

연구보고서 2019-01

김명중 · 김명희 · 김보영 · 백승호 · 심창학

【책임연구자】

김태완 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

포용성장의 비전과 전략

경제·인문사회연구회, 2019(공저)

2018년 한국복지패널 기초분석 보고서

한국보건사회연구원, 2018(공저)

【공동연구진】

김미곤 한국보건사회연구원 선임연구위원

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

이태진 한국보건사회연구원 연구위원

김기태 한국보건사회연구원 부연구위원

김현경 한국보건사회연구원 연구위원

임완섭 한국보건사회연구원 부연구위원

이아영 한국보건사회연구원 부연구위원

정세정 한국보건사회연구원 부연구위원

정은희 한국보건사회연구원 부연구위원

조성은 한국보건사회연구원 연구위원

이주미 한국보건사회연구원 전문연구원

최준영 한국보건사회연구원 연구원

이병재 한국보건사회연구원 연구원

김명중 일본닛세이기초연구소 주임연구원

김명희 시민증진건강연구소 센터장

김보영 영남대학교 교수

백승호 가톨릭대학교 교수

심창학 경상대학교 교수

연구보고서 2019-01

포용복지와 사회정책 방향

발 행 일 2019년 5월

저 자 김 태 완

발 행 인 조 흥 식

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 경성문화사

발간사 <<

현 정부는 2017년 5월 집권을 하며 일성으로 “기회는 평등하고, 과정은 공정하며, 결과는 정의로운 것”이란 점을 강조하며 포용성장, 혁신적 포용국가 등을 강조하였다. 사회정책 측면에서는 포용복지를 주요한 국정과제로 설정하고 이를 공표하기도 하였다. 정부는 2018년 9월 “포용국가 비전과 전략”을 통해 포용 및 혁신의 정책 방향을 설정하고 이를 실천하기 위한 3대 비전과 9대 전략을 발표하였다. 이를 구체화한 것이 2019년 2월 발표한 대국민보고대회였다. 정부는 포용성장과 포용복지를 강조하며 기존 정부와 다르게 사회정책의 중요성을 강조하고 있다. 기존 경제정책 중심의 사고로는 현세대가 직면하고 있는 각종 사회적 배제, 빈곤, 소득 양극화는 물론 다가오는 4차 산업혁명 시대에 충분히 대응할 수 없다는 점에서 사회정책의 중요성이 대두되고 있다.

이 연구는 위와 같은 배경 속에서 포용복지의 개념과 이를 실천하기 위한 구체적인 정책 방향을 다루고 있다는 점에서 관심 있는 연구자와 후학들을 위한 주요한 지침서로 활용될 수 있을 것이다.

이 보고서는 우리 연구원의 김태완 연구위원의 책임하에 김미곤 선임 연구위원, 여유진·이태진 연구위원 등 우리 원의 각 분야 전문가들이 적극적으로 참여해 작성되었다. 또한 연구의 처음과 끝을 함께해 준 동국대학교 김형용 교수, 우리 원의 황남희 연구위원에게 깊은 감사의 뜻을 전한다.

이 연구는 현 정부가 표방하고 있는 포용복지 개념과 그 전략에 관한 연구라는 점에서 사회정책, 사회복지, 빈곤 연구 등에 관심이 있는 연구자, 공무원 등 전문가 및 관련 분야 학생들에게 조금이나마 도움이 되기를

를 연구진은 바라고 있다.

마지막으로 여기에 담겨 있는 연구 결과는 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2019년 5월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요 약	3
 제1장 서 론	 7
제1절 연구의 필요성 및 목적	9
제2절 연구 내용 및 방법	14
제3절 기대효과 및 한계	16
 제2장 대내외 환경 변화와 사회정책 평가	 19
제1절 대내외적 환경 변화	21
제2절 우리나라 사회정책 평가	33
제3절 주요 국가의 사회정책 현황	44
 제3장 포용복지 배경 및 개념	 125
제1절 포용복지 배경	127
제2절 포용복지 개념	146
 제4장 포용복지정책 방향	 155
제1절 소득	157
제2절 노동	180
제3절 건강	195
제4절 주거	214
제5절 교육	240

제6절 사회서비스	258
제7절 안전: 범죄 등 사회적 위험 중심	284
제8절 지역	307
제9절 문화	322
제10절 군 및 보훈	339
제5장 우리 사회 복지 비전	355
제1절 주요 연구 결과	357
제2절 사회정책 재원 마련 방향	362
제3절 우리나라 사회(복지)정책 방향	369
참고문헌	379

표 목차

〈표 2-1-1〉 가구원 수 규모(1980~2017년)	22
〈표 2-1-2〉 부모 부양에 대한 견해(2010, 2018년)	25
〈표 2-3-1〉 KELA의 실험 설계안과 정부의 수정안 비교	62
〈표 2-3-2〉 고용 지위와 KELA에 의해 지급된 급여들(2017년 평균)	65
〈표 2-3-3〉 취업 형태 및 풀타임 근로 의향	66
〈표 2-3-4〉 향후 취업 전망	67
〈표 2-3-5〉 타인, 법체계, 정치인에 대한 신뢰 수준	67
〈표 2-3-6〉 스스로 인지하는 지난 2년 동안의 변화	68
〈표 2-3-7〉 지각된 스트레스 수준	69
〈표 2-3-8〉 관료주의 경험	69
〈표 2-3-9〉 주휴제의 형태별 기업 비율	81
〈표 2-3-10〉 잔업시간에 대한 할증률	82
〈표 2-3-11〉 연차유급휴가의 부여 일수와 1년에 5일 이상의 연차유급휴가 취득 의무화의 대상 근로자	90
〈표 2-3-12〉 프랑스 사회보험 개관	102
〈표 2-3-13〉 프랑스 연금 체계(2017년 이전)	103
〈표 2-3-14〉 프랑스 사회보험 적용 대상 및 재정 부담	106
〈표 2-3-15〉 프랑스 가족수당 급여 개관	107
〈표 2-3-16〉 프랑스 공공부조제도의 주요 급여	109
〈표 2-3-17〉 사회적 미니마 급여 개관(도입 연도순)	110
〈표 2-3-18〉 마크롱 정부 출범 이후 프랑스 사회보험제도(레짐)의 변화	113
〈표 2-3-19〉 사회급여 총액의 변화	115
〈표 2-3-20〉 프랑스 사회보장 재정수입 구조	119
〈표 4-1-1〉 패널 동태 기준 분위 변화(개인 기준, 2014~2017년)	161
〈표 4-1-2〉 패널 동태 기준 분위 변화(개인 기준, 2014~2017년)	162
〈표 4-1-3〉 패널 동태 기준 기초생활보장 수급 여부(개인 기준, 2014~2017년)	163

〈표 4-1-4〉 정규직·비정규직 여부(개인 기준, 2014~2017년)	164
〈표 4-1-5〉 패널 동태 기준 주된 경제활동 상태(개인 기준, 2014~2017년)	165
〈표 4-1-6〉 시간 변화와 근로빈곤 정의별 근로빈곤 변화(2005~2017년)	167
〈표 4-1-7〉 시간 변화와 근로빈곤 정의별 근로빈곤 변화(연령별)(2005~2017년)	168
〈표 4-1-8〉 시간 변화와 근로빈곤 정의별 근로빈곤 변화 (사업장 규모별)(2005~2017년)	169
〈표 4-1-19〉 우리나라 소득보장체계	170
〈표 4-1-10〉 비수급 빈곤층의 변화	172
〈표 4-1-11〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 계획	176
〈표 4-2-1〉 규모별·고용 형태별 사회보험 가입률(고용 형태별 근로실태조사, 2017년)	184
〈표 4-2-2〉 근로 형태별 사회보험 가입자 비율 및 증감(경찰 부가, 2018년 8월)	184
〈표 4-2-3〉 근로복지 수혜율(경찰 부가, 2018년 8월)	185
〈표 4-2-4〉 임금근로자 대비 성별·근로 형태별 비율(경찰 부가, 2018년 8월)	186
〈표 4-2-5〉 사업장 규모별 분만 전후 퇴직자 수와 비중	187
〈표 4-2-6〉 일자리정책 5년 로드맵에서 고용보험과 산재보험 개선 방안	189
〈표 4-2-7〉 배우자 출산휴가 지원 제도 개선 방안	192
〈표 4-3-1〉 지역박탈지수 분위별 연령표준화 회피가능사망률 (인구 10만 명당), 2013~2015년	199
〈표 4-3-2〉 학력에 따른 연령표준화 자살 사망률(2015년)	200
〈표 4-3-3〉 소득 수준에 따른 주요 상병의 연령표준화 유병률과 흡연율	200
〈표 4-3-4〉 건강보험 보장률(%)의 연도별 추이	202
〈표 4-3-5〉 문재인 정부 100대 국정과제 중, ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’ 전략 과제	206
〈표 4-4-1〉 2011년 개정 기준에 의한 최저주거기준 미달 가구 및 주거빈곤 가구 (1995~2015년)	217
〈표 4-4-2〉 노인·청년·아동의 열악한 주거 현황(2015년)	218
〈표 4-4-3〉 소득 분위별 임차 가구의 월평균 소득 대비 주거비 부담의 변화(2010~2018년)	221
〈표 4-4-4〉 2018년 기준 주거급여제도의 기준 임대료, 대상 기준선, 대상	

기준선의 소득 대비 기준 임대료 비율	229
〈표 4-4-5〉 기준중위소득과 도시근로자 월평균 소득 비교(2018년)	230
〈표 4-5-1〉 아동이 있는 가구의 교육비 지출 비율	242
〈표 4-5-2〉 한국의 PISA 점수 표준편차 및 상위-중위, 중위-하위, 상위-하위 점수 비율의 시계열 변화	244
〈표 4-5-3〉 국가별 가정 배경 변수의 계수값 및 결정계수 차이의 시계열 변화	244
〈표 4-5-4〉 다문화 학생 수	249
〈표 4-5-5〉 탈북 청소년 재학생 수 및 학업 중단을 추이	249
〈표 4-6-1〉 정부 부처별 사회서비스 사업 현황	259
〈표 4-7-1〉 연령대별 손상 사망 원인(2017년)	295
〈표 4-7-2〉 주요 강력 및 폭력 범죄별 발생 건수(2007~2016년)	295
〈표 4-7-3〉 사회적 안전 제고 대책: 여성·아동(청소년) 중심	298
〈표 4-7-4〉 정부의 사회적 안전 제고 대책: 장애인, 노인, 일반 국민 중심	302
〈표 4-8-1〉 지역별 고령인구(65세 이상) 구성비	308
〈표 4-8-2〉 지역별 생산가능인구(15~64세) 비율	309
〈표 4-8-3〉 가구 규모에 따른 지역별 월평균 소득 수준	311
〈표 4-8-4〉 도농 간 빈곤율 비교(2015년)	311
〈표 4-8-5〉 농가소득 5분위 배율(2013~2017년)	313
〈표 4-8-6〉 지역발전정책 추진 경과	316
〈표 4-8-7〉 역대 정부 지역발전 핵심 정책	317
〈표 4-9-1〉 문화소외계층의 정의	330
〈표 4-9-2〉 문화복지정책의 유형 구분	331
〈표 4-10-1〉 보호 대상	340
〈표 4-10-2〉 본인·유족 연령별 분포	341
〈표 4-10-3〉 고령 독거가구 현황(65세 이상)	342
〈표 4-10-4〉 제대군인 현황	344
〈표 4-10-5〉 제대군인 정년	345
〈표 4-10-6〉 제대군인 취업률	346

〈표 4-10-7〉 단전·단수·단가스 등 위기 대상자 현황	347
〈표 4-10-8〉 사례별 서비스(예시)	348
〈표 4-10-9〉 제대군인 지원	351
〈표 5-1-1〉 주요국 소득세 면제자 비율 추이	366
〈표 5-1-2〉 주요국 부동산세제 세입 비율(명목 GDP 대비): 2015년	367
〈표 5-1-3〉 기업 규모별 사내 복지 지원 사례	374

그림 목차

[그림 1-1-1] 우리나라 빈곤율, 노인빈곤율 및 자살률 추세	10
[그림 1-1-2] 생애주기별 비정규직 규모 추이, 정규직 및 비정규직 간 임금 격차	11
[그림 1-1-3] 저출산 현상 심화	11
[그림 2-1-1] 인구 비율 변화	23
[그림 2-1-2] 출생아 수 및 합계출산율(1981~2018년)	24
[그림 2-1-3] 결혼이민자 현황	25
[그림 2-1-4] 연령대별 비정규직 비율	26
[그림 2-1-5] 기화불평등에 대한 국민인식	28
[그림 2-1-6] GDP와 삶의 질 지수 비교	28
[그림 2-1-7] OECD 국가 상대빈곤율(균등화 가처분, 중위 50%, 2013년 혹은 2014년)	29
[그림 2-1-8] 연령별 (상대)빈곤율 추이	30
[그림 2-2-1] 비전 2030 관점에서 본 한국 사회와 경제에의 도전과 미래 과제	38
[그림 2-2-2] 정부 예산에서 차지하는 사회복지비의 비율 변화	39
[그림 2-3-1] 핀란드, 스웨덴, OECD의 1인당 GDP 변화 추이	50
[그림 2-3-2] 장기 실업자, 공공부조 수급자 추이	51
[그림 2-3-3] 핀란드의 GDP 대비 사회지출 추이	52
[그림 2-3-4] 빈곤율(중위소득 50% 기준)과 지니계수	53
[그림 2-3-5] 15~64세 인구의 전년 대비 증감 수와 총인구에서 차지하는 비율의 추이	76
[그림 2-3-6] 일본의 근로자 1인당 연간 평균 근로시간 등의 추이	80
[그림 2-3-7] 일본 유급휴가의 근로자 1인당 평균 부여 일수와 평균 취득 일수 등의 추이	84
[그림 2-3-8] 유급휴가 취득을 주저하게 되는 이유(복수 응답)	85
[그림 2-3-9] 유급휴가 취득에 대해 죄책감을 느끼는 비율	85
[그림 2-3-10] 취업자 1인당 노동생산성의 국제비교	87
[그림 2-3-11] 후생노동성이 공표한 노동 기준 관련 법령의 위반 사항 (2017년 5월~2018년 12월 공표분)	88
[그림 3-2-1] 황금 사각형 모델	150

[그림 3-2-2] 확장된 포용복지(황금 사각형 모델, Golden Quadrangle Model)	154
[그림 4-1-1] 상대적 빈곤율 추이(중위 50% 기준)	158
[그림 4-1-2] 전 가구 분위별 경상소득 변화(2018년)	159
[그림 4-1-3] 새로운 빈곤층: 여성, 1인 가구, 중고령층	160
[그림 4-1-4] 빈곤율, 경제성장률과 기초생활보장 수급률 변화	171
[그림 4-1-5] 노인빈곤율과 65세 이상 기초생활보장 노인 수급률	172
[그림 4-1-6] 공적연금 가입 실태	173
[그림 4-1-7] 대기업과 중소기업의 임금 격차	175
[그림 4-2-1] 근로 형태별 근로자 구성(경찰 부가, 2018년 8월)	181
[그림 4-2-2] 출산휴가급여 지원 대상과 사각지대(2016년)	187
[그림 4-2-3] 출산휴가급여 지원 대상과 사각지대	190
[그림 4-3-1] 광역지방자치단체의 건강기대수명(2008~2014년)	198
[그림 4-3-2] 소득 5분위별 기대수명과 건강기대수명	198
[그림 4-3-3] 소득 수준별 상급종합병원 입원 횟수 점유율(2002~2016년)	203
[그림 4-3-4] 소득 수준별 외래민감질환 입원 횟수 점유율(2002~2016년)	203
[그림 4-3-5] 보건복지부가 추진해야 할 포용적 복지국가 달성을 위한 국정과제	209
[그림 4-4-1] 사회적 배제와 주거 배제	215
[그림 4-4-2] 주거복지 로드맵의 주요 과제	225
[그림 4-4-3] 공공임대주택의 목적과 포괄 대상	227
[그림 4-4-3] 공공임대주택과 공공지원주택	227
[그림 4-5-1] 교육불평등과 사회불평등 간의 악순환 구조	241
[그림 4-5-2] 공교육비 및 사교육비 지출 구조	241
[그림 4-5-3] 아동가구의 월평균 교육비와 교육비 과부담 가구 비율	243
[그림 4-5-4] 청년(35세 미만)의 대학 이상 학력자 비율 및 정규직 근로자의 비율	245
[그림 4-5-5] 25~34세 청년의 고등교육 이수자 비율(2017년)	246
[그림 4-5-6] 2018년 교육부 정부업무보고	251
[그림 4-5-7] 교육부의 생애주기별 교육 기회 보장 플랜	252
[그림 4-5-8] 문재인 정부의 교육정책 추진 계획(2019년)	253

[그림 4-6-1] 한국형 커뮤니티케어 기본 모형	278
[그림 4-6-2] 노인 커뮤니티케어 선도사업 추진 모델(예)	281
[그림 4-7-1] 외인 사망률 추이	293
[그림 4-7-2] 손상 사망률 추이와 손상 사망 구성비	294
[그림 4-7-3] 살인 발생 건수와 성폭력 범죄 발생 건수 및 발생률(2007~2016년)	296
[그림 4-8-1] 수도권과 지방 인구 추이	310
[그림 4-8-2] 도농 간 소득 격차	312
[그림 4-9-1] 연도별 휴가 비율	323
[그림 4-9-2] 연도별 휴가 일수 비교-휴가 경험자	324
[그림 4-9-3] 주 여가활동(1~5순위)	324
[그림 4-9-4] 연령별 문화예술행사 관람률	326
[그림 4-9-5] 가구소득별 문화예술행사 관람률	327
[그림 4-9-6] 지역별 문화예술행사 관람률	327
[그림 4-9-7] 가구소득별 여가활동 개수	328
[그림 4-9-8] 가구소득별 여가활동 비교	328
[그림 4-9-9] 가구소득별 여가비용과 희망하는 여가비용	329
[그림 4-10-1] 보훈나눔플러스(+)사업 서비스 제공 흐름	348
[그림 5-2-1] 주요국 공공사회지출(1980~2015년)	363
[그림 5-2-2] OECD 회원국 국민부담률(2015년)	364
[그림 5-2-3] GDP 대비 국가채무 비율 및 처분가능소득 대비 부채 비율	365
[그림 5-2-4] 주요국 부동산보유세 실효세율(2015년)	368

Abstract <<

Inclusive Welfare and Its Policy Direction

Project Head: Kim, Tae-wan

This study examines the background and concept of inclusive welfare, which the current government's core social policy, and suggests detailed directions for action.

Inclusive welfare should ensure fair opportunities and equitable burdens in social development. The right to protection, regardless of class, race or geography, should be guaranteed against current and future social risks. It refers to welfare without exclusion, through which education strengthens individual and national capacities and provides a social mobility environment.

As for a detailed action plan, this study presents the situations of 10 different domains of life and related action plans.

In order for inclusive welfare to be realized, with the expansion of existing social policies, new welfare policy needs to

Co-Researchers: Kim, Meegon·Yeo, Eugene·Lee, Taejin·Kim Ki-tae·Kim, Hyeon-Kyeong·Lim, Wan-sub·Lee, Ayoung·Jung Se-jung·Joung Eunhee·Cho, Sungeun·Lee Jumi·Choi Junyoung·Lee Byeongjae·Kim, Myoungjung·Kim, Myounghee·Kim, Boyoung·Back, Seung-ho·Sim, Changhak

2 포용복지와 사회정책 방향

be introduced.

When expanding social policies, coordination of roles needs to take place between the government, the corporate sector, and individuals. Also, support measures should be provided for employees of small and medium-sized businesses and small businesses owners.

Inclusive welfare should be developed into a social policy of ‘practice and action’ rather than rhetoric.

*Key words: inclusive welfare, social exclusion, social rights

1. 연구의 배경 및 목적

우리 사회는 1998년 경제위기 이후 대외 개방, 노동시장 유연화 등으로 인해 양극화는 물론 사회경제적 불안정성이 높아지고 있음. 이 보고서는 현 정부가 사회(복지)정책의 방향으로 설정하고 있는 포용복지의 배경과 개념 등에 대해 살펴보고 그 세부적인 실천 방향을 제안하고 있음.

2. 주요 연구 결과

포용복지의 개념을 언어적 해석을 통해 살펴보면, 포(包)는 몸을 움크려 배 속의 아기를 보호하는 어미의 모습이며, 용(容)은 큰 집이나 깊은 굴에 많은 물건을 담을 수 있음을 의미함. 포용적 복지의 개념은 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’라고 할 수 있음.

규범적인 측면에서 어떤 경우에도 사회권은 보장되어야 하고, 사회 내 소수자도 동일 자격으로 포용되어야 하며, 누리는 상태는 최소한의 문화적인 생활을 유지할 수 있는 수준 이상이어야 함. 여기에 다차원적인 선순환의 관점에서 교육 및 재교육을 통해 역량을 증가시킬 수 있는 수준을 의미함. 포용복지는 “사회발전 속에서 공정한 기회와 공평한 부담이 보장되고, 현재와 미래의 사회적 위험에 대해 계층, 인종, 지역 등에 상관없이 보호받고, 보호받을 수 있는 권리가 주어지고, 교육을 통해 개인 및 국가 역량이 강화되고, 계층이동이 가능한 환경이 제공되는 배제 없는 복지”를 의미함.

4 포용복지와 사회정책 방향

세부 실천 방향으로는 10개 분야별로 우리 사회가 직면하고 있는 현실과 정책 평가 및 향후 정책 방안 등을 제시함.

소득 부문에서는 우리 사회가 직면하고 있는 빈곤, 소득 양극화 문제의 심각성을 새롭게 인식하고, 노인빈곤, 소득 양극화 문제 해결을 위해 기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 포용적, 획기적으로 개편할 필요가 있음. 일자리 확대를 통해 노인층이 계속해서 일을 할 수 있도록 해야 하며, 중고령층을 위해서는 노동 관련 법을 통해 계속해서 일을 할 수 있도록 하고, 공공 부문 일자리 확충을 통해 청년과 함께 일자리가 제공될 필요가 있음을 강조함.

노동 부문에서는 사회보험의 배제 현상, 즉 사각지대 문제가 심각하며, 특수고용근로자 등에 대한 관심과 노동법 적용이 필요하다는 점을 보여줌. 사회보험 사각지대 축소를 위해서는 예술인, 특수고용노동자 등을 사회보험 내에 포함하는 작업이 있어야 하고 고용보험, 공공부조 등에 대한 종합적 설계가 필요하며, 중소기업 노동자를 위한 출산·육아휴직제도 활용을 위한 지원 대책이 필요하다는 점을 강조함.

건강 부문에서는 소득, 계급, 학력 등에 의한 건강불평등 문제를 지적하고 있으며, 건강보험 장기 체납자로 인한 의료보장 사각지대 문제를 지적함. 중장기적 발전을 위해서는 의료보장을 넘어 건강보장이 필요하며, 모든 국민의 건강권 보장과 형평성 증진이 필요하다는 점과 디지털헬스케어 강화로 인한 문제(민간 주도 시 서비스 불균형, 의료비 급증 등)를 함께 지적함.

주거 부문에서는 소득이 낮거나 가용 자원이 부족한 사람일수록 적절한 주거를 획득하기 어렵고, 열악한 주거는 적절한 고용·건강·교육 등에 대한 접근성과 연결되어 있어 사회적 배제를 창출하는 원인이 됨. 주거 배제 문제 극복을 위해서는 주거비 경감 및 주거의 질 제고를 목표로 주

거비 과부담과 열악한 주거 문제에 대한 대응 방향이 필요하며, 주거급여에 확대 개편이 요구됨.

교육 부문에서는 교육불평등, 교육 격차(사교육비 격차, 부모 학력·재산 등에 의한 격차 등), 교육 배제(학교 부적응, 탈북청소년 등) 등의 문제가 심각하게 발생하고 있는 상황임. 교육 콘텐츠의 변화, 문화자본(인문 소양 교육, 사회 및 문화적 역량 강화 등) 강화 교육, 긍정적 차별과 다양하고 개별화된 접근의 필요성을 강조함.

사회서비스 부문에서는 서비스 제공 기관이 분절적으로 운영되고 있으며, 각각의 기준이 상이하고 사회서비스의 파편성과 분절성으로 인한 책임 소재 문제가 발생함. 사회서비스에 대한 배제, 파편성, 분절성 문제를 극복하기 위해서는 (가칭) 사회서비스원의 법적 체계, 기능과 역할, 내용이 분명해질 필요가 있음. 커뮤니티 케어 측면에서는 지방정부의 책임성과 개별화된 통합성을 적용하는 전략적인 접근, 모든 주민의 기본권 보장을 위해서는 역량과 전문성을 갖춘 인력 확보가 중요함.

안전 부문에서 사회적 안전 제고 프로그램은 범죄로 인한 사회적 위험을 예방하거나 이로 인한 피해를 최소화하고 다시 사회로 복귀하는 것을 지원하는 정부 차원의 다양한 지원 제도를 의미함. 사회적 안전과 관련된 프로그램은 부처별 영역에 따라 해당 사업을 수행 및 주관하고 있기 때문에 자연재난 대응과 같은 협력체계를 취하지 못하고 있음. 우리나라에서 수행되는 범죄적 재난과 관련된 사회적 안전 제고 프로그램에 대한 명확한 현황 파악과 이를 통한 평가를 구축, 정기적인 평가가 필요함.

지역 부문에서는 인구구조 변화에 따른 지방의 인구 감소 문제, 지역별 소득 격차 및 사회복지서비스 격차, 기반시설 불충분 등의 문제가 발생함. 농어촌 지역을 포괄한 발전을 위해 인구 소멸, 인구 감소 등의 인구구조 변화에 선제적으로 대응해야 하며, 고령화되는 농어촌 지역의 인구활

력 촉진 방안이 마련되어야 함. 또한 유입되는 젊은 세대를 위해 맞춤형 사회정책 프로그램이 마련되어야 할 것임.

문화 부문에서는 우리나라 국민들의 휴가 사용 일수, 문화 및 여가활동 참여 부족 등이 발생하고 있는 상황임. 포용복지를 달성하기 위해서는 포괄적이고 넓은 대상을 중심으로 정책이 시행될 필요가 있음. 문화복지 대상자를 중장년층, 전업주부 등으로 확대함으로써 보편적 복지를 구현할 수 있도록 지원해야 함. 전문인력 양성 또한 중요함.

군 및 보훈 부문에서는 복지 사각지대, 제대군인의 사회로부터의 배제 등의 문제가 발생함. 정부가 사각지대 해소를 위한 정책을 펴고 있지만 부족한 부분이 많다는 점에서 세밀한 지원이 필요한 실정임.

3. 결론 및 시사점

포용복지가 실현되기 위해서는 기존 사회(복지)정책의 확대와 더불어 새로운 복지정책 도입이 필요함. 제도 확대와 도입 시 제도 간 연계, 정합성 등을 고려해야 함.

사회(복지)정책 확대 시 국가, 기업, 개인 간 역할에 대한 조정이 필요하며, 중소기업·영세사업장 노동자를 위한 지원 방안이 제시되어야 함.

포용복지가 추구하는 바는 배제와 소외 없이 우리 사회에서 함께 생활하고 호흡하는 국민, 시민이면 소수자라도 보호받을 수 있도록 해야 한다는 것임. ‘포용복지’가 미사여구(rhetoric)가 아닌 ‘실천(implementation)·행동(doing)’하는 사회정책으로 발전되어야 함.

*주요 용어: 포용복지, 사회 배제, 사회권, 사회(복지)정책, 사각지대

제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제3절 기대효과 및 한계

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구 필요성

2017년 들어선 새로운 정부에서는 성장과 복지의 선순환 구조 속에서 포용성장(=혁신성장, 공정경제) 및 포용복지를 주요한 사회정책 방향으로 설정하고 있다. 2018년 하반기부터는 포용성장의 개념을 좀 더 확대한 혁신적 포용국가에 대해 나아갈 방향과 정책 방향 등을 제시하고 있다. 현 정부는 취임사에서 “기회는 평등하고 과정은 공정하며 결과는 정의로울 것”이란 점을 강조하였다. 그동안 우리 사회는 특권층에 의한 기회불평등, 자산가 등을 중심으로 한 부의 집중, 신자유주의 사상으로 인한 양극화 현상 등이 심화되고 있었다. 이와 같은 기회불평등 문제를 해소하고 공정하고 공평한 경쟁이 가능하도록 하는 포용성장의 개념을 주요한 정책과제로 설정하게 되었으며, 이를 실천하기 위한 전략 중 하나가 포용복지로 볼 수 있다.

우리 사회에서 ‘포용(Inclusion)’의 의미는 배제(exclusion)와 다른 개념으로 사회를 구성하는 개개인이 자신이 가지고 있는 배경이나 특성으로 인해 누려야 할 권리에서 배제되는 일 없이 동일하고 공정한 기회 속에서 생활할 수 있도록 하는 것을 의미한다.

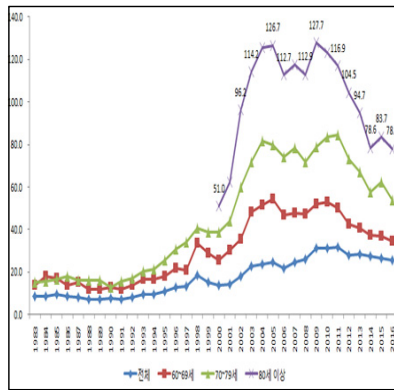
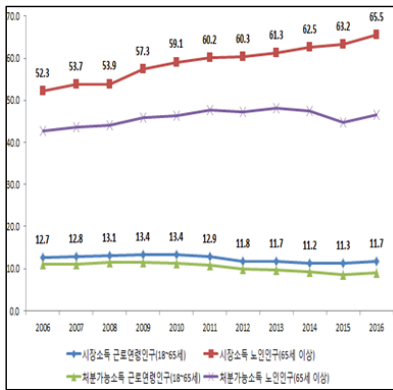
하지만 그동안 우리 사회는 경제발전 과정에서 수많은 소외계층과 배제계층을 양산해 왔다. 오랜 기간 경제발전의 역군으로서 경제활동에 적

극적으로 참여했지만 노후에는 가난으로 인해 생활고를 경험하고 경우에 따라서는 자살할 수밖에 없는 계층이 현대 노인계층이다(그림 1-1-1] 참조).

[그림 1-1-1] 우리나라 빈곤율, 노인빈곤율 및 자살률 추세

(단위: %)

(단위: 인구 십만 명당 자살률)

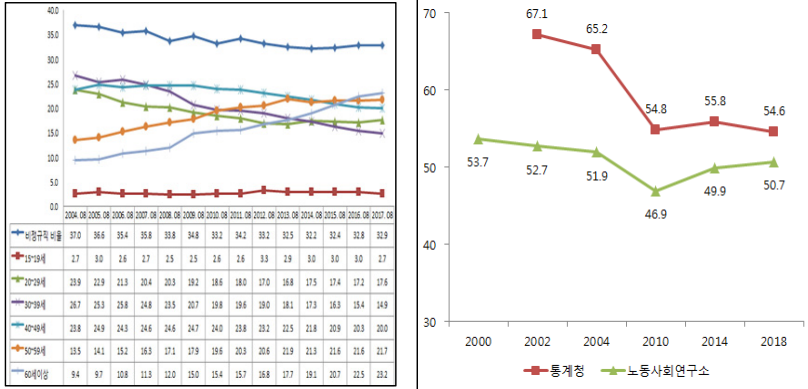


자료: 통계청, KOSIS(2018. 12. 10. 인출)

현대 청년층 역시 동일한 사회적 위기를 경험하고 있다. 경제위기 이후 시작된 신자유주의적 노동시장 유연화 조치는 지난 20여 년간 비정규직을 양산하였으며, 그 규모가 줄어들기보다는 오히려 증가(규모 면에서)하는 양상을 보여 주고 있다. 무엇보다 우려스러운 점은 34세 이하 청년층의 비정규직 비율이 높은 상황에서 50대 이상 중고령층의 노동시장 불안정성이 가중되고 있다는 것이다. 또 정규직과 비정규직 간의 임금 격차 확대는 비정규직 종사자 및 그 가구의 생계 안정에 영향을 미친다는 점에서 사회적 문제를 유발할 수 있다(그림 1-1-2] 참조).

이와 같이 현재 우리 사회는 청년부터 고령 노인에 이르기까지 사회·경제적 불안정 속에서 생활을 유지하고 있으며, 개선될 여지가 많지 않다는 점에서 문제가 있다.

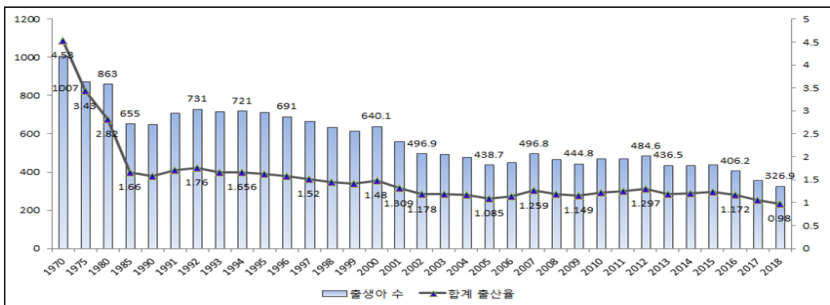
[그림 1-1-2] 생애주기별 비정규직 규모 추이, 정규직 및 비정규직 간 임금 격차
(단위: %)



자료: 통계청, KOSIS 및 KBS, 소득격차확대, 2019. 4. 18. 재인용.

불안정한 사회의 지속은 결국 청년들이 결혼을 늦추거나 출산을 기피하는 현상으로 나타나는데, [그림 1-1-3]을 보면 이미 우리나라는 세계에서 가장 낮은 출산율을 보여 주고 있다는 점에서 향후 사회의 지속가능성 위기에 직면하고 있다.

[그림 1-1-3] 저출산 현상 심화
(단위: 천 명, 가임 여성 천 명당 출산율)



우리 사회가 직면한 위기는 2000년대 이후 분명해지고 있으며, 이를 극복하기 위한 방안으로 지난 정부도 각 정부의 복지정책 특성을 보여주고자 노력한 바 있다. 대표적으로 각 정부가 사용한 복지정책의 주요 명칭을 보면 생산적 복지, 참여복지, 능동적 복지, 맞춤형 복지 등이 있으며 이를 통해 각 정권의 성격에 맞는 복지국가 이념을 보여 주고자 하였다. 현 정부에서도 위기 극복의 방안으로 동일하게 정권 초기부터 대표적인 복지 이념으로서 포용복지(Inclusive Welfare)를 제안하고 있다(국정기획자문위원회, 2017).

현 정부는 포용복지를 강조하며 앞에서 지적한 위기 극복 방안으로 지난 정부와 다르게 일자리 강화, 경제성장과 더불어 모든 국민이 안전하고 편안한 삶을 누릴 수 있도록 하는 복지정책 시행을 목표로 두고 있다(국정기획자문위원회, 2017, p. 73). 하지만 현재 지향하는 포용복지의 개념이 모호하고, 복지국가론, 복지의 철학적·역사적 맥락 등에 대한 논의가 충분히 진행되지 않은 상태에서 포용복지가 강조되고 있는 상황이다(김미곤·여유진·정해식·변재관·김성아·조한나, 2018).

정부의 복지정책과 미래사회 대비를 위해서는 복지정책에 대한 분명한 방향 설정과 장기 비전 수립이 필요하다는 점에서 포용복지의 개념을 명확히 하고 이를 구현하기 위한 실천적 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 새롭게 대두된 포용이라는 단어가 가지는 함의와 철학적·역사적 맥락을 충분히 이해하고 이를 국민들에게 설득함으로써 국민들이 느끼는 복지 체감도를 증진시킬 필요가 있다.

무엇보다 2000년대 이후 복지제도가 분야별(장애인, 보육, 장기요양 등)로 생애주기별(기초연금, 청년수당, 아동수당 등)로 확대되어 왔지만 여전히 복지 사각지대에 놓여 있는 계층이 있으며, 위급한 상황에서 국가의 도움을 받지 못하는 현상들이 지속적으로 발생하고 있다.

국민의 삶의 질을 향상하고 행복 수준을 높이기 위해서는 정부의 적극적인 복지정책이 필요하며, 이를 뒷받침하기 위한 기반이 포용복지 개념이라는 점에서 포용복지가 지니는 역사적·정책적 함의를 정립하고 발전시키기 위한 정책 방향 제시가 있어야 한다.

2. 연구 목적

이 연구에서는 정부가 지향하는 포용복지의 개념과 향후 정책 방향 혹은 실천 전략에 대해 살펴보고 포용복지 실현을 통한 미래 사회 비전 제시를 목적으로 두었다.

사전적으로 우리 사회가 직면하고 있는 각종 사회적 문제, 안전, 삶의 질 수준을 떨어뜨리는 대내외적 환경이 무엇인지 분석하고, 그 속에서 어려움을 겪고 있는 국민 삶의 모습에 대한 실태를 명확하게 제시하며, 이를 극복하기 위한 방향을 제시하고자 하였다. 무엇보다 포용과 대비되는 개념으로서 오랜 기간 사회적 배제(Social Exclusion)에 대해 연구된 바가 있다는 점에서 사회적 배제의 관점에서 이를 극복하기 위한 포용복지의 정책과 방향을 제안하였다. 비교적 측면에서 기존 연구와 다르게 지금까지 우리나라의 복지제도 발전 과정에 대한 조망과 평가를 통해 앞으로 우리 사회가 나아가야 할 방향을 함께 제시하고 있다.

이 외에 최근에 많이 나타나고 회자되고 있는 4차 산업혁명, 저출산 및 고령화, 복지 사각지대, 사회적 배제 등에 대한 진단과 평가를 통해 정부가 지향해야 할 포용복지의 미래 비전과 종합적이고 생애주기적인 정책 방안을 마련하는 데 목표를 두고 있다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

이 보고서의 주요 연구 내용은 포용복지가 대두된 배경으로서 우리나라가 직면하고 있는 국내외적인 사회 환경에 대해 진단하고 있으며, 다른 연구와 달리 지난 시기 우리나라 사회보장 혹은 사회복지제도의 발전 과정과 한계를 조망하였다. 과거 우리나라 복지제도의 발전 과정을 살펴봄으로써 포용복지가 지향해야 할 방향을 어느 정도 가늠해 보고자 하였다.

국내외적인 환경과 사회복지제도 발전 과정에 대한 조망을 토대로 포용복지의 역사 및 철학적 배경, 주요 국가의 최근 변화를 담고 있다. 이 보고서에서는 포용복지의 사회정책 방향을 제안한다는 점에서 최근 우리 사회에 영향을 줄 수 있는 주요 세 국가의 사회정책 변화를 소개하고 있다. 핀란드 사례에서는 많은 연구자들이 논쟁을 벌이고 있는 기본소득 실험의 내용과 성과를 통해 우리 사회에 기본소득이 주는 시사점이 무엇인지 설명하고 있다. 일본은 우리나라와 같이 장시간 노동의 대표적인 국가로 알려져 있으며, 최근 고령화 문제와 더불어 일자리 개혁에 대한 논의가 한창 진행 중이다. 우리나라 역시 최근 노동시장에서 일자리 나뉘, 주 52시간제 도입 등 여러 개혁 방안이 제시되고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다. 프랑스는 마크롱 정부 이후 새로운 사회보장 개혁을 진행하고 있다. 자영업자 중심의 새로운 체계, 사회보장제도 재정 확보 시 전통적인 사회보험료가 아닌 일반조세인 사회보장세를 통한 조정 등 사회보장 재원 마련을 위해 노력하고 있다는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 있다.

다음으로는 이 보고서에서 바라보는 포용복지에 대한 개념과 정의를

기술하였다. 이미 국정기획자문위원회(2017)와 김미곤 외(2018), 조흥식(2018) 등의 보고서를 통해 포용복지에 대한 기본적 방향을 제시한 바가 있지만, 여기서는 우리 연구진이 고민하고 판단한 포용복지에 대한 개념을 담고자 하였다.

다음으로는 포용복지 정의를 토대로 분야별로 포용복지국가를 구현하기 위한 구체적인 실천 전략을 제안하였다. 분야별로 현재 우리 사회가 직면하고 있는 배제 문제와 정부 정책에 대한 평가와 한계를 통해 포용복지 실현을 위한 정책 방향을 제시하고 있다.

최종적으로 결론에서는 포용복지가 실현되기 위해서는 구호에 그쳐서는 안 되며 이를 실행하기 위한 자원 조달 방안이 필요하다는 점을 강조하였다. 따라서 정책 제언에서는 현재 우리 사회에서 자원 조달이 가능하지에 대해 평가하고 포용복지 실현을 통한 미래 사회복지 비전을 제시하였다.

2. 연구 방법

이 보고서에서는 우리 사회가 직면하고 있는 대내외적인 환경과 그동안의 사회복지제도 발달을 통한 평가를 담고 있다는 점에서 국내외 학술 논문, 보고서, 관련 법령 자료 등을 활용한 문헌 고찰을 우선적으로 진행하였다.

포용복지에 대한 구체적인 실천 전략을 수립하기 위해서는 관련 분야 제도에 대한 현황 파악과 분석이 필요하다는 점에서 통계청, 보건복지부 등의 주요 통계와 조사 자료로서 한국보건사회연구원 패널조사 및 정부 주요 실태조사(차상위, 국민실태조사, 통계청의 주요 조사 등)를 통한 분석을 진행하였다.

이 외에 포용복지포럼을 개최하여 우리 사회의 불평등 현황에 대한 전문가적인 견해와 포용복지 개념과 성과 확산을 위한 한국, 중국, 일본의 학자가 참여하는 국제세미나 등을 운영하였다. 이 외에 연구를 진행하는 동안 분야별 전문가 회의를 통해 주요 정책 제언에 대한 평가와 의견 등을 청취하는 과정을 거쳤다.

제3절 기대효과 및 한계

1. 기대효과

이 보고서를 통한 기대효과를 정리하면 먼저, 현 정부의 복지철학인 ‘포용복지’에 대한 개념을 명확히 하고 방향성을 제시하고 있다는 점이다. 이 외에 우리 사회가 직면하고 있는 사회적 배제 문제에 초점을 두고 관련 분야별로 실천 전략을 제시함으로써 국민 복지 체감도 증대 및 삶의 질 향상에 기여하고자 하였다.

무엇보다 우리 사회의 사회복지 발달 과정에 대한 역사적 고찰을 통해 복지 분야에 대한 평가를 수행하였으며, 재원 관련 논의를 포함함으로써 이를 토대로 정부가 미래사회와 후손을 위해 나아가야 할 정책 방향을 제시하고자 하였다.

세부적으로 양극화, 사회적 배제, 안전 문제 등에 대한 진단과 복지 관련 실천 전략을 통해 국민들이 따뜻하고 안전한 복지 환경을 누릴 수 있도록 하는 환경 조성 방안을 제안하였다.

2. 연구의 한계

정부는 2018년 9월 ‘포용국가 비전과 전략 회의’, 2019년 2월 ‘사회정책 대국민 보고회’ 등을 거치며 포용성장 → 혁신적 포용국가로 정책 방향을 조정해 나가고 있다. 이 연구에서도 연구 과정에서 진행되고 있는 정부 정책의 방향을 모니터링하며 관련 내용을 담고자 하였다. 하지만 정부 정책의 지향점이 경제정책으로 중심점이 이동하고 있는 것을 볼 수 있으며, 이에 우리 연구진은 논의 등을 통해 포용복지의 개념, 비전과 미래 사회정책 방향을 설정하는 것을 보고서의 주요 목적으로 담기로 하였다. 따라서 대내외적 환경, 선행연구 등에서는 유사할 수 있지만 포용복지 개념, 실천 방향 등에서는 우리 연구진이 지향하는 것과 정부 정책에 차이가 있다는 점을 지적할 수 있다.

향후 미래 사회정책에서는 현 정부가 추구하는 정책 지향점과 이 보고서가 담고 있는 지향점이 하나로 합해지며, 국민들의 삶의 질이 향상되고 행복도가 높아지는 계기가 마련되기를 바란다.

제 2 장

대내외 환경 변화와 사회정책 평가

제1절 대내외적 환경 변화

제2절 우리나라 사회정책 평가

제3절 주요 국가의 사회정책 현황

2

대내외 환경 변화와 << 사회정책 평가

제1절 대내외적 환경 변화

우리나라는 현재 다양한 대내외적 환경 변화에 둘러싸여 있는데 이는 산업구조, 인구 및 가족구조, 노동시장구조, 사회 환경 변화 등으로 함축할 수 있다. 이 절에서는 포용복지가 대두된 배경으로 우리나라가 직면하고 있는 대내외적 환경 변화를 살펴보았다.

1. 산업구조 변화

2016년 『The Future of Jobs』 보고서가 발표(스위스 다보스 세계경제포럼)되면서 4차 산업혁명에 대한 관심이 집중되었다. 국내외적으로 4차 산업 발달로 자율주행자동차, 드론, 3D 프린터, 인공지능(AI: Artificial Intelligence) 등에 대한 관심과 논의가 집중되고 있다. 산업적으로는 임시경제(gig economy), 플랫폼 고용(웹배달, 웹서비스 등) 등 기존 제조업 중심의 고용 형태에서 차별화되어 서비스 중심의 고용 형태에 따른 사회보험, 복지서비스 제공 등에 대한 검토가 필요하다. 서구 유럽 국가에서는 새로운 산업 및 고용구조에 대비하기 위한 검토와 연구가 진행되고 있으며, 국가 차원의 백서 등이 발간되고 심도 있는 연구와 정책 개발이 이루어지고 있다는 점에서 4차 산업혁명에 대한 사전적 준비가 요구된다(황덕순·박찬임·박제성 외, 2016).

우리나라에서도 배달서비스, 플랫폼 노동자 등에 관심을 두고 그 규모

파악과 지원 방안 마련 등을 위해 노력하고 있지만 통계, 조사, 연구 등이 충분히 진행되지 못하고 있는 상황이다.

2. 인구 및 가족구조 변화

노동인구 즉, 생산가능인구의 감소와 같은 인구 및 가족구조 변화는 일정 수준의 성장을 경험한 국가에서 나타나는 보편적인 현상이라 보고 있다(이윤경, 2019). 인구 및 가족구조의 가장 큰 변화는 보편적인 가구원 구성이 4인 가구에서 1~2인 가구로 전환되고 있는 것이다. 2005년까지 가장 많던 4인 가구는 점차 감소(1995년 31.7%, 2000년 31.1%, 2005년 27.0%)하였으며, 2010년 이후 2인 가구와 최근에는 1인 가구가 높은 비율을 차지하고 있다. 2017년 현재 1인 가구의 비율은 28.6%로 점차 증가하고 있다.

〈표 2-1-1〉 가구원 수 규모(1980~2017년)

(단위: 천 가구, %)

가구원 수	1995년T	2000년T	2005년T	2010년T	2010년R	2015년R	2016년R	2017년R
일반 가구	12,958 (100.0)	14,312 (100.0)	15,887 (100.0)	17,339 (100.0)	17,656 (100.0)	19,111 (100.0)	19,368 (100.0)	19,674 (100.0)
1인	1,642 (12.7)	2,224 (15.5)	3,171 (20.0)	4,142 (23.9)	4,218 (23.9)	5,203 (27.2)	5,398 (27.9)	5,619 (28.6)
2인	2,185 (16.9)	2,731 (19.1)	3,521 (22.2)	4,205 (24.3)	4,336 (24.6)	4,994 (26.1)	5,067 (26.2)	5,260 (26.7)
3인	2,636 (20.3)	2,987 (20.9)	3,325 (20.9)	3,696 (21.3)	3,798 (21.5)	4,101 (21.5)	4,152 (21.4)	4,179 (21.2)
4인	4,110 (31.7)	4,447 (31.1)	4,289 (27.0)	3,898 (22.5)	3,887 (22.0)	3,589 (18.8)	3,551 (18.3)	3,474 (17.7)
5인 이상	2,385 (18.4)	1,922 (13.4)	1,582 (10.0)	1,398 (8.1)	1,417 (8.0)	1,224 (6.4)	1,200 (6.2)	1,142 (5.8)

주: 2010년R, 2015년R, 2016년R, 2017년R 자료는 행정 자료를 활용한 등록센서스 방식의 집계 결과이며, 2005년T 이전 자료는 전통적 현장조사 방식의 집계 자료임.

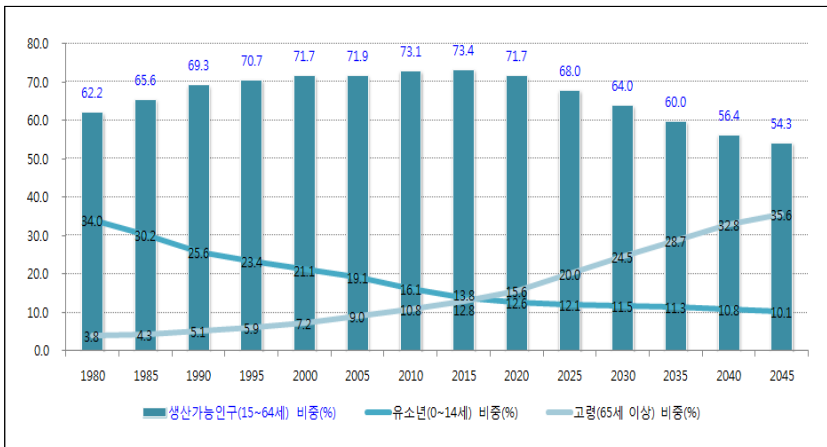
자료: 통계청, 2017 인구주택 총조사 등록센서스 방식 집계결과 보도자료(2018. 8. 27.)

경제활동인구 즉, 생산가능인구의 비율은 1980년 62.2%에서 조금씩 증가하여 2015년 73.4%까지 증가하였으나, 이와 같은 현상은 전체 인구 중 고령인구는 증가하는 반면 유소년인구가 감소하는 현상과 맞물려 생산가능인구가 점차 감소하고 있기 때문이다. 이후 지속적으로 감소하여 2045년 54.3%까지 감소할 것으로 전망된다. 또한 전국 합계출산율은 2018년 기준 0.98명으로 출생통계 작성 이래 최저치를 기록하였는데, 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 1명 이하는 우리나라가 유일하다.

이처럼 노동인구 감소와 고용증가세 위락을 주요 요인으로 꼽으며 IMF(2018)에서는 우리나라 잠재성장률이 2030년 1.9%에서 지속적으로 하락할 것으로 예측하고 있다(IMF, 2018, p. 19). 그 대안으로 사회보장제도 확대와 노동시장 참여 강화를 통한 생산적 확대 등 구조 개혁의 필요성을 강조하였다.

[그림 2-1-1] 인구 비율 변화

(단위: %)



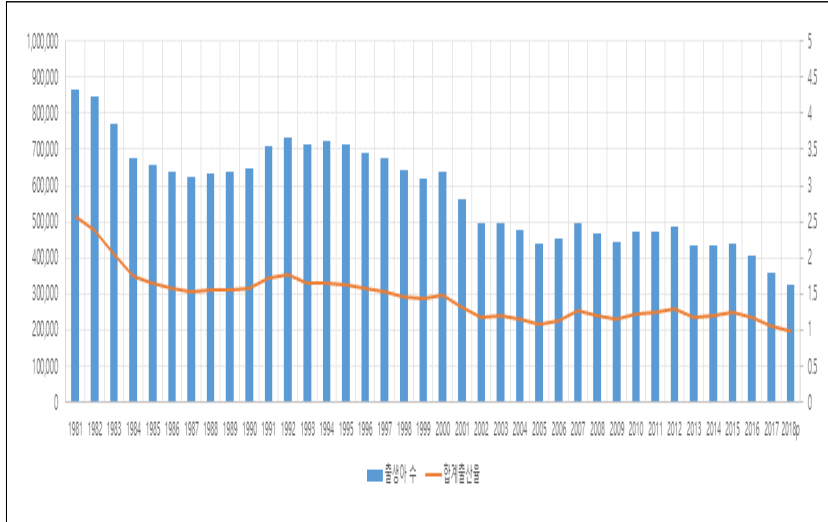
주: 유소년인구(0~14세), 생산가능인구(15~64세), 고령인구(65세 이상).

자료: 통계청(kosis), 주요 인구지표(성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등)(다운로드 2019. 5. 27.)

24 포용복지와 사회정책 방향

[그림 2-1-2] 출생아 수 및 합계출산율(1981~2018년)

(단위: 명, 가임 여성 1명당 명)



자료: 통계청, 2018 출생·사망통계 잠정 결과 보도자료(2018. 2. 27.)

그뿐만 아니라 통계청 사회조사에 따르면 부모 부양에 대한 견해는 점점 변화하고 있다. 전체를 기준으로 가족이 부양해야 한다는 비율은 2012년 33.2%에서 2018년 26.7%로 줄어들고 있음을 확인할 수 있다. 부모 부양에 대한 인식 축소는 현재 우리 사회의 노인빈곤율이 심각하다는 점을 고려할 때, 사회가 노인빈곤 완화를 위한 대안을 함께 제시할 필요가 있다는 점을 보여 준다.

또한 소수자로서 결혼이민자는 2008년 이후 지속적으로 증가하는데 2013년 이후 15만 명 이상이 유입돼 2017년 현재 15만 5457명에 이르게 됐다. 이렇듯 우리나라 가족주의 문화의 축소로 가족 부양 의식이 점차 약화되고 있는 점과 다문화가구(결혼이민자 및 이주노동자 등)의 확산은 다양한 가족구조 변화에 대응해야 함을 시사한다.

〈표 2-1-2〉 부모 부양에 대한 견해(2010, 2018년)

(단위: %)

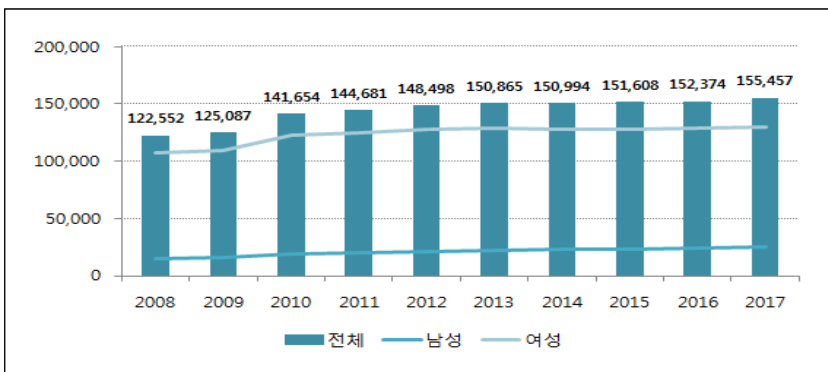
특성별		2012년						2018년					
		계	스스로 해결	가족	가족과 정부·사회	정부·사회	기타	계	스스로 해결	가족	가족과 정부·사회	정부·사회	기타
전체		100.0	13.9	33.2	48.7	4.2	0.0	100.0	19.4	26.7	48.3	5.7	0.0
연령별	13~19세	100.0	10.9	37.2	48.5	3.3	0.1	100.0	17.5	32.5	45.8	4.2	-
	20~29세	100.0	11.2	34.0	51.2	3.6	-	100.0	19.2	27.4	49.4	4.0	0.0
	30~39세	100.0	11.1	30.3	54.8	3.7	0.0	100.0	17.3	25.6	52.5	4.7	0.0
	40~49세	100.0	11.5	30.7	53.5	4.3	0.0	100.0	16.9	24.5	53.2	5.5	0.0
	50~59세	100.0	14.2	33.7	48.1	4.0	0.0	100.0	17.8	24.6	51.8	5.9	0.0
	60세 이상	100.0	22.3	35.2	36.7	5.8	0.0	100.0	25.0	28.3	38.8	7.9	0.0
	65세 이상	100.0	22.3	36.6	34.6	6.4	0.1	100.0	24.9	29.7	37.1	8.4	0.0
소득·재산·집단별	100만 원 미만	100.0	17.1	37.6	38.8	6.4	0.1	100.0	23.4	30.2	37.2	9.1	0.0
	100만~200만 원 미만	100.0	14.9	35.9	44.9	4.2	0.0	100.0	21.7	28.8	43.5	5.9	0.0
	200만~300만 원 미만	100.0	12.8	32.7	50.7	3.8	0.0	100.0	19.9	28.3	45.9	5.8	0.0
	300만~400만 원 미만	100.0	12.2	30.5	54.0	3.3	0.0	100.0	18.4	26.6	50.5	4.5	0.0
	400만~500만 원 미만	100.0	12.1	30.5	53.4	4.0	0.0	100.0	17.7	25.7	51.9	4.7	-
	500만~600만 원 미만	100.0	12.6	27.5	56.0	3.9	-	100.0	16.3	23.5	54.2	5.9	0.1
	600만 원 이상	100.0	13.8	31.0	51.8	3.5	0.0	100.0	17.9	22.4	55.0	4.7	0.0

주: 부모 부양에 대한 견해(13세 이상 인구)를 응답한 비율.

자료: 통계청, 사회조사, 각 연도(KOSIS 다운로드 2019. 5. 27.)

[그림 2-1-3] 결혼이민자 현황

(단위: 명)



자료: e-나라지표, 출입국·외국인정책 통계연보.

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2819(다운로드 2019. 5. 27.)

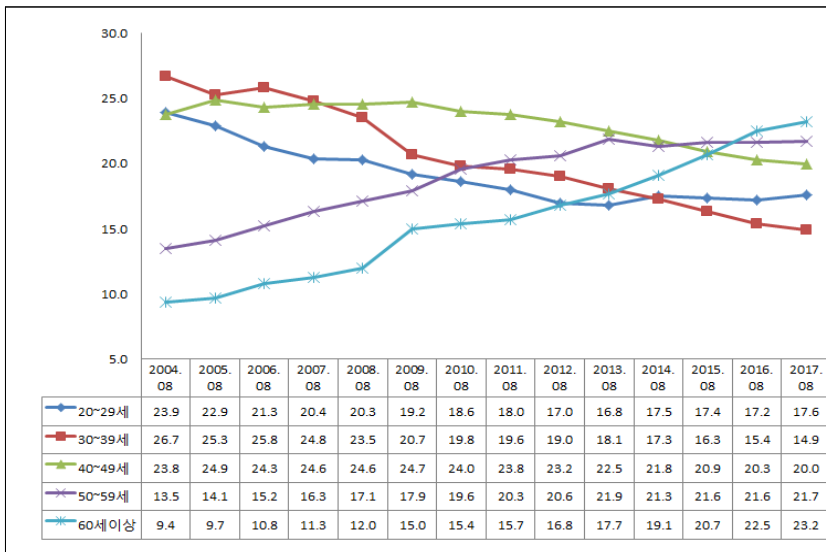
3. 노동시장구조 변화

한국의 노동시장은 1997년 경제위기 이후 노동시장 유연화 정책에 따라 경제위기 이전에 비해 비정규직 규모가 급격하게 증가하기 시작하였다. 이후 비정규직 규모는 감소하지 않고 지속되고 있으며, 오히려 과거에 비해 비정규직의 노동시장 참여 조건과 복지 여건은 악화되고 있는 상황이다.

연령대별 비정규직 비율을 보면 2000년대 초반에는 20~30대가 많은 비율을 차지했으나 최근에는 50대 이상의 중고령층과 노년층의 비정규직 규모가 크게 증가하였다(그림 2-1-4 참조).

[그림 2-1-4] 연령대별 비정규직 비율

(단위: %)



자료: 통계청, KOSIS, 홈페이지(2018. 6. 18. 인출).

이는 경제위기 이후 노동시장 유연화로 인해 구조조정, 조기 퇴직 등이 빈번하게 일어나면서 노동시장에서 조기에 벗어나는 중고령층이 증가(흔들리는 50대)하였기 때문이다. 중고령층이 직면한 사회 내 위기는 본인은 물론 그 가족에게도 큰 영향을 미친다는 점에서 주목할 필요가 있다. 즉, 노동시장에서 벗어나거나 불안정한 일자리를 유지할 경우 빈곤과 불안정한 일자리에서 쉽게 벗어나지 못하는 것이 현재 중고령층이 처한 현실이다.

4. 사회 환경 변화

사회 환경 변화는 기회불평등 문제로 인한 계층이동 저하, 국민의 삶의 질 지속적 하락, 그리고 빈곤 및 불평등 심화 등을 들 수 있다.

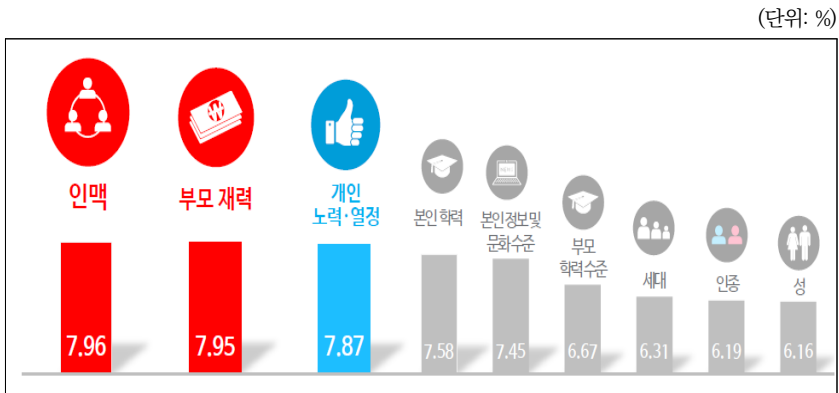
국민들의 기회불평등에 대한 인식조사 결과를 보면 [그림 2-1-5]와 같이 인맥이나 부모 재력이 중요하다고 인식하고 있어 열심히 노력하더라도 그보다 더 중요한 환경적인 요인이 있다는 것을 보여 준다.

우리 사회에서 발생하는 기회불평등에 관한 현실적 사항들은 남녀 간 임금 격차 문제, 교육으로 인한 격차, 가족 환경으로 인한 격차 등이 있다. 남녀 간 임금 격차는 39% 수준으로 OECD 국가 중 가장 큰 차이를 보였다. 대졸 여성 시간당 임금은 남성의 70.9%에 불과하며, 임금 격차는 연령이 높아질수록 커지는 것으로 나타났다(박진희·이시균·박세정, 2017). 교육으로 인한 격차는 학력 간 임금 격차로 확인할 수 있다. 중졸 이하 및 고졸의 임금은 각각 144.0%, 168.8% 증가하는 반면 4년제 대학 이상의 임금은 186.3% 증가하여 학력 간 임금 격차가 지속되었다(통계청, 2017).

우리나라 경제 규모는 세계 11위 내외로 경제 수준이 높은 편인데, 행복지수는 2017년 58위까지 떨어졌다(국회예산정책처, 2018). 2000년

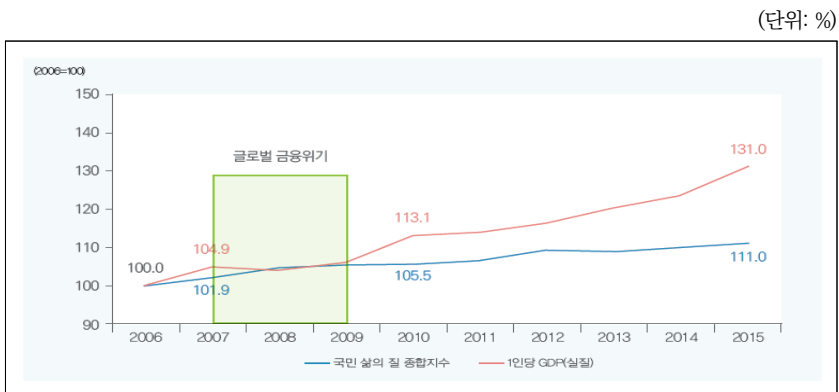
대 중반 이후 국내총생산(GDP)은 다음 [그림 2-1-6]에서 보듯이 31.0%가 증가하였지만, 국민들의 삶의 질 지수는 11% 증가하는 데 그쳤다. 여전히 높은 주거 부담, 노동시장 유연화로 인한 고용의 불안정 등이 원인이 될 수 있으며, 이러한 낮은 삶의 질은 높은 자살률로도 드러나므로 이에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

[그림 2-1-5] 기회불평등에 대한 국민인식



자료: 동그라미재단(2015), 기회불평등에 대한 국민의식조사 재인용.

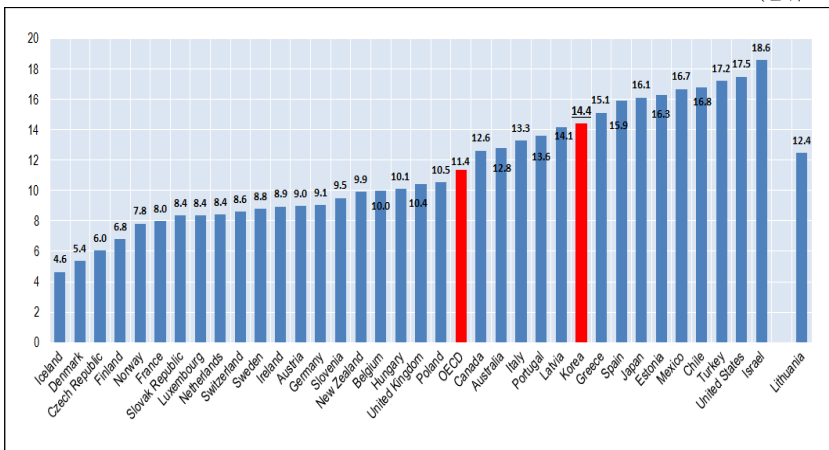
[그림 2-1-6] GDP와 삶의 질 지수 비교



자료: 국회예산정책처. (2018). 국제비교로 본 한국의 삶의 질 분석 재인용.

[그림 2-1-7]에 의하면 OECD 국가 중 한국의 빈곤율은 14.4%로 OECD 평균 11.4%에 비해 높은 수준이다. 이는 북유럽 국가와 비교하였을 때 2배 정도 높다.

[그림 2-1-7] OECD 국가 상대빈곤율(균등화 가처분, 중위 50%, 2013년 혹은 2014년)
(단위: %)

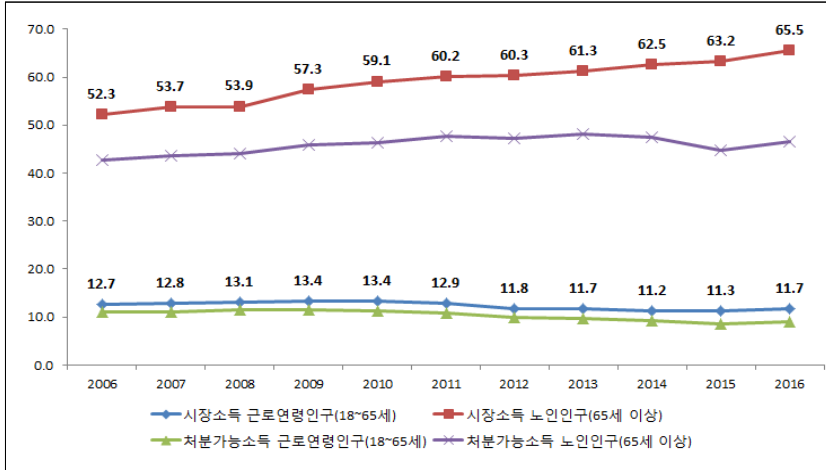


자료: OECD(2014), OECD(2016), Society at a glance 2016, p. 105 재인용.

심각한 빈곤 문제는 고령층에 대한 빈곤 문제인데, 다음 [그림 2-1-8]에서 확인할 수 있듯이 시장소득 기준 65세 이상 노인빈곤율은 2006년 52.3%에서 2016년 65.5%로 13.2%포인트가 증가하였다. 같은 기간 근로연령인구의 상대빈곤율이 미미하지만 약간 감소한 것과 대비되는 지점이다. 무엇보다 기초(노령)연금을 도입하였음에도 노인빈곤율이 감소하지 않는 점은 현재 우리나라 인구구조의 급격한 고령화와 현세대 노인들의 어려운 현실을 반영한 것이다. 이에 현세대 노년층과 예비 노년층(중고령층)의 노후소득보장을 위한 정부의 적극적인 개입이 필요하다.

[그림 2-1-8] 연령별 (상대)빈곤율 추이

(단위: %)



자료: 통계청, 각 연도(KOSIS 다운로드 2018. 6. 4.)

5. 대외 환경 변화

대외적으로 먼저 최근 우리 사회가 직면하고 있는 문제로 기후변화를 들 수 있다. 기후변화는 국민의 건강과 생활에 직간접적인 영향을 미치는 요인으로서, 최근 미세먼지 문제가 촉발되면서 그 중요성이 크게 증가하고 있다. 안소은·김현노·전호철·이홍림·서양원·정다운(2018)의 연구에서 전반적인 환경 문제에 대한 우리나라 국민의 평소 관심도를 알아본 결과 75.3%가 ‘관심이 있다’고 응답하여 관심도가 매우 높게 나타났다. 가장 시급하게 해결해야 할 환경 문제로는 ‘대기 질 개선’과 ‘기후변화 피해(폭염, 폭설, 한파 등) 대응’이 전체의 절반 이상으로 나타나 대기 질과 기후변화 문제는 현재 다른 어떤 환경 문제보다 사회적으로 크게 부각되고 있음을 알 수 있다.

특히 미세먼지는 최근 국내에서 크게 불거진 환경 문제이다. 매년 환경

부에서 발표하는 미세먼지 오염도 결과를 보면 2000년 $53\mu\text{g}/\text{m}^3$, 2005년 $57\mu\text{g}/\text{m}^3$, 2010년 $51\mu\text{g}/\text{m}^3$, 2015년 $48\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로 2000년대 초반부터 중반까지 증가 추세를 보이다가 최근 들어 감소하는 추세를 보이고 있지만¹⁾ 미세먼지 문제에 대한 국민들의 우려는 지속되고 있다. 이는 환경 문제에 대한 국민적 관심이 증가한 결과를 반영하는 것이며 정부는 미세먼지 저감 조치 등을 실시하며 기후변화 문제 대응책을 마련하고 있다.²⁾

그다음으로 우리 사회에 급격한 영향을 준 사건은 남북한 대결 구도 완화이다. 2018년 4월 남북 정상회담을 기점으로 남북 간 평화적 관계가 급진전되면서 한반도 평화에 대한 기대를 높이고 있다. 그러나 남북 간 평화적인 통일이 이루어진다 하더라도 그 이후의 통합 과정은 현실적이고 전략적인 선택을 통해 이룩해야 하는 더 큰 과제를 안고 있다(조성은·이수형·김대중·송철중·황나미·이요한·민기채·오인환·Nguyen Thao·허신행·김예슬, 2018). 현재 국내에서 이루어지고 있는 남북한 법·제도, 사회보장, 주민 생활 등에 대한 실태조사와 협력 방안 관련 연구들(조성은·송철중·노법래·민기채·허신행·김예슬, 2018; 조성은·김슬기·이석·정형곤·이철희·김예슬, 2018)이 그러한 준비를 뒷받침하는 것이며, 통일 이후의 사회적 간극을 줄여 나가기 위한 중요한 작업이라고 볼 수 있다.

남북 관계의 개선은 우리에게만 주어진 과제가 아닌 다자간의 이해관계가 복합적으로 얽혀 있는 문제이다. 그렇기 때문에 단기간에 성과를 이룩할 수 없으며 남북 관계뿐만 아니라 미국, 중국, 러시아 등 주변 국가와의 관계 또한 고려해야 한다. 2019년 들어 1월 북·중 간 정상회담이 이루어지며 중국이 미국과의 대립 국면을 완화하면서 한반도 평화를 지원하

1) 환경부 환경통계포털, '대기오염도 현황', http://stat.me.go.kr/nesis/mesp/stat/branch/branchStat.do?task=I&leftMenu=stat&menu_id=106H_01_002에서 2019.5.24. 인출.

2) 미세먼지특별대책위원회 홈페이지, '고동노 미세먼지 비상저감조치', <http://cleanair.go.kr/dust/dust/dust-emergency01.do>에서 2019.5.24. 인출.

는 양상으로 변화할 수 있다는 희망적인 예측이 있었으나,³⁾ 2월 북·미 간 정상회담이 합의에 이르지 못한 채 마무리되면서 향후 남북 문제가 실질적인 진전을 이루려면 생각보다 더 많은 시간이 필요할 것임을 확인하였다.⁴⁾ 그러나 북한이 경제발전과 활성화에 대한 강력한 의지를 드러냈고, 4월 북·러 정상회담에서 한반도 관계 개선에 관한 의견을 나눴다는 사실을 통해⁵⁾ 여전히 남북 및 주변국이 경제적·정치적으로 합의할 수 있는 가능성이 남아 있음을 알 수 있다.

한편 미국은 트럼프 행정부가 들어선 이후 남북 관계와 관련된 부분에서는 주목할 만한 모습을 보여 주고 있지만 그 외 정치사회적 부분에서는 이전 오바마 정부와 정반대의 행적을 보여 주고 있어 불확실성이 확대되고 있다. 버락 오바마 전 대통령 재임 중에 비준한 파리 기후변화협정은 채 1년도 되지 않아 트럼프 정부가 탈퇴를 공식 선언하면서 사실상 존폐의 갈림길에 서게 됐으며,⁶⁾ 2015년 쿠바와의 외교 관계를 정상화하기 위해 이루어진 노력 역시 도널드 트럼프 대통령이 집권한 이후 다시 뒤집히는 양상으로 전개되었다. 난민·이민 문제에 대해서도 이전 정부와는 다른 가치를 표명했으며, 특히 오바마 정부의 큰 성과로 평가된 이란 핵합의를 트럼프 정부가 파기하면서⁷⁾ 외교·보건·무역·환경 등 정책 전반에 걸쳐 국제 사회의 위기감이 고조되고 있다.

3) 심재훈, '북중 정상, 4차회담서 한반도 비핵화 입장 재확인', <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190110027500083?input=1195m>에서 2019.5.24. 인출.

4) 이정진, '北美정상 2차 핵담판 결렬...한반도 정세 '시계제로'', <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190228132052504?input=1195m>에서 2019.5.24. 인출.

5) 이주영, '북·러 정상회담 시작...김정은 "한반도문제 공동조정에 의미있는 대화"', http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201904251324001&code=910303에서 2019.5.24. 인출.

6) 김호준, '美하원, 트럼프 '파리기후협정 탈퇴 재동' 법안 통과', <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190503047700009?input=1195m>에서 2019.5.24. 인출.

7) YTN 홈페이지, '트럼프와 외교 분쟁... '트럼프 트러블' 사례는?', https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201905151401501399에서 2019.5.24. 인출.

제2절 우리나라 사회정책 평가

본 절에서는 우리나라 사회정책의 역사적 전개 과정을 고찰하여 이를 바탕으로 사회정책의 현재를 평가하고자 한다. 사회정책은 각 사회의 역사적 특수성을 바탕으로 하기 때문에 동일 시기의 타 국가들과 직접적으로 비교하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 오히려 그 사회의 현재를 정확하게 평가하기 위해서는 역사적 관점을 통해 현재의 특성이 어떤 역사적 맥락에서 비롯하는지를 파악하는 것이 필요하다.

1. 우리나라 사회정책의 역사적 전개 과정⁸⁾

가. 발전국가와 사회보장의 지체(~1997, 외환위기 이전)

여러 연구자들은 한국의 복지체제는 경제발전 수준에 비해 낙후된 것으로 평가한다. 예를 들어 OECD 국가들의 GDP 대비 사회지출을 기준으로 비교할 때 우리나라는 상당히 뒤처져 있는 것으로 나타난다.⁹⁾ 이러한 체제의 지체는 1960년대부터 1990년대 초까지 한국 정부가 지향했던 발전주의 모델 또는 개발국가 모델로 인한 것으로 평가되며(김태성, 성경룡, 2000; 김조설, 2017; 윤홍식, 2019a), 장기간 경제성장에만 치중하면서 사회정책을 소홀히 했던 결과 산업화와 경제성장의 속도에 비해 사회정책의 도입과 확대가 뒤처졌다.

8) 본 소절에는 조성은 외(2019), 『한국사회보장제도의 역사적 변화과정과 미래 발전 방향』(세종: 한국보건사회연구원)의 제3장 “한국 사회보장 100년의 흐름”의 일부 내용을 발췌, 요약한 내용이 포함되어 있다.

9) OECD의 2019년 자료에 따르면 국가 GDP 대비 공공사회지출 비율은 한국이 10.5%로 가장 높은 수준인 프랑스(32%)의 3분의 1에도 못 미치는 수준이고, OECD 평균(20.5%)의 절반으로 나타난다(OECD, 2019).

1950년대에는 주로 재정상의 한계로 사회보장제도의 도입이 실현되지 못했다. 해방 이후부터 심각한 문제였던 빈곤에 대해 1953년 근대적 의미의 공공부조를 도입하려는 시도하기도 했지만 근대적 공공부조인 ‘국민생활보호법’은 재정상의 이유로 국회에 상정되지도 못하고 폐기되었다(이흥재, 2011). 노동시장에서 발생하는 사회위험에 대응하기 위한 사회보험의 제도화 역시 1950년대 중반부터 실업보험의 제도화에 대한 논의는 있었지만 재정상의 이유로 도입되지 못했다. 의료보험에 대한 논의도 진행되고 있었고, 1959년 8월에는 사회보장 전문가들이 의료보험을 도입하라는 권고안을 제출하기도 했다(남찬섭, 2005). 하지만 1960년 이전에 실제로 제도화된 사회보험은 1960년 제정된 공무원연금법이 유일했다. 사회서비스는 원조물자를 이용해 민간이 서비스를 제공하는 방식이 미군정기 이래 지속되었다. 이처럼 이 시기 시민의 복지에 대한 국가의 역할은 제한적이었고 민간 외원기관의 역할이 컸다. 하지만 제한된 국가의 역할과 민간의 역할은 모두 미국으로부터 유입되는 원조물자에 의존한 복지였다. 원조가 국민의 복지에서 중요한 역할을 하는 원조복지체제가 성립된 것이다.

이후 1961년부터 1979년까지는 군사 쿠데타 이후 수립된 정권에 의해 전형적인 발전국가로서의 모습을 보인다. 산업화와 경제적 성장에 집중하는 대신 분배의 이슈와 생활의 문제는 억압적 통치 체제를 통해 억제하는 것이 일반적이었다. 박정희 집권 기간 사회보장 입법들은 5.16 직후에서 제3공화국 출범 이전과 10월 유신 이후 제4공화국 시기에 사회보험 중심으로 일부 이루어졌다. 일반적으로 사회보험은 국가의 재정참여를 최소화할 수 있으면서, 보험료 부담 능력이 있는 특정한 피용자 집단을 대상으로 용이하게 시행할 수 있다는 특징을 갖는다. 더욱이 사회보험은 특별한 집단, 예를 들면, 군인, 공무원, 교사와 같이 체제 유지에 중요한

피용자 집단을 포섭하는 기능을 발휘할 수 있다. 제3세계 사회보장의 일반적 궤적에서 흔히 보이는 체제 유지에 핵심적이고, 지불 능력이 있는, 조직화된 피용자 집단(공무원, 군인, 교사 그리고 국영기업체나 대규모사업장 노동자 등)을 우선적으로 사회보험의 주된 가입자로 하여 제도를 출범, 운영하는 양상이 한국에서도 이 시기에 나타났던 것이다.

이후 1980~97년은 독재체제하의 개발시대부터 민주체제하의 복지시대가 다가오는 과도기였다. 복지를 포함하여 정책의 결정과 운영이 강력한 정부 주도에서 당사자나 전문가가 참여하는 공개 장소에서의 토의를 거쳐 이루어지는 민주정치로 변화하기 시작했다. 경제적으로는 1980년대 전반에 인플레이와 국제 누적채무 위기를 벗어나서 1980년대 후반에는 막대한 국제수지 흑자를 기록하고 국민의 과반이 선진국 수준에 가까운 풍부한 도시 생활을 향유하기 시작했다. 국제정치 환경으로 1989~91년 냉전체제가 해체되고 남북 간의 경제력 격차가 명확해지면서 한국 사회 속에 강했던 사회·복지정책에 대한 ‘경제’가 완화되었다.

이러한 내외의 정치, 경제와 사회의 변화를 배경으로 의료보험의 전국민화와 1973년부터 연가되어 있던 연금보험의 도입, 새로운 지역복지 과제로서 고령자·장애인·여성의 생활 욕구나 보육 등 다양한 요구에 대한 대응(즉 지역복지의 다양화) 등이 나타났다. 이 과도기에는 전두환 정권(1980~88년), 노태우 정권(1988~93년), 김영삼 정권(1993~98)이 각각 ‘민주 복지사회의 건설’, ‘보통 사람들의 시대’, ‘삶의 질의 세계화’를 국정목표로 내세우면서 일부 성과는 있었지만, 결국 개혁의 방향만 확인하고 실현하지는 못한 채 끝났다. 이를 실현하기 위해서는 국가 운영의 패러다임(paradigm)을 군사·경제 위주에서 국민 생활·복지 분야에도 중점을 두는 방향으로 전환할 필요가 있었기 때문이다. 하지만 여전히 권위주의 국가 패러다임에서 크게 벗어나지 못했기 때문에 복지의 전폭적 확

대에는 한계가 있었다. 사회보장의 체계화와 복지의 양적·질적 확대에 필요한 패러다임의 전환은 20세기 말에 들어서야 시도된다.

나. 외환위기 이후 사회보장의 확대(1998~2007년)

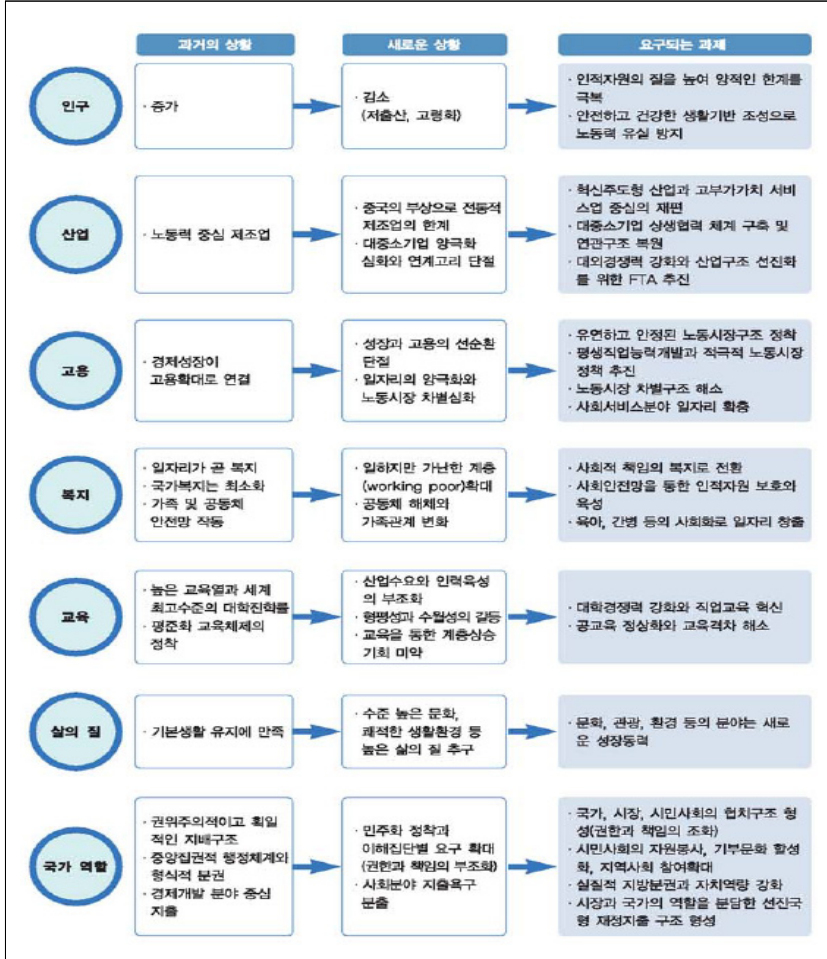
1987년 민주화 이후 권위주의적 강제는 다소 줄었지만 1990년대 후반까지 여전히 발전국가의 정책결정 과정이 주되게 나타난다. 발전국가 시대의 사회정책 결정은 보수주의적 정치가, 경제 관료, 그리고 재벌 간의 발전주의 연합을 반영하였고, 그 결과 경제성장과 경제투자 중심의 국가 운영과 복지 확대에 대한 소극적 태도가 나타났다. 이에 비해 김대중 정부 들어서면서 친복지정책망을 바탕으로 사회복지 개혁을 이룬 것으로 평가된다(조성은 외, 2019). 민주노총을 포함한 노동조합과 시민단체가 사회정책 형성 과정에 직간접적으로 참여하기 시작하였고, 김대중 정부는 정치적 지지 기반이던 노동자와 서민들이 신자유주의적 구조조정으로 타격을 받자 이에 대한 보상의 일환으로 사회보장의 확대를 꾀하였다.

김대중 정부는 ‘생산적 복지’라는 이름하에 산업화 시기와 뚜렷한 차별성을 갖는 사회복지 개혁을 단행하였다(김연명, 1999; Yang, 2017). 가장 큰 성과는 국민연금, 의료보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 국가사회보험의 적용을 비공식 부문까지 확대한 것이다. 한국의 사회보험은 대기업 근로자를 대상으로 시작되어 그 적용은 중소기업으로 점진적으로 확대되는 방식을 택했고, 소득 파악과 관리가 어려운 5인 미만 사업장과 자영자들에 대한 사회보험 적용은 미루어져 왔다. 1999년 당시 5인 미만 사업체는 전체 사업체의 86.7%, 근로자의 34.9%를 차지하는 거대한 부문이었다. 김대중 정부는 이 거대한 비공식 부문에 고용보험을 비롯한 국민연금과 산재보험을 확대 적용하였다. 발전국가 단계에서 사회보험 도

입이 지체된 것을 고려할 때 한국 사회보험의 적용 확대는 세계적으로 유례를 찾기 힘든 ‘압축성장’이라고 할 수 있다(신동면, 2000). 여기에 1999년 1월에 국민의료보험관리공단과 139개의 직장조합을 통합하는 「국민건강보험법」을 제정하고, 2000년 7월 국민건강보험공단을 출범시킴으로써 완전 통합 방식에 의한 새로운 의료보장의 역사를 열었다. 또 IMF외환위기가 배경이 되기는 했지만 기존의 공적부조제도인 생활보호제도를 획기적으로 개선한 국민기초생활보장제도를 시행하였다. 국민기초생활보장제도는 최저생계비 이하의 모든 가구에 대해 근로능력 유무와 연령에 관계없이 의·식·주·의료·교육 등의 기초생활을 보장하는 것을 원칙으로 사회권을 확대함으로써 수혜 인구가 종전의 50여만 명에서 150만 명 수준으로 크게 확대되었다. 공적부조 예산도 1조 9000억 원대에서 약 3조 원대로 크게 늘어났다.

노무현 정부는 김대중 정부에서 추진한 복지정책의 기초를 그대로 이어받았고, 집권 중후반기에는 저출산·고령화 및 지식경제화 그리고 저성장이 야기하는 사회문제에 적극 대처하고자 ‘동반성장’의 이념하에 사회투자적 관점에서 사회비전 2030(Vision 2030)을 제시하였다.

[그림 2-2-1] 비전 2030 관점에서 본 한국 사회와 경제에의 도전과 미래 과제

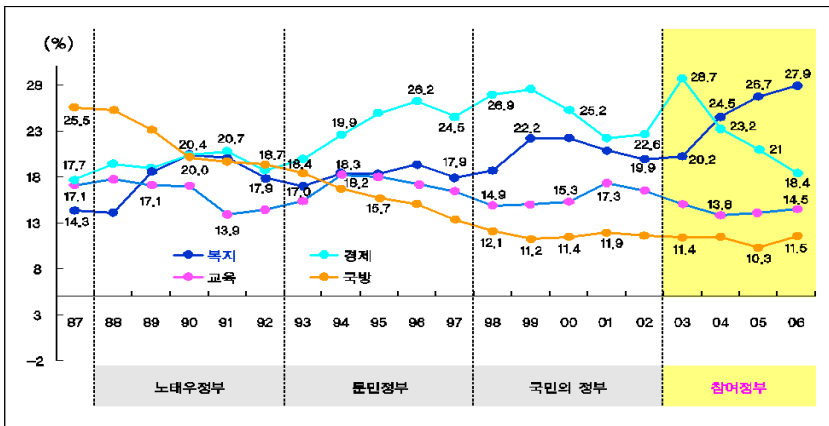


자료: 대통령자문정책기획위원회(2006, p. 13).

이 중장기 계획은 저출산·고령화의 심화와 저성장 단계에 접어든 한국 사회경제구조를 염두에 둔 것이었다. 이런 관점에서 인구고령화에 대비하기 위해 국민연금의 재정안정화 개혁을 단행하고 현세대 노인의 빈곤 문제를 완화하기 위해 조세로 운영되는 기초연금제도를 도입하고, 국민연금을 ‘고

부담·저급여체계'에서 '적정부담·적정급여체계'로의 전환하기 위해 보험료율은 9%로 유지하되 급여율을 2028년까지 40%로 점진적으로 인하하는 타협이 이루어졌다. 여기에 저출산 문제에 대응하기 위해 일·가정 양립을 돕는 사회서비스를 대폭 확대하여 공보육과 노인장기요양보험제도를 도입하였다. '새로마지플랜 2010'을 수립하고 2006~2010년 사이 32조 원을 투입하는 저출산종합대책을 시행하면서, 만 5세아 무상보육 확대(2004), 장애아 무상보육제도 도입(2003), 두 자녀 이상 보육료 지원 제도(2005) 등도 확대 시행하였다. 이러한 환경 변화에 따른 사회정책의 방향 변화는 지금까지도 효과성과 효율성을 제고하기 위한 수정이 이루어지고 있다.

[그림 2-2-2] 정부 예산에서 차지하는 사회복지비의 비율 변화



자료: 대통령자문정책기획위원회(2007, p. 202).

종합해 볼 때 1997년 외환위기 이후 들어선 김대중·노무현 정부는 기존 사회보장제도를 확충하고 저출산·고령화에 대비한 사회복지 개혁을 추진하였고 사회투자 개념에 입각해 새로운 프로그램을 적극 도입하였다. 그 결과 위 [그림 2-2-2]에서 확인되듯이, 정부 예산에서 차지하는

사회복지비 비율이 크게 증가하여 2004년부터는 복지 예산이 경제사업 예산을 능가하기까지 하였다. 이 시기 추진한 저출산·고령화에 대한 사회정책적 대응과 사회투자적 사회정책 확대라는 방향은 큰 틀에서는 지금까지 사회정책의 중심이 되어오고 있다. 1997년 외환위기 이후 김대중·노무현 정부에서 대한민국은 과거 발전주의 복지레짐 때 형성된 최소복지국가에서 벗어나는 계기로 평가되거나(조성은 외, 2019), 최소한 개발국가 복지체제를 해체시킨 것(윤홍식, 2019b)으로 평가된다.

다. 글로벌 경제위기와 사회보장제도 조정(2008~현재)

김대중·노무현 정부를 거치면서 사회보장제도의 전반적인 틀이 확립되었을 뿐 아니라, 정치적으로 복지 확대는 좌파와 우파를 막론하고 중요한 핵심 의제가 되었다. 이런 변화는 ‘작은정부’와 ‘감세’를 핵심 선거 공약으로 삼고 대통령에 당선된 이명박 대통령도 ‘능동적 복지’라는 모토로 2008년 글로벌 경제위기 극복 과정에서 과감한 경기부양 대책을 구사한 데서 확인할 수 있다. 이명박 정부 역시 노무현 정부에서 입법화된 저출산·고령화 대책과 사회투자정책들을 계획대로 시행하였고, 복지지출의 증가 속도는 둔화되었지만, 완만한 증가세는 유지되었다.

이명박 정부는 대표적으로 보육 지원 정책 분야를 대폭 확대하였는데, 노무현 정부가 수립한 중장기 보육정책기본계획인 ‘새싹플랜(2006~2009)’을 확대 수정하여 ‘아이사랑플랜(2009~2012)’을 추진했다. 새싹플랜이 5년간 6조 4580억 원의 예산을 배정받은 것에 비해 아이사랑플랜은 2009년부터 2012년까지 4년간 11조 7111억 원의 예산이 소요되는 더 확대된 종합대책이었다. 아이사랑플랜에 따라 보육료 지원 대상을 2005년 소득 하위 50%에서 소득 하위 70%까지 준보편주의화하

였고, 취약계층인 다문화 가구의 5세 이하 영유아의 보육료를 전액 지원하였다. 그리고 양육수당을 도입해 보육시설을 이용하지 않는 아동에 대해 월 10만 원을 지급하였다. 관련 복지지출이 크게 늘었고 공보육만 보더라도 노무현 정부 마지막 해인 2007년 1조 434억 원이던 공보육 예산이 2011년에는 2조 4784억 원으로 2배 이상 증가하였다. 증가분은 대부분 영유아 보육료 지원 증가 때문이다(김원섭, 남윤철, 2011). 박근혜 정부도 큰 틀에서 이명박 정부의 보육정책을 이어받아 확대하였는데, 2013년 3월부터 아동양육수당을 소득계층과 관계없이 취학 전 모든 아동으로 확대했다. 이에 따라 아동양육수당 예산도 2010년 657억 원에서 2016년 1조 2192억 원으로 대폭 증가하였다(윤홍식, 2019b, p.599).

한편 노무현 정부에서 제도화한 근로장려세제(EITC: Earned Income Tax Credit)는 이명박 정부의 출범과 함께 시행되어 이후 지속적으로 확대되었다. 이와 함께 2014년 12월 박근혜 정부는 국민기초생활보장제도를 이른바 ‘맞춤형 개별급여’ 체계로 전환하면서 큰 틀에서의 변화를 꾀한다. 통합급여를 개별급여로 전환하는 한편 수급자 선정 기준을 최저생계비에서 기준중위소득의 일정 비율로 전환하면서 상대적 빈곤관점으로 진일보하게 된다. 이러한 저소득층 정책의 변화는 한편으로는 시장에서의 분배 구조 악화와 송파세모녀 사건과 같은 사회적 참극에 대응하고자 하는 정책적 변화였다.

2010년대 이후 나타난 또 하나의 변화는 전산망을 통해 수급자에 대한 관리가 현대화되었다는 점이다. 이명박 정부는 2010년 사회보장정보시스템(행복e음)을 구축하여 각종 복지급여와 서비스 지원 대상자의 자격과 이력에 관한 정보를 통합적으로 관리하기 시작했다. 다른 한편으로는 박근혜 정부가 2013년 10월 설립한 ‘부정수급 신고 콜센터’까지 연결하여 부정수급을 강조하는 부정적인 정책 방향으로 평가하기도 하지만(윤

홍식, 2019b), 부처별로 중앙과 지방별로 파편화된 사회복지 프로그램의 통합관리를 가능하게 하고, 각종 복지통계를 생산해 사회복지정책 형성과 중장기 계획 수립에 기여하고 있다(조성은 외, 2019).

2. 한국 사회정책의 평가

한국 사회정책, 특히 복지정책에 대해서는 여전히 선진 복지국가들에 비해 뒤처졌다는 평가가 많다. 하지만 적어도 외형적으로는 주요한 사회적 위험에 대한 사회보험을 모두 갖추었고, 국민기초생활보장제도, 긴급복지지원제도, 근로장려금 등 취약계층에 대한 사회적 안전망을 도입하였다. 노인, 아동, 장애인 등을 대상으로 하는 사회서비스도 꾸준히 확대하여왔는데, 특히 저출산·고령사회에 진입하면서 노인과 아동에 대한 현금급여와 사회서비스를 대폭 확대해 나가고 있다. 이에 따라 정부 예산 중 사회복지 분야 예산은 꾸준히 증가하고 있다. 이러한 변화를 반영하여 한국은 지난 2000~16년 사이 OECD 국가 가운데 세 번째로 빠르게 공공복지지출 비율을 늘린 나라가 되었다(조성은 외, 2019, p. 509).

또한 김대중 정부 이후 “국민생활의 문제가 국가의 정책 구조 내부에 뿌리를 내려 국가 운영에서 국민생활의 관심이 우선되는 패러다임 전환”이 이루어졌으며, “국가의 정치·경제 운영에 있어서 복지가 중요”한 핵심 정책으로 자리하게 되었다(김조설, 2017, pp. 309-310). 복지 패러다임의 전환에 따라 정부의 정치적 성향이 변하더라도 복지의 확대는 지속적으로 나타났으며, 이른바 보수정부하에서도 복지지출 확대를 통해 사회투자를 피하고 시장에서의 불평등을 수정하려는 노력은 지속되어 왔다.

그럼에도 불구하고 여전히 한국 사회정책의 한계와 발전의 필요성은 남아 있다. 앞서 언급한 바와 같이 한국의 공공사회복지지출 수준은 여전

히 OECD 국가들 가운데 가장 낮은 수준이다. 물론 연금급여 수급권자의 확대에 따라 앞으로 복지지출은 지속적으로 높아질 것으로 보이지만, 공적연금 소득대체율이 낮고 노인빈곤율이 높은 현실은 쉽게 개선되기 어려울 것이다. 또한 지난 수십 년간 지속적으로 낮아지는 합계출산율에서 알 수 있듯이 국민들이 자신의 삶과 후속 세대의 삶을 낙관적으로 전망하지 않고 있다. 주거와 고용에서의 불안정성이 미래에 대한 불안을 야기하고 있다.

한국의 낮은 사회지출은 단지 총지출의 문제만이 아니라 “정규직을 중심으로 제도화되어 있고 공적 사회보장제도가 사적 안전망을 보완하는 구조로 만들어진 복지체제에 조용한 결과”라는 지적도 있다(윤홍식, 2019b, p.605). 이러한 구조적 문제는 산업구조 변화에 따라 확대될 수 있는 다양한 불안정 노동에 취약하다. 시장에서의 구조적 분리와 배제가 사회보장제도에서의 배제로 연결될 위험성이 있는 것이다.

이러한 전반적인 문제 해결을 위해서는 보다 적극적이고 과감한 사회정책의 확대가 요구된다. 한국의 국민부담률을 다른 국가와 비교해 보면 OECD 국가 중 멕시코, 칠레, 터키, 아일랜드에 이어서 다섯 번째로 낮은 수준이다(조성은 외, 2019). 현재 한국 복지국가는 ‘저부담’ 유형인 것인데, 늘어 가는 노인 인구를 사회적으로 부양하고 청년 세대들에게 미래에 대한 안정감을 주어 혼인-출산을 장려하기 위해서는 적어도 ‘중부담-중지출’ 수준으로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 중장기적인 비전을 국민들에게 제시하여 세수 확대에 대한 긍정적인 동의를 늘려야 할 것이다.

제3절 주요 국가의 사회정책 현황

1. 핀란드의 정치, 경제, 사회복지 환경과 정책 실험

기본소득에 대한 논의가 구상에서 실행의 문제로 전환되면서 다양한 유사 실험들이 전 세계적으로 전개되고 있다. 이미 오래전에 진행되었던 캐나다 매니토바주 도핀의 민컴 실험(1975~1977), 보다 최근의 나미비아 기본소득 실험(2008~2009), 인도의 기본소득 실험(2011~2012)이 주목을 받아 왔다. 비정부기구(NGO)가 중심이 된 기본소득연합이 주도한 나미비아의 기본소득 실험은 오치베라-오미타라(Otjivero-Omitara) 마을 주민 930명에게 매달 100나미비아 달러를 지급하는 실험이었다. 실험 결과는 성공적이었다. 빈곤과 실업률은 감소했고, 경제활동 참여도 증가했다. 이 외에 다양한 긍정적 효과가 관찰된 것으로 보고된다(강남훈·곽노완 등, 2011, pp. 192-201).

현재 공공이 주도하는 실험으로는 핀란드의 실업부조 개혁 실험, 네덜란드의 공공부조 개혁 실험, 캐나다의 부의 소득세 실험 등이 대표적이다. 정책 실험은 아니지만, 성남시의 청년배당과 2019년 시행 예정인 경기도의 청년배당 정책은 전 세계 어디에서도 찾아보기 힘든 대규모의 과도기적 기본소득 시범사업이라 할 수 있다. 서울시에서도 청년들을 대상으로 기본소득 실험을 예정하고 있다. 이 글에서는 핀란드의 정책 실험을 집중적으로 살펴볼 것이기 때문에, 여기에서는 네덜란드 실험과 캐나다 실험, 민간에서의 주요 실험에 대해서만 간략하게 언급하겠다.

네덜란드 실험은 공공부조 개혁을 위한 실험이지만, 조건 부과를 면제한 실험이라는 측면에서 기본소득의 일부 속성을 실험하고 있다고 볼 수 있다. 네덜란드 실험은 2015년 1월 발표된 참여법(Participatiewet)에

근거하는데, 참여법은 사회부조의 책임을 지방자치단체에 이전하려는 시도로 평가된다(Van der Veen, 2017). 참여법에 따라 위트레흐트(Utrecht)대학 등 세 개 대학이 컨소시엄을 구성해 실험안을 제안하였다. 이에 대해 네덜란드 중앙정부는 2016년 9월 제한된 규모와 엄격한 조건을 부가적으로 제시하면서 기본소득 실험을 승인하였다(백승호, 2018). 컨소시엄에서 제안된 실험안은 2017년 5월부터 2년 동안 위트레흐트 지역 공공부조 수급자를 대상으로 하는 무작위 통제 실험이었다(Van der Veen, 2017). 준거집단과 통제집단 외에 4개의 실험집단 구성이 제안되어 다양한 의무조항 면제와 추가적인 인센티브 지급의 노동시장 참여 효과를 실험하고자 하였다. 이에 대해 중앙정부는 부가적인 조건을 전제로 승인하였고, 이 부가 조건으로 인해 네덜란드 실험은 기본소득과 동떨어진 실험으로 전락했다고 평가된다(Van der Veen, 2017).

공공에서뿐 아니라 민간에서도 다양한 정책 실험들이 진행되고 있다. 캘리포니아의 Y 콤비네이터, 케냐의 기브다이렉틀리, 독일 등에서의 크라우드펀딩 방식 기본소득 실험이 예정되거나 진행되었다. 한국에서도 한겨레21의 크라우드펀딩 기본소득, 대전의 띄어쓰기 프로젝트, 전북의 기본소득 실험 등 소규모 실험들이 민간에서 시도되고 있다.

Y 콤비네이터는 미국의 민간 기업으로 새뮤얼 올트먼(Sam Altman)이 블로그에 기본소득 실험을 제시하고 기본소득 실험 초안을 공개하면서 기본소득 실험을 주도하고 있다. Y 콤비네이터의 실험은 고소득층을 제외한 1000명을 선발해 5년 동안 매달 1000달러를, 2000명에게는 매달 50달러를 지급하는 실험이다(강남훈, 2018, p. 65).

기브다이렉틀리(GiveDirectly)는 빈곤 퇴치 운동의 비효과성을 개선하고 새로운 방식의 빈곤 퇴치 운동을 제안하기 위하여 하버드와 MIT의 학생 4명(Paul Niehaus, Michael Faye, Rohit Wanchoo, 그리고

Jeremy Shapiro)이 2009년 결성한 비영리단체이다. 그들은 2011~2013년 기존의 자선 방식과 다른 매우 단순하고 혁명적인 실험을 진행하였다. 이 실험은 무조건적 현금이전을 받는 실험집단의 경제적 성과에 어떤 영향을 미치는지를 평가하는 것이었다. 특히 기본소득 수급 가구들이 소득을 효과적으로 사용하는지, 부채와 저축에 제약을 받는지, 기본소득액의 크기가 결과에 영향을 미치는지를 평가하는 것이었다 (Haushauer & Shapiro, 2016, pp. 6-9).

이 외에도 공공뿐 아니라 민간에서 기본소득 또는 유사 기본소득에 대한 실험이 다양하게 모색되고 있다. 이러한 정책 실험이 갖는 의의는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 근거에 기반한 정책 수립의 중요한 기초 자료로 활용할 수 있다는 점이다. 기본소득은 기존의 (재)분배정책과는 성격이 전혀 다른 혁신적 실험이고 많은 재원이 투입되는 제도이기 때문에 정책 전문가들은 소규모 실험이라는 방법을 통해 정책 시행의 정당성을 확보할 필요를 역설해 왔다. 다른 하나는 기본소득에 대한 공론화 과정으로서 중요한 역할을 할 수 있다. 기존의 사회정책은 대부분 노동윤리에 기반한 조건 부과가 급여 수급의 중요한 자격 기준이었다. 자본주의 사회에서 형성된 강고한 노동윤리에 대한 믿음은 노동과 생산의 직접적 관계를 전제하지 않는 기본소득의 실현에 큰 장애물로 작용한다. 따라서 그것이 네덜란드와 같이 공공부조 개혁을 위한 실험이든, 핀란드와 같이 실업보호제도의 개혁을 위한 실험이든 근로 조건 부과를 없애는 정책 실험이 사람들의 노동 동기를 약화시키지 않을 수 있는지를 확인하는 것은 급여 수급과 노동을 연계시켜 왔던 기존의 사회정책에 던지는 함의가 매우 크다. 또한 이러한 실험 과정에서 기본소득의 정당성에 대한 일반 시민들의 관심과 숙의가 가능해질 것이다. 이러한 실험 과정은 기본소득의 필요성에 대한 공론화 과정으로 중요하게 작동하고 있다.

이 글에서는 최근 2년간의 실험 결과에 대한 예비보고서가 발표되어 주목받고 있는 핀란드의 정책 실험에 대해 살펴보고, 한국의 포용적 복지 국가를 위한 사회보장제도의 재구성에 주는 함의를 검토하고자 한다.

가. 핀란드의 역사와 정치, 경제 그리고 사회복지 환경

1) 핀란드의 역사

핀란드는 독립, 내전, 민주주의와 복지국가의 발전이라는 역사적 경로를 걸어 왔다(김인춘, 2017, p. 148)는 점에서 한국의 발전 과정과 매우 유사하다. 차이가 있다면 좌우 간의 유혈 내전이 분단으로 이어지지 않으면서, 사회통합이 내전 이후 중요한 과제로 설정되었다는 점이다. 이것은 핀란드가 보편주의적 복지국가 발전 경로를 걷게 되는 중요한 요인이기도 하다.

700년 가까이 스웨덴의 지배를 받았던 핀란드는 1809년 스웨덴의 지배로부터 벗어났지만 다시 100여 년 동안 러시아의 지배하에 들어갔고, 독일의 지원을 받아 1917년 12월 제정 러시아로부터 독립했다. 독립 직후인 1918년 다시 백군과 적군이라는 좌파와 우파 사이의 유혈 내전에서 승리한 우파의 최우선 과제는 사회분리와 분열을 극복하기 위한 통합과 사회 개혁이었다. 당시 사회통합과 사회 개혁의 핵심은 토지 개혁과 의회주의였다. 우파 정부는 소작농과 농촌프롤레타리아를 위한 토지 개혁을 단행했고, 사회통합을 위해 좌파를 사면하였다. 이런 통합정책은 이념 갈등을 완화하기에 충분히 성공적이었던 것으로 평가된다(김인춘, 2017, p. 160).

흥미로운 점은 내전에서 승리한 것은 우파였지만, 핀란드 시민들은 1919년 3월에 치러진 내전 후 첫 선거에서 좌파인 사회민주당을 선택했

다는 점이다. 1919년 7월 의회가 선출하는 대통령 선거에서는 총선에서 12.8% 득표로 제4당에 그쳤던 진보당 후보인 카를로 유호 스톨베리가 사민당과 농민당의 지지를 받아 빈곤층과 노동자들의 복지 증진을 약속하며 71.5%의 압도적 지지를 받으며 대통령으로 당선되었다. 이는 핀란드 정치의 특징인 타협의 정치와 중도주의의 기원으로 평가된다(김인춘, 2017, p. 162).

소련과의 두 차례 전쟁, 제2차 세계대전 이후 핀란드는 국가적 위기를 벗어나고 사회통합을 위해 노력하였다. 1960년대 이전까지는 제대로 된 사회보장제도를 갖추지 못했으나 1960년대 이후의 정치적 안정과 1970년대의 경제적 번영, 사회통합을 지향하는 합의정치의 제도화로 인해 북유럽형 보편적 복지국가로의 발전이 가능했다.

2) 핀란드의 정치

1918년 내전 후 핀란드는 군주제의 영향을 많이 받은 공화제 헌법을 제정하였고, 내전 이후의 극심한 사회적 분열을 극복하고 사회통합을 달성하기 위해 강력한 권한을 가진 대통령제를 선택하였다(김정현, 2018). 하지만 2000년 헌법 개정과 2012년 헌법 개정을 거치면서 의회주의가 더욱 강화되었고, 현재 핀란드의 대통령은 실질적 권한이 없는 상징적 존재로 남아 있다(Poloheimo, 2003).

