

연구보고서(수시) 2017-06

포용적 복지의 철학과 정책 방향



김미곤 · 여유진 · 정해식 · 김성아

【책임연구자】

김미곤 한국보건사회연구원 선임연구위원

【주요 저서】

행복지수 개발에 관한 연구

한국보건사회연구원, 2017(공저)

미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구

보건복지부·한국보건사회연구원, 2017(공저)

【공동연구진】

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

정해식 한국보건사회연구원 부연구위원

김성아 한국보건사회연구원 전문연구위원

연구보고서(수시) 2017-06

포용적 복지의 철학과 정책 방향

발행일 2017년 12월

저자 김미곤

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

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

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 경성문화사

발간사 <<

“공자는 논어에서 정치를 맡기면 무엇부터 하겠느냐는 질문에 정명(正名)이라고 대답하였다(論語, 子路). 명분이 바르면 말에 구차함이 없고, 말이 구차하지 않으면, 당당하게 실천할 수 있기 때문이다. 이는 또한 명분에 걸맞은 각 주체의 역할과 행위가 실현되어야 함을 의미한다”(김미곤 외, 2017a). 반대로 나쁜 이름(惡名)은 명분에 부합하는 이름을 갖지 않은 것(無名)보다 못하여 행위의 주체들을 혼란에 빠지게 한다. 국민의 정부 이후 과거 정부들은 복지 철학을 내포한 정명(正名)을 제시하고, 이에 부합하는 정책을 추진하였다. 국민의 정부의 ‘생산적 복지’를 시작으로, 참여정부의 ‘참여복지’, MB 정부의 ‘능동적 복지’, 박근혜 정부의 ‘맞춤형 복지’가 대표적인 예이다.

문재인 정부 출범 이후 『국정운영 5개년 계획』과 박능후 장관의 취임사에서 현 정부의 복지 철학을 ‘포용적 복지(Inclusive Welfare)’라고 밝히고 있다. 박능후 장관은 포용국가를 “어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서 개인이 자신의 역할과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”라고 규정하였다(박능후, 2017). 이러한 포용적 복지국가 개념을 준용하여 포용적 복지의 개념을 유추하면, “경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태가 포용적 복지이다. 그러므로 포용적 복지는 인본주의, 사회통합, 보편주의, 분배 정의, 다양성에 대한 존중, 공생 등의 철학적 함의를 지닌다고 볼 수 있다”(김미곤 외, 2017a). 더 나아가 포용적 복지는 해와 달은 천하 만물을 차별하지 않는다는 묵가들의 겸조(兼照) 사상과 맥을 같이한다.

새로운 복지 철학이 하위 정책의 등대 또는 나침반 역할을 수행하고,

국민들이 함께 공유할 수 있는 슬로건이 되기 위해서는 다양한 연구들이 수행되어야 한다. 하지만 본 연구에서는 먼저 사회정책에 대한 뉴 패러다임을 살펴본다. 이는 나무를 보기 전에 숲을 보기 위함이다. 그리고 복지 정책에 대한 뉴 패러다임으로 제시된 ‘포용적 복지’에 대한 이론적 배경, 개념, 철학적 함의, 정책 방향을 중심으로 살펴봄으로써 나름 의미 있는 결과들을 도출하고 있다.

그러므로 본 연구 내용이 현 정부의 복지 철학에 관심이 있는 공무원, 교수 등 전문가와 관련 분야 학생들에게 조금이나마 도움이 되기를 연구진은 바라고 있다. 또한 포용적 복지의 철학과 정책 방향이라는 과제는 연구진이 밝힌 바 있듯이 집단 지성을 바탕으로 정리되어야 할 작업이지, 단기간에 몇 연구자에 의하여 수시과제로 설정될 수 있는 것도 아니다. 이는 후속 연구가 필요한 이유이기도 하다. 그러므로 향후에도 심도 있는 연구가 지속적으로 수행되어 보완·발전되기를 바란다.

본 연구는 김미곤 선임연구위원의 책임하에 여유진 연구위원, 정해식 부연구위원, 김성아 전문연구원이 함께 참여하였다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2017년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	17
제1절 연구의 필요성 및 목적	19
제2절 연구의 내용 및 방법	21
제2장 역대 정부의 복지 철학	25
제1절 역대 정부의 복지 철학 분석 관점	27
제2절 역대 정부의 복지 명칭과 성과	28
제3장 포용적 복지의 이론적 배경	41
제1절 사회정책의 패러다임 전환	43
제2절 사회비전 2030의 철학과 한계	48
제3절 사회정책의 뉴 패러다임	55
제4절 포용적 복지 관련 이론	68
제4장 포용적 복지의 철학적 함의와 추진 전략	79
제1절 포용적 복지의 철학적 함의	81
제2절 포용적 복지 비전(vision)과 목표	94
제3절 포용적 복지 추진 전략	103

제5장 포용적 복지의 정책 방향	111
제1절 복지정책 추진 방향	113
제2절 보건정책 기본 방향	130
제3절 인구정책 기본 방향	134
제6장 결론	139
제1절 요약 및 함의	141
제2절 정책 건의	144
참고문헌	149

표 목차

〈표 2-1〉 생산적 복지제도의 내용	32
〈표 3-1〉 에스핑-안데르센의 복지국가 유형	43
〈표 3-2〉 사회비전 2030의 주요 목표와 현재 수준	51
〈표 3-3〉 포용적 복지와 대안적 성장론 구분	77
〈표 4-1〉 한국인의 결혼 문화	92
〈표 5-1〉 다차원 빈곤율과 소득빈곤율 비교	119
〈표 5-2〉 연령 계층별 취업자 및 고용률	119
〈표 5-3〉 실업자 및 실업률 추이	120
〈표 5-4〉 노인가구 유형별 비율 및 정책 조합	129

그림 목차

[그림 3-1] OECD 주요 국가의 정부 효과성과 사회통합 수준(좌), 불평등도와 Better Life Index(우) ……	44
[그림 3-2] 불평등과 재분배 효과로 살펴본 복지국가 유형(2000년대 말) ……	44
[그림 3-3] 인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이 ……	45
[그림 3-4] 사회경제정책 패러다임의 전환 ……	50
[그림 3-5] 사회비전 2030의 노동시장 유연안정성 모형 ……	54
[그림 3-6] 사회문제의 메커니즘 ……	57
[그림 3-7] 주요국의 행복 수준 ……	58
[그림 3-8] 사회, 경제, 환경적 지속가능성 간의 조화 ……	59
[그림 3-9] 사회정책 패러다임 전환 ……	60
[그림 3-10] 포용적 복지와 포용적 성장 간 선순환 구조 ……	60
[그림 3-11] 육구와 자원 간의 동태적 변화 ……	62
[그림 3-12] 근로 형태별 사각지대 위험 집단 현황 ……	66
[그림 3-13] 혁신적 포용국가 이행 모델: 사회경제적 전환의 과제 ……	69
[그림 3-14] 포용적 성장과 사람 중심 경제성장 ……	73
[그림 3-15] 포용적 복지(소득주도성장)의 논리적 흐름 ……	76
[그림 4-1] OECD(2011)의 사회통합의 세 요소 ……	85
[그림 4-2] 국내 체류 외국인 및 결혼이민자 규모 추이 ……	91
[그림 4-3] 포용적 복지의 철학과 비전, 추진 전략 ……	99
[그림 5-1] 청년 빈곤율 변화 추이 ……	117
[그림 5-2] 공적 이전의 청년 빈곤 완화 효과 ……	117
[그림 5-3] 청년가구 유형별 빈곤율 ……	118
[그림 5-4] OECD 국가 청년 빈곤율 ……	118
[그림 5-5] 세대 내 이동성 전망 ……	121
[그림 5-6] 세대 간 이동성 전망 ……	121
[그림 5-7] OECD 등 주요 국가의 노인 빈곤율(2015년 전후) ……	124
[그림 5-8] 생애주기별 빈곤 위험(평균 빈곤율(=100.0) 대비 연령대별 빈곤율)과 빈곤율 ……	124

[그림 5-9] OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구의 비율	126
[그림 5-10] 정책 변화와 환경 변화를 감안한 보건의료정책 방향	130
[그림 5-11] 종합계획 수립을 통해 보건의료 분야의 위기를 기회로 전환	131
[그림 5-12] 환경적·정책적 변화에 대응한 보건의료정책 패러다임 전환	133
[그림 5-13] 국가적 차원의 출산 수준 변동을 이해하기 위한 거시-미시 연계 접근	136
[그림 5-14] 생애주기에 따른 결혼·출산 결정에 영향을 미치는 거시적 사회구조	137

Abstract <<

The Philosophy of Inclusive Welfare and Policy Vision

Project Head: Kim, Meegon

A government's welfare philosophy plays the role of a guiding light for welfare policies. The Moon Jae-in Administration has presented "Inclusive Welfare" as its welfare philosophy. Inclusive Welfare is both means and ends in the pursuit of an inclusive state.

Inclusive Welfare can be defined in various ways. This study gives a definition of Inclusive Welfare as 'a state sharing fruits of economic growth with all, with no one excluded'. The philosophical implications of Inclusive Welfare include humanism, social cohesion, universalism, diversity and symbiosis.

Thus, future ways of health, welfare and population policies should aim at the realization of the Inclusive Welfare. Welfare policies, for example, should be designed so as to protect the vulnerable from social risks and guarantee them an adequate income.

1. 서론

- 공자는 정치를 맡기면 무엇부터 하겠느냐는 자로의 질문에 정명(正名)이라고 대답(論語, 子路)함.
- 이는 명분에 걸맞은 각 주체의 역할과 행위가 실현되어야 함을 의미함.
- 김대중 정부인 ‘국민의 정부’ 이후 각 정부는 정명(正名), 곧 복지 철학을 제시한 후 이를 달성하기 위한 정책들을 수행하였음.
 - 김대중 정부인 ‘국민의 정부’의 「생산적 복지」, 노무현 정부인 ‘참여정부’의 「참여복지」, 이명박 정부인 ‘MB정부’의 「능동적 복지」, 그리고 ‘박근혜 정부’의 「맞춤형 복지」가 그 대표적인 예임.
 - 이러한 각 정부의 복지 철학을 담고 있었던 정명(正名)은 하위 복지정책 수행의 ‘나침반’이자 ‘등대’ 기능을 하였음.
- 문재인 정부 출범 이후 『국정운영 5개년 계획』과 박능후 보건복지부장관 취임사 등에서 현 정부의 복지를 ‘포용적 복지(Inclusive Welfare)’라고 규정함.
- 포용적 복지의 개념은 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’로 정의될 수 있음.
- 포용적 복지가 하위 정책의 ‘등대’ 또는 ‘나침반’ 기능을 수행하기

4 포용적 복지의 철학과 정책 방향

위해서는 무엇보다도 먼저 포용적 복지의 철학적 함의가 무엇인지 규명되어야 하고, 이를 바탕으로 정책 방향이 설정되어야 함.

- 그러나 본 보고서에서 제시하고 있는 정책 방향은 중·장기적으로 검토 및 논의가 필요하다라는 것을 의미할 뿐 곧바로 정책으로 도입할 것을 제안하는 것이 아님에 유의할 필요가 있음.

2. 포용적 복지의 이론적 배경

□ 복지국가 유형 전망

- 근본적인 혁신이 없는 한 우리나라는 ‘자유주의형+남부 유럽형 복지체제’가 될 가능성이 매우 높음(김연명, 2016).
- 사회정책에 대한 패러다임의 전환이 없는 한 ‘낮은 정부 효율성과 낮은 사회통합 수준’을 벗어날 수 없고(김미곤, 2017a), ‘높은 불평등과 낮은 사회 질’ 유형의 국가가 될 가능성이 높음(여유진, 2016).
- 복지정책에 대한 패러다임 전환이 없는 한 ‘C형(높은 불평등+낮은 재분배 효과)’이 될 가능성이 매우 높음(김낙년, 2014).

□ 사회정책에 대한 패러다임 전환 필요성

- 2000년에서 2020년까지의 저부양비 기간은 과거에도 없었고, 향후에도 없는 인구 보너스 기간임(위기이자 기회).
 - 동 기간 동안 국가의 핵심 역량을 강화하고, 사회정책에 대한 체계적인 준비가 필요함.

- 이를 바탕으로 고령화된 시기에도 ‘사회적 지속가능성-경제적 지속가능성-환경적 사회적 지속가능성’을 담보할 수 있는 토대 구축이 필요함(김미곤 외, 2017a).
- 사회문제가 연계되어 있으므로 교육-철학(국정 목표)-경제-노동-복지를 한 묶음으로 보고, 이를 관통하는 패러다임 설정이 필요함.
 - 그 이유는 노동시장의 이중 구조 등의 문제가 해결되지 않으면, 빈곤과 불평등은 악화될 가능성이 높기 때문임. 또한 노동 시장 이중 구조 해결을 위해서는 기존의 이윤 주도 경제성장 패러다임으로는 한계가 있음.
 - 그리고 경제성장 패러다임 전환은 국정운영 목표에 영향을 받는 철학의 문제임. 물론 철학의 근저에는 교육이 자리 잡고 있음.
- 사회적 지속가능성에 대한 적극적인 정책적 접근이 필요함.
 - 경제력은 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 11위 내외이나, 주요한 사회 지표들은 대부분 매우 나쁜 수준임. 예컨대 노인 빈곤율과 자살률은 OECD 국가 중에서 다년간 1위를 유지한 반면에 출산율은 최저 수준임.
- 4차 산업혁명 등 기술의 발전에 따른 사회보장제도의 정합성 검토가 필요함.
 - 오늘날의 복지제도는 기계화로 대표되는 제2차 산업혁명에서 나타난 부작용을 일부 치유하는 데 기여하였음.
 - 그러나 겨울에 봄옷을 입을 수 없는 것과 마찬가지로, 기계화로 대표되는 2차 산업혁명의 문제점을 대응하기 위하여 고안된 근대적 복지제도로 인공지능의 등장과 함께 나타난 4차 산업혁명에 대처하기에는 한계가 있음.

6 포용적 복지의 철학과 정책 방향

□ 사회비전 2030의 철학과 한계

- 사회비전 2030은 참여정부가 발전시킨 '사회정책과 경제정책의 동반성장 모형'을 원리화한 것임.
 - 그러나 목표 대비 낮은 성장률을 기록하였고, 국가 경쟁력과 삶의 질도 개선되지 못하였음. 또한 저출산 문제 해결에 실패하고, 노동시장 이중 구조도 심화됨.
- 사회비전 2030의 실패 원인은 다양하지만, 새로운 성장 동력 확보를 위한 혁신형 산업 생태계의 조성과 한국형 유연안정성 모형(황금삼각형 모형) 정립 실패도 그 원인 중 하나임.
 - 황금삼각형 모형은 튼튼한 사회안전망을 기반으로 사회적 대타협 체계가 필요. 그러나 시민 의식 결여, 낮은 노동조합 조직률, 열악한 사회안전망은 사회적 대타협을 어렵게 하였음.

□ 사회정책의 뉴 패러다임

- 국정 목표를 행복으로 설정
 - 그동안의 역사적 경험에서 우리는 국정 목표를 성장에 둘 경우, 경제정책 패러다임은 이윤주도성장으로 이어지고, 이는 다시 노동시장에서 비정규직의 양산 등으로 이어짐을 확인하였음.
 - 분절화와 이중 구조 등 노동시장의 문제가 해결되지 않는다면, 빈곤불평등은 오히려 악화될 가능성이 높음. 결국 단편적인 복지만으로 해결하기 어려운 상황에 직면하게 됨.
- 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간 조화
 - 그동안 정책의 무게 중심은 경제적 지속가능성이었음. 이 결과

1인당 국내총생산(GDP)은 OECD 국가 중 29위 내외이나, 주요한 사회 지표와 환경 지표는 매우 나쁜 수준임.

○ 교육-경제-일자리-복지 간의 선순환 체계 구축(황금사각형 모델)

- 성장-일자리-복지 간의 동반성장 모델도 분절적 접근으로 한계를 노정함.
- 특히 4차 산업혁명 등 기술이 발전하면서 비교적 짧은 기간에 많은 일자리가 감소하고 새로운 일자리가 나타날 수 있으므로 이를 대비하기 위한 교육과 재교육의 중요성이 증대됨.
- 따라서 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model)에서 구조화하고 있는 교육, 경제(포용적 성장), 일자리, 복지(포용적 복지)의 선순환 체계가 요구됨.

○ 포용적 복지 체계 구축

- 애스모글루 외(Acemoglu & Robinson, 2012)는 『국가는 왜 실패하는가』에서 ‘역사상 가장 성공한 국가의 공통점은 포용적 정치제도(시민의 기본권과 안전 보장, 참여적 민주주의, 정치·사회 세력 간의 대화와 타협)와 포용적 경제제도(시장 참여의 기회 보장, 독과점 폐지를 통한 지대 추구 근절 및 공정한 경쟁 환경 보장, 사회안전망 확충)를 가지고 있다’는 점을 강조함.
- 포용적 정치제도 → 포용적 경제제도 → 창조적 파괴와 혁신 → 지속적 성장으로 귀결되기 때문임.

□ 포용적 복지 관련 이론

○ 포용국가

- 성경룡 등은 대한민국의 비극(5不사회¹⁾)을 종결하고 새로운 시

8 포용적 복지의 철학과 정책 방향

대를 열기 위해서는 ‘배제에서 포용으로’의 대전환을 실현할 수 있는 혁신적 포용국가에 필요함을 역설함(성경룡 외, 2017).

- 포용적 복지국가의 핵심 과제로 포용 혁신적 경제-포용 혁신적 고용-포용 혁신적 복지-포용 혁신적 교육의 선순환을 강조함.
- 애스모글루는 결정적 분기점(critical juncture)에서 포용적 제도를 채택하느냐 착취적 제도를 채택하느냐에 따라 국가의 발전 정도가 달라질 수 있음을 세계 각국의 사례를 인용하면서 주장하고 있음. 우리나라의 경우 ‘촛불’은 결정적 분기점에 해당됨.

○ 포용적 성장과 소득주도성장

- 신자유주의 체제하의 이윤주도성장의 문제점이 부각된 후 대안으로 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB), 경제협력개발기구(OECD)에서는 포용적 성장을, 국제노동기구(ILO)에서는 소득주도성장(Income-led Growth)을 주장하고 있음.
- OECD에서는 포용성장을 ‘사회 구성원 전체를 위한 기회를 창출하고 증대된(금전적 및 비금전적) 과실을 사회 전체적으로 공정하게 분배하는 경제성장’이라고 정의함.
- 반면 소득주도성장의 논리 구조는 소득 증가 → [소비 증가, 역량 증가] → 투자 증가 → 일자리 증가 → 소득 증가임.
 - 소득주도성장은 소비를 중요시하는 정책. 소비는 가처분소득의 함수. 그러므로 가처분소득을 증가시킬 수 있는 제도, 정책, 프로그램 모두가 소득주도성장의 수단인 됨(예컨대 최저임금, 아동수당, 문재인 케어, EITC 등). 따라서 소득주도

1) 성경룡 외(2017), 『포용국가』는 우리 사회가 직면한 불안, 불평등, 불신, 지속 불가능성, 불행에 5불사회로 지칭함.

성장과 포용적 복지는 동전의 양면과 같음.²⁾

- 소득주도성장 모델이 작동하기 위해서는 구성 요소 간 연계성을 약화시키는 요인에 대한 검토 필요. 예컨대 소득 증가가 소비 증가로 이어지지 않는 원인에 대한 분석과 대책 마련이 필요함.

3. 포용적 복지의 철학적 함의 및 추진 전략

가. 철학적 함의

□ 포용의 어원적 함의

- 포용의 포(包)는 ‘ㄱ(사람이 몸을 웅크린 상태) + 巳(뱀, 혹은 배 속의 아기)’를 형상화, 이는 몸을 웅크려 배 속의 아기를 보호하는 어미의 모습임.
- 용(容)은 ‘宀(갓머리) + 谷(골짜기)’을 형상화. 이는 큰 집이나 깊은 굴에 많은 물건을 담을 수 있음을 의미. 그러므로 ‘그릇 안에 놓다, 용납하다, 수용하다, 용서하다’ 등의 의미를 내포함.

□ 인본주의를 지향

- 포용적 복지는 물질 중심이 아닌 사람 중심인 사회를 지향. 이러한 인본주의는 곧 포용적 복지의 이론적 토대이자 철학적 지향점이기도 함.

2) 굳이 차이점을 부각한다면 포용적 복지는 시장(또는 경제)보다는 ‘인간을 중심’에 두고 접근

□ 보편주의와 사회통합 지향

○ 포용적 복지의 개념을 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’로 규정한다면, ‘어느 계층도 소외됨이 없이’라는 문장에서 보편주의와 사회통합이라는 철학적 함의를 내포하고 있음.

- 포용이 ‘관용(tolerance) ⇒ 수용(acceptance) ⇒ 변용(transformation)’의 단계를 통해 성숙(성경롱 외, 2017)된다는 점을 감안하면, ‘다름’과 ‘차이’를 인정하고 이를 포용하는 것은 포용적 복지의 출발점이자 결과임.

□ 묵가들의 겸조 사상

○ 묵가들의 ‘해와 달은 천하 만물을 차별하지 않고 비취 준다’는 겸조(兼照) 사상과 포용적 복지는 맥을 같이한다고 볼 수 있음.

나. 추진 전략

□ 포용적 복지 실현을 위한 추진 전략으로 포용성, 혁신성, 유연성, 통합성 등을 제안함.

○ 포용성이란 모든 국민에게 정치·경제·사회 전반에 걸쳐 안정된 삶의 기회를 제공하고, 다양성과 이질성이 관용, 수용, 변용의 과정을 통해 더 높은 수준으로 승화되는 것을 의미함(성경롱 외, 2017).

- 포용의 원리는 사회적 약자를 ‘보호’하는 것뿐만 아니라, 사회적 약자를 포함한 모든 국민의 사회경제적 ‘역량을 강화’하여 시장 및 사회 참여, 나아가 재능 발휘의 기회를 최대한 확대하는 것을 포함함.

- 혁신성은 과감한 도전, 창의적 문제 해결, 지속적 학습, 개방적 혁신, 협력적 경쟁(cooperative competition)을 촉진하는 것을 의미함.
 - 혁신성은 반드시 포용성에 기반해야 함. 혁신성이 일부 집단에만 적용될 경우 사회경제적 양극화와 고용 위기가 심화될 가능성이 있음.
 - 혁신의 원리를 경제와 사회 전반에 걸쳐 적용하여 혁신 주체와 혁신의 대상 및 범위를 확장하고 혁신의 결과에서도 포용성을 높일 수 있도록 제도 설계가 필요함.
- 포용성과 혁신성이 유기적으로 결합되어 작동하기 위해서는 정치, 경제, 사회, 노동, 대외 관계 등 국정운영의 제반 영역에 걸쳐 유연성이 보완 원리로 작동해야 함.
- 사회문제가 복합적으로 연계되어 있으므로 교육-경제-일자리-복지 간의 통합적 선순환 구조 정착이 긴급. 즉, 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 구축이 중요함.
- 지난 정부들의 성과가 보건복지제도 도입을 통한 복지국가의 기틀 마련이었다면, 현 정부의 최대 과제는 사회보장 영역 간제도 간 연계성 강화 및 제도 체계화를 통한 '복지국가 체계'의 완결성 제고임.

4. 포용적 복지의 정책 방향

- 포용적 복지는 이것이 내포하고 있는 철학적 함의인 인본주의, 보편주의, 사회통합, 상생, 다양성에 대한 존중, 분배 정의 실현 등(김미곤 외, 2017a)을 구현하는 방향으로 정책이 시행되어야 함.

가. 복지정책 기본 방향

□ 포용적 복지정책의 방향은 사회안전망 확충과 생계비 부담 경감이 핵심임.

○ 사회안전망 구축의 핵심은 1) 사각지대 축소, 2) 적정 급여 수준 보장이고 이를 위한 가계-시장-국가 간의 정책 조합이 필요함.

- 저성장과 양극화 및 그에 동반한 기업의 분절화와 비정형적 고용 관계의 출현은 기존의 복지제도로는 포괄하지 못하는 새로운 사회복지 사각지대를 만들. 사각지대 축소를 위한 정책 개발·시행이 필요함.

- 적정 급여는 형식적 사회안전망 구축을 넘어 실질적인 사회안전망 구축을 의미. 오늘날 우리 사회의 ‘지속가능성’ 위기를 감안하여 적정 급여 보장은 매우 긴급. 이를 위한 조세 체계 개편이 필요함.

- 한편 복지는 기본적으로 국가의 영역이지만, 가계-시장-국가 간 정책 조합을 통한 효율적인 접근이 필요함.

○ 생계비 부담 경감을 위해서는 공공의 역할 미흡으로 인한 고비용과 민간 전달체제로 인한 고비용 축소가 필요함.

- 예를 들면 건강보험의 경우 낮은 보장률로 인하여 민간보험에 과도하게 의존함으로써 고비용 문제가 초래됨. 2017년 가구당 월평균 국민건강보험료 13만 5천 원 대 가구당 민간보험료 43만 4천 원(민간의료보험료 28만 7천 원+실손의료보험료 14만 7천 원)(자료: 국민건강보험공단). ‘건강보험 하나로 운동’이 주는 시사점 검토가 필요함

- 민간 전달체계를 활용할 수밖에 없던 역사적 유산이 지금은 '낮은 질+고비용 전달체계'로 이어지고 있음.

○ 노후 소득보장제도의 재구조화 필요

- 중기: 기초보장제도, 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, 주택연금 간 연계 통합을 통한 재구조화. 재구조화 후 빈곤선에 미달하는 계층에 대한 캐나다의 보충적 소득보장제(GIS) 도입 검토
- 장기: 국민연금과 직역연금 간의 통합(현재는 앞 칸과 꼬리 칸으로 구분된 설국열차와 유사)

○ 또한 '희망 빈곤' 상태에 놓여 있는 청년 문제에 대한 대책 필요

- 상대적으로 고임금 근로자인 공공기관 종사자, 교수, 고위 공무원 등의 임금을 당분간 동결하고, 동 재원으로 양질의 청년 일자리 창출 필요(일자리 나누기)
- 이와 동시에 국가 및 대기업도 고임금 근로자 고통분과 동일한 규모의 재원 출연으로 양질의 청년 일자리 창출
- 임금을 동결하는 근로자에게는 정년 연장, 부분 연금 등으로 보장하고, 청년 일자리 창출에 기여하는 기업은 이미 사회적 세금을 지출한 것으로 간주하여 법인세 등 세금 조정

나. 보건정책 기본 방향

- 현재 보건의료체계는 변화의 티핑 포인트(tipping point)에 직면함.
- 향후 문제가 악화되는 방향으로 변화할 것인지, 개선되는 방향으로 변화할 것인지를 결정짓는 중요한 기점에 봉착함.

14 포용적 복지의 철학과 정책 방향

□ 미래 보건의료체계의 새로운 패러다임 반영 필요

- (People centered Coverage) 환자 중심 포괄적 보장성 강화 정책 추진을 통해 더 필요한 국민일수록, 더 많은 혜택을 받는 보장성 정책 실현(More individual need, More coverage)
- (High value Care) 더 많은 환자가 아플수록 공급자가 더 많은 이익을 얻던 구조에서 국민들이 건강하면 건강할수록, 공급자가 더 많은 혜택을 받는 보상 구조로 전환(Healthier people, More incentive)
- (Smart Spending) 의미 있는 정보 활용으로, 스마트한 의사 결정을 지원하여(More meaningful information use, Better meaningful decision) 불필요한 곳엔 재정을 절감하고 필요한 곳에는 더 투자하는 Smart Spending 달성
- (Silos → Systems) 새로운 기술 및 혁신 도입, 보건의료체계 거버넌스 재정립, 글로벌 리더십 및 협력 증진 등 보건의료 지원 체계 기반 강화를 통해 차세대 보건의료 개혁을 위한 새로운 통찰력(new insight) 제공
- 4차 산업혁명의 보건의료 접목. Digital Health Care, 정밀 의료(Precision Medicine) 등에 대한 인공지능 활용을 위한 빅 데이터(Big data) 확보, 각종 제도 정비 등 필요

다. 인구정책 기본 방향

□ 저출산 대책

- 인식 전환 및 대책 목표

- (인식 전환) 저출산 현상은 우리 사회의 경제적, 구조적, 가치관 변화 과정에서 파생된 개인 선택의 결과이므로 기본적인 인권 문제라는 점을 인식하는 것이 패러다임 전환의 핵심이어야 함.
* “우리는 출산장려정책이 아닌 평범한 사람이 직면한 삶의 어려움에 대응해야 한다”(1974년 노벨경제학상 수상자 군나르 뮐르달). ‘저출산은 삶의 질의 결과’(윤홍식, 2017)
- (대책 수립 방향) 기본적인 삶의 질 향상, 개인의 인권과 안전 보호 체계 강화, 출산과 양육에 대한 개인 부담 완화 및 복지 인프라 구축이라는 장기적인 사회 발전 목표 속에서 저출산 대책을 재정립해야 함.

