



2022.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 22-06호

# 고용없는 저성장·초고령 시대의 복지체제 연구

이채정, 민보경, 이선화, 유희수, 허종호, 성문주, 최지선  
김지원, 류은영, 우해봉, 오민지, 이재춘, 황종남, 양혜선



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 고용 없는 저성장·초고령 시대의 복지체제 연구



## 연구진

### 내부연구진

이채정 부연구위원  
민보경 부연구위원  
이선화 연구위원  
유희수 연구위원  
허종호 부연구위원  
성문주 부연구위원  
최지선 연구원

### 외부연구진

김지원 교수(한국복지대학교)  
류은영 교수(동아대학교)  
우해봉 연구위원(한국보건사회연구원)  
오민지 박사(서울대학교 정보지식정책연구소)  
이재춘 연구위원(국토연구원)  
황종남 교수(원광대학교)  
양혜선(자료조사원)

### 자문

이유현 교수(아주대학교)  
신영규 부연구위원(한국보건사회연구원)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 연구원의 국회미래연구원의 공식적인 의견은 아님을 밝힙니다.

## 발 | 간 | 사

우리나라의 복지지출 비중은 빠른 속도로 증가하였습니다. 한국은 1997년 IMF 외환 위기 이후 약 25년 동안 각종 복지정책을 확대하는 복지국가 확장기를 보내고 있는 바 1997년 GDP 대비 약 3.8%였던 복지지출이 2020년에는 약 13%로 3.4배가 증가하였습니다. 이러한 시점에 우리는 고용없는 저성장과 초고령사회에 진입함에 따라 새로운 국면을 맞이하였습니다. 2차 세계대전 이후 복지국가는 생산가능인구의 완전고용과 지속적인 경제성장을 전제로 설계되었기에 고용 없는 저성장의 지속과 평균수명의 증가로 복지체제 유지를 위한 자원 조달과 배분 방식의 전면적인 개선이 필요합니다.

증가하는 복지수요를 충족하면서도 효과적인 사회지출 방안을 모색하는 것 자체도 쉽지 않을뿐더러 그에 대한 사회적 합의를 구하는 것은 더욱 어려운 일입니다. 고용 없는 저성장, 저출생·고령화 등 공통적으로 직면한 사회경제적 위기 속에서 한국을 포함한 세계 여러 국가는 사회복지지출 수요의 폭발적 증가에 대응하고 지속가능한 성장을 위해 사회 복지 자원조달방식을 어떻게 변화시킬 것인가에 대한 고민을 하고 있습니다.

본 보고서는 비슷한 상황에 부닥쳐있는 국가들의 복지 체제가 어떻게 변화되고 있는가를 비교하여 살펴보고, 한국의 노동시장정책, 소득보장정책, 보건의료정책, 주거지원정책에 대한 쟁점을 검토하여 고용 없는 저성장·초고령 시대에 유연하고 적절하게 대응하기 위한 복지체제 설계를 위한 정책적 합의를 제시하였습니다.

보고서 기획부터 발간에 이르기까지 도움을 아끼지 않은 모든 연구진 분들께 이 자리를 빌어 깊은 감사의 마음을 전합니다. 본 보고서가 미래를 위한 중장기적 국가전략을 설계하고, 나아가 국민이 살고 싶어 하는 공동체를 만들어가는 데 보탬이 될 수 있기를 바랍니다.

2022년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤



<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 목적 및 필요성 .....	3
제2절 연구의 구성 및 방법 .....	5
<b>제2장 OECD 회원국 복지체제 변화 분석</b> .....	<b>7</b>
제1절 선행연구 검토 .....	9
제2절 분석 방법 .....	13
1. 분석자료 .....	13
2. 분석모형 .....	14
제3절 OECD 회원국의 복지환경 변화 .....	18
1. 저출생·고령화·저성장 추이 .....	18
2. 사회정책 자원조달 및 자원배분 추이 .....	21
제4절 OECD 회원국 복지체제 변화 분석 .....	25
1. 자원 조달 및 배분 추이 분석 .....	25
2. 자원 조달 및 배분 방식 변화 분석 .....	27
3. 복지체제 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 .....	35
제5절 소결 .....	43
<b>제3장 복지국가 유형별 복지체제 변화 검토</b> .....	<b>45</b>
제1절 분석 방법 .....	47

1. 분석 대상 국가 선정 .....	47
2. 분석 내용 및 방법 .....	51
<b>제2절 영국(자유주의)의 복지체제 변화 분석 .....</b>	<b>52</b>
1. 복지체제 개요 .....	52
2. 복지국가 자원조달 및 자원배분 구조 변화 .....	56
3. 최근 복지정책 개혁 사례 .....	61
<b>제3절 프랑스(보수주의)의 복지체제 변화 분석 .....</b>	<b>64</b>
1. 복지체제 개요 .....	64
2. 복지국가 자원조달 및 자원배분 구조 변화 .....	69
3. 최근 복지정책 개혁 사례 .....	73
<b>제4절 핀란드(사회민주주의)의 복지체제 변화 분석 .....</b>	<b>77</b>
1. 복지체제 개요 .....	77
2. 복지국가 자원조달 및 자원배분 구조 변화 .....	84
3. 최근 복지정책 개혁 사례 .....	88
<b>제5절 소결 .....</b>	<b>91</b>
<b>제4장 분야별 쟁점 검토 .....</b>	<b>93</b>
<b>제1절 노동시장정책 .....</b>	<b>95</b>
1. 노동시장의 구조 변화와 노동시장정책의 전환 필요성 .....	95
2. 소극적 노동시장정책의 변화 .....	108
3. 적극적 노동시장정책의 효과성 검토 .....	119
<b>제2절 소득보장정책 .....</b>	<b>146</b>

1. 인구변동 요인과 인구구조 변화 .....	146
2. 인구구조 변화와 소득보장제도 .....	156
3. 인구구조 변화와 정책 과제 .....	164
<b>제3절 보건의료정책 .....</b>	<b>167</b>
1. 초고령 사회의 도래와 보건의료 정책 .....	167
2. 지속가능한 건강보험제도의 개편 방향 .....	175
3. 지속가능한 장기요양보험의 개편 방향 .....	182
4. 소결 .....	188
<b>제4절 주거지원정책 .....</b>	<b>190</b>
1. 저성장, 인구변화와 주거 이슈 .....	190
2. 주거 현황: 주택 규모와 특성의 변화 .....	197
3. 현행 주거정책 및 문제점 .....	202
4. 저성장 초고령화 사회에서의 주거지원 정책 방향 .....	209
<b>제5장 결론 .....</b>	<b>215</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>227</b>
1. 문헌자료 .....	229
2. 웹사이트 .....	242
<b>Abstract .....</b>	<b>247</b>

## 표 목 차

[표 2-1] 주요 변수 및 자료 .....	13
[표 2-2] 저출생·고령화가 정부수입, 재정적자 및 정부채무 등의 증감률에 미치는 영향 (1990-2020) .....	26
[표 2-3] 고령화가 정부재원조달 방식 변화에 미치는 영향(1990-2020) .....	28
[표 2-4] 고령화가 OECD 국가 순사회지출(총액 및 현금 vs. 현물 방식)에 미치는 영향 (1990-2017) .....	30
[표 2-5] 고령화가 OECD 국가 세부 사회지출 대상 영역별 지출 방식(현금 vs. 현물) 변화에 미치는 영향(1990-2017) .....	31
[표 2-6] 고령화가 주요 사회지출 영역별 수혜자 수(social benefit recipients) 증감률에 미치는 영향 : 소득자산조사(mean-tested) vs. 비소득자산조사(non mean-tested) 대상자별(2007-2018) .....	34
[표 2-7] 재원조달방식(총 세수 대비 사회보장기여금 비율)의 변화가 소득불평등에 미치는 영향(2000-2020) .....	36
[표 2-8] 사회지출 배분 방식(현금 vs. 현물) 변화가 소득불평등도에 미치는 영향(2000-2020): 사회지출 대상자 기준 정책 영역별 .....	38
[표 2-9] 사회지출 수혜자 선정 방식(소득자산조사 vs. 비소득자산조사) 기준 수혜자 수 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 : 사회지출 영역별(2007-2018) .....	41
[표 3-1] 복지국가 유형별 주요 특징 .....	48
[표 3-2] 영국의 주요 부처 변화 .....	53
[표 3-3] 영국 결산보고서 수입과 지출 .....	57
[표 3-4] 영국의 세입예산 .....	59
[표 3-5] 영국의 공공사회복지지출 구성 .....	60
[표 3-6] 2022년 프랑스의 마크롱 정부 주요 공약 .....	65
[표 3-7] 프랑스의 공공사회복지지출 구성 .....	71
[표 3-8] 프랑스의 사회보장재정법 .....	73

[표 3-9] 프랑스의 연금 개혁 주요 내용 .....	74
[표 3-10] Ma Santé 2022 법안의 주요 내용 .....	76
[표 3-11] 핀란드 공공부조 기본액 (2021년) .....	83
[표 3-12] 스칸디나비아형의 공공사회복지지출 구성 .....	85
[표 3-13] 핀란드 산업 부문별·직종별 연금 기여율 (2021년 기준) .....	87
[표 3-14] 복지국가 유형별 (자유주의·보수주의·사회민주주의) 공공사회복지지출 구성 .....	92
[표 4-1] OECD 주요국의 노동시장정책 지출 추이(상세): 2000~2019 .....	103
[표 4-2] 구직급여(실업급여)의 수급요건 .....	109
[표 4-3] 취업성공패키지 참여 대상자 기준 변천 .....	112
[표 4-4] 국민취업지원제도 유형별 비교 .....	114
[표 4-5] 국민취업제도 유형 I에 참여할 수 없는 대상 .....	115
[표 4-6] 자활역량평가 결과에 따른 참여 사업 예시 .....	118
[표 4-7] 변수의 구성 .....	125
[표 4-8] 주요 변수의 기초통계 .....	126
[표 4-9] 적극적 노동시장정책이 고용률에 미치는 영향 추정 결과 .....	130
[표 4-10] 적극적 노동시장정책 유형별 고용률에 미치는 영향 추정 결과 .....	132
[표 4-11] 적극적 노동시장정책 유형별 성과(2020년 사업): 취업률, 고용 유지율, 참여자 만족도 .....	138
[표 4-12] 65세 및 80세 이상 인구의 규모와 구성비 .....	155
[표 4-13] 인구 고령화 속도의 과거와 미래: 1970~2070 .....	155
[표 4-14] OECD 국가의 인구 전망: 2045년, 2070년 .....	161
[표 4-15] 국민기초생활보장 및 기초연금 재정 전망: 2022~2070 .....	164
[표 4-16] 연도별 건강보험 보장률 .....	172
[표 4-17] 건강보험 연도별 재정 현황 .....	176
[표 4-18] OECD 국가별 입원의료에 대한 진료비 지불 체계 .....	178

---

[표 4-19] 장기요양보험 관리 및 운영체계 .....	187
[표 4-20] 1년 이상 비어 있는 주택의 수(2005-2020) .....	196
[표 4-21] 신혼부부, 아동가구 주거지원 관련 세부 과제 및 2021년 및 2022년 예산 ..	203
[표 4-22] 청년의 주거 안정 관련 세부 과제 .....	204
[표 4-23] 정책 분야별 저출산·고령사회 기본계획 시행계획 예산 현황 .....	205
[표 4-24] 고령자를 위한 주거지원정책 .....	206

---

[그림 2-1] 합계출산율(Fertility rates Total, Children/woman, 1970-2021) 추이	18
[그림 2-2] 노인부양비(Old-age dependency ratio)(Fertility rates Total, Children/woman, 2000-2075) 추계	19
[그림 2-3] 저출생-고령화-저성장 추이 분석(1990-2020)	20
[그림 2-4] 총 조세수입(% of GDP, 2000-2020)	21
[그림 2-5] 자원조달 추이(% of GDP, 1990-2020)	22
[그림 2-6] 사회지출(Social spending Total net, % of GDP, 2017)	23
[그림 2-7] 순사회지출 및 주요 사회정책 대상자별 지출 변화 추이 (% of GDP, 순사회지출: 1995-2019, 대상자별 지출: 1990-2017)	24
[그림 3-1] 국가별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 비교	49
[그림 3-2] 국가별 공공사회복지지출의 현물·현금 비율	50
[그림 3-3] 영국의 사회정책 추진체계	55
[그림 3-4] 영국의 재정수지 및 정부부채 추이	56
[그림 3-5] OECD 회원국의 공공사회지출과 국민부담률	60
[그림 3-6] 유니버설크레딧 제도	62
[그림 3-7] 프랑스의 재정수지 및 정부부채	70
[그림 3-8] 프랑스 GDP 대비 재정적자 및 GDP 대비 공공지출도 감소 추세	70
[그림 3-9] 프랑스 사회보장 자원 변화 추이(일반레짐 기준)	72
[그림 3-10] 핀란드의 재정수지 및 정부부채	84
[그림 3-11] OECD 회원국의 공공사회지출과 국민부담률	85
[그림 4-1] OECD 주요국의 실업률 추이: 2000~2020	98
[그림 4-2] OECD 주요국의 15~24세 실업률 추이: 2000~2021	99
[그림 4-3] 한국의 비정형 고용 추이: 2000~2020	101
[그림 4-4] OECD 주요국의 노동시장정책 관련 지출 추이: 2000~2019	102
[그림 4-5] OECD 주요국의 노동시장정책 유형별 지출 비중	105
[그림 4-6] COVID-19 이후 OECD 회원국의 청년(Youth)실업률	106

[그림 4-7] 실업 사회안전망 유형 .....	111
[그림 4-8] 국민취업지원제도 도입 후 고용안전망 변화 .....	116
[그림 4-9] 적극적 노동시장정책 정부 지출의 GDP 대비 비율 추이: 2004~2019년 .....	127
[그림 4-10] 고용률 추이: 2004~2019년 .....	128
[그림 4-11] 정책환경변수(통제변수)의 추이: 2004~2019년 .....	129
[그림 4-12] 한국의 적극적 노동시장정책 유형별 GDP 대비 지출 비중 추이: 2004~2019년 .....	134
[그림 4-13] 국내 적극적 노동시장정책 유형별 구성 비율 .....	137
[그림 4-14] 전체 ALMP 지출 대비 직접일자리 창출 지출 비율 .....	137
[그림 4-15] 2020년 고용 형태별 고용보험 및 교육훈련 현황 .....	140
[그림 4-16] 2020년 직접일자리 정책 참여자 현황 .....	142
[그림 4-17] 취약계층(the most vulnerable groups) 맞춤형 지원: 수요자 중심 .....	145
[그림 4-18] 인구변천 과정의 도식화 .....	148
[그림 4-19] 출생아 수와 합계출산율 추이: 1970~2020 .....	150
[그림 4-20] 주요 연령별 출산율 추이: 1993~2020 .....	151
[그림 4-21] 남성(좌)과 여성(우)의 (로그)연령별 사망률 패턴: 1970~2020 .....	152
[그림 4-22] 기대수명(좌)과 최빈 사망 연령(우) 추이: 1970~2020 .....	153
[그림 4-23] OECD 국가의 생산연령인구-노인인구 전망: 2045년, 2070년 .....	159
[그림 4-24] 국민연금 가입자 및 수급자 추이 전망: 2020~2090 .....	163
[그림 4-25] 출생아 수 및 합계출산율 .....	167
[그림 4-26] OECD 회원국 기대수명 비교 .....	168
[그림 4-27] 고령인구 비율 변화 추이 .....	169
[그림 4-28] 기대수명/건강수명 비교 .....	170
[그림 4-29] OECD 국가 간 영아사망률 비교 .....	171
[그림 4-30] 전체 의료비 지출 중 공공지출 현황 .....	173
[그림 4-31] 총인구 및 인구성장률, 1960~2070 .....	174

[그림 4-32] OECD 국가별 의사 방문 횟수 .....	180
[그림 4-33] OECD 국가별 의사 방문 횟수 .....	180
[그림 4-34] 장기요양보험 관리 및 운영체계 .....	183
[그림 4-35] 장기요양보험 필요보험료 전망 .....	187
[그림 4-36] 경제성장률 추이 .....	191
[그림 4-37] 고령자 고용률 .....	191
[그림 4-38] 1인 가구 연령별 구성비 .....	193
[그림 4-39] 인구구조 변화가 주택시장에 미치는 영향의 경로 .....	194
[그림 4-40] 연도별 빈집 수 및 증감률 변화(2015-2021) .....	196
[그림 4-41] 주택 규모별 공급 변화(2021년까지) .....	198
[그림 4-42] 연령대별 자가점유율 추이 .....	200
[그림 4-43] 경북 영천의 고령자복지주택 .....	207
[그림 4-44] 주요국의 소비자물가 내 주거비 비중(2020) .....	210



## 요 약

### 1. 서론

- 고용 없는 저성장의 지속과 초고령사회의 도래에 부합하는 지속가능한 복지체제에 대한 논의가 요청되는 시점이나, 이를 뒷받침할 정책적 개선 과제에 대한 검토 부족
  - 증가하는 복지수요를 충족하면서 효과적인 사회지출 방안을 모색하는 것 자체로도 어려운 과제이며 그에 대한 사회적 합의 달성 곤란
    - 코로나(COVID-19), 고용 없는 저성장, 저출생·초고령화 등 사회경제적 위기 속에서 사회복지지출 수요의 폭발적 증가에 대응하고 지속가능한 성장을 위한 재정건전성을 유지하기 위해 사회복지재원 조달 방식을 어떻게 변화시킬 것인가에 대한 고민 필요
    - 정치사회적, 역사적 맥락에 맞게 갖추어온 그간의 복지체제, 즉 사회보험, 사회수당, 사회부조 방식의 조합으로 구성된 기존 사회보장제도의 틀 내에서 감당하기 곤란한 사회복지지출 재원조달 및 자원배분 방식에 대한 변화 모색 필요
- 본 연구는 국제 비교를 통해 복지체제가 어떻게 변화되고 있는가를 살펴보고, 한국의 사례를 검토하여 고용 없는 저성장·초고령 시대에 유연하게 대응하기 위한 복지체제 설계 방안에 대한 정책적 함의 도출

- OECD 회원국을 대상으로 복지체제 변화를 분석한 후 한국의 노동시장정책, 소득보장정책, 보건의료정책, 주거지원정책의 쟁점 검토

- 복지체제 변화 분석과 관련하여서는 OECD 회원국을 대상으로 하는 패널 분석과 복지국가 유형별 사례분석 실시
- OECD 국가 중 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지국가 유형화의 틀과 공공사회복지지출 규모 등을 고려하여 3개 국가(영국, 핀란드, 프랑스)를 선정하고 각국의 사회경제적 맥락과 복지체제 특징을 감안하면서 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화에 있어서 공통점과 차이점 파악
- 한국 사회에서 고용 없는 저성장·초고령 현상에 대응하기 위한 주요 정책 분야를 노동시장정책, 소득보장정책, 보건의료정책, 주거지원정책 등으로 선정하여 정책 방향 제시

## 2. OECD 회원국 복지체제 변화 분석

- 1990년부터 최근까지 OECD가 제공하는 국가별 통계를 활용하여 복지체제 변화 분석

- 분석 결과, OECD 국가들은 사회지출 수요에 대응하면서도 정부재정 건전성 악화에 대응하기 위해 사회지출 재원 조달 및 배분 방식에 있어서 변화를 모색하고 있음을 확인

- OECD Database를 기반으로 OECD 38개 국가 대상 최대 확보 기간 기준 1990년 이후부터 2020년까지(변수별로 데이터 확보 기간 차이 존재)의 공공사회지출(SOCX: The OECD Social Expenditure database) 자료 수집 및 패널자료 구축
- OECD 회원국은 기존보다 세원에서 사회보장기여금 비율을 낮추는 경향
- 노인부양비 증가에 따라 사회지출 대상자별 또는 정책 영역별로 상이한 재원배분 방식의 변화 추이를 보이고, 소득불평등도에 미치는 효과도 상이

- 고령자 대상 사회지출은 현금급여 비중이 높아지고 비소득자산조사(보편 주의적 지급) 방식의 수혜자 수 비중이 증가하나, 이러한 변화는 소득불평 등도에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높은 것으로 추정
- 가족 대상 정책은 현물 지원 비중이 증가하며, 이는 소득불평등도 완화에 기여하는 것으로 추정
- 실업자 대상 사회지출은 비소득자산조사 방식에 기반한 제도의 수혜자 규모가 증가할 때 소득불평등도가 유의미하게 개선되는 것으로 추정

### 3. 복지국가 유형별 복지체제 변화 검토

#### □ 거시계량데이터로 확인하기 곤란한 사회정책 분야의 주요 제도 변화와 국가별 사회정책 개혁 동향 및 흐름의 세부적 내용 파악을 위해 주요국 사례 검토

##### ● 복지국가 유형별 대표 국가인 영국(자유주의), 프랑스(보수주의), 핀란드(사민주의)의 복지체제 변화 검토

- 전체 예산 중 사회보장기여금이 차지하는 비중을 유지하거나 줄여나가는 경향 관찰
- 영국은 2017년부터 2020년까지의 전체 예산 중 사회보장기여금 평균 비중이 25~30% 내외를 유지하면서, 개인소득세, 부가가치세, 자본이득세 비중이 늘어가는 추세
- 핀란드의 복지재원은 국세, 지방세, 고용기금(employment fund), 연금 기여금 등으로 구성
- 프랑스의 복지재원 구성은 사회보장기여금의 비중이 1998년을 기점으로 점진적으로 줄어들고, 일반사회공헌금(CSG)의 비중은 점진적으로 증가하는 추세
- 고용 없는 저성장이 지속됨에 따라 기존 사회보험 방식의 복지정책 추진의 한계를 인식하고 세원의 다양화 모색

- 지출구조상 영국은 보건, 프랑스는 노인에 대한 투자가 많으며, 핀란드는 보편적 복지를 강조하는 기조에 따라 타 복지국가 유형에 비해 상대적으로 고른 분포

## 4. 분야별 쟁점 검토

### □ 노동시장정책

- 노동시장은 고용 없는 저성장하에서 소득보장과 고용 촉진 등 정책이 필요한 분야로 정책 유형별 고용률 효과를 고려하여 적극적 노동시장 정책의 정책조합을 개선할 필요
  - 노동시장 부문의 정책은 크게 실업을 사유로 한 현금이전 정책인 소극적 (passive) 노동시장정책과 직접적 고용 창출을 목적으로 하는 적극적 (active) 노동시장정책으로 구성
  - 실업과 관련한 사회안전망은 고용보험 체계에 따른 1차 안전망인 실업급여, 한국형 실업부조로 2차 안전망인 국민취업지원제도, 빈곤층 대상의 공적부조로 3차 안전망인 자활급여로 구성
  - 소극적 노동시장정책 부문에서 주목해야 할 정책환경의 변화는 기술 변화에 따라 생성된 신규 일자리의 경우 기존의 정형화된 사회안전망에 포함되기 어려운 구조이므로 고용안전망에서 사각지대 문제의 해소는 실업에 따른 빈곤의 위험에 대응하는 소극적 노동시장정책에서 핵심적인 쟁점 사항
  - 적극적 노동시장정책과 밀접하게 관련된 정책환경 변화는, 디지털 전환 및 직무 자동화, 서비스 경제로의 진입, 플랫폼 노동의 확산, 탄소중립 정책에 따른 산업구조 전환 등이 주로 숙련수준이 높지 않은 비정규직, 고용보험 미가입 근로자, 교육훈련 미경험 근로자 집단 등 노동시장 취약계층에 더 심각한 타격을 입히게 될 것
  - 적극적 노동시장의 정책 수단은 상담과 구직지원 등 고용서비스, 고용보조금, 직접고용 및 일자리 창출, 직업교육훈련 등 실업 전후 고용안정 및 유지와 재취업을 지원하기 위한 제도로 구성

## □ 소득보장정책

### ● 초고령화에 따른 정책 대상자의 증가로 소득보장에 대한 지속적 재원 투입 필요

- 소득보장제도는 인구변동에 대한 성공적 적응이라는 과제를 안고 있으며 특히 노후소득보장체계의 중심축인 국민연금의 장기 재정 불안정 우려 증가
- 2023년 제5차 국민연금 재정계산에서는 인구변동에 대한 제도적 적응을 어떻게 달성할 것인지에 대한 검토와 함께 제도적 혁신 모색 필요
- 노후소득보장을 위한 주요 정책 수단이 적정 소득보장을 달성할 수 있도록 설계 검토
- 소득보장제도의 급여 축소에 대한 효과적인 보완장치로 기능하는 근로생애 연장 검토 필요
- 생산연령인구 감소에 대응하기 위해 고령층과 함께 여성 인적자원을 적극 활용
- 심각한 저출산 문제를 완화하고 인적자원을 고도화하는 측면에서 아동 및 청소년을 포함한 미래 세대에 대한 적극적인 투자 필요

## □ 보건의료정책

### ● 저출산·고령화로 대표되는 인구구조 변화와 신종 감염병의 출현, 제도의 지속가능성 문제 등으로 인해 보건의료체계 개편에 대한 요구 증가

- 건강보장제도의 양적 성장에도 불구하고 상대적으로 건강보험 보장성이 낮아 의료비 지출은 꾸준히 증가하고 있으며, 사회경제적 수준에 따른 의료서비스의 경제적 접근성 격차 확대
- 정책환경의 급변에 대응하는 동시에 국민 건강 수준과 삶의 질 향상이라는 정책 목표를 달성하기 위해서는 보건의료정책의 핵심인 건강보장제도의 변화와 개선 필요
- 건강보험의 경우 재원 확보를 통해 제도의 지속가능성을 담보하는 것이 무엇보다 중요

- 지속가능한 건강보장 재원의 확보를 위해서는 현행의 근로소득 중심 보험료 부과 방식에서 비근로소득과 근로소득을 포함한 모든 소득 중심의 보험료 부과 방식으로의 개편 필요
- 건강보장제도의 지속가능성을 위해 수가체제와 의료전달체제의 개편 검토 필요
- 비효율적인 의료전달체제를 개선하기 위해 주치의 제도와 같은 일차의료 강화 방안 모색
- 중증질환을 중심으로 건강보험 보장성 강화를 위한 우선순위를 설정, 추진할 필요가 있으며, 미래 건강보험제도의 지속가능한 운영과 관리를 위한 새로운 거버넌스의 개편 고려
- 장기요양보험의 관리 및 운영체제의 변화를 위해 지방자치단체가 주축을 이뤄 요양서비스를 제공하는 역할을 보다 적극적으로 수행할 수 있는 운영체제로의 개편이 필요하며, 지역사회 기반 다양한 요양서비스의 개발이 바람직함
- 또한 요양병원과 요양기관 간의 불명확한 역할을 새롭게 정리하고 서비스 연계 방안 등을 모색하여 노인들에게 필요한 의료-요양 통합서비스 방안의 개발을 고려할 필요

## □ 주거지원정책

- 저성장·초고령화는 1, 2인 가구로의 가구 분화, 가구 소득의 감소, 주택가격의 장기적 하락 경향성, 신규 주택 공급의 감소 및 30년 이상 노후주택의 증가, 빈집의 증가 및 지역별 양극화 현상 등과 같은 주거분야에서의 변화를 야기할 것으로 전망
  - 제4차 저출산 고령사회 기본계획(2021~2025년)의 주요 내용을 보면 신혼부부 및 아동양육 가구에 대한 지원(공공임대주택 출·용자, 공공분양주택, 민간임대주택 출·용자 등), 청년의 주거 안정 기반 마련(청년 주거급여 및 매입·임대 출·용자 등)을 포함하나 주거비 안정의 기본이 되는 주택가격 안정화를 위한 고려는 미흡하며(박선권, 2022: 75), 전체적으로 물리적 주택의 공급과 금전적 지원에 초점을 맞추고 있다는 문제점 확인

- 주거비 안정 및 주거서비스 강화를 위해서는 주거비 지표에 대한 체계적 관리, 공공임대주택의 지속적인 공급과 주거급여의 확대 등 요구됨
- 주거수준 향상을 위한 정책으로는 양질의 소형주택의 안정적 공급, 세대별로 특화된 주거서비스 공급, 주거공간 지속가능성 개념의 확장 등 제언
- 고령자 주거지원을 위해서는 고령 친화적 디자인의 확산, 지역복지시스템과의 연계를 통한 Aging In Place(AIP) 실현, 고령자용 복지주택과 케어안심주택의 공급, 의료 및 주거가 연계된 고령자 복지시설의 확충 등 주거공급 강화와 주거서비스 복합화 필요
- 소득과 자산 수준에 맞는 주거지원, 주거수요의 다양성에 대응한 공급주체의 다양화, 예비 고령세대(미래 고령층)에 대한 선제적 주거시스템 구축 등이 고령자 주거지원을 위한 과제
- 노후주택 및 빈집의 활용과 개선을 위해서는 노후주택 매입을 통한 주택개량이나 공공임대로의 전환이 효과적이며 이 과정에서 공공부문의 역할이 중요하게 대두

## 5. 결론

□ 선진 복지국가들은 초고령사회로의 진입, 새로운 기술의 확산에 따른 노동시장의 변화, 낮은 경제성장률 등 복지국가의 지속가능성을 위협하는 변화에 직면해 있으며 우리나라 역시 마찬가지로 상황

● 우리나라는 고령화 및 고용 대체 기술의 확산 속도의 측면에서 다른 OECD 국가에 비해 훨씬 빠른 변화가 진행되고 있기 때문에 인구구조와 기술 변화가 복지시스템에 야기할 충격이 다른 국가에 비해 훨씬 더 클 것으로 예상

- 본 연구는 복지체제 유형별로 기존의 복지국가가 이러한 정책환경의 급변에 어떻게 대응해왔는지, 또한 우리나라는 사회안전망 각 부문별로 어떠한 대응체계를 구축하고 있는지, 그 한계와 향후 과제는 무엇인지 고찰

- 우리나라는 잘 알려진 바와 같이 복지제도가 생애주기별, 근로능력별로 다양한 위험을 관리하는 '체제'로서 구축되었다기보다는 그때그때의 정치적 어젠다에 따라 개별적 목표를 달성하기 위해 도입
- 우리나라의 경우 기존의 복지정책이 하나의 패키지로 구성되지 않았을 뿐만 아니라 사회안전망을 확충하려는 최근의 시도 또한 부문별로 진행되고 있을 뿐 '체제적' 전환을 위한 노력 미흡
- 부문별 정책을 넘어선 체제 전환은 현행 제도에 대한 분석을 넘어 우리나라가 어떠한 복지국가를 지향할 것인지에 대한 국민적 합의와 사회적 숙의를 통해 가능할 것

# 제1장

## 서론

---

제1절 연구의 목적 및 필요성

제2절 연구의 구성 및 방법



## 제 1절

## 연구의 목적 및 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

세계 각국은 저출생·고령화 및 고실업, 저성장 추세 속에서 특히 코로나 팬데믹(pandemic)으로 가속화된 사회경제적 위기에 대응하여 복지패러다임 변화를 모색하고 있다. 사회정책 분야별 수요 증가에 따른 자원조달 및 자원배분과 관련된 위기에 직면하면서 지속가능한 성장을 고려한 복지체제 전환에 대한 관심이 고조되고 있다. 포스트 코로나 시대에는 단순히 바이러스 퇴치라는 생물학적 접근이 아닌 사회적 관점에서 전반적 시스템에 대한 재점검이 필요하며, 1990년대 메릴 싱어(Merrill Singer)라는 의료인류학자가 처음 사용한 바 있는 질병감염 외 정신적, 물질적 좌절감을 포함하는 소위 복합적 대유행인 '신데믹(syndemic)'에 대응하는 통합적 관점의 사회정책 재편 논의가 필요할 것이다.

한국의 경우 OECD 국가 중 사회복지지출 규모가 작고 사회보험 사각지대가 넓다. 디지털 대전환과 비대면으로 인해 새로이 출현하는 플랫폼 노동 종사자 같은 신노동계층에 대한 보호와 사회안전망 구축에 대한 요구, 저성장과 고실업으로 인한 청년층 및 중장년층 등의 기본적인 소득보장에 대한 문제, 고령화로 인한 노인계층의 노후소득보장에 대한 문제 등에 이미 직면하였다. 특히, 현 사회보장제도의 안전망 기능의 실효성에 대한 의문이 제기되고, 사회수당 형태(아동수당, 청년수당, 기초연금 수혜 범위 확대, 기본소득 등)의 보편적 복지수요가 증가하는 한편, 보편적 복지 대 선별적 복지 논쟁이 이어지고 공공부조의 소득자산조사(means-tested)에 근거한 선별주의적 기준의 적정성 논란이 제기되기도 한다. 증세 없는 복지정책의 현실성이 낮기 때문에 지속가능한 복지재정 마련을 어떻게 할 것인가에 대한 고민 역시 확대되고 있다. 이는 사회보험 중심의 한국 복지체제 패러다임의 대전환 요구로도 볼 수 있다.

증가하는 복지수요를 충족하면서 효과적인 사회지출 방안을 모색하는 것 자체로도 어려운 과제이며, 그에 대한 사회적 합의를 구하기 또한 쉽지 않은 일이다. 코로나(COVID-19), 고용 없는 저성장, 저출생·초고령화 등 세계 각국이 공통적으로 직면한 사

회경제적 위기 속에서 한국을 포함한 여러 국가들은 사회복지지출 수요의 폭발적 증가에 대응하고 지속가능한 성장을 위한 재정건전성 유지를 위해 사회복지재원 조달 방식을 어떻게 변화시킬 것인가에 대한 고민을 하게 된다. 그 과정에서 정치사회적, 역사적 맥락에 맞게 갖추어온 그간의 복지체제, 즉 사회보험, 사회수당, 사회부조 방식의 조합으로 구성된 기존 사회보장제도의 틀 내에서 감당하기 곤란한 사회복지지출 재원조달 및 재원배분 방식에 대한 변화를 모색할 필요가 있으며, 이에 대한 증거 기반 실증적 분석 시도가 필요하다.

이에 본 연구는 국제 비교를 통해 복지체제가 어떻게 변화되고 있는가를 살펴보고, 한국의 노동시장정책, 소득보장정책, 보건의료정책, 주거지원정책에 대한 쟁점을 검토하여, 고용 없는 저성장·초고령 시대에 유연하게 대응하기 위한 복지체제 설계 방안에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

## 제2절

## 연구의 구성 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 크게 두 부분으로 구성된다. 1) OECD 회원국을 대상으로 복지체제 변화를 분석하고, 2) 한국의 노동시장정책, 소득보장정책, 보건의료정책, 주거지원정책의 쟁점을 검토한다.

먼저, 복지체제 변화 분석과 관련하여서는 OECD 회원국을 대상으로 하는 패널분석과 복지국가 유형별 사례분석을 실시한다. OECD 회원국 대상 패널분석의 경우 1) 저출생·고령화 등 환경변화에 따른 사회정책 분야 재원조달과 배분 방식의 변화 추이를 분석하고, 2) 고령화에 따른 노인부양비 증가 등이 사회지출 분야 재원조달 및 재원배분 방식의 변화에 미치는 영향을 살펴봄으로써 OECD 국가 복지체제 전환 방향을 추정해보도록 한다. 또한, 3) OECD 국가 복지체제 전환 방향, 즉 사회지출 분야 재원조달 및 재원배분 방식 변화가 궁극적으로 각국의 국민 소득불평등도 개선에 미치는 영향을 분석한다.

관련 선행연구들은 재원조달 또는 사회복지지출 등 어느 한 측면을 중심으로 결정요인을 도출하거나 시계열 추이 분석에 따른 특징 비교 제시 후 시사점 도출에 그치는 경우가 많고 OECD 국가 전체의 전반적 복지체제를 분석하기보다는 경제, 인구, 노동시장 변화 각 요인이 각 정책 영역 혹은 정책 대상에 미치는 영향을 분석하는 방식의 연구가 수행되어, 거시적인 틀에서의 복지체제 재편을 논의하는 데 한계가 있다.

반면, 본 연구는 OECD 국가 전체를 대상으로 재원조달과 사회복지지출의 결정요인, 추이 분석뿐 아니라 패널자료 구축을 통한 동태적 패널분석으로 사회경제적 위기요인을 통제한 경우 재원조달 및 배분 방식의 변화로 OECD 국가의 소득불평등도 개선에 기여할 수 있는 유의미한 부분을 파악함으로써 향후 사회지출 재원조달 및 배분 방식을 중심으로 하는 복지체제 변화 방향에 대한 정책적 시사점을 보다 구체적으로 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

나아가, OECD 국가 중 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지국가 유

형화의 틀과 공공사회복지지출 규모 등을 고려하여 3개 국가(영국, 핀란드, 프랑스)를 선정하고 각국의 사회경제적 맥락과 복지체제 특징을 감안하면서 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화에 있어서 공통점과 차이점을 파악하고자 한다. 이를 통하여, 계량분석에서 파악하지 못한 내용을 보완하고 분석의 엄밀성과 구체성을 높이고자 하였다.

다음으로, 분야별 쟁점 검토와 관련하여서는 한국 사회에서 고용 없는 저성장·초고령 현상에 대응하기 위한 주요 정책 분야를 선정하고, 각 분야별로 시행되고 있는 주요 정책의 쟁점을 검토하는 방식으로 접근하였다. 주요 정책 분야는 노동시장정책, 소득보장정책, 보건의료정책, 주거지원정책의 4개 분야를 선정하였다.

노동시장정책은 고용 없는 저성장이 지속되는 상황에서 강조되고 있는 정책 분야에 해당한다. 소득보장정책과 보건의료정책은 초고령사회에서 지속적인 재원 투입이 필요한 정책 분야로, 한정된 재원으로 효율적·효과적인 정책 수행 방안을 모색할 필요가 있다. 끝으로, 주거지원정책은 고용 없는 저성장에 의한 소득 및 자산 불평등의 심화가 주거 문제로 확산되고 있다는 점을 고려하여, 체계적인 대응 방안을 검토할 필요가 있다.

본 연구는 다음과 같은 절차적 과정과 연구방법론을 통해 수행된다.

첫째, 체계적 분석을 위한 패널DB 및 코드북 구축 후 전문가 상호교차 검증을 통해 데이터 오류를 최소화하고 분석의 엄밀성을 높이고자 한다. 사례분석 및 종합분석에 대한 정책 시사점 도출 과정에서 연구진 분석 결과 외 전문가 자문을 바탕으로 보완 및 검증 작업을 통해 결론의 타당성과 신뢰성을 제고하도록 한다.

둘째, 문헌조사, 주요국 사회보장 관련 부처 홈페이지 분석, 동태적 패널분석을 비롯한 계량분석, 사례분석 등 다각적 측면에서 혼합적 연구방법(mixed method)을 활용하여 선행연구와 차별화된 종합적 분석 결과를 제시하고 연구의 체계성을 제고하고자 한다.

## 제2장

### OECD 회원국 복지체제 변화 분석

---

- 제1절 선행연구 검토
- 제2절 분석 방법
- 제3절 OECD 회원국의 복지환경 변화
- 제4절 OECD 회원국 복지체제 변화 분석
- 제5절 소결



## 제 1절

## 선행연구 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

OECD 회원국의 사회정책 재정(재원조달, 사회지출) 그리고 소득불평등도에 미치는 영향 중심 관련 선행연구들을 살펴보면 크게 다음과 같이 범주화할 수 있다. 1) 한국과 OECD 국가 등 국가 간 복지재원 현황 비교연구, 2) 복지지출 확대를 위한 증세 관련 연구, 3) (전체 또는 영역별) 사회지출에 영향을 주는 요인 분석, 4) (전체 또는 영역별) 사회지출이 경제성장에 미치는 영향 분석, 5) (전체 또는 사회정책 영역별, 현금급여 vs. 서비스급여 방식) 사회지출이 소득재분배에 미치는 영향 분석 연구 등으로 이루어진다.

첫째, 복지재원 조달, 복지지출, 빈곤율 등 주요국의 현황을 분석하여 비교한 연구이다. 국중호(2017)는 한국과 주요국 8개 국가(한국, 일본, 프랑스, 영국, 스웨덴, 독일, 미국, 캐나다)를 대상으로 분석하여, 한국은 주요국 대비 조세 및 사회보장 부담액과 부담률, 소득에 대한 조세의 평균한계세율이 낮으나 조세 및 사회보장 부담의 소득탄력성이 높게 나타나 상대적으로 국민들에게 불안요인이 되고 있다고 주장하였다. 최은영·홍영란(2018)은 2013년 단년도 자료를 활용하여 OECD 주요국을 대상으로 복지지출을 비교분석하였고, 국회예산정책처(2015)는 1998년부터 2013년까지의 기간 동안 OECD 국가 일반정부 기준 재정지출 총규모 및 분야별 규모의 변화를 GDP와 정부 총지출 관점에서 분석하여 국민부담률 증가 없이 GDP 대비 정부 총지출이 증가한 국가들은 국가채무 비율이 증가하였음을 확인하였다.

둘째, 복지 확대와 증세와의 관계를 다룬 선행연구들은 재정적 측면에서 적정 조세부담률을 추정하거나, 장기적인 재정합리성 관점에서 증세가 가능한 세목을 분석하는 연구들이 주를 이루었다(김성욱, 2013; 양재진·민효상 2013). 최근에는 복지 확대를 위한 증세에 대한 사회구성원의 주관적 인식에 해당하는 정책수용성이나 정책순응도가 미치는 영향에 대한 연구들이 이어졌으며, 복지증세 영향요인으로 가계환경요인과 개인심리요인 변수를 강조하였다(박경돈, 2015; 이승주·박소용, 2019; Blekesaune & Ouadageno, 2003; O'Toole, 1986; Rudolph & Evans, 2005). 또한, 양종민(2020), 이소영(2016)

의 연구에서는 사회적 신뢰 수준, 세금징수 담당 정부에 대한 신뢰가 복지정책 확대를 위한 조세부담 의향에 영향 미친다는 점을 발견하였다.

셋째, 사회지출에 영향을 주는 영향요인을 분석한 연구이다. 전체 사회지출에 영향을 주는 요인을 분석한 연구로 김성태·임병인(2006) 등이 있고 고령화 등 구조적 요인이 재정에 미치는 영향을 강조하였다. 고영선(2004), 박형수(2005), 전승훈(2006), Sanz and Velazquez(2002) 등은 사회지출 분야별 지출 수준을 국제 비교하였으며, 분야별 지출 수준에 미치는 영향으로 소득, 연령별 인구구조, 제도적 요인, 다른 기능별 지출, 실업률, 불평등도 등을 꼽았다.

넷째, 사회지출이 경제성장에 미치는 영향을 분석한 연구이다. 정아현(2020)은 OECD 29개국의 1996년부터 2019년까지의 기간을 대상으로 하는 균형패널자료를 활용하여 패널회귀모형, 고정효과모형을 적용하여 분석한 결과, 유족, 장애, 보건, 가족, 적극적 노동시장정책 관련 지출은 경제성장에 유의미한 영향을 미치는 반면, 노령, 실업, 주택, 기타 영역의 지출은 경제성장에 유의미한 영향을 미치지 않음을 발견하였다. 또한, 사회지출 분야별로 경제성장에 미치는 영향을 살펴본 국외 연구 상당수는 정부소비지출(% of GDP)과 1인당 실질GDP의 평균 증가율 간에 유의미한 부(-)의 관계를 갖는다고 분석하였다(Aschauer, 1989; Barth and Bradley, 1989; Grier and Tullock, 1989; Landau, 1983, 1986). 한편, Kormendi and Mcquire(1985)는 OECD 회원국을 대상으로 정부소비지출의 대GDP 구성비, 정부소비의 절대규모와 증가율은 모두 실질GDP에 부(-)의 방향으로 영향을 미치나 통계적으로 유의미하지 않은 결과임을 밝혔다.

다섯째, 사회지출이 소득재분배에 미치는 영향에 관한 분석 연구이다. 최은영·홍영란(2018)은 OECD 34개국의 순사회복지지출을 국가별로 비교하여 한국의 아동빈곤율은 낮고 가족 사회복지지출은 10~15%를 유지하나 노인빈곤율이 약 50%로 높은 수준임을 제시하고 국가 사회복지지출의 증대 필요성을 강조하였다.

사회복지지출의 재분배기능을 긍정적으로 평가하여 사회복지지출 증가는 절대적 또는 상대적 빈곤 감소에 영향을 미친다는 연구(Adema and Ladaique, 2005; Kenworthy, 1999)가 있는 반면, 사회복지지출의 재분배기능은 경제적 현상이 아닌 정치적 특성에 의해 결정된다는 주장(Castles and Obinger, 2007)도 있다. Kwon(1997)은 한국이나 일본은 다른 국가들에 비해 사회복지지출 규모가 적으므로 소득재분배에 미치는 영향도 미

미하다고 보았다. 신현중(2017)은 2006년부터 2013년까지의 기간에 대한 OECD 18개 국가 대상 불균형 패널자료를 분석한 결과, 복지시스템이 안정된 국가들은 그렇지 않은 국가들(상대적으로 최근에 민주화가 이루어진 국가들)보다 각 복지지출항목 변화에 따른 소득재분배 변동성이 작다는 점을 포착하였고, 노령 및 유족연금의 일반적으로 소득불평등에 효과성 및 영향력을 가장 크게 갖는다고 추정하였다.

총괄적 사회복지지출에 대한 연구 결과가 상이함에 따라, 사회지출 수혜 대상 및 정책 분야별 분석을 시도한 연구들(김영범, 2014; 김홍균·김태영, 2015, 이지은·이영범, 2017)도 있다. 특히 선별적 복지정책 또는 사회투자형복지지출이 소득불평등도 완화에 미치는 영향 분석을 시도하고 정책 분야별 현금급여와 현물급여, 즉 사회서비스 여부에 대한 특성을 분석에 활용한 연구들이 있다.

이지은·이영범(2017)은 OECD 13개 국가의 1983년부터 2014년까지 자료를 활용하여 사회투자형복지지출인 노령(현물), 가족(현물), 적극적 노동시장 프로그램으로 구성된 현물형 사회투자지출과 가족(현금), 실업으로 구성된 현금형 사회투자지출은 소득불평등을 완화하는 것으로 확인하였다. 또한, 사회서비스를 증시한 국가들의 소득불평등 완화 효과가 더 크며 현금급여보다 사회서비스를 적극적으로 활용한 사회정책 수행체계를 마련할 필요가 있음을 제시하였다<sup>1)</sup>.

반면, 현금급여의 중요성을 강조한 연구도 있는데 김태일(2021)은 한국은 복지지출 두 유형 중 현금급여가 서비스 제공에 비해 규모가 작고, 그 결과 빈곤 감소 효과가 미약하므로 취약계층에 대한 현금급여(기초생활보장제도, 산재고용사각지대 해소 등) 지출 확대를 통하여 빈곤 감소 기능을 강화할 필요성을 주장하였다. 본 연구에서는 서비스 제공은 간접적이고 대부분 전 소득계층 대상이기 때문에 빈곤 감소 효과가 현금급여 대비 적다고 보았다.

이채정(2020)은 2008년부터 2015년까지의 유럽연합 회원국 31개국에 대한 패널데이터를 사용하여 고정효과모형 분석을 실시한 결과 보편적(non-means tested) 복지지출액과 선별적(means-tested) 복지지출액 중 소득자산조사를 수행하는 선별적 복지지출액이 소득불평등을 완화하는 데 효과적이라는 결론을 제시하였다. 이를 바탕으로,

1) 이 외 사회투자형복지지출과 소득보장형복지지출의 소득분배 효과를 분석하는 연구들로는 김교성(2008), 유희원·최영(2009), 유희원·김성욱(2012), 양종민(2013), 변영우(2014) 등이 있다.

Korpi & Palme(1998)가 주장한 저소득층을 중심으로 복지정책을 실시하는 선별적 복지가 오히려 빈곤 완화 효과를 감소시킨다는 ‘재분배의 역설(the paradox of redistribution)’이 성립하지 않는다고 보았다.

본 연구는 저출생, 초고령화, 저성장 기조 속에서의 사회정책 분야 재원조달 및 배분 방식의 변화 추이를 살펴봄과 동시에 사회지출 전체 및 영역별 영향요인 분석에 그치지 않고, 개별 국가의 사회지출 재원조달 방식과 배분 방식은 어떻게 변화하였는가를 살펴보고자 한다.

본 연구는 선행연구에서 거의 다루지 않았던 구체적 국가 사회지출 재원조달 방식의 변화(전체 세수 대비 사회보장기여금 vs. 재산세 등 기타 구체적 세금 영역 간 비율 조정)를 살펴보았다. 또한, 사회지출 배분 방식과 관련하여서는 각국의 복지 수준의 차이를 통제하기 위해 각 국가 사회지출 대상자 영역별로 고령화 등 위험 요인에 따라 각 영역별 대상자들이 지급받는 현물 대비 현금 급여의 상대적 비율, 사회지출 영역별 수혜자 결정 방식(소득자산조사 vs. 비소득자산조사)을 어떻게 변화시키는지를 분석하였다. 나아가 전체 사회지출 총액이나 분야별 사회지출 규모가 소득재분배에 미치는 영향을 분석하는 데 그치지 않고, 각 분야별 구체적 사회지출 재원조달 방식(사회보장기여금 vs. 기타 세금) 및 재원배분 방식(현금 vs. 현물, 소득자산조사 vs. 비소득자산조사)의 변화를 중심으로 한 복지체제 변화 추이가 소득재분배에 미치는 영향을 분석하였다.

## 제2절 분석 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 분석자료

본 연구에서는 OECD Database를 기반으로 OECD 38개 국가 대상 최대 확보 기간 기준 1990년 이후부터 2020년까지(변수별로 데이터 확보 기간 차이 존재)의 공공사회지출(SOCX: The OECD Social Expenditure database)<sup>2)</sup> 자료를 수집하여 패널자료를 구축하였다. 각 국가의 기본현황 자료(1인당 GDP, 산업구조, 실업률 등), 정부재원조달 및 지출 일반, 세부 정책 분야별 정부지출 및 사회지출 세부자료(public, 현물 vs. 현금 급여 구분 자료), 사회지출 수혜자 수(소득-소득-자산조사 여부 구분 자료)를 활용하고 SOCX Manuel(2019), OECD statistical programme of work 2018 등을 참고하였다.

패널자료를 구성하는 주요 변수 및 자료 목록은 다음과 같다.

[표 2-1] 주요 변수 및 자료

구분	정의	자료 수집 기간 (연도)
국가 기본 현황	국민계정(1인당 GDP, US dollars/capita)	1990-2020
	노인부양비(%)	1990-2021
	실업률(% of labour force)	1990-2020
	합계출산율(Children/woman)	1990-2021
	이민자 및 외국인 인구	2000-2019
	산업구조 (부가가치활동 산업별 비율 %, Value added by activity)	농림어업 제조업 서비스업 2차산업(ref.)

2) 정부 단위 지출과 사회보험급여를 포함한 일반재정 및 민간지출의 일부를 포함하는 포괄적 통계이다.

구분	정의	자료 수집 기간 (연도)
정부재원조달 및 지출 일반	정부수입	1995-2020
	정부지출	1990-2020
	정부적자(deficits)	1990-2020
	정부채무(debt)	1995-2020
사회지출 (총액 및 세부)	순사회지출(net social expenditure, % of GDP)	1995-2019
	노령(old-age, cash & kind, % of GDP)	1990-2017
	유족(survivors, cash & kind, % of GDP)	
	근로무능력 관련(Incapacity related, cash & kind, % of GDP)	
	가족(family, cash & kind, % of GDP)	
	실업(unemployment, cash, % of GDP)	
	보건(health, kind, % of GDP)	
	주거(housing, kind, % of GDP)	
기타(other social policy area, cash & kind, % of GDP)		

출처: OECD Database(<https://data.oecd.org>)

## 2 분석모형

본 연구의 분석은 크게 세 부분으로 구성되며, 부분별 분석 목적에 따라 적절하다고 판단한 분석모델로 ‘패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)’, ‘패널고정효과 SUR(Seemingly Unrelated Regression)모형’, ‘패널GMM(Generalized Method of Moments)모형’ 등을 다음과 같이 적용하였다.

첫째, OECD 국가들이 직면하는 환경변화에 따른 자원 조달 및 배분에 대한 시계열 추이(time-series) 기초분석이다. 국가별 저출생(합계출산율), 고령화, 노인부양비(old-age dependency ratio), 저성장(실질GDP 성장률) 추이를 분석하고 정부재원조달 및 지출 일반(정부수입, 정부지출, 재정적자, 정부채무) 등에 대한 패널 그래프를 통해 추이를 분석한다.

분석모형으로는 정부수입, 정부지출, 정부적자, 정부부채 간 동시적 상관관계 존재를 가정하여 패널고정효과SUR모형을 적용하였다. 또한, 전기(t-1)의 정부수입 등 종속변수

의 1기 시차변수를 설명변수에 포함하는 내생적 설명변수를 가진 동적 패널 모형으로 패널GMM 분석을 추가로 수행하였다.

둘째, OECD 국가들은 고령화 등 환경변화에 대응하여 재원조달 또는 재원배분 방식을 어떻게 변화시켜왔는가에 대한 분석이다.

우선, 재원조달 방식 변화 분석과 관련하여 고령화 등 환경변화에 따라 OECD 국가들의 전체 세수 대비 사회보장기여금 비중의 변화를 살펴보았으며, 이는 패널고정효과모형을 적용하여 분석하였다. 또한, 세수(tax revenue)를 구성하는 정부재원조달 유형별, 다시 말해 주요 세부 수입원(사회보장기여금, 소득이윤 및 자본이득세, 급여 및 인력과세, 재산세, 재화 및 용역세) 등이 각각 GDP에서 차지하는 비율(% of GDP) 증감에 미치는 영향은 세부 수입원 간의 동시적 상관관계의 존재를 가정하여 패널고정효과SUR모형을 적용하여 추정하였다.

다음으로 사회지출 배분 방식 변화 분석과 관련하여, 고령화 등 환경변화에 따라 OECD 국가들이 각국의 순사회지출 총액의 GDP 대비 비율(% of GDP)의 증감을 어떻게 변화시켰는가, 순사회지출 총액 기준 지급 방식 측면에서 ‘현물 대비 현금 급여의 상대적 비율’은 어떻게 변화하였는가, 순사회지출 전체 중 ‘현금급여 비율’ 또는 ‘현물급여 비율’ 자체는 어떠한 변화를 보였는지를 패널고정효과모형을 적용하여 분석하였다. 또한, OECD 국가들이 고령화 등 환경변화에 따라 세부 사회지출 대상자 영역별(노령, 가족, 유족, 근로무능력, 기타 등) 현물 대비 현금 급여 구성 비율을 어떻게 변화시켰는가를 패널고정효과모형과 종속변수의 1기 시차변수를 설명변수에 포함하는 내생적 설명변수를 가진 동적 패널 모형인 패널GMM모형으로 분석하였다.

추가적으로 환경변화에 대응하여 OECD 국가들이 사회지출 수혜자 수(social benefit recipients) 결정 과정에서 소득-소득-자산조사 또는 비소득-소득-자산조사 방식으로 결정하는 총인구수 대비 수혜자 수 비율이 어떻게 변화하였는가를 패널고정효과모형을 적용하여 분석하였다.

셋째, 앞서 고령화 등 OECD 회원국이 직면하는 환경변화에 대응한 정부지출 재원조달 및 사회지출 배분 방식의 변화 추이가 각국의 소득불평등도에 미치는 영향을 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)을 적용하여 분석하였다. OECD 국가의 복지체제 변화는 복지재원 조달 및 배분 방식을 중심으로 다음과 같이 조작화하였다. 우선, 재원조

달 측면에서는 각국의 ‘총세수 대비 사회보장기여금의 상대적 비율’ 변화를 주요 복지체제 변화 요인으로 보았다. 다음으로, 재원배분 측면에서는 주요 사회정책 영역 지출 대상자별(고령, 가족, 유족, 근로무능력, 기타 등)로 ‘현물급여 대비 현금급여의 상대적 비율’ 변화와 사회지출 영역별 수혜자 수 선정 방식(‘소득-소득-자산조사 방식의 총인구수 대비 수혜자 수 비율’ 및 ‘비소득-소득-자산조사 방식의 총인구수 대비 수혜자 수 비율’) 변화에 초점을 두고 이러한 복지체제 변화가 각국의 소득불평등도에 미치는 영향을 분석하였다.

분석모형으로 활용한 패널고정효과, 패널고정효과SUR, 패널GMM 모형 등에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

패널고정효과모형은 식 (1)에서와 같이 시간에 따라 변하지 않는 패널 개체특성을 나타내는  $u_i$ 와 시간과 패널 개체에 따라 변하는 순수한 오차항인  $e_{it}$ 로 구성되며 오차항  $u_i$ 를 확률변수(random variables)가 아니라 추정해야 할 모수(parameter)로 간주한다. 기울기 모수인  $\beta$ 는 모든 패널 개체에 대해 서로 동일하지만 상수항( $\alpha + u_i$ )은 패널 개체별로 달라진다.

$$\text{식 (1)} \quad y_{it} = \alpha + \beta x_{it} + u_i + e_{it}$$

$$i = 1, 2, \dots, n \quad t = 1, 2, \dots, T$$

패널고정효과SUR모형은 Zellner(1962)의 외형상 무관해 보이는 회귀 모형으로 방정식 체계(systems of equations)를 추정하는 대표적 방법이다. 식 (2)에서 국가별로 관찰되지 않은 그룹 특성  $u_i$ 를 고정효과로 간주하기로 한다. 종속변수  $y_{it}^*$ 가 변화할 때 새로운 방정식이 구성되는데, 기존 방정식과 새로운 방정식 내  $e_{it}$  간 상관관계가 있다고 가정하면 SUR모형으로 추정할 수 있다. 예컨대 정부가 세수를 결정할 때 특정 세원으로부터의 세수가 감축될 경우, 다른 세원으로부터의 세수는 증가할 수 있다. 즉, 이러한 동시적 상관관계 가정하에 각 세원별 자원조달을 추정하는 경우 SUR모형을 적용할 수 있으며 이는 기본적으로 GLS 접근법(Generalized Least Squares)을 사용한다(민인식·최필선, 2012: 58).

$$\text{식 (2)} \quad y_{it}^* = \alpha + \beta x_{it} + u_i + e_{it}$$

$$i = 1, 2, \dots, n \quad t = 1, 2, \dots, T$$

패널 GMM모형은 설명변수가 내생적인 동적 패널 모형(dynamic panel model)에서 많이 사용한다. 종속변수의 1기 시차(lag)변수가 설명변수에 포함되어 있는 경우로 식 (3)과 같다.

$$\text{식 (3)} \quad y_{it} = \alpha + \gamma y_{it-1} + \beta_1 x_{it} + u_i + e_{it}$$

이 같은 동적 패널 모형에서  $y_{it-1}$ 은 내생적 설명변수가 되며 설명변수가 내생적인 경우 OLS 추정량은 일치추정량이 될 수 없으므로 적절한 도구변수를 이용하거나 GMM 추정량을 이용한다(민인식·최필선, 2012: 92).

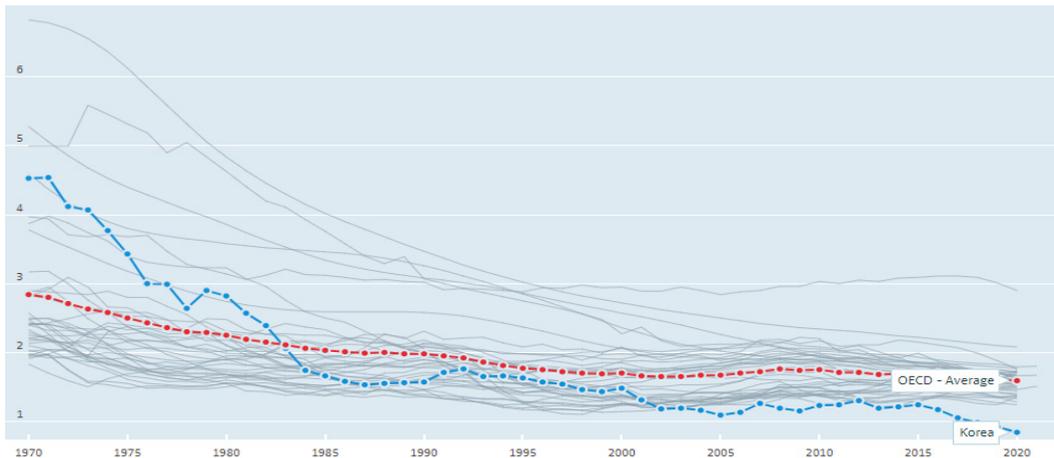
### 제3절

## OECD 회원국의 복지환경 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 저출생·고령화·저성장 추이

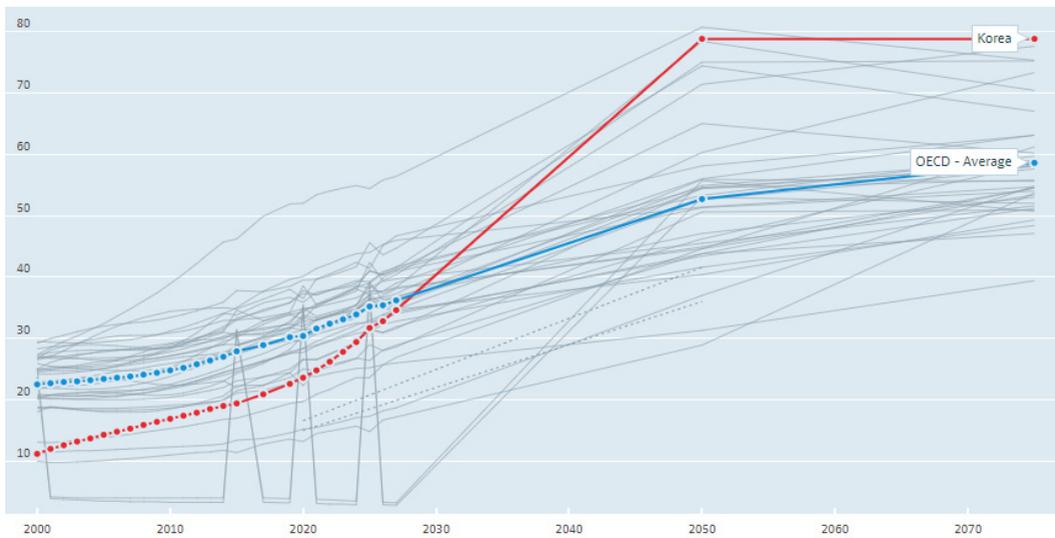
저출생은 OECD 국가 데이터에서 합계출산율(total fertility rates)에 대한 분석으로 추이를 확인할 수 있다. 합계출산율은 여성 한 명당 출산 아동 수(children per woman)로 측정된다(OECD, 2022). 2020년 기준 OECD 평균 합계출산율은 1.59인 반면 한국은 0.84로 OECD 국가 중 출산율 최하위권, 저출생 국가에 속한다.



[그림 2-1] 합계출산율(Fertility rates Total, Children/woman, 1970-2021) 추이

출처: OECD(2022), Fertility rates (indicator) doi: 10.1787/8272fb01-en (Accessed on 13 May 2022)

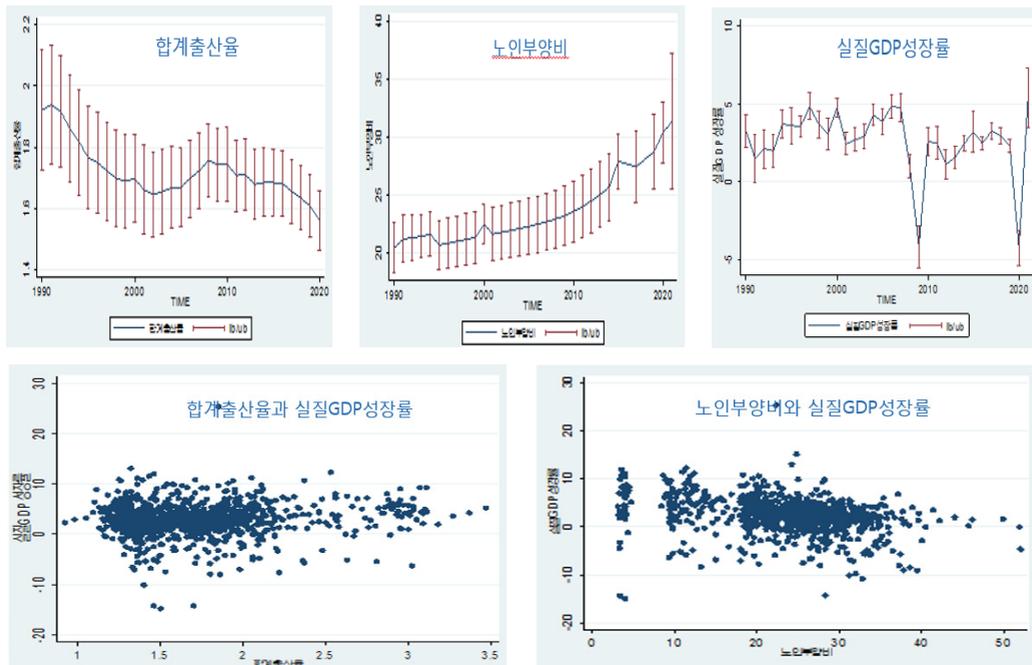
고령화 추세는 노인부양비(Old-age dependency ratio)로 추정 가능하며, 이는 20~64세 근로연령인구 대비 65세 이상 노령인구 비율이다. OECD 국가들의 고령화 추세에 따른 노인부양비 증가 추계를 보면, 연금 수혜자 수가 급속히 증가할 것으로 추정된다. 2022년 기준 OECD 평균 노인부양비는 32.4%이고 한국은 26.2%로 OECD 평균보다 낮으나, 한국의 급속한 고령화 속도로 인해 2030년 이후 한국의 노인부양비는 가파르게 증가하여 2050년 78.8%로 OECD 국가 평균(52.7%)을 상회할 것으로 보인다.



[그림 2-2] 노인부양비(Old-age dependency ratio)(Fertility rates Total, Children/woman, 2000-2075) 추계

출처: OECD(2022), Old-age dependency ratio (indicator). doi: 10.1787/e0255c98-en (Accessed on 13 May 2022), Pensions at a Glance

OECD 회원국의 합계출산율의 저하 추이 및 노인부양비의 증가 추이를 살펴보면, 합계출산율과 실질GDP 성장률의 관계에서는 뚜렷한 추이가 발견되지 않고 노인부양비와 실질GDP 성장률 역시 상관관계만으로는 뚜렷하지는 않지만 합계출산율과의 관계에서 보다는 음(-)의 상관관계가 유의하게 나타남을 발견할 수 있다.

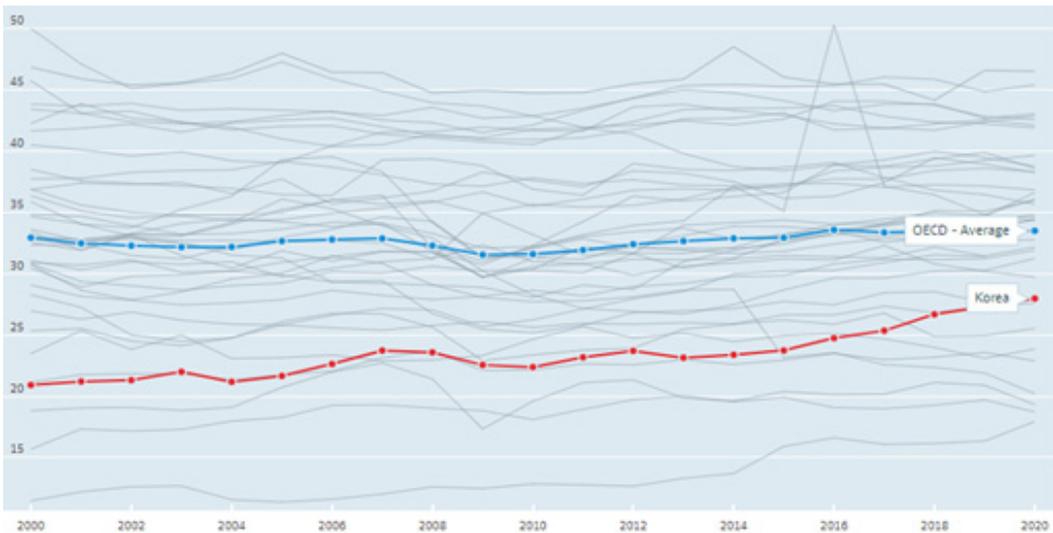


[그림 2-3] 저출생-고령화-저성장 추이 분석(1990-2020)

출처: 패널구조 원자료 분석

## 2 사회정책 자원조달 및 자원배분 추이

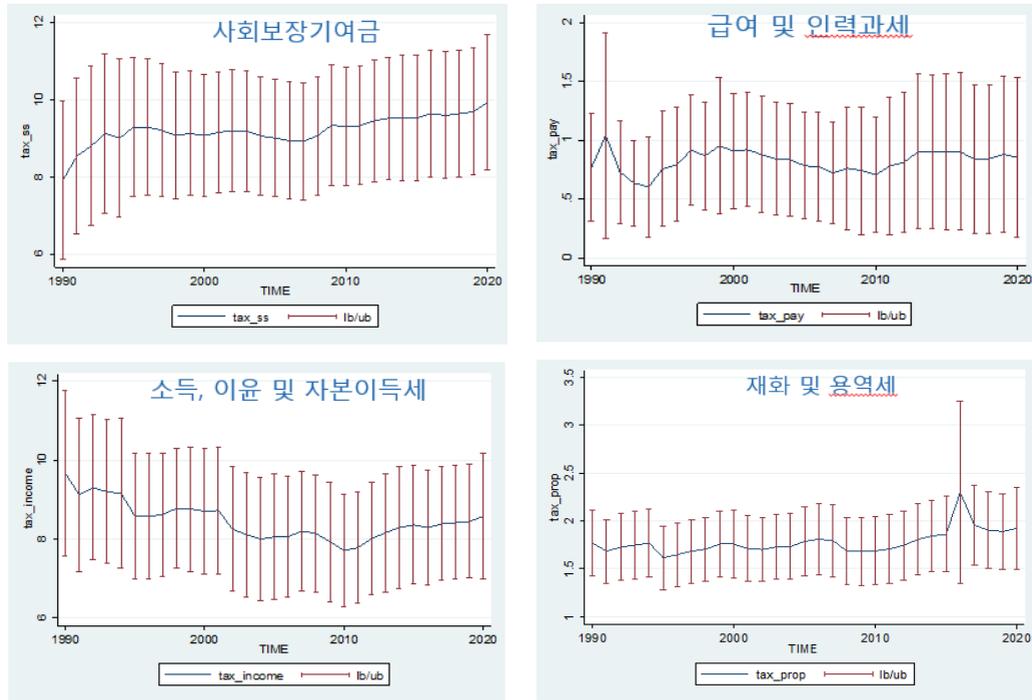
조세부담률을 의미하는 총 조세수입(total tax revenue, % of GDP)은 2020년 기준 GDP 대비 27.98%로, OECD 평균 33.51%보다 낮고 OECD 38개국 중 29위로, 한국은 전형적인 저부담 조세 기조를 채택해왔음을 알 수 있다.



[그림 2-4] 총 조세수입(% of GDP, 2000-2020)

출처: OECD(2022), Tax revenue (indicator). doi: 10.1787/d98b8cf5-en (Accessed on 02 June 2022)  
(Accessed on 13 May 2022), Revenue Statistics: Comparative tables

사회정책 자원조달은 국제 조세 분류체계 등을 기준으로 OECD 데이터에서 제공하는 자료를 토대로 구축된 패널 원자료를 사용하여 추이를 분석해볼 수 있다. 사회보장기여금(social security contributions), 재화 및 용역세(taxes on goods and services), 소득·이윤·자본이득세(taxes on income profits and capital gains), 급여 및 인력과세(taxes on goods and services) 등의 1990~2020년(단, 사회보장기여금은 2000-2020) 기간 동안 1인당 GDP에서 차지하는 비율(% of GDP) 추이를 살펴보았다.

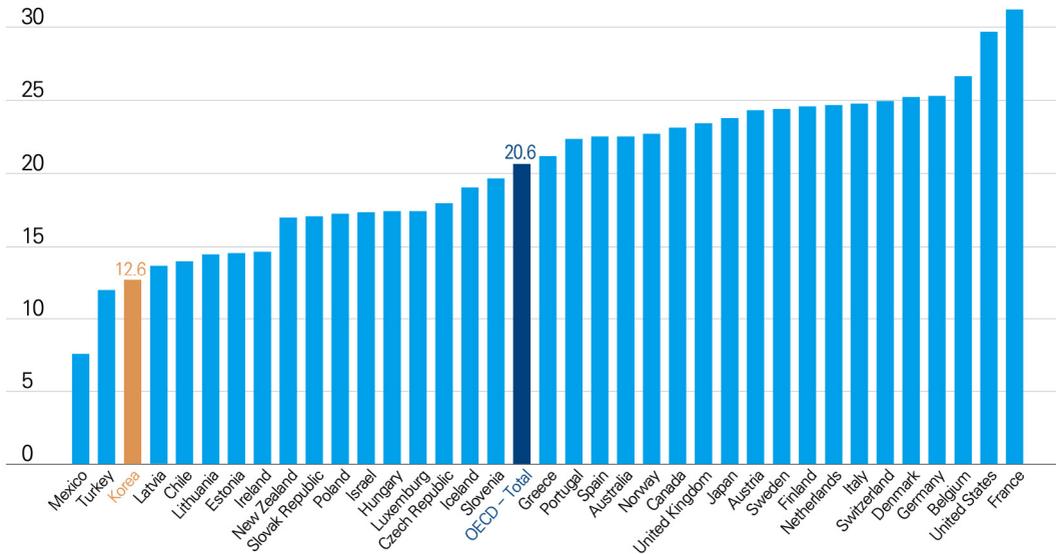


[그림 2-5] 자원조달 추이(% of GDP, 1990-2020)

출처: 패널구축 원자료 분석

둘째, 사회지출(social expenditure)은 현금급여(cash benefits), 직접적 재화나 서비스 등 현물 제공(direct in-kind provision of goods and services), 세금면제(tax breaks with social purposes) 등으로 구성된다. 이때 현금급여는 주로 저소득 가구, 고령층, 장애나 질병자, 실업자, 청년층을 대상으로 제공된다. 동 지표는 GDP 대비 비중(a percentage of GDP or USD per capita)으로 측정할 수 있다(OECD, 2022)

다음은 OECD 회원국의 2017년 기준 최신 가용 데이터를 기반으로 분석된 각국의 GDP 중 사회지출이 차지하는 비율이다. 2017년 기준 한국은 12.6%로 OECD 평균 20.6% 대비 낮은 수준이며, 분석 대상 국가 37개국 중 35위이다.

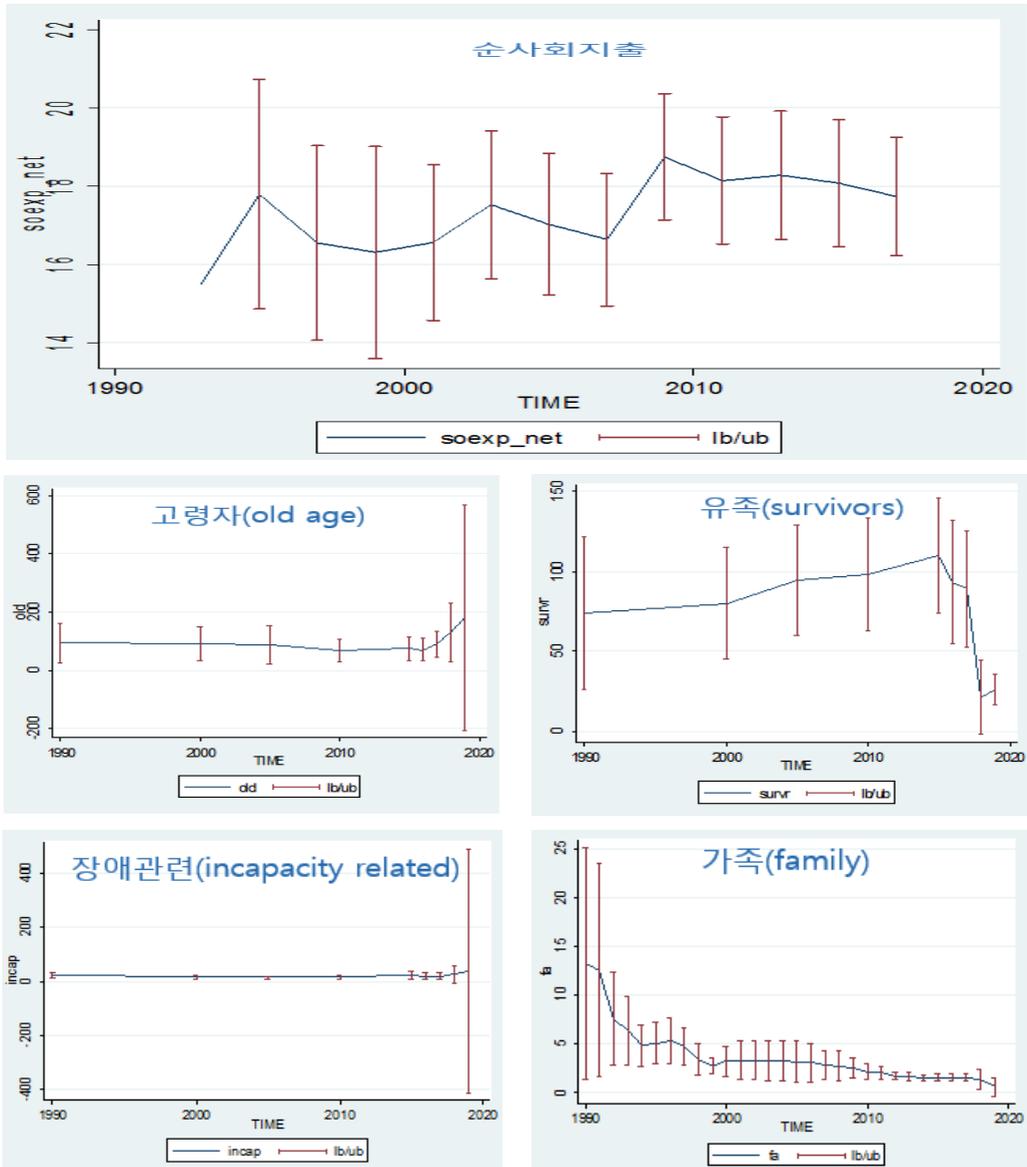


[그림 2-6] 사회지출(Social spending Total net, % of GDP, 2017)

출처: OECD(2022), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en (Accessed on 13 May 2022), Social Expenditure: Aggregated data

다음은 패널자료 분석 대상 OECD 회원국의 순사회지출 및 주요 사회정책 대상자별 지출 변화에 대한 시계열 추이를 보여준다. 데이터 수집 범위에 따라 분석 대상 기간이 순사회지출은 1995~2019년, 대상자별 지출은 1990~2017년으로 상이하다.