핀란드의 의회는 다양한 이념 및 이익을 대표하는 비례대표제와 다당제를 특징으로 한다. 이를 기반으로 연합정부와 합의정치가 일상화되어있다(김인춘, 2016). 노동자 계급의 힘이 강했던 대륙유럽 국가들에서 사회보험이 복지국가 발전의 중심이 되었던 반면, 핀란드는 농민주의와 중도주의가 작동하면서, 대부분의 정당이 중도적 노선을 포괄하고 있다(김인춘, 2016). 농민주의와 중도노선은 핀란드가 아동수당과 보편적 기초연금 등

중산층 중심의 보편복지국가를 발전시키는 방향으로 작동하였다.

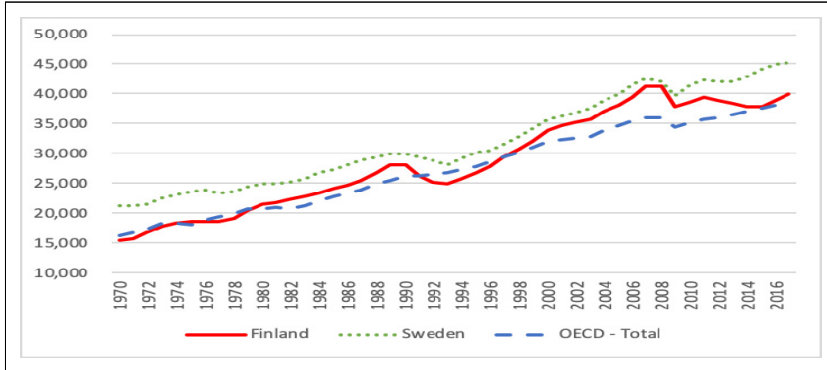
1945년부터 1960년대 사회민주당과 좌파연합이 정국을 주도하였고 이후 중도파가 약진하였다(김인춘, 2016). 1990년대에는 중도당과 중도우파인 국민연합당이, 2000년대에는 중도당이 지배적인 위치를 차지하고 있다. 2015년 선거에서 중도당이 다시 제1당이 되었고 중도우파 다수연정(중도당, 진실한 핀란드인, 국민연합당)을 구성하였다. 중도당의 유하 시필레(Juha Sipilä)가 총리가 되면서 핀란드의 기본소득 실험이 추진되었다(김인춘, 2016).

3) 핀란드의 경제

1917년 러시아로부터 독립할 당시 핀란드는 전형적인 농림업 중심의 경제체제였다. 1960년대 초까지 핀란드의 경제 수준은 북유럽 국가 중 가장 낮았다. 1960년대 초 핀란드의 1인당 GDP는 미국의 40% 수준에 불과했고 노르딕 국가들 중에서도 가장 낮았다. 하지만 그 이후 1980년대까지 핀란드는 경제성장률 연평균 3~5%를 유지하였으며 1970년대에는 서유럽의 평균적인 경제 수준에 도달해 있었다(강윤택, 2016).

[그림 2-3-1] 핀란드, 스웨덴, OECD의 1인당 GDP 변화 추이

(단위: \$)



주: 2010년 불변가격, PPPs.

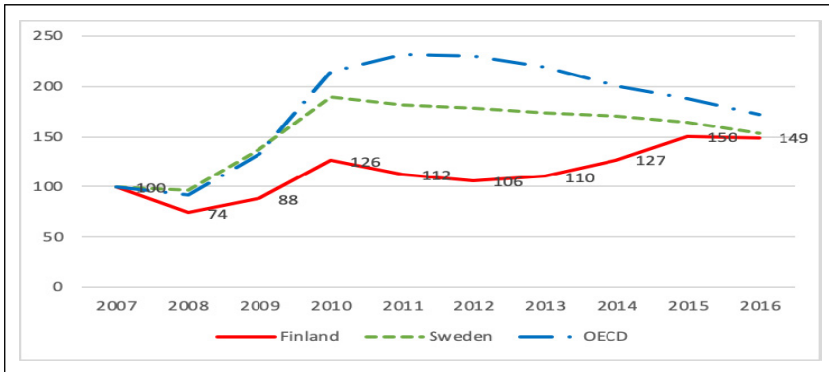
자료: <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>(2018.11.6. 인출)

1990년대 초반 핀란드는 경제위기에 직면하였는데 경제위기 이후 핀란드 정부가 대대적인 경제 개혁 및 구조조정을 진행하면서 1993년 이후 다시 빠른 회복세를 보였다. 이러한 경제 회복에는 노키아의 핀란드 경제에 대한 기여도 큰 몫으로 작용했다(강유덕, 2016). 하지만 2008~2009년을 기점으로 다시 하락세로 돌아서는데, 이는 노키아의 몰락과도 관련된다(강유덕, 2016). 경제성장 둔화는 (장기) 실업자와 복지 수급자의 증가로 이어졌다. 장기 실업자는 2009년부터 증가하기 시작하여 2016년에는 2007년 대비 1.6배까지 증가하였다. 공공부조 수급자도 2007년 이후 증가해 2016년에는 2007년 대비 1.3배 가까이 증가하였다.

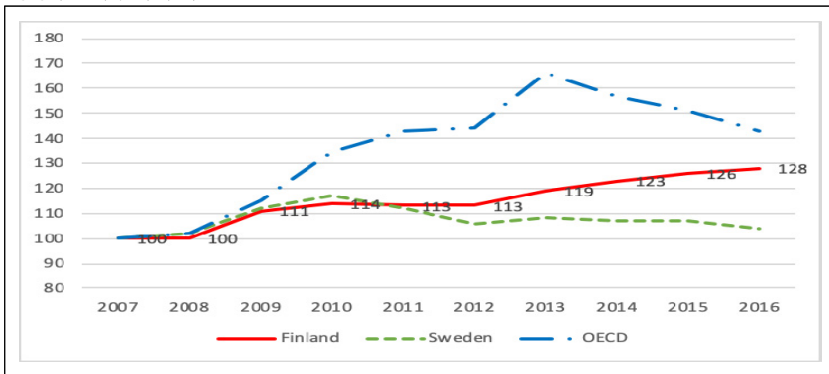
[그림 2-3-2] 장기 실업자, 공공부조 수급자 추이

(단위: %)

* 장기 실업자 추이



*공공부조 수급자 추이



주: 2007년을 100으로 계산.

자료: <https://www1.compareyourcountry.org/social-recipients>(2018.11.6. 인출)

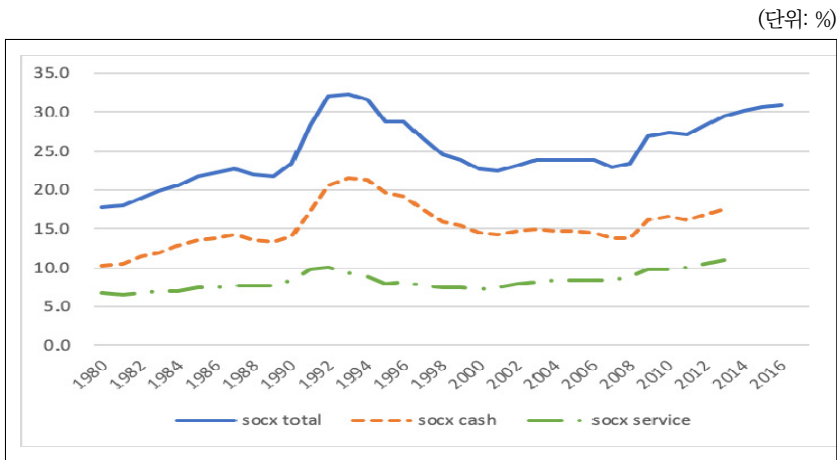
경제성장의 둔화는 정부 부채의 증가로 이어졌다. 2008년 이후 증가하기 시작한 일반정부의 총부채는 2017년 현재 GDP의 61.3%에 달했다. 그 결과 공공 부문의 건축과 사회보장 비용의 지속가능성에 대한 문제 제기도 커져 왔다(김인춘, 2016).

4) 핀란드의 실업보장제도

(1) 복지지출 수준과 재분배 성과

핀란드의 GDP 대비 공공사회지출은 1980년 17.7%에서 꾸준히 증가하여 1993년에는 32.3%까지 증가하였다. 그러나 1990년대 초반 경제위기의 여파로 공공사회지출은 감소 경향을 보여 2008년 23.3%까지 감소했다. 그러나 2008년 이후의 경기둔화에도 불구하고 공공사회지출 수준은 오히려 증가하는 경향을 보였다. 2008년 이후 증가한 공공사회지출은 주로 현금지출 분야에서 증가했다. 현금지출 중에서도 노령연금 지출이 2008년 8.2%에서 2013년 11.4%로 가장 많이 증가한 것으로 나타났다.

[그림 2-3-3] 핀란드의 GDP 대비 사회지출 추이



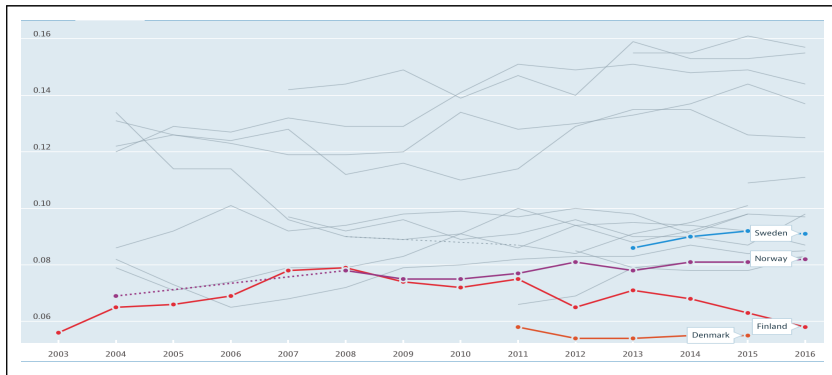
자료: https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG#(2018.11.6. 인출)

핀란드의 재분배 성과는 지속적인 경기침체에도 양호한 수준을 유지하고 있었다. 중위소득 50% 기준 빈곤율은 2016년 5.8%로 스웨덴이나 노르웨이보다 낮은 수준이었다. 지니계수 또한 북유럽 국가들 중 가장 낮은

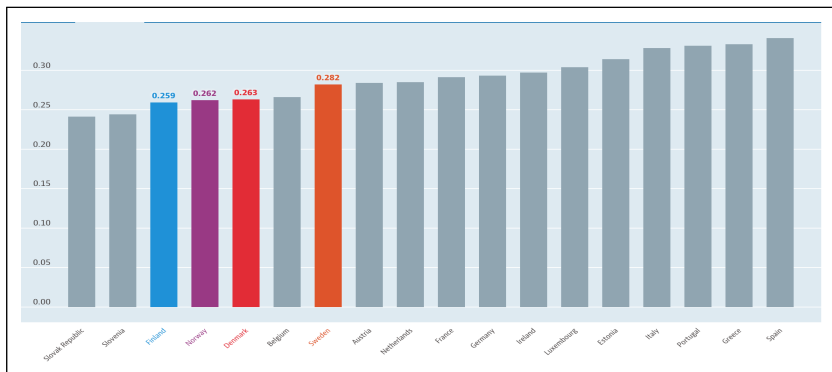
0.26 수준이었다. 이렇게 1990년대 초반의 경제위기와 2008년 금융위기에도 불구하고 핀란드의 복지 및 재분배 수준이 악화되지 않은 이유는 대규모 구조 개혁이 없었고, 사회통합과 평등을 중시하는 핀란드의 정치, 사회적 상황에서 복지 축소 개혁이 어려웠기 때문으로 평가된다(김인춘, 2016, p. 61).

[그림 2-3-4] 빈곤율(중위소득 50% 기준)과 지니계수

(단위: %)



자료: <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm#indicator-chart>(2018.11.6. 인출)



자료: <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm#indicator-chart>(2018.11.6. 인출)

(2) 핀란드의 실업보장제도

기본소득 실험이라 불리는 핀란드의 정책 실험은 엄격한 의미에서 기본소득 실험이라기보다는 실업보장제도(실업보험의 기초실업수당이나 실업부조의 노동시장 보조금)의 개선안을 마련하기 위한 실험이다. 다만 이들 실업보장제도에서 조건 부과를 면제했을 때의 정책 효과를 실험한다는 측면에서 기본소득의 일부 속성을 실험하는 것으로 볼 수 있다. 이 절에서는 핀란드의 정책 실험을 본격적으로 다루기 전에 핀란드의 실업보장제도에 대해 개괄적으로 살펴보고자 한다. 핀란드의 실업보장제도는 실업보험[소득비례 실업수당(earnings-related unemployment allowance)과 기초실업수당(basic unemployment allowance)]과 실업부조(Labour market subsidy)로 구분된다(MISSOC, 2018).

핀란드 실업보험은 1993년 이전까지 핀란드의 실업보험은 노조가 실업기금을 관리·운영하는 겐트 시스템이었다. Ghent System(겐트시스템)은 노동자들이 자발적으로 노조에 가입함과 동시에 노조가 관리·운영하는 실업기금에 가입하는 방식이다. 그런데 1990년대 초 핀란드의 경제위기로 인해 비정규직이 확산되면서 겐트 시스템의 실업보험 방식에 문제가 발생했다(신영규, 2018, p. 124). 실업보험에 가입하기 위해서는 노동조합에 가입해야 하고 실업기금에 실업보험료를 납부해야 하기 때문에 비정규직 노동자들의 재정적 부담이 가중된 것이다. 따라서 노동조합에 가입하지 않고도 실업보험에 가입할 수 있도록 겐트 시스템을 개혁하도록 하는 요구가 증가하였다(신영규, 2018, p. 124).

핀란드 정부는 1992년 노동조합과 무관하게 독립적으로 운영되는 실업보험기금 도입을 허가하였다. 이에 따라 실업보험기금인 YTK(Yleinen työttömyyskassa)가 1993년부터 운용되기 시작했다. 겐트 시스템 가입자들은 노동조합비와 실업보험료를 포함하여 임금의 1~2%

또는 연간 400유로를 납부해야 하고(신영규, 2018, p. 125), YTK는 2019년 현재 92유로의 펀드 회비와 18유로의 YTK 협회비를 포함해 총 110유로를 가입자들이 납부한다(YTK, 2019). 2018년 현재 26개의 실업보험기금 중 25개가 노조가 관리하는 실업기금이고 1개가 YTK에 의해 관리된다(신영규, 2018, p. 125).

나. 핀란드의 기본소득 실험

1) 핀란드 기본소득 논의의 역사¹⁰⁾

핀란드에서 기본소득 아이디어를 처음으로 제기한 것은 1970년 사물리 파로넨(Samuli Paronen)이었다(Caputo. R., 2012, p. 122). 1970년대의 핀란드는 앞서 설명했듯이 경제적 번영과 사회통합을 지향하는 합의의 정치가 제도화되고 복유립형 보편적 복지국가로 발전해 가던 시기였다. 1971년 ‘고용법(Employment Law)’에서는 노동시장 정책을 정부의 의무 사항으로 규정했고, 1972년 개정 헌법에서는 시민에 대한 근로 기회 제공을 국가의 의무로 규정하기도 했다.

하지만 핀란드의 기본소득 논의가 본격적으로 시작된 것은 1980년대로 학자들과 정책 입안자들이 중심이 되었다. 오스모 소이닌바라(Osmo Soininvaara)¹¹⁾와 오스모 램피넨(Osmo Lampinen)이 1980년에 출판한 『1980년대의 핀란드-부드러운 발전의 길(Suomi 1980-livulla. Pehmeän Kehityksen Tie)』이라는 책에서 ‘시민급여’, ‘시민임금’이라는 용어를 소개한 것이 그 출발이었다(Perkiö, 2012, p. 2). 1986년에는

10) 이 절은 주로 Caputo et al.(2012)을 참고하였다.

11) 오스모 소이닌바라(Osmo Soininvaara)는 2001~2005년 녹색당 의장, 2000~2002년 사회복지부 장관을 역임하였다.

사회복지국가위원회의 ‘기본생계’에 관한 보고서, 1987년 3월의 의회선거에서 기본소득이 논의되었으나 본격적인 기본소득 논의라기보다는 시민수당, 기본생계보장, 기본보장 개념 등에 대한 논의였다(Caputo, 2012). 1988년에는 중도당의 올리 렌(Olli Rehn)¹²⁾과 녹색당의 데이비드 펴머턴(David Pemberton)이 주도하고 거의 모든 정당이 참여한 범정당 조직인 ‘기본소득회의(basic income working group)’가 구성되어 부분기본소득을 제안하기도 하였다(Perkiö, 2012, p. 2).

1990년대 초에는 노동조직들도 논쟁에 뛰어들었는데, 사용자단체와 핀란드 중앙노동조합연맹(SAK), 사회민주당은 기본소득에 대한 부정적인 입장을 표명했다. 특히 SAK는 기본소득이 많은 재원을 필요로 하며, 고용과 노동소득의 연계를 부정하고, 저임금노동을 양산한다고 비판하였다. 이 시기에 중요한 역할을 한 이론가는 녹색당의 오스모 소이닌바라(Osmo Soininvaara)와 좌파 생태경제학자인 얀 오토 안데르손(Jan Otto Andersson)이었다. 이들은 1990년대 중반까지 기본소득에 대한 구체적인 제안과 모델들을 발표하였다. 소이닌바라(Soininvaara)는 프리드먼의 부의 소득세 영향을 받아 주로 녹색연맹 및 우파 기본소득 지지자들에게 영향을 미쳤고, 안데르손(Andersson)은 기본소득유럽네트워크 좌파그룹의 영향을 받았으며, 좌파연합과 프레카리아트 활동가들에게 영향을 미쳤다(김도훈, 2017, p. 177).

1992년 핀란드의 심각한 경제 불황으로 사회보장시스템이 위기에 직면하였고, 기본소득 논의도 후퇴하였다. 1995년 총선 기간에도 기본소득 논의보다는 복잡한 사회보장시스템과 경제 불황으로 인한 근로 동기 저하, 빈곤의 몇 문제가 주요한 이슈였다. 선거 후 사민당이 주도한 정부는 중도당과 소수 정당을 제외하고 좌우를 망라한 ‘무지개 정당’이었다. 새

12) 올리 렌(Olli Rehn)은 2015~2016년 시필레 정부의 경제부 장관을 역임하였다.

정부하에서 소이닌바라(Soininvaara)가 포함된 ‘동기의 텃’ 워킹그룹이 만들어졌는데, 최종보고서의 제안대로 고용과 인센티브 정책이 주요 정책 수단으로 실행되었지만 성공적이지는 못했다(Caputo, 2012, p. 68). 흥미로운 점은 이 그룹의 최종보고서에서 사회보장시스템이 붕괴되면 기본소득으로 이어질 것을 우려하고 있었다는 점이다. 이러한 우려는 ‘소득 보장법안의 명확화’라는 책을 출간하였던 펜티 아라예르비(Pentti Arajärvi) 법학 박사의 기본소득 비판, 기존의 사회보험과 공공부조제도에 대한 강한 지지를 보였던 마티 투오말라(Matti Tuomala) 경제학자 등의 글에도 등장하면서 정부 정책에서 기본소득이 의제로 등장하지 못하였다. 1999년 의회선거에서 녹색당을 중심으로 기본소득이 다시 의제로 등장하기는 했다. 그러나 이 시기 대부분의 정당이 구조적인 실업과 빈곤, 사회보장제도 개혁, 저임금 일자리 문제 해결을 위한 대안들에 관심을 가지고 있었지만, 기본소득이 주요 의제가 되지는 못했다.

학계에서 기본소득에 대한 논의는 아니타 마틸라(Anita Mattila)가 2001년 ‘기본소득은 필요한가? 핀란드 시민소득, 시민급여, 기본소득 모델에 대한 이론적 분석’을 발표하기까지 거의 연구가 없었다. 마틸라(Mattila)의 연구는 미시시뮬레이션을 통해 기본소득 모델을 분석하였다는 점에서 중요한 이론적 함의를 갖지만 주목을 받지 못하였다. 이후에 이들 시뮬레이션 모델이 기본소득 모형 평가를 위해 점차적으로 도입되어 왔다. 살리아(Sallia)의 Soma-모형, KELA(사회보장국)의 JUTTA모형 등이 개발되었고, 여기에서의 연구 결과들이 총선 과정에서 활용되기도 하였다(Caputo, 2012).

2006년 이후 기본소득 논의는 녹색당과 좌파당이 주도하였으나 중도당 및 우파 정당 등 많은 정치 세력과 사회집단이 참여하면서 기본소득 논의는 다양한 형태의 담론과 프레임을 만들어 냈다. 2005년에 우파 연

합정당은 기본소득 사회조사를 실시하였고, 2006년에 모든 정당이 시민 급여에 대한 연구를 진행하기도 하였다. 2007년 총선에서는 기본소득 이슈가 중요했다. 선거 전에 기본소득에 대한 여러 발표와 세미나가 개최되었고, 특히 녹색당은 기본소득이 국가와 가구에 미치는 미시적 분석을 포함하는 기본소득 모델을 발표하였다. 이후 기존의 시민임금(citizen's wage)이라는 용어는 기본소득(basic income)이라는 용어로 대체되었다(Perkiö, 2012).

2007년 선거에서 집권한 새로운 중도우파 정부는 사회보장시스템의 대대적 개혁을 준비하기 위해 2007년 6월 '사회적 보호체계 개혁위원회(Committee for Reforming Social Protection: Sata committee)'를 구성하였다. 이 위원회는 적절한 기본보장, 노동 유인 개선책, 사회보장제도의 명료한 개혁을 통해 빈곤을 줄이고, 모두에게 소득을 보장하되 사회보장시스템을 단순화하는 사회보장 개혁 모델을 만드는 책임을 맡게 되었다.

위원회는 대표 정당, 사회보건부와 재정부 대표들, 다양한 이해집단과 대표들이 포함되는데, 19명으로 구성된 위원 중에 노동조합들과 산업조직들이 실질적인 영향력을 행사했다. 사민당은 배제되었지만, 노조를 통해 사민당의 의견이 반영되었다. 50여 명의 위원으로 구성된 4개의 소위원회도 구성되었는데, 그중에는 소이닌바라(Soininvaara)가 위원장인 '기본보장소위원회'도 포함되어 있다. 하지만 실질적인 영향력을 행사하는 노조와 산업조직들은 기본소득에 부정적인 입장이었기 때문에 사회보장체제가 조건부적이어야 한다고 주장하였다. 결국 Sata위원회의 활동은 기존 사회보장시스템 내의 개혁에 국한되어 무조건적 기본소득 논의는 포함되지 못했다. 2011년에서 2012년 사이에는 핀란드에서 기본소득에 대한 관심이 폭발적으로 증가하였다. 2011년 5월에는 활동가, 연구자,

정당원들에 의해 기본소득 네트워크가 결성되어 기본소득 캠페인이 적극적으로 이루어지게 되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 핀란드에서의 정책 실험은 기본소득 실험이라고 보기는 어렵지만, 핀란드 기본소득 논의의 역사적 맥락 속에 존재한다. 핀란드 사회보장시스템에서 지속적으로 제기되어 왔던 인센티브 문제는 기본소득의 무조건성과 관련되며, 그것이 기본소득 실험이든 아니든 핀란드의 정책 실험은 기존 사회보장제도의 동기 부여 문제를 해결하고자 하는 지향을 가지고 있다. 그 방향은 완전하지는 않지만 기본소득의 무조건성과 연결되어 있다.

또한 현재의 핀란드 기본소득 실험은 정치적 좌·우파는 물론 많은 사회집단이 주장하는 다양한 기본소득 담론이 사회적으로 각축하고 공존하고 있는 상황에서 실시되고 있다. 정치적으로는 중도당, 녹색당, 좌파동맹당이 지지를 표명하고 있고, 보수당과 진정한 핀란드인당 그리고 사민당이 반대 입장을 표명하는 담론 지형을 구축하고 있다. 이러한 다양한 기본소득에 대한 입장들이 핀란드의 정책 실험 문화와 만나면서 현재의 기본소득 실험을 가능하게 하였다(Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. K., & Kangas, O., 2016, p. 2). 핀란드의 정책 실험 문화는 다양한 이해관계를 가진 집단들을 설득하기 위한 근거에 기반한 정책 결정 과정으로 매우 중요하게 작동하고 있다.

2) 핀란드 기본소득 실험의 경과와 내용

(1) 기본소득 실험의 경과

핀란드의 기본소득 ‘실험’이 가능했던 것은 근거 기반 정책 결정을 강조하는 핀란드 정부의 실험 문화(experimental culture)에서 비롯된다

(Kallioma-Puha et al., 2016, p. 2). 핀란드는 2014년부터 장기적인 계획하에 국가 거버넌스 체계를 유연하게 만들고, 근거에 기반한 정책 수립을 통해 인간 중심적인 전환을 시도해 왔다. 2015년 초에는 핀란드의 싱크탱크인 데모스 헬싱키(Demos Helsinki)가 알토(Aalto)대학과 공동으로 정책 설계를 위한 총리실 프로젝트를 수행했으며, 그 결과 정책 설계에 실험과 행동주의적 접근을 포함하는 새로운 모델을 제안하기도 했다. 이 모델은 공공정책 결정의 선구적 모델로 채택되었다(김인춘, 2016, p. 42).

2015년 5월 집권한 중도우파 시필레 정부가 2015년 12월 기본소득 도입을 위한 정책 실험을 발표하면서 핀란드의 기본소득 실험이 본격화되었다. 정책 실험의 핵심 목표는 오랫동안 논의되어 왔던 사회보장시스템의 개혁이었다. 특히 1990년대의 심각한 경제위기 이후 핀란드 정부는 사회보장시스템을 개혁할 필요성을 역설해 왔다. Sipilä 정부(2015~2019)는 사회보장시스템 개혁을 통해 일에 대한 동기를 더 부여하고, 덜 관료적이고, 현행 시스템보다 덜 복잡한 사회보장체계의 개혁을 추진하였다. 또한 소규모의 기본소득 실험 과정은 전국적인 정책 시행 이전에 유용한 정보를 수집하는 과정이며, 기본소득 실험에 대한 전국적 차원의 토론이 가능해짐으로써 민주적 과정을 통해 정부정책이 정당성을 부여받는 과정으로서도 의미가 있다.

기본소득 실험을 예고한 이후, 시필레 정부는 기본소득 실험 작업을 수행할 추진단을 공모하였고 KELA(사회보장국) 중심의 다학문적 연구 컨소시엄을 선정하였다. 이 연구단은 완전기본소득, 부분기본소득, NIT, 참여소득 모델 등 4개의 서로 다른 모델과 각각의 하위 모델(sub-models)을 평가하고, 실험을 위해 부분기본소득을 실시할 것을 정부에 권고했다(Kangas, O., & Pulkka, V. V., 2016).

(2) 기본소득 실험 내용

애초에 KELA가 제안한 부분기본소득 실험 모델의 내용은 다음과 같다 (Kangas et al., 2016, p. 13).

- 1차 표본추출은 저장도 전국 단위 무작위 표본추출이어야 한다.
- 전국 단위의 실험은 지역실험으로 보완하여야 한다.
- 표본추출편의를 제거하기 위해 실험 참여를 의무화하여야 한다. 즉 자발적 실험의 경우, 참여하는 것이 자신에게 이득이 된다고 판단하는 사람들만이 실험에 참여하고, 참여하는 것이 손해라고 생각하는 이들은 참여하지 않을 수 있다.
- 두 가지 이상의 기본소득 수준을 다루어야 한다. 기본소득 모델의 역학적 원리를 제대로 이해하기 위해서는 서로 다른 수준의 기본소득과 서로 다른 세율이 적용되는 둘 이상의 실험군이 실험에 포함되어야 한다. 따라서 550, 650, 750유로의 여러 기본소득 수준과 그에 연계하여 서로 다른 정률세 수준으로 실험이 필요하다.
- 대상 인구집단은 25~63세의 저소득층으로 구성되어야 한다.

그러나 핀란드 사회보건부는 2016년 8월 수정안으로 기본소득 실험을 시행한다고 공표하였다. 정부의 수정안에 따르면, 실험 대상은 기초실업 수당과 노동시장 보조금을 받는 실업자이며, 이들 중 의무적으로 실험에 참여할 2000명을 실험집단으로 무작위 추출한다는 것이었다. 기본소득 급여액 수준은 560유로로 조정되었다. 560유로는 아무 조건 없이 지급되며, 취업을 통해 소득이 발생하더라도 지급된다. 이 안은 2016년 12월 ‘기본소득법(Laki perustulokeilusta)’으로 구체화되었다.

KELA가 제안한 기본소득 실험 원안과 정부의 수정안을 비교하면 <표

2-3-1)과 같다.

〈표 2-3-1〉 KELA의 실험 설계안과 정부의 수정안 비교

	KELA의 설계안	정부의 수정안(기본소득 실험법)
급여 수준	최소 550유로, 다양한 급여 수준	560유로
과세	다양한 과세 방식	현 세제 적용
모집단	저소득층	실업자(기초실업수당, 노동시장보조금 수급자)
연령	25~63세	25~58세
표본 수	검증력 계산	2,000명
실험 기간	최대한 길게	2년

자료: Pulkka(2018). Notes on the Finnish Basic Income Experiment.

KELA가 설계한 기본소득 실험안이 정부에 의해 수정된 이유를 Kangas(2016, pp. 15-18)는 첫째, 국내법과 유럽연합(EU) 법 차원에서 법적 제약에 따른 절충의 필요성이 작용하였다. EU 법 차원에서 기본소득이 최저생활 수준을 보장하기 위한 의도라면 외국으로의 이전이 불가능하지만, 기여 기반의 성격이라면 외국 이전이 가능해진다. 이러한 문제로 기본소득 실험은 수정될 수밖에 없었다(Kangas et al., 2016, p. 15).

둘째, 실험 예산의 제약으로 인해 초기 설계안은 수정될 수 밖에 없었다. 기본소득 실험 예산은 급여 지급액과 행정비용을 포함하여 2000만 유로였는데, 정부는 추가적인 예산 증액을 약속하지 않았고, 국세청도 실험이 예정되었던 2017년 1월까지 6개월이라는 짧은 기간 동안 기본소득 실험을 위한 특별세법은 가능성이 없다고 밝혔다. 이에 따라, 실험 개시를 2018년으로 미루기 원치 않았던 정부는 수정안을 제안하게 되었다(Kangas et al., 2016, p. 17).

셋째, 실험집단의 수가 검증력(power calculation)에 기초하기보다 실업급여 수급 대상자가 2000명으로 조정된 이유는 비용효율적인 이유 때문이다. 즉, 가능한 모든 유형의 실험집단을 구성하는 것보다 KELA의

실업급여 수급자를 대상으로 실험집단을 구성하는 것이 법안 마련에서도 효율적이라는 점이 고려되었다. 초기 설계안대로 저소득층을 대상으로 실험이 진행되었다면, 과세 자료에 기초한 표집이 이루어졌어야 하고 그 기간은 최대 2년이 소요될 것으로 예상되었다. 따라서 KELA가 소유하고 있는 등록자료를 활용하는 것이 표본을 추출하는 데 용이하였고, 이를 통해 향후 실험집단과 통제집단을 추적하는 것도 용이하다는 점이 고려되었다(Kangas et al., 2016, p. 17).

3) 핀란드 기본소득 실험의 예비 결과¹³⁾

2018년 6월, 보건사회부와 KELA는 기본소득 실험 평가에 합의했다. 기본소득 실험 평가는 KELA가 주도했고, VATT 경제연구소(VATT Institute for Economic Research), Turku대학, 헬싱키대학, 경제노동연구소(the Labour Institute for Economic Research), 핀란드 정신건강협회, Tänk 등이 공동으로 수행했다. 그리고 2019년 2월 예비 결과보고서가 발표되었다(Kangas, O. & Jauhiainen, S. & Simanainen, M. & Ylikännö, M., 2019).

(1) 개요

이 보고서는 2017년에 진행된 실험의 고용 효과를 KELA의 행정 자료에 기반하여 분석한 내용과 설문조사 자료를 분석한 결과를 담고 있다. 행정 데이터에서는 실험집단 2000명과 통제집단 17만 3000명의 자료를 사용하였다. 설문조사는 기본소득 수급자 2000명과 통제집단 5000명을 대상으로 하였다. 통제집단 5000명은 2016년 KELA에서 기초실업수당

13) 이 절은 Kangas et al.,(2019)의 기본소득 실험 예비결과보고서 내용에 기초하였다.

과 노동시장 보조금을 받는 사람들 중에서 무작위로 표집하였다. 설문조사에는 기본소득에 대한 태도뿐 아니라 사회적·재정적 웰빙, 주관적 건강, 구직활동과 고용에 대한 질문들이 포함되었다. 이 설문조사는 유럽사회조사(European Social Survey(ESS) 2016, 2018) 그리고 다른 표준화된 설문조사(ISSP, EU 소득과 생활 조건 조사, MHI, ATH)에서의 질문들이 활용되었다. 설문조사는 2018년 10월 17일부터 12월 14일까지 전화 인터뷰로 진행되었다.

(2) 고용 효과: 행정 자료 분석 결과

행정 데이터는 실험 참가자의 모든 정보를 포괄할 수 있다는 장점이 있지만, 공개 시점의 차이로 인해 곧바로 이용할 수 없다는 단점이 있다. 따라서 예비결과보고서는 2017년의 자료만 분석하고 있다. 행정 자료를 통해 고용 경력을 측정한 경우 영 시간 계약의 경우와 같이 낮은 소득으로 장기간 고용 경력을 가진 경우에 대한 평가가 모호할 수 있다. 따라서 예비결과보고서에서는 고용 경력뿐 아니라 총소득, 특정 임금 수준을 넘어서는 고용 기간, 자영업소득의 비율 등을 포함하여 분석하고 있다. <표 2-3-2>는 고용 특성과 대상자들의 사회보장급여들을 보여 준다. <표 2-3-2>에 의하면 실험집단과 통제집단 차이에서 취업 일수는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 즉, 무조건적 현금급여가 근로 유인을 통계적으로 유의미하게 떨어뜨리지는 않는다는 것이다.

〈표 2-3-2〉 고용 지위와 KELA에 의해 지급된 급여들(2017년 평균)

	실험집단	통제집단	차이	p값
고용 특성				
취업 일수	49.64	49.25	0.39	0.87
자영업소득이 있는 사람(%)	43.70	42.85	0.85	
총자영업소득(유로)	4,230	4,251	-21	
KELA로부터의 급여(유로)				
실업급여들	5,852	7,268	-1,415	
사회부조	941	1,344	-403	
주거수당	2,525	2,509	16	
상병수당	121	216	-96	
사례 수	2,000	17,322		

주: 1) 고용일은 핀란드 연금센터에서 제공된 실제 취업 일수 자료이다. 취업 일수는 일일 임금(calculated daily wage)이 최소 23.74유로인 날들로 정의된다.

2) 자영업소득이 있는 사람의 비율과 숫자는 핀란드 국세청(Finnish Tax Administration) 자료이다.

3) KELA로부터 받은 급여는 KELA의 급여 등록 자료이다.

4) p값은 유의 수준이며, .05 이하일 때 통계적으로 유의미하다.

자료: Kangas et al.,(2019)

(3) 고용 효과: 설문조사 자료 분석 결과

〈표 2-3-3〉에 의하면 설문조사의 고용 효과는, 설문조사 당시 실험집단의 취업률은 31%, 통제집단의 취업률은 25%로 나타났으며 유의확률이 .087로 유의 수준 1%에서 통계적으로 유의미했다. 그러나 파트타임이나 풀타임이냐에서는 실험집단과 통제집단 간에 통계적으로 유의미한 차이는 없었다. 풀타임 근로 의향의 경우 실험집단과 통제집단 간에 통계적으로 유의미한 차이는 없었지만, 실험집단의 풀타임 근로 의향이 68.6%로 통제집단의 58.3%보다 높게 나타났다.

이러한 결과는 행정 데이터 분석 결과와 직접적인 비교가 어렵다. 행정 데이터는 2017년 자료를 분석한 것이고, 설문조사 데이터는 2018년 12월 설문 당시의 취업 상태를 묻고 있기 때문이다. 그러나 2019년 말이나 2020년의 행정 데이터 분석 결과에서 실험집단이 더 취업을 많이 했을 가능성을 추측해 볼 수 있는 결과이다. 또한 통계적으로 유의미하지는 않

았지만 현재 파트타임으로 일하고 있는 경우 향후 풀타임으로 일할 의향이 있다는 비율이 실험집단에서 10%포인트 가까이 높았다.

〈표 2-3-3〉 취업 형태 및 풀타임 근로 의향

	임금소득자의 경우, 현재(%)	
	실험집단(586명)	통제집단(1,047명)
취업률(취업자)	31(184명)	35(261명)
- 파트타임 취업률	38.0	30.3
- 풀타임 취업률	62.0	69.7
χ^2	.087	
	현재 파트타임인 경우 풀타임 근로 의향(%)	
	실험집단(586명)	통제집단(1,047명)
예	68.6	58.2
아니요	31.4	41.8
χ^2	.1931	

자료: Kangas et al.,(2019)

고용 효과에 대해 설문조사에서 주목할 만한 결과는 취업 전망에서 나타났다. 설문조사 당시 실업자인 경우 향후 12개월 이내에 일자리를 찾을 것인지에 대한 질문에서 실험집단과 통제집단 사이에 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 실험집단의 취업 전망에 대한 긍정적 응답은 56.1%로 통제집단 44.8%보다 11.3%포인트 정도 높게 나타났다(표 2-3-4 참조). 이는 무조건적인 기본소득이 사람들로 하여금 일자리를 찾을 수 있을 것이라는 강한 확신을 주고 있다는 점을 보여 준다.

〈표 2-3-4〉 향후 취업 전망

	향후 12개월 내 취업 전망(%)	
	실험집단(586명)	통제집단(1,047명)
예	56.1	44.8
아니요	28.3	43.0
모름	15.5	12.2
χ^2	<.0001	

자료: Kangas et al.,(2019)

(4) 설문조사 결과: 신뢰

신뢰에 대한 조사 결과는 법에 대한 신뢰를 제외하고 유의확률 1%에서 실험집단과 통제집단 간에 통계적으로 유의미한 차이를 보였다(표 2-3-5 참조). KELA의 2017년 조사에서 전체 인구집단의 신뢰 수준은 7.4로 나타나 실업급여 수급자들의 신뢰 수준이 전체 인구집단보다는 다소 낮게 나타났다. 실업자들을 대상으로 한 이번 실험에서 사람에 대한 신뢰와 정치인에 대한 신뢰는 기본소득을 받는 실험집단이 통제집단보다 통계적으로 유의미하게 높게 나타났다.

〈표 2-3-5〉 타인, 법체계, 정치인에 대한 신뢰 수준

구분	사람에 대한 신뢰		법에 대한 신뢰		정치인 신뢰	
	실험집단	통제집단	실험집단	통제집단	실험집단	통제집단
평균	6.68	6.30	6.62	6.30	4.28	3.80
표준편차	2.33	2.50	2.58	2.61	2.70	2.69
유의확률	.003		.0183		.007	

자료: Kangas et al.,(2019)

〈표 2-3-6〉은 기본소득 실험이 실시되었던 지난 2년 동안 스스로 인지하는 변화에 대한 분석 결과를 보여 준다. 조사 항목은 자신의 미래에 대한 확신, 재정적 상태에 대한 확신, 사회에 대한 영향력이었다. 일반적으로 기본소득 찬성론자들은 기본소득의 해방적 속성을 강조한다. 즉, 기본소득이

사람들에게 창의성을 부여하고, 사람들의 역량을 강화시켜 주고 (empowering), 재정적 불안정성을 감소시켜 준다고 주장한다. <표 2-3-6>는 기본소득을 받는 실험집단이 미래에 대한 확신, 자신의 재정 상황에 대한 확신, 사회에 대한 영향력에 만족하고 있음을 보여 주고 있다. 특히 자신의 미래에 대한 확신은 기본소득을 받았던 실험집단이 통제집단보다 7% 포인트 이상 통계적으로 유의미하게 높았다. 사회에 대한 영향력의 경우에도 실험집단의 30% 정도가 사회에 대해 강하거나 상당히 강하게 영향력을 미칠 수 있다고 응답했다. 통제집단은 그 비율이 20% 수준이었다.

<표 2-3-6> 스스로 인지하는 지난 2년 동안의 변화

(단위: %)

구분	자신의 미래에 대한 확신		재정적 상태에 대한 확신		사회에 대한 영향력	
	실험집단	통제집단	실험집단	통제집단	실험집단	통제집단
약함	6.8	9.8	13.0	19.4	16.0	25.1
조금 약함	7.8	13.2	11.8	16.8	19.5	22.6
보통	25.8	30.1	32.4	32.4	31.1	26.5
강함	34.8	30.0	26.3	19.4	17.1	15.5
상당히 강함	23.4	16.2	15.9	10.9	11.8	7.1
모름	1.4	0.7	0.7	1.1	4.6	3.2
유의확률	<.0001		<.0001		<.0001	

자료: Kangas et al.,(2019)

건강에 대한 자기평가와 마찬가지로 지각된 스트레스 수준도 기본소득을 받는 실험집단의 자기평가가 좋게 나타났다. 실험집단은 54.8%가 스트레스가 매우 적거나 전혀 없다고 응답했고, 통제집단은 그 비율이 45.6% 수준이었다(<표 2-3-7> 참조). 최근의 집중력도 조사되었는데, 이 지표 역시 실험집단의 66.7%는 좋거나 매우 좋다고 응답했고, 통제집단은 그 비율이 54.7% 수준이었다.

〈표 2-3-7〉 지각된 스트레스 수준

	현재 스트레스 정도(%)	
	실험집단(586명)	통제집단(1,047명)
전혀 없음	22.2	19.7
매우 적음	32.6	25.9
보통	28.7	29.1
꽤 높음	11.8	16.2
매우 높음	4.8	8.8
모름	0.0	0.3
χ^2	.0005	

자료: Kangas et al.,(2019)

기본소득은 보통 사회보장시스템의 관료주의 문제를 줄일 수 있을 것으로 기대된다. 그 이유는 기본소득이 복지 수급을 위한 구직 등록 등과 같은 수급 자격 기준도 없고, 수급 자격을 증명하기 위해 제출해야 할 소득 자료 등의 정보들을 제공하지 않고도 지급되기 때문이다. 분석 결과를 보면, 실험집단은 60% 가까이가, 통제집단은 68% 정도가 지난 2년간 관료주의를 느꼈다고 응답하였다(표 2-3-8 참조). 그 이유는 실험집단조차도 여전히 주거급여 등 기존 사회보장제도에 대한 수급 신청을 해야 했기 때문으로 판단된다.

그러나 기본소득이 관료주의를 줄일 것인지를 묻는 질문에는 실험집단의 81% 정도가, 통제집단은 72% 정도가 긍정적으로 응답하고 있어서, 기본소득을 받는 실험집단일수록 관료주의 문제가 기본소득으로 해소될 수 있다고 생각하는 경향이 있었다.

〈표 2-3-8〉 관료주의 경험

	지난 2년간 사회보장급여 청구 시 느낀 관료주의	
	실험집단(586명)	통제집단(1,047명)
예	58.9	67.8
아니요	35.5	28.6
모름	5.6	3.6
χ^2	0.0009	

	기본소득이 관료주의를 줄일 것인지에 대한 생각	
	실험집단(586명)	통제집단(1,047명)
전혀 동의 안 함	3.6	4.1
다소 동의 안 함	5.8	6.4
동의도 부정도 안 함	5.5	7.4
다소 동의	24.1	35.1
매우 동의	57.2	37.3
모름	3.9	9.6
χ^2	.0001	

자료: Kangas et al.,(2019)

다. 포용적 복지국가를 위한 과제

이상으로 기본소득 실험을 진행했던 핀란드의 역사·정치·경제·사회적 맥락들과 기본소득 실험의 결과에 대해 살펴보았다. 앞서 언급했지만 핀란드 정책 실험은 여러 가지 측면에서 한계가 지적되고 있다.

먼저 실험의 목적과 관련하여 핀란드의 정책 실험은 실업보장제도 개혁을 위한 실험이지 엄격한 의미의 기본소득 실험이라고 보기 어렵고, 보편적 기본소득이 아니라 장기 실업자를 대상으로 하는 부분기본소득일 뿐(Hiilamo, 2019)이라는 점이 지적된다. 다음으로 실험 설계와 관련해서는, 예산상의 제약으로 인해 규모가 축소되었고, 공동체 효과를 측정할 수 없도록 설계되었다는 점(Hiilamo, 2019), 실험 설계와 방법론 차원에서 엄격한 실험 설계를 구현하지 못해 실험 결과에 대한 신뢰도를 확신하기 어렵다는 점(노정호, 2018)이다. 또, 실험 과정에서 2018년 초에 실업자가 비정규직이나 활성화 정책에 참여하는 것을 거부할 경우 실업급여의 4.6%를 삭감하는 새로운 활성화 모델이 도입되어 통제집단에 영향을 미쳤을 가능성이 있다는 점(Hiilamo, 2019)이 실험 결과의 신뢰성을 떨어뜨리고 있다는 비판을 받는다. 마지막으로 설문조사가 실험 전에는 시행되지 않았고, 실험 이후에만 진행됨으로써 2018년 12월 설문조사 결과가 실험으로 인한 효과인지 확신하기 어렵다는 점(Hiilamo, 2019)

등이 지적된다.

한계에도 불구하고 한국의 포용적 복지국가 건설을 위한 함의로서 핀란드의 정책 실험에서 긍정적으로 평가될 수 있는 부분도 존재한다.

첫째, 핀란드의 **정책 실험 문화**는 근거 기반 정책 수립을 통해 정책의 효과성을 높일 수 있다는 점에서 한국 사회에서도 적극적으로 고려될 필요가 있다. 물론 현재 한국에서도 지자체 차원에서 성남시의 기본소득이 시행된 바 있다. 그러나 성남시의 기본소득은 그 취지에도 불구하고 애초에 근거 기반 정책 실험의 관점에서 접근하지 못하였다. 정교한 설계를 통해 새로운 제도가 도입되었을 때, 어떤 효과가 예상되는지에 대한 정책 실험 문화가 정착되지 못했기 때문이다. 한국에서 기본소득 실험을 진행한다면 그 실험은 일정 정도의 원칙이 필요하다. 이에 대해 Standing(2018, pp. 343-358)의 제안은 유의미한 정보를 제공해 준다. 그 내용은 다음과 같다.

- 기본소득의 속성을 최대한 반영하여야 한다.
- 지속 가능하고 명확한 설계여야 한다.
- 설계가 변경되어서는 안 된다.
- 실험의 규모가 충분히 커야 한다.
- 기간이 충분히 길어야 한다.
- 다른 곳에서 반복할 수 있고 규모를 확대할 수 있게 설계되어야 한다.
- 무작위 통제집단을 이용해야 한다.
- 기본조사를 해야 한다.
- 정기적인 평가조사를 수행해야 한다.
- 핵심 정보원이 있어야 한다.
- 개인 가구 가족공동체에 미치는 영향, 경제적 승수 효과 등 다층적인 효과를 분석해야 한다.
- 태도 효과와 행위 효과를 평가해야 한다.

- 명확한 가설이 설정되어야 한다.
- 비용과 예산이 현실적이어야 한다.
- 표본이 가급적 불변해야 한다.
- 이전 메커니즘을 모니터링해야 한다.
- 행위자 혹은 목소리 효과를 고려해야 한다.

나미비아 기본소득 실험의 경우 마을 주민들이 돈을 잘 사용하는 방법에 대해 조언하고 취약한 사람들이 다른 사람에게 이용당하지 않도록 하는 위원회를 만들었다.

이러한 원칙과 함께, 완벽하게 통제된 정책 실험은 불가능하기 때문에 실험의 결과에 대한 지나친 해석보다는 정책 실험 과정과 결과를 통해 무엇을 취사선택할지 유연하게 판단하는 것도 중요하다. 정책 실험은 어떤 제도 개혁이 작동하고, 어떤 제도 개혁은 작동하지 않는가를 알아보기 위한 실험이기보다, 제도 개혁이 어떻게 그리고 왜 작동하는지, 작동하지 않는다면 왜 작동하지 않는지를 알아내는 실험이어야 한다(Standing, 2018, pp. 343-344).

둘째, **민주주의적 숙의의 과정**이라는 관점에서 핀란드의 정책 실험은 합의가 크다.

앞서 설명했듯이 핀란드는 내전 등 역사적 경험 속에서 좌우를 아우르는 사회통합이 당면 과제였다. 사회통합을 지향하는 핀란드의 전통은 이념적·경제적 이해관계를 가진 다양한 집단들의 사회적 합의를 위한 민주주의적 숙의 과정이 중요했다. 특히 기본소득과 같이 주요한 변화를 예고하는 정책들에 대해서는 정책 실험이 일상화되어 있다. 이러한 정책 실험은 단순히 정책 시행의 효율성을 제고하고 정책의 효과에 대한 사전적 근거들을 수집하는 것 이상의 의미를 가진다. 그것은 바로 민주주의적 숙의

과정이다.

핀란드의 기본소득 정책 실험은 1980년대부터 시작된 기본소득의 필요성에 대한 논의들이 반영된 결과이며, 기본소득 실험이 정부에 의해 공표된 이후에는 사회 각층의 다양한 이해관계자들을 중심으로 다양한 대중적·학술적 논의가 활발히 진행되었다. 이는 기본소득만이 핀란드의 문제를 해결해 줄 수 있다는 주장을 관철하거나 기존의 사회보장제도 개혁만을 고수하는 과정이 아니었다. 핀란드의 정책 실험은 기존의 실업보장제도 개혁이라는 과제에 기본소득의 무조건적 요소를 도입함으로써 그 효과성을 검증하려는 정책 실험으로 귀결되었다.

현재 한국 사회에도 당면한 사회문제들과 사회보장제도 문제들이 산적해 있다. 그럼에도 불구하고 민주적 숙의 과정은 매우 부족하다. 사회통합과 지속 가능한 복지국가의 발전을 위해 단기적, 중장기적 기획에 바탕을 둔 사회적 논의가 어느 때보다도 절실하다.

셋째, 기본소득을 전제로 하는 실험이라면 정책 목표가 **공유부 배당의 사회정의**의 실현일 필요가 있다. 핀란드 기본소득 실험의 정책 목표는 실업보장 개혁이 장기 실업자의 근로인센티브에 영향을 미치는지에 있다. 그러나 기본소득의 지향은 기본소득과 노동의 관계를 강화하기보다 소득과 노동의 관계를 단절하는 것을 지향한다. 물론 이것이 의미하는 바가 모든 사람이 임금노동을 하지 않는 상태를 의미하는 것은 아니다. 노예노동으로 표현되는 임금노동의 종속성을 탈피한 자유로운 선택이 가능한 활동, 임금노동을 지향한다는 의미이다(백승호, 이승윤, 2018). 따라서 ‘기본소득’ 실험이라 명명하고, 근로인센티브를 실험의 목적으로 제시한 핀란드의 정책 실험은 기본소득과 무관한 논쟁에서 자유롭지 못한 결과를 초래하게 되었다. 즉, 지속적으로 무조건적인 기본소득이 근로 동기와는 무관하다는 것을 검증할 수밖에 없게 되었다.

그렇다면 기본소득의 궁극적 지향은 무엇인가? 이에 대한 답은 왜 모든 사람이 아무 조건 없이 기본소득에 대한 권리를 가지는가에 대한 판단에서 찾을 수 있다. 무조건적 기본소득론자들은 그 권리를 공유부 배당의 사회정의로 규정하고 있다(김교성·백승호·서정희·이승윤, 2018; 백승호, 이승윤, 2018). 따라서 기본소득은 공유부 배당의 사회정의를 실현하는 방법이어야 하며 기본소득 실험의 내용, 특히 재원 마련 방안이 공유부와 관련되어 설계될 필요가 있다. 핀란드 기본소득 실험은 이 부분이 부재하다.

현대 자본주의에서 분배 정의를 달성할 수 있는 방법으로 제기되는 것이 기본소득이다. 비가시적 자유노동, 인간의 다양한 활동들에 의해 사회적으로 창출되는 공유부를 나누는 것이 기본소득이 추구하는 분배적 사회정의의 핵심이다. 기본소득 도입이 단시일 내에 가능하지 않더라도 변화하는 사회 속에서 사회정의의 관점에서 기본소득에 대한 논의 자체가 이루어질 필요가 있다. 이뿐만 아니라 기본소득 정책 실험의 과정에서도 공유부에 대한 발굴과 그를 통한 실험 재원 마련이 정책 실험 설계에 반영될 필요가 있다. 핀란드의 기본소득 실험은 이런 측면에서 공유부 배당과 기본소득을 연결하지 못하고 있다.

물론 사회정의는 실험을 필요로 하지 않는다. 노예제 폐지, 인종 차별 폐지의 사회적 수용성을 높이기 위해, 그것의 경제적 효과성을 우선적으로 실험을 통해 확인하자고 주장하는 것은 상상하기 어렵다. 기본소득은 공유부 배당 사회정의의 실현 수단이기 때문에, 우선적으로 우리 앞에 놓인 과제는 무엇이 공유부이며, 공유부를 어떻게 발굴할 것인지, 모인 공유부를 어떻게 나눌 것인지에 대한 사회적 합의이다. 그것이 바로 새로운 사회의 새로운 사회계약이 될 필요가 있다. 포용적 복지국가의 지향은 경제적 효율성이 아니라 바로 사회정의의 실현이어야 할 필요가 있다.

2. 일본 정부의 일하는 방식 개혁의 현황과 과제

현재 일본 정부가 직면하고 있는 큰 과제 중 하나가 인구 및 경제활동 인구의 감소라고 할 수 있다. 한편 일본에서는 오랫동안 장시간 근로가 사회적인 문제로 지적되어 왔다. 따라서 일본은 장시간 근로 및 산업(서비스 산업 포함)과 같은 나쁜 관습이 일본 경제의 발목을 잡아 생산성을 낮추는 원인이 되고 있다고 판단하여, 일하는 방식 개혁을 적극적으로 추진하고 있다.

일본 정부의 일하는 방식 개혁의 출발점은 2015년이라고 할 수 있는데, 일본 정부는 2015년에 기업과 근로자가 일하는 방식 개혁에 적극적으로 참여할 수 있도록 ‘일하는 방식 및 쉬는 방식 개선을 위한 포털 사이트’를 개설하였다. 한편 후생노동성은 근로시간 등을 조정하여 산업을 줄이고 연차유급휴가 취득을 장려하는 등의 일하는 방식 개혁을 추진하는 중소기업의 사업주에게 필요한 비용의 일부를 지원하는 지원금제도(일본어로는 조성금제도)를 도입하여 실시하고 있다.

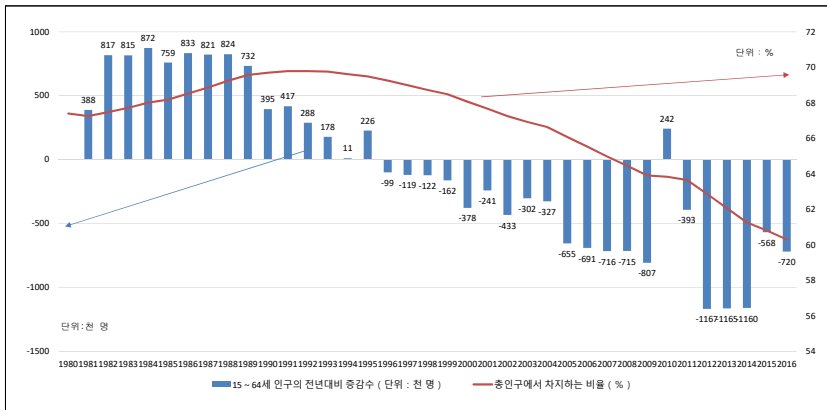
2018년 6월 29일에는 일하는 방식 개혁 관련 법안이 국회(참의원 본회의)에서 통과되었는데, 이에 따라 향후 일하는 방식 개혁은 더욱 가속화할 것으로 예상된다. 이 장에서는 일본의 일하는 방식 개혁의 추진 배경과 향후 과제에 대해 논하고자 한다.

가. 일하는 방식 개혁의 추진 배경¹⁴⁾

1) 인구 및 경제활동인구의 감소

일본 정부가 최근 들어 일하는 방식 개혁을 추진하는 가장 큰 이유로는 인구 및 경제활동인구가 계속해서 감소하고 있는 점을 들 수 있다. 2018년 2월 1일 현재 일본의 총인구는 1억 2660만 명이다. 이는 인구가 가장 많았던 2008년 12월의 1억 2810만 명에 비해 150만 명이나 감소한 수치로, 2065년에는 8800만 명까지 감소할 것으로 예상된다. 또한 경제활동인구는 1998년의 6793만 명을 정점으로 감소하기 시작하여 2015년에는 6598만 명까지 감소한 상태로, 2065년에는 현재의 3분의 2 수준인 4529만 명까지 감소할 것으로 추계되었다(国立社会保障・人口問題研究所, 2017).

[그림 2-3-5] 15~64세 인구의 전년 대비 증감 수와 총인구에서 차지하는 비율의 추이



자료: e-stat. 「人口推計：長期時系列データ」. 홈페이지 자료를 참고로 필자 작성.

14) 金明中 (2017) 「今なぜ働き方改革が進んでいるのだろうか? -データで見る働き方改革の理由」 『ニッセイ基礎研究所所報』Vol.61의 내용을 수정·보완하였다.

경제활동인구를 생산가능인구, 즉 15~64세 연령계층으로 한정하면 문제는 더 심각하다. 일본의 15~64세 인구는 2016년 10월 1일 현재 7656만 명으로 이는 전년에 비해 72만 명이나 감소한 수치이다. 특히 베이비붐세대(1947~1949년 출생)¹⁵⁾가 65세가 되기 시작한 2012년부터 2014년 사이에는 연간 110만 명 이상이 노동시장에서 빠져나갔다(그림 2-3-5). 2017년에 태어난 신생아 수가 94만 1000명으로 100만 명에 이르지 못한다는 점을 고려하면 생산가능인구의 감소 규모가 얼마나 큰지를 짐작할 수 있다.

이처럼 저출산·고령화가 진행되고 경제활동인구가 감소하자 일본 기업은 기존의 정규직 남성을 중심으로 한 채용 방식을 여성, 고령자, 외국인 또는 비정규직 한정 정사원 등 보다 다양한 노동력을 확보하는 방식으로 전환하게 된다(金明中, 2017). 일본의 전통적인 고용 형태는 멤버십형 고용이라고 할 수 있는데, 이는 직무와 근무지를 한정한 미국 등을 중심으로 한 직무형 고용과는 달리 일본 특유의 연공서열과 종신고용을 전제로 한 직무와 근무지를 한정하지 않는 고용 형태이다. 일본의 멤버십형 고용은 신규 졸업자 일괄 채용으로 대량으로 인재를 획득하고 OJT와 사내 연수로 교육을 실시하여, 직무에 필요한 지식과 경험을 축적하도록 하고 있다(金明中, 2017).

멤버십형 고용으로 채용된 노동자, 특히 남성 정규직은 갑작스러운 배치전환이나 전근 등 회사의 지시에도 묵묵히 순종하였고, 서비스 산업과 장시간 근무, 퇴근 후 상사와의 술자리는 자연스러운 근무 형태였다고 할 수 있다(金明中, 2017). 하지만 거품경제가 붕괴되고 경제의 글로벌화가 진행되자 일본 기업은 시장에서의 생존을 위해 경비 삭감과 구조 개혁의

15) 일본에서는 단카이세대로 불리고 있다. 1947년에는 약 267만 9000명이, 1948년에는 약 268만 2000명이, 1949년에는 약 269만 7000명이 태어나 3년 동안 약 806만 명이 태어났다.

필요성을 느끼게 되었고, 경비 삭감을 위해 우선적으로 고정비인 인건비를 줄이는 방법을 선택하였다. 즉 기존의 남성 정규직 대신에 여성 등을 중심으로 한 비정규직을 고용하게 되었고, 이 중에서도 파견근로자와 같은 간접고용을 선호하게 되었다. 이에 따라 다양한 고용 형태의 근로자가 같은 기업 내에서 근무하게 되었으며, 멤버십형 고용의 농도는 조금씩 줄어들게 되었다(金明中, 2017).

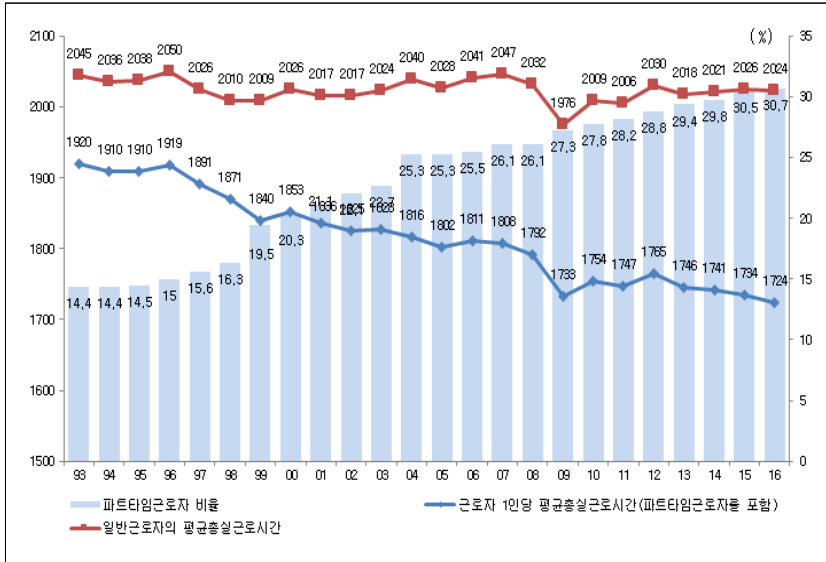
최근에는 저출산 및 고령화의 영향으로 생산가능인구가 줄어들게 되자, 기업은 노동력을 확보하기 위해 기존의 남성 정규직 중심에서 여성, 고령자, 외국인 등 보다 다양한 인재를 확보할 필요성이 높아지게 되었다. 하지만 여성 및 고령자 그리고 외국인 고용을 확대하기 위해서는 장시간 근무를 당연시했던 기존의 근무 형태를 개선할 필요가 있었다. 즉 여성은 육아 및 가사를 담당하는 경우가 많아 기존의 정규직 남성과 같이 장시간 근무를 기본으로 한 근무 형태만으로는 우수한 여성 인재를 확보하는 데 한계가 있었다. 고령자의 경우에는 풀타임 고용보다 파트타임 고용을 원하는 경우가 많았고, 외국인의 경우에는 장시간 근무를 기본으로 하는 일본식 고용 시스템에 저항감을 가지고 있었다. 이에 따라 일본 정부는 장래 성장 전략을 추진할 수 있는 안정적인 노동력을 확보하기 위해 같은 장소에서 동일하게 장시간 근무를 하는 기존의 일하는 방식을 전면적으로 수정할 필요가 있게 되었다. 즉 재택근무 등 다양한 근무 형태를 허용하여 출산 후의 여성 사원과 개호를 담당할 필요가 있는 사원 등 기존의 제도를 적용하면 퇴직해야만 했던 사원들에게 활약할 수 있는 장소를 계속적으로 제공하는 것이 중요해졌다(金明中, 2019).

2) 장시간 근무의 관습을 개선할 필요성¹⁶⁾

두 번째 배경으로는 일본 근로자의 장시간 근무가 좀처럼 개선되지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 일본의 근로자 1인당 연간 근로시간은 1993년 1920시간에서 2016년 1724시간으로 크게 감소한 것으로 나타났다. 하지만 여기에는 정규직 근로자에 비해 근로시간이 짧은 파트타임 근로자의 근로시간이 포함되어 있기 때문에 정규직 근로자의 근로시간이 감소했다고 단정할 수 없는 문제점이 내포되어 있다. 즉 거품경제 붕괴 이후 일본에서는 파트 및 아르바이트 등의 비정규직 근로자가 크게 증가하였는데, 이와 같이 전체 근로자에서 차지하는 비정규직 근로자의 비율 상승은 평균 연간 근로시간을 낮추는 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다. [그림 2-3-6]을 보면 파트타임 근로자를 제외한 일반 근로자의 1인당 연간 근로시간은 2016년 2024시간으로 1993년의 2045시간과 비교해 큰 차이가 없는 것을 알 수 있다. 일본의 근로시간 감소는 파트타임 근로자 등 비정규직 비율의 상승으로 인한 영향이 크며, 실제 일본의 휴일(근로 의무가 없는 날)은 회사별로 차이가 있는데, 기본적으로 노동기준법(한국의 근로기준법에 해당)에서 연간 휴일 일수를 규정하고 있지는 않다. 단 노동기준법에서는 주 1일 이상 법정휴일의 취득을 근로자의 권리로 정하고 있기 때문에 최소한 연간 휴일 일수는 52일 이상 부여할 필요가 있다.

16) 김명중(2016b), 「일본 기업들의 휴가제도 동향 및 특징」 『인재경영』 2016년 8월호에서 내용을 일부 인용 및 수정하였다.

[그림 2-3-6] 일본의 근로자 1인당 연간 평균 근로시간 등의 추이



주: 규모 5인 이상 사업장.

자료: 厚生労働省「毎月勤労統計」를 통해 필자 작성. 각 연도

한편 기업이 독자적으로 정하고 있는 회사의 창립기념일이나 국민의 축일(한국의 국경일에 해당, 이하 국경일)은 법정외휴일로 분류된다(김명중, 2016b). 일본의 국경일에 관한 법률(한국의 ‘국경일에 관한 법률’에 해당)에서는 기업의 근로자에 대한 휴일 부여를 의무화하지 않으며, 국경일은 근로기준법상 법정휴일에도 해당되지 않는다(김명중, 2016b). 따라서 각 기업의 취업규칙 등에서 국경일을 휴일로 정하지 않은 경우에는 1주일에 1일 또는 4주간에 4일의 휴일을 제공하면 근로기준법이나 근로계약법을 위반하지 않게 된다(김명중, 2016b). 일본 정부가 법정근로시간을 40시간으로 정함에 따라 이후 1주일에 2일의 휴가를 제공하는 기업이 증가하고 있는데, 이럴 경우 1일은 법정휴일로, 1일은 법정외휴일로 구분되게 된다(김명중, 2016b). 하지만 모든 기업이 1주일에 2일의 휴가를

제공하는 것은 아니다. 이를 이해하기 위해서 「주휴 2일제」와 「완전 주휴 2일제」를 이해할 필요가 있다. 즉 일반적으로 구인 광고 등에 게재되어 있는 「주휴 2일제」는 1개월 동안 1주일의 휴일 수가 이틀인 주가 한 번 이상인 것을 의미하는 데 비해, 「완전 주휴 2일제」는 매주 이틀씩 휴가를 제공하는 것을 말한다(김명중, 2016b). 최근 들어 「완전 주휴 2일제」를 실시하는 기업이 증가하고 있지만, 모든 일본 기업에서 「완전 주휴 2일제」를 실시하는 것은 아니다(김명중, 2016b).

〈표 2-3-9〉 주휴제의 형태별 기업 비율

(단위: %)

기업규모	전 기업	주휴1일제 또는 주휴1.5일제	주휴2일제 (합계)	완전 주휴2일제 보다 휴일일수가 실질적으로 적은 제도	완전 주휴2일제	완전 주휴2일제 보다 휴일일수가 실질적으로 많은 제도
2018년 조사(합계)	100.0	8.9	84.1	37.4	46.7	6.9
1000명 이상	100.0	2.9	86.8	22.0	64.8	10.3
300~999명	100.0	4.1	88.6	31.9	56.7	7.3
100~299명	100.0	6.7	85.0	33.1	52.0	8.3
30~99명	100.0	10.3	83.3	39.9	43.4	6.3
2017년 조사 (합계)	100.0	6.8	87.2	40.3	46.9	6.9

자료: 厚生労働省(2018a)「平成30年就労条件総合調査 結果の概況」

후생노동성의 조사(厚生労働省, 2018a)에 따르면 「완전 주휴 2일제」를 실시하고 있는 기업의 비율은 2018년 46.7%에 그치는 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 기업 규모별로는 종업원 수 1000명 이상 기업이 64.8%로 높았고

17) 일본에서 주휴 2일제는 1980년대부터 보편화되기 시작하였다. 1989년 2월부터 은행은 토요일 창구업무를 중지하였으며, 1992년 5월부터는 국가공무원의 완전 주휴 2일제가 실시되었다. 2002년부터는 공립학교에서도 토요일을 휴일로 하는 완전 5일제 교육이 실시되고 있다.

다음으로 300~999명(56.7%), 100~299명(52.0%), 30~99명(43.4%)이 48.3%로 기업 규모가 클수록 실시율이 높은 것으로 조사되었다.

사업자가 근로자에게 초과근무 또는 휴일근무(법정휴일에 대한 근무)를 실시하기 위해서는 근로기준법 36조에 근거한 노사협정을 체결하고, 관할 근로기준감독서장에게 관련 내용을 신고할 필요가 있다. 또한 근로자가 법정휴일에 출근했을 경우에 사업자는 근로자에 대해 35%의 할증임금률을 적용한 임금을 지불해야 한다. 한편 법정외휴일의 출근은 주 40시간을 넘는 시간이 초과근무로 분류되며 이 부분에 대해서는 25%의 할증임금률을 적용할 필요가 있다.

2018년의 노동기준법 개정에 의해 시간외근무가 1개월에 60시간을 넘을 경우 할증임금률을 50%로 적용하게 되었는데, 중소기업에 대해서는 재정적인 부담을 고려하여 당분간 이 규정을 유예하기로 결정해 지금까지 중소기업에는 이 규정이 적용되지 않았었다. 하지만 이번 일하는 방식 개혁에 따라 이 규정의 중소기업에 대한 유예 조치가 2023년 4월 1일부터 폐지되게 되었다.

〈표 2-3-10〉 전업시간에 대한 할증률

종류	지불조건	할증임금률
시간외 (시간외수당, 잔업수당)	법정근로시간(1일 8시간, 주 40시간)을 넘을 경우	25% 이상
	시간외 근무가 한도시간(1개월 45시간, 1년 360시간 등)을 넘을 경우	25% 이상
	시간외 근무가 1개월 65시간을 넘을 경우	50% 이상 (중소기업은 2023년 3월까지 적용 유예)
휴일(휴일수당)	법정휴일(주 1일)에 근무시킴 경우	35% 이상
심야(심야수당)	22시부터 5시까지 사이에 근무시킴 경우	25% 이상

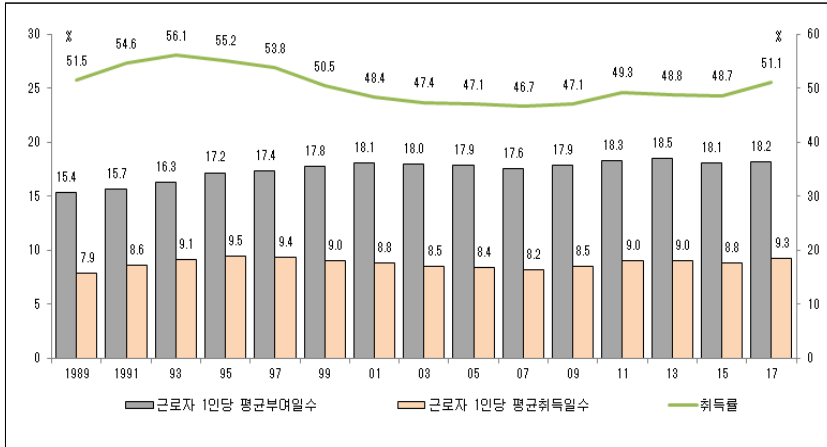
자료: 東京労働局(2018). 「労働基準法: 割増賃金編」

위에서 소개한 법정휴가와 법정외휴가 이외에 일본의 노동기준법(제

39조)에서는 일정 기간 근속한 근로자의 신체 및 정신적 피로 회복과 근로자의 더욱 여유 있는 생활을 보장하기 위해 업종 및 고용 형태와 관계 없이 일정 요건을 충족하는 근로자에 대해 연차유급휴가(이하, 유급휴가)를 제공하도록 규정하고 있다. 유급휴가는 ① 고용일로부터 6개월이 경과하고, ② 근무일 중 80% 이상을 출근한 근로자에게 최소 10일(근속 기간 6개월 이상)에서 최대 20일(근속 기간 6년 6개월 이상)까지 제공된다. 일본 정부는 유급휴가 취득을 장려하고 있지만 유급휴가 취득률은 크게 개선되지 않고 있는 상황이다.

[그림 2-3-7]은 일본 유급휴가의 근로자 1인당 평균 부여 일수와 평균 취득 일수 그리고 평균 취득률의 추이를 나타낸다. 유급휴가의 근로자 1인당 평균 취득 일수는 2017년 9.3일로, 최근 들어 일본 정부가 일하는 방식 개혁을 추진한 결과 조금씩 증가하는 경향을 보이지만 2017년의 유급휴가 취득률은 51.1%로 아직도 부여 일수의 절반 정도밖에 유급휴가를 취득하지 않고 있는 것으로 나타났다. 김명중(2016b)은 “일본 근로자의 유급휴가의 평균 취득 일수 및 취득률이 크게 개선되지 않고 있는 이유로 국경일(연간 국경일 수는 16일)이 증가하고, 완전 주휴 2일제가 조금씩 정착함에 따라 전체적으로 근로자의 휴일 수가 증가한 점을 들 수 있지만 더 근본적인 이유로는 근로자가 직장 및 직장 동료들의 시선을 의식하여 유급휴가를 제대로 사용하지 못하고 있는 점을 들 수 있다”고 밝혔다.

[그림 2-3-7] 일본 유급휴가의 근로자 1인당 평균 부여 일수와 평균 취득 일수 등의 추이



주: 1) 대상 근로자는 상용근로자에서 파트타임 근로자를 제외한 근로자이다.

2) 취득률은 (전체 취득 일수/전체 부여 일수)×100(%)

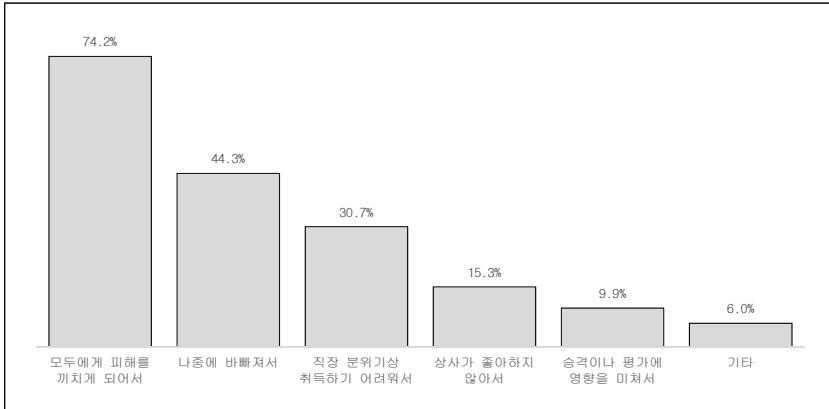
3) 2006년 이전의 조사 대상: 본사에서 근무하는 상용근로자가 30명 이상인 민영기업. → 2007년 이후의 조사 대상: 상용근로자가 30명 이상인 민영기업.

4) 2013년 이전의 조사 대상: 상용근로자가 30명 이상인 회사조직의 민영기업. → 2014년 이후의 조사 대상: 상용근로자가 30명 이상인 민영법인.

자료: 厚生労働省 (2018b) 「年次有給休暇の取得促進について」

[그림 2-3-8]을 보면 일본의 근로자가 유급휴가 취득을 주저하는 이유로는 ‘모두에게 피해를 끼치게 되니까’가 74.2%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 다음으로 ‘나중에 바빠지니까’(44.3%), ‘직장 분위기가 취득하기 어려워’(30.7%), ‘상사가 좋아하지 않아’(15.3%), ‘승격이나 평가에 영향을 미치니까’(9.9%) 순으로 나타났다.

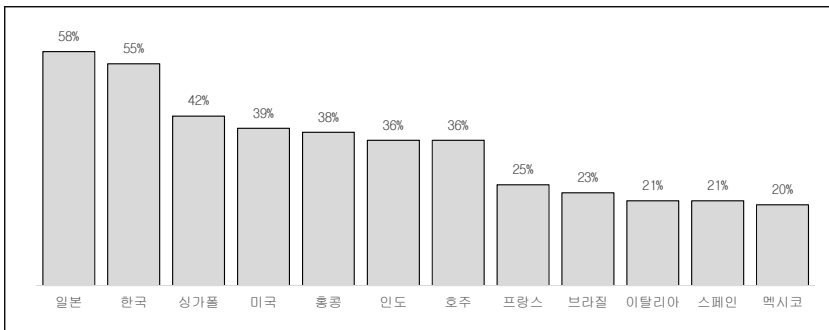
[그림 2-3-8] 유급휴가 취득을 주저하게 되는 이유(복수 응답)



자료: 厚生労働省(2014) 「労働時間等の設定の改善を通じた「仕事と生活の調和」の実現及び特別な休暇制度の普及促進に関する意識調査」

한편 국제비교조사의 결과에서도 유급휴가 취득에 대한 의식은 확연한 차이를 보였다. 글로벌 온라인 여행사인 익스피디아 재팬이 실시한 유급휴가 취득과 관련한 국제의식조사 결과(엑스페디아·ジャパン, 2018)에 따르면, 유급휴가 취득에 대해 죄책감을 느낀다고 응답한 비율은 일본이 58%로 가장 높게 나타났다.

[그림 2-3-9] 유급휴가 취득에 대해 죄책감을 느끼는 비율



자료: 엑스페디아·ジャパン (2018) 「有給休暇国際比較調査2018」

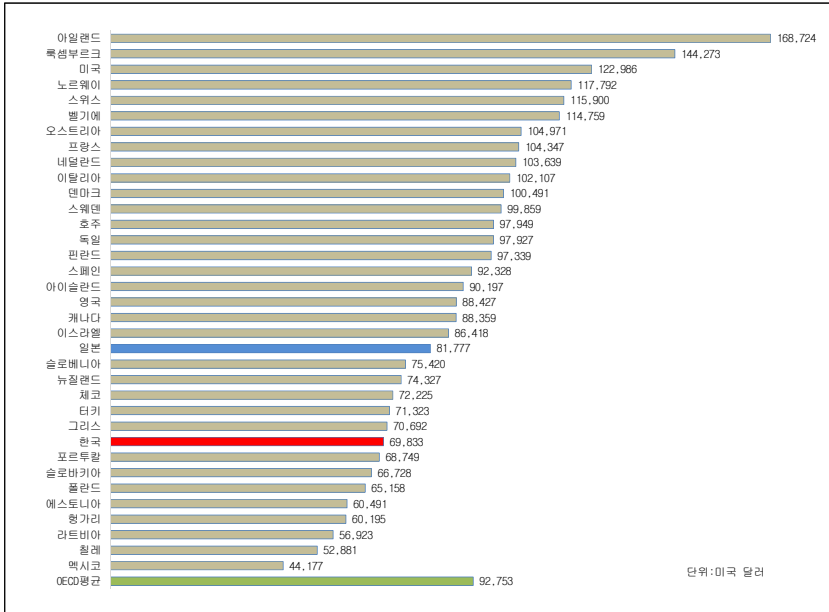
일본 정부는 유급휴가 취득을 촉진하기 위해 2019년 4월부터 연차유급휴가의 ‘시계 지정 의무 법안’을 실시함에 따라 사업자는 해당 근로자에 대해 1년에 5일 이상의 유급휴가를 의무적으로 적용할 필요가 있게 되었다. 익스피디아 재팬이 20~50대의 사회 경험이 있는 남녀를 대상으로 실시한 조사 결과(エクスぺディア・ジャパン, 2019)에 따르면, 2019년 4월부터 실시된 유급휴가의 취득 의무화에 대해 74%의 응답자가 만족하는 것으로 밝혀졌다.

3) 다양성 경영의 추진과 생산성 향상

일하는 방식 개혁을 추진하고 있는 세 번째 배경으로는 일본 정부가 다양성 경영 및 생산성 향상을 장려, 추진하고 있는 점을 들 수 있다. 여기서 다양성 경영이란, 개인의 다양성에 차별을 두지 않고 다양한 인재를 활용하여 조직을 활성화하기 위한 인재관리법을 의미한다(김명중, 2013). 경제의 글로벌화가 진행됨에 따라 인종이나 국적, 성별 등에 차별을 두지 않고 더욱 다양한 인재를 활용할 필요성이 이전보다 높아지게 되었으며, 일본 정부는 이러한 다양한 인재의 활용이 기업의 생산성 향상 및 일본 정부가 추진하는 성장 전략에 도움이 된다고 판단해 일하는 방식 개혁을 추진하게 되었다고 볼 수 있다.

일본의 생산성은 다른 선진국에 비해 크게 낮은 것으로 알려져 있다. 생산성본부 조사 결과(公益財団法人日本生産性本部, 2018), 2014년 일본의 노동생산성(취업자 1인당 명목부가가치)은 8만 1777달러로 OECD 평균 9만 2753달러보다 낮게 나타났으며, OECD 가맹국 중에서도 21위에 머물렀다(한국은 6만 9833달러로 전체 27위). 이처럼 생산성이 낮은 원인으로는 장시간 근무를 중심으로 하는 구시대적 업무 처리 방식이 지적되었다.

[그림 2-3-10] 취업자 1인당 노동생산성의 국제비교



자료: 公益財団法人日本生産性本部(2018) 『日本の生産性の動向2018年版』

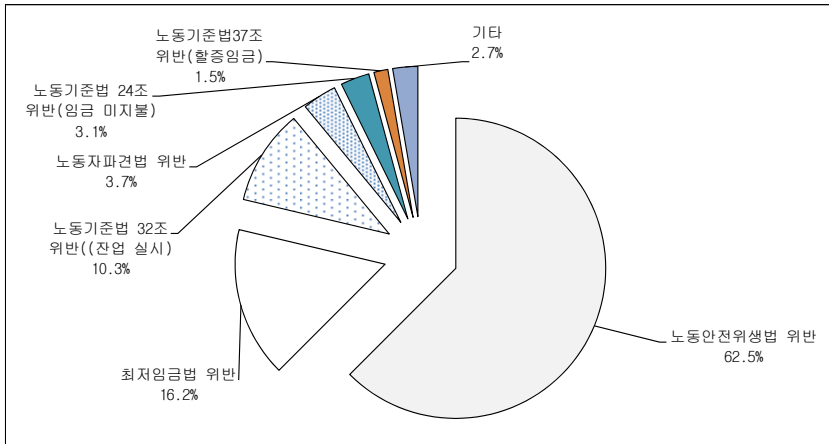
나. 일하는 방식 개혁법의 주된 내용

일하는 방식 개혁 관련 법안이 2019년 4월 1일부터 시행되었다. 이번 개혁은 1947년의 근로기준법 제정 이후 70년 만의 대개혁으로, 장시간 근무와 과로사를 방지하기 위해 벌칙 규정까지 추가하며 잔업시간 상한 규제와 연차유급휴가 취득 의무화를 포함시켰다. 일본 정부는 이번 개혁을 보다 확실하게 정착시키기 위해 벌칙 규정과 함께 노동 기준 관련 법령을 어긴 기업의 기업명을 공표하는 기업명 공표 제도를 실시할 방침이다. 공표 제도는 위반 사항을 약질적으로 반복하거나 노동기준감독서가 서류 송청한 기업(중소영세기업은 제외)에 적용된다.

일본에서는 최저임금을 지불하지 않거나 노동기준법 36조에 근거한 노

사협정(사부로 협정)을 체결하지 않고 잔업을 시킨 기업에 대해서는 기업명을 공표하고 있는데, 앞으로 일하는 방식 개혁법이 실시됨에 따라 기업명이 공표되는 대상 기업이 더 증가할 것으로 예상된다. 일본의 대표적인 경제주간지인 주간 이코노미스트(毎日新聞出版, 2019)가 2017년 5월에서 2018년 12월 사이에 기업명이 공표된 1531개사에 대한 내역을 분석한 결과는 [그림 2-3-11]과 같다. 노동안전위생법을 위반한 기업이 62.5%로 가장 많은 것으로 조사되었고, 그다음으로 최저임금법 위반(16.2%), 노동기준법 32조 위반(잔업 실시, 10.3%), 노동자파견법 위반(3.7%), 노동기준법 24조 위반(임금 미지불, 3.1%), 노동기준법 37조 위반(활동임금), 1.5%) 기타 2.7% 등의 순으로 나타났다.

[그림 2-3-11] 후생노동성이 공표한 노동 기준 관련 법령의 위반 사항
(2017년 5월~2018년 12월 공표분)



자료: 毎日新聞出版(2019)『始まる！働き方改革法』『週刊エコノミスト』

1) 잔업시간의 상한 규제

2019년 4월부터 실시된 잔업의 상한 규제는 대기업을 대상으로 하며 중소기업에는 2020년 4월 1일부터 적용된다. 또한 트럭 등 자동차운전

업무와 건설사업, 의사에 대해서는 근로 형태의 특수성을 고려하여 5년간의 유예 기간을 적용해 2024년 4월 1일부터 적용하게 된다.

원래 근로기준법의 원칙을 적용하면 잔업은 금지되지만, 36협정을 체결하고 근로기준감독서에 제출한 경우에는 1개월에 45시간, 1년에 360시간의 범위 내에서 잔업을 허락하고 있다. 단, 지금까지의 기준은 후생노동성대신의 고시에 불과했다. 예를 들면 잔업시간이 허가 기준을 넘은 경우에도 근로기준감독서의 시정 권고 대상은 되지만 법률 위반은 적용되지 않았다.

또한 36협정의 예외로서 임시적으로 특별한 사정이 있는 경우에는 사전에 노사합의에서 잔업시간의 상한을 연 6회까지 확장할 수 있는 특별조항이 설정되어 있지만 실질적으로 잔업시간의 상한은 정해져 있지 않아, 사실상 얼마든지 잔업을 시키는 것이 가능했다.

하지만 이번 개정에 의해 잔업시간의 상한은 ① 1년에 720시간 이내, ② 1개월에 100시간 미만, ③ 과거 2~6개월의 평균이 80시간 이내, ④ 특별조항의 적용은 1년에 6번까지로 법제화되었다. 동시에 벌칙 규정도 정해져 앞에서 언급한 기간별 잔업시간을 초과해 잔업을 시킬 경우 6개월 이내의 징역 또는 30만 이하의 벌금이 적용되게 되었다.

2) 연차유급휴가의 취득 의무화

연차유급휴가(이하, 유급휴가)는 지금까지 근로자가 직접 신청을 하지 않으면 사업자 측이 취득시킬 의무는 없었다. 하지만 4월 1일부터는 일하는 방식 개혁 관련법이 시행됨에 따라 1년에 10일 이상의 유급휴가가 부여되는 근로자에 대해서는 사용자가 연간 5일 이상의 유급휴가를 취득시키도록 의무화했다.

유급휴가는 노동기준법 39조에서 근로자의 권리로서 취득이 인정되

어, 근속연수에 따라 부여 일수를 정하도록 하고 있다. 지금까지는 근로자가 취득을 희망하는 날짜를 지정한 뒤에 사용자에게 신청할 필요가 있었지만, 일하는 방식 개혁 관련 법안이 시행된 이후에는 취득을 신청한 근로자는 물론 취득을 신청하지 않은 근로자에 대해서도 사용자가 유급휴가의 취득 희망 시기를 조사해 근로자가 5일 이상의 유급휴가를 취득하도록 하고 있다.

〈표 2-3-11〉 연차유급휴가의 부여 일수와 1년에 5일 이상의 연차유급휴가 취득 의무화의 대상 근로자

〈주30시간 이상 또는 주 5일 이상 근무하는 근로자의 경우(정사원 등)〉							
근속연수	6개월	1년 6개월	2년 6개월	3년 6개월	4년 6개월	5년 6개월	6년 6개월 이상
부여일수	10일	11일	12일	14일	16일	18일	20일
〈주30시간 미만으로 주 1~4일 근무하는 근로자의 경우〉							
	6개월	1년 6개월	2년 6개월	3년 6개월	4년 6개월	5년 6개월	6년 6개월 이상
주 4일 (1년 169~216일)	7일	8일	9일	10일	12일	13일	15일
주 3일 (1년 121~168일)	5일	6일	6일	8일	9일	10일	11일
주 2일 (1년 73~120일)	3일	4일	4일	5일	6일	6일	7일
주 1일 (1년 48~72일)	1일	2일	2일	2일	3일	3일	3일

자료: 후생노동성 홈페이지를 참고로 필자 작성(2019)

유급휴가의 취득 의무화는 유기근로자는 물론 10일 이상의 유급휴가가 인정되는 단시간 근로자에게도 적용된다. 사용자가 이를 실시하지 않을 경우 30만 엔 이하의 벌금이 적용될 가능성이 있다.

일본 정부는 왜 기업에 대해 종업원에게 유급휴가를 취득시키도록 의무화하였을까? 일본 정부는 유급휴가의 취득을 의무화하는 이유로 선진국에서 가장 낮은 수준인 유급휴가 취득률을 향상시킨다는 점을 들고 있

지만, 실제로는 생산성 개선을 목적으로 하고 있다고 할 수 있다.

3) 근무시간 인터벌제도

일하는 방식 개혁 관련 법안의 일환으로 근무시간 인터벌제도가 신설된다. 이 제도는 근무 종료 후, 다음 근무 개시까지 일정 시간 이상의 휴식시간을 확보하여 워크 라이프 밸런스를 유지하면서 계속해서 근무할 수 있는 직장 만들기를 지향하며, 사용자 측에도 이를 위한 노력이 요구된다.

일본에서도 근무시간 인터벌제도를 법률상으로 의무화하는 것이 검토되었지만, 사용자 측의 강한 반대로 인해 기업의 노력 의무로 하는 임의적인 제도에 머물게 되었다. 따라서 근로자가 소정의 휴식시간을 확보하지 못하더라도 법률적으로는 처벌을 받지 않게 되어 있다.

후생노동성(厚生労働省, 2018a)에 따르면 근무시간 인터벌제도를 도입한 기업은 1.8%뿐으로, 89.1%의 기업이 “도입 예정이 없으며 검토도 하지 않고 있다”고 응답하였다. 2020년까지 도입 기업을 10% 이상까지 끌어올리겠다는 일본 정부의 목표에 크게 못 미치는 게 현실이다.

후생노동성의 유식자검토회의는 보고서(2017)에서 근무시간 인터벌제도를 ‘8~12시간’ 등으로 제시하고 도입을 촉진하고 있지만, 제도의 상세한 내용은 각 기업에 맡기고 있는 상황이다. 중소기업의 경우, 근무시간 인터벌제도의 목표를 ‘9~11시간’으로 설정하는 등 일정 요건을 충족하면 시간외근무 등 개선지원금을 받을 수 있는 경우도 있다. 지원금은 인재 확보를 위한 대책(구인 광고의 게재)과 노무관리용 소프트웨어의 도입 및 갱신 등 폭넓게 사용할 수 있다. 또한 2019년도(2019년 4월 1일~2020년 3월 31일)의 지원금 상한액은 휴식시간이 ‘9~11시간’인 경우 80만 엔, ‘11시간 이상’인 경우 100만 엔으로 전년도보다 2배 높게 설

정하였다.

근무시간 인터벌제도는 이번 개혁에서는 노력 의무가 적용되었지만, 향후 기업의 도입이 저조한 경우 의무화로 전환하는 것도 예상되고 있다.

4) 고도 프로페셔널 제도

근무시간 인터벌제도의 핵심 중 하나가 고도 프로페셔널 제도로, 4월 1일부터 시행되었다. 고도 프로페셔널 제도는 연간 수입이 일정 금액을 넘는 관리직과 전문직 근로자에게 잔업수당과 심야근무의 할증수당을 지불하지 않는 제도로 미국의 화이트칼라 이그젬션(White Collar Exemption)을 기본으로 하고 있다.

고도 프로페셔널 제도는 2005년에 일본 경단연(經團連, 게이단렌이) 도입을 제언하는 등 몇 번이나 입법화의 움직임이 있었지만, 그때마다 과로사축진법안, 잔업수당 제로 법안이라는 비판을 받아 실현되지 못했다.

고도 프로페셔널 제도는 대상자를 금융상품 개발자, 컨설턴트, 애널리스트, 연구자 등으로 설정하는 등 고도의 전문 지식을 필요로 하는 업무로 제한하고 있다. 또한 대상 근로자를 직무의 범위가 명확하고 연간 1075만 엔 이상의 수입이 있는 자로 한정하고 있다.

이러한 규정 때문일까, 실제로 제도를 이용하려는 기업은 현 상황에서는 그렇게 많지 않은 것으로 알려지고 있다. 즉 이 제도는 고도의 전문적인 지식을 필요로 하고 근로시간과 성과가 관련이 없는 업무를 대상으로 하며 후생노동성이 이러한 업무를 정하도록 하고 있는데, 이번에 제시된 금융상품 개발자, 컨설턴트, 애널리스트, 연구자 등이 근무하고 있는 기업은 그렇게 많지 않은 게 현실이다. 또한 연간 수입이 1075만 엔 이상인 경우는 관리직이 대부분으로, 일부러 제도를 도입할 필요가 없다고 할 수 있다. 또한 고도 프로페셔널 제도에서는 연간 104일 이상의 휴일을 부여

하도록 하는데, 제도의 대상이 되는 근로자는 업무가 바쁘기 때문에 연간 104일, 즉 매주 2일의 휴일을 부여하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다.

5) 근로시간의 객관적 파악

2019년 4월 1일에 시행된 일하는 방식 개혁에서는 객관적 방법에 의한 근로시간 파악에 대해 더욱 명확한 법적 책임을 기업 측에 의무화하고 있다. 주목할 점은 이러한 법적 책임이 노동기준법이 아니라 노동안전위생법의 개정에 의해 규정된 점이다. 일본 정부가 이러한 조치를 실시한 이유는 근로시간을 객관적으로 파악해 잔업수당을 정확하게 지급하기 위해서뿐만 아니라, 과로사와 과중근로의 방지라고 하는 건강적인 측면을 증시하기 위해서라고 할 수 있다.

또한 근로시간 파악의 대상은 지금까지 일반 종업원에 한정되어 있었지만, 일하는 방식 개혁이 실시된 2019년 4월 1일 이후부터는 실근로시간과 잔업수당의 지불 관련성이 낮은 관리감독직과 재량근로제 적용자도 대상에 포함되었다. 더욱이 근로시간 파악 의무는 종래에는 노동기준법에 명시되어 있지 않은 상태에서, 임금대장에 근로시간을 기입하거나 잔업수당을 계산하는 과정에서 필요한 정보이며 간접적으로 파악할 의무가 있다고 해석되었지만, 이번 법 개정에 따라 노동안전위생법에 조문화되어 그 근거를 명확히 하였다. 구체적인 파악 방법에 대해서도 후생노동성령에서 정한 방법이라고 조문에 포함시켰으며, 후생노동성령에서는 타임카드에 의한 기록, 컴퓨터 등 사용 시간의 기록 등을 예시하고 있다. 단 이 근로시간 파악 의무에 대한 벌칙은 규정하지 않고 있다. 이는 실무상에서 객관적으로 근무시간을 파악하는 것은 대단히 어렵다고 판단해 보류된 것으로 보인다.

2018년 6월에 일하는 방식 관련 법안이 국회에서 통과된 이후 많은 기

업들이 과제로 인식한 점은 실제로 어떠한 수법에 의해 객관적으로 업무를 파악하느냐에 있다고 할 수 있다. 후생노동성은 2017년에 책정한 근로시간의 적정한 파악을 위한 가이드라인을 법적 기준으로 격상하고 리플릿 등에서 IC카드에 의한 타임카드의 출퇴근 시 터치와 카드키가 필요한 직장의 출입 기록, 컴퓨터의 로그인 및 로그아웃 기록 등에 의해 근무시간을 관리해야 한다고 설명하고 있다. 하지만 이러한 기록과 실제 근무시간이 정확하게 일치하기는 어려운 게 사실이다. 예를 들어 지각하지 않도록 아침 일찍 출근한 결과 IC카드에 기록된 출근시간과 실제 근무개시시간이 크게 차이 나거나, 컴퓨터를 끄고 퇴근하려고 할 때 상사에게 호출되어 일정 시간 이상 미팅을 하게 됨에 따라 기록된 시간과 실제 근무시간에 차이가 생길 수 있다.

더욱이 출퇴근 시간 이상으로 관리가 어려운 것은 휴식시간이라고 할 수 있다. 일반적으로 근로시간 관리에는 휴식시간도 포함되지만, 휴식 중에 반드시 컴퓨터의 전원을 끈다고는 할 수 없다. 또한 점심시간이나 잠시 쉬는 시간마다 타임카드를 터치해 반드시 외부에서 휴식을 취하고 다시 돌아와서 일을 하게 하기도 어렵다. 재택근무 시에 점심을 준비하며 머릿속으로는 판매 전략에 대한 아이디어를 생각할 경우 이를 휴식시간으로 취급해야 하나 근무시간으로 취급해야 하나 구분하는 것도 애매한 게 현실이다. 따라서 휴식시간에 대한 정의 및 취급에 대해서는 향후 많은 논의가 있을 것으로 보인다.

다. 동일노동 동일임금 실시를 위한 일본 정부의 움직임

동일노동 동일임금은 지금까지 일본에서는 도입이 어렵다고 여겨져 실시가 보류되어 왔었는데, 아베 신조 총리가 2016년 1월 시정 방침 연설

에서 동일노동 동일임금을 실현할 의지가 있음을 명확히 밝힌 후, 일본 정부는 동일노동 동일임금의 실현을 위한 계획에 본격적으로 착수하였다(김명중, 2016a). 2016년 3월에는 동일노동 동일임금의 조기 실현을 목적으로 후생노동성 내에 ‘동일노동 동일임금의 실현을 위한 검토회’를 설치해 관련 회의를 진행하였으며, 이번 일하는 방식 개혁 관련 법안 중에서 노동계약법과 파트타임·유기계약노동법 등의 개정에 의해 「고용 형태와 관련 없는 공정한 대우의 확보」, 이른바 동일노동 동일임금제도가 도입되었다(김명중, 2016a).

동일노동 동일임금(Equal pay for equal work)은 정규직 또는 비정규직이라는 고용 형태의 차이에 의한 불합리한 처우 격차를 시정하는 것을 주된 목적으로 한다. 대기업의 경우 2020년 4월 1일부터 시행되며 중소기업의 경우에는 1년 늦은 2021년 4월 1일부터 적용된다.

동일노동 동일임금을 논의할 때 빠지지 않는 사항이 정규 및 비정규의 고용 형태에 관계없이 직무 내용이 동일한 경우 처우도 동일하게 적용하는 「균등대우」와 직무 내용의 차이에 의해 처우를 결정하는 「균형대우」의 문제이다.

균등대우는 근로자가 동일 업무를 담당하고 있을 경우 처우에 대한 차별을 일절 금지하는 것을 의미한다. 예를 들면 정규직 근로자와 비정규직 근로자가 같은 책임하에 같은 업무를 담당하고 있을 경우 처우 수준에 차이를 두어서는 안 된다. 한편 균형대우는 근무 형태가 다른 경우 그 차이에 따라 균형을 맞추어 처우를 결정하는 것을 의미한다. 예를 들면 정규직 근로자와 비정규직 근로자가 동일 업무에 종사하고 있다고 하더라도, 요구되는 성과가 정규직 근로자는 100인 데 비해 비정규직 근로자는 50인 경우 비정규직 근로자에게 정규직 근로자 절반 정도의 임금을 지급하게 된다.

현재 실시되고 있는 비정규직 대우와 관련한 법안으로는 유기근로자와 무기근로자의 균등 대우를 규정한 노동계약법(20조)과 파트타임근로 등 단시간 근로자에 관한 균등 및 균형대우를 규정한 파트타임노동법(8조와 9조)을 들 수 있는데, 이들 법안에서는 유기근로자에 대한 균형대우와 단시간 근로자에 대한 균등 및 균형대우를 법률상으로 요구하고 있다. 단 유기근로자에 대한 균등대우는 규정되지 않았었다.

이번 개혁에서는 동일노동 동일임금을 실현하기 위해 노동법과 파트타임노동법을 개정하고, 균형대우 규정에 대해서는 기본급여와 상여, 그리고 기타 처우별로 불합리한 차이를 설정해서는 안 된다는 취지에서 파트타임 및 유기고용노동법을 제정하였다. 개혁 이전에는 위에서 언급한 바와 같이 유기근로자에 대한 균등대우 규정이 없어 이들에게 균등대우가 적용되지 않았지만, 파트타임 및 유기고용노동법에 규정을 둬에 따라 향후에는 균등대우가 적용되게 되었다. 또한 파견근로자에 대해서는 파견처 근로자와의 균등 및 균형대우를 확보하든지, 노사협정에 따라 임금 결정 방법 등의 처우를 정하든지 어느 한쪽을 선택하여 결정하도록 규정하였다.

후생노동성은 2016년 12월에 동일노동 동일임금에 대한 가이드라인을 책정하여 발표하였다. 이 가이드라인에서는 정규직 근로자와 비정규직 근로자 간 처우 수준에 차이가 있는 경우, 어떠한 처우 수준의 차이가 불합리하고, 어떠한 처우 수준의 차이가 불합리하지 않은지에 대해 원칙이 되는 사고와 구체적인 예를 제시하고 있다.

2018년 6월에 일하는 방식 개혁 관련 법안이 국회에서 통과되었을 때의 참의원 부대결의에서는 법 개정에 의한 동일노동 동일임금의 실현은, 비정규직 근로자의 처우 개선에 의해 이루어져야만 한다고 제안하고 있지만 임금의 기초가 되는 기업의 자금이 제한되어 있는 이상 비정규직 근

로자의 처우 개선만을 실시한 격차 시정은 한계가 있을 것으로 예상되고 있다. 따라서 이러한 경우에는 정규직 근로자의 급여 삭감 등 처우 수준 조정을 통해 대응할 필요가 있는데, 기업이 근로자에게 삭감된 급여를 지급하는 경우에는 근로 조건의 불이익변경(기업의 일방적인 판단에 의해 근로자에게 불리한 쪽으로 근로 조건이 변경되는 것)이라는 문제가 발생하게 된다. 이처럼 기업이 불이익변경을 실시하는 경우에는 그 필요성과 근로자에게 어느 정도 불이익이 발생하는지 등을 검토하여 변경이 합리적인지를 설명할 필요가 있다(노동계약법 10조). 즉 변경 시에는 각 기업 및 단체의 노사관계에 따라 노동조합과 협의하거나 근로자 개인의 동의를 얻는 것을 전제로 취업규칙을 변경하는 수단을 취할 필요가 있다.

라. 결론

일본 정부에 의해 2019년 4월부터 시행된 일하는 방식 개혁은 비정규직 근로자의 처우 개선, 장시간 근로의 시정, 워크 라이프 밸런스의 실현, 다양한 인재가 활약할 수 있는 노동시장 및 기업 환경의 조성 및 생산성 향상이라는 문제를 해결할 목적으로 추진되었다. 저출산·고령화에 따른 경제활동인구 감소와 이에 따른 부가가치 감소를 장시간 근무의 해소로 인한 다양한 노동력 활용과 생산성 향상에 의해 해결하려 했다고 볼 수 있다. 일하는 방식 개혁에 대한 일본 내에서의 평가는 그리 나쁘지 않다. 매스컴 등에 의해 과로사 등이 집중적으로 보도되고 여성 및 고령자의 활약 등이 요구되면서 일하는 방식 개혁은 현재의 문제점을 해결하고 일본 경제가 성장을 멈추지 않기 위해 당연히 실시되어야 할 정책으로 인식되었다.

하지만 일본 정부가 추진하고 있는 일하는 방식 개혁이 전혀 문제점이

없는 것은 아니다. 일하는 방식 개혁을 추진함에 따라 기업의 부담은 증가했다. 생산 현장에서는 근로시간의 상한 제한이 실시됨에 따라 추가적인 노동력을 확보해야 하는 문제에 직면하게 되었다. 필자가 인터뷰한 지방의 한 기업의 연간 잔업시간은 근로자 1인당 평균 1200시간이 넘었는데, 이번 개혁에 의해 연간 잔업시간이 720시간으로 줄어들게 되면 현재보다 1.5배의 노동력을 확보할 필요가 있게 된다. 노동력 부족이 심각해지고 있는 현상을 고려하면 결코 쉽지 않은 일이라고 할 수 있다.

한편 노동시장의 유동성과 생산성 향상이라는 정책이 동시에 실시됨에 따라 기존 정규직 근로자의 고용 안정성은 낮아지는 한편, 업무 강도는 보다 높아질 가능성이 크다. 특히 일하는 방식 개혁의 취지가 생산성 향상과 경제성장에 치우칠 경우 근로자의 생활의 질은 더욱 저하될 가능성이 높다. 최근에는 성과주의를 채택하는 기업이 증가하고 있는데, 일하는 방식 개혁에 따른 근로시간 감소는 생산량 감소(성과량 저하)에 직접적인 영향을 주게 되며, 이러한 생산량 감소는 결국 근로자의 수입 감소로 이어지게 된다. 근무시간과 성과가 직접적인 관계가 없는 경우에는 근무시간이 줄어든 만큼 업무의 효율성을 높여 기존의 성과를 유지할 수 있지만, 업무 강도가 높아짐에 따라 근로자의 정신건강이 악화될 염려도 배제할 수 없다. 기업은 ‘노 잔업 데이’를 설정하는 등 정부 방침에 따라 잔업시간을 줄이는 대책을 실시하고 있지만 모든 근로자가 단축된 업무시간에 업무를 완료한다고 볼 수는 없다. 이들의 경우 회사가 아닌 집, 카페, 공원 등을 이용하여 숨은 잔업을 하는 경우가 많은데, 결국 일하는 방식 개혁은 근로자의 잔업 장소를 회사 이외의 장소로 이동시켰다고 할 수 있다. 또한 기본급이 낮게 설정된 제조업 등의 생산 현장 근로자의 경우 잔업수당이 줄어들면 생활비 역시 줄어들게 된다.

일하는 방식 개혁이 보다 효율적인 개혁이 되기 위해서는 근로자의 건

강과 생활 만족도를 우선적으로 고려하여 실시할 필요가 있다. 이러한 개혁이야말로 일하는 방식 개혁의 부작용을 최소화하며, 더 살기 편한 사회를 구축하는 진정한 일하는 방식이 되리라 생각한다.

3. 프랑스 사회보장제도의 현황 및 개혁 동향

프랑스 사례에서는 2017년에 대통령으로 취임한 이후 실시되고 있는 에마뉘엘 마크롱(E. Macron) 정부의 사회보장 개혁 내용을 살펴보고 포용국가의 관점에서 어떤 시사점이 도출될 수 있는지를 살펴보고자 한다. 프랑스에서는 포용국가라는 용어를 잘 사용하지 않는다. 하지만 포용국가의 성격은 오래전부터 지니고 있다. 대표적으로 1870년대에 철학자이자 정치가인 레옹 부르주아(L. Bourgeois)에 의해 정립되어 오늘날에도 영향을 미치고 있는 연대 사상을 들 수 있다. 또한 1960년대에 등장해 1970년대에 프랑스의 주요 사회문제로 자리매김된 이후 유럽연합의 공식 용어로 채택된 사회적 배제 극복 정책 역시 포용국가의 기본 관점과 맥을 같이하고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 프랑스 사회보장제도는 지금 **히 보수적·계층화**된 성격을 보여 준다. 여기서 **보수적**이라는 것은 특정 집단의 기득권 보호를 중시하고 있음을 의미한다. 사회보장제도의 **계층화**는 가입자의 직종 혹은 직업군에 따라 상이한 제도(레짐(Régime))가 독립적으로 운영되는 것을 특징으로 한다. 제도적 정합성의 관점에서 보면 이러한 모습은 일견 비조응의 성격을 지니고 있는 것처럼 보인다. 하지만 사회보장제도의 면면을 살펴보면 보수적·계층화의 성격 이면에 연대 사상에 바탕을 둔 제도도 동시에 운영되고 있음을 알 수 있다. 이는 복지레짐 유형론에서 프랑스가 포함되는 유형이 무엇인지를 논할 때 이것이 발생하는 이유이기도 하다.