○ 투트랙(Two-track) 접근

- (투트랙 접근) 중장기적인 출산율 제고라는 목표와 함께 함께 출산율 단계별(1.0~2.1) 지속 가능 발전을 도모할 수 있는 적응 전략(adaptation strategy) 수립이 필요함.

□ 출산율 변동의 원인을 규명하기 위한 거시-미시 연계 접근

- 그간 미시적인 욕구 해소에 집중하여 근본적인 원인 해소 한계 존재
 - 즉, 해당 국가의 사회, 경제, 문화 등 거시적 환경 내에서 개인들의 미시적 출산 행위와 관련 있는 장애 요인들을 규명하고, 그 결과를 유기적으로 연계하여 거시적 사회 환경이 개인의 미시적 출산 의사 결정(선호도)에 미치는 영향 관계를 파악하는 것이 필요함.
- 거시적인 사회구조 내지 문화가 개인의 생애주기에 따라 현재 또는 미래의 출산 결정에 개입하는 흐름을 고려한 정책 설계가 필요함.

*주요 용어: 포용적 복지, 포용적 복지 철학, 포용적 복지 이론, 포용적 복지정책 방향

제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적
제2절 연구의 내용 및 방법

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

- 공자는 정치를 맡기면 무엇부터 하겠느냐는 자로의 질문에 정명(正名)이라고 대답(論語, 子路)함.
 - “이는 명분이 바르면 말에 구차함이 없고, 말이 구차하지 않으면, 당당하게 실천할 수 있기 때문임. 이는 또한 명분에 걸맞은 각 주체의 역할과 행위가 실현되어야 함을 의미”(김미곤 외, 2017a)함.
 - 역으로 나쁜 이름(惡名)은 명분에 부합하는 이름을 갖지 않은 것(無名)보다 못하여 행위의 주체들을 혼란에 빠지게 함.
 - 따라서 정부의 지향하는바, 성격과 철학에 걸맞은 바른 이름(正名)을 부여하는 것이 중요. 결국 바른 이름(正名)이란 그 정부가 지향하고자 하는 철학의 기표(記標)임.
- 김대중 정부인 ‘국민의 정부’ 이후 각 정부는 정명(正名), 곧 복지 철학을 제시한 후 이를 달성하기 위한 정책들을 수행하였음.
 - ‘국민의 정부’의 「생산적 복지」, 노무현 정부인 ‘참여정부’의 「참여복지」, 이명박 정부인 ‘MB 정부’의 「능동적 복지」, 그리고 ‘박근혜 정부’의 「맞춤형 복지」가 그 대표적인 예임.
 - 이러한 각 정부의 복지 철학을 담고 있었던 정명(正名)은 하위 복

지정책 수행의 ‘나침반’이자 ‘등대’ 기능을 하였음.

□ 문재인 정부 출범 이후 『국정운영 5개년 계획』과 박능후 보건복지부장관 취임사 등에서 현 정부의 복지에 대한 이름을 ‘포용적 복지(Inclusive Welfare)’라고 규정함.

○ 박능후 장관은 포용국가를 “어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서 개인이 자신의 역할과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”(박능후, 2017)라고 규정함.

- 이를 바탕으로 포용적 복지의 개념을 정의하면, ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’가 될 수 있음.³⁾

○ 김미곤 외는 이러한 포용적 복지의 개념에는 인본주의, 사회통합, 보편주의, 분배 정의, 다양성에 대한 존중, 공생 등의 철학적 함의가 포함된다고 주장함(김미곤 외, 2017a)

- 또한 목가들의 ‘해와 달은 천하 만물을 차별하지 않고 비취 준다’는 겸조(兼照) 사상과 포용적 복지가 맥을 같이한다고 언급함.

□ 포용적 복지가 하위 복지정책의 ‘등대’ 또는 ‘나침반’ 기능을 수행하기 위해서는 무엇보다도 먼저 포용적 복지의 철학적 함의가 무엇인지를 규명하여야 함.

3) 이러한 포용적 복지 개념을 비틀어 보면(또는 역으로 뒤집어 보면) 많은 검토 사항들이 도출될 수 있음. 예컨대 ‘경제성장의 과실’이 없을 경우 최소한의 사회권을 보장하지 않아도 되는 것인지, 그리고 ‘어느 계층도 소외됨이 없이’라는 대상에 국민은 당연히 포함 되겠지만, 불법 체류자를 포함한 이주민도 ‘소외됨이 없이’에 동등한 자격으로 포함되는 것인지, 그리고 ‘누리는 상태’의 수준은 어떤 수준을 지칭하는 것인지 등이다. 포용적 복지에 대한 엄밀한 개념 정의는 추후 검토가 이루어질 것으로 판단하고, 본 연구에서는 본문의 개념 정의를 바탕으로 논하고자 함.

2. 연구의 목적

- 상기 필요성을 바탕으로 설정된 본 연구의 목적은 다음과 같음.
 - 첫째, 포용적 복지의 상위 차원인 사회정책의 뉴 패러다임 제시
 - 둘째, 사회정책의 뉴 패러다임과 연계한 포용적 복지의 철학적 함의에 대한 규명
 - 셋째, 철학적 함의를 바탕으로 포용적 복지를 달성할 수 있는 보건의, 복지, 인구정책 방향 제시

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

- 제2장에서 문재인 정부의 포용적 복지의 철학을 살펴보기 전에 먼저 역대 정부의 복지 철학을 검토함.
 - ‘국민의 정부’의 「생산적 복지」, 노무현 정부인 ‘참여정부’의 「참여 복지」, 이명박 정부인 ‘MB 정부’의 「능동적 복지」, 그리고 ‘박근혜 정부’의 「맞춤형 복지」에 대한 함의와 시대적 맥락을 살펴봄.
- 제3장에서는 포용적 복지에 대한 배경 및 이론을 검토함.
 - 포용적 복지에 대한 이론을 검토하기 전에 숲을 보기 위하여 사회정책의 패러다임 전환의 필요성과 뉴 패러다임에 대하여 살펴보고,
 - 노무현 정부의 비전 2030에 나타난 철학과 한계를 검토한 후 포용적 복지의 배경과 포용적 복지 관련 이론을 검토함.

22 포용적 복지의 철학과 정책 방향

- 제4장에서 포용적 복지의 철학적 함의, 비전, 목표 그리고 추진 전략을 살펴봄.
- 포용적 복지의 철학적 함의는 제5장 보건복지정책 방향 설정의 설계도 역할을 수행함.
- 비전으로 '더불어 행복한 사회'를 제시하고, 제시한 이유에 대하여 밝힘.
- 그리고 추진 전략으로 포용성, 혁신성, 유연성, 통합성 등을 제시함.
- 제5장에서는 포용적 복지의 철학적 함의를 바탕으로 복지정책, 보건정책, 인구정책에 대한 방향을 제시함.

2. 연구 방법 및 한계

- 사회정책 관련 문헌 연구 및 전문가 자문회의
 - 역대 정부의 복지 철학의 함의와 한계가 무엇인가에 대한 자문회의 개최
 - 급격하게 변화하고 있는 사회에 걸맞은 패러다임이 무엇인가에 대한 자문회의 및 문헌 연구
 - 뉴 패러다임 모색을 위한 자문회의에서는 하나의 사회문제를 해결하기 위해서는 하나의 정책만으로는 불가능하고, 다양한 정책들이 통합적으로 접근되어야(예: 황금사각형 모형) 한다는 인식을 바탕으로 탐색함.
 - 포용적 복지에 대한 철학·비전·추진 전략에 대한 문헌 연구 및 자문회의

- 포용적 복지의 철학적 함의 탐색을 위하여 『포용국가』, 『국가는 왜 실패하는가』, 『사회비전 2030』, 『미래 사회정책 비전 2040 기초연구』 등의 선행연구 검토

○ 보건복지 방향 설정을 위한 원내외 자료 검토

□ 본 연구는 다음과 같은 한계가 있음.

○ 포용적 복지의 철학과 정책 방향 설정을 위해서는 다양한 전문가들로 구성된 연구진의 집단 지성이 필요하나, 본 연구는 수시과제로 진행됨.

- 연구 기간이 짧은 수시과제에서 제한된 식견을 지니고 있는 몇 명의 연구자가 전지적 관점에서 정책 방향을 정리하는 데는 한계가 있음.

○ 본 연구는 포용적 복지의 철학을 바탕으로 보건복지정책이 나아가야 할 방향을 언급하고 있음.⁴⁾ 그러므로 실현 가능성(feasibility)이라는 측면을 다소 경시하고 있음.

- 일부 정책 방향은 중·장기적으로 검토 및 논의가 필요하다는 것을 의미할 뿐 곧바로 정책으로 도입할 것을 제안하는 것은 아님.

○ 연구 내용 중 많은 부분은 연구자의 독창적인 아이디어가 아님을 밝힘.

- 일부는 ‘거인의 어깨 위에서’ 서서 바라보면서 연구자가 정리한 것도 있고, 나머지 대부분은 선행연구를 인용하였음.
- 대부분 출처를 밝혔지만, 일부 원문을 수정한 것은 출처 누락이 있을 수 있음.

4) 추진 방향과 함께 정책 추진을 위한 기반인 전달체계, 재정 등에 대한 방향성도 필요하나, 본 연구에서 포함하지 못한 것도 본 연구의 한계임.

제 2 장

역대 정부의 복지 철학

제1절 역대 정부의 복지 철학 분석 관점

제2절 역대 정부의 복지 명칭과 성과

2

역대 정부의 복지 철학 <<

제1절 역대 정부의 복지 철학 분석 관점⁵⁾

1. 복지 명칭 검토

□ 명칭의 의의

- 공자는 정치를 맡기면 무엇부터 하겠느냐는 제자(子路)의 질문에 정명(正名, 이름을 바로 함)이라고 대답함(論語, 子路).
 - “이는 명분이 바르면 말에 구차함이 없고, 말이 구차하지 않으면, 당당하게 실천할 수 있기 때문임. 이는 또한 명분에 걸맞은 각 주체의 역할과 행위가 실현되어야 함을 의미함”(김미곤 외, 2017a, p. 5).
 - 이름을 중요하게 여긴 공자와 달리 노자는 이름(名)을 사람의 마음을 사로잡는 통제의 수단으로 해석. 그러므로 노자는 명칭을 부정적으로 여김.
- 노자의 견해와 같이 명칭은 부작용이 있을 수 있지만, 바른 이름(正名)은 정책의 방향을 설정하는 데 등대 또는 나침반 기능을 수행. 그러므로 명칭 설정은 신중하게 할 필요가 있음.

5) 본 장의 내용은 김미곤 외(2017a), 『미래 사회정책 비전 2040 기초연구』 중 박승희 교수 글을 수정·보완하였음을 밝힌다.

□ 역대 정부 복지 명칭의 검토 요점들

- 명칭이 지니고 있는 함의
- 명칭이 생기게 된 시대 상황과 맥락
- 명칭이 사회복지의 어떤 측면에 중점을 두었는지 검토

2. 복지 철학이 정책에 미친 영향 검토

□ 역대 정부의 복지정책이 필수 생활 영역들을 빠짐없이 챙겼는지 검토. 즉, 보장 내용 포괄성 점검

□ 각 영역에서 위기에 처할 수 있는 국민들을 다 포괄하였는지 검토. 즉, 대상자 포괄성 점검

□ 각 영역의 보장 수준에 대한 검토. 즉, 보장 수준의 적절성 점검

제2절 역대 정부의 복지 명칭과 성과

1. 김대중 정부: 생산적 복지(生産的 福祉, productive welfare)

가. 명칭의 함의 및 시대적 맥락

□ 생산적 복지의 함의

- 국민의 정부라고 규정한 김대중 정부는 복지 철학으로 ‘생산적 복지’를 천명하였으며, 생산적 복지는 민주주의, 시장경제와 함께

국민의 정부의 3대 국정 이념 중 하나임.

- 생산적 복지는 “모든 국민이 인간적 존엄성과 자긍심을 유지할 수 있도록 기초적인 생활을 보장함과 동시에 자립적이고 주체적으로 경제·사회 활동에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 분배의 형평성을 제고함으로써 삶의 질을 향상시키고 사회 발전을 추구하는 국정 이념이다”(삶의질향상기획단, 1999, p. 19).
- 생산적 복지의 비전으로 ‘인간 중심의 복지사회’, ‘성장과 분배의 균형’, ‘참여와 책임의 공동체’, ‘인류 공통 가치의 구현’을 제시함(삶의질향상기획단, 1999, p. 21).
- 생산적 복지 개념에는 ‘인권과 시민권으로서의 복지’, ‘일을 통한 복지’, ‘사회적 연대로서의 복지’라는 3가지 철학적 배경이 깔려 있음(삶의질향상기획단, 1999, p. 19).

○ 생산적 복지는 영국의 ‘일하는 복지(welfare to work)’라는 개념의 영향을 받음.

- ‘일하는 복지’는 1970년대 말부터 시작된 신자유주의 물결에 따라 확대된 복지를 줄이려는 의도에서 만들어진 개념임.

○ 그러나 국민의 정부의 ‘생산적 복지’는 ‘일하는 복지’와는 달리 복지를 확대하려는 의도를 내포하고 있고,⁶⁾ 복지와 경제 간의 선순환에 주안점을 두고 있음.⁷⁾

- 지금도 마찬가지이지만, 적어도 문민정부(김영삼 정부)까지는

6) 삶의질향상기획단에서 발간한 『생산적 복지 패러다임의 대전환』의 발간사에서 생산적 복지는 ‘중산층과 서민의 생활 수준을 제고하기 위한 인간 개발 중심의 복지’ 구상을 구체화한 것이라고 밝히고 있음.

7) 『생산적 복지 패러다임의 대전환』에서는 “‘시장 대 복지’, ‘성장 대 분배’라는 이분법적 구도를 지양하고, 양자가 사회 전체의 가치 증진을 위해 상호 보완적으로 수렴할 수 있는 질서를 추구한다”(삶의질향상기획단, 1999, p. 20)고 밝히고 있음.

‘OECD 국가와는 달리 복지 수준과 경제 수준 간의 선형 관계를 발견하기 힘든 저복지 수준 상태를 유지하고 있었음’(우명숙, 2011).

- 1997년 경제 위기 이후 IMF 등은 강력한 구조조정과 최소한의 사회안전망 구축을 요구함.
- 이러한 상황에서 사회복지도 생산적일 수 있음을 표방함으로써 사회안전망 구축의 명분을 확보함.

□ 생산적 복지가 나온 시대적 맥락

- 사회보장제도가 제대로 정착되지 않은 상황에서 IMF 경제 위기를 겪게 되면서 많은 국민들이 실업, 빈곤 등의 궁지로 몰렸음. 따라서 위기에 처한 사람들을 구제하는 것이 당면 과제였음.
- 삶의질향상기획단에서 1999년 발간한 『생산적 복지 패러다임의 대전환』 제2장 왜 생산적 복지인가에서 ‘누적된 사회 불균형의 시정’, ‘IMF 외환위기 속의 사회통합 유지’, 지속 가능한 복지 시스템 구축이라고 밝히고 있음(삶의질향상기획단, 1999, pp. 24-27).

나. 복지정책 결과⁸⁾

□ 국민의 정부가 사회보장에 기여한 점

- 김대중 정부 시절(1998~2002) 도입 및 확대된 주요 복지제도를

8) 복지정책 결과는 그 정부의 복지 철학 외에도 다양한 요소에 의하여 영향을 받아 이루어지나, 요인별 분리가 불가능하여 여기서는 역대 정부의 추진 실적을 기준으로 살펴봄.

나열하면 다음과 같음.

- 1988년 1월 노사정위원회 발족
 - 1998년 7월부터 가정폭력방지법이 시행
 - 1998년 10월부터 고용보험이 전 사업장으로 확대
 - 1999년 4월부터 도시 지역 자영업자에게 국민연금이 확대
 - 1999년부터 농어촌 지역 저소득층 자녀 무상보육 사업 등 시행
 - 2000년 7월부터 산재보험이 전 사업장으로 확대
 - 2000년 7월부터 의약분업 실시 및 건강보험 통합
 - 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도를 시행
- 김대중 대통령의 울산 발언 이후 도입된 국민기초생활보장제도는 동법이 국회를 통과한 날(9월 7일)을 ‘사회복지의 날’로 기념할 정도로 그 의의가 매우 큼. 동 제도는 여러 학자들에 의하여 현대적 공공부조의 의미를 담고 있다고 평가받고 있음.
- 이는 이전의 생활보호제도가 시혜적인 내용을 담고 있는 데 반하여 국민기초생활보장제도는 권리로서 복지라는 의미를 가졌기 때문임.
- 사회보험제도의 범위가 확대되었음.
- 1999년 4월, 도시 지역 자영업자에 대한 국민연금 확대는 노령 소득보장의 대상 포괄성을 확대한 것으로 사회보장 발전에 기여함.
 - 1998년 10월부터 고용보험이, 2000년 7월부터 산재보험이 전 사업장으로 확대됨. 이 또한 사회보장의 대상 포괄성을 확장하는 조치임.

- 이러한 발전에도 불구하고, 그 수준은 미흡함.
 - 소득보장의 수준, 개별 제도들의 대상자 포괄성, 사회보장의 내용 포괄성이 낮음. 의료급여나 육아급여 신설 확대 등의 노력이 부족함.
 - 현물보장의 수준, 대상자 포괄성, 내용 포괄성이 낮음. 특히 노인 수발, 아동 양육의 현물보장은 제도로 출발조차 하지 못함.

〈표 2-1〉 생산적 복지제도의 내용

정책 영역	핵심 정책 내용
국민 기본생활을 보장하는 복지	- 국민기초생활보장제도 - 사회보험제도의 내실화 - 사회복지서비스의 확대
생산 과정의 참여를 통한 복지	- 일자리 창출과 인간 개발을 통한 고용 안정 - 근로 복지 기반 확충을 통한 근로 생활의 질 향상 - 노동 참여 복지 증진과 산업 민주주의의 실현
취약계층의 자활을 지원하는 복지	- 사회적 연대에 바탕을 둔 취약계층 보호 - 제3섹터형 자활 사업의 확산 - 지역사회 중심의 민관 협력 강화
삶의 질 향상을 위한 기반 조성	- 기회 균등과 평생 교육을 지향하는 열린 교육 - 평생 건강관리 체계의 기반 구축 - 문화와 여가 생활의 향상 - 건강하고 쾌적한 환경 조성

자료: 삶의질향상기획단. (1999).

2. 노무현 정부: 참여복지(參與福祉, participatory welfare)

가. 명칭의 함의 및 시대적 맥락

- 참여복지의 함의
 - 참여정부라고 규정한 노무현 정부는 복지 철학으로 ‘참여복지’를 천명함.

- ‘참여복지’는 국민이 보건복지정책의 계획 수립, 집행, 평가의 전 과정에 적극 참여함을 의미. 참여복지의 이론적 기반은 ‘사회적 연대’임. 연대는 전 국민의 참여를 전제로 함.
 - 노무현 정부의 복지 철학은 『사회비전 2030』으로 구체화하고 있음. 즉, ‘국가 중심의 복지체계에서 국가, 기업, 종교, NGO, 개인이 다 함께 참여하는 복지체계’를 강조. 여기서는 분배의 참여만이 아니라 복지 책임에도 민간 참여를 확대하고자 하였음.
- ‘참여복지’가 나온 시대적 맥락
- 1997년 11월 시작된 IMF 경제 위기로 배태된 사회문제들이 극복되지 않은 채로 지속되고 있었음.
 - 노동시장 유연화가 야기한 불안정 고용 증대, 불평등 심화, 가족 등 공동체 약화 등 제반 사회문제에 직면했으며, 노령화와 저출산의 문제가 심각할 것으로 예측되었음.
 - 대통령 자문 정책기획위원회에서 발간한 『사회비전 2030』에서 사회정책의 전환 필요성으로 인구 감소 및 노동력 고령화, 산업과 일자리 양극화, 가족이 더 이상 사회안전망이 될 수 없음, 풍요로운 삶에 대한 욕구 분출, 개방적인 다문화 사회 등을 제시하고 있음(대통령자문 정책기획위원회, 2006, pp. 11-12).
 - 이런 문제의 대응 방안의 일환으로 ‘참여복지’가 탄생

나. 복지정책의 결과

□ 사회보장 발전 기여도

- 저출산·고령화정책의 계획 수립 및 추진
 - 2005년 ‘저출산고령화사회기본법’을 제정하고 저출산 종합대책인 ‘새로마지플랜 2010’을 수립됨.
 - 공보육과 육아 지원을 강화함. 2008년 1월부터 임신부터 출산까지 필수 의료서비스를 건강보험에서 무상 지원토록 함.
- 고령화정책 시행
 - 노인장기요양보험제도 도입
 - 기초노령연금제도 도입
- 국민기초생활보장제도 및 건강보험, 고용·산재보험 개선
 - 부양의무자 기준 완화하고 최저생계비를 인상
 - 긴급복지지원제도 도입
 - 차상위계층에 대한 의료보장 추진
 - 장애 수당 확대
 - 건강보험 암 질환 급여 확대 등 의료 보장성 강화
 - 고용보험과 산재보험의 사회안전망 역할을 제고하려고 노력
- 최초의 사회서비스 개념 도입
 - 1급 장애인을 대상으로 하는 장애인활동지원제도는 수발을 제공하는 제도임.
 - 상기 제도는 대상자를 1급으로 한정하고, 수발의 자기부담금을 소득에 따라 차등을 두는 것 등의 한계가 있었으나,

- 장애 1급이라는 필요(needs)만 확인되면 수발을 제공하는 것은 사회보공(社會普供, 스웨덴 방식)의 원리를 미흡하지만 최초로 적용한 것으로 평가됨.
- 참여정부의 사회보장 확대 노력은 예산으로도 확인됨. 복지 재정의 지출액이 2000년 35조 원에서 2005년 45조 원으로 증가하였음.

3. 이명박 정부: 능동적 복지(能動的 福祉, active welfare)

가. 명칭의 함의 및 시대적 맥락

□ 명칭의 함의

- MB 정부라고 규정한 이명박 정부는 복지 철학으로 ‘능동적 복지’를 천명
 - 능동적 복지의 철학적 배경으로 능동적 복지국가(Active Welfare State), 적극적 복지(Positive Welfare), 능력개발 국가(Enabling State), 역량 강화(Empowerment)를 들고 있음(김승권 외, 2008, pp. 16-17).
 - 기본 방향으로 생애주기별 통합적 복지, 수요자 중심의 맞춤형 복지, 예방적 복지, 국가 책임과 가족기업·사회 책임의 균형, 역량 강화를 위한 기회 확대, 보건복지서비스의 성장 동력화를 들고 있음(김승권 외, 2008, p. 19).
- 능동적 복지는 ‘능동적으로 복지하다’는 의미이며, ‘능동적으로 복지하다’의 주어는 국가인 것처럼 보임.
 - MB 정부는 능동적 복지를, ‘수혜자들이 기다리지 않도록 적극

적으로 찾아가서 서비스를 제공하며, 모든 복지 시스템에 원스톱 복지전달체계를 구축해, 태아에서 노후까지 맞춤형 복지를 제공한다'(김승권 외, 2008)는 뜻으로 규정하고 있음.

○ 그러나 '능동적으로 복지하다'의 주어는 국가만이 아니라 개인이기도 함. 실제로 능동의 주체가 "국가, 시민사회, 가족 및 개인"(김승권 외, 2008, p. 19)이라고 밝히고 있음.

- 능동적 복지를 "국민의 사회적 위험 예방과 해결을 위해 국가 책임을 강화하여 국민 기본생활을 보장하고, 개인과 사회가 함께 재기·자립의 기회를 확장하여 안정적이고 행복한 삶을 가능하게 하는 복지"(김승권 외, 2008, p. 19)로 정의함.

○ 한편 능동적 복지는 정부가 경제성장을 '예방적 복지'라는 이름을 걸고 능동적으로 추구한다는 의미이기도 함.

- 경제성장으로 양질의 일자리 창출, 실업 감소, 빈곤 감소, 사회 복지 예산 절감, 세수 증가라는 효과가 나타날 것이라고 판단함.

- 능동적 복지에서는 경제성장이 '시혜적이고 사후적인 복지 투자를 벗어나 예방적으로 소외계층 출현을 막는' 성격을 담고 있다고 보고 있음.

□ 능동적 복지가 나온 시대적 맥락

○ 한국 경제는 1960년대 이후 급성장하였으나, 1990년대 중반 이후 소위 중간소득 함정(middle income trap)에 빠져 성장이 둔화되기 시작하였음. 이것은 기존의 성장 방식이 한계에 도달하였음을 의미함.

○ 그러나 초고속 성장의 혜택을 누려 온 국민들은 경제성장을 기대

하였음. 이러한 기대는 이명박 정부 탄생에 기여함.

- 그러나 저출산, 고령화, 빈곤의 문제가 심각한 상황을 고려하지 않을 수 없었음. 그 필요성을 무시할 수 없는 상황에서 ‘능동적 복지’라는 수사(修辭)를 국정 목표로 제시함.

나. 복지정책의 결과

□ 실제 정책의 사회보장 발전 기여도

○ 사회보장 관련 정책들

- ‘능동적 복지’에서 사회보장과 관련된 정책으로는, 근로장려세제(EITC) 시행, 임신에서 취학 전까지 의료서비스 지원, 보육지원제도 확충, 노인장기요양보험제도 적용 확대, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화, 장애인활동지원제도 확대, 신혼부부 보금자리 주택 공급 등이 있음.
- 이 중 사회보장에 유의미한 것은 ‘임신에서 취학 전까지 의료서비스 지원, 기회 균등을 위한 보육지원제도 확충, 노인장기요양보험제도 적용 확대, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화’ 등임.

○ 사회보장의 내용 및 대상 포괄성, 수준의 면에서 기여한 정도는 다소 미흡한 평가를 받고 있음(박승희, 2017).

- 가장 의미 있는 정책은 노인장기요양보험제도 적용 확대였음. 그러나 이는 참여정부에서 시작된 정책을 받아 수행한 것임.
- 근로장려세제(EITC)는 이명박 정부에서 시행되었으나, 이 또한 참여정부에서 도입이 결정된 제도

4. 박근혜 정부의 ‘맞춤형 복지’

가. ‘맞춤형 복지’의 함의 및 시대적 맥락

□ 복지 명칭의 뜻 검토

- 박근혜 정부는 복지 철학으로 ‘맞춤형 복지’를 천명함.
 - 생애주기별 맞춤형 복지는 박근혜 대통령이 의원 시절에 대표 발의한 사회보장기본법 개정안에 그 기본적인 복지 철학이 녹아 있음.
- 맞춤형 복지란 주관적 바람인 욕구가 아니라 객관적인 결핍 상태인 개개인의 필요(needs)에 맞추어 복지를 공급하겠다는 의미임.
 - 생애주기별로 가장 필요한 보육, 교육, 문화, 주거, 의료 등을 ‘선별과 보편의 이분법을 탈피하여’ 꼭 필요한 사람에게 필요한 것을 필요한 만큼 지급한다는 의미임.
 - ‘선별과 보편의 차원을 탈피한다고 밝히고 있으나, ‘맞춘다’는 말 속에 선별한다는 의미가 내포’됨(박승희, 2017).
- ‘맞춤형 복지’는 동어반복(tautology)임.
 - “제대로 된 복지는 맞춤형이 아닌 것이 없음. 소득 및 자산 조사와 필요 조사에 따라 지급하는 공공부조든, 기여금 납부와 필요를 확인하여 지급하는 사회보험이든, 국민(시민)의 자격과 필요만을 확인하여 보편적으로 공급하는 사회보공(社會普供, 스웨덴 방식)이든 모두 맞춤형임”(박승희, 2017).
 - “사회복지란 말 속에 이미 맞춤이 들어가 있으므로 맞춤형 복지는 ‘아름다운 미인’과 같음”(박승희, 2017).

□ 명칭이 생기게 된 시대 상황과 맥락 검토

○ 복지 수요의 증가

- 저출산 고령화 문제가 심각해지고, 빈부 격차가 커지면서 위기에 처한 사람들이 늘어나고, 경제 문제로 자살하는 사람도 증가함.
- 국민들의 사회복지 요구가 증가하여 선거 공약에서도 복지가 주요 쟁점으로 부각됨.