국가별로 복지제도 수준의 차이가 있으므로 매년 GDP에서 차지하는 순사회지출 비율이 차이가 있으나, 평균적 추세를 살펴보면 순사회지출은 불규칙하나 순환 주기가 존재하고 2010년 평균 순사회지출이 큰 폭으로 상승한 바 있고 전체적으로 상승 추이를 보인다. 또한 주요 사회정책 대상자(고령, 유족, 근로무능력, 가족, 기타 등)별 지출 비율이 차이가 있으나, OECD 국가 평균 고령 대상 GDP 대비 사회지출 비율은 특히 2015년 이후에 급격히 증가하는 모습을 보이며, OECD 국가 평균 GDP 대비 가족 대상 사회지출 비율은 꾸준히 감소 추세를 보이고 있다.



[그림 2-7] 순사회지출 및 주요 사회정책 대상자별 지출 변화 추이  
 (% of GDP, 순사회지출: 1995-2019, 대상자별 지출: 1990-2017)

출처: 패널구축 원자료 분석

## 제4절

# OECD 회원국 복지체제 변화 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 자원 조달 및 배분 추이 분석

OECD 국가들이 직면하는 저출생, 고령화, 고실업 등 사회적 위험과 환경변화는 각국의 일반정부 자원 조달과 배분 측면에서 어떠한 변화를 가져왔는가를 정부수입과 정부지출, 정부적자, 정부부채 네 가지 측면에서 분석하였다. 정부수입, 정부지출, 정부적자, 정부부채 간 동시적 상관관계 존재를 가정하여 Panel Fixed Effect SUR 모형을 적용하고, 종속변수의 1기 시차변수를 설명변수에 포함하는 내생적 설명변수를 가진 동적 패널 모형으로 패널 GMM 분석을 추가로 수행하였다.

분석 결과, 노인부양비<sup>3)</sup> 증가는 OECD 국가들의 GDP 대비 정부수입 비율을 기존 대비 증가시키고 정부지출 비율은 축소하는 경향을 보인다. 후술하겠으나 GDP 대비 정부지출 비율 축소에도 불구하고 사회보호 분야 지출 비율은 증가하는 모습을 보인다. 한편, GDP 대비 정부적자나 정부부채 비율은 유의미하게 증가한다. 다시 말해 고령화로 인한 노인부양비 증가는 정부수입을 늘리고 지출을 줄이는 긴축재정 정책을 촉진하지만 실제 복지수요 증가로 인해 정부적자를 감당하기 곤란하고 정부부채가 늘어났을 가능성을 추정해볼 수 있다. 고령화는 정부재정건전성 악화와 사회보장 사각지대 발생 문제를 심화시킬 가능성이 있는 것이다. 전기(t-1기)의 종속변수의 영향을 통제한 Panel GMM 분석에서도 Panel SUR 분석 결과와 핵심 내용은 같으나 정부부채 부분에 있어서만 노인부양비 영향력이 유의미성이 없는 것으로 나타났다.

기타 실업률이 증가할수록 OECD 국가들은 정부수입과 정부지출을 함께 증가시키고 정부부채를 늘리며 정부적자를 줄이는 추세를 보인다.

3) 노인부양비는 생산연령인구(15~64세) 100명이 부양해야 할 고령인구(65세 이상)의 비를 의미한다. 수식은 다음과 같다.  
 “노인부양비 = (65세 이상 인구 ÷ 15~64세 인구) × 100”

[표 2-2] 저출생·고령화가 정부수입, 재정적자 및 정부채무 등의 증감률에 미치는 영향(1990-2020)

	정부수입		정부지출		정부적자(deficit)		정부부채(debt)	
	coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)	
	Panel SUR	Panel GMM	Panel SUR	Panel GMM	Panel SUR	Panel GMM	Panel SUR	Panel GMM
(t-1)기 종속변수값	-	0.666***(.041)	-	0.549***(.042)	-	0.359***(.047)	-	0.765***(.029)
노인부양비	0.158***(.031)	0.067***(.022)	-0.042***(.008)	-0.033***(.008)	0.334***(.049)	0.244***(.049)	2.631***(.246)	0.015(.150)
실업률	0.190***(.032)	0.127***(.029)	0.054***(.008)	-0.002(.009)	-0.193***(.052)	0.063(.063)	2.632***(.262)	1.448***(.188)
합계출산율	0.557(.833)	-0.904(.749)	0.020(.219)	0.239(.233)	-3.000**(.1333)	-3.876**(.1622)	18.118***(.6729)	17.433***(.5069)
이민자 및 외국인 인구	-0.133(.058)	-0.022(.055)	-0.081***(.015)	-0.085***(.017)	0.093(0.093)	0.014(.134)	-0.016(.468)	0.527(.440)
산업구조 (ref.2차산업)								
농림어업	-0.090(.222)	-0.123(.165)	-0.138**(.059)	-0.111**(.050)	-0.531(0.356)	-0.366(.382)	7.416(1.797)	2.790**(.1173)
제조업	-0.480***(.066)	-0.423***(.054)	-0.020(.017)	0.004(0.017)	-0.211**(.105)	-0.321***(.120)	1.934(.532)	-0.666*(.362)
서비스업	-0.347***(.076)	-0.369***(.062)	0.110***(.020)	0.126***(.018)	-1.218***(.122)	-1.145***(.142)	2.992(.615)	0.926**(.374)
상수항	59.946***(.526)	43.074***(.4914)	3.274**(.1454)	-2.926**(.1406)	78.290***(.8335)	75.884***(.10429)	-264.701***(.44615)	-80.368***(.26965)
R-sq	0.963	-	0.926	-	0.772	-	0.885	-
Wald chi2(8)	-	411.19	-	465.34	-	355.13	-	2488.56
N(obs)	37(429)	30(357)	37(429)	30(357)	37(429)	30(357)	37(429)	30(357)

주: 1. 정부수입, 재정적자, 정부채무 측정 단위: ln(% of GDP), 개별 패널그룹별 계수는 생략  
 2. N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수

## 2 자원 조달 및 배분 방식 변화 분석

### 가. 정부재원조달 방식(세수 구조)에 미치는 영향 분석

OECD 국가들이 직면하는 고령화 등 환경변화가 각국의 재원조달 방식, 특히 세수 구조의 변화에 대응하는 방식을 살펴보았다. OECD 회원국 중 각국의 전체 세수 대비 사회보장기여금 비중의 변화 또는 세수(tax revenue)를 구성하는 정부재원조달 유형별, 다시 말해 주요 세부 수입원(사회보장기여금, 소득·이윤 및 자본소득세, 급여 및 인력과세, 재산세, 재화 및 용역세) 등이 각각 GDP에서 차지하는 비율(% of GDP) 증감에 어떠한 영향을 미치는가를 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)을 적용하여 분석하였다. 또한, 세부 수입원 간의 동시적 상관관계의 존재를 가정하여 패널고정효과SUR모형(Panel Fixed Effect SUR Model)을 적용하여 추정한다.

고령화로 인한 노인부양비가 증가할수록 OECD 국가들의 전체 세수 대비 사회보장기여금 비율은 감소하고, GDP 대비 비율로 책정된 사회보장기여금 비율 역시 감소한 반면, 재산세 또는 재화 및 용역세 비율은 유의미하게 높아지는 부분을 발견하였다. 이는 고령화의 진전 시 사회보험 체계 내 사회보장기여금 의존도를 완화하고 재산세나 재화 및 용역세와 같이 세원을 다각화하여 재원을 조달해온 것으로 해석할 수 있다.

이 외에도 유의미한 부분은 이민자 및 외국인 인구수가 증가할 때 OECD 국가들은 각국의 GDP 대비 소득·이윤·자본소득세, 재산세 또는 재화 및 용역세 과세 비율을 기존 대비 낮추고 급여 및 인력과세 비율을 증가시키는 경향이 있음을 확인할 수 있다. 외국인 근로자 유입에 따른 과세를 통해 기여에 기반한 복지혜택을 제공하기 위한 방안임을 추정할 수 있다.

[표 2-3] 고령화가 정부재원조달 방식 변화에 미치는 영향(1990-2020)

	전체 세수 대비 사회보장기여금 비중	사회보장기여금 (Social security contributions)	소득, 이윤 및 자본이득세 (Taxes on income, profits and capital gains)	급여 및 인력과세 (Taxes on payroll and workforce)	재산세 (Taxes on property)	재화 및 용역세 (Taxes on goods and services)
	Panel Fixed Effect	Panel Fixed Effect SUR				
	coef. (s.e)					
노인부양비	<b>-0.034***(.011)</b>	<b>-0.027**(.011)</b>	0.001(.004)	-0.006(.017)	<b>0.013**(.005)</b>	<b>0.004*(.003)</b>
실업률	0.005(.010)	0.004(.010)	<b>-0.011***(.004)</b>	<b>-0.026*(.016)</b>	.008(.005)	<b>0.004*(.002)</b>
합계출산율	-.174(.208)	-0.332(.217)	<b>-0.427***(.081)</b>	-0.259(.340)	<b>-0.238**(.110)</b>	0.001(.051)
이민자 및 외국인 인구	0.014(.018)	0.001(.018)	<b>-0.017**(.007)</b>	<b>0.107***(.028)</b>	<b>-0.018**(.009)</b>	<b>-0.010**(.004)</b>
산업구조(ref.2차산업)						
농림어업	0.013(.048)	.020(.048)	-0.015(.017)	<b>0.145*(.075)</b>	-0.008(.024)	.0003(.011)
제조업	<b>0.035**(.015)</b>	.014(.015)	-0.0001(.006)	0.021(.023)	-0.013*(.008)	<b>-.034***(.004)</b>
서비스업	0.022(.022)	.013(.021)	<b>0.021**(.008)</b>	<b>0.089***(.033)</b>	-.010(.011)	<b>-.029***(.005)</b>
상수항	-2.397(1.552)	1.588(1.409)	<b>1.536***(.526)</b>	<b>-11.705***(.211)</b>	<b>1.201*(.713)</b>	<b>4.810***(.333)</b>
R-sq	within 0.106 between 0.019 overall 0.050	0.974	0.978	0.950	0.968	0.972
N(obs)	17(197)					22(181)

주: 1. 사회보장기여금의 전체 세수 중 비율(사회보장기여금/전체 세수입), 정부재원조달 유형별 측정 단위: ln(% of GDP), 개별 패널그룹별 계수는 생략  
 2. N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수

## 나. 정부재원 배분 방식(현금급여 vs. 현물급여)에 미치는 영향 분석

사회지출 배분 방식 변화 분석과 관련하여, 고령화 등 환경변화에 따라 OECD 국가들이 각국의 순사회지출 총액의 GDP 대비 비율(% of GDP)을 어떻게 변화시켰는가를 파악하였다. 또한, 순사회지출 총액 기준 지급 방식 측면에서 ‘현물 대비 현금 급여의 상대적 비율’은 어떻게 변화하였는가, 순사회지출 전체 중 ‘현금급여 비율’ 또는 ‘현물급여 비율’ 자체는 어떠한 변화를 보였는지를 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)을 적용하여 분석하였다.

분석 결과, 고령화에 따른 노인부양비가 증가할수록 OECD 국가들은 GDP 대비 순사회지출 총액 비율을 증가시키는 경향을 보이며, 세부적으로는 사회보호 부문 지출 비율 역시 증가하며 특히 사회지출 대상자별로 볼 때, 고령자 대상 지출 비율은 증가하고, 유족, 장애, 가족 대상 지출 비율은 감소하는 것으로 파악된다.

한편 노인부양비 증가에 따른 순사회지출 총액 기준 지급 방식 측면에서 ‘현물 대비 현금 급여의 상대적 비율’의 유의미한 변화는 발견할 수 없었다. 이는 세부 영역별 상쇄효과에 기인했을 수 있기 때문에 추가로 세부 사회지출 대상자 영역별(노령, 가족, 유족, 근로 무능력, 기타 등)로 각국의 현물급여 대비 현금급여 비율의 변화 추이를 살펴볼 필요가 있다. 이 외에 실업률 증가 시 순사회지출 총액은 유의미하게 증가하며, 사회지출 내 현물 대비 현금 급여 비율(각 급여는 % of GDP)이 유의미하게 증가함을 발견할 수 있다. 이는 현금급여 형태로 지원되는 실업급여 증가에 따른 자연스러운 결론일 수도 있다. 한편, 이민자 및 외국인 인구수 증가 시 현물 대비 현금 급여 비율은 감소하는 양상을 보인다.

OECD 국가 사회지출 대상자 영역별로 노인부양비 증가에 따른 지출 방식(현물 대비 현금 급여의 상대적 비율) 변화를 동적 패널 모형인 패널 GMM(Generalized Method of Moments)모형으로 분석한 결과는 [표 2-4]에 제시된 바와 같다.

[표 2-4] 고령화가 OECD 국가 순사회지출(총액 및 현금 vs. 현물 방식)에 미치는 영향(1990-2017)

	사회지출: 사회정책 영역(Social Expenditure: social policy area)			
	순사회지출 총액 ln(% of GDP)	ln(현금/현물)	사회지출 전체 중 현금 비율 증가율 ln(cash)	사회지출 전체 중 현물 비율 증가율 ln(kind)
	coef. (s.e)	coef. (s.e)		
노인부양비	0.004**(0.002)	0.000(0.003)	0.002(0.002)	-0.001(0.002)
실업률	0.006***(0.002)	0.013***(0.005)	0.015***(0.004)	0.002(0.004)
합계출산율	-0.048(0.051)	-0.027(0.116)	-0.039(0.081)	0.013(0.088)
이민자 및 외국인 인구	-0.002(0.004)	-0.034***(0.009)	-0.014**(.006)	0.037***(0.007)
산업구조 (ref.2차산업)				
농림어업	-0.038***(.013)	-0.043(0.032)	-0.057***(0.022)	-0.003(0.023)
제조업	0.002(0.004)	0.017*(0.009)	0.015*(0.008)	-0.023(0.007)
서비스업	0.030***(0.005)	0.018(0.011)	0.039***(0.010)	0.005(0.008)
상수항	0.942***(0.333)	-0.631(0.789)	-0.134(0.707)	1.922***(0.594)
R-sq	within = 0.588 between = 0.379 overall = 0.375	within = 0.5190 between = 0.0564 overall = 0.1227	within = 0.5489 between = 0.0815 overall = 0.0483	within = 0.7921 between = 0.2561 overall = 0.4186
N(obs)	30(210)	19(64)	29(119)	22(72)

주: 1. 순총사회지출(Net Total Social Expenditure, % of GDP)의 로그변환값, 현금, 현물(각 % of GDP)의 상대적 비율의 로그변환값을 종속변수로 함, 개별 패널그룹별 계수는 생략  
2. N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수

[표 2-5] 고령화가 OECD 국가 세부 사회지출 대상 영역별 지출 방식(현금 vs. 현물) 변화에 미치는 영향(1990-2017)

	[세부] 사회지출 대상자 영역별 현물 대비 현금 구성 비율 변화						
	노령(Old age)		가족(Family)		유족(Survivors)	근로무능력 (Incapacity related)	기타(Other)
	coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)
	Panel Fixed Effect	Panel GMM	Panel Fixed Effect	Panel GMM			
(t-1)기 종속변수값	-	-0.817***(.018)	-	0.793***(.035)	-	-	-
노인부양비	0.056***(.001)	0.074***(.011)	-0.022***(.006)	0.005(.004)	-0.040(.024)	-0.008(.009)	0.013(0.014)
실업률	0.002(.001)	-0.003***(.000)	-0.028***(.007)	-0.013***(.005)	0.010(.021)	0.021(.015)	0.074***(.028)
합계출산율	0.076**(.030)	-.011(.012)	0.008(.180)	-0.099(.139)	-0.601(.515)	0.139(.303)	1.463***(.534)
이민자 및 외국인 인구	-0.011***(.002)	-0.003***(.001)	-0.024*(.013)	-0.008(.010)	0.082**(.035)	0.021(.015)	0.017(.043)
산업구조 (ref.2차산업)							
농림어업	-0.002(.008)	-0.017***(.002)	-0.121***(.044)	-0.054*(.031)	-0.080(.096)	0.008(.076)	0.165(.141)
제조업	0.006**(.002)	0.008***(.001)	0.025*(.014)	0.010(.010)	-0.021(.071)	0.048(.030)	0.217***(.063)
서비스업	-0.002(.003)	0.003***(.001)	0.021(.016)	0.008(.010)	-0.041(.068)	0.006(.036)	0.119*(.062)
상수항	1.762***(.205)	3.640***(.083)	-0.174(1.162)	-0.291(.756)	8.408(5.219)	0.082(2.565)	-13.830***(.4650)
R-sq	within = 0.883 between = 0.8585 overall = 0.8451	-	within = 0.115 between = 0.188 overall = 0.150	-	within = 0.2531 between = 0.0201 overall = 0.0260	within = 0.1599 between = 0.0132 overall = 0.0305	within = 0.2309 between = 0.0001 overall = 0.0018
Wald chi2(8)	-	48437.97	-	693.71	-	-	-
N(obs)	32(455)		32(429)	30(356)	17(60)	30(124)	29(117)

주: 1. 각 사회정책 영역 내 지출 방식 즉, 현물 대비 현금 지출(각 % of GDP)의 상대적 비율의 로그변환값 ln(cash/kind)을 종속변수로 함. 개별 패널그룹별 계수는 생략  
2. N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수

유의미한 결과를 보여준 사회지출 대상자 영역은 노령자와 가족 대상 사회지출 영역이다. 구체적으로 살펴보면, 노인부양비가 증가할 때 노인(old age) 대상 사회지출의 현물 대비 현금 비율은 증가하는 모습을 보인다. 고령자 대상 지원의 대표적 방식인 연금 등 현금급여에의 의존도가 심화되는 경향을 발견할 수 있다. 한편, 가족(family) 대상 사회지출에서는 현물 대비 현금 비율이 낮아지는, 즉 현물급여 비율이 높아지는 경향을 발견할 수 있다. 이는 미성년 아동을 포함하는 가족에 대한 지원 방식으로 대표적인 현물 중심의 서비스 지원 비율이 늘어나는 경향으로 파악할 수 있다.

이 외에도 노령, 가족 대상 사회지출에서 공통적으로 이민자 및 외국인 인구가 증가할 때 현금급여 대비 현물급여 중심의 지원 비율이 증가하는 것을 발견할 수 있다.

#### 다. 소득자산조사 vs. 비소득자산조사 방식의 사회지출 수혜자 수 변화에 미치는 영향 분석

OECD 국가들이 환경변화에 대응하여 사회지출 수혜자 수를 결정하는 방식, 즉 소득자산조사(means-test) 또는 비소득자산조사(non means-test) 방식에 있어서 변화가 있는지, 즉 선별적 복지로 볼 수 있는 소득자산조사 방식을 보다 강화하였는지 또는 보편적 복지를 지향하면서 비소득자산조사 방식의 수혜자 수를 늘렸는지를 분석해보고자 한다. 각국의 소득자산조사 방식 또는 비소득자산조사 방식 수혜자 수 절대 규모는 복지 수준에 따라 차이가 있으므로 각국의 총인구수 대비 수혜자 수 비율을 중심으로 기존 비율 대비 증감 추이를 살펴보고자 한다. 이를 위하여, 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)을 적용하여 분석하였다.

고령화에 기인한 노인부양비 증가에 따라 유의미한 영향이 발견되는 연금(pension), 실업(unemployment), 가족(family) 분야를 대상으로 살펴보았다. 우선, 연금 분야에서 노인부양비 증가는 전체 인구 중 소득자산조사 수혜자 수 비율 증감에 유의미한 영향을 미치지 않으나, 비소득자산조사 수혜자 수 비율은 유의미하게 증가시키는 것으로 파악된다. 다음으로 실업 분야에서 노인부양비 증가는 소득자산조사 수혜자 수 비율을 유의미하게 증가시키는 반면, 비소득자산조사 수혜자 수 비율은 유의미하게 감소시키는 것으로 파악된다. 가족 분야에서는 유의미한 변화 추이가 발견되지 않았다.

이 외에 실업률이 높아지면 실업 분야에서 유의미하게 소득자산조사 여부와 관계없이 수혜자 수가 증가한다. 다만, 계수(coef.)를 통한 효과 크기(effect size) 비교 시 실업률이 증가하면 소득자산조사 수혜자 수 비율의 증가 속도가 비소득자산조사 수혜자 수 비율 증가 속도보다 약 3.25배 큰 것으로 추정된다. 한편, 합계출산율이 증가(감소)하면 가족 분야에서 소득자산조사 수혜자 수 비율이 유의미하게 증가(감소)하는 것으로 보인다.

종합하면 노인부양비 증가 시 연금 분야에서는 소득자산조사 없는 보편적 수당 형태의 지원정책이 증가하는 추세를 보이는 것으로 추정되며, 실업자 지원의 경우는 소득자산조사를 보다 엄격히 하는 것으로 추정된다.

[표 2-6] 고령화가 주요 사회지출 영역별 수혜자 수(social benefit recipients) 증감률에 미치는 영향  
: 소득자산조사(mean-tested) vs. 비소득자산조사(non mean-tested) 대상자별(2007-2018)

	Social benefit recipients					
	연금(Pension)		실업(Unemployment)		가족(Family)	
	coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)	
	소득-자산조사	비소득-자산조사	소득-자산조사	비소득-자산조사	소득-자산조사	비소득-자산조사
ln(순사회지출)	0.907(.610)	0.161(.195)	-0.389(1.085)	<b>2.579***(.537)</b>	-2.687(1.814)	0.030(.616)
노인부양비	-0.002(.017)	<b>0.011***(.003)</b>	<b>0.050**(.024)</b>	<b>-0.016*(.009)</b>	0.024(.042)	-0.002(.010)
실업률	-0.014(.010)	-0.001(.004)	<b>0.117***(.021)</b>	<b>0.036***(.012)</b>	0.033(0.053)	-0.025(.017)
합계출산율	-0.318(.423)	-0.142(.105)	-0.344(.662)	<b>0.717**(.301)</b>	<b>3.088***(.954)</b>	0.090(.342)
이민자 및 외국인인구	0.013(.031)	<b>0.034***(.010)</b>	0.064(.042)	0.013(.026)	0.054(.069)	0.034(.032)
산업구조(ref.2차산업)						
농림어업	0.095(.090)	<b>-0.067**(.029)</b>	-0.116(.239)	0.142(.090)	-0.009(.439)	-.0033(.097)
제조업	0.018(0.019)	<b>0.018**(.008)</b>	-0.045(.033)	-0.001(0.022)	<b>-0.221**(.099)</b>	-0.015(.025)
서비스업	0.016(.031)	0.013(.011)	-0.074(.050)	-0.034(0.030)	0.071(0.078)	0.049(.034)
상수항	<b>9.459***(.2103)</b>	<b>12.879***(.693)</b>	<b>15.550***(.3229)</b>	<b>5.082**(.1946)</b>	<b>12.121*(6.369)</b>	<b>8.449***(.272)</b>
R-sq	within = 0.138 between = 0.067 overall = 0.036	within = 0.406 between = 0.022 overall = 0.019	within = 0.541 between = 0.006 overall = 0.007	within = 0.421 between = 0.106 overall = 0.110	within = 0.4612 between = 0.0021 overall = 0.0223	within = 0.157 between = 0.040 overall = 0.037
N(obs)	17(83)	29(154)	16(86)	29(153)	9(43)	27(132)

주: 1. 주요 사회지출 영역별 수혜자 수 비율은 총인구수 대비 수혜자 수(Number of Recipients)이며 동 수치의 로그변환값을 종속변수로 함. 개별 패널그룹별 계수는 생략  
2. N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수

### 3 복지체제 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석

앞서 살펴본 OECD 국가의 고령화 등 환경변화에 따른 사회복지재원 조달 및 배분 방식의 변화를 일련의 OECD 복지체제 변화의 흐름을 보여주는 대표적 양상으로 보고, 이러한 변화가 각국의 소득불평등도에 미치는 영향을 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)을 적용하여 분석해보고자 한다.

OECD 국가 복지체제 변화는 다음과 같이 조작화되었다. 재원조달 측면에서는 각국의 '총세수 대비 사회보장기여금의 상대적 비율' 변화를, 재원배분 측면에서는 ① 주요 사회복지 정책 영역 지출 대상자별(고령, 가족, 유족, 근로무능력, 기타 등) '현물급여 대비 현금급여의 상대적 비율' 변화, ② 소득자산조사 vs. 비소득자산조사 방식에 의한 사회복지출 영역 별 수혜자 수 비율('소득자산조사 방식의 총인구수 대비 수혜자 수 비율' 및 '비소득자산조사 방식의 총인구수 대비 수혜자 수 비율') 변화에 초점을 두고 이러한 복지체제 변화가 각국의 소득불평등도에 미치는 영향을 분석하였다.

또한, 소득불평등도는 OECD 국가 대상 자료의 획득 가능성이 가장 높았던 지니계수로 측정하였다. 지니계수는 인구분포와 가치분소득 분포의 관계를 기준으로 산출되는 수치로 0은 완전평등, 1은 완전불평등한 상태를 의미하고 수치가 클수록 소득불평등도가 심화되는 것을 의미한다.

#### 가. 재원조달 방식 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석

앞서 분석 결과에서, 고령화에 따른 노인부양비 증가 시 OECD 각국의 '총세수 대비 사회보장기여금의 상대적 비율'은 낮아지는 추세를 보인 바 있다. 이는 복지수요 증가에 따라 사회보장기여금 의존도를 낮추고 세원을 다각화하는 방식으로 각국이 대응하는 부분으로 추정될 수 있었다. 다음의 분석 결과는 이러한 복지체제의 변화가 소득불평등에는 오히려 악영향을 미칠 가능성을 보여준다. 패널고정효과모형과 전기(t-1기) 종속변수값을 설명변수로 반영한 패널GMM모형에서 모두 유사한 결론이 도출된다.

[표 2-7] 재원조달방식(총세수 대비 사회보장기여금 비율)의 변화가 소득불평등에 미치는 영향(2000-2020)

	소득불평등도(Gini)	
	Panel Fixed Effect Model	Panel GMM
	coef. (s.e)	
(t-1)기 종속변수값	-	0.277**(.128)
ln(사회보장기여금 / 총세수)	-0.040***(.014)	-0.047**(.023)
노인부양비	-0.001(0.001)	0.0004(.002)
실업률	-0.00002(.001)	0.001(0.001)
합계출산율	-0.040***(.015)	0.010(.025)
이민자 및 외국인 인구	0.002(.001)	0.004(.002)
산업구조(ref.2차산업)		
농림어업	-0.003(.004)	-0.004(.004)
제조업	-0.0004(.001)	-0.001(.001)
서비스업	-0.001(.001)	-0.002(.002)
상수항	0.258***(.097)	0.244*(.133)
R-sq	within = 0.265 between = 0.006 overall = 0.007	-
Wald chi2(9)	-	43.00
N(obs)	17(106)	11(62)

주: 1. ln(사회보장기여금/전체 정부수입)을 종속변수로 함. 개별 패널그룹별 계수는 생략함.  
 2. N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수

이 외 별도 분석 결과에서는 정부 세원 종류 중에서 소득세 비율을 증가시킬 때는 소득 불평등도가 개선되고 일반소비세율이 증가하면 소득불평등도가 악화될 수 있다. 향후 좀 더 구체적인 연구를 통해서 세금과 사회보장기여금의 조합 내지 세금구조의 변화를 통해 소득불평등도를 개선하는 방안을 모색할 필요가 있다.

## 나. 사회지출 배분 방식(현금 vs. 현물) 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 : 사회지출 대상자 기준 정책 영역별

다음은 주요 사회지출 대상자를 기준으로 한 영역별로, OECD 국가 사회지출 배분 방식의 하나로 현물 대비 현금 급여 비율의 상대적 증가(감소) 시 소득불평등도 변화에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 유의미한 영향을 보이는 분야는 고령 분야와 가족 분야이다.

첫째, 고령 분야의 경우, 현물 대비 현금 급여 비율의 증가는 소득불평등도를 악화시키는 것으로 나타난다. 앞서, 해당 사회정책 분야에서는 고령화에 따른 노인부양비 증가 시 현금급여 중심 지원 비율이 보다 증가하는 추세를 보인 영역으로, 이러한 배분 방식 자체는 소득불평등도를 악화시키는 방향으로 작용할 가능성이 있다. 고령자를 대상으로 하는 현금급여 방식의 연금 의존도는 높아지는 반면, 이는 소득불평등도에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 추정해볼 수 있다.

둘째, 가족 분야의 경우 현물 대비 현금 급여 비율의 증가는 소득불평등도를 악화시키는 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타난다. 앞서 해당 사회정책 분야에서는 고령화에 따른 노인부양비 증가 시 현물급여 중심 지원 비율이 상대적으로 높아지는 추세를 보인 영역으로, 이는 해당 영역 수혜자들의 소득불평등도를 완화, 즉 개선하는 방향으로 작용할 가능성이 있다. 미성년 자녀를 포함하는 가족수당이 소득불평등도를 개선하는 데 기여할 수 있다는 신현중(2017: 154)<sup>4)</sup>의 분석 결과와 맥을 같이하는 부분이라 할 수 있다.

4) 신현중(2017: 154)은 또한 노령 및 유족연금보다 소득불평등도 개선 효과는 미약할 것이라고 하였으며 동 연구 결과에서도 노령 정책 분야 계수는 가족분야의 계수 크기와 비교 시 6배 이상 높게 나타난다. 다만, 각 사회정책 영역별 수혜 대상자 범위가 다르므로 양 집단의 소득불평등도에 미치는 효과를 동일선상에서 비교하기는 곤란하다.

[표 2-8] 사회지출 배분 방식(현금 vs. 현물) 변화가 소득불평등도에 미치는 영향(2000-2020): 사회지출 대상자 기준 정책 영역별

	소득불평등도(Gini)				
	노령(Old age)	가족(Family)	유족(Survivors)	근로무능력 (Incapacity related)	기타(Other)
	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)
ln(cash/kind)	0.032**(0.013)	0.005*(.003)	0.006(.011)	-0.009(.008)	-0.002(.004)
노인부양비	-.002**(0.001)	-0.00004(.0003)	<b>-0.005**(.001)</b>	-0.0001(.0003)	-0.00001(.0004)
실업률	<b>0.001**(.0003)</b>	<b>0.001**(.0003)</b>	0.0003(.001)	0.0001(.001)	-0.001(.001)
합계출산율	0.003(.009)	0.011(.009)	<b>-0.133***(.034)</b>	-0.003(.016)	-0.014(.021)
이민자 및 국인 인구	<b>0.002***(.001)</b>	<b>0.001*(.001)</b>	<b>0.007***(.002)</b>	<b>0.003*(.001)</b>	<b>0.003**(.001)</b>
산업구조(ref.2차산업)					
농림어업	-0.004(.002)	-0.003(.002)	-.008(.007)	-0.005(.005)	<b>-0.013*(.007)</b>
제조업	<b>-0.001*(.001)</b>	-0.001(.001)	<b>-0.009*(.004)</b>	-0.003(.002)	-0.002(.003)
서비스업	<b>-0.001*(.001)</b>	<b>-0.001*(.001)</b>	<b>-0.010**(.004)</b>	<b>-0.004*(.002)</b>	<b>-0.005*(.003)</b>
상수항	<b>0.356***(.057)</b>	<b>0.379***(.054)</b>	<b>1.285***(.302)</b>	<b>0.629***(.153)</b>	<b>0.702***(.209)</b>
R <sup>2</sup>					
within	0.081	0.054	0.857	0.185	0.206
between	0.006	0.037	0.004	0.032	0.152
overall	0.011	0.008	0.0001	0.041	0.170
N(obs)	32(277)	31(261)	16(35)	28(83)	26(75)

- 주: 1. 소득불평등도(Gini)는 가처분소득 기준  
 2. 각 사회정책 영역(social policy area) 내 사회지출(Social Expenditure) 방식, 즉 현물 대비 현금 지출(각 % of GDP)의 상대적 비율의 로그변환값 ln(cash/kind)을 종속 변수로 함. 개별 패널그룹별 계수는 생략  
 3. N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수

향후 사회정책에서 사회지출 수혜 대상자 영역을 고려하여 현물 또는 현금 급여 배분 방식의 최적화된 조합을 모색함으로써 소득불평등도를 개선하는 방안을 마련할 필요가 있다.

#### 다. 사회지출 수혜자 선정 방식(소득자산조사 vs. 비소득자산조사) 기준 사회지출 수혜자 수 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석: 사회지출 영역별

주요 사회정책 영역에서 사회지출 수혜자를 선정하는 방식은 대표적으로 소득자산조사(means-test)에 의한 선별적 복지 제공 방식과 비소득자산조사(non means-test)에 의한 보편적 복지 제공 방식으로 나누어볼 수 있다. OECD 데이터에서 주요 사회정책 영역별로 소득자산조사 여부에 따른 수혜자 수를 파악하고 각국의 총인구수 대비 수혜자 수의 비율을 측정하였다. 각국은 복지제도의 차이로 인해 소득자산조사 방식 또는 비소득자산조사 방식 그 자체로 인한 수혜자 수의 비율에 이미 차이가 존재할 것이다. 그러나 기존 소득자산조사 또는 비소득자산조사 방식에 의한 수혜자 수의 증감에 따라 각 영역 내 수혜자들의 소득불평등도가 어떻게 개선되었는가를 살펴봄으로써 OECD 복지국가 체제 변화에 따른 지출배분 방식 중 하나인 소득자산조사 수행 여부의 증가 자체가 소득불평등도에 미치는 영향을 추정해볼 수 있을 것이다.

사회지출 수혜자 선정 방식 기준 수혜자 수 변화가 소득불평등도에 미치는 영향을 분석한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 연금 정책 분야에서 소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 감소할수록, 비소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 증가할수록, 각 수혜자들의 소득불평등도에 부정적 영향을 미칠 것으로 추정할 수 있다. 앞서 고령화에 따라 노인부양비가 증가할 때 동 정책 분야에서는 비소득자산조사 수혜자 수 규모가 증가하였다. 그렇다면 OECD 국가들의 복지체제 변화 흐름을 감안할 때, 동 정책 분야의 소득불평등도는 악화될 가능성이 있음을 추정할 수 있다.

둘째, 실업 정책 분야에서는 비소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 증가할수록 각 수혜자들의 소득불평등도가 개선될 것으로 추정할 수 있다. 소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율은 소득불평등도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나며, 방

향성만을 보면 음(-)의 영향을 보이고 계수 비교를 통한 효과 크기는 비소득자산조사 수혜자 수보다 적다. 고령화에 따라 노인부양비가 증가할 때 동 정책 분야는 비소득자산조사 수혜자 수 규모가 감소하는 영역으로 이에 따라 소득불평등도가 악화될 가능성을 있을 추정할 수 있다.

셋째, 가족 정책 분야에서는 소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 증가할 경우 수혜자들의 소득불평등도가 악화될 가능성이 있다고 추정할 수 있다. 비소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율은 소득불평등도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나며 방향성만을 보면 정(+)의 방향으로 비소득자산조사 방식의 경우와 소득불평등도에 반대 방향의 영향임을 알 수 있다. 고령화에 따른 노인부양비 증가 시 동 정책 분야는 소득자산조사, 비소득자산조사 수혜자 수 규모 변화가 유의미하지 않은 영역에 해당한다. 다만, 만일 고령화에 따라 가족정책 분야 소득자산조사 수혜자 수 규모가 증가하고 비소득자산조사 수혜자 수 규모가 감소한다면(유의미하지 않으나 방향성만을 토대로 함) 소득불평등도를 악화시킬 가능성이 있으므로 유의할 필요가 있다.

[표 2-9] 사회지출 수혜자 선정 방식(소득자산조사 vs. 비소득자산조사) 기준 수혜자 수 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석: 사회지출 영역별(2007-2018)

	소득불평등도(Gini)											
	Pension		Unemployment		Family		Incapacity related		Survivors	In work		
	coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)	
소득-자산조사 수혜자 수	-0.008* (0.005)	-	-0.002 (.003)	-	0.028*** (.008)	-	-0.010 (0.006)	-	-	-0.004 (.007)	-	
비소득-자산조사 수혜자 수	-	0.023** (.010)		-0.009*** (.003)	-	0.001 (.005)	-	0.006** (.003)	0.008 (.008)	-	0.005** (0.002)	
노인부양비	-0.002** (0.001)	-0.0001 (.0003)	-0.0001 (.001)	0.016 (.010)	-0.001 (.001)	0.0001 (.0003)	-0.001 (.001)	-7.06e-06 (.0003)	6.91e-07 (.0003)	-0.007** (.003)	0.001 (.001)	
실업률	0.001* (.0003)	0.0003 (.0003)	0.001 (.001)	0.001** (.0003)	-0.001 (.001)	0.0004 (.0004)	0.001 (.0005)	0.0002 (.0003)	0.0002 (.0003)	0.0004 (.001)	0.0003 (.001)	
합계출산율	-0.025 (.017)	0.013 (.010)	-0.018 (.019)	0.016 (.010)	-0.096*** (.026)	0.013 (.011)	0.034* (.017)	0.005 (.011)	0.010 (.011)	-0.119** (.054)	0.003 (.020)	
이민자 및 외국인 인구	0.002** (.001)	0.002 (.001)	0.002 (.001)	0.003*** (.001)	-0.002 (.002)	0.002 (.001)	0.002 (.002)	0.002** (.001)	0.002** (.001)	0.006* (.003)	0.0004 (0.001)	
산업구조 (ref. 2차산업)												
농림어업	-0.001 (.003)	-0.002 (.003)	0.008 (.005)	-0.003 (.003)	0.0004 (.008)	-0.002 (.003)	-0.007** (.003)	-0.002 (.002)	-0.001 (.003)	0.008 (.014)	0.004 (0.010)	
제조업	0.0003 (.0001)	-0.001* (.001)	0.0001 (.001)	-0.001 (.001)	0.005 (.004)	-0.001 (.001)	-0.0005 (.001)	-0.001 (.001)	-0.001 (.001)	-0.0003 (.002)	0.002 (.003)	
서비스업	0.001 (.001)	-0.001 (.001)	0.0002 (.001)	0.0002 (.001)	0.002** (.001)	-0.00003 (.001)	-0.001 (.001)	-0.0003 (.001)	-0.0003 (.001)	-0.001 (.002)	0.001 (.002)	

	소득불평등도(Gini)										
	Pension		Unemployment		Family		Incapacity related		Survivors	In work	
	coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)	coef. (s.e)	
상수항	<b>0.448***</b> (.087)	.003 (.143)	<b>0.338***</b> (.092)	<b>0.374***</b> (.059)	-0.042 (.116)	<b>0.268***</b> (.079)	0.479 (.104)	<b>0.231***</b> (.067)	0.210 (.125)	<b>0.762**</b> (.285)	0.117 (.149)
R <sup>2</sup>											
within	0.285	0.083	0.109	0.116	0.484	0.045	0.171	0.083	0.060	0.374	0.451
between	0.156	0.089	0.119	0.001	0.337	0.001	0.071	0.003	0.047	0.015	0.001
overall	0.086	0.150	0.032	0.003	0.309	0.015	0.084	0.022	0.126	0.020	0.022
N(obs)	16(95)	30(222)	16(119)	30(222)	8(48)	28(194)	15(108)	30(223)	29(217)	6(30)	12(64)

- 주: 1. 각 사회지출(Social Expenditure) 영역별 수혜자 선정 방식, 즉 소득-자산조사(Means-tested) 여부(number of recipients)의 로그변환값을 종속변수로 함  
 2. N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수  
 3. 개별 패널그룹별 계수는 생략, 유족연금 부문은 비소득-자산조사 수혜자 수만 존재

## 제5절

## 소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

OECD 국가들은 사회지출 수요에 대응하면서도 정부재정건전성 악화에 대응하기 위해 사회지출 재원 조달 및 배분 방식에 있어서 변화를 모색하는 것으로 판단된다. 본 연구에서 수행한 패널분석 결과에서 OECD 국가들의 사회지출 재원조달 및 재원배분 방식에서의 변화는 1990년대 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)이 규정한 복지국가 유형의 경계를 넘어서는 일련의 공통적인 복지체제의 변화 흐름으로 읽히는 측면이 있다. 패널분석 결과 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, OECD 국가들은 2000년대 이후 사회지출 재원조달 방식의 변화를 모색해왔다. 각국은 사회보험 의존도를 감소시키고 재산세, 재화 및 용역세 등 세원을 다각화하여 확보하고 그 비율을 증가시키는 모습이 관찰되었다. 그러나 사회보장기여금 비율이 낮아질수록, 세수 중 특히 재화 및 용역세율이 증가할수록 소득불평등도에는 부정적 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 분석된다.

둘째, OECD 국가들은 정부지출 감축 기조 속에서도 노인부양비 증가에 대응하여 사회보호 부문, 특히 고령자 대상 지출은 지속 증가시켜왔다. 한편, 유족, 장애, 가족 대상 사회지출은 감소 추이가 발견되며 이는 고령자 대상 지출 증가를 위한 일종의 구축효과(crowding-out effect)로도 볼 수 있다.

셋째, 노인부양비 증가에 따라 OECD 국가들은 사회지출 대상자 또는 정책 영역별로 다소 상이한 재원배분 방식의 변화 추이를 보이고 소득불평등도에 미치는 효과도 상이하게 나타난다.

우선 '고령자(old age)' 대상 사회지출은 현물 대비 현금 급여 비율이 높아지는 방향으로 변화하는 모습을 보이며 '비소득자산조사' 방식의 수혜자 수 비율이 증가하는 추이가 발견된다. 문제는 이러한 복지체제 변화 양상은 실제 소득불평등도에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점이다.

다음으로 ‘가족(family)’ 대상 사회지출은 현금급여 대비 현물급여 지원 비율이 증가하는 추이를 보이며, 해당 분야에서는 현물급여의 상대적 지원 강화 추세가 수혜자의 소득불평등도 완화에 기여하는 것으로 추정된다. 다만, 소득자산조사 방식을 통한 수혜자 수 규모 변화가 유의미하지 않은 영역으로 방향성만을 보면 증가 추이를 보이는데, 동 영역에서는 소득자산조사 수혜자 수 규모가 증가하면 소득불평등도는 악화될 가능성이 높아진다. 따라서 가족 대상 사회지출과 관련하여서는 현물 중심, 비소득자산조사 방식의 보편적 서비스 제공을 통해 수혜자들 간 소득불평등도 개선에 기여할 수 있을 것으로 추정된다.

마지막으로 ‘실업자(unemployment)’ 대상 사회지출과 관련하여 소득자산조사 방식의 수혜자 수 규모 증가 여부는 수혜자 간 소득불평등도에 유의미한 영향을 미치지 않는 반면, 비소득자산조사 수혜자 수 규모가 증가할 때 소득불평등도가 유의미하게 개선되는 것으로 나타난다. 그런데 주목할 점은 소득자산조사 방식에 따른 소득불평등도에 미치는 영향의 방향성은 같으며(수혜자 수 증가 시 소득불평등도 개선), 다만 소득자산조사 방식에 의한 수혜자 수 규모 증감보다는 비소득자산조사 수혜자 수 규모 증감 요인이 소득불평등도에 좀 더 민감하고 유의미하게 더 큰 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

# 제3장

## 복지국가 유형별 복지체제 변화 검토

---

제1절 분석 방법

제2절 영국(자유주의)의 복지체제 변화 분석

제3절 프랑스(보수주의)의 복지체제 변화 분석

제4절 핀란드(사회민주주의)의 복지체제 변화 분석

제5절 소결



## 제 1절 분석 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

거시계량데이터로 확인하기 곤란한 사회정책 분야의 주요 제도 변화와 국가별 사회정책 개혁 동향 및 흐름의 세부적 내용 파악을 위해 주요 복지국가 유형별 대표 국가인 영국(자유주의), 프랑스(보수주의), 핀란드(사회민주주의)를 분석 대상으로 선정하였다.

### 1 분석 대상 국가 선정

에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)<sup>5)</sup>은 복지국가를 세 가지로 유형화하였다.

영미계 국가들로 구성된 자유주의 복지체제에서는 시장의 역할이 강조되면서 급여의 대상으로 저소득층, 특히 노동력이 없는 빈곤층에 초점을 둔 공공부조가 발달했다. 여기에서의 전반적 복지제도는 잔여주의적 성격이 강하고 탈상품화의 효과는 낮은 수준이지만, 국가복지 수준은 나라별로 차이가 있다.

대륙유럽식 보수주의 혹은 조합주의 복지체제는 기업복지나 민간보험의 역할이 크지 않으며, 사회보험 위주의 복지제도가 발달했다. 복지 제공이 사회적 지위의 차이를 유지하는 경향이 크고 수급권이 남성 가장(male-breadwinner) 중심으로 구성되어 있다.

스칸디나비아 국가들의 사회민주주의 복지체제는 평등과 연대를 바탕으로 보편주의 원칙에 의해 탈상품화 효과가 가장 큰 반면, 시장의 복지 기능은 최소화했다. 포괄적이고 관대한 급여뿐만 아니라 높은 수준의 다양한 사회서비스를 국가가 직접 제공하고 있으며, 여성의 노동시장 참여율이 높고 가족생활의 비용을 사회화했다.

다음과 같이 탈상품화란 근로자가 자신의 노동력을 상품으로 내다 팔지 않고도 생활할

5) Esping-Aderson, G.(1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Esping-Aderson, G.(1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.

수 있는 정도를 의미하는 것으로, 노동시장에서 일을 하지 못할 때 국가가 어느 정도 수준의 급여를 제공해주는가의 척도를 나타낸다. 또한, 사회권은 교육, 근로, 복지 등과 같이 국민이 사회생활을 할 수 있도록 정부가 보장해주는 정도를 의미한다. 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지국가 유형에서 알 수 있듯이 실질적 복지국가의 실현은 이론적으로 보편적 사회권과 높은 탈상품화를 통한 분배적 정의 및 사회적 통합이 가능한 사회민주주의 복지국가가 가장 높은 수준을 보여주고 있다고 할 수 있을 것이다.

[표 3-1] 복지국가 유형별 주요 특징

영미식 자유주의	대륙유럽식 보수주의	북유럽식 사회민주주의
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미약한 국가 역할과 강력한 시장 기능</li> <li>• 낮은 수준의 탈상품화</li> <li>• 시장 중심의 연대</li> <li>• 욕구 중심의 사회권</li> <li>• 균일급여(flat bebefits)</li> <li>• 미국, 캐나다, 호주, 영국 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주변적 국가 역할과 미약한 시장 기능</li> <li>• 중간 수준의 탈상품화</li> <li>• 가족 중심의 연대</li> <li>• 고용 중심의 사회권</li> <li>• 기여에 의한 급여</li> <li>• 오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강력한 국가 역할과 미약한 시장 기능</li> <li>• 높은 수준의 탈상품화</li> <li>• 국가 중심의 연대</li> <li>• 보편주의적 사회권</li> <li>• 재분배적 급여</li> <li>• 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등</li> </ul>

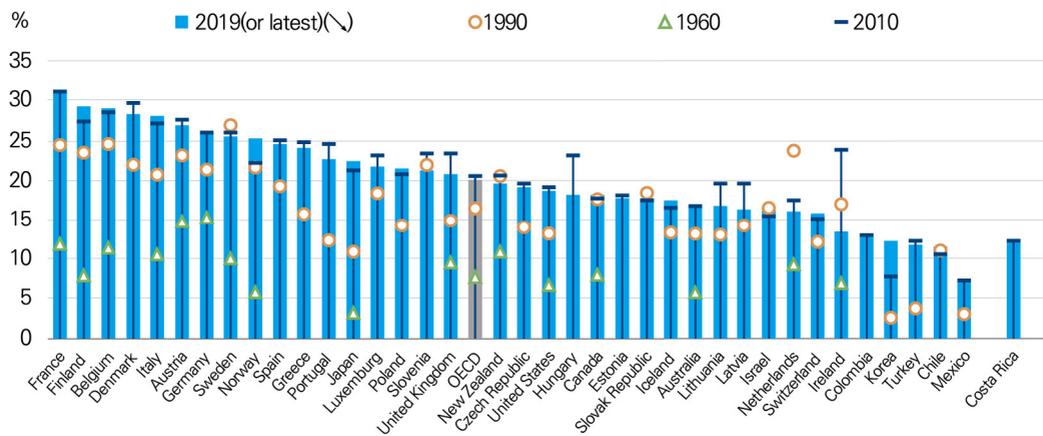
출처: Esping-Adersen(1990; 1999), 이주하(2010)에서 재인용 및 재구성

1996년부터 OECD 회원국의 사회보장 현황 파악을 위해 자료를 구축하고 있는 OECD 공공사회복지지출(Social Expenditure database: SOCX) 통계를 통해, 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)이 유형화한 복지국가 유형별 주요 특성을 파악하여 최종 분석 대상을 선정하고자 한다.

OECD는 지출 주체를 공공과 민간으로 구분하고 있다. 구체적으로, 공공사회복지지출(Public Social Expenditure), 법정민간사회복지지출(Mandatory Private Social Expenditure), 자발적민간사회복지지출(Voluntary Social Expenditure), 순사회복지지출(Net Social Expenditure)의 4개 지출 통계를 제공하고 있으며, 지출을 9대 정책영역(노인, 유족, 근로무능력, 보건, 가족, 노동시장 프로그램, 실업, 주거, 기타)으로 분류하고 각 영역별로 급여 유형을 현물과 현금으로 구분하여 제시하고 있다.

다음과 같이 OECD 38개 회원국의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율은 국가마다 다

르며 평균은 20.0%이다. GDP의 30%를 약간 넘는 수준으로 프랑스가 가장 높은 공공사회복지지출 비율을 보이고 있다. 핀란드, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 독일, 이탈리아, 노르웨이와 스웨덴 등은 GDP의 약 25~28%를 차지하고 있다. 그에 반해서, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 아일랜드, 한국, 멕시코, 터키와 같은 국가의 공공사회복지지출은 GDP의 15% 이하를 차지한다. 한국은 2019년 GDP 대비 공공사회복지지출 비율이 12.2%로 OECD 평균 20.0%보다 낮은 수준이지만, 1990년과 대비해 약 3배 이상 상승하여 OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 지출이 증가하고 있다.



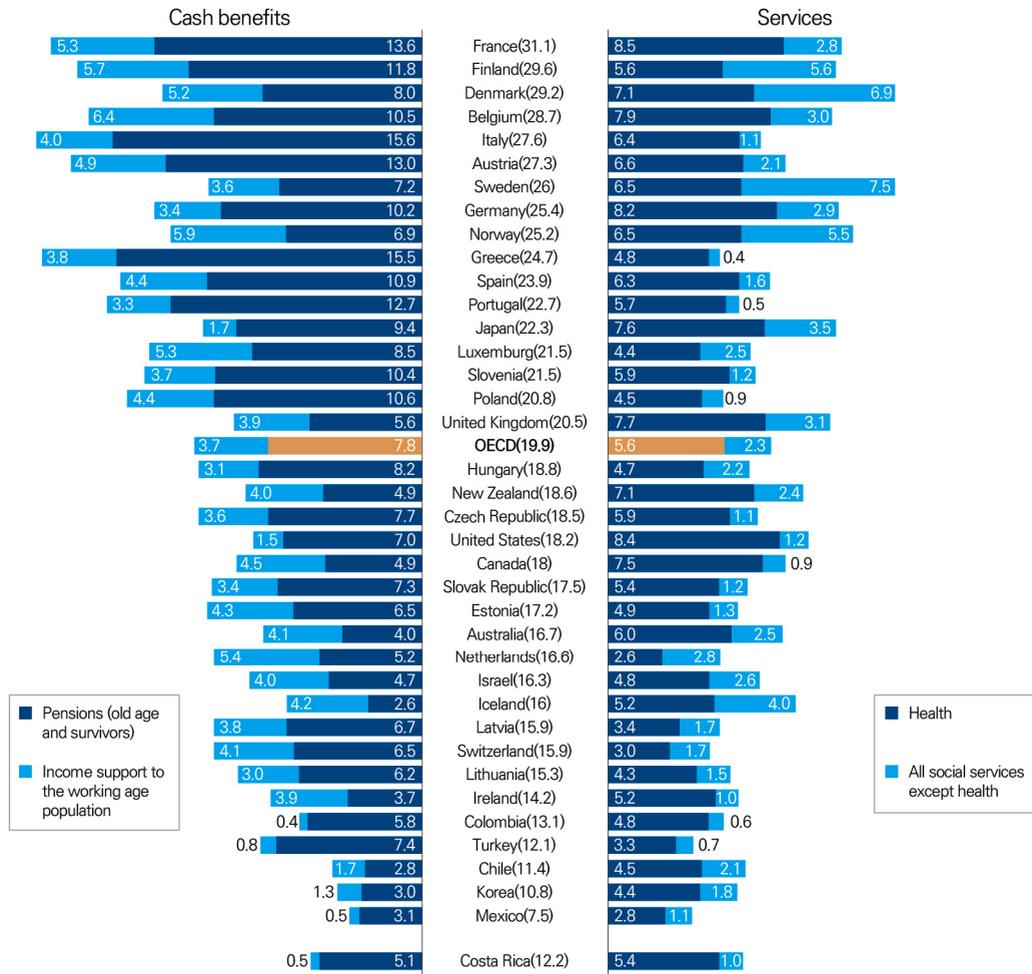
[그림 3-1] 국가별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 비교

출처: OECD Social Expenditure(SOCX) Update(2020: 2)

이와 더불어, OECD 회원국들의 지난 30년간 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 변화는 크게 지속적 증가 국가(프랑스, 핀란드, 벨기에, 스위스, 콜롬비아, 코스타리카, 한국, 멕시코 등), 증가 후 감소 국가(2009년 전후로 글로벌 경제위기와 유럽 재정 위기를 겪은 후 긴축재정으로 전환하였으며, 영국이 대표적), 지속적 감소 국가(네덜란드)로 구분되고 있다.

OECD 회원국들의 국가별 공공사회복지지출의 현물·현금 비율을 살펴보면 다음과 같다. 보건 영역의 지출 비중이 높은 국가(한국, 영국, 미국)는 현물급여 비중이 우세하며, 노인 영역의 지출 비중이 높은 국가(프랑스, 독일 등)는 고령화에 따른 연금지출이 많아 현금급여 비중이 우세한 것을 알 수 있다.

고용 없는 저성장·초고령 시대의 복지체제 연구 ...



[그림 3-2] 국가별 공공사회복지지출의 현물·현금 비율

출처: OECD Social Expenditure(SOCX) Update(2020: 3)

에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지국가 유형 분류 기준, OECD 38개 회원국의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 등으로 고려해볼 때 복지국가 유형별로 상대적으로 GDP 대비 공공사회복지지출 규모가 큰 나라인 영국(자유주의레짐), 프랑스(보수주의레짐), 핀란드(사회민주주의레짐)를 선정하였다.

## 2 분석 내용 및 방법

분석 방법으로는 문헌 연구, 홈페이지 내용 분석, 전문가 자문 등을 활용하였다. 사회보장 관련 주요 관련 부처(복지, 노동, 경제 등) 홈페이지 탑재 내용을 세부 분석하였으며, 사회정책 분야 전공 또는 관련 분야 연구를 진행한 경험이 있는 교수 및 박사급 전문가를 대상으로 하여 자문을 실시하였다.

분석 내용으로는 주요국인 영국(자유주의), 프랑스(보수주의), 핀란드(사회민주주의)의 복지재원 조달 및 배분 추이와 내용 분석을 통한 사회보장체제(사회부조, 사회수당, 사회보험의 조합 변화 중심) 변화 특징을 파악하였다. 이와 더불어, 최근 주요국의 사회정책 분야 개혁 동향을 파악하였다.

## 제2절

# 영국(자유주의)의 복지체제 변화 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 복지체제 개요

영국은 캐머런 정부-메이 정부-존슨 정부로 이어지는 보수당 정권 체제를 유지하고 있으며, 2019년 7월 보수당 경선에서 66.4%의 지지를 통해 영국 총리로 선출된 보리스 존슨(Boris Johnson)은 EU로부터의 정치적인 독립을 강조하며 브렉시트를 주도하였다.<sup>6)</sup>

존슨 정부의 주요 정책 방향을 살펴보면, Brexit 실현(deliver Brexit), 국가통합(unite the country), 제러미 코빈(노동당 당수)을 물리치며(defeat Jeremy Corbyn), 활기찬 국가 건설(energise the country) 등을 강조하였다. 특히 복지체제와 관련이 있는 일자리·저출생·인구 관련 정책을 살펴보면 다음과 같다.

영국은 2019년 실업률이 1974년 이후 최저치(3.9%)를 기록하였다. 이는 중장년층이 저임금 노동 집약 직종에 재취업한 결과로, 반대급부로 청년실업률이 증가하였다. 2021년 4분기 기준으로 청년(16~24세) 실업률이 12.2%로 나타났다.<sup>7)</sup> 이에 정부는 미래일자리기금을 운영하여 청년 채용을 지원하고<sup>8)</sup>, 견습생 제도(Apprenticeship)<sup>9)</sup>를 통해 전문직 진출을 지원하였다. 이와 더불어, 노동연금부 내 잡센터플러스, 킥스타트프로그램(Kickstart Scheme) 등 다양한 청년 고용 장려 및 훈련 정책<sup>10)</sup>을 지원하였다.

저출생 및 인구 관련 정책을 보면, 영국 역시 출산율(2000년 1.60명 → 2013년 1.92명 → 2017년 1.74명)이 감소 추세이며, 2008년에서 2018년까지 영국 가족 수는 1,770

6) <https://www.parliament.uk/biographies/commons/Boris-Johnson/1423>. 2022. 3. 27. 접근.

7) Powell, Francis-Devine and Clark(2021), "Youth Unemployment statistics", p. 5.

8) 미래일자리기금(Future Jobs Fund) : 6개월 이상 실직인 18~24세 청년을 대상으로 6개월간 주당 25시간 이상의 일자리 제공(10억 파운드 기금)

9) 연 급여 총액 300만 파운드 초과하는 기업은 급여 총액의 0.5%를 견습세(Apprenticeship levy)로 부과

10) 킥스타트프로그램(Kickstart Scheme): 코로나19 팬데믹으로 인한 고용 충격을 완화하고 청년실업 문제를 완화하기 위해, 영국 정부가 2020년부터 시행하고 있는 일종의 인턴십(job placements) 제공 프로그램이다. 견습[도제]제도는 일기반 학습제도로 중졸 이상의 비취학 청소년을 위한 중급과정인 2년제 국가훈련생과 고급과정인 3년 도제 과정을 의미한다. 그 외: 연수 제도(Traineeships)와 평생역량보장(Life Skills Guarantee)

만에서 1,910만 명으로 8% 증가하였다. 결혼한 가족은 2008년 69.1%에서 2018년 67.1%로 감소하였으나, 동거 가족은 2008년 15.3%에서 2018년 17.9%로 증가하는 등 가족지원정책에 변화가 필요할 것으로 보인다. 이에 영국 정부는 결혼·동거 구분 없는 육아지원책<sup>11)</sup>을 강화하였다.

영국은 EU 탈퇴에 대비하여 설치한 브렉시트부 및 국제통상부를 폐지하고, 문화디지털미디어체육부, 보건사회부, 외무·연방·개발, 수준향상·주택·공동체부 등으로 조직명칭을 변경(19개 → 17개)하였다.

[표 3-2] 영국의 주요 부처 변화

정권	'13년 → '17년 개편 사항	'17년 → '21년 개편 사항
주요 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ('13년 → '17년)</li> <li>18부 → 19부 (+1)</li> <li>- 폐지(1) : 에너지기후변화부</li> <li>- 신설(2) : 유럽연합탈퇴부, 국제통상부</li> <li>- 변경(1) : 기업혁신기술부 → 기업에너지산업전략부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ('17년 → '21년)</li> <li>19부 → 17부 (△2)</li> <li>- 폐지(2) : 유럽연합탈퇴부, 국제개발부</li> <li>- 변경</li> <li>* 문화미디어체육부 → 문화디지털미디어체육부</li> <li>** 보건부 → 보건사회부</li> <li>*** 외무연방부 → 외무·연방·개발부</li> <li>**** 공동체지방자치부 → 수준향상·주택·공동체부</li> </ul>

출처: <https://www.gov.uk/government/organisations> 2022.3.28. 접근

영국은 일반 국민을 비롯한 사회 취약계층에 대한 포용적 복지, 양성평등을 강조하는 추세로 보건·노동의 양대 기능과 함께 장관급 통합형 조직체계 내 사회복지 기능 수행 또는 개별 기능 중심의 범부처 간 정책 연계를 강조한다. 즉, '일하는 복지' 관점에서 노동과 복지 업무의 연계를 강조한다.

사회보장관리체계는 사회복지급여와 사회복지서비스(집행) 업무가 독립되고 중앙정부와 지방정부가 역할 분담을 통해 업무를 분리 운영하면서도 사회복지서비스, 보건서비스, 교육, 주택 등 관련 서비스가 상호보완적으로 작동될 수 있도록 중앙-지방정부-공공기관 간 긴밀한 협업체계를 구축하고 있다.

11) 육아수당: 첫 자녀에 주당 최대 20.7파운드(약 3만 500원) 지급, 부모 개인 소득 5만 파운드 초과 시 세금 납부, 소득 6만 파운드 초과 시 지급 중단/ 의료비 등 기타 지원: NHS(국가건강서비스) 무상 의료

노동연금부가 연금서비스청, 잡센터플러스, 장애인서비스센터 등을 활용하여 일반 노동인구 및 빈곤층, 아동, 장애인 등 사회 취약계층 등의 사회보장과 고용지원 서비스를 연계해, '일하는 복지(welfare to work)' 관점의 통합적 복지행정서비스 전달체계를 구축하고 있다. 보건부는 보편적 보건의료서비스, 교육부는 아동·청소년·가족복지, 문화부는 여성권의 업무를 관장하고 있다.

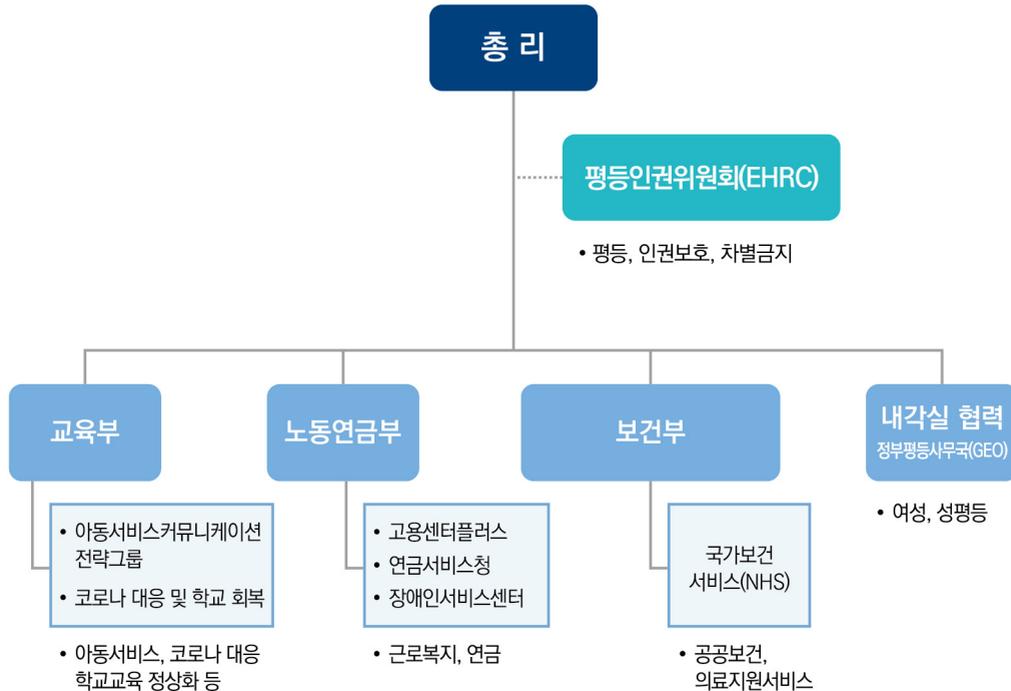
기관별 주요 기능을 구체적으로 살펴보면, 노동연금부(DWP)는 구직자 취업 지원·급여, 이혼(별거)가정 등의 자녀 양육 지원, 장애인 급여(간병인 수당, 장애생활수당 등) 지원 및 직업 복귀 등을 통한 자립 지원, 산업안전공단(HSE)을 통한 산업재해감소, 노후 대비 퇴직연금 가입 장려 등 근로·복지 연계 사회보장 추진을 담당하고 있다. 연금자문서비스, 장애인고용공단, 산업안전공단, 연금보호기금 등 행정부 외 공공기관이나 산업재해자문위원회, 사회보장자문위원회 등 자문위원회와 같은 14개 집행기관(agency) 및 공공기관(public bodies) 등과 연계 협력 업무를 수행하며, 노동자 권익 보호 및 최저임금, 생활임금 보장, 근로조건, 직장·가정 균형 확립, 노사 협력 등 노동 업무는 기업·에너지·산업전략부(BEIS)가 담당하고 있다.

보건사회부(DHSC)는 공공보건·의료 등 사회적 돌봄 관련 업무를 국가보건서비스(NHS), 지방정부 및 다양한 형태의 사회적 돌봄 서비스 제공 기관들과 밀접하게 연계·협력하여 업무를 담당(2020.12.31. 기준 전체 3,030명 정규직 근무)하고 있다. NHS를 통해 권역별로 보편적 의료서비스를 제공하며, 의약품 및 건강관리제품규제청(MHRA), 영국보건안전청(UK HSA) 등 총 28개 집행기관 및 공공기관과 연계 협력 업무를 수행하고 있다.

교육부(DE)는 아동가족담당 정무장관 및 집행국(이하 2개국)을 중심으로 코로나로 인한 학습결손 보완 등 학교교육 정상화 및 학교교육 연계 아동 사회복지서비스 정책을 담당하고 있다. 교육부 장관 이하 아동가족담당 정무장관(Parliamentary Under Secretary of State, Minister for Children and Families)이 존재하며, 요보호 아동의 사회적 케어, 특수교육 니즈, 학교급식(무상급식 포함), 아동서비스 제공 시 코로나 대응 등에 대한 책무를 지니고 있다.

내각실 협력기관·정부평등사무국(GEO)는 여성, 성지향성, 성전환자 등 성평등 및 성적 소수자 차별금지 업무, 고용주 성차별 임금 격차 공표 등을 담당하고 있다.

내각실 협력기관·평등/인권위원회(EHRC)는 성평등 포함 인종장애기회 등 범국가 차원에서 평등·인권보호·차별금지·직장내다양성, 장애인 근로 환경, 동성커플 권리 및 보호, 공정 채용, 공정 조달 등을 담당하고 있다.



[그림 3-3] 영국의 사회정책 추진체계

< 주요 쟁점별 수행기구 >

아동	청소년	노인	여성	장애인	가족	노동
교육부 (아동서비스커뮤니케이션전략그룹)	교육부 (아동서비스커뮤니케이션전략그룹, 코로나대응 학교교육회복국)	노동연금부 (연금서비스청) 보건부	정부평등 사무국	노동연금부 (장애인 서비스 센터)	노동연금부 (우수서비스실)	노동연금부 (고용센터)

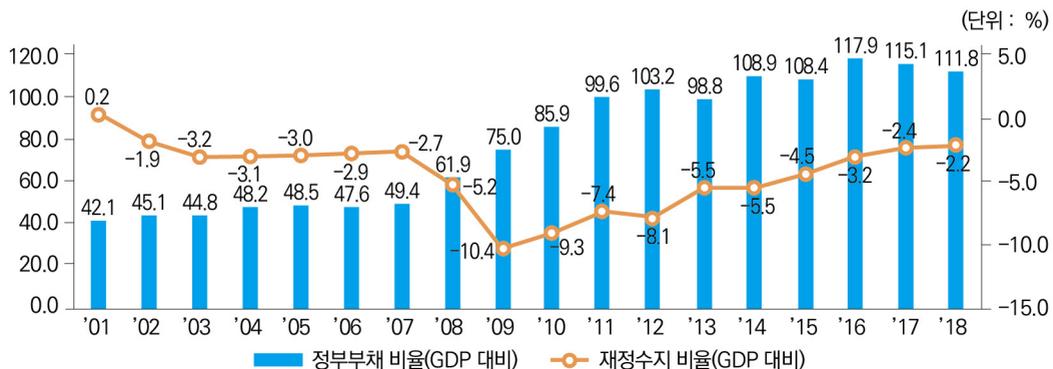
## 2 복지국가 자원조달 및 자원배분 구조 변화

영국은 2019년 이후 브렉시트에 따른 경기 하락 위험에 대응하기 위해 적극적인 재정 정책을 제시하였다. EU에서 경제·법·제도 등의 완전 탈퇴(Hard Brexit)를 확정(17.1.18.)한 이후, 기업 이탈 방지를 위해 법인세 인하(20% → 17%)를 비롯해 경제적 자유주의에 기반한 조세제도 개편안을 추진(중산층을 대상으로 한 소득세 감면 추진)하였다.

글로벌 금융위기 이후 영국 정부는 새로운 재정준칙 「2011년 예산책임 및 감사법」을 도입하는 한편 세수 확보와 재정지출의 절감 및 효율성 제고(연금 수급 개시 연령 연장, 기여형 고용지원수당에 대해 기간 한도 설정, 가구별 소득에 따라 복지급여가 감소하도록 통합급여(Universal Credit)제도 도입, 소득에 따른 육아수당 감액 등)를 위해 노력하였다.

글로벌 금융위기 이후 영국은 재정건전성을 확보하기 위해 노력하였다. 2019년 기준 OECD 평균 재정수지는 -3.3%로, 영국의 재정수지 및 정부부채는 상대적으로 양호한 수준이었다. 영국이 글로벌 금융위기 이후 긴축재정 기조를 유지하게 된 것은 과거 노동당 정권 시절 복지예산 확대에 대한 국민적 반감 혹은 반작용에 기인한다고 보여진다. 영국은 공공복지지출은 GDP 대비 25%를 넘지 않는 선에서 유지하려는 기조를 유지하고 있다.

하지만 최근에는 코로나19 글로벌 재난 상황을 맞이하여 긴축정책을 종료하고 확장적 재정 기조로 전환하였다. 코로나19 팬데믹 상황으로 2020년 기준 OECD 평균 재정수지 -12.7%와 비교하여 영국은 -14.2%, 2021년 OECD 평균 재정수지 -9.2%와 비교하여 영국은 -12.1%에 해당하는 것으로 나타났다(OECD outlook No. 106, 107).



[그림 3-4] 영국의 재정수지 및 정부부채 추이

출처: OECD Statistics, Economic Outlook, No. 106, 2019.1/ 국회예산정책처(2020: 63) 재인용

영국의 결산보고서 지출을 살펴보면, 2016~2017년 지출이 760.7십억 파운드이고 사회보장급여 지출이 223.7십억 파운드로 총지출 대비 사회보장급여 지출 비율이 약 29%를 차지하고 있다. 2017~2018년 지출을 보면, 814.8십억 파운드이고 사회보장급여 지출이 225.9십억 파운드로 총지출 대비 사회보장급여 지출 비율이 약 27%를 차지하고 있다.

코로나19 상황으로 긴축재정 기조에서 확장재정 기조로 전환한 영국은 2020~2021년 총지출은 928.0십억 파운드이며, 사회보장급여 지출이 285.0십억 파운드로, 총지출 대비 사회보장급여 지출 비율이 약 32%를 차지하고 있다.<sup>12)</sup> 코로나19 팬데믹 상황을 고려하더라도, 영국은 자유주의 복지국가의 특성과 국민적 정서로 인해 총지출 대비 사회보장급여 지출 비율을 약 25~30% 내외로 유지하고 있음을 알 수 있다.

**[표 3-3] 영국 결산보고서 수입과 지출**

(단위 : 십억파운드)

	2017-18	2016-17
수입	760.9	720.8
- 조세수입	661.6	628.1
- 기타 수입	99.3	92.7
지출	814.8	760.7
- 사회보장급여	225.9	223.7
- 인건비	215.8	191.1
- 재화 서비스 등의 구매	212.2	194.8
- 교부 및 보조금	51.2	53.6
- 감가상각 및 감손(impairment)	57.7	47.1
- 차입이자	36.8	31.8
- 총당금	15.2	18.6
순지출	53.9	39.9
연간순지출	212.4	97.8

출처: 국회예산정책처(2020; 90) 재인용/HM Treasury, 「Whole of Government Accounts: year ended 31 March 2018」, 2019, p.95

12) <https://www.gov.uk/government/> 2022.3.28 접근

세입예산을 살펴보면, 2017~2020년까지의 사회보장기여금은 132.5십억 파운드, 136.9십억 파운드, 141.9십억 파운드로 증가율은 정체되고 있다. 반면에 개인소득세, 부가가치세, 자본이득세 등은 점진적 증가 추세이다. 이는 지속적으로 증가하는 공공복지 지출 재원을 다원화하고 있음을 알 수 있다.

영국에서 GDP 대비 공공사회복지지출은 2018년 기준 23.8%로 나타났다. 공공사회복지지출의 변화 추이를 보면 1990년에 16.7%에서 1993년 20.5%까지 증가하였다가, 다시 감소하여 1999년 18.5%까지 하락하였다. 그 이후 완만하게 증가하였다가, 2009년 24.1%로 2008년 21.8%에 비해 2.3%p 증가한 후 그 상태를 거의 유지하고 있다.

영국의 국민부담률은 GDP 대비 약 33.7%로 OECD 회원국 평균(약 33.8%)과 유사하다. 한편 GDP 대비 공공사회복지지출 비중(23.7%)은 OECD 회원국 평균 20%보다 높은 수준이다.

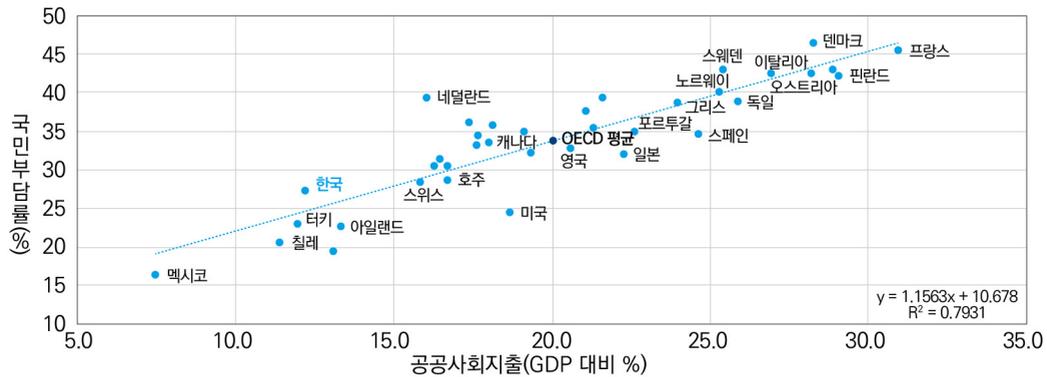
[표 3-4] 영국의 세입예산

(단위 : 십억파운드)

	2017-18	2018-19	2019-20
국민계정 세입	700.7	736.1	755.8
개인소득세	180.7	190.2	192.9
법인세	55.9	59.5	60.0
사회보장기여금	132.5	136.9	141.9
석유세	△0.6	△0.6	△0.7
부가가치세	125.3	132.2	137.2
부가가치세 환급	17.1	17.8	18.4
연료세(fuel duties)	27.9	28.3	28.3
비주거용재산세(business rates)	30.2	30.7	30.9
지방세(council tax)	32.1	34.2	35.9
자본이득세(capital gains tax)	7.8	8.7	9.1
상속세	5.2	5.5	5.7
부동산취득세	13.6	12.8	13.3
담배세	8.8	9.3	9.2
주세	11.6	12.3	12.7
보험료세(insurance premium tax)	5.9	6.3	6.3
기타국세(other HMRC taxes)	7.5	7.4	7.4
환경부담금	6.5	10.2	11.2
항공여객세	3.4	3.7	3.8
기후변화세	1.9	2.0	2.2
은행세(bank levy)	2.6	2.5	2.3
은행추가세(bank surcharge)	1.9	1.9	2.0
견습세(apprenticeship levy)	2.7	2.8	2.9
우회이익세(diverted profits tax)	0.2	0.1	0.1
설탕세(soft drinks industry levy)	0.0	0.3	0.3
디지털서비스세	0.0	0.0	0.0
자동차소비세	6.2	6.4	6.4
면허료 수입	3.2	3.3	3.3
환경부담금	6.5	10.2	11.2
EU ETS 경매세	0.4	0.6	1.6
기타 조세	6.9	7.2	7.5
EU분담금 공제	△3.4	△3.3	△3.3
이자 및 배당	7.1	8.8	10.7
총운영수지	46.4	42.1	42.9
기타수입	3.2	3.6	3.7
총경상수입	754.0	787.3	809.8

출처: 국회예산정책처(2020; 81) 재인용

2019년 한국의 공공사회복지지출은 12.2%, 국민부담률은 27.4%로 지속적으로 높아지는 추세이긴 하지만, 여전히 영국보다 낮은 수준을 기록하고 있으며, 특히 공공사회복지지출의 경우 큰 차이를 보이고 있다.