한편 이러한 프랑스 사회보장제도는 2017년 5월 마크롱 대통령이 취임한 이후 많은 변화를 겪고 있다. 2017년까지만 해도 소득의 2.4%였던 실업보험 근로자 기여금을 폐지하는 대신 일반사회보장 부담금(CSG)의 근로자 납부 담세율을 종전의 7.5%에서 9.2%로 상향 조정한 것이 대표적인 사례 중의 하나이다. 이의 여파는 단순히 세율 차이, 즉 0.7%에서 그치는 문제가 아니다. 종전의 실업보험 기여금이 비스마르크제도에 바탕을 두고 있다는 점에서 이를 폐지하고 일반사회보장 부담금 세율을 상향 조정한 것은 비스마르크제도의 약화를 의미하는 것이다. 이러한 정책 방향이 프랑스의 전통적인 비스마르크식 제도에서의 이탈을 의미하는 것인지, 나아가 베버리지 모델로 이행하는 시발점인지는 현재로서는 불분명하다. 하지만 한 가지 분명한 점은 사회보장 재정 조달에서 기여금 비중은 하락하는 반면 조세 비중은 증가하는 추세를 보이고 있다는 사실이다. 이러한 변화의 모습이 연대 사상에 바탕을 두고 사회적 배제 극복을 지향하는 프랑스적 포용국가에 어떤 영향을 미칠 것인가는 사뭇 흥미롭다. 마크롱 정부 출범 이후 나타난 사회보장제도의 두 번째 큰 변화는 자영인 사회보장제도의 사회보장 일반레짐으로의 이행이다. 이미 언급한 바와 같이 프랑스 사회보장제도는 조합주의 복지 모델의 성격이 매우 강하다. 여기서 자영인 사회보장제도는 공무원 및 공공기관 종사자들이 적용 대상인 특수레짐과 함께 조합주의적 복지 모델을 대변하는 대표적인 제도이다. 이행에 필요한 2년의 경과 조치 기간을 두고 있지만 이러한 자영인 사회보장제도의 근본적인 변화 또한 프랑스 사회보장제도의 개혁 방향에 의미 있는 시사점을 주고 있다는 견해가 일반적이다.

이 글은 마크롱 정부의 사회보장 개혁 내용을 살펴보고 포용국가의 관점에서 어떤 시사점이 도출될 수 있는지를 살펴보고자 하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구 목적하에 이 글을 통해 확인하고자 하는 점은 다음

과 같다. 첫째, 앞서 언급했던 두 가지 주요 변화를 비롯하여 마크롱 정부 출범 이후 실시되고 있는 사회보장 개혁의 내용은 무엇인가, 둘째, 이러한 사회보장 개혁을 통해 나타나는 정책 방향 및 제도 변화 방향은 무엇인가, 셋째, 마크롱 정부 출범 이후 실시되고 있는 사회보장 개혁은 새로운 것인가 아니면 이전 사회보장 개혁의 연속선상에 있는 것인가, 넷째, 포용국가의 관점에서 이상의 사회보장 개혁을 통해 도출될 수 있는 시사점은 무엇인가 등이다.

이 글에서는 먼저 프랑스 사회보장제도의 현황을 살펴봄으로써 복지국가 유형 분류에서 프랑스가 왜 논의 대상 국가인지를 이해하고자 한다. 둘째, 마크롱 정부 출범 이후의 프랑스 사회보장 개혁 동향을 살펴본다. 특히 마크롱의 대선 공약 가운데 가시적으로 나타난 정책 혹은 제도 변화에 초점을 둔다.¹⁸⁾ 이의 구체적 내용을 살펴본 후 기존의 개혁 방향과의 비교를 통해 공통점과 차이점을 살펴볼 것이다. 이는 마크롱 정부의 사회보장 개혁이 지니고 있는 변천사적 의미를 확인하는 데 도움을 줄 것이다. 셋째, 결론 부분에서는 이러한 개혁 내용 및 개혁 방향이 포용국가의 관점에서 도출될 수 있는 시사점을 제시할 것이다.

가. 프랑스의 사회보장제도 현황

1) 프랑스 사회보험제도 현황

프랑스 사회보장은 여타 국가와 마찬가지로 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구성되어 있다¹⁹⁾(나병균, 2018). 이 가운데 프랑스의 특징이

18) 마크롱 대선 공약에 나타나는 사회보장제도 개혁과 이의 배경에 관한 국내 연구로는 노대명(2017)을 참조할 것.

19) 프랑스에서 사회보장은 사회보험과 가족수당을 지칭하는 법률 용어로 비교적 구체적이고 한정된 의미를 포함하고 있는 한편 사회보호는 사회보장뿐만 아니라 실업보험, 공공부조 그리고 사회서비스를 포함하고 있다. 하지만 이 글에서는 용어 사용에서 야기될

극명하게 드러나는 분야는 사회보험과 공공부조이다. 먼저 프랑스 사회보험제도는 3층 체계²⁰⁾로 구성되어 있는데 여기서 중요한 것은 층마다 전체 국민을 포함하는 하나의 제도(레짐)가 아니라 종사상 유형(민간 분야 봉급생활자, 공무원, 특수직역 종사자, 자영인, 자경농 등)에 바탕을 둔 복수의 레짐들로 구성되어 있다는 점이다.

〈표 2-3-12〉처럼 가족수당을 제외한 나머지 사회적 위험의 보호는 가입자 유형에 따라 별도의 레짐(제도)이 운영되고 있다. 또한 레짐을 구성하는 하위 레짐이 복수로 구성되어 있는 분야도 있으니 대표적으로 노령보험(연금)을 들 수 있다. 다음 〈표 2-3-13〉는 프랑스 연금 체계를 정리한 것이다.

〈표 2-3-12〉 프랑스 사회보험 개관

가입자 유형 ¹⁾	사회적 위험	레짐
민간봉급생활자	• 질병, 산재 및 직업병, 출산, 장애, 사망, 노령, 가족수당	일반레짐
	• 실업	실업보험 및 연대 레짐
농업봉급생활자	• 질병, 산재 및 직업병, 출산, 장애, 사망, 노령,	농업레짐(농촌사회공제조합)
	• 가족수당	일반레짐
	• 실업	실업보험 및 연대레짐
자영업자 (전문직종사자)	• 질병, 출산	자영인 사회레짐
	• 노령(장애, 사망)	자영인 사회레짐
	• 가족수당	일반레짐
농촌자영업자	• 질병, 산재 및 직업병, 출산, 장애, 노령	농업레짐
	• 가족수당	일반레짐
기타	• 질병, 출산, 장애	일반레짐/ 보편의료보장제도(PUMA/ CMU-C)
	• 노령	임의보험
	• 가족수당	일반레짐

주: 1) 공무원, 특수직역종사자들이 가입 대상인 특수레짐은 이 〈표〉에서 생략함.

자료: Dupeyroux, J.J., and Prétot, X., 2011. Droit de la sécurité sociale. DALLOZ., pp. 31-32(tableau No.2)를 바탕으로 최근 변화 반영.

수 있는 가독성 저하를 막기 위해 사회보장 용어를 사용할 것이며 그 의미는 사회보호와 같다.

20) 예컨대 연금의 경우 기초레짐(1층), 소득비례형 보충레짐(2층) 마지막으로 민간 혹은 추가레짐(3층)이 있음.

〈표 2-3-13〉처럼 1층 체계(기본레짐)에서조차 프랑스 연금제도는 매우 복잡한 모습을 보이고 있다. 예컨대 여기에는 가입자가 가장 많은 일반연금뿐만 아니라 농업연금, 자영업자 사회연금, 특수연금 등 매우 다양하다. 특히 선원연금을 비롯한 특수연금은 가입자의 직업 및 직종에 따른 별도의 연금제도가 운영되고 있다. 자영업자 사회레짐은 수공업자, 상인 그리고 경영인을 적용 대상으로 하며 전문직 자영업자와 변호사 그리고 종교인 등을 위한 별도의 연금제도가 있다. 한편 2층 체계는 가입자의 간부직 여부, 즉 지위가 중요하게 작용하고 있다.

〈표 2-3-13〉 프랑스 연금 체계(2017년 이전)

직업 분류		부과형 연금		적립형 연금	
		기본레짐(1층)	보충레짐 (2층)	추가레짐(3층)	
임금근로자					
농업종사자	일반 직원	MSA농업공제조합 (농업연금)	ARRCO	AGIRC	임의레짐 기업퇴직연금 (Perco,Pere) 운영: 공제조합,보험회 사 등
	고위직				
민간 부문 근로자	고위직	일반연금	CRPNPAC	IRCANTEC	
	일반 직원				
	조종사				
	비정규직				
공공 부문 준공공 부문 근로자	중앙 공/군무원	공공기능연금 (특수연금/공무원연금)	RAFP (2003년 도입)	Préfon Carem CRH	
	지자체 및 보건의료공무원	지자체공무원연금(특 수연금) CNRACL			
	준공무원 및 기타	Mines(광부), Marins(선원), CRPCEN, EDF-GDF, RATP, SNCF, Banque de France, CAMR, Comédie Française, Opéra de Paris, CCIP, CANSSM (이상 특수연금)			
	비임금근로자(자영업/전문직 종사자 등)				
자경농		MSA농업공제조합 (농업연금)	RCO	임의레짐 (Madelin법)	
수공업자/상인/경영인		자영업자 사회 레짐 RSI	RSI-AVA(수공업 자)		
			RSI-AVIC(상인)		
전문직		CNAVPL	CNAVPL		
변호사		CNBF	CNBF		
종교인		CAVIMAC	ARRCO		

자료: Observatoire des retraites, 2009.

Esping-Andersen에 따르면 보수주의 복지레짐의 지위분화적 사회보험체계는 국가주의에 대한 귀족계급의 저항과 길드 및 협동조합의 전통 그리고 가톨릭교회 전통에 기원을 두고 있다(G. Esping-Andersen, 1990, pp. 58-61). 이렇게 볼 때 조합주의 복지레짐에서의 이민자 사회권 보장의 관건은 이민자의 종사상 유형, 이에 따른 사회 지위(계층)임을 미루어 짐작할 수 있다. 이뿐만 아니라 조합주의(혹은 보수주의) 복지레짐은 기여금 중심의 복지제도를 중심으로 전통적인 가족제도의 유지와 보존을 특징으로 하고 있다. 왜냐하면 이 레짐에서의 복지제도의 기본 목적은 재분배가 아니라 지위 유지에 있기 때문이다. 한편 조합주의 복지모델에서 탈상품화 점수는 사민주의 복지레짐과 자유주의 복지레짐 사이에 위치하고 있다. 프랑스가 조합주의 복지레짐의 하나로 알려져 있는 것은 바로 이러한 특징을 포함하고 있기 때문이다. 구체적으로 첫째, 프랑스 사회보험은 가입 요건으로 근로 여부를 중시한다. 전통적 남성생계부양자 모델 국가로서 프랑스 사회보험은 남성 상용직 근로자를 기준으로 설계되어 있는 것이다. 한편 근로자의 배우자 및 부양가족은 수급권자로서 사회보험의 적용 대상에 포함되어 있다. 둘째, 탈상품화 지수이다. 지수가 높을수록 사회 구성원에 대한 국가의 보호 정도가 높음을 의미하는 것으로, 사민주의 복지레짐이 가장 높다. 한편 프랑스는 분석 대상 국가 가운데 중간에 위치하면서(27.5점), 조합주의 복지레짐에 속한다. 셋째, 조합주의 복지레짐의 가장 두드러진 특징으로는 가입자의 신분 및 계층 유지에 바탕을 둔 사회복지제도를 들 수 있다.

2) 베버리지 복지 모델의 결합²¹⁾

한편 프랑스가 순수한 의미에서의 조합주의 복지레짐 국가인가에 대한 반론도 만만치 않다. 왜냐하면 프랑스 사회보장제도는 근로에 바탕을 둔 보험 원칙뿐만 아니라 또 하나의 다른 원칙 즉, 연대 원칙에도 바탕을 두고 있기 때문이다. 연대 원칙의 권리 표현은 거주 기반 사회권이다. 그리고 이의 제도적 표상은 전 국민이 적용 대상이며 이에 필요한 재정은 정부 예산, 즉 조세에 바탕을 두고 있다. 프랑스 사회보장, 특히 사회보험에서 특이한 점 중의 하나는 보험 원칙에 바탕을 두고 있으면서도 거주 기반, 즉 프랑스에 일정 기간 거주하고 있음이 입증되면 수급권이 주어지는 분야가 있다는 점이다. 이러한 관점에서 프랑스 사회보험의 특징을 개관하면 아래와 같다.

〈표 2-3-14〉처럼 사회보험제도 가운데 수급권이 거주에 바탕을 두고 있는 분야로는 건강보험과 가족수당보험 두 가지를 들 수 있다. 먼저 건강보험은 직장 건강보험에 가입되어 있지 않은 사람을 위한 별도의 제도가 운영되고 있다. 첫째, 보편의료보장제도(PUMA)이다. 이는 2000년부터 실시된 기존의 보편의료보호(CMU 기초)를 대체한 것이다.²²⁾ 이의 적

21) 고전적인 복지 모델 논쟁 중의 하나는 베버리지식 복지체제와 비스마르크식 복지체제의 양분론에 관한 것이다(M.-Th. Join-Lambert, 2010, p. 2). 순수 베버리지 복지체제의 사회보호 속성은 보편적 시민권에 바탕을 두기 때문에 모든 정기적 거주자가 적용 대상이다. 공공 행정기관에 의해 급여 관리가 이루어지며 재원은 조세 지배형이다. 이뿐만 아니라 기여금(여기서는 조세)과 급여 간의 명확한 연계가 없는 상태에서 정책 급여가 지급된다. 이 경우 급여 수준이 자의적으로 결정될 수 있으며, 만약 그 수준이 낮다면 빈곤의 예방 및 완화라는 본래의 목적을 달성하기 어려운 문제점이 있다. 한편 순수한 의미의 비스마르크식 복지체제는 사회보험의 성격이 강하다. 이의 운영 또한 공공기관이 아니라 자율성이 강한 별도의 사회보장기구에 의해 이루어진다. 기여금 지배형으로서 기여와 급여 간의 상관성이 높은 것이 이 원칙의 특징 중 하나이다. 단 주의할 점은 기여금 및 급여 산정과 관련하여 상한선 제도가 있다는 점이다. 즉 아무리 고임금 생활 자라 하더라도 이들에게 부과되는 기여금과 이후의 급여 수준은 한정되어 있다는 것이다. 더 나아가서 순수한 의미의 비스마르크 복지체제는 일정 소득 이하인 봉급생활자만 가입하도록 하고 있다. 이와 같이 비스마르크 복지체제는 가입 혹은 기여금, 급여 산정과 관련하여 상한선 제도를 특징으로 하고 있다.

22) 2000년에 실시된 보편의료보호제도에 대해서는 심창학(2012)을 참조할 것.

용 대상은 국적에 관계없이 프랑스 거주자 중 의무적 건강보험에 가입되어 있지 않은 사람이다. 이에 부합하는 사람은 여권이나 거주증명서 등을 건강보험 기초공단에 제출하면 혜택을 받을 수 있다.

〈표 2-3-14〉 프랑스 사회보험 적용 대상 및 재정 부담

구분	하위 구분	적용 대상	재정 부담	사회권의 토대
연금	기본레짐 (1층, 일반연금)	근로자와 자영인	근로자와 고용주 자영인	근로
	퇴직연금 (2층, 보충레짐)	근로자	근로자와 고용주	근로
건강 (질병 및 출산)		근로자 혹은 프랑스 거주민(3개월 이상, ...망명 신청자	고용주, 자영인 정부 (사회보장제)	근로, 거주
산재		근로자, 학생	고용주	근로
실업		근로자(전습, 재가근로, 육아돌봄 포함)	근로자, 고용주	근로
가족수당		프랑스 거주민	자영인, 고용주, 정부(보조금)	거주

자료: ISSA. (2018). Social Security Programs Throughout the World(SSPTW): Europe, 2018. pp. 120-131의 내용을 바탕으로 재정리.

이 제도는 기본적으로 저소득 혹은 비근로 상태의 사람을 적용 대상으로 하고 있기 때문에 법정 소득 이하인 자는 기여금 납부 면제 대상이 된다. 한편 법정 소득 이상인 자는 초과소득분의 8%에 상응하는 기여금 납부의 의무가 있다. 둘째, 보충적 보편의료제도(CMU-C)는 최저소득인 사람을 대상으로 도입된 제도이다. 따라서 무상의료제도의 성격을 지니고 있다. 즉 기여금 납부는 물론 각종 의료비를 국가가 100% 보상한다. 이 제도의 가입 대상은 국적에 관계없이 법정 소득 이하인 사람이다. 셋째, 보충적 보편의료보장 취득 지원(ACS)이다. 저소득임에도 불구하고 보충적 보편의료제도(CMU-C)의 수급에 필요한 법정 소득보다는 소득이 높은 사람을 적용 대상으로 한다. 이들에 대해서는 상호부조 건강보험

(Mutuell) 가입에 필요한 기여금을 지원하고 있다. 이상 살펴본 세 가지 제도의 수급자 규모를 살펴보면 보충적 보편의료제도(CMU-C)가 549만 명으로 가장 많고 다음으로는 보편의료보장제도(PUMA, 228만 명), 보충적 보편의료보장제도 취득 지원(ACS, 111만 명)의 순이다. 이렇듯 프랑스 건강보험제도는 근로가 중요함에도 이의 사각지대에 방치되어 있는 사람을 위한 거주 기반형 제도가 별도로 운영되고 있다.

〈표 2-3-15〉와 같이 가족수당보험은 건강보험보다 훨씬 거주 기반형 수급권 성격이 강하다. 프랑스 가족수당은 자녀를 양육하는 사람에 대해 금전적으로 지원하는 재정 지원 정책으로 자녀 양육이 지원의 직접적인 목적인 급여와 사회적 최소 수준의 유지를 통한 가족 지원의 성격을 가진 급여 등 두 가지 유형으로 구분된다.

〈표 2-3-15〉 프랑스 가족수당 급여 개관

목적	급여	수급 규모(천 명)
자녀 양육	가족수당(AF)	5,032
	가족보조금(CF)	881
	영아보육수당(PAJE)	2,205
	출산·임양 장려금	49
	기초수당	1,805
	자녀방식의 자유로운 선택에 대한 보조금(CMG)	868
	자녀교육 분담 수당(PREPARE)	455
	장애아동교육수당(AEEH)	242
	가족지원수당(ASF)	760
	개학수당(ARS)	3,128
사회적 최소 수준 유지	자녀간호수당(AJPP)	5 ¹⁾
	활동연대수당(RSA)	-
	성인장애수당(AAH)	-
	가족주거수당(ALF)	1,325 ¹⁾
총계		11,900 ¹⁾

주: 1) 2012년 통계 수치.

자료 :Insee Référence, 2017. p. 69와 DSS, 2013의 관련 내용을 바탕으로 재정리.

복지 모델 논쟁에서 가족수당보험제도가 의미 있는 이유는 이 제도는 국적에 관계없이 프랑스에 거주하는 사람 전체를 적용 대상에 포함시키고 있기 때문이다. 따라서 국적에 관계없이 일정 거주 요건을 갖추고 있으면 누구나 가족수당의 수혜자가 될 수 있는 것이다. 또한 가족수당 지급에 필요한 재원은 자영인과 고용주 부담금과 정부 보조금임에 유의할 필요가 있다. 다시 말하면 프랑스 가족수당보험제도의 재원 측면에서 근로자의 기여금은 존재하지 않는다. 이는 프랑스 가족수당제도가 연대에 바탕을 두고 있음을 의미한다.

이렇게 볼 때 프랑스 사회보험제도는 에스핑 안데르센의 분류에 따르면 조합주의 복지 모델, 그리고 보험 원칙에 바탕을 둔 비스마르크 복지 모델의 성격과 함께 전 국민을 적용 대상으로 하는 베버리지 복지 모델의 성격을 동시에 지니고 있는 것으로 판단된다.

3) 공공부조제도에서 나타나는 프랑스 특징: 보편급여와 선별급여의 공존

프랑스 사회보장제도의 특징이 두드러지게 나타나는 두 번째 분야는 공공부조이다. 프랑스 공공부조제도는 마지막 사회안전망으로서 역사적으로 노인이나 장애인 등 근로가 어려운 취약계층에서 근로빈곤층까지 적용 대상을 확대하는 방식으로 변천했다. 현행 프랑스 공공부조제도는 <표 2-3-16>처럼 최저소득보장 목적의 현금급여와 현물급여 등으로 나눌 수 있다.

〈표 2-3-16〉 프랑스 공공부조제도의 주요 급여

구분		급여 명칭
최저소득보장	생계급여수당	활동연대수당(RSA)
		특별연대수당(ASS)
		임시대기수당(ATA)
		망명신청수당(ADA)
		성인장애수당(AAH)
		장애보충수당(ASI)
		미망인수당(AV)
		노령연대수당(ASPA)
	기타	연대수당(RSO)
		청년지원기금(FAJ)
		연금대체수당(AER-R)
	주거급여	연대대체수당(ATS-R)
		주거수당(AL)
현물급여		보충적 보편 의료보장제도(CMU-C)
근로인센티브		근로장려금(PA)

자료: 노대명, 2018(a), p. 346의 〈표-11-1〉에서 발췌.

먼저, 현물급여로는 앞에서 살펴본 보충적 보편의료보장제도가 있다. 이 제도가 건강보험 분야의 제도이면서도 공공부조에도 포함되어 있는 이유는 조세에 바탕을 두고 있기 때문이다.

한편 현금급여로서는 최저소득보장제도의 급여가 있다. 이들 급여 중 일부를 총칭하여 프랑스에서는 사회적 미니마(minima sociaux)라고 부른다(심창학, 2015). 사회적 미니마에 관심이 필요한 이유는 첫째, 사회적 미니마의 급여 구조가 여타 국가와 매우 다른 모습을 띠고 있기 때문이다. 현재 프랑스 사회적 미니마는 총 10개의 급여로 구성되어 있다. 한국의 생계급여제도와 유사함에도 불구하고 단일 급여가 아니라 적용 대상별로 여러 급여로 구성되어 있는 것이다. 둘째, 프랑스 공공부조제도의 하나로서 사회적 미니마도 이민자의 사회권 보장에 포함되는 제도임에

유의할 필요가 있다. 달리 말하면 프랑스 공공부조제도와 관련된 이민자 사회권의 핵심에 바로 사회적 미니마가 자리 잡고 있는 것이다.

〈표 2-3-17〉 사회적 미니마 급여 개관(도입 연도순)

종류	도입 연도	특징 및 비고	수급 규모 (2016년 기준/천 명)
장애보충수당 (ASI)	1957년	·질병이나 비업무상 재해로 60세 이전에 근로능력을 상실한 장애연금 등을 수급 중인 자 60세부터 노인연대수당 개시 연령까지 지급	80.3
성인장애수당 (AAH)	1975년	·중증 성인 장애인 중 최소노령수당(노령보충수당, 노인연대수당) 제외자	1,090.3
미망인수당 (AV)	1980년	·사망한 사회보험 가입자의 배우자(55세 미만) ·최대 2년 지급	7.9
특별연대수당 (ASS)	1984년	·실업보험 수급 기간이 만료된 실업자	454.2
연대수당 (RSO)	2001년	·프랑스 부속 영토 지역 ·최소포용수당(RMI) 수급한 지 2년 이상 된 사람 중 노동시장 은퇴가 확실시되는 경우	8.7
임시대기수당 (ATA)	2006년	·기존의 통합수당(AI) 대체 ·통합수당 기존 수급자들(외국 거주 프랑스인 중 실업보험 미가입자, 출갑자 등)	12.3
노인연대수당 (ASPA)	2007년	·65세 이상 노인 중 일정 자산 이하	552.6
활동연대수당 (RSA)	2009년	·기존의 최소포용수당(RMI)과 편부모수당(API) 대체 ·수급 기준 자산 이하의 경제활동인구(취업 여부 불문)	1,863.2
연대임시수당 (ATS)	2013년	·기존의 연금대체수당(AER-R) 대체 (2011년 폐지) ·연금 수급 개시 연령이 안 된 구직자 혹은 기존의 AER-R 수급자(2015년 3월 이후 수급자 없음)	3.8
망명신청수당 (ADA)	2016년	·망명 신청 절차 진행 기간 동안 지급 ·ATA에서 이행	76.1
총계			4,149.3

자료: 심창학, 2015; 노대명, 2018(b); Insee Référence, 2017, p. 69를 토대로 재정리.

〈표 2-3-17〉을 바탕으로 사회적 미니마 구조를 살펴보면 이는 1개의 보편급여와 9개의 선별급여로 구성되어 있다. 여기서 선별급여는 특정

집단을 대상으로 지급되는 급여를 말하며, 보편급여는 선별급여 적용의 사각지대에 있는 인구집단을 대상으로 지급되는 급여를 의미한다. 먼저 선별급여는 인구집단의 성격에 바탕을 둔 것이다. 예컨대 특별연대수당은 실업보험 수급 기간이 만료된 자를 대상으로 지급되는 급여로 실업부조의 성격에 가깝다. 약 45만여 명의 수급자가 있다. 이민자의 사회권과 직결되는 급여로 망명신청수당을 들 수 있다. 그 외에도 선별급여는 장애인, 노인 등 특정 집단을 대상으로 한다. 한편 사회적 미니마 급여 중 유일한 보편급여는 **활동연대수당**이다. 이는 경제활동 여부에 관계없이 수급을 위한 법정 소득 이하인 자 가운데 선별급여의 수혜 대상에서 제외된 사람을 모두 포함한다. 따라서 수혜자 규모도 가장 크다. 내부적으로 두 가지 급여로 구분되어 있는데 활동연대수당-기본급여는 가구 내 경제활동인구가 없는 것을 전제로 한다. 활동연대수당-활동급여는 경제활동인구가 있는 것을 전제로 하여 근로소득에 대한 공제를 통해 급여 제공이 이루어진다. 신빈곤층을 염두에 두고 도입된 급여라 할 수 있다. 국제비교에서 프랑스 공공부조제도가 ‘선별적 부조체계가 보편적 사회안전망을 보완하는 이원적 사회부조 국가’(Eardley, Bradshaw, Ditch, & Gough, 1996), ‘불완전하게 차별화된 유형의 국가’(Lødemel & Schulte, 1992), 범주적 공공부조제도(노대명, 2018b) 등으로 일컬어지는 것은 지금까지 살펴본 프랑스의 공공부조급여의 구조적 특징, 즉 1개의 보편급여와 복수의 선별급여에 바탕을 둔 것이다.

따라서 마크롱 정부의 사회보장제도 개혁 과정 중 사회보험과 공공부조에서 의미 있는 변화가 목격된다면 이는 사회보장제도 자체의 변화뿐만 아니라 프랑스 복지국가 변화의 중요한 징후인 것이다.

나. 마크롱 정부의 사회보장제도 개혁

1) 사회보험제도의 변화: 조합주의 복지 모델에서의 이탈 ?

앞에서 본 바와 같이 프랑스 사회보험제도는 직능별 레짐에 바탕을 둔 조합주의 복지 모델의 전형이라 할 수 있다. 마크롱 정부 출범 이후 나타나는 사회보장제도 개혁은 이에 대한 근본적인 변화를 시도하고 있다. 가장 눈에 띄는 부분은 자영인 사회보장레짐(RSI)의 일반레짐으로의 흡수이다. 앞의 설명에서처럼 도시의 수공업자, 상인 그리고 경영주는 가족수당을 제외한 건강과 연금 분야에서 별도의 제도를 운영하고 있다. 이 제도는 1948년 설립된 후 최근까지 유지되었다. 하지만 마크롱 정부 출범 이후 이 제도는 소멸 과정을 밟고 있다. 구체적으로 2018년 1월부터 자영인 사회보호는 더이상 자영인 사회레짐에 의해 관리되지 않으며 일반레짐이 이 업무를 담당하게 된 것이다.²³⁾ 이러한 관리 업무의 이행에 소요되는 기간은 2년 정도일 것으로 예상하고 있다. 예컨대 일반레짐의 건강기초공단(CPAM)은 2019년 1월부터 창업을 하거나 창업으로 직업 전환을 하는 사람들의 치료비 환불, 현금급여의 지급, 장애연금, 보충적 보편의료제도(CMU-C) 수급권 인정 등의 업무를 맡고 있다. 이러한 신규 자영업자의 CPAM 가입은 거주 지역에 따라 자동적으로 결정된다.²⁴⁾ 2018년 1월 기준, 기존 자영업자의 가입은 2020년부터 실시된다. 따라서 이들은 2019년 한 해 동안은 기존의 자영인 사회레짐과 협약을 체결한 운영기구를 통해 건강보험급여를 제공받게 된다. 이뿐만 아니라 2020년에는 일반레짐 건강중앙공단의 정식 명칭도 기존의 Cnamts(임금근로

23) 이하 내용은 프랑스 정부 홈페이지에서 발췌, 재정리한 것임. <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/tout-savoir-sur-securite-sociale-des-independants> (2019.2.12.)

24) 2018~2019년 약 460만 명에 달하는 신규 자영업자와 가족들이 일반레짐 건강보험제도의 새로운 가입자가 될 것으로 예상하고 있다.

자건강보험중앙공단)에서 Cnam(건강보험중앙공단)으로 바뀌게 된다. 이는 자영업자도 적용 대상에 포함됨에 따른 후속 대책인 것이다.

자영업자 사회레짐의 소멸은 연금에서도 나타난다. 따라서 자영업자의 기본 연금은 일반레짐지역공단(CARSAT)에 의해 관리된다. 이뿐만 아니라 기여금 납부 역시 일반레짐통합징수기관(URSSAF)에서 그 업무를 맡는다. 지금까지 언급한 내용을 정리하면 <표 2-3-18>과 같다.

<표 2-3-18> 마크롱 정부 출범 이후 프랑스 사회보험제도(레짐)의 변화

2017년 이전		2018~2019년		2020년(예상)	
레짐 종류	주요 적용 대상자	레짐 종류	주요 적용 대상자	레짐 종류	주요 적용 대상자
일반레짐	민간 영역 근로자	일반레짐	민간 영역 근로자/창업 자영업인	일반레짐	민간 영역 근로자/자영업인 전체
자영업인 사회레짐	자영업인(소상공인, 상인, 경영주)	자영업인 사회레짐	기존 자영업인(2018년 1월 기준)	자영업인 사회레짐	소멸
특수레짐	공무원 등	특수레짐	공무원 등	특수레짐	공무원 등
농업레짐	근로자/자경농	농업레짐	근로자/자경농	농업레짐	근로자/자경농

주: 저자 정리.

이상에서 살펴본 자영업자 사회레짐의 소멸 그리고 일반레짐의 적용 대상 확대는 몇 가지 의의가 있다. 첫째, 역사적으로 이는 지금까지 프랑스 사회보장제도 개혁 역사에서 전례가 없는 것이다. 전통적으로 프랑스 자영업자들은 일반 근로자와 동일한 사회보험제도를 적용받는 것에 대해 강한 반감을 지니고 있는 대표적인 사회집단이다. 이러한 반감이 제2차 세계대전 직후에 진행되었던 프랑스 사회보장제도 개혁에 걸림돌로 작용했던 것 역시 엄연한 역사적 사실이다.²⁵⁾ 이를 고려한다면 이상의 사회보

25) 당시 보건복지부 차관인 피에르 라로크(P. Laroque)와 복지재정국장인 프란시스 네테(F. Netter)를 비롯한 사회보장 개혁가들은 '통합주의와 보편주의의 동시 실현'이라는

장 개혁은 제2차 세계대전 직후의 프랑스 사회보장제도 개혁을 주도했던 사람들의 염원이 70년 만에 실현된 것으로 평가받을 수 있을 것이다. 둘째, 제도적 측면에서 자영업자 사회레짐의 소멸은 프랑스 사회보험제도의 기본 틀에 지대한 영향을 주고 있다. 이미 살펴본 바와 같이 프랑스 사회보험제도의 주요 레짐은 일반레짐, 자영업자 사회레짐, 농업레짐 그리고 특수레짐 등 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 자영업자 사회레짐의 소멸은 주요 레짐 수의 감소를 의미한다. 한편 전체 인구 대비 자영업자 비율은 3.5%로 그렇게 높지 않다. 하지만 기존의 자영업자 사회레짐 연금 수급자 수는 163만 7000여 명으로 일반연금(1400여만 명), 농업연금(330여만 명), 특수레짐의 하나인 공무원연금(250여만 명)에 이어 네 번째로 많다(노대명, 2018a, 218). 이런 측면에서 자영업자 사회레짐의 소멸은 그 자체의 의미보다는 프랑스 사회보험제도의 외형을 변화시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 셋째, 프랑스 사회보험의 전통적인 모습인 조합주의 모델에서의 이탈을 가속화할 것인가에 대한 논쟁을 촉발할 가능성이 높다. 지금까지의 사회보장 개혁에서 나타나는 특징 중의 하나는 일반레짐의 역할 강화이다. 애당초 민간 분야의 임금근로자를 적용 대상으로 설립된 일반레짐의 가족수당은 전체 국민을 대상으로 하고 있다. 그리고 기여금 통합징수기구(URSSAF)의 범위 역시 확대되고 있다. 자영업자에게까지 적용 대상이 확대됨으로써 프랑스 사회보험에서 차지하는 일반레짐의 위상이 강화될 것임은 자명하다. 게다가 한때 그 수가 100개 이상 되었던 특수레짐 연금제도가 15개 정도로 감소되었다. 가장 큰 원인은 산업구조의 변화에 따른 특정 업종 연금의 자연적인 소멸이다(심창학,

목표하에 일반레짐에 사회보험 적용 제외 대상이었던 자영업자까지 포함시키고자 했다. 하지만 자영업자 대표단체는 경제적·심리적 이유로 이를 반대하고, 대신 1948년에 자율레짐(자영업자 사회레짐의 전신) 연금을 설립했으며 1996년에는 자율레짐 건강보험을 설립했다(Cf. SHIM Chang Hack, 1997).

2015). 이렇게 본다면 최근 프랑스 사회보험에서 나타나는 특징 중의 하나는 자영업자 사회레짐의 소멸로 인한 일반레짐의 위상 강화 및 특수레짐 연금 수의 격감이다. 최근의 이러한 변화가 전 국민을 하나의 제도에 포함시키는 통합주의로 진행할 것인가에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 왜냐하면 프랑스 사회보험에는 농업레짐과 공무원연금을 비롯한 주요 특수레짐이 상존하고 있기 때문이다(〈표 2-3-18〉 참조). 하지만 분명한 것은 복지 모델 유형의 관점에서 보면 최근의 변화로 인해 프랑스 사회보험은 이전에 비해 조합주의적 성격이 많이 약화되었다는 점이다.

2) 공공부조제도의 변화: 급여 인상을 통한 취약집단 보호

빈곤 및 사회적 배제 극복에 관한 프랑스의 관심은 매우 지대하다. 1970년대 중반 이후 본격화된 이에 대한 관심은 1980년대에 접어들어 공식적인 국가 정책으로 자리 잡게 되었으며 이는 결국 유럽연합 차원에서 관심을 가지는 것으로 확대되었음은 주지의 사실이다(심창학, 2004). 한편 〈표 2-3-19〉처럼 빈곤 및 사회적 배제는 프랑스 사회적 위험의 하나로 자리 잡고 있다.

〈표 2-3-19〉 사회급여 총액의 변화

(단위: 10억 유로)

	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년 (비율,%)	추이 (16/15, %)
건강	228.9	234.3	240.1	245.1	249.9 (34.9)	2.0
노령	299.0	308.2	314.5	320.0	325.3 (45.5)	1.7
가족	52.4	63.5	54.4	54.5	54.5(7.6)	0.0
고용	40.7	42.2	42.9	43.5	44.5(6.2)	2.3
주거	17.2	17.7	18.0	18.1	18.4(2.6)	1.3
빈곤-사회 적 배제	18.7	19.1	20.3	20.9	21.9(3.1)	4.5
총계	656.9	675.0	690.2	702.2	714.5 (100.0)	1.8

자료: Dress, 2018, p. 10의 관련 표에서 발췌.

〈표 2-3-19〉처럼 빈곤 및 사회적 배제 급여 총액은 219억 유로로 사회급여 총액 가운데 3.1%를 차지하고 있다. 이는 노령, 건강, 가족, 고용에 이어 다섯 번째로 많은 것이다. 2015년 대비 2016년의 사회급여는 4.5% 증가되었는데 전체 사회급여 증가 비율인 1.8%에 비해 2배 이상 많다.

한편 빈곤 및 사회적 배제 극복과 직결되는 사회보장제도는 사회적 미니마로 대변되는 공공부조제도를 들 수 있다. 마크롱 대통령이 내세웠던 해당 분야대선 공약은 크게 두 가지이다(노대명, 2018c, pp. 181-183).

첫째, 일부 선별급여의 인상이다. 예컨대 노인연대수당(ASP)을 월 100유로 인상하겠다고 발표했다. 또한 성인장애수당(AAH)도 월 100유로 인상하겠다는 계획을 제시했다. 전통적으로 프랑스 사회적 미니마는 생활 능력이 취약한 노인이나 장애인 등에게는 관대한 소득보장을 하는 대신 보편급여(RSA)의 적용 대상자인 근로능력이 있는 빈곤층에 대해서는 상대적으로 낮은 급여를 지급하는 방식을 취했다. 여기서 사회적 미니마 수급자에 대해 프랑스 사회에는 전통적으로 양분된 가치관이 내재되어 있음을 발견할 수 있다. 이러한 가치관의 특징에 대해 한 연구는 “첫째, 저수준의 급여는 수급자가 일자리를 찾게 하는 데 경제적 동기를 제공할 수 있다. 둘째, 근로능력이 있는 수급자는 취업 혹은 재취업을 통해 자신의 장래 소득을 개선할 수 있을 것으로 본다. 셋째, 반대로 개인 책임으로 돌릴 수 없는 요인(노령, 장애 등)으로 노동시장에서 배제된 경우 이들에 대한 보상 책임은 사회가 져야 한다.”고 강조하였다(CSERC, 1997. p. 79). 한편 Dollé는 교정이론과 프랑스 헌법 내용의 관련성 속에서 급여 수준의 차이를 설명하고 있다(M. Dollé, 2003, pp. 83-84). 우선, 교정이론(judicial theory)의 관점에서 사회는 개인의 책임이 아닌 장애의 결과에 대해서는 교정해야 하지만 근로 혹은 여가에 대한 개인의 선택 결과로 나

타난 부분까지 교정할 필요는 없으며, 이러한 관점에서 프랑스 사회는 실업 상황을 일부 개인의 책임으로 간주하고 있는 것으로 그는 보고 있다. 다음으로 그가 제시하는 설명은 프랑스 헌법에 명시되어 있는 근로에 관한 의무 조항과 근로 무능력자의 그럴듯한(decent) 생활 수단 획득 권리 조항 간의 양립성이 급여 차이에 반영되어 있다는 것이다. 사회적 미니마 급여의 도입을 통해 사각지대를 없애고자 하는 노력에도 불구하고 급여 수준을 결정하는 과정에서 빈곤집단을 양분하려 하는 경향이 있다는 점은 분명하다. 이렇게 볼 때 마크롱 대선 공약의 정책 방향이 완전히 새로운 것이라고 보기는 어렵다. 하지만 인상 폭이 역대 정부에 비해 크다는 점은 특정 집단의 빈곤 및 사회적 배제에 대한 마크롱 정부의 관심이 표출된 것으로 판단된다. 실질적으로 마크롱 정부는 노인연대수당과 장애인수당 급여액의 인상을 추진하고 있다.

둘째, 마크롱 정부는 사회적 미니마란 이름하에 있는 여러 급여를 통합하여 단일 급여 제도를 도입하겠다고 밝힌 바 있다. 급여의 통합은 2009년에 한 번 실시된 바 있다. 구체적으로는 최저통합수당(RMI)급여와 한부모수당(API)을 합쳐 현재 시행되고 있는 활동연대수당(RSA)이 탄생했다. 통합대상 급여가 무엇인지에 대해 구체적으로 제시된 바는 없다. 이와 관련하여 노대명(2018c)의 연구에서는 궁극적으로는 이원화된 영국 모델, 즉 노인과 장애인 등 생활 능력이 없는 집단을 대상으로 하는 급여와 근로빈곤층을 대상으로 하는 급여 등으로 구분될 것으로 예상하고 있다.

결국 지금까지 나타난 마크롱 정부의 공공부조 분야의 개혁 방향은 기존 사례와 비교할 때 완전히 새로운 것은 아니다. 오히려 노인과 장애인에 대한 관심은 프랑스의 전통적인 연대 사상이 강하게 발현된 것이다. 이러한 개혁 방향이 향후 발생할 수 있는 사회적 미니마 급여 구조의 개

력과 어떻게 접목될 수 있는가가 관건인 것으로 판단된다.

3) 재정 충당 방식의 변화: 사회보장세의 강화

일반적으로 프랑스 사회보장제도는 재정 측면에서 비스마르크 복지 모델에 바탕을 둔 기여금 지배형으로 알려져 있다. 하지만 이에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 사회보험에 한정하면 프랑스가 기여금 지배형의 대표적 국가인 것은 사실이다. 대부분의 사회보험은 근로자와 고용주의 기여금에 의존하고 있다. 한편 그 범위를 확대하여 6대 사회적 위험의 재정 수입 구조를 살펴보면 기여금이 차지하는 비율은 약 50%에 불과하며 나머지는 조세 혹은 기타 재원이 차지하고 있음에 유의할 필요가 있다.

프랑스 사회보장의 주요 재원은 기여금, 사회보장세, 공공기여금으로 구성되어 있다.²⁶⁾ 이 가운데 공공기여금은 공무원연금, 사회적 미니마 그리고 건강보험의 보편의료보장제도(CMU, 현재는 PUMA)의 운영을 위해 사용된다. <표 2-3-20>에서 주의가 필요한 대목은 사회보장세의 높은 비중이다. 사회보장세가 사회보장 수입의 약 4분의 1을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이 가운데 일반사회보장부담금(CSG)은 10~12%를 차지할 만큼 그 비율이 높다. 이는 프랑스가 비스마르크 복지 모델 국가인가에 대해 의문을 가지지 않을 수 없는 대목이다. 이에 공공기여금까지 합치면 국가의 사회보장 재정 비율은 35%를 상회한다. 재정 측면에서 사회보장에 대한 국가의 역할이 매우 강하다는 것을 알 수 있는 대목이다.

26) 이의 구체적인 내용에 관한 국내 연구로는 김은경(2013)을 참조함.

〈표 2-3-20〉 프랑스 사회보장 재정수입 구조

대구분	소구분	2012년			2013년			2014년			2015년			2016년			증감 (%, 16/12년)	
		수입액	비율	비율	수입액	비율	비율	수입액	비율	비율	수입액	비율	비율	수입액	비율	비율	수입액	비율
사회 기여금		428076	61.9	61.9	440124	61.9	61.9	452217	62.0	62.0	456084	61.4	61.4	461270	60.8	60.8	7.8	-1.1
사회 보장세 (ITAF)		172695	25.0	25.0	178217	25.0	25.0	183097	25.1	25.1	183169	24.7	24.7	184102	24.3	24.3	6.6	-1.6
	일반사회보 장부담금 (CSG)	90,442	13.1	13.1	91,539	12.9	12.9	92,534	12.7	12.7	94,902	12.8	12.8	96,600	12.7	12.7	6.8	-2.0
	기타 조세	82,253	11.9	11.9	86,678	12.2	12.2	90,563	12.4	12.4	88,267	11.9	11.9	87,502	11.5	11.5	6.4	-2.2
공공 기여금		71,234	10.3	10.3	72,458	10.2	10.2	74,716	10.2	10.2	83,778	11.3	11.3	93,730	12.4	12.4	31.6	21.5
다양한 재원		11,284	1.6	1.6	12,956	1.8	1.8	11,560	1.6	1.6	11,636	1.6	1.6	11,627	1.5	1.5	3.0	87.5
총계		691387	100	100	711141	100	100	729327	100	100	742526	100	100	758718	100	100	9.7	0

* 수입 구조에 금융 수입과 레짐 간 이전 수입(transfers) 항목은 없음.
자료: Drees, 2018, p. 186의 표를 바탕으로 재정리.

한편 이에 대한 관심이 필요한 이유는 사회보장제의 강화가 마크롱 정부의 사회보장 개혁의 중심에 자리 잡고 있기 때문이다. 그 내용을 살펴보면 마크롱은 대선 공약을 통해 봉급생활자의 실업보험 및 건강보험 기여금의 전액 감면을 제시하고, 대신 일반사회보장부담금을 인상하여 이에 필요한 재원을 충당하겠다는 계획을 발표한 바 있다(노대명, 2017, p. 51). 이는 두 가지 의미를 지니고 있는 것으로 판단된다. 첫째, 봉급생활자의 구매력을 높이려 하는 것이다. 즉, 다수의 봉급생활자들은 일반사회보장부담금 인상에 따른 조세 부담보다 실업보험과 건강보험의 기여금 절감을 통해 얻는 이득이 더 크다. 둘째, 일반사회보장부담금의 과세 대상은 프랑스 전체 가구의 사회적 급여 및 가족 급여를 제외한 소득이다. 따라서 이의 인상은 실업보험과 건강보험의 적용 대상이 봉급생활자 및 그 가족에서 전체 국민으로 확대될 것임을 의미하는 것이다. 자영업자를 포괄하는 보편적 실업제도를 도입하겠다는 마크롱의 또 다른 대선 공약은 바로 이러한 인식에 바탕을 둔 것이다.

일반사회보장부담금의 과세 대상이 전체 국민인 점을 고려할 때, 이는 두 가지 의미를 지니고 있다. 첫째, 건강보험에서 재정 부담의 형평성을 꾀하고 있다. 이미 살펴본 바와 같이 건강보험은 전 국민이 적용 대상이다. 근로자를 대상으로 하는 보험 외에 보편의료보장제도(PUMA)의 실시를 통해 프랑스에 거주하고 있는 사람이라면 누구나 건강보험의 혜택을 받도록 하고 있다. 문제는 지금까지 건강보험 재정의 대부분이 기여금으로 충당되고 있다는 점이다. 건강보험 재정 제공자와 수혜자의 괴리가 발견되는 대목이다. 일반사회보장부담금, 즉 사회보장제의 강화를 통해 이러한 괴리를 가능한 한 줄이겠다는 의도로 판단된다. 둘째, 실업보험 적용 대상을 자영업자를 포함하는 보편적 제도로 탈바꿈시키고자 하는 계획이 있음을 알 수 있다. 현재 프랑스 실업보험제도는 종속적 상태의 근로자 즉

임금생활자를 적용 대상으로 하고 있다. 하지만 만성적 경기 침체로 인해 실업 상태에 있음에도 자발적 실업자와 자영업자 등 실업보험의 사각지대에 있는 사람이 늘어나고 있는 추세이다. 이에 마크롱 대통령은 대선 공약에서 밝힌 바와 같이 보편적 실업보험제도의 도입을 선호하고 있으며 이러한 관점에서 볼 때 실업보험 근로자 기여금 면제와 사회보장세의 강화를 동시에 추구하고 있는 현행 정책은 그 첫걸음이라 할 수 있다.

다. 마크롱 정부 개혁 중 새로운 것과 오래된 것 그리고 시사점

지금까지 마크롱 정부의 사회보장 개혁 내용을 바탕으로 포용국가의 관점에서 어떤 시사점이 도출될 수 있는지를 살펴보고자 하는 연구 목적 하에 프랑스의 사회보장제도 현황과 최근의 개혁 동향에 대해 알아보았다. 최근 마크롱 정부의 사회보장 개혁을 바라보는 관점은 두 가지이다. 첫째, 기존의 프랑스 사회보장제도의 기본 틀을 바꾸는 혁신적인 내용을 담고 있다는 것이다. 둘째, 마크롱 정부의 사회보장제도 개혁은 부분적인 것으로 프랑스의 전통적인 사회보장 제도의 틀에 의미 있는 영향을 미치기에는 역부족이라는 것이다. 이 글의 입장은 이에 대해 정확히 이해하기 위해서는 현재 진행되고 있는 사회보장제도 개혁 가운데 새로운 것(le nouveau)과 오래된 것(l'ancien)을 확인할 필요가 있다는 것이다. 이런 관점에서 볼 때 마크롱 정부의 사회보장제도 개혁에는 지금까지 보지 못했던 새로운 내용이 분명히 존재한다. 대표적으로 자영업자 사회레짐의 소멸과 이로 인한 일반레짐의 위상 강화를 들 수 있다. 향후 이런 방향으로 후속 정책이 실시된다면 조합주의적 복지 모델의 이탈로 갈 가능성이 매우 높다. 보편주의적 성격을 강화하고자 하는 정책 방향 역시 마크롱 정부의 새로운 것 중 하나이다. 예컨대 실업보험이 기존의 임금생활자에

서 자영업자까지 포함하는 방향으로 진행될 가능성이 매우 높다. 왜냐하면 상당수의 실업자들이 자영업자이기 때문이다. 이러한 실업보험의 보편주의 강화 역시 역대 정부에서는 찾아보기 힘든 개혁 사례이다.

반면 마크롱 정부의 사회보장 개혁 가운데 일부는 지금까지 나타난 프랑스 사회보장 개혁의 연장선상에 있는 것도 있다. 즉 오래된 것이다. 공공부조제도에서 나타난 노인연대수당과 성인장애수당의 인상이 바로 그것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 프랑스의 연대 사상은 개인 차원에서 빈곤 문제를 해결할 수 없는 사람 혹은 집단에 대한 국가의 책임을 강조하고 있다. 근로빈곤층을 적용 대상으로 하는 활동연대수당에 비해 급여 수준이 높은 것도 이에 기인한 것이다. 물론 마크롱 정부 출범 이후 인상 폭이 큰 것은 사실이다. 하지만 그 근거에는 프랑스의 연대 사상이 내재되어 있으며 노인이나 장애인 생활 보장을 위한 국가 책임 이행은 전혀 새로운 것이라고 보기 어렵다. 국내 학계에서 관심을 보이고 있는 사회보장세의 강화 역시 그 자체로는 새로운 것이 아니다. 왜냐하면 대표적인 사회보장제인 일반사회보장부담금(CSG)의 경우 1991년 소득의 1.1%로 출발하여 2018년 9.2%가 될 때까지 지속적으로 상승하는 모습을 보여주고 있었기 때문이다. 다만 마크롱 정부에서의 사회보장세 인상에 대한 각별한 관심이 필요한 이유는 보편적 실업보험 도입의 서곡으로 인식되고 있기 때문이다.

프랑스에서는 포용국가라는 용어를 사용하지 않는다. 대신 사회적 배제의 대척점에 있는 용어로서 ‘insertion(포용, 편입)’을 사용하고 있다. 포용국가라는 용어를 사용하지 않는데도 프랑스 복지국가에는 이러한 성격이 내재되어 있는 것이 분명하다. 이 글은 이를 프랑스의 전통 사상인 연대에서 그 답을 찾고 있다. 자신의 경제적·사회적 위치에 오기까지 타인 혹은 사회에 기인한 바가 큼을 인정하는 사상인 연대 사상은 정치적·

사회적 대혼란기였던 프랑스 제3공화정 시기에 체계적으로 정립되어 좌우 이념을 초월하는 국민사상으로 자리 잡고 있다. 마크롱 정부의 최근 사회보장 개혁 역시 이러한 연대 사상의 발현으로 판단된다. 보편주의적 성격 강화와 노인이나 장애인 등 취약계층의 사회안전망 강화 그리고 이를 실현하기 위한 사회보장세의 강화 등이 바로 그것이다. 한편 마크롱 정부의 사회보장 개혁이 조합주의적 복지 모델로 대변되는 프랑스 복지 모델의 변화로까지 이어질 것인가의 문제는 연대 사상의 발현과는 구분되는 것으로 별도의 논의가 필요한 사안이다. 포용국가의 실현은 특정 복지 모델의 전유물이 아니기 때문이다.

제 3 장

포용복지 배경 및 개념

제1절 포용복지 배경

제2절 포용복지 개념

3

포용복지 배경 및 개념 <<

제1절 포용복지 배경

포용복지의 개념은 “어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서 개인이 자신의 역할과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”(보건복지부, 2017)라는 포용적 복지국가의 정의에 근거한다. 이 개념에 대해서는 다음과 같은 근본적인 질문이 따라올 수 있다. 과연 “어느 계층도 소외됨이 없이 복지를 고루 누리”도록 해야 하는 근거는 무엇인가. 바꾸어 말하면, 가장 빈곤하거나 박탈된 집단까지 ‘포용’해야 하는 이유는 무엇인가. 이 질문에 대한 답이 제시되지 않는다면 포용복지의 기초에 따른 정책의 도덕적, 철학적, 정치적 근거는 사라지게 될 것이며, 포용복지에 대한 국민적 동의를 얻기도 어려울 것이다. 이 질문에 대한 답은 크게 두 가지 측면에서 이뤄질 수 있을 것이다. 첫째, 사회철학적 관점에서의 답이다. 둘째, 효율적인 측면에서의 답이다. 하나씩 살펴보도록 하겠다.

1. 사회철학적 접근

토머스 험프리 마셜은 시민권 이론을 정초하면서 보편적 복지국가의 이론적 근거를 제시했다. 그는 시민권을 ‘공동체의 성원에게 부여된 지위(status)’라고 강조하면서, 한 사회 안에서 시민권을 가지고 있는 모든 시민은 지위에 따른 권리와 의무에 대해 평등한 자격을 가진다고 주장했다

(Marshall, 1963, p. 84). 현대적인 시각에서는 당연해 보이는 말이지만 전통적인 시각에서는 빈민은 자선과 박애의 대상이었을 뿐이고, 권리의 주체로 파악되지는 않았다. 마셜에 따르면 시민권은 세 가지로 분화했는데, 세 가지는 시민적 권리와 정치적인 권리 및 사회권이다(Marshall, 1963, p. 83). 첫 번째인 시민적 권리(civil rights)가 19세기 초반 자리를 잡았는데, 법적 지위와 관련된 권리는 법정을 통해 보호됐다. 두 번째 정치적 권리(political rights)가 그다음에 등장했는데, 19세기 전반에 걸쳐 구현됐다. 여성을 포함한 보편적인 선거권은 20세기 초반에 이르러서야 보장됐다.

그다음에 등장한 것이 사회권(social rights)²⁷⁾이다. 사회권은 공적인 초등교육의 발전과 함께 등장했는데, 시민적인 권리의 다른 두 요소와 어깨를 나란히 한 것은 20세기에 들어선 다음이다. 사회권은 경제적인 불평등과 갈등 관계를 맺으면서 적극적으로 도전한다고 마셜은 간주했다. 마셜(1963)은 특히 시민권의 형성이 사회적 불평등에 미치는 영향에 주목했다. 한 가지 흥미로운 점은 마셜이 시민권 개념에 대해 유보적이거나 융통성 있는 태도를 취했다는 것이다. 마셜은 시민권이 가지고 있는 권리나 의무가 무엇이어서야 한다는 보편적인 원칙은 존재하지 않는다고 보았다. 다만 사회는 이상적인 시민권의 구상 아래 정책 방향을 정하고 평가할 수 있다고 밝혔다. 그 과정에서 불평등을 낳는 자본주의의 질서와 시민권은 불편한 길항관계에 있을 수밖에 없다.

여기서 시민권, 특히 사회권과 자본주의 경제가 양립할 수 있는지에 대해 마셜의 답변은 이중적이고 복합적이었다(김윤태, 2013). 마셜은 먼저 시민권은 자본주의 계급구조와 ‘전쟁’을 벌이면서 계급구조를 수정한다

27) 마셜(1963)은 사회권의 등장과 관련해서, 정확히 말하자면, 사회권은 18~19세기 당시에 침체돼 사라졌다가 20세기 들어서 다시 등장했다고 설명한다(p. 83).

고 보았다. 물론 마셜이 불평등 자체를 부인하거나, 빈곤 자체가 사라질 수 있다고 생각하지는 않았다. 오히려 빈곤이 일정한 한도 안에서 필요하다고 보지만 징벌적 성격의 빈곤에 대해서는 경계했다. “빈곤이 필요할 수도 있을 것이다. 그렇지만 특정한 가족이 빈곤에 머물러야 한다면, 과거에 빈곤했던 만큼 오늘도 빈곤해야 한다는 뜻은 아니다. 우리는 부자를 보면서 그가 능력이 뛰어나서 나타난 결과라고 볼수록, 가난한 자를 보면서 그가 실패했기 때문에 빈곤해졌다고 보는 경향이 있다. 그렇지만, 실패에 따른 징벌로서의 가난이 가혹해 보일 수도 있다.”(Marshall, 1963, p. 86)

마셜은 자본주의가 낳은 불평등 자체를 공격하기보다는 불평등의 완화에 목적을 뒀다. 그리고 불평등 완화의 근거로서 사회권을 제시했다. “계급 격차를 완화하는 것이 계급구조에 대한 공격이 아니라는 점도 상기할 필요가 있다. 오히려 반대로, 계급 격차를 완화해서 계급구조를 더욱 공고히 유지시켜 주는 데 목적이 있다. 격차의 완화는 사회라는 건물의 지하실의 위상을 높여 주고, 그래서 아마도 위생 수준을 더욱 개선하는 효과가 있다. 하지만 지하실은 여전히 지하실에 머물 것이고, 건물 위의 높은 층들은 영향을 받지 않을 것이다.”(Marshall, 1963, p. 86)

김윤태(2013)는 마셜의 입장을 정리하면서, 사회권의 목표는 사회가 시민들의 최저한의 삶을 보장해 주는 것이며, 소득의 평준화는 아닐지라도 지위의 평등을 목적으로 한다고 밝혔다. 따라서 마셜의 견해는 “자본주의 경제, 민주적 정치, 사회복지제도의 모순적 질서의 조합을 인정하는 다원주의 사회를 지향한다.”(김윤태, 2013, p. 11)

마셜의 사회권 이론이 가지는 함의는 두 가지다. 첫째, 가장 중요하게는 사회적 배제 혹은 온정의 대상이었던 극빈층 등을 권리의 주체로 인정하기 위한 이론적 근거를 제시했다. 이는 “어느 계층도 소외됨이 없이” 고

루 복지 혜택을 누리도록 돕겠다는 포용복지 국가의 지향과 일맥상통한다. 둘째, 마셜의 사회권 이론이 가지는 사후적인 중요성에도 불구하고, 그 등장이 상대적으로 느린 점도 관찰된다. 마셜의 사회권 이론을 정리했다고 평가받는 『Class, Citizenship and Social Development』가 출판된 것이 1963년인 데 견줘, 그가 살았던 영국에서 국가의료서비스(NHS)가 시행된 것은 그보다 15년이 앞선 1948년이다. 국가의료서비스가 ‘전 국민을 대상으로 차별 없는 무상의료’의 원칙을 내세우는 점을 보면, 마셜의 사회권 이론은 이미 오래전에 현실에서 구현되고, 제도화한 것으로 볼 수 있다. 따라서 마셜이 세운 이론에 따라 제도가 마련된 것이 아니라 현실에서 이미 구현된 현상을 마셜의 이론이 설명했다고 보는 것이 맞을 것이다. 여기에는 참고할 지점이 있는데, 2차 대전 이후 서구의 복지국가가 단일한 이념적 원리나 이론에 따라 구성된 것이 아니라는 점이다. 전쟁 전후의 강력한 노동운동과 전쟁 이후 다양한 정치세력의 조정과 타협의 과정을 통해 영국의 복지국가는 건설됐다. 마셜(1963)이 시민권의 내용을 구성하는 보편적인 원리가 없다고 스스로 밝혔듯이, 포용적 복지국가에 대한 합의 역시 지금까지 한국 사회가 구성해 놓은 사회적 자산 위에 존재하는 것이며, 동시에 정치사회적인 상황에 따라 가변적일 수 있다는 의미이기도 하다. 즉 마셜의 사회권 이론은 포용적 사회복지의 오랜 이론적 근거가 되면서, 동시에 한국 사회의 축적된 역사적 전통에 따라 재편 및 재구성할 여지도 있다는 뜻이다.

다음으로 현대 복지국가의 정치철학적인 근거를 제시했다는 평가(신정완, 2014)를 받는 롤스의 정의론을 살펴보겠다. 그는 1971년에 출판된 『정의론』을 통해 사회계약론에 근거해 사회 기본 제도의 바탕에 있는 기초적이고 규범적인 원리를 제시하려고 했다. 그는 사회의 기본 제도들을 설계하는 데 최우선적으로 고려되어야 할 가치로서 공리주의자들이 제시

하는 총효용과 같은 가치를 배격하는 대신 자유롭고 합리적이며 평등한 개인들이 만장일치로 합의할 수 있는 가치를 도출하려고 노력했다 (Rawls, 1971).

이를 위해 롤스(1971)는 독특한 사유실험인 ‘무지의 베일(veil of ignorance)’을 제시한다. 여기서 사유실험이란 실제로 가능한 상황은 아닐 지라도 개인들이 각자의 특수한 이해관계에 얽매이지 않은 순수하게 가상적인 상황을 가정한 것을 말한다. 이와 같은 집단적인 무지의 베일의 안쪽에 위치한 사람들은 사회와 사람에 관한 일반적인 지식은 공유하되, 각자 다음 생에서 어떤 세대에, 어떤 사람으로 태어날지는 알 수 없는 상황에 처한다고 가정한다. 이때 자유롭고 평등하고 합리적인 판단이 가능한 개인들이 다음 세상을 위해 합의할 수 있는 정의의 원칙을 롤스는 찾아내고자 했다.

“정의의 원칙들은 무지의 베일 속에서 선택된다. 그 결과 원칙들을 선택함에 있어서 아무도 타고난 우연의 결과나 사회적 여건의 우연성으로 인해 유리하거나 불리하지 않다는 점이 보장된다. 모든 이가 유사한 상황 속에 처하게 되어 아무도 자신의 특정 조건에 유리한 원칙들을 구상할 수 없는 까닭에, 정의의 원칙들은 공정한 합의나 약정의 결과가 된다.” (Rawls, 1971, pp. 46-47)

롤스는 이를 통해 다음과 같은 정의의 원칙을 도출해 낸다. 다소 표현이 난해하지만 원문 그대로 옮기자면 아래와 같다.

“제1원칙: 각자는 모든 사람의 유사한 자유체제와 양립할 수 있는 평등한 기본적 자유의 가장 광범위한 전체 체계에 대해 평등한 권리를 가져야 한다.

제2원칙: 사회적·경제적 불평등은 다음 두 가지, 즉 (a) 그것이 정의로운 저축 원칙과 양립하면서 최소 수혜자에게 최대 이득이 되고, (b) 공정

한 기회균등의 조건 아래 모든 사람들에게 개방된 직책과 직위가 결부되
게끔 편성되어야 한다.”(Rawls, 1971, pp. 400-401)

이 가운데 포용적 복지의 원리와 가장 긴밀하게 연결된 원칙은 제2원칙의 첫 번째 문장(a)으로, ‘차등의 원칙’으로 일컬어진다. 다소 복잡하게 표현됐지만 제1원칙은 신체의 자유, 사상과 양심의 자유와 같은 인간의 기본적인 자유나 권리가 모든 사람에게 평등하게 주어져야 한다는 원칙을 천명한 것이다. 또 제2원칙의 두 번째 문장(b)은 기회균등의 원칙을 밝힌 것으로 볼 수 있다. 나머지 제2원칙 가운데 (a) 부분에 해당되는 차등의 원칙은 위의 원칙들이 실현된 이후에 나타나는 불평등에 관한 원칙이다. 자유로운 개인들이 공정한 기회균등의 원칙에 따라 분배가 이뤄진 다음에도 사회 구성원 사이에 사회적·경제적 불평등이 남는다면, 이는 선천적인 재능의 차이나 다양한 행운이나 불행과 같은, 주로 자연적 요인으로 인한 불평등일 것이라고 롤스는 판단했다. 즉, 차등의 원칙은 이러한 자연적 불평등의 허용 범위를 규율하는 원칙이라고 볼 수 있다(신정완, 2014).

롤스는 개인들 사이에 나타나는 타고난 재능이나 여건의 격차가 부정의하다고 간주하지는 않는다. 오히려 정의나 부정의를 따질 수 없는 자연스러운 상황이라고 본다. 동시에 그런 재능이나 여건의 차이는 일정한 우연성이나 임의성에 근거한다고 본다. 따라서 그러한 근거로 한 개인의 위상이 고착되는 귀족사회나 계급사회는 부정의하다고 본다. 바꾸어 말하면 어떤 사람도 자신의 지능이나 재능, 부모의 사회경제적 위치와 같은 것을 미리 선택하지는 않는다. 개인들은 태어난 결과, ‘우연히’ 자신의 재능과 여건을 확인할 뿐이다. 차등의 원칙은 “천부적 재능의 분배를 공동의 자산으로 생각하고 그 결과에 상관없이 이러한 분배가 주는 이익을 함께 나누어 가지는 데 합의한다는 것을 의미한다.”(Rawls, 1971, p. 152)

이와 같은 논리로 차등의 원칙은 사회보장의 원리에 맞닿아 있다. 개인의 자유로운 경제활동을 보장하는 자본주의 사회에서 필연적으로 격차와 불평등 양상은 나타난다. 그 과정에서 가장 낙오된 빈곤층을 위해서는 적극적 재분배가 필요하다. 롤스의 논리를 따라가면 ‘최소 수혜자에게 최대 이득이 되도록’ 한다는 원칙과 만난다. 무지의 베일의 상황에 따르면, 무지의 베일의 안쪽에 있는 개개인은 자신이 내생에서 우연의 결과로 가장 빈곤한 처지에 놓여 있을 수 있다는 가능성에도 공감할 수 있다. 개인들은 이기적이고 합리적인 판단을 할지라도 ‘최소 수혜자에게 최대 이득이 되는’ 사회적인 원칙에 합의할 수 있는 가능성이 열린다. 즉, 롤스의 정의론은 개인의 온정이나 윤리적인 호소가 아니라 자유롭고 평등하고 합리적인 개인들이 합의할 수 있는 원칙에 이르렀다는 점에서 의의가 있다.

특히 20세기 이후 불평등이 심화하면서 나타나는 부의 불평등의 양상은 개인의 노력에 따른 소득으로도 따라잡을 수 없는 지경에 이르렀다. 즉, 자신의 노력보다는 부모의 재산이 개인의 사회경제적 지위를 결정하는 중요한 변수로 등장하고 있다. 이러한 상황은 롤스가 그 자체로 부정의하다고 봤던 귀족사회와 유사하다. 개인의 사회적 여건이나 재능을 일정한 우연의 결과로 바라보는 롤스의 입장에서는 현재의 불평등 경로와 수준은 부정의하다. 따라서 롤스의 입장을 따라가면, 현시점의 사회불평등은 적극적으로 해소돼야 한다.

한국 포용복지의 철학적 배경을 논할 때 서구의 정치철학이나 사회철학만 대상이 될 수는 없을 것이다. 한국의 사회정책이 서구 혹은 일본을 통한 서구의 이론에 일정 부분 근거한 것이 사실이지만, 동시에 한국인의 오래된 문화적 가치관과 윤리관에 근거할 수밖에 없다. 여기에서는 한국인의 가치관에 오랜 영향을 미친 유교적 사고가 한국의 사회정책에 어떤 친화성을 가질 수 있는지 검토해 보고자 한다.²⁸⁾

한국의 복지 모델을 설명하면서 일부 서구 학자들은 ‘유교주의 복지국가’를 특징으로 제시한 바 있다(Aspalter, 2006; Bamba, 2007). 이들에 따르면 한국의 복지국가는 정부의 최소 수준 개입, 낮은 공적 복지지출, 저개발된 사회서비스, 사회안전망 제공에 있어서의 가족 및 비공식분야의 발달 등으로 요약된다. 문제는 이들 서구 학자의 유형화에 단 한 줄의 유교 고전의 인용도 없다는 점이다.

김기현(2013)은 이와 같은 접근을 설명하면서, 한국 사회의 모든 현상을 오직 유교의 산물로 이해하려는 오리엔탈리즘적인 시각이라고 비판한다. 한국 안에서도 이와 같은 단순화가 종종 관찰되는데, 한국 사회에서 관찰되는 유교적인 문화와 사회철학으로서의 유교를 너무 단순하게 동일시하는 경향이 보인다. 김기현(2013)은 먼저 개인주의적인 전통이 강한 서구사회에서 사회복지가 발달하게 된 배경을 두 가지로 설명한다. 첫째, 개인과 개인만이 존재하는 무정부의 자연 상태에서 모두가 공멸하는 것을 막기 위해 개인들은 사회계약을 맺을 수밖에 없었다. 개인들은 자신의 자연권을 일정 정도 포기하면서 국가의 권력을 승인했다. 이렇게 위임받은 권력으로 국가는 사회의 질서유지와 안정을 책임진다. 앞서 살펴본 롤스의 정의론도 일견 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 둘째, 서구사회에서 개인과 다른 개인을 연결시켜야 하는 근거는 엄밀히 말하자면, 없다. 서구의 개인주의 사회에서 나와 남을 연결시켜 주는 것은 신이다. 인류의 아버지인 신을 통해 개인은 형제자매로 맺어진다. 신을 매개로 사회복지의 근거가 마련된다. 그러나 바꾸어 말하면, 신과 무관하게 다른 사람들에 대한 직접적이고 근원적인 관심과 사랑이 설 자리는 없다.

반면 유교에서의 세계관은 출발점이 개인이 아니라 공동체다. 『예기(禮

28) 본 내용은 김기현(2013) 유교의 사회복지 정신. 사회복지연구, 44(1). pp. 217-237에서 내용을 축약했음을 밝힌다.

記』에서 말하는 대동은 이와 같은 세계관을 대변한다.

“대도(大道)가 행해지던 세상에서는 천하가 만인 모두의 것이었다. 사람들은 현자와 재능 있는 사람을 관리로 선출하여 사회를 신뢰와 화목으로 이끌어 나가도록 했다. 그리하여 그들은 제 부모만을 제 부모로 여기지 않았고, 제 자식만을 자식으로 여기지도 않았다. 노인들에게는 여생을 편안하게 마칠 수 있도록 하였고, 젊은이는 각자 삶의 자리를 갖도록 하였으며, 어린이는 마음껏 자랄 수 있도록 하였고, 홀아비, 과부, 고아, 병든 자들 모두 부양을 받으며 살아가도록 하였다. … 그리하여 남을 모략하는 일이 없어지고 도적이 사라져서 아무도 대문을 잠그고 살지 않았다.” (김기현, 2013, p. 234)

이와 같은 태도는 16세기 문인 하서(河西) 김인후가 당시 우의정에게 보낸 편지에서도 드러나는데, 일부만 발췌하면 다음과 같다.

“인자(仁者)는 천지만물을 자신과 한몸으로 여겨 이 세상 모든 사람들의 질병과 아픔을 모두 자신의 것처럼 절실하게 받아들입니다. 그래서 우(禹)임금은 물에 빠진 자를 보면 마치 자신이 빠진 듯이 여겼고, 직(稷)은 굶주린 자를 보면 마치 자신이 굶주린 듯 여겼으며….”(김기현, 2013, p. 228)

유교의 전통에서 정치란 기본적으로 이와 같은 만민애의 이념을 조직적이고 체계적으로 실현하기 위한 방편이었다. 물론 이들의 사회복지 정신이 너무 이상적이어서 현실의 정치 사회에서 액면 그대로 실현되기란 불가능했다. 이들의 태도는 정치의 차원을 넘어선 순수 학문적인, 혹은 종교적인 이념에 가깝다(김기현, 2013, p. 228).

유교적인 세계관이 공허한 고담준론에 머문 것은 아니다. 공자가 『논어』에서 한 다음과 같은 말은 구체적인 사회정책 언어에 가깝다. “나는 들으니, ‘나라를 다스리는 자는 인구가 적음을 걱정하지 말고 재화의 불균

등한 분배를 걱정하고, 재정의 빈곤을 걱정하지 말고 민심의 불안정을 걱정해야 한다'고 한다. 백성에게 재화가 균등하게 분배되면 가난은 문제 되지 않을 것이요, 사회가 평화로우면 인구의 다과는 문제 되지 않을 것이며, 민심이 안정되면 나라는 무너지지 않을 것이다.”(김기현, 2013, p. 231)

공자의 말에 따르면, 유교적인 전통에서는 성장보다 분배를 더 중요하게 생각했다. 또 가난은 극복돼야 할 것이지만, 더 심각한 문제로 빈부의 격차가 있다. 사회 불안을 낳는 요소로서 저성장이나 국가 재정의 문제 대신 빈부 격차의 해소를 나라의 안정을 낳는 핵심 요소로 지목하고 있다(김기현, 2013).

유교의 사고방식은 지나치게 선비 혹은 군자 중심의 엘리트주의적인 세계관이 지배하는 경향이 나타나는 한계도 있다. 그리고 이들의 공동체 중심의 유교적인 미덕이라는 것도 자신들을 중심으로 하는 지배질서를 강화하려는 통치 이데올로기로 기능한 측면이 있다. 그러나 동시에 선비스러움 혹은 군자스러움의 미덕이 폭력적인 형식으로만 집행됐다고 단정하기는 어렵다. 이들 사상이 관철되는 과정에서 시대적인 약점과 한계들을 노출한 것도 고려할 필요가 있다. 선비들이 향촌의 지역공동체에서 장려한 향약(鄉約), 향음주례(鄉飲酒禮) 등은 지역 단위의 실천 및 운동의 성격도 있다(김기현, 2013, p. 231).

19세기 조선을 묘사한 프랑스인 샤를 달레(1829-1878)는 『조선교회사』에서 한국의 자치활동을 보고 아래와 같이 설명했다. “조선 사람의 커다란 미덕은 인류애의 법칙을 선천적으로 존중하고 나날이 실천하는 것이다. ... 상호부조와 모든 사람에 대한 혼연한 대접은 이 나라 백성의 특징인데, 솔직히 말하여 그런 장점은 조선 사람을 우리 현대 문명의 이기주의에 물든 여러 국민들보다 훨씬 우위에 서게 하는 것이다.”(김기현, 2013, p. 231)

2. 효용 중심의 접근

포용복지를 지지하는 또 하나의 이론적 배경으로는 공리주의적 접근이 있다. 포용적 성장, 포용적 복지가 윤리적인 근거에서뿐만 아니라 공동체 전체의 효용 및 후생에 도움이 된다는 근거에서 이들은 포용복지를 지지한다. 첫째는 불평등 감소가 성장을 이끈다는 소득주도성장 혹은 포용적 성장론이다. 둘째는 불평등 감소가 사회 전체의 건강 수준을 높인다는 보건학적인 접근이고, 마지막은 국가의 포용성이 국가의 흥망을 이끄는 핵심적인 변수가 된다는 주장이다.

첫째, 전통적으로 분배정책보다는 성장 중심의 경제정책에 중심을 뒀던 OECD 등 국제기구들이 전 세계적인 불평등 심화에 대해 전향적인 입장을 취하고 있다.²⁹⁾ OECD(2016)의 〈In It Together: Why Less Inequality Benefits All〉이 대표적인 예다. 불평등과 성장의 관계는 경제학계에서 오랜 논쟁의 대상이었고, 실증 분석의 결과도 통일되지 않았다. 일부 연구는 불평등이 성장을 촉진한다고 했는데, 빈부 격차가 커지면 사람들이 더 열심히 일하고, 공부하고, 리스크를 감수하게 하는 결과로 이어지면서 경제활동, 효율성, 성장으로 이어지는 동기를 제공한다고 밝혔다. 반대가 되는 가설에서는 심화하는 불평등으로 부자들은 경제성장의 과실을 맛볼 수 있지만, 가난한 아동 및 청소년은 교육의 기회가 박탈된다. 그 결과 장기적인 경제성장에 악영향을 미치게 된다. 또 새로운 기회가 왔을 때 개인이 돈을 빌려 투자할 수 있는 가능성도 줄어들게 된다. OECD(2016)는 대부분의 OECD 국가에서 나타난 가처분소득 불평등의 장기적인 상승이 실제로 장기적인 성장에 제동을 건다는 일관적인

29) 이 부분에서는 다음의 참고문헌을 중심으로 정리했다. OECD(2016) In It Together: Why Less Inequality Benefits All. Paris, OECD Publishing. 다 함께 같이: 왜 불평등 감소가 모두에게 이익인가. OECD Korea Policy Centre. Seoul.

근거를 제시했다. 이를테면 1985~2005년 19개 OECD 회원국을 기준으로 평균 2지니 포인트 이상 상승했고, 그 결과 1990~2010년 누적 성장률은 4.7%포인트 하락했다. 불평등 때문에 성장이 지체되는 현상은 개발도상국에서도 마찬가지로 관찰됐다. 그 효과는 더욱 컸다.

불평등이 성장에 부정적인 영향을 미치는 요인을 따져보면, 저소득층 가구와 나머지 가구 사이에 격차가 벌어지는 점이다. 특히 빈곤층 인구의 기회 박탈이 도드라졌는데, 교육·성취·기술 및 고용이라는 측면에서 저소득층의 성과가 현저히 낮게 나타났다. 보통 고학력 부모를 둔 자녀들 중 40% 정도, 중간 학력 부모를 둔 자녀들 가운데 30%가 대학을 졸업하는 경향이 있다. 이러한 추세는 불평등 수준과 무관하게 일관되게 나타난다. 그러나 불평등의 심화가 저소득층에게는 기회의 박탈로 이어지는 인과관계가 비교적 명확하게 그려진다. 불평등이 약 6지니 포인트만큼 증가하면 저학력 부모를 둔 자녀들이 대학을 졸업할 확률은 5%포인트 줄어든다(OECD, 2016).

고용 통계에서도 중산층 이상은 불평등의 심화로 인한 타격으로부터 상대적으로 자유롭지만, 하류층은 불평등이 6지니 포인트 정도 상승하면 저학력 부모를 둔 자녀가 실업 상태로 보내는 기간은 3%포인트 정도 늘게 된다. 하위 40%에 집중되는 기회 박탈의 양상은 동등한 기회 보장이라는 사회윤리적인 차원에서도 문제가 있지만, 경제적으로도 성장의 잠재력을 잠식한다는 점에서 문제가 있다(OECD, 2016).

이처럼 소득불평등이 심화한 배경에는 불안정노동으로 일컬어지는 비정규직 노동의 증가가 한몫을 한다. 고용률에 한정해서 보면 많은 OECD 국가들이 역설적인 상황에 처했는데, 고용률이 상대적으로 높음에도 불구하고 소득불평등이 심화하는 양상이 있었기 때문이다. 일반적으로 고용률이 높다는 것은 실업인구가 적다는 뜻이므로 소득불평등도는 낮아야

한다. 이런 역설적인 상황이 벌어진 이유는 시간제 근로, 임시직, 영세 자영업자들이 대거 등장한 탓이 크다(OECD, 2016).

OECD 국가들에서 나타나는 고용의 양극화가 이런 상황을 잘 반영하고 있다. 기술과 소득의 측면에서 중간층 노동자의 비율이 줄어드는 반면 고숙련 및 저숙련 노동자의 비율은 상대적으로 증가하고 있다. OECD 국가들 사이에서 1995~2010년 경리직 등 중간 수준의 숙련 노동을 하는 인구의 비율은 53%에서 41%로 줄어든 반면 고숙련 노동자의 비율은 28%→38%, 저숙련 노동자의 비율은 18%→21%로 늘었다. 여기서 중간 수준 노동자 인구의 감소는 정규직 계약의 감소 경향과 함께 진행됐고, 반대로 고숙련 및 저숙련 노동자의 비율은 자영업, 시간제 근로 인구의 증가와 함께 이뤄졌다. OECD 국가 전체를 대상으로 하면, 1995년 이후 창출된 신규 일자리의 절반 이상이 비정규직 일자리였다. 이와 같은 경향은 지난 30여 년 사이의 불평등 심화 양상이 단순히 저소득층 소득 감소의 문제를 떠나서 노동의 질 자체를 낮추는 방식으로 진행됐다는 점을 드러낸다.

사회경제적인 불평등에서 또 한 가지 고려할 사항은 부의 불평등이다. 소득불평등이 장기화해서 부가 축적되거나, 혹은 부모로부터 물려받아서 늘어난 부가 불평등을 심화하는 요소다. 여기서 소득은 사람들이 근로, 이전 또는 임대를 통해 매월 벌어들이는 현금이고, 부는 이것들이 시간 흐름에 따라 은행 계좌나 부동산, 주식 등의 자산에 축적된 돈으로 정의된다(OECD, 2016, p. 35). 부의 불평등의 문제는 소득불평등에 견줘 상대적으로 소홀하게 취급됐다. 소득불평등에 대한 자료가 상대적으로 많이 축적된 데 비해 부의 불평등에 대한 자료는 많지 않다.

비교 가능한 데이터가 있는 OECD 18개국의 자료를 보면 하위 40%는 소득의 20%를 벌어들이는 반면, 부의 3%만을 소유하고 있다(OECD,

2016). 반면 자산 소유의 측면에서 상위 10%는 전체 가구 자산의 절반을 소유하고 있고, 최상위 1%는 18%를 가지고 있다. 그러한 부의 불평등이 시간이 지나면서 심화하고 있다는 것이 OECD의 진단이다. 부의 불평등은 빈곤 가구의 부채 문제와도 연결된다. 이러한 부, 부채의 편중 현상은 중하위 가구의 교육 및 투자에 악영향을 미친다. 이와 같은 진단 아래 OECD는 모두를 위해 기회를 창출하고 번영의 혜택을 주는 포용적 성장이란 기조를 채택했는데, 특히 2008년 글로벌 금융 위기 이후 이러한 정책 기조 변화가 뚜렷이 관찰된다.

OECD가 제시하는 포용적 성장 기조는 저소득층을 위한 재분배정책의 강화 및 부유층에 대한 과세 강화를 제시했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 다른 한편에서는 OECD가 포용적 성장을 제시하면서, 정작 현재의 불평등 구조를 낳은 신자유주의 체제 자체에 대한 반성은 없다는 비판도 있다(윤홍식, 2018). OECD가 현재의 불평등과 경기 침체를 기술 변화에 따른 것이라고 보면서 노동의 교섭력 약화나 노동시장 유연화로 대표되는 신자유주의적인 변화에 대해서는 도외시켰다는 지적이다. 따라서 OECD가 제시하는 포용적 성장은 “1990년대 후반 신자유주의 구조에 대한 개혁 없이 인적자본에 대한 투자를 강조하는 자유주의적 사회투자 전략의 주장을 반복하는”(윤홍식, 2018. p. 257) 것이다. OECD의 처방전에는 금융 통제나 노동의 교섭력 강화와 같은 정책은 결여돼 있다.

OECD가 제시하는 포용적 성장의 기조가 가지는 일정한 한계에도 불구하고 OECD의 정책 변화는 지난 40년 넘게 정책의 중심에 있었던 성장 중심의 담론에서 일정 부분 후퇴했다는 점에서 의미가 있다. 혹은 OECD가 여전히 성장을 중심에 놓고 사고한다고 할지라도, 그런 사고방식 안에서라도 소득의 공평한 분배 및 복지 사각지대의 해소는 필요하다는 최소 수준의 공감대를 전 세계적으로 형성했다는 점에서 의의가 있다.

불평등의 해소가 사회 전체적인 후생을 개선한다는 또 다른 접근은 보건학 쪽에서도 이뤄졌다. 영국의 사회역학자인 리처드 윌킨슨과 케이트 피켓은 소득이 일정 수준 이상으로 오른 국가에서는 국민의 건강 수준을 개선하기 위해서는 소득불평등을 해소하는 것이 평균적인 소득을 올리는 것보다 중요하다고 주장한다(Wilkinson & Pickett, 2011, 2018).

이들의 주장은 하나의 그래프로 극적으로 뒷받침되는데, 전 세계의 국가들을 X축을 1인당 GDP로, Y축을 수명으로 놓고 배치하면, 소득 2만 달러 이하의 국가들은 소득이 증가하면서 수명이 극적으로 증가하는 것을 시각적으로 확인할 수 있다. 이를테면 아프리카의 극빈 국가인 잠비아에서 기대수명은 40세 수준이었지만, 소득이 1만 달러 수준인 코스타리카는 80세에 육박한다. 소득 수준의 증가가 위생 및 영양, 교육, 의료서비스의 수준을 높이면서 건강 개선에 뚜렷한 효과를 보이기 때문이다. 그렇지만 1인당 GDP가 2만 달러를 넘어서면 기대수명 개선 효과는 사라진다. 일정한 소득 수준을 넘어서면 나라가 더 부유해진다고 해서 국민이 더 건강하지는 않다는 뜻이다. 이를테면 1인당 GDP가 가장 높은 미국인의 기대수명은 77.3세로, 소득 수준 기준으로 5분의 1에 불과한 코스타리카인보다 오래 살지 못한다(Wilkinson & Pickett, 2011).

반면 소득이 일정한 수준을 넘어서 부유한 국가들을 소득불평등 수준 기준을 X축으로, 기대수명을 Y축으로 놓고 보면 일정한 경향성이 나타난다. 소득불평등이 완만한 국가일수록 기대수명이 증가하기 때문이다. 소득불평등도가 낮은 일본이나 북구 유럽 국가의 국민들이 상대적으로 오래 사는 반면, 불평등한 미국의 국민들은 오래 살지 못한다. 언뜻 직관적으로 이해하기 힘든 이 결과는 사실 매우 논리적으로 설명이 가능하다. 이를테면 부자 한 명이 극빈자 한 명에게 1000만 원을 준다면 (소득 재분배를 개선하면), 경제적인 손실 때문에 부자가 받을 수 있는 수명 감소 효

과는 미미하다. 반면 극빈자는 1000만 원으로 당장 허기를 면하고 일정한 의식주를 개선하면서 건강 증진 효과를 얻을 수 있다. 즉, 부자의 건강 감소분보다 빈자의 건강 개선분이 크기 때문에 두 사람 사이의 평균적인 건강 수준은 올라가게 된다(평균적인 건강 개선 효과). 한 사회의 소득 재분배는 그 사회 성원의 평균적인 건강 수준을 개선할 수 있을 것이라는 점이 직관적으로 이해될 수 있다.

Wilkinson & Pickett(2011)은 소득불평등이 건강 개선으로 이어지는 경로가 단일하다고 설명하지는 않는다. 소득불평등은 무수한 경로를 통해 그 사회의 건강 수준에 영향을 미친다. 이를테면 타인에 대한 신뢰 수준, 정신질환, 유아 사망률, 비만율, 15세 학생 학업 성취도, 10대 임신 비율, 살인율, 교도소 수감 인구 비율, 계층 사이 이동성 등이 분석의 대상이 됐다. 소득불평등이 심한 국가에서는 상대적으로 평등한 국가보다 모든 지표에서 부정적인 결과가 나타났다. 소득불평등 수준과 타인에 대한 신뢰 수준을 보면, 소득이 고른 북유럽 국가에서는 60%가 넘는 사람이 ‘대부분의 사람은 신뢰할 수 있다’고 답한 반면 소득 격차가 큰 포르투갈에서 이 비율은 10%로 떨어졌다.

Wilkinson & Pickett(2018)은 소득불평등이 낳은 사회적인 문제를 다섯 가지로 요약했다(Wilkinson & Pickett, 2018, pp. 370-374). 첫째, 불평등은 사회적 기율기가 나타내는 문제들을 악화시킨다. 이를테면 소득불평등 수준이 심한 사회에서 심장질환, 호흡기질환 등으로 사망하는 비율이 높게 나타났다. 둘째, 불평등은 사회통합에 악영향을 미친다. 소득불평등이 심한 사회에서는 부자와 빈자 사이에 주거지 분리 현상이 나타나는 등 사회계층 사이에서 문화적, 사회적, 물리적 차이가 커진다. 또 불평등한 사회일수록 빈곤층이 자신이 속한 계층에 스스로를 더 강하게 연관시킨다. 셋째, 불평등은 사회결속력을 악화시킨다. 불평등이 심한

사회에서 개인은 지위 불안으로 인한 스트레스가 심해져서 사회적 접촉을 회피하고, 공동체 생활은 빈약해진다. 넷째, 불평등은 지위 불안을 늘린다. 불평등한 사회에서 개인은 자신감 부족과 낮은 자존감에 시달리면서 우울증과 정신장애를 앓을 확률이 높다. 다섯째, 불평등은 소비주의와 과시적 소비를 강화한다.

더 평등한 사회를 구현할 때 사회 하류층에서 상대적으로 빈번하게 발생하는 문제가 거의 해소될 수 있고, 개인들은 정신적으로나 육체적으로 더 건강한 삶을 누릴 수 있다.

소득불평등 해소가 주는 혜택이 빈곤층에게 한정되는 것은 아니다. 앞서 살펴본 바와 같이 소득불평등에 따른 사회적 문제들은 저소득층에 한정해서 나타나지 않는다. 이를테면 미국 사회에서 상대적으로 높은 빈도로 나타나는 범죄의 대상이 저소득층에 집중될 이유가 없기 때문이다. 소득불평등의 효과가 사회에 고루 퍼진다는 측면에서 이를 ‘공해효과(polution effect)’(Subramanian & Kawachi, 2004)로 명명하기도 한다.

마지막으로, 국가의 포용적 정책이 국가의 흥망성쇠 자체를 결정한다는 연구도 있다. 애스모글루와 로빈슨은 오늘날 지구촌 각국에서 관찰되는 빈곤의 양상을 폭넓게 분석하면서 국가의 흥망과 성쇠를 판정하는 핵심 요소로 국가의 ‘포용성’을 들었다(Acemoglu & Robinson, , 2012). 이들은 한 국가가 실패하는 이유는 기득권층을 중심으로 형성된 착취적 정치제도와 그에 기반해 등장하는 착취적 경제제도 때문이라고 설명했다. 이런 착취적 제도들이 그 사회의 경제성장을 가로막거나 심지어 발목을 잡아끈다. 착취적 제도하에서 성장이 가로막히는 이유는 두 가지이다(Acemoglu & Robinson, 2012, p. 608). 첫째, 지속적 성장을 위해서는 혁신이 필요하고, 혁신을 위해서는 창조적 파괴가 필요하기 때문이다. 여기서 창조적 파괴는 경제적인 면에서 옛것을 갈아 치울 뿐 아니라, 정

치적으로도 기존의 권력 기반을 위협한다. 착취적 제도 위에서 기득권을 쌓아 올린 기득권층은 창조적 파괴를 두려워하고, 도리어 억압하기 때문에 혁신과 성장을 가로막게 된다. 둘째, 착취적 제도를 장악한 이들이 사회 전체의 부를 독식하게 되면 정치권력을 탐하는 이들로 인해 수많은 권력과 개인 사이에 권력 투쟁이 벌어진다. 이러한 사회는 정치적인 불안에 둘러싸일 가능성이 높다.

15세기와 16세기 사이 해외 무역을 둘러싼 국가 간 경쟁에서 영국이 승리할 수 있었던 원인에 대해 애스모글루와 로빈슨은 프랑스와 스페인의 착취적 구조에 주목한다. 프랑스와 스페인에서는 대서양 무역과 식민지 팽창에서 얻는 이익을 왕실과 그 측근이 독식한 반면, 영국은 왕실이 해외 무역의 독점권을 행사할 수 없었다. 영국의 상인과 사업가 계층이 등장해 해외 무역을 통한 부를 축적하고, 부의 기반이 사회적으로 폭넓게 퍼져 나갈 수 있었다. “1686년 런던에는 카리브해 수출업자가 702명, 수입업자가 1238명에 달했다. 북아메리카에서는 691명의 수출업자와 626명의 수입업자가 있었다. 이들은 창고지기, 선원, 선장, 부두 근로자, 서기 등을 대거 고용했으며, 당연히 이들 노동자도 고용주와 이해관계가 다르지 않았다.”(Acemoglu & Robinson, 2012, p. 304) 영국이 교역 대상 국가에 행했던 수탈적인 행태와 별개로, 당시로서는 상대적으로 포용적인 영국 국가의 성격이 어떻게 한 사회의 번영으로 이어졌는지를 보여주는 예다.

애스모글루와 로빈슨은 사회정책이나 분배의 문제에 대해 언급을 따로 하지는 않았다. 그러나 소수 기득권층에 의한 착취적인 질서가 사회의 혁신성 및 역동성을 막고, 나아가서는 사회의 흥망성쇠까지 결정한다는 점에서 이들의 연구는 포용복지정책의 방향에 대한 함의를 가진다고 볼 수 있다.

지금까지 포용복지의 철학적 배경을 윤리적인 측면과 효율적인 측면에서 조감해 보았다. 글의 초입에서 던진 질문으로 돌아가자면, 가장 배제되거나 빈곤한 집단을 왜 사회가 포용해야 하는지에 대해 이 글은 과거의 연구를 빌려 답을 구하고자 했다. 먼저, 마셜은 2차 대전 이후 서구 사회에서 시민권에 근거한 보편적 권리로서의 사회권을 정초했다. 따라서 박탈 혹은 배제된 집단은 더이상 시혜의 대상이 아니라, 복지를 수혜할 수 있는 권리를 가진 집단으로 등장할 수 있었다. 1인 1표의 근거에 대해 우리 사회가 더이상 질문하지 않듯이, 복지의 권리는 사회권 이론을 통해 정초됐다. 롤스의 정의론에 입각해서는 개인들이 현실의 이해관계를 떠나 합리적으로 합의에 도달할 수 있는 계약으로서의 ‘차등의 원칙’을 살펴해보았다. 이에 따르면, 최소 수혜자에게 최대의 이득이 돌아가야 한다는 정의의 원칙에 도달하게 된다. 간단히 말하자면 모든 ‘나’ 역시 최소 수혜자가 될 수 있으며, 그에 따라 공정한 수준의 분배가 이뤄져야 한다는 최소 수준의 합의점에 도달할 수 있었다. 유교의 접근에서는 서구의 접근과 근본적인 출발점이 다름을 확인할 수 있었다. 마셜의 사회권이나 롤스의 정의론 모두 합리적이면서 동시에 이기적인 개인을 전제로 두는 반면, 유교는 공동체를 중심에 두고 사고를 전개한다. 만인의 만인에 대한 투쟁으로서의 세계관이 아니라, 대동(大同)으로서의 접근은 모든 타인이 가족공동체처럼 묶여 있다는 세계관에 근거한다. 그에 근거한 만인애는 포용복지의 윤리적 근거가 된다.

공리주의적 접근에 따르면, 현재의 빈곤 및 불평등의 수준이 공동체 전체의 효용에 악영향을 준다는 판단에 근거한다. 바꾸어 말하면 ‘너를 도와야 한다’는 윤리적인 판단보다는 ‘내가 잘 살려면 너를 도와야 한다’는 ‘합리적인’인 판단에 근거한다. 먼저 OECD 등이 제시하는 포용적 성장론은 빈곤과 박탈이 사회 전체의 번영에 악영향을 미친다는 실증적인 분

석에 근거한다. 70년대 이후 심화되는 불평등이 성장을 저해하는 수준에 이르렀다는 판단에 따라, 불평등 완화를 위한 정책 제언을 시도했다. Wilkinson & Pickett(2011, 2018)은 소득불평등도가 심한 사회에서는 사회적 자본이나 범죄와 같은 다양한 사회문제가 발생하며, 그로 인해 빈곤층을 비롯한 사회 전체의 건강 수준이 떨어진다는 실증적인 자료를 제시한다. 모두의 건강을 위해서 포용적 복지정책이 필요하다는 주장의 근거가 마련된다. Acemoglu & Robinson(2012)은 국가들의 흥망성쇠를 역사적으로 조망하면서 포용적 정치 및 경제정책을 펼 국가들이 번영을 누린 반면 기득권층을 중심으로 폐쇄적이고 약탈적인 정책을 펼 국가들이 혁신과 성장을 가로막으면서 쇠퇴했다는 점을 설명한다.

제2절 포용복지 개념

앞 절에서 포용복지가 왜 필요하고 지향점이 무엇인지에 대한 이론적 배경을 살펴보았다. 이 절에서는 포용복지의 개념에 대해 논의해 보고자 한다. 개념이란 의미 자체가 어렵고 추상성이 높은 단어이다. 여기에 포용이라는 다소 생소한 단어가 결합된 포용복지의 개념을 살펴보아야 한다. 그러므로 이 절은 쉬운 절이 아닐 수도 있다. 따라서 여기에서는 사전적인 의미의 탐구와 유사 개념과의 관계성 등을 검토하면서 포용복지의 개념을 구체화하고자 한다.

1. 포용의 어원적 함의와 포용복지

개념이란, 의미 있는 생각의 최소 단위로서 사물의 현상에 대한 일반적인 관념이나 지식이다. 이 보고서에서는 포용복지의 개념을 포용복지라는 단어가 지니고 있는 일반적인 관념이나 지식이라고 정의하고 논의를 출발하고자 한다. 그러므로 포용의 어원적 함의부터 살펴보는 것이 순서이다. 포용의 포(包)는 ‘ㄱ(사람이 몸을 웅크린 상태) + 巳(뱀, 혹은 배 속의 아기)’를 형상화하고 있다. 그러므로 포는 몸을 웅크려 배 속의 아기를 보호하는 어미의 모습이다. 그리고 용(容)은 ‘宀(갓머리) + 谷(곡짜기)’을 형상화하고 있다. 이는 큰 집이나 깊은 굴에 많은 물건을 담을 수 있음을 의미한다. 이러한 어원을 바탕으로 성경룡 외(2018)는 “포용은 ‘그릇 안에 놓다, 용납하다, 수용하다, 용서하다’ 등의 의미를 내포하고 있다”고 주장한다(성경룡 외, 2018, pp. 7-8).

포용의 어원적 함의는 ‘열 손가락 물어서 아프지 않은 손가락이 없다’는 우리 속담과 맥을 같이한다. 부모는 잘난 자식과 못난 자식을 구분하여 못난 자식을 내치지 않는다. 더 나아가 ‘해와 달은 천지 만물을 차별하지 않고 비춘다’는 묵가들의 겸조(兼照) 사상으로 그 함의가 이어질 수 있다. 그러므로 포용의 어원에는 이질성과 다양성까지도 내포되어 있다고 볼 수 있다.

포용복지(inclusive welfare)는 포용+복지의 결합어이다. 하지만 포용복지라는 용어는 서구의 학문에서도 포용성장(inclusive growth)에 비해 자주 사용되지 않았던 용어이다. 그 이유는 알 수 없으나, 포용한다는 의미에는 포용의 주체와 포용의 객체가 구분된³⁰⁾ 가부장적인 개념이

30) 이는 청와대 참모들의 근무처가 여민관(與民館)에서 위민관(爲民館)으로 이명박 정부 때 변경된 이후 문재인 정부 들어서 다시 여민관으로 바뀐 맥락과 유사하다.

녹아 있는 것도 그 이유일 수 있다. 좌우간 포용복지가 한 정부의 복지 철학으로 등장한 것은 문제인 정부 들어서다. 한 정부의 복지 철학을 전면 에 내세운 것은 김대중 정부의 생산적 복지로부터 시작되나, 멀리는 공자의 ‘바른 이름(正名)’과도 연결된다.

정치를 맡기면 무엇부터 하겠느냐는 제자 자로의 질문에 공자는 정명(正名)이라고 대답하였다(論語, 子路). 이는 명분에 걸맞은 각 주체의 역할과 행위가 실현되어야 함을 의미한다. 우리나라의 경우 ‘국민의 정부’ 이후 각 정부는 정명(正名), 곧 복지 철학을 제시한 후 이를 달성하기 위한 정책들을 수행하였다. ‘국민의 정부(김대중 정부)’의 「생산적 복지」, ‘참여정부(노무현 정부)’의 「참여복지」, ‘MB정부(이명박 정부)’의 「능동적 복지」, 그리고 ‘박근혜 정부’의 「맞춤형 복지」가 대표적인 예이다. 이러한 각 정부의 복지 철학을 담고자 하였던 정명(正名)은 곧 하위 복지정책 수행의 ‘나침반’이자 ‘등대’ 기능을 하겠다는 의지의 표현이다(김미곤 외, 2017, pp. 6-7).

문제인 정부 출범 이후 『국정 운영 5개년 계획』과 박능후 보건복지부장관 취임사 등에서 현 정부의 복지를 ‘포용적 복지(Inclusive Welfare)’라고 규정한 바 있다. 박 장관은 포용국가를 “어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서 개인이 자신의 역할과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”(박능후, 2017)라고 언급하였다. 이를 바탕으로 포용적 복지의 개념을 정의하면 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’가 될 수 있다. 하지만 이 속에도 경제성장의 과실을 강조함으로써 선성장 후분배라는 이미지가 포함되어 있는 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 의미는 정부가 국정 운영 5개년 계획 이후 발표한 (2018년 9월) 포용국가 비전과 전략에서 추구하는 것과 차이를 보인다. 포용국가 비전과 전략에서는 사회정책이 경제정책의 하위가 아니라 동등

하거나 경제정책을 선도해야 한다는 당위성을 포함하고 있다는 점에서 정부 출범 초기 강조한 포용복지의 개념 혹은 정의를 좀 더 확장하여 설명할 필요가 있다.³¹⁾

2. 국정 운영 패러다임과 포용복지

우리나라의 경우 국제통화기금(IMF) 외환위기 이전에는 성장과 복지의 동반성장 모델이 국정 운영 철학이었다. 참여정부 시절에는 네덜란드형 황금 삼각형 모델(Golden Triangle Model)을 『사회정책 비전 2030』에서 패러다임으로 제시한 바 있다. 이 모델은 사회적 타협을 통한 ‘유연한 시장-관대한 실업급여-적극적 노동시장’ 구축이 핵심이다. 하지만 불행하게도 황금 삼각형 모델은 우리나라에 정착되지 못하였다. 노사 타협 기반 취약, 사회안전망 취약 등으로 황금 삼각형 모델을 적용하는 데 한계로 작용하였기 때문이다(김미곤·여유진·정해식·김성아, 2017, pp. 53-55).

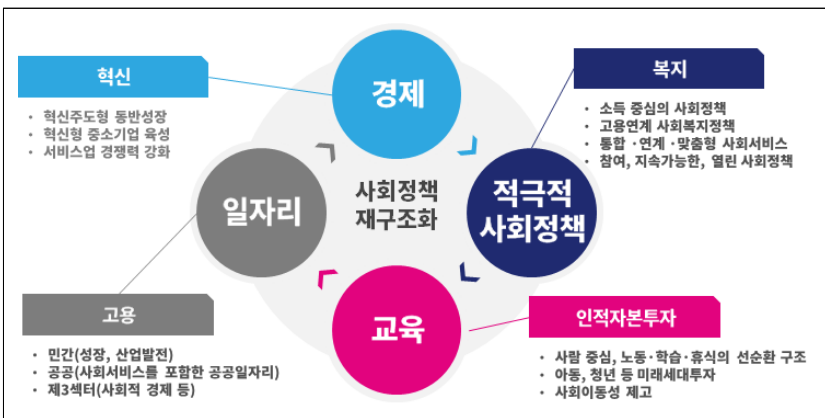
여기에 더하여 오늘날은 기술의 발전(특히 4차 산업혁명)에 따라 비교적 짧은 기간에 많은 일자리가 사라지고 새로운 일자리가 창출된다. 4차 산업혁명과 일자리 수에 대해서는 다소 상반되는 의견이 있지만, 사라지는 일자리가 창출되는 일자리보다 많을 것이라는 의견이 주류이다. 또한 기술 숙련별 일자리 구조는 과거 ‘항아리형’에서 ‘일자형’으로, 그리고 ‘장구형’으로 바뀔 가능성이 높다. 이는 4차 산업혁명이 진행되면서 기술 숙련별 일자리의 양극화 현상이 심화된다는 것을 의미한다.

그러므로 많은 학자들은 이에 대비하기 위한 교육(재교육)이 과거 어느

31) 조흥식(2018)의 연구에서도 포용복지를 “경제성장의 과실로서의 소득보장과 사회서비스를 모두가 골고루 누리도록 복지제도의 사각지대를 없애고 사회위험에 대한 보장성을 강화함으로써 개개인이 행복한 일상생활을 살도록 하는 복지”로 정의하고 있다는 점에서 유사한 성격을 지니고 있다고 볼 수 있다(p.8, 재인용).

때보다 중요하다고 주장하고 있다. 이러한 상황을 타개하기 위하여 김미곤 외는 “교육-경제(포용적 성장)-일자리-복지(포용적 복지) 간 선순환 구조인 황금 사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 구축이 필요하다”고(김미곤 외, 2017, p. 59) 주장하고 있다. 그동안의 역사적 경험에서 교육·성장·일자리·복지 간 분절적 접근으로는 복잡한 현상을 해결할 수 없음을 확인한 바 있다. 그 이유는 사회문제는 독립적으로 존재하는 것이 아니고 서로 영향을 주고받기 때문이다. 과거의 경험을 짧게 살펴보자. 과거 우리나라의 성장 패러다임은 기업가의 이윤을 앞세우는 이윤주도성장(profit-led growth)이었다. 이 패러다임이 노동시장에서 비정규직을 증가시키고 저임금 근로자를 늘릴 개연성이 높다는 것은 논리적인 측면에서 자명하다. 역사적 경험도 이를 뒷받침하고 있다. 노동시장에서 비정규직을 양산한 후에 복지(예: 맞춤형 복지)로 해결한다는 것은 불가능에 가깝다. 또한 경제성장 패러다임은 한 사회의 ‘바람직성에 관한 교육(철학)’에 궁극적으로 영향을 받는다. 심지어 국정철학 형성도 근저에는 교육이 자리하고 있음을 부인하기 힘들다.

[그림 3-2-1] 황금 사각형 모델



자료: 김미곤 외(2017) p. 60.

상기의 도식화된 황금 사각형 모형은 일방향성을 지향하는 것으로 보인다. 하지만 황금 사각형 모형은 ‘일방향성’의 선순환성만을 의미하지는 않는다. 부연하면, 경제성장의 과실이 복지로 이어져(포용복지), 교육 및 재교육을 통한 역량을 증가시키는 재원이 되고, 증가된 역량은 취업으로 이어지고, 이는 다시 생산성 증가에 따른 경제성장으로 이어진다는 도식적인 의미만을 내포하는 것은 아니다. 중요한 것은 ‘교육-경제(포용적 성장)-일자리-복지(포용적 복지) 간의 일관된 논리적 흐름과 통합적 사고 및 시스템이다. 그 이유는 각 영역은 다차원적으로 연계되어 있기 때문이다. 한마디로 일관된 철학적 흐름을 견지하여야 한다.

이러한 맥락 속에서 포용복지에 대한 개념을 구체화해 보자. 앞에서 포용복지의 개념을 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’로 규정한 바 있다. 이러한 포용적 복지 개념을 비틀어 보면(또는 역으로 뒤집어 보면) 몇 가지의 검토 사항이 도출될 수 있다. 예컨대 ‘경제성장의 과실’이 없을 경우 최소한의 사회권을 보장하지 않아도 되는 것인지 그리고 ‘어느 계층도 소외됨이 없이’라는 대상에 국민은 당연히 포함되겠지만, 불법체류자를 포함한 이주민도 ‘소외됨이 없이’에 동등한 자격으로 포함되는 것인지, ‘누리는 상태’의 수준은 어떤 수준을 지칭하는 것인지 등이다.

규범적인 측면에서는 어떤 경우에도 사회권은 보장되어야 하고, 불법체류자도 동등한 자격으로 포용되어야 하며, 누리는 상태는 최소한의 문화적인 생활을 유지할 수 있는 수준 이상이어야 한다. 여기에 더하여 다차원적인 선순환이라는 관점에서 해석하면 교육 및 재교육을 통한 역량을 증가시킬 수 있는 수준이어야 한다. 이를 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영(2016)은 ‘탈상품화를 통한 재상품화’로 설명하고 있다. 그리고 시장소득과 복지가 수요 창출의 기반인 점을 감안할

때 복지 수준이 자동안정화 기능을 수행할 수 있는 수준이어야 한다. 더 나아가 튼튼한 복지는 미래 불확실성을 최소화하고 나라 전체가 맘 놓고 혁신을 추구할 수 있는 환경을 만들어 준다. 따라서 포용적 복지 수준은 혁신의 토대로서의 역할을 수행할 수 있는 수준이어야 할 것이다.

3. 포용복지의 사회정책으로의 확대

포용복지는 포용이라는 단어의 어원에서 살펴본 것과 같이 궁극적으로 사회 내 구성원(국적자, 소수자(북한이탈주민, 중국동포 등), 외국인 노동자, 난민 등)을 위한 소외 및 배제 없는 복지정책을 제공하고자 하는 데 목적이 있다. 이 속에서는 단순히 대상자를 발굴하고 급여를 제공하는 기존 복지정책의 틀을 넘어서, 제도 운영 과정에서 기회가 균등하고 과정이 공정하며 그 결과에 문제가 없는지를 단계적으로 살펴보고, 사각지대 없는 포용사회를 구현하는 것이다. 무엇보다 포용복지정책의 실현은 복지정책만으로는 구현이 어려우며, 다른 사회정책(교육, 경제, 일자리, 재정 등)과의 엄밀한 연대 혹은 연계 속에서 가능하다.

