

## 국민통합위원회 백서 (2022~2025)

**국민통합,  
멈출 수  
없습니다.**

국민통합위원회 백서 (2022~2025)

**국민통합,  
멈출 수  
없습니다.**

---

# 부록

이 부록은 백서  
『국민통합, 멈출 수 없습니다.』  
발간 이후 이어온 과제의 논의 결과로  
앞으로도 우리 모두가 함께 풀어가야 할  
과제들입니다.

---

01 모두의 미래, 존엄한 죽음

02 외국인력정책 통합 거버넌스 구축

03 사회보험제도 미래 과제

04 경제분야 국민통합 10대 과제

---

## 1

## 모두의 미래, 존엄한 죽음

## 추진 배경

## 존엄한 죽음(Well Dying)

환자와 가족의 선호가 존중되고, 원하는 장소(가정, 의료기관, 요양시설 등)에서 가족과 함께 편안하게 삶을 마무리할 수 있는 것을 의미

우리나라는 2024년 말 65세 이상 노인 인구가 전체 인구의 20%를 넘어 서며, 초고령사회에 진입했다. 이에 따라 의료·요양 등 돌봄 수요가 높은 75세 이상 후기 고령자의 비중은 2000년 2.3%였던 것이 2024년에 7.9%로 증가하여 411만 명에 이르렀다. 고령 사망자 수도 증가하여, 전체 사망자 중 80세 이상이 차지하는 비율은 2012년 37%에서 2022년 53.7%로 크게 증가하였다. 급속한 고령화와 기대수명의 증가로 인해, 건강한 노후뿐만 아니라 웰다잉, 즉 존엄한 삶의 마무리에 대한 국민적 관심도 확대되고 있다. 이는 2018년에 도입된 사전연명의료의향서 작성자 수의 증가에서도 확인할 수 있다. 작성자 수는 2019년 53만 명에서 2023년 기준 214만 명으로 급격히 증가했다. 이 같은 흐름은 단순한 생명 연장을 넘어, 웰다잉과 삶의 존엄한 마무리에 대한 사회적 관심을 환기시키고, 이에 대한 제도적 준비의 필요성을 제기한다.

## 주요국 사망장소별 비중(%)

| 국가        | 의료기관 | 주택   | 기타   |
|-----------|------|------|------|
| 한국(2023)  | 75.4 | 15.5 | 9.1  |
| 일본(2022)  | 70.8 | 17.4 | 11.8 |
| 프랑스(2021) | 53.5 | 26.6 | 19.8 |
| 호주(2019)  | 51.0 | 14.8 | 34.2 |
| 영국(2022)  | 43.4 | 28.7 | 27.8 |
| 미국(2018)  | 35.1 | 31.4 | 33.5 |

그러나 상당수 노인이 살던 곳에서의 평온한 임종을 원하고 있음에도 불구하고, 이를 실현할 수 있는 제도적 기반은 아직 미흡한 실정이다. 2023년 장기요양 대상자의 약 68%가 자택 임종을 희망하고 있음에도 불구하고, 의료기관 내 사망률은 75.4%로, 일본(70.8%), 프랑스(53.5%), 영국(43.4%) 등 주요 국가보다 월등히 높다. 이러한 현실은 사망진단서 발급을 포함한 복잡한 재가 임종 절차, 열악한 재택의료 서비스 인프라, 임종 관련 건강보험 수가의 미비, 아파트 중심의 주거 구조로 인한 장례 진행의 어려움 등 복잡한 요인에서 기인한다.

장기요양 노인의 75%가  
적극적 치료를 받다가 사망  
혈압상승제(48.7%)>  
인공적 영양공급(38.0%)>  
CT(31.7%) 순 이용  
(23. 건강보험연구원)

더욱이 생애 말기 의료 이용이 사망 직전 수개월에 집중되는 구조는 건강보험 재정에 과도한 부담을 주고 있다. 실제로 사망 전 3개월 내 건강보험 비용이 사망 전 1년간 비용의 42.4%를 차지하는 등 건강보험 재정 건전성 악화와 비효율을 유발하는 것으로 나타났다('23. 건강보험연구원) 이는 연명의료 중심의 치료가 실질적 회복과 무관하게 반복되고 있는 현상을 반영한다. 한편 존엄한 죽음에 대한 정책적 관심 부족으로 생애 말기 돌봄에 공백이 발생하고 있다.

이에 따라 임종을 둘러싼 제도와 정책 전반을 점검하고, 삶의 마지막 순간에 대한 국민의 선택과 존엄을 보장하기 위한 근본적인 정책 전환이 요구되고 있다. 이를 위해 장기적이고 지속가능한 해결책 도출을 목표로 「모두의 미래, 존엄한 죽음」을 사회분과의 분과 과제로 선정하여 추진했다. 이를 통해 생애말기 의료 및 돌봄에 관한 사회적 관심을 제고하고, 차기 정부가 관련 분야의 정책적 사각지대를 해소하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

## 분과위원회 구성 및 활동

「모두의 미래, 존엄한 죽음」은 사회분과의 직접 추진 과제로 분과위원들로 구성된 분과회의를 통해 과제의 방향성을 설정하고, 전문가들과의 활발한 논의를 통해 정책 대안을 도출하였다.

### 분과위원회 위원

- |                                |                              |
|--------------------------------|------------------------------|
| ◆ 김석호 분과위원장<br>(서울대학교 사회학과 교수) | ◇ 정순들<br>(이화여자대학교 사회복지학과 교수) |
| ◇ 강승필<br>(고양도시관리공사 사장)         | ◇ 최순화<br>(동덕여자대학교 국제경영학과 교수) |
| ◇ 김미영<br>(한림대학교 사회학과 교수)       | ◇ 한건수<br>(강원대학교 문화인류학과 교수)   |
| ◇ 김종숙<br>(한국여성정책연구원 원장)        |                              |
| ◇ 이현출<br>(건국대학교 정치외교학과 교수)     |                              |

2025년 1월부터 5월까지 총 7회의 전문가 발제 및 분과토의를 진행했다. 주요 내용은 재가 임종의 현실과 제약 요인, 의료기관 내 존엄한 죽음 보장, 임종기 가족 지원방안, 사회적 인식 개선 등으로 각 회차마다 현장의 경험과 제도 개선 방향 등이 폭넓게 논의되었다.

## 주요 정책제안

분과위원회는 국민이 삶의 마지막 순간을 자신이 원하는 장소에서 가족과 함께 존엄하게 마무리할 수 있도록, 삶과 죽음의 연속성 위에서 생애말기 돌봄과 임종 지원의 공백을 메우기 위한 다양한 정책과 제도 개선방안을 논의했다. 3개 추진방향, 즉 ▲ 임종 환경 및 제도 정비 ▲ 가족 지원 체계 마련 ▲ 사회·문화적 기반 조성이라는 범주 아래 7개 과제를 도출했다.

### 목표

환자와 가족의 선택을 존중하는 존엄한 죽음 실현

| 분야              | 주요 내용                        |
|-----------------|------------------------------|
| ① 임종 환경 및 제도 정비 | 1. 재가 의료 서비스·인프라 확대          |
|                 | 2. 임종 절차 간소화                 |
|                 | 3. 의료기관 내 존엄한 죽음 보장          |
| ② 가족 지원체계 마련    | 1. 임종기 돌봄 부담 완화              |
|                 | 2. 임종기 돌봄 역량 강화              |
| ③ 사회·문화적 기반 조성  | 1. 생애주기별 웰다잉 교육 확대           |
|                 | 2. 웰다잉 문화 정착을 위한 종합적 추진체계 구축 |

### ① 임종 환경 및 제도 정비

호스피스·완화의료 대상 질환:  
암, 후천성면역결핍증, 만성 폐  
쇄성 호흡기질환, 만성 간경화,  
만성호흡부전

첫째, 2016년 2월 「호스피스 완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명 의료결정에 관한 법률」 제정에 따라 도입된 호스피스·완화의료 사업은 암 등 5종 질환으로 한정돼 비암성 말기환자는 배제되고, 2025년 기준 전국 가정형 호스피스 기관은 39개소, 재택의료센터는 135개소에 불과하여 가정에서 이용할 수 있는 의료서비스가 부족한 실정이다. 이로 인해 특히 농어촌 거주자와 1인 가구 고령자는 재가 임종 선택권이 크게 제한되고 있다. 이에 호스피스·완화의료 대상 질환을 비암성 질환까지

확대하여 다양한 말기환자가 혜택을 받을 수 있도록 개선하고, 가정형 호스피스 관련 방문의료 수가를 상향해 기관 수를 단계적으로 늘리자고 제안했다. 아울러 재택의료센터에는 임종기 가산 수가를 신설하고 24시간 연락체계를 구축해 응급 이송 등이 즉시 연계되도록 해야 한다고 강조했다.

**사망진단서 발급 관련 규정**

의사 최종 진료 후 48시간 이내 사망 시왕진 등 통한 사망 진단서 발급 필요  
(의료법 제17조)

**경찰 신고 절차 관련 규정**

사망 후 의사왕진 곤란 및 병사(자연사)가 명백하지 않으면 경찰 신고 및 검안 필요  
(변사 사건 처리 규칙 제10조)

**임종실 설치 관련 규정**

300병상 이상의 종합병원 및 요양병원에 1개 이상 설치 의무  
(의료법 시행규칙 별표34)

**공용윤리위원회**

자체적으로 의료기관윤리위원회를 설치하기 어려운 의료기관과의 협약을 통해 윤리위원회의 업무를 위탁 수행

둘째, 재가 사망 시 의사의 진찰을 거쳐 사망진단서를 발급받아야 하며, 경찰신고 등 복잡한 절차가 가족 부담을 가중시킨다. 그리고 아파트 중심의 주거 환경으로 인해 사망 후 시신 운반 등의 어려움으로 재가 임종을 기피하는 실정이다. 최종 진료 48시간이 경과하면 의사가 다시 방문해야 하는 번거로움 때문에 사망 전 병원 이송이 일반화됐다. 이에, 사망 진단 방문 수가를 도입해 재택의료센터 의사가 사망진단서를 발급하고, 48시간 초과 진료기록도 사망진단서 발급에 활용 가능하도록 하는 등 시설·재가 임종을 활성화하는 방향을 제안했다. 또한 시·군·구 재택의료센터, 노인복지관 등에 '재가임종 지원창구'를 설치해 장례 절차 안내, 병사 확인, 운구 지원을 원스톱으로 제공할 것을 제안했다.

셋째, 300병상 이상 의료기관의 임종실 설치율은 43.7 %('25.3월 기준)에 불과하며, 다수 환자가 응급실·치치실에서 임종을 맞이하는 실정이다. 연명의료 결정 제도는 임종기 환자로 범위가 한정되어, 말기 환자 등까지 폭넓게 인정하는 외국에 비해서 이행범위가 제한적이다. 이에, 유예기간이 종료되는 '25년 7월말까지 300병상 이상 의료기관의 임종실 설치를 완료하고, 임종실 의무 설치 대상을 300병상 미만 병원까지 단계적으로 확대하는 것을 제안했다. 동시에 연명의료 결정 적용 대상을 임종기 환자에서 말기 환자로 확대하고, 윤리위원회 미설치 병원은 공용윤리위원회 활용 확대를 강조했다.

## ② 가족 지원 체계 마련

### 가족돌봄휴직

가족의 질병, 사고, 노령 또는 자녀양육 등의 사유로 연간 최장 90일까지 허용

(남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제22조의2)

첫째, 현행 장기요양 재가급여는 하루 평균 3~4시간으로 제한되며, 가족돌봄휴직은 무급이고 간병비는 전액 본인이 부담해야 해서 부양 가족의 경제적, 신체적, 정신적 부담이 가중되고 있다. 이에, 유급 임종 휴가와 유급 가족돌봄휴직을 도입해 가족들의 돌봄으로 인한 소득 공백을 줄이자고 제안했다. 또한, 임종기 집중 돌봄이 가능하고, 4시간 초과하여 장기요양 재가서비스를 이용할 수 있도록 '특별임종급여' 등을 신설하는 방안을 제안했다.

둘째, 임종기 환자를 돌보는 가족은 환자의 임종 징후를 파악하여 응급 상황에 대처할 수 있는 역량이 부족하다. 이에, 간호사·사회복지사를 대상으로 '임종기 케어 코디네이터' 전문 자격제도를 도입해 재택의료센터와 보건소 등에 배치하고, 가족 대상 임종기 돌봄 교육 및 상담 등을 담당하도록 제안했다. 또한 '임종기 케어 코디네이터'를 중심으로 요양보호사 등 재가서비스 종사자를 대상으로 표준화된 임종 돌봄 교육을 실시하여야 한다고 제시했다.

## ③ 사회·문화적 기반 조성

생애말기 치료, 죽음에 대해 가족에게 이야기해 본 경험 없음 54.3%

(24. 보건사회연구원)

영국은 매년 5월 Dying Matters Awareness Week(죽음 인식제고 주간) 캠페인을 통해 간담회, 워크숍 등 다양한 지역사회 이벤트를 진행함

첫째, 가정 내 임종은 여전히 '방치'나 '불효'로 인식되고, 죽음에 대해 미리 언급하는 것을 금기시하는 문화가 남아 있으며, 학교·직장 등에서 웰다잉 교육 참여 기회도 부족한 현실이다. 이에 전국 단위 캠페인을 통해 '죽음 준비'의 필요성을 알리고, 청소년·청년, 중장년, 노년층 각각의 특성에 맞는 교육 프로그램을 표준화하여 확대하자고 제안했다. 또한, 의료인과 사회복지사 등의 정규 교육 및 보수 교육에 연명의료, 호스피스·완화의료, 윤리·의사소통 과목을 의무화해 현장 역량을 강화해야 한다고 강조했다.