[그림 3-5] OECD 회원국의 공공사회복지지출과 국민부담률

출처: OECD Social Expenditure database, OECD Revenue Statistics(2019)/김명환 외(2022: 289) 재인용

OECD 공공사회복지지출(Social Expenditure database: SOCX) 통계를 통해 9대 정책 영역(노인, 유족, 근로무능력, 보건, 가족, 노동시장 프로그램, 실업, 주거, 기타)을 4개 범주로 분류하였다. 보건 37.4%, 노인 28.9%, 가족 15.8%, 기타(유족, 근로무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등) 17.9%를 차지하고 있으며, 보건 영역 비중이 높은 것으로 보아 직접 서비스를 통해 제공되는 현물급여 비중이 현금급여에 비해 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

[표 3-5] 영국의 공공사회복지지출 구성

	노인 (old-age)	보건 (health)	가족 (family)	기타 (유족, 근로무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등의 합산)
영국	28.9	37.4	15.8	17.9
한국	26.4	40.7	10.9	21.9
OECD 평균	37.4	28.2	10.6	23.8

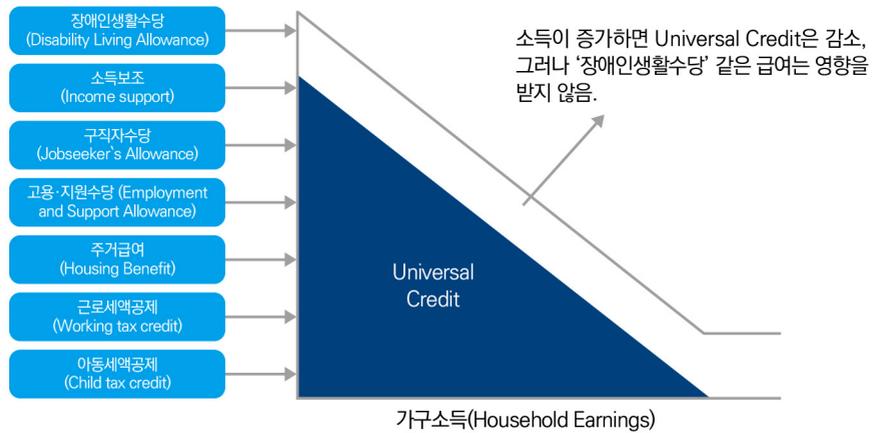
출처: OECD Social Expenditure database(2017)를 토대로 저자 정리

### 3 최근 복지정책 개혁 사례

영국의 공적부조제도는 대공황 이후 1942년 베버리지 보고서가 발간되면서 사회보험과 국가부조의 근간을 마련하였다. 공공부조는 소득보조, 구직자 수당, 고용지원 수당(소득자산조사 기반)으로 구성되며 1948년 국가부조에서 1966년 보충급여로 전환되었고, 1970년 가족소득보조와 아동급여 외 40여 개의 소득자산조사를 기반으로 하는 공공부조 체계를 갖추었다. 1970년대 말에서 1990년대 중반(보수당)까지는 근로연계 복지체제를 구축하였고, 1997년부터 2010년(노동당)까지는 보수당의 기초를 유지(근로연계 강화)하였으며, 2010년부터 현재까지 보수당의 기초인 근로연계를 강화하는 복지체제를 유지하고 있다.

2010년 이후 캐머런·메이·존슨 정부로 이어지는 보수당 정권에서는 근로연계 강화와 일하는 복지 기초를 강조하면서도, 기존의 사회보장제도가 높은 한계공제율로 인하여 근로의욕 박탈을 부추기고, 복잡하고 경직된 사회보장급여로 인하여 문제가 심화되면서, “Welfare Reform Bill 2011”을 2012년 3월 제정하게 되었다. 2012년 영국에서는 캐머런(Cameron) 정부 주도로 유니버설크레딧(Universal Credit) 제도가 도입되었다. 근로 연령층(16~64세)을 대상으로 하는 주요 사회부조제도들을 하나의 체계로 묶는 시도로, 소득보조, 소득기초 구직자 수당, 주거급여, 아동세액공제, 근로세액공제를 연계하는 급여를 통합하였다. 수급자들이 소득 변화에 따른 복지급여 변화를 쉽게 이해하여 근로유인을 높일 수 있도록 제도를 단순화하였으며, 구직활동 요건 미충족 시 금전 제재 및 장애 심사 등을 강화하였다. 또한, 기존의 개별적 급여와 세액공제 담당 기관(노동연금부, 지자체, 국세청 등)을 노동연금부로 일원화하였다.

이 제도 도입의 주된 목표는 근로인구를 늘리고, 근로무능력자의 급여 수급을 줄이는 것이었다. 궁극적으로 근로연계 강화 조치의 효과성을 도모하기 위한 것이었다. 이러한 정책의 효과성을 달성하기 위해, 노동공급의 유인을 위해 근로소득공제 수준을 초과한 근로소득에 대한 유니버설크레딧(Universal Credit) 감소 규모를 결정하는 단일 테이퍼(taper)를 적용(단일 감소율 65% 적용)하였다. 그러나 이러한 조치가 수급자의 탈빈곤과 노동공급 증가를 이끌어낼 것인지에 대한 논쟁은 여전히 존재한다.



[그림 3-6] 유니버설크레딧 제도

출처: 한국보건사회연구원(2015)

영국의 연금제도는 1909년부터 시작되었으며, 노후소득보장체제는 ‘베버리지 보고서’에 기초하고 있다. 영국의 연금제도는 4대 연금(국민연금, 퇴직연금, 개인연금, 공무원연금)으로 분류되며, ‘기초국민연금(Basic State Pension/BPS)’은 국민보험기여금(National Insurance Contributions/NICs) 납부자를 대상으로 30년 만기 납부자에게 2012년 기준 주당 107.45파운드가 지급되며, 65세부터 지급되는데 2020년까지 66세, 2028년까지 67세로 조정될 예정이다. 이와 더불어 근로자를 대상으로 1978년 도입된 소득연계 국민연금제도(SERPS)가 있는데, 이를 저소득층에게 더 유리하도록 2002년에 개편한 제2국민연금제도(S2P)라는 부가연금제도(Additional State Pension/AP)가 있다. 다만, 현행 부가연금제도는 자영업자를 제외하고 있다는 점에서 한계가 있다. 또한, 퇴직연금과 개인연금으로 구성된 사적 연금 제도가 있다. 영국 공적연금의 소득 대체율은 32%로 낮고 공사 연금 합산소득도 은퇴 전 소득의 41.5%에 불과하기 때문에 영국의 노인빈곤율은 3분의 1 수준으로 높은 실정이다.

이에, 2014년 기존의 국가기초연금과 근로자 대상의 국가이첨연금(S2P, State Second Pension)을 통합한 공적연금인 ‘신(新)국가연금’을 논의하기 시작해 2016년 도입하였다. 현재 영국 연금제도는 신국가연금, 퇴직연금과 개인연금을 포함하여 총 세 가지 연금 시스템으로 운영되고 있다.

영국 연금의 가장 큰 특징은 공사 혼합이다. 국가연금의 주요 목적은 사회적 부의 재분배에 있다. 반면 노동자들의 근로소득에 기초한 퇴직연금과 사적 연금의 경우, 사회적 의미의 재분배보다는 한 개인의 일생에 거쳐 소득을 재분배하는 의미가 더 크다.

2016년부터 도입된 신국가연금 제도는 연금수령 조건을 충족하기 위해 ‘정액 기여 정액 급여’ 원칙에 따라 최소 10년에서 최대 35년 이상 국민보험료를 납부해야 한다. 연금 기금은 기본적으로 가입 유형이나 소득 수준에 따라 차등 적용되는 국민보험료로 조달되며, 국고 보조는 없다. 반면, 저소득층·실직자를 비롯해 장애 및 돌봄 책임(자녀 양육·유급 육아휴직) 등의 사유로 일을 할 수 없거나 보험료를 내지 못하는 사람들에게는 광범위한 연금 크레딧을 부여해 연금 수급권을 보장하고 있다. 신국가연금은 2018~19년 기준, 매주 최대 164유로(한화 약 21만 원)가 지급된다. 이는 영국 국민들의 주당 평균 소득의 24.1%에 해당하는 금액이다.

영국은 2018년 국가연금 기준으로 연금수령 가능 시기가 66세로 증가하였고, 연금수령 연령을 점차 높이고 있는 추세로 2028년에는 67세, 2046년까지는 68세로 높이려는 계획을 가지고 있다.

이와 더불어 영국은 퇴직연금 의무화로 국민연금 의존도가 낮아지고 있는데, 2018년 영국 연금노동청에서 발표한 2016~17년 기준 75세 미만 연금 수급자들의 연금 내역을 살펴보면 국민연금 34%, 퇴직연금 29%, 기타 사적 연금 및 투자·저축 소득이 37% 정도를 차지하고 있다. 연령대가 높아질수록 국민연금 비중이 점차 높아지는 양상을 보이지만, 퇴직연금으로 인해 노후소득이 국민연금에만 의존하는 양상을 보이지는 않는다.

영국의 연금개혁을 평가해보면, 근로소득이 낮아 보험금 및 세금 부담이 적은 소외계층을 위한 연금 크레딧 제도는 실제 영국에서 심각했던 노인빈곤 해결에 도움이 되었으며, 신국가연금으로의 제도 개편은 증가 추세인 자영업자에 대한 노후보장을 확대하고 있다. 최근 영국의 노인빈곤율은 지속적으로 감소하는 추세이며 퇴직연금, 사적 연금 및 저축을 활성화해 연금의 지속가능성 또한 높이고 있다.

## 제3절

# 프랑스(보수주의)의 복지체제 변화 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 복지체제 개요

마크롱 정부는 2017년 출범하면서, 전방위 개혁(les réformstousazimuts) 시행을 단행하였다. 올랑드 정부가 정책기조로 성장 중시 및 양극화 해소를 강조했다면, 상대적으로 분배 중시, 소비 활성화, 근로 장려를 강조하였다. 집권 이후 코로나19 위기에 대응한 강력한 방역조치<sup>13)</sup>의 여파로 GDP 성장률이 하락<sup>14)</sup>하였으며, 경기 회복 계획으로 가계에 대한 감세<sup>15)</sup>를 통한 소비 활성화를 중심으로 단기적으로 총수요를 늘리는 기조를 펼쳤다. 최초 내각 구성 시('17.5.14.) 17개 부(部)로 출범하여, '21년 16개로 축소(2개 부 폐지, 1개 부 신설)하였다. 장 카스텍스 총리를 수반으로 장관 27명과 위임장관 15명 등 장관직 41명(장관 1명, 위임장관 1명이 2개 부처에 동시에 소속되어 있음<sup>16)</sup>)을 임명하였다.

일자리 창출과 관련된 근로 장려는 감세와 함께 마크롱 정부의 주요 정책 기조로, 임금 근로자에게 부여하던 다양한 기여금 제도를 폐지하고 일반사회기여금(Contribution sociale généralisée, CSG)<sup>17)</sup>으로 이전하였다. 중소기업 근로자를 대상으로 인센티브 보너스와 사용자와 이익 공유를 위한 면세 제도를 도입하였고, 초과근무에 대한 세금면제<sup>18)</sup>와 직장 복귀를 장려하기 위한 고용 보너스(prime d'activité)를 지급하였다.

복지와 노동 분야의 주요 변화의 방향과 관련하여, 마크롱 정부는 프랑스 복지의 근간

13) 2020년 1월 최초 코로나 환자 발생 이후 두 차례의 봉쇄령을 포함하여 상점·학교 등 폐쇄하는 조치를 취하였다.  
 14) 프랑스의 월별 2020년 GDP 성장률 추정치는 전년 대비 8.3% 하락으로 1949년 집계기 시작된 이래 가장 큰 하락 폭을 기록하였다.  
 15) 가계 감세는 2018년 20억 유로 규모, 2019년 60억 유로 규모로 진행되었으며 마크롱 대통령은 5년 임기 동안 200억 유로 이상의 영구적 감세를 목표로 한다.  
 16) 영도화합·지방자치부와 경제재정회복부에 동시에 속해 있는 디지털 전환 및 전자커뮤니케이션 장관과 유럽외무부와 경제재정회복부에 동시에 속해 있는 관광 위임장관이 있다.  
 17) CSG는 건강보험, 가족수당, 실업수당을 총당하는 세금으로 현재 프랑스에서 VAT 다음으로 중요한 세금이다.  
 18) 2019년부터 프랑스 정규 근무 시간인 주 35시간 초과 첫 시간부터 125% 임금을 지불하며 연간 순액 5,000유로까지 세금을 면제한다.

을 이루고 있는 연대성(SOLIDARITE)의 가치를 중심으로 사회보장제도가 가진 만성적인 재정적자를 혁파하기 위한 효율적인 개혁안을 제시하였고, 또한 양질의 일자리 창출을 통해 경제성장을 도모할 수 있는 개혁안을 제시하였다. 사회복지 재정의 절감을 위한 긴축과 일자리 창출을 위한 정부 차원의 적극적인 투자의 균형을 도모하였다. 구체적으로는 공공부문의 일자리 삭감, 실업보험 개편, 건강보험 개편 등을 통해 정부 재정을 확보하기 위해 노력하였다(노대명, 2017). 이와 더불어, 코로나19 팬데믹을 겪으면서 예방적 헬스케어 정책을 강화하고, 응급치료를 위한 접근성을 높이는 방향으로 개혁을 진행하였다. 연금 재정의 확보를 위해 현재 운영 중인 프랑스 전력(EDF), 파리지하철공사(RATP)와 같은 특수 직군의 경우 더 이상의 추가적인 신규 가입을 제한하는 방안을 제시하였다.

**[표 3-6] 2022년 프랑스의 마크롱 정부 주요 공약**

정책	저출생고령화/ 보건의료	노동
주요 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저 연금을 월 1100유로로 상승</li> <li>• 재택 노인서비스 강화</li> <li>• 5만여 명의 간호사 추가 고용</li> <li>• 더 오래 일하고자 하는 은퇴자를 위한 추가 혜택 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 증여 시에 15만 유로까지 과세하지 않음</li> <li>• 65세 이후로 연금수령시기 미룸</li> <li>• EDF, RATP와 같은 특수레짐(특수 직업군)의 경우 연금 가입을 제한함</li> <li>• Prime Macron 제도의 상한액을 3배로 올림</li> </ul>

출처: <https://staging.avecvous.fr/wp-content/uploads/2022/03/Emmanuel-Macron-Avec-Vous-24-pages.pdf>

프랑스의 사회보장제도는 의무가입 등의 형식을 갖는 레짐(Regime)의 모자이크식 구조로 업종, 직종, 직업에 따라 상이한 레짐이 발전되어왔으며, 사회보장조직중앙기금(ACOSS) 및 이해당사자 자치관리에 기반한 부문별 전국금고(caissenationale)로 재원을 운영하고 각 부문별(질병, 고령, 가족, 산업재해 등) 고용주, 근로자대표 등으로 구성된 위원회에서 관리한다.

기관별 주요 기능을 구체적으로 살펴보면, 프랑스 보건의료 시스템을 담당하는 기관은 사회연대와보건부(Ministère des Solidarités et de la Santé)<sup>19)</sup>이며, 사회연대와보건부 내 보건국(Direction générale de la santé, DGS), 의료공급국(Direction générale de l'offre de soins, DGOS), 사회보장국(Direction de la sécurité sociale, DSS), 사

19) 프랑스 사회연대와보건부 홈페이지 참고. <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/organisation/organisation-des-directions-et-services/>(접근 : 2022. 03. 26)

회통합국(Direction générale de la cohésion sociale, DGCS)이 보건의료와 관련된 직접적인 업무를 수행 중이며, 그 외 인적자원관리, 디지털, 연구 및 통계, 법무, 재정, 커뮤니케이션국 등이 존재한다. 이 중 가장 핵심적인 역할을 하는 것은 사회보장국(Direction de la sécurité sociale, DSS)으로, 사회보장국은 재정부와 협의하여 실제 사회보장정책을 설계하고, 이를 집행하는 기관이다. 또한 산하기관들에 대해 사회보장정책 집행에 관한 지침을 제공하며, 개별 레짐들 간에 재정적인 균형이 이루어지도록 감독한다.

사회보장조직중앙기금(ACOSS, Agence Central des Organism de Securite Sociale)/Urssaf(Au service de notre protection sociale)<sup>20)</sup>은 국가행정관리기금 징수 및 급여 통합회계 담당기관으로 동 네트워크 조직을 통한 국가기금이 ACOSS로 연계 협력 및 공동심의회를 구성한다.

노동고용통합부(MTEI, ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion)<sup>21)</sup>는 노동법상 근로조건 관리 및 분쟁 해결, 출산휴가 및 육아휴직 지원 등 모성보호, 장애인근로자 지원고용, 직장 내 건강 예방 및 모니터링, 퇴직연금 정보(42종 연기금) 지원 등 청년, 장애인, 여성 등 취약계층 포함 근로자 일반의 통합적 근로복지정책 지원을 한다. 장애인근로자 지원고용 및 직업재활, 빈곤 예방 및 퇴치를 위한 공공통합 및 고용서비스(SPIE), 청년 대상 고용·교육·재정지원으로 “청년 1인당 솔루션 1개” 계획('1 Young Person 1 Solution' Plan) 및 26세 미만 젊은이 대상 고용 및 자립을 위한 계약지원(PACEA) 실시, 견습(도제 계약) 및 전문화 계약, 인턴십 등 직업훈련 지원 등을 실시한다. 이와 더불어, 노동고용통합부 산하의 고용일반에 관한 부서(DGT, direction générale du travail)의 경우 고용 및 노동정책에 대한 전반적인 부분들을 수행하며, 방향성을 제시하고 있다.

양성평등·다양성·기회균등부(MEDE)는 양성평등 촉진, 연대보건부 사회통합총국(DGCS) 등 관련 부처 연계 조정을 통한 양성평등 촉진, 직업적 다양성 확보 및 기회균등, 인신매매 근절 등 정책을 담당한다.

20) Urssaf 홈페이지 참고. <https://www.urssaf.org/home/administrateurs/conseil-dadministration.html/> (접근: 2022.03.16.)

21) 프랑스 정부 홈페이지 참고. <https://www.gouvernement.fr/en/composition-of-the-government>. (접근: 2022.03.16.)

가족, 아동, 노인에 관한 최고정책회의(HCFEA: Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge)는 저출생 고령화와 관련하여 가장 핵심적인 조직으로, 수상 직속의 자문기구이다. 동 조직은 2016년에 설립되었으며, 그 이전에는 가족에 관한 내용만 다루었으나, 이후 고령화 문제가 심각해지면서 저출생과 고령화 문제를 함께 전담하는 자문기구로 개편하였다. 동 기구는 242명의 위원으로 구성되어 있으며, 프랑스에서 1945년에 설립된 가족협회와 밀접한 협력을 통해 정책을 제안하고 있다. 본 기구가 자문을 두는 정책은 가족, 돌봄, 고령화, 아동, 청소년 등에 관한 정책이다.

다음으로 입법부는 상원(Sénat)과 하원(Assemblée nationale)<sup>22)</sup>으로 나누어지는데, 사회보장정책에 대한 지휘와 감독을 담당하며, 사회보장정책에 대한 다양한 논의를 매년 진행한다. 또한 상원과 하원에서는 사회보장 세입과 세출을 예측하며, 사회보장재정법(lois de financement de la sécurité sociale, LFSS)에 대해 투표를 진행하고 있다. 지방 차원으로는 레지옹과 데파르트망<sup>23)</sup>이 있는데, 레지옹 차원에서는 보건지역기관(agences régionales de santé, ARS)과 위생과 사회서비스에 관한 데파르트망 자문위원회(conseils départementaux dans le domaine de l'action sanitaire et sociale)가 있다.

그 외 국가기관으로 최고보건청, 지방보건성 등이 있다. 최고보건청(Haute Autorité de santé)<sup>24)</sup>은 법인격을 가진 독립행정청(autorité publique indépendante à caractère scientifique dotée de la personnalité morale)의 지위를 가지는 기관<sup>25)</sup>으로 건강보험에 관한 2004년 8월 13일의 법(lois française du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie)에 의해 2005년 1월에 새로이 창설된 기관이다. 최고보건청은 1) 평가, 2) 자문, 3) 인증의 세 가지 기능을 수행하고 있다. 우선 평가에 대해서는 의료제품, 의료행위, 의료기술 등에 대한 평가를 진행한다. 영미권 국가의 Health Technology Assessment(HTA)에 해당하는 평가를 수행한다고 볼 수 있다. 두 번째로 전문가와 환자

22) vie publique 홈페이지 참조 (접근: 2022.03.16.)

<https://www.vie-publique.fr/fiches/protection-sociale> (접근 : 2022. 03. 26)

23) 프랑스의 행정구역은 레지옹, 데파르트망, 코뮌으로 구성된다. 그 외 특수지방단체로 프랑스령 해외영토, 리옹시, 파리지 등이 있다.

24) 최고보건청 홈페이지 참조. <https://www.has-sante.fr> (접근 : 2022. 03. 26)

25) 프랑스의 독립행정기구(AAI, Autorités Administratives Indépendantes)는 자문, 의사결정, 규제, 제재 권한을 가진다. 행정적으로는 국가를 대신하는 권한을 행사하며, 행정부처 내 권력에서 완전하게 자유롭다는 특징이 있다. 공권력이 개입할 수 없으며, 행정부가 인사권에도 개입할 수 없다(이유현·서인석, 2018).

에게 좋은 임상 결과, 공중보건상의 자문, 의료경제학적 관점에서의 연구, 기타 관리 지침 등에 대해 자문을 제공한다. 또한 사회연대와보건부의 정책 결정을 돕기 위한 전문적인 보건의료 자문을 제공한다. 마지막으로 의료기관과 의료실무자에 대한 인증 업무를 수행한다. 이뿐만 아니라 인터넷상의 건강 관련 사이트와 건강검진 및 처방 관련 소프트웨어에 대한 인증도 수행한다. 지방보건청(Agence régionales de santé, ARS)<sup>26)</sup>은 프랑스 전역의 레지옹 단위에 설치되어 있으며, 지역별로 300-350명, 총 9,000여 명이 근무하고 있다(보건사회연구원, 2017).

지방보건청은 보건위험 예방과 의료공급 관련 조정 및 규제 관련 업무를 수행하고 있다. 지방보건청은 특히 직장 내 공중보건, 지역 내 학교의 보건, 산모와 아동의 보건 등에 대해 지역 수준의 보건정책을 시행하고 있다. 이에 더해 지역사회의 의료-사회서비스 요구를 충족하고 의료시스템의 효율성을 제고하기 위한 규제와 지침을 제공한다.

기타 기관으로 의료서비스를 공급하는 공공병원, 민간비영리병원, 민간영리병원에서 실제 의료서비스를 공급하고 있다. 또한 보건의료 관련 국가 산하기관으로 바이오의약청(L'Agence de biomédecine)과 프랑스혈액청(L'Etablissement français du sang) 등이 있다.

프랑스의 주요 복지제도는 국가보조금, 연금제도, 의료보장제도로 구성되어 있다. '알로카시옹'이라고 부르는 국가보조금은 '수당'의 형태로 지급되며, 그 종류는 가족수당(allocation familiale), 주거보조금(allocation de logement), 장애인 보조금, 실업수당 등을 포함한다. 이 중 가족수당은 출산수당, 양육을 위한 아동수당, 18세 이하 아동의 학교생활을 지원하는 학교진학수당, 저소득층 가정 아동을 위한 신학기 수당, 장애아동 교육수당 등이 있다. 노인수당으로는 장기요양수당제도 등을 도입하였으며, 이를 위한 재원은 별도의 자립성연대기금(CNSA, Caisse Nationale de Solidarité pour l'autonomie)을 수립하여 지원하고 있다. 또한 공공에서 의료진을 갖춘 주거시설(EHPAD, Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes)을 운영하여 건강상 우려가 있는 노인들을 돌보고 있으며, 방문서비스도 제공하고 있다.

프랑스의 공적연금은 직종별로 일반레짐, 자영업레짐, 농업레짐, 특별레짐 등 네 가지

26) 지방보건청 홈페이지 내용 참조. <https://www.cleiss.fr/particuliers/venir/soins/ue/systeme-de-sante-en-france.html#national> (접근: 2022. 03. 26).

로 구분되며, 강제가입을 원칙으로 하고 있다.

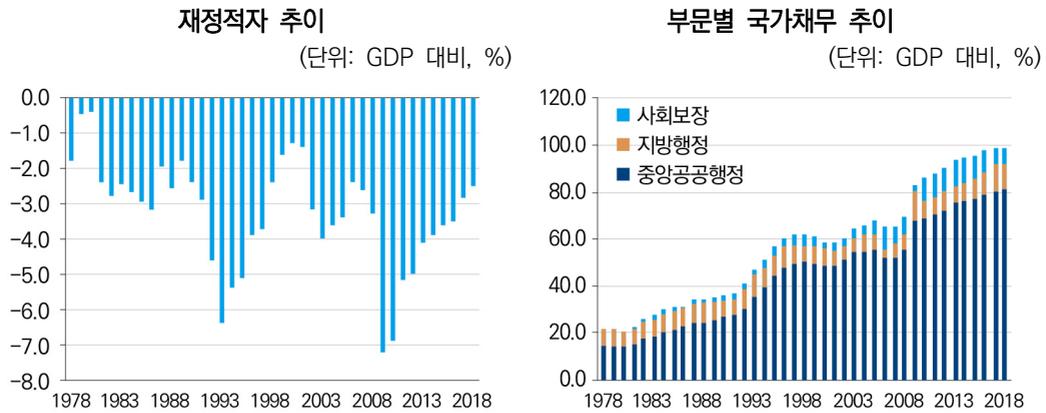
프랑스의 의료보장제도는 의료보험제도와 의료부조로 구분되어 있다. 이 중 의료부조의 경우에는 재택의료 부조, 입원부조, 의료부조 수급자 수당 등이 포함된다. 이 중 보편적 의료보장(CMU)은 2000년 1월 1일 보편적 의료보장 지원법이 실시됨에 따라 프랑스에 합법적으로 거주하는 모든 사람(외국인 포함)에게 기본 건강보험을 제공하여 보편적 의료서비스 제공을 목적으로 하고 있다.

## 2 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화

프랑스는 재정적자가 지속적으로 심화되었으며, 정부지출도 2000년 이후 지속적으로 증가하였다. 중앙정부가 가장 많은 부채를 가지고 있으며, 특히 사회보장 부문의 부채 폭 증가가 가장 두드러진다(외교부 홈페이지).

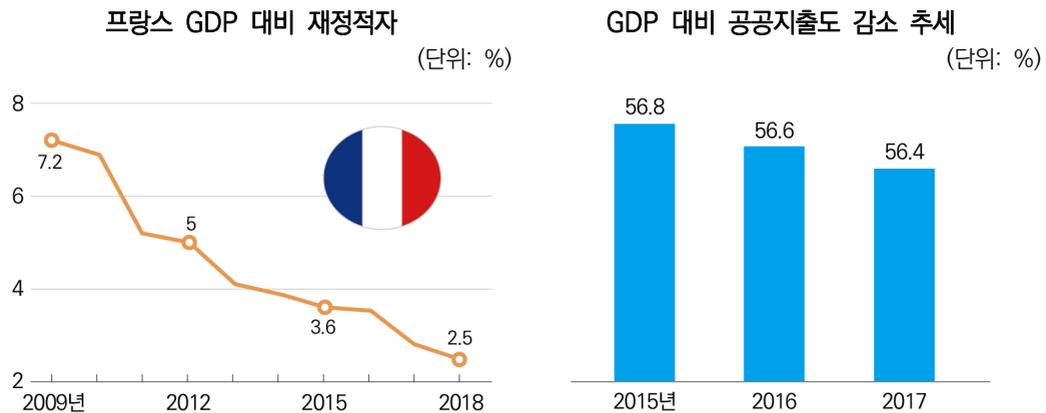
프랑스의 중앙공공행정 부채는 1978년 기준 13.4%였던 수준이 2018년 기준 81.0%로 증가하였고, 사회보장 부문의 부채는 1978년 기준 1.0%에서 2018년 기준 8.7%로 8배 증가하였다. 따라서 사회보장 재정 규모를 줄이고, 건전성을 확보하는 것이 가장 시급한 과제로 부상하였다. 그러나 마크롱 1기 정부의 강력한 재정개혁 노력을 통해 전체적인 재정적자는 3% 미만(EU 상한선) 수준을 달성하였다(외교부 홈페이지).

마크롱 행정부의 개혁으로 2019년 프랑스의 GDP 대비 재정적자 비율은 2006년 이후 가장 낮은 수치를 기록하였으며, 20년 만에 처음으로 프랑스 공공지출 비중이 감소세로 전향하였다.



[그림 3-7] 프랑스의 재정수지 및 정부부채

출처: 외교부(2022)



[그림 3-8] 프랑스 GDP 대비 재정적자 및 GDP 대비 공공지출도 감소 추세

출처: <https://www.hankyung.com/international/article/2019032724231>

프랑스의 복지재원 조달은<sup>27)</sup> 총 여섯 종류의 사회보장 재원에 근거한다. 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 사회보장기여금(cotisation sociales)이다. 전체에서 차지하는 비중은 1994년부터 2014년까지의 기간 동안 평균적으로 60% 이상이다. 두 번째는 일반 사회공헌금(CSG, contribution sociale généralisée)이다. 세 번째는 세금 및 기타 사

27) <https://www.cleiss.fr/particuliers/venir/soins/ue/systeme-de-sante-en-france.html#financement> (접근: 2022. 03. 26)

회공헌금(impôts et taxes et autres contributions sociales)이다. 네 번째는 이전금 액이며, 다섯 번째는 국가(공공)기여금(contributions de l'Etat)이다. 나머지는 기타 (autre recettes)에 해당한다. 여기서 사회보장기여금은 노동자 및 고용주가 사회급여에 대한 권리를 취득하기 위해 지급하는 의무지급금이다. 예컨대 건강, 산모, 장애, 사망, 노인연금 보험료 등이다. 세금의 경우 지정된 세금이며, 특정 사회복지지출에 필요한 재원을 조달하기 위해 사용되는 세금원이다. 프랑스의 경우 사회보장 재원으로 제품세(주류 및 담배에 대한 소비세, 자동차보험세, 오염활동세 등)와 소득세, 재산세로 일반사회공헌금(CSG)의 재원을 충당하고 있다.

프랑스의 사회보장 재정에 대한 지출구조를 살펴보면, 노인에 대한 지출이 39.6%로 가장 큰 비중을 차지하며, 그다음이 보건으로 27.8%, 기타(유족, 근로무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등)가 23.4%, 가족이 9.1%를 차지하고 있다. 프랑스는 고령화에 따른 연금지출이 많아 현금급여 비중이 우세한 것으로 판단된다.

**[표 3-7] 프랑스의 공공사회복지지출 구성**

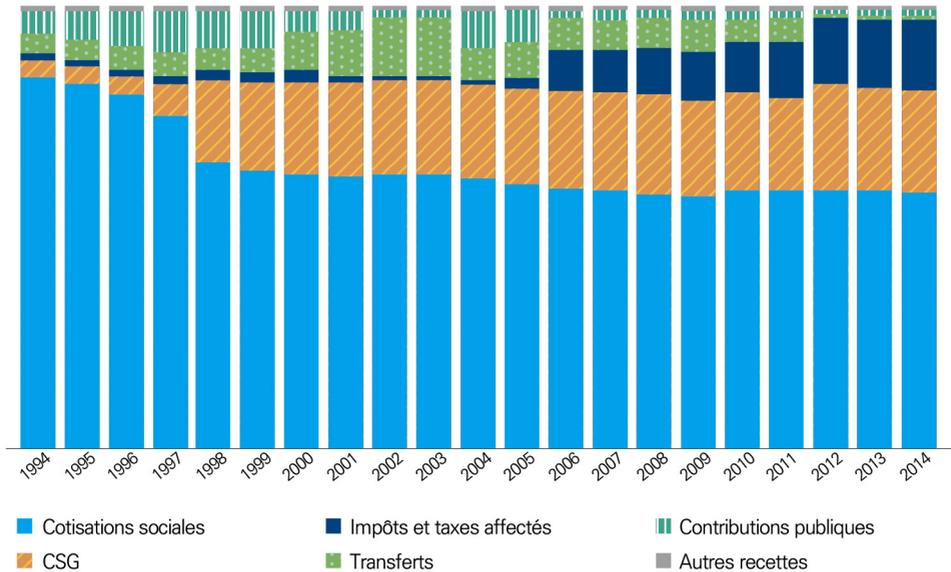
	노인 (old-age)	보건 (health)	가족 (family)	기타 (유족, 근로무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등의 합산)
프랑스	39.6	27.8	9.1	23.4
한국	26.4	40.7	10.9	21.9
OECD 평균	37.4	28.2	10.6	23.8

출처: OECD Social Expenditure database(2017)를 토대로 저자 정리

프랑스의 사회보장 재원 변화 추이(21994-2014)를 살펴보면, 가장 큰 재원인 사회보장기여금의 비중이 1998년을 기점으로 점진적으로 줄어드는 경향을 볼 수 있다. 반면에 기여도 2위인 일반사회공헌금(CSG)의 비중은 점진적으로 증가하는 경향을 볼 수 있다. 이는 사회보장기금을 주된 재원으로 하는 구조에서 탈피하여 다양한 제품세, 소득세, 부유세 등에서 재원을 조달하려는 경향이 반영된 것으로 해석할 수 있다.

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE  
(RÉGIME GÉNÉRAL)

DE 1994 À 2014, EN %



Source : Rapport à la commission des comptes sur la sécurité sociale, résultats 2011

[그림 3-9] 프랑스 사회보장 자원 변화 추이(일반레짐 기준)

출처: 프랑스 재정경제부 홈페이지

<https://www.economie.gouv.fr/facileco/comptes-publics/comptes-securite-sociale/> 접근 2022.03.26.

2022년 기준 사회보장 자원조달의 구성을 보면, 사회보장기여금 58%, 일반사회공헌금 20%, 세금 및 기타 사회공헌금 18%, 순전입금 2%, 기타 1% 등이다<sup>28)</sup>.

프랑스 복지재정은 지속적으로 악화되고 있다. 프랑스 복지재정 적자는 20년 동안 반복적으로 제기되어온 문제였으며, 이에 따라 현 마크롱 정부는 다양한 보완적 조치를 통해 재정적자 현상을 타개하고 재정균형점을 찾고자 노력하였다. 일반레짐의 재정적자는 비교적 양호한 편으로, 2010년 이후 적자 감소세를 보이고 있으며, 2019년 9월에 균형회복이 예상되기도 하였다. 기본적으로 사회보장 자원 적자는 2010년부터 2018년까지 감소하고 있으며, 2018년 기준 사회보장제도의 적자는 12억 유로였으나, 2019년 이후

28) <https://www.lafinancespourtous.com/decryptages/politiques-economiques/economie-francaise/comptes-publics/les-comptes-de-la-securite-sociale/> (접근: 2022. 03. 26)

코로나19 팬데믹 현상과 함께 다시 재정적자 폭이 크게 확대되고 있다.

프랑스에서 사회보장 재원 적자 문제를 해결하기 위해 도입한 가장 효과적인 수단은 후술하게 되는 사회보장재정법의 이행이다. 사회보장재정법은 과학적 관리기법에 의해 사회보장 재원의 세입과 세출을 정확하게 예측하는 재무모델로, 매해 정부에 의해 발의되고, 의회에 의해 검토된다. 2022년 사회보장재정법(LFSS, 아래 설명 참조)에 따르면 2022년 일반레짐과 노후연대기금 적자가 각각 337억, 214억 유로에 달할 것으로 예상하고 있다.

[표 3-8] 프랑스의 사회보장재정법

<p><b>재원 조정 도구(outil de pilotage)로서의 사회보장재정법</b> (La loi de financement de la Sécurité sociale, LFSS)</p>
<p>1996년 2월 22일 헌법 개정 이후, 프랑스 의회는 매년 사회보장재정법(LFSS)을 승인하고 있다. 이 법의 목적은 "사회보장 재정 균형에 대한 일반적인 조건"을 결정하고 "지출 목표"를 "수익 예측"에 기초하여 매년 설정하는 것이다. LFSS는 사회보장기구가 가입할 수 있는 현금차입 한도를 정한다. 또한 LFSS는 다년 프레임워크에 세입 및 세출에 대한 예측을 포함시켜, 과학적인 예측에 기반한 재무법 모델을 설립하였다는 점에 의의가 있다. 특히 해당 모델을 통해 "목표-결과" 접근 방식을 도입하여 세입과 세출의 예측치에 대한 정교함을 제고하고 있다. 동법은 늦어도 매년 10월 15일까지 정부에 의해 발의되며, 의회는 50일 동안 검토할 수 있다.</p>

### 3 최근 복지정책 개혁 사례

프랑스의 연금제도는 재정 관점에서 만성적인 적자, 연금보험료에 대한 현세대의 납부 부담 누적 등으로 지속적으로 문제가 제기되어왔다. 프랑스 정부는 1993년 연금제도 개혁을 시작으로 2003년 노령연금 수급을 위한 가입기간을 연장한 뒤, 2010년에 연금 수급 개시 최소연령을 60세에서 62세로 연장하고, 2013년에 완전연금수급을 위한 필요가입기간을 50년에서 43년으로 조정하는 등 점진적인 연금개혁을 추진해왔으나, 연금 재정의 적자 문제가 해소되지 않았다(한국노동연구원, 2019)<sup>29)</sup>. 이에 현 마크롱 행정부는

29) 한국노동연구원 2019. 프랑스 연금제도의 변화와 최근 개혁안, 국제노동브리프 2019년 10월호 76-81.

대선 공약으로 연금개혁을 내세웠고, 집권 이후 연금개혁을 추진하였다. 마크롱 행정부가 제시한 개혁안은 우선 조기퇴직을 희망하는 자의 연금액을 줄이고, 현재 연금 수급 기준 근로연령보다 오래 일한 사람들에게 연금액을 많이 지급하는 방안과, 직종에 따라 42개로 운영되고 있는 연금제도를 하나의 연금제도로 통합하는 방안이다. 해당 연금개혁안은 노란조끼 시위, 코로나 사태 등으로 실제 이행되지 못하였다<sup>30)</sup>.

**[표 3-9] 프랑스의 연금개혁 주요 내용**

연도	주요 내용
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>연동기준을 임금상승률에서 물가상승률로 변경</li> <li>급여 계산을 위한 기준임금 산출기간 확대(10년 평균 → 25년 평균)</li> <li>완전연금수급을 위한 필요가입기간 확대(40년)</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>완전노령연금 수급을 위한 일반제도 가입기간 연장(40년 → 41년)</li> <li>부문연금 기산을 위한 일반제도 가입기간 연장(37.5년 → 40년)</li> <li>조기연금수급 자격 완화</li> <li>60세 이후 퇴직 시 연금가산율 적용</li> <li>사용자에 의한 직권퇴직처분 도입</li> <li>근로-퇴직 중첩금지 조항 완화</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>연금 수급 개시 최소연령(퇴직연령)의 점진적 연장(60세 → 62세)</li> <li>가입분기부족감액면제 수급연령 연장(65세 → 67세)</li> <li>장기근로조항 도입</li> <li>신체 마모도에 의한 퇴직 가능</li> <li>공무원보험금 납부액 인상</li> <li>퇴직기금의 조기사용 가능</li> <li>공무원퇴직연금 재정을 위한 국가보조 동결</li> <li>퇴직연금 납부기간(연금 기여 기간) 연장(41년 → 41.5년)</li> <li>퇴직연금 재정 마련을 위한 세금 도입 및 인상</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>완전연금수급을 위한 필요가입기간 확대(40년 → 43년)</li> <li>기여율 증가</li> </ul>
마크롱정부 개혁안	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로연령 연장에 동의한 사람들 연금을 늘리고, 조기퇴직한 사람들 연금을 줄임</li> <li>현재 62세 퇴직연령을 65세로 높임</li> <li>프랑스의 현행 직종별 42개의 연금제도를 '포인트' 기반으로 하나로 통합</li> </ul>

출처: 한국노동연구원(2019) 토대로 저자 재구성

30) "Macron delays pension reform, unlikely before 2022 election" November, 10, 2021  
<https://www.reuters.com/world/europe/macron-delays-pension-reform-unlikely-before-2022-election-2021-11-09/>

마크롱 정부는 최근 연금개혁을 통해, 기존의 4개로 구분된 레짐별 연금체계를 간소화하고, 하나의 통합된 연금제도를 새로이 도입할 계획이었으나 노란조끼 시위 등 강력한 항의로 인해 개혁을 무기한 연기하였다. 대신, 기존 특수레짐, 예컨대 프랑스 국영철도공사처럼 높은 연금액을 수령하게 되는 특수레짐에 대한 신규 가입을 제한하는 수준에서 연금개혁을 진행하였다. 결론적으로 근로자들이 더 오래 일하도록 하여 은퇴시기를 늦추고, 단일연금체제로의 전환을 통해 연금 관련 재정부담을 줄여보려고 했지만, 프랑스 국민들의 강력한 반발과 코로나19 팬데믹 영향으로 실질적 개혁이 중단된 상황이다. 다만, 2022년 4월 재선에 성공한 마크롱 대통령이 기존의 연금개혁안을 보다 온건한 방식으로 이어서 추진하겠다는 의지를 밝혀, 마크롱 행정부 2기의 경우에는 보다 차별화되는 연금개혁이 시행되리라 예상된다.

프랑스는 2019년 지역 차원의 의료시스템을 개선하기 위해 Ma Santé 2022 법안을 발의하였다. 동법은 지역의료시스템의 중심에 환자치료를 우선시하고, 의료전문 조직을 개혁하는 것을 통해 지역의료격차를 해소하는 것을 목표로 하고 있다(한국보건사회연구원, 2022)<sup>31)</sup>. 본 법안에서 이행하고자 하는 핵심적인 개혁안은 총 네 가지로 1) 의료보조인력 대폭 지원 등을 포함한 지역 보건 전문 커뮤니티 수립, 2) 지역병원 추가 지정을 통한 지역의료서비스 개선, 3) 원격의료를 위한 건강 데이터 플랫폼 수립(간호사에게 원격의료 권한 부여), 4) 의대 정원 제한 폐지를 통한 의사 수 증가 등으로 요약할 수 있다. 동법 시행을 통해 2022년까지 500-600개 지역병원을 지정하여 의료서비스를 강화하고, 지역 전문 커뮤니티를 설립하여 지역 내 의료전략 수립 권한을 이양하는 방안을 추진할 계획이다. 또한, 의사 외 의료보조인력(의사에게 배치되는 보조인력)을 지원하여 의료서비스의 질을 높이는 방안을 계획 중이다. 또한, 건강 데이터 플랫폼을 생성하여 간호사에게도 원격의료를 제공할 권한을 부여함으로써 지역의 의료 접근권을 제고하고, 의대 진학인원에 대한 규제를 완화하면서 프랑스 내 총 의사 수를 20% 이상 늘리는 것을 목표로 하고 있다.

31) 한국보건사회연구원(2022) 주요국의 보건의료 정책개혁 동향, 보건복지포럼(2022.1.)

[표 3-10] Ma Santé 2022 법안의 주요 내용

Ma Santé 2022 법안의 주요 내용(목표: 지역의료격차 해소)

- ① 지역 보건 전문 커뮤니티(CPTS: COMMUNAUTÉS PROFESSIONNELLES TERRITORIALES DE SANTÉ)의 창설
  - CPTS는 인구집단의 사회학적·역학적 데이터(노인인구, 중독 현상, 유병률 등)를 통해 보건 의료전문가(의사, 약사, 구급대원 등)들이 적절한 헬스케어 전략을 세울 수 있도록 주도권을 주고자 하는 아이디어에서 비롯되었으며, 2022년까지 최소 1,000개 창설하는 것이 목표임
  - 프랑스 정부는 2019~2022년 4,000명의 의료보조인력(일반의 및 민간 전문의에게 배치)을 창출하는 것을 목표로 삼고 있으며, 의료보조인력은 예약, 기록 작성, 예방접종 및 검사 확인 등의 업무와 사전 상담 단계(환자맞이, 체중·혈압 측정 등)에서 의사를 지원하는 역할을 수행함으로써 의사들이 의료적인 과정에 더 많은 시간을 할애할 수 있도록 기여함
- ② 지역병원 개혁
  - 2022년까지 500~600개 병원을 '지역병원'으로 지정하여, 일상적인 의료서비스(일반 의학, 요양, 재활서비스) 제공에 중점을 두는 역할을 부여함
- ③ (건강 데이터 플랫폼 생성을 통한) 원격의료 촉진: 건강 데이터 활용을 촉진하고, 환자를 위한 디지털 건강 공간을 만드는 등 디지털 헬스케어를 개발 및 촉진함
  - 간호사에게 원격의료를 제공할 권한을 부여함[환자에 대한 헬스케어 플랜(health-care plan)을 만들고, 전화 또는 온라인 상담을 통해 정기적으로 환자 상태를 확인함]
- ④ 2020년 9월부터 의학, 치과, 약학 및 조산사 2학년 학생 수의 제한이 폐지됨(훈련된 의사 수 20% 증가 목표)
  - 첫째 말 선발 과정은 그대로 유지되나, 시험문제 유형을 다양화함(객관식으로만 구성 → 사회적 기능 등을 확인하는 문제 유형 추가)

출처: 한국보건사회연구원(2022).

## 제4절

# 핀란드(사회민주주의)의 복지체제 변화 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 복지체제 개요

2019년에 수립된 핀란드 연합정부는 2023년 4월까지 운영할 ‘포용적이고 유능한 핀란드(Inclusive and competent Finland)’라는 새 행정부 프로그램을 발표하였다. 핀란드 행정부 프로그램의 궁극적인 목표는 ‘사회적, 경제적, 생태적으로 지속가능한 사회’를 구축하는 것이다. 이를 위해 전략적으로 역량을 집중할 일곱 가지 목표가 다음과 같이 선정<sup>32)</sup>되었다.

- ① 생물다양성 보호를 위한 탄소중립적인 핀란드
- ② 세계적으로 영향력 있는 핀란드
- ③ 법 규범을 바탕으로 구축된 안전한 핀란드
- ④ 역동적이고 번영하는 핀란드
- ⑤ 신뢰와 노동시장의 평등을 바탕으로 한 핀란드
- ⑥ 공정하고 평등하며 포용적인 핀란드
- ⑦ 경쟁력, 교육, 문화, 혁신을 증진시키는 핀란드

이 가운데 여섯 번째 목표가 새 행정부가 추진할 보건복지 프로그램의 내용을 담고 있다. 핀란드 보건복지 현황에 대한 진단으로 시작되는 이 프로그램은 핀란드가 건강과 웰빙에 있어 여전히 상당한 수준의 불평등을 겪고 있고, 개인들이 겪는 박탈은 여러 세대에 걸쳐 대물림되고 있음을 지적한다. 또한 분절된 행정조직과 절차, 채용의 부족, 변화하는 서비스 욕구, 기술 부족 등의 문제로 인한 보건복지서비스의 성과 저하 역시 극복되어야

32) Finnish Government(2019) INCLUSIVE AND COMPETENT FINLAND - a socially, economically and ecologically sustainable society. Programme of Prime Minister Antti Rinne's Government 6 June 2019. Publication of the Finnish Government 2019:25. Helsinki

할 과제로 파악하고 있다. 이와 같은 상황을 타개하기 위해 핀란드 행정부는 이 프로그램을 통해 ‘웰빙 증진과 불평등 완화’, ‘아동 및 가족 친화적 사회 추구’, ‘고령 친화적 사회 구축’, ‘보건복지서비스 개선’ 등 네 가지 주요 목표를 설정하고, 개별 목표 달성을 위한 구체적인 정책 수단들을 제시하였다.

우선 “웰빙 증진과 불평등 완화”와 관련하여 장애인과 소수민족의 욕구를 반영한 서비스 제공, 법제도 정비를 통한 서비스 이용자의 자기결정권 강화, 무료 보건복지서비스 범위 확대, 이용자부담금제도 개편, 약물·알코올·도박 등 중독 예방서비스 구축, 국가 수준에서의 정신보건전략 수립 등이 추진될 것으로 보인다. 두 번째로 “아동 및 가족 친화적 사회 추구”를 위해서는 아동의 권리에 관한 유엔 협약 집행 촉진, 아동·청소년의 예산 편성 참여 보장, 아동의 웰빙에 대한 지식 증가, 성교육 강화, 괴롭힘과 따돌림 예방 대책 마련, 불임치료 지원 확대, 아동보호 및 가족상담서비스 개선, 가정폭력 피해자들을 위한 보호시설 확대 및 개선 등이 제시되었다. 다음으로 “고령 친화적 사회 구축”을 위한 정책 수단에는 기억력장애 및 기타 만성질환 예방을 위한 포괄적 정책 수립, 노인 권리 보호를 위한 옴부즈맨제도 운영, 새로운 형태의 돌봄서비스 개발, 노인복지서비스의 범위, 품질, 효과성 증가를 위한 법령 개정, 자택 거주 노인들을 위한 비공식케어 지원 확대, 서비스 감시·감독 강화 등이 포함되어 있다. 마지막으로 “보건복지서비스 개선”은 1,000여 명의 일반의 고용을 통한 보건서비스 대기시간 단축, 보건복지서비스 인력의 과업 재편 및 업무 환경 개선, 이용자 중심의 서비스 제공, 서비스에 대한 접근성 향상, 미등록 이민자들을 위한 치료 및 서비스 보장, 보건복지서비스 전달체계 개편을 위한 프로젝트 실시 등을 통해 시도될 것으로 보인다.

이와 더불어 핀란드 행정부의 보건복지 프로그램은 점차 그 규모가 늘고 있는 노인들과 아이를 키우는 가족들에게 더 안정적인 소득을 보장하고, 경제적 불평등을 줄이기 위해 현금급여 관련 제도 개선 의지를 표명하고 있다.

2020년 2월, 핀란드 산나 마린(Sanna Marin) 내각은 육아휴직제도와 사회보장제도의 개편 계획을 발표<sup>33)</sup>하였다. 현 정부는 핀란드 사회를 더욱 공정하고 평등하며 포용적으로 만들겠다는 의지를 표명하며 보건복지 부문에서 다양한 제도 개혁을 추진하고 있는데 그중 이 두 가지 제도 개선에 대한 계획을 가장 먼저 발표한 것이다.

33) 핀란드 사회보건부 홈페이지 <https://stm.fi/en/projects-and-legislation/key-projects>).

아이노-카이사 페코넨(Aino-Kaisa Pekonen) 핀란드 보건사회부 장관은 2월 5일 기자회견을 통해 육아휴직제도 개선안을 소개했다. 개선안의 핵심 내용은 부부 사이에 유급 육아휴직 기간을 평등하게 법적으로 보장한다는 것이다. 현행 육아휴직제도하에서 부부는 자녀가 2세가 될 때까지 약 12.7개월 동안 유급 육아휴직을 이용할 수 있지만 여성들이 이 휴직 기간 대부분을 이용하는 것이 현실이다. 이런 불평등한 상황을 바꾸기 위해 핀란드 정부는 유급 육아휴직 기간을 약 14개월로 늘리고, 부모 양측이 동일하게 약 6.6개월씩 유급 육아휴직을 평등하게 사용하는 방안을 제시하였다. 단, 탄력적인 활용이 가능하도록 부모 사이에 최대 69일까지 휴가를 양도할 수 있게 하고 있다. 이와 함께 양성부부도 평등하게 유급 육아휴직을 누릴 수 있도록 육아수당 수급에 있어 성별의 조건은 삭제할 계획이다. 핀란드 사회보건부는 이 개선안이 집행될 경우 연간 약 1억 유로의 예산이 추가적으로 필요할 것으로 예측하고 있다.

핀란드 정부가 이렇게 육아휴직제도 개선을 통해 달성하고자 하는 목표는 다음과 같다. ① 육아휴직과 육아부담을 부부 사이에 공평하게 나눈다. ② 모든 형태의 가족이 평등한 대우를 받는다. ③ 직장 내 반차별과 평등이 증진됨은 물론 임금과 연금수령액과 관련된 양성 차별을 없앤다. ④ 유연한 육아휴직 활용을 통해 가족의 일상생활 영위를 돕는다. ⑤ 일-생활 균형에 관한 EU 지침에 맞게 법령을 수정한다. 이 개선안의 성공적인 도입과 집행을 위해서는 노동계와 재계의 이해와 협력이 있어야 한다는 것이 핀란드 정부의 입장이다. 따라서 구체적인 집행 계획과 일정을 도출하기 위해 2019년 12월에 구성된 노사정협 의체를 통해 개선안을 구체화하는 작업을 진행하였다.

현 정부는 2021년 2월 핀란드 사회보장제도 개선 추진 방안에 대한 발표를 하였으며 지난 정권에서 보편적 기본소득 도입에 대한 논의가 있었던 반면 현 정부는 기본소득제도가 아닌 사회보장제도 개선을 통해 국민들의 소득보장 수준과 제도의 효율성을 높이려는 의지를 보였다. 이미 핀란드는 높은 수준의 현금급여를 통해 폭넓은 소득보장을 실시하고 있지만, 현금급여의 종류가 너무 다양해서 행정적으로 효율성이 크게 떨어진다는 점, 탈산업화로 인해 노동시장 구조가 변화하고 있지만 산업화시대에 도입된 현행 제도는 이러한 변화를 반영하지 못하여 복지 사각지대가 발생한다는 점, 인구 고령화가 급속히 진행됨에 따라 현행 제도 유지를 위한 재정부담이 커지고 있다는 점 등이 문제로 지적되고 있다.

발표된 사회보장제도 개선 추진 방안에 따르면, 2021년 사회보장제도위원회가 구성되

어 활동을 시작하고 2022년에는 국민적 합의를 바탕으로 제도 개선을 위한 2027년까지의 로드맵을 제시하는 것으로 되어 있다. 2023년에 핀란드 의회 선거가 예정되어 정권이 바뀔 가능성이 있지만, 이번에 구성될 사회보장제도위원회는 정권의 변화와 상관없이 2027년까지 사회보장제도 개선 작업을 추진할 계획이다.

핀란드 정부가 사회보장제도 개선을 통해 달성하고자 하는 목표는 다음과 같다. ① 국민들을 위해 더 분명하고 더 기능적인 제도를 구축한다. ② 사회적 위험에 직면하는 국민들에게 사회적 정의와 소득을 보장한다. ③ 고용, 창업, 자영업, 사회참여, 평생교육을 지원한다. ④ 개인의 권리와 의무 사이의 균형을 맞춘다. ⑤ 사회보장에 대한 인식과 지식을 높이고, 사회보장의 가치와 원칙에 대한 공공의 논의를 유도한다.

핀란드의 주요 복지제도는 보편복지의 철학을 바탕으로 생애주기별 욕구와 사회적 위험에 따른 개인의 노동시장 이탈에 대비하여 세밀하게 설계된 소득보장 프로그램을 구축·운영하고 있다.

핀란드에서 복지 보편주의는 동일한 급여와 서비스를 모든 사람에게 동일하게 제공한다는 의미가 아니다. 동일한 급여와 서비스 제공으로 보편주의를 이해한다면 소득보장의 핵심 수단으로 활용되고 있는 소득비례실업수당과 소득비례연금과 보육서비스 이용자 부담금의 차등 적용은 복지 보편주의에 반하는 제도로 이해될 수 있다.

복지 보편주의는 모든 이에게 평등한 기회를 보장하고, 사회적 위험에 직면한 사람에게 누구나 적절한 수준의 보호를 제공하기 위한 사회시스템을 구축하려는 사회적 합의로 이해된다. 때때로 보편주의는 특권주의를 방지하기 위한 논리로 활용된다. 보편주의 가치를 바탕으로 보건의료서비스와 사회서비스 제공에 있어 공공부문의 역할을 중시하고 누구든 감당할 수 있는 비용으로 보편적 서비스를 이용하게 함으로써 특권적 서비스와 불평등의 확대를 억제한다.

기관별 주요 기능을 구체적으로 살펴보면, 핀란드 중앙부처인 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health)가 사회보장제도 관련 정책의 수립과 관리를 전반적으로 담당한다. 정책의 운용과 집행은 분야에 따라 다양한 기관이 담당한다. 아동수당, 육아수당, 출산수당, 주택수당, 학업수당, 기초실업급여, 국가연금(기초연금) 등 현금급여와 중앙정부가 지급하는 보건사회서비스 비용은 핀란드 사회보험청(The Social Insurance Institution of Finland; Kansaneläkelaitos)이 담당한다. 소득비례연금은 핀란드연금

센터(Finnish Centre for Pensions)의 감독 아래 산업 부문별 연금기금에 의해 관리된다. 소득비례실업급여는 산업 부문별 노동조합과 제휴를 맺은 16개 실업기금(unemployment funds), 노동조합과 관계없이 설립된 일반실업기금(general unemployment fund; YTK), 자영업자를 위한 실업기금에 의해 관리된다. 현재 보건사회서비스 제공은 309개 기초지방정부(municipalities)가 담당하고 있지만, 2023년부터 헬싱키를 제외한 다른 지역에서는 새로운 광역행정구역인 21개 복지서비스자치주(wellbeing services counties)가 담당할 예정이다.<sup>34)</sup> 교육정책, 청년정책, 주택정책, 문화정책 등은 복지서비스자치주 구성 이후에도 기초지방정부가 계속 담당하고 있다. 공공고용서비스(public employment service)는 경제고용부(Ministry of Economic Affairs and Employment) 산하기관인 전국 15개 지역별 경제개발·운송·환경센터(Centres for Economic Development, Transport and the Environment)가 담당하고, 직접적인 서비스는 전국적으로 약 120곳에 설치되어 있는 TE-office를 통해 제공된다.

소득보장제도의 관리와 운영을 총괄하는 중앙정부 조직은 사회보험청(Kela; The Social Insurance Institution of Finland)으로 기초실업수당, 노동시장보조금, 육아휴직수당, 주택수당, 학업보조금, 국가연금, 공공부조 등 다양한 급여가 이 기구를 통해 지급된다. 공공부조에 앞서 지급되는 현금급여가 많으므로 공공부조는 소득보장을 위한 최후의 수단으로 활용된다. 핀란드의 실업급여는 소득비례실업수당, 기초실업수당, 노동시장보조금 등 세 종류로 나누어지는데, 소득비례실업수당과 기초실업수당은 일정 기간 이상 고용되었던 실업자에게 지급되는 반면, 노동시장보조금은 고용기록이 없는 실업자와 장기실업자에게 지급된다. 출산과 육아를 위해 휴가에 들어가는 부모에게 지급되는 육아휴직수당은 그 급여액이 임금에 비례하여 구간별로 결정되고, 고용 상태에 있는 사람뿐 아니라 출산 전, 학생이거나 실업 상태였던 부모에게도 최저 급여액이 지급된다. 주택수당은 가구 소득을 기준으로 수급 자격과 수급액이 결정되는데 매년 핀란드 전체 가구 중 25% 정도가 이 수당을 받고, 부모에게서 독립하여 개별 가구를 이루고 있는 전업 학생, 저소득가구, 은퇴자 등이 주로 신청한다. 독립 가구를 구성하는 17세 이상 전일제 학생은 소득 수준과 상관없이 자녀 유무에 따라 월 250~360유로의 학업보조금을 받는다. 연금은 소득비례연금과 국가연금으로 구성되는데 소득비례연금 수급액이 최저생계비(2021

34) 헬싱키는 기초지방정부지만, 인구와 자원이 많아 새롭게 구성된 복지서비스자치주에 포함되지 않았다.

년 기준 월 837.59유로) 이하인 노인에게는 국가연금을 통해 최저생계비를 보장해준다.

핀란드 보건의료서비스는 영국처럼 조세를 기반으로 한 국가보건서비스(National Health Service) 방식으로 운영되어 공공부문의 역할이 크다. 요양서비스를 포함한 보건의료서비스는 기초지방정부에 의해 제공되고 있지만, 2023년부터는 최근 선거를 통해 구성된 복지서비스자치주(wellbeing services counties)에 그 권한과 책임이 이양될 예정이다. 1, 2차 보건의료서비스 제공을 위해 민간 의료기관의 참여가 확대되고 있지만, 여전히 공공의료기관 중심으로 보건의료서비스가 제공된다.

보육서비스 제공은 기초지방정부가 담당한다. 기초지방정부는 어린이집을 설립·운영하거나 민간 어린이집 이용에 필요한 비용을 지원하는 방법으로 보육서비스를 제공한다. 3세가 될 때까지는 부모나 조부모가 직접 집에서 아이를 돌볼 경우, 사회보험청은 보육전담자에서 자택보육수당을 지급한다. 법률에 따라 어린이집 이용 시 사용자 부담금은 소득에 따라 0~300유로 사이에서 차등 부과된다. 6세부터는 유치원(preschool) 교육이 의무교육이므로 이 부분은 무상으로 제공된다.

핀란드의 공공부조는 지급 가능한 모든 현금급여가 제공되었음에도 소득이 부족하여 최저생계비를 충족할 수 없을 때 마지막 수단으로 지급된다. 따라서 다른 현금급여와 비교하면 공공부조 수급자 수는 작은 규모이다. 부양의무자가 양육비나 생활비를 지급하지 않아 생계가 어려울 때는 사회보험청이 우선 공공부조를 제공하고 부양의무자에게 그 비용을 청구한다. 부부나 법적으로 등록된 동거인은 서로에게 부양의무가 있고, 부모는 자녀가 18세가 되기 전까지 부양의무를 진다. 즉, 부부는 이혼하면서, 동거인은 동거가 끝나면서 서로에 대한 부양의무가 사라지고, 부모는 자녀가 18세가 되면 더는 부양의무가 없다. 결론적으로 18세가 되면 부모의 경제 상황에 상관없이 필요하다면 누구나 공공부조를 받을 수 있도록 제도가 설계되어 있다. 공공부조 자격 여부와 급여액 결정을 위해 가족의 모든 소득, 자산, 지출이 평가되는데 이때 가족은 같은 가구에 거주하는 부모, 미성년 자녀(입양아 포함), 배우자, 동거인 등이 포함된다. 18세 이상 성인 자녀는 부모와 같은 집에 거주하더라도 같은 가구의 구성원으로 인정되지 않기 때문에 성인 자녀는 별도로 공공부조 신청서를 제출해야 한다.

핀란드의 공공부조는 기본공공부조(basic social assistance), 보충공공부조(supplementary social assistance), 예방적공공부조(preventive social assistance) 등 세 가지로 구성

된다. 기본공공부조는 중앙정부인 사회보험청 담당인 반면, 나머지는 기초지방정부가 관리한다. 즉, 중앙정부가 기본공공부조를 제공한 후에도 경제적으로 어려운 가구에 기초 지방정부가 법령과 재정적 여력에 따라 보충공공부조나 예방적공공부조를 추가로 지급할 수 있다.

핀란드 정부는 공공부조 급여액 산출을 위해 매년 기본액(basic amount)을 설정한다. 기본액은 음식, 옷, 기초의료, 개인위생, 청소, 대중교통, 신문, 전화, 인터넷, 취미활동, 기타 일상생활에 최소한으로 필요한 1인당 금액을 의미하는데 2021년 금액은 다음의 표와 같다. 예를 들면, 12세와 9세 자녀를 둔 한부모가구의 기본액 합계는 1,219.82유로(574.63+352.84+292.35유로)이므로 이 가구의 월세는 1,000유로이고, 월수입은 노동시장보조금 750유로와 일반주택수당 700유로가 전부라면, 총생활비는 2,219.82유로로 간주되는 반면, 총수입은 1,450유로에 그치기 때문에 그 차액인 769.82유로가 공공부조로 지급된다. 2019년에 공공부조를 받은 사람은 총 27만 4,408명으로 전체 인구 552만 명의 약 5%였다. 이 가운데 1인 가구에 해당하는 사람은 20만 5,585명으로 수급자 가운데 약 75%였다.

[표 3-11] 핀란드 공공부조 기본액(2021년)

대상		금액(유로)	
성인	자녀 없는 독신 가구	504.06	
	부모가 아닌 다른 가족과 함께 거주하는 18세 이상 성인	428.45	
	한부모	574.63	
	부모와 함께 사는 18세 이상 성인	367.96	
미성년 자녀	10~17세	첫째 자녀	352.84
		둘째 자녀	327.64
		셋째 및 다른 자녀	302.44
	10세 미만	첫째 자녀	317.56
		둘째 자녀	292.35
		셋째 및 다른 자녀	267.15

출처: <https://www.kela.fi/web/en/social-assistance-basic-amount?inheritRedirect=true>

## 2 복지국가 자원조달 및 자원배분 구조 변화

핀란드의 GDP 대비 일반정부 중앙공공행정 부채는 2001년 기준 45%였으나 2018년 기준 약 60%로 증가하였고, 코로나19 팬데믹 상황인 2021년 기준 약 70%로 증가하였다.

General government EDP debt in relation to GDP, quarterly by Quarter.  
General government EDP dept in relation to GDP, %.

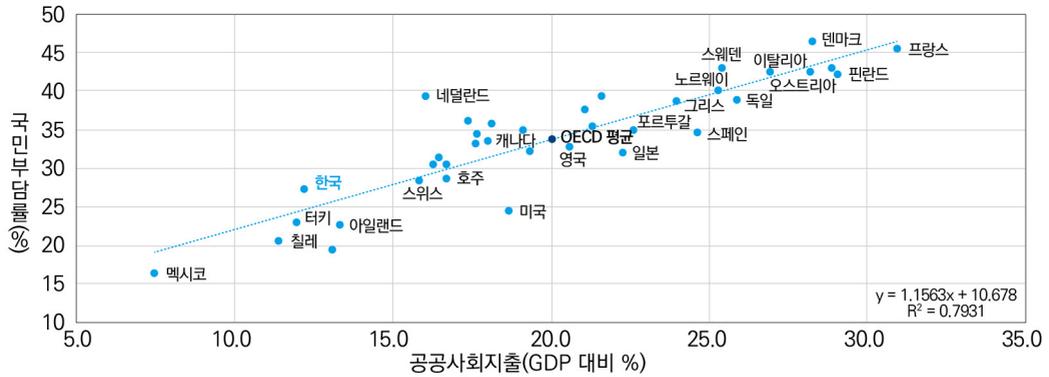


[그림 3-10] 핀란드의 재정수지 및 정부부채

출처: OECD Statistics, Economic Outlook

[https://pxweb2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin\\_jyev/?tablelist=true](https://pxweb2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin_jyev/?tablelist=true) 검색일: 2022.5.9

핀란드의 국민부담률은 GDP 대비 약 43%로 OECD 회원국 평균(약 33.8%)보다 높은 수준이다. 이와 더불어 GDP 대비 공공사회복지지출 비중(27%) 또한 OECD 회원국 평균 20%보다 높은 수준이다.



[그림 3-11] OECD 회원국의 공공사회지출과 국민부담률

출처: OECD Social Expenditure database, OECD Revenue Statistics(2019), 김명환 외(2022; 289) 재인용

핀란드의 사회보장 재정에 대한 지출구조를 살펴보면, 노인에 대한 지출이 33.9%로 가장 큰 비중을 차지하며, 기타(유족, 근로무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등)가 29.2%, 보건의료 24.5%, 가족이 13.7%를 차지하고 있다. 자유주의 복지국가인 영국은 보건의료 비중이 우세하고, 보수주의 복지국가인 프랑스는 노인이 우세하다. 반면에 핀란드의 사회보장 재정에 대한 지출구조는 보편적 복지를 강조하는 정책기조와 유사하게 타 복지국가 유형에 비해 상대적으로 고른 분포를 보인다.

[표 3-12] 스칸디나비아형의 공공사회복지지출 구성

	노인 (old-age)	보건 (health)	가족 (family)	기타 (유족, 근로무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등의 합산)
스칸디나비아형	33.9	24.5	13.7	29.2
한국	26.4	40.7	10.9	21.9
OECD 평균	37.4	28.2	10.6	23.8

주: 스칸디나비아형에는 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴이 포함됨

출처: OECD Social Expenditure database(2017)를 토대로 저자 정리

핀란드의 주요 복지재원은 국세, 지방세, 고용기금(employment fund), 연금 기여금 등으로 구성된다. 중앙정부는 사회보험청을 통해 지급되는 대부분의 현금급여와 보편적 보건사회서비스 제공을 위한 보조금에 필요한 재원을 국세를 통해 마련한다. 국세의 대부분은 근로소득세, 법인세, 자본소득세로 이루어지고, 지방세는 근로소득세, 법인세, 재산세 등으로 구성되는데, 근로소득세와 법인세가 국세와 지방세로 나누어 징수되는 것이 특징이다. 중앙정부가 거두는 근로소득세는 소득 구간에 따라 누진세율이 적용되고, 기초지방정부가 거두는 근로소득세는 지역에 따라 18~26%의 고정세율이 적용된다. 법인세의 경우, 중앙정부가 전체 법인세 가운데 약 5분의 4를 세입으로 차지하고 기초지방정부는 약 5분의 1 수준을 갖게 된다.

기초지방정부는 직접 거둔 지방세를 활용하여 보건의료서비스를 비롯해 각종 사회서비스를 제공한다. 기초지방정부 예산 가운데 절반 정도가 아동보육서비스, 노인 및 장애인복지 서비스, 일차의료서비스, 치과 진료 서비스, 주거환경 개선 서비스 등 사회복지 및 보건의료 서비스를 위해 사용된다. 일반적으로 기초지방정부의 재원 가운데 50% 정도는 근로소득세를 통해 마련되고, 중앙정부의 보조금은 20~30%를 차지하며 나머지는 재산세, 법인세, 사용자 부담금, 수익사업을 통한 수입 등으로 조성된다. 인구가 적은 기초지방정부는 재정의 절반 이상을 중앙정부의 보조금에 의존하기도 한다.

고용기금은 소득비례실업보험의 기여금으로 마련된다. 고용기금은 실업 발생 시 소득비례실업수당과 노동자들의 직업훈련 참여를 위해 사용된다. 보험 기여금은 피고용자의 임금에 비례하여 부과되는데 고용자의 기여금은 임금의 1.5%로 고정되어 있고, 피고용자의 기여금은 산업 부문별로 다르지만, 평균적으로 1.5% 수준이다. 핀란드에서 소득비례실업보험 가입 여부는 노동자가 자율적으로 결정할 수 있으므로 피고용자가 이 보험에 가입하지 않으면 해당 기여금을 내지 않고, 추후 실업을 당하면 사회보험청이 지급하는 기초실업수당을 받게 된다. 전체 피고용자 가운데 약 85% 정도가 소득비례실업보험에 가입하고 있다.

연금 기여금은 고용자와 피고용자의 기여금으로 마련되는데, 그 기여율은 다음과 같다.

[표 3-13] 핀란드 산업 부문별·직종별 연금 기여율(2021년 기준)

구분	총임금에 대한 연금 기여율(%)	종업원/자영업자의 기여율(%)	
		53세 미만 및 63세 이상	53세 이상 62세 이하
민간 산업 부문	24.4	7.15	8.65
선원	19.0	7.15	8.65
공공부문	28.3	7.15	8.65
중앙정부	24.4	7.15	8.65
교회	28.97	7.15	8.65
자영업	23.1	24.1	25.6
농부 및 보조금수령자	-	최소 13.014 최대 24.10	최소 13.824 최대 25.60

주: 농부 및 보조금수령자의 기여율은 소득 수준에 따라 다름

핀란드의 주요 복지재원 조달과 관련된 최근의 동향을 살펴보면, 핀란드의 소득세율은 이미 매우 높은 상황이므로 복지재원을 확대하기 위해 세율을 높이는 방안은 고려되지 않았다. 고령화에 따라 의료비 지출이 더욱 확대될 것으로 예측하여 보건의료서비스 관련 정책과 전달체계를 개선함으로써 재정적 지속가능성을 높이려는 시도를 지속하는 것으로 파악된다. 노인이 자택에서 독립적인 생활을 최대한 오래 할 수 있도록 커뮤니티 케어(community care)를 강화함으로써 시설 입소를 최소화하고자 한다. 현재 진행 중인 복지서비스자치구 구성을 통한 보건의료서비스 전달체계 개편 역시 서비스 전담 행정구역을 광역화함으로써 서비스 효율성을 개선하기 위한 전국적인 개혁이다.

2010년대 중반부터 핀란드는 경제 침체를 겪고 있었고, 2015년에 집권한 중도우파 연합정부는 정부의 재정건전성을 높이기 위한 다양한 방안을 추진하였다. 이러한 방안 가운데 하나로 핀란드 정부는 2016년부터 실업급여 지급 기간을 줄이기로 하였다. 기존 실업수당의 지급 기간은 500일(주 5일 기준), 즉 100주였지만, 기단 단축 결정으로 3년 이상 근속 노동자에게는 400일, 3년 미만 근속 노동자에게는 300일이 적용되고 있다. 다만 실업수당 지급 기간이 종료된 이후에도 실업인 사람에게는 노동시장보조금이 지급되는 방식에는 변화가 없었다. 노동시장보조금은 지급 기간에 제한이 없다.

### 3 최근 복지정책 개혁 사례

핀란드의 연금은 소득비례연금(earnings-related pension)과 국가연금(national pension)으로 구성된다. 소득비례연금은 노동기간과 연금 기여분에 비례하여 그 급여액이 결정되는 연금이고, 국가연금은 은퇴연령 전 노동기록이 없거나, 소득비례연금이 가입되어 있지만 그 급여액이 일정 수준 이하인 사람들에게 지급되는 연금으로서 노인이나 장애인에게 최소한의 소득을 보장해주기 위한 제도이다. 국가연금은 조세를 재원으로 핀란드 사회보험청(KELA)에 의해 운영되는 반면, 소득비례연금은 고용자, 노동자, 자영업자 등의 연금 기여금을 재원으로 정부의 규제와 감독을 받는 복수의 연금관리기관들에 의해 운영된다. 이와 같이 소득비례연금에는 다양한 이해당사자들이 참여하고 있기 때문에 제도의 변화가 필요할 때에는 노동자단체, 고용자단체, 중앙정부로 구성된 3자 협의체의 논의를 거쳐 그 내용이 결정된다. 핀란드 역사상 가장 광범위한 연금제도 개혁은 3자 협의체에서 2002년에 가결되어 2005년부터 적용되기 시작하였다.<sup>35)</sup>

가장 최근의 연금개혁안은 2017년도에 단행<sup>36)</sup>되었으며, 2022년부터 핀란드에서는 새로운 연금개혁안이 실행된다.<sup>37)</sup> 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 기존 63세였던 은퇴연령을 단계적으로 늘려 2027년에는 65세까지 높일 계획이다. 즉, 1955년생의 은퇴연령을 63세 3개월로 조정하고, 출생연도가 1년씩 늦어질수록 은퇴연령을 3개월씩 증가시켜 최종적으로 1962년생부터는 은퇴연령이 65세가 되도록 만드는 것이다. 예외적으로 신체적으로나 정신적으로 부담이 큰 업무를 수행하는 노동자들에게는 위 조정과 관계없이 63세의 은퇴연령을 적용한다.

둘째, 피고용인의 연금 가입 최소연령을 기존 18세에서 17세로 낮추고, 2017년부터 연금수령액 계산식의 연금적립률(accrual rate)을 1.5%로 정하였다. 다만, 2017년부터

35) 이 개혁의 목적은 기대수명이 늘어난 현실을 반영하여 조기퇴직연금의 급여액을 축소하고, 최소 은퇴연령을 63세로 높임으로써 평균 은퇴연령을 2~3세 상승시키는 것이었다.

36) 2014년 9월, 점차 늘어나는 기대수명과 고령화되는 인구구조를 고려하여 기존 연금제도를 지속가능하도록 개편하려는 목적에서 새로운 개혁안에 대한 논의가 시작되었고, 2016년 9월에 3자 협의체는 최종 개혁안을 승인하였다. 승인 과정에서 개혁안의 연금수령액 계산 기준에 대한 이견으로 전문직과 관리직 노동자들을 대표하는 노동조합연맹인 Akava의 반대가 있었지만, 다른 노동조합연맹들과 고용자단체가 모두 동의하면서 개혁안이 확정되었다.

37) 핀란드 연금센터 홈페이지 <http://www.etk.fi/en> 참고

2025년까지 53세에서 62세에 해당하는 사람들에게는 1.7%의 연금적립률을 적용한다. 즉, 2016년까지의 소득에 대해서는 기존 계산식을 바탕으로 연금수령액을 산출하고 2017년부터는 새로운 계산식을 적용하는 것이다.<sup>38)</sup>

셋째, 은퇴연령 이후에도 추가적으로 노동시장에 참여하고 연금수령 시기를 미룰 경우, 연금수령액은 1개월마다 0.4%씩 1년에 총 4.8% 증액되도록 결정했다. 반면, 은퇴연령에 도달하기 전 61세부터는 연금수령액의 25% 또는 50%를 미리 수령할 수 있도록 하되 은퇴 전 수령액에서는 1개월마다 0.4%씩 감액하도록 했다.

넷째, 연금의 재정건전성을 확보하기 위해 2017년부터 연금 기여금을 피고용자 임금의 24.4%로 증액하기로 결정했다. 53세 미만 또는 63세 초과 피고용자는 임금의 6.15%, 53세 이상 63세 이하는 7.65%를 기여금으로 내고, 나머지는 고용자가 부담한다. 고용자 부담액은 평균 피고용자 임금의 17.95%인 것으로 나타났다.

핀란드 보건복지서비스 전달체계 개혁을 살펴보면, 핀란드는 낮은 인구밀도와 겨울철 혹독한 추위를 나타내는 냉대기후로 인해 보건복지서비스의 효율적이고 형평에 맞는 제공에 있어 오랫동안 어려움을 겪고 있었다. 1992년 “사회복지와 보건서비스 기획 및 정부 보조금에 관한 법률(The Act on Planning and Government Grants for Social Welfare and Health Care 733/1992)”이 제정되면서 기초지방정부가 보건사회서비스 기획과 제공 책임을 지고 있으나 300개 이상의 기초지방정부가 각각 보건복지서비스를 기획하고 전달하다 보니 비효율과 고비용의 문제가 발생하고, 서비스 품질과 접근성에 있어 지역 간 불평등이 크며 급속한 인구 고령화로 보건복지서비스 비용이 꾸준히 증가하였다.

이러한 문제 해결을 위해 최근 핀란드는 보건복지서비스 전달체계 개혁안을 확정하고 그 계획에 따라 개혁을 추진하고 있다. 현재 사회민주당(Social Democratic Party), 중앙당(Centre Party), 녹색당(Green League), 좌파연합당(Left Alliance), 스웨덴인민당(Swedish People's Party) 등 5개 정당이 참여하는 중도좌파 연합정부인 산나 마린(Sanna Marin) 내각은 2020년 12월 개혁안을 마련하여 의회에 제출하였고, 2021년 6월 핀란드 의회는 표결을 통해 현 정부의 보건사회서비스 개혁안을 가결했다.

38) 2017년부터 노동시장에 참여하기 시작하는 사람들이 은퇴 후 받을 연금수령액은 다음 계산식에 따라 결정된다.

$$\text{연금수령액} = \text{총 노동기간의 연간 평균임금} \times \text{노동기간(年)} \times 1.5\%$$

이번 개혁안의 가장 핵심적인 내용은 21개 복지서비스자치주를 새롭게 구성하여 기초 지방정부의 보건사회서비스 제공 권한과 책임을 복지서비스자치주로 이양하는 것이다. 각 주는 복수의 기초지방정부를 통합시켜 구성될 예정이지만, 예외적으로 수도인 헬싱키는 인구밀도와 재정자립도가 가장 높으므로 기초지방정부인 헬싱키가 기존 방식을 유지하며 독자적으로 보건사회서비스를 제공할 계획이므로 핀란드의 보건사회서비스 담당 행정구역은 21개 복지서비스자치주와 헬싱키로 구성된다. 복지서비스주의회 구성과 보건사회서비스 제공의 권한 및 책임 이양을 추진하기 위해 핀란드는 우선 2021년에 “보건서비스 및 사회복지서비스 조직에 관한 법률(Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021)”을 비롯해 12개의 법률을 제정했고, 100개 이상의 관련 법률을 수정했다. 이를 바탕으로 2022년 1월 23일에 핀란드 역사상 처음으로 복지서비스주의회 구성을 위한 선거를 실시하여 복지서비스주의회를 구성하였고, 2023년 1월 1일부터 복지서비스자치주 중심의 보건복지서비스 전달체계가 작동할 예정이다.

