나라의 가구소득 불평등도는 악화되는 방향으로 큰 변화가 일어났다. 와환위기는 이러한 경향을 가속시키는 영향을 미쳤고 위기가 진정된 이후에도 소득불평등도가 개선될 조짐은 보이지 않는다. 일부 연구는 중산층 몰락의 추세가 나타나고 있음을 시사하기도 한다(이정우, 2003; 최희갑, 2002).

1990년대 이래 진행되고 있는 소득불평등도 악화의 원인으로는 임금과 근로소득의 격차 증대, 자산불평등 증대로 인한 자산소득의 분배 악화 등이 지적되어왔다(정진호, 2002; 남상섭, 신범철, 안병룡, 2005; 여유진 외, 2005). 본 연구에서는 개인 근로소득 변화가 소득불평등에 미친 영향을 살펴본다. 우리나라에서 임금불평등도는 1990년대 전반기를 지나며 감소에서 증가추세로 반전하여 소득분배의 악화추이와 유사한 양상을 보여준다(유경준, 1998). 이러한 시간적 추이의 유사성은 임금과 근로소득 불평등도 증대와 1990년대 후반부터의 소득분배 악화가 관련이 있음을 짐작케 한다. 그러나 우리나라에서 개인 근로소득의 분배와 가족소득 불평등 사이의 관련에 대한 분석은 매우 미흡한 상태이다.

본 연구는 도시근로자 가구를 대상으로 1990년대 개인 근로소득(earnings) 분배 변화가 가족소득 불평등에 미친 영향을 분석한다. 분석자료는 통계청의 도시가계조사 1992, 2002를 이용한다. 본 연구에서는 먼저 국내 선행연구의 검토를 토대로 산업화가 시작된 이래 우리 사회 소득분배의 추이를 개관하고, 1990년대 이래 소득분배의 악화추세를 제시한다. 또 소득분배의 변화원인을 설명하는 서구의 이론적 논의를 검토한다. 본론에서는 Burtless(1999)의 요인분해(decomposition)방법을 이용하여 자료를 분석하여 1992년과 2002년 사이 개인 근로소득의 분배변화가 소득불평등 악화에 미친 영향을 추정한다. 결론 부분에서는 분석결과가 시사하는 사회정책적 함의를 논의한다.

II. 문헌검토

1. 우리나라 소득분배 추이의 개관

<표 10-1>에서는 우리나라 전체가구와 도시근로자가구의 가구소득불평등도를 지니계수로 추정하여 그 시간적 추이를 보여준다. 전체 가구의 가구소득 지니계수는 1960년대 중반에서 1970년대 전반까지는 0.33에서 0.34로 비교적 낮은 불평등도를 유지하다가 1970년대 중반을 거치면서 지니계수가 0.39 정도로 증대되었다. 1980년대에 들어서서는 소득불평등도는 꾸준히 개선되다 1990년대 전반을 계기로 다시 악화추세로 반전하였다. 1970년대 말과 1980년대 초에 약 0.39에 달했던 전체가구의 지니계수는 1990년대 초반에는 0.31에 미달하는 수준으로 감소하였고 2000년에는 0.39를 넘어선 수준으로 반등하였다.

도시근로자가구의 가구소득 불평등도 추이도 전체가구의 가구소득 불평등도와 유사한 양상을 나타낸다. 분석에 이용할 수 있는 자료가 없어 1980년대 이전의 도시근로자가구의 소득불평등도에 대해서는 알 수 없다. 자료가 존재하는 1980년대에는 도시근로자가구 지니계수는 0.31 정도에서 출발하여 꾸준히 개선되는 추이를 보였고, 1990년대 초반에서 중반 사이에는 0.29 정도로 가장 낮은 지니계수를 보이게 된다. 그러나 1990년대 후반을 거치면서 도시근로자가구 소득불평등도는 악화되는 추세로 반전되었고 2000년에는 0.32를 넘어서 1980년대 이래 가장 높은 수준의 소득불평등도를 보여준다.

<표 10-1> 지니계수의 추이, 1965-2004

	1965	1970	1976	1980	1985	1988	1991	1996	2000
전체가구	0.343	0.332	0.390	0.389	0.345	0.336	0.306	0.325	0.393
도시근로자가구	-	-	-	0.309*	0.310	0.301	0.291	0.291	0.321

자료: 1. 전체가구 I 중 1965년, 1970년, 1976년 수치는 주학중(1979), 1980년, 1985년, 1988년 수치는 권순원 외(1992), 1991, 1996, 2000년 수치는 통계청의 가구소비실태조사를 이용하여 필자가 추정.
2. 도시근로자가구 수치는 각년도 도시가계조사를 이용하여 필자가 추정. *는 1982년 수치임.

주: 1. 기존 연구와의 비교를 위해 가구소득 지니계수 추정 시에 가구규모 차이를 반영하지 않았음.
2. 전체가구는 경상소득 기준 지니계수. 1991년부터는 농어가 제외 수치.
3. 도시근로자가구는 총소득 기준 지니계수임.

<표 10-1>에서 나타나듯이, 전체가구의 가구소득 불평등도와 도시근로자가구의 불평등도는 유사한 시간적 추이를 보이지만 그 수준과 등락의 폭은 전체가구의 경우에 훨씬 크다. 전체가구의 불평등도가 도시근로자가구 가구소득의 불평등도보다 높게 나타나는 데에는 전체가구의 소득 통계에는 단독가구가 포함되어 있으나 도시근로자가구 조사에는 단독가구가 포함되지 않은 자료상의 차이 때문에 발생할 수 있다. 이들 단독가구는 대체로 저소득층에 집중되어 있어 소득불평등도를 높이는 방향으로 작용할 것이기 때문이다. 전체가구의 소득불평등도와 도시근로자가구의 소득불평등도의 차이가 발생하는 또 하나의 이유는 전체가구 자료에 포함되는 자영업자와 무직자의 소득분포상황이 전체가구의 소득불평등도를 높이는 방향으로 작용하기 때문으로 보인다. 또 이들 자영업자와 무직자의 규모와 경제적 여건은 경제변동에도 민감하여 소득불평등도의 등락의 폭을 증대시키는 것으로 보인다.

2. 소득분배악화의 원인

1980년대 이후 소득불평등 증대현상을 경험한 서구에서는 이와 관련된 다양한 이론적 설명들이 등장하였다. 이들 이론들은 가족소득 분배의 변화에는 가족구성원들의 근로소득(earnings)의 변화, 이자나 지대, 배당 등 자본소득(capital income)의 변화, 가족구성이나 가족구조와 같은 인구학적 변화, 조세와 소득이전과 관련된 공공정책의 변화 등이 영향을 미치는 것으로 보았다(Danziger and Gottschalk, 1995). 이러한 요인들은 우리나라 소득불평등 악화에도 일정한 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

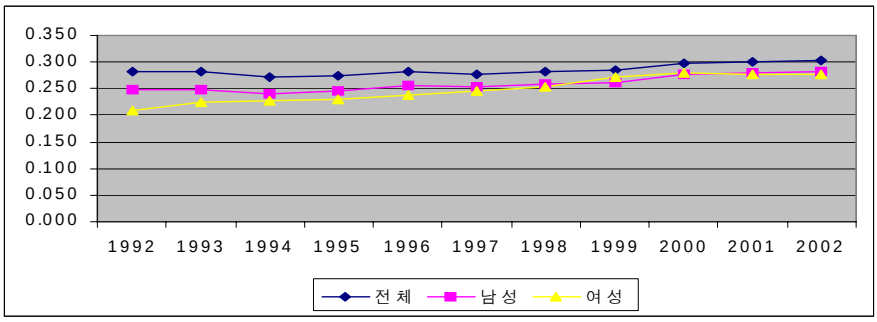
국내의 기존 연구는 이들 요인 중 개인 근로소득의 변화, 자산소득의 분배악화가 소득불평등 악화에 특히 중요한 역할을 하였을 것으로 보았다. 기존에는 우리나라 소득불평등 악화의 주요 원인을 근로소득 격차 증대에서 보는 견해가 지배적이었다(정진호, 2002). 최근에는 자산불평등 증대에 대한 관심과 함께 자산소득 등 비근로소득 분배의 중요성을 강조하는 연구가 등장하였다. 남상섭 외(2005)는 근로소득보다는 비근로소득이 불평등도가 심하고 불평등도 악화도 심각하게 진행되었음을 들어 현재의 소득불평등도 악화에 비근로소득 분배의 영향이 큼을 시사하였다. 그러나 특정소득원이 소득불평등에 미치는 영향력은 해당소득 자체의 불평등도와 함께 그 소득이 총소득에서 차지하는 비중, 가구의 주된 소득원인 근로소득과의 상관관계 등을 같이 고려하여야 한다. 대다수 가구에서 근로소득이 가구소득의 60-70%를 차지하는 주소득이고 1990년대 중반 이후 그 비중이 더욱 증가하고 있다는 보고에 비추어 본다면(여유진 외, 2005), 1990년대 이래 진행된 소득불평등 악화 원인을 비근로소득에서 구하는 것은 설득력이 떨어진다.

이러한 이유로 본 연구에서는 개인 근로소득 분배 변화를 분석 대상으로 하여 소득불평등 악화에 미친 영향을 분석하고자 한다. 남성과 여성은 근로소득 분배 양상이나 경제활동 참여양상의 변화추이에 상당한 차이가 있다. 또 남성과 여성의 근로소득은 가구소득 불평등도에 미치는 영향에서도 차이가 있을 수 있다. 본 연구에서는 이러한 점들을 고려하여 개인 근로소득 변화가 소득불평등에 미친 영향을 성별로 나누어 분석한다.

우리나라 임금소득의 불평등도는 1990년대 이래로 악화되는 추세를 보였다. [그림 10-1]에서는 본 연구의 분석기간인 1992년과 2002년 사이 근로자 월임금총액의 지니계수의 변화를 성별로 나누어 제시하였다. 전체근로자의 지니계수는 1992년에 0.281이었다. 1994년에는 1980년대 이래 가장 낮은 수준인 0.272로 떨어졌다. 그리고 2002년까지는 0.303으로 지속적으로 증가하였다.

이러한 전체 근로자의 임금소득 불평등도 추이는 남성근로자 사이에서 유사하게 나타났다. 남성근로자의 지니계수는 1992년 0.247이었다가 1994년에는 0.240으로 감소하였다. 그리고 2002년까지는 0.283으로 증가하였다. 남성근로자의 임금소득은 대다수 가구의 주된 소득원이기 때문에 남성근로자 임금소득의 분배 악화는 가구간의 소득불평등 악화에 직접적인 영향을 미친다.

[그림 10-1] 성별 근로소득 불평등도의 추이



주: 비농업 민간부문의 상용근로자 10인 이상 사업체 기준,
자료: 노동부 임금구조기본통계조사 각년도, 황수경 외(2005)에서 재인용)

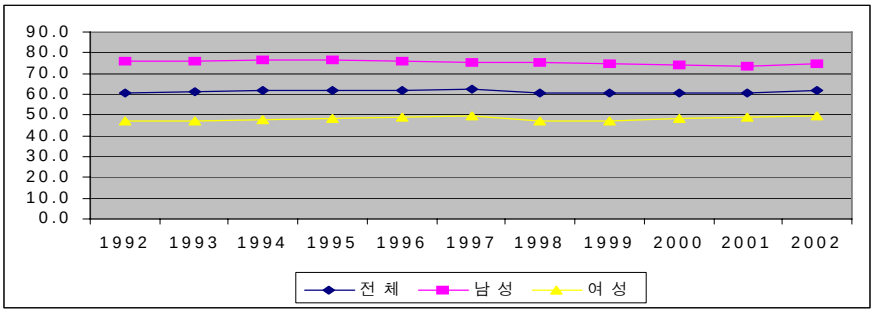
임금소득 불평등도의 증가는 여성근로자 사이에서도 나타났다. 여성근로자의 지니계수는 1992년 0.209이었다가 2002년까지 0.278로 증가하였다.[1] 그런데 여성근로자 개인들 사이의 임금소득의 분배 변화는 여성근로소득과 가구주 남성의 근로소득

1) 여성 근로소득 불평등도의 증가는 학력수준이 높은 경제활동인구의 비중이 높아진 데에 주요한 원인이 있는 것으로 보인다. 여성 피용자 중 고교 졸업 이상의 학력을 가진 근로자의 비중은 1992년 44.4%에서 2001년 58.6%로 증가하였다. 이러한 증가는 학력수준이 높은 젊은 세대가 노동시장에 진입하는 한편, 학력수준이 낮은 고령세대가 노동시장으로부터 은퇴하여 발생한 것으로 보인다(금재호, 2002).

등 다른 가구소득과의 상관관계에 따라 가족소득 불평등도에 상이한 영향을 미칠 수 있다. 가령 여성 근로소득 불평등의 증가가 저소득 가구 여성의 근로소득 증대로 인해 발생했다면 가구소득을 평등화하는 영향을 미칠 것이다. 그러나 소득 수준이 높은 남성이 소득수준이 높은 여성과 결혼하는 경향이 증가하거나 고소득가구의 여성이 근로를 증대하였다면 배우자 사이의 소득의 정적인 상관관계는 증가할 것이어서 여성 개인들의 근로소득 불평등도 증가는 가구소득 불평등도를 증가시키는 영향을 미칠 것이다.

남성과 여성의 근로소득 분배 변화가 가족소득 불평등도에 미치는 영향은 성별 경제활동참가율의 변화에 따라 달라진다. [그림 10-2]에 따르면 1992년과 2002년 사이 남성의 경제활동참가율은 75.5%에서 74.8%로 감소하였지만 여성의 경제활동참가율은 47.1%에서 49.7%로 증가하였다. 그림에는 제시되지 않았지만 남성 가구주의 경우를 보면, 경제활동참가율이 1992년 93.2%에서 2002년 88.9%로 더욱 크게 감소하였다. 또 여성 배우자를 보면 1992년 46.2%에서 2002년 49.7%로 크게 증가하였다. 이렇게 여성 경제활동이 증가하고 남성 경제활동이 감소한다면 가구소득 중 여성 근로소득의 비중이 커질 것이고, 따라서 여성의 근로소득분배 변화가 가족소득 불평등도에 미치는 영향의 정도가 증폭될 것이다.

[그림 10-2] 성별 경제활동참가율 추이



자료: 통계청 경제활동인구조사 연간보고서

III. 분석방법

1. 분석자료

본 연구에서 1990년대 소득분배의 변화를 분석하는 데에는 통계청의 도시가계조사 1992, 2002 자료를 이용한다. 도시가계조사는 인구주택총조사 중 10% 표본조사 표본을 모집단으로 하여 추출된 5,000여 도시 가구에 대해 생활수준 실태와 변동사항에 대한 조사를 매월 실시하고 분기별로 발표한다. 도시가계조사는 가구규모나 지출은 물론 도시 근로자가구에 대해 가구소득에 대해 소득원천별로 상세한 정보를 담고 있다. 도시가계조사는 가계부 기장방식으로 조사가 이루어져 기존의 조사자료 중 가장 신뢰성 있는 소득정보를 제공하는 것으로 알려져 있다.

도시가계조사는 1982년에 전국 50개시의 가구를 조사 대상으로 시작된 이후, 조사대상 범위를 꾸준히 확대하여 2002년에는 전국 도시 지역으로 확대되었다. 도시가계조사는 도시가구를 근로자가구와 근로자외 가구(자영업자와 무직자)로 구분하여 근로자가구에 대해서는 소득과 지출을, 근로자외 가구는 지출만 조사하였다. 이러한 점에서 도시가계조사의 소득정보는 우리나라 전가구의 소득분배를 분석하는 데에 이용하기에는 표본의 대표성에 심각한 문제가 있다. 이러한 이유로 본 연구에서는 분석대상을 도시 근로자가구로 제한하며, 분석결과의 일반화 또한 도시 근로자가구로 한정한다.[2)]

본 연구에서는 소득분배실태의 변화를 파악하기 위한 시점을 1992년과 2002년으로 잡았다. 기존연구는 다수가 1990년대 외환위기를 전후로 한 시기의 소득분배추이를 분석하였다. 이러한 분석시기의 선택은 외환위기라는 사건의 영향을 파악하는 데에

2) 도시가계조사의 소득정보는 도시근로자가구 중 단독가구를 제외하고 있기 때문에 분석을 도시근로자가구로 한정할 경우에도 표본의 대표성 문제는 여전히 남는다. 단독가구는 저소득가구일 확률이 높아 도시근로자의 소득분배실태에 대한 도시가계조사자료의 추정치는 소득불평등도를 과소추정할 가능성이 크다.

는 유리하나, 본 연구에서처럼 소득분배의 장기적 추이와 그 영향요인을 분석하는 데에는 경기변동적 요인의 영향을 제거할 필요가 있다. 이러한 이유로 본 연구에서는 소득불평등도가 저점에 달했다가 악화추세로 반전이 시작되는 1992년과 외환위기가 진정된 2002년을 비교하였다. 분석에는 양년도의 도시가계조사 연간자료를 이용하였다.[3)]

2. 소득불평등의 측정

소득분배실태를 분석하기 위해서는 우선 소득을 측정하는 것이 필요하다. 여기서 소득을 측정하는 기본단위로는 일반적으로 가구가 이용된다(Smeeding, 2002). 가구(household)는 가족관계 여부에 상관없이 동일한 주거 단위에서 생활하는 모든 사람을 포함하는 것으로 혼인이나 혈연, 입양 등의 관계를 가지고 생계를 같이하는 가족(family)과는 차이가 있다. 본 연구에서도 도시가계조사의 조사단위인 가구를 소득측정의 기본단위로 한다.

서구의 다수 선행연구는 공적, 사적 이전소득은 포함하고 세금을 제외한 가처분소득을 가구소득으로 측정한다. 그러나 본 연구의 가족소득은 이전소득은 포함하였으나 세금을 제외하지 않은 세전 총소득으로 측정되었다. 본 연구에서는 근로소득분배를 가구주와 배우자로 나누어 분석하는데, 도시가계조사에서는 세금에 대한 정보를 개인별로 나누어 제공하지 않기 때문에 세후소득을 이용한 분석이 불가능하기 때문이다. 그리고 본 연구의 가구소득에는 서구의 대다수 연구와 마찬가지로 자본수익(capital gains), 자가발생 임대수익(imputed rent), 가내생산(home production) 수익, 현물소득(income in kind) 등은 포함되지 않았다.

---

3) 도시가계조사 원자료는 분기별 자료와 연간 자료의 두 가지 형태로 일반에 공개되고 있다. 분기별 자료는 분기별로 집계된 가구단위의 정보를 담고 있고, 연간 자료는 조사가구의 해당연도 12개월의 월소득 정보를 담고 있다. 통계청에서는 분기별로 소득분배실태를 분석하고 해당년도 4분기의 평균치로 연도별 소득분배실태를 구하여 도시가계조사연보에 발표한다. 그러나 본 연구에서는 연간자료를 이용하여 소득분배실태를 분석하였으므로 도시가계조사연보의 결과와 수치에서 약간의 차이가 난다.

대다수 서구의 선행연구에서는 소득은 연단위로 분석된다. 이는 다수의 조사가 연단위로 소득을 조사하고, 조세 등 많은 공공정책이 연단위의 소득을 기초로 결정되기 때문이다. 또 연단위 소득은 경제적 지위를 비교적 정확하게 측정한다(Atkinson, Rainwater, and Smeeding, 1995). 그러나 본 연구에서는 월단위로 측정된 소득이 분석에 이용된다. 도시가계조사에서는 월단위로 소득이 조사되며, 가구번호 정보의 부재로 이를 연단위 소득으로 환산하는 것이 불가능하기 때문이다. 월단위 소득은 연단위 소득에 비해 단기적 변동이 심하기 때문에 소득불평등 분석에 이용될 경우에는 불평등이 더욱 크게 나타난다. 본 연구의 도시가계조사 자료를 이용한 분석을 연단위소득을 이용한 분석과 비교할 때에는 이러한 점을 유의해야 한다.

일반적으로 근로소득(earned income) 개념에는 자영자 소득(self-employment income)이 포함된다. 그러나 자영자 소득에서 자본소득에 해당되는 부분과 근로소득에 해당되는 부분을 구분하기가 어렵기 때문에 본 연구에서는 근로소득은 자영자 소득을 제외하고 분석한다. 또 가구의 근로소득에는 가구주와 배우자[4]의 근로소득만을 포함한다.

본 연구에서는 가족규모에 따른 상이한 욕구를 반영하여 가족소득을 조정하기 위해, 균등화 지수(equivalency scale)를 사용하여 가족규모를 균등 개인의 수로 환산하고 가족소득을 균등 개인의 수로 나누어 구한 균등개인소득을 분석에 이용한다.[5][6]

---

4) 도시가계조사 2002년 자료에는 가구원 중에서 가구주와 배우자를 확인할 수 있는 정보가 있으나, 1992년 자료에는 가구주 외의 가구원에 대해서는 성별과 연령의 정보만 있고 가구주와의 관계에 관한 정보는 없다. 따라서 본 연구에서는 1992년 자료에서 가구주 연령의 상하 10세 이내 연령범위에 있는 이성가구원이 있으면 이 가구원을 배우자로 가정하여 분석을 진행하였다. 이러한 가정에 따른 분석은 10세 이상의 연령 차이가 있는 배우자를 포함하지 않아 배우자를 과소선정하는 문제가 있는 한편, 10세 이내의 이성형제를 배우자로 포함하여 배우자를 과대선정할 가능성도 있다.

5) 균등소득은 소득불평등도와 상대빈곤의 분석에서 이용된다. 절대빈곤의 경우 빈곤선으로 사용되는 최저생계비가 이미 가구규모를 반영하고 있기 때문에 소득측정에서 가구규모의 차이를 반영할 필요가 없다.

6) 균등 개인소득과 균등 가족소득과 구분될 필요가 있다. 이들은 소득의 정의에서는 동일하지만 분석단위에서 다르다. 균등 개인소득은 가족규모에 상관없이 모든 가족을 동일하게 취급하는 균등 가족소득과는 달리 가족규모가 큰 가족에 대해서는 더 큰 가중치를 부여함으로써 개인단위의 균등소득 분포를 제공한다. 예를 들어 균등 가족소득이 각각 50만원과 100만원인 두 가족 중 첫 가족의 가족규모가 4이고 두 번째 가족의 가족규모가 2라면 각각의 가족에 대해 4와 2의 가중치를 부여하여 소

이렇게 가족소득을 조정할 필요는 가족소득의 시간적 추이를 비교할 때에도 중요하다. 만약 시간이 흐름에 따라 가족규모가 감소하였다면 가족소득이 동일한 수준을 유지하였더라도 이는 실질적으로는 가족소득의 증가로서 받아들여져야 하기 때문이다(Danziger and Gottschalk, 1995). 본 연구에서는 서구의 연구에서 가장 일반적으로 이용되는 가족규모의 제곱근을 균등화 지수로 사용한다(Smeeding, Rainwater, and Burtless, 2001). 가령 4인가족의 가족소득이 100만원일 경우 이 가족의 균등 개인 수는 4의 제곱근인 2이고, 균등개인소득은 100만원을 2로 나눈 50만원이 된다.

3. 소득불평등 변화요인 분석방법

본 연구의 분석에서는 기존 연구에서 가장 광범위하게 사용되는 지니계수를 소득불평등도의 기본적 측정치로 이용한다. 개인 근로소득의 분배 변화가 가구소득 불평등 증가에 미치는 효과를 추정하기 위해서는 가구소득불평등도를 요소소득별로 분해하는 방법이 필요하다. Fei et al.(1978)은 지니계수를 이용한 분해방법을 보여준다. 가족소득을 남성 가족구성원의 근로소득, 여성구성원의 근로소득, 기타소득의 세 요소소득으로 구분한다면 가족소득 불평등도는 다음 식(1)과 같이 분해된다.

$$G_t = \sum S_k R_k G_k = S_m R_m G_m + S_f R_f G_f + S_r R_r G_r \qquad (1)$$

S_k는 전체소득 중 k 요소소득이 차지하는 비중으로 $S_k = t_k / (t_m + t_f + t_r)$으로 나타낼 수 있고, t_k는 k 요소소득 총액을 나타낸다. 아래첨자 m, f, r은 각각 남성 근로소득, 여성 근로소득, 기타소득을 나타낸다. G_k는 k 요소소득의 지니계수를 나타낸다. R_k는 k 요소소득과 가구소득과의 지니상관계수를 나타내며 k 요소소득과 가족소득 순위(ranking)의 공변량을 k 요소소득과 k 요소소득 순위의 공변량으로 나누어 계산된다(Pyatt et al., 1980). 여기서 $S_k R_k G_k$는 특정 시점에서 k 요소소득이 가

득의 분포를 구함으로써 가구원수가 많은 가족이 더 많은 인구를 대표하게 하는 것이다. 만약 저소득층의 가족규모가 작다면 균등 개인소득의 분포는 균등 가족소득의 분포보다 평등한 양상을 띨 것이다.

족소득불평등도에 기여하는 정도의 측정치로서 해석된다.

시간의 경과에 따라 나타나는 소득불평등도 변화를 분해하는 경우에는, 선행연구들은 개별 요소소득의 상대적 기여도를 두 시점 사이에 비교하는 방법을 이용하였다. 만약 특정 요소소득 기여도의 변화가 다른 요소소득의 기여도 변화보다 더 크다면 그 요소소득이 소득불평등도 변화에 큰 영향을 미친 것으로 해석하는 것이다. 이는 다음의 식으로 나타낼 수 있다.

$$\Delta G = G_1 - G_0 = \sum \Delta S_k R_k G_k \qquad (2)$$

그러나 식 (2)는 소득불평등도의 변화를 분해하는 데에 적절하지 않다. 특정 요소소득의 기여도를 분해하기 위해서는 다른 요소소득을 일정하게 유지한 상태에서 해당 요소소득의 변화가 불평등도에 어떠한 영향을 미치는지 분석할 필요가 있다. 그러나 식 (2)에서 시점 1의 k 요소소득의 기여도의 측정치는 다른 요소소득을 일정하게 유지한 상태에서 얻어진 것이 아니다.

이를 구체적으로 보면, 시점 1에서 k 요소소득의 지니계수는 k 요소소득의 변화로부터만 영향을 받고 다른 요소소득의 영향을 받지는 않는다. 그러나 시점 1에서 k 요소소득의 비중이나 다른 요소소득과의 상관관계는 k 요소소득의 변화만이 아니라 다른 요소소득들의 변화로부터도 영향을 받는다. 따라서 특정 요소소득 기여도의 측정치인 $\Delta S_k R_k G_k$는 다른 요소소득의 변화를 통제한 상태에서 해당 요소소득 변화의 기여도를 보여주지 않는다(Cancian & Reed, 1999).

이렇게 다른 요소소득을 통제한 상태에서 특정 요소소득 변화의 영향을 분리하는 것은 기존의 분해식을 이용해서는 이루어질 수 없다. 이는 식 (1)을 통해서는 다른 요소소득을 통제한 상태에서 요소소득의 비중이나 다른 요소소득과의 상관관계에 대한 정보를 추출할 수 없기 때문이다. 이 문제에 대한 직접적인 해결은 미시 원자료를 이용하여 다른 요소소득은 일정하게 유지하고 특정 요소소득만 실제의 변화를 반영시킨 모의자료를 구성하고 이를 이용하여 소득불평등도의 변화를 비교하는 모의실험(simulation)을 통해서 가능하다(Butless, 1999; Reed & Cancian, 2001).

본 연구에서는 근로소득의 분배 변화가 가구소득 불평등 증가에 미치는 효과를 추

정하기 위해서, Burtless(1999)의 방법을 다소 개선하여 적용한다. 우선 1992년과 2002년 양 년도에 다른 소득의 변화는 일어나지 않고 개인 근로소득 분배가 변화하였다고 가정할 경우의 지니계수의 변화를 구한다.[7] 남성의 근로소득 불평등도를 변화시키는 작업은 다음과 같이 이루어진다. 1992년과 2002년 각 년도 자료에 포함된 남성을 각 해의 근로소득 크기 순으로 순위(rank)를 부여한다.[8] 1992년 남성에 대해서 2002년의 동일 순위에 해당하는 남성의 근로소득 값을 할당하여, 1992년 남성의 근로소득 불평등도를 2002년과 같은 상태로 변화시킨다.

이러한 과정을 통해 얻은 새로운 소득 자료는 다른 소득은 1992년의 상태를 유지하면서 남성 근로소득의 불평등도를 2002년의 실제 상태로 변화시킨 것이다. 이 가설적 소득 자료는 또한 다른 요소소득 각각의 총액은 1992년과 크기가 같지만, 남성근로소득의 총액은 2002년의 크기로 변화시킨 것으로 남성근로소득의 변화로 인한 요소소득 간 상대적 비중 변화를 반영한 것이다.[9] 이렇게 얻어진 가설적 소득 자료와 1992년 자료에서 구해진 지니계수 값의 차이를 1992년과 2002년 사이 실제 지니계수의 증가분과 비교하면 가구소득 지니계수 증가분 중 어느 정도가 남성 근로소득의 변화로 인해 발생했는지를 알 수 있다.

Burtless(1999)의 방법에 따른 이상의 모의분석은 남성 근로소득자 중에서 근로소득 총액과 분배의 변화가 가구소득 불평등에 미치는 영향을 포착한다. 그러나 남성의

---

7) 양 년도의 가족소득은 소비자물가지수를 이용하여 2000년 기준 실질소득으로 전환한 후 분석을 진행하였다.

8) 1992년과 2002년 자료의 표본크기가 다르기 때문에 실제 작업에서는 각년도 자료를 근로소득의 순으로 300등급으로 나누고 각 등급별로 구한 평균소득을 이용하였다. 150등급, 500등급 등 여러 가지 구분이 가능하나 작업의 편의와 등급화된 소득자료의 지니계수가 원소득자료의 지니계수와 유사한 정도를 고려하여 300등급으로 구분하였다.

9) Burtless(1999)는 남성근로소득이 전체소득에서 차지하는 비중은 그대로 유지한 상태에서 남성근로소득의 분배 변화가 소득불평등도 변화에 미친 영향을 분석하였다. Reed & Cancian(2001) 또한 요소소득의 상대적 비중 변화를 분석에서 고려하고 있지 않다. 구인회(2006)는 Burtless(1999)의 방법을 도시가계조사 자료에 적용하여 분석한 결과를 보여준다. 그러나 Burtless(1999)의 방법을 전체소득에서의 비중이 크게 증대하는 요소소득에 대해 적용할 경우에는 불평등도에 미치는 해당 요소소득의 영향력을 과소평가하게 된다. 가령 여성 경제활동의 증가로 여성 근로소득의 가구소득 내 비중이 크게 증대하였다면 여성근로소득의 소득불평등도에 대한 실제 영향력은 그만큼 커지겠지만 이 방법으로는 여성근로소득 비중 증대의 영향을 포착할 수 없기 때문이다.

경제활동참가율 변화로 인한 근로소득자의 비중 변화 또한 가구소득 불평등에 독립적인 영향을 미친다. 가령 남성 근로소득자 사이에서 근로소득의 분배에는 아무런 변화가 일어나지 않았더라도 남성 중 근로소득 없는 비율이 증가하였다면 가구소득 불평등도는 달라질 것이다. 따라서 본 연구에서는 비근로 남성 규모의 변화가 가구소득 불평등도에 미치는 영향을 추가적으로 분석한다. 이러한 모의분석은 다른 소득은 1992년의 상태를 유지하면서 남성 근로소득의 불평등도를 2002년의 실제 상태로 변화시킨 가설적 소득자료에서 표본가중치를 조정하여 비근로 남성의 비율을 2002년의 비율로 변화시킨 후 가구소득불평등도를 구하는 방법으로 이루어질 수 있다.

노동시장에서의 근로소득 변화와 경제활동참가 변화가 소득불평등도에 미치는 영향은 성별로 상이하다. 따라서 이상의 분석은 남성 근로소득과 여성 근로소득에 대해 각각 이루어진다.

아울러 부부 근로소득 서열의 상관관계 변화가 가구소득 불평등에 미친 영향을 분석한다. 이는 모든 요소소득이 일정하게 유지되지만 부부 근로소득 서열의 상관관계만이 변화하는 가설적 자료의 구축을 통해서 가능하다. 각 요소소득의 불평등도와 크기를 1992년의 상태로 유지하면서 남편과 여성 배우자 근로소득 사이의 상관계수를 2002년 수준으로 바꾸기 위해서 Burtless(1999)를 따라 다음과 같이 1992년의 부부 근로소득을 조정한다.[10)]

우선 각 년도의 남성과 여성에 대해 각각 근로소득의 크기에 따라 순위를 부여한다. 이 작업의 결과 각 년도 근로소득분포에서 r 순위를 가진 남성에 대해서 s 순위를 가진 여성을 배우자로 가지고 있는 분포를 얻게 된다. 1992년의 자료에서 부부 근로소득 상관관계만을 2002년 실제 상태로 바꾸기 위해서는 1992년 자료에서 r 순위의 근로소득을 가진 남성에게 2002년 동일 순위 남성의 여성 배우자 순위에 해당하는 1992년 여성 배우자의 근로소득액을 할당한다.[11)] 가령 1992년 근로소득 순위

10) Cancian and Reed(2001)도 Burtless(1999)와 유사한 모의실험 방법을 이용하여 요소소득이 소득불평등도에 미치는 영향을 추정하였다. 그러나 Cancian and Reed(2001)은 부부 근로소득의 상관관계 변화를 고려하지 않아 요소소득의 영향을 포괄적으로 분석하지 못하였다.

11) 2002년 근로소득 순위 r의 남성에게 상관관계를 유지하기 위해 적절한 순위의 여성 배우자 근로소득을 부여하기 위해서는, 1992년 동일 순위 남성의 배우자 순위를 파악해야 한다. 이를 위해서는

1000위의 남성의 여성배우자 근로소득 순위가 2000위이고 2002년 1000위 남성의 여성배우자 순위가 1200위라면, 1992년 1000위 남성에게 1992년 1200위인 여성을 결합시켜 구해지는 가구소득불평등도의 변화가 부부상관관계 변화의 영향으로 해석된다.

IV. 1990년대 소득분배 변화의 결정요인: 근로세대를 대상으로

1. 근로소득 분배의 추이

<표 10-2>는 가구주나 배우자가 25세와 59세 사이의 근로연령대 성인인 가구를 대상으로 1992년과 2002년 각 년도별로 성별 근로소득자의 비율, 요소소득의 지니계수, 전체소득 중 비율, 부부 근로소득의 상관관계 수치를 보여준다. 근로소득 분배의 변화가 가구소득에 미치는 영향은 주로 가구주와 배우자를 통해서 작동할 것이기 때문에 대상을 가구주와 배우자로 한정한다. 또 25세 미만의 연령대의 젊은 사람들의 근로소득은 대학재학 등 교육성취수준의 차이에 영향을 받을 수 있고 60세 이상의 사람들의 근로소득은 퇴직결정에 의해 민감하게 영향을 받을 수 있으므로 25-59세 사이의 연령대 사람들로 대상을 제한하여 분석한다(Burtless, 1999).

표에서는 먼저 가구소득을 남성근로소득과 여성근로소득, 기타소득으로 나누어 각 요소소득별 지니계수를 보여준다. 그리고 근로소득이 있는 비율을 성별로 나누어 제시한다. 또 각 요소소득이 전체 가구소득에서 차지하는 비율을 제시한다. 마지막으

양년도의 사례 수가 동일해야 하나 1992년 사례 수는 32392로서 2002년 사례수인 30397보다 2000사례 정도가 많다. 사례 수를 동일하게 하기 위해 본 연구에서는 1992년의 사례 중에서 2002년의 사례 수만큼 무작위 추출하는 방법을 이용하였다. 부부 근로소득 간의 스피어만 상관관계계수는 무작위 추출 전에는 -.207(p<.01)이었고 무작위 추출 후에는 -.206(p<.01)로서 큰 차이가 나타나지 않았다.

로 요소소득 간 상관관계를 보기위해 부부간 근로소득 순위의 상관관계를 살펴본다.

먼저 남성 근로소득의 지니계수는 1992년 0.324에서 2002년 0.390으로 지니계수가 20.3% 정도 증가하였다. 근로소득이 있는 남성만을 고려할 경우 지니계수는 1992년 0.271에서 2002년 0.300으로 10.7%만큼 증가하였다. 그러나 남성 중 근로소득이 있는 비율이 1992년 92.7%에서 2002년 87.1%로 6% 정도 감소하여 남성전체의 근로소득 불평등도는 훨씬 크게 증가하였다.

남성 근로소득이 가구소득에서 차지하는 비율은 1992년에 70.8%로 남성근로소득이 가구소득불평등도에 결정적인 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있다. 그런데 가구소득 중 남성근로소득이 차지하는 비율은 2002년 64.4%로 감소하여 남성근로소득이 소득 불평등에 미치는 영향력은 감소한 것으로 나타났다.

<표 10-2> 가구 요소소득의 분배 변화. 1992-2002

구분	1992년				2002년			
	가구 소득	남성 근로 소득	여성 근로 소득	기타 소득	가구 소득	남성 근로 소득	여성 근로 소득	기타 소득
지니계수 (요소소득>=0인 경우)	0.277	0.324	0.828	0.701	0.304	0.390	0.761	0.735
요소소득 가구(요소소득>0) %	-	92.7	27.1	76.0	-	87.1	37.9	70.4
지니계수 (요소소득>0인 경우)	0.276	0.271	0.366	0.607	0.304	0.300	0.371	0.624
전체소득 중 요소소득 비율	100.0	70.8	9.4	19.8	100.0	64.4	15.0	20.6
부부 근로소득 상관관계(r)	-.176				-.133			

자료: 통계청 도시가계조사 1992, 2002.

여성의 경우에는 근로소득불평등도의 변화는 미묘한 양상을 띠고 있다. 우선, 근로소득 없는 여성을 포함하여 모든 여성을 대상으로 구한 지니계수를 보면, 1992년에는 0.828에서 2002년에는 0.761로 근로소득불평등도가 낮아졌음을 알 수 있다. 그런데 근로소득이 있는 여성만을 볼 경우에는 지니계수가 0.366에서 0.371로 약간 상승하여 불평등도가 악화된 것으로 나타났다. 따라서 여성 근로소득의 불평등도가 개선된 원인은 여성 경제활동의 참여 증대로 무소득 여성이 감소한 데에서 찾아져야 한다.

여성의 경우 남성에 비해 근로소득자의 비율이 크게 낮지만 여성 근로소득자 비율의 급속한 증대는 남성 근로소득자 비율의 감소 현상에 대비된다. <표 10-2>에 따르면 전체 근로연령대의 여성 중 근로소득을 가진 여성이 차지하는 비율은 1992년 27.1%에서 2002년 37.9%로 10.8% 포인트 증가하였다. 이러한 여성의 경제활동참가 증대는 근로소득이 없는 여성의 비율을 감소시켜 여성 내의 근로소득불평등을 크게 줄이는 영향을 미쳤다. 근로소득이 없는 여성의 비율이 급속하게 감소하는 추세는 향후에도 근로연령대 여성의 소득불평등을 감소시키는 요인으로 작용할 것이다.

그런데 이러한 여성개인의 근로소득불평등 완화가 가구소득 불평등 감소를 의미하지는 않는다. 여성 경제활동참가 증대, 근로소득 증대가 어떤 소득계층가구를 중심으로 일어났는가에 따라서 그 영향은 달라질 수 있기 때문이다. 이를 검토하기 위해 <표 10-2>에는 부부근로소득의 상관관계를 제시하였다. 부부간 근로소득액의 상관관계를 보여주는 피어슨 상관계수는 1992년 -.176에서 -.133으로 부부간 근로소득의 부적 관계가 약화되는 방향으로 변화하였음을 보여준다. 즉 1992년과 2002년 각년도별로 보면 부부간의 근로소득은 남성소득이 낮을수록 여성소득은 증가하는 부적 관계를 보이지만 두 해 사이에 남성소득이 높은 가구의 여성소득 증가가 상대적으로 커서 이러한 부적 관계가 약화된 것이다. 이러한 결과에 따르면 여성의 경제활동과 근로소득 증대는 가구소득불평등도를 악화시키는 방향으로 작용했을 것으로 짐작할 수 있다. 마지막으로 자산소득이나 이전소득을 포함한 기타소득을 보면 1992년 지니계수가 0.701로 매우 높은 수준이고 2002년에는 0.735로 다소 증가하였다. 기타소득이 가구소득에서 차지하는 비율은 20%대를 유지하여 큰 변화가 없다. 이러한 수치들로 볼 때 기타소득은 가구소득불평등를 악화시키는 방향으로 작용했을 가능성이 있으나, 그 영향이 크지는 않았을 것으로 보인다.

2. 소득불평등 악화의 요인 분석

다음으로는 가구주나 배우자가 25세와 59세 사이의 근로연령대 성인인 가구를 대상으로 1992년과 2002년 사이에 근로소득 분배변화가 가구소득 불평등도 변화에 미

치는 효과를 추정한다.

<표 10-3>의 첫 두 행에서는 서베이 자료에 나타난 가구주나 배우자가 25세와 59세 사이의 근로연령대 성인인 가구들의 실제 가족소득 지니계수를 보여준다. 1992년 0.277에서 2002년 0.304로 지니계수가 9.7% 정도 증가하여 가족소득의 불평등도가 악화하였음을 알 수 있다.

다음 두 행에서는 다른 모든 요소소득은 1992년과 동일하지만 남성 근로소득은 2002년으로 변화했다고 가정할 때의 지니계수를 제시하였다. 첫째 행에서는 1992년 근로소득이 있는 남성에 대해서 2002년 소득을 할당한 경우이다. 이 경우 지니계수는 1992년 0.277에서 2002년 0.291로 5.2% 정도 증가한 것으로 나타났다. 표의 마지막 열에서 제시하듯이, 이는 1992년과 2002년 사이 지니계수의 실제 증가분의 53% 정도는 남성의 근로소득 불평등도 악화 때문에 발생했다는 것을 의미한다.

그런데 1992년과 2002년 사이에는 남성의 경제활동참가율이 하락하여 근로소득이 없는 남성의 비율이 증가하였고, 이 변화는 가구소득불평등도에 큰 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 둘째 행에서는 경제활동 하락을 추가적으로 감안한 남성 근로소득 변화의 영향력을 추정하였다. 그 결과 지니계수는 0.300으로 증가하여 1992년과 2002년 사이 가족소득불평등도 증가분의 85%를 설명하였다.

<표 10-3> 근로소득분배와 인구학적 변화가 지니계수에 미치는 효과

모의실험의 가정	지니계수	1992-2002 변화(%)	1992-2002 변화에서의 비중(%)
(1) 실제 지니 계수			
1992	0.277	9.73	100
2002	0.304		
(2) 남성 근로소득만 변화			
불평등도 변화	0.291	5.16	53.0
남성 경제활동참가 변화 조정	0.300	8.29	85.2
(3) 여성 근로소득만 변화			
불평등도 변화	0.281	1.55	15.9
여성 경제활동참가 변화 조정	0.282	1.69	17.4
(4) 부부 소득순위 상관관계만 변화			
근로소득 순위 상관관계	0.285	3.03	31.1
(5) 가족구조별 인구비율만 변화			
2002년 인구비율 유지 경우	0.276	-0.32	-3.3

자료: 통계청 도시가계조사 1992, 2002.

다음 두 행에서는 다른 모든 요소소득은 1992년과 동일하지만 여성근로소득은 2002년으로 변화했다고 가정할 때의 지니계수를 보여준다. 첫째 행에서는 1992년에 근로소득 있는 여성 사이에서 근로소득이 2002년으로 변화했다고 가정한 경우 지니계수가 0.281로 약간 증대함을 보여준다. 이 변화는 가족소득불평등도 증가분의 15.9%를 설명한다. 둘째 행에서는 여성경제활동증가를 추가적으로 고려하여 여성근로소득 변화의 영향력을 추정한 결과 소득불평등 증가분의 17.4%를 설명하는 것으로 나타나 첫째 행의 결과와 큰 차이를 보이지 않았다. 이상의 결과에 따르면 여성근로소득의 변화는 작지만 가족소득불평등을 악화시키기는 방향으로 작용하였다. 이는 여성의 근로소득 증가가 저소득가구보다 고소득가구에서 상대적으로 크게 이루어졌음을 시사하는 것이다.

부부간 근로소득의 상관관계는 남성과 여성의 경제활동참여에서 변화가 없는 경우에도 변화할 수 있다. 가령 두 해 사이에 경제적 지위가 유사한 남녀간 결혼(positive assortive mating) 경향이 증대하였다면 경제활동상태는 동일하더라도 부부간 근로소

득 상관관계는 달라질 것이다.