포용복지가 안정적이고 지속적으로 실행되기 위해서는 경제정책과의 조합은 필연적인 과정이다. 앞에서 살펴본 기존 포용복지의 개념은 ‘경제성장의 과실’을 기초로 사회정책의 목적을 달성할 필요가 있다는 점이 강조되고 있다. 선언적으로 경제정책과 복지정책 간 선순환을 강조하고 있지만, 실질적 운영에서는 경제정책을 우선하는 경향이 나타나고 있는 것이다.

현 정부 들어 국민들은 과거와 다르게 성장의 결과에 대한 관심에서 성장 과정에서 공평하고 공정한 기회가 주어지는지, 사회발전을 위해 각 주체들에게 객관적이고 명확한 역할이 주어지는지에 관심을 가지게 되었

다. 특히 이와 같은 상황은 노동시장에서 기득권층의 교육, 진로·취업 등의 잘못된 관행에 대한 지적이 계속되는 것을 통해 확인할 수 있다. 즉 과거와 다르게 국민들은 성장의 결과를 함께 나누는 것을 넘어, 성장 과정에서 기회가 평등하게 주어지고 그 과정이 공평, 공정한지에 대해 높은 관심을 두고 있다. 결과 중심의 사회에서는 경쟁이 심화되고, 기회불평등이 나타나고, 사회적 약자는 낙오되거나 사회계층 이동의 결과를 보장받을 수 없다는 점을 인식하게 된 것이다. 결과와 더불어 과정 속에서 기회균등의 중요성이 필연적으로 강조되기 시작한 것이다. 결과적으로 경제성장의 과실을 나누고 사회정책이 발전하는 기존 방식을 넘어서 경제성장 과정에서도 사회(복지)정책을 통해 공정한 기회가 부여되고, 이를 사회 구성원이 함께 나누어 가지며, 그 결과로서 발생하는 경제성장의 과실과 결과를 사회(복지)정책을 통해 공평하게 나눌 수 있도록 구현하는 것이 포용복지가 추구하는 목표이자 지향점인 것이다.

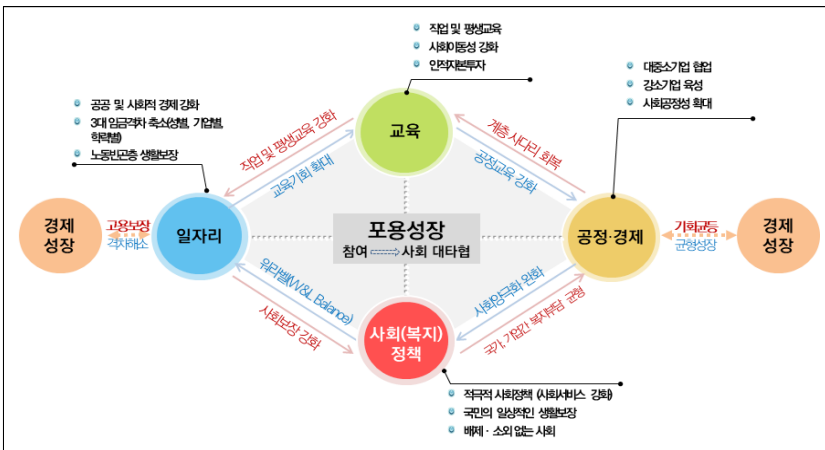
이 연구에서 보고자 하는 포용복지의 개념은 “사회발전 속에서 공정한 기회와 공평한 부담이 보장되고, 현재와 미래의 사회적 위험에 대해 계층, 인종, 지역 등에 상관없이 보호받고, 보호받을 수 있는 권리가 주어져서, 교육을 통해 개인 및 국가 역량이 강화되고, 계층이동이 가능한 환경이 제공되는 배제 없는 복지”를 의미한다.

[그림 3-2-2]는 포용복지가 추구하고자 하는 바를 사회(복지)정책 영역으로 확대하여 표현한 것이다. 포용복지를 사회(복지)정책으로 확대하여 보면, 경제성장의 과정에서 공정·경제를 기반으로 사회 구성원 간 공정한 기회균등과 대기업 및 중소기업, 산업 간 균형성장이 가능하도록 지원하며, 동시에 일자리 확대를 통해 고용을 보장하고 노동시장 격차가 축소되도록 사회정책의 역할이 확대되어야 한다.

공정경제와 교육 간의 조화를 통해 계층사다리와 사회이동성이 강화되

고, 소외되거나 배제됨이 없는 교육 환경과 공정교육이 제공되며, 비숙련자를 위한 재교육 체계 완비를 통해 일자리가 보장되고 소득활동이 가능한 가운데 공평한 규칙 속에서 교육 기회가 확대되어야 한다. 과도한 노동시간 확대보다는 일자리 나눔과 쉼을 기반으로 한 가족·문화정책이 확대되도록 해야 한다. 확장된 포용복지를 통해 국민 삶의 질이 향상되고, 사각지대와 배제 없는 복지정책을 강화하며, 조세정책을 통해 사회 양극화와 국가, 기업, 국민의 복지 부담이 서로 조화될 필요가 있다.

[그림 3-2-2] 확장된 포용복지(황금 사각형 모델, Golden Quadrangle Model)



우리가 설명하고자 하는 포용복지의 지향점, 목표는 다소 이상적이고 많은 주체들의 합의 과정이 필요하며 중장기적으로 많은 시간이 소요될 수 있다. 하지만 포용복지 혹은 사회(복지)정책으로 설명한 내용들은 이미 다양한 연구 등을 통해 제시된 바 있으며, 앞으로는 국민적 합의와 분절적으로 나누어져 있는 여러 사회(복지)정책을 포용이라는 시각에서 조화롭고 균형 있게 배치하고 연계할 것인가의 과정만 남아 있다고 볼 수 있다.

제 4 장

포용복지정책 방향

제1절 소득

제2절 노동

제3절 건강

제4절 주거

제5절 교육

제6절 사회서비스

제7절 안전: 범죄 등 사회적 위험 중심

제8절 지역

제9절 문화

제10절 군 및 보훈

4

포용복지정책 방향 <<

제1절 소득

1. 현황 분석

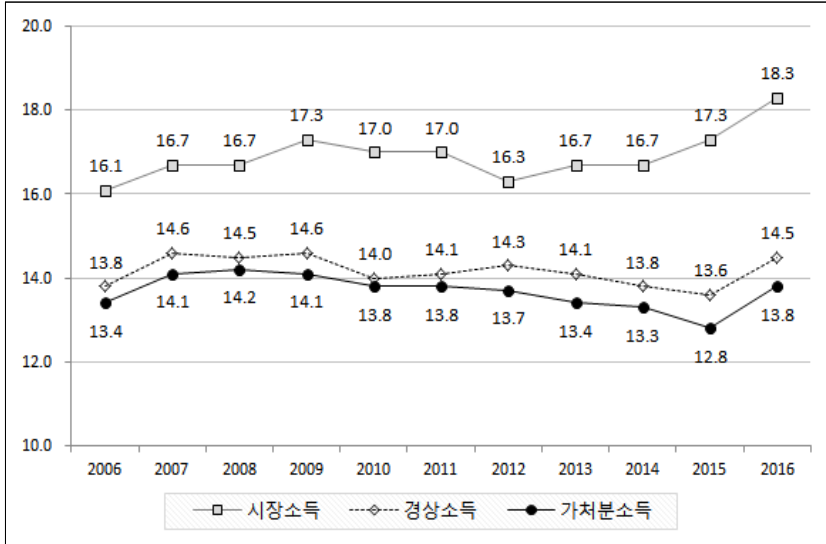
우리나라는 1990년대까지 빠른 경제성장을 이룩하였지만 1997~1998년 경제위기를 경험하며 저성장과 커다란 사회변화의 과정을 경험하고 있다.

1997~1998년 경제위기는 우리 사회가 경험한 첫 번째 사례였으며, 경제위기를 전후로 많은 변화를 수반하게 된다. 대표적으로 노동시장 유연화 조치로 인해 비정규직이 늘어나기 시작했으며 재벌 개혁 실패, 신자유주의 및 주주자본주의의 확대, 새로운 산업구조로의 전환 지체 등으로 사회 전반적으로 양극화가 확대되는 계기를 가져오게 된다. 정부는 이를 극복하기 위해 노동시장(재정 지원 일자리 사업 확대 등), 복지정책 확대(기초연금, 아동수당, 근로장려세제 등) 등의 조치를 취하고 있지만 경제위기 이전 수준으로 회복하지 못하고 있는 실정이다.

[그림 4-1-1]에서 제시한 빈곤율 추이에서 알 수 있듯이 시간이 지날수록 빈곤율이 감소하기보다는 오히려 최근 들어 증가하는 경향을 볼 수 있다. 정부의 위기 극복 정책이 충분히 효과를 발휘하지 못하고 있는 것이다. 2006년 16.1%였던 시장소득 기준 빈곤율은 10년이 지난 2016년 18.3%로 2.2%포인트가 증가하였다. 취약계층의 생활이 매우 취약해지고 있으며, 생활을 안정적으로 유지할 수 있는 능력이 부족하다는 것을 알 수 있다.

[그림 4-1-1] 상대적 빈곤율 추이(중위 50% 기준)

(단위: %)



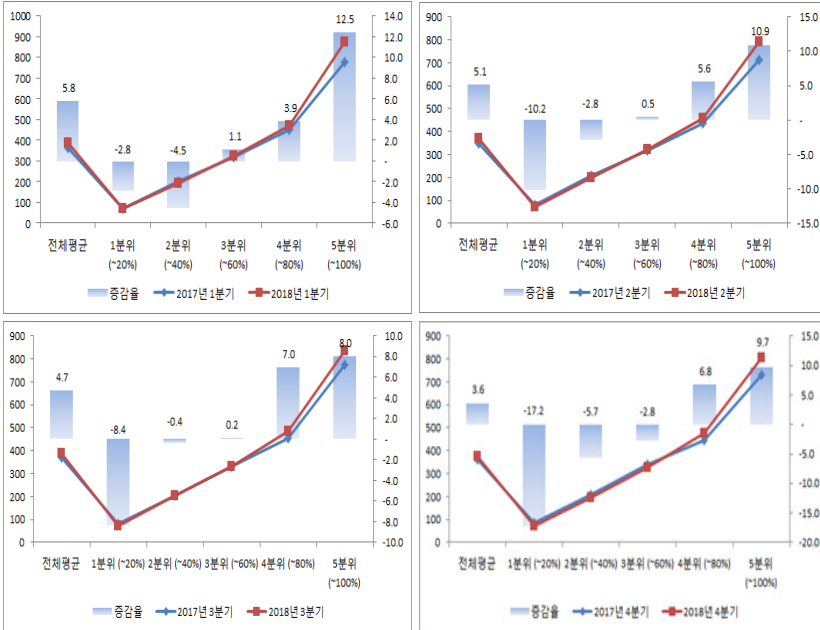
주: 농어가 제외, 1인 가구 포함.

자료: 통계청, 「가계동향조사」 원자료. 각 연도, 김태완 외(2018), 소득분배 동향분석 및 정책방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, 재인용(p. 29).

이와 같이 사회적으로 취약한 저소득층의 생활이 크게 영향을 받은 결과는 2018년 통계를 통해 확인할 수 있다. 2018년 통계청 가계동향조사 분기 자료를 보면, 조사 대상 전체적으로는 평균 소득이 늘어났지만 계층별로는 차이를 보여 소득이 낮은 하위 1분위 계층은 연간 계속해서 소득이 음의 성장을 보여 주고 있다. 반면에 소득이 높은 5분위 계층은 계속해서 양의 성장을 하고 있다는 점에서 소득분배가 악화되고 저소득층의 생활이 개선되지 못하고 있는 것으로 분석되었다. 무엇보다 가계동향조사에 대한 분석 결과를 보면 우선적으로 65세 이상 노인계층의 소득 상황이 가장 악화된 것으로 분석되었으며, 다음으로는 50~64세 중고령층의 소득이 줄어든 것으로 조사되었다(김태완·김기태·정세정·이주미, 2018).

[그림 4-1-2] 전 가구 분위별 경상소득 변화(2018년)

(단위: %)

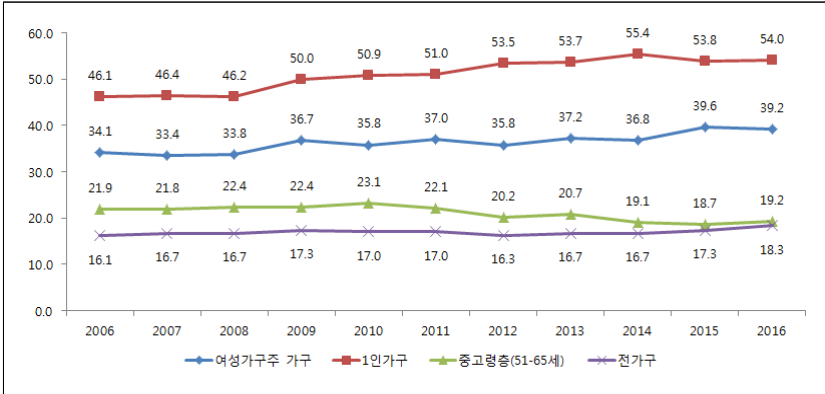


자료: 통계청, 가계동향조사(분기 자료), 각 분기.

최근에 나타나고 있는 소득 측면에서의 위기는 노인, 중고령층만의 문제는 아니다. 전통적으로 취약하게 여겨지던 여성 가구주 가구(한부모 가구 포함)도 그림 4-1-3에서 보듯이 30~40%대의 높은 빈곤율을 보여 준다. 새롭게 대두된 계층으로는 1인 가구를 들 수 있다. 핵가족화가 발전하고 가구원 수가 줄어들면서 점차 우리 사회 가구 형태에서도 1인 가구가 많이 증가하고 있다. 하지만 1인 가구는 소득과 돌봄 영역에서 취약하다는 점을 알 수 있다. 특히 1인 가구에는 노인과 청년층이 많이 분포하고 있으며, 청년은 이제 처음 사회생활을 시작하는 시점에서 빈곤을 경험할 경우 미래의 불안정성을 높일 수 있다는 점에서 지속적인 지원과 관심이 필요한 계층이다.

[그림 4-1-3] 새로운 빈곤층: 여성, 1인 가구, 중고령층

(단위: %)



자료: 여유진 전지현(2017), 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원, 재인용.

지금까지 단편적 자료를 통해 본 위גיע층, 즉 저소득층의 특성은 어떠한가. 이를 한국보건사회연구원 한국복지패널 조사를 활용하여 소득 하위 1분위의 특성과 일을 해도 빈곤한 근로빈곤층을 대상으로 간단히 살펴보고자 한다.

먼저 소득 하위 1분위 계층의 특성을 동태적으로 보면,³²⁾ 1분위에 계속해서 머무르고 있는 경우는 2017년 분위를 기준으로 44.7%, 1분위 반복 및 하락은 39.8%, 분위가 상승한 경우는 15.6%로 나타나고 있다(표 4-1-1) 참조). 소득 하위 1분위에서 벗어나기보다는 지속적으로 남아 있거나, 반복과 하락이 주기적으로 일어나는 것이다.

연령별로 보면 1분위에 지속적으로 남아 있는 경우는 65세 이상이 54.3%로 가장 많았으며 다음은 50~64세가 22.8%로 분석되었다. 즉 50세 이상이 1분위에 4년 내내 남아 있는 비율이 77.1%로 절대적으로 많은

32) 기초분석틀은 균등화 가치분소득(가구소득을 가구원 수의 제곱근으로 나눔) 기준으로 5분위로 세분하였으며, 최근 시점인 2014~2017년 4개년을 기초로 소득 하위 1분위 가구의 특성을 분석하였다.

비율을 점유하고 있다. 가계동향조사 횡단면 분석에서 밝혀진 것과 같이 65세 이상 노인과 중고령층이 현재 우리 사회에서 소득 기준 가장 취약한 대상이라는 점을 확인할 수 있다.

〈표 4-1-1〉 패널 동태 기준 분위 변화(개인 기준, 2014~2017년)

(단위: %, 명)

구분		1분위 지속	1분위 반복 및 하락	1분위 반복	1분위 부분 (분위 하락)	분위 상승
비율		44.7	39.8	13.8	26.0	15.6
연령	34세 이하	10.8	24.9	18.0	28.8	30.4
	35~49세	12.1	17.6	13.3	20.0	23.7
	50~64세	22.8	28.5	28.4	28.5	24.3
	65세 이상	54.3	29.0	40.3	22.7	21.6
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	평균연령	60.8	46.9	52.1	44.1	44.0
가구원 수	1인	28.4	13.2	16.1	11.6	15.1
	2인	41.5	33.3	40.4	29.5	27.2
	3인	19.0	21.1	17.7	22.9	26.1
	4인	7.5	24.7	17.8	28.4	19.0
	5인 이상	3.6	7.7	8.0	7.6	12.6
	평균 가구원 수	2.17	2.80	2.61	2.91	2.87

주: 1) 1분위 지속(4년 중 4회 1분위), 1분위 반복(2017년 1분위를 포함하여 4년 중 3회 1분위), 1분위 부분(2017년 1분위를 포함하여 4년 중 1~2회 1분위), 분위 상승은 2014~2016년 중 2~3회 1분위에 머무르다가 2017년에 1분위를 벗어난 경우를 말함.

2) 개인 및 가구 특성은 2017년을 기준으로 함.

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 원자료, 각 연도.

가구원 수별로 보면 1인 가구보다는 2인 가구에서 1분위를 지속하거나 반복 및 하락하는 경우가 높게 나타나고 있다. 교육 수준을 보면 1분위에 장기간 남아 있는 경우는 초졸 이하가 47.5%로 높았으며, 분위가 반복적

으로 하락하거나 상승한 경우는 고졸 이하와 대졸 이상의 비율이 높았다. 교육 수준에 따라 저소득에 머무는 비율에 차이가 있다는 점에서 고령과 저학력자에게는 우선적으로 생활안정을 위한 보호 조치가 필요하며, 고졸 이상 학력자의 경우 노동시장에서의 교육이 충분히 제공되고 일자리가 확보된다면 탈빈곤하거나 1분위에서 언제든지 벗어날 수 있다는 점에서 차별적 지원 방안이 필요하다는 점을 확인할 수 있다(〈표 4-1-2〉 참조).

〈표 4-1-2〉 패널 동태 기준 분위 변화(개인 기준, 2014~2017년)

(단위: %, 명)

구분		1분위 지속	1분위 반복 및 하락	1분위 반복	1분위 부분 (분위 하락)	분위 상승
비율		44.7	39.8	13.8	26.0	15.6
교육 수준	초졸 이하	47.5	24.2	29.1	21.5	22.9
	중졸 이하	15.6	16.7	19.8	15.1	11.5
	고졸 이하	25.5	31.4	31.8	31.2	35.8
	대재 이상	11.4	27.7	19.3	32.2	29.8
만성질환 유무	비해당	26.6	46.8	38.1	51.5	50.7
	3개월 미만 투약	2.0	4.5	4.4	4.5	3.2
	3개월 이상 6개월 미만 투약	1.7	2.2	1.2	2.7	3.3
	6개월 이상 투병	69.7	46.5	56.3	41.3	42.9

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 원자료, 각 연도.

저소득층을 보호해 주는 대표적인 제도가 국민기초생활보장제도이다. 실제 패널을 통해 기초생활보장제도의 보호를 어느 정도 받고 있는지를 살펴보면, 1분위에 지속적으로 남아 있으며 생계급여를 받는 비율은 28.8%, 연령대는 50대 이상이 역시 많은 비율을 차지하고 있다. 1분위를 반복 및 하락하는 경우에는 8.5%가 생계급여를 수급하고 있었다. 의료 및 주거급여 수급자는 생계급여 수급자에 비해서는 다소 높아서 1분위

지속의 경우 31.7%와 30.5%였다(〈표 4-1-3〉 참조). 대부분 연령대는 생계급여와 비슷하게 고령 가구에서 많이 수급하고 있는 것으로 분석되었다. 기초생활보장제도가 많은 부문을 보호해 주어야 하지만, 사각지대가 다소 발생하고 있다는 점에서 한계가 있는 것으로 보인다.

〈표 4-1-3〉 패널 동태 기준 기초생활보장 수급 여부(개인 기준, 2014~2017년)

(단위: %, 명)

구분		1분위 지속	1분위 반복 및 하락	1분위 반복	1분위 부분 (분위 하락)	분위 상승
비율		44.7	39.8	13.8	26.0	15.6
생계급여	해당 없음	71.2	91.5	86.9	94.0	87.3
	수급	28.8	8.5	13.2	6.0	12.7
의료급여	해당 없음	68.3	90.9	85.4	93.8	84.3
	수급	31.7	9.1	14.7	6.2	15.7
주거급여	해당 없음	69.5	90.5	85.6	83.2	85.7
	수급	30.5	9.5	14.4	6.8	14.3
생계급여 수급	34세 이하	16.9	38.0	39.4	36.4	30.7
	35~49세	15.6	10.4	13.0	7.2	26.3
	50~64세	29.6	38.0	35.8	40.7	21.2
	65세 이상	37.9	13.6	11.9	15.8	21.9
의료급여 수급	34세 이하	17.6	38.6	40.6	36.1	33.2
	35~49세	15.1	10.1	12.1	7.6	23.8
	50~64세	29.7	37.6	35.0	40.9	18.9
	65세 이상	37.6	13.7	12.4	15.4	24.1
주거급여 수급	34세 이하	18.2	39.6	42.3	36.5	33.8
	35~49세	15.8	10.9	12.3	9.2	25.1
	50~64세	29.9	37.1	34.6	40.1	17.2
	65세 이상	36.2	12.4	10.9	14.3	23.9

주: 1) 개인 및 가구 특성은 2017년을 기준으로 함.

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 원자료, 각 연도.

노동시장에는 어떠한 형태로 참여하고 있을까. 〈표 4-1-4〉를 보면 1분위에 지속적으로 남아 있는 경우 90% 가까이, 즉 대부분이 비정규직 형태로 일을 하고 있는 것으로 분석되었다. 정규직은 10.5%에 불과한 상태다. 1분위를 반복 및 하락하는 경우에도 비정규직이 68.0%로 높았으며, 분위 상승 역시 비정규직이 65.4%에 이르고 있다. 연령별로 보면 비

정규직은 연령이 높을수록 많이 경험하고 있으며, 분위가 상승한 경우 다소 연령이 낮아지는 것으로 분석되었다. 비정규직은 주로 고령층의 점유 비율이 높았다.

이와 같은 양상은 주된 경제활동 상태에서도 확인할 수 있다. 1분위에 계속해 머무르는 경우 비경제활동인구의 비율이 현저히 높았으며, 반복과 하락을 하는 경우에도 비경제활동인구와 임시직, 자영업자의 비율이 높았다. 노동시장 참여가 소득 수준에 많은 영향을 주고 있는 것을 확인할 수 있다(〈표 4-1-5〉 참조).

〈표 4-1-4〉 정규직·비정규직 여부(개인 기준, 2014~2017년)

(단위: %, 명)

구분		1분위 지속	1분위 반복 및 하락	1분위 반복	1분위 부분 (분위 하락)	분위 상승
비율		44.7	39.8	13.8	26.0	15.6
정규직		10.5	32.0	24.5	35.6	34.6
비정규직		89.6	68.0	75.5	64.5	65.4
정규직	34세 이하	17.1	28.5	38.0	25.4	47.7
	35~49세	31.1	36.6	44.7	34.0	25.7
	50~64세	47.3	33.4	17.3	38.6	24.8
	65세 이상	4.5	1.5	-	2.0	1.8
비정규직	34세 이하	8.3	13.4	12.2	14.1	29.2
	35~49세	13.3	23.4	22.2	24.1	31.9
	50~64세	37.3	42.7	36.9	45.8	26.0
	65세 이상	41.1	20.5	28.7	16.0	12.9

주: 1) 개인 및 가구 특성은 2017년을 기준으로 함.
자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 원자료, 각 연도.

〈표 4-1-5〉 패널 동태 기준 주된 경제활동 상태(개인 기준, 2014~2017년)

(단위: %, 명)

구분		1분위 지속	1분위 반복 및 하락	1분위 반복	1분위 부분 (분위 하락)	분위 상승
비율		44.7	39.8	13.8	26.0	15.6
주된 경제활동 상태	상용직	1.5	7.1	4.1	8.8	13.4
	임시직	11.8	14.9	16.3	14.1	27.8
	일용직	4.2	6.0	6.1	6.0	9.7
	고용주	0.1	1.1	0.7	1.3	0.7
	자영업자	5.6	10.1	8.9	10.8	7.8
	무급가족	2.8	3.1	2.8	3.2	2.0
	실업자	0.9	5.4	3.4	6.5	1.5
	비경제활동인구	73.2	52.4	57.7	49.4	37.2
상용직	34세 이하	12.9	25.4	17.9	27.4	52.2
	35~49세	43.1	39.1	47.8	36.8	28.6
	50~64세	38.3	34.7	34.3	34.8	17.5
	65세 이상	5.7	0.7	-	0.9	1.7
임시직	34세 이하	9.5	18.1	12.8	21.5	31.5
	35~49세	12.5	21.4	20.5	22.0	25.9
	50~64세	35.8	40.1	38.7	41.0	29.9
	65세 이상	42.2	20.4	28.0	15.5	12.8
일용직	34세 이하	6.5	14.0	28.0	6.1	7.5
	35~49세	15.1	24.6	21.6	26.2	41.5
	50~64세	48.0	48.9	35.4	56.4	37.3
	65세 이상	30.5	12.6	15.0	11.2	13.7
고용주	34세 이하	-	43.2	-	56.9	-
	35~49세	100.0	44.1	100.0	26.2	69.4
	50~64세	-	12.8	-	16.8	3.9
	65세 이상	-	-	-	-	26.7
자영업자	34세 이하	-	5.4	0.8	7.5	7.8
	35~49세	6.5	21.7	11.3	26.4	28.4
	50~64세	25.4	35.7	26.7	39.9	21.1
	65세 이상	68.1	37.3	61.2	26.2	42.7
무급가족	34세 이하	8.5	16.0	-	23.9	-
	35~49세	16.7	12.6	13.3	12.2	9.3
	50~64세	22.5	40.9	42.5	40.2	40.7
	65세 이상	52.3	30.5	44.2	23.8	50.0
실업자	34세 이하	33.9	53.6	48.6	55.1	43.0
	35~49세	11.1	15.1	11.8	16.1	39.8
	50~64세	23.6	22.9	18.9	24.0	17.2
	65세 이상	31.5	8.4	20.7	4.9	-
비경제활동 인구	34세 이하	11.9	29.1	20.5	34.6	34.0
	35~49세	11.4	12.0	7.2	15.1	14.0
	50~64세	18.7	20.8	24.8	18.1	19.8
	65세 이상	58.0	38.2	47.5	32.1	32.2

주: 1) 개인 및 가구 특성은 2017년을 기준으로 함.

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 원자료, 각 연도.

최근에 관심이 늘고 한국형 실업부조 도입의 원인이 되기도 한 근로빈곤층은 어떤 특성을 지니고 있을까. 근로빈곤층이 무엇보다 사회적 문제가 되는 것은 일을 해도 빈곤에서 벗어나지 못하기 때문이다. 이는 개인의 문제라기보다는 사회적 문제이고, 사회적 문제를 해결할 필요가 있다는 근로빈곤의 중요성을 짐작할 수 있다. 역시 한국복지패널을 활용하여 동태적인 특성을 분석하였다(이병희, 2011; 천영민·김태완·김문길·강금복·박소희, 2016).

분석은 기준이 되는 패널 기간이 13년(2005~2017년)이라는 점에서 약 5년 이상 장기 빈곤을 경험한 경우, 2~4년간 반복적으로 빈곤을 경험한 경우, 13년 중 1년만 일시적으로 빈곤을 경험한 경우의 세 가지로 구분하여 동태적 분석을 진행하였다. 자료는 한국복지패널 1차에서 13차까지의 자료를 기초로 하고 있다.

근로빈곤 규모를 <표 4-1-6>을 통해 보면, 시장소득 기준으로 5년 이상 장기 빈곤 경험 비율은 근로연령 8.4%, 근로능력 7.3%, 근로 기간 2.3%로 분석되었으며, 가처분소득 기준으로는 다소 낮은 근로빈곤 정의 별로 각각 5.7%, 4.9%, 1.5%였다. 단기 근로빈곤을 경험한 2~4년과 1년 비율은 근로연령 및 근로능력을 기준으로 10%대를, 근로 기간을 기준으로 5.4%와 7.6% 수준이었다. 전반적으로 노동시장에 참여하고 있는 노동자 10명 중 세 명은 어떠한 형태로든 근로빈곤을 경험한 바가 있다는 점을 확인할 수 있었다.

〈표 4-1-6〉 시간 변화와 근로빈곤 정의별 근로빈곤 변화(2005~2017년)

(단위: %)

구분	시장소득			가처분소득		
	근로연령	근로능력	근로 기간	근로연령	근로능력	근로 기간
5년 이상	8.4	7.3	2.3	5.7	4.9	1.5
2~4년	10.7	9.7	5.4	10.0	9.1	4.7
1년	10.3	9.9	7.6	10.4	9.9	7.4
미경험	70.6	73.0	84.8	73.9	76.2	86.4

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사, 각 연도.

우리 사회가 일정 수준에서는 일을 해도 빈곤에서 벗어나지 못하는 그룹이 상시적으로 존재하고 있다는 것을 확인할 수 있으며, 중장기적으로 이를 해결하는 방안이 필요하다는 점을 알 수 있다.

근로빈곤 특성을 〈표 4-1-7〉을 통해 연령별로 보면, 기존 분석에서 보여 준 특성과 동일하게 나타나는 것을 알 수 있다. 즉 연령이 높을수록 장기 근로빈곤을 경험하는 비율이 증가하는 것이다. 시장소득 기준으로 장기 근로빈곤을 경험하는 비율이 18~34세는 근로연령 4.7%, 근로능력 1.9%, 근로기간 0.5%였지만, 55~64세는 근로연령 18.3%, 근로능력 18.2%, 근로기간 6.0%로 청년층에 비해 높다. 근로빈곤을 경험한 비율에서 청년은 10명 중 세 명이라면, 고령층은 10명 중 절반인 다섯 명이 근로빈곤을 경험한 것이다.

〈표 4-1-7〉 시간 변화와 근로빈곤 정의별 근로빈곤 변화(연령별)(2005~2017년)

(단위: %)

구분		시장소득			가처분소득		
		근로연령	근로능력	근로 기간	근로연령	근로능력	근로 기간
18~34세	5년 이상	4.7	1.9	0.5	2.3	1.0	0.2
	2~4년	9.9	6.7	1.2	8.9	5.6	1.2
	1년	11.9	8.9	5.1	11.8	8.5	3.9
	미경험	73.5	82.5	93.2	77.0	84.9	94.7
35~44세	5년 이상	7.1	6.0	1.7	5.5	4.3	1.0
	2~4년	10.5	10.2	4.5	9.8	9.4	3.8
	1년	14.0	14.3	10.0	13.4	13.9	9.9
	미경험	68.4	69.5	83.8	71.4	72.4	85.4
45~54세	5년 이상	11.8	11.2	4.0	8.6	7.7	2.7
	2~4년	12.2	12.0	8.6	13.6	13.8	7.6
	1년	11.7	12.1	10.6	11.9	11.9	11.5
	미경험	64.3	64.7	76.7	65.9	66.5	78.2
55~64세	5년 이상	18.3	18.2	6.0	13.5	13.1	4.2
	2~4년	15.7	15.2	11.6	15.3	15.1	10.7
	1년	13.4	13.8	13.9	15.1	15.3	14.5
	미경험	52.6	52.8	68.6	56.2	56.5	70.6

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사, 각 연도.

사업장 규모별로 동태적 변화를 〈표 4-1-8〉을 통해 보면, 사업장 규모가 작을수록 근로빈곤 비율이 높게 나타나고 있다. 먼저 시장소득 기준으로 5년 이상 근로빈곤을 경험한 비율은 10인 미만 사업장이 근로연령 8.8%, 근로능력 8.3%, 근로기간 5.5% 수준이었다면 100인 이상에서는 2.5%, 1.8%, 0.8%로 사업장별로 차이를 보인다. 지난 13년간 근로빈곤 경험 비율에서 사업장 규모가 작은 경우 10명 중 3~4명이, 100인 이상 사업장에서는 1~2명이 근로빈곤을 경험한 것으로 나타나 차이를 보인다. 가처분소득을 기준으로 분석한 경우에도 유사한 비율을 보여 준다. 오랜 기간 우리 사회에서 암묵적으로 논의되어 오던 사항, 즉 기업의 규모가 클수록 환경(임금, 복지 등)이 좋다는 점을 확인할 수 있었다.

〈표 4-1-8〉 시간 변화와 근로빈곤 정의별 근로빈곤 변화(사업장 규모별)(2005~2017년)
(단위: %)

구분		시장소득			가처분소득		
		근로연령	근로능력	근로 기간	근로연령	근로능력	근로 기간
10인 미만	5년 이상	8.8	8.3	5.5	6.0	5.5	3.7
	2~4년	16.4	15.6	10.7	15.6	14.9	9.9
	1년	15.7	15.3	14.5	16.5	16.4	15.3
	미경험	59.2	60.9	69.3	61.9	63.2	71.1
10~49인	5년 이상	7.6	6.9	3.1	4.3	4.2	1.6
	2~4년	12.0	10.3	8.0	12.6	10.7	7.2
	1년	13.0	12.4	9.2	12.8	11.7	9.8
	미경험	67.5	70.4	79.7	70.3	73.4	81.3
50~99인	5년 이상	5.3	4.1	2.5	3.0	2.6	1.5
	2~4년	13.9	10.3	4.7	11.0	8.8	4.6
	1년	12.1	12.0	11.0	11.6	10.7	8.3
	미경험	68.8	73.6	81.8	74.4	77.9	85.6
100인 이상	5년 이상	2.5	1.8	0.8	1.4	1.2	0.7
	2~4년	7.0	5.7	2.6	6.2	5.3	1.8
	1년	9.4	9.2	7.0	9.6	8.4	6.3
	미경험	81.0	83.2	89.7	82.8	85.1	91.3

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사, 각 연도.

2. 정책 및 제도 평가

우리나라 소득보장제도를 [그림 4-1-4]를 통해 단계별로 살펴보면 가장 낮은 층은 빈곤과 실업, 고령 등을 종합적으로 보장하기 위한 국민기초생활보장제도와 긴급복지지원제도를 들 수 있다. 두 번째 층은 노동시장에서의 낮은 소득을 보전하고 실업, 고령 등의 위기를 극복하기 위한 고용보험, 근로장려금, 국민연금 등 공적연금제도를 들 수 있다. 세 번째 층은 국가보다는 개인의 능력에 따라 사회적 위험에서 개인 혹은 가구를 보호하기 위한 각종 보험 및 저축(연금 포함) 등을 들 수 있다. 소득과 관련된 사회적 위험이 발생할 때 개인과 가구가 안전하게 생활을 유지하기

위해서는 위에서 간단히 설명한 세 가지 층이 촘촘하고 안정적으로 구성되어 있어야만이 그 효과를 발휘할 수 있게 된다.

〈표 4-1-9〉 우리나라 소득보장체계

구분	사회적 위험				
	빈곤	고령	실업(·폐업)	상해	기타 (재난, 재해 등)
3층	개인소득, 저축				
2층	근로장려금	국민연금 등 공적연금	고용보험	(상병수당×)	-
	기초연금				
1층(최저층)	국민기초생활보장제도·긴급복지지원제도				

주: 1) 질병과 질환에 대한 보장은 의료보장으로 새로운 축을 요구한다는 점에서 여기서는 소득보장을 중심으로 분석함.

자료: 저자 작성.

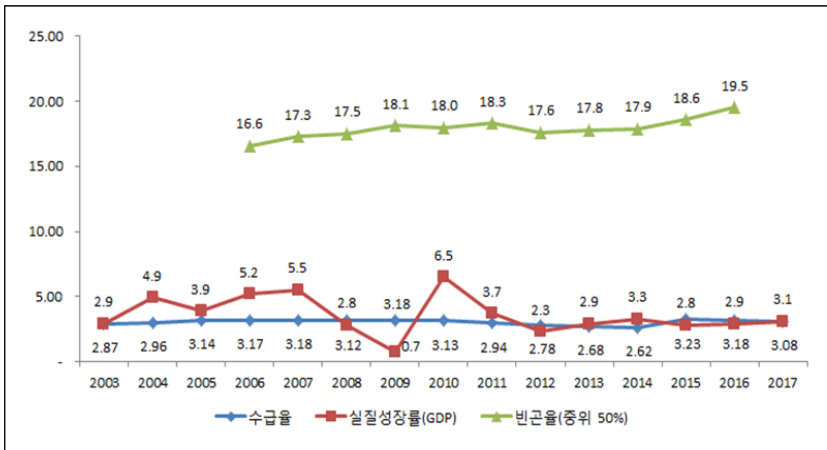
위 표를 통해 살펴볼 수 있는 점은 외견상 촘촘한 소득보장체계가 구성된 것으로 볼 수 있지만, 여전히 상해와 재난·재해 등 노동시장과 자연재해 등에 따른 지원과 보호 조치는 충분히 갖추어지지 않고 있다는 점을 확인할 수 있다. 두 번째로 외견상 충족되어 있는 각각의 제도가 촘촘히 잘 작동하고 있는지에 대한 평가가 필요하다.

먼저 1층 혹은 최저층에서 각종 사회적 위험을 경험할 때 지원해 주어야 할 국민기초생활보장제도가 충분히 보호해 주고 있는가를 [그림 4-1-4]에서 보듯이 외견상 사회적 위험에 기초생활보장제도가 충분히 대응하고 있지 않다는 점을 확인할 수 있다. 경기변동에 따라 경기가 수축 국면일 경우 실업자와 빈곤층이 증가한다는 점에서 수급률이 증가하고, 경기 상승 국면에는 반대의 현상이 나타나야 하는데 [그림 4-1-4]에서 보듯이 빈곤율이 증가해도 기초생활보장제도의 수급률은 제자리걸음을 하고 있다. 즉 사회복지제도의 주요 기능 중 하나인 자동안정장치

그 기능을 전혀 수행하지 못하고 있는 것이다.

[그림 4-1-4] 빈곤율, 경제성장률과 기초생활보장 수급률 변화

(단위: %)

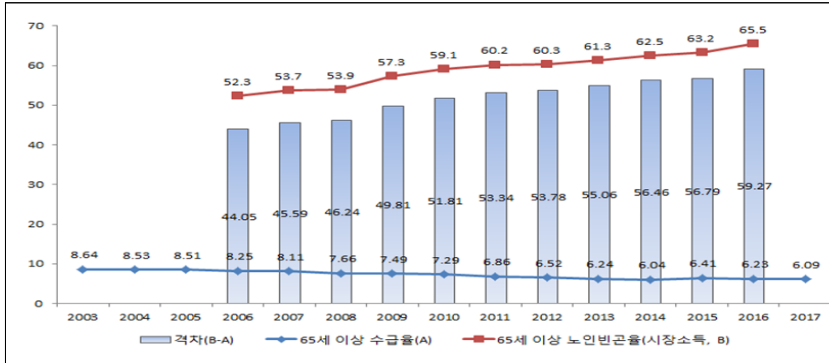


자료: 김태완(2019), 저소득층 빈곤동향과 기초생활보장제도 개선방안, 포용복지포럼4차 기초생활보장 제정 20주년기념 심포지엄, 재인용.

우리나라 노인빈곤율이 높다는 점은 많이 알려져 있는 사실이다. [그림 4-1-5]에서도 노인빈곤율은 지속적으로 증가하여 2006년 52.3%(시장소득)에서 2016년 65.5%까지 증가했지만, 기초생활보장제도의 노인 수급률은 오히려 2003년 8.64%에서 2017년 6.09%까지 줄어들었다. 시장에서 나타나고 있는 현실과는 많은 괴리를 보여 주는 것이다. 비록 비수급 빈곤층의 규모가 점진적으로 줄어들고는 있지만, 여전히 100만 명에 가까운 빈곤층이 기초생활보장제도의 사각지대에 놓여 있다.

[그림 4-1-5] 노인빈곤율과 65세 이상 기초생활보장 노인 수급률

(단위: %)



자료: 김태완(2019), 저소득층 빈곤 동향과 기초생활보장제도 개선 방안, 포용복지포럼4차 기초생활보장 제정 20주년 기념 심포지엄, 재인용.

〈표 4-1-10〉 비수급 빈곤층의 변화

구분	'03년 기준 1차 조사	'06년 기준 2차 조사	'10년 기준 3차 조사	'14년 기준 4차 조사	'15년 기준 5차 조사
비수급 빈곤층	177만 명	103만 명	117만 명	118만 명	93만 명
	(최저생계비 100% 이하)			(중위소득 40% 이하)	(기준중위소득 40% 이하)
차상위 계층 기준 비수급 빈곤층	86만 명	67만 명	68만 명	85만 명	51만 명
	(최저생계비 100%~120% 이하)			(중위 40~50% 이하)	
차상위 포함 비수급 빈곤층	263만 명	170만 명	185만 명	203만 명	144만 명

자료: 김태완 외(2017), 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, 재인용(p. 489).

소득보장 1층에서 가장 중요한 역할을 수행해야 할 공적연금(국민연금)과 고용보험의 현실은 어떤가. 먼저 대표적인 노후소득보장제도인 국민연금을 보면, 아래 [그림 4-1-6]에서 보듯이 여전히 385만 명의 국민이 납부 예외로 남아 있으며 약 100만 명이 장기 체납 상태를 유지하고 있다. 결국 이들 납부 예외자와 특히 장기 체납자 상태가 계속 유지될 경우 장기적으로 65세 이후에 빈곤을 경험할 가능성이 가장 높다는 점에서

이들 대상을 축소하기 위한 방안이 중요할 것으로 보인다.

[그림 4-1-6] 공적연금 가입 실태

18-59세 총인구 32,632천명 ⁽⁴⁾ (100.0%)					
경제활동인구 ⁽⁵⁾ 23,338천명					
공적연금 적용자 ⁽⁷⁾ 23,099천명					
비경제활동 인구 ⁽⁶⁾ 9,293천명	공적연금 비적용자 ⁽⁸⁾ 239천명	국민연금 적용대상 ⁽⁹⁾ 21,479천명			특수지역 연금 ⁽¹⁰⁾ 1,620천명
		납부예외자 3,852천명	소득신고자 17,627천명		
			장기체납자 ⁽¹¹⁾ 1,036천명	보험료 납부자 16,591천명	
28.48%	0.73%	11.81%	3.17%	50.84%	4.96%
소 계 14,421천명(44.19%)				소 계 18,211천명(55.81%)	

자료: 국민연금공단(2017), 2017 국민연금 생생통계, 재인용(p. 21).

고용보험은 실업자를 충분히 보호하고 있을까. 2018년 12월 말 기준으로 실업자는 94만 4000명(통계청, KOSIS, 2019. 5. 11. 인출)이었다. 고용보험 중 실업급여를 받은 규모는 2018년 12월 말 기준으로 약 38만 2000명(한국고용정보원, 2019)으로, 직관적으로 볼 때, 실업자의 40.5%에 불과하다. OECD 평균 69.7%와 비교하면 30%포인트 가까이 차이가 난다(한겨레, 2019. 3. 14. 자). 이와 같이 실업급여를 받는 노동자가 OECD 국가에 비해 낮은 이유는 대표적으로 고용보험제도 가입률이 높지 않다는 점이다. 2016년 8월 기준 고용보험 적용 대상자는 약 1700만 명이며 이 중 실제 가입자는 1260만 명으로 74.2%에 불과하다. 이를 임금근로자로 확대하면 고용보험 가입자는 64.3%까지 줄어든다. 공무원 등 취업자 전체로 확대하면 고용보험 가입자는 취업자의 절반에도 미치

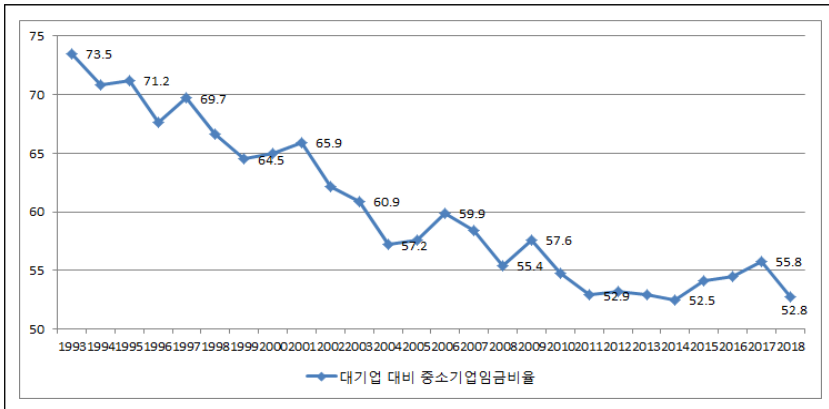
지 못하는 47.6%에 불과해 여전히 많은 노동자들이 고용보험에 가입되어 있지 못하고, 이로 인해 실업을 경험할 때 충분히 지원받지 못하는 것이 현실이다(김동헌, 허재준, 2018, p. 5).

대표적인 소득보장제도인 국민기초생활보장제도, 국민연금, 고용보험 제도를 분석해도 많은 사각지대가 우리나라 소득보장체계에 놓여 있는 것을 확인할 수 있다. 여기서 다루고 있지 않지만 근로장려금, 긴급복지 지원제도 등도 동일한 사각지대 문제를 지니고 있다.

현실적으로 모든 사회적 위기에 국가가 대응하는 것은 한계가 있다. 과거 우리나라도 산업발전 과정 중에 국가가 국민을 복지제도로 포괄하지 못한다는 점을 인식하고 각 기업을 중심으로 노동자 복지를 확대해 왔다. 기업복지 혹은 산업복지로 명명되는 현상이다. 하지만 국가가 국민을 보호해야 하는 책임을 다하지 못하는 상태에서 기업복지에 대한 의존성 강화는 오히려 기업 규모별 복지 차이를 확대시키고, 이로 인해 노동시장 전체적으로 중소기업보다는 대기업 중심으로 취업시장이 집중되는 불합리한 구조가 축적되는 문제를 야기하였다. 청년층이 취업을 할 때 본인의 장래보다는 임금, 복지, 기업의 사회적 명망 등과 같은 외부적 환경을 우선적으로 고려하고 있는 것이다. 기업 규모별로 제공되는 임금과 복지 수준에서 차별이 없도록 하는 것이 무엇보다 중요한 시점이며, 이것이 소득 부문에서 사회적 배제를 극복하는 방안 중 하나라 할 수 있다.

[그림 4-1-7] 대기업과 중소기업의 임금 격차

(단위: %)



자료: 통계청, e-나라지표(2019. 5. 11. 인출)

3. 향후 정책 방향

지금까지 우리나라 소득보장제도의 문제와 한계를 살펴보는 과정을 거쳤다. 분석한 것과 같이 현재 우리 사회가 직면한 빈곤과 양극화 문제를 극복하기 위한 방안은 무엇일까. 모든 사람, 모든 계층이 만족할 만한 소득보장제도를 구축하기는 쉽지 않다. 여기서는 당면한 소득보장의 사각지대 문제를 극복하기 위한 방안을 생애주기별로 제안해 보고자 한다.

우선 여러 자료와 분석을 통해 보여 준 것과 같이 현세대 노인의 빈곤 문제는 매우 심각한 상황이다. 정부도 노인빈곤 문제를 줄이기 위해 경로연금 → 기초노령연금 → 기초연금으로 급여 수준을 조정하며 노력했지만 효과는 여전히 크게 발휘되고 있지 못하다. 현실적으로 노인빈곤 문제를 최소화하기 위해서는 장기간 빈곤 상태에 머물고 있는 노인계층의 보호가 우선되어야 한다. 이를 위해서는 기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 획기적으로 개편하는 정책 전환이 필요하다.

정부는 <표 4-1-10>과 같이 단계적으로 부양의무자 기준을 완화하는 조치를 계획하고 있다. 하지만 기초생활보장제도가 도입된 이후 여러 차례 부양의무자 기준이 완화되었지만 효과는 미미한 상황이다.

<표 4-1-11> 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 계획

구분	2015년 7월	2017년 11월	2018년 10월	2019년 1월	2020년 1월
생계급여		수급자 및 부양의무자 가구 모두에 노인·중증장 애인이 포함된 가구		부양의무자 가구 노인·중증장애 인 포함된 가구 (소득 하위 70%) 부양의무자 가구 중증장애인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)	-
의료급여				부양의무자 가구 노인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)	
주거급여			폐지	유지	
교육급여	폐지	유지			

자료: 배병준(2019), 기초생활보장법 20주년 기초강연, 보건복지부·한국보건사회연구원, 기초생활보장법 제정 20주년 기념 심포지엄.

정부가 향후 부양의무자 기준 폐지를 계획하고 있다면 노인에 대해서는 선형적으로 부양의무자 기준을 완전히 폐지하는 것을 고려할 필요가 있다. 노인만을 대상으로 우선 폐지를 고려할 수 있는 이유는 점차 국민연금 수급자가 증가하고 노령급여액이 늘어나면서 기초생활보장제도의 노인 수급자가 급격히 늘어나는 것을 방지할 수 있기 때문이다. 이 외에도 노인 가구의 경우 자산 구성에서 부동산의 비율이 높다는 점에서 재산 기준 등의 조정을 통해 노인층의 기초생활보장제도 수급자로의 진입을 일정 부분 완화할 수 있을 것으로 보인다.

노인을 대상으로 기초생활보장제도 부양의무자 기준이 폐지될 경우, 기초연금과 국민연금의 노령연금과의 관계 설정을 분명히 할 필요가 있다. 자칫 평생 연금을 납부하는 것보다 65세 이후 노령연금보다는 기초연

금과 기초생활보장제도 급여를 받고자 하는 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있기 때문에 서로 간의 관계를 어떻게 하는 것이 바람직한 것인지에 대해서도 검토되어야 한다.

이 외에 노인의 소득보장을 위해서는 계속해서 일을 할 수 있도록 지원하는 방안이 강구되어야 한다. 일차적으로 시장 내에서 일자리의 지속가능성을 위해 현재의 정년제도를 어떻게 변화시키는지 등이 바람직한 것인지에 대해 검토할 필요가 있다. 베이비부머의 은퇴가 현실화되는 시점에서 생산가능인구의 유지와 생산성 향상을 고려한다면, 노후를 가지고 있는 노령층의 기술을 그대로 사장시키는 것은 바람직하지 않다. 따라서 시장에서 그동안 축적되어 온 기술을 활용할 수 있도록 정년을 연장하거나, 계속 고용 혹은 정년 폐지 등 계속해서 일을 할 수 있도록 보장해 주어야 한다. 비숙련 기술자나 취약한 노인에게는 정부가 제공하는 재정 지원 일자리의 확대를 통해 노동시장에서 일정한 근로 및 사업소득이 발생할 수 있도록 지원해야 한다. 위와 같은 조치는 결국 기초생활보장제도 혼자 모든 노인빈곤 문제를 떠맡게 되는 부담을 줄일 수 있다.

다음으로 중고령층에 대한 소득 지원 방안이 있다. 분석에서 나타난 것과 같이 65세 이상 노인 다음으로 저소득, 빈곤에 취약한 중고령층은 50~64세 사이의 인구이다. 1997~1998년 경제위기 이후 노동시장에서 조기 퇴직, 정리해고, 은퇴 등이 50대 초반에 이루어지고 있다. 50대 초반의 조기 퇴직은 결국 자영업 종사를 증가시키는 요인으로 작동하는데, 준비되지 않은 자영업은 쉽게 실패하게 되는 요인이 되기도 한다. 따라서 중고령층에 대해서는 계속해서 일을 할 수 있도록 하는 조치가 선행되어야 한다. 기본적으로 노동시장 관련 법의 엄정한 시행을 통해 과도하게 정리해고가 발생하지 않도록 하며, 주당 근로시간에 대한 조정을 통해 일 자리를 서로 나누어 가질 수 있도록 하는 방안 혹은 대책 등이 시행되어

야 한다. 단기적으로 민간기업에서의 일자리 나눔 과정이 어려울 수 있다면, 공공기관 등의 인력 채용을 증가시키는 방향으로 일자리가 늘어날 수 있도록 하는 조치가 필요하다. 실제로 우리나라 공공 부문 일자리 규모는 18.1%(2015년 기준)인 OECD의 절반에도 못 미치는 7.7%(2017년 기준)에 불과한 것으로 나타나고 있다. 정부도 최근 준공무원 10만 명 채용 계획을 발표하면서 보건복지부 7만 2000개(76.3%), 여가부 8400여 개(8.8%), 노동부 6700여 개(7.1%), 행안부 2000개(2.1%) 등의 일자리를 지원하겠다고 발표하였다(뉴스1, 2019. 2. 24. 보도자료(2019. 2. 24. 인출). 하지만 여기서 만들어지는 일자리는 어린이집 보조교사, 아동안전 지킴이, 신중년 경력 활용형 일자리, 체육지도사, 문화 돌봄 인력 등 단기적이고 일시적인 일자리가 다수를 차지함으로써 일자리 안정성 및 임금 불안정을 야기할 수 있다. 따라서 지속적이고 일자리 차별이 없는 공공형 일자리 제공이 중고령층과 기타 취약계층(특히 청년층)을 위해 제공되어야 한다.

숙련된 기술을 가지고 있지 못한 중고령층을 대상으로는 정부가 재정 지원 일자리를 적극적으로 확대하여 노동시장에서 소득 활동이 가능하도록 지원해야 한다.

노인과 중고령층을 포함한 전체 계층을 대상으로는 제도적 측면에서의 지원과 지출에 대한 지원을 함으로써 소득보장이 가능하도록 해야 한다.

우선, 제도적 측면에서는 국민연금과 고용보험 등 현존하는 사회보험 제도의 사각지대를 줄이고자 하는 노력이 필요하다. 국민연금의 경우 과도한 재정안정 강화로 인해 소득대체율이 감소하고 실질적 노후소득보장 역할을 하지 못하는 점을 고려하여 현재 감소하고 있는 소득대체율을 45% 수준으로 올리는 대신 연금보험료를 조정해 기금이 급격히 줄어드는 것을 방지해야 한다. 보험료 조정 시 중소기업, 자영업자 등의 부담

이 동시에 증가할 수 있으므로 경영에 영향을 받을 수 있는 기업에 대해서는 두리누리 사업 등을 확대해 일부 보험료를 지원하는 체계가 마련되어야 한다. 고용보험의 경우에도 적극적으로 대상자를 확대해 사각지대를 줄이고 실업과 폐업 등으로 인한 위기 상황에서 실업급여를 받을 수 있도록 조치해야 한다.

다음으로, 국민들의 지출 부담을 경감함으로써 간접적으로 소득보장이 가능하도록 해야 한다. 우리나라는 다른 국가에 비해 주거비, 의료비, 교육비 등에 대한 부담이 크다. 이러한 부담을 줄이는 경감 조치가 시행되어야 한다. 먼저 과도한 주거비 부담 경감 및 완화를 위해 전월세 계약 기간 조정 및 상한제도 도입을 검토해야 한다. 현행 임대차보호법에 의한 초기 2년 계약 후 갱신권을 5년으로 확대(상가임대차 계약 기간은 최근 10년으로 연장, 10월 16일 개정)해야 한다. 갱신권 변동 시 전월세 변동성이 크게 증가할 수 있다는 점에서 보증금 및 임차료를 일정 수준에서 제한하는 전월세상한제 도입도 함께 검토되어야 한다. 의료비 부담을 줄이기 위해서는 건강보험 보장성 강화 조치가 지속적으로 추진되어야 한다. 현재 국정과제로 추진 중인 건강보험 보장성 강화 대책의 지속적인 추진을 의미한다. 특진제 폐지, 재난적 의료비 확대, 노인외래진료비 경감 등과 장기적 목표인 본인부담률 70% 달성을 위한 노력이 계속 추진되어야 한다. 이 외에 의료 인력 및 의료장비 확충과 지원을 통한 낙후지역 건강권 보장도 고려되어야 한다. 교육비 부담 완화를 위해서는 고등학교 의무 교육 추진, 대학생 장학금 확대 등을 검토할 수 있다. 이미 고등학교 의무교육 추진이 발표된 바 있다는 점에서 이를 조속히 추진해야 하며, 대학생 등록금 부담 경감을 위한 장학금 확대와 학자금 대출로 인해 금융채무불이행을 경험하는 청년층에 대한 지원이 필요하다.

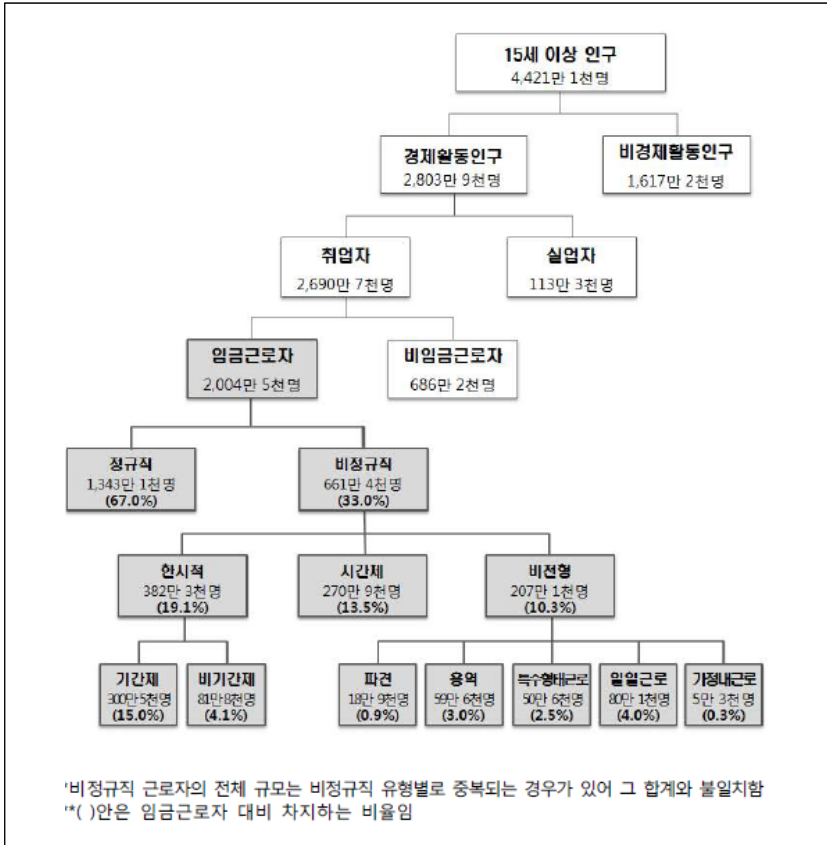
제2절 노동

1. 현황 분석

이 절에서는 노동 배제를 극복하고 포용적 사회정책을 수립하기 위해 우리 사회 노동 분야 배제 실태를 진단하고 관련 정책을 평가하고자 한다. 노동 분야 배제라 함은 일하는 사람이 누려야 하는 권리로부터의 배제, 즉 노동을 기반으로 ‘인간다운 생활을 할 권리’로부터의 소외를 말하며, 노동자 모두에의 권리를 보장하기 위한 사회정책적 대안을 모색하고자 한다.

노동 분야의 포용적 사회정책 방향을 잡기 위해 노동자가 누려야 할 권리는 매우 포괄적으로 해석될 수 있지만, 여기서는 고용 기회로부터의 배제와는 구분하기로 한다. [그림 4-2-1]의 근로 형태별 근로자 구성에서 비경제활동인구 일부와 실업자 집단, 그리고 비자발적인 시간제 노동자는 일할 기회가 제한적인 집단으로 사회정책 범주에서 주로 노동시장 정책적 접근이 필요한 집단이다. 비경제활동 여성의 경우 돌봄노동 부담으로 근로능력과 취업 의지가 있어도 일할 여건이 되지 않는 경우가 있고 장애인, 노인과 같이 고용 기회가 주어지지 않는 경우도 있다. 실업자의 경우 청년, 여성, 조기 퇴직한 중장년층 등은 일자리 접근성이 낮은 문제가 있으며 이에 대해서는 적극적 노동시장 정책, 직접일자리사업 등의 정책적 접근이 가능하다. 이 연구에서는 포용복지정책 방향을 수립하고자 하므로 노동자의 사회복지 배제 실태를 진단하고 정책적 대응책을 찾고자 한다.

[그림 4-2-1] 근로 형태별 근로자 구성(경찰 부가, 2018년 8월)



자료: 통계청(2018). 2018년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과(통계청, 2018.10.30. 보도자료), p. 4.

사회복지 배제 실태를 진단하기 위해 사회정책적 함의를 찾을 수 있는 사회보험과 법정복지로부터의 배제 실태를 진단하고자 한다. 4대 사회보험은 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 법정복지는 근로 기준과 관련된 법정 보호조치로 법정퇴직금, 유급휴가, 생리휴가, 출산휴가, 병가, 육아휴직, 휴업 보상 지원이 이에 해당한다(윤정향, 이병훈, 2004, p. 2).

노동자의 권리로부터 배제당하는 집단과 원인은 한국 노동시장의 분단 구조에서 찾을 수 있다. 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 노동자 집단 간 격차가 노동자의 사회복지 배제와 격차를 낳는 근본 원인이다. 이 분단구조는 노동비용 절감을 목적으로 하는 노동유연화와 기술변화 등 노동시장 구조 변화와 더불어 다양한 형태의 불안정한 일자리, 비정규직 확산을 낳았고, 이로 인해 사회적으로 배제당하는 다양한 고용 형태의 노동자계층이 생겨났다. 노동자의 권리는 전통적으로 고용계약관계를 바탕으로 사회적 위험에 공동으로 대응하기 위해 노동자 본인과 사회, 고용주가 책임을 나눠 지는 관계에서 출발한다. 하지만 전통적인 고용계약관계를 맺지 않는 다양한 고용 형태의 확산이 배제를 심화시켜 왔다. 사회보험제도의 보편적 적용과 제도적 성숙에도 불구하고 안정적인 기여라는 보험 원리에 기반한 사회보험 가입 자격을 얻기는 더욱 어려워진 점이 이러한 배제 심화의 대표적인 현상에 해당한다.

노동시장 양극화와 비정형 근로 확산으로 인한 사회보험의 대규모 사각지대는 사회안전망인 사회보험을 오히려 사회적 배제와 계층 격차를 확대하는 메커니즘으로 작동하게 하는 경향이 있다. 고용보험의 보편주의적 확대에도 불구하고 사각지대는 여전히 대규모로 남아 있는데, 이 사각지대에는 제도적 사각지대 약 150만 명, 실질적 사각지대 약 400만 명의 노동자가 포함된다(노대명, 구인회, 권순만, 이선우, 전병유, 최준욱, ... 고제이, 2018, p. 235). 가사근로자, 농림어업 상시근로자, 5인 미만 사업장 근로자, 특수형태근로자와 자영업자, 65세 이상 근로자와 15시간 미만 근로자가 제도적 또는 실질적 사각지대에 여전히 머물러 있다.

〈표 4-2-1〉의 규모별·고용 형태별 사회보험 가입률과 〈표 4-2-2〉의 근로 형태별 사회보험 가입률을 보면, 사회보험 사각지대에 어떤 노동자계층이 포함되는지 알 수 있다. 5인 이상 사업장의 90% 이상이 고용보험

에 가입되어 있는 반면 5인 미만 사업장 노동자의 70%, 비정규직은 42.5%만이 가입되어 5인 미만 사업장, 특히 비정규직 노동자가 사각지대에 남아 있음을 확인할 수 있다. 건강보험과 국민연금은 정규직의 경우 사업장 규모에 상관없이 대부분 가입되어 있는 반면 비정규직은 사업장 규모에 따라 가입률에 큰 격차를 보인다. 근로 형태별 사회보험 가입자 비율에서도 정규직은 국민연금, 건강보험, 고용보험 모두 80% 후반대의 높은 가입률을 보이는 반면 비정규직은 37~45%의 낮은 가입률을 보이며, 이 가운데서도 제도적으로 사각지대에 있는 시간제와 비전형 근로자의 가입률은 현저하게 낮다.

비전형 근로자 가운데 특수형태근로종사자가 전통적인 고용계약관계를 맺지 않기 때문에 각종 제도의 사각지대에 놓여 있는 대표적인 노동자 집단이다. 특수형태근로종사자는 보험설계사, 학습지 교사, 쿼터서비스 배달기사, 골프장 캐디, 레미콘 운전기사 등으로 “스스로 고객을 찾거나 맞이하여 상품·서비스를 제공하고 일한 만큼 소득(수수료, 수당 등)을 얻고 노무 제공의 방법이나 노무 제공 시간 등은 본인이 독자적으로 결정하는 자로, 근로자와 자영인의 중간 영역에 있는”(고용노동부, 2018, p. 8) 까닭이다. 즉, 고용계약을 체결하지 않고 노무서비스를 제공하기 때문에 독립 사업자의 외양을 띠고 있지만, 실질적으로는 특정 업체 혹은 다수의 업체에 경제적으로 종속되어 직·간접적 업무 지시와 감독하에서 직무를 수행하는 노동자들(조돈문, 조경배, 심재진, 김기선, 황수옥, 정홍준, ... 최혜인, 2015, p. 4)이다. 이들은 위장자영인처럼 사용자가 사용자의 법적·사회적 책임과 의무를 회피하기 위해 고용관계를 사업계약 형태로 위장한 만큼 사용자가 특수고용 노동자들의 노조결성권이나 단체교섭권을 원천적으로 부정하여 권리 침해가 발생하는 경우가 많다(조돈문 외, 2015, p. 4).

〈표 4-2-1〉 규모별·고용 형태별 사회보험 가입률(고용 형태별 근로실태조사, 2017년)

(단위: %)

구분		300인 미만	5인 미만	5~29인	30~299인	300인 이상
고용보험	전 체	88.0	69.6	93.4	97.5	95.6
	정 규 직	94.5	83.6	97.2	99.0	95.4
	비정규직	66.0	42.5	87.9	89.8	97.0
건강보험	전 체	87.2	71.7	91.0	96.5	99.7
	정 규 직	97.6	91.4	99.4	99.9	100.0
	비정규직	54.6	34.6	61.7	79.9	97.7
국민연금	전 체	87.4	72.0	91.0	96.2	98.7
	정 규 직	97.6	92.2	99.1	99.6	99.0
	비정규직	50.8	31.7	57.8	76.6	96.3
산재보험	전 체	97.2	91.0	99.1	99.9	99.9
	정 규 직	97.5	91.0	99.3	100.0	99.9
	비정규직	96.5	91.0	98.5	99.6	99.7

자료: 고용노동부(2018). 2017 고용형태별근로실태조사 보고서, p. 34.

〈표 4-2-2〉 근로 형태별 사회보험 가입자 비율 및 증감(경향 부가, 2018년 8월)

(단위: %, %p, 전년동월대비)

	2017.8			2018.8					
	국민 연금 ¹⁾²⁾	건강 보험 ¹⁾	고용 보험 ³⁾	국민 연금 ¹⁾²⁾	증감	건강 보험 ¹⁾	증감	고용 보험 ³⁾	증감
〈임금근로자〉	69.1	74.2	71.2	69.8	0.7	75.5	1.3	71.6	0.4
◦ 정규직	85.0	88.4	85.9	86.2	1.2	90.1	1.7	87.0	1.1
◦ 비정규직	36.6	45.3	44.1	36.6	0.0	45.9	0.6	43.6	-0.5
- 한시적	52.4	64.8	61.5	50.6	-1.8	62.9	-1.9	57.9	-3.6
• 기간제	53.2	67.3	62.5	51.3	-1.9	65.3	-2.0	58.8	-3.7
• 비기간제	49.7	55.3	57.9	48.0	-1.7	54.2	-1.1	54.6	-3.3
- 시간제	17.3	21.8	23.1	18.6	1.3	25.0	3.2	24.8	1.7
- 비전형	20.4	33.3	30.1	19.8	-0.6	32.1	-1.2	29.9	-0.2

1) 직장가입자만 집계한 수치임(지역가입자, 수급권자 및 피부양자는 제외)

2) 공무원, 군인, 사립학교 교직원, 별정우체국법이 정하는 연금 등 특수직역 연금 포함

3) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원은 응답대상에서 제외

자료: 통계청(2018). 2018년 8월 경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사 결과(통계청, 2018. 10. 30. 보도자료), p. 16.

고용 형태별 격차는 근로복지 수혜율에서도 유사하게 나타나, 시간제와 비전형 근로자의 각종 근로복지 수혜율이 매우 낮게 나타남을 확인할 수 있다.

〈표 4-2-3〉 근로복지 수혜율(경찰 부가, 2018년 8월)

(단위: %, %p, 전년동월대비)

	2017.8				2018.8							
	퇴직 급여	상여금	시간외 수당	유급휴일 (휴가) ¹⁾	퇴직 급여	증감	상여금	증감	시간외 수당	증감	유급휴일 (휴가) ¹⁾	증감
〈임금근로자〉	72.6	70.7	47.8	61.2	73.9	1.3	70.4	-0.3	48.1	0.3	62.8	1.6
◦ 정규직	87.8	86.2	59.3	75.7	89.9	2.1	86.4	0.2	59.7	0.4	77.9	2.2
◦ 비정규직	41.5	39.1	24.2	31.7	41.5	0.0	37.8	-1.3	24.6	0.4	32.1	0.4
- 한시직	59.5	51.6	33.6	47.0	56.9	-2.6	48.5	-3.1	32.3	-1.3	46.1	-0.9
• 기간제	61.4	52.1	34.6	49.4	57.8	-3.6	48.8	-3.3	33.3	-1.3	47.8	-1.6
• 비기간제	52.2	50.0	30.0	37.9	53.5	1.3	47.2	-2.8	28.8	-1.2	39.8	1.9
- 시간제	19.3	21.4	11.3	11.1	21.4	2.1	22.6	1.2	13.0	1.7	12.7	1.6
- 비전형	31.3	29.5	16.3	21.4	29.9	-1.4	27.8	-1.7	16.8	0.5	20.8	-0.6

자료: 통계청(2018). 2018년 8월 경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사 결과통계청, 2018. 10. 30. 보도자료), p. 17.

이러한 배제의 성별 격차를 파악하기 위해 전체 임금근로자 대비 근로 형태별 비율을 살펴보면 〈표 4-2-4〉와 같다. 알려진 바와 같이 여성의 비정규직 비율은 41.4%로 26.3%인 남성에 비해 높다. 이 비율은 여성이 노동시장에서 임금근로자로 취업했을 때 비정규직 일자리를 얻을 확률이 상대적으로 높다는 것을 말한다. 이와 유사하게 성별 임금근로자 대비 한시직, 시간제, 비전형 노동자의 비율을 살펴보면 비전형 일자리 비중은 비슷하지만 한시직, 시간제 일자리를 얻을 확률은 각각 1.5배, 3.4배로 매우 높다는 것을 알 수 있다. 따라서 고용 형태별 사회보험 가입률, 근로복지 수혜율이 성별 격차로 나타나는 경로는 주로 여성 기간제 및 시간제 일자리임을 알 수 있다.

〈표 4-2-4〉 임금근로자 대비 성별·근로 형태별 비율(경활 부가, 2018년 8월)

(단위: 천 명, %)

	전체		남자		여자	
임금근로자	20,045	(100%)	11,171	(55.7%)	8,874	(44.3%)
정규직	13,431	(100%)	8,236	(61.3%)	5,195	(38.7%)
비정규직	6,614	(100%)	2,936	(44.4%)	3,678	(55.6%)
	(33.0%)		(26.3%)		(41.4%)	
한시직	3,823		1,748		2,075	
	(19.1%)		(15.6%)		(23.4%)	
시간제	2,709		737		1,971	
	(13.5%)		(6.6%)		(22.2%)	
비전형	2,071		1,148		923	
	(10.3%)		(10.3%)		(10.4%)	

자료: 통계청(2018). 2018년 8월 경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사 결과(통계청, 2018. 10. 30. 보도자료), p. 25 재구성.

사회보험 사각지대는 출산급여 사각지대로 직결된다. 출산휴가급여는 고용보험에서 제공되므로 자영업자와 특수형태근로종사자, 고용보험 미가입자의 경우 출산급여의 제도적 사각지대에 남게 되고, 고용보험 가입자라도 영세사업장 노동자의 경우 제도를 활용하기 어려워 실질적으로 사각지대에 남게 된다. 류정희, 강희정, 이소영, 이주연(2018)에서 2016년 건강보험 DB와 고용보험 DB를 연계해 분석한 결과에 따르면(〈표 4-2-5〉 참조) 사업장 규모별 출산 전후 여성 퇴직자의 비중을 알 수 있다. 10인 이하 사업장 퇴직자 비중이 분만 전후 각각 38.6%, 35.1%로 가장 높고, 누적한 50인 이하 사업장 퇴직자 비중이 분만 전후 63.6%, 51.8%로 과반을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이 퇴직자들은 출산전후휴가급여의 실질적 사각지대에 놓여 있다고 해석할 수 있으며, 사회보험 가입률과 마찬가지로 출산휴가급여 사용에서 중소기업, 특히 소규모 영세사업장 노동자가 배제되어 있음을 말해 준다. 이와 같이 파악한 출산휴가급여 사각지대는 그림과 같이 자영업자, 특수형태근로종사자, 임금근로자 중 고용보험 미가입자, 영세사업장 노동자와 같은 실질적 제도 미적용자를 포함한다.

〈표 4-2-5〉 사업장 규모별 분만 전후 퇴직자 수와 비중

(단위: 명, %)

	분만 전 퇴직자		분만 후 퇴직자	
	퇴직자 수	비율	퇴직자 수	비율
10명 이하	16,257	38.6%	5,408	35.1%
50명 이하	10,540	25.0%	2,573	16.7%
100명 이하	3,113	7.4%	728	4.7%
300명 이하	4,186	9.9%	1,302	8.4%
1000명 이하	3,447	8.2%	1,245	8.1%
1000명 초과	4,601	10.9%	4,156	27.0%
전체	42,144	100.0%	15,412	100.0%

자료: 류정희 외(2018), p. 115 〈표 6-3〉, 〈표 6-4〉 재구성.

[그림 4-2-2] 출산휴가급여 지원 대상과 사각지대(2016년)

15세~49세 여성인구 분만여성 ²⁾ 398,760									
비경제활동인구		경제활동인구							
		취업자							
전업주부, 퇴직자 등	실업자	비임금근로자			임금근로자				
		무급가족종사자	자영업자 특수	고용보험미가입자	고용보험가입자			공무원 교직원 25,279	고용 보험 가입
		(소독무)	사각지대		자격 미달	출산후 퇴직자	임신중 퇴직자		
					1,735	15,412	42,144	80,502	
지역가입자(소독무) 53,768			지역가입자 28,591		직장피보험자 142,106 ³⁾				
	직장피부양자 (소독무) 114,830	직장피부양자 29,358							건강 보험
		21,465 (사업·기타) 7893 (근로)							
의료급여(소독없음) 2,098		의료급여 371							의료 급여
	공교피부양자 (소독무) 10,643	공교 피부양자 2,243							
		1,631 (사업·기타) 612 (근로)							공교

주: 1) 출산급여수급자 수는 2016년 분만여성 중 출산전후휴가 급여 미신청자를 포함하고 있음. 이는 2015년 하반기의 분만여성을 포함하고 있는 2016년 출산급여수급자 집계지와 차이가 난다는 점을 주의할 필요가 있음.
2) 분만여성 총계와 분만여성 중 비경제활동인구+경제활동인구의 합계는 같지 않음. 경제활동인구 중 자영업자 및 고용보험미가입자 수를 파악하는 과정에서 건강보험 소득유형별 기준으로 분류하였으나, 사업 및 기타소득과 근로소득이 중복발생한 건들이 있어 중복적으로 계산되었음.
3) 직장피보험자 수는 건강보험 데이터를 기준으로 파악하였으므로 고용보험 데이터와는 차이가 존재하기 때문에, 고용보험가입자 수와 정확히 일치하지 않는다는 점을 주의할 필요가 있음.

자료: 류정희 외(2018), p. 117.

2. 정책 및 제도 평가

사회보험과 근로복지 사각지대 해소를 위한 정책의 성과와 한계를 평가하면 다음과 같다. 한국의 분단된 노동시장에서 사회보험의 사각지대에 놓여 있던 대표적인 노동자들은 소규모 영세사업장 노동자들이다. 사업주와 노동자의 보험료 부담을 완화함으로써 사회보험 가입을 촉진하기 위한 정책으로 사회보험료 지원 사업인 두루누리 사업이 2012년 도입되었으나 사각지대 해소에는 크게 기여하지 못했다는 평가를 받는다. 사회보험 사각지대 해소는 고용 형태 다변화와 더불어 더욱 중요한 과제가 되어 왔기 때문에 이에 대한 정책적 대응이 현재도 활발하게 진행되고 있다. 적용 대상 확대를 위한 고용보험법 개정이 2017년 12월 입법예고되었는데, 제도적 사각지대에 있는 65세 이상 근로자와 15시간 미만 근로자를 적용 대상으로 확대하는 것이 주된 내용이다.

2017년 일자리정책 5년 로드맵(일자리위원회·관계부처 합동, 2017)에도 다음과 같은 내용이 포함되어, 특수형태근로종사자와 자영업자, 예술인, 65세 이상 실직자와 같은 제도의 사각지대를 축소하려는 정책이 제시되었고, 이 내용은 고용노동부 2019년 업무보고(고용노동부, 2018. 12. 11.)에서 재확인되었다.

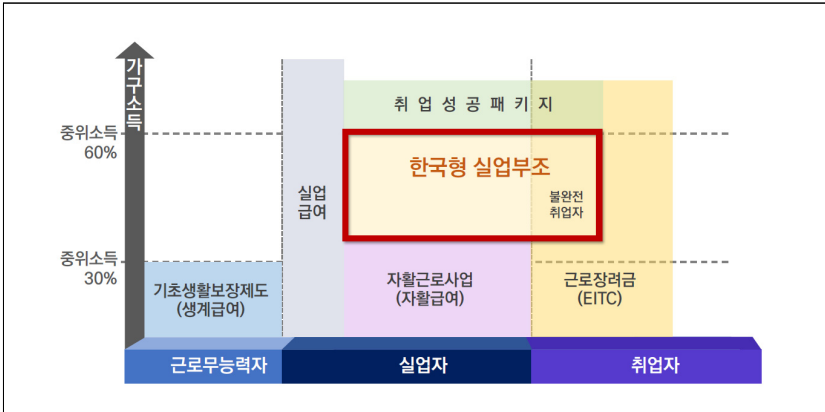
〈표 4-2-6〉 일자리정책 5년 로드맵에서 고용보험과 산재보험 개선 방안

구분	대상	개선방안
고용보험	특수형태 근로종사자	• 보험설계사 등 산재보험 적용 직종(9개) 의무적용을 시작으로 단계적 확대
	자영업자	• 창업 후 1년 → 5년 이내로 가입요건 완화
	예술인	• 자영업자와 같이 임의가입 허용 * 예술인복지재단으로부터 증명을 받은 자(16년 34,731명)
	65세 이상	• 우선 65세 이전부터 계속하여 근로를 제공하던 중 사업주가 변경된 경우에도 실업급여 지급
	자발적 이직자	• 재정부담에 대한 사회적 합의를 거쳐 장기실직자에 대해 실업급여 지급
산재보험	특수형태 근로종사자	• 적용직종 확대 및 적용제외 신청 사유* 제한 * (현행) 적용제외 신청시 모두 허용 → (개선) 질병·육아 등 종사자 사유에 의한 휴업으로
	1인 자영업자	• 적용직종 확대(급속가공제조업, 자동차정비업 등)

자료: 일자리위원회·관계부처 합동(2017). 일자리정책 5년 로드맵, p. 13.

고용노동부 2019년 업무보고(2018. 12. 11.)에는 사회보험 사각지대 해소를 비롯해 근로빈곤층을 대상으로 구직 기간 동안 소득을 지원하고 취업을 지원하는 내용의 한국형 실업부조 도입에 관한 내용을 담았다. 구체적으로 근로빈곤층의 구직 기간 중 생계 지원과 양질의 일자리로의 상향 이동 지원을 목적으로 하며, 지원 규모는 중위소득 60% 이하 근로빈곤층, 중위소득 60~120% 청년층 128만 명 중에서 구직 의욕, 지원 필요성 등을 감안하여 20만~50만 명을 지원한다. 취업 지원 프로그램을 성실히 이행한 참여자에 한해 매월 50만 원씩 최대 6개월간 구직촉진수당을 지급하는 내용이다.

[그림 4-2-3] 출산휴가급여 지원 대상과 사각지대



자료: 고용노동부(2018). 고용노동부 업무보고(2018. 12. 11.)

주로 현재 논의 중인 제도들이 많지만 영세사업장 노동자, 자영업자와 특수형태근로종사자, 단시간 근로자 등 제도적·실질적 사각지대를 해소하기 위해 두루누리 사회보험료 지원 사업 확대 및 국민연금에 단시간 근로자 포함, 고용보험·산재보험을 자영업자와 특수형태근로종사자로 확대하는 등 지속적인 정책적 노력이 있어 왔고 향후에도 이러한 노력은 지속될 것으로 보인다. 하지만 자영업자와 피고용인 모두 사회보험 기여금을 부담스러워하는 상황에서 두루누리 사회보험은 사각지대 해소에 크게 기여하지 못했고, 2019년 일자리안정자금과 두루누리 사회보험료 지원 사업의 대상 및 지원액 확대는 그 성과를 지켜봐야 한다. 사회보험의 실질적 사각지대에는 노동시장 구조 변화로 인한 불안정 일자리 확대라는 보다 구조적인 문제가 근원에 있다. 따라서 근로시간, 최소 가입 기간 축소 등 현재 추진 중인 제도적 접근도 이뤄져야 하지만 구직수당 또는 사회부조와 같은 사회보험 방식이 아닌 조세에 기반한 보장 방안도 함께 모색되어야 한다.

한국형 실업부조는 고용보험 외에 2층의 실업 상태의 소득보장 기제가

없는 상태에서 불안정 일자리에 있는, 고용보험이 적용되지 않는 불완전 취업자의 소득보장에 일정 부분 기여할 것으로 기대된다. 하지만 현재의 한국형 실업부조는 취업성공패키지가 다소 확대된 버전으로 포괄 대상, 지급액 수준 모두 광범위한 사회보험 사각지대에 놓인 구직 노동자(실직자, 구직 의사가 있는 비경활자 포함)에게 실질적인 소득보장 수단이 되기에는 역부족이다. 또 제도 설계 초기에는 중위소득 60% 미만의 근로빈곤층을 대상으로 하던 범위마저 50%로 축소되어 그 성과가 더욱 우려스러운 상황이다. 또한 기존의 근로빈곤층 지원 제도인 취업성공패키지, 국민기초생활보장제도와와의 제도적 관련성이 충분히 논의되어야 정합적인 제도 설계가 가능할 것으로 보인다.

최근 출산을 제고 및 일·가정 양립을 위해 출산급여와 육아휴직의 제도적 확대를 위한 노력이 확대되고 있다. 지난해 발표된 「일하며 아이 키우기 행복한 나라를 위한 핵심과제」 추진 방안에는 특히 남성의 출산휴가와 육아휴직 확대를 위한 정책적 노력이 많이 담겨 있다. 남성 육아휴직 사용 인센티브를 확대하기 위해 남성 육아휴직 급여 지원을 확대(현재 아빠 육아휴직 보너스제³³⁾의 소득대체율을 현행 200만 원 상한에서 250만 원으로 확대)하는 내용이다. 남성 배우자의 출산휴가 사용 확대를 위해서는 2019년 이후 배우자 출산휴가 사용 기간 확대 및 유급 사용분 정부 지원(통상임금의 100%, 상한 월 200만 원), 사용 시기 유연화 등 선택권을 강화하는 내용을 포함하고 있다. 이러한 제도적 방향은 법정복지 강화와 일·가정 양립, 돌봄노동 부담 완화라는 사회적 가치를 실현하 기에 바람직하지만, 제도적 혜택을 받지 못하는 노동자에 대한 정책적 대응으로는 매우 부족하다. <표 4-2-7>에서 배우자 출산휴가 확대를 위해 중소기업

33) '아빠육아휴직보너스제'란, 같은 자녀에 대해 부모가 순차적으로 모두 육아휴직을 사용하는 경우, 두 번째 사용한 사람의 육아휴직 첫 3개월 급여를 통상임금의 100%로 상향하여 지급(상한선 200만 원)하는 제도임(저출산고령사회위원회, 2018. 7. 5.).

5일분 급여를 정부가 지원한다는 내용을 포함하고 있는 것이 전부다(저출산고령사회위원회, 2018. 7. 5.).

〈표 4-2-7〉 배우자 출산휴가 지원 제도 개선 방안

구분	현행	개선
사용 기간	5일(유급 3일 + 무급 2일)	유급 10일
정부 지원	×	중소기업 5일분 정부 지원
청구 시기	출산한 날부터 30일 이내	출산한 날부터 90일 이내
분할 사용	원칙적 불가(노사합의 시 가능)	1회 분할 사용 허용

자료: 저출산고령사회위원회(2018), 일하며 아이 키우기 행복한 나라를 위한 핵심과제(2018. 7. 5.), p. 12

하지만 출산급여 지원 제도 사각지대에서 본 바와 같이 중소기업 노동자들은 제도를 실질적으로 사용하기 어렵고 출산을 전후해 퇴직하는 사례도 흔하다. 여성, 남성 노동자 모두의 육아휴직에 호의적이지 않은 기업문화와 장시간 근로로 인해 육아휴직 사용률이 저조할 뿐 아니라, 특히 중소기업은 제도에 대한 인지도가 낮고 비용 부담으로 제도 사용이 더욱 어렵다. 고용이 불안정한 비정규직도 제도 이용이 어려워 제도의 사각지대가 광범위한 데 반해 이에 대한 제도적 대응은 미흡하다.

3. 향후 정책 방향

사회보험 사각지대 해소를 위해서는 현재와 같이 특수고용, 초단시간 근로자, 예술인 등에 대한 가입 자격 완화를 통해 사각지대를 줄이고자 하는 제도적 개선이 지속될 필요가 있다. 하지만 사회보험 관리가 일원화되지 않고, 자영업자의 비율이 높은 한국의 노동시장 특성상 소득 파악이 어려운 점이 사회보험을 확대하는 데 장애물로 작동했으므로, 실질적 사각지대 해소를 위한 기술적 토대를 마련할 필요가 있다. 즉, 사회보험 통

합 징수 및 관리를 위한 인프라 구축으로 고용보험, 국민연금 가입률을 건강보험 수준으로 제고하고 자영자, 특수고용 등과 같이 전통적인 고용 계약관계에 있지 않더라도 노동소득이 발생한다면 적용할 수 있도록 조세 시스템 활용도 및 소득 파악의 정확도를 제고할 필요가 있다(노대명 외, 2018, p. 104).

사회보험 사각지대 해소를 위한 정책적 노력이 계속되어 왔음에도 문제가 지속되었다는 점에서 사회보험이라는 기여에 기반한 방식에만 계속 의존하기는 어렵다. 더욱이 다양한 고용 형태의 확산과 일자리의 불안정성은 더욱 커지는 노동시장 환경에서 완벽하고 즉각적인 제도적 대응을 통해 사각지대를 해소하는 일은 더욱 어려울 것으로 보인다. 많은 국가들이 제2의 실업안전망을 마련하는 것도 같은 맥락이다. 따라서 한국도 사회보험에서 배제된 노동자들이 활용할 수 있는 안정적인고 실질적인 구직수당 도입을 위한 정책적 고민을 강화해야 한다. 취업성공패키지와 2020년 도입 예정인 한국형 실업부조로 실직과 불안정한 일자리를 반복하는 노동자에 대한 정책적 대응이 필요하다는 점에 대해서는 상당한 합의를 이룬 것으로 보인다. 그리고 현재의 한국형 실업부조가 그 마중물이 될 수도 있을 것이다. 하지만 앞서 논의한 바와 같이 현재 한국형 실업부조라는 제도에 대한 논의와 제도 설계가 이와 관련된 다양한 제도와 이수를 검증하지 않은 채 서둘러 간다는 지적이 많다.

첫째, 사회보험제도를 보완하고 근로연령 가구의 실직 시 소득 지원이라는 역할을 담당하기에 실업부조의 범위는 제한적이다. 살펴본 바와 같이 노동자 개인이 실업으로 인한 소득상실이라는 위험에 처했을 때 소득을 보충하는 것이 운용 방식과 무관하게 실업급여제도에 요구되는 역할이다. 한국의 실업급여가 기간과 금액이 충분하지 않다는 1층의 실업안전망에 대한 문제의식이 여전히 있지만, 2층의 안전망에 대한 필요성이

더욱 커지는 노동 환경에서 한국형 실업부조는 1층의 실업급여 사각지대를 해소하기에는 많이 부족하다. 단계적으로 확대한다는 방향성은 있으나 중위소득 50% 이하의 기존 공공부조 및 취업성공패키지와 제도 대상이 겹치기도 하고, 개인에게 지급되는 50만 원이 가구소득을 통해 충분한 소득이 되는지도 검증된 바 없다. 현재 청년구직지원수당 50만 원이 취업에 들어가는 비용에 대한 설문에서 도출된 비용이라는 측면에서 실업부조 급여액 50만 원은 근거가 부족하다. 따라서 적절한 대상의 규모 및 금액의 추계가 필요하다.

둘째, 기여에 근거한 고용보험과 조세 기반의 공공부조, 이 모두를 고려한 근로빈곤층 대상 제도에 대한 고민이 요구된다. 그리고 이에 근거해 재원 방식과 규모, 역할이 설계되어야 한다. 현재 고용보험은 보장성이 상대적으로 크나 지금까지와 같이 사각지대가 계속 남아 있을 우려가 있고, 사회부조는 보장 수준이 낮을 우려가 있다. 근로연령층에 대한 보장성이 계속적으로 약화되고 있는 공공부조를 보완해 근로빈곤층에 대한 소득보장 기능을 담당할 수 있는 제도와 운용 방식에 대한 고민은 확대될 필요가 있다. 또한 그것이 현재의 실업부조 설계와 같이 불안정한 일자리와 실업 또는 경제활동을 반복 경험하는 노동자 개인과 저소득층을 타기팅하는 것 또한 고용보험 사각지대 해소라는 측면에서는 적절하다. 하지만 지원 단위(개인과 가구)와 정책 목표가 혼재되어 있고, 현재의 고용보험, 취업성공패키지, 자활 등 공공부조제도의 소득보장과 취업 지원이란 기능이 정리되지 않은 채 제도가 확대되는 것은 우려스럽다. 불안정한 고용 형태 확대로 근로연령층을 대상으로 하는 사회보장제도 강화의 필요성이 커지고 있는 시점에, 기여 또는 조세 기반, 보험 또는 수당, 각 제도의 역할과 목표에 대한 종합적인 설계가 필요하다.

마지막으로 출산, 육아휴직제에서 중소기업 노동자가 혜택을 받을 수

있도록 하기 위해서는 출산급여, 육아휴직 기간 대체인력 등에 들어가는 노동비용에 대한 실질적인 예산 지원이 필요하다. 출산휴가나 육아휴직제도에 우호적이지 않은 보수적 기업문화는 우리 사회가 함께 극복해야 할 문제인 반면, 해당 제도의 사용에서 대기업과 중소기업의 격차를 줄이려는 노력은 정부의 지원이 결정적이다. 육아휴직 사용 확대를 위한 소득대체율 제고는 이미 시작되었다. 따라서 중소기업 노동자도 이러한 제도에서 배제되지 않도록 하기 위해서는 육아휴직 남성 할당제로 내실화할 필요가 있다. 현재 한국의 육아휴직은 근로자 단위로 1년씩 부여하며, 아빠전속 유급육아휴직 기간은 OECD에서 가장 긴 편이지만 실질적인 이용률은 저조하므로, 법적 의무 부과 등을 통해 이를 내실화할 필요가 있다. 그리고 제도의 사각지대에 놓여 있는 대다수의 중소기업 노동자를 대상으로 육아휴직 확산을 위해 중소기업에 대한 예산 지원 등 노동시장 정책, 돌봄 관련 기업의 문화 및 풍토 개선 등의 제도 개선과 재원 마련이 요구된다(노대명 외, 2018, pp. 280-282).

제3절 건강

1. 들어가는 글

2012년 대통령 후보 수락 연설에서 “기회는 평등할 것입니다. 과정은 공정할 것입니다. 결과는 정의로울 것입니다.”라고 이야기했던 문재인 후보가 2017년 5월 제19대 대통령으로 선출되었다. 문재인 정부는 출범과 함께 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’이라는 국가 비전을 제시했다. 더불어 5대 국정목표를 제시했는데 그중 세 번째가 ‘내 삶을 책임지는 국가’

달성이며 이 목표를 달성하기 위한 5대 국정전략 중 첫 번째가 ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’이다(국정기획자문위원회, 2017).

포용적 복지(inclusive welfare) 국가란 “어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서 개인이 자신의 역할과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”를 일컫는다. 이러한 접근의 철학적 토대는 물질이 아닌 사람을 중심에 두는 인본주의, 사각지대를 축소하여 사회적 배제로부터의 포용을 달성한다는 사회통합, 어느 계층도 소외되지 않는다는 보편주의, 다양성에 대한 존중이다(김미곤, 여유진 외, 2017, p. 20). 실용적으로는 사회보장 대상의 포괄성과 급여의 충분성이라는 측면에서 사각지대 해소를 목표로 삼는다고 보아도 무방할 것이다.

이 글에서는 ‘포용적 복지국가’ 전략에 비추어, 현재 한국의 건강권 보장 상황을 개괄하고 건강보장정책이 이러한 목표에 충분히 부응하고 있는지, 개선이 필요한 부분은 무엇인지 살펴보고자 한다.

2. 건강권 보장 현황

기회의 평등과 과정의 공정성, 결과의 정의로움은 건강, 보건의료의 형평성과 관련한 논의에서도 매우 타당한 논거이다. 이는 단순히 건강보험 보장성과 경제적 접근성을 강화하는 것에 국한되지 않으며, 건강할 수 있는 기회와 자원에 대한 평등한 접근, 정책 과정에서의 공정성, 건강에서의 형평성 달성이라는 건강형평성의 도덕철학적 논거와 닿아 있다(Peter, 2011).

건강은 인간 삶에서 매우 중요한 조건 중 하나이자 가치 있는 일을 할

수 있게 만드는 잠재력(capability)의 중요한 요소라는 점에서 특별한 의미를 갖는다(Sen, 2002). 또한 보건의료는 정상적 기능(normal functioning)을 유지하는 데 기여함으로써 기회의 평등을 보호하고 사회생활의 모든 영역에서 완전히 참여하는 시민으로서 살아가는 데 중요한 역할을 한다(Daniels, 2001). 이러한 맥락에서 본다면 포용적 복지국가라는 전략을 건강보험 보장성 강화와 보건의료서비스의 사각지대 해소로 등치하는 것은 그 이념을 매우 협소하게 해석하는 것이라 할 수 있다. 보건의료를 넘어서는 건강권 보장, 그 근거로서 건강불평등 현황을 함께 살펴보는 것이 중요한 이유다.

가. 건강불평등

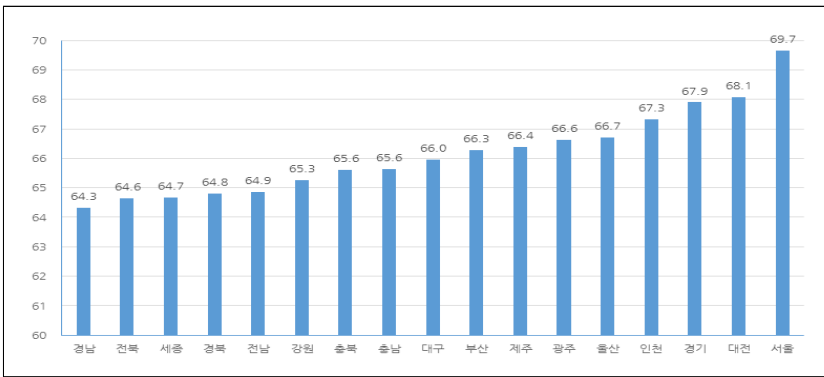
건강불평등은 자연적 현상이라기보다 ‘불량한 사회정책과 사업, 불공정한 경제 질서, 나쁜 정치의 유독한 조합’의 결과물이다(WHO, 2008). 현재 한국의 건강불평등 현황에 대해서는 수많은 논문과 연구보고서가 출판되어 있으며, 이를 모두 살펴보는 것은 이 글의 범위를 벗어난다. 이러한 연구 결과들이 일관되게 보고하는 것은, 사용되는 지표나 측정 방법에 따라 구체적 양상은 조금씩 다르지만 한국에서 소득, 사회계층, 학력, 지역 간에 일관된 건강불평등이 관찰된다는 것이다. 여기에서는 건강 결과(health outcome)에 해당하는 사망지표 일부와 상병, 주요 건강위험 요인 일부를 소개하고자 한다.

우선 가장 대표적인 건강지표인 출생 시 기대여명(life expectancy)과 건강기대여명(healthy life expectancy)에서 지역별, 소득계층별 뚜렷한 격차를 확인할 수 있다. 이를테면 17개 광역 시도 사이에서 수명이 가장 긴 곳과 짧은 곳의 격차는 3년 정도이며, 건강기대수명의 경우 그 격차

는 5년 정도로 벌어진다. 그리고 지역을 세분화하는 경우 그 격차는 훨씬 커진다. 또한 개인 수준에서 소득 5분위에 따른 불평등을 살펴보면, 최저 1분위와 최고 5분위 사이에 기대수명은 6년, 건강기대수명은 11년 정도의 차이를 보인다([그림 4-3-1]~[그림 4-3-3] 참조).

[그림 4-3-1] 광역지방자치단체의 건강기대수명(2008~2014년)

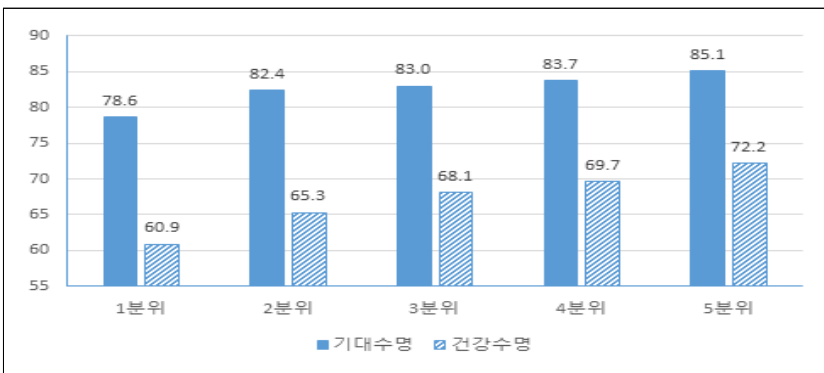
(단위: 세)



자료: 한국건강형평성학회. (2018). 광역시도 및 시군구 건강격차 프로파일.
<http://www.healthequity.or.kr/> (2018.12.13.인출)

[그림 4-3-2] 소득 5분위별 기대수명과 건강기대수명

(단위: 세)



자료: 한국건강형평성학회. (2018). 광역시도 및 시군구 건강격차 프로파일.
<http://www.healthequity.or.kr/> (2018.12.13.인출)

이러한 사망률 격차에 기여하는 요인들 중에서 특히 회피가능사망(avoidable mortality)이나 예방가능사망(preventable mortality)의 격차가 두드러진다. 회피가능사망은 치료가가능사망(amenable mortality)과 예방가능사망으로 구분되는데, 전자는 현재의 의학적 지식과 기술을 고려했을 때 양질의 예방적·치료적 보건의료서비스를 통해 피할 수 있는 사망을 의미한다. 반면 후자는 보건의료서비스 이외에 포괄적인 건강 결정요인을 다루는 정책들로 예방 가능한 사망을 의미한다. 전국 시·군·구의 박탈지수(deprivation index)를 산출하여 4개 군으로 구분하고 그에 따른 회피가능사망률과 두 가지 구성 요소의 불평등을 살펴보면, 절대 격차에서든 상대 격차에서든 매우 뚜렷한 불평등 현상을 관찰할 수 있다(〈표 4-3-1〉 참조)(김동진, 채수미 외, 2017).

〈표 4-3-1〉 지역박탈지수 분위별 연령표준화 회피가능사망률(인구 10만 명당), 2013~2015년

	회피가능사망률			예방가능사망률			치료가가능사망률		
	127.2	상대 격차	절대 격차	106.7	상대 격차	절대 격차	51.5	상대 격차	절대 격차
전체									
1분위	160.8	1.4	46.7	135.0	1.4	39.6	60.0	1.3	12.5
2분위	143.3	1.3	29.2	121.1	1.3	25.7	57.0	1.2	9.4
3분위	128.7	1.1	14.6	108.2	1.1	12.7	52.3	1.1	4.8
4분위	114.1	-	-	95.4	-	-	47.5	-	-

자료: 김동진, 채수미(2017) p. 273.

정신건강과 삶의 질 수준을 포괄적으로 나타낼 뿐 아니라 예방 가능한 사망의 대표적 사례에 해당하는 자살 사망의 경우에도 불평등 현상은 매우 뚜렷하다. 이를테면 65세 미만 연령계층에서 전문대졸 이상 학력자에 비해 초졸 이하 학력의 상대 격차는 남녀 각각 5배와 8배에 달하며, 절대적 격차에서도 10만 명당 85~140명에 이를 만큼 그 격차가 크다(〈표 4-3-2〉 참조).

〈표 4-3-2〉 학력에 따른 연령표준화 자살 사망률(2015년)

(단위: 10만 명당)

연령	학력	남성			여성		
		표준화율	상대 격차	절대 격차	표준화율	상대 격차	절대 격차
30~64세	초졸 이하	166.7	4.99	142.14	97.0	8.08	85.04
	중·고졸	58.4	2.38	33.91	23.0	1.91	10.94
	전문대졸 이상	24.5	-	-	12.0	-	-
65세 이상	초졸 이하	120.4	1.85	55.30	31.3	1.76	13.55
	중졸	96.4	1.48	31.28	25.5	1.44	7.76
	고졸 이상	65.1	-	-	17.7	-	-

자료: 김동진, 채수미(2017) pp. 335-336.

이러한 건강불평등 현상은 만성질환이나 정신건강, 각종 급성·만성질환의 대표적 위험요인 중 하나인 흡연 상태에서도 일관되게 관찰된다(〈표 4-3-3〉 참조).

〈표 4-3-3〉 소득 수준에 따른 주요 상병의 연령표준화 유병률과 흡연율

(단위: %)

소득	현재 흡연율	우울감 경험률	활동제한	고혈압 유병률	당뇨병 유병률
하	26.0	17.4	9.6	29.8	14.5
중하	24.9	11.6	6.0	27.8	10.3
중	22.7	8.6	4.7	25.4	10.4
중상	21.7	9.9	5.3	25.2	9.2
상	15.9	9.1	3.3	26.4	8.5

- 주: 1) 현재 흡연율(만 19세 이상) - 평생 담배 5갑(100개비) 이상 피웠고 현재 담배를 피우는 분율.
 2) 우울감 경험률(만 19세 이상) - 최근 1년 동안 연속적으로 2주 이상 일상생활에 지장이 있을 정도로 슬프거나 절망감 등을 느낀 분율.
 3) 활동제한율(만 19세 이상) - 현재 건강상의 문제나 신체 혹은 정신적 장애로 일상생활 및 사회 활동에 제한을 받은 분율.
 4) 고혈압 유병률(만 30세 이상) - 수축기혈압이 140mmHg 이상이거나 이완기혈압이 90mmHg 이상 또는 고혈압 약물을 복용한 분율.
 5) 당뇨병 유병률(만 30세 이상) - 공복혈당이 126mg/dL 이상이거나 의사 진단을 받았거나 혈당강하제 복용 또는 인슐린 주사를 사용하는 분율.
 6) 가구균등화소득=월가구소득/√가구원 수

자료: 보건복지부 질병관리본부, 2017국민건강통계, pp. 32, 80, 91, 224, 231

이러한 건강불평등 현상은 한국 사회의 사회경제적 불평등을 반영하는 척도일 뿐 아니라 건강불평등 그 자체로 인해 사회적 삶의 중요한 부분에서 또 다른 불평등이 초래될 수 있음을 시사한다. 그리고 의료서비스의 보장만으로는 건강불평등 문제를 충분히 해결하기 어렵다는 것을 보여 주기도 한다.

나. 의료보장

OECD 회원국들과 비교했을 때 한국의 경상의료비 수준은 아직 낮은 편이다. 2016년 자료 기준, GDP 대비 경상의료비³⁴⁾ 비율은 OECD 회원국 평균이 8.9%인 데 비해 한국은 7.3%에 그쳤으며, 1인당 경상의료비(USD PPP)는 2688USD PPP로 OECD 평균 3882USD PPP에 비해 상당히 낮은 수준이다. 그러나 경상의료비의 증가세는 큰 편이다. 2007~2017년 OECD는 평균 2% 증가를 기록한 데 비해 한국은 연평균 6.0% 증가했다. 전 세계적으로 의료비 증가세가 둔화하고 있음을 고려하면 한국의 의료비 증가는 우려할 만한 상황이다. 문제는 경상의료비의 재원 구성이다. 2016년 자료에 기초할 때 전체 경상의료비 중 공공 재원인 건강보험과 정부 기여 비율은 각각 48.8%, 10.3%에 불과했다. 가계직접 부담과 임의가입이 각각 33.3%와 7.5%로 민간 재원의 구성비가 상당히 크다. 이러한 공공 재원 수준은 OECD 회원국 평균 73.6%에 여전히 미치지 못했다. 게다가 이를 개인의료비와 집합보건의료비로 구분해 보면, 공공 재원의 비율은 57.7%로 더 낮아진다. 42.3%인 민간 재원 중에서도 가계직접부담이 35.2%를 차지하며, 특히 의약품이나 기타 비내구재를

34) ‘국민의료비’로 지칭되던 Total Health Expenditure에서 보건의료 하부구조에 대한 자본투자를 제외한 Current Health Expenditure를 의미하며, ‘보건의료서비스와 재화의 소비를 위한 국민 전체의 1년간의 지출총액’으로 정의됨. SHA2011에서 국제비교에 사용하기로 함.

포함하는 의료재화에 대한 가계직접부담이 44.6%로 특히 높았다.³⁵⁾

건강보험에 한정해서 보자면 지난 10년 동안 건강보험 보장률은 62~65%에서 정체되어 있음을 알 수 있다(〈표 4-3-4〉 참조). 이러한 상황은 건강보험 보장성 강화 방안을 강력하게 추진해야 하는 배경이 된다.

〈표 4-3-4〉 건강보험 보장률(%)의 연도별 추이

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
보장률	64.5	65.0	62.6	65.0	63.6	63.0	62.5	62.0	63.2	63.4	62.6	62.7

주: 건강보험 보장률 = {건강보험급여비 ÷ (건강보험급여비+법정본인부담금+비급여본인부담금)} × 100

자료: 국민건강보험공단, 「건강보험환자 진료비 실태조사», 2017

저소득층의 의료안전망인 의료급여의 경우, 2017년 급여 대상자는 1종 약 106만 명과 2종 42만 명을 합해 148만 6000명으로 2016년에 비해 약 2만 4000명이 감소했다. 1종 의료급여 대상자의 구성은 기초생활보장수급자 82.5%, 시설보호자 7.9%, 국가유공자 5.5%, 북한이탈주민 1.5% 등이었다.³⁶⁾

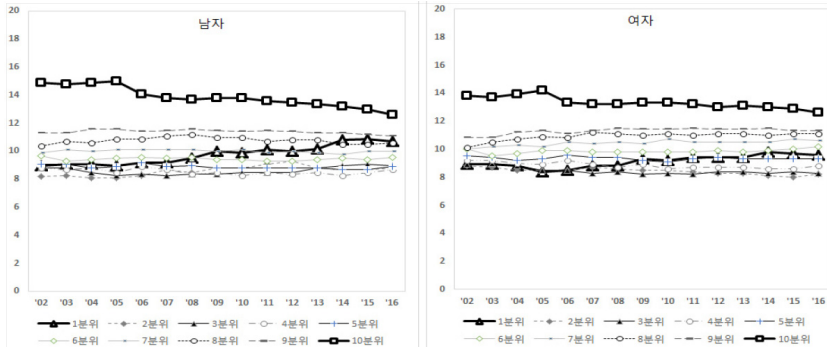
대개 사회경제적으로 취약한 조건일수록 필요(needs)가 큰 반면 취약한 건강보험 보장성에서 비롯된 경제적 접근성 격차, 지역 간 의료자원의 불균등 분포에 따른 물리적 접근성과 질의 격차, 서비스 수용성의 차이 등이 중첩되면서 의료 이용에서도 불평등이 나타난다. 이를테면 상급종합병원 입원 횟수 점유율은 고소득층이 높고(〈그림 4-3-3〉 참조), 적정 의료 이용을 통해 악화를 예방할 수 있는 외래민감질환으로 인한 입원 비율은 저소득층이 높다(〈그림 4-3-4〉 참조).