보건사회서비스 최종 개혁안은 서비스의 양과 접근성을 개선하고, 건강과 복지와 관련된 불평등을 줄이며, 전문 인력에 대한 접근성을 확보하고, 고령화와 저출생의 문제에 대응하는 것 등을 목표로 삼고 있다. 이러한 목표 달성을 위해 마린 내각은 공공부문 보건사회서비스 인력 수급 및 양성을 위한 정책에 재정 투입을 늘리고 있고, 의료서비스 품질 제고를 위해 민간 의료기관의 역할 확대가 아닌 공공의료 인력에 대한 처우 개선에 중점을 두고 있다. 복지서비스주의회의 구성으로 기초지방정부의 세입과 예산제도에도 큰 변화가 예상된다. 현재 기초지방정부가 주민들의 소득을 대상으로 직접 지방세를 거두어 보건사회서비스 재정을 마련하고 있지만, 새로운 전달체계가 완성되면 지방세 비율이 낮아져 기초지방정부의 세입은 줄어든다. 반면 중앙정부가 걷는 소득세율이 높아지고 이에 따라 늘어난 중앙정부의 세입은 복지서비스주의회에 배분될 예정이지만, 국민 개인이 부담하는 세금 규모는 변화가 없을 것이라고 핀란드 정부는 밝히고 있다. 보건사회서비스 인력 약 17만 명의 소속이 현재 기초지방정부에서 복지서비스자치주로 바뀔 것으로 예상되지만, 개인의 고용 형태나 신분은 바뀌지 않을 것으로 전망된다. 복지서비스주의회는 또한 보건사회서비스 제공을 위해 기초지방정부가 기존에 구축한 자산과 채무를 모두 이전받게 된다. 핀란드의 이러한 개혁 사례는 과감한 행정체제와 제도의 개편을 통해 지방의 역량을 활용하고 주민들의 의견을 수렴하려는 노력을 보여준다.

## 제5절

## 소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

영국은 2017~2020년까지의 전체 예산 중 사회보장기여금 평균 비중이 25~30% 내외를 유지하면서, 개인소득세, 부가가치세, 자본이득세 비중이 늘어가는 추세이다.<sup>39)</sup> 핀란드의 복지재원 구성은 국세, 지방세, 고용기금(employment fund), 연금 기여금 등으로 이루어져 있다. 2021년 기준으로 전체 예산 중 사회보장기여금 비중이 24.5%를 유지하고 있으며, 개인소득세, 부가가치세, 자본이득세의 비중이 미미하게 늘어가는 추세이다.<sup>40)</sup> 프랑스의 복지재원 구성은 사회보장기여금의 비중이 1998년을 기점으로 점진적으로 줄어들고, 일반사회공헌금(CSG)의 비중은 점진적으로 증가하는 추세이다. 사회보장기여금을 주된 재원으로 하는 구조에서 탈피하여 다양한 제품세, 소득세, 부유세 등에서 재원을 조달하려고 하는 경향으로 해석할 수 있다.<sup>41)</sup>

2019년 한국의 공공사회복지지출은 12.2%, 국민부담률은 27.4%로 지속적으로 높아지는 추세이긴 하지만, 여전히 OECD 평균인 20%(공공사회지출)와 33.8%(국민부담률)보다는 낮은 수준으로, 한국은 다른 복지 선진국에 비해 작은 정부에 속한다고 할 것이다.

영국의 공공사회복지지출 구성을 살펴보면, 보건 37.4%, 노인 28.9%, 기타 17.9%, 가족 15.8%를 차지하고 있으며, 보건 영역의 비중이 높은 것으로 보아 현금급여 비중이 현금급여에 비해 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 프랑스는 노인에 대한 지출이 39.6%로 가장 큰 비중을 차지하며, 보건 27.8%, 기타 23.4%, 가족이 9.1%를 차지하고 있다. 노인 영역이 높은 프랑스는 고령화에 따른 연금지출이 많아 현금급여 비중이 우세한 것으로 판단된다. 핀란드는 노인 33.9%, 기타 29.2%, 보건 24.5%, 가족 13.7%를 차지하고 있다. 자유주의 국가인 영국은 보건의 비중이 우세하고, 보수주의 국가인 프랑스는 노인이 우세하다.

39) 국회예산정책처(2020; 81, 90) 재인용/HM Treasury, 『Whole of Government Accounts: year ended 31 March 2018』, 2019, p.95

40) [https://pxweb2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin\\_\\_jyev/?tablelist=true](https://pxweb2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__jyev/?tablelist=true)

41) 프랑스 재정경제부 홈페이지. <https://www.economie.gouv.fr/facileco/comptes-publics/comptes-securite-sociale> (접근: 2022.03.26.)

반면에 핀란드의 사회보장 재정에 대한 지출구조는 보편적 복지를 강조하는 정책기조와 유사하게 타 복지레짐에 비해 상대적으로 고른 분포를 보인다.

한국은 보건에 대한 지출이 40.7%로 가장 큰 비중을 차지하며, 노인 26.4%, 기타 21.9%, 가족 10.9%를 차지하고 있다. 노인에 대한 지출을 살펴보면, OECD 평균 37.4%와 비교하여 낮은 수준이다. 한국은 OECD 국가 중 가장 높은 수준의 노인빈곤율을 보이고 있음에도 불구하고, 아직 공적연금의 소득 대체율이 낮은 편이다. OECD(2017)<sup>42)</sup> 보고서에 따르면, 66~75세의 한국 노인의 상대적 빈곤율이 OECD 평균의 4배인 42.7%, 76세 이상의 노인빈곤율은 60.2%로 38개 회원국 중 1위를 차지했다.

**[표 3-14] 복지국가 유형별(자유주의·보수주의·사회민주주의) 공공사회복지지출 구성**

	노인 (old-age)	보건 (health)	가족 (family)	기타 (유족, 근로능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등의 합산)
스칸디나비아형	33.9	24.5	13.75	29.2
독일	33.2	32.3	9.2	25.3
프랑스	39.6	27.8	9.1	23.4
미국	35.1	45.7	3.4	15.8
영국	28.9	37.4	15.8	17.9
한국	26.4	40.7	10.9	21.9
OECD 평균	37.4	28.2	10.6	23.8

주: 스칸디나비아형에는 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴이 포함

출처: OECD Social Expenditure database(2017)를 토대로 저자 정리

42) <https://www.oecd.org/health/preventing-ageing-unequally-9789264279087-en.htm>

# 제4장

## 분야별 쟁점 검토

---

제1절 노동시장정책

제2절 소득보장정책

제3절 보건의료정책

제4절 주거지원정책



## 제 1절

## 노동시장정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 노동시장의 구조 변화와 노동시장정책의 전환 필요성

#### 가. 노동시장 구조 변화의 흐름

##### 1) 노동시장의 구조 변화

다수 선진 복지국가들은 전통적으로 실업보험과 같은 현금이전 프로그램들을 중심으로 실업 문제를 관리하고자 하였다. 이러한 제도는 제조업 중심의 완전고용에 가까운 노동시장 구조하에서 실업이라는 예외적 상황에 놓인 실업자가 빈곤에 빠지지 않게 하는 수단으로 기능하였다. 비교적 안정적인 고용이 유지되었던 1980년대까지 실업급여는 실업자 빈곤 방지, 자동적 경기조절 기능(anti-cycling effect), 장기적 고용관계 유도, 근로인력의 숙련 제고, 비효율적 이직 감소 등의 기능을 수행하며 산업사회 ‘자본주의 황금기’ 국가 경제를 뒷받침했다(Clasen, 1999; Clasen & Clegg, 2011; 남재욱, 2017 재인용).

그러나 1970년대 두 차례의 석유파동과 복지 발전의 딜레마(예: 복지병)로 인한 실업률 증가, 탈산업사회로의 전환은 기존 전통적인 실업 관리 정책들의 변화 필요성을 높이게 되었다. 장기고용에 기반한 제조업 중심 경제가 유연한 고용에 기초한 서비스 경제로 옮겨가면서 완전고용이 어려워지고 기존의 고용-평등-재정 간 균형이 유지되기 어렵게 된 것이다(Esping-Andersen, 1996a; Iverson & Wren, 1998; 남재욱 2017: 8 재인용). 전반적인 고용 유연화 및 불안정화와 함께 증가한 비정형 고용(atypical employment)으로 인해 기존 실업보험·현금이전 중심의 실업 정책만으로는 국가가 실업과 사회안전망을 관리하기 어렵게 되었고, 여기에 인구 고령화 및 노동의욕 감퇴 등의 문제로 인해 복지국가 재정부담이 문제 되면서, 사회적 돌봄(social care) 필요성 증가의 다른 한편으로 기존 제도에 대한 긴축 요구 역시 높아지게 되었다. 결과적으로 인구·사회·경제적 변화를 동반한 노동시장 구조 변화는 선진 복지국가들의 노동시장정책 개혁의 동인이 되었다.

1970년대 이후 오늘날까지 노동시장정책의 전환은 적극적 시장정책을 확대하는 방향으로 이루어지고 있다. 이는 복지국가 시대 재정 절감을 위한 긴축 방안이기도 하지만 전 세계적인 노동시장 구조 변화에 대응하여 새로운 노동시장정책의 담론을 구성하고자 하는 시도로도 설명된다. 1970년 이전 “요람에서 무덤까지(from the cradle to the grave)”라는 슬로건은 1970년 이후 “안전망 대신 트램펄린(trampolines instead of safety nets)”이라는 슬로건으로 대체되었다. 이 밖에 “일 우선(work-first)”, “복지에서 일로(welfare-to-work)”, 또는 “수동적 수혜자의 활성화(activation of otherwise passive benefit recipients)” 등으로 표현되는 정책 수단 및 목표 변화는 소득보장의 부수적 수단이나 실업률 관리 수단으로서의 소극적 노동시장정책 추진으로부터 적극적으로 고용을 창출하는 적극적 노동시장정책으로의 전환 필요성을 강조하게 된다(OECD, 2001).

실업급여 수혜자격 기준 강화와 자산조사 확대, 개입(intervention)을 통한 고용 활성화 전략은 실업 상태에서 일하는 상태로 유도하는 당근과 채찍(carrot and stick) 전략으로 기능하며, 이 외에 일자리 창출 및 교육훈련 등 적극적 노동시장정책의 확대는 이러한 노동시장정책 변화의 주요 특성이라 할 수 있다. 관련하여 남재욱(2017)은 1980년대부터 30년간의 실업 관련 제도 변화 양상을 ‘긴축(retrenchment)과 재조정(recalibration)’ 그리고 ‘활성화(recalibration)’로 요약하여 설명한 바 있다. 재조정은 기존 실업보험 외 사회부조 등 노동시장 외부자(예: 비정형 노동자 등) 수급권을 포괄하는 소득보장 지출의 재조정을 의미하며, 그 형태는 국가에 따라 실업보험 중심(오스트리아, 네덜란드), 사회부조 중심(독일), 사회부조 활용(프랑스)으로 구분할 수 있다.

한편, 노동시장 구조 변화와 이에 따른 국가 노동시장정책에 대한 선행연구들은 복지국가를 구성하는 제도나 정책들이 지난 30년간의 노동시장 구조 및 정책기조 변화에 따라 어떻게 변화해왔는지에 대해 논의하고 있다. 남재욱(2017)에 따르면, 1980년대 복지국가에 대한 비판과 영미형 모델로의 전환 기조에도 불구하고, 실제 복지지출 기조는 축소되지 않거나 영국과 미국에서조차 유지·증가되었다는 연구(예: Esping-Andersen, 1990; Hall & Soskice, 2001)와 혁신과 유연성을 강조하는 시장논리가 확대·관철되고 있다는 연구(예: Streeck, 2015), 복지국가의 점진적인 변화가 나타나고 있다는 연구(Hausermann, 2015; Palier, 2010)들이 공존한다. 이하에서는 2000년부터 2020년까

지의 OECD 회원국과 한국의 실업 및 노동 정책 관련 주요 지표 검토를 통해 실제 노동시장의 변화와 이에 따른 정부 노동시장정책 변화에 대해 살펴보고자 한다.

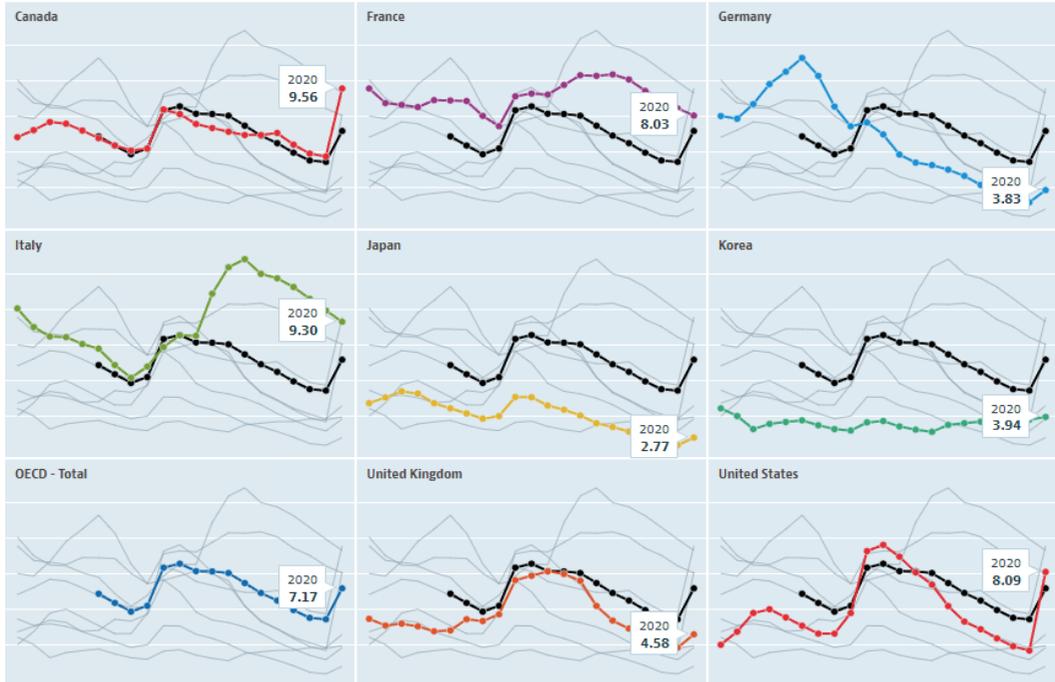
## 2) OECD 회원국의 실업률 추이

최근 20년 동안의 노동시장 변화를 살펴보기 위해 OECD 주요 회원국의 실업률 추이를 살펴보았다. 2000년부터 2020년까지 OECD 주요 회원국인 한국, 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 영국, 미국의 실업률 변화를 도식화하였다.

OECD(2022)에 따르면, OECD 전체 회원국의 실업률은 2007년부터 2010년까지 증가하다 2011년에서 2019년까지 꾸준히 감소한 후 2020년 다시 증가한 것으로 나타난다. 이는 2008년 금융위기와 2019년 이후 코로나19 확산에 따른 결과로 추정된다. 한국의 경우 다른 OECD 회원국들에 비해 실업률<sup>43)</sup>이 높은 편은 아니나 2013년 이후 실업률이 꾸준히 상승하고 있다('13년 3.1% → '14년 3.5% → '15년 3.6% → '16년 3.7% → '17년 3.7% → '18년 3.8% → '19년 3.8% → '20년 3.9%). 이는 팬데믹 영향을 받은 2020년을 제외하고 최근 실업률이 감소 추세에 있던 OECD 주요 국가들의 추이와는 대비되는 양상이다.

43) 한편, 국제통화기금(IMF)이 발표한 '노동시장 침체' 보고서는 실업률이 노동시장 현실을 반영하고 있지 못한 대표 사례로 한국을 언급한 바 있다. 이는 정규직을 원하지만 시간제 근무를 하고 있거나 취업을 원하는 경력단절여성, 취업준비생 등이 실업률에 포함되지 않음을 고려한 것이다(문화일보, 2019-08-08). 그러나 본 연구는 OECD 회원국의 비교에 초점을 맞추고 있으므로, 이에 대한 논의는 생략한다.

(단위: Total, % of labour force)



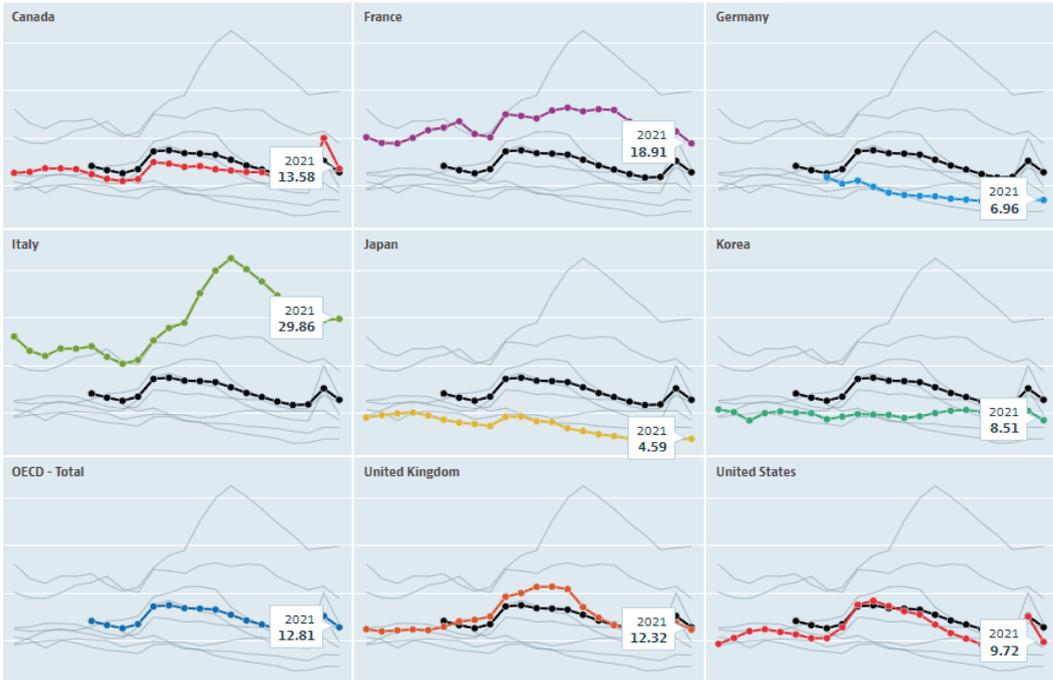
[그림 4-1] OECD 주요국의 실업률 추이: 2000~2020

출처: OECD(2022), Unemployment rate (indicator). doi: 10.1787/52570002-en (Accessed on 05 May 2022)

OECD 주요국의 청년<sup>44</sup>(Youth, 15~24세)실업률은 정도의 차이는 있으나 전체 인구의 실업률과 유사한 추세를 보이는 것으로 나타난다. 그러나 대다수 국가의 청년실업률이 전체 인구를 대상으로 집계된 실업률에 비해 상당히 높은 것으로 나타나, 전반적으로 많은 OECD 국가들이 청년실업 문제를 경험하고 있는 것을 유추할 수 있다. 구체적으로, OECD 전체 회원국의 청년실업률은 2011년 16.8%였으나 이후 2018년 11.8%까지 감소세를 보인다, 2020년(15.2%)을 기점으로 다시 상승한 것으로 나타났다. OECD 주요국의 경우 정도의 차이는 있으나 이탈리아를 제외하고는 OECD 평균과 유사한 청년실업률 추세를 보이고 있었다.

44) OECD 통계에서 발표하고 있는 청년(youth) 세대 구분 기준은 한국의 「청년기본법」상 청년 나이 기준(19세 이상 34세 이하)과 다르다는 점을 유의할 필요가 있다.

(단위: 15~24 year-olds, % of labour force)



[그림 4-2] OECD 주요국의 15~24세 실업률 추이: 2000~2021

출처: OECD(2022). Unemployment rate by age group (indicator). doi: 10.1787/997c8750-en (Accessed on 05 May 2022)

한국의 청년실업률은 전체 실업률과 마찬가지로 OECD 평균을 하회하고 있다. 그러나 한국의 청년실업률은 2014년 10%를 돌파한 이후 2020년까지 꾸준히 10%를 상회하고 있다('13년 9.3% → '14년 10.0% → '15년 10.5% → '16년 10.7% → '17년 10.3% → '18년 10.5% → '19년 10.4% → '20년 10.5%). 이는 청년실업률이 감소세에 있는 다른 국가들과는 상이한 양상이다. 한국의 청년실업률은 2013년부터 2020년까지 25~54세 평균실업률(2.9~3.7%)에 비해 3배가량 높은 수치를 보이고 있다.

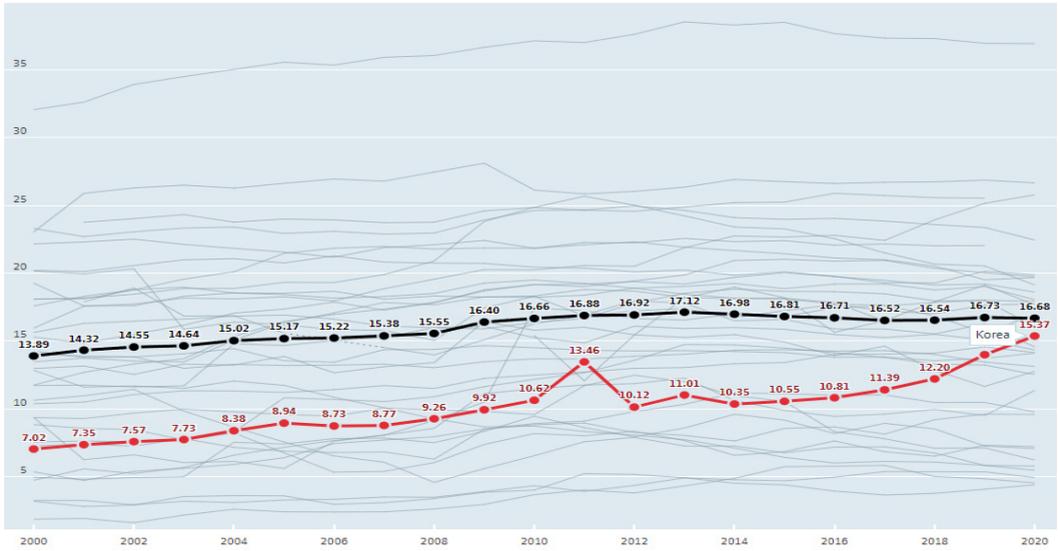
### 3) 고용 없는 성장과 비정형 노동의 증가

비정형 노동의 증가는 실업률, 고용률과 더불어 최근의 노동시장 변화를 명확하게 알 수 있는 지표 중 하나로 볼 수 있다. 전 세계적으로 고용 없는 성장이 지속되는 가운데 비정형 노동이 증가하고 있으며 이는 한국도 예외가 아니다.

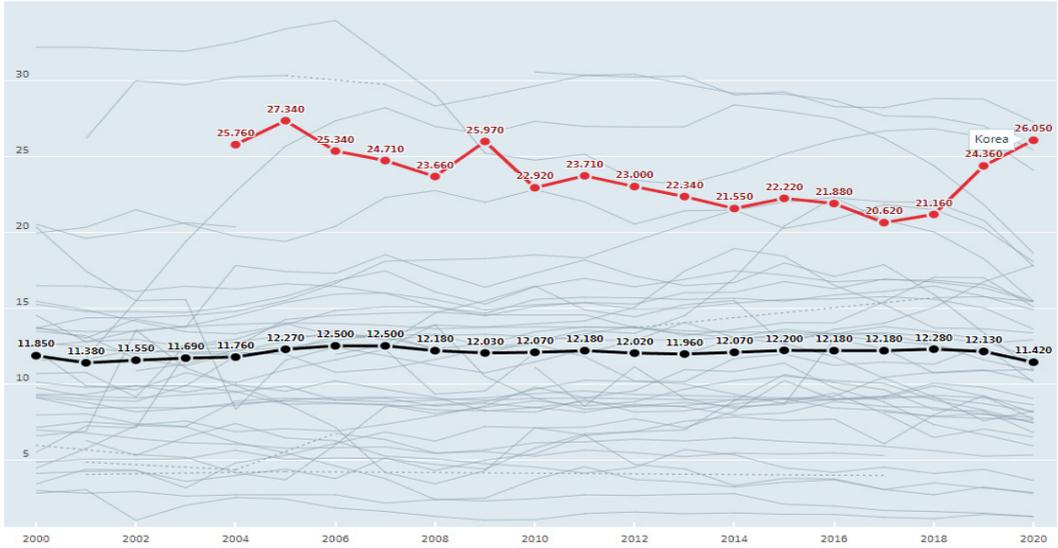
최근 20년간 OECD 회원국 대비 한국의 비정형 고용 추이를 시간제 고용(위)과 임시직 고용(아래)을 중심으로 살펴보았다. 각 그래프에 따르면, 2020년 기준 한국 전체 고용 대비 시간제 고용의 비중은 15.37%로, 같은 기간 OECD 평균인 16.68%보다 낮은 수치다.

한국은 아직까지 시간제 고용(part-time employment)이 차지하는 비중이 낮은 편이나, 그 비중이 2014년을 기점으로 빠르게 증가하는 추세를 보이고 있다. 한편, 종속취업자(dependent employment) 중 임시직 고용(temporary employment)의 비중은 자료 접근이 가능한 2004년 이후 지속적으로 OECD 국가 평균을 상회하는 것으로 나타났다. 2020년 기준 한국의 종속취업자 중 임시직 비중은 26.05%로 같은 기간 OECD 평균인 11.42%에 비해 높은 수치이며, 다른 OECD 국가들과는 달리 2019년과 2020년에 비정형 고용의 증가가 두드러지게 나타났다.

(단위: Total, % of employment)



(단위: Total, % of dependent employment)



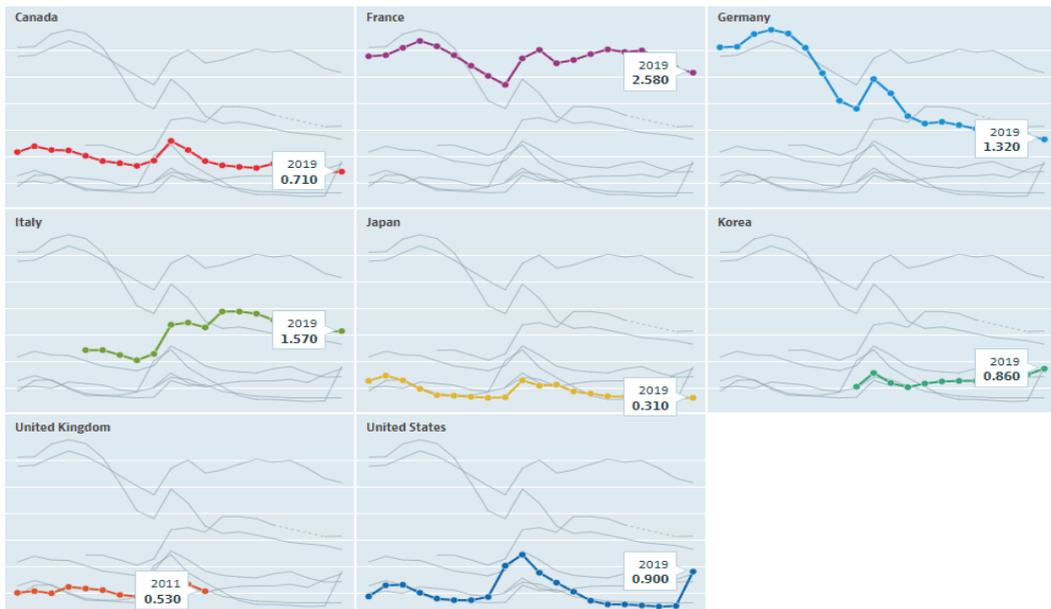
[그림 4-3] 한국의 비정형 고용 추이: 2000~2020

출처: OECD(2022), Part-time employment rate (indicator). doi: 10.1787/f2ad596c-en (Accessed on 10 May 2022); OECD (2022), Temporary employment (indicator). doi: 10.1787/75589b8a-en (Accessed on 10 May 2022)

## 나. 노동시장정책의 현황

노동시장정책은 크게 적극적(active) 노동시장정책과 소극적(passive) 노동시장정책으로 구분할 수 있다. 적극적 노동시장정책은 직접적인 고용 창출에 기여 가능한 정책들을 포괄하며, 소극적 노동시장정책은 실업을 사유로 한 일련의 현금이전 정책들을 포괄한다. 구체적으로, ① 노동시장서비스(PES and administration), ② 훈련(training), ③ 고용인센티브(employment incentives), ④ 고용 유지 및 재활(sheltered and supported employment and rehabilitation), ⑤ 직접일자리 창출(direct job creation), ⑥ 창업 인센티브(start-up incentive) 등이 적극적 노동시장정책으로 분류된다. 소극적 노동시장정책에는 ① 실업급여 및 부조(out-of-work income maintenance and support), ② 조기퇴직(early retirement) 지원 등이 포함된다. 주요 OECD 국가들의 각국 GDP 대비 노동시장정책 지출 추이를 살펴보면 다음과 같다.

(단위: Total, % of GDP)



[그림 4-4] OECD 주요국의 노동시장정책 관련 지출 추이: 2000~2019

출처: OECD(2022), Public spending on labour markets (indicator). doi: 10.1787/911b8753-en (Accessed on 10 May 2022).

OECD 주요국의 노동시장정책 지출 추이를 5년 주기로 살펴보았다. OECD(2022)에 따르면, OECD 회원국 전체 GDP 대비 노동시장정책 지출은 2019년 기준 1.29%이며, 적극적 노동시장정책에 대한 지출은 전체 GDP의 0.63%를, 소극적 노동시장정책에 대한 지출은 전체 GDP의 0.65%를 차지한다. 최근 20년의 OECD 평균을 기준으로 한 지출 변화를 살펴보면, 연도에 따른 증감은 있으나, GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출 비중은 2005년에 비해 약간 증가한 반면, 소극적 노동시장정책은 감소세에 있는 것으로 보인다(OECD 평균 기준).

[표 4-1] OECD 주요국의 노동시장정책 지출 추이(상세): 2000~2019

(단위: % of GDP)

국가명	구분	기준 연도				
		'00	'05	'10	'15	'19
캐나다 Canada	GDP 대비 지출	1.08	0.91	1.12	0.86	0.71
	적극적 노동시장정책	0.39	0.31	0.33	0.24	0.21
	소극적 노동시장정책	0.69	0.60	0.79	0.62	0.50
프랑스 France	GDP 대비 지출	2.89	2.91	3.01	2.97	1.32
	적극적 노동시장정책	1.18	0.9	1.07	0.93	0.60
	소극적 노동시장정책	1.71	2.01	1.94	2.04	0.72
독일 Germany	GDP 대비 지출	3.06	3.05	2.19	1.52	1.32
	적극적 노동시장정책	1.25	1.12	0.90	0.64	0.60
	소극적 노동시장정책	1.81	1.93	1.29	0.88	0.72
이탈리아 Italy	GDP 대비 지출	.	1.21	1.73	1.78	<b>1.57(L)</b>
	적극적 노동시장정책	.	0.53	0.42	0.49	0.27
	소극적 노동시장정책	0.61	0.67	1.31	1.28	1.29
일본 Japan	GDP 대비 지출	0.63	0.35	0.54	0.33	<b>0.31(H)</b>
	적극적 노동시장정책	0.19	0.13	0.28	0.15	0.15
	소극적 노동시장정책	0.44	0.22	0.26	0.17	0.16
한국 Korea	<b>GDP 대비 지출</b>	.	.	<b>0.59</b>	<b>0.63</b>	<b>0.86</b>
	<b>적극적 노동시장정책</b>	.	.	<b>0.29</b>	<b>0.33</b>	<b>0.38</b>
	<b>소극적 노동시장정책</b>	<b>0.07</b>	<b>0.18</b>	<b>0.30</b>	<b>0.30</b>	<b>0.47</b>
영국 UK	GDP 대비 지출	0.50	0.55	0.66	.	.
	적극적 노동시장정책	0.22	0.38	0.38	.	.
	소극적 노동시장정책	0.28	0.17	0.28	.	.
미국 US	GDP 대비 지출	0.43	0.36	0.88	0.28	0.90
	적극적 노동시장정책	0.17	0.13	0.14	0.10	0.11
	소극적 노동시장정책	0.27	0.23	0.74	0.18	0.79
OECD	<b>GDP 대비 지출</b>	.	<b>1.38</b>	<b>1.55</b>	<b>1.30</b>	<b>1.29</b>
	<b>적극적 노동시장정책</b>	.	<b>0.53</b>	<b>0.58</b>	<b>0.52</b>	<b>0.63</b>
	<b>소극적 노동시장정책</b>	.	<b>0.80</b>	<b>0.96</b>	<b>0.77</b>	<b>0.65</b>

출처: Data extracted on 15 Apr 2022 16:11 UTC (GMT) from OECD.Stat

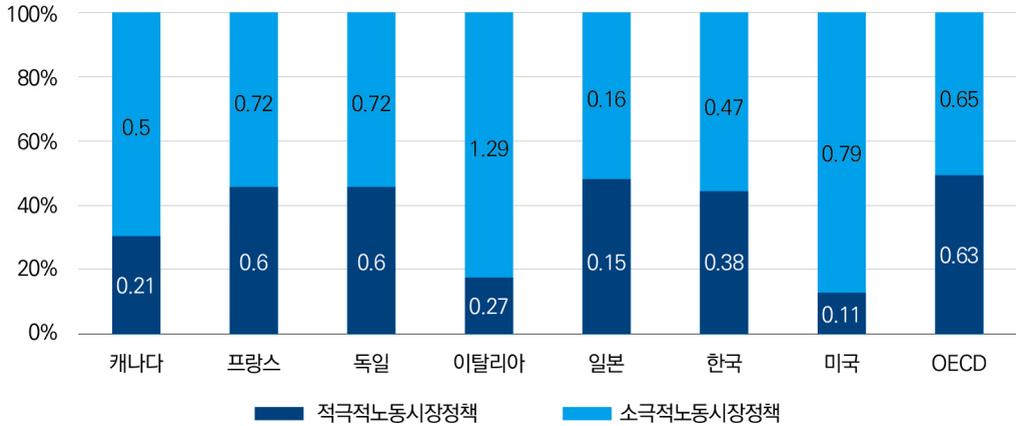
GDP 대비 노동시장정책 지출 규모는 국가별로는 상이한 특성을 보인다. 다만, 비교 시기에 따른 이견의 여지는 있을 것이나, 2000년 대비 2019년 주요국의 GDP 대비 노동시장정책 지출 규모는 대체적으로 감소한 것으로 나타난다. 이 외에 영국을 제외한 유럽 국가들의 경우 GDP 대비 노동시장정책 지출 비중이 미주·캐나다 또는 아시아 국가들에 비해 여전히 높다는 점과 미국과 한국의 경우 다른 주요국의 흐름과 다르게 2015년 이후 노동시장정책 지출 비중이 증가한 점은 특징적이다. 더불어 최근 전 세계적인 노동시장 구조 변화의 흐름에 대응한 적극적 노동시장정책의 확대 기조를 언급한 주요 선행연구들의 논의와는 달리, 최근 20년 동안 OECD 주요 회원국의 GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출 비중 확대는 크게 이루어지지 않은 것으로 보인다.

한국의 GDP 대비 전체 노동시장정책 지출<sup>45)</sup>은 2019년 기준 0.86%로 OECD 평균보다(1.29%, 2019년 기준) 부족한 수준이며, OECD 주요국 중에서도 낮은 편에 속한다. 유럽 등 다른 주요국과 다르게 한국의 GDP 대비 노동시장정책 지출 규모 비중이 꾸준히 증가하고 있음에도 불구하고, 아직까지 GDP 대비 노동시장정책 지출 규모가 상대적으로 낮은 것은 실업 및 사회안전망 구축에 대한 지속적인 정책적 노력이 필요함을 시사한다. 한국의 GDP 대비 노동시장정책 지출 추이는 적극적 노동시장정책의 확대라는 최근 노동시장 구조 변화 흐름에 부응하는 것으로 보인다.

노동시장정책 지출 추이에 대한 구체적인 논의를 위해, 2019년 기준 주요국의 GDP 대비 노동시장정책 지출 중 적극적·소극적 노동시장정책의 비중을 살펴보았다. 적극적 노동시장정책의 확대 기조에도 불구하고 대부분의 주요 국가에서 아직까지 적극적 노동시장정책보다 소극적 노동시장정책에 더 많이 예산을 지출하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 ‘노동시장서비스’, ‘훈련’, ‘고용인센티브’, ‘고용 유지 및 재활’, ‘직접일자리 창출’, ‘창업인센티브’ 등 적극적 노동시장정책에 대한 관심 증가에도 불구하고 아직까지 ‘실업급여’나 ‘조기퇴직 지원’ 등 실업지원 수단이 주된 노동시장정책으로 기능하고 있음을 시사한다. 그러나 개별 OECD 회원국의 노동시장정책 지출 추이는 국가에 따라 다른 양상을 보이므로 일반화된 해석에는 유의가 필요하다.

45) 이하의 ‘한국의 소극적 노동시장정책’에 대한 논의에서 제한적인 실업부조 형태로 다를 자활급여 및 취업성공패키지제도  
는 실업부조 지출 통계에 포함되지 않았다.

(단위: % of GDP)



[그림 4-5] OECD 주요국의 노동시장정책 유형별 지출 비중

주: 영국의 경우 2015년부터 통계자료 없음

출처: Data extracted on 15 Apr 2022 16:11 UTC (GMT) from OECD.Stat 수정

실업에 관한 논의에 있어, OECD에서 제시하고 있는 소극적 노동시장정책 지출 규모만으로는 정확한 추정이 어렵다는 한계는 있으나, 실업보험 외 실업을 사유로 지급되는 실업부조, 이 밖의 사회안전망 성격을 가진 사회부조(공적부조)에 대한 논의 역시 함께 진행될 필요가 있다. 적극적 노동시장정책을 제외한 실업보험 및 사회부조적 성격을 가지는 기타 정책 수단에 관한 논의는 이하의 절에서 할 것이다.

## 다. 노동시장 구조 변화에 따른 노동시장정책의 조정 필요성

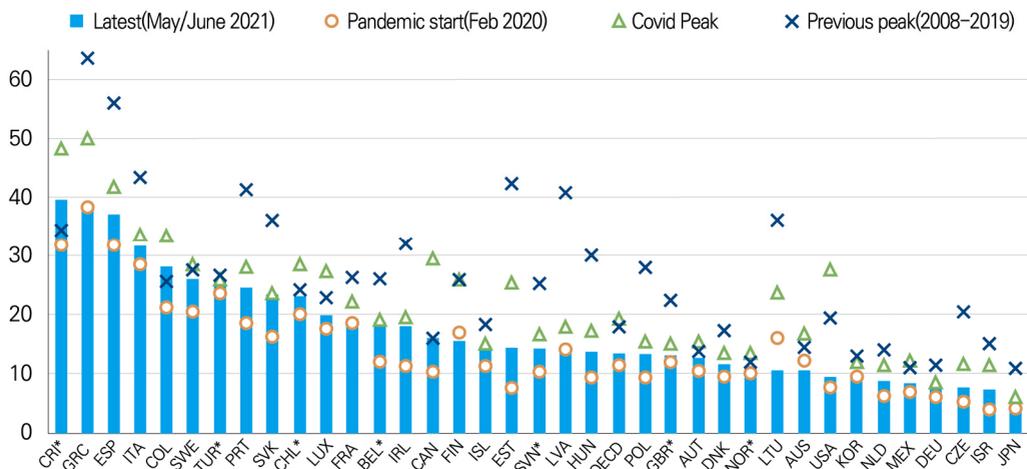
노동시장 구조 변화 이후, 기존 복지국가 혹은 산업사회의 전형적 고용 형태인 ‘표준적 고용관계(Standard Employment Relationship: SER)’<sup>46)</sup>는 더 이상 일자리의 표준으로 기능하기 어렵게 되었다. 고용보호 약화와 비정형 노동 증가 등 기존 표준적 고용관계에서 이탈되는 이른바 ‘비표준적 형태의 일(Non-standard Forms of Work: NSFWS)’의 증가는 이러한 변화를 실감하게 한다(김윤영·박정지, 2021; 백승호·이승윤·김태환,

46) ‘표준적 고용관계’란 ① 고용의 지속성과 안정성, ② 고용에 대한 법적 보호, ③ 주요 의사결정 참여 권리, ④ 단체협상과 직업복지의 포괄적 수급권, ⑤ 가족임금이 주어지는 일자리를 의미한다(Hinrichs & Jessoula, 2012; 남재욱, 2017: 9). 이러한 표준적 고용관계의 해체는 ① 비정규, ② 비정형, ③ 비표준, ④ 균열 노동으로 표현된다(Weil, 2015).

2021). 선행연구들에 따르면, 오늘날 사회변화로 인해 생성되는 신규 일자리의 경우 기존 정형화된 사회안전망에 포함되기 어려운 구조를 보이고 있기 때문에 실업보험 위주의 소극적 노동시장정책은 한계가 있을 수밖에 없으며, 이러한 한계는 플랫폼 경제(platform economy)가 확대됨에 따라 더욱 심화될 것이 예상된다.

노동시장의 구조 변화에 따른 정책 수단으로서 OECD(2001)는 적극적 노동시장정책의 확산이 OECD 국가의 구조적 실업 감소에 긍정적인 영향을 보였음을 언급하며, 오늘날 경제위기 및 실업에 대한 노동정책 수단으로 적극적 노동시장정책의 도입·확대를 꾸준히 권고하고 있다. OECD(2021)는 과감하고 적시성 있는 국가 정책 없이는 코로나19 확산에 따른 전 세계적 경제위기의 회복이 어려울 것임을 논의하며, 향후 5~10년간의 노동정책의 중요성에 대해 강조한 바 있다. 코로나19가 노동시장에 미친 영향은 저임금 근로자, 저학력 근로자, 청년층 등 일부 집단에 집중된 경향이 있으며 각 국가의 방대한 지출에도 불구하고 특정 집단의 일자리 및 소득 손실은 취약한 상태에 있는 것으로 나타났다. 이에 관하여, OECD(2021)는 교육훈련(재교육) 및 양질의 일자리 창출 등 적극적 노동시장정책을 통한 실업 완화 필요성을 권장한다.

(단위: aged 15-24, %)



[그림 4-6] COVID-19 이후 OECD 회원국의 청년(Youth)실업률

주: 국가의 발표일에 따라 2020년 또는 2021년 자료를 활용하였으며 이는 2021년 기준 각국의 최신 자료에 해당함  
출처: OECD(2021: 55). OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery.

분명한 기초 변화에도 불구하고, 앞서 살펴본 실제 OECD 회원국들의 최근 20년간 노동시장정책 사회지출 추이는 변화 기초와 데이터 간 간극을 유추할 수 있게 한다. OECD 평균을 살펴보면, 최근 노동시장정책의 기초는 복지국가에서 적극적 노동정책을 확대하는 방향으로 나아가고 있는 것으로 보이나, 여전히 많은 국가에서 적극적 노동시장정책보다 소극적 노동시장정책에 더 많은 정부 예산을 지출하고 있다. 또한, GDP 대비 전체 노동시장정책 지출 및 GDP 대비 소극적 노동시장정책 지출 비중이 감소세에 있는 프랑스나 독일과 달리 한국이나 미국의 경우 오히려 소극적 노동시장정책의 GDP 대비 지출이 증가한 점도 눈여겨볼 만하다.

이 외에 실업급여의 긴축 기초로 인한 ‘보험’과 ‘부조’의 분절 및 이중화 문제는 기존(실업보험) 긴축과(적극적 노동시장정책) 활성화로 설명되는 오늘날 노동시장정책의 효과성에 대한 재논의 필요성을 제기할 것이다. 불안정한 고용을 유지하는 고용보험 밖의 주변근로자나 사회부조 수급자의 경우 실업부조 수급 범위 확장이나 사회부조의 재편성을 통한 제도의 재조정 없이는 취약한 상황에 노출될 우려가 있기 때문이며, 실제 선진국들은 긴축과 활성화 전략과 함께 사회부조를 통한 조정 과정을 병행해왔다. 여기에 정부의 적극적 노동시장정책을 통한 노동시장 진입 효과가 크지 않다면 사회안전망의 사각지대가 오히려 확대될 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 한국의 증가하는 청년실업률<sup>47)</sup>과 비정형 고용의 추이를 살펴볼 때 이러한 논의는 더욱 중요성이 크다.

이하에서는 한국의 현행 소극적 노동시장정책 및 관련 사회부조의 동향을 살펴보는 한편, 현재 확대되고 있는 적극적 노동시장정책의 실효성을 확인하여 향후 한국 노동시장정책의 조정 필요성을 점검하고 정책적 제언을 제시하고자 한다.

47) 실제 적극적 노동시장정책 강화의 효과성을 높이기 위해서는 노동시장 장벽을 낮추고 교육이 직장으로 연결될 수 있는 school-to-work의 강화가 중요하다(주OECD대표부, 2009), 한국의 경우 청년노동시장의 미스매치 현상이 높아(참고. 한국일보, 2021-10-24) 소위 ‘좋은 일자리’를 제공할 수 있는 적극적 노동시장정책의 효과적인 운영이 중요해 보인다.

## 2 소극적 노동시장정책의 변화

### 가. 한국의 소극적 노동시장정책

실업 관련 사회안전망에 해당하는 정책 수단은 크게 실업보험(고용보험)에 따른 실업급여(unemployment benefit)와 실업을 근거로 지원되는 실업부조(unemployment assistance), 저소득자를 위한 공적부조(public assistance, 또는 사회부조)로 구분할 수 있다. 이 중 일반적인 의미의 소극적 노동시장정책에는 실업급여와 실업부조가 포함된다. 공적부조의 경우 본래 사회안전망 성격을 갖는 정책 수단으로 국가가 정한 빈곤선(national minimum) 미만의 국민에게 일정액의 생계보장 급여 및 서비스를 제공하는 제도이나, 한국의 대표적인 공적부조 중 하나인 ‘국민기초생활보장제도’의 경우 수혜자 선정 과정에서 근로능력을 판별하고 있고, 특히 자활급여의 경우 소득보장적 성격을 가진다는 점에서 본 연구가 논의하는 넓은 의미의 ‘소극적 노동시장정책’에 포함하고자 한다. 유사한 맥락에서, 김종수(2019) 역시 한국 실업부조제도로서 ‘자활급여’와 ‘국민취업지원제도’에 대해 논의한 바 있다.<sup>48)</sup> 한국의 실업보험, 실업부조, 이 밖의 관련 공적부조(사회부조) 정책의 현황에 대해 개별적으로 살펴보면 다음과 같다.

가장 전통적인 소극적 노동시장정책이자 현금이전 프로그램인 실업보험(고용보험)은 1995년 7월 「고용보험법」이 시행되면서(1993년 12월 제정) 한국에 도입되었다. 이는 유럽 등 복지국가를 경험한 선진국뿐만 아니라 한국의 다른 사회보험(국민건강보험, 국민연금, 산업재해보상보험)에 비해서도 늦은 도입이다. 「고용보험법」 제1조에 따르면, 실업(고용)보험제도는 실업 예방, 고용 촉진 등의 기능을 강화하며, 근로자 등이 실업한 경우 생활에 필요한 급여를 제공하여 근로자 등의 생활 안정과 구직활동을 촉진함으로써 경제·사회 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 한국의 실업보험제도는 고용보험제도 체계 속에 고용안정사업과 직업능력개발사업이라는 적극적 노동시장정책 수단을 포함하고 있다는 점이 특징적이다. 즉, 실업자 생활 안정을 위한 실업급여와 함께 직업능력개발 훈련이나 구직활동 노력의 입증과 같은 적극적 노동시장정책 수단을 동반·전제하는 형태를 보이는 것이다.

48) 자활급여는 기초생활수급자를 대상으로 하는 공공부조 중 하나이자 고용지원 성격을 가지는 실업부조로 볼 수 있을 것이다.

[표 4-2] 구직급여(실업급여)의 수급요건

<p>● 구직급여(실업급여)의 수급요건(고용보험법 제40조)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 이직일 이전 18개월간(초단기시간근로자의 경우, 24개월) 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상일 것</li> <li>2. 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업(영리를 목적으로 사업을 영위하는 경우 포함)하지 못한 상태에 있을 것</li> <li>3. 재취업을 위한 노력을 적극적으로 할 것</li> <li>4. 이직 사유가 비자발적인 사유일 것(이직 사유가 법 제58조에 따른 수급자격의 제한사유에 해당하지 않을 것)</li> </ol> <p>※ 구직급여는 실업의 의미를 충족하는 비자발적 이직자에게 수급자격을 인정하는 것이지만, 자발적 이직의 경우에도 이직하기 전에 이직회피노력을 다하였으나 사업주 측의 사정으로 더 이상 근로하는 것이 곤란하여 이직한 경우 이직의 불가피성을 인정하여 수급자격을 부여함</p>
---

고용보험에서 지급되는 실업급여의 경우 실업자 소득보장제도로 실업 발생 이후 실업자의 상실된 임금소득에 대한 보상을 제공하는 1차적 실업자 사회안전망 역할을 한다(유길상·성재민, 2000). 그러나 실업급여의 경우 일정 기간(180일) 근무를 지속하지 않은 근로자의 경우 수급요건을 충족하지 못할 뿐만 아니라 수급기간 및 수급일수의 한계가 있어 장기실업자나 6개월 미만의 한시직·단기 근로자(비정형 노동자, 플랫폼 노동자) 또는 취업준비생, 경력단절여성 등에 대한 적절한 보호 수단이 되기 어렵다는 한계가 있다.<sup>49)</sup>

실제 1997년 IMF 경제위기 이후 대량실업이 발생하면서, 실업보험만으로는 실업 문제를 관리하기 어렵다는 인식이 증가하였고, 이후 실업 문제 해결을 위한 다른 정책 수단으로서 일부 실업부조 성격을 갖는 자활급여제도가 도입되었다(김종수, 2019). 기존 「생

49) 한국 실업급여제도의 역사는 복지국가를 경험한 다른 선진국들에 비해 짧아 이를 경험하였다고 보기 어려우나, 복지국가를 경험한 다른 국가들의 경우 수급기간 단축, 수혜조건 엄격화, 활성화 관련 조건(적극적 노동시장정책)의 신설·강화 등 실업급여의 '긴축' 과정을 경험해왔다. 실업급여가 장기실업을 유발할 수 있기 때문에 수급요건과 급여기간을 엄격하게 제한할 수밖에 없는 것이다(유길상·성재민, 2000). 엄격해진 실업급여 조건에 따라 소득을 대체하기 어려워진 국민들은 실업부조나 자산조사에 따른 공적부조에 의존하게 된다(남재욱, 2017: 33). 한국의 경우, 고용보험 제도의 사각지대를 관리하기 위해 외환위기 이후 오히려 보험의 적용 범위와 지원 수준 등을 확대해왔으나 아직까지 실업에 적절하게 대처하였다고 보기는 어려운 실정이다(법제처 2020년 시행 고용보험법 제정·개정이유 참고). 다만, 2021년에는 실업급여 반복 수급 문제에 따른 고용보험기금 부족 사태에 대응하기 위해 반복 수급 시 금액 삭감 등을 내용으로 한 고용보험법 등 관련법 일부개정안이 심의·의결된 바 있다.

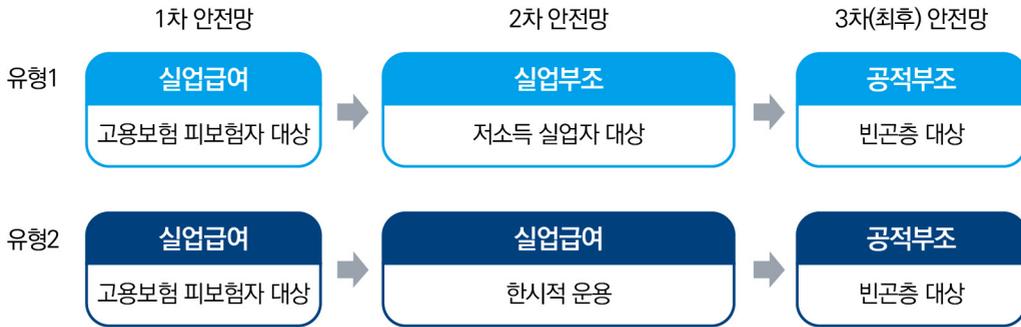
활보호법」(1961~1999년) 폐지와 함께 2000년 10월 공공부조<sup>50)</sup>인 「국민기초생활보장법」(1999년 9월 제정)이 시행되면서 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업 참가를 조건으로 생계급여(자활급여)를 지급할 수 있게 되었고 사실상 실업부조에 대한 첫 법적 기반이 마련된 것이다(「국민기초생활보장법」 제9조 5항 참고).<sup>51)</sup> 이들 제도는 빈곤층이면서 근로능력이 있으나 일하지 못하는 경우 자활사업과 취업성공패키지<sup>52)</sup>를 이용하도록 함으로써 고용안전망 성격을 가지며, 이전의 여지는 있으나 자활급여 또는 참여수당을 지급한다는 점에서 공공부조이자 실업부조의 성격을 가진다 할 수 있다. 이후 2021년 이른바 한국형 실업부조제도인 ‘국민취업지원제도’가 실시되기 전까지 실업보험과 자활급여, 취업성공패키지는 ‘실업보험-공적(사회)부조’ 체계 안에서 한국의 소극적 노동시장정책으로 기능해왔다.

실업부조는 실업급여 수급자격이 없는 실업자(미취업자 포함)와 실업보험 급여가 종료된 장기실업자 중 저소득자를 대상으로 지급되어 2차적 실업자 사회안전망 기능을 한다. 김종수(2019)에 따르면, 실업부조는 구직활동 목적을 더 강조하는 경우 실업보험과 실업부조를 통합하여 운영할 수 있고(예: 독일), 저소득층의 소득보장 성격을 더 강조하는 경우 실업보험과 공공부조를 통합하여 운영하게 된다(예: 영국). 한국의 자활급여는 생계급여와 통합하여 지급되고 있어 공공부조형 운영으로 볼 수 있다. 이 밖의 실업부조의 운영은 국가에 따라 수급자 기준, 급여 산정 방식, 급여 지급 기한 제한 여부 등이 상이하며 실업부조제도가 없는 국가의 경우 실업급여연장 제도를 실시하여 2차적인 실업자 안전망을 구축한다. 이 외에 본래 실업자에 대한 보장제도는 아니지만 저소득층의 최저생계를 보장하는 공적부조제도가 최후의 소득보장제도이자 최후의 사회안전망으로 기능한다.

50) 국민기초생활보장법 제1조에 따르면 국민기초생활보장법은 “생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다.”

51) 자활급여제도는 근로능력이 있는 수급권자(조건부수급자 및 조건부과 유예자) 및 차상위자를 대상으로 한다(보건복지부, 2022).

52) 김종수(2019)는 취업성공패키지의 경우 소득보장기능이 존재하지 않아 실업부조제도로 볼 수 없다고 주장한 바 있다. 그러나 취업성공패키지의 경우 일정 자격요건을 갖춘 자에게 참여수당을 지급하였다는 점에서 현금부조 및 생계부담 완화 성격을 가진다.



[그림 4-기] 실업 사회안전망 유형

출처: 유길상·성재민(2000: 6) 재구성

기초생활보장제도가 근로빈곤층에 대한 소득보장의 길을 열었다면 자활사업은 미취업 수급자에게 자활근로의무 부과라는 조건부수급제도를 적용하여 탈빈곤 정책의 길을 열었다는 평가를 받는다(노대명, 2005). 그러나 자활급여의 대상자 선정기준이 너무 엄격하고<sup>53)</sup>, 근로 제공 없이는 소득이 보장되지 않게 되어 직업능력개발 훈련을 통한 직업능력개발 기회가 적다는 점, 자활급여에 참여하여 얻은 소득만으로는 생계유지가 어렵다는 점, 생계급여와 연동으로 소득이 최저생계비를 넘는 경우 생계급여 수급자격을 벗어나 근로유인이 저하<sup>54)</sup>된다는 점 등의 한계가 있다(김종수, 2019; OECD, 2018).

현행 ‘국민취업지원제도’의 전신인 ‘취업성공패키지’는 기존 ‘실업보험-자활급여’ 형태의 정책 수단만으로는 광범위한 사각지대가 존재하며 실업 문제를 적절히 해결하기 어렵다는 인식하에 유럽발 금융위기 이후인 2009년 도입되어 2020년 종료된 고용노동부의 저소득층 취업지원서비스이다. ‘취업성공패키지’는 저소득층의 취업지원을 목적으로 하는 취업지원제도라는 점에서 자활사업과 공통점이 있으나 취업에 대한 간접적인 지원·유인제도인 자활사업과는 내용 면에서 차이가 있다(고용노동부 홈페이지, 2022). 제도 도입 당시, 취업성공패키지의 정책 대상은 저소득층에 한정되었으나 제도 정착 과정에서 지

53) 차상위계층이 아닌 장기실업자의 경우 자활급여를 지급받을 수 없다.

54) 자활근로에 따른 소득은 생계급여에서 삭감되어 근로유인이 저하되는 문제를 해결하기 위해 현재 자활급여의 70%를 소득인정액으로 인정하는 제도를 도입 중이다. 산정된 소득인정액이 생계급여 수준보다 적을 경우 차액분이 생계급여로 지급되며 실제로 생계급여보다 많은 소득을 얻을 수 있다. 이때, 차액분의 생계급여를 “자활장려금”으로 부른다.

55) 관련하여 노대명·강신욱(2010)은 기초생활보장제도 수급기준선 상향 조정을 통한 정책 사각지대 해소를 주장하나 재정 규모를 우려하고 있으며 이에 급여 수준 상황이 아닌 급여 대상 범위 확대 전략을 제언한 바 있다.

원대상자 범위가 노동시장 내 다양한 취업취약계층으로 확대되는 경향을 보였다. 취업성공패키지 제도의 각 년도 업무매뉴얼 검토를 통해 정책 대상 기준에 대해 살펴본 김종수(2019)에 따르면, 2012년부터는 소득 제한이 없는 청년층, 최저생계비 250%를 상한으로 하는 중장년층으로 참여 대상 요건을 확대하였다.

[표 4-3] 취업성공패키지 참여 대상자 기준 변천

	유형 I			유형 II	
	저소득층	취업취약계층	기타	청년	중장년
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초생활수급자</li> <li>차차상위 이하</li> </ul>				
2010	상동	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한이탈주민</li> <li>결혼이민자</li> <li>출소(예정)자</li> </ul>	실업급여 수급자		
2011	상동	+ <ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인 등</li> <li>신용회복지원자</li> <li>위기청소년</li> <li>건설일용직</li> <li>여성가장</li> <li>영세자영업자</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>고졸 이하 비진학</li> <li>대졸 이상 미취업자 (장기구직, 니트족)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>50세 이상(Ⅲ)</li> </ul>
2012	상동	+ <ul style="list-style-type: none"> <li>장애인</li> <li>FTA 피해 실직자</li> <li>건설일용직</li> </ul>		상동	<ul style="list-style-type: none"> <li>40세 +200% 이하</li> <li>→</li> <li>20세 +250% 이하</li> </ul>
2013	+ <ul style="list-style-type: none"> <li>기초수급자 취업 우선지원</li> </ul>	+ <ul style="list-style-type: none"> <li>국가유공자</li> </ul>		상동	상동
2014	상동	+ <ul style="list-style-type: none"> <li>맞춤특기병</li> </ul>		상동 18-34세	<ul style="list-style-type: none"> <li>35세 +250% 이하</li> </ul>

출처: 김종수(2019: 196); 고용노동부.(각 년도). 취업성공패키지 업무매뉴얼.

취업성공패키지의 경우, 본래 직업훈련 및 취업알선을 통한 취업지원에 초점이 맞추어진 제도로 그 목적을 고려할 때 소극적 노동시장정책보다는 적극적 노동시장정책에 가깝다 할 것이다. 그러나 참여자에게 참여수당(1단계 참여수당, 2단계 참여수당)이 지급된다는 점에서 자활급여를 보완하는 소득지원의 효과를 발생시킬 수 있어 일부 실업부조적 기능을 하는 것으로 판단된다. 그러나 생계급여 대상자에게는 별도 훈련참여수당이나 구직촉진수당이 제공되지 않을 뿐만 아니라 차상위계층의 경우 자활사업 참여자에 비해 소득이 줄어든다는 점에서 한계가 있다(김중수, 2019). 또한, 낮은 참여수당으로 생계유지가 어렵다는 점, 양질의 고용이 이루어지기 어려워 고용 유지율이 낮다는 점 역시 문제점으로 제기된 바 있다.

마지막으로, 한국형 실업부조로 불리는 ‘국민취업제도’<sup>56)</sup>에 대해 살펴보고자 한다. 국민취업제도는 2021년 1월 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」에 근거하여 도입된 실업부조제도로 2020년에 종료된 ‘취업성공패키지’를 확대한 제도이다. 국민취업지원제도는 취업을 희망하는 사람에게 취업지원서비스를 종합적으로 제공하고 저소득 구직자에게 최소한의 소득을 지원하는 것을 목적으로 하며 자격요건에 해당하는 자는 고용복지센터를 통해 다양한 서비스와 수당을 지원받을 수 있다(국민취업지원제도 홈페이지, 2022). ‘취업성공패키지’와 마찬가지로 ‘국민취업지원제도’ 역시 소득과 재산에 따라 유형이 두 가지(유형 I, 유형 II)로 구분되는데, 이 중 ‘취업성공패키지’의 내용은 유형 II로 포괄되었다. 정책 참여자들은 나이와 소득, 취업경험 등에 따라 구직촉진수당이나 취업활동비용, 취업지원서비스를 제공받는다.

56) 일반적으로 정부가 제안한 한국형 실업부조제도는 유형 I에 해당한다(관계부처합동, 2019; 길현종, 2019)

[표 4-4] 국민취업지원제도 유형별 비교

구분	유형 I				유형 II		
	요건 심사형	선발형		특정계층	청년	중장년	
		청년	비경제활동				
지원 대상	나이	15~69세(청년: 18~34세, 중장년: 35~69세)					
	소득	중위소득 60% 이하	중위소득 120% 이하	중위소득 60% 이하	무관	무관	중위소득 100% 이하
	재산	4억 원 이하			무관		
	취업경험	2년 이내 100일 또는 800시간 이상	무관	2년 이내 100일 또는 800시간 미만	무관		
지원 내용	취업지원서비스		O				
	소득 지원	구직촉진수당	O		X		
	지원	취업활동비용	X		O		

출처: 국민취업지원제도 홈페이지(<https://www.kua.go.kr/uapaa010/selectSporCn.do>)

‘국민취업지원제도’는 취업을 원하는 청년, 장기실업자, 경력단절여성, 저소득구직자 등 취업취약계층 등 누구나<sup>57)</sup> 제도의 혜택을 받을 수 있도록 하여 실업보험뿐 아니라 자활급여나 기존 취업성공패키지보다 넓은 적용 범위를 가진다. 또한, 기존 취업성공패키지 제도가 직업훈련에 보다 많은 초점을 두었던 반면 국민취업제도는 일 경험 프로그램과 고용-복지서비스 연계 강화를 통해 취업장애요인별 맞춤형 취업지원서비스를 제공하는 방향으로 구성되어 내용 면에서도 차이를 보인다.

소득지원과 관련하여, 유형 I 참여자의 경우, 구직기간 중 생활 안정을 위해 최대 300

57) 자격요건을 살펴보면, 유형 I 은 자산(가구 재산), 소득, 취업경험 등을 고려하며 기존 취업성공패키지나 유형 II 보다 더 까다로운 자격기준이 요구된다. 다만, 유형 II 는 유형 I 에 해당하지 않는 특정계층, 청년, 중장년 등이 지원대상이 된다. 이 중 특정계층(기초생활수급자, 노숙인 등 비주택 거주자, 북한이탈주민, 신용회복지원자, 결혼이민자 및 결혼이민자의 외국인(중도입국) 자녀, 위기청소년, 구직단념청년, 여성가家主, 국가유공자, 특수형태근로종사자, 건설일용직, FTA(자유무역협정) 피해 실직자, 미혼모(부)·한부모, 청소년부모, 기초연금수급자, 영세자영업자, 단, 특수형태근로종사자 등의 경우 연 매출 1,250만 원 미만)과 청년의 경우 소득, 재산, 취업경험과 무관하게 취업지원서비스를 지원받을 수 있다(국민취업지원 홈페이지, 2022).

만 원을 지원받을 수 있다(50만 원×6개월, 최장 1년까지 연장). 다만, 이때 참여자 소득이 월 수급액을 초과하면 구직촉진수당이 지급되지 않는다. 유형Ⅱ 참여자의 경우, 직업훈련 참여기간 동안 최대 6개월 범위에서 수당(월 최대 28만 4,000원)을 지급받을 수 있고, 취업지원서비스 과정에서 취업활동 계획수립 참여수당(15만~25만 원), 참여장려수당(최대 6만 원)을 합하여 최대 195만 4,000원의 수당을 지급받을 수 있다. 이 외에, 장기근속 유도를 위해 취업에 성공한 참여자에게는 취업성공수당(최대 150만 원)이 별도로 지급된다. 다만, 실업급여나 생계급여 수급자의 경우 유형Ⅰ에 참여할 수 없는데, 국민취업제도 유형Ⅰ에 참여할 수 없는 대상은 다음과 같다.

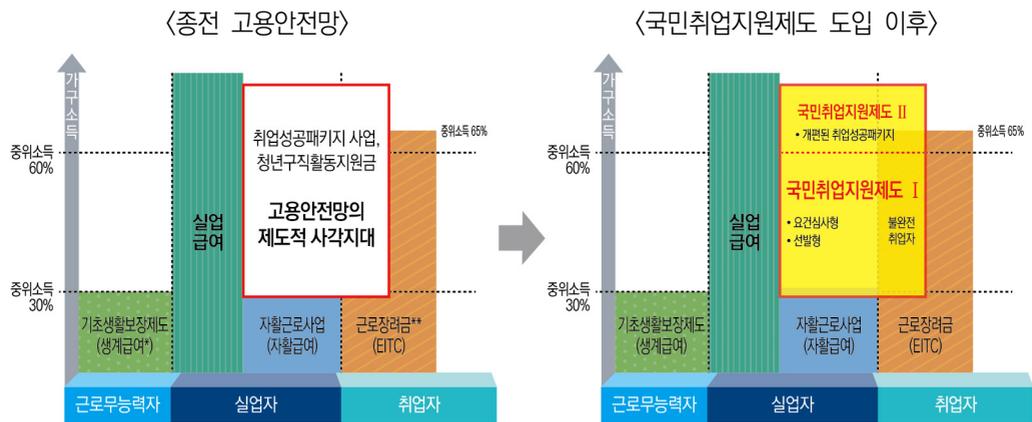
**[표 4-5] 국민취업제도 유형Ⅰ에 참여할 수 없는 대상**

<p><b>● 국민취업제도 유형Ⅰ에 참여할 수 없는 대상</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로능력, 취업 및 구직의사가 없는 사람</li> <li>• 상급학교 진학 및 전문자격증 취득을 목적으로 각종 학교에 재학 또는 학원 등에서 수강 중인 사람</li> <li>• 군 복무 등으로 즉시 취업이 어려운 사람(단, 2개월 이내 전역 예정인 자 제외)</li> <li>• 국민기초생활보장법 생계급여 수급자(단, 유형Ⅱ에는 참여할 수 있음)</li> <li>• 실업급여를 받고 있거나 수급 종료 후 6개월이 지나지 않은 사람</li> <li>• 국가 또는 지방자치단체가 구직활동에 필요한 비용을 지원하는 수당이 월평균 지원 금액 50만 원 이상이거나 총지원액 300만 원 이상인 사업에 참여 중이거나 수급 종료 후 6개월이 지나지 않은 사람</li> <li>• 정부 재정지원 직접일자리에 참여하고 있거나 참여 종료 후 6개월이 지나지 않은 사람</li> </ul> <p>※ 매월 정기적으로 구직촉진수당 수급액(50만 원) 이상 소득(근로, 사업, 재산, 이전)이 발생하는 자는 유형Ⅰ 수급자격이 인정되더라도 구직촉진수당을 지급받을 수 없음</p>
---

국민취업지원제도는 근로빈곤층 고용 개선과 빈곤가구 감소에 기여할 것으로 기대된다. 특히, 국민취업지원제도는 구직촉진수당 등을 제공하여 소득(생계)지원 효과를 발생시킨다는 점에서 기존 제도들을 보완하는 실업부조적 성격을 가진다. 2021년 제도 도입 후 한 해 동안 42.3만 명이 취업지원서비스를 지원받았으며 이 중 유형Ⅰ 참여자는 34.1만 명에 달한다(고용노동부, 2022-01-04).

## 나. 한국형 실업부조 시행에 따른 소극적 노동시장정책 개편 필요성

한국형 실업부조제도인 ‘국민취업지원제도’ 도입을 통해 한국은 ‘실업보험-실업부조-공적부조’의 체계를 갖추었다고 볼 수 있다. 기존 1차 고용안전망인 실업급여(고용보험-실업급여)의 경우 고용보험 가입을 전제로 운영되어 제도의 사각지대가 광범위했고 변화하는 노동시장 구조를 고려할 때 실업보험제도의 사각지대의 확대가 심화될 것이라는 한계가 있었다(예: 비정형 노동, 청년실업 등). 공적부조인 국민기초생활보장제도의 자활급여나 취업성공패키지와 같은 제한적인 실업부조의 성격을 가진 지원사업<sup>58</sup>들이 존재하였으나, 자활급여 역시 대상자 선정기준의 엄격함으로 인해 사각지대 발생·확대가 필연적이며 각 제도가 본래 빈곤층에 대한 공적부조 또는 직업훈련 및 취업알선 등에 더 큰 목적을 두어왔기 때문에 실업부조 수단으로서 기능하였다고 보기에는 어려움이 있었다. 여러 상황을 고려할 때, 국민취업지원제도 도입으로 인하여 한국은 비로소 1-2차 고용안전망을 구축하게 된 것이다.



[그림 4-8] 국민취업지원제도 도입 후 고용안전망 변화

출처: 고용노동부.(2022). 국민취업지원제도 성과 및 22년 운영방향.

58) 본 연구의 경우 자활급여나 취업성공패키지를 제한적인 실업부조의 성격을 가진 제도로 보고 논의에 포함하였으나 이는 학자에 따라 이견이 있을 수 있다. 이와 관련하여, OECD(2018: 83; 111)는 취업성공패키지가 실업급여나 자활급여(생계급여) 지급대상에 해당하지 않는 사람들에게 다양한 인센티브를 지급함으로써 소득지원의 격차를 어느 정도 줄이고 있음을 언급하면서 사회부조의 성격을 가진 제도 중 하나로 설명한 바 있고, 취업성공패키지(특히, 유형 II)를 확대하여 한국형 실업부조제도로 발전시킬 것을 제언한 바 있다. 이견의 여지는 있으나 본 연구는 고용안전망에 관한 소극적 노동시장정책이라는 논의의 목적을 고려하여 위 네 가지 제도를 모두 논의의 범위에 포함하였다.

실업보험을 통한 1차 고용안전망 구축 외 실업부조제도의 도입·확대 필요성은 한국뿐 아니라 이미 다수 국가에서 논의·시행되어온 부분이다. 앞서 언급한 바 있는 1980년대부터 30년간의 ‘긴축(retrenchment)과 재조정(recalibration)’ 그리고 ‘활성화(recalibration)’ 과정이 그것이다. 즉, 과거 선진 복지국가들은 노동시장 구조 변화에 따라 소극적 노동시장정책 추진으로부터 적극적으로 고용을 창출하는 적극적 노동시장정책으로의 전환 과정에서 정도의 차이는 있으나 사회부조의 재조정을 통해 변화에 대응하고 제도적 상호보완성(institutional complementarity)을 발휘하는 과정을 거쳐온 바 있다. OECD(2018)에 따르면 2016년 기준 다수 국가에서 실업부조제도를 운영하고 있다.

한국 사회·고용안정성에 관한 OECD(2018) 보고서는 한국의 노동시장 현황을 설명하고 고용안전망에 관한 주요 정책 수단인 실업급여(고용보험), 기초생활보장, 취업성공패키지, 근로장려금 등의 현황과 고용안전망 확보를 위한 개선 방안들을 제시하고 있다. 보고서는 고용보험 및 기초생활보장제도의 수급요건 완화나 취업성공패키지의 확대를 통한 한국형 실업부조의 발전 등에 대해 논의하면서 아직까지 광범위한 고용안전망의 사각지대를 축소할 것을 제시한다. 국민취업지원제도는 이러한 OECD(2018) 보고서의 제안 내용을 고려할 때, 한국의 고용안전망 확보에 큰 의미가 있다고 할 것이다.

그러나 ‘실업보험-실업부조-공적부조’의 체계를 공고히 하고 보다 촘촘한 공적 안전망을 구축하기 위해서는 더 많은 노력이 필요해 보인다. 국민취업지원제도의 도입으로 인하여 기존 지원사업들에 비해 정책 대상이 크게 확대되었으나 관련 제도 간 유사성 또는 중복 가능성이 커지고 있어 정책 수요자들의 혼란이 생길 여지가 있다(예: 생계급여(자활급여) 수급자와 국민취업제도 유형 I). 이와 관련하여 보건복지부(2022)는 매해 자활사업에 대한 안내를 통해 자활역량평가 결과에 따른 참여 사업 예시를 안내하고 있으나 이는 정책 수요자의 상황 및 세부 요건에 따라 다르게 적용될 여지가 있다.

[표 4-6] 자활역량평가 결과에 따른 참여 사업 예시

자활역량	사업	실시기관	기준
80점 이상 (집중취업지원 대상자)	국민취업지원제도	고용센터	• 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자
80점 미만 (근로능력강화 대상자)	시장진입형	지역자활센터 민간위탁기관	• 자활근로 프로그램 참여 욕구가 높은 자 • 일용·임시직으로 직업경험이 있는 자
	인턴·도우미형		
	사회서비스형		
45점 미만 (근로의욕증진 대상자)	근로유지형	지자체 지역자활센터	• 노동강도가 낮은 사업에 참여 가능한 자 • 간병·양육 등 가구 여건상 관내 사업만 참여 가능한 자

출처: 보건복지부.(2022: 36). 「2022년 자활사업 안내(1)」

유사 제도 간 동형화 현상 외에도, 내용적 측면에서 한국의 국민취업지원제도는 다른 OECD 회원국들에 비해 단기적이며 소득지원 수준 역시 높다고 보기 어렵다는 점에서 향후 보완의 여지가 있다(OECD, 2018). 국가마다 차이는 있으나, 일부 국가들의 경우, 취업경험이나 실업급여 소진을 전제조건으로 두지 않거나(예: 호주, 뉴질랜드, 독일, 영국), 실업부조제도 지급 기간이 정해져 있지 않다(예: 호주, 뉴질랜드, 독일, 영국). 장기적 관점에서 실업자의 소득보장 및 생활 안정에 중점을 두는 다른 국가와 달리 국민취업지원 제도는 단기간에 취업을 지원할 목적으로 일시적인 생활 안정을 제공하는, 소극적 노동시장정책보다는 적극적 노동시장정책에 가까운 성격을 보이는 것이다(길현종, 2019). 이와 관련하여 김종수(2019)는 국민취업지원제도를 한국형 실업부조제도로 보기에 부족함이 있다고 보고 실업부조보다는 자활사업 및 취업성공패키지를 보완하는 고용정책으로 언급한 바 있다(김종수, 2019).

변화하는 노동시장 구조를 고려할 때, 향후 한국형 실업부조로서 국민취업지원제도가 안착되기 위해서는 현존하는 실업보험, 자활급여 등 유사·관련 제도들과의 구분의 실익에 대한 고찰 및 정책 간 연계와 통합 가능성에 대한 논의의 필요성이 있어 보인다. 이는 제도적 동형화에 따른 유사·중복 영역의 조정을 통해 정책 수요자의 혼선을 줄이고 정책의 효율성을 높이기 위함이다. 이때 제도 간 연계와 통합 방향은 실업부조의 기능 및 강조점이 무엇인지에 따라 달라질 수 있을 것이다(구직활동 vs. 소득보장).

### 3 적극적 노동시장정책의 효과성 검토

#### 가. OECD 회원국의 적극적 노동시장정책 효과성 분석

##### 1) 분석 배경 및 필요성

적극적 노동시장정책은 정부가 고용 유지 및 촉진, 직업훈련과 직업알선제도를 통해 노동시장의 인력수급 기능을 원활하게 하는 일련의 정책을 의미한다. 적극적 노동시장정책은 기능적 측면에서 인적자원개발정책(human capital development approach)과 노동시장접근정책(labor market attachment approach)으로 나뉜다(Therodore and Peck, 2000).

인적자원개발정책은 직업훈련이나 기술 향상 지원 등과 같이 실업자의 인적자본에 투자하는 정책을 의미한다. 인적자원개발정책은 구직자 혹은 실직자들의 교육과 기술 수준을 높여, 경제적 안정성과 가족을 부양할 수 있는 임금, 숙련 형성을 가능하게 하는 일자리를 찾을 수 있도록 한다. 훈련과 교육을 통한 인적자본 수준의 향상은 실직자들의 지속 가능한 일자리로의 이행을 도울 뿐만 아니라 그들이 선택할 수 있는 일자리의 범위를 넓힐 수 있다(이승윤 외, 2020).

반면, 시장접근정책은 민간 또는 공공 고용주에 의해 제공되는 일자리에 사람들을 진입시키는 정책으로 정의된다. 이는 실직자의 빠른 업무로의 전환을 목표로 개인과 노동시장의 재연결을 위한 구직서비스에 초점을 맞춘다. 즉 단기적(혹은 중기적)으로나마 근로경험을 제공함으로써 근로이력을 축적할 수 있도록 하는 것이다. 이때의 접근(attachment)은 단순한 근로경험만을 의미하는 것이 아닌, 실제 구직자로 하여금 이용 가능한 직업기회를 바탕으로 개인의 인적자본을 최대한 활용할 수 있는 방안으로 진행되는 것이 특징이다. 위의 기능은 주로 근로연계복지 정책과 결합하여 나타나는데, 이는 노동자의 근로경험을 위한 재취업에 집중하여 개인의 인적자본을 위한 훈련을 최소 수준으로 제공한다는 점에서 개인이 가지고 있는 숙련이나 일자리 특성에 대한 욕구가 무시되기도 한다(Therodore and Peck, 2000).