의료·요양등지역돌봄의통합지원에관한법률  
(26.3월시행)  
생애말기돌봄을국가와지방자치단체의책무로규정(제4조)

돌봄, 의료·요양·돌봄은 개별 법률에 따라 분절적으로 운영되며, 생애 말기 돌봄, 고독사 예방·사후 지원까지 아우르는 통합적 지원체계가 미흡하다. 또한, 현재 제도권 내 재가 임종 및 존엄한 죽음 관련 논의 구조가 부족하며, 웰다잉 제도화를 위한 구체적인 재원 마련 방안이 필요하다. 이에 지자체 중심의 의료·요양·돌봄 통합지원 체계 내 생애말기 돌봄, 사후 지원까지 포괄하는 방안과 함께 생애 말기 환자로 판정 시 병원↔건보공단↔지자체↔재택의료센터 간 신속한 정보연계 및 대상자 의뢰 체계 구축을 제시했다. 또한, 국가 재정의 지속가능성을 위해 생애 말기 환자 추계 및 관련 정책 시행 시 소요되는 건강보험·장기요양보험 재정 추계 연구용역 등을 통해 증장기 재원 마련 계획 수립의 필요성을 강조했다.

## 2

## 외국인력정책 통합 거버넌스 구축

## 추진 배경

우리나라의 저출생·고령화 추이가 가속되면서 생산가능인구 감소, 노동수급 불균형 심화, 사회보장 부담 증가, 지역소멸 위기 등 미래의 위협요인이 증가하고 있다. 이에 대한 대안 중 하나로서 외국인력 정주화의 필요성이 사회적으로 논의되는 가운데, 국민통합위원회에서는 「이주민과의 동행」(1기), 「이주민 자치참여 제고」(2기), 「이주민근로자와의 상생」(2기) 등 이주민 관련 특위를 지속적으로 운영해 왔다.

미래분과는 이 중에서 특히 「이주민과의 동행」 특위가 제안한 ‘사회통합과 외국인 근로자 상생 환경 조성을 위한 거버넌스 체계 구축’에 주목했다. 외국인 근로자를 단순한 노동력이 아닌 지역의 생활인구이자 사회구성원으로 수용하는 통합적 관점의 정책을 위해선 거버넌스 개선이 선행되어야 하기 때문이다.

기존에 통합위에서 추진했던 세 개의 이주민 관련 과제들은 각각 이주민의 사회통합, 자치참여, 근로환경 개선 등 사회·문화·정치 분야의 손에 잡히는 문제 해결에 집중해 왔다. 이에 비해 이번 「외국인력정책 통합 거버넌스 구축」 과제는 그러한 정책 제안들이 순조롭게 실현될 수 있도록, 분절적으로 운영되던 이주민 정책의 효율성과 일관성을 높이기 위한 거버넌스 구축에 중점을 두었다. 즉, 이주민 정책 전반에 대한 구조적·통합적인 접근을 통해 통합위가 쉬지 않고 이어온 이주민 정책 논의에 유종의 미를 거두고자 노력했다. 이를 위해 △정책 패러다임의 전환 △통합적 분석체계 강화 △통합 거버넌스 구축 등 세 가지 기본 방향에 따라 문제에 접근했다.

김한길 국민통합위원장은 2025년 3월 21일 제14차 미래분과회의에서 “우리 위원회가 출범하면서부터 ‘누구와 어떻게 어울려 사는 것이 국민통합에 기여하는 것일까’에 대한 문제의식을 가져왔다”면서, 통합위에서 이 문제에 대해 심도 있는 논의를 통해 새로운 체계의 방향을 제시한 점에 대해 긍정적으로 평가했다.

| 통합위 논의과제 (분과)                     | 논의 분야  |
|-----------------------------------|--|
| 「이주민과의 동행」<br>(1기, 사회·문화분과)       | · 이주민 통합 정책에 대한 국가 전략<br>· 사회통합 쏠단계의 차별 없는 지원<br>· 사회적 인식과 공감 제고   |
| 「이주민 자치참여 제고」<br>(2기, 정치·지역분과)    | · 일터와 교육 현장에서의 통합<br>· 생활자치 영역에서의 통합   |
| 「이주민근로자와의 상생」<br>(2기, 사회·문화분과)    | · 현장 수요 기반 공급체계 구축<br>· 즉시 투입 가능한 인력 공급 확대<br>· 해외 우수 인재 유치 및 육성<br>· 이주민 근로자 안전 대책 강화<br>· 사업자·근로자 상생 환경 조성 |
| 「외국인력정책 통합 거버넌스 구축」<br>(3기, 미래분과) | · 외국인력 정책 패러다임 전환<br>· 증거기반 분석 강화<br>· 통합 거버넌스 구축  |

## 분과위원회 구성

### 분과위원회 위원

- ◆ 박진 분과위원장  
(KDI 국제정책대학원 교수)
- ◇ 김은미  
(서울대 언론정보학과 교수)
- ◇ 이우영  
(서울대 법학전문대학원 교수)
- ◇ 조민호  
(성균관대 국정전문대학원 교수)
- ◇ 김소영  
(KAIST 과학기술정책대학원 교수)
- ◇ 박은주  
(조선일보 편집국 에디터)
- ◇ 홍석철  
(서울대 경제학과 교수)
- ◇ 우정현  
(서울대 환경대학원 환경계획학과 교수)
- ◇ 이소희  
(여민합동법률사무소 변호사)

## 분과위원회 활동

2024년 9월 5일부터 미래분과 직접과제 선정을 위한 논의를 시작한 이래 14차에 걸친 회의를 개최하고 14인의 전문가를 초청하여 다양한 의견을 수렴했다.

| 논의내용                          | 전문가  |
|-------------------------------|--|
| 노동시장 대응 관련 방향성 설정             | · 한국노동연구원 이승호 박사<br>· 중앙대 이승윤 교수<br>· 연세대 한준 교수<br>· 고려대학교 김성희 교수<br>· 한국공학대학교 이상희 교수  |
| 노동시장 대응을 위한 외국인력 도입 및 이민정책 방향 | · 직업능력연구원 김철희 선임연구위원<br>· 한신대 장익현 교수<br>· 대한상의 유일호 팀장<br>· 전북대 설동훈 교수<br>· 무역협회 김꽃별 연구위원<br>· 한국노동연구원 이규용 선임연구위원<br>· 서울시 차미영 가족정책팀장 |
| 외국인력 정책 거버넌스 개선 방안            | · 한국행정연구원 허준영 선임연구위원<br>· 이민정책연구원 유민이 팀장   |

## 정책 개선방향

분과위원회는 정책 개선을 위한 세 가지 분야를 다음과 같이 설정하고, 그에 따른 여섯 가지의 세부적인 정책방향을 제시했다.

첫째, 외국인 근로자를 단순한 노동력이 아닌 사회구성원으로 수용하도록 패러다임을 전환한다.

둘째, 외국인력에 대한 분석을 강화하고 실증 기반의 연구개발을 강화함으로써 통합적 관리를 위한 기반을 마련한다.

셋째, 새로운 체계의 통합 거버넌스 구축 방향을 검토한다.

| 분야                | 정책 방향                    |
|-------------------|--------------------------|
| ① 외국인력 정책 패러다임 전환 | ① 튼튼한 '비자사다리' 구축         |
|                   | ② 고숙련·고급인력 적극유치          |
|                   | ③ 생활인구로 적극수용             |
| ② 증거기반 분석 강화      | ① 외국인력 유입-정주화-정주여건 분석 강화 |
|                   | ② 실증 기반 정책연구 및 R&D 강화    |
| ③ 통합 거버넌스 구축      | ① 「가칭이민정책위원회」 신설         |

### ① 외국인력 정책 패러다임 전환

#### ①-1 튼튼한 '비자사다리' 구축

외국인 근로자의 장기체류 및 숙련인력으로서의 성장경로를 제도적으로 지원하기 위해서는 체계적인 '비자사다리'를 구축할 필요가 있다. 비자사다리란, 외국인이 초기 체류자격(예: 단순기능직, 유학생 등)으로 입국해 일정한 조건을 충족할 경우 단계적으로 비자 전환을 통해 장기체류자격(예: 영주권)까지 도달할 수 있는 체계를 의미한다.

현재는 E-9(비전문취업), D-2(유학생) 등 초기 체류 비자에서 F-5(영주권)로의 전환 과정이 복잡하고 체류 자격별 기준이 달라 고숙련 외국인력이 안정적으로 정주하는 데 어려움으로 작용하고 있다.

따라서 숙련된 외국인의 장기 체류를 돕기 위해 비자 체계를 간소화하고 통합할 필요가 있다. 예컨대, 직종별로 상이한 취업·체류 자격을 '전문인력'과 '기능인력' 중심으로 단순화하고 비자 전환 시 자격 심사의 기준으로 시장 평가요소(예: 임금 수준 등)를 반영하는 방안을 들 수 있다. 국제사례를 보면, 싱가포르는 일정 소득 이상을 보장받는 외국인에게 자격증 취득만으로 영주권을 부여하는 등 시장기반 평가방식을 적극 활용하고 있다.

### ①-2 고숙련·고급인력 적극유치

고숙련 및 고급 외국인 인재의 유치는 국가 경쟁력 제고를 위한 핵심 과제이다. 미래분과는 고급인력의 범주를 IT·과학기술 분야에만 국한하지 않고, 인문사회·문화예술·경영 등 다양한 분야로 확대해 나갈 필요가 있음을 지적했다.

#### '25.3. 「제30차 외국인정책위원회」 F2비자 신설(안)

- ▲세계 100대 대학 석박사
- ▲관련 업계 8년 이상 근무
- ▲GNI 3배 이상 소득 근로계약 체결 외국인대상

아울러 2025년 3월 제30차 외국인정책위원회에서 논의된 F-2 비자 신설(안)의 경우 선정 기준이 엄격하고 까다롭다는 문제점을 지적하면서, 향후 글로벌 인재 확보를 위해 기준을 일부 완화하는 등 합리적으로 조정할 것을 제안했다.

### ①-3 생활인구로 적극수용

급변하는 인구구조와 지역사회의 지속 가능한 발전을 위해서는 외국인력을 일시적인 노동력 공급원이 아닌 생활인구로 적극 수용하는 정책 방향이 필요하다.

이에 따라 정주요건 개선을 통해 이주민의 안정적 정착 기반을 마련하고, 외국인력에 대한 인식 개선 사업을 추진할 것을 제안했다. 또한 이와 관련한 지자체의 권한을 보다 강화하고, 지역특화형 비자사업과 같은 지역맞춤형 정책을 지원할 것을 제안했다.

이러한 제안들은 외국인력을 단순한 노동력으로 보는 기존 시각을 넘어서, 지속 가능한 지역공동체 구성원으로서의 포용과 정착을 촉진하는 실질적이고 효과적인 정책 대안이 될 것으로 기대된다.

## ② 증거기반 분석 강화

### ②-1 외국인력 유입-정주화-정주여건 분석 강화

외국인력의 수요-공급 미스매치를 해소하고 지역 맞춤형 정책 설계를 위해서는 외국인력의 유입-정주화-정주여건 전반에 대한 통합적 분석체계 강화가 필요하다. 이를 위해 다음과 같은 세부 과제가 제안되었다.

첫째, 외국인력 유입 규모에 대한 예측을 위해, 이직률, 인력 부족 정도, 지역 간 노동시장 격차 등 핵심 고용지표는 물론, 불법체류, 범죄율, 사회문화적 갈등 등 사회적 영향 지표를 종합적으로 반영한 상시 모니터링 체계를 구축해야 한다. 호주, 독일, 캐나다 등 주요국 사례처럼, 직종별 외국인력 허용 여부를 정기 수요조사를 통해 제도적으로 관리하는 방식도 참고할 수 있다.

둘째, 사회적 영향을 종합적으로 고려한 유입 규모 산정과 더불어, 실제 정주 실태를 파악할 수 있는 정기적인 실태조사 체계를 마련할 필요가 있다. 이는 정주화 규모 쿼터를 산정하는 데 기초가 된다.

셋째, 핵심 산업, 수요 현황, 정착 인프라 수준 등 지역 특성을 반영한 지역통계 및 분석 기반을 구축하고 지자체 정착 여건 역량을 진단함으로써 지역맞춤형 정주 여건을 분석할 수 있다.

마지막으로, 불법체류 실태조사의 기반을 마련하기 위해, 세분화된 데이터를 바탕으로 정기적인 불법체류 실태조사 및 원인에 대한 구조적인 분석을 실시할 것을 제안했다. 이는 단속이 아닌 예방적 정책 설계에 이바지할 수 있을 것이다.

## ②-2 실증 기반 정책연구 및 R&D 강화

실증에 기반한 이주민 정책연구와 R&D를 강화하기 위해 정주 여건, 사회통합 수준, 정주 및 이탈 사유 등에 대한 정성·정량적 분석을 실시할 필요가 있다. 이를 통해 이주민 정착 및 사회통합 모니터링 기반이 마련될 수 있기 때문이다.

더불어 이주민 관련 통계를 정비하고, 연구기관, 지자체 등 유관기관과 협업체계를 마련해 통계-분석-정책 간 연계를 강화하는 연구 및 행정 거버넌스 체계를 구축하자는 의견도 함께 제시되었다.

## ③ 통합 거버넌스 구축

### ③-1 외국인 관련 정책위원회 일원화

현재 운영되고 있는 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회는 각각 법무부, 여가부, 고용부 등에서 분절적으로 운영하고 있어 통합적 관리가 어렵다는 지적이 제기되어왔다. 이에 따라 최근 3개 위원회를 총리 주재 「외국인·다문화 정책위원회」로 일원화하는 방안(24.6. 「외국인력 합리적 관리방안」)이 발표됐다. 개선안은 3개 위원회를 총괄할 수 있는 위원회를 신설해 기존에 비해 통합적 정책 수립이 가능하다는 점에서는 진일보했으나, 기존 위원회를 신설 위원회의 분과로 수평적 전환한 것에 그쳐 여전히 통합적·유기적 관점의 거버넌스 실현에는 한계가 있다.

이에 대한 대응책으로 미래분과는 이민정책의 종합적 기획과 부처 간 정책 조정 역할을 할 「가칭이민정책위원회」를 신설해 이러한 문제점을 개선하고자 했다.

