

2021년 주목해야 할 소득보장제도 개편방향 경제활동 참가시기를 중심으로



인사말 p.3

발 제

포스트 코로나 시대, 한국 복지국가, 어디로 갈 것인가? p.21
윤홍식(인하대학교 사회복지학과 교수)

토 론

1. 김성욱(호서대학교 사회복지학과) p.37
 2. 정세은(충남대학교 경제학과) p.43
 3. 정세정(한국보건사회연구원 부연구위원) p.55
 4. 유정엽(한국노총 정책2본부장) p.59
 5. 권병기(보건복지부 복지정책과장) p.65
-



**2021년 주목해야 할
소득보장제도 개편방향
경제활동 참가시기를 중심으로**

인사말



안녕하십니까

한국노총 김동명 위원장입니다.

코로나19 위기를 버텨내고 있는 국민들의 일상이 흔들리고 있습니다. 우리의 일상을 되찾기 위해서 우리는 여러 분야의 정책들이 필요한 상황입니다. 특히 장기화되고 있는 감염병 위기 앞에서 일자리가 줄어들면서 발생했던 ‘소득의 위축’을 회복시킬 정책대안의 제시가 절실합니다.

그나마 5월부터 거시경제지표가 회복되고 있지만, 또 다른 위기가 발생했을 때 똑같은 문제가 발생하지 않으리라 보장할 수 없습니다. 그리고 아직 전면적인 일상의 회복수준까지 가기 위해서는 더욱 많은 노력이 필요합니다. 그런 차원에서 우리 사회가 앞으로 위기상황에서 어떻게 국민들의 소득을 보장할 것인가를 두고 이제는 정말 심도깊게 고민해야 할 때입니다.

오늘의 이 자리는, 노동시장 진입부터 은퇴 이전까지의 시기에 맞추어 국민들을 위한 소득보장제도를 어떻게 설계할 수 있을까에 대한 고민에서 시작되었습니다. 그동안 노인, 아동, 장애인 등 취약계층에 대한 소득보장방안이나 노동시장 주변부에 위치한 청년, 비정규직, 프리랜서, 플랫폼노동자에 대한 개별적 대응방안을 논의하는 자리는 많았으나, 전체적인 틀 차원에서 소득보장제도 전반을 논의하는 자리는 거의 없었던 것 같습니다.

오늘의 토론회가 보다 거시적으로 우리 사회에 걸맞는 소득보장체계를 마련하는 마중물이 되어 더 많은 사회적 논의가 계속되리라 기대합니다. 우리 사회가 소득보장제도 전반에 대해 깊게 고민하는 시간이 되었으면 합니다.

오늘 토론회를 선뜻 공동으로 주최해주신 국회의원 여러분들에게 진심으로 감사하다는 말씀 우선 드립니다. 함께 해주시는 더불어민주당 김민석 의원님, 남인순 의원님, 강병원 의원님, 김성주 의원님, 정춘숙 의원님, 강선우 의원님, 김원이 의원님께서 앞으로도 사회연대형 복지국가 건설을 위해 활발한 입법활동 해주시리라 믿어 의심치 않습니다.

오늘 좌장을 맡아주시는 참여연대 사회복지위원회 김진석 위원장님과 발제를 맡아주신 인하대 윤희식 교수님, 토론을 맡아주신 호서대 김성욱 교수님, 충남대 정세은 교수님, 한국보건사회연구원 정세정 부연구위원님, 한국노총 유정엽 본부장님, 보건복지부 권병기 과장님께 진심으로 감사하다는 말씀 전합니다.

감사합니다.



안녕하십니까.

국회 보건복지위원회 위원장 국회의원 김민석입니다.

포스트 코로나 시대, 한국의 복지국가에 대한 고민이 필요한 시점입니다. 이러한 시기에 소득보장제도의 개편 방향에 대해 논의할 수 있는 토론회를 준비해주신 참여연대와 한국노동조합총연맹, 그리고 함께해주신 많은 의원님 감사합니다. 특별히 발제를 맡아주신 윤홍식 교수님과 좌장으로 수고해주시는 김진석 참여연대 사회복지위원회 위원장님, 토론자로 참여해주신 분들께 깊은 감사를 드립니다.

코로나 19 팬데믹으로 세계는 국가의 복지제도가 얼마나 중요한지 다시 깨닫고 있습니다. 어떤 복지 체계를 지향하는지에 따라 위기 상황에서 국민이 체감하는 복지 정책에 대한 역할과 유효성이 달라지기 때문입니다.

우리 정부는 포용적 복지국가를 지향하고 있습니다. 기초연금과 아동수당, 기초생활보장제도의 부양의 무자 기준 단계적 폐지, 근로장려세제 확대, 전 국민 고용보험 등 다양한 영역의 소득보장제도 개편을 추진해왔습니다.

하지만 인구 고령화와 근로소득의 감소로 사회복지정책 전반에 대한 개선방안을 도출해야 할 필요성이 제기되고 있습니다. 특히 코로나 상황에서는 소득보장과 서비스 제공 못지않게 안정적 고용을 보장하고 지원하는 정책이 중요합니다. 사회복지정책 전반에 대한 점검이 필요한 이유입니다.

새로운 성장동력과 성장의 지속을 위해 복지국가가 대응해야 할 다양한 위험을 사전에 살피고 새로운 패러다임을 마련해야 합니다.

토론회를 통해 소득보장제도에 대한 의미 있는 대안들이 도출되고 그 결과를 사회복지정책에 반영할 수 있는 정책적 의제로 발전시킬 수 있도록 함께 힘을 모으는 시간이 되길 기대합니다. 국회에서도 정책적·제도적으로 개선될 수 있도록 힘쓰겠습니다.

오늘 함께하신 모든 분의 수고에 감사드립니다.
여러분의 가정에 건강과 평화가 깃들기를 바랍니다.



안녕하십니까?

국회 보건복지위원회 소속, 더불어민주당 서울 송파구병 국회의원 남인순입니다.

‘2021년 주목해야 할 소득보장제도 개편방향’을 주제로 토론회를 공동주최하게 되어 기쁩니다. 함께 주최하는 김민석·강병원·김성주·정춘숙·강선우·김원이 국회의원님, 공동주관하는 한국노동조합총연맹 김동명 위원장님, 참여연대 사회복지위원회 김진석 위원장님께 감사드립니다.

또한, 오늘 토론회의 발제를 맡으신 윤희식 인하대학교 교수님, 토론을 맡으신 김성욱 호서대학교 교수님, 정세은 충남대학교 교수님, 정세정 한국보건사회연구원 부연구위원님, 유정엽 한국노총 정책2본부장님, 권병기 보건복지부 사회복지정책과장님께도 감사드립니다.

코로나19 이후 우리의 삶은 많은 변화를 겪고 있습니다. 당연하던 것들이 당연하지 않게 되었고, 특별했던 것이 일상이 되었습니다. 이렇다 보니, 우리가 그동안 이루고자 했던 국가의 발전 방향, 복지국가에 대한 계획 등이 다시 설정되어야 하는지 검토와 준비가 필요하게 되었습니다. 더욱이 코로나19 팬데믹은 현재 진행형이며, 방역이나 백신 대응 말고도 교육격차 발생, 여성의 돌봄부담 증가, 코로나 블루와 같은 정신건강 위기, 사회적 돌봄 공백 발생 및 돌봄노동자 등 필수노동자에 대한 인식 확대, 아동·노인·장애인 등 취약계층에 대한 인권침해 증가, 공공의료 부족, 문화생활 축소 등 코로나19 종식 이후에도 우리가 지속적으로 살펴야 할 소위 ‘회복’을 위한 추가적 지원이나 제도마련에 대한 준비가 필요합니다.

이러한 필요에 따라 ‘기본소득’과 같이 최근 새로운 소득보장정책이 제안되기도 하고, 사회보험, 각종 수당, 기존 제도에 대한 수정 요구가 있습니다. 기후위기 대응, 사회적 책임투자 확대, 국가지출 확대 등에 대해서도 사회적 움직임이 많아지고 있습니다. 이에 오늘 토론회를 통해 코로나19 팬데믹 장기화로 우리 사회가 겪고 있는 현상을 진단하고 앞으로 소득보장제도가 어떤 방향으로 나아가야 할지 전망해 보는 좋은 기회가 되기를 바랍니다.

오늘 토론회에 참여하신 여러분 모두의 건강과 행복, 평화를 기원합니다.



소득보장제도의 새로운 비전이 필요합니다!

국회의원 강병원

〈2021년 주목해야 할 소득보장제도 개편 방향 : 경제활동 참가 시기를 중심으로〉에 참여해주신 여러분 그리고 오늘 토론회 개최를 위해 노력해주신 모든 관계자 여러분, 반갑습니다. 더불어민주당 최고위원 강병원 의원입니다. 소득보장제도의 새로운 미래를 궁리하면서 지혜를 규합하는 뜻깊은 날, 함께 이야기 나눌 수 있음을 영광으로 생각합니다.

코로나-19 팬데믹과 함께 세계사의 페이지가 넘어가고 있습니다. 우리 사회 역시 결코 예외는 아닙니다. 출생률 하락과 국민의 평균 연령 상향, 1~2인 가구의 증가, 다양한 가족 형태의 탄생, 가족복지의 해체 등 근본적인 변화와 마주한 것입니다. 그리고 이와 같은 변화는 우리에게 기존의 방식과 다른 정책적 상상력을 요구하고 있습니다.

국가의 새로운 역할 정립이 절실합니다. 시작은 아동수당부터 실업급여, 기초연금까지 우리 국민의 생애를 관통하는 소득보장체제의 거대한 혁신입니다. 몸이 자라면 옷과 신발을 바꿔야 하듯, 사회변화에 적극적으로 대응할 종합적인 소득보장체제의 확립이 매우 중요한 시대적 과제가 되었기 때문입니다.

오늘 토론회는 소득보장제도의 비전과 혁신 방안을 제시하는 백가쟁명의 장이 될 것입니다. 모두 경청하겠습니다. 동시에 제시된 대안이 국민의 행복한 삶을 지키는 실질적인 변화로 이어지도록 최선을 다하겠습니다. 감사합니다.



‘2021년 주목해야 할 소득보장제도 개편방향, 경제활동 참가시기를 중심으로’ 토론회에 참석하신 여러분, 안녕하십니까.

국회 보건복지위원회 간사를 맡고 있는 더불어민주당 김성주 국회의원입니다.

우리나라는 1970년대부터 1990년대 중반의 경제 호황을 거치면서 각종 복지제도의 신규 도입과 확장을 집중적으로 이루어냈습니다. 그리고 1990년대 말 외환위기를 통해 각종 사회경제적 위험에 대한 정책적 대응 속에 급속한 복지제도의 성장을 이뤄내기도 했습니다.

우리나라 복지정책의 변천을 통해 알 수 있듯 성장체제와 복지 체제는 상호적 관계를 맺고 있다 할 것입니다. 그리고 사회 전반을 뒤흔드는 위기는 사회 안전망 구축을 위한 복지정책 개편의 촉매가 되어 왔습니다.

정부는 「사회보장기본법」에 따라 국민의 소득을 보장하기 위해 국민기초생활보장 제도 등의 공공부조, 기초연금, 공적연금 등 다양한 제도를 시행하고 있습니다.

그러나 높은 노인 빈곤율, 제도별로 넓은 사각지대, 낮은 보장 수준과 재정적 지속가능성에 대한 우려 등 아직도 해결해야 할 과제들이 많이 남아있습니다.

그렇기에 소득보장 제도 및 정부 관련 사업을 대상으로 재정의 지속가능성, 대상의 포괄성, 전달체계의 효율성, 사업의 효과성 등을 점검하고 개선하는 노력은 꾸준히 이뤄져야 합니다.

지금 우리나라는 저출생-고령화가 심화하며 인구 구조의 변화가 빠르게 진행되고 있습니다. 더불어 코로나19 팬데믹을 거치며 경제·복지 체제의 대변화 요구에 맞닥뜨리고 있습니다.

이런 변혁의 시기에 앞으로의 우리나라 복지정책의 방향을 고민하는 것은 매우 중요한 일입니다. 그래서 이번 토론회 개최가 매우 반갑습니다.

오늘 토론회에서 우리는 성장체제와 복지체제를 함께 살펴보고 소득보장을 보다 두터이 할 수 있는 방안을 함께 고민하게 될 것입니다. 이 자리를 통해 거시적인 관점에서 소득보장체계 전반의 방향성을 설정할 수 있는 통찰을 얻을 수 있기를 기대합니다.

발제를 맡아주신 윤희식 교수님을 비롯한 토론자분들의 말씀 하나하나를 귀담아 듣겠습니다. 그리고 오늘 여러분께서 나누어 주신 귀한 생각들을 끊임없이 고민하며 소득보장제도 개선을 위해 입법적·정책적 노력을 아끼지 않겠습니다. 감사합니다.



「2021년 주목해야 할 소득보장제도 개편방안 - 경제활동 참가시기를 중심으로」 토론회에 참석해주신 여러분, 반갑습니다.

용인시(병) 국회의원 더불어민주당 정춘숙입니다.