Bonoli(2012)는 적극적 노동시장정책을 ① 상담과 구직지원(Counselling and job-search assistance), ② 고용주 보조금(Subsidies to employers), ③ 직접고용 및

일자리 창출(Direct employment/job-creation schemes), ④ 훈련(Training)으로 유형화하였다. 이러한 유형화는 보편적인 분류법으로 OECD나 European Commission 등에서도 사용하고 있다(OECD, 1997; European Commission, 2017).

상담과 구직지원의 경우 단기 실업자를 대상으로 하는 경우가 대부분이지만, 훈련과 근로 동기 프로그램과 결합하여 개인 맞춤형(tailor-made) 서비스로 제공되기도 한다. 고용주 보조금은 상대적으로 비용이 많이 드는 프로그램으로, 주로 소외계층을 대상으로 한다. 직접고용 및 일자리 창출은 정부에서 직접 공공일자리 제도를 마련하여 실업자를 재취업시키는 것이다. 끝으로, 훈련은 노동자의 일반적인 능력에 대한 프로그램(general programme)과 직업특수 프로그램(vocational training programme)으로 분류되는데 이들은 실업자의 재취업과 관련하여 장기적으로 가장 효과적인 정책일 수 있지만, 많은 비용이 발생한다는 단점이 있다(European Commission, 2017; 이승윤·김태환, 2021).

한편, 유럽의 적극적 노동시장정책은 1950년대 도입 이후 시대적 흐름에 따라 변화 양상을 보였다. 1950~1960년대 적극적 노동시장정책은 제조업 기반 산업경제의 확대로 인한 노동시장의 부족 인력에 대한 대응으로 도입되었다. 이후 1973~1975년 오일쇼크가 발발하고 실업률이 급격히 상승하자, 유럽 복지국가들은 일자리의 창출을 주요 정책 목표로 설정하게 되었고 이에 따라, 적극적 노동시장정책 또한 변화를 맞이했다. 1990년대 이후에는 실업자 및 비경제활동인구의 재취업을 목표로 적극적 노동시장정책이 개편되었고, 효과적인 노동력 창출 및 훈련을 목표로 정책이 추진되었다(김연명 외, 2007). 즉, 적극적 노동시장정책은 사회·경제적 상황에 따라 역할과 구성이 지속적으로 변화했으며, 변화의 양상은 노동시장 내 노동력 공급, 일자리 창출, 직업훈련 등을 통한 노동시장의 실패를 보완하는 기능을 수행해왔다고 볼 수 있다(이승윤·김태환, 2021).

이처럼 적극적 노동시장정책은 개별 국가의 노동시장 변화에 따라 변화됐고 다양한 정책을 조합하는 방식으로 확대되어왔기 때문에, 적극적 노동시장정책의 실질적인 효과를 분석한 연구는 드물다. 이뿐만 아니라, 선행연구 결과가 정부의 직접일자리 창출과 직업훈련 관련 적극적 노동시장정책의 효과성이 상대적으로 낮다는 점에서는 일관된 경향을 보이지만, 그 외 유형의 적극적 노동시장정책의 효과성에 대한 평가는 엇갈리고 있다.

오준범(2017)은 OECD 회원국을 대상으로 2000년부터 2015년까지 수집된 자료를

바탕으로 적극적 노동시장정책의 고용률 제고 효과를 분석하였다. 분석 결과, 적극적 노동시장정책에 대한 지출은 고용률을 제고하는 효과가 있으며, 특히 노동시장서비스와 훈련의 효과가 높은 것으로 나타났다. 구체적으로, 적극적 노동시장정책이 GDP 대비 0.1%p 증가할 때 고용률은 0.47%p 상승하는 것으로 추정되었다. 또한, 노동시장서비스와 훈련의 고용률 제고 효과가 큰 반면, 고용인센티브와 고용 유지 및 재활은 효과가 불명확하고, 직접일자리 창출과 창업인센티브는 고용률에 부정적 영향이 있는 것으로 분석되었다. 한편, 이진영·황상현(2018)은 적극적 노동시장정책의 영향을 메타분석한 Card et al.(2010, 2015)의 연구 결과를 바탕으로 한국에서 적극적 노동시장정책이 시행되는 경우 각 정책이 개인의 고용확률을 얼마나 제고하는지에 대한 추정치를 정책 유형별로 도출한 후, 관련 정책의 고용 제고 효과를 평가하였다. 적극적 노동시장정책을 공공부문 고용보조금, 민간부문 고용보조금, 구직지원서비스, 직업훈련으로 분류하여 분석한 결과, 민간부문 고용보조금의 고용확률 제고 효과가 직업훈련, 구직지원서비스, 공공부문 고용보조금에 비해 높은 것으로 추정되었다. 이를 바탕으로, 당시 정부는 정책 효과가 작은 공공부문 일자리창출과 구직지원서비스 및 직업훈련을 중심으로 정책을 추진하였고, 정책 효과가 큰 민간부문 고용장려금은 중소기업만을 대상으로 하는 등 제한적으로 시행한다는 점을 지적하였다.

이와 같이 적극적 노동시장정책의 효과성에 대한 실증연구가 드물고 분석 결과가 엇갈리고 있어, 적극적 노동시장정책을 구성하는 정책 유형별 고용률 제고 효과를 파악하고 이를 바탕으로 적극적 노동시장정책의 효과적 수행을 위한 방안을 도출할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 OECD 회원국을 대상으로 수집된 적극적 노동시장정책 관련 통계를 활용하여, 적극적 노동시장정책의 효과성을 검토하고자 한다.

## 2) 분석 방법

### 가) 분석 자료 및 방법

본 연구에서는 2004년부터 2019년까지 OECD 회원국을 대상으로 수집된 통계자료를 활용하여, 적극적 노동시장정책의 효과성을 검토한다. 2004년부터 2019년까지 16년 동안 분석 대상 기간으로 설정한 것은 OECD 통계자료의 가용성을 바탕으로 판단한 것이다. 또한, 현재 OECD 회원국은 총 38개국이지만, 본 연구에서는 네덜란드, 노르웨

이, 뉴질랜드, 대한민국, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 아일랜드, 오스트레일리아, 오스트리아, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 포르투갈, 프랑스, 핀란드 등 총 21개국을 대상으로 분석을 실시한다. 당초 영국과 캐나다, 아이슬란드도 분석 대상에 포함하려 하였으나, 적극적 노동시장정책의 효과성을 분석하는 데 필수적인 변수가 일부 혹은 전체 누락된 것으로 확인되어, 이들 국가는 제외하였다. 그 외 최종 분석 대상 국가에서 제외된 14개국은 전통적인 유럽 복지국가와 이질적인 특성을 가진 것으로 판단되는 동유럽 국가와 그리스 등 일부 남유럽 국가 및 남미 국가가 해당한다.

본 연구에서는 패널분석(panel analysis)을 적용하여, 적극적 노동시장정책이 고용률 제고에 미치는 효과를 추정하고자 한다. 패널분석은 시계열분석과 횡단면분석을 동시에 수행하는 회귀분석 방법이다. 횡단면자료는 특정 시점에서의 여러 개체에 대한 조사이기 때문에 변수들 간의 정적(static) 관계만을 추정할 수 있지만, 패널자료는 개체를 반복하여 관찰하기 때문에 동적(dynamic) 관계를 추정할 수 있다. 또한, 미관측 이질성(unobserved heterogeneity)을 모형에서 통제할 수 있으며, 다중공선성(multi-collinearity) 문제를 완화하여 효율적인 추정량(efficient estimator)을 얻을 수 있다. 패널분석에서 주로 사용하는 모형은 고정효과모형과 확률효과모형이며, 두 모형은 미관측 이질성을 어떻게 다루는가와 추정 방법에서의 차이로 구분된다(송지은·이채정, 2021).

분석의 목적은 독립변수( $x$ )의 변화가 종속변수( $y$ )에 어떤 영향을 미치는가를 파악하는 것이며, 추정하고자 하는 인과관계는  $E(y|x, \gamma)$ 로 나타낼 수 있다. 독립변수가 종속변수에 어떤 영향을 미치는가를 파악하기 위해서는  $x$ 와 상관관계를 가지고  $y$ 에 영향을 미칠 수 있는 다른 변수  $\gamma$ 를 통제하여,  $x$  이외의 다른 조건이 모든 표본에 걸쳐 동일한 것으로 전제되어야 한다. 독립변수와 종속변수의 관계가 선형(linear)인 경우를 가정하면, 추정식은 다음과 같고 추정을 통해  $\beta$ 값과 통계적 유의성을 파악하게 된다.

$$E(y|x, \gamma) = \beta_0 + x\beta + \gamma$$

$$x\beta = \beta_1x_1 + \dots + \beta_kx_k$$

만약  $\gamma$ 와  $x$ 가 상관관계를 가지지 않는다면  $\gamma$ 를 잔차에 포함시켜 추정해도  $\beta$ 를 추정하는 데 문제가 없다. 그러나  $\gamma$ 가  $x$ 와 상관관계를 갖는다면  $\gamma$ 를 잔차에 포함시키는 것은  $\beta$

의 추정치를 구하는 데 있어  $\beta$ 가 BLUE(Best Linear Unbiased Estimates)가 되기 위한 조건(Gauss-Marcov theorem)을 충족하지 못한다. 이러한 경우 패널자료를 이용한 고정효과모형을 추정한다. 예를 들어, 두 시점에서 관찰된 패널자료가 있다고 가정하고 ( $t = 1, 2$ ), 관찰되지 않은 변수(미관측 이질성)  $\gamma$ 가 시간에 따라 변하지 않는 변수일 경우, 추정식은 다음과 같다.

$$E(y_t|x_t, \gamma) = \beta_0 + x_t\beta_t + \gamma, t = 1, 2$$

$$x_t\beta = \beta_1x_{t1} + \dots + \beta_kx_{tk}$$

잔차항과 상수항을 추가한 추정식은 다음과 같다.

$$y_t = \beta_0 + x_t\beta_t + \gamma + u, t = 1, 2$$

$$E(u_i|x_t, \gamma) = 0, E(x_tu_t) = 0$$

고정효과모형은 이질성이 독립변수와 상관되어 있다고 가정하고 이를 상수항에 포함시켜 분석하며, 추정 방법은 최소자승법(ordinary least squares)을 이용한다. 즉, 고정효과모형은 서로 다른 시점 간 변수들 사이의 차이를 이용함으로써, 시간의 영향을 받지 않는 미관측 이질성( $\gamma$ )을 제거하게 되므로, 시간에 따라 변하는 변수만을 독립변수로 사용할 수 있다. 반면, 확률효과모형은 미관측 이질성이 독립변수와 상관되어 있지 않다고 가정( $E(x_t, \gamma) = 0$ )하고 잔차항에 포함시켜 분석한다(송지은·이채정, 2021).

패널분석을 실시할 때에는 하우스만 검정(Husman test)을 통하여, 고정효과모형의 미관측 이질성 가정이 성립하는지를 확인한다. 고정효과모형의 추정치와 확률효과모형의 추정치를 비교하여, 고정효과모형의 적합성을 검정하는 것이다. 하우스만 검정의 귀무가설과 대립가설은 다음과 같다.

$$H_0 : cov(x, u_i) = 0$$

$$H_1 : cov(x, u_i) \neq 0$$

귀무가설이 맞으면 확률효과모형이 더 효율적이고, 귀무가설이 틀리면 일치추정량을 얻을 수 있는 고정효과모형을 선택한다. 이 검정에서 귀무가설은 “고정효과모형의 추정치와 확률효과모형의 추정치는 구조적으로 다르지 않다”이다. 이 귀무가설이 기각되면 고정효과모형의 추정치를 선택한다(민인식·최필선, 2013).

본 연구에서는 적극적 노동시장정책이 고용률 제고에 어떠한 영향을 미치는지 분석하기 위해, 고정효과모형을 활용하였다. 다음의 모형에서 종속변수  $Y_{it}$ 는 고용률을 의미하며, 독립변수  $X_{it}$ 는 적극적 노동시장정책에 투입되는 정부지출이 GDP에서 차지하는 비중을 해당한다.  $Y_k * Z_{it}(k)$ 는  $t$ 년도  $i$ 국가의 통제변수  $Z_{it}$   $k$ 개를,  $u_i$ 는 관측되지 않은 특성을 나타내는 개별효과이며,  $\varepsilon_{it}$ 는 오차항에 해당한다.

$$Y_{it} = \alpha + \beta * X_{it} + Y_1 * Z_{it}(1) + Y_2 * Z_{it}(2) + \dots + Y_k * Z_{it}(k) + u_i + \varepsilon_{it}$$

#### 나) 변수 구성

본 연구는 적극적 노동시장정책이 고용률에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 분석하고자 한다. 이를 위하여, 정책변수(독립변수)에 해당하는 적극적 노동시장정책을 적극적 노동시장정책의 수행을 위한 정부지출이 GDP에서 차지하는 비중으로 정의하였다. 적극적 노동시장정책 수행을 위한 정부지출 총액뿐만 아니라, OECD 기준에 따른 적극적 노동시장정책의 유형(노동시장서비스, 훈련, 고용인센티브, 고용 유지 및 재활, 직접일자리 창출, 창업인센티브)별로 정책 추진을 위한 정부지출이 GDP에서 차지하는 비중 또한 산출하여 분석에 포함하였다. 종속변수에 해당하는 고용률은 15~64세 생산가능인구 중 고용 상태인 경우에 해당하는 비중으로 조작적 개념화하였다.

[표 4-7] 변수의 구성

변수유형	변수명	정의	
정책변수 (독립변수)	적극적 노동시장정책	적극적 노동시장정책 정부지출의 GDP 대비 비율	전체
			노동시장서비스
			훈련
			고용인센티브
			고용 유지 및 재활
			직접일자리 창출
			창업인센티브
종속변수	고용률	생산가능인구 대비 비중	
정책환경 변수 (통제변수)	경제성장률	1인당 GDP	
	조세부담률	GDP 대비 국민부담률(사회보험료 포함)	
	정부규모	GDP 대비 정부지출 비중	
	노조가입률	근로자 대비 노동조합가입자 비중	
	실업급여 수준	실업급여의 이전 소득 대체율(실직 후 6개월 기준)	

통제변수로는 경제성장률, 조세부담률, 정부규모, 노조가입률, 실업급여 수준 등 5개 변수를 선정하였다. 통제변수는 정책환경변수에 해당한다. 경제성장률과 조세부담률은 개별 분석 대상 국가의 경제 상황과 조세 및 사회보험을 통한 분배체계를, 정부규모는 각종 사회문제에 대한 정부 개입의 수준을 파악할 수 있는 변수에 해당한다. 노조가입률은 노동조합이 근로자의 이익을 대변하는 조직이라는 점에서 근로자의 권익 수준을 살펴볼 수 있는 변수이며, 실업급여 수준은 대표적인 소극적 노동시장정책인 실업급여가 어느 정도로 실업 상태에 놓인 근로자의 생계를 지원할 수 있는가를 파악할 수 있는 변수이다.

구체적으로, 본 연구에서는 경제성장률은 1인당 GDP를 변수로 활용하였다. 조세부담률은 GDP 대비 국민부담률을 변수로 활용하여, 일반조세뿐만 아니라 사회보험료 부담까지 포괄하여 분석한다. 정부규모는 GDP 대비 정부지출 비중으로 조작적 개념화하였다. 노조가입률은 전체 근로자 대비 노동조합가입자 비중으로, 실업급여 수준은 실직 후 6개월 기준 실업급여의 실업 이전 소득 대체율로 정의하였다.

## 2) 분석 결과

### 가) 기초통계

분석 대상인 21개 OECD 회원국의 2004년부터 2019년까지의 주요 변수에 대한 기초 통계는 다음과 같다.

[표 4-8] 주요 변수의 기초통계

		평균	표준편차	
적극적 노동시장정책	적극적 노동시장정책 정부지출의 GDP 대비 비율(%)	전체	0.66	0.44
		노동시장서비스	0.15	0.10
		훈련	0.18	0.15
		고용인센티브	0.13	0.26
		고용 유지 및 재활	0.11	0.16
		직접일자리 창출	0.06	0.07
		창업인센티브	0.01	0.03
고용률	생산가능인구 대비 비중(%)	68.78	6.02	
경제성장	1인당 GDP(USD)	45124.94	16095.58	
조세부담률	GDP 대비 국민부담률(%)	35.33	7.16	
정부규모	GDP 대비 정부지출 비중(%)	44.39	7.70	
노조가입률	근로자 대비 노동조합가입자 비중(%)	31.95	19.90	
실업급여 수준	실업급여의 소득 대체율(%)	64.18	16.66	

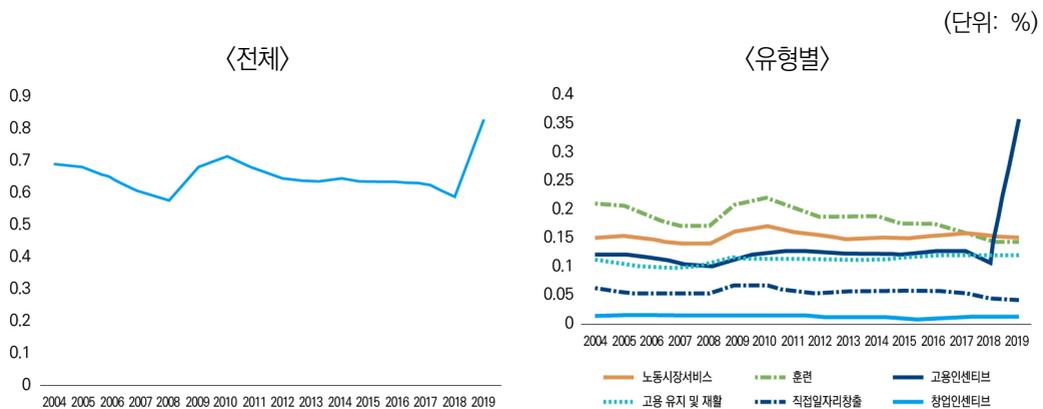
정책변수(독립변수)에 해당하는 적극적 노동시장정책 정부지출의 GDP 대비 비율은 평균 0.66%인 것으로 산출되었다. 구체적으로 살펴보면, 훈련 0.18%, 노동시장서비스 0.15%, 고용인센티브 0.13%, 고용 유지 및 재활 0.11%, 직접일자리 창출 0.06%, 창업 인센티브 0.01% 순으로 산출되었다. 즉, 분석 대상 국가들은 평균적으로 훈련과 노동시장서비스, 고용인센티브 관련 프로그램을 중심으로 예산을 투입하여 적극적 노동시장정책을 수행하였음을 알 수 있다. 종속변수에 해당하는 고용률은 평균 68.78%로 나타났다.

본 연구의 정책환경변수(통제변수)에 해당하는 경제성장률, 조세부담률, 정부규모, 노조가입률, 실업급여 수준의 기초통계를 살펴보면, 1인당 GDP는 평균 약 4만 5,125달러, GDP 대비 국민부담률은 35.33%, GDP 대비 정부지출 비중은 44.39%, 근로자 대비 노

동조합가입자 비중은 31.95%, 실업급여의 소득 대체율은 64.18%인 것으로 산출되었다.

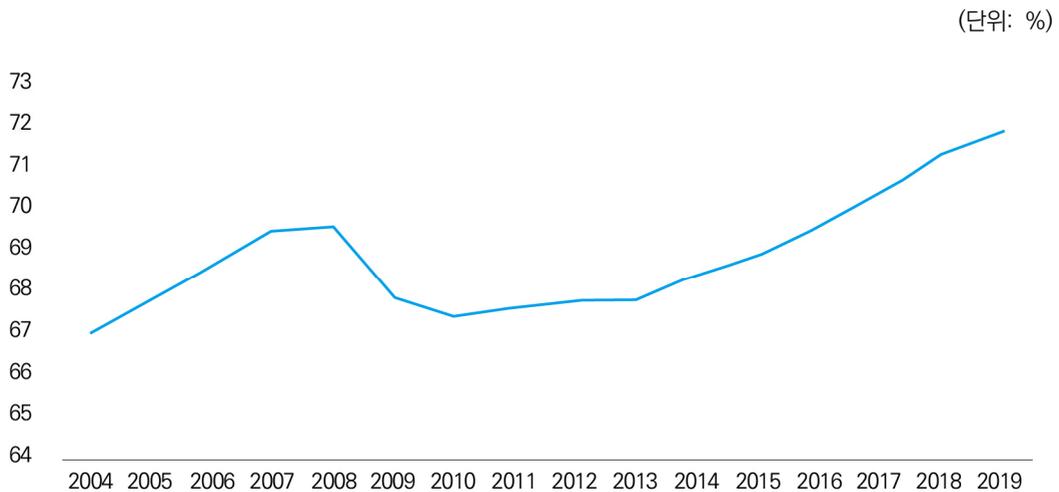
본 연구에서 활용한 주요 변수의 2004년부터 2019년까지의 평균 추이를 살펴보았다.

정책변수(독립변수)인 적극적 노동시장정책 정부지출의 GDP 대비 비율은 2004년 0.69%에서 2008년 0.58%까지 감소하였다가, 소폭 증가하여 2010년에는 0.71%를 기록하였다. 이후, 2018년 0.59%까지 점감하는 추세를 보이다가, 2019년에는 0.83%를 기록하며 반등하였다. 적극적 노동시장정책의 유형별로 대략적인 추이를 살펴보면, 훈련과 노동시장서비스, 고용 유지 및 재활, 직접일자리 창출은 투입되는 예산의 규모에 있어서는 차이를 보이지만 각 정책 유형별 GDP 대비 정부지출의 비율 추이가 유사한 경향성을 보이고 있다. 반면, 창업인센티브의 경우에는 투입되는 예산의 규모가 다른 정책에 비하여 적으며, 눈에 띄는 증감이 관찰되지 않는다. 한편, 고용인센티브는 2004년부터 2018년까지는 훈련, 노동시장서비스, 고용 유지 및 재활, 직접일자리 창출과 유사한 경향을 보이다가, 2019년에 GDP 대비 지출 비중이 0.35%로 급등하였다. 이에 따라, 분석 대상 국가에서 전반적으로 훈련이나 노동시장서비스에 투입되는 정부지출보다 더 큰 규모의 예산이 고용인센티브에 투입되었고, 2019년 관찰된 적극적 노동시장정책 전체의 GDP 대비 정부지출 비중의 증가가 고용인센티브에 대한 평균적인 지출 증가에 의한 것임을 추론할 수 있다.



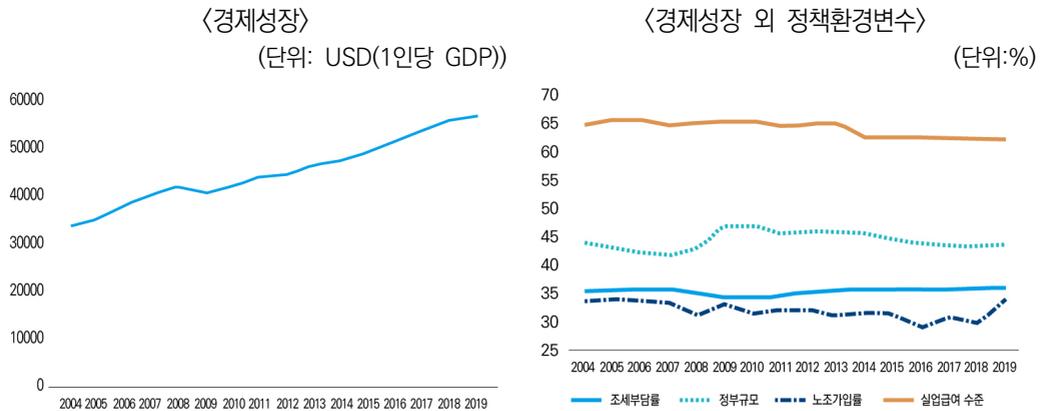
[그림 4-9] 적극적 노동시장정책 정부지출의 GDP 대비 비율 추이: 2004~2019년

본 연구의 종속변수에 해당하는 고용률은 2013년 이후 증가 추세를 보이고 있다. 2004년 평균 67%였던 고용률은 점증하여 2008년 69.5%를 기록하였다가, 2009년부터 2013년까지 67%대를 유지하던 고용률은 2014년부터 2019년까지 지속적으로 증가하여 2019년 평균 고용률은 71.7%로 집계되었다.



[그림 4-10] 고용률 추이: 2004~2019년

정책환경변수(통계변수)의 평균적인 추이를 살펴보면, 분석 대상 국가의 1인당 GDP는 2004년 약 3만 3,523달러에서 2019년 약 5만 6,837달러까지 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있다. 경제성장 이외의 정책환경변수는 노조가입률을 제외하고는 대체로 눈에 띄는 변화가 나타나지는 않은 것으로 보인다. GDP 대비 국민부담률에 해당하는 조세 부담률은 35%대를 유지하고 있으며, 정부지출이 GDP에서 차지하는 비중을 의미하는 정부규모는 2011년 이후로는 약 43~45% 수준을 유지하고 있다. 실업급여의 소득 대체율에 해당하는 실업급여 수준은 2004년부터 2013년까지 약 64~65%대를 유지하다가, 2014년 이후로는 평균 2~3%p가 감소한 약 62% 수준이 지속되고 있다. 한편, 노조가입률은 다른 변수들에 비하여 증감 변화가 관찰되기는 하지만, 변화의 폭이 작아 2015년까지는 30% 초반대를 유지한 것으로 나타났다. 이후, 2016년 29%대로 감소하였다가 회복하여 2019년에는 평균 33.8%의 노조가입률을 기록하였다.



[그림 4-11] 정책환경변수(통제변수)의 추이: 2004~2019년

#### 나) 적극적 노동시장정책의 효과성 분석

본 연구에서는 패널분석기법을 적용하여 적극적 노동시장정책의 효과성을 분석하였다. 이를 위하여, 먼저 고정효과모형과 확률효과모형 중 어떠한 것이 추정에 있어 좀 더 효율적인가를 파악하기 위한 하우스만 검정을 실시하였고, 그 결과 고정효과모형 ( $\chi^2(5)=15.22(\text{Prob})\chi^2=0.0095$ )이 적극적 노동시장정책의 효과성 추정에 적합한 것으로 나타났다. 이에 따라, 본 연구는 정책변수인 적극적 노동시장정책이 종속변수인 고용률에 미치는 영향을 고정효과모형을 활용하여 추정하였다.

먼저 적극적 노동시장정책이 고용률에 미치는 영향을 추정한 결과, 적극적 노동시장정책 관련 정부지출의 확대는 고용률 개선에 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 즉, 적극적 노동시장정책이 확대되어 좀 더 많은 예산이 투입될수록 고용률은 감소할 확률이 높아지는 것이다.

[표 4-9] 적극적 노동시장정책이 고용률에 미치는 영향 추정 결과

		종속변수: 고용률
정책변수	적극적 노동시장정책	-2.17907** (0.83855)
정책환경변수	경제성장	0.00005** (0.00002)
	조세부담률	0.46585*** (0.06426)
	정부규모	-0.22999*** (0.03187)
	노조가입률	-0.17047** (0.06940)
	실업급여 수준	0.01076 (0.01399)
	상수항	66.87241*** (4.21937)
R2	within	0.4546
	between	0.0320
	overall	0.0010
관측치		282
국가 수		21

주: 1. ( ) 안의 값은 표준오차임.

2. \* p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

정책환경변수의 영향력을 살펴보면, 1인당 GDP가 증가(경제성장)할수록, GDP 대비 국민부담률(조세부담률)이 높을수록 고용률이 증가할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 반면, GDP 대비 정부지출 비중(정부규모)과 노조가입률은 증가할수록 고용률이 감소할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 경제가 지속적으로 성장하고, 일반조세 및 사회보험료 부과를 통한 사회 전반의 재분배가 원활할수록 고용률이 증가할 가능성이 높아진다는 것을 시사한다. 반면, 정부가 예산을 확대하여 정책적 개입을 늘려나가거나 노동조합가입률이 증가하여 노조의 권한이 강해질 경우에는 고용률이 감소할 가능성

이 높아지는 것이다. 요컨대, 정부가 막강한 권한을 행사하는 큰 정부보다는 작은 정부가 유지되면서 경제성장이 지속되는 동시에 조세와 사회보험료 등을 통한 원활한 분배체계가 작동할 경우에 고용률 제고 확률이 증가한다고 볼 수 있다.

다음으로, 적극적 노동시장정책의 유형별로 고용률에 미치는 영향을 추정하였다. 분석 결과에 따르면, 노동시장서비스는 고용률 제고에 긍정적인 영향을 미치지만, 훈련과 고용 유지 및 재활, 직접일자리 창출은 오히려 고용률 제고에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 고용인센티브와 창업인센티브 프로그램은 고용률에 통계적으로 의미 있는 수준의 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

이러한 결과는 정부가 예산을 투입하여 훈련, 고용 유지 및 재활, 직접일자리 창출과 같은 적극적 노동시장정책을 수행하기보다는 정책 대상자 개인에게 적합한 일자리를 알선·연계하는 노동시장서비스를 확대하는 방향이 적극적 노동시장정책을 통해 고용률을 제고하는 데 효과적인 접근 방법임을 의미한다. 정부가 나서서 일자리를 직접 창출하거나 정책 대상자에게 직업훈련 프로그램을 제공하는 등의 방식은 오히려 고용률 제고에 부정적인 영향을 미치며, 고용주에 대한 고용인센티브나 창업자에 대한 창업인센티브는 통계적으로 유의미한 수준의 정책 효과를 내지 못하는 것으로 나타났다.

[표 4-10] 적극적 노동시장정책 유형별 고용률에 미치는 영향 추정 결과

		종속변수: 고용률
정책변수 (적극적 노동시장정책 유형별)	노동시장서비스	8.6169** (3.6527)
	훈련	-6.4803*** (2.2460)
	고용인센티브	1.1257 (2.2046)
	고용 유지 및 재활	-6.5544** (2.5445)
	직접일자리 창출	-7.1969* (4.1115)
	창업인센티브	-6.6321 (7.6345)
	정책환경변수	경제성장
조세부담률		0.4613*** (0.0648)
정부규모		-0.2257*** (0.0326)
노조가입률		-0.2179** (0.0773)
실업급여 수준		0.0105 (0.0136)
상수항		68.9948*** (4.2308)
R2	within	0.4591
	between	0.0195
	overall	0.0006
관측치		282
국가 수		21

주: 1. ( ) 안의 값은 표준오차임.  
 2. \* p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

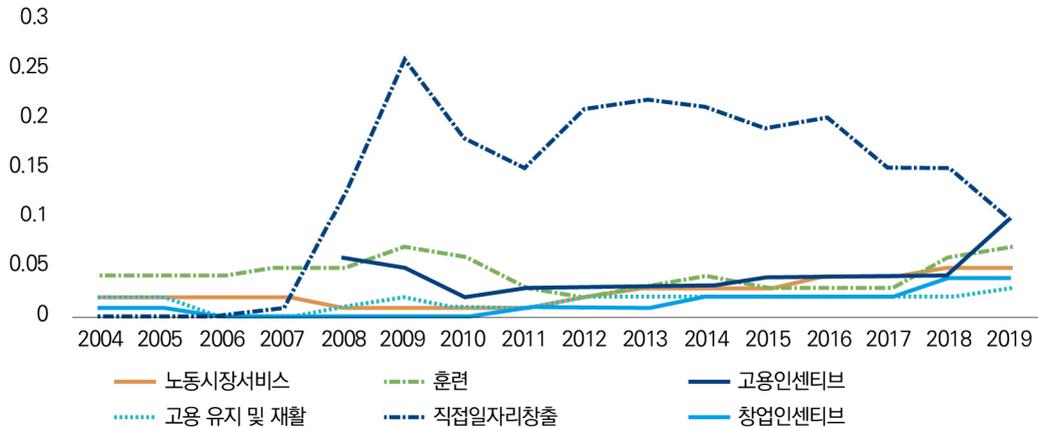
정책환경변수의 영향력을 살펴보면, GDP 대비 국민부담률은 고용률 제고에 긍정적인 영향을 미치지만, GDP 대비 정부지출 비중이나 노조가입률은 고용률 제고에 부정적인 영향을 미치는 것으로 추정되었다. 이러한 결과는 GDP 대비 적극적 노동시장정책에 투입되는 정부지출의 비중을 독립변수로 설정한 모형의 추정 결과와 상당 부분 일치하는 것으로서, 큰 정부보다는 작은 정부가 유지되면서 원활한 분배체계가 작동하는 경우에 적극적 노동시장정책을 통한 고용률 제고 가능성이 높아질 수 있음을 함의한다.

### 3) 소결

OECD 회원국을 대상으로 적극적 노동시장정책의 효과성을 분석한 결과, 적극적 노동시장정책의 고용률 제고 효과는 크지 않으며, 일부 유형의 적극적 노동시장정책만이 고용률을 높이는 데 긍정적인 영향을 미치는 것으로 추정되었다. 구체적으로, 정책 대상자 개인에게 적합한 일자리를 알선·연계하는 노동시장서비스를 제외하고는 통계적으로 유의미한 수준에서 고용률 제고에 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 오히려 훈련, 고용 유지 및 자활, 직접일자리 창출과 같은 적극적 노동시장정책은 고용률 제고에 부정적인 영향을 미치며, 고용주에 대한 고용인센티브나 창업자에 대한 창업인센티브는 유의미한 수준의 정책 효과를 내지 못하는 것으로 나타났다.

2004년부터 2019년까지 한국의 적극적 노동시장정책 유형별 GDP 대비 지출 비중의 추이를 보면, 고용률 제고 효과가 없거나 낮다고 추정된 정책을 중심으로 추진되고 있음을 알 수 있다. 한국 정부가 가장 높은 비중의 예산을 투입하고 있는 적극적 노동시장정책은 고용률 제고에 부정적 영향을 미치는 것으로 분석된 직접일자리 창출이다. 이뿐만 아니라, 최근 3~4년 동안에는 고용률 제고에 유의미한 수준의 영향을 미치지 못하는 고용인센티브나 오히려 부정적인 영향을 미치는 것으로 추정된 훈련에 투입되는 예산의 비중이 직접일자리 창출 다음으로 높은 것으로 집계되었다.

(단위: %)



[그림 4-12] 한국의 적극적 노동시장정책 유형별 GDP 대비 지출 비중 추이: 2004~2019년

출처: OECD Stat.

한국은 향후 적극적 노동시장정책을 수행함에 있어, 정책 유형별 고용률 제고 효과를 고려하여 적극적 노동시장정책의 정책조합을 개선할 필요가 있다. 현행과 같이 직접일자리 창출이나 훈련, 고용인센티브 유형의 적극적 노동시장정책을 중심으로 정책을 수행하기보다는 정책 대상자에게 적합한 일자리를 알선·연계하는 등의 노동시장서비스 관련 정책을 확대하는 방식으로 전환하여, 적극적 노동시장정책의 효율적·효과적 추진 방안을 모색할 필요가 있다.

## 나. 한국 적극적 노동시장정책의 주요 쟁점

### 1) 적극적 노동시장정책 목표와 환경변화 대응 필요성

적극적 노동시장정책은 실업급여나 실업부조 등 소득보전 기능의 소극적 노동시장정책의 한계를 극복하여 장기실업 문제에 대응하고 실업기간을 단축하고자 하는 정책이다 (정병석, 2010). 1980년대 이후 선진국에서는 장기실업과 고실업 등 실업의 문제로 이를 해결하기 위한 정책이 요구되었고, 사회적으로 실업급여가 근로 동기에 부정적인 영향을 끼친다는 인식이 확산되었으며, 정부의 재정건전성 확보 필요성이 제기되었다. 이러한 배경에서 노동시장 참여를 독려하기 위해 각국 정부는 적극적 노동시장정책을 추진하였

다(박준식·김영범, 2009). 적극적 노동시장정책의 기본 목표는 ‘취업을 통한 소득 확보’이며, 적극적 노동시장정책이 고도화될수록 구직자의 권리와 취업능력 향상 및 실행 의무를 강조하는 방향으로 정책의 방향이 변화하고 있다(정병석, 2010:158).

적극적 노동시장정책은 실업 전후 고용안정 및 유지와 재취업을 지원하기 위한 정책 수단으로 구성된다(김영범, 2014; 류기락, 2020). 앞에서 제시한 바와 같이 일반적으로 상담과 구직지원 등 고용서비스, 고용보조금, 직접고용 및 일자리 창출, 직업교육훈련으로 유형화하며(Bonoli, 2012; European Commission, 2017; OECD, 1997), 창업인센티브에 대한 지출 또한 포함한다(류기락, 2020). 적극적 노동시장정책은 국가별 노동시장 변화 및 상황에 대응하기 위해 다양한 정책 수단을 조합하는 방식으로 추진되고 있으며, 한국은 취업성공패키지(2009~2020년) 사업 종료와 함께 도입된 국민취업지원제도(2021년~)와 같은 소극적 정책 수단과 적극적 정책 수단을 결합한 형태로 정책을 실행하고 있다.

개인 수준에서는 소득 수준을 보장하고 국가 수준에서는 분배 및 불평등 완화 기능을 하는 복지체제의 일환으로서(이승윤·김태환, 2021), 적극적 노동시장정책은 개인이 생애 동안 경험하게 되는 사회적 위험으로부터 보호하는 역할을 해야 한다(류기락, 2020). 이뿐만 아니라, 적극적 노동시장정책은 변화하는 경제 및 산업구조에서 구직자 역량 향상을 통한 일자리 재배치(최희경, 2021:44) 기능과 노동시장의 부정적 충격 완화 및 소득 하락 저지 기능을 해야 한다(OECD, 2019; 김종진, 2021 재인용). 디지털 전환으로 인한 직무 파괴와 대체는 주로 숙련수준이 높지 않은 직무를 중심으로 발생할 것으로 전망되므로(OECD, 2019), 직무 자동화로 대량 해고 발생이 예측되는 직종, 기술발전으로 인한 사양산업과 신산업 등장 등 환경 분석 및 이에 대처하기 위한 중장기적인 접근이 필요하다. 또한, 서비스 경제로의 진입, 직무 자동화, 플랫폼 노동의 발달 등으로 시간제, 임시직 고용 등 비정규, 비정형 노동이 증가하고 있으며, 탄소중립 정책 추진에 따라 산업구조 전환 과정에서 비정규직, 고용보험 미가입 근로자, 교육훈련 미경험 근로자 집단 등 취약계층이 큰 영향을 받게 될 것으로 예상된다(이승윤·김태환, 2021). 따라서, 적극적 노동시장정책은 중장기적 관점에서 환경 분석을 통해 산업 및 노동시장 변화를 예측하고 이에 효과적으로 대응할 수 있는 정책 수단과 추진체계를 설계·적용해야 한다.

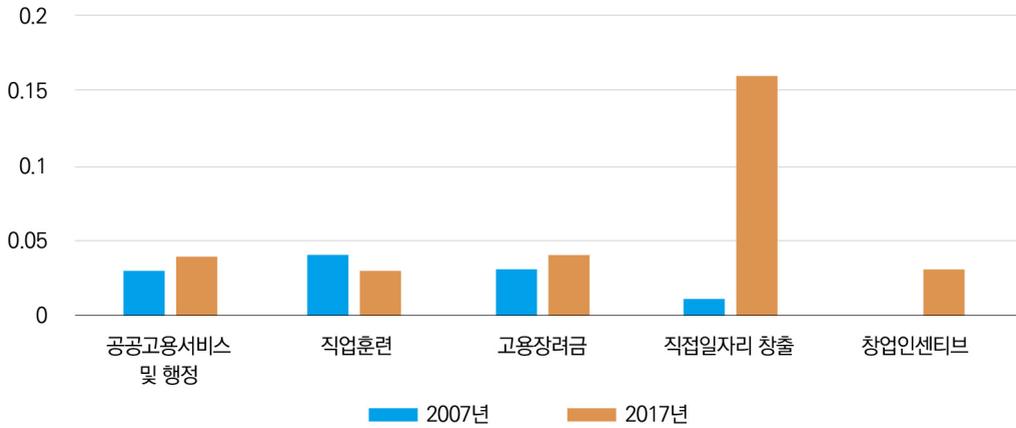
## 2) 국내 적극적 노동시장정책의 주요 쟁점

한국의 적극적 노동시장정책은 단기 취업률 향상을 성과목표로 저숙련 균형 패러다임에 기반하고 있어 스킬의 하향 평준화 결과를 가져오며 공급자 중심으로 시행돼 개인 및 국가 수준에서 중장기적 관점에서의 접근이 이루어지기 어려운 한계를 지닌다. 아래에서는 중장기적 관점에서의 국내 적극적 노동시장정책 주요 쟁점으로 ① 정책 실효성이 낮은 직접일자리 위주의 정책 추진, ② 단기 취업률 제고 중심의 성과 관리로 역량 개발 및 숙련수준 향상 한계, ③ 노동시장 취약집단별 특화된 정책서비스 부족을 다룬다.

### 가) 정책 실효성이 낮은 직접일자리 위주의 정책 추진

국내 적극적 노동시장정책 지출 규모를 살펴보면 한국은 직접일자리 창출 위주로 적극적 노동시장정책을 추진해왔음을 알 수 있다. 구체적으로, 적극적 노동시장정책 유형 중 직접일자리 정책은 2008년 이후 약 50~60%를 차지하였다(류기락, 2020; 윤성원, 2020). GDP 대비 지출 규모를 살펴보면, 2007년부터 2017년까지 10년간 직접일자리 창출을 위한 지출 규모는 GDP 대비 약 0.01%에서 0.16%로 증가한 반면, 고용서비스나 고용장려금, 직업훈련 관련 지출 규모는 GDP 대비 0.01~0.03%가량의 증가 혹은 감소를 보여 직접일자리 정책은 지출 규모가 클 뿐만 아니라 다른 유형에 비해 큰 폭으로 증가했음을 알 수 있다(류기락, 2020). 이는 북유럽 국가, 미국, 일본 등 다른 OECD 국가와 비교할 때도 월등히 높은 수준이다(류기락, 2020).

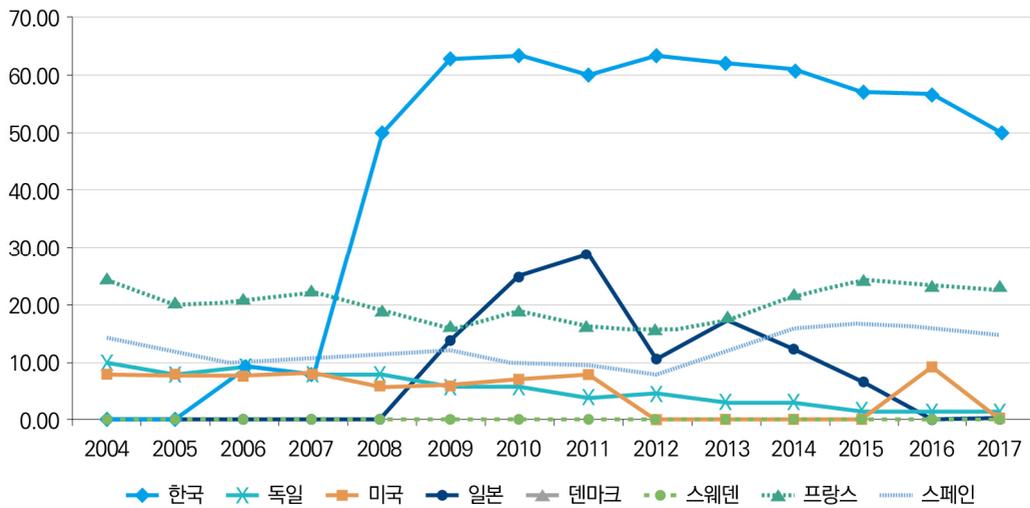
(단위: %, GDP 대비)



[그림 4-13] 국내 적극적 노동시장정책 유형별 구성 비율

출처: 류기락(2020)의 <표 1> (p. 204) 일부 항목을 그래프로 변환

(단위: %)



[그림 4-14] 전체 ALMP 지출 대비 직접일자리 창출 지출 비율

출처: 류기락(2020), p. 206

이처럼 2000년대 중반 이후 국내 적극적 노동시장정책 유형 중 직접일자리 창출 관련 지출 규모가 다른 유형에 비해 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있지만, 해당 정책의 실효성 문제가 지속적으로 지적되고 있다. 앞서 적극적 노동시장정책 유형별 고용률에 미치는 영향 추정 결과에서 볼 수 있듯이, 직접일자리 창출 유형은 고용률 제고에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 직접일자리 정책의 실효성이 낮은 이유 중 하나는 해당 정책을 통해 제공하는 일자리의 노동강도가 낮고 최저임금 수준에 머물러 실질적인 근로소득으로 보기에는 한계가 있기 때문이다(윤성원, 2020). 또한, 직접일자리는 대부분 한시적인 일자리로 사업 참여 종료 후 참여자는 다시 실업 상태로 돌아가는 경우가 많다. 이뿐만 아니라 다른 세부 유형과 비교할 때 참여자의 취업률과 고용 유지율도 낮게 나타나는데, 고용노동부의 「재정지원일자리사업 21년도 성과평가 결과보고서」에 의하면, 직접일자리 사업 참여자의 참여 종료 후 취업률은 전체 참여자의 37.7%로 직업훈련(53.5%), 고용서비스(42.2%), 창업지원(84.9%) 등 다른 정책 유형에 비해 취업률이 낮고, 6개월간 고용 유지율 또한 37.8%에 그쳐 직업훈련(61.7%), 고용서비스(57.8%)에 비해 낮게 나타났다. 사업 참여자의 전반적인 만족도에서도 직접일자리 사업은 5점 만점에 3.92점으로, 직업훈련(4.14점), 고용서비스(4.10점), 고용장려금(4.19점), 창업지원(4.34점) 등 다른 세부 정책 유형에 비해 낮게 나타났다.

**[표 4-11] 적극적 노동시장정책 유형별 성과(2020년 사업): 취업률, 고용 유지율, 참여자 만족도**

정책 유형	취업률 (%)	고용 유지율: 6개월 <sup>59)</sup> (%)	취업 소요 기간 (일)	참여자 만족도 <sup>60)</sup> (점)	민간일자리 이행 여부 <sup>61)</sup> (%)
직접일자리	37.7	37.8	91.5	3.92	40.3
직업훈련	53.5	61.7	97.7	4.14	-
고용서비스	42.2 <sup>62)</sup>	57.8	113.7	4.10	-
고용장려금	-	81.2	-	4.19	-
창업지원	84.9 <sup>63)</sup>	-	-	4.34	-

출처: 고용노동부(2021). 「재정지원일자리사업 21년 성과평가 결과보고서」 재구성

59) 유형별 6개월 혹은 6개월 이상을 기준으로 함.

60) 사업에 대한 전반적인 만족도에 관한 결과(5점 척도 문항 평균)

61) 만족도 조사 참여자를 대상으로 조사

62) 180일 이내 기준

63) 창업률 현황임

한편, 국내 적극적 노동시장정책 유형<sup>64</sup>(공공부문 고용보조금<sup>65</sup>), 민간부문 고용보조금, 구직지원서비스, 직업훈련)별 고용확률 제고 효과에 관한 추정치를 도출하고 평가한 이진영·황상현(2018) 연구<sup>66</sup>에 의하면, 정책의 중장기 효과가 가장 높은 유형은 ‘민간부문 고용보조금’으로 나타났고, 단기 효과가 가장 높은 유형은 ‘구직지원서비스’로 나타났다. 반면, 직접일자리 사업이 포함된 공공부문 고용보조금 유형은 단기 효과와 중기 효과에서 가장 낮은 효과를 나타내었고, 장기 효과 또한 낮은 편으로 나타났다.

종합하면, 한국의 현행 직접일자리 정책은 다른 적극적 노동시장정책 유형과 비교할 때 참여자 취업률 및 고용 유지율, 전반적인 만족도가 상대적으로 낮고 정책의 단기 효과 및 중장기 효과도 낮은 것으로 나타난다. 그러므로 적극적 노동시장정책의 실효성 제고를 위해 직접일자리 중심의 정책을 벗어나 단기적 효과뿐만 아니라 중장기적 효과를 고려한 정책 방향의 설정 및 추진이 필요할 것이다.

#### 나) 단기 취업을 제고 중심의 성과 관리로 역량 개발 및 숙련수준 향상 한계

적극적 노동시장정책의 주요 목표는 변화하는 환경에서 구직자 역량 향상 및 일자리 재배치를 통한 노동시장 활성화, 개인 역량 개발을 바탕으로 노동시장 참여를 통해 독립적인 사회구성원으로 존중받는 포용사회 건설을 포함한다(최희경, 2021). 즉, 적극적 노동시장정책의 타당성 및 실효성 제고를 위해서는 사회구성원 개개인의 역량 강화 및 숙련수준 향상을 통해 주도적·적극적인 삶을 살 수 있도록 지원해야 한다.

최근 코로나19 팬데믹을 통해 경험한 바와 같이 사회 전반에 큰 변화를 가져오고 노동시장에 광범위한 영향을 끼치는 위기 상황에서 숙련수준이 높지 않은 근로자들은 숙련수준이 높은 근로자들에 비해 상대적으로 더 큰 충격을 받게 된다. 코로나19의 영향을 본격적으로 받기 시작한 2020년 상반기에는 전년 대비 저숙련 근로자 집단에서 고용위기로 실직 위험에 노출될 수 있는 일시휴직을 하게 된 비중이 크게 증가하였다(정한나, 2020, p.12). 이처럼 예측이 어려운 노동시장 불확실성에 근로자들이 대비할 수 있으려면 단순히 취업상태 유지가 목표가 아닌 고용 가능성 증진과 숙련 형성 및 향상을 통해 개인의 전생애 관점에서 직무 동기/근로 동기를 향상하고 주도적인 경력개발을 지원하는 적극적

64) 이진영, 황상현(2018)은 문재인 정부의 일자리 관련 국정과제를 적극적 노동시장정책 유형별로 분류함(p. 150).

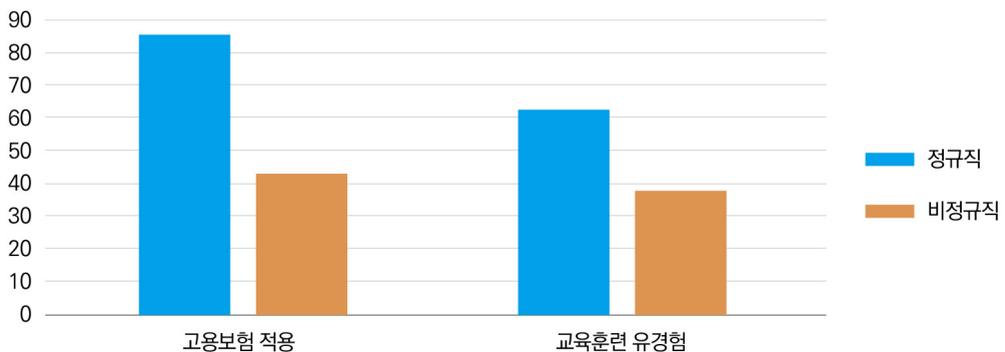
65) 공공부문 일자리 창출 포함

66) Card et al.(2010, 2015)의 메타분석 연구를 바탕으로 한 연구임.

노동시장정책 접근과 실행이 필요하다.

이뿐만 아니라, 디지털 전환 시대 자동화 및 직무 대체로 인해 노동시장 양극화 현상의 심화가 예측되는 상황에서(OECD, 2019) 고용안정성이 낮은 취약계층의 역량 개발 및 숙련수준 향상 지원이 더욱 강조되어야 한다. 그러나 2020년 고용 형태별 교육훈련 현황을 살펴보면 정규직과 비정규직 간 격차가 나타나는데, 교육훈련 경험이 있는 정규직 근로자 비율은 62.6%, 교육훈련 경험이 있는 비정규직 근로자 비율은 37.6%로 나타났다. 즉, 한국의 적극적 노동시장정책 유형 중 교육훈련 관련 정책에서 취약계층 지원이 미약한 경향이 나타나며(김종진, 2021), 취약계층 고용안전망 강화를 위해 직업능력개발 정책의 타당성과 실효성 향상이 필요하다.

(단위: %)



[그림 4-15] 2020년 고용 형태별 고용보험 및 교육훈련 현황

출처: 통계청 경제활동인구부가조사 2020년 8월 자료 재구성한 김종진(2021), <표 3>(p. 5) 의 일부를 그래프로 변환

적극적 노동시장정책에서 직업훈련 관련 지출 규모가 작은 한국과 달리, 북유럽 국가의 경우 대체로 직업훈련 및 공공고용서비스 관련 지출 규모가 전체 적극적 노동시장정책 재정에서 큰 비중을 차지한다. 적극적 노동시장 재정 국제 비교에서 GDP 대비 가장 큰 재정 규모를 보이는 덴마크의 사례는 직업능력개발을 통한 개인 역량 개발 및 숙련수준 향상이 사회경제적 측면에서 긍정적인 결과를 가져올 수 있음을 보여준다. 덴마크는 2000년대 중반 이후 유럽연합의 핵심 고용 전략인 유연안전성(flexicurity) 모형 기반 노동시장정책을 추구하고 있다(최희경, 2021). 세계경쟁력 종합순위 및 지속가능경쟁력 순

위67) 등 노동시장의 경쟁력 부문에서 최상위권을 차지한다는 점에서 덴마크의 적극적 노동시장정책의 효과성은 높다고 할 수 있다. 이러한 덴마크에서는 적극적 노동시장정책 중 교육훈련의 중요성을 강조하며, 특히 구직자 역량 향상을 위한 현장형 프로그램68)의 활성화, 다양한 대안교육 활용, 직업교육훈련의 지역적 특성 반영, 교육 운영 거버넌스의 구축이 강점이다(최희경, 2021). 이러한 덴마크 사례는 한국의 적극적 노동시장정책에서 직업능력개발 정책 강화의 필요성을 시사한다. 구체적으로, 무형식학습과 같이 일 경험이 곧 학습과 연계되는 방식으로 교육 프로그램의 현장성 강화를 위해 사업주의 참여에 대해 적극적으로 보상을 제공하고, 개인이 전 생애에 걸쳐 자신의 요구에 적합한 내용과 방식으로 추가교육 및 심화교육훈련에 참여 가능하도록 지원하는 등 평생 직업교육훈련의 체계성 및 질적 수준을 향상하여, 해당 정책이 정책 목표를 달성할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 다) 노동시장 취약집단별 특화된 정책서비스 부족

적극적 노동시장정책 대상별 특성 및 사회적 맥락에 따라 고용 가능성 촉진 요인 및 일자리 위험 요인이 다르게 나타나므로 정책 실효성 제고를 위해서는 취약계층 대상 획일적인 정책 수단의 적용이 아닌 수요자 요구를 중심으로 맞춤형 지원서비스가 필요하다. 현재 한국의 노동시장 취약계층으로 분류되는 대표적인 집단이 바로 청년층69)이다. 청년기는 학교교육을 통해 획득한 인적자본을 노동시장에 진입하여 활용하기 시작하며, 경력 초기 일에 대한 태도 형성 및 직무 수행을 통한 스킬 향상 등 경력개발에서 중요한 단계에 위치한다. 그러나 현재와 같은 고용 없는 성장 시대 청년층은 노동시장에서 과거에 비해 양질의 일자리 획득이 어려워지고 있다는 점에서 취약계층으로 분류된다(신선미 외, 2019). 실제로 최근 몇 년간 한국 15~29세 청년층의 실업률은 약 9~10%로 나타나는데 이는 같은 시기 전체 실업률이 약 4% 이하로 나타난 것과 비교할 때 상당한 차이가 있다70). 유사한 시기71) 청년실업률이 감소하는 경향을 보이는 다른 OECD 주요 국가들과는 달리, 한국은 계속해서 비슷한 수준의 청년실업률이 유지되고 있다는 점에서 차이가

67) 종합순위는 IMD(2020), 지속가능경쟁력은 SolAbility(2020) 결과임(최희경, 2021 재인용).

68) 도제식 수습훈련, 노동조합 주도의 동료지도(peer education)

69) 고용노동부 사업 대상을 바탕으로 적극적 노동시장정책에서 청년층은 15~34세(창업지원의 경우 15~39세)로 정의 가능함.

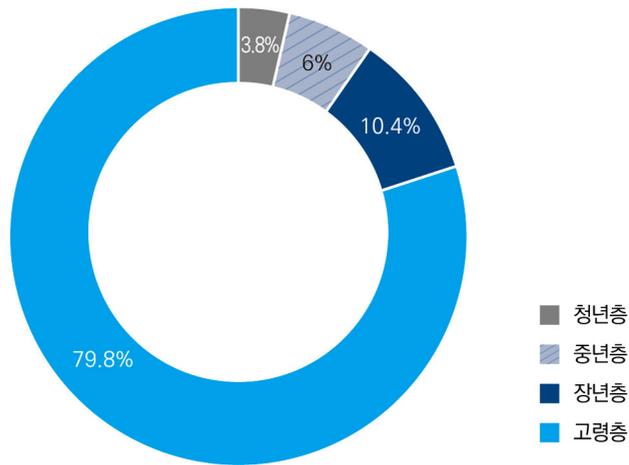
70) 통계청, 2016~2020년 각 연도 경제활동인구조사

71) 2016~2019년 기준

보인다<sup>72)</sup>(한국경제연구원, 2020, p. 6). 국내 청년실업률은 일본과 비교할 때도 경향성의 차이가 드러난다. 일본은 한국과 마찬가지로 적극적 노동시장정책 재정 규모가 복지지출 규모에서 작은 비율을 차지하는데, 청년실업률은 2010년 8.1%에서 지속적으로 하락하여 2019년은 3.6%로 나타나 한국과 상이한 양상을 보인다(윤성원, 2020; 한국경제연구원, 2020, p. 6). 이처럼 국내 청년실업률이 심각한 문제로 제기되면서 청년 고용 문제에 대응하기 위한 정책적 노력이 이루어지고 있으나 그 실효성에 문제가 제기되고 있다.

이러한 문제 중 하나는 앞서 지적한 바와 같이, 한국 적극적 노동시장정책이 직접일자리 사업 위주로 편중된 점이다. 직접일자리 사업의 정책 대상은 주로 고령층(전체 참여자의 약 80%)이며, 청년층은 다른 연령대에 비해 가장 낮은 참여율(약 4%)을 나타낸다.

(단위: 연령별 %)



[그림 4-16] 2020년 직접일자리 정책 참여자 현황

주: 청년층 15~34세, 중년층 35~54세, 장년층 55~64세, 고령층 65세 이상

출처: 고용노동부(2021). 「재정지원일자리사업 21년 성과평가 결과보고서」의 해당 내용 그래프로 변환

72) OECD 데이터에서는 청년 연령의 기준이 15~24세로 경제활동인구조사와는 다소 차이가 있으나, 한국경제연구원 해당 자료는 국제 비교를 위해 경제활동인구조사 기준을 적용한 비교분석을 제공함.

또한, 전 생애 관점에서 경력 초기 직무 수행 및 스킬 향상을 통해 경력개발이 필요한 청년기 요구와 달리, 직접일자리 정책은 단기적이고 노동강도가 낮은 일자리로의 취업에 그치며 일시적인 실업 상태 해결이 가능하나 장기적으로 경력으로 인정받고 역량을 개발하는 등 개인의 경력개발에 실질적인 도움이 되지 않는다(윤성원, 2020). 한편, 저학력·저숙련 청년들의 경우 직무 수행을 통해 경력을 인정받아 고용 가능성을 향상하고 교육훈련을 통해 사회적 이동이 가능한 직종으로 경력 전환을 준비·실행해야 하지만(성문주 외, 2021), 직접일자리 정책은 이러한 목표를 달성하는 수단이 되기 어렵다. 그 결과 공공부문에서의 한시적인 일 경험은 단기간 가시적인 취업률 향상을 가져올 수 있으나, 청년들의 경력개발과 숙련 향상으로 연결되지 못하고 취업 이후 다시 실업을 반복하며 실업급여에 계속 의존하는 상태를 초래할 수 있으며, 이는 장기적으로 근로 동기를 저하시키는 요인이 된다.

다른 적극적 노동시장정책 유형의 경우에도 현재 청년 대상 정책은 주로 대졸 이상 청년 지원을 중심으로 이뤄지므로 상대적으로 노동시장에 더 취약한 고졸 이하 청년의 취업 및 고용 유지를 위한 정책은 부족하다(신선미 외, 2019). 또한, 청년에 대한 직접 보조금 지급 위주의 정책은 노동시장 스킬 미스매치로 인한 근본적·구조적 문제 대응에 한계가 있다. 노동시장정책은 궁극적으로 인재의 공급과 양성이 원활한 고용 생태계 형성 촉진 기제가 되어야 하나, 청년 대상 고용보조금 지급 사업의 혜택을 받는 중소기업에 근로자 숙련수준 향상을 위한 의무를 부여하지 않아 고용보조금 정책 또한 장기적으로 노동시장의 구조 개선에 기여하지 못한다.

청년층 대상 적극적 노동시장정책의 실효성 제고를 위해서는 일을 수행한 경험이 실제 경력개발 및 스킬 향상의 기회가 되어야 한다. 이를 위해 단순 공공일자리 제공이 아닌 국가역량체계(National Qualification Framework)를 바탕으로 일과 학습이 상호 연계되어 이러한 경험이 노동시장에서 인정받을 수 있는 경력이 되도록 정책적 지원이 필요하다. 또한, 청년실업 문제 대응에 교육훈련의 효과성이 높으므로(장효진, 2017), 청년 대상 적극적 노동시장정책은 교육훈련에 대한 투자를 확대하고 교육훈련 참여 인원 등 양적 확대보다 좋은 일자리로의 취업 및 사회적 이동성 향상을 목표로 교육훈련 프로그램의 질적 수준을 향상해야 한다(최희경, 2021). 적극적 노동시장정책과 더불어, 인력수급 미스매치, 노동시장 이중구조 등 청년 고용 문제(신선미 외, 2019) 해결을 위한 장기적·종합적인 접근도 필요하다.

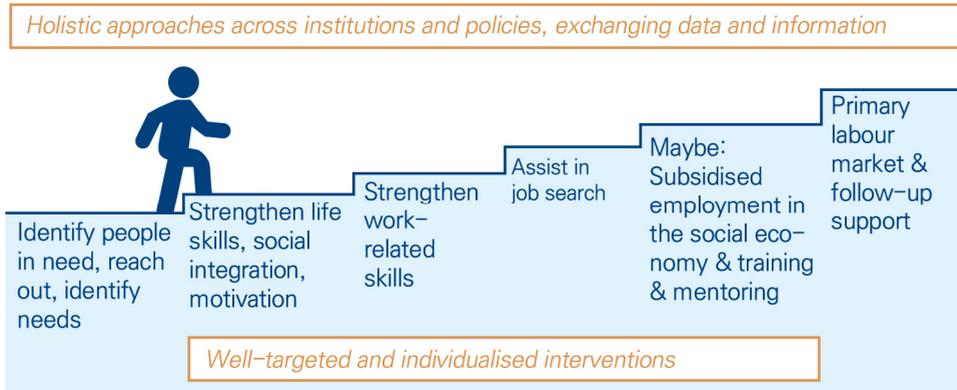
한국의 노동시장 취약계층으로 분류되는 또 다른 집단은 경력단절여성이다. 여성은 교육 수준 증가에 비해 현재 노동시장에서의 성과를 획득하기 어렵다는 점에서 취약계층으로 볼 수 있다(신선미 외, 2019). 여성들의 높은 인적자본 수준과 저출산으로 인한 생산 인구 감소에 따라 여성인력 활용에 대한 요구가 높으나, 2020년 기준 OECD 국가의 여성 경제활동 평균 참여율 63.8%에 비해 한국은 59.1%로 30개국 중 26위에 그치는 상황이다<sup>73)</sup>. 노동시장의 요구에 비해 여성의 경제 참여율이 낮은 문제에 대응하기 위해 경력단절여성 대상 고용정책이 추진 중이나, 기존 정책은 여성의 가사노동을 전제하며 저임금, 저숙련 일자리에 머무르게 한 측면이 있다(김학실, 2015; 문한나 외, 2020 재인용). 또한, 선행연구(김정원, 2021; 문한나 외, 2020) 결과, 경력단절 기간이 길어질수록, 연령대가 높아질수록 재취업 가능성이 낮아지는 경향이 나타났고, 연령이 낮을수록 취업 유지 기간이 길어지는 것으로 나타났다. 따라서 정책 대상인 경력단절여성의 다양한 인구사회학적 특성과 경력 요구 및 자녀 돌봄 요구에 적합한 방식으로 다변화될 필요가 있다. 여성인력의 경력단절을 최소화하기 위해 직업훈련과 고용서비스 연계 및 현재 산발적으로 운영되고 있는 경력단절여성 교육훈련 사업을 체계화하는 등 정책의 고도화가 필요할 것이다(김정원, 2021; 문한나 외, 2020).

OECD(2021)는 포용적인 노동시장 구축을 위해 취약계층 대상 정책별 적용 대상을 명확히 하고 수요자 요구를 중심으로 직무 동기 및 역량 강화, 고용서비스, 고용장려금, 교육훈련, 사후 관리 등 정책 간, 제공 기관 간 연계 및 관련 데이터와 정보 상호 공유를 통한 총체적인 접근의 지원이 필요함을 제시하였다(p.4). 국내에서도 정책 수요자의 노동시장 이행 및 생애주기 등 다양한 상황을 고려하여 이제 적합한 방식으로 적극적 노동시장 정책 사업 간 연계(직업훈련-고용서비스-고용장려금)를 통해 세부 정책 간 정합성 및 실효성 제고의 필요성을 제기하고 있다(김종진, 2021; 신선미 외, 2019).

---

73) OECD 통계; e-나라지표 자료

Figure 1. Key features of successful programmes for the most vulnerable groups



Note: As the most vulnerable groups need individualised interventions, not all steps are relevant for each individual.

**[그림 4-17] 취약계층(the most vulnerable groups) 맞춤형 지원: 수요자 중심**

출처: OECD(2021), p.4

한편, 현재 적극적 노동시장정책 평가는 취업률, 고용 유지율, 취업 소요 기간, 임금 수준 등 노동시장 성과지표를 중심으로 이뤄지고 있으나 이러한 성과 평가는 중장기적 관점에서 정책 목표 달성을 위한 건설적인 피드백을 제공하기 어려우므로, 고용복지 관점에서 정책 평가가 정책 수요자 집단의 다양한 요구가 균형적으로 다루어지는지, 참여 대상 인구사회학적 특성별 정책 만족도가 적절한 수준으로 나타나는지, 다양한 집단에 정책 효과가 균형 있게 확산되는지 등에도 중점을 두고 이루어져야 할 것이다(신선미 외, 2019).

## 제2절

## 소득보장정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 인구변동 요인과 인구구조 변화

#### 가. 인구변동 요인과 인구구조 변화

인구구조는 인구학적 속성에 따른 인구의 분포를 의미한다. 여기에서 인구학적 속성은 성, 연령, 인종/민족, 국적, 혼인 상태, 교육 수준 등 다양하게 정의될 수 있다. 그럼에도 통상적으로 인구구조 변화를 인구 고령화와 동일한 의미로 이해할 정도로 인구구조에서 인구의 ‘연령’ 분포는 지대한 함의를 갖는다. 지난 20세기의 경제성장 과정에서 인구배당(demographic dividend) 현상이 중요한 역할을 한 것으로 추정되는 한국 사회 또한 빠른 속도로 인구 고령화를 경험하고 있다. 가속화되는 인구 고령화와 함께 최근에는 인구 감소가 주요 인구학적 이슈로 등장하고 있다. 이렇게 인구 고령화와 인구 감소가 동시적으로 진행되는 인구학적 변혁기에 진입함에 따라 인구변동의 사회경제적 파급 효과는 광범위할 것으로 예상된다.

인구구조의 변화는 장기간에 걸쳐 전개된 인구변천 과정 속에서 이해할 필요가 있다. 인구변천 과정은 인구변동 요인, 특히 출산력(fertility)과 사망력(mortality)의 전개 양상과 밀접한 연관성을 맺고 있다.<sup>74)</sup> 인구학에서 인구변동 요인들의 전개 양상, 그리고 그 결과로 나타나는 인구의 성장과 구조 변화를 이해하는 데에 중요한 이론적 기초가 되는 것이 인구변천이론(Theory of Demographic Transition)이다. 여기에서는 고전적 인구변천이론에 기초하여 인구변동 요인(출산력, 사망력)에서 나타난 변화 양상, 그리고 그 결과에 해당하는 인구성장률과 인구구조의 변화를 살펴본다.

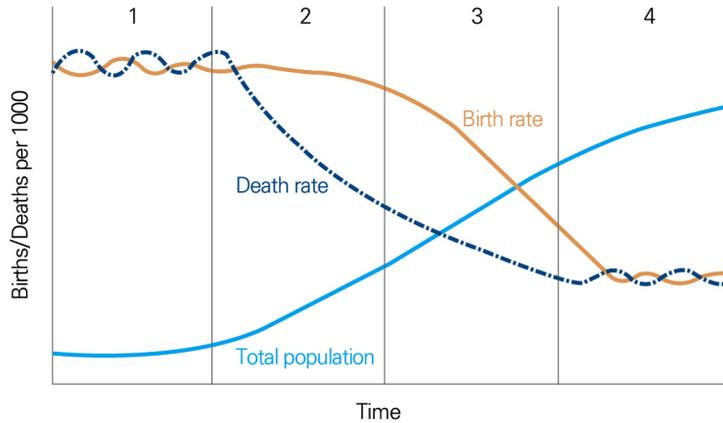
인구변천이론은 19세기 서유럽 지역에서 시작된 인구학적 변화를 기초로 정립된 인구학적 이론이다. 그러나 인구변동이 산업혁명 등 근대화 과정과 맞물려 전개되었다는 점에

74) 고전적 인구변천이론에서 이동력(mobility) 혹은 국제인구이동의 영향은 대체로 큰 주목을 받지 못하는 경향이 있다.

서 인구변천이론은 인구학적 변화와 사회경제적 변화의 연계 측면에서도 유용한 함의를 제공한다. 다만, 엄격한 인과 논리를 갖춘 이론 체계보다는 인구변동 요인들에서 나타나는 변화와 그 결과로 출현하는 인구성장과 인구구조의 변화를 이해하는 기본 틀(framework)로 인구변천이론을 이해하는 것이 바람직하다.

기본적으로 인구변천은 변천 이전 단계의 ‘고사망률-고출산율’ 구조가 ‘저사망률-저출산율’ 구조로 전환됨으로써 마무리된다.<sup>75)</sup> 아래의 [그림 4-18]에서 볼 수 있듯이 인구변천 과정에서 사망률이 앞서서 감소하며, 출산율 감소가 뒤를 따른다. 이렇게 사망률 감소가 선행 요인의 역할을 하는 근거를 설명하는 이론 체계가 역학변천이론(Theory of Epidemiologic Transition)이다. Omran에 의해 본격적으로 제기된 역학변천이론은 인구변천 과정에서 주된 사망 원인으로 기능하는 질병 구조가 감염성 질환에서 만성질환으로 전환됨을 주장한다. Omran에 따르면 질병 구조가 감염성 질환에서 만성질환으로 대체되는 현상의 영향을 가장 강하게 받는 연령계층이 영유아와 가임기 여성이다. 감염성 질환의 획기적 감소는 영유아의 생존율을 크게 높임으로써 고출산 유인, 즉 자녀의 사망에 대비하여 자녀를 많이 출산할 필요성을 줄이는 한편 생존 가능성이 커진 자녀의 질적 투자에 대한 관심을 높임으로써 저출산 체계의 기초가 된다(Omran, 1971).

75) 여기에서는 ‘고전적’ 인구변천이론에 초점을 맞춘다. 고전적 인구변천이론에서는 인구변천의 후기 단계에서 출산율이 대체출산율(replacement-level fertility) 수준에서 안정화될 것으로 전망한다. 반면 상대적으로 최근의 제2차 인구변천이론(Second Demographic Transition Theory)은 가족 형성(구조)의 유연성과 혼인 관계의 불안정성, 그리고 출산율의 지속적인 감소를 전망한다(Lundquist, Anderton, & Yaukey, 2015, p. 59). 그러나 제2차 인구변천이론 또한 현재까지 엄격한 이론 체계를 구축한 상황은 아니다.



[그림 4-18] 인구변천 과정의 도식화

출처: Sloggett, A.(2015). Measuring fertility. In Population Analysis for Policy and Programmes. Paris: International Union for the Scientific Study of Population

인구변천이론에서 인구변동 요인, 즉 사망률과 출산력에서 나타나는 변화는 후속해서 인구성장률과 인구구조의 변화에도 영향을 미친다. [그림 4-18]에서 볼 수 있듯이 앞선 사망률 감소와 뒤를 따르는 출산율 감소 간에 존재하는 간극(demographic gap)이 바로 인구성장을 촉진하는 역할을 한다. 한편 인구동태율에서 나타나는 차이는 인구성장뿐만 아니라 인구구조에도 영향을 미친다. 인구변천 과정의 후기 단계에서는 사망률과 출산율이 모두 낮은 모습을 보이는데, 주지하다시피 인구변동 요인들에서 나타나는 이러한 변화는 인구 고령화를 초래하는 핵심 원인이 된다.

인구변천에 의한 인구성장률과 인구구조의 변화 정도는 개별 국가가 경험한 사망률과 출산율 변화 양상의 영향을 받는다. 예컨대, 통상적으로 서구 유럽 국가들의 인구변천 과정은 근대화 과정, 특히 경제성장 혹은 생활 수준 향상의 영향을 크게 받은 것으로 알려져 있다. 이에 따라 이들 국가의 인구변천은 완만하게 진행되었으며, 사회경제적 파급 효과 또한 상대적으로 점진적이었다. 반면 개발도상국의 인구변천은 자체적인 동력에 기초하기보다는 선진국의 영향을 크게 받은 것으로 알려져 있다. 특히 선진국 의료기술의 영향으로 인해 사망률이 크게 감소함에도 출산율에서는 유의미한 변화가 나타나지 않음에 따라 더욱 급격한 인구 성장에 직면할 개연성이 높은 것으로 평가된다.

한국 사회는 사망률뿐만 아니라 출산율 또한 상당히 가파르게 감소하는 모습을 보였다. 우리나라를 포함한 동아시아 국가들의 인구학적 변화가 경제성장에 크게 기여하였음이 강조되지만(예시: Bloom·Canning·Malaney, 2000; Bloom·Williamson, 1998), 이러한 연령계층별 인구성장을 차이에 기초한 인구배당 현상은 잠정적일 수밖에 없다. 시간의 경과에 따라 축소된 피부양인구(유소년인구)가 근로연령인구로, 과거의 근로연령인구가 피부양인구(노인인구)로 전환되는 시점에서는 제1차 인구배당의 기초가 되었던 출산율 감소는 불가피하게 인구 고령화 현상을 초래함으로써 지속가능한 성장의 걸림돌이 될 수 있다.<sup>76)</sup>

## 나. 한국의 인구변동과 인구 고령화

### 1) 출산력과 사망력 변동

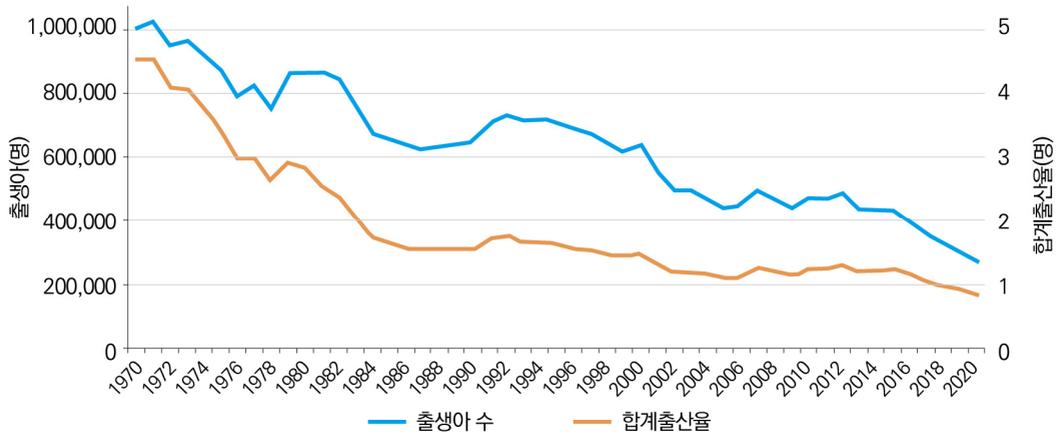
인구변동 요인 중 출산력과 사망력은 인구구조 변화를 초래하는 핵심 요인들이다. 아래에서는 통계청의 공식 통계가 공표되는 1970년 이후를 대상으로 출산력과 사망력의 변동 양상을 살펴본다.<sup>77)</sup> 우선, 출산력 변동을 간략히 살펴본다. 우리나라의 출생아 수는 1970년대 초에 100만 명을 넘었지만, 2000년대 초반 들어 50만 명 아래로 감소하는 등 최근 들어 감소세가 뚜렷해지고 있다. 2017년에는 40만 명 아래로 떨어졌으며, 2020년에는 20만 명대 수준까지 감소했다. 출생아 수 변동을 초래하는 핵심 요인은 출산율이다. [그림 4-19]에서 볼 수 있듯이 합계출산율(Total Fertility Rate, TFR)은 1970년부터 2020년까지 대체로 출생아 수와 유사한 패턴을 보인다. 2000년대 초반부터는 초저출산(TFR < 1.3) 현상이 20년 이상 지속되고 있다. 통계청(2022a)에 의하면 2020년의 합계출산율은 0.837로 역대 최저 수준을 기록한 바 있다(2021년 합계출산율 잠정치 0.81).

출산율과 더불어 출생아 수에 영향을 미치는 또 다른 요인이 출산을 담당하는 부모 세대의 규모이다. 통상적으로 인구학에서는 15세부터 49세까지의 연령층(여성)을 가임기

76) 근로연령인구와 피부양인구의 성장률 차이에 기초하는 관계로 제1차 인구배당 현상은 지속가능하지 않다. 반면 최근의 제2차 인구배당 논의(예컨대, Mason and Lee, 2006)는 저출산 상황에서 이루어지는 건강이나 교육과 같은 인적자본에 대한 투자를 강조함으로써 상대적으로 지속가능성이 높음이 지적된다.

77) 최근 들어 인구구조 변화에서 이동력(국제인구이동)에 대한 관심이 커지고 있지만, 우리나라의 인구변동에서 이동력의 영향에 대한 논의는 많지 않다. 이동력 통계의 체계적 구축도 과제로 남아 있다. 이 글에서도 출산력과 사망력을 중심으로 논의를 진행한다.