다음 두 행에서는 이러한 경우를 가정한 모의실험의 결과를 제시하고 있다. 이 실험에서는 다른 모든 조건은 1992년 상태로 유지하고 남편과 여성 배우자 근로소득 순위의 상관관계를 2002년 상태로 바꿀 경우의 가족소득 불평등도 변화를 보여준다. 지니계수 값은 0.285로서 부부의 근로소득 상관계수 변화는 지니계수 실제 변화분의 31.1%를 설명하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 부부간 경제적 지위가 유사한 남녀가 부부로 결합하는 경향의 증대가 이 시기 가족소득 불평등 증대에 적지 않은 영향을 미쳤음을 시사한다.

앞에서도 보았듯이 혼인률도 시간이 흐름에 따라 변화한다. <표 10-4>는 1992년과 2002년 사이에 혼인한 성인의 비율이 감소하였음을 보여준다. 전체 개인 중 성인 부부가 존재하는 가구에 사는 비율은 1992년 95.0%에서 2002년 91.5%로 감소하였고, 성인 중에 남성만 있는 가구에 사는 비율은 1.5%에서 4.0%로 증가하였고 성인 중에 여성만이 있는 가구에 사는 개인의 비율은 3.5%에서 4.4%로 증가하였다. 표에는 아울러 각 가족유형별 지니계수를 제시해 놓았다. 부부가구와 독신남성가구의 경우는 유사한 크기의 지니계수를 보이나 독신여성가구 집단은 훨씬 높은 지니계수를 보였다.

<표 10-4>의 통계치를 보면 다른 모든 조건은 1992년의 실제와 동일하지만 각각의 가족구조에 속한 개인의 비율만 변화했다고 가정할 경우의 효과를 어느 정도 예측할 수 있다. 1992년에서 2002년 사이 지니계수가 상대적으로 작은 독신남성가구 인구비율이 증가하였고, 지니계수가 상대적으로 큰 독신여성가구에 속한 인구비율도 약간 증가하였다. 이 두 변화가 소득불평등에 미치는 영향은 서로 상충관계에 있으므로 인구비율을 2002년 수치로 고정할 경우 가족소득의 지니계수는 1992년의 실제 값과 큰 차이를 보이지는 않을 것으로 예상된다.

<표 10-4> 근로연령대 가구의 가족구조별 인구비율과 지니계수

	92		02	
	비율(%)	지니계수	비율(%)	지니계수
부부가구	95.0	0.275	91.5	0.300
남성가구	1.5	0.269	4.0	0.306
여성가구	3.5	0.323	4.4	0.359

자료: 통계청 도시가계조사 1992, 2002.

<표 10-3>의 마지막 두 행에 제시된 결과는 이러한 예측을 지지한다. 각 집단별로 표본가중치를 조정하여 인구비율을 2002년 상태로 변화시킬 경우 가족소득의 지니계수는 0.276으로서 1992년 실제 지니계수 0.277과 거의 차이가 없다. 이러한 결과는 가족구조별 인구비율의 변화가 아직은 미미한 수준이어서 나타난 것으로 보인다.

<표 10-3>의 분석은 다른 모든 조건은 동일하고 남성과 여성의 근로소득 변화, 부부 근로소득 상관관계 변화, 가족구조 변화 각각이 개별적으로 일어났을 경우 가족불평등도에 미치는 영향을 보여준다. 그러나 현실에서는 각각의 변화가 동시에 발생하므로 <표 10-3>의 결과는 실제와 다소 괴리가 있을 수 있다. 가령 남성 근로소득 변화와 여성 근로소득변화가 완전히 독립적이지 않다면 개별 변화만을 고려하여 소득불평등에 미치는 영향을 분석할 경우 그 영향은 과대 혹은 과소평가될 가능성이 있다.

<표 10-5>에서는 남성과 여성의 근로소득 변화, 부부 근로소득 상관관계 변화, 가족구조의 변화가 누적적으로 일어났을 경우에 가족소득불평등도에 미치는 영향을 분석하였다. 이러한 분석은 여러 변화가 동시에 일어나 경우의 효과를 보여주는 장점이 있다. 그러나 여러 변화 중 어느 변화가 먼저 발생했다고 가정하는가에 따라 각각의 변화가 초래하는 효과가 달라진다. 여기에서는 남성 근로소득 변화가 먼저 발생하고 다음으로 여성 근로소득, 부부 간 소득순위 상관관계, 가족구조의 순으로 변화가 일어났다고 가정하여 분석을 진행하였다. 또 모든 가구를 소득오분위로 나누어 각각의 변화에 따라 분위별 평균소득이 어떻게 변화하는지를 분석하여 소득불평등도 변화의 구체적인 양상을 살펴보았다.

<표 10-5>의 첫째 열에서는 1992년 소득분위별 평균소득과 가족소득 지니계수를 보여준다. 둘째 열부터 여섯째 열까지는 각각의 변화가 순서대로 발생할 때 가족소득 지니계수와 분위별 평균소득의 누적적 변화를 보여준다. 그리고 마지막 열에서는 1992년과 2000년 사이 가족소득 지니계수와 소득분위별 평균소득 변화율을 제시하였다.

먼저 둘째 열의 지니계수 0.29는 <표 10-3>의 남성 근로소득만 변화했다고 가정한 경우의 수치를 옮겨온 것으로서 1992년 실제보다 53% 증가한 수치이다. 소득분위별 평균소득의 변화는 이러한 지니계수의 증가가 소득 3분위에서 5분위까지의 상위소득층이 28~30% 증가한 데 비해 나머지의 하위분위, 특히 소득 1분위의 소득은 19% 증가에 그쳐 상대적으로 소득이 하락한 데에서 기인하였음을 짐작하게 한다.

그러나 셋째 열에 제시된 바와 같이 여성 근로소득 변화는 소득 1분위와 2분위 남성소득 하락의 상당부분을 보충하여 소득불평등을 개선하는 영향을 미친다. 그 결과 지니계수는 0.290으로 되어 6% 포인트(47%-53%) 정도 근소하게 감소한다. 이러한 결과는 <표 10-3>에서 여성 근로소득만 변화했다고 가정한 경우 가족소득 불평등도가 증가했던 결과와 대비된다. 이러한 차이는 1992년과 2002년 사이 여성근로소득 변화가 1992년 소득을 기준으로 할 때(지니계수 0.277)에는 소득불평등을 악화시키는 경향을 갖는 것으로 나타나지만, 두 해 사이의 남성소득의 불평등 증대가 이미 발생했다고 가정할 경우에는(지니계수 0.291), 소득불평등을 완화시키는 영향을 갖기 때문에 발생하는 것이다.

만약 <표 10-3>에서와 같이 여성 근로소득 변화가 남성 근로소득 변화보다 먼저 발생했다고 가정하는 경우에는 여성근로소득 변화 후 지니계수는 0.281로서 1992년 수치보다 15.9% 증가된 것이다. 여성 근로소득 변화 후 남성 근로소득 변화를 추가한 경우 지니계수가 0.29로서 1992년보다 47% 증가한 것임을 보면 이 경우에도 남성근로소득은 31% 포인트(47%-15.9%) 정도 지니계수를 증가시키는 영향을 미침을 알 수 있다.

넷째 열에서는 남성과 여성의 근로소득 변화와 함께 부부 근로소득 순위의 상관관계도 변화했을 경우의 결과를 보여준다. 이 경우에는 지니계수는 47.0%에서 108%로

61% 포인트 정도 크게 증가하여 부부 소득순위 상관관계 변화가 소득불평등을 악화시켰음을 보여준다. 이러한 지니계수의 변화는 <표 10-3>에서 부부 소득순위 상관관계 변화가 31% 정도 소득불평등을 악화시켰던 모의실험 결과보다 더욱 큰 수치이다. 이러한 영향력 증대는 이 기간 남성 근로소득 불평등 증대와 여성 근로소득 증대로 인해 나타난 것으로 보인다.

<표 10-5> 남성 경제활동 변화가 가구소득불평등도에 미친 누적적 영향, 1992-2002

(단위, %)

구분	1992 실제 (1)	남성 근로소득 변화 (2)	+ 여성 근로소득 변화 (3)	+ 부부소득 상관관계 변화 (4)	+ 가족 구조변화 (5)	+ 남성 경제활동 변화 (6)	1992-2002 실제 변화 (7)
지니계수	0.277	0.291	0.290	0.306	0.305	0.309	0.304
변화 %	-	+ 53.0%	+ 47.0%	+ 108.0%	+ 105.0%	+ 119.0%	+ 100.0%
소득 1분위	440,722원	+ 18.5%	+ 25.2%	+ 46.6%	+ 46.5%	+ 43.2%	+ 34.1%
2분위	682,831원	+ 25.9%	+ 30.2%	+ 34.5%	+ 34.5%	+ 31.6%	+ 35.6%
3분위	865,296원	+ 28.1%	+ 32.5%	+ 33.0%	+ 32.8%	+ 29.5%	+ 40.9%
4분위	1109,311원	+ 30.4%	+ 34.5%	+ 33.4%	+ 33.5%	+ 31.1%	+ 44.9%
5분위	1810,906원	+ 28.0%	+ 33.7%	+ 27.2%	+ 26.8%	+ 24.9%	+ 52.6%

자료: 통계청 도시가계조사 1992, 2002

그러나 지니계수 변화가 시사하는 바와는 달리 소득분위별 분석에서는 하위소득분위 평균소득의 증가가 두드러진다. 소득 1분위의 소득은 25.2%에서 46.6%로 21% 포인트 정도 증가한 반면, 소득 5분위의 소득은 33.7%에서 27.2%로 5% 포인트 가량 감소하였다. 소득 2분위에서 4분위까지는 큰 변화가 나타나지 않았다. 이러한 일견 모순된 결과는 각소득분위 내에서 불평등도가 증대할 경우 나타날 수 있다.

다섯째 열에서 가족구조별 인구비율의 차이를 조정하였으나 <표 10-3>의 결과와 마찬가지로 조정 후에도 별 차이가 나타나지는 않았다. 이 열의 소득분위별 평균소득 증가 %를 마지막 열에 제시된 1992년과 2002년 사이 소득분위별 평균소득의 실제 증가 %와 비교하면 소득 1분위의 경우는 실제 증가분을 초과하는가 하면 상위

소득분위로 갈수록 실제 증가분에 크게 미달하는 것을 알 수 있다. 지니계수의 경우에는 모의실험상의 증가분이 105%로서 실제 증가분 100%를 약간 초과하는 양상을 보인다.

소득 2분위에서 4분위까지의 분위별 평균소득 증가분과 두 해 사이의 실제 증가분의 차이는 일정 부분 기타 소득(기타 가구원 근로소득, 이전소득, 자산소득 포함)의 변화에 의해 설명될 것으로 보인다. 그러나 소득 1분위의 경우 46%가 증가하여 두 해 사이 실제 증가분 34%를 초과하는 현상은 위의 모의실험 결과가 하위소득분위의 평균소득 증가를 과대추정하고 있을 가능성을 시사한다.

이러한 하위소득분위 평균소득의 과대추정 분 중 일정 부분은 두 해 사이 남성 경제활동 감소의 영향을 <표 10-5>의 모의실험에서 고려하지 않고 있기 때문에 발생했을 가능성이 있다. 이 가능성을 평가하기 위해 여섯째 열에서는 남성 경제활동의 감소를 추가적으로 고려하여 소득분위별 평균소득과 지니계수의 변화를 제시하였다.[12] 이 결과에 따르면 남성 경제활동 감소를 고려한 후에도 소득 1분위의 평균소득 증가분(43%)은 두 해 사이 실제 증가분(34%)을 여전히 초과하고 있다. 이는 본 연구의 모의실험 방법이 하위소득층의 분위별 평균소득 증가를 과대추정하고 있음을 확인시켜준다. 반면에 남성 경제활동 감소의 영향을 고려한 후 지니계수 변화는 119%로 나타나 본 연구의 모의실험이 각 변화가 소득불평등도 악화에 미치는 영향을 과대추정하고 있음을 시사한다.

---

12) 남성 경제활동의 변화로 인한 지니계수 변화는 가중치의 조정을 통해 용이하게 추정이 가능하다. 그러나 남성 경제활동 변화로 인한 소득분위별 평균소득 변화는 원시자료의 가공을 통해서 무소득 남성 비율을 2002년 수준으로 증가시키는 방법으로 개략적 추정만이 가능하다. 추정에 이용된 자료에서는 무소득 남성의 비율이 13.6%를 차지하여 2002년 무소득 남성 비율 12.9%를 약간 초과하였다.

Ⅳ. 논의와 결론

우리나라는 산업화 이래 지속적 경제성장을 통해 전반적인 소득수준을 높였으며 이와 함께 소득분배도 평등한 방향으로 개선되었다. 그러나 이러한 소득분배 개선 추세는 1990년대 중반을 거치며 반전되어 2000년대에 들어서서도 소득분배 악화추세는 완화되지 않고 있다. 본 연구에서는 도시근로자가구를 대상으로 1992년과 2002년 사이 개인 근로소득 분배 변화가 소득불평등 악화에 미친 영향을 분석하였다.

우선 1992년에서 2002년 사이 가족소득 불평등도 증가의 원인에 대한 분석을 요약하면 다음과 같다. 첫째로 남성 근로소득이 다른 요소소득의 변화와 완전히 독립적으로 발생했다고 볼 경우, 남성 근로소득 분배 악화는 1992년에서 2002년 사이 가구소득 불평등도 증가분 중 최대 53%를 설명하였다. 특히 이 기간 비근로 남성의 증가를 추가적으로 고려할 경우에는 남성 근로소득 분배 악화는 가구소득 불평등도 증가분 중 최대 85%를 설명하여 가족소득 불평등 증가를 초래한 압도적 요인으로 나타났다.

그러나 남성 근로소득 변화 중 일부는 여성 근로소득의 변화로 인해 발생했을 수 있고 따라서 남성 근로소득 변화의 영향 중 일부는 실제로는 여성 근로소득 변화의 영향일 수 있다. 이 점을 고려하기 위해서는 여성 근로소득 변화가 소득불평등도에 미친 영향을 통제한 후 남성 근로소득 분배 변화의 영향을 분석할 필요가 있다. 이렇게 여성 근로소득의 분배변화가 먼저 발생했다고 가정한 경우에는 남성근로소득은 31% 포인트 정도 지니계수를 증가시키는 영향을 미쳤다.

둘째, 여성의 근로소득 분배 변화는 소득불평등도에 미치는 영향은 일관된 모습으로 나타나지 않았다. 여성 근로소득 분배 변화가 남성 근로소득 변화와 독립적으로 발생하였다고 볼 경우, 여성의 근로소득은 소득불평등도를 증대시키고 전체 증가분 중 최대 16-17%를 설명한다. 그러나 여성의 근로소득 변화 중 일부가 남성 근로소득 변화의 결과로 발생했다고 볼 경우, 여성 근로소득은 소득불평등도를 약간 완화

시키는 영향을 미친 것으로 나타났다.

셋째, 부부 근로소득 순위의 상관관계 변화는 가족소득 불평등도를 악화시키는 방향으로 작용하였다. 부부 근로소득 순위 상관관계 변화가 다른 변화와 완전히 독립적으로 발생했다고 가정할 경우 지니계수를 31% 증가시켰다. 부부 근로소득 상관관계가 남성과 여성 근로소득 분배변화와 관련되어 있다고 가정할 경우를 고려하여 남성과 여성 근로소득 변화를 통제한 결과 소득불평등을 악화시키는 효과는 더욱 증대하여 지니계수를 61% 증가시켰다.

마지막으로 서구의 예에서 나타나듯이 여성가구의 증가 등 가족구조의 변화는 장기적으로 가족소득 분배를 악화시키는 중요한 요인으로 작용하겠지만, 분석기간 동안에는 가족구조 변화의 영향은 크게 나타나지 않았다.

본 연구의 발견을 해석함에 있어 몇 가지 주의가 요구된다. 첫째, 소득분배에 미치는 근로소득분배 변화의 영향을 도시근로자가구로 한정하여 분석한 본 연구는 그 영향을 과소평가했을 가능성이 높다. 근로소득의 분배 변화는 근로자가구의 가구소득 분포에 영향을 미치지만, 그 영향이 근로자가구에 한정된 것은 아니다. 근로소득의 격차확대는 임금근로는 물론 자영업에도 영향을 미쳐 영세 자영업자의 수적 증가와 빈곤화로 이어진다(금재호, 2005). 이러한 이유로 근로소득 분배변화의 영향을 완전히 이해하기 위해서는 전체가구를 대상으로 한 후속적인 분석이 필요하다.

둘째, 본 연구는 소득분배 변화 중 어느 정도가 근로소득 변화로 인해 발생했는지를 성별로 나누어 살펴보았지만, 이러한 남성과 여성의 근로소득 변화가 모두 외생적(exogeneous)인 것은 아니다. 가령 가구주나 배우자의 근로소득 변화 중 일부는 기타 가구원의 근로소득이나 이전소득, 자산소득의 변화로 인해 발생한 내생적(endogeous) 변화일 수 있다. 따라서 가구주나 배우자의 근로소득의 변화를 모두 외생적인 것으로 보고 소득분배에 미친 영향을 추정한 본 연구의 결과에는 편의(bias)가 있을 가능성이 있다.

1990년대 후반 이래 소득분배 악화추세에 대응하여 소득보장제도 또한 확충되었다. 국민기초생활보장제도의 도입을 통해 빈곤층에 대한 소득지원이 확대되었고, 고용보험제도의 확대와 개선이 이루어졌으며, 노인, 장애인 등의 취약계층에 대한 지

원도 증대되고 있다. 그러나 노동시장의 구조 변화와 근로소득 격차의 증대와 같은 구조적 변화들로 인해 사회정책은 새로운 도전을 받고 있다.

이러한 상황에서 근로소득 분배개선을 위해서는 저숙련 근로자의 노동시장여건을 호전시키기 위한 보다 근원적인 대책이 강구되어야 한다. 현재 진행되고 있는 EITC(Earned Income Tax Credit)형 근로저소득층 지원제도의 도입, 최저임금의 수준 제고 등을 지속하여 취업 저숙련층이 근로를 통해 얻을 수 있는 소득을 증대시키는 정책이 적극 강구될 필요가 있다. 또 사회서비스 영역을 중심으로 안정된 일자리를 창출하기 위한 적극적인 대책을 통해 실직 저숙련층에 대한 노동시장 수요를 제고할 필요가 있다. 이러한 정책들은 저숙련 취업근로자를 지원함과 동시에 실망실업자 등 저소득 무직자의 경제활동참여를 자극하여 소득불평등 완화에 도움이 될 것이다.

성별에 관계없이 저소득 근로자를 지원하는 이러한 정책들과 함께, 저소득 여성의 경제활동 참가를 지원하기 위한 별도의 대책이 마련될 필요가 있다. 저임금, 저숙련의 일자리에 고용될 가능성이 높은 저소득 가구의 여성들에게는 아동양육의 부담이 취업과 근로소득 증대에 큰 제약이 될 수 있다. 저소득층 여성에 대한 보육서비스 제공 확대와 비용 지원을 통해 이들의 경제활동을 지원하는 정책은 소득불평등을 완화하는 중요한 방안이 될 것이다.

이러한 당면 정책들과 함께 전반적인 노동시장 구조변화에 대응하는 보다 장기적인 대책을 마련할 필요가 있다. 이러한 대책은 현재의 개인 근로소득 격차 확대 추세에 대한 정밀한 원인 진단을 통해 수립되어야 한다. 저숙련층의 인적자본을 향상하고 임금과 사회보장급여 등에서의 처우 개선 등을 통해 일자리의 질을 개선하는 노력이 향후 장기적 정책방안의 핵심이 될 것이다.

참고문헌

구인회(2006). 한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장정책의 과제. 서울: 서울대출판부.

권순원,고일동,김관영,김선웅(1992). 분배불균등의 실태와 주요정책과제. 서울: 한국개발연구원.

금재호(2002). 여성 노동시장의 현상과 과제. 서울: 한국노동연구원

금재호(2005). "성장과 고용의 선순환을 위한 고용전략의 탐색". 한국노동연구원 개원 17주년 기념토론회, 저성장 저출산 고령화시대의 고용전략, 발표문.

남상섭, 신범철, 안병룡(2005). "경제위기 이후 소득분배와 불평등의 요인분해". 창업정보학회지, 8(2), 159-183.

여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수(2005). 빈곤과 불평등의 동향 및 요인 분해. 서울: 한국보건사회연구원.

유경준(1998). "임금소득불평등도의 분해와 원인분석". KDI 정책연구, 20(3/4), 223-268.

이정우(2003). "경제위기 이후의 분배정책 방향". 소득분배와 사회복지, 20-64. 서울: 여강출판사.

정진호(2002). "근로자가구 소득분배 및 그 변화". 정진호, 황덕순, 이병희, 최강식 편, 소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제, 서울: 한국노동연구원

주학중(1979). "계층별 소득분포의 추계와 변동요인". 한국개발연구, 창간호, 22-43.

최희갑(2002). "외환위기와 소득분배의 양극화".국제경제연구, 8(2), 1-20.

황수경,정진호,김승택,남재량(2005). 한국의 임금과 노동시장 연구. 서울: 한국노동연구원

Atkinson, Anthony, B., Rainwater, Lee and Smeeding, Timothy M.(1995). Income Distributionin OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS). Social Policy Studies 18, OECD.

Burtless, G.(1999). Effects of growing wage disparities and changing family composition on the US income distribution. European Economic Review, 43,

853-865.

Cancian, M. and Reed, D. (1999) The impact of wives' earnings on income inequality: Issues and estimates. Demography 36(2), 173-184.

Danziger, S. and P. Gottschalk.(1995). America Unequal. New York: Russell Sage Foundation.

Fei, J., Ranis, G. and Kuo, S. (1978) Growth and the family distribution of income by factor components. Quarterly Journal of Economics. Vol. 92, 17-53.

Jacobs, D.(2000). Low Inequality with Low Redistribution? An Analysis of Income Distribution in Japan, South Korea and Taiwan Compared to Britain. Centre for Analysis of Social Exclusion, Casepaper 33, London School of Economics.

Pyatt, G., Chen, C.-N. and Fei, J. (1980). The distribution of income by factor components. Quarterly Journal of Economics, Vol. 94, 451-473.

Reed, D. and Cancian, M. (2001) Sources of Inequality: Measuring the Contributions of Income Sources to Rising Family Income Inequality. Review of Income and Wealth, Vol.47, no.3, 321-333.

Smeeding, T.(2002). Globalization, inequality and the rich countries of the G-20: Evidence from the Luxembourg Income Study. Luxembourg Income Study Working Paper, No. 320.

Smeeding, T., L. Rainwater and G. Burtless.(2001). U.S. Poverty in a Cross-national Context. In S. Danziger and R.H. Haveman(ed). Understanding Poverty, New York: Russell Sage Foundation.

〔제 10 회 회의록〕1990년대 이후 도시근로자가구 소득불평등 악화의 요인분해: 개인근로소득 변화의 영향을 중심으로

□ 의견 및 토론

○ 논문 관련 개념

- 기타소득이 무엇이며, 기타소득 자체가 전체 가구소득분배변화만을 분석한 것은 아닌가?
- 소득양극화를 분석한 책에 의하면 우리나라의 양극화 요인이 근로소득보다 재산소득에 있다고 나와 논문의 결과와 다른 것 같음. 상식적으로 생각하면 근로소득보다 비근로소득에 의한 영향이 더 많을 것이라 생각됨. 다음 연구에서 참고 바람.
- 가족구조의 변화는 무엇을 의미한 것인가?
- 가족소득과 가구소득이 같은 것인가?
- 주6)에서 설명하신 가구균등화지수의 의미가 무엇인지? 본문에서 설명하고 있는 가구균등화 지수 설명과 다소 차이를 보이고 있음.

○ 논문 해석

- 일반적으로 알고 있는 것과 다른 결과가 나온 것 같음. 특히 한부모 가족의 중 특히 여성가구의 빈곤률이 높아졌으며, 불평등에 많은 영향을 미치는 것으로 나타나는데, 여기서는 그런 것 같지 않음. 그에 대한 해석을 어떻게 해야 할까?
- <표10-5>에서 의도한 것은 여러 column의 합이 100이 되는 것인가? 만약에 그러려면 각 column들 사이에 배타적이어야 하는데 그렇지 않다. 여기서 전체 100이 어떻게 분열되는가?

- <표10-2>에서 보면 지니계수변화(요소소득>=0)가 여성근로소득은 0.828에서 0.761로 줄어듦. 이것은 전업주부를 포함시켰을 때는 소득분배가 개선된다는 의미임. 그러나 아래에서 취업한 여성근로자를 포함시키면 소득분배가 악화됨. <표10-5>에서 남성에서 여성으로 가면서 줄어듦. 여기서 여성근로소득변화는 전업주부를 포함한 것인가? 아니면 여성근로자만 분석한 것인가?
- 여성근로자들 사이에 임금격차는 적지만, 전업주부까지 포함되어 소득불평등이 개선된 것임. 즉, 저소득 여성임금이 더 많아졌다는 것인가?
- ppt 10p에서 두개 식의 차이가 무엇인가?
- t_{m1}과 t_{mo}의 차이가 S에만 반영된 것이 아니고 R과 G에도 반영이 되는 것이 아닌가?

보통 이럴 때에는 산술평균을 사용하고, 다른 분석을 많이 사용하지 않나?

○ 소득분배에 관한 질문

- 실제로 평균소득 등을 분석 한 것인가? 고소득층이 많이 올라가면 소득분배가 불평등화 될 수 있고, 고소득층은 그대로 있는 상태에서 저소득층이 떨어져도 악화가 된다. 고소득층이 증가하면 전체 소득분배가 악화되는 것 아닌가?

○ 지니계수 분포에 따른 결과 도출 방법 제안

- 전체의 지니계수는 줄어들 수도 있고 증가할 수도 있는 거라 생각함. 고소득층이 그대로 있는 상태에서 소득이 떨어지면 반드시 그러한 현상이 나타남. 고소득층이 그대로 있는 상태에서 취업한 사람들이 저소득을 형성해주면 소득분배격차가 줄어듦. 따라서 분포가 어떻게 되는지 확인하고 결론을 내려야 하는 것 같음. 그래서 그에 대한 지원이 많아져야 한다는 결론을 내릴 수 있을 것임.

○ 연구방법 에 관한 질문

- 2005년에 지니계수를 분석했을 때에는 집단 간 소득을 분해한다면 overlap이 되지만 요

소소득을 분해하면 딱 떨어졌음.

- <표10-1>에서 지니계수의 추이 data가 도시가계조사를 기준으로 한 것인가?
- 주8에서 표본크기를 300등급으로 나눈 이유가 있나?
- 지금 연구한 데이터가 가상으로 만든 것인가?
- 자료를 300등급으로 나누어 계산하면 가중치를 부여할 수 없을 것으로 보임. 가중치는 어떻게 처리하였는지 궁금함.

○ 조사시기에 관한 질문

- 92년과 2002년을 보니 92년은 소득불평등이 정점에 달했다가 악화로 반전을 했음. 2002년은 외환위기를 겪으면서 98년부터 악화됐다가 진정되었다고 함. 92년보다 2002년 두 해를 잡은 이유가 있는가?

○ 정책제언 도출에 관한 제안

- 마지막에 제안을 보면, 저숙련 취업 근로자 지원과 저소득 무직자 경제활동 참여 자극이라는 제안을 했는데 이에 대한 근거가 될 만한 연구결과를 도출한 후 제안을 하면 더 좋을 것 같음. 또한 여성근로자의 참여율을 높이자고 제안을 했는데 이 부분에 대한 연구결과가 함의를 끌어내는데 조금 부족한 것 아닌지 생각됨. 요인의 분해하는 방법도 중요하지만, 나중에 정책대안을 하기위해서는 이 부분도 중요하게 생각해야 할 것 같음.

○ data에 대한 제안

- 이것을 노동패널 데이터로 분석을 하면 어떤가? 거기에는 ID가 있어서 case matching에서 나오는 에러를 줄이는데 유용할 것임.
- 가중치는 어떻게 했나?

○ 성별에 다른 소득불평등도 해석

- ppt 그림1에서 남성과 여성을 함께 보면 소득불평등도가 가장 나쁘지만 성별을 각각 보

면 괜찮음. 여성은 소득이 높은 상태에서 불평등도가 적고, 남성은 소득이 낮은 상태에서 불평등도가 좋지만, 남자와 여자를 합치면 나빠진다고 밖에 해석할 수 없음. 학력, 연령별로 보면 그림2처럼 가운데 있어 해석하기 쉬움. 하지만 성별로 보면 해석하기 어렵게 나옴. 이에 대해 생각해 보면 좋겠음.

○ 지니계수의 분해

- 한 시점에서 지니계수를 분해하여 근로소득으로 인한 지니계수와 자산계수로 인한 지니계수로 분석했을 때 의미가 무엇인가?
- 예를 들어 소득불평등도의 남성이 전체의 80%를 차지하고, 여성이 10%, 기타가 10%를 차지한다면 그에 대한 의미가 무엇인가? 수학적으로 분해가 되는 건 알지만 현실에서의 의미는 무엇인가?

□ 발표자 종합 정리

○ 논문 관련 개념

- 기타소득에는 자산소득, 이전소득, 기타가구원의 근로소득을 모두 포함하며, 기타소득 자체가 전체 가구소득분배변화만을 분석하지 않는다. 근로소득변화가 가구소득불평등을 선정하는데 거의 대부분을 차지하고 자산소득분해변화는 미미한 영향을 미친다고 결론을 내린다. 기타소득 자체를 분석하지 않았지만, 그 영향은 적다고 판단함.
- 가족소득과 가구소득이 같은 것임.
- 균등화지수를 한다는 것은 가구소득을 가구규모에 조정한다는 의미이고 unit을 개인으로 조정함.

○ 논문 해석

- 한부모 가족이 증가하면서 소득불평등이 높아질 수 있는데, 가족구조의 변화는 전혀 없이 원상태로 유지했다고 가정했을 때, 소득불평등도의 변화를 보았는데 큰 차이가 없다.

- 정확히 설명할 수는 없지만, 이 연구에서 중점적으로 살펴 본 90년대에는 가족구조의 변화가 크게 증가되지 않았지만, 2000년 이후 자산소득분배변화나 가족구조 영향이 더 크게 나타날 것으로 예상됨
- 여기서 보고자 했던 것은 부부소득상관관계변화(4)까지였음. 여성경제활동변화는 앞에서 큰 영향이 없다고 생각하여 단순화했고, 부부소득상관관계변화(4)까지 보면 남성근로소득변화를 보고, 여성근로소득변화를 봤을 때 이 자체로서 부부소득상관관계변화(4)가 포함이 됨. 그러나 여기서는 근로소득의 서열상관관계를 본 것임. 본인도 남성, 여성근로소득변화와 부부소득상관관계변화(4)까지 60~70%가 설명이 되고, 나머지가 기타소득에서 설명되기를 기대했는데 결과는 그렇지 않았음.
- 여성근로소득변화는 전업주부까지 포함 된 것임.
- 여성 전체의 지니계수는 무직자의 영향이 큼. 지니계수는 개선됐는데, 가구소득에서 여성근로의 영향이 불평등하게 나타난 이유는 여성의 근로활동참여가 고소득자의 비율이 더 많이 증가했기 때문임. 개인단위 소득과 가구소득에 미치는 영향이 상이하게 나타남. 따라서 과거에는 저소득층 위주로 증가했지만 90년대 이후는 고소득층 위주로 소득이 증가함.
- 이론상으로는 ppt 10p의 두 번째 식과 같이 되어야한다는 것임. 기존의 식과 차이를 나타낸 것임. 기존의 연구에서는 ppt 10p의 첫 번째 수식의 상태가 근로소득의 변화가 소득불평등에 미치는 효과를 보았지만, 여성의 근로소득의 변화와 기타소득의 변화 효과도 반영되어 근로소득만의 효과를 알 수 없다는 것을 나타낸 것임.
- 근로소득이 변화되었다고 한 것은 해당소득의 지니계수 뿐 아니라 해당소득과 다른 소득간의 correlation과 share까지 다 변화를 시켜줘야 한다는 것임. 하지만 이것을 개별적으로 총합을 하면 중복되는 것이 있기 때문에 100%를 넘을 것이다. 통상적으로 사람들은 시작과 끝을 각각 시점으로 하여 중간쯤에서 의미를 찾는다. 그렇기 때문에 완벽한 조건을 만족한다고는 볼 수 없음. 분석방법을 지니계수를 활용한 것은 가장 많이 사용되고 익숙하기 때문에 쓴 것임.
- 어떤 요소의 영향요인을 이야기 할 때 비교하여 거론을 하는데, 본 연구 자체는 비교의 대상이 없기 때문에 현실적인 의미를 갖기 어려움.비교를 하게 되면 본질적인 의미가 나타나지 않는다고 생각함. 각 분해의 의미도 다른 부분에 영향을 미치므로 독자의 의미만

은 알기 어렵다는 결론을 내림.

○ 소득분배에 관한 질문

– 전반적으로 근로소득과 경제활동이 모두 증가함. 고소득자가 경제활동참가를 많이 하면 근로소득이 있는 여성의 지니계수는 악화되지만 근로소득이 0인 비율이 줄어들어 전체의 지니계수는 줄어듦.

○ 지니계수 분포에 따른 결과 도출 방법 제안

– 저소득 여성의 소득하락이 더 많다는 의미인가? 개인단위로 여성과 남성의 근로소득변화를 분석해보았는데 소득이 낮은 사람들이 절대적으로 낮아지지는 않았고, 증가는 하지만 증가속도가 고소득층이 더 빠른 것으로 확인 됨.

○ 연구방법 에 관한 질문

– 개념적으로는 그렇지만, 여기에서 overlap되는 것은 방법론상으로 문제이고, 집단간의 분해를 할 때는 지니계수의 약점이 크지만 여기서는 본질적으로는 큰 차이가 없다.
– 지니계수의 추이 data가 도시가계조사를 기준으로 한 것이 아님, 80년대는 경제기획원에서 조사한 자료이고, 60~70년대는 또 다른 곳에서 조사한 것임. 하지만 기본적으로는 도시근로자와 자영자, 농어촌 지역을 포괄하는 것이 공통적인 것임. 균등화지수를 적용시키면 통상적인 통계치와 비슷하게 나옴.
– 분석방법의 식에서 불가능하여 data를 만든 것인데, 양 년도의 케이스가 달라서 사례수를 일치시키기 위해 지니계수와 큰 차이를 두지 않는 300등급으로 평균치를 넣은 것임.
– 케이스 수가 다른 것을 300명으로 줄여 순위를 매겨서 matching시킨 가공된 값임.
– 한 등급 안에서 평균소득을 쓴 것이므로 액수만 변화시켜 가중치와는 상관없음.

○ 조사시기에 관한 질문

– 작업 시 가장 최근이 2002년이었고 10년 단위로 분석을 한 것임. 또한 외환위기 등의 경

기적 영향을 제거하는 취지에서 설정한 것.

○ 정책제언 도출에 관한 제안

– 이러한 부분은 주로 노동경제학 분야에서 임금과 개인근로소득 차이를 많이 봄. 그러한 부분에 대해 거론을 하다보니 함의를 이끌어 내는데 많이 거론을 하지 못한 것 같음. 여성에서는 고소득층의 경제활동 참가가 중요해지는 추세가 있으니까 저소득층 여성도 지원해야 하지 않겠냐 하는 의미임.

○ data에 대한 제안

– 노동패널 데이터 후에 참고하도록 하겠음.
– 도시가구가계조사 가중치에 가구원수 곱한 것임. 가구소득불평등을 보되 개인소득으로 환산한 것임.

○ 지니계수의 분해

– 전체 지니계수에서 각 요소소득의 position이 얼마인가가 중요함. 전체 예를 들어, 지니계수가 0.5고 이 중 남성이 0.4, 여성이 0.1을 차지한다고 한다면, 남성이 전체의 80%를 차지하고, 여성이 20%를 차지한다는 것임. 이것은 어떤 것이 불평등이고 평등이 되어 전체 지니계수가 어떻게 바뀌었는지를 설명하는 것임. 지니계수가 변해도 다른 것들이 다 변하면 안 되기 때문에 그 자체로도 어떤 요소에 의해 불평등이 되었는지 설명이 가능함.
– 예를 들면, 근로소득이 전체 불평등도의 50%를 설명하고 재산소득이 50%를 설명하는데, 이전소득이 -20%가 나왔다고 할 때, 결국 이전소득이 전체 지니계수에 부정적인 영향을 미친다는 것임. 그것이 -20%를 설명했는데 후에 -30%를 설명한다고 하면, 전체 소득에서 이전소득에서 더 큰 영향을 미친다고 할 수 있음.

제11회 빈곤포럼

국민기초생활보장제도 급여체계와 근로장려세제(EITC) 관련 동향 및 쟁점

▣ 사회 : 신영석 (한국보건사회연구원 건강보험팀장)

《 주제 및 발표자 》

- 주제Ⅰ: 기초생활보장제도 개편방안 -욕구별 급여체계 도입을 중심으로 -
  노대명 (한국보건사회연구원 공공부조팀장)
- 주제Ⅱ: 기초생활보장제도 개선방향 및 쟁점
  김미곤 (한국보건사회연구원 복지패널팀장)
- 주제Ⅲ: 근로장려세제(EITC) 시행방안의 주요내용 분석 및 정책과제
  최현수 (한국보건사회연구원 기초보장평가센터 부연구위원)

▣ 토론자

〈원외〉

강병구 (인하대학교 경제학부 교수)
구인회 (서울대학교 사회복지학과 교수)
김용성 (한국개발연구원 재정·사회개발연구부 연구위원)
김수현 (환경부 차관)
김진욱 (건국대학교 경제학과 교수)
김태성 (서울대학교 사회복지학과 교수)
김학주(경상대학교 사회복지학과 교수)

남기철 (동덕여자대학교 사회복지학과 교수)
문진영 (서강대학교 수도자대학원 교수)
박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)
석재은 (한림대학교 사회복지학과 교수)
손병돈 (평택대학교 사회복지학과 교수)
윤진호 (인하대학교 경제학과 교수)
이병희 (한국노동연구원 데이터센터소장)
이성기 (인제대학교 사회복지학과 교수)
정원호 (한국직업능력개발원 고용능력개발연구본부 부연구위원)
최경수 (한국개발연구원 연구위원)
허 선 (순천향대학교 사회복지학과 교수)
홍경준 (성균관대학교 사회복지학과 교수)
안상열 (기획예산처 복지전략팀장)
김홍모 (기획예산처 양극화민생대책본부 사회복지정책조정팀 사무관)
오현경 (기획예산처 양극화민생대책본부 사회통합민생조정팀 사무관)
이재영 (재정경제부 복지경제과장)
윤현철 (재정경제부 복지경제과 사무관)
정경실 (보건복지부 기초생활보장팀장)
이현주 (보건복지부 기초생활보장팀 사무관)
박창규 (보건복지부 기초생활보장팀 사무관)
〈원내〉
강신욱 (사회보장연구본부장)
김태완 (기초보장평가센터 부연구위원)
윤석명 (연금보험팀장)
이태진 (기초보장평가센터장)
이현주 (공공부조팀 부연구위원)
최병호 (연구혁신본부장)

빈곤포럼 제 11 회

기초생활보장제도 개편방안
- 욕구별 급여체계 도입을 중심으로 -

노대명 (한국보건사회연구원 공공부조팀장)

Ⅰ. 문제제기

이 글은 기초생활보장제도(이하 기초보장제도) 개편방안과 관련해서 최근 논의되고 있는 몇 가지 대안 중 관심이 집중되고 있는 욕구별 개별급여체계(이하 개별급여체계) 도입방안을 검토하는데 그 목적이 있다. 몇 가지 대안 중 개별급여체계 도입방안을 검토하는 이유는 금년 중 정부가 제도의 기본 틀을 마련하기 위한 준비에 착수하고 있어, 그 구성체계와 운영방식, 효과성과 효율성 등에 대한 검토가 필요하기 때문이다. 그 밖에도 개별급여체계 도입방안은 공공부조제도와 사회보장제도 전반에 매우 큰 영향을 미친다는 점에서 개편방안에 대한 체계적인 검토가 필요하다고 말할 수 있다. 하지만 이 글에서는 각 급여의 수급기준과 급여상한액에 대해 구체적인 기준을 제시하지는 않을 것이다. 이는 향후 별도의 전문적인 연구가 필요한 사항이라고 판단되기 때문이다.

1999년 도입된 기초보장제도는 한국 공공부조제도 역사에서 매우 중요한 진전을 이룬 것으로 평가할 수 있다. 기초생활보장을 하나의 사회적 권리로 정립하고, 빈곤층의 욕구를 보다 체계적으로 측정하는 체계를 구축하였고, 근로빈곤층에게도 생계급여를 보장함으로써 공공부조제도를 한 단계 발전시키는 역할을 하였던 것이다. 하지만 기초보장제도는 '욕구에 따른 소득보장'과 '근로유인의 강화'라는 두 가지 문제와 관련해서 많은 한계를 드러내고 있으며, 이 문제를 해결하기 위해서는 제도의 정교화 차원에서 다음과 같은 문제를 해결해야 하는 상황이다.

첫째, 기초보장제도가 빈곤층의 다양한 욕구를 보장하기 위해 활용하고 있는 최저생계비의 계측과 적용방법은 제도의 합리적 운영을 저해하고 있다는 점이다. 둘째, 고용단절과 소득단절 등 경제환경의 급격한 변화에 따라 반복적으로 빈곤을 경험하는 근로빈곤층이 증가하고 있어, 이들에 대한 고용 친화적 빈곤정책이 필요하나, 현 제도로는 근로유인에 심각한 장애가 발생하고 있다는 점이다. 셋째, 기초보장제도는 수급자의 복지의존성을 확대시킬 위험성에 노출되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 특히 취업빈곤층에 대한 관리체계가 취약하다는 점을 언급해야 할 것이다. 요약하면, 지난 7년간 기초보장제도는 다양한 문제점을 드러냄에 따라 제도에 대한 신뢰성이 약화되고 있으며, 현 제도를 개편하여 합리성과 효율성을 제고하지 않고서는 지출확대에 어려움이 있는 것이다.

기초보장제도 개편과 관련해서 '개별급여체계' 도입이 갖는 효과에 대해서는 현실적인 판단이 필요하다. 그 이유는 <욕구별 급여체계>라 할 수 있는 개별급여체계 도입에 대한 의견이 관련 부처나 연구자에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 하지만 향후 공공부조제도의 지출증가는 불가피하며, 기초보장제도 개편방향은 단기적인 예산절감만을 고려하기보다 중장기적으로 예산의 효율적·효과적 활용에 주목해야 할 것이다. 또한 개편방안을 마련함에 있어 기초노령연금도입과 같은 소득보장체계 전반의 변화를 고려하여 생계급여제도를 개편하고, 현물급여와 서비스의 공급확대가 갖는 대상선정과 급여관리의 정확성에 주목해야 한다. 아울러 외국 공공부조제도에 대한 보다 객관적인 연구 또한 필요하다고 판단된다.[1)]

1) 최근 유럽의 공공부조제도에 대한 포괄적인 비교연구로는 다음 문헌을 참조. DREES, "Un Panorama

Ⅱ. 기초보장제도의 현황과 문제점

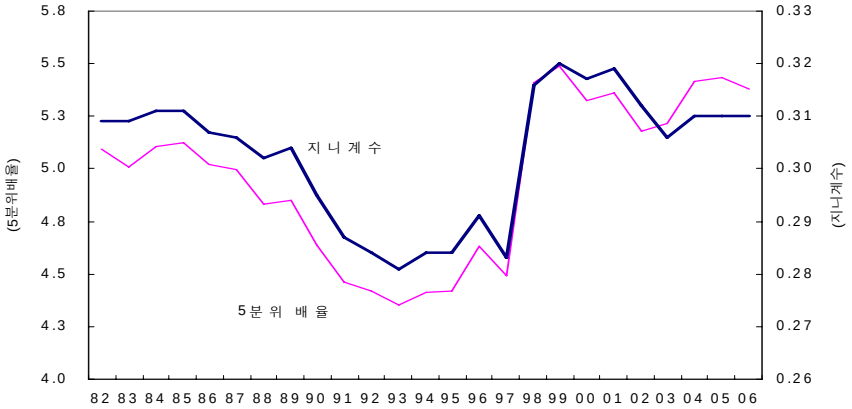
1. 우리사회의 빈곤실태

외환위기 이후 우리사회는 산업구조변화에 따른 일자리 감소, 노동유연화 과정에서 취업취약계층의 증가 등으로 인해 소득분배구조가 악화되고 빈곤율이 증가하는 양상을 나타내고 있으며, 이러한 양상은 일정기간 지속적으로 나타날 문제라고 판단해야 할 것이다. 여기서는 소득불평등을 나타내는 지니계수와 소득격차를 나타내는 소득배율을 통해 최근의 양상을 살펴보기로 한다. 먼저 소득불평등 정도를 나타내는 지니계수는 외환위기 직후 급격하게 증가하다 '01년부터 감소하는 추세를 나타내고, '03년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. '05년 2인 이상 도시근로자가구 지니계수는 0.31로 외환위기 직전과 비교할 때, 여전히 높은 수준임을 알 수 있다. 하지만 아래 그림은 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 하고 있다는 점에서 다소 낮게 추정된 것임에 주목해야 한다. 실제로 전체가구를 대상으로 추정된 '05년 지니계수는 0.35로 나타나고 있다. 이어 상·하위 5분위 소득계층의 소득배율을 보면, '99년 5.49배로 정점에 도달한 후, 차츰 감소하여 '02년 5.18배까지 감소하였으나, 배율은 다시 증가하여 '05년 5.43배에 이르고 있다. 그리고 이 추세는 '06년 소폭 감소한 것으로 나타나고 있다.