행사를 주관해주신 김동명 한국노동조합총연맹 위원장님과 진영종, 하태훈 참여연대 공동대표님, 그리고 함께 공동주최해주신 많은 의원님들과 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀 드립니다.

포용적 복지국가를 지향하는 우리 정부는 기초연금과 아동수당을 인상하고 전국민 고용보험제도 추진 등을 통해 다양한 영역에서 소득보장제도 확대를 추진해왔습니다.

하지만 빠른 속도로 진행되고 있는 우리 사회의 고령화와 점차 노동소득이 줄어드는 경제사회적 환경과 함께 코로나 이후의 소득보장제도에 대한 개선이 필요하다는 지적이 많습니다.

최근 노동시장 환경 변화로 인해 전 세계적으로 기본소득에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있습니다. 그리고 코로나로 인한 생계의 위협을 받는 국민들을 위한 재난지원금의 필요 여부와 지급 범위, 지급액에 대해서도 추정안이 편성될 때마다 계속 논의가 되고 있습니다.

하지만 단편적 논의가 아닌 소득보장체계 전체를 아우르는 체계적인 논의가 필요하며, 현재 우리나라 소득보장제도의 전체 체계를 진단하고 여러 제도들간의 정합성을 검토, 고민하는 본 토론회의 개최는 매우 시의적절하다고 할 것입니다.

토론회의 좌장을 맡아 주신 김진석 참여연대 사회복지위원회 위원장님과 발제를 해주신 윤희식 인하대 사회복지학과 교수님, 그리고 많은 토론자분들께 감사의 말씀 전합니다. 오늘 토론회가 코로나 이후 우리 사회의 복지제도가 가야 할 방향에 대해 고민하는 좋은 기회가 되길 기대합니다.

그리고 토론회에서 나온 많은 고민들과 의견들이 정책에 반영될 수 있도록 보건복지위원회 위원으로서

최선을 다할 것을 약속드립니다.
감사합니다.



반갑습니다,
국회 보건복지위원회 소속 더불어민주당 국회의원 강선우입니다.

“포스트 코로나 시대, 한국 복지국가 어디로 갈 것인가” 토론회 개최를 진심으로 축하합니다. 함께 해주신 여러 선배·동료 의원님들을 비롯하여 물심양면으로 애써주신 한국노동조합총연맹과 참여연대 관계자 여러분께 감사드립니다.

문재인 정부는 ‘소득주도 성장’과 ‘포용적 복지국가’의 완성하기 위하여 그간 다양한 노력을 병행해왔습니다. 최저임금을 높이고, 비정규직의 정규직 전환을 지원하고, 기초연금과 아동수당을 상향하고, 기초생활보장제도 내 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하고, 근로장려세제를 확대하고, 또 전국민 고용보험 도입을 추진하는 등 여러 부문에서 의미있는 진전을 일구어냈습니다.

하지만 예기치 못했던 코로나19 유행의 장기화와 갈수록 심화 되는 저출산 고령화 현상 속에서 우리의 성장전략과 사회복지정책 전반에 대해 점검하고 평가하는 일이 그 어느 때보다 필요한 시점입니다. 특히, 내년으로 대통령 선거가 다가오며 복지국가라고 하는 큰 배의 방향키를 어디로, 또 어떻게 조정하여 돌릴 것인지에 대한 고민이 깊어지는 요즘입니다. 이를 위해 그간 문재인 정부가 각 제도 별로 일구어온 성과와 향후 과제를 거시적 차원에서 조망하는 일이 중요하다 할 것입니다.

이에 마련된 이번 토론회에서는 그간 한국의 경제성장 전략과 복지체제 전환의 역사를 통합적으로 이해하고, 기존 소득보장제도 개편안에 따른 한계를 분석하며 앞으로 우리나라 복지체제가 나아가야 할 방향성을 제시하고 있다는 점에서 뜻깊습니다. 우리가 꿈꾸는 ‘포용적 국가’가 단지 소득과 돌봄 등 사회적 위험을 넘어서 기후위기와 안보, 그리고 안전의 문제로 확대되어야 한다는 발제자의 제안 역시 울림을 줍니다.

서울여대 사회복지학과 김진석 교수님께서 좌장을, 인하대 사회복지학과 윤홍식 교수님께서 발제를 맡아주셨습니다. 호서대 사회복지학과 김성욱 교수님, 충남대 경제학과 정세은 교수님, 한국보건사회

연구원 정세정 부연구위원님, 서울연구원 김승연 도시사회연구실장님, 한국노총 유정엽 정책2본부장님께서 토론으로 참여해주십니다. 발걸음 해주신 모든 참석자 여러분께 다시 한번 감사드립니다.

부디 오늘 이 자리가 ‘더 포용적 복지국가’를 향한 또 한 번의 ‘정의로운 전환’을 꿈꾸는 공론의 장이 되기를 기대합니다. 저 역시 더 배우고, 더 고민하고, 더 책임지는 의정활동으로 복지국가 완성을 향한 길의 디딤돌을 놓는 일에 여러분과 함께 하겠습니다.

다시 한 번 바쁘신 와중에도 함께 해주신 모든 여러분께 진심으로 감사드리며, 여러분의 가정에 행복과 건강이 가득하길 기원합니다.

감사합니다.



안녕하십니까?

국회 보건복지위원회 소속 더불어민주당 목포시 국회의원 김원이입니다.

「2021년 주목해야 할 소득보장제도 개편방향」 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 함께 해주시는 김민석 보건복지위원장님, 김성주, 남인순, 강병원, 정춘숙, 강선우 국회의원님, 토론회를 준비해주신 한국노총·참여연대 관계자 여러분께 감사드립니다. 아울러 좌장을 맡아주신 김진석 교수님을 비롯하여 발제와 토론을 준비해주신 모든 전문가 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 토론회는 포스트 코로나 시대에 우리나라 소득보장제도가 어떻게 나아가야 할지 살펴보는 자리입니다. 소득보장제도가 불평등·양극화로부터 국민을 보호하고 국민의 삶의 질 향상을 위해 어떤 과제를 안고 있는지, 어떻게 해결해나갈지 점검하는 자리이기도 합니다.

저출산·고령화 등 인구구조 변화와 4차 산업으로 이행이라는 산업구조 변화로 사회보장정책의 역할이 확대되고 있습니다. 코로나19로 인해 효율적인 사회보장정책 추진이 더욱 절실한 상황입니다. 특히 팬데믹 상황에서 제시된 여러 복지 국가들의 시나리오를 점검하고 우리의 방향성을 점검해봐야 합니다.

정부는 2019년 수립한 제2차 사회보장기본계획에 따라 포용사회를 위한 장기비전을 수립하여 과제를 이행하고 있습니다. 고용안전망과 사회안전망 강화를 위해 일자리 창출과 전국민고용보험 등을 주요과제로 시행하고 있습니다. 노인 빈곤율이 해마다 개선되고는 있지만, 여전히 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준을 기록하는 등 아직도 보완해야 할 부분이 많습니다.

오늘 토론회에서 최근 제안되고 있는 여러 소득보장제도가 어떤 방향성을 가지고 나아가야 우리 사회에서 효율적으로 작용할 수 있을지 살펴보고, 나아가 국민의 삶을 실질적으로 나아지게 할 수 있을지 고민하는 자리가 됐으면 합니다. 감사합니다.



**2021년 주목해야 할
소득보장제도 개편방향
경제활동 참가시기를 중심으로**

발 제

윤 홍 식

인하대학교 사회복지학과

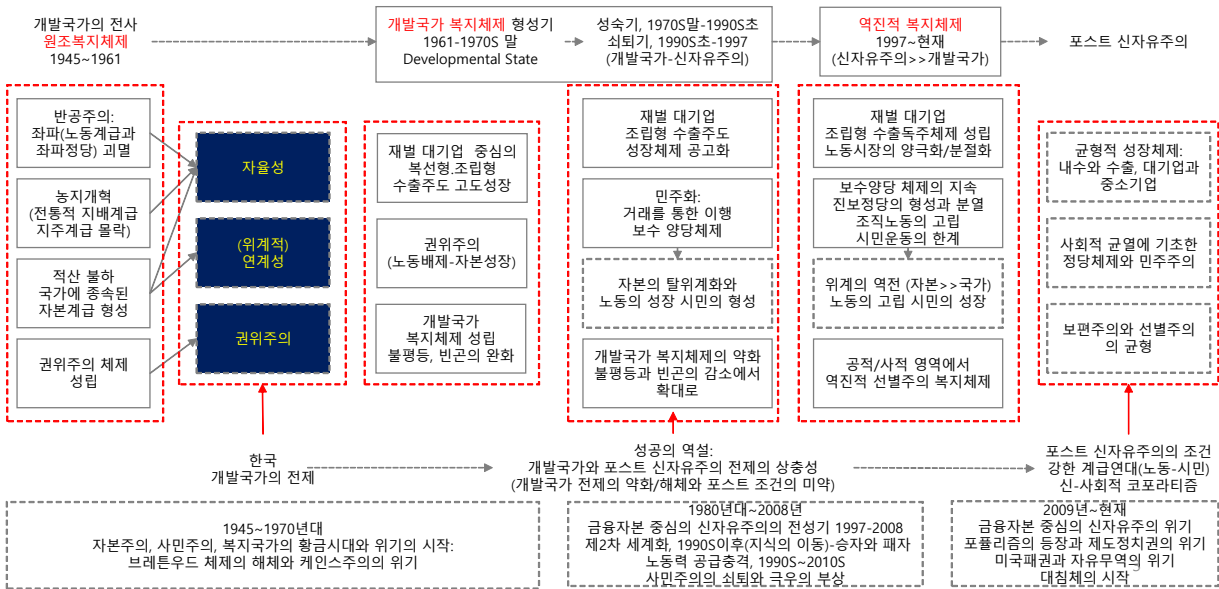
포스트 코로나 시대, 한국 복지국가, 어디로 갈 것인가?

윤홍식, Ph.D, MSW
인하대학교 사회복지학과 교수
복지국가 재구조화 연구센터 소장

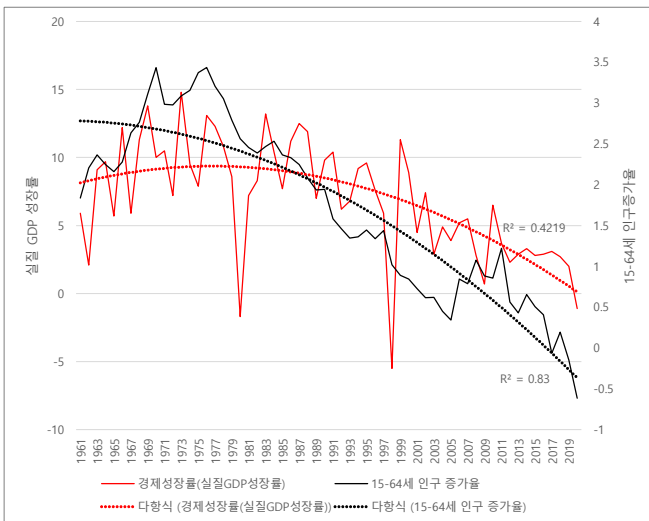
윤홍식, 2021. "포스트 코로나 시대, 한국 복지국가, 어디로 갈 것인가? 소득보장정책을 중심으로"
한국노동, 2021. 6월 17일.

성장체제와 복지체제의 상호보완성을 배제하고 분배에 대한 이야기는 불가능.
고용의 안정성과 임금수준이 사회급여의 수준과 성격을 결정한다는 것은 상식적임.
또한 사회급여의 조정기제가 성장체제의 성격과 전략에 영향을 준다는 것도 상식.
그런데 행위자들은 이를 고려하지 않음. 왜?
여기서는 분배체제를 성장체제와 복지체제의 상호보완적인 함수관계로 정의함.
소득보장정책 또한 이러한 관점에서 이해되어야 함.

