

2012. 2. 15

**일으켜 세우는 복지, 주저앉지 않는 국민**

Korea's Leading Think Tank

**KDI**



# CONTENTS

한국 경제사회발전과정의 특징

최근 빈곤과 불평등의 구조적 변화

직면한 도전과 괴리된 복지담론의 교착

문제해결을 위한 원인파악

복지 패러다임의 전환

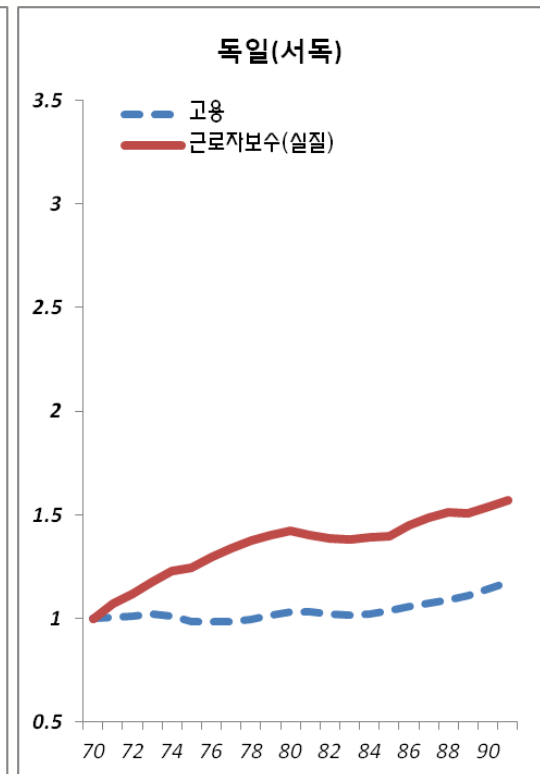
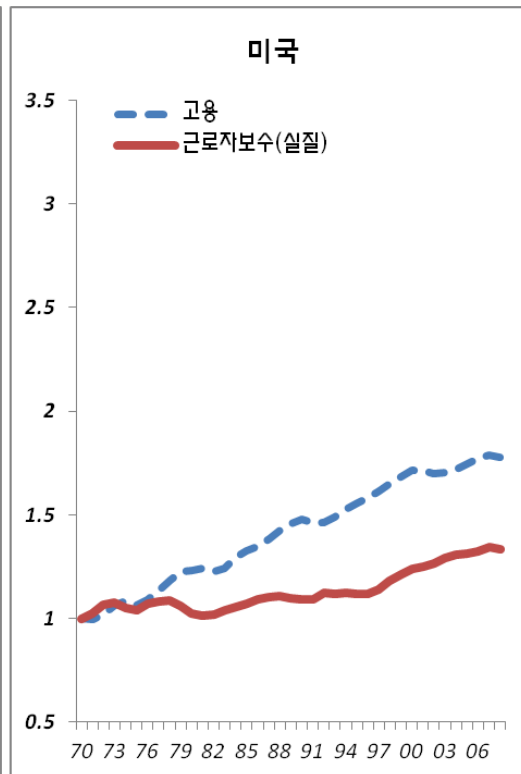
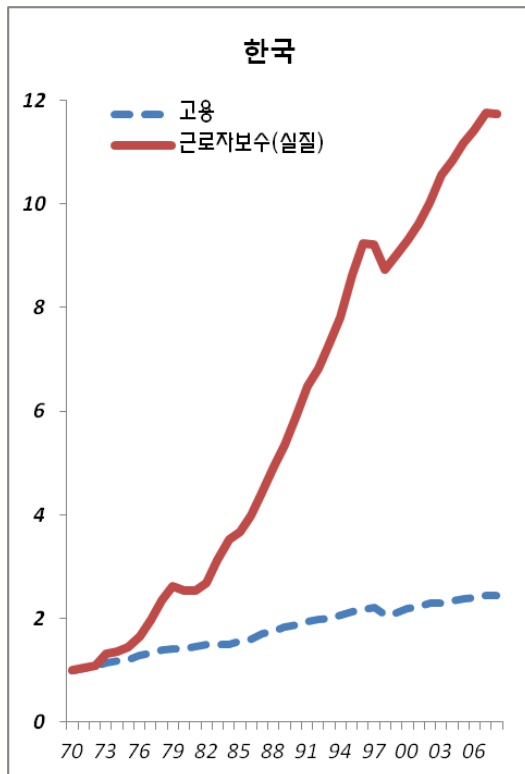


# 1. 한국 경제사회발전과정의 특징

# 특징①: 고용과 근로자보수의 비약적 증가

## ■ 고용과 근로자보수 모두 장기간 동안 증가 지속

- 1970년 대비 2008년의 근로자보수는 11.7배, 고용은 2.5배

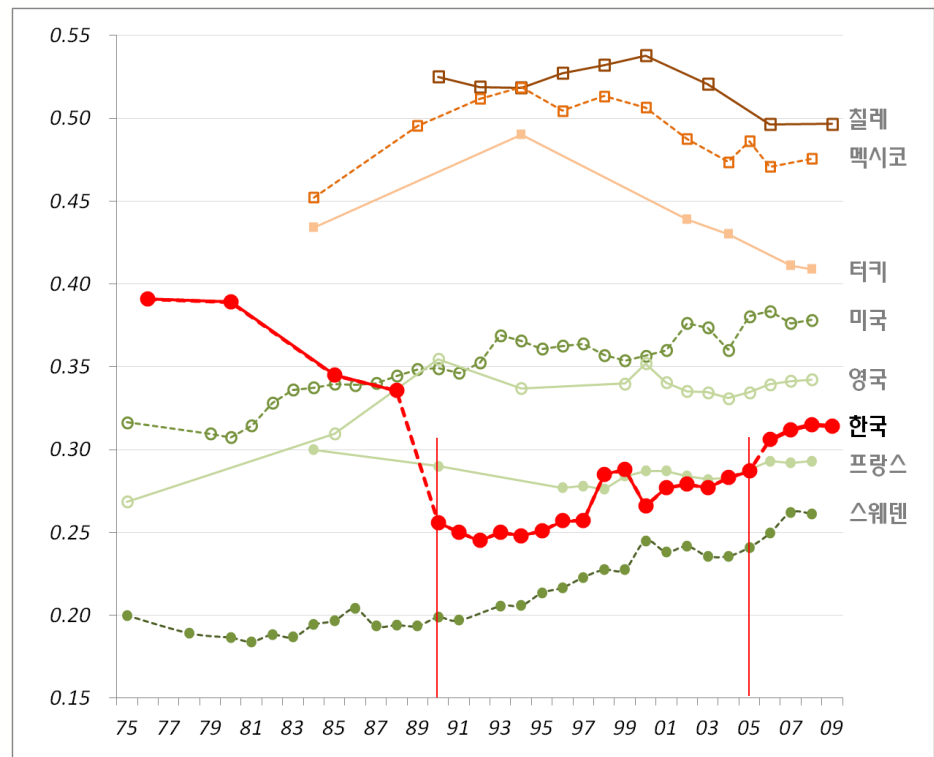


자료: OECD STAN database

# 특징②: 성장의 과실은 상대적으로 고루 배분

## OECD 국가의 지니계수 추이

- 고속성장과정에서도 지니계수는 0.4 미만으로 양호한 수준 유지
  - OECD 국가는 0.5 이상 수준인 그룹과 0.3 주변에 머무른 그룹으로 대별
  - 현재 OECD 국가 중 중간수준



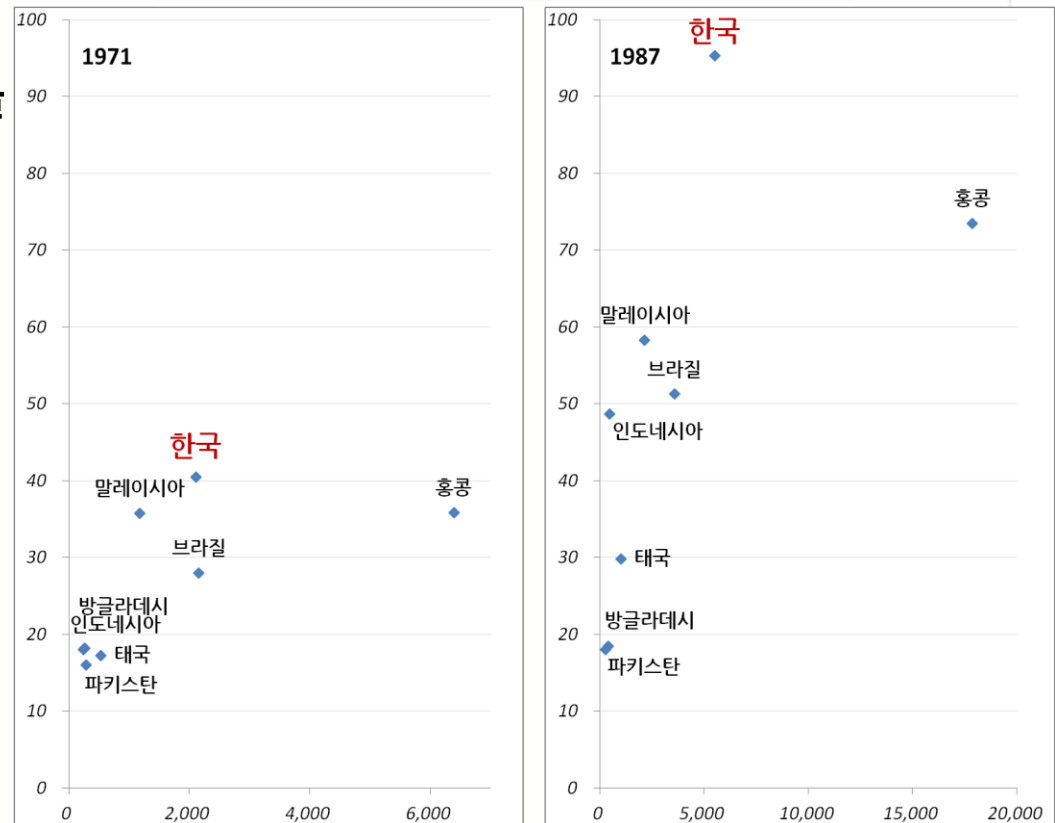
주: 1) 한국은 통계청 공식주계를 사용, 공식주계 시작된 1980년 이전은 주학중(1979)의 주계지  
 2) 비연속성을 보이는 1990~2005년도는 공식주계가 2인이상 가구를 모집단으로(도시가계조사) 이용  
 자료: OECD, 안국신(1995)

# 특징 ③: 공교육 확대로 성장초기 성장과 분배를 조화

## 중등교육 취학률 (1971 vs 1987)

■ 경제개발 초기 소득이전을 통한 재분배보다 국민 대중을 위한 공교육 확대에 재정을 투입

- 인적자원을 급속히 축적하고 경제의 생산성을 제고하는 것을 우선시하는 경로 채택
- 생산주의적 보편복지 (Holliday, 2000)



주: GDP per capita (constant 2000 US\$)와 School enrollment, secondary (% gross) 이용  
 자료: World Bank (World Databank), WDI & GDF database.

# 특징④: 사회보험의 재분배기능을 강화하면서 공적부조와 사회서비스로 복지 확대

- 사회보험에서 시작하여 공적부조, 사회서비스로 확대
- 복지제도의 초기발전은 사회보험을 근간으로 하되, 직종별 지역별 구분 없애 재분배 기능 강화
  - 특히 건강보험은 근로자와 자영자를 단일풀로 묶어 보험료를 부과하는 세계유일의 사회보험

- 근로무능력자 대상의 생활보호제도에서 근로 능력자까지 포괄하는 국민기초생활보장 제도로 확대(00), 기초노령연금 도입(08)

- 장기요양보험 도입(08)으로 돌봄서비스 부문까지 포괄하고 보육지원 지속적으로 확대

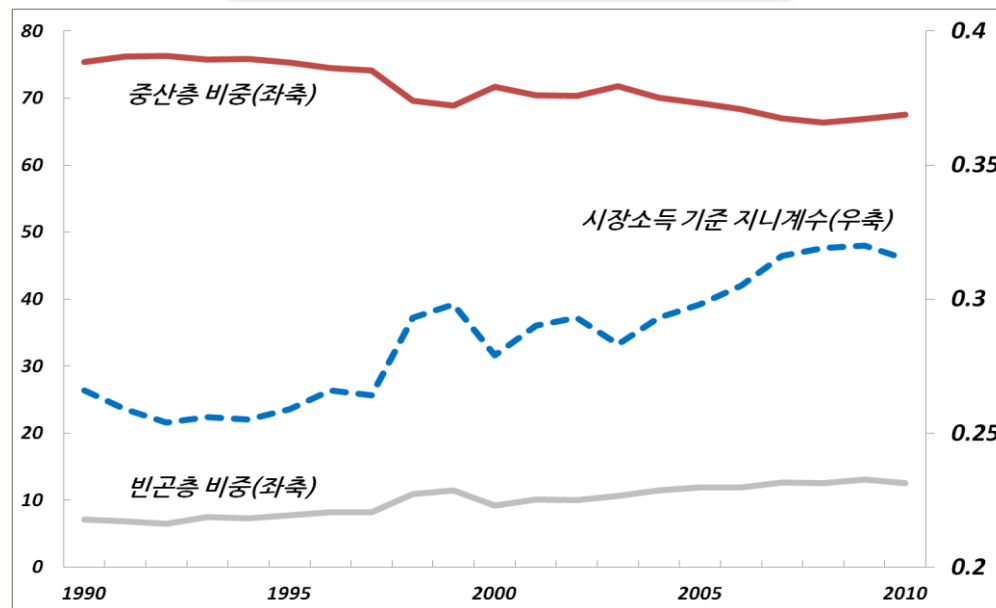
시기	사회보험	공공부조
1960년대	공무원연금(60), 산재보험(64)	「생활보호법」(61)
1970년대	사학연금(75), 직장의료보험(77),	
1980년대	지역의료보험(82), 국민연금(88), 의료보험 전 국민 적용(89)	
1990년대	고용보험(95), 고용보험 전 사업장 적용(98), 국민연금 전 국민 적용(99), 건강보험 통합(99)	
2000년대	산재보험 전 사업장 적용(01), 노인장기요양보험(08)	국민기초생활보장제도(00), 근로장려세제(08), 기초노령연금(08)

## 2. 최근 빈곤과 불평등의 구조적 변화

# 분배의 구조적 변화: 빈곤구조화와 불평등 심화 KDI

- 빈곤층 늘고 불평등 심화
- 불평등 심화 추세는 1990년대 초반부터 시작
  - 외환위기시 대폭 악화되었다 회복된 후에도 기존의 심화 추세 지속
  - 최근 불평등 지수가 완화되고 있으나 추세적 현상인지를 판단하기는 이름

## 빈곤층 비중과 지니계수 추이



자료: 윤희숙(2012)

## 소득분위별 가구 소득 점유율

■ 1990년대 중반 이후  
 취약계층의 소득비중이  
 큰 폭으로 감소하는 것이  
 일관된 추세

- 1996년 ~ 2010년 기간 동안  
 소득1분위 가구의 소득비중은  
 6.3%에서 2.7%로 57.8%  
 감소, 하위 10% 가구의  
 소득비중은 78.2% 감소

구분		1996	2000	2006	2010	증가율
상위	10%	24.1	29.2	24.9	25.7	6.3
5 분 위	5	39.5	44.9	41.8	42.9	8.8
	4	24.9	23.7	25.5	25.8	3.9
	3	16.4	16.4	17.8	18.1	10.0
	2	12.9	10.7	11.1	10.5	-18.7
	1	6.3	4.4	3.7	2.7	-57.8
하위	10%	2.0	1.2	0.9	0.4	-78.2

주: 가구시장소득기준, 증가율은 1996년 대비 2010년도  
 자료: 가구소비실태조사(1996,2000),가계동향조사(2006,2010)

# 빈곤의 장기화 · 만성화

- 취업계층 여건 악화는 일시적 현상이 아니라 장기화되고 있음
  - 장기 · 반복적 (빈곤 3회 이상 경험) 빈곤가구 비율이 전체의 27.4%
- 취업 여부는 장기빈곤 여부에 절대적으로 중요
  - 항상적 빈곤 가구주의 80.2%, 3회 이상 경험 가구주의 55.9%가 미취업자

## 장기적 빈곤 현황과 빈곤상태별 취업현황

(단위: %)

		미취업자	상용 근로자	임시/일용		고용주 및 자영업자
				1~35 시간	36+ 시간	
빈곤 상태별 취업 현황	항상 빈곤	80.2 (4.3)	1.1 (0.1)	4.4 (0.2)	2.2 (0.1)	11.7 (0.6)
	빈곤 3회 이상 경험	55.9 (15.3)	12.2 (3.3)	4.7 (1.3)	6.5 (1.8)	19.9 (5.5)
	빈곤 1,2회 경험	23.4 (5.7)	31.5 (7.6)	3 (0.7)	10.1 (2.4)	31.1 (7.5)

주: 1) 괄호 안 수치는 노동패널 2000~2008년 동안 각 5회 이상 응답한 전체가구 대비 각 셀 비중의 평균임.

2) 빈곤기준은 중위소득 50% 의 상대빈곤

3) '빈곤3회이상 경험' 비중은 '항상빈곤'을 포함하며, 괄호 안 수치와 (표에는 생략된) 무급가족종사자 비중 0.2를 합해서 27.4%

자료: 윤희숙(2012)

# 노동시장과의 연계가 끊어진 구조적 빈곤층 확대 KDI<sup>7</sup>

- 저소득층 경제활동참가율 크게 하락, 빈곤탈출의 전망 미미
  - 1995년 이후 저학력 남성 경제활동참가율 감소폭이 OECD의 14.5배
- 성장의 과실로부터 소외된 구조적 빈곤층 형성은 경제개발 이후 초유의 도전

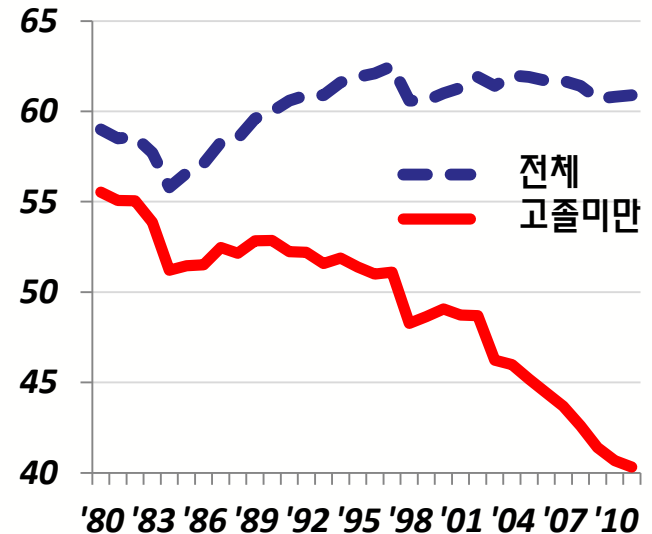
## 교육수준별 경제활동참가율 변화 (1995~2009)

(단위: %p)

	남성			여성		
	고졸 미만	고졸	대졸 이상	고졸 미만	고졸	대졸 이상
한국	-8.7	-5.2	-4.0	-2.2	10.4	7.9
캐나다	-1.4	-2.6	-1.2	4.4	2.6	2.6
프랑스	1.1	-3.7	-1.2	3.5	1.6	1.8
독일	0.6	2.1	1.3	10.2	7.9	3.2
이탈리아	-1.8	-0.4	-3.4	3.9	2.6	-2.4
영국	2.0	-0.6	-1.0	-0.7	2.7	-0.7
미국	1.7	-5.5	-3.3	1.8	-1.0	-2.2
OECD	-0.6	-0.7	-0.8	3.3	-0.4	0.1

자료: 윤희숙(2012)

## 경제활동참가율(%)



자료: 통계청

### **3. 직면한 도전과 괴리된 복지담론의 교착**

# 교착 상태의 복지담론 ①

## 선진국 수준의 복지지출 목표?

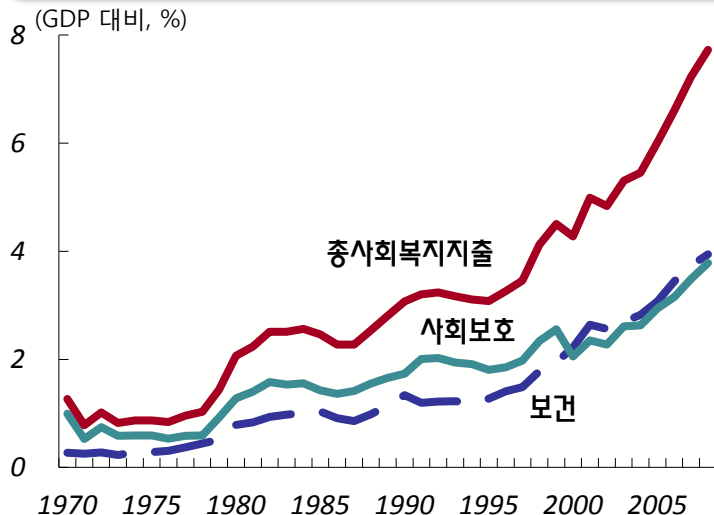
■ 복지지출 총량은 복지수준에 대한 극히 단편적인 지표에 불과하며, 지출의 내용이 보다 중요

- 고용지원서비스, 직업훈련, 보육 투자, 교육, 예방적 의료 등의 복지지출과 생계비지원에 집중된 지출은 같은 액수라도 현저히 다른 역기능과 순기능을 가짐
- 구조화되기 시작하는 장기빈곤의 고착을 막기 위해서는 소외계층의 역량을 키우고 자립 시키는 지출인지가 중요
- 복지혜택에 안주하게 하는 복지지출이 아니라 개인의 역량과 이동성을 제고하는 지출로 장기적인 복지수요를 줄이면서 삶의 질을 높일 필요
- 경제위기 속의 서구 국가들이 복지지출 총량을 줄이기 위해 전력하고 있는 것은 과거와 같이 ‘선진국 수준의 복지’ 를 복지지출 벤치마크로 삼을 수 없으며 한국이 직면한 도전과 응전을 위해 나름의 경로를 모색해야 한다는 것을 의미

■ 복지지출 수준은 경제/사회여건, 여타분야(경제, 교육, 국방 등)의 지출을 고려한 전체 정부지출 구성, 정부수입 측면을 감안하여 중장기적으로 접근해야 하며, 재정건전성 유지를 위해서는 지출 속도에 신중할 필요

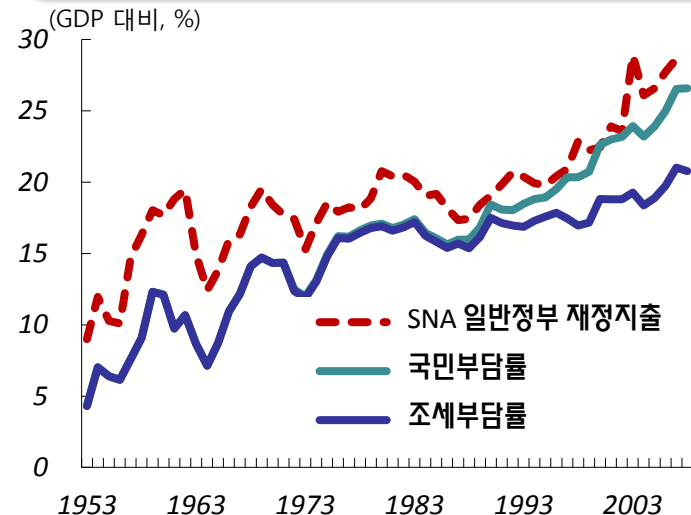
- GDP 대비 복지지출은 8.6%(09)로 OECD 평균 20.5%(05)보다 크게 낮은 수준이나, 향후 고령화로 인한 지출이 크게 증가할 것으로 예상됨에 따라 재정건전성을 유지하기 위한 자원 마련 대책이 필요한 상황
  - 기존 복지제도 지출의 자동증가분만 고려해도, 현재 수준의 재정건정성 (09년 GDP 대비 국가채무비율 38.5%)을 유지하기 위해서는 국민부담률이 2009년 26.5%에서 2050년 35.2%로 증가할 필요(조세연 2009)

## 국민계정상의 사회보호 및 보건 지출 추이



주: 총 사회복지지출 = 사회보호지출 + 보건지출  
 자료: 고영선(2011)

## 일반정부 재정지출 및 국민부담의 추이

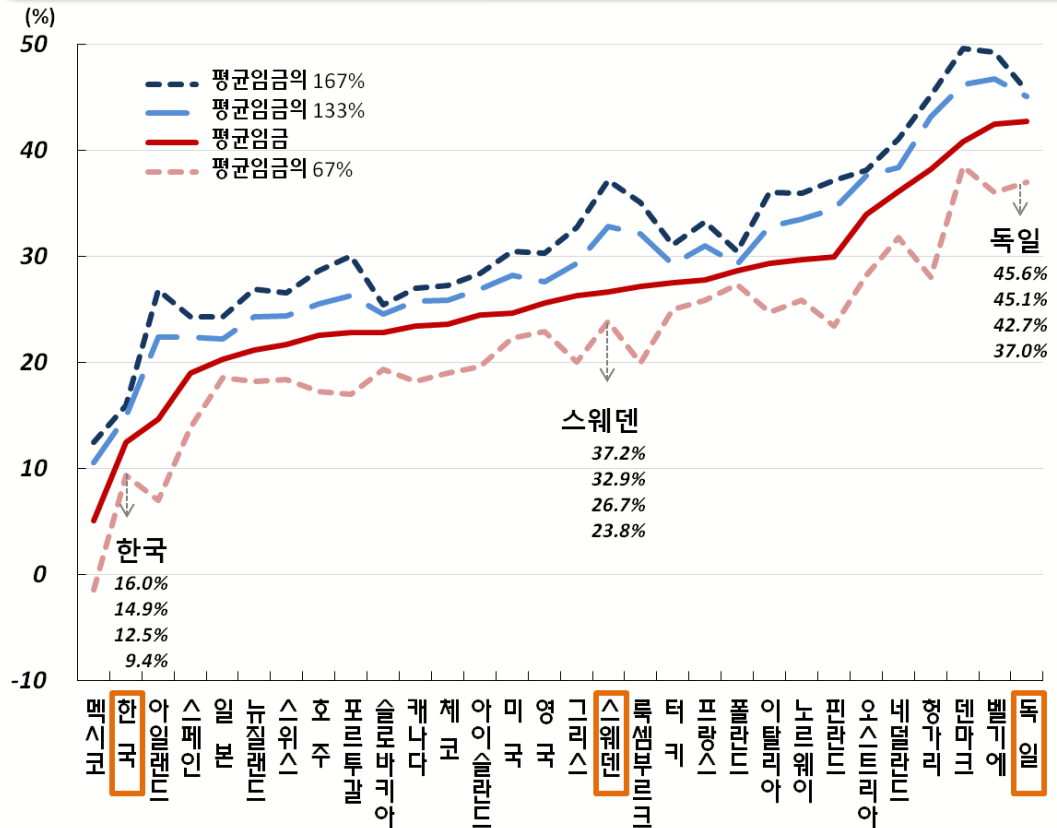


주: 국민부담과 조세부담 사이의 차이는 사회보장부담(국민연금보험료, 건강보험료 등)  
 자료: 고영선(2011)

# 재원마련을 위한 부담은 폭넓게 공유해야

- 우리나라는 중산층도 국민부담이 크게 낮은 수준
  - 평균임금 근로자의 부담률이 독일 42.7%, 스웨덴 26.7%인데 비해 한국은 12.5%
- ‘혜택은 내가 받고 부담은 다른이가’ 라는 의식을 조장하기보다 재정책임성을 인지하며 복지증가 필요

소득 대비 개인소득세 및 사회보장기여금 부담률(2008)



주: 1) 중앙 및 지방정부 개인소득세와 사회보장기여금의 합. 피부양자가 없는 독신 근로자의 경우  
 2) 평균임금 = 전일제(full-time) 산업부문 근로자의 稅前 임금  
 자료: OECD, OECD Tax Database, 2009

# 교착 상태의 복지담론 ②

## 보편적 복지와 선별적 복지

- 우리나라는 민주화 이후 복지이슈가 극도로 정치쟁점화(Peng, 2004)
  - 중산층의 표를 확보하기 위한 정략적 고려가 사회통합의 실제적 우선순위를 무시하면서 효과가 모호한 인기영합적 정책들이 난무
- 보편적 복지인지 선별적 복지인지는 선험적으로 선언되는 것이 아니라 영역에 따라 보편적 혜택과 선별적 혜택 모두 복지 시스템 속에서 중요한 역할을 차지
  - 보육이나 교육, 의료, 요양 등 국민모두가 양질의 서비스를 이용하는 것이 바람직한 서비스는 보편적 접근성을 보장
  - 전 계층에 대한 현금 지원은 재정부담이 막대한 반면 효과는 미미하기 때문에 현금지원 이전지출은 취약계층에 정조준
- 보편적 접근성의 보장과 비용부담방식은 별개의 문제로 분리
  - 보편적 제도의 대표적 사례인 건강보험은 전국민에게 접근성 보장하되 비용은 소득계층별 차등부담임.
  - 사회서비스에 대한 보편적 접근성을 보장하되 비용은 부담능력에 따라 차등 필요
- 중산층의 다양한 선호를 만족하기 위해서는 이들이 informed consumer로서 선택을 통해 가격과 품질을 향상시키도록 시장기능 활성화 필요
  - 시장 기능의 작동을 위해서는 본인부담으로 서비스를 구입하는 소비자 필요
  - 이를 통해 과도한 재정부담 없이 민간부담으로 적정수준의 투자가 이루어지고 소비자 지향적인 다양한 서비스 공급 가능

# 교착 상태의 복지담론 ③

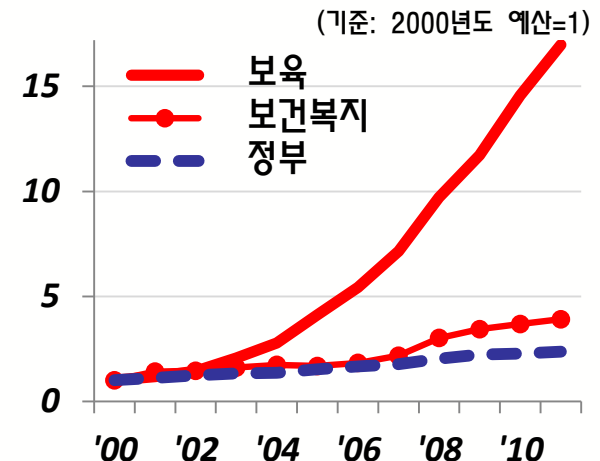
## 방향성 상실한 ‘무상’ 복지정책

- 대표적으로, 보육지원의 목표는 자녀양육이 부모 경제활동에 장애가 되지 않으면서 자녀가 필요한 돌봄을 받을 수 있도록 지원하는 것
- 경제활동 여부와 상관없이 무상보육을 확대하여 ‘시설에 안 보내면 손해’ 라는 의식이 형성된 결과 1:1양육의 중요성이 큰 0-2세의 보육률도 급증, 세계에서 가장 높은 그룹에 진입
  - 2000년도 대비 2011년도의 보육예산은 17배 증가 (동기간 동안 보건복지예산은 3.9배, 정부예산은 2.4배 증가)
  - 우리나라 0~2세 보육이용률은 2005년도 22%에서 2010년 50.5%로 2.3배, 돌도 안된 0세 이용률은 8.1%에서 27.9%로 3.4배
- 2012년부터는 소득상류층에게도 0-2세 무상보육 확대
- 서비스 질 개선을 위한 구조조정과 시장기능활성화 노력은 정체

### 0~2세 보육시설 이용률(%)

한국	핀란드	프랑스	독일	일본	스웨덴	영국	미국
50.5	28.6	42.0	17.8	28.3	46.7	40.8	31.4

### 보육예산의 추이



자료: 각 연도 보육사업안내(보건복지부), e-나라지표(통계청)

주: 한국은 2010년도 수치, 그 외 국가는 2008년도임.  
 자료: OECD Family database, 한국의 사회동향 2011(통계청)

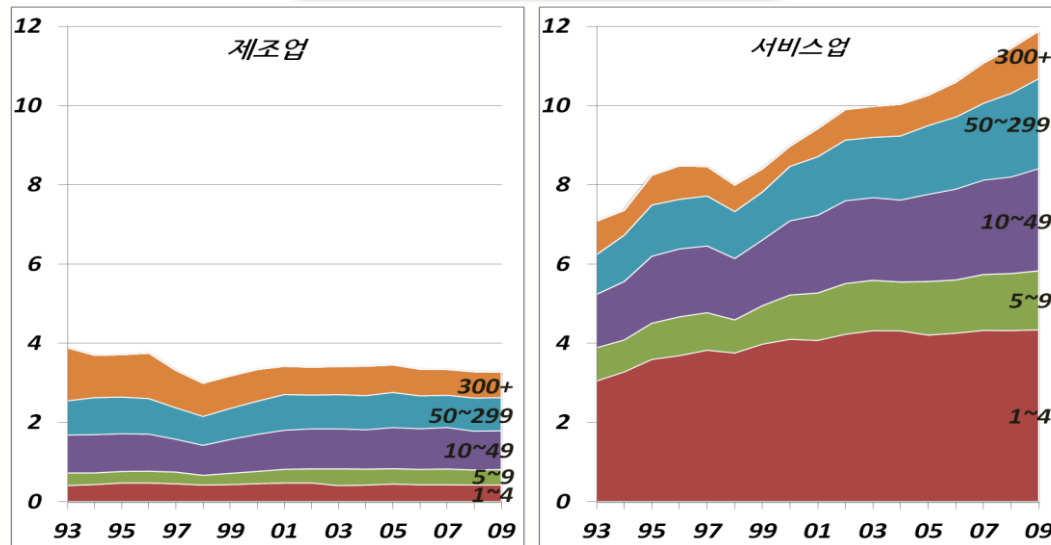


## 4. 문제해결을 위한 원인파악

# 산업구조의 변화: 서비스경제화

- 1990년대 초반 이후 세계시장에서 저임금국가와의 경쟁 격화로 노동집약적 부문이 급속히 붕괴하면서 빠르게 탈공업화
- 제조업 종사자는 1993년 388만명에서 2009년 327만명으로 감소, 서비스업은 708만명에서 1,188만명으로 증가
- 서비스업 종사자 중 36.5%인 434만명은 4인 이하 영세업체 종사자

사업체 규모별 종사자수

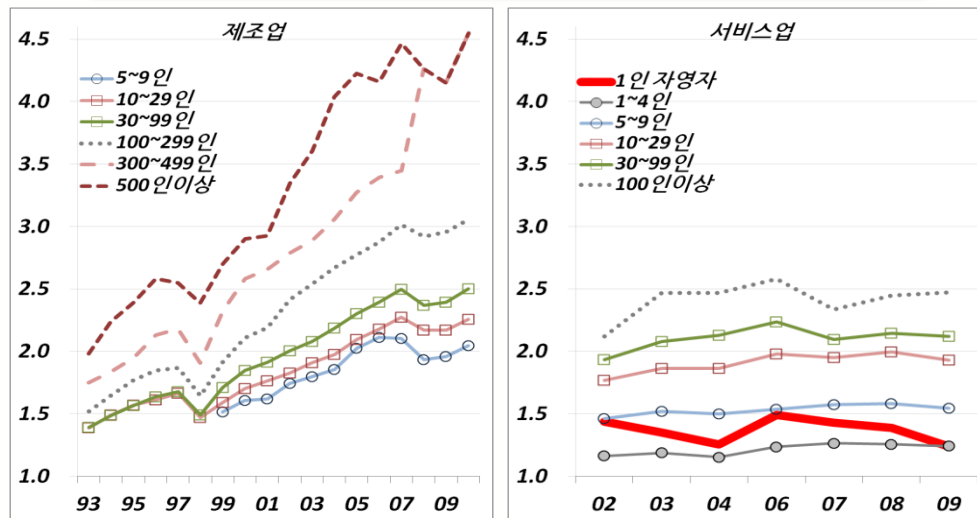


자료: 윤희숙(2012)

## ■ 생계형 저생산성 서비스업으로 노동력이 유입되고 생산성 향상이 지체되면서 광범위한 저임금 근로자층 형성

- 2000년대 서비스업 실질임금 거의 정체, 1인 자영자는 영업소득이 13.9% 감소
- 서비스부문 4인이하 사업체 평균임금은 2009년 124만원에 불과하며, 비공식부문 고려하면 실제 평균임금은 더 낮을 것으로 추정
- 저임금 일자리의 확산은 저학력인구의 근로동기 약화 초래

**사업체 규모별 평균임금 (2010년 실질금액)**



자료: 윤희숙(2012)

# 지원제도 미비: 기댈 데 없는 빈곤층 미취업자

- 현재 고용지원서비스는 주로 고용보험 가입자를 위해 운영되어 일반저소득층의 노동시장 진입을 돕는 인프라 취약
  - 고용보험 미가입의 일반 저소득층을 위한 취업패키지 지원사업(고용노동부)과 희망리본프로젝트(보건복지부)가 있고 최근 확대 노력 중이나, 참여자는 각각 2011년 6만명(12년 목표치 7만명), 4,000명에 불과하여 저학력 비경활인구 736만명, 저학력 실업 16만명(2010년) 중 극소수만 포괄
- 향시적 빈곤가구주 중 구직무경험 비율이 83.4%, 장기빈곤가구주도 74.8%

## 빈곤그룹별 미취업가구주의 구직경험비율

연령 구분	기간	전체	빈곤 그룹별 비중		
			빈곤 1,2회 경험	빈곤 3회+ 경험	항상 빈곤
전체	각년도 구직경험	8.9	14.0	7.0	2.7
	전기간 구직무경험	71.6	63.9	74.8	83.4
65세 미만	각년도 구직경험	12.7	16.9	11.8	5.9
	전기간 구직무경험	65.7	60.3	64.7	69.9

자료: 윤희숙(2012)

■ 노동시장정책 재정지출의  
 수준도 낮으나, 구성도  
 직접 일자리에 집중

- 고용서비스 및 직업훈련  
 부문의 지출비중 낮으며,
- 대부분 저임금 단기  
 일자리를 제공하는  
 직접 일자리 창출사업에  
 재정이 주로 확대

노동시장정책 관련 재정지출

(단위: GDP 대비, %)

노동시장정책	한국		OECD 평균	
	2007	2009	2007	2009
노동시장정책 재정지출	0.38	0.82	1.18	1.67
공공고용서비스 및 행정	0.03	0.02	0.13	0.16
직업훈련	0.05	0.07	0.13	0.18
직접 일자리 창출	0.01	0.22	0.05	0.07

자료: OECD

# 복지제도의 왜곡된 유인구조

- 광범위한 저임금근로자층에도 불구하고  
공적부조 보장액은 법정최저임금 상회

  - 2011년 최저임금은 월 902,880원이며, 공식통계상의 사업체 320여만개는 실제 사업자 수의 68%에 불과하여 최저임금이 적용되지 않는 비공식부문도 광범위
  - 기초생활보장제도의 소득기준은 4인가구 1,439,413원
- 각종 지원사업 중 상당수는 소득기준에 수급자만을 명시하여 근로소득 창출로 차상위계층으로 이동시 포기해야 하는 혜택
- 근로능력판정체계, 소득파악기능 부실
- 생산적 복지, 근로연계를 표방한 수급자 자활근로는 사실상 무기한 강제근로사업으로 탈수급할 유인, 자활기관이 이들을 탈수급시킬 유인 모두 부재

## 소득요건으로 수급자만을 명시한 지원사업

사업	지원내용
방과후학교	방과후프로그램 무료수강권 (1인당 연간30만원)
기초생활수급자장학금	성적요건 충족 대학생 학자금 지원 (2010년 1인 평균 344만원지원)
급식비 지원	1인당 최대 450,000원
임대주택공급	시세대비 30% 낮게 임대, 관리비 지원
기존주택매입임대	시중 전세시세의 30% 수준으로 임대
기존주택전세임대	내공사가 임대인과 전세계약 후 수급자에게 저렴하게 재임대
수급자 자가주택 개보수사업	1인당 최대 600만원 이내에서 지원
가스요금할인	16.4%할인
전기요금할인	21.6%할인
난방요금할인	월 기본요금 상당액 일괄감면
옥내급수관 개량지원	기초생활대상자 주택 개량지원

## 5. 복지패러다임 전환: 일으며 세우는 복지

# ‘방치된 아이들, 무책임한 사회’ 바뀌야

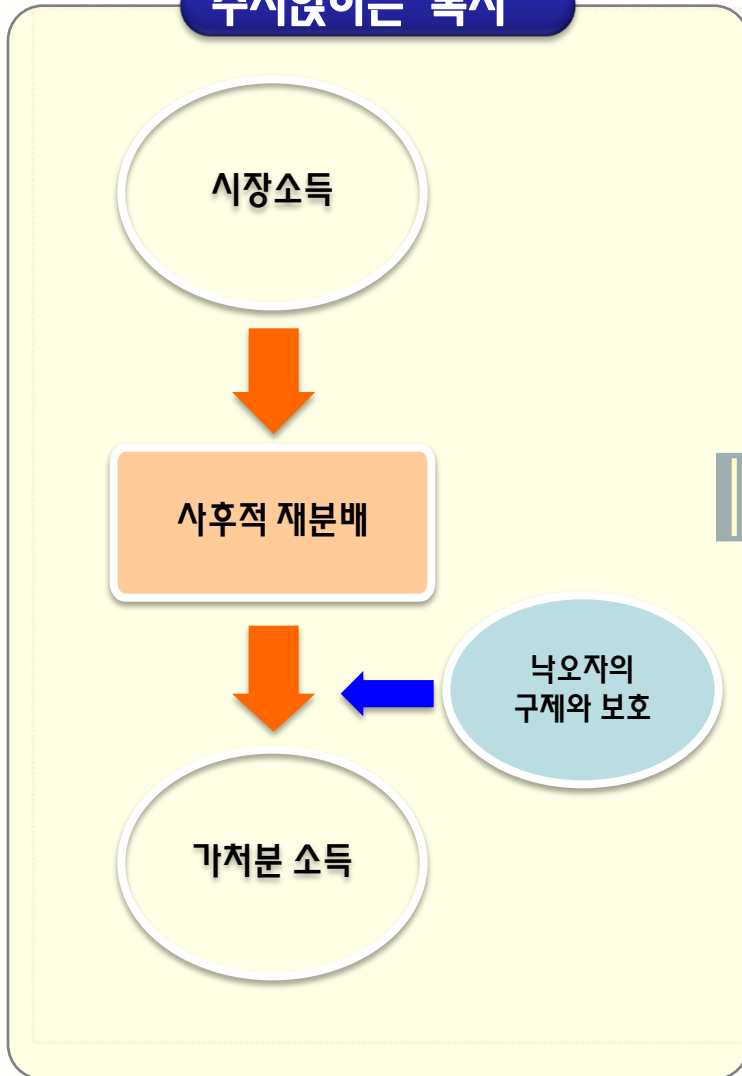
- 노동시장 성과를 개인의 몫으로 남긴 채, 사후적 재분배를 통해 시장의 충격완화에만 개입하는 모델로부터, 시장소득이 결정되기 전단계와 패자부활 단계에 정부가 적극적으로 개입할 필요
- 아동에 대한 조기개입으로, 평생에 걸쳐 영향을 미칠 아동능력의 계층별 격차를 축소하고 지식기반경제의 주체가 될 역량 함양
  - 어릴 때 깨친 능력이 이후 성장과정에서 깨치는 능력을 증폭시키기 때문에(skill begets skill) 계층별 격차를 완화하기 위해서는 조기에 개입할수록 효과적(Cunha and Heckman, 2007)
- 아동을 열악한 양육환경에 방치하여 문제아동적 성향이 유지되고, 영양상태, 인지적·비인지적 능력 격차가 확대되어 사회경제적 배경이 대물림되는 구조를 혁파
  - 취약지역 가구 중 아동용 책이 한 권도 없는 가구가 29.3%, 장난감이 하나도 없는 가구 55.8%, 부모의 25%가 자녀양육 관련 조언이나 정보를 전혀 얻지 못하고 있음(저소득 아동가구 생활실태 및 서비스 욕구조사, 보건복지부)
  - 저소득 아동을 위한 통합지원서비스인 드림스타트 사업(보건복지부)은 현재 전국 100개 지역에서 시행 중이나 빈곤아동 약 100만명 중 극히 일부인 3만명에 혜택

# ‘취업위해 홀로뛰고 안되면 좌절인생’ 바꿔야

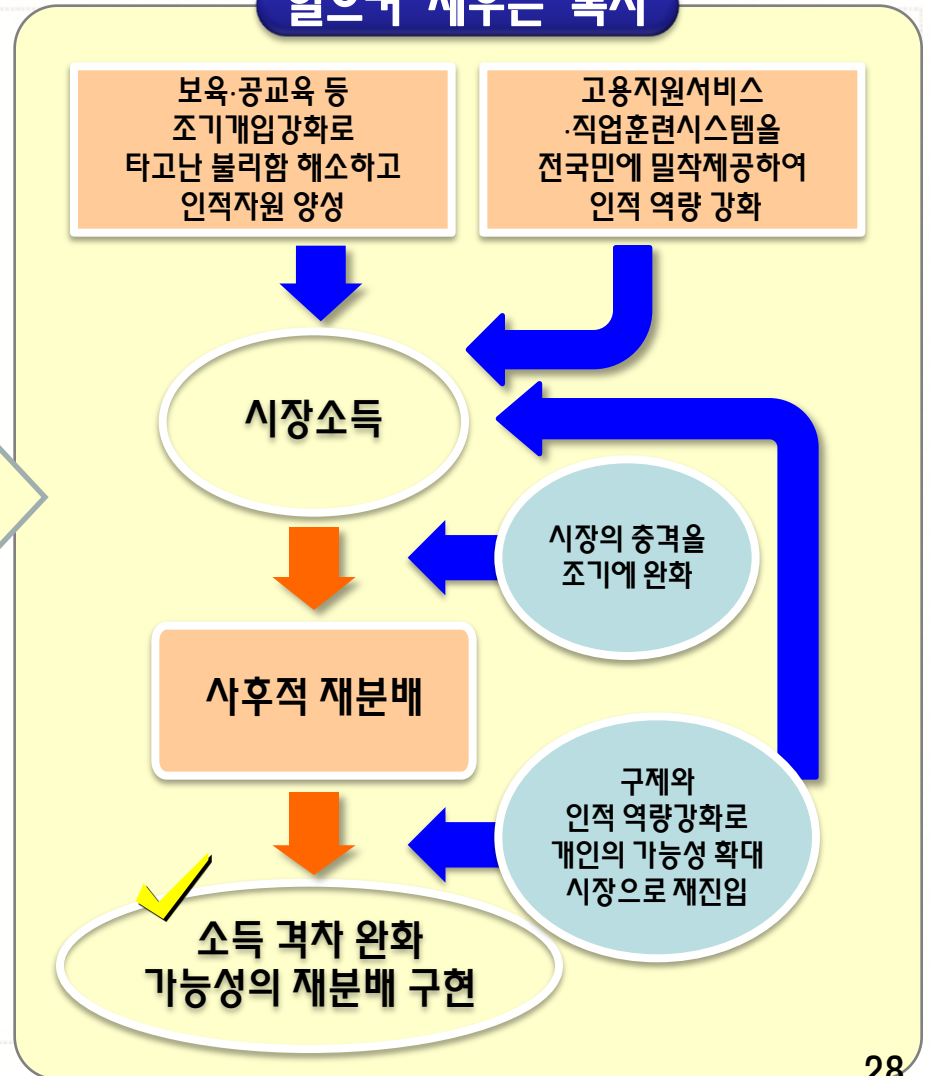
- 일자리를 찾거나 직업능력을 키우고 싶어하는 모든 사람이 쉽게 찾아갈 수 있는 고용지원인프라를 완비, 원하는 누구나 국가에 기대 일어설 수 있도록
  - 현재 주로 고용보험에 재원을 의존하고 있으나, 일반회계의 기여분을 증가시키고 대상을 전국민으로 확대하여 ‘고용-훈련-복지연계’ 를 제공할 필요
    - 직업능력 사업은 2012년 고용보험기금에서 1조 2,691억, 일반회계 3,426억 조달
  - 이동성이 떨어지는 저소득층이 취업도움을 받기 위해 쉽게 문을 두드릴 수 있도록 취업 지원 인프라를 확장하되 부처별, 대상별, 프로그램별 관막이 없애고 서비스 인력 확충
  - 일자리가 필요할 때 어디서 도움을 받을 수 있는지 누구나 인지하도록 홍보강화  
취업 119: ‘일자리를 찾으십니까 XXXX로 연락하십시오’
  
- 근로여부와 상관없이 일정액을 보장하는 현금지원 대신 근로소득보조와 훈련비용지원을 통해 자립노력을 지원하고 보상
  - 근로능력자의 수급은 일정기간으로 제한하고 고용지원서비스 틀로 편입시켜 지원
  - 수급자와 차상위계층, 차차상위를 포함한 저소득층, 청년실업 등 일반구직자 모두 고용지원 서비스 틀 속에서 밀착 지원하여 취업지원에 대한 정부역할 강화

# 주저앉히는 복지 vs 일으켜 세우는 복지

## 주저앉히는 복지



## 일으켜 세우는 복지





감사합니다