---

des Minima Sociaux en Europe", 『Etudes et Resultats』, n° 464, fevrier 2006

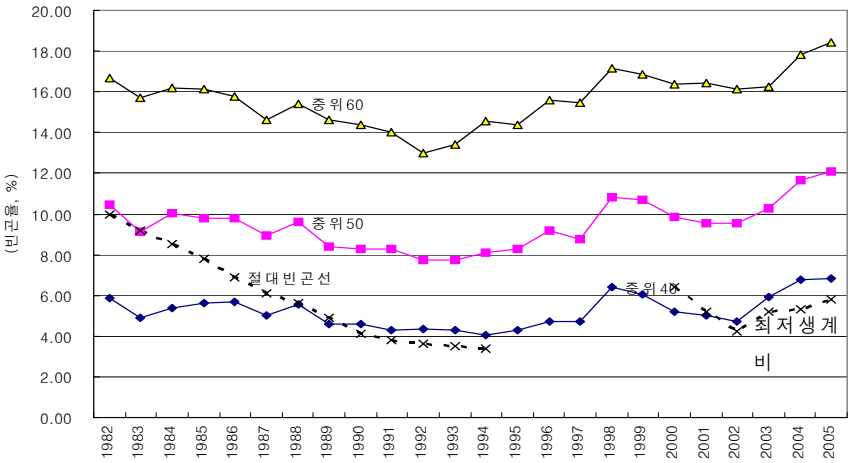
[그림11-1-1] 한국사회의 소득분배구조 추이 (2인 이상 도시근로자가구)



주: 소득은 모두 경상소득 기준
자료: 통계청, 도시가계조사자료 및 전국가계조사자료, 각년도

공공부조제도를 규정하는 가장 직접적인 환경 중 주목해야 할 수치는 빈곤율이라고 말할 수 있다. 아래 [그림 11-1-2]는 통계청 도시가계조사자료를 활용하여 2인 이상 도시근로자가구의 상대빈곤율을 추정한 것이다. 아래 그림에서 각각의 선은 경상소득을 기준으로 중위소득의 40%, 50%, 60%를 빈곤선으로 활용한 것이다. 이 그림은 1982년 이후 우리사회의 빈곤문제가 어떻게 변화하여 왔는지 잘 보여주고 있다. 어떤 빈곤선을 택하느냐에 따라 그 해석은 조금씩 변화할 수 있을 것이다. '05년 시점의 빈곤율이 외환위기 직후의 빈곤율보다 높게 나타나고 있다는 점에 주목해야 한다. 이는 90년대 초반과 외환위기 이후 일시적인 빈곤감소가 나타났지만, '03년 이후 다시 빠르게 증가하고 있음을 의미한다. 참고로 절대빈곤선을 활용하여 빈곤율을 추정해 보면, 80년대부터 급격히 감소하고 있음을 알 수 있다. 반면 99년 이후 최저생계비를 적용하면 그 추세가 중위소득의 40%를 빈곤선으로 추정한 빈곤율과 크게 다르지 않다는 점을 알 수 있다. 이는 최저생계비가 절대빈곤선과 상대빈곤선의 성격을 함께 갖고 있기 때문이라고 말할 수 있다.

[그림 11-1-2] 한국사회의 빈곤율 추이



주: 1) 빈곤률은 경상소득 대상으로 중위소득의 40%~60%를 빈곤선으로 적용
2) 조사표본은 도시지역에 거주하는 2인 이상 임금근로가구
자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간), 각년도 원자료

위의 그림이 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 한 것이라면, 전체가구를 대상으로 빈곤율을 추정할 필요가 있다. 이는 기초보장제도 등 공공부조제도의 지원대상 규모에 대한 보다 현실화된 자료가 필요하기 때문이다. '06년 현재 전체 가구를 대상으로 다양한 빈곤선을 활용하여 빈곤율을 추정해 보면, 도시근로가구를 대상으로 추정된 빈곤율에 비해 약 4~5%가량 높게 추정되는 것을 알 수 있다. 이는 충분히 예측할 수 있는 결과로 자영자가구와 미취업가구가 포함됨에 따라 빈곤율이 현실화된 것으로 이해해야 한다. 달리 표현하면, 기존에 발표된 대부분의 빈곤율이 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 점을 감안해야 하는 것이다.

중위소득 40%를 빈곤선으로 활용하면, 전체가구 대상 빈곤율은 11.9%임에 비해, 도시근로자가구의 빈곤율은 6.9%로 약 5%가량 낮게 추정되는 것을 알 수 있다. 그리고 이러한 차이는 중위50%와 중위60%를 빈곤선으로 활용해도 큰 차이가 없다. 최저생계비를 빈곤선을 활용하여 빈곤율을 추정하면, 전체가구 대상 빈곤율은 12.7%

로 추정되나 도시근로자가구 빈곤율은 약 6.4%로 무려 6.3%의 차이를 나타내게 된다. 참고로 향후 최저생계비를 빈곤선으로 활용하여 빈곤율을 산출하거나 규모를 추정하는 방식을 중단해야 할 필요가 있다. 현재 최저생계비는 3년 주기로 조사를 통해 계측하고 비계측년도에 반영되지 못한 차이를 반영하는 방식을 취하고 있다. 하지만 이는 인위적으로 빈곤선을 상향 이동시켜 빈곤율 증가에 영향을 미친다. 실제로 2004년~2005년 빈곤율을 최저생계비를 기준으로 산출하는 경우, 2005년 최저생계비 인상에 따른 빈곤율 증가가 전체 빈곤율 증가에서 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 이는 빈곤문제에 대한 정책적 오판을 초래할 위험성이 있는 것이다

<표 11-1-1> 2006년 전체가구 대상 빈곤율 현황

기준소득	빈곤선	전체가구		도시근로가구	
		1인 이상	2인 이상	1인 이상	2인 이상
경상소득	중위 40%	11.9	10.3	6.9	6.5
	중위 50%	16.7	15.0	11.8	11.4
	중위 60%	22.2	20.4	18.1	17.6
	최저생계비	11.1	10.0	5.3	5.1
공공부조전 경상소득	최저생계비	12.7	11.4	6.4	6.2

자료 : 통계청(2006), 전국가계조사자료 원자료

최근 우리사회 빈곤문제는 질적 변화를 경험하고 있으며, 이는 빈곤의 동태적 특성의 측면에서 볼 때, '반복빈곤층'의 증가로 요약할 수 있다. 그리고 빈곤정책은 이러한 변화에 대처하기 위해 항상빈곤층 중심으로 설계되어 있는 공공부조제도, 특히 기초보장제도를 개편할 필요가 있다.

최근 발표된 한 연구결과에 따르면, 2003년~2005년 3년간 1분기 이상 빈곤을 경험한 적이 있는 가구의 규모가 전체 가구의 35.1%에 이르는 것으로 추정된다(한국보건사회연구원, 2007). 좀더 구체적으로 전체 빈곤경험가구를 빈곤경험의 횟수와 기간을 중심으로 유형화하면, 계속빈곤층보다 반복빈곤층(16.1%)과 일시빈곤층(14.9%)의 비중이 매우 크며, 이들은 근로빈곤층이 다수를 점하고 있다. 이처럼 높은 빈곤경험

율과 반복빈곤층 비율은 우리 빈곤정책이 약 4.1%로 추정되는 계속빈곤가구 중심 지원방식에서 벗어나, 약 16.1%에 이르는 반복빈곤가구에 대한 지원을 강화함으로써 빈곤진입을 억제하는 정책에 초점을 두어야 한다는 것을 시사한다.

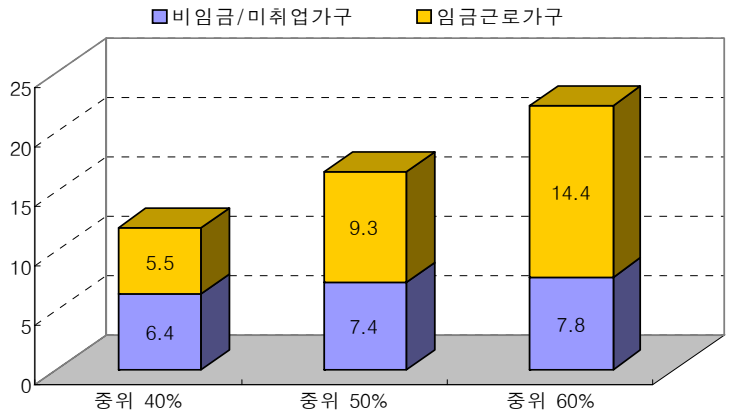
<표 11-1-2> 2003년~2005년 빈곤경험가구의 유형별 분포

	빈곤무경험가구	일시빈곤가구	반복빈곤가구	계속빈곤가구	계
상대빈곤선 (중위소득 50%)	64.9%	14.9%	16.1%	4.1%	100.0%

주: 이 분석결과는 2003년~2005년 전국가계조사자료의 패널화된 데이터를 토대로 추정되었음.
자료: 한국보건사회연구원(2007), 『빈곤의 동태적 특성 연구』

반복빈곤층의 증가문제와 관련해서 근로빈곤층 중 어떠한 집단에게 어떠한 정책적 대응이 필요한가는 아래 [그림 11-1-3]을 통해 시사점을 얻을 수 있다. 아래 그림이 주는 시사점은 비임금 및 미취업가구의 빈곤율은 중위 40%이하 계층에 집중되어 있다는 점이다. 좀더 구체적으로 표현하면, 중위50%와 중위60%로 갈수록 비임금근로가구의 빈곤층 비율은 고정되어 있는데 비해, 임금근로가구 중 빈곤층 비율이 증가하는 것을 알 수 있다. 이는 빈곤정책과 관련해서 중위50과 중위60을 기준선으로 한 빈곤층에 임금근로자의 비중이 크게 증가한다는 점을 감안할 때, 최저생계비를 기준선으로 하는 공공부조제도 외에 이들 준빈곤층 임금근로자에 대한 정책을 강화할 필요가 있다는 것을 의미한다.

[그림 11-1-3] 2006년 빈곤가구의 구성



자료 : 통계청(2006), 전국가계조사자료 원자료

2. 기초보장제도의 현황

기초보장제도 수급자 및 예산추이는 아래 <표 11-1-3>과 같이 나타나고 있다. 기초보장제도는 수급자 규모에 비해 예산의 증가속도가 훨씬 빠르게 나타나고 있으며, 전체적으로 예산에 대한 효율적인 관리가 필요한 상황이다. 기초보장제도 전체 예산은 2000년 2조4천억 원에서 2006년 5조3천억 원으로 약 2.2배, 2007년에는 6조6천억 원으로 약 3배가량 증가한 것으로 나타나고 있다. 그 중에서도 의료급여의 지출증가가 매우 빠르게 나타나고 있다. 반면에 기초보장 수급자 수는 2000년 149만 명에서 2006년 145만 명으로 소폭 감소한 것으로 나타나고 있다. 다만 의료급여 수급자 수가 2005년 176만 명으로 큰 폭의 증가세를 나타냈으며, 이것이 지출증가에 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

<표 11-1-3> 기초생활보장제도 수급자 및 예산 추이

	예산(억원)				수급자(만명)				
	계	기초보장	의료급여	자활지원	기초보장	의료급여			자활지원
						계	1종	2종	
2000년	23,321	12,219	10,323	779	149	157	81	76	-
2002년	33,819	15,439	16,904	1,476	135	142	83	59	6
2003년	35,228	15,959	17,617	1,652	137	145	86	59	6
2004년	39,126	17,424	18,810	2,892	140	153	92	61	6
2005년	46,149	21,645	22,148	2,356	143	176	100	76	6
2006년	53,338	23,412	26,623	3,303	145				6
2007년	65,835	26,697	35,778	3,360					

주: 수급자는 시설수급자를 제외한 일반수급자 규모임
자료: 보건복지부, 예산안 자료 및 수급현황 자료 참조

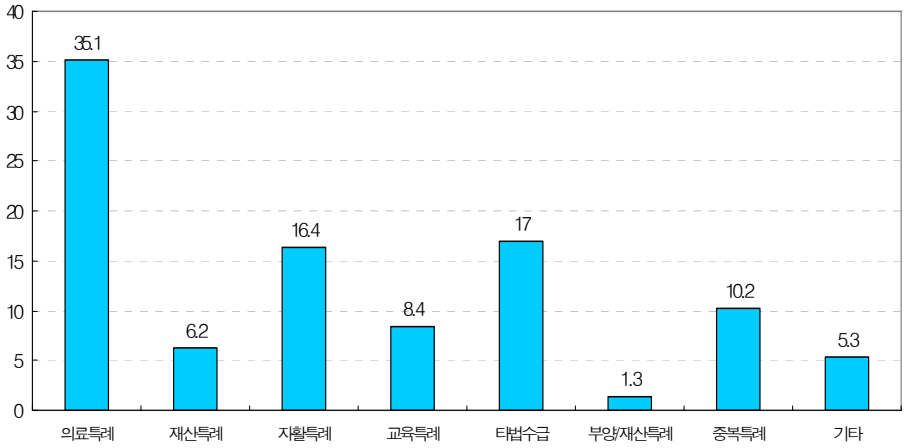
기초보장제도의 지출이 빠르게 증가한 이유는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 수급자 1인당 지출비용을 보면, 생계급여 예산이 빠르게 증가하였다. 이는 빈곤층의 평균소득 감소와 물가상승률 등을 고려할 때, 당연한 현상으로 이해할 수 있다. 이어 의료급여의 차상위층 지원확대로 인한 지출의 급격한 증가를 지적할 수 있다. 이는 지출절감을 위해 의료급여에 대한 관리를 강화하는 것이 매우 시급한 문제임을 시사한다. 하지만 지출증가 문제와 관련해서 주목해야 할 점은 현재 공공부조제도의 사각지대가 매우 크다는 것이다. 이는 앞으로 지출이 빠르게 증가할 개연성이 있으며, 지출을 효율화하지 않고서는 그 증가세로를 통제하기 힘들다는 점에 주목해야 한다는 것을 의미한다.

최근 특례급여의 수급현황을 보면, 기초보장제도가 향후 의료급여, 자활급여를 중심으로 지출이 증가하게 될 개연성이 높다는 점을 알 수 있다. 아래 [그림 11-1-4]는 특례수급자 24천명을 100으로 할 때, 약 35.1%~45.3%가 의료급여를 필요로 한다는 점을 보여준다. 이는 모든 빈곤층을 기초보장제도 수급자로 선정하여 욕구하지 않는 급여를 지원하는 통합급여체계보다, 욕구를 가진 빈곤층 및 준빈곤층을 지원하는 개별급여체계를 통해 의료급여 수급자 수를 줄여 제도에 대한 관리체계를 강화하는

것이 예산절감과 복지의존성 약화에 기여할 것임을 시사한다. 그리고 자활특례는 수급자 중 근로활동을 통해 빈곤 또는 복지제도에서 탈출하고자 하는 집단이 상당수 존재한다는 것을 의미한다.

앞서 언급한 바와 같이, 공공부조제도의 건강성을 강화하기 위해서는 급여제도에 대한 관리체계를 강화해야 하고, 그것은 중점관리집단에 대한 집중화를 필요로 한다. 그리고 또한 근로빈곤층의 경제활동 참여를 촉진하는 방안을 강구해야 한다. 그것은 현재 미취업 수급자 중심의 소극적인 고용지원정책을 불안정취업자와 비수급자 대상으로 확대할 필요가 있다. 그리고 이는 기초보장제도의 생계급여제도를 보다 근본적으로 개편해야 한다는 것을 의미한다. 참고로 자활사업은 생계급여와 연동되어 있어, 적당히 일해도 생계급여가 보충급여로 지급되어 일정 소득이 보장됨으로써, 수급자가 장기간 자활사업에 체류하는 현상을 나타내고 있다.

[그림 11-1-4] 기초보장제도의 특례수급자 현황 (2005년 현재)



자료: 보건복지부(2006), 2005년 기초생활보장제도 수급자 현황

향후 기초보장제도의 지출증가와 관련해서 서둘러 대책을 강구해야 할 사항 중 하나는 주거급여의 문제이다. 현 기초보장제도는 자가가구에게도 주거급여를 지급하는 형태를 취하고 있다는 점에서 급여관리의 효율성 측면에서 개혁이 필요한 상황이다.

문제는 이처럼 주거급여를 독립적으로 발전시키지 못한 상황에서 그 수요를 온전히 파악하기 힘들다는 것이다. 그러나 우리사회는 주거문제가 매우 심각하며, 빈곤층을 대상으로 하는 주거복지정책이 상대적으로 저발전되어 있다. 따라서 그러한 수요를 충족시키기 위해서는 지출증가가 불가피할 것으로 판단된다.

물론 이 문제와 관련해서 해법은 주거급여를 독립시키는 것을 넘어 기존의 주거복지정책과의 연계를 강화하는 것이다. 그리고 주거지원이 효과적·효율적으로 이루어질 수 있는 관리체계를 강화하는 것이다. 현재 빈곤층의 주거상태는 월세가구 및 무상거주가구의 비중이 높아, 타 주거복지정책과 연계하지 않고 주거급여를 실시하는 경우, 지출증가를 통제하는데 어려움이 발생할 수 있을 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 중장기적으로 기초보장제도에서 주거급여를 분리하는 경우, 주택임대·전세자금융자 등 기존의 주거복지정책과의 연계를 강화하는 방향을 취해야 할 것이다.

3. 욕구별 급여제도의 현황

여기서는 현 기초보장제도를 구성하는 주요한 급여로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 자활급여를 중심으로 그 현황과 문제점을 지적하고자 한다.

먼저 <생계급여>와 관련해서, '06년 전국가계조사자료를 활용하여, 전체 빈곤층 중 생계급여만을 받게 될 가구(개인)의 비율과 현재 생계급여 또는 공공부조성 현금급여를 받는 가구(개인) 중 빈곤율을 추정하였다. 그 결과에 따르면, 가구소득이 최저생계비 미만인 빈곤층은 12.7%로 추정되며, 생계급여기준선 미만인 빈곤층은 8.0%로 추정된다. 이는 잠재적 생계급여 수급대상자가 전체 인구의 8.0%임을 의미한다. 그리고 빈곤가구 중 현금급여 수급가구의 비율을 보면, 최저생계비 기준 빈곤가구 중 39.1%, 생계급여 기준 빈곤가구 중 28.3%가 현금급여를 받고 있는 것으로 나타난다. 이 수치는 공공부조성 현금급여 속에 경로연금 등 각종 수당이 포함되어 있다는 점에서 그 비율이 과대 추정된 것으로 판단된다. 또한 현금급여를 받는 가구 중 빈곤가구의 비율을 보면, 최저생계비 기준으로는 47.1%, 생계급여기준선으로는 50.3%로 추정된다. 이는 생계급여를 포함해서 제공되는 현금급여의 절반만이 빈곤가

구에게 지급되고 있음을 의미한다.

<표 11-1-4> 생계급여 수급가구 규모 추정

		최저생계비 적용	생계급여기준선 적용
빈곤율	가구	16.2	10.9
	개인	12.7	8.0
빈곤가구 중 현금급여 수급가구 비율	가구	39.1	28.3
	개인	31.2	21.4
현급급여 수급가구(자) 중 빈곤율		47.1	50.3

주: 1) 빈곤선은 '06년 가구규모별 최저생계비와 생계급여기준선(최저생계비의 71.2%)을 적용
2) 소득은 경상소득에서 공공부조성 이전소득을 제외한 소득을 활용
3) 수급가구(자) 중 빈곤율 = 공공부조성 현금급여를 받는 가구(개인) 중 가구소득이 최저생계비와 생계급여이하인 가구 (개인)의 비율
자료: 통계청(2007), 2006년 전국가계조사 원자료

이어 <주거급여>는 주거유형에 따라 주거급여의 내용 뿐 아니라 주거급여액에서도 좀 더 차별화가 시도될 필요가 있는 것으로 보이며, 현재 주거급여가 실제임대료를 보장하고 있는지 살펴보았다. 그에 따르면, 기초보장 수급자에 대한 행정전산DB를 활용하여, 행정자료의 주거유형을 단순화하면, 월세가 38.7%, 무료임차가 30.4%, 자가가 19.4%, 전세가 11.0%, 그리고 기타가 0.5% 순으로 나타나고 있다. 동 자료를 활용하여 주거급여의 적정성을 살펴보면, 현 주거급여는 월세가구의 임대료를 보장하는데 충분하지 않다. 그것은 수급 월세가구가 지출하는 월세 액에 비해 지급되는 주거급여액이 작다는 것을 의미한다. 실제 149,740가구에 달하는 월세가구의 월세금액과 주거급여의 차액(월세액 - 주거급여액의 절대값)은 평균 122,434원이며, 부족액이 10만원을 초과하는 가구비중도 약 40%에 달하고 있다.

기초보장제도 수급가구 중 월세가구의 실질 임대료를 이론적으로 추정한 금액(최저생계비 중 주거임대료)과 실제 지급액을 비교하면, 주거급여액은 실질임대료의 44.19%~100.24%로 가구규모에 따라 매우 큰 폭의 격차를 보이며, 가구규모가 커질수록 그 격차가 좁아지는 양상을 나타내고 있다. 실제 기초보장제도에서 지급되는 것으로 가정한 주거관련 급여금액(생계급여 내 임대료 + 주거급여)과 실질임대료를

비교하면, 1인 가구는 59.35%로 가장 낮고, 4인 가구 이상에서는 100%를 초과하는 것으로 나타나고 있다. 이는 주거급여는 생계급여와의 혼합으로 인한 문제 외에도 가구규모와 특성에 따른 지출의 탄력성을 충분히 고려하지 못하고 있음을 의미한다.

<표 11-1-5> 최저생계비 주거비 중 임대료 금액과 수급가구 실질임대료의 비교('06년 기준)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비 ('06년)	418309	700849	939849	1170422	1353242	1542382
최저생계비 중 임대료(A)	55,033	92,204	123,647	153,981	178,033	202,916
지급되는 것으로 가정된 주거급여(B)	73,913	128,837	166,067	206,808	239,111	272,532
'06년 수급가구 실제 임대료(C)	124,533	151,746	179,672	188,545	196,400	202,424
A/C	44.19	60.76	68.82	81.67	90.65	100.24
B/C	59.35	84.90	92.43	109.69	121.75	134.63

주: 1) 2003년 4인 가구 주거비(최저생계비의 18.47%)에서 임대료가 차지하는 비율은 13.156%
2) 실제임대료는 수급자 DB에서 파악된 월세가구의 임대료의 가구규모별 평균 값
3) <지급되는 것으로 가정된 주거급여>는 생계급여 중 주거급여 분과 별도의 주거급여를 합한 금액임

자료: 보건복지부(2006), 기초보장 수급자 DB, 2006년 6월

<자활사업> 참여자 현황자료를 토대로 그 실태를 정리하면 아래와 같다. 근로능력이 있는 수급자 중 조건부수급자의 비중이 시간이 갈수록 감소하는 추세를 나타내고 있으며, 비수급빈곤층 및 차상위층의 참여가 증가하고 있다. 자활사업에 참여하는 조건부수급자의 프로그램별 참여규모를 살펴보면, 전체 참여자의 절대다수가 근로유지형 자활근로, 그리고 사회적 일자리형 및 시장진입형 자활근로에 참여하고 있으며, 취업지원 프로그램 참여자는 전체 참여자의 10%도 안 되는 낮은 수준이다. 이는 제도설계에 있어 미취업수급자의 특성을 충분히 반영하지 못하였음을 의미한다.

<표 11-1-6> 조건부수급자 및 자활사업 참여자 추이

(단위: 명)

	전체수급자	근로능력자 (A)	취업수급자 (B)	조건부수급자 (C)	(A-B)/C
2000년 12월	1,488,874	369,863	226,697	-	-
2001년 12월	1,419,995	323,000	180,000	56,000	39.2
2002년 12월	1,352,473	300,000	179,176	38,339	31.7
2003년 12월	1,374,405	300,254	166,285	32,504	24.3
2004년 12월	1,402,932	308,482	165,101	33,349	23.3
2005년 12월	1,425,684	325,300	170,148	34,426	22.2

주: 수급자는 일반수급자 포함, 차상위층은 비수급빈곤층과 차상위층을 포함하며, 기금사업 참여자는 제외

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 및 기초생활보장팀 내부자료 각 년도.

자활사업 참여자의 취업률은 낮은 수준이나마 성과가 산출되고 있으나 탈수급율이 매우 낮게 나타나고 있다. 아래 <표 11-1-7>에서 '04년과 '05년 취업·창업 후에도 수급자격을 유지하는 비율은 5.9%와 9.4%로 크게 증가하였으나, 탈수급율은 1.6%에서 2.6%로 1%가량 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 취업한 일자리의 질이 낮다는 것을 의미할 뿐 아니라 현 기초보장제도가 취업수급자의 탈수급을 억제하고 있음을 의미한다. 달리 표현하면, 자활사업 참여자의 취업을 통한 탈수급을 억제하는 메커니즘은 현재 기초보장제도의 허술한 취업수급자 관리체계임을 알 수 있다. 이 점에서 기초보장제도의 개편은 취업수급자에 대한 관리체계에 주목할 필요가 있다.

<표 11-1-7> 자활사업의 취업 및 창업 성공률 추이

	2003년		2004년		2005년	
	명	%	명	%	명	%
자활사업 참여	3,817	93.2	2,929	86.5	3,517	83.3
취업 및 창업	278	6.8	178	5.3	176	4.2
취업/창업 후 수급지속	-	-	199	5.9	395	9.4
자활사업 재참여	-	-	24	0.7	25	0.6
탈 수 급	-	-	55	1.6	111	2.6
전 체	4,095	100.0	3,385	100.0	4,224	100.0

자료 : 한국보건사회연구원(2006), 『자활지원법체계 구축방안 연구』에서 인용

4. 기초보장제도와 공공부조제도의 수급현황

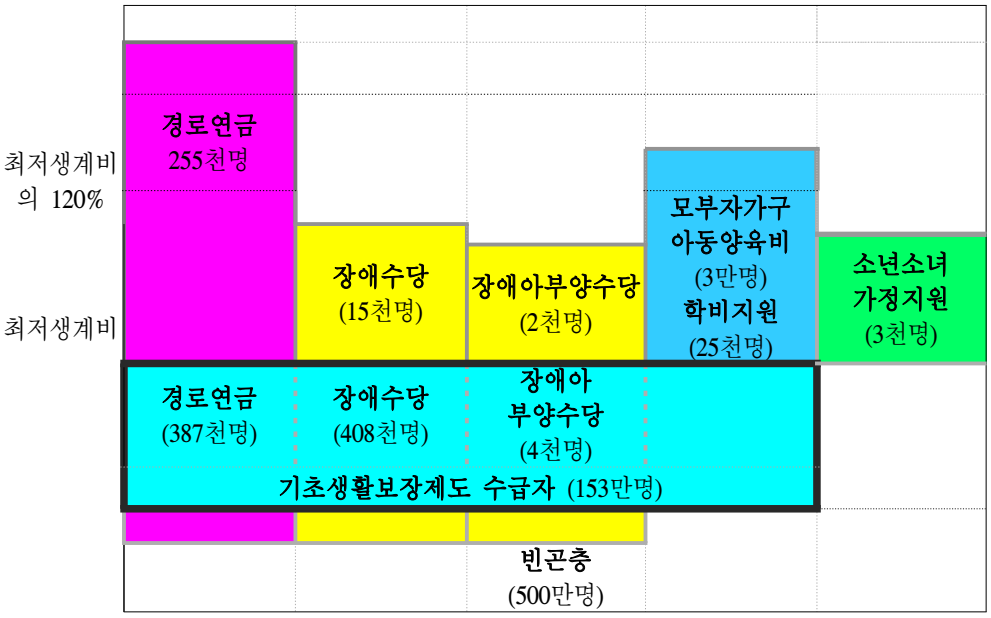
기초보장제도의 가장 큰 문제점 중 하나로 지적되어 왔던 것은 공공부조제도 내에서 그것이 과도하게 독점적 지위를 가지며, 재원이 집중되는 양상이 나타나고 있다는 점이다. 그것은 빈곤층 및 취약계층을 위한 복지자원이 '지원대상 선정의 용이성'으로 인해 기초보장 수급자에게 집중되는 양상이 나타나고 있음을 의미한다.

'06년 현재 기초보장제도와 경로연금, 장애수당 등 각종 공공부조성 지원제도의 수급자 현황을 소득계층별로 살펴보면 아래 [그림 11-1-5]와 같이 나타나고 있다. 기초보장제도의 확장에 비해, 기타 범주적 공공부조제도는 보호하는 대상자가 미미하며, 그나마도 수급자 중심으로 지급되는 양상을 확인할 수 있다. 이는 기초보장제도 수급자격이 다른 복지지원을 받을 수 있는 자격 또는 관문처럼 인식되는 경향이 나타나게 되는 이유를 말해준다. 그리고 기타 범주적 공공부조제도 중 그나마 지원규모가 큰 경로연금 수령자의 60.3%가 기초보장 수급자이고, 장애수당도 수령자의 96.5%가 기초보장 수급자로 나타나고 있다. 이는 빈곤층 및 취약계층을 위한 복지지원마저 기초보장 수급자에게 집중되고 있음을 의미한다.

물론 현 최저생계비가 가구원 특성을 고려한 부가급여를 적용하지 못하고 있다는 점에서 기타 복지지원을 부가급여의 형태로 발전시키는 방안을 강구할 필요가 있다. 하지만 기초보장제도 개편이 지연되는 과정에서 기초노령연금 등이 부가급여의 성

격을 넘어 독자적인 소득보장제도로 발전하고 있으며, 이는 이들 제와와의 관계를 고려한 조정이 필요하다. 따라서 기초보장제도 개편은 이러한 변화를 감안하더라도 제도 합리화 또는 현실화를 피할 수 없는 상황인 것이다.

[그림 11-1-5] 취약계층 지원정책의 현황 (2006년 현재)



자료: 보건복지부(2007) 내부자료를 재가공

5. 기초보장제도의 문제점

기초보장제도는 한국 공공부조제도의 발전에 크게 기여하였지만, 우리 공공부조제도가 더 발전된 체계로 나아가기에는 중요한 몇 가지 한계를 갖고 있는 것으로 판단된다. 기초보장제도가 직면한 문제 중 근로능력자에 대한 조건부과나 부양의무기준 적용 등은 사회적 가치의 문제라는 점에서 점진적 합의도출이 중요한 사항이나, 욕구수준별 급여, 근로유인체계, 최저생계비의 계측과 적용 등의 문제는 기초보장제도 개편을 통해 해결해야 할 과제로 말할 수 있다. 기초보장제도가 직면한 중요한

문제점 또는 해결과제는 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 기초보장제도는 모든 국민의 최저생활보장을 표방함에도 불구하고, 사실 빈곤하지만, 최저생활을 영위하지 못하는 기초생활보장의 사각지대를 발생시키고 있다. 기초생활보장의 광범위한 사각지대는 예산상의 제약 등 제도외적인 문제에 의해 영향을 받는 것으로 판단된다. 하지만 이러한 측면을 인정할지라도 기초보장제도의 생계보장 방식이 갖는 문제점이 사각지대 해소를 어렵게 하는 측면 또한 존재하는 것이다. 지난 수년간의 분석을 통해 확인된 사실은 기초보장제도의 빈곤감소효과나 노동공급효과 등의 성과가 미미하거나 부정적이라는 것이다. 이처럼 정책효과를 기대하기 힘든 상황에서 지출을 확대하기는 곤란한 상황이다.

둘째, 기초보장제도는 근로능력이 있는 빈곤층의 기초소득보장이라는 측면에서 매우 큰 의의가 있으나, 이들의 근로활동을 촉진하는 기능이 취약하다는 문제점을 안고 있다. 기초보장제도는 상징적으로 미취업상태의 근로능력자에게 조건부과라는 제재를 가함으로써 제도의 건강성을 지키는 것처럼 인식되었지만, 결과적으로 20만 명이 넘는 취업수급자에 대한 관리를 방치함으로써 이들의 복지의존성을 심화시키는 결과를 초래하고 있다. 현 기초보장제도는 소득이 최저생계비를 초과하면, 모든 급여를 중지하는 체계로 구성되어 있어 수급자로 하여금 복지제도에서 탈출하려는 의욕을 갖지 못하도록 억제하는 기능이 있다. 이는 기초보장제도를 통해 복지지원에 접근할 수 있는 현 상황에서는 당연한 일이다. 더구나 근로활동에 따른 인센티브가 전혀 없어 성실한 소득신고로 수급자격을 박탈당하기보다, 소득을 축소 신고하여 제도에 잔류하려는 경향이 더욱 강하게 나타나고 있다. 그리고 이는 취약한 관리체계로 인해 가능한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 자활사업 참여자가 취업 후에도 수급자로 남아있을 수 있는 것 또한 취약한 취업수급자 관리체계로 인해 가능한 것이다.

셋째, 욕구 충족을 위한 급여의 형평성이라는 측면에서 볼 때, 기초보장제도의 급여 방식은 형평성 또한 담보하지 못하고 있다. 현 기초보장제도의 수급자 선정 방식 및 급여 선정 방식은 소득측면에서의 형평성을 가장 우선적인 기준으로 고려하고, 부분적으로 욕구의 형평성을 고려하고 있다. 기초보장제도가 가장 중요한 원리로 표

방하는 최저생활보장의 원칙은 개별가구의 다양한 욕구에 맞게 급여를 지급하는 적정성을 전제하고 있다. 하지만 현 기초보장제도는 욕구 충족의 형평성 측면에서 문제를 안고 있다. 동일한 가구원수의 빈곤가구라도 대도시 지역과 농어촌 지역, 장애인과 비장애인, 아동과 성인 등 거주지역과 가구특성에 따라 욕구수준의 차이가 발생하게 된다. 그러나 현 기초보장제도는 이러한 차이를 해소하지 못하고 있다. 또한 기초보장제도 수급자 중 자가가구에게도 월세보조에 해당되는 주거급여가 지급되고 있다는 점은 급여의 형평성이 유지되지 못하고 있음을 말해준다.

넷째, 기초보장제도는 개별 현물급여 또는 서비스를 받는 경우, 기초보장제도로 진입하지 않을 수 있는 빈곤층을 모두 포괄함으로써 외형을 비대화한 측면이 있다. 기초보장제도는 최저생계비를 모든 급여를 수급할 수 있는 소득기준이자 급여상한액으로 설정함으로써, 가구소득이 생계급여 상한액보다 높지만 최저생계비보다 낮은 가구를 상당규모 보호하고 있다. 실제로 현 제도 하에서도 생계급여를 받지 않는 가구가 약 12%로 추정되며, 주거급여를 독립시킬 경우, 생계급여를 받지 않는 가구는 약 20%~30%에 이를 것으로 추정된다. 이는 근로소득이 있는 근로빈곤가구가 생계급여를 보장하는 제도에 진입하지 않을 수 있다는 점을 시사한다. 그럼에도 불구하고, 현 기초보장제도는 모든 빈곤층을 포괄함으로써 스스로 비대해지는 문제를 야기하고 있다[2]. 이는 기초보장제도의 효율적 관리를 어렵게 하며, 욕구별 급여제도의 성장을 억제하는 결과를 초래한다.

다섯째, 예산의 효율적 집행이라는 측면에서도 현 기초보장제도의 급여체계와 급여방식은 효율적으로 운영하기 힘들도록 설계되어 있다. 기초보장제도가 수급자의 욕구수준에 맞게 급여를 하기 힘든 것은 표준화된 최저생계비를 기초로 하는 수급자 선정방식과 급여 제공방식에 기인한다. 이것이 선정기준과 급여의 획일화를 초래하고 통합급여체계를 구축하게 된 근본원인이라고 말할 수 있다. 그리고 이러한 문제는 가구규모별로 표준화된 최저생계비에 지역별 최저생계비 개념을 도입함으로서

2) 물론 기초보장제도는 국민기초생활보장 수급자 중에서 특례수급자(의료, 교육, 주거, 자활급여의 특례 수급자)는 생계급여 수급자에서 제외하도록 규정하고 있음(보건복지부, 『국민기초생활보장제도 안내』, 2006). 하지만 일반수급자는 실제로 특정 현물급여만으로 욕구가 충족되더라도 다른 복지지원을 받도록 설계되어 있는 것임.

일정정도 해결이 가능할 수 있다. 그리고 부분급여체계를 통해 사각지대의 빈곤층을 보호하는 것 또한 이론적으로 가능하다. 하지만 현 기초보장제도가 빈곤가구의 다양한 욕구구성과 욕구수준에 부응하기 위해 최저생계비를 다양화하고, 선정기준을 다양화하는 경우, 최저생계비가 지나치게 복잡해져 일선 실무자들이 이를 적용하는데 어려움이 급증하게 된다.

현재 기초보장제도가 안고 있는 문제점은 아래와 같이 정리할 수 있다. 먼저 모든 문제는 최저생계비의 계측에서부터 비롯된 것이다. 최저생계비를 계측함에 있어 4인 가구를 표준가구로 지출비목별 비용을 산출한 후, 각 급여의 특성을 고려하지 않고 획일적으로 가구균등화 지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비를 산출한 것이 문제이다. 또한 이렇게 산출된 최저생계비를 모든 급여를 수급하는 기준선이자 급여상한액으로 설정한 것 또한 문제이다. 이는 소득이 최저생계비 이하여서 수급자로 선정되면 욕구와 관계없이 모든 급여를 받도록 통합급여체계를 만들었던 것이다. 끝으로 제도운영을 더욱 힘들게 한 것은 재산의 소득환산제도이다. 이는 본질적으로 수급자의 자산형성을 어렵게 하는 특성을 가지며, 주거급여 등 개별적인 욕구별 급여의 성장을 힘들게 하는 결과를 초래한다.

Ⅲ. 기초보장제도의 개편방향

기초보장제도의 개편방향은 이 제도가 포괄하고 있는 욕구별 급여제도를 분리시킴으로써 <공공부조제도를 정상화>하는데 주력해야 할 것이다. 공공부조제도의 정상화란 기초보장제도를 부분적으로 보완하여 거대한 제도로 남아있게 하는 것이 아니라, 빈곤층의 다양한 욕구에 탄력적으로 부응할 수 있도록 욕구별 급여제도에 기반한 공공부조체계를 구축하는 것을 의미한다. 그리고 이를 위해서는 최저생계비 관련 제도를 개편하여 <소득과 욕구>에 따라 급여를 지급할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 이는 공공부조제도가 일정 소득기준 이하의 계층에게 모든 급여를 보장하기보

다, 소득기준을 충족시키고 해당 급여 및 서비스에 대한 욕구를 가진 계층을 지원함으로써, <욕구의 충족성>·<지원의 효과성>·<예산활용의 효율성>을 담보하는 방향으로 개편되어야 한다는 것을 의미한다.

그리고 기초보장제도의 급여체계를 욕구별 개별급여체계로 개편하는 것이 빈곤층의 욕구충족을 위협할 것이라는 오해 또한 불식시킬 필요가 있다. 욕구별 급여체계의 구축은 현 통합급여체계에 비해 빈곤층의 욕구를 보다 정확하게 충족시킬 수 있다는 점에서 그러하다.

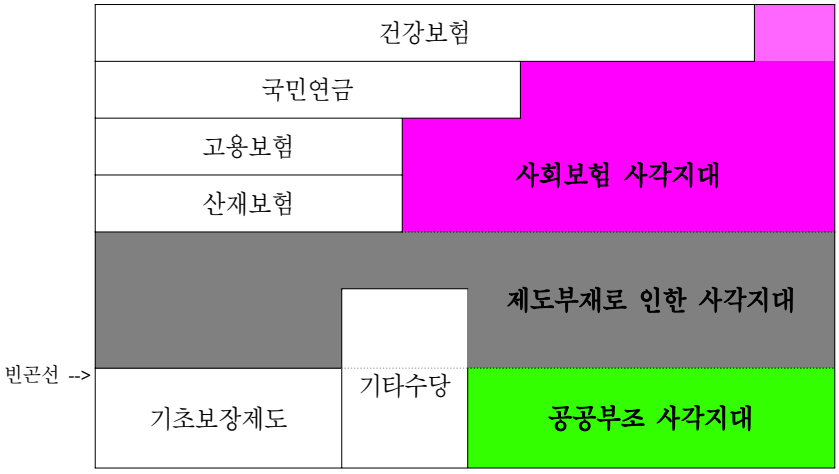
1. 공공부조제도와 사회보장제도

우리사회는 사회보장제도 미성숙으로 당분간 공공부조제도의 지출확대가 불가피한 상황이다. 이는 사회보험의 확대와 내실화가 필요하지만, 이를 규정하는 노동시장의 불안정성 확대를 감안할 때, 유럽 복지국가들이 전후에 달성했던 90%이상의 가입율을 기대할 수 있는 상황이 아님을 의미한다. 따라서 우리는 공공부조 관련 지출의 증가가 불가피한 것이다. 하지만 문제의 핵심은 공공부조 지출확대에 앞서 제도의 효율성을 제고하는 방안이 필요하다는 점이다. 그리고 이것이 공공부조 관련 지출확대의 선결조건이 되어야 할 것이다. 사실 공공부조제도는 어느 소득계층까지를 어떠한 방식으로 보호할 것인지에 대한 원칙을 확립함으로써 제도의 중복과 낭비를 최소화해야 한다. 이는 지원에 있어 과잉·과소급여의 문제를 해결해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 공공부조제도는 기타 복지제도와의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 명확한 입장설정이 중요하다. 특히 현재 정부가 추진하고 있는 기초노령연금, 장애수당 등과 관련해서 기초생활보장제도를 어떻게 개편해야 하는지가 중요한 것이다(한국보건사회연구원, 2006a).

공공부조제도는 사회보험에 가입되어 있지 않고 기초보장제도의 보호를 받기도 힘든 계층, 그리고 다른 층위에서 보면 반복빈곤층 또는 근로빈곤층에 대한 지원을 강화하는 방향으로 제도개편이 필요한 상황이다. 아래 그림에서 사회보험과 공공부조제도의 사각지대는 현 제도를 내실화함으로써 해결할 수 있다는 점에서 제도를 개

편해야 할 사항인 것이다. 반면에 제도부재로 인한 사각지대는 기존의 사회보험제도의 연대적 기능을 강화함으로써 실업부조제도[3] 등을 통해 지원을 확대하는 방안과 공공부조제도의 급여체계를 개편함으로써 빈곤위험계층을 지원하는 방안으로 대별할 수 있다. 그리고 이 두 방향에서 사각지대를 해소하려는 노력은 매우 중요하다.

[그림 11-1-6] 사회보장제도의 사각지대



2. 공공부조제도 개편의 원칙

공공부조제도를 개편함에서 있어 취해야 할 원칙은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 그것은 현재 진행되고 있는 제도개편이 중장기적 관점에서 방향을 잃지 않게 한다는 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

첫째, 공공부조제도는 <先 개편 後 확대>의 개편원칙을 고수해야 한다. 이는 잘못 설계된 제도를 확대하는 경우, 이후의 개편이 더욱 힘들다는 점을 감안해서, 제도를 효율화하는 작업에 주력해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 맥락에서, 먼저 현 급여체계에서 과잉·과소급여의 문제를 해결함으로써 절감된 예산으로 비수급

3) 현재 우리사회에 실업부조제도를 도입하는 것은 실현 가능성이 매우 낮으며, 도입에 따른 효과성 또한 미미할 것으로 판단됨. 더욱이 보호범위에 있어서도 근로능력자 대상 공공부조제도에 비해 협소하다는 문제점이 존재.

빈곤층에 대한 추가적인 보호가 가능하도록 조치를 취해야 할 것이다. 이어 욕구별 급여체계를 통해 지원이 필요한 집단을 보호하는 지원체계를 마련함으로써 공공부조제도의 지출확대에 따른 비효율성의 우려를 불식시켜야 할 것이다.

둘째, 공공부조제도는 <현물급여 및 서비스 공급확대> 전략을 채택함으로써 대상선정의 정확성과 정책효과를 높이는 방향으로 개편해야 할 것이다. 수급자의 효용극대화라는 관점에서 보면, 현금급여가 바람직하나 대상선정의 정확성과 정책효과의 측면에서는 현물급여나 서비스 공급확대가 바람직하다. 그리고 복지확장 과정에서 제도의 효율성에 대한 국민적 관심을 고려할 때, 사회적 합의도출을 위해서도 전략적 판단이 필요하다. 이 점에서 기초보장제도에서 생계급여를 독립시켜 슬림화하고, 현물급여 및 서비스를 강화하여 제도의 건강성을 높이고, 급여의 정확성과 정책효과를 제고하는 방안을 채택해야 할 것으로 판단된다.[4)]

셋째, 공공부조제도는 빈곤층의 특성을 고려한 <특성화된 지원> 전략을 채택함으로써 생활능력이 없는 빈곤층은 관대하게 보호하고, 근로빈곤층에게는 고용친화적 정책을 강화하는 차별화를 시도해야 할 것이다. 빈곤층은 다양한 특성을 가진 집단으로 구성되어 있으며, 최소한 근로능력 또는 취업능력이 있는 집단과 그렇지 않은 집단으로 대별할 수 있다. 그렇다면 이 집단에 대해서는 그 특성을 고려한 지원정책을 적용해야 할 것이다. 노인, 장애인, 아동에 대해서는 상대적으로 관대한 보장정책(protection policies)을 적용해야 할 것이며, 근로빈곤층에 대해서는 취업을 촉진하는 활성화정책(activation policies)를 내실화해야 할 것이다. 가장 이상적인 방법은 생계급여(개편된 기초보장제도)는 근로능력이 있는 빈곤층과 근로능력이 없는 빈곤층(노인·장애인 등)에 대해 독립된 제도로 운영하고, 기타 현물급여는 그러한 구분을 적용하지 않는 것이다.

---

4) 좀더 구체적으로 설명하면, 기초보장제도는 생계급여 관리제도로 축소하고, 생계급여 수급자는 소득기준으로 다른 모든 급여를 수급할 자격을 갖게 됨으로, 욕구가 있는 가구가 타 현물급여를 수급할 수 있는 자격을 부여하는 제도로 개편. 이는 외국 공공부조제도 대부분이 취하고 있는 방식임.

3. 최저생계비와 공공부조제도

앞서 언급하였던 것처럼, 현 기초보장제도의 문제점 중 상당수는 최저생계비의 계측과 적용문제와 밀접한 관련이 있다. 하지만 좀 더 넓게 본다면, 최저생계비는 공공부조제도, 사회보장제도, 그리고 기타 많은 경제·사회제도에 영향을 미친다.[5] 이 점에서 최저생계비의 개편은 매우 중요한 의미를 갖는다.

<최저생계비 개편> : 공공부조제도는 급여의 형평성과 효율성을 강화하기 위해 <어느 집단에게 어떠한 수준까지 어떠한 방식으로 지원할 것인가>의 문제가 관건이다. 이론적으로 어느 소득계층에 대해 어느 수준까지 보호해야 하는가에 대해 간명한 보장기준선을 제시하기는 곤란하다. 이는 공공부조제도의 보장선이 개별가구의 제반 욕구의 총합을 의미하며, 그 만큼 다양한 보장기준선이 설정되기 때문이다. 그러나 현 최저생계비는 기초보장제도의 수급기준선이자 급여상한액을 결정하는 기준으로 활용되고 있다. 그리고 공공부조제도의 다양한 급여를 포괄하고 수급기준과 급여상한액을 '획일적으로' 규정함으로써 제도의 정교화를 저해하고 있다. 최저생계비를 빈곤선이자 공공부조제도 수급기준선으로 활용하는 것은 그 자체가 문제이며, 제도운영에 있어서도 큰 이익이 없다. 실제로 우리 최저생계비는 상대빈곤선에 수렴된다는 점에서 상대빈곤선과 변별력이 없고, 공공부조제도 수급기준선으로는 자산조사형 제도에 활용하는데 지나치게 포괄적이라는 단점을 갖고 있다.

현재 우리 최저생계비는 이론적으로는 다양한 욕구별 지원을 가능하게 하지만, 그것이 수급선으로 활용되는 경우 그 기준선 이하의 모든 소득계층을 '포괄적으로' 보호해야 한다는 오해를 야기하는 측면이 있다. 이는 빈곤가구라 하더라도 모든 급여를 필요로 하는 것이 아니라는 점을 간과하고 있다는 점에서 보완이 필요한 것이다. 더욱이 최저생계비를 이런 방식으로 활용하는 국가를 발견하기도 힘들다. 가장 유사한 경우로 미국을 들 수 있으나, 그 마저도 우리와 같은 방식은 아니다. 미국의 경

---

5) 최저생계비는 기초생활보장제도 수급자격만을 결정하는 것이 아니라, 관련 복지제도의 수급자격에도 영향을 미치며, 심지어는 개인회생제도 등에도 영향을 미치고 있다. 따라서 최저생계비는 단순히 빈곤제도와 관련된 개념이 아니라는 사실에 주목해서 신중한 개편이 이루어져야 한다.

우에도 정작 SSI와 TANF는 빈곤선(Poverty Threshold나 Poverty Guide Line)을 활용하지 않고 욕구기준선(Need Standard)을 사용하며, 이는 생계급여기준선과 동일한 의미를 갖는다. 오히려 최저생계비는 자산조사가 중요하지 않은 각종 현물급여에 적용하고 있으며, 그 마저도 엄밀한 의미로 최저생계비를 사용하는 것이 아니라 최저생계비의 140%, 또는 중위임금의 80% 등 참조선으로서의 의미만을 갖는다(한국보건사회연구원, 2007).

따라서 기초보장제도를 개편하여 새로운 공공부조체계를 구축하기 위해서는 최저생계비 계측 및 적용방식을 개편하는 것이 출발점이 되어야 할 것이다. 그리고 최저생계비 계측과정에서 지출항목별 금액을 독립적으로 산출할 필요가 있다. 그 중에서도 주거비를 가구규모 및 주거상태 등에 따라 별도로 계측하는 것이 관건이라고 말할 수 있다.

<선정기준> : 공공부조제도를 구성하는 각 급여는 독자적으로 수급자 선정기준을 결정하게 되며, 최저생계비 또는 빈곤선은 상징적 참조선의 의미를 갖는다. 생계급여는 가구소득이 생계급여 상한액을 수급기준선으로 적용함으로써 전체 빈곤층 중 생계급여가 필요한 집단으로 수급자 규모를 최소화하는 기능을 수행한다. 그러나 이 집단은 소득기준선이 낮다는 점에서 다른 현물급여가 필요한 경우 모두 수급할 수 있도록 자격을 부여하는 방식을 취해야 한다. 이처럼 생계급여 수급선을 별도로 발표하는 것은 위에 언급한 기능 외에도 현금급여에 대한 수급자의 의존성을 해소하기 위해 필요한 조치라고도 이해할 수 있다.

생계급여에 비해 주거급여나 의료급여 등은 수급기준을 설정함에 있어 소득기준 외에도 <욕구의 존재>라는 부가적 기준을 적용하게 된다. 따라서 소득기준은 상대적으로 관대하게 설정할 수 있다. 이는 소득기준선을 높여 욕구기준으로 인해 수급자 규모가 급격히 증가하지 않기 때문이다. 현물급여는 수급기준을 설정하는 방식에 있어 차별성을 가질 수 있는 것이다. 한 예로 현물급여는 가구 총소득에서 해당 서비스(특히 의료서비스)에 대한 지출비용을 제외한 비용이 수급기준선 이하로 떨어지는 가구를 보호할 수 있을 것이다.

가구소득에서 서비스지출비용을 제외하는 비용은 현 기초보장제도에서 소득평가액

개념과 유사한 개념이며, 빈곤예방의 기능을 수행하게 된다. 하지만 현 제도의 문제점은 지출요인을 고려하여 수급자로 지정하는 경우, 대부분의 가구가 해당급여를 받음과 동시에 가구소득이 최저생계비를 초과하게 된다는 것이다. 그럼에도 수급자로 지정하여 다양한 지원을 하게 되면, 과잉급여의 문제가 발생하게 된다는 것이다. 이 점에서 공공부조제도는 욕구별 급여별로 수급기준을 설정해야 하는 것이다. 이는 현 최저생계비를 참고자료로 활용하더라도 정책적 판단을 통해 개별적으로 설정되어야 한다. 실제로 외국의 경우도 수급기준은 재정상황 등을 고려한 정책적 판단이 중요하다.

<급여상한액> : 공공부조제도를 구성하는 각 급여제도가 어느 정도의 금액 또는 서비스를 보장해야 하는가에 대해서는 향후 새로운 연구가 필요한 상황이다. 현 최저생계비에서 지출비목별 금액을 급여상한액으로 설정하는 방안도 강구해 볼 수 있다. 하지만 최저생계비가 가구규모별로 동일한 균등화지수를 적용함으로써, 지출항목별 탄력성을 고려하지 못하고 있어 사용하지 않는 것이 바람직할 것이다. 실제로 현재 4인 가구의 최저생계비에서 특정 급여(주거급여)의 금액이 1~3인 가구에게도 동일한 비중으로 적용되어 실제 주거지원 기능을 수행하지 못하는 문제가 발생한다. 따라서 각 급여의 급여상한액과 급여지원방식에 대한 별도의 연구가 필요하며, 특히 주거급여에 대해서는 전국단위에서 표준임대료 산출을 위한 연구가 필요하다고 판단된다.

결국 공공부조제도는 획일적으로 특정한 소득계층을 보호하는 기준선을 갖기 어려우며, 개별제도별로 특정한 서비스는 어떠한 계층에게 어느 수준으로 보호해야 한다는 별도의 기준설정이 필요하다. 그리고 기초보장제도 개편방안은 이러한 다양한 기준선을 설정하는 작업에서 출발해야 할 것이다.

Ⅳ. 개편된 공공부조제도의 기본구조

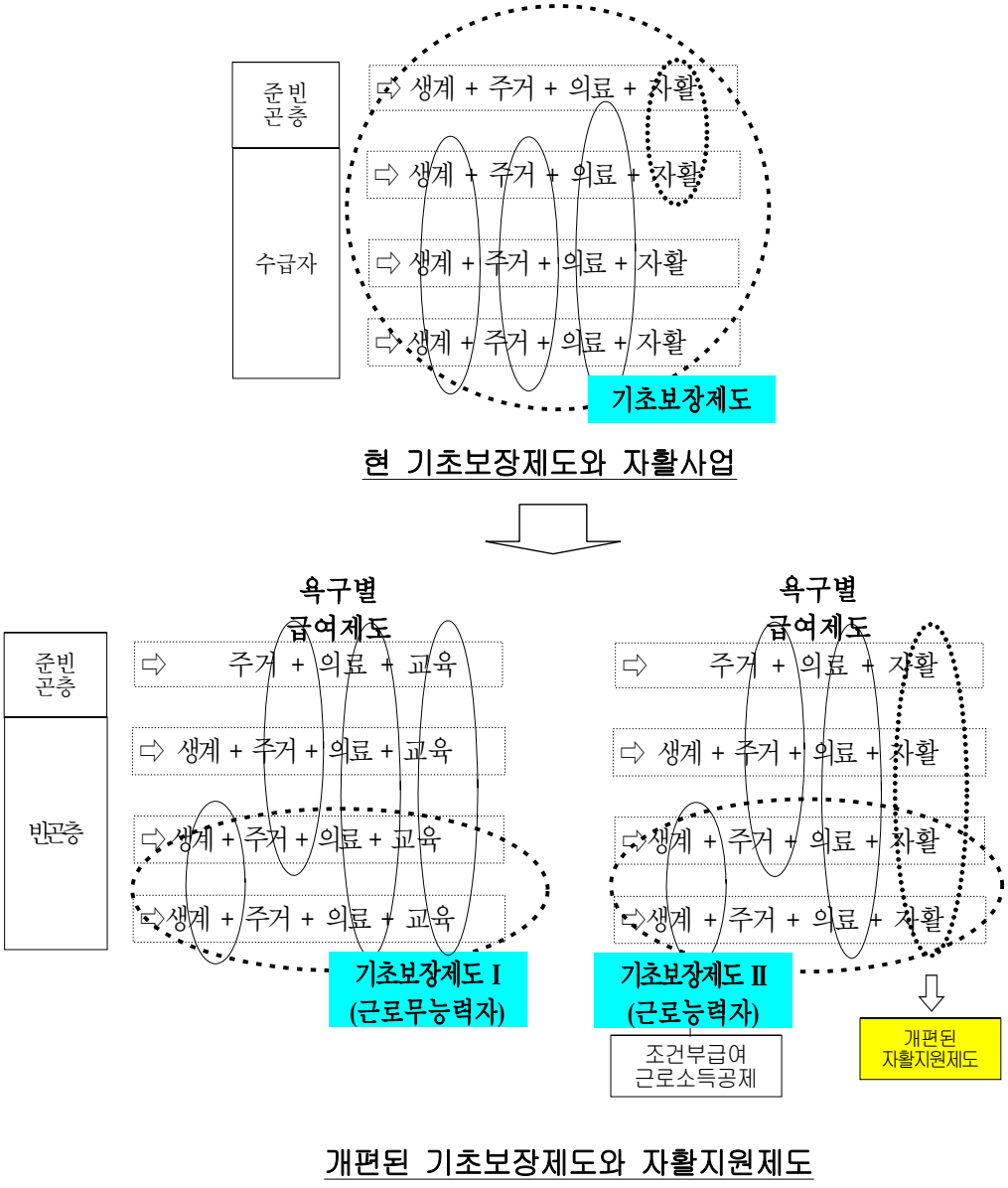
1. 제도의 기본구조

기초보장제도를 개별급여체계로 개편하는 경우, 그것은 아래 [그림 7]과 같은 형태로 개편하는 것이 바람직하다고 판단된다. 기초보장제도에 통합되어 있는 <주거·의료·교육·자활> 등 개별 급여는 독립된 선정기준과 급여를 가진 제도로 분리되며, 빈곤층 및 준빈곤층의 다양한 욕구를 충족시키게 된다.

물론 기초보장제도의 명칭을 유지하고, 이 제도를 빈곤층에게 생계급여를 지급하는 기능을 담당하게 해야 한다. 다만 이 제도는 다른 욕구별 급여와 달리, 욕구가 있는 경우 모든 현물급여를 수급할 수 있는 자격을 부여해야 한다. 그것은 이 급여를 수급하는 가구는 매우 소득이 낮은 절대빈곤가구에 해당된다는 점에서 자동적으로 다른 급여를 필요로 하는 것으로 이해되기 때문이다.

다만 이 문제와 관련해서 언급해야 할 쟁점사항이 존재한다. 그것은 생계급여를 지급하는 기초보장제도를 인구학적 특성에 따라 I과 II로 분리할 것인가 하는 점이다. 달리 표현하면, 근로능력이 없는 노인과 장애인 빈곤층을 보호하는 제도와 근로능력을 가진 빈곤층을 보호하는 제도로 이원화하는 문제인 것이다. 이 개편안은 한국보건사회연구원의 제안(2006)에서 유보적으로 다루어진 생계급여의 분리를 보다 구체화한 것이다. 그리고 근로능력자 대상 기초보장제도(II)는 조건부급여와 같은 제재와 근로소득공제와 같은 인센티브를 부여하는 특성을 갖게 된다. 자활지원제도는 근로능력자 대상 기초보장제도(II)와 결합하여 고용지원 서비스를 연계하는 기능을 수행하게 된다. 이는 생계급여제도가 근로능력자를 별도의 대상으로 집중 관리하는 체계를 구축한다는 것을 의미한다.

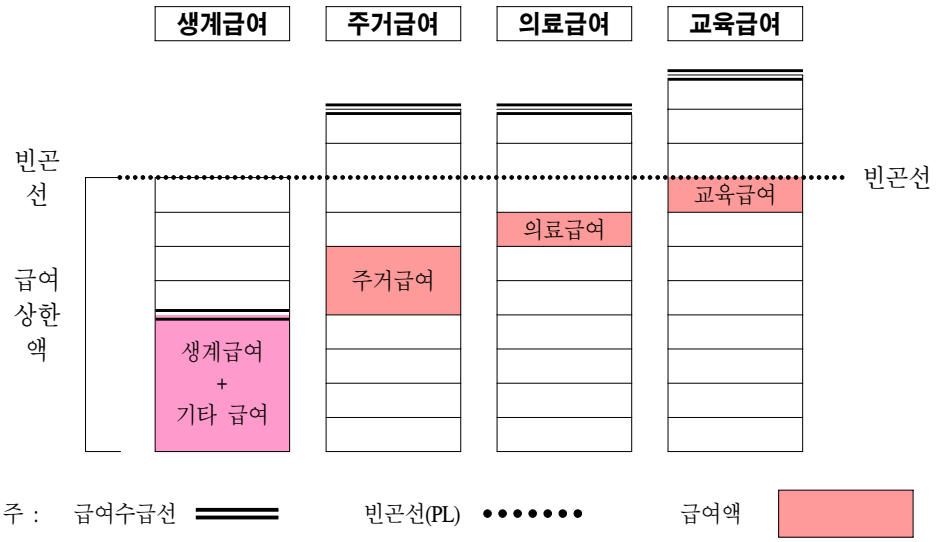
[그림 11-1-7] 기초보장제도 개편을 통한 공공부조제도 재구성



자료: 한국보건사회연구원(2006), 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안 연구』에서 인용

아래 [그림 11-1-8]은 위의 [그림 11-1-7]과 같은 개별급여체계를 도입하는 경우, 각 급여제도의 수급기준선과 급여상한액이 어떻게 차별화되는가를 보여주고 있다. 첫째, 생계급여는 생계급여 상한액을 수급기준선으로 하며, 가구소득과 가구구성(개별화된 생계욕구)을 고려하여 상한액을 설정하게 된다. 즉, 현재는 4인 표준가구를 중심으로 균등화지수를 적용하고 있다면, 개편안에서는 가구원 특성을 고려한 생계비의 총합으로 급여를 지급하는 방식으로 변화하는 것이다. 둘째, 주거급여는 가구소득(지불능력)과 주거상태(주거욕구)를 기준으로 주거급여 상한액을 설정하고, 선정기준은 자치단체가 자율적으로 결정하게 된다. 다만, 중앙정부가 가이드라인을 제시해야 할 것이다. 좀더 구체적으로 표현하면, 현재 획일화된 표준주거비와 생계급여와의 통합으로 급여지급의 형평성 문제와 적정성 문제가 발생하고 있다면, 이를 개편하여 전·월세가구를 대상으로 지역별 표준임대료를 산출하여 급여상한액을 설정하여 지원해야 한다는 것을 의미한다. 셋째, 의료급여와 교육급여 등 현물급여는 급여상한액이 별다른 의미를 갖지 않는다. 그 이유는 실제 지출되는 비용과 급여상한액이 일치하지 않기 때문이다. 따라서 이들 제도는 수급기준선보다 급여를 효과적으로 관리할 수 있는 관리체계 구축이 관건이라고 말할 수 있다. 최근 의료급여제도의 사례에서 나타난 것처럼, 현물급여제도는 지출에 대한 체계적인 관리가 필요하며, 이를 위해서는 책임주체가 명확해야 한다. 또한 필요이상으로 수급자 규모를 늘리기보다 단계적으로 근로빈곤층을 중심으로 건강보험 보험료 지원방식으로 전환하여 소수의 수급자에 대한 집중적 관리체계 구축이 필요하다.

[그림 11-1-8] 개별급여체계의 기본구성



자료: 한국보건사회연구원(2006), 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안 연구』에서 인용

급여의 선정기준과 관련해서 공통적으로 적용되는 사항으로 재산기준과 부양의무자기준은 좀 더 폭 넓은 논의를 통해 합의점을 찾아야 할 것이다. 재산의 소득환산방식과 관련해서는 모든 재산에 재산의 소득환산방식을 적용하는 것이 아니라 주거용 재산에 대해서는 상한선을 설정하고, 기타 재산에 대해서는 소득환산 또는 별도의 산정방식을 적용해야 할 것이다. 그리고 부양의무자 기준은 생계급여제도에 대해서는 그대로 존속하더라도 다른 현물급여에 대해서는 수급기준을 완화할 필요가 있다.

2. 욕구별 급여제도의 개편방안

가. 생계급여 개편방안

<구성항목> : 현 최저생계비를 구성하는 항목에서 식료품비, 피복신발비, 교양오락

비, 교통통신비, 광열수도비, 가구집기 및 가사용품비, 기타소비지출의 모든 항목이 포함되며, 주거비, 교육비, 보건의료, 비소비지출 항목은 주거급여, 의료급여, 교육급여, 타법 지원액이 어떻게 구성되는가에 따라 달라질 수 있을 것이다.

<급여상한액> : 생계급여는 <가구공통경비와 개인경비 그리고 각종 부가금>으로 구성되며, 이것이 <생계급여 상한액>이 된다. 가구 공통경비는 앞의 생계급여 범위에 포함되는 항목들 중 가구원의 공동생활과 관련된 지출항목들로 구성되며, 이에는 광열수도비, 가구집기 및 가사용품비가 주 항목을 구성한다. 이러한 가구 공통경비는 가구규모별로 차등화하여 설정해야 한다. 개인경비는 생계급여의 범위에 들어가는 항목들 중 개인단위로 소비가 이루어지는 생계급여 항목들로 구성되며, 이에는 식료품비, 피복신발비, 교양오락비, 교통통신비, 기타 소비지출항목이 주로 포함된다. 그리고 개인경비는 1인 단위로 설정하고, 연령에 따른 개인적 소비의 차이를 반영할 수 있도록 설계해야 한다.

각종 부가금은 가구를 구성하는 개인들의 특별한 욕구에 대응할 수 있도록 설정된 생계급여 구성의 한 부분이며, 부가금의 기본 단위는 개인별로 설정된다. 이는 범주적 공공부조제도의 각종 수당을 유지하는 경우, 포함시키지 않을 수 있을 것이다. 생계급여를 구성하는 각각의 구성요소들은 지역별 생계비의 차이를 반영할 수 있도록 지역별로 차등화하여 설정하는 방안을 강구할 수 있다.

<선정기준> : 생계급여의 수급자격은 가구소득이 생계급여 상한액 미만이어야 하며, 재산의 소득환산제는 거주용재산의 상한제를 적용하고, 부양의무자 기준은 중장기적으로 완화하여 노인 비수급빈곤층 등의 사각지대를 해소하는 방향으로 설계되어야 할 것이다.

위에 언급한 생계급여의 구조와 특징을 그림으로 표시하면 아래 <표 11-1-8>과 같다.

<표 11-1-8> 생계급여의 구성 예시

대도시		중소도시		농어촌	
가구 공통경비	1인: 20	가구 공통경비	1인: 17	가구 공통경비	1인: 15
	2인: 30		2인: 25		2인: 20
	3인: 40		3인: 35		3인: 30
	:		:		:
	6인: 55		6인: 50		6인: 45
개인경비	19세미만: 10	개인경비	19세미만: 9	개인경비	19세미만: 7
	19세이상: 12		19세이상: 10		19세이상: 9
	:		:		:
부가금	노인: 3	부가금	노인: 2	부가금	노인: 1
	장애인: 10		장애인: 8		장애인: 6
	아동: 4		아동: 3		아동: 2
	편부모: 5		편부모: 4		편부모: 3
	임산부: 5		임산부: 4		임산부: 3

자료: 한국보건사회연구원(2006), 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안 연구』에서 인용

나. 주거급여 개편방안

<구성항목> : 개별화된 주거급여는 임차가구(전, 월세)의 임대료(보증보험료 포함)만으로 구성되어야 한다. 그리고 현재 임대료와 함께 최저주거비를 구성하고 있는 관리비, 이사비, 복비, 도배비, 수리비는 그대로 생계급여에 포함시키는 것이 바람직하다. 이는 모든 가구에게 공통적으로 필요한 비용이기 때문이다.

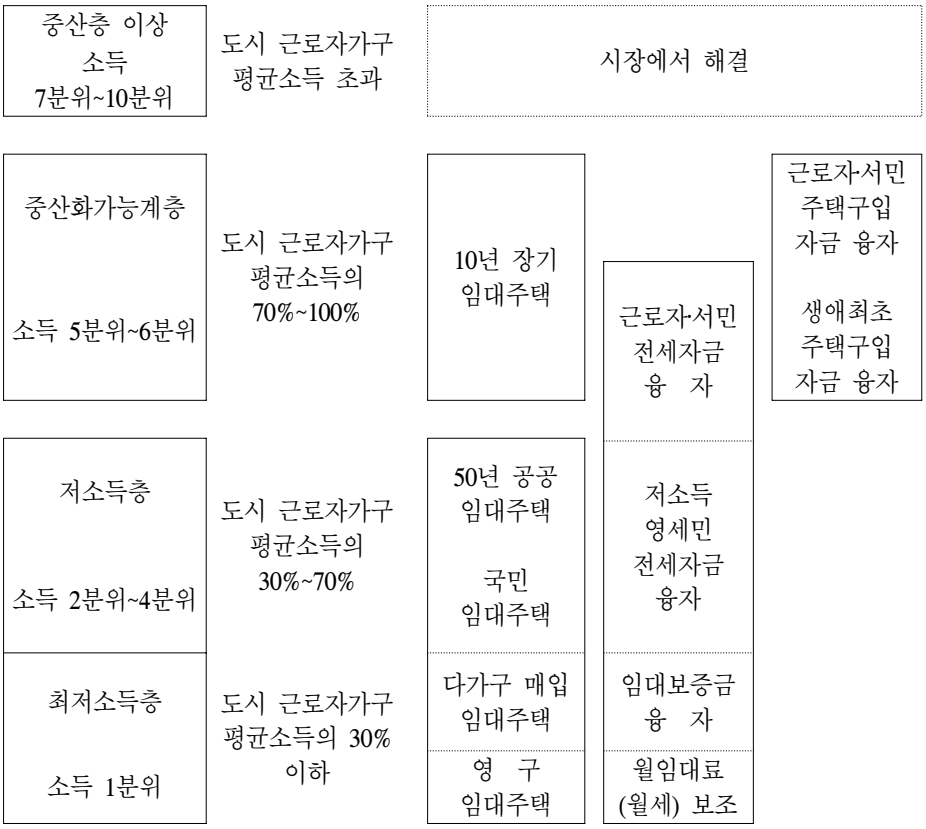
<급여상한액> : 주거급여는 보충급여 방식으로 적정(실질)임대료와 가구소득의 20%의 차액을 지급하며, 아래와 같은 두 가지 방식을 제안할 수 있다. 임대료는 지역, 가구규모 및 구성, 주택유형 등에 따라 욕구가 상이하기 때문에 이를 반영한 적정임대료를 산출하도록 한다. 적정임대료는 최저주거기준의 시장적용가능성 검토를 통해 가구원수 및 그 구성에 따른 적정 방수 및 면적의 주택을 선정하고, 이들 주택의 급지를 고려하여 산출한다. 물론 급여상한액은 향후 이론적 검토 및 실태조사가 전제되어야 할 것이다.

① **주거급여액＝적정(실질)임대료－가구 소득의 20%**
② **주거급여액=적정(실질)임대료－가구 소득의 20%－가구 자산의 A***   • A*는 해당 년(월)의 주택담보대출금리

<선정기준> : 주거급여는 임대료 보조를 통한 저소득층의 주택 접근성 제고를 목적으로 한다는 점에서 전세와 월세가구만을 그 대상으로 하며, 아래와 같은 기준을 적용해야 한다. 소득기준과 관련해서 시행초기에는 빈곤선을 적용하고, 제도 안정화 이후 단계적으로 소득기준선을 상향조정해야 할 것이다. 선정에 있어 재산의 소득환산제도를 적용하지 않고 적정주택의 가격 이하의 자산을 갖고 있는 임차가구로 기준을 조정해야 한다. 최저주거기준 이상에 주택에 거주하는 가구에게 주거급여를 지급하는 방안도 중장기적으로 검토할 필요가 있다.

<주거급여와 주거복지정책의 연계> : 빈곤층에 대한 주거지원을 확대하기 위해서는 주거급여와 같은 수요측면의 주거지원정책과 공급측면의 주거지원정책의 연계가 필요한데, 이를 위해 현재 각 주거지원 프로그램별로 차별화되어 있는 대상자 선정기준을 통일하는 것이 바람직하다. 그리고 주거복지정책에 대한 중장기 정책비전에 따라 보다 근본적인 정책방향을 제시하고 정책의 효과와 형평성을 제고하는 방향으로 주거복지정책의 틀을 보다 세밀하게 구축해야 할 것이다. 그리고 주거급여는 이러한 주거복지정책의 틀 속에서 그 위상을 정립해야 한다.

[그림 11-1-9] 소득분위별 주거지원정책의 기본방향



자료: 한국보건사회연구원(2006), 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안 연구』에서 인용

다. 의료급여 개편방안

<핵심과제> : 의료급여제도는 수급자 규모에 비해 빠르게 증가하는 지출을 합리적으로 통제함으로써 지출비용을 절감하고, 해당 비용만큼을 신규수급자에게 지원하는 방식을 취함으로써 제도에 대한 지지기반을 확대하는 노력이 필요하다. 다만, 비용

절감을 위한 효율화과정에서 시민단체 등과의 활발한 협의가 필요할 것이다.

<선정기준> : 의료급여제도의 선정기준은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, [유형 1]로 생계급여 선정 기준소득 이하의 소득자(개편된 기초보장제도의 수급자)를 선정한다. 둘째, [유형 2]로 별도로 정해진 빈곤선(또는 준빈곤선) 이하 소득자(현 차상위층과 유사)를 선정한다. 재산 기준과 부양의무자 기준은 별도의 논의를 통해 결정한다. 셋째, [유형 3]으로 의료욕구를 가진 집단을 의료급여 수급자로 선정한다. 이는 희귀난치성 질환자, 만성질환자, 정신질환자 중 소득, 재산 기준을 만족하는 자(질환에 대한 정의는 별도의 연구 필요)를 의미한다. 그리고 의료급여 지원에 따른 소득기준과 재산기준 적용여부 및 적용방식은 별도의 연구가 필요하다.

<급여상한액> : [유형 1]과 [유형3]의 수급자에 대해서는 본인부담을 모두 없애고 주치의제도를 적용하여 서비스 이용과정에서의 효율성을 강화한다. [유형2]의 수급자에 대해서는 일부 본인부담을 두고 건강보험에 준한 제도로 운영한다.

<표 11-1-9> 수급자격에 따른 유형 분류, 급여 범위, 본인부담, 의료공급체계

자격 구분	급여 범위	본인부담	의료공급 체계	관리운영
유형 1	국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙'의 해당 규정을 준용하여 부상, 질병, 출산시 진찰·검사, 약제·치료재료의 지급 처치·수술과 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호 등	외래, 입원 모두 없음	주치의제	수급자 선정은 지방자치단체에서 하되 그외 모든 것은 건강보험공단이 관리
유형 2		외래 : 진료비의 5%, 입원 : 진료비의 10%	건강보험에 준함	
유형 3		외래, 입원 모두 없음	주치의제	

자료: 한국보건사회연구원(2006), 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안 연구』에서 인용

라. 교육급여 개편방안

<구성항목> : 빈곤층 아동에 대한 교육지원은 공교육비와 기타 교육환경 조성을 위한 지원을 포괄하는 방식으로 변화가 필요하다. 저소득층의 교육문제는 단지 공교

육의 유지 여부로 국한하기보다 교육을 위한 기초교재의 확보와 학습지원의 실질적인 역할을 하고 있는 사교육기회까지 확대되어 있다. 따라서 저소득층의 교육여건 취약성을 극복할 수 있는 제반 교육서비스와 결합할 필요성이 크다. 예를 들어 학습능력부진아동에 대한 학습지원서비스 등도 적극적인 기초교육보장 차원에서 고려될 수 있을 것이다.

<선정기준> : 현재 교육인적자원부의 학비지원 대상을 고려할 때, 최저생계비의 110%정도에서 기준이 설정될 개연성이 있다고 판단된다. 하지만 선정기준은 지방자치단체가 자율적으로 정하는 과정에서 재산기준 적용 등에 있어 차이를 보이고 있다. 따라서 교육박탈을 경험하는 가구로 교육급여의 대상을 확대하려면 대상의 기준은 중위소득의 70%수준까지 상향조정할 필요가 있다. 이는 교육박탈을 경험하는 가구가 수급자로 한정되지 않으며 오히려 수급층 이상의 소득계층으로 비교적 넓게 포진되어 있기 때문이다.

<급여상한액> : 교육급여의 경우, 공교육비에 대한 지원이 아닌 사교육비 지원금액 및 지원방식에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다. 다만, 교육급여는 현금급여와 서비스로 구분할 수 있는데, 바우처 방식이나 서비스 지원방식을 강화할 필요가 있다.

마. 자활급여 개편방안

<구성항목> : 자활급여는 최저생계비 지출항목에 존재하는 항목이 아니라는 점에서 하나의 급여가 아니라 서비스로 규정해야 할 것이다. 지원내용은 취업연계, 직업훈련, 일자리제공, 창업지원 등으로 구성되어야 할 것이며, 지원방식은 참여자의 욕구와 능력에 따라 해당 프로그램을 연계하고, 각 프로그램에서 제공하는 서비스와 수당(현금)을 지원하는 방식을 취해야 할 것이다.

<선정기준> : 생계급여 수급자(기초보장제도 수급자) 중 실직자에 대해 조건부과규정을 유지한다는 것을 전제로 하면, 직권주의에 따라 자활사업 참여의무를 부과하는 방안을 택할 필요가 있다. 하지만 기타 참여자는 신청주의에 따라 자활사업에 참여하게 되며, 가구소득을 중위소득의 60%수준으로 상향 조정하며, 자발적 참여의지가

있는 실직자 및 고용불안계층을 대상으로 선정해야 할 것이다. 선정기준을 상향 조정하더라도 프로그램별 배정의 우선순위를 정하여, 자활근로 등 의존성을 심화시킬 수 있는 프로그램에 대한 참여를 규제하고, 취업 및 훈련프로그램 참여를 촉진하는 방안을 채택해야 한다.

<급여상한액> : 자활사업은 참여에 따라 자동적으로 일정한 금액의 급여가 보장되지 않으며, 참여하는 프로그램에 따라 훈련수당 및 급여(자활근로 등)를 받게 된다. 구체적인 수준은 현재의 지원수준을 유지할 필요가 있다. 참고로 자활근로사업에 대한 인건비 보조는 최저임금수준으로 제한하고, 사업참여과정에서 발생한 수익금에 대한 배분을 허용하는 방안을 택해야 할 것이다. 그리고 각 자활 프로그램에 참여함에도 불구하고 가구소득이 생계급여 상한액에 미치지 못하는 경우에는 생계급여제도를 통해 지원받을 수 있게 해야 한다.

3. 개편방안과 기존 제도의 비교

현재 기초보장제도 급여체계 개편방안은 부분급여체계와 개별급여체계가 존재하며, 각각의 제도에 대해서는 아래와 같이 정의하고자 한다. 부분급여체계는 기초보장제도의 현재 골격 하에서 특정 급여에 대해 차상위층의 수급을 허용하는 방안이며, 내용적으로는 수급기준의 급여별 차별화를 의미하는 것으로 정의한다. 개별급여체계는 기초보장제도의 '급여 간 관계'(급여체계), 급여수급기준, 급여상한액을 개편하고, 욕구별 급여제도의 법적 근거를 마련하는 방안을 의미하는 것으로 정의한다.

아래 <표 11-1-10>은 최근 제기되고 급여체계 개편방안의 골자를 비교한 것이다. 부분급여체계는 아직 구체화된 안이 제시되지 않은 상황이라는 점을 감안해야 하며, 개별급여체계 또한 제안으로서의 의미를 갖는다는 점을 지적해야 할 것이다. 그럼에도 비교의 핵심은 급여수급기준과 급여상한액 설정이라고 말할 수 있다. 먼저 부분급여체계는 급여수급기준을 상향조정하는 대신 급여상한액은 기존 금액을 적용하고 있다. 물론 주거급여를 독립된 지출비목만큼 분리하여 지급할 수 있으나, 그 금액을 재산정하는 경우에는 최저생계비의 계측 및 적용방식이 변화하여 통합급여체계를

유지하기 곤란하다. 이어 개별급여체계는 욕구별 급여제도를 독립된 법적 근거를 갖는 제도로 구축하고, 급여수급기준을 급여별로 차등화(=상향조정+선정요건 변경)하고, 급여상한액은 지출비목별로 계측하고 별도의 균등화지수를 적용하는 방식을 취한다.

<표 11-1-10> 급여체계 개편방안의 비교

	현 급여체계(통합체계)	부분급여체계	개별급여체계
최저생계비	- 표준화된 최저생계비	- 표준화된 최저생계비	- 지출비목별 균등화 지수 - 최저생계비 구성방식 변경
소득인정액	- 소득평가+재산소득환산	- 소득평가+재산소득환산	- 재산의 소득환산 폐지 - 근로인센티브 유지
급여수급기준	- 최저생계비로 획일화	- 급여별 상향조정	- 급여별 자율조정 - 소득기준 + 욕구로 선정
급여상한액	- 최저생계비 비목 적용	- 최저생계비 비목 적용	- 개편된 지출비목 적용
생계급여	- 인구학적 구분 없음	- 제안 없음	- 인구학적 특성에 제도분리
주거급여	- 생계급여로 부분 통합	- 주거급여 비목 분리	- 주거급여제도 분리
자활지원	- 기초보장제도 급여체계와 인센티브제도에 종속	- 제안 없음	- 자활지원제도 분리
법적 형태	- 기초보장법, 의료급여법	- 기초보장법, 의료급여법	- 기초보장법, 의료급여법, 주거급여법, 교육급여법, 자활지원법

기초보장제도 급여체계에 대한 위의 두 개편방안의 기대효과를 비교하면, 아래 <표 11-1-11>과 같다. 그리고 그 비교결과는 개별급여체계가 부분급여체계에 비해 기대효과에 있어 비교 우위를 갖는 것으로 나타나고 있다.

첫째, 사각지대 해소측면에서 보면, 이론적으로는 부분급여체계나 개별급여체계의 효과는 큰 차이를 나타낼 수 없다. 그것은 부분급여체계가 각 급여에 대한 별도의 수급기준을 설정함으로써 욕구를 가진 집단을 보호할 수 있다는 '이론적' 틀을 갖추고 있기 때문이다. 그러나 부분급여체계를 유지하기 위해서는 하나의 제도와 실무자에게 또 다른 복잡한 급여별 수급기준을 집행하게 해야 한다는 점에서 제도운영의 용이성을 저하시키는 결과를 초래할 개연성이 크다.

둘째, 수급기준의 적절성 측면에서 보면, 부분급여체계에 비해 개별급여체계가 소득기준 외에 다양한 선정기준을 적용하는 탄력적 운영이 용이하다. 예를 들어, 주거급여나 의료급여는 선정을 위한 소득기준을 최저생계비로 고정하기보다, 해당 욕구를 가진 다양한 집단을 보호하기 용이하다. 즉, 가구소득이 최저생계비 이한 수급자 외에도 소득이 이를 상회하나 주거환경이 열악하여 지원이 필요한 집단을 보호하기 위해서는 독립된 제도가 훨씬 작동이 용이하다.

셋째, 급여수준의 적절성 측면에서 보면, 부분급여체계는 급여에 대한 개편을 거의 전제하지 않고 있다는 점에서 통합급여체계가 안고 있는 과잉·과소급여의 문제를 해결하는데 한계가 있다. 달리 표현하면, 급여수준의 적절성을 보장하는 문제와 관련해서 개별급여체계가 훨씬 나은 성과를 나타나고 있는 것이다.

넷째, 근로유인의 효과성과 관련해서, 부분급여체계는 차상위층에 대한 지원을 강화한다는 점에서 수급자가 소득이 증가해도 특정 급여를 받을 개연성이 있다는 점에서 근로활동을 촉진하는 기능을 수행할 수 있다. 하지만 이 경우에도 이론적으로는 가능하나 현실적인 제도운영과정에서 달리 운영될 개연성이 존재한다. 너무 많은 선정기준이 한 제도 내에 적용됨으로써 행정적 작동 가능성이 저하될 수 있는 것이다. 반면에 개별급여체계는 욕구별 급여의 발전을 통해 필수재적 급여의 성장을 촉진함으로써 근로유인효과를 제고하는데 상대적으로 더 강한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

다섯째, 복지의존성 억제와 관련해서, 부분급여체계는 차상위층에게 일부 효과를 나타낼 수 있지만 현 수급자에 대해서는 여전히 통합급여체계를 유지함으로써 효과를 나타내는데 한계가 있을 것으로 판단된다. 이에 비해, 개별급여체계는 수급자에 대해서도 복지의존성을 억제하는 효과를 나타낼 수 있을 것이다.

여섯째, 행정관리의 용이성은 급여별로 다양한 관리제도를 구축해야 하는 개별급여체계가 훨씬 낮을 수 있다. 하지만 좀더 자세히 살펴보면, 부분급여체계는 통합급여체계에 혹을 붙인 형태라는 점에서 한 실무자가 제도를 관리하는데 더 큰 부담이 될 수 있다. 그리고 개별급여체계는 급여간 관리상의 어려움이 존재할 수 있지만, 행정실무자 입장에서는 급여를 관리하기 더 용이할 수 있다.

일곱째, 예산관리의 효율성 측면에서 보면, 개별급여체계가 강점이 더 많은 것으로 판단된다. 물론 개별급여체계를 도입하는 경우, 지출이 증가할 것이라는 주장이 존재하고 있다. 하지만 이는 개별급여체계 도입이 아니라 수급기준의 상향조정과 급여액의 인상 등에 의한 것으로, 통합급여체계나 부분급여체계에도 동일하게 나타나게 된다. 오히려 단기적으로는 현재 통합급여체계의 과잉급여 문제가 해소됨으로써 지출절감 효과가 나타나게 된다.

결론적으로 개별급여체계는 부분급여체계에 비해, 급여의 욕구충족성과 욕구대응성을 높이며, 기초생활보장 수급자 간 외에도 수급자와 비수급자 간의 형평성을 제고하는 효과를 나타낼 것으로 판단된다.

<표 11-1-11> 급여체계 개편방안의 기대효과 비교

	현 급여체계(통합체계)	부분급여체계	개별급여체계
사각지대 해소력	-제도효율화 문제로 예산을 확대하기 곤란	-개별 급여를 확대하는 방식으로 해소가 용이	-개별 급여를 확대하는 방식으로 해소가 용이
수급 기준의 적절성	-수급기준 획일화로 욕구별 대응이 곤란	-수급기준 차별화로 욕구별 대응이 가능	-수급기준 차별화로 욕구별 대응이 가능
급여수준의 적정성	-1~2인 가구 과소급여 -주거급여의 적정성 미흡	-1~2인 가구 과소급여 -주거6급여의 적정성 미흡	-1~2인 가구 적정급여 -주거급여 적정 보장
근로유인의 효과성	-수급탈락우려로 근로활동을 자제(?)하는 문제 야기 ※ 소득공제 미도입이 주원인	-각 급여를 차상위층에 지원함으로써 부분적 효과	-각 급여를 분산시킴으로써 부분적 효과 + α
복지의존의 억제력	-근로빈곤층 중심으로 복지 의존문제 발생	-부분적으로 해소 -기초수급자는 해소 불투명	-생계급여의 경량화로 복지의존성 감소 -현물급여는 실수요자 중심
행정관리의 용이성	-상대적으로 용이	-각 급여별 수급기준을 한 제도, 한 실무자가 적용하여 관리가 매우 복잡	-각 급여별 수급기준을 적용함으로 상대적으로 용이 ※ 인력과 행정인프라가 관건
재원관리의 효율성	-과잉급여가 존재 -전반적으로 비효율적	-과잉급여는 해소 -비효율성은 잔존	-과잉급여는 해소 -재원관리의 책임소재 명확

법적 근거의 독립성	-국민기초생활보장법 중심 -의료급여법 제한적 독립	-국민기초생활보장법 중심 -의료급여법 제한적 독립	-국민기초생활보장법은 욕구가 있는 모든 급여에 대한 수급자격을 규정 -각 급여는 독립법에 따라 급여를 집행

Ⅴ. 기타 복지제도와의 관계

기초보장제도를 욕구별 급여제도에 기초한 공공부조제도로 개편하는 경우, 각 급여에 가구원 특성을 고려한 부가금 또는 부가급여를 포함시킬 것인지는 매우 중요한 문제이다. 그리고 이 점에 대한 결정은 기초보장제도 개편과정에서 다루어져야 한다. 즉, 기타 복지제도의 선정기준과 급여액에 대한 Guide Line을 제시하는 작업이 필요한 것이다. 만일 생계급여에 가구원 특성을 고려한 부가금을 포함하게 된다면, 기타 복지제도의 존재이유가 약화되며, 생계급여 지급과정에서 기타 복지지원을 고려하여 급여를 삭감해야 할 것이다.

하지만 개별 복지제도의 존재이유와 정치적 지속가능성을 감안하면, 각 개별급여의 상한액을 설정함에 있어 부가급여성격을 갖는 금액을 제외하고 금액을 산정하는 것이 바람직하다. 이는 생계급여가 각종 수당 등을 부가급여로 간주하여 이를 선정 및 급여에서 고려하지 않는다는 것을 의미한다. 물론 장기적으로 부가급여 성격을 가진 각종 수당의 금액이 증가하여 부가급여로서의 기능을 넘어서는 경우가 존재할 수 있다. 이런 경우에는 이 수당액을 생계급여에 반영할 수 있도록 급여감소율(benefit reduction rate)을 바꾸어야 할 것이다.

1. 공공부조제도와 기초노령연금

기초보장제도는 최근 도입된 기초노령연금제도와의 관계를 설정하는데 주력해야 한다. 그것은 국민연금과 생계급여제도 전반에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다. 만일 기초노령연금이 연금제도로 계속 발전하게 된다면, 노인빈곤층에 대한 생계급여제도의 위상을 현저하게 약화시킬 수 있기 때문이다. 반대로 기초노령연금이 좀더 관대한 공공부조제도로 발전하게 된다면, 노인대상 생계급여제도가 강화되는 결과가 나타날 수 있을 것이다. 이 문제와 관련해서 보다 근본적인 문제제기를 한다면 다음과 같다. 현재 노인빈곤층에 대한 공공부조제도의 소득보장 기능은 강화되어야 한다. 하지만 원칙적으로 빈곤층이 아닌 노인가구에게 현금급여를 지급하는데 따른 논리적 근거를 발견하기 힘들다.

만일 기초노령연금이 단계적으로 강화된다는 것을 전제로 그것이 공공부조제도에 미칠 영향을 예측해 보면, 다음과 같은 기능적 연계가 필요할 것이다. 먼저 단기적으로 생계급여를 수급하는 노인빈곤층은 기초노령연금을 수급하는 것이 타당하며 단계적으로 급여감소율을 적용하여 일정 금액을 공제하는 방식을 택할 필요가 있다. 이어 장기적으로 기초노령연금의 지급금액이 증가하여 생계급여에 준하는 금액에 이르게 되면, 노인을 생계급여 대상에서 제외하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

2. 공공부조제도와 범주적 공공부조제도

범주적 공공부조제도로는 경로연금과 장애수당 등이 있다. 그 중에서 기초노령연금에 대해 언급했기 때문에 장애수당제도와 공공부조제도의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 그리고 그 관계는 기초보장제도를 어떻게 설계하는가에 따라 다르게 나타날 것이다. 이를 간단히 정리하면 아래와 같다.

생계급여는 부가급여에 해당되는 기타 공공부조의 급여를 부가급여로 간주하여 설계해야 한다. 달리 표현하면, 생계급여는 각종 부가급여를 제외한 기본급여로서의 의미를 가져야 하는 것이다. 이는 생계급여나 기타 급여를 산정함에 있어 장애수당

을 제외한 금액을 지급하는 것이 타당하다는 것을 의미한다. 따라서 각종 범주적 공공부조제도는 특별한 경우가 아니면 부가급여의 형태로 설계되어야 한다.

물론 정치적 선택이 필요한 사항이기는 하지만, 노인에 대한 부가급여형태의 지원을 늘리고 그것과 생계급여의 중복수급을 가능하게 할 것인지는 신중하게 선택해야 하는 문제이다.

3. 공공부조제도와 기타 제도

EITC가 도입되는 경우, 기초보장제도의 생계급여제도와 관련성 또한 검토할 필요가 있다. 하지만 기초보장제도가 개별급여체계로 개편되는 경우, 생계급여 수급자 중 근로빈곤층, 특히 취업빈곤층의 비중이 크게 감소할 것으로 예상된다. 하지만 이를 전제하더라도 생계급여를 수급하는 근로빈곤층 중 취업자에 대해서는 EITC를 적용해야 할 것이다. 그리고 공제율은 현행 공제율 30%의 수준을 유지하는 것이 합리적이라고 판단된다.

Ⅵ. 향후 추진전략

기초보장제도를 개별급여체계로 개편하는 문제는 종합적이고 중장기적 관점에서 결정되어야 한다. 좀더 구체적으로는 다음 사항에 대한 검토가 있어야 할 것이다: 첫째, 빈곤층의 욕구에 따른 보다 정확한 급여를 가능하게 하는 제도는 무엇인가. 둘째, 기초보장제도 사각지대 해소에 가장 효율적인 제도는 무엇인가. 셋째, 기초보장제도의 탈수급 효과를 높이고 복지의존성을 최소화하는 제도는 무엇인가. 넷째, 개별급여의 지출증가를 효과적으로 관리할 수 있는 체계는 무엇인가. 결국 위에 언급한 네 가지 문제와 관련해서 개별급여체계가 적절한 대안이 될 수 있는가 하는 점이 판단의 근거가 되어야 하는 것이다.

1. 욕구별 급여의 소관부처

각 급여제도의 관리를 담당할 부처와 관련해서는 다양한 의견을 수렴할 필요가 있다. 이 글에서는 중장기적으로 욕구별 급여에 대한 관리를 해당 부처로 이관하는 방안이 필요하다는 입장을 유지하고 있다. 이를 좀더 구체적으로 설명하면 아래와 같다.

- 기초보장제도(생계급여 중심 급여수급자격 부여제도)는 보건복지부가 관리.
- 의료급여제도 또한 현재와 마찬가지로 보건복지부가 관리.
- 주거급여는 단계적으로 건교부로 이관하여, 여타 주거복지정책과의 유기적 관련성을 강화.
- 교육급여는 교육인적자원부의 저소득층 교육불평등 해소정책과 통합.
- 자활사업은 보건복지부와 노동부의 연계가 매우 중요함으로 아래와 같이 제안.

※ 급여제도 관리부처의 분산은 각 욕구별 급여제도를 운영함에 있어 기존의 유관자원과의 연계를 강화하는데 그 목적이 있다. 따라서 각 급여제도는 부처간 협력을 강화하는 방향으로 설계되어야 할 것이다. 실제로 각 참여자 선정 및 급여관리 등의 업무를 담당하는 보건복지부가 사업을 소관하나, 사업프로그램의 기획과 운영에 있어서는 노동부와 자치단체의 권한을 강화시켜야 한다. 자치단체차원에서 주민생활서비스 지원조직을 통해 복지서비스와 고용서비스를 연계할 수 있는 체계구축 또한 중요한 의미를 갖는다.

2. 급여관리 및 연계를 위한 전달체계

기초보장제도를 개별급여체계로 개편하는 과정에서 제도의 작동가능성을 담보하기 위해서는 현행 전달체계의 문제점을 파악하고, 이를 해결할 수 있는 전달체계를 구축하며, 시범사업을 통해 오류를 최소화하는 것이다. 참고로 기초보장제도가 개편되

는 경우, 욕구별 급여제도를 관리하기 위해서는 공공전달체계의 강화가 필요하며, 이는 최근 시행되고 있는 주민생활서비스 지원체계와 함께 고려되어야 한다. 특히, 자산조사 등에 대해서는 통합조사를 강화하는 제도를 도입하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이는 향후 각종 복지지원에 있어 수급자격을 결정하는 절차로서 중요한 기능을 수행하게 될 것이다.

앞서 언급한 바와 같이, 개별급여체계 도입은 개별급여에 대한 실무를 단순화함으로써 제도를 관리하는 주체나 그 혜택을 보는 수급자 모두가 이해하기 쉽게 설계·운영한다는 것을 의미한다. 각 급여의 수급기준과 급여상한액을 차별화한다는 것은 외형적으로 매우 복잡해 보이나, 현재처럼 한 명의 전담공무원이 모든 급여를 관리할 수 밖에 없는 제도에 비해, 개인 담당자의 업무가 단순해지며, 그에 따른 관리의 효율성도 증가할 것이기 때문이다. 아울러 개별급여체계는 각 급여에 대한 책임주체를 명확하게 한다는 의미를 갖게 될 것이다.

3. 개편의 시기와 추진전략

기초보장제도 개편을 위한 시점의 문제는 정치적 또는 정책적 선택의 문제라고 말할 수 있다. 하지만 가급적 빠른 시간 내에 개편방향을 확정짓고, 이를 위한 준비에 착수하는 것이 바람직하다. 물론 개편과 관련된 입장을 정하는 문제와 준비를 위해 충분한 시간을 두는 문제는 다른 차원의 문제이다. 분명한 것은 기초보장제도 개편을 위한 작업이 지연되는 과정에서 이 제도가 안고 있는 문제점이 보다 심화되는 양상을 보이고 있다는 점에서 개편을 위한 정책적 결정은 신속하게 이루어져야 한다. 그러나 과거 기초보장제도 도입당시 준비가 부족했다는 많은 지적을 고려할 때, 보다 현실성 있는 제도를 설계하고 시범사업을 수행하는데 충분한 시간을 두어야 할 것이다. 이것이 과거와 같은 시행착오를 최소화하는 방법일 것이다.

'정치적·사회적 제반 환경'을 감안할 때, 기초보장제도 개편방안을 법으로 제정하는 시점은 2008년 하반기로, 제도를 시행하는 시기는 2009년 하반기 또는 2010년으로 설정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 정부가 발표한 <비전 2030>은 기초보장

제도의 개편시기를 2011년으로 상정하고 있으나 이는 제도개편에 대한 정치적 압력을 감안하면 너무 먼 시점이라고 말할 수 있다. 그 밖에도 기초노령연금, 장애수당 등 관련 빈곤대책이 급격하게 변화하는 상황에서 기초보장제도는 이러한 제도와의 정합성을 높이기 위한 개편이 시급하다는 점을 고려해야 한다. 실제로 각종 범주적 공공부조제도를 산발적으로 개편하거나 확대한 이후에 기초보장제도를 개편하는 것은 일의 선후가 뒤바뀐 것이다. 이 점에서 기초보장제도를 먼저 개편하는 것이 바람직하다.

그리고 기초보장제도를 개편하고 시행에 이르는 과정에서 기초연구와 시범사업을 시행함으로써 제도도입에 따른 혼란을 최소화해야 한다. 참고로 2007년에는 제도개편에 필요한 논거를 마련하기 위한 연구와 기획에 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 최저생계비 개편에 따른 각 급여별 수급기준과 급여액을 재설정하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 이는 공공부조제도의 각 급여선과 소득기준에 대한 변화가 필요하다는 것을 의미한다. 그리고 2008년에는 설계된 개편방안을 일부 지역에 시범 적용함으로써 그것이 안고 있는 문제점을 해결하도록 해야 할 것이다. 특히 전달체계가 원활하게 작동하고 있는가에 대한 면밀한 검토가 필요할 것이다.

참고문헌

고철 외(2002),『주거정책과 복지정책의 연계방안 연구』, 국토연구원.

구인회 외(2005),『공공부조 개선을 통한 사회안전망 구축방안』, 한국보건사회연구원

김미곤 외(2005),『2004년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원.

김종면 외(2006), 『사회분야 지출의 소득재분배 효과: 현물급여 및 간접세 포함』, 한국조세연구원

노대명 외(2004), 『저소득층 현물급여 확대방안 연구』, 한국보건사회연구원.

노대명 외(2004).『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 한국노동연구원.

노대명 외(2005), 『한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구』, 한국보건사회연구원

서울대학교 사회복지연구소(2004),『외국의 빈곤정책 동향 및 비교분석』.

신영석 외(2004), 『차상위계층 의료수요 등 실태조사 및 의료급여 확대방안』, 한국보건사회연구원

이상은 외(2005),『근로빈곤층에 대한 지원제도 및 급여수준 국제비교』, 숭실대학교·보건복지부.

이태수 외(2005), 『공공부조제도 개선방안 연구』, 정책기획위원회

이태진 외(2005), 『저소득층 주거실태 및 주거급여 현실화 방안』, 한국보건사회연구원.

이현주 외(2003),『공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안』, 한국보건사회연구원.

한국보건사회연구원(2006a), 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안 연구』

한국보건사회연구원(2006b), 『자활지원법체계 구축방안 연구』

한국보건사회연구원(2007), 『빈곤의 동태적 특성 연구』

Christopher J. Anderson & Jonas Pontusson(2007), "Workers, worries and welfare states: Social protection and job insecurity in 15 OECD countries", 『European

Journal of Political Research』, Vol.46 No.2, 211-235

C. Blackorby and D. Donaldson . 1988. "Cash versus In-kind, Self-self-selection, and Efficient Transfers." American Economic Review. 78(4)

Conseil Supérieur de l'Emploi(1996), 『Minima sociaux : Entre protection et insertion』.

DREES, “Un Panorama des Minima Sociaux en Europe", 『Etudes et Resultats』, n° 464, fevrier 2006

Tony Eardley et. al.(1996), Social Assistance in OECD countries, 2 vols., OECD

European Foundation for the Inprovement of Living and Working Conditions(EFILWC)(2004), 『Working Poor in the European Union』

Neil Gilbert & Antoine Parent et al.(2004), 『Welfare Reform: a Comparative Assessment of the French and US Experiences』, Transaction Publishers

Gayle Hamilton et al.(2001), 『National Evaluation of Welfare to Work Strategies』, US DHHS

Jean-Pierre Hardy(1999), 『Guide de l'Action Sociale contre les Exclusions』, Paris, Dunod.

Torben Iversen & Tom Cusack(2000), "The Causes of Welfare State Expansion", 『World Politics』, Vol.52(3), 313-349

Chiara Saraceno(2002), 『Social Assitance Dynamics in Europe』, The Policy Press

Hedva Sarfati & Giuliano Bonoli eds.(2002), 『Labour market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Track』, Ashgate

기초보장제도 개선방향 및 쟁점

김미곤 (한국보건사회연구원 복지패널팀장)

Ⅰ. 참여정부의 기초보장 내용 및 평가

□ 참여정부 이전의 기초보장

○ 국민기초생활보장제도 제정(1999. 9)

— 국민기초생활보장법의 전신인 생활보호법은 빈곤의 원인과 책임을 전적으로 개인에 두어 근로빈곤층의 기초보장을 배제하고 있었음.

— 예컨대, 생계급여 조건에 인구학적인 조건(18세 미만, 65세 이상)을 둠으로써 IMF 이후 장기 고실업상태가 지속되면서 근로능력이 있는 사람들의 빈곤문제가 심각한 사회문제로 야기됨에도 불구하고 실효성 있게 대처할 수 없었음.

— 이 결과 생활보호법이 최종적인 사회안전망(last social safety net)으로서의 기능과 역할을 다하지 못한다는 비판에 직면

— 이에 한국보건사회연구원 및 학계에서는 생활보호법의 문제점을 적시하였고, 참여연대 등의 시민단체는 새로운 법 제정을 요청. 한편 국민회의는 1998년 초 정책위원회 산하에 정책연구단을 운영하여 「국민기초생활보장법」의 기본적 틀을 만들고 제정을 추진하여 1999년 8월 12일 여야

만장일치로 국회를 통과

○ 국민기초생활보장제도 시행(2000. 10)

— 기초보장제도의 목적은 생활이 어려운 자에게 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것임.

— 동 제도의 시행으로 소득기준 빈곤층 중 약 40%(2000년 기준)에 해당되는 수급빈곤층에 대한 기초보장이 됨. 그러나 소득기준 빈곤층의 약 60% 중 일부[1]는 여전히 기초보장의 사각지대에 놓여 있었음.

— 한편, 동 제도의 시행과 함께 자활사업이 본격적으로 추진되었으나, 자활사업은 근로제공을 조건으로 생계급여를 한다는 수동성이라는 태생적 한계를 지녀 소기의 성과를 거두지 못하였음.

□ 참여정부의 복지정책 및 기초보장정책의 기조

○ 참여정부는 2003년 2월 출범하면서 국민의 정부 『생산적 복지』의 이념과 철학을 계승·발전시켜 『참여복지』의 이념을 주창

— 참여복지의 핵심은 선성장 후분배의 기조를 유지해왔던 역대 정부들과는 달리, 경제성장과 분배정의의 간의 균형발전을 추구

○ 참여정부의 기초보장 기조는 『참여복지』 이념 하에 기초보장의 사각지대를 축소하고, 탈빈곤을 조장하는 것이였음.

— 이러한 기조는 첫째, 부양의무자기준 완화, 재산의 소득환산제 도입(2003) 등을 통한 수급빈곤층의 확대 및 제도의 내실화, 둘째, 비수급 빈곤층에

1) 기초보장제도는 보충성의 원리를 기반으로 제도가 운영되므로 소득기준 빈곤층 중 부양능력이 있는 부양의무자 있거나, 재산이 많은 경우는 사각지대로 볼 수 없음.

대한 욕구별·범주별 부분 급여의 확대, EITC 도입 추진으로 이어지게 됨.

□ 참여정부 추진 주요 기초보장 정책

○ 부양의무자 기준 완화

— 부양의무자 기준은 재산의 소득환산제, 최저생계비와 함께 기초보장의 사각지대를 야기하는 주요 요인임.

— 기초보장 사각지대 해소관련 참여의 정부의 주요 업적 중의 하나는 부양의무자 기준을 완화하였다는 점임. 이를 정리하면 다음과 같음.

<< 부양의무자기준 관련 법(시행령)개정 내용 >>
1. 2000년 제정당시 - 법(범위): "수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌이내의 혈족" - 시행령(판정기준): "부양의무자(가구)소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합의 120%보다 많은 자(가구)" 2. 2004년 3월 5일 1차 법개정(범위): "수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족" (2005년 7월 1일부터 시행) 3. 2005년 12월 23일 2차 법개정(범위): "수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자" (2007년 1월 1일부터 시행) 4. 2006년 2월 22일 시행령개정(판정기준): "부양의무자(가구)소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합의 130%보다 많은 자(가구)"

○ 재산의 환산제 시행(2003)

— 2002년까지의 기초보장 수급자 선정방식은 부양의무자 기준을 만족하고, 재산기준과 소득기준을 동시에 만족하는 경우 선정되었음([그림 11-2-1] 참조).

— 이 경우 수급자 선정의 형평성 문제를 야기함. 즉, 재산과 소득이 거의 선정기준에 도달하는 가구(그림 2의 b)는 선정되고, 소득이 거의 없으나, 재산이 재산기준을 초과하는 가구(그림 2의 a)는 탈락함.

— 이러한 문제를 해소하기 위하여 소득인정액(소득평가액+ 재산의 소득환산액)최저생계비를 비교하여 선정하고 급여하는 체계를 2003년부터 도입. 이를 정리하면 다음과 같음.

<< 소득인정액 >>

□ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

□ 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출요인을 반영한 금품-근로소득에 대한 공제액

□ 재산의 소득환산액 = (재산종류별 가액 - 기본재산액 - 부채)×재산의 종류별 소득환산율

□ 기본재산액

지 역	대 도 시	중 소 도 시	농 어 촌
금 액(만 원)	3,800	3,100	2,900

□ 재산의 종류별 소득환산율

재산의 종류	일 반 재 산	금 융 재 산	승 용 차
소득환산율	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

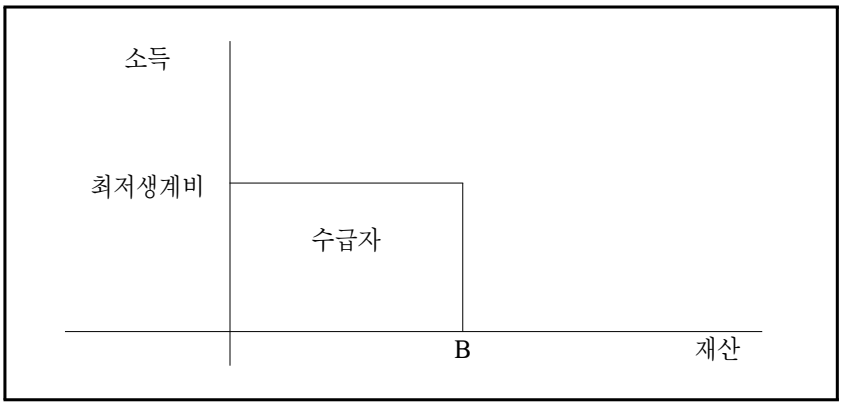
— 이와 같은 제도 개선으로 수급자 선정의 형평성이 제고되고, 기초보장의 사각지대를 축소하는데 기여

— 하지만, 제도 도입 초기 제도의 연착륙을 우선 고려하여[2] 재산의 소득환

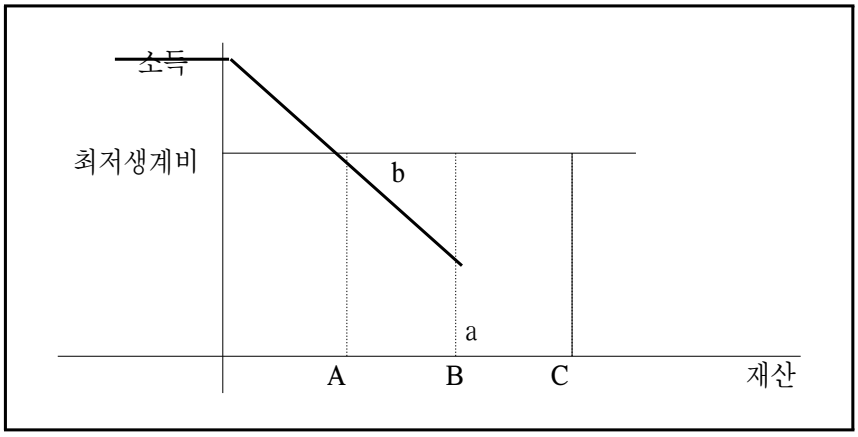
2) 소득인정액 개념을 이론대로 그대로 적용할 경우 기초공제가 없어야 함. 이 경우 기존의 모든 수급자가 급여 감소 또는 탈락하게 됨. 이러한 문제를 개선하기 위하여 기초공제를 두었음. 또한 최저보장의 원리를 이론대로 적용할 경우 재산의 소득환산율을 매우 낮게 설정하여야 함. 이 경우 최고재산액이 매우 높게 설정되어 제도 도입초기 수급자가 급증하게 되고, 보충성 원리에 위배될 수

산율이 높게 설정되어 이로 인한 기초보장 사각지대를 여전히 남아있음.

[그림 11-2-1] 2002년까지의 기초보장 수급자 선정방식



[그림 11-2-2] 2003년 이후 기초보장 수급자 선정방식



주: A: 재산의 기초공제수준, B: 2002년까자의 재산기준, C: 최고재산액. 그리고 대각선은 수급자 여부를 가르는 경계선

○ 욕구별·범주별 부분급여 확대

— 참여정부는 특례수급 기준을 확대하여 기초보장의 사각지대를 완화하고,

있음.

차상위 빈곤층에 대한 의료급여 확대, 비수급 빈곤층에 대한 장애수당 지급, 대학생까지의 교육급여 확대 등을 실시

— 이러한 욕구별·범주별 급여의 확대로 기초보장의 사각지대가 완화되고, 빈곤의 예방 기능 및 탈 수급에 부분적으로 기여

Ⅱ. 기초보장 관련 문제점

□ 빈곤대책 수준의 미흡

— 현행 기초보장제도의 경우 빈곤지표 개선에 미치는 효과가 매우 낮은 것으로 추정됨(김미곤 외, 2004).

- 기초보장제도의 급여가 포함된 공공부조성 급여는 절대 빈곤율을 약 0.78%(=8.75%-7.97%) 감소시키고 있음(2000년 기준).
- 반면, 사적이전의 경우 절대빈곤율을 약 4.23%(=12.2%-7.79%) 감소시키고 있음. 이는 공적이전이 미치는 영향보다 훨씬 큼.

— 직접세 및 공적이전소득이 분배상태에 미치는 개선효과도 OECD 주요국에 비하여 매우 낮은 수준임.

- 이는 GDP 대비 사회보장비 지출규모가 OECD 국가 중 가장 낮은 것과 맥을 같이하는 결과임.

<표 11-2-1> 소득세 및 이전소득의 소득불평등도 축소효과 국제비교

주요 OECD 국가	시장소득 Gini계수 (A)	가처분소득 Gini계수 (B)	A - B
스웨덴(1995)	0.439	0.230	0.209
영국(1995)	0.428	0.312	0.116
프랑스(1994)	0.417	0.278	0.139
미국(1995)	0.411	0.344	0.067
한국(2000)	0.403	0.386	0.017
독일(1994)	0.395	0.282	0.113
호주(1994)	0.391	0.305	0.086
캐나다(1995)	0.374	0.285	0.089

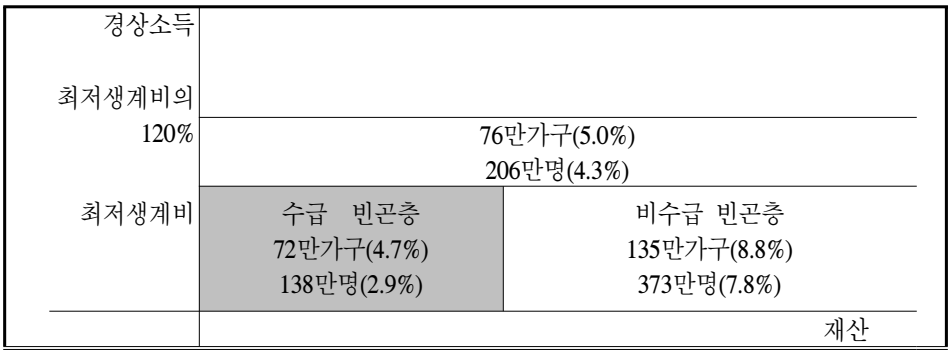
주: 1) 괄호안 수치는 조사 연도를 의미함
자료: 박찬용 외, 2002.

□ 기초보장 사각지대 존재

— '03년 현재 소득이 최저생계비 이하이면서 국민기초생활보장제도에서 혜택을 받지 못하는 비순급 빈곤층은 전인구의 7.7%인 약 373만명으로 추정됨. 비수급 빈곤층이 발생하는 이유는 다음과 같은 두 경우에 의하여 발생함.

- 선정기준(최저생계비, 부양의무자 기준)이 불합리하거나, 미흡하여 발생하는 경우
- 개별가구의 능력(소득인정액, 부양정도)을 과대하게 책정하는 경우

[그림 11-2-3] 저소득층의 구조(2003)

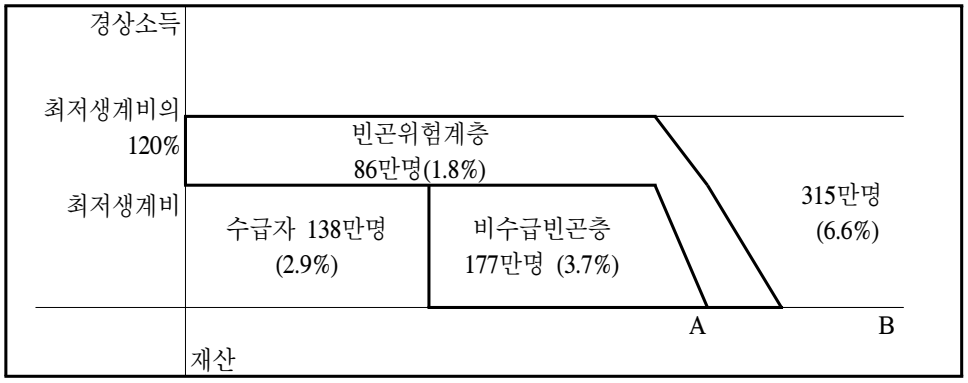


자료: 이현주 외, 2005

— 한편 '03년 현재 소득인정액(소득평가액+재산의소득환산액)이 최저생계비 이하인 가구 중 기초보장제도로 보장받지 못하는 자는 전인구의 3.7%인 약 177만명에 달하는 것으로 추정됨.

- 그리고 소득인정액이 최저생계비의 100~120% 범위에 속하는 빈곤 위험 계층은 전인구의 약 1.8%인 86만명에 이르는 것으로 추정됨.

[그림 11-2-4] 소득과 재산기준을 모두 고려한 차상위계층 규모('03년)



자료 : 이현주 외, 2005.

□ 보충급여에 따른 문제점

— 우리나라의 기초보장제도 뿐만 아니라 대부분의 나라들의 공공부조제도는 보충성의 원리에 따른 보충급여를 채택하고 있음.

- 보충급여방식은 개별 가구의 능력을 고려하여 차등지원을 하겠다는 것이므로 이론적으로 매우 합리적인 방식임.
- 하지만 동 방식은 인간의 이기심과 배치되기 때문에 현실에서는 다음과 같은 심각한 문제점을 야기함.

— 하지만, 보충급여 방식은 수급자의 근로의욕을 저하시키고, 일하는 자와 일하지 않는 자간의 형평성 문제를 야기함.

- 보충급여방식은 수급자의 소득이 증가하는 경우 증가하는 만큼 급여가 감소하는 구조이므로 일을 하나, 하지 않으나 생활수준이 최저생계비수준으로 같아짐.
- 이러한 문제점을 예방하기 위하여 기초보장법에는 소득공제제도를 두고 있으나, 부분적인 성과만을 기대할 수 있음. 왜냐하면 소득공제의 경우 공제율이 100%가 아닌 경우 소득증가는 급여감소로 이어져 근로유인의 효과가 반감되기 때문임.

— 또한 보충급여방식은 소득파악을 어렵게 만들어 수급자간 또는 수급자와 비수급자간의 형평성 문제를 야기함.

- 소득조사가 잘되지 않는 이유는 수급자들의 대부분이 소득파악이 잘되지 않는 비공식부문(영세자영업, 일일노동 등)에 종사하고 있고,
- 기초보장제도가 채택하고 있는 보충급여방식은 소득이 파악(또는 신고)되는 만큼 급여가 줄어들기 때문에 자산신고의 성실성을 기대할 수 없음.

□ 빈곤에 대한 예방 기능 미흡

— 빈곤의 나락으로 전락하기 전 그 요인(의료, 교육, 주거 등)을 제거하는 예방기능은 국가적 또는 개인 차원에서 효율적이고 바람직함.

- 하지만, 우리나라의 경우 빈곤에 대한 예방기능이 매우 미흡함.

□ 탈빈곤 정책의 미흡

— 탈빈곤은 빈곤가구의 물적자본 또는 인적자본이 축적되어야 가능하나, 기존의 탈빈곤대책은 이러한 자본축적을 촉진하는데 미흡.

— 생산적 복지의 일환으로 추진되고 있는 자활정책은 어려운 여건 속에서 부분적인 성과를 거두고 있으나, 자활목표를 달성하기에는 다음과 같은 근본적인 한계가 있음.

- 먼저 실직수급자 대부분이 취업잠재력이 매우 미약하고 가구여건 또한 취약하여 자신의 노력만으로 빈곤에서 벗어나는데 어려움이 있는 집단이라는 점에서 그 한계가 있음.
- 이어 노동집약적 산업부문에서 양질의 일자리 감소는 단순한 취업촉진정책으로 안정적 취업을 통한 탈빈곤·탈수급이라는 가시적 성과를 달성하는데 어려움을 주고 있.음
- 끝으로 현 자활정책의 급여제도 또한 조건이행을 하면 생계급여를 지급한다는 수동적·소극적 이념 하에서 출발하였고, 보충급여 방식을 취함에 따라 근로유인효과가 미미한 상황임.

— 아울러 자활사업의 프로그램 운영과정에 있어서도 다음과 같은 문제에 봉착하고 있음.

- 빈곤탈출이 가능한 대상자를 선발하여 능력과 욕구에 맞게 지원하는 대상자 Targeting 기능이 취약함.

- 참여자의 능력과 욕구에 맞는 다양하고 효과적인 프로그램이 부족하여 관리중심의 프로그램이 큰 비중을 차지하고 있음.

□ Working poor 등 상대빈곤층에 대한 대책 미흡

— 현행 기초보장제도의 선정기준이 절대빈곤선(최저생계비)이기 때문에 절대빈곤선 이상 상대빈곤선 이하의 계층에 대한 대책은 미약한 실정임.

- 하지만 최근 새롭게 등장하고 있는 근로빈곤층(working poor)의 문제, 소득불평등의 문제, 양극화 문제 등을 감안하면 상대빈곤에 대한 대책이 강구되어야 함.

Ⅲ. 기초보장 개선에 대한 기본시각

□ 사각지대 축소와 제도의 건강성 제고

— 기초보장제도는 최종적인 사회안전망(last safety net)이므로 기초보장제도에서는 사각지대가 없어야 함.

- 이를 위해서는 부양의무자기준, 재산의 소득환산제 등을 개선함으로써 제도의 보장성(Protection)을 강화할 필요가 있음.

— 기초보장제도는 국민의 세금을 바탕으로 운영되는 제도이므로 근로유인 및 소득파악의 정확성이 제고되어야 함.

- 이를 위해서는 기초보장제도의 급여체계, 전달체계, 자활제도 등을 개선함으로써 활성화(Activation), 효율성(Efficiency), 형평성(Equity) 등을 지닌 제도로 개선되어야 함.

□ 사전적 빈곤대책의 강화로 저소득층의 빈곤화 방지

- 1차 사회안전망 및 사회복지서비스의 확충
- 차상위 계층에 대한 부분급여 확대
- 교육, 주거 등의 사회정책 강화
- EITC제도의 확충

— 사후적인 빈곤대책인 기초보장제도의 내실화

- 기초보장의 사각지대 축소
- 급여체계개선을 통한 제도의 건강성 제고
- 자활정책의 활성화로 탈빈곤 유도

— 사회복지 인프라의 합리화

Ⅳ. 기초보장 관련 정책과제

— 기초보장제도의 향후 쟁점을 대상별 목표별로 정리하면 다음과 같음.

대상		목표	정책과제
기초보장 수급자		- 기초보장 내실화	- 최저생계비 문제 개선 - 간주 부양비 문제 개선 - 추정소득 문제 개선
		-자산조사의 정확성 제고	- 전담공무원 확충 - 모니터링제도 도입 - 급여방식 개선
		-근로유인 및 탈빈곤	- 근로인센티브제 확대 - 근로유인형 급여체계 도입 - 자산형성 프로그램 도입(IDA) - 부가급여제도 도입 - 자활지원제도 개선
차상위 계층	비수급 빈곤층	- 기초보장 사각지대 축소	- 부양의무자 기준 개선 - 재산의 소득환산제 개선 - 자산형성 프로그램 도입(IDA) - 역 모기지제(reverse mortgage) 도입 - 수당(장애수당, 경로연금 등)제 확충 - 욕구별 급여 제공 - 긴급복지지원제도 도입
		- 근로유인 및 탈빈곤	- EITC 도입 - 자활지원제도 개선
	잠재적 빈곤층	- 빈곤예방	- 자산형성 프로그램 도입(IDA) - 수당(장애수당, 경로연금 등)제 확충 - 욕구별 급여 제공 - 긴급복지지원제도 도입
		- 근로유인	- EITC 도입 - 자활지원제도 개선

Ⅴ. 기초보장 관련 쟁점

쟁점 1. 기초보장 급여체계 개편

가. 개별급여와 개선통합급여 간의 쟁점

□ 기초보장 급여체계관련 쟁점의 개요

○ 기초보장 사각지대, 'all or nothing[3]' 문제와 관련하여 최근 개별급여체계를 도입하자는 의견이 대두되고 있음.

— 주요 논지는 주거, 교육, 의료, 자활 등의 욕구에 상응하는 개별급여체계로 전환함으로써 기초보장의 사각지대를 줄이고, 통합급여의 문제점인 빈곤함정(poverty trap[4])을 줄일 수 있다는 것임.

○ 한편 위에서 지적하는 문제점은 현행의 통합급여를 개선함으로써 해결이 가능하다는 주장이 있음.

— 주요 논지는 가구유형별 최저생계비를 바탕으로 통합급여+부분급여체계를 도입하면 문제점을 해결할 뿐만 아니라, 개별급여보다 효율적이라는 것임.

---

3) 동 표현은 급여가 전부 아니면 전무라는 것이나, 현행 기초보장제도는 소득인정액 수준별/ 욕구별 급여 종류가 다름. 따라서 동 표현은 정확한 표현이 아니나 일반적으로 통용되고 있으므로 사용하였음.

4) 빈곤함정이란 사회부조 급여와 관련하여 근로소득이 증가하여도 순소득이 오히려 감소하거나 또는 아주 작게 증가하여 일을 더할 의욕을 상실하게 만드는 사회부조제도의 문제점을 의미함(최일섭 외, 「빈곤론」, 나남, p.383.).

□ 개별급여체계 지지자의 주장

○ 개별급여체계 도입론자들은 현행 기초보장 급여체계가 통합급여 체계이기 때문에 다음과 같은 문제점이 나타나거나, 개별급여보다 열등하다고 주장하고 있음[5].

— 통합급여를 채택하고 있으므로 차상위계층 중 의료, 주거 등의 욕구가 있는 가구들이 기초보장제도의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 발생함.

— 통합급여는 소위 'all or nothing'이기 때문에 탈빈곤(또는 탈수급)을 저해하는 빈곤함정이 발생할 수 있음. 예컨대, 개별급여체계일 경우 의료 또는 주거급여만 받으면 되는 가구가 통합급여이기 때문에 근로시간을 줄인 다는지, 소득을 하향신고하여 모든 급여를 받게 된다는 것임. 이 경우 개별급여는 통합급여보다 예산을 절감시킴.

— 개별급여의 경우 차상위계층에 속하는 노인, 장애인 등의 취약계층에게 필요한 급여를 제공하는 것에 사회가 쉽게 동의하나 통합급여의 경우 쉽지 않음.

— 개별급여의 경우 급여별 분리 독립된 예산체계를 유지하고 있으므로 통합급여인 기초보장제도의 과중한 하중을 분산하는 효과도 있음.

— 이러한 이유로 대부분의 선진국들이 개별급여체계를 유지하고 있음.

---

5) 대표적인 개별급여 주장자인 노대명, 이현주 연구에서 밝히고 있는 개별급여의 목적은 다음과 같음.

- ○ 각 개별급여는 저소득층 가구의 다양한 욕구 중 특정한 욕구를 충족시키는 것을 목적으로 함.
- ○ 이는 개별 욕구의 충족을 통하여 생계의 위협상태, 즉 절대빈곤화로의 악화진입을 예방하고,
- ○ 저소득층 지원을 다변화하여 저소득층의 단계적인 상향이동, 자활을 수월하게 하며
- ○ 사회 전반적인 안전망을 다층구조로 강화함으로써 저소득층의 전반적인 위험요소에 전면 대응할 수 있는 체계를 구축함.

□ 통합급여 개선론자의 주장

○ 반면에 위에서 지적하는 문제점은 현행의 통합급여를 개선함으로써 해결이 가능하고, 비용효율적이라는 통합급여체계 개선론자들의 주장은 다음과 같음.

— 개별급여도입론자들이 주장하는 차상위계층(=잠재빈곤층+비수급빈곤층) 중 의료, 주거 등의 욕구가 있는 가구들이 기초보장제도의 혜택을 받지 못하는 사각지대 문제는 선정기준상의 문제라는 주장임. 즉, 통합급여체계에서도 선정기준으로 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비를 적용하면 잠재적 빈곤층에 있는 사각지대 문제가 해결됨. 또한 비수급빈곤층에 있는 사각지대 문제는 개별급여와 마찬가지로 부양의무자기준을 적용하지 않고 필요한 욕구에 해당되는 부분급여로 해결이 가능함.

— 개별급여도입론자들이 주장하는 소위 'all or nothing'의 문제는 엄밀한 의미에서 'all or nothing'이 아니고, 이로 인한 빈곤함정 문제도 선정기준으로 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비 최저생계비를 적용하면 빈곤함정 해결정도가 개별급여와 동일하고, 예산은 오히려 절약됨.

— 차상위계층에 속하는 노인, 장애인 등의 취약계층에게 필요한 개별급여의 제공 문제는 개별급여도입론자들의 주장과 마찬가지로 부양의무자기준을 적용하지 않고 필요한 욕구(예, 주거)에 해당되는 부분급여(예, 주거급여)로 해결이 가능함.

— 통합급여개선론자들도 개별급여도입론자들이 주장하는 개별급여의 경우 급여별 분리 독립된 예산체계를 유지하고 있으므로 통합급여인 기초보장제도의 과중한 하중을 분산하는 효과가 있다는 점은 동의하고 있음. 그러나 이는 조삼모사라는 주장임.

— 서구국가들은 개별급여체계를 유지하고 있지만, 일본의 경우 통합급여를

유지하면서 개별가구의 욕구를 반영하고 있음.

□ 양 주장에 대한 지향성 및 차이점

— 통합급여개선론자와 개별급여론자들의 주장은 양극화 해소라는 지향성에는 차이를 보이지 않고 있음. 그러나 목적을 달성하는 방식, 추가소요예산에 대한 상반된 견해, 행정의 복잡성에 대한 상반된 견해를 보이고 있음.

- 기초보장 사각지대, 빈곤함정 등의 문제를 해결하기위하여 개별급여 도입론자들은 독립된 선정기준과 급여기준을 지닌 개별급여를 도입하면 해결된다고 주장하고 있음.
- 반면 통합급여개선론자들은 동 문제를 해결하기 위하여 선정기준으로 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비를 바탕으로한 통합급여와 비수급빈곤층에게는 욕구별 부분급여를 제공한다는 주장임.
- 결국 기초보장 사각지대 해소라고 목적에는 차이가 없고, 추가소요예산, 행정의 복잡성 등에 대해서만 다른 견해를 보이고 있음.

— 한편, 현행의 기초보장제도 문제점을 전부 통합급여의 문제점으로 보는 것은 타당하지 않음.

- 기초보장제도 문제점 중 많은 부분은 공공부조제도의 본질적인 한계[6]일수도 있고,
- 기초보장제도가 법 정신에 도달하지 못하고 아직 발전단계에 있기 때문일 수도 있음. 즉, 기초보장법 정신에 따르면 선정기준 및 급여기준은 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비를 적용하는 것이

6) 공공부조 프로그램은 최소한의 비용으로 꼭 필요한 사람에게(경제적 효율성) 적절한 급여를 주되(소득보장), 수혜자 혹은 비수혜자들의 근로의욕을 크게 저하시키지 않아야 한다(근로유인). 이 세 가지는 1990년대 세계 여러 나라의 공공부조 개혁의 핵심적 과제였으나 한꺼번에 달성되기가 매우 어려움(Shiller 1995).

타당하나, 현실은 가구규모별 최저생계비만을 적용하고 있음. 이로 인하여 사각지대 등의 문제가 발생함.

- 그러므로 통합급여는 개별가구의 욕구를 반영하지 못하고 개별급여는 개별가구의 욕구를 제대로 반영한다는 이분법적인 사고는 바람직하지 않음. 예컨대, 일본의 경우 통합급여를 유지하고 있지만, 개별가구의 욕구를 반영하고 있음.

나. 개별급여와 개선된 통합급여간의 모형비교[7)]

□ 통합급여개선 모형

○ 개선된 통합급여에 대한 정의

— 개선된 통합급여란 기존의 통합급여가 개별가구의 욕구를 반영하지 못하는 단점을 해결하기 위하여 통합급여의 체계는 유지하되, 욕구를 반영하기 위하여 부분급여제도를 가미한 형태를 의미함.

- 개선된 통합급여에서의 선정 및 급여의 기준은 지역별 가구규모별 가구유형별 점유형태별 최저생계비가 됨.
- 현행의 통합급여가 가구규모별 최저생계비를 바탕으로 설계되었지만, 개선된 통합급여란 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비를 기준으로 설계된 급여를 의미함.

— 최저생계비는 가구규모, 가구특성, 지역, 주거점유형태 등에 따라 최저생계비가 달라지나,

- 여기서는 논의의 단순화를 위하여 점유형태만 고려하되, 편의상 지역별 가구규모별 가구특성별 점유형태별 최저생계비에 대한 표현을 가

7) 주거급여를 예로 들어 비교함.

구유형별 최저생계비(이하 최저생계비)라 칭함.

○ 개선된 통합급여에서의 선정

— 개선된 통합급여에서의 수급자는 모든 급여를 받을 수 있는 가구와 개별 욕구만을 받는 가구로 나누어짐.

- 모든 급여를 받는 수급자(이하 All): 소득인정액이 가구유형별 최저생계비(최저생계비)이하인 가구로서 부양의무자 기준을 충족하는 가구
- 주거급여만 받는 수급자(이하 Only): 소득인정액이 가구유형별 최저생계비(최저생계비)이하인 가구로서 All에 해당되지 않는 경우. 즉, 부양의무자 기준을 미적용(※ Only의 경우 사각지대를 축소한다는 차원에서 개별급여와 마찬가지로 부양의무자기준 적용하지 없음)

○ 급여

— All의 경우 : 최저생계비 - 소득인정액

— Only의 경우 : 가구유형별 최저주거비 - 주거비 부담능력 = 최저생계비 - 소득인정액[8)]

- 주거비부담능력 = 가구유형별 최저주거비 - (최저생계비 - 소득인정액)
- 영구임대 Apt의 경우 임대료 차액(동일한 규모의 민간 Apt와의 차액)을 소득인정액에 가산

※ 주거비 부담능력 = 가구유형 최저주거비 - (최저생계비 - 거주하는 주택을 제외한 소득인정액 - 주거평가액) 으로도 개념 정의할 수 있음.

8) 거주하는 주택외의 재산이 많은 경우 주거급여를 지급하는 것이 바람직하지 않다는 차원에서 소득인정액 개념을 적용.

○ 개선된 통합급여에서의 소득인정액 수준별 급여액 및 가처분 소득

— 기본가정: 4인[9]가구로서 최저주거비가 월세인 경우 30만원, 전세인 경우 20만원, 자가인 경우 10만원이고, 최저주거비 제외 최저생계비가 80만원(타법지원액(현물급여 포함)이 10만원, 기타 70만원)이라고 가정(이하 모든 예시는 동 금액을 기준으로 제시함),

- 선정기준은 가구유형별 최저생계비(PL)이므로 월세가구의 경우 110만원, 전세가구의 경우 100만원, 자가가구의 경우 90만원이 되고, 현금급여기준선(주거급여 포함)은 월세 100만원, 전세 90만원, 자가 80만원이 됨.

— 위의 가정을 바탕으로 월세가구로서 모든 급여를 받을 수 있는 ALL의 경우 소득인정액 수준별 선정여부와 급여 및 가처분 소득을 산정하면 다음과 같음.

- 소득인정액이 105만원인 월세 가구의 경우 기존의 체계 즉, 가구규모별 최저생계비(전세기준)를 기준으로 하면 탈락하였으나, 동 가구는 선정되고 주거급여 5만원을 받게 됨.
- 소득인정액이 90만원인 월세 가구의 경우 기존의 체계에서는 선정될지라도 4인가구 현금급여기준선이 90만원이기 때문에 주거급여를 받을 수 없었음. 그러나 선정기준으로 가구유형별 최저생계비가 적용되므로 주거급여 10만원과 타법지원액 10만원을 받게 됨.

※ 동 논리는 자가가구와 전세가구에도 동일한 논리대로 적용이 가능함.

9) 이하의 모든 예시는 4인가구 기준으로 설명함.

<표 11-2-2>월세 4인 가구의 All 인 경우의 급여 및 가처분소득

소득인정액	선정여부	급여	가처분소득인정액
111만원 이상	탈락	없음	111만원이상
105만원	선정	PL-소득인정액(105) = 주거급여 5만원	110 만원
90만원	선정	타법지원1)(10) + 주거급여 10만원	110 만원
80만원	선정	타법지원(10) + 주거급여 20만원	110만원
70만원 이하	선정	타법지원(10) + 주거급여 30만원+ 생계급여 n만원	110만원

주 1) 타법지원은 전세기준 가구규모별 최저생계비(100만원)까지만 지급

— 위의 가정을 바탕으로 월세가구로서 주거급여만 급여만 받는 Only의 경우 소득인정액 수준별 선정여부와 급여 및 가처분 소득을 산정하면 다음과 같음.

- 소득인정액이 105만원인 월세 가구의 경우 기존의 체계 즉, 가구규모별 최저생계비(전세기준)를 기준으로 하면 탈락하였으나, 동 가구는 선정되고 주거급여는 월세가구 최저주거비 30만원에서 주거비 부담능력 25만원을 제한 5만원을 받게 되고 동 가구는 Only이므로 다른 급여는 받지 못함.
- 소득인정액이 90만원인 월세 가구의 경우 기존의 체계에서는 선정될지라도 4인가구 현금급여기준선이 90만원이기 때문에 주거급여를 받을 수 없었음. 그러나 선정기준으로 가구유형별 최저생계비가 적용되고, 주거급여는 최저주거비 30만원에서 주거비 부담능력 10만원을 공제한 20만원을 받게 됨. 결국 동일 소득인정액일 경우 All에서 받는 급여액 20만원과 동일해짐.

〈표 11-2-3〉 월세 4인가구로서 Only인 경우의 급여 및 가처분 소득

소득인정액	선정 여부	급여
111만원 이상	탈락	없음
105만원	선정	최저주거비(30만원)-주거비 부담능력(25만원)= 주거급여 5만원
90만원	선정	최저주거비(30만원)-주거비 부담능력(10만원)=주거급여 20 만원
80만원 이하	선정	최저주거비(30만원)-주거비 부담능력0원 = 주거급여 30만원

□ 개별급여로서의 주거급여 모형

— 기존 선행 연구의 주거급여 모형은 대상자 선정 및 급여결정 방식이 구체화되지 못하거나 형평성 문제를 야기할 수 있음.

- 따라서 본 자료에서는 발제자의 판단에 따라 합리적이라고 생각하는 주거급여 모형을 제시한 후 통합급여개선 모형과 비교하고자 함.

○ 개별급여로서의 주거급여 모형설정의 전제조건

— 주거급여 욕구가 있는 가구에게는 주거급여를 제공하여야 함.

- 이를 위해서는 비수급 빈곤층에게는 부양의무자 기준을 적용하지 않아야 하고, 잠재 빈곤층에게는 지역 또는 점유형태별 욕구가 반영된 선정기준이 마련되어야 함.

— 주거급여는 주거정책과 달리 일정 정도 이하의 계층을 대상으로 하는 프로그램이므로 소 주거욕구가 있는 가구일지라도 재산이나 소득이 일정정도 이상인 가구들은 배제되어 함.

- 예컨대, 월세 거주가구일지라도 금융재산이나 부동산이 많은 가구들은 배제되어 함.

— 개별급여로서의 주거급여는 수급자간 형평성이 고려되는 모형이어야 함.

- 예컨대, 소득이 동일한 수급자의 경우 전세가액이 5,000만원에 거주하는 가구와 전세 500만원에 거주하는 가구간의 주거급여액은 달라야 함.

— 주거급여가 개별급여로 독립할 경우 주거급여를 제외한 기존의 급여에서도 형평성 및 정합성이 유지되고, 주거급여와 주거급여를 제외한 기존의 급여의 합계액이 소득계층별로 일관성을 유지하거나 소득역전현상이 심화되어서는 안됨.

- 공공부조의 경우 근로유인을 위한 근로소득공제, 현물급여 등을 감안하면 수급자의 가처분 소득이 차상위계층보다 높아지는 소득역전현상(notch effect)이 발생할 수 있음. 개별급여로서의 주거급여를 도입할 경우 이러한 역전현상이 기존 체계보다 커져서는 안 됨.

— 이러한 전제조건을 감안한 수급자 선정 및 급여방식은 아래와 같음.

○ 주거급여의 대상자 선정방식

— 공공부조 프로그램은 객관적인 기준과 개별가구의 능력을 비교하여 선정하는 것이므로 주거급여도 동일한 논리로 선정

- 즉, 주거욕구를 표준화한 객관적인 기준과 개별가구의 주거비 부담능력을 비교하여 주거비 부담능력이 객관적인 기준에 미치지 못할 경우 수급자로 선정[10].

- 그리고 부양의무자 기준은 사각지대를 해소한다는 차원에서 적용하지 않음[11].

10) 참고로 노대명, 이현주의 연구에서는 욕구별 개별급여는 절대빈곤층을 대상으로 하는 것이 아니며 그 이상의 계층을 대상으로 절대빈곤층화를 예방하고 기초적인 생활안정을 도모하는 것이어야 한다고 언급하고 있음. 그러므로 향후 욕구별 개별급여 대상 선정 기준은 국민기초생활보장제도의 선정기준을 넘어서, 차상위계층의 기준 이상에서 결정되어야 한다고 밝히고 있음.

○ 주거욕구 측정 및 표준화

— 주거욕구의 크기는 개별가구마다 달라짐. 즉, 거주하는 지역, 가구규모, 가구형태, 점유형태에 따라 달라짐.

- 그렇다고 개별가구 마다 다른 주거욕구 정책에 반영한다는 것은 현실적으로 어렵고, 조사비용, 담합 등을 감안하면 효율적이지 못함.
- 따라서 정책에서는 주거욕구를 표준화한 표준임대료(≒ 지역별 가구규모별 가구유형별 점유형태별 최저주거비)를 적용하여야 함.

○ 주거비 부담능력 측정

— 주거비 부담능력은 상대적 또는 절대적인 방법으로 측정이 가능

- 상대적으로 측정한다는 것은 소득대비 주거비 비율이 일정정도 이상인 가구를 선정하거나, 소득분위 상에서 일정 분위(예, 하위 20%) 이하를 대상으로 한다는 것을 의미함.
- 반면에 절대적으로 측정한다는 것은 소득인정액 정도, 주거비 제외 최저생계비 금액 등을 이용하여 주거비에 쓸 수 있는 절대금액을 산출한다는 것을 의미함.

— 먼저 개별가구의 주거비 부담능력을 절대적으로 측정하는 방안을 살펴보면 다음과 같음.

- 개별급여모형 개발의 전제조건 중의 하나인 형평성을 감안하면 개별가구의 소득인정액[12] 정도, 주거비 제외 최저생계비 금액, 주거평가

11) 개선된 통합급여의 only와 동

12) 개별급여에 대한 선행연구에서는 소득인정액을 사용하지 않고 소득을 사용하고 있음. 소득을 사용할 경우 개별급여에서 별도의 재산기준이 필요. 예컨대, 열악한 주거에 거주하지만 토지가 5억 있는 사람에게 주거급여를 하여야 하는가의 문제에 봉착하게 됨. 별도의 재산기준을 설정할 경우 과거 생활보호제도에서 선정방식과 마찬가지의 형평성 문제가 발생함. 즉, 재산기준에 1원이라도 넘

액 등을 다음과 같이 조합하는 것이 바람직함.

- 절대적 주거비 부담능력 = 거주하는 주택을 제외한 소득인정액 + 주거평가액 - 주거비 제외 최저생계비
- 동 주거비 부담능력 산식은 개선된 통합급여의 Only 선정방식과 동일함. 이는 개선된 통합급여 모형이 절대적 기준으로 산출된 최저생계비를 바탕으로 모형을 설계하였기 때문임.

— 한편 개별가구의 주거비 부담능력을 상대적으로 측정하는 방안은 다음과 방안들이 있음.

- ① 소득에서 주거비가 차지하는 비율(주거비/소득)이 일정비율(예 20%) 이상인 가구[13)]
- ② 소득분위에서 하위 일정비율(예, 20%) 이하
- ③ 소득에서 표준임대료가 차지하는 비율(표준임대료/소득)이 일정비율(예 20%) 이상인 가구
- 이들 방안 중 ③이 가장 타당하나[14)](국토연), 그러나 다음과 같은 점들이 문제점으로 지적될 수 있음. 첫째, 일정비율을 어떻게 설정할 것인가. 둘째, 주거수준에 대한 형평성은 어떻게 고려할 것인가[15)]. 셋째, 별도의 재산기준을 설정하여야 함.

— 이러한 점을 고려하면 절대적인 관점으로 산출된 주거비 부담능력이 타

는 재산을 가진 가구는 탈락하고 소득과 재산이 각각 소득기준과 재산기준을 충족하는 경우 선정됨.

13) 노대명, 이현주의 연구에서는 소득이 최저생계비 또는 차상위선 이하이고, 전·월세 가구이면서,주거비가 소득에서 차지하는 비중이 기준 비율(약 30%) 이상인 가구를 잠정 주거급여 대상자로 설정하고 있음.

14) ①의 경우 도덕적 해이(moral hazard) 발생 가능. 동일 소득 수준이면서 좋은 집에서 거주하는 자는 주거급여 대상이 되고, 열악한 주거에서 거주하는 자는 선정되지 못함. ②의 경우 지역에 따른 편차 발생.

15) 예컨대, 전세 5,000만원인 가구(A)와 전세 500만원이 가구(B)는 소득이 동일할 경우 급여가 동일해짐.

당할 것으로 판단됨. 따라서 이하에서는 절대적 관점 중심으로 정리

○ 주거급여 수급자 선정

— 이상의 논리를 종합하면 개별급여로서의 주거급여의 수급자 선정은 다음과 같은 경우 선정됨.

- 주거욕구를 표준화한 표준임대료 > (거주하는 주택을 제외한 소득인정액 + 주거평가액 - 주거비 제외 최저생계비)인 경우에 선정

※ 이는 개선된 통합급여 모형에서의 only와 결과적으로 동일함

○ 주거급여 급여수준

— 급여수준 = 주거욕구를 표준화한 표준임대료 - (거주하는 주택을 제외한 소득인정액 - 주거비 제외 최저생계비 + 주거평가액)

※ 이는 개선된 통합급여에서의 only와 결과적으로 동일함

○ 주거급여 외 급여의 선정 및 급여

— 주거를 개별급여 할 경우 주거급여를 제외한 급여에서의 선정과 급여를 동시에 고려하여 제도의 정합성을 살펴보아야 함.

- 따라서 이하에서는 주거급여 외 급여의 선정과 급여에 대하여 살펴봄.

— 주거급여 외 타급여에서의 선정방식

- 원칙적으로는 주거비를 제외한 최저생계비와 소득인정액에서 주거비를 뺀 금액을 비교하여 선정되어야 함. 즉, 객관적 기준(=가구유형별 최저생계비(PL) - 최저주거비) vs 개별가구의 능력(=소득인정액 - 실

지출 주거비) 방식으로 선정하여야 함.

- 그러나 실지출 주거비의 경우 도덕적 위해(moral hazard) 등의 문제가 발생하므로[16] 실지출 주거비는 표준화된 최저주거비로 대체되어야 함.
- 결국 선정은 객관적인 기준(가구유형별 최저생계비(PL) - 최저주거비)과 개별가구의 능력(소득인정액 - 최저주거비)을 비교하여 개별가구의 능력이 객관적인 기준 이하일 경우 선정.

— 복지 하방경직성과 주거급여 외 타급여[17] 선정기준

- 선정기준이 '가구유형별 최저생계비(PL) -최저주거비(최저생계비)가 될 경우 그동안 타법지원액을 받던 계층들이 타법지원을 받지 못하는 결과 발생[18].
- 이는 기존 수급가구들의 불만을 야기함. 이러한 불만을 감안하면 타급여의 선정기준은 현행 가구규모별 최저생계비가 될 수 도 있음.

— 주거급여 외 타급여의 급여

- 주거급여 외 타급여의 현금급여기준선: 가구유형별 최저생계비(PL) - 타법지원 - 주거급여 상한액. 예컨대, 개선된 통합급여에서 제시한 금액을 그대로 사용할 경우 월세가구는 70만원(=110 - 10 - 30)이 됨.
- 주거급여 외 타급여의 현금급여: 가구유형별 최저생계비(PL) - 타법지원 - 주거급여 상한액 - 주거제외 소득인정액

○ 개별급여 시 소득인정액 수준별 총 급여 및 가처분소득 수준

---

16) 예컨대, 월세액 상향 신고 등

17) 여기서 주거급여만 분리된다고 가정하면, 주거급여를 제외한 생계, 의료, 교육, 해산, 장제, 자활 등의 급여를 총칭하는 급여

18) 개선된 통합급여의 예시 금액을 들어 설명하면, 현행의 제도에서는 소득인정액이 95만원인 가구는 타법지원액을 받을 수 있으나, 전세가구의 경우 개별급여에서 타급여 선정기준이 80만원(100만원-20만원)으로 하락하므로 타법지원액을 받을 수 없음.

— 통합급여와 비교를 위하여 통합급여에서 제시한 금액과 동일하다고 가정하면,

- 즉, 4인가구 최저주거비는 월세 30만원, 전세 20만원, 자가 10만원이고, 최저주거비 제외 최저생계비가 80만원(타법지원액 10만원, 기타 70만원)이라고 가정하면,

— 월세 가구의 선정기준

- 주거급여의 선정기준 : 110만원
- 타급여 선정기준: 80만원(=110-30). 그러나 복지의 하방경직성을 감안하면 기존 전세가구 선정기준인 100만원이 될 수도 있음.

— 월세 가구의 소득인정액 수준별 주거급여, 타급여 및 가처분 소득은 다음과 같음.

<표11-2-4>월세 4인가구의 소득인정액 수준별 총 급여 및 가처분 소득(개별급여)

소득 인정액	주거급여		주거급여 외 급여		가처분 소득인정액
	선정여부	급여	선정여부	급여	
111만원 이상	탈락		탈락		111만원이상
105 만원	선정	30-(105-80)=5만원	탈락		110만원
90 만원	선정	30-(90-80)=20만원	탈락 또는 선정1)	0 또는 타법지원액 (10만원)	110만원 또는 120만원
80 만원	선정	30-(80-80)=30만원	선정	타법지원액(10만원)	120만원
70만원 이하	선정	30만원	선정	타법지원액(10만원) + 생계급여 n 만원	110만원

주 이론적으로는 탈락되어야 함. 그러나 복지의 하방경직성 때문에(기존 선정기준 100만원이am로) 정책에서는 선정하는 것으로 결정할 수도 있음.

□ 개선된 통합급여모형과 개별급여 모형간의 소득인정액 구간별 비교

— 소득인정액이 80～100만원 구간

- 개별급여의 경우 동 구간에 있는 가구들을 타급여 수급자로 선정하는 경우 : 개선된 통합급여보다 과잉급여가 제공됨(표1와 표1 참조). 따라서 소득역전현상(notch effect) 심화되고 소요예산이 증가됨.
- 동 구간에 있는 가구들을 타급여 수급자로 선정하지 않은 경우 : 현재 타급여를 받던 가구들의 불만 야기.

— 개별급여에서의 소득인정액이 70만원 이하의 경우

- 80～100만원 구간보다 가처분 소득이 적어짐. 이는 분재정의 위배를 위배함.

다. 개별급여와 개선된 통합급여 간 관점별 비교[19)]

○ 기초보장의 사각지대 제거 효과(주거빈곤 해결 가능성)

---

19) 참고로 노대명, 이현주 연구에서는 개별급여 도입에 따른 기대효과와 예상문제를 다음과 같이 밝히고 있음.

□ 개별급여체계 도입은 통합급여체계와 비교할 때, 다음과 같은 강점을 갖는 것으로 판단됨.

- ㅇ 현재 급여체계가 수급자 내부 및 수급자와 비수급자 간에 야기되는 형평성의 문제를 해소할 수 있는 방안이 될 것임 ==> 특히 부적절한 급여라는 의문을 해소할 수 있을 것임.
- ㅇ 일차적으로 개별급여체계는 공공부조제도의 사각지대를 해소함에 있어 실질적인 기여를 할 수 있을 것으로 판단됨.
- ㅇ 그리고 2004년 계측된 지역별·주거유형별·가구유형별 최저생계비에 따른 급여를 보다 효과적으로 수행할 수 있는 방안이 될 것임.

□ 그러나 개별급여체계가 갖는 단점 또한 간과할 수 없음

- ㅇ 개별급여 수급기준 및 급여상한액 등 구체적인 문제와 관련해서 구체적인 연구가 필요함 ==> 그러나 주거급여 등과 관련해서 대안적 기준제시가 불가능한 상황은 아님.
- ㅇ 기타 범주적 공공부조제도와의 연계를 위해서는 해당 제도의 개편 또한 필요한 상황임.
- ㅇ 끝으로 일선의 행정관리체계 상의 개편이 수반되어야 함 ==> 하지만 현재의 복지행정전산망의 미비함을 고려하면, 차제에 관리체계를 내실화하는 계기로 이해할 수도 있음.

— 사각지대 문제는 선정기준의 문제이므로 앞에서 검토한 바처럼 양자 간의 선정기준을 절대적인 관점으로 정할 경우 결과적으로 효과는 동일함.

— 개별급여의 경우 부양의무자기준을 적용하지 않고 선정기준으로 표준화된 주거비(즉, 가구유형별 최저생계비)를 적용하는 것이 바람직하므로

- 부양의무자 기준을 적용하지 않을 경우 비수급 빈곤층에 속한 사각지대 제거 가능
- 가구유형별 최저생계비(PL)를 적용하므로 잠재빈곤층에 속한 사각지대 제거 가능

— 개선된 통합급여의 경우도 모든 급여를 받는 All의 경우 선정기준으로 가구유형별 최저생계비(PL)를 적용하고, Only의 경우 부양의무자기준을 적용하지 않으므로

- 부양의무자 기준을 적용하지 않을 경우 비수급 빈곤층에 속한 사각지대는 Only 급여로서 해결되고,
- 가구유형별 최저생계비(PL)를 적용하므로 잠재빈곤층에 속한 사각지대 제거 가능

○ 빈곤함정(poverty trap) 해결 가능성(수급자와 비수급자간 형평성)

— 빈곤함정은 수급자의 가처분 소득이 비수급자인 차상위 계층보다 많을 경우에 발생함.

- 개선된 통합급여 모형 〈표1〉은 소득역전이 없고, 개별급여 모형 〈표3〉은 소득역전현상이 발생

— 따라서 개선된 통합급여가 빈곤함정(poverty trap) 해결 가능성이 높음.

○ 수급자간의 소득 및 재산수준별 형평성

— 수급자의 소득 및 재산수준별 형평성 제고는 선정 및 급여기준 문제이므로 양자간의 기준이 동일(절대적인 관점에서 개별가구의 능력을 파악할 경우)하므로 효과도 동일함.

※ 그러나 개별급여에서 상대적 관점으로 선정할 경우 앞에서 제시한 바처럼 여러 가지 형평성 문제가 발생

○ 예산 효율성

— 예산 효율성은 동일한 선정 및 급여기준으로 제도를 운영할 경우 들어가는 예산을 비교하거나 동일한 예산으로 보다 많은 대상에게 적정 급여를 할 수 있는 방식이 무엇인지로 판단하여야 함.

— 개별급여의 경우 부분적으로 과잉급여가 발생할 수 있으므로(표 3의 소득인정액이 80～100만원 구간) 개선된 통합급여가 우월함.

○ 기초보장제도에 대한 하중 감소

— 개별급여의 경우 예산이 분산되므로 기초보장제도에 대한 하중은 줄어들 수 있음.

○ 일선 읍면동의 행정처리 효율성

— 개선된 통합급여의 경우 기존 체계에 부분급여를 제공하면 되나, 개별급여의 경우 급여마다 다른 선정기준체계를 설정하여야 하므로 일정 행정기관의 행정은 더 복잡해짐.

쟁점 2. 최저생계비 계측방식 관련

— 절대적 방식(현행 전물량 방식) vs 상대적 방식(중위소득의 일정 %(예컨대, 40%))

— 발제자의 견해: 다음 계측연도인 2010년에는 반물량 방식(식료품비 비율 방식)으로 그 다음 계측연도인

근로장려세제(EITC) 시행방안의 주요내용 분석 및 정책과제

최현수 (한국보건사회연구원 기초보장평가센터 부연구위원)

Ⅰ. 들어가며: 근로장려세제(EITC) 시행에 즈음하여...

지난 2006년 12월22일 개최된 제263회 임시국회 본회의에서 '근로장려세제(EITC)[1)]' 도입 등을 주요내용으로 하는 조세특례제한법 개정안이 부결된 바 있다. 당시, 상임위원회를 통과한 예산부수법안이 본회의에서 부결[2)]되어 새해 예산안 처리가 지연된 것은 유례가 없는 일이었으며, 그 중심에는 LPG 특소세 면제여부 및 근로장려세제 도입여건과 관련된 논쟁이 있었다[3)]. 결국, 12월26일 개최된 제264회 임시국회에서 재상정된 조세특례제한법 개정안은 원안대로 통과되었다[4)]. 비록, 청와대와 정부가 2005년 8월에 한국형 EITC의 도입을 결정할 당시 제시했던 계획(2007년 시행, 2008년 최초 급여지급)보다 1년간 유예되어 2008년부터 시행하는 것으로 국회 심의과정

1) '근로장려세제'는 조세특례제한법 제100조의 2에 명시된 우리나라 EITC(Earned Income Tax Credit) 제도의 공식적인 명칭으로, 근로장려세제를 적용하여 지급되는 급여는 '근로장려금'이라고 한다.

2) 재석 222명 중 찬성 107명, 반대 90명, 기권 25명으로 부결(제263회 임시국회 본회의 회의록)되었다.

3) 제263회 임시국회 본회의 회의록 참조

4) 표결 당시, 재석 279명 중 찬성 236명, 반대 22명, 기권 21명으로 가결(제264회 임시국회 본회의 회의록)되었으며, 2006년 12월30일에 근로장려세제 관련 조세특례제한법이 공포되었고, 이어서 2007년 2월28일과 3월30일에 관련 시행령과 시행규칙이 각각 공포되었다.

에서 조정[5]되었지만, 조세체계를 통해 저소득층을 지원할 수 있는 새로운 형태의 소득보장제도가 우리나라에 처음으로 도입되었다는 점에서 큰 의미가 있다. 또한, 향후 근로빈곤층을 대상으로 하는 주요 정책으로 확대될 가능성과 함께, 기초생활보장제도를 중심으로 구성된 기존의 소득보장체계에 변화를 가져올 수 있는 영향력을 가지고 있다는 점에도 주목해야 할 것이다[6].

이 글에서는 2008년 1월 근로장려세제의 본격적인 시행에 즈음하여, 먼저 그 동안의 근로장려세제의 도입 및 준비과정을 정리한 후, 근로장려세제의 기본원리와 운영체계, 적용대상 선정기준 및 급여체계 등의 주요내용을 분석하고, 근로장려세제의 시행 이후에 대한 전망과 향후 검토되어야 할 정책과제를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 근로장려세제의 도입 및 준비과정

1. 도입결정 및 입법 과정

경제위기 이후 나타난 노동시장 구조의 변화 속에 근로빈곤층은 크게 증가하였으며, 2000년 10월 시행된 국민기초생활보장제도와 함께 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인의 제공을 목표로 하는 정책대안으로 한국형 EITC 도입에 대한 논의가 지난 몇 년 동안 계속되어 왔다. 먼저, 2000년 2월 개최된 '소득분배 개선을 위한 정

---

5) 2006년 12월22일 국회 재정경제위원회의 법안 심의과정에서 '입법은 하되, 적용시기는 1년간 유예'하는 것으로 조정되었다(재정경제부, 2006년 세법개정안 국회 재정경제위원회 심사결과 보도자료).

6) 1975년 도입된 이래 30여년의 역사를 지닌 미국의 EITC는, 대표적인 빈곤정책으로서 매우 견고하게 운영되고 있으며 커다란 성과를 거둔 정책 가운데 하나로 자리매김하고 있다. 특히, 저소득 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도 중 예산규모가 가장 큰 프로그램인 EITC는, 소득지원과 근로활동에 대한 유인을 제공함으로써 저소득층의 경제적 능력과 삶의 질을 향상시키고, 지역사회를 활성화시키는데 크게 기여하였다. 또한, 개별가구와 사업장에서는 매년 이루어지고 있는 소득신고의 중요성을 강조하게 되어 사회 전반에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가되고 있다(Steve Holt, "The Earned Income Tax Credit at Age 30: What We Know", The Brookings Institution Research Brief, 2006).

책토론회'로부터 시작된 EITC 관련 논의는 주로 EITC 도입의 필요성과 타당성을 중심으로 진행되었다. 이러한 가운데, 2003년 2월 참여정부의 대통령직인수위원회 보고서에 "근로빈곤계층에게 장려금을 지급하는 EITC 시범사업 실시"라는 내용이 포함되면서 복지분야의 정책과제로 선정되었다. 그러나, 참여정부 초기, 복지분야의 경우 기초생활보장제도 내실화가, 조세분야에서는 현금영수증 도입 등을 포함한 세원투명성 강화가 주요 과제로 대두되었다. 이와 같은 상황으로 인해, EITC의 도입은 정책적으로 큰 주목을 받지 못하였지만, 결과적으로 세원투명성 강화를 위한 소득파악 인프라의 구축은 EITC 도입을 가능하게 한 계기가 되었다고 평가할 수 있다.

그 후, EITC 도입에 관한 논의가 다시 시작된 것은 2004년 11월 개최된 제56회 국정과제회의를 통해서였다. 당시 진행된 국정과제회의에서는, 경제위기 이후 양극화가 심화되고 근로빈곤층이 증가하고 있으나 대부분 사회보험과 공공부조 등 사회안전망의 혜택을 받지 못하는 사각지대에 존재하고 있다는 문제인식으로부터 출발하여, 참여복지의 기본방향으로 '일을 통한 빈곤탈출 지원정책'을 설정하고 다음과 같이 세 가지 사회안전망 강화방향을 제시하였다. 첫 번째는 저소득층을 대상으로 의료·교육·주거 등 기초적·필수적 복지서비스를 지속적으로 확충함으로써 생활상의 지출 부담과 가족부양의 부담을 경감하고 근로활동을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있는 기반을 제공한다는 것, 두 번째는 실직빈곤층에게 사회적 일자리, 자활사업, 창업지원 등 적극적 노동시장정책을 통해 경제활동의 기회를 확대하여 빈곤탈출을 촉진한다는 것, 마지막으로 세 번째는 취업하고 있지만 빈곤한 근로빈곤층에 대해서는 소득지원과 더불어 근로유인을 제고할 수 있는 EITC 도입을 검토한다는 것이었다. 다만, EITC의 경우 도입타당성과 집행가능성 측면을 면밀하게 검토한 이후에 최종적인 도입여부를 결정하기로 하였다. 이처럼 EITC의 도입 필요성에 대해서는 공감하였지만, 도입을 검토하는 방향으로 유보적 결정이 이루어진 이유는 조세체계를 통해 운영되는 EITC의 특수성 때문이라 할 수 있다. EITC는 그 동안 서로 다른 영역으로 인식되었던 조세체계와 복지체계, 조세지출과 재정지출의 특성이 연계된 새로운 유형의 소득보장제도로, 시행을 위해서는 조세체계 내에서 저소득층을 포함한 전 계층을 대상으로 정확한 소득파악이 선행되어야 하기 때문이다.

이에 따라, 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회에 설치된 ‘EITC 연구기획단’에서는 2005년 1월부터 8월까지 재정경제부, 보건복지부, 기획예산처, 국세청과 함께 EITC 도입타당성 및 집행가능성을 집중적으로 검토하였다. 기획단의 검토 결과를 바탕으로 2005년 8월 개최된 제64회 국정과제회의에서는, 소득파악 여건을 기반으로 판단된 EITC 도입 시 집행가능성 및 세 가지 도입방안별 기대효과와 함께 기초보장 수급자의 적용여부 및 사업소득에 대한 고려방안 등이 주요 쟁점사항으로 논의되었으며, 2007년부터 EITC를 도입하여 2008년에 최초로 급여를 지급하는 방안이 최종적으로 확정되었다. 이어서, 명칭 공모를 통해 ‘근로소득지원세제’로 우리나라 EITC의 명칭을 결정하였고, 2005년 10월에는 EITC의 운영주체인 국세청에 ‘소득파악 인프라 추진단’이 설치되어 2005년 세법개정안을 시작으로 소득파악 인프라 구축과 관련된 내용을 준비하였으며, 12월에는 제도설계 등 입법을 준비하기 위한 조직으로 재정경제부에 ‘근로소득지원세제 추진기획단’이 설치되었다.

이 시점부터 EITC 도입과 관련된 중심축은 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회에서 재정경제부로 옮겨졌다. 재정경제부는 2006년 2월 정책자문위원회 및 실무위원회를 구성하고 구체적인 제도설계 및 입법을 위한 의견수렴과 준비 작업에 착수했다. 2006년 6월에는 시행방안에 대한 공청회가 개최되어 각계의 다양한 의견이 제기되었고, 7월에는 1년 전 ‘근로소득지원세제’로 결정되었던 EITC의 명칭을 다시 공모하여 ‘근로장려세제’로 최종 확정하였다. 이어서, 2006년 8월에 정부는 근로장려세제 도입방안을 공식적으로 발표하였으며, 이러한 내용을 담고 있는 2006년 세법개정안은 법제처 심사, 차관회의, 국무회의 등 정부 내 입법절차를 거쳐 9월29일 국회에 제출되었다. 상임위원회를 거치면서 1년간 제도 시행을 유예하는 것으로 수정된 후 본회의에 상정된 법안은 한 차례 부결되었지만 12월26일 재상정되어 국회를 통과했다. 이로써 우리나라의 조세와 복지체계에 큰 변화를 예고하고 있는 EITC 제도는, 「조세특례제한법 제100조의2~제100조의13」에 근거를 두고 ‘근로장려세제’라는 명칭으로 마침내 도입되어 12월30일 공포되었다. 이상에서 살펴본 근로장려세제의 도입결정 및 입법 과정을 정리하면 아래와 같다.

<표 11-3-1> 근로장려세제 도입결정 및 입법 과정(2004~2007)

'04. 11	제56회 국정과제회의에서 EITC 도입 타당성 검토 결정
'05. 7	「한국형 EITC 도입타당성 검토」 공청회
'05. 8	EITC 도입 추진 결정
'05. 10	국세청에 「소득파악인프라 추진단」 설치
'05. 12	재경부에 「근로소득지원세제 추진기획단」 설치
'06. 1~ 8	제도 설계를 위한 의견수렴 • EITC 정책자문위원회, 실무위원회, 전문가 자문 등
'06. 6	제도 실시방안에 대한 공청회
'06. 7. 31	새명칭 결정(EITC 새명칭을 '근로장려세제'로, 이에 따라 지급되는 급여를 '근로장려금'으로 선정)
'06. 8	세제발전심의위원회 심의
'06. 8. 21	근로장려세제 정부안 발표('06년 세제개편안)
'06. 9	정부내 입법절차 완료(법제처심사, 차관회의, 국무회의)
'06. 9. 29	세법개정안 국회제출
'06. 12. 26	제264회 임시국회 본회의 통과
'06. 12. 30	근로장려세제 관련 조특법 공포
'07. 2. 28	근로장려세제 관련 조특법시행령 공포
'07. 3. 30	근로장려세제 관련 조특법시행규칙 공포

자료: 재정경제부, 「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007.

2. 입법 과정에서의 변화

가. EITC의 명칭 변경: '근로소득지원세제'에서 '근로장려세제'로

앞서 언급한 바와 같이, '근로장려세제'는 조세특례제한법에 명시된 우리나라 EITC의 공식적 명칭이며, 근로장려세제를 적용하여 지급되는 급여는 '근로장려금'이라 부른다. 그러나, 학계를 중심으로 EITC 도입에 대한 다양한 논의가 진행되어 온 지난 몇 년 동안 이 제도를 가리키는 명칭으로 '저소득세액공제', '근로소득세액공제', '근로소득보전세제' 등이 다양하게 사용되어 왔다. 2004년 11월과 2005년 8월 개최되었던 국정과제회의에서는 '근로소득보전세제'가 사용되었으며, 실질적으로 EITC 도입을 추진해 온 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회에서는 EITC 제도의 목적과

내용에 대한 이해를 도울 수 있는 쉬운 명칭의 필요성에 따라 공모를 실시하였고 그 결과 '근로소득지원세제'로 확정 발표하였다.

그러나, 입법 과정을 주도한 재정경제부 EITC 추진기획단은 1년여 만에 명칭을 재공모하여 '근로장려세제'로 최종 확정하였다[7]. 이와 같은 제도의 명칭 변화는, EITC가 '근로빈곤층에 대한 소득지원을 통한 빈곤완화'와 '근로유인형 급여체계 구축'이라는 동전의 양면과도 같은 두 가지 정책목표를 가진 제도라는 점에서 의미 있는 사건이다. '근로소득지원세제'보다 '근로장려세제'라는 명칭이 보다 명확하게 제도가 지향하고 있는 바를 나타낸다는 점을 인정할 수 있지만, 두 가지 정책목표 가운데 우리나라 EITC 제도의 무게중심이 어느 쪽으로 이동하고 있는지를 보여주는 것이라 할 수 있다. 요컨대, EITC 도입 필요성이 제기되고 도입을 결정하는 단계에서는 '근로소득보전세제' 또는 '근로소득지원세제'로 불리면서 근로빈곤층에 대한 소득지원과 빈곤완화가 강조된 반면, 제도 설계 및 입법 과정, 입법 이후의 정책홍보 과정에서는 '근로장려세제'라는 명칭과 함께 저소득층의 근로활동을 유인한다는 정책목표와 제도의 성격이 더욱 강조되고 있는 것이다. 특히, 이것은 도입 결정 및 제도 설계과정에서 가장 첨예한 쟁점이었던 기초생활보장 수급자의 EITC 적용여부에 대한 최종 결론과도 관련이 있다고 할 수 있다. 기초생활보장제도의 통합급여체계와 보충성의 원리가 지닌 근로유인과 탈수급동기 약화의 문제는 EITC 적용대상에서 기초생활보장 수급자를 제외[8]하는데 있어 결정적인 논거가 되었다. 이와 같이, EITC의 명칭 변화와 함께 나타난 정책목표의 우선순위 조정은 향후 제도 자체의 발전방향뿐만 아니라 소득보장체계 재편과정 전반에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 매우 중요하다.

---

7) 제도 설계와 입법 과정을 주도한 재정경제부의 추진기획단 역시 처음에는 '근로소득지원세제 추진기획단'이란 명칭으로 발족하였으며, 산하에 '근로소득지원세제 정책자문위원회 및 실무위원회'를 설치한 바 있다. 이후 '근로장려세제'로 제도의 명칭이 변경됨에 따라 '근로장려세제 추진기획단'으로 역시 변경되었다.

8) 조세특례제한법 제100조의 3(근로장려금 신청자격) 제2항에서는 적용대상 요건규정에도 불구하고 해당소득세 과세기간 중 국민기초생활보장법 제7조의 규정에 따른 급여를 3개월 이상 수급한 자의 경우 근로장려금을 신청할 수 없도록 규정함으로써, 기초생활보장 수급자를 적용대상에서 배제하고 있다.

나. 제도 시행 및 급여지급 시점의 1년 유예

정부가 확정 발표했던 근로장려세제 도입방안이 입법 과정에서 변화된 내용 가운데 중요한 것은 제도의 시행 및 최초 급여지급 시점이 1년간 유예되었다는 점이다. 당초 2007년 1월 시행되어 2008년 9월 최초로 급여가 지급될 예정이었으며, 적용대상과 예산규모 측면에서 2007년부터 3년 단위로 단계적인 확대계획을 제시하였다. 그러나, 제도의 도입을 결정했던 2005년 8월과 구체적인 도입방안을 발표했던 2006년 8월을 기점으로 판단할 경우, 제도 시행을 위한 준비기간은 매우 부족한 상황이었다. 특히, 운영주체인 국세청의 일용근로자에 대한 소득파악률 제고 및 개인별 소득·재산 자료의 가구단위 구축 등을 위한 시간적인 여유가 충분하지 못하다는 지적이 있었다. 비록 2005년 말 이루어진 세법개정을 통해 일용근로자에 대한 지급조서 제출의무가 부과되는 등 제도적 장치가 마련되었으나, 그 동안 시행되지 않았던 일용근로자에 대한 소득파악이 진행되는 과정에서 어려움과 저항이 있었다.

이를 반영하듯, 2006년 12월22일 개최된 국회 재정경제위원회에서는 정부가 제출한 소득세법 등 11개 세법개정안과 의원입법안 163건을 심사하였으며, 조세특례제한법 '제10절의2 근로장려를 위한 조세특례'와 관련해서 "입법은 하되, 적용시기를 1년 유예하고 2009년부터 급여를 지급"하는 것으로 수정·의결하였다[9]. 결국, 근로장려세제는 당초 예정(2007년 시행, 2008년 최초 급여지급)보다 1년 늦춰진 2008년 1월부터 시행(2009년 최초 급여지급)되는 것으로 최종 확정되었으며, 3년 단위로 계획되었던 단계적 확대방안 역시 1년씩 순연됨에 따라 아동이 있는 자영자가구에 대해서는 2014년부터 근로장려세제가 적용된다. 이처럼 근로장려세제 시행이 1년간 유예됨으로써, 2007년 한 해는 제도의 성공적인 정착을 위해 가장 중요한 소득파악 인프라를 개선하는 동시에 정책홍보와 교육 등을 위한 준비시간으로 활용되었다는 점에서 의미가 있다.

---

9) 재정경제부, 2006년 세법개정안 국회 재정경제위원회 심사결과 보도자료(2006.12.22)

다. 시행준비 과정: 세법개정을 통한 소득파악 인프라 개선

근로장려세제의 시행을 위해 가장 중요한 관건은 역시 소득파악 수준이다. 제도의 도입타당성 및 집행가능성을 집중적으로 검토했던 2005년 당시에도 가장 중요한 결정요인은 소득파악 여건에 대한 정확한 진단결과였다. 2004년도 귀속분 소득을 기준으로, 국세청은 전체 근로자의 약 72%에 해당하는 소득자료를 보유하고 있었으며 자영자의 경우 간이과세제도 등으로 인해 소득자료 보유율은 약 50%인 것으로 나타났는데, 이를 기초로 근로자가구부터 점진적으로 시행하는 방안이 수립되었다.

근로장려세제 도입이 결정된 직후, 국세청 소득파악 인프라 추진단은 2005년 세법개정을 통해 주요 정책대상인 일용근로자에 대한 소득파악 방안을 서둘러 마련하였다. 사실상 국세청은 근로장려세제 시행 이전까지 징세의 실익이 없는 면세점 이하의 일용근로자에 대한 지급조서 제출의무를 사업자에게 부과하지 않았으며 이로 인해, 상시근로자를 제외한 대부분의 저소득층에 대한 소득자료가 구축되어 있지 않았다. 그러나, 2006년부터 일용근로자에 대한 지급조서 제출의무를 부과하였으며, 2007년부터 지급조서 미제출 가산세(2%)[10]를 부과하였고 적용대상도 모든 사업자로 확대하였다. 이와 함께 사업자가 현금영수증 단말기와 홈텍스서비스(HTS)를 활용하여 간편하게 지급조서를 제출할 수 있는 시스템을 구축하고, 사업장과 사업자단체를 대상으로 저소득 근로자가구에 근로장려금을 지급하기 위해서 일용근로자에 대한 지급조서를 제출해야 한다는 점을 홍보하여, 2006년 한 해 동안 약 420만명의 일용근로자에 대한 임금지급조서를 신규로 제출받는 등 근로자에 대한 소득파악 수준을 점진적으로 개선하고 있다.

그밖에 개인별 소득재산 자료를 파악하고 이를 가구단위로 전환하기 위한 전산시스템을 구축 하고 각 공공기관이 보유한 소득재산 자료의 연계방안을 마련하였으며,

---

10) '07년부터 시행 중인 지급조서 미제출에 대한 가산세(2%) 부과와 관련하여 "고용주가 지급조서를 제출하고 임금의 약 8%에 해당하는 4대 사회보험료를 부담하느니 차라리 2%의 가산세를 택할 것"이라는 내용에 대하여 재정경제부 근로장려세제 추진기획단은 "4대 사회보험 가입은 근로자의 당연한 권리인 동시에 사업자의 기본의무이며 반드시 이행해야 할 사항이며, 임금지급조서 미제출시 미제출에 따른 가산세 외에 무신고(20~40%)·과소신고(10~40%) 등에 따른 불이익이 추가되므로 지급조서 미제출을 고집할 유인은 적다"는 입장을 표명하였다(재정경제부 보도자료, 2007.3.29).

근로자가 근로장려금 신청 전에 사업자가 국세청에 신고한 근로소득 지급조서 내역을 “국세정보통신망” 등을 통해 확인할 수 있도록 하였다. 한편, 최근에는 소득파악 여건 개선 및 근로장려세제 시행 등을 위해 약 2,000명의 국세청 인력이 증원되었다.

<표 11-3-2> 근로장려세제 시행을 위한 소득파악 인프라 개선 관련 세제개편 내용

소득파악 인프라 확충을 위한 '05년 세제개편 내용

- 일용근로자와 비과세 · 분리과세되는 이자 · 배당소득에 대한 지급조서 제출의무 부과
  - 일용근로자에 대한 지급조서 미제출시 가산세 부과('07년 부터)
- 지급조서 제출수단 간소화
  - 현금영수증 단말기를 통한 지급조서 제출
- 지급조서 미제출에 대한 가산세 강화
  - 간편장부대상자에 대해서도 지급조서 미제출시 가산세 부과
- 공공기관이 보유한 근로소득자료 국세청 수집근거 마련
  - 기초수급자 현황자료, 국민연금 등 4대 보험 자료 등 수집
- 현금영수증제도 시행

세원투명성 제고를 위한 '06년 세제개편 내용

- 현금거래 노출 강화
  - 소비자상대 업종(소매, 음 · 숙박, 학원업 등)에 대한 현금영수증가맹점 가입 의무화
- 국세청 금융정보 활용범위 확대
  - 복식부기 의무자에 대해 금융기관을 통한 사업상 대금 결제시 사업용 계좌 사용 의무화
- 근거과세 확대
  - 단순경비율 적용대상 축소(3,600~7,200만원 → 2,400~6,000만원)
  - 간편장부 대상자가 복식부기적용시 기장세액공제율 상향조정(10%→15%)
- 무신고 · 과소신고에 대한 가산세 강화(10~20% → 20~40%)

자료: 재정경제부,「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007; 국세청,「근로장려세제 및 지급조서 제출 제도」, 2007.

Ⅲ. 근로장려세제의 기본원리 및 운영체계

1. 기본원리: 환급 가능한 세액공제(Refundable Tax Credit)

근로장려세제는 저소득층의 세금부담을 경감시켜 주는 동시에 근로소득이 일정수준 이하인 가구에 대해서는 현금급여를 제공할 수 있는 제도로, 조세체계와 복지제도의 특성이 결합된 새로운 형태의 소득보장체계라 할 수 있다. 이러한 이유로 조세제도의 관점에서는 근로장려세제를 '저소득층을 지원하기 위한 복지적 성격의 조세제도'라고 이해할 수 있으며, 반대로 복지정책의 차원에서는 '조세체계를 활용한 소득보장제도'라고 설명할 수 있다. 최근 주목받고 있는 미국 EITC 유형의 제도가 조세제도임에도 불구하고 근로빈곤층을 지원할 수 있는 복지제도의 특성을 가질 수 있는 것은, 기존의 조세체계 내에서 운영되어 왔던 세제지원 방식과는 전혀 다른 기본원리를 바탕으로 운영되기 때문이다.

현행 조세체계 내에서 소득세 경감 및 세제지원을 위해 시행되고 있는 제도나 정책방안의 유형은 크게 소득공제와 세액공제 방식으로 구분할 수 있다[11]. 소득공제 형태의 지원이 과세표준을 산출하는 과정에서 소득공제 금액만큼을 소득으로 간주하지 않고 공제해주는 방식이라면, 세액공제는 과세표준과 해당되는 구간별 소득세율에 의해 산출된 세액으로부터 세액공제 금액만큼 직접적으로 감면하는 방식이다. 따라서, 소득공제의 경우 명시적으로 표현되는 공제금액에 비해 실질적인 혜택이 작으며 과세표준 구간에 따라 다르게 나타난다. 예를 들어, 100만원의 소득공제는 세율 8% 구간에 해당하는 근로자의 경우 8만원, 세율 17% 구간에서는 17만원의 소득세 감면으로 실현된다. 그러나, 새로운 소득공제가 도입되기 이전에 이미 과세표준

11) 다양한 형태의 소득공제와 세액공제 제도 이외에, 신출된 과세표준에 적용하는 소득세율 자체를 낮추거나, 소득세율을 적용하는 과세표준구간을 조정하는 방법도 소득세 경감을 통한 세제지원 방식이다. 소득세율 인하는 지난 2001년과 2004년 세법개정을 통해 소득세율이 인하된 바 있으며, 과세표준구간에 대한 조정은 2007년도 세법개정안에서 추진 중이다.

이 0에 해당하는 면세점 이하의 저소득 근로자들은 이와 같은 공제방식이 과세표준을 낮추는데 영향을 미치지 못하기 때문에 아무런 혜택을 받을 수 없다[12]. 반면에, 세액공제 방식은 명시적인 공제금액의 수준은 낮더라도 소득공제에 비하여 제공되는 혜택이 실질적인 방법이라고 할 수 있다. 현재 우리나라의 소득세체계에서 대표적으로 운영되고 있는 세액공제는 최대 50만원까지의 세액을 공제해주는 근로소득세액공제 제도이다. 그러나, 이러한 세액공제 역시 소득공제와 마찬가지로 저소득층에 대한 세제지원 방식으로는 근본적인 한계를 지니고 있다. 즉, 면세점 이하의 저소득층의 경우 산출세액이 전혀 발생하지 않은 상태이기 때문에, 기존의 세액공제 금액이 상향 조정되거나 새로운 세액공제 제도가 신설된다 할지라도 환급성이 인정되지 않는 현재의 세액공제 원리 하에서는 그 혜택을 전혀 받을 수 없다.

반면에, 기존의 세액공제 원리와는 대조적으로 면세점 이하의 저소득 근로자에 대해서 실질적 혜택을 제공할 수 있는 유형의 제도가 바로 미국의 EITC로 대표되는 '환급 가능한 세액공제(Refundable Tax Credit)'이다. 여기서 환급성(Refundability)의 개념은, 세액공제액이 납부해야 할 세액을 초과하는 경우 이를 모두 공제한 후에도 남아 있는 금액을 소멸시키지 않고[13] 대상자에게 현금 등의 형태로 지급할 수 있다는 것을 의미하며, 이에 따라 각종 세액공제 제도는 다음 그림과 같이 환급형과 비환급형으로 구분될 수 있다[14].

[그림 11-3-1] 세액공제(Tax Credit)의 기본원리에 따른 개념 구분

환급형 세액공제 Refundable (Non-wastable) Tax Credit (예: 근로장려세제)	vs.	비환급형 세액공제 Non-refundable (Wastable) Tax Credit (예: 근로소득세액공제)

12) 예를 들어, 2007년 세법개정안에서 추진 중인 출산·입양소득공제(1인당 200만원 소득공제) 신설의 경우 면세점 이하에 해당하는 저소득층에게는 아무런 실효성이 없는 세제지원임을 쉽게 이해할 수 있다.

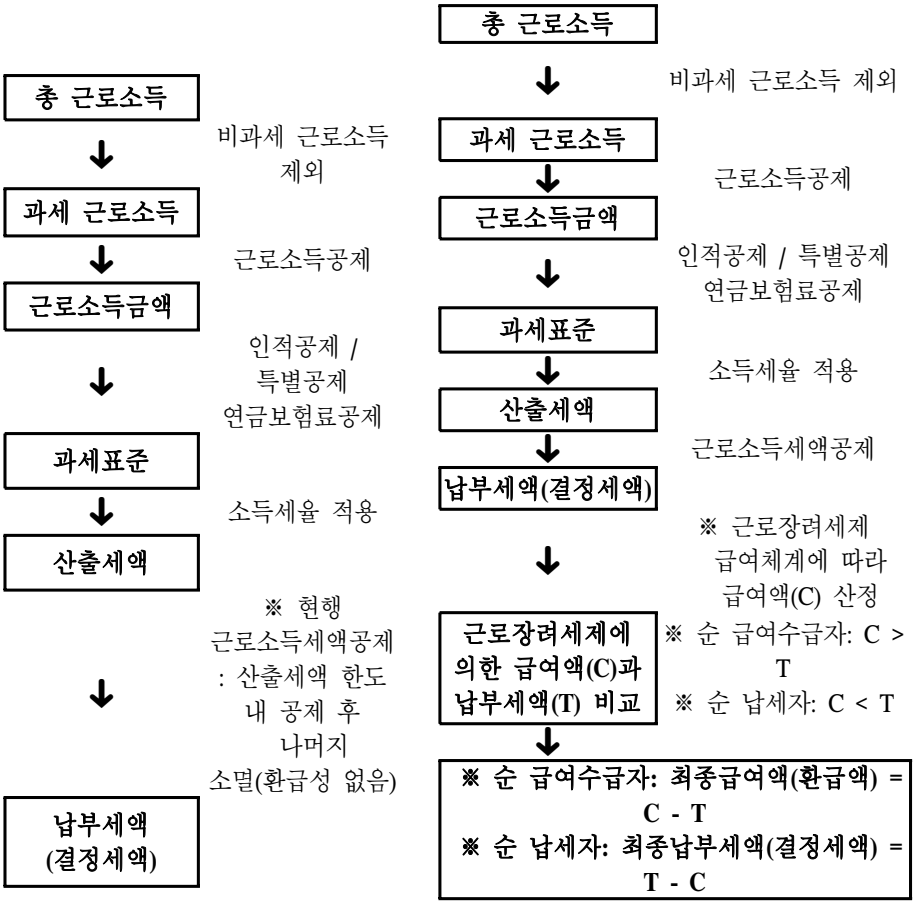
13) 남은 공제액을 소멸시키지 않고 환급한다는 의미에서 'refundable' 대신 'non-wastable'이란 표현도 사용한다.

14) 여기서 말하는 환급성의 개념은, 대부분의 근로자들이 이해하고 있는 바와 같이 근로소득세 원천징수에 의해 사전에 납부한 '기납부세액'이 연말정산에 의해 최종 확정된 결정세액을 초과할 경우 그 차액을 단순히 되돌려 받는다는 것을 의미하지 않는다는 점에 주의해야 한다.

이와 같은 환급성의 원리에 의해, 이미 면세점 이하에 해당하거나 납부해야 할 세액이 작은 저소득 근로자가구가 해당 제도의 급여체계에 따라 산정된 급여액(공제액) 전부 또는 납부해야 할 세액을 공제하고 남은 금액을 급여로 지급받게 된다는 것은 매우 간단하지만 중요한 변화임에 틀림없다. 2008년 시행되는 근로장려세제[15] 역시 환급 가능한 세액공제의 원리에 따라 운영되는 최초의 소득보장제도이다. 이로 인해 현행 소득세체계는 그림과 같이 개선되며, 우리나라의 조세제도는 소득세체계 내에 면세점 이하의 저소득 근로자에 대해 현금급여를 제공할 수 있는 제도적 장치를 마련하게 된다. 이와 더불어, 근로장려세제는 기존의 소득공제 및 세액공제 등의 소득세 경감방안과 달리, 주요 정책대상인 근로빈곤층에 대해 실질적인 지원을 가능하게 하고 양극화 해소에 기여할 수 있는 조세급여(Tax-Benefit) 제도로서 의미를 부여할 수 있을 것이다.

15) 근로장려세제 이외에도, 아동양육에 대한 세제지원 방식으로 최근 주목받고 있는 미국과 영국의 CTC(Child Tax Credit) 역시 환급 가능한 세액공제 형태로 운영되고 있으며, 우리나라에 이와 같은 방식으로 제도가 도입될 경우 동일한 원리에 의해 아동이 있는 저소득 근로자가구와 소득이 전혀 없는 가구에 대해서도 현금급여를 제공할 수 있다는 점에서 기존의 출산장려 및 아동양육지원을 위한 소득공제와는 차별성을 지닌다고 할 수 있다(최현수,"미국 CTC-지난 10년간의 변화와 최근 동향",국제사회보장동향 2007년 여름호; 최현수,"영국의 근로소득보전세제 개편배경 및 주요내용",보건복지포럼 2005년 2월호 참조).

[그림 11-3-2] 근로장려세제 도입 전후의 소득세체계 비교[16)]



16) 현행 소득세체계 하에서 근로소득세액공제는 개인 단위로 적용되지만, 근로장려세제 도입 이후에는 기존의 근로소득세액공제가 적용된 이후 가구 단위의 근로장려세제가 추가로 적용되는 형태로 변화된다고 할 수 있다.

2. 법률 체계: 조세특례제한법 제10절의2 근로장려를 위한 조세특례

입법 과정에서 살펴본 바와 같이, 근로장려세제의 시행은 조세특례제한법 '제10절의2 근로장려를 위한 조세특례(제100조의2~제100조의13)'에 법적 근거를 두고 있다. 각 조항별 주요내용을 살펴보면, '제100조의2'에서는 근로장려세제와 근로장려금에 대한 정의를 규정하고 있으며, '제100조의3'에서는 근로장려금의 신청자격, 즉 수급대상의 자격요건을 다루고 있다. '제100조의5'에서는 근로장려금의 산정방식 및 세부기준을 제시하고 있는데, 근로장려세제의 급여체계를 구성하는 주요 파라미터(parameter)인 점증·평탄·점감구간 경계소득 및 급여증가율(점증률)과 급여감소율(점감률)이 구체적으로 명시되어 있다. 한편, '제100조의6'부터 '제100조의10'까지는 근로장려금 신청 및 지급절차에 대한 규정이, '제100조의11'부터 '제100조의13'에서는 소득조사 및 국세청 이외의 공공기관이 보유한 행정자료에 대한 요청 근거가 명시되어 있다.

이와 같이 조세특례제한법 상에 근로장려세제의 법적 근거를 둔 첫 번째 이유는, 도입 초기임을 감안하여 매년 진행되는 세법개정을 통한 탄력적 입법이 가능하도록 한 것이다. 미국 EITC의 경우에도, 도입 초기에는 한시적 특별법이었던 'Tax Reduction Act 1975'에 근거를 두었으나 1978년 소득세법에 편입되면서 제도적으로 정착되었다. 재정경제부 역시 근로장려세제 도입 초기의 시범사업적 성격을 탈피하여 단계적으로 적용대상이 확대되고 안정적인 제도로 정착될 경우 소득세법으로 이관하는 방안을 모색하고 있다. 한편, 근로장려세제를 조세특례제한법에 규정하고 있는 또 다른 이유는 아래에 제시된 바와 같이 기존의 소득세체계와 근로장려세제의 차이점을 감안한 것이다. 즉, 소득세법 상에는 환급 가능한 세액공제의 개념이 없는 반면, 조세특례제한법에서는 근로장려금의 성격을 세액공제의 기납부세액으로 간주하여 정의하고 있다. 또한, 적용단위 측면에서도 근로장려세제는 기존의 소득세와 달리 가구(부부) 단위로 운영됨을 별도로 명시하고 있다.

<표 11-3-3> 근로장려세제와 소득세체계의 차이점

	근로장려세제	소 득 세
적용단위	가구(부부)	개인
근로장려금의 성 격	세액공제액의 기납부세액 간주 (환급가능한 세액공제)	해당 개념 없음 (세액공제가 납부할 세액을 초과할 경우 없는 것으로 함)
적용계층	근로자가구만 적용	근로자, 사업자도 적용

자료: 재정경제부,「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007.

3. 운영체계

근로장려세제는 재정경제부가 입법 및 제도 설계 등에 대한 책임을 지고, 국세청이 소득파악 및 급여지급 등의 집행을 담당한다. 소득보장제도의 전달체계 측면에서 보면, 근로장려세제의 도입을 계기로 재정경제부 세제실과 국세청이 그 동안 전념해 왔던 세수확보 목적의 징세행정이 아닌 급여행정을 담당하게 되었다는 점은 의미 있는 변화라고 할 수 있다[17].

한편, 근로장려세제 시행을 계기로 그 동안 징세 실익이 없다는 이유로 파악되지 않았던 저소득층에 대한 국세청의 소득파악 책임성 강화는 조세뿐만 아니라 복지행정 전반에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그 동안, 각 부처는 국세청에 의해 파악되지 않았던 대부분의 저소득층을 대상으로 기초생활보장제도를 포함한 각종 복지프로그램을 운영하기 위해 각자의 방식으로 소득파악을 실시해왔다. 그러나, 소득파악의 결과에 대한 신뢰성과 효율성의 문제가 제기되어 왔으며, 과중한 소득파악 업무와 그 부담감으로 인해 일선 사회복지전담공무원들은 사례관리 등 본연의 업무

17) 국세청은 근로장려세제 시행과 함께 보건복지부와 노동부 산하 각 공단들이 담당했던 사회보험료 징수업무까지 통합하여 전담하는 방안이 최근 검토되고 있는 만큼, 사회복지 분야의 중요한 전달체계로 역할을 수행하게 될 가능성이 높아지고 있다. 이와 같은 정책환경 변화에 따라, 국세청은 이전까지 사용한 적이 없었던 '따뜻한 세정'이란 표현을 2006년부터 사용하며 저소득층에 대한 관심을 높이고 있다.

를 담당하는데 어려움이 있었고 사회복지인력을 증원하고 전달체계를 개편하더라도 복지서비스에 대한 체감도를 높이는데 있어 효과를 거두기 어려운 상황이었다. 따라서, 향후, 국세청은 근로장려세제의 운영뿐만 아니라 저소득층에 대한 소득파악 및 정보공유에 대한 책임을 다해야 하며, 이 과정에서 구축된 개인·가구별 소득·재산자료는 각종 복지프로그램의 정확하고 효율적인 운영에 있어서 가장 중요한 기초자료로 활용되어 할 것이다.

다음으로 근로자가구의 입장에서 근로장려세제의 신청 및 급여지급을 중심으로 운영절차를 살펴보면, 우선 근로장려금의 수급대상이 될 가능성이 있는 저소득 근로자들은 2008년 1월부터 일용직, 또는 단기 계약직으로 근로활동에 일시적으로 참여하더라도 자신의 근로소득에 대한 지급조서가 사업자로부터 정확하게 제출되었는지 확인해야 한다. 2005년 개정된 세법에 따르면, 사업주는 3개월 이상 계속 고용되지 않은 일용근로자에 대한 근로소득 지급조서를 분기 단위로 제출해야 한다[18]. 이와 같이 축적된 근로자 개인별 2008년 연간 근로소득 총액은 다음 해 근로장려금 신청 여부와 급여수준을 결정하는데 중요한 기초자료로 활용되며, 이에 대한 근로장려금 신청은 다음 해 5월에 이루어진다. 근로장려세제는 신청주의에 기초하여 운영되므로 수급자격이 충족되더라도 신청하지 않으면 근로장려금을 받을 수 없다. 따라서, 신청대상이 되는 근로자는 매년 5월 실시되는 종합소득과세표준 확정신고기간 중에 근로장려금을 신청[19]해야 하며, 국세청은 3개월 이내에 급여지급 또는 거부결정을 내리고 1개월 안에 결정된 근로장려금을 지급해야 하므로 최초로 근로장려금이 지급되는 시점은 2009년 9월이 된다.

그러나, 이러한 운영절차와 제도적 특성으로 인해 근로장려세제는 전년도 귀속분 근로소득에 대한 사후 급여적 성격을 지니며 지급주기가 연간 1회라는 점에서 한계

18) 일용근로자의 근로소득 지급조서는 임금지급일이 속하는 분기의 마지막 달의 다음달 말일까지 제출하도록 하고 있다. 예를 들어, 1/4분기 지급분에 대해서는 4월말, 2/4분기 지급분에 대해서는 7월말까지 제출해야 하는 것이다. 한편, 상시근로자의 경우에는 다음해 2월 연말정산 시에 한번 제출하게 되어 있으며, 중도에 퇴직한 근로자는 퇴직일이 속하는 급여 지급일의 다음달 말까지 근로소득 지급조사를 제출해야 한다(국세청, 「근로장려세제 및 지급조서 제출 제도」,2007).

19) 이 때 "국세정보통신망" 등을 통해 사업자가 국세청에 신고한 근로소득 지급조서 내역을 확인할 수 있다.

를 지니고 있다. 즉, 근로장려세제 시행일인 2008년 1월부터 최초 급여지급 시점인 2009년 9월까지는 약 20개월의 정책 시차[20]가 존재하며, 제도가 정착된 이후에도 신규로 근로활동에 참여하는 근로자들은 이러한 정책시차로 인한 불만을 가질 수밖에 없다. 이는 제도 시행 초기 근로활동 참여를 유인하는데 제약조건으로 작용할 가능성이 있다. 또한, 연간 1회의 지급주기로 인해 저소득층은 일상적인 생활에서 필요한 지출부분에 근로장려금을 사용하는데 어려움이 있으며, 이는 향후 근로장려세제를 시행과 더불어 소득보장체계를 재편함에 있어서 반드시 고려되어야 할 사항이다[21].

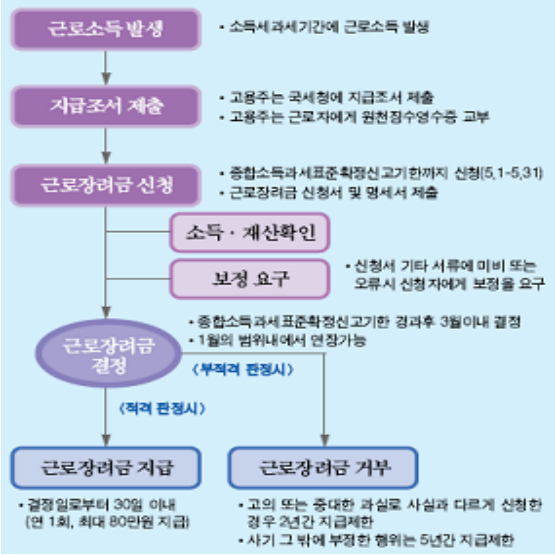
한편, 근로장려세제에는 기초생활보장제도 등 기존의 소득보장제도와 달리 부정수급에 대해 일정기간 동안 근로장려금 지급을 제한하는 엄격한 처벌규정이 있다. 즉, 수급요건을 허위로 기재하거나 고의·중과실 등으로 허위 신청한 경우 2년, 소득자료나 증빙서류의 위조·변조 등 부정한 방법으로 신청한 경우 5년 동안 급여지급을 제한하고 있다. 이상에서 살펴본 근로장려세제의 운영체계 및 신청·지급절차를 도식화하면 아래 그림과 같다.

---

20) 근로장려세제 시행을 인지하고 일자리를 구하여 근로활동에 참여하기 시작한 근로자는 최장 20개월이 지난 후에 처음으로 급여를 받게 되는 문제점을 의미한다.

21) 영국의 경우 행정절차의 복잡성은 있으나 매주, 2주 또는 매월 급여를 지급하며, 사전에 지급하고 정산하는 방식을 채택하고 있다. 미국의 경우 에도 임금근로자 등에 대해 사업장을 통해 급여를 사전에 지급하는 Advance-EITC 제도를 활용하고 있다.

[그림11-3-3] 근로장려세제 신청 및 지급절차



자료: 국세청,「근로장려세제 및 지급조서 제출 제도」, 2007.

Ⅳ. 근로장려세제의 주요내용: 선정기준과 급여체계

1. 적용단위: 부부합산(소득) & 가구합산(재산)

근로장려세제는 정책목표와 대상에 따라 '개인' 또는 '가구' 단위의 적용이 모두 가능하다. 개인을 단위로 적용하는 경우에는 가구 전체의 소득수준 등에 상관없이 개인 일정 소득수준 이하의 근로활동에 참여한다면 수급대상이 될 수 있다. 그러므로, 계층간 소득지원의 형평성 측면에서 문제점을 지니고 있지만 최저임금에 대한 소득보전과 다양한 계층의 근로유인을 제고하기 위한 정책목표를 강력하게 반영할 수 있다. 반면, 가구를 단위로 적용하는 방안은 가구 전체의 소득수준을 중요한 기

준으로 수급대상을 결정하기 때문에 주요 정책대상인 저소득 근로자가구에 대해 집중적으로 지원을 할 수 있지만 가구 내 이차소득자의 근로동기 약화와 부부합산에 따른 결혼에 의한 불이익(marriage penalty) 문제를 야기할 가능성이 있다.

적용단위와 관련하여 근로장려세제의 도입타당성을 검토하던 당시에는 현행 소득세의 개인단위 과세체계와 달리 가구단위로 운영되는 문제점이 집중적으로 제기되었으나, 헌법재판소의 결정례[22]에 따라 세금을 부과하는 것이 아닌 소득지원을 위한 급여를 제공함에 있어서 소득세 과세단위와 달리 가구단위로 근로장려세제를 운영하는 것에 위헌 소지가 없다는 결론이 도출되었다.

이러한 과정을 거쳐, 2008년 시행되는 근로장려세제의 선정 및 급여산정에 있어서 가구를 단위로 운영하는 것으로 최종 확정되었다. 그러나, 정확하게 말하면 근로장려세제의 적용단위는 수급대상 선정과 급여수준 결정에서 활용되는 소득 및 재산기준에 따라 '부부'와 '가구'로 구분되며, '부양아동을 중심으로 한 부부'가 기본적인 적용단위라고 할 수 있다. 수급대상 선정 및 급여수준 산정에서 가장 중요한 소득의 경우 부부합산 소득을 기준으로 활용하는 반면, 수급대상 선정 시 부가적인 배제기준으로 활용되는 재산의 경우에는 가구원 전체가 보유한 재산을 합산한다. 이처럼, 명시적 적용단위가 가구임에도 불구하고, 소득과 재산에 따라 그 합산 단위가 다르게 확정된 것은 제도의 본질적 측면과 함께 소득·재산자료에 대한 전산시스템에 의한 검증 가능성이 반영된 것이라고 할 수 있다[23].

---

22) "시혜적 법률은 국민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 법률과는 달리 입법자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정되는 것이므로, 입법자는 그 입법의 목적, 수혜자의 상황, 국가예산 등 제반사항을 고려하여 그에 합당하다고 스스로 판단하는 내용의 입법을 할 권한이 있다고 할 것이고, 그렇게 하여 제정된 법률의 내용이 현저하게 합리성이 결여되어 있는 것이 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다"는 것이 헌법재판소 결정례(헌법재판소 98헌바14)의 핵심적인 내용이다(재정경제부, 「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007).

23) 소득의 경우 전산시스템에 의해 부부단위 합산에 대한 검증이 가능한 상황이며, 재산의 경우 종합부동산세의 시행에 따라 가구단위의 재산보유 현황이 국세청에 의해 파악되고 있다.

2. 선정기준

미국 EITC의 경우에는 아동 수(0, 1, 2명이상)와 조정 총소득(AGI)[24]이 중요한 기준이 되며, 근로활동 유형(홑벌이/맞벌이)이 적용대상 소득수준을 결정하는 구분기준으로, 재산소득(2006년 기준, 연간 2,800달러 이하)은 부가적인 배제기준으로 활용된다. 반면, 우리나라의 근로장려세제 선정기준은 다음과 같이 '부양아동, 소득, 재산'의 세 가지 영역으로 구성된다[25].

<표 11-3-4> 현행 근로장려세제의 주요 선정기준

【부양아동】 18세 미만 자녀를 2인 이상 부양하는 가구 【소득】 당해연도 부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구 【재산】 무주택이고, 일반재산 합계액이 1억원 미만인 가구

가. 부양아동 기준

부양아동 기준을 살펴보면, 18세 미만 자녀를 2인 이상 부양하는 가구가 수급대상이 되도록 규정하고 있다. 먼저, 부양아동의 연령은 현행 소득세법 상 부양자녀의 기준 연령인 만 20세가 아닌 18세를 기준으로 하고 있다. 이러한 기준은 아동복지법 상 아동의 연령기준과 근로기준법상 18세 이상의 경우 성인근로자로 간주하고 있음으로 반영한 것이다. 그러나, 중증장애인 자녀의 경우 연령제한을 두지 않고 있다. 또한 부양아동이 2인 이상이어야 한다는 규정은 도입 초기 적용대상의 범위를 최소화하여 시범적 운영의 의미를 지닌 3년(2008~2010)에 걸쳐 한시적으로 적용되는 것으로, 2단계에 해당하는 2011년부터 아동이 있는 가구로 확대될 예정이다.

한편, 부양아동의 소득은 현행 소득세법 상 인적공제 대상 부양자녀 소득기준인

24) 조정총소득(Adjusted Gross Income)은 근로소득과 이자, 배당 등 재산소득, 과세 연금소득 등 기타 유형의 소득을 합하고 IRA(Individual Retirement Account)에 대한 기여금, 학자금 대출에 대한 이자부담 등 일부 공제항목을 제외한 총소득을 의미한다.

25) 이 가운데 부양아동 기준은 근로장려세제의 수급대상이 되기 위한 일반적 조건(general eligibility)이라 할 수 있으며, 소득 및 재산 기준은 재정적 조건(financial eligibility)으로 구분할 수 있다.

연간 소득금액 100만원[26]을 초과하지 않아야 하며, 친자녀 이외에 입양 및 부모가 없는 손자녀에 대한 조부모의 실질적 부양의 경우에도 부양아동의 범위에 포함하여 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

나. 소득 기준

근로장려세제의 운영체계를 구성하고 있는 주요 기준을 이해함에 있어서 소득 기준은 매우 중요한 요소이다. 이는 수급대상 선정과 급여수준 산정 시 적용하는 소득 유형이 상이하기 때문이다.

먼저, 근로장려세제의 수급대상 선정을 위한 소득 기준으로는 '부부합산 총소득'이 적용되며 연간 1,700만원 미만이어야 한다. 이 때, 합산대상 총소득의 범위에는 퇴직소득과 양도소득 등 일시적으로 발생한 소득을 제외한 나머지 유형에 대해 우선적으로 비과세 소득을 제외한 과세대상 소득이 포함된다[27]. 이 가운데 필요경비가 인정되는 사업소득과 부동산 임대소득은 이를 공제한 소득금액이, 그밖에 필요경비가 인정되지 않는 근로소득, 연금소득, 이자·배당소득은 총수입금액이 합산된다. 여기서 부부합산 총소득 연간 1,700만원이란 기준은 상대적 빈곤에 해당하는 중위소득 50% 기준과 차상위계층을 구분하는 최저생계비의 120% 기준에 해당되는 소득수준이 고려된 결과이다. 그러나, 이러한 기준은 입법 시점인 2006년 최저생계비(연간 약 1,404만원)를 기준으로 산출된 것이기 때문에, 근로장려세제가 시행되는 2008년 4인 가구 최저생계비(1,265천원, 연간 약 1,518만원) 기준 약 112%로 낮아져 차상위계층에 해당하는 수준(약 1,822만원)에 미치지 못하는 상황이다. 이러한 문제가 발생하는 이유는, 근로장려세제가 사회안전망의 사각지대에 있는 차상위계층까지 포괄하여 지원한다는 취지를 가지고 있음에도 불구하고 적용대상 소득기준을 매년 조정·발표되는 최저생계비에 연동시키지 않고 조세특례제한법 제100조의3에 1,700만원으로 명시하고 있기 때문이다. 향후, 이러한 소득 기준은 매년 최저생계비에 연동시키지 않을

26) 연간 소득금액 100만원은 근로소득공제 등을 감안하면 연간 근로소득 총급여액 700만원 수준에 해당한다.

27) 과세대상에서 제외되는 연금소득의 경우에는 이러한 원칙에도 불구하고 소득을 구성하는 중요한 원천임을 감안하여 합산대상에 포함된다.

지라도 차상위계층이 근로장려세제로부터 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 조정되어야 할 것이다.

한편, 근로장려세제 적용대상에 대하여 근로장려금을 산정할 경우에는 앞서 언급한 총소득을 구성하는 소득유형 가운데 '부부합산 근로소득'만이 기준으로 활용된다. 사업소득 역시 근로활동에 의해 발생된 소득이지만, 이에 대해서는 근로자가구에 대한 적용단계인 2008년부터 2013년까지는 반영하지 않으며, 자영자가구로 적용대상이 확대되는 2014년부터 사업소득도 근로장려금 산정 시 반영된다. 이에 따라, 제도 시행 초기에는 근로소득만 있거나 근로소득과 사업소득이 모두 있는 가구는 수급대상이 될 수 있지만 사업소득만 있는 순수 자영자가구는 적용대상에서 제외된다.

다. 재산 기준

재산 기준은 소득 기준을 보완하는 부가적인 장치로, 근로장려금 수급이 적절하지 않은 대상을 배제하기 위해 활용된다. 그러나, 재산소득을 기준으로 활용하고 있는 미국과 달리, 근로장려세제에서는 가구별 재산평가액을 적용한다. 이것은 재산소득에 대한 국세청의 소득파악이 주로 과세대상 상품을 중심[28]으로 이루어져 왔고, 최근 종합부동산세 시행을 계기로 국세청이 가구별 주택 및 토지 등 주요 재산보유현황 자료를 구축하고 있기 때문이다.

현행 근로장려세제의 재산 기준은 '무주택이고 일반재산 합계액 1억원 미만'으로 규정되어 있는데, 이 가운데 무주택 기준은 근로활동을 장려하고 근로빈곤층에 대한 소득지원과 더 나아가 자산형성을 통한 자립을 지원해야 하는 근로장려세제의 재산 기준으로 사실상 적절하지 않은 것으로 평가할 수 있다. 그러나, 이 기준은 재정경제부가 밝히고 있는 바와 같이, 제도 시행 초기임을 감안하여 2008년부터 3년 동안 최소한의 대상으로 근로장려세제의 안정적 집행가능성을 검증하기 위해 설정된 것으로, 2011년부터 폐지될 예정이다. 한편, 일반재산 합계액 1억원이라는 기준 금액의

28) 2005년 세법개정에 의해 비과세 및 분리과세 되는 이자·배당소득에 대해서도 지급조서 제출의무가 부과되었다.

경우, 2006년을 기준으로 기초생활보장제도의 일반재산만 있는 차상위계층의 기준으로 추정되는 금액과 주택소유자의 보유주택 평균가격 등으로 고려하여 설정된 것이다[29]. 그러나, 이러한 재산 기준은 향후 근로장려세제의 도입 취지와 정책목표에 맞도록 완화되어 이로 인해 근로빈곤층이 혜택을 받지 못하는 사례를 최소화해야 한다.

이상에서 살펴본 재산 기준의 적용을 위해 가구별로 재산평가액 합산 시 포함되는 재산의 범위와 평가방법은 표와 같다. 이 가운데 대부분의 항목은 국세청이 전산시스템을 통해 파악할 수 있지만, 현실적으로 정확한 파악이 가장 어려울 것으로 예상되는 항목은 전세보증금이다. 전세보증금의 경우, 저소득층이 보유하고 있는 재산 가운데 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있으므로 제외하기 어려운 측면이 있지만 공공기관에 의해 체계적으로 관리되고 있지 않기 때문에, 근로장려금 신청가구의 신고와 증빙서류를 기초로 파악된 후 검증될 수밖에 없을 것이다.

29) 국민기초생활보장제도상 재산만 있는 차상위계층의 기준을 추정함에 있어서 일반재산 상한선 7,100만원과 평균부채 수준 2,800만원을 고려하였으며, 주택소유자의 보유주택 평균가격(국민주택 규모 공동주택 기준)이 2006년 1월 기준 약 9,269만원 수준임을 감안한 것이다(한국조세연구원,「우리 현실에 맞는 EITC 실시방안」,공청회 자료집,2006).

<표 11-3-5> 가구별 합산대상 재산의 범위 및 평가방법

재산의 종류	포함되는 재산의 범위	평 가 방 법
토지 및 건축물	재산세 부과대상의 토지 및 건축물	시가표준액
승용자동차	영업용 승용자동차 제외	시가표준액
전 세 금	전세금(임차보증금 포함)	임대차계약서 상의 전세금 및 보증금
금융재산	개인별 합계액 500만원 이상인 예금 · 적금 · 부금 · 예탁금과 투자신탁	금융재산의 잔액
유가 증권	개인별 합계액 500만원 이상인 주식, 채권	상장주식 : 최종시세가액 그 외 주식 및 채권 : 액면가액
골프장 회원권	회원제 골프장을 이용할 수 있는 회원권	국세청의 기준시가
부동산을 취득할 수 있는 권리	• 조합원입주권 • 분양권 • 토지상환채권 • 주택상환사채	입주권 : 기존건물평가액+청산금 분양권 : 소유기준일까지 불입금액 토지상환채권 : 액면가액 주택상환사채 : 액면가액

자료: 재정경제부,「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007.

라. 근로장려세제 수급대상 선정과 관련된 쟁점: 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부

현행 근로장려세제 도입 과정에서 가장 큰 쟁점이 되었던 이슈는 기초생활보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용여부이다. 이와 관련된 논쟁은 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회 산하에 설치되었던 'EITC 연구기획단'에서 도입타당성과 도입방안에 대한 검토를 진행하면서부터 시작되었다고 할 수 있다. 당시 논의 과정에서 수급자 적용에 반대하던 입장의 논리는, 높은 최저생계비를 보장받는 수급자를 대상으로 근로장려세제를 적용하는 것은 과도한 급여지급이라는 점과 중복지급을 허용하지 않고 기초생활보장제도와 근로장려세제 가운데 선택적으로 수급할 수 있도록 두 제도를 분리하여 배타적으로 운영해야 한다는 내용이었다. 반면에 수급자 적용에 찬성하던 다수의 의견은, 수급자는 소득지원이 가장 필요한 계층이며 근로능력이 있는 수급자의 근로유인을 제고할 수 있고, 권리로 보장된 기초생활보장 급여와 근로장려

세제에 의한 급여를 개인이 선택하도록 하는 것은 바람직하지 않다는 것이었다. 또한, 그 동안 법적 근거가 있음에도 불구하고 소득파악의 문제로 인해 시행되지 않았던 일반수급자에 대한 자활장려금을 폐지하여 근로장려세제로 일원화 할 수 있으며, 그렇지 않을 경우 일반수급자에 대한 자활장려금의 확대가 불가피하다는 입장이었다. 이러한 논쟁을 거쳐 근로장려세제 도입여부를 처음으로 결정했던 제64회 국정과제회의에서는 다수안에 따라 기초생활보장 수급자에 대해 근로장려세제를 적용하는 것으로 결론이 내려졌다.

그러나, 근로장려세제 도입여부가 결정된 이후에는 재정경제부에 설치된 EITC 추진기획단을 중심으로 구체적인 시행방안이 마련되기 시작했으며, 이 과정에서 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 또 다시 쟁점으로 대두되었다. 당시 수급자에 대한 적용을 반대하던 입장에서는 최저생계비 수준을 고려할 경우 수급자에 대한 근로장려금 지급은 과도하다는 기존의 주장과 함께, 현행 기초생활보장제도의 통합급여체계와 보충급여 방식으로 인해 탈수급 유인이 제대로 작동하지 않는 상태에서 예산제약으로 인해 근로장려금을 일정수준 이상으로 높일 수 없는 상황이라면 수급자에게 근로장려금을 지급하는 것이 근로유인 측면에서 효과를 거두기 어렵다는 주장을 제기하였다. 결국, 실무위원회와 공청회 등을 거치면서 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 기존의 결정사항과 달리 2008년부터 3년 동안 적용하지 않는 것으로 합의되고 입법이 추진되었다. 이에 따라, 신청자격을 규정하고 있는 조세특례제한법 제100조의3에서는 앞서 살펴본 부양아동, 소득, 재산 기준을 충족시킨다고 할지라도 국민기초생활보장법 제7조에 따른 급여를 3개월 이상 수급한 경우 근로장려금을 신청을 할 수 없도록 제한하고 있다[30]. 또한, 국세청은 근로장려세제 집행과정에서 이러한 규정을 적용하기 위하여 기초생활보장 수급현황 원자료를 보건복지부에 요청할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인에 대한 견해 차이에 따라 쉽게 합의를 도출하기 어려

30) 예를 들면, 2008년 한 해 동안 3개월 이상 기초생활보장 급여를 수급한 경우, 2009년 5월 근로장려금을 신청할 수 없다.

운 쟁점이라고 할 수 있다. 한편으로는, 그렇기 때문에 재논의를 통해 관련된 법 규정을 개정할 수 있는 여지가 여전히 남아 있다고 할 수 있다. 특히, 최근 진행되고 있는 기초생활보장제도의 급여체계를 개별급여체계로 개편하는 논의와 관련하여 이러한 가능성은 더욱 높아지고 있다. 또한, 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부와 관련하여, 2007년 세법개정안에서도 수급자에 대한 신청제외 기준을 "3개월 이상 생계급여, 주거급여 또는 교육급여 중 하나 이상을 수급한 자"로 개정하는 내용을 포함하고 있으며, 근로장려금 수급자격 요건을 합리적으로 조정하기 위한 것이라고 개정이유를 밝히고 있다[31]. 따라서, 향후 개별급여체계의 구체적인 내용을 바탕으로 하여 기초생활보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용가능성과 함께, 생계·주거·교육 등 각각의 개별급여와 근로장려세제와의 연계방안 등이 집중적으로 검토되어야 할 것이다.

3. 급여체계 및 급여산정방식

현행 근로장려세제는 급여체계를 통해 근로유인을 강조하고 있는 미국 EITC와 동일한 형태로, 근로소득이 증가함에 따라 급여가 증가하는 점증구간(phase-in range), 근로소득의 변화에 상관없이 최대급여액을 수급하는 평탄구간(plateau(flat) range), 근로소득이 증가함에 따라 급여가 감소하는 점감구간(phase-out range)으로 구성되어 사다리꼴 모양으로 설계되어 있다[32].

이러한 급여체계를 구성하고 있는 주요 파라미터(parameter)는 각 구간별 경계소득, 점증률(급여증가율), 점감률(급여감소율), 최대급여액이다. 먼저, 점증구간의 경계소득은 연간 800만원으로 설정되었는데 이것은 최저임금을 받는 근로자가 법정 최대 근

---

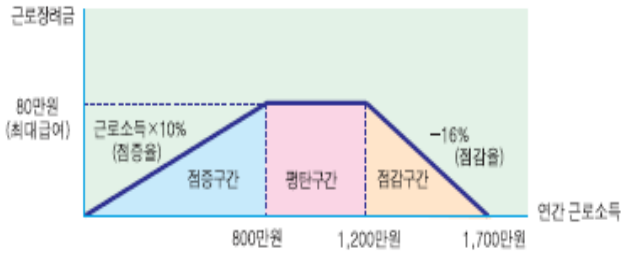
31) 그밖에, 근로장려금 신청의 근거자료로 근로소득 원천징수영수증(지급조서)과 휴·폐업에 한해 급여수령통장을 인정했던 부분을 휴·폐업의 경우가 아닐지라도 근로에 대한 사실관계가 확인되면 급여수령통장을 인정하는 것으로 개정하여, 사업주의 소득신고 의무를 강조하고, 근로자들이 받을 수 있는 불이익을 최소화하고자 하였다(재정경제부, 2007년 세제개편안, 2007.8).

32) 영국의 WTC(Working Tax Credit)의 경우에는 처음부터 최대급여액을 받는 평탄구간으로 시작하여 일정 소득수준부터 급여가 감소하는 점감구간으로 구성되어 있으며, 아동양육지원세제인 CTC(Child Tax Credit)와 연계할 경우 '평탄-점감-평탄-점감'구간으로 구성된다.

로시간(주당 40시간)으로 근로할 경우 받을 수 있는 연간 소득수준을 고려한 것이며, 평탄구간의 경계소득 1,200만원 역시 가구당 평균 근로인원인 1.5명이 최저임금 수준으로 최대한 근로할 경우 받을 수 있는 연간 소득수준이 고려된 것이다[33]. 점감구간의 경계소득에 해당하는 소득 기준은 앞서 살펴본 바와 같이 차상위계층 기준인 4인 가구 최저생계비의 약 120% 수준을 감안하여 설정된 것이다. 다음으로, 점증구간의 점증률은 10%로 설계되었는데, 이것은 미국이 1975년에 EITC를 도입할 당시 고려했던 근로자의 사회보험료 부담수준을 고려한 것이다[34]. 그러나, 현재 우리나라의 근로자가 부담해야 하는 사회보험료 수준이 약 7.5%임을 고려한다면 점증률 10%는 낮은 수준이라고 할 수 있다.

한편, 최대급여액 80만원과 점감률 16%는 위와 같이 결정된 기준들과 연동되어 쉽게 산출될 수 있는데, 최대급여액 수준은 당초 도입여부 결정 당시 검토되었던 연간 200~280만원에 비해 크게 낮아진 것으로 제한적인 대상을 중심으로 운영되는 시행 초기임을 감안하더라도 매우 낮다고 할 수 있다. 반면, 점감률 16%는 보충급여 방식으로 인한 기초생활보장제도의 급여감소율 100%와 비교할 때 근로유인을 크게 저해하지 않을 수 있는 수준이라고 평가할 수 있다.

[그림11-3-4] 근로장려세제의 급여체계 및 급여산정방식



33) 이는 개별 근로자 평균임금(약 2,000만원)의 약 40%와 60%에 해당한다(재정경제부,「근로장려세제(EITC) 해설」,2007).

34) 미국의 경우, EITC 도입 당시부터 10년 동안 점증률을 10%로 유지하였는데, 도입 당시 근로자의 사회보험료 부담은 약 5.8%였다. 그러나, 1984년 이후 점증률을 상향 조정하여 EITC의 근로유인과 소득지원을 강화했으며 2007년 현재 아동이 2인 이상인 가구에 대해 적용되는 점증률은 40% 수준으로 매우 높다(Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives,「2004 GREEN BOOK」,2004).

연간 근로소득	근로장려금
① 0 ~ 800만원	근로소득 × 10%
② 800만 ~ 1,200만원	80만원 정액 지급
③ 1,200만 ~ 1,700만원	(1,700만원 - 근로소득) × 16%

자료: 재정경제부,「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007.

Ⅴ. 마치며: 근로장려세제에 대한 전망과 향후 정책과제

1. 근로장려세제에 대한 전망

경제위기 이후 국민기초생활보장제도 도입과 함께 본격적인 논의가 시작되었으며, 참여정부 이후 지난 몇 년 동안 구체적인 정책으로 발전되어 온 근로장려세제(EITC)가 시행을 앞두고 있는 상황이다. 국민기초생활보장제도가 우리나라의 소득보장체계에 있어서 획기적인 발전을 가져온 것으로 평가되는 것처럼, 근로장려세제의 시행이 향후 소득보장체계 전반에 어떤 형태로 구조적인 변화를 야기할 것인가에 대해서는 지금부터 관심을 가지고 주목해야 할 것이다.

특히, 근로장려세제는 그 동안 단절되어 있었던 조세영역과 복지영역이 결합되어 새로운 형태로 운영되는 소득보장제도의 하나로서 의미를 지닐 뿐만 아니라, 도입여부와 구체적인 도입방안을 논의하는 과정에서 조세와 복지 두 가지 영역에 대하여 통합적인 관점으로 접근해야 할 필요성과 관련된 논쟁[35]을 촉발시켰다. 제도 시행

35) 2005년 도입타당성 및 도입방안을 검토하는 과정에서, 소득세 경감을 위해 취해졌던 비과세, 감면 등 조세지출의 역진성에 대한 비판과 함께 이를 최소화함으로써 발생하는 근로소득세 자연증가분을 재원으로 활용하는 방안이 검토되었다. 이와 관련된 논의는 급증하는 복지수요에 대응하기 위

이후에는 저소득층의 근로활동 장려 및 탈빈곤 또는 탈수급을 강조하는 방향과 관련된 소득보장체계 재편과정에서 중요한 고려요인이 될 것이며, 제도의 운영과정에서 소득파악과 관련되어 나타날 수 있는 많은 변화들이 조세 및 복지영역의 행정체계에 대해서 작지 않은 영향[36]을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 한편, 근로장려세제는 초기에 매우 제한적인 대상에 대해 시행되기 때문에 적용대상이나 급여수준의 확대에 대한 필요성이 제기될 수 있다. 그런데, 법률체계나 예산구조 상으로 볼 때, 매년 정례적으로 개정이 이루어지는 조세특례제한법 상에 근거를 두고 있고, 재정지출이 아닌 조세지출 형태로 규정되어 있다는 점에서 다른 복지제도에 비해 상대적으로 확대 가능성이 높다고 할 수 있다.

2. 근로장려세제 시행에 따른 향후 정책과제

이상과 같은 근로장려세제에 대한 전망 속에, 근로장려세제의 개선 및 소득보장체계 내에서의 역할과 관련하여 향후 검토되어야 할 정책과제들을 살펴보고자 한다.

가. 정책목표의 우선순위 합의

현재의 근로장려세제는 앞서 명칭 변화과정을 통해 언급한 바와 같이, 근로유인이라는 정책목표에 대해 우선순위가 부여된 상태라고 판단할 수 있다. 그러나, 근로장려세제는 다양한 정책목표를 가지고 운영될 수 있으며, 향후 이러한 목표와 그 우선순위에 따라 소득보장체계 내에서의 역할과 비중, 제도의 적용대상 및 급여체계 등이 달라질 수 있다.

근로장려세제가 가장 중요한 정책목표로 설정하고 있는 것은 기본적으로 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인 두 가지이다. 그러나, 이를 구체적으로 살펴보면 기초생활보장제도의 사각지대에 놓여있는 근로빈곤층의 빈곤을 완화하기 위한 것인지,

---

한 재원조달 방안으로 증세 및 정부지출구조 조정 등의 논쟁으로 확산되었다.

36) 최근까지 국회에서 검토되었던 사회보험료 통합징수 및 국세청으로의 업무이관이 대표적인 사례이며, 다양한 복지프로그램의 자산조사와 관련하여 국세정보 연계 및 활용방안 등이 검토되고 있다.

궁극적으로 기초생활보장 수급자의 탈수급을 목표로 하는 것인지, 근로빈곤층의 사회보험료 부담을 경감함으로써 사각지대를 해소하기 위한 것인지, 근로빈곤가구의 아동에 대한 양육비를 지원하기 위한 것인지 또는 조세 및 복지행정의 효율화를 위한 수단으로서의 역할이 중요한 것인지 등이 다양하게 논의될 수 있다. 따라서, 이와 관련된 구체적인 우선순위와 목표수준이 결정되어야만 기초생활보장제도 및 자활장려금 등의 기존 제도와의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 소득보장체계 내에서 새로운 정책지원이 필요한 대상 집단에 대해 근로장려세제의 확대를 통해 접근할 것인지 아니면 새로운 제도를 도입할 것인지 등으로 논의가 발전될 수 있다. 근로장려세제에 대한 이해와 지향하는 바가 다를지라도 정책목표의 우선순위와 주요 정책대상의 범위에 대한 심층적인 논의와 사회적 합의가 필요하며, 이를 통해 소득보장체계 내에서 근로장려세제의 발전방향과 성격, 역할 등을 규명할 수 있을 것이다.

나. 정책대상의 확대

현행 근로장려세제는 제도 시행 초기임을 감안하여 집행가능성을 검증하는데 초점을 두고 있는 시범사업적 수준이라고 평가할 수 있다. 정부는 이를 감안하여 아래와 같이 4단계로 단계적 확대 계획을 발표하고 있으나, 향후 정책대상의 확대를 위해 구체적인 방안을 마련해야 할 필요성이 있다.

<표 11-3-6> 근로장려세제 단계적 확대계획 (2008~2030)

	근로자 적용단계		사업자 확대단계	전면 시행단계
	1단계('08~'10년)	2단계('11~'13년)	3단계('14년부터)	4단계('30년까지)
적 용 대 상	아동2인 이상 무주택	아동 1인 이상	아동 1인 이상	무자녀 가구도 적용
적 용 가 구	약 31만 가구	약 90만 가구	약 150만 가구	약 360만 가구
연간소요예산	약 1,500억원	약 4,000억원	약 1조원	약 2조 5,000억원

자료: 재정경제부,「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007.

근로장려세제의 적용대상을 확대하는 방안으로는 세 가지 방법을 검토할 수 있다. 먼저, 미시적 차원에서 대상 선정과 관련하여 부양아동 기준과 소득·재산 기준을 조

정하는 것이다. 예를 들면, 부양아동이 없는 가구로의 확대적용 시점을 앞당기거나 소득(연간 부부합산 총소득 1,700만원)및 재산 기준(가구 재산합계액 1억원)을 상향 조정[37]하는 것이다.

두 번째 방안은 선정기준을 충족시키고 있지만 적용대상에서 배제되어 있는 집단을 포함시키는 것이다. 예를 들어, 소득세법 상 소득의 유형이 사업소득으로 분류되어 근로장려세제 적용대상에서 배제되어 있는 특수직 고용자, 다양한 이유로 인해 배제되어 있는 기초생활보장 수급자 등이 적용대상이 될 수 있다. 또한, 소득파악률의 변화 추이에 따라 자영자가구에 대해서도 근로장려세제를 조기에 적용하는 방안이 검토되어야 한다. 영세 자영업자가 근로빈곤층의 상당한 부분을 차지하고 있고 이들에 대한 지원대책이 요구되고 있는 상황임을 감안할 때, 매출과 소득수준을 간편하고 정확하게 신고할 수 있도록 유도할 수 있는 방안을 마련하고 이를 전제로 근로장려세제의 혜택을 제공할 수 있도록 적용대상 확대계획을 수정해야 한다.

마지막으로 정책대상을 확대할 수 있는 방안은 기존의 확대계획과는 별도로 특정 정책집단을 대상으로 하는 근로장려세제를 도입하는 것이다. 예를 들어, 아동이 없는 가구의 경우 2030년이 되어야만 적용하는 것으로 계획되어 있으나, 노인(근로활동 장려)과 청년('88만원 세대'로 대표되는 불안정 취업에 대한 소득지원 및 근로유인) 등 부양아동 기준을 충족시킬 수 없는 집단을 대상으로 개인 단위의 근로장려세제 도입을 검토할 필요성이 있다. 만약 다음 정부에서 2010년 이전에 두 집단을 대상으로 별도의 근로장려세제가 도입된다면, 2단계가 시작되는 2011년부터 대부분의 저소득 근로자가 근로장려세제의 혜택을 받을 수 있을 것이다.

다. 급여수준의 상향 조정

현행 근로장려세제의 급여수준은 제도 시행 초기임을 감안하더라도 매우 낮은 수준이므로, 소득파악의 정확성과 부정수급 유형 등 제도의 운영 측면에 대한 검증 결

37) 도입여부 결정 당시, 가구 총소득을 기준으로 중위소득의 60% 또는 최저생계비의 150% 수준까지 적용하는 방안이 검토되었으나, 현재의 소득 기준은 부부합산 총소득 기준 최저생계비의 120% 수준으로 하향 조정된 것이다.

과를 고려하여 점증구간 경계소득과 점증률의 조정을 통해 최대급여액 수준을 상향 조정해야 한다.

2005년 근로장려세제 도입여부를 결정할 당시, 근로장려세제의 평균 급여수준이 최소한 근로자의 사회보험료 부담수준(약 7.5%)을 초과하도록 설계해야 한다는 결론을 도출한 바 있다. 그러나, 현행 근로장려세제의 점증률 10%와 최대급여액 80만원은 이를 고려할 때 지나치게 낮은 수준이다. 점증률의 경우, 외형상으로는 사회보험료 부담수준보다 높은 것으로 보이지만 급여체계의 구간별로 평균급여율은 다르게 나타난다. 신규로 근로활동에 참여했거나 근로장려세제 시행에 따른 일용근로자 소득파악으로 인해 소득이 노출되어 그 동안 부담하지 않았던 사회보험료가 새롭게 부과되는 상황을 가정할 경우, 점증구간에서는 근로장려금이 사회보험료 부담을 초과하지만, 평탄구간이나 점감구간에 해당하는 근로자의 경우 80만원 또는 이에 미치지 못하는 근로장려금 수준으로는 새롭게 발생되는 사회보험료조차 부담할 수 없다는 근본적인 문제점[38]을 안고 있다.

결과적으로, 근로활동 참여 또는 소득노출로 인해 사회보험의 사각지대에서 벗어날 경우 추가적으로 발생하는 사회보험료 부담을 근로장려금으로 지원한다는 당초의 정책목표가 달성되지 않을 가능성이 크다. 특히, 지나치게 낮은 급여수준은 사업주가 소득신고를 회피하더라도 근로빈곤층으로 하여금 자발적으로 근로장려금을 신청하도록 유인할 수 있는 체계가 작동하지 않는 결과를 가져오며, 시행 초기부터 제도가 지닌 긍정적 효과를 왜곡하고 오히려 제도의 실효성에 대한 부정적 인식을 확산시킬 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 단계적 확대계획에는 적용대상의 확대 이외에 급여수준 상향 조정은 전혀 반영되어 있지 않다. 따라서, 소득세 경감을 위한 비과세·감면을 일부 조정하여 면세점 이하 근로자가 약 50%에 이르는 조세체계를 정상화하는 동시에, 이렇게 마련된 재원을 활용하여 최소한 2단계(2011년)

38) 평탄구간 중 연간소득 1,070만원의 경우 받게 되는 최대급여액 80만원은 약 7.48%의 급여율에 해당하므로 이를 초과하는 소득구간에 해당될 경우 근로장려금이 사회보험료 부담수준에 미치지 못한다. 또한, 4인 가구최저생계비 수준에 해당하는 연간소득 1,500만원의 경우 근로장려금은 32만원으로 급여율은 약 2.1%, 차상위계층에 해당하는 연간소득 1,600만원의 경우 근로장려금은 16만원으로 급여율은 1%에 불과하다.

확대계획이 시작되기 이전에 근로장려금의 급여수준을 상향 조정해야 한다. 또한, 이 과정에서 부양아동 수가 많을수록 점증률과 최대급여액을 높게 하는 급여체계로 설계하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

라. 근로장려세제의 특성으로부터 발생되는 제한점 개선

앞서 살펴본 바와 같이 근로장려세제는 조세체계를 통해 운영되는 특성으로 인해 제한점을 가지고 있으므로, 이를 보완하기 위해 다음과 같은 사항을 반드시 검토해야 한다.

먼저, 전년도 소득을 기초로 급여가 지급되는 정책시차의 문제는 제도의 실효성, 특히 근로유인의 효과성과 밀접한 관련이 있으므로 시행 초기에 신규 근로활동 참여자를 중심으로 제도의 구조를 이해할 수 있도록 집중적인 정책홍보가 필요할 것이다. 또한, 근로빈곤층에 대한 일시적인 사회보험료 지원방안을 새롭게 마련하여 두 제도간의 연계를 통해 해결방안을 모색할 수 있을 것이다. 두 번째는 연 단위 지급주기로 인한 급여의 적시성 문제인데, 행정적 복잡성을 감수하고서라도 영국과 같이 급여주기를 주 또는 월 단위로 시행하거나 미국과 같이 사전 지급 후 정산제도(Advance-EITC)를 시행하지 않는다면 저소득층이 근로장려금을 일상생활의 지출에 사용하는데 한계가 있음을 인정하고, 이를 보완할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 다만, 국세청이 집행하는 과정에서 근로장려금이 확정된 이후 지급주기를 조정하는 방안을 검토할 필요성이 있다. 세 번째는 맞벌이가구의 소득합산으로 인한 불이익(marriage penalty) 문제이다. 이는 주로 가구 내에서 대부분의 여성이 차지하고 있는 이차소득자의 지위와 관련하여, 그들의 근로동기를 약화시킬 수 있다는 문제를 유발할 수 있다. 따라서, 2002년부터 미국 EITC에서 시행하고 있는 바와 같이, 맞벌이가구를 대상으로 구간별 소득 기준을 상향 조정하여 별도의 급여체계를 적용하는 방안을 적어도 2단계 확대시점(2011년)까지 마련해야 한다. 마지막으로, 근로장려금 신청과 관련하여, 조세제도 내의 소득신고와 관련된 복잡성을 해소하고 접근성을 제고할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 근로장려세제는 기본적으로 공공부조제도에 비해 상대적으로 자산조사가 덜 엄격하기 때문에 수급률이 높은 특성을 지님에도 불구하

고 신청절차에 대한 거부감이나 내용상의 어려움으로 인해 포기하여 근로장려금을 받지 못하는 사례가 존재하는데, 이를 최소화할 수 있도록 다양한 교육 및 홍보방안을 마련하여야 한다.

마. 기초생활보장 수급자에 대한 적용방안 모색

계속해서 강조하고 있는 바와 같이, 근로장려세제 도입 과정에서 가장 쟁점이 되었던 이슈는 기초생활보장 수급자에 대한 적용배제 문제였다. 논란 끝에 시행 초기에는 수급자에 대해 근로장려금 신청을 제한하는 것으로 정리되었으나, 국세청의 소득파악 과정에서 수급자의 근로소득이라 하여 제외하는 경우는 발생하지 않을 것이다. 따라서, 소득파악 정도가 점차 개선될수록 현행 기초생활보장제도 하에서 근로능력이 있는 수급자들의 근로의욕 저하 문제는 오히려 더욱 심화될 가능성이 높다고 할 수 있다. 따라서, 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 향후 검토되어야 할 정책과제 중에 가장 핵심적인 부분이라 할 수 있다.

먼저, 기초생활보장 수급자의 근로활동 및 소득파악 실태에 관한 심층조사를 통해 기초생활보장제도의 모니터링 효과를 제고함과 동시에 수급자의 근로장려세제 적용가능성을 집중적으로 검토해야 한다. 이를 바탕으로 수급자에 대한 적용방안과 소득파악률을 고려한 적용시점 등이 결정되어야 한다. 두 번째는 기초생활보장제도의 급여체계 개편방향과 내용을 바탕으로 이에 대한 연계방안이 모색되어야 한다. 특히, 개별급여체계로의 전환이 현실화 될 경우 수급자에 대한 근로장려세제 적용가능성은 더욱 높아진다고 할 수 있다. 따라서, 생계급여를 포함한 다양한 개별급여와의 연계방안을 마련하여 근로유인을 제고하면서도 근로빈곤층에 대해 소득지원을 가능하게 하는 형태로 근로장려세제의 급여체계를 재설계 할 수 있을 것이다. 또한, 현행 기초생활보장제도의 근로소득공제 및 자활장려금과의 관계 정립을 포함하여, 각각의 개별급여제도마다 선정 및 급여결정에 있어서 근로유인을 제고하기 위한 근로소득공제를 적용하는 방안[39]도 적극 검토되어야 할 것이다.

---

39) 미국의 경우, TANF 수급자의 근로유인과 소득지원을 위해 개별 공공부조제도마다 자체적으로 근로소득공제를 시행하고 있으며, 동시에 EITC 제도의 혜택을 받도록 적극 권장하기 위해 정부 및 지

바. 저소득층 지원을 위한 관련 정책 도입 및 연계방안 모색

근로장려세제의 시행과 관련하여 저소득층의 다양한 욕구에 대응하고 빈곤으로부터 벗어나도록 지원할 수 있는 다양한 제도가 도입 또는 연계될 수 있는 가능성이 높아졌다고 할 수 있다.

먼저, 아동양육 지원을 위한 정책방안으로 전통적으로 논의되어 왔던 아동수당과 함께 환급 가능한 세액공제 방식으로 운영되는 아동양육지원세제(CTC)의 도입 가능성도 검토되어야 한다. 만약, 아동양육비 지원에 있어 CTC가 도입되어 중요한 역할을 수행하게 된다면, 기존의 보육료 지원제도와 함께 아동수당, 근로장려세제 등이 함께 검토되어 적절한 역할분담 및 연계방안이 검토되어야 할 것이다. 또한, 현재 요보호아동에 대해 제한적으로 실시되고 있는 CDA 제도를 저소득층에 대한 보편적인 IDA로 확대하여 자산형성을 통해 탈빈곤을 지원하는 주요 제도로 활용하고, 근로장려세제로부터 연간 1회 지급받는 급여를 IDA와 연계시킬 수도 있다.

한편, 현재 검토 중인 사회보험료 통합징수 업무가 국세청으로 이관될 경우 근로장려금과 사회보험료를 연계함으로써 1차 사회안전망인 사회보험의 사각지대 해소를 위한 방안을 검토할 수 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 별도로 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원방안을 마련하여 근로장려세제의 정책시차를 보완하고 근로활동에 새롭게 참여하는 시점부터 직접적으로 사회보험료 부담을 경감시키는 방안도 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 또한, 도입 당시부터 문제가 제기되었던 근로장려세제와 최저임금의 관계[40]와 관련해서는 근로장려세제의 시행과 관계없이 적정 수준의 임금을 지급하도록 강제하는 최저임금제도 고유의 기능을 수행하도록 관리해야 할 것이다.

근로장려세제는 비록 참여정부에서 도입되었지만, 실질적인 제도의 시행과 발전은 차기 정부에서 진행된다고 할 수 있다. 따라서, 차기 정부에서는 이상에서 살펴본

역사회 차원에서도 많은 노력을 기울이고 있다.

40) 미국과 영국의 경우 EITC와 WTC를 시행하면서 각각 최저임금수준을 인상하거나 최저임금제도를 현실화함으로써 실질적인 지원효과가 나타나도록 하였다. 우리나라의 경우, 근로장려세제 시행에 따른 소득파악률 제고는 오히려 최저임금제도의 실효성을 높일 수 있다는 의견이 제기된 바 있다.

정책과제들을 중심으로 근로장려세제의 개선과 내실화에 초점을 맞추면서, 동시에 우리나라의 소득보장체계를 구성하고 있는 관련 제도 또는 새롭게 도입해야 할 필요성이 있는 정책과의 정합성 또는 연계 가능성을 모색해야 한다. 이와는 별도로 운영주체인 국세청은 근로장려세제의 시행 과정에서 전체 소득계층에 대한 소득·재산 파악 인프라를 구축함과 동시에 영세 자영업자를 포함한 근로빈곤층이 자발적으로 소득을 신고할 수 있는 유인체계를 만들어 소득파악률을 제고해야 한다. 그리고, 이를 통해 개인별·가구별 소득·재산 통합 정보체계를 구축하고 이를 모든 정부부처가 국가정책을 시행함에 있어서 가장 기초적인 행정자료로 활용할 수 있는시스템을 마련함으로써 조세와 복지영역에서의 행정체계를 효율화하는 것도 매우 중요한 정책과제라 할 수 있다.

〔제11회 회의록〕 국민기초생활보장제도 급여체계와 근로장려세제(EITC) 관련 동향 및 쟁점

□ 의견 및 토론

1) 근로장려세제 관련 의견 및 토론

○ **EITC에 관한 의견**

- EITC를 도입하는 과정에서 가장 어려운 것은 소득파악임. 현실적으로 국민들이 세금환급 등 혜택을 받기 위해 노력을 하기 때문에 국세청이 가장 바람직한 자료를 갖고 있을 것이라 생각하여 국세청에서 그 업무를 담당해야 하는 것이 바람직하다고 생각함. 나아가서는 국세청에서 사회보험도 통합징수를 하는 것이 소득파악에 있어서 더 정확성을 기할 것이라 생각함.

2) 국민기초생활보장제도 급여체계 관련 의견 및 토론

○ **소득파악 및 복지예산에 관한 의견**

- 김미곤 박사 발제에서 '소득파악에 있어서 상대빈곤으로 나가야 하지만 예산이 문제다'라는 의견은 맞지 않는 것 같음. 노대명 박사의 발제에 중위소득 40%로 분석을 했기 때문에 크게 차이가 없는 것으로 나타났지만 세계적인 추세에 맞추어 50%로 분석을 하면 예산이 엄청 오를 것임. 복지라는 개념에서만 파악할 것이 아니라, 경제도 함께 생각해서 복지예산이 올라가면 세금이 증가할 것이기 때문에 현 예산 안에서 조정할 수 있는 방향으로 나갔으면 좋겠음.

○ 국기법 문제점 및 확대방안 제시

– 본인은 중간 개별급여와 통합급여의 입장임. 대체적으로는 국기법에 대해서는 긍정적인 입장임. 국기법에서는 재산소득환산문제에 대한 문제 해결이 필요하다고 봄.
– 현재는 기초보장 사각지대(차상위계층 등)에 대한 관심이 많아지기 때문에 이 문제를 해결하기 위한 확대가 필요하다고 생각함. 이에 대한 것은 주거급여와 같은 현물급여를 확대하는 게 좋을 것 같음. 현재 수급자에게만 지급되는 현물급여를 차상위계층이나 자활급여대상자에게도 확대하는 방향이 좋을 것 같음. 즉, 기초보장제도 수급자는 2000년부터 많은 혜택과 보호를 받았다고 생각하기 때문에 이제는 그 외 계층에게의 확대가 필요할 것이라 생각됨.

○ 개선 통합급여와 개별급여와의 차이점

– 김미곤 박사 발제에서 가구특성별 최저생계비를 다양화하는 게 낫다고 하였는데 이것은 가구특성별 욕구를 반영한 것이라 할 수 있음. 그렇다면 이것이 개별급여와 무엇이 다른 것인가?

◀◀ 발표자 답변

– 최저생계비를 지역별, 가구규모별, 특성별로 개별적으로 바꾼다면 가짓수가 많다는 것은 현실적인 문제임. 개별적으로 급여를 보면, 주거는 특성화 되어있지만, 생계는 단출함. 생계급여가 단출한 이유는 최저생계비 안에 여러 가지가 들어간 것이 아니라 비교적 동질적인 부분으로 묶였기 때문. 최저생계비 다원화 측면에서 실무자 차원에서는 급여업무가 단순한 게 좋고 이용하는 사람편에서도 쉽게 이용가능한 것이 좋음. 각각의 급여가 행정망으로 통합이 제대로 되면 될 것임. 지금의 최저생계비는 생계지출과 그것과 관련된 것으로 국한하는 것이 좋음. 주거급여와 기타급여는 따로 두는 것이 좋음.

– 갑이란 사람은 근로 능력은 있으나 소득이 없고, 처는 아픔. 노모도 있음. 현 제도에서 이 사람은 현물 급여 제외한 급여 받고, 자활지원법에 의해 일을 해야 함. 그렇다면 생계급여 대상자이자 근로능력 있으므로 자활급여 대상자가 되므로 이 사람 이외에 다른 사람들(바로 윗 계층)도 자활지원 대상자 됨. 급여가 80만원(기준선) 이하면 의료급여 대상자가

돼서 부인도 일정부분 급여를 받음. 따라서 이렇게 된다면 개별급여가 되어도 기준만 낮춰졌을 뿐이지 통합급여와 뭐가 다른가? 자활지원제도를 통해서 스틱을 사용한다는 것인가?

◀◀ 발표자 답변

– 다른것임. 개별급여에 대한 의존성이 기초생활보장제도보다 수급자의 이동성과 연관이 있을 것임. 그리고 자활은 기초보장제도와 다른 점임. 제도가 보장성을 충분히 있다고 가정하는 것은 말을 할 수 없음.

○ 급여체계 개편시 고려사항

– 의료급여로 보면 개별급여이지만 기초생활보장체제의 틀로 가고 있음. 독립된 기준과 급여 내용을 가는 것이 개별급여라면, 실제 기초생활보장제도랑 큰 차이가 없다 하더라도, 총량은 같아도 각각의 개별적 제도에서 독자적인 선정 기준을 갖게 되면 기초생활보장제도라는 큰 전제가 무너지게 될 것임. 욕구는 유동적이고, 근로능력 미약이었다가 되기도 하고, 불능자가 되기도 하는 등 욕구란 것이 고정된 것이 아니라 간헐적, 반복적으로 나타나는 것인데 너무 fix된 상태에서 이 사람은 자활급여 대상자, 또는 의료급여 대상자 식으로 정할 수 있을 것인가? 그걸 깨자고 현재의 기초법을 욕구별로 만든것인데.. 현재 급여 대상자중에서 문맹인 분들이 있다면, 신문값 빼야 하지 않을까? 영국에서도 그런 경험이 있었음. 각각의 욕구를 충충히 했지만 너무 복잡해지니깐 그 부분이 복잡해서 IS(Income support)로 만들었음. 수요자는 한 사람인데 개별급여로 간다는 입장은 공급자 중심적이지 않느냐? 개별급여로 최저생계가 조정된다면 유지가 될거인가에 대한 의문이 남음. 기초법이 이렇게 됐는데 잘 하고 있느냐라는 점을 해결하고 주변 제도들이 성숙해서 자연스럽게 발전해서 인프라와 독립된 법으로 가는 것이 원칙인데 내용이 성숙되지 않으면서 인프라와 법을 바꾸자는 것은 문제가 있는 것이 아니냐? 기초생활의 보장이라는 대 전제가 위협받고 있음.

– 얼마나 합리적인가 초점을 둠. 개별급여가 하는 것이 낫겠다라는 생각은 기존 기초법에서 개별화해야한다는 기제가 있지만 현행 법상에서 작동이 안 되니깐 이번 기회에 해볼까? 란 생각에서 나온듯 함. 하지만 얼마나 더 받지라는 면에서 생각해 보면 개별급여를 시급하게 추진하다 보면 생계 급여 부분의 과소화가 발생할 가능성이 크다고 생각함. 주거 등

에서 합리적으로 보완된다면 몰라도, 기초법의 훼손이 우려되기 때문에 중요하다고 생각함.

- 얼마를 주는것이 최저생계보장이고 아니고 라는 것이 우리들 머릿속에서 되는 것이지 실제로는 그렇지 않을것이라고 봄. 실제로 최저생계비가 계측되는 부분과 보충성 원리는 정치적이므로 그 부분을 분리해서 볼 필요가 있음. 탈수급관점에서 개별급여 체계를 보고, 극단적으로 근로 능력자의 경우에는 별도의 생계급여가 필요한가라는 생각이 들음. 이런 관점에서 지나치게 현실에서 조차 기초생활보장에 국한하여 변화 가능 규정을 닫아버리는 것은 적합하지 않다고 생각함.
- 근로 능력자가 생계급여 필요하냐란 말이 나올수 있음. 저소득 근로자들에게 근로프로그램이 필요함. 내용과 실력이 갖추어진 다음에 법을 바꾸고 다른 인프라로 다루어야 할 것임. 세분화되어서 개별화한다는 것은 한계가 있음.
- 개선된 통합급여와 개별급여가 욕구에 대응하는데 본질적 차이는 없고, 집행 측면에서 차이가 있다면. 두분이 똑같이 대답할 책임이 있지 않은가? 개별급여의 취지가 탈빈곤 촉진에 대한 문제임. 근로 능력이 있는 사람들에게 생계 급여 주는 것이 부적절하다는 점을 받아들이는 것은 두 분의 입장이 같다고 생각. 욕구에 따라 다양한 급여 기준선을 결정하였을 때, 두분의 차이는 급여체계를 구분하여 설정하는 것과 하나의 급여체계 안에서 특성을 고려한 여러 개의 선을 적용시키는 것으로 나눔. 이것을 수용하는 측면에서 보면 욕구 정도에 따라 마찰이 심한 경우가 있을 것임.
- 개별급여 관련해서 대체로 합의가 된 거 같음. 이유는 근로 유인문제라 생각함. 욕구 충족성 문제는 서로가 비슷할 것이라 생각함. 하지만 기초생활보장제도에서 근로능력자에 대한 별도의 유인구조를 갖고 있지 못하다는 것이 문제. 근로 능력자에 대한 문제를 소득보장성에 대한 문제와 상충하는 것이냐? 넓은 스펙트럼의 문제에서 소득보장성 문제를 축소 시켜 보면 실제 노동시장에 진입할때의 문제에서 다양성을 인정하지 않는다면 노동시장에서 가능할 것인가? 또한 개별급여로 갔을때에 행정 능력이 따를 것인가란 문제가 있음. 그리고 개별급여로 갔을 때 전담공무원들이 할 수 있을까?가 문제임.
- 탈수급 효과 있으려면 생계비 차이가 있어야 할 텐데, 개별급여 차이가 예산 큰 증가 차이가 아니라면 기본적으로 차이가 없지 않을까? 두 가지 결과 초래 될 것임. 생계급여의 보장성 약화와 탈수급 하되 탈빈곤 안되는 부분이 걱정이 됨.

○ 개별급여 찬성 의견

- 최근의 경제 변화에서 노동시장의 변화와 인구가 고령화로 노인인구 급증은 기초생활보장체계에서도 영향이 있음. 기초보장제도에서 38%가 노인가구임. 사회동원이나 서포터할 시스템 되어 있다면 노인가구가 빠져있을텐데 그렇지 않음. 앞으로 언제가 될지는 모르겠지만 기초노령연금제처럼 서포팅 시스템이 갖춰질 것이고, 그런 방향으로 가지 않을까? 그렇다면 기초수급제도에서는 다른 방식으로 해결해야 할 것임. EITC의 경우 기초생활수급자에게 해당이 없고, 차상위에만 해당 되지만, 소득파악이 된다면 장기적으로 그쪽으로 빠져 나가게 될 것임. 그렇게 된다면 결국 기초보장체계는 상황에 맞춰 다른 제도와 연관시켜 가야 하지 않을까? 개별급여 체계가 올바른 체계라고는 생각하지 않지만, 결국 다른 제도가 잘 된다면 그렇게 가야 하지 않을까? 현재는 다른 제도가 성숙되지 않아서 이것저것 주워 담아서 통합으로 가고 있는데. 장기적으로는 개별적으로 가야 하지 않을까.
- 개별급여 체계가 합리적인 해결책이라고 생각함. 기초보장의 개념을 어떻게 볼 것인가. 기초보장 수준이 다 같다, 표준적이라고 생각한다면 잘못된 관념임. 이전엔 행정적 여력이 안 되니 상황적으로 합의한 것이지만.. 기초보장의 수준은 다양할 수 있다라고 생각함. 최저생계비 계측하는 과정이나 기초보장 수준을 생각한다면 달라져야 할 것임. 의문시 하는 점은 표준 4인가구 중심으로 최저생계비를 계산하는데 이 점은 불합리하다고 생각함. 고등학교 자녀와 초등학교 자녀 가진 가구의 생계비는 다르다. 개별 욕구를 연령별로 나눠 최저생계비가 달라지는 것이 합리적인지? 욕구의 합리적인 충족이란 점에서 개별급여의 방향이 맞는 것이 아닌가 생각함. 근로 의욕의 문제. 최저생계비 문제가 많이 언급은 안 됐지만 그 부분이 핵심이라 생각함.
- 두 가지 문제로 지적함. 통합 급여 체계하에서는 최저생계비 이상이지만 다른 주거 의욕 등은 별도이고 이 반대의 경우도 있음. / 근로 능력자의 문제. 기초생활을 보장한다는 것은 지켜져야 하지만 이것이 기초법을 통해서 될 것인가와 앞으로 EITC를 기초생활보장과 연계할 경우 생계수준은 낮추면서 될 때에 예컨대 그런 맥락에서 생계비 지수를 낮췄을 때 개별급여가 필요하다고 봄. 앞에서도 제도간의 연계성, 종합성을 말 한 것을 보면. 제도 변화를 보았을 때 두 가지 측면에서 고려하면 EITC도 고려가 되었을 때 통합급여

방식을 개별급여 방식으로 바꾸고 장기적으로 개별급여를 EITC로 연동시켜서 생각해야 하지 않을까라고 생각함.

- 생계급여 수준이 현재 계측되는 수준에서 다른 개별화 부분을 충분히 담고 있고, 생계급여를 받는 대상자는 기본적으로 욕구가 있을 때는 개별 각 제도를 받을 수 있다는 것이 보장 된다면, 현재의 최저보장수준은 유지가 됨. 최저생계가 지금처럼 유지가 되었을 때, 탈수급이나 근로장려 분위기가 바뀌는 상태에서 기초보장제도 자체가 그대로 지켜갈 수 있을지 불안한 생각. 현재의 기초보장제도는 잘못하여 근로유인을 강조하는 분위기가 되면 근로능력자에 대한 비판으로 전환이 돼서 잘못하면 작은 생계비 조차 못 받을지도 모르게 됨. 개별 급여로 가되, 최저보장상태에서 다른 욕구가 있을 경우 개별급여제도의 혜택을 높이는 방향으로 가는 것이 좋을 듯함.
- 근로능력자의 경우 어느 경우 탈 수급이 높을것인가, 기초생활보장제도가 어느 경우 안정성이 더 확보될 것인가로 요약하겠음. 수급자들은 급여를 분류해서 생각하지 않음. 주거급여를 받는 수급자의 경우 주거급여, 생계급여가 같은 날 같은 통장에 들어가기 때문에. 주거급여로 생각하지 않음. 주거욕구를 반영하려면 주거를 명시적으로 나타내야 할 것임. 두 번째. 수급자로 머물고 싶어하는 사람들은 생계급여 때문이 아니라 의료급여를 받을 수 있어서 수급자로 남아 있음. 따라서 이 경우에도 개별급여가 통합급여보다 근로 소득자의 근로능력을 유인할 가능성이 높음. 세 번째, 제도축소의 정치학 관점으로 지켜볼 일임.
- 개별급여와 관련된 쟁점을 구분할 필요가 있음. 개별급여의 핵심은 생계와 현물급여를 분리할 때 사각지대, 근로유인, 기초보장 측면에서 어떤 효과를 가질지에 대해 논의하는 것이 생산적임.
- 개별급여를 지향하는 이유에 대해서는 욕구별 대응문제, 탈수급 문제(단계별 체계로 어떻게 가능하게 할 것인가?), 대상별로 특화해서 제도를 합리화해서 제도발전을 해나갈 것인가에 대한 문제가 중요하다고 생각함. 욕구별 대응이나 대상별 대안을 다층화 한점은 논리적으로 부분급여로 다 만들수 있음. 그런식으로 법을 쪼개냐 하나로 묶느냐의 가능성 문제가 아니라 목표를 하려는 효과가 현실화 될 수 있느냐. 기초보장법에 조항화하여 현실화 할 것인가.. 이미 법에 있는 내용이라고 하는데 지금까지 왜 안되냐고 하는데 이것이 법적, 제도적 환경 때문이라고 생각함. 제도의 규모가 커지면 당연히 탄력성이 떨어짐. 기

초보장제도가 국기초 제도만은 아님. 기초보장제도가 잘 되려면 실질적으로 어떻게 해야 할지 고민해 보아야 함. 시행가능성의 측면에서 보았을 때 여부는 선택의 문제임. 일본의 생활보호제도는 우리의 기초보장제도와는 성격이 다르다는 것을 알아주셨으면 함. 수준 또는 가능성 및 기타 문제를 논의하는 것은 선택의 기준을 희석시키는 점임. 가장 중요한 기준 몇 가지를 가지고 어떻게 선택하는 점이 바람직한가를 결정하는 것이 필요할 듯 함.

- 기본적으로 욕구가 다르다는 점에서 부분급여를 플러스 알파로만 보면 마찬가지임. 하지만, 주거급여의 경우 분리가 되면, 주거에 대한 욕구가 생계급여 받는 점에서 달라지게 됨. 주거 급여가 빠진다 하면 최저보장이 안되느냐? 주거급여의 욕구가 빠져도 충족이 된 사람은 빼도 됨. 이전에는 줄 사람 못 주고, 뺄꺼 못 뺀건데 개별적으로 보면 생각의 차이가 있을 것임. 그 점에서 개별급여 체계가 합리적임.
- 최저생계비 제도나 실업급여가 노동시장 변화를 못 따라오고 있음. 청년실업자들은 비정규직으로 시작하여 나중에 정규직으로 이동하는 추세임. 최저생계비 제도가 지금처럼 된다면 반도 안 될 것임. 최저생계비 제도를 개별급여로 하되, EITC 등이 빠지면 탈빈곤 유인이 될 것임.

○ 제도 개편의 의미

- 본질적으로 통합되어 있는 법을 개별적으로 분리하는 것은 예산상이나 행정상의 차이는 있겠지만 실질적으로 크게 달라질 것은 없다고 봄. 차이가 나기 위해서는 생계급여를 못 받아도 의료급여를 받을 수 있는 등에서 소득기준이 차별화 될 때 의미가 있음. 즉, 광범위한 저소득층으로 확대한다는 점에서 제도를 설계하고 논의해야 의미가 있을 것임.
- 실현 과정에서는 유사한 과정에서 두 가지가 합쳐져서 나가야 하지 않을까? 복지부 입장에서는 지금 제도가 문제가 있는 점(광범위한 사각지대, 근로유인, 재정 문제)을 어떻게 효과적으로 유연하게 대처할 수 있을 것인가에 대해 초점이 맞추어져야 한다고 생각함. 광범위한 사각지대 문제는 부양의무자 문제와 재산의 소득환산문제인데, 모든 수급자가 움직이는 것이 이 문제를 해결할 수 있을지 아니면 다른 방법을 취해서 욕구를 충족할 수 있을지가 문제임. 근로 유인 측면에서는 급여 수급 기준선을 달리 해서 주거급여나 생계급여 등을 따로따로 받을 수 있게 했을 때 단계적으로 탈수급할 수 있을 것임.

○ 논문 해석

– 원고가 개별급여인가 통합급여인가를 구분된 것이 미약하여 논쟁하는데 한계가 있다고 봄. 개별급여와 개선된 통합급여에 대해 논의할 때는 개별급여를 충분히 제시하고 있지 못함. 예를 들면 주거급여에서 우려하는 점들이 해결이 되지 않음. 가구규모별 특성을 감안해서 선정해 가는 것이 좋은데 급여별 특성이 다름. 주거급여의 경우 가구규모별로 다름. 주거량. 지역 구분도 다른데, 이것을 한 잣대로 가지고 갈 필요가 없다고 생각함.

○ 생계급여 계측

– 생계급여를 어떻게 할 것인가? 28p에서 최저생계비가 오르면, 생계비를 계측과 관련해서 급여가 내려간다는 것인가?
– 구체적인 수준이나 방법은 정해져 있지 않음. 4인 가구를 탄력적으로 조정하려면 식료품비로만 넣을 필요는 없음. 계측 문제에서 나오는 것이고. 생계급여의 수준을 정하는 점은 큰 쟁점은 아님. 생계급여의 상한급여별로 정해지면 소득 기준이 됨.

□ 발표자 종합 정리

– 김미곤: 욕구의 차별화를 어떻게 할 것인가의 문제에 대한 답변. 욕구를 구분해서 급여 기준을 쓰는 것은, 각 여건에 따라 마찬가지임. 어떻게 측정할 것인가는 빈곤마다 차이가 있으므로 표준화 시킬 필요가 있음. 중앙 차원에서. 의료는 표준화가 불가능함. 지금 기초보장제도에서 의료비 지출을 소득에서 빼주는 방식으로 가야 할 것임. 제도 간에 바뀌어야 한다면 어떠한 기초보장이란 의미를 가지고 있다면, 흩트리지 않는 선에서 근로 유인, 탈빈곤 탈수급이 제도 설계상으로 나타나야 할 텐데.. 개별급여 한다면 이 부분에 대한 문제가 심화 될 것이라는 점을 정리가 먼저 되어야 할 것임. 기초보장부분은 안 되는 제도로 설계할 수 없다는 것은 아닌 것 같음.

– 노대명: 개별급여에 무슨 이득이 있을 것인가에 대한 답변. 빈곤층 및 돈을 내는 국민들에 대한 이득이 있어야 함. 국가가 어떤 기준을 두고 정책을 만드는 과정에서는 현재 수급을 받고 있는 분들이 돈이 부족할 수 있지만, 그것과 제도가 잘 못 돌아가고 있다는 것은 다

르다는 점을 분명히 밝히고자 함. 개별급여를 제안 할 때 정말 예산만을 아끼자는 점은 아님. 개별급여 제도는 공공부조제도. 기초보장 원칙을 지키기 위해서는 제도에 대한 틀이 있고, 그 제도가 잘 되도록 해야 하는 것임. 개인적으로 자활 바꾸는등.. 어쩌면 제도가 모든 걸 해준다는 생각이 있는데 그것은 아니라고 봄. 원칙이 먼저 중요함.

- 노대명: "개별급여로 갔을 때 보장성이 확보되지 않는다"는 근거가 없음. 외국의 개별급여 제도는 보장이 안된다는 말인가? 근로 빈곤층을 전부 자활사업 시키지 않음. 현재의 제도로 볼 때 소득조사나 자산조사가 필요한 노인가구의 경우 비용이 절감될 것임. 노인, 장애인은 수급자가 되는 순간 급여를 받는데 보장성 안 된다는 점은 이의가 있음. 현재의 제도에서 과잉 과소 급여 문제가 해결이 된다는 것인데 보장성이 안 된다는 점이 맞는지? 개별급여를 한다고 해서 예산이 늘어나는 것은 아님. 선 개편 후 확대가 필요함. 즉 현재 제도에서 과잉과소 인구를 조정한 후 조정해야 함. 공공부조제도에서는 사회적 내공(행정적 내공)이 중요.

- 김미곤: 오인한 부분은 바로 잡아야 함. 욕구를 반영하기 위해 개별급여를 한다는 것. 개선된 통합급여는 욕구를 반영하지 않는다는 것은 아니다. 최저생계비 개념에서 계측은 모든 비목이 들어가고, 활용을 어떻게 할 것인가는 다음 문제다. 계측을 잘못했다는 것은 맞지 않음.

연구보고서 2007-17-8

사회정책의 진단과 동향

- 2007년 빈곤포럼 논의를 중심으로 -

발행일 2007년 12월 일 값16,000원

저 자 이 태 진 외

발행인 김 용 문

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 2007

ISBN 978-89-8187-483-4 93330