

II

인력·고용·복지·노동정책 등

- 9. 인력 · 교육 · 과학기술정책
- 10. 고용정책
- 11. 복지정책
- 12. 보건 · 의료정책
- 13. 노동 및 노사관계정책

9. 인력·교육·과학기술정책

가. 현황

1) 세계 최고 수준의 교육열과 취학을

- 우리나라는 교육열이 매우 높으며, 이러한 교육열과 적절한 정책 시퀀스로 초등·중등·고등 교육의 양적 확대를 성공적으로 달성함
- 우리나라는 교육단계별로 보편교육을 순차적으로 달성함
 - 초등학교의 경우 1960년대, 중학교의 경우 1980년대, 고등학교의 경우 1990년대에 달성하고, 대학의 경우 2000년대 후반에 진학률 80%를 넘었다가 2010년 79.0%, 2011년 72.5%로 하락함
- 높은 교육열은 높은 교육 수준으로, 그리고 빠른 경제와 사회발전이라는 매우 긍정적인 역할을 하였지만, 동시에 사교육과 유학 팽창, 학벌주의 등의 부작용도 낳음

2) 급격한 저출산 현상과 학령인구의 감소

- 급격한 저출산으로 저출산의 파고가 이미 고등학교까지 와 있음
 - 초등학교 학생 수는 2010년 대비 2020년까지 17%가량 감소하고, 2030년까지 30%가량 감소할 것으로 추정됨

<표 9-1> 2012-30 학생 수 예측 내역

연 도		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
초등 학생수	전체	3,124,305	2,931,126	2,865,011	2,836,813	2,789,408	2,787,663	2,776,964	2,745,449	2,659,684	2,593,204
	공립	3,081,795	2,890,067	2,823,692	2,794,692	2,746,767	2,743,790	2,731,968	2,699,649	2,614,005	2,547,351
중등 학생수	전체	3,805,372	3,734,421	3,592,733	3,409,713	3,236,444	3,078,459	2,906,125	2,729,234	2,671,099	2,647,787
	중	1,886,294	1,853,873	1,774,639	1,652,091	1,509,029	1,424,874	1,366,739	1,323,146	1,343,420	1,374,280
	고	1,919,078	1,880,548	1,818,094	1,757,622	1,727,415	1,653,585	1,539,386	1,406,088	1,327,679	1,273,507
	공립	2,616,608	2,585,254	2,500,727	2,380,205	2,259,003	2,159,721	2,056,365	1,951,595	1,931,513	1,934,108
	중	1,550,062	1,525,865	1,462,973	1,364,095	1,247,919	1,180,149	1,133,736	1,099,244	1,117,770	1,145,155
	고	1,066,546	1,059,389	1,037,754	1,016,110	1,011,084	979,572	922,629	852,351	813,743	788,953
연 도		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
초등 학생수	전체	2,539,320	2,451,345	2,409,981	2,370,378	2,335,519	2,305,996	2,278,382	2,254,674	2,238,463	2,228,118
	공립	2,493,094	2,405,401	2,363,479	2,323,288	2,287,751	2,257,439	2,228,989	2,204,351	2,187,025	2,175,406
중등 학생수	전체	2,604,945	2,601,905	2,583,101	2,546,333	2,458,002	2,389,718	2,331,935	2,243,973	2,206,139	2,170,013
	중	1,372,057	1,350,119	1,302,560	1,267,871	1,199,979	1,179,917	1,159,334	1,138,944	1,119,574	1,102,392
	고	1,232,888	1,251,786	1,280,541	1,278,462	1,258,023	1,209,801	1,172,601	1,105,029	1,086,565	1,067,621
	공립	1,916,789	1,919,955	1,908,010	1,887,061	1,826,040	1,786,425	1,752,923	1,698,675	1,677,454	1,657,391
	중	1,144,995	1,128,341	1,090,178	1,062,674	1,007,207	991,772	975,838	960,009	944,984	931,754
	고	771,794	791,614	817,832	824,387	818,833	794,653	777,085	738,665	732,470	725,637

○ 대학생수도 2010년 현재 200만명에서 2020년 171만명으로 12% 감소하고, 2030년 125만명으로 현재 대비 34% 감소할 것으로 추정됨

- 일반대학 재학생수는 2010년 현재 150만명에서 2020년 137만명으로 6% 감소하고 2030년 104만명으로 27% 감소하며, 전문대학 재학생수는 현재 49만명에서 2020년 34만명으로 30% 감소하고 2030년에는 22만명으로 54% 감소할 것으로 추정됨

<표 9-2> 대학 및 대학원 재학생수 추정치, 2011-30
(시나리오 1: 대학취학을 78%, 대학원 취학을 상한 23% 가정)

연도	대학생수				대학원생		학령인구	
	전체	일반대학	전문대	전문대 대비증	학생수	학령인구 대비율	대학생 (18-21세)	대학원생 (22-24세)
2010	1,995,207	1,501,134	494,073	25%	171,893	9.2%	2,697,441	1,866,404
2011	2,066,989	1,573,451	493,538	24%	193,013	10.5%	2,716,294	1,839,015
2012	2,096,617	1,607,738	488,879	23%	214,843	11.6%	2,755,229	1,844,727
2013	2,121,971	1,638,546	483,426	23%	243,812	12.9%	2,788,548	1,888,180
2014	2,108,341	1,638,808	469,534	22%	278,891	14.3%	2,770,636	1,951,095
2015	2,073,638	1,621,944	451,694	22%	317,712	15.8%	2,725,031	2,011,980
2016	2,020,934	1,590,090	430,844	21%	356,175	17.4%	2,655,771	2,046,598
2017	1,953,086	1,545,293	407,793	21%	391,978	19.1%	2,566,610	2,048,930
2018	1,916,422	1,524,249	392,173	20%	424,715	21.0%	2,518,429	2,024,975
2019	1,835,210	1,466,844	368,366	20%	454,109	22.9%	2,411,706	1,980,232
2020	1,709,723	1,372,830	336,893	20%	441,223	23.0%	2,246,800	1,918,359
(%)*	-12%	-6%	-30%		168%		-14%	7%
2021	1,636,200	1,319,417	316,783	19%	425,721	23.0%	2,150,180	1,850,962
2022	1,551,081	1,255,736	295,345	19%	415,294	23.0%	2,038,323	1,805,626
2023	1,433,671	1,164,921	268,750	19%	403,696	23.0%	1,884,031	1,755,199
2024	1,376,016	1,121,812	254,205	18%	383,072	23.0%	1,808,265	1,665,530
2025	1,389,909	1,136,580	253,329	18%	353,931	23.0%	1,826,521	1,538,831
2026	1,376,019	1,128,299	247,720	18%	328,540	23.0%	1,808,269	1,428,435
2027	1,336,162	1,098,285	237,877	18%	310,820	23.0%	1,755,891	1,351,392
2028	1,342,672	1,105,995	236,677	18%	299,134	23.0%	1,764,447	1,300,583
2029	1,311,526	1,082,328	229,198	17%	292,069	23.0%	1,723,516	1,269,864
2030	1,253,842	1,036,326	217,516	17%	290,579	23.0%	1,647,712	1,263,385
(%)*	-34%	-27%	-54%		89%		-36%	-24%

3) 높은 R&D 투자와 하이테크산업

- 우리나라의 GDP 대비 R&D 투자 비율은 세계 3위 수준으로 매우 높으며 최근에도 증가세를 유지하고 있음
 - 2007년 3.21%에서 2010년 3.74%로 증가함
- 이러한 높은 R&D 투자를 바탕으로 첨단산업의 빠른 성장이 이루어지고 있음

4) 열악한 평생교육

- 평생교육이 제대로 이루어지지 못하여 재취업 비율이 매우 낮음
- 정부의 평생교육에 대한 예산은 전체 교육예산의 1%에도 미치지 못하고 있음

나. 문제점 및 요인

1) 낮은 수요대응성, 낮은 교육 경쟁력

- 우리나라 교육은 양적 성장기를 지나 질적 개선과 다양성의 시대로 이미 진입하였으나 교육체제가 이러한 변화에 아직까지 부응하지 못함
 - 양적 확대만으로 더 이상 경쟁력을 지닐 수 없는 사회·경제 발전단계에 이르렀으며, 다양하고 질을 우선시하는 교육 수요를 충족시켜야 하는 단계에 이룸
- 학생과 학부모가 요구하는 다양성, 높은 품질, 학생별 맞춤형의 교육 방식 등을 공교육에서 제대로 제공하지 못하므로 학생과 학부모들이 공교육 대신 사교육과 유학을 선택

- 총사교육비과 학생 1인당 사교육비는 2010년 최초로 감소세를 보였음
- 총사교육비: (2001-06)12.1 → (2008)4.3 → (2009)3.4 → (2010) △3.5
- 학생 1인당 사교육비 증가율: (2008)5.0 → (2009)3.9 → (2010) △0.8
- 대학교육에 있어서도 대학들의 경쟁력이 높지 못하고 교수 1인당 학생수가 OECD 평균인 15명의 거의 2배에 이르는 26명 선을 보이고 있음

2) 교육 기회 형평성 보장의 미흡

- 우리나라의 소득분배는 외환위기와 글로벌 금융위기를 겪으면서 악화되고 있음
 - 이러한 소득분배 악화는 국제화, 정보화, 숙련편향 기술발전, 노동시장의 이중구조, 불공정 거래 등 여러 요인에 기인하는 것임
 - 분배구조를 나타내는 대표적인 지수로 사용되는 지니계수와 상대적 빈곤율의 추이를 살펴보면 외환위기 후 급속히 악화된 후 잠시 회복했다가 다시 악화 추세가 지속되고 있음
 - 지니계수는 0.27에서 0.32로 증가하고 상대적 빈곤율(중위소득 50%이하 가구의 비중)은 7%대에서 14%대로 증가함
- 사회적 이동성도 악화되고 있음
 - 공교육에 대한 낮은 만족도로 인해 사교육이 과도하게 팽창하고 이로 인해 사회 이동성 저하라는 사회적 비용이 발생
 - 사교육으로의 접근성이 부모의 경제수준에 의존하기 때문에 “가계의 소득-사교육 접근성-대입성과-노동성과-자녀의 소득”이라는 바람직하지 못한 부의 세습 고리가 작동하고 있음
 - 이러한 빈곤의 악순환과 부의 세습은 계층을 계급으로 고착시키

게 되어 사회통합을 저해함

3) 의미없는 학생간의 경쟁

- 교육이 의미없는 경쟁(zero-sum game)이 아니라 학생으로 하여금 자기주도적으로 학습하고, 창의성, 인성을 개발하여 개인과 사회발전에 도움을 줄 수 있는 의미있는 경쟁(positive-sum game)이 되어야 함
 - 평준화제도의 왜곡된 시행 이후 학교·교사간의 경쟁은 사라지고 학생간의 입시 점수를 높이기 위한 제로섬 형태의 왜곡된 경쟁이 팽배함
 - 보편 교육을 지향하는 평준화 정책 목표 자체는 바람직한 것이나 정책 시행과정에서 과도하게 투입과 성과의 균등성을 강조함에 따라 교사와 학교들의 성과 개선 유인을 저해함
- 이러한 의미없는 경쟁을 없애고 사회적으로 바람직한 경쟁으로 이끌기 위해서는 학교와 교사의 유인체제를 강화하여 보다 학습이 잘 이루어지도록 해야 함
 - 이를 위해서 수석교사제 같은 전문 교사로서의 경로를 마련하고 교원능력평가에서 학생들에 의한 평가에 보다 집중함으로써 교사들의 잘 가르치려는 유인을 강화해야 함
 - 학교간의 경쟁은 교장초빙제, 학교운영위원회의 활성화, 학교 정보의 적합한 공개 등을 통해 유도

4) 기초와 원천 기술 경쟁력 미약

- 우리나라의 발전 단계상 강화가 필요한 기초와 원천 기술의 경쟁력이 아직은 미약
 - 연구비 투자의 목적을 가시적이고 단기적인 목표 달성에서 창의

적이고 장기적인 연구 성과 창출로 변환하는 것이 필요. 또한 우수한 기초 연구 성과의 활용·연계를 위한 선순환 구조를 정비할 필요가 있음

5) 평생교육 미진으로 인한 불안한 첫 번째 퇴임 후 생활

- 고령화와 빠른 사회·경제 변화로 인해 생애 기간 동안 하나의 직업이 아닌 여러 직업에 종사해야 하는 현상이 확산
- 하지만 현재 우리나라에서는 첫 번째 직장을 여러 가지로 이유로 퇴직한 많은 수의 퇴직자들이 본인의 전문성과 연관성이 낮은 자영업에 뛰어들어 많은 실패를 경험
 - 이러한 퇴직자의 실패는 개인에게 소득과 자산 상실이라는 중대한 손실을 가져다줄 뿐 아니라 사회적으로도 효율성이 저하되고 형평성이 악화되는 결과를 초래
 - 퇴직자들에게 재취업 또는 전문성 높은 자영업 창업을 도와주기 위한 교육·훈련의 제공이 매우 필요한데, 기존의 평생교육체제는 이를 적절히 담당하지 못함

다. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

가) 교육정책 패러다임의 전환

- 교육에 있어서의 정부의 역할은 경제·사회 발전에 따라 진화해야 함
 - 경제·사회 발전 초기단계에 있어서는 인프라가 구축되어 있지 못하고 필요한 인력도 상당히 표준화되어 있기 때문에 정부가

적극적으로 개입할 필요가 있으나

- 경제·사회 발전이 이루어진 이후에는 인프라가 구축되어 있고 필요한 인력도 다양해지고 교육에 대한 수요도 다양해지기 때문에 정부의 역할은 적극적 개입이 아닌 시장의 규칙을 정하는 시장친화적 개입의 성격으로 변화해야 함

□ 교육의 패러다임이 아래와 같이 변화되어야 함

- 양이 아닌 품질이 초점이 되어야 함
- 보편적 지식이 아닌 창의와 감성이 중심이 되어야 함
- 폐쇄적 체제에서 개방된 체제가 되어야 함
- 공급자 중심에서 수요자 중심이 되어야 함
- 투입에 대한 규제에서 성과에 대한 평가로 변화해야 함
- 강의가 아닌 학습이 중심이 되어야 함. 주입되는 것이 아니라 자기 주도적으로 자신의 역량을 끄집어내는 것이 초점이 되어야 함

나) 창의와 인성교육의 강화

□ 우리나라의 경제·사회 발전을 위해서 이제는 보편적 지식을 지닌 인재가 아니라 창의성을 지닌 인재가 필요한 시기가 되었음

- 창의란 새로운 것을 만드는 것이지만, 현재의 지식에 기반을 둔 것임. 창의성 신장이라는 것이 느슨한 환경에서 황당한 생각을 하는 것을 의미하지 않고, 올바른 기초지식 위에 자기주도적으로 논리적이며 비판적인 사고를 통해 새로운 것을 만드는 것임
- 이를 위해서 특히 정규 교육에서, 자유롭게 자신의 생각과 사고를 학습 공동체에서 나누고 발전시키는 일이 필요함
- 이를 위해서 교육 여건을 개선시키는 것도 중요하지만 이를 주

도할 수 있는 교사들의 사고의 전환과 유인 강화가 필요함

□ 인성교육이 보다 강화되어야 함

- 2011년 말과 2012년 초 나타나고 있는 여러 학생들의 자살 사태는 학교에서의 인성교육의 중요성을 매우 강하게 대변해 주고 있음
- 학생들의 인성에 관심을 갖고 올바른 인성이 발전될 수 있도록 도와주는 교사의 역할이 매우 중요함

다) 교육기회 형평성 제고

□ 초·중등교육에서 교육기회 형평성이 보다 제고되는 방향으로 정책이 수립하여 실행해야 함

- 이미 중학교까지 의무교육이고, 고등학교 단계에서도 기초생활보장대상 가계 자녀의 경우 급여가 이루어지는데, 추가적으로 어떠한 정책이 필요한가에 대해서 의구심을 가질 수도 있음. 표면적으로 보이는 것과 달리, 초·중등교육에 있어서 실질적인 기회형평성이 훼손되어 있는 것이 현실임
- 저소득가계의 자녀들이 보다 양질의 교육을 받도록 하기 위해서는 먼저 공교육이 정상화되어야 함
- 학교에서 받는 교육을 통해 학력, 인성, 창의력을 균형적으로 얻을 수 있도록 공교육이 내실화되어야 함
- 이러한 정책과 함께 저소득가계 자녀들이 학교생활에 보다 잘 적응하고 방과 후에도 돌봄과 학습의 기회를 가질 수 있도록 하는 정책적인 배려가 필요함
- 이를 위해 방과 후 학교 프로그램을 보다 활성화하고 자유수강권 지원을 금액과 대상을 확대하며 지역아동센터가 더욱 활성화되어야 함

- 고등교육에 있어서도 학자금 지원을 중심으로 기회형평성제고 정책을 보다 강하게 추진해야 함
 - ‘튼튼학자금’이라고 불리우는 취업 후 상환 학자금 대출제도가 2010년도에 전격적으로 도입됨
 - 취업 후 상환 학자금대출제도는 고등교육에서의 교육기회 형평성을 보장하면서 동시에 기존 대출제도 아래서 양산된 신용유자의 문제를 해결하고 소득을 안정화시킬 수 있음

라) 시장과 정부의 역할의 조화

- 사회·경제가 발전한 이후에도 획일적인 교육이 제공되게 된다면 학생과 학부모들은 공교육에 만족하지 못하고 사교육 또는 유학을 대신 선택하는 일이 발생함
- 사회·경제의 발전에 따라 학생과 학부모의 학교선택권이 일정 정도 존중되어야 할 필요성이 높아짐
- 사회의 건전한 구성원으로 교육시킨다는 사회화라는 교육의 기능을 고려한다면 학교와 교과목의 선택권이 완전하게 주어지는 것은 바람직하지 않을 수 있음
 - 전체 학교의 1/5 정도만을 학교선택권(학생선택권)을 가진 학교로 전환시키고 교과목에 대해서는 중학교 단계까지는 국민 기초소양을 필수로 유지하는 것이 바람직할 것임
- 대학 단계에서 선택과 경쟁의 원칙은 더욱 중요해짐
 - 학생들이 원하는 대학을 선택하고, 이러한 학생들의 선택을 받기 위해 대학들이 경쟁하는 것은 당연한 것으로 받아들여짐
 - 선진국의 우수 대학들을 살펴보면, 대학들이 우수 학생을 선발하기 위해서 경쟁할 뿐 아니라 우수 교원을 유치하기 위해서도 경

쟁을 하고 있음

- 정부는 선택과 경쟁을 강화하기 위해서 재정지원 방식을 대학이나 사업 단위가 아닌 개인단위로 하는 것이 바람직함
 - 학생이나 연구자·집단연구에게 재정을 지원하는 경우 성과가 보다 명확하게 측정될 수 있으며, 성과 유인도 보다 강하게 작동할 수 있음
 - 학생에 대한 지원의 경우 저소득층에 보다 재정지원을 집중하여 형평성을 개선할 수 있다는 장점도 지니고 있다
- 개인과 기관이 능력을 최대한으로 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 개인과 기관의 자율과 책무가 보다 강화되어야 함
 - 초·중등교육에 있어서 학교의 자율과 책무성을 강화하기 위해 학교의 자율성을 높이고, 교장의 실질적인 권한과 책임을 높이며, 교원의 성과 유인과 책무성을 높일 필요가 있음
 - 현재는 전문 교원으로서의 경로가 제대로 자리 잡지 못하였는데, 도입된 수석교사제가 정착될 수 있도록 해야 함
 - 학교현장에 자율성이 확대되면서 평가의 중요성도 더해지고 있음. 그 중 가장 기본적인 것은 학생들의 학업성취도를 정확히 평가하고 기초학력이 부족한 학생들을 지원하는 것임
 - 교원능력평가도 법제화되어 교원들이 보다 수업에 열정을 쏟을 수 있도록 유인을 제공해야 함
 - 교원능력개발평가는 교원들이 동료교원, 학생, 학부모로부터 평가 받는 것으로 보다 객관적인 평가를 통해 자신을 돌아보고 부족한 면을 보완하게 함으로써 교원들의 전문성 향상에 기여할 것임
 - 이러한 평가의 시행과 더불어 교육내용 및 결과와 학교 운영에 대한 정보의 투명한 공개를 지속적으로 확대하고, 학부모의 학교

참여도 내실화되도록 해야 함

- 대학에 대해서는 자율과 책무를 더욱 강화해야 함
 - 학생선발, 교원 인사, 교과과정, 재정, 행정 등에 있어서의 대학의 자율성을 더욱 신장시켜야 함. 2010년부터 입학사정관제도가 크게 확대되고 있는데, 입학사정관제도가 대학의 자율성을 신장시킴과 동시에 단순히 암기하는 것을 넘어 생각하고 분석하는 능력을 지니고 노력하는 학생들을 선발해낼 수 있는 공정한 기제로 발전해나가야 함

마) 기초·원천연구에 대한 지원 강화

- 정부의 R&D 투자 중 기초·원천연구 비중을 확대하는 것이 필요함
 - 응용연구에 비하여 기초·원천 연구는 외부성이 높기 때문에 민간에서 수행할 유인이 적음
 - 최근 정부의 연구개발지원중 기초·원천 연구 비중이 확대되었음. (2008)35.2 → (2011)47.4

2) 정책과제

가) 평생교육 취업후상환교육훈련비대출제도 도입

- 2010년 도입된 취업후상환학자금대출제도를 벤치마킹하여 평생교육에 대한 대출제도를 도입
 - 2010년 1학기에 대학생들에 대한 소득연동 학자금 대출제도(ICL)가 도입되었는데, 이러한 소득연동 학자금 대출제도는 몇가지 초기 문제점이 있기는 하나, 대학생의 학습 동기를 강화하고 학생들의 선택을 받기 위한 대학들의 경쟁을 촉진하여 대학교육의 효과성을 높일 뿐 아니라 소득계층별로 차등적인 지원이 가능하

여 형평성을 높일 수 있는 매우 바람직한 제도로 평가됨

- 이와 유사한 형태로 평생교육에 대한 개인단위의 대출제도를 도입하는 것이 바람직함

□ 정의

- 평생교육비 대출을 원하는 미취업자에게 평생교육비 실소요액을 대출해주고 상환기준 소득 이상 소득발생시점부터 대출원리금을 분할하여 상환하는 제도

□ 내용

- 신청자격을 평생교육기관에 재학 중인 미취업 상태인 55세 미만의 대한민국 국민으로, 일반대학이 아닌 전문대학에서 직업훈련을 받고 있는 자로 하는 것이 바람직함
- 일반대학은 최소한 제도 도입 초기단계에는 제외하는 것이 바람직할 것임. 너무 폭넓게 제도를 도입하는 경우 부작용이 나타날 가능성과 평생교육의 취지가 학문적인 면보다는 직업훈련에 있음을 감안한 것임
- 대출 금액은 교육훈련비 실소요액 전액(1인당 한도없음)으로 하며, 생활비는 대출 대상에서 제외하는 것이 바람직함
- 대출담당은 최소한 시행 초기에 있어서 한국장학재단이 맡은 것이 바람직할 것이며, 직업훈련기관이 전문대학이 아닌 일반 직업훈련기관까지 포괄하게 되는 중장기의 경우 한국평생교육재단(가칭)을 만들어 담당하도록 하는 것도 한 방안이 될 수 있음
- 금리는 취업 후 상환학자금대출과 유사한 수준으로 정하되, 다양한 한 시장금리를 반영하는 것이 바람직함. 이는 대학교육이 직업훈련교육보다 기회 형평성 보장의 필요성이 더 높다는 점을 감안한 것임

- 채무자는 대출시점부터 대출원리금에 대한 상환의무를 부담하는데, 연간 소득금액이 상환기준 소득금액의 2/3를 초과하는 경우 이의 20%를 상환하는 형태가 바람직함
- 취업후 상환학자금대출제도와 달리 기준 금액의 1이 아닌 2/3를 적용하였는데, 이는 재직기간이 상대적으로 짧아 보다 빠른 상환이 요구됨을 반영한 것임
- 상환기준소득은 채무자가 상환개시의무(상환유예 후 상환의무 재개시를 포함)를 부담하는 기준이 되는 소득 금액으로, 매년 정부에서 공표하는 4인 가구 기준 최저 생계비의 100%를 적용한 금액으로 정의하면 될 것임
- 만 65세 이상으로 국민연금소득 외에 다른 소득이 없는 경우에 상환의무면제가 가능하도록 하는 것이 바람직함
- 대출받는 금액이 취업 후 상환 학자금대출제도의 1/2 내지 2/3 수준이 될 것으로 예상되는데, 평균 상환기간이 7년 정도 되도록 제도를 고안하는 것이 바람직함

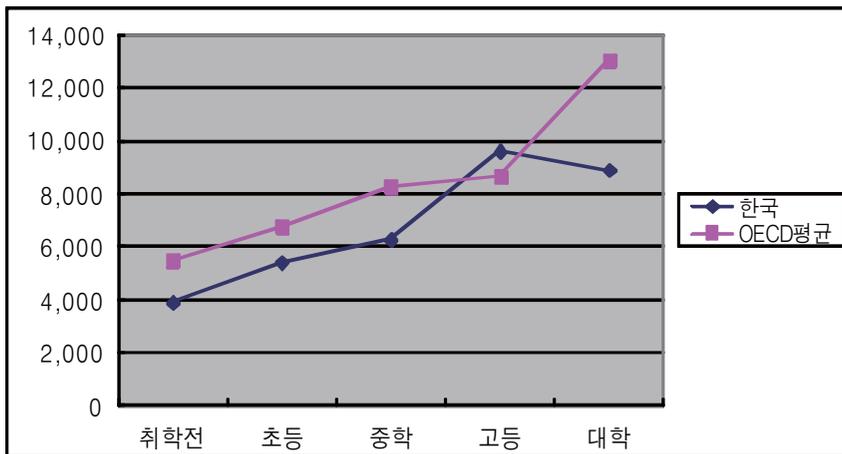
나) 지방교육교부금 제도 개선

- 내국세의 일정비율로 정해져 있는 지방교육교부금은 매년 경상성장을 정도로 증가하는 데 반하여 학생 수는 저출산으로 인해 감소하고 있어, 재원 공급과 재원 소요 간에 미스매치 문제가 나타나고 있음
- '2011~2015년 국가재정운용계획'에 의하면 지방교육재정교부금은 2011년 35.3조 원에서 2015년 49.4조 원으로 매년 8%씩 늘어날 전망이다
- 그러나 저출산에 따른 학령인구의 감소 추세가 본격화되고 있는 상황에서 지방교육재정의 증가가 과잉투자로 이어질 가능성이 높다는 비판이 제기됨. 최근 10년간 학생수는 9% 감소한 반면

지방교육재정이 두 배 이상 증가한 현상을 두고 일각에서 내국 세 총액의 20.27%인 지방교육재정교부금 교부율 축소 필요성을 제기함

- 또한 최근 대학의 '반값 등록금' 재원 마련과 맞물려 현재 유·초·중등교육에 투자되는 지방교육재정의 일부를 상대적으로 취약한 고등교육과 평생교육 부문으로 돌려 재정운용의 효율성을 제고해야 한다는 주장도 제기되고 있음

<그림 9-1> 학교급별 1인당 지출액(OECD 평균과 우리나라)



자료: 2007년 자료를 근거로 한 2010년 발표자료

- 우리나라의 유아교육과 고등교육은 공통적으로 공공부문의 투자가 약하다는 특징이 있음
 - 유아교육에서 공공부문 지출이 차지하는 비중은 2007년 기준으로 48%로 OECD 국가 중 세번째로 낮음
 - 고등교육에서 공공부문 지출이 차지하는 비중은 2007년 기준으로 20%로 OECD 국가 중 두번째로 낮음

- 현행 교부금제도를 신성시할 필요는 없으며 교부금제도의 변화가 전체 교육재정의 감소를 의미하는 것도 아님
 - 산정방식을 변경하여 중기적으로 지역별 학생 1인당 교육비 증가 목표를 두고 산정되게 한다면 교육예산이 줄지 않되 지나치게 늘지 않는 방식을 찾을 수도 있을 것임

다) 교육기부 제도 활성화

- 교육기부에 대한 사회적 관심이 높아지고는 있으나 아직 사회적 이해나 제도 마련이 미흡함
 - 교육기부 개념과 유형이 정립되어 있지 못하여, 관계자들의 교육기부가 무엇인지 잘 이해하지 못하며, 우수 사업이나 프로그램이 발굴되어 보급되어 있지 못하고
 - 교육기부 제공자와 대상자 간의 요구와 연계를 도울 수 있는 체계가 미흡함
 - 교육기부 활동을 효율적이고 효과적으로 지원할 수 있는 제도와 유인이 미흡함
- 기부주체 유형별(기업, 대학, 공공기관, 개인 등)과 기부 형태별(현금, 현물, 재능서비스, 자본서비스 등)로 제도상의 문제점을 파악하고 개선점을 도출해야 함
- 교육기부 활성화를 위한 정책 과제는 다음과 같음
 - 교육기부 개념 정립 및 현황 점검체제 구축
 - 교육기부 네트워크 조성 및 교육기부 제공자 직접 지원
 - 조세지원, 지정기탁 업무 수행, 사회적 이미지 제고 등 교육기부 제공자 유인 강화

- 교육기부 정착을 위한 책임있는 조직의 구축과 운영이 필수적. 이러한 조직의 핵심임무는 다음과 같음
 - 교육기부 개념 정립 및 현황 점검체제 구축
 - 교육기부 매칭체제 정립(information clearing house)
 - 교육기부 제공자에게 one-stop 서비스와 컨설팅 제공
 - 우수 사례 발굴 및 보급
 - 지정기탁 업무 수행

라) 사교육비 절감

- 우리나라에서 사교육비 문제는 가장 심각한 사회문제로 인식되고 있음
 - 사교육비로 인해 가계경제가 어려워지고, 교육기회의 형평성이 훼손되고 있음. 사교육비 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방법은 물론 공교육을 내실화하여 사교육의 필요성을 없애는 것임
 - 공교육의 내실화를 위해서는 교원들에게 열정을 가지고 가르칠 수 있는 유인을 제공하는 것이 필수적임. 수석교사제, 안식년제 등을 통해 전문 교원으로 발전할 수 있는 경로가 마련되고, 자신의 강의에 대해서 공정하게 평가를 받는 교원능력평가가 자리잡아야 함
- 공교육의 경쟁력이 높아지면 사교육의 필요성이 점차 완화되겠지만, 방과 후 학교, EBS 수능강의 등 대체서비스를 강화하는 것도 필요함
 - 방과후 학교는 사교육을 대체하고 있는 효과를 지니고 있는 것으로 분석되고 있음. 방과후 학교가 사교육을 단순 대체하고 있다는 비판이 있지만, 방과후 학교 안에서 특기적성 교육과 주요 과목의 심화 학습이 이루어지는 것은 단순한 사교육을 대체하는 것을 넘어 저소득층의 학습권을 강화하는 형평성 제고 효과가 있음

마) 대학의 질보장체제와 구조조정 촉진

- 정보공시, 자체평가, 외부평가, 그리고 이와 연계된 재정지원이라는 4가지 정책 수단을 통해 대학의 질보장체제를 구축하려는 노력이 2008년부터 경주되고 있음
 - 접근योग이한 형태로 대학의 여건과 성과에 대한 정보를 공시하여 올바른 선택을 유도하고, 대학 스스로 자신의 여건과 장단점을 분석하여 향후 발전방향을 모색하도록 유도하고, 외부 평가기관에 의한 객관적이고 신뢰성 높은 인증과 평가를 통해 대학의 경쟁력을 제고시키고 있음
 - 정부의 재정지원도 시장친화적인 학생과 연구자에 대한 지원을 대폭적으로 증대시키고 있으며, 교육역량강화사업 같은 보다 대학의 자율성과 책무성을 더욱 높이는 방식의 재정지원이 이루어지고 있음
- 우리나라 대학의 경쟁력이 제고되기 위해서는 대학의 구조조정이 선행되어야 함
 - 현재 우리나라 대학은 과잉공급되어 있는데, 이는 1995년 설립준칙주의 도입이후 대학 설립이 자유로워져 너무나 많은 대학이 생겨났으나 부실한 대학을 퇴출할 유인과 기제를 마련하지 못하여 과잉 공급 문제가 발생하고 있음
 - 더욱이 저출산으로 인해 2020년 까지 대학생수가 20% 정도가 줄어들 것으로 전망되고 있어, 대학의 과잉공급 문제는 더욱 악화될 것임
- 정부가 사립대학의 퇴출을 강요할 수는 없지만 유도할 수 있는 몇 가지 방안이 있음
 - 첫째, 정부가 부실대학을 판별하고 이들 대학에 컨설팅을 제공하는 것임. 이들 부실대학의 명단을 공개하면 구조조정이 직접적으

로 유도되겠지만, 명단 공개는 과잉금지 원칙에 어긋나 위헌 소지가 있으므로 실행되지 못하고 있음

- 둘째, 정부의 대학에 대한 재정지원을 통해 대학의 구조조정을 유도할 수 있음. 2010년 1학기부터 시작된 ‘취업후 상환 학자금 대출제도’에서 교육 여건과 성과가 낮고 대출금 상환실적이 부실한 대학들을 판정하여 이들 대학에 대해서 대출조건을 다르게 적용하는 것이 필요하다. 대출조건을 아주 차별적으로 할 필요는 크지 않다. 이러한 대학들이 식별되고 명단이 학교 선택 이전에 학생들에게 공개되는 것이 중요한 것임
- 셋째, 현재 구축되고 있는 인증제도를 활용하여 대학의 구조조정을 유도하여야 한다. 인증제도란 대학들이 최소한의 교육 여건과 성과를 보이고 있음을 확인해 주는 것이다. 현재의 미충원율과 향후 대학 재학생의 감소를 감안한다면 대학의 10-20% 정도가 불인증되어 구조조정의 압력을 받기를 기대한다. 불인증이 대학의 입장에서 보면 퇴출하라는 판정으로 인식될 수 있기 때문에, 인증 담당 기관들은 불인증 판정에 대해서 매우 큰 부담을 가짐
- 넷째로, 퇴출, 통합, 정원감축 등을 포괄하는 구조조정을 유도할 수 있는 당근 성격의 유인을 제공할 필요가 있음
- 대학선진화위원회를 통한 구조조정 유도, 학자금 대출제도를 통한 구조조정 유도와 유기적으로 연계시켜, 부실한 대학들에 대해 불인증 판정이 실제로 이루어질 수 있도록 하여야 함

바) 기초원천연구지원 강화

- 정부의 연구지원은 응용기술이 아닌 기초·원천 기술에 보다 집중되어야 하며, 정부 지원을 통해 기초·원천 기술 연구에 대한 보상을 높임으로써 우수 연구자들이 기초·원천 기술 연구에 집중할 수 있도록 하여야 함

라. 주요 현안과제의 해결방향

1) 교원평가제도의 정립¹⁾

가) 현황

- 최고 수준의 교사들이 양성되었으나 순환보직제, 전문 교직 경로의 부재, 학생에 의한 강의 평가 미비, 퇴출 가능성 미비 등으로 인해 교사의 본연의 업무인 수업을 열심히 하려는 유인이 부족함
- 행정 부담 과중으로 교사로서의 전문성 제고를 위한 여건이 열악함

나) 문제의 배경과 원인

- 획일화되고 중앙집중적인 공급자 중심의 교육체제를 운영하여 왔으며, 이러한 공급자 중심의 교육체제를 장기간 운영함에 따라 이와 연계된 이해관계가 고착화되어 체제 개선이 어려움
 - 사회·경제 발전에 따라 다양하고 분권화된 수요자 중심의 교육체제로 이행하여야 하나, 이러한 이행이 기존 이해관계로 인해 개선이 이루어지지 못하고 고착상태에 빠져있음

다) 과제의 해결 방향

- 기존의 교원정책은 교원들의 순환보직, 수요자 관점에서의 교원평가 부재, 전문교원 채용 경로의 부재, 학생에 의한 강의평가 미비, 퇴출 가능성 미비 등으로 인해 교사성과유인이 미흡하며, 교사의 전문성 신장보다 교원의 사기진작, 교권확립 등 여건 조성에 초점이 맞춰진 교원 중심 정책임

1) 이영·한유경·유현숙(“교육경쟁력 강화 방안”, 국가경쟁력위원회, 2009)에서 인용하여 정리하였음.