한국 복지체제의 전환, 1945~2021(76년)

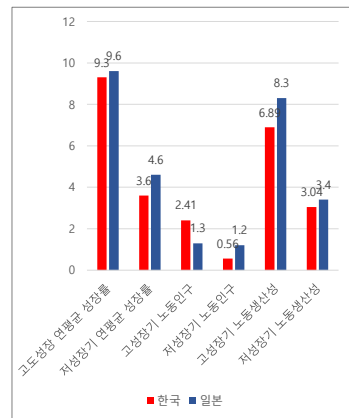


GDP 성장률과 인구성장률, 1961~2020



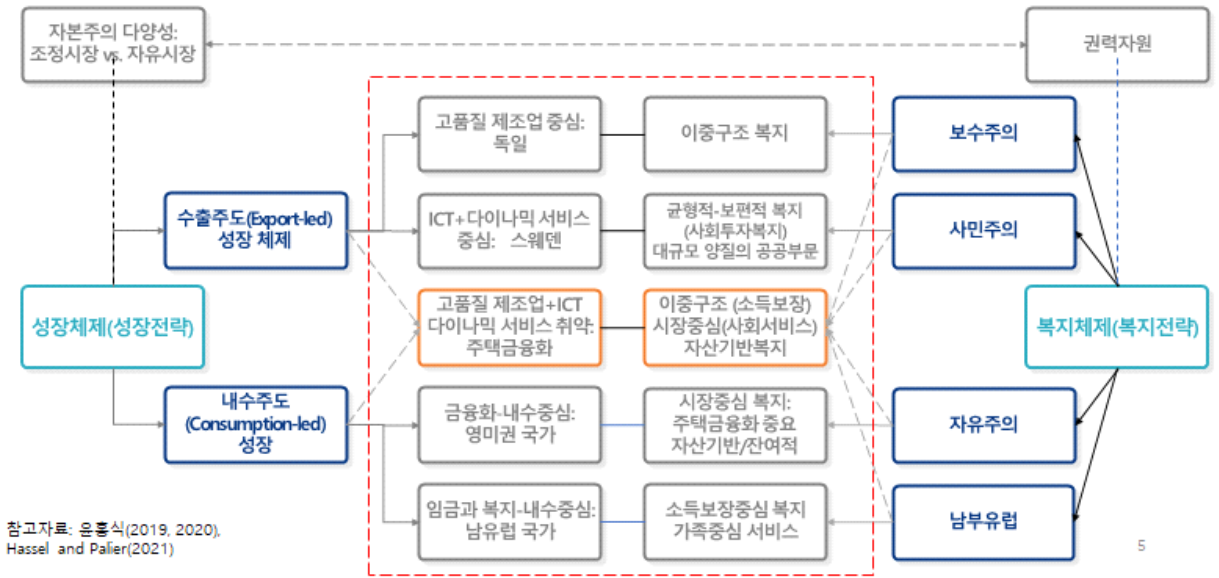
자료: 통계청, 2019. 주요 인구지표(성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등)/전국. 한국은행 '국민소득' 통계청, 2019. 국내총생산 및 경제성장률(GDP).
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736

한국과 일본의 고도성장기와 저성장기, 실질 GDP 성장률과 노동인구 성장률

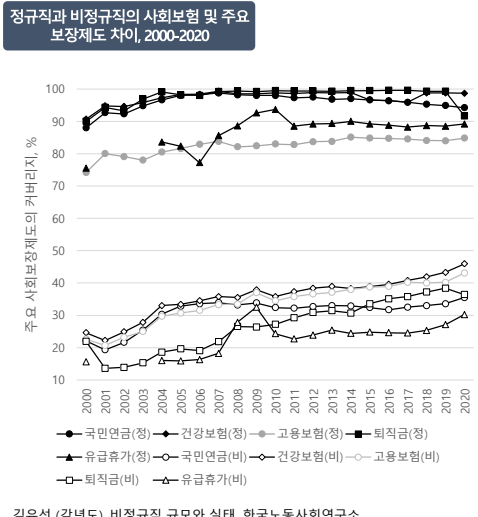


한국 고도성장기(1963-1996, 35년), 저성장기 (1997-2020, 23년). 일본 고도성장기(1955-1970, 16년), 저성장기(1975-1990, 16년)
 자료: 요시카와 히로시, 2017[2016]. 인구가 줄어들면 경제가 망할까. 서울: 세종서적, 통계청, 2019. 주요 인구지표(성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등)/전국. 한국은행 '국민소득' 통계청, 2019. 국내총생산 및 경제성장률(GDP).
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736

개발국가 이후 성장체제와 복지체제
성장체제(성장전략)와 복지체제의 통합적 이해

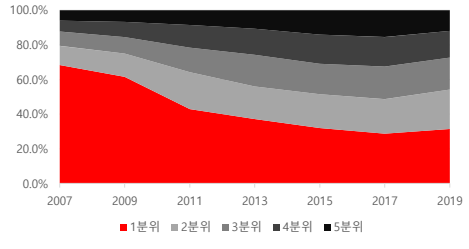


역진적 복지체제: 노동시장의 이중구조에 따른 복지급여의 이중구조



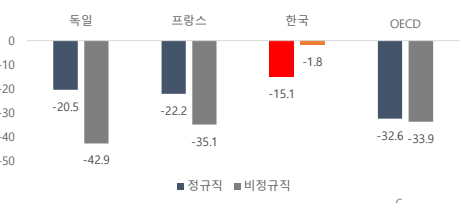
자료: European Union Statistics on Income and Living Conditions(EUSILC, 2012), Household Income and Labour Dynamics in Australia(HILDA 2012), 한국노동패널조사(KLPS 2009), Survey of Labour and Income Dynamics(SLID, 2010) for Canada(OECD, 2015), It Together: Why Less and Inequality Benefits All 전병유 편, 2016 한국 불평등 2016 서울페이퍼보드, p.171, 재인용. (오른쪽 그림)

전체 공적이전소득 대비 소득분위별 점유율, 2007-2019



출처: 윤희식, 이종권 (2021), 한국 복지체제의 역진적 선별성(출간준비자료)

노동시장 지위에 따른 조세 및 이전소득의 빈곤 감소 효과



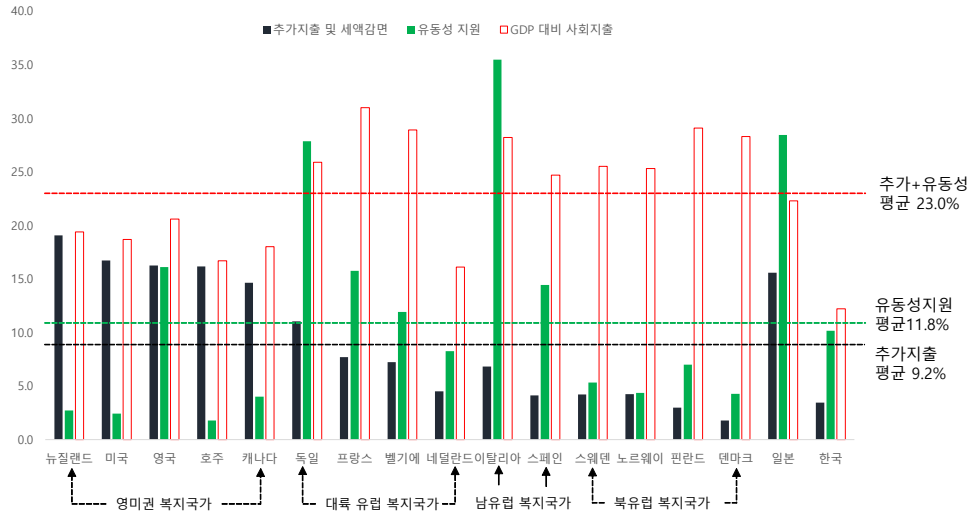
**어떤 복지국가?
코로나19 팬데믹과 복지국가**

어떤 복지체제를 지향해야 하나?

**코로나19 팬데믹을 계기로 본
북유럽 보편주의 복지체제의 유효성**

코로나19 복지국가의 실험장: 북유럽 복지국가는 왜, 지원에 인색했을까?

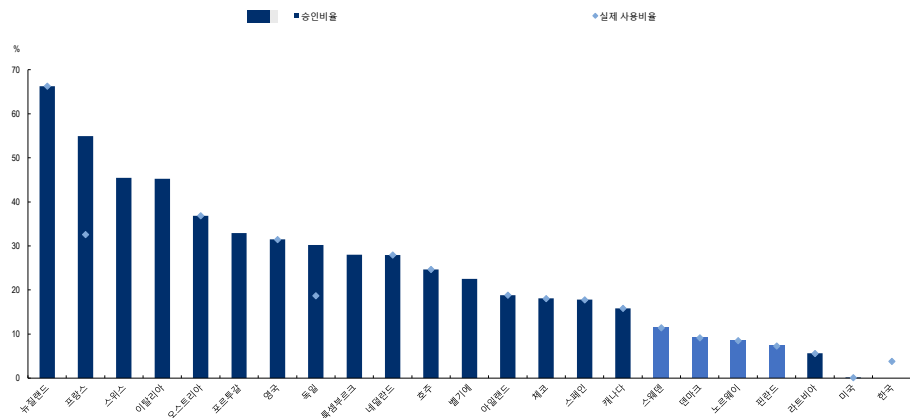
코로나19에 대한 대응: 추가지원과 유동성지원, 2020



IMF. 2021. Fiscal monitor database of country fiscal measures in response to the COVID-19 pandemic.

코로나19 복지국가의 실험장: 북유럽 복지국가는 왜, 지원에 인색했을까?

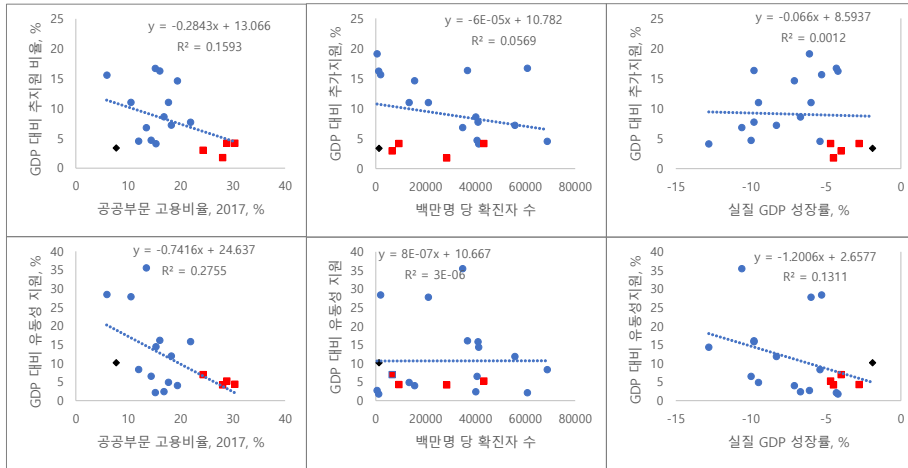
코로나19에 대한 대응: 취업자 중 고용유지 프로그램 승인사용비율



Note: Data refer to end May except for Luxembourg and Switzerland (end April). Data for Austria, Finland and Norway refer to the number of registered persons in job retention schemes at the end of May. Data for Belgium refer to the estimated number of approved applications in May. Data for Ireland and Spain refer to the number of recipients in May. Data for Canada cover the period from 10 May to 6 June. Data for France and Germany on actual use are the estimated number of persons in job retention schemes in May. United States: data refer to participation in short-time compensation schemes. Australia, Canada, Ireland, the Netherlands and New Zealand operate wage subsidy schemes, which are not conditional on the reduction in working hours (see Section 1.3.2). Take-up rates are calculated as a percentage of dependent employees in 2019 Q4. 이창근(2021).

코로나19
복지국가의 실험장:
북유럽 복지국가는
왜, 지원에 인색했
을까?

코로나19 팬데믹에 대한 대응:
확진자, 성장률, 공공부문 고용



윤홍식. 2021. 코로나19 팬데믹과 복지국가: 왜 북유럽 복지국가는 지원에 인색했을까?

과제: 기본소득 vs. 복지국가

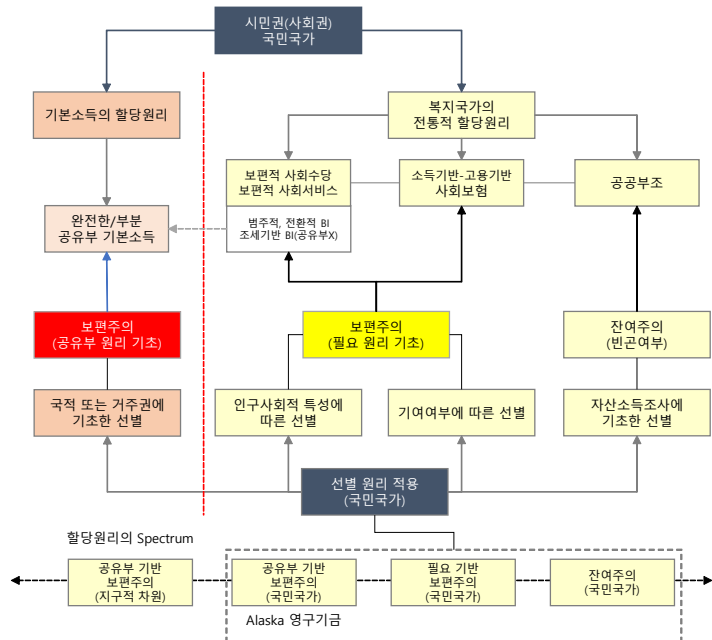
보편적 복지국가와 기본소득

대안적 분배체제로서 기본소득은 복지국가와 대립적 (공유부에 기초한 보편주의와 탈-임금노동의 성격) 그러나 소득보장정책 중 하나로서 기본소득은 양립가능 현재 한국에서 제기되는 기본소득은 소득보장정책 중 하나

13

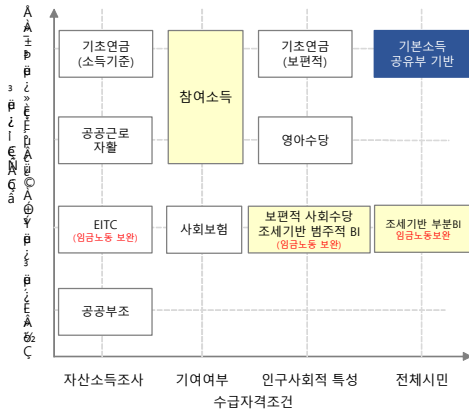
보편주의에 대한 재정의 필요

- 보편적 복지국가를 주장하기 전에 보편주의에 대한 이해가 선행될 필요가 있음.
- 기본소득의 등장으로 보편주의 복지에 대한 새로운 관점 확산.
- 기본소득의 할당원리는 공유부에 기초한 배당원리로서 보편주의. 다만 현재까지 이는 국민국가에 기초. 이전까지 복지국가의 할당원리인 필요에 의한 원리와 상이함.
- 공유부에 기초하지 않은 소득보장제도로서 범주적, 전환적 또는 복지국가의 전통적 할당 원리에 기초. 사실상 보편적 사회수당.
- 국민국가에서 이루어지는 비를 포함해 모든 정책은 선별원리가 작동함.
- 이렇게 보면 보편주의는 공유부에 기초한 보편주의(1/n)와 필요에 기반한 보편주의로 구분되고, 한쪽 끝에 잔여주의가 있다고 할 수 있음.