인구로 분류한다. 현재 통계청이 출산율이나 사망률 등 인구동태을 산출에 사용하는 주민등록연앙인구<sup>78)</sup>를 기준으로 살펴보면 가임기에 속한 여성의 규모는 2002년에 정점을 기록한 후 감소세로 전환되었음을 확인할 수 있다(통계청, 2022b). 출산을 담당하는 부모 세대의 규모가 본격적인 감소 국면에 접어들었다는 점은 향후 출산율이 상승하더라도 곧바로 출생아 수 증가로 이어지지는 않음을 의미한다.<sup>79)</sup> 장기간 지속되는 초저출산 현상과 더불어 출산을 담당하는 부모 세대의 감소로 인해 2000년대 초반 이후 한국 사회의 저출산 문제는 새로운 국면에 진입했다고 볼 수 있다.



[그림 4-19] 출생아 수와 합계출산율 추이: 1970~2020

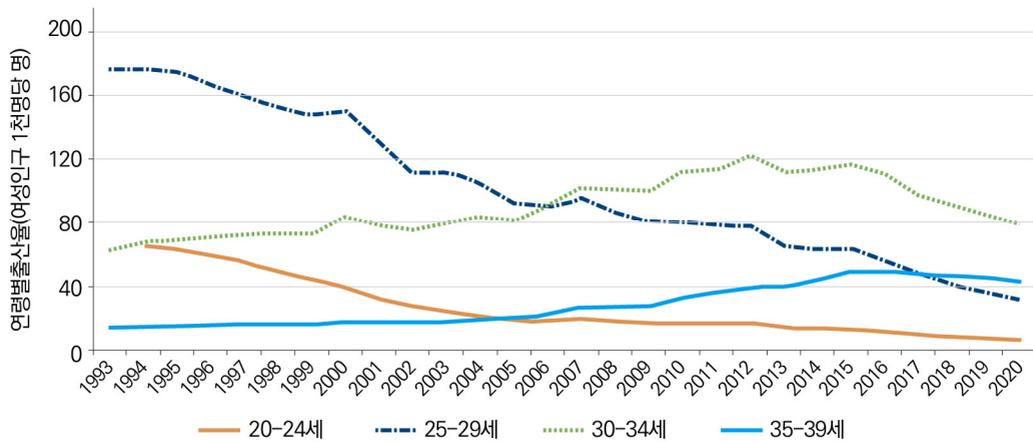
출처: 통계청, (2022a). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-인구동향조사-출생-출생아수, 합계출산율, 자연증가 등

[그림 4-20]은 기간별로 주요 연령대별 출산율의 패턴을 보여준다. 앞서 살펴보았듯이 합계출산율(TFR)에서 큰 변화가 나타나고 있지만, 이를 구성하는 연령별 출산율에서도 유의미한 변화가 있음을 확인할 수 있다. 통계청의 공식 통계가 발표되는 1993년부터 2020년까지 기간의 연령별 출산율 추이를 살펴보면 2000년대 중반부터 30~34세 연령 계층의 출산율이 25~29세 연령대의 출산율을 넘어섬을 확인할 수 있다. 그러나 30~34

78) 행정안전부의 주민등록인구를 기초로 산출한 일정 기간의 중간 시점(7월 1일)에 해당하는 인구(年央人口, mid-year population)로 출산율, 사망률 등 각종 인구동태을 산출 과정에서 분모(exposure)로 활용된다. 예컨대, 2020년 주민등록연앙인구는 2019년 12월 말 주민등록인구와 2020년 12월 말 주민등록인구의 산술평균으로 계산된다.

79) 인구의 증가와 감소에서 인구구조가 초래하는 이러한 파급 효과를 인구 모멘텀(population momentum) 현상이라고 한다.

세 연령대의 출산율 또한 2010년대 초반 이후 정체기를 거친 후 감소세로 돌아섰다. 특히 30~34세 연령대의 출산율은 2010년대 중반 이후 상당히 가파른 감소세를 보인다. 혼인과 출산이 밀접히 연계된 한국 사회에서 혼인 연령의 상승은 곧바로 출산 연령의 상승으로 이어진다. 참고로, 여성의 평균 초혼 연령은 1990년 24.78세에서 2020년 30.78세로 상승하였다(통계청, 2022d). 혼인 연령의 지속적인 상승에 따라 30~34세 연령대는 물론 35~39세 연령대의 출산율도 점진적으로 상승하는 모습을 보였지만, 이 또한 2010년대 중반 이후 정체 혹은 감소세를 보여주고 있다.

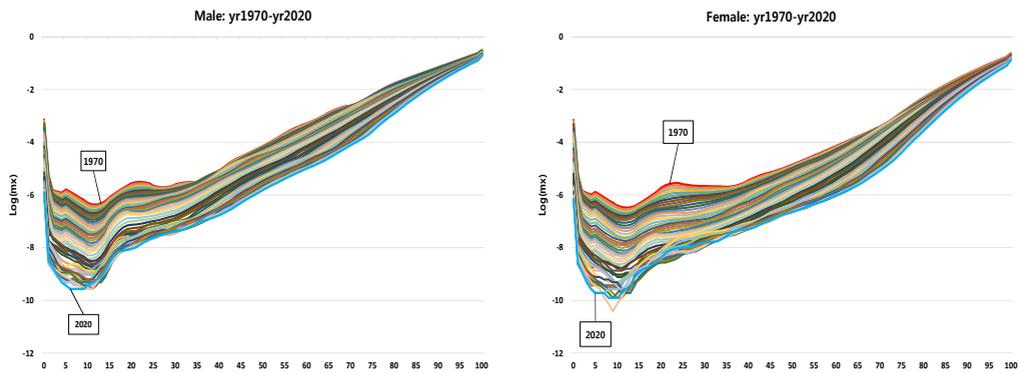


[그림 4-20] 주요 연령별 출산율 추이: 1993~2020

출처: 통계청 (2022c). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-인구동향조사-출생- 시도/합계출산율, 모의 연령별 출산율

출산력 변동에 이어 아래에서는 사망력 변동을 간략히 살펴본다. 출산력과 마찬가지로 한국 사회는 사망력에서도 급격한 변화를 경험하였다. [그림 4-21]은 1970년부터 2020년까지에 걸친 남성과 여성의 연령별 사망률(생명표 사망률;  $m_x$ )의 패턴을 보여준다. 사망률 감소를 시각적으로 뚜렷하게 표시하기 위해 로그 사망률 형태로 표시하였다. 성별 및 연령별로 다양한 양상을 보여주지만, 전반적으로 시간의 경과에 따라 지속적인 사망률 감소 현상이 관측된다. 생명표 사망률에 기초하여 생성되는 지표 중에서 가장 대중적인 지표가 기대수명, 즉 출생 시 기대여명(life expectancy at birth:  $e_0$ )이다. 통계청

(2022f)의 생명표에 의하면 1970년의 기대수명은 남성 58.70년, 여성 65.80년이었다. 한편 2020년의 기대수명은 남성 80.50년, 여성 86.50년으로 지난 50년에 걸쳐 남성은 21.8년, 여성은 20.7년 증가했다. 이를 연간 단위로 환산하면 남성의 기대수명은 평균적으로 매년 0.436년, 여성은 매년 0.414년 증가한 것에 해당한다.



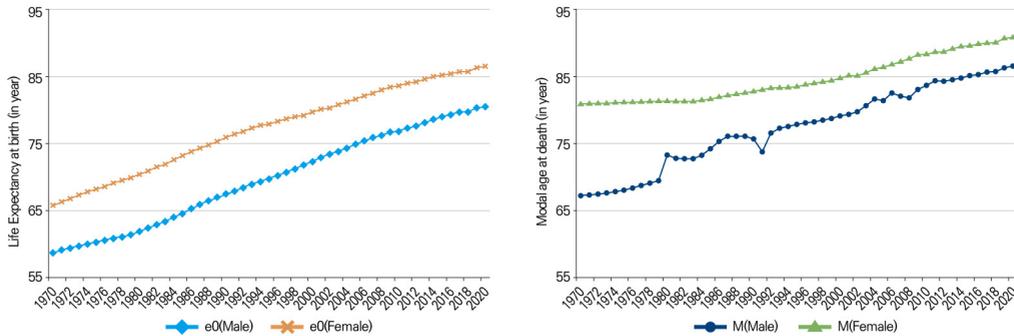
[그림 4-21] 남성(좌)과 여성(우)의 (로그)연령별 사망률 패턴: 1970~2020

출처: 통계청.(2022f). 국가통계포털: 온라인간행물-주제별-보건-생명표

기대수명은 생존 기간(사망 연령)의 분포에서 ‘중심’을 측정하는 지표(central indicator)에 해당한다. 그러나 기대수명 지표는 조기 사망(premature death)의 영향을 크게 받는데, 특히 사망이 생애 초기에 발생할수록 평균(기대수명)에 미치는 영향이 커지는 특징이 있다. 기대수명 산출 과정에서 고령기 사망률 감소가 초래하는 영향이 상대적으로 제한적임에 비해 영유아기 사망률 감소가 미치는 영향은 매우 큰 구조인 것이다. 기대수명 지표의 이러한 특성, 그리고 사망의 상당 부분이 고령기에 집중되는 상황에서 최근에는 고령기 사망률에 초점을 맞춘 최빈 사망 연령(modal age at death: M) 지표의 중요성이 커지고 있다. 최빈 사망 연령은 기대수명 지표와 마찬가지로 생명표(life table)에서 도출되는 지표인데, 이른바 ‘전형적인’ 생존 기간(사망 연령)을 나타내는 지표로 이해할 수 있다(Kannisto, 2001).<sup>80)</sup>

80) 앞에서 살펴본 기대수명 지표와 마찬가지로 여기에서 논의하는 최빈 사망 연령 또한 기간(period) 생명표에서 도출된 측정치로 특정 시점에서 관측된 연령별 사망률이 생애 동안 적용될 때(가정) 관측되는 가장 전형적인 생존 기간을 의미한다. 물론 기대수명과 마찬가지로 최빈 사망 연령 또한 코호트(cohort) 생명표에 기초하여 산출될 수도 있다.

[그림 4-22]의 우측은 1970년부터 2020년까지에 걸친 최빈 사망 연령의 추이를 보여 준다. 초기 사망률이 높았던 1970년대에는 기대수명과 최빈 사망 연령 간 격차가 상당히 큼을 확인할 수 있다(특히 여성).<sup>81)</sup> 초기 사망이 감소하는 최근으로 올수록 기대수명과 최빈 사망 연령 간 격차가 감소하는 패턴이 관측되지만, 여전히 그 격차는 작지 않다. 2020년 남성 기준으로 기대수명이 80.5년이지만, 최빈 사망 연령은 86.52년으로 그 격차는 대략 6년에 달한다. 여성의 최빈 사망 연령도 90.8년으로 기대수명과 격차는 4년 이상이다. 최빈 사망 연령과 비교할 때 기대수명 지표는 고령기 사망률 변화를 충실히 반영하지 못하여 인구 고령화 수준을 저평가할 위험이 있다.



[그림 4-22] 기대수명(좌)과 최빈 사망 연령(우) 추이: 1970~2020

출처: 이해봉·장인수·정희선.(2021). 한국의 사망률 변천과 사망 불평등: 진단과 과제. 한국보건사회연구원; 통계청.(2022e). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-인구동향조사-보건-생명표-완전생명표(1세별)

81) 참고로, 기대수명에 비해 최빈 사망 연령 지표는 생명표 사망자( $d_x$ ) 분포의 정점(peak) 전후에서 나타나는 작은 변이에도 민감하게 변할 수 있다. 남성의 1990년대 이전 최빈 사망 연령에서 상대적으로 변동 폭이 큰 점은 이를 반영한다.

## 2) 인구 고령화의 전개 양상

인구변동 요인들에서 관측된 변화를 살펴본 데 이어 인구구조의 변화, 특히 인구 고령화 현상의 전개 양상을 살펴본다. 앞서 살펴본 인구변동 요인들에서 나타난 변화, 즉 출산율 감소와 사망률 감소(기대여명 증가)는 인구구조의 고령화를 초래한다. 한국 사회가 최근까지 경험한, 그리고 향후 경험할 인구 고령화의 특징을 살펴보기 위해 이 소절에서는 인구 고령화와 관련하여 65세 이상 인구의 규모와 비중을 검토한다. 또한 인구 고령화의 수준과 함께 그 속도를 살펴본다. 앞서 언급한 바와 같이 인구 고령화의 속도는 기간별로 65세 이상 인구의 구성비 증가 폭을 비교한다. 또한 현재까지의 인구 고령화 양상과 함께 2021년에 발표된 통계청 장래인구추계 결과를 통해 인구 고령화의 미래를 동시에 살펴본다(1970~1995년 → 1995~2020년 → 2020~2045년 → 2045~2070년).

2020년 기준으로 65세 이상 인구는 815만 명인데, 이는 전체 인구의 15.73%에 해당한다. 2020년 기준으로 65세 이상 인구의 구성비는 1970년(3.07%)의 5배 이상이다. 통계청 장래인구추계(2022f)에 따르면 향후 25년 및 50년에 해당하는 2045년 및 2070년의 65세 이상 인구는 각각 1,834만 명과 1,747만 명으로 전망되고 있다. 비록 65세 이상 인구의 절대 규모가 2050년부터 감소하지만, 노인인구의 구성비는 2060년대 말까지 지속해서 증가할 것으로 전망되어 있다. 2045년 및 2070년 기준으로 전체 인구 대비 65세 이상 인구의 구성비는 각각 37.4%와 46.4%로 한국 사회가 장기적으로 당면할 인구 고령화 수준이 상당할 것임을 시사하고 있다.

인구 고령화는 단순히 노인인구의 규모와 그 구성비의 증가만을 의미하지는 않는다. [표 4-12]에서 볼 수 있듯이 향후 한국 사회가 경험하게 될 인구 고령화는 노인인구 내부에서의 고령화, 즉 '노인인구의 고령화 현상'이 심화될 것임을 시사한다. [표 4-13]에서는 1970~2070년의 전체 기간을 대상으로 비교가 가능한 80세를 준거로 하여 초고령인구의 규모와 구성비를 보여준다. 2020년 기준으로 189만 명인 80세 이상 인구는 2045년 679만 명, 2070년에는 822만 명까지 증가할 것으로 전망되고 있다. 전체 인구 대비 80세 이상 인구의 구성비 또한 2020년의 3.65%에서 가파르게 증가하여 2070년에는 전체 인구의 5분의 1을 넘어설 것으로 전망되고 있다.

**[표 4-12] 65세 및 80세 이상 인구의 규모와 구성비**

(단위: 명, %)

구분	규모		구성비	
	65세 이상	80세 이상	65세 이상	80세 이상
1970년	991,308	100,925	3.07	0.31
1995년	2,656,652	382,219	5.89	0.85
2020년	8,151,867	1,890,824	15.73	3.65
2045년	18,335,419	6,791,884	37.40	13.85
2070년	17,472,938	8,223,030	46.40	21.84

주: 2020년까지의 자료는 실적치이며, 이후 자료는 2021년 장래인구추계 전망치  
 출처: 통계청.(2022f). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-장래인구추계-성 및 연령별 추계인구 (1세별, 5세별)/전국

[표 4-13]은 인구 고령화의 속도와 관련한 정보를 보여준다. 여기에서 인구 고령화의 속도는 기간별로 전체 인구 대비 65세 혹은 80세 이상 인구의 구성비 증가 폭(%p)을 비교하는 방식을 취한다. 1970~1995년의 25년 기간에 걸쳐 65세 이상 인구의 구성비는 2.82%p 증가하는 데 그치지만, 1995년에서 2020년까지의 기간에는 9.83%p 증가하였다. 인구 고령화 속도는 향후 2020~2045년 기간에 더욱 가팔라질 것으로 전망되는데, 이 기간 동안 65세 이상 인구의 구성비는 21.67%p 증가할 것으로 전망되고 있다. 2045~2070년 기간에도 인구 고령화가 심화되지만, 그 속도는 완화된 것으로 전망된다. 80세 이상 초고령인구의 증가 속도도 유사한 패턴을 보일 것으로 전망된다. 1995~2020년 기간 동안 2.8%p 증가한 80세 이상 초고령인구는 향후 사반세기에 걸쳐 10.2%p 증가할 것으로 전망되고 있다. 다만, 65세 이상 인구와 마찬가지로 80세 이상 초고령인구의 구성비도 2045~2070년 기간에는 증가 폭이 둔화될 것으로 전망된다.

**[표 4-13] 인구 고령화 속도의 과거와 미래: 1970~2070**

(단위: %p)

구분	65세 이상 인구	80세 이상 인구
1970년 → 1995년	2.82	0.53
1995년 → 2020년	9.83	2.80
2020년 → 2045년	21.67	10.20
2045년 → 2070년	9.01	7.98

주: 2020년까지의 자료는 실적치이며, 이후 자료는 2021년 장래인구추계 전망치  
 출처: 통계청.(2022f). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-장래인구추계-성 및 연령별 추계인구 (1세별, 5세별)/전국

## 2 인구구조 변화와 소득보장제도

### 가. 인구구조 변화와 소득보장제도

인구구조 변화는 소득보장제도 운영에 중요한 함의를 지닌다. 본 소절에서는 이론적 차원에서 인구구조 변화가 소득보장제도의 등장, 확대, 그리고 미래에 대해 갖는 주요 함의를 살펴본다. 소득보장제도는 다양한 연령계층을 대상으로 하는 제도이지만, 여기에서는 인구구조 변화와 가장 밀접히 연관된 노후소득보장제도에 초점을 맞춘다. 아래의 논의를 통해 밝혀지겠지만, 기본적으로 인구구조 변화와 소득보장제도를 둘러싼 제반 문제는 사회정책이 인구학적 요인을 외생적으로 주어진 요인으로 취급하는 것과 관계가 있다. 비록 제한적이기는 하지만, 최근의 논의는 사회보장제도의 운영에서 인구변동을 내생화하는 시도의 가능성을 보여준다.

앞서 인구변천이론을 소개하면서 인구변동을 근대화 흐름의 일환으로 소개한 바 있다. 노후소득보장제도의 '등장'은 근대화 과정에서 인구변동과 사회정책이 어떻게 관계를 맺고 있는지를 잘 보여준다. Verbon은 산업혁명으로 대표되는 근대화 과정에서 새롭게 재구성된 사회적 연대(social ties)의 측면에서 이러한 관계를 설명한다. 현재의 사회보장 재정 위기가 대체로 저출산과 기대수명 연장의 문제에 기인하지만, 초기에 사회보장제도가 등장하는 과정에서는 인구이동과 기대수명 연장이 상대적으로 큰 역할을 했다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 전통적인 농업사회에서 노년기 진입에 따른 위험은 대체로 장기간에 걸쳐 지속된 대면적인 상호작용에 기초하여 보호된 측면이 있다. 국가에 의한 개입 없이 공동체 내에서 자발적 형식의 이전(transfer) 관계를 형성한 것은 장기적으로 지속된 안정적인 사회적 관계에 기초한다. 안정적인 관계가 지속됨에 따라 확대 가족 혹은 지역 공동체가 노년기 위험을 보호할 수 있다는 신뢰가 자연스럽게 형성되었다는 것이다. 확대 가족 혹은 지역사회가 일종의 부과 방식 보험제도의 역할을 한 것이다(Verbon, 1988).

그러나 산업혁명은 이러한 자발적 사적 이전 체계의 붕괴를 초래했다. 기술 혁신 등으로 인한 농업 부문의 수요 감소와 산업 부문의 수요 증가는 장기간에 걸친 안정적인 관계 구축과 상호작용을 요구하는 자발적 방식의 전통적인 사회적 연대 기제를 해체하는 중요한 계기가 된다(Verbon, 1988). 이러한 변화를 초래한 인구학적 요인이 이동력(mobility)인데, 인구이동으로 인한 도시화 및 해외 이주로 인해 전통적인 사회적 관계의

토대가 허물어진 것이다.

전통사회의 보호 체계가 붕괴함에 따라 노년기 위험이 커졌지만, 잘 알려져 있듯이 사회보장제도의 본격적인 도입은 19세기 후반부야 비로소 이루어진다. 예컨대, 독일의 연금제도는 1889년에 도입되었다. 이러한 상황을 초래한 인구학적 조건 중의 하나가 사망률 변동이다.<sup>82)</sup> 최근까지 이루어진 인구학적 논의는 19세기 후반까지 인간의 생존 기간은 대체로 30여 년 정도에 불과하며 인간의 기대수명 혁명은 19세기 후반 혹은 20세기에 이루어진 사건임을 지적한다(Burger·Baudisch·Vaupel, 2012). 이렇게 19세기 후반과 20세기에 걸쳐 이루어진 기대수명의 증가는 노년기 진입으로 인한 위험이 개인적 차원을 넘어 사회적 문제로 새롭게 대두되는 중요한 계기 중의 하나라고 할 수 있다. 19세기 후반부터 20세기 제2차 대전 전후까지 이루어진 연금제도의 등장은 이러한 기대수명에서의 괄목할 만한 증가를 반영하는 측면이 있는 것이다.

잘 알려져 있듯이, 인구변동은 사회보장제도의 등장은 물론 사회보장제도의 ‘확대’ 측면에서도 지대한 영향을 미쳤다. 사회보장제도의 등장 이후 지속해서 이루어진 적용 범위 확대와 급여 적정성 강화 조치가 수월하게 이루어진 인구학적 배경이 바로 피라미드형 인구구조이다. 피라미드형 인구구조에서는 대규모의 근로계층이 소규모의 노인인구를 부양한다는 점에서 제도의 확대에 따른 사회적 부담을 최소화할 수 있다. 물론 사회보장제도의 확대 과정에서 인구구조가 담당했던 이러한 순기능은 외생적으로 주어진 조건으로 이해되었으며, 인구 고령화에 따른 사회보장 재정 위기가 대두된 최근야 비로소 인구구조의 역할에 대한 본격적인 고찰이 이루어진 것이다.

앞에서 언급했듯이 인구구조 변화는 사회보장제도의 지속가능성에 영향을 미치는 중요한 제약 조건이다. 현대 복지국가에서 사회정책은 생산계층(근로계층)과 비생산계층(피보장계층)의 명확한 구분에 기초한다. 예컨대, 아동노동을 금지하고 의무교육제도를 도입하는 한편 연금 수급 연령을 도입하는 조치는 아동기와 은퇴기를 제도화하고 아동과 노인을 피보장 계급으로 분류함을 의미한다(Kaufmann, 2002). 이렇게 사회정책이 인구에 의존함에도 사회보장제도의 설계 과정에서 인구는 외생적 조건으로 주어질 뿐 내생화되지 못하는 모습을 보였다. 그러나 가파르게 전개되는 최근의 인구학적 추세는 사회보

82) 산업혁명 이후 전통적 방식의 사회적 연대 기제가 붕괴되었음에도 불구하고 19세기 후반부까지 사회보장제도의 등장이 지체된 또 다른 배경에는 자유방임과 개인의 책임을 강조하는 이념 체계의 영향도 있다(Verbon, 1988). 노동계층의 등장과 정치 세력화도 중요한 요인 중의 하나로 볼 수 있다.

장제도의 운영에서 일련의 변화를 끌어내고 있다. 최근 들어 사회보장제도의 운영에서 인구 변수를 내생화하는 시도가 여기에 속한다.<sup>83)</sup>

## 나. 인구구조 변화의 특징

인구구조 변화에 따른 소득보장정책의 방향을 논의하기 위해서는 한국 사회가 경험하는 인구 고령화의 특성을 고려할 필요가 있다. 따라서 본 소절에서는 OECD 국가를 대상으로 인구구조 변화를 상호 비교하여 우리나라 인구구조 변화의 특징을 확인한다. 좀 더 구체적으로, 2020년의 생산연령인구와 노인인구를 100으로 할 때 2045년 및 2070년의 전망치를 비교하여 우리나라 인구 고령화의 특징을 살펴본다. 인구 고령화는 상이한 방식으로 전개될 수 있다. 우선, 다른 연령계층에서는 큰 변화 없이 노인인구의 절대적 증가를 통해 나타날 수 있다. 다른 한편으로 노인인구의 증가와 함께 생산연령인구의 감소를 동반하는 방식으로 전개될 수도 있다. 물론 선진국을 가로질러 저출산( $NRR < 1$ )<sup>84)</sup>이 상당히 보편적인 현상으로 등장하고 있다는 점에서 노인인구의 증가와 더불어 생산연령인구(15~64세) 또한 장기적으로 감소할 개연성이 높다. 그러나 개별 국가의 출산력 양상에 따라 생산연령인구의 감소 패턴은 상당히 이질적일 수 있다. 예컨대, 동일하게 저출산 상황에 놓여 있다고 하더라도 합계출산율이 1.5~1.8 수준을 유지하는 유럽과 장기간 초저출산 현상에 직면한 우리나라의 생산연령인구는 상당히 다른 방식으로 전개될 수 있다.

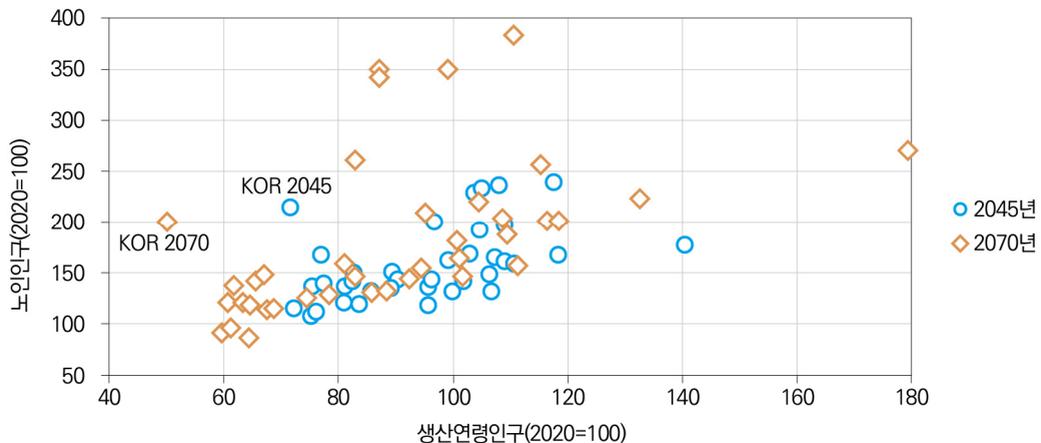
아래의 [그림 4-23]과 [표 4-14]은 OECD 38개 회원국의 2020년 연령계층별 인구를 100으로 하여 2045년과 2070년의 인구를 지수화한 결과를 보여준다. 연령계층은 편의상 14세 이하 유소년인구, 15~64세 생산연령인구, 65세 이상 노인인구로 구분한다. 참고로, UN의 세계인구전망 2019년 개정판은 우리나라 통계청의 전망과는 다소 차이가 있다.

83) 연금제도 운영에서 인구구조 변화를 내생화할 수 있는 대표적인 구조적 개혁 방안이 DC 방식으로서의 제도 개편이다. 스웨덴, 이탈리아 등 북부 및 남부 유럽에서 도입된 NDC 제도 또한 여기에 해당한다. 한편 인구변동을 내생화하는 모수적 개혁 방안으로는 급여를 순수하게 기대여명에 연계하거나 인구 변수 외에도 경제성장이나 재정 상황에 연계하여 급여를 조정하는 방식이 있다. 은퇴연령, 즉 공적연금 수급 개시 연령을 기대여명 증가에 연계하는 방식도 활용된다(OECD, 2019). 자동조정 장치(automatic adjustment)로 불리는 이러한 조치들은 정치적 갈등을 최소화하면서 일정한 추세를 보이는 인구학적 조건들을 내생화하는 시도로 볼 수 있다. 그러나 자동조정 장치의 도입이 반드시 성공적인 탈정치화를 의미하는 것은 아니다. 자동조정 장치를 도입한 후 이를 반복한 사례가 적지 않은 점은 사회적 합의의 중요성을 시사한다.

84) 순재생산율(Net Reproduction Rate, NRR)은 세대 간의 상대적 크기를 통해 인구의 증감을 살펴보는 지표로 어떤 가상 코호트에 속한 여성이 출산 생애 동안 출산하는 여아의 수를 의미한다. 순재생산율이 1보다 작으면 현재 세대에 비해 미래 세대의 규모가 감소함을 의미한다. 순재생산율이 1에 해당하는 출산율( $NRR=1$ )이 대체출산율(replacement-level fertility)이며, 합계출산율(TFR) 기준으로는 대략 2에 해당한다.

2021년의 장래인구추계에서 통계청의 합계출산율 전망치(중위 가정)는 기준 연도인 2020년의 0.84에서 점진적으로 증가하여 2045년 1.20, 2070년 1.21로 전망되어 있다(통계청, 2022g). 반면 UN(2022)의 2019년 개정판(medium variant)은 2020년 합계출산율을 1.08로 추정하는 한편 2045년 및 2070년의 전망치를 각각 1.36 및 1.57로 설정하고 있다. 어떠한 인구추계 전망치에도 불가피하게 불확실성이 수반될 수밖에 없지만, UN의 전망치가 상대적으로 낙관적이다. 반면에 기대수명에서는 통계청(2022h)에 비해 UN(2022)의 전망치가 부정적인데, 이는 UN이 상대적으로 우리나라 남성의 사망률 개선을 부정적으로 전망하는 상황을 반영한다. 이러한 상황을 종합하면 통계청과 비교할 때 UN(2022)의 인구 전망은 우리나라의 인구 고령화 수준을 상대적으로 낮게 전망하고 있다.

[그림 4-23]은 UN 세계인구전망의 2045년과 2070년의 생산연령인구와 노인인구 전망치를 산포도로 표시한 것이다(2020년 = 100). UN의 세계인구전망 2045년 자료(● 표시)에 의하면 우리나라는 상대적으로 노인인구가 크게 증가한 반면 생산연령인구는 크게 감소한 국가에 해당한다. 2020년 대비 2045년의 노인인구 증가 폭에서 우리나라는 멕시코(240), 터키(236), 코스타리카(233), 콜롬비아(229)에 이어 다섯 번째로 높다(한국 = 214). 노인인구가 크게 증가한 것과 반대로 우리나라는 2020년 대비 2045년의 생산연령인구 감소 폭이 가장 큰 국가에 해당한다. 2020년 대비 생산연령인구가 대략 30% 감소할 것으로 전망되고 있다.



[그림 4-23] OECD 국가의 생산연령인구-노인인구 전망: 2045년, 2070년

주: 2020년의 생산연령인구와 노인인구를 100으로 하여 2045년과 2070년의 인구를 지수화함

출처: United Nations(UN).(2022). World Population Prospects 2019

다음으로 향후 50년에 해당하는 2070년의 전망치(□ 표시)를 살펴보면 우리나라의 노인인구는 2045년에 비해서는 다소 감소할 것으로 전망된다(OECD 38개국 중 14번째). 반면 생산연령인구의 경우 2020년 대비 감소 폭은 여전히 가장 크다. 향후 50년에 걸쳐 생산연령인구가 절반 수준으로 감소할 것으로 전망되고 있다. UN(2022)의 세계인구전망에 의하면 우리나라의 초저출산 현상은 2040년까지 지속될 것으로 전망되어 있는데, 결과적으로 2000년대 초반 이후 대략 40년 동안 지속된 초저출산 현상으로 인해 생산연령인구가 상대적으로 크게 감소한 것으로 볼 수 있다. 종합하면, 우리나라는 향후 50년에 걸쳐 노인인구가 가파르게 증가한 후 감소 국면에 진입하는 반면 생산연령인구의 감소 폭은 매우 클 것으로 전망되고 있다. 참고로, 이 글에서 주된 검토 대상은 아니지만, UN(2022)의 세계인구전망에 의하면 우리나라는 또한 향후 50년에 걸쳐 유소년인구(0~14세)의 감소 폭이 가장 큰 국가 중의 하나로 분류된다. 향후 인구구조 변화에 대응한 소득보장제도 운영 방향 설정에서는 우리나라 인구변동의 이러한 특성, 즉 노인인구의 절대적 규모가 크게 증가하는 동시에 생산연령인구와 유소년인구가 가파르게 감소하는 특성을 고려할 필요가 있다.

[표 4-14] OECD 국가의 인구 전망: 2045년, 2070년

구분	2045년			2070년		
	0-14세	15-64세	65세+	0-14세	15-64세	65세+
그리스	74	76	137	62	61	121
네덜란드	94	91	141	88	83	145
노르웨이	108	111	159	115	118	202
뉴질랜드	96	107	165	94	108	203
덴마크	106	100	131	109	102	147
독일	94	86	132	93	78	129
라트비아	69	75	107	61	64	87
룩셈부르크	114	109	199	131	115	256
리투아니아	70	72	115	62	60	92
멕시코	86	118	240	72	111	383
미국	103	106	149	107	110	188
벨기에	95	96	144	93	95	154
스웨덴	101	107	132	105	111	157
스위스	104	99	162	113	101	181
스페인	79	77	167	68	66	143
슬로바키아	81	83	149	73	67	148
슬로베니아	84	83	141	78	75	125
아이슬란드	87	103	168	78	95	209
아일랜드	85	105	192	77	104	220
에스토니아	75	84	120	64	68	115
영국	95	102	142	95	101	164
오스트리아	95	89	150	96	81	159
이스라엘	119	140	178	127	179	269
이탈리아	82	77	140	69	64	120
일본	79	76	112	67	61	96
체코	90	89	136	89	86	130
칠레	80	97	201	70	83	261
캐나다	107	109	160	121	116	202
코스타리카	80	105	233	68	87	342
콜롬비아	78	104	229	64	87	350
터키	84	108	236	70	99	349
포르투갈	86	77	136	74	64	119
폴란드	75	81	136	63	62	137
프랑스	93	96	136	87	92	144
핀란드	87	96	119	82	88	132
한국	75	72	214	62	50	199
헝가리	86	81	121	79	69	114
호주	108	118	168	121	133	223

주: 2020년의 생산연령인구와 노인인구를 100으로 하여 2045년과 2070년의 인구를 지수화함

출처: United Nations(UN).(2022). World Population Prospects 2019

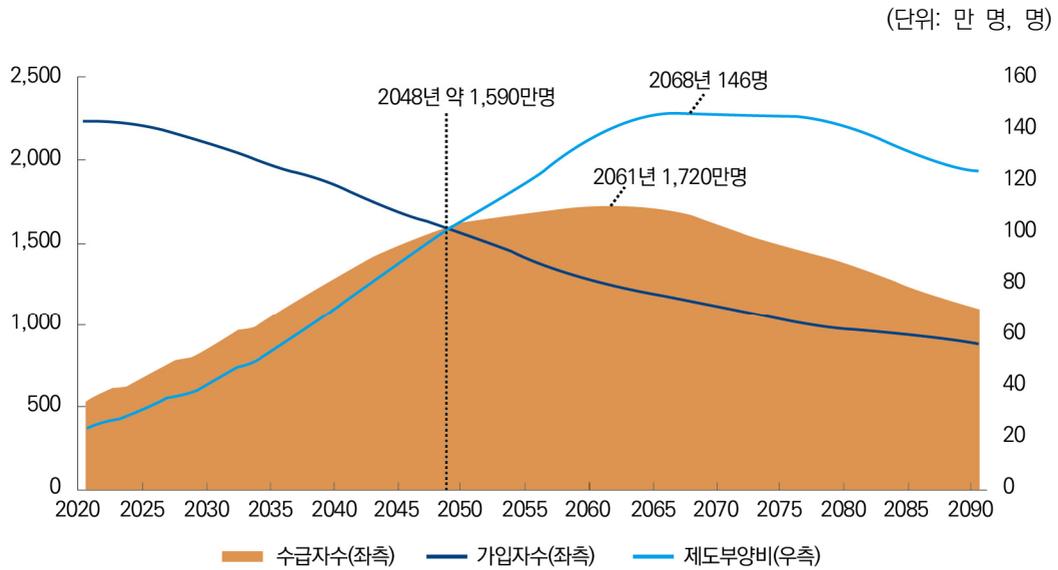
## 다. 인구구조 변화에 따른 주요 소득보장제도의 전망

본 소절에서는 우리나라의 대표적 소득보장제도인 국민연금과 국민기초생활보장, 기초연금 재정 전망 결과를 살펴본다. 우리나라의 노후소득보장제도 중 국민연금은 인구구조의 변화, 특히 저출산 고령화 현상의 영향을 크게 받고, 전 국민이 연금의 가입 대상인 점에서 매우 중요하다. 또한 국민기초생활보장과 기초연금의 경우 급여 지급에 필요한 재원이 전부 국가 재정으로 충당되고 있어, 향후 고령화에 따른 노인인구 증가가 재정에 큰 부담이 될 것으로 예상된다. 현재 국민연금 가입자 수가 수급자 수보다 약 4배 많으나, 향후 국민연금 가입자 수는 지속적으로 감소하고, 수급자 수는 증가하여 2048년에 그 수가 같아질 것으로 전망된다(그림 4-24 참조). 국회예산정책처의 전망 결과에 따르면, 국민연금의 가입자 수는 2020년 2,234만 명에서 2090년 882만 명까지 감소할 전망이다. 이에 반해, 국민연금의 수급자 수는 2020년 533만 명에서 2061년 1,720만 명까지 증가한 뒤 2090년 1,093만 명까지 감소할 것으로 전망된다.

한편 국민연금의 제도부양비<sup>85)</sup>는 수급자 수와 가입자 수가 교차되는 2048년 이후 100명을 넘어서고, 2068년 최대 146명까지 증가할 것으로 전망되고 있다. 전 국민을 가입 대상으로 하는 국민연금의 경우 인구구조의 변화와 연금제도의 성숙도에 따라 가입자와 수급자의 구조가 변화하므로, 제도부양비를 통해 장기적인 재정구조의 추이를 예측할 수 있다.

---

85) 제도부양비는 연금 가입자 100명이 부양하는 수급자 수를 의미한다.



[그림 4-24] 국민연금 가입자 및 수급자 추이 전망: 2020~2090

출처: 국회예산정책처.(2020).

국민연금은 현행 제도와 기준이 향후에도 유지될 경우, 앞으로 예상되는 인구구조의 변화로 인하여 제도의 지속가능성이 담보되지 않고 있다. 2022년 7월 말 기준 국민연금기금의 적립금은 1,023조 원이고, 그 규모는 지금까지의 증가 추이를 당분간 유지할 것으로 예상된다. 국회예산정책처의 전망 결과에 따르면, 향후 적립금은 지속적으로 증가하여 2038년 1,072조 원(2020년 불변가격)으로 최대치를 기록하고, 이후 점차 감소하여 2055년 적립금이 전부 소진될 것으로 전망된다.<sup>86)</sup>

한편, 인구구조의 변화 중 인구 고령화, 즉 노인인구 수의 지속적인 증가는 향후 국민기초생활보장과 기초연금에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 국민기초생활보장제도의 급여 수급자 중 65세 이상 노인이 차지하는 비중이 계속 증가하고 있고, 기초연금의 경우 전체 65세 이상 노인의 70%를 대상으로 급여를 지급하고 있어, 향후 노인인구 수의 증가로 인한 재정적 영향이 매우 크다. 국민기초생활보장과 기초연금은 현행 제도와 기준이 유지될 경우, 인구 고령화로 인하여 재정적 부담이 크게 증가할 것으로 예상된다. 국회

86) 참고로, 국회예산정책처의 시나리오 분석 결과, 보험료율 18%, 소득 대체율 45%, 수급 개시 연령 67세로 조정할 경우 적립금 소진 시점이 2080년으로 늦추어질 것으로 전망된다.

예산정책처의 전망 결과에 따르면, 국민기초생활보장과 기초연금의 지출 규모는 국비 기준으로 2022년 각각 16조 원(2022년 불변가격) 내외 수준에서 2040년 전후로 약 2배 규모로 증가가 예상된다.([표 4-15] 참고)

**[표 4-15] 국민기초생활보장 및 기초연금 재정 전망: 2022~2070**

(단위: 조 원)

구 분	2022	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
국민기초생활보장	15.7	21.5	27.2	31.1	32.0	31.6	1.5
기초연금	16.1	24.3	32.7	36.7	36.8	35.1	1.6

주: 전망액은 2022년 불변가격, 국비 기준  
출처: 국회예산정책처.(2022).

### 3 인구구조 변화와 정책 과제

소득보장 분야의 정책 과제로 제도의 적응력 강화가 지적된다. 소득보장제도가 인구변동에 성공적으로 적응하기 위해서는 지속적인 제도 혁신이 필요하다. 무엇보다도, 장기간 지속된 초저출산 현상과 기대수명의 상승으로 인구구조가 급격히 고령화되고 있다. 2020년부터 베이비붐세대가 노년기로 진입하는 한편 전체 인구 또한 본격적인 감소 국면에 진입하고 있다는 점에서 사회보장제도의 재정적 지속가능성에 대한 관심이 필요하다. 특히 우리나라 노후소득보장체계의 중심축에 해당하는 국민연금의 장기 재정 불안정에 대한 우려가 매우 크다는 점에서 2023년에 예정된 제5차 국민연금 재정계산에서는 이에 대한 검토가 필요하다.

물론 사회보장제도의 재정적 지속가능성은 그 자체가 목적이라고 볼 수는 없다. 재정적 지속가능성은 세대를 가로질러 충실히 사회보장을 제공하기 위한 측면에서 그 의미가 해석되어야 한다. 이러한 점에서 적정 소득보장 또한 간과할 수 없는 과제라는 점에는 의문이 없다. 국민연금이 노후 빈곤 완화 측면에서 제대로 기능을 하지 못함에 따라 최근까지 기초연금의 역할이 지속해서 확대되었다. 이러한 기조는 현 정부에서도 지속될 것으로 전망된다. 노후 빈곤이 심각한 상황에서 국민연금의 역할 부재(한계)는 다른 한편으로 기초

연금 확대(재정 투입 증가)를 둘러싼 정치적 압력 증가로 이어졌다고 할 수 있다. 이러한 과거 경험을 고려할 때 노후 빈곤을 효과적으로 완화하면서 장기 재정 안정성을 확보하기 위해서는 균형적인 접근이 필요하다.<sup>87)</sup>

사회보장제도의 혁신 노력과 함께 추가적인 조치도 필요하다. 적정 노후소득보장과 재정 안정화에 대한 균형적인 접근을 강조했다지만, 인구구조 변화에 대응하는 재정 안정화 조치가 추진되는 상황에서 노후소득보장의 적정성을 어떻게 확보할 것인가는 쉽지 않은 과제이다. 이러한 점에서 근로생애 연장<sup>88)</sup>은 매우 큰 함의를 지닌 것으로 보인다. 비록 소득보장제도의 관대성이 축소되더라도 근로생애 연장을 통해 급여 축소 문제에 일정 정도 대응할 수 있다. 특히 앞서서도 논의했듯이 우리나라의 인구 고령화는 단순히 노인인구의 절대적 규모가 증가할 뿐만 아니라 생산연령인구가 가파르게 감소하는 특징을 가지고 있다. 근로생애 연장은 개인적으로는 소득보장의 적정성을 높일 수 있으며, 사회적으로는 인구 고령화와 인구 감소에 대응하는 효과적인 조치가 될 수 있다.

인구변동에 대응한 근로생애 연장은 고령층에만 국한된 이슈는 아니다. 기대수명과 건강 향상을 고려할 때 고령자 인적자원의 효과적인 활용이 중요함에는 이론이 없다. 다른 한편으로 저출산 시대의 도래는 부모(여성)가 희망하는 자녀 수를 짧은 기간에 걸쳐 출산-양육하는 것을 가능하게 함으로써 여성 인적자원의 활용 가능성을 높이고 있다. 인구변동에 효과적으로 대응하기 위해서는 인구변동(저출산, 기대수명 증가)이 초래한 이러한 기회 구조를 효과적으로 활용해야 한다.

인구변동에 대응하여 고령 및 여성 인적자원을 효과적으로 활용해야 함을 강조하지만, 쉬운 과제는 아니다. 노동시장에 존재하는 여성 및 고령 근로자에 대한 차별을 해소하는 조치가 필요하다. 또한 여성 및 고령 인적자원을 체계적으로 활용하기 위해서는 인적자원 개발에 대한 투자도 필요하다. 특히 노동시장에서 탈퇴할 개연성이 높은 동시에 진입하더라도 불안정한 고용 환경에 직면할 개연성이 상대적으로 높다는 점에서 이들을 대상으로 한 인적 투자의 중요성은 매우 높다. 여성 및 고령 인적자원에 대한 투자 없는 근로생애

87) 남성과 여성의 기대여명 및 혼인 연령 격차를 고려할 때 배우자 없이 생활하는 초고령 여성 노인의 빈곤 문제에 대해서는 특별한 관심이 필요하다. 특히 초고령기에 불가피하게 나타나는 건강 악화는 노인층의 경제적 지위에 중요한 함의를 갖는다.

88) 근로생애 연장은 노동시장에서의 근로활동과 함께 연금보험료 납부를 염두에 둔 개념으로, 우리나라의 국민연금 제도가 의무가입 연령 상한을 59세로 고정하고 있어 60세 이후 근로활동을 하는 상당수 개인이 국민연금 가입에서 제외되고 있는 상황을 고려한 방안이다.

연장이 사회 양극화를 고착화시킬 수 있다는 점에서 체계적인 인적 투자는 사회불평등 완화 측면에서도 의미가 크다. 물론 기업 등 민간부문이 이들에 대한 인적 투자에 적극적으로 나설 가능성이 높지 않다는 점에서 정책적 개입의 필요성도 높다.

마지막으로, 미래 세대에 대한 투자의 중요성이다. 인구변동에 대한 대응 유형에서 볼 때 앞에서 논의한 대책들은 대체로 적응(adaptation)에 속한다. 적응은 저출산 등 인구학적 조건을 주어진 조건으로 하여 사회 체계 혹은 제도의 대응력을 높이는 조치라고 할 수 있다. 비록 동일하게 저출산 현상에 직면하고 있지만, 출산율이 상당한 수준인 유럽 국가들과 우리나라의 상황은 크게 다르다. 출산율이 상당한 수준인 국가들의 경우 근로생애 연장 조치 등을 통해 인구 고령화 문제에 성공적으로 적응할 개연성이 상대적으로 높지만, 초저출산 현상 등 심각한 인구학적 조건이 장기간 지속될 것으로 전망되는 우리나라의 상황에서 '적응적 조치'만을 통한 성공적인 대응은 쉽지 않을 수 있다. 이러한 점에서 미래 세대에 대한 관심과 투자는 매우 중요하다. 현재의 아동 및 청소년을 포함한 미래 세대에 대한 적극적인 투자는 심각한 저출산 문제를 '완화'하는 한편 인적자원을 고도화하는 측면에서도 의미가 있다.

## 제3절

## 보건의료정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 초고령사회의 도래와 보건의료정책

#### 가. 보건의료를 둘러싼 환경의 변화

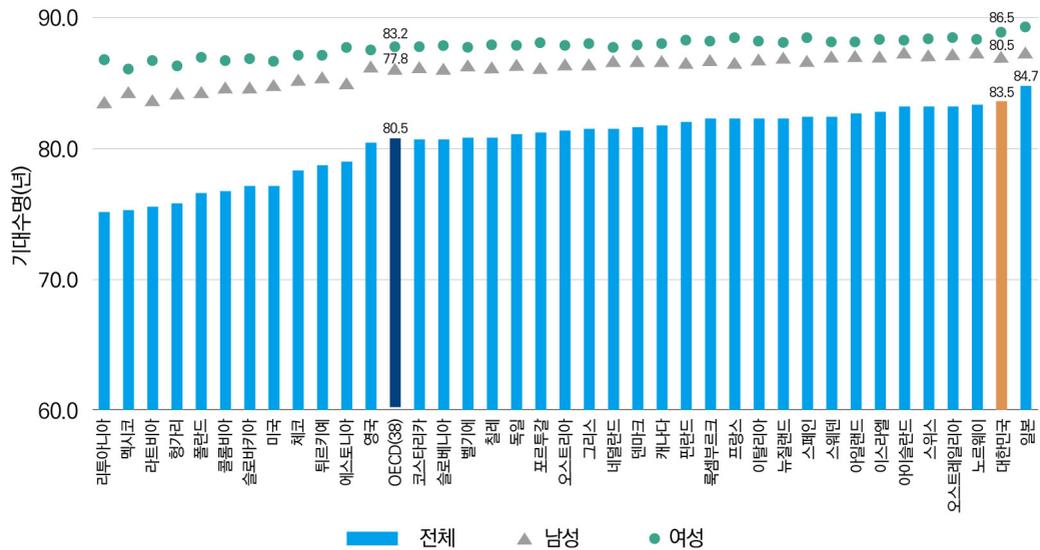
우리나라 보건의료는 유례없는 급격한 내외적 환경변화에 직면하고 있다(허종호 외, 2019). 메르스, 에볼라, 코로나19 바이러스 감염증과 같은 잇따른 신종 전염병의 출현으로 만성질환 중심의 정책과 의료체계의 대전환 필요성이 대두되고 있다. 특히 지난 2020년부터 지속되고 있는 코로나19 바이러스 감염증의 대유행으로 기존 보건의료체계의 한계와 취약성이 부각되었으며, 국가방역체계의 재수립과 공공보건의료 확충 등 보건의료 전반에 걸친 대대적 변화가 요구되고 있는 실정이다. 초저출산·초고령화와 같은 인구구조의 변화는 기존 보건의료체계의 지속가능성을 위협하는 주요한 위험 요인으로 손꼽힌다. 2000년 이후 출산율이 지속적으로 감소하는 양상을 보였는데 2017년 합계출산율은 1.05로 낮아졌으며 2018년에는 1 이하로 감소하며 저출산 기조가 지속되고 있다(통계청, 2021).



[그림 4-25] 출생아 수 및 합계출산율

출처: 통계청, 『2021년 출생통계』

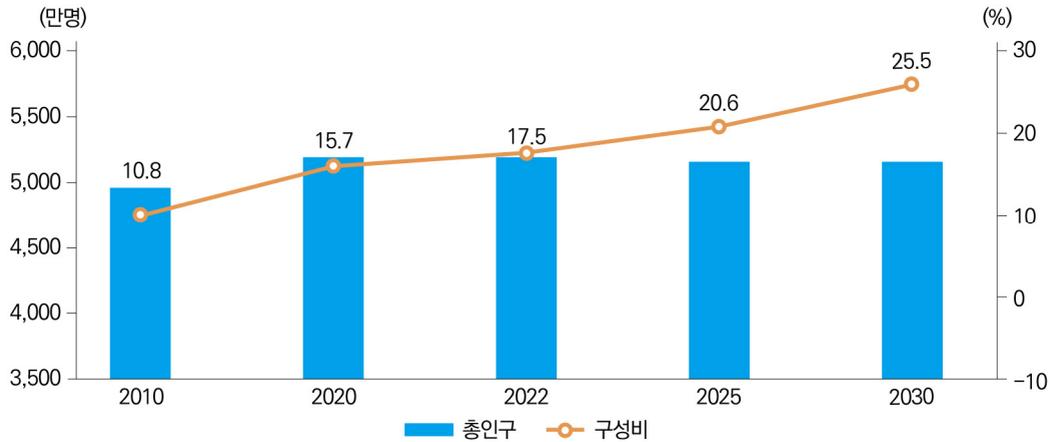
향후 초저출산이 장기화되면서 우리나라의 인구는 지속적으로 감소할 것으로 예측되었다. 실제 우리나라 인구는 지난 2020년 정점(5,184만 명)을 지나 2021년 5,174만 명으로 감소하기 시작하였다(통계청, 2021). 기대수명은 1970년 62.1세에서 2020년 83.5세로 꾸준히 증가하여 경제협력개발기구(OECD) 평균인 80.5세보다 높은 수준을 유지하고 있다(OECD, 2020). 통계청의 고령자 통계에 따르면 생산가능인구는 빠르게 감소하는 반면 인구 고령화 진행 속도는 빨라져 2025년 초고령사회<sup>89)</sup>에 진입할 것으로 전망되었으며 향후 노인인구는 전체 인구 대비 30% 내외의 높은 수준을 유지할 것으로 예측되었다.



[그림 4-26] OECD 회원국 기대수명 비교

출처: 경제협력개발기구(OECD) 건강통계 2020.

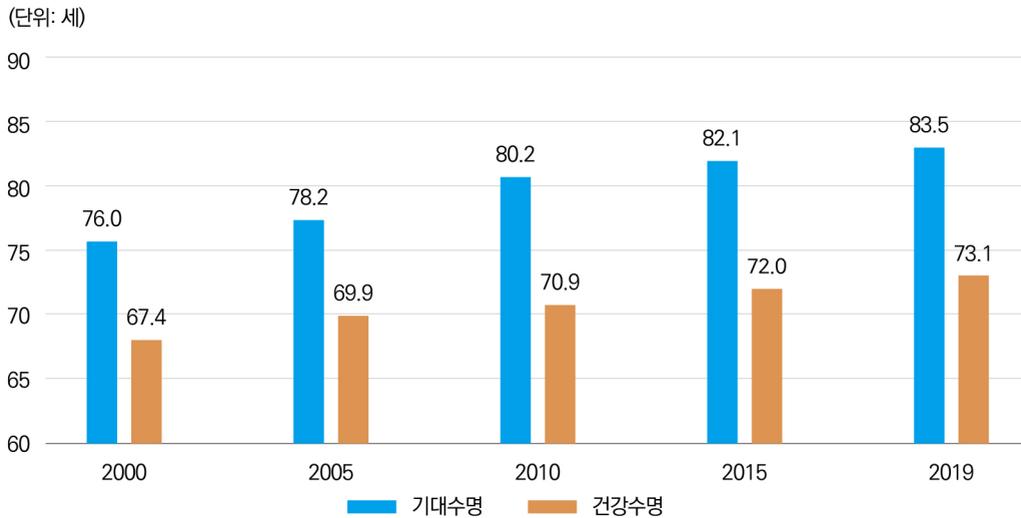
89) 65세 이상 인구가 전체 인구의 20% 이상



[그림 4-27] 고령인구 비율 변화 추이

출처: 통계청, 「장래인구추계 2020~2070년」

기대수명의 증가가 반드시 국민 전체의 건강 수준 향상을 의미하는 것은 아니다. 우리나라의 경우 기대수명은 꾸준히 증가하고 있지만 질병이나 사고 등으로 아프지 않고 건강하게 사는 기간을 의미하는 건강수명은 평균 73년으로 여전히 낮은 수준이다(통계청, 2021; WHO, 2020). 이 때문에 역대 정부는 보건정책의 주요 목표를 건강수명 연장과 건강형평성 제고로 설정하였으나, 기대수명과 건강수명의 격차는 여전히 좁혀지지 않고 있다. 고령화에 따른 노인인구의 증가는 단순한 인구구성의 변화를 넘어 생물학적 건강위험에 취약한 인구집단의 증가를 의미한다. 실제 노인의 경우 만성질환 유병률이 다른 연령집단에 비해 높을 뿐만 아니라 코로나19 바이러스 감염증과 같은 신종 감염병에 취약한 것으로 알려져 있다(장숙량, 2015; 남궁은하, 2021). 또한 신체적 기능의 노화로 인해 인지-운동에서의 반응성, 유연성, 민첩성이 낮아지면서 운동범위 제한으로 골절 등 손상 위험이 높아진다(도현경 외, 2015). 노인인구의 증가로 인해 의료비 지출이 증가할 수 있으며, 이는 사회적·경제적 부담의 증가라는 결과로 직결된다. 또한 초저출산 기조로 인한 생산가능 노동인구의 감소는 노인부양으로 발생하는 사회적 부담을 더욱 가중시킨다.



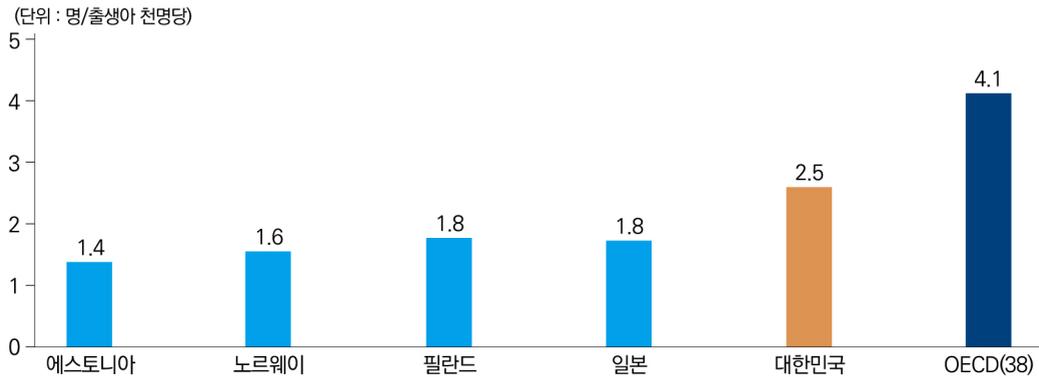
[그림 4-28] 기대수명/건강수명 비교

## 나. 건강보장의 확대

사회보험 형태의 건강보험을 건강보장체제의 기반으로 삼고 있는 우리나라는 1977년 직장의료보험을 시작으로 지속적인 제도의 확대를 통해 1989년 전 국민 건강보험을 달성하였다. 건강보험 제도의 시행 이후 1인당 입원 및 내원 일수가 증가하는 등 필수 의료 서비스에 대한 경제적 부담의 경감을 통해 의료서비스 접근성이 크게 향상되었다. 또한 건강보험 급여의 범위가 점진적으로 확대되면서 재정 규모도 증가하는 등 건강보장체제의 양적 확장을 달성하였다(Kwon, 2018). 1977년 471억 원에 불과했던 건강보장의 재원은 시행 44년인 2021년 약 80조 원을 웃돌았으며, 1인당 평균 재원 일수는 19.1일로 크게 증가하였다. 1인당 연간 의료기관 방문 횟수도 꾸준히 증가하여 1990년 7.9회에서 2021년 18.61회로 약 2배 이상 증가하는 등 의료서비스 이용이 보편화되었다는 것을 알 수 있다(OECD, 2020)

건강보장의 양적 확대는 국민 건강 수준의 향상에 크게 기여하였다는 평가를 받는다(신영수, 2007). 경제협력개발기구(OECD) 국가들의 기대수명과 비교하였을 때 그 격차는 점차 감소하는 경향을 보이고 있으며, 국가 주요 보건지표인 영아사망률은 OECD 평균보다 낮은 수준이다. 질병이 있음에도 치료를 받지 못하는 미충족 의료의 경험 비율은 건

강보험 도입 초기인 1977년 40%에서 2019년 6.4%로 크게 감소하면서 몸이 아파도 참아야 했던 시대에서 아프면 치료를 받는 시대로 전환된 계기가 되었다(보건복지부·질병관리본부, 2019).



[그림 4-29] OECD 국가 간 영아사망률 비교

출처: 경제협력개발기구(OECD) 건강통계 2020

건강보험제도의 성공적 정착으로 국민 건강 수준과 의료 접근성의 향상이라는 양적 성장의 목표는 달성하였지만 여전히 건강보장과 관련된 여러 문제점들이 지적되고 있다. 특히 건강보험의 질적 향상에 대한 논의에서 건강보험의 낮은 보장성과 높은 본인부담금이 대표적인 문제로 지적되고 있다(권순만, 2018). 우리나라의 경우 OECD 국가들과 비교할 때 총 보건의료 비용 중 공공재원의 비중이 매우 낮는데, 이는 의료비의 본인부담 비중이 크다는 것을 나타낸다. 그 결과, 재난적 의료비 발생률(가구 총소득 대비 총의료비)은 역치 기준을 5%, 10%, 15%, 20%로 하였을 때 2011년에는 각각 37.7%, 21%, 13.1%, 9.5%로 다소 높게 나타났다(김은경 외, 2016). 또한 식료품비 제외 총소비 대비 총의료비 지출의 비율 40%를 기준으로 할 경우, 재난적 의료비 발생률은 2011년에 3.45%, 2012년 3.55%, 2013년에는 3.06%로 나타났다(김우림 외, 2017).

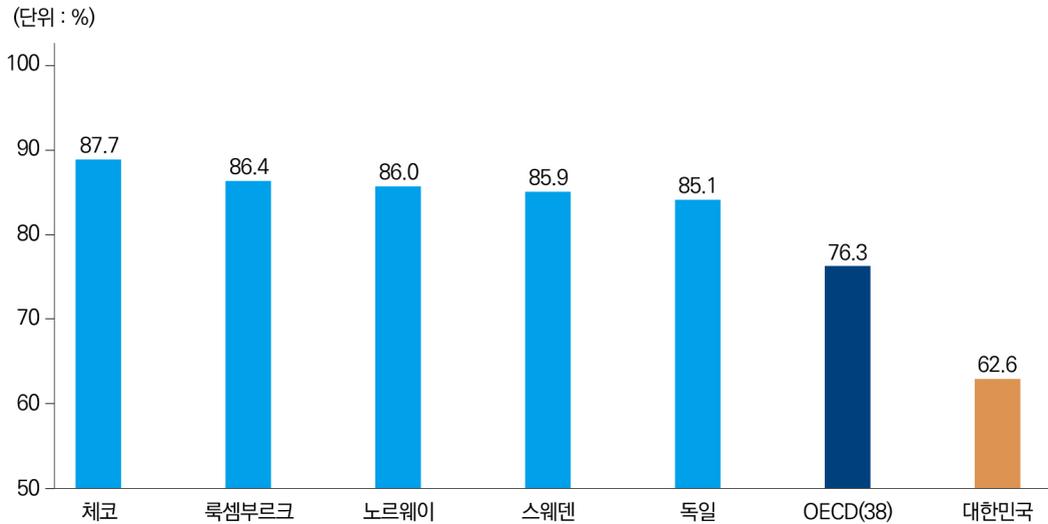
[표 4-16] 연도별 건강보험 보장률

(단위: %)

연도	건강보험 보장률		
	건강보험 보장률	법정 본인부담률	비급여 본인부담률
2009년	65.0	21.3	13.7
2010년	63.6	20.6	15.8
2011년	63.0	20.0	17.0
2012년	62.5	20.3	17.2
2013년	62.0	20.0	18.0
2014년	63.2	19.7	17.1
2015년	63.4	20.1	16.5
2016년	62.6	20.2	17.2
2017년	62.7	20.2	17.1
2018년	63.8	19.6	16.6
2019년	64.2	19.7	16.1
2020년	65.3	19.5	15.2

출처: 국민건강보험공단, 건강보험환자진료비 실태조사(2009-2020)

건강보험 수가의 통제를 받지 않는 새로운 의료서비스 및 기술을 선호하는 의료 공급자의 유인과 행위별 수가제의 왜곡된 유인 구조 등에 의해 건강보험의 낮은 보장성은 높은 비급여 서비스와 이로 인한 높은 의료비 지출과 밀접한 관련이 있다(권순만, 2019). 비급여 서비스의 확대는 의료서비스 이용자의 경제적 부담 증가를 넘어 건강보험의 심사와 평가의 대상이 아닌 비급여의 특성상 안정성과 비용-효과성으로 요약할 수 있는 의료의 질에서도 새로운 문제를 유발할 수 있다.



[그림 4-30] 전체 의료비 지출 중 공공지출 현황

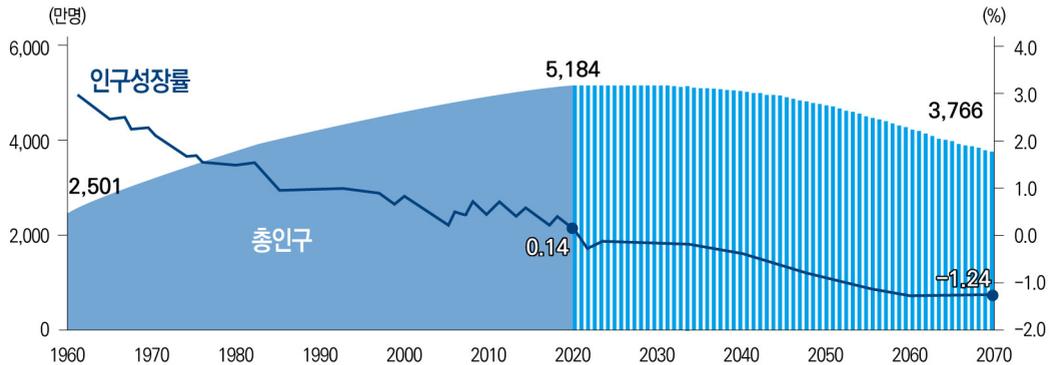
출처: 경제협력개발기구(OECD) 건강통계 2020 재구성

## 다. 지방소멸과 고령화

지방소멸(local extinction)이란 출산을 저하, 고령화 가속화, 그리고 도시화 진전에 의해 특정 지역에서 사람이 사라지는 현상을 뜻한다. 이 용어를 처음으로 사용한 2014년 마스다 보고서는 일본에서 65세 이상 노인인구가 50%를 초과하는 지역이 2000년에는 1개에 불과했으나 2015년 51개, 2030년 144개로 점차 증가하면서 2040년 지방의 50%가 소멸될 것으로 예측해 일본 사회에 큰 충격을 안겨주었다. 지방소멸은 ‘대도시만 생존하는 극점사회’의 탄생을 의미한다. 과거 산업화 과정에서 청년층의 지방 유출은 ‘수도권 성장 → 분수효과 → 지방의 동반성장 → 지역 간 격차 완화’로 이어졌으나, 현재 지방의 인구 유출은 지역의 고용능력 저하에 따른 일자리 감소에 기인하기 때문에 과거와 같은 선순환을 기대하기 어려운 실정이다.

통계청에 따르면 우리나라 총인구는 2031년부터 점차 감소하여 2045년에는 총인구가 4,000만 명, 2091년에는 3,000만 명선을 유지할 것으로 예측되었다. 총인구의 감소보다 더 심각한 문제는 연령대별 인구변화로 생산가능인구(15~64세)의 감소가 지방을 중심으로 빠르게 일어날 것으로 전망되었다. 한국고용정보원(2016)에 따르면 향후 30년 내 82개 ‘군’ 지역 중에서 69곳(84.1%), 3,482개 읍면동 중에서 1,383곳(39.7%)이 소멸

될 것으로 전망되었으며, 다른 연구에서도 기초지방자치단체 중에서 인구 6만 명 미만의 ‘군’ 지역의 인구 감소율이 다른 유형의 기초지방자치단체에 비하여 가장 심각할 것으로 분석되었다(김순은, 2016; 이상호, 2016)



[그림 4-31] 총인구 및 인구성장률, 1960~2070

출처: 통계청, 장래인구추계:2020~2070년(2021)

지방의 인구 감소는 급속히 진행되고 있는 인구의 고령화 문제와 맞물리게 된다. 우리나라는 2000년 고령화 사회로 진입한 이후 노인인구가 꾸준히 증가하였는데, 2017년 행정안전부 통계에 따르면 전체 인구의 약 14%가 노인으로, UN이 정의한 고령사회로 진입하였다. 특히, 전남 21.4%, 경북·전북 18.8%, 경남 14.7% 등으로 지방도시의 고령화 속도가 빠르게 진행되고 있어, 고령화에 따른 지방자치단체의 사회적·경제적 부담이 가중될 것으로 보인다. 인구 감소에 따른 지방의 고령인구 증가 문제는 단순한 지역 인구구조 변화의 문제가 아니라 지역민의 빈곤과 건강 등과 같은 삶의 질과 직결된다. 우리나라 65세 이상 노인의 만성질환 유병률이 약 90%에 달하며, 복합이환자는 69.7% 등 높은 수준으로 알려져 있다. 노인의 빈곤율 또한 지속적으로 증가하고 있다(오영희 외, 2015). 2015년 은퇴연령층(만 65세 이상)의 빈곤율은 48.1%로 노인 2명 중 1명은 빈곤한 상태로 생애를 지속하게 된다는 것이다. 결국 인구 감소와 함께 지방도시를 중심으로 급격하게 진행되는 인구 고령화 문제는 지방자치단체의 보건서비스 재정 부담의 원인이 될 것으로 예상되고 있다.

실제 보건 관련 서비스 수요의 급격한 증가로 재정 부담이 가중되고 있는데, 보건복지

및 환경 부문에 대한 2015년 전국 최종소비지출은 2010년 대비 평균 23.1% 증가한 것으로 나타났으며, 공공사회복지지출 또한 2010년 대비 약 22% 증가하였다(통계청, 2015). 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화는 단순히 지방인구의 급격한 감소에 따른 지방소멸의 문제를 넘어서, 주거, 노인빈곤과 건강 등 새로운 사회문제의 원인이 될 수 있다. 현재 중앙정부의 주도하에 저출산 고령사회 기본계획과 노후준비지원 등의 보건복지계획 등이 발표되었으나, 지역 간 인구구조 변화와 고령화 속도 차이, 지역 여건 및 상황 등의 현실적 여건을 반영하지 못했다는 비판이 있다. 지방의 경우 인구 감소와 노령화, 경제력의 약화 등으로 인해 활력이 저하되고, 보건의료서비스 등의 여건이 서울 등 수도권에 비해 상대적으로 취약하다. 이 때문에 지방의 보건의료서비스의 경우 인구 고령화와 같은 인구학적 요인과 더불어 고령화에 따른 지역사회 내의 다양한 건강 문제를 함께 고려하는 적극적 대응이 필요하다.

## 2 지속가능한 건강보험제도의 개편 방향

미래사회 건강수명을 연장하고 국민 모두 건강한 삶을 영위할 수 있는 지속가능한 건강보장제도로 자리 잡기 위해서는 다음과 같은 개혁 방향을 고려할 필요가 있다(권순만 외, 2019). 첫째, 개인의 지불 능력에 따른 보험료의 부담을 통해 경제적 이유로 인해 의료이용이 저해되지 않도록 해야 한다. 또한, 변화하는 대상자의 필요를 충족할 수 있는 양질의 의료서비스가 제공되어야 하며, 마지막으로 건강보장제도의 재정적 및 정치적 지속가능성을 확보해야 한다. 이와 같은 미래 건강보장제도의 개혁 방향을 바탕으로 1) 국민의 필요를 충족하는 지속가능한 건강보장제도의 확립과 2) 건강기대수명의 향상을 정책 목표로 제시할 수 있다. 국민의 필요를 충족하는 지속가능한 건강보장제도의 확립으로 미래 건강 위협으로부터 국민을 보호하고, 양질의 보건의료서비스의 이용 보장을 통해 궁극적으로 질병으로 인한 사회적, 경제적 부담을 완화할 수 있는 정책 전략의 수립이 요구된다. 또한 건강기대수명 향상을 위해 기대수명과 건강기대수명 간의 격차를 줄이기 위한 의료서비스 체계의 정립과 정책 전략의 수립이 필요하다. 이를 위해 본 연구에서는 미래 위협요인으로부터 자유로운 지속가능한 건강보장의 재원 확보를 위한 방안과 지불제도와 의료전달체계의 변화를 통해 제도의 효율성을 높일 수 있는 방안, 마지막으로 건강보험 거버넌스의 개편 등을 지속가능한 건강보험제도의 개편 방향으로 제시하고자 한다.

## 가. 지속가능한 건강보장의 자원 확보

현재 건강보험의 주요 재원은 가입자 및 사용자로부터 징수한 보험료와 국고 및 건강증진기금 등 정부지원금으로, 가입자와 사용자로부터 징수한 보험료의 비중은 2021년 기준 약 85%로 매우 높은 편이다. 현재 건강보험의 보험료는 주로 근로소득을 중심으로 부과된다. 자영업자와 같은 지역가입자의 경우 재산도 보험료 부과에 고려되기도 하지만, 소득의 경우 근로 및 사업소득을 중심으로 보험료가 부과된다. 노동소득 중심의 건강보험료 부과체계는 금융소득과 같은 비노동소득을 우대하는 정책적으로 비형평적이라는 비판을 피할 수 없다. 이는 비노동으로 인해 얻게 되는 소득보다 노동으로 인한 소득에 더 높은 세금과 보험료를 부과하는 형태로 노동 참여를 감소시키는 등의 왜곡으로 인해 비효율성을 유발할 수 있다. 더 나아가 저출산·고령화로 인한 생산가능인구의 감소와 노인인구의 급증과 같은 환경적 변화로 현재 노동소득 중심의 보험료 부과체계로는 건강보험의 지속가능성을 보장할 수 없다(허중호 외, 2019).

[표 4-17] 건강보험 연도별 재정 현황

(단위: 조 원, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
수입	55.7	58.0	62.1	68.1	73.4	80.5
- 보험료 수입 등	48.6	51.2	55.0	60.3	62.5	69.2
- 정부지원	7.1	6.8	7.1	7.8	9.2	9.6
* 국고	5.2	4.9	5.2	6.0	7.3	7.7
* 국민증진기금	1.9	1.9	1.9	1.8	1.9	1.9
지출	52.6	57.3	62.3	70.9	73.8	77.7
- 보험급여비	51.1	55.5	60.6	69.0	71.0	76.6
- 관리운영비 등	1.6	1.8	1.7	1.9	1.9	1.9
당기수지	3.1	0.7	-0.2	-2.8	-0.4	2.8
누적수지	20.1	20.8	20.6	17.8	17.4	20.2
수지율(지출/수입)	94.4	98.8	100.3	104.1	100.5	96.6

출처: 보건복지부(국민건강보험공단 자료)

현재 노동소득 중심의 건강보험료는 궁극적으로 보건의료 부문 혹은 건강보험에 한정되어 사용되는 소득비례목적세(ear-marked proportional income tax)이다. 따라서

모든 형태의 소득에 대해 건강보험료를 부과하는 것을 검토할 필요가 있으며, 실제 프랑스와 대만에서도 이러한 방향의 개혁을 도입하였다(허중호 외, 2019). 노동소득 이외의 다른 원천의 소득이 현저히 적었던 과거에는 노동소득 중심의 보험료 부과체계에 따른 형평성의 문제가 크지 않았다. 과거와 달리 최근에는 노동소득 이외에 금융소득 등 다양한 원천의 소득이 높아지기 때문에 모든 형태의 소득에 보험료를 부과하는 것이 경제적 부담 능력에 따라 보험료를 납부하는 사회보험의 철학에 부합한다. 현재 2,000만 원 이상 비임금 소득의 경우 건강보험료가 부과되고 있으며, 이는 모든 소득에 대해 건강보험료를 부과하는 개편안에 대한 일정 수준의 사회적 합의라고 해석할 수 있다(권순만, 2019).

국민건강보험 재정 추이를 추계한 최근 연구를 살펴보면, 2025년 전후로 국민건강보험이 재정 위기에 직면할 것으로 예상하고 있다. 2020~2021년 코로나19 바이러스 감염증의 영향으로 개인위생이 개선되고 감염 위험으로 병원 방문이 감소하면서 국민건강보험 의료비 지출이 줄어들어 국민건강보험 재정 감소 추이가 다소 주춤하고 있으나, 코로나19 이후 인구 고령화 등으로 인한 의료비 증가가 급격해지면서 국민건강보험 재정을 빠르게 취약해질 것으로 예상된다(정성희 외, 2021). 건강보험료 인상은 사회적·정치적 저항이 존재하기 때문에 쉽지 않으며, 저출산에 따른 생산가능인구의 감소는 건강보험 재정 수입을 위협한다. 이 때문에 현재 비임금소득 상한을 폐지하고 모든 소득에 건강보험료를 부과하는 것이 노동시장의 효율성, 보험료 부과 형평성, 그리고 건강보험 재정의 지속가능성을 높이는 길이며, 이를 통해 미래사회 건강보험 재정의 안정화를 도모할 필요성이 있다. 장기적으로 보험료와 조세를 구분하는 기존의 이분법적인 패러다임을 벗어나 사실상 소득비례목적세의 기능을 하는 건강보험료를 조세로 통합하는 방향도 검토할 필요성이 있다.

## 나. 수가체계와 의료전달체계의 개편

우리나라는 의료보험 도입 당시부터 행위별 수가제(fee-for-service)를 채택하고 있다. 행위별 수가제는 의료인이 제공하는 의료서비스에 대해서 서비스별로 가격(수가)을 정하여 사용량과 가격에 의해 진료비를 지불하는 제도이다. 행위별 수가제는 양질의 의료 서비스를 제공할 수 있는 장점이 있음에도 불구하고 환자에게 많은 진료를 제공하면 할수록 의사 또는 의료기관의 수입이 늘어나게 되어 과잉진료 및 의료서비스 남용의 위험이

있으며 의료 재정 증가의 위험이 발생할 수 있다(이인석, 2018). 현행 행위별 수가제 기반의 건강보험의 한계를 극복하기 위한 정책적 변화는 2000년 이후 시도되었다. 지난 2003년 노무현 정부는 포괄수가제(DRG)를 도입해 건강보험 재정 운영의 효과적 방식이 될 수 있는 계기를 마련하고자 시도하였으나, 실제 전면 시행은 이루지 못했다. 이후 급증하는 의료비 지출에 대비하기 위해 2013년부터 4개 진료과 7개 질병군 포괄수가제<sup>90)</sup>를 당면 적용하고 있으며, 2009년 시범사업을 거쳐 건강보험공단 일산병원과 공공의료기관을 대상으로 550여 개 질병군에 대한 실포괄수가제가 시행되고 있다. 실포괄수가제는 기존의 포괄수가제와 행위별 수가제가 혼합된 지불제도로, 입원 중 입원료, 검사비, 약제비 등 치료 과정에 포괄수가로 정해진 금액만 지불하고 의사의 수술, 시술 등 의료행위는 행위별 수가로 환자에게 별도로 보장하는 제도이다. 그러나 기준 재원일수를 초과하는 재원일수에 대해서도 일당수가를 지불할 뿐만 아니라 고가서비스와 의사의 의료행위는 행위별 수가제를 통해 별도로 지불하고 있어 실제 재원일수 감소 등의 효과가 미미하다는 비판이 있다(권순만 외, 2013). OECD의 거의 모든 국가는 입원의료에 대해서는 포괄수가제 혹은 총액 예산제를 적용하고 있으며, 행위별 수가제는 한국과 일본 등 일부 국가에서만 도입된 제도이며 그 성과 역시 미흡하다(Annear, et al., 2018).