- 교사의 전문성을 효과적으로 신장시키기 위해 교사성과유인을 강화해야하고 수업전문성에 중점을 둔 정책방안이 앞으로의 교원정책을 위한 핵심과제임

라) 현안 과제의 해결을 위한 단계별 조치

- 교원능력개발평가제의 법제화와 정착
 - 교원능력개발평가제가 공정하고 객관적인 평가시스템으로 수정·보완되어 더욱 확대됨으로써 교사의 성과유인으로 적용될 수 있어야 함. 나아가 수요자 만족도 제고 및 수업의 전문성 신장에 초점을 맞춘 교원능력개발평가제를 법제화하고 전면적으로 실시해야 함
- 수습교사제의 도입
 - 신규로 임용되는 모든 교사를 수습교사로 임용하고, 초기 2년간 수습교사의 수업능력을 평가한 후 상위 75%에 해당하는 교사들은 정식으로 임용하여 정년을 보장하고, 하위 25% 교사들에 대해서는 재훈련, 재평가, 임용제외 등의 조치를 취함
 - 교사들의 초기 성과가 해당 교사가 향후 교사로서의 성과를 그대로 잘 나타내는 지표가 되기 때문에 초기 성과에 따라 장기 임용을 결정하는 것이 바람직함
- 공모형 교장제도의 확대
 - 3년간 실시된 공모형 교장제도는 긍정적인 효과를 나타내고 있는 것으로 판단됨. 공모교장이 보다 우수한 직무 수행을 보이고 있으며, 교원 임용에 있어서의 경직성도 공모교장이 재직하는 학교에서 완화되고 있음
 - 공모형 교장제도가 더욱 정착되고 효과적으로 운용되기 위해서

개별학교의 권한과 책무를 강화하고 명료화하여야 하며, 공모교장의 지원 자격과 보수체계를 보다 유연화하는 것이 필요함

□ ‘총액인건비교원정원제’ 도입

- ‘총액인건비교원정원제’란 교육공무원의 정원을 총액인건비에 기초하여 관리하는 제도로 시·도교육청에 교원정원 운용의 자율권을 부여하며 지역별 교원 수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 할 수 있음
- 또한 산정된 교원 정원 범위 내에서 시·도별로 자율적인 인력을 운용할 수 있게 함으로써 지역실정에 적합한 교육운영이 가능해지며 시·도간 자율적인 경쟁분위기가 조성되어 궁극적으로는 교육의 질을 향상시킬 것으로 기대됨
- 그뿐만 아니라 학교 통·폐합, 지역교육청의 통·폐합, 시·도 교육청 기구 개편 등 인력감축에 대한 유인을 제공함으로써 효율적인 인력관리가 이루어질 수 있음

2) 지방교육교부금 제도의 개선

가) 현황

- 내국세 총액의 20.27%가 지방교육교부금으로 교육청으로 배분되고 있음
- 지방교육교부금비율은 2001년 13.0%, 2005년 19.4%, 2008년 20.0%, 2010년 20.27%로 증가하여 왔음
- 지방교육교부금은 2011년 33.3조 원이었으며 2012년에는 36.7조 원으로 증가할 것으로 예상되고 있음

나) 문제의 배경과 원인

- 내국세의 일정 비율이 경직적으로 초·중등교육 예산으로 배정되어 있어, 재원 소요와 상관없이 지속적으로 재원의 규모가 증가하고 있음
 - 현재의 제도하에서는 예산 배분의 효율성을 제고하기 위한 예산 조정이 원천적으로 불가능
 - 저출산으로 인해 초·중등학교 학생 수가 감소하고 있음에도 불구하고 지속적으로 한해 3-4조 원씩 지방교육교부금이 증가하고 있어, 예산의 비효율적 운용 가능성이 점점 높아지고 있음
 - 내국세의 일정 비율로 정해져 있어 경기 침체로 인해 세수가 감소하는 경우 교육 재원이 감소하여 안정적인 교육비 마련이 어려워짐
- 저출산으로 인한 학생 수 감소로 초·중등교육 예산 소요가 감소하고 있으나, 예산 총액 자체는 경직적인 상태이기 때문에 새로운 예산 지출 항목을 추가하는 형태의 정책 대응이 이루어지고 있음
 - 2012년 시작되는 만 5세에 대한 누리과정에 소요되는 예산은 지방교육교부금으로 조달되고 있으며, 향후 만 3-4세에 대한 예산도 지방교육교부금에서 조달될 계획임
- 저출산, 고령화, 복지 소요 증대 등의 사회 변화에 대응하여 예산을 보다 유연하게 운용하여 예산의 효율성과 효과성을 제고하기 위해서, 현재의 경직적인 교육교부금제도는 보다 유연한 형태로 개선

다) 과제의 해결 방향

- 지방교육교부금은 1958년에 도입된 제도로 안정적인 재원을 초·중등교육에 대해 배정함으로써 우리나라 초·중등교육의 양적·질적 성장의 근간이 되어 온 제도이나, 현재는 저출산으로 인한 재정소요와

재정 규모간의 불일치 가능성으로 인해 개선이 필요한 단계임

- 이와 같은 제도의 오랜 연혁은 관련된 이해관계가 이미 고착되어 있으며, 이는 이 제도를 개선하는 것에 대한 저항이 매우 클 것임을 의미함
- 지방교육교부금제도를 개선하는 경우, 향후에도 학생 1인당 교육비를 안정적으로 유지 또는 증대시킬 것임을 천명함으로써 불필요한 오해를 받지 않도록 하는 것이 필요함

라) 현안 과제의 해결을 위한 단계별 조치²⁾

- 현재의 초·중등교육 예산 배정 기준을 중장기적으로 내국세의 일정 비율에서 학생 1인당 교육비로 변경하는 것이 필요함
 - 학생 1인당 교육비 수준의 장기 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 연차적으로 얼마만큼 교육비를 증가시킬 것인지에 대해서 계획을 수립하여 시행하는 형태가 바람직할 것임
- 이러한 제도 변화가 일시에 이루어지기는 어렵기 때문에 과도기에 있어서 지방교육교부금의 증가율에 대해서 상한 또는 하한을 설정하는 형태도 바람직할 것임
 - 지방교육교부금의 증가율의 상한은 명목 성장률 수준 정도로 설정하고, 하한은 학생 1인당 교육비를 정해진 일정 비율(예를 들어, 0%, 2%, 4%, 6% 등)로 개선시키는 것으로 정할 수 있을 것임
- 초·중등교육 예산이 학생 1인당 교육비 유지 또는 개선을 보장하는 형태로 제도 개선이 이루어지는 경우, 유아교육에 대해서도 학생 1인당 교육비를 보장하는 형태로 초·중등교육 예산에서는 분리된 예산 제도를 적용하는 것이 필요할 것임

2) 안종석(2012, 지방교육재정교부금 현황과 발전방향, 국가재정운용계획 작업반의 현재 진행중인 보고서)의 내용을 참조하여서 정책 방향을 정리하였음.

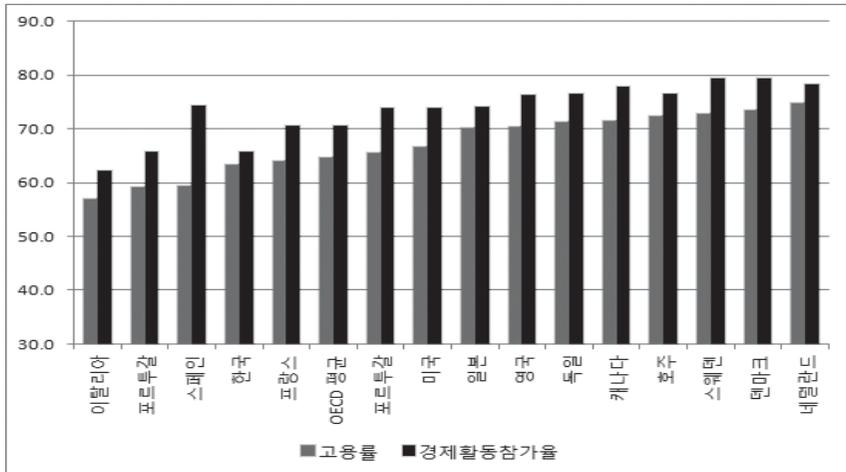
- 초·중등교육교부금 총액을 학생 1인당 교육비를 기준으로 배정하는 제도개선이 이루어지는 경우, 시·도·교육청별 교부금 배정도 학생 1인당 교육비 기준이 가장 중요한 기준이 되도록 개선되어야 함

10. 고용정책

가. 고용문제의 현황

1) 낮은 고용률

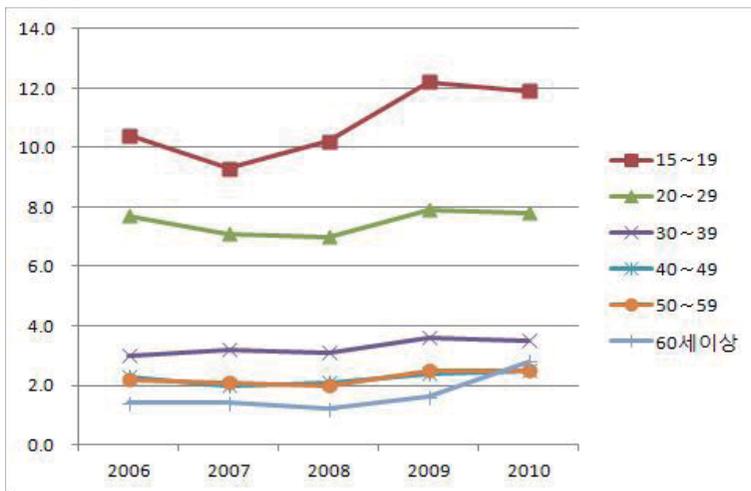
- 우리나라의 고용률은 다른 선진국에 비해 낮은 편임
 - 2010년 현재 63.3%로 OECD 평균 64.6%에 미치지 못함
 - 이는 여성 고용률이 낮기 때문으로 2010년 여성 고용률은 52.6%로 OECD 평균 56.7% 보다 낮음
 - 반면 남성 고용률은 73.9%로 OECD 평균 72.2%를 상회
 - 여성의 낮은 고용률은 여성의 경제활동 참가율이 낮기 때문으로 여성의 경제활동 참가율은 2010년 현재 54.5%로 OECD 평균 61.6%에 비하여 매우 낮은 편임



자료: OECD Economic Outlook(2011) 주: OECD 기준 15-64세 고용률

- 고용률 증가를 위해서는 고용률이 상대적으로 저조한 기혼여성과 청년층의 고용증가가 필요
 - 기혼여성의 경우에는 경제활동참가율의 제고가 필요하며, 청년층의 고용증가를 위해서는 청년실업의 감소가 필요
 - 하지만 고학력화와 인력 불일치, 직업훈련 미흡과 취약한 고용 서비스 등으로 높은 청년 실업률은 최근 경제위기 상황에서 더욱 빠르게 증가

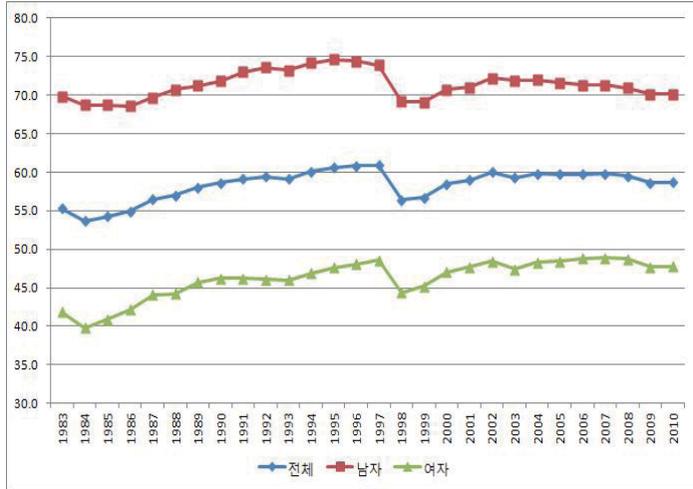
<그림 10-2> 연령별 실업률



자료: 경제활동인구조사, KOSIS DB

- 여성 고용률은 조금씩 증가하고 있으나 비효율적인 복지제도와 노동시장의 구조적 문제로 인하여 증가세가 약함

<그림 10-3> 고용률 추이



주: 통계청 기준 생산가능인구 대비 취업자 비중

자료: 경제활동인구조사, KOSIS DB

- 성장잠재력을 유지하기 위해서는 고용률 제고가 필요하나 고용률은 국민소득 증가에도 불구하고 지난 15년간 정체
 - 성장률은 2000년대에 들어와 4%대 수준이나 2010년대에는 3.7%, 2020년대에는 2.7%, 2030년대에는 1.8% 수준으로 낮아질 전망 (기획재정부 전망, 2011)
 - 이러한 잠재성장률의 하락은 저출산·고령화가 주된 이유로, 생산가능인구 비중은 2016년 73.4%로 정점에 이를 것으로 추정되며, 이후 급속히 감소하여 2024년에 70% 미만으로 낮아져, 2036년에는 60% 미만으로 감소할 것으로 예상됨 (통계청, 장래인구추계결과, 2006)
 - 국민소득의 증가에도 불구하고 고용률은 외환위기 이후 급락한 후 지난 10여년간 변화가 없으며, 이는 외환위기 이전의 지속적

인 고용률 증가에 크게 대비됨

- 이는 성장의 고용창출력이 제조업에서 급격히 하락하고 서비스업에서 부진하기 때문
- 이러한 고용률의 정체에는 외국인 근로자의 증가에 따른 국내 고용의 대체도 영향을 줌

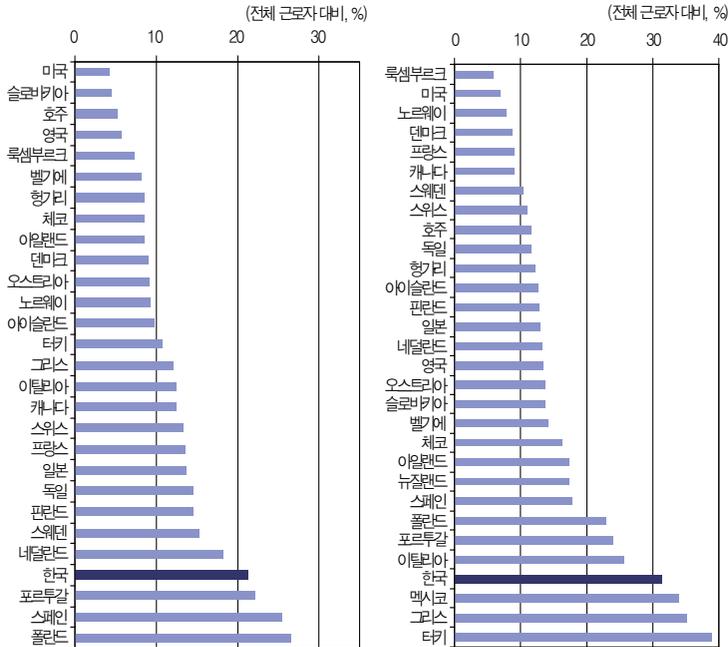
2) 노동시장 부문별 보수 및 근로여건 격차 확대

- 고용의 안정성이나 보수가 괜찮지 못한 일자리에 취업하고 있는 근로자가 상당한 비중을 차지
 - 한국의 노동시장은 대기업이나 공공부문의 정규직으로 근로하는, 수량적으로나 기능적으로 경직적이며 고용보호가 상대적으로 높은 핵심부와, 비정규직 등 잦은 이동으로 고용이 불안하고 사회안전망과 고용서비스의 사각지대인 주변부로 이중구조화되어 있음
 - 다른 선진국과 비교하여 전체 근로자 가운데 자영업자의 비중이 매우 높고 비공식 노동이 광범위하게 상존
 - 특히 여성·비숙련·고령 근로자가 다수를 차지하는 비전형 근로자의 고용 안정성과 보수가 열악함
 - 고령화와 함께 55-64세 연령층의 고용률이 2010년 현재 60.9%로 OECD 평균보다 높은 편이나, 근로 연수 정점은 45-49세로 OECD의 55-64세보다 빠르며, 이에 따라 다수의 고령자가 저임금·비전형 근로자나 자영업자로 종사

<그림 104> 취업 형태의 국제 비교

임시 근로자(2009)

자영업자(2008)



주: 미국은 2005년, 호주는 2006년
 자료: OECD 노동통계

- 전체 임금근로자 중 비정규직의 비중은 2003년 32.6%에서 2007년 36.7%로 최고조에 달한 후 비정규직보호법의 발효와 함께 감소하였으나, 2011년 3월 현재 33.8%로 높은 편(경찰 부가조사)
 - 여성 비정규직의 비중은 2011년 3월 현재 41.7%에 달함
- 지난 10여년 간 확대되어온 근로자간의 보수 격차는 소득불평등의 악화, 중산층 비중의 감소, 빈곤계층 증대의 원인이 되고 있음
- 상용직 상·하위 10%에 속하는 근로자간 보수의 배율은 2009년 4.69배

로 현재 OECD 평균 3.34를 크게 상회하며, 가장 높은 미국의 4.98배 다음으로 높음

- 이러한 보수배율은 1999년의 3.83배에서 증가하는 추세
- 성별 임금격차는 1999년 41%에서 2009년 39%로 낮아졌으나 OECD 평균 16%에 비하여 매우 높은 편(통계치 의미는 <표 10-1> 주 참조)
 - 다수의 여성근로자가 비정규직, 임시직으로 종사
- 저임금근로자의 비율도 2009년 현재 25.7%로 1999년 23.4%에서 상승하였으며 OECD 평균 16.3%를 크게 상회
 - 우리나라의 빈곤율은 OECD 국가에서 아홉번째로 높은 14.4%(2006년)이며 근로빈곤층이 증가하는 추세(OECD, 한국의 성장과 사회통합을 위한 틀, 2011)

<표 10-1> 보수 격차 국제비교

구 분	보수배율		성별임금격차 (%)		저임근로자비율 (%)	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009
호주	3.00	3.33	14	16	14.3	14.4
캐나다	3.63	3.68	24	20	23.1	20.5
덴마크	2.49	2.73	15	12	8.0	13.6
프랑스	3.10	2.84	9	13
독일	3.22	3.67	23	22	20.0	20.2
이탈리아	2.50	2.27	8	12	10.4	8.0
일본	2.97	2.99	35	28	14.6	14.7
한국	3.83	4.69	41	39	23.4	25.7
네덜란드	2.89	2.91	22	17	14.8	..
포르투갈	..	4.26	..	16	..	14.2
스페인	..	3.28	..	12	..	15.7
스웨덴	2.24	2.28	17	15
영국	3.44	3.59	25	20	20.1	20.6
미국	4.50	4.98	23	20	24.5	24.8
OECD평균	3.01	3.34	20	16	16.8	16.3

주: 보수배율은 상용직 하위 10%대비 상위 10%의 보수 비율, 성별임금격차는 남성대비 여성근로자 보수 중앙값의 차이를 남성 근로자 보수 중앙값으로 나눈 값, 저임근로자 비율은 전체 근로자에서 근로자 보수의 중앙값의 2/3 이하의 근로자가 차지하는 비율
 자료: OECD Economic Outlook, 2011.

□ 대기업·정규직·노조가 있는 핵심부 근로자와 그렇지 못한 중소기업·비정규직·무노조 주변부 근로자간에 고용의 안정성, 고용형태에 있어서 큰 격차가 상존

- 대기업에서 정규직으로 근무하며 노조에 가입되어 있는 근로자는 전체 근로자의 7.1% 정도에 불과하며, 대기업·정규직·노조가입 등에 하나도 포함되지 않는 근로자는 27.7%로 다수를 차지함
- 무노조·중소기업·비정규직의 월평균임금은 유노조·대기업·정규직 대비 35% 수준이며, 사회보험가입률은 30% 중반정도에 불과

<표 10-2> 노동시장 부문별 격차 (2009)

(단위: 만원, %, 명)

	유노조·대기업· 정규직(A)	무노조·중소기업 ·비정규직(B)	A와 B 이외의 기업(C)	전체 평균
월평균임금	325.2(100.0)	114.4(35.0)	199.94 (61.1)	185.2 (56.6)
이동성지표				
근속기간	(10.4/11.6)/12.4	(1.4/1.7)/1.7	(5.1/5.1)/5.5	(4.4/4.5)/4.9
신규채용률	(8.7/8.3)/5.4	(69.9/63.5)/64.1	(32.1/32.2)/30.2	(41.0/39.9)/37.8
사회보험적용				
국민연금	99.2	31.4	75.2	64.7
건강보험	99.0	35.8	76.9	67.1
고용보험	75.3	35.4	67.1	58.9
근로자수(%)	1,164,213(7.1)	4,563,687(27.7)	10,750,861(65.2)	16,478,761(100.0)

주: 1) 국민연금과 건강보험은 직장가입자만을 대상으로 하였음.
 2) 2003년 8월과 2006년 8월을 동일한 기준으로 추가하였음.
 자료: 경제활동인구조사 부가조사, 2003.8, 2006.8 및 2009. 8에서 계산.

- 비정규직은 정규직에 비하여 생산성은 22% 정도 낮지만 임금은 45% 정도 낮으며, 2010년 현재 비정규직 중 국민연금 가입자는 38%, 고용보험 가입자는 41%, 건강보험 가입자는 42% 정도로 다수의 비정규직이 사회보험의 사각지대에 놓임(OECD, 2011)
- 비정규직의 근속기간은 2011년 3월 현재 26개월 정도로 76개월 정도인 정규직에 비하여 고용이동이 빈번하여 고용 안정성이 낮음

나. 고용문제의 원인

- 고용문제의 근본적인 원인은 한국경제의 양적 성장의 둔화와 경제구조의 변화에 따라 노동시장의 수급조건이 변화하였으나 사회·경제구조가 과거의 제조 대기업 중심의 수출주도형 성장체제에서 벗어나지

못하고 있기 때문

1) 세계화 등 경제환경의 변화

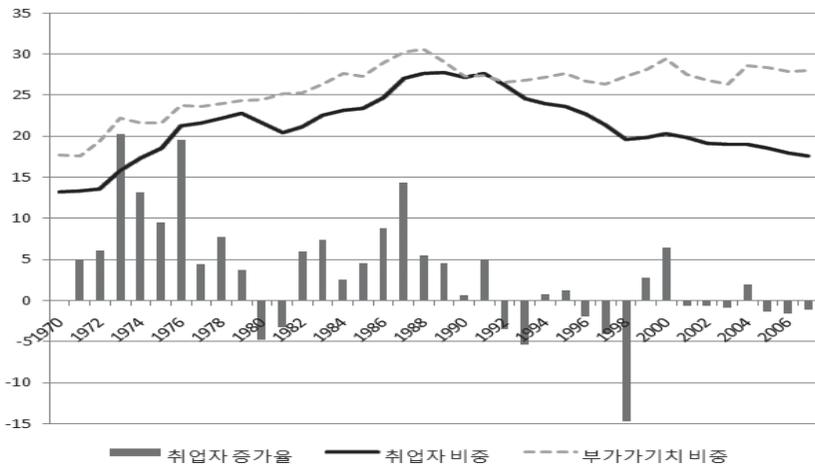
- 세계화의 진전과 정보통신기술의 발전에 따라 숙련편향적 기술진보가 확산되며 생산의 아웃소싱 및 오프쇼어링이 확대
 - 한국의 대기업이 다국적 기업화하고 있으며 해외투자 비중이 증가
 - 90년대 이후 중국의 부상과 함께 다수의 노동집약적 산업이 생산기지를 해외로 이전
 - 민주화 이후 노사관계 불안에 대응하여 생산자동화가 빠르게 추진되며 노동절약적 기술이 적극적으로 도입됨
- 한국경제의 양적인 확장 국면이 90년대에 들어서며 종료
 - 국내 총고정투자율은 1991년 38.0%로 정점에 달한 이후 지속적으로 감소하여 2010년 현재 28.7%로 하락
 - 잠재성장률은 90년대 6%대에서 2000년대 4%대로 하락
- 숙련편향적 기술진보, 아웃소싱, 오프쇼어링으로 양질의 일자리를 창출하는 대기업이 핵심 경쟁력 유지에 집중 투자, 특히 1997년 외환위기로 기업의 성장패턴이 빠르게 변화
 - 경쟁력에 필수적인 핵심 인력을 중심으로 기업조직이 재편되며 필수적이지 않은 인력이나 기능은 축소 정리됨
 - 외환위기 이후 사무직의 구조조정과 함께 외주화 급증

2) 산업구조의 급속한 변화

- 세계화와 더불어 탈공업화가 90년대 이후 빠르게 진전되며 제조업의 고용창출력이 급속히 약화

- 노동집약적 경공업이 급속하게 축소되고 제조업에서 다수의 고용이 방출되며 서비스업에 흡수됨
 - 제조업의 고도화가 빠르게 진행되고, 외환위기 이후 구조조정과 함께 유통, 운수, 개인서비스업 등 영세 자영업으로 저숙련 노동이 이동하며 이 부문에서 과잉고용과 과당경쟁이 발생
- 이에 따라 제조업과 서비스업간의 생산성 격차가 확대
 - 제조업에서 소멸된 일자리는 저숙련 노동자에게는 안정된 고용과 만족할 만한 임금수준을 제공하는 일자리
 - 제조업에서 소멸된 일자리를 대체할 만한 양질의 일자리가 다른 산업에서 충분히 창출되지 못하였으며, 구조조정된 노동자들은 저숙련성과 미흡한 재교육으로 인하여 자영업이나 저임 서비스업으로 이동

<그림 10-5> 제조업의 취업자 및 부가가치 비중 추이



자료: 국민계정, 경제활동인구조사

3) 수출과 내수의 불균형 심화

- 이러한 경제환경의 변화에도 불구하고 경제구조는 제조 대기업을 중심으로 한 수출주도형 성장체제에서 탈피하지 못함
 - 경제운용이 여전히 원화 저평가와 비용절감을 통한 가격경쟁력에 의존한 제조 대기업 편향 수출의존형 체제에서 벗어나지 못함
 - 대기업 중심의 수출제조업은 자본집약적 산업으로 생산의 고용탄력성이 지속적으로 감소. 따라서 중소기업이나 서비스업에서 양질의 고용이 창출되어야 하나 이 부문이 그런 역할을 수행하지 못하고 있고 여건도 이를 뒷받침해주지 못하고 있음
- 외환위기 이후 경제의 수출의존도가 급속히 상승하였으나 내수 기반이 되는 소비는 부진
 - 90년대 수출의존도는 35.7%였으나 2000년대 들어 45.7%로 상승
 - 외환위기 이후 수출산업의 경쟁력은 낮은 원화 가치가 지속된 데 도움을 많이 받았으며, 최근 경제위기 이후에도 원화 가치의 급격한 하락이 수출 급증으로 이어짐
 - 반면 내수시장은 낮은 원화 가치, 가계부채의 증가, 교육비 등 경직성 소비지출의 증가, 소득 중간층의 감소, 교역조건 악화에 따른 낮은 국민소득(GNI) 증가율 등 공급조건과 수요조건 모두 어려움
- 하지만 수출이 고용을 견인하지 못하고, 고용유발효과가 큰 내수는 취약
 - 수출산업의 고도화와 세계화로 인하여 수출의 고용유발계수가 소비와 투자보다 낮아짐
 - 수출 제조업의 고도화와 생산의 세계화로 인하여 수출의 부가가치 유발계수는 낮아지는 반면 수입유발계수는 지속적으로

증가

- 이에 따라 성장의 고용창출력이 전반적으로 하락
 - 이러한 현상은 정규직에 대한 고용보호와 연공급 임금체제하에서 제조 대기업의 고용절약적 생산방식 채택과 해외생산 촉진도 원인
 - 이와 함께 서비스업에서 구조조정과 새로운 업태의 생성으로 인한 양질의 일자리 창출이 부족한 것도 또 다른 원인

4) 서비스산업의 취약성

- 탈공업화에 따라 서비스업이 성장과 고용을 견인해야 하나 서비스업에서 창출되는 다수의 일자리는 학습기회가 제한되어 있고 생산성이 낮음
 - 도소매·음식·숙박업의 고용비중이 40%대로 20%대인 선진국에 비하여 높고, 이 부문에서 생계형 영세 서비스업의 비중이 높음
 - 서비스업 전체 생산성 증가를 위해서는 고용비중이 큰 전통서비스업에 종사하는 다수의 자영업자와 비공식 근로자들이 숙련형성이 가능한 타 업종으로 전환하는 것이 매우 중요
 - 서비스업의 성장 견인과 양질의 일자리 창출을 위해서는 정보통신 등 지식기반서비스업의 해외진출과 새로운 업태의 창출이 필요
- 이는 서비스업이 수요와 공급조건 면에서 양질의 일자리를 창출하는데 여건이 미흡하기 때문
 - 취약계층과 자영업자가 과잉 고용되어 있는 전통 영세서비스업의 구조조정이 되지 않고 있으며, 이를 위한 고용서비스, 복지·고용 연계서비스가 미흡
 - 지식기반서비스업의 성장과 고용창출을 저해하는 과도한 규제,

기업의 영세성, 서비스업의 혁신활동을 위한 투자부족이 지적됨
- 규제와 개방을 통한 새로운 업종의 배태와 기업의 규모화가 필요

○ 이와 함께 정부지원이 산업화시절의 체제에서 벗어나지 못하고 서비스업에 대한 차별적인 지원제도도 문제

5) 노동시장의 이중구조 심화

□ 노동시장의 이중구조로 인하여 핵심부에서 고용창출에 소극적

○ 경제환경과 산업구조의 변화에 따라 경쟁력이 있는 대기업 등이 핵심역량에 집중하며 내부인력 확대에 소극적이 되며, 핵심부와 주변부간의 고용여건과 보수의 격차가 확대

- 대·중소기업간 임금격차는 1980년대부터 지속적으로 확대되어 왔고 오래전부터 비공식 노동부문의 비중이 높은 편

○ 하지만 이러한 노동시장 이중구조의 심화는 노동시장 제도적 유인에도 기인

- 대기업·공공부문 등 정규직 노동시장이 수량적으로나 기능적으로 경직적이고 고용보호가 강한 반면, 그렇지 못한 중소기업·비정규직 노동시장은 고용보호가 약하고 사회보험가입률이 낮아 기업의 입장에서는 주변부 노동을 사용할 유인이 있음

- 정규직 노동시장의 수량적·기능적 유연화를 통하여 정규직 신규취업 유인을 높이는 반면, 중소기업·비정규직 노동시장에서는 고용보호와 사회보장을 강화할 필요가 있음

□ 노동시장의 이중구조 심화의 근거에는 대기업과 정규직 노동부문이 분점할 수 있는 지대를 생성하는 산업조직상의 비경쟁적 요소와 기업간 거래에서의 불공정적 요인이 존재

- 대외개방과 규제완화를 통해 산업구조의 독과점적 구조를 완화하고, 대·중소기업간 불공정적 요인을 해소시킬 필요가 있음

6) 인력 수급 불일치

- 높은 대학 진학률과 교육내용과 산업수요의 괴리로 인하여 청년 고용에서 인력수급이 불일치
 - 산업수요에 부응하지 못하는 고학력화로 청년실업률이 높음에도 불구하고 중소기업이 필요한 산업기술·기능직은 구인이 어려움
- 이는 고급 기능인력에 대한 인력양성체계와 자격제도가 미흡하여 기능 인력의 경력관리와 식별이 어려운 데도 기인
 - 이는 근본적으로 전문대학 및 대학의 학사제도의 경직성, 산학협력기반 인력양성체계의 취약성, 민간훈련시장의 미숙 등에 기인
- 효율적인 고용지원서비스가 잘 갖추어지지 않아 체계적인 구직·구인 정보의 소통이 미흡하며, 취업희망자에 대한 효과적인 훈련 및 취업알선 서비스가 부족
 - 특히 주변부 취약계층의 경우 사회안전망에 배제되어 있는 경우가 많고 이들에 대한 고용서비스나 교육훈련이 제공되지 않는 경우가 많음
- 인력수급 불일치 해결을 위해서는 교육, 훈련, 기술 등에 대한 통합적인 정책적 대응이 필요하나 주관 부처 간 조정이 미흡
 - 교육은 교육과학기술부에서, 훈련은 고용노동부에서, 산업기술지원은 지식경제부에서 주관하고 있는데, 부처 간 통합적인 정책개발이 미진

7) 취약계층의 불완전 고용과 고용·복지정책의 연계 부족

- 저학력 청년층, 여성, 고령자 등 취약계층의 취업난이 심각하며, 이는 청년층의 높은 실업률, 여성의 낮은 경제활동참여율, 고령층의 빈곤화와 함께 자영업의 위기로 나타나고 있음
 - 청년층 중에도 저학력 청년층의 실업률이 높으며, 이들에 대한 고용지원서비스도 미흡
 - 여성 중 근로의사도 있고 능력도 있는 자가 증가하고 있으나 취업기회가 없어 구직활동을 포기하고 있는 여성인구가 증가
 - 2010년 여성 중 취업애로계층(실업자, 취업준비, 구직포기)이 79만명으로 추산됨(OECD, 2011)
 - 이는 기업의 근무형태의 경직성, 출산·육아 등에 대한 복지 부족으로 인한 경력단절 등에 기인
 - 55-64세 고령자 고용률은 OECD 평균보다 높은 60.9%로서 높으나 고령층 다수가 자영업이나 저생산 부문에 종사
 - 고령자의 높은 고용률은 연공급 임금제도와 의무은퇴제도로 다른 선진국에 비하여 빠른 연령대에 은퇴하지만 복지제도의 미비로 노동시장에 체류하기 때문
 - 이에 따라 다수의 여성, 고령자, 저학력자가 영세 자영업이나 비공식 부문에 종사
- 이러한 취약계층은 다수가 근로빈곤층으로 고용창출노력이 복지정책과 연계될 필요가 있으나 빈곤층에 대한 복지는 보건복지부가, 고용은 고용복지부가 독립적으로 수행하여 연계가 부족
 - 빈곤대책은 극빈층에 집중되어 노동시장의 취약계층인 차상위계층에 대한 체계적인 지원이 부족하며, 취약계층의 다수가 고용노동부의 고용지원서비스에서도 배제되어 있음

- 취약계층의 고용창출을 위해서는 사용자에 대한 지원, 근로자에 대한 직접 지원, 근로장려세제(EITC), 최저임금제 등이 공조할 필요가 있으나 유기적으로 연계되지 않음

다. 고용정책의 방향

- 고용문제의 원인은 세계경제 환경의 변화와 한국경제의 구조적인 문제에 기인하는 만큼 포괄적이며 체계적인 정책 조합이 요구됨
 - 고용문제의 해결은 고용의 수요와 공급의 양적 확대 및 질적 개선과 함께 고용의 수급이 일치하게 하는 노동시장 제도의 개선이 조화롭게 이루어질 때 가능
- 고용수요 측면에서는 한국경제의 구조적 불균형이 해결될 필요
 - 고용창출형 경제구조로 전환하기 위하여 수출과 내수, 제조업과 서비스업, 대기업과 중소기업간의 구조적 불균형을 해소할 필요
 - 이를 위해서는 제조 대기업 중심의 수출주도형 성장체제에서 탈피해야 하며, 이를 통하여 고용친화적 산업구조로 전환되어야 함
 - 고용의 수요 창출 잠재력이 있는 서비스업에서 양질의 고용이 창출되도록 서비스업의 체질을 개선해야 하며, 이를 위하여 서비스업 관련 규제와 제도 개선과 서비스 지원체제의 개선이 요구됨
 - 중소기업 부문의 양질의 고용 창출을 위하여 중소기업 경쟁력 강화와 창업 활성화를 위한 지원정책의 개선, 중소기업의 근로여건 개선, 중소기업 경영여건 개선을 위한 공정거래 질서 강화가 필요
- 고용공급 측면에서는 경제변화에 대한 노동자의 적응성 제고를 위한 제도적 지원이 필요

- 이를 위하여 산업수요에 부응하는 직업훈련시스템의 구축과 이에 상응한 대학 등 고등교육의 구조조정 및 개혁이 필요
- 취약계층에 대한 적극적 고용정책을 통하여 저소득 근로의욕을 제고하고, 여성고용정책 강화를 통하여 여성 고용률을 제고할 필요가 있으며, 과당경쟁 하에 있는 자영업자의 구조조정을 위한 새로운 고용기회를 제공할 필요
- 고용의 수요와 공급에 모두 영향을 미치는 노동시장의 이중구조개선을 통한 핵심부 노동시장의 유연화와 주변부 노동시장의 안정망강화가 동시에 추구될 필요
- 대기업·정규직 노동시장의 유연성 제고를 통하여 대기업 등 핵심부 노동시장의 수요 확대 유인 제고가 필요
 - 이를 위한 임금직무 시스템 개선, 근로시간 조절을 위한 노동시장 제도개선이 요구됨
- 대신 중소기업 비정규직 등 주변부 노동시장의 참여자에 대한 차별시정 및 사회안전망 강화가 필요
- 고용의 수요와 공급을 연결하는 노동시장의 기능확충을 위한 제도 개선이 필요
- 이를 위하여 지역 및 산업에 특화된 고용서비스와 정보체제 구축이 요구
 - 고용서비스의 대형화·전문화 유도와 일률적이 아닌 특화된 고용서비스 체제 구축이 필요하며, 고용정보시스템 및 자격제도 개선을 통한 정보활성화도 요구됨
 - 이와 함께 인력수급 불일치를 해소하기 위한 교육 및 훈련제도의 정비도 중요
- 다양한 고용형태에 대한 수요와 공급에 대응한 제도정비가 필요

- 다양한 고용형태에 따른 다양한 사회안전망, 고용서비스 제공이 필요하며, 공공부문의 정원관리 규정도 변화될 필요

□ 이를 위한 법·제도의 개선은 차기 정부 초기에 실행할 필요

- 대·중소기업간 공정거래 확립을 위한 관련 법 개정 및 규제개선, 대기업·정규직 노동시장의 유연성 제고를 위한 관련 법 개정 및 제도 개선, 노동 취약계층에 대한 사회안전망 강화 등 이해관계가 첨예한 사안에 대해서는 차기 정부 초기에 처리해야 가능
- 수출주도형 성장체제 탈피를 위한 산업지원체제의 재편
 - 제조업 편중 산업지원체제 개선, 정책편의적 기업주 중심의 지원체제 개선이 요구되며, 이는 정부개혁과 함께 초기에 진행할 필요
- 노동, 복지, 교육, 산업, 세제 및 거시경제 등 부처간 정책연계와 정책의 일관성을 위한 채널 구축도 정부조직 개편과 함께 추진할 필요

□ 노동시장 기능확충을 위한 제도 인프라 확충은 새로운 제도나 정책을 만들기보다는 기존의 제도를 정리하고 개선하는 지속적이고 일관적인 노력이 요구됨

- 취약계층을 위한 적극적 노동시장정책, 시장수요에 부응하는 교육훈련시스템의 구축, 고용서비스의 대형화 및 전문화, 이를 위한 민간기능 확충 등은 기존 제도의 개선을 통한 장기적 노력이 필요
 - 노동시장 및 교육훈련 인프라는 산업이나 지역 밀착형으로 개발될 필요가 있으며, 이를 위해서는 일률적 정책개발보다는 민간 공조를 통한 상향적 개발이 요구됨

라. 고용정책의 과제

1) 고용창출형 경제구조로의 전환

가) 수출주도 성장체제에서의 탈피

- 경제운용 전반에서 제조업 편중 수출지향적 성장전략에서의 탈피
 - 근본적으로 고환율에 기반한 비용억제위주, 수출제조업 편향, 물적투자 우선정책의 전면적 개편이 필요
 - 수출확대와 경기부양 정책수단으로서의 환율운용 경향에서 탈피하고 외환시장의 기능 강화에 노력할 필요
 - 고환율은 수출의존도를 높이고 수입물가를 상승시켜 내수, 서비스 등 취약부문의 성장과 고용을 저해
 - 설비투자 위주의 투자지원제도(세제 및 산업지원)를 탈피하여 무형고정자산이나 인적자원 확충 지원체제로 전환
 - 임시투자세액공제를 일정대로 폐지할 필요, 또한 현재 국회에 제출된 고용창출투자세액공제제도도 효과 면에서 투자여력이 높은 대기업에 집중될 가능성이 높음(국회예산처, 세법개정안 분석)
- 고용에 초점을 둔 경제운용 방식으로의 전환
 - 과거의 성장 우선 경제운용에서 탈피하고 고용을 최우선 정책목표로 둘 필요
 - 일자리의 양적 증가도 중요하지만 양질의 일자리 창출이 더 중요
 - 투자를 통한 성장이 고용으로 이어지는 연관관계가 약화됨. 생산물 시장 및 노동시장의 제도개선을 통한 경제의 고용친화성 개선이 더 중요
 - 중소기업 지원에 있어서도 설비자금 지원을 통한 자동화 등

설비투자에 초점이 맞추어져 있는데, 이러한 자본편향적 유인 구조를 지양할 필요

- 산업별 특성에 맞는 규제완화, 경쟁촉진을 통한 일자리 기회 확대 및 일자리의 고급화가 필요
 - 다수의 지식기반 서비스업의 전문직 일자리 창출에 중요
- 노동시장의 제도개혁으로 기업의 고용 유인을 제고할 필요
 - 대기업의 생산방식에 대해 고용친화적이 되도록 유도할 수 있는 경제환경 조성이 중요하며, 이를 위한 규제나 세제의 개선, 직무단위 노동시장 구축과 보수 및 퇴직제도의 개편을 유도
- 수출주도형 성장체제는 한국 경제발전의 역사적 산물이며 단기적으로 해결할 수 없는 문제이므로 장기적·구조적 접근이 필요
 - 거시경제 변수나 세정을 통한 투자촉진, 특정 산업의 육성 등 단편적 시책보다는 구조적 불균형을 시정하는 장기적 노력이 필요
 - 거시경제적 안정, 사회통합, 경쟁과 혁신, 인적·지적 자원의 축적이라는 장기적인 고용창출의 근본적 요인에 집중된 정책기조 고수

나) 고용친화적 산업구조로의 전환

- 수출제조업의 구조도 일부 산업에 편중된 설비투자를 중심으로 한 비용우위 규모집약적 산업구조에서 전환할 필요
 - 중국의 지속적인 고도화에 대응하기 위해서는 기계류, 부품, 소재 등 중간재 수입대체가 필요하며, 이러한 산업 중에서도 특히 숙련집약형 산업에 대한 집중적인 정책지원이 필요
 - 부품소재산업에서 취업자 수가 증가하고 있으나, 부품소재산업

에서의 창업과 중소기업체의 대기업화가 활발하게 이루어지 못하므로, 시장진입 이전단계의 장애요인 극복과 기술수준과 고숙련 인력 확보를 위한 지원정책이 강화될 필요

- 투자에 편중된 자본집약형 공정혁신보다는 숙련집약형 공정혁신과 신산업 확대가 필요
 - 신산업이란 반드시 첨단기술산업일 필요가 없으며, 기계, 정밀화학 등 중고위기술 분야에서 국내 기업이 경쟁할 수 있는 산업에 대한 정책적 관심이 필요
- 사양산업으로 간주된 노동집약적 산업을 숙련집약적 산업으로 전환하여 산업활성화를 도모할 필요
 - 음식료, 섬유, 의류 등 경공업 분야에서 산업전환을 통한 고용창출 가능성 타진이 필요
 - 이 부문의 제조업은 서비스업과의 연계 발전 가능성이 높음
 - 이 부문의 지원은 기술개발보다도 경영정보, 시장조사, 경영진단, 인력개발이 더욱 중요하며, 지원의 패키지화가 필요
 - 경영의 규모화가 필요하며, 이를 위하여 사업자단체 활성화와 영세기업의 규모화 유도도 필요
 - 중국 등 해외진출 기업의 국내회귀를 위한 지원 정책 마련도 필요
 - 초기 이주정착비용 경감, 고부가가치 공정혁신 지원 등
- 제조업의 구조를 고부가가치·고숙련 일자리 창출형으로 전환하기 위한 산업지원정책의 개편이 필요
 - 부품소재산업에 대한 진입촉진과 중견기업화를 위한 지원강화
 - 산업지원의 기준을 수출실적, 투자 등 양적인 지표보다는 연구개발비중, 고숙련 노동 비중 등 질적인 지표로 개선해야 함

- 산업별로 특화된 고숙련 양성과 활용을 위한 교육훈련 및 고용 서비스 프로그램의 통합 시스템 개발
- 중소기업의 전문성을 높이고 협력 네트워크 구축 지원도 필요
 - 대기업과 하청기업으로 연결된 수직적인 클러스터보다는 전문 공급자형 중소기업의 수평적 네트워크를 형성하는 클러스터의 발전이 독일 부품소재 경쟁력의 원천

다) 양질의 고용창출을 위한 서비스업 체질 개선

- 전문직 서비스 등 생산자 서비스, 오락·문화 등 삶의 질 관련 서비스, 제조업 연계 서비스 등에서 양질의 고용창출 잠재력이 큰 산업에 대한 맞춤형 지원이 필요
- 사업서비스의 공급조건 확충과 사업서비스시장의 기능제고
 - 기술개발, 마케팅, 디자인, 시장조사, 기업진단, 법률 및 회계 등 사업서비스의 인력양성 체제 구축과 전문기업 설립을 통한 중소기업의 접근성과 수요 창출
 - 서비스 생산과정의 표준화가 필요하며, 이 부분의 기업의 규모화와 함께 사업자협회의 기능 확충도 필요
 - 사업서비스의 확충은 이 부분의 일자리 창출뿐만 아니라 중소기업의 경영혁신을 통한 경쟁력 제고에도 긴요
- 서비스업 분야의 신업태 발전의 토양 마련
 - 판매후 서비스, 통신장비 등 다양한 분야에서 제조업과 서비스업의 융합과 같은 서비스업 분야의 새로운 업종 창출의 토양 마련을 위하여 업종결합을 막는 불필요한 산업규제 정비
 - 대리기사 등 사회트렌드 변화에 따른 새로운 업태의 시장기능 확충을 위한 제도 정비

○ 삶의 질 관련 서비스 부문의 체질개선

- 음식, 오락, 문화, 의료 등 삶의 질에 관계되는 서비스 부문의 다양화와 질 제고를 위한 지역 맞춤형으로 지원체계 개선
- 이러한 서비스는 지역 산업발전의 인프라로 중앙정부는 제도개선과 인프라 구축에 주력하고 지방정부는 맞춤형 지원을 할 필요

○ 이러한 업종에서의 기업의 대형화·전문화 유도

- 이 분야의 영세 사업자간의 과당경쟁은 양질의 고용 창출을 저해하므로 관련 기업의 대형화, 전문화, 사업자간 통합을 유도하고, 필요한 고급인력 양성을 지원할 필요

□ 제조업 대비 차별적인 지원제도의 개선

○ 산업지원, 세제혜택 등에서 서비스 부문을 포함하고 지원규모를 확대

- 고용규모, 고용증가, 노동생산성이 높은 서비스 업종에 대한 정책자금과 세제지원 범위 확대
- 제조업에서 임시투자세액공제를 폐지하는 대신 서비스업에서는 일정 기간 유지하고, 서비스업의 무형자산 투자에 대한 지원확대

○ 지원기준이나 절차도 서비스업 특성을 반영할 필요

- 서비스업 특성을 반영하여 교육, 훈련, 마케팅 등 비기술적 서비스 혁신에 대한 지원 기준을 마련하고 대상을 명확히 할 필요
- 낮은 자기자본율과 고정자산 규모를 감안한 정책자금 지원 기준 마련을 통하여 서비스업의 정책자금 기회 확대
- 서비스업의 경우 중소기업의 범위를 확대할 필요가 있으며, 중소기업인력지원특별법이 적용되는 지식기반서비스업의 범위도 확장할 필요

- 제조업 중심의 교육훈련과 고용정보시스템의 개선
 - 제조업 중심의 교육훈련이나 자격증 제도의 보완
 - 제조업 중심으로 설계된 고용정보시스템을 개선하고 서비스업 훈련과 연계할 필요
 - 서비스업에서 필요한 고숙련 인력 양성을 위한 교육훈련프로그램 고급화를 위하여 훈련단가 제한 등에 대한 규제개혁이 필요

□ 서비스업 관련 규제개혁의 지속적인 추진

- 부문별 특성에 따른 규제개혁과 시장개방을 통한 경쟁시스템 도입
 - 의료산업의 활성화를 위한 규제완화 및 제도개선을 추진하고, 제한된 지역에 대하여 의료특구를 지정하거나, 외국인 대상 의료산업 활성화 추진
 - 교육, 법률, 회계 등 전문직 서비스는 시장개방 확대, 자격제도 개편을 통한 진입장벽을 완화시켜 가격과 서비스 질 향상을 도모
 - 방송·통신 서비스업은 사업자간 공정거래, 유통구조 개방 등을 통하여 콘텐츠 제작 활성화
 - 양로·보육 등 사회서비스는 전문인력 양성체제 확충, 진입규제 완화를 통하여 서비스 질을 개선하고 인증제도를 도입을 통하여 시장기능 강화
- 이에 따른 이해관계자 간 갈등 조정을 위한 범정부적 조정체제 강화
 - 규제개혁에 있어 부처 간 이견과 갈등이 있으므로 이를 조정할 상위 조정 기구가 필요
 - 이를 통하여 진입규제 평가 방식을 객관화하고 공유하며 규제개혁 사후관리 강화

□ 서비스업 해외진출 및 수출 촉진

- 문화 콘텐츠, 의료, 관광 등 해외진출 및 수출 잠재력이 있는 유망 서비스업 시장 확대를 위한 마케팅, 시장조사, 금융 등 지원 체계화
 - 서비스업의 경우 해외진출 및 수출 방식에 있어서 제조업과 차이가 있으므로 서비스업 전담 통합 지원조직이 필요

라) 중소기업 고용의 질 개선

- 양질의 일자리가 창출되는 혁신형 중소기업 육성을 위한 지원체제 정비가 필요
 - 현재의 벤처, 이노비즈, 경영혁신형 등으로 3원화된 지원체제를 단일화 하고 장기적으로 기업 중심에서 기능 중심 지원체제로 전환
 - 정책금융 구조 개편을 통한 창업 및 성장 기업에 대한 비중 제고
 - 기업선별보다는 혁신 창업 인프라 확충, 성장산업 배태환경 조성, 고용지원서비스, 직업훈련 등 기능 중심 지원체계가 바람직
- 기회형 창업을 촉진하고, 창업 이후 단계별 지원을 통하여 고성장 기업으로 육성할 수 있는 창업정책으로의 전환이 필요
 - 창업지원이 생계형보다는 기회형 창업에 맞추어질 수 있도록 창업정책 재설계가 필요
 - 창업지원이 창업기업의 수보다는 이윤창출 기회를 도모하는 기회형 창업에 초점을 두고 준비되지 않은 생계형 창업은 억제해야 함

- 창업준비에서 자금지원, 경영지원까지 포괄하는 통합지원체제 확충
 - 창업기업이 고성장기업이 될 수 있도록 대상을 선별하고 단계별로 맞춤형 지원을 할 수 있는 종합지원정책이 필요
 - 기존의 목적이 불명확한 중소기업지원사업을 축소·정리하고, 혁신형, 기회형 창업이 성장기업으로 정착할 수 있는 통합적인 지원체제 구축이 필요
 - 창업절차 간소화, 진입장벽 완화, 창업에 따른 위험의 사회화를 위하여 지속적인 정책적 노력이 필요
- 중소기업 노동환경 개선을 통한 매력적인 일자리 기회 확대
- 중소기업 밀집지역의 생활 인프라 개선
 - 문화·복지, 주거, 삶의 질 관련 서비스 보강을 위한 중앙정부와 지자체 공조 지원
 - 중소기업 작업환경 개선, 장기근속자에 대한 사회적 배려 확대
 - 중소기업 교육·훈련 투자비율 확대를 위한 제도적 유인 확충
- 중소기업의 고용확대와 고용의 질 개선의 근본은 중소기업 경영여건의 개선에 있으므로, 이를 위한 정책 지속 추진
- 지속적인 기업 구조조정을 통한 시장환경 개선
 - 중소기업의 열악한 경영여건은 과당경쟁도 중요한 요인
 - 따라서 효과성이 의문시되는 일반적인 지원사업을 정리하여 창업, 사업전환, 혁신, 부품소재개발 등의 경쟁력 강화에 집중할 필요
 - 대·중소기업간 공정거래질서를 확립하고, 생산물 시장에서의 대기업의 시장지배력에 의한 경쟁제한조치에 대한 제재 강화

- 중소기업 규제준수 비용 감소를 위한 중소기업 친화형 규제개혁의 지속

2) 노동시장 기능 확충을 위한 제도개선

가) 지역과 산업의 수요에 부응하는 직업훈련시스템 구축

- 기존의 직업능력개발법과 고용보험의 직업능력개발사업을 산업체 수요에 부응하는 형태로 개편
 - 산업인력양성방식을 지식기반경제와 고학력화에 맞추어 평생교육시스템으로 전환
 - 현재의 직업능력개발사업은 정부에서 규정한 직업훈련 프로그램에, 수혜층이 대기업 정규직에 집중되고, 일회성이며, 낮은 단가로 프로그램 개발이 취약하고, 고용과의 연계성이 낮음
 - 직업능력개발에 대학의 참여가 요구되며 이를 위한 규제 개선이 필요하고 대학과 훈련기관, 대학간 프로그램 정보 공유도 필요
 - 대기업 정규직은 기업 자율에 맡기고 직업능력개발사업은 취약계층 중심으로 역량을 집중
 - 고용보험의 직업능력개발사업은 보험원리보다는 조세원리에 따라 설계해야 하며, 취약계층의 경우 복지제도와 근로시간면제에 대한 대체고용 프로그램과 결합되어야 할 필요
- 직업훈련프로그램의 양질화와 산업협력 강화
 - 훈련단가 인상을 통한 양질의 고급 훈련 프로그램의 개발 촉진과 함께 직업훈련프로그램에 대한 대학의 참여 확대 및 프로그램 수행기관의 전문화·대형화 유도
 - 산학협력프로그램을 정규교육뿐만 아니라 직업훈련프로그램까지

포함하는 직업·훈련 연계형-산학협력 모델 개발

- 대학·사용자협회·기업이 공동으로 참여하는 산업·지역 특화형 인턴제의 내실화가 필요하며, 특히 중소기업의 인턴제 활용 확대 유도
- 지역·서비스·중소기업 영역에서의 고급인력 양성과 조달 강화를 위한 정책 개편
 - 지역전략산업육성 등 지역산업정책을 고급인적자원 양성과 조달 계획과 연계할 필요가 있음
 - 지역거점대학육성 사업과 광역경제권 선도산업양성 사업간 연계가 부족
 - 고급인적자원 노동시장의 기능 강화를 위한 고급인력분야 고용정보시스템을 구축하고 활성화해야 함
 - 한시적으로 지역·서비스·중소기업 영역에서 고급인력확보를 위한 임금보조제나 근로유인 프로그램 도입도 필요
 - 특히 고급인력이 이 영역에서 현장 직무 경험을 가질 수 있도록 임금보조와 근무형태 및 계약형태의 다양화 필요
 - 현장학습이 필요한 업종이나 직종의 경우에는 훈련기업이나 실습기업을 확산하여 업종별로 특화된 교육훈련 강화
- 장기적으로 지역고용파트너십의 형성을 위해 정책적으로 노력이 필요
 - 고용정책의 집행에서 지역 고용정책이 매우 중요하고, 지역고용정책의 핵심은 지역주체간 협력적 네트워크 형성
 - 현재 고용·교육·복지 등의 분야에서 지역협의체가 운영되고 있으나 내실화되는데 시간이 오래 걸릴 것임
 - 따라서 단기적으로는 중앙정부와 지자체 등 공적 영역에서 예산과 조직을 지원하며 지역단위 협의체의 참여와 자문을 확대시킬 필요

나) 지역·산업 특화형 고용서비스 및 정보 체제 구축

- 민간고용서비스를 산업화하고 대형화·전문화를 유도하기 위한 공공과 민간의 파트너십 형성
 - 현재 공공서비스산업은 산업계 수요에 부응하지 못하고 민간서비스산업은 위탁운영, 유료직업소개소 규제 등으로 영세적이며 일부 일용직 시장에서 활동
 - 현 상태에서 민간서비스 산업 규제완화는 음성적 중간착취가 횡행하는 현실에서 당분간 곤란
 - 공공고용서비스의 정보·기법을 민간과 공유하고, 영세 민간고용서비스 시장정비와 구조조정 추진
 - 공공고용서비스는 민간이 필요한 고용서비스 전문인력 양성에 필요한 교육훈련 제공
- 지역·산업별 특화형 민관협력 고용서비스 체제의 구축
 - 지역산업에 특화된 고용서비스체제 구축과 고용서비스전문가 양성이 필요
 - 지역 고용서비스와 직업교육훈련시스템의 연계가 중요하므로 지역의 고용지원센터가 민간교육훈련기관, 민간고용서비스업체와 연계하여 지역산업 특화형 고용서비스·교육훈련 거버넌스 체제 구축할 필요
- 종합고용정보시스템의 구축을 통하여 노동이동 가능성 제고
 - 지역 단위 노동시장의 수급불일치와 불균형 문제 해소를 위하여 지역·산업별 고용기회, 교육훈련, 자격에 대한 통합정보를 전국을 대상으로 제공

다) 고용형태 다양화를 위한 제도 정비

- 산업구조의 변화에 따라 나타나는 다양한 고용형태가 전통적인 고용형태에 비해 차별받지 않는 공정한 고용형태가 되도록 제도 정비가 필요
 - 서비스경제의 확장과 함께 단시간 근로나 특수형태근로자의 확장은 불가피하며 여성고용기회의 확대를 위해서 바람직한 측면도 있음
 - 업무내용, 계약 및 급여조건, 사회보장 등 직무관련 제반조항을 체계화하고 표준화할 필요
 - 단시간근로, 재택근무, 독립계약자 등 다양한 취업형태별 사회보험의 적용과 사회안전망 정비가 필요
 - 이동 가능한 사회안전망 시스템의 도입과 함께 고용보험 기능 확대를 통한 경력과 숙련 형성 유도가 필요
 - 다양한 유형의 고용형태에 대응한 직업정보제공과 고용서비스기능도 다양화할 필요
 - 산업 분야별 인력·고용·교육훈련·자격 정보시스템 구축 필요
 - 다양한 고용에 대한 수요자 단체 등을 중심으로 한 분야별 교육훈련 프로그램 개발도 필요
- 단시간근로 활성화를 위하여 공공부문 정원관리시 근로시간 비례 상시근로자 수를 산정하고, 민간부문에는 단시간 근로자 고용관리 개선을 지원
 - 사회보험 가입요건 중 근로시간 기준 완화, 단시간 정규직 확대에 대한 유인 제공