### ③-2 기존 위원회 기능 조정 및 재배치

미래분과가 제안한 「가칭이민정책위원회」는 총 네 개의 실무위로 구성된다. 신설 위원회의 통합적 의사결정, 로드맵 제시, 정책계획 수립, 정책평가를 지원하는 △기획조정 실무위, 각 부처 업무를 중심으로 이루어지던 비자/인력수급/정착지원을 담당하는 △인력총괄실무위 I·II, 이주민과 다문화가정의 사회통합정책을 수립하는 △사회통합실무위 등 기능 위주로 유기적인 재편을 하고자 했다. 이에 더하여 특정 부처에 편중되지 않은 중립적 인사로 구성된 위원회 사무국을 두도록 제안했다(표 참조).

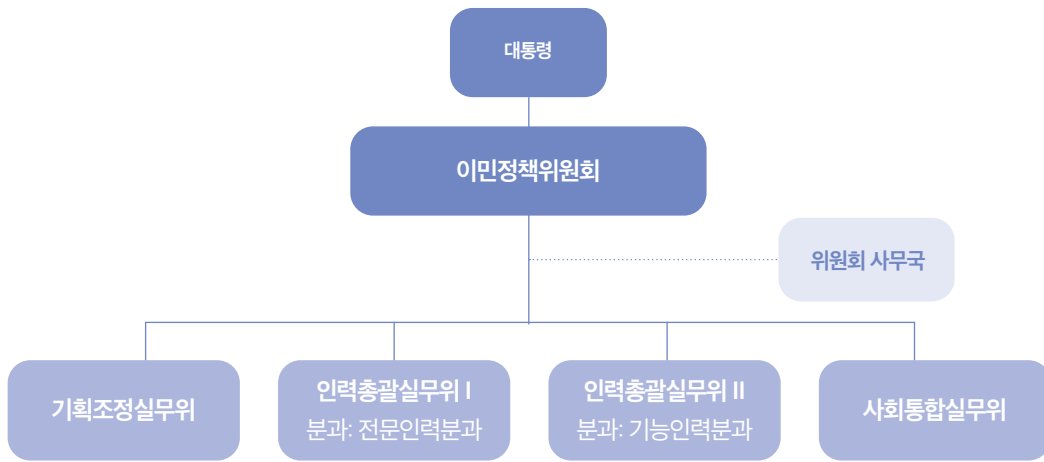
#### 각 실무위 주요업무(예시)

| 실무위   | 주요 기능  |
|---|--|
| <b>기획조정실무위</b><br>(법무부)                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 통합적 관점의 이민정책 방향성 제시</li> <li>· 유입-체류-정주화-통합에 이르는 이민 전 단계 로드맵 구축</li> <li>· 이민정책 기본계획 및 실행계획 수립</li> <li>· 정책대안평가, 정책영향평가 등 정책평가 실행</li> </ul> |
| <b>인력총괄실무위 I</b><br>(과기부, 산자부, 중기부)             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 고급외국인력 유치·활용·관리 전략 수립</li> <li>· E-1~E-7-2 관리</li> </ul>  |
| <b>인력총괄실무위 II</b><br>(행안부, 고용부, 국토부, 농식품부, 해수부) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기능인력 증거기반 수요예측 및 쿼터 설정</li> <li>* 연간 산업별, 직업별, 지역별 유입·유치 규모 목표 및 상한 설정 등</li> <li>· E-7-3, E-7-4, E-9, E-10, 지역특화비자, 계절근로자 관리</li> </ul>      |
| <b>사회통합실무위</b><br>(여가부, 복지부, 교육부, 지자체)          | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 이주민·다문화가정 사회통합정책, 정착 지원</li> <li>· 비취업 비자, 노동시장 통합 정책 수립</li> <li>· 다양한 주체(지방정부, 이민자단체, 사업주 등)와의 소통·협력 체계 구축</li> </ul>                       |

### ③-3 대통령직속 이관

이러한 이민정책 통합 거버넌스 구축은 무엇보다 정책결정권자의 의지가 중요하다. 따라서 범국가적 역량 투입 의지를 공식화하는 한편 국민적 관심 제고를 위해 총리가 아닌 대통령 직속으로 이관할 필요성이 있다. 이러한 제안 내용을 도식화한 것이 다음의 체계도이다.

「가칭이민정책위원회」 체계도(안)



# 3

## 사회보험제도 미래 과제

### 추진 배경

사회보험은 국민이 납부한 보험료를 재원으로 하여 건강, 안전, 고용불안, 노후, 돌봄 등 국민의 일상생활 전반에 걸친 안전망을 국가적 차원에서 보장하는 제도이다. 현재 우리나라에서는 1964년 산재보험이 처음 도입된 이후 국민건강보험, 국민연금, 고용보험, 노인장기요양보험이 차례로 도입되어 5개의 사회보험 제도를 운영 중이다. 사회보험 제도는 우리 사회의 성장·발전과 함께 그 대상과 기능을 확장하면서 국민 개인이 안정적 삶을 영위하도록 도와주었음은 물론, IMF, 금융위기, 코로나19 사태 등 예상치 못한 사회적 위기 극복에도 기여하였다.

### 5대 사회보험 제도 개관

출처: 고용노동부, 국민건강보험공단, 근로복지공단

| 구분           | 도입   | 보장 내용  | 가입자('24)  | 보험자        | 보험료율('24)<br>(고용주)   |
|--------------|------|--|---|------------|--|
| 산재보험         | '64년 | - 업무상 재해 또는 질병으로 인한 의료비·휴업급여·장해급여<br>·유족급여 등 보장<br>- 재활 및 직업복귀 지원                  | 2,142만 명  | 근로<br>복지공단 | 업종별로 0.5%~18.5%<br>(고용주 전액 부담)   |
| 국민<br>건강보험   | '77년 | - 질병·부상에 대한 예방, 진단, 치료, 재활 등 의료비 보장<br>- 입원, 외래, 약제비 등 비용 일부 지원                    | 5,144만 명  | 건강<br>보험공단 | 7.09%<br>(고용주 절반 부담)   |
| 국민연금         | '88년 | - 노령연금: 만 60세 이상 노후소득 보장<br>- 장애연금: 질병·부상으로 인한 장애 시 지급<br>- 유족연금: 가입자 사망 시 유족에게 지급 | 2,198만 명  | 국민<br>연금공단 | 9%<br>(고용주 절반 부담)  |
| 고용보험         | '95년 | - 실업급여: 구직활동 중 생계비 지원<br>- 고용안정·직업능력개발 사업 지원<br>- 육아휴직, 출산전후휴가 급여 등                | 1,531만 명<br>(*정규직 근로자<br>가입률 92.3%,<br>비정규직 근로자<br>가입률 54.7%) | 근로<br>복지공단 | *실업급여 : 1.8%<br>(고용주 절반 부담)<br>*고용안정·<br>직업능력<br>개발사업 : 업종별로<br>0.25% ~ 0.85%<br>(고용주 전액 부담) |
| 노인장기<br>요양보험 | '08년 | - 고령자 또는 노인성 질환자에 대한 일상생활 지원<br>- 방문요양, 방문간호, 요양시설 입소 등 장기요양급여 제공                  | 5,144만 명  | 건강<br>보험공단 | 0.9182%<br>(고용주 절반 부담)   |

## 각(gig)노동

온라인 플랫폼 노동이 대표적  
인 예로서, 노동자가 정규 고  
용관계에 속하지 않고 필요한  
때 원하는 만큼 일시적으로  
고용되는 노동 형태

그러나 최근 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화와 AI의 발전, 각(gig) 노동 확산 등 산업구조의 변화는 사회보험 제도의 지속가능성과 실효성에 의문을 제기하고 있다. 생산인구가 감소하고 고령자가 증가하는 추세 속에서 노령층이 주요 수령자인 건강보험, 노인장기요양보험, 국민연금 재정운영은 직접적 타격을 입을 수 밖에 없다. 고용보험과 산재보험의 경우 상대적으로 인구구조 변화에 따른 재정적 위협에서 자유로운 편이나, 비정규직·단시간 노동의 증가와 고령층 근로 참여 확대, AI로 인한 일자리 변동성 증가 등으로 인해 제도의 사각지대가 넓어지고 있다는 우려가 있다.

이렇게 사회보험이 마주하게 될 미래과제에 대응하기 위해서는 각 제도에 필요한 개선사항을 포함하여, 국가적 역량 투입의 우선순위와 기관 간 역할에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해서는 인접한 제도를 포함하여 전반적인 문제 상황과 개선방안에 대한 폭넓은 조망이 요구될 것이다. 그러나 사회보험은 전 국민의 일상에 직접적 영향을 끼치는 만큼, 개편 논의마다 많은 국민적 관심과 집단 간 격렬한 찬반 대립을 반복하고 있다. 이에 따라 제도 운영 부처에서는 개선 추진시에도 정치적 재정적 실현가능성을 염두에 두고 소관 제도에 한정된 소극적 개선안만을 제시하는 경향이 있다.

이에 미래분과위원회는 사회보험 제도와 관련된 문제를 폭넓게 적시하고 대응 방향을 제시하는 것이 우리 미래 사회 통합을 위해 긴요한 작업이라는 판단하에 「사회보험제도 미래과제」를 분과과제로 선정하여 정책제안을 마련하게 되었다.

---

## 분과위원회 구성 및 활동

「3기 미래분과위원회」는 박진 위원장(KDI 국제정책대학원 교수)등 9명의 다양한 분야의 전문가로 구성되었다. 미래분과는 2025년 상반기 직접추진 과제로 「사회보험제도 미래 과제」를 선정하여, 정례회의 5회를 통해 과제의 방향성을 설정하고 정책 대안 등을 논의했다. 논의 과정에서 학계, 관련 기관 등 전문가가 참여하여 전문가 발제 8회 및 전문가 자문회의 6회 등을 추진하며 정책과제를 구체화하는 과정을 거쳤다.

### 분과위원회 위원

- ◆ 박진 분과위원장  
(KDI 국제정책대학원 교수)
- ◇ 박은주  
(조선일보 편집국 에디터)
- ◇ 김은미  
(서울대 언론정보학과 교수)
- ◇ 홍석철  
(서울대 경제학과 교수)
- ◇ 이우영  
(서울대 법학전문대학원 교수)
- ◇ 우정현  
(서울대 환경대학원 환경계획학과 교수)
- ◇ 조민호  
(성균관대 국정전문대학원 교수)
- ◇ 이소희  
(여민합동법률사무소 변호사)
- ◇ 김소영  
(KAIST 과학기술정책대학원 교수)

### 참여 전문가

#### 노인장기요양보험

- ◇ 권진희  
(건강보험연구원 장기요양연구실장)
- ◇ 고숙자  
(한국보건사회연구원 연구위원)

#### 건강보험

- ◇ 변진옥  
(건강보험연구원 건강보험정책연구실 센터장)
- ◇ 금지영  
(건강보험심사평가원 혁신센터운영부 팀장)

#### 국민연금

- ◇ 김태일  
(고려대 행정학과 교수)
- ◇ 김수완  
(강남대 사회복지학과 교수)

#### 고용보험·산재보험

- ◇ 이승호  
(한국노동연구원 고용안전망센터 소장)
- ◇ 오종은  
(근로복지연구원 연구위원)

---

## 주요 정책제안

미래분과는 사회보험 제도 개선을 위해 ▲제도의 지속가능성 제고 ▲제도 운영 효율화 ▲정책 연계·조정 강화라는 세 가지 기본 정책 방향을 제시하였다.

우선 각 보험이 계속 자신의 역할을 할 수 있도록 지속가능성의 확보가 무엇보다 중요하다는 인식하에, 당면한 재정 위기 해결을 위해 보험료율, 급여수준 등의 조정이 불가피하며 세대와 계층간 형평성을 고려한 기여-급여 구조의 합리화도 필요하다는 것에 의견을 모았다. 또한 제도 운영의 효율화를 위해 사회보험의 제도적 실질적 사각지대를 줄일 수 있는 방안을 마련할 것과, 사회적 위험을 줄이고 재정 절감에도 기여할 수 있는 AI·로봇·빅데이터 등의 기술의 적극적 활용, 이용자의 도덕적 해이를 방지할 수 있는 과학적 인센티브 설계의 필요성을 강조하였다. 정책 연계·조정강화를 위해 각 사회보험 제도와 연관된 공공부조의 핵심적 기능과 역할을 분석하고 제도 간 연계를 강화하여 정책의 중복과 비효율을 해소해야 하며, 지자체와 공공, 민간이 서로 역할을 분담하고 협력을 강화하여야 한다는 의견도 제시됐다.

이러한 기본 방향하에서 미래분과는 각 보험별로 4개 분야 14개 주요 정책을 제안했다.

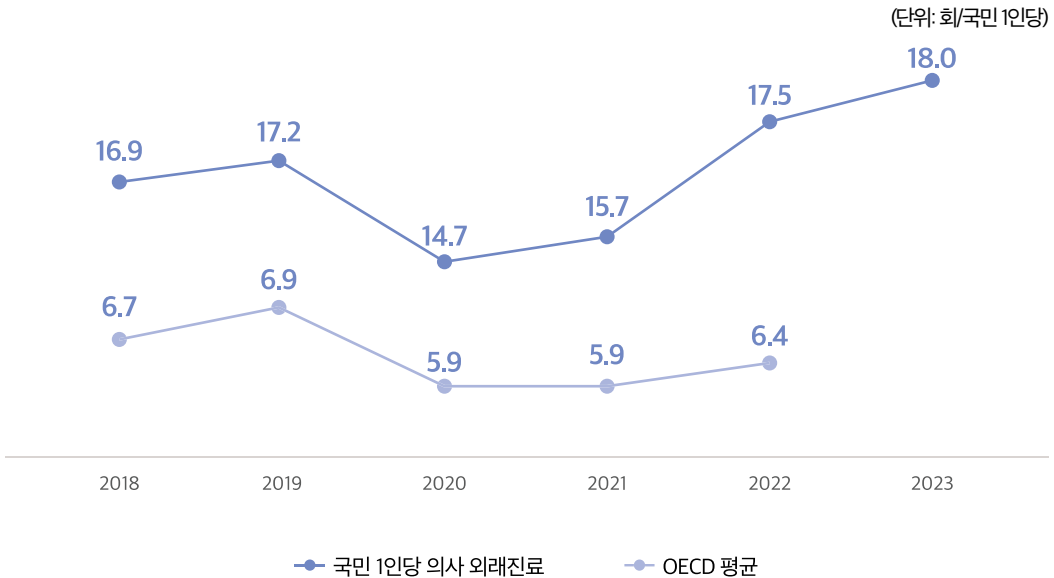
| 분야          | 정책 방향                |
|-------------|----------------------|
| ① 국민건강보험    | 1. 중증환자 중심 보장체계 구축   |
|             | 2. 재정 안정성 제고         |
|             | 3. 의료공급 격차 해소        |
| ② 노인장기요양보험  | 1. 재정안정화 기반 마련       |
|             | 2. 의료 연계 통합서비스 확산    |
|             | 3. 장기요양 인력 인프라 확충    |
|             | 4. 돌봄 사각지대 해소        |
| ③ 국민연금      | 1. 미래세대를 위한 구조개혁     |
|             | 2. 지출통제 및 재원 확대      |
|             | 3. 타 제도와의 연계 강화 등    |
| ④ 고용보험·산재보험 | 1. 제도적·실질적 사각지대 해소   |
|             | 2. 노동시장 참여 고령자 보호 강화 |
|             | 3. 형평성 및 재정 건전성 제고   |
|             | 4. 핵심기능 집중 및 연계 강화   |

## I. 국민건강보험

### ① 현황 및 문제점

1977년, 직장의료보험제도가 500인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 처음 시행되었다. 이후 1989년에 도시자영업자를 대상으로 의료보험이 시행되면서 전 국민 의료보험 시대가 열렸다. 이제 건강보험 제도는 여러 여론조사에서 국민의 80% 이상이 만족한다고 응답하는 사회안전망으로 사랑받고 있으며, 특히 코로나19 상황 속에서도 92%가 긍정적으로 평가할 정도로(한국리서치, '20.7.) 국민의 삶에 자리 잡았다.

그러나 우리 국민의 두터운 신뢰에도 불구하고 건강보험의 미래 전망은 그리 밝지 않다. 고령 인구 증가와 함께, 그간 계속 지적되어 온 과도한 의료 이용량은 건강보험의 안정적 운영을 위협하고 있다. 사회보장제도의 역할 확대와 재정적 지속가능성 사이의 딜레마로 인한 갈등을 예방하고, 재정 안정성 제고와 의료공급 격차 해소를 위한 정책 대안 마련이 시급한 상황이다.



출처: OECD Health Statistics 2024

## ② 개선방향

이러한 문제의식 속에서 국민건강보험제도에 대해 세 가지의 개선방향을 제시하였다.

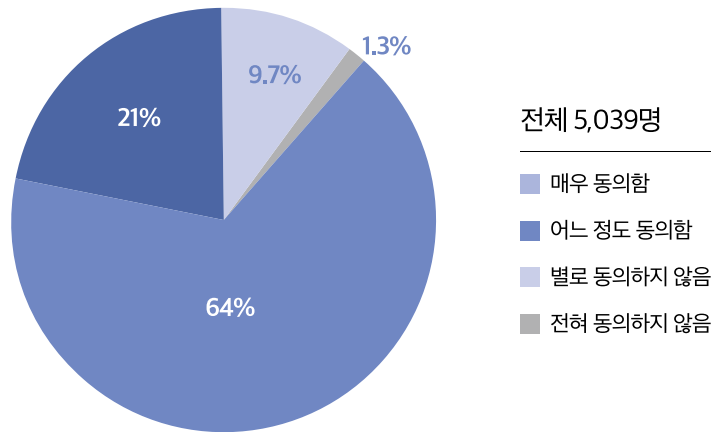
첫째, 제도가 지속 가능하도록 건강보험 보장 체계를 중증환자 중심으로 구축한다. 둘째, 재정 안정을 위해 보험료 수입 저변을 넓히고 첨단 의료 기술을 활용한다. 셋째, 의료공급 격차 해소를 위해 지자체의 역할을 강화하고, 과목별 수가 조정과 함께 사법리스크 등 의료 외적 요인 통제를 시행한다. 이상의 개선 방향에 관한 세부 내용은 다음과 같다.

### ③ 세부내용

#### ③-1 중증환자 중심 보장체계 구축

지금처럼 폭넓은 보장성을 계속 유지한다면 건강보험제도의 지속가능성을 담보할 수 없다. 이에 따라 미래분과는 경증 외래진료에 대해서는 보장 범위를 상대적으로 축소하고 자기부담률을 상향하는 한편, 중증질환 및 희귀질환에 대해서는 보장성을 유지하고 강화하는 방향이 필요하다는 데에 의견을 모았다. 실제로 2023년 한국갤럽 조사에 따르면 국민의 85.0%가 ‘경증질환보다 중증질환 보장을 강화해야 한다’고 응답한 바 있다.

건강보험 보장성 우선순위에 대한 의견 - 중증질환 중심 확대 출처: '국민건강보험에 대한 대국민 인식조사, 갤럽(23.6)



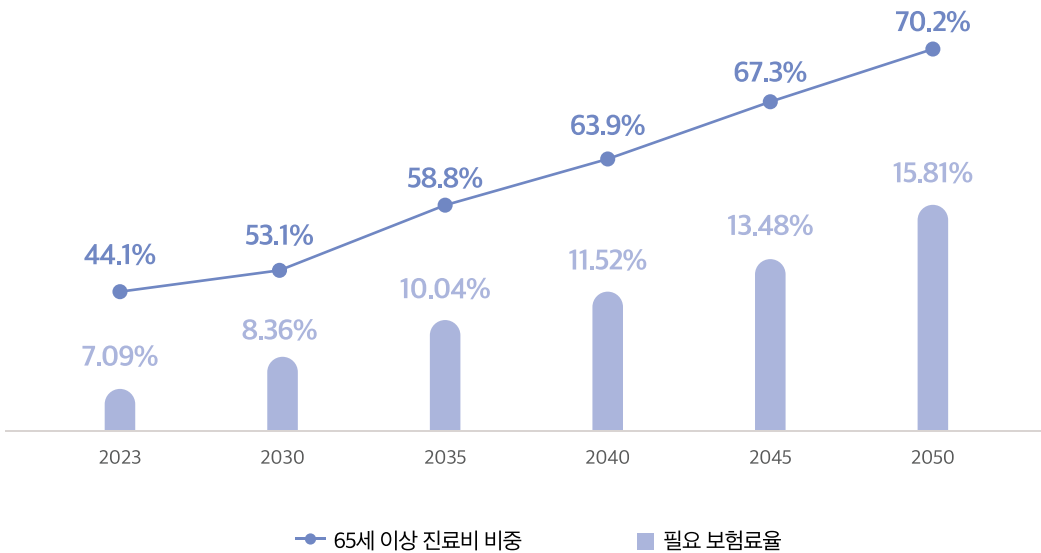
또한 비용효과적 진료와 처방을 유도하는 방안도 함께 검토되었다. 비용 대비 효과가 낮은 항목은 보장 대상에서 제외하고, 진료 단계에서 비용효과성을 고려하도록 유도하는 지불제도 개편이 필요하다는 제안이다. 예를 들어 △연간 총액을 확정된 후 그 한도 내에서 지급하는 ‘총액계약제’, △질병군 별로 정액을 지급하는 ‘포괄수가제’ 등 비용 통제를 위한 제도의 확대가 검토될 수 있다. 그리고 웰다잉 추세에 맞지 않는 연명의료보다는 호스피스 완화의료를 활성화하는 방향으로 전환해야 한다는 의견도 제시됐다.

이와 함께 의료이용의 적정성 제고를 위한 방안으로 환자와 의료인이 모두 의료이용 내역을 실시간으로 확인할 수 있도록 하는 디지털 플랫폼 개선이 강조되었다. ‘나의건강기록’ 앱은 질병관리청, 건강보험공단, 건강보험심사평가원 등과 연계되어 예방접종 이력, 투약정보, 진료이력 등을 확인할 수 있으며, ‘건강e음’은 개인의 진료정보 및 비급여 진료비 비교 정보를 제공함으로써 의료쇼핑과 같은 과다 이용을 예방하고 환자의 자율적인 건강관리 역량을 강화하는 데 기여할 수 있다.

### ③-2 재정 안정성 제고

국회예산정책처에 따르면, 2032년경에는 현재의 적립금이 모두 소진되고, 재정 소요에 대응하기 위해 필요한 보험료율도 8%를 초과할 것으로 예상된다. 이에 미래분과는 현행 건강보험료율(2025년 기준 7.09%)이 향후 법정 상한선인 8%를 초과할 경우를 대비해 건강보험료율의 재설정 논의가 필요하다는 점을 강조했다.

출처: 「지속가능한 초고령사회 대응전략포럼」 홍석철(2025)



한편, 전체 건강보험 가입자 중 약 1,690만 명(32.8%)이 피부양자로 등록되어 보험료를 납부하지 않고 있는 현재의 구조는 재정에 큰 부담이 되고 있다. 이에 따라 피부양자에게도 기본보험료(현행 월 하한액 19,780원)를 부과하는 방안이 제시됐다. 이와 함께 피부양자의 범위를 축소하는 방안도 검토되었다. 우리나라는 현재 직장가입자의 배우자, 부모, 자녀, 손자녀, 형제자매 등 폭넓은 범위를 피부양자로 인정하고 있으나, 일본·독일·프랑스 등 주요국은 배우자와 자녀 등 직계가족 중심으로 제한하는 제도를 운영하고 있다.

**영국**

AI기반 진단보조시스템으로  
안과영상의학분야 진료시간  
단축 및 비용 절감

**일본**

AI 문진 서비스로 진료시간 단  
축 및 병원업무 효율화  
(시마네 공립오난병원)

**미국**

AI기반 영상판독 및 암진단  
보조솔루션(IBM Watson  
Health) 활용 중

아울러 첨단 의료기술의 활용으로 의료비용을 절감하자는 방안도 함께 제안되었다. 환자의 동의하에 非 침습적인 의료행위를 AI 등 첨단기술로 대체함으로써 의료비 지출을 낮추고 인력의 효율화를 도모할 수 있다. 의료영상 판독처럼 기술의 정확성이 검증된 분야가 그 대표적인 예이다. 우리나라에서는 가천대 길병원이 선도적으로 AI 기반의 영상 판독 시스템과 진단 보조 시스템을 적극 활용하고 있으며, 영국·일본·미국 등 해외 주요국에서도 관련 기술이 의료 현장에서 활발히 적용되고 있다.

정부지원금의 산정 방식 개선도 중요한 과제로 제시되었다. 현재는 보험료 '예상 수입액'의 20%를 정부가 지원하게 되어 있으나, 실제 지원율은 최근 10년간 보험료 실수입액의 평균 14% 수준에 불과한 실정이다(국민건강보험노조, 2025). 이에 따라, 결산액 기준의 사후 정산 방식으로의 전환을 통해 정부의 재정 책임을 명확히 해야 한다는 의견이 제시되었다.

### ③-3 의료공급 격차 해소

응급이송체계, 이동형 병원 등 지방 의료인력 부족을 해소하기 위한 노력의 주체로서 지자체의 역할이 매우 중요하다. 일본은 2023년부터 이동식 원격진료를 시행하고 있는데, 지역 사정에 맞게 지자체별로 진화를 거듭하고 있다. 또한 캐나다는 주 정부가 보건의료 행정을 책임지면서 농어촌에서 근무하는 의사들에게 주마다 다른 형태의 인센티브를 제공하고 있다. 미래분과는 이러한 사례에 주목하여, 지자체가 중심이 되는 지역맞춤형 의료 전달체계의 확립을 통해 지역 간의 의료격차 해소가 필요하다는 점을 강조했다.

주요  
인문보도

- 53개 병원 응급실 1년새 의사 반토막...7곳은 부분폐쇄 고려 (2024.9.12. 서울경제)
- 응급실 도착 전 사망 서울 10명·경북 7명...골든타임 '극과 극' (2022.10.3. 세계일보)

진료과목별 의료인력의 불균형 해소 역시 중요한 과제로 지목되었다. 특히 흉부외과, 산부인과, 소아과 등 일부 과목 전공의 충원율이 지속적으로 저조한 상황이다. 미래분과는 이와 같은 기피 과목에 대해 수가 인상과 재정적 지원을 확대하고, 동시에 의료사고로 인한 사법리스크 부담을 완화할 수 있는 방향으로 제도적 장치를 마련해야 한다고 제안했다. 현재 「의료개혁특별위원회」 산하 의료사고안전망 전문위원회에서도 관련 논의가 진행 중이며, 이 문제에 대한 합리적인 방안이 마련된다면 의료공급의 양극화 해소에 도움이 될 것으로 기대된다.

## II. 노인장기요양보험

**노인장기요양보험 대상**  
6개월 이상 혼자서 일상생활을  
수행하기 어려운 65세 이상 노인  
(노안성 질병이 있는 65세 미만자)

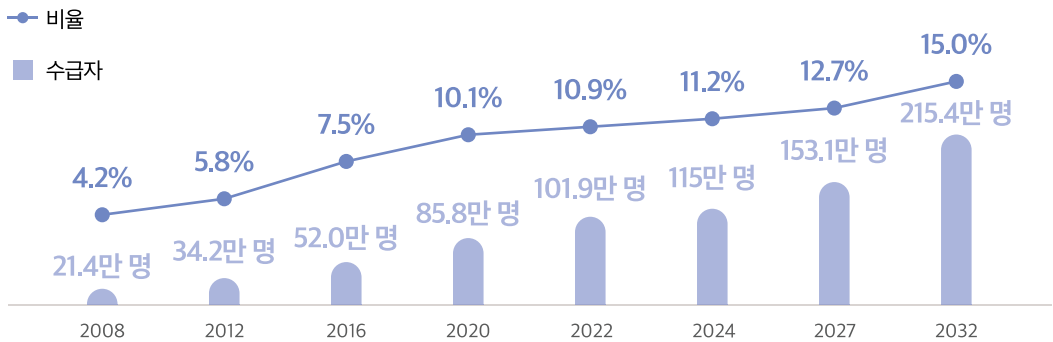
### ① 현황 및 문제점

우리나라는 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있으며, 이에 따른 노인 돌봄 수요 역시 증가하고 있다. 노인장기요양보험제도는 2008년 도입된 이후 수급자 수가 꾸준히 증가하며 노인 돌봄의 핵심 제도로 자리 잡았다. 2024년 기준 장기요양 수급자는 약 115만 명이며 2032년에는 약 215만 명 까지 증가할 것으로 전망된다.