○ 복지제도의 미성숙과 자원 부족

- 과거 정부들의 개선에도 불구하고 복지 사각지대가 광범위하게 존재. 반면, 전 정부의 건설 사업과 해외 자원 개발 사업, 조세 감면 등으로 국가 부채가 급증한 상태였음.

○ 복지전달체계의 혼선

- 우리나라의 사회보장제도는 종합적인 설계도가 없이 추진된 결과, 일정 정도의 중복 수혜와 넓은 사각지대가 상존함.
- 이에 따라 참여정부 시절부터 사례 관리와 맞춤형 복지라는 용어가 사용되기 시작하였음.

○ 효율적인 복지체계 구축의 필요성 증가

- '국민들의 복지 요구(needs)를 받아들이지 않을 수 없고, 재원 동원도 어려우며, 전달체계 효율성이 낮은 상황에서 꼭 필요한 사람에게 꼭 필요한 급여를 한다는 '맞춤형 복지'는 절묘한 표현'임(박승희, 2017).
- 그러나 이후 '증세 없는 복지 확대' 논쟁으로 이어지는 단초를 제공함.

나. 복지정책의 결과

□ ‘맞춤형 복지’의 사회보장 발전 기여도

○ 사회보장 발전에 기여한 주요 정책들

- 3~5세 아동에게 소득 수준에 관계없이 보육 및 교육비를 지원 (월 20만 원)하고, 일하는 부부의 보육 부담 경감을 위해 시간 연장형 보육을 확충함.
- 보육서비스의 질 제고를 위해 보육교사 근무환경개선비(월 5만 원)를 지급하고, 공공형 어린이집을 확대함.
- 통합급여인 국민기초생활보장제도를 맞춤형 개별급여로 개편하고, 수급자 선정 기준을 다양화함.
- 장애인활동지원제도 대상자 확대함(5만 명 → 5만 5천 명).
- “이 중에서 가장 의미 있는 정책은 아동 보육을 사회보공 방식으로 지원하는 것임. 이것의 실행 과정에서 지방정부와 재정 부담의 분쟁을 야기하기도 했지만, 이것이 사회보장의 발전에 크게 기여한 제도임에는 틀림이 없음”(박승희, 2017).

○ 모든 노인에게 일정액을 지급하는 기초연금 도입은 평가할 만함.

제 3 장

포용적 복지의 이론적 배경

제1절 사회정책의 패러다임 전환

제2절 사회비전 2030의 철학과 한계

제3절 사회정책의 뉴 패러다임

제4절 포용적 복지 관련 이론

3

포용적 복지의 이론적 배경 <<

제1절 사회정책의 패러다임 전환⁹⁾¹⁰⁾

1. 복지국가 유형 전망과 패러다임 전환 필요성

□ 패러다임 변화가 없을 경우 향후 복지체제 전망

- 근본적인 혁신이 없는 한 우리나라는 ‘자유주의형+남부 유럽형 복지체제’가 될 가능성이 매우 높음(김연명, 2016).

〈표 3-1〉 에스핑-안데르센의 복지국가 유형

구분	사회민주주의 복지체제	보수주의 복지체제	자유주의 복지체제	남부 유럽 복지체제
탈상품화 정도	높음	높음	낮음	높음
계층화의 유형	없음	지위 차별화(Status segmentation): 직종별 사회보험	이중주의(Dualism): 공공부조 수혜자와 시장 구매 계층 간의 이원화	지위 차별화와 대규모의 복지 사각지대
탈가족주의 정도	높음 (높은 국가 책임)	낮음 (높은 가족 책임)	높음 (높은 시장 구매)	낮음 (높은 가족 책임)
대표 국가	스웨덴, 핀란드	독일, 프랑스	미국, 영국	이태리, 스페인

자료: Esping-Andersen(1999)과 Ferrera(2010)에서 재구성. 김연명(2016)에서 인용.

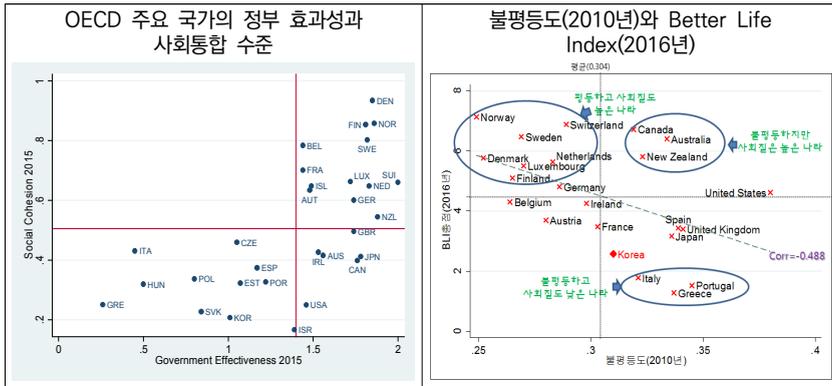
9) 나무를 보기 전에 숲을 본다는 차원에서(사회정책이 복지정책의 토대이기 때문에) 복지(포용적 복지)를 둘러싸고 있는 사회정책을 먼저 살펴보고자 함.

10) 본 장은 김미곤 외(2017), 『미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구(보건복지부, 한국보건사회연구원)』를 바탕으로 수정·보완하였음을 밝힘.

44 포용적 복지의 철학과 정책 방향

- 사회정책에 대한 패러다임의 전환이 없는 한 ‘낮은 정부 효율성과 낮은 사회통합 수준’을 벗어날 수 없고(김미곤 외, 2017a), ‘높은 불평등과 낮은 사회 질’ 유형의 국가가 될 가능성이 높음(여유진, 2016).

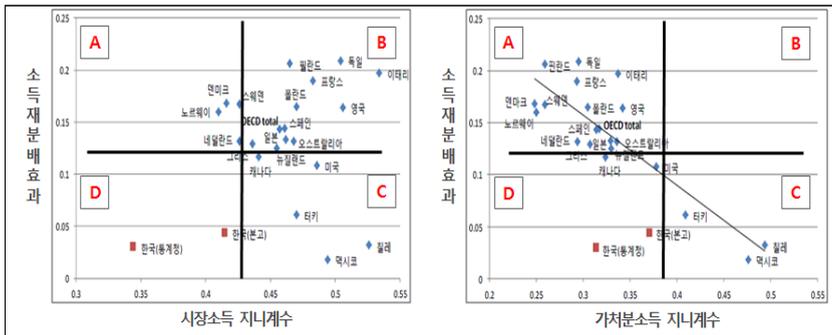
[그림 3-1] OECD 주요 국가의 정부 효과성과 사회통합 수준(좌), 불평등도와 Better Life Index(우)



자료: 좌 김미곤(2017a), 우 여유진(2016).

- 복지정책에 대한 패러다임 전환이 없는 한 ‘C형(높은 불평등+낮은 재분배 효과)’이 될 가능성이 매우 높음(김낙년, 2014).

[그림 3-2] 불평등과 재분배 효과로 살펴본 복지국가 유형(2000년대 말)



자료: 김낙년. (2014). 한국의 소득분배: 장기추이와 국제비교.

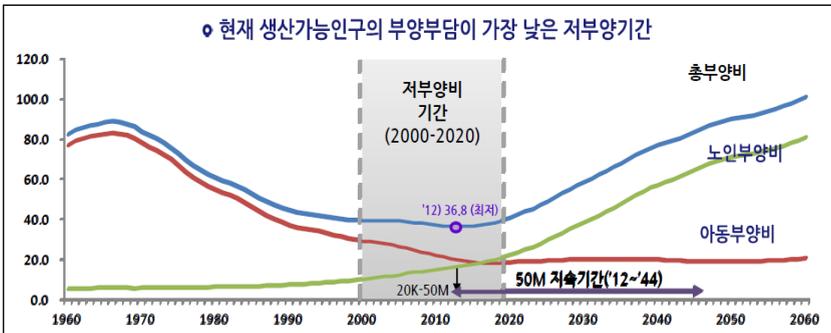
2. 패러다임 전환 필요성

□ 인구구조상 우리에게 주어진 마지막 기회임.

○ 2000년에서 2020년까지의 저부양비 기간은 과거에도 없었고, 향후에도 없는 인구 보너스 기간임(위기이자 기회).

- 동 기간 동안 국가의 핵심 역량을 강화하고, 사회정책에 대한 체계적인 준비가 필요함.
- '이를 바탕으로 고령화된 시기에도 '사회적 지속가능성-경제적 지속가능성-환경적 사회적 지속가능성'을 담보할 수 있는 토대 구축 필요'함(김미곤 외, 2017a).

[그림 3-3] 인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이



주: 저부양비 기간의 20K는 소득 2만 불을, 50M은 총인구수 5천만 명을 의미함.
 자료: 통계청. (2010). 『장래인구추계』. 김미곤 외(2017, p.95)에서 재인용.

□ 교육-철학-경제-노동-복지를 관통하는 패러다임 설정이 필요함(김미곤 외, 2017a).

○ 경제, 노동, 복지정책에 대한 분절적인 접근은 개별 정책의 성과 뿐 아니라 전체 사회정책의 성과 달성을 어렵게 하기 때문에 교육-철학(국정 목표)-경제-노동-복지를 한 묶음으로 보고, 이를 관

통하는 패러다임 설정이 필요함.

- 그 이유는 이중 구조 등과 같은 노동시장의 만연한 문제가 해결되지 않으면, 빈곤과 불평등은 악화될 가능성이 높음. 또한 노동시장 이중 구조 해결을 위해서는 기존의 이윤 주도 경제성장 패러다임으로는 한계가 있음.
- 그리고 경제성장 패러다임 전환은 국정운영 목표에 영향을 받는 철학의 문제임. 물론 철학의 근저에는 교육이 자리 잡고 있음.

□ 복지와 경제 간의 인식 전환이 필요함(김미곤 외, 2017a).

- 1980년대까지는 복지 확대가 복지 의존성을 높여 경제성장에 부정적 영향을 미치는 것으로 인식됨.
 - 그러나 이후 대부분의 연구들은 불평등이 심화되면 경제성장이 저하된다고 보고하고 있음.
 - 복지지출과 경제성장의 관계에 대해서는 긍정적, 부정적, 중립적 연구로 구분되나, 최근의 연구들은 복지지출 확대가 성장을 긍정적으로 유도한다는 연구가 다수임(차병섭, 이영, 2013; Barro, 1990 등)
- 따라서 복지지출이 경제성장에 도움이 되는 투자라는 점을 인식할 필요가 있음.

□ 사회적 지속가능성에 대한 정책적 배려가 필요함(김미곤 외, 2017a).

- 경제력은 OECD 국가 중 11위 내외이나, 주요한 사회 지표들은 대부분 매우 나쁜 수준임. 예를 들어 한국의 노인 빈곤율과 자살률은 OECD 국가에서 압도적인 1위를 유지하고 있지만 사회의 질에 대한 또 다른 대리 지표로서 출산율은 최저 수준임.

- 일자리, 인구, 희망 등 절벽시대에 헬조선이라는 청년들의 외침은 우리 사회의 지속가능성이 사라지고 있음을 상징함.

□ 고용 정책과 사회보장 정책의 부정합성 교정이 필요함(김미곤 외, 2017a).

○ 한국의 사회보장제도는 경제적 조정 기능(자본주의적 축적 구조를 유지·발전시키기 위한 사회정책적 조절 기능)과 복지적 기능(빈곤 및 소득 불평등 문제 해소 기능) 역할을 수행함.

- 그러나 이 중 복지적 기능은 선별주의 방식(매우 제한적 대상)의 공공부조제도 운영으로 인해 유용성이 낮으며, 경제적 기능 측면에서도 노동 대 자본의 불평등 심화로 인한 사회정책적 조절 기능을 충분히 수행하고 있지 못하고 있음.

○ 제도 내부를 들여다보면 특히 ‘고용보험제도와 노동시장 정책의 부정합성’이 두드러짐.

- 1995년 시작된 고용보험제도는 안정적인 정규직을 주 대상(가입자)으로 설계되었으나, 현재의 다양한 고용 형태/시간 등을 따라가지 못하고 있음.
- 결국 ‘고용 차별이 사회보장제도에서의 차별’로 이어지는 이중 차별의 문제(변재관, 2017)가 심각하며, 이것이 ‘부정합성’의 문제로 이어짐.

□ 4차 산업혁명 등 기술의 발전에 따른 분배 기조 검토가 필요함.

○ 기술의 발전은 산업 구조와 노동시장의 변화를 야기. 인공지능(AI)이 인간의 노동력을 대체한다면, ‘노동’을 팔아 생계를 유지할 수 없는 사회로 이행됨.

- “아주 나쁜 극단적 예이지만, 적절한 국가의 개입이 없다면, 사회는 인공지능(AI)을 가진 그룹과 소유하지 못한 그룹으로 양분될 수 있”(김미곤 외, 2017a, p. 74)으며, ‘초양극화 현상’으로 이어질 수 있음.¹¹⁾
- 사회보험과 같이 노동(labour)을 전제로 설계된 기존의 복지 제도는 ‘노동’을 팔아 생계를 유지할 수 없는 사회에서 생명력을 상실할 수 있음.
- 정부는 부를 공정하게 분배하는 정책 기제를 모색하여야 하며, 그 대안 중의 하나로 기본소득이 논의됨.

제2절 사회비전 2030의 철학과 한계

1. 사회비전 2030의 사회경제정책 철학 및 패러다임

□ 사회비전 2030의 사회경제정책 철학

○ 사회비전 2030이 제시한 새로운 사회경제정책의 원리(대통령자문 정책기획위원회, 2006, p. 14)

- 사회정책의 최종적인 목표는 국민들의 삶의 질을 높이는 것임.
- 사회정책은 사회 분야의 노력만으로 그 목표를 이룰 수 없음.
- 사회정책과 경제정책은 동전의 양면임.

11) 거칠게 표현하면 역사의 주류는 ‘땅을 지배하는 자’ → ‘바다를 지배하는 자’ → ‘하늘을 지배하는 자’로 이행하였고, 향후 ‘인공지능을 지배하는 자’가 지배 세력으로 등장할 가능성이 매우 높음.

- 사회정책은 경제성장을 촉진함.

□ 사회비전 2030 사회경제정책 원리의 특징

- 참여정부가 발전시킨 ‘사회정책과 경제정책의 동반성장 모형’을 원리화한 것임.
- 사회정책의 영역은 ‘교육, 노동과 고용, 소득보장과 사회복지서비스, 건강관리와 보건의료, 문화와 예술, 체육과 여가 활용, 환경과 자연 보전, 주택, 생활교통 등’이지만,
 - 복지 실현을 위해 경제성장은 필수적이고, 사회정책은 노동력의 재생산 및 인적 자본 축적을 매개로 경제성장에 영향을 미치기 때문에, 사회정책과 경제정책은 잘 조율되어야 한다는 점을 강조함.
- 적극적 노동시장 정책, 사회서비스 인프라 확충, 소득 재분배를 통한 수요 창출 등 사회정책이 경제성장에 미치는 영향을 강조함 (대통령자문 정책기획위원회, 2006, pp. 14-15).

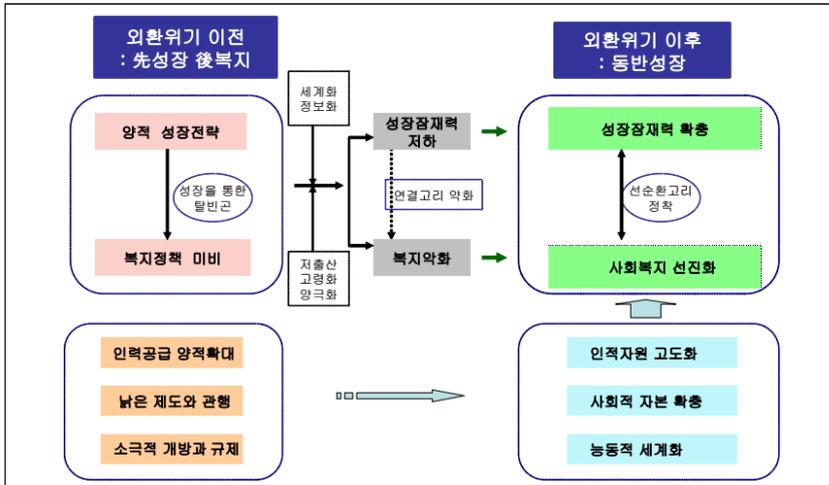
□ 사회비전 2030의 사회경제정책 패러다임

- 사회비전 2030은 외환위기 이전 “선성장 후복지”에서 외환위기 이후 “동반성장”으로 사회경제정책 패러다임의 전환을 도모하기 위해, 동반성장의 사회경제정책 철학을 제시한 것임.
- 사회경제정책 패러다임의 전환은 한국 사회가 직면한 다음과 같은 도전에 대응하기 위한 것임(대통령자문 정책기획위원회, 2006, pp. 24-47).

- 한계에 봉착한 개발경제 모델
- 산업·일자리·소득의 양극화
- 인구구조의 위기: 저출산과 고령화
- 삶의 질 향상에 대한 요구
- 전통적 공동체의 해체와 대안의 미정착
- 새로운 사회를 위한 합의 구조의 부재

□ 사회경제정책 패러다임의 전환은 [그림 3-4]에 집약되어 있음.

[그림 3-4] 사회경제정책 패러다임의 전환



자료: 정부·민간 합동작업단. (2006). p. 35.

2. 사회비전 2030의 성과와 한계

□ 사회비전 2030의 주요 정책 목표와 현재 수준

- 목표 대비 낮은 성장률

- 사회비전 2030은 1인당 GDP의 연평균 성장률을 2005~2010년 동안에는 7.5%, 2010~2020년 동안에는 4.9%, 2020~2030년 안에는 2.8%로 설정함.
- 1인당 GDP 성장률은 추세적으로 떨어지지만, 2005~2020년 까지 15년 동안 연평균 5.7%를 유지할 것으로 설정하고 있다는 점에서, 2020년까지 지속될 고성장을 기초로 하여 복지국가로 도약할 수 있다고 가정하였음.
- 2005~2016년 동안 1인당 GDP 성장률은 3.2%에 불과하여, 2016년 1인당 GDP는 2010년 목표치에도 미달하고 있음.

○ 개선되지 못한 국가 경쟁력과 삶의 질

- 국가 경쟁력이 강화되고, 삶의 질이 개선될 것이라 기대되었음.
- 하지만 IMD 국가 경쟁력 순위는 개선되지 않고 2005년 수준에 머무르고 있으며, IMD 삶의 질 순위는 47위로 2005년보다 더 떨어졌음.

(표 3-2) 사회비전 2030의 주요 목표와 현재 수준

구분	사회비전 2030의 목표				현재
	2005	2010	2020	2030	2016
1인당 GDP(천 달러, 2005년 달러)	16	23	37	49	22.7
IMD 국가 경쟁력 순위	29	20	15	10	29
IMD 삶의 질 순위	41	30	20	10	47
합계출산율	1.08	1.30	1.60	1.80	1.17
고령화율(%)	9.0	10.9	15.7	24.1	13.2
고용률(%)	63.7	67.0	70.0	72.0	66.1
정규직 대비 비정규직 임금 수준(%)	63.0	70.0	75.0	85.0	53.5

주: 2016년 1인당 GDP는 2016년 당해년 달러 표시 1인당 GDP 27533.3달러를 US달러 디플레이터 인덱스를 이용하여 2005년 달러로 환산한 것임.

자료: 대통령자문 정책기획위원회(2006, pp. 19-21), <http://kosis.kr/>, <http://www.index.go.kr/>, <https://www.kli.re.kr/kli/>

○ 저출산 문제 해결의 실패

- 저출산 문제는 점차 해결되어 2030년에 합계출산율은 1.8로 개선될 것이라 낙관했음.
- 합계출산율은 2010년 1.3으로 회복하여 초저출산을 벗어날 것으로 가정했지만, 2016년 합계출산율은 1.17로 여전히 초저출산 수준에 머무르고 있음.

○ 노동시장 이중 구조의 심화

- 완전 고용과 노동시장 이중 구조의 해소가 이루어질 것으로 기대하여, 2030년에는 고용률이 72%에 이르고, 정규직 대비 비정규직 임금 수준은 2005년 63%에서 2030년에는 85%로 개선될 것으로 설정했음.
- 2016년 고용률은 2005년에 비해 다소 개선되기는 했지만, 2010년 목표에 미치지 못하고 있으며, 2016년 정규직 대비 비정규직 임금 수준은 2005년에 비해 격차가 더 커졌음.

○ 왜 사회비전 2030 목표대로 실현되지 않았는가?

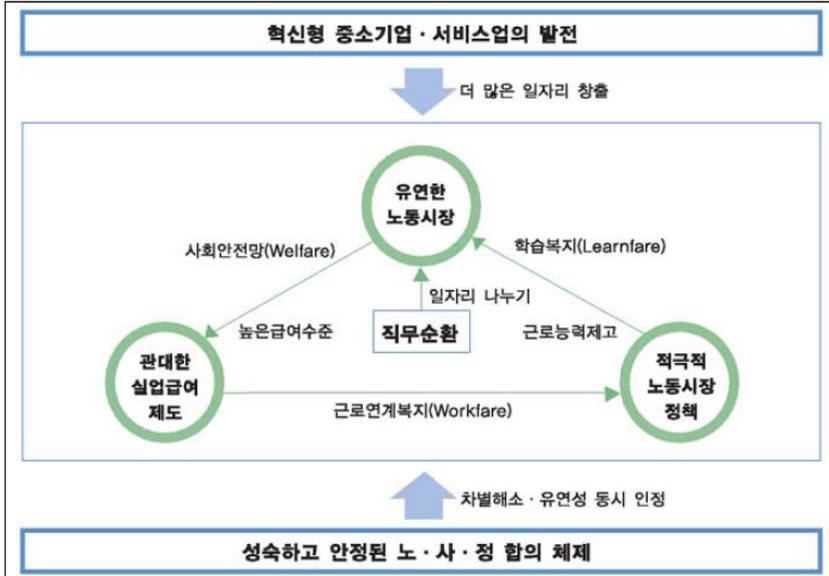
- 사회비전 2030을 달성하기 위해서는 새로운 성장 동력 확보를 위한 혁신형 산업 생태계의 조성과 한국형 유연안정성 모형을 정립하기 위한 사회적 대타협 체계가 필요했지만, 보수 정권 9년 동안 경제정책 및 사회정책 패러다임 변화를 위한 적극적인 조치가 이루어지지 않음.

□ 우리나라에서 황금삼각형 모델(Golden Triangle of Flexicurity) 실패의 함의

- 황금삼각형 모델(Golden Triangle of Flexicurity)의 핵심은 노동과 자본이 대타협을 하면 노동과 자본 모두 승자가 될 수 있는 해법을 마련할 수 있다는 것임.
 - 네덜란드에서는 1982년에 노동과 자본의 중앙 조직이 합의한 바세나르 협약(Wassenaar Agreement)이 체결되었고, 1999년에 노동재단(Stichting van de Arbeid)으로 구성된 노동과 자본의 연합체가 합의하여 유연성과 안정성 법(FLEXWET)이 제정되었는데, 이것은 모두 노동과 자본 간의 사회적 대타협의 결과물임.
- 네덜란드의 유연안정성 모델은 유연한 노동시장, 관대한 실업보험제도, 적극적 노동시장 정책을 세 축으로 하여 노동력의 유동화를 촉진하고 경제성장을 도모하는 황금삼각형 모델이라 함.¹²⁾

12) 유연한 노동시장: 고용자가 자의적인 불공정 해고를 하지 못하도록 엄격하게 규제하면서, 사업 축소나 철수 등 경제적 이유에 의한 정리해고에 대해서는 노사 협의로 해결함. 관대한 실업보험제도: 사업 축소나 철수 등 경제적 이유에 의한 정리해고는 노사 협의에 의해서 해결하도록 하고 공적인 개입은 절제하지만, 해고자에 대해서는 관대한 실업보험제도를 마련함. 적극적 노동시장 정책: 실업 후 다른 직업으로 옮겨갈 수 있도록 직업 교육 프로그램이나 재취업지원제도를 충실하게 만들고, 실업자가 단기간에 재취직할 수 있도록 지원함.

[그림 3-5] 사회비전 2030의 노동시장 유연안정성 모형



자료: 대통령자문 정책기획위원회. (2006). p. 56.

○ 사회비전 2030이 제시한 네덜란드형 황금삼각형 모델 정착이 실패한 원인(1): 사회문화적 요인

- 네덜란드는 최초의 근대 경제(first modern economy)로서 혁신적인 기업 및 시장 생태계와 유연한 노동시장이 정착할 수 있는 문화적 기반이 오랫동안 마련되어 왔지만, 한국에서는 유연한 노동시장이 정착될 수 있는 문화적 기반이 상대적으로 두텁지 못함.
- 네덜란드에서는 노동과 자본 간의 사회적 대타협을 수행할 수 있는 노동과 자본의 조직화 및 전국적 레벨에서의 타협의 문화가 있지만, 한국에서는 노동조합 조직률이 보여 주는바 조직화의 수준이 낮고, 전국적 레벨에서 노사 간의 타협을 수행할 기

반이 취약함.

○ 사회비전 2030이 제시한 네덜란드형 황금삼각형 모델 정착이 실패한 원인(2): 유연안정성 모델 설계상의 요인

- 네덜란드 황금삼각형 모델이 작동하기 위한 조건
 - 직접·무기 고용, 즉 정규직이 고용 법리의 기본이라는 사회적 합의 존재
 - 유기 고용자나 파견 노동자들의 권리를 보장하는 법적 구제 조치와 이들이 빈곤으로 빠지지 않도록 하는 사회정책상의 안전망 존재
 - 사용자와 노동자 간의 수직적인 차원에서의 평등 원칙과, 정규직과 비정규직 간의 수평적인 차원에서의 평등 원칙과 차별 금지 원칙 확립
- 위와 같은 조건을 갖추지 않은 노동시장의 유연화로, 한국은 매우 높은 비정규직 비율과 정규직과 비정규직의 심대한 격차 등이 핵심적인 문제가 되게 되었음. 그에 따라 현재 사회보장 사각지대의 고위험 집단이 사회적 문제가 되고 있음.

제3절 사회정책의 뉴 패러다임

1. 국정 목표

□ 국정 목표: 성장 → 행복

○ 국정 목표는 하위 정책들(경제정책, 노동정책, 복지정책 등)의 ‘등

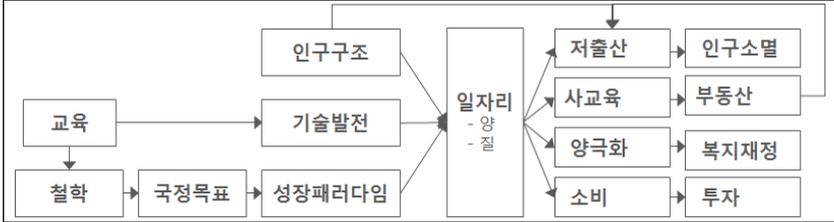
대' 역할을 수행하므로 그 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지
않음.

- 그동안의 역사적 경험에서 우리는 국정 목표를 성장에 둘 경
우, 경제정책 패러다임은 이윤주도성장으로 이어지고, 이는
다시 노동시장에서 비정규직의 양산 등으로 이어짐을 확인하
였음.
- 노동정책이 본(本)이고, 복지정책이 말(末)의 성격을 지니고 있
으므로, 분절화나 이중 구조 등 노동시장의 문제가 해결되지
않으면, 빈곤과 불평등의 사회문제는 더욱 악화될 가능성이 높
아 결국 복지만으로 해결하기 어려운 상황에 직면하게 됨.

○ 결국 국정 목표(행복)-경제성장 패러다임(소득주도성장, 포용적
성장)-노동시장에서의 일자리 부족과 이중 구조 개선-복지정책
(포용적 복지)으로 이어지는 일관된 흐름이 필요함.

- 이 중에서 일자리 및 노동시장 이중 구조 해결이 중요
(Gordian Knot). 압축 성장 이후 위기의 중첩 현상이 나타나
는 원인 중 하나는 일자리 부족과 노동시장 이중 구조임.
- 노동시장의 이중 구조가 사회정책의 이중 구조로 이어지고
있고, 사교육비, 저출산, 양극화 등도 노동시장의 이중 구조
에 기인함.