35) 보건복지부, 연세대학교 의료복지연구소, 한국보건사회연구원, 국민건강보험, 건강보험심사평가원, 2016년 국민보건계정, 2018. 7.

36) 보건복지부, 2018 보건복지통계연보.

[그림 4-3-3] 소득 수준별 상급종합병원 입원 횟수 점유율(2002~2016년)

(단위: %)

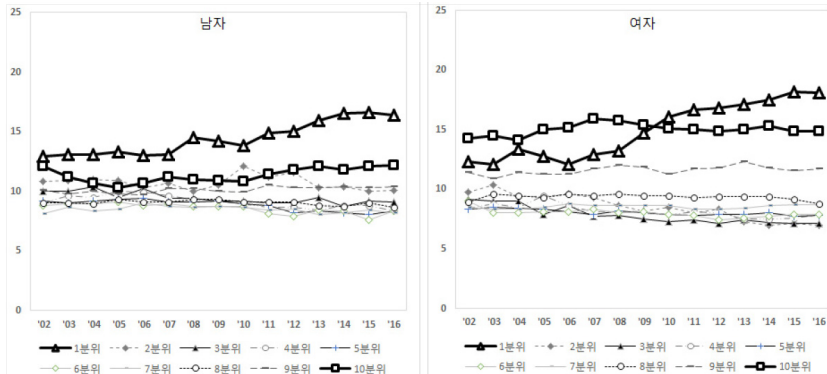


자료원: 국민건강보험공단 청구자료

자료: 김동진, 채수미 외 (2017), p. 194.

[그림 4-3-4] 소득 수준별 외래민감질환 입원 횟수 점유율(2002~2016년)

(단위: %)



자료원: 국민건강보험공단 청구자료

자료: 김동진, 채수미, 외(2017), p. 198.

간과되고 있는 또 다른 중요한 건강보장 이슈는 건강보험의 생계형 체납 문제이다. 그동안 6회 이상의 장기체납자 규모는 연간 140만~150만 가구 내외인 것으로 알려져 있지만, 2017년 시민건강연구소의 분석에 따르면 건강보험료 장기체납 가구는 연간 200만 가구, 약 400만 명이 연루

되어 있는 것으로 추정된다. 2015년 기준 누적 체납액은 약 3조 457억 원에 달하고 장기체납자들은 평균 36.3회, 중위수 기준 24회의 체납을 경험한 것으로 나타났다. 가구당 누적 체납액은 평균 140만 원, 중위수 기준 약 90만 원 수준이고, 보험료로 환산하면 평균 4만 7000원, 중위수 기준 3만 1000원이다. 이는 상대적으로 소액의 보험료가 잦은 빈도로 체납되고 있음을 의미한다. 실제로 2015년 기준 전체 체납자 중 월 5만 원 미만의 보험료를 납부하는 가구는 약 57%에 달했으며, 월 보험료가 낮아 질수록 체납 횟수는 많아지고 체납 총액과 월평균 체납액은 작아지는 것으로 나타났다. 장기체납자 중에는 35~54세 중장년이 가장 많은 비율을 차지했지만, 20세 미만의 미성년자도 4000명 이상, 20~24세 청년도 약 4만 2000명 존재했다. 독립, 부모의 사망 혹은 이혼 등 가족구조 변동 상황에서 가구의 보험료 연대납부 의무로 인해 부모나 보호자의 납부 책임이 자녀에게 이전된 것임을 짐작하게 한다. 실제로 25세 미만 대표 납부 의무자 약 4만 7000명의 4분의 1에서 체납이 미성년기에 시작되었고, 10세 미만에 시작된 경우도 약 3%였다. 장기체납자들의 건강보험 자격 변동 이력을 추적해 보면, 직장가입자로의 전환을 포함하여 자격 변동이 잦고 짧은 기간 동안 자격을 유지하는 경향이 있었다. 이는 전입·전출에 따른 주거지 변화, 가족 구성의 변화, 노동시장의 빈번한 진입과 이탈 등 삶의 기반이 불안정하다는 것을 의미한다. 이들 생계형 장기체납자들은 의료 현장에서 당장 급여 제한이 되는 것은 아니지만 급여 환수 조치에 대한 우려로 의료 이용에 제약을 경험하고, 통장 압류 등의 조치 때문에 정상적인 금융생활이 어렵고, 이로 인해 노동시장에서 불이익을 겪는 등 건강과 사회생활 측면에서 여러 가지 제약에 직면해 있었다(김명희 외, 2017).

의료보장제도의 또 다른 영역인 산업재해보상보험 또한 ‘보장성’ 측면

에서 커다란 한계를 갖고 있다. 산재보상보험법에 의거하여 공무원이나 군인, 선원 등의 특수직역 혹은 농림수산업의 일부 사례를 제외한 모든 사업장이 가입 대상으로 되어 있다. 특수고용노동자를 제외할 때 가입률은 거의 98%에 이른다. 그리고 산재승인통계에 기초한 산재발생률은 꾸준히 감소하는 추세이다. 그러나 여러 연구와 언론 보도가 반복적으로 지적해 왔듯, 산재보험은 일을 하다 다치거나 병에 걸린 노동자들을 충분히 보호하지 못하고 있다. 우선 OECD 회원국 평균과 비교할 때, 산업재해율은 4분의 1에 불과하지만 산재로 인한 사망만인율은 평균보다 3배 이상 높다. 이는 심각한 산재를 제외하고는 산재보험으로 의료보장과 생계보장이 이루어지지 않고 있음을 시사한다. 산재 은폐가 매우 심각하다는 뜻이다. 최근 국민건강보험공단이 발주한 연구 결과에 따르면, 2014년과 2015년의 한국의료패널 자료를 분석했을 때 산재임에도 산재보험이 아닌 다른 방법으로 치료받은 비율이 69.3%에 달했다. 국민건강보험공단의 산재 관련 부당 환수 자료 분석에 따르면, 산재 사례임에도 건강보험으로 진료를 받아 환수된 금액이 2017년에만 75억 원으로, 2014년부터 2018년 9월까지 총 334억 원이 환수된 것으로 나타났다. 이 연구에서는 설문조사도 병행했는데, 산재 발생 시 산재 보상 급여를 청구하지 않은 이유로는 ‘회사 및 원·하청업체로부터 불이익을 받지 않으려고’라는 응답이 가장 많았고, 산재를 신청해도 승인되지 않을 것 같아서, 산재 처리자에 대한 부정적 조직문화, 산재 건수 증가로 인한 회사 불이익, 고용노동부 조사와 감독을 우려하기 때문이라는 응답이 뒤를 이었다. 결론적으로 산재 은폐로 인한 건강보험 재정 누수 금액이 연간 최소 277억 원에서 최대 3218억 원으로 추정되었다(김진현, 2018). 이는 건강보험 재정 측면에서의 문제만이 아니라 피해 노동자의 건강보험 본인부담, 산재보험에만 존재하는 휴업급여의 손실 등 의료보장과 생계보장 측면 모두에서 심

각한 문제라 할 수 있다.

의료 이용의 질과 관련된 불평등, 생계형 건강보험 체납, 산재 은폐 등의 문제는 본인부담의 감소를 핵심으로 하는 건강보험의 보장성 강화만으로는 여전히 해결되지 않는 의료보장 이슈가 남는다는 것을 의미한다.

3. 제도 및 정책 평가

그렇다면 문재인 정부의 포용적 복지국가란 전략은 이러한 건강불평등과 불충분한 의료보장 문제에 어떻게 대응하고 있을까?

가. 포용적 복지국가 달성을 위한 국정과제

문재인 정부의 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’이라는 국가 비전을 성취하기 위한 100대 국정과제 중에서 ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’에 해당하는 전략 과제는 모두 6가지이다(〈표 4-3-5〉 참조)(국정기획자문위원회, 2017). 2018년까지 정책 추진의 기반을 구축하고 2019년부터 과제별 체감 성과를 본격 창출하겠다는 것이 목표이다.

〈표 4-3-5〉 문재인 정부 100대 국정과제 중, ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’ 전략 과제

- | |
|--|
| 42. 국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장(보건복지부) |
| 43. 고령사회 대비, 건강하고 품위 있는 노후생활 보장(보건복지부) |
| 44. 건강보험 보장성 강화 및 예방 중심 건강관리 지원(보건복지부) |
| 45. 의료공공성 확보 및 환자 중심 의료서비스 제공(보건복지부) |
| 46. 서민이 안심하고 사는 주거 환경 조성(국토교통부) |
| 47. 청년과 신혼부부 주거 부담 경감(국토교통부) |

자료: 국정기획자문위원회(2017).

이들 6개 과제 중에서 44번과 45번 과제가 건강보장과 직접 관련되어 있지만, 다른 과제들에도 다음과 같이 건강보장 이슈가 포함되어 있다.

- 과제 42번 맞춤형 사회보장 - 의료급여를 포함하는 공공부조에서 부양의무자 기준 적용 제외 확대, 두루누리 사회보험료 지원 사업에 건강보험료 추가 지원, 장애인 지원 강화 사업에 장애인 보조기 건강보험급여 적용 확대와 권역별 어린이 재활병원 설치 등 장애인 의료 지원 확대 포함.
- 과제 43번 고령사회 대비 - 신중년 생활 안정 지원 항목으로 두루누리 건강보험 지원 확대, 건강보험 임의계속 가입 기간과 대상 확대, 치매 국가책임제를 통해 전국 252개 치매안심센터를 확충하고 치매 안심병원 확충 추진. 중증 치매 환자의 본인부담률을 인하하고 고비용 진단검사를 급여화하며 장기요양 치매수급자 본인부담 경감 확대.
- 과제 44번 건강보험 보장성 강화 - ‘문케어’로 지칭되는 대표 정책. ① 선별급여 적용 항목을 확대하고 신포괄수가 확대 등으로 비급여의 풍선효과 해소, ② 선택진료 폐지, 상급병실 단계적 급여화, 간호·간병 통합서비스 확대 등으로 3대 비급여 부담 지속 경감, ③ 저소득층 의료비 본인부담 완화를 위해 소득 고려한 본인부담 상한액 설정, ④ 15세 이하 아동 입원진료비 본인부담률 5%로 인하, ⑤ 민간실손보험 관리 강화로 건강보험 재정건전성 제고, ⑥ 40대 이상 진단바우처 도입 등 건강검진 사후관리 강화하고 초중고생 독감 예방접종 국가 지원 확대 등 예방적 건강관리 강조, ⑦ 정신건강 증진체계 강화, ⑧ 평가소득 폐지와 보수 외 고소득 직장인 보험료 부담 강화를 중심으로 건강보험료 부과체계 개편. 이러한 과제들을 통해 2022년까지 건강보험 보장을 70% 달성(2015년 63.4%), 건강보험료 부과체계 개편으로 서민 부담

경감 및 형평성 제고.

- 과제 45번 의료공공성 확보 - ① 지역사회 기반 의료체계 구축을 위해 일차의료기관과 대형병원의 역할을 유도할 수 있는 건강보험 수가구조 개편 방안 마련하고, 환자 의뢰-회송사업 시행 및 진료 권역별 정보 교류 시스템 구축, ② 의료 격차 해소 위해 2022년까지 의료 취약지에 300병상 이상 거점 종합병원 확충하고, 공중보건 장학제도 시범사업과 취약지 공공의료기관 의사 파견 지원 확대, ③ 응급의료 전용 헬기, 소아 전문 응급센터 및 재활병원 확대, 전국에 권역외상센터 확대 및 심혈관센터 지정 설립 등으로 환자 중심 응급의료체계 구축, ④ 고위험 감염병 및 원인 미상 질환 대응을 위한 중앙·권역별 감염병 전문병원 설치. 이러한 과제들을 통해 예방 가능한 사망률을 2015년 30.5%에서 2021년 25%로 개선.

이 외에도 여러 부문이 함께 협력해야 할 복합혁신과제로 ① 불평등 완화와 소득주도성장을 위한 일자리경제, ② 4차 산업혁명을 선도하는 혁신창업국가, ③ 교육·복지·노동체계 혁신으로 인구절벽 해소, ④ 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전 선정 등이 제시되어 있다. 특히 ②항에 따라 대통령 직속 ‘4차 산업혁명위원회’를 신설하고 그에 따라 신산업 성장을 위한 규제 개선과 제도 정비를 위해 규제샌드박스 도입, 네거티브 규제원칙 등을 마련하도록 했는데, 여기에 보건의료산업이 중요하게 언급되어 있다.

이러한 국정과제들을 담당 부처별 정책과제로 구체화하여, 보건복지부가 종합한 ‘포용적 복지국가’ 달성을 위한 과제는 [그림 4-3-5]와 같다.

[그림 4-3-5] 보건복지부가 추진해야 할 포용적 복지국가 달성을 위한 국정과제



자료: 보건복지부(2017), 보건복지백서 2017, p. 9

실제로 국정과제 목표에 따라 여러 정책들이 순차적으로 도입되어 시행되고 있다. 대표적으로 2018년 1월에 선택진료제가 폐지되고 소득 하위 50% 계층의 본인부담 상한액이 연 소득의 약 10% 수준으로 인하되었으며, 2018년 4월부터 간경화·지방간·췌장염 등 상복부 초음파에 건강보험이 확대 적용되기 시작되었다. 또한 2018년 10월에는 대한민국 정부 수립 이래 처음으로 ‘공공보건의료 발전 종합대책’이 발표되어 후속 작업이 진행 중이다.

나. 목표와 정책은 조응하는가

현재 문재인 정부는 ‘포용적 복지국가’ 전략하에 중점 과제들을 계획된 일정대로 추진 중이다. 그러나 이러한 과제들이 목표에 부합하는 성과를 거두고 있는가를 평가하기에는 아직 이르다. 대표적으로 문재인케어에 의한 보장성 강화 정책들은 본격적인 시행에 돌입한 지 겨우 1년이 지났을 뿐이며, 삽화적 개선 사례들은 다수 보고되고 있으나 통계에 근거한 평가 자료는 아직 사용 가능하지 않은 상황이다. 의료공공성 확보 측면에

서도 공공보건의료 마스터플랜이 발표된 것이 작년 말이고 세부 계획에 따른 추진은 여전히 시작 단계에 있다.

따라서 여기에서는 개별 과제의 달성 여부에 대한 진단이나 평가보다는 현재 포용적 복지국가 전략하에 추진되는 과제들이 놓치고 있는 부분을 언급하고자 한다. 문재인 정부 남은 임기 동안에는 기존 과제들의 지속적 추진과 더불어 이러한 부분들이 보강되어야 할 것이다.

첫째, 기회의 평등과 과정의 공정성, 결과의 정의로움이라는 비전을 달성하기 위한 전략의 하나로써 제시된 포용적 복지국가 전략을 각종 사회보험의 사각지대 해소로 국한하는 것은 협소한 접근이다. 건강은 인간번영(human flourishing)의 중요한 조건 중 하나이자 가치 있는 일을 할 수 있게 만드는 잠재력의 중요한 요소이다. 건강은 사회적 삶의 영역에서 완전히 참여하는 시민으로서 살아가는 데, 즉 사회에 포용되는 데 중요한 역할을 한다. 그렇다면 보건의료를 넘어서는 건강권 보장, 목표로서 건강형평성의 달성을 추구해야 하는데, 현재의 중점과제는 이 부분을 다루고 있지 않다. 문재인 정부가 ‘소득주도성장’을 제기한 배경 중 하나가 고용 없는 성장과 불평등의 심화이다. 이미 잘 알려져 있듯 사회경제적 불평등은 건강불평등으로 이어지고, 건강불평등은 다시금 노동시장 참여와 소득능력의 상실로 이어져 사회경제적 불평등을 악화시킬 수 있다. 이러한 기전을 고려한다면, 포용적 복지국가 전략이 의료보장의 확대로만 귀결되는 것은 아쉬운 부분이다. 포용적 복지국가 전략은 의료보장(healthcare/medical security)이 아니라 건강보장(health security)으로 그 폭과 깊이를 확장할 필요가 있다.

둘째, 건강보장을 위해 보건의료를 넘어서는 포괄적 접근이 필요함은

말할 것도 없지만, 현실 정책 영역에서 의료보장이 확대되는 것 자체도 매우 중요하다. 그러나 의료보장에 국한한다 하더라도 현재의 정책은 여전히 충분치 않다. 건강권을 보장하기 위한 보건의료서비스의 원칙에 해당하는 AAAQ(availability, accessibility, acceptability, quality) 중에서 현재의 건강보험 보장성 강화 정책은 경제적 접근성 개선에만 초점을 두고 있다. 그러나 급성기 의료서비스 이외에 치매를 포함한 정신보건 서비스, 지역사회 재활서비스, 만성질환 관리 인프라는 공급 자체가 매우 불충분하여 가용성(availability) 측면에서 심각한 제약이 존재한다. 또한 접근성(accessibility)에는 경제적 접근성 이외에 비차별성(non-discrimination)과 물리적 접근성, 정보 접근성도 중요한 요소인데, 지역 간 의료자원의 불균등 분포로 인해 초래되는 물리적 접근성의 제약, 정보 접근성과 질에서의 차이, 성별이나 성적 지향과 정체성, 장애를 포함하여 사회적·경제적·건강 취약성으로 인해 보건의료체계 안에서 발생할 수 있는 차별에 대한 고려가 충분히 제시되어 있지 않다. 예컨대 앞서 살펴본 자료에서처럼 외래에서 충분히 관리 가능한 질환들이 저소득층의 높은 입원율로 이어지는 현상은 단순히 경제적 접근성의 개선만으로는 해결할 수 없는 문제이다. 또한 의료보장정책 내부를 보더라도, 산재보험과 건강보험의 연계가 전혀 고려되지 않는 것도 개선이 필요한 부분이다. 현재와 같은 산재보험 은폐가 계속되는 상황에서 건강보험 재정 누수 문제만이 아니라 산재 피해 노동자들의 본인 부담 가중과 재활·복귀의 어려움, 휴업급여 손실은 ‘의료보장’이 가진 취지를 크게 벗어나는 것이다.

셋째, 문재인 정부는 포용적 복지를 달성하기 위한 물적 토대의 강화 논리로 소득주도성장을 내세우고 있다. 그러나 소득주도성장을 위해 제시하는 방안 중 일부는 포용적 복지국가 전략이 표방하는 것과 상충한다.

즉, 4차 산업혁명이라는 환경 변화에 부응하는 성장 동력을 논하면서 보건의료산업이 중요하게 언급되고 있다. 국정기획자문위원회는 디지털헬스케어를 ‘소비자 중심 의료’로 정의하며 정밀의료와 더불어 정보통신기술, 빅데이터와 결합한 새로운 성장 동력으로 제시했다(국정기획자문위원회, 2017). 보건사회연구원의 연구보고서도 예컨대 “산부인과, 피부과, 비뇨기과 등 의사와 상담하기에 민망한 문제에 대한 수요가 존재하여 네이버 지식인 서비스에서 이러한 종류의 의료 욕구에 대한 이용 빈도가 높음”을 언급하며 디지털헬스케어의 필요성을 주장하기도 했다(김미곤 외, 2017). 그러나 사례로 제시된 이러한 문제는 일차의료 강화로 해결할 일이지 디지털기기를 통한 정보 접근성을 강화한다고 나아질 문제가 전혀 아니다. 실제로 정부는 포용적 복지국가 전략을 제기한 배경으로 ① 의료 접근성을 높이고 치료 효과를 높이기 위한 체계를 구성해 왔지만 민간 부문이 공급을 주도하면서 부문 간·지역 간 불균형, 서비스 전달체계의 왜곡 초래, ② 의료체계의 비효율화로 인한 의료비 급증으로 재정의 지속가능성에 의문이 제기되고 있는 실정, ③ 기술 발달에 따른 보건의료체계의 정비 필요성 등을 제기한 바 있다. 우선 현재와 같은 방식의 보건의료산업 육성 방안이 실제로 고용 확대와 소득주도성장에 기여할 수 있을지 의문이다. 기술집약적인 산업일수록 고용 확대에 미치는 효과가 크지 않고, 그로 인해 창출되는 수익은 기업과 주주들에게 집중되는 것이 일반적이기 때문이다. 만일 고용 창출 효과가 크고 소득주도성장에 기여한다 하더라도 문제는 여전히 남는다. 이러한 방식의 개인화된 ‘소비자 중심 의료’는 낭비적 의료비용의 상승과 불평등, 의료체계의 분절화를 심화시킬 가능성이 매우 크기 때문이다. 소비자 중심 의료 확대된다는 것은 국민들이 이러한 서비스를 많이 소비한다는 뜻이고, 비용·효과성이 불분명한 상황에서 이는 국민 의료비 절감 효과보다는 본인이 직접 부담하는 의료비

비중이 커진다는 것을 의미한다. 이뿐만 아니라 이러한 산업들의 육성을 위해 이루어지는 규제 완화가 개인의 정보인권이나 건강을 침해할 가능성 또한 배제할 수 없다. 최근 소비자 직접 의뢰 유전자 검사 확대를 위한 규제 완화 조치나 보건의료 빅데이터의 산업적 이용 확대에 대한 시민사회의 우려와 비판은 바로 이 지점을 주목하고 있다. 이러한 보건의료 산업화 논리는 소득주도성장을 통해 결국 달성하려고 하는 포용적 복지국가의 모습과 근본적으로 상충한다. 보건의료 분야의 기술혁신은 당연히 필요하다. 하지만 왜 경제성장을 이루고자 하는가라는 근본적 질문으로 돌아간다면, 이러한 기술혁신은 인간번영과 건강권 보장을 위한 도구이지, 그것 자체가 목표가 되어 오히려 건강권을 침해하거나 의료보장을 후퇴시키는 방식으로 이루어져서는 안 될 것이다.

4. 향후 정책 방향

문재인 정부의 임기가 절반을 지나는 이 시점에서 포용적 복지국가 전략을 성취하기 위해 전혀 새로운 정책과제를 만들어 내고 실행력 있게 추진하는 것은 현실적으로 불가능하다. 그보다는 남은 임기 동안 사각지대 해소와 건강보험 보장성 강화 과제들을 차질 없이 진행하고, 공공보건의료 마스터플랜의 실행 계획을 구체화하여 실행에 옮기는 것이 당장의 중요한 책무라 할 수 있다. 이 과정에서 근거 기반의 꾸준한 정책 모니터링을 통한 보완책 마련은 반드시 이루어져야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 현재의 개별 국정과제들을 크게 변경하지 않으면서도 몇 가지 전환을 시도해 볼 만한 대목이 있다. 포용적 복지국가 전략은 단순한 정책 패키지가 아니라 국가의 비전을 실현하는 수단이자 정책 ‘담론’으로서의 성격을 지닌다. 그렇다면 의료보장의 사각지대 해소라는 소

극적 담론보다는 ‘모든 이에게 건강권 보장’과 ‘건강 형평성 증진’이라는 보다 적극적이고 담대한 의제를 표방하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 의료보장 이외에 건강과 건강불평등에 영향을 미칠 수 있는 기존의 여러 사회정책들을 조율하면서 ‘건강한 공공정책(healthy public policy)’으로의 방향을 분명히 할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 노동정책과 주거정책의 연계, 통합적 의료보장제도로써 건강보험과 산재보험의 연계, 지역 사회 일차의료와 재활·복지서비스의 연계 등이 가능해질 것이다. 마지막으로, 소득주도성장을 위한 혁신성장 요소로서 의료산업화에 대한 강조는 이것이 의료비의 낭비적 지출과 공공보건의료체계의 훼손 등의 부작용을 낳을 수 있다는 점에서 주의가 필요하다. 포용적 복지국가를 위한 물질 토대를 확보한다는 정책이 포용적 복지국가 전략 그 자체와 가치를 훼손하는 모순은 없어야 할 것이다.

제4절 주거

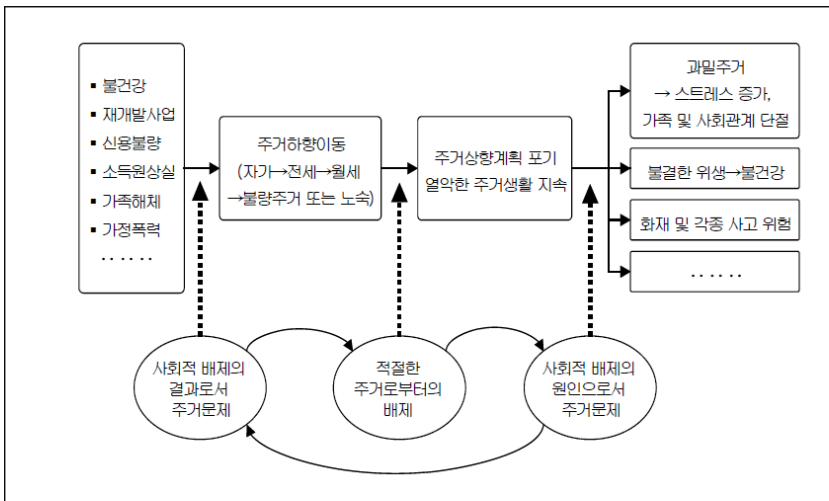
1. 현황 분석

주거복지란 “사회 구성원이 자신의 주거요구(housing needs)에 부합하는 적정 수준 이상의 주택에 거주하되, 소외됨이 없이 공동체 생활을 적극적으로 영위할 수 있는 상태”를 말한다(김영태, 2006, p. 129). 주거의 사회적 배제는 빈곤으로 적절한 주거생활의 영위가 어렵고, 주거 문제는 기본 생활 유지를 위한 사회권 보장에 영향을 미치므로 사회적 배제의 원인이 되기도 한다. 사회권으로서 최저한의 주거보장은 최소한의 주거수준(housing minium standard)이 확보되어야 하고 적절한 주거

(adequate housing)가 유지되어야 한다.

주거와 사회적 배제의 관계는[그림 4-4-1]처럼 순환 관계를 형성하고 있으며 이것은 저소득층의 주거빈곤을 심화하는 기제가 되고 있다(남원석, 전홍규, 2004, p. 123).

[그림 4-4-1] 사회적 배제와 주거 배제



자료: 남원석, 전홍규(2004), 사회적 배제와 주거, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 상황과 복지, 제19호.

우리나라 주택 재고 호수와 주택보급률은 2010년 기준 1769만 호, 100.5%에서 2016년 기준 1988만 호, 102.6%로 양적인 확대가 있었다. 서민의 주거안정을 위한 10년 이상 장기공공임대주택의 재고 및 비율 또한 2003년 30만 4000호(2.4%)에서 2016년 126만 호(6.3%)로 증가하는 등 주택공급정책을 지속적으로 추진해 왔다. 이와 함께 주거급여와 기금대출의 수혜 대상을 확대하여 주거복지 기반을 마련하였다(국토교통부, 2017).

이렇듯 지난 10년간 주택 재고가 증가하였음에도 불구하고 임차 가구는 2006년 715만 가구에서 2016년 826만 가구로 증가하여 장기임대주택의 재고율은 OECD 평균 8% 및 주요 선진국에 비해 낮은 실정이다. 더욱이 정부의 임대료 인상 등의 규제를 받는 등록된 임대주택은 15%에 불과하여 등록되지 않은 민간임대주택에 거주하는 최대 513만 가구는 임대기간이나 임대료 인상에서 안정성이 보장되지 않은 것으로 국토교통부는 추정하고 있다. 또한 저소득층의 월세주택 거주 가구 비율이 73.2%로 높고, 5분위 이하 저소득층 무주택 임차 가구 중에서 월소득 대비 주거비 부담(RIR 30% 이상)이 매우 큰 가구가 32.8%를 차지한다. 이러한 임차 가구의 주거비 과부담 문제와 함께 최저주거기준 미달 거주 가구는 2016년 103만 가구(5.4%)이고 지하·반지하·옥탑 등에 거주하는 가구도 3%에 이른다(국토교통부, 2017, pp. 1-3).

이 연구에서는 정책 대상으로서 살기에 알맞은지(Habitability)와 주거비 지불 가능성(Affordability) 측면에서 주거빈곤 현황을 살펴보고자 한다.

우리나라에는 여전히 인간으로서의 기본적인 주거생활을 영위하기 힘든 취약한 환경의 집 또는 주택이 아닌 곳에서 사는 가구가 많다. 시설, 면적, 방 수 등의 최저주거기준에 미달하는 곳이나 오피스텔을 제외한 고시원 등 주택 이외의 처처³⁷⁾에 사는 가구가 열악한 주거 환경 거주 가구이다. 이러한 가구는 과밀 거주, 단열 미비로 인해 추위와 더위에 취약하고, 곰팡이와 벌레로 인한 위생 문제 등에 직면해 있다.

열악한 처처의 거주 현황을 살펴보면, 먼저 2015년의 최저주거기준 미달 가구는 156만 가구(8.2%)로 시설 기준 미달이 64만 가구, 면적 미달 가구가 101만 가구, 방 수 미달 가구가 10만 가구에 달한다. 이러한 전체

37) 통계청 인구주택총조사의 주택 이외의 처처는 여관 및 여인숙 등의 숙박업소의 객실, 기숙사 및 특수사회시설, 판잣집 및 비닐하우스·옴막 그리고 기타를 포함함.

기준 미달 가구의 연도별 추이를 보면 1990년 589만 가구(46.3%)에서 2010년 203만 가구(11.8%)로 지속적으로 감소하고 있다. 반면 최저주거기준 미달 가구 이외에 비적정 주거인 주택 이외의 기타 거처 가구의 규모는 1995년 4만 가구에서 2010년 13만 가구로, 그리고 2015년 39만 가구로 지속적으로 증가하였다. 특히 2010~2015년의 증가 규모는 역대 최고 수준이며, 이는 고시원을 중심으로 비닐하우스, 컨테이너 등 집 아닌 곳에서 살고 있는 가구가 급증하고 있다는 것을 의미한다(권순필, 최은영, 2018).

〈표 4-4-1〉 2011년 개정 기준에 의한 최저주거기준 미달 가구 및 주거빈곤 가구(1995~2015년)

(단위: 가구, %)

구분		1995년	2000년	2005년	2010년	2015년
주택	시설	4,429,614 (34.8)	2,717,089 (19.2)	1,359,552 (8.6)	894,510 (5.2)	635,977 (3.3)
	면적	3,122,776 (24.5)	2,109,895 (14.9)	1,413,550 (8.9)	1,265,792 (7.3)	1,011,752 (5.3)
	방 수	1,357,155 (10.7)	477,368 (3.4)	167,289 (1.1)	126,890 (0.7)	100,639 (0.5)
	최저주거기준 미달 가구	5,891,563 (46.3)	4,071,328 (28.7)	2,536,259 (16.1)	2,028,699 (11.8)	1,560,752 (8.2)
	기준 미달 또는 지하·옥상(A)	5,891,563 (46.3)	4,071,328 (28.7)	3,143,163 (19.9)	2,566,962 (14.9)	1,885,317 (9.9)
주택 이외의 기타 거처(B)		42,419 (0.3)	62,875 (0.4)	56,731 (0.4)	128,675 (0.7)	391,245 (2.1)
열악한 주거 전체 (A+B)		5,933,982 (46.6)	4,134,203 (29.2)	3,199,894 (20.3)	2,695,637 (15.6)	2,276,562 (12.0)

주: 1)방 수는 침실 수에 방으로 사용 가능한 거실과 식당방을 더한 방 수임.

2) 1995년과 2000년의 주거빈곤에는 지하·옥상 거주가구가 당시 조사 미실시로 포함되지 않음.

자료: 인구주택총조사, 통계청, 원자료 해당 연도.

출처: 최은영(2019), 주거취약계층 배제현황과 정책대안 세미나, 한국보건사회연구원, p.7 〈표1〉재구성.

다음으로, 2015년 인구주택총조사 표본 20% 자료를 이용해 주요 인구 집단별(노인, 청년, 아동)로 열악한 주거에서 생활하는 가구 규모를 살펴 보았다.

2015년 기준 최저주거기준 미달 가구이거나 지하 또는 옥탑에 거주하는 가구, 주택 이외의 기타 거처에서 생활하는 가구인 열악한 주거에서 생활하는 가구는 228만 가구로 전체의 12%에 해당된다. 또한 열악한 주거에서 생활하는 가구를 100%로 보았을 때 아동가구가 25.1%, 노인가구가 20.1%, 청년가구가 19.8%로 아동가구의 비율이 높음을 알 수 있다. 주거권은 모든 인간의 기본권이지만 아동은 발달 단계에 있다는 점에서 아동의 주거권은 더 강조될 필요가 있다.

〈표 4-4-2〉 노인·청년·아동의 열악한 주거 현황(2015년)

(단위: 명, 가구, %)

구분		전체 가구	노인 가구	청년 가구	아동 가구
주택	최저주거기준 미달	1,560,752 (8.2)	349,327 (9.9)	289,512 (11.3)	468,351 (7.7)
	최저주거기준 미달이거나 지하·옥탑(A)	1,885,317 (9.9)	400,205 (11.4)	348,728 (13.6)	515,509 (8.5)
주택 이외의 기타 거처(B)		391,245 (2.1)	57,702 (1.6)	101,837 (4.0)	55,664 (0.9)
열악한 주거 전체(A+B)		2,276,562 (12.0) (100)	457,907 (13.0) (20.1)	450,565 (17.6) (19.8)	571,173 (9.4) (25.1)
전체		19,050,324 (100)	3,516,259 (100.0)	2,564,568 (100.0)	6,083,089 (100.0)

자료: 통계청, 2015, 인구주택총조사 20% 표본.

출처: 최은영(2019), 주거취약계층 배제현황과 정책대안 세미나, 한국보건사회연구원, pp. 8-11
〈표 2~4〉재구성.

주요 대상별로 먼저 2015년 최저주거기준 미달 상태의 노인 가구는 35만(9.9%) 가구이며, 최저주거기준 미달 가구와 지하 및 옥탑 거주 가

구, 주택 이외의 기타 거처(오피스텔 제외) 거주 가구를 포함하는 열악한 주거에서 생활하는 노인 가구는 총 46만 가구로 노인가구 전체의 13.0%이다.

청년의 주거빈곤이 매우 심각한 상황임을 알 수 있는데, 2015년 통계청의 인구주택총조사에 따르면, 전국적으로 29만 청년 가구(11.3%)가 최저주거기준 미달이다. 최저주거기준 미달 가구와 지하 및 옥탑 거주 가구, 주택 이외의 기타 거처(오피스텔 제외) 거주 가구를 포함하는 주거빈곤 상태의 청년 가구는 총 45만 가구(17.6%)이다. 아동의 열악한 주거 환경 거주하는 규모와 특성을 살펴본 결과, 2015년 전국적으로 최저주거기준 미달 아동이 있는 가구는 57만 가구(9.4%)이며, 기준 미달이거나 지하 등에 거주하는 아동 가구는 52만 가구로 전체 아동 가구 중 8.5%를 차지한다.

이와 함께 정상적인 삶을 위협할 정도로 소득에 비해 과도한 주거비를 부담하는 가구도 많다. 과도한 주거비 부담은 식료품비, 의료비, 교육비 등에 대한 지출을 제약하여 정상적으로 삶을 영위하기 어렵게 할 뿐만 아니라 부채가 늘어나는 등 재정적 불안정으로 이어진다. 이에 따라 외국에서는 주거비(임대료 외에 냉난방비 등 기본 주거유지비가 포함되는 경우가 일반적임)가 소득의 25~30%를 넘으면 정책 대상이 되는데, 우리나라에는 현재 이에 대한 기준이 없는 상태³⁸⁾(이태진 외, 2016)이다.

주거안정성 측면에서 상대적으로 취약한 임차 가구의 소득 대비 주거비를 소득 분위별로 2010년부터 살펴보았다(최은영, 2019). 2017년과 2018년에는 소득과 지출이 따로 제공되지만 소득 자료와 지출 자료를 연계할 수 있는 방법이 없어 부득이하게 소득 자료 중 보증금과 월세만을

38) 부담 가능성의 일반적인 한계선은 가구소득의 30%임. EUROSTAT는 가구가 주거비(수도, 전기, 가스 등 기본 주거유지비와 집수리 및 보험 등에 소요되는 비용을 포함함)로 지불하는 금액이 가처분소득의 40%가 넘으면 '과중한 부담(overburdened)'이라고 판단함.

활용하여 주거비 부담 RIR(B)을 계산하였다. 이는 수도, 전기 등의 기본 주거유지비가 포함되지 않았다는 점에서 가구의 주거비 부담을 RIR(A)에 비해 과소 추정하는 한계를 가진다. 2010~2016년 소득 1분위 가구의 RIR은 모두 50% 전후로 나타나는데, 이는 소득의 절반 가까이를 주거비로 지출하고 있다는 것을 의미한다.

소득 분위별 임차 가구의 RIR은 1분위에서 5분위로 갈수록 낮아지는데, 2010~2016년 대부분의 소득 분위에서 RIR(A)이 전반적으로 상승하고 있다. 1분위 가구의 RIR(A)은 55.6%에서 51.1%로 감소하였으며 2분위 가구의 RIR(A)은 23.3%에서 28.1%로, 3분위 가구의 RIR(A)은 19.7%에서 24.1%로, 4분위 가구의 RIR(A)은 16.6%에서 19.8%로 상승하였다.

2017년 4분기와 2018년 2분기 1분위 임차 가구의 RIR은 과거 정부에 비해 더 악화되었을 알 수 있다. 1분위 가구의 가처분소득은 2017년 4분기 66만 2992원으로 감소하였고 2018년 2분기 51만 1714원으로 최저치로 나타났다. 이에 따라 주거유지비를 제외하고도 1분위 가구의 RIR(B)은 2017년 4분기 47.8%, 2018년 2월 60.4%로 매우 높음을 알 수 있다. 5분위 가구를 제외하면 가처분소득이 모두 감소하고 있어 전체 임차 가구의 주거유지비를 제외한 RIR(B)이 2017년 4분기에 19.2%까지 상승하였으며, 2018년 2분기에는 21.0%로 20%를 초과하였다.

〈표 4-4-3〉 소득 분위별 임차 가구의 월평균 소득 대비 주거비 부담의 변화(2010~2018년)

(단위: 원, %)

구분			소득	가처분 소득	주거비 (A)	RIR (A)	주거비 (B)	RIR (B)
이 명 박 정 부	2010년	1분위	678,777	536,580	298,280	55.6	221,962	41.4
		2분위	1,828,121	1,565,532	364,135	23.3	258,555	16.5
		3분위	2,859,626	2,376,266	467,226	19.7	329,728	13.9
		4분위	3,953,612	3,336,484	552,224	16.6	390,872	11.7
		5분위	6,535,616	5,284,335	802,189	15.2	588,799	11.1
		전체	2,817,269	2,334,434	465,585	19.9	335,100	14.4
	2011년	1분위	729,238	584,115	330,542	56.6	244,060	41.8
		2분위	1,914,146	1,616,947	412,420	25.5	296,478	18.3
		3분위	3,012,413	2,532,458	514,459	20.3	364,508	14.4
		4분위	4,214,060	3,538,394	625,388	17.7	455,142	12.9
		5분위	6,955,423	5,624,139	873,609	15.5	654,660	11.6
		전체	2,961,836	2,454,187	515,248	21	375,394	15.3
	2012년	1분위	803,592	640,675	350,205	54.7	263,424	41.1
		2분위	2,003,156	1,648,091	448,694	27.2	327,302	19.9
		3분위	3,175,103	2,701,094	575,252	21.3	418,259	15.5
		4분위	4,459,047	3,704,470	679,118	18.3	503,502	13.6
		5분위	7,064,799	5,741,069	951,778	16.6	724,234	12.6
		전체	3,139,382	2,594,101	565,931	21.8	419,874	16.2
박 근 혜 정 부	2013년	1분위	809,054	654,420	332,745	50.8	245,557	37.5
		2분위	2,111,035	1,784,065	479,560	26.9	353,149	19.8
		3분위	3,268,622	2,756,289	618,089	22.4	452,287	16.4
		4분위	4,540,389	3,783,162	730,489	19.3	542,376	14.3
		5분위	7,219,271	5,888,707	1,028,817	17.5	774,780	13.2
		전체	3,338,000	2,770,441	611,347	22.1	453,190	16.4
	2014년	1분위	778,574	606,840	330,171	54.4	249,354	41.1
		2분위	2,093,060	1,764,522	479,843	27.2	361,053	20.5
		3분위	3,280,282	2,757,584	613,647	22.3	458,143	16.6
		4분위	4,633,824	3,815,400	778,580	20.4	597,751	15.7
		5분위	7,338,422	6,064,108	1,081,427	17.8	836,773	13.8
		전체	3,288,469	2,725,284	618,041	22.7	470,094	17.2
	2015년	1분위	847,050	744,662	324,015	43.5	245,424	33.0
		2분위	2,100,374	1,806,327	497,756	27.6	387,188	21.4
		3분위	3,326,837	2,789,868	622,703	22.3	475,685	17.1
		4분위	4,680,201	3,907,254	760,241	19.5	578,719	14.8
		5분위	7,666,551	6,226,308	1,140,552	18.3	911,922	14.6
		전체	3,311,602	2,764,033	621,500	22.5	481,491	17.4
	2016년	1분위	799,877	687,504	351,380	51.1	279,809	40.7
		2분위	2,019,533	1,738,890	489,243	28.1	381,569	21.9
		3분위	3,272,073	2,724,224	657,423	24.1	508,998	18.7
		4분위	4,663,236	3,837,701	759,646	19.8	592,689	15.4

구분			소득	가처분 소득	주거비 (A)	RIR (A)	주거비 (B)	RIR (B)
문 재 인 정 부		5분위	7,613,213	6,128,495	1,200,204	19.6	990,678	16.2
		전체	3,310,286	2,736,034	647,403	23.7	513,451	18.8
	2017년 4/4분기	1분위	786,109	662,992	-	-	316,798	47.8
		2분위	1,984,655	1,632,253	-	-	360,638	22.1
		3분위	3,265,057	2,686,369	-	-	546,191	20.3
		4분위	4,632,982	3,789,718	-	-	611,892	16.1
		5분위	7,991,603	6,513,992	-	-	944,927	14.5
		전체	3,241,653	2,658,625	-	-	510,081	19.2
	2018년 2/4분기	1분위	613,577	511,714	-	-	309,269	60.4
		2분위	1,840,864	1,539,301	-	-	376,680	24.5
		3분위	3,080,869	2,490,880	-	-	547,533	22.0
		4분위	4,690,974	3,700,016	-	-	624,769	16.9
		5분위	8,228,526	6,368,296	-	-	1,034,929	16.3
		전체	3,146,871	2,506,968	-	-	527,039	21.0

주: A는 보증금과 월 임차료, 주거유지비가 모두 포함된 값이며, B는 보증금과 월 임차료만 포함하고 주거유지비는 제외된 값임. 이때 보증금 전환율을 6%로 하여 월 부담액으로 환산함. 기존의 시계열 자료를 살펴보면 연료비나 공과금, 수리비 등 기본 주거유지비가 제외되면 10만~15만원 정도 주거비 부담이 감소하는 것으로 나타남. 2017년과 2018년에는 소득과 지출이 따로 제공되지만 소득 자료와 지출 자료를 연계할 수 있는 방법이 없어 부득이하게 소득 자료 중 보증금과 월세만을 활용하여 주거비 부담 RIR(B)을 계산함.

자료: 통계청, 해당 연도, 가계동향조사.

출처: 최은영(2019), 주거취약계층 배제현황과 정책대안 세미나, p.23 <표 12>, 한국보건사회연구원.

2. 정책 평가

주거복지정책은 자력으로 주택시장 참여가 어려운 사람들을 위해 공적 지원을 통해 안정적이고 쾌적한 주거가 가능하도록 하는 제도적 지원방안이라고 할 수 있다. 지난 정부에서는 광범위한 취약계층이 주거복지 사각지대에 놓여 있음에도 불구하고 부동산 시장 활성화를 위한 규제 철폐를 명목으로 「부동산3법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」 추진 등 주거복지 정책은 심각한 퇴행을 겪었다고 볼 수 있다(김기태, 2018). 다주택자 양도소득세 증과 폐지, 재건축초과이익환수제의 지속적인 유예, 분양가 상한제의 실질적인 폐지 등으로 인해 투기에 대한 최소한의 안전장치가 사라진 가운데 ‘빚내서 집 사라’는 정책으로 전국이 부동산 투기의 장이

되었다. 개발의 속도는 빨라져 저층 주거지를 전면 철거하고 주거비가 높은 고층 아파트가 들어섰으며, 박근혜 정부 때는 뉴스테이 정책 추진으로 공공임대주택 공급은 정체되고 건설형 임대주택은 임대료가 높은 행복주택 중심으로 공급이 이루어졌다. 이런 가운데 ‘공공의 이익을 위해 재산권이 제한될 수 있다.’는 헌법 정신에 위배되는 ‘재산권 행사를 위해 대학생과 청년 등 사회적 약자의 주거권을 제한하겠다.’는 기숙사와 공공임대주택 건립 반대가 공공연하게 이루어짐을 알 수 있었다.

그동안의 주거정책(국토교통부, 2017)은 첫째, 공급자 위주의 정책으로 수요자 맞춤형 지원이 미흡하였다. 저출산·고령화 등 구조적인 사회문제가 심화되었으나 저소득 청년에게 일정 기간 주거시설을 지원하는 데 그치는 수준이며, 1인 가구(청년층의 47%)에 적합한 양질의 주택이 부족해 생애 단계별 맞춤형 주거 지원이 이루어지지 못한 실정이다. 저소득층의 경우 공공임대주택이 수요에 비해 부족하고(영구임대주택의 경우 대기가 15개월) 빈곤 아동 가구 등 취약계층에 대한 정책적 지원이 미흡한 상황이다.

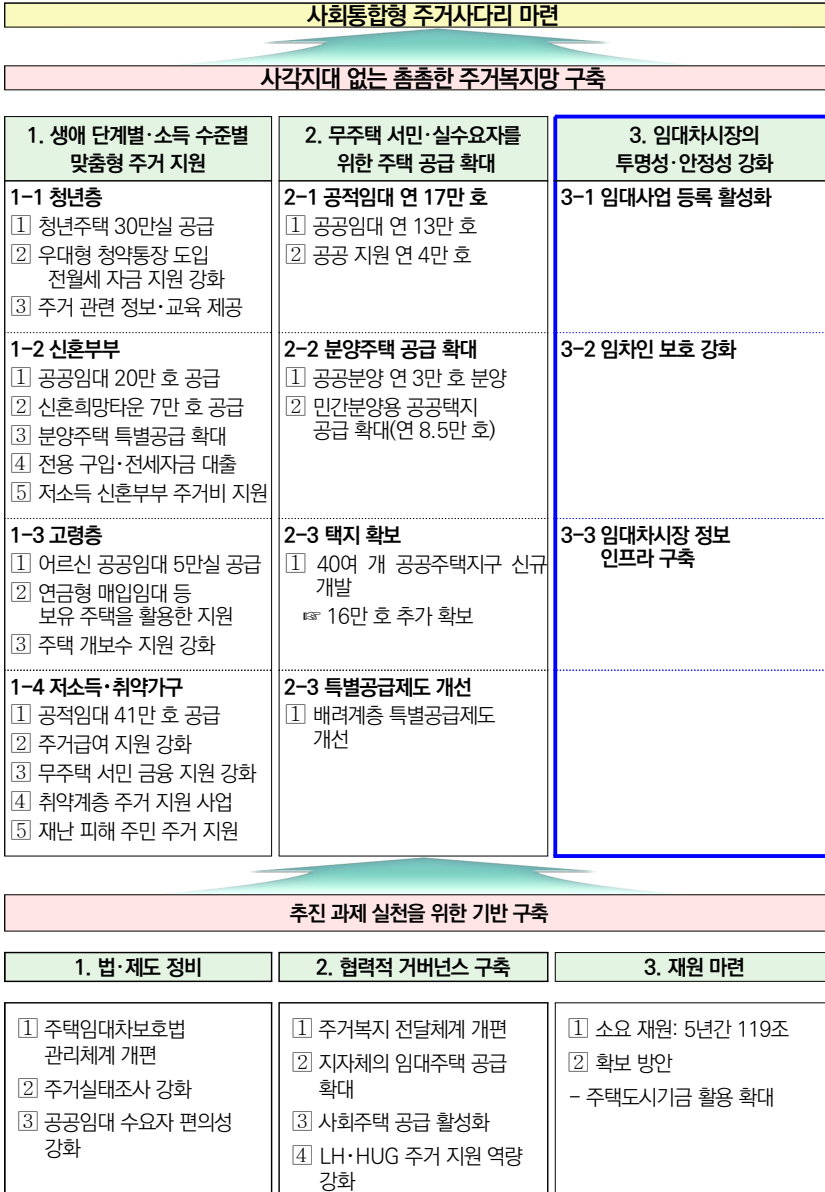
또한 2013년~2017년 사이에 추진된 건설임대주택 중 저소득층이 30년 이상 임대하는 장기임대주택의 비중은 50%(15만 호) 수준에 그쳤으며, 민간의 역량을 활용하기 위해 뉴스테이 활성화를 추진했으나, 임대료가 비싸고 입주 자격 제한이 없어 서민 지원 측면에서 실효성이 없었다고 평가할 수 있다. 이와 함께 공공임대주택의 한정된 물량으로 저소득 서민층 대부분은 민간임대차 시장에 의존하고 있으나, 사적 자산가치의 영역으로 보고 임대차 보호에 있어서 정부 개입이 이루어지지 않아 임차인의 권리보호 장치가 미흡한 상황이다. 그동안의 핵심적인 공공임대주택 공급이 중앙정부 중심으로 이루어져 지자체의 경우 지역 주민의 반대와 열악한 재정 여건 등으로 최근 5년간의 공급이 지자체의 경우 13.4%이고 한국토지주택공사(LH)의 경우 71% 수준이다. 또한 다양한 주거복지 프

로그그램 확대에도 불구하고 지자체와 민간의 협업체계 미흡, 조직과 인력 부족으로 수요자에게 효율적으로 전달되지 못하는 실정이다.

이에 문재인 정부가 2017년 11월 29일 발표한 ‘사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵’은 정부가 지향하는 주거복지의 밑그림을 제시한 것이라고 할 수 있다. 이는 그동안 발표되었던 주거종합계획이 주택시장 안정 및 공급 계획에 초점을 두고 있어, 계층과 세대를 아우르는 포용적 성장과 복지의 틀로서는 다소 미흡했던 점을 대폭 보완한 정책이라고 할 수 있다. 정부가 발표한 주거복지 로드맵은 청년·대학생, 신혼부부, 고령자, 저소득층을 포괄하는 내용을 담고 있어 소득 수준별 지원 외에 생애 단계별 맞춤형 지원을 제안하고 있다. 기존의 주거복지정책이 저소득 무주택자 중심이었던 점에서 한 단계 나아가 계층과 세대의 문제를 아우르고 있다는 특징이 있다. 2022년까지 무주택 서민·실수요자를 위한 공공주택 100만 가구 이상을 공급할 계획이다. 또한 29세 이하 근로자를 위한 청년 우대형 청약통장 개설, 25세 이하 단독 가구주에 대한 대출 허용, 신혼부부를 대상으로 공적 임대 25만 가구 공급뿐만 아니라 신혼희망타운은 5년간 7만 가구에서 10만 가구로 공급을 확대하고 신혼부부 자격 조건 또한 완화할 것을 제안했다. 독거노인을 위한 무장애 설계의 공공임대주택 공급 확대와 안심센서 부착, 주거급여 부양의무자 기준 폐지, 공공임대주택 유형 통합을 추진하고 마이홈센터를 42개에서 52개로 늘리는 등 다양한 정책을 추진하고 있다.

특히 공공임대주택의 공급 규모 확대, 전세임대주택 축소, 매입임대주택 공급 확대, 매입전세임대 등을 공급하는 주거취약계층 주거 지원 사업의 주거사다리 지원 사업 확대, 매입전세임대주택 즉시 지원 제도 도입, 무보증 매입임대주택(생계급여 및 주거급여 동시 수급 가구) 도입 등은 큰 의미가 있다고 볼 수 있다.

[그림 4-4-2] 주거복지 로드맵의 주요 과제

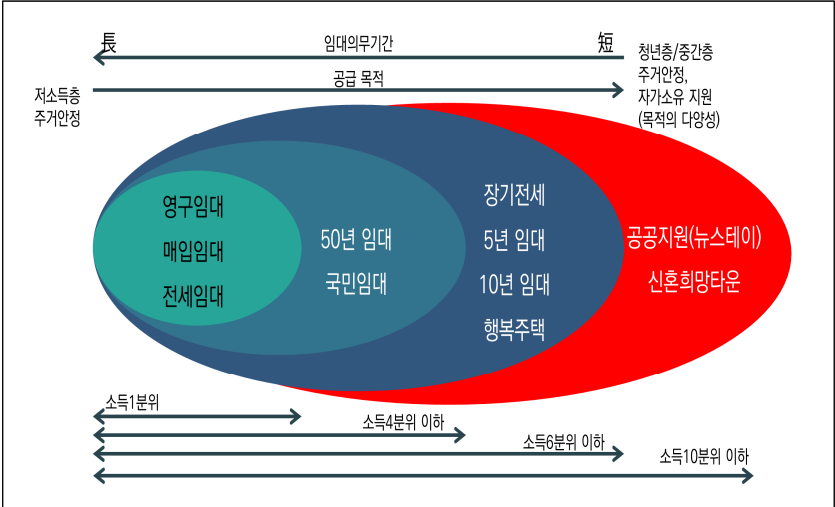


자료: 관계부처(2017). 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵.(p. 8 재인용)

하지만 여전히 저소득층의 주거 문제 현실성과는 괴리가 있다. 주거복지 로드맵의 건설형 임대주택 28만 호 중 19만 5000호가 행복주택이라는 점은 이전 정부 때 승인받았던 공공임대주택 물량 이외에 추가적인 공급이 거의 없음을 알 수 있으며, 뉴스테이는 공공지원주택으로 이름만 바꾼 채 시세의 '95% 이하(일부 시세의 85% 이하로 공급)'라는 임대료 제한 내용을 추가하면서 계획 물량 그대로 차질 없이 사업이 추진되고 있다. 저출산 대책이라는 명분으로 상대적으로 소득이 높은 신혼부부에 대한 지원이 집중되고 있다. 분양형 신혼희망타운은 당초 7만 호에서 10만 호로 증가하였다. 민간임대주택에 거주하는 세입자 보호를 위한 최소한의 장치인 계약갱신청구권과 전월세상한제 도입이 유보된 상황이다. 저성장 시대에 주택시장의 가격이 지속적으로 상승하고 불안정한 상황에서 주거취약계층의 주거비 과부담과 비적정 주거에서의 생활에 대한 대책은 미흡한 상황이다. 주거비 부담으로 기본 생활 유지가 어려워지며 쪽방, 여관·여인숙, 고시원에서 가난한 사람들의 죽음과 비참한 삶이 계속되고 있는 것이다.

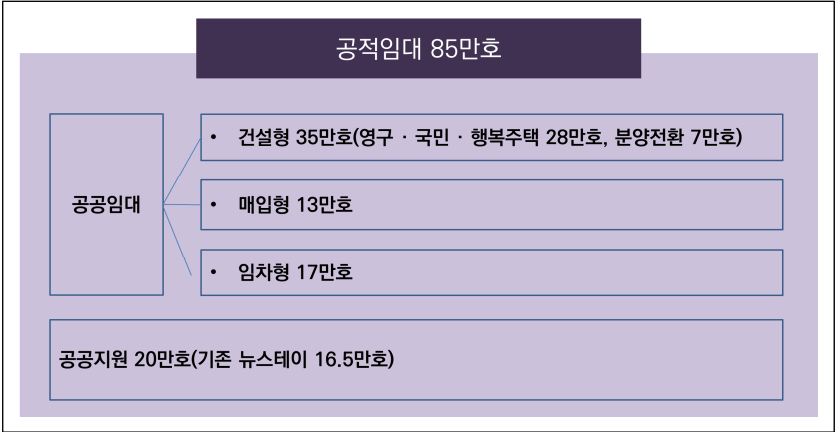
[그림 4-4-3]에서 보듯이 공공임대주택의 대상과 물량은 최저소득계층 우선의 공공임대주택 공급 원칙 훼손이 지속되고 있음을 알 수 있다. 공공임대주택 공급 확대에도 불구하고 최저소득계층 주거 문제 해결의 장기 로드맵이 되기 어렵다. 또한 임대료가 높은 행복주택 중심의 건설형 임대주택인 데다 신혼부부에게 집중되어 있어 최저주거기준 미달 가구, 고시원 등 주택 이외의 곳에 거주하는 가구 등 주거 지원이 우선적으로 필요한 계층에 대한 고려가 부족하다.

[그림 4-4-3] 공공임대주택의 목적과 포괄 대상



자료: 최은영 외(2019), 비적정주거 지원과 에너지 절감형 주택개량사업 확대방안, 포용국가로 한걸음더, 주거비 경감 및 주거복지 확대, 소득주도성장특별위원회 연속토론회 자료집, p. 76.

[그림 4-4-3] 공공임대주택과 공공지원주택



자료: 최은영 외(2019), 비적정주거 지원과 에너지 절감형 주택개량사업 확대방안, 포용국가로 한걸음더, 주거비 경감 및 주거복지 확대, 소득주도성장특별위원회 연속토론회 자료집, p. 77.

한편 최저소득층을 위한 공공부조제도인 주거급여는 2018년 부양의무자 기준 폐지와 함께 점진적인 대상 확대 및 급지별 기준 임대료 상향을 추진할 예정이다(관계부처 합동, 2017). 그럼에도 과부담에 관한 정책 기준선이 명확히 설정되어 있지 않아 주거급여를 수급해도 여전히 과부담 상태에 머물러 있다. 최저소득층인 생계급여 수급자이면서 주거급여 전액을 지원받는 기준중위소득 30% 이하 가구의 소득 대비 기준 임대료(급여 기준선)를 보면, 수도권과 1인 가구의 대부분이 30% 이상 과부담 상태에 있음을 알 수 있다. 향후 주거비 부담 기준선에 관한 정책 목표의 명확한 설정이 필요하다. 더욱이 주거급여의 소득 기준은 소득인정액을 적용하여 자산을 소득으로 환산하고 있어, 실제 <표 4-4-4>에서 제시한 부담 비율이 소득으로만 계산한 비율보다 과소 추정된 것이다. 부양의무자 기준을 폐지하였음에도 자산 기준으로 인한 빈곤선 이하의 사각지대가 존재한다. 이뿐만 아니라 공공임대주택에 거주하는 주거급여 수급자의 경우 주거급여제도를 통해 임대료를 지원받고 있으나 관리비 연체 시에 계약 해지 등의 문제가 발생하며, 특히 민간임대주택에 거주하는 가구는 주거를 유지하기가 어려운 실정이다. 이렇듯 주거급여 현금급여가 임대료만을 반영하고 있어 개별 급여 이전의 최저주거비 계층에서 최저주거보장을 위한 주거비의 일부 비목, 즉 관리비, 복비, 연료비 등의 유지비용을 포함하고 있지 못한 상황이다. 이에 관한 재검토가 필요하다.

〈표 4-4-4〉 2018년 기준 주거급여제도의 기준 임대료, 대상 기준선, 대상 기준선의 소득 대비 기준 임대료 비율

(단위: 원, %)

기준 임대료 (18년)	가구원 수	서울	경기, 인천	광역시, 세종	그 외
	1인	213000	187000	153000	140000
	2인	245000	210000	166000	152000
	3인	290000	254000	198000	184000
	4인	335000	297000	231000	208000
	5인	346000	308000	242000	218000
	6인	403000	364000	276000	252000

주거급여 대상 기준선	1인	2인	3인	4인	5인	6인
기준중위소득 30	501632	854129	1104945	1355761	1606576	1857392
기준중위소득 43	719005	1224252	1583755	1943257	2302759	2662262

중위소득 30% 대상(주거급여 전액 수급자)의 소득 대비 기준 임대료 비율	1인	42.5	37.3	30.5	27.9	
	2인	28.7	24.6	19.4	17.8	
	3인	26.2	23.0	17.9	16.7	
	4인	24.7	21.9	17.0	15.3	
	5인	21.5	19.2	15.1	13.6	
	6인	21.7	19.6	14.9	13.6	

자료: 국토교통부(2018). 주거급여사업안내. pp. 97-98.

또한 주거 지원이 우선 필요한 계층인 청년, 아동 등의 주거취약계층 관련 제도를 살펴보면, 사회구조적 인구·가족 변화 등의 대응에 부합하지 못하는 점을 알 수 있다. 예컨대 국민기초생활보장법 시행령2조에 현행 30세 이상 35세 이하 미혼 자녀는 별도 거주지에 주민등록을 둘 경우 주거급여를 수급할 수 있으나 30세 미만 미혼 자녀는 별도 거주지에 주민등록을 두더라도 동일 수급 가구원으로 분류하고 있어 주거급여를 수급할 수 없다. 또한 주거취약계층 주거 지원 업무 처리 지침의 입주 대상이 최저주거기준에 미달하는 주거 환경에서 만 18세 미만의 자녀와 함께 거주하는 사람으로 명시되어 있어, 부모 자녀 관계가 아닌 손자녀나 조카 등은 포함되지 못해 자녀를 아동으로 개정해야 할 필요가 있다.

한편 주거복지정책 수단별 대상 기준이 달라 형평성과 사각지대 존재 등의 문제를 야기한다. 저소득층 대상의 주거급여제도와 전월세자금융자 제도, 공공임대주택 공급 정책의 기준선이 상이하다. <표 4-4-5>에서는 가구 규모별 주거급여에서 적용하는 중위소득 기준과 용자제도에서 적용하는 도시근로자 월평균 소득 기준의 수준을 비교해 보았다. 우선적으로 신혼부부의 기준과 연령 기준 등은 통일할 필요가 있다. 현재 신혼부부 임대는 7년, 대출은 5년 기준이며 취업준비생 임대는 졸업 중퇴 2년 이내, 대출의 경우 35세 미만 무소득자 등, 청년 연령 기준 도입 예정인 청약통장은 만 19~29세, 행복주택 등 만 19~39세, 버팀목 만 19~25세, 도시근로자 평균 소득 또는 부부 합산 6000만 원 이하 등으로 체계적이지 않음을 알 수 있다.

<표 4-4-5> 기준중위소득과 도시근로자 월평균 소득 비교(2018년)

(단위: 원)

구분		1인	2인	3인
기준 중위소득	30%(생계)	501,632	854,129	1,104,945
	40%(의료)	668,842	1,138,839	1,473,260
	43%(주거)	719,005	1,224,252	1,583,755
	50%(교육)	836,053	1,423,549	1,841,575
	100%	1,672,105	2,847,097	3,683,150
전년도 도시근로자 월평균 소득(4인 가구 기준)	120%	6,003,108		
	100%	5,002,590		
	70%	3,501,810		
	50%	2,051,290		

자료: 보건복지부(2018). 국민기초생활보장사업 안내, p.51; 통계청(2018). KOSIS(도시근로자 가구당 월평균소득) http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L9F028에서 2019. 4. 26. 인출

지속적인 공공임대주택 공급 정책의 확대에도 불구하고 민간임대를 포함한 저소득 주거취약계층의 권리보호가 미흡한 실정이다. 임대인과 임차인의 관계를 공적 규율 대상보다는 사적 자치의 영역으로 보고 임차인

을 보호하는 데 정부 개입을 최소화함에 따라 임대인 우위의 임대차시장이 형성되어 있다. 주거복지 로드맵의 임대주택 등록 활성화 방안에도 전월세상한제가 포함되어 있지 않고 임대사업자 등록을 유도하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 이 또한 의무제가 아니므로 주거권 보장을 위한 계약갱신청구권과 전월세상한제를 통한 임대료 규제 방안의 도입이 필요한 상황이다.

주거복지정책은 물량 확대에서 주거비 보조, 주거권 강화 등으로 확대되고 맞춤형 기조로 세부적인 프로그램 중심의 정책이 다양화되었음에도 저소득 취약계층의 생활 수준을 개선하기에는 미흡하다. 빈곤 예방적 접근으로 가구의 재무적 상황까지 연계하여 정책이 설계되어야 할 것이다. 특히 주택담보대출 연체나 상환 불능 위험은 저소득층이 높지만 중간계층과 거주 목적인 경우는 상대적으로 낮은 실정이다. 취약계층에 대한 저리 용자와 보조성 주거복지 확대를 위한 재정 확보 방안이 극히 제한적이라 할 수 있다. 실수요자 주택 마련 기회 확대를 위해 주택담보대출의 선별적인 기준 적용 방안에 대한 검토가 필요하다.

3. 향후 정책 방향

우리나라는 주거복지를 위한 사회적 지출을 늘려야 하는 과제를 안고 있다. 변창흠(2019)에서 2019년 세출예산안의 총계와 주택부문을 살펴본 결과, 사회복지예산 72.5조 원에 비해 주거복지예산은 1.74조 원에 불과함을 알 수 있다. 더욱이 주택도시기금의 임대주택 지원과 구입 및 전세자금 지원 등은 보조가 아닌 출자와 용자 중심이므로 주거복지에 과감한 재정부지출의 확대가 필요하다.

대표적인 주거 문제는 과중한 주거비 부담과 열악한 주거 수준으로 생

존 자체가 위협받고 빈곤이 양산되는 것으로 나타난다. 과중한 주거비 부담은 저소득층의 소비생활을 압박하여 생활필수품에 대한 소비를 억제하고 나아가 건강이나 교육, 문화, 여가생활 등에 대한 지출을 제한하여 저소득층의 자립과 자활능력 배양의 기회를 저해하게 되어 빈곤을 양산하게 된다. 가구소득원이 상실되면 기존 주거비 규모를 줄이거나, 임대료를 체납하거나, 주거비를 생계비로 활용하게 됨으로써 결국 전세에서 월세, 그리고 불량 주거지로의 불가피한 주거 하향 이동을 수반하기 때문이다. 또한 열악한 주거 수준 즉, 지하 주거와 옥탑방 등 열악한 민간임대주택 부문에서의 생활 환경 악화, 비거주용 비닐하우스의 거주지 전용 문제와 무허가주택 거주자의 양적인 확대를 통한 주거불안정 심화, 생활 환경이 정비되지 못한 쪽방에서의 거주 문제, 최저주거기준 미달 주거에서의 거주 등 기본적인 주거 환경 및 설비의 미비로 생활에 불편함을 줄 뿐만 아니라 건강 및 위생에도 악영향을 미친다. 주거빈곤은 하나의 요인으로 인한 결과가 아닌 다양하고 복합적인 요인의 인과관계로 볼 수 있으며, 이러한 주거와 빈곤의 악순환 고리를 끊기 위해 주거복지는 소득, 고용, 건강 등의 종합적인 정책을 수반해야 한다(이태진, 2016, p. 210).

이 연구에서는 주거비 경감 및 주거의 질 제고를 목표로 주거비 과부담과 열악한 주거 문제에 대한 대응 방향을 제시하고자 한다. 포용적 주거복지 제고를 위한 정책 방향은 저소득층에 대한 우선 배려뿐만 아니라 중간소득층도 체감하는 주거 문제라는 관점에서 민간임대시장을 포함하여 접근해야 점진적 해결이 가능할 것으로 생각된다.

우선 직접적 현금 지원 방식인 주거급여 등 주거비보조제도 지원 대상의 확대 및 개편이다. 주거급여의 현금 지원은 소득, 주거 형태, 임대료 수준 등을 고려하여 저소득 가구의 임대료를 지원하는 제도이다. 앞에서 살펴보았듯이 주거급여를 수급하여도 소득 대비 주거비가 30%를 넘는

다. 국가 차원에서 과부담에 대한 목표 기준선이 설정되어 있지 않기 때문이다. 즉, 국가가 저소득층이 적정한 주거에 생활하면서 가구의 소득 대비 주거비 부담 비율이 일정 수준, 예컨대 30%는 넘지 않도록 하려면 기준 임대료를 현실화하고 이에 맞추어 대상 기준선을 설정해야 할 것이다. 기준 임대료를 우선적으로 현실화하여 과부담 비율을 완화하고 단기적으로 대상의 포괄성을 고려하여 기준중위소득 60% 정도 또는 4분위까지를 정책 대상으로 검토할 필요가 있다. 그런데 이때 기준 임대료 현실화 추진 과정에서 몇 가지 고려해야 하는 과제를 해결해 나가야 할 것이다. 지원 가구원의 규모와 특성, 그리고 주거비 지원 항목의 범위 등이 그것이다. 먼저 현재의 표준가구 기준 임대료를 산정하는 방식을 개선하여 취약계층의 인구 특성에 대한 추가 지원을 반영하여 실질적인 맞춤형 주거급여 지원 방안을 마련해야 한다. 아동 가구의 경우는 기준 임대료 산정에서 아동의 추가 주거비를 반영하여 지급하고 30세 미만의 청년이라도 거주지가 다를 경우 주거급여를 지원하도록 개선한다. 나아가 장애인과 노인의 유형 특성 및 규모에 맞춘 추가 주거비 산정 또한 필요하다. 또한 주거급여는 생계급여와 분리하였음에도 동일한 소득 기준, 즉 재산을 일부 환산하는 소득인정액을 적용하고 있어 재산을 축적하기에는 불가능하다. 재산 기준은 별도의 상한선을 두는 방안으로 해야 한다. 이를 통해 빈곤층의 주거급여 사각지대를 줄일 수 있을 것이며, 자산 축적을 통한 자산복지가 실현되어야 한다. 또한 개별 급여로의 개편 과정에서 누락된 최저주거비 항목에 포함되었던 주거유지비, 즉 관리비, 복비, 연료비 등을 고려하여 주거급여액을 높이도록 해야 한다. 다시 말해 주거비의 범위에 대한 재검토가 필요하다. 주거비 보조제도의 실효성 제고를 위하여 주거비 부담 능력을 향상시키는 동시에 주택 재고의 품질 향상을 유도하는 프로그램으로 재설계할 필요가 있다. 임차료와 주거유지비, 더 나아가 연

료비 지원 등으로 확대 개편하고 자가 가구에도 주거유지비를 지원해야 하며, 에너지 효율 개선 사업을 통하여 양호(적정)하고 저렴한 주택 재고를 확보하는 방안을 함께 고려해야 할 것이다.

다음으로 저소득층의 맞춤 보장을 위한 공공임대주택 공급의 확충 및 체계화가 필요하다. 현재 공공임대주택의 유형은 지나치게 다양하고 임대료에는 소득 수준이 반영되어 있지 않다. 정부가 바뀔 때마다 새로운 이름 및 유형의 도입이 반복되면서 지나치게 다양해졌고 공급 방식별로 상이하게 운영되고 있다. 따라서 입주 자격, 임대 의무 기간, 공급 방식, 임대 조건이 중첩되거나 상이하고 임대 조건 및 기간 등이 일관성 없이 비체계적이다. 게다가 공공임대주택의 임대료는 건설 원가에 연동되어 설정되기 때문에 공급 시기 및 임대주택의 유형에 따라 임대료 차이가 발생한다. 이러한 상황에서 임대 조건이 다르게 설정되어 거주자의 소득 수준이 반영되는 구조가 아니었다. 현재 우리나라에서는 공공임대주택 거주자에게 주거급여의 수급 자격이 주어진다. 공공임대주택이 저소득 가구의 안정적인 주거지로 기능하기 위해서는 공공임대주택의 유형과 입주 자격을 단순화하는 통합 운영이 필요하다. 이러한 공공임대주택의 통합 운영을 위해서는 임대 유형의 구분 없이 단일화된 소득 기준을 마련하는 것이 중요하다. 공공임대주택 유형으로 할 수 있는 영구임대주택, 매입임대주택, 50년 공공임대주택, 국민임대주택 등은 소득 4분위 이하를 입주 자격으로 운영해야 한다(박은철 외, 2016). 이를 통해 저소득층의 주거 선택 기회가 확대될 수 있다. 이때 가구원 수별 소득 기준을 현행 2인 이상인 도시근로자 가구의 월평균 소득을 1인 이상 또는 기준중위소득으로 개선하는 것이 형평성 제고 차원에서 필요하다. 1인 가구로 제공되는 신규 공공임대주택이 존재하고 기존 공공임대주택도 향후 1인 가구가 입주할 수 있어야 하기 때문이다. 향후 저소득층을 대상으로 하는 공공임대주

택 유형을 단일한 유형으로 통합하는 단계별 추진 방안이 마련되어야 한다. 또한 임대료 체계는 통합 운영을 전제로 입주자의 부담능력에 맞추어 소득 수준에 따른 임대료 차등 부과를 원칙으로 하되, 시세와의 연동도 고려할 필요가 있다. 소득 대비 임대료의 비중이 과도한 가구에는 주거비 보조 등을 통해 경제적 부담을 줄이도록 해야 할 것이다. 이때의 부담 비율은 주거급여 정책 기준선의 목표 달성과 연계하여 설정하도록 한다. 시세 반영 비율도 소득에 따라 차이를 두도록 한다. 상대적으로 소득이 높은 가구는 시세의 80~100% 수준으로 적용하여 점진적인 거주자 순환을 유도해야 할 것이다. 이러한 공공임대주택 임대료 차등화와 함께 투명한 배분도 요구된다. 지금까지 공공임대주택의 유형이 다양화되면서 사회취약계층 또는 저소득층의 입주 기회는 줄어들고 있으며, 공실률이 발생하고 있다. 소득 3~4분위 가구에 더 많은 입주 기회가 부여되고 있기도 하다. 따라서 유형별 공공임대주택의 통합 운영을 바탕으로 저소득층에 충분한 물량이 배분될 수 있는 구조로의 변화가 필요하며 이를 위해서는 사전에 신청을 하고 우선순위에 따른 대기자 명부 제도를 도입할 필요가 있다. 현재 영구임대주택과 재개발임대주택은 대기자 명부를 만들어 관리하고 있으나 주기적으로 갱신하지 못하여 유명무실하다. 이러한 대기자 명부 제도는 공공임대주택의 신규 공급 및 빈집 발생 시 임대 관리에 드는 비용과 노력을 최소화할 수 있으며, 입주 시기를 일정 부분 예측할 수 있어 향후 이사 계획 수립이 가능할 것이다. 이를 통해 공공임대주택뿐만 아니라 주택 개량 등 다양한 주거복지 프로그램에 적용할 수 있도록 운영한다면 가구 특성에 따른 맞춤형 주거 지원이 가능할 수 있다.

이러한 공공임대주택의 지원 이외에 취약계층이 지역사회에서 정착할 수 있도록 주택 지원과 생활 지원 서비스가 결합된 지원주택의 도입이 필요하다. 지원주택은 독립적인 생활을 유지하는 데 적절한 지원이 필요한

사람들을 위해 마련된 주택으로 주택과 생활 지원 서비스가 함께 제공되는 주택이다. 복지시설에서 퇴소했거나 고령, 장애, 무의탁 등의 이유로 독립적인 생활이 어려운 가구가 지역사회에 잘 정착할 수 있도록 주택과 생활 지원 서비스를 함께 제공하는 주거 유형이다. 복지시설은 임시주거 이상의 기능을 하기는 어렵다. 시설의 부분적인 폐쇄성으로 수요자 중심의 맞춤형 서비스 제공에 한계가 있다. 지역사회에서 개인의 특성에 맞는 서비스를 제공함으로써 독립적인 생활을 영위할 수 있도록 하는 것이 지원주택(supportive housing)이다. 이러한 지원주택은 거주자의 독립성을 보장할 수 있도록 자신만의 주거공간이 확보되어야 하며, 입주 대상 선정 과정이 명확해야 하고, 저소득층이 배제되지 않도록 저렴한 주택이어야 한다. 현재 우리나라에서는 지원주택 개념에 근거한 정책은 본격화되지 못하였다. 복지부의 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어) 사업의 시범적 출발과 함께 지원주택도 제도화되어 안정적인 공급을 보장해야 할 것이다. 서울시의 경우 조례가 만들어지고 시범사업을 거쳐 확대 추진 중이다. 지원주택은 주택과 서비스가 결합되어야 하고 주거와 복지, 의료 분야에서 정책과제에 대한 이해가 필요하므로 중앙부처 간의 연계와 지원 대상의 특성을 고려하여 감수성과 전문성 있는 인력, 대상 관련 민간기관의 운영 등 관련 분야 간의 협력체계 구축이 무엇보다 중요하다.

다음으로 적정한 주택에서의 거주를 위해 저렴하면서도 살기에 적당한 주택의 확충이 필요하다. 저성장시대에 대규모 재개발사업이 어려운 상황에서 개별 주택의 노후 상태, 비적정 주거 등의 질적인 측면에서 주택 개량의 체계적 관리가 중요하다. 이를 위해서는 적정 기준의 개발도 필요하고 지원 범위도 결정해야 한다. 기존의 최저주거기준에 설비 기준은 명시되어 있으나 구조, 성능, 환경, 위생 등의 기준은 거주자의 적절성을 판단하기가 어렵다. 영국에서는 2000년부터 적정 주택 프로그램(Decent

Homes Programme)을 추진하였다. 이는 사회주택, 민간임대주택에 거주하는 취약계층의 주거 여건을 개선하고자 주택 개량 등을 통해 해당 주택의 질적 수준을 높이는 데 목적이 있었다(남원석 외, 2017). 민간임대주택에 거주하는 취약계층 중 일정 부분의 목표량을 정하여 적절한 주택에서 생활하도록 하는 것을 추진하였다. 현재 우리나라는 주거복지제도들의 수혜자들, 예컨대 주거급여 수급자가 비닐하우스, 쪽방, 열악한 환경의 주택에서 생활하고 있다. 최근 고시원 화재 참사 사망자 7명 중 4명이 수급자로 현행 제도에 한계가 있음을 보여 준다. 미국은 주택바우처를 받는 가구의 주택 상태에 대한 매우 엄격한 기준이 있다. 주거급여의 지급이 주거의 질 향상으로 이어지기 위해서는 수급 시 거주하는 기준을 설정하고 그 이상의 주거에서 생활할 수 있도록 해야 한다. 현재는 주거 상향 이동을 전제로 하는 제도적 장치가 없고 양질의 주택 선택권이 제한적이기 때문이다. 주택 개량 관련 지원들도 다양하게 있지만 실적은 많지 않다. 실효성 제고를 위해서는 저소득 가구에 대한 용자 조건이 완화되어야 하고 저렴한 주택 운영을 조건으로 제공되는 보조금 수준을 상향하는 등 집주인들의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 인센티브를 강화하거나, 적정 주거의 의무화를 추진할 필요가 있다. 또한 유사한 사업들을 통합하고 상담서비스와 각종 정보를 체계적으로 제공하여 수요자 입장에서 효과성을 높일 필요가 있다.

우리나라의 전월세 가격은 이미 가계에서 감당하기 어려운 높은 수준으로, 임대인 절대 우위의 민간임대시장에서 무주택 서민이 겪는 고통을 경감하기 위해서는 임대주택 등록, 계약갱신청구권, 전월세상한제의 도입이 필요하다. 임대료 규제는 유사한 문제들을 겪은 국가에서 채택하고 있는 대안이다. 임대료 규제는 주로 일정 비율로 상승률을 정해 놓거나 임대료 상한 수준을 적용하는 방식으로 이루어지는데 지역 문제를 스스

로 해결하는 책임으로 지방정부 차원에서 이루어지는 것이 바람직할 수 있다(변세일, 2019). 전월세상한제 적용 주택은 수도권을 우선으로 점진적으로 확대하고 계약갱신청구권 도입 등은 임차 가구에 대한 제도적 보호 장치로 임차 가구의 주거안정성을 강화하도록 한다. 계약갱신제 도입은 2019년부터 주택 경기가 하락할 것이라는 전망이 우세하므로 임대료 상승 압력이 낮은 지역이나 시기를 선택하여 우선적으로 시행하는 방안이 적절하다. 이미 시행 중인 임대주택 등록 의무화는 임대인에게 취득세, 재산세, 건강보험료 등을 감면하는 인센티브를 제공하면서 임대사업자 등록을 유도하는 것에만 초점이 맞추어져 있다. 임대주택 등록으로 4~8년의 거주 기간을 확보하여 계약갱신청구권과 연 5% 이내의 인상률로 전월세상한제를 도입하는 효과를 낼 수 있다고 발표하였지만 임대인의 임대주택 등록을 의무화하고 있지 않아 계약갱신청구권과 전월세상한제를 통한 임대료 규제는 국민의 주거권 보장을 임대인의 선의에 의존하고 있다는 점에서 명백한 한계가 있다. 전세 계약 주기인 2년이 경과한 이후에는 모든 임대주택에 대한 정보가 축적된다. 임대주택 등록에 대한 유인을 임차인에게 부여하고 소득공제 등의 인센티브 강화 확대와 함께 의무책임제가 필요하다. 이렇게 축적된 임대주택에 대한 정보를 바탕으로 계약갱신청구권과 전월세상한제를 시행하면 된다. 계약갱신청구권 도입 방안은 계약갱신청구 시 자녀의 교육 학년제를 기준으로 3+3년으로 하는 방안과 전세보증금을 기준으로 구분하여 시행하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 민간임대주택에 대한 임대료 증액 기준 강화와 이에 대한 실효성 제고를 위해 보증금과 월세 전환에 대한 규정도 새로 마련되어야 한다. 임대인은 보증금의 월세 전환을 통해 임대료 증액 기준을 준수하면서도 사업성을 극대화하려는 형태를 보일 가능성이 있으며, 이는 임차 서민의 주거비 부담 문제를 심화시키는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 따라

서 이러한 임대주택 등록과 함께 전월세시장의 안정화를 위해서는 거래 신고제를 병행하고 지역별 공정임대로 공표도 추진되어야 한다.

마지막으로 주택금융 지원을 통해 간접적으로 소득을 증가시켜 저소득층의 자산 형성 및 삶의 질을 개선할 수 있는 정책이 필요하다(남원석, 2017). 주택도시기금의 전세자금대출 상품의 금리를 인하해야 한다. 현재 임차보증금에 적용되는 대출금리 적용 기준을 대출금액으로 변경함으로써 저소득층의 이자비용 감소로 주거비 경감 효과가 발생하고, 지원 대상의 가계부채 부실 위험도 감소할 수 있다. 이와 함께 전세자금 대출 이용자와 전세보증금반환보증 대상자에게 전세자금 대출 보증료를 국가가 지불하여 전세가격 하락 시기에 깡통전세 등의 전세금 반환을 보증함으로써 주거안정을 꾀하도록 한다. 또한 보증금 마련이 어려운 취약계층에게 월세보증금 전환에 따른 주거비 감소와 주거 환경의 질적 개선에 도움이 되도록 무이자 소액 대출의 확대 지원이 필요하다.

향후 금융 지원 및 자산 형성 지원을 통해 서민주택금융의 실현 기반을 마련해야 한다(김덕례, 2018). 현재의 재정과 주택도시기금에 기반한 다양한 주거복지정책의 지속가능성은 기대하기 어렵다. 주택도시기금은 부채성 지원으로 다양한 주거 지원 수요를 충족하기에는 한계가 있다. 또한 저소득 서민 등 담보 취득이 불가능한 금융소비자를 대상으로 한 금융 지원에는 어려움이 있다. 사회적경제 활성화의 일환으로 사회적 금융에 대한 접근성 확대가 요구된다. 주거안정 기반 구축을 위한 사회적 가치 실현을 위해 새로운 서민주택금융망을 구축할 필요가 있다. 주거 지원 제정 설치, 사회적 금융 실현을 위한 다양한 자원 마련 방안을 검토해야 한다. 예컨대 지자체 연계형 주거 지원 금융체계 구축과 중앙의 주택도시기금과 지방의 주거복지기금을 연계한 지원체계 구축으로 사회주택 지원의 활성화 등 주거복지 향상을 기대해 볼 수 있다.

제5절 교육

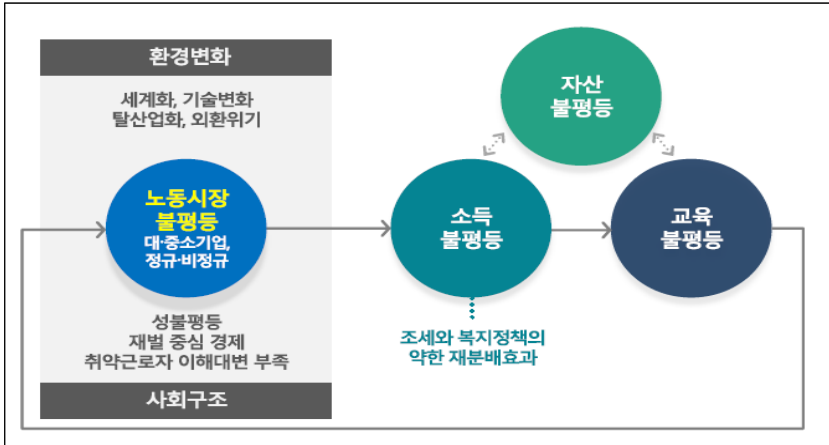
1. 현황 및 문제점

가. 교육불평등 및 배제 현황과 문제점

1) 교육불평등과 사회불평등의 악순환

불리한 지정학적 위치와 빈한한 자연자원이라는 불리한 조건 속에서 우리나라가 10대 경제대국으로 성장할 수 있었던 결정적 요인은 우수한 인적 자원과 높은 교육열이라 해도 과언이 아니었다. 하지만 1983년 특수목적고등학교의 설립이 허용되고 1995년 대학 설립 자율화와 정원 자율화로 대학 정원이 대폭 확대되었으며 2000년 과외 금지 조치에 대한 위헌 판결이 이루어지는 등 일련의 교육 자율화와 서열화 조치들이 단행되면서 교육불평등이 심화되기 시작했다. 이에 따라 사회경제적 지위에 따른 교육 투자 격차가 확대됨으로써 교육이 계층과 계급을 고착화하고 불평등을 확대하는 주요 요인으로 변질되었다는 비판에 직면하게 되었다. 부모의 사회경제적 지위에 따른 교육 투자의 격차는 교육 성취에서의 차이로 이어지고 있다. 이는 특히 두 차례의 경제위기 과정에서 노동시장 양극화와 소득·자산 양극화가 심화됨으로써 더욱 가속화되었다. 소위 대학 간판을 비롯한 ‘좋은 스펙’을 장착하려는 경쟁과, 심화되는 노동시장 이중구조화로 인해 제한된 ‘좋은 일자리’를 두고 벌어지는 치열한 경쟁이 상호작용함으로써 교육불평등과 사회 양극화의 악순환 고리가 형성되어 왔다([그림 4-5-1] 참조).

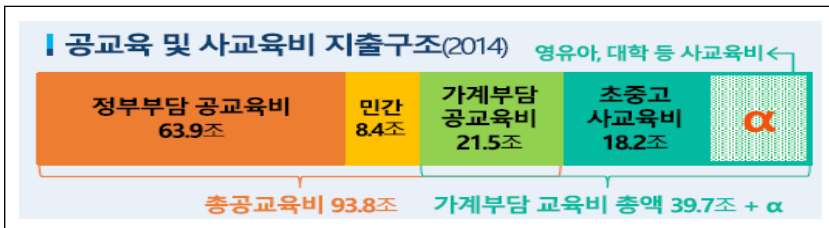
[그림 4-5-1] 교육불평등과 사회불평등 간의 악순환 구조



자료: 대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동(2018. 9. 11. p. 6).

실제로 [그림 4-5-2]에서 보는 바와 같이 가계가 부담하는 교육비 총액은 영유아, 대학생 사교육비를 제외하고도 2014년 기준 약 40조 원으로 추산되었다. 2014년 명목 국내총생산(GDP)이 약 1486조 원이었던 점을 고려하면, 사교육비는 국내총생산의 약 2.7%에 이른다(한국은행 경제통계시스템, 2019).³⁹⁾

[그림 4-5-2] 공교육비 및 사교육비 지출 구조



자료: 대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동(2018. 9. 11.).

39) 한국은행 경제통계시스템. 2014년 국내총생산(<https://ecos.bok.or.kr/jsp/vis/keystat/#/detail>, 2019. 4. 1. 접속)

문제는 가계가 부담하는 사교육비의 규모가 커질수록 교육 투자 격차 또한 커질 가능성이 높다는 점이다. <표 4-5-1>에서 보는 바와 같이 기초 보장 수급 가구의 사교육비 지출은 월 6만 3000원, 중위소득 50% 미만 가구의 월 사교육비 지출은 14만 6000원인 데 비해 중위소득 150% 이상 가구의 사교육비는 월 65만 8000원에 달하는 것으로 나타났다. 기초 보장 수급 가구와 중위소득 150% 이상 가구 간에는 사교육비 지출 금액이 10배 이상 차이 났고, 중위소득 50% 미만 가구와 150% 이상 가구 간에도 4.5배 정도 차이가 났다. 절대 금액에서의 이러한 격차에도 불구하고 교육비 과부담 가구, 즉 가구의 총소비지출 가운데 교육비가 차지하는 비율이 20% 혹은 30%를 넘는 가구가 중위소득 50% 미만의 비수급 빈곤 가구에서 가장 높은 비율을 나타낸다는 점도 주목해야 한다. 중위소득 50% 미만 가구 중 26.7%는 소비지출의 20% 이상을, 16.5%는 소비지출의 30% 이상을 자녀 교육비로 지출하는 것으로 나타났다. 이들 가구의 낮은 소득과 지출을 감안할 때 이러한 과도한 교육비 지출은 가계에 큰 부담으로 작용할 수밖에 없다. 그럼에도 교육 투자의 절대 액수에서는 고소득층을 따라갈 수 없다. 즉, 교육 투자에서 결코 따라잡을 수 없는, 힘겨운 추격전이 벌어지고 있는 것이다.

<표 4-5-1> 아동이 있는 가구의 교육비 지출 비율

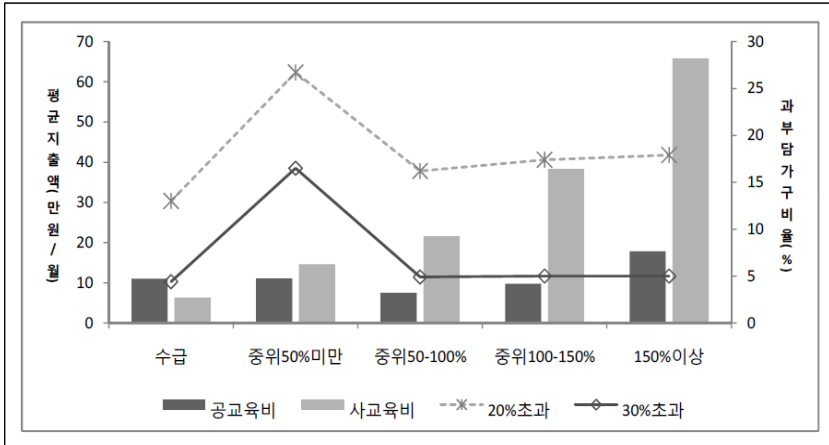
(단위: %, 만 원/월)

구분		기초보장 수급 가구	중위소득 50% 미만	중위소득 50~100%	중위소득 100~150%	중위소득 150% 이상	전체
총소비 지출 중 비율	공교육비	6.7	5.8	3.1	2.9	3.7	3.3
	사교육비	3.8	7.6	9.0	11.4	13.8	11.2
평균 지출액	공교육비	11.0	11.1	7.5	9.8	17.8	10.6
	사교육비	6.3	14.6	21.6	38.3	65.8	35.6
교육비 과부담 ¹⁾	20%	13.0	26.7	16.2	17.4	17.9	17.3
	30%	4.4	16.5	4.9	5.0	5.0	5.4

주: 1) 교육비가 가구 소비지출의 20%와 30%를 초과하는 가구임.

자료: 여유진 외(2016, 표 5-13)

[그림 4-5-3] 아동가구의 월평균 교육비와 교육비 과부담 가구 비율



자료: 여유진 외(2016, p. 165, 그림 5-7)

이러한 교육 투자 격차의 결과, 가정 배경에 따른 학업 능력의 편차가 커지고 있다. 이주호, 지상훈(2017)의 연구 결과에 따르면, 2000년과 2003년 사이, 그리고 2012년과 2015년 사이에 학업 능력의 편차가 크게 증가하였다. 또한 같은 기간 부모의 사회경제적 배경이 학업 능력에 미치는 결정계수의 값도 크게 상승하였다. <표 4-5-2>에서 보는 바와 같이 두 기간 사이에 PISA 점수의 표준편차, 상위 10%와 중간 10% 간 점수 배율, 중간 10%와 하위 10% 간 점수 배율, 그리고 상위 10%와 하위 10% 간 점수 배율 모두 상승하였다. 특히 2012년과 2015년 사이에는 한국 학생의 PISA 점수 순위가 7위에서 18위로 크게 낮아져, 수월성과 공공성 모두에서 하락한 것으로 나타났다(김미곤, 여유진, 정해식, 변재관, 김성아 외, 2017b).

〈표 4-5-2〉 한국의 PISA 점수 표준편차 및 상위-중위, 중위-하위, 상위-하위 점수 비율의 시계열 변화

연도	SD	P90/P50	P50/P10	P90/P10
2000	71.74 (1)	1.15 (1)	1.23 (1)	1.41 (1)
2003	86.18 (6)	1.19 (2)	1.28 (2)	1.52 (2)
2006	85.60 (6)	1.18 (2)	1.28 (2)	1.51 (2)
2009	79.62 (2)	1.17 (1)	1.25 (1)	1.47 (1)
2012	85.76 (7)	1.19 (1)	1.27 (2)	1.51 (1)
2015	91.80 (18)	1.21 (7)	1.33 (14)	1.61 (10)

주: PISA 점수는 수학, 과학, 읽기 점수 plausible value를 평균으로 사용하였음. 상위는 90분위, 중위는 중앙값, 하위는 10분위 점수를 사용함. 괄호 안은 표본 국가 간 순위임.
자료: 이주호, 이상훈(2017). OECD PISA 각 연도 자료를 바탕으로 앞의 저자가 구한 값.

〈표 4-5-3〉 국가별 가정 배경 변수의 계수값 및 결정계수 차이의 시계열 변화

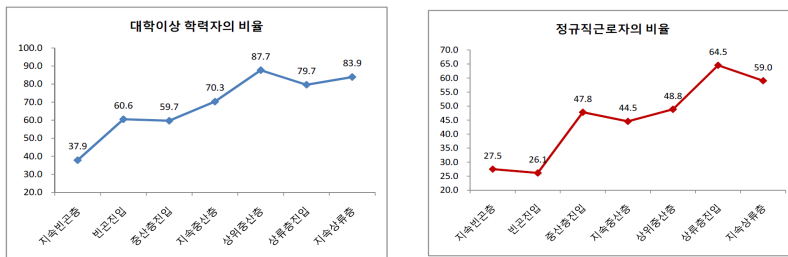
연도	Regression Coefficients			R-Squared Differences
	Home Possessions Index	Both Parents	HISEI Index	
2000	26.1724 (13)	3.1226 (11)	0.1910 (2)	0.0874 (13)
2003	23.2482 (17)	10.7502 (19)	0.2504 (2)	0.0926 (11)
2006	20.9115 (29)	Not Measured	0.1317 (1)	0.0819 (15)
2009	14.5251 (26)	6.6314 (14)	0.7302 (6)	0.0848 (16)
2012	17.7999 (29)	1.5586 (11)	0.4374 (4)	0.0916 (19)
2015	23.2798 (28)	Not Measured	0.6727 (9)	0.1050 (24)

주: 굵은 숫자는 통계적으로 유의한 결과임. 괄호 안은 표본 국가 간 순위임.
자료: 이주호, 이상훈(2017). OECD PISA 각 연도 자료를 바탕으로 앞의 저자가 구한 값.

다음으로 가정 배경 변수, 즉 학생 가구의 사회경제적 지위가 학생의 점수에 미친 영향에서 한국의 순위가 전반적으로 하락한 것으로 나타났다. 즉, 한국에서 이 기간 동안 상대적으로 가정 배경이 좋은 학생일수록 PISA 점수가 더 높게 나타날 확률이 높아졌음을 의미한다. 그렇다면 이 기간 동안 무슨 일이 있었던 것일까. 교육체제와 관련하여 이 기간 동안 일어난 대표적 ‘사건’을 꼽으라면, 2000년 과외 금지 위헌 판결과 2011년 전후 자율학교 지정 대폭 확대(‘08년 277개 교→’11년 3122개 교)를 들 수 있다. 즉, 특히 두 기간 동안 사교육이 급격히 팽창하고, 고교 서열화가 심화되었다는 것이다(김미곤, 신영석, 여유진, 박승희, 변재관 외, 2017a).

지금까지 논의한 바와 같이 교육 투자 격차 확대와 노동시장 양극화 간의 악순환 구조가 형성되면서 계층의 절대적·상대적 이동이 점점 줄어들고 ‘빈익빈 부익부’가 더욱 고착화되는 양상이 관찰되고 있다. [그림 4-5-4]에서 보는 바와 같이 부모 세대와 본인 세대 모두 빈곤한 청년 중 대학 이상 학력자의 비율은 37.9%로, 부모와 본인 모두 부유한 청년 중 대학 이상 학력자의 비율 83.9%와 46%포인트 차이가 난다. 또한 지속빈곤 청년 중 정규직 비율은 27.5%로 지속상류층(59%)의 절반에도 못 미친다.

[그림 4-5-4] 청년(35세 미만)의 대학 이상 학력자 비율 및 정규직 근로자의 비율

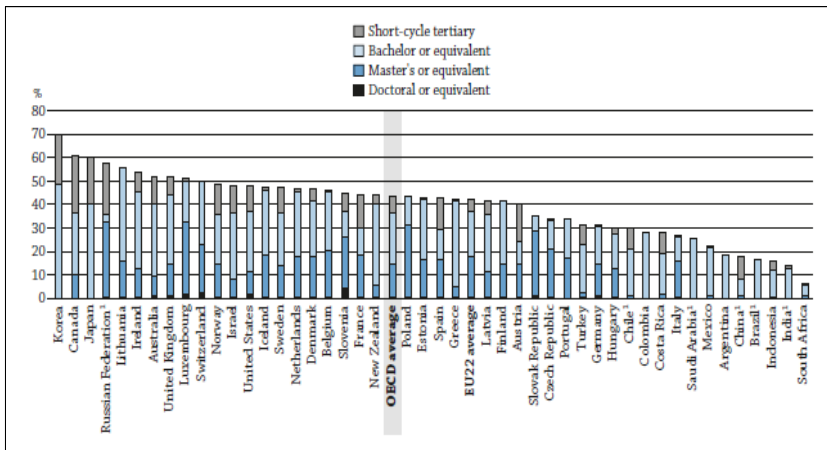


자료: 김미곤 외(2017b), p. 22.

예컨대 ‘금수저, 흙수저’론에서도 나타나듯이, 교육 투자 격차는 저소득층 자녀의 저학력화와 노동시장에서의 불안정성을 고착화함으로써 교육이 사회불평등과 빈곤의 악순환을 야기하는 주요 요인으로 작동하고 있다. 불평등과 양극화 관점에서 교육의 ‘사다리 효과’가 사라지고 오히려 계급과 계층의 고착화 기제로 작동함으로써 교육불평등이 사회불평등으로 이어지고 있다. 또한 특목고와 명문대를 향한 끝없는 경쟁은 사교육에 대한 과잉 투자를 유발함으로써 사회적 비효율을 낳고 있으며, 나아가 노동시장의 미스매치와 양극화 원인으로 작용하고 있다. 전문계, 기술계 고등학교에서의 숙련 형성을 통해서도 대졸자와 사회경제적 지위에서 크

게 차이 나지 않는다면 이러한 과잉 투자가 발생하지 않을 것이다. 실제로 아래 그림에서 보는 바와 같이 우리나라는 OECD 회원국 중 25~34세 청년의 고등교육 이수자 비율이 가장 높은 나라이다. 이러한 고학력화는 많은 학비와 긴 교육 기간 → 청년 초기의 낮은 노동시장 참가율 → 생애 동안 노동 이력의 축소 → 조세, 사회보장 이력의 감소 → 낮은 연금소득으로 이어질 뿐 아니라 노동시장에서 수요와 공급이 미스매칭되는 원인이 되고 있다.

[그림 4-5-5] 25~34세 청년의 고등교육 이수자 비율(2017년)



자료: OECD(2018, p. 48, Figure A1.2)

2) 교육 배제 현황 및 문제점

지금까지 우리나라의 과도한 사교육 열풍과 교육 서열화가 노동시장 양극화와 맞물려 사회 양극화의 악순환 구조를 형성하고 있음을 살펴보았다. 이러한 교육불평등의 한 축이 교육 배제로 나타나고 있음은 주지의 사실이다.

사회적 포용(social inclusion)은 사람들이 일상생활과 관련된 다양한

제도와 자원에 접근 가능하고 사회적 관계에 통합되어 있는 상태를 의미한다. 반대로 사회적 배제(social exclusion)는 이러한 일상적 자원과 네트워크에 통합되어 있지 않거나 접근이 어려운 상태를 의미한다(여유진, 김미곤, 김태완, 김문길, 정해식 외, 2014). 이렇게 볼 때 교육 배제란 교육에 대한 기회와 권리에 접근할 수 없거나 교육체계에 적절히 통합되어 있지 못한 상태라 할 수 있다. 교육 배제 집단이라 일컬을 수 있는 대표적인 예로, 학교 내의 ‘학습포기자’와 학교 밖 청소년, 학습장애 학생, 탈북 청소년을 포함한 다문화 학생 등을 들 수 있다.

먼저, 입시 위주의 ‘줄 세우기식 교육’과 성적 우수자 중심의 교육체계로 인해 학교 시스템에 포함되어 있으면서도 그림자처럼 존재하는 아이들과, 자발적 혹은 강제적으로 학교 밖으로 내몰린 아이들이 대표적인 교육 배제 집단이라 할 수 있다. 특히 초등학교에서 중학교로, 중학교에서 고등학교로 올라갈수록 이러한 교육 배제 집단이 늘어나는 경향이 있다. 특수목적고등학교와 자율형·자립형 사립고가 증가할수록 성적과 여건 등으로 이러한 고등학교에 진학하지 못한 일반계고 학생들의 배제감과 상대적 박탈감이 증가한다. KBS 파노라마 ‘21세기 교육혁명-미래교실을 찾아서’에서 현장 실험을 주도했던 이민경 교수는 한국 학교 현실을 ‘입시전쟁터’, ‘황폐화된 곳’, 폭력으로 인한 ‘위험한 공간’, 모두가 잠을 자는 ‘무기력이 지배하는 공간’으로 묘사한 바 있다(이민경, 2015, p. 31). 또한 학생의 평균 학업성취도는 높지만 학교에서 체감하는 행복도는 세계 최하위이며, 교사의 상대적 위상과 직업 선호도는 높지만 자기효능감(self-efficiency)은 최하위이며, 부모의 교육열은 높지만 학교에 대한 만족감은 낮은 것이 현실이라고 지적한다(이민경, 2015, pp. 35-45).

질병, 장기 결석, 미인정 유학, 기타 사유로 학업을 중단한 학생은 2018년 기준으로 초등학생 1만 6422명, 중학생 9129명, 고등학생은 2

만 4596명으로 집계되었다. 특히 고등학생 중 학교 부적응으로 인한 자퇴자는 7042명, 품행 문제로 인해 퇴학 처분을 받은 학생은 780명, 제적자는 113명에 이른다.⁴⁰⁾ 각 학교급의 2018년 학생 수를 감안할 때 학업 중단율은 초등학생 0.61%, 중학생 0.68%, 고등학생 1.60%이다.

다음은 학습장애 학생으로, 정규적인 교육과정을 이수하기 위해서는 특별한 중재가 필요한 학생을 말한다. 학습장애란 “듣기, 말하기, 읽기, 쓰기, 추론하기 및 수학 능력의 습득과 사용에 있어 심각한 어려움으로 나타나는 다양한 구성의 장애집단을 칭하는 일반적인 용어”(학습장애공동협회(NJCLD), 1988; 특수교육학, 2019 재인용⁴¹⁾)이다. 학습장애 아동은 사회적으로 그들에게 거는 지적 능력에 대한 기대보다 학업성취도가 심각하게 낮은 수준으로, 정보의 조직과 처리 과정에 문제가 있는 아동이며, 이러한 부진은 특별한 중재 없이는 학년이 올라갈수록 누적되는 경향이 있다(김윤옥, 2018, p. 9). 학습장애의 출현율은 4% 정도로 알려져 있다(교육학 용어사전, 2019).⁴²⁾

정규적인 교육과정으로부터의 배제 위험이 높은 또 다른 집단은 탈북 청소년을 포함한 다문화 아동·청소년이다. 2018년 기준으로 다문화 학생 수는 초중고교를 합해 12만 2000여 명에 이른다. 2018년 초중고교 총학생 수는 558만 4000여 명으로, 다문화 학생이 차지하는 비율은 2.19%이다(교육통계서비스, 2019). 이와 더불어 탈북 청소년 수도 꾸준히 늘고 있는 추세이다. <표 4-5-4>에서 보는 바와 같이 2007년 4월 기준 687명이던 초중고교 탈북 청소년 수는 2013년 4월에 2022명으로

40) 교육통계서비스, 초중고 시도별, 시군구별 사유별 학업중단학생 현황('13~'18)(<http://cesi.kedi.re.kr/index>, 2019. 3. 28. 인출)

41) 특수교육학, 제4장 학습장애(<http://contents.kocw.net/KOCW/document/2014/stu/parkhyerim2/4.pdf>, 2019. 3. 28. 접속)

42) 교육학 용어사전, 학습장애(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=512631&cid=42126&categoryId=42126>, 2019. 3. 28. 접속)

2000명을 넘었으며, 2016년 4월 기준으로는 2517명에 이르고 있다. 이들의 학업 중단율은 초기인 2008년에는 초등학교 3.5%, 중학생 12.9%, 고등학교 28.1%에 이를 정도로 높았으나 차츰 감소하여 2017년에는 각각 1.0%, 1.8%, 4.3%로 급격하게 낮아졌다. 하지만 여전히 국내 출생 학생에 비해 학업 중단율은 높은 수준이다.

〈표 4-5-4〉 다문화 학생 수

(단위: 명)

학제	계		국제결혼 가정				외국인 가정	
			국내 출생		중도입국			
	계	여	계	여	계	여	계	여
초등학교	93,027	45,381	76,181	37,106	5,023	2,474	11,823	5,801
중학교	18,068	9,028	13,599	6,726	1,907	993	2,562	1,309
고등학교	10,688	5,526	8,361	4,265	1,185	670	1,142	591
각종학교	429	161	122	38	205	77	102	46
계	122,212	60,096	98,263	48,135	8,320	4,214	15,629	7,747

주: 다문화 학생 수 = 국제결혼 가정 자녀 + 외국인 가정 자녀

자료: 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr/index>, 2019. 3. 28. 인출)

〈표 4-5-5〉 탈북 청소년 재학생 수 및 학업 중단율 추이

(단위: 명, %)

연도	구분	초등학교	중학교	고등학교
2008년	'07. 4. 재학생 수	341	232	114
	학업 중단율	3.5	12.9	28.1
2009년	'08. 4. 재학생 수	495	288	183
	학업 중단율	1.4	9	14.2
2010년	'09. 4. 재학생 수	562	305	276
	학업 중단율	0.9	8.5	9.1
2011년	'10. 4. 재학생 수	773	297	347
	학업 중단율	2.5	4.4	10.1
2012년	'11. 4. 재학생 수	1,020	288	373
	학업 중단율	2.6	3.8	4.8
2013년	'12. 4. 재학생 수	1,204	351	437
	학업 중단율	3.1	7.4	1.6
2014년	'13. 4. 재학생 수	1,159	478	385
	학업 중단율	0.6	3.1	7.5

연도	구분	초등학교	중학교	고등학교
2015년	'14. 4. 재학생 수	1,128	684	371
	학업 중단율	0.2	2.9	7.3
2016년	'15. 4. 재학생 수	1,224	824	427
	학업 중단율	0.6	2.3	6.1
2017년	'16. 4. 재학생 수	1,143	773	601
	학업 중단율	1.0	1.8	4.3

자료: 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr/index>, 2019. 3. 28. 인출)

예컨대 사회적 배제의 관점에서 일률적이고 전형적인 교육 콘텐츠로 인해 학습장애 아동, 학교 내 소위 ‘학습포기자’, 학교 밖 청소년, 저소득층의 학습 소외 아동 등 다양한 욕구를 가진 학생들이 증가하면서 이들의 욕구에 맞는 개별화된 교육이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 한편 사회통합 관점에서 최근에는 탈북 청소년, 다문화 아동 등 다양한 배경을 가진 아동, 청소년이 증가하고 있으나 이에 대한 교육정책과 사회정책적인 대응이 상대적으로 미흡하여 사회통합도가 떨어질 우려가 제기되고 있다.