[표 4-18] OECD 국가별 입원의료에 대한 진료비 지불 체계

	DRG	Global Budget	Procedure service	Line-item remuneration
국가	호주, 오스트리아, 체코, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 일본, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 스위스, 영국, 미국	벨기에, 캐나다, 덴마크, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 터키	칠레, 이스라엘, 일본, 대한민국, 슬로바키아	스페인

출처: 경제협력개발기구(OECD), Health Systems Characteristics Survey 2012 and OECD Secretariat's estimates

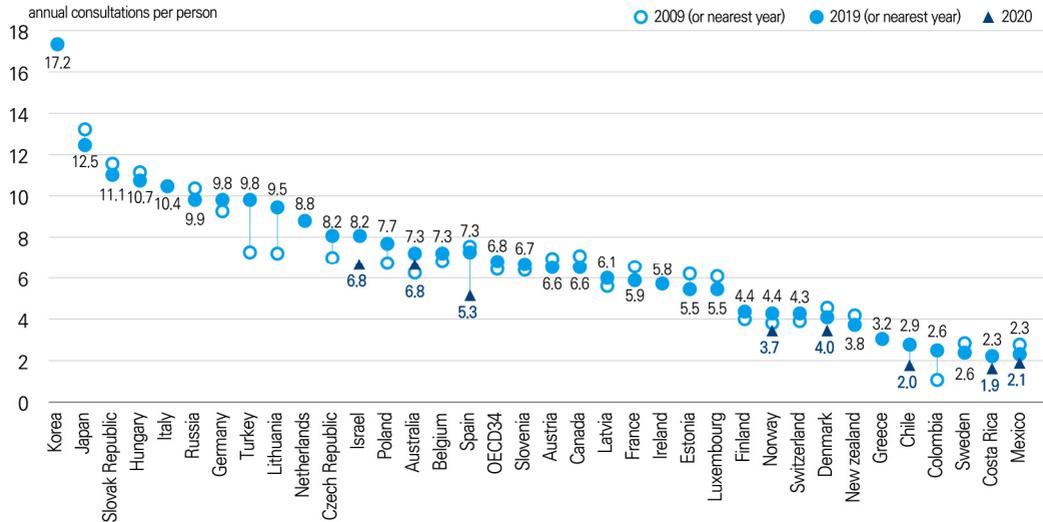
90) 안과(백내장수술), 이비인후과(편도수술 및 아데노이드절제술), 외과(항문수술, 탈장수술, 맹장수술), 산부인과(제왕절개 분만, 자궁 및 자궁부속기 수술)

보건의료 분야에서는 소비자가 가진 정보의 비대칭성으로 인해 의료 이용에 있어서 환자 요인보다 공급자 요인이 더 크게 작용할 수밖에 없다. 이 때문에 더 많은 의료서비스를 제공할수록 공급자의 수입이 증가하는 현재의 수가체계에서 불필요한 의료의 제공이 증가하는 것은 당연한 일이다. 따라서 공급자에 대한 경제적 유인을 결정하는 진료비 지불 제도를 개혁하는 것이 우리나라 보건의료체계의 효율성을 높이기 위해 필요하며, 미래 지속가능한 건강보장제도를 위해 필요하다(권순만, 2019).

진료비 지불제도 개혁 방안의 하나로 보험자와 공급자가 총 의료비용에 대한 계약을 하는 총액 예산제의 도입도 고려할 필요가 있다. 이는 의료비 총량을 관리하는 것으로 보험자와 공급자 간에 제공되는 의료서비스에 대한 진료비 총액을 추계하고 협의한 후 사전에 결정된 진료비 총액을 지급하는 제도이다. 총액 예산제는 비용에 대한 효과적 조정이 가능하고 의료서비스의 가격과 양을 동시에 통제 및 조정함으로써 진료비 지출 증가 속도를 조절하고 예측할 수 있다는 장점이 있다. 감사원이 최근 발표한 ‘건강보험 재정관리 실태 감사 보고서’에서 전문가 집단 100명을 대상으로 실시한 묶음 방식의 지불제도 도입의 필요성에 대한 설문조사 결과 시급성에 대한 인식은 달랐지만 응답자의 75.9%가 묶음 방식의 지불제도를 도입해야 한다고 했으며, 그중에서도 총액 예산제를 도입해야 한다는 의견이 54.3%로 가장 높았다(감사원, 2022). 실제 호주나 캐나다의 경우 외곽지역에 있는 병원은 대부분 예산제로 운영되고 있다(김석일 외, 2017). 인구 감소와 지방소멸이라는 환경적 변화를 경험하고 있는 우리나라의 상황을 고려하여 진료비 지불제도의 개혁 방향을 설정할 때 참고할 수 있는 좋은 사례이다.

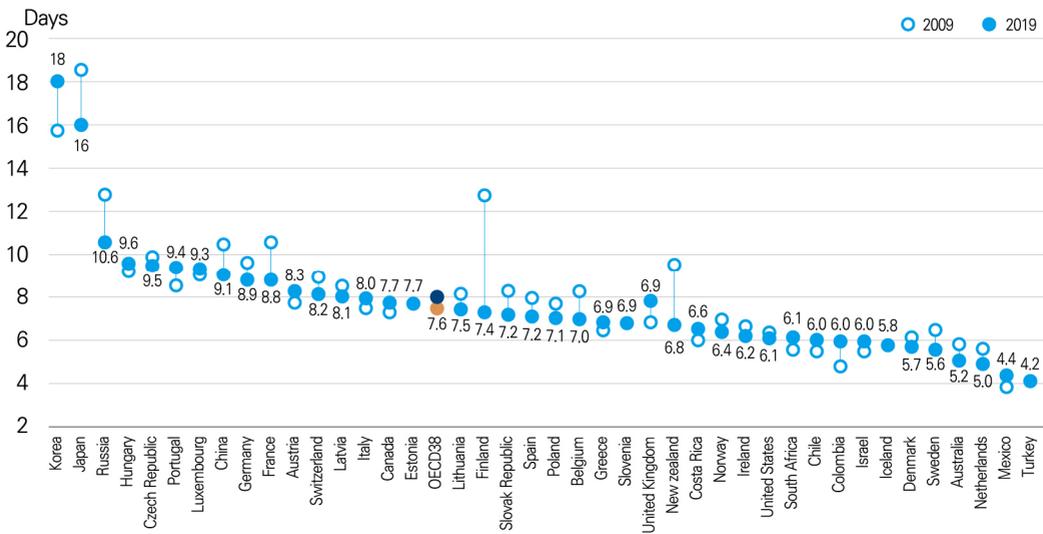
우리나라의 일차보건의료는 매우 취약하며, 전문의 중심과 병원의료 중심의 보건의료 체계로 인해 매우 비효율적이다. OECD 국가들과 비교할 때 우리나라의 의사 방문 횟수와 입원 평균 재원기간은 가장 길며, 의료비 증가율도 높은 편이다. 특히 복합질환을 가진 노인인구에 대한 질병의 예방, 치료, 재활 등의 연계가 이루어지지 못하여 노인들이 여러 의료기관을 전전한 결과 의료비용은 빠르게 증가하고 있는 반면, 노인들의 건강과 삶의 질은 상대적으로 낮다. 이러한 비효율성은 저출산·고령화, 지방소멸, 건강보장의 확대 등과 같은 미래사회 내·외부 환경 변화에 대한 능동적 대처를 어렵게 해 근본적으로 현재 건강보험제도의 지속가능성을 위협할 수 있다.

고용 없는 저성장·초고령 시대의 복지체제 연구 ...



[그림 4-32] OECD 국가별 의사 방문 횟수

출처: 경제협력개발기구(OECD), 건강통계 2021



[그림 4-33] OECD 국가별 의사 방문 횟수

비효율적인 보건의료체계를 개선하기 위해서는 주치의 제도 도입과 같은 일차의료체계의 재정립이 필요하다. 주치의 제도는 대부분의 보건의료 선진국들이 갖추고 있는 제도화된 일차의료시스템으로, 일정한 의료진에게 계속 진료와 돌봄서비스를 받을 수 있으며, 환자 정보의 체계적 관리가 가능하여 포괄적인 양질의 의료서비스 이용이 가능하다(임중환, 2020). 따라서 주치의 제도 도입은 보건의료체계의 전반적인 성과 향상을 위해서뿐 아니라 노인인구에 대한 보건의료서비스의 효과적인 연계를 위해서도 매우 시급한 과제이다.

#### 다. 건강보장의 강화와 거버넌스 개편

건강보험의 보장성 강화를 위한 지속적인 정책적 노력이 필요하다. 하지만 어떤 의료서비스에 대해 우선적으로 보장성을 강화할 것인지에 대한 우선순위 결정 과정이 여전히 미흡하다. 의학적 필요가 높고, 경제적 부담이 큰 중증질환이며 치료가 비용-효과적인 질병에 대한 보장성 확대의 방향을 모색할 필요가 있다. 다시 말해 중증질환 대상의 급여 강화에 대한 정책적 우선순위가 높아야 한다. 이뿐만 아니라 질병으로 인한 재난적 의료비의 발생과 소득 손실에 의해 빈곤의 나락으로 빠지는 사례가 많음을 고려하여 소득 손실을 보상하기 위한 상병수당의 도입을 검토 및 확대해야 한다.

이와 함께 건강보험 거버넌스의 개편을 통해 미래 건강보험제도의 지속가능한 운영 및 관리 구조를 구축할 필요가 있다. 현재는 건강보험료가 가입자, 의료공급자, 보험자/정부/공익 측 3자를 대표하는 멤버로 구성된 건강보험정책심의위원회에서 결정된다. 그런데 이러한 보험료 조정의 기전이 전년도 건강보험 지출에 맞추어 올해의 건강보험료를 인상하는 구조로 되어 있어서, 건강보험 지출과 보험료 인상을 억제하는 기전으로서 그 역할과 기능이 충분하지 않다. 즉 현재와 같이 지출에 대응해서 보험료 수준을 결정하는 양출제입(量出制入) 방식으로는 재정의 지속가능성을 담보할 수 없어서, 보험료 수입에 맞추어 지출을 통제하는 양입제출(量入制出) 방식으로의 전환이 불가피하다(허중호 외, 2019). 급속한 인구 고령화와 함께 장기적인 경제성장의 둔화와 같은 저성장이 예상되므로 보험료 수입은 한계에 부딪힐 가능성이 상당히 높다. 더욱이 우리나라는 공급자의 대부분이 민간공급자이고 진료비 지불제도 또한 의료의 양과 강도가 계속 증가되는 행위별 수가제로, 지금과 같은 패러다임으로는 건강보험 재정 위기의 가능성이 높다. 따라서 건강보험 재정의 총액에 대한 강력한 통제가 필요하다. 이를 위해서는 여타 기금처럼 건강

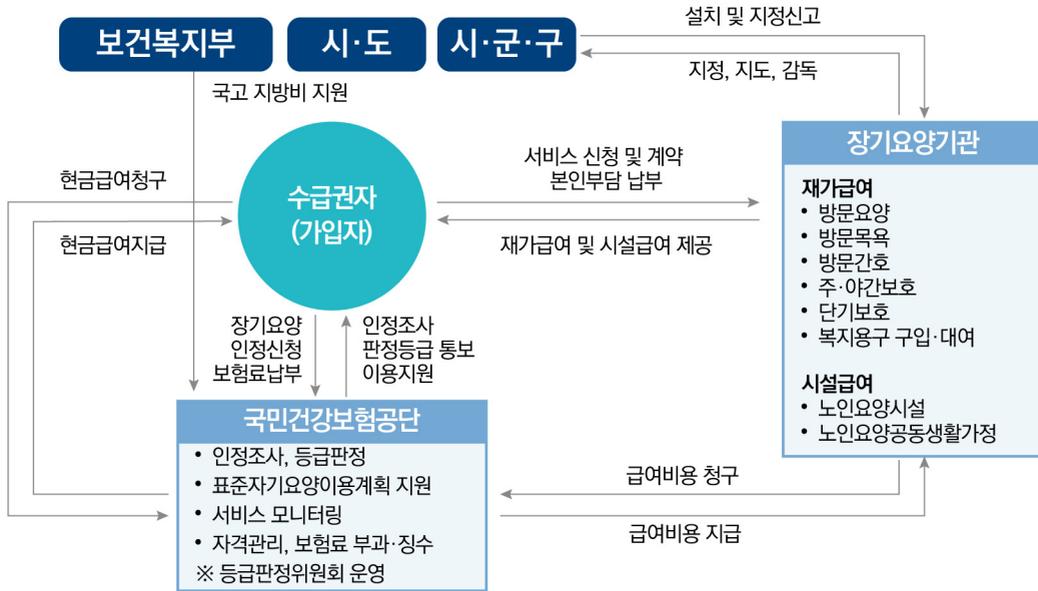
보험도 기금화와 같은 형태로 재정부처와 국회의 통제를 받도록 하는 거버넌스의 개편을 고려할 필요가 있다(권순만 외, 2012; 허종호 외, 2019).

### 3 지속가능한 장기요양보험의 개편 방향

장기요양보험제도는 2008년 7월 1일부로 전국적으로 시행되어, 고령, 노인성 질병 등의 이유로 일상생활이 스스로 불가능한 노인을 대상으로 신체활동 및 가사지원 등의 돌봄 서비스 제공과 가족 부담 완화를 그 목표로 하고 있다. 장기요양보험은 건강보험과 같이 가입이 법적으로 의무화되어 있으며, 장기요양서비스가 필요한 개인이 장기요양인정신청을 하고 인정조사와 등급판정위원회의 등급판정을 통해 장기요양인정을 받은 경우 급여 혜택을 받을 수 있다. 급여 대상자는 일반적으로 65세 이상의 노인 또는 치매 및 뇌혈관성 질환 등 노인성 질병을 가진 65세 미만자 중 6개월 이상 혼자 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정받은 경우를 포함한다. 장기요양보험은 현재 건강보험과 함께 근로연령계층의 보험급여를 통해 재원을 마련하고 있는데, 노인인구는 급속히 증가하고 출생아 수는 급격히 감소하면서 세대 간 형평성의 문제와 함께 궁극적으로 제도의 지속가능성에 대한 논란이 지속되고 있어 건강보험제도와 함께 장기요양보험의 개혁 방안을 심층적으로 검토할 필요성이 높아지고 있다(김용하, 2020).

#### 가. 장기요양보험 관리·운영체계의 변화

건강보험과 함께 가입이 법으로 의무화되어 있는 장기요양보험은 보건복지부, 국민건강보험공단, 장기요양기관, 지방자치단체 등이 관리 및 운영의 주체이다. 사업을 총괄하는 보건복지부는 장기요양기본계획의 수립 및 조정 작업을 담당하며, 국민건강보험공단은 보험자로서 보험자 가입 자격 관리, 보험료 부과 및 징수, 신청자 등급판정, 급여 관리·평가 및 급여비용 심사지급, 제도 조사연구·홍보, 서비스 전달체계 등의 역할을 수행한다. 장기요양기관은 등급판정을 받은 수급자와 계약을 체결하여 장기요양서비스를 제공하며 지방자치단체는 장기요양기본계획에 따른 세부 시행계획을 수립하고 시행하며, 장기요양기관 설치 및 지정 등의 권한을 가지고 사업을 지원하는 역할을 하고 있다.



[그림 4-34] 장기요양보험 관리 및 운영체계

출처: 국민건강보험, 2021 노인장기요양보험 통계연보

현재 우리나라의 장기요양보험은 건강보험공단이 운영하는 전국 단위의 재원체계를 가지고 있어서, 분권화된 요양서비스체계 및 지역사회와의 연계에 많은 한계가 있다. 일반적으로 외국의 경우 지방자치단체가 요양서비스 제공에 중요한 역할을 담당하고 있으나, 우리나라의 경우 그 역할과 기능이 미미한 실정이다. 장기요양보험제도가 서비스를 제공하는 현물급여의 형태이기 때문에 서비스의 공급이 지역별 욕구와 필요를 충족할 수 있도록 적절히 공급되어야 할 전제조건을 갖고 있다. 그러나 비수도권 농어촌지역을 중심으로 서비스의 부족 현상이 보고되고 있다(이윤경, 2009). 지역 간 균형적인 서비스 제공 체계의 구축과 서비스 종류의 다양성 등을 고려할 때 민간 요양병원과 시설 중심에서 탈피하여 지방자치단체의 적극적인 역할과 기능의 확대 및 재정립을 통해 지역 기반 장기요양체계로의 전환도 고려가 필요하다. 현재 노인 요양시설과 요양병원 등의 무분별한 이용이 지속될 경우 노인의 삶의 질과 제도와 사회의 지속가능성에도 부정적 영향이 초래될 수 있다(이윤경, 2018)

지역을 기반으로 하는 장기요양과 노인돌봄체계로의 전환은 노인돌봄의 탈시설화를 통해 본인이 거주하는 공간과 지역사회에서 보호하는 것이 적절하다는 “Aging in place”

의 관점을 실천하는 방안이 될 수 있으며, 지방소멸과 고령인구의 증가라는 환경적 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 새로운 대안이 될 수 있다(이윤경, 2018). 또한 이를 통해 지역단위의 서비스 제공을 위한 욕구사정과 서비스 계획, 제공 등 사례관리의 체계화가 이루어질 수 있다.

이와 함께 건강보험과 장기요양보험의 새로운 거버넌스 체계에 대한 고민이 필요하다. 건강보험과 장기요양보험의 재원조달은 현재와 같이 전국 단일 체계로 하고, 하위 단위에 인구집단의 위험을 고려한(risk-adjusted) 재원의 총액을 배분하는 제도적 변화를 고려할 수 있다. 이때 배분되는 총액은 건강보장과 장기요양보장을 포괄하는 총금액으로, 지방자치단체의 요양 관련 복지서비스에 대한 중앙정부 예산 배분도 포함시킬 수 있다. 다시 말해 지역사회 차원의 예방-의료-요양-복지 서비스를 연계/포괄하는 예산 배분을 통해 총액에 대한 계약 도입을 고려할 필요가 있다. 이러한 큰 변화는 재원조달의 중앙 집중화 그리고 서비스 구매(purchasing)의 분권화를 추구하는 것이다. 구매의 기능이 분권화 되더라도 수가제도, 급여 범위 등에 있어서 전국 단위의 표준을 적용하면 지역 간 불균형의 문제를 피할 수 있다. 이러한 변화를 통해 커뮤니티 케어(community care)에 있어서 필수적인 요소인 지방자치단체와 지역사회의 참여를 유도할 수 있으며, 건강보험과 장기요양보험은 전국 단위의 중앙 집중화된 재원조달체제를 통해 자원배분의 효율성과 형평성을 높일 수 있을 것이다(Kwon, 2015).

## 나. 의료와 요양의 통합

노인인구의 급속한 증가에 따라 장기요양보험의 수요도 빠르게 증가할 것으로 예측되지만 현재 건강보험과 장기요양보험의 역할이 제대로 분리되어 있지 않아 노인 진료비의 상승과 제도의 비효율성이 증가하고 있다. 요양시설의 급여 대상자가 될 수 없는 장기요양등급 3·4·5 등급과 등급외자들이 요양병원을 시설의 대체재로 이용하기도 하며 주거와 돌봄의 대안으로 요양병원을 선택하기도 한다. 한편, 시설급여자격이 충족되는 요양등급 1·2등급자의 경우 요양시설 부족 등과 같은 미충족으로 인해 요양병원을 이용하기도 하며, 요양서비스보다 의료서비스가 필요한 노인들이 장기요양시설을 이용하는 경우가 발생하기도 한다. 이처럼 원래 요양병원과 요양시설의 기능과 역할이 혼재되어 있는 상황에서 노인 진료비에서 요양병원의 진료비가 차지하는 비중은 점차 증가하고 있다(Kim, et al., 2015; 조경희 외, 2019).

건강한 노년의 삶을 위한 노인의 욕구는 의료와 요양이라는 이분법적인 경계로 구분할 수 없으며, 많은 경우 의료적 욕구와 요양의 욕구가 동시에 존재하기도 한다(조경희 외, 2019). 실제 노인인구가 증가할수록 보건의료서비스와 사회복지서비스, 급성의료와 장기요양, 재가서비스와 장기요양시설 간의 서비스 연계가 중요할 수 있는데 현재 건강보험과 장기요양보험의 제도 분리로 인해 노인의 의료와 요양 욕구를 충족할 수 있는 서비스의 단절 문제가 발생할 수 있다. 더 나아가 현재와 같이 요양병원과 요양원의 기능과 역할 정립이 모호하다면, 인구 고령화의 속도를 고려할 때 노인 의료비의 지출은 지속적으로 증가하지만 건강보험과 장기요양보험제도의 효율성은 지속적으로 떨어져 두 제도의 지속가능성을 담보할 수 없는 상황이 발생할 수 있다.

이를 해결하기 위한 방안으로 의료와 요양을 통합하는 통합케어의 방안을 정책적으로 고민해볼 수 있으며, 선행연구에서도 이러한 정책 대안을 제시하고 있다. 통합케어에 대한 통일된 정의는 없으나 의료와 요양 간/의료와 요양 내, 조정과 연계를 통해 의료와 요양 서비스를 제공하는 것으로 요약할 수 있다. 최근 발표된 ‘환자 중심의 의료-요양서비스 제공체계 구축 연구’에서는 총 네 가지의 통합케어 유형<sup>91)</sup>에 따라 실제 국내에서 적용 가능한지 여부를 분석하기도 하는 등 통합케어의 필요성이 점차 대두되고 있다(조경희 외, 2019). 의료와 요양을 통합하는 대안 중 하나로 요양병원에 대한 급여를 장기요양보험에서 담당하는 것으로 제도 변경을 고려할 수 있으며, 이를 통해 건강보험과 장기요양보험 간 연계 향상을 기대할 수 있다. 특히 요양병원과 요양시설에서 노인의 건강 및 신체 기능 평가와 요양보험 등급판정체계를 위한 동일한 도구를 사용한다면 두 기관 간의 연계가 향상될 뿐만 아니라, 요양병원의 장기입원을 보다 용이하게 통제할 수 있을 것이다(허종호 외, 2019).

향후 보다 심층적인 분석과 정책 대안의 비교를 통해 요양병원과 요양원의 역할 정립, 더 나아가 의료-요양의 통합을 고민할 필요가 있으며, 다양하고 복잡해지는 노인들의 의료와 요양 욕구를 동시에 충족하고, 재정 절감, 노인들의 건강 수준 유지와 향상이라는 목적을 달성할 수 있는 의료와 요양 서비스 전달체계를 구축할 필요가 있다.

91) ① 공급자 네트워크 방식과 복수재원 모델 ② 공급자 병합방식과 복수재원 모델 ③ 공급자 네트워크 방식과 단일재원 모델 유형 ④ 공급자 결합방식과 단일재원 모델

## 다. 장기요양보험 재원조달 체계

장기요양보험의 재원조달은 현재 근로연령계층이 노인계층을 위한 부담을 지는 부과 방식으로 국민건강보험료에 장기요양보험료율을 부가하여 부과된다. 따라서 국민건강보험료를 납입하는 모든 가입자는 의무적으로 장기요양보험료를 납입해야 한다. 급격한 고령화에 따른 노인인구의 급증으로 장기요양에 대한 수요와 요구가 높아지고 있으며, 이에 따른 비용 지출이 지속적으로 증가하고 있다. 반면 저출산에 따른 생산가능인구 비중의 감소로 인해 장기적으로 장기요양보험 수입의 증가 폭은 크지 않을 것으로 예측되고 있다. 실제 2009년 GDP 대비 0.19% 수준인 장기요양보험 지출 규모는 2050년 GDP 대비 1.06% 수준까지 증가하는 것으로 추계되나, 동 기간 총수입은 GDP 대비 0.19%에서 0.4%로 증가하는 것으로 나타나, 재정적자 수준은 2020년 GDP 대비 0.19% 수준에서 2050년에는 0.66%까지 급속히 증가할 것으로 추계되고 있다(김용하, 2020; 윤성주, 2013).

따라서 장기요양보험제도의 지속가능성을 위해서는 보험료 인상 등이 우선적으로 고려되고 있다. 급여 지출의 증가를 충당하기 위해서 필요한 장기요양보험의 보험료율(직장가입자 기준)은 2020년 0.68%(실제 적용 기준 보험료율)에서, 2024년 1.0%, 2036년 2.0%, 2042년 3.0%에 이르고, 2048년 4%, 2055년 5%를 초과하여 2065년에는 6.4% 수준에 도달할 것으로 예상되었다(김용하, 2020). 한편 현재의 장기요양보험제도를 그대로 유지할 경우 필요보험료는 2021년 연 38만 원에서 2030년 94만 원, 2050년에는 650만 원, 2065년에는 1,699만 원으로 인상해야, 급여 지출을 충당할 것으로 분석되었다(김용하, 2020). 이는 연평균 9.0% 보험료 부담률을 인상하는 것으로 급여 지출의 증가 속도보다 보험료 부담 상승 속도가 빨라 보험료 인상의 수용 가능 여부가 불투명할 뿐만 아니라 이로 인해 세대 간 갈등이 초래될 가능성이 높다(윤성주, 2013).

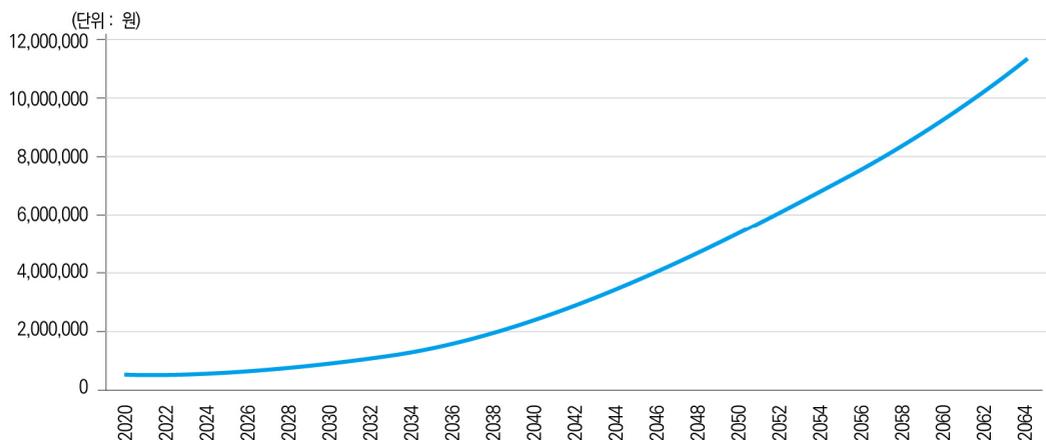
[표 4-19] 장기요양보험 관리 및 운영체계

(단위: 억 원, %)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수익	보험료	23,697	25,421	27,047	28,833	30,916	32,772	39,245	49,526	63,568
	국고 지원금	7,018	7,439	8,025	8,849	9,761	12,081	14,347	16,853	19,463
	의료급여 부담금	7,018	7,439	8,025	8,849	9,761	12,081	14,347	16,853	19,463
	기타	750	861	1,381	1,036	1,095	755	833	913	692
	소계(A)	35,617	38,312	41,486	43,884	47,297	51,430	61,533	76,203	96,138
비용	보험급여비	27,328	30,995	35,984	40,352	44,204	52,317	64,652	79,469	90,858
	관리운영비	1,663	1,782	1,977	2,002	2,164	2,396	2,502	2,927	3,039
	기타	382	403	536	775	858	1,177	855	754	798
	소계(B)	29,373	33,180	38,497	43,140	47,227	55,891	68,008	83,149	94,695
총수지율 (B/A) (%)		82.5	86.6	92.8	98.3	99.9	108.7	110.5	109.1	98.5
누적준비금 적립금		11,258	11,258	12,855	15,092	17,038	18,632	17,685	10,997	4,136

출처: 국민건강보험공단, 『노인장기요양보험통계』, 2012-2020.

(단위: 원)



[그림 4-35] 장기요양보험 필요보험료 전망

출처: 보험연구원

현재 근로연령계층이 보험급여를 공급하는 노년계층을 부양하는 형태의 부과 방식의 장기요양보험 재정 운영 방식은 저출산·고령화와 같은 급격한 인구구조의 변화에 적절히 대응할 수 없다. 따라서 장기요양보험의 보험료 부과 방식을 지금과 같은 완전 부과 방식에서 적립적 요소가 강화된 재정방식으로 전환할 필요성이 제기되었다(김용하 2020). 해당 연구에서 연령별 평준 보험료, 기간별 종합보험료, 기금 고갈 연도를 일정 기간 유예할 수 있는 단일보험료 등을 검토하였으며, 보험료 시뮬레이션 결과 적립방식 성격의 보험료 산정 방식으로의 전환이 필요하다고 제안하였다(김용하, 2020) 한편, 장기요양보험은 국민건강보험과 같이 공공 기금화 되어 있지 않는데, 기금의 뚜렷한 설립 목적과 적정 수준의 적립금에 대한 추가적인 연구와 사회적 논의를 거쳐 법령을 마련할 필요성도 있다(김용하, 2020). 이를 통해 현재 건강보험보다 더 심각한 적자 상태를 경험하고 있는 장기요양보험의 재정 위기를 타개하고 지속가능한 건강보장제도로 자리 잡을 수 있는 방안을 모색해야 한다.

## 4 소결

보건의료를 둘러싼 내외부 환경적 변화로 인해 우리나라 보건의료체계 전반의 지속가능성이 위협을 받고 있다. 저출산과 고령화로 대표되는 인구구조의 변화와 신종 감염병의 출현으로 보건의료체계의 대대적 변화가 요구되고 있다. 소득 수준의 향상과 삶의 질이 중요해지면서 건강에 대한 욕구가 증가되었다. 이러한 욕구를 충족하기 위해 건강보험 보장성 강화의 일환으로 급여의 범위를 지속적으로 확장해왔으며, 국민 건강 수준 향상에 기여하였음을 부인할 수 없다. 건강보장제도의 양적 성장에도 불구하고 상대적으로 건강보험 보장성이 낮아 의료비 지출이 꾸준히 증가하고 있으며, 사회경제적 수준에 따라 의료서비스의 경제적 접근성 격차가 커지고 있다. 지방소멸은 단순히 지역 청년의 유출 문제를 넘어 지역사회의 고령화와 지역 격차의 심화로 연결될 수 있으며 이에 따른 보건의료 관련 재정지출이 늘어나는 사회적 부담의 증가로 연결된다. 급격한 환경적 변화에 대응하고 국민 건강 수준과 삶의 질 향상이라는 정책 목표를 달성하기 위해서는 보건의료정책의 핵심인 건강보장제도의 변화와 개선이 필요하다. 건강보험의 경우 지속가능성을 담보할 수 있는 건강보장의 자원 확보가 중요하다. 특히 가입자 및 사용자에게 징수하는 보

협료의 비중이 높기 때문에 생산가능인구의 감소와 같은 급격한 인구구조의 변화에 취약할 수밖에 없다. 지속가능한 건강보장의 재원 확보를 위해서는 현재 근로소득 중심의 보험료 부과 방식에서 비근로소득과 근로소득을 포함한 모든 소득 중심의 보험료 부과 방식으로 개편이 필요하다. 특히 현재 노동소득 중심의 건강보험료는 궁극적으로 소득비례목적세의 성격을 띠고 있는데, 경제적 부담능력에 따른 보험료 납부라는 사회보험의 철학에 부합할 수 있는 변화가 요구된다. 수가체계와 의료전달체계의 개편도 건강보장제도의 지속가능성을 위해 고려해야 할 개혁 방안이다. 현재 행위별 수가제를 기반으로 하는 건강보장제도 내에서는 의료비 지출의 조정과 관리에 한계가 있으며, 또한 정보의 비대칭성으로 인한 공급자 유인 수요가 발생할 수 있다. 이 때문에 총액 예산제와 같은 묶음 방식의 지불제도 개편이 필요하다. 또한 비효율적인 의료전달체계를 개선하기 위해 주치의 제도와 같은 일차의료 강화 방안이 모색되어야 한다. 주치의 제도는 복합질환을 가진 노인의 건강과 삶의 질 향상을 위해 질병의 예방, 치료, 재활 등의 의료서비스 연결성을 높이며 양질의 의료서비스를 제공할 수 있는 제도적 대안이다. 한편 중증질환을 중심으로 건강보험 보장성 강화를 위한 우선순위를 설정, 추진할 필요가 있으며, 미래 건강보험제도의 지속가능한 운영과 관리를 위한 새로운 거버넌스의 개편도 고려할 필요가 있다. 장기요양보험의 관리와 운영체계의 변화도 필요하다. 특히 지방자치단체가 주축을 이뤄 요양서비스를 제공하는 역할을 보다 적극적으로 수행할 수 있는 운영체계로의 개편이 필요하며, 지역사회 기반 다양한 요양서비스의 개발이 요구된다. 현재 요양병원과 요양기관 간의 불명확한 역할을 새롭게 정리하고 서비스 연계 방안 등을 모색하여 노인들에게 필요한 의료-요양 통합서비스 방안의 개발을 고려할 필요가 있다. 장기요양보험의 안정적 운영을 위해서 적립적 요소가 강화된 재정방식에서의 전환이 필요하며, 이를 바탕으로 지속가능한 건강보장제도로의 유지 방안이 모색되어야 한다.

## 제 4 절

## 주거지원정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 저성장, 인구변화와 주거 이슈

주거를 주택가격과 주거복지 등의 측면에서 바라본다면 가장 큰 영향을 미치는 요인은 경제 상황과 인구 및 가구구조의 변화 등으로 볼 수 있다. 저성장, 초고령화는 선진국의 공통적인 현상으로 볼 수 있으며, 우리나라도 2021년 공식적으로 선진국 지위를 획득<sup>92)</sup>했을 뿐 아니라 경제성장률도 하락하는 추세이고 인구의 고령화는 세계 최고 수준이다.

#### 가. 저성장, 초고령과 주거의 관계

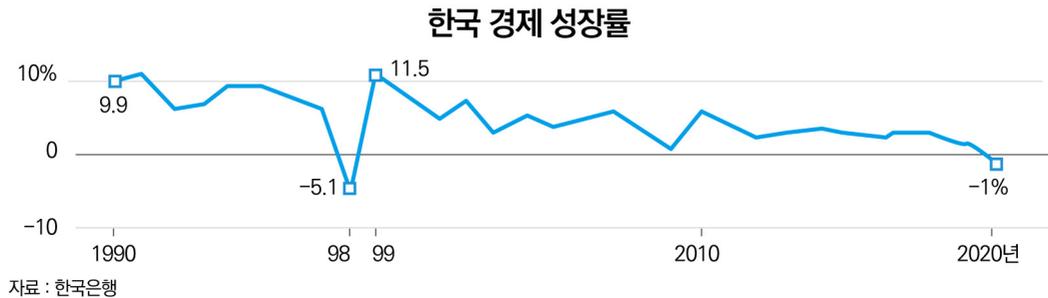
저성장의 원인은 크게 두 가지로 볼 수 있는데, 첫째는 인구의 감소로 인한 것이며, 둘째는 선진국의 공통적인 현상으로 볼 수 있다. 저성장으로 인한 주택시장과 주거정책과의 관계는 한마디로 정의하기 어렵다. 일본처럼 저성장으로 인한 주택시장 침체의 연속 가능성이 있으나 성장이 높지 않은 OECD 국가 중 일부는 지속적으로 주택가격이 상승하고 있어 각각의 사정에 따라 다른 결과를 보인다고 볼 수 있다. 한 가지 공통적인 사항은 저성장은 고용의 불안정, 임금상승의 둔화 등으로 저소득층 서민들이 고통을 받게 되고 특히 주거 불안정으로 이어지는 경우가 대부분이기에 저소득층에 대한 주거 안정이 필요하며 주거비 부담을 줄여줌으로써 경제 상황이나 생활의 질을 높여주는 것이 절실하다. 즉, 공공임대주택을 대폭 늘리는 등의 정책이 필요하다.

고용 없는 저성장은 1, 2인 가구의 증가, 즉 가구의 분화에 따라 가구의 소득을 감소시키며 주거의 소비자인 가구의 소득 감소는 주택의 구입 수요를 줄이고 주거취약계층을 늘리는 결과를 나타낸다.

생산가능인구는 지속적으로 줄고 있지만 고령자 고용률은 OECD 회원국 중 가장 높

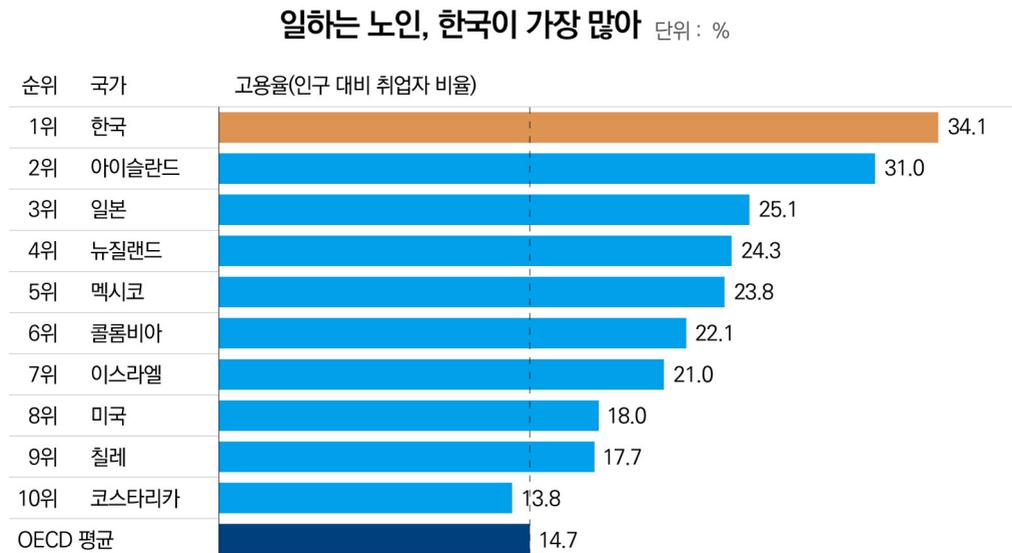
92) 2021년 7월 2일 유엔무역개발회의(UNCTAD) 제68차 회의에서 대한민국을 개발도상국에서 선진국 그룹으로 변경하였고, OECD, 세계은행 등에서도 선진국으로 분류함.

다. 고령자 가운데 일하는 사람이 많다는 것은 연금 등 안정적인 수입이 없다는 것을 방증하는 것이기도 하다. 고령자의 주택 보급률은 다른 세대에 비해 높지만 근로 소득은 물론 연금수령액, 사회이전소득 등 가처분소득이 낮아 주거 안정성도 매우 떨어져 있다.



[그림 4-36] 경제성장률 추이

출처: [https://www.chosun.com/economy/economy\\_general/2021/01/27/HGXUZEKMLJHPFAUKG4XSC4QNP4/](https://www.chosun.com/economy/economy_general/2021/01/27/HGXUZEKMLJHPFAUKG4XSC4QNP4/)



자료 : 경제협력개발기구(OECD)

The JoongAng

[그림 4-37] 고령자 고용률

출처: <https://www.joongang.co.kr/article/25027416#home>

## 나. 인구 감소 및 가구 증가에 따른 영향

지속적으로 인구가 감소하고 있으나 가구는 증가 추세를 보이고 있다. 2022년 2분기 합계출산율이 0.75명으로 2021년 0.81명보다 낮다. 고령자 비율은 17.5%(2022년 2월 기준)이며, 2025년에는 고령자 비율이 20% 이상으로 되어 초고령사회에 진입하게 된다<sup>93)</sup>. 그 이후에도 상당 기간 고령자 비율이 급격히 증가할 것으로 전망된다.

인구는 감소하고 있지만 1인 가구화 및 가구 분화로 인해 가구 수가 지속적으로 증가하고 있다. 이는 그나마 주거수요를 늘리는 역할을 할 것으로 보이지만 가구 분화로 인한 가구의 평균 소득 감소로 주거취약계층의 증가와 주택 구입 수요 감소가 예상된다.

## 다. 저성장 및 초고령화로 인한 주거 문제

### 1) 소득 감소로 인한 주거비 부담 증가

고령자 가구의 경우 비고령자 가구 대비 소득이 낮으며, 2020년도 주거실태조사에 따르면 고령화되면서 근로소득은 크게 감소하였다(국토교통부, 2021). 가구당 총경상소득의 경우 비고령자 가구 평균이 367만 원인 데 비해 고령자 가구는 187만 원으로 크게 낮게 나타났다. 특히 근로 및 사업소득의 경우 비고령자 가구 평균이 351만 원인 데 비해 고령자 가구는 104만 원에 불과함을 알 수 있다. 앞에서 살펴본 OECD 통계에 따르면 한국 노인의 고용률이 34.1%에 이르고 있으나 그럼에도 불구하고 근로 및 사업소득이 낮다는 것은 단위소득도 매우 낮다는 것을 의미한다. 고령자에게 주요 소득원이 될 수 있는 연금소득도 적고 수급률이 낮은 것은 물론 평균 수령액도 많지 않은 편이다. 국민연금 수급자 중 65세 이상인 경우는 2021년 말 기준 413.7만 명으로 전체 65세 이상 인구 중 46.7%만이 수급자<sup>94)</sup>이며, 월평균 수령액은 69만 원에 그치고 있다(2022년 5월 기준)<sup>95)</sup>.

93) 출산율의 지속적인 감소로 초고령화 시점이 더 앞당겨질 수 있음.

94) 조선일보 (2022). 국민연금 '월 100만원' 이상 수령 40만명 넘었다. 2022.3.6.

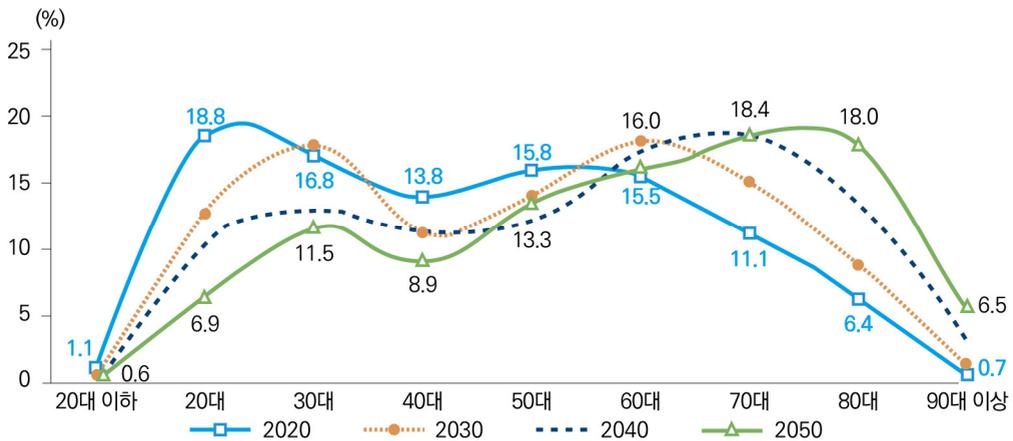
([https://biz.chosun.com/topics/topics\\_social/2022/03/16/PV3PWT3DLRH2DOTGODCY4UAPCI/](https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2022/03/16/PV3PWT3DLRH2DOTGODCY4UAPCI/)) (2022.9.9. 검색)

95) 경제활동인구조사(통계청) 성별 연금수령여부 및 월평균수령액

([https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?tblId=DT\\_1DE8051S&orgId=101&language=kor&conn\\_path=&vw\\_cd=&list\\_id=](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?tblId=DT_1DE8051S&orgId=101&language=kor&conn_path=&vw_cd=&list_id=)) (2022.9.9. 검색)

고령자의 낮은 소득은 주거비 부담으로 전가되는 것이 일반적이며, 임차 가구의 경우 임대료에 대한 부담이 더욱 커질 수밖에 없다. 특히, 소득활동을 하기 어려운 후기고령자는 그 부담이 더욱 커질 수밖에 없다. ‘월소득 대비 임대료 비율’을 나타내는 RIR(Rent Income Ratio)의 경우 전체 가구 평균이 20.9%인 데 비해 고령자 가구는 27.0%로 높은 편이다. 이는 청년가구(20.4%), 신혼부부가구(22.3%), 소득하위가구(23.3%)보다 모두 높아 주거비에 대한 고령자의 부담이 매우 크다고 할 수 있다.

초고령화가 진행되며 고령자가 되기 전에 주택을 소유한 경우 직접적인 주거비 부담이 크지 않을 수 있으나 주택을 소유하지 못한(특히 월세 거주자) 경우 주거비 부담이 클 수밖에 없다. 고령자의 경우 사별 혹은 이혼 등으로 고령 1인 가구화가 되는 경우가 빈번하며, 이로 인해 고령자와 관련된 주거, 복지 등의 문제가 발생하며, 초고령화는 이러한 문제를 점점 커지게 한다(고흥·유선중, 2017).



[그림 4-38] 1인 가구 연령별 구성비

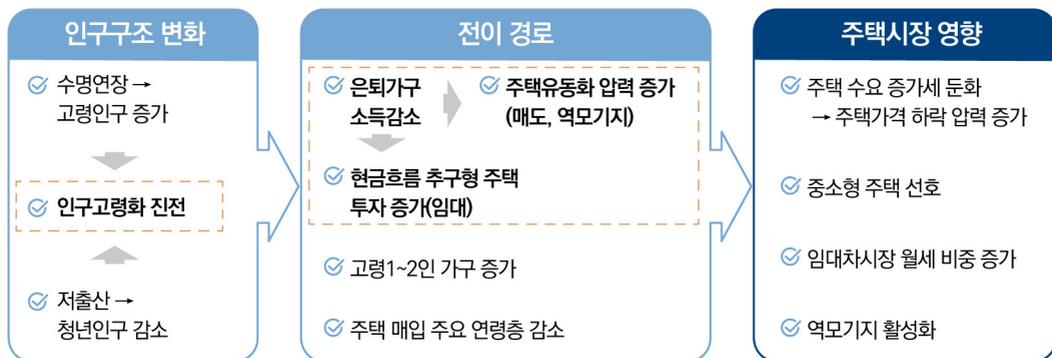
출처: 통계청, 2022. p.2

초고령 시대의 건강 문제는 주거 문제와 직결될 수 있는데 건강하지 못하고 특히 현대와 같이 가족에 의한 케어가 어려운 시기에는 그 문제의 심각성이 커진다. 이에 대한 방안으로는 시설에서 집중 케어를 하는 경우와 재택에서 케어를 받는 방안 등이 있다. 안심케어 등을 통한 재택 지원 방안이 있으며 실질적인 노화 및 질환으로 인해 주택에서 케어하

기 어려운 경우는 전문시설, 병원, 요양원 등에서의 돌봄이 시급하다. 현재 주택에서의 케어는 걸음마 상태이고 전문시설은 양과 질에서 시급하며 대폭적인 개선이 필요하다. 그러므로 커뮤니티 케어(community care: 지역사회 통합돌봄 사업)<sup>96</sup>와의 균형점을 모색할 필요가 있다. 커뮤니티 케어란 “신체적이나 정신적인 기능에 어려움이 있는 사람(예를 들어 치매환자)을 병원이나 복지시설에 입소시키지 않고, 가정에서 돌보는 것”을 의미한다.

## 2) 부동산 가격 하락

초고령화로 인한 부동산, 즉 주택 가격의 하락 문제는 대체적으로 장기적으로는 주택가격의 상승이 어렵다는 연구가 다수이고 단기적으로는 주택가격에 영향을 미치는 요인들이 매우 다양하고 변화 폭이 커 예측하기 어렵다는 것이 일반적이다. 오강현 등(2017)은 일부 고령 가구가 생계비 마련을 위해 주택을 처분할 가능성이 높다고 하였으며, 청년가구의 경우 자가주택을 구입할 수 있는 여력이 부족하여 주택수요 증가세를 둔화시키는 요인으로 작용할 것으로 본다. 다만, 주택가격이 상승 혹은 유지되기 위해서는 주택을 구매해줄 수 있는 연령층, 즉 경제활동인구가 유지 혹은 증가되거나 경제활동인구의 소득이 매우 높은 경우 가능하나 장기적인 관점에서는 감소 추세일 것으로 전망된다.



출처: 오강현. 2017. p.2

[그림 4-39] 인구구조 변화가 주택시장에 미치는 영향의 경로

96) <https://investpension.miraeasset.com/contents/view.do?idx=12419>

인구변화의 지속에도 불구하고 최근의 주택가격 급등 및 하락세의 반복은 시중 유동성 증가 및 금리 변동 등 외부 요인이 인구, 가구 요인을 지배한 것으로 볼 수 있다. 하지만 장기적인 추세에서는 주택시장이 전반적인 하락세를 보일 것으로 판단된다. 다만, 인구 및 가구구조의 차이와 경제적 집중 정도 등에 따라 지역적 차이는 클 것으로 전망할 수 있다.

### 3) 주택 노후화

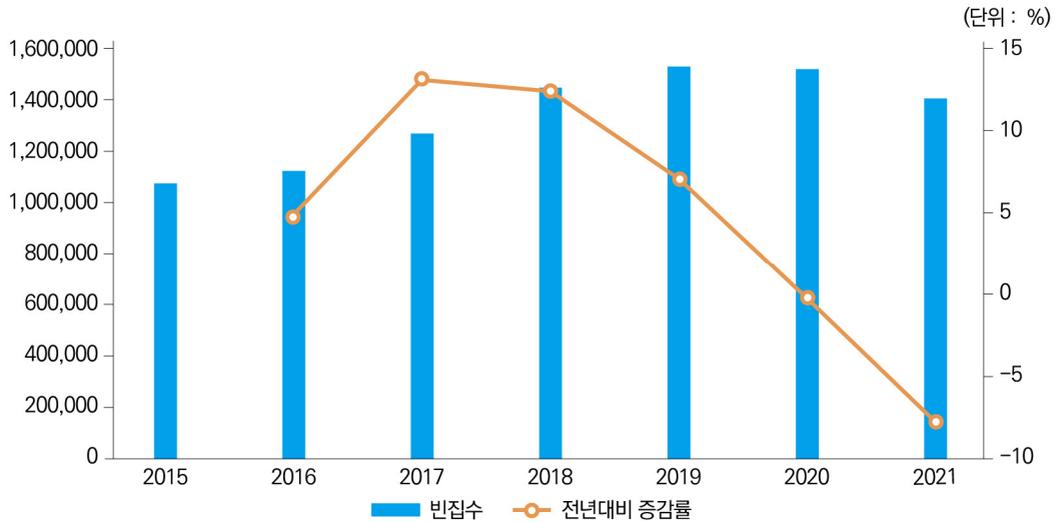
저성장으로 인한 전반적인 경제성장의 둔화는 신규 주택에 대한 수요를 크게 줄일 가능성이 크다. 또한 현재 30년 이상 노후주택의 수가 크게 늘어나고 있으며 기하급수적으로 늘어날 것으로 전망된다. 2020년 현재 전국 주택 중 30년 이상 노후주택 비율은 19.6%, '20년 이상' 주택 비율은 48.9%에 이르기 때문에 10년 후에는 30년 이상 노후주택 비율이 주택 일부의 재건축 및 재개발 등을 고려하더라도 40%를 훌쩍 넘을 것으로 전망된다. 저성장 및 인구·가구 변화에 따라 주거수요 증가세가 줄어들고 부동산 가격의 하락이 현실화될 경우 재개발·재건축, 리모델링에 대한 사업성이 크게 떨어질 것으로 전망되고, 노후주택의 개선은 더욱 어려워질 수 있고 방치되는 주택도 크게 늘어날 수 있다.

### 4) 빈집 증가

빈집의 수<sup>97)</sup>는 2000년 51.3만 호에서 2019년 151.8만 호로 정점에 이른 이후 2021년 139.5만 호로 약간 줄어든 상황이다. 최근 수년간의 주택가격 급등이 미분양 주택을 줄이고 구축 주택에 대한 수요도 늘린 것으로 판단된다. 그러나 최근 부동산 경기의 하락세로의 전환은 빈집의 수를 늘리는 역할을 할 것으로 보인다.

---

97) 조사 시점에 빈집인 경우



[그림 4-40] 연도별 빈집 수 및 증감률 변화(2015-2021)

출처: 통계청(KOSIS) '빈집의 종류 및 건축 연도별 주택'

특히, 6개월 이상 빈집의 경우 63.6만 호(12개월 이상은 38.7만 호)로 충청북도의 전체 주택 수(65만 호)와 비슷한 수준이며(2020년 현재)<sup>98)</sup> 통계상 과다 표집을 고려하더라도 상당한 규모임을 알 수 있다. 이 중 1년 이상 거주·사용하지 않는 주택은 2020년 기준 38.7만 호로, 2005년 19.1만 호에 비해 2배가량 증가하였다. 또한, 파손되어 있는 주택도 11.9만 호에 달하여 파손된 주택의 관리 및 활용이 시급함을 보여준다. 특히 지역적으로는 읍면지역의 6개월 이상 빈집이 32.7만 호(12개월 이상은 23.2만 호)에 이르러 농어촌지역에 오래된 빈집이 집중되어 있는 것을 알 수 있다<sup>99)</sup>.

[표 4-20] 1년 이상 비어 있는 주택의 수(2005-2020)

(단위: 천 호, %)

구분	2005	2010	2015	2020
빈집 수	190.9	263.2	304.4	387.3
연평균 증가율	-	8.4	3.7	6.2

출처: 통계청(KOSIS) 주택총조사

98) 통계청(KOSIS) 주택종류별 빈집사유별 기간별 파손정도별 빈집

99) 2020년 현재 동부(도시화지역)에 1442.8만 호, 읍면부에 409.8만 호의 주택이 있는 점을 고려해야 함.

빈집이 발생하는 원인은 다양하지만 ① 고령화로 인한 집주인 사망 및 신규 주민 유입 감소, ② 대규모 정비사업의 지연 및 취소, ③ 도시기반시설 노후화 등 도시쇠퇴로 인해 다른 지역으로 이주, ④ 인근의 주거단지 개발로 인해 좋은 주거지로 이동, ⑤ 대규모 정비사업 예정으로 일시적 행위제한 등 크게 다섯 가지 정도로 구분할 수 있다(강미나, 2018). 특히 ① ③ ④의 경우는 저성장, 초고령화와 밀접한 연관이 있으며, 장기적으로 악영향을 미칠 수 있다는 문제가 있다.

이러한 빈집 관련 문제점은 빈집 자체의 범죄화, 위생 등의 문제뿐만 아니라 주변지역의 동반 침체나 지역 경제나 환경의 악화를 불러일으킬 수 있다는 것이다. 주택가격 상승의 기본적 원인은 수요 대비 공급(기존 주택 포함)이 적다는 것인데 최근까지의 지속적인 주택가격 상승에도 불구하고 일부 지역은 주택의 수가 부족한데 한편으로는 빈집이 증가하고 있어 주택의 양극화 현상이 나타난다. 이는 신규 주택에 대한 선호와 교육적인 선호도, 교통이 불편한 곳에 대한 비선호 등 여러 요인이 복합 작용하여 주택 선호의 양극화라고 볼 수 있다. ‘빈집’에 대한 개념은 단일화되지 않고 상식과 통계상, 법령상 정의가 상이하여 혼돈을 초래하기도 한다(조정희 외, 2021). 일반적으로는 폐가<sup>100)</sup>, 혹은 장기적인 공가로 인식되는 경우가 많으나 행정 목적 등에 의해 일시적 공가가 빈집으로 분류되는 경우가 많다. 통계청의 조사 기준은 “조사 시점에 사람이 살지 않는 주택”으로 정의하여 일시적 빈집도 포함된다. 또한 ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법’ 제2조 제1항 제1호와 ‘농어촌정비법’ 제2조 제12호에 의하면 빈집은 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 않는 집으로 정의되고 있다.

## 2 주거 현황: 주택 규모와 특성의 변화

### 가. 주택 규모의 변화

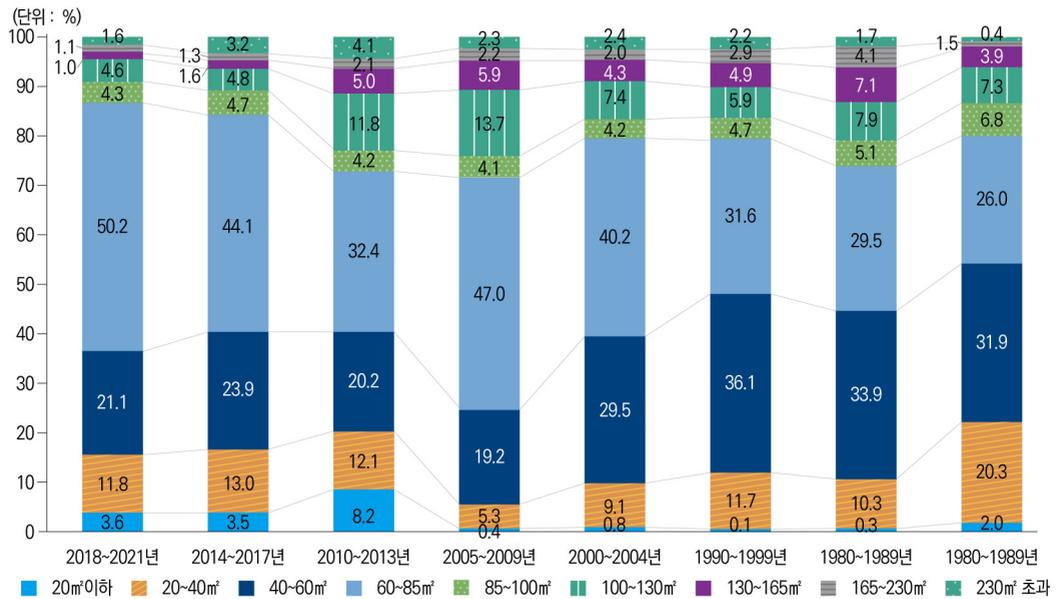
#### 1) 주택의 소형화 및 주거공간의 수요 변화

공급주택이 주거 소비자의 요구를 반영한다는 가정하에 최근 들어서는 60~85㎡의 주택이 가장 많이 공급되고 있다. 2000년대 초반 이전까지만 해도 40~60㎡의 주택 공급이

100) 폐가의 경우 통계청 주택총조사에 의하면 2020년 현재 8만 8,481호로 조사됨.

가장 많았다. 당시만 해도 3인 가구 이상이 주류인 시기였고, 좁은 주택 규모였음에도 불구하고 그때 상황에서는 큰 문제가 되지 않았다. 2010년대 중반 이후에는 국민주택 규모인 85㎡를 초과하는 주택의 공급량이 현저하게 줄어 10% 초반대의 비율로 공급되었다. 2005~2009년 사이 28.2%를 공급한 데 비해 대형주택의 공급 비율이 절반 정도로 감소하였다. 이는 가구원수의 감소에 따라 주택의 소형화가 진행되기는 하였지만 60㎡ 이하의 소형주택이 주류가 되지는 않았음을 보여주는 것이다. 다만 2010년 이후 40㎡ 이하의 초소형주택 공급량이 늘어나고 있어 1인 가구를 대상으로 한 주택의 공급량이 증가하고 있음을 알 수 있다.

1인 가구의 증가가 계속되고 있고 생활 수준 향상, 코로나19의 경험 등으로 넓은 주거 공간에 대한 수요 증가에 따른 충분한 주거면적에 대한 수요는 증가할 것으로 보이고, 초소형주택과 중간 규모의 주택에 대한 수요는 지속될 것으로 보인다.



[그림 4-41] 주택 규모별 공급 변화(2021년까지)

출처: 통계청(KOSIS)\_주택의 종류 연면적 및 건축 연도별 주택

## 2) 소형주택 수요자의 변화

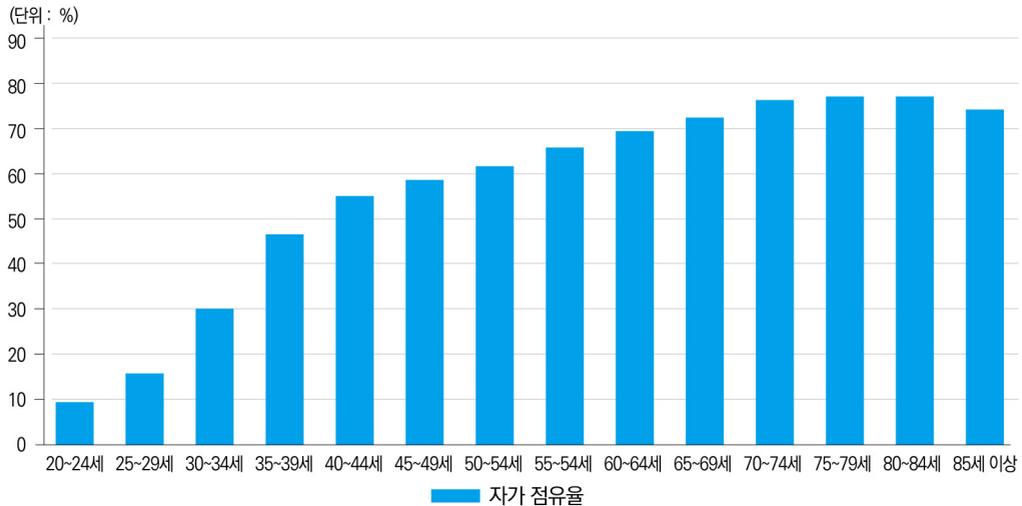
1인 가구라도 거주지역, 소득, 자산 상태 등에 따라 필요로 하는 주거면적은 다양하게 나타날 것이다. 하지만 1인 가구 중 주거취약계층의 경우 소득이나 상황에 따라 초소형주택을 선호하거나 필연적으로 거주해야 하는 경우가 많다.

소형주택 거주자가 주거취약계층일 가능성이 높으므로 주거정책에서도 이들의 수요를 고려한 공공임대주택과 민간주택의 공급이 필요하며 청년이나 고령자 여부 등에 따라 주택 내외의 시설구조나 부대시설, 서비스 시설 등에 대한 수요가 변화된다. 이재춘(2022)에 따르면 장래의 청년 및 고령자 등 연령별 1인 가구의 초소형주택에 대한 수요가 지역별로 급변하므로 이에 대한 대비가 필요하다. 미래의 인구·가구구조 및 주거 특성 변화 등을 감안해 연령별, 지역별로 주택수요량을 추정한 결과, 2040년의 소형주택(전용면적 40㎡ 이하) 수요는 현재에 비해 청년 1인 가구는 30%가량 줄어드는 반면 고령 1인 가구는 2배 이상 늘어날 것으로 보인다. 전국 소형주택 수요는 2020년 321만 호에서 2040년에는 339만 호로 5.3% 늘어나지만 세대별 수요는 다를 것으로 보인다. 청년층(20~34세)은 143만 호에서 102만 호로 29.0% 줄어드는 반면 중장년층(35~64세)은 138만 호에서 149만 호로 8.0%, 고령층(65세 이상)은 40만 호에서 87만 호로 119.3% 증가할 것으로 추정된다.

## 나. 주거 특성의 변화

### 1) 고령자의 점유형태

고령자의 자가소유율 및 자가점유율은 다른 연령대에 비해 높은 편이나 통계청의 자료에 따르면, 2010년 대비 2020년의 경우 초기고령자의 자가점유율이 낮아지고 월세 거주 가구가 크게 늘어나고 있다. 다만, 점유형태는 주택의 소유 여부와는 일치하지 않을 수 있으며, 또한 주택소유율보다는 자가주택점유율이 낮은 것이 일반적이다.



[그림 4-42] 연령대별 자가점유율 추이

출처: 통계청(KOSIS)

고령자 가구는 가구주 연령이 높아질수록 자가점유율도 높아지는 것이 일반적이며, 75~79세 연령대에서 최정점을 보이다가 소폭 하락하는 경향을 보인다. 전체 고령자의 경우 74.9%가 자가를 점유하고 있었으며, 7.8%가 전세, 11.7%가 보증금 있는 월세, 2.0%가 보증금 없는 월세에 거주하고 있다. 고령자는 다른 연령대에 비해 자가점유율이 높아 상대적으로 안정된 주거형태를 보인다고 말할 수 있지만 고령 가구의 수가 급격히 늘어나고 있어 주거취약 고령자 가구의 수도 급속도로 늘어나고 있다. 또한 점유형태로 볼 때 해마다 상황이 악화된다고 할 수 있는데 2010년의 경우 74.8%가 자가점유를 보였고, 11.9%가 전세, 8.5%가 보증금 있는 월세, 1.5%가 보증금 없는 월세에 거주하였다. 자가점유의 증가 정도는 거의 같았지만 전세 비율이 4.1%p 감소한 반면, 보증금 있는 월세가 3.2%p 증가하였다. 고령자 월세가구<sup>101)</sup>에서는 2020년이 2010년에 비해 2배 이상 증가(30.9만 → 62.8만)하였다.

101) 보증금의 유무와 관계없이

## 2) 고령자의 계속 거주(Aging in Place: AIP)<sup>102)</sup>

미국 질병통제예방센터(Center for Disease Control and Prevention)에 의하면 Aging In Place는 연령, 소득, 능력 수준과 관계없이 누구든 자신의 집 또는 공동체에서 안전하고 독립적으로, 편하게 사는 상태라고 정의한다(CDC 홈페이지, 건강용어사전; 이윤경 외 2017: 21 재인용). 이는 가능하다면 고령자가 계속 살아온 지역사회에서 친숙한 이웃 사람들과 관계를 유지하며 지속적으로 살아가는 것을 의미하며, ‘시간’ 개념과 ‘공간’ 개념, ‘사람 간의 관계’의 개념을 포함하는 것으로 해석할 수 있다(이윤경 외 2017: 22).

보편적으로 고령자들은 AIP를 원하는 것으로 파악되는데 2020년 노인실태조사에 의하면 건강이 유지되는 경우 83.8%가, 건강이 악화되더라도 56.5%가 살던 집에 계속 거주하기를 원하는 것으로 나타난다(보건복지부, 2021). 살던 곳에 계속 살고 싶은 이유는 지하철·버스 등 교통환경에 익숙하고, 방문하던 병원, 쇼핑센터, 문화센터 등과 같은 생활편의시설을 계속 이용하고자 하며, 특히 마음이 통하는 친구와 이웃들과의 관계를 지속하고 싶기 때문이다(손양민, 2020). 거주지의 급격한 변화 및 이동은, 고령자의 정신 건강에 나쁜 영향을 줄 수 있기 때문에 현대 복지정책의 흐름은 고령자를 양로원, 요양원 등의 시설에 수용하는 것보다 당사자가 살던 집에서 계속 살도록 하는 것이 바람직한 것으로 고려하고 있다(손양민, 2020).

AIP에서 ‘place’는 고령자가 거주하는 ‘주택’의 의미로만 보기도 하고 광의로는 지역(communitiy)까지 고려하는 등 관점이 다양하다. 최근에는 단순히 물리적 ‘집’으로 공간적 범위를 한정하기보다 지역으로 확대하여 지역과의 상호작용에 초점을 맞추는 경향을 보인다(이윤경 외, 2017).

102) 다양한 표현이 있음: 예) 살던 곳(거주지)에서 나이 들; 지역사회 계속 거주; 지역사회에 연속적으로 거주하기; 지역사회에서의 지속적 거주 등

### 3 현행 주거정책 및 문제점

#### 가. 주거비 부담 감소 노력 및 저성장 및 초고령화에 대응하는 정책 여부

사실상, 지금까지의 주거정책은 물리적 시설의 공급이나 주거비 부담 경감 정책이 주를 이루었다. 이는 대다수의 주거취약계층이 물리적 혹은 경제적 어려움을 겪었던 상황이었고 성장시대에는 불가피한 상황이었다 할 수 있다. 그러나 사회·경제적 상황이 크게 변한 상황에서 주거지원정책이 저성장 및 초고령화에 대응하는 정책인지는 고민해보아야 할 문제이다.

##### 1) 저출산 고령사회 기본계획

저출산고령사회위원회에서는 저출산 및 초고령사회에 대응하기 위해 2006년을 1차로 5년마다 저출산 고령사회 기본계획<sup>103)</sup>을 수립하고 있으며 현재는 4차 계획이 2021~2025년을 기준으로 수립된 상황이다(2020년 12월 발표). 3차(2016~2020) 기본계획에서는 주거의 측면에서는 “경제적 요인으로 만혼·비혼 추세가 심화됨에 따라 일자리, 신혼부부 주거 지원 등 구조적 대응 시도”하는 것을 명시하고 있다. 주요 시책으로 신혼부부 임대주택 공급을 확대하는 것이다(박선권, 2022: 26). 4차 계획에서는 주거지원 범위를 확대하였는데 아동의 성장기 동안 안정적인 주거환경의 중요성을 인지하여 1) 신혼부부, 2) 아동양육가구, 3) 다자녀가구 등에 대한 주거지원을 확대하는 방향으로 계획하였다.

##### 가) 신혼부부 및 아동이 있는 가구(아동양육가구)

신혼부부·아동양육가구(만 6세 이하 자녀 있는 가구)에 주거지원을 확대하였다 (육아정책연구소 성과공유정보팀, 2020). 아동가구 주거지원 관련 정책은 국토교통부의 2개 과제 및 6개 세부 과제로 구성되어 있다(박선권, 2020: 44).

- ▷ 행복주택 공급
- ▷ 신혼희망타운 분양
- ▷ 신혼부부 전세임대 및 매입임대 출·용자

103) 저출산고령사회위원회(제4차 저출산고령사회 기본계획 사용설명서)

- ▷ 신혼부부 주택 구입·전세 자금 용자 등
- ▷ ‘다자녀가구 주거지원 확대’를 위한 통합공공임대 출·용자
- ▷ 다자녀 매입임대 출·용자 및 전세임대 용자 등

2022년 아동가구 주거지원 관련 정책의 예산 총액은 19조 2,374억 원(대한민국정부, 2022)으로 2021년의 18조 3,212억 원보다 증가했으며 대부분이 신혼부부 주택 구입 및 전세 자금 용자, 신혼부부 전세임대 및 매입임대 용자, 행복주택 출자 및 용자에 할당된다.

5년간 다자녀가구 전용임대주택을 2만 7,500호 공급하고, 지원 기준을 3자녀로 확대할 계획이다(이코노미스트, 2020). 구체적으로 고품질의 신규 주택 공급, 거주기간 확대, 넓은 평형 우선권 부여 등이며, 주거비 부담 완화를 위해 구입 및 전세 자금 대출 한도를 2,000만 원 상향하였다(육아정책연구소 성과공유정보팀, 2020).

**[표 4-21] 신혼부부, 아동가구 주거지원 관련 세부 과제 및 2021년 및 2022년 예산**

(단위: 억 원)

과제명	세부 과제	'21 예산	'21 집행	'22 예산	시행주체
신혼부부·아동 양육가구 주거지원 확대	신혼부부 및 만 6세 이하 자녀 가구 임대 행복주택 공급(주변 시세의 약 80%), 출·용자	35,512	33,869	27,141	국토 교통부
	신혼부부의 저렴한 내집 마련 기회 확대 신혼희망타운 공급 분양	비예산			
	신혼부부 전세임대 용자, 매입임대 출·용자	44,605	-	45,068	
	신혼부부 주택 구입·전세 자금 용자	99,000	-	95,300	
다자녀 가구 주거지원 확대	3~4인 이상 가구원수 대상 전용면적 60~85㎡의 중형 평형 통합공공임대 출·용자	1,813	-	18,231	
	다자녀 매입임대 출·용자, 전세임대 용자	5,413	-	6,634	

주: - 자료 없음

출처: 박선권, 2022. p.45를 기본으로 대한민국정부, 2022를 바탕으로 재작성

### 나) 청년의 주거 안정 기반 마련

청년의 주거 안정 관련 정책은 국토교통부 등이 담당하고 있다. ‘청년가구 주거 안정 기반 마련’을 위해 취학 및 구직 목적의 분리거주 미혼청년에게 주거급여를 지급하며 그 밖에 청년 행복주택, 매입·전세 임대, 공공지원민간임대, 주택 구입 및 전세 자금 융자·출자 등(박선권, 2022: 57-58)을 제공한다.

2022년 청년의 주거 안정 관련 정책들의 예산 합계는 3조 9,804억 원가량이었고, 이 중 대부분인 3조 9,267억 원이 청년 주택 관련 출자·융자에 할당되어 있고, 주거급여에 약 537억 원이 할당된다(대한민국정부, 2022).

[표 4-22] 청년의 주거 안정 관련 세부 과제

(단위: 억 원)

과제명	세부 과제	'21 예산	'22 예산	시행주체
청년가구 주거 안정 기반 마련	주거급여 수급가구원(중위소득 45%) 중 취학·구직 분리거주 20대 미혼청년 별도 주거급여 지급	466.9	536.6	국토 교통부
	청년 행복주택, 매입·전세 임대, 공공지원민간임대, 주택 구입·전세 자금 융자·출자	46,071.41	39,267.2	

주1) 세부 과제 예산액 표기 불분명으로 부처별 집계에 표기된 예산액을 참조함. 저출산·고령사회위원회, 제4차 저출산고령사회 기본계획 2021년도 시행계획, 2021.3. p.47.

주2) 2022년도 시행계획은 대한민국정부(2022)의 p.1407

출처: 박선권, 2022. p.58를 기본으로 대한민국정부, 2022를 바탕으로 재작성

### 다) 인구구조 변화에 대한 적응

‘다양한 가족의 제도적 수용’을 위해서 한부모가족 복지시설 및 매입임대의 주거지원 정책을 실시하고 있다. 인구구조 변화에 따른 사회시스템을 조정하기 위해 연령대별, 지역별, 가구원별 등의 주택수요 전망을 반영하여 제3차 장기주거종합계획(‘23~’32) 수립 시 적정 주택 공급을 추진하고 빈집 실태조사를 수행하였다.

종합적으로 저출산 고령사회 기본계획 시행을 위한 2022년도 예산에 따르면 중앙부처가 집행하는 전체 예산 78조 9,348억 원 가운데 주거부문이 전체의 30.0%(23조 7,087억 원)로 가장 많이 지출되고 있으며(대한민국정부, 2022: 9), 이는 저출산 고령화를 해결하는 데 주거를 핵심 요소로 고려하고 있음을 보여주는 것이다.

**[표 4-23] 정책 분야별 저출산·고령사회 기본계획 시행계획 예산 현황**

(단위: 억 원)

	계	가족*	노인*	주거	고용	교육	보건	기타
'22년	789,348	192,444	200,392	237,087	83,029	38,759	6,852	30,785
	100.00%	24.40%	25.40%	30.00%	10.50%	4.90%	0.90%	3.90%
'21년	726,799	179,874	189,095	232,197	92,872	8,533	6,081	18,146
	100.00%	24.70%	26.00%	31.90%	12.80%	1.20%	0.80%	2.50%

\* 가족, 노인은 OECD SOCX 분류 기준에 따라 예산을 분류  
출처: 대한민국정부.(2022). p.9

### 라) 문제점

제4차 저출산 고령사회 기본계획에서는 3차에서의 신혼부부 주거지원에 이어 아동가구에 대한 공공임대주택 출·용자, 공공분양주택, 민간임대주택 출·용자 등과 청년 주거급여 및 매입·임대 출·용자 등에 대한 지원 계획을 수립하였지만 주거비 안정의 기본이 되는 주택가격 안정화를 위한 고려는 미흡하다(박선권, 2022: 75).

또한, 전체적으로 물리적 주택의 공급과 금전적 지원에 초점을 맞추고 있다. 물론 이러한 주택의 양적 공급과 예산 지원은 필수적이며 시급한 사안이지만 삶의 질을 향상시키기 위한 주거환경에 대한 고려나 소프트웨어적 지원은 계획에서 찾아보기 어렵다.

## 2) 빈집 관련 정책 및 문제점

### 가) 빈집 관련 정책 현황

지자체는 도심 내 빈집의 효율적인 활용과 정비를 위해 '빈집 정비계획'을 수립할 수 있고, 이를 위한 기초조사로 '빈집 실태조사'를 실시할 수 있다(국토교통부, 2020: 2). 실태조사 대상은 시와 구 지역에 해당하며 도시지역 144곳에 해당한다. 도시지역 이외의 농어촌지역의 빈집에 관한 사항은 '농어촌정비법'을 근거로 한다.

빈집에 관한 자체 조례를 제정한 지자체는 전체의 약 4분의 3 정도이며 4분의 1 정도는 아직 조례를 제정하지 않았고, 약 20% 정도는 빈집 정비계획을 수립하지 않았으며, 10% 정도는 빈집 실태조사를 통한 현황 파악이 되어 있지 않은 상황이다(조정희, 2022).

나) 문제점

급증하는 빈집에 대한 정확한 실태 파악이 되지 못하고 있는 실정이다. 빈집의 정의도 행정 목적에 따라 서로 다르다. 또한 대부분의 빈집에 대한 소유가 일반인에게 되어 있고 강제적인 빈집의 멸실, 활용 등에는 어려움이 따른다.

3) 고령자 관련 주거정책

고령자 관련 주거정책은 크게 물리적 주택의 공급, 주거비용의 지원 및 금융지원, 주거와 복지 및 의료 서비스가 결합된 유형이 있다.

[표 4-24] 고령자를 위한 주거지원정책

분류	내용	근거법	주체
임대주택공급	영구임대 (고령자복지주택) 국민임대 행복주택 장기전세주택 분양전환공공임대주택 기존주택매입임대주택 기존주택전세임대주택 (민간건설 및 매입)	공공주택특별법	국토 교통부/ 지방자치단체
주택개조, 주거환경개선사업	그린리모델링 사업 주거환경개선사업	녹색건축물 조성 지원법 도시및주거환경정비법	국토 교통부
주거급여	임차급여 수선급여	주거급여법	국토 교통부
노인주거 및 의료복지시설	노인주거복지시설 노인의료복지시설	노인복지법	보건 복지부
노인요양·돌봄서비스		노인복지법	보건 복지부
지역사회 통합돌봄, 케어안심주택		-	보건 복지부

가) 공공임대주택 공급(영구·국민임대 등, 고령자복지주택 등)

고령자를 직접 대상으로 하는 경우와 간접 대상으로 하는 경우로 구분할 수 있다. 대부분의 공공임대주택은 공공분양 혹은 공공임대주택의 공급 시 가구원이 고령자이거나 노부모를 부양하는 가구에 대한 우선권(가점)을 부여한다.

고령자복지주택은 「공공주택 특별법 시행규칙」 제23조 제1항 제1호에 따르면 “주택과 사회복지시설이 복합 설치된 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택 또는 통합공공임대주택으로서 고령자 주거 안정을 위하여 국토교통부장관이 해당 지방자치단체와의 협의를 거쳐 지정한 주택”을 말한다. 여기서 사회복지시설은 보통 사회복지관, 재가돌봄서비스 등과 같이 입주민과 주변지역 거주자에게 서비스를 공급할 수 있는 시설로 구성된다. 고령자복지주택은 2021년까지 2,260가구 공급을 완료했고, 2025년까지 1만 가구를 공급할 계획(국토교통부, 2021a)이나 늘어나는 고령자 가구를 고려하면 그 수가 턱없이 부족한 수준이다.