기본소득의 쟁점
유사제도의 특성
기본소득의 위치

사회보장정책에서 기본소득의 위치



출처: 다음 문헌을 참고해 작성한 것임. 윤홍식, 2018. 복지국가와 기본소득들을 위해. 복지동향, 239: 44-55. 윤홍식, 2017. 기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까? 비판사회정책, 54: 81-119.

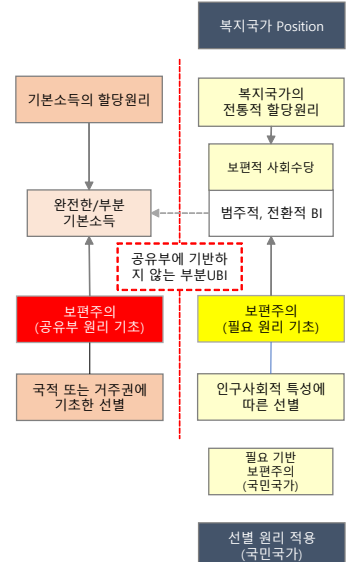
기본소득과 유사제도들의 특성

	국민의힘 기본소득	경기도 기본소득 조례안	사회수당 (아동수당)	기초연금 (하위70%)	청년배당 (성남시)	판관도 기본소득 (2017년 시범사업)	부(-)의 소득세
무조건성	X	●	▲	▲	▲	X	X
보편성A	X	●	●	▲	●	●	X
보편성B	●	●	X	X	X	X	●
정기성	●	●	●	●	●	●	●
개인단위	X	●	●	●	●	●	X
직접성	▲	X-▲	▲	▲	▲	▲	▲
지급주체	●	●	●	●	●	●	●
필터성	▲	●	●	●	▲	X	▲

	알라스카 영구기부 (미국)	참여소득	사회적 시분	부분 기본소득	정환적 기본소득	완전 기본소득	기본소득 (2018년 스위스 기본소득 국민투표안)
무조건성	●	X	●	●	▲	●	●
보편성A	●	●	●	●	●	●	●
보편성B	●	●	X	●	X	●	●
정기성	●	●	X	●	●	●	●
개인단위	●	●	●	●	●	●	●
직접성	▲	●	●	▲	▲	▲	●
지급주체	●	●	●	●	●	●	●
필터성	●	●	●	●	●	●	●

소득보장정책으로서 기본소득에 대한 보편적 복지국가의 포지션

- 현재 제기되는 기본소득은 복지국가의 전통적 사회보장제도를 대체하는 것이 아닌 보완하는 역할을 하는 제도임.
- 이러한 이유로 기본소득과 시민의 필요에 기반해 제도화된 사회보장제도를 대립적으로 접근할 필요는 없음. 보편적 복지국가라는 원칙하에 포용적으로 수용할 수 있음. 국민의힘이 제기한 유사 기본소득제도(최소소득보장제도, 안심소득)에 대해서도 동일한 입장을 취할 수 있음.
- 보편적 복지국가라는 큰 틀에서 지속성장과 재정적 지속가능성을 저해하지 않으면서 민생문제를 완화할 수 있는 대안이라면 진보적 대안(기본소득)과 보수적 대안(안심소득, 최소소득보장제도) 모두를 수용할 수 있다는 접근이 필요함.
- 다만 논란이 될 수 있는 영역은 낮은 수준의 기본소득(연60만원, 월5만원, 연30조원 소요, GDP의 1.5%), 월5만원 규모도 시행에 상당한 논란이 있을 것으로 판단됨.
- 단기적 대안은 범주적(전환적) 기본소득(보편적 사회수당)으로 시작해, 부분기본소득으로 이행하는 방향을 제시하고 실제로 이행여부는 범주적 기본소득의 성과와 국민여론에 기초해 판단하는 것이 바람직함. 대신, 범주적 기본소득의 범위를 확대해 현재 취업을 통해 생계가 가능한 인구사회적 집단을 제외한 영역으로 확대 시행하는 것을 통해 (준) 부분기본소득의 형태로 제도화 할 수 있음.
- 또한 사회수당(범주적 기본소득)은 보편적으로 도입하되, 아래를 두텁게 하는 방식과 공공부조의 급여조건을 완화하는 것을 통해 보수와 진보의 유사 기본소득 논의 통합.

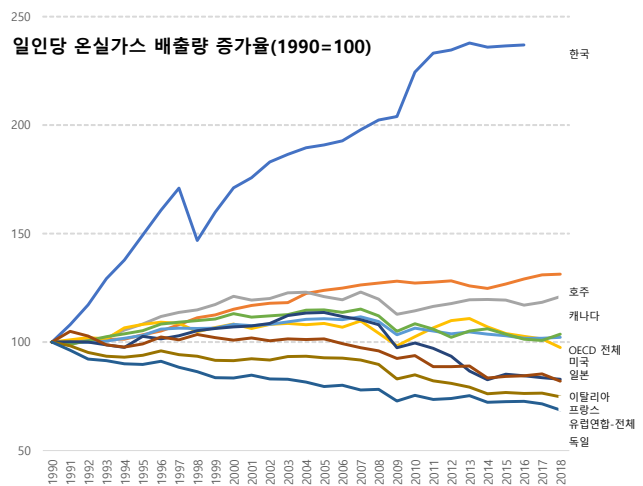


복지체제:

기후변화에 대한 대응

정의로운 전환의 과제

- 코로나19 팬데믹은 생태의 지속성과 사회경제적 문제가 분리된 이슈가 아니라 상호 밀접하게 연관되어 있다는 사실을 확인해 줌. 생태의 지속성을 보장하지 않는 상태에서 경제와 사회의 지속성 또한 담보할 수 없는 상황이 발생하면서, 정치경제 담론이 화석연료 중심의 전통적인 성장담론에서 재생에너지 중심의 성장담론으로 전환되고 있는 상황. 또한 재생에너지로의 전환과 관련된 불평등 이슈가 중요한 정치적 과제로 등장하고 정의로운 전환을 위한 논의가 확산되고 있음.
- 본질적인 논쟁은 선진국(한국 포함)의 생활수준 저하 없이 기후위기에 효과적으로 대응할 수 없다는 주장과 에너지 전환을 통해 지속성장이 가능하다는 주장이 대립되고 있음(그린뉴딜, 포스트 피크 등).
- 기능적으로는 **새로운 성장동력**과 성장의 지속을 위해 화석연료 관련된 좌초자산(standed assets)을 최소화하면서 재생에너지로의 동력전환을 모색(새로운 패권문제로 인식). 기업의 **ESG(환경, 사회, 거버넌스)**가 새로운 보호무역, 패권의 이유로 등장 가능.
- **복지국가의 관점**에서는 복지국가가 대응해야 할 위험이 소득, 돌봄 등의 사회적 위험을 넘어 기후위기에 대한 안보와 안전 문제로 확대되어야 한다는 것을 의미함. 복지국가가 이에 대한 적절한 대안을 내놓지 못할 경우 복지국가는 새로운 패러다임으로 대체되는 과정을 피할 수 없음.



자료: OECD, 2020. Greenhouse gas emissions.
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AIR_GHG# (접속일, 2021. 2. 7).

패러다임의 변화
 신자유주의의 약화,
 거시경제정책의 변
 화
 복지국가의 역할 확
 대

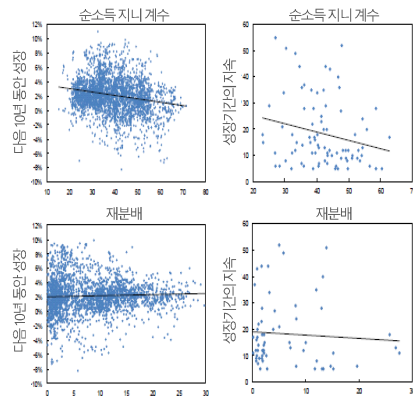
■ 2008년 금융위기 이후 거시경제정책의 국제 동향

- 2008년 금융위기 이후 정책목표가 성장에서 지속성장으로 변화함에 따라 성장의 목표도 '평균소득'에서 '중위소득'의 상승으로 전환. 거시경제의 강조점, 인플레이션과 재정건전성에서 고용과 임금으로 전환
- 사회정책의 위상 변화: 경제성장을 저해하는 '비용'에서 경제정책과 함께 지속성장을 보장하는 '동인'으로 위상 변화
- 불평등이 해소가 지속성장을 보장하는 핵심 의제로 부상하고, 소득불평등에서 자산, 성 불평등으로 정책 영역 확장.
- 국가가 다시 안정적 고용을 보장(지원)하는 정책추진(코로나19 국면에서 확인). 복지국가의 역할이 소득보장과 서비스 제공에서 다시 고용보장으로 확대(40년 만에 패러다임 전환).

■ IMF

- 워싱턴 합의의 실패를 인정하는 MF의 거시 경제 패러다임을 인플레이션과 재정건전성에서 고용과 임금을 강조하는 것으로 전환
- IMF는 2008년 금융위기, 2009~10 유럽위기를 경험하면서 기존의 거시경제 입장에서 후퇴하기 시작, 2016년 이후, 기존 입장 오류 인정
- 증거반정책에 입각해 지난 30년을 반성하고, 정책의 초점을 불평등을 낮추는 방향으로 전환
- 핵심은 불평등 완화 없이 지속성장은 불가능하기 때문에 불평등을 완화하는 경제정책과 사회정책의 통합적 역할 강조. 특히 최근에는 성 불평등에 대한 강도 높은 비판까지 나아감
- 2020년 10월 IMF와 세계은행의 연례회합, 긴축을 실질적으로 폐기한 것으로 평가(Financial Times, 2020)
- Inflation을 유발하지 않는 선까지 확장적 재정정책(부채+증세모색-디지털세, 최저법인세)

○ 불평등과 지속성장의 관계



출처: Ostry et al. (2014). Redistribution, inequality, and growth. SDN/14/02. IMF.

한국, 독일과 스웨덴의 사잇길?

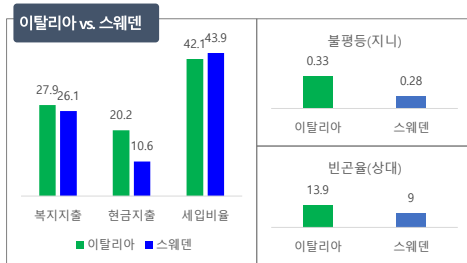
- 한국 복지국가가 무에서 유를 창조하는 것이 아니라면, 우리의 선택지는 한국 복지국가가 지금까지 걸어왔던 경로에 기초해 새로운 전망을 내와야 함.
- 새로운 전망을 실현하는 누적적 과정에서 우리는 과거의 경로에서 벗어나 새로운 경로를 만들어 갈 수 있을 것임.
- 지향점은 독일과 스웨덴의 좁은 사잇길을 큰 길로 만드는 과정이 될 것으로 생각됨.
- 성장체제는 수요의 가격탄력성이 낮은 방향으로 산업구조 전환 필요. 다만 전통적 제조업은 이러한 전환에 한계가 있기 때문에, 이로 인해 발생하는 이중구조의 문제를 ICT 제조업, 제조업의 서비스화 등을 통해 보완(사회서비스 영역에서 관철은 일자리 확보전략+보편적 소득보장전략)



사회경제적 위기의
대안으로서 기본소득

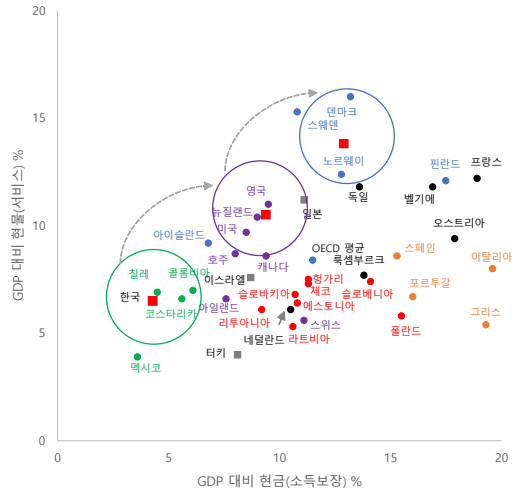
현금과 현물의 균형적 복지국가 필요

- 현금 vs. 현물. 효과적인 복지국가로 알려진 노르딕 복지체제의 경우 현금과 현물의 지출이 균형된 구성. 비효율적인 복지국가로 알려진 남유럽은 현금 중심(사회보험-주로 연금).
- 월 30만원 수준의 기본소득을 도입할 경우 2019년 보다 대략 9.5%p(180조), 그러면 대략 20.3%(2018년 기준)/(18, 1,898조, 20, 1,898조)(현금 13.8% vs 현물 6.5%). 남유럽화.



출처: 다음 자료를 재구성한 것임. OECD. Revenue statistics-OECD countries: Comparative tables. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
 OECD (2021), Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en (Accessed on 01 May 2021). OECD (2021), Poverty rate (indicator). doi: 10.1787/0fe1315d-en (Accessed on 01 May 2021)

한국 복지국가의 구성: 현금 vs. 현금
2019 또는 최신(2017, 2018)

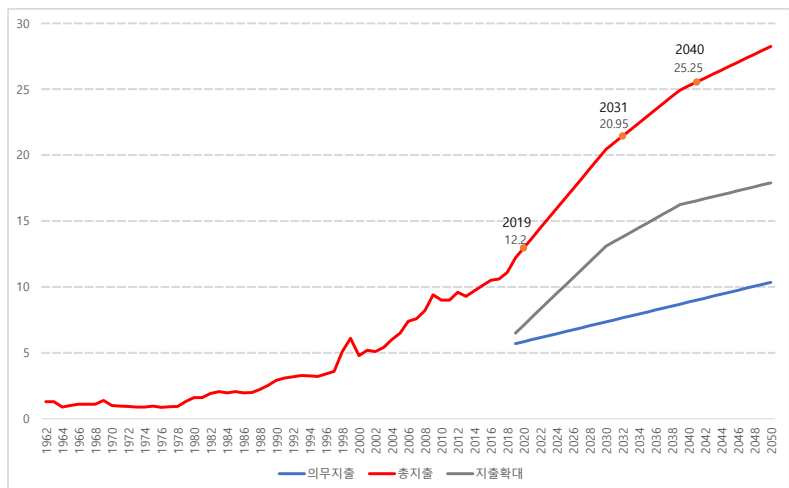


출처: 다음 자료를 재구성한 것임. OECD, 2021, Social expenditure database.

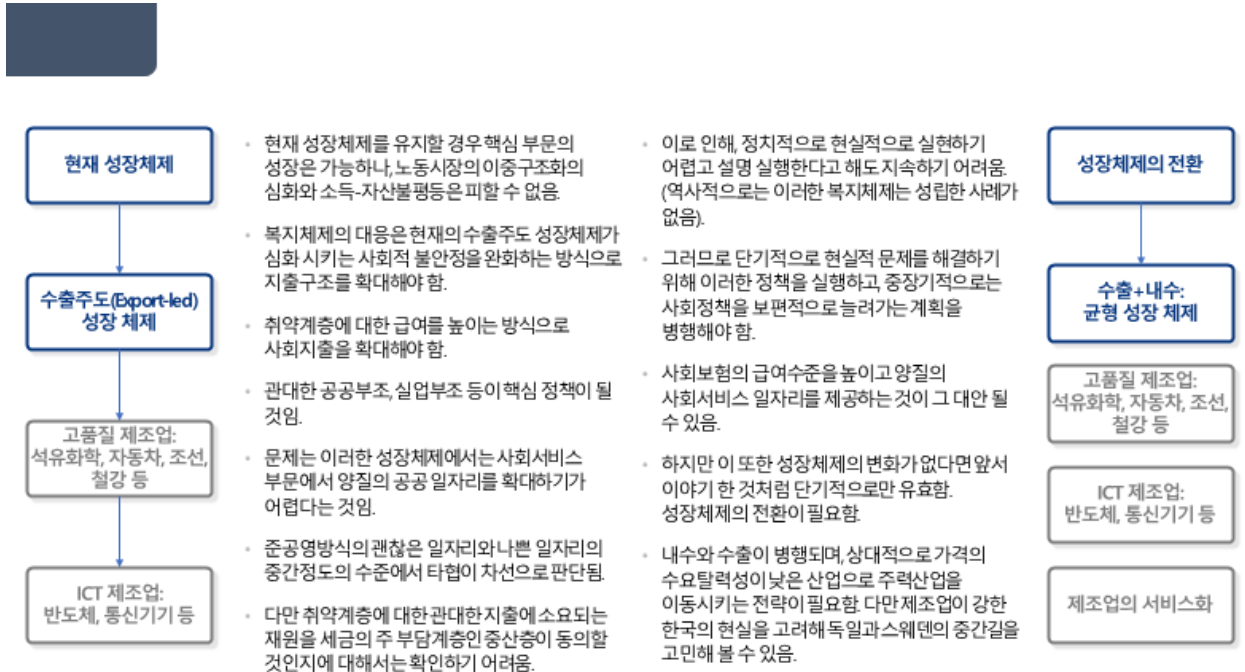
얼마나 쓸 수 있나?

- 2019년 기준 GDP 대비 사회지출은 12.2%로 현금과 현물 비중이 2018년과 동일하다면, 2019년에는 현금 49% vs. 현물 73%로 추정됨.
- 2030년까지 GDP 대비 사회지출을 규모를 잠정적으로 20%수준으로 높인다는 것을 전제로 설계 필요(OECD 평균).
- 2023년부터 2030년까지 매년 전년 대비 0.75%p 사회지출이 증가한다면 의무지출 증가분을 제외하면 신규로 지출을 확장할 수 있는 규모는 GDP 대비 사회지출규모가 20.5%가 되는 2030년까지 GDP의 6%p(2020년 기준으로 113.9조원, 2020년 GDP 1,898조원).
- 향후 십년동안 이 114조원을 어떻게 사용할 것인가의 문제.

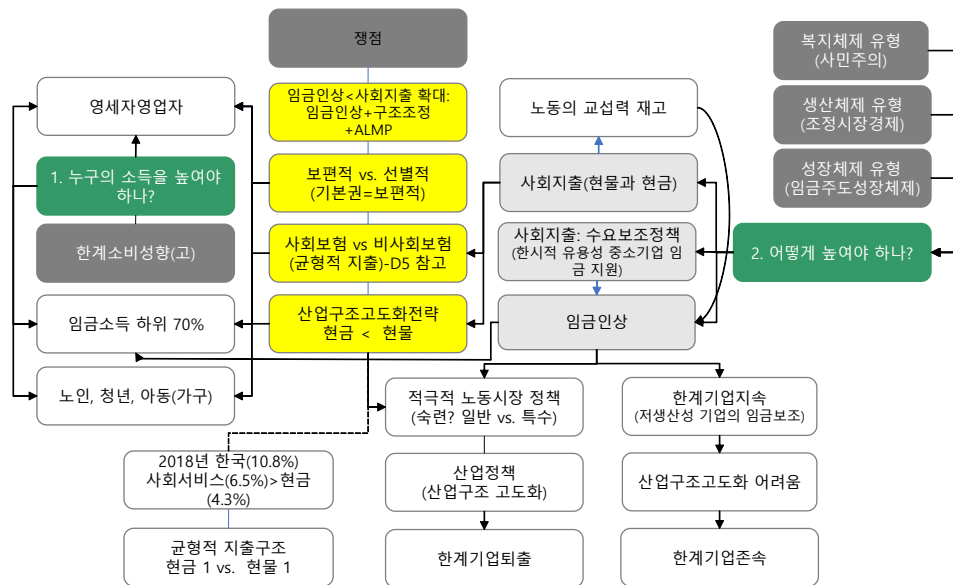
GDP 대비 사회지출 비중 추정, 1962-2050:
총지출, 의무지출, 지출확대



출처: 1962-2018은 윤홍식(2019), 2019년은 OECD Social Expenditure database.
 주: GDP 의무지출 수치는 다음 자료를 참고한 것임. 국회예산처, (2019). 2019~2050년 장기재정전망.



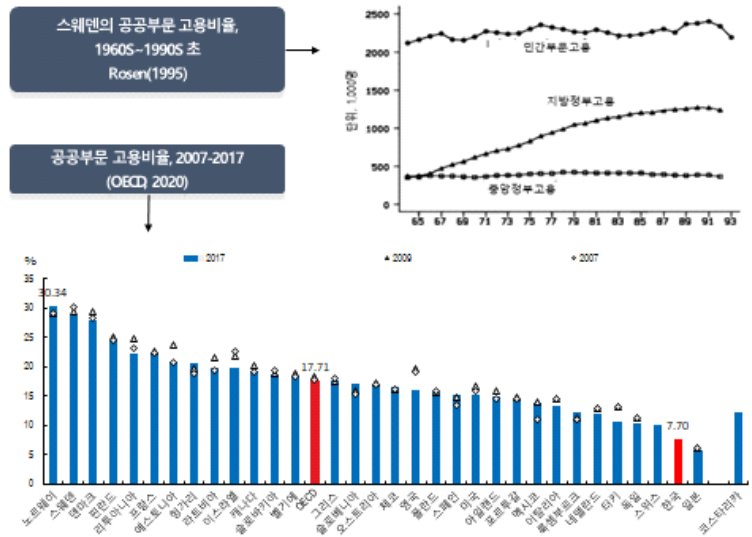
어디에 쓰나?



- 정의로운 전환을 위한 소득보장정책 제도화 필요(산업구조 조정으로 발생하는 소득상실에 대해 소득대체수당+전직교육훈련 제공(신규제도-탈-화력발전))
- 청년들의 기회평등을 보장하기 위한 기초자산과 같은 담대한 자산불평등 완화전략 제안 필요 19세 이상 청년의 독립적 생활지원

공공부문에서 괜찮은 일자리 만들기

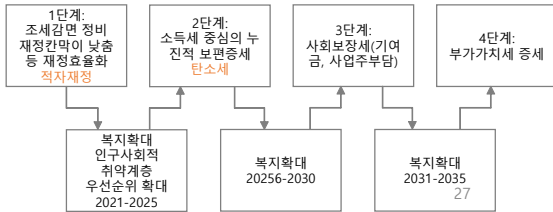
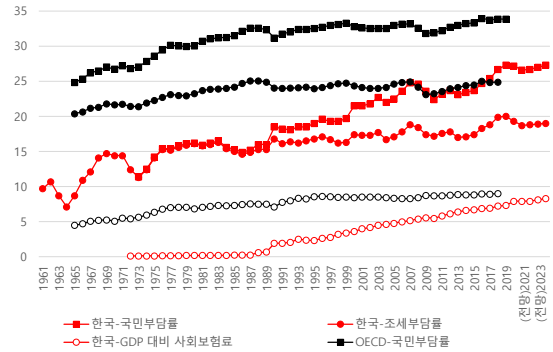
- 공공부문에서 좋은 일자리를 늘리는 것은 단순히 사회서비스 일자리의 임금을 높이고 노동조건을 개선하는 방식으로는 불가능.
- 단기적으로 가능하겠지만 사회서비스 일자리의 임금 상승은 그 부담을 서비스 이용자에게 전가하는 방식과 재정지원 지원 방식 중 하나를 선택(둘의 조합도 가능)
- 어떤 방식을 선택하든 사회전체의 비용은 증가하고 이는 사회전체의 임금상승과 연결되며 수출이 성장에 중요한 역할을 하는 체제에서는 수출경쟁력이라는 문제에 직면(특히 가격탄력성이 높은 전통적 제조업)
- 즉, 사회서비스에서 괜찮은 일자리는 성장체제의 주력 산업이 수요의 가격탄력성이 낮은 첨단산업으로 재편을 요구함.
- 스웨덴 성장체제가 대표적 사례임 (말외의 눈물, 제조업의 서비스화, ICT, 대학교육 강화, 공공부문 일자리 확대)



복지국가의 전환
 20년 4단계 증세전략

- 문제해결을 위해서는 재원이 마련되어야 하고, 이를 위해서는 국가부채를 높이는 선택과 증세라는 선택지가 있음.
- 코로나19 팬데믹 상황에서 정부지원이 필요하다는 응답은 84.7%, 기본소득 도입에도 58.5%가 찬성했지만, 증세에 반대한다는 응답이 59.8%, 복지확대를 전제로한 재정 확대도 반대한다는 응답이 55.6%에 이룸(한겨레, 2020. 6. 24).
- 실제로 2021년 신년 여론조사에서 대통령이 못하는 점 중 세금 증가는 부동산 가격 폭등에 이어 두 번째(14.3%)(한겨레, 2021. 1. 1).
- 위기 국면에서 지원에 대한 높은 지지와 증세에 대한 강한 반대가 공존하고 있음. 다만 이러한 현상은 예외적인 것이 아니라 일반적인 현상임.
- 이번 대선에서도 일부 진보진영에서 증세를 주장할 수 있으나 국민들이 동의하기는 어려울 것으로 판단됨. 특히 **경제위기 국면에서 증세는 충수요를 축소시켜 경기회복을 어렵게 한다는 점에서 바람직하지 않음.** 증세는 경제회복 이후의 과제로 넘기고, 인플레이션을 유발하지 않는 범위 내에서 국가부채를 늘리는 방식으로 적극적으로 확대할 필요가 있음(한국은행이 채권을 매입하는 방식으로).
- 결국 대안은 국가부채 확대를 통한 **선-복지확대 후-단계별 누진적 보편증세**로 접근하는 것이 타당해 보임.