라) 인력수급 불일치 개선을 위한 교육개혁 및 제도 개선

- 대학 등 고등교육의 구조조정 및 교육내용 개혁
 - 부실대학 구조조정과 대학내 학과 구조조정을 통한 고등교육의 질적 내실화
 - 특히 전문대학의 내실화를 통한 산업체 수요 부응
 - 대학의 평생교육기관 및 재훈련기관으로서의 역할 강화
 - 직업훈련프로그램에 대한 대학 참여 확대
 - 취업연계 정규교육 도제제도 도입
 - 대학생 직업기초능력평가제도의 도입을 기업의 선별기제로 활용하고, 이를 통하여 대학교육 내실화 강화
 - 직무능력중심대학 설립 및 산학연계 지원을 수요자(기업) 중심으로 지원함으로써 교육내용 변화 유도
- 민간훈련시장의 전문화 및 활성화
 - 공공훈련체계와의 역할 분담과 차별적인 전문화 필요
 - 중소기업 등 취약부문에 대한 직업훈련서비스 확대
 - 근로자 개인별 직업훈련개발계좌 등 접근성 확대 모색
 - 인턴십과 결합된 훈련프로그램, 훈련기업 설립 등을 통해 직업훈련의 효과성 제고
- 국가기술자격 제도의 전면적 재설계를 통한 자격체제의 신호기능 강화가 필요
 - 자격요건 변화에 부응한 산업전체의 직업능력표준을 종합적으로 재설계
 - 응시자격 완화, 직무능력 평가 개선, 검정 성적 공개 등

□ 고용서비스의 공급의 양과 질 확충

- 대졸자 인력수급 불일치 개선을 위한 고용정보 인프라 제고
 - 대졸자 등 청년 인력수급 불일치 해소를 위하여 전공별, 숙련 단계별, 직업별 인력수급 통계인프라 제고
- 고급인력에 대한 고용서비스 확충
 - 공공고용서비스는 고용보험관련 업무 중심으로 조직되어 취업 지원 서비스가 약하고 일용·공공 근로에 치중하는 경향이 있으며, 민간고용서비스는 영세하고 임시·일용직 중심
 - 공공고용서비스는 실업급여 중심에서 구직·구인알선과 교육훈련으로 확대개편하고, 공공서비스와 민간서비스의 역할 정립과 협력체제 구축을 통한 고급인력에 대한 고용서비스 확충이 필요

3) 노동시장 유연화와 고용안전망 강화

가) 공공부문·대기업·정규직 등 핵심부 노동시장의 유연화

- 대기업 정규직 노동시장의 유연성 확보를 통한 대기업의 고용친화적 경영 유인 제고
 - 대기업 정규직 노동시장의 경직성은 노동절약적 투자 및 기술도입, 정규직의 장시간 노동, 비정규직 확대 등으로 나타나므로 정리해고 요건 완화
 - 대신 우선고용보장제도, 고용보험료율의 고용률 탄력 적용 필요
 - 대립적 노사관계 해소, 대기업 노사담합 시정, 노조내 주인·대리인 문제 시정, 하청기업보호를 위한 공정노동기준 확립할 필요
 - 노사 분쟁발시 해소과정의 예측성, 분쟁해결 절차의 장기화 방지를 위한 제도적 개선과 현행 법적 조치의 집행 강화

□ 대기업의 임금직무 시스템 개선 유도

- 연공급 임금체계를 완화시키고 직무중심 임금체계 도입을 유도하기 위한 정책수단 개발
- 임금피크제의 확산과 직무별 정년의 탄력적 적용 유도
 - 연금 수급연령 조정에 따른 정년연장 법제화 추진도 고려

□ 대기업 근로자의 초과근로시간을 단축하고 신규 일자리로 전환하는 것이 필요

- 기업규모가 클수록 비임금 노동비용을 고려하여 추가고용보다는 초과근로시간으로 노동투입을 늘리는 경향 한국은 OECD 국가 중 평균근로시간이 최장
- 초과근로 임금제도, 연차휴가제도의 개선을 통하여 근로시간을 줄일 필요
 - 초과근로 가산임금제도 도입을 통한 수요유인 약화, 계획휴가제나 연차휴가의 금전적 보상 관행 지양을 유도

나) 중소기업·비정규직·비공식 근로자에 대한 차별시정 및 사회안전망 강화

- 비정규직 차별시정을 위한 법규정을 명확히 하고 직무분석을 통하여 차별대우 시정 강화
 - 파견제도와 사내하청 등 간접고용 기준을 관련법에 명시화
- 중소기업부문이나 비정규직의 경우에는 정규직과는 반대로 고용보호와 사회안전망 강화가 필요
 - 비정규직 문제의 해소를 위하여 불필요한 비정규직 고용유인을 줄일 필요가 있음

- 비정규직 사용에 대한 사유제한 요건 강화
- 비정규직의 사회보장제도의 수혜율을 높임으로써 근로조건과 사용비용 상에서 비정규직 사용 유인 축소
- 기업이 공식근로자를 채용하는 것이 유리하도록 비정형·비공식 노동에 대한 근로감독을 강화하고 조세 및 고용보조금 제도를 개혁
- 필요시 사회보험료 일부를 한시적으로 감면하여 사회보장제도의 도입을 확대하고, 비공식 고용 부문을 공식화 할 필요
- 현재 비정규직의 일률적 정규화는 기업의 인력활용에 부작용이 있고 실질적 근로조건 제고에 대해서도 제한적이므로 이 부문 근로자의 숙련과 경력 형성 지원을 통한 이동성 제고가 중요
- 이동이 가능한 사회보장제도의 구축과 이들의 고용보험 가입을 통한 훈련 및 고용서비스 획득 기회 제고
- 개인별 직업능력개발계좌제 등 근로자의 이동성 제고

4) 취약부문에 대한 적극적 고용정책 강화

가) 근로장려세제의 소득기준 현실화, 기초생활보장제도 개선

- 근로장려세제 소득 기준 현실화를 통한 노동시장 참가율 제고 효과 강화
- 점감구간 소득상한 인상을 통한 고용증대효과와 함께 과세형평성 제고 필요
- 자녀수별 급여체계 차등화, 물가상승, 최저생계비, 최저임금 변화에 따른 신축적 운용 등이 필요
- 기초생활보장제도의 개선을 통한 저소득층 근로의욕 제고

- 기초생활보장 지원이 수급층에게 집중하여 수급층과 차상위층의 소득 역전 현상이 발생함으로써 근로복지 원칙에 위배

나) 여성고용정책의 강화

- 여성 고용률 제고를 위한 단시간고용 등 유연근로제 확산을 유도
 - 비정형 근로에 대한 임금, 사회보장 등에서의 고용조건을 강화하고, 이들에 대한 경력관리 및 숙련형성 기회 제공 시스템 구축
 - 대기업의 연공서열식 직무 임금체제의 개편 및 유연근로시간제, 단시간 근로형태 확산은 여성의 육아 후 취업기회를 증대시킴
- 여성 고용률 제고를 위한 보육서비스 확충 및 가족친화적 근무환경 구축의 사회적 확산 지원
 - 여성의 육아 및 출산 부담 경감을 위하여 출산·육아휴직제 내실화, 조기교육 확대, 방과 후 학습의 양과 질의 확충, 친가족적 근로환경 등 여성 근로환경 개선 유도
 - 남성육아 휴직제 확산, 기업육아서비스 확대, 육아 및 아동교육 서비스의 다양성 및 질적 제고
 - 장시간 근로, 무급 초과근무, 휴직활용, 직무 후 교류가 기업에 대한 충성도로 간주되는 기업문화의 시정을 위한 사회적 홍보

다) 자영업자 구조조정 및 고용서비스 강화

- 전체 근로자의 30%에 달하는 자영업자에 대한 사회안전망 확충과 적극적 노동정책이 필요
 - 자영업의 구조조정에 필요한 자영업 친화적 사회안전망 구축 필요
 - 선진국과 비교하여 자영업이 과잉인 상태로 서비스업의 생산

성 제고 및 사회양극화 해소를 위하여 자영업의 구조조정은 불가피

- 현재의 내수경기 침체가 장기화되면 구조조정이 급속도로 빨라질 가능성
- 자영업자에 대한 보험료 납부 유예 및 지원, 납부제도의 유연화 등을 통하여 가입률 제고가 필요
- 고용보험의 경우 개인별 보험계정을 도입하고 보험료 일부를 지원할 필요
- 자영업자의 전직이나 사업전환을 위한 직업훈련 및 취업알선 지원, 경영자문, 생계 및 자금지원 알선, 시장정보 제공 등 대상별로 다원화된 맞춤형 지원이 필요

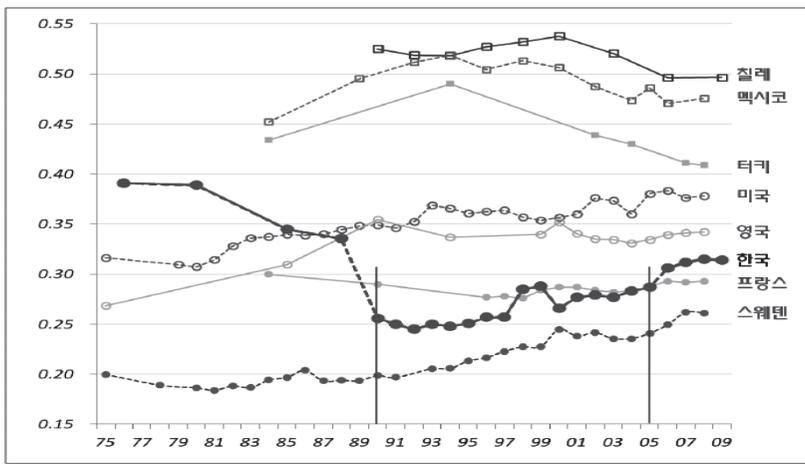
11. 복지정책

가. 현황

1) 복지 관련 사회적 여건

- 경제·사회 발전에 따라 전통적으로 개인 또는 가족의 책무였던 경제적 위험 대처와 아동 및 노인 돌봄 등이 사회적 책무로 바뀌면서 정부의 관련 지출이 증가하는 경향이 있는데, 우리나라도 이러한 변화를 보이면서 복지 재정에 대한 국민들의 요구가 커지고 있음
- 이러한 현상은 경제·사회 발전에 따라 정부 규모가 커지는 와그너 법칙(Wagner Law)으로 볼 수 있음

<그림 11-1> OECD 국가의 지니계수 추이, 1975-2009



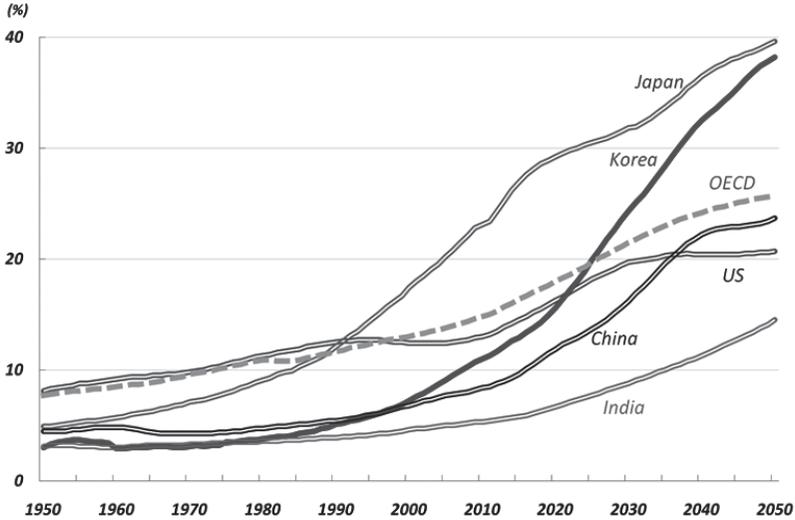
자료: 한국개발연구원 “일으켜 세우는 복지, 주저앉지 않는 국민”, 2011

- 세계 여러 국가에서 세계화와 숙련편향적 기술 발전으로 인해 소득

분배가 악화되는 경향이 나타나고 있으며, 이러한 소득분배 악화에 대응하여 정부의 복지 관련 지출이 증가하고 있음

- 세계화로 인해 성공한 기업과 개인의 소득은 매우 높게 나타나고 세계화에서 소외된 기업과 개인의 소득은 낮아져 소득분배가 악화되는 추세가 나타남
 - 세계화에 덧붙여 숙련편향적 기술발전 또한 소득분배를 악화시키는 요인으로 작동하고 있음
 - <그림 11-1>은 지니계수가 악화되는 추세가 미국의 경우 1980년대 초 이후, 한국과 스웨덴은 1990년대 초 이후에 나타나고 있음을 보여주고 있음
 - <그림 11-1>은 또한 우리나라의 소득분배 상황이 칠레, 멕시코, 터키 등 저소득 OECD 국가들과 미국과 영국보다는 양호하지만, 유럽대륙의 프랑스와 스웨덴보다는 양호하지 못함을 보여 주고 있음
 - 이러한 분배악화 추세로 인하여 정부는 보다 적극적으로 소득재분배와 복지정책을 시행하라는 압력에 직면하고 있음
- 소득분배 악화와 함께 복지 수요를 증대시키는 가장 중요한 요소는 고령화인데, 우리나라는 현재 다른 어떤 선진국보다 빠른 고령화 현상이 나타나고 있음

<그림 11-2> 우리나라와 주요 국가의 고령화율 (65세 이상 노인인구)의 변화



자료: 윤희숙 “한국 의료의 특징과 정책수단”, 2011

2) 복지 제도 현황

- 복지제도는 ①사회보험, ② 공공부조, ③사회서비스 세 기둥으로 이루어져 있음
- 기본적으로 사회서비스를 제외한 모든 복지제도가 이미 우리나라에 도입되어 있는 상태임
- 사회서비스 분야의 경우 돌봄, 의료, 교육에 있어서 점진적인 신규 서비스 도입이 필요하며, 사회보험과 공공부조의 경우 새로운 제도를 도입하기보다는 현재의 제도를 개선하는 것이 필요한 시점

<표 11-1> 시기별 우리나라의 주요 복지제도 도입 연혁

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)

자료: 한국개발연구원 “일으켜 세우는 복지, 주저앉지 않는 국민”, 2011

□ 사회보험

- 보험료를 재원으로 질병, 장수, 산재, 실업 위험으로부터 국민을 보호하는 제도임. 역선택 문제를 해결하기 위해 의무가입을 강제하는 사회보험 형태가 바람직함. 사회보험은 보편적인 복지제도를 태생적으로 의미함
- 현재 우리나라는 주요 사회보험이 이미 도입되어 정착되는 단계임
- 연금제도가 지대추구 행위의 대상이 되어서는 안되며, 분절적인 연금제도를 추가로 도입하는 것은 지양하여야 함

□ 공공부조

- 한시적으로 위험에 처한 국민과 근로능력을 상실하여 소득이 국

가최소수준에 미치지 못하는 국민에게 조세를 재원으로 인간다운 최소한의 생활을 보장해주는 제도

- 공공부조는 지원대상이 일부 국민으로 선택적(맞춤형)으로 제공됨
- 외환위기 이후 도입된 기초생보가 대표적인 공공부조 제도임

□ 사회서비스

- 국민들에게 필수적인 서비스를 국가가 조세와 본인 부담금을 재원으로 제공하는 제도임. 아동과 노인 돌봄이 가족 책무에서 사회적 책무로 변화하면서 정부가 돌봄 서비스를 제공하는 것이 사회서비스의 가장 중요한 부분임. 글로벌 금융위기 이후 사회서비스 강화가 영유아 돌봄을 중심으로 제기되고, 최근 민주당의 무상 의료 주장이 제기된 상태
- 사회서비스에 대해서 보편성과 맞춤형이 논란이 됨. 사회서비스를 향유하는 대상은 보편성이 적용되어야 하는 것에 대해서 거의 모든 전문가들은 동의하나, 사회서비스 비용부담에 있어서 고소득자들에 자기 부담의 원칙을 적용하여 비용부담이 선별적이어야 하는지 아니면 일반 조세 재원으로 사회서비스를 제공해야 하는지에 대해서는 논란이 있음
- 바람직한 형태는 서비스 자체는 보편적으로 제공되나 차등가격(sliding fee)을 통해 본인이 부담하는 것임
 - * 무상 vs. 차등가격: 대부분의 선진국에서 무상이 아닌 차등가격을 사용. 차등가격이 사용되는 이유는 차등가격이 무상보다 부담할 수 있는 사람이 부담한다는 의미에서 무상보다 형평성이 높고, 재정건전성을 지킬 수 있고, 근로·투자·저축·위험감수 등 유인을 덜 약화시키기 때문임
 - * 가치재 vs. 재화평등주의: 음식, 돌봄, 의료 등이 가치재이기 때문에 정부가 무상으로 제공해야 한다는 주장이 제기되나, '사회적으로 바람직하고 필수적이기 때문에 무상으로 의무적

으로 소비하여야 하는 재화'라는 가치재라는 개념은 Musgrave가 만들어낸 이후 이미 가치판단을 포함하고 있으며 무상으로 할 필요는 없다는 비판을 받아왔으며, 재화평등주의 개념이 대안으로 등장함. '재화평등주의'라는 개념은 모든 사회구성원이 소비하나 무상일 필요는 없음을 내포하고 있음

□ 복지제도의 유형

- 복지제도는 인류역사에서 60여년 밖에는 안된 제도이며, 단선적인 발전과정이 존재하지 않고 여러 유형이 존재하는 제도임
- Esping-Anderson은 다음의 표와 같이 복지제도를 유형화하여 정리

체 제		명 칭	LIBERAL	CONSERVATIVE	SOCIAL DEMOCRATIC
복지국가 일반	속하는 국가	미국 캐나다 호주 등	독일 프랑스 등	스칸디나비아 국가들	
	급여 대상	빈자(요구호자) 중심	피용자 중심	모든 시민	
	급여 종류	극소화 공공부조중심	중간적 사회보험중심+공공부조	극대화 사회보험+공공부조+데모그 란트+사회적서비스	
	급여 수준	최저 생계비	계급과 지위에 따라 차이(보 험원칙)	중간 계급의 생활수준 지향	
국가의 역할	국가책임	미약	강력	강력	
	공공사회 보장체계	미발달	분절적	통합적(보편적)	
시장의 역할	본인부담	많음 (시장구매)	많음 (보험료)	적음 (사용자국가 부담)	
	작업 자원 복지 역할	강력	미약	미약	
가족의 역할	가족주의	강력(개인책임의 최소단위로 서 가족 지원 적음)	강력(전통적 가족 가장을 통 한 지원)	미약(개인적 사회권)	
	여성경제 활동참여	높음(사부문에서 계층에 따라 양극화)	중간(single bread-earner)	높음(dual bread-earner, 공부 문 일자리)	
복지국가의 생산기여성	인적자원관리	시장중심 (형식적 공교육)	공공역할강조 (무상교육)	포괄적 인적자원관리(무상교 육+ALMP+여성해방)	
	노동연계	약압착(workfare)	전통적	생산적(activation)	
복지국가의 분배기여성	복지의 재분배적 기능	매우 미약	제한적	강력	

자료: 안상훈(2010)

3) 복지 재정 현황

□ 복지재정 현황

- 2012년 정부의 복지 예산은 92.6조 원으로 총지출 대비 28.5%로 역대 최고 수준임
- 총지출중 복지재정의 비중은 1970년대 10% 미만에서 1990년대 후반 20%로, 현재 30% 수준으로 증가

□ 복지재정 규모에 대한 국제 비교

- GDP 대비 복지재정 규모를 국제적으로 비교하면, 우리나라는 2010년 9.5%로 OECD 평균인 19.5%의 절반에도 미치지 못함
- 소득이 높을수록 복지재정이 증가하는 경향이 있음을 감안하더라도 우리나라의 복지재정은 '적정' 규모보다 낮은 것으로 추정됨
- 우리나라 국민연금제도가 아직은 완전 성숙단계에 이르지 못하고 있어 현재의 제도가 그대로 유지된다고 하더라도 2050년에는 OECD 평균 수준 이상으로 확대될 것으로 추정됨
 - 조세연·보건복지부(2009)는 현행 보건·복지제도 유지시 2050년까지 인구구조 변화에 따른 복지지출 규모를 추계하였는데, 2050년 보건·복지지출 규모가 GDP 대비 21.6%로 2009년의 9.5%에 비하여 12.1%나 증가함
 - 이러한 복지지출을 증세없이 조달하기 위해서는 국가채무규모가 GDP 대비 116%로 추정되며, 조세와 부담금으로 조달할 경우 국민부담률이 30.6%에서 35.2%로 증가

나. 문제점 및 요인

1) 복지정책 청사진 부재와 복지포퓰리즘의 등장

- 복지제도를 어떻게 발전시키고 정착시킬 것인지에 대한 청사진이 미비한 가운데 선거에서 표를 얻기 위한 선심성 복지정책이 남발되고 있음
 - 포퓰리즘은 “정권을 잡거나 유지하기 위해 지속가능하지 못하고 중장기적으로 국민들에게 피해를 주는 정책을 주장하는 정치 사상과 활동”으로 정의할 수 있음
 - 복지포퓰리즘은 복지 확대에 기반한 포퓰리즘으로 정의될 수 있음
- 이러한 복지포퓰리즘은 재정건전성을 훼손시키고 우리나라 경제와 사회 발전을 저해하고 필리핀, 그리스 등에서 관찰된 사회·경제의 퇴보를 초래할 수도 있음
 - 복지포퓰리즘은 근로의욕, 저축의욕, 투자의욕, 위험감수의욕 등을 저하시켜 사회의 생산능력을 저하시키게 됨. 따라서 지나친 복지제도는 중장기적으로 지속가능하지 못함

2) 사각지대의 존재³⁾

- 사회보험에 대규모의 사각지대가 존재하고 있음
 - 전체 취업자 가운데 공적연금 가입자는 60% 내외, 고용보험 가입자는 40% 내외에 머물고 있음.
 - 가입률이 저조한 것은 비공식 노동시장이 광범위하게 존재하기 때문임. 비공식 노동시장에 속하는 많은 근로자들이야말로 사회적 보호의 필요성이 큰 집단이지만, 영세사업장에 사회보험을 확

3) 한국개발연구원(2011)에서 많은 부분을 인용하여 정리하였음

대 적용시키는 일은 쉽지 않음

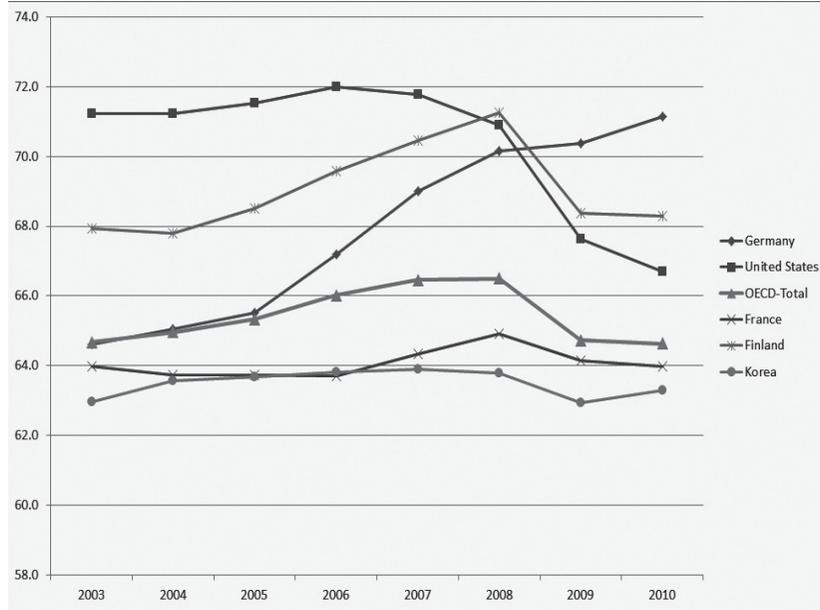
- 우리나라의 대표적 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 약 1/3만을 포괄함
 - 국민기초생활보장제도의 사각지대는 의무부양자 규정에 주로 기인하는 것으로 식별되어 의무부양자 기준을 완화시키는 제도 개선이 이루어지고 있음
- 이러한 사각지대에서는 가장 도움을 필요로 하는 사회구성원들이 사회의 도움을 받지 못하고 있음
- 보편적인 복지의 확대보다 이러한 사각지대의 해소가 더 우선순위가 높은 사업으로 판단함
- 이러한 사각지대가 존재함과 동시에 노인기초노령연금 같은 일부 사회보장제도는 지나치게 넓은 대상에 대해서 너무 낮은 수준의 급여를 제공하여 사업의 효과성이 매우 낮은 것으로 평가됨

3) 미흡한 근로 유인

- 기초생활보장제도가 가지고 있는 가장 큰 문제점은 수급지위를 유지함으로써 얻게 되는 편익이 매우 커서 수급자의 경제활동 참여나 탈수급을 저해하고 있다는 것임
 - 기초생활보장제도의 수급자중 근로능력자는 약 30만명으로 약 20% 수준에 불과한 것으로 나타나고 있으나, 근로능력자들이 부양하는 가구원을 합치면 그 비중이 50%에 육박함(한국개발연구원, 2011)
 - 수급 편익이 매우 커서 차상위층과 소득 역전 현상이 나타나기도 함

- 기초보장제도의 현금급여는 근로소득이 증가하면 증가액 전부만큼 급여액이 감소하는 보충급여방식으로 지급되고 있으며, 또 수급탈피 시에는 현금급여와 함께 모든 현물급여를 동시에 상실하게 되는 통합급여체계로 되어 있음. 보충급여 방식과 통합급여 방식으로 인해 근로 유인이 매우 약함
- 또한 우리나라의 적극적 노동시장정책이 매우 미흡한데, 관련 예산 규모가 OECD 평균의 1/5에 불과함
- 독일은 2000년대 초반에 시행한 근로친화적 복지제도 개혁을 바탕으로 글로벌 금융위기를 가장 잘 극복하고 있는 국가로 평가되고 있음
- 2003-05년에 시행된 하르츠(Hartz) 개혁은 실업급여 축소 및 근로의무 강화, 저소득 일자리에 대한 사회보험료 감면, 고용서비스 개편 등을 내용으로 하고 있음. 실업 급여에 있어서, 실업급여 수급기간 단축 및 급여수준을 조정하고, 사회부조는 근로능력이 없는 수급자만을 대상으로 하고, 과거의 사회부조 수급자 가운데 주 3일 이상 근로할 수 있는 능력을 갖춘 집단은 적극적인 활성화조치의 대상으로 편입하는 개혁을 추진하였음
- <그림 11-3>은 독일과 주요 OECD 국가들의 2003년이후의 고용률 추이를 보여 주고 있음. 2003년과 2010년 사이 다른 OECD 국가들은 고용률에 있어서 개선을 보이지 못하고 있음에 반하여, 독일은 고용률이 65% 수준에서 71%로 상승함
- 또한 단위노동비용(unit labor cost)에 있어서도, 다른 유럽 국가들의 단위노동비용이 급격하게 상승하였음에 반하여, 독일의 단위노동비용은 1995년 이후 거의 변하지 않음

<그림 11-3> 독일과 주요 국가의 고용률 추이, 2003-10



자료: OECD 데이터(Employment and Labour markets: Key tables from OECD - ISSN 2075-2342-OECD 20011)

4) 복지 전달체계의 비효율성

- 미자격자 수급, 중복 수급, 관련 공무원의 부정부패, 사각지대 존재 등 복지 전달체계의 비효율성으로 인해 여러 문제가 발생하고 있음
- 중앙과 지방 간의 역할분담이 부적절한 형태이며, 복지서비스가 공급자 중심으로 제공되고 있고, 담당인력이 부족함
- 공공부조제도는 형평성 개선을 목적으로 하는 사업으로 국가 전체로의 외부성을 가지고 있어 중앙정부의 사무로서의 성격이 강하므로 재원의 대부분을 중앙정부가 담당해야 한다는 주장이 제

기됨. 지방정부는 사업 설계보다는 단순집행기능만을 담당하는 상황에서 공공부조사업에 대한 지방비 분담 요구는 적절치 않다는 주장이 제기됨

- 기초생활보장제도의 경우 소득과약 수급자가 경제활동을 하는 경우에도 공식부문보다는 비공식부문을 선호하고 있음. 이는 비공식부문에 종사하는 경우 소득 과약이 제대로 이루어지지 못하기 때문에 가처분 소득이 더 높을 수 있음에 기인하는 것임

5) 복지·고용·교육 정책 간의 연계성 부족

- 복지제도와 고용정책이 제대로 연계되어 있지 못함
 - 근로장려세제는 기초보장 수급자를 급여대상에서 제외하고 있어, 수급자의 근로를 증대시키는 효과를 기대하기 어려운 실정임
- 복지제도와 교육정책간의 연계도 부족하며 중복으로 인한 비효율성과 비효과성이 나타나고 있음
 - 드림스타트, 교육복지투자우선지역, 지역아동센터 등의 아동 돌봄 사업 간의 연계가 부족하고 중복이 나타나고 있음
- 고용정책과 교육정책간의 연계성도 부족함.
 - 평생교육에 있어 고용정책과 교육정책이 연계되어 있지 않아 제대로된 평생교육이 이루어지지 못하고 있음
 - 바람직한 평생교육을 실현할 수 있는 자원과 기관이 각각 고용정책과 교육정책의 틀에 묶여 있어 평생교육의 실효성이 매우 낮음. 평생교육기관으로 적절한 전문대학은 교육정책의 대상이며, 자원조달이 가능한 고용보험기금은 고용정책의 대상이어서 전문대학과 고용보험기금과의 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있음

다. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

가) 희망 복지제도

- 복지제도에는 하나의 단선적인 모형이 존재하는 것이 아니라, 여러 다른 모형이 존재하고 있음
- 우리나라의 경우 이제는 선진국의 제도를 그대로 모방하는 단계를 지나 독자적으로 우리 현실과 미래에 부합하는 새로운 정책을 구상하여 실현시켜야 하는 단계에 이름. 복지제도가 대표적으로 한국형 모형이 필요한 분야임
 - 우리나라의 특성이 반영된 복지제도를 구축해야 함. 단선적인 구조가 아닌 국가별·그룹별로 다른 발전경로를 취하고 있음.
 - 북구 모형은 소규모 국가, 공동체 모형이며, 우리나라에 잘 맞지 않을 가능성이 큼. 독일이 보다 우리와 여건이 유사. 높은 생산성과 경쟁력, 가족 중심, 분단 국가 경험이라는 요소가 유사함
 - 사회보험, 공공부조, 사회서비스가 종합적으로 고려되고 각각이 그 기능을 제대로 하는 것이 필요함. 사회보험은 보험으로서의 성격이 견지되어야 하며 지나치게 소득재분재 요소가 들어가게 되는 경우 도덕적 해이 문제가 크게 나타날 가능성이 큼. 무상의료는 도덕적 해이 문제를 심각하게 야기할 가능성이 큼
 - 현재 부족한 부분은 사회서비스임. 아동보육은 교육기회 보장이란 점에서, 그리고 조기개입의 사회적 편익이 매우 크다는 점에서 전체 무상으로 하는 것도 바람직할 수 있음. 노인의 경우 돌봄 서비스의 필요성이 강하게 제기될 수 있음
- 보장복지(welfare), 근로복지(workfare), 학습복지(learnfare)가 조화를 이루는 희망복지제도를 만들어야 함

- ‘보장복지’는 국민들에게 인간다운 최소한의 생활을 보장하고, 형평성을 제고하며, 돌봄과 의료를 중심으로 한 기본적인 필요를 보장하고, 위험으로부터 보호하기 위한 제도임
 - 단, 위험으로부터의 보호에 정부가 개입하는 것은 비대칭적 정보로 인해 민간 보험시장이 제대로 작동할 수 없는 경우에 한정
- ‘근로복지’는 가장 효율적인 복지이면서 동시에 인간 삶에 있어 가장 중요한 근로의 보람을 느끼게 할 수 있는 요소임
 - 지나친 보장복지는 근로·저축·투자 의욕을 저하시켜 비효율성을 초래할 가능성이 있는데, 이러한 비효율성을 완화시킬 수 있는 수단은 근로능력자의 경우 스스로의 근로를 통한 자활을 유도하는 것임
- ‘학습복지’는 교육과 훈련의 기회 형평성을 보장함을 의미하는 것으로 출발선을 보장하는 사전적인 복지의 의미를 가지고 있음

나) 근로친화형 복지

- 근로친화적인 복지제도를 정착시켜야 함
 - 근로장려세제 확대와 정착이 필요하며, 기초생활보장제도에 있어서 근로유인을 강화
 - 적극적 노동시장 정책과의 연계해야 함. 교육과 훈련이 사전적 형평성을 강화하고 복지를 강화하는 중요한 수단임

다) 재정건전성 견지

- 추가적인 복지는 세출 구조조정이나 추가적인 세수를 통해서 재원을 마련해야 하며, 재정적자를 통한 복지 확대는 지양해야 함
 - 재정적자를 통한 복지제도의 확대는 미래세대에 부담을 전가시키

는 것일 뿐 아니라 경제위기 발생 가능성을 높여 보호하고자 하는 저소득층을 오히려 더 위협에 빠뜨리게 되는 결과를 초래함

- 나라 빚을 내서 복지를 확대하지는 않겠다는 원칙이 필요. 정치적으로 부담이 될 수도 있으나, 나라 빚을 내서 복지를 확대하는 경우 제 2의 필리핀, 그리스, 아르헨티나가 될 가능성이 큼
- 우리나라의 재정건전성은 매우 양호해 보이나, 공기업 부채 등 재정건전성이 실제로는 수치보다 양호하지 못함

□ 복지제도의 장기적 지속가능성을 지속적으로 점검하고 개선해야 함

- 연금, 의료 등에 내재된 구조적 문제점을 해결하는 한편, 성과관리체계를 구축하여 복지부문 내부의 구조조정을 추진해야 함

□ 2008년부터 시작된 글로벌 금융위기 사례는 재정건전성을 훼손시킨 복지지출 증대의 위험성과 복지지출 통제를 통한 재정건전성 회복의 중요성을 잘 보여주고 있음

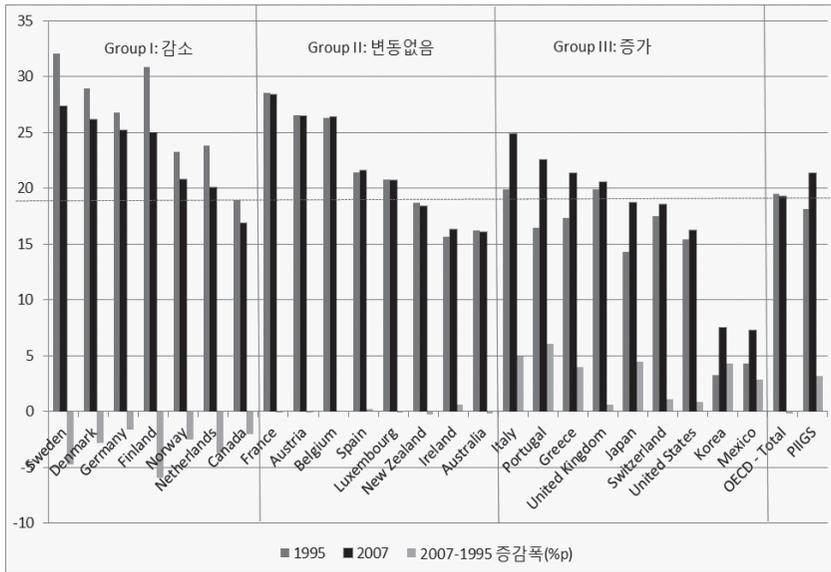
- 1990년대 후반부터 2007년 사이 선진국의 복지지출/GDP의 변화를 살펴보면 세 개의 그룹으로 나눌 수 있음

- ① 먼저 복지 지출을 축소한 북구 국가, 독일, 캐나다 등이 있음. 북구 국가들은 1990년대 초 금융위기를 극복하는 과정에서 복지제도의 구조조정(축소)을 실행하였고 이후 재정건전성이 회복되었으며, 2008년의 글로벌 금융위기를 큰 어려움 없이 극복하고 있음. 2000년대 독일과 캐나다도 재정건전성 회복과 경제 건설화의 모범적인 사례임
- ② 복지지출이 크게 변화하지 않은 나라들로는 프랑스, 오스트리아, 스페인 등이 있음
- ③ 복지지출이 크게 증가한 이탈리아, 포르투갈, 그리스, 일본 등 있음. 이탈리아의 경우 복지지출/GDP가 1995년 21%에서 2007년 25%로 4%p 급격히 증가하였으며, 포르투갈과 그리스의 경우 복지비 지출이 1995년 OECD 평균보다 낮

았으나 2007년 더 높게 증가함

- 남유럽의 실패 사례와 북구, 독일, 캐나다의 성공 사례는 복지지출의 수준이나 구성이 아니라 복지지출 수준과 재정건전성을 견지하기 위한 제도 개혁에 대한 사회적 합의를 얼마나 잘 이끌어 낼 수 있는지가 한 국가가 복지와 성장을 조화롭게 유지할 수 있는 핵심 요건임을 잘 보여주고 있음

<그림 114> 주요 선진국의 복지지출/GDP의 변화, 1995-2007



자료: OECD Social Expenditure 데이터

라) 복지·노동·교육의 연계적 접근

□ 복지는 교육과 노동과 분리되기 어려움.

- 아동에 대해 돌봄과 교육이 분리될 수 없음은 아동을 대상으로 하는 복지와 교육이 결합되어야 함을 의미함. 취학 이후에는 학

교를 중심으로 교육과 돌봄을 제공하는 것이 바람직

- 청장년에 대해서는 고용과 복지를 결합되어서 하나의 패키지로 제공해야 함. 영국의 프로그램을 벤치마킹한 청장년에 대한 고용·복지·교육 패키지 사업을 시범실시하고 있음

마) 복지의 비용과 효과를 고려한 복지제도의 고안

- 복지는 조세를 통해 조달되기 때문에 초과부담을 가지며, 복지가 국민들의 행동과 가치관의 변화를 유도하기 때문에 이러한 효과들을 미리 검토하여 복지제도를 고안하여야 함
- (기회비용) 복지제도는 이를 시행하기 위해 조세를 재원으로 한 재정이 투입됨. 조세부담은 납세자에게 그만큼의 부담을 줄 뿐 아니라 경제에 추가적으로 자원배분을 왜곡시켜 효율성 비용을 발생시킴. 이러한 비용에 대한 깊은 성찰 없이 복지를 너무 빠르게 확대시키는 것은 적절하지 못함
- (유인과 행동변화) 복지제도가 제공되는 경우 사람들의 선택과 행동이 바뀌게 된다는 점을 고려하여 복지제도를 설계하여야 함. 과도한 복지제도가 근로의욕을 낮추고 복지에 의존하려는 성향을 강화시키는 것은 잘 알려져 있음
 - 독일의 2000년대 초반의 하트개혁은 실업수당을 감소시키고 해고를 쉽게 만들었는데, 결과적으로 실업률을 낮추는데 성공한 것으로 분석되고 있음
 - 1990년대 초 북구 국가들은 과도한 복지제도가 한 원인이 되어 발생했던 경제위기를 극복하는 과정에서 복지지출을 상당폭 축소시킴. 이러한 사례는 복지지출이 아주 경직적이어서 한번 증가시키면 감소시킬 수 없다는 주장이 전적으로 사실은 아니라는 점을 보여주기도 함

바) 수요자 중심의 접근

□ 공급자 중심의 접근의 비효과성과 비효율성

- 공급자 중심의 접근은 불필요한 사업을 만들고 사업의 중복으로 효과성이 낮으며 여전히 복지 사각지대가 존재하게 만드는 단점을 가지고 있음. 현재 우리나라 복지제도가 이러한 형태임. 부처 내 과별로도 소통이 되지 못하여 유사한 제도가 중복적으로 만들어지고 있음
- 수요자 중심의 복지제도로 전환되어야 함. 이를 위해 수요자별로 관리할 수 있는 전산망(사회복지통합전산망, 교육관련 전산망과도 연계)을 만들고 재정지원을 공급자 지원이 아닌 수요자 지원으로 해야 함 사회복지 통합전산망으로 3000억원가량의 예산 효율화를 이룬 것으로 보고되고 있음

2) 정책과제

가) 복지재원 확충

- 재정건전성을 견지한 상태에서 복지를 확충해야 하며, 재정건전성을 유지한 상태에서 추가적으로 확보할 수 있는 복지 재원은 10조 원 미만일 가능성이 높음. 재원 확보 방안은 세출 구조조정과 세수 확충임
- 세출 구조조정을 통해 조달할 수 있는 복지 재원은 2-4조원일 것으로 추정됨
 - 우리나라의 재정지출은 2002년과 2009년 사이 연평균 9.5%로 증가함. 복지분야 지출의 해당 기간의 평균 증가율은 12.1%로 전체 예산 증가율보다 2.6%p만큼 더 높은 증가율로 증가함. 이러한 과거 추세를 그대로 유지한다고 하면 복지에 추가적으로 소요되는 재원은 약 2.1조원(=2.6%*85조원)임
 - 만약 신정부가 복지에 대한 우선순위를 높여 2.6%p 가 아닌

5%p 만큼 더 높은 증가율로 증가시킨다면 추가적인 소요재원은 4.2조원가량이 될 것임

- 세수 확충을 통해 추가적으로 마련할 수 있는 복지 재원은 8조 원 미만일 것으로 추정됨
 - 세수증대 방안은 크게 세율 인상, 비과세·감면 축소, 세원 양성화, 조세 신설 등의 4가지로 분류할 수 있음. 이러한 세수증대 방안들 중에서 비과세·감면 축소가 가장 바람직한 것으로 판단함
- 2011년 12월말 3억원 이상의 과세표준에 대해서 38%의 세율을 새로이 도입하는 세법 개정을 하였는데, 이러한 세법 개정을 통해 추가적으로 얻어지는 세수는 7700억 원에 불과할 것으로 추정. 최고세율 적용 과표를 3억 원에서 1억 5천만 원으로 낮추자는 주장이 제기되고 있는데 이러한 경우 1조원의 추가세수가 확보될 것으로 추정됨
- 우리나라 개인소득세를 보면 세율은 OECD 평균과 거의 같으면서도 세수는 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는데, 이는 우리나라 개인소득세가 지나치게 많은 비과세·감면 조항을 가지고 있기 때문임
- 비과세·감면과 관련한 제도개선으로 신용카드 사용액 소득공제 폐지, 4,500만원 이상의 근로소득에 대한 5% 비용 공제 폐지, 기타 소득의 비용인정비율을 80%에서 70% 정도로의 인하, 자녀 교육비 공제 폐지, 금융소득 분리과세 기준 소득을 4,000만원에서 3,000만원으로 인하, 법인세에서 임시투자세액공제 폐지 등이 가능함
 - 근로소득 소득공제 최상위 구간의 폐지는 최상위 세율구간에 있는 납세자들의 유효 세율을 2%p가량 올리는 효과가 있기 때문에 조세 형평성도 제고함
 - 자녀교육비 공제제도 폐지는 매우 다수의 유권자들에게 영향

을 줄 것이기 때문에 정치인들이 이를 추진하기를 꺼려할 것임. 하지만 자녀교육비 공제제도는 정부가 고소득가계 교육비를 40% 정도 보조하고 저소득가계 교육비에는 한 푼도 보조하지 않는 효과가 있는 매우 불형평한 제도임

- 더욱이 자녀 교육비 공제제도 폐지시 세수 증대효과가 매우 크기 때문에 과감하게 추진하는 것이 바람직함. 다만 자녀교육비 공제제도를 폐지하는 경우 현재 든든학자금 대출 대상에서 제외되는 8분위 이상의 고소득 가계 대학생에 대해서도 든든학자금 대출 기회를 주고 학자금 대출의 원리금 상환액에 대한 소득공제를 도입해야 함

나) 신규 사업보다 기초생활보장제도, 국민연금, 건강보험의 사각지대 해소가 우선되어야 함

- 현재 우리나라에는 복지제도의 3개 기둥인 사회보험, 공공부조, 사회서비스 중 사회보험과 공공부조의 경우 이미 거의 모든 제도가 도입되어 있음
 - 이러한 사회서비스 분야로 복지제도가 확대되는 것도 필요하지만, 현재의 사회보험과 공공부조 제도를 보다 효과성 있게 개선하고 사각지대를 해소하는 것이 더 중요한 일로 판단됨
 - 생활보장이 절실히 필요한 사람들에 대해서 외면하고, 현재 제공받고 있는 서비스를 부담할 능력도 있음에도 무상으로 전환하는 것은 우선순위에 맞지 않음
- 공적연금과 고용보험의 사각지대를 지속적으로 해소시키는 것이 필요함
 - 전체 취업자 가운데 공적연금 가입자는 60% 내외에, 고용보험 가입자는 40% 내외에 머물고 있음
 - 가입률이 저조한 것은 비공식 노동시장이 광범위하게 존재하기

때문임. 비공식 노동시장에 속하는 많은 근로자들이야말로 사회적 보호의 필요성이 큰 집단이지만, 영세사업장에 사회보험을 확대 적용시키는 일은 쉽지 않음

- 2011년 시작된 사회보험료 감면 정책은 바람직한 것으로 시범 실시후 제도적 보완을 거쳐 정책을 본격적으로 실시하는 것이 필요함. 사회보험료 감면 정책은 비공식 노동시장을 줄이는데 도움을 줄 것임
- 우리나라의 대표적 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 약 1/3만을 포괄하고 있을 뿐임
 - 2012년부터 최저생계비 130%이상을 버는 부양의무자가 있는 경우 기초생활수급자가 될 수 없도록 되어 있던 규정을 최저생계비 185%로 개정함
 - 부양의무자 규정과 자산 규정을 완화시켜 대상자를 확대시키고 있는데, 이러한 정책 방향은 바람직한 것으로 향후에도 지속적으로 이러한 방향으로 제도 개선이 필요함

다) 사회서비스의 확대

- 무상보육의 확대
 - 만 5세에 대한 누리과정이 시작되었고, 0-2세 유아에 대한 보육 지원이 시작되었음
 - 보육지원은 3-4세를 0-2세보다 먼저 실시하는 것이 바람직하였을 것이며, 0-2세 보육 지원이 유아가 어머니로부터 너무 일찍 떨어져 있게 하는 것을 유도하는 형태를 띠고 있는데 이는 바람직하지 못함
- 대학등록금 부담 완화

- 저소득층의 실질 부담을 낮추는 방향으로 대학 등록금 부담 완화 정책이 시행되어야 함
- 대학 교육은 외부성이 있어 일부 정부 재정지원이 합리성을 가지는 하지만 기본적으로 개인의 인적자본 투자라는 사적 영역에 속하는 것으로 지나친 정부 보조금은 과잉 교육과 인적자본 투자 노력을 저해할 수 있음. 자신의 경제적 여건과 상관없이 대학 교육에 대한 접근성을 보장하는 것은 매우 중요한 정책으로 학자금 지원 정책이 촘촘하고 효과적으로 이루어져 의사와 능력이 있다면 대학교육을 누구나 받을 수 있도록 하여야 함
- 의료 서비스의 경우 무상화는 바람직하지 않으며, 점진적인 보장성 강화, 민간 재원 의존도 완화, 포괄수가제 도입 등의 개선이 필요함
- 중증 치료에 대한 높은 본인 부담금, 이를 대비하기 위한 민간 보험으로 인해 우리나라의 의료보험에 있어서 사적재원의 비중이 높은 것이 사실임. 보장성 강화를 통해서 본인 부담금과 민간 보험료를 낮추는 방향으로 제도를 개선이 필요함
- 환자의 본인 비용 부담비를 낮추는 방향의 보장성 강화가 필요함. 경증 치료에 대해서는 본인 부담금을 높이고 중증 치료에 대한 보장성을 강화하는 것이 필요함
- 이러한 보장성 강화와 함께 포괄수가제와 같은 의료비 지출을 통제할 수 있는 진료비체제 개선이 필요함
- 이러한 의료 개혁을 위한 재원은 상당 부분을 보험료 인상을 통해 조달하는 것이 바람직함

라) 근로와 구직 유인 강화

- 근로장려세제의 보조금 규모를 늘리고 보조율을 높여 보다 강한 근로 참여 유인을 제공하도록 하여야 함

- 근로장려세제와 기초생활보장제도 간의 관계도 정립하여야 함
 - 기초생활보장 수준을 넘는 경우 근로장려세제가 작동할 수 있도록 제도 정비
- 기초생활보장제도에 있어서 완전 보충급여방식과 통합급여 방식을 개선하여 근로의욕을 제고
 - 현재 기초생활보장제도의 완전 보충급여, 통합급여 방식으로 인해 근로유인이 저해되고 있음. 근로소득이 발생하는 경우 급여액을 소득액만큼 감소시키는 경우 근로의 유인이 없음. 현물급여와 현금급여를 결합하여 제공하기 때문에 소득 창출로 탈수급하는 경우 현물급여도 받지 못하게 되어 오히려 탈수급의 유인이 매우 약함. 최근 이행급여가 도입되었는데 이는 바람직함
 - 기초생활보장제도를 통합급여에서 육구별 급여제도로 분리하고 생계급여제도 부분을 근로능력 유무에 따라 두 개의 제도로 분리하는 것이 바람직할 것임. 교육, 의료, 주택 수급에 있어서 통합 수급이 아닌 육구별 수급을 도입하는 것이 필요함
 - 기초생활보장 수급자가 근로소득을 취득하는 경우 정율 근로소득 공제를 도입하는 방식으로 완전 보충급여 방식을 개선하여 근로의욕 고취
- 고용보험 실업급여 수급자격을 갖추지 못한 실업자에게 제한된 범위에서 구직수당을 지급하는 방안도 검토(한국개발연구원, 2011)

마) 복지전달체계의 개선

- 중앙정부가 추진하는 다양한 복지 프로그램의 정비, 지방정부에 대한 사업집행 위탁 폐지, 사회복지 담당인력의 확충, 민간기관에 대한 성과관리체계 구축 등을 추진해야 함(한국개발연구원, 2011)

새로운 경제정책 방향의 모색(분야별 과제)

- 지자체 행정조직에 있어서 교육 부서와 복지 부서를 통합하여 교육 복지에 있어서 효과성 제고
- 사회복지통합전산망을 지속적으로 개선
- 사회보험료 징수업무를 국세청에 통합하면서 징세행정을 강화하는 방법도 추진할 필요가 있음

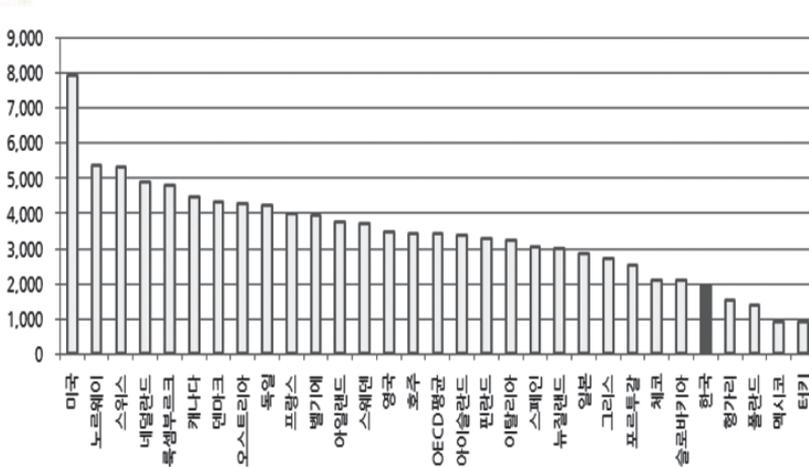
12 **보건 · 의료정책**

가. 현황

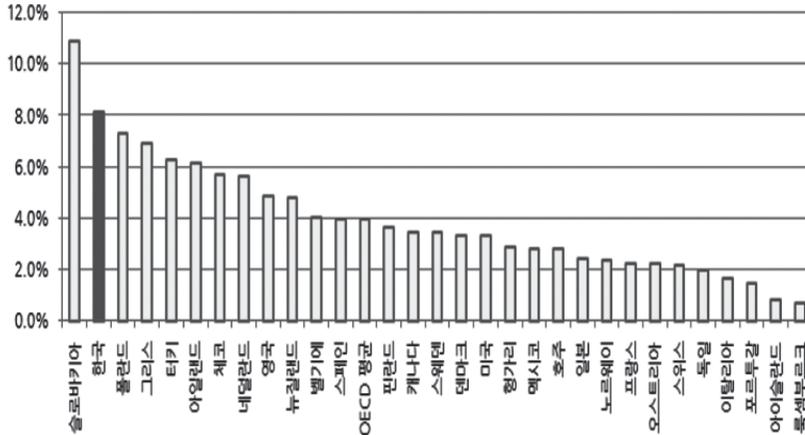
1) 한국 의료서비스 산업

- 현시점에서 의료비 지출 수준은 여타 OECD 국가에 비하여 낮은 수준이나, 의료비 증가속도는 OECD 국가 중 가장 높은 편에 속함

<그림 12-1> 1인당 의료비 지출(US\$ PPP)



<그림 12-2> 1인당 의료비 지출 연평균 증가율(2000~)



- 의료서비스 시장에서 경쟁압력이 심화되고 있음
 - 의료기관, 의사, 병상수가 지속적으로 증가함.
 - 의료기관 수가 1987년 1만 7311개소이던 것이 2010년에 5만 6244개소로 약 3.2배 증가
 - 의사협회 등록의사수는 1980년 인구 천명당 0.37명에서 2010년 1.9명으로 약 5.1배 증가하였음
 - 병상수도 1987년 114,511개 이던 것이 2010년에는 523,357개소로 약 4.6배로 증가함
- 진료서비스 이외의 요소에 의해 병원경영 성패가 좌우되는 방향으로 변화되고 있음
 - 소비자가 의료기관을 선정하는 기준이 신뢰성, 전문성, 가격, 친절함, 접근성 등으로 다양화
 - 대형병원은 신뢰성과 설비규모로 인해 점점 더 지배력이 강화됨

- 중소 병원의 경영난은 시장의 움직임에 잘못 인지하는 경우 경영실패로 귀결된다는 인식이 고조되고 있음
- 의원급에서도 전문화와 차별화 움직임 나타남
- 급여진료과목은 비급여진료를 확대하여 수익을 보장하려는 노력하는 한편, 비용절감을 위해 네트워크를 통한 규모의 경제 확보 노력
- 비급여진료과목의 경우 상당한 수익을 실현하며 일반적인 경영기법을 적용하여 마케팅 및 관리측면에서 효율성을 제고하고, 네트워크를 통해 규모의 경제 실현하며, 대형화·전문화하려는 노력 전개

□ 의료서비스산업에서의 정부의 역할

- 의료서비스 제공은 민간 위주로 이루어지지만, 의료보험은 공적 건강보험인 국민건강보험이 단일 보험자 역할을 함
 - 유럽식 공공부문 주도형(정부공급형, 공공계약형)이나 미국식 민간부문 주도형과 다른 특이한 형태

※ 공공부문 주도형의 특징

- 의료비 지출을 거의 공적으로 조달
- 정부주도의 병원인프라 구축
- 재정건전성 위해 의료서비스 이용 제한(rationing)을 핵심적 정책수단으로 사용함. 전달체계를 수립하여 1차 진료의는 문지기(gatekeeper)역할 을 수행

※ 민간 주도형의 특징

- 의료비 조달의 민간비중이 높음
- 민간주도의 인프라 구축

- 환자의 의료기관 선택과 치료방법에 제한을 두지 않음
- 정부 역할은 특정한 공공적 수요를 위한 설비투자와 취약계층 지원에 국한
- 의료비 중 공공지출 비중은 54.9%로 영국(81.7%), 독일(76.9%), 프랑스(79.0%), 스웨덴(81.7%)보다 낮으며 미국(45.4%)보다는 높음
 - 민간주도로 병원인프라 구축
 - 건강보험 재정건전성은 급여진료 범위의 한정이나 수가 상승의 통제로 이루어졌으나, 급여진료의 범위 확대와 수가현실화에 대한 요구가 증가하고 있음
 - 비용통제를 위한 전달체계가 있으나, 1차 진료기관의 문지기 역할이 제대로 이루어지지 않고 대형 병원 선호 현상으로 인해 환자의 대형병원 쏠림 현상이 심각함

2) 건강보험

□ 국민건강보험의 특징

- 전국민을 포괄하는 단일보험자 시스템
 - 2000년 이전에는 직장가입자와 지역가입자로 재정이 독립되어 있었으나, 2000년부터 재정을 통합관리되고 있음
- 요양기관 당연지정제
 - 전체 요양기관이 국민건강보험 적용대상으로 이는 전세계적으로 유일한 예임
- 저부담·저급여 설계
 - 건강보험 도입 초기에 도입을 용이하게 하기 위해 건강보험료 부담을 최소화할 필요가 있어었기 때문에 건강보험 적용대상 진료와 건강보험 급여 수준을 낮게 설정

- 건강보험 도입 이후 지속적으로 적용대상 진료와 건강보험급여 수준을 높여 오고 있어 향후 재정부담이 높아질 것으로 전망
- 서비스 공급이 민간중심으로 이루어지고 있고 가격과 공급량에 대한 통제가 건강보험공단에 의해 이루어지고 있음
 - 가격 통제는 수가 통제로 이루어지고 있음
 - 전체 공급량에 대한 통제가 효과적으로 이루어지고 있지는 않으나 부분적으로 1차·2차·3차 의료기관 진료에 따른 비용 차등화로 이루어지고 있음
- 진료비 지불 보상은 행위별수가제도(fee for service)를 유지
 - 개별 의료행위 각각에 대해 진료비가 지급되고 있어 의료서비스 공급자의 과잉진료가 이루어질 가능성이 높음.
- 공적건강보험을 보완하기 위한 민간의료보험이 판매되고 있으며, 민간의료보험 시장 규모가 상당히 크나 실손형 보험보다는 정액형 보험의 비중이 높은 실정

□ 국민건강보험재정

- 국민건강보험 지출 규모는 2010년 현재 약 34.86조원이며 이중 보험급여비는 33.68조 원으로 각각 GDP의 2.97%, 2.87%임
 - 건강보험급여비 증가율은 2000-09년 기간에는 연평균 13.9%, 2005-10년 기간에는 12.9%로 급여지출액이 매우 빠르게 증가하고 있음
- 국민건강보험 수입은 건강보험료, 국고지원금, 담배부담금(국민건강증진기금으로부터의 재정지원)으로 구성됨
 - 총규모는 2010년 현재 33.56조 원으로서 GDP의 2.85%이며, 이중 건강보험료 수입은 28.59조 원(비중: 85.2%), 국고지원금은 3.91조 원(11.6%), 담배부담금은 1.06조 원(3.2%)임

- 2000년 이후 건강보험료 수입이 빠르게 증가하였으며, 국고지원금과 담배부담금의 증가율은 건강보험료 증가율에 비하여 낮음
- 건강보험 수지는 2000년대 초기에 적자이다가 건강보험료 수입 증가와 국고지원금 증가, 담배부담금 지원금 신설로 흑자를 기록하였으나, 최근 건강보험 보장성 강화에 따른 급여지출 증가로 흑자가 줄어들어 2010년에는 적자로 전환하였음

<표 12-1> 건강보험 재정 현황(단위: 조원, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율		
												00-09	05-10	
수입	계	983	1193	1431	1747	1941	2109	2326	2605	2979	3150	3356	13.8	-
	(증가율)		21.4	19.9	22.1	11.1	8.7	10.3	12.0	14.3	5.8	6.5		
	보험료	723	886	1093	1374	1558	1693	1881	2173	2497	2617	2859	15.4	11.0
	(증가율)		22.5	23.4	25.7	13.4	8.7	11.1	15.5	14.9	4.8	9.2		
	국고지원금	155	262	257	278	286	277	287	270	300	366	391	10.0	
	담배부담금	-	-	0.44	0.64	0.63	0.93	0.97	0.97	1.02	1.03	1.06	12.9	
	기타	1.05	0.45	0.36	0.30	0.35	0.47	0.62	0.65	0.79	0.65			
지출	계	1074	1411	1480	1597	1733	1998	2282	2589	2827	3119	3486	12.6	-
	(증가율)		31.3	4.9	7.9	8.5	15.3	14.2	13.5	9.2	10.3	11.8		
	보험급여비	929	1320	1382	1489	1626	1839	2159	2456	2665	3004	3368	13.9	12.9
	(증가율)		42.1	4.8	7.7	9.2	13.1	17.4	13.8	8.5	12.7	12.1		
	관리운영비	0.70	0.63	0.60	0.63	0.69	0.76	0.78	0.72	0.67	0.66	1.18		
	기타	0.76	0.28	0.38	0.44	0.37	0.83	0.45	0.61	0.95	0.49			
당기 수지	-0.92	-2.18	-0.49	1.49	2.08	1.11	0.45	0.16	1.51	0.31	-1.30			
보험료 수입-지출	-3.52	-5.25	-3.87	-2.23	-1.75	-3.05	-4.01	-4.16	-3.30	-5.02	-6.27	4.0	15.5	

나. 문제점 및 요인

1) 한국 의료서비스산업

□ 소비자 선택권 제한

- 소비자의 정보 접근성이 취약함에 따라 소비자가 선택은 하되 정보에 기반을 둔 선택이 이루어지지 않아 소비자의 영향력이 미미하고 공급자가 주도하는 시장구조 유지
 - 의료서비스의 가격 및 품질 정보를 기반으로 하여 의료기관을 고를 수 있는 메커니즘 부재
 - 중소병원 의료서비스 품질에 대한 정보가 없고, 종합병원 및 300병상 이상의 병원을 대상으로 3년마다 의료기관 평가가 이루어지고 있으나 상시적으로 정보를 얻을 수 있는 통로 없음.
 - 비급여로 제공되는 의료서비스가 어느 정도 필요한지, 신의료 기술의 경우 어느 정도 효과성이 입증된 시술인지에 대한 소비자 정보 취득 메커니즘이 취약
- 소득 증가와 의료서비스의 다양화에 따른 소비자 수요를 만족시키기 어려운 체제이며, 부적절한 수가체제로 인해 의료과목간 의료인 배분이 왜곡되고 있음
 - 단일보험자인 국민건강보험관리공단에 의해 급여대상 진료 지정, 급여진료에 대한 수가 통제가 이루어짐으로써 소비자의 다양한 의료서비스 욕구를 충족시키기 어려운 실정

□ 의료인력의 질관리 미흡

- 선진국과 달리 일단 의사면허를 발급받은 후에는 면허 재교부나 갱신을 전혀 요구하지 않기 때문에 고령으로 신체기능이 감퇴했거나 진료능력이 유지되지 못한 경우, 진료행위를 오랫동안 하지 않은 경우에 통제할 장치가 없음

□ 의료시스템의 불투명성

- 병원설립시 비영리법인만을 허용하고 법인영리법인을 금지
 - 사실상 영리를 추구하는 의료기관임에도 불구하고, 비영리법인 형태의 법인 설립만을 허용함. 개인영리병원은 허용
 - 우리나라의 비영리법인은 비영리적인 성격이 미미함에도 불구하고 명목적으로 규제를 부과함으로써 각종 탈법·편법이 발생하며, 사실상 영리법인에 대해 일률적으로 조세지원을 하는 것은 타당하지 못함
 - 비영리법인인 관계로 퇴출 경로가 허용되지 않고, 투명경영, 공익적 서비스 제공을 위한 관리수단이 미흡하여 불건전한 이윤추구행위 발생
- 영리법인병원 개설 금지, 의료인의 의료업 독점 보장, 복수 사업장 금지 등 불합리한 법조항으로 인해 규칙과 실체가 괴리되고 불법행위 발생
 - 공익 자선을 목적으로 설립된 서구의 비영리법인과 달리 존립이유나 미션, 소명의식이 결여된 상태이며, 운영방식에 있어 개인병원과 차별점이 없음
 - 이사회 거래 등 상속수단으로 이용되고, 비용 부풀리기 등으로 병원장 개인의 수익 추구도 암묵적으로 이루어져, 비영리법인의 정의인 분배금지원칙이 준수되지 않는 경우가 많음

□ 의료자원 이용의 비효율성

- 병상수의 급격한 증가는 병원의 역할이 변화하고 있는 시점에서 바람직하다고 보기 어려움
 - 1980년대 불황 이후 진료방식의 변화나 입원 감소 등의 대안으로 품질향상과 비용감소를 가져올 수 있다는 인식이 확산되고 있음

- 실제로 OECD 국가의 인구 대비 병상수가 지속적으로 감소하고 있음. 이러한 현상은 인구 대비 병상수가 상대적으로 많았던 그룹과 적었던 그룹에서 공통적으로 나타나고 있음
 - 고령인구 증가에 따른 만성질환의 증가, 의료기술의 발전 등이 전통적 병원조직의 유용성을 감소시키고 있음
 - 만성질환의 증가는 진료가 넓은 범위에서 상호연관을 가지고 이루어질 필요가 증가하고, 병원중심, 의료인 중심으로 칸막이 된 과거의 서비스 제공 형태는 그 유용성이 감소하였음
 - 의료기술이 발전하면서, 과거 입원병원에서 이루어지던 특수서비스나 만성질환 등이 지역사회 클리닉에서도 제공 가능하여졌음
 - 영상진단, 약품, 기기, 수술기술, 마취기술 등의 발전에 따라 수술이 간편하고 보편적으로 이루어지게 되어 수술 후 회복 시간과 재원일수가 감소하여 병상의 수요가 줄어들고 있음
 - 이러한 추세와 달리 한국에서 병상수는 3차병원을 중심으로 증가하고 있으며 이는 의료 전달체계가 제대로 작동하지 않기 때문
 - 대형병원에 대한 신뢰도가 높아 제 3차 병원인 대형병원에 환자들이 몰리고 있는 반면, 중소병원의 의료서비스에 대한 수요는 적음
 - 의원급에서도 전문화와 차별화 경향이 나타나고 있음. 의원급에서도 비싼 장비를 구입 설치하는 경우가 많아 자본의 규모가 점점 커지고 의사개인이 감당할 수 있는 규모를 넘어서고 있음
- 공적의료보장체계의 정비 필요
- 건강보험의 보장성에 대한 개념 정립 필요
 - 건강보험의 보장성을 건강보험급여율(=건강보험이 부담하는 부분/(건강보험이 부담하는 부분+본인 부담분))로 혼동하는

경향이 있음

- 이는 <그림 12-3>의 $A/(A+C)$ 에 해당함. 따라서 전체국민의료비($A+B+C+D+E$)에서 차지하는 건강보험 지불액과 상당한 차이가 있음. 그렇다고, 건강보험 보장률을 ($A+B+C+D+E$)을 기준으로 산정하는 것도 타당하지 않음
- 보장성의 개념을 필수적인 진료에 소요되는 비용 대비 공적부담의 개념으로 재정립할 필요가 있음

□ 필수진료과목 보완 필요

- 흉부외과, 외과 등 일부 진료과목을 기피하는 현상이 관찰되고 있으며 이에 대한 보완이 필요

<그림 12-3> 국민의료비 지출 구성과 재원조달

의료비 지출	A.건강보험 급여비 B.질병관리, 예방 등 공공보건지출	C.본인부담	D.비급여(의료적)	E.비보험 등 기타 (성형, 보약, 건강식품 등)
재원	공공재원 (건강보험료, 조세)	민간재원 (본인부담금, 민간보험료, 기타)		

2) 건강보험

가) 건강보험 보장성 및 재정 문제

- 건강보험 보장률은 2010년 기준 약 62.7%로 OECD 선진국 평균의 약 80%에 비해 낮음
 - 건강보험 보장률이 낮게 유지될 경우 중증질환 발생시 가계 경제에 미치는 부담이 과중하므로 진료비가 큰 중증질환을 중심으로 보장률을 높여야 하지만, 건강보험 재정의 불안정성 때문에

보장성 제고가 용이하지 않음

□ 건강보험 재정 위기의 가능성이 존재

- 2010년 말 기준 누적적립금이 약 9000억 원에 불과하여 보장성 확대에 한계가 있고 예기치 못한 상황(예: 전염병 등)에 노출될 경우 건강보험 재정에 심각한 위기가 발생가능
- 인구의 고령화와 건강보험의 보장성 강화로 인한 건강보험 재정지출 증가가 예상되어 건강보험 재정의 어려움이 가중될 것으로 전망
 - 보험료율이 2011년 현재 5.64%로 2009년부터 2년 동안 0.56%p 상승하였으며, 대체재원이 없을 경우 보험료율이 빠른 속도로 상승할 것으로 예상
- 건강보험료 징수로 부족한 재원을 중앙정부의 재정지원과 국민 건강증진기금의 재정보조로 메우고(근거: 재정건전화법 2000년 제정, 2005년 개정, 2011년 말로 지원 근거 소멸) 있으나, 건강증진기금의 재정지원에 대한 소극적인 태도로 지속적인 재정지원을 보장할 수 없는 상태
- 건강보험료율과 현행의 건강보험급여구조를 유지한다는 전제하에 재정추계를 하면 향후 건강보험료 수입과 건강보험급여지출의 차이가 GDP의 3%를 상회하는 수준에 이를 것으로 전망
 - 이는 향후 인구의 고령화가 급속히 진행될 것으로 전망되기 때문
 - 건강보험재정균형을 위해 건강보험료율을 대폭 상향조정해야 할 것으로 전망됨. 국고보조금과 담배부담금이 없을 경우에는 2070년경 건강보험료율을 16%까지 상향조정해야 함
 - 국고보조금과 담배부담금이 총수입에서 차지하는 비율이 현 수준을 유지한다면 2070년경에 건강보험료율이 14%를 소폭 하회하는 수준까지 상향 조정해야 함

□ 건강보험재정불안정 발생원인

- 건강보험 재정불안정은 의료비 지출의 빠른 증가와 인구의 고령화, 건강보험료율 인상에 대한 저항 등에서 찾을 수 있음
- 우리나라의 의료비는 현시점에서는 OECD 국가 중 낮은 편에 속하나, 그 증가율은 매우 높은 수준에 속함

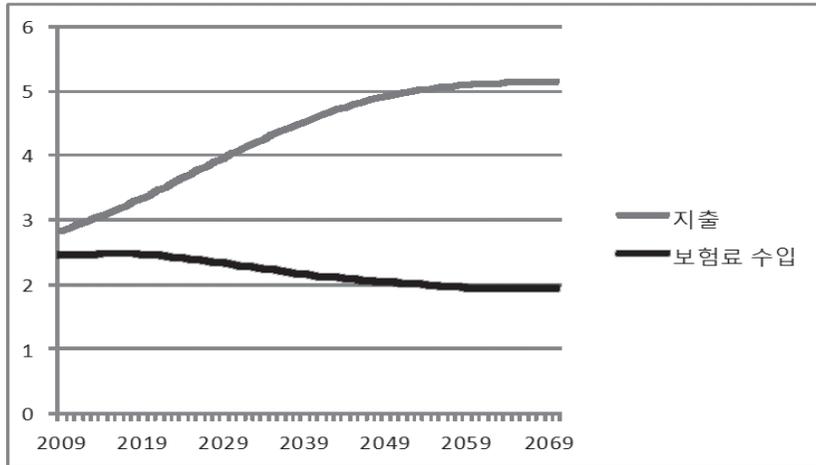
□ 의료비 증가요인

- 의료서비스 수요자 측면의 요인
 - 인구의 고령화와 소득수준의 상승으로 인한 의료서비스 수요 증가에 일부 기인
 - 의료서비스 수요자의 도덕적 해이 발생 가능. 보험자(국민건강보험공단)에 의한 진료비 제3자 지불로 인해 환자의 본인 부담분이 줄어들므로써 발생
 - 이러한 현상은 의료서비스 수요의 탄력성이 높은 경증질환 진료비 상승을 유발할 가능성이 높음
- 의료서비스 공급자 측면의 요인
 - 우리나라 건강보험은 도입 이래 비용조장적인 행위별 수가제도 방식의 지불제도를 운영함으로써 의료서비스 공급자에게 과잉진료의 유인을 제공하고 있음
- 약제비의 증가
 - 한국의 경우 보건의료비 중 약품비 비중이 매우 높고 약품비 증가도 매우 높은 실정임. 2001년도에 보험진료비 중 약품비 비중이 23.5%이었으나, 2006년 이후 약 29.5% 수준에서 안정되어 있음
 - 이러한 약제비 증가 원인은 약품에 대한 수요의 낮은 가격탄력성에 기인함. 치료약의 경우 약을 선택하는 사람(의사), 약을

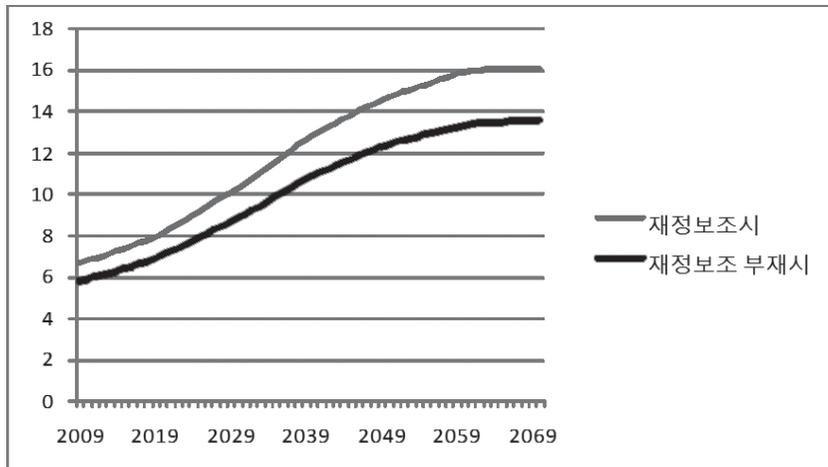
사용하는 사람(환자), 약값을 지불하는 사람(보험자)이 상이하므로 소비자 입장에서 굳이 가격에 연연할 이유가 없음

- 공급자 입장에서는 수요자가 가격에 비탄력적인데 굳이 가격 경쟁을 벌일 이유가 없음. 따라서 수요자가 지불가능한 최대 가격을 설정하고, 광고나 판촉행위, 제품의 질적 우위를 입증할 수 있는 근거의 마련에 주력하여 시장점유율을 확대하는 것이 최선의 전략임
 - 이러한 이유로 '시장형 실거래가제도'를 통한 가격인하 경쟁 유도정책의 효과가 매우 제한적임
 - 약제비 증가의 다른 요인인 약품 사용량 통제와 고가 약 비중 증가에 대한 장치가 마련되어 있지 않아 사용량 통제가 이루어지지 않음
- 건강보험재정이 통합재정수지 범위에 포함되지 않고 있어 중앙정부의 건강보험재정에 대한 통제가 미흡
- 보험자(국민건강보험공단)의 입장에서는 중앙정부와 국민건강증진기금으로부터의 재정을 지원하므로 건강보험료 인상에 대한 부담이 경감되어 과잉지출을 방지하고자하는 노력(부정수급의 조사 및 방지 노력, 급여지출 억제 노력)이 부족할 가능성이 있음

<그림 12-4> 건강보험 급여 및 보험료 수입 전망(GDP 대비 비중, %)



<그림 12-5> 균형 재정을 위한 필요 보험료율(%)



나) 건강보험료 부과체계

□ 지역가입자 보험료 부과체계 문제

- 지역가입자의 경우 직장가입자와 상이한 보험료 부과체계가 적용받고 있음
 - 임금수준에 대비한 건강보험료를 납부하는 직장가입자와 달리 지역가입자는 소득(종합소득세 부과 기준소득)기준, 재산기준, 자동차 기준에 입각하여 보험료가 부과되고 있음
 - 자영업자 중 고액재산 보유자인 경우도 근로소득이 있으면 근로소득에 비과세되고 있음
- 지역가입자의 건강보험 부담의 형평성 문제가 제기되고 있음
 - 동일인이 직장가입자일 때와 지역가입자로 편입될 때 건강보험료 부담이 차이가 날 경우가 있고, 많은 경우 지역가입자일 때 부담이 더 큰 경우가 많음
 - 자영업자 중 고액자산 보유자도 소액의 근로소득이 있을 경우 근로소득에 부과되므로 건강보험료 부담을 회피할 여지가 있음. 이러한 문제점을 완화하기 위해 근로소득이 아닌 소득이 일정금액 이상일 경우 이들 소득에 대해서도 건강보험료를 부과하는 내용의 입법이 진행 중임

다) 민영보험과의 조화문제

□ 민영보험과 공적보험의 역할 분담에 대한 논의 필요

- 민영보험시장규모가 현시점에서 상당히 큰 편이며, 증가율도 높은 것으로 평가됨
 - 현재까지 정액형 민간의료보험이 주종을 이루었으나, 2003년 보험업법개정으로 단체보험의 실손형 상품의 생명보험사 판매

가 허용되었으며, 2005년부터 개인보험으로 확대적용되어 시장규모가 급격히 증가하고 있음

- 민영보험 특히 실손형 민영보험과 역할정립이 중요한 이슈가 되고 있음
 - 민영보험도입은 '영리법인병원' 도입, 건강보험 당연지정제 폐지와 맞물려 논쟁의 여지가 있음

다. 정책 방향 및 과제

1) 의료서비스 산업 개선

가) 정책방향

- 소비자의 선택능력 강화 필요
 - 소비자의 선택능력이 발휘되지 못하고 공급자 주도로 작동되고 있는 의료서비스시장에서 소비자의 선택능력을 강화함으로써 소비자 중심으로 전환하게 할 필요
 - 의료기관에 가기 전에 가격 정보와 진료비 정보, 서비스 질 평가 결과 등을 얻을 수 있는 장치 마련 필요
 - 네덜란드와 미국 같은 나라의 예 참고 필요
 - 네덜란드: 의료기관 비교할 수 있게 하는 National Portal 운영
 - 미국: 병원평가의 상세 정보를 개별기관에 전달하되, 소비자의 선택을 위해 주요 결과를 쉽게 요약하여 별도로 발표
- 영리법인병원 설립 허용 및 비영리법인 운영 투명성 제고
 - 영리법인병원 설립을 허용하고 기존 병원에 대해서는 영리법인 병원과 비영리법인 중 선택을 가능하도록 함

- 영리법인병원에 대해서는 법인이윤에 대해 정상 과세하며, 비영리법인을 선택할 경우 비영리법인 선택시 세제혜택을 부여함
 - 비영리법인에 대해서는 공익적 성격이 분명하도록 정관에 기관의 목적을 명시하게 하며, 이를 준수하는지를 점검하는 체제 마련 필요
- 의료법인의 퇴출 가능성 열어두어, 경영난에 직면하였을 때 부작용을 양산하면서 시장에 잔존하는 대신 '높아진 비영리 의료기관의 기대치에 맞도록 운영할 것인지', '퇴출할 것인지'를 선택할 수 있도록 허용할 필요

※ 영리법인병원과 비영리법인병원 구분의 효과에 대한 평가

- 영리법인 병원과 비영리법인병원 구분의 필요성은 '정부비대칭성의 해소'와 '공공재의 공급'을 들 수 있는데, 우리나라의 경우 비영리법인병원이 이러한 필요성을 충족시키고 있는 증거를 찾기 어려움.
- '정부비대칭성의 해소'는 비영리기관은 분배금지조항으로 인해 이윤동기가 없으므로 보다 정직하게 소비자의 이해에 부합하는 서비스를 제공할 수 있다는 주장
- '공공재 공급'은 비영리법인이 국가의 정책적 목적을 대신하는 역할을 수행하는데, 이러한 역할에는 취약계층진료, 할인진료, 연구와 교육 기능 등을 들 수 있음
- '정부비대칭성 해소'에 대한 평가

현재 영리법인이 허용되지 않은 한국의 경우 이에 대한 평가가 어려움. 그러나 외국의 연구결과에 의하면, 최근 시장 경쟁환경속에서 비영리기관이 영리기관과 큰 차이를 보이지 않고 있다는 점을 중시하는 추세임. Pauly and Redisch(1973)에 의하면 비영리기관 내부 인력의 인센티브로 인해 비영리의료기관의 경우도 정부비대칭성을 이용하여 소

비자의 이득을 희생하고 자신의 이익을 증대시킬 가능성이 존재함을 보였다. 이 연구 이후에도 영리기관과 경쟁하여야 하는 비영리의료기관이 영리기관과 실제적인 차별점을 갖기 어렵다고 주장하는 연구가 다수 있음

- '공공재 공급' 주장에 대한 평가

우리나라 비영리법인병원이 취약계층진료, 할인진료, 연구와 교육 기능을 충실히 수행하고 있다는 증거가 미흡함. 병원유형별로 취약계층 진료비율 분석해보면 공공병원의 의료급여 환자 진료비중이 민간병원보다 높으나, 민간병원 세부 유형에서는 비영리기관이 영리기관보다 높지 않게 나타남(윤희숙·고영선(2009))

- 공급자의 기본적인 질을 보장하기 위해 의료 인력의 면허갱신제도의 도입과 보수교육 강화 필요
- 탈법적인 행위를 유도하는 규제환경과 시장현실간 괴리 해소 필요
 - 개설자격 완화를 통한 자본조달제약 완화
 - 영리법인병원 허용 등 비즈니스 유형의 다양화와 함께 비영리법인 병원의 요건 강화와 퇴출경로 마련 필요
- 의료자원의 효율적 이용 위한 제도 개선
 - 의료자원 이용의 효율성 제고를 위하여 의료서비스 전달체계의 개편이 필요함
 - 제3차 의료기관 이용을 줄이고 1차·2차 의료기관 이용을 정상화할 필요가 있음
 - 이를 위하여 1차 의료기관의 주치의 역할 제고가 필요
 - 만성질환 관리체계 정비 필요
 - 만성질환관리를 위해 주치의, 지역간호사, 사회복지사 등으로

구성된 팀 구성

- 사회복지사가 만성질환자에게 적합한 지역사회 건강자원(예: 보건소 또는 민간시설)과 의료기관을 이용할 수 있도록 조정 및 안내. 이와 동시에 지역사회의 의료자원에 대한 정보를 체계적으로 정리하여 일반인들에게 공개함으로써 이용도 높일 필요가 있음
- 기존의 장기요양보험 관리체계를 이용하여 만성질환자에 대한 가정방문서비스, 만성질환 노인에 대한 질환 관리
- 2차 의료기관과 3차 의료기관간 역할 정립 및 네트워크 형성 필요
 - 3차 의료기관은 전문적인 치료를 필요로 하는 질환의 치료에 전문화하고, 2차 의료기관은 전문적인 치료의 필요성이 덜한 질환 치료들 담당하도록 함
 - 2차 의료기관과 3차 의료기관의 의료시설, 정보 공유, 협조체계 마련할 필요가 있음. 진료행위 그리고 환자 입원에 대한 이들 의료기관들간 협조체계 형성을 통해 병원시설의 과부족을 해소할 필요가 있음

□ 공적의료보장체계 정비

- 공적의료보장성의 개념 재정립 필요
 - 기존의 건강보험 급여율과 같은 개념의 사용을 지양하고, '필수적인 의료를 이용하는 경제적 부담을 공적으로 어느 정도 보장하는지'에 초점을 맞출 필요가 있음
 - 이를 위하여 <그림 12-3>에서 A, C, D, E 중 필수적인 의료에 소요되는 비용을 추계할 필요가 있음. 필수적인 진료자 아닌 수요자가 선택할 여지가 많은 '선택적 서비스'의 경우 공적의료체계에서 보장될 필요성이 없음

- 이는 소비자의 의료서비스에 대한 정보(가격, 품질 등)의 획득이 용이할 경우 시장경쟁 메커니즘을 통해 '선택적 서비스' 지출액 증가가 억제될 가능성이 높음. 비급여 비중이 높고 진료비가 비싼 기관을 환자가 기피할 것이며, 이 경우 의료기관간 경쟁을 유발할 수 있음

○ 급여항목 정비 필요

- 비급여서비스 증가로 인한 가계부담 급증 우려에 대비하기 위하여, 급여항목 정비를 통한 필수적인 의료서비스 보장이 필요함. 본인 부담분 상한제와 소득구간별 상한액 차등 시행으로 건강보험의 의료비 충격흡수 기능이 상당 수준에 이르렀다고 평가되나, 건강보험이 포괄하지 못하는 비급여영역으로 인해 중증질환 경제적 부담이 존재함
- 급여대상 진료 결정의 원칙과 기준에 대한 논의가 필요함

※ 외국의 원칙 및 기준

- 영국 NICE: 임상적 효과성과 비용효과성
- 스웨덴 (Swedish Health Care and Medical Priorities Commission): 생명을 위협하거나 장애에 이를 수 있는 증상에 대한 진료인지, 예방과 검진, 비급성기와 만성질환 진료, 기타 순서로 선정
- 노르웨이(Core Services Committee): 효용, 돈의 가치, 공적자금 이용의 형평성, 정치적 과정이 지역사회 가치를 적절히 반영하였는가? 등이 기준
- 네덜란드: 필수성, 효과성, 효율성, 개인 책임성 등이 기준

○ 필수 진료과목 보완

- 흉부외과, 외과 등 필수 진료과목에 대한 기피현상의 요인 파악이 필요함. 현재의 기피진료과목의 문제는 특정 진료과목 의사수의 부족이 아니라 병원에서 이들을 고용할 인센티브가

없기 때문

※ 병원급 이상에 근무하는 전문의 비율

외과전문의(60.3%), 흉부외과전문의(72.6%)

- 따라서 이들 과목 진료에 대한 수가체계를 재검토하여 병원에
게 이들을 고용할 인센티브를 줄 필요가 있음

나) 정책과제

소비자의 의료기관 선택권 제고를 위해 의료기관의 가격 정보와 진
료비 정보 공개 방식 및 서비스 질 평가체제 구축 필요

영리법인 허용을 위한 법적체제 마련 필요

○ 비영리병원에 대한 조세지원, 조세지원의 적격요건 정비 필요

○ 영리병원에 대한 세제정비 및 규제에 대한 정비 필요

- 기존 체제에서 허용되던 병원법인에 대한 조세지원 축소 위한
법인세 및 조세특례제한법 정비 필요

- 자본조달 방식에 대한 규제 완화, 병원청산에 대한 법적 근거 마
련, 국민건강보험 적용에 대한 선택권 부여의 타당성 검토, 민간
의료보험과의 진료수가에 대한 협상을 위한 법적 근거 마련 등

1차·2차·3차 병원 의료서비스에 대한 본인부담분 차등화 강화

○ 비전문적 진료를 위한 3차병원을 방문 억제

2) 건강보험제도

가) 제도개편 방향

건강보험제도 보장성 강화

- 건강보험 보장률 상향조정이 필요하나, 급여구조의 개편 없이 전반적으로 보장률을 상향조정하기는 어려움. 개편 없이 전반적인 상향조정을 실행할 경우 건강보험재정의 불안정성을 유발할 것임
 - 참여정부 이후 건강보험 보장성의 의미를 OECD 공공지출 비중과 혼용하여 이를 보장성의 수치적 목표로 설정
 - 그러나 이러한 보장성 개념은 경제적 충격으로부터 보호기능과 무관하게 정의된다는 문제가 있음. 따라서 보장성 개념은 경제적 충격이 큰 고액의료비 부담(중증 질환 치료비)을 줄이는 것과의 관련성에서 정의되어야 하며, 모든 사람 그리고 모든 질병에 대한 보장률을 높이는 것은 타당하지 않음
 - 급여영역 포함 원칙과 기준을 합리적으로 결정될 필요가 있음
- 건강보험급여 구조를 경증급여 하향조정, 중증급여 상향조정으로 개편할 필요가 있음
 - 경증질환의 경우 건당 진료비가 작아 질병 발생시 질병치료에 따른 비용이 작아 환자에게 가해지는 경제적 위해가 작으므로, 건강보험급여의 필요성이 작음
 - 중증질환의 경우 진료비가 과중하여 질병 발생시 질병치료에 따른 비용과 경제활동 중단에 따른 비용이 커서 건강보험급여 지급의 필요성이 큼
 - 경증질환의 경우 건당 진료비는 작으나 발생빈도가 높아 경증질환에 대한 급여지급을 줄일 경우 절약되는 금액이 큼. 반면 중증질환의 경우 건당 진료비는 크나 발생빈도가 낮아 경증질환에 대한 급여지급을 줄여 중증질환에 대한 보장성 상향조정이 가능
 - 경증질환 진료비 지출을 억제하기 위해 연간 일정금액 범위내에서 본인이 전액 진료비를 부담하는 (deductible) 제도를 도

입을 검토할 필요가 있음

○ 장기적으로 건강저축계정(Health Savings Account, HSA) 제도 도입 검토 필요

- HSA는 각 개인에게 건강저축계정이라는 계좌를 열게 하고 이 계좌에 근로자와 고용주가 자금을 적립하게 하는 제도임. 계좌에 적립되는 자금은 비과세 혜택을 부여하며, 질병치료시 계좌에서 자금인 출하여 사용할 수 있게 하는 제도임. 이 계좌에서 인출하지 않은 자금은 은퇴후 노후자금으로, 혹은 최초 주택구입시 사용할 수 있게 함으로써 경증진료인 경우 의료서비스 소비를 억제하는 효과 기대
- 이 제도가 제대로 작동하게하기 위해서는 중증진료에 대해 보장률이 높은 재난보험(Catastrophic Insurance)적 성격의 보험이 전제되어야 함. 수요자 측면에서 도덕적 해이가 발생할 가능성이 낮은 중증질환 발생시 보장률이 높은 급여지급이 이루어지는 보험을 말함
- 필수적인 질병치료항목을 급여항목으로 적절히 지정할 경우, 본인부담분 상한제로부터 재난보험적인 성격의 효과를 일부 기대할 수 있을 것으로 사료됨

□ 건강보험 재정안정화

○ 의료서비스 수요자의 도덕적 해이 완화

- 인구의 고령화와 소득수준의 상승으로 의료 서비스 수요 증가는 불가피함. 이에 따른 의료비 증가 속도를 줄이는 방안 필요
- 의료서비스 수요자의 도덕적 해이 발생 가능성에 대해서는 의료서비스 수요의 탄력성이 높은 경증질환에 대한 급여를 하향 조정함으로써 의료소비량 감소 유도

○ 의료서비스 공급자 책임성 강화

- 외래의 경우 인두제를 통한 주치의 방식의 환자관리 필요
- 각 건강보험자에 대해 주치의를 정하고 주치의가 3차 진료기관 등 고비용이 소요되는 병원의 외래진료 이용을 억제하는 문지기(gate keeper) 역할을 하도록 함
- 입원의 경우 포괄수가제(Diagnosis-Related Groups, DRG)과 같은 사전적 지불제도 도입 필요

○ 약제비의 증가억제

- 외래 처방약 시장의 경우 저가 구매 인센티브가 별다른 인센티브가 되지 못하는 시장이므로(약품구매자가 처방자가 아님), 최종 소비자가격을 낮춘 제품일수록 시장에서 환영받도록 하는 조치 필요함. 예를 들어 스웨덴의 '최저가 제품으로 의무적 대체', 독일의 참조가격보다 30% 이상 가격이 낮은 제품에 대한 소비자 본인 부담분 면제 등을 들 수 있음
- 병원내 약국의 경우 약에 대해 별도의 정책을 도입하기 보다는 전반적인 지불보상제도의 개혁 방향속에서 해결하는 것이 바람직함. 포괄수가제(DRG)나 총액예산제 등 환자 치료에 소요되는 모든 비용에 대해 포괄적으로 상환기준을 정하고, 그 속에서 분야별 선택은 의료기관에게 맡기는 것이 바람직

○ 건강보험재정을 통합재정수지 범위에 포함시켜 중앙정부의 건강보험재정에 대한 국회와 정부의 통제기능을 강화할 필요가 있음

○ 보험자인 건강보험관리공단의 건강보험재정안정화 노력을 유도할 수 있는 건강보험 수입구조 마련 필요

□ 건강보험 수입 확충

- 보장성 확대, 노령화, 소득증가에 따른 의료서비스 소비가 늘어

남으로써 보험급여 지출이 증가하여 보험료율 인상이 불가피함

- 국고지원확대와 관련해서는 보험자의 인센티브와 최적조세의 관점에서 접근하는 것이 바람직함
 - 국고지원의 확대에 따른 보험자의 재정안정화 노력 저해 효과를 고려할 필요가 있음
 - 건강보험료에 전적으로 의지할 경우 최적조세 관점에서 바람직하지 않음. 이 경우 노동소득에 대해 세부담이 과중하므로 여타 세원에 분산 과세하는 것이 바람직 함. 이러한 의미에서 소비, 노동, 자본에 분산 과세하는 조세 수입에서 일부 부담하는 것이 바람직함. 구체적인 비율에 대해서는 추후 분석 필요
- 피부양자 인정기준 개선 필요
 - 피부양자로 무임승차하고 있는 형제, 자매의 경우 장기적으로 피부양자에서 제외하여 도덕적 해이 방지 필요
 - 일정 수준 이상의 재산, 자동차 등 능력이 있는 피부양자의 경우 피부양자 조건을 강화 필요
- 자영업자에 대한 보험료 부과체계 개선 필요
 - 자영업자를 포함한 지역가입자에 대한 보험료 부과체계는 현행 제도의 틀을 유지하는 것이 불가피할 것으로 보임
 - 2000년 건강보험재정 통합 이래 단일 기준인 소득에 입각한 보험료 부가를 추구하여 왔으나 자영업자의 소득과약이 어려운 상황에서 적절한 부과체계를 마련하지 못하였음
 - 현재 입법이 진행중인 방안(일정소득 이상인 자에게 근로소득이 아닌 여타소득에 대해서도 보험료를 부과하는 방안)을 추진하되, 건강보험료 부담의 상한선을 두어 보험료 부담이 과중한 상황을 방지할 필요가 있음

□ 민영보험과 공적보험간의 역할 분담

- 실손형 민영보험이 국민건강보험의 비급여 항목과 급여항목에 대한 본인부담분을 지급하도록 하는 현행 체제를 당분간 유지할 필요
 - 민영보험과 국민건강보험 가입자를 분리하는 방안, 즉, 국민건강보험 가입자로 하여금 민영보험과 국민건강보험을 선택하게 할 경우 역선택이 발생할 가능성이 있음. 국민건강보험 가입자 중 소득이 높거나 질병확률이 낮아 건강보험으로부터의 순편익이 마이너스인 사람들이 민영보험으로 이전할 가능성이 높음. 이 경우 건강보험 재정 악화가 우려됨
 - ※ 미국의 Medicare 가입자에게 Medicare 대신 민영보험인 HMO에 가입을 허용한 적이 있는데, 이때 역선택의 문제가 발생하였다고 평가되고 있음(로젠의 재정학, p. 271 참조)
- 실손형 민영보험이 비급여 항목과 본인부담분이 적용될 경우 의료서비스 소비 비용이 낮아져서 의료서비스 소비가 증가할 가능성이 있으나, 아직 이러한 현상이 발생하였다는 증거는 발견되지 않음(윤희숙, 2008)
 - 그러나 실손형 민영보험 가입이 증가하고 이에 대한 인지도가 높아질 경우 실손형 민영보험이 도덕적 해이를 유발하고 이에 따라 국민건강보험 재정에 악영향을 미칠 가능성도 있음
- 영리법인병원 도입에 따른 국민건강보험 당연적용 폐지는 병원에 대한 정보 공개가 상당수준 이루어진 이후 고려할 필요가 있음
 - 보건의료시장의 특성상 정보의 비대칭성이 존재하여 의료서비스 가격경쟁이 이루어지기 어려움. 병원 의료서비스의 가격과 질에 대한 정보공개를 통해 정보의 비대칭성이 해소된다고 전제될 경우 이러한 문제가 완화될 수 있을 것으로 예상됨

나) 정책과제

□ 건강보험 급여체계 정비

- 건강보험급여 구조를 경증급여 하향조정, 중증급여 상향조정
- 일정금액에 대한 Deductible 제도 도입
 - 연간 일정금액의 진료비는 본인이 100% 부담
 - 저소득층 등 취약계층에 대해서는 의료급여제도 정비를 통해 의료보장성 유지

□ 건강보험 재정안정화 위한 제도 정비

- 의료서비스 수요자의 도덕적 해이 완화 위해 건강보험급여 구조 개편
- 의료서비스 공급자의 도덕적 해이 완화 위한 진료비 보상제도 개편
 - 입원진료에 대한 포괄수가제 전면 실시
 - 이를 위해 병원군의 분류 및 진료비 책정을 위한 조사·연구 필요
- 건강보험재정의 기금화로 정부의 건강보험재정에 대한 통제 강화
- 중앙정부의 건강보험 재정보조 위한 법정비
 - 2000년 재정되고 2005년 개정된 『건강보험재정건전화법』은 일몰규정이 적용되어 지속적인 중앙정부의 지속적인 재정보조가 이루어지기 어려움
 - 지속적인 중앙정부의 건강보험 재정보조 위한 법 근거 마련 필요
- 자영업자 및 노인에 대한 건강보험료 부과체계 개선 필요
 - 종합소득이 일정수준 이상인 자영업자와 노인에 대해서는 근로소득 및 사업소득 이외의 종합소득에 대해서도 일정수준 건강보험료를 부과하되 건강보험료 부담 상한선 설정

13. 노동 및 노사관계정책

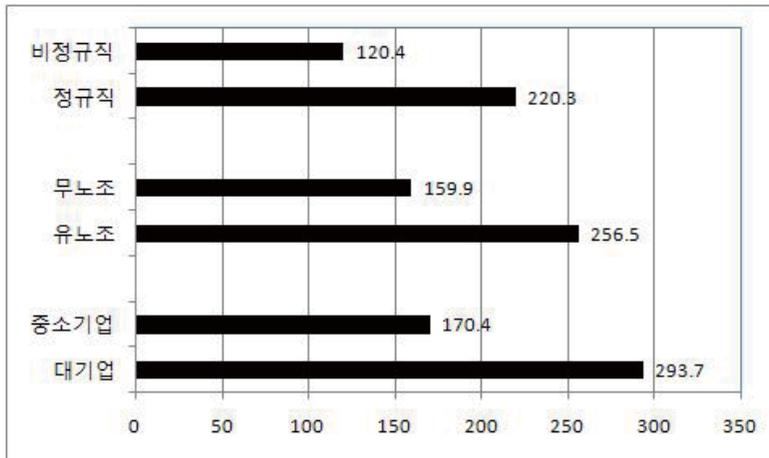
가. 노동시장 및 노사관계 현황 진단

1) 분절적 노동시장(segmented labor market) 구조

- 한국의 노동시장 구조의 주요한 결정요인은 기업규모, 노동조합, 고용형태의 세 가지 요인임
 - 노동시장 구조에 영향을 미치는 요인은 기업규모, 노동조합 및 고용형태로 볼 수 있음
 - 기업규모는 기업의 생산물 시장의 시장지배력(market power)과 밀접한 관련이 있음. 대기업의 생산물 시장에서의 지배력은 중소기업과의 원·하청 관계에서는 수요독점력(monopsony power)의 형태로 나타남
 - 노동조합으로 조직화된 부분은 공급독점을 통한 교섭력 강화를 통해 상대적으로 노동시장 경쟁으로부터 보호되고 있는 부분임
 - 정규직과 비정규직의 고용보호 수준에 대한 법적 규제가 상이함. 비정규직의 고용보호 수준이 정규직 보다 낮음
 - ※ 정규직의 계약기간은 무기(無期)이며, 해고에는 정당한 사유(just cause)가 요구됨. 비정규직의 근로계약 종료는 해고가 아닌 기간만료나 목적 달성에 의한 계약종료의 형태로 이루어짐
 - 이상의 세 가지 요인에 따라 근로자의 임금과 고용안정성에 큰 차이가 발생하고 있음
 - 월평균 임금은 기업규모, 노동조합, 고용형태에 따라 다르게 나타남 (<그림 13-1> 참조)

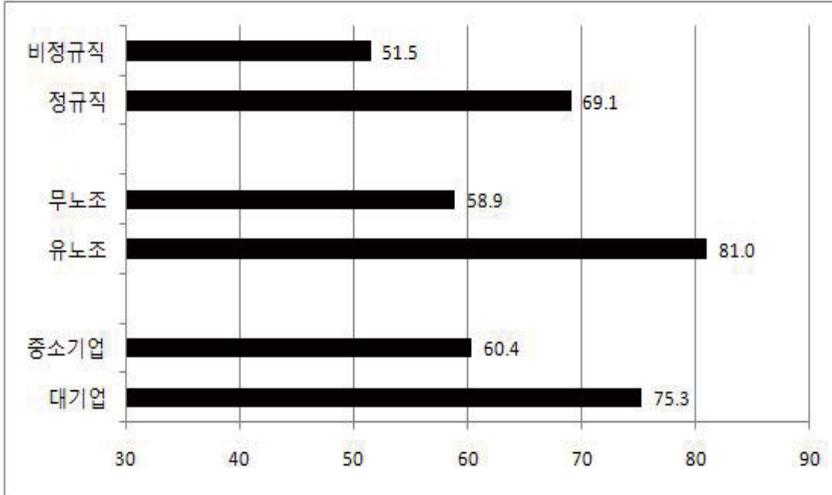
- ※ 중소기업 근로자의 월평균 임금은 대기업 근로자의 월평균 임금58.0%, 무노조 기업 근로자의 월평균 임금은 유노조 기업 근로자의 62.3%, 비정규직의 월평균 임금은 정규직의 54.7% 수준임
- 고용안정성을 나타내는 근로자의 2년간 직장유지율에도 큰 차이를 보임(<그림 13-2> 참조)
- ※ 대기업 근로자(75.3%) > 중소기업 근로자(60.4%), 노조 가입 근로자(81.0%) > 노조 비가입 근로자(58.9%), 정규직 근로자(69.1%) >비정규직 근로자(51.5%)

<그림 13-1> 월평균 임금수준의 차이(단위: 만원)



자료: 이인재, 2009. 통계청, 경제활동인구조사 부가조사, 2009. 8 기준

<그림 13-2> 2년간 직장유지율의 차이



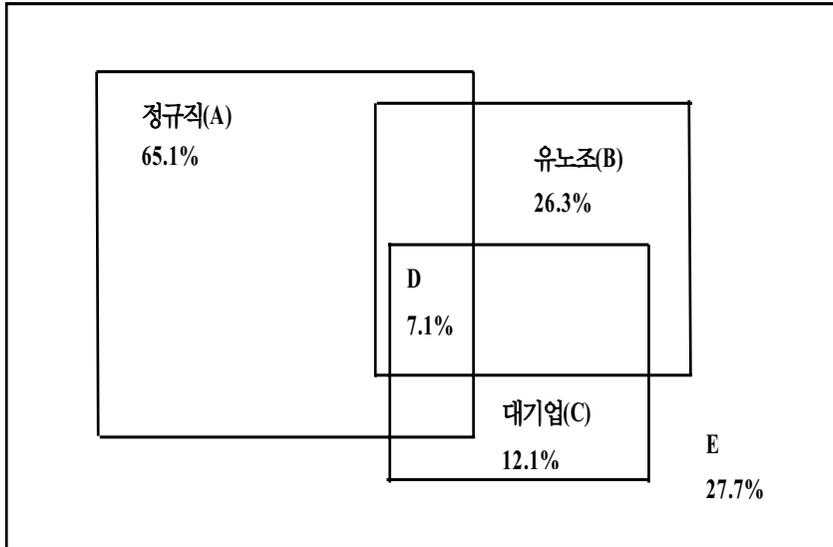
자료: 이인재, 2009. 한국노동패널(KLIPS) 2005-07 기준

□ 한국의 노동시장 구조는 분절적 형태를 취하고 있음

○ 이상의 세 가지 요인에 근거하여 한국 노동시장의 실증적 구조를 <그림 13-3>과 같은 분절적 구조를 가진 노동시장으로 파악할 수 있음

- (유노조 ∩ 대기업 ∩ 정규직) 집단(D): 시장지배력, 노동조합 및 고용보호 규제의 중층적인 보호를 받고 있는 집단
- (유노조 ∪ 대기업 ∪ 정규직) - (유노조 ∩ 대기업 ∩ 정규직) 집단(A+B+C-D): 이 집단은 세 가지의 보호기제 중 하나 이상에 의해 보호받고 있는 집단에서 첫 번째 집단을 제외한 집단
- (무노조 ∩ 중소기업 ∩ 비정규직) 집단(E): 무노조 중소기업에 종사하는 비정규직 집단. 이 집단은 시장지배력, 노동조합 및 고용보호 규제 중 어느 하나의 보호 기제도 갖지 못한 집단

<그림 13-3> 한국 노동시장의 구조



자료: 이인재, 2009.

- 이들 세 집단은 근로자의 임금 등 근로조건과 부가급여 및 고용 안정성에 큰 차이를 보이고 있음
 - ‘대기업 ∩ 유노조 ∩ 정규직’ 부문과 ‘중소기업 ∩ 무노조 ∩ 비정규직’ 부문에는 <표 13-1>에서 나타나는 것처럼 큰 차이를 보이고 있음
 - 이와 함께 ‘대기업 ∩ 유노조 ∩ 정규직’ 부문이 다른 부문에 비해 신규채용률이 매우 낮고 근속기간이 긴 것으로 나타남. 따라서 노동시장에서 이들 부문 간의 이동이 자유롭지 않음을 알 수 있음
- 따라서 한국의 노동시장은 부문 간의 격차가 크고 이동이 자유롭지 않은 분절화된 구조의 특징이 뚜렷이 나타남
- 이러한 분절적인 노동시장(segmented labor market) 구조는 고용률 정체와 노동시장의 내부자(insider)와 외부자(outsider) 간의 격차 확대의 중요한 원인이 되고 있음

- 한국 노동시장은 (유노조∩대기업∩정규직) 부문과 그 밖의 부문으로 이중구조화 되어 있다고 볼 수 있음
 - 전체 근로자의 7.1%에 해당하는 근로자는 시장경쟁으로부터 자유로운 위치에 있음
 - 이 부문은 생산물 시장의 지배력, 노동력 공급의 독점, 법적 규제에 의해 중층적 보호를 받고 있음
 - 진입장벽이 높으며 높은 임금과 부가급여 형태로 비경쟁적 지대(rent)를 누림
- 이러한 판단에 의하면 한국 노동시장의 내부자는 전체 근로자 중 매우 작은 비중을 차지하는 소수 집단임

<표 13-1> 한국 노동시장의 구조(단위: 만원, 명, %)

비 고	대기업∩유노조∩정규직	(대기업∩유노조∩정규직) - (대기업∩유노조∩비정규직)	중소기업∩무노조∩비정규직	전체 평균
월평균임금	327.3 (100)	200.1 (61.1)	114.6 (35.0)	185.4 (56.6)
이동성 지표				
근속기간	12.37	5.46	1.61	4.88
신규채용률	0.058	0.313	0.654	0.390
사회보험 적용				
국민연금	0.993	0.799	0.435	0.706
건강보험	0.998	0.976	0.926	0.939
고용보험	0.753	0.671	0.354	0.568
부가급여 적용				
퇴직금	0.990	0.709	0.296	0.614
상여금	0.980	0.714	0.270	0.566
시간외 수당	0.887	0.494	0.173	0.424
유급휴가	0.975	0.664	0.247	0.528
근로자수(%)	1,163,901 (7.1%)	10,751,173 (65.2%)	4,563,687 (27.7%)	16,478,761 (100%)

자료: 경제활동인구조사 부가조사, 2009.8, 원자료

2) 고용구조의 변화: 중간 일자리의 감소와 자영업의 취약성

- 한국경제는 지난 15년간 60%의 고용률 벽을 극복하지 못하고 있음
 - 지난 50년간 고용률은 1963년 52.0%에서 2011년 59.1%로 증가하였음. 추세적으로는 증가 추세가 나타나나, 구체적 시기에 따라 고용률은 증감함
 - 1960년대와 70년대에는 고용률이 꾸준히 증가하다가 1980년대 초반 고용률 하락하고 1985년 이후 외환위기 때까지 다시 꾸준히 증가
 - 외환위기 전인 1997년 60.9%로 역대 최고의 고용률 기록. 이후 외환위기로 고용률이 급감하였으나, 빠르게 회복함. 그러나 이후 60%에 미치지 못하는 수준에서 답보 상태
 - 고용률의 정체화와 함께 일자리 구조 역시 질적으로 변하고 있음
- 지난 10년간 중간 수준의 숙련(middle-skill)이 요구되고 중간 수준의 보수가 주어지는 일자리가 감소하는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있음
 - 고숙련·고임금 일자리인 전문가·기능공·준전문가 일자리는 꾸준히 증가하는 추세임
 - 이들 직업의 취업자 수는 물론 전체 고용에서 차지하는 비중 역시 증가함
 - 비교적 임금수준이 높은 사무직의 취업자 수와 구성비율도 지속적인 증가 추세임
 - 중숙련·중보수 일자리는 감소하고 있음
 - 장치, 기계조작은 구성 비율이 0.5%p 증가하였으나 판매직, 기능원, 서비스직은 구성비율이 각각 1.5%p, 2.8%p, 2.4%p씩 감소함
 - 반면 저숙련·저임금 일자리인 단순노무직은 규모와 구성 비율 면에서 크게 증가함

- 단순노무직은 2001-10년 사이 108만 명 증가. 전체 고용에서 차지하는 비중은 3.6%p 증가

□ 자영업 부문은 비중이 감소하고 있으며 소득은 정체 또는 감소

- 우리나라 자영업 종사자의 비율은 다른 국가에 비해 높은 편이나, 최근 들어 급속한 감소 추세를 보이고 있음

- 자영업자 비중은 1998년 38.3%에서 2011년 26.9%로 크게 감소함. 특히 자영업자의 수는 도·소매 판매업에서 크게 감소함(최경수, 2010)

- 2000년 이후 자영업자의 소득은 감소 내지 정체현상을 보임. 특히 서비스업 1인 자영업자의 경우 2002-09년 기간 동안 오히려 영업소득이 13.9% 감소(윤희숙, 2011)

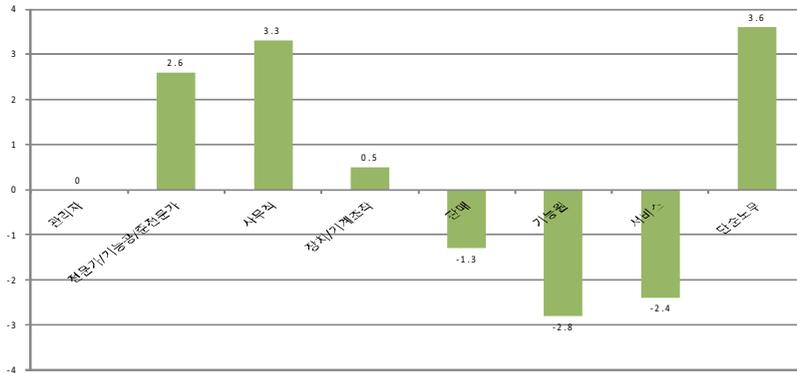
- 이러한 자영업 비중의 감소는 장기적인 관점에서 볼 때 자영업 부문의 구조조정으로 이어질 것이므로 긍정적으로 판단할 수도 있으나, 이러한 구조조정 과정에서 충격이 적지 않음

- 자영업→임금근로 이동은 연간 약 3%의 수준이며, 이 중 1/3가량이 임금분위 20% 이하의 저임금 근로 부문으로 이동함(이승렬, 2008)

- 자영업자가 증가하고 있으나 이들에 대한 사회안전망은 상대적으로 미비한 실정임

- 광범위한 제도적·실질적 사각지대가 존재하고 있음

<그림 13-4> 직업별 구성비의 변화: 2001-10

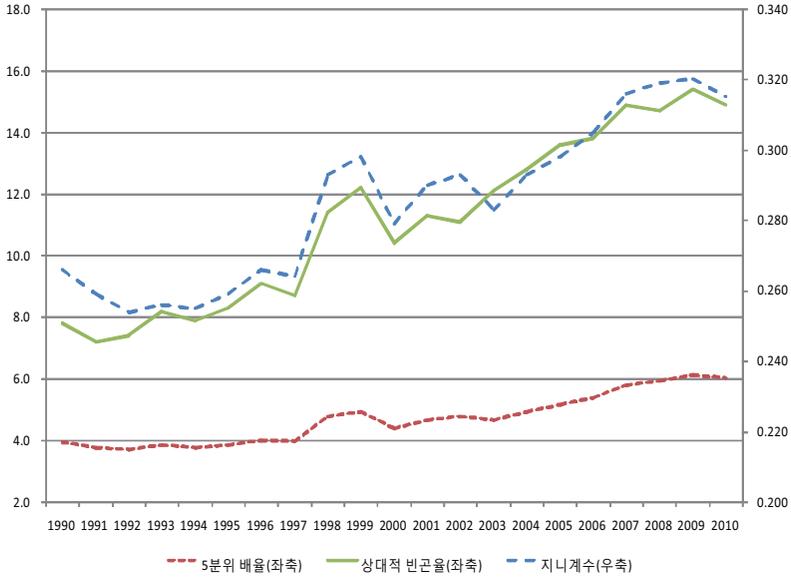


자료: 경제활동인구조사, 원자료, 각연도

□ 중간 일자리 감소와 자영업의 소득 정체로 인해 빈곤층 증가와 소득분배 악화

- 모든 소득분배 지표가 악화되는 추세를 보이고 있음
 - 지니계수와 상대적 빈곤율(중위 소득 50% 미만 비율) 증가. 두 지표는 거의 동일한 변화 패턴을 보이고 있음
 - 상위 80% 소득/하위 20% 소득의 비율을 나타내는 5분위 배율 역시 1998년 4.8에서 2010년 6.0으로 증가
- 이러한 추세는 1990년대 초반부터 지속되어 오던 추세임을 유의해야 함
 - 최근의 경제위기로 인한 현상이 아님. 따라서 구조적 요인에 기인한 것일 가능성이 큼
 - 2010년과 2011년에 이러한 추세가 다소 완화되었으나, 일시적 완화인지 아니면 지속적 추세로 이어질지는 판단할 수 없음

<그림 13-5> 소득분배 지표의 변화 추이



자료: 통계청, KOSIS

3) 노동시장 구조가 반영된 이원적 성격의 노사관계

□ 노동조합의 조직률은 다소 감소하는 추세를 보임

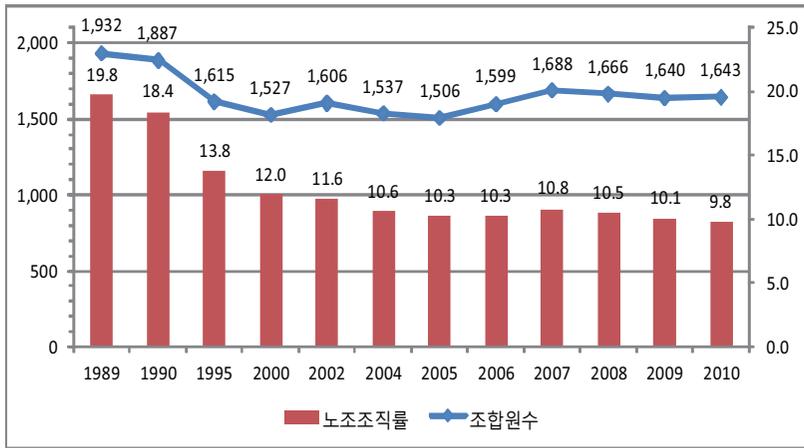
○ 1990년 이후 노동조합 조직률은 낮아지고 있으며(1990년 17.2% → 2010년 9.8%), 2010년에는 최초로 노조조직률이 10% 이하로 떨어짐

- 노조조직률이 지속적으로 감소하는 것은 산업구조의 변화로 인한 노조 조직화가 상대적으로 어려운 서비스산업 비중 증가 및 이익대변 범위가 협소한 노동조합 운동 등에 원인이 있음
- 한국노총과 민주노총 조합수 및 조합원수가 소폭 감소하는 가운데 미가맹 노조의 경우는 2000년부터 꾸준히 증가. 기존 노

동운동과 차별화 경향이 지속적으로 나타남

- 그러나 공공부문의 조직률은 민간부문과는 달리 높은 수준을 유지하고 있음
 - 2010년말 기준 민간부문 조직률은 8.6%(조합원수 137만 800명)에 불과, 교원부문은 18.9%(조합원수 7만5000명), 공무원 부문은 58%(조합원수 18만 9000명)로 나타남
 - 교원부문의 조직률은 감소하고 있으나 공공부문의 조직화 경향은 지속될 것으로 전망됨

<그림 13-6> 노동조합 조직률과 조합원 수 추이(단위: 천명, %)



자료: 고용노동부, 노동조합 조직현황, 각연도

- 노사관계 역시 노동시장의 구조를 반영하여 내부자와 외부자 사이에 뚜렷이 구분되는 특징을 보이고 있음
 - 노동조합의 조직과 활동이 대기업 정규직 근로자 중심으로 이루어져 대표성의 위기가 발생하고 있음
 - 이 부문에서의 노사관계 비용이 중소기업·무노조·비정규직에게

전가되고 있는 상황임

- 따라서 대기업과 공공부문의 노사관계 안정은 기업과 정규직 노조의 담합으로 인한 비용을 하청업체나 비정규직 근로자들의 부담함으로써 달성되고 있는 측면이 강함
- 이러한 정규직 위주의 노동조합 성향은 비정규직, 하도급 근로자 및 중소기업의 노사관계의 큰 부담을 주어 노사관계의 불안정성이 이들 부분에서 표출될 위험을 내포하고 있음

나. 문제점 및 요인

- 이상에서 지적한 노동시장의 문제점들이 발생하게 된 요인은 크게 노동시장 외부요인과 노동시장 내부요인으로 나누어 살펴볼 수 있음
 - 노동시장 외부요인으로는 경제성장률의 저하, 경제의 급격한 서비스화 및 서비스 산업의 낮은 경쟁력, 숙련편향적 기술변화와 국제 노동시장에서의 중·저숙련 노동공급 증가 등을 들 수 있음
 - 여기에서는 주로 노동시장의 내부적 요인을 중심으로 살펴보고자 함
- 정규직과 비정규직의 고용보호 수준의 차이
 - 한국의 노동시장이 경직적인가의 문제는 한국 노동시장의 분절적 노동시장 구조로 인해 일률적으로 판단할 문제가 아님
 - 시장경쟁으로부터 두텁게 보호되고 경직적인 부분과 보호기제가 없고 불안정한 부분으로 노동시장에 단층적인 구조가 형성되어 있기 때문임
 - 정규직과 비정규직의 고용보호 수준에 차이가 존재함
 - 정규직은 무기계약과 해고제한 등으로 높은 수준의 고용보호를 받는 반면 비정규직은 한시적 기간에 한해 고용되어 고용

보호의 수준이 낮음

- 고용보호 수준의 차이로 말미암아 기업의 비정규직 활용 유인이 강화되고 있음
- 기존의 정책방향은 정규직의 고용보호 수준을 그대로 유지한 채 비정규직의 고용보호 수준을 높이는 것이었음
 - 이러한 정책은 보호 효과는 상대적으로 적은 반면 고용창출에 부정적인 영향을 미침
 - 정규직의 고용보호 수준을 완화하고 비정규직의 고용보호 수준을 높여 양자의 고용보호 수준이 차이를 줄이는 방향으로 정책이 추진되어야 함

□ 임금체계의 경직성

- 한국의 임금체계는 연공서열에 따른 전통적인 임금체계가 지배적임
 - 임금이 연령 또는 근속연수가 차지하는 비중이 높아 직무가치의 반영이 낮고 생산성과 임금 사이의 괴리가 발생할 가능성이 높음
- 연공형 임금체계는 ①임금경직성이 높아 임금조정을 어렵게 하고, ②다양한 고용형태의 활용을 어렵게 만들며, ③장기근속자일 수록 생산성과 임금 사이의 차이가 발생하므로 장기근속자의 조기퇴출을 유도하는 경향이 있음
- 연공형 임금체계는 특히 고용형태의 다양화와 노동력 고령화 추세와는 양립하기 어려움
 - 따라서 연공형 임금체계의 경직성을 완화하는 방향으로 임금체계의 개편을 유도해야 함
- 이러한 연공형 임금체계는 고용형태에 따른 고용보호 수준의 차

이와 함께 노동시장에서의 가격조정과 수량조정을 크게 저해하고 있음

□ 분배위주의 집단적 노사관계

- 노사관계는 대기업을 중심으로 안정적인 기조를 유지하고 있음
 - 노사분규의 발생건수도 하향안정화되는 추세임
- 그러나 노동조합 활동이 임금인상 등 단기적 기업성과의 획득이라는 분배적 이슈에 중점이 두어져 있음
 - 반면 작업장 혁신, 기술혁신, 임금체계의 개편, 근로자의 교육·훈련 등을 통한 기업 경쟁력의 강화와 이를 통한 장기적 고용안정 확보 및 임금수준 제고라는 생산적인 측면에 대한 관심은 상대적으로 매우 부족한 실정임
- 사용자 또한 생산적 노사관계 발전을 위한 비전과 추진역량이 부족함
 - 노사관계 문제의 해결을 정부나 법·제도에 기대어 해결하려는 무임승차 경향이 강함
 - 노사관계의 발전을 위해서는 사용자측의 노사관계에 대한 투자와 구체적 노력이 배가되어야 하는 상황임
- 노동시장 이중구조의 고착화 및 소득분배 악화로 인해 노사관계에서 분배적 이슈가 첨예하게 대립될 가능성이 높아짐
 - 노동시장 내부자들은 노동조합을 통해 기득권을 유지하려고 노력할 것임. 따라서 기존의 분배위주의 집단적 노사관계가 강화될 가능성이 있음
 - 대표기제가 부족한 노동시장 외부자들은 직접적인 정치적 통로를 통해 이해관계를 표출하려고 할 것임
- 따라서 노사관계에서 생산적 이슈보다는 분배적 이슈나 제도개

선 등에 관한 요구가 증가하리라고 예상됨

- 집단적 노사관계법, 비정규직법, 최저임금 등 노사관계 법·제도
와 사회안전망 확충 등에 대한 법개정 요구 및 이를 둘러싼
노사간 갈등이 증폭될 가능성이 높음

□ 사회안전망 사각지대의 존재

- 대외여건의 변화 및 고용구조의 변화 등으로 인해 노동시장에서
의 위험성이 증가하면서 노동시장에서 탈락한 취약계층에 대한
사회안전망을 강화할 필요성이 점증하고 있음
- 이러한 기능을 현재 사회보험제도가 담당하고 있으나 광범위한
사각지대가 존재하고 있음
 - 2011년 현재 고용보험의 미가입률은 35.4%, 국민연금의 미가
입률은 29.0%에 달함. 이러한 미가입자는 주로 소규모 기업과
비정규직 등 노동시장 취약계층에 집중되어 있음
 - 이러한 노동시장 취약계층이 사회보험에서 제외됨으로써 고용
서비스 등 고용정책의 대상에서 실제로 제외되는 결과를 초
래. 따라서 노동시장 취약계층의 근로유인을 제고를 위한 정
책수단의 효과성이 한층 더 떨어지고, 다른 사회복지에 대한
의존성을 심화시키는 결과를 초래하고 있음
- 사회복지제도의 확충에 앞서 사회보험 사각지대를 해소하는
정책적 노력을 체계적으로 추진해야 함

다. 정책방향 및 과제

1) 노사관계 정책의 방향

- 노동시장에서의 공정한 경쟁을 촉진하되, 노동시장에서 탈락한 취약

계층에 대한 보호기제를 강화하는 방향으로 노동정책과 노사관계정책의 기초를 삼아야 함

- 노동시장에서의 공정한 경쟁을 저해하는 노동시장의 단층적 구조를 발생시킨 구조적 요인을 해소하여 노동시장에서의 공정한 경쟁을 촉진하고, 이를 통해 고용창출과 소득분배 개선 → 노동시장 이중구조 개선
- 노동시장의 외적인 요인으로 인해 근로자의 고용과 소득의 불안정성이 당분간 증가될 것으로 예측되므로, 이에 대비하기 위해 사회안전망 사각지대 해소와 보충적 소득보호기제 구축 → 노동시장 취약계층에 대한 사회안전망 확충
- 노동시장의 문제를 좁은 의미의 노동정책만으로 해결하기에는 한계가 있음을 유의해야 함
 - 노동시장 문제의 상당 부분은 경제성장률과 성장의 고용효과 하락, 기술 변화 및 노동시장의 국제적 통합, 서비스 부문의 취약성 등 노동시장 외부적 요인에 의해 크게 좌우되기 때문임. 따라서 거시경제정책, 교육정책, 산업정책, 복지정책 등이 종합적으로 고려되어야 함
 - 거시적 환경변화를 무시하고 노동시장 문제에만 집중하여 규제적 수단에 의해 부분적인 해결책을 추진하는 것은 큰 성과를 거두기 어렵다는 사실을 인식하는 것이 중요

2) 노사관계 정책의 과제

가) 노동시장의 이중구조 개선을 위한 정책과제

- 노동시장의 이중(단층적)구조를 개선하기 위해서는 ①정규직 고용보호의 재구성, ②비정규직 보호의 실효성 강화, ③생산적 노사관계의 확립, ④대기업과 중소기업의 공정거래질서 확립 등을 위한 정

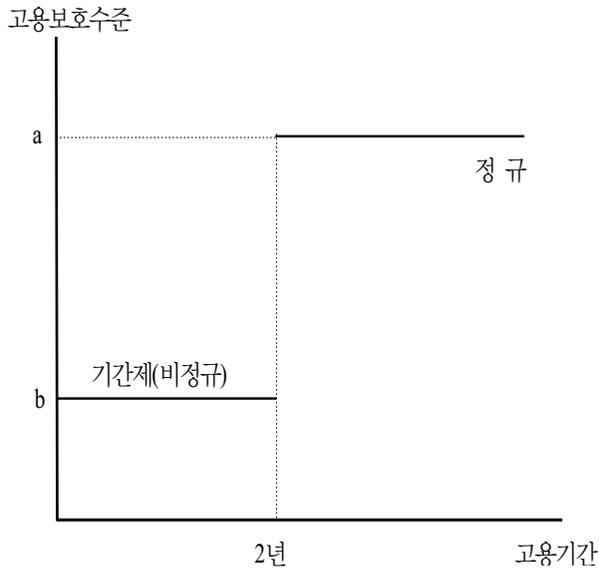
책과제를 추진하는 것이 필요함

□ 정규직 고용보호의 재구성

- 한국 노동시장의 분절적 구조를 개선하기 위해 정규직 고용보호의 완화가 필요함. 앞에서 지적한 것처럼 분절적 구조의 결정요인에는 고용형태, 기업규모, 노동조합이 있음. 이 중 정규직과 비정규직이라는 고용형태에 따라 임금과 고용안정성에 상당한 차이가 존재함
- 현재 정규직과 비정규직의 고용보호 수준 사이에는 그림<13-7>에서와 같이 해고비용의 차이(gap)가 존재함. 이러한 이중적 구조를 가진 고용보호법제를 개편하는 방안 중 지금까지 외국에서 시도된 방안에는 다음과 같은 세 가지 방법이 있음
 - 첫째, 정규직의 고용보호수준을 그대로 둔 채 비정규직의 고용보호수준을 완화하는 방법. 1990년대 유럽 상당수 국가에서의 고용보호법제의 개혁이 이러한 형태를 취함. 이 개혁은 부분적 개혁(partial reform)이라고 불리기도 함. 부분적 개혁에 전반적인 평가는 부정적임. 비정규직 고용에는 일부 긍정적인 효과를 미쳤으나, 노동시장의 이중구조를 강화시키는 부작용을 야기(OECD, 2004)
 - 둘째, 정규직의 고용보호수준을 완화하는 방법. 이러한 개혁은 스페인의 1997년 PEPC의 도입, 프랑스나 독일에서의 최근의 일련의 고용보호법제 개편 논의 등에서 나타남. 이러한 개혁이 진행된다면 전반적인 고용보호수준은 완화되고, 정규직과 비정규직의 고용보호수준의 차이는 줄어들음
 - 셋째, 정규직의 고용보호를 완화하는 동시에 비정규직의 보호를 강화하는 방법. 이러한 방향으로 노동시장 개혁이 진행된다면 정규직과 비정규직의 고용보호수준의 차이는 감소함. 그러

나 전반적인 고용보호수준의 변화는 상대적으로 정규직과 비정규직의 고용보호수준을 얼마나 낮추고 높였는가에 따라 달려 있음

<그림 13-7> 한국 고용보호법제의 구조



자료: 이인재외, 2010.

- 정규직의 고용보호 완화를 추진하는 방법으로 다음과 같은 몇 가지 방안을 검토할 수 있음
 - 정규직의 해고요건의 완화: '정당한 사유'를 요구하는 근로기준법 제23조의 해고사유를 완화하는 방안. 현재 근로기준법상의 해고요건을 시행령 등을 통해 구체화하자는 방안, 변경해지 제도의 도입, 근로자의 능력에 따른 해고인정, 해고제한 규정이 적용되는 최소한의 근속기간 설정과 정리해고상의 '긴박한 경영상의 필요성' 요건을 완화하자는 주장도 같은 맥락

- 신규정규직 계약의 도입: 일반적인 정규직 무기계약 이외에 고용보호수준을 낮춘 새로운 형태의 무기계약을 도입하는 방안. 이 방식은 정규직보다 낮은 고용보호 수준(해고비용) + 적용범위의 제한(노동시장 취약계층, 예를 들면 1년 이상의 장기실업자, 고령자, 노동시장 신규진입자(청년)이라는 두 가지 요소를 결합하는 방안임
- 부당해고와 관련된 금전배상제도의 도입: 현행법은 해고가 부당해고로 판정될 경우 원직복귀를 원칙으로 하고 다만 근로자가 원하는 경우에만 근로자가 해고기간 동안 근로를 제공하였다면 받을 수 있었던 임금 상당액 이상의 금품을 사용자가 근로자에게 지급하고 근로관계를 해소할 수 있도록 하고 있음(근로기준법 30조 3항). 그러나 사용자가 금전배상을 통해 근로관계를 해소할 수 있는 방안은 배제됨. 부당해고시 금전배상제도의 인정은 사용자에게 일정액의 추가적인 금전배상을 통하여 근로관계를 종료할 수 있는 대안을 인정하자는 방안
- 부당해고와 관련된 금전배상제도 도입
 - 직접적인 해고요건의 완화나 신규 정규직 계약 도입 방식은 도입과정에서 외국의 경험에 비추어 볼 때 정치적 실행 가능성이 떨어짐. 따라서 부당해고와 관련된 금전배상제도를 도입하여 해결하는 방안이 현실적인 대안임
 - 사용자에 의한 해고 남용의 우려는 사용자의 금전배상 액수의 가중조정과 금전배상 신청에 일정한 요건(법원의 허가)을 부과하여 해결
- 고용보험 경험요율제(experience ratings) 도입
 - 해고를 법적으로 제한하는 방식보다는 해고세(lay-off tax)를 부과하는 방식이 보다 효과적임. 즉 해고에 경제적 비용을 부

담시킴으로써 해고의 유인을 억제하는 방법

- 현행 고용보험은 기업의 해고건수와 관계없이 임금 총액의 0.45%를 실업급여에 대한 고용보험료로 책정하고 있음. 이러한 요율산정방식은 해고를 많이 하는 기업으로부터 적게 하는 기업으로의 교차보조금 지급(cross-subsidy)과 동일한 효과를 나타냄
- 과거 3년간의 해고건수에 따라 기업부담분의 고용보험료를 변동하여 책정하는 방식의 도입이 필요 → 해고를 많이 한 기업이 고용보험료 부담이 커지므로 해고가 빈번하게 이루어지는 비정규직 활용의 인센티브가 크게 감소할 것임
- 우선 종업원 1,000인 이상의 기업부터 적용하고 단계적으로 확대 실시. 보험요율=0.45±(지난 3년간 보험급여총액/지난 3년간 보험료 납부 총액)으로 산정. 부담을 감안하여 중소기업에서는 증감률을 낮추어서 조정. 특정 규모(예를 들어 50인 이하)의 기업에는 적용을 면제

□ 비정규직 보호의 실효성 강화

- 소득분배 상황의 악화 및 대기업과 중소기업의 격차 등 우리사회의 문제가 노동시장에서 비정규직 문제로 집약되어 제기되고 있음. 따라서 차기 정부의 최대 정책현안이 될 가능성이 매우 높음
- 비정규직의 정의와 규모에 관해서는 논쟁이 존재함. 정부기준과 노동계 기준이 대립하여 정치적·소모적인 논쟁이 진행되고 있음. 2011년 3월 기준 비정규직 비율은 정부기준 577만 1000명(33.8%), 노동계 기준 831만 명(48.7%)임
- 정부의 비정규직 기준은 C+D, 노동계의 비정규직 기준은 B+C+D로 차이가 있음

<표 13-2> 비정규직의 정의

구 분	종사상지위	
	고용형태	상용
정 규 직	A	B
비정규직	C	D

- OECD의 임시직(temporary workers) 기준에 의하면 우리나라의 핵심노동력 계층(25-54세)의 임시직 비율은 임금근로자의 15.7%로 OECD 평균 10.2%보다 높음. 칠레·헝가리(28.5%), 스페인(23.9%), 폴란드(23.5%), 포르투갈(21.4%) 다음으로 높은 수준임
 - ※ OECD는 기간제, 파견, 일일근로를 임시직 근로자(temporary workers)로 파악. 파트타임 근로자는 별도의 개념으로 분류
- 정규직과 비정규직은 임금과 근로조건, 사회보험 가입률에 큰 차이가 있음
 - 정규직과 비정규직의 인적 특성을 통제한 엄밀한 의미에서의 임금격차는 분석모형에 따라 차이를 보이고 있음. 고용노동부의 분석에 의하면 비정규직의 시간당 상대임금 수준은 정규직의 87.4%로 나타남. 그러나 이보다 작게 나오거나 크게 나오는 연구결과도 다수 존재함
 - 국민연금 가입률과 고용보험 가입률은 정규직 가입률의 1/2 수준임
 - 한국에서의 비정규직은 정규직으로 가는 가교(bridge)라기보다는 함정(trap)일 가능성이 높음. 1년 기간 동안 비정규직→정규직 이행확률은 20.6%임

※ 비정규직→비정규직 59.8%, 비정규직→비경활 13.5%, 비정규직→실업 2.6%, 비정규직→비임금근로자 3.5%(2007. 8-2008. 8 기간)

○ 비정규직의 불안요인은 결국 고용 불안정성과 상대적으로 낮은 임금·근로조건에 있음. 비정규직 대책의 목표는 비정규직의 ① 고용안정성의 제고, ②적정한 임금, 근로조건의 보호로 설정할 수 있음

○ 기간제 근로자의 기간제한 탄력성 확보

- 현행법은 기간제 근로의 총 사용기간을 2년으로 정하고 있음. 이는 반복갱신의 남용을 방지하려는 목적이 있음

- 노동계는 기간제 사유제한을 주장하고 있으나, 이는 신규고용을 크게 저해할 우려가 있음

※ 기간제 근로자에 대한 EU 지침에서도 ①계약연장을 위한 객관적인 사유를 제한하거나, ②기간제 근로의 총기간을 제한하거나(우리나라) ③갱신히수 제한 중 하나 이상의 조치를 취하도록 함. 기간제 사용사유 제한은 EU 지침에도 없음. 프랑스가 사용사유 제한을 두고 있음. 프랑스는 부작용을 완화하기 위해 2006년 최초고용계약제도(26세 이하 근로자의 기간제 사유 제한 철폐)를 도입했으나 격렬한 반발로 실패. 한번 도입한 제도는 바꾸기 어려우므로 주의가 필요

- 기간제한에는 긍정적 효과와 부정적 효과가 있음. 긍정적 효과는 정규직 전환을 촉진하는 기능. 부정적 효과는 재계약 거부로 인한 해고임. 따라서 기간제한을 없애는 것이나 현행과 같이 기간 제한이 너무 짧은 것은 모두 바람직하지 않음

- “2+2” 방식이 타당. 즉, 기간제 근로자 당사자가 원할 경우에는 1차에 한하여 계약 연장이 가능하도록 함. 다만 이러한 방식을 모든 기간제 근로자에게 일반적으로 적용하는 것은 기간제한의 정규직 전환효과를 감소시킬 수 있음. 따라서 ①기간제

한의 부정적 효과가 큰 집단을 식별하여 한정적으로 적용하거나, ②기간제한의 부정적 효과가 크게 나타나는 경제위기시에 한시적으로 적용하는 방법을 선택

○ 파견근로 대상 제한의 완화

- 현행 파견근로에 대한 규제는 다른 고용형태에 대한 규제와 비교해 볼 때 과도한 측면이 있음. 사유제한, 기간제한, 차별금지가 모두 적용되고 있음(<표 13-3>)

<표 13-3> 비정규직 보호관련 규제현황

구 분	사유제한	기간제한	차별금지
기간제	×	○ (2년)	○
파 견	○	○ (2년)	○
도급용역	×	×	×

- 현행 규제방식: 제조업의 직접생산 공정업무 제외+파견근로의 허용대상은 포지티브 리스트(positive list) 방식으로 설정(32개의 파견대상업무)
 - ※ 외국의 입법예: 일본은 1999년 포지티브 리스트 방식에서 네거티브 리스트 방식으로 변경(건설, 항만운송, 경비, 의료업을 제외하면 모두 쓸 수 있음). 독일: 건설업 제외하면 차견대상 및 파견기간에 제한 없으며, 차별처우만 금지. 영국, 미국, 호주 등은 제한이 없음
- 파견근로는 근로자의 직장탐색 비용을 줄여 일자리를 찾는 것을 쉽게 하는 순기능을 가지고 있음. 고용창출에 긍정적인 역할 때문에 각국에서 규제를 완화하는 추세
- 파견에 관한 규제는 대폭 완화할 필요 있음. 파견허용업종을

네거티브 리스트 방식으로 바꾸거나 현재보다 대폭 확대해야 함. 파견업체의 허가제에서 신고제로 전환

○ 사내도급·용역근로자의 보호 강화

- 비정규직 고용형태간에 규제의 불균형이 두드러지는 부분은 도급·용역근로자임. 도급·용역근로에는 사유제한, 기간제한, 차별금지 어느 것도 규제되지 않음
- 이러한 규제의 불균형으로 인해 비정규직법 도입 이후 도급근로가 증가하고 있음
- 사유제한은 과도한 제약으로서 어느 형태의 비정규직에도 불합리함. 기간제한 역시 도급관계가 장기적 거래를 전제로 한다는 점을 감안하면 오히려 근로자에게 불리하게 작용. 따라서 나머지 규제인 차별금지를 도입해야 하느냐의 문제임(도입되어도 실제로 업무가 분리되어 있기 때문에 파급효과는 크지 않을 것임)
 - ※ 최근 정부는 “사내하도급가이드라인”을 만들어 사내하도급에 대한 행정지도를 실시하고 있음. 이러한 소프트 규제방식은 과도한 규제를 수반하지 않으면서도 실효성을 제고할 수 있는 방안임
- 파견에 대한 사유제한 완화를 전제로 사내하도급 근로자에 대한 최소한의 규제 도입. 차별금지를 도입하는 노동법적 접근보다는 현행 공정거래법의 규정을 사내도급·용역 실태를 반영하여 보완하고 법집행을 강화하는 경제법적 접근이 적절
 - ※ 한국 경제의 주력산업인 자동차·조선·전자 부문에서 사내하도급을 집중적으로 활용하고 있음(또한 유통, 숙박업 등 서비스산업에서도 사내하도급 활용이 증가 추세). 경제법보다 훨씬 규제적인 노동법적 접근의 부작용이 클 것임. 그러나 상응하는 공정거래질서 확립 차원에서의 경제법적 규제는 반드시 필요함

○ 비정규직을 위한 직업훈련 지원 확대

- 정규직과 비정규직의 임금격차의 문제는 “숙련격차”의 문제. 숙련격차가 해소되어야 정규직으로의 전환도 가능하고 높은 임금을 받을 수 있음
 - ※ 정규직과 비정규직의 임금격차는 근로자의 관측되지 않는 생산성을 통제할 경우 6.5-8.4%로 축소됨
- 이 문제는 차별금지라는 법적 장치로는 해결할 수 없는 근본적인 문제
 - ※ 현재 대부분의 기업에서 정규직과 비정규직의 직무가 분리되어 있으며, 직무분리의 기준은 업무가 요구하는 숙련수준임. 숙련수준이 다른 직무의 임금을 동일하게 적용하는 데는 한계가 있음
- 비정규직에 대한 직업훈련의 강화를 통해 비정규직의 숙련수준을 제고하는 것이 필요. 이러한 정책의 단기적 효과는 잘 나타나지 않으나 장기적·거시적 관점에서 보면 매우 중요한 정책임

□ 생산적 노사관계의 확립

○ 법과 원칙의 노사관계 견지

- 정부는 노사관계에서 공정한 법집행자의 역할을 견지해야 함. 개별적 노사분쟁과 집단적 노사분쟁에 대해 법과 원칙을 충실하게 실현하고자 하는 일관된 노력이 필요
- 노동조합은 물론 기업의 위법·탈법행위에 대해서도 공정하고 엄격한 법집행이 요구됨
- 이를 제도적으로 확보하기 위해 현재 개별적 노사분쟁의 심판, 차별구제 및 집단적 노사분쟁의 조정을 담당하고 있는 노동위원회 역할과 위상 강화가 필요 → 독립적 기구로 확대 개편하여 노동시장에서 공정거래위원회와 같은 역할을 담당

○ 미시적 수준에서의 생산적 노사관계 정립

- 대기업 노조의 과도한 교섭력과 기득권 유지의 문제는 복수노조의 도입과 근로시간 면제제도의 도입을 통해 어느 정도 순화됨. 이제는 이러한 제도적 여건을 바탕으로 기업수준에서 노사관계의 질적 변화를 위한 정책을 추진할 단계라고 할 수 있음
- 기업의 생산성 향상을 위한 작업장 혁신, 임금체계 개편, 근로자 교육훈련의 강화, 기업내 격차 해소를 위한 노사의 공동노력이 필요함. 이를 위해 정부는 생산적 노사관계의 모형을 발굴하여 보급하고 노사관계의 변화를 시도하는 노사에 대한 컨설팅 지원 등을 강화해야 함

○ 거시적 차원에서의 사회적 대화 채널 효율화

- 고용문제나 노사관계 문제를 해결하기 위해 사회적 대화기구를 통한 의견수렴을 통해 노사갈등을 사전에 예방하고 노동이슈의 지나친 정치화를 막을 필요가 있음
- 다만 현재의 비효율적인 대화구조를 개편하여 사회적 대화의 생산성을 제고해야 함

□ 대기업과 중소기업의 공정거래질서 확립

○ 노동시장에서의 격차 문제와 소득분배의 악화 문제는 생산물 시장의 구조와도 밀접한 관련이 있음

- 생산물 시장에서 수요독점력을 가진 대기업이 노동비용을 생산요소시장으로 전가하는 구조가 형성됨. 이런 소위 원·하청 관계에서 하청기업은 정규직보다 낮은 임금을 지급할 수 있는 비정규직을 활용하여 비용경쟁력을 확보하고자 함
- 최근 들어 문제가 되고 있는 사내하도급 근로자의 활용은 고용조정과 노동비용 절감의 두 가지 목적을 동시에 달성할 수 있는 비정규직 활용방식이라고 볼 수 있음. 해고제한의 문제와 비용절감의 문제를 기업과 기업 간의 도급형태로 우회적으

로 해결

- 따라서 비정규직 발생과 임금·근로조건 격차는 독점적인 생산물 시장 구조와 노동시장의 고용보호규제 및 노동조합 등이 복합적으로 작용하여 발생하는 문제임
 - 생산물 시장이 독점적일수록 노동조합의 조직가능성이 높음. 이는 독점적 생산물 시장의 독점이윤이 노동조합의 조직가능성을 증가시키기 때문
- 노동시장의 이중구조 문제의 해결을 위해서는 생산물 시장에서의 공정거래질서 확립을 위한 질서정책이 병행되어야 함
 - 사내하청 또는 특수형태근로자 등의 문제에 있어 경직적인 노동법적 접근보다는 보다 유연하고 실효성 있는 경제법적 접근 방식이 요구됨
 - 표준약관이나 가이드라인 제정 등을 통한 공정거래위원회의 노동문제의 경제법적 해결에 대한 관심과 정책개발이 필요

나) 취약계층에 대한 사회안전망 확충을 위한 정책과제

- 노동시장의 구조변화에 따라 사회안전망 강화에 대한 수요 증가. 이를 위한 정책과제로는 ①사회보험 사각지대 해소, ②임금보험제도 (wage loss insurance)의 도입, ③자영업자를 위한 개인저축구좌제 (individual savings accounts) 도입 등이 필요함
- 사회보험 사각지대 해소
 - 경기변동성의 심화와 소득분배의 악화로 인해 취약계층의 사회안전망 보완이 필요함 → 저소득층에 대한 사회보험료 감면을 통해 기존 사회보험제도의 효과성을 제고할 수 있음
 - 현재 사회보험 적용대상은 <표 13-4>와 같이 광범위하게 설정되어 있음

<표 13-4> 사회보험제도의 현황

구 분	국민연금	고용보험	건강보험	산재보험
사회위험	빈곤, 노령	실업	질병	산업재해
개시년도	1988년 1월	1995년 7월	1977년 6월	1964년 7월
관리대상	18~59세 전국민 (사업장/지역)	사업장	전국민 (사업장/지역)	사업장
관리단위	개인별 관리	사업장별 관리	세대별 관리	사업장별 관리
가입대상	국내거주 18~59세 국민	1인 이상 사업장 임금근로자 65세 이상 제외	의료급여 수급권자 제외한 전국민	1인 이상 사업장 임금근로자
제외	가입 제외	주 15시간 미만 (지역가입은 가능)	주 15시간 미만	주 15시간 미만 (지역가입은 가능)
	적용 제외	소득이 없는 자 (질병, 휴직, 폐업 등)	공무원, 가사서비스업, 특수고용형태 근로자 등	-
보험료 부과기준 ¹⁾	과세 근로소득 (보수월액)	과세 근로소득 (보수월액)	과세 근로소득 (보수월액)	과세 근로소득 (보수월액)
보험 료율	사업주	4.5%	0.55%(+0.25%)	2.82%
	근로자	4.5%	0.55%	2.82%
급여제한 요건	10년 미만 가입 (일시금 지급)	180일 미만 가입	6개월 이상 체납	없음
국고지원 (10년)	100억원 (운영비)	102억원 (운영비)	49,753억원 (보험료 예상수입액의 20%+운영비)	92억원 (운영비)
관리기관	국민연금공단	근로복지공단	건강보험공단	근로복지공단

자료: 유경준, 2011.

- 그러나 실제로는 다양한 이유로 사회보험의 사각지대가 존재하고 있는 실정
 - 사회보험의 사각지대는 법적으로는 가입이 강제되어 있으나 미가입하고 있는 사실상 사각지대와 법적 가입요건 미충족 및 적용제외로 인한 제도적 사각지대로 나눌 수 있음

○ 고용보험의 사각지대

- 고용보험의 가입대상자는 임금근로자의 84.8%(1435만3000명)이며, 이중 실제 가입자는 가입대상자의 68.8%(987만9000명)임. 따라서 법적 가입대상임에도 가입되어 있지 않은 근로자는 적용대상자의 31.2% (447만4000명) → 사실상 사각지대
- 임금근로자 중 적용제외자(15시간 미만 근로자) 265만7000명, 비임금근로자(자영업자, 무급가족종사자) 695만7000명 등 총 965만2000명은 고용보험이 적용되지 않음 → 제도적 사각지대

<그림 13-8> 고용보험 사각지대 추정(단위: 천명, (%), [%])

15세 이상 총인구 4,065만명(100%)						
경제활동인구 2,484만명(61.1%)						
비경제 활동인구 1,582만명 (38.9%)	실업자 83만명 ¹⁾ (2.0%)	취업자 2,401만명(59.1%)				
		임금근로자 1,705만명(41.9%)				
		비임금근로자 696만명 (17.1%)	적용제외 270만명 [15.8%]	적용대상 1,44만명 [84.2%]	실제 가입자 988만명 [68.8%]	미가입자 447만명 [31.2%]
		공식적으로 제외	제도적 사각지대	제도적 사각지대	고용보험 수혜대상	고용보험 수혜자

주: 1) 고용보험 가입 실업자 중 180일 미만의 경우 실업급여 수급 자격 상실, 임금근로자 중 실직 시 실업급여 수급 자격대상은 매우 낮은 것으로 추정됨
 2) (%) - 15세 이상 인구 대비 비중 [%] - 임금근로자 대비 비중 또는 적용대상자 대비 비중
 자료: 유경준, 2011.

○ 국민연금의 사각지대

- 임금근로자 중 국민연금 가입자는 9,632천명(61.1%), 비임금근

로자 중에서 직장가입자는 944천명(21.7%), 지역가입 2,032천명(46.8%)

- 경제활동인구 중 제도적 사각지대는 715천명, 사실상 사각지대는 4,652명으로 추정됨. ①임금근로자 중 적용제외자(주 15시간 미만 근로자, 질병, 휴직, 폐업 등으로 소득이 없는 자) 715천명(4.5%)은 제도적 사각지대, ②임금근로자 중 미가입자 1,306명(30.1%) 사실상 사각지대 ③비임금 근로자 중 미가입자 1,306천명(30.1%)는 소득이 낮아 국민연금에 가입할 여유가 없는 자로 볼 수 있으므로 사실상 사각지대에 속함

<그림 13-9> 국민연금 사각지대 추정(경제활동상태별 기준, 2010년 8월)

단위: 천명, (%), [%]

18-59세인구: 30,821(100.0)											
비경제 활동 인구 ²⁾ 8,955 (29.1)	경제활동인구: 21,866(70.9)										
	취업자: 21,090(68.4)										
	임금근로자: 15,755(51.1)					비임금근로자: 5,335(17.3)					
	직장 가입 9,632 [61.1]	지역 가입 838 [5.3]	미가입 3,319 [21.1]	적 용 제 외 715 [4.5]	특수 직역 연금 1,250 [7.9]	자영업자: 4,344(14.1)				무급 가족 종사자 992 (3.2)	실 업 자 776 (2.5)
						직장 가입 ⁴⁾ 944 [21.7]	지역 가입 2,032 [46.8]	공적연 금수급 권자 ³⁾ 62 [1.4]	미 가 입 1,306 [30.1]		
공식적 적용제외		사실상 사각지대	제도적 사각지대	적용제외				사실상 사각지대			

주: 1) (%)는 18-59세 인구 대비 비중, [%]는 임금근로자 또는 비임금근로자 대비 비중
 2) 공적연금 수급권자는 현재 공적연금(국민연금, 특수직역연금 등)을 받고 있거나 추후 받을 수 있는 상태
 3) 공식적으로 제외대상이라도 임의가입은 가능함
 4) 자영업자 중에서 직장가입자는 고용주에 해당됨
 자료: 유경준, 2011.

- 이에 비해 건강보험과 산재보험의 사각지대의 문제는 심각하지 않음
 - 건강보험은 의료수급권자를 제외한 전 국민이 가입대상. 지역 가입을 통해 적용제외 없음. 다만 임금근로자가 보험료 부담을 이유로 지역가입을 하거나, 직장가입자의 피부양자로 가입된 경우 상당수 존재
 - 산재보험은 1인 이상 사업체에서 재해발생 시 가입 유무와 관계없이 보상이 이루어짐. 사실상 사각지대가 존재하지 않음
- 사각지대의 발생원인
 - 제도적 사각지대: 제도 자체의 목적과 현실적 제약 때문에 발생. 예를 들어 고용보험에서 자영업자의 제외(실업상태 또는 소득 파악이 쉽지 않음)나 국민연금에서 소득이 없는 자 제외(가입을 강제할 수 없음)
 - 사실상 사각지대: 저소득 계층의 가입 기피. 낮은 소득으로 인해 사회보험료 납부 여력이 없음. 사회보험에 가입하여 보험료를 납부하는 대신 보험료를 임금으로 받기를 원함. 영세기업 역시 보험료 납부를 회피하기 위해 사회보험에 가입하지 않을 유인을 가지고 있음
- 저소득층의 사회보험료 환급을 통한 사각지대의 해소
 - 법적으로 가입대상이지만 실제로 가입하고 있지 않은 사실상 사각지대 해소를 목표로 하는 사회보험료 환급
 - ※ 제도적 사각지대의 문제는 기존의 사회보험제도에 무리하게 편입하여 해결하기보다는 개인저축구좌제(individual savings accounts) 등 보완적 제도를 도입하여 해결하도록 함
- 제도 설계
 - 지원범위: 사실상 사각지대가 존재하는 국민연금과 고용보험
 - 지원대상: 5인미만 사업체의 저임금 근로자

- ①저임금근로자로 한정하여 우선 실시 → 향후 영세 자영업자로 확대 검토(아직 정확한 소득과약 불가능)
 - ②저임금 기준: 최저임금 120%(월평균 124.5만원 이하 근로자)
 - ③5인 미만 기업: 사회보험가입률이 특히 낮음 → 향후 10인 미만으로 확대 검토
- 지원수준: 기업과 근로자 부담분 최소 1/3~최대 1/2. 현재 국민연금 보험요율 9%(4.5%+4.5%)와 고용보험요율 1.35%(0.80%+0.55%)를 대상으로 최대 1/2까지 감면. 감면율은 구간을 나누어 점감식으로 설계
 - 운영방식: 가입 후 보험료 환급 방식. 미가입자를 파악하여 사회보험 체계에 편입하기 용이함. 보험료를 낮게 책정하여 지원하는 방식보다는 일단 보험에 가입하게 한 후 추후 환급하는 것이 정책의 체감효과가 높음
 - ※ 월 보수총액 120만원을 받는 근로자에게 사회보험료의 1/2을 환급해주면 연 환급금액은 사용자 381,600원, 근로자 363,600원
- 재정소요 추계
- 사회보험료 환급정책의 수혜대상자는 국민연금 59만명, 고용보험 71만명으로 총 130만명이 수혜대상자
 - 일괄적으로 사회보험료를 1/2로 감면하고 100% 가입을 전제로 하면 연간 최대 3,500억 원의 재정 소요
 - 재정소요와 관련하여 일반예산을 투입할 것인지, 아니면 사회보험기금 자체에서 해결할 것인지에 대한 기획재정부, 보건복지부, 고용노동부 간의 의견조율 필요
 - 사회보험의 재정건전성 상태를 감안하면 일정 규모 이상의 일반예산 투입은 불가피하다고 판단됨
- 사회보험료 환급과 함께 추진해야 할 사항

- 현재 사업주가 고용보험에 가입되어 있지 않은 사업장도 사후적으로 가입사업장과 동일하게 실업급여의 대상자가 될 수 있음. 따라서 근로자에 대한 홍보와 고용보험 미가입사업장에 대한 가입관리를 강화할 필요 있음
- 피보험자 관리 시스템 강화가 필요함. 현재의 사업장별 관리에서 장기적으로는 개인단위별 관리가 이루어져야 하고, 국세청과 연계된 소득활동의 통합적 관리시스템을 구축해야 함

□ 임금손실보험제도(wage-loss insurance)의 도입

- 임금손실보험이란 근로자가 해고를 당하여 이전 직장보다 낮은 임금을 주는 다른 기업에 취업한 경우 그 임금차액의 일부를 일정기간 보전하는 제도임
 - 미국의 경우 자유무역협정 등으로 인해 피해를 받는 산업에서 구조조정으로 직장을 옮기게 된 근로자를 대상으로 현재 시행되고 있음(Trade Adjustment Assistance: TAA). 이 제도의 적용범위를 무역조정에 따른 피해에서 일반적으로 확대하자는 논의가 진행 중임
 - 예를 들어 임금의 일정 비율 적립(사용자 부담+근로자 부담) 기금을 확보하여 임금차액의 50%를 2년간 지급. 지급기간이나 수급자격 등 구체적 내용은 제도 설계시 비용추계를 통해 확정
- 최근 들어 대규모 구조조정 사례(쌍용자동차, 한진중공업)에서 나타난 근로자의 반발을 완화하여 기업의 구조조정을 용이하게 하고, 근로자의 이직으로 인한 소득감소를 보전하는 방법이 될 수 있음

□ 영세자영업자를 위한 개인저축구좌제(individual savings accounts) 도입

- 자영업자는 소득 변동폭이 크고 일자리 상실에 대한 위험에 노

출되어 있어 이에 대한 사회안전망의 확충이 필요한 실정. 2012년부터 자영업자의 고용보험 임의가입을 허용함

- 현재 1인 자영업자나 50인 미만의 근로자를 사용하는 사업주가 대상. 소득이 불규칙한 자영업자의 특성을 고려하여 보험료 및 실업급여의 기준이 되는 소득은 5등급으로 나누어 선택하고, 실업급여액은 기준보수의 50%로 설정함
 - 수급요건은 최소한 1년간 고용보험에 가입하고 매출액 감소, 적자지속, 자연재해 등 불가피한 사유로 폐업한 경우에 지급하기로 함
- 이러한 자영업자의 고용보험 임의가입제도를 자영업자를 위한 개인저축구좌제로 확대·개편할 필요가 있음
- 자영업자의 소득파악이 쉽지 않기 때문에 임의가입제도는 도덕적 해이 발생 등 여러 문제점이 있음. 또한 위험수준이 다른 집단을 고용보험에 포함시킬 경우 고용보험 재정 건전성에 부정적 영향을 미칠 수 있음
- 기본원리
- 실업이 발생할 경우 자영업자가 일정 금액을 인출할 수 있는 개인 명의의 저축구좌 개설하고, 개인이 취업기간 중 구좌에 일정액 적립(사용자도 현행 임의가입제도와 같은 비율로 적립)하고 실업시 일정액(현행 실업보험급여 수준) 인출
 - 개인 구좌의 기금은 투자하여 일정한 수익률을 창출하며, 개인 구좌 기금에 일정 수준의 세금 부과 또는 공제를 통해 공동의 적립기금 마련
 - 실업 발생시 저축계좌로부터 일정 금액을 인출. 기금이 충분히 적립되어 있는 근로자는 정해진 수준의 급여 액수 인출. 기금이 부족한 근로자는 정부로부터의 자금대출을 통해 실업급여

- 수준과 동일한 액수 인출. 차후 고용되었을 때 차입금의 이자와 원금을 갚고 적립. 은퇴 시 잔고가 마이너스(-)인 근로자는 개인구좌기금에 공동 적립기금으로 충당함. 과도한 인출을 막기 위해 평생 인출 횟수제한 등의 제한을 가할 수 있음
- 은퇴시 개인저축계좌에 남아 있는 잔액은 개인에게 귀속됨. 개인이 인출하거나 상속함
- 적용대상과 보상수준은 현재 고용보험 임의가입제도와 같이 설정하되, 임의가입이 아닌 당연 가입을 전제. 적용대상을 100인 이하 사업주까지 점진적으로 확대