[그림 4-43] 경북 영천의 고령자복지주택

출처: 국토교통부, 2021. p.3

#### 나) 주거(수리)비용의 직접지원 및 금융지원

먼저 주거급여가 대표적인데, 주거급여는 임대료에 대한 지원을 하는 임차급여와 집주인에 대한 지원을 위한 수선급여로 나뉜다. 신청 가구의 소득과 재산을 종합적으로 고려한 소득인정액이 기준 중위소득의 46%(4인 기준 약 235만 원) 이하 가구일 경우 신청 가능하다.<sup>104)</sup> 가구원수와 지역(4급지)에 따라 기준임대료가 결정되며 그 범위 내에서 소득 및 자산에 따라 수급액이 결정된다. 집수리를 지원하는 수선급여의 경우 장애인에 대해서는 주거약자용 편의시설(380만 원 한도), 고령자(만 65세 이상)에 대해 주거약자용 편의시설을 보수 범위별로 수선비용 지원 금액 범위 내에서 추가로 설치가 가능하다. 그 밖에 대표적인 금융상품으로 주택연금이 있으며 이는 만 55세 이상의 국민(주택소유자 또는 배우자)이 소유주택을 담보로 평생 혹은 일정 기간 동안 매월 연금방식으로 노후생활 자금을 지급받는 국가 보증의 금융상품(역모기지론)이 있다.

#### 다) 주택과 서비스의 결합

지역사회 통합돌봄, 즉 ‘커뮤니티 케어’ 시범사업을 2019년 6월부터 8개 기초자치단체에서 시행하고 있다(송양민, 2020). 지역사회 통합돌봄은 “돌봄(케어<sup>105)</sup>)이 필요한 주민(어르신, 장애인 등)이 살던 곳(자기 집이나 그룹 홈 등)에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리며 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활 등을 통합적으로 지원하는 지역주도형 사회서비스정책”을 의미한다<sup>106)</sup>.

노인복지시설도 주택과 서비스의 결합으로 볼 수 있는데, 노인복지시설은 노인복지법에 근거하여 설치·운영되며, 고령자에게 주거공간을 제공함과 동시에 일상생활에 필요한 편의 제공을 목적으로 한다(강은나, 2021: 88-89). 대표적 사례로 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택 등이 있으며, 앞에서 설명한 공공임대주택이나 공공분양주택과는 달리 보건복지부의 소관이다.

104) <https://www.lh.or.kr/contents/cont.do?sCode=user&mPid=248&mId=247&menuYear=>

105) 케어의 복합적 개념: 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활 지원 포함

106) <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866645> (2022.9.29.)

## 4 저성장 초고령화 사회에서의 주거지원정책 방향

현재 수준에서는 저성장, 초고령화에 따른 정책이 충분치 않다고 할 수 있다. 현재 주요 주거정책은 청년, 신혼부부, 주거취약계층 위주로 계획 수행되고 있다. 주거취약계층에는 고령자도 포함이 되나 고령자를 대상으로 한 주거정책은 최근 종류나 지원 규모가 늘어나고 있음에도 상대적으로는 충분치 못하며 폭증하는 고령자 가구의 주거수요에는 턱없이 부족한 실정이다.

또한 현재의 주거정책은 물량 위주의 정책이 대부분이며 공공임대주택 공급, 금융지원 등 물리적인 주택의 공급과 주거비 경감을 주요 목적으로 하고 있다. 이로 인해 국민 주거의 질 향상 목표를 달성하기에는 한계가 있어 보인다.

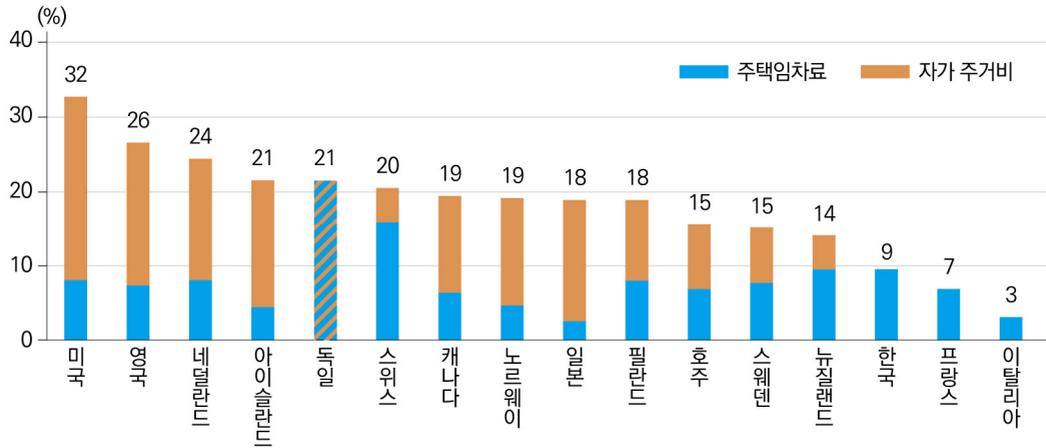
Aging In Place는 살아오던 곳에 지속적으로 거주하는 것을 의미하며 고령자의 경우 가장 선호하는 주거형태이다. 하지만 건강상의 이유, 경제적인 이유 등 복합적인 이유 때문에 살던 곳에서 생활을 유지하기 어려운 경우도 발생한다. AIP를 살던 집으로 한정 짓기보다는 같은 커뮤니티, 근린 등 기존의 익숙한 공간으로 확대하여 대응하는 것이 필요하다 예를 들면 건강 문제로 인해 시설로 이전해야 하는 경우 살아오던 인근에 시설을 개선, 확대하는 것이 필요하며 이는 가족이나 지인과의 관계 유지, 생활습관의 유지 등을 위해 바람직하다.

### 가. 주거비 안정 및 주거서비스 강화

#### 1) 주거비 안정

주택가격의 안정화를 위해서는 주택가격이 물가상승률과 함께 관리될 수 있도록 소비자물가지수에 주택매매가 정보를 포함시키고, 주택가격 등락에 따른 체감주거비를 반영할 수 있도록 현행 소비자물가지수에 자가주거비를 포함할 필요가 있으며 이를 위해 보조지표의 개발 및 적용이 필요하다(박선권, 2022: 105).

통화정책을 통해 주택가격이 반영된 소비자물가지수를 물가안정 차원에서 관리해야 한다. 2020년 현재 주요국들은 소비자물가지수에 자가주거비를 포함하고 있으나 프랑스, 이탈리아 등 일부 국가와 함께 우리나라는 포함하고 있지 않다(박선권, 2022: 106).



출처: 이정익, 강재훈, 2021; 박선권, 2022, p.106에서 재인용

[그림 4-44] 주요국의 소비자물가 내 주거비 비중(2020)

공공임대주택의 지속적인 공급과 주거급여의 확대 등을 통해 국민의 주거비 부담을 지속적으로 줄여야 한다. RIR을 줄이고 수혜자의 주거비를 줄임으로써 개인적인 발전 기회나 생활의 질을 높이는 결과가 나타날 수 있다.

## 나. 주거수준 향상

저성장시대 및 1인 가구화로 인한 적정 주거공간 및 주거규모 축소 가능성에 대한 대비 및 공급 방안을 마련해야 한다. 가구구조 및 특성 변화로 개개의 가구가 요구하는 주거 프로그램 및 수요가 각각 다르며 소형주택의 수요는 지속화될 것으로 보인다. 이에 따라 가구 특성에 맞는 주택을 적시적소에 공급하는 것이 필요하다. 양질의 소형주택의 안정적인 공급은 물론 소형주택 주변지역의 편의시설, 교통 등 서비스시설이 중대 규모 주택 단지 와 대등한 수준이 되어야 한다.

세대별로 특화된 주거서비스 및 주거시설을 공급하는 것도 중요하지만 전반적으로 주거수준 향상을 위해 지원되어야 할 부분도 있다. 기본적인 시설, 서비스를 고려하여 주거지원서비스를 구축(세대통합적 주거서비스)하고 시대적 변화, 지역적 변화에 대응할 수 있도록 한다. 부분적으로는 가구의 수요 변화에 적응할 수 있게 가변성을 발휘할 수 있는 설계가 필요할 것이다.

또한 생태나 환경친화적 관점에 치중하지 않고 사회, 문화, 경제적 지속가능성의 차원까지 그 개념을 확대하여 주거공간의 지속가능성을 확보해야 한다.

## 다. 고령자 주거지원

### 1) 주거공급의 강화 및 주거서비스의 복합화

고령화 사회에 대응하기 위해 고령 친화적 디자인이 확산되어야 한다. 이는 고령자 및 장애인을 위한 설계라고 볼 수 있으나 기본적으로는 모든 사회구성원들이 주거생활에 편리하게 이용할 수 있는 범용적인 디자인이 필요하다고 할 수 있다.

AIP를 달성하기 위해서는 지역복지시스템과의 연계가 가장 중요하고 시급하며, 현재 장기요양보험이나 커뮤니티 케어 시스템의 적극적인 활용이 필요하다. 최근 논의되고 있는 의료 및 교육 연계형 돌봄 공동체마을, 마을 형태 주거돌봄단지(농어촌) 등의 시범 운영 및 효과가 검증된 경우 폭넓게 도입을 고려해야 한다.

그리고 고령자복지주택과 케어안심주택 등을 대량 공급해야 한다. 바람직한 주거형태를 제시한 경우도 많으나 그러한 유형의 주거가 확산되지 못하고 한정적으로 공급되기도 한다. 이에 대한 대량 공급과 적극적인 활용이 필요하다. 또한 비아파트를 포함한 다양한 형태의 고령자복지주택의 대폭 확대가 필요하다.

고령자가 주택에서 생활하기 어려울 정도로 건강이 악화되는 경우 의료 및 주거서비스를 적극적으로 받을 수 있는 시설의 확충 및 수준 향상이 필요하다. 거주지에서의 케어를 기본 방향으로 전환한다 하더라도 고령자 복지시설이 증가하는 고령자 수에 비해 크게 부족하므로 대폭적인 확보가 필요하다. 국토교통부가 주관하는 공공임대주택과 보건복지부가 주관하는 지역사회 통합돌봄 등의 보건복지 서비스는 현재 연계성이 부족하지만 향후 유기적으로 연결될 수 있도록 하는 시스템이 구축되어야 한다.

### 2) 소득과 자산 수준에 맞는 주거지원

고령자는 노동소득을 늘리거나 유지하기 쉽지 않으며, 자산규모도 부동산 가치가 높아 지지 않을 경우 줄어드는 것이 일반적이다. 또한, 시간이 지남에 따라 건강상태가 악화되기도 한다. 저소득층은 소득 수준이 낮고 자산규모도 작기 때문에 공공임대주택의 적극적

인 공급과 주거비 보조가 필요하다. 중산층 이상은 주택연금과 같이 본인이 소유하고 있는 자산을 적극 활용할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 이는 주택을 통한 주거비 마련 뿐만 아니라 기존 주택에서 계속 거주함으로써 AIP를 실현할 수 있고 의도치 않은 거주지 변화와 같은 정신적 부담을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

### 3) 공급 주체의 다양화

다양한 주거 옵션의 제공으로 선택의 폭을 넓히고 가급적 원하는 서비스를 제공받는 방향으로 설정할 필요가 있다. 저소득 고령층에 대한 선제적 대응이 필요하며, 특히 저소득 1인 고령층에 대한 대폭 지원이 필요하다. 물리적 지원과 비물리적 프로그램이 연계될 수 있도록 해야 하며, 고령자를 위해 단지 내 및 인근지역에서 경제활동에 참여할 수 있도록 해 고용을 증대할 방안을 마련하고, 이를 통해 가구의 자립성을 높이고 공공의 주거복지 부담을 경감해야 한다.

이를 위해서는 고령자 주택산업의 활성화가 필요하다. 공공이 재정으로 모든 주거 문제를 해결하기는 어려우므로 민간이 다양한 주거서비스를 공급하도록 유도해야 한다. 고소득·고자산 가구를 대상으로 하는 경우는 민간이 자율적으로 공급하도록 하고, 저소득 가구에 대해서는 민간이 공공의 역할을 대행한다는 전제하에 세제 혜택 등을 과감히 지원할 필요가 있다.

### 4) 미래 고령층에 대한 선제 지원

50대 이상의 중년층의 경우 사회적 활동이 가장 활발하고 경제적 여건이 가장 양호한 것이 일반적이나 상대적으로 경제적으로 어렵고 주거환경도 좋지 않은 가구가 다른 연령층에 비해 가장 많은 것도 사실이다. 이들은 10여 년 내에 고령층으로 진입하게 되어 있으나 실업, 자영업 실패, 이혼 등으로 경제적 여건이나 주거여건이 좋지 않은 경우가 많다.

고령층으로 진입하게 되면 주거여건이 향상될 가능성이 거의 없으며 고령층이 되기 이전에 선제적으로 지원하게 되면 사회비용을 감소시킬 수 있다. 사후대응적 주거정책에서 예방적 주거정책으로의 이전이 필요하다. 스웨덴, 일본, 미국 등 오래전에 고령사회로 진입한 국가들은 예비고령자도 포함하는 공동체 주거단지와 연속형 주거돌봄단지(Continuing Care Retirement Community, CCRC) 등을 조성하여 기존 및 예비 고

령세대가 함께 거주하도록 하고 주택 및 단지를 중심으로 재가돌봄서비스를 받도록 하는 사업을 추진 중이다(고영호, 2022).

주거지원과 더불어 경제활동을 할 수 있도록 교육·지원하는 것이 중요하고, 무엇보다 안정된 소득활동을 할 수 있도록 하는 것이 가장 중요하며, 이를 달성하기 위해 주거지원이 디딤돌 역할을 담당한다.

## 라. 노후주택, 빈집의 활용 및 개선

저성장 사회에 대응하기 위해서는 노후주택의 활용 및 수선, 개선에 관한 정책 방안의 마련이 시급하다. 대규모 재개발, 재건축이 어려울 경우와 큰 비용이 드는 리모델링이 어려운 것에 대비한 시나리오 및 모형 구축이 필요하다. 공공의 노후주택 매입을 통한 신·개축 및 공공임대주택으로의 전환과 노후주택의 수리, 개선을 위한 금융지원 및 직접지원 확대의 방안 등을 고려할 수 있다.

대도시지역과 중소도시, 농어촌지역의 지역 상황에 따른 노후주택 및 빈집의 활용방안 모색이 필요하다. 도시지역 빈집의 경우 정부의 ‘도시재생뉴딜사업지 내 빈집정비’ 계획을 수립하여 진행하고 있으며 이의 적극 활성화가 필요하다. 활성화를 통해 개선 우수 사례가 다수 보고되고 있으나 이의 대규모 수행은 어려운 상황이다. 범정부 차원의 계획 수립 및 적극적 확산이 필요하다. 농어촌지역 빈집의 경우 폐가나 버려진 집이 많을 수 있으므로 폐가의 경우 1차적으로 귀농, 주말농장 등을 위한 주택으로 전환할 수 있도록 하고 이용이 불가능한 경우 복지시설 등으로 활용할 수 있도록 하되 그 또한 불가능 경우는 멸실하여 범죄 등을 예방하고 지역 위생에 악영향을 주는 것을 줄여야 한다.

노후주택으로부터 유발된 곰팡이, 유해물질의 제거로 주거환경 개선 및 건강증진 효과가 기대되며, 노후주택의 단열 기능 향상을 통한 기후위기가구 감소, 주거관리비 절감으로 거주민의 경제적 이득 달성을 기대할 수 있다.



# 제5장

## 결론

---



세계 각국은 고용 없는 저성장, 저출생·초고령화 등 기존의 복지체제를 지탱해온 사회경제적 환경의 급격한 변화에 직면해 있다. 특히 2020년 코로나(COVID-19) 팬데믹의 출현으로 인해 서구 복지국가에서 사회정책 분야별 수요 증가에 따른 재원조달 및 재원배분에 대한 고민은 더욱 커졌으며 새로운 정책환경에 대응한 지속가능한 복지체제로의 전환을 모색하고 있다. 한국 역시 디지털 대전환과 비대면으로 인해 새로이 출현하는 플랫폼 노동 종사자 같은 신노동계층에 대한 보호와 사회안전망 구축에 대한 요구, 저성장과 고실업으로 인한 청년층 및 중장년층 등의 기본적인 소득보장에 대한 문제, 고령화로 인한 노인계층의 노후소득보장에 대한 문제 등에 직면해 있다. 본 연구는 한국의 복지체제를 구성하는 노동시장정책, 소득보장정책, 보건의료정책, 주거지원정책 등 네 분야에서 고용 없는 저성장·초고령 시대에 유연하게 대응하기 위한 복지체제 설계 방안에 대한 정책적 시사점을 도출하였다. 이에 앞서 OECD 국가에 대한 분석을 통해 복지국가 유형별로 각 국가가 복지체제의 전환을 위해 어떠한 정책적 노력을 기울여왔는지를 확인하였다.

2장에서는 OECD 국가에 대한 패널분석을 통해 인구·사회경제적 환경변화에 따른 사회정책 분야 재원 조달과 배분 방식의 변화, 노인부양비 증가 등이 사회지출 분야 재원조달 및 재원배분 방식의 변화에 미치는 영향, 사회지출 분야의 재원조달 및 재원배분 방식 변화가 궁극적으로 각국의 국민 소득불평등도 개선에 미치는 영향을 확인하였다. OECD 국가 패널분석의 주요 결과와 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, OECD 국가들은 2000년대 이후 재정건전성 유지를 위해 재원 구성에서 사회보장기여금의 비중을 낮추는 한편 재산세, 재화 및 용역세 등 조세수입으로 세원을 다각화한 것으로 확인되었다. 이러한 변화는 소득불평등도 상승의 가능성을 높인 것으로 분석되었다. 둘째, 정부지출을 축소하는 정책기조 속에서도 고령자 대상 지출은 증가 추세에 있다. 이는 노인부양비 상승에 따른 결과이지만 이에 대응하여 유족, 장애, 가족 대상 사회지출은 감소한 것으로 확인되었다. 셋째, 사회지출 배분 방식(현금 vs. 현물) 및 사회지출 수혜자 선정 방식(소득자산조사 means-test vs. 비소득자산조사 non means-test)은 대상자에 따라 소득불평등도에 미치는 효과가 상이하게 나타났다. 고령자 지출은 현금 중심, 비소득자산방식의 비중 증가에 따른 소득불평등도 악화의 가능성이, 가족 대상 지출은 현물 중심의 비중 증가에 따른 소득불평등도 개선의 가능성이, 실업자 대상 지출은 비소득자산조사 수혜자의 증가 시 소득불평등도 개선의 가능성이 있는 것으로 추정되었다.

2장의 실증분석 결과는 정책 대상자별로 사회복지지출의 지출 방식이 소득불평등도 개선에 미치는 효과가 상반될 수 있다는 점에서 매우 흥미롭다. OECD의 복지 선진국뿐만 아니라 우리나라 역시 향후 복지재원의 제약 속에서 복지체제를 새롭게 구축해야 하는 과제를 안고 있기 때문에 사업의 효율적 운영을 통해 동일 재원으로 정책 효과성을 극대화하는 것은 복지체제 전환에 있어 매우 중요한 과제이다. 단, 역사적으로 형성된 복지체제 유형이 국가별로 서로 다르기 때문에 그러한 유형이 각 사업의 운영에서 어떠한 제도적 화학작용을 일으키는지를 면밀히 검토할 필요가 있다. OECD 국가에 대한 패널분석 결과가 한국의 제도적 맥락하에서 왜곡 없이 작동하지 않을 가능성을 배제하기 어렵기 때문이다.

제3장에서는 에스핑 앤더슨의 복지국가 유형화 틀을 고려하여 영국, 핀란드, 프랑스를 유형별 대표 국가로 선정하고, 이들 국가를 대상으로 복지재원 조달 및 배분 구조에 있어서의 공통점과 차이점을 도출하였다. 이는 계량분석으로는 확인하기 어려운 사회경제적 맥락과 복지체제의 특징을 통해 분석의 엄밀성과 구체성을 높이기 위함이었다. 아래에서는 전체 예산 중 사회보장기여금의 비중, 국민부담률과 공공사회복지지출 규모, 분야별 공공사회복지지출 구성 등 주요 지표에 있어 특기할 만한 변화를 중심으로 내용을 요약하였다.

전체 예산 중 사회보장기여금 비중을 보면, 영국의 경우 2017~2020년 평균 25~30% 내외를 유지하는 가운데 개인소득세, 부가가치세, 자본이득세 등 조세의 비중이 늘어가는 추세이다. 핀란드에서 동 비중은 2021년 24.5%이며 개인소득세, 부가가치세, 자본이득세의 비중이 미미하게나마 증가하고 있다. 프랑스의 복지재원은 점진적이긴 하지만 사회보장기여금의 비중이 1998년을 기점으로 줄어들고 일반사회공헌금(CSG)의 비중은 증가하는 추세이다. 복지재원 구성의 세부적 차이에도 불구하고 복지국가 유형을 대표하는 3개국 공통으로 사회보장기금 위주의 재원 구조에서 탈피하여 제품세, 소득세, 부유세 등에서 재원을 조달하려고 하는 경향이 확인되었다.

국민부담률은 영국 33.7%, 핀란드 43%, 프랑스 45% 수준이며, GDP 대비 공공사회복지지출 비중은 영국 23.7%, 핀란드, 27%, 프랑스 31% 수준이다. 각 지표에 대한 OECD 회원국 평균은 각각 33.8%, 20% 정도이다. 영국의 경우 복지예산 증가에 대해 우호적이지 않은 국민 여론으로 인해 공공사회복지지출의 확장이 제약되고 있다고 보고된다. 공공

사회복지지출의 부문별 구성비를 보면, 영국은 보건 37.4%, 노인 28.9%, 기타 17.9%, 가족 15.8% 순이며, 프랑스는 노인 39.6%, 보건 27.8%, 기타 23.4%, 가족 9.1% 순이다. 자유주의 국가인 영국은 보건 부문의 우세로 인해 현금 대비 현물 급여의 비중이 높은 반면, 보수주의 국가인 프랑스는 노인 부문에서의 높은 연금지출로 인해 현금급여 비중이 우세한 것으로 판단된다. 핀란드는 노인 33.9%, 기타 29.2%, 보건 24.5%, 가족 13.7% 순인데 보편적 복지를 강조하는 정책기조에 따라 다른 복지레짐에 비해 상대적으로 고른 분포를 보인다.

이들 지표에 대한 한국의 현황을 살펴보면 2019년 공공사회복지지출 12.2%, 국민부담률 27.4%로 지속적으로 높아지고 있으나 여전히 OECD 평균인 20%(공공사회지출)와 33.8%(국민부담률)보다는 낮은 수준으로, 한국은 다른 복지 선진국에 비해 작은 정부에 속한다. 공공사회지출 구성비의 경우 보건 40.7%, 노인 26.4%, 기타 21.9%, 가족 10.9%를 차지하고 있다. 노인 부문 지출을 살펴보면, 우리나라의 경우 아직 공적연금의 소득 대체율이 낮고 지출 구성비도 낮은 수준이다. 그 결과 66~75세 한국 노인의 상대적 빈곤율은 OECD 평균의 4배인 42.7%, 76세 이상의 노인빈곤율은 60.2%로 38개 회원국 중 가장 높은 것으로 조사되었다.

제4장에서는 한국을 대상으로 고용 없는 저성장 및 초고령화를 중심으로 하는 정책환경 변화의 영향력이 높은 복지 분야를 선정하고, 분야별로 주요 정책적 쟁점을 검토하였다. 분석의 대상으로는 노동시장, 소득보장, 보건의료, 주거지원의 4개 분야를 선정하였다. 노동시장은 고용 없는 저성장하에서 소득보장과 고용 촉진 등 정책이 필요한 분야이며, 소득보장과 보건의료는 초고령화에 따른 정책 대상자의 증가로 지속적인 재원 투입이 필요한 분야이다. 주거지원은 소득 및 자산 불평등의 심화에 따른 주거복지와 안전성 확보를 위한 체계적인 대응 방안이 요구되는 분야라 할 수 있다.

노동시장 부문의 정책은 크게 실업을 사유로 한 현금이전 정책인 소극적(passive) 노동시장정책과 직접적 고용 창출을 목적으로 하는 적극적(active) 노동시장정책으로 구성된다. 실업과 관련한 사회안전망은 고용보험 체계에 따른 1차 안전망인 실업급여, 한국형 실업부조로 2차 안전망인 국민취업지원제도, 빈곤층 대상의 공적부조로 3차 안전망인 자활급여로 구성되어 있다. 2021년 도입된 국민취업지원제도는 취업 희망자에게 취업지원 서비스를 종합적으로 제공하고 저소득 구직자에게 최소한의 소득을 지원하는 제도이다.

동 제도를 통해 한국은 ‘실업보험-실업부조-공적부조’의 체계를 갖추게 되었다.

소극적 노동시장정책 부문에서 주목해야 할 정책환경의 변화는, 고용보호 약화와 비정형 노동 증가 등 ‘비표준적 일’이 증가함에 따라 기존 복지국가 혹은 산업사회에서 전형적인 ‘표준적 고용관계’가 더 이상 일자리의 표준으로 기능하기 어렵게 되었다는 점이다. 기술 변화에 따라 생성된 신규 일자리의 경우 기존의 정형화된 사회안전망에 포함되기 어려운 구조를 보이고 있기 때문에 실업보험 위주의 소극적 노동시장정책은 한계가 있을 수밖에 없으며, 이러한 한계는 플랫폼 경제의 확산으로 더욱 심화될 것으로 예상된다.

이러한 변화로 인해 고용안전망에서 사각지대 문제의 해소는 실업에 따른 빈곤의 위험에 대응하는 소극적 노동시장정책에서 핵심적인 쟁점이라 할 수 있다. 고용보험(실업급여)으로 운영되는 1차 사회안전망의 경우 한국 노동시장에서 주로 양질의 일자리에 적용되기 때문에 여기에 포괄되지 않는 광범위한 사각지대가 존재한다. 새로운 기술 확산과 노동시장 구조 변화로 비정형 노동과 청년실업이 증가함에 따라 1차 고용안전망 외 실업부조제도의 도입 및 확대의 필요성도 커지게 되었다. 이러한 배경하에 도입된 국민취업지원제도는 실업부조를 통해 고용보험의 사각지대 문제를 축소한다는 점에서 의미가 있다. 그러나 동 제도가 실업보험의 공백을 메우면서 보다 촘촘한 공적 안전망의 역할을 하기에는 한계가 있어 보인다. 동 제도에 대해 전문가들은 단기적이며 소득지원 수준이 낮다는 점, 정책 대상의 확대에도 불구하고 실업부조라기보다는 자활사업 및 기존의 취업성공패키지를 보완하는 성격이 강하다는 점, 관련 제도 간 유사성 또는 중복 가능성이 높다는 점 등의 비판을 제기하고 있다.

적극적 노동시장정책과 밀접하게 관련된 정책환경 변화는, 디지털 전환 및 직무 자동화, 서비스 경제로의 진입, 플랫폼 노동의 확산, 탄소중립 정책에 따른 산업구조 전환 등이 주로 숙련수준이 높지 않은 비정규직, 고용보험 미가입 근로자, 교육훈련 미경험 근로자 집단 등 노동시장 취약계층에 더 심각한 타격을 입히게 될 것이라는 데 문제가 있다. 적극적 노동시장정책은 소득보전이라는 소극적 노동시장정책의 한계를 극복하여 장기실업 문제에 대응하고 실업기간을 단축하고자 하는 정책이며, 새로운 정책환경 도래에 따른 노동시장 취약계층의 실업 위험에 대응해야 하는 과제를 안고 있다. 특히 제도가 고도화될수록 ‘취업을 통한 소득 확보’를 넘어 구직자의 권리와 취업능력 향상 및 실행 의무가 중요해진다.

적극적 노동시장정책 수단은 상담과 구직지원 등 고용서비스, 고용보조금, 직접고용 및 일자리 창출, 직업교육훈련 등 실업 전후 고용안정 및 유지와 재취업을 지원하기 위한 제도로 구성된다. 한국에서는 취업성공패키지를 대체한 국민취업지원제도가 소극적 및 적극적 정책 수단을 결합한 형태로 운용되고 있다. 한국의 적극적 노동시장정책의 정책 수단에 대해서는 ① 취업을 및 고용 유지를 등 정책 실효성이 낮은 직접일자리 위주의 정책 추진, ② 단기 취업을 제고 중심의 성과 관리로 역량 개발 및 숙련수준 향상 한계와 스킬의 하향 평준화, ③ 공급자 중심 제도로 노동시장 취약집단별 특화된 정책서비스 부족 등과 같은 비판이 제기되고 있다.

향후 과제로는 정책 유형별 고용률 효과를 고려하여 적극적 노동시장정책의 정책조합을 개선해나갈 필요가 있다. 현행과 같이 직접일자리 창출이나 훈련, 고용인센티브 등의 정책 수단보다는 정책 대상자에게 적합한 일자리를 알선·연계하는 등의 노동시장서비스 관련 정책으로 사업 방식의 전환을 모색할 필요가 있다. 구체적으로 보면, 취약계층 대상의 획일적인 정책 적용이 아닌 정책 수요자 중심의 맞춤형 지원서비스를 통해 정책의 실효성을 높여야 한다. 특히 인적자원의 활용도가 낮은 취업취약계층인 청년과 여성을 대상으로 한 정책의 고도화가 무엇보다도 중요하다. 청년층의 경우 일자리 참여가 경력개발과 숙련 향상을 통한 사회적 이동으로 이어질 수 있도록 사업을 구성할 필요가 있다. 여성의 경우 특히 경력단절여성에 대한 지원사업이 중요한데, 산발적으로 운영되는 교육훈련 사업을 체계화하고 직업훈련과 고용서비스를 연계하는 등 정책 고도화가 요구된다.

다음으로 소득보장 분야에서 일차적으로 검토해야 할 정책 과제는 제도의 적응력 강화이다. 2020년부터 베이비붐세대가 노년기로 진입하는 한편 총인구 또한 감소 국면에 진입하고 있다는 정책적 여건하에서 소득보장제도는 인구변동에 대한 성공적 적응이라는 과제를 안고 있다. 특히 노후소득보장체계의 중심축인 국민연금의 장기 재정 불안정에 대한 우려가 매우 크다는 점에서 2023년 제5차 국민연금 재정계산에서는 인구변동에 대한 제도적 적응을 어떻게 달성할 것인지에 대한 검토와 함께 제도적 혁신이 모색되어야 할 것이다.

두 번째 검토 사항은 노후소득보장을 위한 주요 정책 수단이 적정 소득보장을 달성할 수 있도록 설계하는 것이다. 사회보장제도의 재정적 지속가능성은 그 자체가 목적이 아니며 세대를 가로질러 사회보장을 충실히 제공하기 위한 전제조건이라는 점에서 의미를 확

득하게 된다. 예컨대 노후소득보장제도에서 부차적 제도인 기초연금의 역할이 최근까지 지속적으로 확대된 것은 국민연금이 노후 빈곤의 완화라는 본연의 기능을 제대로 담당하지 못하였기 때문이다. 노후 빈곤이 심각한 상황에서 국민연금의 역할 부재(한계)가 기초연금 확대(재정 투입 증가)를 둘러싼 정치적 압력 증가로 이어지게 된 것이다. 이러한 경험을 고려할 때 노후 빈곤의 완화와 장기적 재정 안정화는 어느 한쪽으로 치우치지 않는 균형적인 접근이 중요하다.

세 번째로는 근로생애 연장과 같은 제3의 조치를 의제로 검토할 필요가 있다. 인구구조 변화에 대응하는 재정 안정화 조치하에서 노후소득보장의 적정성을 확보하는 것은 달성하기 쉽지 않은 과제이기 때문이다. 근로생애 연장은 소득보장제도의 급여 축소에 대한 효과적인 보완장치로 기능할 수 있다. 특히 우리나라의 경우 노인인구의 급증과 함께 생산연령인구가 가파르게 감소하고 있기 때문에, 근로생애 연장은 개인적으로는 소득보장의 적정성을 높이고 사회적으로는 인구 고령화와 인구 감소에 대응하는 효과적인 조치가 될 수 있다.

네 번째 검토 사항은 생산연령인구 감소에 대응하기 위해 고령층과 함께 여성 인적자원을 적극 활용하는 방안이다. 이를 위해서는 노동시장에서 여성 및 고령 근로자에 대한 차별을 해소하고 이들에 대한 인적자본 투자를 늘리는 정책이 중요하다. 특히 여성 및 고령층은 임금과 고용안전성이 낮은 노동시장 취약계층의 비중이 높기 때문에 이들에 대한 체계적 투자는 사회적 불평등의 완화라는 점에서도 의미가 있다.

마지막으로는 미래 세대에 대한 보다 적극적인 투자 방안이 검토되어야 한다. 근로생애 연장 등 앞서 열거한 정책들은 저출산 등 인구학적 조건을 전제로 사회 체계 혹은 제도의 대응력을 높이는 적응(adaptation)적 조치에 속한다. 그런데 출산율이 어느 정도 유지되는 유럽 국가들과 달리 초저출산 현상이 장기화되고 있는 한국의 상황에서는 '적응적 조치'만으로 인구변동에 대한 성공적 대응은 쉽지 않아 보인다. 이러한 점에서 아동 및 청소년을 포함한 미래 세대에 대한 적극적인 투자는 심각한 저출산 문제를 '완화'하는 한편 인적자원을 고도화하는 측면에서도 의미가 크다.

세 번째로 보건의료정책 분야에서의 정책환경 변화와 이에 대응하기 위한 핵심적 정책 과제를 정리하였다. 이 분야에서는 저출산·고령화로 대표되는 인구구조 변화와 신종 감염병의 출현, 제도의 지속가능성 문제 등으로 인해 보건의료체계 개편에 대한 요구가 커

지고 있다. 한국의 경우 소득 수준 향상과 삶의 질이 중요해지면서 건강에 대한 욕구가 증가하였으며, 급여 범위의 확장을 통한 건강보험 보장성 강화로 건강에 대한 국민적 요구에 대응해왔다. 그러나 건강보장제도의 양적 성장에도 불구하고 상대적으로 건강보험 보장성이 낮아 의료비 지출은 꾸준히 증가하고 있으며, 사회경제적 수준에 따른 의료서비스의 경제적 접근성 격차도 확대되었다. 여기에 더해 지방소멸의 문제는 단순히 지역 청년의 유출을 넘어 지역사회의 고령화와 지역 격차의 심화로 이어지며, 그 결과 보건의료 관련 재정지출의 증가 등 사회적 부담이 가중되는 결과가 초래되었다.

이상과 같은 정책환경의 급변에 대응하는 동시에 국민 건강 수준과 삶의 질 향상이라는 정책 목표를 달성하기 위해서는 보건의료정책의 핵심인 건강보장제도의 변화와 개선이 필요하다. 건강보험의 경우 재원 확보를 통해 제도의 지속가능성을 담보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 건강보험은 재원 구성에서 가입자 및 사용자에게 징수하는 보험료의 비중이 높기 때문에 생산가능인구의 감소와 같은 급격한 인구구조의 변화에 취약하다. 이러한 위험에 대응할 수 있는 지속가능한 건강보장 재원의 확보를 위해서는 현행의 근로소득 중심 보험료 부과 방식에서 비근로소득과 근로소득을 포함하는 모든 소득 중심의 보험료 부과 방식으로의 개편이 필요하다. 특히 노동소득 중심의 건강보험료는 궁극적으로 소득비례목적세의 성격을 띠고 있는데, 경제적 부담능력에 따른 보험료 납부라는 사회보험의 철학에 부합할 수 있는 변화가 요구된다.

수가체제와 의료전달체제의 개편도 건강보장제도의 지속가능성을 위해 검토해야 할 개혁 방안이다. 현재 행위별 수가제를 기반으로 하는 건강보장제도 내에서는 의료비 지출의 조정과 관리에 한계가 있으며, 정보의 비대칭성으로 인한 공급자 유인 수요가 발생할 수 있다. 이 때문에 총액 예산제와 같은 묶음 방식의 지불제도 개편이 필요하다. 또한 비효율적인 의료전달체제를 개선하기 위해 주치의 제도와 같은 일차의료 강화 방안이 모색되어야 한다. 주치의 제도는 복합질환을 가진 노인의 건강과 삶의 질 향상을 위해 질병의 예방, 치료, 재활 등 의료서비스의 연결성을 높이며 양질의 의료서비스를 제공할 수 있는 제도적 대안이다. 한편 중증질환을 중심으로 건강보험 보장성 강화를 위한 우선순위를 설정, 추진할 필요가 있으며, 미래 건강보험제도의 지속가능한 운영과 관리를 위한 새로운 거버넌스의 개편도 고려할 필요가 있다. 장기요양보험의 관리 및 운영체제의 변화도 필요하다. 특히 지방자치단체가 주축을 이뤄 요양서비스를 제공하는 역할을 보다 적극적으로

수행할 수 있는 운영체계로의 개편이 필요하며, 지역사회를 기반으로 한 다양한 요양서비스의 개발이 요구된다. 또한 요양병원과 요양기관 간의 불명확한 역할을 새롭게 정리하고 서비스 연계 방안 등을 모색하여 노인들에게 필요한 의료-요양 통합서비스 방안의 개발을 고려할 필요가 있다. 장기요양보험의 안정적 운영을 위해서 적립적 요소가 강화된 재정방식으로의 전환이 필요하며, 이를 바탕으로 지속가능한 건강보장제도로의 유지 방안이 모색되어야 한다.

마지막으로 주거지원정책 분야에서는 주거 문제를 둘러싼 현황, 문제점, 위험 요인 등을 살펴보고 저성장·초고령화 사회에서의 주거지원정책 방향을 제안하였다. 우선 저성장·초고령화는 1, 2인 가구로의 가구 분화, 가구 소득의 감소, 주택가격의 장기적 하락 경향성, 신규 주택 공급의 감소 및 30년 이상 노후주택의 증가, 빈집의 증가 및 지역별 양극화 현상 등과 같은 주거 분야에서의 변화를 야기할 것으로 전망되었다.

인구계층별로 주거지원정책의 특성은 저출산 고령사회 기본계획을 통해 확인 가능하다. 제4차 저출산 고령사회 기본계획(2021~2025년)의 주요 내용을 보면 신혼부부 및 아동양육 가구에 대한 지원(공공임대주택 출·용자, 공공분양주택, 민간임대주택 출·용자 등), 청년의 주거 안정 기반 마련(청년 주거급여 및 매입·임대 출·용자 등)을 포함하고 있다. 그러나 주거비 안정의 기본이 되는 주택가격 안정화를 위한 고려는 미흡하며(박선권, 2022: 75), 전체적으로 물리적 주택의 공급과 금전적 지원에 초점을 맞추고 있다는 문제점이 확인된다. 주택의 양적 공급과 예산 지원은 필요하며 시급한 사안임에 틀림없지만 삶의 질 향상을 위한 주거환경에 대한 고려나 소프트웨어적 지원은 계획에서 찾아보기 어렵다. 향후 사회적 및 지역적 이슈로 대두할 것으로 예상되는 빈집 문제의 경우 4분의 1 정도의 지자체는 아직 관련한 조례조차도 제정하지 않은 실정이며 빈집 관련 정비계획의 수립 또한 미온적이다. 그 결과 급증하고 있는 빈집에 대한 정확한 실태 파악이 이루어지지 않고 있다. 고령자를 위한 주거지원정책은, 공공임대주택 공급(영구·국민임대 등, 고령자복지주택 등), 주거(수리)비용의 직접지원 및 금융지원, 주택과 각종 사회서비스(지역사회 통합돌봄, 노인복지시설 등)의 결합을 주요 내용으로 한다. 이상 현행의 주거지원정책을 종합해보면, 저성장·초고령화에 대응하는 정책적 인프라는 거의 준비되지 않고 있는 것으로 평가된다. 주거지원정책의 정책 고객인 주거취약계층에 고령자도 포함이 되기는 하지만 고령자 대상의 주거정책은 폭증하는 고령자 가구의 주거수요에는 턱없이 부

족한 실정이다.

저성장·초고령화 사회 진입이라는 정책환경 변화를 고려할 때 주거지원정책의 방향성은 주거비 안정 및 주거서비스 강화, 주거수준의 향상, 고령자 주거지원 강화, 노후주택 및 빈집의 활용과 개선 등 4개 부문으로 나누어 제시하였다. 먼저 주거비 안정 및 주거서비스 강화를 위해서는 주거비 지표에 대한 체계적 관리, 공공임대주택의 지속적인 공급과 주거급여의 확대 등이 요구된다. 주거수준 향상을 위한 정책으로는 양질의 소형주택의 안정적 공급, 세대별로 특화된 주거서비스 공급, 주거공간 지속가능성 개념의 확장 등을 제안하였다. 고령자 주거지원을 위해서는 고령 친화적 디자인의 확산, 지역복지시스템과의 연계를 통한 Aging In Place(AIP) 실현, 고령자용 복지주택과 케어안심주택의 공급, 의료 및 주거가 연계된 고령자 복지시설의 확충 등 주거공급 강화와 주거서비스 복합화가 요구된다. 또한 소득과 자산 수준에 맞는 주거지원, 주거수요의 다양성에 대응한 공급 주체의 다양화, 예비 고령세대(미래 고령층)에 대한 선제적 주거시스템 구축 등이 고령자 주거지원을 위한 과제라 할 수 있다. 마지막으로 노후주택 및 빈집의 활용과 개선을 위해서는 노후주택 매입을 통한 주택 개량이나 공공임대로의 전환이 효과적이며 이 과정에서 공공부문의 역할이 중요하게 대두된다.

인구의 증가, 지속적 경제성장, 안정적 고용은 전통적 복지국가 시스템을 보장하는 전제조건이다. 그러나 선진 복지국가들은 초고령사회로의 진입, 새로운 기술의 확산에 따른 노동시장의 변화, 낮은 경제성장률 등 복지국가의 지속가능성을 위협하는 변화에 직면해 있으며 우리나라 또한 예외는 아니다. 우리나라는 고령화 및 고용 대체 기술의 확산의 측면에서 다른 OECD 국가에 비해 훨씬 빠른 변화가 진행되고 있기 때문에 인구구조와 기술 변화가 복지시스템에 야기할 충격이 다른 국가에 비해 훨씬 더 클 것으로 예상된다. 경제 부문의 경우 2000년대 이후 중국 경제의 성장에 힘입어 비교적 양호한 실적을 유지해왔다. 그러나 코로나 이후 중국의 경기 침체, 공급망 이슈, 경제 블록화 등의 환경변화로 인해 더 이상 경제성장에 대한 낙관적 기대를 하기 어려운 상황에 처하게 되었다. 본 연구에서는 복지체제 유형별로 기존의 복지국가가 이러한 정책환경의 급변에 어떻게 대응해왔는지, 또한 우리나라는 사회안전망 각 부문별로 어떠한 대응체계를 구축하고 있는지, 그 한계와 향후 과제는 무엇인지를 살펴보았다. 우리나라는 잘 알려진 바와 같이 복지제도가 생애주기별, 근로능력별로 다양한 위험을 관리하는 ‘체제’로서 구축되었다기보다

는 그때그때의 정치적 어젠다에 따라 개별적 목표를 달성하기 위해 도입되었다. 인구-고용(산업) 구조의 매트릭스와 무관하게 부문별로 정책이 시행된 결과 복지 사각지대와 중복 수급과 같은 고질적 문제가 개선되지 않고 있다. 이와 같이 부문별 복지제도가 하나의 체제로서 일관성이 낮은 현실에서 성장의 정체와 초고령화의 진전은 복지재원과 복지수요 양 측면에서 우리나라 복지제도의 지속가능성을 위협할 수밖에 없다. 서구 복지국가에서 체제 변화를 시도한 사례를 보면, 새로운 정책환경에 대한 단일한 정답이 존재한다고 보기는 어렵다. 그러나 다른 나라들의 경우 모두가 성공적인 것은 아니지만 대안적 ‘시스템’으로의 전환을 통해 복지국가를 지탱해오던 환경의 변화에 대응하고자 하였다. 우리나라의 경우 기존의 복지정책이 하나의 패키지로 구성되지 않았을 뿐만 아니라 사회안전망을 확충하려는 최근의 시도 또한 부문별로 진행되고 있을 뿐 ‘체제적’ 전환을 위한 노력은 눈에 띄지 않는다. 부문별 정책을 넘어선 체제 전환은 현행 제도에 대한 분석을 넘어 우리나라가 어떠한 복지국가를 지향할 것인지에 대한 국민적 합의와 사회적 숙의를 통해 가능할 것이다. 합의와 숙의를 통한 복지체제 방향 설정과 이를 근거로 한 정합적인 부문별 복지정책의 도출은 후속 연구의 과제로 남겨두고자 한다.

## 참고문헌

---

1. 문헌자료
2. 웹사이트



## 참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 문헌자료

- OECD(2020) 건강통계
- WHO(2020) 세계보건통계
- 감사원(2022), 감사보고서 - 건강보험 재정관리 실태
- 강미나. (2018). 빈집의 예방· 관리· 활용을 위한 정책방안. 국토정책 Brief, 1-8.
- 강은나, 주보혜, 이재춘, & 배혜원. (2019). 초고령사회 대응을 위한 노인주거정책 개편 방안. 한국보건사회연구원.
- 강은나. (2021). 노인주거복지시설의 현황과 과제. 보건복지포럼 통권 제293호, pp.88-101
- 고영선. (2005). 「재정지출의 생산성 제고를 위한 연구」, KDI 연구보고서 2004-07, 한국개발연구원.
- 고영호. (2022) 1700만 베이비부머를 위한 신(新)주거복지. 위원회칼럼. 저출산고령사회위원회 (<https://www.betterfuture.go.kr/front/notificationSpace/columnDetail.do?articleId=170>)
- 고용노동부. (2022). 국민취업지원제도 성과 및 22년 운영방향. (2022-01-04.).
- 고흥, & 유선종. (2017). 고령세대 주거비 부담에 관한 연구. 한국지적학회지, 33(2), 47-55.
- 관계부처합동. (2019). 고용안전망을 완성하는 국민취업지원제도 추진 방안.
- 관계부처합동. (2019). 고용안전망을 완성하는 국민취업지원제도 추진 방안.
- 국민건강보험(2020), 노인장기요양보험 통계연보 2012-2020
- 국민건강보험공단(2020), 건강보험환자 진료비 실태조사 2009-2020

- 국중호. (2017). “한국과 주요국의 조세 및 사회보장 부담에 관한 비교 분석.”, 질서경제저널, 20(2): 1-23.
- 국토교통부. (2020). 빈집 활용한 도시재생으로 도시 빈집 문제 해결한다. 보도자료. 2020.8.28.
- 국토교통부. (2021). 2020년도 주거실태조사
- 국토교통부. (2021a). 인공지능, 빅데이터 등 첨단기술로 맞춤형 주거복지 시작\_24시간 고령자 스마트 돌봄 시범사업 착수. 보도자료. 2021.11.5.
- 국회예산정책처. (2015). 「OECD 국가의 지출 구조조정 사례분석과 시사점」.
- 국회예산정책처. (2020). 「2020년 주요국의 재정제도」.
- 국회예산정책처. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망.
- 국회예산정책처. (2021). 「OECD 주요국의 공공사회복지지출 현황」, Nabo Focus, 제 30호.
- 국회예산정책처. (2022). 2022~2070년 NABO 장기 재정전망.
- 권순만 외(2013). 신포괄수가제도 모형평가 및 개선방안 연구. 국민건강보험공단 연구보고서, 서울대학교 보건대학원
- 권순만(2018). 건강보험 보장성강화 정책의 지소가능성과 과제. 시장과 정부연구센터 연구보고서
- 권순만(2019) 건강보장 보장성의 정책과제, 보건복지포럼 272, pp 5-14
- 권순만, 유명순, 오주환, 김수정, & 전보영(2012). “보건의료 정책 의사결정과 시민참여:[건강보험 보장성 시민위원회] 의 사례”. 보건행정학회지 22(4), pp.467-496.
- 권순만·강희정·고숙자·김수진(2019). 건강보장 분야의 정책 과제와 추진 전략, 보건복지포럼 271, pp34-45.
- 김교성. (2008). 사회투자전략에 기초한 복지국가의 유형과 성과. 사회복지정책. 35: 29-59.
- 김교성·유희원. (2015). “복지국가의 변화:신·구 사회정책에 기초한 이념형 분석.”, 사회복지연구. 46(1): 433-467.

- 김명환 외. (2022). 「공공가치 이론과 실제」, 윤성사.
- 김석일, 김수정(2017). 신평가수거제에 대한 이해와 평가, 의료정책포럼 15(4), pp 44 -50.
- 김성욱. (2013). “적정조세부담률 추정을 통한 한국 복지국가 증세가능성에 관한 연구”, 한국사회 정책. 20(3): 77-115.
- 김영범. (2014). “임금불평등과 사회복지지출:선진국가들의 경험을 중심으로.”, 한국사회정책. 21(1): 77-103.
- 김영범. (2014). 적극적 노동시장정책의 복지국가 유형별 다양성에 대한 분석: 구직서비스 대비 훈련지출 비율을 중심으로. 한국사회학, 48(2), 133-164.
- 김용하(2020). 노인장기요양보험 수요 예측과 재정전망에 기초한 공·사 간 역할 분담 방안, 보험연구원 연구보고서.
- 김용하(2020). 노인장기요양보험 재정의 지속가능성과 세대간 공평성, 보건사회연구 40(4), pp140-177.
- 김윤영·박정지. (2021). 연금수급권 강화 방안의 노후소득보장 효과 분석: 청년층을 중심으로. 경기연구원.
- 김정원. (2021). 경력단절여성의 재취업 영향 요인에 관한 메타 분석. 인적자원개발연구, 24(1), 55-84.
- 김중수. (2019). 실업부조제도로서 자활급여 및 국민취업지원제도에 관한 검토. 사회보장법연구, 8(2), 171-211.
- 김종진(2021). 취약층 직업능력 향상과 교육훈련 실태: 적극적 노동시장정책의 불안정성, KLSI Issue Paper, 156(2021-15), 한국노동사회연구소.
- 김태일. (2021). “한국의 복지지출 규모 및 향후 방향.”, 한국사회정책, 28(1): 315-342.
- 김학실. (2015). 여성고용정책에 대한 비판적 담론 분석-경력단절여성을 위한 경제활동 촉진법을 중심으로. 한국자치행정학보, 29(3), 189-216.
- 김홍균·김태영. (2015). “OECD 국가들의 공공사회복지지출의 효율성 분석: 확률적 변경모형(SFM) 중심으로.”, 재정학연구. 8(3). 27-57.
- 남궁은하(2021). 코로나19로 인한 노인생활의 변화와 정책과제, 보건복지포럼 300, pp72-85.

- 남재욱. (2017). 노동시장 변동에 따른 실업 관련 제도의 변화와 성과 연구: 유력 9개국 사례 비교를 중심으로. 연세대학교 사회복지대학원 박사학위논문.
- 노대명, & 강신욱. (2010). 국민기초생활보장제도 급여체계 변화의 필요성과 개편방향. 보건복지포럼, 2010(8), 55-62.
- 노대명. (2005). 국민기초생활보장제도와 자활급여. 보건복지포럼, 2005(10), 27-42.
- 노대명. (2017). 「프랑스 사회보장제도의 최근 개편 동향:마크롱 정부의 대선 공약을 중심으로」, 국제사회보장리뷰, 2017년 여름 창간호, 41-57.
- 대한민국정부. (2022). 제4차 저출산·고령사회기본계획 2022년도 시행계획
- 도현경, 임재영(2015). 초고령 노인의 신체기능장애와 재활전략, 대한노인병학회지 19(2), pp61-70.
- 류기락(2020).「적극적 노동시장 정책의 전환을 위한 과제: 새로운 사회 위험 관리 전략의 가능성 모색」.『시민과 세계』, 199-24
- 문한나, 고혜원, 박상오, 이주희(2020). 경력단절 여성에 대한 직업훈련 실태 및 개선방안 연구. 고용노동부 수탁과제. 한국직업능력연구원.
- 민인식, 최필선. (2012). 고급패널데이터, 한국STATA 학회, (주) 지필미디어.
- 민인식, 최필선. (2013). 패널데이터, 한국STATA 학회, (주) 지필미디어.
- 박경돈. (2015). “복지증세에 대한 인식과 영향요인.”, 한국행정연구, 24(3): 91-119.
- 박선권. (2022). 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 문제점과 개선 방향\_저출산 대응을 중심으로. 국회입법조사처
- 박준식, & 김영범. (2009). 적극적 노동시장 정책의 다양성: 복지국가 유형에 따른 차이를 중심으로. 경제와 사회, 188-217.
- 박형수, (2005). “분야별 재정지출의 국제비교.”, 재정포럼, 2월호, 한국조세연구원, 26-53.
- 변영우. (2014). “사회지출구조에 의한 소득분배 효과와 경제적 성과: OECD 국가경험에 대한 실증분석.” 41(4): 351-376.
- 보건복지부·한국보건사회연구원. (2021). 2020년 노인실태조사

- 성문주, 박지원, 강현주, 김지영, 이상훈(2021). 『노동시장 취약계층의 평생학습과 사회적 이동성 연구』, 국회미래연구원 연구보고서 21-03, 서울: 국회미래연구원.
- 송양민. (2020). 고령자 노후생활, 실버타운 대신 AIP와 커뮤니티 케어! <https://investment.pension.miraeasset.com/contents/view.do?idx=12419>. (2022.9.26. 검색)
- 송지은·이채정. (2021). 기초연금의 노인부양부담 완화 효과 분석: 경제적·시간적 부양 부담에 미치는 영향을 중심으로. 한국정책연구. 20(2). 163-181.
- 신선미 외, 2019 청년·여성 등 취약계층에 대한 적극적 노동시장정책 현황 및 효과성 분석, 한국여성정책연구원.
- 신영수(2007). 의료보험 도입 30년의 성과와 한계, 그리고 새로운 과제, 대한의사협회지 50(7),pp568-571.
- 양재진·민효상. (2013). “한국 복지국가의 저부담 조세체계의 기원과 복지증세에 관한 연구.”, 동향과 전망, 88: 48-96.
- 양종. (2020). “한국 사회의 복지태도에 대한 연구 : 정부의 책임성, 증세, 조세시스템에 대한 태도를 중심으로.”, 비판사회정책, (68): 79-112.”
- 양종민. (2013). 시장개방에 따른 사회적 위험을 해결하기 위한 국가의 복지지출 구성과 경제적 성과: 1980-2007년 OECD 19개국을 중심으로. 한국사회학. 47(1): 107-147.
- 오강현, 김솔, 윤재준, 안상기, & 권동휘. (2017). 인구고령화가 주택시장에 미치는 영향. 한국은행, 경제연구 제2017-25호.
- 오영희(2015). 노인의 건강실태와 정책과제, 보건복지포럼 223, pp29-39.
- 오준범 (2017). 고용률 및 노동시장정책의 OECD 비교와 시사점. 경제주평. 17-32. 현대경제연구원.
- 우해봉·장인수·정희선. (2021). 한국의 사망력 변천과 사망 불평등: 진단과 과제. 한국보건사회연구원.
- 유길상·성재민. (2000). 노동시장정책에 대한 재원조달방식의 국제비교 연구. 한국노동연구원.
- 유희수. (2018). 2018~2027년 기초연금 재정소요 추계. 국회예산정책처.

- 유희수. (2019). 공공부조제도의 현안 및 재정소요 추계. 국회예산정책처.
- 유희원·김성욱. (2012). “사회투자모델의 유형과 성과.”, 사회복지정책. 39(1): 257-281.
- 유희원·최영. (2009). “사회투자정책의 경제적 성과에 관한 연구: 소득보장정책과의 상호작용효과를 중심으로.”, 사회보장연구. 25(2): 141-169.
- 육아정책연구소 성과공유정보팀. (2020). 제4차 저출산·고령사회 기본계획 정책 추진 방향\_아동기본권의 보편적 보장을 중심으로. 육아정책포럼
- 윤성원. (2020). 한국과 일본의 적극적 노동시장정책과 청년실업. 한국정책학회 동계학술발표논문집 2020, 1-20.
- 윤성주(2013), 노인장기요양보험제도 중·장기적 개선방안에 대한 연구: 지출효율화 방안을 중심으로, 한국조세재정연구원 연구보고서
- 이소영. (2016). “복지정책 확대를 위한 추가 조세 부담 의향에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.”, 「2016년 재정패널 학술대회 논문집」
- 이승윤, & 김태환. (2021). 정의로운 전환을 위한 적극적노동시장정책의 방향에 대한 소고. 한국사회정책, 28(4), 3-44.
- 이승윤, 백승호, 김태환, 박성준 (2020). 주요국 고용안전망의 현황과 시사점. 감사연구원 연구용역보고서.
- 이승윤·김태환 (2021). 정의로운 전환을 위한 적극적노동시장정책의 방향에 대한 소고. 한국사회정책. 28(4). 3-42.
- 이승주·박소영. (2019). “정부의 복지정책에 대한 인식이 증세태도에 미치는 영향에 관한 연구.”, 지방정부연구, 23(2): 153-173.
- 이유현·서인석. (2018). 「시민참여를 통한 절차적 에너지 정의의 모색: 프랑스의 에너지 정책형성과정에 대한 사례분석」, 분쟁해결연구, 16(3), 통권 40호, 33-79.
- 이윤경(2009). 노인장기요양서비스 이용 결정요인분석, 보건사회연구 29(1), pp182-200.
- 이윤경(2018). 네덜란드의 장기요양 개혁, 국제사회보장리뷰, pp66-75.
- 이윤경, 강은나, 김세진, & 변재관. (2017). 노인의 지역사회 계속 거주(Aging in Place)를 위한 장기요양제도 개편 방안. 한국보건사회연구원.

- 이인석(2021). 한국형 입원환자분류체계의 고찰과 제안, 대한내과학회지 93(3), pp231-236.
- 이재춘. (2022). 미래주거 패러다임 변화 및 전망. 국토연구원 주거정책연구센터 성과 확산 세미나 발표 자료
- 이주하. (2010). 「민주주의의 다양성과 공공성: 레짐이론을 중심으로」, 행정논총, 48(20): 145-168.
- 이주하. (2018). 「전환기의 사회정책과 불평등 해소를 위한 정부의 역할」, 정부학연구, 24(2): 85-122.
- 이지은·이영범. (2017). “소득불평등 완화를 위한 복지지출 구성에 관한 연구. 한국정책과학학회보.”, 21(3): 69-91.
- 이진영, & 황상현. (2018). 적극적 노동시장정책이 고용에 미치는 효과 추정: 메타분석을 활용하여. 제도와 경제, 12(3), 145-163.
- 이진영·황상현. (2018). 적극적 노동시장정책이 고용에 미치는 효과 추정: 메타분석을 활용하여. 제도와 경제. 12(3). 145-163.
- 이채정. (2020). “복지지출의 관대성이 재분배에 미치는 영향 분석: 2008~2015년 유럽연합 회원국을 중심으로.”, 사회과학연구, 32(2), 53-76.
- 이코노미스트. (2020). 2025년까지 육아휴직 이용자 두배 늘린다. 2020.12.18. <https://economist.co.kr/2020/12/18/etc/332290.html>
- 이현주. (2015). 「영국 사회부조의 최근 동향: 유니버설크레딧의 도입과 그 배경」, 보건복지포럼 2015년 8월, 통권 제226호, 105-117.
- 임종한(2020). 시민사회의 주치의 제도 도입 운동의 현황과 의미, 의료정책포럼 18(1), pp32-37.
- 장숙량(2015). 한국 노인의 만성질환과 활동제한, 보건복지포럼 225, pp6-17.
- 장효진. (2017). 직업훈련이 청년의 노동시장 진입과 첫 일자리의 질에 미치는 효과에 대한 연구. 한국정책학회보, 26(3), 203-236.
- 전승훈. (2006), 「분야별 자원배분에 대한 국제비교 연구」, 경제현안분석 제7호, 국회 예산정책처.

- 정병석, (2010). 한국 노동시장정책의 평가와 발전방안 : 이행노동시장 이론의 활용 노동정책연구. 제10권 제2호 (2010년 6월), pp.155-185
- 정성희 외 (2021). 국민건강보험과 민영건강보험의 역할과 과제. 보험연구원 연구보고서, 서울대학교 금융경제연구원
- 정아현 (2020). “사회복지지출과 경제성장: OECD 29개국을 중심으로.”, 한국지역개발학회 학술대회, 63-71.
- 정한나(2020). 「숙련수준별 고용 변동 분석: 코로나19 위기를 중심으로」, 고용동향브리프 2020년 4호, 한국고용정보원.
- 조경희 외 (2019). 환자중심의 의료-요양서비스 제공체계 구축연구, 국민건강보험공단
- 조정희, 박미선, & 송하승. (2021). 방치된 주거자원, 빈집 문제 해결을 위한 정책 개선 방안. 국토정책 Brief, 1-8.
- 조정희. (2022). 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점. 국토연구원.
- 주OECD대표부. (2009). OECD의 노동시장정책.
- 최복천 외. (2018). 「영국의 사회보장제도」, 나남.
- 최은영·홍영란. (2018). 「OECD 주요 국가들의 빈곤율과 사회복지지출」, 인문사회 21, 9(4): 489-502.
- 최희경. (2021). 덴마크 적극적 노동시장정책 (ALMP) 의 실용교육 기제 탐색: 유연안정성 모형의 변환 사례. 스칸디나비아 연구, (27), 41-94.
- 통계청(2020) 출생통계 및 생명표 2020
- 통계청(2021), 장래인구추계 2020-2070
- 통계청(2022). 장래가구추계: 2020~2050년
- 한국노동연구원. (2019). 「프랑스 연금제도의 변화와 최근 개혁안」, 국제노동브리프 2019년 10월호, 76-81.
- 한국보건사회연구원. (2022). 「주요국의 보건의료 정책개혁 동향」, 보건복지포럼 (2022.1)
- 허종호 외 (2019). 국가장기발전전략 연구시리즈 III 국민 삶의 질 제고를 위한 개혁 의제 연구: 복지, 주거, 보건 부문을 중심으로, 국회미래연구원

- 현대경제연구원. (2017). 고용률 및 노동시장정책의 OECD비교와 시사점.
- 홍서인 외(2018), 「비취학 청년들을 위한 한국의 일기반 학습 프로그램 개선방안 연구: 영국과 비교」, p.104
- Annear P, Kwon S, Lorenzoni L, and et al.,(2018). Pathways to DRG-based hospital payment systems in Japan, Korea and Thailand. *Health Policy* 122(7), pp707-713.
- Bloom, D. E., and Williamson, J. G. (1998). Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia. *The World Bank Economic Review*, 12(3), 419-455.
- Bloom, D. E., Canning, D., & Malaney, P. N. (2000). Population dynamics and economic growth in Asia. *Population and Development review*, 26, 257-290.
- Burger, O., Baudisch, A., & Vaupel, J. W. (2012). Human mortality improvement in evolutionary context. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(44), 18210-18214.
- Kannisto, V. (2001). Mode and dispersion of the length of life. *Population: An English Selection*, 13(1), 159-171.
- Kaufmann, F.-X. (2002). *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*. Opladen: Leske & Budrich (정연택(역). 2005. 「사회정책과 사회국가」. 21세기사).
- Kim H, Jung YI and Kwon S (2015), Delivery of institutional long-term care under two social insurances: Lessons from the Korean experience, *Health Policy* 119(10), pp1330-1337.
- Kwon S (2009), Thirty Years of National Health Insurance in South Korea: Lessons for Achieving Universal Health Care Coverage, *Health Policy and Planning* 24(1),pp63-71.

- Kwon S (2015), Merger of Statutory Health Insurance Funds in the Republic of Korea, Health Systems Governance and Financing, WHO, Geneva,
- Kwon S (2018), Advancing Universal Health Coverage: What Developing Countries Can Learn from the Korean Experience?" Universal Health Care Coverage Series No. 33, World Bank Group, Washington, DC.
- Lundquist, J. H., Anderton, D. L., & Yaukey, D. (2015). Demography: The Study of Human Population. Long Grove, IL: Waveland Press.
- Mason, A., & Lee, R. (2006). Reform and support systems for the elderly in developing countries: Capturing the second demographic dividend. *Genus*, 11-35.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019a). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing.
- Omran, A. R. (1971). The epidemiologic transition: A theory of the epidemiology of population change. *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 49(4), 509-538.
- Sloggett, A. (2015). Measuring fertility. In *Population Analysis for Policy and Programmes*. Paris: International Union for the Scientific Study of Population.
- Verbon, H. (1988). *The Evolution of Public Pension Schemes*. Berlin: Springer-Verlag.
- Adema, W., & Ladaique, M. (2005). "Net social expenditure.", 2005 edition: More comprehensive measures of social support.
- Aschauer, D. A. (1989). "Does public capital crowd out private capital?.", *Journal of monetary economics*, 24(2): 171-188.
- Barth, J. R., & Bradley, M. D. (1988). "The impact of government spending on economic activity.", National Chamber Foundation.

- Blekesaune, M., & Quadagno, J. (2003). "Public Attitudes toward Welfare State Policies A Comparative Analysis of 24 Nations.", *European sociological review*, 19(5): 415-427.
- Bonoli, G. (2012). Active labour market policy and social investment: a changing relationship. Towards a social investment welfare state. 181-204.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The economic journal*, 120(548), F452-F477.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Castles, F. G., & Obinger, H. (2007). "Social expenditure and the politics of redistribution.", *Journal of European Social Policy*, 17(3): 206-222.
- Clasen, J. (1999). Beyond social security: the economic value of giving money to unemployed people. *European Journal of Social Security*, 1(2), 151-179.
- Clasen, J., & Clegg, D. (2011). Unemployment protection and labour market change in Europe: Towards 'triple integration. Regulating the risk of unemployment. National adaptations to post-industrial labour markets in Europe, 1, 13.
- "Esping-Aderson, G. (1990). "The Three Words of Welfare Capitalism.", Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_. (1999). "Social Foundations of Postindustrial Economies", Oxford: Oxford University Press. "
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

- Esping-Andersen, G. (1996). After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy. *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*, 1-31.
- European Commission (2017). EUROPEAN SEMESTER THEMATIC FACTSHEET ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES.
- "Finnish Government (2019) INCLUSIVE AND COMPETENT FINLAND-a socially, economically and ecologically sustainable society Programme of Prime Minister Antti Rinne's Government 6 June 2019. Publication of the Finnish Government 2019:25. Helsinki"
- Grier, K. B., & Tullock, G. (1989). "An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951-1980.", *Journal of monetary economics*, 24(2): 259-276.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. *op. cit*, 21-27.
- Hausermann, S. (2015). 「복지국가 개혁의 정치학: 대륙유럽 복지국가의 현대화(남찬섭 옮김)」. 서울: 나눔의집.
- Hinrichs, K., & Jessoula, M. (2012). Labour market flexibility and pension reforms: What prospects for security in old age?. In *Labour market flexibility and pension reforms* (pp. 1-25). Palgrave Macmillan, London.
- IMD. (2020). *IMD world competitiveness yearbook 2020*. Delhi: IMD.
- Iversen, T., & Wren, A. (1998). Equality, employment, and budgetary restraint: the trilemma of the service economy. *World politics*, 50(4), 507-546.
- Kenworthy, L. (1999). "Do social-welfare policies reduce poverty? A cross-national assessment." *Social Forces*, 77(3): 1119-1139.
- Kormendi, R. C., & Meguire, P. G. (1985). "Macroeconomic determinants of growth: cross-country evidence.", *Journal of Monetary economics*, 16(2): 141-163.

- Kwon, H. J. (1997). "Beyond European welfare regimes: comparative perspectives on East Asian welfare systems.", *Journal of social policy*, 26(4): 467-484.
- "Landau, D. (1983). "Government expenditure and economic growth: a cross-country study.", *Southern economic journal*, 783-792.
- \_\_\_\_\_. (1986). "Government and economic growth in the less developed countries: an empirical study for 1960-1980." *Economic Development and Cultural Change*, 35(1), 35-75."
- OECD (1997). *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: a Streamlined Public Employment Service*. OECD. Paris.
- OECD(2019b). *OECD skills outlook 2019: Thriving in a digital world*. Paris: OECD.
- "OECD. (2016). "Income Inequality Remains High in the Face of Weak Recovery.", *Income Inequality Update*, Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. (2017). "Preventing Ageing Unequally", Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. (2019). "OECD Statistics, Economic Outlook", No. 106, 2019.1.
- \_\_\_\_\_. (2019). *OECD Social Expenditure database*.  
<https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>
- \_\_\_\_\_. (2020). *Revenue Statistics 2020*. Paris: Oecd Publishing.
- \_\_\_\_\_. (2022). *Fertility rates (indicator)*. doi: 10.1787/8272fb01-en.
- \_\_\_\_\_. (2022). *Old-age dependency ratio (indicator)*. doi: 10.1787/e0255c98-en.
- \_\_\_\_\_. (2022). *Social spending (indicator)*. doi: 10.1787/7497563b-en, *Social Expenditure: Aggregated data*."
- OECD. (2021). *OECD Employment Outlook*.
- O'Toole, L. J. (1986). *Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field*. *Journal of public policy*, 6(2): 181-210.

- Palier, B. (2010). Ordering change: Understanding the 'Bismarckian' welfare reform trajectory. A long goodbye to Bismarck, 19-44.
- Powell, Francis-Devine and Clark(2021), "Youth Unemployment statistics", p.5
- Rudolph & Evans. (2005). "A tale of political trust in American cities.", Public opinion quarterly, 69(4): 530-560.
- Sanz, I., & Velázquez, F. J. (2002). "Determinants of the composition of government expenditure by functions.", (No. 13). European Economy Group.
- SolAbility. (2020). The Global Sustainable Competitiveness Index 2020. SolAbility.
- Streek. W. (2015). 「시간벌기: 민주적 자본주의의 유예된 위기(김희상 옮김)」. 파주: 돌베개.
- Theodore, N. & Peck, J. (2000). Searching for best practice in welfare-to-work: The means, the method and the message. Policy & Politics. 29(1). 81-98.

## 2 웹사이트

- 고용노동부(2021). 재정지원일자리사업 21년 성과평가 보고서. 고용노동부 홈페이지 정책자료실(2022. 5. 27 검색)[https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs\\_seq=20210700322](https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20210700322)
- 고용노동부·한국고용정보원(2017; 2018; 2019; 2020). 각 년도 직업능력개발 통계연보. <https://www.keis.or.kr/user/bbs/main/303/2118/bbsDataList.do>
- 국민취업지원제도 홈페이지. (<https://www.kua.go.kr/uapaa010/selectKuaGudn.do>. 접속일자. 2022.05.12.).

- 동아일보(2020). 코로나 실업대란 충격.... '사실상 실업자' 469만명 역대 최대 <https://bizn.donga.com/dongaTop/Main/3/all/20200417/100699954/1> (2020. 4. 17 검색)
- 문화일보. (2019-08-08). “IMF ”韓실업률 3~4%, 알바 등 반영안돼 실제보다 낮다“. 유현진 기자 (<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019080801071621086001>. 접속일. 2022.0510.).
- 영국 교육부 홈페이지. <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-education>
- 영국 내각실 홈페이지. <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office>
- 영국 노동연금부 홈페이지, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pension>
- 영국 보건사회복지부 홈페이지. <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-health>
- 영국 정부 홈페이지, <https://www.gov.uk/government/organisations>
- 영국 정부평등사무국 홈페이지. <https://www.gov.uk/government/organisations/government-equalities-office>
- 영국 평등인권위원회 홈페이지. <https://www.equalityhumanrights.com/en>.
- 외교부 홈페이지. <https://mofa.go.kr/www/index.do>
- 조선비즈(2018). 日 청년 실업률 4.1%인데 韓은 9.5%로 외환위기 후 최고...왜?(2018. 12.5.)[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/12/05/2018120501209.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/12/05/2018120501209.html)
- 중앙일보(2019). 한국 청년실업자 28% 늘어날 때, OECD는 14% 줄었다(2019.12.9.) <https://www.joongang.co.kr/article/23652324#home>
- 프랑스 vie publique 홈페이지.<https://www.vie-publique.fr/fiches/protection-sociale>
- 프랑스 노동고용통합부 홈페이지. <https://travail-emploi.gouv.fr/>

프랑스 사회보장재원 홈페이지. <https://www.lafinancepourtous.com/decryptages/politiques-economiques/economie-francaise/comptes-publics/les-comptes-de-la-securite-sociale/>

프랑스 사회보장조직중앙기금 및 Urssaf 홈페이지. <https://www.urssaf.org/home.html>.

프랑스 사회연대보건부 홈페이지. <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/organisation/organisation-des-directions-et-services/>

프랑스 재정경제부 홈페이지. <https://www.economie.gouv.fr/facileco/comptes-publics/comptes-securite-sociale>

프랑스 정부 홈페이지. <https://www.gouvernement.fr/en/composition-of-the-government>

프랑스 지방보건청 홈페이지. <https://www.cleiss.fr/particuliers/venir/soins/ue/systeme-de-sante-en-france.html#national>

프랑스 최고보건청 홈페이지. <https://www.has-sante.fr>

핀란드 공공부조 홈페이지. <https://www.kela.fi/web/en/social-assistance-basic-amount?inheritRedirect=true>

핀란드 공공사회복지지출 홈페이지. [https://pxweb2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin\\_\\_jyev/?tablelist=true](https://pxweb2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__jyev/?tablelist=true)

핀란드 사회보건부 홈페이지. <https://stm.fi/en/projects-and-legislation/key-projects>

핀란드 연금센터 홈페이지. <http://www.etk.fi/en>

한국경제연구원. (2020.9.9.). “청년실업률, 10년간 OECD 4.4% 감소, 한국은 0.9% 증가” 한국경제연구원 보도자료, [http://www.keri.org/web/www/news\\_02?p\\_p\\_id=EXT\\_BBS&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&EXT\\_BBS\\_struts\\_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview\\_message&EXT\\_BBS\\_messageId=356040](http://www.keri.org/web/www/news_02?p_p_id=EXT_BBS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&EXT_BBS_struts_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview_message&EXT_BBS_messageId=356040) (접속일. 2022.5.10.)

한국일보. (2021.10.24.). “①서비스업 양극화, ②미스매치, ③30대 위축...고용 흐름 3대 특이점” 김형준 기자 (<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021102410570002915?did=NA> 접속일. 2022.0510.)

- 통계청. (2022a). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-인구동향조사-출생-출생아수, 합계출산율, 자연증가 등.
- 통계청. (2022b). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-주민등록인구현황-시군구/성/연령(5세)별 주민등록연앙인구.
- 통계청. (2022c). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-인구동향조사-출생- 시도/합계출산율, 모의 연령별 출산율.
- 통계청. (2022d). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-인구동향조사-혼인- 시도별 평균초혼연령.
- 통계청. (2022e). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-인구동향조사-보건-생명표-완전생명표(1세별).
- 통계청. (2022f). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-장래인구추계-성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별)/전국.
- 통계청. (2022g). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-장래인구추계-장래 합계출산율/전국.
- 통계청. (2022h). 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-장래인구추계-장래 기대수명/전국.
- United Nations (UN). (2022). World Population Prospects 2019.
- e-나라지표. “OECD 회원국 여성경제활동참가율(15~64세)”, [https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=1497&stts\\_cd=149702&freq=Y](https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1497&stts_cd=149702&freq=Y) (접속일. 2022. 10. 5.)
- OECD (2018), Towards Better Social and Employment Security in Korea, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264288256-en>.
- OECD 데이터베이스, <https://data.oecd.org>
- OECD 통계 <http://stats.oecd.org>
- OECD(2021). "Building inclusive labour markets: Active labour market policies for the most vulnerable groups", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/607662d9-en>.

OECD. (2001). Labour Market Policies That Work. (<https://www.oecd.org/els/emp/labourmarketpolicies-that-work.htm>. 접속일자: 2022.05.10.).

<https://www.parliament.uk/biographies/commons/Boris-Johnson/1423>

<https://staging.avecvous.fr/wp-content/uploads/2022/03/Emmanuel-Macron-Avec-Vous-24-pages.pdf>

<https://www.hankyung.com/international/article/201903272423>

# Abstract

---



## The Welfare System in the Age of Low Growth without Employment and the Advent of a Super-Aged Society

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Now is the time to discuss a sustainable welfare system in an economy in continued low growth without increased employment that meets the needs of an emerging super-aged society. This study examines how the welfare system is changing through the lens of international comparison, and examines the case of Korea specifically, to derive policy implications for the design of a welfare system that can flexibly respond to an era of low growth without employment and a society that is super-aged.

From 1990 until recently, changes in the welfare system have been analyzed using country-specific statistics provided by the OECD. As a result, OECD countries are seeking changes in their methods of financing and distributing social expenditures in response to the deterioration of government fiscal soundness and the increasing demand for social benefits. OECD member countries have shown a tendency to decrease the share of social security contributions from tax sources. The proportion of social expenditures for cash benefits for the elderly has increased, as has the share of in-kind policy support for families.

The United Kingdom, France, and Finland were examined to investigate changes in the welfare system by type of welfare state. In the UK, the average share of social security contributions has been maintained at 20–30%, while the share of personal income tax, value added tax, and capital gains tax has increased. Finland's welfare resources consist of national and local taxes, employment funds, and pension contributions. In France, social security contributions have gradually decreased, and the share of general social

contributions has gradually increased. As low growth without employment has continued, the French government has recognized the limitations of the existing social insurance method and has sought a diversification of tax sources.

This study examined the major policy areas of Korean society: the labor market, income security, health care, and housing. Amid low growth without employment, the labor market needs income security and employment promotion policies, and it is necessary to improve the combination of active labor market policies by considering the effect on employment rate by policy type. It is necessary to continuously invest resources into income security due to the increase in the number of recipients of such policies brought on by a super-aging society. In the health and medical fields, it is necessary to reorganize the health care system in consideration of demographic changes due to low birth rates and an aging population, the emergence of new infectious diseases, and the sustainability of the health insurance system. Regarding housing policy, it is necessary to ensure a continuous supply of public rental housing, expand housing benefits, support suitable housing options for various income and asset levels, and utilize and improve old and vacant houses.

Korea's existing welfare policy was not composed of one package; recent attempts to expand the social safety net have also been carried out by sector, and efforts for systemic transformation are sound. Systemic transition beyond sectoral policies is possible through national consensus and social deliberation on what kind of welfare state Korea will pursue beyond an analysis of the current system.

## 고용 없는 저성장·초고령 시대의 복지체제 연구

**인 쇄** 2022년 12월 26일  
**발 행** 2022년 12월 31일  
**발 행 인** 김 현 곤  
**발 행 처** 국회미래연구원  
**주 소** 서울시 영등포구 의사당대로 1  
국회의원회관 222호  
**전 화** 02)786-2190  
**팩 스** 02)786-3977  
**홈페이지** [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
**인 쇄 처** 명문인쇄공사(02-2079-9200)

---

©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-88-5 (93350)

새로운 희망을 만드는 국회



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE