# 코로나 이후
# 한국사회보장의 미래

한창근 교수
성균관대학교 사회복지학과

고려대학교 미래성장연구소
정책세미나
2021. 11. 8.

# 목차

- 문제제기
- 현 사회안전망
- 사회적 위기들
- 개혁 논의들
- 미래 한국사회안전망의 좌표?

# 문제제기

- 한국의 사회안전망은 조금씩 개선되는 방향으로 발전됨.
- 하지만 정책환경의 변화 특히 제4차 산업혁명, 코로나보건위기, 등으로 사회보장제도의 적합성에 관한 논의가 촉발됨.
- 현재 사회보장제도가 이러한 급격한 변화에도 정책적으로 적절한가에 관한 고민이 필요.
- 선택의 시기: 제20대 대통령선거를 통해 어떤 사회를 꿈꾸는가 그리고 어떠한 사회보장제도를 디자인할 것인가에 관한 선택 시기가 다가옴.

# 사회보장의 개선 그러나 여전히 부족

공공사회지출(통계로 보는 사회보장 2020)

| 연도 | 스웨덴 | 독일 | 그리스 | 일본 | 미국 | 한국 | OECD |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 26.9 | 21.4 | 15.7 | 10.9 | 13.2 | 2.6 | 16.5 |
| 2019 | 25.5 | 25.9 | 24.0 | 22.3 | 18.7 | 12.2 | 20.0 |

# 상대적 빈곤율 추이(사회보장통계, 2020)

| | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|
| 시장소득(%) | 19.6 | 19.1 | 19.5 | 19.7 | 20.8 |
| 가처분소득(%) | 18.6 | 18.4 | 17.5 | 17.3 | 16.3 |
| 변화 갭 (시장소득-가처분소득: %p) | 1.0 | 0.7 | 2.0 | 2.4 | 4.5 |

# 사회안전망의 개선1: 사회보험

- 사회보험의 구축
  -국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험이라는 4대 보험 구축
  -장기요양보험도 2008년에 도입 실시되고 있음.

- 그러나 여전히 산적해 있는 과제들
  -여전히 넓은 사각지대
  -국민연금 개혁 필요
  -건강보험 비급여이슈 그리고 재정 안정성 논의
  -고용보험 그리고 실업부조제도의 개선

- 한국형 상병수당의 도입(2022년)

# 사회안전망의 개선2: 공공부조

• 공공부조제도의 개선

-생활보호법 체계에서 IMF 경제위기 이후 국민기초생활보장법 제정을 통한 공공부조제도 개선

-최근에는 생계급여 부양의무자 기준 폐지(2021년 10월)

| 구분 | '16.12 | '17.12 | '18.12 | '19.12 | '20.12 |
|---|---|---|---|---|---|
| **수급자 수** | **1,630,614** | **1,581,646** | **1,743,690** | **2,134,186** | **2,317,636** |
| 생계 | 1,240,677 | 1,234,559 | 1,229,067 | 1,232,325 | 1,301,061 |
| 의료 | 1,409,548 | 1,390,944 | 1,395,056 | 1,440,298 | 1,443,295 |
| 주거 | 1,378,915 | 1,351,427 | 1,529,726 | 1,681,041 | 1,947,099 |
| 교육 | 381,200 | 335,004 | 309,729 | 292,773 | 303,747 |

# 사회안전망의 개선3: 사회서비스

- 다양한 사회서비스의 확대

 -아동청소년, 장애인, 노인 등을 대상으로 한 사회서비스의 도입 및 확대

 -지역사회투자서비스를 통한 바우처 사업의 확대

- 사회서비스의 확대과정에서의 공공 및 정부의 역할에 관한 논의

 -사회서비스의 공급은 극단적인 민간 의존형

 -종사자 처우가 낮고 서비스 질도 낮다는 문제점

- 사회서비스의 공급자로서 표준서비스를 정립하고 양질의 서비스를 제공하기 위한 노력: 한국사회서비스원의 설립

 -하지만 한국사회서비스원의 출발부터 순탄치 않음.

# 아동청소년

- 상대적 아동빈곤율

  -한국: 14.2%(2017)에서 10.6%(2019)로 감소

  -OECD 평균 12.7% (스웨덴: 9.0%; 일본: 13.9%; 프랑스: 11.7%)
- 아동수당의 실시: 0세~만7세 미만, 월 10만원
- 영아수당의 신설(2022): 현금 30만원 또는 바우처(50만원)
- 아동청소년을 대상으로 한 다양한 사회서비스의 도입.

- 하지만 전체적으로 여전히 부족한 실정
- 특히 아동청소년 행복도 조사결과(2018년) OECD 비교 국가 중에서 최하위에 위치하고 있음.

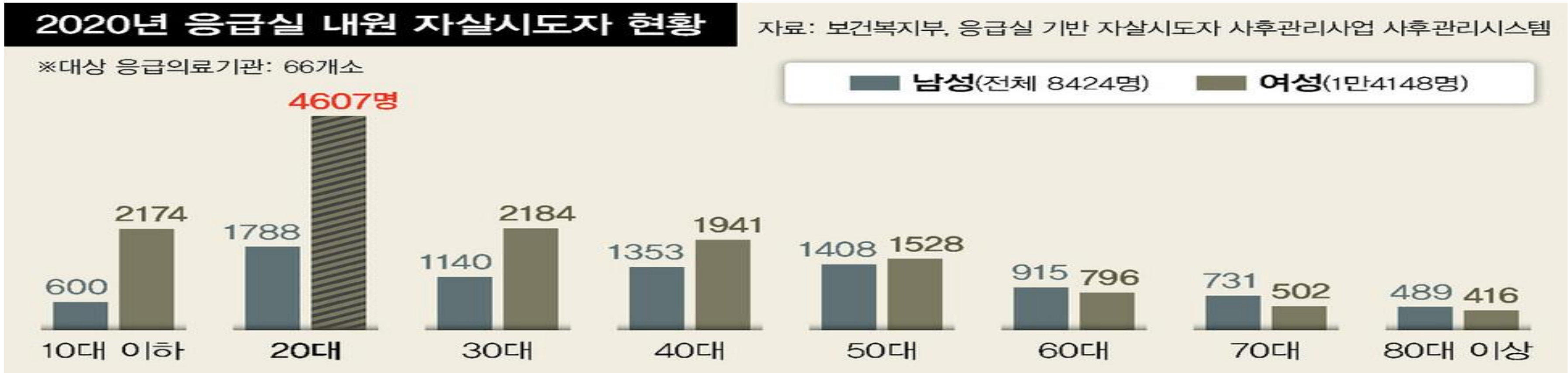
# 청년

- 최근 정책의 주요 대상 및 관심분야가 청년을 대상으로 한 정책임.

- 따라서 청년에 관한 좀더 자세한 논의가 필요함.

# 청년이 처한 다중위험들 그리고 그 결과

- 고용, 주거, 건강 등에 있어서 청년세대들이 다중 위험을 경험하고 있는 것으로 나타남(김문길, 2021)
- 연령대별 자산대비 부채비율에서 30세 미만이 41.2%로 가장 높게 나타남.
- 청년세대의 신체적 건강과 정신건강에서의 위험신호들
- 스트레스 인지율도 청년 세대에서 가장 높게 나타남.
- 청년층의 높은 자살시도자(한겨레신문, 2021. 05. 03.)



# 청년정책의 사회정책적 관점

- Generation free perspective

 -그 동안 청년들에 초점을 둔 사회정책은 두드러지지 않음

 -빈곤하면 공공부조

 -건강에 문제가 있으면 건강보험

 -실업 및 고용에 문제가 있으면 고용지원제도

 -기존 사회정책으로도 청년들이 가지고 있는 욕구에 대한 해결책을 제시할 수 있다는 전제

- Youth centered perspective

 -청년들이 경험하는 이슈들이 사회문제화되면서 청년 중심의 정책들의 도입 및 확대

 -저출생으로 인한 사회문제화: 출산지원책 등

 -지자체에서 먼저 도입된 정책들: 청년수당, 청년배당, 희망두배 청년통장 등

 -중앙부처에서도 적극적으로 확대되고 있음: 청년희망키움통장, 청년내일채움공제 등

# 청년기본법

- 국무조정실 내 청년정책추진단 신설('19.7)
- 2020년 1월 청년기본법의 제정
- 범정부 청년정책 컨트롤타워 청년정책조정위원회(위원장 총리) 출범('20. 9)
- 청년: 19세 ~ 34세
- 청년정책의 정의: "청년발전을 주된 목표로 하는 것으로서 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 정책:
- 청년발전: "청년의 권리보호 및 신장, 정책결정과정 참여확대, 고용촉진, 능력개발, 복지향상 등을 통하여 정치 경제 사회 문화의 모든 영역에서 청년의 삶의 질을 향상시키는 것 "

# 제1차 청년정책 기본계획('21~25년)

- 비전: 원하는 삶을 사는 청년, 청년이 만들어가는 미래
- 방향: 청년의 삶을 청년이 만들어 나갈 수 있도록 제도적 기반, 삶의 공간, 안정적 토대를 다양한 청년에게 권리로 보장
- 3대 원칙: 참여와 주도, 격차 해소, 지속가능성
- 5대 정책방향 및 중점과제

| | | |
|---|---|---|
| 일자리<br>청년의 일할 권리를 보장합니다. | 주거<br>청년의 주거부담이 줄어듭니다 | 교육<br>청년이 스스로의 삶을 그려갑니다 |
| 복지 문화<br>청년의 생활이 나아집니다 | 참여 권리<br>청년의 삶을 청년이 직접 결정합니다 | |

# 청년정책 시행계획 분야별 과제수 및 예산(억원)

- 부처별 시행할 청년정책 총 수는 308개에 이름.
- ‘21년도 청년예산은 23조 8천억원 수준임.
- 5개 핵심분야별 예산에서 주거가 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 뒤를 이어 일자리, 교육, 복지생활, 그리고 참여권리 순임.

# 청년정책 핵심사업별 정책 실효성 진단

• 김기현 외(2020)

| 진단 항목 | 진단 지표 | 진단기준 | 진단 방법 |
|---|---|---|---|
| 계획 수립 | 1.대상자 부합성 | 대상자 중 청년층 비율 | 상: 80% 이상; 중: 50% 이상 ~ 80% 미만<br>하: 50% 미만 |
| | 2.대상자 포괄성 | 청년층 사업 수혜율 | 4분위수로 상, 중상, 중하, 하로 도출 |
| 집행 과정 | 3.자원투입 충분성 | 1인당 투입 사업예산 | 사업예산, 수혜율, 참여자수 등을 종합적으로 고려하여 충분성 진단 |
| | 4.정책 환류 충실성 | 모니터링단 구성여부 및 청년 참여여부 | 상: 모니터링단이 존재하며 청년이 참여<br>하: 모니터링단이 존재하나 청년이 참여하지 않는 경우 |
| 성과 달성 | 5.정책 효과성 | 해당정책이 도움된다고 응답한 비율 | 청년 사업 대상자의 응답결과를 4분위수로 측정 |
| | 6.정책 인지도 | 청년층 정책 인지율 | 청년 사업 대상자의 응답결과를 4분위수로 측정 |
| | 7.정책 효율성 | 비용대비 달성도 | 목표 달성도의 비용대비 적정성 판단 |

# 청년정책 실효성 진단 결과

| 영역 | 과제명 | 정책 실효성 진단 결과 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 일자리 | 청년내일채움공제 | 상 | 상 | 중상 | 상 | 상 | 상 | 중상 |
| | 청년구직활동지원금 | 상 | 상 | 중상 | 상 | 상 | 상 | 중상 |
| | 청년전용창업자금 | 상 | 중하 | 중상 | 상 | 상 | 상 | 중상 |
| | 공공기관 청년고용의무제 강화 | 상 | 중상 | 비예산 | 상 | 중하 | 중하 | 중상 |
| 주거 | 청년 전월세 지원 확대 | 상 | 하 | 중하 | 하 | 하 | 중하 | 중하 |
| | 청년 맞춤형 공적임대주택 확대 | 중 | 하 | 중상 | 상 | 중상 | 상 | 중상 |
| | 대학기숙사 확충 및 기숙사비 경감 | 상 | 하 | 중하 | 하 | 하 | 중하 | 중상 |
| 교육 | 국가장학금 확대 | 상 | 상 | 중상 | 하 | 상 | 상 | 상 |
| | 학자금 상환 부담 경감 | 상 | - | 중상 | 하 | 상 | 상 | 상 |
| | 희망사다리 장학금 지원 | 상 | - | 중상 | 하 | 상 | 상 | 상 |
| | 일 학습 병행제 운영 | 상 | 상 | 중상 | 중 | 상 | 중상 | 중하 |
| 복지 생활안정 | 청년희망키움통장 | 상 | 중하 | 중하 | 상 | 하 | 하 | 중하 |
| | 사회초년생 신용평가 불이익 완화 | 중 | 중하 | 비예산 | 중 | 중하 | 중하 | 중상 |