이러한 수급자의 증가는 재정 지출 급증으로 이어져 재정 부담이 빠르게 가중되고 있다. 급격히 악화되고 있는 재정 상황에 대응하기 위해 장기적인 재정안정화 방안 마련이 시급하다. 이 밖에도 본인부담률의 구조, 요양·의료 연계 부족, 장기요양 인력난 및 지역 간 격차 등 다양한 구조적 문제에 대해 제도 전반의 균형 있는 보완이 필요한 시점이다.

장기요양 수급자(노인인구 대비 비율)

출처: 2024, 국민건강보험공단



#### 노인장기요양보험에 대한 국민 인식

“국민들의 노후 건강을 향상시키는데 도움이 된다” 92.0%

“노인장기요양보험 서비스를 이용할 의사가 있다” 92.1%

“혼자 일상생활이 어려워지더라도 노인장기요양보험이 있어 안심된다” 77.3%

출처: 2024, 국민건강보험공단 (전국 만 18세 이상 성인 남녀 2,000명 대상 온라인조사)

## ② 개선방향

이러한 문제의식 속에서 노인장기요양보험제도에 대해 세 가지의 개선방향을 제시하였다.

첫째, 지속가능한 제도 운영을 위해 지출 효율화 및 수입 확대의 재정안정화 방안을 검토한다.

둘째, 노인들이 안온한 말년을 보내시도록 의료-요양 서비스의 기능 및 역할을 정립한다.

셋째, 장기요양 인력 확충 및 첨단기술 활용을 통해 노인돌봄 서비스 질을 제고한다.

넷째, 돌봄 사각지대 해소를 위해 지자체 주도의 공급 체계를 마련한다.

이상의 개선 방향에 관한 세부 내용은 다음과 같다.

## ③ 세부내용

### ③-1 재정 안정화 기반 마련

#### 노인장기요양보험

##### 재정 지출 전망

(09) 1.9조 원

→ (19) 8.2조 원

→ (23) 14.4조 원

→ (32) 35.1조 원

(2023, 국회예산정책처)

#### 노인장기요양보험 재정수지

##### 적자 전환 전망

(23) 4,873 → (26) 1,345

→ (29) 8,058 → (32) 23,299억원

(2023, 국회예산정책처)

2024년 기준 노인장기요양보험의 보험료 지출은 12조 원 수준이나, 재정 지출 급증에 따라 2032년에는 약 35조 원으로 증가할 것으로 예상된다. 특히, 2026년부터 재정수지가 적자로 전환될 것으로 보이며 2031년에는 누적준비금이 소진될 전망이다(국회예산정책처, 2023).

이에 지출 효율화 및 수입 확대의 측면에서 재정안정화 방안을 제안했다. 먼저, 경증 수급자의 급여 이용 횟수와 범위 등에 따른 자기부담비율 조정을 통해 합리적 서비스 이용을 유도하고, 중증 수급자에게는 집중지원을 통해 꼭 필요한 서비스가 제공 될 수 있도록 할 필요가 있다고 지적했다. 이와 더불어 수급 진입 이전 기능회복 중심 급여 제공으로 예방적 접근도 병행할 것을 제안했다. 또한, 일정 자산 이상 수급자에게는 본인부담금을 상향하는 차등적 자기부담을 도입하고, 국고지원 산정 기준을 예상수입

**노인장기요양보험**

**본인부담금 비율**

재가입여 15%/시설급여 20%/복지용구 15%

**\*재가입여:**

방문요양 방문목욕  
방문간호 주야간보호  
단기보호 인자활동형  
방문요양 복지용구

**\*시설급여:**

노인요양시설  
노인공동생활가정

**통합판정체계**

의료·요양·돌봄 서비스를 하나의 창구에서 통합적으로 신청·조사·판정하여, 대상자에게 가장 적절한 서비스를 연계

기준에서 지출 중심으로 전환하는 단계적 수입 확대 방안을 함께 제안했다. 마지막으로, 정기적인 재정전망 및 시나리오 분석 결과 공개 제도화를 제안하여 제도의 신뢰성과 투명성을 제고하고자 했다.

**③-2 의료 연계 통합서비스 확산**

장기요양 수급자의 75.3%가 '만성병 및 통증'을 주요 문제로 응답하는 등 복합만성질환 고령자 증가로 의료서비스에 대한 수요가 늘어나고 있다. 하지만, 현재 의료와 요양 간 연계는 미흡한 수준이며, 유일한 의료연계 서비스인 방문간호는 전체 급여 내 0.5% 수준에 불과하다.

이에 의료-요양-돌봄 통합판정체계를 확립하고, 전문성을 강화하여 판정의 정확성을 높이는 방안을 제안하여 수요자 맞춤형 서비스를 제공하고, 중복·누락 없이 효율적 급여 제공 체계를 정립할 수 있도록 했다. 또한, 요양병원과 요양시설 간 유사 기능에 따른 중복 이용 문제를 해소하고자 요양병원은 의료 및 단기 회복 서비스, 요양시설은 돌봄 중심으로 기능 및 역할을 정립하여 수요자 맞춤형 적정 서비스 이용을 유도할 수 있도록 제안했다.

**③-3 장기요양 인력 인프라 확충**

장기요양기관 종사자 중 83%(670,792명)에 달하는 요양보호사는 열악한 근무환경 등으로 높은 이직률과 현장 회피 현상을 보이고 있다. 2023년 기준 요양보호사 자격 보유자 중 실제로 현장에서 근무하지 않는 비율은 77.2%에 이르고 있다. 이에 2028년에는 약 11만 명 이상의 인력이 부족할 것으로 전망되고 있다.

\*장기요양기관: 28,985개소  
장기요양종사자: 757,640명  
(2024, 건강보험연구원)

#### 요양보호사 수요 대비 인력 부족 전망

(25) 3,762명 → (28) 116,734명  
(2023, 건강보험연구원)

이러한 장기요양 인력난에 대응하기 위해, 미래분과는 요양보호사의 현업 복귀 및 장기근속 유도를 위한 보상체계를 확대하고, 근무환경 개선 등 지속적인 노력이 필요하다고 제안했다. 또한 돌봄 인력 확충을 위해 외국인 요양보호사 양성하고 국내에서 오래 일할 수 있도록 장기체류 자격 마련을 제안했다. 마지막으로 AI 기반 자동 모니터링 시스템 및 낙상방지·복약 알림 등 고령 친화적인 첨단기술을 도입하여 장기요양 인력의 수요가 높은 지역부터 지원하는 방안을 함께 제안했다.

### ③-4 돌봄 사각지대 해소

#### 거주지에서 공급기관까지 평균 거리

(도시) 0.57km  
vs (농촌) 4.54km  
(2022, 농촌경제연구원)

농촌 지역은 지리적 특성으로 인해 도시 지역에 비해 장기요양 서비스의 접근성이 낮아, 2022년 기준 농촌지역의 방문간호 희망 비율은 41%에 달하지만 실제 이용률은 3.9%에 불과하다.

지역 서비스 접근성 문제를 개선하기 위해 지자체가 전면에 나선 필요가 있다. 미래분과는 지자체 주도로 읍면 단위 방문요양 전담팀 설치 및 교통 취약 지역 전담 차량 배치 등 이동지원을 강화하고, 가족 돌봄자가 필요로 하는 서비스 수요를 발굴하여 특화서비스를 설계 등 노인 돌봄 공백을 최소화하는 방안을 제시했다.

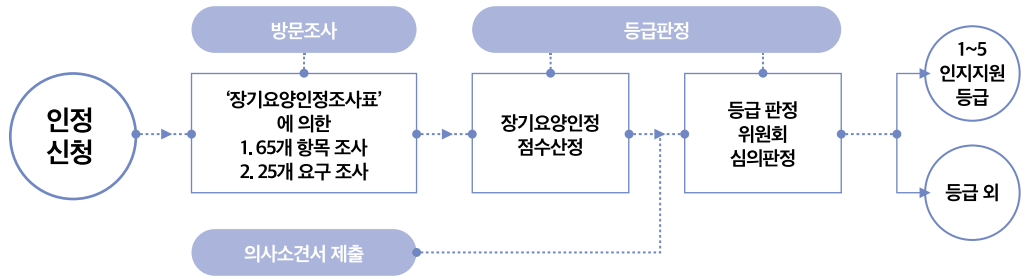
한편, 신청건수 증가세에 비해 심사 인력은 정체되어 있어 심사 절차 지연에 대한 우려가 계속되고 있다. 특히 중증 노인일수록 증병에 어려움이 있어 서비스 공백이 장기화 될 가능성이 있다.

이에 등급판정 절차를 보다 신속하고 체계적으로 개선하기 위해 의료기관과 공단 심사시스템 간 연계체계를 마련할 필요가 있다고 제안했다. 진단-연계 일원화 인프라인 ‘의료 연계형 패스트트랙 심사제도’를 도입하여, 의료기관에서 진단한 요양 필요도 정

보가 건강보험공단 심사시스템에 연동될 수 있도록 하고, 공단 조사를 간소화하여 긴급 돌봄 서비스를 즉시 제공할 수 있도록 제안했다.

### 장기요양 인정 판정 절차

출처: 국민건강보험공단



### III. 국민연금

#### ① 현황 및 문제점

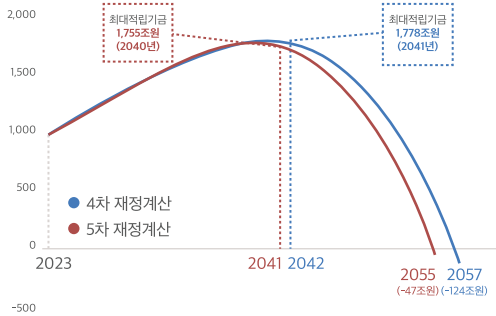
**노인빈곤율**  
52~55%(10년)  
→ 39.8%(23년)  
(OECD 회원국 평균: 14.2%, OECD)

안정적인 노후 생활을 위해 안정적 수입원의 중요성은 두말할 나위가 없다. 우리나라는 구미 선진국보다 늦게 연금제도를 도입(1988년)하였으며, 이 때문에 그간 OECD내에서 상대적으로 높은 노인빈곤율을 보여왔다. 국민연금 제도가 성숙해짐에 따라 노인빈곤율은 지속적으로 개선되고 있으며 이제는 많은 국민들이 국민연금을 노후의 든든한 안전판으로 받아들이고 있다.

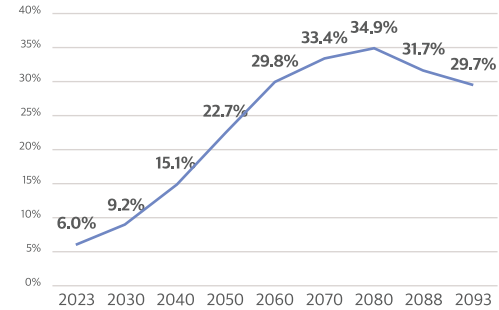
그러나 국민연금은 기여보다 많은 급여를 지급하는 불균형한 구조로 인하여 시간이 지남에 따라 재정 전망이 지속적으로 악화되고 있다. 게다가 국민연금 도입 당시 대비 현재의 노인비율은 약 4배에 이르며 합계출산율은 절반 이하로 감소하였다. 보건복지부의 제5차 재정계산(2023)에 따르면, 현행 제도(보험료율 9%, 40년 가입 시 소득대체율 40%)를 유지할 경우 국민연금 기금은 2055년에 소진

될 것으로 예상된다. 기금이 소진된 이후에는 부과 방식으로의 전환이 불가피하며, 이 경우 필요한 보험료율은 30% 이상으로 추정되어 미래세대가 감당할 수 없는 수준이다.

### 기금재정 전망



### 부과방식으로 변경 시 필요 보험료율



출처: 제5차 국민연금 종합운영계획

### 국민연금 폐지 응답

- 10-20대의 29.4%,
  - 30대의 29%,
  - 40대의 31.8%,
  - 50대의 17.1%,
  - 60대의 6.7%,
  - 70대 이상의 (10.4%)
- (연금개혁청년행동, 2024)

이에 따라 기금 소진 우려, 미래 보험료 부담 등으로 청·중년층은 과연 자신이 미래에 연금을 받을 수 있을 것인지에 대해 의문을 제기하고 있다. 과거 낮은 보험료와 높은 소득대체율로 높은 수익비를 보이는 고령층과 대비하여 청년층이 받게 될 낮은 수익비는 세대간 형평성 문제 또한 불러일으키고 있다.

주요  
인문보도

- 젊을 수록 수익비 낮은 연금, 추가개혁 필요(동아일보, 2025.4.8)
- 국민연금 월 300만원 수령자 나왔지만.. 앞으로 어렵다?(SBS, 2025.5.9)

2025년 4월, 국회는 18년 만에 국민연금 모수개혁을 의결하였다. 해당 개혁에서는 보험료율을 현행 9%에서 2026년부터 매년 0.5%포인트씩 인상하여 2033년까지 13%에 도달하도록 하였으며, 현행 41.5%(2028년에는 40%)인 소득대체율은 2026년부터 43%로 인상할 예정이다. 또한 출산 및 군복무 기간에 대한 크레딧을 확대하고, 국민연금법 내 ‘연금급여 지급’을 국가의 ‘책무’로 규정하는 내용도 포함되어 있다.

이와 같은 조치는 국민연금 기금의 소진 예상 시점을 2055년에서 2071년으로 연장시켜 향후 구조 개혁을 위한 논의 시간을 확보했다는 평가를 받고 있다. 그러나 근본적 해결에는 미치지 못하였으며 세대 간 불균형이 여전히 존재하는 상태이다. 또한 ‘지급보장’ 명문화에 대해서도 제도에 대한 신뢰를 높일 것이라는 긍정적인 평가와 함께 추가적인 개혁 동력 약화 우려가 상존하고 있다.

## ② 개선방향

이러한 문제의식 속에서 국민연금제도에 대해 세 가지의 개선방향을 제시하였다.

첫째, 장기적 목표를 설정하고 미래세대가 주도하는 구조개혁을 추진한다.

둘째, 일정규모 이상의 지급유지를 위해 다양한 재정안정정책을 검토한다.

셋째, 각 연금제도의 역할을 명확히 설정하고 제도 간 연계도 강화한다.

이상의 개선 방향에 관한 세부 내용은 다음과 같다.

### ③ 세부내용

#### ③-1 미래세대를 위한 구조개혁

국민연금의 문제는 앞으로 몇 세대에 걸쳐 지속적으로 심화될 재정 위기에 대한 대응책이니만큼, 그 개선방안도 미래세대의 목소리를 적극 반영하여 거시적으로 추진되어야 한다. 이에 미래분과는 국민연금 구조개혁의 목표가 제도의 지속가능성 확보를 중심에 두고 세대 간 형평성과 국민의 노후보장 등 광범위한 사회적 목표를 실현하기 위해 추가적인 개혁 없이도 장기적으로 유지 가능하도록 설정되어야 한다고 제안하였다.

또한 미래세대의 신뢰를 높이고, 세대 간 부담과 급여의 형평성을 조율할 수 있도록, 현재의 가입자이자 미래의 수급자인 청년들이 구조개혁 논의를 주도할 수 있도록 하는 논의 구조의 마련도 요청하였다.

#### ③-2 지출통제 및 재원 확대

저출산 고령화 추세에 따라 2070년에는 노인인구가 생산가능인구보다 많아지는 구조로 전환될 예정이다. 높아진 고령자의 근로역량, 건강 수준과 함께 사회의 필수적인 기능 유지를 위해서라도 노동자의 은퇴 시기가 늦춰지고 고령층 근로참여는 더 활발해 질 것으로 예상된다.

이러한 인구·사회변화에 따라 미래분과는 정년 연장이나 재고용 등의 제도를 통한 고령층의 노동시장 참여 기회 확대에 맞춰 연금 수급연령\*의 적기 상향을 추진할 것을 제안하였다. 이렇게 될 경우, 고령층은 수입 공백 없이 안정적으로 소득을 기대할 수 있으며, 국민연금 재정의 안정화에도 기여할 수 있을 것으로 기대하였다.

#### 수급개시연령

2023년 기준 63세  
2033년 65세 도달  
(5년마다 1세씩 상향)

기대여명 증가와 저출산·고령화 등 인구 변화와 매년 물가상승에 따른 급여액 인상 시 급여인상률을 조정하는 ‘자동조정장치’를 활용하여 급여 지출 증가분을 가입자와 수급자 간에 균등하게 분배할 것도 제안하였다. 이때 가입자는 인상된 요율에 따른 보험료를 납부하고, 수급자는 감소한 급여를 받거나 수급연령을 상향하여 급여 지급 시기를 늦추는 방안을 고려할 수 있다.(머스그레이브 기준)

또한 기금 운용 수익이 국민연금 재정에 실질적으로 기여할 수 있도록 기금운용 전문인력 양성·운용의 독립성 강화·투자 비중 재설정 등 투자 다변화 방식을 도입하여 수익률 제고 방안을 마련할 것을 제안하였다.

**크레딧제도**

사회적으로 가치 있는 행위에 대한 보상으로 국민연금 가입기간을 추가인정

또한 출산, 군복무 등 정부 정책 목표 달성을 위한 크레딧 제도\*에 따라 필요한 재원은 정부가 지원할 필요가 있다고 지적하였다.

**③-3 타 제도와의 연계강화 및 추가 개선 검토**

우리나라의 노후소득보장체계는 기초연금 - 국민연금 - 퇴직연금 - 개인연금의 다층적 구조를 취하고 있다. 국민·기초연금을 중심으로 퇴직·개인연금(사적연금)이 보완적 역할을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있으나, 아직까지 그 역할이 불분명한 편이다.

이에 각 제도가 적정하게 기능 유기적 연계를 통해 다층노후소득보장체계가 더욱 공고히 운영될 수 있도록 퇴직·개인연금의 가입률을 높이고 서로 간 연계를 강화할 것을 제안하였다.

이를 위해 공·사 연금 정보를 종합적으로 제공하는 통합 플랫폼을 구축하여 각 연금자산 간 연계를 강화할 것을 제안하였다. 기초연금과 국민연금을 기본 바탕으로 보완적 역할을 수행할 수 있도록 개인연금과 퇴직연금의 투자환경(수익률 개선, 가입 장

려책 운영 등) 개선을 통한 각 연금의 노후소득보장 역할 강화를 요청하였다.

2008년 국민연금 가입 기회가 없었던 고령층의 노후소득 보장을 위해 도입된 ‘기초노령연금(2014년 기초연금으로 전환)’은 변화하는 고령층의 소득·자산 규모와 국민연금제도의 성숙화에 맞추어 그 역할을 조정할 필요가 있다. 기초연금이 꼭 필요한 사람들에게 충분히 지급되도록 대상 및 수급액을 재설정하고, 국민연금은 보편적 노후보장을 위한 수단으로 기능하도록 기초연금과 국민연금 간의 역할을 명확히 설정하여 운영할 것을 제안하였다.

주요

연론보도

- 노인 70%에 주는 기초연금... “대상 줄이고 혜택 늘려야.” (뉴스1, 2025.4.14)
- 기초연금, 저소득층만 두텁게, 국민연금, 낸 만큼 받는 구조로 (서울신문, 2025.5.15)

특정 시점에서 구연금 제도를 정지시키고 구연금의 미적립 총당금은 일반재정(국가)이 보증, 신연금은 확정기여형(DC형)으로 설계(공적연금제도 지속가능성 제고를 위한 개혁방안 (KDI, 2023))

만약 이러한 개선방안으로도 충분한 대응이 되지 않을 경우, 수지 불균형으로 인한 적자 보전을 위해 정부 재정 투입이 불가피할 것이다. 이 때 기존 보험금은 ‘구연금’계정으로, 개혁 시점부터 납입되는 보험료는 ‘신연금(확정기여형)’계정에 적립하여 분리 운영하는 KDI의 신·구연금 분리방안\*도 검토해 볼 필요성이 있다고 보았다.

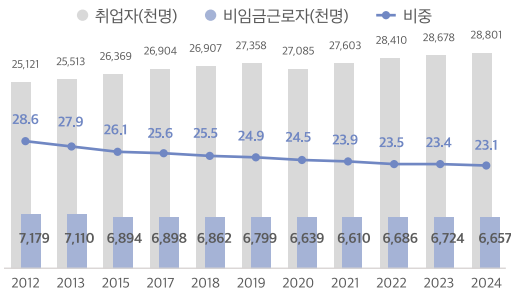
#### IV. 고용보험·산재보험

##### ① 현황 및 문제점

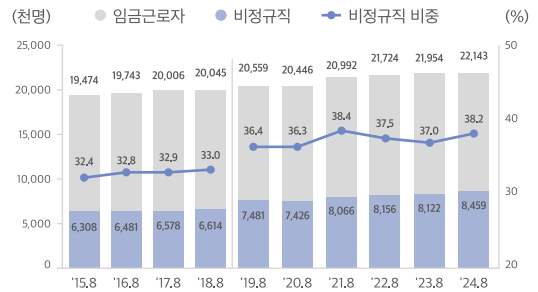
고용보험과 산재보험은 모두 고용-근로관계를 바탕으로 설계된 제도로 산재와 실업의 위험에서 근로자를 보호하는 핵심적 사회안전망으로 기능해 왔다. 1964년 우리나라 최초의 사회보험으로 도입된 산재보험은 산업화에 수반된 사회적 위험을 분산하고 근로자의 안전을 보장하는 중추적 기능을 담당했으며 1995년 도입된 고용보험은 외환위기(1998년), 글로벌 금융위기(2008년), 코로나19(2020년) 등 국가적 위기 상황에서 실직과 소득 상실로부터 근로자를 보호하는 최후의 보루 역할을 했다.

그러나 기술·산업구조가 급격히 변화하고 정규직 임금노동자를 모델로 한 기존 제도로 포괄하기 어려운 프리랜서, 특수형태근로종사자, 플랫폼 종사자 등 비전형 노동 형태가 확산하면서 제도적·실질적 사각지대가 늘어나고 있다.

취업자 및 비임금근로자 추이



임금근로자 및 비정규직 추이



출처: 통계청 '24년 8월 경제활동인구조사

\*'24. 1~5월 노무제공자 고용보험 수급율은 0.68% (가입자 806,661명, 누적수급자 5,531명)로 일반 근로자 수급율인 6.25%의 1/9 수준에 불과

이에 우리 정부는 '08년 산재보험에 '특수형태근로종사자 특례'를 도입하고 '21년 고용보험에 '노무제공자' 개념을 신설하는 등 사각 지대를 줄이기 위해 지속적으로 노력해 왔다. 그러나 대상 직종을 개별적으로 추가하는 '열거 방식'으로는 노동시장의 구조적 변화에 대응하기 어렵다. 더구나 도입 3년 차를 맞은 '노무제공자 고용보험' 가입자의 경우 엄격한 수급 요건 때문에 실질적 보호가 미흡한 상황이다.

**(산재보험)** ('08) 보험설계사 등 4개 직종 적용 → ('12~'20) 택배기사, 화물차주 등 14개 직종으로 확대 → ('23) '노무제공자'를 신설하고 총 18개 직종 포함

**(고용보험)** ('20) 예술인\* → ('21) '노무제공자'를 신설하고 보험설계사, 방문교사 등 12개 직종 포함 → ('22) 대리운전기사, 소프트웨어기술자 등 7개 추가로 총 19개 직종 적용

\* '문화예술용역 관련 계약'을 체결하고 노무를 제공하는 사람과 이들을 상대방으로 계약을 체결한 사업장

\*고령층 계속근로 희망 이유 중 "생활비 보탬, 돈이 필요해서" 52.2% ('23 통계청 생활인구조사)

\*'23년 전체 사고 재해자 중 60세 이상 31.6%, 사고 사망자 중 45.8%

또한 노동시장 참여자의 전반적 고령화와 함께 비정규직 중심으로 급격히 증가하고 있는 고령 근로자에 대한 제도적 보호 장치도 미비하다. 고령자의 주된 근로 목적은 생활비와 같은 경제적 이유로 파악되며 산업재해 발생도 집중되고 있는 반면 이들에 대한 보험 적용은 제한적\*이다.

\* 고용보험의 경우 65세 이후에 새로 고용되거나 자영업을 개시한 사람 등을 적용 대상에서 제외

## ② 개선방향

이러한 문제의식 속에서 고용보험과 산재보험에 대해 네 가지의 개선방향을 제시하였다.

첫째, 사각지대 해소를 위해 보험 가입 직종에 다양한 노동 형태를 포괄한다.

둘째, 증가하고 있는 고령 노동자에 대한 보호를 강화한다.

셋째, 기여와 보상 간의 형평성을 제고하고 유사시 재정 지출 급증에 대비한다.

넷째, 선택과 집중, 제도 간 연계 강화를 통해 제도운영을 효율화한다.

이상의 개선 방향에 관한 세부 내용은 다음과 같다.

## ③ 세부 내용

### ③-1 제도적·실질적 사각지대 해소

#### KCSE-A(지위권한유형)

일하는 사람과 일이 수행되는 경제단위 사이의 지휘권한 관계에 따른 분류

#### KCSE-R(경제적 위험 유형)

어떤 일자리에서 일이 수행되는 조건에 수반되는 경제적 위험에 따른 분류

먼저, 종사상 지위 분류 방식을 개선하여 유형별 정책 수립을 위한 기반을 마련해야 한다. '18년 ILO는 노동시장의 구조적 변화를 반영하기 위해 기존의 “임금노동자 - 자영업자(비임금노동자)”를 “독립취업자 - 의존취업자”로 재분류(ICSE-18)한 바 있다. '22년 통계청은 ILO의 변화된 기준을 반영하고 “의존계약자” 등의 새로운 분류를 신설(KCSE-A, KCSE-R)했으나 세부 통계 작성·분석 및 활용은 부진한 상황이다. 앞으로 새로운 종사상 지위 분류를 광범위하게 적용·활용할 수 있도록 구체적인 로드맵을 제시할 필요가 있다.

또한, 임금노동자와 자영업자를 포함한 전체 취업자에 대한 소득과악 인프라를 구축하여 정책 수립·운영을 고도화할 수 있는 시스템을 마련해야 한다. 그리고 다양한 고용 형태와 직종을 포괄하여 적기에 소득 정보를 파악할 수 있도록 세금, 여타 사회보험 납부 자료 등을 통합 관리할 수 있도록 개선해야 한

다. 아울러 국세청에서 보험료를 통합 부과·징수하고 공단에  
서 관리·지급을 전담하는 방식 등을 검토할 필요가 있다.

아울러, 현행의 개별 실태조사를 통한 직종 추가 방식은 일관  
된 기준 부재, 직종 간 형평성, 과도한 행정비용 등 문제를 일  
으킬 수 있다. 우선적으로는 종사상 지위 분류 개선, 소득과약  
인프라 구축 등 노무제공자 특례 적용 확대를 위한 기준·절차  
를 마련하여 보험의 적용 범위를 넓히되, 향후 제반 여건이 마  
련되면 네거티브 방식으로 재구조화하는 중장기 방안을 검토  
할 필요가 있다.

주요  
언론보도

- 갈수록 영역 넓히는 플랫폼 일자리 ... 법, 제도는 뒤처져(국민일보, 2024.1.4)
- 쿠팡 배송위탁업체 근로자 4만 명 고용, 산재보험 없었다(아시아투데이, 2024.7.3.)

일본 후생노동성

「고연령 노동자의 안전과 건강  
확보를 위한 가이드라인(20  
년)에서 △안전위생관리체계  
확립, △직장환경 개선, △고령  
근로자 건강·체력현황 파악대  
응, △안전위생교육 규정

③-2 노동시장 참여 고령자 보호 강화

먼저, △계속고용/정년연장 △노인연령 상향 △근로시간 단  
축 등 전반적인 제도 변화와 연계하여 고령자의 경제활동별 특  
성\*을 반영한 고령자 고용보험을 마련할 필요가 있다. 또한, 고  
령자의 산재 예방 활동을 강화하기 위해 고령자의 근로 특성·  
산재 위험 요인을 분석하여 △예방적 근로환경 관리 △안전점검  
검 및 교육 △보조장비 등 지원을 확대해야 한다.

\* 직종, 진입 경로, 근무시간, 주된 일자리 퇴직 및 연금 수급 여부 등

**코로나 전후 고용보험  
지출변동**

- (19) 15.6조 원
- (20) 24.5조 원
- (21) 24.8조 원
- (22) 20.8조 원

**모성보호급여 추이**

- (14) 0.7조 원
- (18) 1.0조 원
- (20) 1.5조 원
- (23) 2.1조 원

**국민취업지원제도**

저소득 구직자, 청년실업자,  
경력단절여성 등  
취업취약계층을 대상으로  
취업지원 서비스와  
소득 지원을 함께 제공하는  
한국형 실업부조 제도(21년 시행)

**③-3 형평성 및 재정 건전성 제고**

먼저, △노무제공자의 직업적 불안정성을 반영하여 고용보험 가입기간, 소득요건 및 대기기간 등을 조정하고 △근로자 생애 주기를 반영한 산재보험 수급 설계\* 등을 통해 기여-급여체계를 합리화하며 △고용보험 경험요율\*\* 도입 등을 검토할 필요가 있다. 또한, 고용보험기금의 건전성을 확보하기 위해 △급격한 경기변동, 구조적·장기적 실업에 대응할 수 있는 적립금 배율 및 적립금 사용기준을 정립하고 △급증하고 있는 모성보호 지출에 대해서는 계정 분리 등 별도 제도를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.

\* (현행) 산재 발생 시점 소득을 기준으로 보상 → 저연령층 과소 보호/고연령층 과다 보호 문제 개선

\*\* (산재보험) 사업종류별(28개) 업종별 보험요율, 보험수지율에 따른 개별실적요율 등 적용

**③-4 형평성 및 재정 건전성 제고**

여러 사회보장제도가 발전하는 과정에서 추가된 유사·중복 사업 등을 효율화하기 위해서는 △고용보험은 실업 시 소득 보장과 재취업 촉진, △산재보험은 적절한 요양·휴업급여 제공 및 재활·직업 복귀에 집중할 필요가 있다. 또한, 고용보험과 국민취업지원제도, 산재보험과 장기요양·건강보험·국민연금 등 유사 목적의 타 제도와의 연계를 강화하고 부처 간 협의·조정을 강화해야 한다.

## 4

## 경제분야 국민통합 10대 과제

## 추진 배경

경제적 양극화는 단순한 소득격차를 넘어 자산 격차와 기회의 불균형으로 확대되고 있으며, 중산층의 붕괴는 사회의 버팀목을 흔들고 있다. 이에 3기 경제분과위원회는 ‘경제 양극화 완화’를 핵심과제로 선정하여 출생부터 청년기까지 자산 형성의 기회를 확대하고, 청년층의 경제적 자립을 지원하는 차별화된 정책 아이디어를 제안했으며, 소득양극화 완화의 핵심인 임금 격차 완화, 중소기업의 자생적 도약을 위한 성장사다리 구축 방안을 제시했다.

반면, 美 관세정책 여파로 수출 위축과 내수침체, 소득불균형 및 사회적 불안정성 심화 등 경제·사회적 환경 변화로 인해, 새롭게 발생한 국민통합 관련 이슈들에 대한 추가적 대응이 필요한 시점이다.

또한, 고령화의 가속은 노동시장과 복지재정에 구조적 부담을 주고 있으며, 수도권과 비수도권 간의 격차는 국민통합의 걸림돌로 작용하고 있다. 이러한 현실을 감안할 때, 통합정책은 단순한 경제 성장 이상의 목표를 지녀야 하며, 지역과 계층, 세대 간 포용과 조화를 이끄는 전방위적 접근이 요구된다.

국민통합위원회는 이러한 글로벌경제 불확실성과 내수침체의 상황에서 소득불균형과 자산격차, 중산층 붕괴 등 경제 양극화 해소가 국민통합의 핵심임을 인식하고 2025년 3월부터 3개월간 ‘경제분야 국민통합 10대 과제’를 구체화했다. 이는 단순한 경기부양을 넘어 계층 간, 세대 간, 지역 간 격차를 해소하고, 모두가 함께 성장할 수 있는 국민통합을 위해 꼭 필요한 새로운 정책 아젠다로서, 차기 정부의 정책수립 과정에서 활용하도록 제안했다.

## 분과위원회 구성 및 활동

본 과제 논의를 위하여 2025년 3월부터 3개월간 6명의 분과위원들로 구성된 분과회의를 통해 과제의 방향성을 설정하고 정책대안 등을 논의했으며, 논의과정에 대외경제정책연구원, 건국대학교, 순천향대학교, 한국은행 등의 전문가들이 참여하여 ▲미국 신정부 정책 대응, ▲지역균형발전을 위한 시니어커뮤니티 조성, ▲고령층 재교육 등 '경제분야 국민통합 10대 과제' 마련에 집중했다.

### 분과위원회 위원

- |                              |                                     |
|------------------------------|-------------------------------------|
| ◆ 유병준 분과위원장<br>(서울대 경영학과 교수) | ◇ 박철성<br>(한양대학교 경제금융대<br>경제금융학부 교수) |
| ◇ 권순우<br>(한국자영업연구원장)         | ◇ 서정모<br>(㈜모나스랩 대표이사)               |
| ◇ 김영덕<br>(삼성물산 고문)           | ◇ 주하연<br>(서강대 경제학부 교수)              |



▲ 「3기 경제분과」 위원회 제16차 회의 (2025.5.22.)

## 주요 정책제안

분과위원회는 최근 글로벌경제 불확실성 증대와 내수 침체, 양극화 심화로 인한 중산층 붕괴 등 사회적 불안정성이 커지고 있어, 이를 극복하고 국민통합에 꼭 필요한 새로운 정책 아젠다를 정리하여 6개 분야 10개의 정책을 제안했다. 본 과제는 차기 정부의 정책수립 과정에 활용될 것으로 기대된다.

| 분야        | 과제                              | 실행 방안  |
|-----------|---------------------------------|--|
| ① 경제정책    | 1. 미국 신정부 정책 대응                 | · 균형회복을 위한 통합형 대응체계 구축<br>· 중소기업·지역산업 단계적 회복 지원<br>· 중소·중견기업의 핵심기술 자립 강화                   |
| ② 고령사회 대응 | 2. 고령층 재교육                      | · 방치된 공공시설(폐교) 등을 활용한 교육센터 지정<br>· 맞춤형 재교육 프로그램 설계<br>· 고용 연계를 위한 고령자 친화적 인프라 구축           |
|           | 3. 노년층 일자리 창출 방안                | · 도시형·농촌형·신구 세대 조화형 일자리 모델 개발<br>· 가칭 '우리지역 돌봄·일봄'공공 플랫폼(앱) 시행<br>· 가칭 '우리지역 돌봄·일봄' 재교육 방안 |
| ③ 노동시장 개선 | 4. 계속근로 필요성에 따른 고용 및 임금체계 개편 방안 | · 노사합의를 기반으로 직무·성과 중심 임금체계 개편이 수반된 정년연장 또는 퇴직 후 재고용 중 선택                                   |
|           | 5. 일·가정 양립을 위한 근무혁신과 돌봄체계 구축    | · 생애주기별 근무형태 다양화로 지속가능한 근무환경 조성<br>· 아파트 단지(공동체) 중심 돌봄체계 구축<br>· 보육·돌봄서비스 운영체계 일원화         |
| ④ 지역균형발전  | 6. 지역균형발전을 위한 시니어커뮤니티 조성        | · 지역 사회 통합형 CCRC · UBRC 조성<br>· 지역 거주 고령자 대상 연속 돌봄 서비스 강화                                  |
|           | 7. 지방재정 자립도 제고                  | · 지출구조조정을 통한 예산 낭비 방지, 효율적 활용<br>· 거점도시 중심 메가시티, 행정체계 개편<br>· 국세-지방세 비중 조정, 신세원 발굴         |
| ⑤ 디지털 경제  | 8. 온라인 C2C거래와 소비자 보호 방안         | · 건전한 리셀거래를 위한 방안 마련<br>· C2C 거래 안정성 강화<br>· C2C거래의 법·제도 사각지대 보완                           |
|           | 9. 가상자산 거래 안정성 강화               | · 가상자산 거래 규범을 법적 제도화<br>· 예치금 외에 거래소 내 가상자산 보호 장치 강화<br>· 가상자산 이용자 투자자문 서비스 양성화            |
| ⑥ 교육정책    | 10. 사교육 시장 문제점 및 대안             | · 대학입학제도 개선 -「수능 자격고사제」 시행<br>· 공교육 내실화 방안<br>· 사교육 제도적 제재 및 효과검증                          |

### ① 미국 신정부 무역정책 대응

국내 중소기업 수출 주요 품목  
대미수출이 최대 1.2조원(△  
11.3%) 감소 가능성  
(산업연구원)

트럼프 2기 행정부는 ‘미국 우선주의’를 기조로 고관세, 수입규제, 미국 내 생산 유도 등 전방위적인 보호무역 조치를 강화하고 있다. 이로 인해 한국은 대미 수출 비중이 높은 자동차 등 주력 산업을 중심으로 수출이 감소하고 있으며, 국내 생산기지 이전 압박 등 통상구조 위기에 직면하고 있다. 특히 자금력·협상력이 취약한 중소기업, 지역 제조 기반 산업 등에 피해가 집중되어, 산업·고용·지역간 격차와 갈등 요인으로 확대될 우려가 있다.

이에 단순한 방어를 넘어, 정치·경제 통합적 요구에 대응한 범정부 대응체계를 확립하고, 산업과 지역 간 회복력 격차를 줄이는 균형적이고 포용적인 통상 대응 전략이 필요하다. 이에 따라 국민통합 관점에서의 대응방안은 다음 세가지이다. 첫째, 통상 충격의 편중 피해를 방지하고, 산업·지역 간 균형 있는 회복을 위한 민관·중앙-지방 협력 대응체계 마련을 제안했다. 둘째, 중소기업과 지역산업 회복력 강화를 위해 단기적인 금융·고용·관로 지원 뿐만 아니라 장기 성장 기반 마련을 위한 수출다변화, 지역 산업구조 전환 지원을 제안했다. 셋째, 중소·중견기업의 핵심기술 자립 강화를 위해 R&D 규제 완화, 지방 중심 리쇼어링 인센티브 확대 방안을 제안했다.

### ② 고령층 재교육

‘24년 65세 이상 고령인구  
: 993만8천명  
(전체의 20.3%) (통계청)

‘23년 대비 ‘40년 기준  
초등학교 수 165.9% 과잉,  
재가노인복지시설 수  
56.7% 부족 (25.4. 국토연구원)

65세 이상 인구가 1천만 명에 이르는 한국 사회에서, 고령층의 재교육은 더 이상 선택이 아닌 필수가 되었다. 특히 노동시장 재편과 경제성장률 유지의 차원에서 단순한 평생교육을 넘어서, 고령층이 실제 노동시장에 재진입할 수 있도록 맞춤형 재교육이 필수적이다. 디지털 문해력 강화, 직무전환 훈련 등 실질적인 고용 연계 교육이 강조된다.

이를 위해 폐교 등 유휴공간을 재교육 시설로 활용하여 지역 대학과 협업하는 거점별 교육센터로 지정하고, 고령층을 세분화\*한 촘촘한 교육 프로그램 운영으로 일자리까지 연계하는 ‘One-stop’ 재교육-고용 연계 시스템 구축을 주요 전략으로 제안했다. 아울러, 미국, 일본, 독일 등 해외 사례를 적극 참고하여 로봇 등 혁신기술을 활용한 일자리 개발과 고령자 고용기업에 세금혜택 등 인센티브 부여도 제안했다.

### 고령층 세분화 (통계청·보건복지부·국민건강보험공단 등 적용)

| 분류     | 연령범위     | 교육 수요 특성  |
|--------|----------|---|
| 전기 고령층 | 만 55~64세 | 퇴직 직전 및 직후, 재취업 및 기술교육, 디지털 역량 강화 필요<br>※ 고령자 : 55세 이상(「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진법」 제2조) |
| 중기 고령층 | 만 65~74세 | 사회적 활동 및 재취업 욕구가 높으며, 직업 및 건강 교육 필요<br>※ 노인 : 65세 이상(「노인복지법」 제3조)                   |
| 후기 고령층 | 만 75 이상  | 기초 디지털 소양, 건강 및 복지 관련 교육 필요<br>※ 정책적 대상층 : 75세 이상(「노인장기요양보험법」 실무적 기준)               |

### ③ 노년층 일자리 창출 방안

#### OECD 회원국 노년층

#### 소득빈곤율

평균(14.2%)

미국(22.8%),

일본(20.2%)

한국(40.4%)

(OECD)

현재 우리나라 노년층의 소득빈곤율은 OECD 회원국 중 가장 높은 수준으로 건강악화로 인한 의료비 지출, 해고·명예퇴직, 노후 준비 부족 등을 원인으로 볼 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 노년층이 지속적으로 경제활동에 참여하여야 한다.

이에, 기존의 단순·수동적 노동 제공에서 벗어나 도시형·농촌형·세대조화형 등 다양하고 세분화된 노년층 일자리 모델로 전환되어야 함을 제안했다. 또한, 정부 차원으로써 플랫폼은 제공하되, 민간이 주도하는 맞춤형 일자리 통합·관리, 가칭 ‘우리지역 돌봄·일봄’ 공공플랫폼을 시행하고, 기업에는 노년층 고용에 대한 인센티브를 제공하는 것을 제안했다.

#### ④ 계속근로 필요성에 따른 고용 및 임금체계 개편 방안

##### 65세 이상 인구 비중(추정)

'35년 29.9%, '50년 40.1%  
(통계청)

##### 고령층(55세~79세) 계속근로

##### 희망 비율

전체 69.4%,  
취업자 93.2%  
(통계청)

'24년 기준 정년제 운용 사업체  
(21.8%) 중 37.9%가 퇴직 후  
재고용 제도를 기시행 중

2024년 말 우리나라의 65세 이상 인구 비중이 20.3%를 기록하며 초고령사회에 진입한 가운데 향후 고령화 속도도 더욱 빨라질 것으로 예상된다. 초고령사회에서 노동공급 감소와 성장 잠재력 저하를 완화하기 위해 고령층 인력의 적극적인 활용이 불가피한 상황이며, 소득 유지와 사회적 관계 지속 등을 위한 고령층의 계속근로 의지도 매우 높은 수준이다. 이에 노사 간, 세대 간 갈등 없이 모두가 더 오래 생산적으로 일할 수 있는 노동시장 구현을 위한 계속근로 방안 도입이 절실한 시점이다.

이에 고령층에 대한 계속근로 방안으로 다음 두 정책대안 중 하나를 노사 합의를 기반으로 선택·도입할 것을 제안하였다. 첫째는 임금체계 개편이 수반된 정년연장으로, 기존 연공급 임금체계를 직무·성과 중심으로 개편하여 정년연장에 따른 기업 부담을 경감하고 청년층 고용을 제고하는 방안이다. 다음은 퇴직 후 재고용 방안으로, 고령층 계속고용을 장려하기 위한 장려금 확대와 청년층 신규채용 인센티브 강화를 기간으로 하고 있다. 특히, 상대적으로 고용 안정성이 취약한 퇴직 후 재고용 방안의 경우 기업에게 점진적 재고용 의무를 부과하는 제도적 장치도 함께 도입할 것을 제안했다.

※ '25년부터 65세까지 계속근로 근로자 비율이 70%로 늘어날 경우, 향후 10년간 경제성장률 제고 효과는 1.4%로 추정(한국은행)

#### 「퇴직 후 재고용 제도」 추진 로드맵 (안)

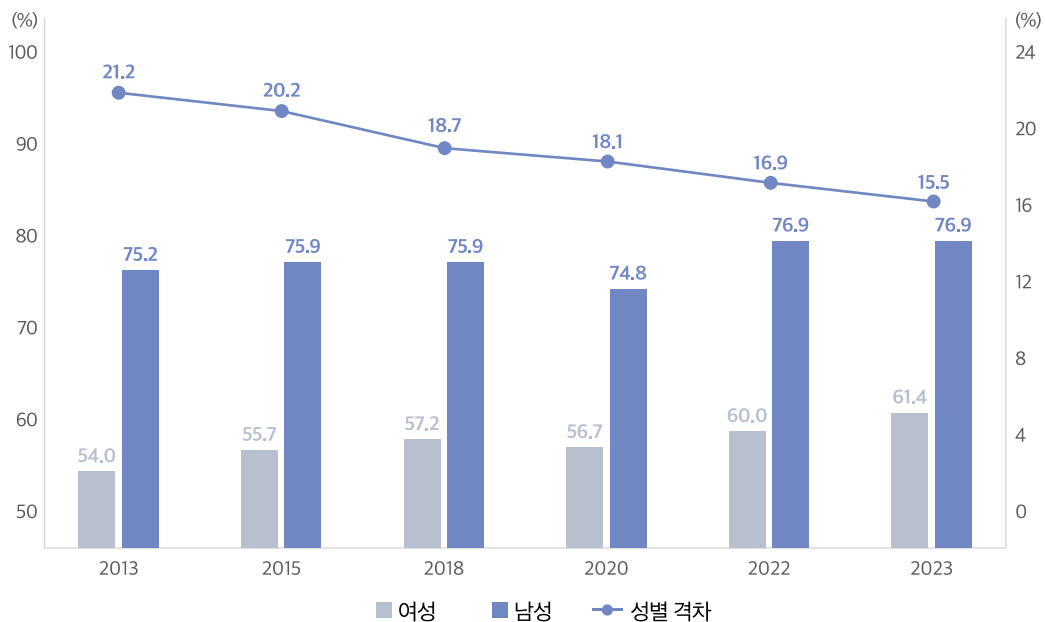
| 구분        | 기간      | 주요 목표                        | 핵심 추진과제   |
|-----------|---------|------------------------------|---|
| 1단계 준비기   | '25-'27 | - 제도 기반 조성<br>- 재고용률 50% 달성  | · 직무·성과 중심 임금체계 마련<br>· 고령층 계속고용 장려금 확대<br>· 청년층 신규채용 인센티브 강화 |
| 2단계 기반 확립 | '28-'30 | - 제도 법제화 준비<br>- 재고용률 70% 달성 | · 청년·고령층 고용 연계 의무화 기반 조성<br>· 재고용 시 직무·성과 기반 임금 적용 의무화        |
| 3단계 제도화   | '30-'35 | - 제도 정착<br>- 재고용률 100% 달성    | · 재고용 희망자 전원 고용 의무화 추진<br>· 노사 자율적 임금 조정 절차 구축                |

### ⑤ 일·가정 양립을 위한 근무혁신과 돌봄체계 구축

경력단절 여성의 규모는 135만 명으로, 15세~54세 기혼여성의 17%를 차지하며 주된 사유는 육아, 결혼, 임신·출산 순이다. 특히 40대, 30대 순으로 비중이 높았으며, 이는 경력단절이 특정 시기에 집중되는 경향을 보여준다. 우리나라 여성의 고용률(61.4%)과 경제활동참가율(63.1%)은 OECD 주요국 대비 낮은 수준(38개국 중 각각 31위)으로, 여성의 지속적인 경제활동 참여를 위한 제도적 보완이 필요하다. 또한 보육시설 수요는 특정 시설에 몰리고, 농어촌 지역은 돌봄 인프라가 부족해 지역 간 격차와 돌봄 공백이 심화되고 있다.

이에 따라, 임신기의 주4일제, 출산기의 배우자 출산휴가 확대, 양육기의 조부모 육아휴직제 등 생애주기별 맞춤형 제도의 도입이 필요하며, 아파트 중심의 주거환경에 맞춘 공동체 기반 돌봄 체계를 제안했다. 이와 더불어, 중앙부처, 교육청 등에 산재한 돌봄서비스를 지자체 중심으로 일원화하여 혼선 해소와 효율적 운영이 가능하도록 제안했다.

#### 15세~64세 성별 고용률 및 성별격차



## ⑥ 지역 균형 발전을 위한 시니어 커뮤니티 조성

초고령사회 진입과 1인 고령가구 증가로 시니어 커뮤니티의 필요성은 증가하였으나, 전체 고령인구 대비 부족한 공급량과 수도권에 집중된 공급 구조의 불균형으로 인하여 다양한 고령층의 수요를 제대로 충족하지 못하고 있다. 또한 기존의 시니어 레지던스는 건강관리와 신체 돌봄에 치중되어 있어 교육 수준과 경제력을 갖춘 베이비부머 세대의 사회참여, 평생 교육, 여가 등 다양한 욕구를 반영하지 못하고 있기 때문에 초고령사회 시니어 커뮤니티의 새로운 패러다임 전환이 필요한 상황이다.

### CCRC

노화단계에 따라 변화하는 고령자의 요구를 충족하기 위해 의료·복지·여가문화 등 연속적인 돌봄 서비스를 제공하는 통합 주거 커뮤니티

### UBRC

대학교 인근에 조성하는 대학 연계형 은퇴자 커뮤니티

이에 지역 균형 발전을 견인하는 통합 돌봄 시니어 커뮤니티 조성을 위한 두 가지 방안을 제안했다. 첫째, 고령화가 심각한 지역에 의료, 복지, 여가문화가 통합된 연속 돌봄 은퇴자 커뮤니티(CCRC)와 지방대학 연계형 은퇴자 커뮤니티(UBRC)를 조성하여 수도권 거주 고령자의 지방 이주를 촉진하고자 하였다. 둘째, 원격진료 시스템 도입, 순회 진료팀 운영, 시니어 커뮤니티와 지역 시설 연계를 통해 지역 거주 고령자를 위한 연속 돌봄 서비스를 강화하는 방안을 제안했다. 이를 통해 고령자의 다양한 사회참여 확대와 생애주기 맞춤형 돌봄 서비스 제공으로 인구 감소 지역 활성화를 통한 지역 균형 발전에 기여할 것으로 기대된다.

## ⑦ 지방재정 자립도 제고

### 재정자립도

(03) 56.3  
(08) 53.9  
(13) 51.1  
(22) 49.9

지방자치단체의 재정자립도는 2000년대 초반 이후 지속적으로 하락하고 있어 지방재정의 자율성과 재량권이 감소하고 있고, 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌 간의 격차도 심한 것으로 나타나 지방재정 확충과 재정 격차를 해소할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

이에 대응하기 위해 공유재산 활용, 무분별한 축제 및 선심성 사업 일몰 추진 등 지출구조조정을 통한 재원의 효율적 활용과 지역 편차를 줄이는 메가시티, 행정체제 개편 등의 정책 추진, 지방세 비중 확대 및 신세원 발굴 등 지방자립도 향상 방안과 함께 교육재정의 효율적 사용을 제안했다.

## ⑧ 온라인 C2C거래와 소비자 보호 방안

C2C  
(Consumer-to-Consumer)  
개인간거래

온라인 기반 C2C거래는 판매자·구매자 모두의 편익으로 증고나라, 당근마켓 등을 중심으로 급성장하는 한편, 소비자 피해 및 분쟁도 지속 증가하고 있다. 특히 티켓·한정판 등 리셀 거래는 가격왜곡과 사기로 인한 소비자 불만이 높아지고 있다. 그러나 「전자상거래법」은 B2C중심으로 설계되어 C2C거래는 법·제도 보호의 사각지대에 놓여 있으며 소비자 피해 발생 시에도 구제가 쉽지 않다. 이에 소비자의 정당한 권리와 이익 보호를 위한 법·제도 개선과 동시에 시장경제와 플랫폼 자율을 저해하지 않는 균형있는 정책 대안을 모색하였다. 첫째, 건전한 리셀거래를 위해, 법률마다 상이한 티켓 재판매 기준을 통합·재정립하고, 합법적인 2차 거래로서 보호장치 마련 및 거래 메커니즘을 구축할 것을 제안했다. 둘째, C2C거래 안정성 강화를 위해 소비자가 필요시 언제든지 이용 가능하도록 플랫폼 사업자의 에스크로 의무 도입을 제안했다. 마지막으로 법·제도 사각지대 해소를 위해 B2C 중심의 전자상거래법과 분쟁조정체계를 개인간 거래 소비자도 보호받을 수 있도록 개선하고, 플랫폼은 최소한의 의무를 부담하되 자율기준 운영을 유도하는 등 책임과 역할을 재설계 할 것을 제안했다.

## ⑨ 가상자산 거래 안정성 강화

2024 가상자산 이용실태  
조사에서 이용자 중 20.3%가  
피해 응답  
(한국금융소비자보호재단 '25.4)

청년층을 중심으로 가상자산 투자에 대한 관심이 높아짐에 따라 일평균 거래 규모가 7.7조원에 이를 정도로 시장이 급성장하고 있으나, 가상자산 보유자 중 상당수가 피해를 경험한 것으로 조사되는 등 안정적인 투자 환경이 조성되지 못한 상황이다. 이에 가상자산 이용자 보호를 위해 시장의 투명성과 안전성을 제고할 필요가 있다. 따라서 자율규제로 운영 중인 가상자산 상장 및 거래지원과 관련된 주요 기준을 법령에 규정하여 공적 제도화하고, 예치금 외에 이용자 가상자산에도 외부 보관·관리 전문기관을 활용하는 등 보호장치 강화를 제시했다. 동시에, 투자자문업자 등 컨설팅, 중개 자격을 양성화한 뒤 철저한 관리·감독하에 투자자 피해를 최소화하고 투자 정보에 대한 수요가 충족될 수 있도록 할 것을 제안했다.

## ⑩ 사교육 시장 문제점 및 대안

### 수능 자격고사제

일정 성적을 받으면 고졸 인증 대입 자격을 부여하는 시험으로 최소한의 대입 자격 부여

### 공립전환기학교

1년과정의 공립(학력인정)위탁 학교. 삶을 성찰하고 세상과 만남으로써 나를 이해하고 진로를 설계하기 위해 다양한 경험을 중시하는 인생을 위한 전환기학교. 서울 오디세이학교, 충북 목도나루학교

대학 입시경쟁 과열로 인한 사교육비 증가는 사교육 불평등과 수도권 인구집중, 저출산 등 사회문제의 원인으로 작용하고 있다. 배제가 불가능한 現 상황에서 사교육 시장의 문제점과 이를 완화하기 위해 구체적인 대안 마련이 필요하다.

이에 내신-수능 일원화를 통해 공교육 중심의 입시 체계를 확립할 수 있는 수능 자격고사제를 제안했다. 동시에 사교육보다 비교 우위를 가질 수 있는 분야의 공교육 커리큘럼 운영, AI 기반 공교육 플랫폼 도입, 직업계 고교 활성화, 공립 전환기 학교 확대 등으로 공교육 내실화 방안을 찾았다. 또한 고액 사교육 업체에 대한 교육부담세 도입, 사교육 효과성 측정을 위한 장기적 실태조사 등을 제안했다.