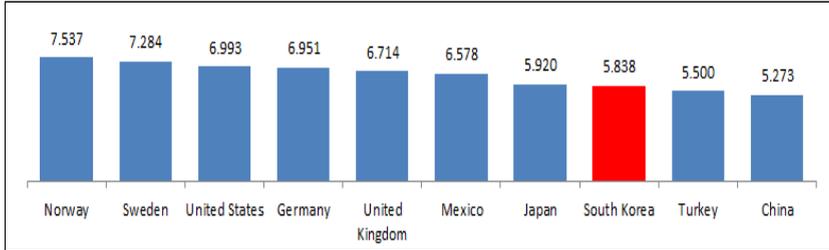
[그림 3-6] 사회문제의 메커니즘



- 인류가 추구하는 궁극적인 삶의 목적인 행복을 국정 목표로 두는 것은 황금만능주의, 성장 지상주의라는 물신주의(物神主義, fetishism)를 탈피한 ‘사람 중심’¹³⁾의 패러다임(paradigm)으로의 전환을 의미함.
 - 이는 또한 수단(경제)과 목적(삶의 질) 전치 현상을 극복하자는 의미도 내포. 우리나라의 경제 규모는 세계 11위, 1인당 GDP는 29위(IMF World Economic Outlook Database Oct. 2017 edition 원자료). 그러나 삶의 만족도로 측정되는 행복은 조사 대상 155개국 중 55위임(Helliwell et al., 2017, 세계행복보고서 2017).
 - 이러한 결과는 삶의 궁극적인 목적인 행복을 위해서 경제성장 외에 또 다른 사회적 지속가능성에 대한 상상과 정책적 관심이 필요함을 시사함.

13) 사람 중심이라는 것은 물신주의의 탈피를 의미할 뿐 자연에 우선하는 사람이라는 의미는 아님.

[그림 3-7] 주요국의 행복 수준



주: 2014~2016년 평균값임.

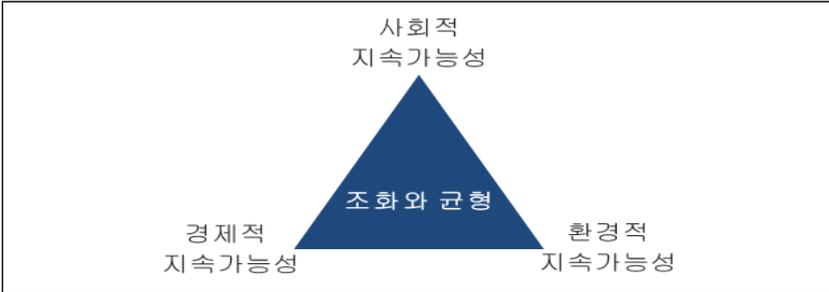
원자료: Helliwell, Layard, & Sachs. (2017). 세계행복보고서 2017.

2. 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간의 조화

- 그동안 정책의 무게 중심은 경제적 지속가능성이었음. 이 결과 1인당 GDP는 OECD 국가 중 29위 내외이나, 주요한 사회 지표와 환경 지표는 나쁜 수준임.
- 노인 빈곤율과 자살률은 OECD 국가에서 다년간 1위를 유지하고 있지만 출산율은 최저 수준이고, 청년들은 헬조선을 외치고 있음.
- 우리 국민은 ‘미세먼지 등 대기오염’을 가장 불안한 요인으로 인식하고 있음. 이는 경기 침체 및 저성장, 북한 위협 및 북핵 문제보다 높음. 영역별로 살펴보면, 환경 관련 위험 >경제 불안 >건강 불안 >사회생활 불안 순으로 우리 국민은 불안을 인식하고 있음 (정해식 외, 2017).

□ 따라서 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간의 조화가 필요함.

[그림 3-8] 사회, 경제, 환경적 지속가능성 간의 조화



3. 교육-경제-일자리-복지 간의 선순환 체계 구축(황금사각형 모델)

□ 황금삼각형 모델(Golden Triangle Model) → 황금사각형 모델 (Golden Quadrangle Model)

○ 외환위기 이전은 성장을 통한 탈빈곤 모델로, 비전 2030에서는 성장-(일자리)-복지 간의 선순환 구조 정착이라는 동반성장 모델과 황금삼각형 모델로 접근했음.

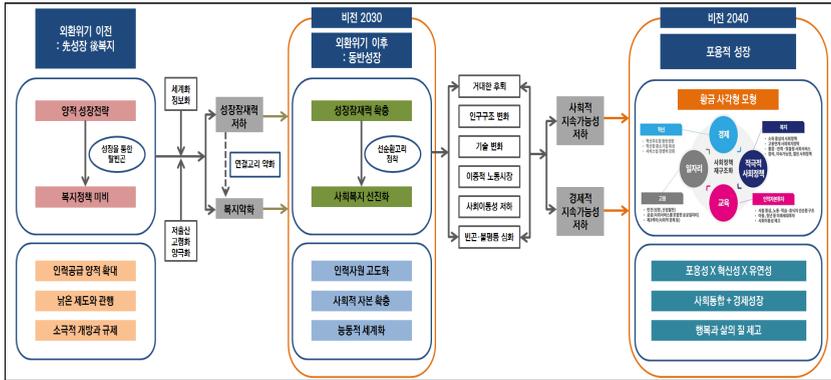
- 네덜란드형 황금삼각형 모델(Golden Triangle Model)은 사회적 타협을 통한 ‘유연한 시장-관대한 실업급여-적극적 노동 시장 구축’이 핵심이나, 우리나라의 경우 노사 타협 기반 취약, 사회안전망 취약 등으로 적용하는 데 한계가 있음.
- 성장-(일자리)-복지 간의 동반성장 모델도 분절적 접근으로 한계를 노정. 예컨대 이윤주도성장으로는 노동시장의 이중 구조가 정착될 가능성이 높고, 이는 소득에서의 이중 구조로 이어짐.

60 포용적 복지의 철학과 정책 방향

○ 특히 4차 산업혁명 등 오늘날 기술이 발전하면서 비교적 짧은 기간에 많은 일자리가 감소하고 새로운 일자리가 창출되어 이에 대응하기 위한 교육과 재교육이 매우 중요함.

- 따라서 교육-경제(포용적 성장)-일자리-복지(포용적 복지) 간의 선순환을 가능하게 하는 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 구축이 중요함.

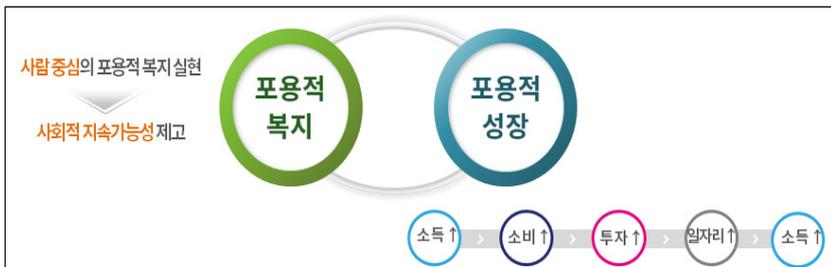
[그림 3-9] 사회정책 패러다임 전환



자료: 정부민간 합동작업단. (2006. 8.). 함께 가는 희망민국 VISION 2030, p. 35 수정 및 보완.

○ 또한 포용적 성장과 포용적 복지의 선순환 구조가 필요함.

[그림 3-10] 포용적 복지와 포용적 성장 간 선순환 구조



4. 3축 모델(복지 수준-부담-시스템)로의 인식 전환

□ 2축 모델(복지 수준-부담 수준) → 3축 모델(복지 수준-부담-시스템)로의 인식 전환

○ 주지하는 바와 같이 우리 사회는 조세 부담률 및 국민 부담률이 낮고, 복지 수준 또한 낮은 ‘저부담-저복지 사회’임.

- 일부 학자와 정치권에서는 단기 또는 중기 내에 ‘중부담-중복지 사회’로 이행하고, 그리고 언젠가는 복구와 같은 ‘고부담-고복지 사회’로의 이행이 바람직한 것으로 보고 있음.

• 이러한 접근은 일정 정도의 부담이 있어야 복지가 달성 될 수 있다는 ‘부담-복지 수준’이라는 2축 관점이고,

• 질적 측면을 고려하지 않은 양적 측면의 접근이라는 한계가 있음. 예컨대 양적 측면으로 동일한 복지 수준일지라도 고비용 사회이나 저비용 사회이나에 따라 국민들의 삶의 질은 달라짐.

- 2축 관점으로 보면, 단기간에 ‘중부담-중복지 사회’에 도달하기에는 국민들의 복지 인식 수준, 재원의 한계 등으로 어려움이 있음. 그리고 복구와 같은 ‘고부담-고복지 사회’는 거의 불가능에 가까움.

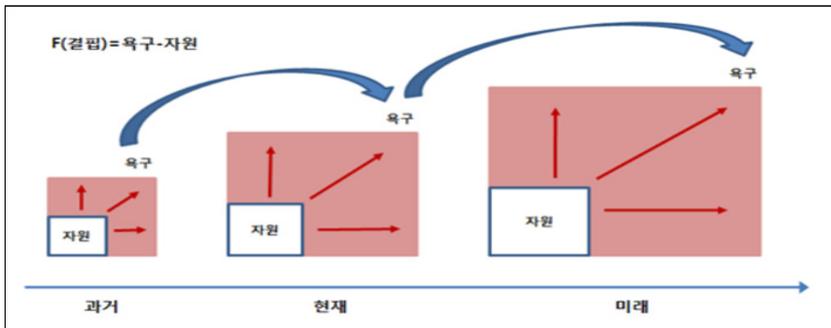
- 이러한 불가능에 대한 돌파구 중의 하나가 비용과 관련되는 사회 시스템을 추가하여 3축 모델(복지 수준-부담-시스템)로 전환하는 것임.

• 3축 모델에서는 저부담하에서 중복지, 중부담하에서 고복지 가능성을 모색할 수도 있을 것으로 판단되므로, ‘저부담-중

복지-저비용 시스템', 또는 '중부담-고복지-저비용 시스템' 구축 가능성을 탐색할 필요가 있음.

- 오늘날 대부분의 국가는 시장에서 발생하는 결핍(욕구-자원) 문제, 곧 사회문제를 복지제도와 사회적 경제, 협동조합 등 제3섹터로 해결하려고 노력하고 있음.
 - 하지만 욕구가 기하급수적으로, 자원은 산술급수적으로 증가한다는 역사적 경험을 감안하면, 복지 수준과 부담 수준의 2축 모델로는 욕구와 자원의 갭(gap)인 결핍을 해결할 수 없음. 그리고 이러한 결핍의 문제는 과거보다 현재가 그리고 미래에 더 커질 가능성이 높음.

[그림 3-11] 욕구와 자원 간의 동태적 변화



- 그러므로 결핍(욕구-자원)으로 발생하는 사회문제 해결을 위해서는 다음과 같은 3가지 접근이 필요함.
 - 첫째, 복지제도의 확충
 - 둘째, 사회적 경제 등 제3섹터 활성화
 - 셋째, 한 사회의 시스템을 개선하여 절대적인 욕구가 적은 사

회(저비용 사회) 지향

- 셋째 방안인 시스템 개선을 통한 '저비용 사회'의 중요성을 의료비를 통하여 살펴보면,
 - 미국의 GDP 대비 의료비(2013)가 16.4%, 영국은 8.5%, 한국은 6.9%이지만, 의료비를 많이 지출하는 미국에서 영국이나 우리나라보다 의료 만족도가 높지도 않고 평균 수명이 길지도 않음.
 - 만약 우리가 미국과 같은 의료 시스템을 유지한다면, 현재보다 GDP의 약 10%포인트를 더 지출할지라도 의료 만족도가 높지 않은 사회가 될 수 있음.
- 따라서 사회경제적인 구조를 저비용 사회로 전환함으로써 '병이 많고 의사가 많은 고부담-고복지 사회'보다는 '병이 적고 적정 의사가 있는 사회'를 지향해야 함.
 - 우리 사회에서 고비용을 야기하는 사보험, 사교육 등을 개혁한다면, 결핍(욕구-자원)으로 인한 사회문제는 큰 폭으로 감소될 수 있고, 동일한 부담으로 삶의 질은 개선될 수 있음.

5. 사회 가치 기반 조세 체계 도입 검토

- 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 도입 검토
 - 로버트 실러가 제안한 바와 같이, 소득 불평등 수준과 누적성 수준을 자동 연계하는 조세(Inequality Indexation Tax) 도입을 검토할 필요가 있음.
 - 이 제도가 도입될 경우 노동소득분배율이 줄어들거나, 복지지출

이 줄어서 불평등이 심화되면, 법인세 및 근로소득세의 최고세율이 올라가므로 기업가 입장에서는 사전적으로 이를 감안한 노동 소득 분배를 할 가능성이 높아짐.

- 사후적으로는 불평등 연계 조세 제도가 도입되어 불평등 확대 시동 재원을 복지에 투자하면, 복지의 거시경제 자동안정화 기능 (macro economic auto- stabilizer)이 강화됨.

□ 사회 가치 기반 조세 체계 도입 검토

- 인구구조와 성장에 따른 일자리 창출만으로 고려하면 2020년대 후반까지 일자리 부족 현상이 지속될 것으로 추정되고 있음. 여기에 기술의 발전(예: 로봇 사용)을 감안하면 2030년대 초반까지도 일자리 부족 현상이 지속될 수 있음.
- 기업이 근로자를 상대적으로 많이 채용하면 법인세 등을 감면해주는 체계를 도입하여, 기업으로 하여금 임금으로 지급하나 세금으로 납부하나 비슷한 효과가 산출될 수 있도록 사회 가치 기반 조세 체계 도입 검토가 필요함.

6. 포용적 복지 체계 구축 필요성

□ 우리 사회는 보다 어려운 도전에 직면

- 저성장의 뒷
 - 사회비전 2030은 “고위험 투자를 꺼리고 비용 절감 위주의 고용조정을 통해 단기 수익 극대화에 주력하는 기업과 단기적인 임금 극대화에 주력하는 노동 계층 사이에 영합(zero-sum) 게임”이 저성장의 함정에서 벗어나지 못하도록 하는 뒷으로

작용하고 있음을 지적하였는데,

- 이 저성장의 덫은 더 심화되어 한국의 잠재성장률은 지속적으로 떨어지고 있음.

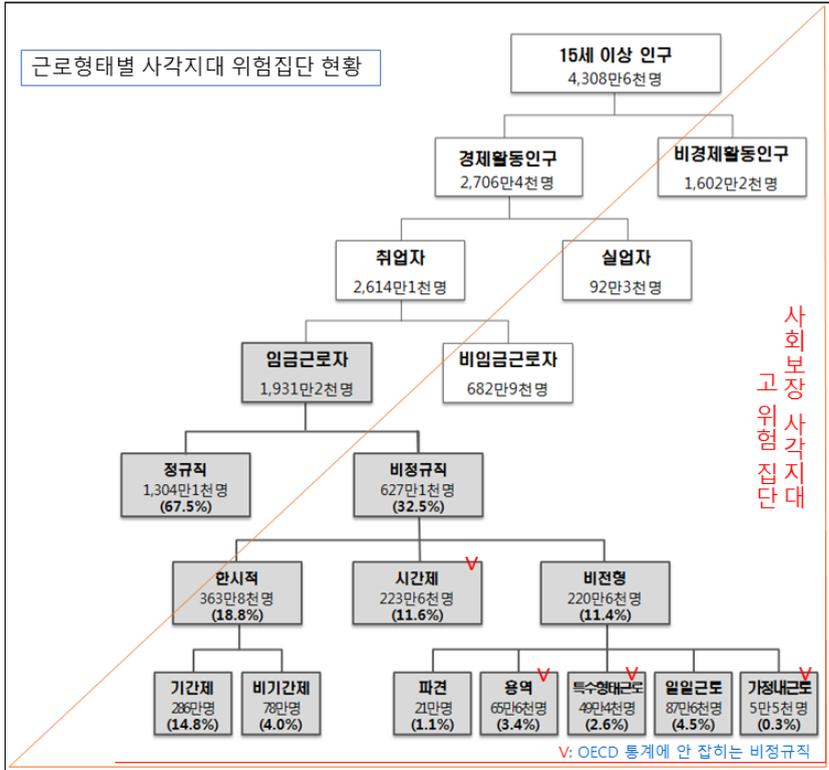
○ 양극화의 심화

- 외환위기 극복 과정에서 비정규직 중심의 고용유연화가 진행되면서, 비정규직의 비중은 증대하고, 정규직과 비정규직 간의 임금 격차가 커져, 대기업 정규직의 경직된 영역과 중소기업 비정규직의 유연한 영역 간 분절화가 심화되어 왔음.
- 대기업과 중소기업 간의 장기 안정적인 관계도 글로벌 공급망 관리 체계로 대체되면서 약화되었으며, 대기업에서 실직한 사람들이 창업한 생계형 중소기업들도 출현하면서 대기업과 중소기업 간의 임금 격차도 커졌음.

○ 새로운 사회복지 사각지대의 출현

- 저성장과 양극화 및 그에 동반한 기업의 분절화와 비정형적 고용 관계의 출현은 기존의 복지제도로는 포괄하지 못하는 새로운 사회복지 사각지대를 만들었음.

[그림 3-12] 근로 형태별 사각지대 위험 집단 현황



주: 1) 비정규직 근로자 전체 규모는 비정규직 유형별로 중복되는 경우가 있어 합계가 불일치함.
 2) () 안은 임금근로자 대비 비율(통계청, 2015. 8., 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사결과) 자료: 변재관 (2017, p.148).

□ 포용적 변형을 달성하기 위한 다섯 가지 정책 분야(의회정보실 국외 자료과, 2016, pp. 11-14)

○ 포용적 변형 위원회의 보고서가 제안한 포용적 변형을 달성하기 위한 다섯 가지 정책 분야는 현재 포용적 성장과 포용적 복지를 구상하는 진보적인 인사들의 아이디어를 집약하고 있으므로, 포용적 복지의 사회경제정책을 구현하는 데 출발점이 될 수 있음.

- (1) 임금 인상: 일하는 것이 이득이 되는 경제에서 완전 고용 달성
 - 완전 고용 경제를 구현해 예전처럼 모두가 임금 인상을 경험할 수 있도록 해야 함.
- (2) 모두를 위한 교육의 기회
 - 기술 변화로 수많은 분야에서 생산성이 높아지고 동시에 업무 기계화가 가능해진 시대에는 장기적 성장 촉진을 위해서 기술 숙련도를 높이는 것이 필수적임.
- (3) 혁신 및 지역 클러스터 지원을 위한 조치
 - 선진국들이 기술 프런티어(technological frontier)에 계속 머물지 않는 한 근로자들이 기술 숙련도가 높아지고 노동시장 참여 능력을 갖추는 것만으로는 충분하지 않음. 생산성 증가와 경제성장을 주도하는 것은 혁신임.
- (4) 장기관점주의(long-termism) 확대
 - 시장이 단기 성과에만 집중하기보다 대중의 이익과 장기적 관점에서 움직이는 것이 중요함.
- (5) 세계적 수요, 무역, 금융 안정성, 법인세 회피 관련 국제 협력
 - 실리적 국제주의 추세에 대해 더욱 강경한 국제 대응이 필요함.

제4절 포용적 복지 관련 이론

1. 포용국가와 포용적 복지

□ 성경룡 외는 대한민국의 비극(5不사회¹⁴)을 종결하고 새로운 시대를 열기 위해서는 ‘배제에서 포용으로’의 대전환을 실현할 수 있는 혁신적 포용국가가 필요함을 역설함(성경룡 외, 2017).

○ 혁신적 포용국가의 개념은 정치, 사회, 경제, 외교 등 모든 영역에서 차별과 배제를 극복하고 포용성을 증진시킴으로써 국민들에게 공정한 기회, 기본적 권리, 최소한의 생활 기반을 보장하고,

○ 각자 자신의 개성과 창의성을 발휘할 수 있는 진정한 의미의 자유를 확장하는 국가, 그 기반 위에서 다양성과 이질성을 변증법적 종합(포용과 초월)을 통해 새로운 집단적 창의성과 혁신 역량으로 전환하는 역동적 국가로 규정함.

- 이들은 널리 인간 세상을 이롭게 하는 홍익인간(弘益人間)의 이상을 실현하는 국가가 포용국가라고 규정함.

□ 성경룡 외는 이러한 포용국가와 발전국가 간의 차이를 다음과 같이 정리하고 있음(성경룡 외, 2017, p. 67).

○ 발전국가

- 지배 구조: 국가 단독 지배, 국가-자본 공동 지배

- 정책 노선: 선성장-후분배와 국제 경쟁력 제고

14) 성경룡 외(2017), 『새로운 대한민국의 구상: 포용국가』에서 우리 사회가 직면한 불안, 불평등, 불신, 지속 불가능성, 불행을 5불사회로 지칭함.

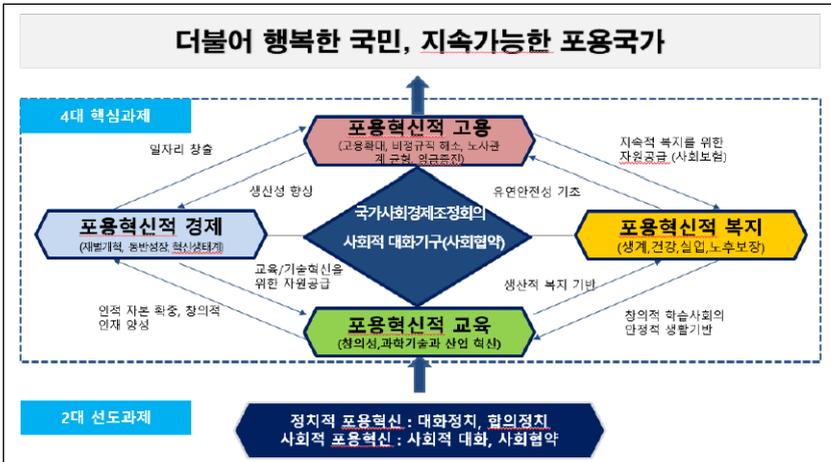
- 정책 중점: 배제성, 모방성, 유연성(수량적)
- 시장 구조: 재벌과 대기업 독과점, 비정규직 양산
- 사회경제적 결과: 불평등 심화, 빈곤 확대, 성장잠재력 약화, 저출산 심화, 자살률 확대

○ 포용국가

- 지배 구조: 국가-시장-사회 협치
- 정책 노선: 선분배-후성장, 분배-성장 선순환
- 시장 구조: 독과점 해소, 대·중소기업 협력, 비정규직 최소화
- 사회경제적 결과: 불평등 축소, 중산층 증대, 빈곤 감소, 성장 잠재력 증가, 저출산 해소, 자살률 감소

○ 포용적 복지국가의 핵심 과제로 포용 혁신적 경제-포용 혁신적 고용-포용 혁신적 복지-포용 혁신적 교육의 선순환을 강조함.

[그림 3-13] 혁신적 포용국가 이행 모델: 사회경제적 전환의 과제



자료: 성경룡 외. (2017). 새로운 대한민국의 구상 포용국가. 21세기 북스. p. 71.

- 상기 저자들뿐만 아니라 발전국가하의 낮은 복지 수준에 대해서는 다양한 각도에서 여러 학자들이 주장해왔음.
 - 이혜경(1993)은 우리나라의 복지 발달 정도가 낮은 이유에 대하여, “국가복지의 발전을 경제성장에 반하는 것으로 인식하여 지속적으로 억제하는 한편, 정치적, 경제적 필요에 따라 사회복지 프로그램을 도구주의적(instrumental)으로 활용하는 권위주의적 발전국가(developmental state)였기 때문”이라고 주장한 바 있음.
 - 이 결과 우리나라의 보건복지제도는 OECD 국가와는 달리 복지 수준과 경제 수준 간의 선형적 관계를 발견하기 힘든 저복지 수준 상태를 유지하고 있음(우명숙, 2011).
 - OECD 평균 사회복지지출은 GDP의 21.0%(2016) 대 한국의 경우 10.4%(2016)에 불과함.
- 성경룡 외의 포용국가에 대한 인식은 애스모글루 외(Daron Acemoglu & Robinson, 2012)의 『국가는 왜 실패하는가』 등에 영향을 받은 것으로 판단됨.
 - 애스모글루는 결정적 분기점(critical juncture)에서 포용적 제도를 채택하느냐 착취적 제도를 채택하느냐에 따라 국가의 발전 정도가 달라질 수 있음을 세계 각국의 사례를 인용하면서 주장하고 있음. 우리나라의 경우 ‘촛불’은 결정적 분기점에 해당됨.
 - 영국의 저명한 사회정책학자 테일러 구비(Taylor-Gooby) 교수는 복지의 삼중 딜레마로 정책의 포용성, 재정적 지속가능성, 효과성을 지적하면서 이를 해결하기 위한 정책적 방안으로 ‘관대하고 포용적인 정책(generous and inclusive policies)’을 제안한

바 있음(Taylor-Gooby, 2013).

- 새로운 사회적 위험에 대응하는 “관대하고 포용적인 복지국가 (generous and inclusive welfare state)”를 구축하기 위해서는 건강보험, 교육, 연금 등 국민 다수를 위한 사회서비스 (mass service)의 접근성을 강화하고 정책의 재분배 기능을 제고하기 위한 재구조화가 필요하다고 역설함.

2. 포용적 성장과 포용적 복지

□ 개념

○ 포용적 성장(Inclusive Growth)

- OECD에서는 “사회 구성원 전체를 위한 기회를 창출하고 증대된(금전적 및 비금전적) 과실을 사회 전체적으로 공정하게 분배하는 경제성장”이라고 정의함.

○ 포용적 복지(Inclusive Welfare)

- 박능후 장관은 포용적 복지국가를 “어느 계층도 소외됨이 없이, 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서, 개인이 자신의 역량과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”라고 언급함(박능후, 2017).
- 여기에서는 ‘경제성장의 과실과 복지를 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 시스템’이 곧 포용적 복지임을 암시하고 있음.

□ 신자유주의 체제하의 이윤주도성장의 대안으로서 포용적 성장과 소득주도성장

○ 신자유주의 체제하의 이윤주도성장의 문제점이 부각된 후 대안으로 IMF, WB, OECD에서는 포용적 성장을, ILO에서는 소득주도성장(Income-led Growth)을 주장하고 있음.

- 소득주도성장의 논리 구조는 소득 증가 → [소비 증가, 역량 증가] → 투자 증가 → 일자리 증가 → 소득 증가.¹⁵⁾ 소득주도성장을 지지하는 사람들은 1980년대 신자유주의자들이 비판한 바 있는 강력한 노동조합, 정부의 적극적 시장 규제, 공적 인프라 확대, 임금 상승, 소득보장정책 확대 등의 복원을 주장함 (Onaran & Galanis, 2017; 이상현, 2014; 윤희식, 2017).
- OECD와 세계은행의 포용적 성장을 위한 정책 내용은 여성의 경제활동참가율 증대, 양질의 일자리 창출, 금융에 대한 접근성 강화, 창업 기회의 확대, 기업 간 공정한 경쟁이 가능한 환경 조성, 불우한 환경에 처한 이들의 교육 수준 향상, 저발전 지역의 개발, 조세 제도의 누진성 강화, 근로 유인을 저해하지 않는 수준에서의 사회안전망 확대 등임.
- 그러므로 포용적 성장은 불평등과 빈곤의 확대가 경제성장에 부정적이라는 점에서 사회보장을 포괄하고 있지만, 그 목표가 지속 가능한 성장이지 소득 재분배 자체가 목적은 아님.

○ 그러나 우리나라에서는 포용적 성장과 소득주도성장 간의 개념의 혼란과 이념 투쟁이 동시에 존재하고 있음.

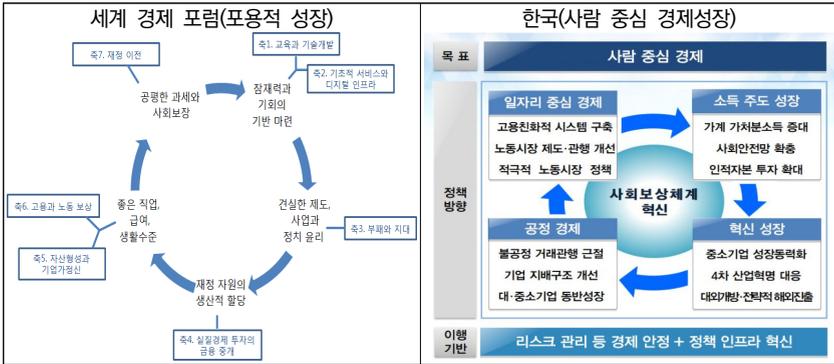
- 문재인 정부는 경제성장 패러다임으로 소득주도성장, 혁신성

15) 소득주도성장은 케인스(Keynes)의 이론을 토대로 형성된 성장 이론인 반면에 혁신성장은 슈페터(Schumpeter)의 창조적 파괴라는 혁신을 중요시하는 성장론이다. 한편 소득주도성장이 총수요에 강조점을 두는 반면에 포용적 성장은 공급 측면을 상대적으로 더 강조하고 있음.

장, 공정경제, 일자리 중심 경제의 선순환 구조를 강조(그림 3-14) 참조)하고 있음. 최근에는 소득주도성장, 혁신성장, 공정경제를 포용적 성장이라고 규정하기도 함.

- 앞에서 언급한 바와 같이 포용적 성장과 소득주도성장은 접근 방식이 다름에도 불구하고, 학자들조차도 포용적 성장과 소득 주도성장을 혼용하는 우를 범하고 있음.

[그림 3-14] 포용적 성장과 사람 중심 경제성장



자료: Saman, R., Blanke, J., Hanouz, D. M., 자료: 관계부처 합동. (2017. 7.). & Gorrigan, G. (2017). The Inclusive Growth and Development Report 2017. Geneva: World Economic Forum, p. 14.

□ 국민 경제에서 소비의 중요성(홍장표, 2017)

○ 홍장표(2017) 교수는 오늘날 한국 경제가 성장 둔화와 분배 악화라는 이중고에 처해 있다고 진단하고, 신성장 패러다임으로서 소득주도성장(포용적 성장)의 가능성을 다음과 같이 제시함.

- 소득 분배 개선이 큰 폭의 소비 증가를 유발함(노동소득과 자본소득의 소비 성향의 차이). 실제로 노동소득분배율이 1%포

인트 증가하면 민간 소비 증가율이 0.52~0.71%포인트 높아지는 것으로 추정됨(홍장표, 2014b).

- 소득 분배 개선에 따른 내수 확대가 기업의 투자를 촉진시킴. 노동소득분배율의 하락으로 자본소득분배율이 높아져 기업의 수익성이 크게 개선되었음에도 불구하고 기업 투자는 오히려 감소하였음. 우리나라 기업들의 투자는 수익성보다는 총수요에 아주 민감하게 반응하기 때문임.
- 실제로 총수요 증가율이 1%포인트 늘어나면 투자 증가율이 1.65~1.69%포인트 높아질 것으로 추정되고 있음(홍장표, 2014b).
- 소득 분배 개선(단위 노동비용 상승)이 수출을 감소시키지 않음. 1997년 이전에는 노동비용 상승이 수출을 감소시켰지만 1999년 이후에는 감소시키지 않았음(홍장표, 2014a).
- 실질 임금 상승이 성장률을 높이고 경제 전체의 고용을 늘리는 효과 예상: '유효 수요 부족 시 임금 인상이 고용을 늘린다'는 케인스 명제가 유효함.

□ 소득주도성장과 포용적 복지

○ 상기의 소득주도성장의 논리 구조는 포용적 복지와 같이 성장과 복지의 선순환 흐름으로 소득주도성장과 포용적 복지는 동전의 양면과 같음.¹⁶⁾

- 소득주도성장(포용적 복지)을 노동 수요 측면에서 살펴보면,

16) 굳이 차이점을 부각한다면 포용적 복지는 시장(또는 경제)보다는 '인간을 중심'에 두고 접근한다는 측면.

(시장소득 증가, 공적 이전 증가, 생계비 감소) → 가처분소득 증가 → 소비 증가 → 투자 증가 → 고용 증가 → 재정 증가 → 복지 재원 증가 → 공적 이전 확대와 생계비 부담 감소

- 소득주도성장(포용적 복지)을 노동 공급 측면에서 살펴보면, (시장소득 증가, 공적 이전 증가, 생계비 감소) → 가처분소득 증가 → 교육훈련 증가 → 역량 강화 → 고용 증가 → 재정 증가 → 복지 재원 증가 → 공적 이전 확대와 생계비 부담 감소

○ 소득주도성장은 소비를 중요시하는 정책. 소비는 가처분소득의 함수. 그러므로 가처분소득을 증가시킬 수 있는 제도, 정책, 프로그램 모두가 소득주도성장의 수단이 됨(예컨대 최저임금, 아동수당, 문재인 케어, EITC 등).

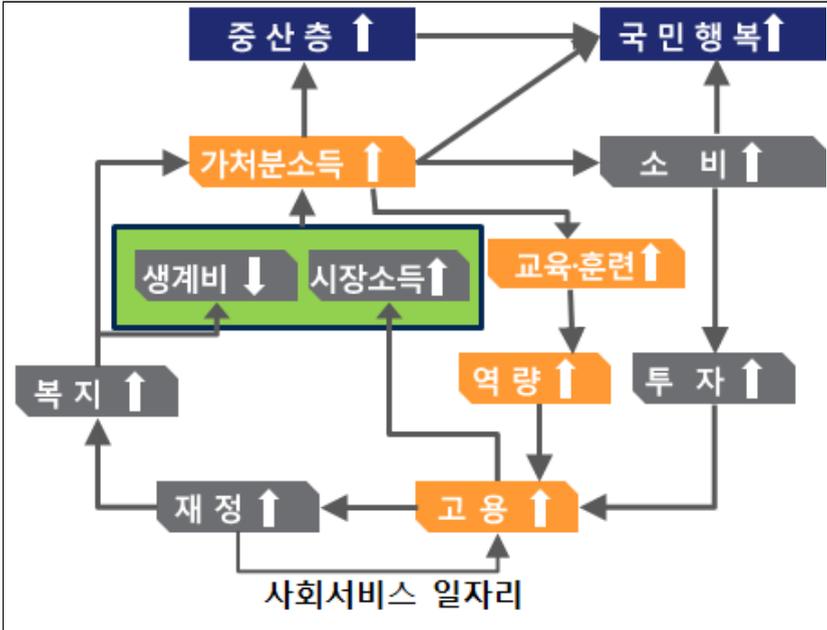
○ 소득주도성장 모델이 작동하기 위해서는 구성 요소 간 연계성을 약화시키는 요인에 대한 검토가 필요함.

- 예컨대 가처분소득 증가가 소비 증가로 이어지기 위해서는 한계소비성향이 높은 저소득층의 부채 감소와 부동산 가격 안정 등이 필요함.

- 2016년 가처분소득 증가율 3% 대 가계 부채 증가율 9%
- 전체 소비성향 72.3%(2006) → 66.6%(2016). 1분위 소비성향 108.9%(2006) → 95.3%(2016)(윤홍식, 2017)
- 전체 부채 상환 비중 20%(2006) → 30%(2016). 1분위 부채 상환 비중 16.8%(2006) → 27.1%(2016)(윤홍식, 2017)

- 또한 고용 증가가 시장소득 증가로 이어지기 위해서는 노동소득분배율 증가, 최저임금 상승 등이 필요함.

[그림 3-15] 포용적 복지(소득주도성장)의 논리적 흐름



〈표 3-3〉 포용적 복지와 대안적 성장론 구분

복지/성장론	포용적 복지	소득주도 성장	포용적 성장	혁신성장	이윤주도 성장
이념적 지향	좌 ← ----- → 우				
철학적 가치	평등 ← ----- → 자유				
1차/2차	재분배(2차)	소득 배분(1차)	소득 배분(1차)	소득 배분(1차)	소득 배분(1차)
수요/공급	수요 중심	수요 중심	공급 중심	공급 중심	공급 중심
복지가 경제에 미치는 영향	+	+	? or +	? or -	-
불평등이 경제에 미치는 영향	-	-	-	?	+
사람/시장	사람	시장	시장	시장	시장
세울	고 ← ----- → 저				
주요 개념	인본주의 상생(포용)	소비, 분수효과	기회의 평등, 취약계층 지원을 통한 양극화 해소	창조적 파괴, 기업가 정신 규제 개혁	효율성 규제 완화
주장하는 기관	한국 정부	ILO	OECD, WB		과거 IMF
주요 학자	베버리지 (구비)	케인스	대런 애스모글루	슌페터	시카고 학파 래퍼

제 4 장

포용적 복지의 철학적 함의와 추진 전략

제1절 포용적 복지의 철학적 함의

제2절 포용적 복지 비전(vision)과 목표

제3절 포용적 복지 추진 전략

4

포용적 복지의 철학적 함의와 << 추진 전략

제1절 포용적¹⁷⁾ 복지의 철학적 함의

1. 인본주의

□ 포용적 복지는 물질 중심이 아닌 사람 중심인 사회를 지향함.

○ GDP로 측정하는 우리나라의 경제력은 OECD 국가에서 11위 수준이지만, 주요 사회 지표들은 대부분 매우 나쁨. 예를 들어 노인 빈곤율과 자살률은 OECD 국가 중에서 다년간 1위를 유지한 반면에 출산율은 최저 수준임.

- 절벽시대(일자리, 인구, 희망 등)에 헬조선이라는 외침은 사회적 지속가능성을 의심하게 하고 있음.

○ 경제(성장)는 수단이고, 복지(행복)는 목적임에도 불구하고 우리 사회는 목적과 수단이 전치된 사회임.

- 우리나라의 삶의 만족도(행복 수준)는 경제력에 훨씬 미치지 못하는, 조사 대상 155개국 중 55위임(Helliwell et al., 2017, 세계행복보고서 2017).

17) 포용의 어원적 함의는 다음과 같음. 포(包)는 'ㄱ(사람이 몸을 웅크린 상태) + 巳(뱀, 혹은 배 속의 아기)'를 형상화, 이는 몸을 웅크려 배 속의 아기를 보호하는 어미의 모습임. 용(容)은 '宀(갓머리) + 谷(골짜기)'을 형상화. 이는 큰 집이나 깊은 굴에 많은 물건을 담을 수 있음을 의미. 그러므로 '그릇 안에 놓다, 용납하다, 수용하다, 용서하다' 등의 의미를 내포. 사전적 의미는 남을 너그럽게 감싸 주거나 받아들임이고, 일반적으로 이질성과 다양성을 끌어안음을 의미함.

○ 이러한 현상의 근저에 물신주의(物神主義, fetishism)가 자리 잡고 있음을 부인할 수 없음.

- 물신주의는 황금만능주의, 성장 지상주의와 유사. 마르크스는 자본주의에서 노동자는 자기가 생산한 물건에 대해 주인의 지위를 지니지 못하고 소외된다고 주장. 이를 노동 생산물로부터의 소외라고 불렀음.
- 소외로부터의 포용이 포용적 복지의 핵심임.

□ 물질 중심에서 인간 중심으로의 이행은 과거 신본주의에서 인본주의로의 이행과 출발지는 다르지만 인간의 고유한 가치(존엄성)를 중심에 둔다는 차원에서는 동일함.

○ 중세의 신본주의에서 근대 인본주의로의 이행을 사회복지적 관점에서 해석하면, 인본주의란 인간의 가치를 주된 관심사로 삼는 사상을 의미하며, 흔히 다음과 같이 세 가지로 나누어 생각하는 경향이 많음(이철수, 2009).

- 인간의 고통을 줄이고 복지를 증진시키려는 모든 도덕적·사회적 운동을 일컫음.
- 신이나 자연이 숭배의 대상이라기보다 인간성(humanity)만이 존귀하다고 믿는 실증주의적 인간성 숭배의 사상을 일컫는 경우도 있음.
- 기독교의 예수 그리스도가 가지는 신성을 부인하고 인격성만을 주장하는 신학 사상을 일컫는 말로도 사용됨.

○ 하지만 본 연구에서 관심을 두는 인본주의는 신본주의로부터 이행된 인본주의가 아니라, 물신주의(fetishism)에 대한 대립 개념으로서의 인본주의임.

- 지속 가능한 사회를 만들기 위해서는 사회적 지속가능성, 경제적 지속가능성, 환경적 지속가능성 간의 조화와 타협이 필요함.
- 물신주의 기반 위에서 성장 중심주의에 경도된 사회에서는 사회적 지속가능성과 환경적 지속가능성을 담보할 수 없음.
- 그러므로 물신주의(fetishism)에 대한 대립 개념으로서의 인본주의가 필요. 이는 인본주의에 대한 현대판 재해석이 될 수도 있음.

○ 이런 점에서 인본주의(인문주의, humanism)는 인간 존재 자체를 중요하게 간주하고 능력과 성품, 현재의 소망과 행복을 강조하는 사상임.

□ 결국 인문주의 또는 인본주의는 인간의 존재, 능력, 성품 그리고 현재적 소망과 행복을 귀중하게 생각하는 정신으로, 홍익인간(弘益人間)의 정신이기도 함.

○ 센(Sen, 1999, 2009)은 자유의 확장을 통해 실제 사람들의 삶을 공공 정책의 중심에 두는 인간 중심 접근(human-centered approach)을 강조했다.

- 센에 따르면, 제도나 경제적 수준의 개선은 궁극적 목적인 ‘사람들의 삶’을 풍요롭게 하기 위한 도구임.

○ 이러한 인본주의는 곧 포용적 복지의 이론적 토대이자 철학적 지향점이기도 함.

2. 사회통합

□ 포용적 복지는 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리
는 상태’를 의미하므로 포용적 복지의 핵심 중 하나는 사각지대를
축소하여 사회적 배제로부터의 포용을 달성하겠다는 철학적 함의를
지니고 있음.

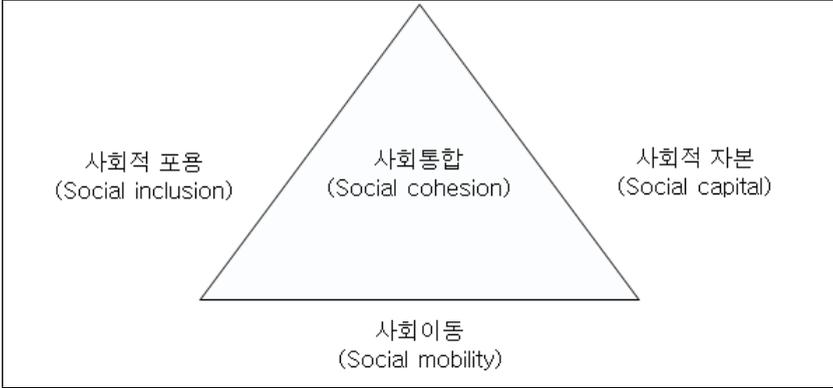
□ OECD(2011)에서는 사회통합의 하위 영역으로 사회적 자본, 사회
이동과 함께 사회적 포용을 제안하고 있음.

○ 이 중에서 사회적 포용(social inclusion)은 빈곤, 불평등, 차별
등의 사회적 배제(social exclusion)에 대응하는 개념으로서, 각
종 사회적 제도를 적용하여 사회 구성원들이 사회적 위험으로부
터 보호받는 것을 의미함(김미곤 외, 2014, pp. 34-35).

- 불평등이 증가하고 사회집단이 분열되면 서로 배제하게 되고
정치적 불안정이 심화될 수 있으며 동시에 사회통합 수준이 낮
아질 수 있음(Berger-Schmitt, 2000).

• 또한 노동시장에서 사회적 배제가 증가하고 사적 공동체에
서 유대감 및 연대 의식이 약화되어 자원봉사 등 공공 참여
수준이 감소하면 사회통합을 저해할 수 있음.

[그림 4-1] OECD(2011)의 사회통합의 세 요소



자료: OECD. (2011). p. 54.

- 이러한 사회통합의 저해 요인으로 빈곤, 불평등과 같은 사회적 배제가 강력하게 지적되고 있어, 결국 배제되는 집단이나 개인이 없는 포용적 사회가 사회통합의 키워드가 됨.
- 심창학(2001)은 사회적 배제의 유형을 분류하면서 ‘주변적 빈곤’ 개념을 소개했는데, 근대 문명이나 성장의 흐름, 산업 발전이 제기하는 규범 등에 부응하지 못하는 자들을 주변인으로 분류하고, 생활 영역을 분리하는 등 한 사회의 차별을 심화한다고 보았음.
 - 이때 복지사회는 취약 집단을 보편적으로 보호하면서 사회 연대, 즉 사회통합을 제고해야 함.
- 김안나(2007)는 한국의 사회적 배제 차원을 경제적 빈곤, 근로, 일자리, 주거, 교육, 건강, 사회적 관계망, 사회서비스로 구분하면서, 특히 여성, 고령자, 저학력층, 임시·일용직 근로자가 상대적으로 우리 사회에서 배제된 인구 집단이라는 현실을 실증적으로 밝혔음.

- 동시에 취약 집단의 경제적 빈곤뿐 아니라 서비스와 사회적 관계망 등 사회적 빈곤과 불평등을 개선하기 위한 정책적 관심을 환기할 필요가 있음을 지적했음.

3. 보편주의

- 포용적 복지의 개념을 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’로 규정한다면, ‘어느 계층도 소외됨이 없이’라는 문장에서 보편주의와 사회통합이라는 철학적 함의를 내포하고 있음.
 - ‘어느 계층도 소외됨이 없이’라는 문장에서 ‘어느 계층도’라는 표현은 복지의 대상이 전 국민임을 규정하는 것이므로 보편주의를 지향하고 있음을 밝힌 것임.
 - 반면, 이 문장에서 ‘소외됨이 없이’라는 표현은 앞에서 언급한 사회통합을 지향하겠다는 의지를 내포하고 있음.
- 보편주의란 사회적 권리(social right)로서 모든 사람에게 급여가 주어져야 한다는 원리이며, 반대로 선별주의란 개인의 욕구에 기초하여 급여가 주어져야 한다는 원리임(Gibert & Terrel, 2005).
 - 이러한 맥락에서 보편적 복지를 지지하는 사람들은 사회정책이 가난이나 장애 등 특별한 어려움을 겪고 있는 취약계층뿐 아니라 사회 구성원 모두가 당면할 수 있는 어려움에 대한 사회 공동의 대응이라고 생각함.
 - 보편적 복지에서 모든 사회 구성원은 다양한 사회문제와 욕구에 언젠가는 직면하므로, 모든 시민들은 잠재적 “위험에 처해 있음”.

- 복지국가는 경제적 기준이나 성별과 같은 기준에 따라 시민들을 이질적인 집단으로 구분하기보다 발생할 수 있는 사회적 위험에 공동으로 대응할 수 있는 제도를 총체적으로 설계함.

○ 보편주의자들은 이러한 제도를 실시하게 되면 사회 구성원들이 주는 자와 받는 자로 분리되지 않게 되고 그 결과 인간의 존엄성과 사회적 통합이 유지될 수 있다고 주장하며, 인간의 존엄성과 사회 통합을 유지함으로써 사회적 효과성을 높일 수 있다고 강조함.

- Korpi & Palme(1998)의 “재분배의 역설”에 따르면, 복지정책에서 선별적 접근을 도입한 국가보다 보편적 접근을 도입한 국가에서 빈곤과 불평등 정도가 효과적으로 감소됨.

□ 보편주의적 사회복지의 사회서비스의 이용자를 저소득층이나 취약계층으로 제한하는 선별적 복지에서 경제사회의 변화에 따라 사회적 필요가 다양화되면서 모든 계층의 사람들이 서비스 이용자가 되도록 하는 사회복지의 제도 개혁을 지향한 개념임.

○ 이에 따라 1960년대 후반부터 1970년대에 걸쳐 구미에서 사회복지의 전환이 나타났음.

- 즉 소득보장을 제외한 필요 요건에 기반을 두어 서비스를 제공하는 것에서 시작되었음.
- 이와 같은 경향에 비추어 사회복지서비스는 개인사회서비스(personal social service)라는 명칭이 주어졌고 요구가 있는 시민이 그 요구에 따라 서비스를 이용할 수 있다는 이념하에서 서비스의 제공이 이루어지게 되었음(이철수, 2009).

□ 보편성의 원칙이란 사회복지서비스는 모든 사람을 포괄하여야 한다는

원칙으로, 국민건강서비스(National Health Service) 및 베버리지 보고서로 대표되는 영국 복지국가의 토대가 되었음.

○ 보편성의 원칙은 복지국가를 전통적 사회서비스가 아닌 공공서비스라는 개념으로 인식. 이것이 바로 복지국가와 빈곤법(The Poor Law)을 구별 짓는 것임.

- 1948년 전까지 사회서비스는 주로 잔여적 - 경쟁 사회에 대처하지 못한 약자를 위한 안전망 - 이었으나, 1948년 이후 사회서비스는 제도화되었음.

○ 제도적 복지 모델은 대다수의 사람들이 그들의 생애에서 언젠가 한 번은 복지서비스를 필요로 할 것이고 따라서 제도적 복지는 이러한 만일의 사태에 대비하기 위한 사회적 책임이라는 관점에 기반을 둬. 의존은 사회적 삶의 일부로 받아들여짐(Spicker, 1988).

□ 보편주의와 선별주의 간의 논쟁은 우리나라뿐만 아니라 외국에서도 오래된 논쟁임.

○ 논쟁이 지속되는 근거 중의 하나는 현대 사회가 민주주의와 자본주의가 결합된 결과라는 점임.

- 지지하는 바와 같이 민주주의는 1인 1표이고, 자본주의는 1주 1표임. 이와 같이 양자 간에 다른 지배 원리는 때때로 갈등을 유발하기도 함.

- 일반적으로 민주주의 힘이 강하면 보편주의를, 자본주의 힘이 강하면 선별주의를 채택하는 경향을 보이고 있음.

○ 한편 복지국가 발전 과정을 살펴보면 선별주의에서 보편주의로 이행하는 패턴을 보이고 있음.

- 그러므로 '어느 계층도'라는 표현에 담긴 보편주의 지향성은 복지의 발전이자 자본주의에 대한 민주주의의 우위를 선언하는 것을 의미함.

4. 다양성에 대한 존중

- 다양성에 대한 존중은 포용적 복지의 출발점이자 결과임.
 - 지속 가능한 사회를 만들기 위해서는 경제적 지속가능성뿐만 아니라, 사회적 지속가능성과 환경적 지속가능성이 필요함.
 - 사회적 지속가능성과 사회통합을 담보하기 위해서는 '다름'과 '차이'가 '차별'로 이어지지 않아야 함. 그러므로 '다름'과 '차이'를 인정하고 이를 포용하는 것은 포용적 복지의 출발점이자 결과임.
 - 이러한 포용의 관점이 사회(사람)뿐만 아니라 생태와 자원까지 확대될 때 환경적 지속가능성을 담보할 수 있음.
- 포용이 '관용(tolerance) ⇒ 수용(acceptance) ⇒ 변용(transformation)'의 단계를 통해 성숙함(성경룡 외, 2017).¹⁸⁾
 - 관용: 타인의 다른 점(차이)을 있는 그대로 용인함 → 공감, 사랑, 용서, 자비 → 공존, 공생의 토대
 - 수용: 타인의 다른 점과 새로운 생각을 적극적으로 받아들임 → 경청, 학습, 토론 → 다양성과 융합 촉진

18) 성경룡 외는 최고 수준의 포용은 이질성을 끌어안아 대결하는 쌍방의 주장을 '포함'하고(include) 더 우월한 대안으로 모두의 주장을 '초월'함으로써(transcend) 진정한 화해와 역동적 혁신을 이끌어 내는 힘이고 사회 평화와 공동 번영의 원천이라고 보고 있음.

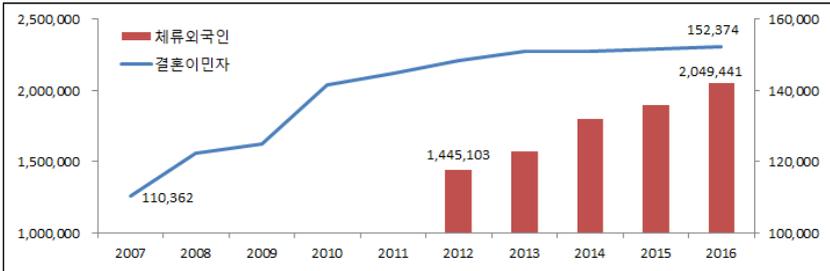
- 변용: 관용과 수용을 통한 다양성 증진 → 변증법적 포함(포용)과 초월(새로운 통찰, 융합, 창조) → 혁신과 도약(나보다 똑똑한 우리, 대중의 지혜, 집단 지성, 팀 천재성)
- 2001년 제31차 유네스코 총회에서 “세계 문화 다양성 선언(UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity)”을 채택함.
- 2005년 제33차 총회에서 “문화적 표현의 다양성 보호 및 증진 협약(문화 다양성 협약, Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions)”을 채택하는 등 문화 다양성을 핵심 의제 중 하나로 설정하고 지속적으로 관련 사업을 추진하고 있음(유네스코한국위원회¹⁹⁾).
- 2005년 발표된 “문화 다양성 협약”에서는 문화 다양성을 ‘집단과 사회의 문화를 표현하는 다양한 방식이자 모든 집단과 사회를 내부와 외부에서 작동하는 것’으로 정의하고 있음.
 - 특히 ‘인간성을 표현하고 증진하며 전달하는 다양한 문화적 유산과 사용하는 수단이나 기술과 무관하게 예술적으로 창작하고, 생산하며, 전파하고, 향유하는 다양한 방식’이 문화 다양성을 가능하게 한다고 보았음(UNESCO, 2005, p. 4).
 - 문화 다양성은 개인과 사회를 풍요롭게 하는 자산으로서 이를 보호, 증진, 유지하는 것이 현재뿐 아니라 미래 세대에서도 지속 가능한 발전을 위한 필수 요건임.
- 세계화 확대 이후 국내에 체류하고 있는 외국인 및 이민자의 규모

19) 유네스코한국위원회(https://www.unesco.or.kr/business/sub_04_01.asp에서 2017. 11. 13. 검색)

는 점증적으로 확대되고 있는데, 혈통적으로 단일한 민족의 국가로 여겨지는 우리나라에서 이들은 인종에 따른 대표적인 소수 집단임.

- 유네스코의 “문화 다양성 협약”을 고려하면, 우리나라에서도 이민자 고유의 문화 다양성을 인정하고 보장하는 제도적, 사회적 기반을 마련해야 함.

[그림 4-2] 국내 체류 외국인 및 결혼이민자 규모 추이



주: 국가지표체계 체류외국인현황(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756)과 결혼이민자현황(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2819)에서 2017. 11. 13. 인출.

□ 문화 다양성뿐 아니라 급속한 사회 변동에 적응하는 과정에서 핵가족, 확대가족, 직계가족 등의 전통적인 가족 유형이 동거가족, 1인 가구, 무자녀가족, 공동체가족 등으로 다양화되고 있음(김승권 외, 2004).

○ 또한 생활 양식의 다양화로 맞벌이가족, 주말부부가족, 기러기가족, 재혼가족 등은 이미 보편화되어 있음.

- 이혼율 증가나 초혼 연령 지연, 결혼 가치의 변화에 따라 등장하고 있는 비혼 동거가족에 대한 정책적 관심 또한 환기되고 있음(변수정 외, 2016).

- 그러나 여전히 결혼에 대한 전통적인 가족상이 다수인 사회 인식과 전통적 형태의 가족 중심 정책이 다양한 가족 유형의 등장과 부합하지는 않음.

〈표 4-1〉 한국인의 결혼 문화

(단위: %)

구분	그렇다	아니다
결혼은 해야 한다	51.9	48.1
결혼을 하지 않더라도 함께 살 수 있다	48.0	52.0
결혼하지 않고도 자녀를 가질 수 있다	24.2	75.8

자료: 통계청 보도자료. (2016. 11. 15.) 2016년 사회조사 결과: 가족교육보건의안전환경. 통계청. 재구성.

- 지구상의 희소한 자원을 활용해 이루고자 한 경제성장(economic growth)의 한계를 인식하고 생물 다양성과 생태(生態)를 회복함으로써 지속 가능한 발전(sustainable development)을 지향하려는 논의가 생태경제학으로 집결된 바 있음(Costanza, 1989).
- 생태경제학에서는 인간의 경제활동을 생태계의 부분 집합으로 간주하고 있으며, 따라서 다양한 생명체가 공존하며 생태가 보전된 지역은 인간의 경제활동을 지탱하고 현세대뿐 아니라 미래 세대 삶의 터전이 됨.

5. 묵자(墨子)의 겸애(兼愛) 사상

- 묵자를 포함한 묵가들의 사상은 상현(尙賢), 비공(非攻), 겸애(兼愛) 등 10가지로 나누어지는데, 그 핵심 사상은 ‘모든 사람을 차별 없이 사랑해야 한다’는 겸애(兼愛) 사상임(강신주 외, 2006).
- 묵자는 공동체의 혼란이 서로 사랑하지 않기 때문에 발생한다고 보고, 상호 간의 사랑을 어떻게 회복할 수 있을까라는 문제에 천착
 - 이는 사회문제의 발생 원인 중 하나인 사회구조적인 부분을 외면한 측면은 있지만,
 - “백성의 고통을 굶주린 자가 먹을 것을 얻지 못하고, 추운 자가 옷을 얻지 못하며, 수고하는 자가 휴식을 취하지 못하는 것이라고 주장하면서 군주가 해결하여야 하는 덕목”이라고 지적한 측면은 오늘날의 복지와 맥을 같이한다고 볼 수 있음.
- ‘유가와 묵가의 시비 논쟁’²⁰⁾에서도 나타난 바와 같이 적어도 두 가지 측면에서는 복지적 성격을 지니고 있음.
 - “남의 부모를 나의 부모처럼 여기고, 남의 집안을 나의 집안처럼 여기고”라는 차별 없는 사랑인 겸애(兼愛)는 사회 연대성의 토대가 될 수 있음.
 - 또한 묵가에서의 사랑은 감정을 넘어서서 반드시 물질적으로 이롭게 해야 한다는 교상리(交相利)로 이어짐으로써 오늘날의 복지와 맥을 같이함.

20) 묵가들은 유가의 경우 말로만 사랑을 외칠 뿐이고(차별적인 사랑), 그 사랑의 완성이 기본적으로 자기희생과 이타적 행위에 기초한다는 것을 망각하고 있다고 비판하고 있음.

- 겸애(兼愛)를 넘어 해와 달은 천지 만물을 차별하지 않고 비취 준다는 겸조(兼照) 사상은 포용적 복지의 철학을 담고 있을 뿐만 아니라 포용적 복지가 정의로운 것이라는 것을 시사하고 있음.
- 두루 겸하는 것이 하늘의 뜻이라면, 차별함은 하늘의 뜻을 반하는 것임(順天之意者 兼也, 反天之意者 別也).
- 두루 포용하는 것이 정의로운 정치이고, 차별하는 것은 패권 정치임(兼之爲道也, 義正, 別之爲道也, 力正).

제2절 포용적 복지 비전(vision)과 목표

1. 포용적 복지의 비전

- 비전(vision)은 상상력, 직감력, 통찰력 등이나 미래상, 미래의 전망, 선견지명 등 다양한 뜻을 지니고 있음.
- 하지만 본 연구에서는 비전을 ‘지향하고자 하는 미래상’으로 개념 정의. 이는 어떤 행위의 결과로 달성하고자 하는 바람직한 미래상
 - 비전의 형식은 일반적으로 추상성이 높게 설정되는 경향이 있음.
- 반면, 비전의 하위 개념으로서 목표는 일반적으로 구체적인 수치로 제시하는 경향이 있음.
 - 따라서 본 연구에서는 추상성이 높은 비전과 구체성이 있는 목표를 동시에 제시함.
 - 참고로 『사회비전 2030』에서는 2020년까지 일본/미국 수준의 복지지출 달성을, 그리고 2030년에 복지지출이 OECD 평

균 수준에 도달함을 비전으로 제시함.

- ‘지향하고자 하는 미래상’ 곧 비전을 제시할 때, 투입이나 과정보다는 성과(out-come)의 형식으로 제시하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
 - 그 이유는 ‘지향하고자 하는 미래상’에 가장 부합하는 것이 어떤 행위의 최종 성과물이기 때문임.
 - 이러한 관점에서 『사회비전 2030』에서의 비전은 ‘비전이라기보다는 목표의 성격’을 지니고 있다는 측면에서 바람직하지 않고, 산출 지표(out-put indicator)를 사용하고 있다는 측면에서도 바람직하지 않음.

- 포용적 복지의 비전(vision)으로 무엇을 제시하여야 하는가의 문제는 포용적 복지의 철학적 함의가 무엇인가와 맥을 같이함.
 - 앞 절 철학적 함의에서 물신주의(物神主義, fetishism)가 아닌 사람 중심의 인본주의, 사회적 포용(social inclusion), 보편주의, 다양성에 대한 존중, 겸조(兼照) 사상 등을 살펴보았음.
 - 이와 같은 철학적 함의, 사회권으로서의 행복추구권, 그리고 비전의 개념 및 성격을 종합적으로 고려하면 ‘더불어 행복한 사회’가 포용적 복지의 비전으로 바람직할 것으로 판단됨.
 - 인류가 추구하는 궁극적인 삶의 목적인 행복을 포용적 복지의 비전으로 설정한 것은 황금만능주의, 성장 지상주의라는 물신주의를 탈피한 ‘사람 중심’의 패러다임(paradigm)이라는 의미도 있음.

- 행복은 헌법적 가치임. 우리나라 헌법 전문에 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을” 명시하여 행복이 헌법적 가치임을 선언하고 있고,
 - 국민의 권리와 의무를 규정한 제2장의 첫 조문인 제10조에 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하여, 행복을 추구할 권리가 국민의 기본권임과 동시에, 이를 보장하는 것은 국가의 의무임을 선언하고 있음.

- 행복을 비전으로 사용하고자 한다면, 한국인에게 행복의 개념은 무엇이고 행복한 삶이란 무엇인가를 물어보지 않으면 안 됨.
 - 행복의 실제적 개념은 문명에 따라 사뭇 다르지만, 우리들은 서양의 에우다이모니아(eudaimonia)나 해피니스(happiness)의 번역어로서 행복이라는 용어를 사용하고 있음(김미곤 외, 2017b).
 - 아리스토텔레스는 인간이 스스로에게 부여한 궁극적인 삶의 목적을 에우다이모니아(eudaimonia)라 표현하였음. 이는 인간은 자신에게 부여된 다양한 물질적 조건이나 사회적 조건에 완전히 구속되는 삶이 아니라 자기 나름대로 설정한 삶의 의미를 확충하며 살아가야 한다는 것임.
 - 노자는 도덕경에서 행복을 ‘마음은 비워 주고 배는 채워 줌(虛其心, 實其腹)’ 등으로 표현. “이것은 인위적인 이름(名)에서 벗어나서 몸을 건강하게 유지하면서 장수를 누리는 것이라고 할 수 있음”(박승희, 2015).

- 동양도 서양과 마찬가지로 행복이란 가치 있는 삶을 살아가는 것을 즐기는 것이며, 그러한 삶을 살기 위해서는 우선 물질적이나 사회적인 결핍으로부터 해방되어야 하고, 가치 있는 삶을 즐길 수 있도록 하는 사회 시스템의 형성이 중요하다는 개념을 가지고 있었으며, 한국도 그러함.

□ 프라이(2015, p. 36)는 행복을 다음과 같은 세 차원으로 구분함.

- 행복(happiness): 순간적인 기쁨이나 즐거움 같은 감정
- 삶에 대한 만족감(life satisfaction): 삶에 대한 전반적인 충족감
- 에우다이모니아(eudaimonia) 또는 좋은 삶(good life): 자신의 가능성을 계발하고 채우면서 얻는 삶의 질

□ OECD(2013)는 행복의 세 차원을 포괄하는 용어로 행복(happiness)이 아니라 주관적 행복(subjective well-being)이라는 용어를 사용하는데,²¹⁾ 주관적 행복을 다음과 같이 정의함(김미곤 외, 2017b).

“긍정적이든 부정적이든 사람들이 자신의 삶에 대해 행하는 모든 다양한 평가와 사람들이 자신의 경험에 대해 보이는 감정적 반응을 포함하는 좋은 정신 상태 (Good mental states, including all of the various evaluations, positive and negative, that people make of their lives and the affective reactions of people to their experiences)”(OECD, 2013, p. 10).

21) ‘subjective well-being’은 ‘주관적 안녕’이라고 번역하기도 하지만, OECD의 ‘subjective well-being’은 행복의 세 차원을 아우르는 표현으로 사용하고 있기 때문에 ‘주관적 행복’이라 번역함.

□ 한편 행복의 개념에 시간이라는 개념을 도입하면, 행복은 “행복함을 느끼고 있는 현재 상태뿐만 아니라 과거에 대한 호의적인 평가와 더불어 미래에 대한 긍정적인 전망을 포함하며 본질적으로 과거에 대한 성찰(retrospective)과 더불어 미래에 대한 전망(prospective)을 모두 포함하는 개념”이라고 할 수 있음(W. Tatarkiewicz, 1966, p. 1; 문진영, 2012에서 재인용).

○ 그의 주장의 핵심은 “행복이란 과거, 현재 그리고 미래라는 세 구성 요소 간의 상호 작용으로 결정되며, 이 세 구성 요소가 모두 동등한 영향력을 가지는 것은 아니라 ‘현재 상태’가 가장 중요하다”고 보고 있음(W. Tatarkiewicz, 1966, p. 2; 문진영, 2012, p. 57에서 재인용).

○ 행복에서의 시간 개념 도입은 이스털린의 이론으로 이어짐.

- 그는 ① 일정 시점에서 분석해 보면, 소득이 높은 사람은 소득이 낮은 사람에 비해서 평균적으로 더 행복한 반면에, ② 시계열적인 분석을 해 보면, 일정 수준 이상의 소득 이후에는 소득이 증가해도 행복의 증가는 거의 이루어지지 않거나, 매우 미미한 증가 수준을 보이고 있다는 것이다(Easterlin, 2010; 문진영, 2012에서 재인용).

- “이와 같이 소득과 행복의 관계가 단층적인 분석과 시계열적 분석 간에 상반된 결과를 보이는 현상을 ‘이스털린 역설(The Easterlin Paradox)’²²⁾”(문진영, 2012, p. 55)이라고 함.

22) 자세한 내용은 문진영(2012), 이스털린 역설에 대한 연구를 참조.

- 포용적 복지의 비전: 포용적 복지는 “더불어 행복한 사회”를 지향함.
 - 이는 국민 모두가 기본생활 이상의 생활을 향유토록 하고, 아동, 청소년에게는 희망을, 그리고 중장년, 노인에게는 삶의 보람을 느끼도록 복지제도를 재설계함을 의미함.

2. 포용적 복지의 목표

- 비전의 하위 개념으로서 목표는 추상적인 비전을 구체적인 수치로 제시하는 것임.
 - 앞에서 설정한 ‘더불어 행복한 사회’라는 포용적 복지의 비전을 구체화하기 위해서는 행복을 측정하지 않으면 안 됨.

[그림 4-3] 포용적 복지의 철학과 비전, 추진 전략



자료: 김미곤 외. (2017a).

- 행복의 개념이 추상적이기 때문에 대부분의 국가에서는 그동안 행복에 대한 대리 변수로 GDP를 사용하였음.
- 소득과 행복에 관한 횡단면 분석에서 소득이 증가하면 행복도 증가하는 것으로 밝혀져 대리 변수로서의 GDP는 일정 정도 타당성을 인정받고 있었음.
- 하지만 소득과 행복 간의 시계열 분석에서, 소득의 증가가 행복에 거의 영향을 주지 못한다는 ‘이스털린의 역설(The Easterlin Paradox)’이 1974년 발표된 후 행복이 무엇이며, 어떤 요인에 의하여 결정되는지 등에 대한 관심이 증폭되었음.
- 이후 2009년 프랑스의 ‘경제 성과사회 진보 측정 위원회’에서 사회 진보를 측정할 수 있는 사회 지표의 필요성을 제기한 바가 있음.
 - 대안적 접근에 대한 관심이 환기되면서 OECD에서는 ‘보다 나은 삶의 질 지수(Better Life Index)’ 체계를 구축하여 발표하고 있고,
 - 영국에서는 2011년부터 국민 웰빙(National Well-being)을 발표하고, 부탄에서도 국민총행복(Gross National Happiness) 지수를 개발하여 발표하고 있음.
- 행복을 측정하려는 학계 및 정책적 관심이 높아지면서 OECD에서는 산재한 주관적 안녕(Subjective well-being) 측정 도구를 집대성하는 안내서를 발간함(OECD, 2013).
- 타당성과 신뢰도가 검증된 측정 도구를 중심으로 삶에 대한 평가(Cantril, 1965), 정서(Affect), 유데모닉 행복(Diener et al., 2010), 삶의 영역 평가(International Wellbeing Group, 2013), 그리

고 경험한 행복(Experienced well-being) (Kahneman et al., 2004)으로 범주화하고 있음.

- 이 중 삶의 만족도, 유데모닉 행복, 정서적 행복(행복, 걱정, 우울)을 핵심 문항으로 제안하고 있음(OECD, 2013, pp. 13-25).
 - 삶의 만족도는 행복 연구에서 가장 많이 활용되는 척도로, 전반적인 삶의 만족도를 질문(Wang et al., 2014)하고, 유데모닉 행복은 그리스 철학자 아리스토텔레스의 윤리학에 따라, 풍요로운 삶 등 삶에 대한 가치 판단을 측정(Diener et al., 2010)하고 있음.
 - 그리고 정서적 행복은 응답자의 즉각적인 행복감을 파악하기 위해 어제 경험한 행복과 어제 경험한 우울을 측정함(Kahneman et al., 2004).

□ 서베이 조사를 통해 실제 측정된 행복 수준을 발표하는 대표적인 국제 연구는 유엔의 연구 자문 기구인 “지속 발전 해법 네트워크(The Sustainable Development Solutions Network, SDSN)”에 의해 연간 발행되고 있는 세계행복보고서(World Happiness Report)(Helliwell et al., 각 연도)임.

- 이 보고서는 전 세계 150여 개국을 대상으로 주관적 만족(subjective well-being) 수준을 측정하고 있는 갤럽월드폴(Gallup World Poll, GWP) 원자료를 활용해 각국의 최근 3년간 평균 삶의 만족도(life satisfaction) 수준을 비교하고 있음.
- 추상적 개념인 삶의 만족도를 측정하기 위해 이 조사에서 활용하는 문항은 캔트릴 사다리(Cantril, 1965)이고, 구체적인 질문 내

용은 다음과 같음.

“바닥이 0점이고 꼭대기가 10점인 사다리를 상상하세요. 사다리의 꼭대기는 당신의 삶에서 최상의 상태를 의미하고, 사다리의 바닥은 당신의 삶에서 최악의 상태를 의미합니다. 지금 현재 당신은 그 사다리의 어느 단계에 있다고 생각하십니까?”(Gallup, 2014, p. 42)

- 상기와 같이 행복을 측정할 수 있다면 그리고 측정하였다면, 그다음 단계는 언제까지 어느 수준을 달성할 것인가를 결정하여야 함.
- 이는 정치적인(또는 정책적인) 문제이기도 하지만, 먼저 우리의 현실을 직시할 필요가 있음.
 - 우리나라의 경제 규모는 세계 11위, 1인당 소득 수준은 29위 (IMF World Economic Outlook Database Oct. 2017 edition 원자료), 그러나 삶의 만족도(행복 수준)는 155개 조사 대상국 중 55위(Helliwell et al., 2017, 세계행복보고서 2017)인 10점 만점에 5.8점임.
 - 그러므로 경제 수준에 걸맞은 행복 수준 설정이 필요함.
- 따라서 본 연구에서는 2040년에 현재 영국 수준인 6.7점을 달성 하는 것을 목표로 제시하고자 함.

제3절 포용적 복지 추진 전략

□ 포용적 복지 실현을 위한 추진 전략으로 포용성, 혁신성, 유연성, 통합성 등을 검토함.

□ 포용성

○ 포용성이란 모든 국민에게 정치·경제·사회 전반에 걸쳐 안정된 삶의 기회를 제공하고, 다양성과 이질성이 관용, 수용, 변용의 과정을 통해 더 높은 수준으로 승화되는 것을 의미함.

- 포용의 원리는 사회적 약자를 ‘보호’하는 것뿐만 아니라, 사회적 약자를 포함한 모든 국민의 사회경제적 ‘역량을 강화’하여 시장 및 사회 참여, 나아가 재능 발휘의 기회를 최대한 확대하는 것을 포함함.

- 포용성은 다양성을 수용하여 더 나은 상태로 나가는 것으로서, 포용성이 최고 수준에 도달하면 그 결과로서 혁신을 촉진함.

• 애스모글루 외(Acemoglu & Robinson, 2012)는 『국가는 왜 실패하는가』에서 ‘역사상 가장 성공한 국가의 공통점은 포용적 정치제도(시민의 기본권과 안전 보장, 참여적 민주주의, 정치·사회 세력 간의 대화와 타협)와 포용적 경제제도(시장 참여의 기회 보장, 독과점 폐지를 통한 지대 추구 근절 및 공정한 경쟁 환경 보장, 사회안전망 확충)를 가지고 있다’는 점을 강조함.

• 포용적 정치제도 → 포용적 경제제도 → 창조적 파괴와 혁신
→ 지속적 성장으로 귀결되기 때문임.

○ 성경룡 외(2017)에서는 포용성을 경제 영역, 고용 영역, 복지 영

역 등에서 약자 집단과 일반 국민의 참여와 보호 수준을 확대하는 것으로 규정하면서, 다음과 같은 추진 과제를 제시함.

- 경제 영역: 독과점 해소, 대·중소기업 협력, 노조의 경영 참여와 협상력 제고 등
- 고용 영역: 고용 안정성 증진, 비정규직 축소, 노동생산성과 연계한 임금 상승 등
- 복지 영역: 소득 상실과 건강 상실 등 주요 사회 위험에 대한 보호 확대, 아동과 노인 돌봄 확대 등의 가족복지 확대 등

○ 박능후 장관은 취임사(2017)에서 “어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실과 복지를 고루 누리면서 개인이 자신의 역할과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라”를 포용적 복지국가라 칭함.

- 그러므로 포용성이란 ‘경제성장의 과실과 복지를 어느 계층도 소외됨이 없이 고루 누리는 것’이라고 개념을 규정할 수 있음. 이는 곧 사회보장의 사각지대 해소를 의미함.

○ 사각지대는 대상 포괄성과 급여 충분성으로 구분할 수 있음. 현재 우리 사회의 광범위한 사회보장의 사각지대를 감안하면,

- 1차적으로 대상 포괄성에 방점을 두고, 다음으로 급여 충분성으로 이행하는 전략을 구사하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

□ 혁신성

○ 과감한 도전, 창의적 문제 해결, 지속적 학습, 개방적 혁신, 협력적 경쟁(cooperative competition)을 촉진하는 것을 의미함.

- 혁신성은 반드시 포용성에 기반해야 함. 혁신은 일부 기업, 선도 산업, 천재들의 전유물이 아님. 모든 국민이 자신의 잠재력

을 충분히 발휘할 수 있는 조건을 만듦으로써 ‘나보다 똑똑한 우리’를 실현하는 것이 핵심임.

- 혁신성이 일부 집단에만 적용될 경우 사회경제적 양극화와 고용 위기가 심화될 가능성이 있음. 혁신의 원리를 경제와 사회 전반에 걸쳐 적용하여 혁신 주체와 혁신의 대상 및 범위를 확장하고 혁신의 결과에서도 포용성을 높일 수 있도록 제도 설계가 필요함.
 - 신기술·신산업 육성뿐만 아니라 기존 산업의 생산성 혁명, 고용·일터 혁신, 적정 기술 기반의 풀뿌리 혁신 촉진 등임.
 - 즉, 포용적 혁신(UN Economic and Social Council)이 필요함.
 - 신기술·신산업 중심의 혁신 정책은 대기업의 시장 기회를 창출할 수 있지만, 중소기업 및 소외 지역의 혁신 참여 기회는 크게 제한할 수 있음.
 - 따라서 하이테크 기반의 파괴적·단절적 혁신(breakthrough innovation)과 함께 적정 기술 기반의 풀뿌리 혁신(grassroots innovation)까지 다양한 유형의 혁신을 촉진하여 어느 누구도 혁신을 통한 가치 창출의 기회로부터 배제되지 않도록 하며, 혁신의 성과가 모두의 이익으로 돌아갈 수 있는 포용적 혁신 정책이 필요함(성경룡, 2017).
 - ‘모두가 참여하는 혁신’(innovation by all)과 ‘모두를 위한 혁신’(innovation by all) 지향
- 혁신성은 ‘교육과 과학기술 영역에서 창의성을 증진하고 이론적·기술적 혁신 역량을 증진하는 것’을 의미함(성경룡 외, 2017).

- 4차 산업혁명 등의 기술 발전에 대응하기 위해서는 학교 교육, 직장 교육, 평생 교육 등의 인적 자본 확충이 필요함.
- 또한 미래 먹거리 산업 및 기술 창출을 위해서는 창의성을 바탕으로 한 국가 혁신 역량이 무엇보다도 필요함.

○ 포용적 복지를 달성하기 위해서도 물적 기반 축적 기제인 혁신성은 필요함.

- 보건의료와 ICT가 융합한 잠재력(국민 건강 수준 향상과 질병 예방, 보건의료 미래 수요 예측 등)을 발휘하기 위해서 보건의료 빅 데이터(Big data) 확보, 효율적 이용 수단인 플랫폼 개발, 인공지능에 대한 연구, 법 제도 정비 등이 필요함.
- 결국 포용성은 혁신성을 내포해야 하고, 혁신성은 포용성을 지향해야 함.
 - 포용이 혁신을 내포하지 않으면 무분별한 포퓰리즘이 될 우려가 있고, 반대로 포용성으로 규율되지 않는 혁신은 양극화 심화 등 파괴적 결과를 초래함.

□ 유연성

- 포용성과 혁신성이 유기적으로 결합되어 작동하기 위해서는 정치, 경제, 사회, 노동, 대외 관계 등 국정운영의 제반 영역에 걸쳐 유연성이 보완 원리로 작동해야 함.
- 유연성이란 합의 정치와 사회적 대화를 통해 세계 경제의 변동에서 오는 충격에 선제적으로 대응하기 위한 수단의 성격을 지님.
 - 포용성과 혁신성이 지나치게 경직적으로 적용될 경우 마찰이 발생. 유연성은 서로 다른 의견을 가진 집단들 간의 대화, 타협

의 과정을 통해 포용성과 혁신성이 조화를 이룰 수 있도록 하는 원리임.

- 유연성의 전제 조건은 튼튼한 사회안전망(포용성)임. 취약한 사회안전망 속에서 길어진 노후 기간을 낮은 소득으로 버텨야 한다는 불안감이 중장년 이후 삶을 지배하고 있는 우리 현실에서 나타나고 있는 기득권에 대한 양보 기피, 극도의 이기주의 등을 감안할 때 포용성은 유연성의 전제 조건이 됨.
 - 유연성의 수단은 사회적 타협임. 대표적인 예가 유럽의 ‘유연 안정성 모델’과 ‘이행 노동시장 모델’임.
- 유연성은 국정운영의 모든 영역에 적용될 수 있는 원리이지만, 특히 고용·노동 분야에서 매우 중요함.
- 우리나라는 노동의 수량적 유연성 측면에서는 이미 매우 높은 수준에 도달했으나, 기능적 유연성과 임금 유연성은 매우 낮은 수준임.
 - 플랫폼 노동 등 새로운 유형의 노동이 등장하고, 기술 변화와 일자리 생멸이 빠르게 진행되는 상황에서 기능적 유연성과 임금 유연성은 불가피할 뿐만 아니라, 포용적이면서 동시에 혁신적인 노동시장을 가능하게 함.
 - 실직·소득 감소의 위험을 낮추는 사회보장 확충, 기술적·사회적 적응력을 키워 실직 탈출 및 전직의 가능성을 높이는 적극적 노동시장 체계 구축, 공정한 고용 관행 적용을 전제로 한 유연성은 개방적 경제, 국제 경제 변동과 경쟁에 대한 유연한 대응을 가능하게 하고, 인적 자원 개발, 노동자 및 노동시장의 적응성 향상을 통해 혁신과 생산성 향상에 기여함.

- 특히 제 집단 간의 사회적 대화에서 유연성이 매우 중요한데, 유연성은 전체 이익의 합을 최대화하고 모든 당사자가 그 이익을 적절한 방식으로 공유하기 위해서 반드시 적용되어야 할 원리임.

□ 선순환성

- 그동안 경제와 복지 간의 선순환성이 주된 논의의 대상이었음.
 - 참여정부 말기에는 유연안정성 이론, 이행 노동시장 이론 등의 영향을 받아 3축(경제-일자리-복지)의 황금삼각형 모델(Golden Triangle Model)을 추구함.
- 하지만 4차 산업혁명과 같은 기술의 발전에 따라 나타날 수 있는 일자리 감소와 새로운 일자리 창출에 대응하기 위한 교육과 재교육이 매우 중요함.
 - 따라서 경제, 일자리, 교육, 복지의 선순환 관계를 반영하는 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 구축이 매우 중요함.

□ 통합성

- 통합성은 보건복지 영역 간·제도 간 연계성 강화 및 제도 체계화를 의미함.
 - 지난 정부들의 성과가 보건복지제도 도입을 통한 복지국가의 기틀 마련이었다면, 현 정부의 최대 과제는 사회보장 영역 간·제도 간 연계성 강화 및 제도 체계화를 통한 '복지국가 체계'의 완결성 제고임.
 - 예컨대 노인 빈곤을 축소하기 위해서는 기초보장제도, 기초연

금, 국민연금, 노인 일자리, 근로장려세제, 주택연금 등의 제도들이 유기적으로 연계되어야 함.

- 하지만 기존 제도들은 제도 내의 완결성은 어느 정도 달성하고 있으나, 제도 간 연계성은 미흡한 실정임.

제 5 장

포용적 복지의 정책 방향

- 제1절 복지정책 추진 방향
- 제2절 보건정책 기본 방향
- 제3절 인구정책 기본 방향

5

포용적 복지의 정책 방향 <<

제1절 복지정책 추진 방향²³⁾

□ 포용적 복지의 추진 방향은 포용적 복지가 내포하고 있는 철학적 함의인 인본주의, 보편주의, 사회통합, 상생, 다양성에 대한 존중, 분배 정의 실현 등(김미곤 외, 2017a)을 구현하는 방향임.

□ 사회안전망 확충

○ 사각지대 축소

- 저성장과 양극화 및 그에 동반한 기업의 분절화와 비정형적 고용 관계의 출현은 기존의 복지제도로는 포괄하지 못하는 새로운 사회복지 사각지대를 만들.
- 사각지대 축소를 위한 핵심 과제
 - 고용보험: 임금 중심의 고용보험 체계 → 소득 중심의 고용보험 체계로 전환
 - 국민연금: 두루누리 사업 적용. 가족 돌봄 및 자원봉사 등의 사회적 행위에 대한 크레딧 부여. 정년과 연계한 수급 연령 조정
 - 기초보장제도: 부양의무자 기준 축소 및 폐지, 재산의 소득 환산율 인하

23) 본 장에서는 포용적 복지라는 관점에서 보건복지부의 3대 정책 영역인 복지정책, 보건정책, 인구정책에 대한 기본 방향을 살펴보고자 함.

- 보편적 사회서비스 보장보험 도입: 각종 서비스를 포괄할 수 있는 보편적 사회서비스 보장보험 필요. 예컨대 ADHD 등은 소득과 관계없이 발생, 급여의 형태는 필요에 따라 선택. 예를 들어 자녀수당(현금), 발달장애인 지원(현물) 등

○ 걱정 급여 수준 보장

- 건강보험: 비급여의 급여화로 보장률 70% 달성 필요
- 국민연금: 급여 축소 계획을 2018년 중단하여 소득대체율 45% 유지 필요. 사업주가 부담하는 보험료 상한제(468만 원) 폐지 검토
- EITC: 노인이 있는 가구에게 선정 기준 및 급여 수준 대폭 인상 필요(ETC 도입)

○ 대상별·특성별 포용적 복지를 위한 가계-시장-국가 간 정책 조합

- (국가 \cap 시장) 노인 일자리 급여 수준(현재는 사업별로만 차등 지급) → 급여 차등(빈곤 후기 노인에게 더 많은 급여 지급) 등
- (국가 \cap 가계) 노인에 대한 인적 공제(현재는 동일 가구 여부에 관계없이 인적 공제 실시) → 노인을 동일 가구 내에서 부양하는 경우 더 많은 인적 공제 실시 등
- (국가 \cap 시장) EITC(현재는 노인에 대한 고려 없음) → 노인을 동일 가구 내에서 부양하는 경우 더 높은 선정 기준을 적용하고, 더 많은 급여 지원 등

□ 생계비 부담 경감

○ 가계 고비용 요인

- 공공의 역할 미흡으로 인한 고비용

- 예) 건강보험의 경우 낮은 보장률로 인하여 민간보험에 과도하게 의존함으로써 고비용 초래. 2017년 가구당 월평균 국민건강보험료 13만 5천 원 대 가구당 민간보험료 43만 4천 원(민간의료보험료 28만 7천 원+실손의료보험료 14만 7천 원)(자료: 국민건강보험공단)

- ‘건강보험 하나로 운동’이 주는 시사점 검토 필요

- 독과점 체계의 기득권(지대) 추구 행위로 인한 고비용

- 예) KAL과 아시아나의 독과점 체계에서 저가 항공사의 서비스로 수요자는 거의 5분의 3 가격으로 이용 가능

- 민간 전달체제로 인한 고비용: 민간 전달체계를 활용할 수밖에 없던 역사적 유산이 지금은 ‘낮은 질+고비용 전달체계’로 이어지고 있음.

○ 가계 저비용 구조 정착 방안

- 첫째, 복지제도 일환으로 현물급여 제공

- 현물급여의 경우 정책 대상 소득 계층의 지출에서 큰 비중을 차지할 경우에만 재분배 효과가 나타남을 유의할 필요가 있음.

- 둘째, 기술 발전을 활용한 저비용 구조 정착(공용 주파수 등)

- 셋째, 제도 개선(시스템 개선)을 통한 저비용 구조 정착(실손보험제도 개혁, 사교육비 축소 등)

○ 생계비 완화 4대 분야 핵심 과제

- (주거) 공공 임대 아파트 확대(현재 6.3% → 상향), 서민 주거 금융 확대

- (의료) 건강보험 보장성 강화, 사보험 합리화

- 비급여 항목 급여화 → 실손보험사 보험금 지급 부담 감소
→ 보험사 반사이익 발생
 - (교육 및 보육) 공교육 및 공보육 강화와 사교육 없는 체계 구축
 - (통신) 공용 주파수 활용으로 통신비 인하
 - (기타) 제로페이 도입(카드 수수료 대폭 인하)과 건강보험공단
에서 실손보험 운영 검토 및 연금공단에서 개인연금 운영 검토
- 저비용 사회 구축: 저비용-중부담-고복지 지향

□ 노후 소득보장제도의 재구조화

- 중기: 기초보장제도, 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, 주택연금 간
연계 통합을 통한 재구조화. 재구조화 후 빈곤선에 미달하는 계층
에 대한 캐나다의 보충적 소득보장제(GIS) 도입 검토
- 장기: 국민연금과 직역연금 간의 통합(현재는 앞 칸과 꼬리 칸으
로 구분된 설국열차와 유사)
 - 먼저 국민연금과 직역연금 간의 통합을 위한 숙의제 필요

[보론 1] 청년 대책

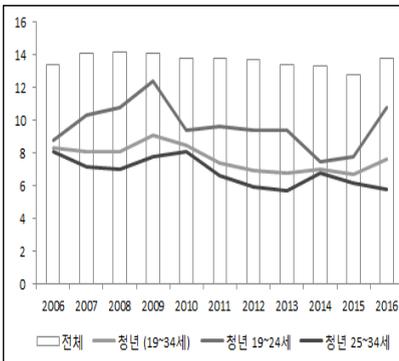
가. 청년 세대에 대한 진단

□ 낮은(숨은) 청년 빈곤율

○ (빈곤율) 우리나라 청년(19~34세) 빈곤율은 7.6%(2016)로 전체 빈곤율 13.8%에 비해 낮은 수준임.

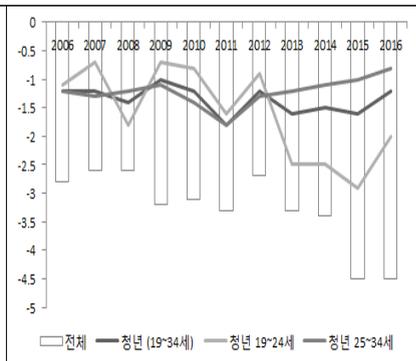
- 초기 청년(19~24세) 빈곤율은 2006년 8.8%에서 금융위기 직후인 2009년 12.4%로 정점에 오른 뒤 감소하다, 2015년부터 다시 증가함.
- 공적 이전 효과, 즉 시장소득 빈곤율 대비 가처분소득 빈곤율의 차이로 측정하는 전체 빈곤율 감소 효과는 4.5%포인트(2016년). 그러나 청년 빈곤율 감소 효과는 이보다 다소 낮은 1.2%포인트임(2016년).

[그림 5-1] 청년 빈곤율 변화 추이



자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료.

[그림 5-2] 공적 이전의 청년 빈곤 완화 효과



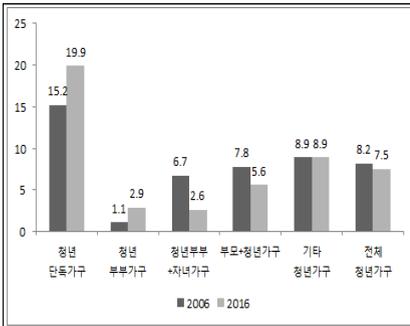
자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료.

○ (가구 유형별 빈곤) 유형별 가구 빈곤율은 청년단독가구 19.9%, 기타 청년가구 8.9%, 부모+청년가구 5.6%*, 청년부부가구 2.9%, 청년부부+자녀가구 2.6%(전체 청년가구 빈곤율은 7.5%)임.

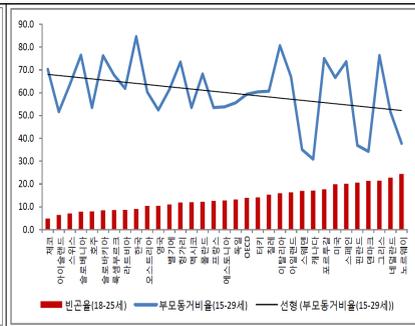
- 청년단독가구의 빈곤율이 가장 높고, 청년부부가구와 청년부부+자녀가구의 빈곤율이 가장 낮은 수준. “유전결혼-무전비혼”이라는 말을 뒷받침함.

- 청년 평균 빈곤율보다 낮은 ‘부모+청년가구의 빈곤율’은 일종의 숨은 빈곤일 수 있음(parachute kids).

[그림 5-3] 청년가구 유형별 빈곤율



[그림 5-4] OECD 국가 청년 빈곤율



주: 가구 빈곤율 기준임.
 자료: 통계청. (각 연도). 가계동향조사, 원자료: 김문길 외(2017)에서 인용.

○ (다차원 빈곤) 청년(19~34세) 다차원 빈곤율은 11.6%로 전체 다차원 빈곤율 12.1% 대비 95.9% 수준(청년의 소득빈곤율은 전체 빈곤율 대비 50%)임.

- 차원에 따라 전체 인구의 빈곤율과 비교하면, 안정성(123.1%), 고용(118.2%), 주거(115.4%), 경제력(110.3%), 사회문화적 자본(89.3%), 건강(47.6%)의 순으로 나타나 청년들은 안정성,

고용, 주거의 영역에서 상대적으로 높은 수준의 어려움을 겪고 있음.

〈표 5-1〉 다차원 빈곤율과 소득빈곤율 비교

(단위: %)

구분	다차원 빈곤	다차원 빈곤						소득 빈곤율	
		경제력	주거	건강	고용	사회 문화적 자본	안정성	빈곤율	전체
청년	11.6	3.2	1.5	1.0	2.6	1.8	1.6	3.8	6.0
19~24세	17.0	4.4	1.5	1.1	5.0	2.2	2.8	6.8	8.4
25~34세	10.5	2.9	1.4	1.0	2.1	1.7	1.3	3.1	5.5
중장년	11.5	2.6	1.2	2.0	2.0	2.4	1.3	5.6	9.8
노인	18.4	4.9	1.1	5.8	2.9	3.0	0.7	34.5	45.3
전체	12.1	2.9	1.3	2.1	2.2	2.3	1.3	7.6	13.5

자료: 김문길 외(2017). 인용.

□ 낮은 고용률 및 높은 실업률

○ (고용률) 30대 이상에서 전년 동월 대비 상승하였으나, 20대에서 하락하였음(통계청).

〈표 5-2〉 연령 계층별 취업자 및 고용률

(단위: 천 명, %, %p, 전년 동월 대비)

	2017. 5.			2018. 5.			증감		
	인구	취업자	고용률	인구	취업자	고용률	인구	취업자	고용률
전 체	44,447	26,450	59.5	44,740	26,824	60.0	292	374	0.4p
15~29세	9,945	4,036	40.6	9,848	4,070	41.3	-97	34	0.7p
15~19세	3,084	230	7.5	2,922	274	9.4	-162	44	1.9p
20~29세	6,861	3,806	55.5	6,925	3,796	54.8	64	-10	-0.7p
30~39세	7,632	5,653	74.1	7,518	5,636	75.0	-113	-17	0.9p
40~49세	8,645	6,650	76.9	8,570	6,589	76.9	-75	-61	0.0p
50~59세	8,319	6,112	73.5	8,381	6,252	74.6	61	140	1.1p
60세 이상	9,906	4,000	40.4	10,423	4,278	41.0	517	278	0.7p

자료: 통계청.

- (실업자) 최근 5개년간 전체적으로 실업자 및 실업률의 증가 추세를 유지함(통계청).
 - (실업률) 15~29세 청년실업자의 규모도 최근 5개년간 지속적인 상승 추세임.
 - 청년실업자는 2016년 42.6만 명으로 2013년 대비 10만 명 증가했고, 실업률도 1.9%포인트 상승함.

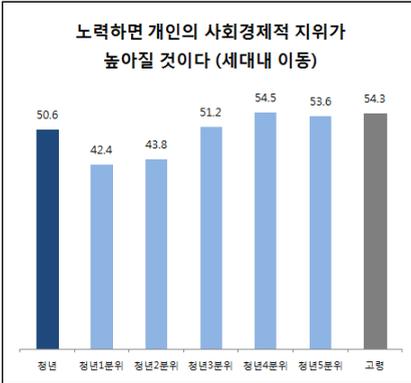
〈표 5-3〉 실업자 및 실업률 추이

	2013	2014	2015	2016	2017
실업자(만 명)	80.8	93.9	97.6	100.9	102.3
실업률(%)	3.1	3.5	3.6	3.7	3.7
청년실업자(만 명)	32.4	37.8	38.9	42.6	42.6
청년실업률(%)	8.0	9.0	9.1	9.8	9.8

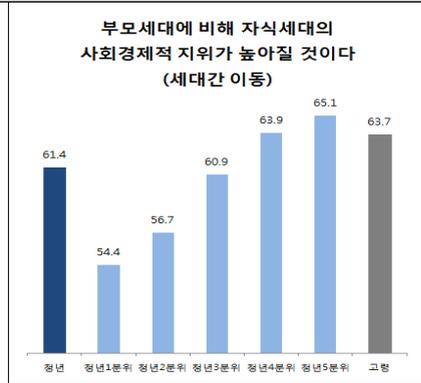
자료: 통계청.

- (일자리 수급 전망) 인구구조와 경제성장률 측면만 고려하면, 2020년대 중반까지는 일자리가 부족하고, 2030년 이후 인력 부족 현상이 나타날 것으로 예상됨.
 - 4차 산업혁명의 진전에 따라 인공지능이 인간 지능을 앞선다는 특이점에 도달하면(레이 커즈와일에 의하면 2045년에 『특이점(singularity)이 온다』), 일자리가 부족할 것으로 전망됨.
- 낮은 사회 이동 가능성
 - (사회 이동 가능성) 세대 내·간 계층 상향 이동 전망은 저소득 청년층일수록 기대 수준이 낮음(노인보다 낮음).

[그림 5-5] 세대 내 이동성 전망



[그림 5-6] 세대 간 이동성 전망



주: 청년 19~34세, 고령 60~75세.
 자료: 여유진 외(2016)

- (3포 → n포 → 헬조선) 청년들의 감추어진 빈곤, 높은 실업률, 낮은 사회 이동 가능성 등은 결혼, 출산 포기 등으로 이어져 저출산의 요인이 되고 있음 → 사회적 지속가능성 저해

나. 청년 세대에 대한 정책 방향

□ 청년 빈곤에 대한 정책 함의 및 정책 방향

- 첫째, 청년의 경우 현재는 상대적으로 낮은 빈곤율을 보이고 있지만, 노동시장 상황, 잠재성장률의 하락세, 4차 산업혁명 등을 고려할 때 주요 OECD 선진국과 같이 청년이 새로운 빈곤 위험 집단으로 부상할 수 있음.

- 따라서 미래의 청년 빈곤을 예방할 수 있는 정책, 즉 현재와 미래의 청년들의 역량을 키울 수 있는 다각적 접근이 필요(아동수당이나 주택부조 등 가구 지원, 실업부조나 직업훈련·고용서비스 등 노동시장 정책 확대)함.

- 둘째, 청년가구의 유형에 따라 빈곤율에서 큰 차이가 나타나고 있어, 가구 유형을 고려한 맞춤형 접근이 필요함.
 - 특히 청년단독가구는 낮은 소득뿐만 아니라, 주거비 부담 능력 저하 등에 따른 주거빈곤 문제도 심각한 것으로 파악됨에 따라 자립을 위한 고용정책, 소득 지원 정책, 주거 지원 정책 등이 필요함.
- 셋째, 청년수당 또는 실업부조 도입 필요. 생애 최초 국민연금 지원이 필요함.

□ 청년 일자리 정책 방향

- 첫째, 일자리의 양과 질 문제는 선택의 문제가 아니라 동시에 추진되어야 하는 것이지만, 일자리 창출을 위해서는 양질의 사회서비스 일자리 창출 확대가 필요함[국정 과제 34만 개 → 54만 개(안)].
- 둘째, 청년의 문제에 대한 책임을 거칠게 표현하면 국가, 대기업, 고임금 근로자임. 따라서 3자 간의 고통 분담으로 청년 일자리 문제를 부분적으로 해결하여야 할 것으로 판단됨.
 - 상대적으로 고임금 근로자인 공공기관 종사자, 교수, 고위 공무원 등의 임금을 당분간 동결하고, 동 재원으로 양질의 청년 일자리 창출이 필요(일자리 나누기)함.
 - 이와 동시에 국가 및 대기업도 고임금 근로자 고통분과 동일한 규모의 재원 출연으로 양질의 청년 일자리 창출이 필요함.
 - 임금을 동결하는 근로자에게는 정년 연장, 부분 연금 등으로 보상하고, 청년 일자리 창출에 기여하는 기업은 이미 사회적 세금

을 지출한 것으로 간주하여 법인세 등의 세금 조정이 필요함.

- 셋째, 부처별로 분산되어 있는 청년정책들을 종합적으로 총괄할 수 있는 정부의 거버넌스 구축이 필요함.

[보론 2] 노인 빈곤 대책

가. 노인 빈곤에 대한 진단

□ 노인의 약 절반이 빈곤한 상태임.

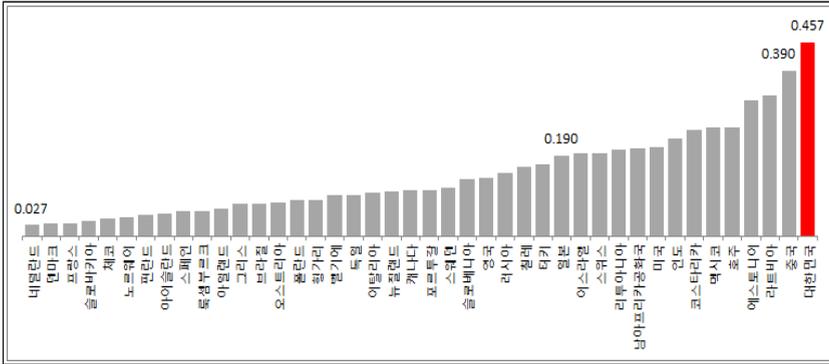
- 중위소득 50% 기준 노인 빈곤율은 2015년 45.7%임.

*** 국제기구인 헬프 에이지 본부에서 한국지부에 한국의 노인 빈곤율에 대한 자료 요청 → 자료 제공 → 본부에서 세계 11위 경제 대국이 이럴 수가 없다고 판단하고 혹시 당신들 실수로 북한의 노인 빈곤율 자료를 보낸 것이 아닌가?라고 한국지부에 확인 메일 보냄.**

- 이러한 빈곤 수준은 제도와 관습 측면에서 두 번 배신당한 결과임. 노인의 경우 한 번은 가족으로부터, 그리고 한 번은 국민연금*으로부터 배신당했음.

- 1988년 적립 방식을 채택한 국민연금은 당시 노인들의 국가 발전 기여(사회보험료)를 무시한 것임.

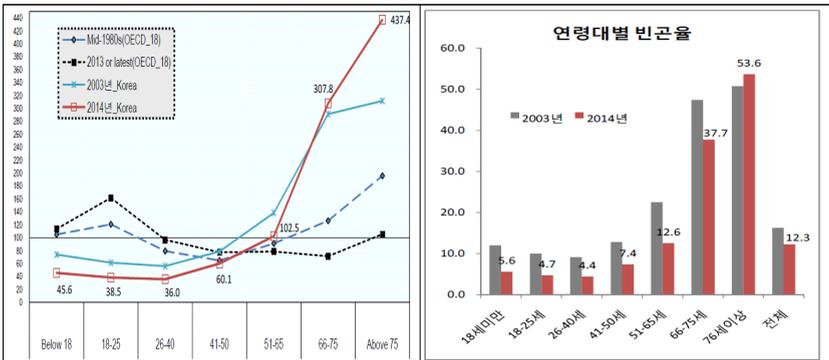
[그림 5-7] OECD 등 주요 국가의 노인 빈곤율(2015년 전후)



주: 중위 가치분소득 50% 기준의 상대 빈곤율임. 65세 이상 노인을 대상으로 함.
 자료: OECD Income Distribution and Poverty Dataset.

- 사회정책 측면에서 보면 높은 노인 빈곤율은 사회적 위험의 생애 주기 간 분산(risk-pooling) 실패에 기인(낮은 복지 수준 때문에)함. OECD 복지국가들의 경우 각종 소득보장제도, 특히 공적 연금을 통해 생애주기별 빈곤 위험을 분산해 평탄화를 달성함.

[그림 5-8] 생애주기별 빈곤 위험(평균 빈곤율(=100.0) 대비 연령대별 빈곤율)과 빈곤율



자료: OECD 자료는 OECD(2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, p. 25; 한국은 국민생활실태조사(2003), 복지욕구실태조사(2014) 원자료: 여유진 외(2016)에서 재인용.

- 한국보건사회연구원의 내부 자료에 의하면(2016년 기준 사회보장제도가 유지될 경우) 기초연금 시행과 국민연금 성숙에 따라 노인 빈곤율은 2046년에는 현재 대비 40% 감소하다가 다시 증가될 것으로 전망됨(고제이, 2016).

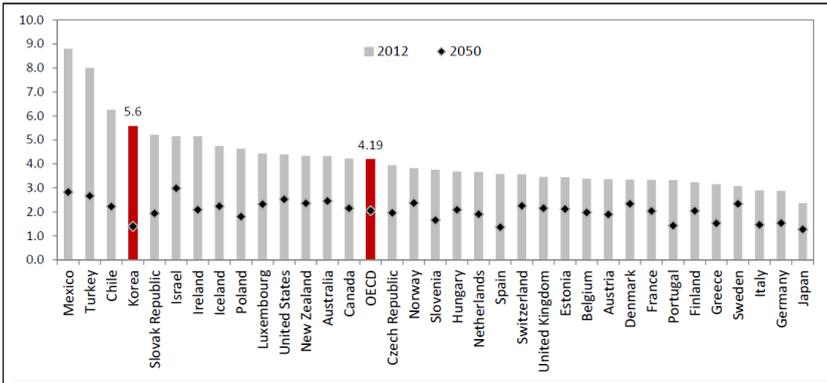
- 노인 소득보장체계에 한계가 많고 연계성이 부족함.
 - 노인 관련 소득보장정책: 국민기초생활보장제도, 기초연금, 공적연금, 노인 일자리, EITC, 주택연금(농지연금), 세금에서의 인적공제, 퇴직연금 등
 - 한계점(예시): 부양의무자제로 인한 국민기초생활보장제도 수급 탈락. 노인에 대한 고려 없는 EITC. 주택연금으로 인한 국민기초생활보장제도 급여 감소 및 수급 탈락 등

- 최근 분배 상태 악화의 많은 부분이 노인들의 빈곤화에 기인함.
 - 노인의 빈곤화 → 하위 20% 소득 감소 → 5분위 배율 및 지니계수 등의 분배 악화 → 현 정부의 정책 효과를 잠식하는 블랙홀로 작용함.

- 노인인구 추이 및 파급 효과를 고려해야 함.
 - 2017년 WHO 발표 자료에 의하면 2030년에 이르러 우리나라의 기대수명은 여성 90.82세, 남성 84.23세로 추정되어 세계에서 가장 길게 나타남.
 - 2050년 우리나라의 고령화율이 38.2%로 급증함. 이는 일본의 39.6%에 이어 65세 이상 노인인구 비율이 높은 것임.
 - 2012년 기준으로 노인 1인을 부양해야 할 생산가능인구는 5.6명

으로 OECD 국가에서 비교적 젊은 국가에 속하지만, 2050년이 되면 1.4명으로 노인 부양비가 급증함.

[그림 5-9] OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구의 비율



자료: OECD. (2014). Society at a Glance: OECD Social Indicator, OECD publishing, p. 95.

나. 노인 빈곤에 대한 정책 방향

□ 단기 대책

- 긴급 지원 확대
- 노인 일자리 확대
- 노인 적합 사회서비스 확대
- 연말 소득공제 확대(노인을 실제 모시고 있는 가구에 한하여 인적 공제 300만 원 → 1000만 원)
- 노인 EITC 도입(아동과 마찬가지로 노인을 실제 모시고 있는 저 소득층 가구의 노인에게 EITC 지급)
- 1분위 노인들에게 기초연금 조기 확대(25만 원 → 30만 원)
- 기초보장제도 부양의무자 기준 조기 완화

□ 중장기 대책

- 노인들의 특성에 맞는 맞춤형 포용적 소득보장체계 구축이 필요함.
 - (노인 특성 분류) 소득 계층별(저소득층/중산층/고소득층), 재산 계층별(평균 재산 이상/이하), 근로 가능 여부별(건강/건강하지 않음), 연령별(전기 노인/후기 노인), 공적 연금 수급 여부별(수급/비수급) 등으로 분류한 후,
 - 노인 특성별 맞춤형 포용적 소득보장을 위한 가계-시장-국가 간 정책 조합(policy mix) 시행해야 함.
 - (국가+시장) 노인 일자리 급여 수준(현재는 사업별로만 차등 지급) → 급여 차등(빈곤 후기 노인에게 더 많은 급여 지급) 등

- (국가 \cap 가계) 노인에 대한 인적 공제(현재는 동일 가구 여부에 관계없이 인적 공제 실시) → 노인을 동일 가구 내에서 부양하는 경우 더 많은 인적 공제 실시 등
- (국가 \cap 시장) EITC(현재는 노인에 대한 고려 없음) → 노인을 동일 가구 내에서 부양하는 경우 더 높은 선정 기준을 적용하고, 더 많은 급여 지원 등

○ 공공형 주택연금제 도입

- 현재 주택연금제도가 있으나(시장형 주택연금제도) 조건을 다소 완화하고 연금 지급 액수가 많은 공공형 주택연금제 도입할 수 있음.
- 동 제도는 저소득층을 공공부조로 편입하여 보장하는 것보다 예산이 적게 들어감.
- 보충적 노인 소득보장제(GIS) 도입을 검토해야 함.
 - 캐나다에서 실시하고 있는 보충적 노인 소득보장제(GIS)를 도입
 - 대상: 중위소득 50%
 - 급여 수준: 중위소득 50%-총소득

○ 통합형 노인 소득보장제 도입

- 기초보장제도, 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, EITC 등의 소득보장제도의 연계 통합이 가능함.

〈표 5-4〉 노인가구 유형별 비율 및 정책 조합

(단위: %)

근로 유무 (건강)	빈곤 유무	공적 연금 (연금 수급)	자산 (중위 자산 50% 기준)	비율	소득보장 지원 정책(정책 조합)
일할 수 있는 노인	빈곤	유	미만	3.35	노인 일자리(시장형), EITC, 기초보장 제도(부양의무자 개선), 주택연금(공공 형) 등
			이상	1.17	노인 일자리(시장형), EITC, 기초보장 제도(재산의 소득환산제 개선), 주택연 금(공공형) 등
		무	미만	5.32	(이하 생략)
			이상	0.82	
	비빈곤	유	미만	7.24	
			이상	7.83	
		무	미만	4.64	
			이상	3.44	
일할 수 없는 노인	빈곤	유	미만	4.98	
			이상	2.67	
		무	미만	18.12	
			이상	4.65	
	비빈곤	유	미만	5.02	
			이상	8.48	
		무	미만	9.15	
			이상	13.12	

주: (근로 능력 있음) 근로 및 사업 소득이 0원 이상인 경우.

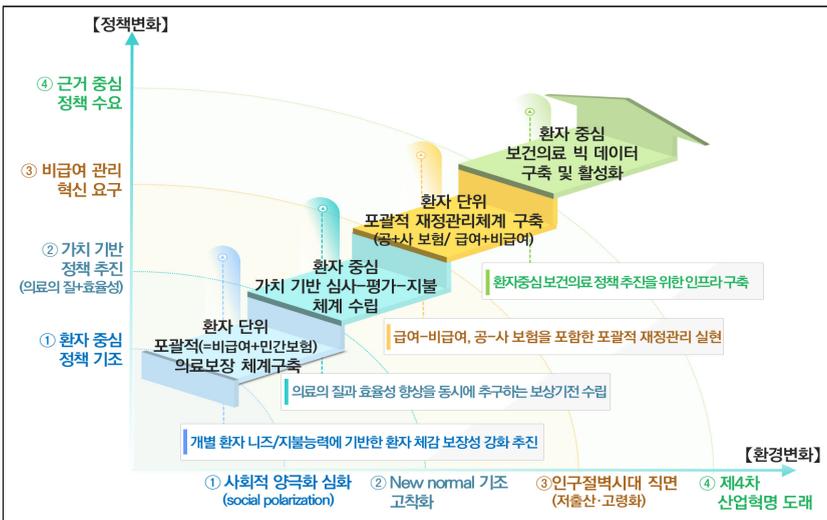
(빈곤) 가처분소득 기준 중위소득 50% 미만.

자료: 한국보건사회연구원, 한국통계진흥원, 2015년 국민생활실태조사 원자료.

제2절 보건정책 기본 방향

- 현재 보건의료체계는 변화의 티핑 포인트에 직면
- 향후 문제가 악화되는 방향으로 변화할 것인지, 개선되는 방향으로 변화할 것인지를 결정짓는 중요한 기점에 봉착함.

[그림 5-10] 정책 변화와 환경 변화를 감안한 보건의료정책 방향



자료: 신현용. (2017). 한국보건사회연구원 내부 자료.

- 보건의료체계를 둘러싼 환경적, 정책적 변화에 따른 위기를 기회로 전환하기 위해 전체 보건의료 분야를 아우르는 종합계획 수립이 필요함.
- 보건의료 분야별 정책 과제를 분절적으로 제시하는 것이 아니라 전체 보건의료정책 과제를 통해 추구하는 가치와 이상을 반영하는 종합적이고 근본적인 청사진을 제시할 필요가 있음.
- 여건 분석, 현황 파악 등 문제 인식 및 원인 파악 단계에서는 보편

업(Bottom-up) 방식이 효과적일 수 있지만, 문제 해결 단계에서는 종합적이고 미래상 수립을 위한 톱다운(top-down) 방식이 효과적임.

[그림 5-11] 종합계획 수립을 통해 보건 의료 분야의 위기를 기회로 전환

환경적 변화	위기 요인 (Threat factor)	기회 요인 (Opportunity factor)
사회적 양극화 심화	의료 취약계층 발생 위험 증가	환자 단위 포괄적 의료보장체계 구축을 통한 환자 체감 보장성 달성
저성장 기조 고착화	서비스 단위 진료량 기반 보상 체계의 지속가능성 위협	환자 중심 가치 기반 보상 체계 구축을 통한 국민 건강 향상과 공급자 보상 연계 강화
인구절벽 시대 직면	수입 증가 요인 감소 + 지출 증가 요인 증가	환자 단위 포괄적 재정 관리 및 운영을 통한 Smart Spending 기전 구축
제4차 산업혁명 도래	생산되는 데이터의 양 및 속도의 급증으로 의미 있는 정보 식별의 어려움 직면	환자 중심 보건 의료 빅 데이터 구축을 통한 환자 중심 보건의료정책 실현

⇒ 보건 의료 종합 계획

자료: 신현용. (2017). 한국보건사회연구원 내부 자료.