GDP 대비 한국과 OECD 조세, 국민부담률
 20년, 4단계 증세전략



감사합니다.



**2021년 주목해야 할
소득보장제도 개편방향
경제활동 참가시기를 중심으로**

토론 ①

김성욱

호서대학교 사회복지학과

‘포스트 코로나 시대, 한국 복지국가, 어디로 갈 것인가’에 대한 토론문

김성욱(호서대학교 사회복지학부)

1. 총평

- 현재 우리나라 아카데미 영역에서 복지체제의 역사적 전환과정과 발달의 궤적을 글로벌 산업구조의 개편과 그에 따른 체제모순을 지적하며 한국 복지체제의 방향성을 제시하는 연구는 거의 없는 현실. 발표에서는 방대한 자료와 분석에 기반하여 최근 코로나19 팬데믹 상황을 극복할 전환적 대안을 기획을 제시하고 있음.
- 분석에 따르면, 한국은 인구/노동, 자본을 근간으로 하는 요소투입형 성장 국가로, 수출주도형 성장체제를 유지하기 위해 전통적 제조업 중심에서 최근 ICT, 고품질 제조업 분야로 산업구조의 전환을 도모하였으나 그 과정에서 노동시장의 이중구조화와 분배의 역진적 선별성을 유지한 채 저임금의 시장기반 사회서비스와 낮은 현금급여 및 총지출 수준을 특징으로 하는 복지체제를 특징으로 함. 또한 현금급여 비중이 현물에 비해 낮은 현 상황에서 코로나19의 사회경제적 위기를 극복하기 위해 한국 복지체제의 역진성을 보완하는 역할로써 기본소득을 수용하고 있음
- 다만 본문에서도 언급한 바와 같이 분석된 한국 복지체제의 전환은 성장체제의 전환을 전제할 경우에 의미를 가짐. 이는 한편으로는 복지체제의 성립이 산업구조에서 소비에 이르는 성장체제에 조건화되어 있다는 한계를 말하기도 하지만, 다른 한편으로는 발빠르게 변화하는 우리나라 산업구조 개편을 고려할 때 그에 정합적인 분배방식의 전환을 선제적으로 고민할 필요가 있음을 제안하고 있다는 점에서 의의가 매우 크다고 생각함
- 물론 향후 왜 우리의 생산체제가 ICT 제조업이나 다이나믹 서비스로 갈 것이라고(가야한다고) 보는지, 그러한 생산체제에서 현 복지체제가 어떤 면에서 조응하지 못하고 왜 사회적 비효율로 연결될 수밖에 없는지, 북유럽과 독일의 가운데에는 어떤 길이 있으며 그것이 왜 우리에게 적합한지, 부동산과 민간보험이라는 거대한 유동성의 불

랙홀을 마주하는 한국 사회에서 현금급여 효과가 유지되기 위한 조건은 무엇인지 등에 대한 추가적인 연구가 필요할 것으로 보임

2. 전환할 수 있는가/하고 싶어 하는가의 문제

- 하나의 사례. 노동. 현 정부에서 야심차게 진행한 비정규직의 정규직화는 초라한 성과를 보인 채 우리 사회가 일자리와 소득, 지위의 격차, 불평등, 연대성, 공정과 공평 등에 대해 얼마나 복잡한 이해관계의 실타래를 역사적으로 성장시켜 왔는지에 대해 많은 사실을 알려주었음
- 잘 알려져 있듯이 정규직과 비정규직의 사회보험 적용여부나 급여의 차이가 과거에는 문제되지 않았던 것은 비정규직의 비중이 현저히 낮았던 데도 있었지만 풍부한 일자리에 기반한 노동선택의 자율성이 어느 정도 보장되어 있었고 노동의 질과 양, 급여와 복지 등에 있어 정규직과 비정규직의 차이가 사회적으로 용인되었기 때문임. 즉 비정규직에 대한 보호의 사회적 필요성이 크지 않은 상황. 그러다 맞은 외환위기와 노동시장제도의 전반적 개혁은 비정규직 노동의 대거 유입만을 가져온 채 경로의 존적인 비보호 상황을 맞이하였음.
- 외환위기 이후 20여년, 우리는 노동시장제도의 전환을 가져오지 못했음. 2000년대 이후 우리의 생산체제는 금융과 IT, 고품질 제조업을 중심으로 상당한 전환을 이루었으나 노동과 복지의 역진성은 크게 개선되지 않고 있음. 생산체제의 전환이 복지체제의 전환으로 연결되지 않았던 것임. 그러한 가운데 위에서 살펴 본 비정규직의 정규직화가 보여준 실타래는 한국인의 심상에 크게 자리하게 되었음. 생산체제라는 물질 토대만큼 중요하게 고려되어야 할 토대임
- 이와 함께 정치적 토대에 대한 고려가 필요. 기본적으로 복지체제가 나아갈 방향은 반대를 완화하고 지지를 동원하며 이해관계를 조정하는 다양한 전략 속에서 성립됨. 그리고 그것을 실현하기 위해서는 일정 정도 계급타협(특히 중산층과 고소득층의 이해 조직), 지대추구적/당파적 이익과의 결합, 의제를 장악하고 정책을 설계할 정치엘리트의 역량이 중요

3. 무엇을 할 것인가 : 가구 공유경제 붕괴위험의 완화

- 생산과 복지의 접합지점에서 우리가 직면하고 있는 삶의 모습은 주로 저성장의 장기화와 급속한 고령화, 노동시장의 이중구조화, 노인빈곤 및 성별임금격차, 조기퇴직, 자녀와 부모에 대한 이중 부양부담, 청년실업 등 사회적 연대 약화 요인의 증가임. 이는 교육-노동-복지 선순환체계 상의 갈등과 불안으로 정리할 수 있을 것임.
 - 경제정책과 사회제도가 삶의 불안과 위협으로부터 시민을 제대로 보호하지 못하였다는 인식이 팽배한 상황에서 극단적 능력주의는 공정과 정의에 대한 개념마저 왜곡하면서 연대성에 기반한 집합적 개선 노력인 복지제도의 개혁과 확대 논의에도 부정적 영향을 미치는 것으로 보임
 - 이러한 판단 하에서 단기적으로 제안하고 싶은 것은 시민들이 경험하는 불안의 고리를 약화시키는 것임. 낮은 보장성과 광범위한 사각지대를 가지고 있는 현 소득보장제도의 한계를 인정하고 적어도 가구 내 주소득원의 조기퇴직이나 실직 등에 따른 가구 공유경제의 붕괴를 막아 미래에 대한 불안을 해소할 방안에 집중할 필요가 있음
- ① 아동과 노인에 대한 현금급여의 확대. 가구경제가 구성원 간 활발한 이전을 통해 유지되고 있다는 점을 감안할 필요. 이들에 대한 지원은 결국에는 이들 부양을 실질적으로 책임지는 주소득원(중장년 세대)에 대한 직간접적인 지원으로 연결됨. 일부 최고소득계층은 환수고려
 - ② 취약계층 청년에 대한 지원. 분가하지 않은 청년의 대부분이 부모와 경제를 공유하거나 의지하는 상황이며 저소득가구 청년에 대한 소득 및 자산형성, 교육훈련 지원으로 부모에 대한 직간접적 소득지원 효과
 - ③ 위기 중장년가구에 대한 지원. 법정퇴직연령 이전 퇴직을 강요받는 상황에서 퇴직시 소득절벽, 고용불안정, 재취업 기회의 저하, 성공가능성이 낮은 자영업으로의 유

입압력 등은 가구 공유경제의 전반적 불안과 부양/돌봄의 공백으로 연결. 안정적 소득발생이 가능하도록 교육훈련 및 일시적 생계보조 실시

- 다만 위의 제안은 산업구조개편, 불경기, 노동시장 이중구조의 고착화 등에 따른 불안을 완화하기 위한 단기적 처방에 불과. 다만 언제 어떤 방식으로 생산체제의 전환이 발생할지 알 수 없는 상황에서 급격한 체제전환의 충격을 고스란히 맞게 될 개인과 가구의 고통을 완화할 수 있는 수단을 마련함으로써 생산체제의 전환에 대비한 복지체제의 경로를 일정하게 구획하는 작업은 필요가 있어 보임



2021년 주목해야 할
소득보장제도 개편방향
경제활동 참가시기를 중심으로

토론 ②

정세은

충남대학교 경제학과

소득보장제도 개편방안 토론회 토론문

정세은

1. 발제문의 주요 내용

□ 복지체제- 성장체제 동시 개혁 필요

○ 1997년~현재, 한국자본주의

- 성장체제: 재벌 대기업 조립형 수출독주체제 성립, 노동시장의 양극화/분절화,
- 교육훈련체제: 자동화, 숙련노동대체, 일반숙련>작업장숙련
- 복지체제: 공적/사적 영역에서 역진적 선별주의 복지체제

○ 현재의 성장체제+관대한 복지체제 가능하지 않다.

- 이러한 체제에서는 양질의 공공 일자리를 확대하기 어려움.
- 취약계층에 대한 관대한 지출에 소요되는 재원 마련도 중산층이 지급 동의할지 의문임.
- 실현가능성과 지속가능성이 낮음.

○ 포스트 코로나 시대

- ◆ 사회보험의 급여수준을 올리고 양질의 사회서비스 일자리 제공 중요. 성장체제 전환 필요.
- 성장체제: 균형적 성장체제, 내수와 수출, 대기업과 중소기업
 사회서비스 영역 관찮은 일자리 확보는 비용 증가,
수요의 가격탄력성 낮은 산업으로 주력산업을 이동시키는 전략이 필요.
 (가격경쟁을 추구하지 않는, 고부가가치 산업?)
 전통적 제조업은 고부가가치화(고도화)가 어려움.
 ICT 제조업, 제조업의 서비스업화 등을 통해 보완. 첨단산업으로 전환 필요.
- 교육훈련체제: 자동화와 숙련노동의 균형, 일반숙련과 작업장 숙련의 균형
- 복지체제: 사회보험(소득기반), 민간의 공공성 확대와 공공부문의 확대
 보편주의와 선별주의의 균형(보편적 사회수당)

□ 소득보장정책

- 정의로운 전환을 위한 소득보장정책의 제도화 필요
산업구조조정으로 발생하는 소득상실에 대해 소득대체수당+전직교육훈련 제공
(신규제도-탈-화력발전),
- 기초자산과 같은 담대한 자산불평등 완화전략 필요.
- 19세 이상 청년의 독립적 생활지원 필요.
- 범주형 기본소득에 찬성: 현금과 현물의 균형이 바람직, 기본소득 도입은 이에 기여

□ 복지규모와 재원 마련

- 2030년까지 사회지출 규모를 GDP 대비 20%까지 올린다면 GDP대비 6%p 가용(2020년 기준 114조원). 향후 십년동안 이 114조원을 어떻게 사용할 것인가?
- 월 30만원의 기본소득을 도입하는 경우 대략 20.3% 달성. 그러나 현금>현물, 남유립화
- 4단계 증세전략: 재정효율화, 적자재정-> 소득세, 탄소세-> 사회보장세(기여금, 사업주부담)-> 부가가치세
- 그러나 이번 대선에서 증세를 주장하기는 어려울 것임. 2021-2025: 재정효율화와 적자재정.

- 성장체제 동시 개혁 필요성 동의/당분간 필요 기준 복지 원리 바람직/단기에도 증세 필요

2. 소득주도성장론에 대한 상반된 평가

□ 소득주도성장론에 대한 긍정적 평가

- 전성인_성장이론이 맞다.(2017. 9)

- “현재 한국 경제는 자본과잉 상태에 직면해 있다” 며 “기업에 아무리 투자하라고 밀고 밀어도 (자본과잉으로) 투자수익률이 낮기 때문에 투자가 늘지 않고 있다” 고

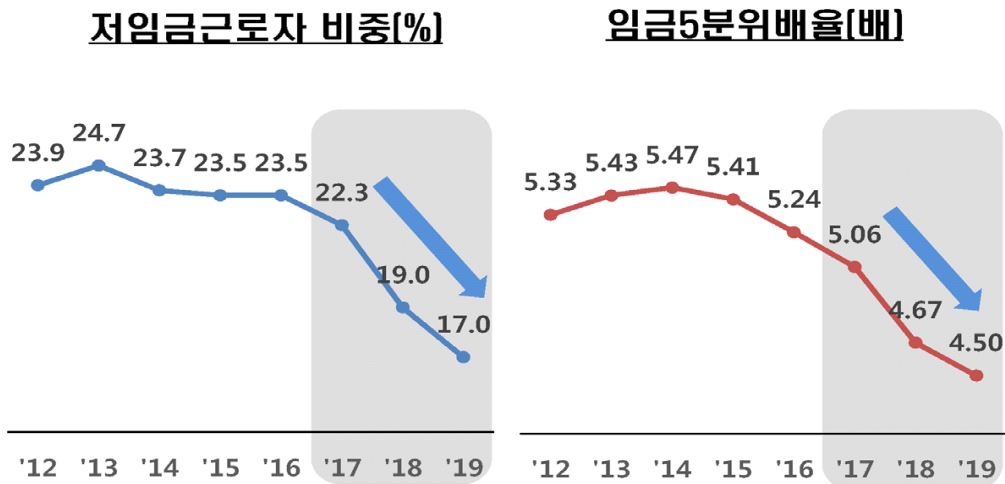
말했다. 결국 “추가로 해 볼 수 있는 것은 인적자본 축적을 장려하고 노동생산성을 올려, 인적자본 투자에 대한 수익률을 끌어올리는 것”. “소득주도성장이건 사람중심성장이건 패키징(포장지)나 당의정을 벗겨낸 그 속은 성장 방식에 대한 새로운 접근이 필요하다”는 것” 이라고 강조했다.