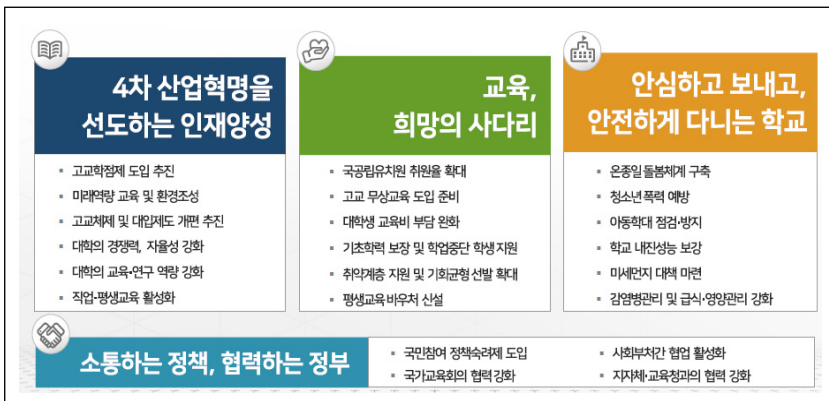
2. 교육정책 평가

우리나라의 교육체제와 교육정책 전반에 대한 평가를 정리해 보면 첫째, 학교교육이 여전히 주요 교과목 중심의 주입식 교육에 치중함으로써 아동과 청소년의 다양한 잠재력과 욕구에 대응하지 못하고 있다. 둘째, 4차 산업혁명에 대응하는 미래지향적 인재 육성에 필요한 교육 혁신이 지체되고, 현재 노동 인력의 재교육에도 상대적으로 소홀함으로써 창의적이고 선도적인 미래 인력을 길러내는 데 지속적으로 실패하고 있다. 셋째, 고등학교와 대학교의 서열화로 인해 지나치게 입시 위주의 교육에 치중하는 시스템으로 고착됨으로써 ‘좋은 인성과 소양을 갖춘 시민을 길러내는 장’으로서의 학교 역할이 위축되는 결과를 낳고 있다. 넷째, 교육 서열화와 노동시장 양극화의 상호작용으로 인해 사교육 시장이 과대 팽창해 있고 학생의 가정 배경에 따른 교

육 투자의 격차가 매우 커서 교육불평등과 비효율의 문제가 동시에 제기되고 있다. 마지막으로, 학습장애를 가진 학생, 학교 내의 소위 ‘학업 포기자’, 학교 밖 청소년, 다문화 학생 등에 대한 포용적이고 개별화된 접근을 취하지 못함으로써 광범위한 ‘교육 배제’를 유발하고 ‘교육 사각지대’를 방치하는 결과를 초래하고 있다는 것이다.

문재인 정부는 이러한 교육체제 전반의 문제에 대응하기 위해 다각적인 차원에서 교육 혁신을 추진하고 있다. 2018년 교육부의 정부업무보고 자료에서는 앞서 언급한 교육 현실의 문제점을 비교적 잘 인식하고 있는 것으로 보인다(교육부, 2018, pp. 3-5). ‘교육이 희망이 되는 사회’라는 비전하에 ‘4차 산업혁명을 선도하는 인재 양성, 교육 희망사다리의 복원, 안심하고 보내고 안전하고 다니는 학교’의 3대 목표를 제시하고 있다. 특히 교육이 희망의 사다리가 되는 사회의 복원을 위해 국공립유치원 취원을 확대, 고교 무상교육 도입, 대학생 교육비 부담 완화, 기초학력 보장 및 학업 중단 학생 지원, 취약계층 지원 및 기회균형 선발 확대, 평생교육 바우처 신설 등의 세부 과제를 제시하고 있다.

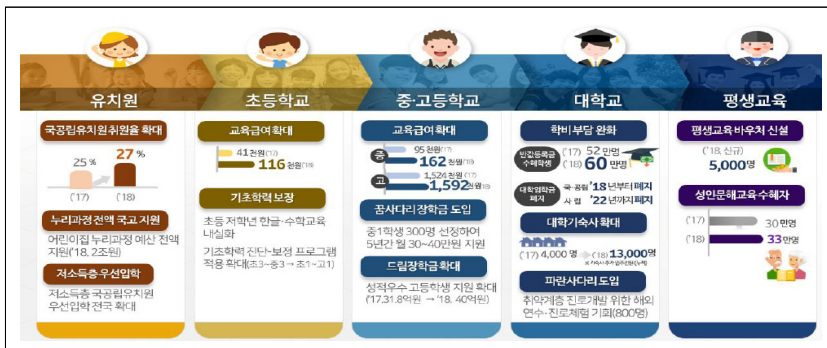
[그림 4-5-6] 2018년 교육부 정부업무보고



자료: 교육부. (2018.1.)

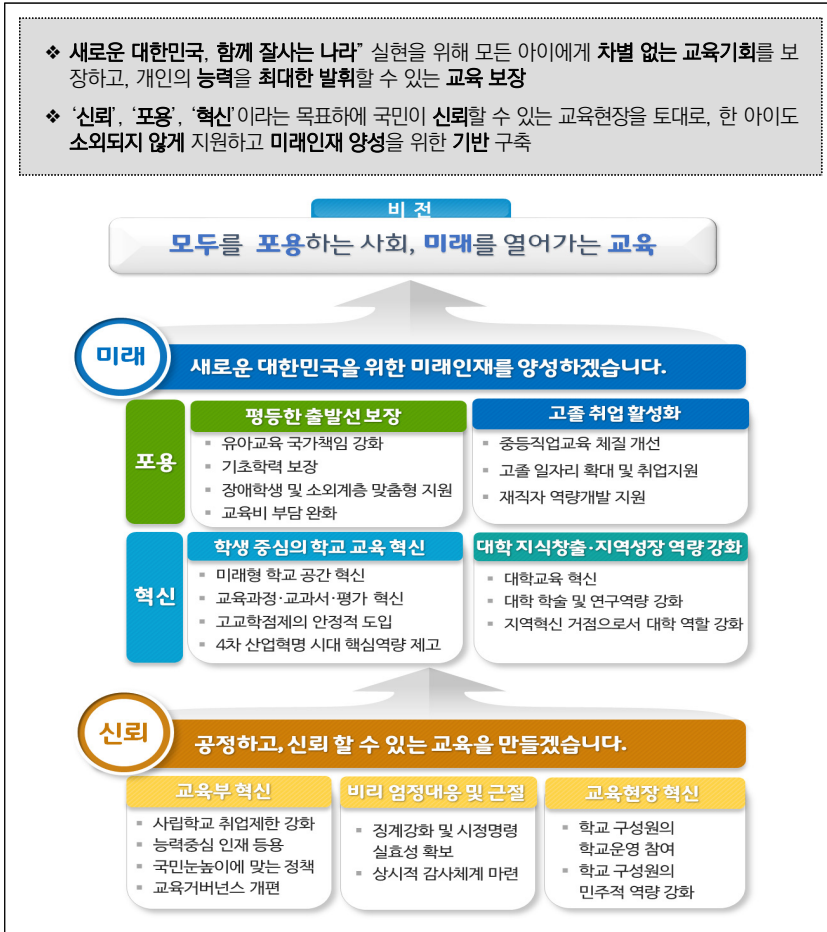
좀 더 구체적으로, 교육 불평등과 배제 완화를 위해 생애주기별 교육 기회 보장을 위한 플랜을 마련하여 추진 중이다. 첫째, 교육비 부담 경감 대책으로 저소득 초·중·고교 학생에게 제공되는 교육급여 액수를 2017년 초·중학생 4만 1000원, 중학생 9만 5000원에서 2018년 각각 11만 6000원과 16만 2000원으로 크게 인상했다(교육부, 2018. 12). 또한 중·고교생을 대상으로 한 꿈사다리 장학금, 드림 장학금 등 장학금 지원 혜택을 늘리고, 대학 학비 부담을 완화하기 위해 반값 등록금 수혜 학생을 2017년 52만 명에서 2018년 60만 명으로 확대했다. 또한 국공립대학의 입학금은 2018년부터, 사립대학의 입학금은 2022년부터 폐지하기로 하였다. 둘째, 국공립유치원을 확대하고 저소득층의 국공립유치원 우선 입학을 전국으로 확대함으로써 교육의 공공성과 긍정적 차별(affirmative action) 시책을 강화하였다. 또한 교육 배제를 완화하기 위하여 초등 저학년 한글·수학 교육을 내실화하고, 기초학력진단·보정 프로그램을 확대하였으며, 학업 중단 학생을 지원하기 위한 학업 중단 숙려제 등 다양한 방안을 내놓았다(교육부, 2018. 1.). 아래 그림은 생애주기별로 교육 기회를 보장하기 위한 교육부 계획을 도식화한 것이다.

[그림 4-5-7] 교육부의 생애주기별 교육 기회 보장 플랜



자료: 교육부(2018. 1.).

[그림 4-5-8] 문재인 정부의 교육정책 추진 계획(2019년)



자료: 교육부. (2018. 12. 11.).

이어 2019년 교육부는 그림에서 보는 바와 같이 ‘모두를 포용하는 사회, 미래를 열어가는 교육’이라는 비전을 제시하며 교육에서의 포용성, 혁신, 신뢰를 제고하기 위한 정책들을 추진하고 있다. 이와 같이 문재인 정부의 교육 개혁 목표는 미래 인재 양성을 위한 포용과 혁신, 그리고 이를

추진하기 위한 신뢰할 수 있는 교육 인프라 구축으로 요약될 수 있다.

하지만 살펴본 바와 같이 포괄적이고 이상적인 목표와 실제 세부 과제의 내용 간에는 상당한 간극이 존재하는 것 같다. 교육이 나아갈 방향에 대해 추상 수준에서는 인지하고 있으면서도, 현실에 착근한 고민과 대안 제시는 부족하다는 것이다. 또한 대부분의 세부 과제들이 기존 제도나 정책들의 보완이나 확대에 그치고 있어, 좀 더 혁신적인 교육 개혁의 방향이 제시되지 못하고 있다는 것이 한계로 지적될 수 있다.

3. 향후 정책 방향

사실 교육불평등과 노동시장 불평등은 ‘닭과 달걀의 관계’와 같다. 즉, 양쪽이 서로 얽혀 있어서 하나의 매듭만 푼다고 해결되는 것이 아닐뿐더러 상호 회귀의 경향이 있다. ‘고르디아스의 매듭’처럼 단칼에 해결될 수 있는 성질의 것은 더더구나 아니다. 예컨대 노동시장에서 고학력자와 저학력자 간, 안정적 일자리와 비정규직 간의 사회경제적 지위 격차가 커지는 한, 자녀에게 정규직의 고소득 일자리를 얻는 데 필요한 스펙을 갖추어 주고자 하는 학부모의 열망과 이를 위한 과잉 투자를 탓할 수만은 없다. 학교 서열화가 지속되는 한 사교육에 대한 계층 간 투자 격차를 줄이기 어렵다. 주입식 교육이 지속되는 한 교육 배제의 문제를 해소하는 길은 요원하다. 반대로 학교 서열화와 과도한 교육 투자가 지속되는 한 “노동시장에서 ‘투자 회수를 위한 고임금’은 정당하며 오히려 평등의 요구는 불합리하다”는 인식의 틀을 깨기 쉽지 않다 등등. 따라서 교육불평등과 노동시장(사회)불평등의 문제는 장기적인 안목에서 함께 풀어가야 할 숙제임에 틀림없다. 하지만 단기적으로도 교육 배제와 불평등의 문제에 대해 손을 놓고 있을 수만은 없는 것이 현실이다. 이 글에서는 교육 배제와

불평등 문제에 대한 대응 방향을 몇 가지로 제시하고자 한다.

무엇보다도 교육 배제, 나아가 사회적 배제를 완화하기 위해서는 민주 시민의 역량을 강화하는 방향으로 교육 콘텐츠가 변화해야 한다. 학교는 무엇이고 무엇을 가르쳐야 하는가는 교육체계의 근본을 묻는 질문이다. 포용적 교육은 이러한 질문에서 출발해야 한다. 입시 위주의 주입식 교육과 줄 세우기 경쟁으로 점철된 교육 시스템이 유지되는 한 참자는 청소년, 학교 밖 청소년과 같은 교육 소외 집단은 불가피한 결과일 수밖에 없다. 다소의 반발을 감수하고서라도 교과과정에서 공동체(연대), 민주주의, 사회복지, 문화적 다양성과 관련된 이해력과 비판적 사고를 증진시킬 수 있는 콘텐츠를 강화할 필요가 있다. 이는 교육이 단순히 시장이 필요로 하는 ‘인적 자원’만을 키워 내는 장이 아니라 국가를 구성하는 ‘시민’을 키워 내는 장이라는 인식에서 출발한다. 예를 들면 독일은 연방정치교육원을 설치하여 청소년 정치교육을 지원토록 하고 있으며 ‘청소년 의회’ 실험을 통해 단순히 의견을 개진하는 전통적 방식을 넘어 실제 공적 의사 결정에 참여하고 영향을 미침으로써 민주 시민 역량 제고에 일조하고 있다(조철민, 2017, pp. 20-30).

다음으로 그 연속선상에서 문화 자본을 강화하는 방향으로 교육 콘텐츠를 강화해야 한다. 이를 위해서는 특히 인문학적 소양을 키우는 독서 교육, 예체능 교육이 강조되어야 하며 문화 자원에 대한 접근성을 높여야 한다. 흔히 회자되는 바와 같이 우리나라에서 중산층의 기준은 30평 이상의 아파트 소유, 월 급여 500만 원 이상, 중형차 이상의 자동차 소유, 예금 잔고 1억 원 이상 등과 같은 물질적 기준으로 채워져 있다. 하지만 프랑스에서 중산층의 기준은 하나 이상의 외국어를 말할 수 있는 능력, 직접 즐기는 스포츠, 다룰 수 있는 악기, 자기만의 요리 레시피, ‘공분’에 의연히 참여할 의지, 봉사활동 등을 꼽는다.⁴³⁾ 즉, 물질적 여유 자체가 아니

라 어느 정도의 물질적 기반이 갖추어졌을 때 자신의 삶을 즐기고 약자를 도울 수 있는 지적 능력과 소양을 가져야 중산층이라 칭할 수 있다는 것이다. 극빈국에서 경제 강국으로 도약하는 과정에서 우리나라는 물질적 측면만을 지나치게 강조해 왔으며 이는 교육에서도 예외가 아니다. 하지만 경제와 경쟁만을 강조하는 교육의 폐해는 비단 불평등으로만 귀착되는 것은 아니다. 물질적 탐욕, 이기심, 경쟁이 삶의 다양한 가치, 공동체, 협동을 압도할 때 각종 사회병리 현상과 불안정이 커지고 더 나아가 사회적 재생산을 위협하는 수준에 이를 수 있음을 오늘날 한국 사회가 보여주고 있다. 교육에서 ‘사회적 역량’과 ‘문화적 역량’을 소환하는 것은 ‘창의적이고 자발적이며 상호 협력할 줄 아는’ 미래 인재를 키워 내는 과제와도 무관치 않다. 일본은 2001년 어린이 독서 활동의 추진에 관한 법률(2001년 법률 제154호, 子どもの読書活動の推進に関する法律을 제정하고 5년마다 교육진흥기본계획을 수립하여 추진하고 있다. 제2기 교육진흥기본계획(2013~2017년)에서는 네 가지 교육의 기본 방향을 설정하였다. 첫째, 다양하고 급변하는 사회에서 개인의 자립과 협동력을 통해 사회에서 살아가는 힘을 양성한다. 둘째, 변화와 새로운 가치를 주도·창조함으로써 사회의 각 분야를 견인하고 미래로의 도약을 실현하는 인재를 양성한다. 셋째, 모두에게 가능한 다양한 학습 기회를 제공함으로써 배움의 안전망을 구축한다. 넷째, 사회가 사람을 키우고 사람이 사회를 만드는 선순환을 위해 인연 만들기와 활력 있는 지역사회를 형성한다(임형연, 2017, pp. 4-6). 노르웨이는 문화, 예술, 인문학적 소양을 강화하기 위하여 문화배낭(Cultural Rucksack) 계획을 추진하고 있다. 2001년부터 문화부, 교육연구부가 함께 추진하는 이 계획의 취지는 일반 학교에 전문 예술가를 파견하여 학생들에게 양질의 예술교육을 제공하는 것이다(윤

43) 서울의 소리(각 나라의 중산층 기준, <http://www.amn.kr/8964>, 201. 3. 24 접속).

주, 2017, pp. 8-9). 네덜란드는 예술과 문화에 대한 교육이 한 개인의 인성 형성에 긍정적인 영향을 주며 나아가 문화유산 교육은 자신이 속한 국가의 정체성을 인지하고 계승해 나가는 데 필수적이라는 인식하에, 정규교육과 연계한 문화 예술 분야 전문가 지원 프로그램(LKCA)을 추진하고 있다(윤주, 2017, p. 19). 정규 교육과정에 예체능, 문화, 독서 교육 시간을 늘리되 평가 위주의 교육보다는 성인기 이후에도 지속적으로 즐길 수 있는 소양을 길러 주는 교육 콘텐츠를 개발하는 것이 중요하다. 또한 문화바우처 등을 대폭 확대하여 유아, 청소년기부터 문화예술 공연과의 접촉면을 늘림으로써 좀 더 다양한 문화를 접할 수 있는 기회를 제공할 수 있어야 한다.

셋째, 위에서 제시된 교육 전반에서의 보편적 포용교육과 더불어 교육 배제를 지양하기 위한 긍정적 차별과 다양하고 개별화된 접근이 이루어져야 한다. 저소득 가구 아동을 위한 적극적 투자(affirmative action), 학습장애 아동에 대한 조기 개입 프로그램의 개발과 확대, 학교 내 학업 포기자에 대한 적응과 역량 강화(empowerment) 프로그램 개발과 확대, 학교 밖 청소년 즉 학업 중단자에 대한 대안적인 재도전 프로그램 개발 및 확대, 그리고 다문화에 대한 상호 이해 증진과 다문화 학생의 특장을 살리는 교육 프로그램 개발 등이 그러한 것들이다.

마지막으로, 사실 지금까지 언급된 방안 중 많은 것들이 시도되고 있거나 도입되어 있는 정책들이다. 하지만 지금까지 누적되어 온 교육체계의 문제점들에 대응하기 위해서는 좀 더 근본적, 적극적, 포괄적인 혁신 정책들이 추진될 필요가 있다. 포용적 교육, 미래지향적 교육을 위한 교육 개혁의 앞길은 지난하고 험난할 것이 분명하다. 이 험로에 동참하도록 교육 인프라를 구성하는 일선 교사와 교육 공무원, 나아가 학부모와 국민들을 설득하는 작업이 무엇보다 중요하다. 이와 함께 교육 콘텐츠의 변화를

위해서는 관련 국내외 사례 등에 대한 포괄적인 연구와 사전 준비 작업이 필요할 것이다.

제6절 사회서비스

1. 현황 분석

우리나라 사회서비스는 2007년 사회서비스 전자바우처 도입, 2008년 장기요양보험제도 실시 등으로 본격적으로 제도화되기 시작하였으며 2012년 사회보장기본법 전면 개정을 통하여 포괄적인 법적 기반이 마련되었다. 사회서비스 전자바우처 사업은 2007년에 장애인활동보조(장애인활동지원), 노인돌봄종합, 지역사회서비스투자사업으로 시작하였으며 현재 10개 사업, 15개 서비스로 2017년 기준 약 1조 8000억 원 규모로 160만여 명이 이용 중이다. 장기요양보험제도는 2005년부터 3차례의 시범사업을 거쳐 2008년 7월 시행되었으며 2017년 약 4조 7000억 원 규모로 현재 총 58만 5000여 명이 이용 중이다. 사회서비스는 2012년 사회보장기본법 전면 개정에서 사회보장을 ‘소득보장’과 ‘서비스보장’으로 구분하여 주요 사회보장정책 영역으로 규정되었으며 “국가·지방자치단체 및 민간 부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회 참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 법적으로 정의되었다.

사회보장기본법에 따른 사회서비스 사업은 2017년 현재 총 15조

7000억 원 규모의 예산이 투입되고 있으나 18개 부처(청)에서 269개의 사업이 추진되고 있어 분절성과 파편성을 특징으로 하고 있다. 가장 많은 사회서비스 사업을 추진 중인 부처는 보건복지부로 3분의 1가량의 사업을 추진 중이지만 여성가족부와 고용부도 10% 이상을 차지하고 있다. 예산의 규모는 복지부가 가장 크고 교육부, 고용부 등이 뒤를 잇는다(〈표 4-6-1〉 참조). 하지만 이러한 수백 가지의 사업들이 대상이나 욕구별로 구분되어 있는 것이 아니라 유사한 대상이나 욕구에 대해서도 서로 다른 부처와 부서들이 사업을 나누어 가지고 있는 구조를 가지고 있어 합리적인 구조나 체계를 이루고 있다고 하기는 어렵다. 그러다 보니 저출산, 고용, 장애인 문제 등과 같이 주로 사회서비스가 중심이 되어 대응해야 하는 정책적 과제에 대해 일관된 정책 추진 체계가 없을뿐더러 정책에 대한 총괄적인 책임도 불분명한 상황이다.

〈표 4-6-1〉 정부 부처별 사회서비스 사업 현황

(단위(예산): 억 원)

구분	계	복지부	여가부	고용부	문체부	보훈처	교육부	농림부	기타
사업 수 (비율)	269 (100.0)	88 (32.0)	45 (16.7)	38 (14.1)	17 (6.3)	16 (6.0)	13 (4.8)	10 (3.7)	42 (16.3)
예산 (비율)	157,144 (100.0)	68,735 (43.7)	5,247 (3.3)	23,497 (15.0)	3,237 (2.1)	6,583 (4.2)	39,630 (25.2)	5,676 (3.6)	4,541 (2.9)

자료: 보건복지부(2018) 내부자료.

고용 지원의 경우 고용서비스는 보건복지부와 고용노동부로 양분되어 있으며 일자리사업은 고용부, 행정안전부, 중소벤처기업부, 산림청으로 쪼개져 있는 상황이다. 노인돌봄의 경우 주요한 서비스는 보건복지부가 관할하고 있지만 장기요양보험을 담당하는 요양보험제도와 나머지 복지정책을 담당하는 노인정책과로 양분되어 있으며 그 외의 부분적인 서비스는 과학기술정보통신부(정보활용지원팀), 문화체육관광부(전통문화

과), 고용부(고령사회인력정책과)가 분담하고 있는 상황이다. 장애인 지원의 경우 일상생활 지원 영역은 복지부의 장애인정책국에서 대부분 서비스를 담당하지만 그 아래 장애인서비스과, 장애인정책과, 장애인권익지원과 등이 별다른 기준 없이 다양한 사업을 분담하고 있으며 나머지 서비스는 부분적으로 과기부, 문체부, 교육부, 방통위 등이 담당하고 있다. 장애인 지원에서 고용 영역은 복지부 장애인자립기반과와 고용부 장애인고용과가 양분하고 있으며 창업은 중기부 소상공인정책과에서 분담하고 있다. 보육 지원의 경우 크게 교육부와 복지부로 양분되어 있으며 방과후 일부 서비스를 여성가족부, 직장 보육은 고용부가 분담하고 있다. 이러한 부처와 부서별 분담 구조는 사회서비스 정책에 대한 집행 단위에서 책임을 불분명하게 하고 일관성 있고 체계적인 정책 추진을 저해하는 구조적 요인이 되고 있다.

이러한 구조는 결국 우리나라 사회서비스에서 파편성과 분절성에 의한 비책임성의 문제를 발생시킨다. 서로 나누어 추진하는 정책에 대해 어떠한 부처나 부서도 총괄적인 책임을 질 수 없으니 정책의 효과적 추진을 위한 부처와 부서 간의 책임 있는 조정이나 관리 역시 성립되기 어렵다. 서로 다른 급여가 제공되더라도 결국 수급자의 총소득에 기여하게 되는 현금급여와 달리 사회서비스는 분절적일수록 효과적이기가 어렵기 때문에 대체적으로 대상과 욕구별로 통합적이고 단순한 구조를 가지게 되는데, 종류만 수백 가지에 이르는 우리나라의 사회서비스는 다른 나라에서 사례를 찾아보기 힘들 정도로 비합리적이고 비효과적인 구조를 가지고 있다고 할 수 있다.

사회서비스가 이렇게 종류만 많다 보니 어떠한 사회서비스도 대응하고자 하는 욕구나 문제에 급여의 포괄성이나 충분성 측면에서 유의미한 규모로 시행되지 못하고 작은 규모의 파편적인 서비스가 대부분이다. 일부

는 중복이나 남용의 문제가 있지만 대부분은 절대적인 부족과 광범위한 사각지대 문제가 있다. 또한 다양한 급여와 서비스들이 위탁 기관이나 공공센터 등에 의해 별도로 관리·운영되고 있으며 장기요양이나 장애인활동지원 등 핵심적인 서비스일수록 관리·운영이 나누어져 있을 뿐 아니라 급여 과정까지 서로 다른 기관에 의해 분담되어 있다. 이러한 파편적이고 분절적인 구조에 따라 각각의 개별 급여와 서비스들이 별다른 이유 없이 서로 다른 수급 기준과 행정체계, 절차를 가지고 있다. 이는 결국 어떠한 욕구나 문제에 대해 어떠한 서비스에도, 어떠한 부처나 부서에도, 어떠한 공공기관에도 총괄적인 책임이 부여되지 않고, 책임 부여가 가능하지도 않은 구조가 형성되게 만든다. 이에 따라 사회서비스의 주도적 대응이 필요한 사회적 문제에 대해 어떠한 주체도 책임지지 않고, 책임질 필요도 없고, 책임을 물을 수도 없는 비책임성의 문제가 고질적이고 근본적으로 존재하는 것이다.

비책임성의 문제는 파편성과 분절성의 가장 궁극적인 결과일 뿐만 아니라 우리나라 복지 전달체계에서 가장 일관되게 관철되고 있는 원칙으로 작동하고 있다. 가장 기본적으로 대부분의 공적 급여는 소득, 자산, 가족관계, 제반 환경 등에 대해 매우 엄격하고 세밀한 수급 기준을 가지고 있어 전달체계상에서 재량권과 함께 이에 따른 책임성을 최소화하는 특징이 있다. 이러한 세밀하고 엄격한 수급 기준은 자의적인 차별을 막는 공정성이나 부정 방지를 이유로 정당화되기도 하지만 사회서비스의 경우 기계적인 기준으로 적절하게 욕구나 문제를 규정하거나 대응하기 어려운 경우가 많아 일정 수준의 재량권이 필수적이다. 하지만 우리나라 복지 행정에서는 이를 최소화하고 있는 것이다. 게다가 이렇게 엄격하고 세밀한 수급 기준에 맞추는 것은 철저하게 당사자의 책임으로 부여되어 있어 급여 신청 시 복잡한 서류를 모두 형식에 맞게 작성하고, 사회서비스상의

욕구도 진단서나 추천서를 스스로 받아 와야 하고, 이에 대한 오류는 탈락 사유나 부정한 행위로 간주한다. 따라서 우리나라 복지 전달체계에서 급여나 서비스의 신청 과정은 당사자의 욕구를 실사하고 적절한 지원을 판단하는 과정이 아니라 철저하게 신청 내용의 진위 여부나 기준 충족 여부를 따져 최대한 배제시키는 과정으로 작동하고 있다.

2. 제도 및 정책 평가

현 정부에서 추진 중인 가장 핵심적인 사회서비스 정책을 꼽으라면 사회서비스원과 커뮤니티케어라고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 먼저 보건복지부에서 추진하고 있는 사회서비스원(이하 서비스원)은 문재인 정부의 대통령 공약에서 출발하고 있으며 국정과제로 선정되면서 정책 추진이 공식화되었다. 현재 남인순 의원의 법률안으로 제출되었으며 올해 서울, 경기, 대구, 경남 등 4개 지역에서 시범사업이 추진되고 있다(김태일·김나연·김보영·이주하·최영준·최혜진, 2018, p. 499). 현 정부에서 추진하고 있는 사회서비스원은 서울시 사회서비스재단 설립 타당성 검토 연구(김연명 외, 2016)를 비롯하여 학자나 정책연구기관, 노동조합 등에 의해 국회 정책토론회나 정책보고서에서 유사하게 제기되면서 시작되었다고 할 수 있다. 이러한 방안에서는 현재 우리나라 사회서비스 문제의 핵심을 급격한 확대 과정에서 소규모의 영세한 민간기관들이 대거 유입되면서 과도한 경쟁 구도가 형성되었고, 이에 따라 사회서비스 종사자가 열악한 근로 조건에 내몰리면서 사회서비스의 질이 악화되고 있는 것이라고 진단하고 있다. 보건복지부에서 제출한 남인순 의원 대표발의 법률안에서는 광역

44) 이하의 내용은 김태일·김나연·김보영·이주하·최영준·최혜진(2018)의 글에서 저자가 작성한 글을 재정리하였음.

지자체장이 설립하는 ‘사회서비스원’을 제안하면서 사회복지시설 운영, 각종 서비스 등의 제공, 그 외 사회복지시설 운영자와 사회복지 급여 및 서비스 제공자에 대한 상담·자문, 사회서비스의 질 제고 관련 연구·개발, 사회서비스 수급 계획 수립 지원, 종사자 처우 및 고용안정성 개선 사업 등을 수행하도록 하고 있다(김태일 등, 2018, p. 499). 이 법률안은 아직 국회에 계류 중이며 올해 서울, 경기, 대구, 경남 등 4개 광역 시도에서 시범사업이 추진되고 있다.

그런데 사회서비스원의 모델은 사회서비스의 문제에서 시작되었다기 보다는 일자리나 자활정책의 수단으로서 제기되기 시작하였고, 이러한 배경 때문에 문제의 진단과 해법이 종사자의 문제에 집중되어 있다. 그러다 보니 공공 공급 확대에 초점이 맞추어져 있지만 이것만으로 어떠한 효과가 나타날 수 있는지는 불분명한 측면이 있다. 지역에서 나이 들기(Aging in Place)나 자립생활(Independent Living) 등의 논의에서 알 수 있듯이 성인 돌봄 등의 사회서비스에 대해 단순한 서비스의 공급과 제공의 문제로 보는 협소한 관점에서 벗어나 당사자의 일상생활 권리나 이와 관련된 환경을 조성하는 문제까지 고려되고 있다. 사회서비스에서 핵심적으로 다루고 있는 돌봄의 문제가 단지 서비스 공급만으로 해결되기는 어렵고, 보다 복합적이고 총체적인 접근이 필요하다는 점을 인식했기 때문이다. 이러한 상황에서 공공 공급을 확대하는 것이 사회서비스원의 핵심이지만 사회서비스원을 통한 공공 공급의 확대만으로 기대만큼 서비스 질의 개선 효과가 나타날 것인가에 대해서는 명확한 근거도 없고 이를 위한 구체적 방안도 제시되어 있지 않다(김태일 등, 2018, p. 500). 민간 사회서비스 공급자가 확대되었던 영국의 1980~90년대 실증연구에서는 민간 공급자가 단지 경제적 이익에 대한 동기뿐만 아니라 대상자의 욕구 충족에 대한 사회적 의무감 역시 가지고 있다는 점을 보여 주고 있다

(Kendall, 2001; Kendall et al., 2003). 국내에도 영리 민간기관에 대한 이용자의 만족도가 더욱 높게 나온 연구나 영리, 비영리 공급자 관계 없이 공급의 상업화가 나타난다는 연구 결과도 있다(양난주, 2014). 결국 문제는 민간 공급 자체가 아니라 영세한 기관의 진입이나 과도한 경쟁이 발생하는 조건인 현재의 제도적 환경이 원인일 수 있다는 것이다.

또한 현 정부에서 주요한 사회서비스 정책으로 커뮤니티케어를 추진하고 있으며, 지난해 11월 20일 우선 노인을 대상으로 한 ‘지역사회 통합 돌봄 기본계획(안)’(관계부처 합동, 2018)을 발표하였다. 현 정부가 국정 전략으로 추진 중인 ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’의 일부로서 소득보장이 아닌 건강·의료보장의 방문서비스와 돌봄보장 등의 영역에서 “주민들이 살던 곳에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활의 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 사회서비스 정책”(관계부처 합동, 2018, p. 22)으로 추진하고 있는 것이다. 우선 노인을 중심으로 4대 핵심 요소로서 주거, 건강의료, 요양돌봄, 서비스 연계 영역에서 노인 맞춤형 케어안심주택, 집수리 사업, 커뮤니티케어형 도시재생뉴딜, 집중형 방문건강서비스, 방문의료, 노인 만성질환 전담 예방·관리, 병원 ‘지역연계실’ 운영, 차세대 노인장기요양보험 구축, 재가 의료급여 신설 등을 계획하고 있다. 이를 위해 2019년부터 선도사업을 시작하고 핵심 인프라를 확충하여 2016년부터 보편적인 정책으로 정착되도록 추진한다는 것이다.

하지만 이를 평가할 수 있을 정도로 내용이 구체적이지 않고, 선도사업 추진 예산의 규모도 작아 어떠한 의미 있는 변화가 이루어질 수 있는 정책인지에 대해서는 회의적인 상황이다. 4대 핵심 요소 중 사회서비스에 보편적으로 적용될 수 있는 서비스 연계 영역을 보면 읍·면·동 ‘케어안내

창구' 신설, 시·군·구 커뮤니티케어 전담 인력 배치, 지역케어회의 운영 등이 포함되어 있다. 읍·면·동 케어안내창구에서는 인구 규모에 따라 1~3명의 전담 인력을 기존의 맞춤형복지팀 등에 배치하고 심층적인 사례 관리가 필요한 경우 시·군·구 지역케어회의에 의뢰하도록 하고 있다. 이 회의에는 다양한 민관 관계 기관이 참여하지만, 이러한 체계만 제시되어 있을 뿐 이 체계 안에서 어떤 서비스가 어떻게 연계되어 지역사회 안에서의 생활을 보장할 수 있는지에 대한 내용은 제시되어 있지 않다. 게다가 선도사업 예산을 보면 추가되는 전담 인력은 시·군·구당 1명에 불과하고 대상자별 사업 예산 역시 1~200명 규모로 책정되어 있어 시·군·구 평균으로 어림잡아도 노인 장기요양등급 인정자만 2500여 명 규모이고, 3급 이상의 중증 장애인이 4000명이 넘는다고 볼 때, 유의미한 규모의 사업 예산이라고 평가하기 어렵다(김보영, 2018, p. 50).

3. 향후 정책 방향

그렇다면 포용복지를 위한 우리나라 사회서비스 정책 방향은 어떻게 설정되어야 할 것인가.

첫 번째로, 사회서비스원에 대해서는 가장 우선적으로 사회서비스 문제를 협소한 범위로 볼 것이 아니라 전반적인 방향에 대한 논의와 대안 모색이 이루어져야 할 것이다. 현재 정부에서는 사회서비스원뿐만 아니라 “돌봄이 필요한 사람이 자신이 살던 곳에서 어울려 살아갈 수” 있도록 하기 위한 ‘커뮤니티케어’를 추진하고 있으며(보건복지부, 2018) 다른 한편으로는 어려운 이웃을 직접 찾아가 상담하고 사례관리를 하는 ‘찾아가는 보건복지서비스’를 추진하고 있다(보건복지부, 2017). 모두 사회서비스와 관련된 정책이지만 이러한 정책들과 사회서비스원이 어떠한 관계에

있는지에 대한 설명은 찾을 수가 없다. 내용상으로는 밀접하게 관련이 있는 정책들이지만 사실상 모두 별개로 추진되고 있는 것이다.

법체계상으로도 현재 사회서비스 전반에 적용되는 법률만 해도 국가의 사회서비스를 주로 규정하는 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(이하 사회보장급여법)과 기존의 사회복지서비스와 비영리 민간법인 등을 규율하는 사회복지사업법으로 나누어져 있다. 그리고 사회서비스원을 규율하는 사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률(이하 사회서비스원법)이 따로 추진되고 있는 것이다. 이와는 별도로 사회서비스 기본법과 커뮤니티케어 관련법도 추진되고 있는 것으로 알려져 있다. 정책의 난맥상이 그대로 법제도로 드러나게 되는 상황인 것이다.

따라서 이러한 법들을 그대로 두고, 따로 각자의 필요에 따라 별도로 법 제정을 추진할 것이 아니라 우리나라의 사회서비스제도 전반을 고려하여 법체계를 정비하는 차원에서 법의 개정과 제정이 추진되어야 한다. 가령 사회보장급여법과 사회복지사업법, 사회서비스원법이 별도로 제정되기보다는 통합 개정하는 방향으로 추진되어야 하는 것이다. 커뮤니티케어나 별도의 기본법이 따로 추진되기보다는 이 법안에 같이 포함되어 제정될 필요가 있다. 그래서 우리나라 사회서비스 정책의 목적과 방향, 그 안에서의 광역 단위 사회서비스원의 설립과 역할, 기초 단위에서의 커뮤니티케어 추진, 민간 주체와의 관계가 종합적으로 규정되는 사회서비스에 대한 기본법적 성격으로 제정되어야 할 것이다. 그냥 별도의 사회서비스원법을 만들면서 관련 법률에 우선한다는 간단한 규정만으로는 복잡하게 얽혀 버리는 법체계에 혼란을 더할 뿐이다.

두 번째로는 사회서비스원의 기능과 역할을 광역 단위에 맞게 충실하게 규정하고 제한하여야 한다. 사회서비스에서 지방정부의 자율성이 높을수록 공공 공급 비율과 공공지출 수준이 높다고 할 때, 여기에서 지방정부는

광역지자체가 아닌 기초지자체를 의미한다. 사회서비스에 대한 책임에 직접적으로 노출되어 있어 복지정책의 가장 핵심이 되는 단위는 결국 광역이 아닌 기초 단위이기 때문이다. 따라서 일상생활을 유지하고 지역사회와의 관계에서 개별적인 욕구에 대응하고 서비스를 설계해야 하는 기초지자체가 사회서비스에 대한 역할과 책임에서 중심이 되어야 한다.

우리나라에서 광역지자체는 기초지자체와 중앙정부의 중간자적 지위를 가지고 있다. 또한 관내 다른 기초지자체 사이에서도 역시 중간자적 지위를 갖는다. 그렇기 때문에 사회서비스에 있어 광역지자체의 가장 핵심적인 역할은 조정과 배분이 되는 것이다. 우선은 기초지자체와 중앙정부 사이에서의 조정과 배분의 역할이다. 기초지자체에서 올라오는 사회서비스에 대한 요구와 중앙정부와의 관계 속에서 적절한 자원이 중앙과 지방 사이에서 배분될 수 있도록 조정해야 한다. 또한 관내 기초지자체 간의 조정과 배분이 중요하다. 가장 전형적으로는 더 도시화된 지역에 자원이 집중되고 더 소외되는 농어산촌 지역에 자원이 부족한 상황에 대해 균형을 맞추고 관내 자원을 배분하는 역할을 해야 한다. 이러한 역할은 원래 공공 공급을 확대하기 위해 설립된 사회서비스원의 취지에 가장 부합하는 역할이 될 것이다.

그다음 적합한 역할은 기초지자체의 역할을 지원하는 것이다. 기초지자체는 아직 사회서비스에서 주도적인 역할을 제대로 수행한 경험이 적다. 일선에서는 지속적인 담당자 교체로 인해 그럴 수 있는 환경이 제대로 갖추어져 있지 않다고 지적한다. 하지만 전술하였듯이 이러한 상황에서 바람직한 사회서비스의 발전을 위해서는 기초지자체가 배제되는 것이 아니라 그 역할을 충실하게 수행할 수 있도록 만드는 것이 되어야 한다. 사회서비스원은 이를 지원하는 역할을 수행할 수 있다. 각 기초 단위 지역 사회서비스의 욕구를 진단, 분석하여 제공하고 기초지자체별 사회적

비스 공급 계획을 지원하며, 이를 수행하기 위한 조직 개편에 대해 자문하고, 관련 인력의 훈련을 제공해 줄 수 있을 것이다.

이러한 역할을 법률에 분명하게 규정하고 제한하지 않으면 사회서비스원은 그 속성상 자기 조직의 확장을 피하고 지역의 사회서비스에서 주도권을 차지하려 할 것이다. 사실 지역의 사회서비스에서 장기요양보험은 국민건강보험공단이 가져가고, 장애인 등급 판정 등은 국민연금관리공단이 가져간 것도 각 공단 조직의 확장적 경향성과 무관하다고 하기 어렵다. 특히 대통령 공약에 따라 추진되고 있고, 또한 공단에 대해 “지역 단위에서 사회서비스 컨트롤타워 역할”(김연명, 2017: 42)을 해야 한다는 주장이 있는 것을 볼 때, 이러한 경향성은 사회서비스원에서도 나타날 것이다. 그런 만큼 사회서비스원의 설립이 오히려 사회서비스의 발전을 왜곡하는 결과로 이어지지 않도록 유관 법률에서 그 역할을 제한적으로 규정해야 할 것이다.

세 번째로는 사회서비스의 명료한 목적 제시와 이에 걸맞은 목표 중심의 정책틀이 제시되어야 한다. 지역적 자율성과 중앙화는 상충되기보다는 서로 조화롭게 추진될 수 있다. 우리나라에서 기존에 우려를 가지고 있었던 것처럼 기초지자체에 사회서비스에 대한 주된 역할과 책임을 맡기는 것에 대한 현실적인 회의가 있기 때문에 지역의 자율을 증가시키더라도 공동의 목표를 책임 있게 추구하게 하기 위한 정책적 수단 또한 필요하다. 중앙정부가 사회서비스에 대한 공동의 공적인 정책 목적을 분명하게 제시하고 이러한 목표를 관리할 수 있는 틀을 제시하되 그 추진 방법은 지역이 자율적으로 자신들에게 맞게끔 할 수 있도록 하는 것이다. 이에 대한 구체적인 방법은 사회서비스에 대한 통합 개정 법률안에 담을 수 있다.

그렇다면 구체적인 사회서비스원의 역할은 어떠해야 하는가. 현재 성

인 돌봄을 비롯한 사회서비스 영역에서 공공 공급이 거의 없고, 지나치게 민간 공급 일변도인 상황에서 공공 공급의 확대 필요성을 부인할 수는 없지만 이를 통해 어떻게 공공성을 확대할 것인가에 대한 방안은 필요하다. 기존의 성인 돌봄 영역에서 지나치게 민간 공급에만 의존함에 따라 나타나는 부작용은 분명히 존재하기 때문에 이를 극복하기 위한 방안으로도 공공 공급의 확대는 필요하다. 하지만 기존의 사회서비스원(안)에서는 공공성을 어떻게 확대하여 민간 일변도인 서비스의 문제를 해결하고 서비스의 질을 향상시킬 것인가 등 구체적인 방안에 대한 논의가 빠져 있다. 그렇기 때문에 사회서비스원의 방향을 논의하기 위해서는 공공성 강화를 위한 원칙과 방향, 구체적 방안에 대한 제시가 이루어져야 한다.

사회서비스원의 기본적인 역할은 사회서비스에서 공공 공급을 확대하는 것이므로 이를 통해 그동안 민간 일변도 체계에서 나타났던 문제들을 해결하여 성인 돌봄의 공적 보장성을 증진시킬 수 있어야 한다. 그동안의 성인 돌봄 서비스는 지나치게 민간 공급에만 의존함으로써 욕구에 맞춘 적절한 서비스를 공급하기 어려운 한계가 있었고, 특히 도서, 산간, 벽지 등 소외된 지역의 서비스 접근성 문제, 최종증 대상자 등 특정 대상자의 배제 문제, 욕구에 맞춘 서비스 설계나 지역을 기반으로 한 서비스 운영의 어려움 등이 지속적으로 있어 왔다. 그렇기 때문에 현재 사회서비스원에 대해 기존 민간 위탁운영 기관 등에서 불안감과 반감을 가지고 있는 경우가 많았지만 이와 같이 민간 공급으로 어려운 부분부터 역할을 확대해 나간다면 불필요한 갈등을 피할 수 있을 것이다. 또한 현재 민간과의 갈등을 피하기 위해 위탁기관에 대한 독립채산제 방식을 원칙으로 제시하고 있는데 오히려 그동안 민간이 수행하지 못했던 공적 역할을 하기 위해서는 추가적인 공적 자원 투입이 불가피하므로 이는 반드시 재검토되어야 한다.

그리고 가장 기본적으로 사회서비스원은 광역지자체의 기관으로서 관할 지역에서의 공급 균형과 서비스 접근성을 보장하기 위한 공공 공급 확대를 추진해야 할 것이다. 사회서비스에서 광역지자체의 가장 기본적이고 핵심적인 역할은 공급 기반과 예산 등의 자원을 지역 간에 배분하고 조정하는 역할이다. 사회서비스원은 광역지자체가 설립한 기관으로 지역 간 사회서비스의 불균형 문제를 해소하고 특히 시장성이 낮아 민간은 진입을 꺼리는 지역부터 공공 공급을 확대함으로써 기본적인 서비스 접근성을 보장할 수 있다. 민간은 시장성이 있을 만큼 수요가 확보되지 않는다면 진입하기 어렵지만 공공은 유관 서비스를 통합한 지역별 거점 기관을 만드는 등 어느 정도 규모의 경제를 추구할 수 있고, 그래도 어려운 부분은 주민들의 기본권 보장을 위해 예산을 지원할 수도 있다.

또한 그동안 민간 일변도의 공급에서는 쉽게 배제되어 왔던 최중증 대상자나 공급 기피의 대상이 되었던 경증 대상자, 또는 서비스 제공량이 적어 활성화되기 어려웠지만 꼭 필요한 서비스를 공공 공급을 통해 보장할 수 있다. 장애인활동지원과 같은 사회서비스에서 최중증 대상자에 대한 돌봄은 노동 강도가 더 높지만 이 같은 사실이 단가에 반영되지 않아 민간 제공 기관 입장에서는 이를 기피하게 되어 돌봄이 가장 필요한 대상자의 서비스 이용이 제한되는 문제가 나타나고 있다. 반대로 경증 대상자에 대한 서비스나 서비스 제공 기간 또는 양이 제한되어 있는 낮은 수준의 서비스는 운영비조차 확보하기 어려운 수익구조 때문에 서비스 자체가 제대로 운영되지 못하는 문제가 있었다. 이러한 서비스 역시 수익성에 구애받지 않고 일정 수준의 규모를 갖추고 있어 안정적이면서도 질 좋은 근로 조건을 제공할 수 있는 사회서비스원이 노동 강도가 높은 최중증 대상자나 매출 확보가 어려운 경증 및 단기 서비스에 대한 공급을 우선적으로 보장할 수 있을 것이다.

더 나아가 서비스 단가가 낮은 상태에서 근로 조건까지 열악한 민간공급의 경우 욕구에 맞춘 유연한 서비스의 제공이 불가능에 가까웠지만 상대적으로 양질의 근로 조건을 제공할 수 있는 사회서비스원은 이러한 시도가 가능할 것이다. 현재 장기요양보험의 재가급여, 장애인활동지원의 경우 단가가 낮고, 이동시간 등에 대한 별도의 보상이 약하기 때문에 주어진 시간 안에서 하루 1회 방문밖에 이용할 수 없었다. 가령 재가급여 4시간 중 식사 준비 도움을 1시간(반)씩 하루 2~3회 제공받는 것이 훨씬 더 효과적이고 이용자의 욕구에 맞는다고 하더라도 1회 4시간 연속 이용 외에는 선택지가 없는 상황이다(김태일 등, 2018, p. 504). 시간당 단가도 낮고 그 외 이동시간이나 지역별 배치가 어려운 상황에서 민간 서비스기관에서는 이와 같은 욕구에 맞춘 유연한 서비스 설계와 제공이 불가능에 가까운 것이었다. 하지만 사회서비스원이 종사자 직접 고용을 통해 안정적인 근로 환경을 제공하고 공공 예산을 통해 부가적인 비용을 고려해 준다면 별도의 비용 산정이나 지역 기반 서비스를 통해 이와 같은 서비스가 가능할 것이다.

그리고 현재 24시간 돌봄이 필요한 대상자의 경우에도 사회서비스원을 통해 공공 공급을 확대한다면 지역을 기반으로 순회서비스 등 더욱 효과적인 방법으로 서비스 운영이 가능할 수 있다. 발달장애인, 중증 장애인, 외상 노인 등은 상시적인 서비스 체계 운영이 필요하지만 현재 시간당 단가 체계 내에서만 서비스를 공급해야 하는 민간 공급기관의 입장에서 이 같은 운영이 불가능하다. 이러한 서비스를 효과적으로 운영하기 위한 방법으로 지역 중심의 순회서비스나 지역 거점 기반의 긴급 대응 체계 등을 생각할 수 있지만 개별 대상자에 대한 서비스 공급만을 책임지는 민간 중심의 공급구조에서는 불가능한 것이다. 하지만 공공 공급을 책임지는 사회서비스원에서는 지역별 거점센터나 근린 지역 이용자 대상의 묶

음 서비스 체계 등을 설계하는 것이 가능할 수 있다.

마지막으로, 사회서비스원 설립이 지자체의 사회서비스에 대한 책임성을 약화시키는 것이 아니라 보다 책임성 있게 정책을 운영하는 수단으로 자리 잡을 수 있도록 하는 제도적 장치도 필요하다. 선진국의 사례를 볼 때 향후 지역생활보장을 위한 사회서비스는 지방정부의 핵심 기능이 되어야 하며 이것이 제도 발전의 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 하지만 별도의 사회서비스원 설립은 사회서비스 정책의 책임을 시도 광역지자체가 아니라 사회서비스원의 몫으로 돌려 오히려 책임성을 분절시키고 사회서비스 정책의 문제를 서비스원 운영의 문제로 축소시킬 위험성도 있다. 그렇기 때문에 사회서비스원 운영을 지자체의 핵심 사회서비스 정책 수단의 하나로 자리매김시키기 위해, 지자체에도 사회서비스(총괄) 부서를 설치하고 지자체 담당 부서와 사회서비스원이 파트너십을 통해 지자체의 사회서비스 정책을 운영할 수 있도록 해야 한다. 또한 지자체의 정책적 책임성을 확보하기 위해 지자체의 사회서비스원에 대한 운영(예산) 계획을 매년 의회에 제출하고 공공성 성과를 보고하는 등의 제도적 장치도 필요하다(김태일 등, 2018, pp. 505-506).

그다음 커뮤니티케어에 대해 살펴보면 지역사회에서의 일상적인 생활을 보장하는 기본권 보장적 성격을 띠고 있기 때문에 이와 같은 분절적 체계로는 성립하기 어렵다고 할 수 있다. 노령, 장애 등으로 어려움을 가진 대상자들이 지역사회에서 일상생활의 욕구를 충족받기 어렵기 때문에 결국 시설로 가거나 방치되는 것이 현실이다. 일상생활의 욕구를 개별적으로 맞추어 지원하는 체계 없이 커뮤니티케어가 추진될 경우 가족에게 그 부담을 떠넘기거나 방치되도록 만드는 결과로 귀결될 것이다. 기본적으로 우리나라 지역사회 서비스가 충분성을 갖추지 못하고 있기 때문에 기존 급여와 서비스를 최대한 활용하지 못한다면 커뮤니티케어는 요원할

수밖에 없다. 지속적으로 개별적인 서비스가 확대된다고 하더라도 지방 정부의 책임성과 개별화된 통합성이 확보되지 않은 상태에서는 그만큼 효과성이 제한적이며 사회서비스의 역진성은 더욱 강화될 위험이 있는 것이다.

그래서 궁극적으로 기존 제도에 사람을 끼워 맞추던 지역사회 복지체계에서 사람에 맞춰 지원을 설계하는 체계로의 근본적 전환이 필수적이다. 분절적이고 파편적인 체계 아래에서 기본적으로 역진적이고 광범위한 사각지대가 발생할 수밖에 없었던 체계의 극복이 필요하다. 제도가 아닌 사람을 중심으로 기본적 권리를 지방정부가 책임 있게 보장할 수 있는 체계 구축의 과정이 되어야 한다. 즉, 주민 누구나 지역사회에서 삶을 영위하기 어려운 상황이 발생했을 때 욕구에 맞춘 지원을 설계하여 제공함으로써 일상생활에 대한 기본적 권리를 보장하는 체계로 전환해야 한다(김태일 등, 2018, p. 491).

이를 위해서는 서비스의 충분성은 단계적으로 확보하더라도 최우선적으로 지방정부의 책임성과 개별화된 통합성을 적용하는 전략적인 접근이 필요하다. 서비스의 충분성을 확보하는 것은 그만큼의 예산이 투입되고 인력과 제공 기관 등 인프라가 확대되어야 하므로 그만큼 시간이 소요될 수밖에 없기 때문에 우선적으로 최대한 기존 서비스를 활용하고, 효과성을 높이는 전략이 필요할 것이다. 또한 서비스의 지속적 확대가 촉진되기 위해서는 기존 서비스의 효과성이 입증되고 새로 도입되는 서비스의 성과가 확인되어야 할 것이다. 하지만 지금과 같이 지방정부의 책임성과 개별화된 통합성이 확보되지 않은 상황에서는 서비스가 확대되더라도 효과성을 확인하기가 어렵고, 오히려 서비스의 역진성이 강화되는 역효과도 우려된다. 따라서 커뮤니티케어의 추진을 위해서는 무엇보다도 지방정부의 책임성과 개별화된 통합성을 먼저 확보하는 전략적인 접근이 필요하다.

며 이를 통해 기존 서비스의 활용을 극대화하면서 확대되는 서비스의 효과성을 보장할 수 있도록 해야 한다.

이를 위해서는 가장 먼저 주요 서비스의 분절구조인 건강보험공단(노인)과 국민연금관리공단(장애인)을 지방정부 중심으로 연계시키는 것이 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 노인돌봄의 가장 핵심적인 제도인 장기요양보험을 건강보험공단이 담당하고 있고 나머지 지역사회서비스는 대부분 지자체가 담당하고 있어 장기요양보험제도와 지역사회서비스가 단절되어 있으며 대부분 문제를 경험하는 당사자와 가족은 등급 판정을 받거나 방치되는 것이 현실이다. 최근 건강보험공단에서는 이용 지원 서비스를 강화하고 있으나 장기요양보험제도의 운영을 담당하는 공단에는 이용 지원에 필요한 지역사회서비스에 대한 권한이나 역할이 없다는 점에서 한계가 명백하다. 지자체는 주요한 제도가 건강보험공단으로 분리되어 있어 제도에 대한 책임성이 없으며 결국 나머지 지역사회서비스에 대해서도 정해진 지침에 따른 집행 이상의 책임성이 부여되기 어려운 것이다. 장애인 지원의 핵심적인 제도인 장애인활동지원의 경우 지자체가 운영하지만 대상자 선정을 위한 등급 판정이나 인정조사는 국민연금관리공단이 담당하고 있어 역시 책임성의 분절이 발생하고 있다.

이러한 주요 서비스의 분절구조를 해소하는 것은 궁극적으로는 기초지자체 단위에서 이루어져야 하지만 이를 위해서는 중앙정부(보건복지부)와 광역 시도의 역할이 필요하다. 보건복지부와 건강보험공단, 국민연금관리공단과 통합적 체계 구축을 위한 협의가 이루어져야 하며 광역 시도 차원에서도 각 공단의 지역본부와 협의를 통해 기초지자체 단위에서의 통합이 가능할 수 있는 기반을 조성하도록 한다. 기초지자체는 해당 지역의 건강보험공단 지사나 국민연금관리공단 지사와의 협의와 협력을 통해 대상자 중심의 통합적 체계를 구축하도록 한다.

기초지자체는 자체 조직 내에서 각종 급여와 서비스 간의 분절성을 해소하기 위해 내방민원 상담과 복지급여 신청·접수, 대상자 선별 업무를 일원화하는 조직개편을 추진한다. 현재 지자체 조직은 장애인, 노인, 아동, 청소년 등 대상집단별로 별도의 과나 팀을 구성하고 있으며 대상자에 대한 개별적 급여나 서비스는 담당자별 기준업무로 나누어져 있는 분담 구조를 가지고 있다. 개별 급여나 서비스의 담당자는 각 급여나 서비스별 대상자 조사에서 선정, 급여 결정과 지급, 관련 예산 집행, 시설 및 기관 관리, 모니터링을 모두 전담하고 있다. 이는 결국 같은 대상과 욕구라고 하더라도 서로 다른 급여와 서비스로 나누어져 있고, 이는 결국 서로 다른 담당자로 분절되어 있어 욕구가 있는 대상자는 먼저 해당하는 급여와 서비스를 찾고 그에 해당하는 담당자를 찾아가야 상담을 받을 수 있는 현실이다. 이렇게 급여와 서비스가 담당자별로 분절되어 있는 상황에서는 아무리 통합사례관리와 같은 통합적 체계를 만든다고 하더라도 공무원 조직 속성상 담당이 아닌 업무에는 관여하기 어렵기 때문에 공적 급여와 서비스의 통합적 접근은 정작 이루어지지 않는 한계가 있다. 따라서 각종 급여와 서비스의 조사, 상담과 급여 신청 및 접수, 대상자 선별 업무는 하나의 조직으로 일원화하고 나머지 지급행정이나 예산 집행, 시설 및 기관 관리나 모니터링 등의 업무만 담당자별로 부여하는 조직 개편이 필요하다.

읍면동 사무소는 최일선의 행정기관으로서 가장 높은 지역 밀착성을 가지고 있지만 집행기관으로서 통합적 접근에는 한계가 있다. 최근 서울의 찾아가는 동주민센터, 부산의 다복동 등 지역별 사업과 찾아가는 보건복지서비스 추진 등으로 읍·면·동 사무소를 중심으로 통합적 접근이 시도되고 있다. 읍·면·동 사무소는 가장 지역에 밀착된 행정기관으로 접근성이 뛰어나 지역 주민들이 쉽게 찾아올 수 있다는 장점이 있지만 집행단위로서 통합적 접근에는 한계가 있을 수밖에 없다. 연계의 대상이 되는

건강보험공단 지사와 국민연금관리공단 지사, 그 외 공공센터 등도 최소 단위가 기초지자체 단위 이상으로 읍·면·동 단위에서는 통합적 접근에 한계가 있다. 통합적 접근을 위해서는 서비스 수급 자격과 지원 규모 등에 대한 행정적 판단이 필요하지만 읍·면·동 사무소는 집행기관으로 이러한 결정에 대한 권한이 부여되기 어려운 것이다(김태일 등, 2018, pp. 492-493).

하지만 읍·면·동 사무소는 가장 뛰어난 접근성을 활용하여 지역사회의 통합적인 접수 창구와 서비스 제공 이후 사후관리를 담당하기에는 좋은 조건을 가지고 있다. 지역 주민에게 가장 친숙하고 찾아가기 쉬운 공공기관으로는 읍·면·동 사무소를 꼽을 수 있으며 그렇기 때문에 욕구나 문제가 있을 경우 찾아와 초기 상담을 받고 안내에 따라 통합 접수를 할 수 있는 창구로 적합할 것이다. 지역 주민의 접근성뿐만 아니라 행정기관으로서 지역 주민에 대한 접근성도 높으므로 서비스 제공 이후 직접 연락하거나 찾아가는 등 사후관리를 담당하는 것 역시 적절할 것으로 판단된다. 이전 읍·면·동 복지허브화에서 추진한 맞춤형 복지의 경우 단순 사례는 읍·면·동에서, 복합적 욕구가 있거나 집중사례관리가 필요한 경우는 시·군·구에서 담당하도록 한 바 있으나 현장에서는 이 둘 간의 모호성이 지속적으로 지적되어 이에 대한 구분은 시·군·구 본청에서 하는 것이 바람직할 것이다.

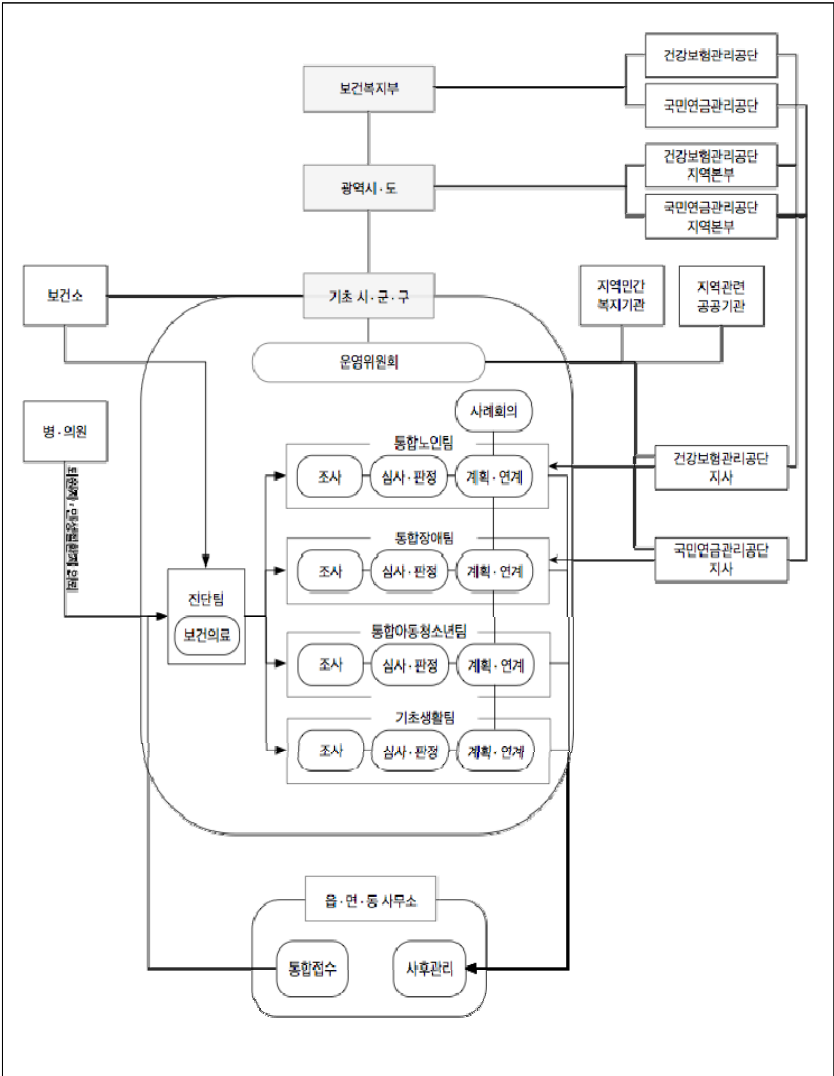
이상의 논의를 바탕으로 제안하는 한국형 커뮤니티케어를 위한 기본 모형은 현재 제도에서 나타나는 주요한 분절을 지방정부를 중심으로 통합하는 체계를 구축하면서 지방정부 본청 조직 내에서도 조사와 급여결정 업무를 통합시키고, 읍·면·동 사무소는 통합 접수와 사후관리를 분담하는 체계이다([그림 4-6-1] 참조). 가장 핵심적이라고 할 수 있는 건강보험공단과 국민연금관리공단과의 분절을 해소하기 위해 보건복지부와

공단 간, 광역시도와 지역본부 간 협의를 바탕으로 기초 시·군·구 단위 각 지사조직에서 담당 조직과 통합적 체계를 구성한다. 기초지자체 본청에서는 대상자별 통합팀을 구성하고 통합팀별로 대상자에 대한 욕구 조사, 각종 급여와 서비스에 대한 심사 및 수급 자격 판정, 그 결과에 따른 서비스 계획과 연계를 총괄하도록 한다. 이와 같은 대상자별 통합팀은 기존 본청 조직 내 대상자별 행정팀과는 다른 것이며 기존 행정팀은 담당자별로 기존 업무로 부여되어 있는 급여와 서비스의 행정업무를 담당하고 대상자 조사 및 선별 업무는 통합팀에서 담당하는 것이다(김태일 등, 2018, p. 493).

통합 접수를 하는 읍·면·동 사무소 담당자가 접수 사례를 본청 진단팀으로 보내면 진단팀에서 이를 선별하여 주사례관리팀인 대상자별 통합팀으로 배정하도록 한다. 진단팀은 읍·면·동 사무소뿐만 아니라 병원으로부터 퇴원자를 의뢰받을 수도 있으며 보건소에서 파견된 보건의로 인력이 배치되어 의료 욕구를 선별한 뒤 필요할 경우 대상자별 통합팀으로 배정하거나 실사와 판정 과정에 결합할 수 있다. 대상자별 통합팀은 핵심적 욕구에 따라 배정된 주사례관리팀으로서 욕구 실사와 판정을 진행하지만, 계획과 연계 단계에서는 주 1회 이상 열리는 팀 간 사례회의를 통해 다른 대상팀과 협력할 수 있다. 가령 노인이나 성인 장애인 중 자녀가 있는 경우 사례회의를 통해 자녀에게 추가적으로 지원할 서비스를 협의하거나 생계 문제가 동반된 경우 기초생활팀과 협의할 수 있는 것이다. 대상자별 통합팀에 직접 참여하는 건강보험관리공단 지사나 국민연금관리공단 지사는 물론 지역의 민간복지기관이나 지역의 관련 센터 등 공공기관, 병의원 등이 커뮤니티케어 조직의 운영위원회에 참여하여 전체적인 커뮤니티케어의 추진과 운영에 참여할 수 있다. 지자체장을 위원장으로 하고 참여기관 관계자들이 위원으로 참여하는 이 위원회를 통해 예산이

나 인사, 운영 방향 등을 협의하도록 한다(김태일 등, 2018, p. 495).

[그림 4-6-1] 한국형 커뮤니티케어 기본 모형



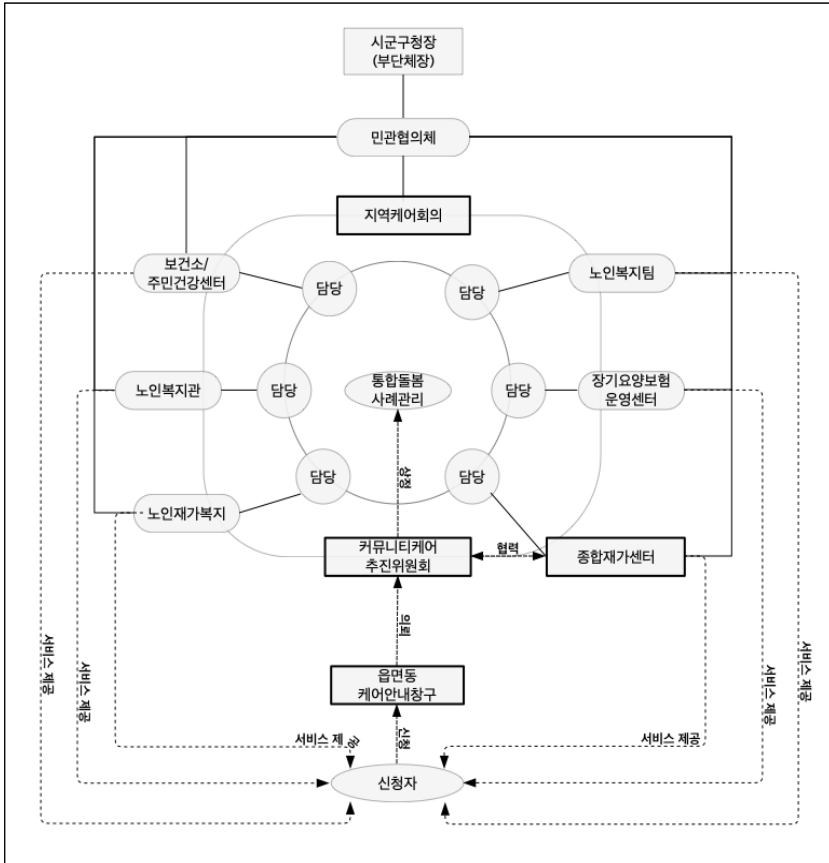
자료: 김태일 등(2018). p. 494.

대상자별 통합팀은 지자체의 자체 인력과 관계 기관의 파견 인력으로 공동 구성하도록 하여 실질적으로 개별화된 통합성이 구현될 수 있도록 한다. 통합노인팀은 기존의 지자체 노인복지팀(과)에서 상담, 신청·접수, 대상자 선별 업무를 전담할 1인 이상의 인력과 커뮤니티케어 시행에 따른 신규 인력, 건강보험공단 지사의 인정조사 담당 인력, 기타 노인복지관 등 민간 전문인력 등으로 구성한다. 통합장애인팀은 기존 지자체 장애인복지팀(과)에서 상담, 신청·접수, 대상자 선별 업무를 전담할 1인 이상의 인력과 커뮤니티케어 시행에 따른 신규 인력, 국민연금관리공단 지사의 인정조사 담당 인력, 기타 장애인복지관, 자립생활지원센터 등 민간 전문인력 등으로 구성하도록 한다. 통합아동·청소년팀은 기존의 드림스타트 조직, 교육지원청의 교육복지 담당자, 기타 민간 전문인력 등으로 구성할 수 있다. 기초생활팀은 기존의 희망복지지원단, 통합조사팀, 통합관리팀 등에서 재구성하여 기초생활보장 대상자와 비수급 빈곤층을 대상으로 한 사례관리에 집중하도록 한다. 대상자별 통합팀에 인력을 파견하는 조직이나 기관은 운영위원회에 참석할 수 있도록 하여 전체 조직 운영에 참여할 수 있도록 한다(김태일 등, 2018, pp. 495-496).

하지만 현재 추진 중인 선도사업에 배정된 예산과 정부의 정책 의지 등을 고려할 때 전면적인 체계 개편을 추진하기는 어려운 상황이므로 현실적으로 선도사업은 당사자 중심의 서비스 방식을 실험하고 가능한 모델을 개발하는 것에 초점을 맞춰야 할 것이다. 선도사업에서 지역사회 수준에서라도 체계를 변화시킬 예산이나 이에 대한 인력 재배치 등 체계 개편을 추진할 수 있는 여건이 마련된 것이 아니기 때문에 대상자 수준에서 실험이 이루어지고 이를 통해 향후 정책으로 추진 가능한 모델을 개발하는 것이 현실적인 목적이 될 것이다. 예산이 100~200명을 대상으로 설정되어 있기 때문에 사업 역시 현실적으로 지역 단위에서 이루어지기보

다는 100~200명의 시범사업 대상을 별도로 설정하여 사업을 시행할 수밖에 없을 것이다. 그렇다고 100~200명을 대상으로 설정된 예산이 충분한 것도 아니기 때문에 이것만으로 구체적 성과를 기대하기는 어려운 상황이므로 이 대상에게 단순히 예산을 집행하는 수준의 서비스가 아니라 통합적인 서비스체계를 부분적으로 적용해 보는 실험이 필요하다. 먼저 우선순위 기준에 따라 시범사업 대상으로 선정된 시설 입소 위기 또는 탈시설 대상자를 중심으로 기존 서비스와 커뮤니티케어 사업이 결합된 통합적인 지원체계를 적용하여 실제적인 시설 입소 예방이나 지역사회 정착 효과를 평가하도록 한다. 이러한 과정을 통해 현재의 제도와 전달체계에서 커뮤니티케어 중심 체계로 전환하기 위한 구체적인 모델을 개발하고 이행을 위한 단계적 과제를 도출하는 것을 선도사업의 목표로 설정하는 것이 현실적이다(김태일 등, 2018, pp. 496-497).

[그림 4-6-2] 노인 커뮤니티케어 선도사업 추진 모델(예)



자료: 김태일 등(2018). p. 497을 저자가 재작성.

따라서 시범사업 추진 지역은 시범사업 대상군별로 유관 서비스 주체와 담당자들이 참여하는 지역케어회의를 구성하여 시범사업 대상자 선정, 욕구 실사, 서비스 설계, 서비스 시행, 모니터링과 평가를 수행하도록 한다. 노인의 경우 장기요양(건보공단지사), 종합돌봄, 기본돌봄, 노인복지관, 재가센터 담당자, 장애인의 경우 연금공단지사(활동지원 인정조사), 지자체 담당자(활동지원, 탈시설), 자립지원센터 등 관련 민간기관이

나 단체, 장애인복지관 등이 지역케어회의에 참여할 수 있다. 선도사업 지자체에서는 커뮤니티케어추진단을 중심으로 선도사업을 준비하고 진행하면서 그 외 통합·활용할 서비스나 급여를 목록화하고 각 급여와 서비스 수급 대상 중 일부를 선도사업 적용 대상으로 할당하도록 한다. 이에 따라 신규 재가 대상자 중 시설 입소 위험 대상, 시설 입소 대기자 중 고위험 대상, 퇴원 환자 중 시설 입소 위험 대상, 시설 학대 피해자, 탈시설 대상자 등 우선순위 대상 기준을 설정하고 전체 시범사업 적용 대상 규모 내에서 시기별(분기별 또는 월별)로 일정 수를 본인과 가족의 희망 여부를 확인하여 시범사업 적용 대상을 선정할 수 있다. 선정된 시범사업 대상자에 한해서는 실사된 욕구에 따라 중복 여부와 상관없이 시설화 위험을 방지할 수 있을 만큼의 적절한 서비스를 구성하고 제공하는 것에 초점을 두고 이를 기준으로 성과를 평가하도록 한다. 복지부는 이를 위해 시행령에서 지침까지 해당 급여의 규정에 커뮤니티케어 선도사업 특례 규정을 만들어 대상자 선정과 중복 금지 등에 대한 예외를 허용할 수 있도록 해야 한다. 선도사업 지자체에서도 조례 제정이나 개정을 통하여 담당자들이 위험 부담 없이 각 급여와 서비스 대상자들의 일부를 선도사업 대상에 할당할 수 있도록 조치한다(김태일 등, 2018, pp. 497-498).

시범사업 대상에게는 원하는 대로 충분한 서비스가 제공되는 데 초점을 맞추기보다는 최대한 자립성을 유지하면서 시설화를 방지할 수 있는 적절한 수준의 서비스와 절차를 개발하는 것에 초점을 맞추도록 한다. 시범사업 대상 지역에서는 서비스 신청 과정에서부터 실제 지역사례에 대한 수집과 분석을 통해 시설화 예방 및 지역사회 정착 지원이 필요한 우선순위 대상자의 기준과 욕구 수준을 파악한다. 이에 기초하여 통합 대상 서비스와 참여 주체 및 담당자를 선정하여 커뮤니티케어추진단을 구성하고 관계 기관 및 부처와 연계 협력 관계를 구축하도록 한다. 커뮤니티케

어추진단은 당사자나 가족이 원하는 만큼의 충분한 서비스를 보장하는 것이 아니라 적절한 서비스로 최대한 당사자의 자립적인 삶을 보장한다는 사업의 목적을 분명히 하고 최대한의 서비스보다는 적절한 서비스로 스스로 삶을 영위할 수 있는 능력을 유지하도록 서비스를 설계하도록 한다. 시설화 예방이나 서비스 만족도뿐만 아니라 의존성 감소, 가족 및 사회관계 증진 등 자립생활 관련 지표를 최대한 평가에 반영할 수 있을 것이다(김태일 등, 2018, pp. 498-499).

이렇게 포용복지를 위한 사회서비스 정책은 광역지자체 차원의 사회서비스원을 중심으로 지역사회에서 기본적인 사회서비스에 대한 조정과 배분을 통해 일정 수준 이상의 사회서비스 공급을 보장하고, 기초지자체를 중심으로는 주민 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 통합적으로 설계하여 보장할 수 있도록 하는 포괄적이고 총체적인 접근이 필요하다. 그리고 이러한 사회서비스 체계가 주민 누구에게나 기본권을 보장할 수 있는 포용적 체계로 작동할 수 있게 하기 위해서는 그만큼 역량과 전문성을 갖춘 인력을 확보하는 일이 중요하다. 사회서비스가 제대로 보장될 수 있도록 하기 위해서는 개별 대상자에 대한 욕구를 파악하고 진단하여 그에 맞는 서비스를 설계하고 제공하는 과정이 필수적이기 때문이다.

이에 더하여 더 근본적으로는 전문성이 제대로 갖춰지지 않은 현재의 사회서비스 체계는 기본적으로 배제적 구조라는 점을 인식해야 한다. 현재 장기요양보험이나 장애인활동지원과 같은 일부 서비스에만 인정조사와 같은 욕구조사에 의한 수급 자격 판정체계가 갖춰져 있고, 그 외의 나머지 사회서비스는 모두 신청 당사자가 진단이나 추천 등을 통해 스스로 욕구를 입증하도록 하고 있다. 그리고 인정조사를 하는 경우에도 장기요양보험 정도만 건강보험공단 지사에 전문인력을 보유하고 있을 뿐 장애인활동지원을 담당하는 국민연금공단 지사는 별도의 전문인력이 아닌 일

반 직원을 교육하여 투입하고 있는 상황이다. 그리고 이러한 인정조사도 정해진 기준에 따른 점수 부여에만 초점이 맞춰져 있어 욕구에 맞는 서비스 설계까지 이루어지는 수준은 아니다.

그러다 보니 기본적으로 사회서비스는 욕구가 더 크고, 위급한 사람이 먼저 보장을 받기보다는 자신의 욕구를 이러한 서비스 수급 조건에 맞출 수 있는 사람이 서비스를 먼저 획득하는 구조로 되어 있다. 그렇게 스스로 자신의 욕구를 입증하지 못하는 사람은 배제되는 구조인 것이다. 그렇기 때문에 주민 누구나 욕구에 따라 서비스를 보장받을 수 있는 포용복지의 사회서비스가 되기 위해서는 당사자에게 욕구의 입증 책임을 부여하는 것이 아니라 공공의 전문성 있는 사회서비스 인력이 공적 책임을 가지고 수급권에 대해 판단하고, 더 나아가 서비스를 설계하여 적절한 서비스를 제공할 수 있도록 해야 하는 것이다. 이를 위해서는 앞으로 어떠한 전문성을 갖춘 인력을 어떠한 선별 과정을 거쳐서 확보해 나갈지, 또 한편으로 기존의 사회서비스 인력을 어떤 교육훈련 과정 등을 통해 더 양질의 전문화된 인력으로 전환시켜 나갈지에 대한 계획과 추진이 필요하다.

제7절 안전: 범죄 등 사회적 위험 중심

1. 서론 및 개념적 접근

가. 들어가며

안전에 대한 사회적 욕구 및 필요성은 계속 커지고 있으며, 안전을 국민에 대한 복지의 기본적인 구성 요소로 보는 인식 또한 광범위하게 확산

되고 있다. 이에 정부는 국민의 안전권 보장 및 이를 통한 복지 수준의 제고를 위해 다양한 안전 및 관련 제도를 추진·시행하고 있지만, 광범위한 분야에 걸쳐 다양한 형태의 위험이 발생하기 때문에 이를 모든 분야에 걸쳐 시의적절하게 대응하는 것은 쉽지 않다. 예를 들어 사회적 안전 측면의 경우 과거에는 살인 및 폭행 등이 사회적으로 큰 문제였다면, 최근 들어서는 이러한 강력 범죄는 줄어들고 있지만 스마트폰을 이용한 불법 촬영과 통신매체를 이용한 디지털 성범죄가 사회적 문제로 대두되고 있다(최란, 2017: 53-54). 재난 안전 측면에서는 과거에 비해 그 피해가 줄어들 것으로 인식되었던 산불과 같은 자연재해 문제도 최근 심각한 문제로 받아들여지고 있으며,⁴⁵⁾ 건강에 대한 위협으로 온 국민으로부터 관심과 우려가 큰 미세먼지의 경우 자연재해적인 성격과 함께 국내의 대기오염 그리고 중국의 황사 및 대기오염 영향 등이 매우 복잡한 양상으로 결합된 문제이다. 이러한 복잡하고 광범위한 문제들에 효과적으로 대처하기 위해서는 단일 부처 차원이 아닌 범부처 차원의 정책 추진은 물론 지방자치단체와 민간과의 협력 그리고 국민의 정책 공감대 형성이 매우 중요하다. 이를 위해서는 먼저, 현재 범부처적으로 수행되고 있는 안전 관련 프로그램들을 일정 기준을 정해 분류할 필요가 있으며 이를 통해 전반적인 현황과 문제점을 파악하고 개선 사항을 제시하는 것이 필요하다.

이 절에서는 국민의 안전을 위협하는 다양하고 광범위한 위험을 선행 연구에서 제시된 개념들을 활용하여 분류한 후 그중 범죄로 인한 사회적 위험의 현황과 이에 대한 중앙정부 부처 중심의 관리체계를 범주별 정책 대상을 중심으로 파악해 보고자 한다. 범죄로 인한 사회적 위험과 사회적 위험에 대응하는 안전 대책을 파악하는 이유는 크게 두 가지이다. 첫째는

45) 2019년 4월에 발생한 강원도 고성 및 속초 지역의 산불은 자연재해의 위험과 이에 대한 대비의 필요성과 경각심을 일깨우는 계기가 되었음.

논의 전개에 효율성 제고를 위한 측면이며, 둘째는 사회적 위험과 관련된 복지제도(또는 프로그램)의 중요성과 이에 대한 체계적인 검토의 필요성에서 기인한다.

전자(논의 전개에 효율성 제고 측면)에 대해 살펴보면, 안전에 대해 파악할 때 사회적 위험은 물론 자연적 위험(생태적 위험), 기술적 위험 등과 이와 관련한 복지 측면의 지원 제도 파악도 중요하지만 자연적 위험과 기술적 위험 그리고 사회적 위험 중 비고의적인 사고와 같은 위험 등을 이 절에서 파악하기에는 그 영역이 너무 광범위하고 포괄적이라 할 수 있다. 따라서 이 절에서는 이와 같은 주요한 위험들 가운데 먼저 범죄와 관련한 사회적 위험에 초점을 맞추고 있다. 한편 후자(사회적 위험과 관련된 복지제도의 중요성)는 이 절에서 다양한 위험 중 사회적 위험에 초점을 맞춘 이유로 볼 수 있다. 사회보장 측면에서 보건복지부, 여성가족부 등을 중심으로 범주적 대상에 대한 복지 프로그램을 수행하고 있는데 이러한 프로그램은 사회적 위험에 취약한 노인, 아동, 장애인, 여성 등에 대한 프로그램이 상당 부분을 차지한다. 이러한 프로그램들은 사회적 안전에 있어 사후적 대응은 물론 예방적 기능을 수행하고 있다. 이는 범주적 대상에 대한 복지 차원의 사회적 안전 제고의 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 또한 행정안전부와 경찰청 등은 국민 전반의 안전은 물론 아동, 노인 등 범주적 대상의 안전 제고를 목적으로 하는 다양한 프로그램을 수행 중이며, 이러한 프로그램들은 대상자에 대한 안전 보장을 통해 이들이 누리는 복지 수준을 제고하는 역할을 수행하고 있다.

이러한 사회적 안전 차원의 복지 프로그램에 대한 관심과 중요성이 점차 높아지고 있지만, 이러한 프로그램들에 대한 체계적이고 종합적인 검토는 아직까지 미비한 실정이다. 본 연구에서는 중앙부처 중심으로 수행되고 있는 주요 복지·안전 사업들을 범주적 대상으로 분류한 후 여기에

대한 관리 현황과 문제점 등에 대해 파악하고자 한다. 하지만 먼저, 본 연구의 핵심 키워드인 안전에 대한 개념적 의미를 파악하고, 매우 다양하고 광범위하게 발생하는 위험 또는 재난에 대해 분류한 후 이를 토대로 범죄 등 사회적 위험에 대응한 복지 차원에서의 안전에 대한 논의를 이어 가고자 한다.

나. 안전에 대한 정의 및 위험에 대한 분류

매슬로(Maslow)는 안전을 인간이 지닌 가장 기본적인 욕구 중 하나이며 공포·위협·고통으로부터 회피하려는 욕구로 보았다(교육학 용어사전, 2019.5.11. 인출). 기본적인 욕구로서 안전의 특성은 그 정의를 통해서도 파악해 볼 수 있다. 안전에 대한 주요 정의들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 위키백과(2019.12.27. 인출)에서는 “위험이 없어서 피해를 입을 수 없는 것”으로, 국립국어원의 표준국어대사전(2019.5.30. 인출)과 우리말샘(2019.5.30. 인출)에서는 “위험이 생기거나 사고가 날 염려가 없음. 또는 그런 상태”로 정의하고 있다. 한편, 국민안전처(2016: 5)는 사전적 의미의 안전과 일반적 의미의 안전을 구분하고 있는데, 일반적 의미의 안전을 “사고의 위험성을 감소시키기 위하여 인간의 행동을 수정하거나 물리적으로 안전한 환경을 조성한 조건이나 상태”로 정의하고 있다. 이러한 정의들을 살펴보았을 때 공통적으로 안전은 위험과 대비되는 개념임을 유추해 볼 수 있다. 위험에 대한 정의들을 살펴보면, 국립국어원의 표준국어대사전(2019.12.27 인출)에서는 “해로움이나 손실이 생길 우려가 있음. 또는 그런 상태”로, 위키백과(2019.12.27. 인출)에서는 “손해의 가능성”, “가치를 잃거나 얻을 수 있는 잠재성”으로 정의하고 있다. 이장국(2007: 30)은 “어떠한 사고가 발생하기 전에 예측되는 사고의 가능성이

높은 경우”로 정의하고 있다. 즉, 위험은 아직 실현되지 않은 사건 또는 사고에 대한 가능성을 의미하며 안전과 상충관계에 있기 때문에 어떠한 집단에 대한 안전한 상태를 유지하거나 안전한 상태로 만들기 위해서는 안전을 위협하는 위험에 대한 제어가 중요함을 알 수 있다. 이러한 안전의 개념을 유사 개념을 통해 살펴볼 수 있는데, 재해가 재난으로 인한 피해를 의미하기 때문에 안전은 위험(원인)이 없어 피해(결과)가 없는 상태로도 해석해 볼 수 있다(임준규·오정화, 2015, p. 94).

이렇게 정의된 안전은 광의적 개념으로 볼 수 있는데, 안전의 성격에 따라 다시 ‘safety’와 ‘security’로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 이창무(2015)는 두 개념의 차이점에 대해 ‘security’가 주로 불법적이고 의도적인 위험으로부터의 안전을 의미한다면 ‘safety’는 주로 불법적인 의도 없이 발생하는 위험으로부터의 안전을 의미한다고 설명하고 있다. 즉 살인·절도·사기·해킹 등과 같은 각종 범죄 위험으로부터의 안전은 주로 ‘security’에 해당되고, 태풍·홍수·지진 등의 자연재해나 사고로부터 안전을 지키는 것은 주로 ‘safety’에 주로 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 본 절의 주제인 범죄로 인한 사회적 안전에 대한 부분은 ‘security’ 측면에 주로 해당되게 된다.

한편 다양한 분야에서 다양한 형태로 발생하는 위험을 그 원인과 특성에 따라 분류할 필요가 있는데, 지금까지 주로 세 가지 차원에서 위험을 분류해 오고 있다. 통계청(2008)에 따르면 세 가지 위험은 자연적 또는 생태적 위험, 기술적 위험 그리고 사회적 위험이다. 이 세 가지 위험은 각각 “자연의 개입으로 인해 불가피하게 만들어지는 재난”, “인간이 만들어 낸 문명과 기술체계의 오작동이나 인간적인 오류 혹은 두 가지의 결합에 의해 생겨나는 여러 가지 위험”, “집단 내 규범이나 사회체계의 기능이 제대로 작동하지 못할 때 생기는 위험”을 뜻한다(통계청, 2008, p. 268; 박

준휘 외, 2018, pp. 667-668 재인용). 이렇게 분류된 위험 중에서 생태적 위험과 기술적 위험은 「재난 및 안전관리 기본법」에 제시되어 있는 자연 재난, 사회 재난과 대부분 일치한다.⁴⁶⁾ 즉, 생태적 위험은 자연재난에, 기술적 위험과 사회적 위험은 사회재난에 해당된다고 볼 수 있다.

이 절에서 초점을 맞추고 있는 사회적 재난에 대해 국가기록원은 “인간의 부주의와 잘못된 기술 이용에 따라 발생하는 사고성 재난과 고의적으로 자행되는 범죄성 재난, 산업의 발달에 따라 수반되는 환경오염 등으로 발생하는 재난 피해” 등으로 분류하고 있다(국가기록원, 2019. 2. 13. 인출). 하지만 실제 제도 및 정책 영역의 대응은 아래 제시된 「재난 및 안전관리 기본법」의 재난에 대한 정의와 같이 사회적 재난에는 사고성 재난과 사회발달로 발생하는 제반 재난이 포함되지만, 범죄성 재난은 분리되어 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조1에 따르면 재난을 자연재난과 사회재난으로 구분하고 있으며, 자세한 내용은 아래와 같다.

「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의)

자연재난: 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사, 조류(藻類) 대발생, 조수, 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공 사고, 해상 사고 포함)·화생방 사고·환경오염 사고 등으로 발생하는 일정 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가 기반체계의 마비, 「감염병의 예방 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 가축전염병 확산으로 인한 피해

46) 여기서 재난은 “국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”을 의미함(재난 및 안전관리 기본법 제3조의1).

다. 범죄성 재난에 대응한 복지 차원의 접근

앞서 살펴본 바와 같이 고의적으로 자행되는 범죄성 재난에 대한 예방·대응과 관련한 복지 차원의 접근을 살펴보려고 한다.

먼저, 안전과 위험에 대한 개념적 접근에서 살펴보면, 안전의 반대 개념을 ‘위험’이라고 할 때 위험은 직관적으로 ‘안전하지 않은 것’으로 볼 수 있다. 위험은 일상의 광범위한 측면에 산재하고 있으며, 다양한 요인에 의해 발생할 수 있다. 하지만 이러한 위험 요소 중에서도 일상생활과 직결되어 있는 것으로는 범죄로 인한 위험과 교통사고, 화재 등 사고로 인한 위험, 지진·태풍 등 자연재해로 인한 위험을 꼽을 수 있다. 또한 이러한 위험에 매우 취약한 집단이 존재하는데, 이러한 집단을 ‘안전취약계층’으로 볼 수 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조9의3에 따르면 “안전취약계층이란 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람”을 의미하는데, 이를 범죄에 초점을 맞추면 ‘범죄취약계층’으로 볼 수 있다.

복지와 사회복지는 사전적으로 각각 “좋은 건강, 윤택한 생활, 안락한 환경들이 어우러져 행복을 누릴 수 있는 상태”(다음사전, 2019.5.30. 인출), “국민의 생활 향상과 사회보장을 위한 사회정책과 시설을 통틀어 이르는 말”(우리말샘, 2019. 5. 30. 인출)로 정의되고, 복지제도는 “국민의 복지 증진을 목표로 사회보장제도, 최저임금 따위의 복지정책을 펴는 제도”(우리말샘, 2019. 5. 30. 인출) 등으로 정의된다. 한편 안전은 기본적인 욕구이자 권리의 성격을 가지고 있고 개인의 삶과 행복에 큰 영향을 미치는 요소이기 때문에 ‘국민의 생활 향상’, ‘국민의 복지 증진’을 목적으로 수립·추진되는 복지제도와 이를 구성하는 다양한 세부 프로그램들과 직접적 또는 간접적인 관련성을 가지게 된다. 이에 따라 복지 차원에서 범죄로 인한 사회적 위험에 대처하고 위험에 직면할 가능성이 높은 집

단을 지원하는, 안전에 대한 보장과 지원 측면의 복지 프로그램은 해당 프로그램이 복지제도(사회보장제도) 내에서의 성격과 안전에 대한 사전적·사후적 대응 여부에 따라 분류할 수 있다.

사회보장제도 내 성격에 따른 분류는 해당 프로그램이 사회보장제도 본연의 목적 달성을 통한 사회적 위험 예방인지, 아니면 직접적으로 범죄 예방과 범죄에 대한 사후적 대응을 주된 내용과 목적으로 하는 것인지에 대한 여부를 통해 분류한다(박준휘 외, 2018, p. 679). 사회보장제도 내 성격에 따른 분류에서, 사회보장제도 본연의 목적(국민의 건강과 소득보장, 국민의 최저생활 보장, 삶의 질 향상 등) 달성을 통한 사회적 위험 예방은 사회보장기본법 제3조(정의) 부문에 제시된 바와 같이 국민연금이 국민의 노후생활을 보장하고, 국민건강보험이 국민의 의료 부문을 보장하고, 국민기초생활보장제도가 국민의 최저생활을 보장하는 등 사회보장제도가 본연의 목표를 달성함으로써 그렇지 못했을 경우 발생할 수 있는 범죄에 대한 노출 및 이로 인한 범죄 발생 확률을 감소시키는 것을 의미한다. 반면, 범죄와 같이 불법성과 고의성을 가진 사회적 위험에 대한 직접적인 대응 또는 피해자(잠재적 피해자)에게 직접적인 지원이 수행되는 프로그램들이 범부처적으로 수행되고 있다. 이러한 제도들은 대상자들에게 직접적으로 사회적 안전을 보장하는 사회보장제도로 볼 수 있다.

이 연구는 사회보장제도 본연의 목적 달성을 통해 사회적 안전 제고에 기여하는 프로그램보다는 사회적 위험에 대한 예방과 사후적 지원을 직접적인 목적 또는 수단으로 삼는 프로그램들을 주된 분석의 대상으로 삼고 있다. 앞서 서론에서 언급된 바와 같이 포용이 '사회를 구성하는 개개인이 자신이 가지고 있는 배경이나 특성으로 인해 누려야 할 권리에서 배제되지 않고 동일하고 공정한 기회 속에서 생활이 가능하도록 하는 것'을 의미한다고 볼 때, 범죄 차원의 안전취약계층 또는 범죄취약계층으로 분

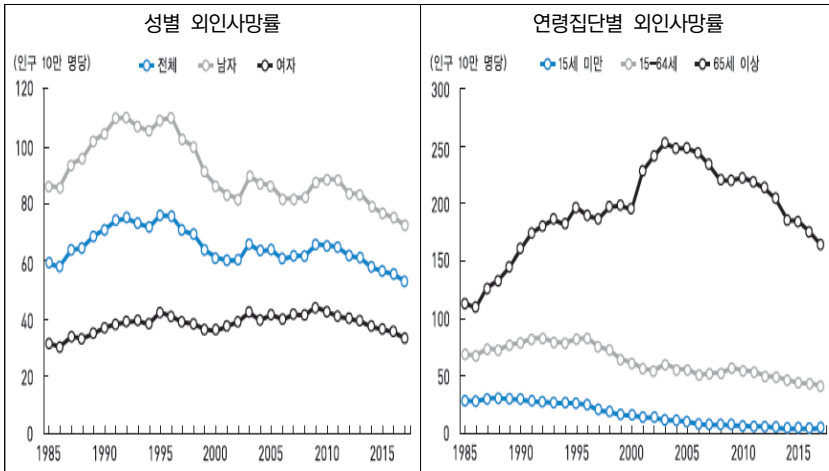
류할 수 있는 사회적 취약계층이 그들이 가지고 있는 배경이나 특성으로 인해 불이익을 당하지 않도록 하는 것이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

2. 사회적 안전 및 관련 프로그램 현황과 평가

가. 사회적 안전

한국 사회의 안전에 대한 현황을 파악하는 방법은 여러 가지가 있겠지만, 가장 직관적인 방법은 인명에 대한 가장 심각한 피해지표라 할 수 있는 사망률을 통해 그 현황과 특성을 파악하는 것이다. 자살과 사고 그리고 타살과 같은 손상으로 인한 외인 사망률 추이는 아래와 같다. 외인 사망률은 1980년대 중반부터 1990년 중반까지 지속적인 상승 추세를 보이다 1997년 이후 다소의 등락을 보이긴 하였지만 전반적으로 감소하는 추이를 보이고 있다. 외인 사망률을 연령대별로 살펴보면, 15세 미만의 외인 사망률은 지속적으로 감소하는 추이를, 경제활동인구에 해당하는 15~64세의 외인사망률은 1996년 이후 감소하는 추이를 보이고 있다. 한편 65세 이상 고령층의 경우 앞의 두 집단과 다르게 2003년까지 외인 사망률이 상승하는 추이를 보였고 그 이후 지속적으로 감소하는 추이를 보이고 있지만 다른 연령대별 집단에 비해 외인 사망률이 상대적으로 무척 높음을 알 수 있다(2017년 기준 10만 명당 164.3명)(통계개발원, 2018, pp. 278-279).

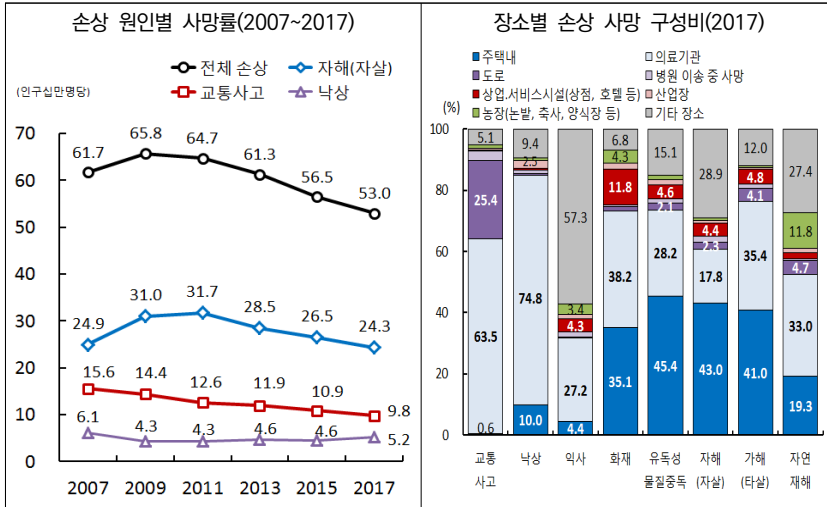
[그림 4-7-1] 외인 사망률 추이



자료: 통계청, 「사망원인통계」, 각 연도; 통계개발원(2018: 279) 재인용

주요 원인별 사망률을 살펴보면, 손상으로 인한 사망률은 전반적으로 감소하는 추이를 보이고 있다. 특히 교통사고의 사망률은 2017년 기준 9.8명으로 10년 전인 2007년 15.6명보다 약 5.8명 감소한 것으로 나타났다. 자살은 아래 주요 원인별 사망률에서 가장 큰 비율을 차지하는 요소이며, 사망 장소는 주로 주택 내인 것으로 나타났다. 타살의 경우도 주택 내에서 사망하는 경우가 가장 많은 것으로 나타났다(통계청, 2018, p. 17). 이러한 결과들은 사회적 안전 측면에서 우리 생활과 밀접한 주거지의 안전이 담보되어야 함과 동시에 이러한 장소에서 발생하는 각종 폭력 등에 대한 모니터링이 제대로 이뤄져야 함을 보여 준다.

[그림 4-7-2] 손상 사망률 추이와 손상 사망 구성비



자료: 통계청, 「사망원인통계」, 각 연도; 통계청(2018, p. 17)에서 재인용

주: 사망률은 인구 10만 명당 해당 원인으로 인한 사망자 수임. 출처: 통계청, 「사망원인통계」, 각 연도 (2019.5.11. 인출).

연령대별 손상 사망의 구성 비율을 살펴보면, 자살은 30대까지 증가하다 40대 이후로 감소하는 추이를 나타내고 있다. 한편 타살의 경우 10대 미만 손상 사망의 사망 원인 1순위로 나타나, 주택 등 주거공간에서 발생하는 아동 등에 대한 가정폭력의 심각성 인식과 이에 대한 각별한 주의가 필요함을 유추해 볼 수 있다.

〈표 4-7-1〉 연령대별 손상 사망 원인(2017년)

(단위 : %)

	교통 사고	낙상	익사	화재	유독물 중독	자해 (자살)	가해 (타살)	자연 재해	기타	계
전체	18.5	9.8	2.2	1.2	1.0	45.9	1.5	0.8	19.1	100.0
10대 미만	26.7	10.6	8.8	1.8	0.5	0.5	25.3	0.0	25.8	100.0
10대	31.1	3.2	4.3	1.9	0.9	54.0	1.1	0.0	3.6	100.0
20대	21.1	2.2	1.8	0.8	0.9	67.2	1.6	0.2	4.2	100.0
30대	13.6	2.9	1.3	0.6	1.1	74.0	1.6	0.3	4.6	100.0
40대	14.0	6.8	2.0	1.3	1.4	65.4	1.9	0.5	6.8	100.0
50대	18.6	10.1	2.3	1.4	1.7	52.2	2.0	0.9	10.7	100.0
60대	22.5	13.3	2.7	1.2	1.0	41.2	1.4	0.8	15.9	100.0
70대	24.9	11.9	2.6	1.3	0.8	34.5	1.0	1.0	22.2	100.0
80대 이상	12.9	13.6	1.2	1.1	0.5	20.8	0.4	1.2	48.1	100.0
연령 미상	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	40.0	0.0	0.0	60.0	100.0

자료: 통계개발원(2018, p. 294)

〈표 4-7-2〉 주요 강력 및 폭력 범죄별 발생 건수(2007~2016년)

(단위 : %)

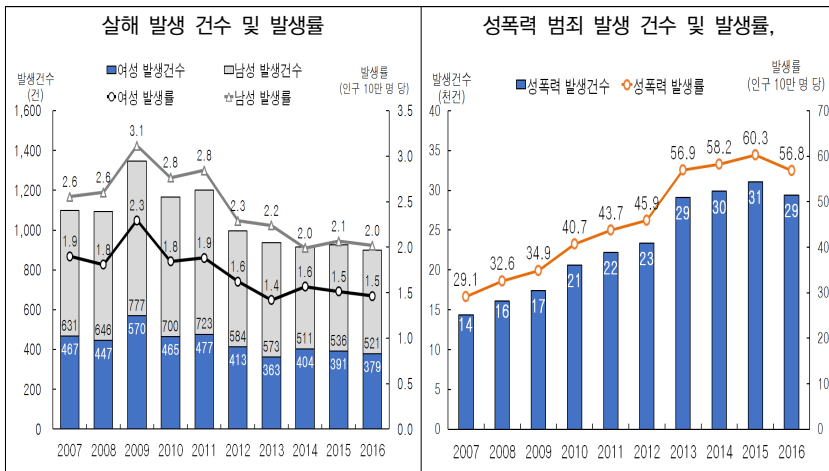
연도	살인	강도	성폭력	방화	폭행·상해
2007년	1,124	4,474	14,344	1,694	243,218
2008년	1,120	4,828	16,129	1,946	247,641
2009년	1,390	6,381	17,377	1,866	250,537
2010년	1,262	4,402	20,584	1,886	224,300
2011년	1,221	4,021	22,168	1,972	232,229
2012년	1,022	2,626	23,365	1,882	230,635
2013년	959	2,001	29,090	1,730	219,805
2014년	938	1,618	29,863	1,707	214,605
2015년	958	1,472	31,063	1,646	226,543
2016년	948	1,181	29,357	1,477	228,710

자료: 대검찰청, 「범죄분석」, 각 연도. 통계개발원(2018, p. 284) 재인용.

주요 강력 및 폭력 범죄별 규모 추이를 살펴보면 살인 및 강도 등 기존에 사회적으로 큰 문제로 꼽혔던 강력범죄들은 발생 건수가 감소하고 있지만 성폭력은 범죄는 과거에 비해 큰 폭으로 증가했음을 알 수 있다(통계개발원, 2018: 284). 특히 성폭력 범죄 등 여성에 대한 범죄는 과거와

다른 양상을 보이고 있는데, 여성에 대한 범죄 추이와 관련 특성을 좀 더 자세히 살펴보면, 여성 대상 살인 범죄 발생 건수는 2010년 이후 감소 추이를 보이지만, 성폭력 범죄는 지속적인 증가 추이를 보이고 있다. 2016년 기준으로 인구 10만 명당 56.8건이 발생하였는데, 통계청의 “한국의 사회동향 2018”에 따르면 성폭력 범죄의 발생 추이에서 지난 10년간 강제추행이나 스마트폰 카메라 등을 활용한 촬영과 같은 범죄가 크게 증가한 것으로 나타났다(통계청, 2018, p. 15).

[그림 4-7-3] 살인 발생 건수와 성폭력 범죄 발생 건수 및 발생률(2007~2016년)



자료: 대검찰청, 「범죄분석」, 각 연도. 및 행정안전부, 「주민등록인구현황」, 각 연도.를 통계청 (2018, p. 15)에서 재인용

이러한 결과들을 볼 때, 아동, 여성 등 안전에 상대적으로 취약한 대상의 안전을 제고할 수 있는 모니터링 시스템이 필요하며, 특히 주거지 등에서 발생하는 위험에 대비하거나 예방할 수 있는 다양한 방안들의 유기적인 결합과 실행이 필요하다고 볼 수 있다. 이러한 프로그램을 살펴보면 다음과 같다.

나. 복지차원의 사회적 안전 제고 프로그램 현황과 특성

경제가 성장하고 인터넷 등 정보통신의 비약적인 발전으로 한국 사회는 양적인 규모 확대는 물론 다양하고 복잡한 사회적 환경에 직면해 있다. 경제 및 사회가 복잡해지면서 사회 구성원에게 위기를 발생시킬 수 있는 사회적 위험이 높아졌다고 볼 수 있다. 또한 과거부터 현재까지 여전히 사회적 위험이 되고 있는 살인 및 강도 등 강력범죄에서부터 매우 높은 자살률 등은 우리 사회가 직면한, 매우 어렵지만 적극적으로 대응해야 할 문제들이다. 또한 사회적 위험에 취약한 아동·청소년, 여성, 노인 등에 대한 범죄 예방과 위험에 직면한 대상에 대한 지원은 국민의 삶의 질은 물론 생존과도 직결되었기 때문에 국가 정책에서도 매우 중요한 위치를 차지하는 영역이다.

본 연구에서는 범주적 대상을 중심으로 복지 차원의 사회적 안전 제고 프로그램의 현황과 주요 특성을 파악하고자 한다. 복지차원에서 사회적 안전 제고 프로그램을 살펴보는 것은 그 범위가 광범위하고 때로는 모호한 측면이 있다. 여기서 언급하는 안전과 관련된 복지는 대상자의 안전과 직접적으로 관련된 복지제도 및 프로그램과 해당 프로그램의 성격상 범죄로 인한 사회적 위험을 예방하거나 사후적 대응을 통해 대상자의 복지 수준이 제고될 가능성이 있는 프로그램을 포함시켰다. 이러한 대책을 범주적 대상별(여성, 아동, 청소년, 장애인, 노인)로 구분하고 이에 대한 주요 현황과 특성을 파악하고자 한다. 이렇게 사회적 안전 제고 프로그램을 대상별로 살펴보기 위해 관련 프로그램의 리스트와 사업 내용이 필요한데 본 연구에서는 박준휘 외(2018)에서 수록하고 있는 “복지·안전 제도 현황”에 제시된(박준휘 외, 2018, pp. 682-686) 프로그램들을 범주적 대상으로 재분류 한 후 이들 집단에 대한 분석을 실시하였다. 하지만 이

렇게 범주적 대상별로 복지안전과 관련한 프로그램을 구분하다 보면 프로그램의 특성에 따라 명확하게 구분되지 않는 경우가 발생한다. 아래에 제시된 아동과 청소년 대상 프로그램에서 알 수 있듯이 아동과 청소년이 중복되거나 때로는 별도의 대상으로 구분되기도 한다. 따라서 이 연구에서는 아동과 청소년을 같은 범주에 넣어 파악하였다.

범죄에 대한 사회적 안전 제고 측면에서 여성과 아동 그리고 노인과 장애인 대상 프로그램을 주로 담당하는 부처에는 보건복지부는 물론 여성가족부, 행정안전부, 경찰청 등이 있다. 아래 표는 범주적 정책 대상 집단 중 여성, 아동(청소년 포함) 중심의 정부 사회적 안전 제고 프로그램을 정리한 것이다.

〈표 4-7-3〉 사회적 안전 제고 대책: 여성·아동(청소년) 중심

구분	지원 대상	사업명	주관	성격
여성	여성으로만 구성된 가구, 여성 세대주 한부모 가구	여성가구 홈 안심서비스: 홈 시큐리티 시스템 이용에 대한 이용료 지원 ⁴⁷⁾	경찰청	예방적
	성폭력 피해 여성	성폭력피해지원	경찰청	사후적
	폭력 피해 여성	폭력피해여성 주거지원사업 (314호) ⁴⁸⁾	여가부	사후적
	성폭력 피해자	성폭력피해자 지원사업 ·성폭력 상담소(전국 170개소), 보호시설(31개소), 해바라기센터(39개소) 등 ·간병비 지원, 의료비지원, 법률지원 등	여가부	사후적
	이주여성	폭력피해 이주여성 전문상담소(5개소) ⁴⁹⁾	여가부	사후적
	여성 (가정폭력, 성폭력, 성매매 위기)	여성긴급전화1366센터	여가부·지자체	예방적·사후적
가족 (여성·아동)	가정폭력 피해자	가정폭력 피해자 보호시설(66개소) ⁵⁰⁾	여가부	사후적
	폭력 및 성폭력 피해자	가정폭력·성폭력 피해자 무료 법률지원	여가부	사후적
	가정폭력 피해자와 그 가족	가정폭력상담소(207개소, 이중 통합상담소 40개소) 운영지원 ⁵¹⁾	여가부	사후적
	가정폭력 피해자 및 동반 아동	가정폭력 피해자 치료회복 프로그램 및 의료비지원	여가부	사후적
	경제·사회적 위기가족	취약위기가족 돌봄지원 사업	여가부	예방적
	아동여성안전지역연대	아동여성안전지역연대의 아동여성안전지역 운영 및 지원	여가부·지역사회	예방적
아동 (청소년)	아동	안전 Dream 아동·여성·장애인 경찰지원센터 운영·유괴예방 수칙, 실종아동예방 사전등록 등 ⁵²⁾	경찰청	예방적

구분	지원 대상	사업명	주관	성격
	아동	실종아동 찾기 센터	경찰청	사후적
	아동	아동성폭력 예방	경찰청	예방적
	아동	우리아이 지킴이 키트 보급	경찰청	예방적
	아동	어린이통학버스 신고 의무화	경찰청	예방적
	청소년	학교전담경찰관 운영	경찰청	예방적
	청소년	학교폭력 신고센터	경찰청	예방적
	청소년	선도심사위원회 운영	경찰청	예방적·사후적
	청소년	청소년 선도프로그램 운영	경찰청	예방적·사후적
	아동	아동안전지킴이집	경찰청·지역사회	예방적
	초등학교생(맞벌이 가구, 저소득층, 한부모가정)	초등돌봄교실	교육부	예방적
	지역아동 보호전문기관	중앙아동보호 전문기관운영	복지부	예방적·사후적
	12세 이하 아동 (저소득층 중심)	아동통합서비스(드림스타트)	복지부	예방적
	18세 미만 아동 (저소득층 중심)	지역아동센터지원	복지부	예방적
	실종 아동 및 장애인, 그 가족	실종아동 보호 및 지원	복지부	예방적·사후적
	피해 아동	학대피해아동 쉼터설치 및 운영	복지부	사후적
	아동	아동학대예방대책	복지부	예방적
	가출 청소년	가출청소년 보호지원 쉼터 운영지원	여가부	사후적
	피해 청소년	성매매 피해 청소년 치료·재활	여가부	사후적
	피해 청소년·아동	성폭력피해아동청소년 전용쉼터	여가부	사후적
	청소년	청소년 특별지원	여가부	예방적
	관련 단체 및 사업자	청소년 유해환경 개선	여가부	예방적
	12세 이하 아동 양육 가정 (저소득층 중심)	아이돌봄서비스	여가부	예방적
	아동여성안전지역 연대 (광역 17개, 기초226개)	아동안전지도만들기	여가부·지역사회	예방적
여성·아동·장애인	아동, 청소년, 여성, 장애인	안전Dream (아동·여성·장애인경찰지원센터)	경찰청	예방적·사후적

자료: 박준휘 외(2018: 682-686, 표 13-3) 발췌 및 재구성, 여성가족부(2019) 및 복지부 등 활용 업데이트

47) 경찰청 홈페이지(2019.11.28. 인출)

48) 여성가족부(2019, p. 20)

49) 여성가족부(2018a, p. 5)

50) 여성가족부(2019, p. 20)

51) 여성가족부(2019, p. 20)

52) 안전 Dream 아동·여성·장애인 경찰지원센터 홈페이지(2019.10.21. 인출)

사회적 안전제고 대책을 여성·아동(청소년) 중심으로 살펴보면, 여성 대상의 사회적 안전제고 프로그램은 주로 여성가족부와 경찰청이 담당하고 있다. 부처별 특성을 살펴보면 여성가족부의 경우 예방적 프로그램과 사후적 프로그램을 모두 수행하고 있지만 주로 사후적 프로그램을 수행하고 있으며, 경찰청은 사회적 안전과 치안 유지의 최 일선 기관으로 여성 대상 범죄 예방은 물론 전반적인 치안 유지와 범죄 예방 기능을 수행하고 있다. 또한 예방적 성격의 프로그램보다는 그 수가 훨씬 적지만 성폭력피해지원 등 사후적 성격의 대상자 지원 프로그램도 수행하고 있다.

여성에 대한 사회적 안전 제고 프로그램에 대해 좀 더 살펴보면 ‘여성 긴급전화 1366’은 전국적으로 통일된 긴급전화 1366번을 통해 365일 24시간 내내 성폭력, 가정폭력, 성매매 피해자에 대한 구조와 보호 그리고 상담을 제공하는 서비스이다(황정임 외, 2018: 102). 또한 제1차 여성 정책기본계획을 통해 가정폭력 피해자 또는 피해 발생 가능성이 높은 대상자에 대해 여성가족부는 상담소와 보호시설을 설치하여 위탁 운영하고 있다(황정임 외, 2018, p. 124). 또한 여성가족부는 자치단체와 경찰청 그리고 운영 기관이 협약 및 협업을 통해 성폭력 피해자에 대한 통합적인 서비스(24시간 상담, 의료 법률, 수사 지원 등)를 지원하고 2차 피해를 방지하는 ‘해바라기센터’를 운영하고 있다(여성가족부, 2018b, p. 8).

청소년을 포함한 아동에 대한 사회적 안전 제고 프로그램을 살펴보면, 범죄 대응 및 예방의 일선 기관인 경찰청과 사회보장제도의 주요 소관 부처인 보건복지부, 여성 및 가족에 대한 지원 제도들의 소관 부처인 여성가족부의 프로그램들이 주를 이룬다. 경찰청의 경우 아동과 청소년의 안전을 제고하는 다양한 프로그램들을 수행하고 있는데, 이 가운데 상당수는 예방적 성격의 프로그램이다. 보건복지부는 사회보장제도 본연의 목적(소득보장, 건강보장 등) 달성을 통해 사회적 위험에 대응한 역할을 담

당하고 있다. 따라서 직접적인 범죄 예방 보다는 사회보장 측면에서 사회 안전망 강화를 통한 대상별 지원을 통해 그 역할을 수행하는 측면이 크다. 보건복지부의 아동(청소년) 대상 사회적 안전 제고 프로그램은 아동에 대한 돌봄과 학대 아동 지원 관련 프로그램이 주를 이루는 것으로 나타났다으며, 여성가족부의 아동(청소년) 대상 사회적 안전 제고 프로그램들은 학대 아동 지원부터 아이돌봄서비스까지 다양한 대상의 아동들에 대한 지원을 수행하는 것으로 나타났다.

장애인과 노인 대상 그리고 일반 국민 대상의 사회적 안전 제고 프로그램들을 살펴보면, 장애인 및 노인 대상 프로그램의 상당 부분을 보건복지부가 주관하고 있다. 이는 장애인, 노인 등 범주적 대상의 사회보장제도를 주관하는 보건복지부의 특성상 당연한 것으로 볼 수 있다. 경찰청의 경우 예방적인 기능을 수행하는데, 주로 노인을 대상으로 범죄가 발생하는 보이스피싱 등 ‘신종 사기 수법 예방 및 홍보’와 외국인 자살방범활동, 치안봉사단 활동 등을 지원한다. 한편, 일반 국민 또는 지역 주민을 대상으로 수행되는 안전 제고 프로그램을 살펴보면, 위기 상황에 처한 모든 국민을 대상으로 긴급복지지원제도가 시행되고 있으며 행정안전부 주관으로 생활안전지도와 안전신문고를 온라인상에서 운영하고 있으며, 지방자치단체와 연계하여 CCTV 통합관제센터구축을 지원하고 있다.

보건복지부는 긴급복지지원제도를 통해 위기 상황에 처한 가구(또는 개인)를 지원하고 있다. 하지만 긴급복지지원은 자산조사가 수반되는 공공부조제도로 강한 선별성을 가진 제도이기 때문에, 이를 완화하기 위해 선지원 후처리 원칙이 적용되고 있다. 소득 기준의 경우 기준중위소득의 75% 이하로 책정되어 있어 기존의 국민기초생활보장제도보다는 적용 범위가 확대된 측면이 있다(보건복지부, 2019a, p. 1).

범죄 예방 차원에서 중앙과 지방정부 모두 중요하게 판단하는 사업으

로 CCTV 설치와 운영이 있다. 박준휘 외(2018)에 따르면 행정안전부는 CCTV의 양적 확대와 질적 제고 그리고 이를 통한 안전 제고를 위해 시·군·구 단위로 CCTV 통합관제센터 설치를 지원하고 있는데, 2019년까지 229개의 통합관제센터가 구축될 예정이다(박준휘 외, 2018, p. 691).

〈표 4-7-4〉 정부의 사회적 안전 제고 대책: 장애인, 노인, 일반 국민 중심

구분	지원 대상	사업명	주관	성격
여성·아동·장애인	아동, 청소년, 여성, 장애인	안전Dream(아동·여성·장애인경찰지원센터)	경찰청	예방적·사후적
장애인	장애인	후견제도(지적장애인 등)	법무부 등	예방적
	장애인	인권침해 피해장애인 쉼터	복지부	사후적
	장애인	장애인권익옹호기관	복지부(지자체)	예방적·사후적
	장애인	발달장애인지원센터	복지부	예방적·사후적
노인	노인	신종사기수법 예방 및 홍보	경찰청	예방적
	노인	노인보호구역 확대 안전확보	경찰청	예방적
	노인	노인학대 예방 대책	복지부	예방적
	노인(독거노인)	노인돌봄(기본서비스)	복지부	예방적
	노인	노인돌봄 종합서비스	복지부	예방적
기타	노인(학대 피해자)	노인보호 전문기관	복지부	사후적
	외국인	외국인 자율방범활동	경찰청·지역사회	예방적
	다문화	치안봉사단 활동	경찰청	예방적
일반 국민	중독관리통합지원센터	노숙자 등 알코올중독자 사례관리 사업	복지부	예방적·사후적
	위기상황에 처한 가구	긴급복지지원	복지부	사후적
	전 국민	생활안전지도	행안부	예방적
	전 국민	안전신문고	행안부	예방적
	지자체	CCTV 통합관제센터구축지원	행안부	예방적
	지역 주민	자율방범대	지역사회	예방적
	지역 주민	범죄예방 환경설계	지자체	예방적
	지역 주민	안심마을 만들기	지역사회(행안부)	예방적

자료 : 박준휘 외(2018). pp. 682-690, 〈표 13-3〉, 〈표 13-4〉 발췌 및 재구성.

위에서 살펴본 범주별 대상에 대한 사회적 안전 제고 대책의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 장애인, 노인 등에 대한 범죄에 대한 안전 대응의 문제점을 살펴보면, 이들에 대한 거주시설 지원의 경우 장애인과

노인 모두 거주시설의 성격상 학대 등의 인권침해 문제가 광범위하게 발생할 가능성이 존재한다. 따라서 이에 대한 모니터링 강화가 필요하다. 그리고 학대 등 위험에 처해 있는 노인과 장애인에 대한 전문보호기관은 아직까지 부족하므로 이에 대한 확충이 필요하다고 볼 수 있다.

성폭력 피해자에 대한 지원 대책과 관련하여 살펴보면, 성폭력 피해자에 대한 인식의 부족이 지적되고 있으며, 또한 성폭력 피해자를 위한 통합지원 센터인 해바라기 센터와 성폭력상담소간의 역할 중복, 건강가정지원센터 등 지역사회 유관기관과의 연계 부족 등에 대한 보완이 필요한 것으로 나타났다(전종선, 심혜선, 신선아, 2014, pp. 520-521). 또한 앞서 제시된 성폭력 예방과 사후적 대응에 대한 주요 프로그램을 경찰청과 여성가족부에서 맡고 있기 때문에 두 기관간의 정보공유 강화 등 보다 적극적인 협력체계 구축이 필요한 것으로 판단된다.

가정폭력의 사후적 대응과 관련하여 살펴보면 다음과 같다. 여성가족부 홈페이지('19.11.28 인출)에 따르면, 2018년 6월 기준으로 가정폭력 피해자 보호시설은 66개소이며, 가정폭력상담소는 207개, 가정폭력과 성폭력 통합 상담소는 40개인데, 송아영(2017, pp. 58-59)은 이러한 가정 폭력 피해자를 지원하는 시설이 아직까지 부족함을 지적하며 이에 대한 접근성의 개선을 제안하였다.

또한 아동에 사회적 안전 제고 대책 중 아동 대상의 폭력의 경우 주로 요보호아동과 학대피해아동에 집중된 협소한 아동 보호체계가 지적되고 있다(정은희 외, 2016, p. 75). 그리고 중앙부처의 아동(청소년) 관련 업무는 통일적인 체계가 아닌 아동보호, 청소년보호, 가족보호로 분립되어 있고 이에 대한 주된 소관부서도 다르기 때문에 아동 및 청소년 보호업무에 대한 일관성과 지속성을 저해시키고 책임 소재 등이 명확하지 않은 문제가 발생하고 있다(류정희, 2017, p. 17).

3. 향후 정책 방향

앞서 사회적 안전 제고 대책을 범주적 대상을 중심으로 살펴보았으며, 관련 문제점들에 대해서도 살펴보았다. 이러한 문제점들을 해결할 수 있는 방안들은 소관 부처별 또는 해당 사업으로 접근하는 방안도 있지만 본 연구에서 사회적 안전 제고 대책 전반에 대해 범부처적으로 접근하는 방안으로 접근해 보고자 한다.

앞서 살펴본 사회적 안전 제고 대책들은 해당 프로그램의 지원 시점에 따라 사후적 또는 예방적(사전적) 프로그램으로 구분할 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 예방적 프로그램은 행정안전부나 경찰청 등이 주로 담당하고 있으며, 보건복지부나 여성가족부의 경우도 예방적 프로그램을 수행하고 있다. 사후적 프로그램도 범주적 대상은 물론 긴급복지지원제도와 같이 일정 조건을 갖춘 전 국민을 대상으로 실시되고 있다. 하지만 현재의 사회적 안전 제고 프로그램들의 경우 대부분 프로그램과 기관 간의 연계가 제대로 이뤄지고 있는지 확인하는 것이 어렵다. 이는 재난안전과 달리 사회적 안전과 관련된 프로그램은 다양한 부처에서 부처별 영역에 따라 해당 사업을 수행 및 주관하고 있어 자연재난 대응과 같은 밀접한 협력체계를 취하고 있지 못하기 때문이다. 하지만 몇몇 사회적 안전 제고 프로그램들은 대상자의 안전 및 생명과 직접적인 연관이 있으므로 제도 간·조직 간 유기적인 연결과 협력체계가 이뤄져야 한다. 하지만 대부분의 경우 담당 부처별로 별도의 전달체계를 가지고 있어 이에 관한 협력이 어려운 측면이 있으며, 협력체계가 이뤄진다고 해도 이것이 담당자에 대한 업무 부담을 가중시켜 복지 서비스의 질적 저하를 초래할 우려도 있다.⁵³⁾

53) 희망복지지원단은 경찰청과 ‘범죄 피해자 및 가족 지원’ 등에 대한 협업을 수행하고 있지만(보건복지부, 2019b: 246), 한정적인 인력이 복지 전반의 다양한 서비스를 제공하고 있어 업무 부담의 가중이 우려되고 있음.

이러한 문제점들은 예산과 인력배치의 문제이기 때문에 부처간 긴밀한 협의가 필요하며, 협력 체계를 강화시키기 위해서는 관련 기본계획의 수립 및 평가의 도입 또는 강화가 필요하다. 즉, 범죄로 인한 사회적 위험을 예방하고 이에 대처하기 위해 다양한 부처에서 광범위한 프로그램을 수행하고 있으며, 사회적 위험 예방에 대한 공감도 높다. 하지만 사회적 위험의 경우 자연재난과 같이 중앙부처와 지방자치단체를 포괄한 기본계획이 수행되지 않고 중요 영역을 중심으로 부분적으로 수립되고 있다. 따라서 종합적인 평가가 이뤄지지 않고 있으며, 개별적인 평가도 체계적으로 이뤄지지 않아 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

평가 측면에 대해 좀 더 살펴보면, 앞서 언급한 바와 같이, 다양한 사회적 안전 제고 프로그램들이 추진되고 있지만 이러한 프로그램들을 엄정한 지표와 평가 방법을 바탕으로 평가하고 있지는 못하며 있다. 다만, 국가안전관리기본계획의 한 부분으로 ‘범죄안전’ 측면의 평가가 이뤄지고 있다. 따라서 사회적 안전 제고 측면에서의 범죄 예방 및 사후적 안전 제고에 대한 평가가 필요하며, 이를 위해서는 우리나라에서 수행되는 범죄적 재난 관련 사회적 안전 제고 프로그램의 현황을 파악하고 이를 바탕으로 평가틀을 구축함으로써 이를 통한 정기적인 평가가 수행되어야 한다. 박준휘 외(2018, pp. 780-781)는 “복지·안전 분야의 사업군에 대한 평가”가 필요함을 강조하고 있는데, 이는 해당 프로그램에 대한 특성 및 이를 통한 분류가 이뤄진 후에야 가능하다. 안전과 관련한 복지 분야는 매우 광범위하므로 이에 대한 개념적 접근과 개념에 대한 합의 그리고 부처별로 산재되어 있는 각 프로그램을 총괄하고 포괄할 수 있는 중앙정부 차원의 노력이 필요하다.

앞서 언급한 바와 같이 자연재난과 마찬가지로 범죄성 재난의 경우도 다양한 부처와 전국 지자체의 수많은 계획과 프로그램이 추진·시행되고

있으므로 이에 대한 현황 파악이 중요하다. 이러한 프로그램은 복지 차원 또는 범죄 예방 차원 등 각각의 영역에서 수행되는 경우가 많은데, 이것을 안전 차원에서 일목요연하게 파악할 필요가 있다. 따라서 부처 간 그리고 중앙정부와 지방자치단체 간 협력이 필요하며, 이를 포괄하여 계획을 수립하고 평가할 수 있는 조직의 구성이 필요하다. 현재 범죄성 재난을 제외한 재난안전 분야의 경우 행정안전부를 중심으로 관리되고 있으며 정기적인 기본계획과 시행계획 그리고 이에 대한 평가가 이뤄지고 있다. 따라서 범죄성 재난의 경우 이러한 재난안전 분야와 함께 다뤄지거나 범위가 광범위하며 효율성이 떨어질 경우 앞서 언급한 바와 같이 범죄성 재난에 대해 총괄할 수 있는 기구와 이에 대한 계획 수립, 평가체계의 수립이 필요하다고 볼 수 있다.

이러한 기본계획 수립과 평가 체계 구축과 함께 범죄 피해에 대한 인식 수준 제고와 이와 관련한 교육 강화가 필요하다. 폭력 또는 성범죄 피해자에 대한 사후적 지원은 물론 예방차원의 사전적 지원에 있어서 일선의 서비스 제공자들은 피해자 또는 신청자들이 서비스 제공과정에서 정신적 피해를 받거나 수치심으로 인해 서비스를 포기하지 않도록 각별히 유념해야 한다. 이것은 중앙 정부 또는 지방자치단체 차원의 교육을 통해 제고 시켜야할 서비스 제공자의 기본적 소양으로 자리잡아야할 것이며, 정부는 이러한 지속적인 교육과 점검을 통해 서비스 제공의 질 향상은 물론 피해자의 추가적인 피해가 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

제8절 지역

1. 현황 분석

지역 간 소득의 불평등 및 불균형은 소득의 양극화를 초래하고 주민의 복지, 교육, 문화 등의 생활 여건 등 전반적인 삶의 질 저하를 가져올 수 있다. 지역불평등은 경제적 불평등은 물론 복지·교육·문화 등 사회적 불평등까지 넓게 해석할 수 있다. 이처럼 지역 격차는 복합적인 원인으로 발생하므로 방안을 마련하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 지역 간 양극화 또는 불균형은 사회적·경제적인 기회의 분배가 고르지 못하다는 것이며, 이로 인해 일부 지역의 사람들은 이러한 기회의 박탈 혹은 배제로 삶의 질 또한 저하된다. 이러한 지역 간 격차의 현황을 배제의 측면에서 살펴보고 관련 사회정책 방향을 제시하고자 한다. 다만 포용복지 관점에서 지역별 격차 및 불균형 문제에서 소득 격차와 복지 격차에 한정하여 살펴보고자 한다. 서울연구원이 2012년 말 전문가를 대상으로 한 전국의 도시·지역개발, 경제·산업, 사회·복지·행정, 환경·생태, 문화·관광 등에 관한 지역 격차 조사에서 지역 격차의 공간별 유형⁵⁴⁾ 중 격차가 가장 심화됐다고 분석되는 유형으로 44.2%가 수도권과 비수도권 간이라고 응답하였으며, 다음으로 41.6%가 도시와 농촌 간이라고 응답한 것으로 나타났다(전국 시도연구원협의회, 2012, p. 53). 과거에서부터 현재까지 발생한 도시와 농촌 간 격차는 산업과 경제 기반이 마련되어 있는 도시로 자연스럽게 인구가 집중되면서 나타난 현상이라고 볼 수 있다. 이 과정에서 생각할 수 있는 점은 정부의 정책 방향에 의해 지역 격차를 높일 수도, 또 줄일 수

54) 지역 격차의 공간별 유형을 ① 수도권-비수도권 간, ② 광역경제권 간, ③ 16개 시·도 간, ④ 대도시-(주변)중소도시 간, ⑤ 도시-농촌 간 다섯 유형으로 구분하여 지역 격차 심화 정도를 조사하였다(전국 시도연구원협의회, 2012, p. 35).

도 있다는 점이다. 문재인 정부는 2018년 2월 기획재정부, 교육부, 행정안전부 등 관계부처 합동으로 ‘국가균형발전 비전과 전략’을 발표하며 “분권·포용·혁신의 가치를 기반으로 지속가능한 국가균형발전 패러다임으로의 대전환을 통해 지역이 국가적 문제 해결의 주체가 되고 국민 모두가 잘사는 나라로 힘껏 도약하겠다”고 선언하였다(대통령직속 지역발전위원회, 2018, p. 6). 이 상황에서 지역 간 격차 현황과 문제점을 살펴봄으로써 지역 격차 해소 방안에 대해 제시하고자 한다.

〈표 4-8-1〉 지역별 고령인구(65세 이상) 구성비

(단위: %)

시·도별	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	2045
전국	12.8	13.2	13.8	14.3	14.9	15.7	20.0	24.5	28.7	32.8	35.6
서울	12.2	12.6	13.3	13.9	14.5	15.4	19.5	23.5	27.2	30.8	33.1
부산	14.3	14.9	15.7	16.5	17.3	18.4	23.6	28.3	32.2	35.8	38.3
대구	12.5	13.0	13.7	14.4	15.0	15.8	20.5	25.4	30.0	34.1	36.7
인천	10.5	10.9	11.4	12.0	12.5	13.4	17.9	22.8	27.1	31.2	34.0
광주	10.9	11.3	11.9	12.3	12.8	13.5	17.4	21.6	25.8	29.9	32.7
대전	10.5	10.9	11.5	12.1	12.7	13.5	17.7	21.9	26.0	29.8	32.4
울산	8.6	9.0	9.6	10.2	10.9	11.7	16.3	21.3	25.8	29.5	32.1
세종	10.8	9.7	9.2	9.0	9.1	9.4	12.6	16.3	20.2	24.8	28.8
경기	10.3	10.6	11.1	11.6	12.1	12.8	16.9	21.3	25.5	29.4	32.2
강원	16.7	17.0	17.6	18.2	18.9	19.8	25.3	30.6	35.6	40.3	43.4
충북	14.4	14.7	15.3	15.8	16.3	17.1	21.6	26.4	31.0	35.4	38.5
충남	15.7	15.9	16.3	16.7	17.1	17.8	21.6	26.0	30.2	34.5	37.8
전북	17.5	18.0	18.5	19.0	19.5	20.4	24.8	29.5	34.2	38.8	42.0
전남	20.6	20.9	21.5	21.8	22.2	22.9	27.2	32.0	36.9	41.7	45.1
경북	17.4	17.7	18.4	19.1	19.7	20.6	25.4	30.6	35.6	40.3	43.4
경남	13.5	13.9	14.4	15.0	15.5	16.4	21.0	25.9	30.7	35.2	38.4
제주	13.7	13.9	14.1	14.4	14.7	15.3	19.0	23.3	27.9	32.6	36.1

주: 중위추계, 총인구에 대한 고령인구 구성비임.

자료: 통계청 보도자료(2017. 6. 15.), 장래인구추계 시도판: 2015~2045년, p. 58.

전국시도연구원협의회(2012)에서는 지역 내 격차를 살펴보는 기본지표로 인구의 집중도를 고려하고 있다. 지역 내 정책 및 재정 지원이 인구의 집중도, 즉, 인구의 비중을 고려하여 배분된다는 점에서 지역의 현재 격차와 향후

정책의 지원과 방향과도 밀접한 관련이 있다고 언급하고 있다. 먼저 고령인구가 증가하고 출산율이 감소하면서 발생한 인구구조 변화는 지역별 일자리, 주거, 교육, 인프라 격차가 확대되는 배경이 되었다. 지역에 따른 고령인구 비율, 생산가능인구 비율 등에서 볼 수 있듯이 전반적으로 고령인구 비율이 증가하는 모습이지만 지역에 따라 차이를 보이고 있다. 지역별 고령인구 구성 비율에 대해 살펴보면, 2019년 기준 울산과 서울 지역 등 대도시의 고령인구 구성 비율은 각각 10.9%, 14.5%로 전남(22.2%), 경북(19.7%), 전북(19.5%)과 1.5~2배 정도 차이를 보인다.

〈표 4-8-2〉 지역별 생산가능인구(15~64세) 비율

(단위: %)

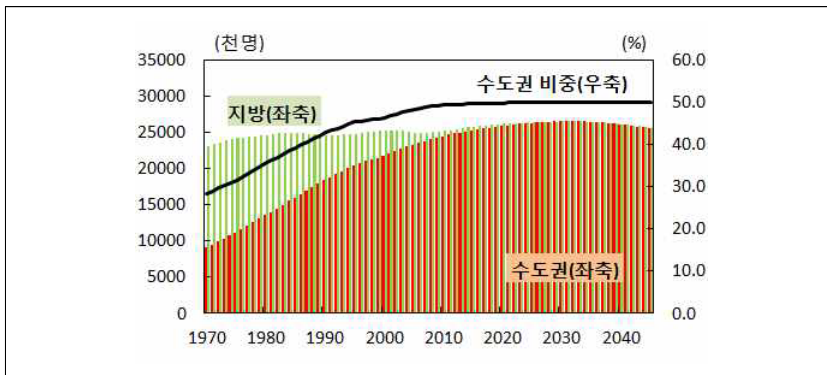
시·도별	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	2045
전국	73.4	73.4	73.1	72.8	72.4	71.7	68.0	64.0	60.0	56.4	54.3
서울	75.9	75.8	75.4	75.0	74.5	73.8	70.0	66.3	62.6	59.4	57.7
부산	73.9	73.5	72.9	72.3	71.6	70.6	65.7	61.7	58.0	54.8	52.9
대구	74.1	74.0	73.6	73.1	72.7	72.0	67.9	63.6	59.2	55.5	53.5
인천	75.2	75.3	75.1	74.7	74.3	73.6	69.7	65.4	61.3	57.8	55.7
광주	73.8	73.9	73.7	73.5	73.3	72.8	69.5	65.9	61.8	58.2	56.2
대전	74.7	74.9	74.6	74.4	74.1	73.4	69.6	65.6	61.7	58.4	56.7
울산	76.4	76.3	75.9	75.4	74.9	74.2	70.2	66.1	61.9	58.7	56.8
세종	70.2	70.4	70.7	70.5	70.1	69.5	67.3	65.6	62.7	59.2	56.5
경기	74.4	74.6	74.4	74.2	73.9	73.3	69.9	66.0	62.0	58.6	56.6
강원	70.4	70.6	70.3	70.0	69.5	68.7	64.1	59.3	54.7	50.5	48.1
충북	71.8	71.9	71.6	71.3	71.0	70.4	66.4	62.1	57.7	54.0	51.8
충남	70.1	70.2	70.0	69.8	69.5	68.9	65.6	61.7	57.9	54.2	51.8
전북	68.9	68.9	68.6	68.4	68.1	67.4	63.6	59.5	55.2	51.1	48.7
전남	66.1	66.2	65.9	65.7	65.5	64.9	61.4	57.6	53.1	48.8	46.1
경북	69.9	69.9	69.4	68.9	68.5	67.8	63.6	59.2	54.6	50.5	48.0
경남	71.9	72.0	71.7	71.4	71.0	70.3	66.6	62.6	58.2	54.2	51.7
제주	70.1	70.5	70.6	70.5	70.4	70.0	67.0	63.5	59.4	55.3	52.7

주: 중위추계, 총인구에 대한 생산가능인구 구성비임.

자료: 통계청 보도자료(2017. 6. 15.), 장래인구추계 시도편: 2015~2045년, p. 53.

통계청은 장래인구추계에 따라 전국 기준 총인구 대비 생산가능인구는 2019년 72.4%에서 2045년에는 54.3% 수준으로 낮아질 것으로 전망하고 있으며, 시·도별 생산가능인구를 보면 2019년 기준 울산 74.9%, 서울 74.5%로 두 지역에서 높게 나타나고, 전남과 전북의 경우 각각 65.5%, 68.1%로 낮게 나타난다. 2045년에는 17개 지역 모두에서 60% 미만으로, 그중에서 전남은 46.1%까지 낮아져 가장 높은 서울(57.7%)과 11.6%포인트 정도 차이가 날 것으로 예측하고 있다.

[그림 4-8-1] 수도권과 지방 인구 추이



자료: 통계청, 장래인구추계(2017); 대통령직속 지역발전위원회(2018. 2. 1.), 문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략, p. 1 재인용.

앞서 언급하였듯이 대도시로의 인구 쏠림 현상은 생활의 기반이 되는 소득과도 무관하지 않을 것이다. 많은 일자리와 기회가 대도시로 집중되고 농가소득이 감소하면서 자연히 지역별 소득 격차가 발생하게 되는 것이다. 김태완 외(2017a) 연구에서 지역별 가구 규모에 따른 월평균 소득 수준을 살펴보면 대도시의 경우 월평균 소득이 348만 4000원인 데 비해 농어촌의 경우 233만 6000원으로 농어촌의 월평균 소득이 1.5배 정도 낮은 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-8-3〉 가구 규모에 따른 지역별 월평균 소득 수준

(단위: 만 원/월)

구분	대도시	중소도시	농어촌	전국
전체	348.4	352.0	233.6	340.0
1인	153.5	161.0	99.6	151.0
2인	288.8	284.4	198.7	276.8
3인	440.9	434.7	355.3	432.5
4인	525.9	521.5	424.6	518.0
5인	572.6	554.8	445.6	554.1
6인 이상	659.6	620.4	472.5	620.3

주: 대도시(특별시 또는 광역시의 등), 중소도시(시 또는 도의 등), 농어촌(각 시·도의 읍·면)
소득은 경상소득(총소득-기타소득) 기준임.

자료: 김태완 외(2017a), 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구, p. 104. 원자료: 한국보건사회연구원·한국통계진흥원, 「2015년 국민생활실태조사」

김태완 외(2017b)의 도농 간 사회통합 실태에 대해 분석한 연구에서도 도농 간 소득 격차에 대한 현황을 파악할 수 있는데, 가처분소득 중위 50% 기준 가구의 빈곤율은 농촌이 35.9%로 18.6%인 도시에 비해 2배 정도 높은 것으로 나타난다. 이 결과만 보아도 농촌과 도시 간 소득의 빈곤 격차가 발생하고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-8-4〉 도농 간 빈곤율 비교(2015년)

(단위: %)

구분	농촌			도시			전체		
	중위 40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위 50%	중위 60%
전체 빈곤율(가구)	23.9	35.9	44.9	12.5	18.6	24.5	13.5	20.1	26.3
전체 빈곤율(인구)	17.4	25.6	32.6	8.1	12.5	18.2	8.7	13.5	19.2

주: 1) 장애등급이 1~6등급인 등록장애인이 있는 가구임.

2) 가처분소득 기준 빈곤율임.

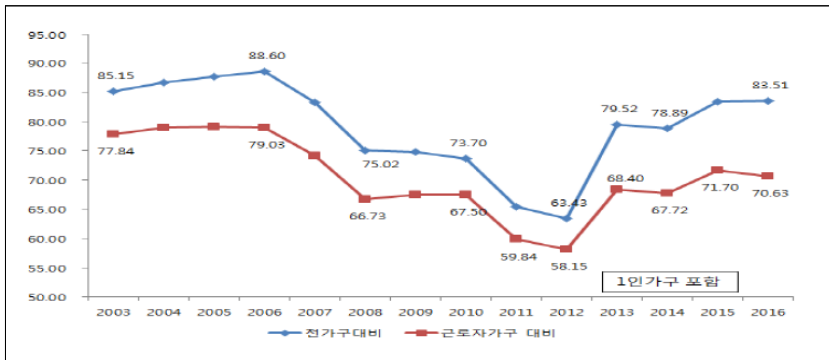
자료: 김태완 외(2017b), 사회통합 실태의 도농 간 비교 분석, 한국농촌경제연구원·한국보건사회연구원, pp. 10-11 재구성.

전 가구 및 도시 가구 대비 농가 가구의 소득 비율 비교 시 2인 가구 이상을 기준으로 살펴보면, 2000년대 초반의 경우 80%를 상회하던 것에서

2012년 기준 전 가구 대비 63.4%, 근로자 가구 대비 58.15%로 큰 격차를 보였다. 이후 격차의 폭이 줄어들긴 하였으나 2000년대 초반의 수치까지 도달하지는 못한 것으로 나타난다. 2016년을 기준으로 보아도 농가 가구소득은 근로자 가구 대비 70.63%로 나타났으며, 전 가구 대비 83.51%에 불과하다.

[그림 4-8-2] 도농 간 소득 격차

(단위: %)



주: 김태완 외(2017b), 사회통합 실태의 도농 간 비교 분석, 한국농촌경제연구원·한국보건사회연구원, p. 9 재인용.

유찬희, 김태후(2018, p. 3)에서는 농가 간, 도시근로자 가구 간 소득 분위를 통해 5분위 배율에 대해 분석하고 있으며 2013~2017년 농가소득 5분위 배율은 도시 가구보다 약 2.4~3.4배 높고, 농가 유형 간 격차도 확대 되었다고 보고하고 있다.⁵⁵⁾ 2013~2017년 최저생계비 미만 소득을 얻은 농가의 비율은 18.4~21.7%, 특히 고령 소농 집단 중 최저생계비 미만 소득 비율은 23.3~29.8%로 나타난다. 1분위 농가 소득과 2인 이상

55) 농가 가구와 도시근로자 가구 표본 비교 시 표본 집단 연령 분포가 다를 수 있음에 유의해야 함.

도시근로자 가구소득의 차이는 2016년 기준 3배 정도로 5분위의 1.2배보다 큰 수치로 저소득층인 경우 좀 더 큰 격차를 보이는 것 또한 확인할 수 있다.

〈표 4-8-5〉 농가소득 5분위 배율(2013~2017년)

(단위: 천 원)

구분	농가 소득			2인 이상 도시근로자 가구소득			2인 이상 도시근로자 외 가구소득		
	1분위	5분위	배율	1분위	5분위	배율	1분위	5분위	배율
2013년	6,221	80,695	13.0	22,758	99,078	4.4	10,302	82,931	8.0
2014년	5,844	85,008	14.5	23,599	102,069	4.3	11,087	87,127	7.9
2015년	8,602	89,513	10.4	24,047	103,704	4.3	12,413	85,964	6.9
2016년	7,871	88,937	11.3	23,623	106,390	4.5	11,509	86,090	7.5
2017년	8,717	91,897	10.5	-	-	-	-	-	-

주: 소득 상위 20% 농가의 소득(5분위) / 소득 하위 20% 농가의 소득(1분위)임.

자료: 유찬희, 김태후(2018), 농가 유형별 소득 형평성 격차와 과제, 경제·인문사회연구회 포용성장연구단, 리서치브리프 No.9, p.3. 재인용.

원자료: 통계청, 각 연도, 『농가경제조사』 원자료: 『가계동향조사』.

유찬희, 김태후(2018, p. 2)의 연구에서는 이러한 결과를 바탕으로 농업 부문은 최근 성장이 정체되고 있고, 농업인의 소득불평등 수준도 상대적으로 높아 포용성장 관점에서 농가소득 및 농가 간 격차 문제에 접근할 필요성이 증대되고 있음을 시사한다. 또한 한겨레 보도 자료⁵⁶⁾에 따르면 지역별 근로소득 천분위 자료가 공개되면서 지역별 상위 0.1%의 1인당 평균 근로소득이 서울의 경우 10억 8000만 원, 강원도의 경우 1억 2000만 원으로 나타났으며, 양극화 정도(5분위 배율)는 울산·세종·서울 순으로 나타났다. 외환위기 이후 특징으로 비정규직과 영세자영업자의 증가로 소득불평등이 심화되었다고 지적하고 있다. 이와 더불어 지역별 소득 수준

56) 지역별 '소득 양극화' 심화...울산 29배·세종 24배 '격차'. (한겨레. 2017. 10. 12.)
http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/814251.html#csidx8aeb4fcf909acd58b57efc9eebf297b

격차가 발생하게 되었으며, 양극화 정도가 심화되는 것으로 나타났다. 또한 0.1% 고소득자의 연평균 소득은 지역별로 많게는 10배 가까이 차이는 것으로 나타났다고 보도하고 있다.

다음으로 지역별 사회복지 및 복지서비스 격차에 대해 살펴보려고 한다. 농촌진흥청의 ‘2016 농어업인 복지실태 조사 결과’ 발표에 따르면 농업인들에 대한 복지서비스가 꾸준히 향상되고 있음에도 여전히 사회안전망은 취약한 것으로 나타났다. 농가의 농작물재해보험과 농업인안전재해보험 가입률은 각각 15.2%, 16.6%에 불과했다(농촌진흥청, 2018, p. 184).

또한 함영진 외(2018) 연구에서는 지역별 사회서비스 격차를 사회서비스 수요 대비 제공 수준과 이용 현황, 노인 인구 변동과 노인복지시설 공급 불균형을 통해 살펴보고 있다. 기초자치단체를 측정 단위로 하여 사회서비스 수요 대비 제공 수준을 살펴보았다. 서비스 수준을 측정하기 위한 지표는 대분류 3개(수요, 공급, 산출·성과), 중분류 7개, 소분류 21개, 세분류 6개로 구분되며 평가지표는 총 40개로 구성하였다. 서비스 수준 현황에서는 사회복지 예산의 편차가 시·도별로 크게 차이를 보였으며 도(광역시)가 시(광역시)보다 높게 나타났다. 또한 돌봄(아동, 성인)은 시·도별 격차 경향은 적으나 지역 간 격차가 크게 나타났다고 분석하고 있다.

지역별 사회서비스 이용 현황을 분석한 결과에서는 보건의료, 문화, 고용 등 보편적 특성을 지니면서 서비스 이용을 위한 공급 인프라가 갖춰져야 하는 영역에서 도시형과 도농형, 농촌형 이용 격차가 발생하는 것으로 분석되었다. 지역별 노인복지시설 수급 편차를 분석한 결과 추후 지역별 노인 인구의 변동을 고려할 때, 2030년에 이르면 주거 및 의료복지시설에서는 지역별로 수급 불균형이 완화되는 반면 여가 및 재가복지시설에서는 지역별로 수급 분포의 격차가 벌어져 불균형 현상이 심화될 것으로 전망하고 있다.

마지막으로, 지역의 기반시설현황을 살펴보고자 한다. 대통령직속 지역발전위원회(2018, p. 1)에 따르면 서비스 접근성⁵⁷⁾ 취약지역(접근성 하위 20%)의 대부분(92.5%)이 지방에 위치하는 것으로 나타났다. 226개 기초지자체 중 34개는 응급의료기관이 전무한 상태이며, 이 중 22개가 비수도권으로 나타났다. 지방 학생 수 감소를 살펴보기 위한 지표로 지역의 폐교 비율을 살펴보면 전남과 경북은 각각 21.9%, 19.1%로 일부 지역의 경우 수도권 1.8%에 비해 현저히 높게 나타났다. 또한 문화·예술 공급 측면에서 공연예술 횟수의 65.4%, 전시 건수의 55.5%가 수도권에 집중되어 있었다. 즉, 수도권과 비수도권, 크게는 도시와 농어촌 사이에 지역 기반시설의 양극화가 심화되는 모습을 수치를 통해 확인할 수 있다.

2. 제도 및 정책 평가

먼저 지난 정부의 지역발전정책에 대해 간단히 살펴보면, 우리나라에서 지역발전정책이 특별법, 특별회계, 추진체계를 토대로 본격적으로 추진된 것은 2000년대 들어 참여정부 때부터이다(대통령직속 지역발전위원회, 2017). 1960대 이후 지역발전정책에 대해 정리해 보면 다음과 같다. 1960년대 초기에는 경제성장의 기반 구축과 제한된 자원에 대한 효율적 배분이 핵심이었다. 즉, 산업화·도시화가 진행됨에 따라 수도권으로 모든 자원이 집중되면서 지역 간 격차가 심화되었다. 이로 인해 지역경쟁력 강화가 요구되었으며 지역균형발전, 사회통합을 위한 정책적 노력이 강화되었음을 알 수 있다. 참여정부 이전의 지역정책은 경제발전을 위한 수단으로서 특정 지역에 대한 정책이 시행되었으며, 도농 간 생활 여건의 격차를 축소하고 수도권에 과도하게 인구가 집중되는 문제점을 보완하기

57) 보건복지, 생활서비스, 교육, 문화·여가, 생활안전시설 등의 접근성을 기준으로 함.

위한 지역정책이 주를 이루었다.

〈표 4-8-6〉 지역발전정책 추진 경과

시기	배경 목표	주요 정책
1960~ 1970년대	- 빈곤의 악순환 탈피 - 자립경제 기반 구축 - 공업화 기반 조성	- 제1차 경제개발 5개년계획 - 제1차 국토종합개발계획(1972~1981) - 지방공업개발법 제정(1970) - 공업단지 및 수출산업단지 조성
1980년대	- 성장과 복지의 조화 - 수도권 집중 억제와 지역 균형발전	- 경제사회발전 5개년계획 - 제2차 국토종합개발계획(1982~1991) - 수도권정비계획법 제정 - 제1차 수도권정비계획(1984~1996) - 서해안종합개발사업계획 수립
1990년대	- 지방분산형 국토 골격 형성 - 생산적·자원 절약형 국토 형성 - 국토 환경의 보전 - 통일 대비 국토 기반 조성	- 제3차 국토종합개발계획(1992~2001) - 제2차 수도권정비계획(1997~2011) - 지역균형개발 및 지방중소기업 육성법(1994) 8개청 3개 기관을 대전청사로 이전
참여정부 (2003 ~2008)	- 지역균형발전으로 국민통합 - 혁신주도형 발전 - 다극분산형 발전 - 관련 제도 확충	- 국가균형발전특별법 제정 - 국가균형발전 5개년계획(2004~2008) 수립 - 국가균형발전특별회계 운영 - 국가균형발전위원회, 시·도지역혁신협의회 운영 - 제4차 국토종합계획(2000~2020) 및 수정 계획(2006~2020) - 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시
이명박 정부 (2008 ~2013)	- 지역경쟁력 강화와 삶의 질 향상 - 광역화와 연계협력 활성화 - 특화발전과 지방분권 촉진	- 국가균형발전특별법 개정 - 지역발전 5개년계획 수립(2009~2013) - 광역·지역발전특별회계 운영 - 지역발전위원회, 광역경제권발전위원회 구성 - 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)·광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권 전략
박근혜 정부 (2013 ~2017)	- 지역 주민 정책 체감도 제고 - 행복한 삶의 균등한 기회 보장 - 자율적 참여와 협업 촉진	- 국가균형발전특별법 개정(2014) - 지역발전 5개년계획(2014~2018) 수립 - 지역발전특별회계 운영 - 지역발전위원회, 시도발전협의회 운영 - 지역(행복)생활권 및 경제협력권 도입 - 포괄보조금 확대 등 지역자율성 제고

자료: 대통령직속 지역발전위원회(2017), 지역발전정책 백서, p. 13.

참여정부(노무현 정부)에서는 ‘전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회’의 건설로 지역발전 비전을 설정하고 지역 간 불균형 및 지방 쇠퇴를 근

본적으로 해결하기 위한 정책을 추진하였다. 그러나 공공기관의 물리적 이전에 집중되어 지역 주민 삶의 질 향상은 다소 미흡하다고 평가할 수 있다. 다음으로 이명박 정부에서는 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조’를 상위 목표로 ‘세계화에 대응하는 광역경제권 구축’, ‘지역 개성을 살린 특성화된 지역발전’, ‘지방분권·자율을 통한 지역주도 발전’, ‘지역 간 협력·상생을 통한 동반발전’을 제시하였다. 그러나 4대강 사업, 세종시 수정안 논란 등으로 상대적으로 국가균형발전정책이 축소되고, 정책조정기구 약화로 추진력이 약화된 점은 한계로 지적된다.

〈표 4-8-7〉 역대 정부 지역발전 핵심 정책

		노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
지역 문제		수도권 일극집중과 지역 간 발전격차	지역의 글로벌 경쟁력 취약	지역주민의 낮은 삶의 질 만족도(행복도)
지역 발전 정책 구조	정책 목표	다핵형·창조형 선진국가 건설(국가균형발전)	지역의 글로벌 경쟁력 강화(일자리 창출)	국민행복과 지역희망 (HOPE)
	주요 정책	·혁신정책(RIS사업) ·균형정책(新활력사업) ·산업정책(시도전력산업) ·공간정책(혁신/세종시)	·5+2 광역경제권정책 ·기초생활권, 초광역벨트 ·행·재정 권한 지방이양 ·수도권과 지방 상생발전	·지역행복생활권 정책 ·지역경제의 활력 제고 ·교육여건개선·인재양성 ·문화·환경·복지의료
	정책 수단	·국가균형발전위원회 ·국가균형발전5개년계획 (2004~2008년) ·국가균형발전특별회계 ·국가균형발전특별법	·지역발전위원회 ·지역발전5개년계획 (2009~2013년) ·광역-지역발전특별회계 ·국가균형발전특별법	·지역발전위원회 ·지역발전5개년계획 (2014~2018년) ·지역발전특별회계 ·국가균형발전특별법
성과와 한계		·지역균형발전의 제도적 기반 및 추진체계 구축 ·수도권 집중의 지속과 중장기 전략, 계획 부재	·지역 간 상생발전과 지방 재정확충과 자율성 제고 ·광역위원회 역할 제약, 행정구역개편 미추진	·주민중심(삶의 질, 행복)으로 정책방향 전환 ·정책 공감대 미약 및 성과 측정·평가 한계

자료: 송우경(2017), 2000년대 이후 지역발전정책의 회고와 新정부의 정책방향, 산업경제 8월호, pp36-44. 산업연구원.

이어 박근혜 정부는 국정비전으로 ‘희망의 새 시대: 국민 행복과 국가 발전이 선순환하는 새로운 패러다임의 시대’를 제시하고 ‘경제부흥, 국민

행복, 문화융성, 평화통일 기반 구축'의 4대 국정기조하에 14대 추진 전략과 140개 국정과제를 채택하였다.⁵⁸⁾ 시·군·구 간 연계를 통한 생활권 중심 정책으로 주민의 체감도를 높이려 하였으나, 미시적 생활권 문제에 치중하여 광역권 발전 전략 등이 미흡하였고, 지역 일자리 위기 대응에 소홀하였다는 평가를 받았다(대통령직속 지역발전위원회, 2018).⁵⁹⁾

현 정부에서는 앞서 언급한 문제점, 저성장, 양극화, 저출산, 고령화, 지방소멸 등의 위기 극복을 위해 '분권, 포용, 혁신'의 3대 가치를 추구하고자 국가균형발전정책의 가치를 정립하였다. 특히 포용의 관점에서 지역 간, 지역 내 균형발전을 위해 낙후 지역 배려, 지방소멸에 대한 대응, 도심 재개발에 따른 젠트리피케이션을 해결하기 위한 목표를 설정하고 지역정책에 대한 전략을 제시하였다.⁶⁰⁾ 제시한 3대 전략 9대 핵심 과제에는 첫째 전략, 안정되고 품격 있는 삶이며 핵심 과제로 1) 지역 인재·일자리 선순환 교육체계, 2) 지역 자산을 활용한 특색 있는 문화·관광, 3) 기본적인 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축을 내세웠고 둘째 전략, (공간) 방방곡곡 생기 도는 공간의 핵심 과제로는 1) 매력 있게 되살아나는 농산어촌, 2) 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약, 3) 인구 감소 지역을 거주 강소 지역으로 발전 등의 내용이 포함되었다. 마지막 전략으로 산업의 영역에서 일자리가 생겨나는 지역 혁신 전략으로 1) 혁신도시, 2) 지역 산업 3대 혁신, 3) 지역 유희 자산의 경제적 자산화의 핵심 과제를 내세웠다(국가균형발전위원회·산업통상자원부, 2019, p.5). 이 중 포용복지 관점에서 '기본적인 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축에 대한 정책을 자세히 살펴보고자 한다.

58) 관계부처 합동(2013), 박근혜 정부 국정과제. p.3.

59) 대통령직속 지역발전위원회(2018. 2. 1.). 문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략, p.4.

60) 이하의 내용은 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019. 1.), 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)을 참고하여 정리함.

먼저 취약지역 중심의 의료 지원 강화 정책으로 의료 사각지대를 해소하기 위해 의료 및 분만 취약지에 대해 거점의료기관 운영 지원을 확대하고 원격협진 네트워크 등을 활성화하고자 하였다. 또한 취약지 의료 인력 양성을 위해 국립공공보건의료대학(원) 설립을 제안하였다.

지역사회 중심의 보건·복지체계 구축을 위해 노인·장애인 등이 살던 곳에서 돌봄을 받을 수 있도록 케어통합창구⁶¹⁾ 등 지역사회 기반 돌봄 인프라 구축⁶²⁾을 추진하고자 하였다.

찾아가는 보건·복지서비스 확대 및 사회복지 전담 공무원 확충을 통해 생활 밀착형 보건·복지 인프라를 구축하고 주민건강센터 확충, 만성질환 관리 서비스 확산 등 예방 중심의 건강관리 플랫폼을 구축하는 정책을 제시하였다. 또한 공공립어린이집을 확충하고, 지역사회 아동 돌봄 체계를 내실화하기 위해 취약계층 아동 맞춤형 통합서비스 및 지역아동센터 지원을 확대하고자 하였다. 찾아가는 치매안심센터 서비스 확대, 노인 관련 지역사회 보건·복지 자원(방문건강관리 등) 활용 등을 통해 치매 예방 및 관리를 강화하고자 하였다.

반면 일자리 창출 등을 위한 지역 사회서비스 혁신사업 추진으로는 지자체가 기획한 사회서비스 지원 확대로 지역 일자리를 창출하고 사회적 경제 조직을 활용한 취약계층 대상 통합서비스 개발·운영을 지원하는 정책을 제시하였다. 더불어 사회서비스원 설립을 통해 사회서비스의 공공성·책임성을 확보하고자 하였다.

지역사회 성평등 인프라 구축과 관련된 정책도 제시하였다. 지역양성평등센터 설립·운영으로 지역사회에 성평등 의식·문화를 확산시키고 여성새로일하기센터 기능 강화를 통한 여성의 경력단절 예방과 취·창업 지

61) 지역사회 중심 돌봄 서비스 연계·통합 제공을 위하여 선도사업으로 우선 추진함.(19~)

62) ① 케어안심주택 등 주거 지원 인프라 확충, ② 방문건강·방문의료 실시,

③ 재가 장기요양 및 돌봄서비스 확충, ④ 지역 자율형 서비스 전달체계 구축

원 정책을 제시하였으며 여성인재아카데미와 같은 역량 강화 교육 등을 통해 지역사회 내 여성 리더를 확대하고자 하였다.

마지막으로 지역의 인프라 구축을 위해 이동권 보장을 위한 지역교통 체계를 개편하고자 100원 택시, 공공형 버스 확대 시행으로 대중교통 사각지대를 해소하고, 주요 간선철도를 중심으로 준고속철도차량 도입을 지원하여 고속철도 소외 지역의 철도서비스를 개선하고자 하였다. 일일 생활권 항로 구축 및 연안 선박 현대화를 지원하여 도서 지역 교통애로를 해소하기 위한 정책을 제안하였다.

3. 향후 정책 방향

앞에서 지역에 대한 격차 문제로 인구구조 변화에 따른 지역의 인구 감소 문제, 지역별 소득 격차 발생, 지역별 사회복지 및 복지서비스 격차, 기반시설 불충분 등에 대해 인지할 수 있었다. 그러나 지역발전정책이 사회정책적 접근보다는 공간정책적 접근을 우선시하고 있다는 점에서 현 정부의 정책 기조에 맞는 포용적 접근이 필요하다.

먼저 농어촌 지역을 포괄하는 발전을 위해 인구 소멸, 인구 감소 등 인구구조 변화에 선제적인 대응이 필요하다. 저출산과 함께 생산가능인구가 도시로 유출되면서 점차 고령화되는 농어촌 지역의 인구 활력 촉진 방안이 마련되어야 한다. 물론 전반적인 인구 감소 현상은 시대적으로 피할 수 없는 문제이지만, 급격히 감소하는 인구 소멸(취약) 지역은 정부의 적극적인 인구 유입 전략으로 지역의 소멸을 방지할 수 있을 것이다. 예를 들어 귀농·귀촌을 희망하는 도시민들을 대상으로 한 귀농·귀촌 프로그램이나 은퇴자들을 타깃으로 한 유치 전략 등이 있을 수 있다. 그러나 농어촌 또는 비도시권으로 농어업 등의 사업에 국한할 것이 아니라 지역 스스

로의 자생을 위해 지역에 기반한 지역·민간(기업) 간 연계를 통해 안정된 일자리와 소득 증대가 보장되어야 할 것이다. 이와 동시에 노동 간 인구 격차와 소득 격차로부터 발생할 수 있는 교육과 문화 등의 배제를 정책적 지원으로 감소시켜야 할 것이다. 이는 현재의 지역 기반으로는 해결할 수 없는 문제로 정부 및 지자체 차원에서 인프라를 구축하는 방안이 마련될 필요가 있다.

둘째, 기존에 농어촌에 거주하고 있는 지역 주민뿐만 아니라 유입되는 젊은 세대를 위해 맞춤형 사회정책 프로그램이 마련되어야 할 것이다. 즉, 유입되는 세대의 욕구에 맞는 사회정책이 제안될 필요가 있다. 젊은 세대의 경우 취업 관련 정책, 혹은 자녀 교육을 위한 교육서비스 제공 등 보다 구체적이고 적극적인 사회 프로그램이 마련되어야 한다. 물론 기존 지역 주민에 대한 보호 강화를 위해 고령화된 주민들이 상생할 수 있는 프로그램, 혹은 다문화 가정을 위한 보육 및 육아 프로그램 등 지역 커뮤니티 중심으로 공동체를 활성화하는 프로그램 또한 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

셋째, 지역균형발전을 위해서는 인구구조 변화에 따른 복지, 보건, 교육 등 지역의 수요를 반영한 세분화된 지역정책이 필요하다. 현 정부의 5대 국정목표 중 하나인 '고르게 발전하는 지역'을 실현하기 위해 지역 주도의 자립 역량을 축적하는 분권화된 정책이 필요한 시기이다. 복잡하고 다양한 문제가 증가함에 따라 지역 맞춤형, 즉 지방정부가 주도하는 문제 해결 능력을 키울 필요가 있다. 즉, 그 지역에 맞는 인구사회적 측면을 고려하여 아동, 청(소)년, 고령자 등 생애 맞춤형 수요에 대응한 지역발전정책을 마련해야 할 것이다. 인구가 감소하는 지역에서는 수요를 반영하여 대상적인 측면에서 접근해야 하며, 지역 맞춤형 복지사업이 개발되고 지원되어야 한다. 생활인프라 취약지역에서는 교육과 의료, 교통인프라 등

공공서비스의 확충 등 지역에 맞는 정책적 대응이 필요하다.

넷째, 수도권에 집중된 기업 본사 및 주요 조직의 지방으로의 이전을 독려할 필요가 있다. 지방이전 기업에 대한 조세 감면과 직원을 위한 기업복지 등 추가적인 복지가 확충되어야 할 것이다. 또한 강소기업 유치를 통한 도농 간 상생 기반이 구축되어야 할 것이다. 이를 위해 지역의 토착 강소기업을 육성할 필요가 있으며, 토착 강소기업의 지속 가능한 삶의 터전으로 기존의 생업을 유지하되 경제 활력 제고를 위한 고부가가치화 전략이 마련되어야 한다.

마지막으로 지방에 분포하고 있는 중소기업 노동자를 위한 지원 프로그램, 예를 들어 육아, 보육, 교육, 문화 등의 프로그램 지원이 이루어져야 할 것이다. 더불어 지방자치단체와의 협업을 통한 주거, (가족)일자리 프로그램 등의 운영도 함께 고려될 필요가 있다. 또한 지역·민간(기업) 간 연계성을 통해 지역 인재·일자리 선순환 체계를 구축하여, 지역 특성에 맞는 일자리 창출이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이는 지역의 자생적 경제적 자립을 위한 하나의 대응이 될 수 있다. 따라서 이를 위해 지역과 연계된 기업과 근로자에게 정부 차원의 지원, 인센티브 등이 보장될 수 있도록 정책적 혜택이 마련되어야 할 것이다.

제9절 문화

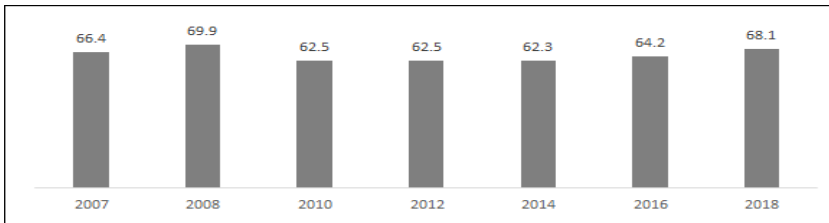
1. 현황 분석

가. 우리나라 국민의 삶

우리나라는 2018년 기준 국내총생산(GDP) 규모가 1조 6천억달러에 달하는 세계 12위의 경제 대국이다(연합뉴스, 2019). 그러나 국민소득 3만 달러 시대의 우리는 여전히 극한 경쟁을 강요하고 효율을 중시하는 일 중심의 사회에 갇혀 있다(이재열, 2019). 우리나라는 OECD 국가 중에서 멕시코, 코스타리카 다음으로 노동시간이 가장 긴 국가로 손꼽히고 있다(OECD, 2019). 이로 인해 국민들의 기본적인 휴식시간과 여가시간이 여전히 부족하다(문화체육관광부, 2019a).

우리의 심성에 내재된 '생존주의'로 인해 우리는 경쟁에서 뒤처질까 봐 불안하고 조급한 삶을 살고 있다(김홍중, 2015). [그림 4-9-1]은 '2018 국민여가활용조사'에 나타난 연도별 국민들의 휴가 비율을 나타낸 것이다. 만 15세 이상 국민의 68% 정도가 지난 1년간 휴가를 보낸 경험이 있다고 응답하였다. 이러한 비율은 2008년 이후 큰 변화가 없는 상태이다.

[그림 4-9-1] 연도별 휴가 비율

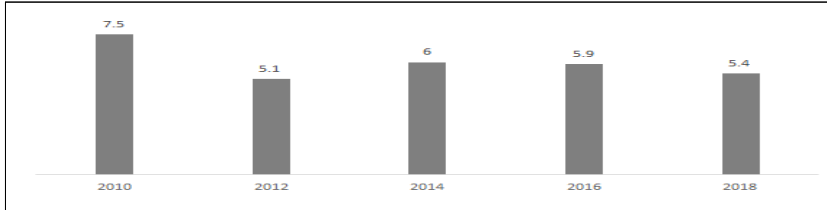


자료: 문화체육관광부(2019a) p. 14 <그림 18>

휴가를 보낸 국민들을 대상으로 조사한 결과 평균적으로 5.4일의 휴가를 보낸 것으로 나타났다([그림 4-9-2] 참조). 2010년 7.5일에 비해 오히려 감소한 양상을 보인다. 이는 경기 침체가 원인일 수도 있지만, 우리 국민들은 많은 시간을 일에 매달려 살아가고 있기 때문이다.

[그림 4-9-2] 연도별 휴가 일수 비교-휴가 경험자

(단위: 일)

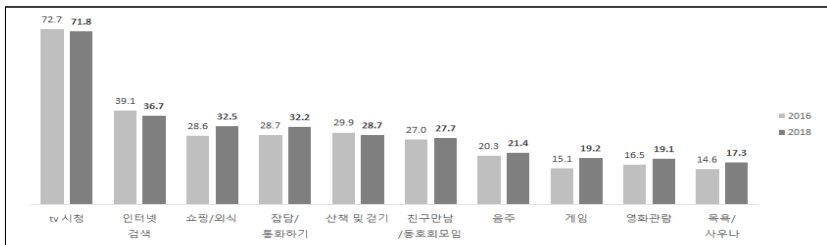


자료: 문화체육관광부(2019a) p. 14 <그림 20>

우리는 그동안 일 이외에 다양한 문화활동이나 창조적인 여가활동을 해 본 경험이 매우 부족하다. 은퇴 후 여가생활에 대한 계획과 준비가 부족하고 은퇴 후에도 증가된 생애 기간을 무료하게 보낼 수밖에 없다(윤소영, 2013: 18). 저소득층뿐만 아니라 대다수 국민이 TV 시청과 스마트폰에 몰입하는 것이 현실이다. [그림 4-9-3]은 국민들의 여가활동 내용을 나타낸 것이다. TV 시청이 72%로 압도적으로 높은 수준을 보인다. 다음으로는 인터넷 검색, 쇼핑·외식 순이었다.

[그림 4-9-3] 주 여가활동(1~5순위)

(단위:%)



자료: 문화체육관광부(2019a) p. 14 <그림 2>

나. 문화생활의 중요성

문화적 권리는 생존권처럼 국민의 기본권으로서 누구나 충분히 누려야

할 권리임에도 그동안 충분한 관심이 주어지지 않았다(심창학, 2013). 문화는 기본생활 수준 또는 삶의 질을 구성하는 핵심 요소 중의 하나이다. 한국 경제가 발전하고 국민들의 생활 수준이 향상됨에 따라 생존권 등 기본적인 욕구 충족을 넘어 문화적 욕구를 충족하기 위한 열망이 증가하고 있다(정무성, 2016).

현대사회에서는 문화, 지식, 정보가 변화를 가능케 하는 핵심적인 생산 요소의 기능을 수행한다(정무성, 2015). 이른바 지식기반사회의 경쟁력은 창의성이다. 문화와 예술활동은 창의성을 개발하는데 기여하며, 국가 경제 발전의 원동력으로 작용한다(정무성, 2016).

우리는 직간접 체험을 통해 우리가 살아가는 세상과 사람에 대한 이해를 증진하고 공감하는 능력을 개발할 수 있다. 문학을 비롯한 예술에 대한 이해, 미적 감각의 개발을 통해 표현능력과 상상력, 창의력을 개발할 수 있다. 이는 개인의 학업능력을 향상시키고, 직업활동에서도 핵심적인 경쟁력이 될 수 있다. 우리는 자신을 표현하는 창조적인 능력을 지속적으로 개발함으로써 여가생활과 은퇴 후에도 풍요롭고 행복한 생활을 할 수 있다.

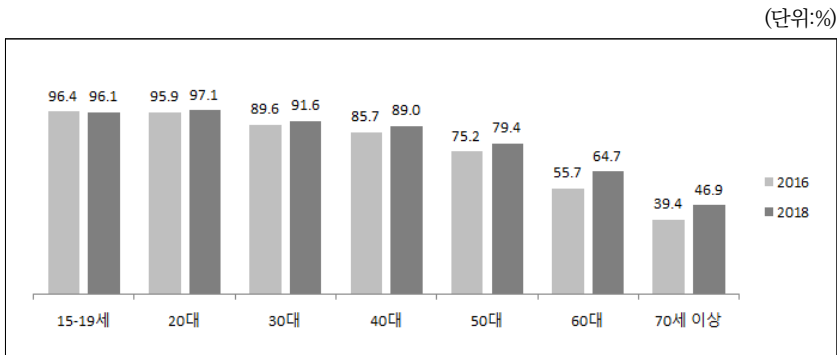
다. 문화적 혜택과 여가생활의 격차

문화적 혜택의 격차를 나타내는 지표는 매우 다양하다. 아래에서는 ‘2018 문화향수실태조사’ 자료를 이용하여 주로 문화예술행사 관람률을 기준으로 연령, 소득, 지역별로 문화예술 프로그램의 활용도를 제시하고자 한다(문화체육관광부, 2019b).

연령과 소득에 따라서 문화예술행사 관람률에 상당한 차이가 있다. [그림 4-9-4]는 연령대별로 2016년과 2018년 문화예술행사 관람률을 나타낸 것이다. 15세 이상부터 30대까지의 문화예술행사 관람률은 90%를

넘는다. 반면에 그 이후 연령대의 관람률은 계속 감소하여 70대 이상은 47% 정도를 보였다. 다행스럽게도 50대 이상의 관람률은 2년 전인 2016년에 비해 높은 비율을 보였다.

[그림 4-9-4] 연령별 문화예술행사 관람률

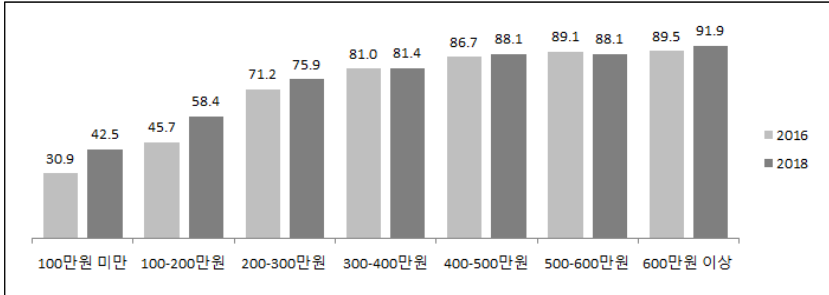


자료: 문화체육관광부(2019b) p. 3. <그림 5>

가구소득에 따라서도 문화예술행사 관람률은 차이를 보였다([그림 4-9-5] 참조). 중위소득 가구인 300만 원대의 경우 문화예술행사 관람률은 81%인 반면, 가구소득이 100만 원 미만의 경우 43%로 300만원대 가구의 절반을 조금 넘었다. 저소득층 가구의 경우 생계유지가 다른 활동보다 우선순위가 높아 문화예술행사를 관람할 경제적 여유가 부족하다. 그러나 100만 원 미만 가구의 문화예술행사 관람률은 2년 전에 비해 11% 포인트 정도 증가하였다. 이는 통합문화이용권 사업의 지급액 상향 조정 등 저소득층의 문화 향유를 증진하기 위한 정부의 정책적 노력에서 비롯되었을 가능성이 있다.

[그림 4-9-5] 가구소득별 문화예술행사 관람률

(단위: %)

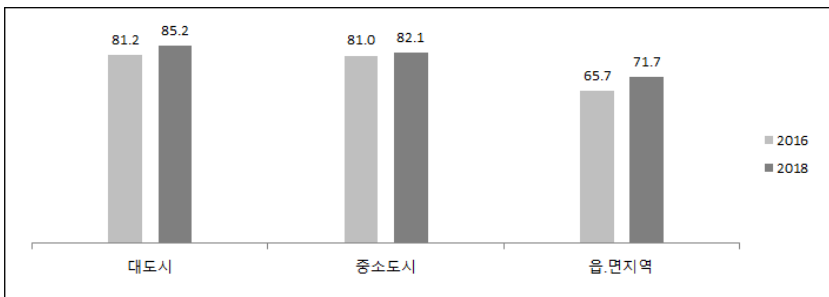


자료: 문화체육관광부(2019b). 문화향수실태조사, p8 <그림4>

지역별로도 문화예술행사 관람률에 차이를 보였다([그림 4-9-6] 참조). 대도시에 비해 읍·면 지역 주민의 문화예술행사 관람률이 낮게 나타났다. 그러나 2년 전에 비해 읍·면 지역 주민의 관람률은 5%포인트 정도 증가하였다.

[그림 4-9-6] 지역별 문화예술행사 관람률

(단위: %)



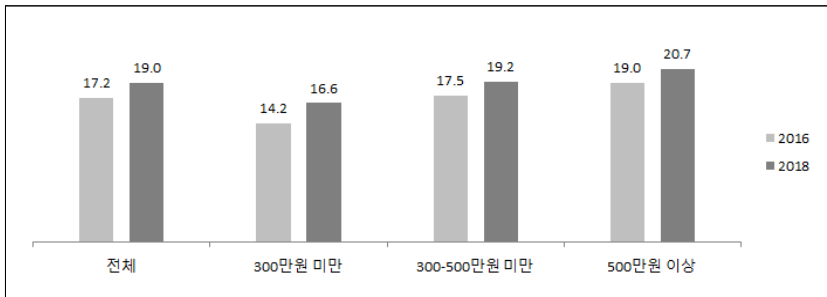
자료: 문화체육관광부(2019b). p. 2 <그림2>

[그림 4-9-7]에서 보듯이 만 15세 이상 국민은 1년에 평균 19개의 여가활동을 하고 있었다. 소득에 따라 여가활동 개수에 차이가 있었다. 가구

소득이 높을수록 여가활동을 더 많이 하는 것으로 나타났다. 가구소득이 300만 원 미만인 경우 가구의 여가활동 개수는 평균 16.6개다. 가구소득이 500만 원 이상인 경우에는 평균 20.7개의 여가활동을 하고 있었다.

[그림 4-9-7] 가구소득별 여가활동 개수

(단위:개/1년)

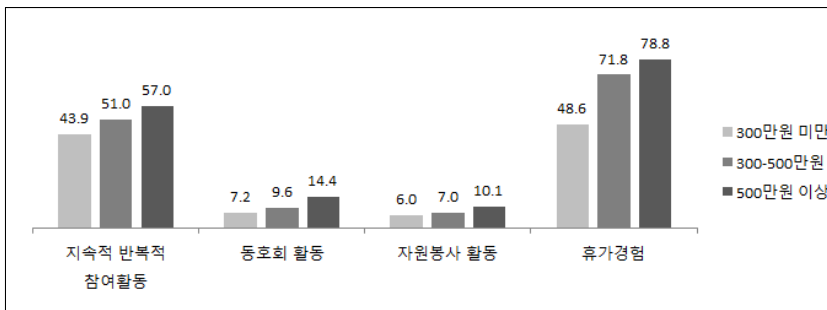


자료: 문화체육관광부(2019a). p. 10. <그림9>

또한 가구소득이 높을수록 1) 지속적·반복적인 여가활동, 2) 동호회활동, 3) 자원봉사활동, 4) 휴가 경험 등에서 참여율이 더 높게 나타났다 ([그림 4-9-8] 참조).

[그림 4-9-8] 가구소득별 여가활동 비교

(단위: %)

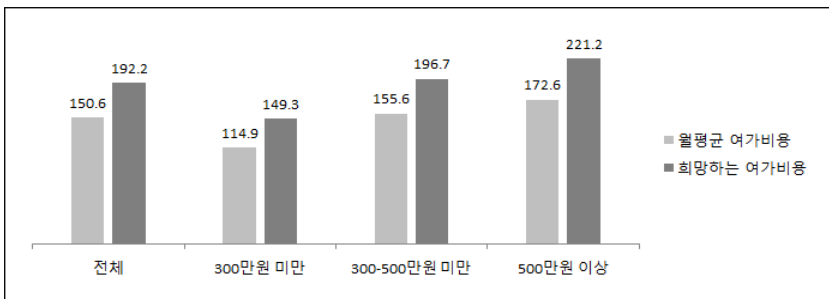


자료: 문화체육관광부(2019a). p. 10. <그림10>

여가비용도 가구소득에 따라 차이를 보였다. [그림 4-9-9]에서 보듯이 가구소득이 높은 경우 실제 지출비용과 희망비용 모두 높게 나타났다. 가구소득이 300만 원 이하일 때 여가비용은 한 달에 평균적으로 11만 5,000원을 지출하지만 500만 원 이상인 가구는 17만 3,000원을 지출했다. 희망하는 여가비용도 300만 원 미만 가구는 14만 9,000원을 희망하는 반면 500만 원 이상 가구의 경우 22만 1,000원이었다.

[그림 4-9-9] 가구소득별 여가비용과 희망하는 여가비용

(단위: 천원)



자료: 문화체육관광부(2019a). p. 11 <그림 11>

2. 문화복지정책 평가

가. 문화복지의 영역

문화복지는 그동안 다양한 의미로 쓰였다. 넓은 의미에서 문화복지는 국민의 문화적 필요를 충족시키기 위한 문화환경의 개선과 정비를 의미한다(손동기, 2019, p. 272). 문화복지는 문화생활 향유를 통해 국민들의 행복을 증진시키는 목적을 지닌다(정무성, 2016). 한편 좁은 의미의 문화복지는 저소득층 등 소외집단에 문화적 혜택을 제공하여 이들이 우

리 사회의 동등한 구성원으로 통합되고, 자신의 창의적인 역량을 발휘하도록 지원하는 것을 목표로 한다(손동기, 2019, p. 272; 정무성, 2016). 우리 사회에서 문화복지정책은 후자의 좁은 의미를 포함하고 있었다. 소득계층별, 지역별 문화생활 향유의 격차를 밝히고, 격차를 완화하기 위한 저소득층에 대한 지원에 주된 관심을 두었다(정무성, 2016).

그동안 정부의 문화복지정책 대상자는 주로 문화소외계층에 한정되었다. 문화복지정책 또한 주로 문화소외계층의 문화향유의 기회를 증진하기 위한 노력에 초점을 맞추어 왔다(손동기, 2019, p. 277). 관련 법령인 「문화예술진흥법」 제15조3에 “국가 및 지방자치단체는 경제적, 사회적, 지리적 제약 등으로 문화예술을 향유하지 못하고 있는 문화소외계층의 문화예술 향유 기회를 확대하고 문화예술 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.”라고 규정되어 있다. 문화소외계층은 〈표 4-9-1〉에서 보듯이 경제적·사회적·지리적인 제약으로 문화예술을 향유하지 못하는 계층으로 정의된다(정광렬, 2015, pp. 27-28).

〈표 4-9-1〉 문화소외계층의 정의

구분	대상
경제적 소외계층	기초생활수급자, 차상위계층, 임대주택 거주자
사회적 소외계층	장애인, 노인(만 65세 이상), 재활원·요양원·보육원·쉼터 등 사회복지시설 이용자, 소아병동 환자, 외국인 노동자 등
지리적 소외계층	읍·면·동, 도서(섬), 산간벽지, 공단 지역 주민
특수 소외계층	교정시설 수용자, 군인, 새터민 등

자료: 문화체육관광부(2013), 정광렬(2015, p. 28)에서 재인용

문화복지정책은 크게 1) 문화복지시설 등 인프라 구축, 2) 문화복지서비스 제공 등 두 축으로 구성된다. 문화복지 인프라 구축은 공연장, 미술관 등 일상에서 문화예술 접근성을 높일 수 있도록 문화 기반시설을 설립, 운영하는 것이다. 공공미술, 공공디자인, 문화도시 조성 사업 등의 하

드웨어를 구축하는 사업도 이에 포함된다(김휘정, 2013, p. 41).

한편 문화복지서비스 제공은 국민들의 문화 향유 및 참여를 증진하기 위해 문화예술 프로그램과 서비스 제공을 지원하는 사업이다(김휘정, 2013, p. 41). 경제적, 지리적, 사회적 제약으로 문화생활에서 소외된 취약계층을 대상으로 한 문화나눔사업이 대표적이다.

〈표 4-9-2〉는 문화복지사업을 정책 유형별로 분류한 내용이다. 바우처, 문화공동체 활동 지원, 찾아가는 문화예술, 관람료 할인, 문화예술교육 등으로 구분하였다(양혜원, 2014, 정광렬, 2015, pp. 29-30에서 재인용).

〈표 4-9-2〉 문화복지정책의 유형 구분

정책 유형	대표 사업	주요 내용	목표
바우처 (voucher)	통합문화 이용권 사업	경제적 소외계층(기초생활수급자와 차상위계층)에게 문화예술 프로그램 및 상품 구매용 바우처 제공	문화예술 관람 기회 확대
문화공동체 활동 지원	생활문화 공동체 만들기	지역주민들의 자율적·창의적 문화 참여 활동을 촉진하고, 지원하여 문화공동체 형성	문화 참여 기회 확대
찾아가는 문화예술	찾아가는 문화 순회	문화 인프라가 부족한 소외 지역에 예술가·단체가 직접 찾아가 문화 프로그램 제공	문화예술 관람 기회 확대
관람료 할인	사랑티켓	아동·청소년 및 노인 대상 공연, 전시 관람료 지원을 통한 가격할인된 티켓 제공	문화예술 관람 기회 확대
문화예술교육	학교/사회 문 화예술 교육	초·중·고등학교, 복지시설에 예술강사를 파견하여 문화예술교육 프로그램 제공	문화 향유 역량 제고

자료: 양혜원(2014), 정광렬(2015, pp. 29-30)에서 재인용

이러한 문화복지사업은 1) 문화예술에 대한 접근성 증진, 2) 문화 역량 개발이라는 크게 두 가지 목표를 달성하기 위해 추진되었다(정광렬, 2015, p. 32). 통합문화이용권 등 문화바우처사업은 저소득층의 문화예술행사 참여를 증진하는 등 문화 접근성을 향상시키는 성과를 가져왔다

(최상미 외, 2015, p. 190). 문화바우처 이용자는 비이용자에 비해 문화 예술 역량, 문화예술 관람 의향, 삶의 질이 높게 나타났다. 또한 이용자의 정서적 감수성과 역량을 강화하고, 사회에서 소외되지 않고 통합되는 사회통합감을 증진하는 데도 효과적이었다(최상미 외, 2015, p. 190).

나. 문화복지정책의 평가

문화복지정책은 다양한 측면에서 분석할 수 있다. 정책 목표, 정책 과정, 문화복지사업, 사업 추진 전달체계 등 다양한 요소 중에서 이 절에서는 주로 문화복지사업을 다룰 것이다.

정부에서는 문화통합바우처사업(문화누리카드)을 추진하고 있다. 기초생활수급자, 차상위층을 대상으로 연간 7만 원을 지급하고 이용자들은 문화예술, 국내 여행, 체육활동 시에 사용한다. 문화바우처사업의 한계로는 바우처 활용이 특정 분야에 편중된다는 점을 들 수 있다(김휘정, 2013, p. 49). 통합문화이용권 형태로 전환되면서 스포츠 관람, 여행, 레저활동에도 활용할 수 있도록 이용 범위를 확대하였지만 도서, 영화 소비에 편중되는 것이 현실이다(김휘정, 2013, p. 49). 바우처제도의 장점은 소비자의 선택권을 존중한다는 점이다. 소비자들은 쉽게 접할 수 있는 영화관에 가거나 도서를 구입하는 데 문화나눔카드를 활용한다. 다수 소비자들이 선택한 결과이지만, 다양한 문화예술에 접근할 수 있도록 해야 한다.

문화바우처사업은 개인의 문화적 선호에 기반하여 문화예술 관람 기회를 증진하는 성과를 가져왔다. 그러나 개별화된 접근에 초점을 맞추으로써 불가피하게 지역사회의 문화공동체를 강화하는 노력이 상대적으로 경시된 측면이 있다. 복권기금을 재원으로 한 중앙정부 주도의 사업으로 인

해 지역 고유의 문화적 정체성을 보존하고 지역문화의 발전에 대한 체계적인 지원이 부족한 실정이다(정광렬, 2015).

그동안 문화복지사업은 주로 공급자 중심으로 이루어져 왔다. 국민들은 공급자가 제공하는 문화사업을 이용하는 수동적인 대상으로 간주되어 왔다(정광렬, 2015, p. 226). 각종 문화복지사업을 추진하는 주체가 달라서, 국민들은 문화복지사업에 참여하고 싶어도 어떤 문화복지서비스가 언제 제공되는지를 쉽게 파악하기 어렵다(한국문화예술위원회, 2011). 예를 들어 문화바우처나 사랑티켓 등을 이용하려면 개별적으로 회원 가입을 해야 한다(김휘정, 2013, p. 51). 문화소외계층을 비롯해 일반 국민들은 여전히 사업 신청 등과 관련된 정보가 부족하다(한국문화예술위원회, 2011; 정광렬, 2015, pp. 170, 246).

따라서 문화복지 소비자의 입장에서 각종 회원 가입을 단일화하거나 이용 가능한 문화복지서비스를 쉽게 파악할 수 있도록 필요한 정보를 제공해야 한다. 국민들이 다양한 문화복지서비스에 대한 통합적인 정보를 얻을 수 있도록 문화복지 전달체계의 구조를 개편할 필요가 있다(김휘정, 2013, p. 51).

문화복지사업이 공모 형태로 추진되면서 사업 기간이 7~10개월에 불과한 단기적 사업에 국한되어 있다(심창학, 2013). 또한 공모사업에 선정되기 위한 지역의 문화복지 전문단체 간의 경쟁으로 인해 지역사회의 전문단체와 인력 간 협력을 약화시키는 문제를 낳고 있다(정광렬, 2015: 44). 그 결과, 지역의 문화복지를 위한 장기적인 사업, 전문단체 간 협력을 통한 지역 문화복지 증진을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

한편 우리 국민 모두에게 다채로운 문화생활을 영위하기 위한 교육과 학습이 부족한 측면도 있다. 문화적 감수성, 흡수력, 학습력이 뛰어난 청소년과 청년들은 대입 및 취업 경쟁에 시달리고 있다. 초중고 시절의 예술능력

개발은 대학 진학 수단으로 전략하였으며, 청소년들과 청년들은 생애 기간 동안 즐길 수 있는 예술적 감각과 기술을 개발할 기회가 부족하다.

노년층은 우리 사회의 생존주의 패러다임으로 인해 다채로운 문화생활을 경험하지 못하고 있다. 60대 이상 노인의 경우 문화활동의 빈도가 가장 낮게 나타나고 있다(문화관광체육부, 2019b). 노년층은 증가한 여가 시간을 흥미롭게 보낼 수 있는 문화여가활동이 부족한 실정이다. 각종 공연 등은 젊은 층을 타깃으로 하고 있어 노인들의 취향과 달라 노인들이 소외되는 현실이다. 저소득 노인은 문화행사에 가지 못하고 TV 시청으로 여가시간의 대부분을 보내고 있다.

중장년층도 삶의 여유가 부족하고, 한가한 시간이 생겨도 책 한 권 여유롭게 읽지 못하는 조급한 습성이 생활화되어 있다. 특히 중장년층 남성들에게는 전시회와 음악회뿐만 아니라 영화관마저도 낯선 풍경으로 여겨진다. 이는 중장년층이 청소년기에 다양한 문화를 체험하고 직접 창조해본 경험이 부족하기 때문이다. 중장년층은 단순한 문화의 소비자로 전략하거나 음주 등으로 스트레스를 해소하며 여가시간을 소모하고 있다.

이처럼 청장년기 인구집단은 문화복지사업에서 소외되고 있다(김휘정, 2013, p. 47). 아동·청소년은 사랑티켓사업, 학교문화예술교육 활성화사업(예: 학교문화예술 강사 파견사업), 노인 등은 사랑티켓사업, 어르신 문화 프로그램 지원 등의 사업 대상 집단으로 선정된다(정광렬, 2015, p. 76). 그러나 청장년기 집단의 경우 저소득층이 아니면 문화복지 혜택을 받지 못하는 현실이다. 생애주기별로 특정 연령집단은 시간 부족 등으로 문화 혜택을 누리지 못하는 처지이다. 물론 이들은 다른 연령집단에 비해 소득이 많으므로 직접 문화서비스를 구매할 수 있는 경제적 여력이 있는 집단이다. 그러나 과도한 근로시간, 자녀 교육, 가사노동 등으로 인해 문화 프로그램에 대한 참여가 부족한 문제점을 개선할 필요가 있다.

3. 포용적 문화복지의 주요 정책 방향

포용적 문화복지의 목표는 그동안 문화적 혜택을 누리지 못하고 사회적으로 배제된 문화소외계층을 지원함으로써 문화서비스의 접근성을 증진하고 문화 참여를 증진하는 것이다. 문화예술정책은 보다 폭넓은 대상에게 포괄적인 정책 목표를 갖고 추진해야 한다. 문화예술정책의 목표는 포용적 복지국가의 근간을 구성하는 포용적 심성을 지닌 시민을 양성하고 포용적인 지역공동체를 구축하는 것이어야 한다. 교육기관과 사회단체에서의 문화예술교육은 개인의 이익을 강조하는 경쟁을 지양하고 공공성과 협력을 강화하는 데 초점을 맞춰야 한다. 이를 위해 아래와 같은 정책 방향을 고려할 필요가 있다.

첫째, 저소득층과 다문화 가족의 문화소외 현상을 극복하고 문화생활을 향유할 수 있도록 적극 지원한다. 저소득층과 다문화 가족 등 문화적 소외집단이 주눅 들지 않고 일반 국민들이 누리는 다양한 문화행사에 접근할 수 있도록 적극 지원한다. 취약계층이 적극적으로 참여할 수 있는 문화복지사업을 추진할 필요가 있다(정광렬, 2015, p. 114).

통합문화이용권(문화바우처) 대상자를 확대하고 이용액을 증액할 필요가 있다. 2019년 문화체육관광부 업무보고에 따르면 통합문화이용권 지원금을 7만 원에서 8만 원으로 인상할 계획이다(문화체육관광부, 2019c). 장기적으로 연간 이용 금액을 10만 원으로 증액하여 저소득 문화소외집단이 문화예술을 향유할 수 있는 기회를 더 많이 갖도록 해야 한다(문화체육관광부, 2018b).

문화바우처 형태의 지원뿐만 아니라, 학령기 자녀들의 창조활동을 비롯한 문화체험활동을 지원할 필요가 있다. 예를 들어 저소득층 자녀를 위한 스포츠 강좌 이용권을 확대하고(문화체육관광부, 2019c) 미술, 피아

노 등 다른 예능활동에 대한 지원도 고려할 필요가 있다.

농어촌 지역의 경우 ‘찾아가는 공연’ 등의 기획사업을 확대할 필요가 있다. 기존 문화바우처제도는 주로 대도시 지역에서 원활하게 진행되어 왔다. 농어촌 지역의 경우 문화바우처를 효과적으로 이용할 수 있는 활용처(예: 공연장, 영화관)가 매우 부족한 실정이다(용호성, 2011). 따라서 농어촌 지역 등 지리적 접근성이 부족한 지역에는 찾아가는 문화복지 사업을 효과적으로 추진할 필요가 있다(정광렬, 2015, p. 229).

둘째, 보편적 문화복지 구현을 위해 문화복지정책 대상자를 확대할 필요가 있다. 중장년층, 전업주부 등 근로연령집단의 문화적 소외를 완화할 수 있도록 정책 대상자를 점진적으로 확대하는 방안도 장기적으로 고려할 필요가 있다(김휘정, 2013, p. 54). 결국 일반 국민을 문화복지정책 대상으로 확대하여 누구나 문화 혜택을 누릴 수 있도록 보편적 문화복지를 추진할 필요가 있다. 다문화 가족의 경우에도 한국 사회에 효과적으로 적응하고 문화여가서비스 이용에 대한 제약을 완화할 수 있도록 지원한다.

셋째, 보편적인 문화복지정책을 효과적으로 구현하기 위해서는 전문인력을 양성할 필요가 있다. 문화복지 전문인력을 통해 문화복지사업의 전문성과 국민들의 문화복지사업에 대한 접근성을 증진할 필요가 있다. 문화복지 전문인력을 도서관, 박물관, 문예회관, 문화원 등 지역문화기관을 비롯한 복지시설에 배치하여 문화복지 관련 서비스의 품질을 향상시킬 필요가 있다(용호성, 2011). 가능하다면 읍·면·동 주민센터에도 배치하여 주민들이 지역에서 다양한 문화활동에 쉽게 접근할 수 있도록 해야 한다. 미취업 예능계 졸업생 등을 활용하거나, 문화활동과 관련된 사회적기업에 대한 지원을 통해 문화복지 지원 사업을 추진하는 방안도 고려해야 한다. 장기적으로 지역 주민을 지역 문화예술교육 활동가로 양성하기 위한 정책적 노력도 이루어질 필요가 있다(정광렬, 2015, p. 106).

특히 사회적기업의 형태를 통해 문화복지와 관련된 일자리를 창출하는 것이 필요하다. 기존의 문화바우처사업을 통해 대상자에게 바우처를 지급하여 문화를 소비하는 것을 넘어서 예술 기획, 창작, 운영, 체험 등 문화예술 전 과정에서 필요한 인력을 창출하고, 문화서비스의 공급을 다양화하는 정책이 필요하다(김휘정, 2013, p. 57).

넷째, 국민들의 생애 전반에 걸쳐 문화예술교육을 확대한다. 문화바우처 등을 활용하여 국민들의 문화예술행사 참여 등 문화행사 참여 기회를 확대하는 것을 넘어서 문화적 감수성을 증진할 수 있도록 문화예술교육을 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다. 수동적으로 문화예술행사에 참여하기보다는 직접 예술활동에 참여할 수 있는 기회를 주는 것이다. 이를 위해서는 양질의 문화예술교육을 통해 취약계층 및 국민들이 미적 경험과 문화적 취향 계발 기회를 갖도록 할 필요가 있다(용호성, 2011).

생애주기별로, 청소년기의 입시 경쟁에서 벗어나 문화예술교육을 강화한다. 문화예술 창조활동을 장려하고 문화적 감수성을 증진할 수 있는 교육을 강화한다. 중장년층의 경우에도 문화예술학교, 동호회 지원 사업을 추진할 필요가 있다(문화체육관광부, 2018b). 이와 관련하여 주민들이 거주하는 지역 대학의 평생교육원에서 제공하는 문화예술, 취미활동에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 지역의 사회복지관은 주로 노인층이 이용하므로 베이비부머 등 고학력 중장년층은 방문하기를 꺼릴 수 있다. 따라서 중장년층이 거주 지역에 있는 대학의 평생교육원에 등록하여 문화예술교육을 받을 수 있도록 비용을 지원할 필요가 있다.

다섯째, 문화생활 증진을 위한 여건을 개선한다. 아파트 등 많은 주민이 거주하는 지역에 문화시설을 조성하는 사업에 대한 지원을 확대한다(문화체육관광부, 2018b). 기존 스포츠 시설 중심의 문화시설을 개편하여 마을도서관, 커뮤니티센터 조성을 통한 마을만들기사업과 연계한다.

여섯째, 저소득층 휴가비 지원 대상자를 확대하고 지원 금액을 인상할 필요가 있다. 저소득층이 문화 및 여가활동을 가족과 충분히 즐길 수 있도록 휴가비 지원 대상자를 확대하고 지원 금액을 상향 조정할 필요가 있다. 가족여행 등을 포함한 문화여가활동을 온전하게 경험할 수 있도록 지원한다.

일곱째, 문화여가 아이돌봄서비스를 확대하여 미취학 자녀를 둔 부모가 문화여가활동에 참여할 수 있도록 안전한 아이돌봄서비스를 제공할 필요가 있다(문화체육관광부, 2018b). 또한 국공립 문화여가시설에 시간제 보육편의시설 설치를 더욱 확대할 필요가 있다(문화체육관광부, 2018b). 예를 들어 미취학 자녀 부모에게 매월 8시간(4시간씩 2회도 가능) 시간제 보육 이용권을 제공하는 것도 한 방법이다. 지역의 시간제 보육을 활성화하는 방안으로 미취학 아동을 둔 부모에게 월 8시간 시간제 보육 이용권을 제공하여 자녀 양육의 부담에서 벗어나 문화여가생활을 즐길 수 있게 해야 한다.

이상과 같이 포용적 문화복지정책의 구현을 위해서는 정책의 다양한 수준과 영역에서 포용성을 핵심적인 가치로 설정하고 이를 실천하도록 노력해야 할 것이다. 정책 목표에서 포용성을 핵심 가치로 제시할 뿐만 아니라 정책 과정과 수단, 실행 조직과 지역, 개인의 수준에서 배제가 아닌 포용을 강조하는 노력이 필요하다. 포용적 문화복지는 취약계층 또는 소외계층이 우리 시대의 문화적 자산을 동등하게 향유하고 우리 사회에서 배제되지 않고 중요한 구성원으로서의 정체성을 갖도록 지원하는 것을 목표로 한다. 이러한 노력은 문화복지의 영역을 넘어 정치, 경제, 사회의 영역에서도 구현될 필요가 있다.

제10절 군 및 보훈

1. 현황 분석

국가보훈 기본법 제1조(목적)는 “국가를 위하여 희생하거나 공헌한 사람의 숭고한 정신을 선양하고 그와 그 유족 또는 가족의 영예로운 삶과 복지 향상을 도모”하는 것을 국가보훈 기본법의 목적으로 명시하고 있다. 국가보훈 기본법 제3조(정의)는 ‘국가를 위하여 희생하거나 공헌한 사람’을 ‘희생·공헌자’라고 명시하고 “희생·공헌자란 각 목의 어느 하나에 해당하는 목적을 위하여 특별히 희생하거나 공헌한 사람으로서 국가 보훈 관계 법령에서 정하는 적용 대상 요건에 해당하는 사람을 말한다.”라고 정의하고 있다. 선진국이 군인 위주의 대상 및 보상체계를 보훈 대상으로 정함과 달리 우리나라는 군인을 포함한 다양한 대상 집단이 포함되어 있다(신영석, 신현웅, 정은희, 임완섭, 강지원, 2012; 한국보건의사회연구원, 국가보훈처, 2018 재인용).

일정 기간 군인으로 복무하거나 전쟁에 참여한 사람, 국가에 공훈이 있는 사람 등을 예우하고 그들의 희생정신을 기리기 위하여 국가보훈정책이 존재한다(남광규, 2014). 이러한 보훈정책은 보훈제도 내에서의 지원에 더해 민간 복지자원과 연계하여 지원하고 있음에도 고령화 현상과 가족구조 변화로 인한 군 및 보훈 대상자와 가족의 서비스 이용에서의 사각지대, 중복 혜택으로 인한 복지 대상에서의 배제, 이른 정년으로 인한 제대군인의 사회로부터의 배제 문제 등이 발생하고 있다.

〈표 4-10-1〉 보훈 대상

법률	제대군인 지원에 관한 법률	참전 유공자 예우 및 단체 설립에 관한 법률	고엽제 후유의증 등 환자 지원 및 단체 설립에 관한 법률	독립 유공자 예우에 관한 법률	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률	5·18 민주 유공자 예우에 관한 법률	특수임무 유공자 예우 및 단체 설립에 관한 법률	보훈보상 대상자 지원에 관한 법률
대상	장기복무 제대군인 , 중기복무 제대군인	참전유공자 (6·25전쟁, 월남전)	고엽제 후유의증 환자(19개 질병) 고엽제 2세 환자(3개 질병)	순국선 열, 애국지 사	전몰·전상군경, 순직·공상군경, 무공·보국수훈자, 6·25재일학도의 용군인, 4·19사망·부상· 공로자, 순직·공상공무원, 국가사회발전특별 공로 순직·상이·공로자	5·18민 주화운 동사망· 부상자, 그 밖의 희생자	특수임 무사망 자 또는 행방불 명자, 특수임 무부상 자, 특수임 무공로 자	재해사망· 부상 군경, 재해사망· 부상 공무원
대상 유족	유족 불인정 (고엽제 후유증 2세 환자 제외)			배우자 , 자녀, 손자녀 ¹⁾ , 며느리 ²⁾	배우자, 자녀, 부모, 조부모 ³⁾ , 미성년제매 ⁴⁾			배우자, 자녀, 부모, 조부모 등

주: 1) 독립유공자의 유족으로 최초로 등록할 당시 이미 자녀 및 손자녀까지 사망한 경우에는 독립유공자의 가장 가까운 직계비속 중 1명을 손자녀로 봄.

2) 1945년 8월 14일 이전 구호적에 기재된 경우에 한함.

3) 성년인 직계비속이 없는 경우에 한함.

4) 60세 미만의 직계존속과 성년인 형제자매가 없는 경우에 한함.

자료: 신영석 외(2012, p. 54 〈표 3-1〉); 한국보건의사회연구원·국가보훈처(2014, p. 30) 재인용 및 수정

가. 고령화·가족구조 변화로 인한 보훈 대상자 및 보훈가족 사각지대

보훈 대상자 평균 연령은 73세로 빠른 고령화 현상을 보이고 있다. 고

령화 현상과 더불어 가족구조의 변화로 인해 65세 이상 고령의 독거 대상자와 노인부부 가구의 비율이 증가하고 있다.

〈표 4-10-2〉 본인·유족 연령별 분포

(단위: 명, %)

본인			유족		
연령	실인원수	비율	연령	실인원수	비율
20~24세	510	0.11	0~24세	159	0.07
25~29세	6,634	1.47	25~29세	208	0.10
30~34세	11,282	2.49	30~34세	400	0.18
35~39세	13,016	2.87	35~39세	1,115	0.51
40~44세	11,350	2.51	40~44세	2,379	1.09
45~49세	11,054	2.44	45~49세	4,849	2.22
50~54세	12,146	2.68	50~54세	8,116	3.72
55~59세	20,819	4.60	55~59세	16,294	7.48
60~64세	25,285	5.58	60~64세	27,977	12.84
65~69세	45,098	9.96	65~69세	36,134	16.58
70~74세	141,762	31.31	70~74세	27,127	12.45
75~79세	41,931	9.26	75~79세	20,721	9.51
80~84세	19,921	4.40	80~84세	36,988	16.97
85~89세	69,999	15.46	85~89세	27,127	12.45
90~94세	20,465	4.52	90~94세	6,961	3.19
95~99세	1,417	0.31	95~99세	1,134	0.52
100세 이상	97	0.02	100세 이상	256	0.12
합계	452,786	100.00	합계	217,945	100.00

자료: 국가보훈처 홈페이지. <https://www.mpva.go.kr> (2019. 4. 26. 인출)

〈표 4-10-3〉 고령 독거가구 현황(65세 이상)

(단위: 명)

연령별 대상별	합계	70세 이하	70세 이상	80세 이상	90세 이상
합계	118,717	22,838	42,356	47,737	5,786
독립유공	1,562	155	578	624	205
상이군경	10,131	2,478	5,376	2,015	262
군경 유족	39,066	8,851	12,161	16,581	1,473
무공(보국)	18,947	1,838	5,038	11,297	774
참전유공	44,547	8,400	16,943	16,199	3,005
공무원(유족)	3,279	851	1,675	709	44
5·18유공	241	71	111	55	4
특수임무	209	49	86	70	4
기타	735	145	388	187	15

자료: 국가보훈처 보도자료(2018. 2. 23). 보훈처, 보훈가족 사각지대 해소 위한 “춤추는 맞춤형 복지서비스” 실시 보도자료. p.4, <https://www.mpva.go.kr/mpva/news/reportView.do?id=42385> (2019. 4. 26. 인출)

보훈 대상자의 빠른 고령화와 가족구조 변화는 정보상의 문제, 즉 지원 정책 및 서비스에 관한 정보가 부족하거나 신청이 용이하지 않아 서비스를 이용하는 데 어려움을 겪는 대상자를 증가시켜 사각지대를 발생시킨다. 또한 대상자가 빠르게 고령화되는 것에 비해 자원은 한정되어 있어 복지서비스 제공 면에서의 사각지대가 발생하고 있다. 양로시설, 보훈요양원 등 복지시설의 수가 한정적이라는 복지자원의 한계가 발생하고 있다.

보훈 대상 노인의 건강 상태에 따라 노인의료용품이 지원되고 있으나, 중상이자를 중심으로 용품 지원이 이루어져 경상이자들은 배제되는 현상이 발생하고 있다. 그리고 장기요양보호, 노인돌봄사회서비스의 대상이 되지 않으나 활동상 지원이 필요한 저소득 고령 독거보훈복지 대상자 혹은 보훈복지 대상 부부를 중심으로 가사·간병·편의 지원을 하고 있으나(보훈교육연구원, 2012), 보훈섬김이 및 서비스대상의 지리적 접근성 등으로 인해 일반 노인복지 대상자들에 비해 서비스에서 오히려 배제되는 측면이 존재한다.

나. 중복 혜택으로 인한 복지서비스 이용에서의 배제

장애인 국가유공자의 경우 국가유공자 혜택과 정부가 지원하는 장애인 혜택의 중복으로 인해 서비스 신청 자격조차 얻지 못하여 같은 등급의 일반 장애인들에 비해 혜택을 보장받지 못하는 경우가 발생하고 있다.

국가유공자 중 상이등급 1·2급, 3~5급 중 고시로 정하는 국가유공자의 경우 간호수당을 받고 있어(국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제15조 1항) 장애인의 자립을 돕기 위해 국가에서 시행하고 있는 장애인 활동지원제도를 이용하지 못하고 있다.

장애인활동지원제도는 신체적 및 정신적 장애로 혼자서는 일상생활이나 사회생활이 어려운 1급 중증장애인을 대상으로 시행하는 제도로, 활동지원사가 장애인의 신체·가사·사회활동 등을 포함한 일상생활 및 직장 생활에 필요한 활동을 지원하고 있다. 그러나 활동지원 조건을 충족하는 장애인 국가유공자들은 간호수당으로 인해 같은 장애등급을 갖고 있어도 혜택을 받지 못하고 있다. 실제로 간병인을 직접 고용하는 것도 어려운 실정이다. 국가보훈처에서 지급하는 간호수당으로 간병인을 고용하는 것은 쉽지 않으며, 비용 문제로 밤까지 간병인을 고용하는 것도 어려운 실정이다.

장애인 국가유공자들이 받는 간호 지원은 최대 지원금이 230여만 원으로 간병인을 낮 시간밖에 활용할 수 없어, 특히 독거 장애인들에게는 더욱 치명적이다. 또한 간병 인력이 부족해 간병인을 직접 고용하는 것도 쉽지 않고, 지방의 경우 사정은 더욱 열악하다(뉴스핌, 2018).

현재 제도의 소관 부처가 보건복지부와 보훈처로 나뉘어 있으며, 관련 법 미비로 이들이 활동지원제도를 이용하기 위해서는 국가유공자 지위를 포기해야 한다. 이러한 중복 혜택 문제로 인해 서비스 이용에서 배제되는

측면은 국가유공자 예우 측면에서도 적절하지 못한 만큼 신중한 검토가 필요하다.

다. 제대군인의 사회로부터의 배제

조기 전역으로 사회 진출을 준비하는 전역 군인에 대한 지원은 지속적으로 개선 및 확대되어 감에도 불구하고 여전히 이들의 사회 정착과 적응이 쉽지 않아 사회로부터 배제되고 있다. 중장기 복무를 마치고 전역하는 제대군인의 경우, 오랜 기간 사회와 격리된 채 생활해 온 특수한 조건으로 사회에 대한 이해도, 직업 능력 등이 떨어지며 군 생활 동안의 경험이나 경력은 제대 후 사회에서 즉각적으로 적용하는 게 쉽지 않다. 국가 방위를 위해 장기간 복무한 후 일반 사회의 직업에 대한 경험 및 전문성을 갖추지 못한 상태에서 일반 구직자와 동일한 조건에서의 경쟁은 어려운 조건으로 작용된다(김철주, 2016).

〈표 4-10-4〉 제대군인 현황

(단위: 명)

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
계	6,247	6,137	6,191	5,630	6,316	7,362	7,322	6,997	7,170
장기 복무 제대군인	4,233	3,680	3,540	3,213	3,725	4,216	3,386	3,552	3,602
중기 복무 제대군인	2,014	2,457	2,651	2,417	2,591	3,146	3,936	3,445	3,568

주: 1) 「제대군인지원에 관한 법률」의 지원 대상인 중·장기 복무 제대군인의 발생 추이.

2) 10년 이상 현역으로 복무하고, 장교·준사관 또는 부사관으로 전역한 사람을 장기 복무 제대군인으로 분류하며, 5년 이상 10년 미만 현역으로 복무하고, 장교·준사관으로 전역한 사람을 중기 복무 제대군인으로 분류함.

자료: e-나라지표 홈페이지. 국가보훈처 제대군인 현황(각군 통보자료) http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2629(2019. 4. 26. 인출)

제대군인 배출 현황을 살펴보면, 해마다 평균 약 7000명에 달하는 중장기 복무 제대군인이 배출되고 있다. 이들은 군 계급구조 특성상 일반 노동시장에 비해 정년이 빨라 43세(대위)~56세(대령) 사이에 전역하게 된다. 계급 정년이 있어 계급별 연령 정년 안에 진급하지 못하면 40대 초반에도 전역을 하게 되며, 2009~2013년 5년간 실제 전역 평균연령은 40세이다.

〈표 4-10-5〉 제대군인 정년

(단위: 세, 년)													
	대장	중장	소장	준장	대령	중령	소령	대위	준위	원사	상사	중사	하사
정년 ¹⁾													
연령 정년 (세)	63	61	59	58	56	53	45	43	55	55	53	45	40
계급 정년 (년)		4	6	6									
근속 정년 (년)					35	32	24	15	32				
2009~2013년 평균 전역 연령 ²⁾													
평균 연령 (세)	58	58	56	54	53	50	43	31	54	54	42	29	27

자료: 1) 군인사법 제8조(현역 정년) 1항

2) 국방부(2014) 활용한 김철주(2016), p. 462 재인용.

활발하게 경제활동에 참여할 연령에 전역을 해야 하는 특성에도 불구하고 제대군인의 취업률은 54.3%(2016년 말 기준)이다(국방부·한국국방연구원, 2017; 헤럴드 경제, 2017. 10. 12. 재인용). 중장기 복무 제대군인 2명 중 1명은 실업 상태로, 동일 연령대의 일반인 취업률에 비해 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 이들의 평균 취업률은 주요 선진국의 제대군인 취업률에 비해서도 매우 낮다. 또한 이들의 약 62.6%가 비정규직으

로, 평균 연 소득은 3000만 원에 못 미치는 수준이다(국가보훈처, 2015).

〈표 4-10-6〉 제대군인 취업률

(단위: %)

	한국	미국	독일	프랑스	영국	일본
전역 후 취업률	54.3	95.0	93.4	92	94	97

자료: 국방부·한국국방연구원(2017) 내부 자료를 활용한 헤럴드 경제(2017.10.12.).

<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20171012000569> (2019.04.26. 인출)

현 상황에서 제대군인의 전역 후 새로운 사회 진출은 오히려 사회와의 배제를 야기할 가능성이 높다. 대부분이 취학 아동 및 대학생 자녀를 둔 가정으로 지출이 많은 40대 전후 제대군인에게 전역 후 재취업은 생계와 직결되는 문제인 만큼 전역 후 재취업의 기회를 얻지 못한 제대군인은 경제적·정신적 어려움에 처해 있다.

2. 정책 평가

가. 보훈복지 사각지대 해소를 위한 ‘촘촘한 맞춤형 복지서비스’ 정책⁶³⁾

복지 사각지대에 놓여 있는 보훈 대상자와 보훈가족을 위한 체계적 지원 정책을 위해 보훈처에서는 ‘촘촘한 맞춤형 복지서비스’ 정책을 실시한다. 보건복지부에서 운영하는 복지 사각지대 발굴 시스템을 통해 단전·단수·단가스·건강보험료 체납 등 잠재적으로 위기상황에 처해 있다고 예상되는 대상자를 확인한다. 또한 행정안전부와의 협조를 통해 고령 독거 대

63) 국가보훈처 보도자료(2018. 2. 23.). 보훈처, 보훈가족 사각지대 해소 위한 “촘촘한 맞춤형 복지서비스 실시”, <https://www.mpva.go.kr/mpva/news/reportView.do?id=42385> (2019. 4. 26. 인출) 내용을 발췌 및 수정.

상자를 파악하여 이들의 생활 정도 등에 대한 실태조사를 한다. 이를 통해 긴급지원 대상군과 잠재적 위험군으로 나누어 맞춤형 서비스를 제공한다.

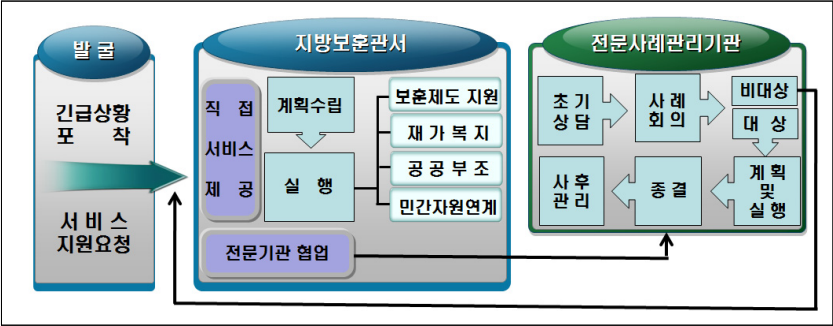
〈표 4-10-7〉 단전·단수·단가스 등 위기 대상자 현황

연령별 대상별	합계	65세 이하	65세 이상	70세 이상	80세 이상	90세 이상
합계	800	183	135	252	204	26
독립유공	11	3	4	2	2	0
상이군경	134	41	24	51	14	4
군경 유족	178	67	34	42	33	2
무공(보국)	92	39	13	21	19	0
참전유공	335	1	55	123	136	20
공무원(유족)	9	3	2	4	0	0
5·18유공	14	13	0	1	0	0
특수임무	9	7	0	2	0	0
기타	18	9	3	6	0	0

자료: 국가보훈처 보도자료(2018. 2. 23.). 보훈처, 보훈가족 사각지대 해소 위한 “촘촘한 맞춤형 복지서비스 실시”. p.4 <https://www.mpva.go.kr/mpva/news/reportView.do?id=42385> (2019. 4. 26. 인출)

‘보훈나눔플러스 사업’을 통해 직접 지원을 요청하지 않으면 어려운 상황을 알 수 없었던 보훈복지 사각지대에 있거나 위기상황에 놓인 보훈 대상자, 특히 보훈가족을 찾아내어 지원한다. 보훈제도 내에서의 지원뿐 아니라 지역사회와의 연계를 통해 맞춤형 보훈서비스를 제공한다. 사각지대에 있거나 위기상황에 놓인 보훈가족을 찾아내어 위기 사유별 지원 계획을 마련, 정상적인 생활이 가능할 때까지 지원한다.

[그림 4-10-1] 보훈나눔플러스(+)사업 서비스 제공 흐름



자료: 국가보훈처 보도자료(2018. 2. 23.). 보훈처, 보훈가족 사각지대 해소 위한 “춤춤한 맞춤형 복지서비스 실시”. p.3 <https://www.mpva.go.kr/mpva/news/reportView.do?id=42385> (2019. 4. 26. 인출)

<표 4-10-8> 사례별 서비스(예시)

CASE	• 치매로 단기 기억 상실, 부양 가족 없어 영양실조 등 건강상태 취약 • 방 안에 쓰레기, 오물 등 방치로 벌레, 악취			
목표	• 건강 상태 안정화, 주거 여건 개선, 혼자서도 일상생활이 가능한 여건 조성			
위기 영역	지원 계획		우선 순위	서비스 주체
주거	Plan1	쓰레기 청소 및 방역	2	자원봉사센터
	Plan2	의류 및 침구류 세탁	2	보훈처, 민간자원
의료	Plan1	보훈(위탁)병원 입원 치료	1	보훈처
	Plan2	의료급여 및 요양등급 신청	3	지자체, 건강공단
	Plan3	치매 판정 여부 확인 및 약물치료	3	광역치매센터
일생 생활	Plan1	찾아가는 보훈서비스	4	보훈처
	Plan2	밀반찬, 생필품 지원	4	보훈처, 민간자원
	Plan3	사회관계 회복 프로그램	5	노인종합복지관
	Plan4	심리치료(저장강박증 등)	6	보훈처

자료: 국가보훈처 보도자료(2018. 2. 23.). 보훈처, 보훈가족 사각지대 해소 위한 “춤춤한 맞춤형 복지서비스 실시”. p. 3 <https://www.mpva.go.kr/mpva/news/reportView.do?id=42385> (2019. 4. 26. 인출)

보훈 대상자와 보훈가족의 빠른 고령화 현상과 독거 가구 증가와 같은 가족구조 변화를 고려한다면 지역사회와의 적극적인 연계를 통해 찾아가는 복지서비스를 더욱 확대 및 강화할 필요성이 있다. 또한 서비스 대상을 독립유공자(손)자녀 등으로 점차 확대하여 미처 살피지 못한 복지서비스 사각지대를 점검하기 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 한다.

나. 저소득 독거·노인부부 보훈 대상자 및 보훈가족 복지서비스 확대 정책⁶⁴⁾

고령화되어 가고 있는 보훈 대상자와 보훈가족을 위해 보훈의료와 요양 인프라를 확충하며, 보훈병원·군병원·경찰병원 간의 연계서비스 확대를 통해 복지자원을 확대하기 위해 노력하고 있다. 또한 보훈가족의 생계 안정 지원 강화를 위해 이들을 위한 취·창업, 사회 적응 지원, 주거 여건 지원, 그리고 채무 부담 완화를 위한 복지를 확대하고 있다. 2018년부터는 재가복지서비스의 지원 대상을 확대하여 실제로 서비스가 필요한 사람들이 지원 대상에서 배제되지 않도록 지원하고 있다.

거동이 불편한 저소득 독거·노인부부 가구를 위해 주 2회 가정을 방문하여 재가복지서비스를 제공하는 ‘찾아가는 보훈서비스’ 사업을 제공한다. ‘찾아가는 보훈서비스’는 고령, 퇴행성 또는 만성질환 등으로 인한 거동 불편으로 일상생활을 영위하는 데 어려움을 겪고 있는 보훈 대상자의 가정을 보훈섬김이 등 복지 인력이 방문하여 가사 지원 등 개인별 필요에 알맞은 재가복지서비스를 제공하는 사업이다.

보훈복지사와 보훈섬김이가 지원이 필요한 대상자를 찾아가 맞춤형 재

64) 국가보훈처 홈페이지 <https://www.mpva.go.kr/mpva/support/bovisarea.do> (2019. 4. 26.) 발췌 및 수정.

가서비스를 제공하고 보행보조기 등 노인·의료용품을 무료로 지급한다. 또한 보훈섬김이가 지원할 수 없는 사항이나 전문기관의 재가복지서비스 지원이 필요한 경우 보훈 대상자와 보훈가족이 거주하는 지역의 사회복지시설 및 자원봉사단체 등과 연계하여 맞춤형 서비스를 지원한다.

복지서비스 확대를 위한 노력을 기울이고 있음에도 대상자의 빠른 고령화 속도로 인해 복지서비스에 대한 공급이 수요를 따라가지 못하고 있다. 복지서비스에 대한 수요를 충족시키기 위한 적극적인 지원 확대가 필요하다.

다. 제대군인 사회 복귀 및 생활안정 지원

제대군인의 원활한 사회 복귀와 생활안정 지원을 위해 ‘취·창업 지원, 교육훈련 지원, 생활안정 지원’을 실시하고 있다. 이 사업은 중·장기 복무 제대군인에 대한 취·창업 지원, 교육훈련 등을 통해 제대군인의 사회 조기 정착을 유도하기 위하여 맞춤형 취·창업 지원과 취업 역량 강화 전문 교육을 지원하는 것이다. 또한 사회 정착 지원의 일환으로 대학에 진학한 본인과 고교 취학 자녀의 수업료를 보조함으로써 취업능력 제고뿐 아니라 생활안정을 위해 지원한다.

제대군인의 사회 복귀와 생활안정을 위해 다양한 지원이 이루어지고 있으나 실제 취업 역량 강화를 위한 교육과 실질적 일자리의 연계성이 부족하며 제대군인의 양질의 일자리 확대를 위한 실질적 방안도 미흡하다는 평가를 받는 실정이다. 제대군인의 낮은 취업률과 낮은 일자리 질로 인해 지원에 대한 체감도가 낮아 이들을 위한 구체적인 방안 마련이 필요하다.

(표 4-10-9) 제대군인 지원

취·창업 지원	교육훈련 지원	생활안정 지원
• 취업 지원 - 공기업, 기업체 등에 보훈특별고용(또는 일반직 공무원 및 기능군무원 특별채용) - 1회 지원(단 업체 등의 폐업, 통합, 합병 기타 본인의 책임이 없는 사유로 퇴직한 경우에는 재취업 가능) • 채용 시 우대 - 각종 채용시험 응시 시 응시상한 연령 등 군 복무 기간에 따라 1~3세 연장 - 채용시험 결과 동점자에 대하여 제대군인 우선 합격 결정 - 호봉 및 임금 결정 시 군 복무경력 포함 • 취·창업 상담 및 구직 지원 - 취·창업 상담 - 교육훈련: 교육 프로그램 지원 - 구직활동 지원	• 직업능력개발 교육훈련 - 대학 및 전문교육기관 위탁 교육 - 직업능력개발 교육비 사이버 교육	• 전직지원금 - 매월 장기복무 50만 원씩, 중기복무 25만 원씩 최장 6개월간 지원 • 교육 지원 - 본인이 대학 입학, 재학 중인 경우 입학금 및 수업료, 50% 보조 - 고등학교 취학 자녀 입학금 및 수업료 전액 보조 • 의료 지원 - 장기복무 제대군인 등 전국 5개 보훈병원 진료비 감면 - 경상이 제대군인 보훈심사위원회에서 심의·의결된 원상병명에 해당하는 상이처 국비 진료 • 대부 지원 - 주택 구입(신축), 주택 임차, 아파트(분양), 아파트(임대), 농토 구입, 사업, 학자금, 생활안정 등 • 그 외 국립묘지 안장 지원, 공공시설 감면 이용, 보철구 지급 등

자료: 국가보훈처 홈페이지 <https://www.mpva.go.kr> (2019. 4. 26.) 인출 및 수정.

3. 향후 정책 방향

우리나라 현 복지정책은 점차 생애주기별 복지서비스에 대한 욕구가 증가하며 사회서비스를 중심으로 변화되고 있다. 그러나 현재 군 및 보훈 대상자들의 복지정책은 소득보장과 의료 지원 서비스를 중심으로 진행되고 있다(서운석, 2014). 군 및 보훈 정책 또한 장기적인 관점에서 대상자의 특성에 따른 서비스 제공을 중심으로 재편하는 방안이 고려될 필요가 있다. 동시에 보훈 대상자와 보훈가족의 고령화, 독거 및 노인부부 가구 증가로 인해 지원 정책 및 서비스 이용에 어려움이 발생하는 사각지대 해소를 위한 정책의 확대와 강화에 주안점을 둘 필요성이 있다.

가. 사각지대 점검 위한 찾아가는 복지서비스 확대

정보 부족으로 인한 사각지대 해소를 위해 찾아가는 서비스를 확대할 필요가 있다. 보훈 대상자와 보훈가족의 고령화가 심화되고 독거 및 노인 부부 가구가 증가하고 있다. 이로 인해 정보 부족 혹은 신청이 용이하지 않아 지원 정책 및 서비스 이용에 어려움이 발생하는 사각지대 해소에 주안점을 둘 필요성이 있다. 특히 보훈 대상자와 보훈가족의 고령화 및 독거 가구 증가를 고려한다면 지역사회와의 적극적인 연계를 통해 찾아가는 복지서비스를 확대, 강화해야 할 것이다. 또한 찾아가는 복지서비스 대상을 독립유공자(손)자녀 등으로 점차 확대하여 미처 살피지 못한 복지서비스 사각지대를 점검하기 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 이를 통해 복지 사각지대에 놓여 있는 보훈 대상자와 보훈가족에 대한 체계적 지원이 이루어질 수 있도록 시스템이 구축되어야 할 것이다.

나. 수요자 중심 복지서비스의 양적 확대 및 질적 향상

군 및 보훈 복지도 수요자 중심 복지 지원으로의 전환과 서비스의 양적 확대 및 질적 향상을 도모할 필요가 있다. 기존의 군 및 보훈 복지는 보훈 급여금, 교육 지원, 대부 지원, 의료 지원 등 소득보장과 의료서비스에 초점을 두었다. 그러나 최근 보편적 서비스에 대한 사회적 요구가 증대하면서 일반인 대상의 다양한 복지서비스가 제공됨에 따라 보훈 제도 내의 보훈 대상자들은 배제되는 현상이 나타나고 있다.

첫째, 보훈 대상자와 보훈가족의 고령화가 심화되고 독거 및 노인부부가구가 증가하는 상황에서 가사·간병 등 재가 지원 서비스, 이동보훈서비스, 양로시설, 의료서비스 등 노후복지서비스에 대한 수요가 증대될 수밖에

에 없다. 그러나 대상자가 빠르게 고령화되는 데 비해 자원은 한정되어 있어 복지서비스 제공 면에서 사각지대가 커지고 있다. 특히 일반 노인복지 대상자들에 비해 서비스에서 오히려 배제되는 현상도 나타나고 있다. 따라서 가사·간병 등 재가복지서비스를 비롯한 요양시설, 의료서비스 등 노후복지 대상자에 대한 복지서비스 자원을 확대해 나갈 필요가 있다.

둘째, 노후복지 대상자에 대한 복지서비스뿐 아니라 장애인 등 보훈 대상자별 다양한 복지 수요에 더욱 전문적으로 대응하기 위해 사회서비스 제공 확대를 통해 실효성 있는 방안을 마련할 필요성이 있다. 앞에서 언급하였듯이, 국가에 대한 헌신과 희생에 기인한 보훈복지가 일반 사회복지서비스 수준과 비슷하거나 더욱 낮아진다면 이들의 희생과 헌신을 간과하게 되는 것으로 볼 수 있다. 대상자별 욕구를 정확히 반영하여 더 효과적인 복지서비스로 발전시켜 나가기 위한 노력이 병행되어야 한다.

마지막으로, 중·장기 복무 제대군인의 사회로의 포용을 위해서는 정부와 군뿐만 아니라 민간기업 및 유관기관이 협력 또는 연계해 사회 적응 및 전직에 필요한 정책적 지원의 질적 향상을 위해 노력해야 한다. 그동안 보훈 정책 대상에서 제대군인은 상대적으로 낮은 우선순위였다는 점을 고려할 때(이용재, 2013), 앞으로 이들을 위한 실질적 지원을 위한 양적 확대뿐 아니라 질적 향상을 위한 방안 마련이 절실하다. 현재 중·장기 복무 제대군인을 위한 교육 프로그램 및 구직활동 등 취·창업을 위한 전반적 지원체계는 구축되어 있다. 특히 장기 복무 제대군인에게선 전역 전 직업교육 및 창업교육 등을 지원하고 있다. 그러나 실제로 이들에 대한 취업교육은 단기 과정이 대부분이다. 구직활동 및 취·창업을 위한 지원 서비스를 이용하더라도 직업교육과 실질적 일자리의 연계성이 부족하며 양질의 일자리 확대를 위한 지원이 미흡한 실정이다. 40대 전후의 연령층임에도 낮은 일자리 질로 인해 지원에 대한 체감도가 낮다. 기존의 단순한 정보 제공 위주의 집

합적 교육에서 나아가 40~60대까지 다양한 연령대와 제대군인 각자의 특성 및 희망에 맞춘 개인별 맞춤형 교육 지원 방안이 고민될 필요가 있다. 단순한 재취업 프로그램만 만들어서 국가 주도 일자리에 맞추어 인력을 연결하는 소극적 지원이 아니라, 군에서의 경험이나 교육이 제대군인들의 전문성을 높일 수 있도록 중장기 과정의 교육 프로그램 및 취업 지원, 일자리 발굴과의 연계성 강화 등 실효성 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 즉 소극적 지원에서 나아가 양적 확대뿐 아니라 질적 향상에 초점을 맞춘 구체적인 방안 마련이 필요할 것이다. 이러한 지원 방안 마련과 동시에 제대군인 지원의 공감대 확산을 위한 체계적 홍보 시스템도 함께 구축될 필요가 있다. 오랜 시간 나라를 위해 봉사하고 수고한 만큼의 보상과 위안을 위한 서비스를 확대해 나가야 할 것이다.

제 5 장

우리 사회 복지 비전

제1절 주요 연구 결과

제2절 사회정책 자원 마련 방향

제3절 우리나라 사회(복지)정책 방향

제1절 주요 연구 결과

이 보고서는 현 정부가 사회(복지)정책의 방향으로 설정하고 있는 포용 복지의 배경과 개념 등에 대해 살펴보고 세부적인 실천 방향을 제안하고 있다.

포용복지의 개념을 우선 언어적 해석을 통해 살펴보면, 포용의 포(包)는 몸을 웅크려 배 속의 아기를 보호하는 어미의 모습이며, 용(容)은 큰 집이나 깊은 굴에 많은 물건을 담을 수 있음을 의미한다. 성경룡 외(2018)의 연구에서는 “포용에는 ‘그릇 안에 놓다, 용납하다, 수용하다, 용서하다’ 등의 의미를 내포하고 있다.”라고 주장하고 있다. 포용적 복지의 개념은 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’가 될 수 있다. 규범적인 측면에서 어떤 경우에도 사회권은 보장되어야 하고, 사회 내 소수자도 동일 자격으로 포용되어야 하며, 최소한의 문화적인 생활을 유지할 수 있는 수준 이상이어야 한다. 여기에 더해 다차원적인 선순환이라는 관점에서 해석하면 교육 및 재교육을 통해 역량을 증가시킬 수 있는 수준을 의미한다.

우리가 추구하는 포용복지는 “사회발전 속에서 공정한 기회와 공평한 부담이 보장되고, 현재와 미래의 사회적 위험에 대해 계층, 인종, 지역 등에 상관없이 보호받고, 보호받을 수 있는 권리가 주어지고, 교육을 통해 개인 및 국가 역량이 강화되고, 계층이동이 가능한 환경이 제공되는 배제 없는 복지”를 의미한다.

세부 실천 방향으로서는 10개 분야별로 현재 우리 사회가 직면하고 있는 현실과 정책 평가 및 향후 정책 방안 등을 제시하고 있다. 영역별로 제시된 정책 방안들을 살펴보면, 먼저 포용복지가 실현되기 위해서는 소득 측면에서 현재 우리 사회가 직면하고 있는 빈곤, 소득 양극화 문제의 심각성을 새롭게 인식하고, 외양적으로는 소득보장체계가 완비된 것으로 인식될 수 있지만 현실적으로 존재하는 사각지대 문제를 극복해야 한다는 점을 강조하고 있다. 구체적인 정책 방안으로는 노인빈곤, 소득 양극화 문제 해결을 위해 기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 포용적, 획기적으로 개편할 필요가 있다. 선제적으로 장애인은 물론 노인에 대해서는 부양의무자 기준을 적용하지 않는 것을 제안하고 있다. 일자리 확대를 통해 노인층이 계속해서 일을 할 수 있도록 해야 하며, 중고령 혹은 신중년을 위해서는 노동 관련 법을 통해 계속해서 일을 할 수 있도록 하며, 공공 부문 일자리 확충을 통해 청년과 함께 일자리가 제공될 필요가 있음을 강조하였다.

노동 부문에서는 현실적으로 존재하는 사회보험의 배제 현상, 즉 사각지대 문제가 심각하며, 특히 최근 들어 증가하는 특수고용근로자 등에 대한 관심과 노동법 적용이 필요하다는 점을 보여 주었다. 사회보험 사각지대 축소를 위해서는 예술인, 자영업자, 특수고용노동자 등을 사회보험 내에 포함하는 작업이 필요하다는 점과, 현재 논의되고 있는 한국형 실업부조의 역할을 강화할 필요가 있다는 점을 보여 주었다. 또한 기여에 근거한 고용보험, 조세 기반 공공부조 등에 대한 종합적 설계가 필요하며, 무엇보다 중소기업 노동자를 위한 출산·육아휴직제도 활용을 위한 지원 대책이 필요하다는 점을 강조하였다.

건강 측면에서는 우리 사회가 직면하고 있는 소득, 계급, 학력 등에 의한 건강불평등 문제를 지적하고 있으며, 건강불평등이 사회경제적 불평

등을 보여 주는 주요한 척도임을 강조하고 있다. 의료보장 측면에서도 우리나라의 건강보험 보장률이 정체되어 있으며 건강보험 장기체납자로 인한 의료보장 사각지대 문제를 지적하였다. 현재 포용복지 추진을 위해 국정과제에 여러 과제가 포함되어 있지만, 중장기적 발전을 위해서는 의료보장을 넘어 건강보장이 필요하며, 건강보장에 대한 포괄적 접근의 필요성과 더불어 모든 국민의 건강권 보장과 형평성 증진이 필요하다는 점을 강조하였다. 또한 디지털헬스케어 강화로 인한 문제(민간 주도 시 서비스 불균형, 의료비 급증 등)를 함께 지적하였다.

주거에서의 사회적 배제는 소득이 낮거나 가용 자원이 부족한 사람들일수록 적절한 주거를 획득하기 어렵게 하고, 열악한 주거는 적절한 고용·건강·교육 등에 대한 접근성과 연결되어 있어 사회적 배제를 초래하는 원인이 된다. 그동안 주거정책은 공급자 중심, 생애 단계별, 대상별 맞춤형 주거 지원이 이루어지지 못했다. 향후 주거 배제 문제 극복을 위해서는 주거비 경감 및 주거의 질 제고를 목표로 주거비 과부담과 열악한 주거 문제에 대한 대응 방향이 필요하다. 주거비 보조제도인 주거급여에 대한 확대 개편이 필요하다.

교육 측면에서는 과거 교육열이 현재와 같은 발전의 밑거름이 되었지만, 교육 자율화와 교육 서열화 등이 시작되면서 교육불평등, 교육 격차(사교육비 격차, 부모 학력·재산 등에 의한 격차 등), 교육 배제(학교 부적응, 탈북청소년 등) 등의 문제가 심각한 상황이다. 하지만 교육 현장과 노동시장에서 발생하고 있는 교육 배제, 격차 문제를 한 번에 해결할 수는 없으며, 장기적 관점에서의 문제 해결이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이를 위해 교육 콘텐츠(공동체, 민주주의, 사회복지, 문화적 다양성 등)에 대한 변화, 문화자본(인문소양 교육, 사회 및 문화적 역량 강화 등)을 강화하는 교육, 긍정적 차별과 다양하고 개별화된 접근의 필요성을 강조하였다.

사회서비스 측면에서 보면 우리나라 사회서비스는 2007년부터 본격적으로 확대되기 시작하였으며, 2012년 사회보장기본법 전면 개정을 통해 그 역할과 내용에 대한 법적 근거를 마련하게 되었다. 2017년 기준 약 15조 원의 예산이 269개 사업을 통해 진행되고 있으며, 지속적으로 확대되고 있다. 하지만 사회서비스 제공 기관이 분절적으로 운영되고, 각각의 기준이 상이하며, 사회서비스의 파편성과 분절성으로 인한 책임 소재 문제가 발생하고 있다. 또한 서비스를 민간에 위탁 운영하도록 함으로써 정부는 관리 감독만 하는 종속적 대행자라는 특이구조를 만들어 내고 있다. 이 같은 사회서비스 영역의 문제 해결을 위한 대안들이 논의(사회서비스원, 커뮤니티케어 등)되고 있지만, 아직 구체화되지 못한 상황이다. 사회서비스 부문의 배제, 파편성, 분절성 문제를 극복하기 위해서는 현재 추진되고 있는 사회서비스원의 법적 체계, 기능과 역할, 내용이 분명해질 필요가 있다. 커뮤니티케어 측면에서는 지방정부의 책임성과 개별화된 통합성을 적용시키는 전략적인 접근, 서비스 분절구조를 해소하기 위한 중앙 및 광역의 역할, 건강보험 및 국민연금공단 간 연계, 읍·면·동 사무소의 적극적 활용 등을 위한 노력이 필요하다. 또한 사회서비스 체계가 주민들 누구에게나 기본권을 보장하는 포용적 체계로 작동할 수 있도록 하기 위해서는 역량과 전문성을 갖춘 인력의 확보가 중요하다.

안전 부문에서는 안전을 위협하는 각종 위험을 체계적으로 분류한 후 분류된 위험 중 범죄로 인한 사회적 위험에 대한 관리 현황과 문제점을 파악하였다. 사회적 안전 제고 프로그램은 범죄로 인한 사회적 위험을 예방하거나 이로 인한 피해를 최소화하고 다시 사회로 복귀하는 것을 지원하는 정부 차원의 다양한 지원 제도를 의미한다. 사회적 안전과 관련된 프로그램은 부처별 영역에 따라 해당 사업을 수행 및 주관하고 있기 때문에 자연재난 대응과 같은 협력체계를 갖추지 못하고 있다. 범죄로 인한

사회적 위험을 예방하고 이에 대처하기 위해 여러 부처에서 프로그램을 수행하고 있지만 역시 자연재난과 같이 중앙부처와 지방자치단체를 포괄한 기본계획이 수행되지 않고 중요 영역을 중심으로 부분적으로 수립되고 있다.

중앙정부는 물론 지방자치단체, 지역사회를 중심으로 범죄적 재난에 대응한 다양한 사회적 안전 제고 프로그램들이 추진되지만 이러한 프로그램에 대해 엄정한 지표와 평가 방법을 바탕으로 평가하고 있지는 못하며, 국가안전관리기본계획의 한 부분으로서 ‘범죄안전’ 측면의 평가가 이뤄지고 있다. 우리나라에서 수행되는 범죄적 재난과 관련된 사회적 안전 제고 프로그램의 현황을 명확히 파악하고 이를 바탕으로 평가틀을 구축한 뒤 정기적인 평가를 수행할 필요가 있다.

지역 측면에서는 인구구조 변화에 따른 지방의 인구 감소 문제, 지역별 소득 격차 및 사회복지서비스 격차, 기반시설 불충분 등의 문제가 발생하고 있다. 그러나 지역발전정책에는 사회정책적 접근보다는 공간정책적 접근이 우선시되고 있다는 점에서 현 정부의 정책 기조에 맞는 포용적 접근이 필요하다. 먼저 농어촌 지역을 포괄하는 발전을 위해 인구 소멸, 인구 감소 등 인구구조 변화에 대한 선제적 대응이 필요하며, 고령화되는 농어촌 지역의 인구 활력 촉진 방안이 마련되어야 한다. 또한 기존 농어촌에 거주하고 있는 지역 주민들뿐만 아니라 유입되는 젊은 세대를 위해 맞춤형 사회정책 프로그램이 마련되어야 할 것이다. 즉, 지역균형발전을 위해서는 인구구조 변화에 따른 복지, 보건, 교육 등 지역의 수요를 반영한 세분화된 지역정책이 필요하며, 경제적 증진을 위해 지속가능한 삶의 터전으로 기존 생업을 유지하되 경제 활력 제고를 위한 고부가가치화 전략 마련이 필요하다.

우리나라는 2018년 1인당 국민소득 3만 달러를 넘어섰지만 문화 측면

에서는 여전히 부족한 부분이 많다. 휴가 사용 일수, 문화 및 여가활동 참여 부족 등이 발생하고 있다. 문화 향수 수준에서도 소득 수준별, 지역별로 차이를 보이며, 세대별(특히 노인층)로도 문화 및 여가활동 참여가 부족한 실정이다. 문화 부문에서 포용복지를 달성하기 위해서는 포괄적이고 넓은 대상을 중심으로 정책이 시행될 필요가 있다. 먼저, 저소득층, 다문화, 농촌 지역 등의 문화 소외 현상을 극복해야 한다. 다음으로, 문화복지 대상자를 중장년층, 전업주부 등으로 확대함으로써 보편적 복지를 구현할 수 있도록 지원해야 한다. 이와 같은 문화서비스 제공을 위해서는 전문인력 양성 또한 중요하다. 이 외에 문화예술 교육 강화, 지역 내 문화향수 확대를 위한 시설 확충 등 인프라 개선도 필요하다.

국가보훈 기본법에서는 국가를 위해 희생 및 공헌한 사람을 위해 본인, 그 가족과 유족의 복지 향상을 위해 국가가 노력할 것을 명시하고 있다. 하지만 여전히 군 및 보훈 부문에서는 복지 사각지대, 제대군인의 사회로부터 배제 등의 문제가 발생하고 있다. 고령화에 따른 정보취득 문제로 인한 사각지대, 중복 문제로 인한 배제 등이 군 및 보훈 영역에서 나타나고 있다. 정부가 사각지대 해소를 위한 복지정책, 저소득 독거노인 및 부부를 위한 서비스 제공, 제대군인 사회 복귀 등 생활안정을 위한 사업을 지원하고 있지만 여전히 부족한 부분이 많이 발생하고 있다는 점에서 세밀한 지원이 필요한 실정이다.

제2절 사회정책 재원 마련 방향

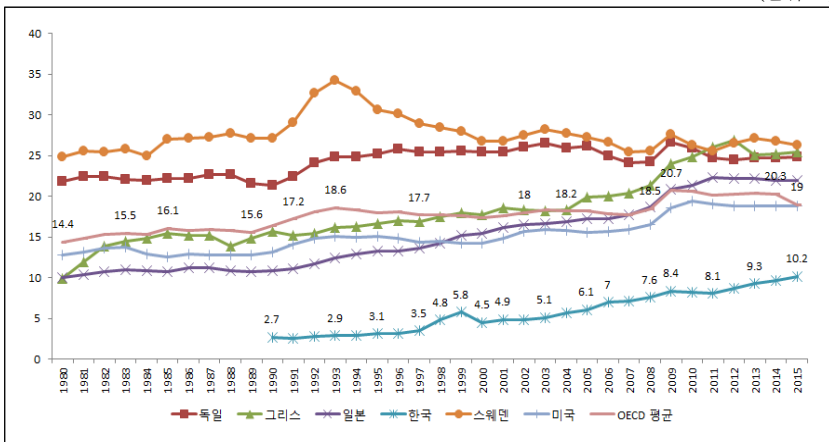
포용복지를 실현하고 국민의 삶의 질과 행복감을 높이기 위해서는 필수적으로 사회(복지)정책이 확대되어야 하며, 이를 위해서는 많은 재정

투입이 필요하다. 우리나라의 경제 여건상 추가적인 재정 투입이 가능한지 살펴보고 재원 마련 방안으로 무엇이 있는지 제안해 보고자 한다.

먼저 포용복지가 어느 정도 구현되고 있는지, 여기에 투입되는 복지 재정의 규모는 어느 정도인지를 보면, 아래와 같이 여전히 우리나라의 공공사회지출은 서구 선진국은 물론 OECD 평균에 비해서도 많이 부족함을 확인할 수 있다. 우리나라의 공공사회지출은 꾸준히 증가하여 1990년대 GDP 대비 2.7%에서 2015년에는 10.2%까지 상승하였다. 하지만 OECD 평균과 비교 시(2015년 19.0%) 절반 수준에 머무른다. 비교 대상국 중 미국 역시 공공사회지출이 가장 낮지만 OECD 평균에 근접하고 있다는 점에서 우리가 공공사회지출을 좀 더 확장할 필요가 있다는 점을 확인할 수 있다.

[그림 5-2-1] 주요국 공공사회지출(1980~2015년)

(단위: %)



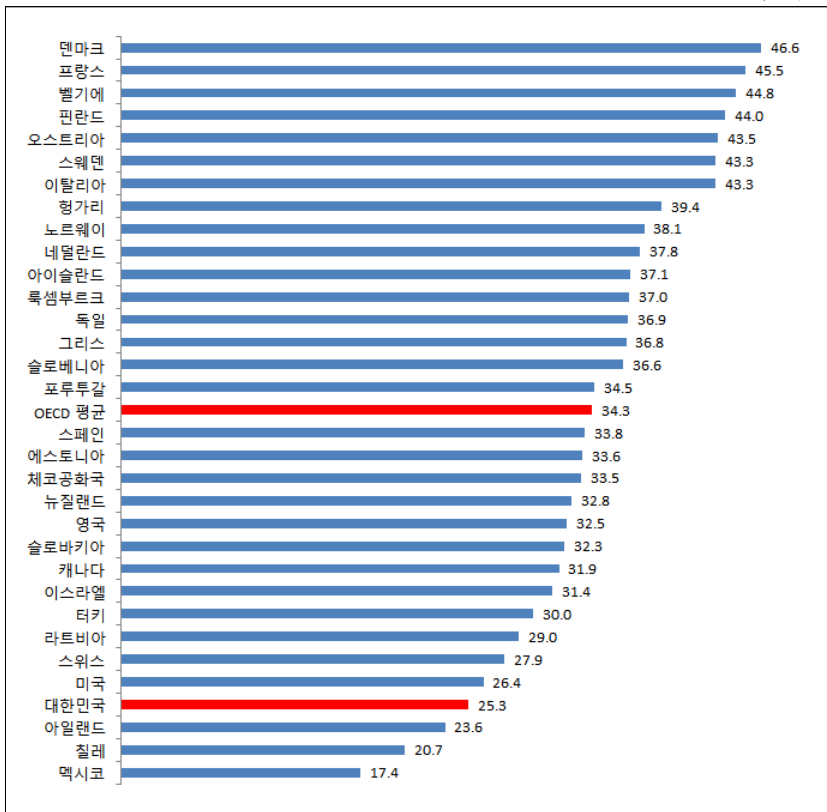
자료: 사회보장위원회, 사회보장통계(2019. 5. 10. 인출)

OECD 국가를 대상으로 한 국민부담률을 보면, OECD 국가 평균은 34.3% 수준으로 25.3%인 우리나라에 비해 역시 10%포인트 높은 수준

이다. 국민부담률이 가장 높은 국가인 덴마크, 프랑스는 각각 46.6%, 45.5%로 우리의 거의 두 배 수준에 이른다. 이러한 점을 고려한다면 우리 국민들도 충분히 추가적 부담이 가능하지 않을까 예측해 볼 수 있다.

[그림 5-2-2] OECD 회원국 국민부담률(2015년)

(단위: %)

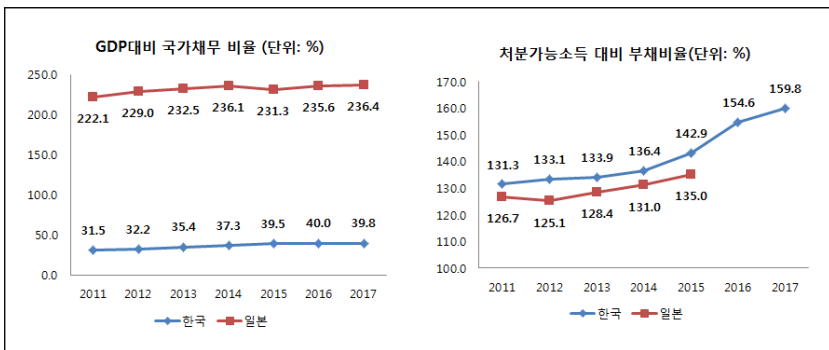


자료: 한국조세재정연구원(2017), OECD 회원국의 조세통계로 본 국제동향, (p. 208, 재인용)

국가 차원에서도 사회정책을 위한 재원 부담이 가능할 것인지를 보면, 아래 그림과 같이 일본의 경우 GDP 대비 국가채무 비율이 2017년 236.4%에 이르지만, 우리나라는 그보다 상당히 낮은 40%대 수준을 유

지하고 있다. 반면에 국민 관점에서 보면 국민들은 가계부채가 처분가능 소득 대비 160%대에 이르고 있다. 이전 정부에서 빚내서 집 사라고 한 여파가 여전히 영향을 미치고 있는 것이다. 이를 보면, 일본은 국가 채무 높지만 국민 채무는 낮은 반면에 우리나라는 국가 채무가 없지만 국민들은 채무가 높아 실질적 삶의 질은 우리가 일본에 비해 못하다는 점을 간접적으로 알 수 있다. 정부의 적극적인 재정 확대 정책이 필요하다는 점을 시사한다.

[그림 5-2-3] GDP 대비 국가채무 비율 및 처분가능소득 대비 부채 비율



자료: 김태완 외(2019), 포용성장 비전과 전략, 경제·인문사회연구회, (p. 284, 재인용)

포용복지와 사회정책을 실현하기 위한 재원은 어떻게 마련해야 할까. 재원 마련에 대해서는 많은 논쟁이 있을 수 있다. 이미 여러 번의 정부 세제 개편에서 국민들의 부정적인 평가를 경험한 바 있다. 하지만 과거와 현재가 다른 점은 먼저 과거에는 국민들이 사회정책에 대한 체감을 충분히 하지 못했다는 점이다. 국민들이 세금을 납부해도 자신은 직접적으로 혜택을 받는 것이 거의 없이 낭비된다고 인식하였다. 하지만 국 무상급식, 기초연금 및 보육료 확대, 2019년 전 가구 대상 아동수당 도입, 고등학교까지 의무교육 점진적 확대 등이 이뤄지면서 자신이 납부한 세금이

자신에게 돌아오고 모든 혜택을 받을 수 있다는 판단을 할 수 있게 되면서 국민적 인식 변화를 기대할 수 있게 되었다. 따라서 적지만 점진적으로 국민부담률, 추가적 조세 방안 마련을 위한 조치들이 시행되고 이들 세금이 국민을 위해 다시 사용되도록 하는 방안이 필요한 시점이다.

먼저 볼 수 있는 점은 우리나라 소득세 면제자 비율이 매우 높다는 점이다. 소득이 있는 곳에 과세가 이루어져야 한다는 원칙에서 많이 벗어나 있는 것이다.

〈표 5-1-1〉를 보면 영국의 경우 소득세 면제 비율이 2014년 3.2%에 불과하다. 다른 국가들 역시 소득세 면제자 비율이 30%대 초반인 데 비해 우리나라는 40%를 넘어서고 있다.

〈표 5-1-1〉 주요국 소득세 면제자 비율 추이

(단위: %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	07~14 변동
미국	32.7	36.4	41.7	40.9	36.9	35.8	35.8	35.0	-	+2.3
영국	13.9	-	2.5	2.9	3.0	2.9	3.2	3.2	-	-10.7
호주	21.8	25.2	26.4	25.5	23.1	25.8	25.1	24.7	-	2.9
캐나다	32.4	32.1	33.9	34.0	33.8	33.6	33.5	33.1	32.2	0.7
한국	43.6	43.4	41.3	40.3	37.8	34.5	33.2	43.1 ¹	40.6	-0.5

주: 1) 2014년 세제개편을 통해 증가함.

자료: 한국조세재정연구원(2017), OECD회원국의 조세통계로 본 국제동향, (p. 284, 재인용)

우선적으로 이들 소득세 면제자 비율을 조금씩 줄여 나가면서 소득이 있는 곳에 세금을 부과한다는 대원칙이 잘 정립되도록 하는 조치가 필요하다.

무엇보다 탈세 등 지하경제로 인해 조세정의를 실현되지 못하는 문제를 해결해야 한다. IMF 보고에 따르면 2010년 우리나라 지하경제 규모는 GDP 대비 24.7% 수준으로 보고되었으며, 조세재정연구원 추정에 따르면 2015년 GDP 대비 8.0%(124조 7000억 원)로 추정된다(조세플러

스, 2017. 2. 17. 기사). 분석 방법에 따라 지하경제 추정치에 차이가 있지만 상당한 규모의 지하경제가 존재하고 있다는 점은 서로 인정하는 것으로, 조세회피금을 찾아내 조세정의와 사회정책 수행을 위한 주요한 재원으로 활용할 필요가 있다.

다음으로 검토될 수 있는 부문은 우리나라의 대표적인 지출 부담으로 인정되는 주택 등의 부동산에 대한 조세 강화이다. 우리나라는 오랜 기간 주택을 거주가 아닌 투기의 대상으로 여기고 과도하게 부동산을 보유하고자 하는 욕구가 크게 발생하였다. 이로 인해 거주 목적으로 주택을 구입하고자 해도, 이미 부동산시장에서 주택 가격이 너무 높게 형성되어 있어 주택 구입을 위해서는 추가적인 대출을 받아야 하는 상황이다.

부동산 투기가 주요한 재산 증식 수단으로 활용된 주요 이유 중 하나는 부동산 세제가 다른 OECD 국가와 차이를 보이고 있기 때문이다. <표 5-1-2>에서 보듯이 주요국의 부동산 세입은 주로 부동산 거래세보다는 보유세를 통해 거두어들이는 세입이 더 높은 비율을 보이고 있다. 미국의 경우 거래세는 없고 보유세가 100%를 차지하며, 우리보다 보유세 비율이 낮은 국가는 많지 않은 것을 볼 수 있다.

〈표 5-1-2〉 주요국 부동산세제 세입 비율(명목 GDP 대비): 2015년

(단위: %)

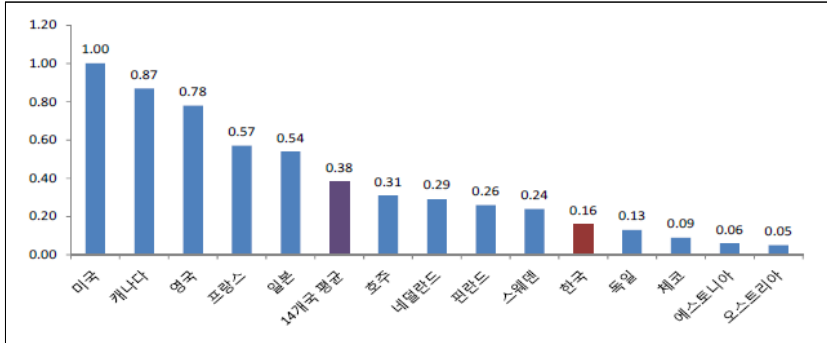
구분	영국	프랑스	미국	일본	스페인	OECD	한국	스웨덴	독일	스위스
GDP 대비 보유세	3.1	2.6	2.6	2.0	1.1	1.1	0.8	0.8	0.4	0.2
[순위]	[1]	[3]	[4]	[8]	[15]		[19]	[20]	[26]	[34]
(합계 대비)	(81)	(80)	(100)	(88)	(63)	(72)	(34)	(74)	(54)	(38)
GDP 대비 거래세	0.7	0.7	-	0.3	0.7	0.4	1.6	0.3	0.4	0.3
[순위]	[6]	[8]	[33]	[18]	[7]		[1]	[18]	[13]	[21]
(합계 대비)	(19)	(20)	(-)	(12)	(37)	(28)	(66)	(26)	(46)	(62)
합계	3.8	3.3	2.6	2.3	1.8	1.5	2.4	1.1	0.8	0.4

주: 1) []는 GDP 대비 비율이 높은 순위이며, (-)는 부동산과제 대비 비율(%)임.

자료: 국회예산정책처(2018), 부동산세제 현황 및 최근 논의사항, (p. 48, 재인용)

[그림 5-2-4] 주요국 부동산보유세 실효세율(2015년)

(단위: %)



자료: 국회예산정책처(2018), 부동산세제 현황 및 최근 논의사항, (p. 52, 재인용)

반면에 다른 국가들은 모두 보유세의 비율이 매우 높다는 점에서 순수하게 거주 목적의 주택이 아니면 추가적인 주택 보유는 많은 부담을 유발하도록 하는 조세 구조를 가지고 있다. 또한 주요 14개국 평균 부동산 실효세율이 0.38%인 데 비해 우리나라는 그 절반에도 못 미치는 0.16%이다.

포용복지 및 사회정책 실현을 위한 재원 마련 방안 중 하나로 살펴본 것과 같이 부동산에 대한 보유세 강화와 실효세율의 점진적 인상을 통한 추가 재원 확충을 검토해 볼 수 있다.

이 외에 추가적으로 검토될 수 있는 것은 여러 측면에서 논의된 바 있는 소비세, 즉 부가가치세를 조정해야 한다는 의견이다. 2015년 기준으로 OECD 국가의 평균 부가가치세 비율은 19.2%로 2009년 17.6%에 비해 1.6%포인트 증가하였다. OECD에 속한 주요국들이 재원 마련 방안의 하나로 소비세 인상을 활용하고 있다는 점을 방증하고 있다(국회예산정책처, 2016, p. 94). 현재 우리나라의 부가가치세는 10%대로 OECD 평균의 절반에 머무르고 있으며, 우리보다 낮은 수준을 유지하고 있는 국가는 2015년 기준으로 캐나다, 스위스, 일본 세 개 국가에 불과하다. 호주

는 우리와 같은 10%대를 유지하고 있다. 부가가치세를 통해 사회(복지) 정책을 위한 재원을 마련하는 것도 충분히 검토 대상으로 활용할 수 있다. 하지만 부가가치세는 역진적인 성격을 지니고 있으며, 일본 사례와 같이 특정 분야에 대한 집중 투자를 목적으로 부가가치세를 조정해도 시간이 지나 대내외적 사회경제 환경이 변동될 경우 본래의 목적이 아닌 다른 방향으로 사용될 수도 있다는 점에서 충분한 검토가 필요해 보인다. 하지만 중장기적으로는 OECD에 비해 낮은 수준의 소비세 혹은 부가가치세에 대한 조정이 필요할 것으로 보인다.

제3절 우리나라 사회(복지)정책 방향

이 보고서에서는 포용복지 도입 배경과 개념, 각 세부 정책 영역별로 우리 사회가 직면하고 있는 현황과 대응 방안에 대해 살펴보았다. 여기서는 앞으로 우리 사회가 추구해야 할 포용복지, 사회(복지)정책 방향이 무엇인지 살펴보기 위해 새로운 사회복지제도 도입 가능성과 논쟁, 제도 간 연계 등에 대해 논의하고, 최종적으로 사회정책이 추구되기 위해서는 국가, 기업 및 국민의 역할이 중요한데, 이를 어떻게 조정하고 운영하는 것이 바람직한지 제안해 보고자 한다.

우리 사회에서 포용복지 및 사회(복지)정책 확대가 필요한 이유는 우리 삶의 여건이 녹록지 않기 때문이다. 내부적으로 심화되는 경쟁 속에서 기회불평등 문제가 불거지고 있으며, 지속적으로 제기되는 저출산 및 고령화 문제, 노인빈곤 및 자살, 새롭게 대두되는 청년과 중고령층의 실업, 자살 등의 사회적 문제가 발생하고 있다. 최근 들어 외국인 노동자, 북한이탈주민, 성소수자 등 그동안 관심을 갖지 못했던 계층에 대한 보호 필요

성이 제기되고 있다. 외부적으로는 과거에 비해 남북 관계는 안정화되었지만, 언젠든 불협화음이 발생할 수 있는 불확실성, 해외 경제 상황에 취약한 경제구조, 미래사회(4차 산업혁명 등)에 대한 불안감 등이 계속적으로 나타나고 있다.

과거와 다르게 국민들의 인식 역시 변화하고 있어 경제성장보다는 때로는 삶을 즐기고 누리려는 워라밸이 중요시되고 있으며, 과도한 경쟁보다는 기회 균등 속에서 함께 발전해 나갈 필요가 있다는 인식이 확대되고 있다. 사회적으로 취약한 계층에 대한 보호 필요성을 인식하지만 조세 부담이 늘어나는 것에 대해서는 부정적으로 인식하는 다소 모호한 자세를 취하는 것 또한 현재 우리 사회의 모습이다.

국내외적인 변화 속에서 포용복지가 확대되고 경제정책에서 사회정책으로의 전환이 필수적인 요소가 되고 있지만, 여기에는 고려되어야 할 점이 분명히 있으며, 이 점이 향후 포용복지와 사회(복지)정책이 추구해야 할 방향이라고 볼 수 있다.

변화하는 환경 속에서 새로운 사회복지체계(혹은 제도 도입)에 대한 욕구가 있으며, 동시에 기존 사회복지체계를 어떻게 운영하고 새로운 복지제도와 연계할 것인지에 대한 고민이 나타나고 있다.

현 정부 국정과제로 새롭게 한국형 실업부조제도 도입이 논의되고 있으며, 2020년 도입을 목표로 제도를 설계 중이다(국정기획자문위원회, 2017). 한국형이라는 전제가 있는 것에서 알 수 있듯이 외국과 다르게 설계되는 실업부조제도가 노동시장에서 발생하는 근로빈곤, 청년 실업, 취업 취약계층(여성, 중고령층, 비정규직 등) 등을 위해 충분한 역할을 할 수 있을지는 미지수다. 하지만 긍정적인 측면에서 새로운 형태의 복지제도인 실업부조가 시작된다는 점에서 의미가 있다. 이 외에도 지방자치단체 차원에서 획기적으로 기본소득 형태의 청년수당, 농업수당, 문화예술

인 수당 등이 제안되고 구체적으로 운영되는 사례가 증가하고 있다. 2000년대 이후 복지제도의 지속적 확대로 우리나라에는 외연적으로 서구 선진국이 갖추고 있는 복지제도가 만들어져 있지만, 여전히 제도적 미비 등으로 복지 사각지대에 놓여 있는 경우가 많이 있다. 복지 사각지대 대상 그룹을 위한 지원 방안으로 기본소득제도가 제시되고 있는 것이다. 해외 사례에서 보듯이 기본소득제도는 여전히 논쟁 중이며, 지금은 전통적인 기본소득제도보다는 부분적(낮은 급여 수준)이거나 범주적인 형태(농민, 청년, 예술인 등)의 제도로 변형되어 도입 관련 논의가 진행되고 있다. 기본소득제도와 관련해서는 향후에도 검토되어야 할 것이 많이 있다는 점(예: 국민 수용성, 재정 문제, 기존 사회복지제도와의 연계 등)에서 단기적으로 도입되기는 쉽지 않은 제도로 볼 수 있다. 하지만 정치적·사회적으로 변화의 시기 새로운 환경 속에서 기본소득제도가 도입될 수도 있다는 점에서 사회적 논의는 지속될 필요가 있다.

이 외에 실업부조 도입이 검토되면서 상병수당제도의 도입 필요성도 함께 대두되고 있다. 상병수당제도가 도입된다면 우리나라는 서구 선진국에서 운영하고 있는 거의 모든 복지제도를 운영하는 국가라 할 수 있지만, 여전히 제도적 한계는 있을 것으로 보인다. 즉 제도 설계에 따라 완전한 형태의 상병수당제도가 될 수도, 혹은 사각지대가 동시에 존재하는 제도가 될 수도 있기 때문이다.

다양한 복지 욕구에 대한 우리 사회의 수용성이 높아지고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 기존 사회복지제도와의 관계, 늘어나는 사회(복지)정책에 대한 국가, 기업 및 국민의 역할을 어떻게 설정하는 것이 바람직한지에 대한 사전 검토가 동시에 필요하다. 국가가 사회정책 확대에 대한 모든 책임을 질 것인지, 아니면 일정 부분 기업과 함께 나눌 것인지, 만약에 기업과 나누게 된다면 부담능력이 약한 중소기업과 그 노동자

를 위한 지원은 어떻게 하는 것이 바람직한 것인지에 대한 고민이 필요한 것이다.

2000년대 이후 기존 사회복지제도가 확대되거나 새로운 복지제도 등이 도입되어 운영되고 있다. 하지만 복지 사각지대, 노인빈곤 문제 등이 제기되면서 다시 한번 기존 제도에 대한 조정이 불가피해지고 있다. 2018년 국민연금의 경우 재정 재계산을 기반으로 연금제도를 개편하고자 했지만, 여러 논쟁만 유발하고 하나의 방향성도 제시하지 못하고 있다. 노인빈곤율이 OECD 국가 중 가장 높고 노후소득보장체계가 불안한 우리의 현실을 고려할 때, 국민연금을 통한 노후소득보장 강화는 매우 중요한 문제이다. 하지만 국민연금이 노후소득보장의 역할을 하지 못하는 상황에서 노인빈곤을 해소를 위한 대안으로 공공부조제도인 국민기초생활보장제도에서 노인을 대상으로 부양의무자 기준을 폐지하고자 하는 방안들이 제시되고 있다. 공공부조제도가 빈곤 노인에 대한 보호를 강화하는 데 아주 중요하고 그 역할도 충분히 해낼 수 있을 것으로 보인다. 하지만 국민연금이 충분히 자리매김하지 못한 상황에서 국민기초생활보장제도의 확대는 국민연금 등 다른 사회보험제도에 영향을 줄 수 있다. 따라서 국민연금이 제 역할을 충분히 수행할 수 있도록 제도 개선이 진행되는 것과 동시에 국민기초생활보장제도의 노인을 위한 부양의무자제도 폐지가 함께 논의될 필요가 있다.

불안정한 노동시장, 노동시장 유연화 등으로 중고령은 물론 청년세대는 안정적으로 노동시장에 참여해 소득활동을 하고 미래(노후, 결혼 등)를 준비할 수 있는 여건을 갖추지 못한 상황이다. 일을 해도 여전히 가난한 근로빈곤의 문제가 동시에 존재하는 것이다. 여기에 새로운 산업 환경 변화라는 변수가 등장하며 노동시장 불안정을 더욱 가중시키고 있다. 근로연령계층을 보호하고 지원하기 위한 적극적 노동시장 정책이 필요하다

다. 이 중 하나로 한국형 실업부조가 도입되고 있지만, 여전히 제도 설계가 진행 중이라는 점에서 불확실성이 높다. 따라서 사회보험 사각지대 축소와 더불어 기본소득을 포함한 사회수당 성격의 급여를 확대하고 취약계층은 물론 근로빈곤층에 대한 지원이 강화될 필요가 있다. 이 외에 우리 사회의 개인과 가구 단위에서 지출 비중이 높은 의료, 교육, 주거, 교통·통신 등의 관련 비용을 줄이거나 지원하기 위한 사회수당 및 건강보험 보장성 강화 등이 지속적으로 추진되어야 한다. 근로연령층에게 실업과 질병 등의 공포는 개인은 물론 그 가구에 미치는 영향이 크고, 이러한 공포에서 쉽게 벗어나기 어렵다. 근로연령층이 언제든지 직면할 수 있는 사회적 위험에 대비하기 위한 수당이 도입되거나 사회보험제도 등이 확대되어야 한다.

지금까지 포용복지를 기반으로 한 사회(복지)정책 확대 방안에 대해 살펴보았다. 그렇다면 위와 같은 사회정책 확대에 대한 부담과 역할은 어떻게 하는 것이 바람직할 것인가. 과거 산업화 초기인 1960~90년대 초까지 사회적 위험에 대한 많은 부분을 개인과 기업에 의존해 왔다. 부모 부양, 자녀 양육 등의 책임, 빈곤 및 실업 등의 문제를 개인과 가족에게 의존하였으며, 국가가 보호하지 못하는 노동시장의 위험을 기업이 기업복지 혹은 산업복지의 측면에서 노동자에게 제공해 왔다. 임금은 물론 퇴직금(노후보장), 산업재해, 노동자 자녀와 배우자 등을 위한 교육비, 양육비 지원 등 여러 형태의 기업복지 혹은 산업복지가 존재해 왔다. 하지만 기업이 제공하는 복지 규모는 기업의 규모에 따라 차이가 있어 우리 국민들 사이에 중소기업보다는 대기업, 그리고 근무 여건이 좋은 공공기관, 대기업 중심으로 선호도가 높아지는 경향을 만들어 내었다(〈표 5-1-3〉 참조).

〈표 5-1-3〉 기업 규모별 사내 복지 지원 사례

구분	대기업(A)	대기업(B)	공공기관
소재지	충청권	충청권	수도권
기업 규모	1000명 이상	1000명 이상	1000명 이상
기업 분야	제조업(석유 화학)	제조업(정유업)	운송기관
사내 복지 사항	-기숙사, 사택 제공(직원 주택용자금 지원) -본인 병의원비 지원(급여 60% 이상) -화재 등 재해비 지원 등 -의료비 지원(1년 400만원), 건강검진 -경조사 지원(부모, 자녀, 형제자매 등) -폭넓은 휴가(공상, 병가, 천재지변 등) -학자금(초중고, 대학 등) -휴양시설 운영	-건강보건(건강검진, 의료비 지원) -주택 지원(저금리 대출 지원) -자녀 학자금(고교, 대학생 학자금 지원) -취미·레저(휴양시설, 체육시설, 동우회 지원) -워킹맘 지원(출산모 근로시간 단축, 어린이집 운영 등) -경조사(본인, 배우자, 부모 등)	-어린이집, 건강관리실 및 상담실 등 운영 -연 1회 건강검진(본인 및 직계가족 등) -단체보험 가입 지원 -선택적 복지비 지원(복지 포인트 운영 등) -고등학교 학자금 지원, 대학 학자금 대부분 -경조사 지원 -휴양시설 운영(연중, 여름 성수기 등)
기업 내 희망 사항	-배우자 출산휴가 -의료비 지원 부모 확대 등		-대학 학자금 지원 부활 -부족한 어린이집 확대
국가 희망 사항	-다자녀 지원 확대(전기·가스비 지원, 무료급식, 방과후 학습비 면제 등) -고등학교, 대학교 등록금 지원 -장애아(특히 발달장애 등) 치료 및 보육비 지원 확대 등	-노동 의욕을 감소시키지 않는 복지 수준 -출산, 육아 복지정책 -불필요 노인복지 축소 및 경제활동 유도	-주택복지지원제도 확대

구분	중간기업	중간급 금융기관
소재지	충청권	대구권
기업 규모	100~200명 미만	30~50명 미만
기업 분야	제조업(가정용 전자기기)	금융기관
사내 복지 사항	-기숙사 제공 -원거리 출근자 교통비 지원(70%) -출퇴근 버스 운행 -경조사 지원	-근무복 지원 -동아리 등 취미활동 지원 -연 1회 건강검진 -보육수당 지급(만 6세 이하) -경조사 지원
기업 내 희망 사항	-자녀 돌봄 시설 설치 -자녀 돌봄 지원(탄력근무, 육아휴직 지원 등) -개인 계발비 지원(전문교육, 어학 등) -교통비 지원 확대(유류비 지원, 외국인 근로자 항공비 지원 등) -기타(직원 휴게실, 냉난방 강화)	-사내 어린이집 설치 -연차휴가 자율 활용 -가정의 날 운영 -기타(직원 휴게실 확대, 장기근속자 포상, 자녀 입학 축하금 등)
국가 희망 사항	-노인복지 확대(돌봄 제공) -다문화 가족 지원 -근로자 휴일 확대 등 -자녀 및 보육시설 확대	-국가 복지 지원 대상 확대(금융권근무로 인한 불리함) -여직원 등을 위한 육아휴직 확대 -직장어린이집 설치 의무화 -직원 정신건강 상담 지원(상담서비스, 치료비 지원 등)

하지만 국내외적 경쟁 구도가 심화되고, 오래 지속되는 기업의 규모가 줄어들면서 과거 기업이 노동자에게 제공하던 복지사업 혹은 사회정책 등이 국가가 책임지는 영역으로 들어오고 그 역할도 확대되고 있다. 이제 과거와 다르게 기업에 기업 복지를 통한 지원을 유도하기에는 한계가 있다는 점에서 국가와 기업 간에 노동자, 근로연령층을 위한 사회정책 방향에서의 역할 분담이 필요하다.

방향이 있어서는 국가는 국민 전체를 대상으로 혹은 취약계층과 빈곤층을 대상으로 한 사회정책 방향을 수립하고 제도 설계를 한다면, 기업은 기업 내부에서 일하고 있는 노동자를 위한 복지를 제공하는 데 목적을 두어야 할 것이다. 기업 외부적으로 노동자들이 생활하는 데 필수적인 주

거, 교육, 의료, 교통 등 생활기반시설 등은 국가가 책임을 지고 지원하되 지역 간 차별 없이 언제든지 노동자, 배우자 및 그 자녀가 (복지)기반시설에 쉽게 접근할 수 있고 높은 비용이 들지 않도록 지원해야 한다. 기업은 기업 내 노동자를 대상으로 노동법에 기반한 근로 여건 준수, 산업재해 예방, 적정 임금 보장 등을 통한 생계 지원, 근무 중 발생할 수 있는 각종 사회적 위험 등에 대한 대응 및 복지제도 운영 등을 할 필요가 있다. 기업이 담당해야 할 복지의 경우 기업의 규모나 형태에 따라 서로 다른 부담으로 나타날 수 있다. 기업의 규모가 크거나 공공기관 등의 경우 사례에서 보듯이 이미 많은 직원 복지사업을 수행하고 있는 상황이다. 하지만 중소기업 및 소상공인 등의 경우 대기업과 같은 규모의 노동자 지원 방안을 마련하기에는 한계가 있다.

중소기업에 대해서는 공공기관, 대기업과는 다른 차원에서 지원 방안이 모색되어야 한다. 우리나라에서 전체 사업체 중 중소기업이 차지하는 비율은 99.9%이며, 중소기업 종사자 수는 전체의 90.3%를 차지한다. 우리나라 국민의 대다수는 300인 미만의 중소기업에 종사하고 있는 것이다 (중소벤처기업부, 홈페이지, 중소기업위상(2019. 5. 10. 인출). 중소기업에 대한 지원은 국민 다수를 포용하고 배제를 극복할 수 있는 구체적인 대안이 될 수 있다.

중소기업을 강화하기 위한 방안은 사업장에 대한 지원과 중소기업 근로자에 대한 지원으로 구분된다. 최저임금 인상에 따른 대응, 경기 전반의 지속적 저성장 기조에 따른 문제 등 여전히 해결해야 할 난제들이 많지만 그래도 사업장에 대한 지원은 최근 일부나마 하도급 문제를 해결하기 위한 부담 감액, 기술 유용에 대한 제재 도입, 가맹점주에 대한 보복행위의 위법행위 명시, 점주의 영업 지역을 본부가 일방적으로 변경하는 행위 금지, 대형 유통업체의 불공정행위에 대한 손해배상제 도입, 구입 및

판매 목표 강제와 같은 불공정행위의 구체적 유형 고시 등의 개선 노력이 이루어져 왔다.

상대적으로 중소기업 근로자의 삶의 질 개선을 위한 노력은 미진하다. 임금 격차뿐 아니라 후생의 영역에서도 그렇다. 중소기업 근로자들은 자녀 보육이 어려워지면 일을 포기하거나 추가 출산이 어렵게 된다(이삼식 외, 2013). 앞서 살펴봤듯 분만 전후 퇴직자 비율은 종사자가 10인 이하인 사업체가 38.6%, 35.1%로 가장 높고, 누적하여 50인 이하인 경우는 63.6%, 51.8%로 절반이 넘는 것으로 나타난다. 보육도 문제다. 전체 직장어린이집 948개 중 중소기업 직장어린이집은 약 11%에 불과하다(보건복지부, 2017). 중소기업 근로자는 출산에서도 보육에서도 대기업과 비교하여 장애요인에 봉착하여 있는 것이다. 이러한 상황에서 중소기업 근로자의 합리적인 선택은 경력의 단절일 확률이 높다. 열악한 출산휴가 및 육아휴직 사용 환경, 그러나 대기업의 절반 정도에 불과한 임금 수준, 돌봄의 부재와 같은 상황 속에서 일의 포기는 단기적 관점에서 개인과 가족에게 오히려 비용효과적인 대안이 될 수 있는 것이다. 그러나 장기적, 사회적 차원에서 이는 기업과 국가 차원의 숙련된 인적 자본 소실, 가계 소득의 감소, 빈곤의 여성화, 사회보험 기여금 납부자 감소 등의 문제로 등장하게 된다.

학교에서 일(School to Work)로의 이행 후 한 사람의 생은 거의 대부분을 일과 함께 보내게 된다. 따라서 중소기업 근로자를 대상으로 한 복지는 생애과업 문제와 맞닿은 해결 모색 방안이 필요하다. 한 근로자가 중소기업에 입사하여 결혼, 출산, 육아 등의 생애과업을 안정적으로 수행해 나가기 위해 기업이 어떠한 역할을 해 나갈 것인지, 또 그 과정에서 국가는 어떠한 역할을 할 수 있을 것인지에 대한 근본적 차원의 고민이 필요한 것이다. 큰 임금 격차를 짧은 시간 내에 줄이기는 쉽지 않을 것이다.

그렇다면 근로자의 장기근속과 생활안정을 도모할 수 있는 정책으로의 전환이 필요하다. 그리고 그 역할을 할 수 있는 현 상황의 주체는 국가와 대기업일 것이다. 최근 국가 차원의 사회보장제도에 대한 공공성 강화 논의가 대두되면서 국가의 역할 확대에 대한 관심이 주목되어 왔다. 그러나 국가뿐 아니라 대기업이 상생의 차원에서 중소기업 근로자의 삶을 어떻게 지원할 수 있을지에 대한 고민도 논의될 필요가 있다. 대기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility), 공유 가치 창출(CSV: Creating Shared Value) 영역의 확대가 중소기업 근로자를 대상으로 고민될 수 있다면 제도 차원이 아닌 문화 차원에서의 대기업과 중소기업 간 상생적 협력이 될 수 있을 것이다.

기초에 서 있는 노동, 노동의 불안정성 심화에 대해 많은 연구자들이 이야기하고 있고 중소기업 근로자는 이에 해당하는 핵심적인 대상이지만 정작 이들의 근로복지 실태에 대해서는 제대로 알려진 바가 없다. 가용 자료로는 사업체 조사가 있지만 이 자료로는 현재의 정확한 실태와 근로자들의 욕구를 파악하는 것은 불가능하다. 따라서 가까운 시일 내에 중소기업의 사내 근로복지, 그리고 애로 사항이 무엇인지에 대한 면밀한 조사가 수행될 필요가 있을 것으로 보인다. 중소기업의 역량 강화는 기업뿐 아니라 기업 내 근로자의 삶의 질 제고가 밑바탕이 되어야 하며, 이는 결국 노동의 배제 문제를 해결할 수 있는 핵심적 접근이 될 수 있기 때문이다.

이 보고서에서 담고 있는 포용복지가 추구하는 바는 배제와 소외 없이 우리 사회에서 함께 생활하고 호흡하는 국민, 시민이면 소수자라도 보호 받을 수 있도록 해야 한다는 것이다. 정권별로 추구하는 복지정책의 모토를 설정해 왔지만, 그에 대한 실천이 부족하였다. ‘포용복지’ 역시 선언적 미사여구(rhetoric)보다는 ‘실천(implementation)·행동(doing)’하는 사회정책으로 기억되기를 연구진은 바라고 있다.

제1장

- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 김미곤·여유진·정해식·변재관·김성아·조한나. (2018). 포용적 복지국가 비전과 정책방향, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 조흥식. (2018). 포용성장과 포용성장연구단-포용성장 연구의 방향. 리서치브리프 1호. 경제인문사회연구회.
- 통계청. KOSIS. 2018. 12. 10. 인출.
- KBS(2019). 소득격차확대. 2019.04.18. 인출.
- 통계청, e-나라지표. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1428에서 2019. 4. 18. 인출.

제2장 제1절

- 국회예산정책처(2018), 국제비교로 본 한국의 삶의 질 분석
- 동그라미재단(2015), 기회불평등에 대한 국민의식조사.
- 미세먼지특별대책위원회 홈페이지, ‘고동노 미세먼지 비상저감조치’, <http://cleanair.go.kr/dust/dust/dust-emergency01.do>에서 2019.5.24. 인출.
- 박진희·이시균·박세정(2017), 최근 성별 임금격차 축소 원인분석, 고용동향브리프 8월호, 한국고용정보원.
- 안소은·김현노·전호철·이홍립·서양원·정다운.(2018). 2018 국민환경의식조사. 한국환경정책·평가연구원.
- 이윤경(2019), 인구정책 전망과 과제, 보건복지포럼 267호, 한국보건사회연구원.
- 조성은·김슬기·이석·정형곤·이철희·김예슬.(2018). 남북 인구구조 변화 분석과 보건복지정책 방향 연구. 한국보건사회연구원
- 조성은·송철중·노법래·민기채·허신행·김예슬.(2018). 남북보건복지의 공적의 제분석과 전략개발에 관한 연구. 한국보건사회연구원
- 조성은·이수형·김대중·송철중·황나미·이요한·민기채·오인환·Nguyen Thao·허

- 신행·김예슬.(2018). 남북한 보건복지제도 및 협력 방안. 한국보건사회연구원.
- 통계청 보도자료(2018), 2018 출생 사망통계 잠정 결과(2018.2.27.)
- 통계청 보도자료(2018), 2017 인구주택총조사 등록센서스 방식 집계결과 (2018.2.27.)
- 황덕순·박찬임·박제성 외(2016), 고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구, 연 구 2016-05, 한국노동연구원
- 김호준, ‘美하원, 트럼프 ‘파리기후협정 탈퇴 제동’ 법안 통과’, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190503047700009?input=1195m>에서 2019.5.24. 인출.
- 심재훈, ‘북측 정상, 4차회담서 한반도 비핵화 입장 재확인’, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190110027500083?input=1195m>에서 2019.5.24. 인출.
- 이정진, ‘北美정상 2차 핵담판 결렬...한반도 정세 ‘시계제로’’, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190228132052504?input=1195m>에서 2019.5.24. 인출.
- 이주영, ‘북·러 정상회담 시작...김정은 “한반도문제 공동조정에 의미있는 대화”, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201904251324001&code=910303에서 2019.5.24. 인출.
- 환경부 환경통계포털, ‘대기오염도 현황’, http://stat.me.go.kr/nesis/mesp/stat/branch/branchStat.do?task=I&leftMenu=stat&menu_id=106H_01_002에서 2019.5.24. 인출.
- YTN 홈페이지, ‘트럼프와 외교 분쟁... ‘트럼프 트러블’ 사례는?’, https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201905151401501399에서 2019.5.24. 인출.
- IMF(2018), Republic of Korea-Selected Issues, IMF Country Report NO.18/41, 2018. Feb.
- OECD(2014), Society at a glance 2014
- OECD(2016), Society at a glance 2016

통계청(2019), e-나라지표, 홈페이지, 2019.05.27. 인출

통계청(각 연도), KOSIS, 2018.6.4., 2018.6.18., 2019.5.27. 인출

제2장 제2절

조성은, 고경환, 김기태, 김수진, 안서연, 안수란, 오욱찬, 유재연, 이아영, 임정미, 길현종, 김조설, 양재진, 윤홍식, 이동석, 이방현, 이주영, 최원규, 최요한, 김재현. (2019). 한국 사회보장제도의 역사적 변화과정과 미래 발전 방향. 세종: 한국보건사회연구원.

김태성, 성경룡. (2000). 복지국가론. 파주: 나남.

김원섭. 남윤철. (2011). 이명박정부 사회정책의 발전. 아세아연구, 14. (1), 119-152.

김조설. (2017). 한국 복지정책 형성의 역사: 국가와 국민생활의 변혁. 서울: 인간과복지.

김연명. (1999). “거대한 실험과 불확실한 미래”. 신동아, 1999년12월호.

남찬섭. (2005), “1960년대의사회복지-①”, 월간복지동향, 83호, 24-28.

윤홍식. (2019a). 한국 복지국가의 기원과 궤적 1. 서울: 사회평론 아카데미.

윤홍식. (2019a). 한국 복지국가의 기원과 궤적 1. 서울: 사회평론 아카데미.

이홍재. (2011). “사회보장법 형성의 풍토적 특징: 전문집단 헌신 주도 속의 국민 저항과 집권층 대응의 정치적 산물”, 서울대학교법학, 52(2):381-414.

대통령자문정책기획위원회. (2006). 사회비전 2030:선진복지국가를 위한 비전과 전략.

대통령자문정책기획위원회. (2007). 참여정부국정리포트. 서울: 아렌트.

신동면. (2000). 김대중정부의 사회정책: 근로연계복지인가, 생산적복지인가. 한국행정학회 동계학술대회. 서울.

OECD. (2019) OECD Social Expenditure . (SOCX) database
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG,
 9th February.

Yang, Jae-jin. (2017). The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea. New York: Cambridge University Press.

제2장 제3절 1.핀란드

강남훈. (2018). 해외 기본소득 실험의 의의와 한계. 국제사회보장리뷰 봄호. pp62-70

강남훈. 광노완 외. (2011). 기본소득운동1의 세계적 현황과 전망. 박종철 출판사

강유덕. (2016). 노키아의 변화를 통해 본 핀란드 경제의 구조변화. EU 연구, 163-198.

김교성·백승호·서정희·이승윤(2018). 기본소득이 온다. 사회평론아카데미.

김도훈. (2017). 핀란드의 기본소득 실험. 사회보장법연구, 6(2), 171-207.

김인춘. (2016). 핀란드 복지국가와 기본소득 실험: 배경, 맥락, 의의. 스칸디나비아 연구, 18, 31-72.

김인춘. (2017). 20 세기 핀란드의 사회적 분리와 정치적 통합: '사회적인 것'의 민주주의적 구성과 '정치계획'. 스칸디나비아 연구, 20, 137-180.

김정현. (2018). 분권형 대통령제 개헌논의와 핀란드의 정부형태. 헌법학연구, 24, 97-136.

노정호. (2018). 핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 방법론적 의미와 한계, 그리고 시사점. 한국사회정책, 25(1), 71-96.

백승호(2018). 정책실험 설계 기반 대안적 소득보장체계로서 기본소득. 최현수 편(2018). 4차 산업혁명 시대에 대응한 데이터 주도 사회안전망 개편방안. 한국보건사회연구원.

백승호, 이승윤. (2018). 기본소득 논쟁 제대로 하기. 한국사회정책, 25(3), 37-71.

신영규. (2018). 겐트 (Ghent) 시스템 개혁 이후 핀란드 실업보험 동향. 국제사회보장리뷰, 5, 123-127.

- Caputo, R. (Ed.). (2012). Basic income guarantee and politics: International experiences and perspectives on the viability of income guarantee. Springer.
- Haushofer, J., & Shapiro, J. (2016). The short-term impact of unconditional cash transfers to the poor: experimental evidence from Kenya. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 1973-2042.
- Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. K., & Kangas, O. (2016). The basic income experiment in Finland. *Journal of Social Security Law*, 23(2), 75-88.
- Kangas, O., & Pulkka, V. V. (2016). From idea to experiment: report on universal basic income experiment in Finland. Kela-FPA Working papers, 106.
- Kangas, O. & Jauhiainen, S. & Simanainen, M. & Ylikännö, M. (2019). The Basic Income Experiment 2017-2018 in Finland. Preliminary Results. Ministry of Social Affairs and Health. Helsinki.
- Hiilamo, H.(2019). An interpretation and prospect of the first year result of the Finnish basic income experiment. 연세대학교 복지국가연구센터 세미나.
- MISSOC(2018). MISSOC Comparative Tables. <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>
- Paloheimo, H. (2003). The rising power of the prime minister in Finland. *Scandinavian Political Studies*, 26(3), 219-243.
- Perkiö, J. (2012, September). The Struggle over interpretation: Basic income in the Finnish public discussion in 2006-2012. In A

paper presented in the 14th BIEN Congress in Munich.
http://www.bien2012.org/sites/default/files/paper_162_en.pdf.

Pulkka(2018). Notes on the Finnish Basic Income Experiment.

Standing, G.(2018). 일과 삶의 새로운 패러다임: 기본소득. 안효상 역. 창비.

Van der Veen, R.(2017). Local Experiment with Social Assistance in the Netherlands: What Can They Actually Tell Us About Basic Income?. Seminar 'How to experiment basic income in Europe?' March 30, 2017 at Yonsei University.

OECD, <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>(2018.11.06 인출)

OECD, <https://www1.compareyourcountry.org/social-recipients>(2018.11.06. 인출)

OECD, https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG#(2018.11.06 인출)

OECD, <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm#indicator-chart>(2018.11.06 인출)

OECD, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm#indicator-chart>(2018.11.06 인출)

Yleinen työttömyyskassa(YTK), 2019, 홈페이지(<https://ytk.fi>). (2019.3.06 인출)

제2장 제3절 2.일본

김명중(2013), 「일본의 다양성 경영과 적극적 조치의 현황」 『국제노동브리프』 2013년 5월호(Vol.11.No.5)

김명중(2016a), 「일본 정부의 동일노동 동일임금 실현을 위한 움직임과 향후 과제」 『국제노동브리프』 2016년 5월호. 한국노동연구원.

김명중(2016b), 「일본 기업들의 휴가제도 동향 및 특징」 『인재경영』 2016년 8월호

金明中 (2017) 「今なぜ働き方改革が進んでいるのだろうか? - データで見る働き方改革の理由」 『ニッセイ基礎研究所所報』 Vol.61

金明中 (2019) 「15 - 働き方改革: 長時間残業の悪弊を断ち、多様な人材の活用、生産性の向上に踏み切れるか」 『イベント・トレンドで伸びる業種、沈む業種・逆引きビジネスガイド 2019』

公益財団法人日本生産性本部(2018), 『日本の生産性の動向2018年版』

厚生労働省 「毎月勤労統計」, 各년도

厚生労働省(2014) 「労働時間等の設定の改善を通じた「仕事と生活の調和」の実現及び特別No.85の普及促進に関する意識調査」

厚生労働省(2017) 「勤務間インターバル制度普及促進のための有識者検討会」

厚生労働省(2018a) 「平成30年就労条件総合調査・結果の概況」

厚生労働省 (2018b) 「年次有給休暇の取得促進について」

東京労働局 「労働基準法: 割増賃金編」

毎日新聞出版(2019) 「始まる! 働き方改革法」 『週刊エコノミスト』

e-stat 「人口推計: 長期時系列データ」 홈페이지

エクスペディア・ジャパン (2019) 「有給休暇取得義務化に関する意識調査」

エクスペディア・ジャパン (2018) 「有給休暇国際比較調査2018」

国立社会保障・人口問題研究所(2017) 「日本の将来推計人口(平成29年推計)」

제2장 제3절 3. 프랑스

김은경. 2013. 『프랑스의 복지재원 조달시스템 연구』. 경기개발연구원.

나병균. 2018. “사회보장의 역사적 전개”. 노대명 외. 『프랑스의 사회보장제도』. 나남.

노대명. 2017. “프랑스 사회보장제도의 최근 개편 동향: 마크롱 정부의 대선공

- 약을 중심으로” . 『국제사회보장리뷰』 Vol. 1. 41-57.
- . 2018a. “공공부조제도”. 노대명 외. 『프랑스의 사회보장제도』. 나남.
- . 2018b. “공적연금제도”. 노대명 외. 『프랑스의 사회보장제도』. 나남.
- . 2018c. “최근 사회보장 개혁동향”. 노대명 외. 『프랑스의 사회보장제도』. 나남.
- 심창학. 2004. “유럽연합(EU)의 사회적 배제 극복 정책 - 변천과정을 중심으로 -”. 『행정논집』 제30집. 127-127.
- . 2012. “프랑스 사회복지정책의 전개과정과 특징 : 국가 역할의 변화와 신 사회위험에 대한 대응을 중심으로”. 『민족연구』 제51호. 76-102.
- . 2015. “프랑스” . 김상호 외. 『일반국민과 공무원의 노후보장체계 국제비교“ . 국민연금공단·국민연금연구원.
- Des revenus et des coûts (France) Conseil supérieur de l'emploi (CSERC). 1997. Minima sociaux : Entre protection and insertion. Paris: La documentation Française.
- Dollé, M. 2003. “Income support policy in France.” In Gilbert, N. and A. Parent (eds.). Welfare reform : a comparative assessment of the French and U.S. Experiences, New Brunswick and London : Transaction Publishers. 67-91.
- DSS(Direction de la Sécurité sociale). 2013. Le cahier de DAPHINE. Données relatives aux Aides et Prestations liées à l'Habitat, au Handicap, à la Naissance et à 'Education de l'enfant. Ministères de l'Économie et des Finances·Ministères des affaires sociales et de la santé.
- DREES. 2018. La protection sociale en France et en Europe en 2016. DREES.
- Dupeyroux, J.J., and Prétot, X., 2011. Droit de la sécurité sociale. DALLOZ.

- Eardley, T. et al. 1996. Social assistance in OECD countries, Volume I :synthesis report. London : HMSO.
- Esping-Andersen, G., 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, Polity Press.
- Insee référence. 2017. Tableaux de l'économie française. Insee.
- ISSA. (2018). Social Security Programs Throughout the World(SSPTW): Europe, 2018.
- Join-Lambert, M.-Th., 2010. “L'évolution des politiques sociales en France” , Innov 2010. 1-7.
- Lødemel, I. and B. Schulte. 1992. “Social assistance : a part of social security of the Poor Law in New Disguise?.” paper presented at the conference Social Security Fifty Years after Beveridge. September. University of York.
- Observatoire des Retraites. (2009). Les chiffres de la retraite. Dossier special de l'observatoire des Retraites, juin 2009, n 5.
- SHIM Chang Hack, 1997. Le principe d'universalité contre le principe d'unité : La mise en place législative de la sécurité sociale en France (1944-1949), Presses universitaires du Septentrion.
- <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/tout-savoir-sur-securite-sociale-des-independants> (2019.02.12)

제3장 제1절

- 김기현 (2013) 유교의 사회복지 정신. 사회복지연구, 44(1), pp.217-237.
- 김윤태 (2013). 토마스 험프리 마셜의 시민권 이론의 재검토. 담론 201. 16(1), pp. 5~32.
- 보건복지부 (2017). 인간의 가치를 존중하는, ‘포용적 복지국가’를 논하다!. 보건복지부 보도자료. 2017. 12. 15.
- 신정완 (2014). 복지국가의 철학: 자본주의 분배적 정의 복지국가. 서울. 인간과 복지.
- 윤홍식 (2018). 소득주도성장과 한국 복지체제의 유산: 분배와 성장의 선순환을 만들 수 있을까?. 한국사회정책. 25(2), pp. 243~280.
- Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2012). Why Nations Fail. Brockman. New York, Crown Publishers. 국가는 왜 실패하는가. 최완규 옮김. 시공사.
- Aspalter, C. (2006). The East Asian welfare model. International Journal of Social Welfare. 15(4), pp. 290~301.
- Bambra, C. (2007) Going Beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health approach. Journal of Epidemiology and Community Health, 61(12), 1098~1102.
- Marshall, T. H. 1963. “Citizenship and Social Class and Other Essays.” in *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2016) In It Together: Why Less Inequality Benefits All. Paris, OECD Publishing. 다 함께 같이: 왜 불평등 감소가 모두에게 이익인가. OECD Korea Policy Centre. Seoul.
- Rawls, J. (1971) A theory of justice, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Subramanian, S. V. & Kawachi, I. (2004). Income inequality and

health: what have we learned so far? Epidemiologic Reviews.
26(1), pp. 78~91.

Wilkinson, R. & Pickett, K (2011). The Spirit Level: Why Greater
Equality Makes Societies Stronger, New York, Bloomsbury Press.

Wilkinson, R. & Pickett, K (2018). The Inner Level: How More Equal
Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's
Well-being. Penguin Press.

제3장 제2절

김미곤, 여유진, 정해식, 김성아. (2017). 포용적 복지의 철학과 정책방향. 한국
보건사회연구원.

박능후. (2017). 2017 포용적 성장과 포용적 복지 세미나 개최사. 2017 포용적
성장 포용적 복지 세미나 자료집.

성경룡 등. (2018). 함께 잘 사는 혁신적 포용국가 구상. 경제·인문사회연구회.
전략과제연구팀.

여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영. (2016). 한국형 복지모
형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 제8장 복지국가
의 효과: 재분배와 사회의 질 유형화. 한국보건사회연구원.

조흥식. (2018). 포용성장과 포용성장연구단-포용성장 연구의 방향. 리서치브리
프 1호. 경제인문사회연구회.

제4장 제1절

국민연금공단. (2017). 2017 국민연금 생생통계.

김동현·허재준. (2018). 고용보험제도의 개혁방향, 한국행정논집 30(1),
93-108

김태완. (2019). 저소득층 빈곤동향과 기초생활보장제도 개선방안, 포용복지포
럼4차 기초생활보장 제정 20주년기념 심포지엄.

김태완 외. (2018). 소득분배 동향분석 및 정책방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

김태완 외. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

배병준. (2019), 기초생활보장법 20주년 기초강연, 보건복지부·한국보건사회연구원, 기초생활보장법 제정 20주년 기념 심포지엄

여유진·전지현. (2017). 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원.

이병희(2011). 근로빈곤. 김문길 외(2011), 2011년 빈곤통계연보 수록, 한국보건사회연구원.

천영민·김태완·김문길·강금복·박소희.(2016). 근로빈곤층 실태파악 및 지원방안, 한국고용정보원.

한국보건사회연구원, 한국복지패널조사, 각년도

통계청. e-나라지표(2019.05.11. 인출)

통계청, KOSIS(2019. 5. 11. 인출)

한국고용정보원. 2018년 12월 고용보험통계(2019.05.11.인출)

뉴스1. (2019). 올해 ‘준공무원’ 10만명 채용한다…보조교사 안전지킴이 등. 2019. 2. 24. 보도자료(2019.2.24.인출)

한겨레. (2019). 갑질로 그만둔 자발적 퇴사자는 실업급여의 사각지대에 방치된다(2019.03.14. 기사)(2019.05.11. 인출)

제4장 제2절

고용노동부(2018). 2017 고용형태별근로실태조사 보고서.

고용노동부(2018). 고용노동부 업무보고(2018. 12. 11.)

노대명, 구인회, 권순만, 이선우, 전병유, 최준욱, ... 고제이(2018). 사회보장 2040 및 제2차 사회보장 기본계획 수립을 위한 기초연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

류정희, 강희정, 이소영, 이주연(2018). 출산육아지원 사각지대 해소방안 연구.

- 저출산고령사회위원회·한국보건사회연구원.
 윤정향, 이병훈(2004). ‘임금노동자의 사회복지 배제의 영향요인에 관한 연구’,
 한국노동패널 학술대회 자료집.
 일자리위원회·관계부처 합동(2017). 일자리정책 5년 로드맵(2017.10.18.).
 저출산고령사회위원회(2018), 일하며 아이키우기 행복한 나라를 위한 핵심과제
 (2018.7.5.).
 조돈문, 조경배, 심재진, 김기선, 황수옥, 정홍준, ... 최혜인(2015). 민간부문 비
 정규직 인권상황 실태조사 - 특수형태근로종사자를 중심으로. 국가인권위
 원회.
 통계청(2018). 2018년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과(통계청,
 2018.10.30. 보도자료)

제4장 제3절

- 국민건강보험공단, (2017). 건강보험환자 진료비 실태조사
 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획. 2017년 7월
 김동진, 채수미, 최지희, 이정아, 김창엽, 박유경, 최영은, 김명희, 김유미, 류한소.
 (2017). 국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업개발:
 통계로 본 건강불평등. 보건사회연구원.
 김명희, 김선, 김창엽 등. (2017). 생계형 건강보험 체납자 실태조사 및 제도개선
 연구. 시민건강연구소.
 김미곤, 여유진, 정해식, 김성아. (2017). 포용적 복지국가 비전과 정책방향. 보
 건복지부, 보건사회연구원.
 김진현. (2018). 산재 은폐로 인한 건강보험 재정누수 방지방안 연구. 국민건강
 보험공단.
 보건복지부, 연세대학교 의료복지연구소, 한국보건사회연구원, 국민건강보험,
 건강보험심사평가원. 2016년 국민보건계정. 2018.07
 보건복지부. (2018). 보건복지통계연보.
 보건복지부, (2017). 보건복지백서.

보건복지부, 질병관리본부. (2017). 2017 국민건강통계
한국건강형평성학회. (2018). 지방자치시대의 건강불평등, 무엇을 할 것인가
토론회 자료집. 국회 보건복지위원장 양승조, 한국건강형평성학회.

Daniels N. Justice, health and health care. Am J Bioethics
2001;1(2):2-16

Peter F, Evans T. Ethical dimensions of health equity. In: Evans T,
Whitehead M, Diderichsen F, Bhuiya A, Wirth M, eds.
Challenging inequities in health: from ethics to action. New
York: Oxford University Press, 2001

Sen A. Why health equity? Health Economics 2002;11(8):659-66

WHO Commission on Social Determinants of Health (CSDH). 2008.
Closing the Gap in a Generation. Geneva: WHO.

한국건강형평성학회. (2018). 광역 시도 및 시군구 건강격차 프로파일.
<http://www.healthequity.or.kr/> (2018.12.13.인출)

제4장 제4절

관계부처합동, 2017. 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)

관계부처(2017). 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵

국민기초생활보장법. (2019). 시행령

국토교통부, 2019, 주거종합계획 보도자료

국토교통부. 2018. 주거급여사업안내. p. 97~98.

권순필·최은영, 2018. 인구·가구 구조와 주거특성 변화(1985~2015), 통계개
발원 연구보고서

김기태, 2018. 국토교통부 실거래가 분석을 통한 주거비 부담 증가와 정부의 과
제, 한국도시연구소, 「도시와 빈곤」 제114호(2018년 상반기)

- 김덕례, 2018. 사회적 금융을 활용한 주거취약계층 지원방안 모색, 주거취약계층의 더 나은 주거지원을 위해, 제50회 주거복지포럼. 7월13일.
- 김영태, 2006. 주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제, 한국주거학회 논문집, 제17권 제1호, p127~135.
- 남원석·전홍규, 2004, 「사회적 배제와 주거문제」, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 「상황과 복지」, 제19호. 85-129
- 남원석, 박은철, 오근상, 2017, 저소득가구 주거소요에 민감한 구조 갖추고 주거재생 확대하는 주택정책으로 전환 필요, 서울연구원.
- 박은철 외, 2016, 부담가능 임대주택 공급정책과 모델, 서울연구원.
- 변세일, 2019. 주거안정정책 인프라 구축방안. 포용국가로 한걸음 더, 주거비 경감 및 주거복지확대. 소득주도성장특별위원회 연속토론회, 2월26일
- 변창흠, 2019. 도시 내 저렴한주택 공급을 통한 주거비 절감방안. 포용국가로 한걸음 더, 주거비 경감 및 주거복지확대. 소득주도성장특별위원회 연속토론회, 2월26일
- 보건복지부. 2018. 국민기초생활보장사업 안내, p.51.
- 이태진 외, 2016. 청년 빈곤 해소를 위한 맞춤형 주거지원 정책방안, 한국보건사회연구원.
- 최은영 외, 2019. 비적정주거 지원과 에너지절감형 주택계량사업 확대방안. 포용국가로 한걸음 더, 주거비 경감 및 주거복지확대. 소득주도성장특별위원회 연속토론회, 2월26일
- 최은영, 2019. 주거취약계층 배제현황과 정책대안 세미나, 한국보건사회연구원.
- Deborah K. Padgett 외, 2016. Housing First. : Oxford University Press, 2016.
- 통계청(2018). KOSIS(도시근로자 가구당 월평균소득) http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L9F028에서 2019. 4. 26. 인출

제4장 제5절

김미곤, 신영석, 여유진, 박승희, 변재관...조한나. (2017a). 미래 사회정책 비전

- 사회보장 2040 기초연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 여유진, 정해식, 변재관, 김성아, 조한나. (2017b). 포용적 복지국가 비전과 정책방향. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 교육부(2018.1). 2018년 정부업무보고: 교육이 희망이 되는 사회를 만들겠습니다. 2018년 정부업무보고 자료.
- 교육부. (2018. 12. 11). 2019년 교육부 업무보고: 모두를 포용하는 사회, 미래를 열어가는 교육. 2019년 정부업무보고자료.
- 김윤옥. (2018) 4차 산업혁명과 학습장애 학생. 학습전략증재연구, 9(1), 1-19.
- 대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동. (2018.9.11.). 문재인정부 '포용국가' 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책.
- 여유진, 김미곤, 김태완, 김문길, 정해식...정재훈. (2014). 국민대통합 종합계획. 한국보건사회연구원, 국민대통합위원회.
- 여유진, 김미곤, 정은희, 이주미, 정희선 등. (2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 여유진. (2016). 청년세대의 내부격차의 확대와 희망의 불평등. 2016년 제1차 사회통합포럼 자료집(2016. 3. 25).
- 윤주. (2017). 노르웨이 및 네덜란드의 문화예술교육사례가 한국에 주는 시사점. 교육정책네트워크 세계교육정책 인포메이션 6(CP 2017-01-06). 한국교육개발원.
- 이민경. (2015). 거꾸로 교실, 잠자는 아이들을 깨우는 수업의 비밀. 서울: 살림터.
- 이주호, 지상훈. (2017). 교육 불평등에 대한 실증분석과 정책 방향. 한국경제연구원. 사회이동성과 교육해법: 개룡남은 전설이 되었다. 전경련회관 컨퍼런스센터 2층 사파이어룸(2017.8.23.).
- 임형연. (2017). 일본의 독서교육 정책과 한국교육에 주는 시사점: 살아가는 힘으로서 독서. 교육정책네트워크 세계교육정책 인포메이션 7(CP 2017-01-07). 한국교육개발원.

조철민. (2017). 독일의 청소년 정치참여를 통한 민주시민교육: ‘U18 프로젝트’와 ‘청소년의회’ 사례를 중심으로. 교육정책네트워크 세계교육정책 인포메이션 5(CP 2017-01-05). 한국교육개발원.

OECD. (2018). Education at a glance 2018: OECD Indicators. OECD Publishing, Paris. (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>)

교육통계서비스, 다문화 학생수(<http://cesi.kedi.re.kr/index>, 2019. 3. 28. 추출)

교육통계서비스, 초중고 시도별, 시군구별 사유별 학업중단학생 현황(‘13~’18)(<http://cesi.kedi.re.kr/index>, 2019. 3. 28. 추출)

교육학 용어사전, 학습장애
(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=512631&cid=42126&categoryId=42126>, 2019. 3. 28. 접속)

서울의 소리, 각 나라의 증산층 기준
(<http://www.amn.kr/8964>, 201. 3. 24 접속).

특수교육학, 제4장 학습장애
(<http://contents.kocw.net/KOCW/document/2014/stu/parkhyerim2/4.pdf>, 2019. 3. 28. 접속)

한국은행 경제통계시스템. 2014년 국내총생산
(<https://ecos.bok.or.kr/jsp/vis/keystat/#/detail>, 2019. 4. 1. 접속)

제4장 제6절

관계부처 합동. (2018). 1단계 : 노인 커뮤니티케어 중심 - 「지역사회 통합 돌봄 기본계획(안)」. 관계부처 합동.

김보영 (2018). 2019년도 보건복지 예산안 분석 - 사회서비스 전달체계 분야. 월간 복지동향. 241호. 49-53.

- 김연명·김진석·백선희·송인주·이태수·정창수·홍영준·이성희·윤승희·이선영.
(2016). 서울시 사회서비스재단 설립 타당성 검토 연구. 중앙대학교 산학
협력단
- 김연명. (2017). 사회서비스 질 향상을 위한 사회서비스공단 설립 및 운영 방안.
월간 복지동향. 222호. 34-44.
- 김태일·김나연·김보영·이주하·최영준·최혜진. (2018). 사회보장제도 성인·노
인·돌봄 분야 기본평가. 보건복지부·고려대학교.
- 양난주 (2014). 영리·비영리 노인장기요양시설의 차이와 동형화에 대한 연구.
한국사회복지행정학, 16(1), 179-207.
- Kendall, J. (2001). Of knights, knaves and merchants: The case of
residential care for older people in England in the late 1990s.
Social Policy & Administration, 35(4), 360-375.
- Kendall, J., Matosevic, T., Forder, J., Knapp, M., Hardy, B., & Ware, P.
(2003). The motivations of domiciliary care providers in
England: New concepts, new findings. Journal of Social Policy,
32, 489-511.

제4장 제7절

보건복지부. (2019a). 긴급지원사업 안내. 보건복지부

국민안전처. (2016). 생애주기별 안전교육 길잡이 지도서

류정희. (2017), '아동학대 현황과 아동 권리 보장을 위한 아동보호체계 개선 방
향' 보건복지포럼 5월호, pp.5-23

박준휘·신의기·홍영오·박준희·정지혜·임완섭 외. (2018). 국민안전 보장을 위
한 형사정책의 실효성 제고 방안 연구 (III). 한국형사정책연구원

보건복지부. (2019b). 2019년 희망복지지원단 업무 안내

송아영. (2017), 가정폭력 현황과 정책과제, 보건복지포럼 5월호, pp.58-59

- 여성가족부. (2019). 2019 여성·아동권익증진사업 운영지침. 여성가족부
- 여성가족부. (2018b). 2018년 해바라기센터 사업안내
- 위키백과, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9C%84%ED%97%98>
(2019.12.27. 인출)
- 위키백과, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%95%88%EC%A0%84>
(2019.5.11. 인출)
- 이장국. (2007). '안전'에 대한 용어적 및 어원적 연구, 한국안전학회지, 제22권 제2호, 2007년, 28-35
- 이창무. (2015.12.14.). [이창무 칼럼-1] 보안이란 무엇인가?. 보안신문
<https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=48894> (2019. 2.14. 인출)
- 임준규·오정화. (2015). 국내안전통계와 POST-2015 안전분야 연계방안 연구. 통계개발원. 2015년 하반기 연구보고서 제1권, 84-124.
- 전종선·심혜선·신선아, (2014), 성폭력 피해자 지원체계 및 서비스 실태와 개선 방안 : 성폭력 상담소 및 보호시설 종사자를 중심으로 보건사회연구 34(3) 505-534
- 정은희 · 박세경 · 류정희 · Hajime Takeuch · 정희선 외, (2016), 아동학대 방지를 위한 정보의 효율적 연계방안, 대통령비서실, 한국보건사회연구원
- 최란. (2018). 디지털 성폭력 현황과 대응방안. 젠더리뷰 2018 가을호, 52-61.
- 통계청. (2008). 사회 안전 부문의 주요 변화, 한국의 사회동향 2008, 268-279
- 황정임·이미정·윤덕경·이인선·정수연·고현승. (2018). 젠더폭력방지 국가행동 계획 수립을 위한 기초연구, 여성가족부·한국여성정책연구원
- 경찰청 홈페이지,
https://www.police.go.kr/user/bbs/BD_selectBbs.do?q_bbsCode=1007&q_bbscttSn=1B000014814021200 (2019.11.28. 인출)
- 교육학용어사전 : 네이버 지식백과, <https://terms.naver.com> (2019.5.11. 인출)

국가기록원. '재난방재',

<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=001873> (2019.2.13. 인출) 국가법령정보센터. 「재난 및 안전관리 기본법」, <https://www.law.go.kr> (2019.2.13. 인출)

국립국어원 표준국어대사전,

<https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do?pageSize=10&searchKeyword=%EC%95%88%EC%A0%84> (2019.5.30. 인출)

국립국어원 표준국어대사전,

https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do?word_no=217642&searchKeywordTo=3 (2019.5.30. 인출)

<https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do?pageSize=10&searchKeyword=%EC%9C%84%ED%97%98> (2019.12.27. 인출)

다음사전,

<https://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000113868&supid=kku000141709> (2019.5.30. 인출)

복지로, <https://www.bokgiro.gr.kr> (2019.5.11. 인출)

우리말샘,

https://opendict.korean.go.kr/dictionary/view?sense_no=387933&viewType=confirm (2019.5.30. 인출)

https://opendict.korean.go.kr/dictionary/view?sense_no=712211&viewType=confirm (2019.5.30. 인출)

국가법령정보센터. 「사회보장기본법」, <https://www.law.go.kr> (2019.2.13. 인출)

대검찰청, 「범죄분석」, 각 연도(2007~2016)

안전 Dream 아동·여성·장애인 경찰지원센터 홈페이지,

<http://www.safe182.go.kr/index.do> (2019.10.21. 인출)

우리말샘, <https://opendict.korean.go.kr/dictionary> (2019.5.30. 인출)

통계청, 「사망원인통계」, 각 연도(2007, 2009, 2011, 2013, 2015,

- 2017)(2019.5.11. 인출)
- 통계청. (2018). 한국의 사회동향 2018, 통계청 보도자료(2019.5.30. 인출)
- 통계개발원. (2018). 한국의 사회동향 2018, 통계청
- 행정안전부, 「주민등록인구현황」, 각 연도(2007~2016)
- 여성가족부. (2018a). “각종 폭력 현행법 즉시 철폐, 접근금지 어기면 징역형”,
여성가족부 보도자료(2018.11.27.)
- 여성가족부 홈페이지, http://www.mogef.go.kr/cs/wvs/cs_wvs_f002.do
(‘19.11.28 인출)

제4장 제8절

- 관계부처 합동(2013), 박근혜정부 국정과제.
- 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019.1.), 제4차 국가균형발전 5개년계획
(2018~2022).
- 농촌진흥청(2018). 농업인 복지실태조사(5년 주기, 1차사업). 농촌진흥청.
- 대통령직속 지역발전위원회(2017), 지역발전정책 백서.
- 대통령직속 지역발전위원회(2018.2.1.), 문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략.
- 김태완, 김문길, 김미곤, 여유진, 김현경, 임완섭 외(2017a), 2017년 기초생활보장
실태조사 및 평가연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완, 정해식, 김성아, 이주미, 김병철(2017b), 사회통합 실태의 도농 간 비교 분석,
한국농촌경제연구원·한국보건사회연구원. 유찬희, 김태후(2018), 농
가 유형별 소득 형평성 격차와 과제, 경제·인문사회연구회 포용성장연구
단. 리서치브리프 No.9.
- 전국시도연구원협의회(2012), 지역격차해소를 위한 상생발전방안 연구, 서울연
구원.
- 통계청(2017.6. 15.), 장래인구추계 시도편: 2015~2045년.
- 함영진. 김희성, 안수란, 김선, 권영빈, 이영글, 이승모, 추병주(2018), 사회서비스

지역격차 파악 및 해소방안 마련 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

〈보도자료〉

한겨레(2017.10.12.일자). 지역별 ‘소득 양극화’ 심화…울산 29배·세종 24배 ‘격차’.

이영란(2017). 역대 정부 정책 한계와 과제. 영남일보 <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20170327.010030710570001>에서 2019. 4. 26. 인출.

통계청(각 연도). 농가경제조사. (2019.05.27. 인출)

통계청(각 연도). 가계동향조사. (2019.05.27. 인출)

제4장 제9절

김홍중, 2015. “서바이벌, 생존주의, 그리고 청년 세대: 마음의 사회학의 관점에서”, 한국사회학, 49(1): 1-29.

김휘정, 2013. “문화복지정책의 동향과 문화복지사업의 발전 방향”, 예술경영연구, 26: 35-64.

문화체육관광부, 2018a. 문화비전2030: 사람이 있는 문화.

문화체육관광부, 2018b. 미래지향적 정책수립을 위한 현장중심형 문화정책 연구.

문화체육관광부, 2019a. 2018 국민여가생활조사 보도자료.

문화체육관광부, 2019b. 2018 문화향수실태조사 보도자료

문화체육관광부, 2019c. 2019 문화체육관광부 업무보고(보도자료).

손동기, 2019. “제10장. 행복을 위한 사회서비스: 문화복지”, 이상은 외, 사회보장론, 학지사.

심창학, 2013. “문화복지 쟁점을 통해서 본 한국의 문화복지정책: 특징 및 한계 그리고 대안”, 비판사회정책, 40: 149-184.

양혜원, 2014. “단계적 분석을 통한 문화복지정책의 효과”, 한국문화정책학회 학술대회논문집.

- 연합뉴스, 2019. “한국 GDP 순위 12위 유지…1인당 국민소득은 세계 30위권”,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190706050300002> 에서 2019.
 11. 14 인출.
- 용호성, 2011. “문화 바꾸쳐 정책의 쟁점과 방향”, 문화정책논총, 26(1).
- 윤소영, 2013, “100세 시대 문화여가로 잘사는 법”, 창조산업과 콘텐츠, 5, 한국
 콘텐츠진흥원.
- 이재열, 2019. 다시 태어난다면, 한국에서 살겠습니까: 한강의 기적에서 헬조선
 까지 잃어버린 사회의 품격을 찾아서, 21세기북스.
- 정광렬, 2015. 맞춤형 문화복지 및 서비스 전달체계 구축방안, 한국관광문화연
 구원.
- 정무성, 2015. “칼럼: 문화복지를 통한 소외계층 삶의 질 향상”, 복지로,
[https://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/livwelnews/news/retireve
 ExpertDetail.do?dataSid=6329037](https://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/livwelnews/news/retireveExpertDetail.do?dataSid=6329037) 에서 2019. 11. 14 인출.
- _____, 2016. “문화소외계층을 위한 문화복지 정책방향”, 웹진 아르고.
[http://webzine.arko.or.kr/load.asp?subPage=10.View&searchCa
 te=02&idx=891](http://webzine.arko.or.kr/load.asp?subPage=10.View&searchCate=02&idx=891) 에서 2019. 11.14. 인출.
- 최상미, 전재현, 정무성, 2015. “사회통합적 관점에서 본 문화복지 프로그램의
 효과성”, 서울시연구, 16(4): 177-194.
- 한국문화예술위원회. 2011. 문화복지, 문화나눔의 확산을 위한 정책 방향.
- OECD (2019), Hours worked (indicator). doi: 10.1787/47be1c78-en
 (Accessed on 14 November 2019).

제4장 제10절

- 국가보훈처(2015). 다시웃는 제대군인 2015년 12월호. 국가보훈처.
- 국가보훈처 보도자료(2018. 2. 23). 보훈처, 보훈가족 사각지대 해소 위한 “춤춤
 한 맞춤형 복지서비스” 실시 보도자료. 국가보훈처. [https://www.mpv
 a.go.kr/mpva/news/reportView.do?id=42385](https://www.mpva.go.kr/mpva/news/reportView.do?id=42385) (2019.04.26. 인출)
- 국가보훈처 홈페이지 <https://www.mpva.go.kr> (2019.04.26. 인출)

국가보훈 기본법 제1조(목적)

국가보훈 기본법 제3조(정의)

국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제15조(간호수당) 1항

국방부(2014). 국회입법조사처 전문가 자문회의 자료.

국방부·한국국방연구원(2017). '16년 중장기 전역군인 취업률 조사결과. 국방부.

군인사법 제8조(현역 정년) 1항

헤럴드 경제(2017.10.12.). "[2017 국감] 중장기 복무 제대 군인 2명중 1명이
실업자". [nhttp://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20171012000569](http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20171012000569) (2019.04.26. 인출)

김철주(2016). 군사회복지 확대를 위한 '복지안보' 개념의 시론적 구성과 전직지
원제도의 개선방안. 입법과 정책, 8(1), pp.445~473.

남광규(2014). 보훈정책과 국가안보. 한국보훈학회 학술대회

뉴스핌(2018). '역차별' 장애인 국가유공자 제도허점 속 '고통가중'.
<https://www.newspin.com/news/view/20180928000427>.
(2019.04.26. 인출)

서운석(2014). 보훈복지서비스 현황과 과제: 보훈복지서비스 제공자 인식을 중
심으로. 한국보훈논총. 13(3), pp. 85~113.

신영석·신현웅·정은희·임완섭·강지원(2012). 보훈의료서비스 효율성 강화방안
연구. 국가보훈처.

e-나라지표 홈페이지. 국가보훈처(각군 통보자료)
[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2629)
[cd=2629](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2629)(2019. 4. 26. 인출)

이용재(2013). 보훈가족에 대한 돌봄의 위기로부터 군사회복지의 대응. 한국군
사복지학회 학술대회, pp.30~62.

보훈교육연구원(2012). 현행 보훈복지서비스 활성화 방안 및 중장기 보훈복지정
책 발전방향에 관한 연구. 국가보훈처.

한국보건사회연구원·국가보훈처(2014). 국가보훈대상자 생활실태조사 선행연구.
국가보훈처

한국보건사회연구원·국가보훈처(2018). 2018년 국가보훈대상자 생활실태조사.
국가보훈처

제5장

국가보훈 기본법 제1조(목적), 제3조(정의)

국정기획자문위원회. (2017). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.

국회예산정책처(2018), 부동산세제 현황 및 최근 논의사항

국회예산정책처(2016), 2016 조세의 이해와 쟁점-4. 부가가치세

김태완 편저. 2019. 포용성장 비전과 전략. 협동연구. 경제인문사회연구회

성경룡 등. (2018). 함께 잘 사는 혁신적 포용국가 구상. 경제·인문사회연구회.
전략과제연구팀.

이삼식·김은정·최효진·임지영·기재량·이지혜·유재언·이상림·이소영·오신휘·
박지연·배혜원·유희정(2013). 산업단지 어린이집 확대 방안 연구. 서울:
한국보건사회연구원.

한국조세재정연구원(2017), OECD회원국의 조세통계로 본 국제동향
사회보장위원회, 사회보장통계(2019.05.10.인출)

조세플러스, 한국지하경제 규모 125조원, GDP대비 8%(2017.02.17.기사) (20
19.05.18. 인출)

중소벤처기업부, 홈페이지, 중소기업위상(2019.05.10.인출)

간행물 회원제 안내

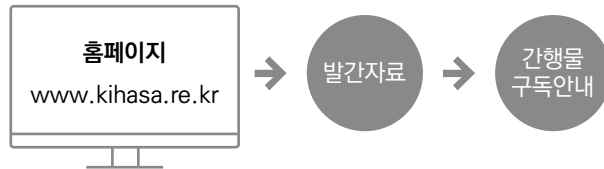
회원제에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

회원 종류

전체 간행물 회원	보건 분야 간행물 회원
120,000원	75,000원
사회 분야 간행물 회원	정기 간행물 회원
75,000원	35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>