- 미래 보건의료체계의 새로운 패러다임 반영이 필요함.
 - (People centered Coverage) 환자 중심 포괄적 보장성 강화 정책 추진을 통해 더 필요한 국민일수록, 더 많은 혜택을 받는 보장성 정책 실현(More individual need, More coverage)
 - (High value Care) 더 많은 환자가 아플수록 공급자가 더 많은 이익을 얻던 구조에서 국민들이 건강하면 건강할수록, 공급자가 더 많은 혜택을 받는 보상 구조로 전환(Healthier people, More incentive)

- (Smart Spending) 의미 있는 정보 활용으로, 스마트한 의사 결정을 지원하여(More meaningful information use, Better meaningful decision) 불필요한 곳엔 재정을 절감하고 필요한 곳에는 더 투자하는 Smart Spending 달성
- (Silos → Systems) 새로운 기술 및 혁신 도입, 보건의료체계 거버넌스 재정립, 글로벌 리더십 및 협력 증진 등 보건의료 지원 체계 기반 강화를 통해 차세대 보건의료 개혁을 위한 새로운 통찰력(New Insight) 제공
- 4차 산업혁명의 보건의료 접목. Digital Health Care, 정밀 의료(Precision Medicine) 등에 대한 인공지능 활용을 위한 Big data 확보, 각종 제도 정비 등 필요

[그림 5-12] 환경적·정책적 변화에 대응한 보건의료정책 패러다임 전환



자료: 신현웅. (2017). 한국보건의사회연구원 내부 자료.

제3절 인구정책 기본 방향

□ 저출산 대책

○ 인식 전환 및 대책 목표

- (인식 전환) 저출산 현상은 우리 사회의 경제적, 구조적, 가치관 변화 과정에서 파생된 개인 선택의 결과이므로 기본적인 인권 문제라는 점을 인식하는 것이 패러다임 전환의 핵심이어야 함.
* “우리는 출산장려정책이 아닌 평범한 사람이 직면한 삶의 어려움에 대응해야 한다”(1974년 노벨경제학상 수상자 군나르 뮌르달). ‘저출산은 삶의 질의 결과’(윤홍식, 2017)
- (대책 성격) 저출산 대책이 ‘대폭적인 효과를 기대하기 어려운’ 출산율 반전을 위한 재정 투자가 아니라, ‘구조적 전환 과정의 일부’라는 점에 대한 국민적 공감대 형성이 필요함.
- (대책 수립 방향) 기본적인 삶의 질 향상, 개인의 인권과 안전 보호 체계 강화, 출산과 양육에 대한 개인 부담 완화 및 복지 인프라 구축이라는 장기적인 사회 발전 목표 속에서 저출산 대책을 재정립해야 함.

○ 정책 우선순위 및 투트랙 접근

- (정책 우선순위) 출산휴가, 육아휴직, 재택근무 및 유연근무 제도, 직장 어린이집 및 국공립 어린이집은 출산과 육아에 직접적이고 긍정적인 효과가 있으며, 근로 환경의 구조적 개선을 가능케 하는 제도이므로 우선순위가 높음. 따라서 이러한 서비스에 접근하지 못하는 취약계층, 중소기업, 민간 부문에 대한 집중적인 지원을 시행하여야 함.
- (투트랙 접근) 상기 방향에 따른 중장기적인 출산율 제고라는

목표와 함께 합계출산을 단계별(1.0~2.1) 지속 가능 발전을 도모할 수 있는 적응 전략(adaptation strategy) 수립이 필요함.

○ 추진 체계 및 재정 투입

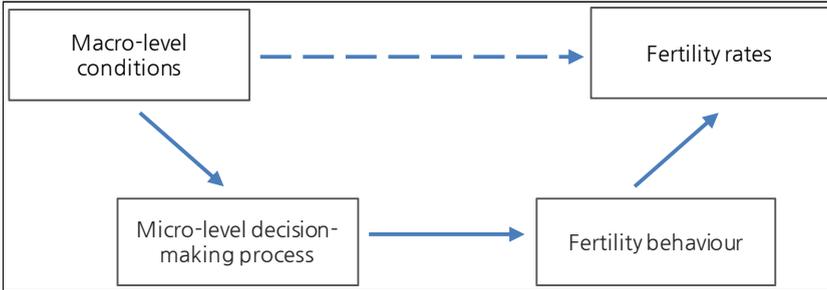
- (추진 체계) 저출산·고령사회위원회가 범사회정책의 방향타 역할을 할 수 있도록 정책 조정 역할을 강화해야 함.
- (재정 투입) 저출산정책의 핵심 영역인 가족 지출이 급격히 증가하였음에도 불구하고, 아직도 충분하지 않은 수준이며 저출산 대책만의 목적으로 투입된 재정은 극히 일부임.
 - OECD 평균 GDP 대비 가족정책 지출(2015) 2.43% 대 한국 1.32%

□ 출산율 변동의 원인을 규명하기 위한 거시-미시 연계 접근

○ 그간 미시적인 욕구 해소에 집중하여 근본적인 원인 해소에 한계가 존재함.

- 즉, 사회, 경제, 문화 등 해당 국가의 거시적 환경에서 개인들이 출산을 결정하는 미시적 행위에 영향을 미치는 관련 요인들을 규명하고, 그 결과를 종합하여 개인의 미시적 출산 의사 결정(선호도)에 거시적 사회 환경이 미치는 영향 관계를 파악하는 것이 필요함.

[그림 5-13] 국가적 차원의 출산 수준 변동을 이해하기 위한 거시-미시 연계 접근



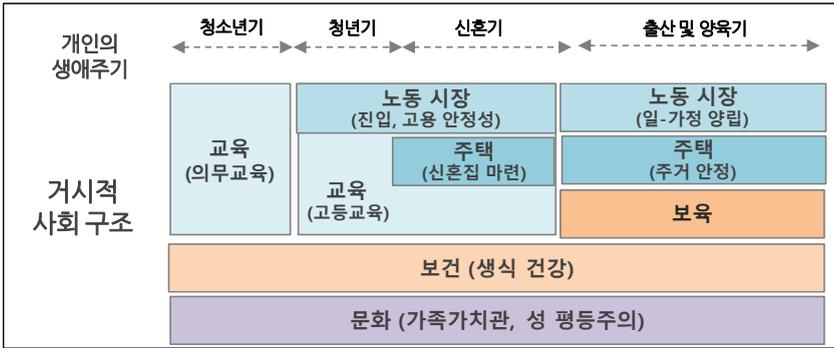
□ 출산율 반등을 위한 정책적 노력은 개인의 출산 행태에 영향을 미치는 보다 근본적 원인으로서 거시적인 사회구조 및 문화 전반에 대한 접근이 필요함.

○ 거시적인 사회구조 내지 문화가 개인의 생애주기에 따라 현재 또는 미래 출산 결정에 개입하는 흐름을 고려한 정책을 설계할 수 있음.

- 소득: 아동수당 연령 및 금액 확대
- 교육: 노동시장에서의 학력·학벌주의 차별 불식. 초등 돌봄 확대
- 주택: 공공 임대 주택 확대 공급
- 노동: 일·생활 양립. 근로시간 단축 기간 확대. 육아휴직급여의 소득대체율 인상. 배우자 출산휴가 확대. 배우자 육아휴직 확대
- 의료: 만혼 및 만산의 보편화에 따른 보건의료 정보 시스템 구축. 취학 전 아동 무상 의료
- 보육: 다양한 선택과 욕구에 기반한 맞춤형 서비스 제공. 보육의 공공성 확보를 위해서 2021년에 공보육시설 이용 아동 40% 달성. 장기적으로(2030) 60% 목표로 추진 필요. 파파퀵 터제(남성이 무조건 육아휴직을 2개월 이상 쓰도록 하는 제도)

및 부모보험(노사가 함께 기금을 만들어 육아휴직 비용을 대는 보험)

[그림 5-14] 생애주기에 따른 결혼·출산 결정에 영향을 미치는 거시적 사회구조



제 6 장

결론

제1절 요약 및 함의

제2절 정책 건의

제1절 요약 및 함의

1. 요약

- 정부의 성격과 철학에 부합하는 바른 이름(正名)을 부여하는 것은 매우 중요. 정부 차원의 바른 이름(正名)이란 그 정부가 지향하고자 하는 철학과 같음.
- 김대중 정부인 ‘국민의 정부’ 이후 각 정부는 정명(正名), 곧 복지 철학을 제시한 후 이를 달성하기 위한 정책들을 수행하였음.
 - ‘국민의 정부’의 「생산적 복지」, 노무현 정부인 ‘참여정부’의 「참여복지」, 이명박 정부인 ‘MB 정부’의 「능동적 복지」, 그리고 ‘박근혜 정부’의 「맞춤형 복지」가 그 대표적인 예임.
- 문재인 정부 출범 이후 『국정운영 5개년 계획』과 박능후 보건복지부장관 취임사 등에서 현 정부의 복지에 대한 이름을 ‘포용적 복지(Inclusive Welfare)’라고 규정함.
- 포용적 복지의 개념은 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’로 정의될 수 있음.
- 포용적 복지라는 철학의 등장 배경은 발전국가의 한계(포용국가의 필요성), 사회정책에 대한 패러다임 전환 필요성, 저성장의 뺏, 양극화 심화 및 새로운 사각지대 등장으로 인한 사회적 지속가능

성 위협 등임.

- 기본적인 포용적 복지의 논리적 흐름은 소득주도성장의 논리 구조와 유사. 단, 두 방식의 차이점을 부각한다면 포용적 복지는 시장이나 경제보다 ‘인간을 중심’에 두고 접근함.
- 포용적 복지가 지니고 있는 철학적 함의는 인본주의, 사회통합, 보편주의, 다양성에 대한 존중, 묵자의 겸조 사상 등을 들 수 있음.
 - 물질 중심이 아닌 사람 중심인 사회를 지향하는 인본주의는 포용적 복지의 이론적 토대이자 철학적 지향점임.
 - 포용적 복지의 개념을 ‘경제성장의 과실을 어느 계층도 소외됨이 없이 누리는 상태’로 규정한다면, ‘어느 계층도 소외됨이 없이’라는 문장에서 보편주의와 사회통합이라는 철학적 함의를 내포하고 있음.
 - 포용이 ‘관용(tolerance) ⇒ 수용(acceptance) ⇒ 변용(transformation)’의 단계를 통해 성숙(성경룡 외, 2017)된다는 점을 감안하면, ‘다름’과 ‘차이’를 인정하고 이를 포용하는 것은 포용적 복지의 출발점이자 결과임.
 - 또한 묵가들의 ‘해와 달은 천하 만물을 차별하지 않고 비취 준다’는 겸조(兼照) 사상과 포용적 복지는 맥을 같이한다고 볼 수 있음.
- 상기와 같은 철학적 함의를 감안할 때 포용적 복지의 비전은 ‘더불어 행복한 사회’가 바람직할 것으로 판단됨.
 - 인류가 추구하는 궁극적인 삶의 목적인 행복을 포용적 복지의 비전으로 설정한 것은 황금만능주의, 성장 지상주의라는 물질주의를 탈피한 ‘사람 중심’의 패러다임(paradigm)이라는 의미도 있음.

2. 합의

- 포용적 복지 실현을 위한 추진 전략으로는 포용성, 혁신성, 유연성, 통합성 등을 고려할 수 있음.
- 포용성이란 모든 국민에게 정치·경제·사회 전반에 걸쳐 안정된 삶의 기회를 제공하고, 다양성과 이질성이 관용, 수용, 변용의 과정을 통해 더 높은 수준으로 승화되는 것을 의미함.
 - 애스모글루 외(Acemoglu & Robinson, 2012)는 『국가는 왜 실패하는가』에서 포용적 정치제도 ⇒ 포용적 경제제도 ⇒ 창조적 파괴와 혁신 ⇒ 지속적 성장으로 귀결된다고 주장함.
- 혁신성은 과감한 도전, 창의적 문제 해결, 지속적 학습, 개방적 혁신, 협력적 경쟁(cooperative competition)을 촉진하는 것을 의미함.
 - 혁신성은 반드시 포용성에 기반해야 함. 혁신성이 일부 집단에만 적용될 경우 사회경제적 양극화와 고용 위기가 심화될 가능성이 있음.
 - 혁신의 원리를 경제와 사회 전반에 걸쳐 적용하여 혁신 주체와 혁신의 대상 및 범위를 확장하고 혁신의 결과에서도 포용성을 높일 수 있도록 제도 설계가 필요함.
- 포용성과 혁신성이 유기적으로 결합되어 작동하기 위해서는 정치, 경제, 사회, 노동, 대외 관계 등 국정운영의 제반 영역에 걸쳐 유연성이 보완 원리로 작동해야 함.
- 사회문제가 복합적으로 연계되어 있으므로 교육, 경제, 일자리, 복지의 선순환 구조 정착이 필요하며, 이를 반영한 황금사각형 모

델(Golden Quadrangle Model) 구축이 중요함.

- 지난 정부들의 성과가 보건복지제도 도입을 통한 복지국가의 기틀 마련이었다면, 현 정부의 최대 과제는 사회보장 영역 간-제도 간 연계성 강화 및 제도 체계화를 통한 ‘복지국가 체계’의 완결성 제고임.

제2절 정책 건의

- 포용적 복지는 이것이 내포하고 있는 철학적 함의인 인본주의, 보편주의, 사회통합, 상생, 다양성에 대한 존중, 분배 정의 실현 등(김미곤 외, 2017a)을 구현하는 방향으로 정책이 시행되어야 함.

1. 복지정책 기본 방향

- 포용적 복지정책의 방향은 사회안전망 확충과 생계비 부담 경감이 핵심임.
- 사회안전망 구축의 핵심은 1) 사각지대 축소, 2)적정 급여 수준 보장이고 이를 위한 가계-시장-국가 간의 정책 조합이 필요
 - 저성장과 양극화 및 그에 동반한 기업의 분절화와 비정형적 고용 관계의 출현은 기존의 복지제도로는 포괄하지 못하는 새로운 사회복지 사각지대를 만들. 사각지대 축소를 위한 정책 개발·시행이 필요함.
 - 적정 급여는 형식적 사회안전망 구축을 넘어 실질적인 사회안전망 구축을 의미. 오늘날 우리 사회의 ‘지속가능성’ 위기를 감

안하여 적정 급여 보장은 매우 긴급요. 이를 위한 조세 체계 개편이 필요함.

- 한편 복지는 기본적으로 국가의 영역이지만, 가계-시장-국가 간 정책 조합을 통한 효율적인 접근이 필요함.

○ 생계비 부담 경감을 위해서는 공공의 역할 미흡으로 인한 고비용과 민간 전달체제로 인한 고비용 축소가 필요함.

- 예를 들면 건강보험의 경우 낮은 보장률로 인하여 민간보험에 과도하게 의존함으로써 고비용 초래. 2017년 가구당 월평균 국민건강보험료 13만 5천 원 대 가구당 민간보험료 43만 4천 원(민간의료보험료 28만 7천 원+실손의료보험료 14만 7천 원)(자료: 국민건강보험공단). ‘건강보험 하나로 운동’이 주는 시사점 검토가 필요함.

- 민간 전달체계를 활용할 수밖에 없던 역사적 유산이 지금은 ‘낮은 질+고비용 전달체계’로 이어지고 있음.

○ 노후 소득보장제도의 재구조화가 필요

- 중기: 기초보장제도, 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, 주택연금 간 연계 통합을 통한 재구조화. 재구조화 후 빈곤선에 미달하는 계층에 대한 캐나다의 보충적 소득보장제(GIS) 도입 검토
- 장기: 국민연금과 직역연금 간의 통합(현재는 앞 칸과 꼬리 칸으로 구분된 설국열차와 유사)
 - 먼저 국민연금과 직역연금 간의 통합을 위한 숙의제 필요

○ 또한 ‘희망 빈곤’ 상태에 놓여 있는 청년 문제에 대한 대책 필요

- 상대적으로 고임금 근로자인 공공기관 종사자, 교수, 고위 공

무원 등의 임금을 당분간 동결하고, 동 재원으로 양질의 청년 일자리 창출 필요(일자리 나누기)

- 이와 동시에 국가 및 대기업도 고임금 근로자 고통분과 동일한 규모의 재원 출연으로 양질의 청년 일자리 창출
- 임금을 동결하는 근로자에게는 정년 연장, 부분 연금 등으로 보장하고, 청년 일자리 창출에 기여하는 기업은 이미 사회적 세금을 지출한 것으로 간주하여 법인세 등의 세금 조정

2. 보건정책 기본 방향

□ 현재 보건의료체계는 변화의 티핑 포인트에 직면

- 향후 문제가 악화되는 방향으로 변화할 것인지, 개선되는 방향으로 변화할 것인지를 결정짓는 중요한 기점에 봉착함.

□ 미래 보건의료체계의 새로운 패러다임 반영 필요

- (People centered Coverage) 환자 중심 포괄적 보장성 강화 정책 추진을 통해 더 필요한 국민일수록, 더 많은 혜택을 받는 보장성 정책 실현(More individual need, More coverage)
- (High value Care) 더 많은 환자가 아플수록 공급자가 더 많은 이익을 얻던 구조에서 국민들이 건강하면 건강할수록, 공급자가 더 많은 혜택을 받는 보상 구조로 전환(Healthier people, More incentive)
- (Smart Spending) 의미 있는 정보 활용으로, 스마트한 의사 결정을 지원하여(More meaningful information use, Better

meaningful decision) 불필요한 곳엔 재정을 절감하고 필요한 곳에는 더 투자하는 Smart Spending 달성

- (Silos → Systems) 새로운 기술 및 혁신 도입, 보건의료체계 거버넌스 재정립, 글로벌 리더십 및 협력 증진 등 보건의료 지원 체계 기반 강화를 통해 차세대 보건의료 개혁을 위한 새로운 통찰력 (New Insight) 제공
- 4차 산업혁명의 보건의료 접목. Digital Health Care, 정밀 의료(Precision Medicine) 등에 대한 인공지능 활용을 위한 Big data 확보, 각종 제도 정비 등 필요

3. 인구정책 기본 방향

□ 저출산 대책

- 인식 전환 및 대책 목표
 - (인식 전환) 저출산 현상은 우리 사회의 경제적, 구조적, 가치관 변화 과정에서 파생된 개인 선택의 결과이므로 기본적인 인권 문제라는 점을 인식하는 것이 패러다임 전환의 핵심이어야 함.
 - * “우리는 출산장려정책이 아닌 평범한 사람이 직면한 삶의 어려움에 대응해야 한다”(1974년 노벨경제학상 수상자 군나르 뮐르달). ‘저출산은 삶의 질의 결과’(윤홍식, 2017)
 - (대책 수립 방향) 기본적인 삶의 질 향상, 개인의 인권과 안전 보호 체계 강화, 출산과 양육에 대한 개인 부담 완화 및 복지 인프라 구축이라는 장기적인 사회 발전 목표 속에서 저출산 대책을 재정립해야 함.
- 투트랙 접근

- (투트랙 접근) 중장기적인 출산율 제고라는 목표와 함께 합계 출산율 단계별(1.0~2.1) 지속 가능 발전을 도모할 수 있는 적응 전략(adaptation strategy) 수립이 필요함.

□ 출산율 변동의 원인을 규명하기 위한 거시-미시 연계 접근

- 그간 미시적인 욕구 해소에 집중하여 근본적인 원인 해소에 한계가 존재함.

- 즉, 사회, 경제, 문화 등 해당 국가의 거시적 환경에서 개인들이 출산율 결정하는 미시적 행위에 영향을 미치는 관련 요인들을 규명하고, 그 결과를 종합하여 개인의 미시적 출산 의사 결정(선호도)에 거시적 사회 환경이 미치는 영향 관계를 파악하는 것이 필요함.

- 거시적인 사회구조 내지 문화가 개인의 생애주기에 따라 현재 또는 미래의 출산 결정에 개입하는 흐름을 고려한 정책 설계가 필요함.

국내자료

- 강신주, 김교빈, 김시천, 김종미, 김혜경. (2006). 동양의 고전을 읽는다 2(사상). 휴머니스트.
- 고제이. (2016). 사회보장 재정현황과 과제. 김미곤 등 편. (2017). 복지환경 변화에 따른 사회보장제도 중장기 정책방향 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 관계부처 합동. (2017. 7. 25). 새정부 경제정책방향: 경제 패러다임의 전환. 관계부처 합동.
- 김낙년. (2014). 한국의 소득분배: 소득세자료에 의한 접근, 한국국제경제학회 동계학술발표논문집.
- 김문길, 김태완, 임완섭, 정은희, 김재호, 안주영, 김성아, 이주미, 정희선, 최준영. (2017). 청년빈곤의 다차원적 특성 분석과 정책대응 방안. 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 여유진, 김태완, 정해식, 우선희, 김성아. (2014). 사회통합 실태진단 및 대응방안 연구: 사회통합과 국민행복을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 신영석, 여유진, 박승희, 변재관, 박이택, 박미정, 김성아, 조한나. (2017). 미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 여유진, 정해식, 박이택, 김성아. (2017b). 행복지수 개발에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 김승권, 양옥경, 조애저, 김유경, 박세경, 김미희. (2004). 다양한 가족의 출현과 사회적 지원체계 구축 방안. 한국보건사회연구원.
- 김승권, 이성규, 박병현, 최균, 이수희, 박지윤. (2008). 능동적 복지의 개념정립과 정책과제. 한국보건사회연구원.

- 김안나. (2007). 한국의 사회적 배제 실태에 관한 실증적 연구. *사회이론*, 32, 227-256.
- 김연명. (2016). 한국 복지체제의 특징과 전망, 그리고 정책과제. 김미곤 편. (2016). *사회보장제도 장기정책방향*. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 대통령자문 정책기획위원회. (2006). *사회비전 2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략*. 대통령자문 정책기획위원회.
- 문진영. (2012). 이스털린 역설에 대한 연구. *한국사회복지학*, 64(1), 53-77.
- 박능후. (2017). 2017 포용적 성장과 포용적 복지 세미나 개최사. 2017 포용적 성장과 포용적 복지 세미나 자료집.
- 박승희. (2015). *사회복지학자가 읽은 도덕경*. 서울: 성균관대학교출판부.
- 박승희. (2017). *역대 정부의 복지정책 기초*. 김미곤 편. (2017). *미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구*. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 변수정, 김혜영, 백승흠, 오정아, 기재량. (2016). *다양한 가족의 출산 및 양육실태와 정책과제*. 한국보건사회연구원.
- 변재관. (2017). *사회정책 기본방향. 미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구*. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 브루노 S. 프라이 저, 유정식, 흥훈, 박종현. (2015). *행복, 경제학의 혁명, 부기*.
- 삶의질향상기획단. (1999). *생산적 복지 패러다임의 대전환. 삶의질향상기획단*.
- 성경룡, 김재훈, 김현철, 박능후, 박영범, 송재호,...한동환. (2017). *새로운 대한민국의 구상: 포용국가. 21세기북스*.
- 신현웅. (2017). *한국보건사회연구원 내부자료*.
- 심창학. (2001). *사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의: 비교관점에서의 프랑스를 중심으로*. *한국사회복지학*, 44, 178-208.
- 우명숙. (2011). *한국 복지국가의 이론화와 점진적 변화 이론의 기여*. *한국사회정책*, 18(4), 135-173.
- 윤홍식. (2017). *한국 복지체제의 유산과 소득주도성장: 포용적 복지국가는 분배와 성장의 선순환을 만들 수 있을까? 2017 포용적 성장과 포용적 복지 세미나 자료집*.

- 윤홍식. (2017). 한국 복지체제의 유산과 소득주도성장: 포용적 복지국가는 분배와 성장의 선순환을 만들 수 있을까?. 2017 포용적 성장과 포용적 복지 세미나 자료집.
- 여유진. (2016). 복지국가의 효과: 재분배와 사회의 질 유형화. 여유진 등 편. (2016). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영. (2016). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 한국보건사회연구원.
- 유네스코한국위원회(https://www.unesco.or.kr/business/sub_04_01.asp)에서 2017. 11. 13. 검색)
- 의회정보실 국외자료과. (2016). 포용적 번영위원회 보고서. 국회도서관.
- 이상헌. (2014). 소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의. 사회경제평론, 제 43호, 67-99.
- 이철수. (2009). 사회복지학사전. 블루피쉬.
- 이혜경. (1993), 한국의 소득보장제도: 압축성장의 限界와 脫도구화의 과제, 연세 사회복지연구 1, 63 ~ 92
- 정부-민간 합동작업단. (2006. 8.) 함께 가는 희망민국 VISION 2030, 정부-민간 합동작업단.
- 정해식, 김미곤, 여유진, 전진아, 김문길, 우선희, 최준영. (2017). 사회통합 실태 진단 및 대응 방안 연구(IV): 사회문제와 사회통합. 한국보건사회연구원.
- 차병섭, 이영. (2013). 사회복지지출이 경제성장을 저해하는가? 도구변수법과 구조방정식모형을 이용한 실증분석. 재정학연구. 6(4), 109-149.
- 통계청 보도자료. (2016. 11. 15.) 2016년 사회조사 결과: 가족교육·보건·안전·환경. 통계청.
- 홍장표. (2014a), 한국의 노동소득분배율 변동이 총수요에 미치는 영향: 임금주도 성장모델의 적용 가능성, 사회경제평론, 제43집, 한국사회경제학회, pp. 101-138.
- 홍장표. (2014b). 한국의 기능적 소득분배와 경제성장: 수요체제와 생산성체제

분석을 중심으로, 경제발전연구, 제20권 제2호, 한국경제발전학회, pp. 67-97.

홍장표. (2017). 포용과 상생의 성장패러다임 모색. 김미곤 등 편. (2017). 복지 환경 변화에 따른 사회보장제도 중장기 정책방향 연구. 보건복지부, 한국 보건사회연구원.

국외자료

Acemoglu, D. & J. A. Robinson. (2012). *Why Nations Fail*. 최완규 역. (2012). 국가는 왜 실패하는가. 시공사.

Barro, R. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98(5), 103-126.

Berger-Schmitt, R. (2000). Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement. *EuReporting Working Paper(No. 14)*. Centre for Survey Research and Methodology(ZUMA).

Cantril, H. (1965). *The Pattern of Human Concerns*. New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.

Costanza, R. (1989). What is Ecological Economics? *Ecological Economics*, 1, 1-7.

Ed Diener, Derrick Wirtz, Robert Biswas-Diener, William Tov, Chu Kim-Prieto, Dong-won Choi, & Oishi, S. (2010). New Measures of Well-being. *Social Indicators Research*, 39, 247-266.

Gilbert, N., & Terrell, P. (2005). *Dimensions of Social Welfare Policy*, 6th Edition. Pearson Education, Inc: 남찬섭, 유태균(역). 2007. 사회 복지정책론: 분석 틀과 선택의 차원. 서울: 나눔의 집, pp. 160-161..

Helliwell, F. J., Layard, R., & Sachs, D. J. (각 연도). *World Happiness Report*. SDSN.

- Kahneman, D., Krueger, A. B., Schkade, D. A., Schwarz, N., & Stone, A. A. (2004). *The Day Reconstruction Method (DRM). Instrument Documentation: Supporting Online Material for Kahneman et al.(2004a)*, <http://www.sciencemag.org/cgi/data/306/5702/1776/DC1/1>.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 661-687.
- International Wellbeing Group. (2013). *Personal Wellbeing Index: 5th Edition*. Melbourne: Australian Centre on Quality of Life, Deakin University.
- OECD. (2011). *Perspectives on Global Development 2012: social cohesion in a shifting world*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2014). *Society at a Glance: OECD Social Indicator*, OECD publishing,
- Onaran, Ö. & G. Galanis. (2017). 소득주도 성장론의 좌표와 쟁점: 소득주도 성장의 경제-사회정책적 논의 좌담회 녹취록. 2017년 10월 11일 한겨레신문사 회의실.
- Saman, R., Blanke, J., Hanouz, D. M., & Gorrigan, G. (2017). *The Inclusive Growth and Development Report 2017*. Geneva: World Economic Forum
- Sen, A. (1999). *Freedom as development*. Oxford University Press, Oxford.
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Harvard University Press.
- Spicker, P. (1988). *Principles of social welfare: An introduction to thinking about the welfare state*. Routledge, London and New

York.

Taylor-Gooby P. (2013) Making Generous and Inclusive Policies Politically Feasible. In: *The Double Crisis of the Welfare State and What We Can Do About It*. Palgrave Pivot.

UNESCO. (2005). *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. UNESCO.

Wang, S., Helliwell, J. F., Lee, G. E., Zhou, W., P. C., Barrington-Leigh, & Choi, S. (2014). *Measuring and Explaining Subjective Well-being in Korea* (S. Wang Ed.): Korea Development Institute.

데이터베이스

국가통계지표 체류외국인 현황(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756에서 2017. 11. 13. 인출)

통계청. 가계동향조사.

통계청. 고용 및 실업률.

한국보건사회연구원·한국통계진흥원, 2015년 국민생활실태조사.

OECD Database on Income Distribution and Poverty.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 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.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