- “정책 중점을 비제조업, 내수 산업에 두는 것은 지금 해당 산업들이 워낙 엉망이라 정책에 투입되는 자원량에 비교해 많은 성과를 거둘 수 있다”며 현실적인 측면에서 정부가 소득주도성장론을 펼 수 밖에 없다고 말했다. 장기 구조 개혁도 좋지만, 정책을 펼 수 있는 역량 자체가 제한된 상황임을 감안해야 한다는 것이다.

○ 주상영_성장이론이 맞다. (2017. 9)

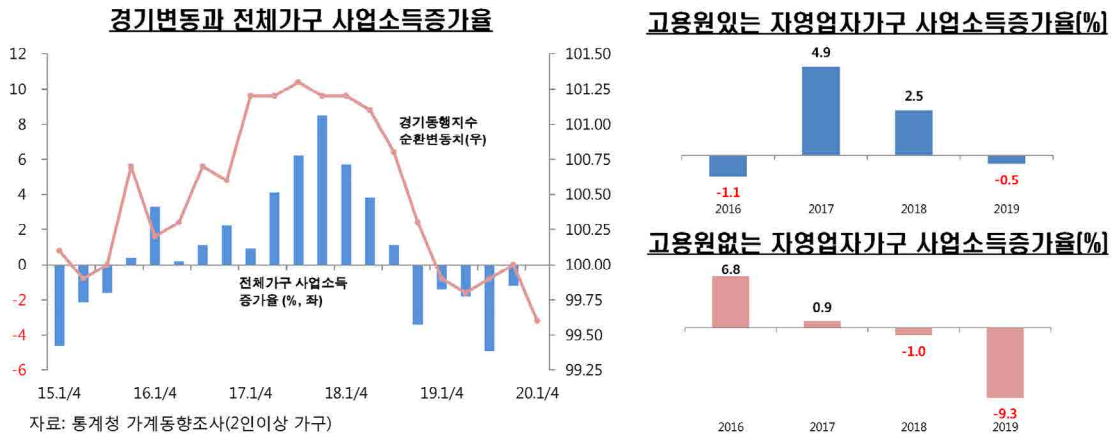
- “물적 자본 축적도 정체 상태이고 인적 자본도 교육연수로는 거의 세계 최상위급이라 더 올라갈 여지가 없다”며 전통적인 성장촉진 정책이 한계에 도달했다고 말했다. 그는 “단기적인 총수요 안정화가 아니라 총수요의 유지 및 확대를 정책 목표로 삼고 적극적으로 정부 정책을 펴야 한다”고 강조했다.

<그림 1> 최저임금 도입 이후 저임금근로자 비율과 임금 5분위 배율

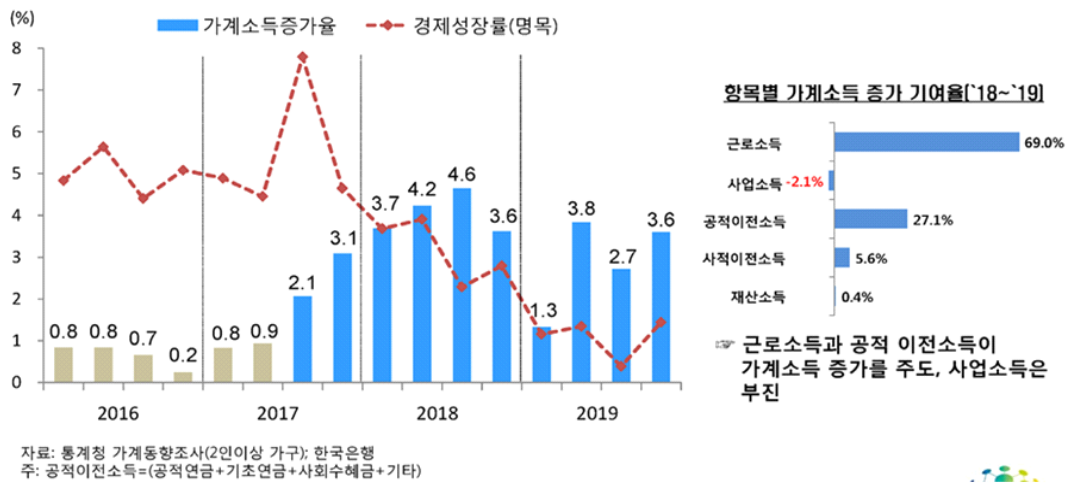


출처: 소주성 자료

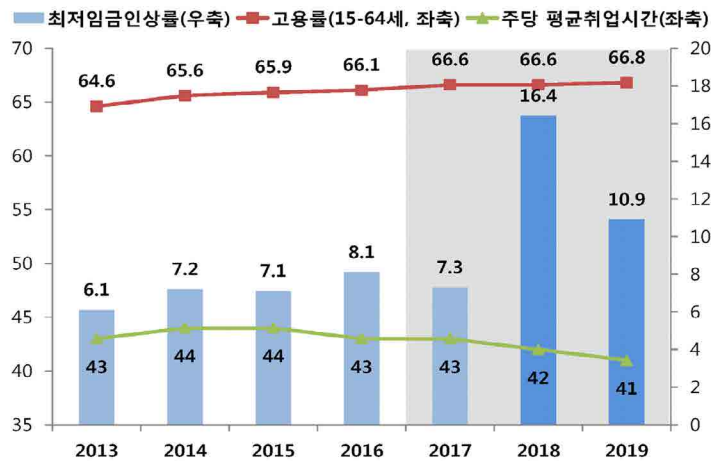
<그림 2> 경기변동과 사업소득증가율



<그림 3> 경제성장률과 가계소득증가율



<그림 4> 최저임금 도입 이후 고용률



- 최저임금 인상과 복지확대를 통한 분배의 개선이 있었음. 고용률은 나빠지지는 않았음.

□ 소득주도성장론에 대한 비판적 평가

○ 성태운 (2017. 9)

- 임금 몫 증가가 수요를 자극해 경제 성장률을 높이는 선순환 과정을 가져올 수 있다는 논리에 대해서 “결국 자본가동률을 높이는 것이라 단기적인 변동에 불과할 것”이라며 “완전가동 하에서 산출물-자본 비중을 높이지 못한다면 궁극적인 경제 성장으로 간주할 수 없다”고 성 교수는 비판했다. 그는 “소득분배성장론은 장기적으로 적용할 수 있는 성장정책이 아니라 단기 경기관리정책이다”며 “소득을 한계소비성향이 높은 저소득층으로 이전해서 같은 정책으로 더 높은 경기부양효과를 내는 방식”이라고 설명했다. 또 “그나마도 고소득층 소비와 투자를 감소시키지 않고, 생산시설 활용도에 투자가 큰 영향을 받는 등의 조건에서만 효과가 난다”고 덧붙였다.

○ 우석진, 류덕현 (2021. 5.)

문재인정부 정책, 어디부터 잘못되었나

- 성장담론에 옳매인 아젠다 설정(• 소득주도성장론)
- 시장의 수용성을 무시한 무리한 정책 추진(• 최저임금 인상과 부동산 규제)
- 원칙 없는 인기영합적 정책 추진(• 예타 면제와 ‘타다’의 좌초)

개선 방향	정부의 기능	주요 정책 내용	구체적 사례
축소해야 할 기능	자원배분 직접개입	• 관주도 산업정책의 폐기	• 한국형 뉴딜정책 • 예비타당성조사 면제
	직접적인 시장 개입	• 시장가격에 대한 직접적 개입 지양 • 인위적인 일자리 마련 정책 억제	• 최저임금 1만원 목표설정 • 일자리 80만개 창출
강화해야 할 기능	공정한 경쟁체계	• 과도한 진입규제 철폐 • 불공정 거래 규제 강화	• 혁신적 모빌리티 도입
	중산층 복지체계	• 육아 및 주거 서비스 강화 등 직접적 전달 체계 확충 • 사회안전망 강화: 실업자 지원 및 실직자 재교육	• 국공립 돌봄시설 확대 • 공공임대주택서비스 • 평생교육 및 실직자 재취업 교육 확대
	소득재분배 기능	• 조세 및 재정외의 누진성 강화	• 소득세 최저한세도입 • 지속가능한 재정

-> 복지에만 집중하라. 진입규제 철폐, 불공정 거래 규제 강화, 시장 주도 중단.

3. 소득주도성장론의 성장체제 측면이 중요

○ 그러나 고용률은 제자리 & 노동의 양극화는 여전

- 최저임금, 근로시간 단축 호지부지.
- 일자리의 양, 질이 눈에 뵈 정도로 개선되었다고 보기 어려움. 기대에 못미침.

□ 소득주도성장론, 단순한 이론이 보지 못한 이중 구조 문제

- 이론은, 매우 단순. 자본가, 노동자. 소득은 임금과 이윤. 임금은 소비를 이윤은 투자를 결정. 임금이 많아지면 소비가 증가하고 투자가 감소. 이 때 반응 정도에 따라 총수요의 순효과가 달라짐. 수요가 총생산을 결정.
- 그런데 이를 실제 경제에 적용하고자 하면, 그대로 적용하기 어려운 점 존재. 이중 구조 현상으로 인해 영세 국내부문과 수출 대기업부분으로 나뉘어 있음. 최저임금을 올리면 영세 소상공인, 중소기업만 영역에서 작동. 연관관계가 단절되어 있고 중소기업의 협상력이 약하기 때문에 최저임금 인상이 사회 전체 임금몫 인상으로 연결되는 것은 한계.
- 소득주도-일자리-혁신-공정 경제 전략은, 국가는 R&D 지원에 힘쓰고, 시장의 혁신 금융이 자금을 지원하여 혁신적 중소 기업 및 벤처기업이 고용과 일자리를 담당.

이러한 정책 기조는 틀린 것은 김대중, 노무현 정부 비슷한 기조. 그러나 금융이 혁신적인가? 중소기업이 단시간에 혁신적으로 좋은 일자리를 대거 만들어 새로운 성장체제 핵심이 될 수 있는가?

□ 외환위기 이후 저임금-저투자-단기이윤-연관관계 단절 함정

○ 외환위기 이후 저임금 전략

- 외환위기 이후 집중과 선택, 수익성 중시구조조정 원칙 지배
- 노동은 비용으로 인식: 저임금, 외주화, 기계 대체
- 기업: 저임금 -저생산성-경쟁력 하락-저임금 함정.
- 거시경제: 저임금-저생산성-경쟁력 하락& 소비감소-이윤감소-저임금 함정•노동은 기업의 장기파트너로서 이해를 같이하며 창의성을 발휘하는 존재
- 노동이 구조조정을 통해 벼랑으로 내몰리자...기업과 사회에 부메랑

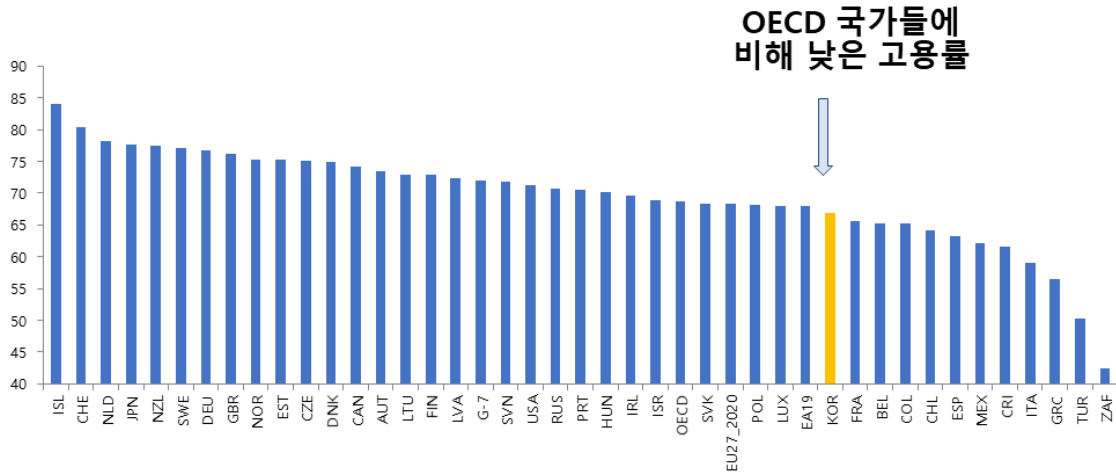
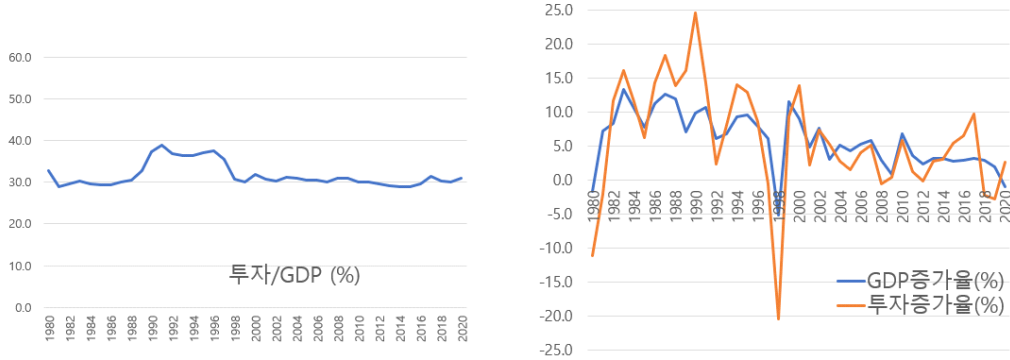
○ 양질의 투자부족