# 노인

- 상대적 노인 빈곤율(%)

| | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|
| 시장 소득 | 56.9 | 55.7 | 56.6 | 56.7 | 59.0 |
| 가처분 소득 | 46.5 | 46.3 | 43.2 | 42.3 | 41.4 |

- 노인의 공적장기요양 보호율(%)

  - 2011년 5.7%, 2015년 6.5%, 2019년 8.6%

# 노인

- 노인복지예산 1위: 기초연금
  -약 597만명 노인들을 대상으로 30만원으로 확대
  -노인복지예산의 약 79% 투입
  -노인복지예산 증가에 비해 기초연금 비중이 과중해서 다른 노인복지사업의 확대 및 개전이 어려움

- 노인복지예산 2위: 노인일자리 및 사회활동지원사업 예산
  -21년 약 80만개의 노인일자리 사업 참여자
  -대상자 확대에 따른 수행기관의 업무부담 과중(노인일자리 담당자 1인당 169개 사업 담당)

- 노인맞춤돌봄서비스
  -기존 6개 노인돌봄서비스를 통합개편한 노인맞춤돌봄서비스 시행
  -21년 기준 50만명을 대상으로 하고 있지만 전체 수요대비 턱없이 부족

# 소결

- 한국 사회보장제도는 제도적으로 구축되는 과정을 거쳐옴.
- 4대보험, 장기요양보험, 상병수당, 아동수당, 국민취업지원제도, 각종 사회서비스 등 제도적 도입은 주목할 만함.
- 다양한 사회지표에 있어서 긍정적인 개선도 이루어짐(대표적으로 빈곤율의 감소)

- 하지만 급격한 사회정책환경 변화에 현재 사회보장제도가 적절한지에 관한 근본적 의문이 있음.
- 또한 여전히 질적인 발전에 있어서 상대적으로 혁신적인 발전이 부족한 실정임.
- 제도 도입 이후에 제도의 질적 발전을 통한 제도 포용성의 확보도 중요한 이슈임.

# 산적한 이슈들

- 다중 위험사회
- 다중 격차
- 노동시장의 불확실성

- 결혼과 출산을 거부하는 청년세대
- 아동키우기 쉽지 않은 상황
- 사회보장제도의 개혁
- 사회서비스의 양적 그리고 질적 확충

# 현재 논의중인 개혁 논의들

- 기본소득, 기본주택, 기본대출을 중심으로 한 기본시리즈

- 기본소득 + 소득보장제도의 개혁

- 기본자산

- 안심소득

**오세훈표 안심소득 실험은 무엇?**

| | |
|---|---|
| 목적 | 근로 의욕을 고취시키며 중산층으로 살 수 있도록 지원 |
| 대상 | 서울시 중위소득 100% 이하 200가구 |
| 기준 | 4인 기준 연 소득 5850만원, 월 소득 487만6000원 이하 |
| 지원금 | 기준소득 부족분의 50% |

| 안심소득 | vs | 기본소득 |
|---|---|---|
| 중위소득 100% 이하 | 대상 | 전 국민 |
| 기준소득 미달분의 50% | 지원금 | 단계별 연 50만~500만원 |
| 53조원 | 연 예산 | 26조~300조원 |
| 증세 없이 복지제도 재설계 | 재원 마련 | 로봇·데이터·탄소세 등 증세 |

※연 예산은 전 국민 대상 추정치

# 기본소득 도입 vs. 기존 사회보장개선

- 예를 들어, 국민 1인당 월 30만원을 기본소득으로 지급한다면, 연 총 180조원이 필요.
- 이재명후보 기본소득 공약: 전국민 1인당 연 100만원 기본소득 지급(약 50조) + 청년(19세 – 29세 700만명)에게는 100만원 추가 지급(약 7조)

- 기본소득옹호론: 노동시장에서의 자유, 개인의 선택 및 개인발달투자, 소비촉진 등

 -기본소득옹호론자들도 기본소득에 추가하여 사회보장 개선을 추진하려는 내용을 제시함.

- 기존 사회보장제도 개선론: 기본소득 실시할 돈으로 현재 산적해 있는 다양한 사회보장제도를 혁신적으로 개선할 수 있음.

 - 소득보장 지원 확대(아동수당, 기초연금, 국민취업지원제도 등)
 - 건강보험 비급여의 급여화 전면적 확대
 - 사회복지종사자 처우 개선 및 서비스 질 확보

# 피할 수 없는 논의점: 증세

- 탄소세, 데이터세, 등의 새로운 세목 도입
- 국토보유세 등을 통한 기존 세제의 개혁
- 직접적인 사회보장제도 안에서의 세수 증대

 -국민연금의 기여율 제고

 -건강보험료 인상을 통한 건강보험재정 안정화
- 사회복지목적세 도입 논의

# 한국 사회보장제도의 미래를 위한 준거점들

| 주요 요인 | 주요 특성들 |
|---|---|
| 보편성(University) | - 전국민을 포용하는 제도로 확대<br>- 사각지대 해소<br>- 공동체의식 및 소속감 확산 |
| 누진성(Progressiveness) | - 상대적으로 취약계층에 대한 배려<br>- 취약계층에게 더 많은 혜택<br>- 공정 세재 도입을 통한 누진성 확보 |
| 일생주기성(Life-long) | - 가능하면 출생부터 지원<br>- 일생주기 연속성을 고려한 정책 설계<br>- 지속성 확보 |
| 적절성(Adequacy) | - 정책 목표의 구체적 제시<br>- 정책의 경제적 사회적 발전에 기여 정도 |

# 1. 보편성

- 관련 법규나 제도에서 정하는 적용대상을 어느 정도 포함하느냐의 정도

- 이상적으로는 적용 대상 전체를 포함하는 제도의 실시가 바람직하나,

- 사각지대 이슈: 대표적으로 국민연금(전국민연금제도의 허구성)

- 보편성의 적용에서의 예산이슈: 전체를 얇게 보장하느냐 vs. 소수를 상대적으로 선택적으로 보호하느냐

- 일반적으로 많은 사회복지제도가 실시되고 조금씩 대상을 확대하는 경향을 보이고 있음.

- 국민연금의 경우 1인 1연금계좌제도를 구축하는 것이 바람직함.

# 2. 누진성

- 공평성의 기본 원칙
- 기본적으로 조세원칙에 적용됨
- 다른 한편으로 취약계층에게 더 많은 기회와 보장을 제공하는 것도 중요함.
- 결과적으로 many helping lines(자격기준선), 자비부담의 차등화 등이 실시됨.
- 누진성 확보를 위한 제언들

1. 연금기여율(왜 꼭 1:1이어야 하나?)
2. 건강보험의 기여율
3. 소득수준에 따른 교통벌칙금(일수벌금제)

# 3. 일생주기성

- 요람에서 무덤까지
- 박근혜 정부: ‘평생사회안전망’과 ‘생애주기별 맞춤형 복지’
- 문재인 정부의 노력: 아동수당, 청년통장, 치매국가책임제 등

- 주요 고려사항

1. 아동청소년기의 중요성: 제도의 양적 질적 확대 필요
2. 인생주기별 주요 인생과업의 파악 및 제도의 보장 수준 확인
3. 인생주기별 제도적 보장의 연계

# 4. 적절성

- 정책 및 제도가 목표한 바를 어느 정도 달성했는가를 의미
- 대표적인 실패의 예: 저출산과 노인빈곤
- 사회복지제도의 적절성의 종합적인 적절성 평가로서의 국민행복도

<표> 한국 복지수준의 변화

| | 종합 | 경제 활력도 | 재정 지속도 | 복지 수요도 | 복지 충족도 | 국민 행복도 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 한국 2016 | 0.510 | 0.834 | 0.879 | 0.786 | 0.407 | 0.133 |
| 한국 2011 | 0.538 | 0.750 | 0.775 | 0.781 | 0.407 | 0.348 |

자료: 김상호 외(2016)

# 미래 사회보장제도의 선택의 기로

- 이번 20대 대통령 선거과정에서도 다양한 정책들의 도입 및 개선 논의가 제시될 것임.

- 이 과정에서 중요한 판단 기준은 그 정책들의 실현가능성을 포함

- 하지만 보다 중요한 것은 우리의 삶을 국가가 어떻게 보장해 줄 것인가에 관한 선택
- 제도 내용에 따라 우리의 삶 개선 여부가 결정되는 과정

경청해주셔서 감사합니다