- 중견대기업+ 중소기업 실물투자는 약함
- 혁신적 투자보다 노동을 기계로 대체하는 자동화대세
- 투자의 고용 창출력은 점점 더 하락 (고용 없는 투자 경향)
- 금융시장-자산시장비대 but실물투자 약함(단기수익추구).
- 단기 투자성과 지향, 장기투자의 불확실성으로 인해 단기투자
- 기업들도 자산시장투자 집중, 실물 투자기피 (금융화)

○ 대기업의 불공정 거래뿐 아니라 국내 연관 약화

- -> 고용 및 성장 낙수효과 약화
- 기계, 조선,자동차 등 전통 제조업 위축에 대한 적극적 대안 부재
- 제조업에 집중된 지역 경제 & 지역대학 동반 침체
- 벤처기업들의 성장과 고용 성과 작지 않지만 홀로 창출하는 효과는 한계.
- 튼튼한 제조업 기반은 벤처 성장에도 필요한 공유자산(Industrial Commons)
- 국내산업연관의 약화는 결국 수출 대기업 경쟁력에도 부정적
- ->화이트리스트 사태

우리나라 투자가 충분하다는 오해 GDP 대비 비중이 유지된다는 것이 근거
그러나 외환위기 이후 투자증가율은 하락했음. 동시에 경제성장률도 하락.



- 한국은 아직 성장여력 충분 & 성장이 필요(고용률이 낮은 상태)
- 고진로-고투자 선순환 경제
 - 양질의 투자->고속런, 적정임금 일자리 ->고소득, 고생산->양질의 투자
-고용 (노동자 혜택) & 투자(기업 혜택)의 동시 혜택
-좀 더 강력한 노동시장정책, 공정거래 정책, 양질의 투자 확대, 교육훈련체제,
-혁신금융정책이 필요-> 혁신과 공정을 위한 국가의 적극적 개입 필요
 - 소득주도성장론은 시장소득만을 다루고 있어 재분배 소득은 빠져 있음.
 - 재분배정책(조세재정정책)을 소득주도성장론의 주요 정책으로 포함되어야.
 - 비정규직 포함, 다양한 노동형태에 대해 사각지대 없는 소득보장 및 교육훈련 실시

○ 독일, 스웨덴 모델

- 대중소 국내 공급망 탄탄, 이해관계자 자본주의를 통해 금융화 억제, 장기투자
- 이들을 따라 할 실행 전략이 있는가? 중소기업과 노조의 협상력 강화 중요



2021년 주목해야 할
소득보장제도 개편방향
경제활동 참가시기를 중심으로

토론 ③

정세정

한국보건사회연구원 부연구위원

토론문

정세정

- 발제에 감사드리며, 청년 정책을 고민하는 여러 사람 중 한 명으로써 의견을 보태고자 합니다.
- 금융화에 기반한 자산 불평등 심화, 단기 저임금 일자리. 현재 시스템 자체에 별로 기대, 지지할 것 없는 개인 → 젊은 시민의 목소리. 청년 문제의 본질. 현재의 사회정책, 경제정책, 정치에 대한 지지를 기대할 수 있는가? 각계의 언어, 각계의 시각. 기성은 어떤 젊은 시민을 기대하고 바라는 것인가?
 - 2012~2017년: 순자산의 절대 격차는 증가, 상대 격차는 감소, 2017~2020년: 순자산의 상대, 절대적 격차 모두 증가(이원진, 2021. 한국의 자산불평등 실태. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 발표자료 참고).
- 불평등 해소를 위한 소득보장체계 재편-기본소득, 기초자산, 음의 소득세 등- 논의. 이 자리가 아닌, 최근 논의 경향 전체의 아쉬움. 문제를 단순화 시켜버리는 경향. 불평등 문제의 핵심. 지금, 이 시점에서 불평등, 빈곤이 가리키는 것이 무엇인가? 현재의 논의 장에서는 핵심이 아닌 도입부.
- 불평등, 심화된 양극화가 왜 문제가 되는가, 청년에게. 기회의 차원에서 논의되는 기초자산제. 기회, 기회의 평등, 결과의 평등 등을 논의하기 위해, 축을 하나 더 해볼 필요. 기회에 대한 접근성. 배제. 또는 “어떤” 기회인가, 기회의 “결”. 독립적 생활지원의 의미.
- 이미 계층 속에서 각기 다른 단순하지 않은 기회와 관련된 여러 장치가 내재. 기초자산은 해소할 수 있는가? 기초자산제도의 도입, 의도한 대로 작동할 위한 조건들(교육·훈련, 고용, 주거의 공공성과의 배합과 현 제도 내의 의도와 무관히 내재하는 억제기제)에 대한 정교성 제고 검토. 지금 생산되는 논의의 방식은 충분한가? 사회, 경제 균열의 심화. 정책의 설계. 공간을 열고, 추동, 지속, 설득할 수 있는 근거.

- 그린으로의 전환과정에서 필연적으로 발생할, 산업 재편으로 초래될 노동의 문제와 그로 인해 필요한 사회정책 논의 정교화의 필요성. 그린이 디폴트값이 되기까지의 과도기 동안의 선제적 사회정책 대응이 현재의 소득보장체계 재편 논의로 충분인가에 대한 검토가 필요. 자본에 대한 강력한 책임부과를 통한 자원확보 등.



2021년 주목해야 할
소득보장제도 개편방향
경제활동 참가시기를 중심으로

토론 ④

유정엽

한국노총 정책2본부장

근로연령대 소득보장제도 개편 방안

유정엽 본부장(한국노총 정책2본부)

1. 들어가며

- 발제자께서는 한국의 복지체계 발전 단계를 뒤집어 보며, 포스트 코로나 시대의 복지체계 발전방향을 제시한 점, 특히 복지체계의 발전전략을 우리 산업사회의 성장체계의 전환(산업구조의 조정)과 함께 통합적 접근이 필요하다는 점을 강조하심.
- 최근 ‘신 복지체계’ 라는 복지국가 발전전략으로 제시된 보편적 사회보호(Universal Social Protection)은 새로운 개념은 아니지만 코로나10 팬데믹 이후 변화된 상황(경제사회의 지속성과 생태적 지속성, 기후위기 대응 + 국가의 역할 강조)에서 재조명되어야 할 복지국가 발전방향이라는 견해에 공감함.
- 보편적 복지국가와 대안적 분배체계로서의 기본소득은 대립적이지 않고 포괄·양립 가능한 소득보장정책이라는 접근, 정의로운 전환을 위한 산업구조조정에 따른 소득상실에 대한 대체수당, 전직교육훈련 제공 등의 필요성, 4단계 증세전략 등도 폭넓은 검토와 공감대가 필요하다고 봄.
- 본 토론에서는 고용보험, 한국형 실업부조 등으로 대표되는 근로연령대 소득보장 체계의 개편방향에 대하여 검토해보고자 함.

2. 현 정부의 근로연령대 소득보장체계 평가

- 문재인정부에서 추진해왔던 한국형 실업부조, 기초생활보장제도 강화(부양의무자 기준 완화), 전국민 고용보험 등은 근로연령대 소득보장제도를 좀 더 보편적으로 체계화하려는 시도였음.
- 다만 추가적인 내용들이 필요. 아동수당 강화와 이와 관련하여 근로장려세와 연동하는 자녀장려세의 축소 내지 폐지와 같은 조정, 한국형 실업부조의 개선(급여수준의 상향, 지급기간의 연장 등), 고용보험 실업급여수준 확대, 기초생활보장제도 내 생계급여수준 상향조정 등 다양한 과제들이 함께 추진되어야 함.
- 기본소득과 관련해서는 전국민 생애안식년제도를 검토해 볼 수 있음. 청년 기초자산의

경우 오히려 불평등을 강화하는 기제로 작용할 수 있음.

3. 전국민 생애안식년제도 관련 검토

- 우리는 시간이라는 개념을 매우 보편적이고 중립적인 대용물이라고 판단하지만 실제 개인에게 주어지는 실질적 시간은 모두 똑같지 않으며, 실제 사회규범이나 정치적 결정, 경제적 격차 등으로부터 큰 영향을 받게 되어있음(Cohen, 2018)¹⁾. 즉, 정치경제적 자원을 많이 가질수록 시간활용에 대한 접근이 달라지게 됨. 예를 들면 가난한 집안에서 태어난 비수도권 여성이 충분한 시간을 부여받아 고등교육을 이수하여 전문직으로 경력을 쌓고 제도권 정치에 들어갈 확률은 부자 집안에서 태어난 수도권 남성이 그럴 확률보다 훨씬 적을 것임.
- 더불어 기본소득에 대한 사회적 논의가 활성화되고 있는 것은 불평등과 양극화 해소라는 시대정신에 대해 국민들의 관심이 높아지고 있다는 반증이기도 하며, 제도적으로는 아직 완전히 성숙되지 않은 소득보장제도의 한계 때문이기도 함.
- 연령집단별 소득보장제도를 배열하면 경제활동참가시기의 소득보장제도 수준이 여전히 전반적으로 낮다는 것을 확인할 수 있음.

<그림 4> 연령집단별 소득보장제도 현황



출처 : 윤홍식 외(2018). 「사회경제변화에 따른 지속가능한 사회보장체계 구축을 위한 쟁점」. 경제사회노동위원회.

1) Cohen, Elizabeth. 2018. The Political value of Time. 최이현 역. 『시간의 정치적 가치와 불평등에 관한 분석』. 바다출판사.

- 학계 및 전문가 사이에서 기본소득도입에 관한 논의는 다양하지만 완전히 합의된 안이 존재하지 않고 있으며, 일부 ‘완전한 기본소득’의 경우 제도운영이라는 관점에서 재원마련방안 등 현실가능성이 매우 떨어진다는 평가를 받고 있음.
- 기본소득론의 문제인식 중 하나인 ‘불평등 완화’라는 부분을 ‘시간’이라는 개념과 결합, 현실적으로 접근할 수 있으면서도 필요한 사람들에게 지급할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있음.
- 이에 대해 석재은(2018)²⁾은 과도기적 기본소득으로서 ‘청장년 근로시민 기본소득 이용권’을 아래와 같이 제안한 바 있음.

… 첫째, 생애주기 일정기간동안 이용가능한 기본소득 이용권을 도입한다. 둘째, 최저생계 수준 급여를 보장한다. 셋째, 현 단계에서는 기본소득의 이용가능한 기간을 청년기 최대 2년, 중년기 최대 2년 이용 가능한 것으로 설정하는 방안으로 도입한다. 청년기와 중년기 구분하여 각각 2년씩 설정함으로써 근로연령 인생주기상 필요할 때 사용할 수 있도록 한다. 아동과 노인은 아동수당과 공적연금(기초연금 및 국민연금 등)을 통해 탈상품화를 보장한다. 넷째, 신청주의에 입각하여, 기본소득이 필요하지 않다고 생각하는 경우 자발적인 포기도 수용한다. 단, 기본소득을 신청하면 개인별 이용권 한도 내에서 누구나 신청 및 수급이 가능하다. 다섯째, 기본소득의 특성상 행정관리 용이성을 감안하여 6개월 단위로 신청이 가능하도록 한다.

- 이를 차용하여 다음과 같이 구성해볼 수 있음. 주경제활동참가시기(만20세~59세) 사이의 시민이 원하는 시기에 1년을 선택하여 신청, 정부에서는 월 80만원의 기본소득 지급. 필요한 경우 6개월씩 분할지급신청을 통해 시민의 선택권 보장하는 방안 검토.

- 조건: 월80만원씩 40년중 1년간 보장, 매년 20세이상 60세 미만 청장년인구(2018년 기준 31,376,251명)의 평균 2.5%인구를 대상으로 기본소득 보장

- 추계: 생애안식년보장 월80만원 * 12월 * [청장년인구(20-59) * 0.025] = 7조 5,303 천억원

2) 석재은(2018). “기본소득에 관한 다양한 제안의 평가와 과도기적 기본소득의 제안: 청장년 근로시민 기본소득이용권”, 『보건사회연구』 38(2), pp.103-132.



2021년 주목해야 할
소득보장제도 개편방향
경제활동 참가시기를 중심으로

토론 ⑤

권병기

보건복지부 복지정책과장

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO
