2017 사회정책연합학술대회

IMF 경제위기 20년, 한국 사회의 격차해소 전략과 정책

일시 : 2017. 10. 13.(금) ~ 10. 14.(토)

장소 : 서울여성플라자

주최 : 한국사회복지정책학회
한국사회정책학회
한국사회보장학회
사회복지법제학회
비판과 대안을 위한 사회복지학회
건강정책학회
한국보건사회연구원
한국법제연구원
국민연금연구원
OECD 대한민국 정책센터
한국노동연구원
한국여성정책연구원
서울시복지재단
서울시여성가족재단

후원 : 한국연구재단

모시는 글

안녕하세요?

어느새 사회정책연합 공동학술대회가 올해로 7회째를 맞이하게 되었습니다. 초기의 설레임은 좀 둔화되었을지 모르지만, 오히려 보다 안정화된 기반위에서 더욱 성숙된 논의를 진행할 수 있게 되었습니다. 올해에는 사회정책 분야의 6개 학회와 8개의 연구기관들이 공동으로 참여하여 더욱 풍성하고 다채로운 논의의 장을 준비하였습니다.

올해 사회정책연합학술대회의 주제는 "IMF 경제위기 20년, 한국 사회의 격차해소 전략과 정책"입니다. 한국사회가 IMF 경제위기를 경험한지 어느덧 20년이 되었습니다. 지난 20년을 돌이켜 볼 때, 여러가지 사회 경제적 변화가 있었습니다. 그중에서도 가장 현저한 문제 중의 하나는 불평등과 격차 확대 문제입니다. 사회정책연합학술대회에 참여하는 학회들은 기본적으로 불평등과 격차 문제에 대한 대응책을 고민하고 제시해야할 사회적 의무를 가지고 있습니다. 그동안 각 분야에서 산발적으로 정책 대안들이 제시되어 왔습니다.

하지만 여전히 한국사회의 불평등과 격차 문제는 누그러질 기미를 보이지 않고 있습니다. 불평등과 격차 심화의 문제는 한 두가지의 정책으로 해소할 수 없습니다. 소득보장, 의료, 주택, 교육, 사회복지서비스 등의 사회정책뿐만 아니라 조세, 노동, 기업, 시장질서 등의 경제정책이 같이 결합되어 종합적인 사회 경제적 대응이 이루어져야 합니다.

이번 사회정책연합학술대회에서는 한국사회의 불평등과 격차 해소를 위한 전략과 정책대안들을 부문별로 또한 종합적으로 고민해 보고자 합니다. 연합학술대회 조직위원회 차원에서 다양한 기획주제 세션들을 구성하였습니다. 또한 다양한 자유주제 발표들을 통하여 보다 폭넓고 심도깊은 논의가 이루어지기를 기대합니다.

작년까지는 사회정책연합 공동학술대회를 주로 오송에 있는 보건복지인력개발원에서 해왔습니다. 올해는 장소를 서울 대방동에 위치한 서울여성플라자로 옮겨 진행하고자 합니다.

모시는 글

이번 사회정책연합 공동학술대회가 IMF 경제위기 이후 지난 20년의 사회정책 노력들을 되돌아 보고, 한국사회의 불평등과 격차 문제 해소를 위한 전략과 정책대안들을 같이 고민하는 의미있는 논의의 장이 되기를 기대합니다.

그럼 10월 13-14일 서울여성플라자에서 뵙겠습니다.

감사합니다.

2017년 10월

2017 사회정책연합 공동학술대회 조직위원장 이상은

한국사회복지정책학회 회장 김교성
한국사회정책학회 회장 송다영
한국사회보장학회 회장 구인회
비판과 대안을 위한 사회복지학회 회장 허 선
사회복지법제학회 회장 최승원
건강정책학회 이사장 임 준

한국보건사회연구원 원장 김상호
한국법제연구원 원장 이익현
국민연금연구원 원장 김성숙
OECD 대한민국 정책센터 소장 전홍택
한국노동연구원 원장직무대행 김승택
한국여성정책연구원 원장 이명선
서울시복지재단 대표이사 남기철
서울시여성가족재단 대표이사 강경희

개 회 사

민족의 명절 추석을 지나고 풍요로운 이 계절에 사회정책 관련 학회 회원님들 그리고 기관 관계자님들이 다 함께 이렇게 공동학술대회로 모이게 되어 더욱 풍성한 느낌을 가지게 됩니다. 사회정책연합 공동학술대회는 올해로 7회째를 맞게 되었습니다. 처음의 낯섬과 설레임은 이제 많이 없어지고, 어느새 연례 행사로서의 안정성을 가지게 되었습니다. 이제 이 안정성의 기반위에서 사회정책을 둘러싼 다양한 시각, 분야, 그리고 전략들을 포괄하고 이를 통하여 한국의 사회정책의 방향을 제시하고 추진전략을 제시해야할 책임성이 사회정책연합 공동학술대회에 부여되어 있다고 생각합니다.

이번 공동학술대회에서는 "IMF 경제위기 20년, 한국사회의 격차해소 전략과 정책"으로 주제를 잡았습니다. IMF경제위기를 전후한 시점부터 한국사회는 거대한 변화의 과정위에 있어왔던 것 같습니다. 경제적으로는 시장의 발달에 초점이 두어지면서 과거의 관치경제로부터 신자유주의적 경제정책들이 도입이 확대되어왔습니다. 다른 한편 정치적으로는 민주주의의 정착과 확대과정이 전개되어왔습니다. 그리고 사회적으로는 한국사회내 불평등과 격차의 확대가 심화되었고 그 어느 때 보다 평등과 통합에의 욕구가 큰 상황에 있는 것 같습니다. 이러한 상황에서 그동안 복지도 지속적으로 확대되어 왔습니다. 하지만, 격차 확대의 속도를 따라가기에는 역부족이었습니다. 그 결과 새로운 대안의 모색이 없이 과거와 같은 대책만으로는 더 깊어지는 격차에 대응할 수 없는 상황에 이르렀습니다. 이제 사회정책의 각 영역에서 심화되는 한국의 불평등과 격차 문제에 대응하는 새로운 대안을 제시해야 할 시점이라고 생각됩니다. 이번 공동학술대회가 다양한 분야에서 한국의 불평등과 격차 확대 문제에 우리가 지금까지 어떻게 대응해 왔는지를 평가하고, 또한 앞으로 어떠한 새로운 대안으로 대응해야 할 것인가를 제시하는 진지한 토론의 장이 되기를 기대합니다.

이번 공동학술대회는 6개 학회와 8개 기관이 공동으로 주최합니다. 다양한 학회들 그리고 기관들로부터의 다양한 관점과 논의들이 함께 어우러져서 풍성한 학술대회가 되기를 기대합니다.

마지막으로 사회정책연합 공동학술대회의 준비를 위해 노력을 아끼지 않으신 각 학회 및 기관의 관계자분들, 그리고 조직위원회의 임원 및 간사 여러분들께 깊은 감사를 드립니다.

사회정책연합 공동학술대회 조직위원장 이 상 은

축 사

안녕하십니까? 보건복지부 장관 박능후입니다.

풍성한 수확의 계절 가을, 2017년 사회정책연합 공동학술대회를 개최하게 된 것을 진심으로 축하드립니다. 새 정부 사회정책의 큰 틀이 정해지고 관련 제도들의 발전을 모색하고 있는 이 시기에 이번 학술대회가 열리게 됨을 매우 뜻깊게 생각합니다.

우리 사회는 전 세계적인 저성장 추세 속에서 양극화의 심화, 초저출산의 장기화와 급격한 고령화라는 복합적 위기에 직면하고 있습니다. 세계 11위의 경제 대국이라는 성장의 이면에는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 노인빈곤율과 자살률이 1위라는 어두운 면이 자리하고 있습니다. 삶의 질 또한 경제협력개발기구 등 38개 국가 중에서 28위에 불과합니다. 한편 소득분배지표는 악화되고 청년실업률은 역대 최고수준입니다. 이는 종전의 효율성 위주의 신자유주의적 성장정책으로는 지속가능한 국가 발전을 견인할 수 없음을 보여준다 할 것입니다.

우리 사회를 50년 이상 이끌어온 先성장·後복지 패러다임에서 벗어나, 성장, 고용, 복지가 선순환하는 '포용적 복지'패러다임으로 전환하여야 합니다. '포용적 복지국가'는 어느 계층도 소외됨이 없이 경제성장의 과실(果實)과 복지를 고루 누리면서 개인이 자신의 역량과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 나라입니다. 이를 통해 개인이 인간으로서의 가치를 존중받고 국가와 사회의 발전에도 기여하게 되는 나라인 것입니다.

이를 위해 모든 국민이 기본적인 삶을 누릴 수 있도록 보편적 관점에서 사회보장을 강화하고, 복지 분야에서 양질의 일자리를 창출하여 소득과 소비가 증진되도록 하여야 합니다. 이러한 포용적 복지는 우리사회의 격차 문제를 해결하고, 혁신성장, 공정경제와 함께 사람 중심 경제를 완성하는 주요 전략이 될 것이라 확신합니다.

이를 위해 보건복지부는 그간 기초생활보장 종합계획, 건강보험 보장성 강화대책, 아동수당 도입, 기초연금·장애인연금 인상, 치매국가책임제 등 주요 정책을 마련하여 발표하였습니다. 앞으로도 성장과 더불어 복지가 국가 발전을 이끌도록 하기 위해 최선의 노력을 다할 것입니다.

이번 학술대회의 주제는 'IMF 경제위기 20년, 한국 사회의 격차해소 전략과 정책'입니다. 소득, 고용, 주거, 교육, 젠더 등 다양한 영역에서 발생하는 격차를 줄여 모두가 함께 누리는 포용적 복지를 완성하고자 하는 정부의 방향과 일맥상통한다고 생각합니다. 이번 학술대회가 우리사회 각 분야의 현실을 진단하고, 격차 해소를 위한 다양한 연구와 의견이 공유되는 뜻깊은 시간이 되기를 기대합니다. 마지막으로 학술대회에 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 진심으로 기원합니다. 고맙습니다.

2017. 10.

보건복지부 장관 박 능 후

축 사

안녕하십니까. 한국보건사회연구원 원장 김상호입니다.

먼저 「2017년 사회정책연합 공동학술대회」의 개최를 진심으로 축하하며, 올해에도 이 경사스러운 자리에서 축사를 드리게 되어 영광으로 생각합니다.

무엇보다 바쁘신 가운데 우리나라의 복지정책을 선도하며 지속적인 발전에 관심을 가져주시고 오늘의 중요한 자리를 마련해주신 사회정책연합 공동학술대회 이상은 조직위원장님, 한국사회복지정책학회 김교성 회장님, 한국사회정책학회 송다영 회장님, 한국사회보장학회 구인회 회장님, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 허선 회장님, 사회복지법제학회 최승원 회장님, 건강정책학회 임준 회장님, 한국법제연구원 이익현 원장님, 국민연금연구원 김성숙 원장님, OECD 대한민국 정책센터 전홍택 소장님, 한국노동연구원 김승택 원장직무대행님, 한국여성정책연구원 이명선 원장님, 서울시복지재단 남기철 대표이사님, 서울시여성가족재단 강경희 대표이사님, 그리고 오늘의 행사를 후원하고 지원해주신 모든 기관의 관계자 여러분에게 감사의 말씀을 전합니다.

또한, 방법론 강의, 기조강연, 발표와 토론을 맡아주신 강연자 및 발표자와 토론자 분들, 그리고 다양한 분야에서 참석해주신 여러 연구자분들께도 인사와 감사의 말씀을 드립니다.

저는 오늘 이 자리가 참으로 뜻깊다고 생각합니다.

올해로 일곱 번째를 맞이한 「사회정책연합 공동학술대회」는 그동안 다양한 학문적 배경을 가진 연구자들을 한 자리에 모아 한국복지국가의 과거와 현재를 평가하고 미래를 설계하는 소통의 장을 마련해왔습니다.

이번 학술대회에서는 1990년대 말 IMF 경제위기 극복과정에서 야기된, 지난 20년간의 한국 사회의 다양한 사회경제적 불평등과 격차 확대에 대한 문제점들을 다시 한 번 되돌아보고, 이를 해소하기 위한 종합적인 정책적 대응 방안을 모색하기 위하여 “IMF 경제위기 20년, 한국 사회의 격차해소 전략과 정책”이라는 주제로 발표와 토의가 이루어집니다.

축 사

IMF 경제위기는 한국 사회에 내재되어 있던 사회경제적 갈등의 다양한 차원과 모습을 표면적으로 도출시키는 계기가 되었습니다. 특히 양극화로 인한 갈등은 2008년 세계금융위기를 맞으면서 재격화되었습니다. 사회경제적 불평등이 심화된 사회는 여러 부문・집단・계층・세대 간 갈등을 야기하고 사회적 소외감을 양산하여 사회통합의 기반을 훼손하게 됩니다.

국내외 경제의 불확실성이 심화되고, 성장과 분배에 대한 이념갈등이 정책적으로 타협되지 않는 상황에서 사회갈등은 앞으로 중첩적으로 나타날 위험이 있으며, 그 파급효과도 다양한 영역에서 크고 빠르게 확산될 수 있습니다. 그리고 갈등의 해소방법에 있어서도 다양한 논쟁을 불러올 것으로 예상됩니다. 따라서 우리 사회의 불평등과 갈등이 만성적이고 풀기 어려운 사회문제로 고착화되기 전에 이 분야에 대한 전략적인 과제 도출과 구체적인 정책 방안의 제시가 뒷받침되어야 할 것입니다.

저는 이번 학술대회가 사회통합을 저해하는 사회경제적 불평등 및 격차 확대의 원인과 그로 인한 쟁점을 면밀히 살펴보고, 사회보장 및 보건의료 분야의 다양한 정책연구를 공유하고 논의하는 의미 있는 시간이 되기를 기대합니다. 아울러 이번 학술대회에서 다루어진 여러 주제들을 통해 향후 우리나라 사회정책 개선에 기여하고 궁극적으로는 국민의 삶의 질 향상을 도모할 수 있는 생산적인 시간이 되기를 기대합니다.

마지막으로, 오늘 「2017년 사회정책연합 공동학술대회」에 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 진심으로 기원합니다.

감사합니다.

2017년 10월

한국보건사회연구원 원장 김 상 호

축 사

안녕하십니까? 제7회 사회정책 연합학술대회가 성황리에 개최된 것을 진심으로 축하드립니다. 금 번 사회정책 연합학술대회는 6개 학회, 6개 연구기관, 2개 재단법인 등 모두 14개 기관이 공동으로 개최하고, 140여명이 발제와 토론에 참여하는 등 국내 최대 규모로 개최하게 되었습니다. 오늘 대회가 있기까지 물심양면으로 힘써 주신 조직위원회 및 학회와 기관에 대하여 감사말씀을 드립니다.

현대사회의 문제는 기관간, 학제간 융합연구를 필요로 하는 복잡성을 띠고 있습니다. 오늘 사회정책 연합학술대회는 사회정책, 사회복지 그리고 법을 아우른 통섭적 연구를 시도하고 있다는 점에서 매우 바람직하다 할 것입니다.

사회정책과 사회복지, 이를 뒷받침하는 법은 국민 삶의 기초가 되고, 사회통합과 지속가능한 국가발전의 초석이 되는 인프라를 구성하는 것으로서 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에 걸친 파급력을 갖고 있습니다.

새 정부는 5대 국정목표의 하나를 “내 삶을 책임지는 국가”로 설정하고, “모두가 누리는 포용적 복지국가”를 5대 국정전략으로 삼아 우리 사회의 불평등과 격차를 해소하고자 노력하고 있습니다.

사회정책 연합학술대회가 “IMF 경제위기 20년, 한국사회의 격차해소 전략과 정책”을 대주제로 설정하고, 우리 사회의 불평등과 격차의 현장을 개선할 수 있는 대안을 모색하는 자리를 마련한 것은 매우 시의적절하다 할 것입니다.

금년도 연합학술대회에서 논의되는 다양한 의견들이 새 정부의 국가정책과 법제실무에 반영되어 우리 사회의 불평등과 격차를 해소하고, 국민의 삶의 질을 제고하는데 기여하기를 바라고, 2017년도의 학술대회가 성공한 학술대회로 기억되기를 기대합니다.

다시 한 번 오늘 이 자리가 있도록 힘써 주신 2017 사회정책 연합학술대회 조직위원회, 사회복지법제학회, 한국사회복지정책학회, 한국사회정책학회, 한국사회보장학회, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 건강정책학회에 감사드립니다. 또한 연구과제 수행의 막바지 작업에 여념이 없음에도 불구하고 오늘 학술대회에 참석해 주신 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 국민연금연구원, OECD 대한민국 정책센터, 한국노동연구원, 한국여성정책연구원 그리고 서울시복지재단, 서울시여성가족재단에게도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2017년 10월 13일

한국법제연구원 원장 이 익 현

축 사

안녕하십니까? 서울시복지재단 대표 남기철입니다.

이번 가을학술대회로 이루어지는 2017 사회정책연합학술대회에 함께 하게 되어 기쁘게 생각합니다.

20년 전 우리나라는 외환위기 속에 심각한 경제적 사회적 위기를 경험하였습니다. 환율과 금리에서 심각한 충격을 경험하였고, 기업의 구조조정과 대량해고, 자영업의 줄도산이 나타난 바 있습니다. 소위 실직노숙인이 사회문제로 부각되고 금융권 퇴직자들의 '눈물의 비디오'가 화두가 되기도 하였습니다. 이후 세계화 합류라는 명목 하에 우리나라는 신자유주의 광풍 앞에서 양극화의 심화 등 심각한 어려움을 경험하였습니다. 이러한 시점에서 적극적으로 역할해야 할 사회적 안전망은 취약하였고, 이로 인해 경제적 충격은 수많은 시민들의 생활위기로 여과 없이 연결되었습니다.

지난 10년 간, 보수정부 하에서 사회정책은 매우 소극적이었습니다. 오히려 일부 지방정부가 사회복지, 보건, 노동 등의 영역에서 상대적으로 개혁적인 사회정책을 시도하였습니다. 서울시와 서울시복지재단도 그러한 노력을 경주하고자 했습니다. 그러나 저출산과 양극화는 계속 우리사회를 설명하는 화두가 되었고 우리사회의 격차와 격차해소 전략에 대해서 많은 의문이 제기되어 왔습니다.

외환위기로부터 20년이 지난 오늘, 우리사회의 사회정책은 어떻게 달라졌는지, 얼마나 충실해졌는지에 대해 살펴보는 것은 큰 의미가 있을 것입니다. 이번 연합학술대회에서는 특히 우리사회의 통합성을 제고하기 위해 필수적인 격차해소 전략에 대해 살펴보고 있습니다.

"경제위기 20년, 한국 사회의 격차해소 전략과 정책"을 주제로 이루어지는 이번 학술대회를 통해, 참가한 모두에게 많은 통찰과 함의를 얻는 기회가 주어지기를 바랍니다. 발표와 토론, 그리고 여러 세션에 참여해 주시는 모든 연구자와 학회에 깊이 감사드립니다.

2017. 10.

서울시복지재단 대표 남 기 철

축 사

안녕하십니까? 서울시여성가족재단 대표이사 강경희입니다.

사회정책 분야의 여러 학회와 연구기관들이 모여 제7회 사회정책연합학술대회를 개최하게 된 것을 진심으로 축하드립니다. 특히, 올해 학술대회가 서울여성플라자에서 개최되고 서울시여성가족재단도 함께하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

올해 사회정책연합학술대회는 "IMF 경제위기 20년, 한국 사회의 격차해소 전략과 정책"을 주제로 하여, 한국사회의 불평등과 격차 확대 문제를 어떻게 접근하고 대응할 것인지에 대해 다양한 논의가 이루어지리라 기대합니다. 현재의 한국사회의 문제 중 가장 심각한 문제가 불평등과 격차확대 문제이고, 이 문제가 IMF 경제위기 이후에 더욱 첨예화되어 나타나고 있다는 점을 생각할 때, 이번 학술대회 주제가 갖는 중요성과 시급성은 새삼 강조할 필요가 없을 것입니다.

서울시여성가족재단은 그간 서울시 차원에서 성별격차가 나타나는 다양한 양상을 분석하고 이를 해소하기 위한 정책제안들을 해 왔습니다. 오늘 참여하는 다양한 연구기관들 또한 특정 영역에서의 불평등 문제를 연구하고 이를 해결하기 위한 전략과 정책들을 고민해왔으리라 생각합니다. 이러한 개별적인 노력들이 오늘 학술대회를 통해 한국사회의 격차해소 전략과 정책이라는 큰 맥락 속에서 종합적인 논의로 모아지고, 더 고르게 참여하고 더 고르게 누리는 사회를 위한 대안들이 제시되기를 바랍니다.

이틀간의 풍성한 논의의 장을 마련해주신 조직위원회 분들께 진심으로 감사드리며, 오늘의 학술대회가 참석자 여러분 모두에게 의미 있는 자리가 되기를 기원합니다.

서울시여성가족재단 대표이사 강 경 희

PROGRAM

시간/장소	첫째 날 – 10월 13일 (금요일)			
09:00 ~	사전접수 및 현장접수(서울여성플라자 1층 로비)			
방법론 강의	시청각실			
09:30 ~ 12:00	사회과학방법론과 그랜저 패널분석의 이해와 적용			
공동주최기관 세션 자유 세션	아트홀		세미나실2	
09:30 ~ 10:50	격차 해소를 위한 서울시 성평등 정책 (서울시여성가족재단)		자유주제 I 한국의 성장체제와 복지정치	
10:50 ~ 11:00	휴식			
공동주최기관 세션	아트홀	회의실	다목적실	
11:00 ~ 12:20	지속가능한 복지발전을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 역할 (서울시복지재단)	한국사회 젠더 격차와 해소방안 (한국여성정책연구원)	OECD국가의 사회적 타협과 복지국가의 다양성 (OECD 대한민국 정책센터)	
12:20 ~ 13:10	점심식사(대식당)			
개회식	아트홀			
13:10 ~ 15:10	• 개 회 사: 이상은(사회정책연합학술대회 조직위원장) • 축 사: 박능후(보건복지부장관), 김상호(한국보건사회연구원장), 이익현(한국법제연구원장), 김성숙(국민연금연구원장), 나성웅(OECD 대한민국 정책센터 본부장), 강경희(서울시여성가족재단 대표이사) • 기조강연: 유종일(한국개발연구원), 구인회(서울대)			
15:10 ~ 15:20	휴식			
기획 세션 분과 세션 공동주최기관 세션	아트홀	회의실	시청각실	다목적실
15:20 ~ 16:50	외환위기 이후 소득보장과 사회서비스	한국 노동시장 구조의 장기적 변화	복지재정과 소득재분배: 미래를 위한 반추(反芻)	한국사회의 불평등과 격차해소를 위한 법제전략 (한국법제연구원/ 사회복지법제학회)
16:50 ~ 17:00	휴식			
분과 세션	아트홀	회의실	시청각실	다목적실
17:00 ~ 18:30	소득주도성장론과 복지정책 (한국사회복지정책학회)	격차사회의 교육 불평등과 사회적 이동성 (한국사회보장학회)	외환위기 전후(前後) 20년 한국복지체제: 사회정책의 변화와 과제 (한국사회정책학회)	사회적 경제, 복지국가의 새로운 지평이 될 수 있는가? (비판과 대안을 위한 사회복지학회)
18:30 ~ 20:00	저녁만찬(국제회의장)			

PROGRAM

시간/장소	둘째 날 – 10월 14일 (토요일)				
자유 세션	아트컬리지2		아트컬리지3	아트컬리지4	
09:00 ~ 10:20	자유주제Ⅱ 기타		자유주제Ⅲ 일-가족 양립	자유주제Ⅳ 사회서비스/복지체제	
10:20 ~ 10:30	휴 식				
분과 세션 공동주최기관 세션 자유 세션	시청각실	아트컬리지2	아트컬리지3	아트컬리지4	아트컬리지5
10:30 ~ 11:50	외환위기 이후 한국 건강보장 체계 발전의 명과 암 (건강정책학회)	자유주제Ⅴ 인구변화, 사회보장 그리고 재정	자유주제Ⅵ 빈곤	자유주제Ⅶ 연금/소득보장	노동세계의 변화와 사회정책 (한국노동연구원)
11:50 ~ 12:00	휴식				
패널토론	시청각실				
12:00 ~ 13:00	새정부에게 바라는 격차해소 전략과 정책				
폐막식	시청각실				
13:00	경품추첨 및 폐막식				

목 차

• 기조강연 •

▸ 발표1. 경제 양극화의 역사적 기원, 구조적 원인, 그리고 해소 전략 ····· 1
– 유종일(한국개발연구원)

▸ 발표2. 한국의 소득분배 악화 요인과 정책과제 ····· 32
– 구인회(서울대)

• 기획주제Ⅰ • 외환위기 이후 소득보장과 사회서비스

▸ 발표1. 외환위기 20년, 소득보장정책의 발전과 한계 ····· 75
– 김교성(중앙대)

▸ 발표2. 시장기제를 통한 제도화와 보편화, 우리나라 지역사회서비스 10년의 평가와 과제 ····· 98
– 김보영(영남대)

• 기획주제Ⅱ • 한국 노동시장 구조의 장기적 변화

▸ 발표1. 87년 이후 한국 노동시장의 구조변화 ····· 120
– 전병유(한신대)·장지연(한국노동연구원)

▸ 발표2. '1987 노동체제'의 변화와 대안 모델의 모색 ····· 131
– 장홍근(한국노동연구원)

• 기획주제Ⅲ • 복지재정과 소득재분배: 미래를 위한 반추(反芻)

▸ 발표1. 복지재정의 현황과 정책과제 ····· 155
– 최성은(한국조세재정연구원)

▸ 발표2. 소득재분배 정책의 소비확대 효과 추정 ····· 181
– 정세은(충남대)

• 분과주제Ⅰ • 한국사회의 불평등과 격차해소를 위한 법제전략(한국법제연구원/사회복지법제학회)

▸ 발표1. 영유아보육 지원법제의 발전방안
– 독일의 영유아보육 지원법제와의 비교를 중심으로 – ····· 191
– 김대인(이화여대)

▸ 발표2. 돌봄서비스 품질관리를 통한 격차해소 법제전략: 노인돌봄서비스를 중심으로 ····· 222
– 장민선(한국법제연구원)

▸ 발표3. 평생사회안전망 시대, 취약계층의 권리: 사회보장기본법의 과제 ····· 142
– 황미경(서울기독대)·김광병(청운대)

목 차

• 분과주제Ⅱ • 소득주도성장론과 복지정책(한국사회복지정책학회)

▸발표1. 문재인 정부의 소득주도성장 전략과 복지정책 방향, 어떻게 볼 것인가? ……362
– 홍경준(성균관대)

▸발표2. 소득주도성장론과 소득재분배 …… 9
– 강신욱(한국보건사회연구원)

▸발표3. 소득주도성장론과 사회서비스일자리정책 …… 33
– 김연명(중앙대)

• 분과주제Ⅲ • 격차사회의 교육 불평등과 사회적 이동성(한국사회보장학회)

▸발표1. 사회 이동성과 교육 격차: 진단과 처방 …… 6
– 김희삼(광주과학기술원)

▸발표2. 교육 불평등의 현실과 정책 대안 …… 3
– 남기곤(한밭대)

• 분과주제Ⅳ • 외환위기 전후(前後) 20년 한국복지체제: 사회정책의 변화와 과제
(한국사회정책학회)

▸발표1. 민주화 30년 한국 사회복지의 제도적 변화와 과제 ……163
– 남찬섭(동아대)

▸발표2. 민주화 이후 30년 한국 복지체제의 성격 2:
외환위기 이후 상향적 선별주의 복지체제의 강화와 지속 ……583
– 윤홍식(인하대)

▸발표3. 외환위기 20년, 한국 복지체제의 가구 내 실현 …… 74
– 김성욱(호서대)·한신실(국민연금연구원)

• 분과주제Ⅴ • 사회적 경제, 복지국가의 새로운 지평이 될 수 있는가?
(비판과 대안을 위한 사회복지학회)

▸발표1. 복지국가의 미래와 사회적 경제의 역할:
새로운 사회서비스 복지혼합과 지역공동체 중심의 사회서비스 거버넌스 형성 ··944
– 정무권(연세대)

▸발표2. 사회적 경제의 거버넌스에 관한 연구: 포용적 성장을 위한 정부혁신 ……764
– 유현종

목 차

• 분과주제Ⅵ • 외환위기 이후 한국 건강보장 체계 발전의 명과 암(건강정책학회)

▸발표1. 외환위기 이후 한국 건강보장 체계
– 건강보험 발전의 명과 암 – ····· 9
– 김 선(시민건강증진연구소)

▸발표2. 외환위기 이후 한국 건강보장 체계
– 산재보험 발전의 명과 암 – ····· 3
– 박지은(한국한의학연구원)

▸발표3. 의료급여의 명과 암, 개혁과제 ····· 7
– 이용재(호서대)

• 공동주최기관세션Ⅰ • 격차 해소를 위한 서울시 성평등 정책(서울시여성가족재단)

▸발표1. 여성의 경력단절 실태와 성평등 노동정책 ····· 35
– 국미애(서울시여성가족재단)

▸발표2. 청년여성의 일 경험과 일자리: 서울시 청년여성 사례를 중심으로 ·····575
– 신하영(서울시여성가족재단)

▸발표3. 여성안전, 안심과 행복 그 너머를 말하려면 ····· 36
– 오나경(서울시여성가족재단)

▸발표4. 서울시 “여성안전정책”, 여성이 참여하는 안전? 여성을 위한 안전? ·····506
– 강희영(서울시여성가족재단)

• 공동주최기관세션Ⅱ • 지속가능한 복지발전을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 역할
(서울시복지재단)

▸발표1. 사회복지 지방분권에 대한 비판적 검토:
민주적 분권의 원칙과 복지분권의 3층 구조 ····· 3
– 윤홍식(인하대)·김승연(서울연구원)·이주하(동국대)·남찬섭(동아대)

▸발표2. 사회복지분권을 위한 중앙-지방 간 역할 재정립 방안 ·····746
– 김승연(서울연구원)·장동열(서울연구원)

▸발표3. 지방정부 배분대응성 관점에서 본 서울시 복지예산: 어르신사업을 중심으로 ····966
– 이수영(서울시복지재단)

목 차

• 공동주최기관세션Ⅲ • 한국사회 젠더 격차와 해소방안(한국여성정책연구원)

▸ 발표1. 육아휴직제도의 소득보장성 비교 연구: 초기 양육기 가족급여 시뮬레이션 분석 3·8 6
– 김은지(한국여성정책연구원)

▸ 발표2. 성평등한 일–생활 균형을 위한 노동시간구조 전환과 가족친화 인프라 조성 ···· 5·8 6
– 김소영(한국여성정책연구원)

▸ 발표3. 성/재생산 행위에서의 젠더 격차와 건강 영향 ····· 7 6
– 김동식(한국여성정책연구원)

• 공동주최기관세션Ⅳ • OECD국가의 사회적 타협과 복지국가의 다양성
(OECD 대한민국 정책센터)

▸ 발표1. Labor market flexiblization and the politics of social pact about income security in OECD countries ····· 8
– 안종순(고려대)

▸ 발표2. 한국과 일본 작은 복지국가의 형성과 변화 ····· 7
– 김도균(경기연구원)

• 공동주최기관세션Ⅴ • 노동세계의 변화와 사회정책(한국노동연구원)

▸ 발표1. 새로운 노동법제의 구상 ····· 9
– 강성태(한양대)

▸ 발표2. 아웃소싱의 배반: 한국기업의 아웃소싱 매커니즘 분석 ····· 7
– 정흥준(한국노동연구원)

▸ 발표3. 일자리 유형의 다양화와 사회보험의 미래 ····· 9
– 장지연(한국노동연구원)

• 자유주제Ⅰ • 한국의 성장체제와 복지정치

▸ 발표1. 87년 이후 한국의 성장체제에 대한 비판적 검토와 대안 모델의 모색 ····· 157
– 전병유(한신대)

▸ 발표2. 민주화 30년 한국 복지정치의 변화: 권력자원과 권력관계 ····· 57
– 김영순(서울과학기술대)

목 차

• 자유주제Ⅱ • 기타

▸발표1. 지역단위 복지공동체 발전요인의 탐색: 광주광역시 광산구 사례를 중심으로 ····957
– 김이배(광주복지재단)

▸발표2. 사회복지정책에서의 법 시행, 집행 ····· 3

– 장경찬(변호사, 장경찬법률사무소)

▸발표3. 남북한 장애인복지 통합의 쟁점과 과제 ····· 7

– 정지웅(배재대)

• 자유주제Ⅲ • 일–가족 양립

▸발표1. 좋은 아버지는 양성평등적인 기업과 사회와 정부가 만든다:
가족친화제도와 분위기가 상사·동료 지원을 통해 부의 양육참여에 미치는 경로분석 ··177
– 강상준(서강대)·김진욱(서강대)

▸발표2. 한국 기혼남성의 성역할태도와 일–가족 갈등에 관한 연구
– 일·가족 지향성의 매개효과를 중심으로 – ····· 7

– 권 진(서강대)·김진욱(서강대)

▸발표3. 미취학자녀를 둔 기혼 남성의 일–가정 균형이 자녀–부부관계에 미치는 영향:
양육참여의 매개효과를 중심으로 ····· 9

– 박은영(서강대)·김진욱(서강대)

• 자유주제Ⅳ • 사회서비스/복지체제

▸발표1. 돌봄직 종사자의 저임금 기제 연구 ····· 3

– 함선유(서울대)·권현지(서울대)

▸발표2. 탈노동 전략으로서의 기본소득: 4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁 ·····787
– 서정희(군산대)·백승호(가톨릭대)

• 자유주제Ⅴ • 인구변화, 사회보장 그리고 재정

▸발표1. 공적연금의 급여 적절성 제고 방안:
소득대체율 인상과 기초연금 강화를 중심으로 ····· 7

– 류재린(고려대)·권혁진(경남과기대)

▸발표2. 우리나라 사회보장제도의 지속가능성 ····· 5

– 박유성(고려대)·김 균(고려대)

목 차

▸발표3. 수정 총부양비로 본 인구정책 대안의 검토:
출산율, 정년보장 기간연장, 이민정책을 중심으로 ····· 97
– 송해련(고려대)·이선미(고려대)
▸발표4. 우리나라 장기재정전망과 재정안정화 전략 방향 ····· 308
– 송원근(경남과기대)·조영철(고려대)

• 자유주제Ⅵ • 빈곤

▸발표1. 자활사업 참가자 취·창업 의지 영향 요인 분석: 인천지역 중심으로 ····· 78
– 경승구(인천발전연구원)·이용갑(인천발전연구원)·현혜림(인천발전연구원)
▸발표2. 기초수급자 선정기준과 측정기준 간 불일치에 따른 제도효과 모의분석 ····· 118
– 김성욱(호서대)·장동열(서울연구원)
▸발표3. 아픈 노동자의 빈곤화 과정에 대한 질적연구 ····· 58
– 이승윤(이화여대)·김기태(이화여대)

• 자유주제Ⅶ • 연금/소득보장

▸발표1. 기초연금 제도 변화에 따른 빈곤완화 효과성 분석 ····· 918
– 허수정(서울대)·이석원(서울대)
▸발표2. 뉴질랜드의 주택정책과 주거정치:
국민당의 시장화 정책과 노동당의 공공임대 정책의 한계와 대안 ····· 328
– 은민수(경기대)
▸발표3. 중·고령층의 공적연금수급과 사적이전지출과의 관계 ····· 82
– 김혜진(국민연금연구원)

• 기조강연 •

발표1.

경제 양극화의 역사적 기원, 구조적 원인, 그리고 해소 전략

▸ 발표: 유종일(한국개발연구원)

경제 양극화의 역사적 기원, 구조적 원인, 그리고 해소 전략

유종일(한국개발연구원)*

IMF 경제위기 20년의 회고

저는 20년 전 이맘 때 오랜 외국 생활을 마치고 귀국하여 소위 'IMF 경제위기'의 발발과 진행, 한국 정부와 기업의 대응을 지켜보면서 분노와 우려의 나날을 보냈던 기억이 생생합니다. IMF와 미국정부를 앞세운 국제금융자본의 탐욕과 이들의 요구를 마치 위기 극복을 위한 금과옥조처럼 여기는 국내의 관료 및 학자들과 여론주도층에 분노했고, 기업 도산과 정리해고로 나날이 늘어나는 실업자들과 과도한 시장자유화와 규제완화의 물결을 보면서 마음이 한없이 무거웠습니다. IMF가 애초에 요구한 구제금융 조건보다 한 발 더 나간 개혁조치, 소위 'IMF플러스'를 추진한 김대중 정부는 조기에 위기를 극복했다고 자축했습니다.[1] 하지만 이러한 조치들은 한국경제에 점증하는 고용불안과 극도의 양극화라는 지울 수 없는 상처를 남겼습니다. 중산층이 축소되고 빈부의 격차가 확대되는 경제적 양극화 현상은 지난 20년간 한국사회에서 가장 큰 이슈로 대두되었습니다.[2] 근래에는 이

* KDI국제정책대학원 교수

1) IMF와의 협상과 IMF플러스 등에 관해서는 지주형(2011) 참조. 이제민(2007)은 외환위기 당시 IMF를 앞세운 국제금융자본이 한국경제의 신자유주의적 개혁을 강요했다는 것은 분명한 사실이라고 지적한다.

2) IMF위기 이후 소득불평등이 매우 가파르게 상승한 결과, 우리나라의 소득불평등은 OECD국가 중 가장 심한 수준이 되었다. 통계청이 발표하는 지니계수에 의하면 가처분소득 기준으로 한국의 소득불평등은 OECD 평균 수준이며, 시장소득 기준으로는 OECD 최저로 나타난다. (그럼에도 불구하고 가처분소득 기준으로는 OECD 평균 수준인 까닭은 소득재분배의 효과가 극히 낮았기 때문이다.) 하지만 통계청의 조사결과를 국민계정이나 소득세 자료와 대조해보면 금융소득이 누락되고 상위소득자의 소득이 과소 파악되었음을 확인할 수 있다. 이러한 문제를 보정할 경우 시장소득 기준의 2010년 지니계수가 OECD에서 5번째로 높게 나온다 (김낙년·김종일, 2013). 신광영(2016)도 2015년 <가계동향조사> 자료에서 나타난 지니계수는 OECD 35개 국가중 14위이지만, 표본 수가 더 많고 상위 소득집단이 더 많이 포함된 <가계금융복지패널조사> 자료에서 나타난 지니계수는 5위임을 보여주고, 더 광범위한 자료를 기준으로 하면 소득분배는 더 나쁘게 나올 것이라고 주장한다. 노동소득의 불평등에 관한 지표들도 우리나라의 소득불평등이 국제적으로 매우 높은 수준임을 보여주고 있다. OECD에 따르면 한국의 임금불평등은 '하위 10% 대비 상위 10% 비율'(P90/P10)이 4.7로서

러한 격차가 고착화되는 현상, “개천에서 용 나기”가 불가능해지는 문제, 즉 사회적 이동성 혹은 계층이동성의 감소가 부각되고 있습니다.[3] 젊은이들이 태생을 탓하며 ‘수저계급론’을 말하고 있습니다. 90년대 초 버블 붕괴 이후 일본에서 많이 논의된 ‘격차사회’라는 현상이 우리나라에서도 본격화된 것입니다. 이러한 시점에서 “IMF 경제위기 20년, 한국사회의 격차해소 전략과 정책”이라는 주제로 사회정책연합학술대회가 열린 것은 참으로 시의적절한 일이며, 제가 기조강연을 맡게 된 것은 큰 영광입니다. 격차 사회의 문제는 다양한 측면에서 접근이 필요하겠습니다만, 저는 경제 양극화라는 면에 초점을 맞추어 그 역사적 기원과 구조적 원인, 그리고 해소 전략을 검토해 보고자 합니다.

양극화는 IMF 위기에서 비롯되었는가?

먼저 경제 양극화의 역사적 기원을 살펴보겠습니다. 이와 관련하여 가장 널리 알려진 주장의 하나는 양극화가 1990년대 이래 급진전된 세계화와 정보화 등 경제환경 변화의 불가피한 결과라는 것입니다.[4] 중국 등 저임금 국가로의 아웃소싱 증가와 빠른 기술변화에 대한 적응력 차이 때문에 숙련노동과 비숙련노동 간의 임금격차가 확대되었다는 것입니다. 이는 일리가 있는 주장이지만, 동일한 환경 변화를 겪으면서도 경제구조 및 제도와 정책의 차이에 따라 나라마다 양극화의 정도가 매우 다르게 나타났다는 점에 비추어 부분

2013년 미국, 이스라엘, 터키에 이어 네 번째로 높다. 이는 노동부가 ‘5인 이상 사업체 상용직’을 대상으로 집계한 결과에 토대한 것이고, 경제활동인구조사 부가조사의 자료로 계산하면 위 비율이 5.1이 넘어 OECD 최고수준의 임금불평등을 보인다. 중위임금 미만의 임금을 받는 저임금계층의 비중도 24~25%로서 미국과 함께 OECD 국가 중 최고수준을 보인다 (유종일, 2016).

3) 한 시점의 분배 불평등이 곧바로 사회의 불공평을 의미하는 것은 아닐 수도 있다. 어제의 부자가 오늘의 빈자가 되고 오늘의 빈자가 내일의 부자가 되는 사회적 이동성이 크다면, 한 시점의 불평등이 크다고 하더라도 일정 기간의 평균적 소득이나 부는 훨씬 더 평등할 수 있기 때문이다. 분배 지표가 결과의 평등을 측정한다면, 사회적 이동성은 곧 기회의 평등을 측정한다고도 볼 수 있다. 그런데 ‘개츠비곡선’이라고도 불리는 양자의 관계를 보면, 결과의 불평등이 심한 나라일수록 기회의 불평등도 큰 것으로 나타난다 (Alan Krueger, Economic Report of the President, transmitted to the Congress, February 2012). 우리나라의 경우도 결과의 불평등이 누적되면서 기회의 불평등도 증가하고 있는 것으로 보인다. 김희삼(2009, 2012, 2014)은 일련의 연구를 통하여 우리 사회에서 계층 간 사회적 이동성이 떨어지고 있음을 보여주었고, 특히 교육의 문제를 지적하였다. 계층상승 가능성에 관한 현대경제연구원의 설문조사에서도 비관적 인식이 증가하고 있다. 개개인이 열심히 노력하더라도 계층상승 가능성이 낮다는 부정적 응답률이 2013년 75.2%에서 2015년 81.0%로 5.8%p 상승하였다 (현대경제연구원. 2015).

4) 경제학 문헌에서 불평등 증가의 원인으로 가장 주목 받은 것은 기술 변화이며 (Card and Dinardo 2002; Autor, D. H., L. F. Katz, and M. S. Kearney. 2006), 세계화도 주요 원인으로 꼽힌다 (Feenstra and Hanson 1996).

적인 설명 밖에 되지 않습니다.[5] 양극화의 기원에 관한 다른 하나의 유력한 주장은 바로 'IMF위기 기원론'입니다. IMF위기 이후 양극화가 극적으로 악화된 것은 분명한 사실입니다. 또한 당시 추진한 신자유주의적 구조조정과 제도개혁이 고용불안정 심화와 자영업의 과잉 팽창을 불러와 결과적으로 중산층 붕괴에 일조했고, 또한 비정규직과 성과보상제도의 확산, 그리고 대기업 임원들의 보수 폭증 등을 불러와 임금격차를 확대시켰다는 지적은 타당합니다.[6] 그러나 저는 이러한 사실에도 불구하고 양극화의 기원이 IMF위기이며 IMF위기 탓에 양극화가 발생했다는 주장에 동의하지 않습니다.

양극화에 관한 대다수 논의가 마치 IMF위기 이후에 양극화가 처음 등장한 것처럼 치부하고 있지만, 엄밀한 자료 분석은 다른 결과를 보여줍니다.[7] 저는 과거에 도시근로자가구 소득의 불평등도를 측정한 GINI계수와 소득 양극화 정도를 수치화 한 ER지수, 그리고 임금소득분배의 GINI계수와 격차지수(P90/P10) 등 여러 분배 지표들의 시계열 자료를 대상으로 추세전환의 시점을 살펴보았습니다(유종일, 2011). 모든 지표들이 1980년대 초반의 높은 수준에서 1980년대 중반 이후 완만한 하락세를 보이다가 1990년대 초반 하락세가 멈추고 미약하나마 상승세로 반전하는 것으로 확인되었습니다. GINI계수와 ER지수는 1993년에, 그리고 임금GINI계수와 격차지수는 1994년에 각각 최저점을 기록하였습니다. 편의상 GINI계수의 추이만 보자면 [그림 1]과 같습니다. 물론 IMF위기 직후에 GINI계수가 급격히 상승한 것도 사실이지만, 1993년에 과거의 하락 추세가 반전하는 것을 볼 수 있고, 이러한 추세 반전이야말로 일시적 증가보다 더 근본적이고 중요한 현상입니다. 회귀분석을 통해 보다 엄밀하게 추세 전환 시점을 추정한 결과는 1991년에서 1994년 사이에 양극화가 시작되었음을 보여줍니다.[8]

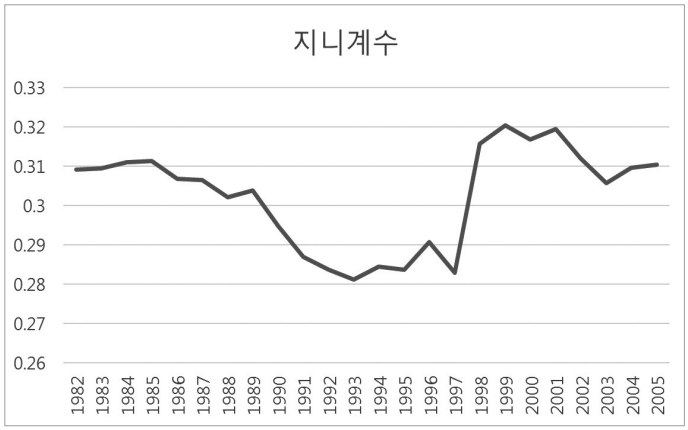
---

5) 일찍이 Atkinson(2000)이 각국의 제도와 정책의 차이에 따라 양극화 현상이 차별적으로 나타나는 것을 강조한 바 있으며, Krugman(2007)도 미국의 양극화는 세계화나 기술변화보다는 소수 부유층을 위한 정책을 편 정치적 변화에 의해 초래된 것임을 주장하고 있다.

6) 대표적인 예로 참여연대에서 '양극화와 시민사회의 대안전략: 시장, 비정규직, 노동연대'라는 주제로 2005년에 개최한 제46회 참여사회 포럼의 논의와 경제정의실천시민연합 산하 경제정의연구소가 '양극화, 진단과 처방'이라는 주제로 2006년에 개최한 제1회 경제정의포럼의 논의를 들 수 있다.

7) 극히 예외적으로 유경준(2002)은 외환위기 이전부터 중산층 감소 추이가 나타났다는 것을 지적하였고, 전병유·김복순(2005)이 1990년대 이후 고용구조 양극화가 심화되었음을, 정이환(2013)은 1995년을 변곡점으로 임금불평등이 확대됨을 강조하였다.

8) 회귀분석의 방법은 다음과 같다. 양극화의 지표들을 X라고 하고 시간(t)을 독립변수로 놓고 추세를 검증한다. 추세는 선형 추세이며 1982년부터 2005년까지 사이에 추세가 한 번 변화했다는 가정 아래, 추세가 변화한 연도를 $t=\tau$라 하면,
$X_t = \alpha + \beta_1 \min(t-\tau, 0) + \beta_2 t + D_t + \varepsilon_t$
와 같은 회귀방정식을 설정할 수 있다. 여기서 α는 상수항, ε_t는 오차항이며, 설명변수는 시간의 흐름에 따른 추세를 나타내는 $\beta_1 \min(t-\tau, 0) + \beta_2 t$ 항과 외환위기라는 특수상황을 감안하기 위한 더미변수(dummy variable) D_t로 구성된다. (t = 1998, 1999, 2000이면 D_t = 1, 여타의 t에 대해서는



[그림 1] 도시근로자가구 소득의 GINI계수 추이

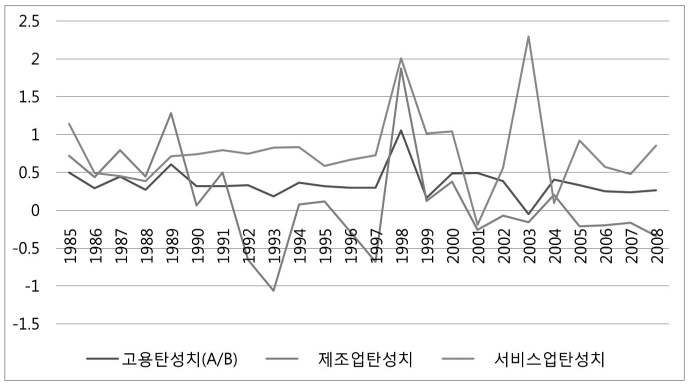
양극화 경향이 시작된 시점이 IMF위기 이전이라면, 양극화가 IMF위기와 그에 따른 신자유주의적 구조조정과 제도개혁의 산물이라고 보는 것은 중대한 오류입니다. 이런 시각은 자칫 양극화의 원인과 해소 방법에 관해 그릇된 결론으로 인도할 수 있습니다. 박정희 시대 이래의 관치경제가 매우 성공적이었는데 신자유주의적 개혁이 양극화와 저성장을 초래하고 말았다는 일각의 주장이 대표적인 사례입니다.[9] 저는 이러한 생각이 소위 '황금시대 증후군(Golden Age Syndrome)'의 발현이 아닌가 생각합니다. 김대중, 노무현 정부에서 심화된 양극화와 민생 악화 때문에 많은 사람들이 과거를 미화하면서 소위 '박정희 신드롬'에 빠졌던 것이 사실입니다(유종일, 2011). 그 결과 박정희의 아바타처럼 등장한 이명박과 박정희의 친 딸 박근혜가 차례로 대통령이 되었습니다. 하지만 한국경제는 양극화 해소는 고사하고 성장 동력의 회복도 전혀 이루지 못했습니다. 양극화의 뿌리는 박정희 시대에 있다고 보는 저에게는 당연한 결과였습니다.

1990년대 초반에 양극화 경향이 시작되기 전에 과연 무슨 일이 있었던 것일까요? 1980년대 말 '3저호황'을 계기로 한국경제에 구조적 변화가 발생했으며, 이러한 변화로 인해 성장에 따른 '낙수효과(trickle-down effect)'가 거의 사라지게 되었습니다. 그 결과, 통상 분배에 긍정적 영향을 미치는 호황이 끝나고 불황이 도래한 1990년대 초반부터는 분배의 악화가 시작되었습니다. 1980년대에 분배가 미약하나마 개선되던 추세가 반전

D_t = 0으로 놓는다.) 그러면 추세전환 시점인 τ에 이르기 전까지 매년 X의 증가 추세는 $\beta_1+\beta_2$이고, τ 이후의 추세는 β_2가 된다. τ를 1983, 1984, ... , 2003까지 차례로 설정하고 회귀분석을 실시한 후, 가장 설명력이 높은 τ를 선택하는 방법에 의해 추세전환 시점을 추정할 수 있다. 외환위기 더미가 포함되면 추세전환 시점은 1991~1994년 사이로, 포함되지 않으면 1989~1995년 사이로 추정되었다 (유종일, 2011).

9) 특히 장하준 교수의 주장은 상당한 반향을 일으킨 바 있다(장하준·정승일, 2005).

된 것입니다. 이렇게 낙수효과를 무력화시킨 구조적 변화의 핵심은 바로 성장과 고용 간의 관계가 변화한 것입니다.



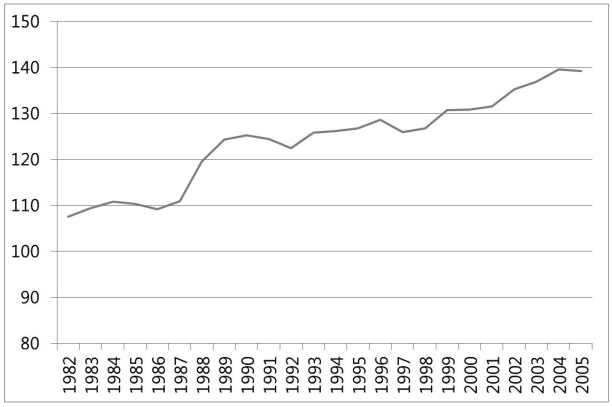
[그림 2] 고용탄성치의 추이

생산이 1% 증가할 때 고용이 몇% 증가하는지를 고용탄성치라고 하는데, [그림 2]에서 보는 바와 같이 1990년 이전에는 0.35 내외에서 움직이다가 그 이후에는 0.25 내외로 다소 하락한 수준에서 움직이게 되었습니다. 그런데 이렇게 경제전체의 탄성치가 미미하게 하락한 것보다 훨씬 급격하고 중요한 변화가 있었습니다. 제조업분야의 고용탄성치는 1990년부터 급격한 하락을 하더니 1992년부터는 외환위기 직후의 예외적 시기를 제외하면 지금까지도 마이너스를 지속하고 있습니다. 제조업 생산이 증가하는데도 고용은 줄어드는 현상이 지속되어 제조업의 고용 비중은 물론 절대 고용량까지 감소하게 되었습니다.[10] 반면에 1990년대 이전에는 제조업과 유사한 수준이었던 서비스업의 고용탄성치는 오히려 증가하였고, 이 때문에 경제전체의 고용탄성치는 크게 변화하지 않았던 것입니다. 고용탄성치의 하락은 곧 노동생산성 증가율의 상승을 의미하는 것이기에, 제조업과 서비스업의 고용탄성치가 서로 다른 방향으로 변화한 것은 양자 간의 생산성 격차 확대를 수반했습니다. 결국 제조업의 고용 축소는 서비스업 분야 저임금 고용 확대와 맞물려 나타났습니다. 이렇게 해서, 수출주도형 성장을 추구한 한국경제에서 수출제조업체의 고용확대라는 낙수효과의 핵심 기제가 사라지게 된 것입니다.

위에서 살펴본 성장과 고용 간 관계의 변화는 1980년대 말 한국경제가 맞닥뜨린 역사적 전환점에서 이루어진 치명적인 선택의 결과였습니다. 경제적으로는 '3저호황' 시기에

10) 제조업의 고용비중이 감소하는 탈산업화(de-industrialization) 현상은 경제발전단계 고도화의 자연스런 결과이지만 한국의 경우에는 구미 선진국들과는 달리 제조업의 부가가치생산 비중은 줄어들지 않으면서도 고용 비중이 급격히 감소했다.

노동시장이 완전고용 포화상태에 이르러 한국경제에 만성적으로 존재하던 과잉인구가 고갈되었습니다. 정치적으로도 1987년 '민주화'가 이루어지면서 군사독재 시절에 극도로 억압되었던 노동조합운동이 활성화되었습니다. 이에 따라 지급능력이 풍부한 수출대기업을 중심으로 실질임금이 급상승하였고, 그 결과 [그림 3]에서 보는 바와 같이 대기업과 중소기업 사이의 생산성 및 임금격차가 크게 벌어지기 시작했습니다.[11)]



[그림 3] 기업규모별 임금격차의 추이

임금 압력과 노사 갈등에 직면한 한국경제는 과거 풍부한 저임금 노동에 의존하던 성장 패턴에 변화가 불가피하게 되었고, 여기서 선택지는 두 가지가 존재했습니다. 바람직한 길은 노사 간의 타협과 협력을 기초로 기업은 기술 향상에, 노동은 숙련 향상에 투자하면서 생산성 향상과 임금 인상을 함께 이룩하는 '고급 성장의 길(high road)'이었습니다. 하지만 한국의 수출대기업들은 다른 길, '저급 성장의 길(high road)'을 택하고 말았습니다.[12)] 이들은 자동화 설비에 투자하여 고용을 축소하고 탈숙련을 추구했습니다. 나아가 아웃소싱(outsourcing)을 확대하고, 해외투자에 나서는 등 고용회피전략을 적극 구사했습니다. 근래에 비정규직에 대한 차별과 남용이 문제가 되고 이에 대한 대책이 강구되고 있지만, 정규직-비정규직 사이의 임금격차보다 대기업과 중소기업 간의 임금격차가 더욱 심각한 것이 한국 노동시장의 특성입니다(정이환, 2016).

11) 종업원 300인 이상의 대기업과 300인 미만의 중소기업 간 임금격차는 1980년대에 110% 내외를 유지했으나, 민주화 이후 급상승하여 1988년에 120%를 기록하고, 1999년에130%, 2003년에 140%로 이후로도 지속적으로 상승하였다.

12) 국제노동기구(ILO)를 중심으로 숙련과 생산성에 기초한 high-road 경쟁 전략과 비용절감에 입각한 low-road 경쟁 전략에 관한 논의가 있어왔다. 이러한 개념을 적용한 사례로 Milberg and Houston (2005) 참조.

이와 같이 1980년대 말의 전환점에서 수출대기업들이 고용회피전략을 선택한 것이 고용문제와 불평등문제가 악화된 결정적 계기라는 것이 저의 생각입니다. 이로써 대기업의 좋은 일자리는 줄어들고, 제조업과 서비스업, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간의 격차가 확대되는 악순환이 발생했습니다. 그리하여 노동시장의 이중구조화가 심화하였고, 성장의 낙수효과는 거의 사라졌습니다.

그렇다면 과연 전환기에 수출대기업들이 고용회피전략을 선택한 배경은 무엇이었을까요? 세 가지 정도 이유를 생각해 볼 수 있습니다. 첫째, 박정희 시대 이래 노동억압체제 하에서 형성된 적대적 노사관계입니다. 새롭게 힘을 얻은 노동조합들은 매우 전투적이었고, 과거의 사고방식과 관행에 젖은 기업들은 노조를 골칫거리로 여기고 통제의 대상으로만 취급했습니다. 이런 상황에서 노사협력에 입각한 '고급성장의 길'은 선택하기 어려웠습니다. 둘째, 수출주도 산업화 과정에서 주요 부품소재를 수입하여 조립한 후 수출하는 조립형생산체제가 성립되었습니다. 조립형산업에서는 설비투자와 자동화에 입각한 '규모의 경제' 실현과 현장노동자의 숙련보다는 엔지니어 중심 공정기술에 입각한 생산성 향상이 경쟁력의 기반이 되기 때문에, 장기 고용과 숙련 축적에 입각한 생산성 향상이라는 방식은 낯설었습니다(전병유·정준호, 2015). 흔히 IMF위기 이전에는 평생고용관행이 만연하여 고용이 안정되어 있었다고 오해하기도 하지만, 이는 대기업 사무직 등 극히 일부에 해당하는 것이었고 한국 노동시장은 IMF위기 이전에도 극히 유연한 시장이었습니다.[13] 셋째, 1980년대 후반부터 재벌에 의한 경제력 집중이 심화했습니다.[14] 금융자유화 정책에 따른 재벌들의 제2금융권 진출과 '3저호황'기의 수출 증대에 따른 이익 증가, 그리고 추진된 시장자유화 정책 등을 배경으로 재벌대기업들의 시장지배력과 정치적 영향력이 커진 것입니다.[15] 이로써 재벌대기업이 불공정 하도급거래를 통해 하청기업을 착취하는 체제가 일반

13) 박정희 시대 이래 우리나라의 근속연수는 매우 짧고 이직률은 매우 높았다(유종일, 1997). IMF위기 이전에도 기업들은 정리해고, 명예퇴직, 희망퇴직 등을 활발하게 추진했다(정이환, 2016).

14) 1980~2005년의 26년간 우리나라 광업·제조업의 시장집중도와 산업집중도는 장기적 하락 추세를 보인 반면, 일반집중도는 1980년대 후반 이후 상승하는 양상을 나타냈다(이재형, 2008). 즉 좁게 정의된 시장 내지 산업을 대상으로 하였을 때는 한국경제의 경쟁도가 제고되었다고 할 수 있으나, 소수 대기업의 국민경제적 영향력(이른바 경제력 집중)은 1980년대 말경부터 증가하였다는 것이다. 특히 이 일반집중도가 대기업 각각의 개별재무제표를 기준으로 작성된 것임을 감안할 때, 계열사를 모두 포함한 기업집단 단위로 측정한다면, 경제력 집중의 심화 경향은 더욱 뚜렷하게 나타날 것으로 추정된다.

15) 1992년 정주영의 대선 출마와 1994년 이건희의 북경 발언 등 정치권력에 대한 도전은 재벌의 영향력 강화를 상징하는 사건이었다. 1990년대에 들어서서 본격적으로 정책금융과 산업정책을 폐기하는 등 시장자유화 정책이 추진되어 과거의 국가 통제는 약화되는데, 이미 시장에서 지배적 위치를 구축한 재벌들에 대한 시장 규율은 제대로 부과되지 않았기 때문에 이들의 문어발식 확장과 규모 확대 경쟁에 고삐가 풀렸다. 성급한 자본자유화와 더불어 과잉투자와 대규모 기업 부실이 발생하고,

화되었고, 이는 또한 대기업의 고용회피전략에 매우 유용하게 활용되었던 것입니다.

이와 같이 노동탄압으로 인한 적대적 노사관계, 수출주도 산업화 과정에서 형성된 조립형생산체제, 재벌중심 산업화 추진으로 인한 경제력 집중 등 박정희 시대에 형성된 경제발전모형의 주요 특징들이 전환기의 선택을 '고급 성장'이 아닌 '저급 성장'으로 유도했던 것입니다. 이러한 인식에서 저는 IMF위기 이후 박정희 모형에서 탈피하여 신자유주의를 추구한 것이 양극화의 기원이라는 견해를 거부하고, 오히려 양극화의 역사적 뿌리는 박정희 모형이라고 보았던 것입니다(유종일, 2011).

성장체제론의 시각에서 본 양극화의 구조적 원인

지금까지 드린 말씀을 요약하자면, 양극화의 구조적 원인은 1980년대 말 '3저호황' 이후에 성장과 고용 사이의 관계가 변화한 데 있다는 것입니다. 이제 저는 이러한 변화를 성장체제론이라는 이론적 틀에 입각해서 재해석하고자 합니다. 한마디로, 박정희 시대에 형성된 성장체제가 '3저호황'을 마지막으로 그 수명을 다했으나, 그 후에 성장체제의 전환이 지체됨으로써 성장 동력의 급격한 쇠퇴와 분배의 양극화가 동시에 진행되었다는 것입니다. 이러한 관점은 위에서 논의한 임금의 불평등 외에도 성장률의 하락과 자본소득이 양극화에 미치는 영향까지도 포괄적으로 이해할 수 있게 해주는 장점이 있습니다. 또한 성장체제는 매우 거시적인 개념으로서 각종 제도와 정책이 나무라면, 성장체제는 숲에 해당합니다. 숲을 보지 못하고 나무만 보아서는 한국경제가 당면한 성장과 분배의 문제를 총체적으로 이해하고 올바른 대안을 찾기는 쉽지 않을 것입니다.

먼저 성장체제란 인구증가, 자본축적, 기술발전 등 생산확대 양식(공급측면)과 분배, 소비, 신용 등 순환 양식(수요측면)이 상호 양립가능하게 형성되어 일정한 성장패턴을 이루는 것을 의미합니다. 통합성장이론(Unified Growth Theory)은 성장체제의 3단계를 정체 상태가 유지되는 맬더스 체제, 자본축적과 인구증가가 경제성장을 주도하는 요소투입형 성장이 나타나는 전환체제, 그리고 인적자본에 대한 수요의 증가와 인구증가 하락(demographic transition)이 맞물려서 인적자본과 지적자본이 성장을 주도하며 지속적인 일인당 소득의 증가가 실현되는 지속성장체제로 구분합니다.[16] 후발국의 경우에는 선

결국 1997년에 외환위기가 발발했다.

16) 통합성장이론은 Galor and Weil(2000), Galor(2005) 등 참조. 여기서 말하는 전환체제와 지속성장체제는 각각 하야미의 Marx형 성장과 Kuznets형 성장과 유사하다(Hayami, 2007). 통합성장이론은 수요 측면은 무시한 채 공급측면에만 초점을 맞추고 있으나, 레귤라시옹(조절) 학파의 축적체제론에서는 상품의 생산과 순환 및 소비와 분배를 조절하는 제도들의 상호보완적 집합체로서의

진국 기술 따라잡기(catching-up)를 통하여 전환체제 시기에도 고도성장을 달성할 수 있습니다. 이러한 성장체제를 저는 '요소투입형 추격성장체제'라고 부르고자 합니다. 그러나 손쉬운 추격의 단계가 지나면, 두 번째 성장체제의 전환으로 '혁신주도형 지속성장체제'를 이룩해야만 지속성장이 가능합니다(Aghion and Howitt, 2005). 박정희 시대에 형성된 성장체제는 요소투입형 추격성장체제의 일종이었습니다. '3저호황' 이후 이 성장체제가 한계에 달했지만, 혁신주도형 지속성장체제로의 전환이 지지부진한 탓에 한국경제가 곤란을 겪게 되었다는 것이 제 생각입니다.[17)]

박정희 시대에 형성된 성장체제에는 네 가지 기둥이 있었습니다. 첫째, 정부가 '경제개발5개년계획'을 세우고 대통령이 '수출진흥확대회의'를 주재하는 등의 국가주도 성장전략입니다. 정부가 시중은행을 소유하고 금융자원을 통제하여 정책목표에 따라 자원을 배분하는 소위 '관치금융'이 핵심적인 정책수단으로 활용되었고, 특정 대기업에게 특정 산업분야를 책임지도록 하여 효율적이고 빠른 산업화를 달성한다는 '선택과 집중' 원칙 하에서 정부의 특혜성 지원을 바탕으로 재벌이 급성장했습니다 습니다. 둘째, 자본을 우대하고 노동을 억압하는 정책을 추진 함으로써 이윤을 확대하고 투자율을 제고하여 자본축적의 극대화를 추구했습니다. 인구과잉, 자본부족 상황에서 이는 효과적인 성장전략이었습니다. 셋째, '후발국의 이익(advantage of backwardness)'을 최대한 향유하면서 선진기술의 모방, 습득, 응용을 통해 선진기술 따라잡기를 추구했습니다. 넷째, 내수보다 해외시장을 중시하는 수출주도 산업화전략을 채택했고, 이에 따라 당시의 비교우위 여건상 노동집약적인 조립형산업체제가 형성되었습니다.[18)]

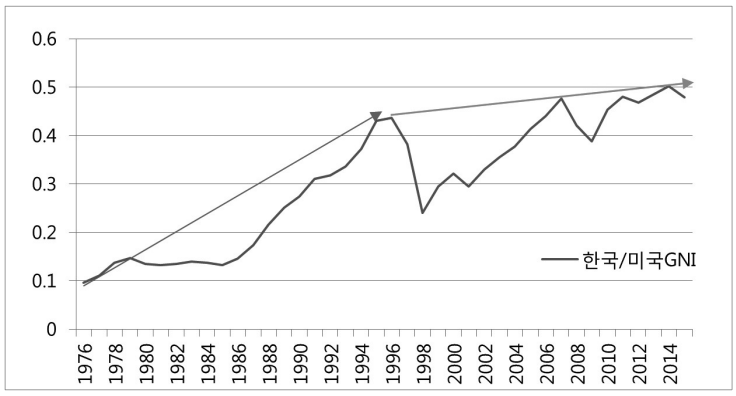
박정희식 성장체제는 '한강의 기적'이라고 불리는 급속한 산업화와 고도성장을 이뤄냈습니다. 생산가능인구와 고용의 빠른 확대, 그리고 급속한 자본축적에 기초한 요소투입형 성장체제였지만, 선진기술의 도입에 의한 기술발전이 또한 빠르게 진행되었기 때문입니다. 당시의 여건에 비추어 국가주도와 수출주도의 산업화전략도 기본적으로 적합한 것이

조절양식(*mode of regulation)*을 총체적으로 고려한다.

17) 이 전환을 이루지 못하면 성장이 급격히 둔화되어 소위 '중진국 함정'에 빠지게 된다. 소득 수준만 놓고 보면 한국이 선진국이 되었다고도 할 수 있다. 하지만 이는 OECD 국가 중 노동시간이 압도적으로 길기 때문이며, 생산성 면에서는 선진국이라고 부르기 어렵다. 중진국 함정에 의해 선진국을 향한 발걸음이 상당히 지체된 것만은 분명하다.

18) 박정희 모형의 네 기둥은 서로 맞물려 있었다. 투자의 증대는 곧 자본재 수입의 증대를 의미했기 때문에 자본축적 극대화를 뒷받침하기 위해서는 수입에 필요한 외화를 벌어야 했고, 박정희 정부가 수출을 강조한 근본적 이유는 이것이었다(Rodrik, 1995). 그리고 노동 억압과 임금 억제 정책으로 내수시장이 제한되었기 때문에 수출이 더욱 중시되었다. 수출주도 전략은 선진기술 따라잡기 전략과 맞물려 있었다. 수출주도 전략을 통해 선진국 시장과 접촉면을 확대함으로써 선진기술 모방을 촉진한 것이다. 일례로 OEM 수출은 기술이전의 효과적인 방법이었다. 이 모든 것을 국가주도로 추진해 나갔다.

었습니다. 박정희식 성장체제의 성과는 인정해야 하지만 그 부작용도 간과하면 안 됩니다. 과도한 성장 추구가 경상수지 적자나 인플레이션 등 거시경제적 불균형을 야기했으며, 해외시장과 해외자금에 대한 의존도가 높아져 해외충격에 취약해졌고, 정부주도 산업화 과정에서 관치금융과 재벌체제가 형성되었습니다. 분배면에서는 성과가 더욱 복합적이어서 분배의 개선과 악화가 반복되었습니다. 노동집약적 수출산업을 중심으로 급속한 고용창출이 이루어짐으로써 성장의 과실이 널리 퍼지는 낙수효과를 발휘한 측면과 더불어, 자본을 우대하고 노동을 억압하면서 자본축적극대화를 추구한 결과 분배가 악화되는 측면도 존재했습니다. 또한 부동산 가격의 폭등으로 자산 분배의 불평등이 급속하게 증가하기도 했습니다. 낙수효과가 상대적으로 강했던 1960년대와 1980년대에는 분배가 개선되거나 유지된 반면, 1970년대에는 불평등 증대 효과가 더욱 강력하게 작용했습니다.[19] 세계은행 등 일각에서 말하는 '동반성장'은 과도한 장밋빛 평가입니다.[20]



[그림 4] 미국 대비 한국의 일인당 국민소득 추이

박정희식 요소투입형 추격성장체제는 1960년대부터 시작해서 1980년대 말 '3저호황'에 이르기까지 두 자릿수 성장률을 가져다 주었습니다. 하지만 그 이후 성장률은 속절없이 하락을 거듭하였습니다. 1990년대 7%대에서 2000년대 5% 그리고 2010년대에는 3%대로 주저앉았고, 최근 수년간은 2%대를 넘지 못하고 있습니다. 물론 경제가 성숙해지는 과정에서 일정한 성장 둔화는 불가피합니다. 문제는 너무 일찍 너무 심하게 성장동력이

19) 1970년대에는 가용자원을 상대적으로 자본집약적인 중화학공업에 집중투입함에 따라 재벌은 고속성장을 하였지만 수혜 계층의 폭은 한정되었다. 투자재원 확대를 위해 인플레에 의한 강제저축이 이루어짐으로써 성장의 혜택이 반감되었고, 부동산 값이 폭등하면서 자산분배의 불평등이 심화되었다. 불평등 확대를 비판하는 이들에게 정부는 노골적으로 "선성장, 후분배"를 정책방향으로 내세웠다.

20) World Bank(1993)는 한국 등 동아시아의 경제성장을 동반성장으로 평가하였으나, 필자는 분배의 양상이 그렇게 단순하지 않았음을 보여준 바 있다(You, 1998).

쇠퇴하고 있다는 것입니다. 저는 그래서 한국경제가 '조로증'에 걸렸다고 말합니다(유종일, 2017). 그 근거 중의 하나는 잠재성장률보다 실제성장률이 더 낮은 상황이 반복되고 있으며, 이에 따라 잠재성장률 전망치도 자꾸 하향 조정되고 있다는 사실입니다.[21] 다른 하나는 개도국의 소득수준이 선진국 수준에 점차 근접한다는 '수렴가설'에 입각해서 한국과 미국의 일인당 국민소득을 비교해보면 드러나는 사실입니다. [그림 4]에서 보는 바와 같이, 1990년대 중반까지는 빠르게 수렴하여 미국의 약 45% 수준까지 좇아갔는데, 그 이후 미국과의 상대적 격차가 거의 줄어들지 않고 있다는 것입니다.[22]

조로증의 핵심적인 증상은 노동에 비해 자본이 과도하게 많은 과잉축적입니다. 자본축적을 극대화하는 성장체제가 장시간 작동한 결과 '3자호황' 시기에 이르러 인구과잉 시대가 끝나고, 이후 자본과잉 시대가 도래한 것입니다. 과잉축적은 자본을 우대하고 노동을 억압한 정책의 필연적 귀결이었습니다. 한국은 선진국 근처에 가기도 전부터 세계에서 가장 낮은 출산율과 가장 빠른 노령화를 겪게 되었고, 반면 높은 투자율에 힘입어 자본축적은 급속도로 진행되었습니다. 과잉축적은 한국 경제의 활력을 죽이고 분배를 악화시키는 근본 원인입니다. 과잉축적으로 자본의 생산성이 낮아진 탓에 추가적인 자본축적에 입각한 성장은 점점 효과가 감소하게 되었습니다.[23] 낮은 자본생산성은 곧 높은 피케티 비율, 즉 자본-소득 비율을 의미하고, 이는 피케티(Thomas Piketty)가 강조하듯이 소득불평등을 악화시키는 요인이 됩니다(유종일, 2015). 이 점은 다음 절에서 더욱 자세하게 논하고자 합니다. 한국경제의 과잉축적 문제는 높은 피케티 비율을 통해서 확인됩니다.[24]

---

21) 과거에 KDI는 2010년대의 잠재성장률을 3.8%, 2020년대는 2.9%로 전망했고, OECD는 2017년까지 3.4%, 2018~30년까지 2.4%로 전망한 바 있다.

22) 1961년에 한국의 일인당 국민소득은 92달러, 미국은 2,935달러였으며, 2015년에는 각각 27,222달러와 56,084달러였으므로, 상당한 수렴이 일어난 것이다. 그러나 자세히 보면 시기에 따라 큰 변화가 있었음을 알 수 있다. 1961년에 한국의 국민소득은 미국의 1/30이 채 안 되는 3.1%에 불과했는데 1976년에는 1/10 가까운 9.6%에 이르렀고, 1996년에는 1/2에 다가가는 43.7%까지 따라갔다. 이때까지는 수렴가설에 부합하여 한국의 소득수준이 빠르고도 지속적으로 미국 수준에 접근해갔다. 그러나 그 후 20년이 지난 2015년에는 한국이 일인당 소득이 미국의 48.5%로서 여전히 1/2을 밑도는 수준에 머무르고 있다.

23) 과잉축적이란 노동에 비해 자본이 과도하게 많아 자본의 생산성이 낮은 상황을 의미한다. 적은 양의 자본에 많은 노동이 달라붙어 일할 때에 비해 많은 양의 자본에 적은 노동이 달라붙어 일하는 경우에 자본 한 단위의 생산량이 낮은 것은 당연한 일이다. 동일한 원리를 경제성장의 관점에서 본 것이 '수확체감의 법칙(Law of Diminishing Returns)'이다. 자본이 부족할 때는 자본을 조금만 축적해도 생산을 크게 증가시키지만, 자본이 풍부해질수록 그러한 효과는 작아진다는 것이다. 예를 들어, 경부고속도로를 처음 건설했을 때는 물류 개선에 의한 생산증가 효과가 컸지만 최근 건설한 고속도로들은 그런 효과가 미미하다.

24) 선진국을 대상으로 국부/소득 비율을 평가한 결과 미국 4.45, 영국 4.92, 캐나다 5.03, 독일 5.67로서 국부가 국민소득의 4.5~6배 수준이고, 이 비율이 가장 높은 경우에는 호주 7.07, 프랑스

물론 자본축적 자체가 나쁜 것은 결코 아닙니다. 당연히 자본은 많을수록 좋은 것입니다. 문제는 과잉축적으로 자본의 생산성이 낮아지는, 즉 자본-소득 비율이 올라가는 것입니다. 과잉축적은 단순히 인구에 비해 자본이 많이 축적되었다는 것이 아니라, 인구 대비 자본축적의 정도에 걸맞은 기술 진보와 생산성 향상이 이루어지지 못했다는 것입니다. 사실 한국의 자본-소득 비율이 구미선진국보다 높은 것이 한국의 인구 대비 자본축적 정도가 더 높아서가 아닙니다. 기술 수준 혹은 총요소생산성이 낮아서 자본의 생산성이 낮은 것이고, 같은 이유로 노동생산성도 구미선진국에 비해 절반이 채 되지 않습니다. 따라서 문제의 핵심은 생산성 증가라고 할 수 있습니다. 그런데 '3저호황' 이후 과잉축적 문제가 대두할 즈음 이 부분에서도 어려움이 발생했습니다. 산업화가 어느 정도 완성되고 모방이 쉬운 기술은 거의 습득을 마쳤기 때문에, 선진기술 따라잡기에 입각해서 손쉽게 기술 진보와 생산성 향상을 이루기가 점차 어려워졌습니다. 내생적으로 혁신을 이루어내는 일은 선진기술의 모방, 습득과 응용에 비해 훨씬 어려운 과제였습니다.

한국경제가 과잉축적 상태에 빠진 것은 한편으로는 과잉인구의 고갈이 있었고 다른 한편으로는 충분한 생산성 증가로 이를 극복하지 못했기 때문입니다. 이는 곧 통합성장이론이 말하는 두 번째 전환을 제 때에 이루지 못했다는 뜻입니다. 이 전환은 주된 성장 동력을 요소투입, 자본축적에서 혁신주도로 바꾸는 것입니다.[25] 노동 억압에 기초한 자본축적 극대화 전략에서 벗어나 복지를 중시하고 인적 자본과 지식 자본을 우선하는 사람중심 전략으로 전환하는 것입니다. 이는 수출주도 성장전략에서 해외시장과 내수시장의 균형적 확대로의 전환을 수반하는 것입니다. 또한 선진기술의 모방과 습득을 넘어서서 내생적 혁신 역량을 구축하는 것입니다. 이를 위해 주입식, 습득형 교육에서 토론식, 창의형 교육으로의 전환, 그리고 연구개발 시스템도 목전의 이익만을 좇아 응용연구에 치중하는 풍토에서 장기적이고 근본적인 연구를 고취하는 풍토로의 전환과 '선택과 집중'이 아닌 '백화제방'과 '백가쟁명'으로의 방향 전환이 필요 했습니다(송위진 등, 2006). 이는 곧 정부주도 산업정책과 관치금융의 유습을 청산하고 시장기능을 활성화하는 것을 의미하며, 또한 재벌의 산업 지배를 타파하고 공정한 경쟁질서를 확립하며 중소기업과 혁신적 창업을 활성화하는 것을 의미합니다. 한마디로 박정희식 성장체제를 송두리째 뒤집어 엎는 대전환이

7.34, 일본 7.95로서 약 7~8배에 이른다. 한국의 경우 한국은행 자료에 의하면 2012년에 이 비율이 무려 9.45였다(주상영, 2015). 한국의 피케티 비율이 이렇게까지 높은 데에는 높은 토지 가격의 영향이 있다. 이 때문에 한국의 피케티 비율이 프랑스, 일본, 호주 등에 비해 약 1.5배 정도 높아진다. 하지만 이를 감안하고 비교하더라도 한국의 피케티 비율은 여전히 가장 높은 편이다. 이는 토지를 제외한 생산 자본만을 놓고 볼 때에도 한국의 자본/소득 비율이 매우 높고, 거꾸로 자본의 생산성은 매우 낮다는 것을 의미한다.

25) 요소투입 증가는 노동력 증대와 자본축적에 의해 이루어지는데, 과잉인구가 고갈되고 인구성장률이 하락함에 따라 요소투입 증가는 실질적으로 자본축적을 의미하게 되었다.

요구되었던 것입니다. 그러나 과거로부터 이어지는 사고방식과 관행, 제도와 정책, 그리고 재벌과 관료 등 기득권이 이러한 대전환을 가로막았으며, 많은 국민이 '박정희 신화'라는 '성공의 함정'에 빠져 변화를 거부했습니다. 그 결과 전환은 매우 더디게 진전되었고 때로는 강력한 반동의 힘에 가로막히면서 지체되고 말았습니다.

성장체제 전환이 지체됨으로써 성장 동력이 쇠퇴하는 가운데, 정부는 근본적 문제를 해결하기보다는 단기적인 부양책을 일삼았고 이는 더 큰 화를 자초하기 일쑤였습니다. 1990년대 이후 한국경제가 걸어온 길을 간단히 요약하면 다음과 같습니다. 1990년대 전반에는 부양책과 자본자유화 등으로 과잉투자가 일어났고 이는 결국 1997년 IMF위기를 낳고 말았습니다. 이후 한국경제는 글로벌 경제위기까지 제2의 수출주도 성장을 하면서, 내수는 갈수록 취약해졌으며 대외의존도는 극도로 심화되었습니다. 구조개혁은 미룬 채 내수를 부양하려는 정책은 2003년 카드채 위기와 그 이후 지금까지 계속되고 있는 가계부채 폭등을 불러옴으로써 일시적 성공에 비해 훨씬 큰 대가를 치르게 되었습니다. 물론 1990년대 이래 다양한 경제개혁이 추진되었습니다만 방향을 잘못 잡거나 실행이 미흡했습니다. 관치경제를 청산하고 시장기능을 활성화하는 것은 자유화 조치와 함께 재벌개혁 등 공정한 경쟁을 담보하기 위한 조치와 사회안전망의 강화가 수반되어야 하는 것인데, 자유화만 앞서가고 보완적 조치는 미흡했습니다. 과잉축적은 혁신이 부진한 탓인데, 역대 정부는 항상 투자 부진을 문제의 근원으로 진단하고 법인세 인하나 규제완화 또는 노동시장유연화 등 자본을 더욱 우대함으로써 투자를 늘리려는 정책을 취함으로써 과잉축적 문제는 오히려 심화했습니다.[26] 혁신주도, 지식경제, 창조경제 등 온갖 좋은 얘기들을 했지만, 교육개혁은 서열화에 막혔고 연구개발은 '선택과 집중'에 입각한 따라잡기 방식에 매몰되어 진전이 더디었습니다. 박정희식 성장체제의 최대 수혜자이며 따라잡기 성장 방식을 체화하고 있는 재벌은 내생적 혁신의 최대 걸림돌이 되고 있습니다.[27]

---

26) 반면 노동시장 유연화로 포장된 노동 억압 정책은 극단적 저출산과 인구절벽을 초래하여 자본과잉 문제를 더욱 악화시키고 있다. 우리나라는 세계은행의 '기업하기 좋은 나라' 지수에서 세계 최상위권에 드는데, 국제노동조합연맹의 '노동자의 권리' 평가에서는 세계 최하위 수준에 있다.

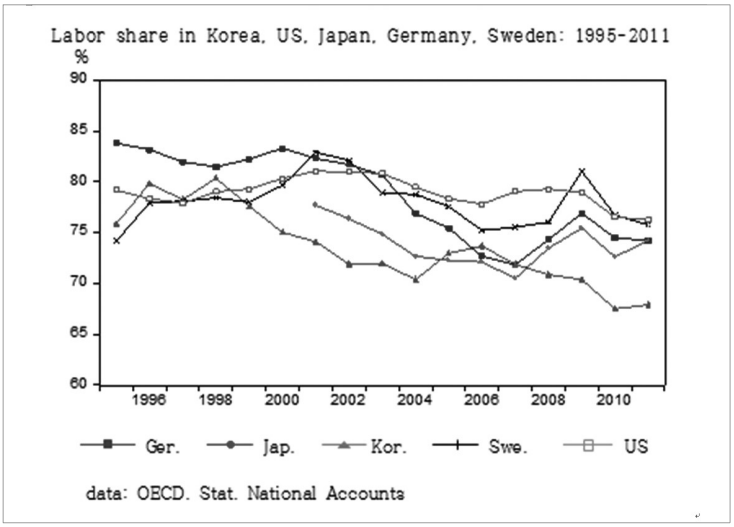
27) 따라잡기 전략으로 성장한 재벌기업들은 좀처럼 이 전략에서 탈피하지 못하고 있다. 재벌은 우리나라 R&D를 주도하지만 항상 근시안적이고 실용적인 연구에만 집착하고, 장기적이고 근본적인 연구나 모험적인 연구에 투자하지 않는다. 가장 앞선 기업이라는 삼성전자의 경우도 스스로를 fast-follower로 규정하고, 남보다 앞서 신기술 개발에 투자하는 모험을 피한다. 재벌은 고급 자원을 독점하고, 산업생태계를 지배함으로써 혁신적인 중소·벤처기업의 성장을 가로막는다. 자수성가한 부자가 드물고 상속부자가 부를 대부분 차지함으로써 기업가정신이 쇠퇴하는 문제도 상당 부분 재벌문제에서 비롯되고 있다.

건물주가 되고 싶은 나라: 자본소득과 사회적 이동성

소득불평등을 논할 때 노동소득이 전체소득에서 차지하는 비중이 자본소득의 비중보다 훨씬 크다는 이유로 노동소득에만 집중하는 경우가 많습니다. 하지만 자본소득은 노동소득보다 훨씬 더 불평등하게 분배되기 때문에 소득불평등을 분석할 때 결코 간과되어서는 안 됩니다.[28] 또한 근래에는 전체소득에서 자본소득이 차지하는 비중, 즉 자본소득분배율이 크게 증가하고 있어서 자본소득의 영향이 더욱 커졌습니다. 바로 피케티가 강조하는 부분입니다. [그림 5]는 미국, 일본, 독일, 스웨덴 등의 선진국과 마찬가지로 한국에서도 근래에 노동소득분배율이 하락하고 있음을, 즉 자본소득분배율이 상승하고 있음을 보여줍니다. 그런데 한국의 경우가 가장 심각한 것을 볼 수 있습니다(주상영, 2015). 자본소득은 불평등 문제에서 중요하지 않다거나 피케티의 분석이 적용되지 않는다는 견해는 적절하지 않은 통계를 사용하여 얻은 매우 잘못된 결론입니다(김진방, 2016).[29]

28) 자본소득의 원천이 되는 순자산의 분배는 소득분배보다 훨씬 불평등하다. 2015년 우리나라 전체 가구 순자산의 지니계수는 0.614로 소득의 지니계수에 비해 월등히 컸다. 가처분소득의 경우 상위 10%가 전체의 29.1%를 차지한 반면, 순자산은 상위 10%가 전체의 43.7%를 차지했다. 그런데 우리나라 가계 자산의 대부분은 주택이고 또 그 많은 부분은 임대소득을 발생시키지 않는 자가 보유 주택이다. 따라서 자산소득의 분배는 더욱 극단적으로 불평등하다. 일례로 2008년 재정패널 자료에서는 상위 10%의 자산소득 점유율이 100%에 달했고, 2014년 자산소득 지니계수는 무려 0.953이었다(이우진, 2016). 통계청의 가계동향자료를 이용한 추정에서는 2008년의 재산소득 지니계수가 0.80으로 나타났다(강신욱·김현경, 2016). 2014년 최재성 의원이 국세청으로부터 받은 '2012년 배당소득·이자소득 100분위 자료'에 따르면 배당소득의 경우 최상위 1%와 10%가 각각 전체 배당소득의 72.1%와 93.5%를 가져가는 것으로 나타났으며, 이자소득의 경우에도 최상위 1%와 10%의 몫이 각각 44.8%와 90.6%로서 극단적으로 높은 집중도를 나타냈다.

29) 이러한 견해의 대표적 사례로 장하성(2015) 참조. 이 주장의 근거인 통계청의 가계금융복지조사에는 기업의 자본소득 중 배당되지 않은 부분이 완전히 빠져있고 개인의 자본소득 중에서도 많은 부분이 제외되어 있어 전체 소득에서 자본소득이 차지하는 비중이 형편없이 작게 나타난다. 물론 기업은 궁극적으로 개인들이 소유하고 따라서 기업의 자본소득도 개인들에게 귀속된다.



[그림 5] 노동소득분배율 추이의 국제 비교

자본소득 불평등과 관련하여 우리나라에서는 특히 부동산의 역할이 중요합니다. 소득 대비 주택의 가격이 지나치게 높아진 것이 불평등을 악화시킨 중요한 요인입니다. 주택보유자는 주택가격 상승에 따른 막대한 자본이득을 향유했으며, 주거비 부담이 늘어난 비보유자와의 사이에 소비 여력의 격차가 확대되었습니다. 그리고 '조물주 위에 건물주'라는 유행어에서도 알 수 있듯이 거주용 주택 외에 상업용 부동산도 자본소득 불평등의 중요한 요인이 되고 있습니다. 한 연구에 의하면 매년 발생하는 부동산소득의 규모가 무려 GDP의 30% 가까이 된다고 합니다.[30] 부동산소유가 극도로 불평등하다는 사실에 비추어[31], 부동산 소유가 소득불평등을 낳는 중요한 원인이라는 것을 알 수 있습니다.

자본소득의 불평등은 단순히 전반적인 소득불평등의 증가 뿐만 아니라 사회적 이동성의 하락 혹은 기회의 불평등 증가를 초래하는 요인이 되기도 합니다. 피케티가 <21세기 자본>에서 설파한 핵심 논리가 바로 이것입니다. 그는 자본수익률이 경제성장률을 초과하는 상태가 지속되면 자본-소득 비율과 자본소득분배율이 상승하고, 결국 상속부자가 자수

30) <토지+자유 연구소>의 추정에 의하면, 2007년부터 2015 년까지 부동산 거래에서 발생한 매매차익 규모는 매년 200~300조원에 이르며, 추가적으로 순임대소득의 규모는 연평균 100조 원을 상회한다. 부동산소득이 연평균 369조 원, GDP 대비 무려 28.5%나 되었다는 것이다(남기업, 2016).

31) 먼저 개인의 부동산소유불평등을 보면, 무주택가구가 44.0%(2015년 현재)에 이르고 인구의 1%가 민유지의 55.2%를 인구의 10%가 97.6%를 소유하고 있다. 법인의 부동산소유는 이보다도 불평등하다. 2014년 현재 상위 1%의 법인이 전체 기업이 소유한 부동산의 76.2%(가액기준)를, 상위 10대 기업이 무려 35.3%를 소유하고 있으며, 이렇게 극단적인 소유의 편중이 계속 심화되고 있다(남기업, 2016).

성가하는 사람보다 더 많은 부와 특권을 누리는 '세습자본주의(patrimonial capitalism)' 사회가 도래할 것이라고 합니다(유종일, 2015). 과거로부터 물려받은 자본이 현재에 생산하는 소득에 비해 클수록 과거의 유산이 현재의 노력을 압도하게 된다는 논리입니다. 그는 역사적으로 이런 상황이 일반적이었으며 예외적으로 낮은 자본수익률과 예외적으로 높은 성장률을 시현한 20세기의 일부 기간에만 소득불평등이 낮았고 사회적 이동성이 높았다고 주장합니다.

저는 피케티의 이론이 한국경제를 이해하는 데도 큰 통찰을 준다고 생각합니다. 첫째, 자본축적 과정에서 나타나는 근본적인 불평등 심화의 동학(dynamics)이 경제개발 초기부터 오랫동안 작동했습니다. 본격적인 경제개발이 시작되기 전 한국경제의 자산 분배는 매우 예외적으로 평등한 상황이었습니다. 토지개혁이 단행되었고, 6·25동란과 인플레이션으로 실물자산과 금융자산이 파괴된 덕분입니다. 그러나 성장과정에서 엄청난 자본이 축적되었고 부동산 가격이 폭등했으며, 그 분배는 갈수록 편중되었습니다. 둘째, 고도성장이 이루어지던 기간에는 자본-소득 비율의 상승이 억제되었고 자본소득분배율도 제한되었으나, '3저호황' 이후 성장체제 전환의 지체에 따른 급격한 성장률 하락과 함께 이 비율들이 상승하였습니다. 이로써 자본소득의 불평등이 이전보다 훨씬 중요해졌고, 이는 곧 부의 대물림이 심화되었다는 것을 의미합니다. 반면 경제성장이 만들어내는 새로운 기회가 줄어든 까닭에 빈곤의 대물림도 심화되고 있습니다. 셋째, 피케티의 우려를 증명하기라도 하듯이 한국은 자수성가한 부자는 적고 상속부자의 비율이 세계에서 가장 높은 나라가 되었습니다.[32] 통계와 자료가 부족하여 한국경제가 얼마나 세습자본주의에 근접했는지 정확히 판단하기는 어렵지만[33], 이 땅의 젊은이들은 '헬조선'이라는 신조어와 '수저계급론'을 통해서 한국은 이미 노력보다 태생이 중요한 사회가 되었다고 외치고 있습니다.

사회적 이동성 혹은 기회의 평등이 단지 자본축적과 경제성장이 빚어내는 경제법칙의

32) 미국 피터슨국제경제연구소(PIIE)가 경제전문지 포브스의 억만장자 명단을 토대로 분석한 결과, 2014년 기준으로 한국인 억만장자 중 상속부자의 비율은 74.1%로 세계 최고 수준이었다. 이 비율이 중국과 일본에서는 각각 2%와 18.5%에 불과했으며, 미국은 28.9%, 유럽은35.8%였다. 다른 데이터베이스를 활용한 국제자산정보회사 '웰스-X'와 듀크대 연구진의 분석에서도 우리나라의 자수성가형 부호 비율은 33.3%로 세계 평균 63.8%의 절반에 불과했으며, 조사대상 53개국 중 47위에 그쳤다.

33) 피케티에 의하면 세습자본주의가 성립하기 위한 두 가지 조건이 있다. 첫째, 국민소득 대비 상속자본의 규모가 커야한다. 이는 다시 자본/소득 비율이 6~7 정도로 충분히 크고, 자본의 대부분이 상속자본일 것을 요구한다. 둘째, 상속자본의 분배가 극도로 집중되어 있어야 한다. 한국의 자본/소득 비율은 이미 충분히 높다. 그러나 민간자본에서 상속자본이 차지하는 비중은 파악할 길이 없다. 과거 상당 기간 성장률이 높았기 때문에 상속자본의 비중은 아직은 비교적으로 낮을 것으로 추정되나, 근래 성장률이 저하되어 이 비중이 점차 늘어날 것이다. 상속자본의 집중도는 극단적으로 높을 것으로 짐작된다.

산물인 것만은 물론 아닙니다. 제도와 정책에 의해 부와 빈곤의 대물림을 약화시킬 수도, 강화시킬 수도 있습니다. 이와 관련해서 세 가지가 중요합니다. 첫째, 조세제도입니다. 상속증여세가 느슨하고, 자본과 자본이득에 대한 과세가 전반적으로 미약하기 때문에 조세제도에 부의 대물림을 약화시키는 기능이 매우 취약합니다.[34] 둘째, 교육제도입니다. 과거에는 교육이 계층상승의 사다리 역할을 했지만, 근래에는 오히려 계층 간 불평등을 재생산하고 고착화하는 역할을 하고 있습니다.[35] 셋째, 불공정 경쟁입니다. "돈도 실력"이라던 정유라 씨의 말처럼 불공정 경쟁이 만연해 있어, 이미 부와 권력을 차지한 기득권자들이 부정한 방법까지 동원하여 실력과 노력에 의해 배분되어 마땅한 사회적 보상까지 차지하는 일이 비일비재합니다.[36] 다양한 형태의 차별과 불공정 거래, 경제력 남용과 '갑질' 등이 모두 기회의 평등을 갉아먹고 있습니다. 아마도 불공정 경쟁 문제가 과거보다 악화된 것은 아닐 것입니다. 우리 경제와 사회에는 항상 불공정이 만연해 있었지만, 앞서 언급한 바와 같이 성장률이 하락하면서 기회가 감소하고 부와 빈곤의 대물림이 심화된 탓에 체감도가 훨씬 올라간 것으로 짐작됩니다.

양극화 해소 전략에 대한 함의

이제까지 경제적 양극화에 관해서 크게 세 가지 얘기를 했습니다. 결론적으로 여기서 도출되는 양극화 해소 전략에 대한 함의를 말씀드리고자 합니다.

첫째, IMF위기 이후 외국자본과 신자유주의 담론의 영향력 아래 진행된 노동시장유연화 등의 시장개혁과 극심한 경기침체가 양극화의 급격한 심화를 불러온 것은 사실이지만, 양극화의 시발점은 1990년대 초반이었고 이는 보다 구조적인 원인에 의해 촉발된 것이었

34) 통상 대다수 상속인은 각종 공제로 세금을 한 푼도 내지 않고 겨우 2%정도만 상속세를 납부한다. 가업상속공제는 무려 500억 원까지 가능하며, 재벌의 편법적 상속은 너그러운 세법마저 무력화한다.

35) 김희삼(2014)에 의하면 서울대 입학생들 중 특목고 출신 비율이 2002년 22.8%에서, 2011년 40.5%로 두배 가까이 높아졌는데, 서울지역 고교 1학년 학생 중에서 아버지 학력이 대졸 이상인 비율이 특목고는 92.2%에 달하는 반면 일반고는 60%, 특성화고는 26.8%로 큰 차이를 보인다고 한다. 사교육에 의존하는 입시경쟁, 특목고나 자사고 등 고교 다양화 정책, 입학사정관제 도입 등으로 복잡하고 다양해진 입시제도, OECD 최고 수준의 사립학교 비율과 대학등록금 등으로 인하여 명문대학 입학에 가정형편이 갈수록 중요한 변수가 되고 있다.

36) 이중에서도 가장 위험한 것은 권력을 이용한 이권추구행위다. 공동체의 공공선을 추구하고 갈등을 조정하기 위해 존재하는 정치권력을 사적인 치부행위에 사용하는 것은 공정경쟁을 원칙으로 하는 시장경제 질서를 파괴하고 민주주의를 유린하는 행위다. 이런 일이 빈발하는 사회를 서구에서는 정실자본주의(crony capitalism)라고 부르고, 우리는 정경유착이라고 부른다. 이런 현상이 심화되면 자원배분이 크게 왜곡되고 결국은 심각한 경제위기와 정치위기가 닥쳐온다.

습니다. 즉, 노동시장의 포화상태에 대응하여 수출대기업들이 자동화와 아웃소싱에 주력하며 고용회피전략을 택함으로써 성장이 좋은 일자리 증가로 이어지지 못하게 되었고, 대기업과 중소기업 간의 분절을 중심으로 노동시장의 이중구조화가 심화되었던 것입니다. 따라서 비정규직의 정규직 전환과 차별 해소나 고용안정성 강화 등 신자유주의적 개혁의 부작용을 되돌리려는 노력도 필요하겠지만, 대기업과 중소기업 간의 거대한 협상력 차이와 그에 따른 노동시장의 이중구조를 해소하기 위한 근본적인 대책이 없이는 실효성이 제한적일 것입니다. 이는 재벌개혁과 공정거래 강화를 요구할 뿐만 아니라, 보다 근본적인 처방으로 중소기업의 경쟁력과 협상력 강화를 필요로 합니다. 이 과정에서 숙련에 기초하여 고부가가치를 창출하는 대안적 생산체제를 성립시켜야 이중구조 문제를 근본적으로 해결할 수 있을 것입니다. 산별교섭을 확산하여, '연대임금'을 추구하는 방안도 모색할 필요가 있습니다.

둘째, 위와 같은 구조적 변화의 근저에는 성장체제 전화의 지체가 있었습니다. 요소투입형 추격성장체제에서 혁신주도형 지속성장체제로의 전환이 지지부진함으로써 성장률이 급격히 하락하고 자본-소득 비율 및 자본소득분배율이 상승한 것입니다. 성장률 하락은 수출대기업들의 고용회피전략으로 약화된 낙수효과를 더욱 약화시켰으며, 자본소득분배율 상승은 소득불평등 증가의 중요한 요인으로 작용했습니다. 지속성장체제로의 완전한 전환을 위해서는 노동 억압에 기초한 자본축적 극대화 전략에서 벗어나 복지를 중시하고 인적 자본과 지식 자본을 우선하는 사람중심 전략으로, 수출주도 성장전략에서 해외시장과 내수시장의 균형적 확대로, 무엇보다 선진기술의 모방과 습득을 넘어서서 내생적 혁신으로 전환해야 합니다. 교육과 연구개발 시스템, 그리고 산업정책의 혁명적 전환이 필요합니다.

셋째, 노동소득의 분배 못지않게 자본소득의 분배도 소득불평등과 양극화에 큰 영향을 미치며, 분배가 성장에 영향을 미치는 것 못지않게 성장도 분배에 영향을 미친다는 것을 인식해야 합니다. 사실 이 때문에 성장체제의 관점에서 양극화의 근본 원인을 파악할 필요가 있는 것입니다. 특히 자본소득의 비중이 커지는 것은 사회적 이동성 혹은 기회의 평등이라는 관점에서 매우 심각한 문제가 될 수 있습니다. 따라서 부와 빈곤의 대물림을 약화하기 위한 제도와 정책이 시급합니다. 조세제도와 교육제도를 이러한 관점에서 개혁해야 하고, 모든 영역에서 기득권자들의 불공정 행위를 근절해야 합니다.

강연을 마치며

이제 저의 강연을 마치기 전에 마지막으로 문재인 정부가 내세우고 있는 '소득주도성장론'에 대해 간단히 언급하고자 합니다(홍장표, 2014, 2015). 최저임금 인상, 비정규직의 정규직 전환, 공공부문 일자리 창출, 건강보험 보장성 등 복지혜택 확대 등의 정책은 분배정책 혹은 단기부양정책일 뿐 장기적 성장정책은 될 수 없다는 비판이 많이 제기되었습니다.[37] 그 때문인지 최근에는 정부 내에서 김동연 경제부총리가 주장해온 '혁신성장'에 무게가 실리는 모습입니다. 지나친 불평등이 성장에 걸림돌이 되고 있는 한국의 현실에 비추어 소득분배의 개선이 단기적 경기부양 뿐만 아니라 장기적으로 안정적이고 지속적인 성장에 도움이 될 것이며, 이런 점에서 저는 소득주도성장론이 일정하게 타당성을 지닌다고 생각합니다(유종일, 2017). 그러나 성장체제 전환이라는 관점에서 보면 소득주도성장은 부분적입니다. 성공적으로 지속성장체제를 이루기 위해서는 '혁신성장'이 필요한 것이 사실입니다. 문제는 어떻게 해야 혁신성장을 제대로 할 수 있느냐는 것입니다. 이는 과거 정부도 표현만 달랐지 항상 부르짖었던 것입니다. 혁신성장을 위해 규제완화를 하고 정부가 나서서 '4차산업혁명'을 지원한다는 얘기를 들으면 과거 정부와 과연 무엇이 다를지 걱정이 됩니다. 교육, 연구개발, 산업정책의 혁명적 변화가 전제되어야 하며, 무엇보다 확실한 재벌개혁 없이 진정한 혁신성장은 이루기 어려울 것입니다.

성장체제 전환은 말할 것도 없고, 소득주도성장을 실현하는 것도 단시간 내에 이루기는 어렵습니다. 한국경제가 완전히 방향전환을 하는 것이어서 전환비용이 불가피합니다. 정책의 부작용이나 경제주체들의 저항도 발생하고, 심리적 불안도 야기합니다. 전환비용과 정치적 부담을 최소화하기 위해서는 재정의 역할이 중요합니다. 재원마련에는 저항이 따르겠지만, 자본과세를 강화한다는 면에서 부동산 보유세와 법인세를 인상하는 것과 형평성과 투명성 제고 차원에서 종교인 과세를 실현하는 것 등은 어느 정도 여론의 지지도 업을 수 있을 것입니다. 무엇보다, 효과적인 재정지출로 서민경제에 온기를 돌게 하는 일은 개혁의 든든한 지원군이 되어줄 것입니다.

우리는 너무나 오랫동안 혁신주도 지속성장체제로의 전환을 머뭇거려 왔습니다. IMF

37) 유승민 의원 등 보수 논객들 뿐만 아니라 학계에서도 많은 비판을 가했다. 비교적 호의적인 경우에도 소득주도성장의 효과가 단기적이거나 미약할 것으로 평가하였다. 예를 들어, 지난 9월 14일 서울대 아시아연구소에서 열린 제4회 국가정책포럼 '문재인 정부의 경제정책 대논쟁'에서 김세직 교수는 "장기 성장률이 지속해서 하락하고 있는 상황에서 정부의 소득주도 성장론은 단기적 성장을 위한 경기부양 정책에 그칠 수 있다"고 주장했고, 9월 27일 한국경제학회와 한국조세재정연구원, 한국금융연구원이 공동 주최한 '신정부 소득주도 성장 및 증세 정책 평가와 전망' 세미나에서 성태윤 교수는 소득주도성장 정책을 단기 경기관리정책으로 평가하며, 정책 효과에 대해서도 제약조건이 많아 기대한 결과를 내긴 어려울 것으로 전망했다.

위기 이후 민주정부는 방향을 상실했고, 이명박정부와 박근혜정부는 아예 거꾸로 가고 말았습니다. 이미 5년 전에 경제민주화에 대한 국민적 합의가 형성되었지만, 박근혜정부는 정경유착이라는 정반대의 길을 택했고 몰락했습니다. 문재인 정부의 '소득주도성장론'은 반드시 성공해야 합니다. 그러기 위해서는 그것이 경제민주화를 포함하는 논리가 되어야 하고, 성장체제 전환으로 가는 디딤돌이 되어야 합니다. 그렇게 될 때, 한국경제는 양극화를 해소하고 포용적 성장을 이룰 수 있을 것입니다.

긴 시간 경청해 주셔서 감사합니다.

<참고문헌 추후 보완>

발표2.

한국의 소득분배 악화 요인과 정책과제

▸ 발표: 구인회(서울대)

한국의 소득분배 악화 요인과 정책과제*

구인회(서울대)*

Ⅰ. 서론

한국은 1960년대 이후 산업화를 거치며 급속한 경제성장과 평등한 소득분배를 동시에 이루어낸 성공적인 사례로 알려져 있다. 우리나라에서 1990년대 이전 산업화 기간 소득분배의 개선이 이루어졌다는 사실은 “동아시아의 기적”이라는 제목의 세계은행 보고서를 통해 널리 확산되었다. 세계은행(1993)에 따르면 일본과 네 마리의 호랑이로 불리던 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등의 동아시아국가들은 경제성장과 소득불평등 완화를 동시에 이룬 유일한 경제권이다. 이들 중에서도 일본과 한국 등 네 마리의 호랑이가 가장 평등한 국가로 분류되었다. 이들 국가들의 성취는 경제성장에 실패하고 소득불평등은 극심한 라틴아메리카들의 실패와 대비되는 사례로서 찬사를 받았다. 실제로 통계자료의 분석이 가능한 1980년대 이후를 보면 우리나라에서는 중위소득이 지속적으로 향상됨과 동시에 소득불평등과 빈곤이 꾸준히 감소되었음이 뚜렷이 확인된다.

그러나 1990년대 전반을 경계로 하여 한국은 경제성장은 정체하고 소득분배는 악화되는 새로운 단계로 접어든 것으로 보인다(구인회, 2006). 2000년대에 들어서 한국 사회에서 양극화가 큰 사회적 쟁점이 되고 복지 확대가 국가정책의 핵심 과제로 등장하게 된 데에는 이러한 소득분배 악화 추세가 크게 작용한 것으로 보인다. 이러한 소득분배 악화는 1980년대부터 시작된 서구국가들에서의 분배 악화와 궤를 같이 하는 것이지만, 우리나라는 이러한 분배악화를 보다 단기간에 보다 심각한 정도로 겪었다는 점에서 차이를 보인다. 후술하듯이, 우리나라의 분배악화 정도가 심각하다는 점은 국제적인 비교를 통해서도 확인된다.[1)]

---

* 본 연구는 서울대학교에서 지원한『한국사회 갈등관리와 서울대학교 공헌방안 연구』의 일환으로 진행되었다. 서울대학교의 연구비 지원에 감사드린다. 또 자료 분석을 도와준 이서윤(서울대 사회복지학과 박사과정) 학생께 감사드린다.

** 서울대학교 사회복지학과

1) 현재 우리사회가 경험하는 불평등 문제는 소득에 국한되지는 않는다. 자산은 소득보다 더 불평등하게 분배된다는 점은 많이 알려진 사실이다. 우리나라의 경우 자산불평등의 주요 원천이 금융자산보다는 부동산에 있는 것으로 알려져있다(장영은·이강영·정준호, 2017). 특히 주택 자산의 불평등은 주거

이러한 분배악화에도 불구하고 소득분배상태에 대한 평가는 관점에 따라 크게 달라질 수 있다. 자유지상주의적 시각에서 본다면 불평등은 자유의 보장을 위해서 불가피한 면도 있고 그 자체로는 도덕적 지탄을 받을 이유가 없다. 그러나 평등주의적 관점에서 보면 불평등 악화는 개인의 기본권을 침해하는 중요한 사안이 될 것이다. 불평등 악화는 자유의 실현에 필수적인 기본재(primary goods)의 평등한 보장 원칙에 위배되는 것이며(Rawls, 1999), 인간의 역량(capability) 개발이나 인권보장과 인간적 발달(human development)을 침해하는 것이다(Sen, 1999; Nussbaum, 2011). 이러한 평등주의적 사고는 사회권(social right) 논의로 이어져 현실에서 큰 힘을 발휘하였고 현대 복지국가 발달을 낳게 되었다(Marshall, 1964). 우리나라에서도 대다수 시민들은 분배악화를 발전기회의 상실로 받아들이며 크게 우려하는 것으로 보인다. 2000년대 이후 분배가 악화된 시기에 자신이나 자녀 세대의 계층이동가능성에 대한 회의적인 생각이 국민들 사이에서 늘어나고 있다(통계청, 2016). 또 최근 IMF, OECD 등 국제기구들은 여러 산업국가들에서 소득불평등이 경제성장에 장애가 될 정도로 심각해졌다는 경고를 하였는데(Ostry, Berg and Tsngarides, 2014; OECD, 2015), 우리나라도 여기에서 예외일 수는 없다.

이렇게 우리나라 소득분배는 극적인 반전을 거치며 악화되었지만, 그 내막에 대해 우리가 충분한 이해를 하고 있지는 못하다. 소득분배의 역사와 관련된 가장 큰 의문은 1990년대 이전까지는 평등한 방향으로 개선되던 소득분배가 왜 1990년대를 거치며 빠르게 악화되었는지에 있다. 본 연구는 이러한 의문에 대한 답변을 구하기 위해 근로연령대 성인 가구를 대상으로 하여 1990년대 중반 이후 한국의 소득분배 악화실태와 그 원인을 규명하고자 하였다.

근로연령대 인구집단의 소득분배 악화의 실태와 원인을 이해하기 위해서 개인단위에서의 근로소득의 분배와 이러한 개인 근로소득이 가족단위로 결합하여 가족소득을 형성하는 양상을 같이 파악할 필요가 있다. 다수의 기존연구들은 노동시장을 통해 개인들 사이에서 이루어지는 근로소득 분배가 1990년대 전반 이후로 매우 악화되었음을 보여준다. 그리고 이러한 개인 근로소득 분배악화가 가족소득 분배 악화에 주요 요인이었음을 밝힌다. 본 연구에서는 1990년대 이후 개인 근로소득 분배악화의 뿌리가 정부가 주도한 재벌

비 부담의 격차로 이어질 뿐만 아니라 소득불평등과 상호작용하면서 경제적 불평등을 고착화하는 기제로 작동할 수 있기 때문에 이에 대한 사회적 우려가 매우 크다(변창흠, 2015). 따라서 보다 넓은 의미의 경제적 불평등을 이해하기 위해서는 자산분배에 대한 검토가 필요하다. 그러나 여기에서는 소득분배에 대한 분석에 집중하기로 한다. 이러한 선택은 자산분배와 소득분배를 종합적으로 분석하는 것은 매우 방대한 노력을 요구하기 때문에 어느 정도 불가피한 것이다. 또 시민의 일상적인 복리(well-being)에 직접적인 영향을 미치는 것이 소득이라는 점에서, 그리고 자산분배도 자산소득을 통해서 소득분배에 반영되고 있다는 점에서 이러한 선택은 정당화될 수 있다.

대기업 중심의 산업화에서부터 찾아질 수 있으며, 1990년대를 거치며 대기업의 전략이 외형적 성장 추구에서 단기적 비용감소 추구로 변화한 것이 깊은 관련을 가진 것으로 본다.

그런데 가족소득의 분배에서는 이러한 노동시장의 영향과 독립적으로 가족의 영향을 고려할 필요가 있다. 가족은 가족구조와 여성의 경제활동참여 등을 통해 소득 분배에서 상당한 역할을 해왔고 가족주의의 전통이 강한 우리나라에서 가족은 강력한 소득분배기능을 하고 있는 것으로 알려져 있다. 그렇다면 1990년대 중반 이후 소득분배 악화에 이러한 가족 요인들이 어떠한 관련을 가졌는지는 큰 관심사가 아닐 수 없다. 본 연구에서는 우리나라에서 산업화 기간 강력한 가부장주의적 문화 아래서 남성생계부양자 모델이 지배적인 가족관계가 지속된 것이 소득분배 개선에 영향을 미친 것으로 본다. 하지만, 1990년대를 거치면서 결혼지연, 이혼증가, 저출산 등으로 이러한 전통적 가족관계가 약화되면서 소득분배 개선 기능에도 변화가 일어난 것으로 본다. 이러한 가족의 역할 변화에 대해서는 기존 연구에서 충분한 답변이 제공되지 않고 있는 바, 본 연구는 소득분배악화에서 노동시장의 영향을 밝힘과 함께 가족의 역할에 대해서도 분석을 진행한다.

본 연구의 분석에 적절하게 이용할 수 있는 만족스러운 분석 자료를 찾기는 어렵다. 가구의 소득실태를 조사한 많은 자료가 2000년대 이후에 등장하여 1990년대 이후 소득분배의 추이와 그에 영향을 미친 요인을 분석하는 데에 이용할 수 없다. 가계동향조사와 같은 일부 자료로는 도시가구를 중심으로 1990년부터 이어지는 장기간의 시계열분석이 가능하나, 일인가구, 비도시가구 등이 표본에서 제외되어 전국적 대표성을 가진 자료로 보기는 어렵다. 본 연구는 이러한 제약을 피하기 위하여 전국적 대표성이 높은 가구소비실태조사 1996년 자료와 가계금융복지조사 2012년 자료를 이용한다. 아울러 우리나라의 실태를 이해하기 위해 다른 국가들과 비교가 필요한 분석에서는 국제비교 연구에 자주 이용되는 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperarion and Development, OECD) 자료와 룩셈부르크 소득연구(Luxembourg Income Study, LIS) 자료를 이용한다.

Ⅱ. 한국의 소득분배 특성에 대한 검토

이 장에서는 본격적인 분석에 앞서 그간 우리나라 소득분배에 대해서 유포되어 있는 두 가지 생각에 대해 비판적으로 검토한다. 우선, 우리나라 소득분배에서 빈곤은 심각한 문제이지만 불평등은 이에 비해 양호하다는 것이 전문가 사이에서 한동안 형성되어 있던 공감대였다. 이러한 공감대가 지속된 것은 그간 소득분배 실태의 이해가 주로 가계동향조사 자료를 분석하여 얻어졌다는 점과 관련이 있다. 본 연구는 소득분배를 파악할 수 있는

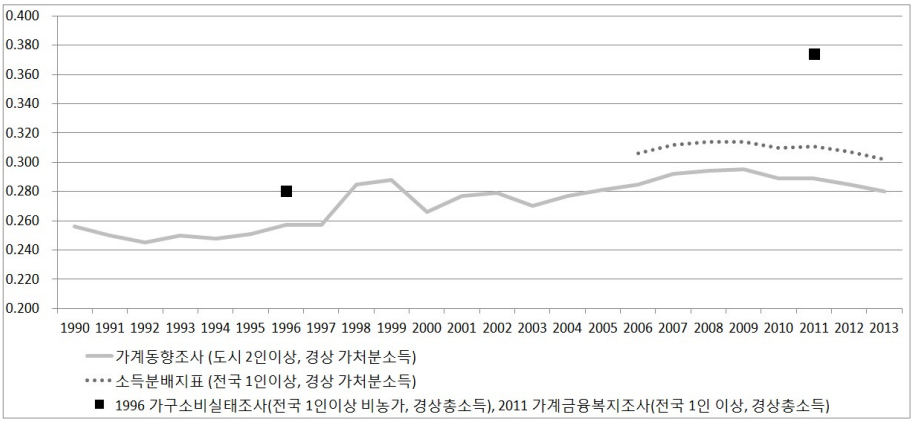
대안적 자료로 등장한 가계금융복지조사 2012년 자료를 이용하여 우리나라에서 1990년대 중반 이후 빈곤만이 아니라 불평등이 상당히 악화되었음을 밝힌다. 또한 우리나라 소득분배 실태에 대해서 시장소득의 분배 상태는 비교적 양호하지만 정부의 재분배 역할이 너무 미약하여 최종적인 가처분소득의 분배에서 문제가 발생했다는 점이 종종 언급된다. 우리나라 소득분배와 관련된 문제점은 정부의 공적 소득이전과 조세의 재분배 역할이 미미하다는 것이고, 시장에서의 소득분배에는 별 문제가 없다는 것이다. 여기에서는 이러한 인식과는 반대로 우리나라 소득분배 악화에는 시장소득의 분배 불평등이 중요한 영향을 미쳤음을 보여준다.

1. 한국은 빈곤은 심각하지만 평등한 나라인가?

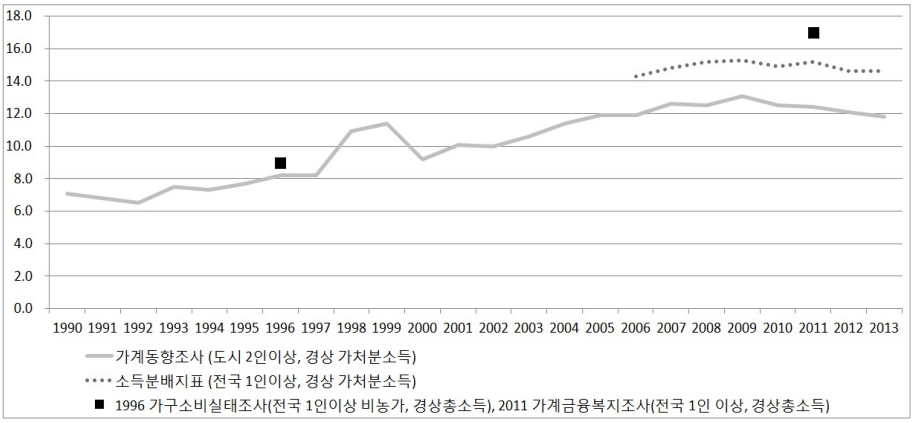
먼저, 우리나라 소득분배의 추이에 관한 기초적 사실을 확인하는 것으로부터 시작하자. [그림 1]에서는 가계동향조사와 소득분배지표를 이용하여 1990년에서 2013년에 이르는 기간 소득분배 추이를 제시하였다. 실선에 해당하는 부분은 가계동향조사를 이용하여 가처분소득 기준으로 2인 이상 도시가구의 지니계수 추이를 1990년부터 보여준다. 점선은 2006년 이후 전체가구의 지니계수 추이를 보여주는데, 이는 통계청이 기존의 가계동향조사를 확대하여 전국적 대표성을 갖도록 만든 소득분배지표 자료를 분석하여 제시한 것이다.[2)]

이 두 가지 소득분배 추이는 표본의 대표성에서는 다르지만, 그간 우리나라 소득분배실태 분석에 이용되어온 공식자료인 가계동향조사 자료에 기반하고 있다는 공통점을 가지고 있다. [그림 1]에서는 가계동향조사에 기반한 이 두 가지 소득분배추이 추정치와 함께 본 연구의 분석 자료인 가구소비실태조사와 가계금융복지조사를 이용한 소득분배지수를 제시하여 어떤 차이가 발견되는지를 살펴보았다.

2) 통계청은 2006년부터 농림어가를 제외한 전국의 1인 이상 일반가구를 대표하도록 가계동향조사의 표본을 확대하고 농어가 소득정보를 담은 농가경제조사의 자료와 결합하여 전국적 대표성을 가진 소득분배지표를 구축하여 소득분배실태를 추정, 공표하였다.



(a) 지니계수 추이



(b) 상대빈곤율 추이

[그림 1] 소득분배 추이의 비교, 1990-2013

우선 패널 (a)에서는 지니계수의 추이를 비교하고 있다. 가계동향조사 자료로 도시 2인 이상 가구를 대상으로 추정한 지니계수 추이에 따르면 1990년 0.26에 미치지 못하던 지니계수는 1990년대 후반 외환위기를 거치면서 증가하였고 2008년까지 상승세를 보였지만, 그 이후에는 감소세로 돌아 2013년 0.28 정도에 머물렀다. 가계동향조사의 연장선에 있는 소득분배지표 자료를 이용하여 전국의 1인 이상가구를 대상으로 한 추이는 2006년 0.31에서 2013년 0.30으로 위의 가계동향조사보다 높은 수치를 보이지만 시간적 추이는 유사한 양상을 나타냈다. 이 두 가지 가계동향조사 추정결과를 결합하여 본다면 우리나라 소득불평등도는 1990년대 이후 꾸준한 증가세를 보였지만 증가폭이 크지는 않았다고 생각할 수 있다. 소득분배지표 자료를 분석하여 얻은 2013년 지니계수 수치 0.30은 OECD 회원국의 평균수준이어서 우리나라 소득불평등이 국제적으로 보아 심각한 상태로 볼 수

도 없다. 그러나 가구소비실태조사 1996년 자료와 가계금융복지조사 2011년 자료로 추정한 지니계수는 각각 0.28, 0.37이어서 가계동향조사 추정치보다 훨씬 높은 수준이다. 이들 자료는 우리나라 소득분배가 1990년대 중반 이후 매우 급격하게 악화되었음을 시사하는 것이다. 참고로 0.37이라는 2011년 지니계수 수준은 OECD 회원국 중에서 불평등이 심각한 경우에 해당된다.

패널 (b)에서 중위소득의 50%보다 소득이 작으면 빈곤층이라고 보는 상대빈곤 개념에 따라 빈곤율의 추이를 보았다. 실선으로 그린 가계동향조사 추정치에 따르면 도시 2인 이상 가구의 반곤율은 1990년 7% 수준이었다가 외환위기 이후에는 10%로 오르고 2008년까지 13%로 올랐다가 2013년에는 12%로 낮아진다. 소득분배지표 자료를 이용하여 전국의 1인 이상가구를 대상으로 한 빈곤율 추이는 2006년에서 2013년 사이 14-15% 정도로 나타나 가계동향조사보다 높은 수치를 보이나 그 시간적 추이는 거의 유사하다. 그런데 이러한 가계동향조사에 근거한 추이는 이 기간 우리나라에서 빈곤문제가 크게 악화하였음을 보여주는 것으로서, 15% 수준의 빈곤율은 OECD 회원국 중에서 빈곤이 심각한 경우에 속한다. 한편 가구소비실태조사 1996년의 빈곤율 추정치는 9% 정도이고 가계금융복지조사 2011년 추정치는 17%로서 가계동향조사보다 큰 수치를 보이나 그 격차는 지니계수의 경우보다는 작아 시간적 추세에서 큰 차이를 드러내지는 않는다.

이러한 비교에 따르면 그간 소득분배실태 파악에 공식자료로 이용된 가계동향조사와 소득분배지표 자료는 가구소비실태와 가계금융복지조사에 나타난 1990년대 이후 빈곤악화 추세는 어느 정도 반영하고 있지만 불평등 악화 추세는 제대로 반영하고 있지 못하고 있음을 시사한다. 앞에서도 지적했듯이, 2011년 가계금융복지조사 지니계수는 0.37로 소득분배지표 자료로 추정한 수치 0.31보다 0.06이나 높다. 지니계수 0.37은 영국이나 그리스, 스페인, 포르투갈 같은 남유럽국가들보다 높은 수준이고 미국에 근접하는 수준으로 OECD 국가들 중 가장 소득불평등이 심한 경우에 해당하는 수치이지만, 0.31은 OECD 국가 평균 수준임을 고려하면 그 차이의 정도가 심각함을 알 수 있다.

가계동향조사를 이용하여 파악한 그간의 소득분배실태가 불평등정도를 과소평가하고 있을 가능성은 조세자료를 이용한 소득분배추이 연구에 의해서도 확인된다. 홍민기(2015)는 국세통계자료를 이용하여 1958년부터 2013년까지의 최상위 소득 비중이 어떻게 변화하였는지를 분석하였다. 분석결과에 따르면 1960년대 이후 증가하던 최상위 10% 집단의 소득비중이 1980년대 이후 정체하다가 1990년대 후반을 지나며 급격하게 증가하여 국제적으로도 매우 높은 수준이 되었음을 보여주었다. 이러한 최상위소득층의 소득비중 증가는 전반적인 노동시장의 양극화 추이와 그에 따른 근로소득 불평등도를 반영하는 것으로 추정되고 있다. 이러한 연구결과는 조세자료를 이용한 다른 연구들과 맥을 같이하

는 것으로 가계동향조사의 소득자료가 고소득자의 소득증가를 제대로 반영하지 못하고 있음을 보여준다(김낙년·김종일, 2013).

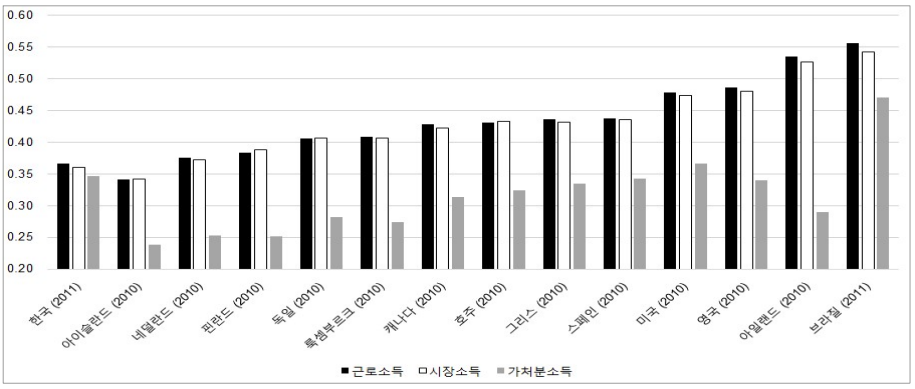
요컨대, 지난 20여 년 간 우리나라에서 빈곤은 심각하게 악화되었지만 불평등은 비교적 완만하게 증가하였다는 것이 전문가들 사이에서 퍼진 평가였지만, 이러한 평가는 주된 분석 자료인 가계동향조사 자료의 문제점으로 인해 소득불평등도가 낮게 추정되어 나타난 결과로 보인다. 2006년 이후 가계동향조사 자료는 표본 대표성의 문제를 크게 개선하였지만, 소득의 과소보고 문제는 여전히 남아있던 것으로 보인다. 가계동향조사는 상위소득자를 표본에 충분히 포함하지 못하거나 상위소득자의 소득보고가 과소하게 이루어졌고 그 결과 소득불평등 악화 추이를 저평가한 것으로 보인다(김낙년·김종일, 2013). 이원진·구인회(2015)는 고소득층 소득이 심각하게 과소 보고된 점은 가계부 기장방식으로 이루어지는 가계동향조사의 조사방식과 관련이 있는 것으로 추정하였다.

2. 우리나라 시장소득 분배는 평등한가?

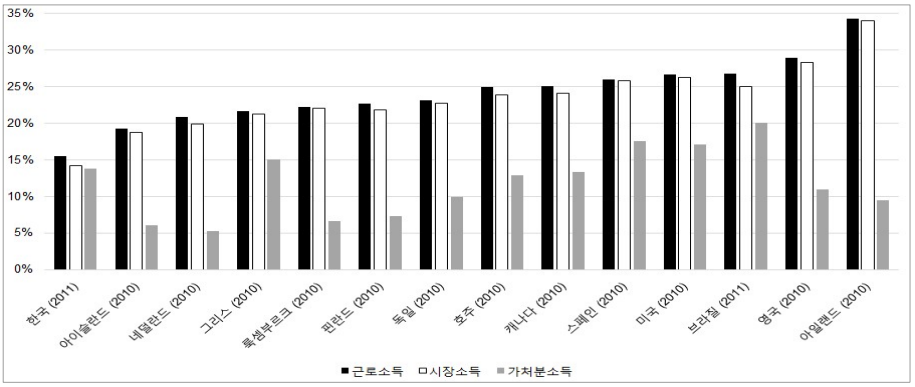
한국의 소득분배양상에서 중요한 특징으로 꼽히는 사실 중 하나는 시장소득, 그리고 그 대부분을 점하는 근로소득은 국제적인 기준에서 보아 평등하게 분배되고 있는데, 가처분소득의 분배는 매우 불평등하다는 점이다.[3] 한국에서 시장소득과 근로소득의 분배가 양호하다는 점은 가계금융복지조사자료와 LIS 자료를 이용하여 2010-2011년 시점에서 25-64세의 근로연령대 가구주를 가진 인구집단을 대상으로 근로소득과 시장소득, 가처분소득을 비교한 [그림 2]에서 나타난다.

패널 (a)에서 나타나듯이 한국의 가처분소득 기준 지니계수는 0.34 정도로 브라질과 미국을 제외하고는 가장 높은 수준을 보이지만 시장소득, 근로소득 기준으로는 아이슬란드 다음으로 가장 평등한 분배 양상을 보인다. 패널 (b)의 가처분소득 기준 상대빈곤율을 보면, 한국은 14% 정도로 브라질과 미국, 남유럽의 스페인과 그리스 다음의 높은 수준을 보인다. 그러나 시장소득과 근로소득을 기준으로 보면 단연 가장 낮은 수준의 빈곤율을 보인다. 이러한 근로소득, 시장소득과 가처분소득의 분배상태의 비교를 통해서 한국에서는 시장소득이나 근로소득의 분배는 매우 평등한 편이지만, 국가의 공적 소득이전 역할이 미약하여 가처분소득의 분배는 좋지 않다는 결론이 도출되기도 한다.

3) 가처분소득은 근로소득(피용자 임금과 자영자 소득)과 자본소득(이자, 주식배당 등)에 정부지원금(실업급여, 국민기초생활보장 급여 등)을 더하고 세금을 빼서 구한 소득이다.



(a) 지니계수



(b) 상대빈곤율

[그림 2] 근로연령대 가구의 근로소득, 시장소득, 가처분소득 분배의 국가비교

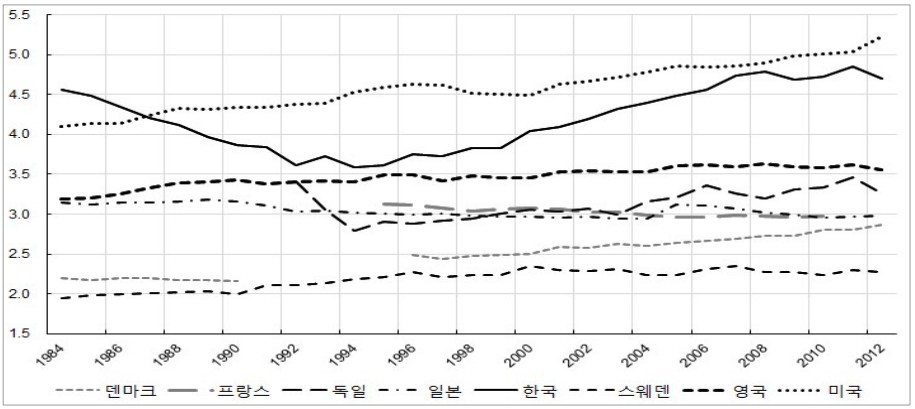
그런데 과연 한국에서의 시장소득, 특히 근로소득의 분배는 평등하다고 볼 수 있을까? 이를 보기 위해서는 우선, 위의 [그림 2]의 분석이 근로연령대 가구주를 가진 '가구'를 대상으로 하여 가구단위의 근로소득, 시장소득, 가처분소득을 비교한 것이라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 즉 위에서 검토한 근로소득의 분배는 개인 근로소득의 분배가 아니라 개인들의 근로소득을 그들이 속한 가구단위에서 합산하여 조정한 가구단위의 근로소득 분배인 것이다. 그리고 이러한 가구단위 근로소득의 분배는 개인들 사이에서 근로소득이 분배되는 양상과 개인들이 가구를 형성하여 근로소득을 가구소득으로 결합하는 양상이 같이 작용한 결과이다. 따라서 시장에서 결정되는 근로소득 분배의 실태를 명확히 보기 위해서는 가구단위에서 본 근로소득의 분배상태가 아니라 개인들 사이에서 이루어진 근로소득의 분배 실태를 분석해야 한다. 가구구성과 가구구성원 근로의 양상에 따라 개인단위와 가구단위에서는 분배 상태에 차이가 나타나게 마련이며 이러한 가구특성은 나라마다 차이가 있기 때문이다.

실제로 한국에서는 가구단위에서의 근로소득 불평등과 근로소득 빈곤은 국제적인 기준에서 보아 상당히 낮은 수준이지만, 개인 단위에서의 근로소득 불평등과 저근로소득자의 비율이 매우 높다는 점은 약간의 분석으로 쉽게 확인된다. 예를 들어, 우리나라 전일제근로자의 임금불평등도와 저임금근로율(임금소득이 중위 임금의 3분의 2보다 낮은 저임금근로자 비율)은 OECD 회원국 중 가장 높은 경우에 속한다. [그림 3]의 패널 (a)에서는 1980년대 전반(1984년)부터 2012년까지 한국 전일제 근로자의 임금 10분위배율을 하위 1분위 임금 대비 상위 9분위 임금 비율(D9/D1), 중위 5분위 임금 대비 상위 9분위 임금 비율(D9/D5), 하위 1분위 임금 대비 중위 5분위 임금 비율(D5/D1)의 세 가지로 측정하여 주요 OECD 국가들과 비교한 결과를 보여준다. 한국의 임금 10분위배율(D9/D1)은 2011년 현재 4.8로서 5.0에 달한 미국에 비해서는 조금 낮으나 3.5를 넘는 영국은 물론, 3.0에서 3.5 사이의 독일, 프랑스, 일본, 2.0 대의 스웨덴, 덴마크와 비교할 때 매우 높다.

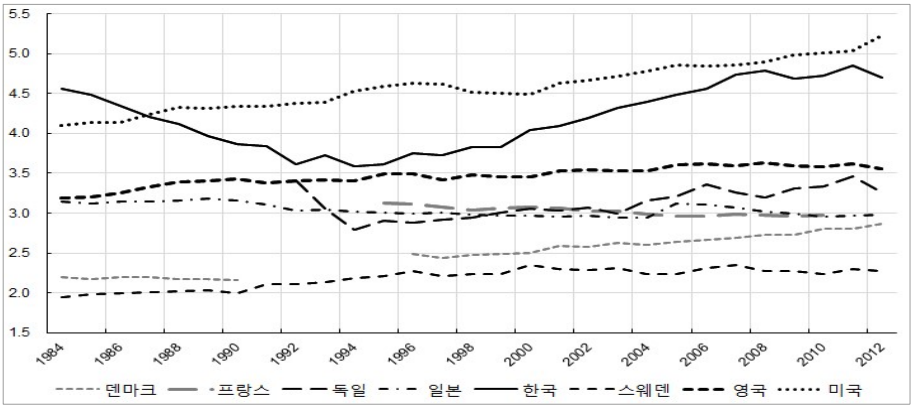
이러한 한국의 높은 임금불평등도 수준은 1990년대 전반 이후 20년간 빠르게 악화된 결과로 나타난 것이다. 1980년대 전반에 한국의 임금 10분위배율(D9/D1)은 4.5를 넘어 매우 높은 수준이었으나 1990년대 전반까지는 한국의 임금 10분위배율은 3.5에 근접한 수준으로 떨어져 미국보다 낮고 영국에 근접하는 수준으로 개선되었다. 임금불평등의 증가 추세는 미국과 영국에서는 1980년대부터 시작되어 지속되었고, 독일과 스웨덴, 덴마크도 1990년대부터 증가세를 보인다. 한편 프랑스와 일본은 대체로 임금불평등도가 정체상태를 보인다. 한국은 완만한 증가를 보인 유럽 국가들은 물론 급속한 불평등 증가를 보인 미국과 비교해서도 훨씬 빠른 불평등 증가추세를 경험하였다.

1990년대 이후 두드러진 한국의 임금불평등 악화의 세부적인 양상을 보면, 패널 (b)에서 나타나듯이 중위 임금 근로자 대비 상위9분위 근로자의 상위 임금배율(D9/D5)의 추이도 임금 10분위배율과 마찬가지로 1980년대에 걸쳐 상위 임금배율이 빠르게 감소하다가 1994년 이후 반전하여 빠르게 증가하는 양상을 보인다. 이러한 변화는 일본과 프랑스를 제외한 대다수 나라에서 관찰된다. 미국이나 영국에서는 1980년대 이후 그 상승이 빠르게 이루어졌고, 다른 유럽 국가들에서도 1990년대 이후에 상승양상이 나타난다. 반면에 패널 (c)에서 알 수 있듯이 1990년대 하위 1분위 근로자 대비 중위 근로자의 하위 임금배율(D5/D1)의 상승은 한국에만 나타나는 특이한 현상이다. 한국은 1980년대에 하위 임금배율이 감소하였지만 1990년대에는 빠르게 증가하여 미국과 함께 가장 높은 수준을 보인다. 통일을 경험한 독일이나 덴마크가 1990년대 이후 하위 임금배율이 상승하여 한국의 하위임금근로자의 임금 하락과 유사한 양상을 나타낼 뿐이고 다른 나라들은 하위 임금배율의 증가추세가 뚜렷하지 않다. 이렇게 한국에 특이한 하위 임금배율의 빠른 증가세와 높은 수준이 빈곤의 급격한 증가로 이어진 것으로 보인다. 이상의 결과를 전반으로 볼 때 임금소득의

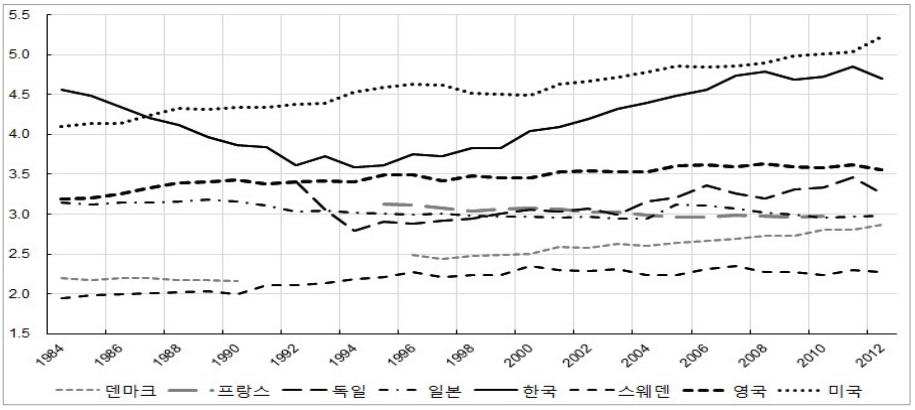
분배추세는 가족소득의 불평등도와 빈곤이 모두 증가한 양상과 일관된 모습을 보인다.



(a) D9/D1 추이



(b) D9/D5 추이



(c) D5/D1 추이

[그림 3] 한국과 주요 OECD 회원국의 임금분산 추이

기존 연구는 이러한 임금불평등 악화를 노동시장에서 대졸자에 대한 수요증가가 공급증가를 초과하여 학력 간 임금격차로 설명한다. 최강식·정진호(2003)에 따르면, 1983년에서 1993년에 이르는 시기에는 대졸자의 공급증가로 대졸자의 상대임금이 하락하였으나 1993년에서 2000년에 이르는 시기에는 대졸자의 지속적인 공급증가에도 불구하고 대졸자의 상대임금이 상승세를 보였다. 그리고 이러한 노동수요 변화는 산업전반에 걸쳐 숙련층의 수요를 증가시키는 기술진보가 일어나면서 발생했다고 본다 (박성준, 2000; 최강식, 정진호, 2003; 박철성, 2012). 또 1990년대 이후 우리나라 임금불평등도 악화에서 경제개방의 영향을 강조하는 연구들도 적지 않다 (옥우석, 정세은, 오용협, 2007; 안정화, 2007, 남병탁, 2010).

그러나 이러한 노동수요 변화만으로 매우 급속하게 악화된 임금불평등도의 추이 변화를 충분히 설명할 수 있는지 의문이다. 더욱이 우리나라에서는 다른 선진산업국가들과 달리 중위층 이하에서의 임금불평등도 크게 악화되는 모습을 보였는데 이러한 특성을 일반적인 기술변화로만 설명할 수 있는지도 의문이다 이러한 점에서 임금불평등에 영향을 미치는 제도적 요인의 역할 등 대안적 설명에 대한 검토가 필요하다. 그런데 제도적 요인으로 흔히 검토되는 노동조합이나 최저임금제도는 우리나라에서 임금불평등도 변화에 큰 영향을 발휘한 것으로 보이지는 않는다. 무엇보다도, 우리나라에서 노동조합이나 최저임금제도가 가진 영향력에 근본적인 한계가 있었기 때문에 그러한 제도에서의 변화가 임금불평등 악화를 설명하기는 어려운 것으로 보인다(성재민, 2009; 정진호, 2011; 김영민·김민성, 2013), 일부 연구는 1990년대를 거치면서 확연하게 진행된 대기업과 중소기업 간의 임금 격차 확대, 비정규 고용의 확산 등 다른 제도적 여건에서의 변화들에 주목하였다. 몇몇 연구는 이 시기 임금불평등 확대에서 사업체간 불평등 확대가 큰 역할을 하였으며 특히 대기업과 나머지 기업의 규모별 격차확대가 중요하다고 보고하였다(정이환, 2007; 정준호·전병유·장지연, 2017)은 . 손홍엽·김기승(2013)은 기업규모별 임금격차의 상당부분이 근로자 특성보다는 기업의 지불능력 차이로 설명된다고 하였다. 조성재(2005)는 1990년대 이후 중소기업 노동자의 주변화가 급속하게 진행되었음을 보여주었다. 또 임금불평등도 변화와 관련하여 중요한 변화로 정규직과 상당한 임금격차를 보이는 비정규직 고용 확산이 제기되었다(김유선, 2005; 김민성·김영민, 2012). 비정규직 임금이 정규직 임금의 60% 이하에 머무르는 고용형태별 임금격차는 인적속성 등의 차이를 감안하더라도 과도한 것으로서(Grubb, 2007), 이러한 비정규직이 30%를 상회하는 수준으로 증가한 변화가 임금불평등도에 상당한 영향을 미칠 수밖에 없다.

이러한 제도적 여건 변화는 1990년대 전반을 거치며 본격화되어 임금불평등 악화에 중요한 영향을 미친 것으로 보인다. 1993년 출범한 김영삼 정부가 세계화를 국정지표로 하

여 추진한 노동시장 유연화는 이후 지배적인 담론으로 자리 잡았고, 대기업들은 그 이전의 외형적 성장 전략에서 비용효율성 위주의 단기적 이익극대화 전략으로 전환하여 중소기업과의 관계, 근로자의 고용관계 등을 재편해 나갔다(김유선, 2005; 조성재, 2005). 이렇게 대기업 정규직 근로자집단과 중소기업/비정규직 근로자집단으로의 노동시장의 이중구조화가 진행되었고 1990년대 말 IMF 외환위기를 거치면서 이러한 추이가 확산되면서 임금불평등이 크게 악화하였다.

Ⅲ. 소득분배 악화의 요인 분해

Ⅱ장에서는 우리나라에서 불평등 증가가 빈곤 악화만큼 심각하다는 점, 그리고 이러한 변화의 저변에는 임금불평등 악화 등으로 노동시장에서 개인 근로소득 분배가 크게 악화한 현실이 작용하였다는 점을 보였다. 국내외의 많은 연구는 특히 남성 근로소득 불평등 증가가 가족소득분배 악화에서 큰 역할을 하였음을 밝혔다(정진호 외, 2002; Juhn and Murphy, 1997). 하지만 개인의 근로소득 불평등이 악화되었더라도 가족은 그 영향을 완충하는 기제로서 작용할 수 있다. 가족단위에서 소득의 공유(income sharing)가 널리 이루어질 경우에는 가족소득불평등도는 낮아질 것이기 때문이다. 한국 등 동아시아 국가들은 가족단위에서의 상호 원조가 강하게 유지되어 상당한 복지기능을 하고 있다고 알려져 있기도 하다. Ⅱ장에서는 우리나라에서 개인 근로소득 분배는 불평등하지만, 가족 근로(시장)소득분배는 평등하다고 하였는데 이는 우리나라 가족의 소득분배기능과 관련되어 있다. 이 장에서는 이러한 가족의 소득분배개선 역할과 그 변화를 검토한다.

1. 소득분배와 가족

가족은 개인 단위의 근로소득의 분배를 평등화하는 기제로 작용한다. 이는 근로소득을 버는 능력이 약한 개인들의 관점에서 보면 쉽게 이해할 수 있는데, 이들은 가족의 구성원이 됨으로써 두 가지 혜택을 본다. 첫째로 소득능력이 큰 가족구성원이 벌어온 소득을 공유할 수 있다. 이는 실제 소득자 이외에 다른 가족구성원들도 가족소득을 동등하게 향유한다는 가정에 따른 것인데 어느 정도 현실을 반영한다. 둘째로는 소비에서의 규모 경제(economies of scale) 효과로 혜택을 본다. 가족을 이룰 경우에는 단독으로 사는 경우보다 작은 소득으로도 주거시설이나 가재도구를 이용할 수 있는 장점이 있는 것이다(Burtless, 2009). 이러한 이유로 개인 소득의 분배상태보다는 가족소득의 분배상태가 평등한 양상을 보이게 된다.

가족단위에서 소득분배는 결혼이나 이혼, 출산을 통해서 가족을 구성하는 가족구조(family structure)의 양상, 부부가구에서 배우자 근로소득이 하는 역할에 큰 영향을 받는다. 이외에도 부부 이외의 여타 가구원의 경제활동참여 등이 영향을 미치나 이들은 부차적인 기능을 하는 것으로 판단되어 여기에서는 검토하지 않는다.[4] 그런데 여러 나라에서 근래에 올수록 부부가구가 줄고 성인단독가구와 한부모가구가 증가하는 변화와 부부가구에서 배우자 근로소득의 역할 변화로 인해 가족의 소득불평등 완화 기능이 약화되고 있다는 우려가 제기되었다(Esping-Andersen, 2009).

우선, 가족의 소득평등화 효과는 부부가구와 단독성인가구와 한부모가구의 상대적 비율에 따라서 달라질 것이다. 결혼을 지연하는 인구가 늘며 혼인률이 감소하고 이혼율이 증가하고, 미혼출산이 증가하면 부부가구는 감소하고 한부모가구와 성인단독가구(single-adult families)가 증가한다. 그리고 이러한 변화는 소득분배 악화로 이어진다(McCall and Percheski, 2010; McLanahan and Percheski, 2008). 특히 저소득층에서 한부모가구와 단독성인가구가 발생하는 경향이 강하다면 가족구조 변화는 분배를 더욱 악화시키는 결과를 낳는다. 서구 연구들을 보면, 한부모가구의 증가를 중심으로 가족구조 변화는 소득분배를 악화시킨 한 요인으로 밝혀졌다(Daly and Vallette, 2006; Martin, 2006; Western, Bloom, and Percheski, 2008; Chen, Forster and Llena-Nozal, 2013).

이렇게 개인들이 부부관계를 형성하여 가구단위로 결합하는 정도에 따라 소득분배양상은 달라지는데, 최종적인 소득분배양상에는 배우자의 근로소득도 중요한 영향을 미친다. 그리고 배우자 근로소득의 역할은 동질혼의 정도와 여성의 경제활동참가양상에 다시 영향을 받는다. 첫째 선별적 혼인(assortative mating)의 증가 문제를 살펴보자. 결혼제도는 남편은 시장 노동을 맡고 아내는 가사와 양육을 담당하는 전문화와 교환(specialization and trading)의 체계에서 배우자들이 모두 가구 경제에 대한 기여에 가치를 부여하는 협동(collaboration)의 체계로 변화를 겪고 있다(Oppenheimer 1994, 1997). 이렇게 결혼 성격이 변화하면서 배우자 선택에서 교육에 따른 선별이 증가하는 현상이 나타나고 그 결과 부부간 근로소득의 상관관계가 증가하는 것으로 이어질 수 있다 (Schwartz, 2010). 그러나 경험적 연구들은 동질혼 증가가 소득불평등 악화에 기여하였는지 여부에 대해서 상반된 결과를 보고하며 효과가 있는 경우에는 그 크기도 크지 않은 것으로 보고하고 있다

4) 여러 세대가 동거하는 세대구성은 노인의 소득분배와 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다. 우리나라 노인 빈곤의 증가에는 노인이 성인자녀와 동거하는 3세대 가구로부터 자녀와 별거하여 가구를 형성하는 노인독립가구화 경향이 매우 중요하게 영향을 미쳤다(Ku and Kim, 2017). 여기에서는 근로연령대 가구를 분석 대상으로 함으로 이에 대해서는 검토하지 않는다.

(Esping-Andersen 2007; Western et. al, 2008; Breen and Salazar, 2011; Breen and Andersen, 2012).

배우자 근로소득에 영향을 미치는 둘째 요인은 여성의 경제활동참여 증가이다. 개념적으로 볼 때 여성 고용 증가는 부부가구 집단 내에서의 소득분배를 변화시키고 성인단독가구와 부부가구 집단 간의 소득격차를 변화시킨다. 또 부부가구 내에서의 소득분배 변화에 한정하여 볼 경우에는 여성고용 증가는 여성배우자 소득의 비중의 변화를 통해서, 여성배우자 사이의 소득분배상태의 변화를 통해서, 그리고 가구주소득과 여성배우자 소득의 상관관계 변화를 통해서 가구소득분배에 영향을 미친다(Treas, 1987). 기존 경험적 연구들은 여성의 경제활동참가가 소득분배에 무시하지 못할 영향을 미친다는 점을 확인하였다. 과거에는 주로 저소득층가구의 여성배우자 경제활동참가가 활발하여 가족 근로소득의 분배를 평등화하는 경향이 있는 것으로 평가되었다. 하지만 근래로 올수록 고소득 가족의 여성배우자들이 저소득 남편의 배우자들에 비해 경제활동참가와 근로소득을 더 늘리는 경향이 강화되었다. 이러한 변화로 인해 여성 경제활동참가 증가가 가족 소득분배을 개선하는지, 악화하는지에 대해서 상당한 논쟁이 진행되고 있다 (Treas, 1987; Cancian and Reed, 1998; 1999; Burtless 1999; Daly and Vallette, 2006). 국내 연구에서도 여성경제활동참가 증가의 영향에 대해 상이한 발견이 보고되었다(구인회, 2006; 이철희, 2008; 여유진 외, 2013; 김수정, 2013; 장지연·이병희, 2013; 최바울, 2013).

이상의 논의를 요약하면 소득분배는 가족특성, 특히 가족구조와 여성경제활동참가와 같은 특성에 작지 않은 영향을 받는다는 것이다. 부부가구가 많고 한부모가구나 성인단독가구가 적을수록, 그리고 여성경제활동이 저소득층을 중심으로 이루어져 가계보조적인 성격이 강할수록 소득분배는 평등하게 이루어지게 된다. 우리나라는 강고한 가부장주의 문화 아래에서 남성생계부양자 모델의 가족이 지배적인 형태를 차지하였다. 게 되었다. 비혼출산을 금기시하는 유교적 전통 아래에서 한부모가구는 적고 부부가구는 많은 등 가족적 유대가 강하였고 여성의 경제활동은 가계보조적인 성격을 강하게 띠어 가족의 소득분배 개선기능이 강했을 것으로 보인다. 앞 장에서 우리나라는 개인의 근로(시장)소득분배가 매우 불평등하지만 가족 근로(시장)소득의 분배는 상당히 평등하다고 했는데 이러한 현상은 우리나라의 가족관계의 특성으로 설명되는 것이다. 이러한 우리나라 가족의 소득분배 기능이 크다는 점은 국가 간 비교를 통해서 알 수 있다.

<표 1> 가구 유형별 인구 비중 분포의 국제 비교, 2010년경

국가/구분	아동부양부부	부양아동 없는 부부	한부모	일인가구 및 기타
한국	42.09	30.93	4.75(5.7)	22.23(21.29)
핀란드	31.47	27.75	6.13	34.65
독일	33.24	24.87	7.98	33.91
스페인	54.42	18.45	7.73	19.4
영국	37.36	25.46	12.29	24.89
미국	36.34	23.26	12.42	27.98

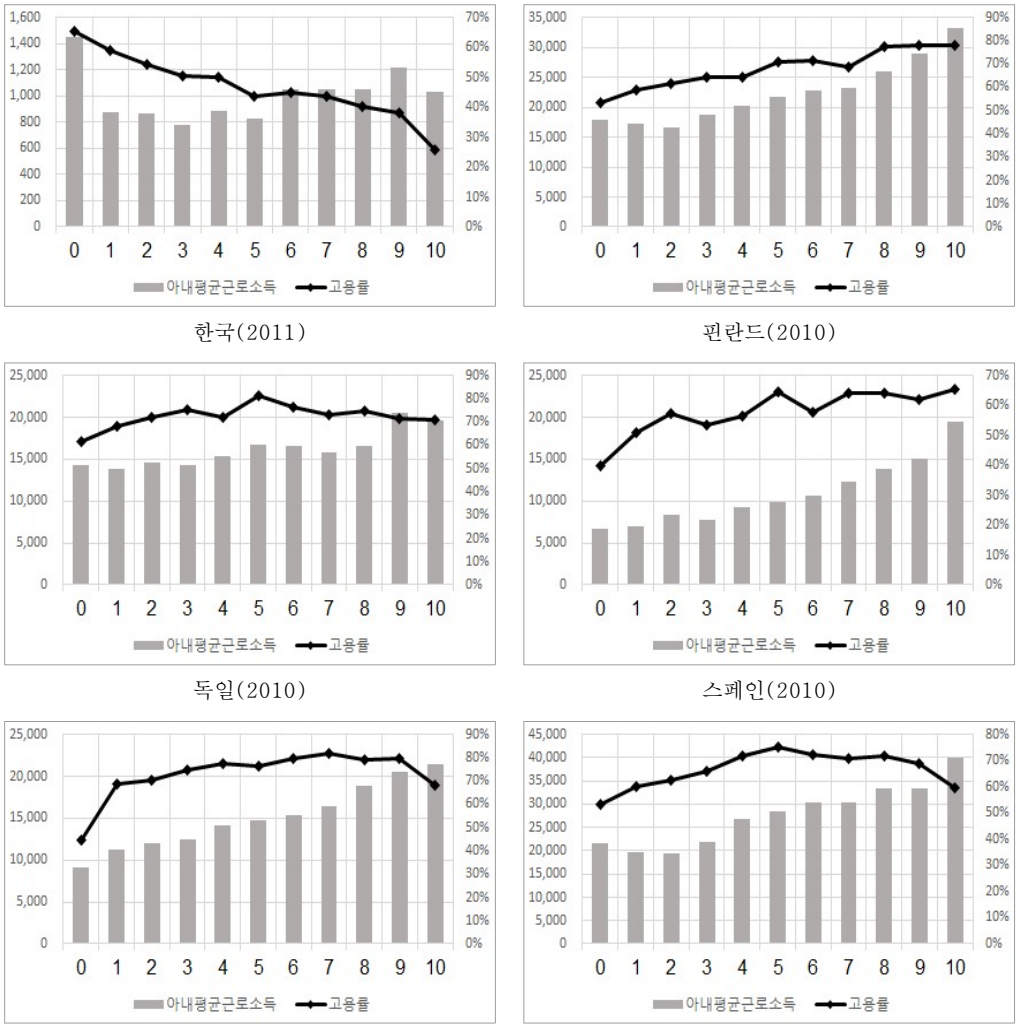
자료 : 2012 가계금융복지조사, Luxembourg Income Study

그럼 가계금융복지조사 자료와 Luxembourg Income Study 자료를 이용하여 2010년경 우리나라의 가족구조와 여성배우자 경제활동을 미국, 영국, 핀란드, 독일, 스페인과 비교하여 보자. 먼저, <표 1>에서는 가족구조 유형별 인구 비중을 비교하였다. 한국은 아동 부양 여부에 상관없이 본 부부가구의 비율이 73%로 가족주의가 강한 유럽남부 국가인 스페인의 72.8%과 유사한 수준이고, 핀란드, 59.2%, 독일, 58.1%, 영국, 62.8%, 미국, 59.6%에 비해서 10%p 이상 크다. 아동을 부양하는 부부가구의 비율도 스페인보다 크게 낮지만, 다른 국가들에 비해서는 높은 수준이다. 이에 비해 한부모가구가 차지하는 인구 비율은 4.8%로 가장 낮은 수준으로 12%가 넘는 미국이나 영국과는 큰 격차를 보인다. 성인단독가구 등의 기타가구 비율은 22.2%여서 핀란드나 독일에 비해서는 크게 낮은 수준이다. 이렇듯 한국의 가족구조는 부부가구의 비율이 높고 한부모가구나 성인단독가구의 비율은 낮은 특징을 보인다.

이렇게 우리나라에서는 개인들이 가구단위로 결합하는 정도가 높아 가족이 소득분배를 개선하는 경향이 컸을 것으로 보이는데, 그 분배 개선의 정도에는 여성의 경제활동참가 양상이 영향을 미친다. 우리나라에서 여성의 경제활동참여율은 그간 꾸준히 증가하였지만, 국제적으로 보면 상당히 낮은 상태이다. 15세 이상 64세 이하의 여성 중 경제활동참가율은 2011년 기준으로 54.9%로서 OECD 평균 61.8%에 비해 크게 낮고, 70%를 넘는 북구나 북미 국가들에 비해서는 더욱 그러하다. 서구의 경험으로 볼 때 이렇게 여성의 경제활동참가가 보편화되지 않은 상황에서는 여성 경제활동참가는 가구주의 낮은 소득을 보완하려는 동기에서 일어나는 경향이 강하다. 따라서 우리나라 여성의 경제활동참가는 가구주 근로소득이 낮은 가구에서 더 높은 비율로 이루어질 가능성이 있고 따라서 가구소득을 평등화하는 방향으로 작용할 것이다.

[그림 4]에서는 한국, 핀란드, 독일, 스페인, 영국, 미국 6개국을 대상으로 하여 남편 소득을 순위별로 10등분하고 각 10분위별로 여성배우자의 고용률과 평균근로소득을 제시하였다. [그림 4]에서 나타나듯이 서구국가들에서는 남편의 소득이 커질수록 여성배우

자의 고용률과 근로소득이 커지는 정적인 상관관계가 뚜렷하게 나타난다. 이에 비해 한국에서는 남편 소득분위가 높아질수록 여성배우자의 고용률이 감소하는 경향이 뚜렷하다. 근로소득의 경우에는 남성소득 최하위분위에서 여성배우자 근로소득이 높고, 6분위 이상으로 가면서 여성배우자 근로소득이 높아지는 양상을 보이나 그 정적인 관계가 서구처럼 뚜렷하지 않다. 이렇듯 한국에서는 여성의 경제활동참가가 저소득층 사이에서 높아 소득분배를 개선하는 역할을 할 것으로 보인다.



한국(2011) 핀란드(2010)

독일(2010) 스페인(2010)

영국(2010) 미국(2010)

자료 : 2012 가계금융복지조사, Luxembourg Income Study

[그림 4] 남성 근로소득 10분위별 여성배우자의 고용률과 근로소득의 국가 간 비교

<표 2> 개인 근로소득 저소득자 비율과 가구 근로소득 빈곤율의 국가 간 비교

국가	가족관계	(a) 개인 근로소득	(b) 가구근로소득	감소분 (a→b)
한국 (2011)	전체	48.96	15.83	67.7%
	가구주	12.19	9.82	19.4%
	배우자	28.35	4.26	85.0%
	기타	8.43	1.75	79.2%
핀란드 (2010)	전체	40.43	22.46	44.4%
	가구주	20.35	16.94	16.8%
	배우자	18.91	5.22	72.4%
	기타	1.18	0.30	74.6%
독일 (2010)	전체	43.81	22.73	48.1%
	가구주	25.39	17.37	31.6%
	배우자	16.53	4.75	71.3%
	기타	1.89	0.61	67.5%
스페인 (2010)	전체	49.90	25.93	48.0%
	가구주	22.81	14.03	38.5%
	배우자	19.66	8.37	57.4%
	기타	7.43	3.53	52.5%
영국 (2010)	전체	46.61	26.25	43.7%
	가구주	22.84	18.68	18.2%
	배우자	21.11	6.57	68.9%
	기타	2.67	1.00	62.6%
미국 (2010)	전체	48.67	25.27	48.1%
	가구주	26.63	16.60	37.6%
	배우자	14.93	5.93	60.3%
	기타	7.12	2.74	61.5%

주 : 1. 분석대상은 근로연령대(25-64세) 가구 내 25-64세 가구원임
2. (a)의 개인근로소득의 저소득 기준선은 중위근로소득의 2/3로 설정함
3. (b)의 가구 근로소득은 가구규모를 반영하여 조정한 소득이고, 빈곤선은 중위소득의 1/2임
자료 : 2012 가계금융복지조사, Luxembourg Income Study

이렇게 우리나라에서는 가족이 가족형성과 여성 경제활동참가를 통해 소득분배를 개선하는 역할이 서구국가들에 비해 컸을 것으로 보이는데, 이를 확인하기 위해 <표 2>에서는 개인 근로소득을 기준으로 구한 저소득자의 비율과 가구 근로소득을 기준으로 구한 저소득자의 비율을 국가 간에 비교하였다. 서구국가들에서는 개인단위 저소득자 중에서 가구주가 다수를 차지하거나 배우자와 비슷한 규모를 차지한다. 이에 반해 한국에서는 가구주의 저소득자 비율은 12.2%로 매우 낮고, 배우자의 저소득자 비율은 28.4%로 높은 수준이다.

그런데 모든 나라에서 저소득 개인 중 가구주는 가구단위에서도 저소득층으로 남는 경

향이 강하고 저소득 개인 중 배우자는 가구단위에서는 저소득지위를 탈피하는 경우가 많다. 특히 한국에서는 주로 여성인 배우자와 기타 가구원들은 가구주의 소득을 공유하는 과정을 통해 다수가 저소득 지위를 벗어난다. 개인 단위에서는 저소득층인 배우자 중 85.0%가 가구 단위에서는 저소득층을 벗어나고 개인 단위에서 저소득층인 기타 가구원도 79.2%가 가구단위에서는 저소득 지위를 벗어난다.

이러한 개인 근로소득 분포와 가족 근로소득 분포를 국가 간에 비교하는 예시적 분석에 따르면 우리나라에서는 개인 근로소득의 분포가 매우 불평등하게 이루어져 있으나, 개인들이 가족 단위로 결합하는 정도가 높고 여성배우자 소득이 남성가구주 소득격차를 완화하는 기능도 상대적으로 강하여 가족이 소득불평등을 크게 완화하고 저소득층을 줄이는 역할을 한 것으로 보인다.

2. 소득분배악화와 가족 변화의 관계

앞 절에서는 소득분배에서 가족이 하는 역할을 검토하여 우리나라에서는 가족이 소득분배를 개선하는 기능이 매우 강하게 작용하고 있음을 보였다. 그렇다면 이러한 가족의 소득분배기능은 앞으로도 지속가능할까? 이를 보기 위해서는 1990년대 중반 이후 소득분배가 악화하는 시기에 가족의 역할이 어떠했는지를 살펴보는 것이 필요하다. 이 절에서는 25-64세의 근로연령대 가구주가 있는 가구를 대상으로 1990년 중반 이후 한국의 소득분배 변화에서 가족의 소득분배기능이 어떠한 변화를 겪었는지를 분석한다.

먼저, 근로연령대 가구의 가족소득분배상태가 1996년에서 2011사이에 어떤 변화를 겪었는지를 살펴보는 것으로부터 시작하자. 가족소득은 가구주와 배우자의 근로소득을 합한 것으로 정의하기로 한다. 이는 가족 변화와 소득분배악화의 관련을 분명하게 보기 위해서이다. 그런데 가족소득을 이렇게 정의할 경우 다른 가구구성원의 소득이나 재산소득, 정부의 소득이전 등이 가족소득에서 제외되게 되는데, 근로연령대 가구의 경우에는 이들 소득의 비중이 크지 않기 때문에 소득분배상태를 파악하는 데에서도 큰 차이가 나지는 않을 것으로 보인다.

<표 3>을 보면 대상가구에서 근로소득 중위값은 1996년 1767만원에서 2011년 2000만원으로 증가한 것을 알 수 있다. 중위소득은 1990년대 후반 아시아 외환위기의 기간 감소했다가 2000년대를 거치며 다시 증가세를 보였다. 이렇게 중위소득은 증가하였지만 소득분배는 악화되었다. 이 기간 소득불평등도가 크게 악화되었음을 알 수 있다. 상위소득층에서의 변화에 민감한 불평등지수인 변이계수는 0.74에서 0.91로 증가하였고, 중간층 사이의 변화에 민감한 지니계수는 0.33에서 0.40으로 증가하였다. 빈곤율도 1996년 14.4%에서 2011년 19.0%로 크게 증가하여 하위소득층의 지위가 크게 하락하였음을 알 수 있다.

<표 3> 가구근로소득 분배의 추이

(만원/년)

지표/연도	1996	2011
중위소득	1,767.53	2,000.00
변이계수	0.74	0.91
지니계수	0.33	0.40
빈곤율	14.37	18.99

주 : 1. 분석사례는 1996년 20,915 가구, 2011년 14,522 가구이며 표본가중치를 적용, 분석함
2. 가구근로소득은 가구주 및 배우자 근로소득의 합을 전체 가구원수로 균등화하였으며, 1996년 소득은 소비자 물가지수(CPI)를 사용하여 2011년 물가로 조정함
자료 : 1996 가구소비실태조사, 2012 가계금융복지조사 자료

이러한 가구근로소득 분배의 악화 추이를 설명하는 중요한 요인으로는 우선 남성 근로소득의 분배변화를 생각할 수 있다. 다수의 남성이 가구주로서 가구의 주 소득원으로서 역할을 하였기 때문이다. <표 4>의 첫 번째 패널에서는 분석대상 가구의 남성을 대상으로 1996년과 2011년의 근로소득 분배 상태를 살펴본 결과를 제시하였다. 이 기간 남성근로소득의 증가 정도는 미미하여 중위소득 수준이 연 3000만 원 정도에서 정체되어있다. 남성근로소득이 가구근로소득에 비해 높은 수준으로 나타난 것은 남성근로소득은 개인소득으로 제시한 반면, 가구근로소득은 가구규모를 반영하여 조정한 소득으로 제시하였기 때문이다. 이 기간 변이계수는 0.78에서 0.99로, 지니계수는 0.34에서 0.41로 증가하여 불평등악화 추이가 가구소득에서 나타난 양상과 상당히 유사하다. 빈곤율 변화도 가구근로소득의 경우와 유사하여 15.2%에서 17.4%로 증가하였다.

<표 4>의 나머지 패널에서는 1996년과 2011년 시기 주요한 가족특성에 대한 통계치를 제시하였다. 우선, 분석대상 가구의 가구주 혹은 배우자인 여성을 대상으로 구한 경제활동참가율을 보자. <표 4>에 따르면 여성의 경제활동참가율은 1996년 48.8%에서 2011년 53.2%로 4.4%p 정도 증가하였다. 가구주 여성의 경우에는 1996년 82.8%로 이미 매우 높은 수준을 보였으나 2011년까지 다시 2.9%p 정도 증가하였다. 배우자 여성의 경우에는 1996년 41.4%의 낮은 참가율을 보였고 2011년까지 3.4%p 정도의 증가를 보였다. 배우자 여성 경제활동참가의 수준이나 증가 정도는 서구 국가들에 비해 상당히 낮은 상태임을 알 수 있다.

이 기간 가족구조의 변화는 매우 현저하였다. 부부가구는 줄어들고 단독성인가구(한부모가구 포함)는 늘어나는 가족구조의 변화가 두드러진다. 1996년에는 부부가구가 81.9%를 차지하였고 성인단독가구는 18.1%를 차지하였다. 그런데 2011년에는 부부가구는 72.7%로 줄었고 성인단독가구는 27.3%로 늘었다. 또 부부가구 내에서의 변화도 현저하였다. 불과 15년의 기간에 아동(19세 이하)을 양육하는 부부가구의 비율은 62.7%에서 46.1%로 16.6%p 줄었고 아동 없는 부부가구가 19.1%에서 26.6%로 7.5%p 늘었다. 부

부가구의 축소, 특히 아동을 부양하는 부부가구의 축소로 요약되는 이러한 가족구조의 변화는 결혼과 출산을 지연하거나 포기하는 인구가 늘어나는 세태를 반영하는 것이다. 이는 여성의 독립적인 경력추구가 강화되면서 전통적인 남성생계부양자 가족모델이 힘을 잃고 가부장주의적 가족규범도 약화되고 있음을 보여주는 것이다. 이제 개인 근로소득 분배 악화를 완화하는 가족의 역할이 과거와 같이 지속될 것을 기대하기는 어려움을 시사한다.

<표 4> 가족소득분배와 관련된 가족 특성

구분/연도	1996	2011
남성 근로소득 (만원/년)		
– 중위소득	2,964.24	3,000.00
– 변이계수	0.78	0.99
– 지니계수	0.34	0.41
– 빈곤율	15.21	17.37
여성 경제활동참가율	48.75	53.21
– 가구주만	82.75	85.67
– 배우자만	41.37	44.75
가족구조	100.00	100.00
– 아동부양 부부	62.70	46.14
– 아동미부양 부부	19.18	26.55
– 단독 남성가구주	7.32	12.37
– 단독 여성가구주	10.80	14.93
가구주 특성		
교육수준	100.00	100.00
– 고졸 미만	30.55	17.76
– 고졸	41.83	36.78
– 대입(전문대포함) 이상	9.20	14.69
– 4년제 대졸 이상	18.42	30.78
연령	100.00	100.00
– 25~29세	10.52	3.78
– 30~39세	37.51	24.51
– 40~49세	28.46	34.37
– 50~64세	23.51	37.35

주 : 1. 분석사례는 1996년은 20,915 가구이며, 2011년은 14,522 가구임
2. 분석대상은 근로연령대(25-64세) 가구주 및 배우자로 하였으며, 표본가중치를 적용, 분석함
3. 남성근로소득은 가구주 또는 배우자 지위 관계없이 남성안 경우의 근로소득을 의미하며, 2011년 가격으로 조정함. 분석사례는 1996년 18,653 가구이며, 2011년 12,363 가구임

자료 : 1996 가구소비실태조사, 2012 가계금융복지조사 자료

가구주 특성도 큰 변화를 보였다. 고졸미만 학력자가 크게 줄었고 대신에 4년제 대졸자가 12.4%p 증가하였다. 한편 가구주 연령은 크게 고령화되어 50대 이상이 13.8%p나 증가하였고 40대 미만은 20%p 가까이 감소하였다. 학력 수준의 향상은 소득분배 개선의 요인으로 작용할 가능성이 있으나 고령층의 증가로 요약되는 연령의 변화는 소득분배를 악화하는 요인으로 작용할 것으로 보여 가구주 특성 전체의 변화에 대해서는 예상하기가 어렵다.

이제 이러한 가족의 변화는 1990년대 중반 이후 소득분배 악화에 어떤 영향을 미쳤는지 실증분석으로 넘어가 보자. 여기에서는 1996년과 2011년의 두 시점 사이의 가구근로소득분배 악화에 여성 경제활동참가 증가와 가족구조 변화가 미친 영향을 중심으로 살펴보며, 이와 함께 남성 근로소득 불평등 변화와 가구특성 변화가 미친 영향을 분석한다. 불평등 요인을 분해한 국내 연구 중 일부는 남성 근로소득 불평등 변화가 소득불평등 악화의 주요 요인이고 배우자 경제활동이 불평등 완화에 기여하였다는 발견을 보고하였다(강신욱·김현경, 2016; 장지연·이병희, 2013). 다른 연구는 고령화 요인을 강조한다(홍석철·전한경, 2013). 여기에서는 남성근로소득, 여성 경제활동, 가족구조, 가구주의 연령과 교육수준 등 각 요인들의 변화가 분석 기간 동안의 소득분배 변화에 미친 기여도를 평가한다. 이를 위해 본 연구에서는 관찰된 소득분배 추이와 분석대상인 특정 요인만 변화하지 않은 가상적 상황(counterfactual)에서의 소득분배추이를 비교하는 방법을 이용한다.

두 시기 사이 가구단위 소득분배 변화에서 중요한 영향을 미치는 요인으로는 남성 근로소득 분배 변화를 꼽을 수 있다. 가구주 남성 근로소득 분배 변화의 영향을 보기 위해서는 우선 다른 모든 요소는 2011년 실제 소득분배 상태와 같지만 남성 근로소득 분배는 1996년 상황을 따른다고 가정한 가상적 소득 자료를 구성한다.[5] 다음으로 이렇게 구축된 가상적 자료의 소득분배 상태와 2011년의 실제 소득분배의 차이를 구한다. 이 소득분배 차이분이 1996년과 2011년 소득분배의 전체 차이 중 차지하는 비율이 남성 근로소득 불평등 변화가 전체 소득분배 변화에 기여한 정도를 나타낸다.

다음으로 여성경제활동 참가 증가가 1996년과 2011년 사이 소득분배 변화에 미친 기여분을 분석한다. 또 2011년 상황에서 남성 근로소득 불평등만 1996년 상태로 바꾼 가상적 소득분배와 여기에 추가하여 여성 경제활동참가까지 1996년 상태로 변화시킨 가상적

5) 2011년의 남성 근로소득 분배가 1996년 상황을 따르는 자료의 구축은 서열 유지 교체법(rank preserving distributional exchange)을 이용한다(Burtless, 1999). 이 방법에서는 1996년과 2011년 양 시기 가구주 남성의 소득서열을 구하고 2011년 특정 순위에 있는 가구주 남성의 소득을 1996년 해당순위 가구주 남성의 소득으로 교체하는 방식으로 두 시기의 가구주 남성 소득분배 상태를 조정한다.

소득분배의 차이가 여성 경제활동참가 증가의 영향을 나타낸다. 또 2011년 상황에서 남성 근로소득 불평등과 여성 경제활동참가만을 1996년 상태로 변화시킨 가상적 소득분배와 여기에 추가하여 가족구조까지 1996년 상태로 변화시킨 소득분배의 차이를 가족구조 변화의 영향으로 본다. 그리고 2011년 상황에 남성 근로소득 불평등과 여성 경제활동참가, 가족구조를 1996년 상태로 조정한 가상적 소득분배와 여기에 가족특성까지 1996년 상태로 조정한 후 소득분배의 차이를 가족특성 변화의 영향으로 본다.[6] 마지막으로 2011년 상황에 남성 근로소득 불평등과 여성 경제활동참가, 가족구조, 가족특성을 1996년 수치로 조정한 가상적 소득분배와 1996년의 실제 소득분배의 차이를 네 가지 요인 이외의 나머지 관찰되지 않은 요인들의 영향으로 본다.

이제 이러한 분석방법을 1996년과 2011년의 두 시점 자료에 적용하여 분석한 결과를 살펴보자. <표 5>에서 첫째 열에서는 이 관찰 기간 동안의 변화분 전체를 제시하였고 나머지 열에서는 각 요인들의 기여분과 전체 변화분 중 기여분의 비율(각 괄호 안의 수치)을 제시하였다. 마지막 열에는 소득분배 변화분 중 이들 요인으로 설명되지 않은 부분을 제시하였다.

먼저, 남성근로소득이 미친 영향을 보면, 가구 근로소득 중위값 증가분의 66%를 설명하여 가구소득증가에 크게 기여하였음을 알 수 있다. 하지만 남성근로소득은 변이계수 변화의 43%, 지니계수 변화의 53%, 빈곤율 변화의 52%를 설명하는 등 이 기간 소득분배 악화에도 가장 크게 기여한 요인으로 나타났다. 다음으로 최근 연구들에서 논란을 보인 여성의 경제활동참가 증가는 이 기간 사이에 중위 가구소득을 9% 정도 증가시킨 한편 소득분배를 개선하는 영향을 미친 것으로 나타났다. 변이계수의 경우에는 전체 변화분의 18%를 감소시키는 영향을 미쳤고, 지니계수는 전체 변화분의 4%를 감소시키고 빈곤율에서는 전체 변화의 12%를 감소시키는 영향을 미쳤다.

6) 본 연구에서 여성 경제활동참가 증가, 가족구조 변화, 가구주 특성 변화 등의 가족특성이 소득분배 변화에 미친 기여도를 평가하기 위해서는 각 특성요인이 변화하지 않은 가상적 상황에서의 소득분배를 구성해야 한다. 이를 위해서 각 년도에 해당 특성요인이 발생할 조건확률(conditional probability) 추정하고 두 연도 사이에 조건확률을 조정하는 방법을 이용한다. 경제활동참가는 가족구조와 가구주 특성의 조건확률로, 가족구조는 가구특성의 조건확률로 추정하였다. 이에 대해서는 DiNardo, Fortin and Lemieux(1996), Daly and Valletta(2006)를 참조하였고 Ku, Lee, Lee and Hahn(unpublished)에서 자세한 설명을 제시하였다.

<표 5> 가구근로소득 분배 변화의 요인분해, 1996-2011.

지 표	총 변화량	영향요인				
		남성 근로소득	여성 경제활동	가족구조	가구주 특성	나머지
중위소득	232.469	153.519	20.982	-35.844	132.135	-38.323
		(0.66)	(0.09)	(-0.15)	(0.57)	(-0.16)
변이계수	0.174	0.075	-0.031	0.021	0.079	0.029
		(0.43)	(-0.18)	(0.12)	(0.45)	(0.17)
지니계수	0.075	0.040	-0.003	0.022	0.013	0.003
		(0.53)	(-0.04)	(0.30)	(0.17)	(0.03)
빈곤율	4.620	2.390	-0.550	2.700	0.230	-0.150
		(0.52)	(-0.12)	(0.58)	(0.05)	(-0.03)

주 : 1. 분석사례는 1996년은 20,915 가구이며, 2011년은 14,522 가구임. 표본가중치를 적용, 분석함
2. 가족구조는 '아동부양 부부가구, 아동미부양 부부가구, 단독 남성가구주가구, 단독 여성가구주가구'의 4가지로 구분하였고, 가구주 특성은 가구주의 연령과 교육수준을 교차하여 구성함
자료 : 1996 가구소비실태조사, 2012 가계금융복지조사 자료

가족구조 변화는 소득증가에 부정적인 영향을 미치고 소득불평등과 빈곤 증가에 큰 영향을 미친 요인으로 나타났다. 변이계수 증가의 12%를 설명하였지만, 지니계수 변화의 30%, 빈곤율 변화의 58%를 설명하여 중간층 이하 집단의 소득분배를 악화시키는 데에 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 성, 연령의 가구주 특성 변화는 중위소득을 증가시켰지만 소득분배는 악화시키는 요인으로 작용한 것으로 보인다. 중위소득 증가의 57%를 설명하였는데 이는 주로 교육수준의 향상을 반영한 것으로 짐작된다. 한편 가구주 특성변화는 변이계수 증가의 45%를 설명하였으나 지니계수 변화에는 17%, 빈곤율 변화에는 5%의 영향을 미쳐 상대적으로 고소득층 사이의 소득분배에 영향을 미친 것으로 보인다.

이상의 네 가지 요인들은 가구근로소득 중위소득과 분배 변화의 대부분을 설명하였다. 설명되지 않은 부분들이 중위소득의 경우 -16%, 변이계수의 경우 17%, 지니계수의 경우 3%, 빈곤율은 -3%로 대체로 낮은 수준을 보였다.

지금까지의 분석을 통해서 지난 1990년대 중반 이후의 소득분배 변화에는 남성근로소득 악화와 연령, 교육수준 등의 가구주 특성 변화가 중요한 악화요인으로 작용하였음을 알게 되었다. 한편 여성의 경제활동참가 증가는 다소나마 소득분배를 개선하는 방향으로 작용하였지만, 성인단독가구의 증가와 부부가구의 감소로 특징지어지는 가족구조의 변화는 소득분배를 상당히 악화하는 방향으로 작용하였다. 이 두 가지 가족특성의 변화를 비교하면 가족구조 변화의 영향이 더 큰 것으로 나타나서 이 시기에 가족 변화가 소득분배를 악화하는 방향으로 작용하였다고 볼 수 있다. 이러한 발견을 앞 절의 분석과 관련지어

보면, 우리나라에서 강력한 가부장주의 문화에 기초한 남성생계부양자 모형이 지배적인 가족 관계는 산업화 시기 소득분배를 개선하는 강력한 기능을 하였지만 이제 이러한 가족 관계가 약화되면서 그 소득분배 개선기능도 약화되고 있다는 결론에 이르게 된다.

Ⅳ. 결론을 대신하여 : 소득분배악화와 사회정책의 과제

우리나라에서는 1960년대에서 1980년대에 이르는 산업화 시기 중 많은 기간, 특히 1980년대에는 소득분배가 개선되고 모습을 보였지만, 1990년대 이후에는 소득분배 악화가 매우 급속하게 진행되었다. 본 연구는 근로연령대 가구를 대상으로 하여 노동시장과 가족의 역할에 초점을 맞추어 이러한 소득분배악화의 요인을 밝히고자 하였다.

1990년대 중반 이후 소득분배악화에는 무엇보다도 노동시장에서 이루어진 개인 근로소득 분배가 크게 악화된 점이 중요하게 작용하였다. 학력 간 임금격차의 증대와 함께 중소기업과 대기업 사이의 임금격차 확대, 비정규 고용의 확산 등으로 인한 노동시장의 분절화가 개인 근로소득 분배 악화에 영향을 미쳤다. 1990년대 전반을 거치면서 개인 근로소득 분배 추이는 개선에서 악화로 반전하게 되는데 여기에는 대기업들의 경영전략이 외형적 성장추구에서 단기적 비용절감으로 변화한 것이 크게 작용한 것으로 보인다. “대기업들이 품질에 중요한 영향을 미치는 핵심공정에서만 직접 고용을 유지하고, 인건비가 관건이 되는 범용 공정은 중소 하도급 업체에 외주를 주는 간접 고용방식으로 전환하게 된 것이 대기업-중소기업 간 격차와 노동시장의 이중구조를 심화시켰다”(김상조, 2015). 이러한 경영전략 변화는 정부의 세계화 추진과 맞물려 진행된 것으로 당시부터 임금격차 증대를 억제하는 정부의 임금규제기능이 힘을 잃었고 노동시장 유연화가 유행어로 등장하였다. 이러한 변화의 결과 우리나라에서는 서구처럼 상위소득층 사이의 임금격차가 증가하였을 뿐만 아니라 하위소득층의 지위가 심각하게 하락하였다.

우리나라에서 가족은 개인 근로소득을 결합하는 과정을 통해 소득분배를 개선하는 역할을 하였다. 가부장주의적 남성생계자모델이 가족의 지배적인 형태로 정착하면서 서구와는 달리 한부모가구의 비율은 작고 부부가구의 비중이 높은 가족구조가 유지되었으며, 여성 경제활동참가는 저소득층 중심으로 이루어져 가족단위의 소득분배실태는 개인단위의 소득분배보다 훨씬 평등한 양상을 띠었다. 그러나 1990년대 중반 이후로는 이러한 가족적 유대의 소득분배기능도 약화되는 경향이 있어 소득분배악화에 기여하였다. 성인단독가구 증가로 특징지어지는 가족구조의 변화는 소득분배를 크게 악화시키는 요인으로 작용하였음이 확인되었다. 여성경제활동참가 증가의 영향에 대해서는 국내 연구에서 상

이한 발견이 보고되어왔다(구인회, 2006; 이철희, 2008; 여유진 외, 2013; 김수정, 2013; 장지연·이병희, 2013; 최바울, 2013). 본 연구의 결과는 우리나라에서 여성 경제활동참가는 소득분배를 개선하는 요인으로 작용하였고, 1990년대 중반 이후 여성 경제활동참가 증대도 소득분배를 다소간 개선하는 방향으로 작용하였음을 보여준다.

그런데 이러한 가족 변화의 분배 효과는 근로연령대 가구에 국한된 것으로서 노인가구를 포함할 경우 그 효과의 양상은 크게 달라진다. 지난 20여 년 간 노인의 세대구성에서 놀라운 변화가 일어났다. 인구센서스에 따르면 1995년에는 노인 중 65% 정도가 성인자녀와 동거상태에 있었으나 2010년에는 그 비율이 31%로 줄어들었다. 반면에 노인 독거가구의 비율은 16%에서 34%로 크게 늘었다(통계청, 2014). 이러한 노인의 세대구성 변화는 노인빈곤 악화의 주요한 원인이었다(Ku and Kim, 2017). 이러한 노인의 가족 변화를 근로연령세대의 가족 변화와 함께 생각할 경우, 우리 사회에서의 가족 변화가 소득분배에 미친 영향은 대단히 큰 것임을 알 수 있다.

소득분배 추이에는 노동시장과 가족 이외에도 정부의 정책이 큰 영향을 미칠 수 있다. (본 연구의 분석에 포함하지는 않았지만, 여기에서는 정부 정책의 영향을 더욱 확연하게 보기 위해 노인 소득분배와 관련된 정책까지 포함하여 살펴보자.) 다른 동아시아국가들처럼 한국은 역사적으로 복지지출에 매우 인색하였다. 동아시아에서는 제2차 세계대전 이후 냉전적 국제질서 하에서 보수적 엘리트들은 권위주의적 국가기구를 통해 노동자세력을 극단적으로 배제하고 농지개혁 등으로 소농세력을 통합하는 전략으로 지배체제를 구축하였다. 이러한 경험은 같은 시기에 서구 국가들에서 노동조합과 사회민주주의정당이 권력지분을 크게 차지하여 복지국가를 본격적으로 발전시킨 역사와 대비되는 것이다. 한국은 가부장주의적 남성 생계부양자 모델이 강고하게 자리 잡은 가족 관계 위에서 권위주의적 정부가 노동배제전략을 토대로 한 재벌대기업 중심의 산업화를 추진하였고, 이러한 과정에서 발전주의적 보수주의 복지체제의 토대가 마련된다.[7] 이러한 보수주의 복지체제는 1980년대 후반 민주주의로의 이행을 계기로 변화하기 시작하였다. 특히 외환위기를 맞은 1990년대 후반 이후 개혁적 정부들은 국민연금, 건강보험, 실업급여 등 사회보험을 확충하였으며, 국민기초생활보장제도 등의 도입을 통해 빈곤층에 대한 지원에도 노력을 기울였다. 또 지난 10여 년 간에는 기초노령연금의 도입과 기초연금으로의 개편, 장기요양보험의 도입과 영유아보육서비스에 대한 재정지원의 확대 등으로 소득보장과 사회서비

7) 이 보수주의 복지체제는 보수적 지배세력이 소농, 자영자 등 중간층을 통합하고 노동자를 배제한 세력관계 위에 서있다는 점에서 보수층과 노동자가 경쟁, 연합과정에서 형성된 유럽 보수주의체제와 다르다. 또 유럽의 보수체제가 조합주의적 기초 위에서 관대한 복지급여를 발전시킨 것과는 달리, 한국의 보수적 복지체제는 발전국가 주도로 성장주의적 정책을 유지한 특성을 보인다.

스 확충을 계속하였다. 그러나 여전히 사회보장의 수준이 미흡하고, 사회보장의 확대가 안정된 고용부문의 노동자를 중심으로 이루어져 노동시장 주변부의 노동자들은 사회보장에서 배제되는 사회보장의 양극화가 극복되지 못하였다. 이와 함께 의료, 교육, 주거 등 시민의 평등한 기본권이 보장되어야 할 필수적 소비영역에서 계층 간 격차가 확대되었다. 시민의 주거안정은 부동산경기 활성화 정책의 희생양이 되었다. 불평등이 증대하고 빈곤이 악화되었으며 저출산이 지속되고 자살률이 치솟았다.

무엇이 문제였는가? 무엇보다도 그간 정부의 사회지출이 빠르게 늘었음에도 불구하고 시민의 삶의 질을 개선하기에는 턱없이 모자란 것이었음에 대해 뼈아픈 반성이 필요하다. Ⅱ장에서 보았듯이, 우리나라는 가구의 시장소득 분배에서는 국제적으로 보아 매우 평등한 편이나 정부의 재분배 기능이 매우 미흡하여 가처분소득의 분배에서는 불평등한 나라로 되었다. 이러한 미약한 재분배 기능은 공적 노령연금과 실업급여, 건강보험, 국민기초생활보장제도 등 핵심적인 소득보장제도를 적극적으로 확장하지 못하여 생긴 것으로 보아야 할 것이다. 이러한 점에서 볼 때 기초연금의 급여인상과 국민연금 개선, 실업급여 개혁, 건강보험 보장성 강화, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준의 폐지 등 새 정부가 천명한 정책과제는 매우 적절한 것으로 판단된다.

그런데 이러한 정부 재분배 기능의 강화를 추진하는 데에서 원칙적 방향을 세우는 것이 중요하다. 보편/선별주의 논쟁, 보육지원의 확대, 기초연금 확장 등을 둘러싼 논란을 통해 공공부조를 통한 빈곤해소만이 아니라 중산층의 욕구충족을 위한 정부의 역할 확대가 중요함을 확인하였다. 이러한 소득보장 욕구를 충족하는 데에서 기존의 사회보험 확충노력은 한계를 보였고 보육지원, 기초연금, 새로 도입되는 아동수당 등 조세에 기반한 보편주의적 제도가 큰 지지를 얻었고 그 효과도 일부 확인되고 있다(Lee, S.H., Ku, I. and S. B, 2017). 이러한 보편적 제도는 기존의 이중화된 노동시장에서 안정된 고용상태에 있는 근로자층에 혜택을 집중하고 주변부문 노동자는 혜택에서 배제되는 기존 사회보험에 비해 더 형평성 있는 접근으로 볼 수 있다. 그러나 이렇게 확장된 보편적 제도가 사회보험 기능을 대체할 것으로 기대해서는 안된다.[8] 소득비례적 사회보험의 확충으로 중산층의 욕구 충족을 공적 제도에서 통합적으로 해결한 유럽 복지국가들이 불평등 완화에 성공한 경험을 유념할 필요가 있다. 사회보험의 보장성을 높이고 사각지대 해소로 사회보장의 이중화를 완화하여 중산층의 소득보장 욕구를 공적인 영역에서 충족하는 것이 매우 중요하다(김연명, 2015).

8) 최근 활발히 논의되고 있는 기본소득방안은 사회보험 중심의 기존 복지국가를 극복하는 미래지향적 패러다임으로서 주목되고 있다. 하지만 “부분적 기본소득”과 같은 기본소득의 단계적 도입방안에서도 사회보험의 지속을 전제하고 있다는 사실 또한 이 점을 보여준다(서정희 외, 2017).

아울러 의료, 교육, 돌봄 등 기본권의 평등이 실현되어야 할 영역에서 공공의 역할을 강화하여 국민의 지출 부담을 줄이면서 질 높은 서비스를 제공하기 위한 노력도 병행되어야 한다. 지금까지 정부는 서비스 제공은 민간을 통해서 하고 정부는 재정지원을 하는 일종의 민관협력을 통해서 시민의 욕구에 대응하였다. 이러한 민관협력적 서비스 확장은 때로는 일자리 창출의 수단으로, 때로는 사회투자적 정책으로 정당화되곤 하였다(이혜경, 2015). 그러나 정부의 재정지원 수준이 미흡한 상황에서 이러한 민관협력방식은 공공 개입의 소극적인 형태로서 영세한 서비스 제공자에 의존한 전달체계로 귀결되었고, 시민부담의 증가와 서비스 질의 하락, 사회적 비용의 상승으로 이어지기 쉽다. 공공에서의 직접적인 서비스 제공을 대폭 늘려 전달체계를 재편하고 서비스 질을 높이는 노력을 미룰 수 없다. 주거의 영역에서는 시민의 주거안정을 위해 주택시장에 대한 공적 규제를 강화하여 주거권을 실현하는 방향에서 추진되어야 한다.

이러한 소득보장제도의 개선이 지속되기 위해서는 공평과세 정착과 증세를 통해 재정을 확충하는 것이 필수적이다. 지난 시기 소득보장제도의 확충이 미진했던 데에는 재원마련의 어려움이 기본적인 제약요인으로 작용하였다. 산업화 기간 정부는 대기업 중심의 재정과 조세 체계를 정착시켰고, 기업은 물론 자영자 등 중간층에 대해서도 감세 지원으로 공적 복지지출 확대를 대신하는 전략을 취하였다. 이러한 감세전략은 노동 배제적 발전주의 전략과 궤를 같이하는 것이고 강력한 노동자세력을 기반으로 한 유럽의 복지국가전략과 대비되는 것이다. 지난 20여 년 간 복지확충에도 불구하고 이러한 감세전략에는 별 변화가 없었고 그 결과 세금과 사회보장기여금의 합이 국내총생산에서 차지하는 국민부담률 수준이 국제적으로 매우 낮은 수준이다(강병구, 2015). 이렇게 감세전략에 변화가 없는 한 복지확충 또한 중간층의 욕구를 제한적으로 충족하는 것 이상으로 진전하기는 어렵다. 이렇게 낮은 조세부담이 정착된 우리나라에서 증세와 복지지출의 동시적 확대는 노동에 기반한 복지로의 전환과 맞물려 진행될 과제로 남아있다.

정부의 재분배기능 개선노력과 함께 시장소득의 분배 개선을 위한 정부의 역할도 강조될 필요가 있다. 본 연구의 분석은 그간 우리나라에서 소득분배 개선에 큰 역할을 하였던 가족의 기능이 약화되고 있음을 보여주었다. 이렇게 기능이 약화하고 있는 가족에 대해서 정부는 여러 지원정책을 통해 영향을 미칠 수 있다. 여성경제활동참가를 지원하는 정책은 소득분배개선에 도움이 될 것이다. 공공의 보육지원을 확대하는 것은 특히 저소득층 여성의 경제활동참가를 지원하는 효과적인 정책이 될 것이다. 또한 다양한 가족정책은 가족의 형성과 지속을 도와 소득분배개선에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 하지만, 정부의 가족정책의 효과에 대해서는 그 한계를 인정하는 것이 필요하다. 단독가구 증가 등 여러 가지 가족 변화는 사회 환경과 가치의 변화를 반영한 것으로서 정부의 정책만으로 역전시키

는 데에는 한계가 있기 때문이다.

따라서 시장소득 분배개선을 위해서는 개인 근로소득의 분배 개선을 위한 정부의 노동시장 개입이 더 중요하다. 지난 20년간 정부는 노동시장 이중구조화를 차단하기 위한 개입에 대해서 매우 소극적이었다. 대기업과 중소기업의 임금격차 축소나 비정규 고용 제한, 최저임금 인상의 요구는 비용효율성을 추구하는 대기업의 단기적 이익추구 전략과 그를 추수하는 정부의 성장주의 논리에 의해 희생되곤 하였다. 특히 규제완화 등 재벌기업 중심의 성장정책이 지속되면서 경제력 집중은 심화되었고 대기업과 중소기업간 양극화와 노동시장의 이중구조를 고착되었다(김상조, 2015). 이렇게 고임금의 안정된 일자리로 이루어진 대기업 부문과 저임금의 불안정한 일자리로 이루어진 부문으로 노동시장이 분절된 상태에서 근로소득분배의 급속한 악화가 진행되었다.

이제 우리나라가 민주주의로 이행을 한지 한 세대가 지났다. 민주주의 정치를 통해 산업화 시기를 지배한 노동배제적 권위주의체제는 과거의 유물이 되었지만, 민주주의의 발전이 사회경제적 차원으로 확장되었는가에 대해서는 부정적인 평가가 지배적이다. 무엇보다도 지난 20여 년 간 민주주의 정부 하에서 불평등이 악화되는 모순적 현상이 지속되었다. 재벌대기업으로의 경제력 집중과 대기업과 중소기업의 양극화 구조가 재생산되었고, 노동시장의 분절화가 심화되었고 복지체제의 보수주의적, 발전주의적 성격에서도 본질적인 변화가 이루어지지 않았다. 이러한 그간의 경험은 지난 20년 동안의 민주주의를 "보수적 민주주의", "노동 없는 민주주의"로 규정한 한 정치학자의 진단에서도 확인된다(최장집, 2015). 노동에 기반한 복지국가를 통해서 노동과 자본 사이의 균형적 자원분배와 중소기업과 대기업 간의 균형성장을 이루어 불평등의 재생산 구조를 개혁하는 것이 우리의 과제로 남아있다.

[참고문헌]

강병구, 2015, "불평등 해소를 위한 세제 개혁", 이정우·이창곤 외, 『불평등 한국, 복지국가를 꿈꾸다』, 서울: 후마니타스.

강신욱·김현경, 2016, "한국의 소득불평등과 빈곤율 변화의 요인별 기여도 분석-1999년과 2008년의 비교", 『한국경제의 분석』, 22(2): 1-31.

구인회, 2006, 『한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장정책의 과제』. 서울: 서울대출판부.

김낙년·김종일, 2013, "한국 소득분배 지표의 재검토", 『한국경제의 분석』, 19(2): 1-50.

김민성·김영민, 2012, "임금불평등의 변화요인 분해", 『한국경제연구』, 30(3): 73-101.

김상조, 2015, “재벌개혁이 경제민주화의 출발점”, 이정우·이창곤 외, 『불평등 한국, 복지국가를 꿈꾸다』, 서울: 후마니타스.

김연명, 2015, “복지국가, 불평등 해소의 대안인가?”, 이정우·이창곤 외, 『불평등 한국, 복지국가를 꿈꾸다』, 서울: 후마니타스.

김영민·김민성, 2013, “여성 임금근로자의 임금불평등과 최저임금”, 『고용직업능력개발연구』, 16(2): 79-98.

김유선, 2005, “노동시장의 구조변화와 비정규직”, 최장집 편, 『위기의 노동: 한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반』, 서울: 후마니타스.

남병탁, 2010, “글로벌 아웃소싱이 제조업 임금불평등에 미친 영향”, 『경제학연구』, 58(4): 133-156.

박성준, 2000, “금융위기 이후 소득 불균등에 대한 연구”, 『노동경제논집』, 23(2): 61-80.

박철성, 2012, “지난 30년간 한국의 임금구조의 변화와 설명”, 『노동경제학회 2012년 하계 학술대회 자료집』, 10-53.

변창흠, 2015, “기로에 선 주거불평등 문제와 개선 과제”, 이정우·이창곤 외, 『불평등 한국, 복지국가를 꿈꾸다』, 서울: 후마니타스.

서정희·김교성·백승호·이승윤, 2017, “한국형 기본소득의 이상적 모형과 단계적 이행방안”, 한국사회보장학회 2017년 춘계 학술대회 발표문.

성재민, 2009, “한국의 임금불평등에 관한 연구”, 고려대학교 박사학위 논문.

손홍엽·김기승, 2013, “대기업과 중소기업의 임금격차 결정요인”, 『경제연구』, 31(4): 63-89.

안정화, 2007, “자본 이동과 노동시장의 변화”, 『한국노사관계학회 학술대회 자료집』, 189-189.

옥우석·정세은·오용협, 2007, “무역구조가 국제 노동분업, 노동수요구조 및 임금 격차에 미치는 영향: 한중 산업 내 무역을 중심으로”, 『한국경제의 분석』, 13(3): 73-135.

여유진·김수정·김은지·최준영, 2013, 『여성고용 활성화 방안 연구』, 서울: 한국보건사회연구원.

이원진·구인회, 2015, “소득분배의 시계열 분석을 위한 한국 소득 데이터의 검토”, 『조사연구』, 16(4): 27-61.

이철희, 2008, “1996-2000년 한국의 가구소득불평등 확대 - 임금, 노동공급, 가구구조 변화의 영향”, 『노동경제논집』, 31(2): 1-34.

이혜경, 2015, “사회투자 복지국가로의 새로운 항로”, 이정우·이창곤 외, 『불평등 한국, 복지국가를 꿈꾸다』, 서울: 후마니타스.

장영은·이강용·정준호, 2017, “부동산자산과 금융자산의 불평등요인에 관한 연구”, 『부동산학보』, 87-101.

장지연·이병희, 2013, “소득불평등 심화의 메커니즘과 정책 선택”, 『민주사회와 정책연구』, 23: 71-109.

정이환, 2007, “기업규모인가 고용형태인가”,『경제와 사회』, 332-355.
정준호·전병유·장지연, 2017, “임금불평등 변화의 요인분해: 2006-2015년”,『산업노동연구』, 23(2): 47-77.
정진호, 2011, “최저임금의 실효성 제고”,『노동리뷰』, 40-43.
정진호·황덕순·이병희·최강식, 2002,『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 서울: 한국노동연구원.
조성재, 2005, “하도급구조와 중소기업노동자의 주변화”, 최장집 편,『위기의 노동: 한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반』, 서울: 후마니타스.
최강식·정진호, 2003, “한국의 학력 간 임금격차 추세 및 요인분해”,『국제경제연구』, 9(3): 183-208.
최바울, 2013, “부부의 노동소득과 취업상태가 소득불평등 변화에 미치는 효과”,『노동경제논집』, 36(3): 97-128.
최장집, 2015,『민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』, 서울: 후마니타스.
통계청, 2016,『사회조사보고서』.
홍민기, 2015, “최상위소득 비중의 장기추세”,『경제발전연구』, 21(4): 1-34.
홍석철·전한경, 2013, “인구고령화와 소득불평등의 심화”,『한국경제의 분석』, 19(1): 72-114.
Burtless, G., 1999, “Effects of Growing Wage Disparities and Changing Family Composition on the U.S. Income Distribution”, *European Economic Review,* 43: 853-65.
Burtless, G., 2009, “Demographic transformation and economic inequality”, In Salverda, W., Nolan, B., & Smeeding, T. M., (Eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality.* Oxford University Press.
Breen, R., and Salazar, L., 2011, “Educational assortative mating and earnings inequality in the United States”, *American Journal of Sociology,* 117(3): 808-843.
Breen, R., and Andersen, S. H., 2012, “Educational assortative mating and income inequality in Denmark”, *Demography,* 49: 867-887.
Cancian, M., and Reed, D., 1998, “Assessing the effects of wives' earnings on family income inequality”, *The Review of Economics and Statistics,* 80(1): 73-79.
Cancian, M., and Reed, D., 1999, “The impact of wives’ earnings on income inequality: issues and estimates”, *Demography,* 36(2): 173-174.
Chen, W. H., Förster, M., and Llena-Nozal, A., 2013, “Determinants of household earnings inequality: the role of labour market trends and changing household structure”, *LIS Working Paper Series,* No. 591.

Daly, M. C,, and Valletta, R. G., 2006, "Inequality and poverty in the United States: the effects of rising dispersion of men's earnings and changing family behavior", *Economica* , 73: 75-98

DiNardo, J., Fortin, N. M., and Lemieux, T., 1995, "Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: A semiparametric approach", *National Bureau of Economic Research*, No. w5093.

Esping-Andersen, G., 2007, "Sociological explanations of changing income distributions", *American Behavioral Scientist,* 50(5): 639-658.

Esping-Andersen, G., 2009, *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles.* Cambridge: Polity Press.

Grubb, D., Lee, J. K., and Tergeist, P., 2007, "Addressing labour market duality in Korea", OECD Social, Employment, and Migration Working Papers, 61.

Juhn, C. and Murphy, K. M., 1997, "Wage inequality and family labor supply", *Journal of Labor Economics,* 15(1): 72-77.

Ku, I. and Kim, C., 2017, "Decomposition analyses of the trend in old-age poverty: The case of South Korea", Working Paper, Institute for Social Welfare Research, Seoul National University.

Ku, I., Lee, W., Lee, S., and Hahn, K, unpublished, "The role of family behaviors in determining income distribution: The case of South Korea".

Lee, S., Ku, I., & Shon, B. (2017). "The effects of old-age public transfer on the well-being of older adults: the case of social pension in South Korea", *Journals of Gerontology: Social Sciences*. https://doi.org/10.1093/geronb/gbx104.

McLanahan, S., and Percheski, C., 2008, "Family structure and the reproduction of inequalities", *Annual Review of Sociology,* 34: 257-276.

McCall, L., and Percheski, C., 2010, "Income inequality: New trends and research directions", *Annual review of sociology,* 36: 329-347.

Martin, M. A., 2006, "Family structure and income inequality in families with children, 1976 to 2000", *Demography,* 43(3): 421-445.

Marshall, T. H. 1964, Class, citizenship and social development, New York.

Nussbaum, M. C. 2011, Creating capabilities: The human development approach, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

OECD, 2015, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All,* OECD Publishing.

Oppenheimer, V. K., 1994, "Women's rising employment and the future of the family in industrial societies", *Population and development review,* 293-342.

Oppenheimer, V. K., 1997, "Women's employment and the gain to marriage: The specialization and trading model", *Annual review of sociology,* 23(1): 431-453.

Ostry, M. J. D., Berg, M. A., and Tsangarides, M. C. G., 2014, *Redistribution, inequality, and growth,* International Monetary Fund.

Rawls, J. 1999, *A theory of justice: Revised Edition*, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Schwartz, C. R., 2010, "Earnings inequality and the changing association between spouses' earnings", *American Journal of Sociology,* 115(5): 1524-1557.

Sen, A. 1999, *Development as freedom*, New York: Oxford University Press.

Treas, J., 1987, "The effect of women's labor force participation on the distribution of income in the United States", *Annual Review of Sociology,* 13(1): 259-288.

Western, B., Bloome, D., and Percheski, C., 2008, "Inequality among American families with children, 1975 to 2005", *American Sociological Review,* 73(6): 903-920.

발표1.

외환위기 20년, 소득보장정책의 발전과 한계

▸ 발표: 김교성(중앙대)

외환위기 20년, 소득보장정책의 발전과 한계*

김교성(중앙대)**

1. 들어가며

외환위기는 우리나라 경제사에 가장 충격적인 '기억'으로 남아있다. 국가 경제정책의 실패가 다수의 시민으로 하여금 생애 최악의 사건 속에 참혹한 생활을 경험하게 했다. 구조조정과 대량해고의 결과로 수백만의 실업자가 생겨났으며, 늘어가는 가계부채와 가족해체로 인해 생의 다른 선택을 하는 노동자도 속출했다. 국가적 경제위기를 경험한 이후 우리 사회는 이전과 완전히 다른 모습으로 변모해 갔다. 신자유주의 체제에 순응해 가면서 치열한 경쟁 속에 승자가 독식하고 패자부활전이 용인되지 않는 '부정의'한 사회가 되었다. 새로운 형태의 불안정 노동이 생겨나면서 근로빈곤층과 차상위계층의 규모 역시 급속하게 증가했다. 빈부격차와 양극화 현상이 심각한 사회문제로 자리매김하였고, 확산 추세는 아직도 진행 중이다.

국제노동기구(ILO)는 '포용적 성장'(inclusive growth)의 기조 하에 빈곤과 배제를 완화하기 위한 새로운 전략으로 '사회적 보호 최저선'(SPF: social protection floor)을 권고하고 있다. 핵심 내용에 따르면, 국가는 (i) '모든 시민'에게, (ii) '생애 전반'에 걸쳐, (iii) '소득'과 건강의 영역에서, (iv) 최소한 '기본적인 수준'의 사회보장을, (v) 그들의 존엄과 '권리'에 기반 하여 제공해야 한다(ILO, 2014/15: v). 사회보장의 핵심 원칙 속에 급여의 대상과 수준, 위험의 범주와 기간, 주체와 근거 등을 구체적으로 명시하고 있는 것이다. 전통적인 '안전망'(safety net)이 아닌 '바닥'(floor)이라는 용어를 선택한 이유는, 일부 인구집단을 대상으로 사회적 구호 차원에서 급여를 제공하는 것이 아니라, 일정 수준의 생활을 '보편적 권리'로 보장해야 하는 점을 강조하기 위함이다. 따라서 국가는 '노동시장에서 배제되어 있는 사람'을 포함한 모든 시민에게 충분한 수준의 소득을 지급해야 하며, 이는 개인이 국가에게 기대하고 누릴 수 있는 당연한 권리이다(Ferguson, 2015: 126).

본 연구의 목적은 외환위기 이후 우리나라 소득보장정책의 발전과정과 현황을 검토하고, 핵심 이슈와 쟁점을 정리하며, 문제점과 한계를 극복할 수 있는 미래 발전방안을 모색

---

* 미완성 원고이니 인용을 삼가주시기 바랍니다.

** 중앙대학교 사회복지학부

하는데 있다. 현 체계에서 실현가능한 긍정전략과 다소 변혁적인 대안을 함께 제시할 것이다. 연구의 전반적인 서술 과정에서 '사회적 보호 최저선'에 집중하여 논의를 전개하고자 한다. 천부적인 사회보장의 권리를 충족시켜 '사회보장기본법'에서 명시하고 있는 '행복하고 인간다운' 생활을 향유하고 '건강하고 문화적인' 생활을 유지할 수 있는 기본적인 환경과 토대를 마련하기 위한 노력이다. 특히 급여의 대상과 수준 측면에서 '보편성'과 '적절성'의 두 가지 중요한 가치에 주목한다. 사회 구성원 한명 한명이 국가에서 제공하는 사회적 급여의 당연한 대상이고, 인간다운 생활을 유지하기 위해서는 충분한 수준의 급여가 필요하기 때문이다.

구체적인 논의에 앞서, 연구의 범위를 설정하기 위해 소득보장정책의 개념을 정리하고 범주를 제한해 보자. 일반적으로 '소득보장정책'(income maintenance)은 정부가 욕구가 있는 사람을 대상으로 일정 수준의 소득을 보장하기 위해 제공하는 '재정적 지원'이라 할 수 있다. 근대 복지국가의 핵심 제도로써 각종 사회적 위험에 노출되어 소득이 없거나 부족한 사람에게 제공되는 사회적 급여를 총칭한다. 다만 재/분배와 관련된 국가의 모든 활동에 집중하기보다 국가와 개인(혹은 가구) 간 '소득이전'의 관계를 강조하다 보니, 다양한 방식을 통해 제공되는 '현금형 급여'로 제한하여 사용한다. 주로 사회보험, 사회부조, 사회수당 등의 형식이 활용되며, 주 대상에 빈곤한 사람은 물론 아동, 노인, 장애인, 여성, 실업자, 환자, 불안정 노동에 종사하는 사람 등을 포괄하고 있다. 좀 더 확대된 개념적 범주에 대한 이해도 가능하다. 일정 수준 이상의 소득을 보장하기 위한 광의의 정책내용에 현물급여나 각종 서비스와 같은 모든 형태의 복지노력을 포괄할 수 있다. 돌봄 서비스(보육, 양육, 요양), 적극적노동시장정책(직업훈련, 취업알선) 등의 사회투자정책은 물론이고, 보건·의료, 교육, 주거와 같은 전통적 복지정책이 대표적인 예이다. 다양한 사회서비스에 대한 제공을 통해, 임금(소득) 취득의 기회나 역량을 강화하거나, 고정비용에 소비되는 가계지출을 억제할 수 있다. 나아가 최저(생활)임금, 임금교섭, 일자리 창출과 같은 노동정책, 조세감면이나 EITC 등의 조세정책, 투자나 물가와 관련된 경제정책 등도 다양한 종류의 개인 소득에 영향을 미치는 주요 정책이다. 다만 본 연구는 보다 집중된 논의를 전개하기 위해 연구의 범위를 우리나라의 대표적인 사회보험과 사회부조로 한정하고자 한다.

연구의 구성은 다음과 같다. 우선 외환위기 이후 정부의 소득보장정책이 갖는 효과성을 검증하기 위해 시장소득과 가처분소득에 기초한 상대적 빈곤율, 지니계수, 소득5분위 배율의 추이를 관찰한다. 다음으로 대표적 소득보장정책인 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도의 역사적 궤적을 추적하여 정리하고, 주요 성과와 한계를 명시하며, 발전적 대안을 모색하기 위해 핵심 쟁점과 이슈를 살펴본다. 통합적 소득보장체계의 수립을 위해

사회수당과 기본소득 중심의 긍정전략과 변혁전략을 구분하여 제시하고, 최근 문재인 정부에서 발표한 내용을 간략하게 리뷰한다.

2. 복지확대의 '역설'(?)

대체로 경제위기는 국가재정의 악화를 동반하여 복지확대의 장애물로 기능할 가능성이 높다. 그러나 외환위기라는 미증유의 사건은 우리나라 사회정책의 역사적 발전과정에서 획기적인 변화를 추동한 원인으로 작용했다. 정부는 다양한 사회적 위험에 대응하기 위해 새로운 제도를 신설하거나 기존 제도를 확대·강화하는 등의 적극적인 노력을 전개했다. 경제위기가 복지확대의 기회와 긍정적 계기를 제공한 셈이다. 정권이 바뀌면서 정책개선의 영역과 구체적인 내용 면에서 다소 차이를 보이지만, 대부분의 정책이 '재조정'을 통해 '최신화' 혹은 '합리화'되었고, 수급자 수와 예산 면에서 괄목할만한 성장을 이루어왔다. 소득보장의 영역도 예외는 아니었다. 일정 수준 성숙된 국민연금은 훨씬 더 많은 가입자와 수급자를 포괄하고 있으며, '준보편적' 기초연금과 더불어 '이원화'된 공적연금 체계의 토대를 갖추어 가고 있다. '권리성'을 강조하며 도입된 국민기초생활보장제도 역시 최저수준을 넘어 수급자의 욕구에 부합하는 개별화된 급여제공을 통해 '맞춤형' 복지제도의 면모를 보이고 있다.

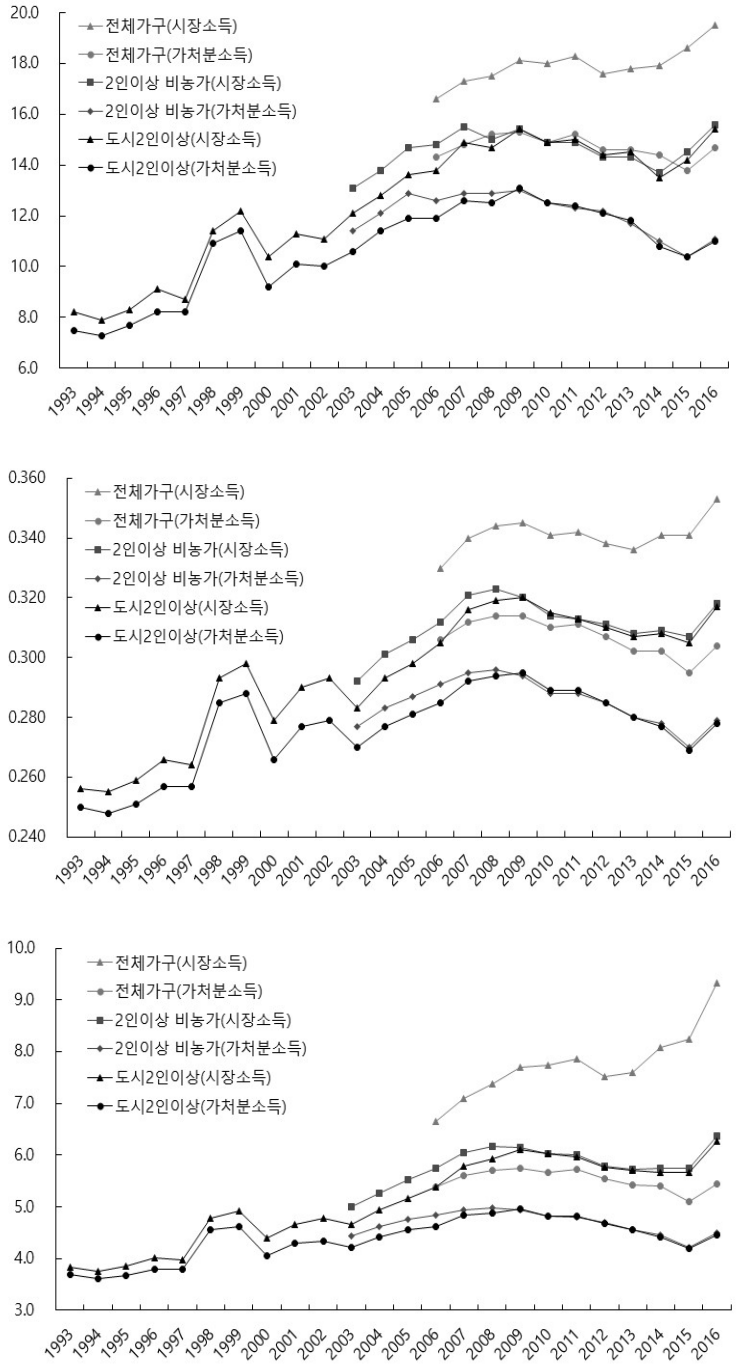
복지정책이 확대·강화되고 있음에도 불구하고, 빈곤과 불평등 현상이 지속되거나 심지어 더욱 악화되는 '역설'(?)적 상황이 목격되고 있다. 통계청에서 제공하는 '가계동향조사' 자료에 기초하여 외환위기 전후 상대적 빈곤율과 지니계수, 소득5분위 배율의 추이를 살펴보자. 아래 [그림 1]을 보면, 안정(?)적으로 유지되던 빈곤과 불평등 지수가 외환위기 시기(1998~1999년)에 급속하게 높아졌다. 2000년 들어 일시적으로 낮아진 분배지수는 2001년부터 다시 증가세로 돌아서며, 2004~2005년 이후 위기 시기의 수준을 넘어 크게 상승하고 있다. 2010년대에 다소 양호해지는 모습도 관찰되나, 최근 들어 다시 악화되고 있다. 이른바 '(소득) 양극화' 현상이 크게 심화되고 있는 것이다. 이러한 현상은 크게 세 가지 차원에서 우리 사회의 심각한 문제로 지적된다. 우선 문제의 심각성이 부각되는 특정 인구집단이 존재한다는 사실이다. '여성'과 '노인'의 빈곤율은 전체가구에 비해 2~3배 높게 나타나며, 최근 들어 '1인 가구'의 취약성도 부각되고 있다. 다른 문제는 일시적인 현상이 아니라 지속적인 속성을 가진 '구조화'된 문제라는데 있다. 교육·건강 불평등과 연계되어 세대 간 이전을 통해 불평등 구조가 고착화되고 있다. 마지막 문제는 독립적인 문제가 아니라 다른 사회문제와 밀접한 관련성을 보인다는 점이다. 양극화 수준과 높은

상관관계를 보이는 자살율, (강력)범죄율, 출산율 등이 이를 입증한다(김교성, 2013; 2014).

그렇다면 복지는 확대되는데 빈곤과 불평등 현상이 강화되는 역설적 상황은 어떻게 설명할 수 있을까? 지난 30년 동안 주류 담론으로 우리 사회를 지배해왔던 '신자유주의'적 '금융자본주의', '고용 없는 성장'과 '임금 없는 성장' 등으로 설명할 수 있다. 세계화와 금융화, 수출과 금융주도의 성장은 대기업에게 자본축적의 성과를 가져다주었고, 일반대중에겐 빈부격차의 확대라는 현실로 귀결되었다. 대/기업의 경영수익은 증가하였고 재무건전성도 개선되었지만, 노동시장의 유연화와 불안정 노동의 확산을 통해 노동자의 실질임금은 낮아졌고 노동소득분배율도 크게 추락했다. 기업은 경제성장의 과실을 노동자와 공유하지 않고 막대한 이윤을 독점하여, 일부 재벌기업과 상류층에게 놀라울 정도의 소득집중 현상이 실현되었다. 불공정한 임금교섭 관행과 노동시장의 적폐를 무시하며, 대기업과 부유층을 위한 감세와 규제완화에만 집중해 온 국가도 큰 책임이 있다. 오랜 시간 불공정하고 불평등한 시장소득의 분배과정에 무관심했다는 의미이다(김교성, 2014).

소득보장은 시장에서 불평등하게 분배된 자원을 좀 더 평등하게 재분배하기 위한 국가의 노력이다. 주요 정책의 급여대상과 수준의 확대를 통해 빈곤과 불평등 수준을 완화할 수 있다. [그림 1]을 통해 외환위기 이후 정부 노력의 성과를 확인해 보자. 시장소득과 가처분소득에 기초한 상대적 빈곤율, 지니계수, 소득5분위 배율 간 격차가 점차 확대되고 있는 현상을 목격할 수 있다. 지난 30년 간 조세체계와 재분배 기제의 빈곤 및 불평등 완화효과가 점차 개선되어 왔다는 의미이다. 따라서 우리나라 '공적이전소득'의 재분배 효과는 일부 인정할 만하다. 다른 국가의 그것에 비해 아직 턱없이 부족한 수준이긴 하지만 말이다.

우리나라 소득보장체계는 아직도 다양한 차원에서 '불완전성'을 담보하고 있다. 남성 생계부양자 중심 사회보험의 '배제적' 특성과 '후발성'으로 인해 광범위한 '사각지대'가 형성되어 현 세대와 미래 세대의 인간다운 삶을 보장하지 못하고 있다. 사회부조 역시 불합리한 선정기준과 낮은 급여수준 때문에 '비수급' 빈곤층을 양산하는 등 기대만큼의 성과를 거두지 못하고 있다. 소득보장체계의 외형적 성장에도 불구하고 다수의 시민들이 양극화된 사회에서 처참한 생활을 지속하는 주된 이유이다. 다음 장에서 개별 제도의 역사적 발달과정에 대한 고찰과 더불어 구체적인 문제점을 살펴보자.



[그림 1] 외환위기 전·후 상대적 빈곤율, 지니계수, 5분위 배율

3. 변화와 발전과정

본 장에서는 우리나라 소득보장정책의 핵심 제도로 간주할 수 있는 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도의 역사적 궤적과 현황을 간략하게 기술한다. 이 세 제도는 독자적인 법체계를 갖고 있어 개별 절에서 구분하여 정리하겠지만, 실제 수급액의 결정과 관련하여 긴밀하게 연계되어 있다. 국민연금의 가입기간은 기초연금의 수급액에 영향을 미치며, 기초연금의 급여수준에 따라 국민기초생활보장제도의 수급액도 삭감될 수 있다.

(1) 국민연금: 소득대체율 '축소'의 역사

국민연금은 '노후'소득보장을 위한 우리나라의 대표적인 공적연금이다. 1988년 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 시작된 국민연금은, 외환위기 이후 도시지역으로 적용범위를 확대 적용하여, 전국민을 포괄하는 명실상부한 최대의 단일연금으로 부상했다. 다른 국가의 공적연금과 달리, 임금근로자와 자영업자를 하나의 제도에 포괄하는 '직역통합' 모형이며,[1] 균등부분과 소득비례부분이 분리되어 있지 않은 단일체계의 특징도 갖고 있다. 소득계층 간 그리고 세대 간 소득재분배 기능이 작동하도록 설계되어 '연대'의 이념을 강하게 반영하고 있다(Kim & Kim, 2005: 211-212).

국민연금의 역사적 발달과정은 한마디로 급여수준을 축소하기 위한 노력으로 평가할 수 있다. 제도가 성숙하면서 가입자와 수급자 수가 확대되는 등의 긍정적인 면도 확인되지만, 인구고령화와 저성장으로 인한 '재정적' 지속가능성 문제가 부각되면서, 단기간에 소득대체율을 70%에서 40%까지 인하하는 급진적 변화를 단행했다. 기금의 장기적 재정안정성을 고려하여 국민의 정부(1998년)와 참여정부(2007년)에서 소득대체율을 각각 70% → 60%, 60% → 40%로 낮춘 것이다.[2] 해당 시점에 기여율을 상향조정하지 않고 미래의 소득대체율을 축소한 정치적 선택으로 이해할 수 있다. 해당 40%가 OECD 회원국 평균(42.1%)에 비해 '그리' 낮은 수준도 아니라는 판단이었다. 그러나 국민연금 평균 가입기간이 25년에 불과하다는 사실을 감안할 때, 평균 소득자의 소득대체율은 고작 25%밖에 되지 않는다. 연금 삭감분을 보충하기 위한 기초(노령)연금을 추가해도 세계은행에서 설정한 최저수준(40%)에 미달하는 낮은 수준이다.

제1·2차 연금개혁을 통해 국민연금의 보장수준은 상당부분 후퇴했다. 기초연금과 국민연금, 퇴직연금과 개인연금 등의 다층연금체계를 구체화하였지만, 공적연금을 축소하고

1) 군인, 공무원, 사립학교 교원을 위한 특수직연금이 존재하지만, 독일이나 프랑스와 같이 주요 직업집단별로 다수의 연금제도가 존재하는 형태는 아니다.

2) 연금지급 연령을 상향 조정하는 등의 실질적 축소현상도 함께 목격된다.

사적연금을 활성화한 것에 다름 아니다. 다만 기초(노령)연금을 도입하여 공적연금의 수급자를 대폭 확장하고 '1인 1연금' 체계를 수립했다는 점에서 일부 긍정적인 평가도 가능하다. 사각지대 문제를 해결하기 위한 전향적인 태도 변화의 전환점으로 인정할 수 있다.

실제 기초연금에 대한 구상이 '본격적'으로 등장한 것은 외환위기가 발생하기 직전의 일이었다.[3] 1997년 5월 사회보장심의위원회는 전국민 연금 확대를 앞두고, 현안과제와 문제점을 폭넓게 논의하고 개선방안을 도출하기 위해, '국민연금제도개선기획단'(1997; 이하 기획단)을 설치했다. 당시 기획단 내에서는 연금개혁 방향과 관련하여 두 입장이 대립했는데, 제1안이 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 '이원화'하여 세계은행(World Bank, 1994)에서 제안한 다층연금으로 전환하는 것이었다.[4] 기획단에서는 상당한 논쟁 끝에, 최종안으로 제1안을 채택하여 1997년 12월에 발표했다. 국민연금을 이층체계로 분리·전환하여 기존의 노인과 여성(전업주부)을 포괄하기 위한 선택이었다. 그러나 소득대체율을 대폭 축소(70% → 40%)하는 것에 대해 시민단체와 노동조합의 강력한 반발이 있었고, 다수의 언론도 부정적인 반응을 보였다. 해당 기초연금의 재원도 보험료를 활용하여 충당한다는 점에서 현재의 구상과 사뭇 다른 접근이었다. 복지부는 1998년 3월에 기획단의 제2안에 기초한 새로운 정부안을 발표하며 입장을 전환했다. 다양하고 활발한 논의가 전개되었지만, 종국에는 국민연금의 기본 체계를 유지하면서 급여수준을 일부 축소하는 모수적 개혁으로 회귀했다. 경로의존의 성격이 반영된 결과이다.

IBRD와 정부 간 제2차 구조조정차관(SAL II)의 이행조건을 실행하기 위해 1998년 12월에 설치된 '공사연금제도개선실무위원회'(2000; 이하 실무위원회)에서도 유사한 논의가 전개되었다. '상생연금'이라는 '1인 1연금'의 기초연금을 도입하여, 모든 시민의 노후소득을 보장하고 국민연금과 특수직연금을 개정하여 '이원화'된 체계로 전환하는 모형이다.[5] 주요 내용을 간략하게 기술하면, 정액의 보험료에 기초한 부과방식으로 운영하되 급여율은 20% 수준의 정액을 지급한다. 국민연금은 소득비례 중심으로 전환하여 급여율 20%를 보장하고, 특수직연금도 급여율 20~40% 수준의 비례방식으로 운영한다. 따라서 홑벌이 부부의 경우 상생연금 40%(남편과 아내 각각 20%씩)와 국민연금 20%로 당시 국민연금의 소득대체율 수준(60%)을 유지할 수 있다. 연금수급의 사각지대 문제를 해결할 수 있는 장점이 부각되나, 정액의 보험료가 일부 계층에게 부담이 될 수 있다는 단점이 존재한다.

---

3) 기원은 농어촌자영자에 대한 확대방안을 검토했던 1993년까지 거슬러 올라간다(석재은, 2015: 69).

4) 제2안은 기존 골격을 유지하면서 소득대체율을 50~60%로 인하하는 안이다.

5) 그 외에도 기존 체계를 유지하면서 세부 내용만 보완하는 제1안, 국민연금과 특수직연금을 통합하는 제2안, 국민연금을 기초연금으로 전환하고 개별 인구집단별로 기업연금(근로자), 개인연금(자영업자), 특수직연금(특수직역종사자)을 적용하는 제3안 등이 존재한다.

국민연금은 매 5년마다 장기적인 관점에서 재정안정화 방안을 마련하는 '재정계산제도'를 실행하고 있다(국민연금법 제4조). 이를 위해 2002년 3월 보건복지부 장관의 자문기구로 '국민연금발전위원회'(2003; 이하 위원회)가 구성되었다. 위원회는 2003년 5월 적립기금에 대한 재정추계 기초하여 보험료율의 인상과 급여수준의 조정이 반영된 세 가지 안을 정부에 이송했다. 제1안은 급여수준을 적절하게 유지하면서 부담수준을 올리는 안이고, 제3안은 부담수준의 수용성은 높지만 급여수준이 부적절한 제안이다.[6] 위원회에서는 세 대안 중에 중간적인 입장에서 상대적 수용 가능성이 높은 제2안을 최종안으로 선택했다. 다만 다양한 정치적 이유로 즉각적인 변화는 관철되지 않았다.

정부는 2004년에 국민연금법 개정안을 다시 국회에 제출했으나 연금 이원화를 주장하는 한나라당과의 이견을 좁히지 못하면서 아무런 성과도 거두지 못했다. 2006년 들어 연금개혁 논의가 재개되었는데, 정부는 기존안에서 다소 수정된 개정안을 제시했고, 오랜 기간 다양한 논쟁과 정치적 타협을 통해, 2007년에 제2차 연금개혁을 단행했다. 다양한 행위자들이 제시한 개혁안의 내용은 아래의 <표 1>에 제시되어 있다. 당시 한나라당은 국민연금의 균등부분을 폐지하고 소득대체율 20% 수준의 비례연금으로 전환하고, 전체 노인에게 월 8만 원 수준의 정액연금을 제공하는 기초연금을 제안했다. 다층적인 연금체계를 구성하여 보편성(1층)과 공정성(2층)을 함께 도모하기 위한 시도였다.

<표 1> 국민연금과 기초노령연금 개혁안

구분		정부		여당	민노당	한나라당	최종통과 내용
		기존	개혁				
국민연금	개혁방향	현행 틀 유지				완전 소득비례	보험료 유지 급여 삭감
	보험료율	9%→15.9% (2030)	9%→12.9% (2017)	9% 유지		9%→7%	9% 유지
	급여수준	60%→50% (2008)	60%→50% (2008)→ 40%(2028)	60%→50% (2008)	60%→40% (2023)	60%→20%	60%→50% (2008)→ 40%(2028)
기초노령연금	지원대상		45%	60%		100%	60%→70% (2009)
	급여수준		월 8만원	월 7~10만원	A급여(3년) 5%→15% (2028)	A급여 10%→20%	A급여 5%→10% (2020)

출처: 보건복지부(2015a: 200)

6) 제1안은 소득대체율 60%를 보장하면서 2010년부터 2030년까지 보험료율을 19.85%까지 인상한다. 제2안은 소득대체율을 10%p 낮춰 50% 수준으로 인하하고 향후 5년 동안 보험료율을 15.85%까지 인상하며, 제3안은 소득대체율을 20%p 인하하여 40%로 조정하고 보험료율을 11.85%까지 인상한다.

(2) 기초연금: '이원화'된 연금체계의 기원

기초연금은 상대적으로 역사가 짧은 소득보장정책이다. 2014년 7월부터 시행되어 운용되고 있다. 65세 이상 노인의 소득 하위 70%를 대상으로 한 '준보편적'(quasi-universal)인 제도이며, '비기여방식'(non-contributory)의 연금을 제공함으로써 사회수당의 원리가 일부 반영되어 있다. 다만 자산조사를 실시한다는 점에서 사회부조의 잔여적 성격이 관찰되며, 수급액이 국민연금의 가입기간과 연계되어 근로연령기의 경제활동 성과(혹은 기여)가 일부 반영되고 있다. 개인단위로 연금을 제공하여 생계부양자 중심의 사회보험과 큰 차이를 보인다.

새로운 제도인 것처럼 보이지만, 역사적 기원은 1991년에 도입된 '노령수당'까지 거슬러 올라간다. 산업사회로 변화하는 과정에서 자신의 노후 대비를 제대로 하지 못한 노인에게 실질적인 소득보장 혜택을 부여함으로써 노후생활의 안정을 도모하기 위한 목적으로 도입된 노령수당은 70세 이상 저소득층 노인을 대상으로 1인당 35,000~50,000원의 급여를 지급했다. 매우 한정된 노인(약 5.6%의 수급율, 1991년)에게만 지급되던 수당은 1997년 수급율을 9.0%까지 끌어올리며 발전했다(윤성주, 2014: 9). 외환위기 직후(1998년) 65세 이상 저소득층 노인을 포괄하면서 '경로연금'으로 변경되었고, 2007년 '기초노령연금법'이 제정되면서 2008년부터 '기초노령연금'으로 대체되었다. 높은 '노인' 빈곤율과 광범위한 사각지대 문제에 대응하기 위한 목적이었다. 국민연금의 낮아진 소득대체율을 보충한다는 '언표'도 있었는데, 급여수준의 삭감을 '분할'이나 '보상'전략을 통해 무마하고(김교성·김성욱, 2012: 131) '비난을 회피'하기 위한 수단이었다. 도입 초기(2008년 1월)에는 지급대상을 '70세 이상 노인 중 소득 하위 60%'로 한정했으나, 2008년 7월부터 수급연령을 '65세 이상'으로 낮추었고, 2009년 1월부터 소득수준까지 '하위 70%'로 확장했다.[7] 대상 차원에서 현재 시행되고 있는 기초연금의 '기틀'을 마련한 것이다. 다만 실제 수급율은 2009년(68.9%)부터 2012년(65.8%)까지 평균 67.3%에 불과하여 법정 포괄범주에 비해 다소 미흡한 수준이다(윤성주, 2014: 11). 급여수준은 2008년 국민연금 전체가입자 평균소득(A급여)의 5%부터 시작하여, 2028년까지 10%로 인상하기로 했으나, 재원확보 등의 이유로 급여인상과 관련된 의사결정이 미루어지면서 5% 수준에 머물러 있었다. 실제 프로그램적 복지축소를 단행한 것으로 평가할 수 있다.

2012년 대선에서 기초노령연금의 대상과 수준을 확대하는 공약이 등장했고, 당선자는 이를 이행하기 위해 '기초연금법'을 제정하고 시행했다.[8] 다만 급여대상을 하위 70% 수준으로 유지하고 급여수준을 국민연금과 연계하여 차등 지급함으로써, '모든 노인에게 20만

7) 그러나 '대통령인수위원회' 시기에 약속한 80% 수준은 끝내 충족되지 않았다.
8) 도입과정과 구체적인 내용은 석재은(2015)에 자세하게 설명되어 있다.

원'의 연금 지급을 약속했던 공약을 스스로 파기하고 말았다. 그 과정에서 '국민연금 연계안'을 두고 활발한 학술적·정치적 논쟁이 벌어졌다(석재은, 2014; 주은선, 2014). 해당 이슈는 아직도 기초연금과 관련된 핵심 쟁점으로 남아있다.

(3) 국민기초생활보장제도: '사회권'의 확대에서 '맞춤형' 급여로

우리나라의 대표적인 사회부조는 외환위기를 경험하면서 발전해 왔다. 국가적 경제위기로 인해 빈곤을 경험하는 인구집단이 급증하고, 빈곤에 대한 사회구조적 원인이 부각되면서, 기존 제도의 부실함이 증명되었고, 빈곤정책에 대한 총체적 개선의 필요성이 대두되었다. 당시 국민의 정부는 '생산적 복지'의 기치 하에 기존의 '생활보호법'에 대한 전면적인 개편을 통해 새로운 '국민기초생활보장법'을 제정·시행했다. 생활보호법의 '보호대상자', '보호기관' 등의 용어를 '수급권자', '보장기관'으로 변경하여 급여의 권리성을 인정하였고, 수급자의 선정과정에서 인구학적 기준을 철폐하고 주거급여를 신설하여, 최후의 사회 안전망 역할을 수행하기 위한 법적 근거를 마련했다. 수급자 범위에 노동가능 연령의 대상자를 포괄했다는 점에서 획기적이고 긍정적인 변화로 평가할 수 있다.

국민기초생활보장제도는 '생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적'으로 한다(국민기초생활보장법 제1조). 관련법에는 '보충성'과 '가족부양 우선'에 관한 두 가지 원칙이 다음과 같이 분명하게 제시되어 있다. (i) 이 법에 따른 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그의 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 기본원칙으로 한다. (ii) 부양의무자의 부양과 다른 법령에 따른 보호는 이 법에 따른 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 한다. 다만, 다른 법령에 따른 보호의 수준이 이 법에서 정하는 수준에 이르지 아니하는 경우에는 나머지 부분에 관하여 이 법에 따른 급여를 받을 권리를 잃지 아니한다(제3조). 따라서 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되기 위해서는 '소득인정액'과 '부양의무자' 기준을 동시에 충족해야 하며, 수급자로 선정되면 가구특성에 따라 급여를 지급받는다. 1999년 법 제정 이후, 시행 과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 여러 차례에 걸쳐 법 개정이 이루어졌다. 최저생계비(20014. 03)나 자활사업(2012. 02) 관련 변경도 존재하지만, 대체로 부양의무자 범위를 축소(2004. 03; 2005. 12)하여[9] 수급대상을 확대하거나 일부 급여를 차상위층에게 확대 실시(2006. 12)하는 등의 내용을 담고 있다.

9) 부양의무자의 범위는 '직계혈족과 그 배우자', '생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족'으로 규정되었으나, 두 차례의 개정을 통해 '1촌 직계혈족과 그 배우자'와 '생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족(2004년 3월 개정, 2005년 7월 시행) → 1촌 직계혈족과 그 배우자'(2005년 12월 개정)로 축소되었다.

2015년 7월에는 국민기초생활보장제도가 도입된 이후 가장 근본적인 변화라고 할 수 있는 '맞춤형 급여'로의 개편이 이루어졌다. 수급자의 근로활동으로 발생하는 추가 소득이 최저생계비를 초과할 경우 모든 급여의 수급자격이 박탈되는 통합급여 혹은 'All or Nothing' 방식의 (급여)체계가 탈수급을 저해하는 주된 요인이라는 지적에 대응하기 위한 목적이었다. 개별급여로 전환되면서, 급여에 따라 수급 기준이 상이하게 적용되고, 수급자 선정 및 급여 기준이 절대빈곤선에 따른 최저생계비에서 상대빈곤선에 기초한 기준중위소득으로 변경되었다(보건복지부, 2015b).[10] 실제 핵심 급여를 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등의 독립된 제도로 분리했다는 의미이다(노대명, 2017). 부양의무자 기준의 개선도 일부 관찰된다. 미래세대에 대한 투자를 강화한다는 명목 하에 교육급여에 한해 부양의무자 기준을 폐지했으며, 다른 급여에도 자녀가 사망했을 경우 사위와 며느리를 부양의무자에서 제외했다.

제도의 전환 시기에 몇 가지 쟁점과 함께 개별급여가 갖는 문제점이 제기되었다. 핵심 이슈는 '기준 중위소득'에 기초한 대상의 선정기준과 관련된다. 상대적 빈곤선의 중요성은 인정되지만, 대표적인 사회부조의 수급 기준으로 활용하는 것은 활용 자료의 신뢰도와 타당성, 선정방식의 임의성, 소득과 소득인정액의 차이 등의 관점에서 문제적이라는 비판이 쏟아졌다. 상대적 빈곤선이 갖는 이론적 근거도 충분하지 않으며, 최저생계비에 대한 계측을 포기하는 것은 '국민최저기준'(national minimum)을 무력화하기 위한 시도라는 주장이다(문진영·이찬진, 2014). 일부 이해가 가는 내용이다. 그러나 빈곤의 개념과 내용이 상대적이고 다차원적으로 변화되어 가고 있는 시점에서 상대적 빈곤선의 활용과 개별적 위험에 대한 대응은 바람직한 변화의 방향으로 인식된다. 사회전반의 경제상황에 따라 빈곤선이 조정되는 것도 마땅히 따라야할 원칙이고, 개별급여방식 역시 '개별성'의 원칙에 부합하며, 사회 변화에 빠르게 적응할 수 있는 장점이 될 수 있다. 최저생계비가 갖는 '상징성'을 유지하고 기준 중위소득의 변동성을 보완하기 위해 최저생계비에 대한 계측도 존치하고 있다.[11] 다만 생계급여의 선정기준을 기존의 현금급여 기준과 등치하여 기준 중위소득의 28%로 설정한 것은 ―상대적 빈곤선을 활할 경우― 기준이 상향조정될 수 있다는 가능성과 기대를 저버린 실망스런 결과였다. 통합급여를 개별급여로 전환하여 사회부조의 오랜 과제를 해결했지만, 결과적으로 '나쁜' 개별급여가 되고 말았다.[12] 급여의 적절성

10) 생계급여는 기준 중위소득 28~30% 이하, 의료급여는 40% 이하, 주거급여는 43% 이하, 교육급여는 50% 이하로 변경되었다.

11) 기준 중위소득에 대한 정확한 산정을 위해 통계자료를 '가계동향조사'에서 '가계금융·복지조사'로 전환하는 계획도 갖고 있다.

12) 다만 교육급여와 주거급여는 중위소득의 43%와 50%로 설정하여 개정 전에 비해 다소 완화된 기준을 적용했다.

측면에서 개별 급여의 선정기준에 대한 상향조정이 시급하게 요청된다.

4. 성과와 한계, 쟁점

(1) 국민연금: 광범위한 '사각지대'와 '기초연금' 중심의 개혁

아래의 <표 2>를 보면 지난 30년 간 우리나라 국민연금 가입자와 수급자는 크게 증가해 왔다. 2017년 3월 현재 약 2,176만 명의 가입자(사업장가입자 1,320만 명과 지역가입자 794만 명 포함)와 424만 명의 수급자(노령연금 346만 명과 유족연금 65만 명 포함)를 포함하고 있다(국민연금연구원, 2017). 한 세대를 거쳐 발전해 온 국민연금의 가시적인 성과이다. 그 과정에서 적립된 기금의 규모도 상당한 수준이다. 기금운용 전략과 장기적 재정안정성의 이슈가 끊임없이 제기되는 이유이다.

<표 2> 국민연금의 주요 통계

(단위: 명, 백만원)

	가입자	수급자	보험료	연금급여	적립금
1988	4,432,695	3,136	560,060	560	528,221
1990	4,651,678	257,318	856,464	856	2,259,513
1995	7,257,394	878,102	4,005,418	4,005	18,159,651
2000	11,763,116	933,720	8,769,543	8,770	73,662,007
2005	17,124,449	1,766,589	15,596,545	15,597	182,459,726
2010	19,228,875	2,992,458	21,758,139	21,758	351,872,834
2015	21,568,354	4,051,372	31,010,502	31,011	580,343,862
2016	21,832,524	4,384,746	33,156,604	33,157	632,856,316

출처: 국민연금연구원(각연도)

장기적 연금재정 불안정 문제의 근본적인 원인은 연금이 설계되던 당시부터 제기되었던 소위 '저기여 고급여' 구조에 있다. 해당 결함이 저출산·고령화 문제와 결합되면서 더욱 부각되었다. 노인부양비율의 증가는 기여자의 감소와 수급자/기간의 증대로 이어져 연금재정의 악화를 가중시킬 수 있다. 최근 추정에 따르면 2044년에 적자로 전환되고 2060년에 적립기금이 모두 소진될 것으로 예상된다.

더 중요한 문제는 노후소득보장의 '사각지대'가 존재한다는 사실이다. 현 노령세대 중 약 30% 정도만이 온전한 수급권을 갖고 있는 것으로 추산된다. 공적연금의 '후발성'과 '미성숙성'으로 인해 발생한 안타까운 현상이다. 국민연금은 적용대상을 빠르게 확대하면서

형식적으로 '전국민'을 대상으로 하고 있다. 그러나 미래 노령세대의 사각지대 문제 역시 매우 심각하여, '보편성'의 특성이 훼손되고 '선별적' 제도로 전락하고 말았다. 문제의 심각성이 부각되자 정부는 경력단절자를 위한 보험료 추후납부, 두루누리 지원사업, 실업크레딧 등의 관련정책을 추진하여 사각지대 축소를 위한 노력을 지속해 왔다. 그럼에도 불구하고 2017년 1월 현재 18세 이상 59세 미만 인구 총 3,280만 명 중 공적연금의 수급권을 갖추어 가고 있는 인구는 전체의 53.53%인 1,756만 명에 불과하다.[13] 일부 고소득층을 제외하면 대부분이 소규모 사업장에서 근무하는 저임금 근로자나 비정규직, 비공식 부문에 종사하는 불안정 노동자, 영세 자영업자, 장기실업자 등 실질적 보호가 더 필요한 취약계층이다. 인구가 고령화되고 있는 시점에 미래 연금수급의 사각지대 현상이 지속된다면, 국민연금은 전체 국민의 노후를 위한 소득보장이 아니라 일부 계층만을 위한 제도로 전락할 것이며, 배제된 인구집단은 다른 사회적 부담으로 작용할 가능성이 높다.

<table>
<tr><td colspan="6">18~59세 총인구 32,807천명</td></tr>
<tr><td rowspan="4">비경제활동
인구
9,842천명</td><td colspan="5">경제활동인구 22,965천명</td></tr>
<tr><td rowspan="3">실업자
832천명</td><td colspan="4">취업자 22,133천명</td></tr>
<tr><td colspan="3">국민연금 적용대상 20,526천명</td><td rowspan="3">특수직연금
가입자
1,607천명
(2016.12 기준)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">비가입자
(추정)
3,529천명</td><td colspan="2">국민연금 가입자 16,997천명</td></tr>
<tr><td>장기체납자
1,042천명</td><td>보험료 납부자
15,955천명</td></tr>
<tr><td>30.00%</td><td>2.54%</td><td>10.76%</td><td>3.18%</td><td>48.63%</td><td>4.90%</td></tr>
</table>

출처: 보건복지부(2017a)에서 일부 수정

[그림 2] 국민연금의 사각지대(2017.01 기준)

문제의 근본적인 원인은 자본주의의 질적 변화에 조응하지 못한 사회보험 중심의 전통적 복지체계에 있다. 사회보험은 노동과 자본의 장기적인 관계가 성립되지 않을 경우 운영자체가 불가능한 제도이다. 후기산업사회 들어 세계화와 인구·산업구조의 변화 등 다양한 경제·사회적 환경의 변화로 인해 안정적인 일자리의 지속적인 창출은 구조적으로 불가능해 졌다. 정규직 노동자는 크게 감소했고 '프레카리아트'라는 새로운 계급이 부상했다. 노동시장의 유연화와 불안정 노동이 확산되면서 완전고용에 기반 한 '전통적' 복지국가의 기반이 송두리째 흔들리기 시작한 것이다(김교성, 2016a; 백승호, 2017). 더 이상

13) 정부의 계산에 따르면 연금 수급권을 갖고 있는 집단의 규모는 77.73%에 이른다. 국민연금 적용대상 중 실제 보험료를 납부하고 있는 가입자 비중을 계산한 것이다(보건복지부, 2017a). 이 경우 사각지대의 규모는 22.27%에 불과하다. 그러나 비경제활동인구와 실업자도 미래 연금수급의 실질적인 자격을 갖추지 못하고 있기 때문에 사각지대에 포함하는 것이 마땅하다.

노동자를 위한 지속적이고 안정적인 임금이 제공되지 않는 상태에서, 기여에 기반 한 사회권의 충족을 기대하는 것은 모순적 태도이다. 기본적 권리가 충족되지 않을 것을 알면서도 법 제도에 대한 제/개정을 통해 정부의 역할을 다 했다고 단정하는 것도 기만적이다. 어떤 방식으로든 정규 유급노동에 대한 접근성을 확대하거나, 완전히 새로운 방식의 소득보장에 대한 구상이 요구되는 지점이다.

남성 생계부양자 중심의 재/분배 체계 역시 다수의 여성으로 하여금 복지권의 배제를 경험하게 했다. 무급 가사노동에 종사하는 여성을 단지 재생산과 돌봄을 담당하는 가족 내 비 독립적 구성원(혹은 피부양자)으로 취급하여, 독립된 사회적 지위와 자격을 박탈한 것이다. 가족임금과 성별분업에 기반 하여 성장해 온 '가부장적' 복지체계의 근본적인 한계다. 가구주에게 의존하는 간접적 시민권에 대한 개별적, 실질적 보장이 요구된다.[14)]

문제에 대한 대안으로 기초연금 중심의 공적연금체계를 구축하자는 제안이 주목을 받고 있다. 개인을 대상으로 수당방식으로 운영되기 때문에 애초에 사각지대 문제가 존재하지 않으며, 필요에 따라 재정부담의 규모를 조정할 수 있는 장점이 있다. 정치적 부담으로 인해 보험료 인상이 쉽지 않은 국민연금에 비해, 단계적 재정 증가를 통해 '세대 간 형평' 문제를 해결할 수 있는 전향적인 개혁안이다(오건호, 2016). 단기간에 막대한 예산이 투입될 것이라는 우려 역시 충분히 감당할만한 규모라는 점에서, 보편성에 기초한 최소한의 생활보장과 재분배 효과를 강화할 수 있는 바람직한 선택으로 생각된다.

반대로 국민연금이 소득보장 강화의 주축이 되어야 한다는 주장도 존재한다. 일반조세를 인상하는 것보다 ―기여와 급여가 연계되어 있는― 보험료를 통한 재원 마련이 용이하고, 기초연금액을 인상하는 것보다 국민연금의 소득대체율을 상향조정하는 것이 국민의 '순응도'를 고려할 때 손쉬운 선택이라는 것이다. 기초연금만으론 중산층이 만족할만한 수준의 소득보장이 불가능하여, '적용제외'(contracting out)나 개인연금의 강화를 통해 소위 '영미식' 복지국가로 귀결될 수 있다고 우려한다(양재진, 2016). 김연명(2016: 79-80) 역시 이러한 견해에 일부 동의하고 있다. '빈곤방지' 기능에 초점을 맞춘 기초연금 중심의 연금개혁은 중산층을 위한 '소득유지' 기능을 약화시켜, 시장(개인연금)과 기업(연금)에 의존하는 자유주의 복지체제의 구성 원리와 닮아있다고 비판한다. 따라서 기초연금과 국민연금 중심의 공적연금 개혁은 양자택일의 문제가 아니라, 동시에 강화하여 적정수준을 유지해야 할 과제라고 주장한다.

한편 김태일·최영준(2017: 410-412)은 노후소득보장과 관련한 독특한 구상을 제안하고 있다. 소득보장의 '기본역할은 국민연금이 맡고 기초연금을 이를 보완하는 것이 타

14) 노동시장에 참여할 수 있는 동등한 기회의 제공과 성별 임금격차의 해소 역시 시급하게 개선되어야 할 과제이다.

당하다'고 주장하면서,[15] 노동시장의 변화와 사각지대 문제에 대한 대안으로 '연령기반 보편적 국민연금 보험료 지원방안'을 제시하고 있다. 핵심 내용은 18세 이상 모든 국민을 경제활동 참여여부와 상관없이 국민연금에 가입시키고, 가입기간의 처음과 마지막 10년(18~27세; 55~64세)에 보험료의 전액(18~22세; 60~64세)과 반액(23~27세; 55~59세)을 정부가 지원한다. 보험료의 기준소득은 현행 국민연금의 A급여의 25~50%로 결정한다. 기초연금을 국민연금의 체계에 편입하는 형식이며, 국민연금의 균등부분은 폐지하고 소득비례방식으로 전환한다. 약 20년 간 기준 보험료에 대한 정부 지원을 통해 국민연금의 사각지대를 해소하고 전체 가입기간을 확대하기 위한 조치이다. 정부는 기초연금에 해당되는 보험료를 실제 납입하지 않고 단지 명목상 납입하여 'NDC'(notional defined contribution) 방식으로 운영할 수도 있다. '1인 1연금' 체계가 갖는 장점도 유지된다. 다만 정부가 지급하던 개인이 지급하던, 실제 혹은 명목 상 일정기간 '기여'가 필요한 급여라는 점에서, 현 세대 노인을 위한 대책은 아니다.

국민연금의 다른 문제는 연금급여의 수준이 그리 높지 않다는데 있다. 소득대체율은 2028년까지 40% 수준으로 감소하며, 보험료 부과를 위한 소득과 보험료 상한액도 434만 원과 39만 원으로 미래 충분한 연금을 약속하기에 너무 낮은 수준이다. 현재 수급자의 평균액도 월 36만 원에 불과하며, 가입기간을 평균 24년으로 산정하여 할 경우 실질 소득대체율은 신규 수급자를 기준으로 2015~2083년까지 19.6~24.2% 수준으로 축소된다(김연명, 2016: 66). 최근 공무원연금을 개혁하는 과정에서 국민연금의 소득대체율을 50% 수준까지 복원하자는 주장도 있었다. 앞선 국민연금 중심의 개혁론에서 주장하는 내용과 일맥상통하는 부분이다. 그러나 국민연금의 급여수준은 단지 소득대체율에 따라 결정되는 것이 아니다. 넓은 사각지대와 짧은 가입기간은 실질적 급여수준의 하락에 일정부분 작용할 수 있다. 불안정 노동과 사각지대 문제를 해결하지 못하면, 국민연금은 장기가입자 혹은 중산층 이상에게 혜택이 집중되는 '반쪽짜리' 제도가 될 가능성이 농후하다.

(2) 기초연금: '준보편적' 성격과 '낮은' 급여수준

기초연금을 도입하면서 우리나라도 '1인 1연금' 체계의 기본적인 토대를 완성했다. 수급자 수도 크게 증가하여 2017년 현재 노인인구의 66.6%인 472만 명이 기초연금을 수급하고 있다(보건복지부, 2017a). 공적연금의 가장 큰 문제인 사각지대 해소에 큰 역할을 담당하고 있는 것이다. 다만 아직도 전 노인을 대상으로 하고 있지 않아 '보편성' 측면에

15) 국민연금의 가입의지를 줄이도록 설계된 기초연금의 구조는 확실히 문제적이며, 국민연금과 기초연금의 부정합성은 반드시 개선되어야 할 과제라고 지적하고 있다(김태일·최영준, 2017: 403).

서 '불완전성'을 내재하고 있다. 소득 하위 70%라는 근거가 불명확한 기준으로 인해, 자산은 있지만 소득이 낮은 노인을 배제하고 있으며, 수급 대상의 7%는 아예 신청조차 하지 않고 있다(주은선, 2017: 19). 빠른 시간에 기초연금의 대상 범위를 65세 이상 노인의 100%까지 확대해야 한다.

<표 3> 기초연금의 주요 통계

(단위: 천명, 억원, 원)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
수급자	계	2,897	3,630	3,727	3,818	3,933	4,045	4,353	4,495
	남	915	1,258	1,302	1,340	1,386	1,431	1,579	1,643
	여	1,982	2,371	2,425	2,477	2,546	2,613	2,773	2,851
총 예산		22,094	34,106	37,110	37,903	39,725	42,785	69,001	100,090
총 급여		22,241	34,279	36,544	37,805	40,076	42,691	68,456	96,796
평균연금		75,889	80,781	82,722	83,731	86,741	89,053	178,155	181,469

출처: 보건복지부(2016)

기초연금의 실행을 통해 빈곤과 불평등 감소효과는 크게 개선되었다. 한 연구에 따르면 2015년을 기준으로 노인빈곤율과 빈곤갭은 각각 26.7%(10.0%p)와 36.5%(0.3%p) 감소했으며, 두 효과는 노인 독거가구와 부부가구에서 크게 부각된다(임완섭, 2016). 동시에 여성의 수급율과 빈곤·불평등 감소율이 남성에 비해 높게 나타나 '젠더평등' 혹은 '젠더친화'적 요소도 확인되고 있다(석재은·신동균·이기주, 2015). 그러나 급여수준의 '적절성' 측면에서 문제를 제기하지 않을 수 없다. 기초연금은 기준연금액 20만 원에서 국민연금의 A급여를 반영하고 일부(2/3)를 삭감하여, 국민연금 가입기간에 따라 10~20만 원 사이의 차등화 된 급여를 지급한다. 가입기간이 길어 균등급여의 수준이 올라가게 되면 기초연금 급여가 감액되는 방식이다. 국민연금 수령액(30~40만 원)의 수준에 따라 기초연금 급여를 삭감하지 않거나, 국민연금과 기초연금의 합을 일정수준(50만 원)까지 보존해 주는 일부 예외규정도 존재한다. 그럼에도 불구하고 기초연금의 현 급여액은 전체 노인의 빈곤을 예방하고 인간다운 삶을 보장하기에 턱없이 부족한 수준이다. 소득이 아닌 물가에 연동되어 있는 점도 장기적 보장수준을 저해하는 위험요소가 될 수 있다. 따라서 급여의 적절성 측면에서 연금액을 상당부분 상향조정할 필요가 있으며, 국민연금과의 연동도 당연히 폐지해야 한다. 문제는 막대한 재정소요가 예상된다는 점인데, 전체 노인에게 30만 원의 연금을 지급한다고 가정했을 때 예상되는 총 급여액은 2020년 기준 GDP 대비 1.8% 수준에 불과하며, 2040년 4.65%, 2060년 6.0% 정도로 추산된다(주은선,

2017: 23).[16)]

기초연금과 국민기초생활보장제도 간의 관계는 소위 '줬다 뺏는 기초연금' 이슈로 요약할 수 있다. 기초연금을 '기타 소득'으로 간주하느냐에 따라 수급자의 생계급여액과 최종 생계비는 변화하게 된다. 국민기초생활보장제도의 '보충성' 원칙에 충실하여 지금과 같이 소득으로 인정하면 생계급여는 대체되거나 삭감되기 때문이다. 그러나 기초연금을 ―소득이 아닌― 소비를 위한 필수적인 비용으로 간주하면 수급자는 기초연금과 생계급여의 동시적 수급을 통해 총소득을 확장시킬 수 있다. 다만 이 경우 수급자와 차상위계층 간 형평성 혹은 타급여와의 형평성 문제가 부각된다. 공적이전소득을 과세대상에서 제외하여 환수하기 어렵다는 재정적 부담도 존재한다. 사회부조의 운영과정에서 다양한 종류의 이전소득은 모두 소득으로 인정하는 것이 일반적이다. 다만 사회적 논란을 감안하여 수급자의 경제 상태에 따라 일정수준의 (기초연금) 공제율을 한시적으로 적용하고 부가급여로 제공하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

(3) 국민기초생활보장제도: '비수급 빈곤층'의 확대와 '부양의무자' 기준

최근 변화된 국민기초생활보장제도의 성과를 살펴보면, 일부 급여(주거와 교육)의 선정기준이 인상되고 부양의무자 기준도 완화되면서, 총 수급자 수가 다소 증가한 것을 알 수 있다. 2016년 5월 현재 전체 수급자 수는 167만 명으로 개정 전 132만 명에 비해 약 35만 명이 증가했다. 2010년 이후 지속적으로 감소추세를 보이던 것에 비하면 획기적인 변화임에 분명하다. 급여별로 차별화된 선정기준을 적용하면서 신규로 진입한 수급자의 수도 39만 명에 이른다. 다만 신규 수급자 중 교육급여 수급자가 21만 명에 이르나, 보호가 절실한 생계급여 수급자는 12만 명밖에 안 된다(배진수, 2017: 247). 2016년 생계급여 수급자는 126만 명으로 전년도에 비해 오히려 감소했다. 현 수급자 수도 2010년에 구축된 '사회복지통합관리망 행복e음'의 이전 수준(157만 명, 2009년)으로 회귀한 것에 불과하다. 탈락한 신규 신청자도 58만 명에 달해 여전히 높은 장벽이 확인되고 있다(참여연대사회복지위원회, 2016).

16) 현 제도를 유지할 경우 예상액은 2060년 기준 GDP 대비 2.6% 미만이고, 전체 노인에게 20만 원을 지급할 경우 2020년 GDP 대비 1.2%, 2040년 3.1%, 2060년 4.0%로 추산된다(주은선, 2017: 23).

<표 4> 국민기초생활보장제도의 수급자와 예산

(단위: 가구, 천명, 백만원)

		2000	2005	2010	2016
총수급자	가구	688,354	809,745	878,799	814,184
	인원	1,412	1,513	1,550	1,329
총예산		2,435,371	4,624,557	7,292,932	8,957,100

출처: 보건복지부(2017b)

문제는 광범위한 '사각지대'가 존재한다는 점이다. 사회부조의 사각지대는 수급자격을 갖추고 있음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 '비수급' 빈곤집단을 의미한다.[17] 우리나라 상대적 빈곤율이 16% 수준(약 800만 명) 임을 감안할 때, 빈곤층의 약 20% 정도만을 제도에 포괄하고 있다. 국민기초생활보장제도는 빈곤집단 중에서도 가장 빈곤한 극빈층만 표적화하기 위해 '가구'가 아닌 '세대' 단위의 확장된 부양의무를 강요하고 있으며, 엄격한 자산조사와 낮은 수준의 소득(재산)공제 규정을 채택하고 있다. 엄격하고 까다로운 수급요건으로 인해 정당한 다수의 수급신청이 제지되며 사각지대 문제가 부각되고 있다.

아래의 <표 5>를 보면, 비수급 빈곤층의 규모가 2006년 이후 점증하다 2015년 들어 급감하고 있다. 그럼에도 불구하고 2015년 현재 기준 중위소득 40% 이하의 비수급 빈곤층과 기준 중위소득 50% 이하의 차상위계층은 각각 93만 명(63만 가구)과 144만 명(93만 가구)에 이른다. 이들의 특성을 살펴보면, 약 85% 이상이 노인이 포함된 가구이며, 약 12%는 장애인이 포함된 가구이다. 기준 중위소득 30% 이하 비수급가구의 가주주 중 90%와 기준 중위소득 30~40%의 가구주 중 78%가 경제활동에 참여하고 있지 않으며, (공적)이전소득이 존재하지 않아 수급자보다 낮은 (경상)소득수준을 보이고 있다(관계부처합동, 2017: 6).[18] 선정기준이 지나치게 엄격하고 부양의무자 기준과 재산기준 등이 존재하여 발생한 결과이다. 복지급여가 필요하지만 수급하지 못하는 빈곤집단은 시간이 지날수록 어려운 생활 속에서 극단적인 선택을 할 수밖에 없다. 급여대상을 확대하기 위한 자격기준의 완화는 필수적이며, 부양의무자 기준을 철폐하는 작업이 선행되어야 한다.

17) 사실 수급자로 선정되었음에도 불구하고 최저생활을 유지할 수 없을 만큼 급여의 수준이 낮은 경우도 급여의 '충분성' 측면에서 사각지대로 표현할 수 있다.

18) 수급가구와 기준 중위소득 30% 이하 비수급가구(기준 중위소득 30~40% 비수급가구)의 평균 시장소득은 각각 45.0만 원과 46.8만 원(66.9만 원)인데 반해, 평균 경상소득(시장소득 + 기초생활보장급여 + 타 정부 보조금)은 각각 95.2만 원과 49.3만 원(67.7만 원)으로 나타나 '소득 역전' 현상이 발생한다.

<표 5> 비수급 빈곤층의 규모

단위: 만 명(만 가구)

	2003	2006	2010	2014	2015
비수급*	177(85)	103(53)	117(66)	118(71)	93(63)
최저생계비 ~ 120% (중위소득 40% ~ 50%)	86(35)	67(29)	68(36)	85(45)	51(30)
합계(차상위계층)	263(120)	170(82)	185(102)	203(116)	144(93)

주: * 최저생계비 혹은 기준 중위소득 40% 이하
출처: 관계부처합동(2017: 5)

다른 문제는 낮은 급여수준과 관련이 있다. 특히 생계급여에서 1인 가구를 대상으로 제공되는 현금급여수준은 다른 국가에 비해 크게 낮은 편이다(노대명, 2017). 주거급여의 기준임대료 역시 민간 임차가구의 실제 임차료의 83% 수준이며, 교육급여의 부교재비는 최저교육비 대비 19.7%(중학생)~31.4%(초등학생) 정도에 불과하다. 제도의 탈수급율도 매우 낮은 수준이다. 전체 수급자 중 15.8%만이 전체 급여(11.2%) 혹은 일부 급여(4.6%)에서 탈수급을 경험하고 있으며, 6년 이상 장기 수급한 가구의 비중도 48.4%에 이른다(관계부처합동, 2017: 10). 낮은 급여수준으로 인해 국민기초생활보장제도의 빈곤율과 빈곤갭 완화효과 역시 저조한 편이다. 2015년 기준 각각 4.9%와 17.2%로 전년(3.8%와 22.4%)에 비해 1.1%p와 -5.2%p 증감했다(관계부처합동, 2017: 17-18). 이미 많은 실증적 연구를 통해 확인된 주지의 사실이다. 생계급여를 기준 중위소득의 50% 수준으로 현실화하여 법에서 명시하고 있는 '인간다운 생활'을 할 수 있는 최저생활을 보장해야 할 것이다.

국민기초생활보장제도의 문제점을 논할 때 가장 많이 등장하는 이슈가 '부양의무자'에 관한 내용이다. 부양의무자 기준으로 인한 비수급 빈곤층의 규모가 무려 110만 명에 이른다는 추정이 통설로 존재하기 때문이다. 상술하였듯이 국민기초생활보장제도는 수차례의 법 개정을 통해 기준을 지속적으로 완화해 왔다. 그럼에도 불구하고 부양의무자 기준은 여전히 대상 선정의 과정에서 '적폐'로 작용하고 있다. 사회부조의 오랜 전통인 '가족부양 우선'의 원칙이 유지되고 있는 셈이다. 1인 가구가 확산되고 다양한 가족의 형태가 부상하고 있는 현 시점에서 부양의무의 단위를 혈연에 기반 하여 확대된 가족구성원에게 부과하는 것은 시대착오적이다. 가족 중심으로 이해되던 부양책임 역시 정부와 사회가 함께 부담해야 하는 것으로 변화되고 있다.[19] 따라서 부양의무자 기준의 폐지는 비수급 빈곤층

19) 최근 가족 부양책임에 대한 일반대중의 인식도 크게 변화했다. 1998년 전국민의 89.9%가 (노)부모에 대한 가족 책임을 생각한 반면, 2014년에는 그 규모가 31.7%로 크게 감소했다(박영아, 2016: 114-115).

의 규모를 축소할 수 있는 가장 효과적인 대안으로 제시되고 있다. 일부 재정적 부담과 도덕적 해이 등을 이유로 폐지를 반대하는 입장도 존재한다. 부모가 자녀에게 재산을 사전에 증여하여 수급자의 수가 과도하게 증가할 것이라는 우려이다. 부양의무자 기준을 폐지할 경우 발생하는 추가소요 예산의 규모가 2018년 기준 약 9.2조 원이고, 향후 5년간 총 50.7조 원(연 평균 10.1조 원)이 소요된다는 추계도 존재한다(국회예산정책처, 2016; 최병근, 2017: 3에서 재인용).

이러한 우려를 고려하여 특정 인구집단별 단계적 폐지 혹은 급여별 순차적 폐지 등의 대안이 논의되고 있다. 우선 장애인 가구에 대한 부양의무자 기준을 삭제할 경우 약 10만 명의 새로운 수급자가 발생하며, 연간 7천억 원 가량의 예산이 추가 소요될 것으로 추정된다(배진수, 2017: 275). 그러나 취약집단에 대한 우선순위를 합리적으로 판단할만한 근거가 없고, 인구학적 기준에 기초한 선별적 접근이라는 점에서 바람직한 선택은 아닌 것처럼 보인다. 급여별 폐지안의 경우 (i) 수급자격 기준에 따라 '주거급여(43%) → 의료급여(40%) → 생계급여(30%)' 순으로 폐지하거나, (ii) 추가 비용부담 수준에 따라 '주거급여(1.1조 원) → 생계급여(3.7조 원) → 의료급여(4.9조 원)' 순으로 폐지하는 안을 고려할 수 있다. 그러나 생계는 가장 기본적인 욕구이고, 수급 신청자의 80% 이상이 생계급여에 대한 욕구를 가장 크게 갖고 있다는 점(배진수, 2017: 278)에서, '생계급여'의 부양의무자 기준을 먼저 폐지하는 것이 문제 해결을 위한 당연한 순서이다. 부양의무자 기준에 대한 폐지는 빈곤층에 대한 생존권과 사회권의 보장 차원에서 시급하게 개선되어야 할 과제이다. 국가의 예산 부족이나 개인의 행태에 대한 우려 때문에 헌법에서 보장하는 기본적 권리를 부정할 수 없기 때문이다.

이 지점에서 2013년 7월부터 시행하고 있는 '서울형 기초보장제도'의 성과를 참조할 수 있다. 박원순 시장의 '서울시민복지기준추진위원회' 활동의 일환으로 추진된 이 제도의 핵심은 부양의무자의 소득과 재산기준을 완화하고 재산의 소득환산방식을 폐지하여[20] 수급자 선정기준을 완화한데 있다. 비수급 빈곤층을 최소화하기 위한 노력이었다. 특히 부양의무자의 소득기준을 산정하는 과정에서 수급자 가구의 규모를 2인 가구로 고정하고 부양능력 '미약'에 해당하는 기준선을 삭제하여 부양의무자 기준을 획기적으로 개선했다(이승선·김연명, 2014: 57). 제도 시행 이후 국민기초생활보장제도(24,152명)와 서울형기초보장제도(7,772명)의 수급자가 크게 증가했다(이승선·김연명, 2014: 65). 다른 지역의 수급자가 축소되고 있는 상황에서 이 정도 규모의 신규 대상자를 발굴한 것은 '서울형' 제도가 갖는 대표적인 성과로 인정할 수 있다. 하지만 그 수치가 당초 목표에 비해 다소

20) 재산을 소득으로 환산하지 않고 기준(재산 1억 원, 금융재산 1천만 원)을 정해 'cut-off'방식으로 전환했다.

낮은 것도 사실이다. 다른 설명도 가능하겠지만 부양의무자 기준의 완화보다는 '폐지'가 더 절실하게 요구된다는 점을 확인시켜 주는 결과이다(박영아, 2016).

5. 긍정전략과 변혁전략

국민연금은 전국민을 위한 기본적인 생활보장 기능을 수행하지 못한 채, 일부 중산층의 소득유지와 재정적 지속가능성에 집착하며, 소득대체율을 지속적으로 축소해 왔다. 기초연금은 연령기준과 소득수준에 대한 단계적 확장을 통해 다수의 노인에게 낮은 수준의 소득을 보장하고 있다. 국민기초생활보장제도 역시 '최신화' 되었지만, 전통적 기제를 과감하게 떨쳐버리지 못하고 대상 측면의 한계를 갖고 있다. 우리나라 소득보장정책이 갖는 문제점을 극복하기 위해 본 장에서 제시하는 대안은 크게 '긍정전략'(affirmative)과 '변혁전략'(transformational)으로 구분할 수 있다. 두 전략 모두 '사각지대'를 해소하고 '최저선'을 구축하기 위한 목적을 갖고 있는데, 전자는 현 체계의 기본적인 틀을 존치하면서 새로운 방식을 도입하는 반면, 후자는 현 체계의 근본적인 변화를 추구한다는 점에서 다소 획기적이다.

(1) 긍정전략: '사회수당' 중심의 소득보장체계

본 연구에서 제안하는 바람직한 소득보장의 미래는 '사회수당' 중심의 체계이다. 기존 사회보험과 사회부조가 갖는 한계를 극복하고 사회보장의 핵심 가치인 '보편성'과 '적절성', '권리성'을 추구하기 위해 수당방식을 선택했다. 사회수당(social allowance)은 보편적 소득보장의 가장 전형적인 형태 중 하나이다. 인구학적 기준과 특성에 따라 대상을 선별하여 일정액의 급여를 제공한다. 범주형 사회부조에서 수급 대상을 수직적으로 확대하며 발전해 왔으며, 아동, 노인, 장애인, 한부모 등을 주 대상으로 운영한다. 명확한 학술적 개념은 '(i) 특정 시민 혹은 거주민에게, (ii) 정액의 현금급여를, (iii) 소득수준, 고용상태, 자산조사와 무관하게, (iv) 조세에 기반 하여 지급하는 제도'로 규정할 수 있다(ISSA & SSA, 2016: 2). 개념의 구성을 좀 더 구체적으로 분해하면, 우선 인구학적 할당 원칙에 따라 수급 집단을 제한하여 완전한 보편성이 보장되는 것은 아니지만, 노동시장에서 배제된 '피부양자'(여성)를 포괄하여 복지에 관한 실질적 권리를 확장하고 있다.[21] 대체로

21) '남성 생계부양자'(male-breadwinner)를 중심으로 운영되던 전통적 복지국가가 수당제도를 운영함으로써 제도적 확장을 통해 '이중 생계부양자 가족 중심 모델'(dual-breadwinner family model)로 이행되었다.

‘정액’방식이 선호되지만 상황에 따라 차등적인 급여가 적용되기도 한다. 아동·가족수당에서 자녀의 순위에 따라 혹은 연령과 가구의 소득수준에 따라 급여를 다르게 책정하는 경우가 대표적인 사례이다.[22] 소득수준과 자산조사에 기초하여 수급대상을 선정하지 않는다는 점에서 사회부조와 다른 차별성이 인정되며, 갹출된 사회보험의 적립금이 아닌 일반 ‘조세’에 기반 하여 급여가 제공된다는 점에서 권리적 측면이 다시 강조된다.[23] 일부 제한된 형태이긴 하지만 ‘보편성’과 ‘무조건성’의 특징이 담보되어 있어 다른 사회정책에 비해 기본소득과 유사성이 많은 제도이다. 그러나 전반적인 사회보장의 체계 안에서 사회수당의 ‘위치’나 기능적 ‘역할’이 사회보험이나 사회부조에 비해 크지 않은 것도 사실이다. 상대적으로 뒤쳐진 도입의 역사를 갖고 있고, 수당제도 자체를 운영하지 않는 국가도 상당수에 이른다.[24] 특정 인구집단과 다수의 대상을 포괄하고 있지만, 급여수준이 충분하지 않아 재분배 효과 역시 미미한 편이다. 역사적 복지국가에서 일종의 최저소득을 보장하는 ‘보완적’ 혹은 ‘보충적’ 기능을 담당해 온 것으로 평가할 수 있다(노대명·여유진·김태완·원일, 2009: 26).

변화의 첫 단계로 우선 ‘아동’과 ‘노인’을 위한 사회수당의 설치를 제안한다. 아동에 대한 범주는 ‘18세 미만’까지 포괄하는 것이 원칙이나, 재정적 부담을 고려하여 ‘5세 이하’부터 시작하여 단계적으로 확대할 수 있다. 급여수준에 대한 점진적 상향조정을 통해 성인이 되기 전 모든 아동과 청소년을 위한 국가의 보편적 소득보장의 책임을 확립한다.

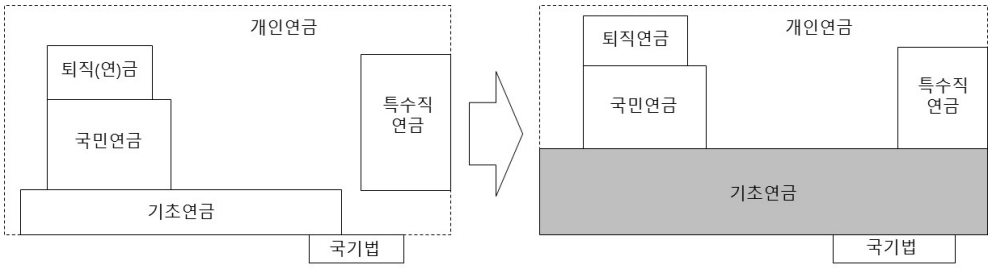
다음으로 기초연금의 확장을 통해 수당중심의 ‘노후’소득보장체계를 구축할 수 있다. 현 기초연금의 대상 범주를 65세 이상 전체 노인에게 확대하여 공적연금의 실질적인 1층 구조를 완성한다. 현 국민연금의 소득대체율 20%에 해당하는 금액을 정액으로 지급하여 일정 수준의 ‘적절성’도 추구한다. 국민연금과의 연동은 폐지하며 급여액을 점차 생계급여(중위소득의 30%) 수준까지 확대한다. 연금 수급권과 관련된 사각지대 문제가 완전하게 해소될 수 있으며, —OECD 회원국 중 최고 수준인— 빈곤노인의 규모도 크게 줄어들 것이다. 국민연금과 특수직연금의 기능은 다소 축소하여 슬림화 할 수 있다. 국민연금의 소득재분배 기능을 폐지하여 비례연금으로 활용하는 것도 대안이 될 수 있다. 국민연금의

22) 독일의 아동수당은 자녀수에 따라 첫째와 둘째(184유로), 셋째(190유로), 넷째(215유로) 아동의 급여수준에 차이가 존재한다. 프랑스와 영국의 아동수당은 소득별, 오스트리아는 연령별, 일본은 연령·자녀수·소득별 차등급여를 제공하고 있다(한겨레신문, 2017.03.23).

23) 마샬(Marshall, 1950)의 시민권 담론의 측면에서 진일보한 제도로 이해할 수 있다. (남성) 노동자를 넘어 특정 인구집단의 모든 시민을 대상으로 사회보험의 ‘의무’나 사회부조의 ‘욕구’와 무관하게 사회적 ‘권리’ 차원에서 수당을 제공하기 때문이다.

24) 1926년 뉴질랜드에서 처음 시작된 아동수당은 현재 전 세계 91개국에서 시행중이며, OECD 회원국 중 아동수당을 도입하지 않은 국가는 미국, 터키, 멕시코, 그리고 한국이다(한겨레신문, 2017.03.23).

균등부분은 소득재분배 기능을 담당하여 필수적 요소인 것처럼 보이지만, 폭 넓은 사각지대로 인해 일부 계층만을 위한 재분배 기제로 전락하고 말았다. 적정수준에 대한 보장은 수당방식의 기초연금이 담당하고 그 이상은 비례방식의 사회보험으로 전환하여, 보편성과 적절성, 평등성, 형평성과 충분성의 가치를 함께 달성하자는 의미이다. 바람직한 노후소득보장체계를 간결하게 표현하면 아래의 [그림 3]과 같다.



[그림 3] 노후소득보장체계의 개선

일정기간 아동과 노인을 위한 사회수당이 정착되면 '근로가능 연령'인 청년에게 대상을 확대하는 방안도 검토할 수 있다. 현재 성남시에서 시행하고 있는 '청년배당'과 유사한 제도를 전국으로 확장하여 실시한다. 청년문제의 심각성이 부각되고 있는 현 시점에서 생산·노동과 무관한 수당방식의 급여가 큰 관심을 끌고 있다. 일자리 문제와 기여기반 정책의 한계를 극복하고 수급에 대한 낙인 없이 모든 청년에게 권리로 제공할 수 있는 실현가능한 유일한 대안이기 때문이다.

좀 더 획기적인 제안도 존재한다. 주은선(2013)은 새로운 소득보장을 위한 대안으로 '한시적 시민수당'을 제시했다. 현 사회보험과 사회부조의 패러다임을 유지하면서 아동기와 노령기의 보장을 위해 보편적 사회수당(아동수당과 기초연금)을 설치한다. 여기에 '생애주기별로 다양한 시기에 표준화되지 않은 형태로 발생하는 사회적 위험'에 대응하기 위해 '한시적 시민수당'을 도입한다. 생의 일정기간(5~7년) 동안 개인의 신청에 의해 최저생계비의 70~90% 수준의 급여를 지급하는 제안이다. 대상과 기간을 한정하여 사회수당에 비해 수준이 '적절'해지고 기본소득에 비해 부담이 '축소'되는 장점이 있다. 개인의 특성에 따라 실업급여, 청년수당, 상병수당, 학생수당, 돌봄수당 등으로 기능할 수 있다. 기간의 제약이 치명적인 약점으로 작용할 수 있지만, 모든 시민에게 일정기간 최저생활에 대한 보장을 통해 공정한 기회를 제공한다는 점에서 생산적인 구상이다. 석재은(2017)도 '근로연령생애주기에 이용 가능한 기본소득 이용권'을 활용하여 유사한 내용을 제안하고 있다. 청년기와 중년기로 구분하여 각 2년씩 최대 4년 동안 6개월 단위로 신청할 수 있으

며, 급여수준을 중위소득의 30%로 제한하여 세부 내용에서 일부 차이점이 발견된다.

수당중심의 보장체계에서도 사회부조의 역할은 중요하게 남아있다. 시장과 정부의 재/분배과정에서 필요한 욕구를 충족하지 못한 빈곤집단의 '인간다운 삶'을 보장하기 위해 대상 범주와 급여수준을 확대·조정할 필요가 있다. 일정 수준 이하의 빈곤층은 무조건 포함되어야 하며 충분한 수준의 급여제공을 통해 빈곤탈출을 독려하고 재/진입을 예방할 수 있다.

(2) 변혁전략: '기본소득' 중심의 포괄적 정책 패키지

본 연구에서 제안하는 변혁전략의 핵심은 좀 더 획기적이고 장기적인 기획으로 '기본소득'을 실행하는데 있다. 시민권적 '권리'와 '사회적 보호 최저선'을 보장할 수 있는 단명한 방안이다. 개인의 구매력을 증대시켜 '총수요'의 확대와 '경제성장'에 도움을 줄 수 있다. 여성의 경제적 독립과 자율성을 확장하여 '젠더정의'를 실현할 수 있는 기본 조건도 될 수 있다. 적절한 수준까지 확장되면, 노동과 자본 간 임금조정에 영향력을 행사하여, 불공정한 '시장소득'의 분배과정에 개입할 수도 있다(김교성, 2009; 2016a). 이미 여러 연구를 통해 바람직한 복지국가의 미래 모습으로 제안한 바 있다(김교성, 2009; 2016a; 2016b; 김교성·백승호·서정희·이승윤, 2017; 김교성·이지은, 2017). 최근 발표한 포괄적 정책 패키지의 내용을 간략하게 제시하면 아래의 [그림 4]와 같다(김교성 외, 2017: 299-305). 중위소득 30% 수준의 기본소득을 도입하고 국민기초생활보장제도의 생계급여와 기초연금, 장애수당, 한부모수당, 양육수당과 같은 현금형 사회부조는 대체한다. 고용보험의 실업급여와 국민연금은 유지하되 국민연금의 균등부문은 폐지하고 소득비례연금으로 전환하여 슬림하게 운용한다. 다만 의료, 주거, 교육급여와 같은 현물중심의 사회부조는 존치하며, 다양한 사회서비스에 대한 대폭적인 확장도 요구된다.

사회수당은 더 높은 단계의 기본소득으로 전환하기 위한 '디딤돌'(stepping-stone)이 될 수 있다. 기존 사회보장 체계를 유지하면서 단계적 확장을 통해 기본소득의 실현을 위한 '낮지만 점증적인 기초'(low but slowly increasing basis)로 활용한다. 기본소득의 이념적 지향과 철학적 토대를 내재하고 '완전'(universal & unconditional) 기본소득의 경로(path)에 위치하면, 사회수당은 '부분'(partial) 혹은 '전환적'(transitional) 기본소득으로 충분히 기능할 수 있고 영리한 전략이 된다.[25] 기본소득의 실행을 위한 단계적 이행 경로를 기술하면 다음과 같다. 모든 '5세 이하'의 아동과 '65세 이상' 노인을 위한 일정

25) 새로운 담론은 새로운 언어를 필요로 한다. 추구하는 지향에 따라 사회수당보다는 '부분' 기본소득으로 명하는 것이 제도의 선명성을 부각시키고 외연을 확대하기 위한 전략차원에서 바람직해 보인다.

수준의 수당을 빠른 시일에 구축하고, 적정 수준까지의 인상을 도모한다. 아동수당의 대상을 '18세 미만'으로 확대하고 기초연금의 연령기준도 '60세'까지 확장한다. '장애인'이나 '농민'과 같은 다른 인구집단을 위한 수당의 지급도 고려할 수 있다. 그리고 근로 가능한 '18~24세'의 청년을 대상으로 한 구직자 보조금이나 '45~60세' 중고령자를 위한 퇴직 전 보조금을 추진한다. 이렇게 대상을 확대하다 보면 누락된 인구집단은 '25~44세' 뿐이다. 이들에겐 실업부조를 시작으로 참여소득 혹은 낮은 수준의 '부분' 기본소득을 단계적으로 적용하여 '완전' 기본소득으로 전환할 수 있다. 기본소득은 '단순한' 소득보장정책도 아니고, 모든 문제를 해결 할 수 있는 '만능처방'도 아니지만, 최소한 생애 전반에 걸쳐 모든 시민의 기본적인 생활을 실질적이고 평등한 '권리'에 기반 하여 보장함으로써 '사회적 보호 최저선'의 역할을 수행할 수 있다.



출처: 김교성 외(2017: 301)에서 일부 수정

[그림 4] 현 소득보장체계의 변혁적 대안

6. '문재인 정부'에 대한 기대

새롭게 출범한 '문재인 정부'는 소득보장의 다양한 측면에서 긍정적인 변화를 추구하고 있다. 공약했던 '나라다운 나라'를 만들기 위해, '소득주도성장'과 '포용적 복지'의 기조 하에, 최저임금을 인상하고[26] 복지예산을 확대했다.[27] 좀 더 보편적이고 충분한 수준의 복지체제가 확립된다면, 전반적인 가계수지의 개선과 광범위한 재분배 효과를 거둘 수 있을

26) 2018년 시간당 최저임금(7,530원)은 2017년에 비해 16.4% 인상되어, 11년 만에 처음으로 두 자릿수 인상폭을 기록했다.

27) 지난달 29일에 국무회의에서 확정·의결된 '2018년 예산안'에 따르면, 복지예산은 총 146.2조 원이며, 2017년 본예산에 비해 16.7조 원(12.9%)이 증가한 규모이다(한겨레신문, 2017.08.30.).

것이다. 유효수요의 증대와 기업투자의 확산을 통해 경제성장에 기여할 수 있는 '선순환' 구조의 확립도 기대해 본다. 최근 발표된 정부의 소득보장 관련 계획을 정리하면 다음과 같다. 우선 기초연금의 급여수준을 '30만 원'까지 인상하되, 재정적 부담을 고려하여 2018년(25만 원)과 2021년(30만 원)에 단계적으로 시행한다. 이를 충당하기 위해 각 년도에 14.1조 원과 19.6조 원이 필요하며, 향후 5년(2017~2022)간 총 95.8조 원의 예산이 소요될 것으로 추산된다. 큰 쟁점으로 남아있는 국민연금 A급여와의 연계 역시 폐지한다. 추가소요액은 2022년까지 총 1.5조 원으로 전망된다(보건복지부, 2017a). 연금수준을 단계적으로 인상하고 동일한 연금을 제공한다는 점에서 환영할 만한 일이지만, 법령개정의 과정이 남아 있어 실행여부와 구체적인 내용은 좀 더 지켜볼 필요가 있다. 안타까운 점은 수급대상에 대한 확대방안이 논의조차 되고 있지 않다는 점이다. '준보편적'인 체계에 만족하고 있는 것처럼 보인다. 한편 국민연금의 소득대체율도 '사회적 합의를 거쳐'라는 단서가 있지만, '50%' 수준으로 복원하는 안을 검토하고 있다. 내년에 발표될 '제4차 국민연금 재정계산'의 추계결과에 따라 최종 결론이 도출될 것으로 예상된다.

국민기초생활보장제도의 개선과 관련된 내용은 이미 여러 경로를 통해 알려졌지만, 최근 발표된 '제1차 기초생활보장 종합계획, 2018~2020'(관계부처합동, 2017)에 구체적으로 소개되어 있다. 개별급여로 개편되는 과정에서 '제도 시행 2년 내에 향후 3년의 종합계획 수립'을 의무화한 것에 따른 결과이다. 계획에 따르면, 가장 큰 문제로 지적되고 있는 비수급 빈곤층의 해소를 위해 부양의무자 기준을 올해부터 '단계적'으로 폐지한다. 우선 주거급여의 부양의무자 기준을 전면 폐지하고, 생계급여와 의료급여의 경우 수급자와 부양의무자 가구의 인구학적 특성에 따라 단계적으로 폐지하는 것을 계획하고 있다. 구체적인 연차별 폐지 순서는 아래의 <표 6>와 같다. 제도 개선을 통해 축소되는 사각지대의 규모는 주거급여 90만 명, 생계급여 9만 명, 의료급여 23만 명으로 추산되며, 현재 93만 명에 이르는 비수급 빈곤층의 65% 이상(약 60만 명)을 감축시킬 계획이다(관계부처합동, 2017).

<표 6> 부양의무자 기준의 연차별 폐지 순서

	2017. 11	2019. 01	2022. 01
부양의무자 가구	노인·중증장애인 포함 가구 (소득·재산하위 70%)	중증장애인 포함 가구 (소득·재산하위 70%)	노인 포함 가구 (소득·재산하위 70%)
수급자 가구	노인·중증장애인	모든 수급자	모든 수급자

출처: 관계부처합동(2017: 23)

정부는 '아동양육에 대한 경제적 부담을 완화하고, 아동의 건강한 성장여건을 조정함으

로써 저출산 극복에 기여'하기 위한 목적 하에 '아동수당'을 전격 도입하기로 결정했다. 2018년 7월부터 만 0~5세의 전체 아동을 대상으로 소득수준과 무관하게 월 10만 원의 수당을 현금 혹은 바우처 방식으로 제공한다. 약 250만 명의 아동에게 지급될 예정이며 1.1조 원의 예산이 배정되었다(보건복지부, 2017a). 제한된 대상 연령범주와 낮은 급여수준으로 인해 추구하는 목적을 달성할 수 있을지 의문이나, 우리나라 소득보장체계에 완전한 수당방식의 급여가 처음으로 채택된다는 점에서 역사적 의미는 충분할 것으로 생각된다. 대상 범주와 급여수준에 대한 단계적 확대를 통해 더 많은 인구집단에게 충분한 수준의 급여가 제공되길 기대해 본다.

7. 나가며

우리 사회가 신자유주의적 경제성장을 추구한지도 벌써 30년이 되어 간다. 세계화와 금융자본주의의 광풍 속에 대량실업과 근로빈곤, 불평등과 사회적 배제 등의 병폐를 숨겨왔다. 부에 대한 맹목적 찬미의 결과는 '사회보험' 중심 전통적 복지국가의 몰락으로 귀결되었다. 일부 보장체계의 외형적 성장에도 불구하고, 제도의 '불완전성'과 '취약성'으로 인해 실질적 보호를 제공하지 못하고 있다. 소득보장의 핵심 기제로 사회보험을 선택한 것은 '자조'(self-help)의 가치를 존속하고 국가의 부담을 완화하기 위함이었다. 문제는 사회보험이 완전고용과 고용유지를 전제로 작동한다는 점이다. 현재 임금노동에서 배제되어 있거나 일정기간 실업을 경험했던 시민은 보장의 '사각지대'에서 '주변화' 혹은 '빈곤화' 될 수밖에 없다. 유급노동에 종사하지 않는 가족 구성원(여성) 역시 피부양자의 불완전한 지위 속에 '간접적' 시민권을 향유할 뿐이다.

임금노동이 보편화될 수 없다면 '사회적 보호 최저선'을 구축하기 위한 기본 구조를 다른 방식으로 전환해야 한다. 현 체계의 개선도 일부 필요하지만, 급여구조와 방식에 대한 전면적 개혁을 통해 사회적 급여의 실제적인 효과를 확장해야 한다. (남성) 임금노동자와 그들의 피부양자 등 일부 특권층을 위한 복지체계를 수정하여, 젠더, 계층, 연령, 섹슈얼리티 등에 따른 차별 없이 모든 시민에게 개인 단위의 비기여적 현금급여를 무조건 제공하자. 21세기를 위한 '명료하고 강력한 아이디어'이다(Van Parijs, 2004). 현재 남반구의 일부 국가(브라질, 남아공 등)에서 관찰된 새로운 '복지 2.0'의 현금지급 방식이며, 빈곤퇴치를 위한 '새로운 사유의 물결' 혹은 '조용한 혁명'으로 평가받고 있다(Ferguson, 2015: 57; 215).

단순히 현금을 지급하게 되면 많은 사람이 일을 하지 않을 것이라는 우려가 있다. 그러나 지금도 일부만 유급노동에 참여하고 있고 그들 중 다수는 빈곤한 상태에 빠져 있다.

이미 무급 돌봄노동이나 다양한 사회적 활동에 참여하는 사람도 존재한다. 일정 수준의 현금을 지급하는 것이 개인의 '비활동'을 독려하기보다, 오히려 자유로운 선택에 기초하여 '일련의 활동'을 완성하고 활성화하는데 기여할 수 있다(Ferguson, 2015: 241). 남성 생계부양자 중심의 가부장적 복지체계를 넘어 '젠더평등'한 복지국가를 추구하는데 적확한 전략이기도 하다(McLean & McKay, 2015). 현 시대에 부합하는 시민권은 특정 인구집단을 위한 특권적 시민권이 아니다. 따라서 호혜성에 기반 하거나 빈곤한 삶을 증거 해야만 제공되는 방식의 사회권은 곤란하다. 모든 시민에게 투표할 권리가 주어지는 것처럼 그저 존재함으로 인해 제공받을 수 있는 천부적인 권리여야 하며, 이를 통해 누구나 자신이 추구하는 활동에 자유롭고 동등하게 참여할 수 있는 정의로운 사회로 나갈 수 있다.

[참고문헌]

관계부처합동. 2017. 제1차 기초생활보장 종합계획, 2018~2020.
공사연금제도개선실무위원회. 2000. 공사연금제도 개선의 기본구상.
국민연금발전위원회. 2003. 제1차 국민연금재정계산과 국민연금제도의 발전방안.
국민연금연구원. 각연도. 국민연금통계연보 각호. 국민연금공단.
국민연금제도개선기획단. 1997. 전국민 연금 확대적용에 대비한 국민연금제도 개선: 전국민 연금시대를 열기 위한 준비.
국회예산정책처. 2016. '국민기초생활 보장법 일부개정 법률안' 비용추계서.
김교성. 2009. 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구. 사회복지정책, 36(2): 33-57.
김교성. 2013. 한국의 복지국가, 새로운 좌표가 필요한가? 사회복지정책, 40(1): 31-59.
김교성. 2014. 사회적 타살과 소득 불평등. 비판사회정책, 44: 278-325.
김교성. 2016a. 이 시대 '복지국가'의 쓸모?!: '불평등' 문제 해결을 위한 제언. 비판사회정책, 52: 179-222.
김교성. 2016b. '실질적 자유'의 '평등한 분배'를 위한 기본소득. 불평등한 한국사회의 새로운 대안 기본소득을 논하다 자료집. 국회의원 정춘숙 의원실.
김교성·김성욱. 2012. 복지의 양적 확대와 체계적 축소: 이명박 정부의 복지정책에 대한 평가. 사회복지정책, 39(3): 117-149.
김교성·이지은. 2017. 기본소득의 '실현가능성'에 대한 탐색. 비판사회정책, 56: 7-57.
김교성·백승호·서정희·이승윤. 2017. 기본소득의 이상적 모형과 이행경로. 한국사회복지학, 69(3): 289-315.
김연명. 2016. 2015 공적연금 사회적 대타협 평가연구: 공무원연금과 국민연금 개혁 논의를

중심으로. 대한민국공무원노동조합총연맹, 중앙대학교 산학협력단.
김태일·최영준. 2017. 노동시장의 변화와 국민연금 사각지대에 대한 대안: 국민연금 기여보조에 대한 제안. 한국정책학회보, 26(2): 395-418.
노대명. 2017. 맞춤형 기초생활보장제도 개편의 성과와 한계. 2017년 중앙생활보장위원회 급여별 소위원회 합동 워크숍 자료집. 보건복지부·국토교통부·교육부.
노대명·여유진·김태완·원일. 2009. 사회수당제도 도입타당성에 대한 연구. 한국보건사회연구원.
문진영·이찬진. 2014. 국민기초생활보장제도의 개별급여화의 문제점과 대안. 2014 사회정책연합학술대회 '한국 사회의 사회안전망을 점검한다' 자료집.
박영아. 2016. 기초생활보장과 부양의무. 사회보장법학, 5(1): 103-129.
배진수. 2017. 부양의무자 기준 폐지를 위한 입법방안에 대한 소고. 사회보장법연구, 6(1): 243-294.
백승호. 2017. 한국의 소득보장정책의 허구적 안정성에 대한 비판적 고찰과 대안전략. 2017 춘계학술대회 '새로운 정부에 바라는 복지정책' 자료집. 한국사회복지정책학회.
보건복지부. 2015a. 보건복지 70년사: 가난과 질병을 딛고 일어선 위대한 여정. 보건복지70년사편찬위원회.
보건복지부. 2015b. 2015 국민기초생활보장사업안내: 맞춤형 급여 운영방안.
보건복지부. 2016. 통계로 본 2015 기초연금.
보건복지부. 2017a. 내부자료.
보건복지부. 2017b. 2016 국민기초생활보장 수급자 현황.
석재은. 2014. 기초연금 도입, 어떻게 볼 것인가? 정책심포지엄 '박근혜 정부 복지정책 중간평가' 자료집. 지식협동조합 좋은나라.
석재은. 2015. 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성. 보건사회연구, 35(2): 64-99.
석재은. 2017. 복지체계의 균열과 기본소득 탐색. 2017 재정전문가 네트워크 최종보고회 자료집. 한국조세재정연구원.
석재은·신동균·이기주. 2015. 기초연금 도입의 정책효과와 젠더불평등 개선. 페미니즘 연구, 15(2): 205-236.
양재진. 2016. 노후소득보장제도의 재구조화와 재정동원 전략: 국민연금 강화를 중심으로. 공동 기획세미나 '갈림길에 선 저발전 복지국가 한국의 노후소득보장 강화: 국민연금 vs. 기초연금 강화론' 자료집. 한국정책학회.
오건호. 2016. 기초연금 중심 노후소득보장론. 공동 기획세미나 '갈림길에 선 저발전 복지국가 한국의 노후소득보장 강화: 국민연금 vs. 기초연금 강화론' 자료집. 한국정책학회.
윤성주. 2014. 기초연금의 쟁점과 과제. 재정포럼, 2014.01: 8-23.
이승선·김연명. 2014. 국민기초생활보장제도 개혁방안으로서 '서울형 기초보장제도'의 의의와 한계. 한국사회정책, 21(4): 45-79.

임완섭. 2016. 기초연금의 빈곤 감소효과 분석. 보건복지포럼, 6: 82-97.
주은선. 2013. 한국의 대안적 소득보장제도 모색: 현행의 복지국가 프로그램과 한시적 시민수당의 결합에 대한 시론. 비판사회정책, 38: 83-126.
주은선. 2014. 박근혜 정부 기초연금개혁에 대한 비판적 평가. 정책심포지엄 '박근혜 정부 복지정책 중간평가' 자료집. 지식협동조합 좋은나라.
주은선. 2017. 보편적 수당으로서의 기초연금 확대 방안: 기초연금, 한국 사회수당의 핵심이 될 수 있을까? 월간 복지동향, 222: 18-24.
참여연대사회복지위원회. 2016. [공동논평] 맞춤형 개별급여(송파 세 모녀 법) 요란한 '빈 수레'였음이 확인되었다. 월간 복지동향, 214: 76-78.
최병근. 2017. 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 폐지 논의 및 정책과제. 이슈와 논점, 1295. 국회입법조사처.
한겨레신문. 2017.03.23. 저출산 대책 구원투수로 떠오른 '아동수당' 공약.
한겨레신문. 2017.03.30. 내년 예산 429조, 복지에 34% 재정투입.
Ferguson, J. 2015. Give A Man A Fish: Reflections On The New Politics Of Distribution. Durham, NC: Duke University Press. 조문영 역. 2017. 분배정치의 시대: 기본소득과 현금지급이라는 혁명적 실험. 여문책.
ILO. 2014/15. World Social Protection Report: Building Economic Recovery, Inclusive Development, and Social Justice. Geveve.
ISSA(International Social Security Association) & SSA(Social Security Administration). 2016. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2016. Washington, DC: John W. R. Phillips.
Kim, Y. M. & Kim, K. S. 2005. Pension Reform in Korea: Conflict between Social Solidarity and Long-term Financial Sustainability. in Bonoli, G. & Shinkawa, T. (eds.). Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries. London, UK: Edward Elgar Publishing. 208-229.
Marshall, T. H. 1950. Citizenship and Social Class: And Other Essays. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
McLean, C. & McKay, A. 2015. Beyond Care: Expanding the Feminist Debate on Universal Basic Income. Wise Working Paper Series No.1.
Van Parijs, P. 2004. Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century. Politics & Society, 32(1): 7-39.
World Bank. 1994. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. A World Bank Policy Research Report, Oxford, UK: Oxford University Press.

발표2.

시장기제를 통한 제도화와 보편화, 우리나라 지역사회서비스 10년의 평가와 과제

▸ 발표: 김보영(영남대)

시장기제를 통한 제도화와 보편화, 우리나라 지역사회서비스 10년의 평가와 과제*

김보영(영남대)**

올해 2017년은 우리나라 IMF 경제 위기가 일어난지 20년이 되는 해이자 사회서비스 전자바우처 사업을 시작으로 우리나라에서 사회서비스가 본격화된 지 10년을 맞이하는 해이다. 1997년 경제 위기는 우리나라에서 경제적으로 뿐만 아니라 사회적으로도 큰 변화를 가져온 것이었다. 이전의 고속 성장 속에서 잘 드러나지 않았던 실업과 빈곤의 문제가 전면화되기 시작했으며 2000년대 초반부터는 고령화와 저출산의 문제가 더욱 두드러지고 있다. 우리나라 복지의 대응에 있어서도 1990년대 말까지는 국민연금 확대, 건강보험 통합, 기초생활보장제도 도입 등 사회보험과 공공부조에 초점이 맞추어져 있었다면 2000년 이후로는 서비스 대상과 종류, 공급기관, 예산 등 모든 부분에서 사회서비스의 확대가 더욱 급격하게 이루어지기 시작하였다(강혜규, 2008).

그만큼 사회서비스는 논란의 대상이 되어왔다. 사회서비스가 개념적으로나 제도적으로 도입이 되면서 그 방식은 물론 개념에서부터도 논란은 끊이지 않았다. 또한 사회서비스는 제도 자체에 재정과 공급방식이 어느 정도 규정되는 사회보험과 전달과정이 상대적으로 단순한 공공부조의 현금 이전과는 달리 전달체계 상에서도 다양한 쟁점을 발생시킨다. 가령 현금 이전과 같은 경우는 어떻게 전달이 되더라도 전달이 되는 이상 소득 보전의 효과가 근본적으로 달라지지 않을 것이지만 사회서비스는 전달방식에 따라서 그 결과는 크게 달라질 수 있기 때문이다. 특히나 사회서비스가 제도적으로 확대되는 국면에서 그에 따른 전달체계를 어떻게 구축할 것인가는 핵심적인 질문이 될 수밖에 없는 것이다.

문재인 정부에서도 공약에서부터 '사회서비스 공단' 설립을 내세운 바가 있고, 또한 사회서비스가 고려될 수밖에 없는 치매국가책임제도 대표 공약 중에 하나였다. 그리고 집권 이후에도 사회서비스를 포함한 읍면동사무소를 사회서비스도 포함하여 "공공서비스 플랫폼"으로 구축하겠다는 것을 이른바 "문재인표 첫 번째 사회혁신"으로 내세우는 등(청와

---

* 본 발표 원고는 복지동향에 기고했던 원고(김보영, 2017b)를 바탕으로 논문으로 발전시키고 있는 중에 있는 원고로 인용을 삼가주시기 바랍니다.

** 영남대학교 부교수

대, 2017) 이번 정부에서도 역시 사회서비스에 대한 정책적 비중이 적지 않을 것임을 보여주고 있다. 그렇다면 사회서비스 정책 10년이라는 상징적 의미 말고도 앞으로의 정책방향을 모색하는데 있어서도 그동안의 발전과정을 진단하고 앞으로의 과제를 논의해야하는 중요한 시점이라고 할 수 있다.

그동안의 혼란과 논란을 반영한다면 이 논의에서 다루어야하는 쟁점을 몇 가지로 정리해볼 수 있다. 우선 첫 번째는 사회서비스의 개념과 범위에 대한 것이다. 사회서비스라는 용어는 노무현 정부 때부터 사용되다가 2011년 사회보장기본법 전면개정안에서 사회보장의 영역으로 규정되는데 법조항의 정의마저도 상당히 광범위하여 당시부터 논란의 소지를 안고 있었다. 이러한 개념적 혼란은 그동안의 논의와 제도적 발전 과정에서 사회서비스의 정책적 범위에 대한 논란으로도 이어졌다. 본 논문에서는 이를 '지역사회서비스'로 한정함으로써 정리해보고자 한다.

두 번째로는 사회서비스 발전에 대한 성격규정 문제이다. 2007년 전자 바우처사업으로 시작된 사회서비스는 장기요양보험에서도 마찬가지로 이용자 지원방식으로 도입되었다. 기존의 비영리 복지기관 중심의 사회복지서비스와 다르게 사회서비스는 본격적으로 제도화되면서도 영리기관까지 참여하는 경쟁이 초점이 되면서 복지 시장화에 대한 논란을 피할 수 없었다. 그렇다면 지난 사회서비스 10년을 어떻게 규정할 수 있을 것인가도 한 번 짚고 넘어가야하는 문제가 아닐 수 없다.

마지막으로는 전달체계에 대한 것이다. 사회서비스는 다른 사회보장정책과 다르게 전달체계 문제와 결부되어있음은 이미 설명한 바 있다. 사회서비스는 급여자체로서만 아니라 어떻게 전달하느냐까지도 핵심적인 정책내용이 될 수밖에 없는 것이다. 그렇다면 이러한 쟁점들에 대해서 하나씩 논의해보도록 하겠다.

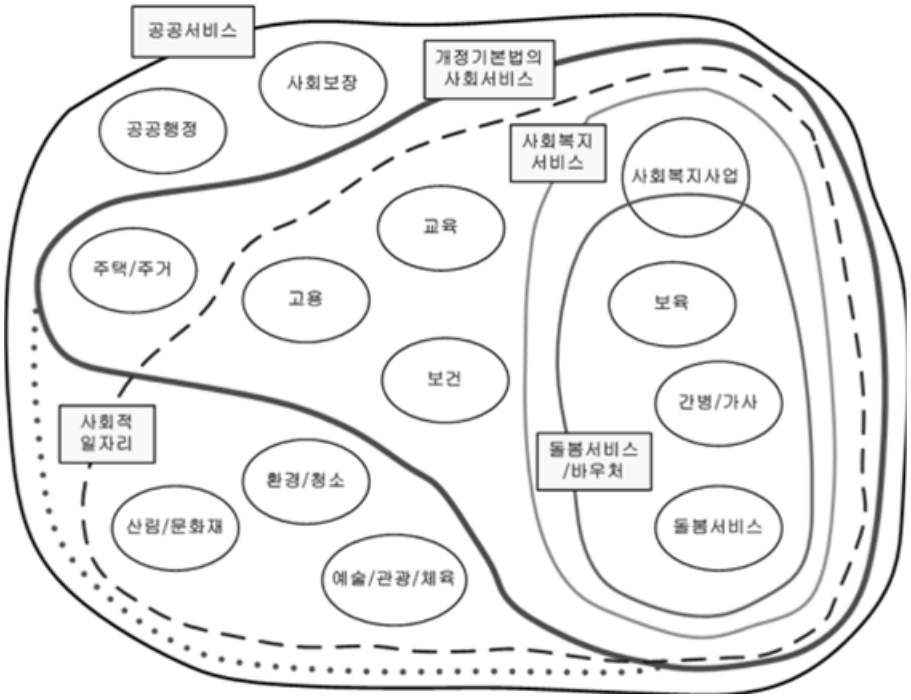
Ⅰ. '지역사회서비스'로의 개념적 정의와 범위 규정

1. 사회서비스의 개념적 혼돈

사회서비스라는 용어가 등장하기 시작한 것은 저출산, 고령화, 양극화 등 새로운 사회적 문제에 대한 정책적 대응을 모색했던 노무현 정부 때라고 할 수 있지만 그 때부터 그 의미는 여러 가지로 분화되었다(남찬섭, 2012). 사회서비스는 일자리창출의 유력한 분야로 꼽히면서는 대부분 공공서비스를 포괄하는 개념으로 사용되기도 했지만 사회적일자리에 한정되는 경우도 많았으며, 전자 바우처 도입이후에는 이를 지칭하는 용어로도 사용되기도 하였다.

2011년 사회보장기본법 전면개정안에서는 사회서비스 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”라고 정의하고 있는데(제3조 4항) 대상(모든 국민)과 분야(복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등), 내용(담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등), 목적(인간다운 생활을 보장, 국민의 삶의 질 향상) 모두 포괄적으로 규정하여 다른 소득보장이나 사회보험 영역과 구분하는 의미에 그쳤다.

이러한 개념적 혼돈은 사회서비스에 대한 생산적 논의를 가로막는 장애가 되고 있다. 모두 사회서비스에 대해서 이야기한다고 해도 [그림 1]에서 보는 것처럼 실제 서로 말하는 영역아니 내용이 달라 상호 검증되는 토론이 되기보다는 서로 다른 얘기를 각자 떠드는 모양에 그쳐버리기 때문이다. 물론 이러한 개념적 논란은 우리나라만의 문제는 아니다. 서구 복지국가의 경우에도 대개 사회서비스는 가장 늦게 제도적으로 성립되는 경우가 많기 때문에 그만큼 논란이 있을 수 있다.



[그림 1] 서로 다른 사회서비스의 의미와 제도적 범주(남찬섭, 2012: 89)

그렇지만 이런 나라들의 경우에는 시간을 두고 사회서비스의 정책 영역이 형성되면서 진행된 논의로 같은 영역의 정책을 다르게 해석하는 모습이라면 우리나라는 같은 용어를 사용하면서도 서로 다른 영역을 이야기하고 있다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 그렇다고 해서 해외의 정립된 개념을 그대로 수입하는 것 역시 바람직하다고 할 수 없다. 다른 사회정책 영역도 그렇겠지만 사회서비스는 특히 그 나라의 역사적, 제도적 맥락에 따라 달라질 수밖에 없기 때문에 그 맥락을 충분히 고려하지 않는다면 여전히 현실과 개념은 서로 동떨어질 수밖에 없기 때문이다.

2. '지역사회서비스'의 세 가지 특징

그렇다고 해서 모든 사회서비스의 용어사용을 하나의 정의로 모두 정리해버릴 수도 없는 노릇이다. 각각의 용어 사용은 각자의 의도를 가지고 있기 때문에 이 모두를 재단해버릴 수는 없기 때문이다. 따라서 여기에서는 사회복지제도의 제도적, 또는 정책적 영역으로서의 사회서비스에 대한 생산적 논의를 위한 정의에 한정짓고자 한다. 이러한 사회서비스의 개념만 하더라도 고용이나 보건의료, 교육 등의 정책 영역별로 선을 긋기도 모호하고, 상담이나 돌봄 등 방식으로도 경계를 지을 수가 없으며 바우처나 장기요양보험 등 제도로 구분하기도 어려운 것이 사실이기 때문이다. 하지만 이러한 논의들에서 다음의 세가지 공통된 특징을 선별해볼 수 있다.

첫째는 대면성이다. 사회서비스는 기본적으로 '서비스'의 형태를 지니고 있고 '서비스'의 기본적 특징은 사람 대 사람의 관계 속에서 전달된다는 점이라고 할 수 있다. 그중에서도 특히 사회서비스는 대면적 접촉이 기본적으로 전달되는 과정에 포함된다. 물론 정보통신 기술의 발달로 원격 서비스도 많이 가능해지기는 하였지만 그런 경우라고 할지라도 실사나 진단, 모니터링 과정 중에서의 대면적 접촉이 완전히 배제된다고 할 수 없다. 만약 대면적 접촉이 완전히 배제된다면 사회서비스의 범주라고 보기 어려워지는 것이다.

두 번째는 비소득보장이다. 사회보장기본법 전면개정을 통해서 사회보장을 '소득보장'과 '서비스보장'으로 구분하고 있다(제3조 1항). 물론 서비스를 보장한다는 의미에 대한 논란은 있을 수 있지만 우선은 서비스는 소득보장과는 구분된다는 의미만큼은 분명하다. 소득보장의 기본적인 의미는 질병, 실업, 노령 등 소득이 중단되는 위험에 대해 상실되는 소득을 보전해주는 것으로 이해할 수 있다. 이에 반하여 사회서비스는 간병, 돌봄, 보호, 활동지원, 상담 등 소득과는 구분되는 대면적 활동을 통해 지원을 제공하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 여기에서 대면성과 구분하여 비소득보장을 또다른 특징으로 규정하는 이유는 소득보장성 현물지원과 사회서비스가 혼동되는 경우가 종종있기 때문이다. 소득을 보전하는 방법은 현금이전도 있지만 생계에 필요한 생필품이나 식사 등을 직접 제공하는

현물지원의 방법도 있다. 하지만 이 것은 현금이나 현물이냐는 소득보전의 방법적 선택일 뿐인 것이다.

물론 같은 위험이나 같은 지원도 소득보장일수도 있고 사회서비스일수도 있다. 가령 출산·양육도 소득보장의 위험에 포함되는 경우가 많고 출산이나 아동돌봄에 대한 지원 역시 사회서비스에 포함되기도 한다. 하지만 출산·양육에 따른 추가 소득의 필요를 보전해 주는 아동수당과 여성의 사회진출이나 일-가정 양립의 차원에서 대면적 서비스로 제공되는 아동돌봄은 차이가 있다. 또한 같은 식사라고 할지라도 생계 보전의 수단으로서 제공되는 식사와 생계보다는 활동성을 높이거나 관계성을 높이기 위한 목적으로 점심모임이나 정기 방문 등에 초점을 맞춘 식사와는 구분될 수 있다.

이와 같이 굳이 같은 위험이나 지원을 다루더라도 소득보장과 사회서비스가 구분되어야 하는 이유는 현물성 소득보장까지 사회서비스로 간주되면서 사회서비스라는 정책 영역의 고유한 특성에 대한 논의가 희석될 수 있기 때문이다. 특히나 최근에 사회서비스가 주목을 만으면서 사실상 생계지원형 현물지원까지 사회서비스로 포장되어 논의가 왜곡될 수 있는 경우가 많아지고 있다. 사회서비스에 대한 생산적 논의를 위한 정의라면 이러한 점 때문에 소득보장과 구분될 필요가 있는 것이다.

세 번째는 지역성이다. 대면성과 비소득보장을 충족시키는 서비스 영역은 보건의료 및 교육 등 기존의 공공서비스 영역을 포괄할 수 있다. 하지만 이들과 구분되는 사회서비스의 특징은 지역적 특수성이나 관계성이 작용한다는 점이다. 그렇기 때문에 같은 교육이나 보건의료라고 할지라도 지역성 여부에 따라서 사회서비스에 포함될 수 있는 영역이 있다. 가령 교육의 경우 전국적인 교과과정에 따라 진행되는 교육서비스는 지역성이 약하기 때문에 사회서비스라기 보다는 교육정책으로서의 의미가 더 강하다고 할 수 있지만 이러한 교과과정 외에 지역적으로 진행되는 방과후 돌봄이나 아동·청소년 서비스는 정규학교에서 진행된다고 하더라도 사회서비스로서 의미를 가질 수 있다. 보건의료의 경우에도 지역성이 배제된 임상적 접근에 의한 의료서비스는 사회서비스라고 하기 어렵지만 지역에 따라 다양하게 전개될 수 있는 건강증진 및 보건서비스는 사회서비스로서 논의될 수 있는 유용성이 있는 것이다. 고용 역시 지역적 범위를 넘어선 취업과 직업훈련 서비스 등은 사회서비스 보다는 고용정책의 영역에서 논의되는 것이 더 적합하겠지만 지역적 특성과 관계성이 강한 자활이나 협동조합 등 사회적 경제 영역은 사회서비스에서 논의될 수 있을 것이다.

이러한 대면성, 비소득보장, 지역성의 특성을 가진 정책과 제도 영역을 따로 구분지어 '지역사회서비스'로 정의하고자 한다. 사회서비스는 언급한 바와 같이 다양한 의미로 이미 쓰이고 있어 효과적인 논의를 위한 개념으로서 유용성이 떨어지고 있어 한정해서 규정할

필요가 있기 때문이다. 기존의 '사회복지서비스'라는 개념으로 돌아가기에는 단순히 '복지'로 한정할 수 없는 새로운 영역의 논의들을 포괄할 수 없기 때문이다. 따라서 앞으로의 논의에 있어서도 이 세가지 특성을 가진 사회서비스 영역을 논의할 때 '지역사회서비스'로 구분하여 지칭한다면 개념적 혼돈을 줄이고 보다 생산적인 논의가 가능할 것으로 기대한다.

3. '지역사회서비스'의 정책적 기능

이러한 특징을 중심으로 지역사회서비스를 일정한 정책 영역으로 규정할 수 있다면 이에 대한 비판적 평가를 위해서는 지역사회서비스가 가지고 있는 정책적 기능을 규정할 필요가 있을 것이다. 가령 소득보장정책의 경우에는 언급했던 바와 같이 기본적으로 실업, 질병, 노령 등의 위험에 대하여 소득을 보전해주는 것이 기본적인 기능이라고 할 수 있다. 또한 고용정책은 고용의 양과 질을 증진시키는 것, 보건의료정책은 적정한 보건의료서비스에 대한 접근을 보장하고 질병을 예방하는 것 등을 일반적인 핵심 기능이라고 할 수 있다(Hudson, Kühner, Lowe, 2008). 이처럼 다른 사회복지정책의 영역은 보편적인 기능을 일반적인 수준에 쉽게 정의할 수 있지만 지역적 특징과 맥락의 영향을 받는 지역사회서비스의 경우에는 보다 어려운 측면이 있는 것이다.

복지국가의 역사 속에서도 사회서비스는 애초의 설계에는 포함되지 않았었다. 가령 영국의 베버리지 보고서에서 각각 소득보장, 교육정책, 보건의료정책, 고용정책, 주거정책 등으로 대응해야할 결핍, 무지, 질병, 무위, 불결 등 5대 악을 제시했는데 여기에서도 사회서비스에 대한 고려는 없었던 것이다. 당시 사회서비스에 해당하는 문제의 상당부분은 가족의 몫으로 간주되거나 인식 자체가 사회적으로 부족했었던 것이다. 하지만 복지국가 성립 이후 아동, 노인 등에 대한 돌봄 문제, 장애인에 대한 지원문제, 정신건강 문제 등이 지속적으로 제기되었고, 이러한 과정을 거쳐서 1970년 시봄 위원회의 권고에 따라 모든 지방정부에 통합된 사회서비스국을 설치하면서 사회서비스는 하나의 정책 영역으로 성립이 되었던 것이다(김보영, 2007).

이러한 선험국의 사례로서 영국을 살펴보면 사회서비스를 요보호 아동, 허약 노인, 장애인 등 특정 조건에서 어려움을 가진 개인이나 가족을 도와 가능한 일반적인(normal) 생활을 하도록 하는 서비스(Parker, 1970; Seebohm Committee, 1968)이라고 일반적으로 정의하고 있다. 하지만 경우에 따라서는 개인 또는 가족의 삶의 질을 증진시키기 위한 예방적이고 촉진적인 접근(Politics and Economic Planning, 1961)이라고 정의하거나 소득 재분배의 수단으로까지 여기는 경우도 있었다(Marshall, 1970).

하지만 이러한 논의 중 가장 실질적인 기능을 잘 정리하여 제시하고 있는 연구는 Webb & Wistow (1987)였다. 이들은 사회서비스는 기본적으로 세가지 기능 중 한가지 이상을 수

행한다고 하였는데 그 것은 사회 통제(social control), 변화 촉진(promotion of change), 사회 유지(social mainatenance) 였다. 사회 통제는 특정 개인(취약한 개인)의 권리와 복리를 보호함으로서 사회적 질서를 유지하는 기능(학대, 방임, 폭력으로부터의 보호)을 말하는 것이었고, 변화 촉진은 개인의 자존감 증진, 부모 역량 강화, 사회 환경의 변화 등 개인, 가족, 지역사회에서 사회적 권리의 증진과 지역사회의 공동체적 발전을 포괄하는 것이며 사회 유지는 적정하게 용인 가능한 삶의 방식을 유지하기 어려울 때 그럴 수 있도록 도움을 주는 기능으로 돌봄 및 일상생활 지원 등이 해당한다고 할 수 있다. 사회 통제와 사회 유지 기능의 경우 현재 우리나라에서 보다 잘 이해할 수 있는 말로 바꾼다면 각각 안전 보호와 일상 유지 기능으로 규정해볼 수 있을 것이다.

이러한 기능에 대한 규정은 일반적으로 사회서비스가 수행하고 있는 기능을 포괄하고 있다고 할 수 있다. 하지만 지역사회서비스 정책에 대한 평가를 위해서는 이 모든 기능을 얼마나 수행하고 있는가를 검토하는 것 보다는 어떤 것이 우선적으로 충족되어야 하는가를 구분하여 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이에 대해서 김보영(2016)은 기본적 욕구와 사회투자적 수요로 구분하여 볼 것을 제안하고 있다. 수요와 욕구는 판단의 주체나 수요의 특수성과 보편성에 따라 다양하게 규정될 수 있는데 결국 정책적 우선순위에 있어서는 수렴성에 기초할 수밖에 없고 그러면 한 인간의 생존, 성장, 발전에 필수적이면서 충족되지 않을 경우 사회적으로도 위협이되는 사회적 욕구인 기본적 욕구를 우선적으로 구분해 볼 수 있다는 것이다. 하지만 지역사회서비스가 기본적 욕구에만 국한될 수는 없고, 개별적으로 인식되지 않더라도 사회적 필요에 의한 사회투자적 수요가 있을 수 있는데 여기서 사회투자적이란 고령화와 가족구조 변화 등으로 기본적 욕구가 지속적으로 증가할 수밖에 없다고 할 때 이에 대해서 선제적이고 혁신적으로 개입하거나 지역사회 공동체를 중심으로 보다 궁극적인 해법을 추구해야하는 수요를 의미하는 것이다.

이를 지역사회서비스의 세 가지 기능에 대입하여 본다면 개인의 생존, 성장, 발전에 필수적인 기본적 욕구는 주로 안전 보호 기능, 일상 유지 기능이 해당될 수 있을 것이다. 변화 촉진 기능은 아무래도 사회투자적 수요에 대응한다고 할 수 있다. 그렇다면 지역사회서비스 정책에 대한 평가에 있어서 가장 우선적으로 살펴보아야 할 부분은 안전 보호와 일상 유지 기능이 얼마나 잘 수행되었는가일 것이다. 이를 실제 지역사회서비스 영역으로 대입해보면 <표 2>와 같다. 영역 구분을 위하여 아동, 성인, 노인 등 생애주기별로 구분하고 또한 일상 유지는 주로 신체적 생활 기능 유지에 해당하는 생활 유지와 주로 보건의료 영역을 포괄하는 건강 유지로 구분해 보았다.

<표 2> 지역사회서비스 정책의 우선순위 영역

	생활 유지	건강 유지	안전 보호
아동	출산/양육, 보육, 돌봄	아동발달, (정신)보건, 질환관리	아동보호
성인	활동지원	(정신)보건, (만성)질환관리	가정폭력 보호
노인	노인 돌봄	(정신)보건, (만성, 노인성)질환관리	노인보호

Ⅱ. 지역사회서비스 10년의 평가 : 시장화인가, 제도화인가

1. 지역사회서비스 시장화 규정에 대한 검토

비소득보장의 영역에서 대면성과 지역성을 특징으로 국민들에게 일상 유지와 안전 보호를 보장해야 지역사회서비스는 지난 10년간 어떻게 발전해왔다고 평가할 수 있을 것인가. 지역사회서비스가 본격적으로 도입되면서 정부가 공급을 책임지기 보다는 거의 민간에 의존하면서 초기부터 시장화에 대한 비판이 많았다. 상대적으로 복지확대에 우호적이었던 노무현 정부에서 시작이 되었지만 보다 시장 친화적으로 인식되는 이명박, 박근혜 정부에서 지역사회서비스의 제도적 확대가 지속될 수 있었던 것에는 산업화의 논리와 결합되었었기 때문이라는 것을 부인하기는 어렵다. 이 들 정부 아래에서 우리나라에서 상대적으로 발달하지 않았고, 고용유발효과도 큰 것이 바로 사회서비스 산업이기 때문에 사회서비스를 통해서 새로운 고부가가치 산업을 육성하고 일자리를 창출해야한다는 것이 사회서비스에 대한 주된 정책논리로 등장하였다. 그 때문에 상대적으로 친시장적이라고 하는 보수 정부에서도 사회서비스는 저항감없이 받아들여질 수 있었고, 심지어 산업적 성장가능성과 고용창출 효과가 강조되면서 더욱 확대될 수 있었던 것이다.

따라서 그로 인한 부작용 역시 적지않게 겪어 왔다. 장기요양보험에서는 과당경쟁으로 인해 열악한 근로조건과 그로 인한 서비스 질의 문제가 끊임없이 제기되어 왔다. 사회서비스 바우처 사업의 일부는 유사 사교육화되고, 시장경쟁을 강화시키기 위해 도입했던 등록제로 인해 저급한 공급자가 늘어나는 문제는 학계나 현장에서 계속 지적되고 있는 사항이다. 그렇기 때문에 사회서비스의 제도화에 대한 비판적 입장은 초기부터 강하게 제기되었었다(감정기, 2007; 김종해, 2008). 그래서 오히려 지역사회서비스를 민영화시켰다든가, 시장화시켰다는 평가도 제기되었던 것이 사실이다. 지역사회서비스를 제도화 시켰다는 것은 이에 대한 국가의 책임이 확대되었다는 의미를 포함하지만 민영화나 시장화는 그 반대의 의미를 가지고 있다. 그렇다면 지난 지역사회서비스의 10년의 과정을 제도화보다는 민영화나 시장화로 평가할 수 있을 것인가.

먼저 민영화나 시장화의 개념을 살펴보면 보통 기존에 국가중심으로 독점적으로 수립된 영역이 민간에게 이양되거나, 민간이 참여하여 독점이 경쟁으로 바뀌는 현상을 규정하는 것이라고 할 수 있다. 하지만 우리나라의 지역사회서비스는 이전에 국가중심으로 성립된 적이 없었다. 처음부터 비영리 민간기관을 중심으로 성립되었고, 국가는 재정을 제공하고 규제하는데 머물러 민간이 정부의 종속적 대행자로서 지역사회서비스 영역을 담당해 왔다(이혜경, 1998). 더욱이 사회서비스의 제도화는 기존의 사회복지서비스를 전환시킨 것이 아니라 새로운 지역사회서비스를 제도적으로 도입하는 것이었고, 그에 따라 공적인 재정 투입 역시 확대되었다. 대표적으로 지역사회서비스에서 제도화된 노인돌봄이나 장애인활동지원의 경우를 예를 들어 살펴볼 수 있다. 장기요양보험이나 장애인활동지원 서비스가 제도화되기 이전에는 대부분 가족이나 친척 등 민간 비공식부문에서 감당해왔던 영역이었다. 그 것을 제도를 통해 공적 재정으로 분담하게 되었다는 것은 민영화보다는 공적 제도화가 더욱 합당한 해석이 될 수 있을 것이다.

2. 지역사회서비스 제도화의 의미

이러한 사회서비스의 제도화는 기존의 복지서비스의 규모를 훨씬 넘어서고 있다. 사실 기존 복지서비스의 규모는 지방분권화 이후 재정도 지방으로 이양되어 전국적인 현황을 파악이 어려워졌지만 이 예산을 묶어놓았었던 분권교부세 내역을 통해 추정해볼 수는 있다. 2014년도 분권교부세 산정내역을 살펴보면 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 등 사회복지 항목의 17개 시대 산청 총액은 6천 9백억 원 규모이다(안전행정부, 2014). 그런데 같은 해인 2014년 사회서비스 제공계획에 의하면 노인돌봄종합서비스, 장애인활동지원서비스, 발달재활서비스, 지역자율형 사회서비스 투자사업 등 사회서비스 바우처 사업의 규모는 7천 5백억 원 규모에 달한다(보건복지부, 2014). 이를 통해서 가늠해볼 때 이미 제도화된 사회서비스의 규모는 사회서비스 바우처만 따져도 기존 복지서비스의 규모를 넘어서고 있는 것이다. 당해 약 4조원 가까이 지출되었던 장기요양보험 급여까지 포함하면 비교 자체가 무의미할 정도로 규모의 차이는 압도적이다. 그만큼 제도적으로 사회서비스가 확대된 것이기 때문에 이로 인해서 기존의 복지서비스가 민영화나 시장화되었다는 해석에는 무리가 따를 수밖에 없는 것이다.

제도화가 의미하는 것은 그만큼 보장성이 높아졌다는 의미가 된다. 기실 기존에 주로 복지기관에 대한 보조금 방식으로 이루어졌던 복지서비스에서 서비스의 내용을 구성하고 대상자를 선정하는 것은 기관의 자율에 맡겨져 있었기 때문에 주민의 입장에서는 어떤 자격에 의해 어떤 서비스를 받을 수 있을지를 알기는 어려웠다. 수급권자의 권리에 의해 제도적으로 보장된 서비스라기보다는 상황에 따라서 받을 수도 있고 못받을 수도 있는 임의

적인 시혜 정도에 머물러 있었던 것이고 그래서 보장성은 성립되기 어려웠다. 하지만 장기보험급여는 물론이고 사회서비스 전자바우처와 같은 경우에도 이용자 선별을 위해 서비스마다 일정한 수급조건을 명시하고 서비스 내용도 구체적으로 규정되어 있다. 이전의 복지서비스에서는 정부가 복지기관에 보조금을 제외하면서도 많은 경우 원칙적으로 운영비를 지원할 뿐 사업비를 지원하지 않아 정작 서비스에 대한 책임을 지지 않았던 반면에 제도화된 사회서비스에서는 서비스의 대상과 내용에 대해서 직접 규정함으로써 책임을 지는 방식으로 변화된 것이다(양난주, 2011). 역시 주민의 입장에서도 어떤 자격에 의해 어떤 서비스를 받을 수 있는지를 따질 수 있게 되었으니 보장성의 정도도 가늠할 수 있게 된 것이다. 물론 사회보험방식으로 도입되어 상대적으로 보장성 수준이 높은 장기요양보험 급여와는 달리 여전히 '예산소진 시까지' 등의 임의적인 전제가 붙는 경우가 많은 바우처 서비스의 보장성 수준이 높다고는 할 수 없다. 하지만 적어도 보장성이 성립조차 되지 못했던 제도화 이전의 상황과 이를 따져볼 수 있는 제도화 이후의 차이는 본질적으로 다를 수밖에 없다.

사회서비스의 제도화와 함께 주목할만한 또 한가지의 변화는 욕구 중심의 보편화였다. 이전의 복지서비스는 아동, 노인, 장애인, 한부모 등 취약계층에 대한 지원을 담당하면서도 '저소득층'에 국한되었던 것이 사실이다. 소득보장 영역에서 질병, 실업, 노령, 산업재해 등 소득이 중단되는 위험에 대해서 자산조사를 전제로 하지 않고 보장을 제공하는 것을 보편주의라고 한다면 비소득보장 영역인 지역사회서비스에 있어서는 신체적 장애나 정신보건의 문제 등 일상 유지가 어려운 욕구가 발생 했을 때 소득과 관계없이 서비스에 대한 수급권을 제공하는 것이 보편주의라고 할 수 있다. 이런 측면에서 저소득 취약계층 중심의 기존 사회복지서비스는 선별주의에 머물러 있었다고 할 수 있다. 게다가 선별적인 서비스에 집중하다 보니 노인무료급식, 반찬배달과 같은 서비스들도 지역사회서비스의 성격만 가지고 있었다기 보다는 빈곤구제와 같은 소득보장의 성격도 가지고 있었다고 할 수 있다. 하지만 장기요양보험은 소득기준이 적용되지 않고, 사회서비스 전자 바우처 제도도 평균소득(또는 중위소득) 100%에서 많게는 160%까지 기준을 확대함으로써 대상의 소득기준을 대폭 상향시켜 서비스를 보다 보편화시킨 것이 사실이다.

하지만 이러한 사회서비스에 대한 비판이나 부정적 평가의 대부분은 제도화와 보편화가 시장적 방식을 통해서 이루어져왔다는 측면에 대한 것이었다. 그러니까 제도화나 보편화의 본질적 측면이 아니라 그 방식의 문제에 관한 것이었다. 그렇다면 앞으로의 과제는 시장체계로 인해 발생되는 부작용을 최소화하고 제도적 보장성과 욕구중심의 보편성을 더욱 확대하는 일이 될 것이다. 그동안 시장체계로 인한 부작용은 첫 번째로는 서비스 질의 문제를 들 수 있다. 과당경쟁으로 인해 편법과 부당한 노동환경 문제가 두드러졌고,

공급기관의 영세성 역시 고질적인 문제로 지적되고 있다. 바우처에서는 특히 등록제로 인해서 여전히 지역에서는 저급한 제공기관 난립의 문제가 두드러지고 있다. 두 번째는 욕구 중심이 아닌 시장성 중심의 정책 왜곡이다. 국가가 공급을 책임지지 않고 시장에 맡기다 보니 더욱 욕구는 많지만 환경은 열악한 농촌지역이나 도서지역의 경우에는 공급문제를 경험하게 된다. 또한 산업화가 강조되고 있는 지역사회서비스 투자사업의 경우에는 사회적으로 필요한 서비스보다는 시장성이 높은 아동대상 서비스에 편중되고 유사 사교육성 서비스에 몰리는 문제가 반복되고 있다. 세 번째로는 경쟁으로 인한 파편성 문제이다. 욕구는 속성상 복합적이고 다면적이지만 시장체계를 통해서 서비스가 확산되다보니 서비스가 포괄적으로 설계되기 보다는 상품화될 수 있는 작은 단위로 파편화되는 현상이 나타나는 것이다. 이러한 현상은 서비스의 분절성과 함께 제도적 보장성이나 욕구 중심의 보편성을 크게 제약하는 요인이 되고 있으며 이는 전달체계의 문제와도 연결되어 있다.

Ⅲ. 통합을 위한 전달체계 개혁과 한계

1. 주요 전달체계 개편과 내용

앞서 언급한 바와 같이 사회서비스를 중심으로 한 복지의 확대는 전달체계 개편의 필요성을 더욱 증대시켰다. 그래서 전달체계의 개편은 2007년 주민생활지원서비스 개편을 시작으로 몇 년에 한 번씩은 큰 폭의 개혁이 추진되었다. 이러한 개혁의 공통된 방향은 통합성을 증진시키는 것이었다. 2007년의 주민생활지원서비스 개편은 복지, 보건, 주거, 고용, 평생교육, 생활체육 등 이른바 8대 서비스를 하나의 부처로 통합시키는 것이었고, 2010년 사회복지통합관리망(희망e음)은 사회복지급여와 자산조사 정보를 전산적으로 통합시키는 것이었으며, 2012년과 2015년 희망복지지원단과 동 주민센터 복지허브화는 '통합 사례관리'를 통하여 복합적 대상에 대한 지원을 통합하고자 하는 시도 였다. 하지만 그 통합의 성과는 미비하거나 제한적이었다.

우선 주민생활지원서비스는 8대 서비스를 통합한 주민생활지원국이라는 거대 부서를 탄생시켰지만 그로 인한 통합 효과는 찾아보기 어려웠다(김용득 , 2008; 남찬섭 , 2009; 서울복지재단 , 2008; 이현주 외 , 2007). 행정부서를 하나로 모아놓는 수준에 그쳐 서로 다른 부서의 이름아래 하던 일을 하나의 부서 이름 아래 하게 되었을 뿐이었다. 그 다음 사회복지통합관리망은 정보통합을 통한 통합적인 서비스를 목적으로 한 것이라기 보다는 업무효율화에 더욱 초점이 맞추어져 있었다. 그리고 공공부조 대상자 선별을 위한 전산정보 통합에 초점이 있다 보니 이로인하여 부양의무자 정보나 자산 정보가 드러나 대거 수급자에서 탈락하는 경우가 발생하였고 그 중에서는 스스로 목숨을 끊는 일까지도 벌어졌

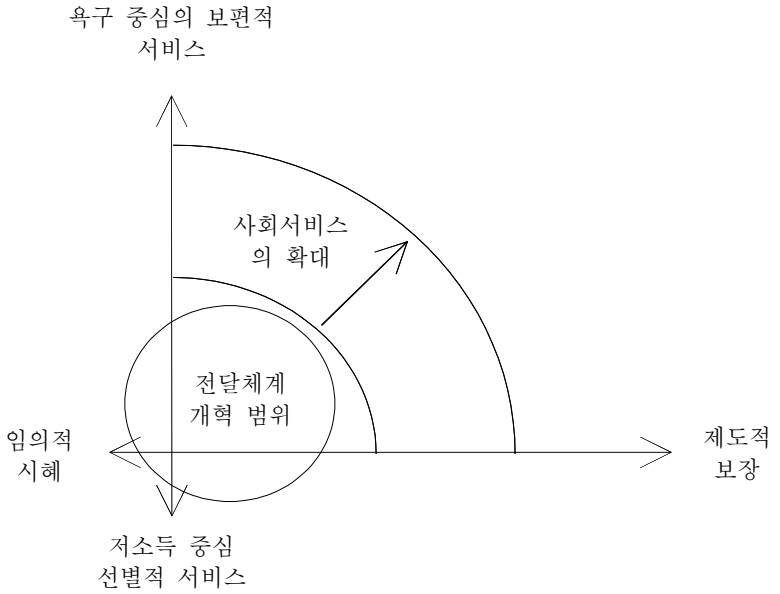
었다. 희망복지지원단이나 동 주민센터 복지허브화에서 도입되었던 통합사례관리는 적어도 제도화되고 보편화된 사회서비스와는 관련이 적었다. 여기에서의 통합이란 이러한 사회서비스를 통합적으로 제공하는 의미가 아니라 민간자원을 공공에서 끌어들여와 제공한다는 의미로 통용되었다.

<표 2> 주요 전달체계 개편 및 내용

연도	전달체계 개편	주요 내용
2007	주민생활지원서비스 개편	시군구 본청에서 복지, 보건, 주거, 고용, 평생교육, 생활체육, 문화, 여가 등 8대 서비스를 주민생활지원국으로 통합 주민생활지원국에 통합조사팀과 서비스조정·연계팀을 설치하고 읍면동 업무 이관
2010	사회복지통합관리망 구축	사회복지급여 정보 및 자산조사 정보 등 전산정보 연계를 통한 업무 효율화 추진
2012	전국 시군구 희망복지지원단 설치	복합적 욕구를 가진 대상자에게 민관자원을 연계하는 통합사례관리를 통해 맞춤형 서비스를 제공
2015	동 주민센터 복지허브화	읍면동 주민센터을 복지행정의 허브로 중심기능을 전환 맞춤형복지 전담팀이 통합사례관리를 제공 읍면동 지역사회보장협의체를 통해 민관이 협력하여 사각지대 발굴 및 자원공유

2. 전달체계 개혁의 한계

이러한 전달체계 개편에서 더욱 분명한 한계는 지역사회서비스의 제도화와 보편화를 전혀 포괄하지 못하고 있다는 데에 있다. 사회서비스의 확대는 다양한 제공자간 제공자와 이용자간 관계의 문제를 발생시키고 그래서 더욱 전달체계의 문제가 중요해지는데 정작 전달체계의 개혁은 이러한 서비스의 확대를 포함하지 않고 여전히 임의적이고 선별적인 영역에 집중하고 있는 것이다. 가령 사회복지통합관리망도 여전히 선별적인 공공부조 대상자를 심사하는 것에 초점이 맞추어져 있고, 통합 사례관리도 사실상 공공부조의 사각지대인 비수급 빈곤층에 대하여 민간자원을 끌어다가 지원하는 체계로 기능하고 있다. 여기서 민간자원에 의존한다는 것은 제도적으로 보장되는 것이 아니라 민간자원의 가용여부에 따라 임의적으로 보호가 이루어지고 있다는 뜻이다. 동 주민센터 복지허브화에서는 이러한 임의성을 더욱 강화하고 있다. 아예 읍면동 지역사회보장협의체를 통하여 민관과 협력한 사각지대 발굴과 자원 공유를 공식화하고 있는데 이렇게 선별적 대상을 중심으로 한 지원을 민간자원을 통해 하는 것을 더욱 체계화시킨 것이다.



[그림 2] 사회서비스 확대와 전달체계 개혁의 한계

[그림 2]에서 도식화 한 것처럼 지역사회서비스는 보다 제도화되고 보편화되는 방향으로 확대되었음에도 불구하고 전달체계 개혁은 여전히 임의적이고 저소득 중심의 선별적 서비스 범주에 머물러 있다 보니 제도적 보장성과 욕구 중심의 보편성이 전달체계에서 구현되지 못하는 문제가 발생하고 있다. 물론 그 근본적인 문제는 제도의 분절적인 확대에도 있지만 전달체계를 통해서도 문제에 대응하고 있지 못한 것이다. 예를 들어 노인 돌봄 분야를 보면 일정 등급 이상이 받게 되는 장기요양보험, 급여외 대상자가 받게 되는 노인종합돌봄서비스 등이 각기 건강보험공단과 지방자치단체에 의해서 각각 운영되고 대상자 선정 기준과 서비스 내용에 차이가 있다보니 대상자와 가족들은 상대적으로 보장성이 높은 장기요양등급을 받는 것에 따라 희비가 갈리게 된다. 그러다 보니 한번 등급을 받은 노인이 상태가 호전되는 것을 오히려 가족이 바라지 않는 모순적인 상황이 벌어진다. 상태의 호전은 등급탈락을 의미하고 등급 외 대상자를 위한 서비스가 그 욕구를 제대로 감당해주지 않기 때문이다. 하지만 서로 제도에 따라 운영주체가 다르다 보니 그 전반적인 돌봄의 책임을 지는 주체는 지역에서 존재하지 않는다. 장애인의 경우에도 장애인활동지원은 지방자치단체, 장애인등급판정과 장애연금은 국민연금관리공단, 보장구지원은 건강보험공단 등으로 분절되어 있다보니 장애를 입은 대상자나 가족이 적절한 지원과 보장을 받는 것을 전체적으로 설계하거나 책임지는 주체는 없다.

이러한 상황이 계속되는 한 지역사회서비스의 제도적 확대나 보편화는 말 그대로 주민들에게 제대로 전달되지 못한다. 통합적으로 욕구에 따라서 제도적으로 보장하는 체계가 없으면 그러한 정보를 잘 알고 활용하는 사람에게 우선순위가 돌아가게 되기 때문이다. 노인돌봄에서 욕구가 발생하면 공공기관이 정당하게 알아서 서비스를 설계해주기 보다는 요령있게 등급받는 사람이 먼저라는 것이 공공연한 상식이다. 많은 바우처 서비스도 정보를 미리 알고 조건에 맞게 서류를 갖추어 먼저 신청하는 사람이 먼저다. 제도화와 보편화가 진전되었어도 과거의 임의성에서 달라진 것은 대상이 보편화되었다는 것 이외에 이용자의 능동성에 따라 기회가 더 주어진다는 정도에 불과한 것일 수도 있다. 욕구가 더 높을수록 능동성은 떨어질 수 있으니 욕구에 따라 서비스가 주어지기 보다는 그 반대의 경우가 별어지고 있는 것이다. 물론 많은 경우 이러한 문제가 시장체계에서 비롯되었다고 얘기되는 경우가 많지만 대상자의 자격부여를 여전히 공공이 하고 있다는 것을 고려하면 이것은 시장체계의 문제가 아니라 공공 전달체계의 문제에서 비롯되고 있다고 할 수 있다.

Ⅳ. 지역사회서비스, 새 정부의 과제

사회서비스의 전달체계의 문제를 해결하지 못한다면 사회서비스의 제도적 확대의 발목을 잡을 가능성이 크다. 제도적 확대가 제도적 보장성을 실현시키지 못한다면 확대의 효과는 반감되고 욕구에 따라서 서비스가 제공되기 보다는 정보력에 의해 배분되는 모순적 상황이 계속될 수밖에 없기 때문이다. 문재인 정부는 공약에서부터 사회서비스와 관련해서는 사회서비스 공단과 치매국가책임제 등을 내세우고 있다. 아직 내용이 구체화되고 있지 않기 때문에 그 세부적인 사항을 평가하기에는 아직 이를 것이지만 지금까지 발표된 내용으로 보아 사회서비스 공단은 시장체계의 문제점에 대응하여 공공 공급자와 일자리를 늘리고자 하는 정책이고 치매국가책임제는 치매에 대한 서비스를 강화하여 공적 책임성을 높이고자 하는 정책으로 보인다. 공공 공급을 확대하기 위해서 사회서비스 공단이라는 조직을 더 설치하는 것도 그렇고 치매국가책임제를 위하여 서비스를 더 확대하는 것도 그렇고 전달체계 상에서는 또 다른 조직이 추가되고 또 다른 제도가 추가되는 것으로 기존의 문제를 더욱 심화시킬 가능성이 있는 것이다. 그러나 이러한 정책의 실질적인 효과성을 보장하는데 있어 필요한 공공 전달체계 개혁은 여전히 보이지 않는다.

전달체계 개혁 영역에서 발견할 수 있는 것은 “찾아가는 보건복지서비스”를 강화하겠다는 것(국정자문위원회, 2017: 44)이고 이 것은 최근 청와대에서 문재인표 첫 번째 사회혁신이라면서 발표된 “공공서비스 플랫폼” (청와대, 2017)에 포함되어 있다. 공공서비스 플

랫폼의 내용에는 행정혁신, 복지혁신, 직접민주주의, 마을생태계 등 4가지로 구성되어 있는데 우선 공공 복지전달체계와 관계된 '복지혁신'을 보면 "서울시 '찾아가는 동주민센터'를 전국 지자체로 확대"한다는 것이 명시되어 있다. 서울시의 찾아가는 동주민센터는 이미 지난 기회에 공공보다는 민간의 책임을 강화하고, 공공이 민간이 해야 할 역할을 혼동하면서 과도한 개인정보침해 등 윤리적 문제까지 발생시키고 있음을 지적한 바 있다(김보영, 2017a). 이를 기존의 전달체계 개혁의 맥락에서 살펴보면 제도화되고 보편화된 사회서비스를 포괄하고 있지 않은 기존의 전달체계의 한계를 답습하는 정도를 넘어서 증원된 복지인력을 '복지플래너'라는 이름으로 선별적 대상자 발굴에 집중 투입하고 '복지생태계'라는 이름으로 민간자원 동원에 더욱 주력하고 있는 것이다. 청와대가 발표한 "공공서비스 플랫폼"에서 그 내용은 그대로 반복되고 있다.

서비스 공단을 통해서 공공 공급자가 확대되어 장기요양보험 시장의 과당경쟁이 완화된다고 해도, 치매국가책임제를 통해서 서비스가 확대된다고 해도 욕구중심으로 제도적 보장성이 강화되지 않고 여전히 요령에 의한 등급판정이나 정보력에 의한 수혜여부에 희비가 엇갈리는 상황이 계속된다면 제도적 효과성은 제한적일 수밖에 없다. 복지의 확대에 대해서 끊임없이 재정위기론이나 퍼주기 논란이 계속되는 상황에서 체감도가 높아지지 않는다면 그만큼 여론의 역풍 위험성도 높아질 수 있다. 소득보장 영역 뿐만 아니라 지역에서의 일상생활에 대한 국민의 기본권이 보장되기 위해서는 사회서비스의 제도적 확대와 더불어 전달체계를 통해 욕구에 따른 보장성이 확보되어야 하는 것이 필연적인 과제이다. 하지만 문재인 정부에서 역시 전달체계의 문제에 있어서 만큼은 아직 임의적이고 시혜적인 선별적 서비스 범위를 넘어서 사고하지 못하고 있는 모습은 매우 우려스럽다. 문재인 정부가 지금까지 사회서비스 10년의 발전을 이어가면서 기존의 정책적 한계를 넘어서기 위해서는 시장체계의 문제를 보완하는 것뿐만 아니라 서비스의 제도적 보장성과 욕구 중심의 보편성을 지역에서 구현시킬 수 있는 전달체계 개혁이야말로 필수적인 과제인 것이다.

[참고문헌]

감정기, 2007, "사회서비스, 어떻게 볼 것인가?",『비판과 대안을 위한 사회복지학회 2007년 추계학술대회.』

강혜규, 2008, "사회서비스 확대정책과 지역사회 사회복지서비스 공급체계,"『상황과 복지』 25, 67-98.

국정기획자문위원회, 2017,『문재인정부 국정운영 5개년 계획』, 국정기획자문위원회.

김보영, 2007, "영국", 강혜규·김형용·박세경·최현수·김은지·최은영·황덕순·김보영·

박수지,『사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제- 국가·시장·비영리민간의 재정 분담 및 공급참여 방식』, 183-220.

김보영, 2016, "지역사회복지 수요와 공급에 있어서의 민간 사회복지 지위와 역할에 대한 개념적 모색",『한국사회복지행정학』18(2), 37-62.

김보영, 2017a, "무엇을 위한 '찾동'인가",『복지동향』224, 52-59.

김보영, 2017b, "지역사회서비스 10년의 제도화와 보편화, 그리고 문재인 정부의 과제",『복지동향』227.

김용득, 2008, 사회서비스 정책의 동향과 대안 - 시장 기제와 반-시장 기제의 통합, 사회복지연구, 36, 5-28.

김종해, 2008, "사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가?"『한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회』

남찬섭, 2009, "최근 사회복지서비스 변화의 함의와 전망-지방이양, 바우처, 노인장기요양보험으로 인한 변화를 중심으로 한 탐색적 고찰",『상황과 복지』28, 7-49.

남찬섭, 2012, "개정 사회보장기본법의 사회서비스의 의미와 개념적 긴장",『한국사회복지학』64(3), 79-100.

보건복지부, 2014,『2014년도 사회서비스 제공계획』, 보건복지부 사회서비스정책관.

안전행정부, 2014,『2014년도 분권교부세 산정내역』, 안전행정부 교부세과.

양난주, 2011, "한국 사회서비스 공급특성 분석: 보조금과 바우처방식의 검토",『사회복지정책』, 38(3), 191-219.

이혜경, 1998, "민간사회복지부문의 역사와 구조적 특성",『동서연구』, 10, 41-75.

청와대, 2017, "문재인표 첫 번째 사회혁신, 내 삶을 바꾸는 '공공서비스 플랫폼'",『언론브리핑』, 8월 17일자.

Hudson, J., S. Kühner, & S. Lowe, 2008, *The Short guide to social policy,* Bristol: The Policy Press

Marshall, T. H. (1970), "The role of social services", In W. A. Robson & B. Crick (Eds.), *The future of the social services*, Middlesex: Penguin Books.

Parker, R. A. (1970), "The future of the personal social services", In W. A. Robson & B. Crick (Eds.), *The future of the social services*, Middlesex: Penguin Books.

Political and Economic Planning, (1961), *Family needs and the social services*, London: George Allen & Unwin Ltd.

Seebohm Committee(1968), *Report of the committee on local authority and allied personal social services*, Cmnd. 3703. London: Her Majesty's Stationery Office

Webb, A., &Wistow, G.(1987), *Social work, social care and social planning: the personal social services since Seebohm*, London: Longman.

발표1.

87년 이후 한국 노동시장의 구조변화

▸ 발표: 전병유(한신대)
장지연(한국노동연구원)

87년 이후 한국 노동시장의 구조변화

전병유(한신대)
장지연(한국노동연구원)

1. 문제 제기

- 본 연구는 “87년 이후 30년, 새로운 노동체제의 모색” 연구의 일부로서, 한국 노동체제의 한 구성 요소인 노동시장체제의 변화와 특성을 밝혀내고 실증 분석을 통해 한국형 노동시장체제 재구성의 객관적 근거를 도출하고 대안적 노동시장체제를 모색하고자 함.
- 우리 경제사회는 글로벌 경쟁 격화, 중국의 부상, 저출산 고령화, 성장 동력의 화, 사회경제적 양극화 등 안팎의 거센 도전에 직면하고 있으며 점차 저성장의 늪에 빠져들고 있음.
  - 이러한 경제사회적 구조 변화 하에서 87년 노동자대투쟁을 계기로 형성된 내부노동시장과 97년 외환위기를 계기로 형성된 노동시장 유연화 경향의 결합으로서의 현재의 한국의 노동시장체제는 만성적인 고용위기, 노동시장의 이중구조와 양극화, 경제체제와 복지체제와의 비정합성 등의 문제를 야기하고 있음. 이러한 한국의 노동시장체제의 문제를 드러내고 새로운 대안적인 노동시장체제 재구성의 방향과 틀을 제시하고자 함.
- 주요연구내용

  첫째, 노동시장체제의 배경이자 동인인 한국의 경제사회의 구조적 변동의 특성을 분석하여 노동시장체제와의 상관성을 드러내, 경제사회체제-노동시장체제의 정합성 여부를 파악한다.

  둘째, 노동시장 유연화, 유연안전성 담론, 사회적 노동시장 시스템 등 기존의 노동시장체제에 관한 담론과 연구를 비판적으로 재평가하여 새로운 노동시장체제의 구축을 위한 가설을 제시하고자 한다.

  셋째, 노동시장의 구조 변화의 구체적 내용을 기존 연구와 통계 자료 등을 활용하여 파악함. 87년 이후의 노동시장의 분절화, 이중화 경향과 97년 이후 노동의 시장화와 유연화가 어떻게 이루어지고 있는지를 기존 연구와 객관적 자료를 가

지고 분석한다.

넷째, 대안적 노동시장체제의 개별적 구성요소들을 평가하고 이들 사이의 정합적인 관계 형성을 위한 발전방향과 전략적 과제들을 검토하여, 대안적 노동시장체제 모델을 구축한다.

- 본 연구의 연구방법은 문헌연구와 자료분석이다.

첫째, 기존의 노동시장체제에 관한 담론과 노동시장에 관한 실증 분석 연구들을 종합적으로 리뷰하여 한국의 노동시장체제의 특성을 재구성하고자 한다.

둘째, 87년 이후 30년 간의 주요 노동시장 지표를 통계 분석을 통해 확인하여 노동시장 체제 구성의 객관적인 근거 자료를 구축한다.

- 미래 지향적 담론과 대안 모델에 대한 고민을 더 반영하고자 함.

2. 기존 연구 검토

- 노동시장의 분절화와 유연화: 1987년의 민주화와 1997년의 자유화의 영향
  - 2017년 현재의 경제산업구조와 노동시장은 1987년의 민주화와 1997년의 외환위기를 중요한 계기로 하여 초래된 변화가 내재된 것으로 볼 수 있다.
  - 1987년 민주주의로의 이행으로 노동에 대한 억압적 통제가 완화되는 동시에 국가의 자본에 대한 규율이 해체되기 시작하였다. 시장에서의 대기업의 독점력은 강화되면서 노동의 분절화도 심화되었다. 기업별노동조합 체제 하에서의 제한적 제도화로 대중소기업 간 분절화-이중화가 진전되어, 임금과 고용안정, 복지에서의 대중소기업 간 격차가 심화하였다.
  - 다만, 1987년 이후 90년대 중반까지의 시기는 이른바 '3저호황'의 기간이었다. 내수의 확대와 대자본의 투자 확대로 경제적 사정이 매우 양호한 시기였다는 점도 이 시기를 평가할 때 고려해야할 부분이다.
  - 1997년의 외환위기와 IMF의 구조조정은 이른바 한국경제에 시장의 자유화가 전면화된 시기였다. 구조조정의 결과 자본의 집중 현상은 더욱 심화되었으며, 노동시장의 유연화가 크게 진전되었다.
  - 다만, 1992년 중국과의 교역 재개, 1996년 OECD 가입, 1997년 자본자유화 등을 거치면서 자유화의 흐름은 이미 90년대 초중반에 이미 시작되었다는 점도 이 시기를 평가할 때 고려되어야 할 지점이다.
  - 2008년 이후 보수정권의 등장으로 과거의 개발주의 시도가 재현되었지만, 민주화

와 자유화라는 흐름 자체를 크게 바꾸는 것은 아니었다. 2008년의 글로벌 금융위기가 한국경제에 미친 영향은 여타 국가들에 비해서 상대적으로 작았으며, 한국의 제조업 대기업들에게는 오히려 더 커다란 기회를 제공하였다.

※ 한국의 사회구성체 논쟁,

- 1987년체제를 강조하는 입장: 김종엽(2009, 2013)의 1987년체제론, 노중기(2009)의 87년노동체제론, 조희연()
- 손호철, 정일준, 김호기 등의 1997년 신자유주의 체제론. '1987년 체제는 없다'

- 정이환(2013)은 한국의 고용체제를 '신자유주의적 분절 고용체제'로 정의하였다.
- '1987년 노동체제'와 '1997년 노동체제'라는 용어를 통해 1987년과 1997년 사이의 단절적 변화-차별성과 연속성이 동시에 존재하고 있다고 분석하였다. 1997년 경제위기 이후 부각된 노동문제들은 상당 부분 1987년 노동체제에 내재되어 있었다는 것이다. 노동시장 불평등, 고용 불안, 그리고 고용의 외부화 경향 모두 1987년 노동체제에 잠재되어 있었고 이미 부분적으로 표출되고 있었기 때문에, 제도화된 고용체제라는 측면에서 볼 때 1987년 노동체제는 취약한 체제였다. 1997년 경제위기 이후 고용체제의 신자유주의화가 진행되었지만 이와 함께 노동시장 분절도 심화한 것으로 분석했다. 다르게 말하면 고용체제의 신자유주의화는 분절 고용체제라는 틀 안에서 진행된 것이다. 여기엔 1997년 전후 노사관계의 기본 틀이 유지되었던 것이 중요한 요인으로 작용한 것으로 보고 있다.
- 임금체계의 연공적 성격은 어느 선진국에서보다 강하나 생계 보장 기능은 취약
  - 근속-임금 커브와 연령-임금 커브 사이에 현저한 괴리
  - 한국의 노동이동은 주로 자발적 요인에 의한 것이고 고용 불안은 중소 영세기업 근로자에게서 가장 두드러지는 문제
- 97년체제(신자유주의화)가 고용안정성을 약화시켰음, 그럼에도 노동시장의 분절을 무력화할 수준은 아니었음.
  - 명예퇴직이나 정리해고 등 비자발적 이직의 증가
  - 화이트칼러 계층의 고용안정성 약화(남성 고학력 사무관리직의 해고율 증가)
  - 성과연봉제의 확산. 그러나 연공급이라는 패러다임 내에서의 변화
- 분절화와 외주화는 더욱 심화
  - 대중소기업간 임금과 고용안정성에서의 격차 심화
- 97년 이후 노동시장 제도와 노사관계 제도의 변화가 크지 않았음.
  - 정리해고제도와 파견제도 등이 도입되었지만, 노동시장규제제도의 기본틀은 유

지되었음.

• 97년 이후 국가가 노동조합의 약화를 목표로 한 변화를 추구하지 않았음.

– 신자유주의화는 기업내부노동시장의 해체보다는 외부노동시장의 확대를 통해 이루어졌다.

– 87년 고용체제는 안정적인가?

• 87년고용체제는 노동시장에서의 제도의 힘으로 유지되는 안정적인 체제라기보다는 정치적 민주화와 높은 경제성장으로 유지되는 체제(정이환, 2013).
→ 저성장 국면 하에서 87년고용체제는 지속가능한가?

– 이에 대한 대안으로서 '사회적 노동시장 체제'를 제시하고 있다. 사회적 노동시장 체제는 사회적으로 규제되는 노동시장, 노조에 의한 연대 임금 정책, 그리고 적극적 노동시장 정책 및 사회 안전망을 전제로 한 유연 안정성 등을 포함한다.

◎ 조성재·정준호·황선웅(2008)

– 노동체제 혹은 거시 노사관계 및 자본주의 유형과 관련하여 생산방식, 혁신, 숙련과의 연관성을 탐색

– 노동배제적, 숙련경시형 생산체제

• IT산업으로 대표되듯이 근본적 혁신 방식과 일반적 숙련 시스템이 전일적으로 되어 가고 있으며, 통합형 아키텍처의 특성을 띠기 때문에 점진적 혁신이 중요한 자동차산업 등에서는 일본과 달리 노동배제적/숙련경시형 생산방식을 채택함으로써 영미형 자본주의의 광범한 확산을 더욱 촉진

• 혁신과 숙련 모형에서 소수 기술자 등에 의한 근본적 혁신 모델(반도체, 휴대폰 등), 혹은 우수한 생산기술자(engineer)층에 의존한 노동배제적 자동화 중심의 생산혁신이 지배적, 이는 대다수의 생산직 노동자들을 소외와 저숙련 상태로 몰아가고 있다. 이러한 상황에서 현대차에서와 같이 노조가 임금 프리미엄만을 향유하고자 할 경우 당연히 외부의 비판에 직면할 수밖에 없는 것으로 보임.

• 결국 대기업 노조의 임금 프리미엄 그 자체가 문제가 아니라, 그것이 생산성과 연결될 수 있는가가 더욱 중요하다고 보면 중소기업은 물론 대기업에서도 숙련에 기초한 작업장 혁신 등의 중차대한 과제를 안고 있다고 할 것이다.

• 고학력화 속에서의 교육투자수익률의 재상승, 하도급 구조의 중층화 등과도 연관되는 중간 숙련층의 분해, 특허건수의 급증과 저생산성 서비스부문의 확대

– 재벌 지배형 기업지배구조

• 재벌의 기업지배구조는 여전히 봉건적인 특성을 띠고 있는데, 노동시장은 재벌 내부노동시장을 예외로 하면 매우 유연한 시스템의 특성

- 이는 내부노동시장내 소수의 노동자들을 포섭한 대신에 하도급 기업이나 비정규직 등 외부의 대다수 노동자들을 배제하는 방식에 의하여 성립하며, 재벌 중심의 축적 구조를 더욱 강화하는 계기로 작용
- 이러한 국내적 기반을 토대로 재벌은 '나홀로 글로벌 기업'으로 성장해 나감으로써 국내 산업연관과 국민경제의 순환에 긍정적 기능을 하지 못하고 있는 것이다.

◎ 성장과 고용의 관계의 변화

◎ 노동시장의 재생산 구조

– 외환위기 이후 실업률의 한 단계 상승과 고용률의 정체

– 김세움(2016)은 1987년 이후 전체 경제활동참가율과 실업률이 다소 높아졌고, 그 주된 요인으로는 여성과 고령자의 경제활동참가율이 높아진 점을 들고 있다.

– 김세움(2016)에서는 청년층의 노동시장 진입 애로(청년층 고용률의 감소) 등 인구구조의 급격한 변화에 따라 노동력 공급의 기반이 취약해지는 노동력 재생산구조가 취약해지고 있는 점을 지적하고 있다.

◎ 대안적 노동시장체제의 모색

– 최영기·이장원(2008)에서는 한국형 노동시장 구축을 위한 과제로 기업내부노동시장의 유연성 제고, 직무와 숙련 중심의 노동시장 구축, 노동시장 위험의 사회적 관리와 안전망 정책의 강화 등을 제시

3. 87년 이후 경제산업구조의 변화

1) 성장체제의 변화

1980년대 중반과 1990년대 중반에 내수주도 성장체제가 작동한 적이 있었다. 이 시기에는 소득 불평등이 감소하고 노동소득분배율이 증가하고 실질임금의 증가가 이루어지고 소비의 성장기여도가 높고 무역의존도가 상대적으로 낮았다. 하지만 이러한 내수주도 성장은 오래가지 못하였다. 그 요인으로 사회적 분업수준이 낮고 약한 중소기업을 배태한 조립형 생산체제, 국내 연관보다는 글로벌 전략의 이점의 활용을 가능케 한 중국효과가 강력한 힘을 발휘하는 동북아 분업구조, 그리고 양호한 '임금-생산성 연관체제'를 창출하기 위한 사회적 합의 도출 실패 등을 꼽을 수 있다. 특히 사회적 합의의 경험 부재 및 조정능력의 한계는 내수주도 성장체제의 거시경제적인 정합성을 지속가능하게 못하게 했다(전병유·정준호, 2015).

1990년대 중반 이래 20여년 간의 한국경제의 성장패러다임은 주로 대중국수출의존도

를 높여가는 수출주도형 성장체제였다고 할 수 있다. 1960년대 이래 20여년 간 미국에 대한 수출에 의존하는 성장체제를 1차 수출주도성장체제라고 한다면, 90년대 중반 이후의 성장을 2차 수출주도성장체제라고 부를 수 있다. 이를 나타내는 대표적인 통계적 사실은 1980년대 후반 무역의존도(GDP 대비 수출과 수입의 비중)가 50% 수준에서 2010년에는 100%를 넘어섰다는 사실이다. 이 기간 중에 핵심적인 수출 대상국도 미국에서 중국으로 바뀌었다.

경제성장의 수요적 기반을 내수(소비나 투자)가 아닌 수출에 의존한다는 측면에서 수출주도성장체제라고 할 수 있고, 공급 측면에서는 자동화와 외주화(outsourcing), 그리고 그에 따른 숙련·노동의 배제를 특징으로 하는 조립형산업화의 공급체제라고 할 수 있다. 1990년대 우리나라 대기업들은 세밀하고 정교한 인적자원 형성과 노사관계 구축이라는 어려운 길을 선택하지 않았다. 급속히 성장하고 있는 중국을 비롯한 개도국들의 광대한 시장이 있었기 때문에, 고숙련인력과 협력적인 노사관계에 기초한 모델을 기피했다. 숙련과 노동을 대체하기 위한 자동화를 급속히 추진하였다. 제조업 취업자 1만명 당 산업로봇의 수는 350대를 넘어서 2013년 일본을 추월하였다. 제조업의 자동화 수준은 세계에서 가장 높은 수준을 달성하였다. 그 결과는 철저한 노동과 숙련의 배제였다. 동시에 대기업들은 장기적인 관점에서 부가가치를 창출하는 기업 네트워크를 창출하기보다는, 기업 내 많은 부분을 외주화하고 이들을 단가 인하의 수단을 활용하는 시스템으로 대거 전환하였다.

결국, “한국경제의 90년대 이후 2차 수출주도성장체제는 단순히 특정한 수요체제라기보다는 제조대기업 주도의 조립형산업화라는 생산체제와 동아시아 생산 분업구조라는 지경학적 조건에 기반을 두고 있다. 이는 글로벌가치사슬과 관련된 외주화, 자동화, 숙련과 노동의 배제를 극단화하는 공급-주도 성장체제이며, 한국-중국-일본의 생산분업체제 하의 중국의 고도성장에 의존하는 수출-주도 성장체제이다. 이러한 수출주도성장체제는 외환위기 이후 한국경제의 성장을 주도하였지만, 대내적으로는 연관효과(이른바, 낙수효과, spillover effecfs)를 약화시켰으며, 수출과 내수의 격차, 기업소득과 가구소득의 격차, 생산성과 소득의 괴리(‘임금 없는 성장’과 노동분배율의 하락) 등 불균형과 불평등의 문제를 심화하였고, 대중소기업 간 격차와 노동시장의 이중화(대기업정규직 vs 중소기업비정규직)를 초래하였다”(전병유·정준호, 2015).

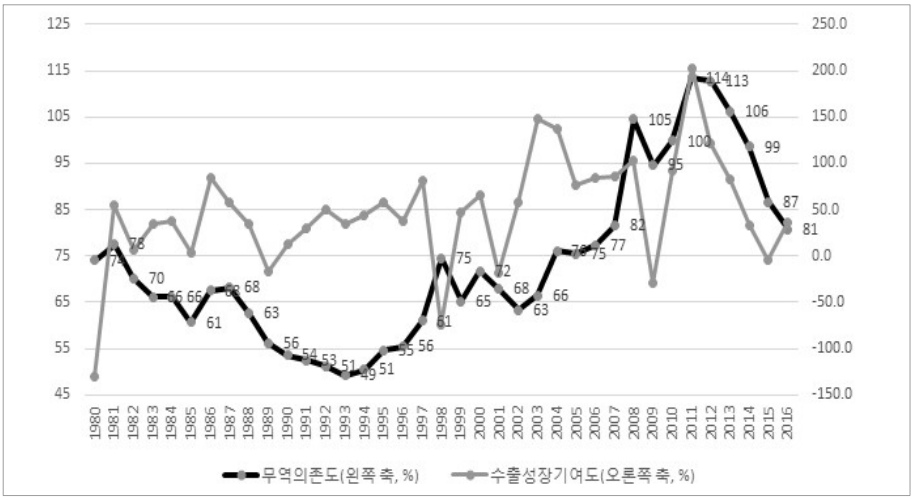
더욱이, 이러한 이중구조에 기초한 한국 경제가 최근 저성장 국면으로의 진입 가능성이 높아지고 있다. 한국경제에서 2012년 이후 4년 연속 3% 미만의 저성장이 지속되고 있다. 내수가 위축될 대로 위축되어 있는 상태에서 수출 둔화는 저성장으로 나타나고 있다. 중국의 성장 둔화와 글로벌 공급체인 전략의 성숙화로 세계 경제의 수요와 교역 증가세가 크게 둔화되고 있기 때문이다.

규제완화를 위한 부동산 경기의 인위적인 활성화는 경기를 활성화시키기 보다는 가계부채의 증가로 오히려 소비의 위축을 초래하고 있다. 가계부채는 2010년에 이미 1,000조원을 넘어서 가처분소득 대비 가계부채 비율이 OECD의 최고 수준인 150%대에 근접해가고 있다. 여기에 고령화와 투자 감소 등으로 성장 잠재력이 하락하고, 자산시장의 침체로 인한 디플레이션 등으로 일본형의 장기불황의 우려도 제기되고 있다.

<표> 한국의 성장체제의 시기 구분

	1987-1994년	1995-2008년	2009년 이후
성장체제	내수 주도 성장	2차 수출주도 성장	
성장과 개방	내수 주도	수출 주도	수출 주도성 약화? 내수 침체 지속?
성장과 고용	고용 동반 성장	고용 없는 성장	낮은 질 중심의 일자리 창출
성장과 분배	분배 개선	분배 악화	분배 정체

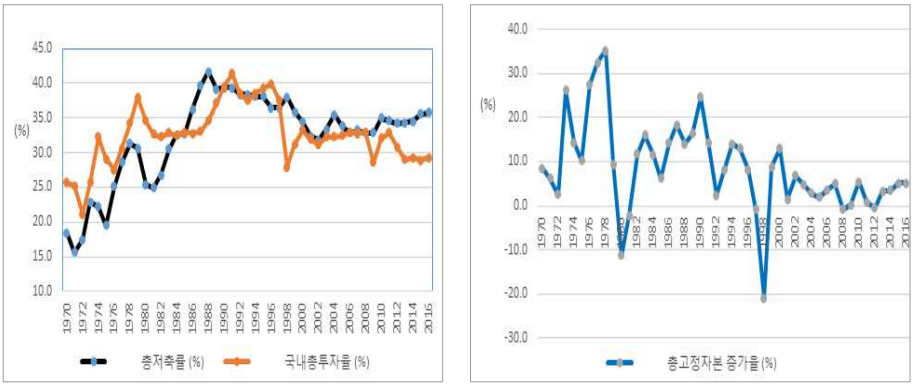
- 무역의존도(GDP 대비 수출 비중)는 1994년 49%를 최저점으로 하여 2011년 114%까지 증가하다가 이후 빠르게 감소하고 있다. 수출의 성장기여도도 1987년 이후 경향적으로 높아지는 추세였지만, 2011년 이후 급격하게 감소하고 있다. 글로벌금융위기에 따른 무역의 위축, 중국경제의 성장률 둔화 등의 영향인 것으로 보인다. 수출에 의한 성장 드라이브가 한계에 직면한 것으로 판단된다(다만, 최근 EU와 일본경제의 회복, AI 등과 관련된 반도체 수출 호황의 지속가능성에 대한 평가 필요)



자료: 한국은행, 국민계정, ecos.bok.co.kr

[그림] 무역의존도와 수출의 성장기여도 추이

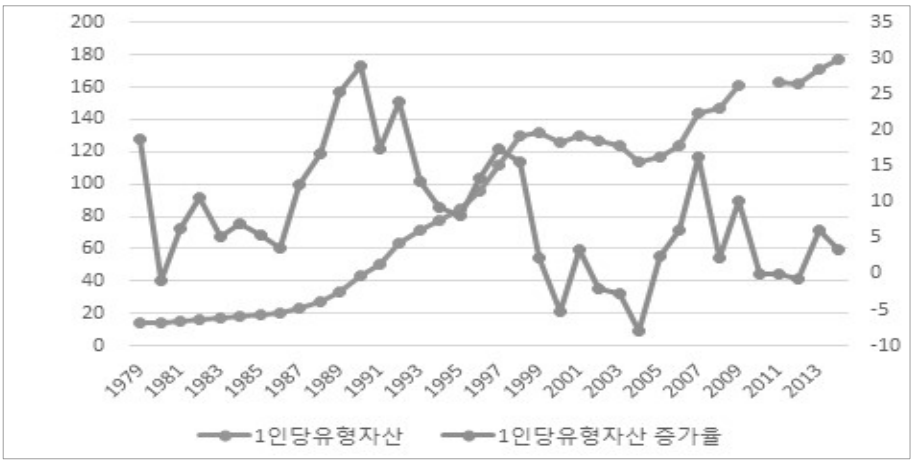
- 87년 이후-외환위기 이전 기간의 투자율은 상대적으로 높은 수준이었다. 외환위기 이후 투자율이 낮아졌지만, 30%대 중반 대는 유지하였으나, 2012년 이후 투자는 한단계 낮아지고 있다. 또한, 87년 이전의 경우 총저축에 비해 총투자가 컸지만 2000년대 이후에는 총저축에 비해 총저축이 낮아지는 현상이 심화하고 있다는 사실, 그리고 총고정자본의 전년 대비 증가율도 점차적으로 낮아지고 있다는 점 등은 향후 저성장의 가능성을 제기하는 것이다.



주: 총저축률=(제도부문별 총저축/국민총처분가능소득)×100
투자재원자립도(=총저축/총투자)
자료: 한국은행 국민계정. ecos.bok.or.kr

[그림] GDP 대비 총저축률과 총투자율, 총고정자본증가율

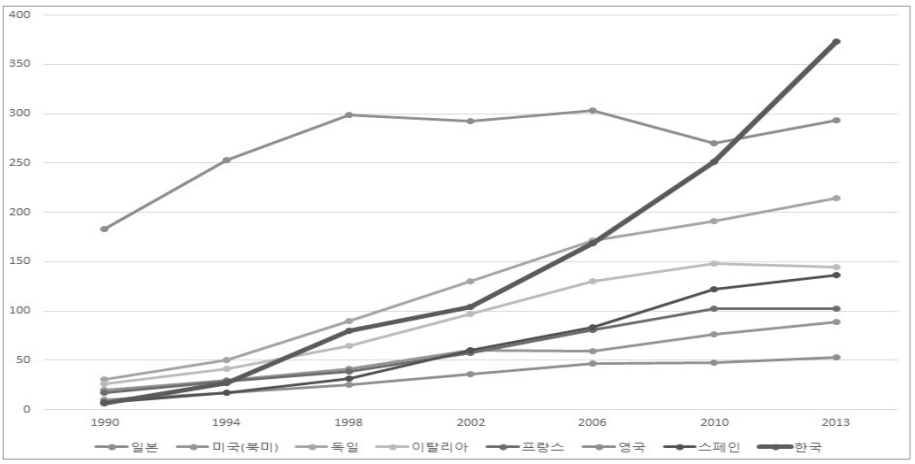
- 제조업 부문에서도 2000년대 들어와 투자 자체는 상대적으로 위축된 것으로 판단되지만, 2007년 이후 다시 제조업 유형고정자산투자가 미세하지만 회복된 것으로 나타났다.
- 전체적인 투자가 크게 증가하지는 않았지만, 자동화투자는 매우 빠른 속도로 진행된 것으로 판단된다. 1990년대 이후 제조업에서 로봇 도입 속도는 한국이 가장 빠른 것으로 나타나고 있다.



자료: 통계청, 광공업통계조사보고서.

[그림] 제조업 유형고정자산 추이

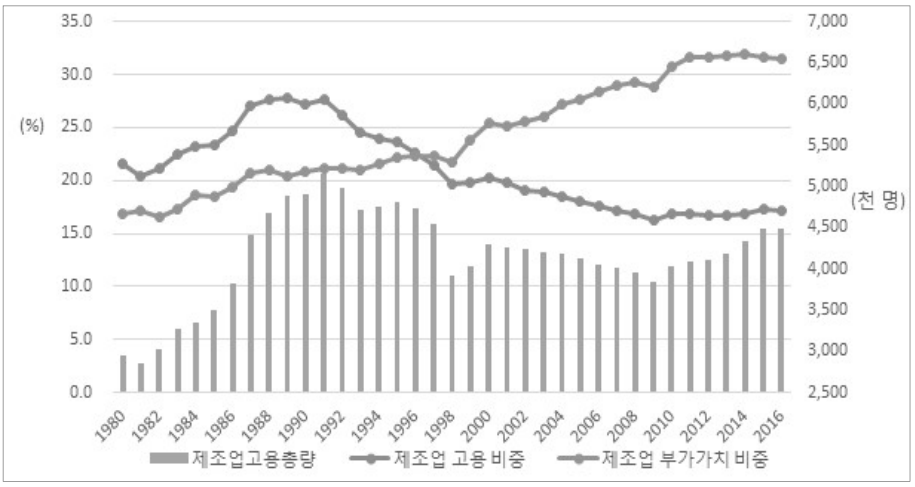
(단위: 대수)



주: 1) 2006년 이후 미국은 북미(미국, 캐나다, 멕시코) 기준임.
2) 로봇밀도는 ILC의 제조업 고용 자료와 IFC가 발표하는 연말기준 운영 중인 산업로봇대수를 이용하여 산정한 것임.
자료: 정준호(2016a)의 표에서 재구성.

[그림] 제조업 종사자 10,000명당 운영 중인 로봇대수 추이의 국제 비교

- 수출확대와 자동화 투자 등으로 제조업 부가가치는 꾸준히 증가하였다. 그러나 고용비중은 1989년 27.8%(1991년 5,156천명)를 최고점으로 하여 이후 2009년 3,836천명, 16.3%까지 감소하였다가 최근 들어 약간 증가하고 있다. 제조업에서는 87년 이후 이른바 '고용없는 성장'이 진행되었다고 볼 수 있다.

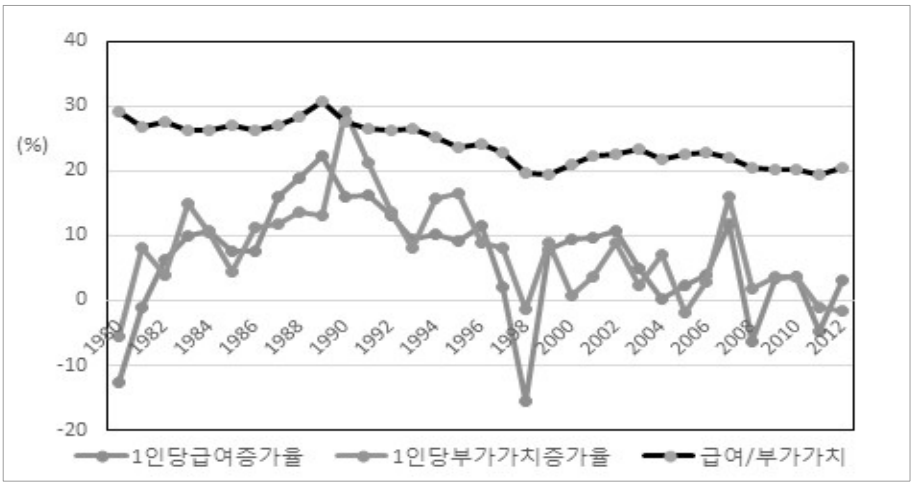


자료: 통계청, 광공업통계조사보고서.

[그림] 제조업 고용과 부가가치 추이

○ 제조업에서, 자동화 투자에도 불구하고, 장치산업 중심의 투자로 인하여, 1인당 부가가치 증가율은 90년대 이후 전반적으로 감소하고 있다. 1인당급여액도 1인당부가가치증가율과 비슷하게 감소하였고, 부가가치 대비 급여 비중도 90년대 이후 감소하는 추세를 나타내고 있다.

(단위: %)

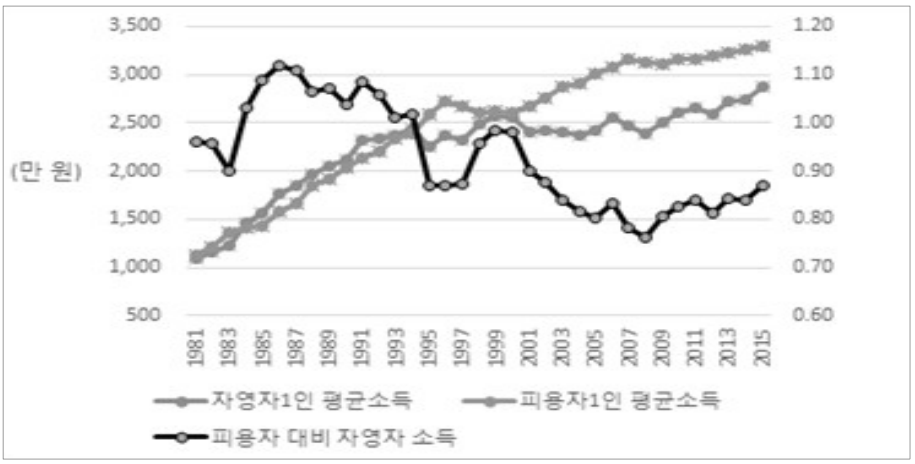


자료: 통계청, 광공업통계조사보고서.

[그림] 제조업의 1인당부가가치 증가율 1인당급여 증가율, 부가가치 대비 급여 비중 추이

◎ 자영자의 소득은 1987년 이후, 그리고 1997년 이후 감소하는 추세를 나타냈다. 다만, 2008년 이후에는 자영자 소득의 증가율이 상대적으로 높았다.

(2010년 가격 기준)



자료: 한국은행 국민계정. ecos.bok.or.kr

[그림] 자영자와 피용자의 평균소득 추이

4. 87년 이후 한국 노동시장의 구조 변화

1) 87년 이후 성장과 고용: 고용 없는 성장?

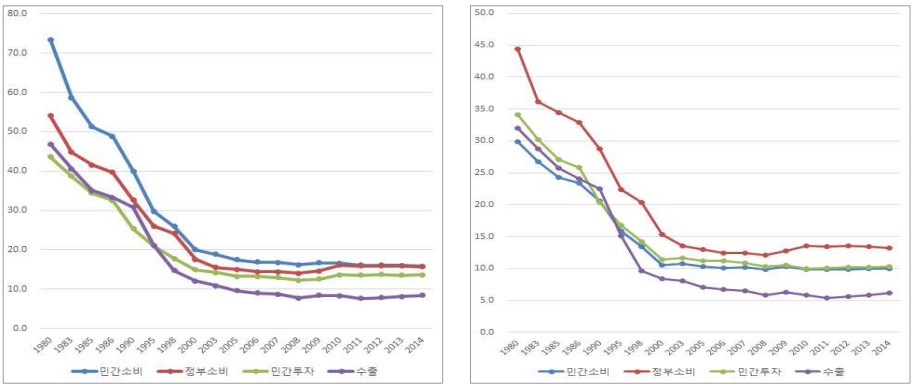
◎ 87년 이후 경제성장과 고용의 관계는 어떻게 변화하였는가? 고용의 양적 문제는 경제성장의 문제인가, 생산물시장과 노동시장의 구조변화에 기인하는 것인가?

- 조영철(2017)은 고용계수와 취업계수 등을 인용하면서, 고용없는 성장을 이야기한다. “저성장 침체가 장기화 되면 실업문제가 점점 심화될 수밖에 없다. 한국경제는 이미 “고용 없는 성장”체제에 진입한 지 오래 되었다. 한국은행 산업연관표 자료를 살펴보면 2010년 불변가치 기준 10억원 당 취업·고용유발계수가 1990년대 급속히 하락하여 2000년대에 들어서면 “고용 없는 성장”체제가 사실상 뿌리를 내리게 된다. 즉, 임금근로자 일자리만을 말하는 고용유발계수의 경우 1990년 21.7이던 것이 2000년 10.5로 절반 수준으로 하락한 반면, 2000년대 들어선 이후 큰 변화 없이 조금 하락하여 2013년 9.1 수준이다. 임금근로자와 자영업자를 모두 포함하는 취업유발계수도 비슷한 추이를 보여주고 있다.”

- 반면, 허재준(2008)에 따르면, 노동시장의 일자리창출력 저하 문제는 단위 성장률 당 창출되는 일자리의 개수가 줄어들어서라기보다는 성장률자체가 낮아진 데에 기인한다. 외환위기가 초래한 성장률 감소, 그리고 그에 따른 취업자수 감소 충격은 일시적인 것이 아니라 구조적인 것이다. 1990년대 이래 우리나라 제조업에 가해진 생산성 향상 압력 때문에 저생산성 제조업 부문의 고용 감소가 구조적으로 진행되었다. 외환위기 이후 일자리창출력 감소는 자영업부문의 일자리 감소에 기인하는 바가 크다 .
- 거시경제적으로도, 김기호·장동구(2005), 이재준(2008) 등은 "우리나라의 경우 산업별로 다소의 차이는 있으나 고용 변화가 생산 변화에 대하여 동행하거나 분기 후행하는 것으로 나타난다(8). 이는 단기적인 고용의 움직임이 생산의 움직임을 뒤따르며 양자 간의 관계에 있어 생산으로부터 고용으로의 일의적인 방향성 또는 인과성이 존재함을 의미한다. 고용과 생산 간의 장기 관계의 유무는 공적분 추정을 통해 판단할 수 있다. 우리나라 고용과 성장 간의 장기 관계는 안정적인 양의 공적분 관계 (+)를 지닌다(장동구, 2010).

◎ 생산액 10억원(2010년 가격 지수로 환산) 당 취업자수(피고용인수)를 나타내는 취업계수와 고용계수는 꾸준하게 감소하고 있다. 감소속도는 오히려 2000년대 들어와 완화되는 것으로 보인다.

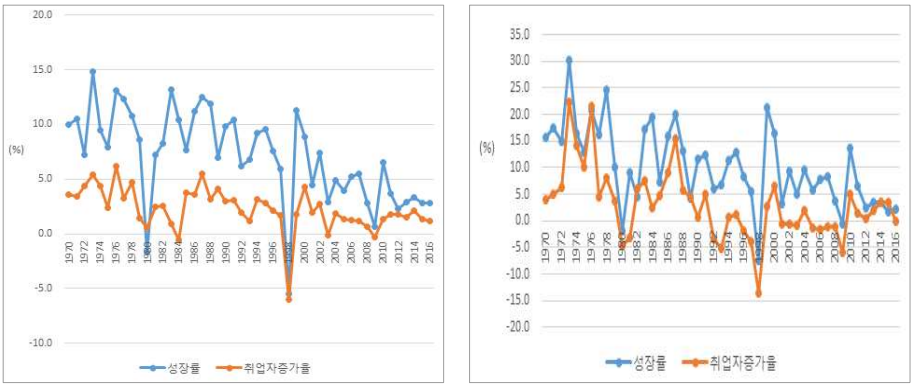
- 수출의 취업계수와 고용계수가 상대적으로 더 큰 폭으로 하락한 것으로 판단되고, 정부소비의 취업계수, 특히 고용계수는 최근 들어 여타 부문에 비해서 높은 것으로 나타나고 있다.
- 다만, 그러나, 취업계수와 고용계수는 생산성의 역수일뿐이다. 이 지표만 가지고 '고용 없는 성장'을 논하는 데에는 한계가 있다. 정부부문의 취업계수나 고용계수가 낮다는 것은 동일한 정부서비스를 생산하는 데 더 많은 사람이 필요하다는, 즉 생산성이 낮다는 것을 반영하는 것으로 해석되기 때문이다.



주: 취업계수는 10억원(2010년 가격 환산) 당 취업자 수를 나타냄.
자료: 한국은행, 산업연관표, ecos.bok.or.kr

[그림] 취업계수와 고용계수의 추이

(전산업) (제조업)



자료: 한국은행 국민계정. ecos.bok.or.kr

[그림] GDP 증가율(명목)과 취업자증가율

- 87년 이후, 그리고 97년 이후 고용탄력성은 낮아지지 않았다. 1987-2008년 기간은 '고용없는 성장'은 아니었던 것으로 보인다. 다만, 제조업의 경우 이 기간 중 고용 없는 성장이 뚜렷하게 나타난 것으로 보인다. 이는 제조업 쪽에서 고용을 방출하고, 서비스업 쪽에서 저임금일자리를 만들어내는 방식으로 전개된 것으로 판단된다.

<표> 경제성장률과 고용증가율, 고용탄력성

	전산업(연평균)			제조업(연평균)		
	성장률	고용 증가율	고용 탄력성	성장률	고용 증가율	고용 탄력성
1981-1986년	9.7	2.1	0.22	12.3	4.5	0.37
1987-1997년	8.8	2.9	0.33	10.2	1.7	0.17
1998-2007년	5.5	1.6	0.30	8.7	0.5	0.06
2008-2016년	3.5	1.4	0.41	4.6	1.1	0.24

자료: 한국은행 국민계정. ecos.bok.or.kr

- 1987-2007년간의 경우, 경제성장률과 고용률 증가, 실업률 감소와 유의한 양의 값을 가진다.
  - 다만, 수출보다는 소비, 내수 등의 경우, 생산증가율이 고용률과 실업률에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표> 경제성장률과 고용률(실업률)의 상관관계

	전년동기대비		전분기대비(계절조정)	
	고용률 증가(%p)	실업률 증가(%p)	고용률 증가(%p)	실업률 증가(%p)
1982-1986(N=20)	-0.441(0.050)***	-0.244(0.299)***		
1987-1997(N=44)	0.633(.0001)***	-0.699(.0001)***		
2000-2007(N=30)	0.751(.0001)***	-0.712(.0001)***	0.419(0.021)**	-0.241(0.200)***
2010-2016(N=28)	-0.093(0.636)***	0.164(0.404)***	-0.057(0.772)***	0.177(0.367)***

<표> 수출증가율과의 상관관계

	전년동기대비		전분기대비(계절조정)	
	고용률 증가(%p)	실업률 증가(%p)	고용률 증가(%p)	실업률 증가(%p)
1982-1986(N=20)	-0.0251(0.916)	-0.367(0.111)***		
1987-1997(N=44)	0.124(0.422)	-0.383(0.010)***		
2000-2007(N=30)	-0.043(0.823)	0.086(0.650)***	0.069(0.717)***	0.163(0.390)***
2010-2016(N=28)	-0.002(0.991)	-0.503(.006)***	0.256(0.189)***	-0.299(0.122)***

자료: 한국은행 국민계정. ecos.bok.or.kr

<표> 내수증가율과의 상관관계

	전년동기대비		전분기대비(계절조정)	
	고용률 증가(%p)	실업률 증가(%p)	고용률 증가(%p)	실업률 증가(%p)
1982-1986(N=20)	-0.137(0.564)***	-0.422(0.063)***		
1987-1997(N=44)	0.576(.0001)***	-0.493(.0007)***		
2000-2007(N=30)	0.665(.0001)***	-0.756(.0001)***	0.274(0.144)**	-0.404(0.027)***
2010-2016(N=28)	-0.202(0.301)***	0.414(0.029)***	-0.255(0.191)**	0.316(0.101)***

자료: 한국은행 국민계정. ecos.bok.or.kr

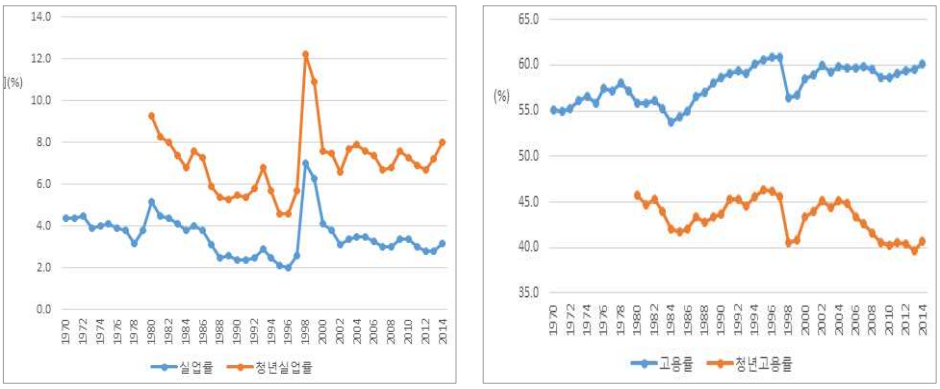
<표> 국내소비증가율과의 상관관계

	전년동기대비		전분기대비(계절조정)	
	고용률 증가(%p)	실업률 증가(%p)	고용률 증가(%p)	실업률 증가(%p)
1982-1986(N=20)	-0.283(0.226)***	-0.096(0.686)***		
1987-1997(N=44)	0.544(.0001)***	-0.508(.0001)***		
2000-2007(N=30)	0.676(.0001)***	-0.739(.0001)***	0.424(0.020)**	-0.650(.0001)***
2010-2016(N=28)	-0.330(0.087)***	0.205(0.295)***	-0.248(0.203)***	0.038(0.848)***

자료: 한국은행 국민계정. ecos.bok.or.kr

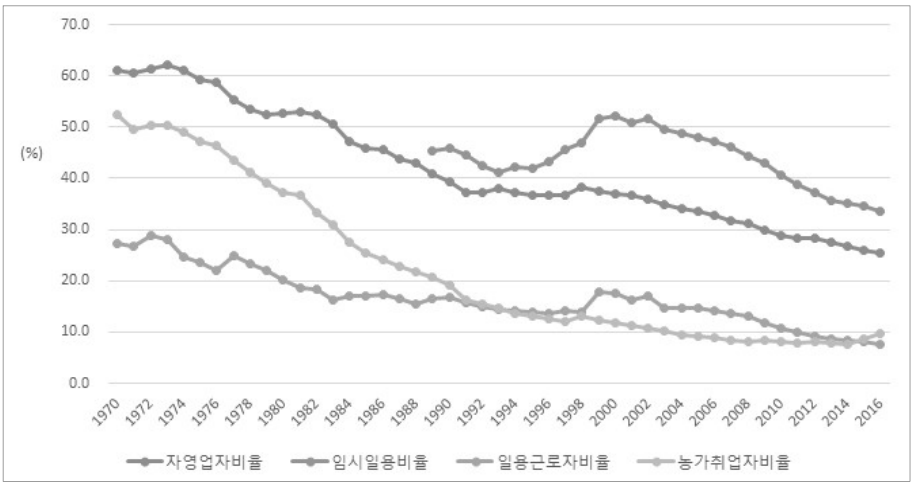
2) 87년 이후 고용률과 실업률의 추이

- 1997년 이전까지 빠르게 증가하던 고용률이 이후에 정체하고, 90년대 중반 이후 실업률이 한 단계 높아졌다. 특히, 청년고용률은 2005년 이후 크게 감소하였다.
  - 김세움(2016)은 1987년 이후 전체 경제활동참가율과 실업률이 다소 높아진 것은 여성과 고령자의 경제활동참가율의 증가에 기인하는 것으로 분석하였다.
  - 실업률이 한 단계 높아진 것에 대해서는 김혜원(2008)은 구직확률보다는 실직확률이 높아졌기 때문. 특히, 남성-장년-고졸자와 남성-대졸-중고령층의 실직확률 증가. 외환위기를 통해 청장년 고졸자가 심각한 고용 불안에 처하게 되었기 때문인 것으로 보았다. 특히, 일용직의 경우 실직확률이 증가하였고, 상용직으로의 구직가능성이 감소했다.
- 전근대적인 취약한 부문이라고 볼 수 있는, 임시일용근로자, 자영업자, 농가취업자 등의 비중은 1987-1997년 간 감소 속도가 둔화되었으나, 1997년 이후 다시 빠르게 감소하였고, 이는 2008년 이후에도 지속되고 있다.



자료: 통계청, 경제활동인구조사, kosis.kr

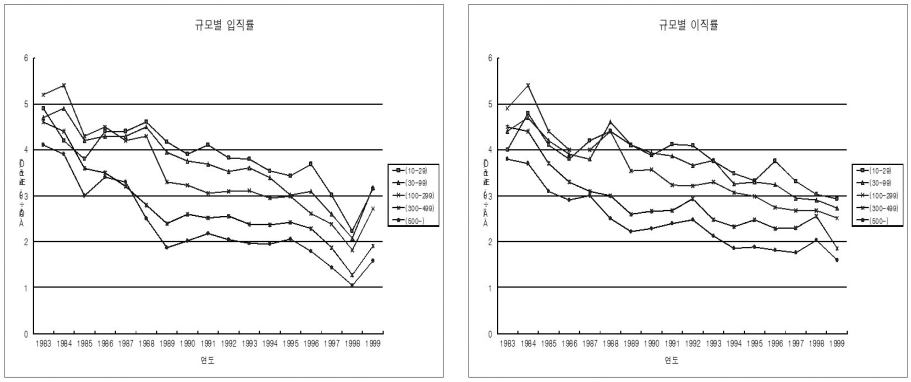
[그림] 실업률과 고용률 추이



[그림] 임시일용직, 자영업, 농가취업자 비중 추이

3) 87년 이후 고용 불안의 추이 분석

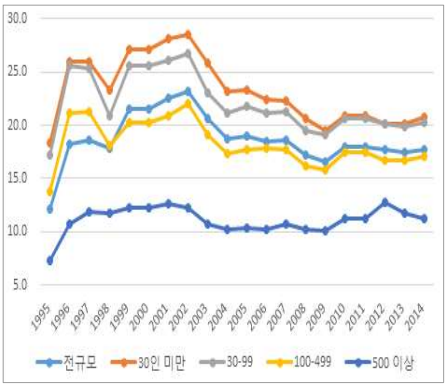
- 정이환(2013)에 따르면, 87년고용체제에서는, (기업 내부노동시장에서조차도) 고용안정이 확고한 것은 아니었다. 고용안정의 규범(기업수익성이 나빠지더라도 정규노동자를 감원하지 않는 관행)이 일본에 비해 매우 약하다. 고용불안을 97년체제의 노동시장제도 효과로만 보기 어렵다는 것이다. 97년 이전에 이미 명예퇴직 형식의 비자발적 감원이 상당한 규모로 이루어졌고, 87년체제에서도 고용안정은 제도화되지 못하였다는 것이다. 물론 97년체제의 기업고용관행에서의 질적 변화가 나타난 것은 사실이다.



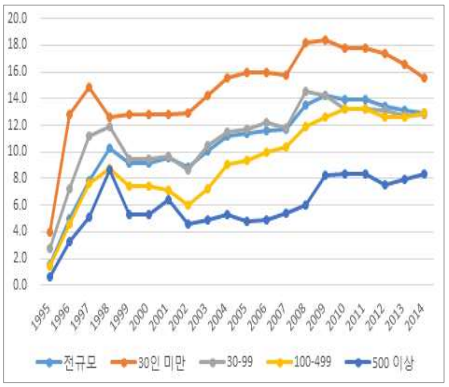
자료: 노동부,「매월노동통계조사」각년도
=> 사업체노동력조사 등으로 2000년 이후 통계 연장

[그림] 규모별 입직률·이직률 추이

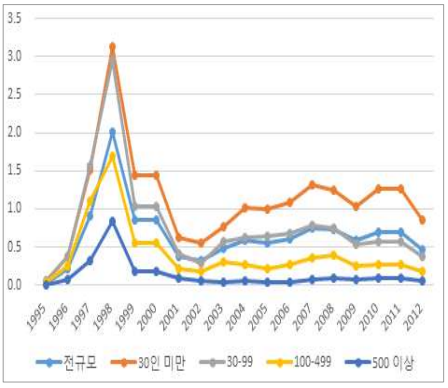
자발적이직률



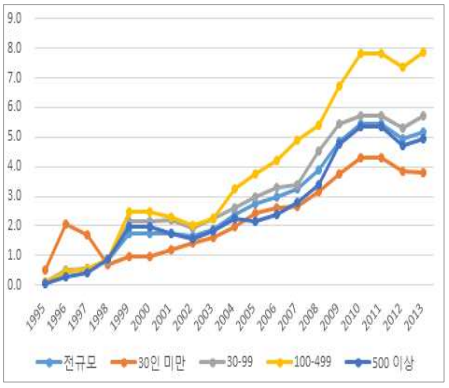
비자발적이직률



정리해고비율



계약만료에 의한 해고 비율

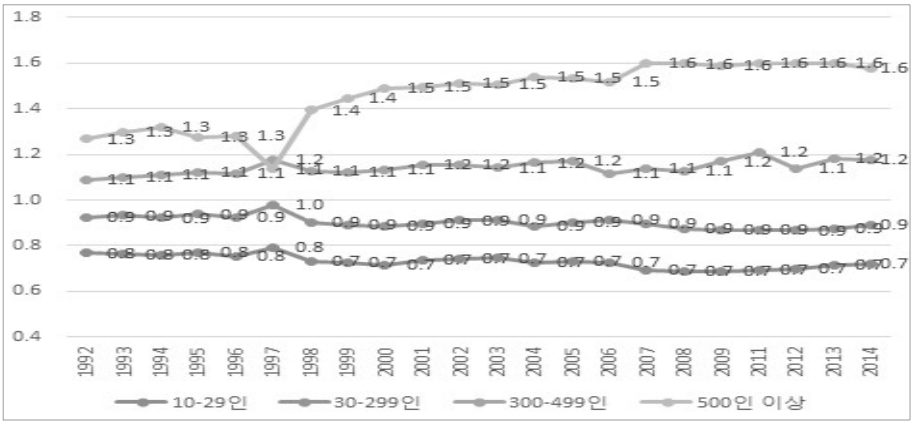


자료: 고용노동부, 고용보험DB

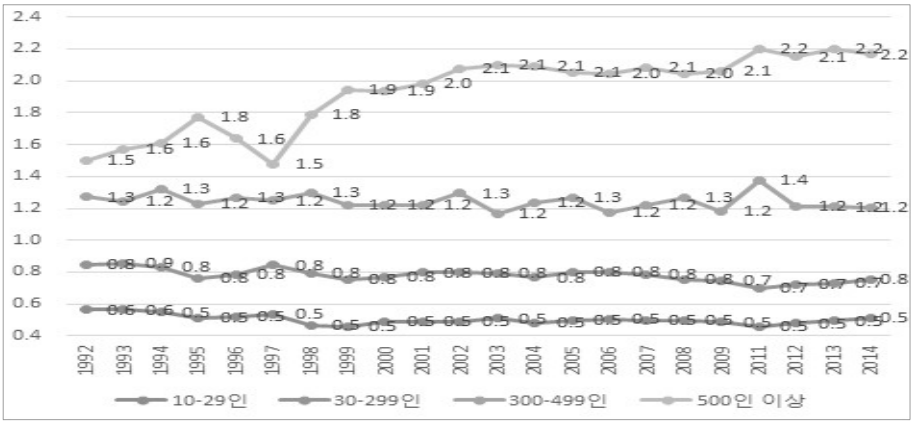
[그림] 1년 직장유지율

5) 87년 이후 노동시장 분절화와 유연화, 외주화

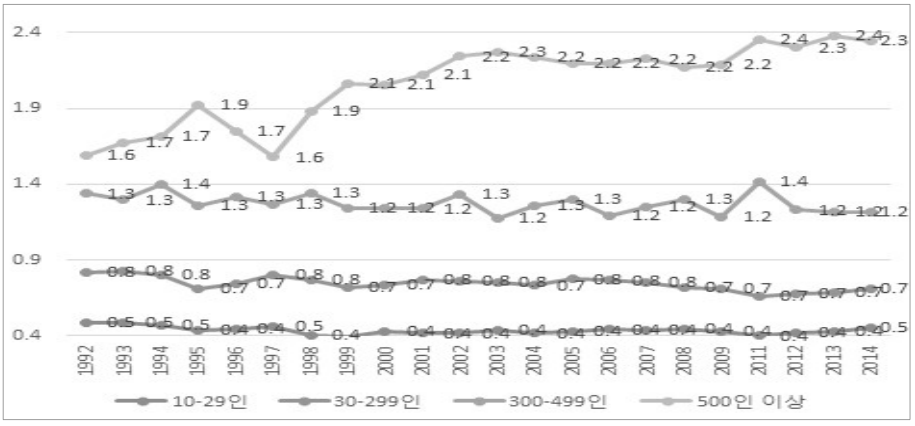
- 1987-1994, 1995-2008, 2009-2016년 간 노동시장에서의 불평등 추이를 어떻게 해석할 것인가? 노동시장의 분절화-이중화는 어떻게 진행되었고, 그 원인은 무엇인가?
- 정이환(2013)은 87년고용체제의 핵심적 특징은 분절노동체제라고 지적하고 있다. 불평등 심화경향을 내재한 체제라는 것이다. 87년 이후 노동조합과 단체교섭은 노동시장의 핵심적 제도가 되었지만 영향을 미치는 범위는 제한적이었기 때문이다. 87년의 분절노동체제 하에서의 87-95년간 임금 불평등이 축소된 것은 1) 학력별, 직종별 임금격차의 축소(노동조합이 기업 내 직종 간 차별 해소를 주요 목표로 삼았던 점), 2) 90년대 초반 기업별 임금격차가 확대되지 않았다는 점(경기호황과 인력난이 주요 원인, 노동조합의 기업간 임금격차 축소효과는 ?)을 들고 있다. 1997년 체제(신자유주의체제)가 불평등의 원인이라는 가설에 대해서는 비판적이다. 외환위기 이전부터 불평등은 심화되기 시작하였고, 기업규모별 임금격차가 노동시장 불평등의 주된 원인이기 때문이다.
  - 80년대 후반 이후 기업규모별 임금격차 확대 경향에 대해서, 최영기·이장원(2008)에 따르면, 산업, 지역 등 기업 특성은 임금 격차를 거의 줄이지 않고, 노조유무를 포함하면 5%가 감소하고, 나머지는 관찰되지 않는 노동력의 질적차이, 대기업의 효율임금정책, 시장지배력 등을 반영하는 것으로 분석하고 있다. 외환위기 이전의 노조임금프리미엄은 3~6% 수준에서 변동하고 있었는데, 이것이 외환위기 이후 계단모양으로 상승하여 6~9% 수준에서 변동해왔다는 점이다. 이것은 외환위기로 인한 충격이 노조조직 여하에 따라 매우 불균등하게 전달되었음을 시사한다(최영기, 이장원, 2008).
  - 즉, 기업별 임금격차의 원인으로는 1) 노동 조합 효과(87년고용체제), 2) 대중소기업 간 이윤율 격차 요인(경제민주화요인), 3) 대중소기업 간 생산성 격차 요인(시장의 전근대성), 4) 비정규직화(97년체제) 등을 들 수 있을 것이다.



[그림] 종업원 1인당 급여액의 전규모 평균 대비 비율

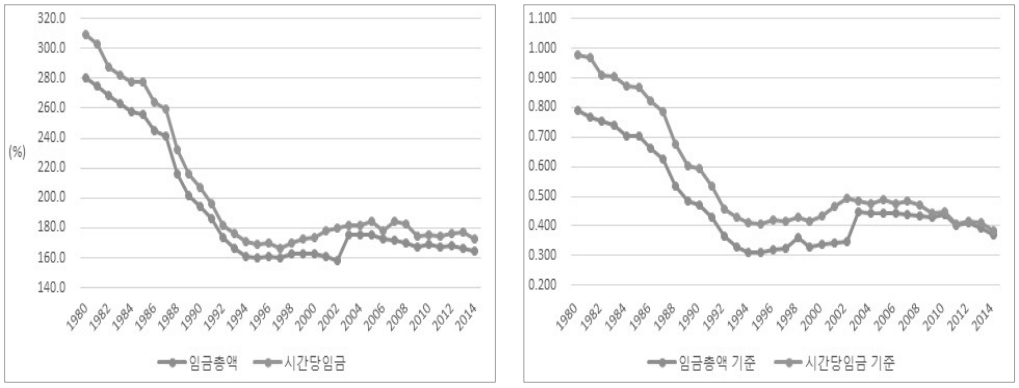


[그림] 종업원 1인당 부가가치액의 전규모 평균 대비 비율



자료: 통계청, 광공업통계조사보고서.

[그림] 종업원 1인당 이윤액의 전규모 평균 대비 비율



자료: 고용노동부, 임금구조기본조사, 각년도 원자료.
주1): 임금총액=정액급여+특별급여/12. 시간당임금=임금총액/정상근로시간.
주2): 임금프리미엄은 로그임금을 종속변수로 하고, 성, 연령, 연령제곱, 근속년수, 근무형태(전일제-시간제), 사업체규모, 연도더미 등을 통제변수로 하고, 연도더미*학력더미(대졸이상=1, 대졸 미만=0) 변수에서 계산하였음.

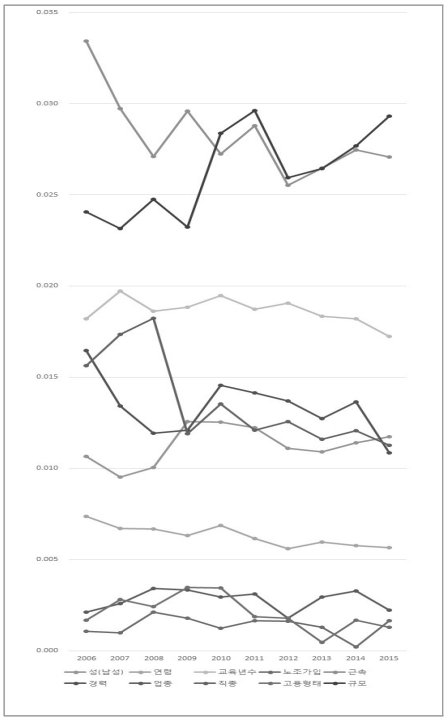
[그림] 학력별 임금격차와 대졸자 임금프리미엄 추이(10인 이상 사업체)



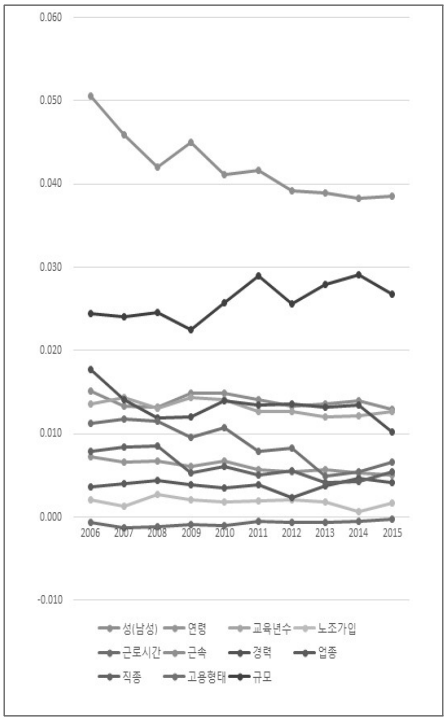
자료와 주: [그림]와 동일

[그림] 사업체 규모별 임금격차와 대규모사업체 임금프리미엄 추이

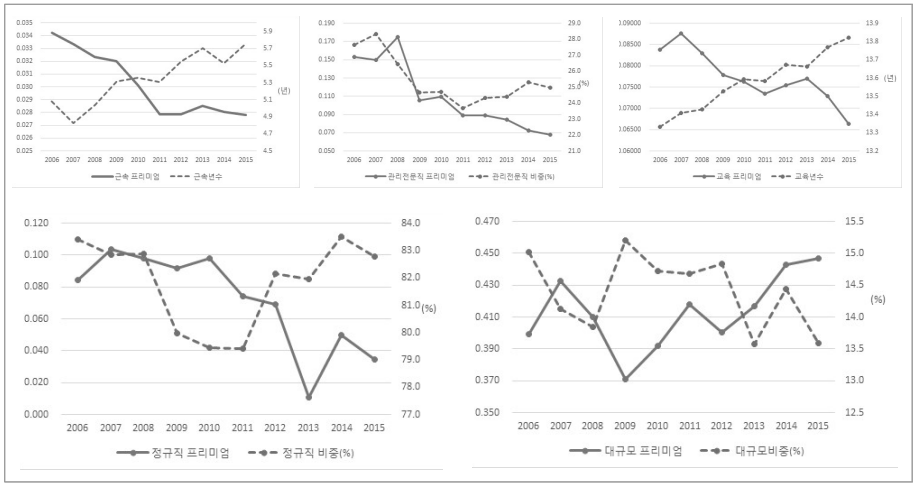
◎ 한편, 2008년 이후 임금불평등이 줄어드는데, 이는 직종별-학력별 임금격차의 축소에 기인한다. 이 기간 중 규모별 임금격차는 전체 임금불평등에 기여한 반면, 고용형태는 임금불평등 변동에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다(정준호·전병유, 2017). 즉, 2008-2015년간의 추이는 1987-2005년 간의 추세와 유사한 형태를 보여주고 있다.



[그림] 요인 분해 결과 (시간당임금)



[그림] 요인 분해 결과 (임금총액)



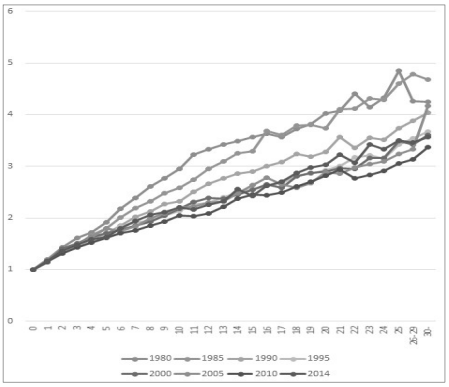
주: 정규직은 모든 형태의 비정규직(기간제, 단시간, 파견, 용역, 재택, 일일, 특수고용 등)을 제외한 근로자를 의미하며, 대규모는 '300인 이상 사업체'를 의미한다.
자료: 고용노동부, 근로형태별 고용실태조사.

[그림] 주요 변수들의 연도별 임금프리미엄과 구성비중 변화

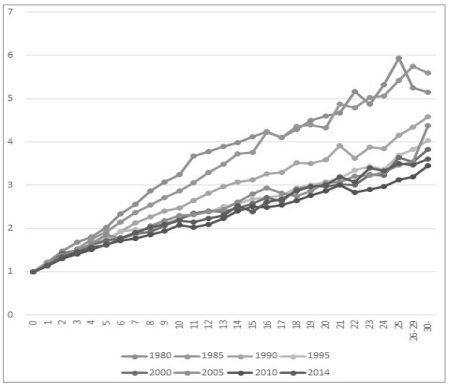
◉ 연공형임금체계 분석

- 근속에 따른 임금상승폭이 1987년 이후 지속적으로 감소하고 있다. 이는 규모별로도 큰 차이가 없다.
- 근속-임금과 연령-임금의 분리 현상이 확인되었다. 기업 내 임금만으로 생애과정의 생활을 보장하기 어려워진다는 의미이다.

(임금총액)

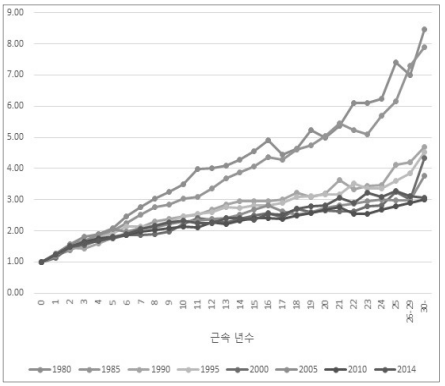


(시간당임금)

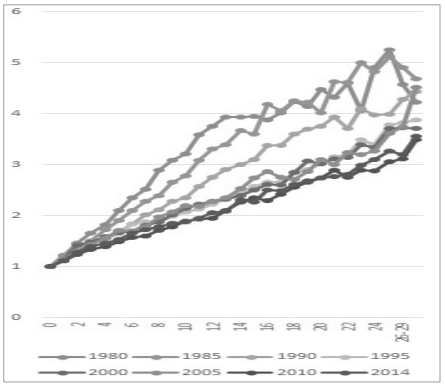


[그림] 근속-임금 커브(20세임금 대비 비율)

(대기업, 300인 이상사업체)

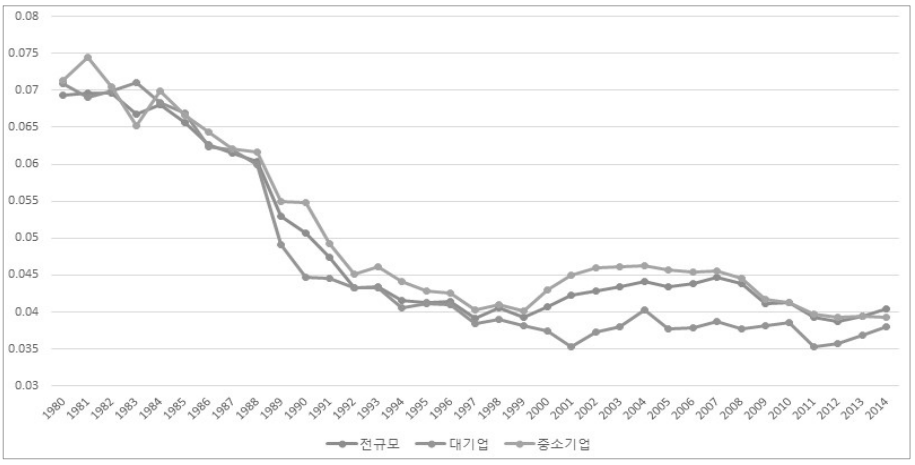


(중소기업, 300인미만사업체)



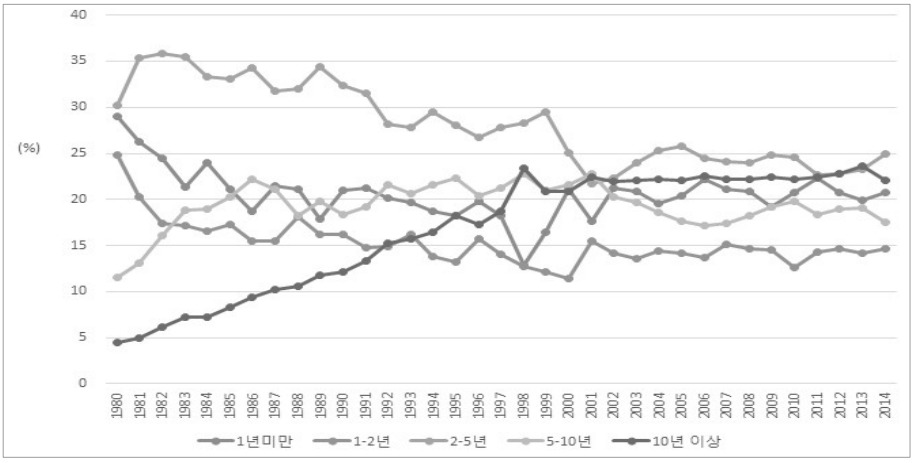
자료: 고용노동부, 임금구조기본조사, 10인 이상 사업체 대상.

[그림] 근속-임금 커브(20세임금 대비 비율, 시간당임금)



자료: 고용노동부, 임금구조기본조사, 10인 이상 사업체 대상.

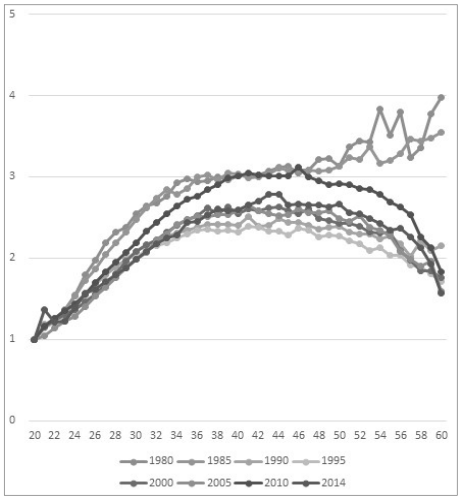
[그림] 근속년수에 대한 임금프리미엄의 추이



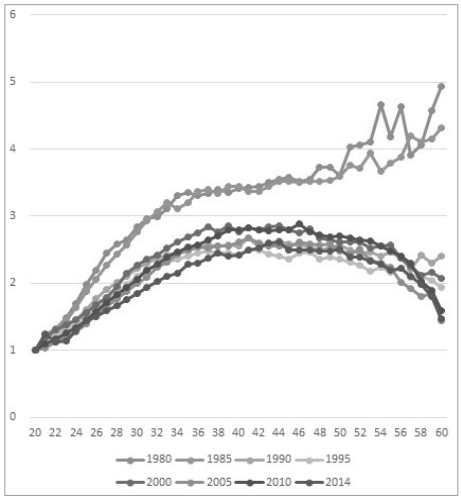
자료: 고용노동부, 임금구조기본조사, 10인 이상 사업체 대상.

[그림] 근속년수별 노동자 구성비 추이

(임금총액)



(시간당임금)

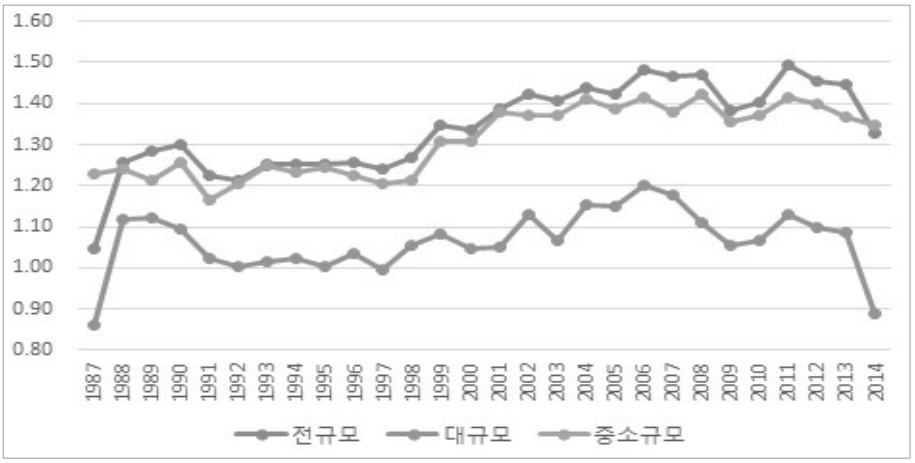


자료: 고용노동부, 임금구조기본조사, 10인 이상 사업체 대상.

[그림] 연령-임금 커브(20세임금 대비 비율)

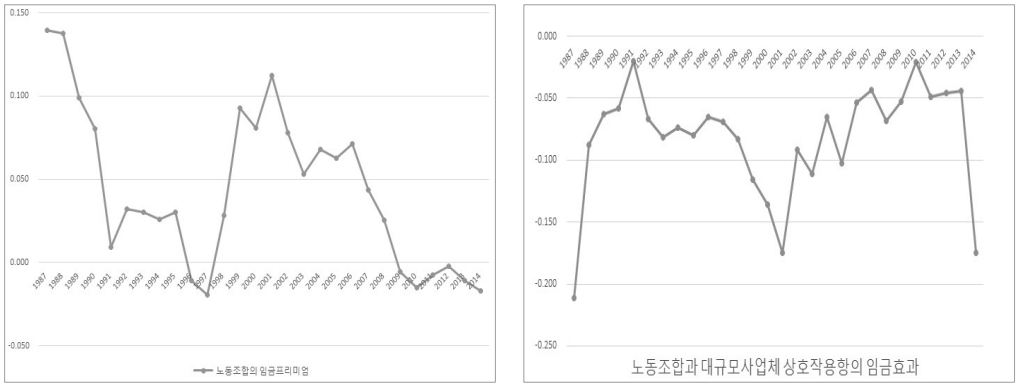
● 노동조합의 임금프리미엄은 1987년 이후 오히려 감소하였다. 외환위기 직후 일시적으로 상승하였지만, 이후 다시 감소하였고, 최근에는 노동조합의 임금프리미엄은 거의 사라진 것으로 나타나고 있다.

- 대규모사업체변수와 노동조합 변수의 상호작용항도 마이너스로 나타나고 있다. 이는 대규모사업체에서 노동조합 효과가 작다는 것을 의미한다.



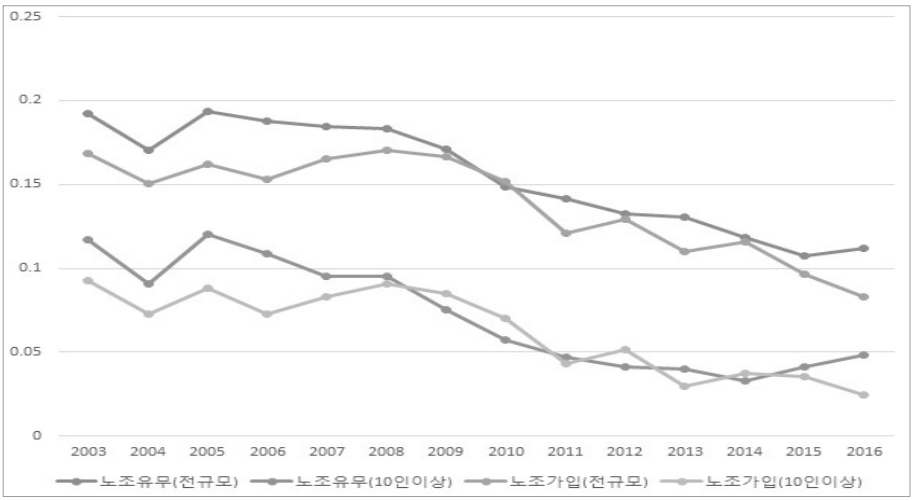
자료: 고용노동부, 임금구조기본조사, 10인 이상 사업체 대상.

[그림] 노동조합 유무별 임금격차 추이(무노조 시간당임금=1)



자료: 고용노동부, 임금구조기본조사, 10인 이상 사업체 대상.

[그림] 노동조합의 임금프리미엄 추이

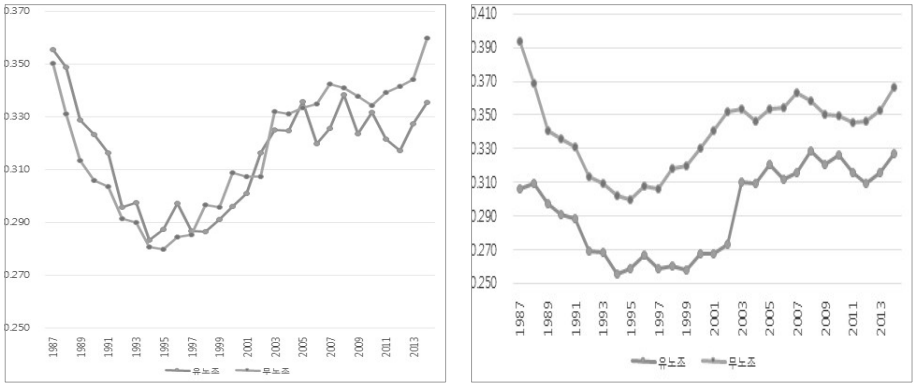


자료: 경제활동인구조사, 각년도 부가조사.

[그림] 노동조합유무와 노조가입 유무의 임금프리미엄 추이

- 한편, 노동조합의 임금평등화 효과가 2000년대 이후 감소하였다. 노동조합의 임금평등화 효과는 1990년대 중반 이후 약화되고 있다는 연구들이 제출되고 있다(이정현 2004, 황덕순 2011, Hwang and Lee 2011). 다만, 제조업 남성 상시근로자의 경우, 1988~2012년 간 노동조합이 전체 근로자의 임금분산을 축소시키는 역할을 했다(강승복, 2014).

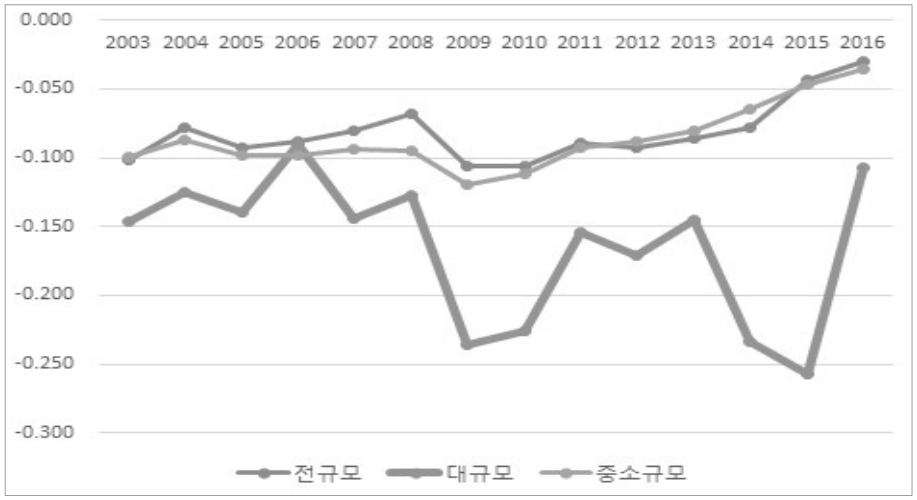
(임금총액 기준) (시간당임금기준)



자료: 고용노동부, 임금구조기본조사, 10인 이상 사업체 대상.

[그림] 노동조합 유무별 지니계수 추이

◎ 비정규직의 (−)의 임금프리미엄 추이는 2009년 이후 개선되는 추세이나, 300인 이상 대규모사업체의 경우 비정규직의 (−)의 임금프리미엄은 중소규모사업체보다 크고 최근 오히려 증가하는 추세를 나타냈다.

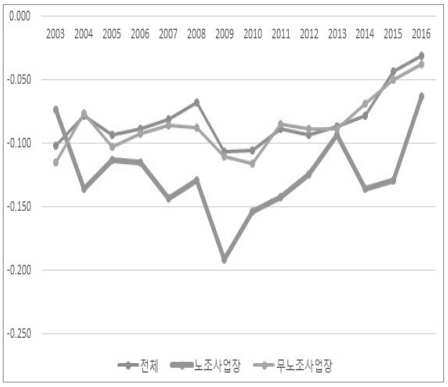


자료: 경제활동인구조사, 각년도 8월 부가조사.

[그림] 사업체규모별 비정규직 임금프리미엄 추이

◎ 노조사업장에서 비정규직에 대한 차별이 오히려 큰 반면, 노조원 내부에서는 비정규직에 대한 차별이 줄어든다고 볼 수 있다.

사업장 노조 유무별



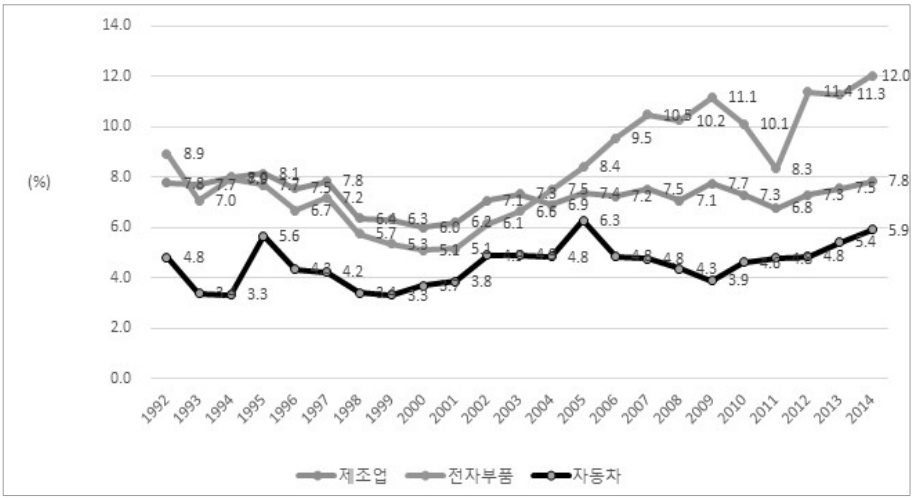
노동조합 가입 유무별



자료: 경제활동인구조사, 각년도 8월 부가조사.

[그림] 노조유무별 및 노조가입 여부에 따른 비정규직 임금프리미엄 추이

- 박준식(2001)은 한국 대기업의 고용모델이 이미 1990년대 '연공 모델'에서 '중심-주변 모델'로 전환하였다고 평가하고 있다. 87년 고용체제에서 직접고용임시직은 감소하였지만, 사내하청과 외주이용은 증가했다는 것이다. 기업내부노동시장의 고용비율은 낮아지고, 외부노동시장고용비율은 증가한 것이다(정이환, 2013). 제조업 매출, 유형고정자산, 부가가치 비중은 증가하지만 고용비중이 감소하는 현상은 1990년대 중반 이후이다(김상조, 2007). 외부화는 이미 1997년 체제 이전부터 진행된 반면, 기업 내부에서의 비정규직화는 1997년 이후 심화하였다는 가설은 맞는 것인지 확인될 필요가 있지만, 기존 연구는 대부분 사례조사에 의존하고 있다.
  - 간접적인 지표로 통계청의 광공업통계조사 자료를 활용하여, 주요 생산비 대비 외주가공비의 비중 추이를 검토해보았다. 제조업에서 외주가공비의 비중은 1997년 이후 일시적으로 감소하지만, 이미 90년대 초에 높은 비율로 유지되고 있었다. 다만, 전자부품산업과 자동차산업의 경우에만 외환위기 이후 외주가공비의 비중이 크게 증가하는 것으로 나타났다.



주: 외주가공비란 "외부의 생산자에게 원자재의 전부 또는 일부를 공급하고, 이것을 가공시켜서 반제품·부품 등으로서 납품하게 하는 경우에 지급하는 가공비를 말한다. 이는 원가계산상에서 원칙적으로 제조경비(製造經費)로서 처리된다."

[그림] 주요 생산비 대비 외주가공비의 비중 추이

5. 대안적 노동시장 체제

발표2.

‘1987 노동체제’의 변화와 대안 모델의 모색

▸ 발표: 장홍근(한국노동연구원)

‘1987 노동체제’의 변화와 대안 모델의 모색*

장홍근(한국노동연구원)

Ⅰ. 연구배경과 문제 제기

- 2017년은 1987년 7-9월 노동자대투쟁 30주년이 되는 해이면서 동시에 2016년말 ~17년 초의 역사적인 촛불시민혁명을 배경으로 경제사회 패러다임의 일대 전환을 주창하는 문재인 새정부가 출범한 뜻깊은 해임
- 이른바 ‘1987 노동체제’로의 이행은 1987년 노동자대투쟁의 민주화 동력에서 시작되었지만, 현재 한국의 고용노동시스템은 노동시장, 노동과정과 작업장체제, 노동력재생산 등의 구조적 측면에서 한계상황에 직면해 있으며, 구조 개혁을 위한 노사관계와 노동정치는 실패를 거듭해 왔음.
- 요컨대, 노동체제의 민주적 재구성을 위한 대중투쟁에서 비롯된 1987 노동체제가 30여년을 경과하면서 시장의 힘과 논리가 경제사회의 제 영역을 지배하는 신자유주의 질서로 귀결되었고 지속가능성의 위기 상황으로 치닫고 있음.
- 두 개의 연구 질문
  - 첫째, 1987 노동체제 초창기에 전개되었던 ‘노동체제의 민주적 재구성의 길’과 ‘노동체제의 신자유주의적 재편의 길’ 간의 각축이 왜, 어떻게 해서 후자로 귀결되었는가?
  - 둘째, 노동체제의 변화/재구성을 둘러싼 경제사회 주체 특히 노사정 간의 전략적 상호작용이 중앙 수준의 사회적 대화에서 어떻게 전개되었고 사회적 대타협은 왜 매번 좌절되었나?
- 이 논문은 ‘노동시장과 노동과정, 노동력 재생산구조, 그리고 이러한 구조를 유지 혹은 변화시키려는 경제사회 주체들의 상호작용인 노동정치’를 포괄하는 분석 도구로 ‘노동체제’(labor regime) 개념을 설정하고, 장기구조적 관점에서 1987년 이래 한국의 노동체제와 그것의 재구성을 위한 노력의 일환인 사회적 대

---

* 이 논문은 졸고(2017), 「‘1987 노동체제’의 동학과 사회적 대화의 전개」(월간 노동리뷰, 2017년 7월호, pp.9~25)를 수정·보완한 것임.

** KLI, 선임연구위원

화의 전개과정을 살펴봄으로써 대안 노동체제의 방향과 내용 등을 모색한 것임.

- 노동체제(labor regime)란 거시구조적 맥락에서 노동문제를 총체적으로 살펴보고 행위주체의 전략적 개입에 의한 체제 변화의 동학을 분석하기 위한 개념 도구이다. 국내에서는 노동체제 혹은 그와 유사하거나 비판적인 문제의식을 지닌 연구 결과들이 간헐적으로 제출되어 왔다(장홍근, 1999; 이종래, 2005; 정이환, 2013, 이광근, 2013; 노중기, 2013 등).
- 한편 1990년대 초 이래 서구의 조합주의 및 사회 합의주의에 대한 다양한 논의와 정책적 실천에 대한 연구들(Schmitter and Lehmbruch eds., 1979; Lehmbruch and Schmitter eds., 1982; Cameron, 1984; Bruno and Sachs, 1985; Calmfors and Driffill, 1988; Regini, 1984; O'Donnell and Schmitter, 1986; Traxler et al., 2002 등)이 소개되면서, 국내에서도 사회적 대화와 합의정치의 가능성 및 조건, 전개과정에 대한 논의와 연구들도 축적되었다(최영기 외, 1999; 박동 2005; 박동 외, 2007; 노중기, 2010; 장선화, 2014, 2015; 최태욱, 2013 등).
- 노동정치의 한 양식으로서의 사회적 대화는 노동체제를 구성하는 행위 차원의 요소이면서 동시에 노동체제의 구조 변동을 추동하는 힘이기도 하다. 그간 한국에서의 노동정치, 사회적 대화와 합의를 둘러싼 논의와 연구들이 축적되어 왔지만 이를 노동체제 재구성의 관점에서 체계적으로 조망한 연구들은 찾기 힘들다.
- 본고는 이러한 연구공백을 메우려는 시론적 논의로서의 의미를 갖는다. 이 글은 이러한 문제의식 위에서 노동체제 전환 혹은 재구성의 한 방식으로서 사회적 대화를 통한 노동정치의 가능성에 주목하여 1987년 노동체제의 동학과 그 속에서 사회적 대화의 전개 과정과 특징을 살펴본 것이다.
- 이를 통해 한국 노동체제와 사회적 대화의 특징과 한계를 진단하고 대안 노동체제의 방향과 작동 원리 등을 모색하고자 함.

Ⅱ. 현행 노동체제의 문제구조

- **노동시장**
  - 현재 한국은 '저성장 저고용'의 뉴노멀(new normal) 시대로 진입하고 있으며, 노동시장은 상시적인 고용위기와 이중구조의 심화로 특징지어짐.
  - 기업규모, 고용형태, 성별, 부문별 고용구조의 분절성이 심화됨. 전반적으로 노동

시장의 유연성이 과도한 가운데 일차 노동시장 일부의 경직성과 비효율성 문제가 병존하고 있음.

- 2017년 8월 전국의 19세 이상 성인 1,000명을 대상으로 노사관계와 노동시장에 대한 인식을 조사한 결과, 현재 고용 및 노동시장 상황에 대해 부정적인 응답(57.7%)이 긍정적인 응답(5.3%)을 압도하였음. 종사상 지위별로는 고용주(2.45점)>근로자(2.39점)>자영자(2.30점) 의 순으로 부정적 응답성향이 강하게 나타났음.

노동력재생산

- 급격한 저출산 고령화로 인해 인구구조가 과거 피라밋형에서 마름모꼴로 변했고 2017년부터 15~64세의 생산가능인구가 감소할 것으로 전망되면서 '인구절벽'(demographic cliff)이 점차 가시화.
- 노동소득분배율의 하락, 소득 양극화 등에 따른 중산층의 축소. 세계 최고 수준의 자살률과 낮은 삶의 질 등 노동력재생산 구조의 위기 상황.

작업장 체제와 노동과정

- 1987년 이래 한국의 작업장 체제는, 대기업 중심의 독과점적 교섭을 정점으로 기업 서열에 따라 피라미드적 패턴으로 조직된 '작업장 조합주의' 체제.
- 이는 조직 부문 노동자의 권리 신장과 근로조건 개선, 고용 안정에 기여했지만 그에 따른 부담을 비정규직과 외부에 전가함으로써 위계적, 신분적 노동체제가 고착화됨. 작업장 노사의 교착적 대립이 강화되면서 작업장 체제의 유연성과 적응성이 약화되었음.
- 근로시간이 줄어들었지만 여전히 OECD 최고 수준이며 산재, 노동 강도, 근로자의 조직 및 직무 헌신성 등의 문제도 지속.

노동정치

- 1987 체제 형성기에 노조조직률이 급상승하는 등 조직노동의 성장이 두드러졌지만 1990년대 중반을 넘어서면서 하락세로 접어들고 사회적으로 고립.
- 1987 노동체제 하에서 노사정은 단기이익 중심의 배타적이고 기회주의적 노동정치 행태를 보였으며 이는 양대 노총으로 분열된 정상 노조조직 구조, 기업별 노조조직과 교섭 체계와 밀접히 연관.
- 노동체제 구조개혁을 위한 시도들이 몇 차례 있었지만 번번이 좌절되면서 그에 따른 고통이 비정규직, 사내외 하청 근로자 등 주변부에 전가되었음.

현행 노동체제의 특징과 성격

- 사회경제적 불평등과 양극화가 뿌리깊이 배태된 고도로 불안정하고 균열된 노동시장, 취약한 사회안전망과 노동력 재생산 구조, 대기업 원하청 관계에 따라 위계

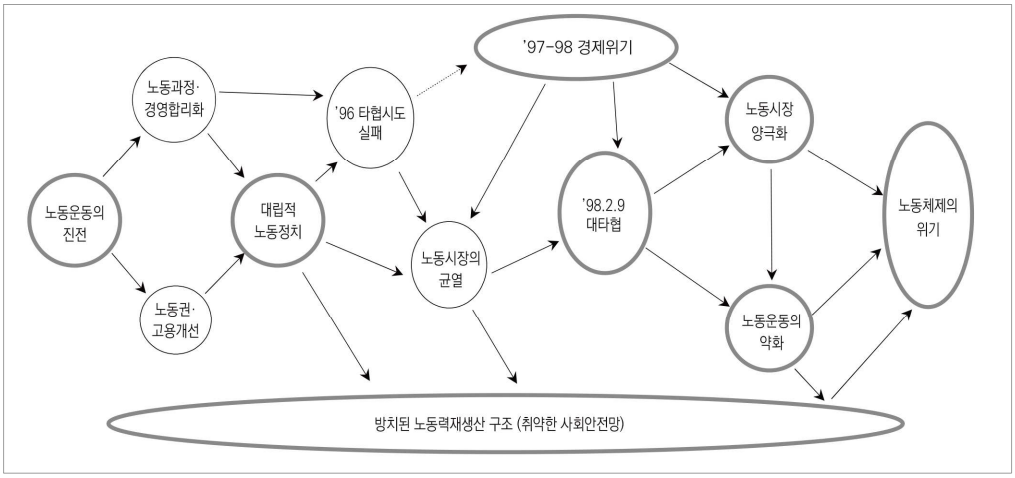
적으로 조직된 작업장 조합주의 체제와 노사간의 교착적 대립 구조, 분열된 노동과 노사정 간 단기이익 중심의 배타적이고 기회주의적 노동정치를 통한 비정규 노동자 등 주변부로의 고통 전가 등

- 이러한 특징들을 종합해 볼 때, 현행 노동체제는 한국형 '신자유주의 체제'로 명명할 수 있음

Ⅲ. '1987 노동체제'의 동학과 노동정치의 실패

- 1987년 이전 사반세기 이상 이어진 국가권위주의 체제를 무너뜨리고 노동체제 전반의 민주화를 지향하면서 형성되기 시작했던 1987 체제가 이 체제 형성의 초기 주력이었던 노동의 의도와 달리 어떤 과정을 거쳐 이러한 '신자유주의 노동체제'로 귀결되었는지 그 메커니즘은 무엇이었나?
- 1987년 이전 한국의 노동체제는 저임금, 안정된 고용, 장시간 노동, 전제적 노동통제, 노동기본권 제약과 국가의 억압적 노동통제 등으로 특징지어지는 '권위주의적 노동체제'였지만, 1987년 6월 항쟁과 뒤이은 7~9월 노동자 대투쟁으로 해체되었고 새로운 체제가 형성되기 시작
  - 1987 노동체제의 형성을 추동한 것은 노동자로서의 제반 기본권 보장을 요구하며 질풍노동처럼 확산된 아래로부터의 민주화 동력이었음
  - 노동체제의 민주화 동력은 미시적으로는 작업장 노동과정의 민주화를 비롯하여, 노동시장에서의 정당한 보상과 부당한 차별 철폐 및 처우 개선, 거시적으로는 정부 노동정책 및 관련 법제에서 반노동적 요소의 제거 등을 추구하였음
- 1987년 이후 1990년대 중반까지 이어진 노동운동의 활성화로 임금상승, 격차의 축소, 기업복지의 확대, 노동기본권 신장 등이 이루어지는 한편으로, 기업은 기술적 합리화, 생산 및 인사노무 관리의 합리화로 대응하는 가운데 조직 노사간의 대립적 노동정치가 지속.
- 1996년 노사관계개혁위원회를 통해 노사관계 및 노동시장 전반에 걸친 개혁이 시도되었지만 실패로 돌아가면서 1997년의 경제위기 등을 거치면서 노동시장의 균열이 심화되기 시작
- 1996년 노동개혁 좌절 후 곧이어 1997 외환위기가 도래했고, 경제위기 극복을 위한 사회협약(2.9협약)이 체결되었으며 정리해고제와 파견근로제의 도입 등으로 노동시장 유연화와 양극화가 가속화되는 가운데, 노동운동의 고립과 약화가

이어지면서 노동체제 전반의 위기 상황이 심화되고 있음(그림 1 참조).



자료 : 필자 작성. 출처: 장홍근 외(2016), p.191

[그림 1] 1987 노동체제의 모순적 전개과정

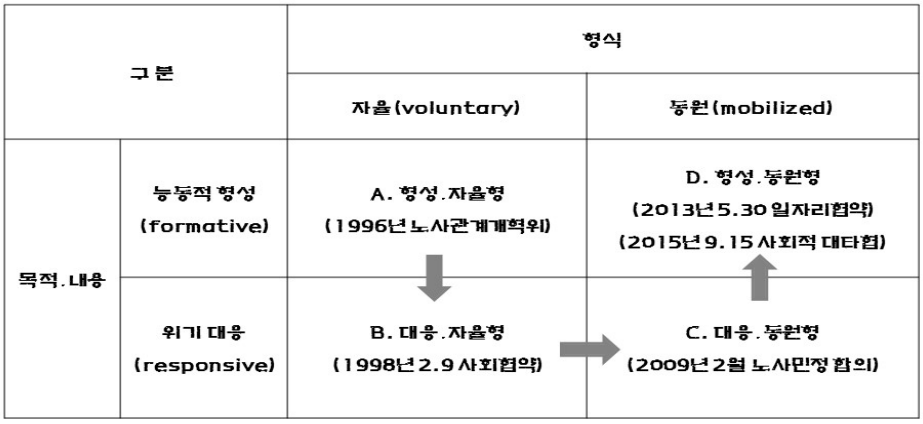
- 1987 노동체제의 형성 및 모순적 전개과정을 어떻게 이해하고 설명할 것인가?
  - 주지하듯이 1987년 7~9월 노동자대투쟁이 1987 체제 형성의 시발점이었다는 것은 1987 노동체제 형성을 추동한 힘이 민주화(민주적 노동체제의 형성 혹은 노동체제의 민주적 재구성) 동력에서 시작했음을 의미함. 그럼에도 불구하고 이 체제는 결국 경제사회적 양극화와 균열로 특징지어지는 신자유주의 노동체제로 귀결되었음
  - 이렇게 된 정치사회적 동학을 어떻게 설명할 것인가? '1987 노동체제' 형성기의 시대정신이자 화두는 '민주화'였지만, 그 핵심은 권위주의 국가의 지양 곧 탈국가화였던 것으로 보임. 그러나 탈국가화를 핵심으로 하는 민주화는 넓은 의미의 정치적 민주화와 더불어 자본의 자율성 확장 곧 시장화와 자유화를 동시에 함축한 것이었음.
  - 이런 관점에서 본다면 1987 체제는 민주화 동력과 자유화(시장화) 동력이라고 하는, 때로는 상보적이면서 또 때로는 상충하는 두 개의 힘이 상호작용하며 자기 모순적으로 전개되어 온 과정으로 해석할 수 있음.
  - 결과적으로 볼 때, 초기에 우세했던 민주화 동력이 1990년대 초중반의 각축기를 지나며 약화되고 1997년 경제위기와 신자유주의적 해소라고 하는 결정적 계기를 경과하면서 자유화 동력이 민주화 동력을 압도하며 경제사회 전반을 신자유주의적 질서로 재편한 것으로 보이며, 그 속에는 노사정 모든 주체들이 그 책임으로부

터 자유로울 수 없는 ‘노동정치의 실패’가 자리잡고 있음.

- 1987 노동체제가 노사정 주체들의 의도와 무관하게 '결과적으로 실패'한 체제라고 한다면, 노동정치의 실패는 중요한 요인 중의 하나
  - 조직된 노동은 '사회적 시민권'을 획득하고 향유하는 데 성공했지만 그것이 노동자 일반의 보편적 권리 확장으로 이어지지 못했음. 민주노동운동 진영은 대공장 생산현장과 공공 부문에 뿌리내렸고 1987 체제 형성기에 계급적 운동을 지향하며 전투적 노동조합운동을 전개했지만 그러면 그럴수록 오히려 '사회적으로 고립'되는 역설적 상황에 직면. 한국노총으로 대변되는 온건 실리주의적 노동운동 진영은 1980년대 후반에서 1990년대에 걸친 수세기를 거친 후 나름대로 운동성과 정치적 역량을 확대해 왔음. 한국의 노동운동은 양대 노총으로 분열된 상태에서 산별 조직화와 정치세력화를 통해 난국을 헤쳐나가려 했지만 성공하지 못했음. 오늘날 미조직 노동자의 권익에 둔감한 노동조합운동을 대기업 정규직 중심의 이익집단 정치와 동일시하는 사람들이 점증하고 있음.
  - 한국의 자본은 1987 체제 아래에서 기술과 경영 양면에 걸친 합리화 전략과 함께 핵심부 노동의 포섭과 주변부 노동으로부터의 분리 전략을 구사. 그에 따른 정규직 고용 최소화, 비정규직 이용 확대, 사내외 하청 확대, 장시간 노동체제의 고수 등은 노동시장의 이중화를 심화시켰음. 기업별 노조조직과 교섭 체제 하에서의 개별적 노사의 이익 추구 행위가 비정규직 문제, 양극화와 같은 사회 전체의 감당하기 어려운 비용으로 돌아오는 일종의 '구성의 오류' 문제가 적나라하게 나타남.
  - 국가 역시 1987 체제하 노동정치의 실패 책임으로부터 자유롭지 못하며 어떤 면에서는 가장 큰 책임이 있다고 할 수 있음. 1996년 노사관계개혁위원회나 1998년 이래 노사정위원회에서 대화와 타협을 통한 사회조합주의적 노동정치를 시도하기도 했지만 단속적 흐름에 그쳤으며, 기본적으로 노동에 대한 분할지배를 꾀하는 '배제적 헤게모니 전략'을 구사함으로써 자본의 이익에는 충실히 복무한 반면 전체 사회의 이익은 등한시하였음.
  - 한국 사회의 계급적 균열구조를 반영하지 못하는 정당체계와 승자독식형의 대의정치 체제도 노동정치의 실패에 일조하였음. 통상임금이나 휴일 근로시간을 둘러싼 분쟁, 정년연장에 따른 임금체계 개선 대책 등 입법적 해결이 필요한 사안들이 속출했지만 한국의 의회정치는 제대로 작동하지 않았으며, 그 외에도 비정규직 문제, 특수형태근로종사 문제 등 지금도 많은 문제들이 미해결 상태의 숙제로 남아 있음.

Ⅳ. 1987 노동체제 하 사회적 대화의 전개와 특징

- 일반적으로 노동체제의 목적의식적인 변동이나 재구성은 1) 위로부터의 국가 기획에 의한 방식(하향식), 2) 아래로부터의 노동자 대중 투쟁에 의한 방식(상향식), 3) 이해당사자간의 대화와 타협에 의한 제3의 방식이 있음.
- 1987 노동체제 하에서 정부는 경제위기의 극복 또는 노동시장과 노사관계의 주요 현안을 풀기 위해 노사단체 등 경제사회 주체를 정책협의의 틀에 끌어들여 정당성을 확보하려는 시도들을 사회적 대화와 타협 방식으로 이어져옴.
- 1996년 노사관계개혁위원회 활동, 1998년 초 노사정위원회에서의 경제위기극복을 위한 사회협약(2.9 협약), 2009년 경제위기극복 노사민정합의(09.2), 2015년 노동시장구조개선 노사정합의(9.15 대타협) 등이 대표적인 사례들임.
- 1987 노동체제 하에서 한국에서 사회적 대화는 이념형(ideal types)적으로 목적·내용과 형식에 따라 네 가지로 유형화할 수 있음.
  - 목적·내용 차원에서는 중요 현안이나 위기가 도래했을 때 이에 대한 대응과 관련된 것을 주된 내용으로 하면서 추진되는 사회적 대화가 있는가 하면, 새로운 노동질서를 형성하는 것을 주내용으로 하는 사회적 대화가 있을 수 있음
  - 형식 차원에서 사회적 대화는 정부가 주도하는 동원형, 그리고 대화 주체들이 상당 정도의 자율성을 가지고 적극적으로 참여하는 자율형으로 나누어 볼 수 있음.
- [그림 2]는 형식과 목적·내용이라고 하는 두 개의 기준에 따른 사회적 대화의 유형과 대표적인 사례들을 표시한 것임.



자료: 장홍근(2017:19)에 제시된 그림을 부분 수정.

[그림 2] 1987 노동체제 하 사회적 대화의 유형 구분과 사례

- 1987 노동체제 하에서 진행된 사회적 대화의 대표적인 사례를 목적·내용(질서 형성 vs 위기 대응), 형식(자율 vs 동원)의 두 기준으로 유형화하여 살펴본 결과 1987 체제 하에서 한국의 사회적 대화는 1996년 노사관계개혁위원회를 통한 초보적 수준의 '형성·자율형' 사회적 대화(A형)에서 시작하여, '대응·자율형' (B형) → '대응·동원형' (C형) → '형성·동원형' 사회적 대화 (D형)의 방향으로 선회 혹은 퇴행하는 궤적을 그린 것으로 보임(그림 2 참조)
- 한국 사회적 대화 체제의 특징과 한계는 다음과 같이 요약됨. 1) 사회적 대화 참여 노사단체의 (외적) 대표성과 (내적) 통합성 부족, 2) 계급적 균열구조를 반영하지 못하는 정당정치체계, 3) 사회적 대화 주체들의 대화와 타협의 경험과 스킬 및 정책역량 부족, 4) 정부의 과도한 주도성과 편의적 이행에 따른 불신, 4) 노사정 모두 단기이익 내지 성과에 집착하는 미성숙한 노동정치 행태 등임
- 1987 노동체제하에서의 사회적 대화는 큰 틀에서 보아 사회적 대화 인프라는 확충되었고 나름대로 의미 있는 합의들이 이어졌지만, 1996년 노사관계개혁위원회와 1998년의 1기 노사정위원회를 통한 2.9 사회협약까지의 '자율형' 사회적 대화를 경과한 이후에는 대체로 정부가 주도하고 필요에 따라 활용하는 '동원형 사회적 대화'로서의 한계를 벗어나지 못했음.
- 정부가 과잉 주도하는 '동원형 사회적 대화'가 이어지는 가운데 사회적 대화 참여 주체 상호간의 불신이 누적되었고 수 차에 걸쳐 진행된 사회 협약이나 대타협이 소기의 성과를 거두지 못한 채 오히려 사회적 대화 및 사회적 대화기구인 노사정위원회에 대한 부정적 인식만 증폭시키는 결과를 초래하였음.
  - 2015년 9월의 '노동시장구조개선을 위한 노사정 합의-사회적 대타협'(이른바 9.15 합의)의 성사와 합의 파기에 이르는 일련의 노동정치 과정은 한국에서 사회적 대화의 의미와 가능성, 한계를 극명하게 보여준 한 편의 드라마(장홍근, 2016)

Ⅴ. 대안 노동체제의 모색

1. 기본 방향과 내용

- 대안적 노동체제는 가깝게는 1997년 이래 우리 경제사회를 지배하면서 극심한 불평등과 양극화를 초래한 신자유주의적 질서에 대한 지양이어야 할 뿐 아니라, 더 근본적으로는 1960년대 이래의 개발국가 모델과 그에 대한 반작용으로 등장한 1987 노동체제의 모순구조 전체에 대한 지양이어야 함.

- 이는 오늘날 한국 경제의 활력 저하와 그에 따른 만성적인 저성장 및 고용 위기, 총체적인 노동력 재생산의 위기구조, 낮은 노동생산성과 혁신의 지체로 특징지어지는 작업장체제, 그리고 사회경제적 양극화와 차별, 노동의 배제를 제대로 규율하지 못하는 현행 노동법의 문제점들을 해소하는 것이어야 하며, 동시에 이러한 구조 전환을 추동할 주체의 혁신 및 전략적 상호작용 틀의 재구성을 포괄하는 것임(장홍근 외, 2016:192)
- 핵심 가치와 방향성
  - 핵심 가치: 조율과 조정, 통합과 연대, 혁신
  - 방향성: 노동체제의 내부적 정합성 + 대외적 환경 적합성(relevance)
- 노동체제 구조 개혁
  - 노동시장의 통합성과 효율성 제고 : 사회경제적 균열의 원인인 노동시장의 이중화, 양극화의 해소, 총고용의 확대와 일자리의 질 제고, 다양한 고용형태의 수용과 균형적 보호, 대기업 공공부문 조직노동 상층부의 과잉 보호와 경직성을 완화하고 내부노동시장의 임금·근로시간·작업조직·교육훈련 등에서의 기능적 질적 유연성을 확대
  - 안정적인 노동력재생산 구조 확보 : 사회보험 등 사회안전망의 획기적 확충, 일과 삶의 균형(휴일, 휴가), 여성노동 보호(임신, 출산, 육아기), 교육훈련시스템 혁신
  - 노동과정과 작업장 체제의 혁신 : 일터혁신 및 공정한 임금직무시스템의 도입 등을 통한 생산성 제고, 새로운 노동자대표제 도입, 노동자 경영참가 확대, 노동시간 단축과 산업 안전
- 경제사회 주체의 혁신과 노동정치의 일신
  - 노동기본권 보장(노조 조직, 단체협약 적용 확대 등), 미시-중위-거시 노사관계 기능 조정, 노동자대표체계 정비

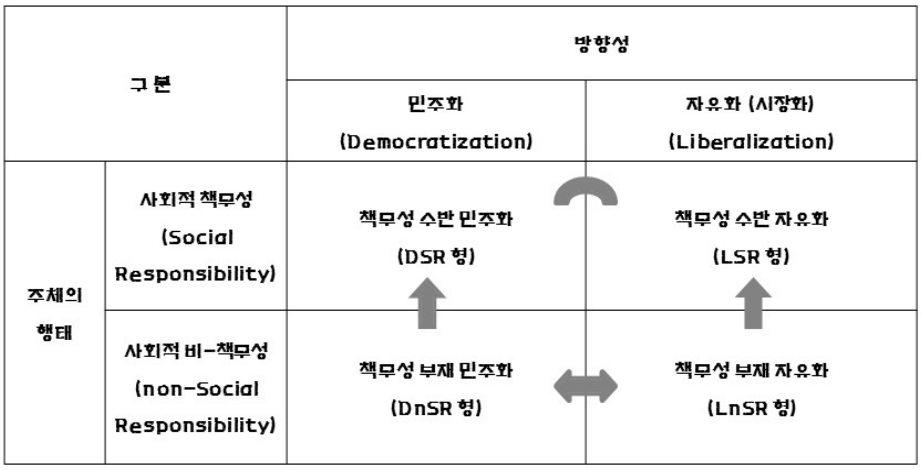
2. 대안 노동체제 작동원리의 모색

- 앞으로 한국의 노동정치가 구조적, 주체적 제약을 넘어 안팎의 상황에 부합하는 새로운 노동체제를 재구성해낼 수 있을지, 아니면 현재의 교착적 노동정치가 이어지면서 기존의 신자유주의 노동체제가 지속할지는 미지수
  - 불행 중 다행으로 국정 기조나 노동정치 접근에 있어 이전의 정부와 결을 달리하는 새 정부가 출범하면서 다소 낙관적 전망을 갖게 하는 것도 사실이지만, 새 정부에 주어진 상황은 녹록지 않으며 실행 차원에서 맞딱뜨릴 장애물들은 산적해 있음
- 노동체제 작동방식의 제 유형
  - 노동체제의 작동방식을 방향성과 주체의 행태를 기준으로 유형화해 볼 수 있을 것임.

- 노동체제 작동의 방향성은 크게 나누어 첫째, 노동의 권리 신장, 사회적 연대와 통합을 지향하는 민주화, 둘째, 시장에서 자본의 보다 자유로운 운동(이윤 추구) 및 시장의 확장과 같은 자유화(시장화)의 둘로 나누어 볼 수 있음
- 노사정 등 경제사회 주체들의 행태는 첫째, 자신의 눈앞의 이익에 매몰되어 배타적으로 추구하는가 둘째, 그것을 넘어 자신이 속한 사회의 다른 주체들을 인정하고 지속가능한 발전 및 공동선과 관련하여 주어지는 책무를 의식하며 행동하는가의 둘로 나누어 볼 수 있음. 이는 곧 주체들의 행태에 있어서의 사회적 책무성의 여부임.

◎ 새로운 노동체제 작동원리의 탐색

- 1987 노동체제는, 사회적 책무성이 결핍된 민주화와 자유화(시장화) 동력 간 갈등으로 점철된 것으로 해석할 수 있을 것임
- 대안 노동체제로의 이행이 순조롭게 진행되려면, 민주화 동력과 자유화(시장화) 동력 모두 1987 노동체제에서 자신의 의도와 무관하게 방기되었던 사회적 책무성을 회복 혹은 담보하는 데서 시작되어야 함.
- 일차적으로 사회적 책무성이 수반된 민주화(DSR 형)의 작동원리와 책무성이 수반된 자유화(시장화)(LSR 형) 작동원리가 정착된다면, 이 둘 사이에 사회적 책무성을 강한 연결고리로 한 사회적 대화와 타협이라고 하는 보다 고차원의 노동체제 원리가 작동할 수 있을 것임.
- [그림 3]은 이상의 논의를 토대로 노사의 사회적 책무성을 매개 고리로 하여 1987 노동체제를 지양하고, ‘사회적 책무성을 수반하는 민주적 자유화’(DLSR)의 실현 가능성에 대한 경로를 제시한 것임.



자료 : 필자 작성.

[그림 3] 노동체제 작동원리의 유형과 발전 방향

3. 노동체제 재구성을 위한 사회적 대화의 활성화

- 지속가능성의 위기 상황에 처한 현 노동체제는 노사정 경제사회 주체들의 대화와 타협, 곧 사회적 대화를 통해 재구성되어야할 것으로 판단됨. 1960년대 이래 한국 노동체제의 변화는 정부 주도, 시장 방임 방식에 의한 전환이 변화된 현실 속에서 유효하지 않음을 보여줌.
- 사회적 대화는 종래 정부가 과잉 주도해온 '동원형 사회적 대화 모델'을 지양하고 노사정의 파트너십에 입각한 '자율형 사회적 대화 모델'로 전환되어야 할 시점임.
- 문재인 정부가 내세우는 소득주도 성장, 일자리 중심 국정 운영, 노동존중 사회 실현 등은 경제사회 패러다임의 전환을 시도하려는 것으로서 이를 위해 정부는 노사와 시민사회, 가계의 이해와 협조를 요청해야 하며 노사 단체 등도 책임 있는 경제사회 주체로서 사회적 대화와 타협에 능동적으로 나서야 함.
- 사회적 대화 체제를 복원하기 위해 기존의 경제사회발전노사정위원회의 전면적인 재구성이 필요하며 참여 주체의 대표성 강화, 전략적인 의제의 발굴과 설정, 노사단체 등의 정책 역량 강화가 필요하며 이를 위한 사회적 투자가 이루어져야 함.

발표1.
복지재정의 현황과 정책과제

▸ 발표: 최성은(한국조세재정연구원)

복지재정의 현황과 정책과제*

최성은(한국조세재정연구원)

1. 서론

우리나라의 복지지출은 97년 외환위기를 맞이하며 본격적 확대기를 맞이하였고, 무상보육, 의료보장성 확대, 기초연금의 도입등은 그간 저소득층 및 취약계층 위주의 복지정책 대상을 중산층 이상으로 확대하는 전환기를 맞이하게 하고 있다. 중산층 까지를 대상으로 하는 보육서비스등 각종 사회서비스를 제공하기 시작하였고, 기초연금도입 등으로 노후소득보장을 강화하기 시작하였고, 장기요양서비스, 의료보장성 확대등 의료서비스도 확대되어 왔다. 현정부 들어서는 아동수당의 도입과 함께 기초연금급여 확대, 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화 및 건강보험 비급여의 급여화등 보장성 강화정책까지 대폭적인 복지 확대가 이루어 지고 있다.

우리나라의 복지제도는 유럽국가들에 비해 상당히 빠른 시간내에 제도의 도입과 대상자의 확대가 이루어지고 있다는 점에서, 그리고 그 지출규모도 지난 20~30년동안 급격히 확대되었다는 점에서 아직까지도 복지정책 패러다임에 대한 사회적 합의가 온전히 이루어 지고 있지는 않은 느낌이다. 복지지출의 확대는 작은 정부에서 큰 정부로, 그리고 국민부담율의 증가로 이어짐을 의미하는데, 지출확대외에 부담의 증가에 대해서는 좀처럼 이견이 좁혀지지 않고 있는 것만 보아도 그러하다. 아이러니하게도 복지확대기에 접어드는 국면에서 국민부담율의 증가에 대한 국민의 저항은 매우 강하게 나타나고 있다. 복지전환기, 혹은 복지확대기를 맞이하는 시점에서 복지정책과 국민적 욕구를 점검할 필요가 있다.

특히 2000년대 후반부터 가시화 되기 시작한 저출산 고령화로 인한 인구구조 변화와 지속적인 저성장 기조 같은 경제사회적 여건상의 구조적 변화는 복지정책을 비롯한 전반적 재정정책과 조세정책에 새로운 위험요인으로 작용하고 있다. 복지지출의 증가에도 불구하고 소득분배상황은 악화되고, 빈곤의 심화와 양극화 현상의 문제는 쉽게 해결되지 못하고 있다. 청년실업과 고용불안정, 가계부채 증가와 소비부진, 출산율의 하락과 급속하

* 본 논문은 최성은 (2017), 사회복지정책학회 추계학술대회 발표 논문을 수정 및 보완 하여 작성하였음.
** 한국조세재정연구원 연구위원(sechoi@kipf.re.kr)

게 진행되는 고령화와 높은 노인빈곤율등은 우리 경제의 저성장 기조의 원인으로 작용하면서, 사회안전망 강화를 위한 복지지출 확대와 확장적 재정정책을 필요로 하고 있다. 저부담 저복지에서 중부담 중복지 체제로의 진입과 작은 정부에서 큰 정부로의 전환의 파도 속에서, 재정정책의 역할과 기능강화가 요구되며, 동시에 재정건전성의 유지를 위한 세입 증대가 필요한 시점에 이르고 있다. 이러한 패러다임의 전환기에서 복지지출의 효과성과 소득재분배 기능을 점검할 필요가 있다.

우리나라 조세재정정책의 소득재분배 기능은 OECD국가들 중에서도 낮은 수준으로 나타나고 있다. 복지지출의 급격한 팽창에도 불구하고 복지지출의 재분배 기능이 취약한 것으로 나타나고 있어, 복지지출 확대기에 접어드는 즈음에서의 복지지출의 소득재분배 기능과 효과성에 대한 재점검이 필요한 시점이다. 우리나라 조세의 소득재분배 기능도 현저히 낮게 나타나고 있기는 하지만, 재분배 기능은 조세보다는 재정지출의 역할이 더욱 크다는 점에서, 재분배 기능은 재정지출을 위주로 점검하고, 조세체계는 성장을 저해하지 않는 수준에서 재분배기능을 담당하는 것으로 보는 시각이 필요하다. 본고에서는 복지확대기로 접어들기 시작하는 시점에서 복지지출의 본격적 확대에 앞서 기능점검이 필요함을 주지하고, 복지재정투자의 효과성을 제고할 수 있는 재정정책의 방향과 함께, 재분배 기능 제고를 위한 전반적인 조세정책의 방향을 제시하고자 한다.

2. 복지재정 추이 및 현황

우리나라 복지지출은 해외국가들에 비하여 비교적 단기간 내에 빠른 속도로 증가하여 왔다. 80년대 이후 복지지출증가율은 16.9%로, 중앙정부 총지출 증가율 15.1%를 상회하는 수준으로 증가하여 왔다. 고도성장기를 지나 저성장기로 접어들기 시작한 90년대에는 사회보험의 대상자 확대, 외환위기 이후 국민기초생활보장제도의 도입등 사회안전망 확충이 시작되어, 복지지출의 연평균 증가율이 GDP성장률을 상회하게 되었다. 이후 사회서비스 확대 및 무상보육지원 확대, 기초연금 및 노인장기요양보험의 도입등이 이루어져 복지지출의 증가율은 정부총지출 증가율을 훨씬 상회하는 수준으로 증가를 지속하여 왔다. 이러한 증가세에 힘입어 최근 몇 년동안은 부문별 정부 재원의 투입중 사회복지부문 (주택, 노동, 보훈 포함)의 비중이 가장 높아지게 되는 등, 복지분야의 규모성장은 괄목할 만 하였다. 2018년 복지부문 예산은 약 146.2조원으로, 정부 총지출에서 차지하는 비중이 역대 최고치인 34.1%를 기록하고 있다.

복지지출은 참여정부(2003-2007년)에 들어서면서부터 본격적 확대를 시작하여 현정

부에 이르기 까지 지속적으로 확대되어 왔다. 참여정부에서는 기초노령연금제도와 노인장기요양보험제도가 도입되었으며,장애수당의 확대와 보육료 지원대상도 차상위까지 확대되었다. 이명박정부(2008-2012년)에는 기초노령연금지원 대상이 전체 노인의 70%로 확대되었고, 중증장애인 연금이 신규 도입되었으며, 보육료 지원대상도 보육시설 이용아도의 70%까지 확대되었다가 0-2세에 대한 무상보육이 실시되는등 보육료 지원도 확대기를 맞았다. 박근혜 정부(2013-2016)에서는 보편적 복지에 대한 논쟁을 거친 무상보육이 도입되었고, 기초노령연금을 대체하여 기초연금이 도입되었다. 문재인 정부(2017-)에서는 아동수당이 신규 도입되고, 기초연금 급여가 확대되었으며, 건강보험 보장성 강화, 일자리 확대, 최저임금 인상, 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화등 복지지출이 대폭 확대 예고 되고 있다.

<표 1> 정부별 예산 연평균 증가분 및 증가율

(단위: 억원, %)

구분	참여정부 (2003-2007)	이명박정부 (2008-2012)	박근혜정부 (2013-2016)	문재인정부 (2017-2018)
	연평균 증가분 (증가율)	연평균 증가분 (증가율)	연평균 증가분 (증가율)	연평균 증가분 (증가율)
총지출 (조원)	11.1 (6.8)	13.6 (6.1)	9.3 (3.5)	14.3 (7.1)
보건·복지·노동 분야 합계 (조원)	3.9 (10.2)	5.0 (8.2)	6.0 (7.5)	8.3 (12.9)
기초생활보장	6,086 (16.8)	2,105 (3.6)	3,388 (4.9)	4,131 (7.9)
취약계층지원	1,187[1] (19.3)	950 (11.0)	2,035 (14.0)	1,061 (8.1)
공적연금	13,326 (11.4)	19,679 (9.9)	23,920 (8.8)	14,038 (6.2)
보육·가족·여성	1,713 (35.5)	3,533 (20.3)	3,056 (8.3)	5,491 (18.5)
노인·청소년	540[1] (25.0)	3,690 (16.4)	12,294 (27.9)	11,060 (22.6)
노동	8,320 (13.6)	5,261 (5.8)	8,147 (7.2)	27,500 (30.1)
보훈	1,490 (7.5)	1,850 (6.7)	1,257 (3.7)	2,688 (10.8)
주택	5,244.2 (5.3)	8,583 (6.6)	1,676 (1.2)	13,125 (12.4)
사회복지일반	462[1] (42.6)	397 (11.1)	214 (3.9)	1,459 (35.2)
보건	1,507 (3.9)	3,909 (7.4)	4,282 (6.1)	2,856 (5.5)

*주 1) 2005-2007년 연평균 증가분 및 연평균 증가율임
*자료: 아래의 자료를 기반으로 저자가 도출함
1) 03-04년: 기획재정부, 국가재정운용계획 06-10, 2006
2) 03-04년: 기획재정부, 예산안, 각 차년도
3) 05-09년: 기획재정부, 국가재정운용계획, 각 연도
4) 10-17년: 기획재정부, 나라살림 예산개요, 각 연도
5) 18년(안): 기획재정부, 2018년 예산안, 2017

이렇듯 우리나라 복지지출 증가와 복지제도의 발달은 선거철의 대선공약을 중심으로 이루어 져 오고 있다. 복지제도의 역사가 오래되고, 경제상황이나 정권등에 의해 부단히 많은 복지개혁을 거쳐온 해외 국가들의 경우와 비교하여서는, 복지제도의 도입과 확대 과정이 지나치게 포플리즘 적이라는 것은 문제가 아닐 수 없다. 복지지출의 증가세는 큰 정책적 변화가 없다 하더라도, 지속되거나 가속화될 것으로 예상할 수 있는데 그 이유는 크게 다음과 같다. 첫째, 복지지출의 대부분이 경직적인 법정지출이어서 매년 자연적으로 증가하는 경향이 있다는 것과, 둘째, 저출산 고령화등 인구구조적 변화로 인한 노인의료비, 노후소득보장비의 증가가 예상된다는 점이다. 2000년대 후반 복지부문 지출의 증가는 국민연금급여 지출의 본격화에 기인하는 바 크다. 공적연금의 급여지출이 본격화 됨에 따라 최근 들어서는 매년 급여지출액이 크게 성장하고 있다. 공적연금 증가율은 2006년 7.5%, 2007년 10%, 2008년 12.8%, 2009년 11.2%, 2010년 9.1%, 2011년 8.5%, 2012년 11.4%로 전체 복지지출 증가율을 상회하고 있다. 연금급여지출과 건강보험 국고지원분을 제외한 복지부문 지출은 2012년 약 55조로 전년대비 3.9% 증가에 그치고 있다. 또한, 저출산 고령화등 인구구조의 변화는 출산율제고, 보육의 공공화등의 수요가 높아지는 것을 의미하고 있어, 향후 보육지원의 확대가 예상되고 있기 때문이다.

OECD (2013)에 따르면 2012년 공공사회복지지출 수준이 GDP의 9.3%p인 상태에서, 2012년의 복지제도가 유지되고 고령화 속도도 예상대로인 경우 (고령화 관련 지출이 GDP대비 5%p로 증가하는 경우), 일반정부의 총부채는 2015년 GDP대비 약 37%p에서 2030년 약 71%p로 증가한다고 전망하고 있다. 만약 복지확대기에 접어든 우리나라가 복지전환기를 벗어나며 2030년경 공공사회복지지출이 OECD국가 평균수준에 도달할 정도로 증가하는 경우 (고령화관련 증가분 5%p에 추가적으로 7%p 증가하는 경우), 2030년 총부채 수준은 약 108%p까지 증가한다고 전망하고 있다. 만약 2030년까지 공공사회복지지출이 OECD평균보다는 못 미치는 중간수준의 속도로 증가하는 경우 (고령화관련 증가분 5%p에 추가적으로 3%p 증가하는 경우), 총부채수준은 2030년 약 81%p로 증가한다고 전망하고 있다.

2018년 복지부문 예산은 약 146.2조원으로 전년도 129.5조원에 비해 약 12.9%(16.7조원) 증가하였다. 복지지출이 단년도에 16.7조원이나 증가한 것은 역대 최고치인데, 이는 복지지출 증가규모가 가장 높았던 2015년 9.3조 증가분에 비해서도 약 두배 가까이나 되는 증가분이다. 2018년도 예산은 소득주도 성장이라는 기조하에서 재정의 역할을 늘려, 중앙정부 총지출도 28.4조원 증가하였다. 이중 약 60%가 복지지출의 증가분인셈인데, 이로써 복지부문이 중앙정부 총지출에서 차지하는 비중은 2018년 약34.1%로 전년도 32.3% 수준보다 약 1.7%p 증가하게 되었다.

<표 2> 복지 분야 예산

(단위: 억원)

구 분	'17	'18안	증감 (증감률)	비고
총지출	4,005,000	4,290,000	285,000 (7%)	28.5조원 (7.1% 증가)
복지부문	1,294,830	1,461,643	166,813 (13%)	16.7조원 (12.9% 증가)
■ 노동	182,653	237,652	54,999 (30%)	일자리안정자금 +3.0조원
■ 공적연금	449,930	478,005	28,075 (6%)	국민연금+1.7조원
■ 주택	212,421	238,670	26,249 (12%)	공적임대 17만호 +2.5조원
■ 노인·청소년	98,013	120,133	22,120 (23%)	기초연금+1.7조원,치매관리체계구축 +0.1조원
■ 보육·가족·여성	59,225	70,207	10,982 (19%)	아동수당(신규) +1.1조원
■ 기초생활보장	104,904	113,165	8,261 (8%)	의료급여 +0.5조원, 주거급여 +0.2조원
■ 보건	103,558	109,270	5,712 (6%)	건보가입자지원+0.4조원
■ 보훈	49,754	55,129	5,375 (11%)	참전명예수당 및 보상금 +0.3조원
■ 사회복지일반	8,290	11,207	2,917 (35%)	사회복무요원 병월급 인상 +0.05조원
■ 취약계층지원	26,082	28,204	2,122 (8%)	장애인활동지원+0.1조원

자료: 기획재정부, 「2018년 예산안」, 2017

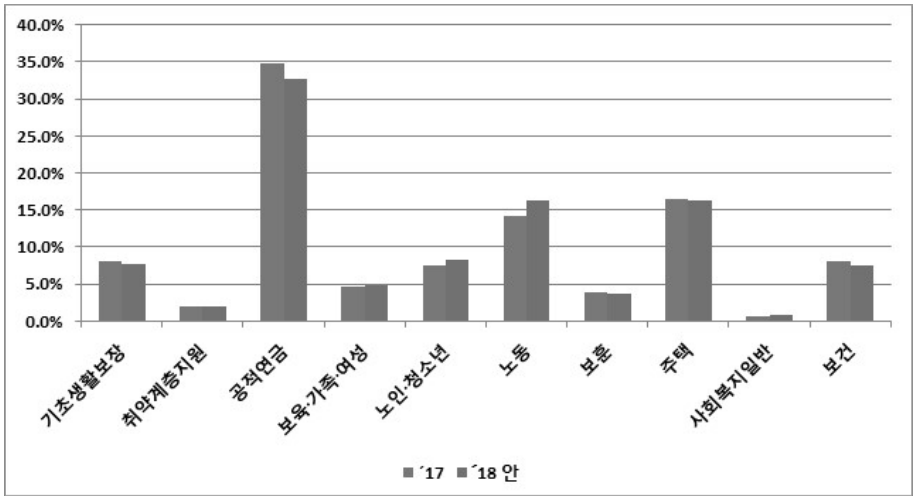
복지부문 재원배분의 추이를 보면 2015년부터 현정부 복지정책으로 인한 재원배분순위 변동이 눈에 띄게 나타나고 있다. 1997년~2000년 경제위기 동안에는 기초생활보장(연평균 26.6%), 주택 (22%), 노동 (13.8%), 건강보험지원 (13%), 취약계층지원 (9.3%) 부분이 눈에 띄게 증가하였다. 주택부문은 IMF 경제위기동안 임대 및 분양 주택건설사업이 절반정도 감소한 반면, 주택임대, 전세융자등 수요자 융자사업의 비중이 커지면서 현재까지 급격한 상승을 보이고 있다. 노동부문은 1997년 경제위기동안 공공근로를 포함한 고용안정사업 예산의 증가로 가파른 증가세를 보였다. 건강보험지원부문의 증가세는 1998년 지역의료보험조합 통합 및 보험재정악화에 기인한 것이다. 기초생활보장과 취약계층지원부문은 사회안전망의 강화와 함께 증가폭이 한정될 것으로 전망할 수 있다.

최근의 복지분야 재원배분을 살펴보면 이전년도와 비교하였을 때, 일자리 정책등 노동부문의 재원투입이 많아졌다는 점이 특이할 만한 점이다. 이전과 비교하여서는 노인 및 취약계층지원이 보건의료부문 지출보다 비중이 높아지고, 보육부문의 재원배분이 증가하고 있다. 이는 기초연금의 도입과 무상보육확대 정책에 힘입어 노후소득보장과 보육부문에 대한 재원배분이 더 이루어 진 결과이다. 2018년 예산안에서 규모면에서 가장 큰 증가를 보이는 부문들은 노동, 공적연금지출, 주택, 노인·청소년 순이다. 노동부문이 전년대비 5조 5천억원(30%) 증가하여 규모면에서 가장 큰 증가를 보이고 있고, 공적연금지출이 2조 8천억원(6%), 주택부문이 2조 6천억원(12%), 노인·청소년부문이 약 2조 2천억원(23%)으로 규모면에서 큰 증가를 보이고 있다. 노동부문에서는 일자리안정자금이 약 3조

원 증가하는 등 총 5.5조원 가까이 증가하였다.

공적연금지출의 증가는 연금제도가 성숙함에 따라 2000년대 후반부터 본격적으로 드러나고 있는 현상으로, 향후에도 제도변화가 없이도 지속적으로 연금급여 지출은 증가하여 복지지출 증가분의 많은 부분을 차지할 것으로 예상할 수 있다. 주택부문에서는 공적임대주택 17만호 공급 및 청년맞춤형 지원 강화, 주거급여 인상률 확대로 주택기금 지출이 전년도 대비 약 2조 5천억원 증가한 23.9조원 규모로 확대되었다. 노인·청소년 부문은 기초연금을 월 25만원으로 인상하는 등 기초연금지출이 전년대비 약 1.7조원 증가하여 해당 부문이 전년대비 약 2조 2천억원(23%) 증가하였다. 보육·가족·여성부문에서는 아동수당이 신규로 도입됨에 따라 약 1조 1천억원(19%) 증가하였다. 기초생활보장부문이 약 8,300억원(8%), 보건부문이 약 5,400억원(6%). 보훈부문이 약 2,900억원(11%), 사회복지일반이 약 2,900억원(35%), 취약계층지원부문이 약 2,100억원(8%) 순으로 증가하였다.

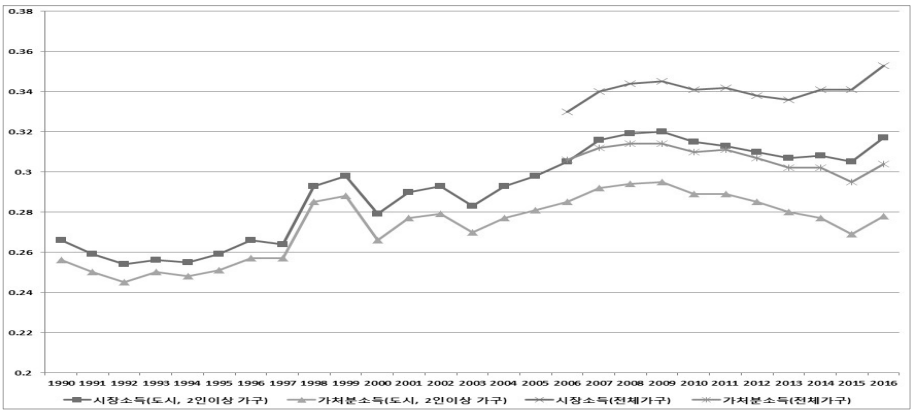
2018년 예산안의 복지분야 재원배분 순위는 전년도와 비교하여 크게 변화는 없다. 공적연금이 전체 복지지출의 32.7%, 주택부문이 16.33%, 노동부문이 16.26%, 노인·청소년부문이 8.2%, 기초생활보장이 7.7%, 보건부문이 7.5%, 보육·가족·여성부문이 4.8%, 보훈부문이 3.8%, 취약계층부문 1.9%, 사회복지일반이 0.8%를 차지하고 있다. 노동부문이 전년도 14.1%에서 16.3%로 증가하였으며, 노인·청소년부문, 보육·가족·여성부문, 사회복지일반부문이 전년도에 비해 비중이 소폭 증가하였다. 비중이 소폭 감소한 부문은 공적연금부문, 주택부문, 기초생활보장부문, 보건부문, 취약계층지원 부문인데, 이는 기초연금과 아동수당등의 확대규모가 상대적으로 컸기 때문인 것으로 해석할 수 있다.



[그림 1] 부문별 복지재원배분의 변화

3. 복지지출의 소득재분배 기능 취약성

복지지출이 최근 20~30년간 급속한 성장을 거듭하며 그 대상과 규모가 확대되고 있음에도 불구하고, 지표로 나타나는 소득재분배 수준은 악화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 시장소득 기준 지니계수는 1990년 0.27에서 1999년 외환위기때는 0.3으로 악화되었으나, 위기극복에도 불구하고 2010년 0.32로 더욱 악화되는 것으로 나타나고 있다. 가처분 소득 기준 지니계수도 1990년 0.26에서 1999년 0.29로 악화되었다가 2010년에도 0.29로 개선되지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 빈곤율은 더욱 현저한 악화추세를 보이고 있는데, 시장소득으로 본 상대빈곤율은 1990~1997년 기간동안 약 8.2%였던 것이 1998~2003년에는 약 10.1%, 2004~2008년에는 약 11.3%로 현저하게 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 소득분배상황이 개선되지 않다보니 중위소득이 상대적으로 낮아지는 것과 맞물려 발생하는 현상이기도 하겠다. 빈곤의 깊이(depth)를 나타내는 빈곤갭비율도 지속적인 악화 추세에 있는 것으로 나타나고 있다.



자료: 국가통계포털(www.kosis.kr), 소득분배지표

[그림 2] 우리나라 가구소득의 지니계수 추이 (1990~2016)

그런데 외환위기 이후 소득분배구조의 악화추세는 최근 급속히 증가한 복지지출의 규모와는 상반된 현상이라는 점을 주목할 필요가 있다. 소득불평등과 빈곤심화의 원인으로서는 산업구조의 변화, 노동시장의 구조적 변화등 경제적 요인과, 인구고령화 및 이혼율 증가등의 인구사회적 요인등을 들 수 있으나, 부문간 격차를 해소하고 사회안전망을 강화하기 위한 재분배 정책의 확대에도 불구하고 소득재분배와 빈곤의 심화현상이 대두되고 있어, 복지지출의 소득재분배 기능에 대한 점검의 필요성이 제기되고 있다. 소득분배구조의 악화는 전반적인 조세체계와 재정지출의 재분배 기능의 취약성을 의미한다. 조세·재

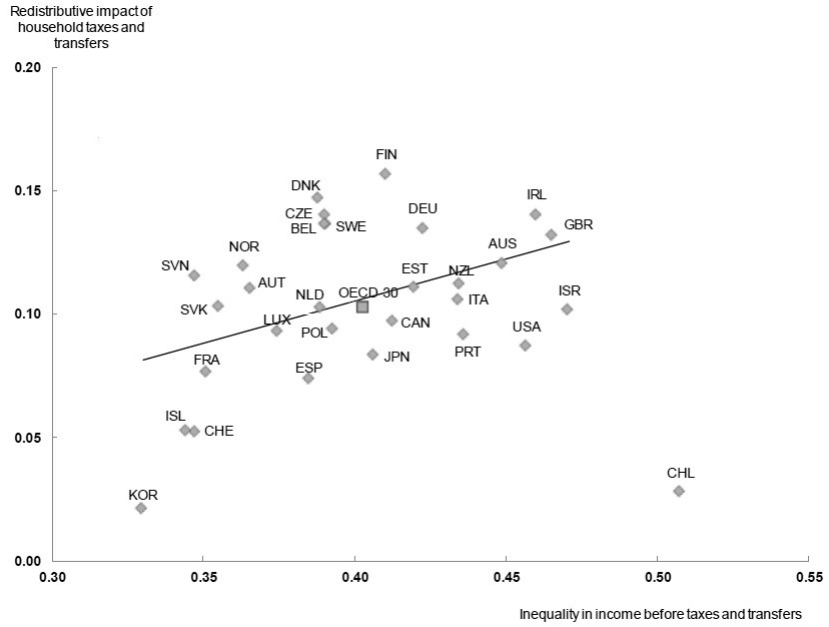
정지출은 소득불평등도를 상당부문 완화하는 소득재분배 효과를 살펴보면, 2000년대 후반의 경우 OECD 평균 조세와 재정지출의 소득재분배 효과는 총인구기준 약 31%, 노동인구(18~65세) 기준 약 25% 개선되는 것으로 나타나고 있다. 반면 우리나라의 조세·재정지출의 재분배효과는 총인구기준 약 9%, 노동인구기준 약 7% 개선으로, 칠레, 멕시코 다음으로 조세재정지출의 재분배효과가 낮은 것을 볼 수 있다.

<표 3> OECD국가의 조세재정지출의 소득재분배 효과 (2000년대 후반)

Working age population: 18~65				Total population			
	시장소득	가처분 소득	재분배 효과(%)		시장소득	가처분 소득	재분배 효과(%)
Chile	0.496	0.523	5.2	Chile	0.494	0.526	6.1
Mexico	0.469	0.483	2.9	Mexico	0.476	0.494	3.6
Turkey	0.403	0.464	13.1	Turkey	0.409	0.470	13.0
United States	0.370	0.453	18.3	United States	0.378	0.486	22.2
Israel	0.359	0.465	22.8	Israel	0.371	0.498	25.5
Portugal	0.347	0.458	24.2	Portugal	0.353	0.521	32.2
United Kingdom	0.345	0.456	24.3	United Kingdom	0.342	0.506	32.4
Italy	0.334	0.465	28.2	Italy	0.337	0.534	36.9
Canada	0.328	0.416	21.2	Australia	0.336	0.468	28.2
Australia	0.324	0.418	22.5	New Zealand	0.330	0.455	27.5
Japan	0.323	0.392	17.6	Japan	0.329	0.462	28.8
New Zealand	0.323	0.403	19.9	Canada	0.324	0.441	26.5
Spain	0.313	0.405	22.7	Spain	0.317	0.461	31.2
Poland	0.310	0.435	28.7	Estonia	0.315	0.458	31.2
Greece	0.307	0.384	20.1	Korea	0.314	0.344	8.7
Estonia	0.306	0.389	21.3	Greece	0.307	0.436	29.6
Iceland	0.301	0.346	13.0	Poland	0.305	0.470	35.1
Germany	0.300	0.420	28.6	Switzerland	0.303	0.409	25.9
Korea	0.300	0.324	7.4	Iceland	0.301	0.382	21.2
Netherlands	0.297	0.391	24.0	Germany	0.295	0.504	41.5
France	0.292	0.431	32.3	Netherlands	0.294	0.426	31.0
Luxembourg	0.292	0.436	33.0	France	0.293	0.483	39.3
Switzerland	0.290	0.338	14.2	Luxembourg	0.288	0.482	40.2
Hungary	0.279	0.424	34.2	Hungary	0.272	0.466	41.6
Austria	0.261	0.406	35.7	Austria	0.261	0.472	44.7
Sweden	0.259	0.368	29.6	Belgium	0.259	0.469	44.8
Finland	0.258	0.403	36.0	Finland	0.259	0.465	44.3
Belgium	0.256	0.408	37.3	Sweden	0.259	0.426	39.2
Norway	0.256	0.376	31.9	Slovak Republic	0.257	0.416	38.2
Czech Republic	0.253	0.380	33.4	Czech Republic	0.256	0.444	42.3
Slovak Republic	0.253	0.363	30.3	Norway	0.250	0.410	39.0
Denmark	0.243	0.374	35.0	Denmark	0.248	0.416	40.4
Slovenia	0.230	0.372	38.2	Slovenia	0.236	0.423	44.2
OECD 평균	0.311	0.411	24.3	OECD 평균	0.314	0.458	31.4

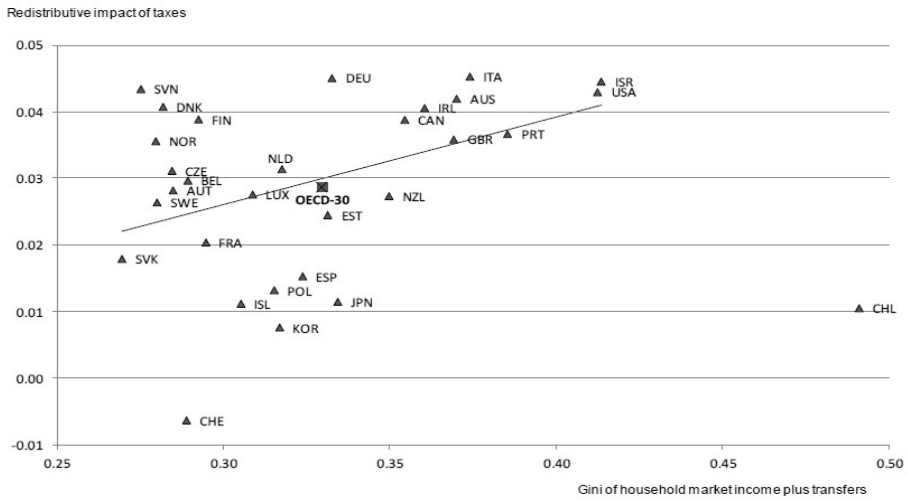
주: 조세 및 이전지출 이후 지니계수 높은 순서대로 정렬
출처: OECD, 「Going for Growth 2013」, 2013

OECD국가들의 조세·재정지출의 재분배 효과를 살펴보면, 주로 북유럽 및 동유럽 국가들은 조세·이전지출의 재분배 효과가 큰 것으로 나타나고 있다. 전반적으로 소득분배 상황이 좋지 않아 불평등도가 높게 나타나는 국가들의 경우 조세·재정지출의 재분배 효과가 큰 것을 볼 수 있다. 그런데, 우리나라의 경우 소득불평등도는 낮게 나타나고 있으나, 조세·재정지출의 재분배 효과도 낮은 수준으로 나타나고 있는 것을 주목할 필요가 있다. 조세의 소득재분배 효과만을 놓고 보아도, 대체로 불평등도가 높은 국가들에서 조세를 통한 재분배 효과가 크게 나타나는 경향(호주, 이태리, 영국, 미국)이 있다. 그런데 우리나라는 조세의 재분배 효과도 OECD국가에 비해 현저하게 낮은 수준으로 나타나고 있다. 이는 우리나라의 조세구성상에 있어 누진적인 직접세의 비중이 OECD국가들에 비해 낮은 이유도 있다고 보여진다.



출처: OECD, 「Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries」,2012

[그림 3] 불평등수준과 조세・재정지출의 재분배효과(2000년대 후반)



자료: OECD, "Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries", 2012

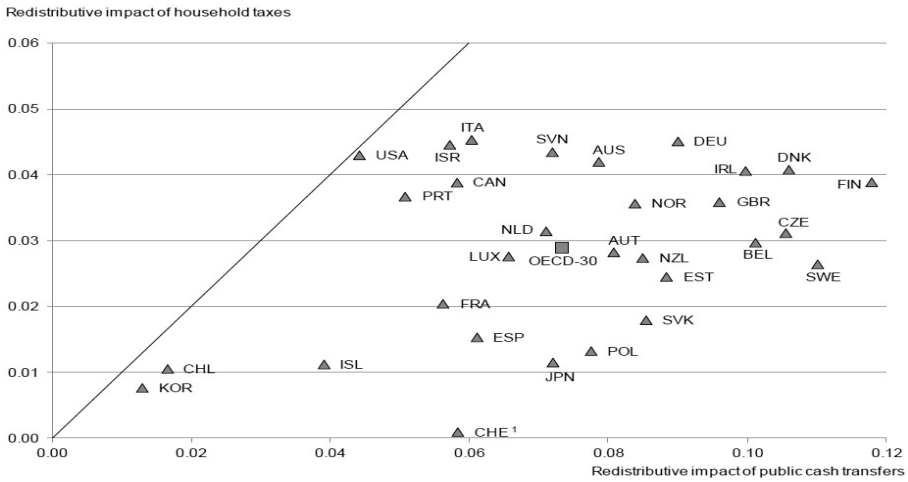
[그림 4] 조세의 소득재분배 효과

OECD(2012)에서는 국가별 조세재정지출체계의 특성에 따라 4가지 유형의 국가군으로 나누어 분류하고 있다. 첫째, 덴마크, 핀랜드, 노르웨이, 스웨덴의 북유럽국가와 벨기에, 헝가리, 네덜란드, 스페인 국가들은 현금지원사업이 많고 국민부담율의 수준도 높은 국가로 분류하고 있다. 이들 국가군은 조세구성에서도 개인소득세 비중이 높고 소비세 비중이 낮은 등 누진적인 조세체계를 가지는 국가군으로 나타나며, 근로소득세의 누진성도 높게 나타나고 있다. 그러하기에 이들 국가군들은 스페인을 제외하고는 전반적으로 조세와 현금지원의 재분배효과가 OECD 평균보다 높게 나타나고 있다. 둘째는 중부 유럽국가군으로, 오스트리아, 체코, 프랑스, 독일, 그리스, 이태리, 룩셈부르크, 포르투칼, 슬로바키아, 슬로베니아 국가군 유형이다. 이들 국가군 또한 현금지원이 많고 국민부담율의 수준도 높다. 그런데 이들 국가군의 특징은 소득불평등을 완화하기 위한 소득계층간 재분배 지출보다는 노령연금과 같이 개인의 생애전반내에서의 재분배 지출위주의 복지지출이 이루어 지고 있다는 점이다. 조세체계의 누진성도 높지는 않으며, 근로소득세율표상의 누진성이 제한적이다. 이에따라 조세와 현금지원의 누진성은 OECD 평균 이하로 타나고 있다.

셋째 유형은 호주, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 뉴질랜드, 영국을 포함하는 국가군이다. 이 국가군은 현금지원 및 국민부담율이 상대적으로 낮은 국가에 속한다. 이들 국가군의 조세체계를 살펴보면, 재산세 및 개인소득세 비중이 높은 직접세 위주의 조세체계를 가지고 있다. 캐나다, 일본, 한국, 스위스, 미국도 현금지원 수준이 낮고, 재산세와 개인소득세 비중이 높아 이와 유사한 그룹으로 볼 수 있다. 전자의 국가군을 후자의 국가군과

비교하면, 전자의 국가군이 상대적으로 현금지원에서 노령연금이 차지하는 비중이 낮고, 조세재정지출체계가 후자의 국가군보다는 누진적이다. 넷째 유형은 칠레, 멕시코, 폴란드, 터키 국가군으로 상대적으로 낮은 이전지출 수준을 보이지만, 간접세 비중이 매우 높은 국가군이다. 이들 국가군에서는 현금지원과 현물급여 수준이 매우 낮은데, 현금지원은 대부분 노령연금 중심으로 지출되고, 현물급여의 대부분은 교육과 의료에 집중되어 있다.

OECD(2012)에 의하면 조세 및 재정지출의 재분배효과는 주로 연금, 실업 및 아동수당과 같은 현금이전(cash transfer)의 영향이 크게 나타나고, 조세에 의한 재분배효과는 전체 재분배효과의 약 1/4정도인 것으로 나타나고 있다. 이는 조세체계와 더불어 복지지출이 소득재분배 기능을 충분히 발휘해야 할 필요가 있다는 것을 의미하는데, 우리나라 현금이전의 재분배 효과는 OECD국가들과 비교할 때 낮은 수준으로 나타나고 있다. 물론 이러한 낮은 재분배효과는 우리나라의 현금이전규모가 선진국가에 비해 상대적으로 작다거나, 연금제도가 본격적으로 성숙하지 않았다는 점들이 이유가 될 수 도 있겠다. 하지만 전반적으로 주요 복지프로그램들의 재정투입 금액 대비 재분배 효과가 낮아지는 것으로 분석되는 것에는 문제의 소지가 있다. 조세 및 재정지출의 재분배 기능강화는 경제성장과 상쇄관계 (trade-off)현상이 나타나는 것이 일반적인데, 성장과 일반적으로 상쇄관계에 있는 복지지출의 규모가 증가하였음에도 복지지출의 재분배효과가 낮다는 것은 문제의 소지가 많다. 전정부에서는 복지지출의 재분배기능과 동시에 성장과 분배의 선순환을 유도할 수 있는 복지투자로서의 기능이 강조되어 왔었는데, 복지팽창기 및 패러다임전환기를 맞아 복지지출이 제 기능을 발휘하고 있는지 그 기능적 점검을 해보아야 할 시점이다.



출처: OECD,「Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries」, 2012

[그림 5] 현금이전지출(cash transfer)과 조세의 재분배 효과 비교

4. 소득재분배 기능제고를 위한 복지정책 방향

우리나라 재정지출의 재분배 기능이 OECD국가에 비해 취약한 것은, 우리나라의 경우 현금급여로서의 노령연금이 비교적 최근에 들어서야 본격적 지출이 시작되었다거나, 복지지출에서 재분배적 성격의 현금급여가 제한적이라는 점등이 원인이 될 수 있다. 그러나 주요 복지지출의 소득재분배 기능 및 효과성이 낮다는 문제점은 우리나라 복지제도상에 비효율적 요소들이 많다는 것을 시사한다. 이러한 비효율성은 사회보장제도의 구조적 취약성, 복지제도의 탈수급 유인이 부재하고 복지혜택에 의존하도록 하는 제도상의 요인, 복지전달체계의 비효율성, 복지혜택이 특정 저소득층에 집중되고 중첩되는 문제등을 포함하고 있다. 이러한 문제의 개선을 위해서는 제도내의 비효율적 요소들을 과감히 정비하고, 중복적인 사업을 정비하며, 고용연계형 복지제도로의 개선이 필요하다.

(1) 사회보장제도의 구조적 취약성과 재정투자 방향

사회보장제도의 구조적 취약성은 많은 복지제도가 빈곤층에 집중되어 복지수혜계층의 소득역전현상이 발생할 소지가 있는 것에서 찾아볼 수 있다. 국민기초생활보장제도외에도 각종 정부지원이 최저생계비이하 가구에게 집중되는 현 정책환경도 빈곤 가구의 탈수급을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 복지제도의 집중과 중복현상은 수혜계층의 소득역전과 더불어 수혜자로 남아 있으려는 복지의존도를 높이게 되어 효과성과 효율성을 저해할 수 있다. 또한 빈곤하며 복지수혜가 필요한데도 불구하고 제도적 결함이나 복지수혜에 대한 정보부족, 전달체계상의 이유로 복지지원 대상에서 제외되는 경우가 다수 존재한다는 사실이다. 이러한 요인외에도 양극화로 인한 사회통합의 저조는 사회전반의 복지 체감도를 떨어뜨리는 사회적 환경을 제공하기도 한다.

급격하게 변화하는 경제사회적 여건에 따라 복지 수요도 다양하게 변화하고 있다. 예컨대, 주된 복지수요자가 되는 빈곤층의 구성도 최근에 들어서는 근로빈곤층 혹은 여성가구주의 증가율이 높아지는 추세에 있다. 따라서 향후 5년간의 복지투자방향설정에 있어서는 변화하는 여건들을 충분히 반영한 우선순위의 재설정이 필요하다. 먼저, 빈곤정책에 있어서는 근로빈곤층 및 여성가구주에 대한 타게팅을 우선적으로 할 필요가 있다. 또한 주요 복지제도에서 소외되는 경계선에 있는 대상을 중심으로 복지투자를 확충할 필요가 있다. 현정부의 기초생활보장제도내의 부양의무자요건 개선등은 복지 사각지대 문제의 해소를 위한 숙원사업과도 같은 것이었으나, 제도개선의 실효성에 대한 예측이 어려운 측면이 있다. 향후 지속적인 실태파악등을 통해 사각지대 해소문제에 적극적으로 대응할 필요는 있다.

또한 기초생활보장내의 근로의욕 저하 유인을 제공하는 제도적 요인들을 개선할 필요가 있다. 예컨대 자산형성지원을 확대하여 노동유인을 제공하는 급여체계로의 개선을 지원할 필요가 있다. 단순한 현금급여의 제공보다는 스스로 자립할 수 있는 서비스를 우선적으로 제공하고, 노동이 단순히 복지급여를 절약하는 수단이 아닌 삶의 보람을 증대시킬 수 있도록 제공되어야 한다. 일하는 복지라는 개념의 구현에 있어서, 우선적으로는 각 복지제도내의 노동유인을 저해하는 제도적 개선이 선행되어져야 할 것이라고 보여진다. 노동유인 저해 요소는 공공부조 외에 사회보험에서도 발견되는 부분이기도 한데, 예컨대 국민연금 급여 수급이 고령자의 근로소득에 따라 삭감되는 부분은 고령인구 고용촉진이라는 정책목표와 부합하지 않는 급여체계라고 보여진다. 전반적으로, 복지투자가 사회투자로서 성장과 분배의 선순환을 일으킬 수 있도록 고용창출 성장지향적 체제를 도모할 필요가 있다. 같은 맥락의 선상에서는 보건산업의 육성, 사회서비스 일자리 창출등이 투자우선순위에 있다고 볼 수 있다.

(2) 복지혜택의 집중 및 중복과 재정투자 방향

우리나라 복지재정의 투입구조를 보면, 규모면에서는 매우 성장하였으나, 복지정책의 큰 그림과 방향성이 대체로 부재한 채로 복지사업의 확대가 이루어 져 온 바가 크다. 이는 복지정책의 컨트롤 타워 기능의 부재라고 볼 수도 있겠으나, 결과적으로 개별 사업의 확대가 기존 복지사업의 제도적 개선과 함께 어울러지지 못하고, 특정 대상에게만 다양한 혜택과 유사한 혜택이 중복되고 중첩되는 현상들이 발생하여 왔다. 소득주도 성장을 위한 적극적 재정정책을 필두로 한 현정부의 복지재정 확대로, 아동수당 도입, 일자리 확충, 기초연금급여 확대이외에도 생활비 저감을 위한 매우 다양한 영역의 급여확대로 예산이 편성되고 있다. 그런데, 문제는 이러한 예산 확대가 여전히 일련의 방향성이 없이 전반적인 사업확대로 나타나고 있어, 특정수혜대상자에 대한 복지혜택의 집중과 중복이 커질 개연성이 높다는 점이다.

복지혜택의 집중 및 중복은 대상자별 혜택의 중복, 중앙정부와 지방자치단체 사업의 중복, 각기 다른 지원방식에 의한 중복으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 대상자별 혜택의 집중과 중복은 주로 노인, 저소득층등의 대상자별로 제공되는 복지서비스나 현금급여등의 혜택이 집중되거나 중복되는 경향이 있다. 이는 주로 상이한 부처간 사업에서 발생하는 경우가 많아 정비에 어려움이 있기는 하지만, 원활한 부처간 협의를 통해 각종 유사 서비스 및 현물급여들을 정비할 필요가 있다. 둘째, 중앙정부와 지방자치단체 사업간에도 중복적인 사업이 다소 존재함을 볼 수 있다. 예컨대, 중앙정부의 출산지원외에도 지방자치단체 자체적으로 시행하는 출산장려금등이 중복되는 것을 볼 수 있다. 물론 이러한 사업은 개

별 지자체 별로 부재한 경우도 있고, 또 출산장려금과 같이 비교적 많은 지자체에서 시행하는 사업이라 하더라도 지자체 여건에 따라 그 지원수준은 매우 다양한 것도 사실이다. 그러나 궁극적으로는 대다수의 지자체가 여건에 따라 시행하고 있는 사업이라면 중앙정부는 최소한의 지침만 정하고, 사업의 시행에서는 지자체의 재량권을 발휘할 수 있도록 재정조정제도를 재정립할 필요도 있다고 보여진다. 복지부문의 재정조정제도에 있어서 국고보조방식보다는 포괄보조방식의 범위를 넓히게 되면, 이러한 중복의 문제도 상당부분 개선될 것으로 보인다.

마지막으로, 유사한 수혜자를 대상으로 하는 유사한 성격의 지원임에도 지원방식이 상이한 탓에 지원의 중복이 발생하는 경우가 있다. 대표적인 예는 현금 및 현물지원과 조세지원이 중복되는 경우이다. 예컨대, 자녀양육 지원을 위해 보육서비스나 양육수당등이 현금과 서비스의 형태로 지원이 됨과 동시에 소득공제를 통한 조세지원으로 중복적인 수혜를 주게 되는 경우를 들 수 있다. 조세지원의 경우는 현물이나 현금지원에 비해 감추어진 지원으로 볼 수 있어, 수혜자의 체감도도 떨어지고, 정부도 조세지원의 규모를 파악하기는 용이하지 않은 측면이 있다. 현재와 같이 보육서비스와 양육수당이 급격히 확대되는 경우 조세지원이 함께 확대되는 것은 어느정도 중복적인 지원으로 간주할 수 있고, 조세지원의 실효성이 떨어질 수 있다. 외국의 경우도 아동수당등 현금지원이 확대될때는 조세지원의 축소가 동반되는 것을 많이 관찰 할 수 있다. 세제지원이 불가피할 경우는 소득공제보다는 세액공제방식으로 도입할 필요가 있으나, 이도 현행의 현금과 서비스 지원수준을 감안하여 중복적이 되지 않도록 설계할 필요가 있다. 지원방식의 우선순위를 정할 때는 복지제도의 체감도를 제고할 수 있는 지원방식을 채택하는 것이 효과적일 것이다. 예컨대, 현금수당/현물지원에 비해 세금공제를 통한 혜택은 체감도가 떨어지고 소득역진적이므로 향후 신규 지원으로 선택할 때에는 지양할 필요가 있다.

(3) 재원배분의 우선순위와 부문별 재정투자 방향

저출산 고령화가 인구학적 트렌드로 자리잡은 데 따른 출산 및 자녀양육에 관한 지원과 투자는 올해에도 지속될 필요가 있다. 그러나 출산 및 보육부문에 있어서도 투자 효과성을 제고하기 위한 현재 제도상의 비효율성을 정비할 필요가 있다. 무엇보다 출산 및 보육에 관한 지원은 여성경제활동참여율 제고와 일하는 여성의 출산 및 자녀양육에의 우선 지원으로 중장기 투자 방향성을 가지고 재구조화 될 필요가 있다.

지난 정부의 무상보육과 무상급식 논쟁처럼 첨예한 보편과 선별적 복지에 대한 논쟁도 없이 아동수당이 보편적 수당으로 도입되었다. 내년 7월부터의 반년 예산이 1.1조원으로 크게 늘었으나, 비슷한 성격의 양육수당과 보육서비스 지원체계 개편은 아직 이루어지지

않고 있다. 맞춤형 보육 개편으로 취업모의 보육수요를 우선적으로 해결하는 지원체계로 바뀌는 듯 싶었으나, 3~5세반의 변화가 없는 등 맞춤형 보육 체계의 문제점도 다수 드러나고 있다. 아동수당의 도입과 동시에 아동수당과 유사한 현금지원인 기존 양육수당을 정비할 필요도 있다고 보여진다. 아동수당을 1층으로 하고 양육수당을 추가하는 방안을 고려할 수 있다. 이때 3~5세의 양육수당은 아동수당으로 흡수하고, 0~2세는 아동수당 1층 위에 2층으로 확대하는 것이 바람직한 구조로 보여진다.

현재의 양육수당은 보육시설을 이용하지 않는 가구에게 현금수당을 지급하다 보니 양육수당이 가정양육에 대한 유인을 제공하게 되는데, 이러한 유인은 특히 저소득층에게는 강한 경제적 유인이 될 수 있다. 4인 가구 최저생계비가 140만원 정도인 점을 감안하면 저소득층 가구에서 10만원~20만원의 양육비는 가구 소득 대비 비중이 클 수 있기 때문이다. 만 0~2세 영아의 경우 가정내 보육이 바람직하다고 볼 수 있으나, 3~5세 유아의 경우는 적절한 보육 및 교육서비스가 필요하기도 하기 때문이다. 저소득 취약가정의 경우 이러한 가정양육 유인이 위험한 것은 잘못하면 영유아를 방치하는 사태도 발생할 수 있고, 현금지원이 영유아의 양육에 쓰이지 않을 가능성도 다분히 존재하기 때문이다.

고령화 가속화라는 인구학적 변화에 대한 대응도 지속적인 투자방향이 될 것이다. 노후소득보장과 건강보장에 대한 투자는 자연적으로 증가할 수 밖에 없는 것이지만, 이 부분에 있어서도 투자의 우선순위와 방향성의 설정이 주요하다고 보여진다. 노후소득보장은 연금제도의 역사가 짧은 탓에 노후소득보장에 어려움을 겪고 있는 현세대 노인의 문제를 일시적으로 해결하는 것과, 장기적으로 지속가능한 노후소득보장체계에의 투자문제를 분명히 구분할 필요가 있다고 보여진다. 기초연금 확대와 노인일자리 확대를 통한 소득보장에 대한 투자확대는 불가피 하다. 하지만 장기적 방향성 하에서 지속가능한 노후소득보장체계의 구축을 위해서는 private sector의 역할을 제고하는 것이 필요하다고 보여진다. 개인연금에 대한 세제혜택 부여등을 통한 민간연금시장의 기능을 강화하여, 재정투자로 한계가 있는 지속가능한 노후소득보장체계의 보완점을 마련할 필요가 있다.

건강보장 부문에서도 4대 중증질환 보장성 확대 및 3대 비급여 개선에 대한 투자는 2014~2017년간 11조원이상의 재정이 소요될 것으로 전망되고 있다. 건강보험급여비 지출이 급속히 증가하고 보험료도 거의 매년 증가하는 가운데, 경증질환에서는 의료의 과다이용이 발생하고 의료비부담이 많이 발생하는 중증질환은 비급여 항목이 많다는 것은 제도내 비효율성을 단적으로 보여주는 부문이다. 중증질환 보장성 확대에 대한 투자에 있어서도 우선순위와 방향성 설정은 주요한 부분이다. 또 보장성 확대 투자로 건강보장 투자의 효과성을 제고하기 위해서는, 보장성 강화와 동시에 본인부담금액과 본인부담상한제의 적용을 의료 성격별로 혹은 소득별로 차등화 하는 방식으로 불필요한 의료의 과다이용

은 통제하고, 의료전달체계의 비효율성을 개선할 필요가 있다. 고령화로 인한 의료비 증가, 보장성 확대 및 의료수가 인상요구등은 건강보험 지출의 급속한 증가가 지속될 것을 예고하므로, 지속가능한 건강보험 재정안정화 방안이 필요하다.

건강보험은 보험료로 재원이 조달되므로 재원조달의 심각성에 대해 예산당국의 관심이 상대적으로 덜 할 수도 있는 부문인데, 정부부문 재정통계에서까지 제외되어 있어 통계에 대한 접근성도 약하고 지출의 파악도 용이하지 않을뿐더러, 보험료율 및 보험급여결정도 국회를 통과하지도 않는 등, 관리 감독 및 심의기능이 매우 미약한 문제점이 있다. 급여지출의 폭증은 빈번한 당기재정수지적자와 보험료 인상, 이에 따르는 국고지원분의 증가를 가지고 올 것인데도, 건보재정의 위험이 국가재정건전성 지표에는 잘 반영되지 못하는 것도 문제이다. 여기에 건강보험료에 부과되는 노인장기요양보험도 건강보험과 유사한 형태로 운영되고 있어 문제의 심각성이 배가될 수 있다. 향후 건강보험과 노인장기요양보험의 재구조화 및 건강보험기금화등 건강보험관리운영상의 획기적 개선이 필요한 부분이다.

한편, 보건의료 R&D 투자, 해외환자 유치 및 의료기관 해외진출 등 보건산업 육성에 관한 투자는 선순환적 복지투자로서 성장지향형 투자로 우선적인 재원투자가 이루어 질 필요가 있다.

(4) 복지재정투자의 거버넌스 정비와 전달체계의 개선

앞서 우리는 복지 전환기로 접어드는 시점에서의 재정정책의 방향으로서 크게 복지투자 우선순위에 따른 복지투자방향 설정 및 지출효율화를 위한 제도 개선들이 병행되어야 할 필요성을 제기하였다. 복지제도내의 비효율적 요소를 개선하는 것은 복지사각지대의 해소, 복지투자의 효과성 제고 및 중복되고 중첩되는 복지사업의 정비를 위한 첫단추가 될 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 복지사업의 거버넌스 측면에서의 정비가 필요하다. 복지투자의 경우는 주관부서가 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 국토해양부, 교육부, 행정안전부, 보훈처등 여러부처의 사업과 역할이 중첩되는 경우가 많다. 이렇듯 부처간 역할이 중첩되는 분야에서는 사업의 중복과, 역할정립의 불명확성에 따른 필요사업의 추진력 부족등의 문제가 발생하게 되므로, 유사 중복사업의 거버넌스 측면에서의 정비가 필요하다. 부처에 따라 상이한 정책목표를 가지고 추진되는 연관사업들은 보다 통일된 정책목표하에 통일되게 추진될 필요성이 있다. 또한 보다 명료하고 단순한 사회보장정책목표하에 사업과 예산이 책정될 필요가 있다. 예컨대, 고용과 복지에 관한 사업들의 경우 고용노동부와 보건복지부 부처별로 상이한 정책목표를 가지고 별도로 추진됨에 따라 고용과 복지의 유기적 연계에 장애물로 작용하기도 한다. 노인일자리사업, 사회서비스 일자리사업, 자활사업등에 관한 보건복지부와 고용노동부의 역할정립과 유기적인 연계는 노

동과 복지의 연계라는 주요과제를 위해 선행되어져야 할 문제이다.

보육사업의 경우도 여성가족부에서 보건복지부로 주관부처가 이동하기도 하였지만, 여전히 아동, 청소년등의 사업영역에서는 여성가족부와 보건복지부 부처별로 사업들이 추진되고 있어 부처간 역할의 조정이 필요하다. 여가부의 아이돌봄서비스는 사업의 중복성 문제가 제기되고 있는 바, 거버넌스의 조정은 유사사업의 정비 혹은 시간제 보육등의 새로운 복지수요를 충족하기 위한 사업재조정에도 도움이 될 것으로 사료된다. 아동을 대상으로 한 돌봄서비스도 거버넌스의 조정이 우선적으로 선행되면 전달체계상의 개선에도 도움이 될 것으로 보인다.

주택관련 지출의 경우 국토해양부가 주무부서인 관계로 저소득층에 관한 주택지원, 바우처등의 사업까지 포괄함에 따라 과거 자산조사기준부터 새로운 기준에서 시작하게 되는 비효율적인 측면이 존재 하였다. 올 해로 예정된 개별급여화 이후 주거급여는 국토해양부로 이관되기로 하였으나, 거버넌스 조정 이후에는 대상자 선정에서의 정합성이 문제로 남을 수 있다. 부서별로 새로운 기준과 원칙이 세워질 우려가 있으므로, 소득과 자산파악을 위한 관련 전산망등의 효율적 연계가 필요하다.

복지사업의 거버넌스 조정과 함께, 이차적으로는 전산망과 통계등에 대한 접근성 강화와 연계를 통해 복지사업 통합관리 체계를 개선할 필요성이 있다. 전산망과 통계 접근성 강화와 연계는 거버넌스 조정이 실효성을 거두기 위해 반드시 필요한 부분이다. 복지전달체계상에 있어서도 원스톱서비스를 통한 복지체감도 향상을 제고할 필요성이 있다.

(5) 재분배기능 제고를 위한 조세구조 개선

조세의 소득재분배효과는 조세부과정도, 세입구조(tax mix), 세입의 사용방식에 따라 다양할 수 있다. 일반적으로 전반적인 조세구조가 누진적일수록 조세의 소득재분배 효과는 증가한다. 소득세등의 직접세 비중이 높은 조세체계는 소비세등의 간접세 비중이 높은 조세체계에 비해 재분배 기능이 강하다고 볼 수 있다. 반면 소득세등 직접세는 근로유인이나 저축동기를 감소시키게 됨으로 경제성장을 저해할 수 있고, 소득세의 누진세율이 증가하면 재분배 기능은 강화되지만, 경제성장효과는 저하될 수 있다. IMF(2012)에서는 소득세가 1%p 증가할 때 장기적으로 1인당 GDP 성장률 약 −0.07%p 하락하고, 소비세와 재산세를 포함한 간접세가 1%p 증가하면 장기적으로 1인당 GDP 성장률 약 0.04%p 증가하는 것으로 분석하고 있다.

OECD(2012)에서는 세수중립적 세입구조(tax mix)의 변화에 따라 재분배기능과 경제성장효과가 달라질 수 있음을 보이고 있다. 첫째, 직접세 세원을 소득에 부과하는 소득세와 재산에 부과하는 재산세를 비교해 볼 때 소득세 비중을 줄이고 재산세 비중을 높이는

경우 최소한 중단기적으로는 근로와 투자 유인을 향상시켜 경제성장에 효과적일 수도 있다. 하지만 이때 조세체계의 재분배효과의 변화정도는 불분명하다. 상속세, 부유세등의 비중이 높아져 소득세를 대체하는 경우 상속세와 부유세의 누진세율이 근로소득세율보다 누진적일수록 재분배 기능은 강화된다고 할 수 있다. 하지만 예컨대 소득세보다 세율구조가 덜 누진적인 경향이 있는 부동산세 비중을 높여 소득세를 대체하는 경우에는 전반적인 조세체계의 재분배기능은 약화된다고 할 수 있다.

사회보험료 비중이 낮아지고 소비세등 간접세 비중이 높아지면 노동비용 감소로 근로유인이 증가하여 성장잠재력이 증대 될 수 있다. 이때 조세체계의 재분배기능은 비취업자들의 생활수준 감소로 인해 약화될 수 있겠으나, 장기적으로는 임금격차를 감소시킬 수 있다는 점에서 재분배기능의 회복을 가져올 수도 있다. 소득공제등 조세지출을 축소하고 한계세율을 낮추게 되면 근로, 저축, 투자의 유인을 높여 경제성장효과를 가져올 수 있다. 또 소득공제등을 통한 조세지출은 대부분 고소득층에 유리한 구조이므로 이러한 조세지출의 축소는 소득재분배 기능을 강화할 수 있다. 한편 최고소득세율 인상으로 소득세의 누진도를 높이게 되면 소득재분배 기능은 향상될 수 있으나, 근로시간 단축 유인이 발생하고 교육, 투자 감소로 인한 생산성 저하를 가져올 수 있어 경제성장에는 악영향을 미칠 수도 있다. 근로세액공제는 대체로 근로유인을 증가시킬 수 있으므로, 소득세율 인상과 근로세액공제확대가 함께 이루어지는 경우 경제성장효과는 개선의 여지는 있다.

우리나라의 조세구성을 보면 직접세보다는 간접세 비중이 약간 높은 구조로 소득재분배 기능이 약한 구조에 있다. 복지확대기를 맞아 증세의 필요성이 증대하는 시점에서, 세수증대정책은 원론적으로 성장동력을 저해할 수 있다는 한계를 맞고 있다. 세수 증대에 앞서 세수 중립적(revenue-neutral)인 조세체계의 변화가 필요할 터인데, 이를 위해서는 소득공제와 같은 조세지출은 축소하고, 소득공제를 통한 조세지출방식은 세액공제로 전환하는 조세체계 개편이 필요하다. 최근에는 조세지출 성과평가를 통해 조세지출의 정비를 꾀하고 있는 등의 개편이 진행되고 있으나, 조세지출의 정비가 여러 이해관계자들의 반발로 인해 매우 어려운 점을 감안하여, 새로운 조세지출, 즉 조세를 통한 지원은 향후 지양할 필요가 있다. 조세구성에 대하여서는, 비효율성을 증진시킬 수 있는 왜곡적 조세의 비중은 축소하고, 외부성을 교정할 수 있는 조세의 비중은 증가하는 것이 바람직하다. 예컨대 재산세, 환경세, 수수료등이 비효율적 조세를 대체하는 것은 대체로 바람직하다. 증세정책에 있어서는 경제성장에 대한 역효과가 최소화 될 수 있도록 추진할 필요가 있다.

(6) 중앙과 지방의 복지재원분담 재구도화

복지지출의 경우 재원분담의 주체와 관련하여서도 갈등과 논쟁이 끊임없이 발생하고

있다. 최근 무상보육의 확대와 더불어 발생한 중앙정부와 서울시와의 갈등이나, 누리과정 보육료 지원을 둘러싼 교육청과 중앙정부의 갈등이 그러한 예라고 볼 수 있다. 이는 복지사업이 국고보조사업이 대다수인 것에 기인하는 바 크다. 복지사업의 경우 사무적 집행은 일선 지방자치단체에서 이루어지나 재원은 중앙과 지방자치단체가 나누어 부담하게 되는 것에서 중앙과 지방의 입장이 첨예하게 대립되는 상황들이 발생하여 문제가 되고 있다. 국고보조율 수준이 상대적으로 낮은 보육료지원사업과 기초연금등은 향후 지출 확대와 더불어 지방비 부담을 둘러싼 재원분담상의 갈증이 더 증폭될 것으로 보인다. 중앙정부와 지방자치단체의 복지재원 분담을 합리화하고 지역간 형평성을 제고하기 위해서는, 중앙정부 추진사업과 지자체 추진사업의 적정성 검토와 적절한 역할 분담이 필요하다. 즉, 복지부문 국고보조사업의 분류와 재검토를 통해 재원분담방식을 개선할 필요가 있다. 한가지 대안은 복지사업을 크게 공공부조, 사회보험, 사회서비스로 나누어 분류하는 것이다. 이때 공공부조성 사업은 national minimum원칙에 입각하여 중앙정부 책무사업으로 볼 수 있고, 사회서비스는 지역공공재의 성격이 강하므로 지역의 책무성이 크다고 볼 수 있다. 사회서비스 중에서도 예외적으로 장애인이라던지 특정질환자 시설등 일부 시설서비스의 경우는 특정지역 거주민이 주된 대상이 아니면서 지역에서는 시설 유치가 탐탁치 않은 지역기피시설의 성격이 강하므로 중앙정부의 책무사업으로 간주할 수 있다. 그렇다면 지역적 특성의 반영, 지역적 자율성 보장등이 필요한 사회서비스 부문 사업들은 사업유형별로 범주화하여 포괄보조금화 하여 사업운용과 재원활용에 있어서의 지자체의 자율성을 제고할 수 있다.

복지재원부담을 둘러싼 중앙과 지방의 갈등문제는 궁극적으로 지자체의 책무성 강화와 중앙정부 재정계획상에 지방비에 대한 사전적 고려를 명시화 할 것을 필요로 한다. 중앙과 지방의 고질적인 신뢰의 부재 문제는 지자체의 책무성 강화를 위한 제도적 장치를 통해서만 가능해 질 것이다. 현행의 지방재정운용제도는 지방의 중기지방재정계획이 작성시점이나 기간들이 상이하고 지방예산의 편성과 연계도 미흡하여 책임성이 결여된 측면이 있고, 국가재정운용계획과의 연계도 부족한 점이 있는바, 지방재정 운용의 측면에서 재정건전성 유지라던가 책무성 강화등의 원칙에 입각한 제도 및 거버넌스 개선이 선결되어야 한다. 향후 지역복지의 발달과 효과적인 재원 배분을 위해서는 지자체 성과관리가 성패의 요인이 될 것이다. 궁극적인 세출구조조정을 위해서는 사업성과평가에 의거한 피드백이 강화될 필요가 있다. 중앙정부의 성과주의 예산의 정착과 더불어 지방자치단체의 성과관리와 성과주의 예산의 필요성이 요구된다.

5. 결론

작은 정부로 간주되던 우리나라 재정은 급속한 경제성장기 이후 소득재분배 및 복지확대에 관한 지속적 수요를 직면하면서, 저소득층 및 취약계층에 대한 복지에서 중산층 이상까지를 대상으로 한 복지 확대기에 접어들기 시작하였다. 중산층 이상까지에 대한 복지서비스 급여의 제공, 장기요양서비스의 도입, 기초연금의 확대 및 의료보험 보장성 강화, 복지 사각지대 해소 및 사회보험의 사각지대 해소 요구등은 작은 정부를 넘어 큰 정부를 지향하는 전환기를 시사하기도 한다. 서구 국가들의 경험을 보면 복지확대기 이후 재정건전성의 악화는 복지개혁과 축소를 불러오기도 하였던 것을 볼 수 있다. 현시점의 우리나라가 복지전환기 내지는 복지확대기를 맞이 하고 있다는 점은, 저소득층을 넘어선 보편적 급여와 각종 사회서비스들이 확대하고 있다는 점에서 그러하다. 그러나 복지전환기를 맞은 우리나라의 향후 거동과 방향이 아직 미정인 상태로 보이는 것은, 복지재원의 부담을 둘러싼 국민적 합의가 부재한 모양새를 보이고 있는 탓이기도 하다. 이러한 시점에서 본격적 복지확대기로의 방향 설정이전에, 복지재정의 기능을 점검할 필요가 있다고 보여진다. 이는 복지지출의 효과성등의 기능점검과 더불어, 복지재원의 효과적 분담을 필요로 한다. 구조적으로 발생하는 지출측면의 비효율성 문제를 최대한 개선하면서, 주어진 재원내에서의 효과적 분담이 이루어 질 수 있도록 조정할 필요가 있다. 이는 중앙과 지방의 재원분담 효율화와 더불어 민간의 역할 강화도 필요로 한다. 저성장이 지속화 되는 상황속에서 재정건전성을 확보하면서 복지수요를 지속적으로 충족시키기 위해서는 민간부분이 공공부문을 보완하는 형태로 그 역할이 강화될 수 있어야 한다. 전반적인 복지제도의 부담과 급여의 재분배 시스템을 정립하여 형평성과 평등성이 조화될 수 있도록 하며, 복지증진에 필요한 재원은 가계와 기업, 노동자와 사용자가 공평하게 분담하여 복지공조체계를 구축할 필요가 있다.

[참고문헌]

통계청, 국가통계포털(www.kosis.kr)
행정안전부. 2010. “2010년도 지방재정연감”.
행정안전부. 2011. “2011년도 지방자치단체 예산개요”.
_____. 『2012년도 지방자치단체 예산개요』, 2012a.
_____. 『2012년도 지방재정연감』, 2012b.
최성은, 2014, “복지확대기의 조세재정정책 방향: 지방재정과의 연계”, 사회정책학회 추계학술대회
OECD. 2012. “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries”.

발표2.

소득재분배 정책의 소비확대 효과 추정

▸ 발표: 정세은(충남대)

소득재분배 정책의 소비확대 효과 추정*

정세은(충남대)**

[요 약]

한국 경제는 1997 외환위기 이후 저성장과 불평등 심화의 문제로 고통 받아 왔다. 이러한 현상은 한국 경제만이 아니라 선진국 전체에 만연한 것으로서 2008년 국제금융위기 이후에는 소득분배 개선이 양극화 문제 해결뿐 아니라 보다 안정적인 성장도 달성하게 해준다는 주장이 지지세를 확대하고 있다. 분배와 성장의 관계는 매우 오래된 논쟁거리로서 이에 대한 실증연구들도 적지 않은데 소득분배의 긍정적인 성장 효과를 추정한 선행연구들이 인적자본 축적과 사회 통합성 제고에 초점을 맞춘 반면 최근 주목받고 있는 포스트 케인스학파는 분배의 개선이 소비를 확대하여 성장에 영향을 미친다는 새로운 경로를 추가적으로 제시하고 있다. 본 연구는 포스트 케인스학파의 문제의식과 동일선상에서 정부의 소득재분배 정책의 소비확대 효과를 추정하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 2015년에 대해 10분위별 한계소비성향을 추정하였고 이를 이용하여 소득재분배 정책을 강화할 때의 추가적인 소비확대 효과 및 지니계수 감소효과를 추정하였다. 바람직한 소득재분배 정책으로는 주요 선진국들의 재분배 정책 비교로부터 현재의 두 배 가까이 대폭 복지 규모를 확대하되 저소득층에게 더욱 많은 혜택이 돌아가도록 복지를 배분하고 그 재원은 소득세를 전 계층에게 비슷하게 추가 부담시키는 정책을 설계해 보았다. 이러한 소득재분배 정책의 결과 1, 2분위 저소득층의 소득과 지출이 대폭 증가하고 가계 전체 소비는 1.62% 증가하며 지니계수는 현재보다 0.0565만큼 크게 감소하는 것으로 분석되었다.

핵심용어 : 소득재분배, 한계소비성향, 소득주도성장

Ⅰ. 서 론

우리 경제는 외환위기 이후 저성장, 양극화라는 악조합으로 고통받고 있다. 이의 원인에 대한 상반되는 두 입장이 존재하는데 한편에서는 양극화가 저성장을, 다른 한편에서는 저성장이 양극화를 야기하였다는 입장이다. 전자에 따르면 소득분배가 악화되어 소비부진이 야기되고 그로 인해 경제 성장이 느려지게 된 것이고, 후자에 따르면 과도한 규제와 세부담이 기업의 경쟁력 하락, 투자 위축 등을 야기하였고 그로 인해 저성장, 실업, 저임금의 문제가 나타나게 된 것이다.

저성장과 불평등 심화는 우리 경제만의 문제가 아니라 1980년대 이후 자본주의 선진국

* 이 논문은 2017년 사회보장연구(제33권 제3호)에 게지되었음.
** 충남대학교 경제학과 교수, E-mail : jseeun@cnu.ac.kr

들에서 전반적으로 나타난 현상이다. 1970년대 스태그플레이션 이후 신자유주의적 개혁으로 선진국들에서는 규제완화, 세부담 완화가 핵심적인 경제정책으로 추진되어 왔는데 이러한 신자유주의적 자본주의 운영은 저성장, 양극화를 심화시키고 금융부문의 거품을 야기하여 국제금융위기로 귀결되고 말았다. 따라서 2008년 국제금융위기의 발생 이후부터 신자유주의 정책의 폐지, 즉 분배의 개선이 경제 성장에도 기여할 것이라는 주장이 지지세를 확대하고 있다.

이러한 배경 하에서 최근에는 임금몫 확대를 통해 분배 개선뿐 아니라 소비확대가 견인하는 경제 성장을 추구해야 한다는 포스트 케인스학파의 주장이 더욱 주목받고 있다. 임금은 가계소득의 주요 구성요소인 동시에 기업의 생산비용이므로 임금의 상승은 소비, 투자 및 수출에 서로 다른 영향을 미치는데, 임금몫 증대로 인한 소비 증대 효과가 투자 및 수출 감소 효과보다 더욱 클 경우에는 임금몫을 증가시키는 정책이 경제성장을 가져올 수 있다는 주장이다. 사전적으로 어느 효과가 더 클지는 예단할 수 없지만 최근 시기에 대한 실증분석에 따르면 많은 선진국들에서 임금몫의 확대가 투자 및 수출 감소를 능가하는 소비확대를 유발하는 것으로 나타났다(Lavoie and Stockhammer, 2012; Onaran and Galanis, 2012; Onaran and Galanis, 2014; UNCTAD, 2011). 최근 주목받고 있는 포용적 성장(Inclusive Growth), 임금주도성장(Wage-led Growth Model), 소득주도성장(Income-led Growth Model)이 임금소득분배 개선을 통한 성장을 추구하는 모델들이다.

본 연구는 포스트 케인스학파와 문제의식을 공유하여 소득분배의 개선이 성장에 기여할 수 있는 경로 중에서 가계소비 확대 효과에 주목하고자 한다. 다만 포스트 케인스학파가 기능별 소득분배, 1차 소득분배, 소비와 투자, 수출에 미치는 효과를 종합적으로 본 것과 달리, 본 연구는 계층별 소득분배, 2차 소득분배, 그리고 가계 부문 내에서의 소득재분배 정책의 효과에 초점을 맞출 것이다. 정부의 소득재분배 정책이 경제성장에 어떤 영향을 미치는지를 분석해 온 많은 선행연구들 중에는 복지의 확대가 경제성장에 양(+)의 영향을 미친다는 결과를 보고한 것들이 적지 않은데 이들은 그 이유로서 복지가 인적자본을 축적시키고 사회통합성을 높이기 때문이라는 분석을 제시했다. 본 연구는 또 다른 경로로서 소비확대 효과를 추정해 보는 것이 목표이다.

이러한 목적을 달성하기 위해서 2장에서는 분배와 성장에 관한 다양한 논의와 관련 선행연구를 간단히 고찰하고 계층별 소비성향 도출을 위한 소비함수 추정방법을 소개할 것이다. 또한 어떤 방식으로 소득재분배 정책을 실시할 것인지에 따라서 효과가 달라질 수 있다는 점에서 선진국들의 소득재분배 정책을 일별하고 그로부터 바람직한 소득재분배 정책을 제안할 것이다. 이후 3장에서는 1990년~2015년에 대해 계층별 소비성향의 추이

를 구하고 2015년 10분위별 소비성향 추정치를 이용하여 현재보다 소득재분배 정책을 더욱 강화할 때 어느 정도 소비확대효과가 있을지를 추정할 것이다. 이와 더불어 계층별 세부담과 복지수혜의 변화, 지니계수 변화폭 등도 제시할 것이다.

Ⅱ. 선행연구 및 추정방법

1. 선행연구

분배가 경제성장에 어떠한 영향을 미칠 것인가는 오래 된 논쟁거리이다. 신고전파 경제학자들은 소득분배 악화 그 자체가 문제라고 생각하지 않았는데 이는 신고전파 이론에 따르면 각 생산요소의 보수는 생산성에 따라 결정되기 때문에 분배가 악화되더라도 그것은 생산성 격차의 자연스런 결과이고 자원의 효율적 배분이라는 점에서 바람직한 현상으로까지 인식해 왔기 때문이다. 쿠즈네츠의 역 U자 가설, 즉 산업화 초기에는 불평등이 심화될 수 있다는 것이 그러한 이론에 부합한다. 이러한 이론에 서게 되면 악화된 소득분배를 개선하려는 정부의 재분배 정책은 부작용만 낳을 수 있다. 이들은 복지지출의 과도한 증가는 높은 조세부담으로 인해 기업의 투자의욕을 위축시키는 등 경제활동 의지를 꺾어 성장에 음(−)의 영향을 미친다고 본다.

그러나 이들과 다르게 분배의 악화가 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 연구들도 적지 않다. 대표적으로 Alesina and Rodrik(1994)은 소득불평등이 심화되어 일정수준을 넘어서게 되는 경우에는 사회적 갈등의 심화로 인해 경제성장에 부정적인 영향을 준다는 결과를, Persson and Tabellini(1994)는 9개 선진국에 대한 1930년부터 1950년, 1970년부터 1985년까지의 자료를 바탕으로 소득불평등이 심화될 경우 경제성장이 낮아진다는 결과를 도출했다. 이러한 분석에 따르면 분배 상태의 개선은 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 복지확대의 성장에의 영향을 연구한 Saint−Paul and Verdier(1993), Galor and Zeira(1993), Perotti(1993), Banerjee and Newman(1993), Aghion and Bolton(1997) 등은 복지지출을 통해 저소득층의 인적자본투자를 촉진할 경우 생산성 향상 및 경제성장의 촉진을 기대할 수 있다고 보았고 Perotti(1996), Alesina and Perotti(1996) 등은 복지정책을 통해 사회통합이 실현될 경우 안정적인 성장이 가능해진다는 주장을 편 바 있다.

이와 같이 분배의 개선이 인적자본 축적과 사회통합성에 미치는 긍정적인 효과를 통해 성장에 기여한다는 것이 기존 연구들의 주된 주장이었다면 최근에는 분배의 개선이 수요를 증가시켜 성장에 기여한다는 새로운 연구결과들이 활발히 발표되고 있다. 이러한 연구

에 매진하고 있는 학자들이 바로 포스트 케인스학파이다. 신고전파 이론이 임금과 이윤 분배몫의 변화가 가계소비에 미치는 영향을 간과해 왔는데 포스트 케인스학파는 임금몫의 증가는 소비에 긍정적 영향을, 투자와 순수출에 부정적 영향을 미치되 소비확대가 후자보다 더 클 수 있다고 보았고 선진국들에 대한 실증분석 결과 실제로 그러한 효과가 있음을 확인하였다(Onaran and Galanis, 2012).

포스트 케인스학파의 이론을 국내 사례에 적용한 연구들도 대부분 외환위기 이후 노동소득분배율의 상승, 즉 임금몫의 증가가 총수요를 증가시킬 것이라는 결론 내렸다. 주상영(2013)은 외환위기 이후 노동소득분배율이 내수에 영향을 미치는 인과관계가 뚜렷이 나타나며 노동소득분배율이 하락하는 경우 소비가 하락할 뿐 아니라 투자도 하락하는 것으로 분석하였다. 홍장표(2014)도 비슷한 결과를 도출하였다. 또한 박강우(2015)는 1975~2013년에 대해 수출까지 포함하여 노동소득분배율의 영향을 추정하였는데 노동소득분배율의 개선은 소비, 투자, 수출 등 개별 지출부문은 물론 전체 GDP에도 유의한 양(+)의 효과를 미치는 등 임금주도형 성장체제의 성격이 뚜렷하게 나타났다고 분석하였다. 전수민·주상영(2016)도 개방경제를 가정해도 임금몫 상승이 총수요 증가를 야기할 것으로 보았다.[1)]

기능별소득분배가 아니라 계층별 소득분배의 소비효과를 추정한 연구들도 일부 존재한다. 배성종·이상호(2006)는 1990년~2004년에 걸쳐 연간 자료를 가지고 5분위 분배율, 10분위 분배율이 총소비에 미치는 영향을 회귀분석했는데 분배율이 올라갈수록 총소비는 줄어드는 음(−)의 결과를 얻었다. 또한 조성원(2007)은 1987~2006년에 걸친 월별자료를 이용하여 5분위 분배율이 가계소비에 미치는 영향을 분석했는데, 외환위기 이후 소득 5분위 분배율이 10% 상승하면 소비는 2%정도 감소한다는 것을 발견했다.

소득분배 개선의 소비확대 효과를 분석한 선행연구들은 거시데이터를 주로 이용해왔고 본 연구와 같이 미시데이터를 이용한 분석은 찾아보기 어렵다. 그 이유는 거시 분석이 포착하는 거시 변수의 변화는 분배 개선으로 인한 직접적 효과 뿐 아니라 간접적 효과까지도 종합적으로 파악한 결과인 반면에, 미시분석을 통해서는 분배의 변화가 가져오는 간접적인 효과까지 파악하기 어렵기 때문일 것이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 미시분석은 거시분석과는 달리 구체적인 파급 경로를 보여준다는 장점이 있다.

---

1) 그러나 이와는 다른 결론을 도출한 연구도 존재한다. 김진일(2013)은 1970~2011년의 연간 자료를 시계열로 분석하여 임금몫이 증가할 경우 소비가 증가하지만 순수출이 크게 감소하여 대외부문까지 감안하면 이윤주도형 성장체제라고 규정지었다. 전병유·정준호(2016)에 따르면 소득분배 개선이 총수요를 증가시키되, 소비보다는 투자와 수출을 더욱 증가시켜서 경제성장에 기여한다는 흥미로운 분석결과를 제시하였다.

2. 소비함수와 소비성향 추정방법

소득재분배 정책의 강화가 어느 정도 소비를 확대할지를 추정하기 위해서는 우선 계층별 한계 소비성향을 추정해야 한다. 미시데이터를 활용하여 소비함수를 추정한 기존의 선행연구들은 보통 자연로그화한 소비액을 자연로그화한 소득액에 회귀분석하여 소비의 소득탄력성을 추정하는 방식을 사용하였다(임병인·윤재형, 2014; 전승훈·신영임, 2009). 이렇게 추정한 소득탄력성에 실제 데이터로 계산한 평균 소비성향을 곱하면 한계소비성향이 구해지게 된다. 평균소비성향은 계층별로 다르기 때문에 소비의 소득탄력성이 동일해도 한계소비성향도 계층별로 달라진다. 본 연구도 이러한 추정방식을 사용하도록 할 것이다.

데이터로는 통계청 '가계동향조사'를 사용하였고 1990년부터 2015년까지를 대상 기간으로 하였다. 가계동향조사의 소득 및 소비 관련 변수는 <표 1>과 같다. 소비를 결정하는 소득으로는 경상소득에서 경상조세, 공적연금보험료, 사회보험료를 제외한 처분가능소득을 사용하였고 가계소비로는 소비지출을 사용하였다. 일부 가구는 처분가능소득이 음(−)이 되어 자연로그로 변환할 수 없었는데 그 표본 수가 많지 않다는 점에서 그러한 표본은 제외하고 분석하였다. 각 해의 전체 표본 수는 많은 해는 10,000개, 적은 해는 6,000개 정도인데 처분가능소득이 음인 표본은 각 해에 200여개를 넘지 않았다는 점에서 분석 결과를 크게 왜곡하지 않을 것으로 판단하였다.

<표 1> '가계동향조사'의 소득과 소비 범주

<table>
<tr><td rowspan="6">소득</td><td rowspan="5">경상소득</td><td colspan="2">근로소득</td><td rowspan="6">지출</td><td rowspan="2">소비지출</td><td rowspan="2">식료품, 주거, 보건,
교육, 교통통신 등</td></tr>
<tr><td colspan="2">사업소득</td></tr>
<tr><td colspan="2">재산소득</td><td rowspan="2">비소비지출</td><td rowspan="2">조세, 공적연금보험료 및
사회보험료, 이자지급 등</td></tr>
<tr><td rowspan="2">이전소득</td><td>사적</td></tr>
<tr><td>공적</td></tr>
<tr><td>비경상소득</td><td colspan="2">경조소득 등</td></tr>
</table>

통제변수로서 미시 소비함수 추정에서 자주 사용하는 가구특성(가구원수, 취업가구원수, 노인가구 여부, 모자가구 여부 맞벌이가구 여부), 가구주특성(성별, 연령, 취업여부)을 사용하였다. 이 변수들은 로그를 취하지 않고 더미변수의 형태나 절대치 기준으로 사용하였다. 한편 시간의 흐름에 따라 소비성향이 달라진다고 가정했기 때문에 회귀분석은 모든 해에 대한 횡단면 분석, OLS 분석으로 시행되었다. 한 가지 더 고려해야 할 사항은 표본 구성이 2002년까지는 도시 2인 이상 가구였다가 2003년부터 도시 및 비도시 2인가

구로, 2006년부터 도시 및 비도시 1인가구로 확대되었다는 점이다. 1990년부터 시간의 흐름에 따라 소득탄력성이 어떻게 변하는지를 살펴볼 필요가 있기 때문에 전 기간에 대해 도시 2인 이상 가구를 대상으로 소비함수를 추정하였고 2006년 이후에 대해서는 도시 및 비도시 1인 이상 가구(전가구)를 대상으로 소비함수를 추가 추정하여 비교하였다. 추정결과에 따르면 도시 2인 이상 가구를 대상으로 하는 경우와 전가구를 대상으로 하는 경우의 추정결과가 크게 다르지 않았다.

3. 소득재분배 정책 강화 시나리오

계층별 소비성향을 추정한 후에는 이를 이용하여 정부가 현재보다 소득재분배 정책을 강화하는 경우, 즉 조세를 더 거두어서 복지를 확대할 경우의 소비확대 효과를 추정해 볼 것이다. 그런데 이러한 소비확대 효과는 구체적으로 소득재분배 정책을 어떻게 설계하는가에 따라 달라질 수밖에 없다. 어떠한 소득재분배 정책을 실시할 것인가를 결정하기 위해 주요 선진국들과 우리나라의 복지 및 조세 정책을 비교해보도록 하자. Esping-Andersen(1990)은 선진국들의 조세 및 복지정책을 비교하고 자유주의(liberal), 보수주의(conservative), 사민주의(social democratic) 체제로 유형화하였다. 그에 따르면 보수주의, 사민주의는 자유주의에 비해 탈상품화 수준이 높은 체제이며, 보수주의와 사민주의는 탈상품화 수준이 모두 높지만 전자는 후자에 비해 조세 재원보다 사회보험 재원에의 의존도가 높은 체제이다. <표 2>는 각 유형의 대표 국가들과 남유럽형 국가로서 이탈리아, 우리나라를 대상으로 조세 및 복지 정책의 주요 특징을 비교한 것이다.

<표 2>에 따르면 유럽 국가들은 국민부담률과 복지지출 규모가 매우 크며 미국은 우리나라와 국민부담률이 거의 비슷한데도 불구하고 복지규모는 두 배에 이르고 있다. 조세체제 특징을 살펴보면 소득세, 사회보험료, 소비세 모두 GDP 대비로는 절대적으로 유럽국가들이 많지만 전체 국민부담에서 각 세목이 차지하는 비중으로는 독일의 사회보험료 비중이 유난히 큰 것을 제외하면 OECD 평균과 크게 차이나지는 않는다. 한편 미국은 OECD 평균에 비해 소득세 비중이 크게 높고 소비세 비중이 크게 낮으며, 우리나라는 소득세 비중이 매우 작다는 특징을 보인다. 한편 복지체제의 특징을 살펴보면 소득대체형 복지의 비중이 전체에서 차지하는 비중이 스웨덴, 독일, OECD 평균은 50%정도인데 비해 이탈리아는 70% 가깝다는 특징을 보이고 있다. 이는 이탈리아 복지체제에서 노령연금이 큰 비중을 차지하기 때문이다. 마지막으로 지니계수 감소폭이나 빈곤율 감소폭을 살펴보면 유럽 국가들이 모두 크고 미국이 그에 비해 작으며 우리나라는 매우 미미하다는 것을 알 수 있다.

<표 2> 주요 선진국들의 조세체제, 복지체제의 특징 (단위: GDP 대비 %)

		스웨덴	독일	이탈리아	미국	한국	OECD
조세체제	국민부담률	44.3	37.6	44.4	24.3	26.8	34.1
	소득세	12.5 (28)	9.6 (26)	12.1 (27)	9 (37)	4 (15)	8.5 (25)
	사회보험료	3.2 (7)	6.4 (17)	2.4 (5)	2 (8)	2.8 (10)	3.3 (10)
	소비세	12.8 (29)	10.7 (28)	11.3 (25)	4.4(18)	8.4 (31)	11 (32)
복지체제	복지규모	27.4	24.8	28.6	18.8	9.3	21.1
	노령	9.6	8.2	13.7	6.3	2.2	7.7
	유족	0.4	1.9	2.6	0.7	0.2	1
	무능력	4.3	2.1	1.7	1.4	0.6	2.1
	실업	0.5	1	1.7	0.4	0.3	0.9
	합	14.8 (54.0)	13.2 (53.2)	19.7 (68.9)	8.8 (46.8)	3.3 (35.5)	11.7 (55.5)
지니계수 감소폭		0.16	0.22	0.19	0.12	0.03	–
빈곤율 감소폭		0.17	0.24	0.21	0.10	0.02	–

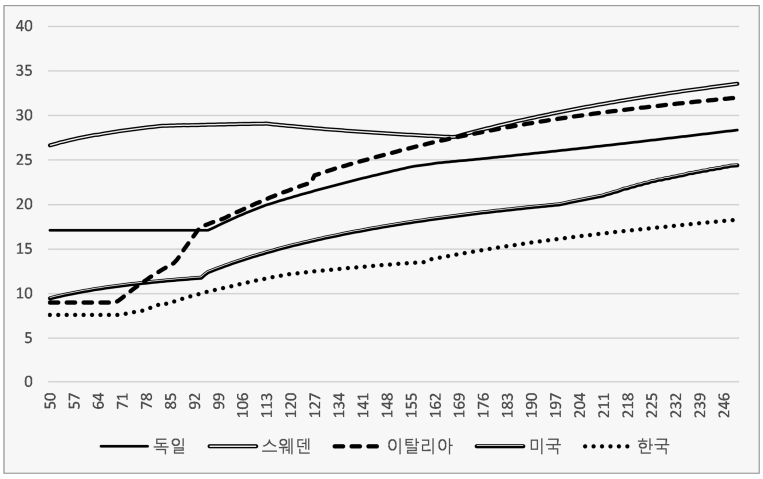
주: 조세체제는 2012년, 복지체제, 지니계수 및 빈곤율 감소폭은 2013.
괄호안은 전체 국민부담과 복지규모에서 차지하는 비중.
출처: OECD 홈페이지

이로부터 유럽 국가들은 대체로 매우 높은 복지수준, 소득세와 소비세를 비슷하게 많이 거두는 조세정책을 사용하는 한편, 미국은 그보다는 낮은 복지수준, 그러나 소득세가 소비세의 두 배에 이르는 조세정책을 사용하는 것으로 특징지을 수 있다. 또한 우리나라는 이들에 비해 상당히 낮은 복지수준, 소득세에 비해 소비세 역할이 큰 조세정책, 그로 인해 지니계수 감소폭과 빈곤율 감소폭이 작다는 특징을 보이고 있다. 우리나라의 복지규모가 작은 것에 대해 낮은 경제발전 수준과 고령화 수준을 감안해야 한다는 주장도 있다. 그러나 최근 전승훈(2014)은 고령화를 고려했음에도 2011년 기준 우리나라의 복지지출 수준이 적정수준의 67.6%라고 분석한 바 있다. 본 연구에서는 이러한 비교로부터 시사점을 얻어 향후 복지를 대폭 늘리되 그러한 재원을 모두 소득세를 거두어서 마련하는 정책의 효과를 추정해 보고자 한다. 만일 복지 수준을 OECD 평균 수준으로 확대한다면 미국과 비슷하게 소비세보다는 주로 소득세로, OECD 평균 이상으로 확대한다면 소득세 뿐 아니라 소비세까지도 모두 올리는 것으로 생각해볼 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 소득세의 비중을 높인다고 해도 소득세의 과세 구조를 어떻게 설계해야 할 것인가가 중요하다.

[그림 1]은 주요 선진국들을 대상으로 근로소득 수준별 직접세 실효세율을 보여주는 그래프이다. 상용근로자의 평균 근로소득을 100으로 놓고 그에 비해 소득수준이 낮거나 높을 때 소득수준별로 가계가 부담하는 직접세(소득세+사회보험료)의 실효세율을 보여주고

있다. 가계 유형에 따라 실효세율이 달라지는데 여기에서는 2인 2자녀 홑벌이 가구를 대상으로 하였다. 주목할 만한 특징은 우리나라와 미국, 독일이 직접세 부담 수준은 다르지만 소득 확대에 따른 세부담 증가 속도가 크게 다르지 않다는 점이다. 한편 스웨덴은 저소득층의 직접세 부담률이 고소득층과 큰 차이가 없었다. 미국이 스웨덴보다 조세의 소득재분배 기능이 강하다고 이야기되는데 이는 스웨덴의 소득세 구조가 저소득층도 높은 세부담을 하는 구조이고 소비세 비중이 많기 때문인 것으로, 미국의 소득세 구조가 매우 누진적이기 때문은 아닌 것으로 보인다. 한편 스웨덴과 달리 이탈리아의 경우 평균소득이 100 이하인 경우 직접세 부담이 매우 낮다는 것을 확인할 수 있다. 이와 같이 고복지 체제인 유럽 국가들도 소득세 구조는 매우 다르기 때문에 어떤 하나의 경우를 바람직한 것으로 채택하기는 쉽지 않다. 단, 복지체제의 성과나 남유럽보다는 북유럽과 서유럽이 양호하다는 일반적인 인식을 따라 복지를 대폭 확대하는 경우에는 소득세 누진 구조를 강화하기보다는 전반적으로 세율을 높이는 구조를 채택하고자 한다.

(단위: 총근로소득 대비 %)



주: 2016년 기준. 가로축은 상용독신근로자의 평균임금을 100으로 잡았을 때의 상대적 근로소득. 2자녀 홑벌이 가구 기준. 세로축은 소득수준별 (가구 중앙 및 지방정부 소득세 부담+사회보험료 부담)/가구 총근로소득
출처: Taxing Wages, OECD (2016)

[그림 1] 주요 선진국들의 근로소득 직접세의 평균 실효세부담률

Ⅲ. 소비함수 및 소득재분배 효과 추정결과

1. 소비함수 추정 결과

소비함수를 추정하기 위해 우선 2인 이상 가구를 대상으로 1990년부터 2015년 각 해에 대해 OLS 분석을 시행하였는데 1997년 외환위기, 2008년 국제금융위기를 전후로 큰 변화를 보인 몇 해에 한정하여 결과를 보고하기로 한다(표 3). 가장 중요한 설명변수인 처분가능소득 추정 결과를 보면 소비의 소득탄력성은 1990년부터 2008년까지는 하락, 이후 2015년까지 소폭 상승하는 결과를 보였다. 뒤에서 [그림 2]를 통해 다른 해들의 추정결과도 보여줄 것인데 전체적인 추세도 이와 비슷하다. 처분가능소득 이외의 다른 요인들의 영향력을 보면 가구원수는 많을수록 소비를 증가시켰고, 맞벌이가구는 국제금융위기 이전에는 감소, 이후에는 증가 요인이었다. 가구주 성별은 외환위기 이전에는 유의하지 않았으나 외환위기 이후로는 남성 가구주인 경우 소비에 양(+)의 영향력을 미쳤다. 한편 취업가구원수가 많은 경우와 가구주가 취업한 경우 소비 감소 효과가 있었다. 취업가구원수가 많고 가구주가 취업한 경우 당연히 가계의 소득은 증가할 것이다. 따라서 소득증가와 비슷하게 양(+)의 효과를 발휘할 것으로 기대할 수 있다. 그러나 가구주 취업여부와 취업가구원수 증가로 인한 소득 증가 효과는 독립적으로 존재하는 소득변수에 의해 잡힐 것이므로, 이들의 음(−)의 효과는 소득이 증가하는 것과는 구별되는 다른 소비효과를 반영하는 것으로 보아야 할 것이다. 예를 들어 취업가구원수가 많을수록 비취업가구원수(예: 학생)가 적을 것이고 이들이 소비하는 사교육비가 줄어들 것이기 때문에 전체 소비지출이 줄어들 가능성이 있다.

소비 수준 결정과 관련해서 최근 고령화의 영향에 대한 관심이 커지고 있다.[2] 노인계층의 경우 소비 욕구 그 자체는 줄어들 수도 있지만 의료비 지출 증가로 인해서 소비지출이 증가할 수도 있기 때문에 어느 영향이 더욱 클지는 확실하지 않다. 본 연구의 추정모형에서는 가구주 연령 변수와 노인가구 여부 변수가 고령화의 영향을 파악하고 있다. 추정결과에 따르면 1990년을 제외하면 세대주가 일정한 연령 이상이 되면 소비가 감소하는 것으로, 즉 노인가구의 경우 일반가구에 비해 소비가 감소하는 것으로 추정되었다. 즉 고령화의 진행은 전체 소비를 줄이는 역할을 한다. 가구주연령과 가구주연령 제곱의 추정계수

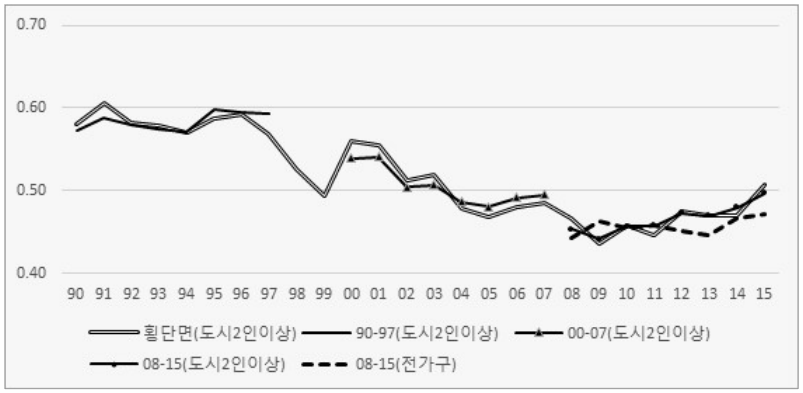
2) 강희돈·소인환(2005)은 인구고령화가 민간소비·저축에 미치는 영향을 분석하였는데 연구결과, 고령화는 장년층 이상의 소비감소와 저축증가를 유발하였으며, 장년층의 소비감소는 사회후생을 감소시키는 것으로 분석하였다. 임병인·윤재형(2014)은 1990~2011년 『가계동향조사』자료를 이용하여 가구주 연령대별 저축률 추이를 저축률함수로써 추정하였다. 이에 따르면 2000년 이후 연령과 무관하게 전반적으로 저축률이 상승하고 있는데, 그 중 50대 저축률이 다른 연령대보다 더 크게 상승하는 것으로 나타났다.

를 이용하여 세대주가 소비를 줄이기 시작하는 연령을 계산해 보면 1997년 51.4세, 2002년 44.7세, 2008년 46.5세, 2015년 44.3세로 계산된다. 이 수치를 절대적으로 믿을 수는 없겠지만 시간이 흐를수록 더욱 일찍부터 고령화 영향이 시작되는 것으로 파악된다. 물론 미시데이터는 가계가 직접 소비하는 지출만 파악하기 때문에 국가가 현물로 지급하는 의료서비스를 포함하는 거시데이터에서는 고령화의 효과가 달리 나올 수 있다.

<표 3> 소비함수 추정결과 (횡단면 분석, 도시 2인 이상 가구)

	1990	1997	2002	2008	2015
C	5.05***	5.20***	6.18***	6.78***	6.26***
ln처분가능소득	0.58***	0.57***	0.51***	0.47***	0.51***
가구원수	0.08***	0.08***	0.09***	0.11***	0.12***
취업가구원수	−0.09***	−0.05***	−0.03***	−0.011***	−0.08***
노인가구	−0.23***	−0.19***	−0.07***	−0.09***	−0.06**
모자가구	0.03	−0.01	−0.02	−0.005	0.03
맞벌이가구	−0.04***	−0.02*	−0.01	0.07***	0.06***
가구주남성	−0.02	0.01	0.06***	0.05***	0.03**
가구주연령	0.005*	0.02***	0.02***	0.02***	0.02***
연령^2	0.00002	−0.0002***	−0.0002***	−0.0003***	−0.0003***
가구주취업	−0.17***	−0.12***	−0.15***	−0.01	−0.04**
Adj. R2	0.50	0.49	0.54	0.55	0.57
관측치수	9298	9645	6101	7424	6145

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 확률로 유의한 추정치



[그림 2] 소비의 소득탄력성 추정결과의 비교

한편 앞에서 언급한 바와 같이 가계동향조사 표본이 2006년부터 도시 및 비도시 1인가구로 확대되었으므로 2008년과 2015년에 전가구를 대상으로 소비함수를 다시 추정하여 위의 추정 결과와 비교해보자. <표 4>가 그 결과를 보여주고 있는데 전체적인 추정결과는 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

<표 4> 소비함수 추정결과 (횡단면 분석, 도시 2인 이상 가구 및 전가구)

	2008		2015	
	도시 2인 이상 가구	전 가구	도시 2인 이상 가구	전 가구
C	6.78***	7.13***	6.26***	6.49***
ln처분가능소득	0.47***	0.44***	0.51***	0.49***
가구원수	0.11***	0.14***	0.12***	0.13***
취업가구원수	−0.011***	−0.09***	−0.08***	−0.06***
노인가구	−0.09***	−0.17***	−0.06**	0.08***
모자가구	−0.005	0.05***	0.03	0.06***
맞벌이가구	0.07***	0.07***	0.06***	0.06***
가구주남성	0.05***	0.08***	0.03**	0.05***
가구주연령	0.02***	0.02***	0.02***	0.02***
연령^2	−0.0003***	−0.0002***	−0.0003***	−0.0002***
가구주취업	−0.01	−0.02*	−0.04**	−0.07***
Adj. R2	0.55	0.67	0.57	0.67
관측치수	7424	10932	6145	9652

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 확률로 유의한 추정치

또한 앞의 <표 3>의 횡단면 분석을 통해서 처분가능소득의 추정계수가 하락하는 추세를 보여 온 것을 발견하였는데 이러한 추세가 다른 변수들의 추정값의 변화에 기인할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 1990년부터 2015년까지를 외환위기 이전(1990~1997년), 외환위기 이후부터 국제금융위기 이전(2000~2007년), 국제금융위기 이후(2008~2015년)의 세 개의 시기로 나누어 각 시기별로 다시 회귀분석을 시행해 보았다.

몇 년을 하나의 시기로 pooling해서 회귀분석하게 되면 모든 변수들이 그 시기에 대해서는 동일한 추정계수를 갖게 된다. 이렇게 해서 통제변수들의 영향력이 해마다 달라지는 것을 방지할 수 있게 되는 것이다. 그러나 이에 따라 처분가능소득의 추정계수도 분석 시기 전체에 대해 하나의 수치로 고정된다는 문제가 있다. 따라서 연도더미를 처분가능소득에 곱한 변수를 포함함으로써 처분가능소득의 영향력만은 해마다 달라질 수 있도록 하였다. 1998년, 1999년은 외환위기의 여파가 컸기 때문에 제외하였고 2008년 이후의 기간

에 대해서는 전가구를 대상으로 하는 추정을 추가적으로 실시했다.

추정결과를 보면 외환위기 이전에 비해 이후의 시기에 더욱 많은 변수들이 통계적으로 유의한 것으로 추정되었으며 통제변수 중 맞벌이 가구여부와 가구주 성별은 시기별로 부호가 바뀌었으나 그 외 변수들은 모든 시기에 동일한 부호를 갖는 것으로 추정되었다(표 5). 이렇게 기간별로 추정한 소비의 소득탄력성을 횡단면 추정 결과와 비교한 것이 [그림 2]이다. 서로 다른 추정방식에 의한 결과가 매우 유사하다는 것을 발견할 수 있다. 1997년 외환위기가 발생하기 전까지는 높은 수준에서 안정적 모습을 보이던 소비의 소득탄력성이 2000년 이후 하락하는 추세를 보였으며 2008년 이후에는 다시 소폭 상승하는 것으로 분석되었다. 이로부터 횡단면분석에서 발견한 소비의 소득탄력성의 장기간의 변화 추이가 통제변수들의 영향 때문은 아닌 것으로 조심스럽게 판단내릴 수 있을 것이다. 2008년 이후의 시기에는 횡단면 분석(도시 2인 이상 가구), 전체 시기 분석(도시 2인 이상 가구), 전체 시기 분석(전가구)의 결과가 유사했다.

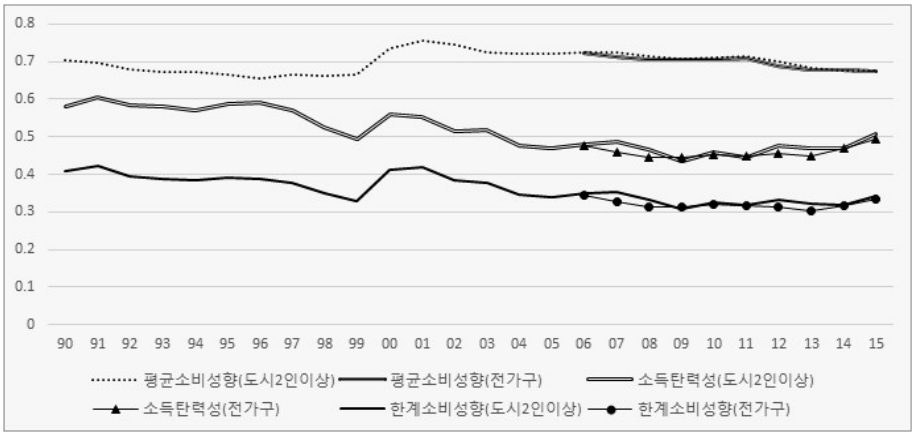
전체 가계를 대상으로 각 해의 소비의 소득탄력성에 평균소비성향을 곱하는 방식으로 한계소비성향을 구하여 장기적 추이를 살펴보았다(그림 3). 평균소비성향은 외환위기 이후 급등, 이후 완만한 하락을 보였으며 소비의 소득탄력성은 장기적 추세 및 최근의 증가로 특징지을 수 있다. 이로 인해 가계 전체의 한계소비성향은 1990년 이후 외환위기 기간을 제외하고는 현재에 이르기까지 완만히 하락하는 추세를 보였다.

<표 5> 외환위기 전후, 국제금융위기 전후 소비함수 추정결과

	1990~1997 (도시 2인 이상 가구)	2000~2007 (도시 2인 이상 가구)	2008~2015	
			도시 2인 이상 가구	전가구
C	4.88***	5.62***	6.91***	7.08***
ln(처분가능소득)	0.57***	0.54***	0.45***	0.44***
ln(처분가능소득)*2년차 더미	0.01	0.001	−0.01	0.02***
ln(처분가능소득)*3년차 더미	0.01	−0.04***	0.003	0.01*
ln(처분가능소득)*4년차 더미	0.002	−0.03***	0.004	0.02**
ln(처분가능소득)*5년차 더미	−0.003	−0.05***	0.02**	0.01
ln(처분가능소득)*6년차 더미	0.024**	−0.06***	0.02*	0.002
ln(처분가능소득)*7년차 더미	0.021**	−0.05*	0.03***	0.02***
ln(처분가능소득)*8년차 더미	0.02**	−0.05***	0.04***	0.03***
가구원수	0.08***	0.09***	0.11***	0.14***
취업가구원수	−0.07***	−0.06***	−0.08***	−0.06***
노인가구	−0.16***	−0.08***	−0.05***	−0.09***
모자가구	−0.002	−0.01*	0.02**	0.07***

	1990~1997 (도시 2인 이상 가구)	2000~2007 (도시 2인 이상 가구)	2008~2015	
			도시 2인 이상 가구	전가구
맞벌이가구	−0.04***	0.02**	0.06***	0.06***
가구주남성	−0.01**	0.05***	0.06***	0.08***
가구주연령	0.02***	0.02***	0.03***	0.02***
연령^2	−0.0001***	−0.0003***	−0.0003***	−0.0003***
가구주취업	−0.11***	−0.08***	−0.6***	−0.07***
2년차 더미	−0.14	0.02	0.17	−0.31***
3년차 더미	0.01	0.55***	−0.01	−0.12
4년차 더미	0.12	0.55***	0.001	−0.15
5년차 더미	0.25*	0.88***	−0.22*	−0.03
6년차 더미	−0.09	0.98***	−0.17	0.04
7년차 더미	0.01	0.84***	−0.31**	−0.25***
8년차 더미	0.04	0.81***	−0.56***	−0.31***
Adj. R2	0.57	0.58	0.58	0.68
관측치수	83076	72040	55762	82695

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 확률로 유의한 추정치

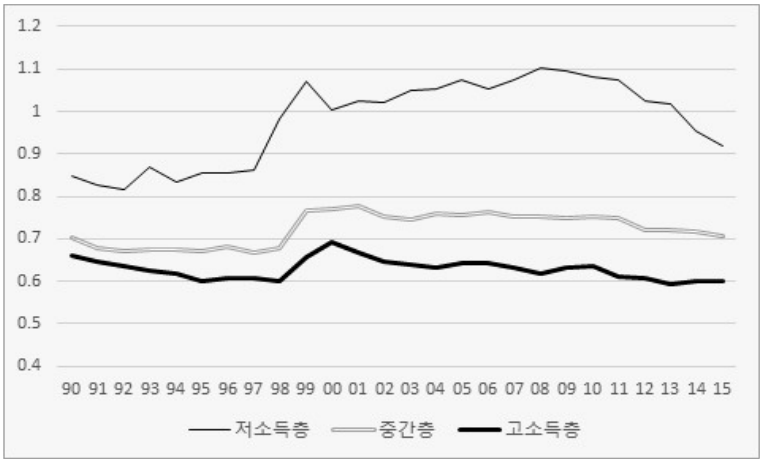


[그림 3] 소비의 소득탄력성, 평균소비성향, 한계소비성향의 추이

2. 소득계층별 한계소비성향 추정결과

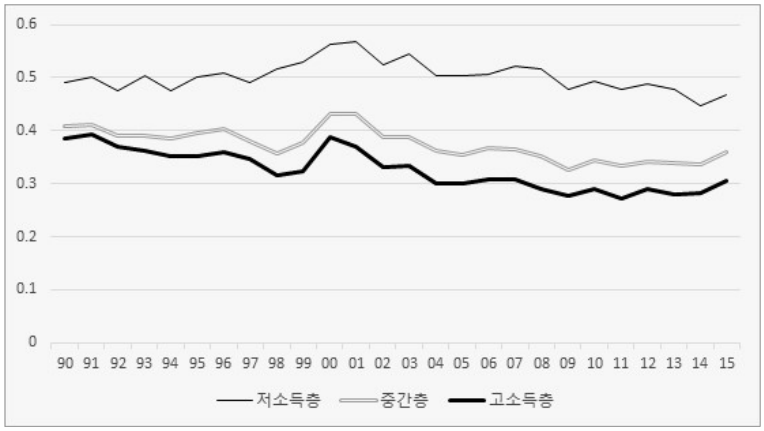
소비의 소득탄력성 추정치를 이용하여 소득계층별 한계소비성향의 추이를 도출하자. 이를 위해 전체 가계를 저소득층(1~3분위), 중간층(4~7분위), 고소득층(8~10분위)으로 나누었다. 어느 한 해의 소비의 소득탄력성은 전체 집단에 있어 동일하므로 각 계층의 평

균소비성향이 그 계층의 한계소비성향을 결정하게 된다. 우선 각 그룹의 평균소비성향의 장기 추이를 살펴보면 전 기간에 걸쳐 저소득층의 소비성향이 고소득층보다 높았는데 고소득층과의 격차는 시간이 흐를수록 더욱 커지는 특징을 보였다. 이는 저소득층의 평균소비성향이 특히 외환위기 직후부터 10여년에 걸쳐 빠르게 상승하였기 때문이다. [그림 4]를 보면, 고소득층, 중간층은 1990년과 2015년에 큰 변화가 없는 반면에 저소득층의 소비성향이 1990년보다 2015년에 상당히 높아진 것을 확인할 수 있다.



[그림 4] 소득계층별 평균소비성향의 추이 (도시 2인 이상 가구)

소득계층별 한계소비성향의 장기 추이를 살펴보자(그림 5). 전체적인 특징은 평균소비성향과 마찬가지로 1990년보다 2015년에 저소득층과 고소득층 간 차이가 더욱 벌어지게 되었다는 점, 저소득층의 경우 1990년과 2015년 간 한계소비성향이 줄어들기는 했지만 큰 차이가 없었던 반면에 고소득층, 중간층, 그리고 전체 평균은 크게 하락했다는 점이다. 계층별 소비성향을 추정한 선행연구의 결과도 저소득층의 한계소비성향이 높다는 점, 고소득층의 한계소비성향이 하락하고 있다는 점을 발견했다. 전승훈·신영임(2009)은 2007년도 한 해에 대해 계층별 한계소비성향을 추정하였다. 전체 한계소비성향은 0.3856이었으며 소득 하위 1분위는 0.6426이었고 소득이 증가할수록 점차 하락하여 5분위는 0.4317, 10분위는 0.3092였다. 임병인·윤재형(2014)의 연구결과에 따르면 저소득층의 한계소비성향은 1990년 4분기 1.16, 2000년 4분기 1.51, 2010년 4분기 1.26으로 전 기간에 걸쳐 대부분 1이상이었고, 중산층은 각각 0.47, 0.56, 0.52로 0.5 내외였으며 고소득층은 0.44, 0.52, 0.30이었다. 다른 계층의 한계소비성향이 큰 변화가 없었으나 고소득층의 한계소비성향이 2010년 들어 대폭 하락한 것을 발견하였다.



[그림 5] 소득계층별 한계소비성향의 추이 (도시 2인 이상 가구)

소득계층을 더욱 세분하면 소비성향은 더욱 벌어진다(표 6). 2015년(전가구 대상 추정) 전체 가구의 한계소비성향은 0.33이고, 고소득층, 중간층, 저소득층은 각각 0.29, 0.35, 0.47로서 차이가 크지 않았지만 소득계층을 10분위로 세분하면 상위 10%는 0.27, 하위 10%는 0.63로서 하위 10%가 상위 10%보다 3배 더 높은 한계소비성향을 가지는 것으로 나타났다.

<표 6> 2015년 계층별 소득, 지출 및 소비성향 (가구평균, 만원/월)

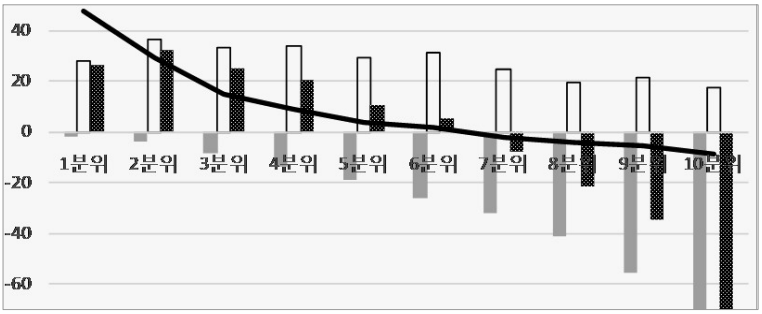
	총소득	소비지출	평균 소비성향	한계 소비성향
1분위	55.6	61.7	1.28	0.63
2분위	110.1	93.8	0.96	0.47
3분위	168.2	127.0	0.84	0.41
4분위	228.7	160.0	0.78	0.38
5분위	288.4	190.9	0.73	0.36
6분위	349.7	221.2	0.71	0.35
7분위	414.6	255.2	0.69	0.34
8분위	490.4	279.7	0.65	0.32
9분위	602.8	325.1	0.62	0.30
10분위	919.7	429.4	0.56	0.27
저소득층	111.3	94.2	0.95	0.47
중간층	320.4	206.9	0.72	0.35
고소득층	671.1	344.7	0.60	0.29

3. 소득재분배 정책의 소비효과 추정 결과

이제 <표 6>의 분위별 한계소비성향 추정치를 이용하여 소득재분배 정책의 효과를 살펴보자. 본 연구에서 시도할 소득재분배 정책은 2장에서 시행한 선진국들과의 정책 비교로부터 이끌어낸 것으로서, 복지를 크게 늘리되 이의 재원을 보편적 소득세로 마련하는 정책이다. 1분위 복지수혜를 현재의 3배, 2분위 2.8배, 3분위 2.6배, 4분위 2.4배, 5분위 2.2배, 6분위 2.0배, 7분위 1.8배, 8분위 1.6배, 9분위 1.4배 10분위 1.2배만큼 더 증가시키되 재원은 경상소득에 동일한 세율로 부과하는 소득세로 마련하는 정책의 효과를 분석하도록 할 것이다. 위와 같은 복지확대 정책을 시행하기 위해서 전체 가구 경상소득에 10.4%정도의 소득세를 부과하면 되는 것으로 계산되었다.

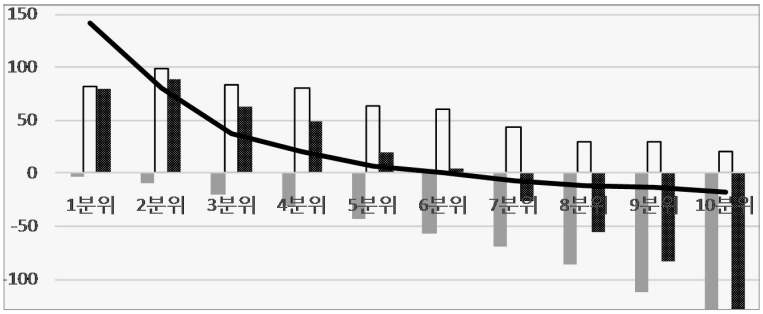
추정결과를 살펴보기 전에 현재의 소득재분배 정책의 계층별 수혜와 부담의 분포를 살펴보도록 하자. 복지수혜는 6분위까지 비슷하게 30만 원대 수준이며 7분위부터는 줄어들어 20만 원대가 되는 것을 확인할 수 있다. 소득계층별로 큰 차이가 발생하지 않는다는 점이 두드러진다. 가구 전체의 복지수혜가 전체 소득에서 차지하는 비중은 7%정도에 그친다. 한편 세부담(경상조세와 공적연금, 사회보험료)은 1분위~2분위에서 매우 작다가 이후 빠르게 증가하는 것으로 나타났다. 가계 전체의 세부담은 총소득의 약 8.3%를 차지하고 있다. 순수혜는 6분위까지는 양(+)이었다가 7분위부터는 음(−)으로 변하였다. 10분위의 순부담이 가장 많지만 월 30만원에 그치고 있다. 순수혜 혹은 순부담은 총소득 대비로 보면 1분위 50%, 2분위 30%로 그 영향이 적지 않은데 비해 10분위의 경우 8%정도의 작은 영향을 미치는 데 그치고 있다.

새로운 소득재분배 정책의 시행은 기존의 계층별 수혜와 부담의 분포를 크게 바꿀 것이다. 새로운 소득재분배 정책의 시행으로 계층별 수혜와 부담은 어떻게 변하는지 살펴보자. 복지수혜는 기존에 비해 전체적으로 올라갈 뿐 아니라 저소득층과 고소득층 간에 차이가 크게 벌어지게 된다. 4분위까지는 80만 원 이상이 되었으며 이후 줄어들어 8분위 이상은 30만 원대 이하에 머무른다. 가계 전체의 복지수혜가 전체 소득에서 차지하는 비중은 약 16%정도가 되므로 현재에 비해 두 배 가까이 증가하는 셈이다. 세부담의 경우 [그림 6]과 비슷한 모습을 보이며 가구 전체의 세부담은 전체 소득의 17%정도가 된다. 모든 가구의 경상소득에 10.4%의 소득세를 추가적으로 부과하였는데 세부담이 이보다 적게 오른 것은 경상소득이 없는 가구들이 존재하기 때문이다. 한편 순수혜 혹은 순부담의 경우 [그림 6]에 비해 규모가 커졌는데 그 영향력은 총소득 대비 1분위는 약 140%, 10분위는 18%로 매우 커졌다.



주: 세금은 경상조세와 공적연금, 사회보험료의 합계. 복지수혜는 현금복지 수혜액.

[그림 6] 현 소득재분배 정책의 계층별 수혜와 부담 (가구평균)



[그림 7] 소득재분배 강화 후 계층별 수혜와 부담 (가구평균)

소득재분배 정책을 실시할 경우 분위별로 어떤 영향을 받게 되는지 살펴보자. <표 7>에 따르면 1분위~3분위의 처분가능소득 증가액, 소비지출 증가액은 매우 크며 9분위~10분위의 감소액도 큰 것으로 나타났다. 한편 1분위와 2분위의 처분가능소득 증가액의 규모는 오히려 2분위가 다소 큰데 9분위와 10분위의 감소액을 보면 10분위가 두 배나 많은 것으로 나타났다. 혜택이 저소득층에 집중되지만 1분위, 2분위에 비슷하게 집중되는 반면 부담은 10분위에 집중된다는 것을 알 수 있다. 한편 중간층인 5분위~7분위에 대한 영향을 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 세부담을 공평하게 증가시키는 조세정책을 펴고 복지를 전 계층에 대해 늘리지만 특히 저소득층에 더욱 유리한 복지 정책으로 설계하면 중간층에게는 평균적으로 큰 영향을 미치지 않는 것을 알 수 있다. 한편 소득 및 소비 증가율로 보면 원래의 처분가능소득과 소비지출의 규모가 차이가 발생하기 때문에 저소득에게는 큰 영향을, 고소득층에게는 상대적으로 작은 영향을 미치는 것으로 나타난다.

<표 7> 소득재분배 정책 강화, 계층별 소득 및 지출의 변화 (가구 평균, 만원/월, %)

	처분가능 소득(전)	처분가능 소득(후)	소비지출 (전)	소비지출 (후)	처분가능소득 증가액	처분가능소득 증가율	소비지출 증가액,	소비지출 증가율
1분위	54	106	62	95	53	97.5	33	53.5
2분위	106	163	94	120	57	53.3	27	28.3
3분위	160	198	127	143	38	24.0	16	12.4
4분위	215	243	160	171	28	13.1	11	6.7
5분위	269	279	191	194	10	3.6	3	1.8
6분위	324	323	221	221	−1	−0.3	0	−0.2
7분위	382	364	255	249	−19	−4.9	−6	−2.5
8분위	449	415	280	269	−34	−7.6	−11	−3.9
9분위	547	498	325	311	−48	−8.8	−15	−4.5
10분위	822	739	429	407	−83	−10.1	−23	−5.3

마지막으로 소득재분배 정책의 전체 소비와 지니계수에 미치는 영향을 살펴보자. <표 8>에 따르면 완전히 가계 내에서만 소득을 재분배했기 때문에 가계 전체의 직접적인 소득 변화는 없는데도 불구하고 직접적인 소비 증가율은 1.62%로 나타났다. 1.62%의 소비증가는 즉각 그만큼 총수요를 증가시키고 총생산을 증가시킬 것이기 때문에 경제성장률에 그 정도의 양(+)의 효과를 미칠 것이다. 이후 GDP의 증가는 다시 소비 증가, 소득 증가로 이어질 것이기 때문에 간접적인 증가 효과도 기대해 볼 수 있다. 한편 추가적 재분배 정책 시행 전후의 처분가능소득으로 지니계수를 구하고 그 감소폭을 구해보면 0.0565로 매우 큰 것으로 추정되었다.

<표 8> 소득재분배 정책 강화 시, 가계 전체의 소비 증가율 및 지니계수의 변화

평균 실효세율 증가폭	직접적 소득 증가율(%)	직접적 소비 증가율	지니계수 감소폭
8.7%p	0.00	1.62%	0.0565

Ⅳ. 요약 및 결론

1980년대 신자유주의적 개혁 이후로 선진국 전체적으로 복지 축소의 움직임이 강하게 전개되어 왔다. 그러나 그러한 정책이 실시된 결과 소득분배의 불평등이 심화되고 그와 동시에 저성장 현상, 경제위기가 발생하게 되면서 소득분배 개선이 성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 주장이 다시금 지지세를 확보하고 있다. 전통적으로는 분배의 개선이

인적자본을 축적시키고 사회통합성을 높여 성장에 기여한다는 주장이 주를 이루었으나 최근에는 특히 포스트 케인스학파를 중심으로 노동소득분배율의 개선이 총수요를 증가시키고 그로 인해 경제를 성장시키는 유효한 수단이 될 수 있다는 주장이 더욱 강력하게 개진되고 있다. 본 연구는 포스트 케인스학파의 문제의식의 연장선상에서 정부가 소득재분배 정책을 강화할 때의 소비 확대 효과를 분석함으로써 분배 개선이 성장에 기여할 수 있다는 기존의 연구들을 보완하고자 했다.[3)]

소비함수를 추정한 결과 소비의 소득탄력성은 1997년 외환위기 이후 하락하는 추이를 보이다가 2008년 국제금융위기 이후 다소 상승하는 추이를 보이는 것으로 나타났다. 소비의 소득탄력성으로부터 계층별 한계소비성향을 구해본 결과 1990년부터 2015년 전 기간에 걸쳐 저소득층의 한계소비성향이 고소득층보다 높았을 뿐 아니라 저소득층의 한계소비성향이 전 기간 동안 큰 변화가 없었던데 비해 고소득층의 한계소비성향은 지속적으로 하락하여 저소득층과 고소득층 간 차이가 시간의 흐름에 따라 벌어지게 되었음을 발견했다. 고소득층의 한계소비성향이 저소득층에 비해 더욱 낮아져 왔다는 점에서 소득분배 개선의 소득증대효과는 더욱 클 것으로 보인다.

소비성향의 차이로 인해 소득재분배 정책의 소비확대 효과는 분명하지만 구체적으로 어떤 소득재분배 정책을 실시할 것인가에 따라 그 크기는 달라질 수밖에 없다. 본 연구는 주요 선진국들과 우리나라의 복지 및 조세 정책을 비교함으로써 바람직한 소득재분배 정책을 제시하고자 했다. 주요 선진국들의 소득재분배 정책 비교로부터 유럽 국가들은 대체로 매우 높은 복지수준, 소득세와 소비세를 비슷하게 많이 거두는 조세정책을 사용하는 한편, 미국은 그보다는 낮은 복지수준(그럼에도 우리의 두 배에 이르는 복지수준), 소득세가 소비세의 두 배에 이르는 조세정책을 사용하는 것으로 간단히 특징지을 수 있었다. 또한 우리나라는 이들에 비해 상당히 낮은 복지수준, 소득세에 비해 소비세 역할이 큰 조세정책, 그로 인해 지니계수 감소폭과 빈곤율 감소폭이 작다는 특징을 보이고 있다. 따라서 본 연구는 복지를 대폭 늘리되 그러한 재원을 보편적인 방식의 소득세를 거두어서 마련하는 정책의 효과를 추정해 보고자 했다.

최종적으로 2015년 가계 분위별 소득 및 소비 지출 구조와 분위별 한계소비성향 추정치를 이용하여 소득재분배 정책의 효과를 추정해 본 결과 1분위~2분위의 처분가능소득 증가액, 소비지출 증가액은 매우 크며 8분위~9분위의 감소액도 적지 않은 것으로 나타났다. 이에 비해 중간층인 5분위~7분위에 대한 영향을 그리 크지 않았다. 세부담을 공평하게 증가시키는 조세정책을 폄에도 불구하고 그 증세액을 저소득층에 유리하게 복지로 배

3) 본 연구에서 시행한 분석은 가계 소득의 재분배이기 때문에 포스트 케인스학파의 임금소득분배율 변화와 같이 투자와 수출을 구축하는 효과는 없을 것이다.

분하면 하위 분위에 더욱 큰 혜택이 돌아감을 알 수 있다. 가계 전체 소비에의 영향과 지니계수에의 영향을 살펴보면 우선 완전히 가계 내에서만 소득을 재분배했기 때문에 가계 전체의 직접적인 소득변화는 없는데도 불구하고 직접적인 소비 증가율은 1.62%로 나타났다. 지니계수의 경우 재분배 정책 시행 전후의 처분가능소득으로 지니계수를 구하고 그 감소폭을 구해보면 0.0565로 매우 큰 것으로 추정되었다.

본 연구는 소득재분배 정책을 시행할 때 지니계수와 더불어 소비에 어떤 영향을 미칠 것인가에 관심을 두고 있다. 이러한 관심은 그동안 소득재분배 정책에 대한 연구가 주로 지니계수에 주목하거나 성장에 주목하더라도 인적자본 축적이나 사회 통합성 제고 효과에 초점을 맞추었기 때문이다. 소득재분배 정책이 성장에 미치는 효과는 다양한 경로를 통해 발생할 수 있으며 향후 이에 대해 적극 연구될 필요가 있다.[4] 다만 본 연구에서는 소득재분배 정책의 시나리오가 매우 간단한 내용으로 설계되어 있어서 향후 더욱 정교한 시나리오가 작성되어 그 효과가 추정될 필요가 있다.

마지막으로 가계소득의 재분배 정책은 본 논문에서 분석한 것보다 훨씬 클 수 있음을 지적하고자 한다. 첫째, 본 논문에서는 직접적 효과만을 파악한 것으로써 가계소비 확대가 총수요 증가를 통해 가계의 소득을 증가시키고 이를 통해 추가적으로 일으킬 효과는 고려되지 않았다. 둘째, 현재의 미시데이터가 최상위 계층의 소득을 과소 파악하고 있어서 최상위 계층의 실제 한계소비성향은 본 논문의 추정결과보다 더욱 작을 것이다(홍민기, 2015). 또한 소득세 상위구간에 대한 증세는 복지에 사용할 수 있는 더욱 많은 재원을 마련해 줄 것이다.

[참고문헌]

강희돈·소인환, 2005,『국민연금과 인구고령화가 민간소비·저축에 미치는 영향』, Monthly Bulletin, 한국은행

김진일, 2013, “소규모 개방경제에서 소득분배가 성장에 미치는 영향: 칼레츠키안 모형을 이용한 실증분석”,『사회경제평론』제42호, pp. 119-137.

박강우, 2015, “노동소득분배율 변동의 총수요 효과: 대안 지표 및 OECD국가와의 비교”,『산업경제』28(5), pp.1813-1845.

배성종·이상호, 2006,『소득분배구조 변화가 소비에 미치는 영향』, 조사통계월보, 한국은행.

4) 예를 들어 고소득층의 자녀 사교육비 지출이 큰데 사교육은 전후방연관효과가 크지 않은 서비스업이며, 저소득층의 소비 지출은 영세 소상공인의 매출 증가로 이어진다는 점에서 산업 파급효과 면에서도 저소득층의 처분가능소득 증대가 총수요 진작에 긍정적인 효과가 있을 것이다.

임병인·윤재형, 2014, “『가계동향조사자료』로 본 가구주 연령대별 저축률에 대한 영향 분석”, 『산업경제연구』, 제27권 제5호, pp.585-605.

전승훈, 2014, 복지지출 국제 비교 및 경제적 효과 분석, 한국경제의 분석, 제20권 제1호, pp. 165-217

전승훈·신영임, 2009, 『가계의 소비구조, 소비불평등, 한계소비성향의 변화와 정책시사점』, 국회예산정책처

전병유·정준호, 2016, “자산과 소득불평등의 총수요효과와 성장체제,” 『사회과학연구』, 55(1), pp.263-303.

전수민·주상영, 2016, “한국의 기능적 소득분배와 총수요: 단일방정식 접근”, 『사회경제평론』 51호, pp.1-25.

주상영, 2013, “노동소득분배율 변동이 내수에 미치는 영향”, 『경제발전연구』 19(2), pp.151-182.

홍민기, 2015, “최상위 소득 비중의 장기 추세 (1958~2013년)”, 『경제발전연구』, 제21권 제4호, pp.1-34.

홍장표, 2014, “한국의 노동소득분배율 변동이 총수요에 미치는 영향: 임금주도 성장모델의 적용 가능성”, 『사회경제평론』 제43호 pp. 101-138.

Aghion, P., & P. Bolton, 1997, “A Theory of Trickle-Down Growth and Development”, *Review of Economic Studies* 64(2).

Alesina, Alberto and Roberto Perotti, 1996, “Income Distribution, Political Instability and Investment”, *European Economic Review* Vol.40 No.6.

Alesina, Alberto and Dani Rodrik, 1994, “Distributive Politics and Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics* No.109.

Banerjee, A. V. and A. F. Newman, 1993 “Occupational Choice and the Process of Development”, *Journal of Political Economy* Vol.101 No.2.

Esping-Adersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* 『복지 자본주의의 세 가지 세계』, 박시종 역, 성균관대학교 출판부.

Lavoie, M. and E. Stockhammer, 2012, “Wage-led growth: Concept, theories and policies”, *Conditions of Work and employment Series No. 41* ILO-Geneva.

Onaran, O. and G. Galanis, 2014, “Income distribution and aggregate demand: National and global effects”, *Environment and Planning A* 46(2).

Onaran, O. and G. Galanis, 2012, “Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects”, *Conditions of Work and Employment Series No.40*, ILO-Geneva.

Perotti, Roberto, 1993, “Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth”,

The Review of Economic Studies Vol.60 No.4.

_____, 1996, "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say", *Journal of Economic Growth* Vol.1 No.2.

Persson, T. and G. Tabellini, 1994, "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review* Vol.84 No.3.

Saint-Paul G. and T. Verdier, 1993, "Education, Democracy and Growth", *Journal of Development Economic*s Vol.42 No.2.

UNCTAD, 2011, *Trade and Development Report 2011: Post-Crisis Policy Challenges in the World Economy,* Geneva.

발표1.

영유아보육 지원법제의 발전방안
– 독일의 영유아보육 지원법제와의 비교를 중심으로 –

▸ 발표: 김대인(이화여대)

영유아보육 지원법제의 발전방안
– 독일의 영유아보육 지원법제와의 비교를 중심으로 –

김대인(이화여대)*

Ⅰ. 서론

영유아보육에 대한 지원은 저출산문제를 해결하고 지속적인 국가경쟁력을 유지하기 위해서도 중요하지만, 사회취약계층이 안정적으로 경제활동에 참여할 수 있도록 함으로써 양극화의 문제를 해결하는 데에 기여할 수 있다는 점에서도 그 중요성을 찾을 수 있다. 영유아보육법을 중심으로 하는 우리나라의 영유아보육 지원법제는 2013년부터 무상보육제도를 실시하는 등 지속적인 발전을 하고 있으나, 보조금의 부정수급문제, 보육시설의 부족문제 등 여러 가지 문제점들이 나타나고 있다. 특히 무상보육제도에서 불구하고 보육시설의 부족 등으로 인해 실질적으로 질 좋은 보육서비스를 받기 어려운 점은 해결해야 할 중요한 과제라고 할 수 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 다양한 노력이 필요할 것이나 무엇보다 사회보장수급권의 일종이라고 할 수 있는 '영유아보육청구권'에 대한 검토가 필요한 것으로 보인다. 영유아보육이 단지 시혜적인 성격을 갖는 것으로만 이해해서는 위와 같은 문제가 근본적으로 해결되기 쉽지 않기 때문이다. 또한 최근 대법원에서는 국가의 공무원에 대한 영유아보육법상 보육수당 지급의무가 인정되는지에 대해서 판단을 한 바 있는데,[1] 이를 넓게 보면 영유아보육청구권의 문제가 우리나라에서도 중요한 이슈가 되고 있는 것으로 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 비교법적으로 연구의 필요성이 큰 것으로 독일의 사회법전(Sozialgesetzbuch: SGB) 제8권에서 규율하고 있는 영유아보육지원법제를 들 수 있다. 독일에서는 특히 2013년부터 만 1세 이상 만 3세 미만의 아동에 대해서 보편적인 보육청구권을 인정하고 있고 이를 관철하기 위한 다양한 법체계를 갖추고 있어서 우리나라에 여

* 이화여자대학교 법학전문대학원 교수

1) 대법원 2016. 8. 25. 선고 2013두14610 판결. 이 판결에 대한 평석논문으로 김린, "국가의 공무원에 대한 영유아보육법상 보육수당 지급의무의 존부", 노동법학 제62호, 2017 참조.

러 가지 시사점을 제공해준다. 또한 독일에서는 재정지원과 관련해서도 주법에서 다양한 제도를 두고 있어서 중요한 참고자료가 된다.[2)]

사회보장수급권에 대해서는 기존에 국내에 다양한 선행연구들이 있으나,[3)] 영유아와 관련한 사회보장수급권에 대한 논의는 찾아보기가 쉽지 않다. 또한 영유아보육법제와 관련해서는 양육수당에 대한 연구, 서비스이용권(바우처) 제도에 대한 연구 등 다양한 선행연구가 존재하지만,[4)] 영유아보육청구권에 관한 논의는 역시 찾아보기가 쉽지 않다. 또한 독일의 영유아보육법제에 대한 선행연구도 축적되어 있다고 보기 힘들어서 독일과 우리나라의 영유아보육법제를 비교연구할 가치가 존재한다.

이하에서는 우선 영유아보육청구권과 관련된 독일의 법제를 소개하고(II), 이어서 영유아보육청구권과 관련한 우리나라의 법령과 판례를 검토해본다(III). 마지막으로 우리나라 법제와 독일의 법제를 비교해보고, 우리나라 법제의 발전방안을 제시해보도록 한다(IV). 마지막으로 일정한 결론을 제시하도록 한다(V).

Ⅱ. 독일의 영유아보육 지원법제

1. 개관

독일 사회법전(Sozialgesetzbuch: SGB) 제8권(VIII)에서는 '아동 및 청소년지원'(Kinder- und Jugendhilfe)에 관해서 규율하고 있다. 이를 일반적으로 '아동 및 청소년지원법'으로 부르고 있다. 이 법의 형성과정을 설명해보면 다음과 같다. 독일 청소년지원의 법적 토대는 1922년 제국청소년복지법(Reichsjugendwohlfahrtsgesetz)에 의해 마련되었으며 이후 1961년 청소년복지법(Jugendwohlfahrtsgesetz)으로 개정되었다. 청소년복지

2) 독일 사회법전 제8권의 아동 및 청소년지원법에 대한 선행연구로 장주리, "독일 아동청소년 지원법 개편과 시사점", 국제사회보장리뷰 2017 여름 창간호 Vol. 1 참조. 다만 이 선행연구는 영유아보육청구권에 대해서는 상세한 논의를 하고 있지는 않다.

3) 노기남, "공법상 사회복지수급권의 실효성 확보를 위한 고찰", 사회복지실천 제7호, 2008; 김승미, 사회보장행정법상의 공공부조수급권에 관한 연구, 고려대학교 법학박사학위논문, 2012; 차진아, "사회보장수급권의 헌법적 근거와 제한사유의 합헌성에 대한 검토", 사회보장법학 제2권 제2호, 2013 등.

4) 최성은, "바우처와 현금지원: 보육료지원사업을 중심으로", 재정학연구 제3권 제1호, 2010; 황옥경, "영아 무상보육 정책 분석", 한국보육지원학회지, 제9권 제1호, 2013; 장영인, "민간어린이집 보육재정지원에 관한 쟁점연구 - 어린이집 재무회계규칙 논의의 배경을 중심으로", 한국영유아보육학 제95호, 2015; 유은경, "양육수당제도 개혁을 통해서 본 프랑스 가족정책의 변화", 아시아여성연구 제55권 제2호, 2016; 박정연, "사회서비스 바우처 제도의 법리 구성: 권리성과 공·사법의 규율의 문제", 행정법이론실무학회 제241회 정기학술발표회 자료집, 2017. 9. 16 등.

법은 수급기준에 따라 지원대상 아동·청소년을 구분하여 이들 취약계층 아동·청소년의 물질적 박탈 및 빈곤을 완화하는 것만을 주요한 목표로 삼았으며 수급대상을 주체로 인식하지 못하고 있다는 점에서 한계를 가지고 있었다. 그 후 20년간의 논의를 거쳐 개혁·완성된 법이 1991년 1월 1일에 개정된 지금의 '아동 및 청소년지원법'인데, 사회법전 제8권으로 제정된 이 법은 수급권자를 수행주체로 바라보고, 개인의 개별성을 존중하며, 단순한 빈곤 구제에서 폭넓은 사회보장서비스를 제공하는 등 청소년지원에 대한 대대적인 인식 전환을 보여주었다.[5)]

독일의 아동 및 청소년지원법의 규정들 중에서 주목해서 볼 것은 보육청구권에 대한 제24조이다. 아동 및 청소년지원법 전체에서 제24조 만큼 여러 차례의 개정을 거친 규정이 없다. 이는 영유아보육의 경제사회적 중요성, 그리고 입법자가 여러 단계의 아동 및 청소년들의 법적인 지위를 지속적으로 변경하고자 하는 입법자의 의사가 반영된 것으로 볼 수 있다.[6)]

1992년 7월 27일에 '임산부 및 가정지원법'(Schwangeren- und Familienhilfegesetz) 제5조에 의해서 사회법전 제8권 제24조가 처음으로 규정되었다. 이 규정을 통해 '유치원 자리에 대한 법적인 청구권'(Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz) 개념을 도입하였다. 이 규정은 1996년 1월 1일부터 시행되었다. 이에 따라 제24조 제2항에서는 '공공의 청소년지원주체'와 '크라이스에 속하는 게마인데'는 이러한 청구권에 응하기 위해서 필요한 시설을 제공해야 할 의무를 부담한다는 규정을 두었다.[7)]

사회법전 제8권의 제2차 개정법을 통해서 위 규정이 다시 개정되었다. 개정규정은 어린이집에서의 보육요청에 대해서만 규정을 두고, 보육도우미에 의한 보육에 대해서는 규정을 두지 않았다. 보육도우미에 의한 보육은 제23조에 의해서만 규율이 되게 되었다. 제24a조도 새롭게 들어오게 되었는데, 이에 따라 각 주들은 1998년 12월 31일까지의 경과기관 동안 유치원자리에 대한 법적인 청구에 대한 변경된 규정을 주법으로 전환하는 것이 가능하게 되었다.[8)]

'보육위탁확대법'(Tagesbetreuungsausbaugesetz: TAG)을 통해서 제24조는 근본적

---

5) 장주리, 위의 글, 106-107면 참조.

6) Wiesner/Struck, SGB VIII, §24, Rn. 2 참조.

7) 사회법전 제8권의 제1차 개정법에서는 필요한 시설제공의무가 '공공의 청소년지원주체'에게만 제한적으로 부과되었었다. '크라이스에 속하는 게마인데'에게 이러한 시설제공의무를 부과하는 것은 제79조에서 규정하고 있는 공공의 청소년지원주체의 전체적인 책임에 반하는 것이었기 때문에 이에 상응하게 변경된 연방정부의 입법안 제24조를 연방의회가 받아들인 것이다. Wiesner/Struck, SGB VIII, §24, Rn. 2-3 참조.

8) Wiesner/Struck, SGB VIII, §24, Rn. 4 참조.

으로 변경되었다. 어린이집과 보육도우미 등 모든 형태의 보육에 대해서 규율을 하게 된 것이다. 수요에 맞춘 보육자리를 제공해야 할 의무가, 만 3세 이하의 아동들에게 '최소필요'(Mindestbedarf)라는 정의를 통해서 강화되었다. 경과규정에서는 제24조에서 정의한 보육수준을 늦어도 2010년까지는 확보하도록 하였다. '아동 및 청소년지원확대법'(Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe: KICK)을 통해서는 보육위탁확대법(TAG)의 제정안에 이미 포함되어 있던 공공의 청소년 보호주체의 정보제공 및 고지의무도 제4항으로 규정되었다.[9)]

아동계발법(Kinderförderungsgesetz: KiföG)을 통해서 제24조는 두 번 개정되었다. 보육위탁확대법(TAG)에 의해서 실시되었던 만 3세 이하의 아동에 대한 일간보육확대가 보다 높은 확대목표와 연결되었다. 첫 번째 개정은 제24조 제3항과 제4항과만 관련된 것으로 2008년 12월 16일부터 시행되었고, 2013년 7월 31일까지 유효한 것으로 규정되었다. 이 개정조항을 통해 제24조는 아동보육의 확대단계에서만 유효한 것으로 이해되었다. 두 번째 개정을 통해서 완전히 새로운 내용의 규정으로 개정되었고, 이는 2013년 8월 1일부터 시행되었다. 동시에 단계적인 시행에 관한 경과규정(제24a조)은 효력이 상실되었다.[10)]

이하에서는 최근에서 만 1세-3세 사이의 아동의 보육청구권을 2013년 8월 1일부터 시행된 개정내용(사회법전 제8권 제24조)을 중심으로 검토해보도록 한다.

2. 보육청구권

(1) 보육청구권자 및 서비스제공의무자

사회법전 제8권 제24조 제2항의 문언에서 명확하게 드러나듯이 보육청구권을 갖는 주체는 부모가 아니라 아동이다.[11)] 사회법전 제8권을 전체적으로 보면 아동의 청구권(예를

9) Wiesner/Struck, SGB VIII, §24, Rn. 5-6 참조.

10) Wiesner/Struck, SGB VIII, §24, Rn. 6a 참조.

11) 독일 사회법전(Sozialgesetzbuch: SGB) 제8권 제24조(어린이집과 보육도우미를 통한 보육에 대한 청구권)
(1) 만 1세 미만의 아동은 어린이집과 보육도우미를 통해 다음과 같은 경우에 보육을 받을 수 있다.
1. 이러한 보육서비스가 자신의 고유한 책임성과 공동체적인 인격성을 발전시키는 데에 필요하다고 판단되는 경우, 또는
2. 보호자(die Erziehungsberechtigen)가
a) 소득활동을 찾으면서 소득활동을 정지하거나, 또는 직업을 찾고 있고,
b) 초·중등교육기관이나 고등교육기관에서 직업상 교육과정 중에 있거나,
c) 사회법전 제2권의 의미에서 취업준비급여를 받는 경우.
아동이 교육권한을 갖고 있는 자와 함께 거주하고 있는 경우에만, 보호자로 인정받을 수 있다.

들어 제35a조에 의한 통합지원에 대한 청구권)과 아동에 대한 교육권한을 갖는 부모 등 보호자의 청구권(예를 들어 제27조에 의한 교육청구권)을 구분하는 2원 체계를 채택하고 있다. 이러한 배경하에서 보자면 제24조 제2항은 입법자의 의사가 명확하게 드러나고 있음을 알 수 있다. 즉 보호자의 보육위탁에 대한 청구권을 보장하는 것이 아니라, 아동 스스로가 영아계발에 대한 청구권을 가지고 있음을 명확하게 하고 있는 것이다. 이처럼 보육에 대한 아동의 청구권을 입법자가 강조하고 있다고 해서 단일한 생활관계, 즉 두 가지의 관점 – 한편으로는 아동의 복리, 다른 한편으로는 부모의 복리– 이 상호간에 조건지우고, 보충하고, 가정의 전체적인 복리를 위해서 결합되는 그러한 관계를 변경한다는 의미는 아니다.[12)]

현행 제24조 제2항의 문언은 단지 필요한 보육자리를 제공해야 한다고 하는 객관적인 의무 규정에 머문 것이 아니라 아동에게 법원을 통해서 관철이 가능한 구체적인 서비스제공에 대한 청구권을 인정하고 있다는 점이 특징이다. 이전의 제24조 제2항에서는 수요에 맞춘 자리의 제공의무를 규정하고, 이를 위해서 제3항에서는 법률적인 최소필요를 규정하였던 것과 대조적이라고 할 수 있다. 물론 개정된 법률에 의해서도 아동의 보육청구권에 대응하여 이러한 보육자리를 제공해야 할 의무가 상대방에게 존재하는 것으로 볼 수 있다.[13)]

보육서비스의 제공은 '민간의 청소년지원주체'(Träger der freie Jugendhlife)와 '공공의 청소년지원주체'(Träger der öffentliche Jugendhilfe)에 의해서 이루어진다. 그런데

---

(2) 만 1세를 넘은 아동은 만 3세가 종료되는 시점까지 어린이집(Tageseinrichtung) 또는 보육도우미(Kindertagespflege)를 통해 영아계발(frühkindliche Förderung)을 청구할 권리를 갖는다. 제1항 제3문의 내용은 이 경우에 준용된다.

(3) 만 3세를 넘은 아동은, 학교에 입학기 전까지 어린이집을 통한 보육을 받을 권리를 갖는다. 공공의 청소년지원의 주체는 이 연령대의 아동들에게 수요에 따른 요청에 응할 수 있도록 종일 시설사용이 가능토록 해야 한다. 아동은 특별한 필요가 있는 경우 또는 보충적으로 보육도우미를 통한 보육을 받을 수 있다.

(4) 학교에 의무적으로 다녀야 하는 연령의 아동은 수요에 따른 요청을 어린이집을 통해 충족할 수 있다. 제1조 제3문과 제3항 제3문은 이 경우에 준용된다.

(5) 공공의 청소년지원의 주체 또는 그로부터 권한을 위탁받은 자는, 제1항부터 제4항에 의한 청구권에 따른 급부를 받고자 하는 부모 또는 부모 중 일방에게, 관할이 있는 곳에서 보육의 시설, 해당 보육기관의 교육학적 개념 등에 대해서 정보를 제공하고, 선택결과에 대해서 고지를 해야 할 의무를 진다. 주법(Landesrecht)은 교육권한을 가지고 있는 자가 보육서비스제공에 대한 청구권을 행사하기 일정기간 전에 이러한 사실을 관할이 있는 공공의 청소년지원의 주체 또는 그로부터 위탁을 받은 자에게 이를 고지하도록 규정을 둘 수 있다.

(6) 본조의 규정을 넘어서는 권리를 인정하는 주법은 유효하다.

12) Isabel Schübel-Pfister, Kindertagesbetreuung zwischen (Rechts-)Anspruch und Wirklichkeit, NVwZ 2013, S. 386 참조.

13) Schübel-Pfister, 위의 글, S. 386-387 참조.

사회법전 제8권에 따른 보육청구권에 대응하여 보육서비스를 제공해야 할 의무는 관할권이 있는 '공공의 청소년지원주체'에게만 부과된다.(제3조 제2항, 제85조 제1항). 이러한 공공의 청소년지원주체는 주법(Landesrecht)에 의해서 결정된다.(제69조 제1항) 예를 들어 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주의 아동 및 청소년보호법 제1조에서는 지자체들인 란트크라이스(Landkreis), 슈타트크라이스(Stadtkreis), 크라이스에 속하는 게마인데(kreisangehörige Gemeinde)를 관할권이 있는 공공의 청소년지원주체로 명시하고 있다.

공공의 청소년지원주체는 우선적으로 제79조, 제80조에 의한 객관적인 기준에 따른 수요에 맞춘 계획을 통해서 의무를 이행한다. 제79조 제1항에 따르면, 공공의 청소년지원주체는 이러한 의무를 이행하기 위해서 계획책임(Planungsverantwortung)을 포함한 전체책임(Gesamtverantwortung)을 진다. 이러한 전체책임의 내용 중의 하나로 공공의 청소년지원주체는 수요에 맞춘 요청에 대비하기 위해서 어린이집자리를 위한 재정지원, 민간보육기관에 대한 재정지원과 같은 책임을 진다.[14)]

(2) 보육청구권의 내용

아동의 보육청구권의 구체적인 내용에 대해서는 제24조 제2항에서 규정을 두고 있지 않다. 따라서 이는 사회법전 제8권 전체의 내용으로부터 도출할 수밖에 없는데 제22조 제2항, 제3항의 목적규정, 제22a조의 품질확보기준에 관한 조항들이 중요한 의미를 갖게 된다. 또한 원칙적으로 서비스제공의 권한을 갖는 아동에게 제5조 제1항, 제2항에 따라 선택권이 인정된다. 물론 이는 원칙적으로 교육권한을 갖는 부모에 의해서 행사된다. 정확한 청구내용에 대한 규율이 흠결되어 있는 결과로, 서비스제공의무자는 비례원칙에 부합하게 형성권의 범위 내에서 이행을 할 수 있다.[15)]

아동의 청구권은 영아계발을 위한 자리를 마련해달라는 데에 초점이 맞추어져 있다. 영아계발의 내용은 제22조 제2항, 제3항의 영아계발의 원칙과 목적에 의해서 규율이 이루어진다. 제22조 제3항 1문에 의하면 영아의 계발임무는 교육, 보육을 모두 포함하며, 아동의 사회적, 정서적, 육체적, 영적인 발달과 관련된다. 제22a조에서 규율하고 있는 품질기준은 특정한 품질의 영아계발에 대한 청구권을 포함한다.[16)]

보육위탁의 시간적인 범위에 대해서도 제24조에서 규정을 두고 있지 않다. 다만 만 3세 이하의 아동의 경우 종일 보육위탁에 대한 청구권이 인정되지 않는다는 점에 대해서는 의

14) Schübel-Pfister, 위의 글, S. 387 참조.
15) Schübel-Pfister, 위의 글, S. 388 참조.
16) Schübel-Pfister, 위의 글, S. 388-389 참조.

견이 일치하고 있다. 제24조 제3항에서는 만 3세를 초과하는 아동들이 항상 종일 보육을 청구할 수 있다고 되어 있지는 않고, 단지 공공의 청소년지원의 주체는 만 3세를 초과하는 아동들에게 수요에 따른 요청에 응할 수 있도록 종일 시설사용이 가능토록 해야 할 의무만을 진다고 되어 있는데, 이는 만 3세 이하의 경우에도 마찬가지로 보아야 하기 때문이다.[17)]

보육위탁의 공간적인 범위의 구체적인 내용에 대해서도 제24조에서는 규정을 두고 있지 않다. 다만 제24조 제5항 1문에서는 보육자리에 대한 요청은 관할권이 있는 지역에서 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 주법에서는 이를 명확하게 규정해야 하며, 그 내용은 가정 및 사회적 범위 내에서의 접촉을 할 수 있고, 보육이 가능할 수 있도록 시설과 서비스를 계획해야 하는 계획책임(제80조 제5항)에 지향된 임무와 일치해야 한다. 이 연령의 아동의 활동범위가 협소하기 때문에 아동들이 걸어서 도착할 수 있는 시설이나 보육도우미 서비스 제공처가 바람직함은 물론이다. 그러나 지역의 상황에 따라서 이것이 불가능할 수 있다. 이 경우에는 집에서 보육서비스가 제공되는 장소까지 기대가능한 방식으로 도달가능하도록 하는 것이 중요하다.[18)]

(3) 보육의 방식

제24조 제2항에서는 영아계발이 '어린이집' 또는 '보육도우미'에 의해서 이루어진다고 규정을 두고 있다. 어린이집은 제22조 제1항 1문에 의해서 아동이 주간 중 일부 또는 전부 동안 머물면서 보육서비스를 받는 기관을 의미하며, 보육도우미는 제22조 제1항 2문에 의해서 적절한 보육도우미가 자신의 집에서 또는 보육대상아이의 집에서 보육서비스를 제공하는 제도를 말한다. 만 3세 이하의 보육청구권자가 두 가지의 보육방식 중의 선택권을 가지고 있는가 하는 점에 대해서는 의견이 갈리고 있다. 이러한 선택권을 인정할 수 없다는 견해에서는 만 3세 이하의 아동에 있어서 이 두 가지 방식은 동등한 가치를 가지는 보육방식이며, 제24조 제2항의 법문에 따르면 보육청구권자는 이 두 가지 방식 중 하나를 선택할 수 있는 권리를 가지지는 못한다고 본다. 이 경우 제5조에서 규정하고 있는 서비스제공을 받을 권한 있는 자의 희망권과 선택권(Wunsch- und Wahlrecht)과의 관계가 문제되는데, 이러한 제5조에서의 희망권과 선택권은 어디까지나 해당 서비스

17) Anke Schewe, Der Förderungsanspruch von Kindern (§ 24 SGB VIII): Typische Fragestellungen beim Angebot von Kindertagesbetreuung in Kita und/oder Tagespflege durch den Leistungsverpflichteten, Folgen der Nichterfüllung und gerichtliches Verfahren, NZFam 2015, S. 741 참조.

18) Anke Schewe, 위의 글, S. 741.

제공방식의 범위 내에서 허용되고, 해당 서비스제공방식이 가능하다는 전제하에서 허용된다는 것이다. 따라서 이 견해는 보육청구를 받은 주체는 이 두 가지 방식 중에 하나의 방식으로 이행하는 것이 가능하다고 본다.[19)]

그러나 이러한 견해에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기되고 있다. 만 3세 이하의 보육청구권자의 선택권을 인정하지 않는 견해는 두 가지 보육방식이 동등한 가치를 가지고 있을 뿐만 아니라 이 두 가지 방식이 모두 적절한 방식이라고 전제하는 경향이 있는데, 특히 후자는 받아들이기 힘들다는 것이다. 왜냐하면 원칙적으로 어떠한 보육방식이 아동에게 적절한지에 대해서는 부모 자신이 가장 잘 판단할 수 있기 때문에, '동등하면서도 적절한' 보육방식이라는 전제가 성립되기 위해서는 부모에게 두 가지 보육방식 중에서 선택권을 부여해야 한다는 것이다.[20)]

이처럼 선택권을 인정하는 견해에서도 제24조 제2항의 규정 자체로는 이러한 선택권을 인정하고 않고 있다는 점은 인정한다. 그러나 이 규정은 제5조에 따라 부모에게 인정되는 '희망권과 선택권'과의 관계에서 해석되어야 한다는 것이다. 이에 따르면 앞서의 견해처럼 해당 보육방식의 제공이 가능한 범위 내에서만 이러한 선택권이 행사될 수 있다고 해석해서는 안 되며, 보육위탁수요의 다양성을 고려하여 부모의 보육방식 선택권을 보장해야 하는 것이 입법자의 의사로 해석해야 한다는 것이다.[21)]

후자의 견해와 같이 보육방식선택권을 인정할 경우에는 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 즉 부모가 1차로 선택한 보육방식을 나중에 변경하는 것을 허용할 것인가 하는 점이다. 이에 대한 판례의 태도는 엇갈리는데, 부모의 1차 선택에 따라 보육도우미를 제공한 경우에는 보육청구권을 충족시킨 것으로 볼 수 있다는 판례[22)]와 1번의 변경선택권을 인정할 필요가 있다는 판례[23)]가 존재한다. 후자의 견해를 지지하는 입장에서도 법적인 안정성을 위해서 1차 선택시에 변경이 가능하다는 점을 미리 유보해두는 것이 필요하다고 밝히고 있다.

(4) 보육청구권의 실현절차

1) 행정절차

우선 보육청구권을 실현하기 위한 행정절차를 보도록 한다. 사회서비스 및 청소년지원

19) Schübel-Pfister, 위의 글, S. 389 참조.
20) Anke Schewe, 위의 글, S. 740.
21) Anke Schewe, 위의 글, S. 740 참조.
22) VGH Kassel, Beschl. v. 19.9.2013 - 10 B 1848/13, BeckRS 2014, 51616.
23) OVG Lüneburg, BeckRS 2014, 57001.

법의 일반원칙에 따르면 공공의 청소년지원주체가 서비스제공의무를 부담하기 위해서는 지원신청이 있어야 한다. 결론적으로 공공의 청소년지원주체는 사회법전 제9권의 체계에 따르면 서비스제공의 주체이지, 단순한 비용부담주체에 머무는 것은 아니다. 아동보육위탁에 대해서는 무조건적이고 광범위하게 요건을 필요로 하지 않는 법적인 청구권이 인정되는 결과로, 재량 또는 판단여지의 문제가 발생하지 않는다. 그럼에도 불구하고 관할권이 있는 공공의 청소년지원주체는 지원요청에 대해서 신청을 받아야 한다. 왜냐하면 공공의 청소년지원주체가 신청된 요청에 대해서 적시에 그리고 적정하게 대응해야 하기 때문이다. 제24조에 따른 신청기한에 대해서는 이 조항 자체에서는 규정을 두지 않고 있다. 제24조 제5항 2문에 따르면 주법은 교육권한이 있는 자가 관할권이 있는 공공의 청소년지원주체에게 일정한 기한 내에 서비스제공을 신청할 것을 규정할 수 있다. 법적인 안정성과 법적인 투명성을 확보하기 위해서 주법에서 이러한 신청기한을 정해두는 것은 바람직하다고 볼 수 있다. 행정법원법 제75조 2문에서 부작위소송의 제소기간을 3개월로 정한 점을 고려할 때, 3개월의 신청기한을 두는 것은 적절한 것으로 보인다는 지적이 있다.[24)]

공공의 청소년지원주체가 만 3세 미만의 아동의 법적인 청구에 대해서 어린이집이나 보육도우미에 의한 의무이행을 다하지 못한 경우에는, 부모는 스스로 찾은 민간보육시설에 들어간 비용에 대해서 제36a조의 유추적용에 근거하여 청구를 하는 것이 가능하다.[25)] 이 경우에 제36a조를 직접 적용하는 것이 아니라 유추적용하는 것인데 그 이유는 이 규정은 제2조 제2항 제4호 내지 제6호에서 규정하고 있는 '지원'(Hilfen)에 적용되는 규정이고, 제2조 제2항 제1호 내지 제3호에서 규정하고 있는 '요청'(Angebot)에 직접 적용되는 규정은 아니기 때문이다.[26)]

---

24) Schübel-Pfister, 위의 글, S. 390 참조.

25) BVerwG, NJW 2014, 1256.

26) Anke Schewe, 위의 글, S. 742 참조.
제2조(청소년지원의 임무)
(2) 청소년지원을 위해 제공되는 서비스는 다음과 같다.
1. 청소년의 직업, 청소년의 사회직업, 그리고 교육을 받는 아동과 청소년 보호의 요청(제11조 내지 제14조)
2. 가정안에서의 교육계발의 요청(제16조 내지 제21조)
3. 어린이집과 보육도우미를 통한 아동계발의 요청(제22조 내지 제25조)
4. 교육과 보충적인 서비스제공의 지원(제27조 내지 제35조, 제36조, 제37조, 제39조, 제40조)
5. 정신지체아동과 청소년, 그리고 보충적인 서비스제공의 지원(제35a조 내지 제37조, 제39조, 제40조)
6. 18세 이상 27세 미만 청소년 및 사후보호위탁(Nachbetreuung)의 지원(제41조)

2) 소송절차

행정절차에서 목적을 달성하지 못한 경우에는, 우선적으로 적절하고 기대가능한 보육위탁자리를 지정해줄 것을 청구하는 1차적 권리구제(Primärrechtsshutz)를 추구해볼 수 있다. 이러한 종류의 청구를 할 수 있는 소송수단이 행정법원법 제40조 제1항에서 인정되고 있다. 이러한 청구에 대해서, 공공의 청소년지원주체는 일반적으로 시설에 원하는 자리가 존재하지 않는다는 점을 근거로 하여 이를 거부할 수는 없다. 한편으로는 구체적이고 개별적인 자리가 아니라 일반적으로 적합하고 기대가능한 자리에 초점이 맞추어진 서비스제공의무로서, 관할권이 있는 공공의 청소년지원주체가 지자체 또는 민간시설주체를 '독려'(aktivierung)함으로서 의무를 이행할 수 있는 의무가 다루어진다. 다른 한편으로는 보육도우미를 대체적으로 제공해줌으로써 지원의무를 이행하는 경우가 존재할 수 있다.[27)]

실무상 1차 청구로 원칙적으로 행정법원법 제123조 제1항에 따른 가구제가 허용된다. 가구제가 허용되기 위해서는 현저한 손해를 방지하기 위한 긴급한 필요가 있어야 하며, 본안청구에서 승소할 개연성이 존재해야 한다. 가구제는 신청인의 권리를 확보하는 데에만 기여하며, 이러한 권리를 충족시키는 데에까지 기여하는 것은 아니다. 따라서 가구제는 원칙적으로 본안에서의 결정을 선취하는 것이 되어서는 안 된다.[28)]

1차적 권리구제가 허용되지 않는 경우 - 적시에 기대가능한 보육위탁자리에 대한 고지가 이루어지지 못해서 청구권 행사가 기한을 넘은 경우 - 2차 권리구제(Sekundärrechtsshutz를 추구하는 것이 가능하다. 이해관계인 간에 합의에 의한 해결이 이루어지지 못한 경우에는 손해전보청구를 고려해볼 수 있다.

이러한 경우에 다양한 손해전보청구(Entschädigungsanspruch), 특히 결과제거청구권 내지 결과전보청구권, 공무원배상청구권 등이 논의될 수 있다. 이들 권리들의 적절성, 이들 상호간의 관계는 불분명하고 의견이 나누어지고 있다.[29)]

판례에서는 공무원이 적시에 보육위탁자리를 고지해주지 않음으로 인해 손해가 발생한 것에 대해서 공무원배상책임을 인정한 바 있다. 이 경우 민법 제839조와 기본법 제34조에 의해서 배상청구가 가능하다. 이 경우에 법원은 피고가 사회법전 제8권 제24조 제2항에 따라 원고(아동)의 이익을 보호하기 위해서 보육위탁자리를 마련해야 하는 공무원의 의무를 위법하게 위반하였고, 따라서 이로부터 발생하는 손해를 배상할 책임이 있다고 보았다.[30)]

---

27) Schübel-Pfister, 위의 글, S. 390 참조.

28) Anke Schewe, 위의 글, S. 744 참조.

29) Schübel-Pfister, 위의 글, S. 390 참조.

3. 보육관련 재정지원

(1) 재정지원의 주체

아동의 법적인 지위를 강화됨에 따라 이에 따른 비용의 확대가 불가피하게 되었다. 아동보육위탁에 독일연방 전체적으로 1992년에 85억 유로가 사용되었으나, 2013년에는 230억 유로으로 증대되었다. 이 중에서 서독에 속한 주들의 경우 52억 유로에서 185억 유로로 증대되었다. 대체로 70퍼센트 정도의 아동보육위탁에 대한 재원은 지방자치단체에서 마련되고 있다. 이와 같이 비용의 증대가 발생한 원인으로는 1) 아동에 대한 보육위탁의 영역에서 서비스가 확대된 점, 2) 아동의 보육위탁영역과 교육에 대한 지원영역에서 질적 수준이 강화된 점, 3) 교육지원, 보호자가 없는 아동, 무료지원, 아동보호 등의 취약분야에서의 요청이 확대된 점 등을 들 수 있다. 지방자치단체의 전체예산에서 아동보육이 차지하는 비중도 이에 따라 증가하였는데, 20년 전에는 전체 예산의 9%에 불과하였으나, 현재에는 14%로 증가되었다.[31)]

기본법상의 재정헌법 조항에 따라 재정부담은 사무의 분배에 따르게 된다.(기본법 제104a조) 이에 따라 우선적으로 주에서 부담을 하게 된다. 아동과 청소년지원사무를 지자체의 (관할권이 있는) 청소년지원주체에게 위임함으로써 주의 입장에서는 이러한 청소년지원주체에게 재정부담이 이전된다. 사무의 위임을 할 경우에 '추가적인 재정부담에 대한 충당'(Ausgleich der Mehrbelastungen)을 해야 할 의무가 주에게 주여되는데, 이러한 의무는 각 지방자치단체의 헌법에 따라 다양한 방식으로 고려되고 있다. 각 주들의 헌법재판소들은 이처럼 사무위임에 따른 추가적인 재정부담의무에 관한 규정, 즉 연결규정(Konnexitätsbestimmung)에 대해서 좁게 해석하는 경향이 있다. 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz)주의 주헌법 제49조 제5항의 결합규정과 관련해서 주가 이러한 추가비용을 발생시킨 경우에 한해서 지자체가 주에게 비용보전과 추가적인 재정부담에 대한 충당을 신청할 수 있다고 보고 있다. 이에 따라 연방에서 전년도에 아동보육위탁과 관련해서 보육서비스법을 변경함으로 인해 발생하는 추가비용은, 주가 발생시킨 것이 아니므로 주가 충당해야 할 의무를 지지는 않으며, 다만 주헌법 제49조 제6항에 따라 일반적인 재정보장(Finanzgarantie)의 내용으로 다루어진다.[32)]

---

30) LG Leipzig, Urt. v. 2.2.2105 - 7 O 1455/14, BeckRS 2015, 02359.

31) Wiesner, Reinhard, Reformbedarf bei der Finanzierung der Kindertagesbetreuung, LKV 2016, S. 434-435 참조.

32) Wiesner, 위의 글, S. 435 참조.

(2) 재정지원의 방식

연방법인 사회법전 제8권에서는 크게 두 가지의 재정지원방식, 즉 제74조에 따른 '비용에 대한 재정지원'(Zuwendungsfinanzierung)과 제77조, 제78a조에 따른 '사용료에 대한 재정지원'(Entgeltfinanzierung)을 규율하고 있다. 전자를 '객관적인 재정지원방식'(Objektfinanzierung)이라고 하고, 후자를 '주관적인 재정지원방식'(Subjektfinanzierung)이라고 한다.

객관적인 재정지원은 보육기관 자체에 대해서 보육기관설립, 운영비용 등에 대해서 재정지원을 하는 것을 말한다. 주관적인 재정지원은 보육기관의 사람에 대해서 지원을 하는 것과 법적인 청구권을 가지고 있는 아동에 대해서 재정지원을 하는 것을 말한다. 역사적으로 보면 객관적인 재정지원이 압도적으로 중요성을 가지고 있었으며, 이는 오늘날에서 여전히 중요성을 가지고 있다. 이에 부수하여 보육시설에 대한 재정지원은 다양한 주법상의 임무, 예컨대 계획결정이나 수요계획에 대해서 보육시설로부터 신청을 받는 등의 임무가 발생하게 된다. 이러한 객관적인 재정지원에 관해서 사회법전 제74조 제1항[33]에서 규정을 두고 있다.[34]

이러한 객관적인 재정지원방식 이외에도, 사회법전 제8권 제74조에서는 주관적 재정지원방식 또는 사용료에 대한 재정지원방식을 인정하고 있다. 이는 협정의 체결에 대한 의무에 관한 제77조와 서비스요청, 사용료, 질적 수준의 발전과 관련한 협정에 관한 제78a조의 적용을 받는다.[35]

주들의 재정지원방식은 매우 다양한 모습을 나타내고 있다. 주들도 이러한 두 가지 방식을 사용하기는 하지만 일부는 다른 요건 하에 이러한 두 가지 방식을 사용하고 있다. 주들은 이 두 가지 방식을 결합한 방식을 사용하기도 한다. 크라이스, 크라이스에 속하지 않은 시, 자체 청소년부서를 둔 게마인데 등과 같이 다양한 재정지원원천(Finanzierungsquellen)이 존재한다는 점도 특징이다.[36]

---

33) 제74조(민간의 청소년지원주체의 승인) (1) 공공의 청소년지원주체는 청소년지원분야에서 민간활동을 보장해야 한다. 즉 각 보육기관이 다음과 같은 요건을 충족할 경우에는 청소년지원분야에서 이들의 자유로운 활동을 증진시키야 한다.
1. 계획된 조치의 개별적인 요건을 충족시키고, 제79a조에서 보장하고 있는 질의 발전과 질의 확보를 준수할 것
2. 목표에 부합하고 , 경제적인 수단의 사용을 보장할 것
3. 공익추구의 목표를 추구할 것
4. 적절한 고유한 서비스를 제공할 것
5. 헌법의 목표를 증진시키는 임무를 보장하는 데에 기여할 것

34) Wiesner, 위의 글, S. 437 참조.

35) Wiesner, 위의 글, S. 438 참조.

일부 지자체의 경우에는 전통적인 객관적인 재정지원방식에서 벗어나서 주관적인 재정지원방식을 강조하는 방향으로 개혁을 시도하고 있기도 한다. 함부르크시에서 보육서비스이용권(Gutschein)의 사용을 강조하고 있는 것은 이러한 경향을 보여주는 것으로 볼 수 있다. 이러한 주관적 재정지원방식으로의 전환은 다음과 같은 객관적 재정지원방식의 문제점이 지적되었기 때문이다. 첫째, 객관적 재정지원방식에 의할 때는 이미 주어진, 발전이 힘든, 수요에 기반하지 않은 경직된 보육지원구조에 억지로 맞추어야 하는 문제가 있었다. 둘째, 보육지원의 구조가 중아에서 정해진 계획과 협정절차에 의해서 이루어지다 보니 적시에, 목표에 적합하게, 사실상의 수요에 맞추기 힘들었다. 셋째, 잘 사용되지 않고 재원생이 적은 보육위탁시설에 투자되는 재원을 수요가 많은 지역으로 변경하는 것이 거의 불가능했다.[37)]

함부르크시의 보육서비스 이용권은 다음과 같은 내용으로 구성된다. 1) 시민은 보육서비스이용을 요청할 수 있는 금전적 가치가 있는 이용권을 지급받는다. 2) 통일적으로 산정된 서비스사용료에 기반하여 아동과 관련된 보육위탁서비스에 대한 재정지원이 이루어진다. 3) 함부르크시와 보육기관들은 장래에 기대되는 품질경쟁을 위하여 분명하고도 신뢰성있는 규율기준을 보장하기 위해서 유효한 기본협정(Grundsatzvereinbarung)을 체결한다. 4) 서비스제공협정에서는 제공하는 서비스의 본질적인 서비스징표와 품질징표, 특히 아동 1인당 교육을 담당하는 인원수 등의 내용이 구속력 있는 내용으로 정해진다. 5) 품질발전협정(Qualitätsentwicklungsvereinbarung)에서는 어떤 방식으로 보육기관이 품질을 보장할 수 있는지, 그리고 지속적으로 발전하기 위해서 어떤 조치가 이루어질 수 있는지에 대해서 규정된다. 6) 서비스사용료산정을 함에 있어서는 결론적으로 아동과 관련한 비용산정의 원칙, 그리고 상황에 따라서는 총액을 구성하는 비용요소가 확정되어야 한다.[38)]

---

36) Wiesner, 위의 글, S. 435, 437 참조.

37) Arlt, Sören, Das Hamburger “Kita Gutschein-System”, In: Martin R. Textor (Hrsg.): Das Kita-Handbuch at: http://www.kindergartenpaedagogik.de/666.html.

38) Arlt, Sören, Das Hamburger “Kita Gutschein-System”, In: Martin R. Textor (Hrsg.): Das Kita-Handbuch at: http://www.kindergartenpaedagogik.de/666.html.

Ⅲ. 우리나라의 영유아보육 지원법제

1. 개관

영유아보육법에서는 독일과 같은 방식의 보육청구권에 관한 규정을 두고 있지는 않다. 다만 이와 관련된 것으로 동법 제6장의 규율하고 있는 비용관련 규정들을 들 수 있다. 동법 제34조에서는 영유아에 대한 보육을 무상으로 한다는 원칙을 제시하고 있고, 제34조의 2에서는 어린이집이나 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령과 보호자의 경제적 수준을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하는 '양육수당'에 관한 규정을 두고 있다. 제34조의 3에서는 국가와 지방자치단체는 제34조 및 제34조의 2에 따른 비용 지원을 위하여 보육서비스 이용권을 영유아의 보호자에게 지급할 수 있다는 '보육서비스 이용권'에 관한 규정을 두고 있다.

영유아보육법 제34조4에서는 영유아의 보호자는 제34조 및 제34조의 2에 따른 비용의 지원을 신청할 수 있다고 하여 비용지원의 청구권자를 '영유아의 보호자'로 규정하고 있다. 제34조의 7에서는 보건복지부장관 또는 지방자치단체의 장은 비용지원신청관련정보를 고지하도록 하고 있다.

또한 제36조에서는 어린이집의 설치, 보육교사의 인건비, 초과보육에 드는 비용 등 운영 경비 등의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 하고 있다. 앞서 본 양육수당과 보육서비스 이용권을 영유아의 보호자에 대한 보조금이라고 한다면, 제36조에 의한 보조는 어린이집 운영자에 대한 보조금이라고 할 수 있다. 이하에서는 영유아의 보호자에게 인정되는 보육수당과 보육서비스 이용권과 관련한 최근의 판례들의 내용을 살펴보도록 한다.

2. 보육수당과 관련한 판례

구 영아보육법에 따르면, 상시 여성근로자 300명 이상 또는 상시근로자 500명 이상을 고용하고 있는 사업장의 사업주는 직장보육시설을 설치하여야 하고, 다만 직장보육시설을 단독으로 설치할 수 없을 때에는 사업주 공동으로 직장보육시설을 설치·운영하거나, 지역의 보육시설과 위탁계약을 맺어 근로자 자녀의 보육을 지원하거나, 근로자에게 정부보육료 지원 단가의 50/100 이상을 보육수당으로 지급해야 한다(동법 제14조 제1항, 동법 시행령 제20조 제1항, 동법 시행규칙 제8조). 국가기관인 각급 법원에 대해서도 위 규정이 적용되는데, 일부 법원이 신청인원의 일부만 보육할 수 있는 정원규모의 직장어린이집을 설치하였을 뿐, 나머지 다른 법원은 직장어린이집을 설치하지 않거나, 지역어린이집과의 위탁계약에 따른 위탁보육 지원을 실시하지도 않았으며 법원공무원 또는 계약직

공무원인 원고들에게 위 기준에 부합하는 보육수당을 지급하지도 않았다. 이에 원고들은 국가를 상대로 보육수당의 지급을 구하는 공법상 당사자소송을 제기하였다.[39)]

이에 대해서 원심과 대법원은 모두 원고의 청구를 기각하였는데, 원심(서울고등법원 2013. 5. 24. 선고 2012누30815 판결)과 대법원(대법원 2016. 8. 25. 선고 2013두14610 판결)의 판결이유는 차이가 있다. 우선 원심에서는 "사업주의 직장어린이집 설치의무가 이행시기 및 이행내용에 있어 구체적으로 확정된 상태에서 그 의무를 이행할 수 없을 때에 사업주가 그 의무 이행에 대체하여 보육수당 지급의무를 부담하는 것으로서, 사업주의 직장어린이집 설치의무가 이행시기 및 이행내용에 있어 구체적으로 확정되지 않은 상태에서는, 그에 대체하는 보육수당 지급의무 역시 구체적으로 확정되지 않는다"고 전제하면서 이 사건의 경우 사업주의 직장어린이집설치의무는 이행시기 및 이행내용에 있어서 구체적으로 확정되지 않은 상태이므로 보육수당 지급의무도 확정되지 않았다고 판시하였다.

다음으로 대법원은 국가공무원법령에 위 보육수당에 관한 지급 근거가 없을 뿐 아니라, 구 영유아보육법 제14조 제1항을 국가공무원법 제46조 제5항에 정한 '그 밖의 법률에 따른 공무원의 보수에 관한 규정'에 해당한다고 볼 수도 없으며, 위 보육수당이 국가예산에 별도로 계상되어 있지도 아니하므로, 갑 등이 구 영유아보육법 제14조 제1항에 근거하여 곧바로 보육수당의 지급을 구하는 것은 공무원의 '근무조건 법정주의'와 항목이 계상된 국가예산에 근거한 공무원 보수 지급의 원칙에 반하여 허용될 수 없다고 보았다.

위의 원심판결과 대법원판결을 비교해보면 원심판결은 '영유아보육법령'의 해석에 집중하여 직장어린이집설치의무가 확정되지 않았으므로 보육수당 지급의무도 확정되지 않았다고 본 반면에, 대법원판결은 '국가공무원법령'의 해석에 집중하여 보육수당에 대한 국가공무원법령 및 예산상의 근거가 존재하지 않기 때문에 보육수당 지급의무가 존재하지 않은 것으로 볼 수 있다.

위와 같은 원심판결에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기되고 있다. 영유아보육법이 명문으로 근로자의 '모든'자녀를 보육할 수 있는 정도의 직장어린이집의 설치를 요구하지는 않았지만, 보육은 자녀를 가진 모든 근로자가 공통으로 필요로 하는 보편적 성격이 있는 점에 비추어 해당 사업주에게 고용된 근로자 중 보육이 필요한 자 '모두'에게 직장어린이집을 통한 보육서비스를 제공하여야 한다는 점은 영유아보육법의 목적에 비추어 자명하다고 할 수 있음에 원심이 이러한 보편적 필요성을 외면한 것은 시대에 부합하지 않는 결론을 내렸다는 것이다.[40)]

---

39) 김린, 위의 글, 164-164면 참조.

40) 김린, 위의 글, 166-167면 참조.

다음으로 대법원판결에 대한 비판의 내용은 다음과 같다. 시행령(공무원수당 등에 관한 규정)에 근거가 없다는 이유로 영유아보육법에 명시된 사항을 무력화시키는 것은 바람직하지 않으며, 보육수당이라는 항목 자체는 예산에 반영되어 있지 않더라도 국가가 사업주로서 직장어린이집설치 및 운용을 대비한 항목이 예산에 반영되어 있을 것이므로 그 대체수단인 보육수당에 대해서도 간접적으로 예산항목이 계상되어 있다고 해석하는 것이 가능하다는 것이다.[41]

위의 원심판결에서 직장어린이집시설설치 의무를 점진적인 의무로 이해하고 있음을 볼 수 있고, 이것이 보육수당청구권을 부인하게 된 원인이 된 것을 볼 수 있다. 대법원은 이 부분에 대해서는 직접적으로 판단하지는 않았지만 결과적으로 보았을 때 사회수급청구권으로서의 보육청구권이 법적인 권리로 인정되지 못함으로 인해 이와 같은 결과가 나타난 것으로 분석해볼 수 있다.

3. 보육서비스 이용권과 관련한 판례

현재 보육서비스이용권은 '아이사랑카드'라는 전자바우처 제도의 형식으로 2009. 9. 1. 부터 시행되고 있다. 2009. 9. 1. 이전에는 어린이집에서 아동의 보육료를 아동의 주소지 시군구에 청구하면 시군구에서 어린이집으로 직접 지급하는 방식으로 보육료 지급이 이루어져 왔다. 그러므로 보육료 전달체계가 직접지급에서 아이사랑카드라는 방식으로 전달체계만 개편되었다고 볼 수 있다.[42] 그런데 '영유아의 보호자'에 대한 보조금과 '어린이집 운영자'에 대한 보조금의 구분이 판례에서 문제된 바가 있다. 이에 대한 배경을 설명해보면 다음과 같다.

2013년 무상보육 실시로 부모는 국가·지자체에 아이사랑카드를 신청하면 이를 무상으로 지급받게 되고, 부모는 아동을 어린이집에 보내고 아이사랑카드로 어린이집에서 결제를 하면 그에 해당하는 보육료 비용이 국가·지자체로부터 직접 어린이집으로 지급된다. 이렇게 무상보육을 전국에 걸쳐 실시하게 되면서 생긴 중요한 변화가 있는데, 이는 바로 가격통제다. 비용 측면에서 무상보육 이전에는 보육료의 가격이 시장에 의해 결정되었기 때문에 정부재원과 부모부담금이 어린이집에 지급되는 구조 하에서 어린이집에 따라서는 보육료를 높여서 부모부담금을 많이 받는 방식으로 얼마든지 수익 창출이 가능하기도 했으나, 현재는 무상보육이므로 부모부담금이 사라져 버렸고 정부재원만 어린이집으로 전달되는 것이다.[43]

41) 김린, 위의 글, 167-168면 참조.

42) 노호창, "전자바우처 방식의 무상보육에 있어서 보육료 부정수급 여부에 관한 쟁점", 월간 노동리뷰, 2014년 8월호, 87-88면

그런데 무상보육에 있어서 아동 1명당 정부지원은 일정하고 고정적인 액수인 것이므로 결국 보육료에 대한 정부의 가격통제가 전국에 걸쳐 획일적으로 이루어지게 되고, 이는 어린이집 입장에서는 수입이 줄어든 결과가 되어 보육교사 인건비 절감 등 여러 가지 비용절감의 방법을 고안할 수밖에 없는 사정을 초래하는 측면이 있다. 때로는 부정수급 등의 유혹을 받기도 한다. 예컨대, 어린이집의 운영 경비 등을 부풀린다든가 인건비를 과다계상하여 정부보조금을 받는다든가 해당 아동이 어린이집을 제대로 다니지 않았는데도 아동의 부모로 하여금 아이사랑카드를 과다결제 또는 부당결제하게 하여 그만큼의 보육료를 국가로부터 더 지급받는 행위 등이 바로 그러하다.[44)]

이 경우 아이사랑카드로 부모가 과다결제 또는 부당결제를 한 경우 그에 해당하는 보육료가 어린이집으로 전달되었을 때 과연 이를 부정수급으로 보아 어린이집으로부터 환수할 수 있을 것인가, 그 밖에 이를 이유로 어린이집에 대해 영업정지 기타 이에 갈음하는 과징금 부과처분 등 제재조치를 내릴 수 있을 것인가가 문제되는데, 이에 대해서 대법원은 아래와 같이 판시했다.

> "구 영유아보육법(2011. 8. 4. 법률 제11003호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 영유아보육법'이라 한다) 제34조, 제34조의2, 제34조의3, 제35조, 제36조, 제40조 제3호, 제40조의2, 제45조 제1항 제1호, 제46조 제4호, 제54조 제2항, 제3항 제4호, 제5호의 각 규정과 입법 경위 등을 모두 종합해 보면, 국가나 지방자치단체가 구 영유아보육법 제34조, 제34조의2, 제35조에 따라 영유아의 보호자에게 보육이나 양육 내지 무상교육에 필요한 비용을 부담하거나 지원하는 것과 제36조에 따라 어린이집 운영자에게 보육사업에 드는 비용을 보조하는 것은 서로 구분되는 것으로 해석된다.
>
> 그리고 국가나 지방자치단체가 구 영유아보육법 제34조의3 제1항, 제3항, 영유아보육법 시행규칙 제35조의3 제1항에 따라 영유아의 보호자에게 보육서비스 이용권을 발급해 준 다음 보호자가 이를 어린이집에 제시하고 결제한 보육료를 부담하는 경우 이는 국가 또는 지방자치단체가 구 영유아보육법 제34조 제1항에 따라 영유아의 보호자에게 보육에 필요한 비용을 지원하는 것으로서 보육서비스 이용권으로 결제한 보육료를 교부받은 자는 어린이집 운영자가 아니라 영유아의 보호자이다.
>
> 따라서 어린이집 운영자가 어린이집을 이용하는 영유아의 보호자가 제시하는 보육서비스 이용권으로 보육료를 결제 받는 과정에 거짓이나 그 밖의 부당한 방법이 개입되어 있다고 하더라도 특별한 사정이 없는 한 어린이집 운영자를 구 영유아보육법 제40조 제3호나 제45조 제1항 제1호의 거짓이나 그 밖의 부당한 방법으로 보조금을 교부받은 자로

43) 노호창, 위의 글, 88-89면 참조.

44) 노호창, 위의 글, 89-90면 참조.

보아 그에게 보조금의 반환명령이나 어린이집의 운영정지(이를 갈음하는 구 영유아보육법 제45조의2에 따른 과징금 부과를 포함한다) 또는 폐쇄를 명할 수는 없다."(대법원 2014. 6. 12. 선고 2012두28032 판결)

위의 대법원판결은 어린이집의 설치 및 운영 등에 필요하여 정부가 지원해 준 재원과 무상보육에 필요하여 정부가 지원하는 재원은 그 법적 성격이 서로 다르며 무상보육에 있어서 보육료를 받은 주체는 아동의 부모이지 어린이집이 아니라고 판단한 최초의 대법원 판결이며, 그간 논란이 되어 온 바우처 방식의 무상보육을 둘러싼 부정수급여부에 대한 다툼을 해결하기 위한 하나의 가이드라인을 제시하였다는 점에서 의미가 있다는 평가가 이루어지고 있다. 즉, 법상 정부지원금전의 명칭이 비용, 보조금, 보육료 등으로 혼재하고 있고 무상보육료가 법상 불이익 처분을 규정한 조항들에 적시되어 있는 보조금에 해당한다고 볼 수 있는지 의심스러운 상황에서 쉽게 이를 긍정해서는 안 된다는 점에서 위 판례는 긍정적인 평가가 이루어지고 있다.[45]

다만 무상보육을 집행하는 국가나 지자체의 입장에서 국가 재원이 부정한 방법으로 지원되고 있다는 문제의식을 가지는 것도 나름대로 합리적인 근거가 있으므로, 현행법상 모호하게 보이는 금전의 명칭들을 보다 명확하고 통일성 있게 개정할 필요가 있고, 보육료를 결제받는 과정에서 거짓이나 그 밖에 부당한 방법이 이용되는 것을 미연에 방지할 만한 법적 장치들을 고민할 필요가 있다는 지적이 있다.[46]

Ⅳ. 영유아 지원법제의 발전방안

1. 우리나라와 독일법제의 비교

우리나라와 독일법제를 비교해보면 다음과 같은 차이점이 나타나는 것을 볼 수 있다. 첫째, 독일은 보육청구권을 법적으로 보장하고 이의 행정절차, 사법절차를 통한 관철을 이루어내고 있으나, 우리나라는 아직 소송을 통해서 권리구제가 가능한 보육청구권의 개념을 인정하고 있지는 않다는 점에서 차이가 있다. 이러한 차이는 실질적으로 여러 가지 차이를 낳게 되는데 독일의 경우에는 보육청구권을 이행하지 못할 경우 손해전보청구권 등 제2차적 권리구제까지 가능하게 됨으로써 보다 실질적인 권리구제가 이루어진다.

둘째, 독일의 보육청구권의 주체는 원칙적으로 아동으로서 기본적으로 보호자의 시각

45) 노호창, 위의 글, 91면 참조.
46) 노호창, 위의 글, 91면 참조.

이 아니라 아동의 시각에서 보려고 노력하고 있음에 반해, 우리나라는 보육수당이나 보육서비스이용권 등의 지원의 대상이 보호자이어서 보호자 중심의 시각이 강함을 볼 수 있다. 물론 독일의 경우에도 보호자가 아동의 권리를 대신 행사하게 되므로 실질적인 차이는 크지 않다는 견해가 있을 수 있으나, 독일의 경우에는 아동의 복리와 보호자의 복리를 상호적으로 볼 수 있게 된다는 점에서 어느 정도 차이가 존재하는 것으로 보아야 한다.

셋째, 독일에서는 어린이집을 통한 보육뿐만 아니라 보육도우미를 통한 보육도 중요한 보육방법의 하나로 다루어지고 있음을 볼 수 있는데 반해, 우리나라는 주로 어린이집을 통한 보육이나 어린이집을 통한 보육을 하지 못할 경우 보육수당에 초점이 맞추어지고 있다는 점에서 차이가 있다.

넷째, 독일과 우리나라 모두 어린이집에 대한 재정지원(객관적 재정지원)과 아동(또는 보호자)에 대한 재정지원(주관적 재정지원)이 나뉘어져 있다는 점은 유사하지만, 독일의 경우에는 전통적으로 객관적 재정지원 중심으로 운영되다가 최근에 주관적 재정지원, 특히 이용권제도의 장점이 부각되고 있는 반면에, 우리나라의 경우에는 보육서비스이용권(바우처)의 이용권이 중요하게 다루어지고 있음을 볼 수 있다.

다섯째, 재정지원의 주체와 관련하여 우리나라는 지자체가 사업을 실시하는 경우에도 실질적으로는 국가의 재정에 대한 의존성이 높은 데 비해, 독일의 경우에는 주 및 지방자치단체의 비중이 높다는 점도 차이점이다. 이는 독일이 연방국가로서 사무의 분배 및 이에 따른 재정분담의 구조가 우리나라와 차이가 있다는 점이 근본적인 원인이라고 할 수 있다.

2. 우리나라 법제에의 시사점

위와 같은 우리나라와 독일법제의 비교로부터 우리나라 영유아보육 지원법제에 대한 여러 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 보육을 지원의 대상으로 보기 보다는 권리로 보는 시각으로의 전환이 필요하다. 물론 이러한 권리성을 인정하는 것은 이를 뒷받침할 수 있는 재원이 필요하므로 이를 신중하게 접근할 필요성이 있는 것은 사실이다. 그러나 헌법상의 사회보장수급권을 고려한 헌법합치적 해석을 통해 현행 영유아보육법제상으로도 보육수당에 대한 청구권을 보다 적극적으로 인정하는 노력을 기울이는 것이 필요하다. 위의 대법원 판례에서 본 공무원 보육수당의 경우에도 별도의 지급결정을 필요로 하는 것이 아니라, 영유아보육법에 의해서 지급의무가 바로 발생하는 것으로 보아 공법상 당사자소송의 대상이 되는 것으로 보는 것이 타당하다.

둘째, 보육청구권의 개념을 도입할 경우 아동을 피보호의 대상으로만 보는 것이 아니라 보육청구권의 주체로 이해하는 것도 필요할 것으로 보인다. 보육청구권의 내용을 구체화

함에 있어서는 아동의 복리와 보호자의 복리를 함께 고려하는 것이 중요하다고 하겠다.

셋째, 어린이집뿐만 아니라 보육도우미의 역할도 고려할 필요가 있으나, 우리나라의 보육실태 및 재원 등을 고려하여 점진적으로 접근하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 또한 독일 내에서도 어린이집과 보육도우미간의 선택권까지 인정할 것인지에 대해서는 의견이 일치하지 않고 있다는 점을 고려하여 이러한 선택권까지 인정하는 것은 장기적인 과제로 보는 것이 바람직하다. 보육청구권의 내용과 관련해서 독일에서 보육기관으로의 접근가능성을 중시하고 있는 것도 중요한 참고자료로 삼을 수 있다.

넷째, 독일에서 어린이집에 대한 직접적인 지원보다 아동에 대한 주관적인 지원을 늘리고 있는 추세를 볼 때 우리나라에서 어린이집에 대한 직접적인 지원제도를 늘리는 것만이 유일한 해결책으로 보는 것은 바람직하지 않다. 오히려 우리나라에서는 이미 정착된 이용권 제도를 활용하되 근본적으로는 보육료를 현실화하여 부정수급의 유인을 억제하는 것이 필요하다. 다만 지나치게 낮은 공공어린이집의 비중을 적절하게 늘림으로 보육의 공공성을 확보하기 위한 노력을 기울이는 것이 바람직하다고 하겠다.

다섯째, 독일의 예에서 보듯이 보육서비스이용권은 사용자(아동 및 보호자)중심적인 제도로 발전하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 국가 또는 지자체간의 협정을 통해 이러한 이용권제도의 취지가 잘 반영될 수 있도록 하는 독일의 법제는 시사하는 바가 크다.[47] 보육서비스이용권(바우처)를 통한 부정수급의 문제는 우리나라의 고유한 문제라고 할 수 있는데, 대법원과 같이 어린이집에 대한 보조금과 보호자에 대한 보조금을 구분하는 것은 타당하다고 할 수 있으나 부정수급의 문제를 막을 수 있는 법령의 개정은 반드시 필요하다고 할 것이다.

여섯째, 보육서비스의 제공은 각 지방자치단체의 특성에 맞추어서 이루어질 필요가 있다는 점에서 재정지원에 있어서도 지방자치단체의 책임이 강조될 필요가 있다. 그러나 우리나라의 지방재정의 상황에서 이것이 현실화되는 데에는 한계가 있다고 할 수 있다. 보육서비스청구권은 재정적인 기반이 충실하게 이루어지는 것이 전제되어야 하는데 이를 뒷받침할 수 있는 지방자치단체의 재정충실화가 필요하다.

Ⅴ. 결론

이상에서 영유아보육 지원법제의 발전방안에 대해서 살펴보았다. 독일과 우리나라의

47) 공법상 계약과 행정행위의 구별에 대해서는 김대인, “공법상 계약의 법리에 대한 고찰-행정행위와의 구별을 중심으로-”, 유럽헌법연구 제23호, 2017 참조.

경제적, 사회적 상황이 상이하다는 점을 고려하면 독일의 사례를 그대로 따르는 데에는 한계가 분명히 존재한다고 할 것이다. 그러나 보육청구권의 권리성을 인정하고, 아동의 권리주체성을 강조하며, 다양한 재정지원 방식을 적절하게 혼합하여 사용하는 독일의 법제는 우리나라 영유아보육 지원법제의 개선에 여러 가지 중요한 시사점을 제공하는 것으로 보아야 할 것이다.

이 글에서는 1) 국가와 보육기관간의 관계, 2) 보육기관과 이용자(아동, 보호자)와의 관계, 3) 국가와 이용자(아동, 보호자)와의 관계 등 3각의 법률관계에 관해서 상세한 논의를 전개하지는 못했다. 이들 간의 관계에서 계약방식이 어떻게 활용되는 것이 바람직한지, 이러한 계약의 법적 성격을 어떻게 볼 것인지 등도 검토의 가치가 큰 것으로 볼 수 있으나, 이는 향후의 연구과제로 남겨두고자 한다.

[참고문헌]

1. 국내문헌

김대인, “공법상 계약의 법리에 대한 고찰-행정행위와의 구별을 중심으로-”, 유럽헌법연구 제23호, 2017.

김린, “국가의 공무원에 대한 영유아보육법상 보육수당 지급의무의 존부”, 노동법학 제62호, 2017.

김미숙, “노인장기요양보험제도에 있어서 복지서비스계약의 법적 성격 및 규제에 관한 고찰 - 이용자보호의 관점에서 -”, 보험학회보 제99집, 2014.

김승미, 사회보장행정법상의 공공부조수급권에 관한 연구, 고려대학교 법학박사학위논문, 2012.

김희성, “복지서비스계약과 계약책임”, 사회복지법제연구 제1호, 2010.

노기남, “공법상 사회복지수급권의 실효성 확보를 위한 고찰”, 사회복지실천 제7호, 2008.

노호창, “사회서비스이용권 사업을 위탁받아 수행하는 비영리단체에 대한 장애인고용부담금 부과에 관한 쟁점”, 노동법논총 제27집, 2013.

노호창, “전자바우처 방식의 무상보육에 있어서 보육료 부정수급 여부에 관한 쟁점”, 월간 노동리뷰, 한국노동연구원, 2014. 8.

박수지, “복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 고찰 – 독일의 사례를 중심으로 -”, 한국사회복지학 제61권 제3호, 2009.

박정연, “노인요양서비스의 민간공급과 국가의 역할”, 사회보장법학 제5권 제1호, 2016.

박정연, “사회서비스 바우처 제도의 법리 구성: 권리성과 공·사법의 규율의 문제”, 행정법이

론실무학회 제241회 정기학술발표회 자료집, 2017. 9. 16.
배유진·최승원, “스마트바우처에 관한 법·기술 쟁점 - 사회복지서비스 전달체계 개념확대와 관련하여 -”, 행정법연구 제33호, 2012.
신윤정·고제이·이지혜·윤자영, 자녀 양육 지원 정책 평가와 개선방안, 한국보건사회연구원, 2013.
원상철, “복지서비스계약의 법적 과제”, 법학연구 제24집, 2006.
유은경, “양육수당제도 개혁을 통해서 본 프랑스 가족정책의 변화”, 아시아여성연구 제55권 제2호, 2016.
윤승희, “핀란드와 노르웨이의 양육수당 비교 연구: 제도적 맥락을 중심으로”, 한국사회복지조사연구 제44호, 2015.
이시우, EU 교육법제에 관한 연구(II) - 독일 -, 한국법제연구원, 2007.
장영인, “민간어린이집 보육재정지원에 관한 쟁점연구 - 어린이집 재무회계규칙 논의의 배경을 중심으로”, 한국영유아보육학 제95호, 2015.
장봉석, “사회복지서비스계약의 법적 쟁점과 과제 - 노인장기요양보험제도를 중심으로 -”, 사회보장법학 제4권 제1호, 2015.
장선희, “보조금의 법적 근거와 유형 및 반환에 관한 연구”, 공법학연구 제11권 제4호, 2010.
장욱, “사회서비스바우처에 대한 행정법상 고찰”, 법학연구 제21권 제1호, 2011.
장주리, “독일 아동청소년 지원법 개편과 시사점”, 국제사회보장리뷰 2017 여름 창간호 Vol. 1.
차진아, “사회보장수급권의 헌법적 근거와 제한사유의 합헌성에 대한 검토”, 사회보장법학 제2권 제2호, 2013.
최성은, “바우처와 현금지원: 보육료지원사업을 중심으로”, 재정학연구 제3권 제1호, 2010.
최영진, “직업생활과 가정생활의 양립지원을 위한 법제연구 - 양육기의 아동수당제도의 도입방안을 중심으로”, 법학연구 제22권 제3호, 2014.
하명호, “사회복지서비스법 총론 구성의 시론”, 사회보장법학 제1권 제1호, 2012.
허강무, “보조금행정에 대한 법적 통제”, 법학연구(전북대학교) 제23집, 2002.
황옥경, “영아 무상보육 정책 분석”, 한국보육지원학회지, 제9권 제1호, 2013.

2. 외국문헌

Arlt, Sören, Das Hamburger “Kita Gutschein-System”, In: Martin R. Textor (Hrsg.): Das Kita-Handbuch at: http://www.kindergartenpaedagogik.de/666.html.
Mösberger, Thomas, Zur Bedeutung des Bundeskinderschutzgesetzes für die Kinder- und Jugendhilfe, FPR 2012, 431.
Rixen, Stephan, Kein Kita-Platz trotz Rechtsanspruch?: Zum Aufwendungsersatz

bei selbst organisierter Kinderbetreuung, NJW 2012, 2839.

Schewe, Anke, Der Förderungsanspruch von Kindern (§ 24 SGB VIII): Grundsätzliches zum Anspruch auf Kindertagesbetreuung in Kita und/oder Tagespflege, NZFam 2015, 697.

Schewe, Anke, Der Förderungsanspruch von Kindern (§ 24 SGB VIII): Typische Fragestellungen beim Angebot von Kindertagesbetreuung in Kita und/oder Tagespflege durch den Leistungsverpflichteten, Folgen der Nichterfüllung und gerichtliches Verfahren, NZFam 2015, 740.

Schübel-Pfister, Isabel, Kindertagesbetreuung zwischen (Rechts-)Anspruch und Wirklichkeit, NVwZ 2013, 385.

Schwede, Joachim und Schwede, Gaby, (Unwirksame) AGB in KiTa-Betreuungsverträgen, NZFam 2017, 591.

Schwede, Joachim, Der Streit um den KiTa-Platz - welcher Rechtsweg ist der beste?, NZFam 2017, 200.

Struck/Wiesner, SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 5. Auflage 2015.

Wiesner, Reinhard, Reformbedarf bei der Finanzierung der Kindertagesbetreuung, LKV 2016, 433.

발표2.

돌봄서비스 품질관리를 통한 격차해소 법제전략 : 노인돌봄서비스를 중심으로

▸ 발표: 장민선(한국법제연구원)

2017년 사회정책연합학술대회
한국법제연구원/사회복지법제학회 세션

돌봄서비스 품질관리를 통한 격차해소 법제전략 :
노인돌봄서비스를 중심으로

2017. 10. 13 (금)　서울여성플라자

장민선 (한국법제연구원)

CONTENTS

Ⅰ. 문제의 제기
Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관
Ⅲ. 노인돌봄서비스의 문제점과 원인 분석
Ⅳ. 영국의 돌봄서비스 품질관리 제도 분석
Ⅴ. 노인돌봄서비스 공공성 강화를 위한 제언

Ⅰ. 문제의 제기

- 일반적으로 돌봄은 가족 내에서 어린 자녀나 가족 구성원 중에 질병이나 장애, 노령 등을 이유로 다른 누군가의 보살핌을 필요로 하는 경우에 가족구성원(주로 여성)에 의해 이루어짐
- 여성의 경제활동 증가로 인해 가족 내 '돌봄의 공백' 발생하고,저출산.고령화의 심화로 인해 돌봄의 수요 확대
  - ☞ 돌봄에 대한 국가적 차원의 대응 필요 : '돌봄의 사회화'
- 그런데, 돌봄의 사회화는 막대한 재정지출을 요하고, 국가가 전적으로 담당하기 어려우며, 탈산업화 시대에 지속적 복지재정 압박으로 인해 시장원리 도입 움직임 : '돌봄의 시장화 또는 민영화'
  - ☞ 돌봄 서비스의 영역에 민간 부분이 참여함으로써 비용의 효율화, 서비스의 질 제고, 이용자의 선택권 강화 기대

3

Ⅰ. 문제의 제기

- 우리나라는 국가가 직접 돌봄서비스를 제공하기보다는 시설이나 민간영역을 재정지원하고 관리하는 방식을 채택하다가, 2007년 바우처 제도 도입을 통해 서비스 이용자의 선택권 강화하였고, 2008년 장기요양보험제도 도입으로 돌봄의 사회화가 적극적 추진 : 돌봄서비스 제공의 역할을 민간 부문에 이양함으로써 돌봄의 시장화의 방식 채택
- 국가가 재원조달 및 서비스 제공자의 역할을 모두 수행하던 것으로부터 서비스 제공자의 역할을 민간이 담당하게 되면서부터 서비스의 공공성 확보가 주요한 정책 아젠다로 부각
- 서비스 제공기관의 난립으로 인한 기관간 과당 경쟁 발생, 서비스 품질 저하, 종사자의 열악한 처우, 이용자의 정보접근권 등 권리 보장 미흡 등 양적인 성장에 비해 서비스 제공의 질적인 측면의 부작용 발생
  - ☞ 서비스의 질 관리가 서비스의 공공성 확보에 중요한 요소

4

Ⅰ. 문제의 제기

- 현재 영유아보육, 아이돌봄, 노인돌봄, 장애인활동지원 등에 관해 소관 부처별로 개별법에 근거하여 서비스 제공하고 있어 서비스 전달체계, 재정지원 방식, 대상자 선정, 서비스 품질관리 등에 있어서 상당히 차이가 있음
- 노인에 대한 돌봄서비스는 현재 노인장기요양서비스, 노인돌봄종합서비스, 노인돌봄기본서비스, 재가노인지원서비스 등이 존재하는데, 근거 법령, 전달체계, 재정지원방식, 대상자 선정 등에 있어서 차이가 있어 전달체계의 분절성이나 서비스간 연계성 부족 등이 문제되고 있음 (전용호, 2015)
- 이하에서는 다양한 돌봄의 대상 중에서 노인 돌봄 서비스를 중심으로 돌봄의 사회화의 과정에서 발생한 문제점을 분석하고, 해외의 사례를 참고하여 공공성을 강화하기 위한 법제적 측면의 대안을 제시해보고자 함

5

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

1. 노인장기요양서비스

(1) 정의 : 노인장기요양보험법에 따른 재원을 바탕으로 고령이나 치매, 중풍 등 노인성 질환으로 인하여 6개월 이상 혼자서 일상생활을 수행하기 어려운 노인 등의 가정을 장기요양요원이 방문하여 식사, 목욕, 가사지원 및 간호서비스 등을 제공하거나, 요양시설에 입소하도록 하여 전문서비스를 제공하는 서비스

(2) 근거법령 : 노인장기요양보험법

(3) 재정방식 : 사회보험제도에 의해 보험급여(장기요양급여)의 방식으로 제공

☞ 국민건강보험공단을 보험자로 하여 사회보험 방식으로 요양서비스를 제공하며, 공단으로부터 장기요양인정을 받은 수급자가 장기요양기관으로 지정받거나 재가장기요양기관으로 신고한 서비스 제공자와 별도의 장기요양급여 계약(서비스 이용계약) 체결함으로써 서비스 개시

(4) 수급자격 요건 : 장기요양이 필요한 65세 이상의 노인 및 노인성질환을 가진 국민 중에서 장기요양인정 신청을 하여 1-5등급을 받은 자

6

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

1. 노인장기요양서비스

(5) 서비스의 종류

- 급여 방법에 따라 크게 재가급여와 시설급여, 그리고 특별현금급여로 구분
- 재가급여 : 장기요양요원이 수급자의 가정을 방문하여 필요한 서비스를 제공하거나(방문요양, 방문목욕, 방문간호) 기본적으로 자택에서 생활하되 일정한 시간 동안만 보호서비스를 제공하며(주야간보호, 단기보호), 그 밖에 용구 대여 등의 서비스 제공
- 시설급여 : 수급자가 장기요양기관이 운영하는 노인의료복지시설 등에 입소하여 장기요양급여를 받음
- 특별현금급여 : 가족요양비와 특례요양비, 요양병원간병비

(6) 대상자 선정과 서비스 제공절차

장기요양서비스를 받으려는 사람은 공단에 장기요양인정신청 → 공단은 조사를 거쳐 공단에 설치된 등급판정위원회에서 장기요양인정 및 등급을 심의 → 심의가 끝나면 장기요양등급, 장기요양급여의 종류 및 내용, 유효기간, 등급판정위원회의 의견 등이 기재된 장기요양인정서를 신청자에게 송부

7

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

1. 노인장기요양서비스

(6) 대상자 선정과 서비스 제공절차

장기요양등급판정 결과 1~5등급의 장기요양인정을 받은 자만이 장기요양급여의 수급자가 될 수 있고, 수급자는 시설 또는 재가 장기요양기관을 선택하여 자율적으로 계약을 체결 → 수급자에게 서비스를 제공한 제공기관은 공단에 비용 정산 청구하면 공단부담금 (본인일부부담금 및 비급여대상 제외) 지급

* 장기요양기관 : 지정제도 또는 신고제도를 통해 서비스 제공자로서의 자격을 취득한 후 이용자와의 개별적 계약에 따라 서비스를 제공하고, 차후 그 급여비용을 정산

- 노인장기요양서비스를 제공하고자 하는 자는 특별자치시장 · 특별자치도지사 · 시장 · 군수 · 구청장에게 신청을 하여 장기요양기관으로 지정
- 시설 요건으로 노인복지법상 노인의료복지시설일 것으로 요구
- 재가급여를 제공하려는 자는 시설 및 인력을 갖추어 재가장기요양기관을 설치할 수 있는데, 특별자치시장 · 특별자치도지사 · 시장 · 군수 · 구청장에게 신고함으로써 장기요양기관으로 의제

8

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

1. 노인장기요양서비스

(7) 주요 운영주체와 역할

- 보건복지부 : 장기요양보험사업의 수행주체로서 장기요양기본계획을 수립·시행하고, 장기요양사업의 실태조사 담당, 보건복지부 산하 장기요양위원회는 장기요양보험료율, 가족요양비, 재가 및 시설급여비용 등을 심의
- 시군구(지자체) : 장기요양세부계획을 수립·시행하고, 장기요양기관의 지정 및 재가장기요양기관의 신고처리 업무 등 장기요양기관의 진입 결정, 서비스 제공에 대한 관리감독
- 국민건강보험공단 : 장기요양보험제도에 따른 급여 여부 및 급여 종류 등을 결정, 보험료 부과·징수, 장기요양기관을 관리평가하고 급여비용 심사
- 장기요양기관(공급자) : 지정제도 또는 신고제도를 통해 서비스 제공자로서의 자격을 취득한 후 이용자와의 개별적 계약에 따라 서비스를 제공하고, 차후 그 급여비용을 정산

9

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

1. 노인장기요양서비스

(8) 품질관리 제도

- ➢ 서비스 제공 과정에서의 구체적인 서비스 품질 관리에 관한 기준에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않으나, 민간에 의한 공적 서비스 공급구조에 있어서 서비스 제공에 관한 국가의 의무는 서비스의 제공 보장 의무와 서비스 질의 보장 의무로 구분할 수 있으며, 이로부터 서비스 품질관리에 관한 국가의무 도출 (박정연, 2016)
- ➢ 국민건강보험공단으로 하여금 장기요양기관 평가 수행(법 제54조)
- 이용자의 권리와 편의에 대한 만족도, 장기요양기관의 급여제공 과정, 운영실태, 종사자의 전문성 및 시설 환경 등에 대해 평가 실시(시행규칙 제38조)
- 평가가 종료되면 공단은 평가위원회를 개최하여 등급결정과 조정, 공개방법, 가산지급 등에 관하여 심의 의결하며, 평가결과는 장기요양기관의 규모별로 5개 등급으로 분류, 그 결과는 노인장기요양보험 홈페이지 등에 공개

10

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

2. 노인돌봄종합서비스

(1) 정의 : 장기요양인정 등급 외 판정을 받아 실제로 노인장기요양서비스를 받을 수 없는 노인을 대상으로 바우처 방식에 의해 방문서비스, 주간보호서비스, 단기가사 서비스를 제공하는 것으로서, 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인에게 가사활동지원 또는 주간보호 서비스를 제공하여 안정된 노후생활 보장 및 가족의 사회 경제적 활동기반을 조성하는 것을 목적

(2) 근거법령 : 직접적인 법률상 근거규정은 존재하지 않으나, 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제2조 제1호에서는 노인복지법에 따른 사회복지서비스를 사회서비스 이용권에 의해 제공하도록 규정

(3) 재정방식 : 조세를 재원으로 하며, 국고보조와 지방분담의 매칭펀드 방식으로 사업 운영

11

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

2. 노인돌봄종합서비스

(4) 수급 자격 요건

보건복지부장관이 매년 공표하는 사회서비스 제공계획에 따른 발급기준에 부합하는지에 따라 수급자격 여부가 결정

- 방문서비스와 주간보호서비스는 ① 노인장기요양 등급 외 A 또는 B의 판정을 받은 자로서(건강기준) 가구 소득이 중위소득 160% 이하인 자이거나(소득기준) ② 시·군·구청장이 인정하는 자로서 장애 1~3등급 또는 중증 질환자로서(건강기준) 차상위 계층 이하일 것(소득기준) : 공통적으로 만 65세 이상
- 단기가사 서비스는 만 65세 이상 독거노인 또는 고령의 부부(부부 모두 만 75세 이상) 노인 가구로서 최근 2개월 내 골절 진단 및 중증질환 수술로 단기간 돌봄이 필요한 자로 의사진단서 등을 갖추고 있어야 하며(건강기준) 가구소득이 전국가구 평균소득의 150% 이하인 자(소득기준)

12

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

2. 노인돌봄종합서비스

(5) 서비스 종류
- 방문서비스(월 27시간 또는 월 36시간) : 신변·활동지원/가사일상생활지원
- 주간보호서비스(월 9일 또는 월 12일) : 기능회복, 급식 및 목욕, 송영서비스
- 단기가사서비스
- 치매가족휴가지원서비스(연 6일 범위 내) : 방문서비스 또는 주간보호서비스 이용자 중 치매노인에게 단기보호서비스 추가 제공

(6) 대상자 선정과 서비스 제공절차
서비스를 받으려는 본인, 친족, 법정대리인은 바우처를 발급해 줄 것을 지방자치단체에 신청
신청에 따른 조사결과 바우처 발급 여부를 결정하고 이를 서면 또는 전자문서로 이용자에게 고지 – 발급하는 바우처에는 제공할 사회서비스의 종류, 수량, 그에 상응하는 금액, 사용기간 등을 기재
소득수준별로 지원금 및 본인부담금 차등 결정

13

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

2. 노인돌봄종합서비스

(7) 주요 운영 주체와 역할
- 보건복지부 : 노인돌봄사업기본계획 수립, 지침 마련, 국고보조, 노인돌봄서비스 사업 평가 및 지도감독, 바우처 운영계획 수립 및 관리, 전자바우처 시스템 구축 및 관리
- 지방자치단체 : 바우처 사업 시행 및 예산 배정, 서비스 대상자 선정 및 자격관리, 서비스 제공기관 등록 및 서비스 제공에 관한 지도 · 감독
- 사회보장정보원 : 바우처 비용의 지급 및 정산 업무
- 서비스제공기관 : 노인돌봄종합서비스를 제공하고자 하는 자는 법령에서 정한 요건을 갖추어 지방자치단체에 서비스 제공자로 등록

14

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

2. 노인돌봄종합서비스

(8) 품질관리 제도

- 보건복지부장관은 이용자를 보호하고 사회서비스의 질을 높이기 위하여 사회서비스의 품질기준을 정하고, 그 품질기준에 따라 제공자가 제공하는 사회서비스의 질을 평가하는 등 사회서비스 품질관리 업무를 수행할 의무(바우처법 제30조)
- 품질관리의 기준으로 이용자의 보호 및 참여도, 제공자의 시설기준, 환경 적합성 및 기관운영 체계의 적정성, 사회서비스 제공인력의 적정 확보 및 관리 등을 예시(시행규칙 제19조)
- 그러나, 이러한 기준은 사후적인 서비스 평가의 기준이 될 뿐 적극적인 의미에서의 서비스 제공기준으로 보기는 어려움
- 서비스의 품질평가는 3년마다 1회 이상 이루어지며, 사회보장정보원은 평가기준 및 지표 개발, 평가자문단 및 품질평가위원회 구성 등의 과정을 거쳐 평가계획을 확정하고 평가계획을 지방자치단체 및 서비스 제공기관에 통보하고 설명회를 가진 후 현장평가 및 이용자 의견을 조사하며(전화조사), 이와 별도로 서비스 제공기관의 자체평가

15

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

3. 노인돌봄기본서비스

(1) 정의 : 국가의 사업 계획 하에 각 지방자치단체와 근로계약을 체결한 생활관리사 등 서비스 제공인력을 통해 보호를 요하는 독거노인을 정기적으로 방문하여 안전을 확인하고 정서적으로 지원하며 건강·영양관리 등 독거노인에게 제공되는 돌봄서비스

(2) 근거법령 : 노인복지법 제27조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원)

(3) 수급자격

혼자 살고 있는 만 65세 이상 노인으로서, ① 일상적 위험에 매우 취약하여 정기적인 안전 확인이 필요한 경우, ② 소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등의 수준이 열악하여 노인관련 보건복지서비스 지원이 필요한 경우, ③ 안전 확인이 필요한 대상은 아니지만 정기적인 생활상황 점검 및 사회적 접촉기회 제공이 필요한 경우에 해당하는 자

16

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

3. 노인돌봄기본서비스

(4) 서비스 종류

- 안전확인 : 직접확인(방문) 주1회 이상, 간접확인(전화) 주2회 이상 실시
- 생활교육 : 보건 · 복지 · 교육 문화 등에 관한 다양한 프로그램 교육 및 정보 제공
- 서비스 연계 : 독거노인의 보건복지욕구에 따른 필요한 서비스 연계 및 조정, 제공된 서비스에 대한 사후점검

(5) 대상자 선정과 서비스 제공절차

본인의 신청에 앞서 주민등록상 독거노인, 이 · 통 · 반장 등에 의해 발굴된 독거노인 중 재가서비스를 받지 않는 독거노인을 대상자로 먼저 현황조사 대상자 확정

확정된 대상자를 기준으로 생활관리사가 직접 방문하여 현황조사를 실시하고 그 결과를 취약노인지원시스템에 일괄 등록

수행기관이 추천한 자에 대하여 신청서를 작성해 제출하면 지방자치단체에서 자격확인 후 자격결정 – 수행기관이 생활관리사를 배정하고 서비스를 제공

17

Ⅱ. 노인돌봄서비스 관련 법제 개관

노인돌봄서비스간 주요 내용 비교(전용호, 2015 재구성)

	법적근거	재정방식	수급자격 요건	서비스내용	서비스 제공 절차	주요 운영 주체	품질관리 제도
노인장기요양 서비스	노인장기요양보험법	보험 (보험료, 조세, 본인부담금)	장기요양인정 1-5등급을 받은 자	재가서비스(방문요양, 방문간호, 복지용구, 주야간보호) 시설서비스	장기요양인정신청 및 방문조사-등급판정-장기요양인정서 송부-공급자와 개별계약-서비스이용	보건복지부 지자체 국민건강보험공단 장기요양기관	공단의 장기요양기관 평가(장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시)
노인돌봄종합 서비스	노인복지법, 사회서비스 이용권법	조세(국세, 지방세) 바우처	장기요양등급 외 A,B 가구평균소득 150%이하	방문, 주간보호서비스 단기가사 치매가족휴가 지원	장기요양인정신청 및 방문조사-등급판정-읍면동 신청-담당자 조사-결정통지-바우처지급-본인부담금납입	보건복지부 읍면동 시군구 사회보장정보원 공급자	사회보장정보원의 서비스 품질평가
노인돌봄기본 서비스	노인복지법	조세	독거노인 기초연금수급자	정기적 안전확인, 정서지원, 생활교육, 서비스연계	현황조사 위한 대상자 선정-현황조사-사업대상자 선정요청-서비스 사격 결정-서비스제공-사업대상자관리	공급자 독거노인종합지원센터 시군구	

18

III. 노인돌봄서비스의 문제점과 원인 분석

1. 서비스 전달체계의 분절성 및 연계성 부족

전달체계의 중요한 원칙 중 하나인 '통합성'은 복합적인 욕구를 가진 대상자에게 서비스 시스템이 통합적으로 구축되고 여러 기관간의 서비스 연계와 조정이 이루어짐으로써 대상자들에게 서비스가 분절적이지 않고 통합적으로 제공되도록 하는 것(전용호, 2015)

- **현재 노인에 대한 돌봄서비스로 제공되고 있는 노인장기요양서비스, 노인돌봄종합서비스, 노인돌봄기본서비스는 재정지원방식, 관리 및 운영주체, 전달체계 등이 상이하여 분절성 심각** ☞ 돌봄의 사각지대 발생 가능
  - 노인돌봄종합서비스는 노인장기요양보험 급여에서 제외되었으나 장기요양서비스가 필요하다고 인정되는 노인에게 제공되는 것으로 일차적으로 대상을 선별하고, 소득과 건강상태를 기준으로 대상자를 선정하고 신청자 중 예산범위 내에서 우선순위로 선정하기 때문에 등급외자 중 이용자 비율 높지 않으므로 등급외자 중에서도 돌봄을 받지 못하는 사각지대 발생(이수경, 2012)
  - 서비스 내용도 일상생활 및 가사지원에 집중되어 있어 재가노인서비스와 중복되는 부분이 많으며, 심리적·정서적 욕구를 포괄할 수 없는 단편적인 내용으로만 서비스 제공
  - 본인부담금 제도로 인해 대상자로 선정되었음에도 서비스를 포기하는 사례도 존재
- **지역사회의 서비스 공급자들간에 경쟁이 치열해지면서, 기관의 수익을 늘리기 위해서 기관간 연계나 조정이 제대로 이루어지지 않고, 이미 확보한 고객의 경우 자신이 제공하는 다른 서비스를 이용할 가능성이 있기 때문에 비협조적인 경우도 존재**
  - 장기요양보험의 등급외자의 경우 노인돌봄종합서비스를 받을 수 있음에도 국민건강보험공단이나 각 지방정부에서 서비스 연계를 위한 적극적 노력 미흡

19

III. 노인돌봄서비스의 문제점과 원인 분석

2. 서비스의 품질 저하

(1) 낮은 진입장벽으로 인한 공급 주체의 난립

- **노인장기요양보험법상 서비스 제공기관이 되기 위해서 최소한의 자격요건을 갖추면 준칙주의에 입각하여 자유롭게 진입시켜 운영할 기회 보장**
- **시설의 과잉공급이 이루어져 수급자 확보를 위한 과다 경쟁 초래- 낮은 가격경쟁으로 인해 본인부담금 면제와 같은 불법적 수단 이용- 낮은 단가를 만회하기 위해 인력에 대한 낮은 임금 - 서비스의 질 저하 초래**

(2) 서비스 제공 기준이 불명확

- **서비스 제공 과정에서 서비스의 수준에 대한 아무런 기준이 존재하지 않다보니, 서비스 품질에 차이가 발생, 열악한 돌봄서비스 제공하는 기관도 유지**
- **현재 노인장기요양보험에 대해서 품질관리 기준은 별도로 존재하지 않고, 건보공단에 의한 평가기준이 마련되어 있을 뿐이고, 노인돌봄종합서비스에 대해서 품질기준 마련을 법에서 명하고 있으나, 이것은 기관 평가를 위한 지표로서 활용될 뿐 실질적인 품질 향상을 위한 기능 부실**

20

III. 노인돌봄서비스의 문제점과 원인 분석

2. 서비스의 품질 저하

(3) 서비스 제공인력에 대한 열악한 처우

- 서비스의 질을 좌우하는 중요한 요소인 서비스제공인력에 대해 낮은 임금은 물론이고, 자격 취득 및 보수교육 등이 형식적으로 마련되어 있어서 좋은 서비스 제공을 위한 실질적 역할 미흡

(4) 품질 관리를 위한 감독 기능의 약화

- 현재 노인장기요양서비스 제공기관에 대해서는 건보공단이 품질평가, 노인돌봄종합서비스 제공기관에 대해서는 사회보장정보원이 품질평가
- 품질평가를 위한 지표가 시설종류별로 마련되어 있으나, 지나치게 서면 중심의 평가로 판단되고, 평가를 위한 전담기구가 존재하지 않아서 평가와 관련된 지식이나 기술을 축적하기 어렵고 평가자의 수행능력의 차이와 평가수행에 관한 교육이 불충분 : 품질평가를 위한 전문성과 공정성을 담보할 수 있는지 의문
- 지자체는 서비스제공기관의 진입 규제하고, 서비스제공기관에 대한 모니터링 기능을 수행해야 하나, 인력 부족과 전문성 결여로 감독기능 수행에 한계

21

IV. 영국의 돌봄서비스 품질관리 제도 분석

1. 영국 돌봄서비스 제도의 특징

- 돌봄서비스에 시장화를 가장 먼저, 적극적으로 도입한 국가이면서도, 시장화의 부작용을 최소화하기 위한 국가의 관리, 감독 체계를 강화
  - 영국내 돌봄서비스의 70-90%는 민간부문이 제공
  - 서비스 재정지원에 있어서도 이용자 중심성을 확보하려는 노력을 통해서 직접지불제도와 개인총예산제도 도입
  - 서비스 시장화에 대한 대응장치로서 품질관리 강화 : 제공인력에 대한 자격 및 교육훈련 관리를 위해 General Social Care Council을 두어 인력의 등급을 규정, 관리하고 전문성 확보 및 행동강령을 위한 교육이나 훈련 제공하였으나, 2012년 7월 폐지, Health and Care Professions Council이 이를 확대계승하여 돌봄종사자(Social Worker in England)는 여기에 등록할 의무
- 영국에서의 품질관리 방식은 기본적으로 민간 사업자의 시장참여와 경쟁을 독려하고 소비자의 선택권을 강화하되, 중앙에 독립적인 성과관리기구를 두고 이 조직으로 하여금 서비스 공급자들의 등록과 감독권한을 부여하여 서비스의 품질 수준을 지속적으로 향상시키도록 지원(김학주, 2009)

22

Ⅳ. 영국의 돌봄서비스 품질관리 제도 분석

2. 품질관리를 위한 국가최소기준의 설정

2000년 돌봄기준법(Care Standard Act)의 제정을 통해 국가최소기준을 설정하여 서비스 제공시 준수해야 할 서비스 품질의 최소기준 제시

- 2008년 Health and Social Care Act를 통해 '필수기준'으로 운용되다가, Health and Social Care Act 2008 (Regulated Activities) Regulations 2014에 따라 Fundamental Standards로 운용
- CQC에서는 13개의 기준을 제시하면서, 모든 사람은 그러한 기준에 적합한 서비스를 제공받을 권리가 있음을 명시
- 서비스 제공기관의 등록시 준수해야 할 기준임과 동시에 기관의 평가를 위한 기준으로 활용

23

Ⅳ. 영국의 돌봄서비스 품질관리 제도 분석

2. 품질관리를 위한 국가최소기준의 설정

13 Fundamental Standards

- 이용자 중심의 케어(Person-centered care)
- 존엄성과 존중(Dignity and respect)
- 동의(Consent)
- 안전(Safety)
- 학대로부터의 보호(Safeguarding from abuse)
- 기본적인 식사 제공(food and drink)
- 적절한 돌봄 장소와 기구(Premises and equipment)
- 이의제기 보장(Complaints)
- 서비스제공기관의 조직(Good governance)
- 서비스 제공기관의 인력(Staffing)
- 적절한 서비스 제공 종사자(Fit and proper staff)
- 공개 의무(Duty of candour)
- 기관 등급의 공개(Display of ratings)

24

Ⅳ. 영국의 돌봄서비스 품질관리 제도 분석

3. 독립적 품질관리기구 설치, 운영

- 2000년 돌봄기준법(Care Standard Act)에 의해서 국가돌봄기준위원회 (National Care Standard Commission) 설립하여 등록된 보건 및 사회적 돌봄서비스 제공기관에 대한 등록과 감독 권한을 행사
- 2004년에 사회적 돌봄은 Commission for Social Care Inspection이 담당하고, 보건서비스는 Commission for Health Audit and Inspection이 담당하는 것으로 기능이 분리되었다가, 2008년 Health and Social Care Act 제정을 통해 설립된 돌봄품질관리위원회 (Care Quality Commission)에서 보건과 돌봄서비스의 품질관리를 통합 담당
- CQC의 주요 기능은 서비스제공기관의 등록(Registration)과 평가인증으로서, 등록된 기관에 대해서 정기적으로 품질 평가를 실시하여 등급을 공개하고, 부실한 기관에 대해서 시정 권고

25

Ⅳ. 영국의 돌봄서비스 품질관리 제도 분석

4. 2014년 돌봄기본법(Care Act) 제정을 통한 돌봄제도 개혁

- 돌봄서비스에 관한 기본법의 역할을 담당하게 된 Care Act는 60년 동안 영국 돌봄서비스 제도에 큰 변화를 가져온 입법적 개혁이라고 평가
  - 잉글랜드 전역에 걸쳐 지방정부가 돌봄서비스를 제공하는 통일적 기준 수립
  - Local Council은 모든 사람들의 복지 증진을 목적으로 하면서, 서비스 이용자뿐만 아니라 돌봄자(carer)의 복지증진도 도모하는 것을 원칙
  - 개인이 부담해야 할 돌봄 비용의 상한 설정
  - 서비스제공기관으로부터 돌봄과 지원을 받는 사람들에게 인권법 적용
  - 다양한 재정지원을 통해 이용자들이 독립적인 재정 원조를 받을 수 있도록 해야 함
  - 수급자격 결정이나 재정지원 결정에 대해 이의제기 절차마련

26

V. 노인돌봄서비스 공공성 강화를 위한 법제 전략

1. 서비스간 통합과 연계성 확보를 통한 사각지대 해소

➢ **노인장기요양서비스와 노인돌봄종합서비스**

✓ 2016년 기준 노인장기요양서비스 신청자는 84만9천명이고, 이 중 인정자는 약 52만명으로서 전체 노인인구(694만명) 중 7.5%에 해당하여 장기요양보험의 보장성이 높지 않음

✓ 노인돌봄종합서비스는 노인장기요양서비스를 받지 못하는 등급외의 자를 대상으로 하면서도 소득수준과 재정상황을 고려하여 수급자를 결정하고, 본인부담금 제도로 인해 사실상 노인돌봄종합서비스를 받지 못하는 사각지대 발생

✓ 등급외자에 대해서 노인돌봄종합서비스 등 돌봄 욕구에 적합한 서비스로의 연계가 국민건강보험공단과 시군구간 활발하게 이루어져야 함(노인장기요양보험법 제17조제2항 단서의 실질화)

➢ **노인돌봄기본서비스와 재가노인지원서비스**

✓ 지자체에서 제공되는 포괄적 서비스인 재가노인지원서비스는 독거노인에 대한 안부확인 등 서비스를 포함하므로 중복되는 서비스는 통합 또는 기능 조정 고려

27

V. 노인돌봄서비스 공공성 강화를 위한 법제 전략

2. 국가적 차원의 서비스 품질 최소기준의 설정

➢ **모든 국민이 개별화된 욕구에 따라 일정수준 이상 의 서비스를 제공받을 수 있도록 하기 위하여 서비스 제공기관이 충족해야 하는 공통의 품질관리 필수기준 수립 필요** (이봉주 외, 2013)

➢ **노인장기요양보험법, 노인복지법 등 노인돌봄서비스의 근거법령에는 서비스 제공의 일반원칙은 규정되어 있으나, 서비스 품질에 대한 기준은 부재**

✓ 사회복지사업법 제43조에서 시설에서 제공하는 서비스의 최저기준을 마련해야 한다고 규정하면서 동법 시행규칙에서 최저기준에 포함될 사항을 열거하고 있으나, 구체적인 기준은 마련되지 않음

✓ 노인장기요양보험법상 건보공단의 평가를 위한 지표가 마련되어 있으나, 이것은 사후적인 관리 수단으로 활용될 뿐, 서비스 제공에 있어서 가이드라인으로서 작용하지 않고 있음

✓ 사회서비스이용권법 제30조에 따른 사회서비스의 품질기준도 아직 구체적인 안이 마련되지 않음

➢ **영국의 2000년 돌봄기준법에서 제시된 바와 같이, 돌봄서비스의 제공에 있어서_지켜야 최소기준을 법령에서 설정하여 제공기관으로 하여금 일정수준 이상의 서비스가 제공되도록 할 필요**

➢ **품질기준을 사후적인 기관의 평가기준으로만 활용할 경우에 품질 제고의 효과는 높지 않을 것이고, 기관의 지정이나 등록시 갖추어야 할 요건으로 보아 진입장벽을 높여 안전하고 질좋은 서비스를 제공하는 기관만 진입할 수 있도록 해야 함**

28

V. 노인돌봄서비스 공공성 강화를 위한 법제 전략

3. 독립적 서비스 품질관리 전담기구의 설치 고려

- 현재 노인돌봄서비스에 대한 품질관리는 지자체에 의한 서비스제공기관에 대한 관리감독과 건보공단, 사회보장정보원 등에 의한 품질평가로서, 돌봄서비스에 대한 품질관리를 위한 전담기구가 부재
- 2012년 사회보장기본법 제30조 제2항에서는 '보건복지부장관은 사회서비스의 품질기준 마련, 평가 및 개선 등의 업무를 수행하기 위하여 필요한 전담기구를 설치할 수 있다' 고 규정하여 법적 근거 마련
- 제19대 국회에서는 사회복지시설, 장기요양기관 및 사회서비스 바우처 제공기관 등에 대하여 사업영역별로 분산된 품질관리 체계를 일원화하는 것을 목적으로 하여 사회서비스 품질관리전담기구(품질감독원) 설치를 골자로 하는 '사회서비스품질관리법안' 이 2012년 8월에 발의되었으나 임기만료로 폐기

29

V. 노인돌봄서비스 공공성 강화를 위한 법제 전략

3. 독립적 서비스 품질관리 전담기구의 설치 고려

- 품질관리전담기구 설치의 주된 목적은 복지서비스의 통합관리를 통해 다양한 질관리 수단들을 유기적으로 연계하고 사회적 돌봄에 있어서의 통일적인 관리체계를 구축하는 것
- 이를 위해서는 전담기구로 하여금 서비스 이용자 및 서비스의 특성을 반영한 지표를 개발하고 서비스 제공기관을 평가하도록 하며, 일정한 관리 및 감독권한 등을 부여하여 서비스 질 관리의 실효성을 확보할 필요(박정연, 2016)
- 영국의 돌봄품질관리위원회(CQC)는 아동과 성인대상 돌봄서비스에 관한 품질관리를 전담하면서, 서비스제공기관의 등록, 정기적 평가 및 감독 업무 담당함으로써 안전하고 질좋은 서비스를 제공하도록 하는데 중요한 역할을 하고 있음을 참고

30

참고문헌

김학주(2009), 사회서비스 품질관리체계의 해외 동향 및 개혁방안, 사회복지정책 제36권 제2호

박정연(2016), 장기요양기관의 지위에 관한 행정법적 고찰, 법학논총 제34집

석재은(2017), 장기요양서비스의 공공성 강화를 위한 규제의 합리화 방안 연구, 보건사회연구 제37권제2호

이봉주 외(2013), 사회서비스 공통품질 최저기준 마련 연구, 한국보건복지정보개발원 · 한국사회복지행정학회

이윤경.김세진(2012), 노인장기요양보험제도 품질관리 체계화 방안, 보건사회연구 제32권제4호

전용호(2015), 노인 돌봄서비스의 전달체계에 관한 연구, 보건사회연구 제35권 제2호, 한국보건사회연구원

황인매 외(2014), 사회서비스 품질관리제도 구성요소와 국가비교: 이용자 중심성, 제도 실효성, 운영 안정성을 중심으로, 사회복지연구 45(2)

영국 CQC 홈페이지(http://www.cqc.org.uk/)

31

들어주셔서 감사합니다.

32

발표3.

평생사회안전망 시대, 취약계층의 권리 : 사회보장기본법의 과제

▸ 발표: 황미경(서울기독대)
김광병(청운대)

평생사회안전망 시대, 취약계층의 권리 : 사회보장기본법의 과제

황미경(서울기독대)
김광병(청운대)

Ⅰ. 서론

2012년 1월 26일 전부 개정된 사회보장기본법에서는 “평생사회안전망”조항을 신설하여 모든 국민이 생애동안 삶의 질을 유지·증진할 수 있도록 국가와 지방자치단체가 평생사회안전망을 구축하도록 하고(제22조 제1항), 평생사회안전망을 구축·운영함에 있어 “사회적 취약계층”을 위한 공공부조를 마련하여 최저생활을 보장하도록 하는 책임을 규정하고 있다(제22조 제2항). 또한 평생사회안전망의 정의는 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 “맞춤형 사회보장제도”로 정의하였다(제3조).

이와 같이 취약계층의 삶의 질 향상과 권리 보장을 위한 사회복지법의 진화는 2012년 사회보장기본법의 전부 개정과 2013년 시행 및 2014년 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률의 제정과 2015년 시행[1]에 의한 사회보장제도 시행에 관련된 권리의 성격으로 나타난다.

한국 사회법의 발전과 복지입법 양태는 1990년대 후반의 경제위기와 국제통화기금(IMF) 관리체제 이후 신자유주의적 개혁에 의한 사회보험 정비 및 국민기초생활보장제도 시행에 의한 최저생활보장체계 정립, 사회복지전달체계 개편, 사회서비스 확대와 사회적 경제에 관련된 입법을 가져왔다(김인재, 2009; 강희원, 2015). 마이너스 성장률이었던 국민소득과 경제위기 상황에서 IMF가 제시한 구조조정 이행은 사회보험과 공공부조, 사회복지서비스 개편으로 대량 실업자군에 대응하고 국민복지를 해결할 수 있는 사회안전망 구축으로 추진되었다. 따라서 1998년부터 복지개혁에 의한 4대보험 확충으로 저성장 고실업시대의 사회안전망을 조성과 공공부조제도 개편으로 국가책임 강화와 사회적 위험

1) 사회보장기본법은 2012 1. 26에 전부 개정되어 2013 1. 27에 시행, 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률은 2014. 12. 30에 제정, 2015. 7. 1에 시행하였음.

에 대한 대응, 사회경제적 현상 극복 대책(이인재, 1998; 류진석, 1998)이 논의되고, 조속한 IMF체제 탈피를 위한 각 당의 중점 공약[2]이었던 실업대책과 금융개혁으로 고비용 저효율 체제 개선이 시도되었다. 특히 공공부조정책의 변화는 생활보호법의 폐지 및 1999년 9월 7일 국민기초생활보장법의 제정과 2000년 10월 1일 시행 이후 20여 차례의 개정을 통하여 적용대상자 확대, 부양의무자 범위 현실화 및 급여유형 다양화, 고용서비스 네트웤 확대로 최저생계비의 현실화와 보장기능을 확대하고자 노력해 왔다.

한편 2012년 1월 26일 사회보장기본법의 전부 개정으로 사회보장의 정의는 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 삶의 질을 향상시키기 위한 사회보험, 공공부조, 사회서비스”로 규정하고 “평생사회안전망”으로서 소득·서비스를 보장하는 “맞춤형 사회보장제도”(제3조 제1호 내지 제5호)를 천명하였다.

따라서 급변하는 사회복지 환경에서 새로운 사회적 위험(김교성 외, 2009)과 복지사각지대에 처한 취약계층의 권리에 대한 이해와 소득과 서비스 보장 문제가 대두되고 있다. 이와 관련하여 사회보장기본법상 방대한 사회서비스 개념은 사회복지서비스의 개념과 공통성 없는 제도적 규제(김영종, 2014)로 논의되고, 사회복지사업법에 의한 사회복지서비스 시행 및 사회적기업육성법과 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률상 사회서비스의 개념에 의한 다양한 사회서비스가 정부 지원 중심으로 시행됨에 따라 사회서비스 대상, 공급인력, 서비스의 질과 공급체계, 성과분석 및 정책비교(양난주, 2011; 김영종, 2012; 이봉주, 2013; 박수지 외, 2014)등 개선책이 요구되는 바, 맞춤형 사회보장제도 실현을 위한 사회보장 전달체계의 책무를 부여하고 있다.

이와 같이 전부 개정 사회보장기본법의 2013년 시행 이후 맞춤형 사회보장제도의 시대가 출범하였음에도 취약계층에 관련된 권리보장 이슈는 소득양극화 현상과 복지사각지대 해소 문제에 봉착하여 통합적 대응책을 촉구하게 되고, 정부는 인간다운 생활을 보장하기 위한 사회보장급여의 효과적 제공과 사회보장제도의 지역사회 내 통합적 시행 기반을 구축하기 위하여 2014년 12월 30일 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률을 신설하였다. 사회보장전달체계의 주요 변화는 2018년까지 읍면동 중심의 맞춤형 통합서비스 전달체계를 완비(관계부처 합동, 2013)하고, 일선 전달체계의 전문성을 강화하기 위한 통합사례관리 및 통합사례관리사 배치의 법제화[3] 에 의한 선 보장시스템 구축으로 나타난다.

---

2) IMF 관리체제를 벗어나기 위한 전략으로 국민회의 金大中 후보는 경제주권 회복, 수출증대, 소비절약, 저축, 한나라당 李會昌 후보는 중소·벤처기업 육성, 실업극복, 금융개혁, 국민신당 李仁濟 후보는 신(新)국채보상운동, 경제의병운동 전개 등의 공약을 제시하였음(연합뉴스, 1997. 12. 5).

3) “통합사례관리”의 법정 업무화는 2017년 3월 21일 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제42조의2호로 신설된 통합사례관리 조항에 의하며 사회보장급여와 서비스의 접근성을

한편 한국 사회에서 “취약계층”의 개념은 중위소득을 기준으로 경제적으로나 사회적으로 소외된 복지대상자, 복지수요자, 복지수혜자, 수급권자, 수급자, 지원대상자, 차상위계층 등 사회보장수급권자와 복지사각지대에 처한 저소득층을 지칭하는 용어로 사용되고 있다. 취약계층에 대한 법적 정의는 2007년 제정된 사회적기업 육성법 제2조에서 “취약계층이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층”으로 정의하고 동법시행령 제2조에서는 중위소득을 기준으로 실업상태에서 일자리 확보와 사회서비스 이용이 어려운 취약계층에 대한 구체적 기준을 규정하고 있다.

따라서 취약계층의 범위는 사회적기업 육성법에서 정의한 취약계층과 사회보장기본법상 공공부조제도의 대상인 사회적 취약계층 및 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률에 의거 사회보장기본법에 근거한 급여를 제공받을 수 있는 “수급권자”, “수급자”, 지원대상자” 및 사회복지서비스법의 대상이 되는 아동·청소년, 노인, 장애인 등 복지사각지대에 처한 저소득층과 근로빈곤층 및 비경제활동자를 모두 포함하는 개념이라 할 수 있다.

그동안 취약계층의 권리에 관한 연구자들의 관심은 사회복지 이용자의 권리, 사회복지 법적 접근, 사회보장기본법 개선 방안, 국민기초생활보장법상의 권리, 사회적 기본권의 성격, 취약계층 권리보호, 복지사각지대 및 사회복지전달체계(이명현, 2004; 최승원, 2009; 황미경, 2009; 박태정 2010; 홍성대, 2011; 진명구, 2011; 하명호, 2012; 김광병·곽효문 2014 ; 홍석한, 2015; 배유진·최승원, 2017) 등으로 사회복지법과 관련하여 권리를 다루고 있으며, 취약계층 뿐만이 아닌 전 국민의 복지수요에 맞는 정합성을 구비한 사회복지시스템 구축과 보편·선별적 접근을 위한 공감대적 합의와 타 학문분야와 융합의 필요성(최숭원, 2010)이 대두되었다. 이에 따라 해방 이후 산업화와 민주화 세대 및 정보화 세대를 거치면서 사회보장정보의 중요성이 확대됨에 따라 제3의 법 영역인 사회법이 융합법으로 발현되는 평생복지사회의 국가책임을 명시한 사회보장기본법의 과제를 성찰할 필요성이 있다.

이에 본 연구에서는 취약계층에 대한 법제적 개념을 검토하고 2012년 1월 26일 전부 개정된 사회보장기본법 및 사회복지적 권리에 관여하는 사회복지법령, 문헌과 정부보고서, 2012년 12월 27일에 전부 개정된 사회보장기본법 시행령, 사회보장급여의 이용·제공 및

강화하기 위한 통합사례관리를 통하여 수급자, 차상위 계층, 위기상황의 긴급지원대상자 뿐만이 아닌 일반 국민까지 포함하여 민관협력에 의한 맞춤형 통합서비스 제공에서 예방적 기능을 포함하고 있음. 또한 2017년 9월 21일 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행규칙 제7조의2 신설로 “통합사례관리사”의 자격과 업무를 명시함.

수급권자 발굴에 관한 법률, 사회적 경제 관련 법령 등을 고찰함으로써 국가와 지방자치단체의 책임, 사회보장급여의 제공, 사회보장 전달체계 운용에 관한 기본법제적 과제를 검토할 것이다. 따라서 사회보장 대상으로서의 권리와 급여, 사회보장 전달체계와 보장비용의 책임 등을 분석하여 권리의 성격을 성찰하고 복지권 보장을 위한 과제를 제언하고자 한다.

Ⅱ. 취약계층에 대한 법제적 정의와 권리

"취약계층"의 의미는 "사회적 취약계층"과 함께 통용되며 전부 개정된 사회보장기본법 제22조에서는 국가와 지방자치단체가 평생사회안전망의 구축·운영으로 사회적 취약계층을 위한 공공부조 마련과 최저생활 보장의 의무를 명시하고 있다.

"취약계층"에 관한 정의는 2007년 제정된 사회적기업 육성법 제2조에서 "취약계층이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층"으로 규정하고 있다. 또한 취약계층의 기준에 대하여 사회적기업 육성법 시행령 제2조에서는 취약계층의 구체적 기준을 관련 법령에 따른 장애인, 여성, 청년, 북한이탈주민, 한부모가족, 결혼이민자, 갱생보호대상자, 범죄피해자로 명시하고, 실업자의 경우 1년 이상 장기실업자의 경우에 고용정책 기본법 제10조에 따른 고용정책심의회의 심의를 통하여 취약계층으로 인정하고 있다. 사회적기업 육성법 시행령 제2조에 의거 취약계층의 구체적 기준은 <표 1>에 나타나는 바, 취약계층에 해당되는 사람은 실업 상태에서 경제활동과 자력에 의한 사회서비스 이용이 어려운 사회보장수급권자, 수급자, 사회적 소수자 및 소외계층 등을 포함하고 있다.

한편 취약계층의 권리에 대한 이해는 사회보장기본법 제9조에 의거 "모든 국민"이 사회보장 관계 법령에서 정하는 사회보장급여를 받을 권리인 사회보장수급권 개념과 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률상 사회보장급여를 제공받을 권리가 있는 "수급권자", "수급자", "지원대상자"의 범위와 모든 사람이 대상자가 될 수 있는 사회적 권리의 보편주의적 성격 및 기준에 따라 제공되는 선택적 서비스의 이해를 필요로 한다. 또한 사회복지사업법 제2조에 정의한 사회복지사업과 27개 사회복지법률상[4] 서비스 제공 대상

4) 사회복지사업법 제2조에서 「국민기초생활 보장법」, 「아동복지법」, 「노인복지법」, 「장애인복지법」, 「한부모가족지원법」, 「영유아보육법」, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「입양특례법」, 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률」, 「사회복지공동모금회법」, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」, 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」, 「의료급여법」, 「기초연금법」, 「긴급복지지원법」, 「다문화가족지원법」, 「장애인연금법」, 「장

이 되는 “보호대상자”의 범위(동법 제33조의2)에 따라 제공되는 서비스가 각각 다르며, 취약계층의 범위는 중위소득을 기준으로 경제활동과 사회서비스 이용이 어려운 “복지사각지대계층(보건복지부)”, “일자리 취약계층(고용노동부)”, “주거취약계층(국토교통부)”, “금융취약계층(기획재정부)”등 부처별로 추진하는 정책에 따라 구분되어 사용되는 상황이다.

이상과 같이 취약계층에 대한 개념은 사회복지법 및 정책 목적에 따라 구분되어 사용되므로 본 연구에서는 취약계층에 대하여 소득유지를 위한 경제활동 참여가 어려운 상황에서 보편성의 사회보장급여 및 욕구에 맞는 사회서비스를 필요로 하는 계층으로 개념화 하고자 한다.

<표 1> 취약계층의 정의 및 구체적 기준

법령명	취약계층의 정의 및 구체적 기준
사회적기업 육성법	제2조 정의 “취약계층”이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말하며, 그 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.
사회적기업 육성법 시행령	제2조 취약계층의 구체적 기준 1. 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람 2.「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」제2조제1호에 따른 고령자 3.「장애인고용촉진 및 직업재활법」제2조제1호에 따른 장애인 4.「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」제2조제1항제4호에 따른 성매매피해자 5.「청년고용촉진 특별법」제2조제1호에 따른 청년 중 또는「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」제2조제1호에 따른 경력단절여성등 중「고용보험법 시행령」제26조제1항 및 별표 1에 따른 신규고용촉진 장려금의 지급대상이 되는 사람 6.「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」제2조제1호에 따른 북한이탈주민 7.「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」제2조제3호에 따른 피해자 8.「한부모가족 지원법」제5조 및 제5조의2에 따른 보호대상자 9.「재한외국인 처우 기본법」제2조제3호에 따른 결혼이민자 10.「보호관찰 등에 관한 법률」제3조제3항에 따른 갱생보호 대상자 11. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 가.「범죄피해자 보호법」제16조에 따른 구조피해자가 장해를 입은 경우 그 구조피해자 및 그 구조피해자와 생계를 같이 하는 배우자, 직계혈족 및 형제자매 나.「범죄피해자 보호법」제16조에 따른 구조피해자가 사망한 경우 그 구조피해자와 생계를 같이 하던 배우자, 직계혈족 및 형제자매 12. 그 밖에 1년 이상 장기실업자 등 고용노동부장관이 취업 상황 등을 고려하여「고용정책 기본법」제10조에 따른 고용정책심의회(이하 “정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐 취약계층으로 인정한 사람
소관부처	보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 통일부, 법무부 등

출처: 국가법령정보센터 검색하여 구성(검색일: 2017. 9. 1)

애인활동 지원에 관한 법률」,「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」,「보호관찰 등에 관한 법률」,「장애아동 복지지원법」,「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」, 퍼.「청소년복지 지원법」으로 규정함.

Ⅲ. 사회보장기본법과 권리보장

1. 사회보장기본법에 나타난 권리

1) 인간다운 생활을 할 권리와 사회보장기본법

인간다운 생활을 할 권리를 구체적인 권리로 보장하기 위한 입법과 국가의 역할을 규정한 사회보장기본법은 헌법상의 사회권적 기본권 실현을 위한 국민의 권리와 국가와 지방자치단체의 책무를 명시하고 있다. 헌법 제34조의 인간다운 생활권을 사회보장제도로서 구체화 하는 사회보장기본법은 1995년 12월 30일에 제정되어 1996년 7월 1일부터 시행되었고, 인간다운 생활 보장에 관련된 사회복지법의 변화는 많은 진전을 거쳐 2012년 사회보장기본법의 전부개정에서는 ILO의 사회보장개념을 수용하여 출산, 양육에 대한 국가책임의 법적 근거를 마련했다.

사회보장기본법의 목적과 기본 이념은 전부 개정에 따라 “사회보장제도”를 “사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도”로 명시하고, 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활 향유하도록 자립지원, 사회참여와 자아실현, 사회통합, 행복한 복지사회 실현을 규정하였다[5].

사회보장기본법은 최초 제정 이후 2017년 8월까지 총 10회가 개정되었지만 법률의 내용 변경 없이 타법의 변경에 의해 개정한 타법개정 6회를 제외하면 실질적인 사회보장기본법의 내용은 <표 2>와 같이 일부개정 3회, 전부개정 1회로 4회 개정되었다.

<표 2> 사회보장기본법의 연혁

순서	제·개정일	시행일	제·개정 구분
1	1995. 12. 30	1996. 7. 1	제정
2	2005. 1. 27	2005. 1. 27	일부개정
3	2009. 6. 9	2009. 6. 9, 2009. 9. 10	일부개정
4	2012. 1. 26	2013. 1. 27	전부개정
5	2015. 12. 29	2016. 1. 1	일부개정

출처: 국가법령정보센터 “사회보장기본법 연혁”에 의함(검색일: 2017. 9. 3)

5) 개정 전 제1조의 목적에서는 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 “사회보장제도”에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 기여함을 목적으로 하였고, 개정 전 기본 이념 (제2조)에서 사회보장은 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 도모함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 규정함.

2) 국가와 지방자치단체의 책임

사회보장기본법상 모든 국민의 인간다운 생활 보장을 위한 국가와 지방자치단체의 주요 책임은 다음과 같이 나타난다.

첫째, 사회보장을 정의하여 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”로 명시하였다(제3조 제1호). 따라서 개정 전 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도 등에서 전부 개정으로 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 변화하였다. 또한 “평생사회안전망”에 대한 용어정의를 신설하여 “생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도”로 규정하였다(제3조 5호). 개정 전의 사회보장은 “질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도”로 규정하였는 바, 전부 개정 이후 사회서비스는 “복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 정의(제3조 제4호)하여 개정 전 사회복지서비스와 관련 복지제도를 통합시킨 형태로 그 범위를 광범위하게 확대하였다[6].

한편 개정 전 “사회복지서비스”의 정의는 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도이고 “관련복지제도”란 보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도로 규정되었다(제3조 제4호). 따라서 전부 개정에 의한 “사회서비스”는 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민의 인간다운 생활 보장과 삶의 질 향상을 지원하는 제도로 정의된다.

또한 전부 개정으로 사회서비스 보장과 소득보장을 국가와 지방자치단체의 책임으로 규정하여 인간다운 생활 및 삶의 질이 향상될 수 있도록 사회서비스 시책을 마련하고 효과적이고 균형적으로 연계하도록 하였다(제23조). 이러한 사회서비스 보장과 관련하여 사

6) 개정 전 “사회복지서비스”의 정의는 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도이고 “관련복지제도”란 보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도로 규정되었다(제3조 제4호).

회적기업 육성법 및 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률에 나타난 사회서비스의 정의에서는 사회보장기본법에서 정의한 고용 및 주거에 관련된 사회서비스가 포함되지 않으며, 사회복지서비스, 보건의료서비스 등 전자바우처로 시행되는 사회서비스 사업 관련 법령[7]에 의한 다양한 사회서비스를 시행하고 있다.

<표 3> 사회서비스에 관한 법적 정의와 개념

사회보장기본법 [2012. 1.26. 전부개정]	사회적기업 육성법 [2007. 1. 3. 제정]	사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 [2011. 8. 4. 제정]
제3조의 4 사회서비스의 정의 "사회서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.	제2조의 3 사회서비스의 정의 "사회서비스"란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스를 말한다.	제2조의 1 사회서비스의 정의 "사회서비스"란 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다.

출처: 국가법령정보센터 검색하여 정리(검색일: 2017. 9. 3)

둘째, 사회적 취약계층에 관한 국가와 지방자치단체의 책임은 전부 개정 제22조에 의거 평생사회안전망 구축·운영과 사회적 취약계층에 대한 공공부조 마련으로 최저생활 보장의 의무를 명시하였다. 또한 사회서비스 보장과 소득보장의 연계 및 공공부문과 민간부문의 소득보장제도를 효과적으로 연계하도록 책임을 명시하였다(제23조, 제24조).

사회보장급여의 수준에 대하여 개정 전 제10조에서는 "국가"가 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준 향상을 위하여 노력하고 "최저생계비"를 매년 공표하도록 하였다. 전부 개정 이후 사회보장급여의 수준은 "국가와 지방자치단체"가 모든 국민의 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준 향상을 위하여 노력하도록 규정하였다.

따라서 국가책임에서 지방자치단체의 의무까지 규정함에 따라 국가책임 분산과 복지재정의 지방분권화 근거로 볼 수 있으며[8] "최저생계비와 최저임금"의 공표와 사회보장급여

7) 사회서비스 사업과 시설에 관련된 법령은 사회보장기본법, 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률, 사회복지사업법, 노인복지법, 노인장기요양보험법, 장애인복지법, 장애인활동 지원에 관한 법률, 장애아동복지지원법 등임(사회보장정보원·보건복지부 사회서비스 전자바우처, 2017).

8) 현재 사회복지사무(사업)에 대해서는 지방분권화로 추진되었지만, 사회복지재정에 대해서는 보조금

수준 결정에 대해 2015. 12. 29 일부개정으로 “최저보장수준과 최저임금”으로 규정하였다.

또한 사회보장 기본계획의 수립(제16조 내지 제19조)과 관련된 사회보장심의위원회의 심의·조정을 위하여 전부 개정에 따라 제20조에 신설된 내용은 국가와 지방자치단체의 역할 및 비용 분담, 사회보장재정 추계 및 재원조달, 사회보장 전달체계 운영 및 개선, 사회보장통계, 사회보장정보의 보호 및 관리 등으로 국가의 사회보장정보 관리 책임을 명시하였다.

사회보장제도의 운영은 개정 이후 제25조에 의거 사회보험은 “국가의 책임”으로 시행한다고 명확한 책임을 명시하여 사회보험에 대한 국가의 책임에서 개정 전 “원칙” 용어를 삭제하였다. 개정 전 사회보험운영은 “국가의 책임으로 시행함을 원칙”으로 규정하였다. 또한 공공부조와 사회복지서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행함을 원칙으로 하되 협의 및 조정할 수 있도록 하였다. 전부 개정에서 신설된 협의 및 조정 조항에서는 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 협의해야 하며, 협의가 이루어지지 않을 경우 사회보장위원회가 이를 조정하도록 규정하고 있다(제26조 제1항 내지 제3항).

따라서 사회보험의 국가 책임이 강화되고, 사회서비스의 범위가 확대되었으며 평생사회안전망을 통해 기본욕구와 특수욕구가 충족될 수 있도록 하는 발전적인 변화로 볼 수 있다. 반면 사회보장제도 의 신설 또는 변경시 보건복지부장관과 협의를 하지 않거나 사회보장위원회의 조정을 따르지 않을 경우에는 지방교부세법 시행령 제1항 9호에서 협의·조정을 거치지 않거나 협의·조정 결과를 따르지 않고 사회보장제도를 신설 또는 변경하여 경비를 지출한 경우 교부세를 감액 또는 반환토록 하는 규정에 의한다. 그러나 헌법 제117조 제1항에서 지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 처리하도록 하고, 지방자치법 제9조 제2항은 지방자치단체의 자치사무로 주민의 복지증진에 관한 사무를 규정하고 있으며, 지방분권법 제7조에서는 지방자치단체가 정책을 자율적으로 결정하고 자기책임 하에 집행하도록 하여 지방자치 실현을 규정하고 있다는 점에서 교부세를 감액하거나 반환하도록 하는 것은 지방자치와 지방분권의 순기능을 훼손하고 국가 책임을 약화시키는 규제(김광병, 2016)로 볼 수 있다.

셋째, 사회보장제도 시행 및 관리와 관련하여 전부 개정에서 국가와 지방자치단체는 가정의 건전한 유지와 기능 향상과 사회보장제도 시행시 가정과 지역공동체의 자발적인 복지활동 촉진의 의무(제6조)를 규정하고 있다. 아울러 국가와 지방자치단체는 자원봉사와 기부 등 나눔의 활성화를 위한 각종 지원 사업과 사회보장정책 시행상 민간부문과 상호협

관리법의 준용 등 중앙집권화 상태를 유지하고 있어 진정한 의미의 사회복지 지방분권이 이루어지고 있지 못하다. 이에 따라 지방자치단체장들의‘복지 디볼트 선언’이 나타나기도 했다.

력체계 구축을 위한 지원사업(제27조)을 강화하고 있어 개정 전 민간 참여 조항(제26조)에서 자원봉사인력 활용과 민간 자원봉사 활성화 지원 방안을 구체화 시켰다.

또한 효과적인 사회보장정책 수립·시행을 위한 사회보장통계와 사회보장제도에 관한 정보의 공개와 홍보, 설명과 상담 및 통지의 의무를 명시하고(제32조 내지 제34조), 별도의 장으로 사회보장정보의 관리에 대하여 사회보장정보시스템 구축(제37조)에 의한 사회보장업무의 전자적 관리와 전담기구를 설치를 규정하고 있다.

따라서 사회보장정보시스템 구축·운영의 근거를 명시하고, 전부개정 이전에는 개인정보 등의 보호 주체가 사회보장 업무에 종사하는 자로 한정되어 있었지만 종사하거나 종사하였던 자로 그 범위를 확대(제38조 제1항)하여 개인정보 등의 보호를 위하여 법률에 근거하지 아니하고 개인정보를 보유, 이용, 제공되지 못하도록 하고 있다(제38조 제2항).

3) 권리의 보장과 구제

사회보장기본법상 권리보장의 과제는 모든 국민에 대하여 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위한 국가의 책임 영역이고, 사회보장수급권의 문제는 복지권 보장에 관한 사회복지급여 쟁송권의 문제이다. 사회보장기본법상 위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익을 침해받은 국민은 행정심판법에 따른 행정심판을 청구하거나 행정소송법에 따른 행정소송을 제기하여 처분의 취소, 변경 등을 청구할 수 있도록 하였다(제35조).

사회보장기본법 제9조에 의거 사회보장을 받을 권리는 법률적 차원의 권리인 수급권을 보장하고 있는데, 사회보장의 절차는 수급권자의 신청에 따라 행정청이 결정하고, 결정과정은 수급자격 확인과정과 구체적인 급여의 과정으로 구분된다. 따라서 권리구제 규정과 관련하여 사회보장기본법상의 권리구제 조항이 구체적으로 시행되어야 하고 사회복지사업법상 권리구제 규정이 미비하므로 이의신청, 심사 및 재심사청구, 법적 쟁송으로 전심에서 행정소송까지의 이중 절차를 간소화 할 수 있는 심판기관의 전문성과 행정소송에서의 의무이행소송(하명호, 2012) 도입 검토 등이 필요하다.

2. 대상 및 권리

사회보장기본법의 기본 이념에 나타난 보장대상으로서의 국민에 대한 책임과 권리는 전부 개정에서 나타난 기본 이념에 의거 “모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현”으로 규정하였다(제2조).

이와 관련하여 취약계층의 권리에 관련된 헌법상의 사회권 개념(헌법 제31조 내지 제36조)은 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 하는 것을 목표로 하는 기본 원리로 보충성을 전제로 국민이 적극적으로 국가에 요구할 수가 있는 사회국가원리[9]에 의한다. 따라서 헌법적 보호의 필요성이 중시되는 공공부조 영역은 인간다운 생활과 사회보장수급권 보장과 관련하여 헌법 제37조 제2항에 의한 기본권의 한계에 미달하지 않아야 하고(정관영·박보영, 2014), 소득과 서비스 보장인 모든 국민에 대한 맞춤형 평생사회안전망 보장의 책임이 있다.

모든 국민을 대상으로 하는 사회보장급여의 수준은 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 하는 수준 향상을 위하여 노력할 의무(제10조 제1항)를 표명하였고, 모든 국민의 책임은 자신의 능력을 최대한 발휘하여 자립·자활할 수 있도록 노력하고, 경제적·사회적·문화적·정신적·신체적으로 보호가 필요하다고 인정되는 사람들이 보다 나은 삶을 누릴 수 있는 사회환경 조성 및 국가의 사회보장정책에 협력의 책임을 규정하였다(제7조).

3. 급여 및 권리

사회보장기본법상 사회보장을 받을 권리에서 모든 국민은 사회보장에 관한 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리인 사회보장수급권을 가진다(제9조). 권리의 보장은 평생복지적 관점에서 출산, 양육을 사회적 위험으로 포함하고, 사회복지서비스와 관련 복지제도를 사회서비스로 확대하였으며, 기본욕구와 특수욕구를 고려하여 소득, 서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도인 평생사회안전망 개념을 도입하였다. 따라서 사회보장의 범위가 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 변화함에 따라 기존의 사회복지서비스 및 관련복지제도의 내용을 통합·확대시킨 후 이를 모두 사회서비스로 명명하고 국가와 지방자치단체가 모든 국민의 사회서비스를 보장하는 방향으로 변화되었다.

한편 사회보장급여에 관련된 권리는 사회보장의 정의에 나타난 맞춤형 사회보장제도의 성격에서 사회서비스 개념을 포괄하고 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제2조에 명시한 사회보장급여의 개념에 의거 사회보장기본법에 의거 보장기관이 제공하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 제공하는 현금, 현물, 서비스 및 그 이용권으로 구체화 된다. 이와 관련하여 사회서비스 이용에 관한 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률의 목적은 국민의 복지증진을 위한 사회서비스 이용 활성화와 선택권을 보장하도록 규정하고 있어 이와 관련된 취약계층에 대한 일자리 제공(돌봄서비스 등)으로

9) 헌법상 사회국가원리는 경제·사회·문화의 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 사회현상에 관여하고 간섭하고 분배하고 조정하는 국가이며, 궁극적으로는 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 그 실질적 조건을 마련해 줄 의무가 있는 국가이다(헌재 2002.12.18. 2002헌마52).

경제활동의 촉진을 기할 수 있으므로 사회보장제도로서 사회서비스 이용과 선택에 관련된 권리는 사회복지사업법 제2조 제6호에 의거 취약계층에 대한 직업소개 및 지도까지를 포함한다.

따라서 사회보장급여로서 사회서비스의 시장적 성격보다는 공공재적 사회적 급여(Gilbert & Specht, 1993)로서 보편적 서비스를 제공하고 서비스 제공 대상으로서의 취약계층 개념을 탈피하여 경제활동에 참여하면서 사회서비스를 이용할 수 있는 서비스 구매자로서의 능동적 권리가 중요시 되어야 한다.

사회보장급여를 받을 권리는 사회보장급여의 신청에 의하며 개정 전 제11조에서 관계법령에서 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체에 신청해야 하는 규정에 대해 전부 개정시 단서 신설에 따라 다만, 관계 법령에서 따로 정하는 경우 국가나 지방자치단체가 신청을 대신할 수 있도록 규정하였다. 사회보장수급권 보호 조항은 제12조에 의거 사회보장수급권은 관계 법령에서 정하는 바에 따라 타인에게 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 이를 압류할 수 없다. 또한 개정 전과 전부 개정된 제13조에서 사회보장수급권은 관계 법령에서 따로 정하고 있는 경우가 아니면 제한되거나 정지될 수 없으며 사회보장수급권이 제한되거나 정지되는 경우 그 목적에 필요한 “최소한의 범위”를 명시하였다. 또한 사회보장수급권의 포기는 개정 전 후 변동 없이 사회보장수급권을 포기하는 것이 타인에게 피해를 주거나 사회보장에 관한 관계 법령에 위반되는 경우에는 사회보장수급권을 포기할 수 없다(제14조). 아울러 불법행위에 대한 구상은 불법행위에 의하여 피해를 입은 국민이 그로 인하여 사회보장수급권을 가지게 된 경우 사회보장제도를 운영하는 자는 그 불법행위의 책임이 있는 자에 대하여 관계 법령에서 정하는 바에 따라 구상권을 행사할 수 있도록 규정하였다.

4. 사회보장 전달체계 및 보장비용

1) 사회보장 전달체계의 책임

전부 개정에 의한 사회보장기본법 제29조의 사회보장 전달체계 조항에서 국가와 지방자치단체는 사회보장급여가 적시에 제공되도록 지역적·기능적으로 균형잡힌 사회보장 전달체계 구축, 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산 등을 갖추고, 공공부문과 민간부문의 사회보장 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력할 책임이 있다. 사회보장기본법과 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률에 나타난 권리보장 체계로서 책임을 나타내는 사회보장 전달체계의 의무 조항은 <표 4>와 같이 나타난다.

사회보장 전달체계의 책임은 1995년 12월 30일 사회보장기본법 제정시 국가 또는 지

방자치단체라고 명시하여 모호했지만, 2009년 6월 9일 일부개정에서는 국가와 지방자치단체로 개정하여 전달체계의 책임주체를 명확히 했다. 개정 전 제28조에서 사회보장 전달체계 규정에서는 국가와 지방자치단체가 지역적으로 고루 분포되고 기능에 따라 균형이 이루어지도록 사회보장 전달체계를 마련, 사회보장 관련 업무를 할 때에는 관계 기관과 관계자 간의 조정이 원활, 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있도록 사회보장 전달체계를 마련하도록 규정하였다. 전부 개정 후 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있고 사회보장급여가 적시에 제공되도록 지역적·기능적으로 균형잡힌 사회보장 전달체계를 구축하도록 했다(제29조 제1조). 따라서 개정 전 국가 또는 지방자치단체는 지역적으로 고루 분포되고 기능에 따라 균형이 이루어지도록 사회보장전달체계를 마련하도록 하고(제28조 제1항), 사회보장 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산 규정(제29조 제2항)을 신설하였으며, 공공부문과 민간부문의 사회보장 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력할 책임을 규정하였다(제29조 제3항). 이와 관련하여 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제14조 민관협력 조항에서는 보장기관(국가, 지자체)과 법인·단체 등이 지역사회 내 사회보장이 필요한 지원대상자를 발굴하도록 하고, 2017. 3. 21일 통합사례관리 조항을 신설하였으며 복지위원 조항을 폐지[10]하였다.

또한 전문성 원칙을 명시한 전문인력 양성 규정(제31조)에 의거 국가와 지방자치단체는 사회보장제도의 발전을 위한 전문인력의 양성과 학술 조사 및 연구, 국제교류 증진 에 노력하도록 규정하였다. 따라서 국가 및 지방자치단체의 공동 책임으로 사회보장급여가 적시에 제공되도록 전달체계를 구축하도록 민관 연계구도를 표명하고 2017년 9월 21일 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행규칙에서 통합사례관리사의 자격·업무에 관한 구체적 기준[11] 신설로 전달체계에서 맞춤형 사회보장제도를 관장할 수 있는 전문성 확보의 근거를 명시하였다.

또한 사회보장업무의 효율화 및 전달체계의 운용을 위하여 국가와 지방자치단체는 사

10) 복지위원의 위촉과 직무는 사회복지사업법 제8조에서 읍·면·동 단위의 명예직으로 위촉하도록 하고 있음.

11) 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행규칙 제7조의2 신설에 의한 통합사례관리사의 자격은 1. 사회복지사 1급 자격증을 취득한 후 사회복지분야 근무 경력이 2년 이상인 사람, 2. 사회복지사 2급 자격증을 취득한 후 사회복지분야 근무 경력이 4년 이상인 사람, 3. 정신건강사회복지사 2급 이상 자격증을 취득한 후 사회복지분야 또는 보건분야 근무경력이 2년 이상인 사람, 4. 간호사 면허증을 취득한 후 사회복지분야 또는 보건분야 근무경력이 2년 이상인 사람이며, 주요 업무는, 1. 지원대상자에 대한 상담·지도 및 사회보장에 대한 욕구조사, 2. 서비스 제공계획의 수립과 그에 따른 사회보장급여 및 서비스의 연계, 3. 보장기관과 민간 법인·단체·시설 등이 제공하는 서비스의 관리·점검, 4. 그 밖에 통합사례관리에 필요한 사항으로서 보건복지부장관이 정하는 사항임.

회보장정보시스템을 구축하고 운영해야 하는 사회보장의 전자적 관리에 노력해야 하며(제37조) 이의 총괄은 복지부로 규정하였다(제37조). 아울러 사회보장급여의 관리 체계와 관련하여 신설된 사회보장급여의 관리 조항(제30조)에서 국민의 사회보장수급권 보장 및 재정의 효율적 운용을 위하여 사회보장급여의 관리체계를 구축·운영하도록 규정하였으며 사회보장수급권자의 권리구제, 사회보장급여의 사각지대 발굴, 사회보장급여를 관리하기 위한 사회서비스의 품질기준 마련과 평가 등의 업무수행을 위한 전담기구를 설치[12] 해야 하는 과제가 있다.

<표 4> 사회보장 전달체계의 권리보장 책임 관련 조항

사회보장기본법	사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률	의무
제29조 사회보장전달체계 ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있고 사회보장급여가 적시에 제공되도록 지역적·기능적으로 균형잡힌 사회보장 전달체계를 구축하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 사회보장 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산 등을 갖추어야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 공공부문과 민간부문의 사회보장 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력하여야 한다. 제30조 사회보장급여의 관리체계 구축 ① 국가와 지방자치단체는 국민의 사회보장수급권의 보장 및 재정의 효율적 운용을 위하여 다음 각 호에 관한 사회보장급여의 관리체계를 구축·운영하여야 한다. 1. 사회보장수급권자 권리구제 2. 사회보장급여의 사각지대 발굴 3. 사회보장급여의 부정·오류 관리 4. 사회보장급여의 과오지급액의 환수 등 관리	제4조 기본원칙 ② 보장기관은 지원이 필요한 국민이 급여대상에서 누락되지 아니하도록 지원대상자를 적극 발굴하여 이들이 필요로 하는 사회보장급여를 적절하게 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 보장기관은 국민의 다양한 복지욕구를 충족시키고 생애주기별 필요에 맞는 사회보장급여가 공정·투명·적정하게 제공될 수 있도록 노력하여야 한다. ④ 보장기관은 사회보장급여와 「사회복지사업법」 제2조제3호 및 제4호의 사회복지법인, 사회복지시설 등 사회보장 관련 민간 법인·단체·시설이 제공하는 복지혜택 또는 서비스를 효과적으로 연계하여 제공할 수 있도록 노력하여야 한다. 제14조 민관협력 ① 보장기관과 관계 기관·법인·단체·시설은 지역사회 내 사회보장이 필요한 지원대상자를 발굴하고, 가정과 지역공동체의 자발적인 협조가 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.	책임성 지역성 접근성 적절성 전문성 효과성 효율성 민관협력 연계

12) 전담기구 설치를 위한 노력은 보건복지사무소 및 사회복지사무소 시범 운영에 의한 전문 복지전달체계 구축으로 시도되었다. 1992년 사회복지사업법에'복지사무전담기구'조항을 명시하여 법적 근거를 마련하였고, 문민정부시기 1995년 7월부터 1999년 12월까지 서울(관악구), 대구(달서구), 경기(안산시), 강원(홍천군), 전북(완주군)의 5개 지역에서 시범 보건복지사무소를 운영하였으며, 참여정부시기 2004년 7월부터 2005년 12월까지 서울(서초구), 부산(부산진구, 사하구), 광주(남구), 강원(춘천시), 충남(공주시), 경북(안동시), 충북 (옥천군), 울산(울주군)의 9개 지역에서 시범 사회복지사무소를 운영하였고 지역별(대도시, 중소도시, 농어촌 등) 설치 방안 이 검토되었다.

사회보장기본법	사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률	의무
② 보건복지부장관은 사회서비스의 품질기준 마련, 평가 및 개선 등의 업무를 수행하기 위하여 필요한 전담기구를 설치할 수 있다. 제37조 사회보장정보시스템의 구축·운영 ① 국가와 지방자치단체는 국민편익의 증진과 사회보장업무의 효율성 향상을 위하여 사회보장업무를 전자적으로 관리하도록 노력하여야 한다. ② 국가는 관계 중앙행정기관과 지방자치단체에서 시행하는 사회보장수급권자 선정 및 급여 관리 등에 관한 정보를 통합·연계하여 처리·기록 및 관리하는 시스템(이하 "사회보장정보시스템"이라 한다)을 구축·운영할 수 있다. ③ 보건복지부장관은 사회보장정보시스템의 구축·운영을 총괄한다.	② 특별자치시장 및 시장·군수·구청장은 지원대상자의 발굴 및 지역사회보호체계의 구축을 위하여 필요한 경우 제41조에 따른 지역사회보장협의체에 관계기관·법인·단체·시설의 장 및 그 밖에 사각지대 발굴과 관련한 기관·법인·단체·시설의 장 등을 포함시켜 운영할 수 있다. 제42조 사회보장사무 전담기구 설치 ① 특별자치시장 및 시장·군수·구청장은 사회보장에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 관련 조직, 인력, 관계 기관 간 협력체계 등을 마련하여야 하며, 필요한 경우에는 사회보장에 관한 사무를 전담하는 기구를 별도로 설치할 수 있다.	

출처: 국가법령정보센터 검색하여 구성(검색일: 2017. 9. 3)

2) 사회보장비용

사회보장기본법의 전부 개정에서는 "국가와 지방자치단체"가 사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 분담토록 했다(제5조 제2항). 그리고 국가 발전수준에 부응뿐만 아니라 사회환경의 변화에 선제적으로 대응하며 지속가능한 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달(제5조 제3항)하도록 하여 보편적 사회보장제도를 위한 재원 조달을 명시하고 있다.

기본적으로 사회보장비용의 부담은 각각의 사회보장제도에 대한 역할 분담에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정하도록 했다(제28조 제1항). 사회보장급여의 수준에 관한 국가의 책임이 개정 전 제10조의 "국가"에서 "국가와 지방자치단체"의 의무로 규정되여 사회보장재정의 지방분권화로 볼 수 있다. 사회보험 비용은 사용자, 피용자 및 자영자가 부담하는 것을 원칙으로 하되 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담하도록 하고(제28조 제2항). 공공부조 및 관계 법령에서 정하는 일정 소득 수준 이하의 국민에 대한 사회서비스에 드는 비용의 전부 또는 일부는 국가와 지방자치단체가 이를 부담하도록 하였다(제28조 제3항). 한편 부담능력이 있는 국민에 대한 조항 신설로 사회서비스에 드는 비용은 그 수익자가 부담함을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가와 지방자치단체가 그 비용의 일부를 부담하도록 하였다(제28조 제4항).

Ⅳ. 제언 : 취약계층에 대한 권리보장 접근

평생사회안전망 시대의 취약계층에 대한 권리보장은 인간다운 생활을 명시하고 입법권을 구속하는 헌법상의 기본적 권리 보장과 국가책임에 의한 구체적인 복지권 보장을 요구한다.

해방 이후 1990년대의 경제위기를 거쳐 현재에 이르기까지 사회복지법제를 둘러싼 사회적 환경은 산업화와 민주화 세대를 거쳐 정보화 세대에서 사회보장정보의 중요성이 확대되면서, 제3의 법 영역인 사회법이 융합법으로 발현되는 평생복지시대로 가고 있다. 따라서 취약계층 뿐만이 아닌 전 국민의 복지수요에 맞는 정합성을 구비한 사회복지시스템 구축은 보편·선별적 접근을 위한 공감대적 합의가 관건이 되며 타 학문분야와의 융합을 전제로 한다(최승원, 2010).

2012년 사회보장기본법의 전부개정 이후 평생사회안전망 구축과 보편주의적 사회보장제도를 살펴봄에 있어 2000년대 전후의 사회안전망과 국민기초생활보장법상의 권리 및 사회복지관련 개별 법률의 제·개정에 나타난 권리의 성격을 면밀히 분석하지 못한 제한점이 있으며, 사회권적 기본권의 근대적 개념 이후 후기 현대사회의 취약계층의 권리 담론에서 구체적인 복지권 보장을 위한 기본 과제를 제언한다.

첫째, 사회보장제도의 대상으로서 한국 사회의 “사회적 취약계층” 및 “취약계층”에 관한 합목적적 개념 정의가 필요하다.

사회보장기본법상 사회보장정책의 기본 방향으로 명시한 평생사회안전망 조항에서 국가와 지방자치단체가 “사회적 취약계층”의 최저생활 보장을 위한 공공부조를 마련하도록 책임을 명시하고 있다. 한편 “취약계층”에 대한 법적 정의와 기준은 사회서비스 확충과 취약계층의 일자리 창출을 목적으로 하는 사회적기업 육성법 제2조와 동법 시행령 제2조에 의하며, 현실적으로 취약계층의 권리에 관한 문제는 최저생활유지 뿐만이 아닌 새로운 사회적 위험과 복합적인 복지사각지대의 문제로 나타난다. 따라서 사회보험에서도 수급권자의 근로자성이 부정되는 다양한 복지사각지대의 문제(장지연·은수미, 2010 ; 이윤진, 2017)가 나타나므로 사회보장제도의 정합성 제고와 사회복지법과 사회적 경제 관련 법 간 우리 사회의 취약계층에 관한 개념의 명확화가 필요하다.

둘째, 사회보장에 관련된 권리의 법제적 개념 정립과 복지권 보장을 위한 입법활동이 요구된다.

사회보장과 사회보장제도, 사회복지서비스와 사회서비스, 사회복지사업, 사회적 위험 개념 등에 대하여 사회복지법에서 구체적으로 구분하거나 범위를 명시하고 있지 않으므로, 이에 관한 법제적 개념 재정립과 명확화가 필요하다. 특히 사회보장기본법상의 사회

서비스 개념에 포함되는 사회복지사업법상의 사회복지서비스와 사회적기업 육성법과 동법 시행령상의 사회서비스 종류[13]를 포괄할 수 있는 법제통합적 개념 합의가 촉구된다. 따라서 사회복지사업법의 개정으로 사회보장에 관련된 사회서비스를 시행할 수 있는 다양한 사회(복지)서비스에 관한 기본적 사항을 규정하는 사회복지사업 기본법으로서의 법령 정비가 촉구된다.

사회보장기본법에 의한 권리를 구체적으로 보장할 수 있는 입법에서는 헌법상의 권리인 기본권의 보장이 침해되지 않을 때에 보장될 수 있는 권리(허완중, 2010)로서 사회보장기본법에 의거 보장받을 수 있는 사회적 위험에 관련된 사회보장제도와 평생사회안전망 보장 기능의 명확화가 필요하다. 또한 사회보장기본법상의 사회보장제도와 예방적 성격을 명시하는 수급권에 관련된 분쟁 해결을 위한 규정이 개별 사회복지법령에서 검토되어야 하고 사회보장기본법과 사회복지사업법의 권리는 수속적 권리로서 보장되나 사회복지관련 개별 법률에서의 권리성이 취약하므로 지방분권에 따른 자치입법에서 공공부조와 서비스 영역의 권리성 보완[14]이 요구된다. 또한, 권리구제에 관한 법적 일관성이 필요하고 실체적인 권리 보장이 이루어져야 하므로 사회보장법원의 필요성 제기와 통일된 사회복지법제에 의한 행정쟁송 및 청구인 지원 절차의 체계화가 요구된다.

셋째, 취약계층의 권리에 대한 이해는 외국인을 포함한 모든 국민의 사회복지에 관련된 인권 영역별 사회복지법의 이해와 인식개선 교육으로 시행되어야 한다.

2016년 1월 26일 사회보장기본법 전부 개정 이후 사회복지 개별 법령에 신설된 인권조항 준용과 권리보호를 위하여 새로운 사회적 위험에 처한 근로빈곤층과 사회적 소수자 및 광범위한 휴먼서비스 영역의 취약계층에 대한 사회복지인권 보장 교육으로 확대할 필요성이 있다. 이에 따라 2016년 1월 26일 사회복지사업법의 개정에서는 인권증진의 책임조항(제4조)에 따라 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스를 증진하고 서비스 이용자의 인권침해 예방과 차별금지 및 인권옹호의 책임 및 인권교육 강화, 인권침해 상황에서 신속히 대응하도록 하는 의무조항을 신설하고(제4조 제6항, 제7항), 2012. 12. 27에 전부개정된 사회보장기본법 시행령 제17조에서는 사회보장에 관한 교육을 규정하여 사회보장

13) 사회복지사업법상 “사회복지서비스”의 정의는 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것(제2조의 6호)으로 정의하고, 사회적기업 육성법 시행령 제3조에서 “사회서비스의 종류”는 보육, 예술·관광 및 운동, 산림 보전 및 관리, 간병 및 가사 지원, 문화재 보존 또는 활용, 청소 등 사업시설 관리, 직업안정법에 따른 고용서비스, 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회의 심의를 거쳐 인정하는 서비스로 규정하고 있다.

14) 국민기초생활보장법상 급여의 특례(제14조 제2호) 규정에서는 수급권자에 해당되지 않는 경우에도 생활이 어려운 경우 수급권자로 볼 수 있으므로 사회적 취약계층에 대한 공공부조제도 편입의 근거가 됨.

분야 전문인력 양성을 목적으로 매년 1회 이상 직원에 대한 사회보장 교육을 할 수 있도록 규정하였다.

따라서 취약계층의 복지와 권리보장의 실효성이 법적인 범위에 의하고 있으나 불법체류 외국인도 근로자로서의 권리가 보장(2007두4995) 되는 바와 같이, 복지사각지대에 처한 취약계층의 권리 이해와 현실적인 보장에 관하여 국가인권위원회의 인권교육과정을 통하여 다루어질 필요성이 있다.

넷째, 사회보장 전달체계의 전문성과 지원대상자 발굴 역량 확대는 지역 중심의 맞춤형 사회보장제도를 관장할 수 있는 전담기구 설치와 인력 양성에 의한다.

사회보장 전달체계의 효율적 운영을 위한 조직, 인력, 예산 중 가장 핵심이라 할 수 있는 "인력"의 전문적 자질은 사회보장 전달체계의 개편과 기능 분담을 위한 선행조건이다. 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률에서 지원대상자 발굴을 위하여 국가와 지방자치단체는 사회보장급여에 관한 자료 및 정보 제공과 홍보에 노력하도록 규정하고(제10조), 통합사례관리 법제화 및 통합사례관리사 규정 신설로 전문적 자질을 갖춘 기본적 인력 배치 기준을 마련하였으며, 지역사회의 사회보장 증진을 위한 지역사회보장협의체 기능 및 복지원원의 직무[15] 수행에 의한 지방정부 중심의 민관협력과 보장비용 조달의 책임이 가중되고 있다.

이와 같이 사회보장 전달체계가 지방정부 중심으로 재편되고 맞춤형 사회보장 전달체계 구축을 위한 과업이 확대됨에 따라 사회보장 전담기구의 설치·운영과 인력관리 등 지역 중심의 맞춤형 사회보장제도를 관장하는 전달체계 구축에 관련된 국가 및 지방자치단체 책무의 구체화가 필요하다.

후속적으로 평생사회안전망 구현을 위한 행정법 및 지방자치법, 기술법으로서의 사회복지법(최승원, 2010) 운용과 사회보장 전달체계의 의무로서 전자복지 구현을 위한 사회보장정보 전달체계 구축에 관한 논의가 요청된다.

[참고문헌]

강희원, "사회적 경제 법제의 현황과 그 입법적 과제 – 사회적경제기본법 제정논의와 관련해서", 경희대학교 법학연구소, 경희법학, 50권 1호. 2015 pp.83-115, 2015.

관계부처 합동, 국민중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방안 – 지자체 복지행정 체계 개편 및 민관협력 활성화, 2013.

15) 사회복지대상자 선도 및 상담, 권익보호, 관할 지역 내 사회보장급여 제공 관계 기관·시설·단체와 협력 등(사회복지사업법 제8조 및 동법 시행규칙 제2조).

김광병, 2016. 3. 14, 여성소비자신문 칼럼, 2016.
김광병·곽효문, “국민기초생활보장법의 권리수준 변천에 관한 연구”, 한국행정사학지, 34, 2014.
김교성 외, “새로운 사회적 위험과 사회투자전략에 관한 한·중·일 비교 연구”, 한국연구재단, 2009.
김영종, “한국의 사회서비스와 「사회복지사업법」: 규제 관계의 분석”, 사회보장연구 30권 4호, pp.57-83, 2014.
김영종, “한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향”, 보건사회연구 32(2), pp.41-76, 2012.
김인재, “한국 사회복지 입법의 전개와 향후 과제”, 법학논집, 이화여자대학교 법학연구소, 14권 1호. pp.165-188, 2009.
류진석, “IMF 지원체제하의 국가정책관리- 사회복지정책의 관리 : IMF 체제하의 공공부조 정책 : 사회적 안전망 구축을 위한 정책과제”, 한국정책학회, 한국정책학회 하계학술발표 논문집, pp.389-407, 1998.
박태정, “공공부조 권리구제절차의 문제점 및 개선방안”, 한국사회복지정책학회, 사회복지정책, 37(1). pp.127-149, 2010.
박수지 외, 사회서비스정책 비교연구, 한국보건사회연구원, 2014.
배유진·최승원, “취약계층 권리보호에 관한 고려요소와 지향점 : 통합 지식관리시스템 구축을 중심으로”, 법학논집 21(4), pp. 1-16, 2017.
양난주, “한국 사회서비스 공급특성 분석: 보조금과 바우처방식의 검토”, 한국사회복지정책학, 38(3), pp.191-219, 2011.
이명현, “사회복지에서의 이용자 지원을 위한 권리옹호(Advocacy) 시스템에 대한 고찰”, 한국사회복지학, 56(2), 2004.
이봉주, “지역복지기관의 사회서비스 관리와 평가 : 무엇을, 왜, 어떻게”, 한국사회복지행정학 15(1), pp. 197-221, 2013.
이윤진, “사회보험의 ‘근로자 개념’에 대한 연구: 고용보험 재심사 사례를 중심으로”, 사회보장연구 33(3), pp.139-167, 2017.
이인재, “IMF 관리체제이후 한국인의 사회복지 의식에 관한 연구”, 한국사회복지연구회, 사회복지연구 12권 pp.85-110, 1998.
장지연·은수미, “경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: 노동부문”, 한국여성정책연구원 연구보고서, 2010.
정관영·박보영, “사회보장수급권에 대한 헌법 제37조 제2항의 위헌심사기준”, 사회보장법연구 3(2), pp.161-209, 서울대학교 사회보장법연구회, 2014.
진명구, “사회보장기본법 및 개정안의 문제점과 개선방안”, 사회보장연구 27(3), pp. 35-57,

2011.
최승원, “사회복지법의 접근틀”, 지방자치법연구 10(1), pp.221-231, 2010.
최승원, “사회복지권 소고”, 지방자치법연구 9(1), pp.177-189, 2009.
최재성, “사회복지서비스 교환권제도(voucher) 도입의 가능성과 과제”, 한국사회복지행정학 2호, PP.153-172, 2000.
하명호, “사회보장행정에서 권리의 체계와 구제”, 고려법학 64권 pp.173-204, 고려대학교 법학연구원, 2012.
허완중, “기본적 인권을 확인하고 보장할 국가의 의무”, 저스티스, 2010.
홍석한, “사회적 기본권의 법적 성격에 대한 고찰”, 법학연구 23(4), pp.417-439, 2015.
홍성대, “복지사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 과제”, 입법과 정책 3(2), pp.127-149, 2011.
황미경, “공공 사회복지전달체계 내 통합사례관리 운영방안에 관한 연구”, 한국지역사회복지학 30, pp.49-67, 2009.

Gilbert, N., Specht, H, & Terrell, P. Dimensions of Social Welfare Policy, NJ: Prentice - Hall, 1993.
국가법령정보센터, http://www.law.go.kr
사회보장정보원, www.ssis.or.kr
사회서비스 전자바우처, www.socialservice.or.kr

발표1.

문재인 정부의 소득주도성장 전략과 복지정책 방향, 어떻게 볼 것인가?

▸ 발표: 홍경준(성균관대)

문재인 정부의 소득주도성장 전략과 복지정책 방향, 어떻게 볼 것인가?

홍경준(성균관대)*

1. 들어가며

이 글은 문재인 정부가 제시하는 복지정책을 살펴보고, 평가해보는 것을 목적으로 한다. 전임 대통령의 탄핵이라는 통상적이지 않은 상황에서 치러진 보궐선거를 통해 당선된 문재인 대통령은 당선 직후 취임식을 거행하고, 곧바로 임기를 시작했다. 취임 이후 지금까지 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화 및 폐지, 건강보험의 보장성 강화, 아동수당의 도입 등 몇몇 중요한 정책들이 소개되고 제안된 바 있지만, 아직 입법과정을 통해 구체화된 바는 없다. 또한 이러한 입법과정의 끝에 현실화될 복지정책 프로그램들이 무엇일지는 불확실하다.

이런 불확실성을 염두에 둔다면, 문재인 정부의 복지정책은 무엇을 통해 평가할 수 있을까? 현 시점에서 가능한 것은 국정기획자문위원회가 마련한 '국정운영 5개년 계획'과 그 이후 이와 관련하여 발표된 정부부처의 문건들을 검토하는 것이다. 문재인 대통령은 취임 직후인 5월 19일 대통령직인수위원회와 유사한 기능을 수행할 수 있는 국정기획자문위원회를 설치하였다. 국정기획자문위원회는 60일의 활동을 통해 문재인 정부의 국정목표와 비전, 과제 등을 구체화한 '국정운영 5개년 계획'을 마련했다(국정기획자문위원회, 2017). '국정운영 5개년 계획'은 ①국가비전 ②국정목표와 전략 ③100대 국정과제 ④복합·혁신과제 등으로 구성되어 있다. '국민의 나라 정의로운 대한민국'을 국가비전으로 하고, 이러한 국가비전 달성을 위한 5대 국정목표로 ①국민이 주인인 정부 ②더불어 잘사는 경제 ③내 삶을 책임지는 국가 ④고르게 발전하는 지역 ⑤평화와 번영의 한반도로 정했으며, 각 국정목표를 실천하기 위한 20대 국정전략과 100대 국정과제를 설정했다. 또한 100대 국정과제와는 별도로 4대 복합·혁신과제로 ①불평등 완화와 소득 주도 성장을 위한 일자리경제, ②4차 산업혁명을 선도하는 혁신 창업국가, ③교육·복지·노동 체계 혁신으로 인구절벽 해소, ④국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전을 제시하였다.

* 성균관대학교 사회복지대학원 원장

100대 국정과제를 구체적으로 살펴보면, 복지정책 영역의 과제를 나열할 수 있다[1]. 또한 이러한 국정과제 각각을 살펴보고, 평가하는 것이 본 글의 목적에 부합하는 것일 수도 있다. 하지만, 복지정책 영역의 15개 국정과제 모두를 살펴보고 평가하는 일은 발표자의 역량을 넘어서는 일일 수밖에 없으며, 나름의 일관성을 요구하는 발표문의 성격과 관련해서도 적절한 방식은 아닐 것이다. 그래서 문재인 정부의 복지정책 평가와 관련하여 이 발표문이 택한 방식은 자의적이라는 비판을 무릅쓰고 선택하고 집중하는 것이다. 구체적으로 이 글은 문재인 정부 경제정책과 사회정책 전체를 관통하는 키워드로 제시된 소득주도 성장론이라는 담론[2]에 초점을 두고, 이러한 담론과 관련하여 제시되는 복지정책에 초점을 둔다.

2. 소득주도 성장론의 이해

국정기획자문위원회는 5월 22일 국정기획자문위원회의 위원장 및 위원의 위촉과 함께 정식 출범하였고, 5월 24일부터는 22개 정부부처의 업무보고를 받는 것으로 활동을 개시하였다. 주목할 것은, 정부부처의 업무보고가 개시되기 전날인 5월 23일 있었던 발표이다. 위원회는 문재인 정부 경제정책과 사회정책 전체를 관통하는 키워드는 소득주도 성장임을 밝혔다. 그러면서 지금까지의 부채주도 성장, 낙수효과에만 기댄 성장, 낡은 성장전략으로는 '성장과 분배의 악순환'만 가속시킬 뿐이라며 '성장과 분배의 선순환'을 위해서는 일자리 창출을 통해 가계소득을 증가시키고, 늘어난 가계소득을 통해 소비를 증대시키고, 내수 확대로 견실한 성장을 이루어 내는 '소득주도 성장'이 필요함을 강조했다. 또한 소득주도 성장의 방법으로 "성장과 고용과 복지가 함께 가는 '황금 삼각형(golden triangle)'"을 제시하였다. 성장정책, 고용정책, 복지정책이 각각 따로 가는 것이 아니라 좋은 일자리 창출 전략으로 가계소득을 증대시켜 '성장-고용-복지'가 동일체를 이루어 추진되어야하며, 경제성장 전반을 책임지고 있는 기획재정부, 금융위원회, 산업자원부 등의 경제부처

1) 발표자의 분류방식에 따를 때, 100대 국정과제에서 기획재정부, 고용노동부, 국토교통부, 농림축산식품부, 보훈처, 보건복지부, 여성가족부가 추진을 책임지는 15개의 과제(11, 17, 19, 26, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 53, 65, 71, 82)가 복지정책의 영역에 속한다. 특히 '국정운영 5개년 계획'의 세 번째 국정목표인 '내 삶을 책임지는 국가'에서는 첫 번째 전략으로 '모두가 누리는 포용적 복지국가'를 제시하면서 6개의 국정과제(국정과제 42~47)를, 두 번째 전략으로 '국가가 책임지는 보육과 교육'을 들면서 7개의 국정과제(국정과제 48~54)를 구체화하고 있는데, 그 구체적인 내용은 뒤에서 살펴볼 소득주도 성장론과 관련한 정책과제들과 거의 같다.

2) 담론이란 정책행위자들이 정책 프로그램을 만들거나 정당화하기 위해 다른 정책행위자들이나 일반 국민들에게 하는 말들의 집합으로 정의할 수 있다(Schmidt, 2002; 169).

와 노동정책을 책임지고 있는 고용노동부, 복지정책을 책임지고 있는 보건복지부가 '삼각 편대'를 구축해야 한다는 것이다.

'국정운영 5개년 계획'에서 제시한 4대 복합·혁신과제의 1번 과제가 '불평등 완화와 소득 주도 성장을 위한 일자리경제'라는 점 또한 주목할 필요가 있다. '국정운영 5개년 계획'은 4대 복합·혁신과제를 둔 이유를 다음과 같은 세 가지의 필요성과 연계하고 있다. 첫째, 문재인 정부의 핵심공약과 국정비전을 선명하게 부각시킬 필요성, 둘째, 예산·인력 등 정책집행 자원을 최우선적으로 투입해 추진해야 할 필요성, 셋째, 대형·복합과제로 다수 부처가 연관되어 있어 별도의 추진체계가 마련되어야 할 필요성. 제시한 세 가지의 필요성에 기초하여 판단하면, 4대 복합·혁신과제는 문재인 정부의 색깔을 보다 선명하게 드러낼 수 있는 정책과제로, 정책집행 자원 역시 우선적으로 투입될 것으로 예상할 수 있다.

그렇다면, 문재인 정부의 경제정책과 사회정책 전체를 관통하는 키워드로 제시한 소득주도 성장이란 무엇인가? 이를 이해하기 위해서는 임금주도 성장(wage-led growth)을 제안하는 포스트케인지언들(Post Keynesian)의 주장을 살펴볼 필요가 있다(이상헌, 2014; 홍장표, 2014; 홍장표, 2015; Lavoie and Stockhammer, 2013). 이들은 노동소득 분배율의 상승이 경제성장을 촉진할 수 있다는 점을 두 가지 경로를 통해 논의하고 있다. 첫째, 노동소득 분배율의 상승은 총수요를 증대시킴으로써 투자와 고용을 늘리고 경제성장을 촉진한다. 노동소득 분배율의 상승에 따른 소비 증가 효과가 투자 감소 효과보다 크다면 총수요가 증가하고, 이것이 다시 투자를 유인함으로써 경제 성장을 촉진한다는 것이다. 둘째, 노동소득 분배율의 상승은 다양한 경로를 통해 노동생산성을 증가시킨다. 그것은 노동을 대체하는 설비투자를 유인함으로써 규모의 경제를 창출할 뿐 아니라 노동절약적인 기술진보를 유발하여 노동생산성을 높인다는 것이다. 또한 근로의욕을 높여 협력적 노사관계를 촉진함으로써 노동생산성을 향상시킬 수 있다고 말한다. 결국, 이들은 노동소득 분배율의 상승이 내수를 증진시킬 뿐 아니라 새로운 경제성장의 동력이 될 수 있다고 주장한다. 국제노동기구(ILO)나 유엔무역개발회의(UNCTAD) 등 국제기구의 전문가들 또한 세계적인 불황을 극복하기 위해 임금주도 성장을 제시하고 있다. 이러한 성장전략은 임금의 억제가 기업의 투자를 늘려 결국 경제성장으로 이어진다는 이윤주도 성장 전략이 한계에 도달했다는 인식에 기초한 것이다. 국제기구의 전문가들에 따르면 금융이 주도하는 작금의 경제체제에서 이윤주도 성장 전략은 노동소득분배율의 하락을 통한 소득 불평등의 심화, 가계의 소비지출 억제에 따른 내수 시장의 위축, 금융부문에서 더 큰 이윤획득 기회를 갖게 된 기업들의 실물 투자 억제를 낳았고, 이는 정부 세수의 감소, 신규 투자의 부재, 가계부채의 증가와 맞물려 성장 자체를 정체시켰다. 그러므로 노동

소득분배율의 상승과 가계의 소득과 소비역량을 증가시켜 경제성장을 도모할 필요가 있다는 것이다.

지난 정부 시기동안 한국 역시 이윤주도 성장론에 기초하여 정책을 시행해왔다고 평가할 수 있다. 기업의 이익이 증가한다면 기업이 고용을 늘릴 것이고 그 고용이 가계에게 돌아가는 선순환 구조를 창출할 목적으로 법인세 인하, 정부의 기업 보조, 노동유연화를 추진했다. 하지만 기업의 이익은 증가하였으나 빈부격차가 커지고, 노동경쟁력은 악화됨으로써 이러한 성장론이 한국의 현실에서 잘 작동하지 않는다는 점을 지난 시기 동안 확인할 수 있었다. 이런 전철을 밟지 않기 위해 문재인 정부가 내세운 것이 바로 포스트케인지언들과 국제기구의 전문가들이 주장하는 임금주도 성장론의 한국 버전(Korean version)인 소득주도 성장론인 것이다. 임금주도 성장론이 아니라 그것의 한국 버전으로 소득주도 성장론이 제안된 배경에는 한국 노동시장의 특수성이 있다. 잘 알려진 바와 같이, 한국은 2016년 통계를 기준으로 할 때 전체 취업자의 25.5%가 자영자일 만큼 자영자의 비중이 높은 나라이다. 이런 상황에서는 소득의 한 구성요소일 뿐인 임금에만 초점을 두는 것은 적절하지 않을 수 있다. 총수요의 증가에 영향을 미치는 수준의 가계 소비지출 증가를 위해서는 임금보다는 더 넓은 개념인 소득에 초점을 두는 것이 타당할 것이라는 인식이 임금이 아닌 소득주도 성장론을 만들어 낸 배경이 된 것이다.

물론 노동소득분배율이라는 것은 자본과 노동이라는 생산요소 중 노동에 돌아가는 소득의 크기를 따지는 것(기능별 소득분배)으로, 개인과 가계에게 돌아가는 소득의 크기(계층별 소득분배)와는 개념적으로는 다른 것이다. 따라서 노동소득분배율의 증가를 개인과 가계 소득 증가와 동일시할 수는 없다. 다만, 경험적으로 볼 때 노동소득분배율과 개인, 혹은 가계 소득 사이에는 밀접한 상관관계가 있기 때문에 노동소득분배율의 증가가 개인, 혹은 가계소득의 증가와 같은 의미로 해석할 수는 있을 것이다.

그렇다면 노동소득(혹은 개인과 가계의 소득)을 증가시킬 수 있는 방법은 무엇인가? 장기적 관점에서 보면 노동소득의 근원적 기반인 인적 자본의 질을 높이는 것이 제시될 수 있다. 유아교육부터 대학교육까지 교육체계의 전반적 개혁이나 자본시장의 불안정성을 완화하기 위한 저소득층 교육비 지원, 직업교육의 내실화와 산학연계 촉진 등은 인적자본의 질 향상을 매개로 노동소득을 증가시키는 방안으로 제안할 수 있다. 하지만, 인적자본 투자 확대에 따른 노동소득 증가 효과는 중, 단기적으로 나타날 수 있는 것이 아닐 뿐더러, 소득주도 성장론의 고유한 색깔을 보여주는 방안이라고 보기 어렵다. 중, 단기적 관점에서 노동소득(혹은 개인과 가계의 소득)을 증가시킬 수 있을 뿐 아니라 소득주도 성장론의 색깔을 분명하게 보여주는 방안이 구체화될 필요가 있다는 것이다. 실질임금 인상을 위한 일자리의 질적 향상과 고용량을 늘리기 위한 일자리의 양적 확대가 우선적인 방법으

로 고려될 수 있다. 노동소득이란 평균노동소득과 총고용의 곱으로 계산되기 때문이다. 두 번째의 방법은 필수적인 가계지출을 줄임으로서 개인과 가계의 실질 가처분 소득을 증대하는 것이다. 주거, 의료, 교통, 통신, 교육비 등을 줄이기 위한 여러 대책들이 이에 해당한다. 세 번째의 방법은 소득보장제도와 같은 현금급여의 확대이다. 소득보장제도를 구성하는 사회보험, 공공부조, 보편적 사회수당 등은 개인과 가계가 생애주기에서 직면하게 되는 각종 사회위험에 대한 대응수단으로 발전해왔다. 근로를 통해 획득하는 임금과 대비되는 의미에서 사회임금(social wage)이라고도 말해지는 소득보장 급여는 노동을 통해 획득하는 소득은 아니지만, 가계의 소득과 소비역량을 증대시키는데 상당한 역할을 한다.

3. 총론적 차원에서의 평가

문재인 정부 경제정책 및 사회정책의 핵심 키워드인 소득주도 성장의 방법으로 제시한 "성장과 고용과 복지가 함께 가는 '황금 삼각형'"의 의미, 그 방법의 실행을 위해 경제성장 전반을 책임지고 있는 기획재정부, 노동정책을 책임지고 있는 고용노동부, 복지정책을 책임지고 있는 보건복지부의 '삼각편대' 구축이 의미하는 바가 이제는 좀 명확해 진 것 같다. 일자리 확대와 소득보장제도 확충을 통해 가계의 소득과 소비역량을 증대시켜서 성장을 이끈다는 전략이기 때문에 성장과 고용과 복지가 함께 가는 '황금 삼각형'이며, 관련한 정책을 책임지는 기획재정부, 고용노동부, 보건복지부 사이의 정책조합이 중요하기 때문에 '삼각편대'라는 것이다.

그럴 듯하다. 그러므로 정책과제로 제시한 것들이 국가정책으로 실행되기를 기대한다. 하지만, 핵심적 키워드로 제시한 소득주도 성장론에 대한 비판[3] 또한 만만치 않다. 우선, 재계에서는 소득주도 성장론에 부정적이다. 소득주도 성장론의 핵심적인 정책수단인 임금 인상이 수출경쟁력을 약화시킬 것이라고 비판한다. 한국과 같이 수출에 크게 의존하는 소국 개방경제에서는 국제경쟁력 하락으로 수출에 부정적인 영향을 미친다는 것이다. 또 임금이 상승하면 기업의 수익성 악화로 투자 유인이 위축될 것이라고 한다. 임금상승은 기업들로 하여금 일자리를 줄이는 부작용을 낳는다는 지적도 있다. 중소기업과 자영업자의 고용 비중이 높은 현실 여건 속에서 급격한 임금 인상은 이들의 경영을 압박하고 일자리를 줄이는 부작용을 낳는다는 것이다. 재계의 비판은 상투적인 것으로 치부한다하더라도 다음과 같은 측면들에 대해서는 신중한 고려가 필요하다.

3) 최근 개최된 한국사회경제학회 2017년 여름 학술대회의 주제세션이 <소득주도 성장론의 이론적, 정책적 쟁점>이었다. 주상영(2017) 등의 발표문들이 관련 쟁점들을 정리하는데 많은 도움이 된다.

1) 성장의 수단으로 소득이 적절한가?

소득주도 성장론을 옹호하는 입장에 따르면, 임금을 포함한 가계의 가처분 소득 증가는 총수요를 중대시킨다. 그런데, 이러한 경로의 설정이 가능하기 위해서는 해당 국가의 수요체제가 임금주도 수요체제여야 한다. 수요체제가 이윤주도 체제일 경우는 노동소득분배율 상승에 따른 소비증가분보다 투자와 순수출 감소분이 클 수 있고, 그에 따라 총수요를 증가시키기보다는 감소시킬 수 있기 때문이다. 물론 Onaran과 Galanis(2012)의 연구결과에 따르면 한국은 임금주도 수요체제이다. 하지만, 이들의 연구에서 어떤 국가의 수요체제가 임금주도인지, 아니면 이윤주도인지는 소비, 투자, 수출, 수입 등과 같은 변수들에 대한 조작적 정의와 통계학적 추정에 따라 판정된다. 이들에 따르면, 추정 결과 자본소득분배율의 증가(노동소득분배율의 감소)가 총수요의 증가를 초래하면 이윤주도 수요체제이며, 총수요의 감소를 초래하면 임금주도 수요체제이다. 여기에서 총수요의 증가 혹은 감소는 소득분배율의 변화가 소비와 투자, 그리고 순수출에 미치는 영향의 합으로 파악된다.

아래의 <표 1>은 이들의 경험적 추정 결과 중에서 한국과 인도를 추려낸 것이다. 경험적 추정의 결과, 자본소득분배율의 1% 포인트 증가가 투자에 미치는 효과는 한국과 인도 모두에서 중립적이며, 순수출에 미치는 효과는 두 나라 모두에서 긍정적인 반면 소비에 미치는 효과는 두 나라 모두에서 부정적이다. 그럼에도 한국은 임금주도 체제이며, 인도는 이윤주도 체제로 판정된다. 수출에 미치는 긍정적 효과가 한국의 경우 인도보다 약간 크지만(0.049), 소비에 미치는 부정적 효과의 크기가 한국의 경우 인도보다 꽤 크고(0.131), 결국 이들의 합으로 구해지는 민간수요, 혹은 총수요 효과가 한국은 음의 값이고, 인도는 양의 값이기 때문이다. 만약 점 추정 대신에 구간 추정의 방식을 사용한다면 그 결과는 어떠할까? 만약 동일하게 조작적으로 정의된 변수라 할지라도 다른 자료를 사용하여 추정한 결과는 어떻게 될까? 또한 소비, 투자, 수출, 수입 등에 대한 조작적 정의와 추정의 방식이 달라진다면, 한국과 인도는 어떤 수요체제로 판정될까? 경험적 연구에 대해 이루어질 수 있는 다양한 수준의 문제제기가 여기에 적용될 수 있다면, 한국의 수요체제에 대한 판정 역시 달라질 수 있다.

<표 1> 자본소득분배율 1% 포인트 증가의 효과

	소비/GDP	투자/GDP	순수출/GDP	민간수요/GDP	총수요	수요체제
한국	−0.422	0.000	0.359	−0.063	−0.115	임금주도
인도	−0.291	0.000	0.310	0.018	0.040	이윤주도

출처: Onaran and Galanis(2012)

또 다른 차원의 문제도 제기할 수 있다. 일반적으로 임금소득계층은 자본소득계층보다 소비성향이 높은 것으로 여겨진다. 자본소득계층의 경우는 추가 소득이 저축이나 자산투자로 이어지지 소비로 잘 이어지지 않는다는 것이다. <표 1>에서도 그런 점 때문에 자본소득분배율의 1% 포인트 증가가 소비에 미치는 효과는 부정적이다. 하지만, 한국의 경우 이러한 가정이 적절한지 의문이 있다. 국민국가 발전과 자본주의 산업화의 긴 경로 속에서 복지국가를 만들어 낸 서구 복지국가와는 상이한 역사적 경험을 가진 한국과 같은 사회에서는 임금소득계층의 생활보장 수단들이 서구 복지국가의 그것들과 동일하지 않다. 한국 생활보장체제의 형성과 전개과정을 연구한 김도균(2013)에 따르면, 서구 복지국가들의 경우 국가에 의한 재분배 정책은 조세를 통한 자원 추출과 복지혜택의 분배를 중심으로 이루어져 왔다. 하지만 한국의 경우는 국가가 저축동원을 중요한 자원 추출 전략으로 선택함에 따라 재산형성의 촉진이 재분배 정책에서 중요한 위치를 차지하게 된다는 것이다. 자원 추출이 조세가 아닌 저축 동원이라는 형태로 이루어지게 되면, 복지정책을 대신하여 낮은 조세부담과 결합한 가계자산의 축적이 생활보장의 주요 수단으로 활용될 수 있다. 이러한 논의를 수용한다면, 한국은 가계자산에 대한 의존도가 높은 자산기반 생활보장체제이다. 자산기반 생활보장체제라는 제도적 제약 속에 있기 때문에, 임금소득계층이라 하더라도 소득의 증가는 소비의 증가로 이어지기 보다는 주택소유와 같은 자산투자로 이어질 가능성이 있다. 이런 관점에서 보면, 중장기적인 차원에서의 부동산시장 안정이 소득주도 성장이 이루어지기 위한 중요한 전제조건의 하나라고 할 수 있다.

2) 복지는 성장의 수단이어야 하는가?

경제성장과 관련하여 복지정책을 고려하는 논의는 사실 소득주도성장론 이전에도 있어 왔다. 이들의 논의는 불평등이 경제성장에 부정적인 효과를 산출하기 때문에 불평등을 완화하는 복지정책은 경제성장에 기여할 수 있다는 식으로 전개되어 왔다. 우선 경제성장에 대한 정치경제학적 접근에서 불평등은 재분배 정책에 대한 정치적 결정에 영향을 미치는 핵심적 변수로 취급된다. Persson과 Tabellini(1994)는 불평등의 심화는 정치적 의사결정을 매개로 재분배 정책의 확대를 초래하는데, 자본축적에 대한 조세의 부정적 효과를 감안한다면 불평등의 심화는 성장을 저해한다는 이론 모형을 제시하였다. 이러한 논의에 따르면 불평등의 심화를 억제하는 수준의 적정한(?) 복지정책은 과도한(?) 복지정책의 도입을 예방함으로서, 경제성장의 저해를 막을 수 있다. 한편, 비교적 최근에 등장한 '신-성장이론('new' growth theory)' 역시 복지정책은 자본시장의 불완전성을 보완하거나, 긍정적 외부효과를 확대함으로서 성장을 촉진하는 효과(growth enhancing effect)를 가진다고 주장한다. Benabou(1996)이나 Saint-Paul과 Verdier(1993), Perotti(1993) 등

은 경제성장을 결정짓는 (물적, 인적) 자본축적에 대한 불평등의 부정적 효과를 자본시장의 불완전성이나 외부효과와 관련하여 논의한다. 우선 Benabou(1996)에 따르면, 개인들에 의해 이루어지는 (물적, 인적) 자본축적은 일정정도의 고정비용을 동반한다. 이러한 비용이 존재하는 상황에서 자본시장의 불완전성(credit constraint)이 존재하면, 특정 소득 수준 이하의 개인들(가령, 빈자들)은 그러한 비용을 조달할 수 없고, 결국 투자의 기회를 얻을 수가 없다. 따라서 사회 전체적으로 보면 이러한 제약이 존재하지 않을 경우보다는 낮은 수준의 자본축적이 이루어질 수밖에 없고, 이는 성장률을 낮추는 결과를 초래한다. 결국 불평등은 과소한 (물적, 인적) 자본축적을 이끌어서 성장에 부정적인 효과를 초래하는 것이다. 그러므로 복지정책을 통한 불평등의 완화는 자본시장의 불완전성을 보완함으로서, 사회 전체적으로 원활한 자본축적을 이끌고 성장률을 높인다. 한편 Saint-Paul과 Verdier(1993), Perotti(1993)등에 따르면 재분배정책은 자본시장의 불완전성을 보완함으로서 빈자들의 인적자본 투자를 가능케 하는데, 인적자본 투자는 그 자체가 경제성장에 긍정적인 외부효과를 산출한다.

소득주도 성장론은 이러한 논의들과 비교할 때, 복지정책이 성장에 기여하는 효과를 더 크게 인정한다고 할 수 있다. 하지만, 이들의 논의 역시 복지정책을 경제성장의 필요성과 관련하여 설명한다는 점에서는 같다. 경제성장 우선 전략에 기초한 발전을 경험해온 한국의 현실에서 복지정책이 성장에 도움이 되기 때문에 필요하다는 주장은 나름대로의 설득력을 가진다는 점을 부인할 수는 없다. 하지만, 경제성장과는 독립적인 차원에서 복지정책의 발전이 필요하다는 논리는 다양하게 제시될 수 있고, 성장에 도움이 되지 않더라도 복지정책이 필요하다는 생각을 가진 국민도 상당히 많다. 소득주도 성장론에 기초한 복지정책의 추진은 소득주도 성장론이 타당할 때는 별 문제가 없겠지만, 소득주도 성장론이 잘 적용되지 않음이 드러날 때는 문제가 될 수 있다. 쓸데없는 생각일수도 있겠지만, 만일 복지정책이 경제성장에 기여하는 바가 없거나 적다면 복지정책은 필요 없는 것인가?

경제정책과 사회정책을 통합적으로 사고하고, 실행하는 것은 바람직스러운 일이긴 하다. 하지만 한국과 같이 개발국가(developmental state) 발전전략을 택한 나라에서는 경제정책과 사회정책의 통합적 사고와 실행이 '성장과 복지의 균형발전'보다는 '선성장후복지'와 '복지의 낙후'를 낳았다. 경제정책을 담당하는 부처와 복지정책을 담당하는 부처의 위상에 상당한 격차가 존재하는 것 또한 사실이다. 복지정책을 담당하는 부처의 위상 강화가 이루어지지 않는다면 성장과 고용과 복지가 함께 가는 '황금 삼각형'은 정치적 수사에 그칠 수도 있다.

3) 실행의 가능성은 있는가?

좋은 정책방안이 제시된다고 해도, 현실화되지 못한다면 그것은 아무런 의미가 없다. 특히 정부에 의해 추진되는 정책은 합법화와 예산의 확보를 필요로 한다. 따라서 정책에 대한 평가는 합법화와 예산 확보 가능성이라는 차원에서도 점검되어야 한다.

(1) 합법화의 가능성

국정기획자문위원회가 마련한 '국정운영 5개년 계획'에는 입법 추진계획이 제시되어 있다. 이 문건에 따르면, 100대 국정과제 등에서 91개 과제, 487개 실천과제 중 321개 과제가 입법조치를 필요로 한다. '더불어 잘사는 경제'라는 국정목표의 경우 제정 및 개정을 필요로 하는 법률은 124개, 대통령령, 총리령, 부령, 행정지침 등 하위법령은 50개이며. '내 삶을 책임지는 국가'라는 국정목표는 제·개정을 필요로 하는 법률이 173개, 하위법령이 85개이다. 4차 산업혁명, 저출산, 일자리 대책 및 지방분권 등 복합·혁신과제 관련 법률안의 경우는 '18년까지 국회 제출 및 통과를 목표로 적극적 입법을 추진하겠다는 점 또한 밝혔다. 문제는 대통령령, 총리령, 부령, 행정지침 등 하위법령의 제정과 개정은 행정부 내에서 이루어지는 것이니만큼 합법화의 가능성은 높다고 할 수 있지만, 국회의 입법화 과정을 필요로 하는 법률의 제·개정은 간단하지 않다는 데에 있다. 지난 총선이 초래한 정당구성을 통해 현재 한국은 다당제의 정치지형을 가지게 되었다. 대립하는 두 개의 정당이 실질적으로 국회를 주도하는 양당제의 정치지형과 비교하면 정당들 사이의 타협과 연합의 가능성이 높아졌고, 그에 따라 쟁점 법안의 입법화 가능성은 더 높아졌다고 할 수 있다. 하지만, 현재 제도화되어 있는 국회 의사결정 규칙은 합법화의 불확실성을 높인다. 2012년 5월 개정된 국회법은 국회의장의 직권상정 제한, 필리버스터 제도, 신속처리대상안건 지정제를 핵심적인 내용으로 한다. 이로 인해 쟁점법안의 통과를 위해서는 재적의원의 3/5, 즉 국회의원 180명의 동의가 필수적이 되었다. 재적의원의 3/5 이상을 점유한 절대 다수당이 아닌 한 국회에서의 법안 통과는 다른 정당의 협조 없이는 거의 불가능하게 된 것이다. 정책 결정 및 변화와 관련한 거부권의 지형(veto point), 또는 거부권 행사자(veto player)의 배열에 엄청난 변화가 발생했다는 점에서, 개정 국회법은 한국 복지정책과 관련하여 매우 중요하다(洪坰駿, 2014). 재분배와 사회위험의 분산을 통해 사회성원들이 차지하는 몫을 변화시키는 복지정책의 변화는 사회경제적 이해관계의 지형을 변화시킬 수밖에 없고, 그에 따라 쟁점법안으로 등장하는 경우가 다반사이기 때문이다. 이 법으로 인해 대통령이나 집권여당이 복지정책과 관련하여 좋은 정책을 준비하고 제안한다 해도 절대 다수당이 아닌 한 쉽게 실현되기는 매우 어렵다.

(2) 재원조달의 가능성

소득주도 성장론에 기초한 다양한 정책과제들이 실행되기 위해서는 재원조달이 적절하게 이루어지야 한다. '국정운영 5개년 계획'에서는 문재인 정부의 국정과제를 추진하기 위해 필요한 지출액을 178조원으로 밝혔다. <표 2>는 '18년~'22년의 국정목표별 재원소요액과 복지정책과 관련한 주요 국정과제의 재원소요액을 함께 정리한 것이다. 77조 4천억 원을 복지정책과 직접적으로 관련되는 '내 삶을 책임지는 국가'라는 국정목표에 할당했다. 기초연금 및 장애인 연금 10만 원 인상에만 23조 1천억 원을 투입하는데, 이는 100대 과제 중에서 가장 큰 규모이다. 일자리 창출 사업에도 많은 예산이 투입된다. 소방, 경찰, 근로감독관, 사회복지전담공무원 등 17만 4천 명의 공무원을 추가로 뽑는데 8조 2천억 원을 상정했고, 사회복지, 보육, 요양, 공공의료 등 사회서비스 34만개 일자리 계획 중 1단계 17만개 확충 계획에 대해 3조 2천억 원을 반영했다. 또한 중소기업이 청년 3명을 정규직으로 채용 시 1명 임금을 3년간 지원하는 청년 추가고용 장려금에 대해 2조 4천억 원, 청년층의 구직활동과 관련한 구직촉진수당 지급에 1조 3천억 원을 할당했다. 일자리 확충 관련 예산이 전체 지출액의 23.8%를, 현금급여 관련 예산이 전체 지출액의 43.5%를 차지하여 결국 소득주도 성장론에 바탕을 둔 정책과제들의 예산규모는 전체 공약 이행 재원의 2/3 정도에 달한다.

<표 2> 문재인 정부 국정과제 재원소요액 (단위: 조원)

	'18~'22 합계
합 계	178.0
더불어 잘 사는 경제	42.3
공무원 추가채용	8.2
사회서비스 일자리 1단계 계획추진	3.2
청년 추가고용 장려금	2.4
청년 구직촉진수당	1.3
내 삶을 책임지는 국가	77.4
기초 및 장애인연금 인상	23.1
아동수당지급	10.3
누리과정 어린이집 전액국고지원	5.5
기초생보 부양의무자기준완화 및 주거급여확대	5.4
치매안심병원 설립 및 24시간 장애인활동지원서비스	1.8
공적임대주택 공급 및 맞춤형 주택 지원	19.4
고르게 발전하는 지역	7
농어업 직불금 및 쌀생산조정제	1.1
평화와 번영의 한반도	8.4
지방이전재원	26.5
제도설계 후 추진	16.4

출처: 국정기획자문위원회(2017)

그렇다면, 이러한 재원은 어떻게 마련할 계획인가? 다시 '국정운영 5개년 계획'을 살펴보면, 총 178조원의 재원 중에서 세입 확충을 통해 마련하는 금액이 82조 6천억 원이며, 세출 절감을 통해 마련하는 금액이 95조 4천억 원이다. 세입 확충분을 좀 더 자세하게 살펴보면, 세수 자연 증대분이 60조 5천억 원, 비과세 및 감면세제의 정비를 통한 확보액이 11조 4천억 원, 탈세 방지를 통해 5조 7천억 원, 과징금과 연체·불납액 해소 등 세외수입으로 5조 원을 편성했다. 한편 세출 절감액에서는 재정지출절감액으로 60조 2천억 원이 계획되었고, 주택도시기금, 고용보험기금, 전력기금과 같은 기금의 여유자금 활용분으로 35조 2천억 원을 마련하는 것으로 계획되었다.

이러한 재정지출 소요액과 재원마련 방안의 구체성이 부족하다는 지적이 많다. 우선 재정지출 소요액이 적절하게 계산된 것인지, 문재인 정부의 임기 후 재정지출 소요액에 대한 고려는 이루어진 것인지에 대한 문제제기가 가능하다. 대표적인 것이 공무원 추가 채용 관련 예산이다. '국정운영 5개년 계획'에서는 공무원 추가채용에 소요되는 예산을 5년간 8조 2천억 원을 상정했지만, 해당 일자리에 대해서는 향후 퇴직 시까지 국가재정에서 인건비 및 공무원연금 등 기관부담금이, 퇴직 후에는 공무원연금 부담분이 발생하게 된다. 9월 23일 국회예산정책처가 추경호 자유한국당 의원실에 제출한 공무원 신규 채용에 따른 비용추계에 따르면, 17만 4,000개의 공무원 일자리가 필요로 하는 예산은 인건비와 연금지급액을 합쳐 374조 1,000억 원으로 우리나라의 올해 본 예산 규모와 유사한 수준이다(서울경제, 2017. 09.23). 재원조달 방안 역시 구체성이 떨어진다는 지적이 제기될 수 있다. 경기회복에 따른 세수호황을 전제로 마련한 60조 5천억 원의 세수 증대분을 과연 확실한 수입으로 볼 수 있는지에 대한 문제제기가 존재하며, 뚜렷한 증세 계획을 제시하지 않은 채로 세입확충과 세출절감 만으로 재원을 조달하겠다는 것은 박근혜 정부가 '증세 없는 복지'를 약속한 것과 비슷하다는 비판도 있다[4].

사실 한국의 정치제도가 가지는 특성은 증세와 같은 정책 추진을 어렵게 한다. 정치제도의 특성과 관련하여 인지성(identifiability)과 책임성(accountability)이라는 개념이 있다. 인지성은 특정 정책의 법제화를 주도한 정파가 누구인지를 유권자들이 얼마나 쉽게 알 수 있느냐에 관한 것이며, 책임성은 유권자들이 정책의 결과를 두고 특정 정파에 대한 책임의 귀착과 심판을 얼마나 쉽게 할 수 있느냐의 문제이다. 일반적으로 인지성은 단독정부 하에서 크며, 연립정부 하에서는 작다. 또한 책임성은 소선거구제 하에서 크며, 중대

4) 정부가 8월 발표한 2017 세법개정안(기획재정부, 2017a)은 이러한 비판을 일정 정도 수용하여 소득세와 법인세의 최고세율 인상계획을 담고 있다. 세법개정안에 따르면 앞으로 5년간 '소득세 최고 세율 조정'과 '법인세 최고 과표구간 신설' 등을 통해 소득세에서 2조 1천억 원, 법인세에서 2조 5천억 원 등 총 5조 원의 증세가 이루어진다. 법인세, 소득세 최고세율 인상 등 '부자증세' 방안이 상징적으로 포함되었지만 증세는 사실 최소한의 수준에 그쳤다고 볼 수 있다.

선거구 하에서 작다. 문제는 인지성과 책임성이 큰 제도 하에서는 증세와 같은 인기 없는 정책을 추진할 가능성이 낮다는 데에 있다. 그 정책을 어떤 세력이 주도했는지 유권자들이 쉽게 인지할 수 있을 뿐더러, 다음 선거에서 그에 대한 심판 또한 용이하기 때문이다. 소선거구제와 결합한 단독정부는 인지성과 책임성이 큰 정치제도인데 바로 한국이 가진 것이다. 이러한 제도 하에서는 증세와 같은 인기 없는 정책이 추진될 가능성이 낮을 수밖에 없다.

4. 주요 복지정책에 대한 평가

7월 25일 기획재정부를 비롯한 관계부처가 합동으로 발표한 '새정부 경제정책방향; 경제 패러다임의 전환'이라는 문건은 소득주도 성장론의 색깔을 분명하게 보여주는 정책방향을 구체적으로 나열하고 있다(관계부처합동, 2017). 이 문건은 사람 중심 경제라는 새로운 패러다임에서의 경제정책방향을 1)소득주도 성장 2)일자리 중심 경제 3)공정 경제 4)혁신 성장으로 구체화하고 있다. 이 중 수요 측면에 초점을 둔 일자리 중심 경제와 소득주도 성장이 문재인 정부의 소득주도 성장론과 직접적으로 관련된다고 할 수 있다. 문건에서는 일자리 중심 경제의 세부 정책방향으로 ①고용친화적 시스템 구축 ②노동시장의 제도와 관행 개선 ③적극적 노동시장 ④노동존중사회 실현과 일자리창출을 위한 사회적 대타협 추진 등 4가지를, 소득주도 성장의 세부 정책방향으로는 ①가계 가처분 소득 증대 ②사회안전망 확충 ③인적자본 투자 확대 등 3가지를 제시한다. <표 3>은 국정기획자문위원회에서 발표한 '국정운영 5개년 계획'과 관계부처합동으로 발표한 '새정부 경제정책방향; 경제 패러다임의 전환'이라는 문건에서 구체화된 소득주도 성장론에 기초한 정책과제들을 나열한 것이다. <표 3>을 보면, 다양한 경제정책과 사회정책 프로그램들이 소득주도 성장론과 관련하여 제시되고 있는데, 복지정책 영역에서 핵심적인 것은 다음과 같다.

첫째, 가계의 실질가처분소득 증대를 위한 주거비와 의료비의 경감이다. 우선 주거비 경감과 관련하여 제시된 정책과제들은 장기 공적임대주택 확대 공급 및 저소득 고령자, 장애인 가구 등 주거취약계층 및 신혼부부, 청년층에 대한 주거지원 강화이다. 또한 의료비 경감과 관련하여 제시된 정책과제들로는 건강보험의 보장성 강화와 가계부담 경감조치들이 포함된다.

둘째, 사회안전망 확충이다. 구체적으로 기초생활보장제도 부양의무자기준의 단계적 완화, 근로장려세제(EITC)의 확대, 실업급여 지급액의 상향과 지급기간 연장, 생활 보장을 위한 생애주기별 맞춤형소득지원제도 운영이 포함된다.

셋째, 고용친화적 경제·사회시스템 구축과 관련해서는 사회서비스 공단설립을 통한 공공 사회서비스 일자리 창출 및 제공인력 처우개선과 사회복지전담공무원 확충 등이 있다.

<표 3> 소득주도 성장론에 기초한 주요 복지정책 과제들

국정운영 5개년계획(7/19) 복합·혁신과제1: 불평등완화와 소득주도성장을 위한 일자리경제	새정부 경제정책방향(7/25) 수요 측면에서의 경제성장 방향: 소득주도성장과 일자리 중심경제
①일자리중심 국정운영 인프라 구축 – 일자리위원회 설치, 일자리 상황판 운영·관리, 고용영향평가와 예산 연계 강화 ②공공사회서비스 일자리 81만개 만들기 – 공무원 신규채용 – 공공사회서비스 등 일자리 확충 – 공공기관 일자리 확충 및 정규직 전환 ③성별·연령별 맞춤형 일자리지원강화 – (청년)청년고용의무제 확대 및 중소기업 청년 추가고용 장려금 도입 – (중년)재직, 전직(재취업), 은퇴 취업지원 – (여성)새일센터 단계적 확충 및 가사·돌봄 서비스 공식화, 적극적 고용개선조치 및 남녀고용평등법 적용 확대 ④실직과 은퇴에 대비한 일자리 안전망 강화 – 고용보험 확대 및 가입지원 – 실업급여보장성 강화 및 청년·저소득층 대상 구직촉진수당 지급 – 공공취업지원서비스 확충 – 평생직업능력개발체계 구축 및 직업교육 인프라 혁신 ⑤최저임금 1만원 실현과 차별없는 좋은 일터 조성 – 최저임금 시급 1만원('20년) 달성 – 생활임금제 확대기반 구축 – 비정규직 사용사유제한 제도 도입 – 비정규직 차별시정제도 전면개편 – 공정임금 구축과 노동시장 내 임금격차해소를 위한 공정거래질서정책패키지 마련	①가계의 실질가처분소득 증대 – 최저임금 시급1만원 달성 – 주거·의료·교통·통신·교육비 등 핵심 생계비 경감(연17만호 공적임대주택 공급, 건강보험 보장율 70%달성 추진, 광역알뜰교통카드 도입, 도로통행료 인하, 통신요금감면제도 확대, 누리과정 전액 국고지원, 온종일 돌봄교실 전학년 확대, 고교 무상교육 단계적 실시. 대학생 입학금 단계적 폐지 추진) ②사회안전망 확충 – 기초생활보장제도 부양의무자기준 단계적 완화 – 근로장려세제(EITC) 지속확대 – 한국형 고용안정·유연모델을 구축하여 실업안전망 확충과 노동시장 역동성 회복 – 저출산·고령화 극복기반 강화와 국민의 기본 생활 보장을 위한 생애주기별 맞춤형소득지원 제도 운영 ③인적자본 투자 확대 – 맞춤형 교육으로 창의인재 육성 – 기회균형 선발의무화, 저소득층 교육비 지원강화 – 평생교육 예산의 지속적 확대 ④고용친화적 경제·사회시스템 구축 – 일자리위원회 등 일자리중심 국정인프라 구축 – 예산·세제 등을 일자리 중심으로 재설계 – 국민안전, 치안, 복지, 교육 분야 공무원 일자리 확충 – 사회서비스 공단설립을 통한 공공 사회서비스일자리 창출 및 제공인력 처우개선 – 사회복지전담공무원 확충 – 공공부문 비정규직의 정규직 전환 ⑤사용자 중심 노동시장 제도·관행 개선 – 비정규직 사용사유제한제도 도입추진 – 차별시정제도 전면 개편 및 고용형태에 따른 차별금지 – 하청근로자 처우개선 – 법정근로시간 단축(주당 68→52시간) – 특수형태근로종사자 산재보험 적용확대

국정운영 5개년계획(7/19) 복합·혁신과제1: 불평등완화와 소득주도성장을 위한 일자리경제	새정부 경제정책방향(7/25) 수요 측면에서의 경제성장 방향: 소득주도성장과 일자리 중심경제
⑥휴식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형실현 – 일·가정 양립을 위한 근로문화 확산 및 장기간 근로 개선방안 마련 – 출산·육아기 부모지원강화 – 생애주기에 따른 근로시간단축청구권 추진	⑥적극적 노동시장정책 강화 – 적극적 노동시장에 대한 재정투자 확대 – 재직자 직업능력개발 혁신 – 고용복지+센터 확충 – 성별·연령별 맞춤형 취업지원 강화 ⑦ 노동존중사회 실현과 일자리창출을 위한 사회적 대타협 추진 – 한국형 사회적 대화기구 정비 – 노사관계 법·제도개선 추진 – 지역·산업 맞춤형 일자리 창출

1) 건강보험 보장 강화

가계의 실질가처분소득 증대를 위한 가계지출 경감과 관련하여 여기에서는 가계의 의료비 지출 경감과 직접적으로 관련된 건강보험 보장성 강화라는 정책에 대해 살펴보자. 문재인 대통령은 8월 9일 서을성모병원에서 직접 건강보험 보장 강화정책을 발표했다. 현 정부 임기 내인 2022년까지 건강보험 보장성을 70% 수준으로 확대하겠다는 것을 목표로 정책을 추진하겠다는 것인데. 핵심적인 내용은 다음과 같은 세 가지이다. 첫째, 모든 의학적 비급여를 국민건강보험으로 편입하고, 선택 진료비와 상급 병실료, 그리고 간병비 등 기존의 3대 비급여를 완전히 해소한다. 둘째, 이를 위해 2020년까지 30조 6천억원을 투입하는데, 건강보험 누적 적립금의 일부 활용과 건강보험 국고지원액의 확대, 금융소득과 임대소득 등에 대한 추가적인 보험료 부과기반 확대 등을 우선 추진한다. 셋째, '신포괄수가제'를 현재 공공의료기관 42곳에서 2022년까지 민간의료기관 포함해 200곳 이상으로 확대 적용함으로써, 건강보험의 진료비 지불제도의 전환을 추진한다.

건강보험 보장성의 강화란 일반적으로 두 가지 의미를 가지는데, 그 하나는 전체 인구 중 건강보험 적용대상자의 비중이 높아지는 것이며, 다른 하나는 전체 진료비 중에서 건강보험에서 부담하는 진료비의 비중이 높아지는 것이다. 우리나라의 경우 건강보험 보장성과 관련한 문제는 주로 두 번째의 의미와 관련된다. 즉 전체 진료비 대비 건강보험 부담액이 작아서 가계의 의료비 부담이 과중하다는 문제제기가 지속적으로 제기되어 왔다. 그런데 건강보험의 보장성 강화가 쉽지 않은 이유는 건강보험 부담액을 늘린다 해도, 전체 진료비의 규모가 적절하게 통제되지 않으면 건강보험의 보장성은 강화되지 않는다는 점이다. 따라서 건강보험 비급여 진료를 적절한 수준에서 통제하는 것이 건강보험 보장성의 강화를 위해서는 매우 중요한 과제가 된다. 모든 의학적 비급여의 전면적 급여화는 그런

맥락에서 매우 큰 진전이라고 볼 수 있다.

비급여의 전면급여화로 일정정도의 통제는 가능하겠지만, 특정 시점에 존재하는 비급여 항목을 모두 급여화한다 해도 이후 시점에서는 또 다른 비급여 항목이 개발될 수 있다. 의료공급자는 보장성 강화로 비급여에서 얻던 초과수익이 사라지면 이를 대신할 새로운 비급여를 찾게 될 것이며, 의료서비스의 특성상 소비자 역시 새롭게 등장한 비급여 항목을 소비할 유인을 가진다. 문지기 제도가 없어서 의료소비자가 거의 아무런 제한 없이 자유롭게 의료기관을 선택할 수 있는 의료전달체계, 실손 의료보험과 같이 이미 충분히 활성화된 민간보험의 존재는 이러한 유인을 더욱 강화한다. 따라서 새로운 비급여 항목의 개발과 소비에 대한 유인을 억제하는 방안은 비급여의 전면적 급여화와 함께 건강보험의 보장성 강화를 위해 필수적으로 요구된다. 새정부의 건강보험 보장 강화정책은 '신포괄수가제'의 확대 적용을 추진함으로서 지불제도의 개편도 꾀한다는 점에서 역시 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만. 지불제도의 개편과 함께 전달체계의 개편 역시 추진할 필요가 있다. 문지기 제도의 부재는 의료기관간 과다 경쟁, 대형병원으로의 환자쏠림, '의료쇼핑'이라는 소비자의 도덕적 해이를 초래하는 원인으로 작용하여 보장성을 약화시키는 원인의 하나이기 때문이다. 주치의등록제, 단골의사제, 만성질환관리제 등 그간 이루어진 일차의료 강화 정책 등이 지불제도의 개편과 함께 다시 검토될 필요가 있다. 실손 의료보험과 같은 민간보험에 대한 통제와 관리 방안 역시 마련되어야 한다.

2) 생애맞춤형 소득지원 제도

문재인 정부가 제시하는 또 다른 가계 소득 증대방안은 사회안전망 확충이다. 복지정책과 관련하여 특히 주목할 것은 생애맞춤형 소득지원 체계의 구축이다. 우리나라는 다양한 소득보장제도를 이미 제도화하였지만, 급여의 수준이 높지 않을뿐더러 적용에서 제외되는 인구층의 규모도 적지 않은 편이다. 문재인 정부는 우리나라의 소득보장제도가 가진 문제점을 완화함과 동시에 소득주도 성장을 도모하기 위해 개인의 생애주기에 따른 각종 소득보장제도를 새로 도입하거나 고쳐나간다는 정책방안을 제시했다. 이를 구체적으로 나열하면 다음과 같다.

첫째, 0~5세 아동을 대상으로 한 '아동수당'을 도입한다. 2018년 7월부터 월 10만원을 지급하겠다는 것인데, 대상 연령과 지급액은 단계적으로 늘리겠다고 약속했다.

둘째, 취업하지 못한 청년들에게는 '구직촉진수당'이라는 새로운 제도를 도입한다. 향후에는 저소득 근로빈곤층을 포함한 한국형 실업부조로 발전시키겠다는 계획도 함께 발표했다. 18~34세의 청년들 중에서 고용보험에 가입하지 않은 실업자를 대상으로 2018년에는 최대 3개월간 월 30만원 지급으로 출발하여, 2019년에는 최대 6개월간 월 50만 원

을 지급한다.

셋째, 기초연금 급여 수준을 인상한다고 발표했다. 전임 박근혜 정부에서 도입한 기초연금은 65세 이상의 노인들 중 소득수준이 하위 70%인 노인들을 대상으로, 국민연금 급여액과 연계하여 월 20만원의 현금 급여를 제공하는 소득보장제도이다. 문재인 정부는 현행 기초연금의 두 가지 부분을 고치겠다고 약속했다. 그 하나는 기초연금 지급액을 내년부터 2020년까지는 월 25만원, 2021년부터는 월 30만원으로 늘리겠다는 것이며, 다른 하나는 국민연금을 일정 수준 이상 받으면 기초연금을 깎는 국민연금과의 연계방식을 폐지하겠다는 것이다.

넷째, 만 18세 이상 중증장애인 중 소득 하위 70%를 대상으로 월 20만원을 지급하는 장애인연금을 고쳐서 급여액을 30만원으로 높이겠다고 약속했다.

다섯째, 농어업인을 대상으로 하는 공익형 직불제를 확대 개편하고, 농어업인 안전보험에 대한 국고지원을 확대한다고 약속했다.

여섯째, 현행 국민기초생활보장제도의 수급자격 기준을 고친다고 약속했다. '최후의 안전망'으로 기능하는 국민기초생활보장제도는 지금까지 소득 인정액 기준과 부양의무자 기준이라는 두 가지의 기준을 만족하는 경우에 생계급여를 비롯한 각종 급여를 제공해왔다, 즉, 절대빈곤층이라 할지라도 아들, 딸 등 부양의무자가 있으면 기초생활보장 대상에서 제외했다. 문재인 대통령은 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지한다는 공약을 제시했다. 우선 당장 제시된 정책안은 2018년 10월부터 주거급여의 부양의무자 기준을 폐지함과 동시에 생계급여와 의료급여의 경우는 수급자 가구에 노인과 중증장애인이 포함되어 있고 부양의무자 가구가 소득 하위 70%에 속하면서 노인과 중증장애인이 포함된 경우 부양의무자 기준의 적용에서 제외한다는 것이다.

일곱째, 고용보험 의무가입자의 경우 100% 가입을 추진하고, 실업급여 보장성을 2022년까지 OECD 평균 수준으로 개선할 것을 약속했다. 이를 실현하기 위해 2018년에는 실업급여 지급액을 60%로 상향조정하고, 지급기간 또한 현행 8개월에서 9개월로 늘리며, 65세 이상 노동자와 특수형태근로종사자의 고용보험 가입을 단계적으로 허용한다. 그 후에는 생산성 향상과 연계하여 지급수준과 지급기간의 확대에 대한 논의를 본격화한다고 발표했다.

우리나라의 경우, 가계의 소득원천 중에서 공적이전소득이 차지하는 비중은 OECD 국가들과 비교할 때 여전히 낮은 수준이다. 따라서 아동, 청년, 노인, 장애인, 농어업인 등을 대상으로 한 소득보장 프로그램의 확대는 가계소득을 증대하는데 필요한 정책과제라는 점은 틀림없는 사실이다. 다만, 이러한 정책과제를 추진함에 있어 이미 존재하는 법규와 제도, 혹은 프로그램과의 중복성이나 정합성에 대한 고려는 필요하다고 판단된다.

우선 아동수당의 경우 0~5세의 아동을 대상으로 하는 것이 적절한 것인지는 논란이 될 수 있다. 0~5세 아동은 보육시설을 이용하지 않을 경우는 양육수당을, 보육시설을 이용할 경우에는 보육료를 지원받고 있는데, 제안된 아동수당 정책안에 따르면 아동수당은 양육수당 또는 보육료와 연계되지 않는다. 즉, 중복 수혜가 가능하다는 것이다. 물론 아동수당의 정책목표는 양육수당이나 보육료지원과는 다르다. 하지만, 다른 나라들의 경우 아동수당의 수혜 집단이 0세부터 18세 정도까지 펼쳐져 있음을 감안하면, 6세~10세, 혹은 12세~18세의 아동이 아니라 0세~5세의 아동이 중복수혜에 대한 논란에도 불구하고 아동수당의 우선적 수혜자가 되어야 하는 근거가 설득력 있게 제시될 필요가 있다.

국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 폐지 또한 민법에서의 부양의무 규정과 상충할 수 있다. 현재 우리나라의 민법 974조는 부양의무가 있는 친족의 범위를 원칙적으로 직계혈족 및 그 배우자 간으로 규정하고 있다. 민법에 규정한 부양의무는 가족 간에 이루어지는 재산의 상속과도 밀접하게 관련되어 있어, 부양의무가 없으면 상속권도 부정될 수 있다. 최근 빈번하게 이루어지는 부모와 자식간의 부양료청구소송 역시 부양의무와 상속권 사이의 밀접한 관계를 보여준다고 할 수 있다. 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준이 폐지된다면 민법에 규정한 부양의무 역시 그에 따라 수정 혹은 폐지될 필요성이 제기되는데, 관련하여 다양한 논란이 제기될 수 있다.

국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 폐지의 목적이 그로 인해 수급자가 되어야 할 빈곤층이 배제됨을 해소하기 위한 것이라면, 부양의무자 기준 자체의 폐지보다는 부양능력의 판정기준을 합리화하는 방법 같은 것도 고려해볼 수 있다. 현재 부양능력의 판정기준은 부양의무자의 소득과 재산에 대해 특정한 기준을 설정하고, 그러한 기준을 만족하면 부양 능력이 없다고 판정하는 방식으로 설정되어 있다. 즉, 부양 능력이 없는 부양 의무자의 조건을 나열하는 열거주의 원칙(positive system)에 기초한 것이다. 이는 모든 부양의무자가 부양능력이 있음을 전제한 후, 예외적으로 부양능력이 없는 부양 의무자를 판별하는 방식이다. 이와는 반대로, 부양능력이 있는 부양 의무자를 규정하는 조건을 나열한 후, 그 조건을 충족하지 못하면 부양의무자 기준의 적용에서 제외하는 방법도 가능하다. 포괄주의 원칙(negative system)으로 전환한다면 민법상의 부양의무 규정과 충돌하지 않으면서도 정책 목표를 일정정도 달성할 수 있을 것이다.

3) 사회서비스 공단의 설치를 통한 공공 사회서비스 일자리 창출

고용친화적 경제·사회시스템 구축, 즉 일자리 창출은 지난 정부들에서도 강조된 정책과제이지만, 문재인 정부에서 주목되는 것은 일자리 확대와 관련하여 정부 역할을 강조하고 있다는 점이다. 특히 임기 5년간 공공부문 일자리 충원 로드맵을 마련하여. 일자리 81

만개를 만들겠다는 정책과제는 주목할 만하다. 공공부문 일자리 81만개는 세 가지의 방법을 통해 만들어지는데, 우선 공무원의 증원이 추진된다. 국민 안전과 치안, 복지 등의 분야에서 공무원 일자리를 5년 동안 17만 4000개를 만든다고 약속하였고, 당장 올해 하반기에 공무원 1만 2000명을 채용한다는 계획도 제시했다. 두 번째는 사회서비스 일자리 확충이다. 국공립 어린이집, 국공립요양시설, 공공병원 등 공공보건복지 인프라의 확충을 통해 사회서비스 일자리를 신규로 34만개 늘린다는 계획이 마련되었다. 세 번째는 상시, 지속 업무의 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환하는 방식으로 30만개의 일자리를 만든다는 것이다.

지난 7월 추가경정예산 편성 시 소방, 경찰, 근로감독관, 사회복지전담공무원 등 국민안전과 민생 관련 공무원 1만2000명(중앙 4,500명, 지방 7,500명)의 추가 채용과 관련한 채용비용(인건비는 제외) 80억 원, 보육, 보건, 요양, 사회복지 등 사회서비스 영역에서의 24,000명 채용에 대한 1,260억 원의 예산이 포함되었다(기획재정부, 2017b). 또한 7월 20일에는 국무총리 주재의 국정현안점검조정회의에서 공공부문 비정규직의 정규직 전환 추진계획을 심의, 의결했다. 이로써, 공공부문 일자리 창출과 관련한 문재인 정부의 3가지 정책과제는 이미 현실화되었다고 볼 수도 있다. 하지만, 문재인 정부의 일자리 관련 정책 전반에 대한 구체적인 계획을 담은 '일자리 정책 5년 로드맵' 발표는 당초 8월에 발표될 예정이었으나, 9월로 미뤄졌고 다시 10월 추석 이후로 연기된 실정이다. 공무원 추가채용에 따른 인건비와 연금 등의 재정부담액이 만만치 않고, 사회서비스 영역에서의 공공부문 일자리 창출 계획이 민간공급자의 반발 등에 부딪치고 있을뿐더러, 정규직 전환 역시 기간제 교사의 정규직 전환 백지화 등에서 알 수 있듯이 결코 쉽지 않은 과제들이기 때문이다.

이러한 어려움에도 불구하고, 문재인 정부가 공공부문 일자리 창출을 강조하는 것은 기업 등 민간부문에만 일자리 창출을 의존하기엔 한계가 있다는 인식 때문인 것 같다. 특히 사회서비스 부문에 초점을 둔 공공 일자리 창출은 해당 부문의 일자리 창출 가능성이 다른 부문에 비해 더 높을뿐더러, 이를 통해 한국 사회서비스 전달체계가 가진 문제점을 완화할 수 있다는 점이 고려된 것으로 보인다.

사회서비스 공단 설립 논의를 주도해온 김연명 교수의 주장(김연명, 미간행)을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 우선 사회서비스 부문 일자리의 창출가능성이 매우 높다는 점이 강조되고 있다. 한국의 사회서비스 부문 일자리는 유럽연합 15개국 평균과 미국의 절반에도 못 미치고, 일본에 비해서는 절반 수준에 불과하기 때문에 일자리의 질만 확보되면 앞으로 매우 중요한 일자리 창출분야가 될 것이라는 것이다. 두 번째로 강조되는 것은 한국 사회서비스 전달체계가 가진 문제점이다. 현재 보육, 의료, 요양, 복지 등의 사회서

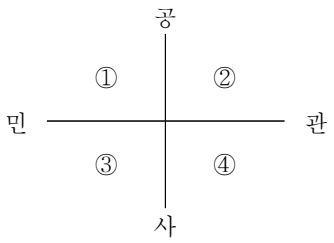
비스 분야에서 서비스를 제공하는 서비스 공급자의 절대다수는 민간 공급자이다. 민간 및 가정 어린이집이 보육 서비스 공급자의 다수를 차지하고 있고, 요양과 의료 서비스의 경우는 영리를 추구하는 민간 공급자가 차지하는 비중이 보육 서비스보다 더 크다. 그 결과, 이들 서비스에 대한 재원의 대부분이 정부 예산을 통해 충당됨에도 불구하고 가계가 부담해야하는 비용은 줄어들지 않고 있다. 보육 서비스의 예를 살펴보면 이러한 점이 잘 드러난다. 보육 서비스의 확충은 지난 정부들에서 우선순위를 가지고 추진된 정책 분야이다. '무상보육'과 '누리과정'이라는 프로그램을 통해 보육 서비스에 대한 정부 예산은 대폭 확대되었지만, 민간 공급자의 영리추구 행위로 인해 예산 집행의 효과성은 떨어지고, 가계가 체감하는 보육비 지출의 수준은 거의 줄어들지 않았다. 국공립 어린이집의 경우 가계가 부담해야하는 추가 비용이 월 평균 8만 원 정도이지만, 민간 어린이집은 12.5만 원으로 상당히 높은 실정인 것이다. 사회서비스 부문의 공공 일자리 창출은 곧 공공 공급자의 확대를 의미하고, 이는 과도하게 커진 민간 공급자의 수를 축소하는 효과를 가지게 때문에, 궁극적으로는 가계의 추가 부담을 줄이는 효과를 낳는다. 그래야만 사회 서비스 부문에 대한 정부 지출의 효과성을 제고할 수 있고, 사회서비스 전달체계가 가진 문제점을 완화할 수 있다는 것이다.

결국 이러한 주장에서 '사회서비스공단 ' 의 신설은 양질의 사회서비스 일자리를 확충함과 동시에 사회서비스 전달체계의 문제를 완화하는 수단으로 강조되고 있다. 즉, 광역지방자치단체에 사회서비스공단을 신설하여 보건복지시설을 직영하자는 것인데, 국공립 시설의 확충에 소요되는 예산은 국민연금기금을 활용하자는 논의도 함께 제안된 바 있다. 구체적으로 살펴보면 국민연금기금이 채권을 매입하는 형식으로 정부에 자금을 공급하고, 정부는 이 기금을 공공보건복지시설의 확충에 투자하고 늘어난 공공시설은 광역자치단체별로 사회서비스공단에서 직영한다는 것이다. 공단 직영시설에 채용된 보육교사, 요양보호사, 사회복지사 등을 공단직원으로 직렬 배치하고 이들은 공단직원으로 지역별 순환근무, 내부 승진을 통해 근속기간을 늘리고 고용 및 임금안정을 도모한다면 일자리의 질을 확보하면서 상당한 규모의 일자리 창출이 가능하다는 것이다.

사회서비스 일자리의 창출 가능성이 상당히 높고, 사회서비스 전달체계의 공공성을 확대할 필요가 있다는 점에 대해서는 발표자도 동의한다. 하지만, 광역지방자치단체가 보건복지시설을 직영하는 식의 사회서비스 공단이 일자리의 질을 확보하고 전달체계의 공공성을 확대하는 적합한 수단인지에 대해서는 쉽게 동의하기 어렵다. 발표자의 이러한 생각은 한국에서의 공공성 담론이 지나치게 협소하다는 판단과 관련되어 있는데, 발표자가 보기엔 한국에서 공공성 담론은 공공성을 정부와 관련된 것으로만 인식하는 경향이 강하다. 즉, 한국의 공공성 담론은 공공성이란 곧 국가에 의해 소유되고 통제되는 영역의 제도적,

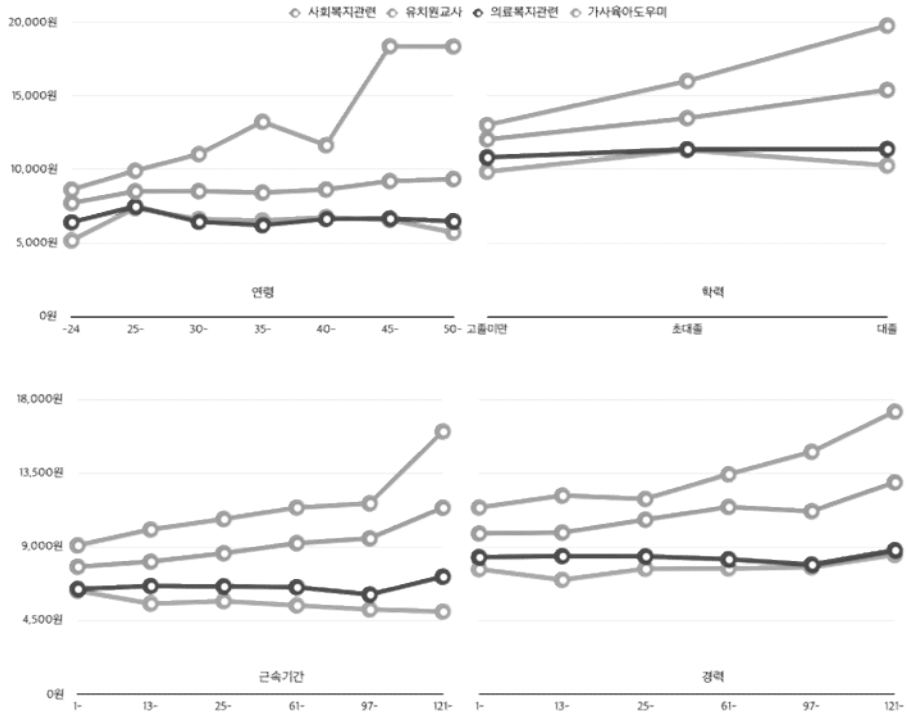
규범적 원리이며 국가 영역이 시장 영역에 의해 잠식되면 곧 바로 공공성의 상실로 이어진다는 단선적인 논리에 기초해있다는 것이다. 이러한 논리는 의료민영화, 국민연금민영화, 공기업민영화, 교육자율화 등 공공성이 사회적으로 중요한 의제가 되었던 사안들을 돌아보면 잘 드러난다. 이러한 사안들에서 공공성 강화는 중앙정부와 지방자치단체가 직접 소유하고 통제하는 영역의 확대, 즉 관치 영역의 확대와 등치된다. 하지만, 과연 그러한가? 가령, 한국에서 중앙정부나 지방자치단체가 직영하는 공공병원의 확대는 의료의 공공성 확대인가? 몇 년 전의 일이지만, 메르스 사태가 발생했을 때 보여준 공공병원의 행태는 공공성과는 거리가 멀다. 의료소비자들 또한 공공병원이 질 높은 의료서비스를 제공한다고 보지는 않는다. 국민연금의 공공성은 어떠한가? 전임 정부가 저지른 중요한 적폐 중의 하나로 거론된 '삼성물산-제일모직 합병의결권 행사'는 국민연금에 대한 관치 때문에 발생한 일이다. 정권이 교체되면, 그래서 정책결정자가 바뀌면 이런 일이 발생하지 않을 것이라는 판단은 결국 공공성은 관치와는 무관한 규범과 제도의 문제일 수 있음을 드러내는 것이다.

사회서비스의 공공성 확대를 위한 방안도 마찬가지이다. 광역지방자치단체가 보건복지시설을 직영하면 사회서비스의 공공성이 확대되는가? 공공성을 소유권의 차원에서 이해하면 정부와 지방자치단체가 소유하는 영역이 커질수록 공공성이 커진다고 이해할 수 있지만, 공공성을 제도와 규범으로 이해한다면 관치 영역의 확대를 공공성 확대와 등치하긴 어렵다[5]. 현재 한국의 사회서비스 전달체계가 [그림 1]에서 ③이 지나치게 커서 문제라면 공공성의 확대를 위해서는 ①이나 ②를 키울 방안이 필요하다. 사회서비스 공단의 설립이 ④를 키우는 것으로 귀결된다면, 공공성의 확대는 요원할 뿐이다. 사회서비스 전달체계에서 공공성을 확보할 수 있는 방안은 사실 다양할 수 있다. 사회서비스공단과 같이 보건복지시설의 정부 직영을 늘리는 것도 한 방안일 수 있지만, 동시에 민간 사회서비스 공급자에 대한 평가 인증이나 보조금 지급 등을 통해 공공성의 여러 요소들을 확장하도록 유인할 수도 있다. 또한 뉴욕의 Cooperative Home Care Associates(CHCA)처럼 돌봄 노동자가 집단적으로 소유하는 협동조합의 설립을 장려하는 방안도 모색할 수 있다.



[그림 1] 공공성의 다차원성

5) 공공성에 대한 최근의 다양한 연구들(권현정·홍경준, 2015; 구혜란, 2015; 남찬섭, 2012; 신정환, 2007; 신진욱, 2007; 조대엽, 2012)에 따르면 정부 소유와 정부 통제, 즉 관치는 공공성의 다양한 속성 중 하나에 불과하다. 이러한 논의들에서 공공성을 구성하는 핵심적 요소는 다양하게 분류되고, 호명된다. 가령 조대엽(2012)은 공공성의 세 가지 구성요소로 ①주체와 가치 차원에서의 공민성 ②제도와 규범 차원에서의 공익성 ③행위 차원에서의 공개성을 든다.



자료: 홍경준, 김사현(2013)에서 재작성.

[그림 2] 사회서비스 종사자의 인적특성과 시간당 임금(여성)

보건복지시설의 정부직영이 일자리의 질을 향상하는 방안이라는 점에 대해서도 동의하기 어렵다. [그림 2]는 2012년 3분기의 지역고용조사 원자료를 활용하여 사회복지관련 종사자(사회복지시설종사자, 보육교사, 직업상담사, 청소년 지도사 등)와 의료복지관련 서비스 종사자(요양보호사, 간병인 등), 가사 및 육아도우미의 연령, 학력, 근속기간, 경력 등의 인적특성에 따른 시간당 임금수준을 유치원 교사의 그것과 비교해본 결과이다. 유치원 교사와 비교하여 사회서비스 일자리 종사자의 연령, 학력, 근속기간, 경력 프리미엄은 상대적으로 적다는 점을 알 수 있다.

한국의 사회서비스 일자리(돌봄 노동)는 연령이나 학력, 근속기간, 경력 등과는 상관없이 누구나 쉽게 채웠다가 또 쉽게 비울 수 있는 특성을 가진다. 낮은 임금수준, 열악한 근무환경, 경력 사다리의 부재, 빈번한 이직 등 전형적인 저임금-저숙련 노동시장의 현상들이 사회서비스 일자리에서 나타난다. 사회서비스 일자리의 이러한 특성들이 정부직영을 통해 쉽게 해소될 수 있다고 기대하긴 어렵다. 사회서비스 일자리의 질을 향상하기 위해서는 민간부문을 포함한 전체 노동시장의 상황을 개선하는 조치가 필요하다는 것이다. 가능한 방안은 다양하게 생각해볼 수 있다. 미국에서는 메디케이드(Medicaid) 프로그램

의 장기요양기관(nursing home)에서 일하는 돌봄 인력에 대해 임금보조금(wage pass-through)을 지급하는 주정부들이 있다. 이러한 보조금은 돌봄 인력의 임금과 부가급여 보조에만 사용하도록 제한한다. 이와 유사한 보조금을 지급하는 방안, 노동행정 강화를 통해 근로기준법과 최저임금이 해당 일자리에 실질적으로 적용되도록 하는 방안, 정부지원과 소비자 접근의 기준이 될 '최소(혹은 적정) 서비스의 질'을 규정하고, 이의 핵심지표로 사회서비스 인력의 질과 근로조건을 삼는 방안 등이 공공부문 일자리의 확대와 함께 추진되어야 한다. 사회서비스 일자리의 질을 높이기 위해서는 훈련코스와 경력사다리가 조직되어야 할 필요도 있다. 사회서비스 노동자가 경력의 증가에 따라 교육훈련과 자격취득을 통해 보다 상위의 전문직종(교사, 간호사, 사회복지사 등)으로 이동할 수 있도록 경력사다리를 개발, 조직화하는 방안도 생각해볼 수 있다.

발표자가 말하고자 하는 바는 사회서비스의 공공성을 높이고, 질 좋은 일자리가 되도록 하기 위해서는 사회서비스 공단 설치에 국한되지 않는 다양한 방안이 함께 모색되어야 한다는 것이다. 어떤 방안이 사회서비스의 공공성을 높일 것인지, 질 좋은 일자리를 창출할 것인지는 아직 모르기 때문이다.

5. 나가며

담론은 정치적 행위자들의 선호를 변화시키고 정책을 변화시키는 설명변수의 하나로 주목받는다(Schmidt, 2002). 물론 담론이 정책을 변화시킬 수 있으려면, 해결해야 할 과제가 있다. 아이디어 차원에서 담론은 설득력이 있어야 하며, 공동체의 기본적 가치에 부합해야 한다. 더 중요한 것은 상호작용 차원이다. 상호작용의 과정을 통해 담론은 관련된 행위자들의 선호를 변화시킬 수 있기 때문이다. 상호작용 차원과 관련해서 담론의 기능은 두 가지로 유형화 할 수 있는데 정치가, 관료, 전문가 등 정책 엘리트 사이에서 이루어지는 조정적 기능(coordinative function)이 그 하나라면, 정책 엘리트가 시민이나 유권자를 대상으로 정책의 필요성과 적합성을 설득하는 소통적 기능(communicative function)이다. 소득주도 성장론은 정치지형을 다시 짜는 선거 국면에서 소통적 담론으로 등장했고, 문재인 정부의 경제정책과 사회정책 전체를 관통하는 키워드로 제시되었다. 하지만 이제 선거는 끝났다. 담론의 조정적 기능이 중요한 시기가 된 것이다. 소득주도 성장론이 정치가, 관료, 전문가 등 정책 엘리트 사이에서 정책 변화를 이끌 담론으로서 지속될 수 있을지는 사실 불확실하다. 여전히 운동장은 기울어져 있는데다 소득주도 성장론의 논리 역시 많은 허점을 가지기 때문이다. 이러한 상황에서 복지정책의 변화에 관심을 가지는

전문가들은 무엇을 해야 하나? 선택지는 두 개인 것 같다. 하나는 정책 엘리트들 사이에서 이루어지는 조정의 과정에 적극 개입하여 소득주도 성장론을 옹호하는 것이며, 다른 하나는 복지정책과 관련한 또 다른 담론, 가령 '국정운영 5개년 계획'에서 세 번째 국정목표로 제시된 '내 삶을 책임지는 국가'의 첫 번째 전략인 '모두가 누리는 포용적 복지국가'에 관심을 가지는 것이다.

[참고문헌]

관계부처합동. 2017. "새정부 경제정책방향: 경제 패러다임의 전환."

권현정·홍경준. 2015. "공공성이 노인장기요양시설의 서비스 질에 미치는 효과." <한국사회복지학> 67(3): 253-280.

구혜란. 2015. "공공성은 위험수준을 낮추는가?; OECD 국가를 중심으로." <한국사회정책 22(1): 19-47.

국정기획자문위원회. 2017. "국정운영 5개년 계획."

기획재정부. 2017a. "2017년 세법개정안."

_____. 2017b. "2017년 추경예산안."

김도균. 2013. "한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구: 개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로." 서울대학교 박사학위논문.

김연명. 미간행. "사회서비스 질 향상을 위한 사회서비스공단 설립 및 운영방안."

남찬섭. 2012. "공공성과 인정의 정치, 그리고 돌봄의 윤리." <한국사회> 13(1): 87-122.

신정환. 2007. "사회공공성 강화를 위한 담론전략." <시민과 세계> 11: 40-53.

신진욱. 2007. "공공성과 한국사회." <시민과 세계> 11: 18-39.

이상헌. 2014. "소득주도성장 : 이론적 가능성과 정책적 함의." <사회경제평론> 43: 67-99.

조대엽. 2012. "현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성: 사회 구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조." <한국사회> 13(1): 3-62.

주상영. 2017. "소득주도성장론에 대한 비판과 반비판," <2017 사회경제학회 여름 정기학술대회 자료집>, 한국사회경제학회.

홍경준·김사현. 2013. "한국 돌봄노동의 실태와 임금불이익." <한국사회복지학> 66(3): 133-158.

홍장표. 2014. "한국의 기능적 소득분배와 경제성장: 수요체제와 생산성체제의 분석을 중심으로." <경제발전연구> 20(2): 67-97.

_____. 2015. "소득주도 성장과 중소기업의 역할," <2015 한국포럼: 성장과 복지. 함께 가는 대한민국>, 한국포럼

洪坰駿. 2014. “最近韩国社会保障的动向.” <2014韓中日社會保障專門家論壇資料集>, 韓中日社會保障專門家論壇.

Benabou, R. 1996. “Inequality and Growth” in B. Bernanke and J. Rotemberg, eds., *NBER Macroeconomics Annuals.* MIT Press.

Lavoie, M., and E. Stockhammer. 2013. *Wage-led Growth: An Equitable Strategy for Economic Recovery.* Palgrave macmillan and ILO.

Onaran, Ö., and G. Galanis, 2012. “Is Aggregate Demand Wage-led or Profit-led? National and Global Effects,” *ILO Working Papers, Conditions of Work and Employment Series* 40.

Perotti, R. 1993. “Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth,” *Review of Economic Studies* 60: 755-776.

Persson, T. and G. Tabellini. 1994. “Is Inequality harmful for Growth?,” *American Economic Review* 84: 600-621.

Saint-Paul, G. and T. Verdier. 1993. “Education, Democracy and Growth,” *Journal of Development Economics* 42: 399-407.

Schmidt, V. 2002. “Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?” *Comparative Political studies* 35(2): 168-93.

서울경제. “‘공무원 17만’ 공약 현실되면 374조원 든다.” 2017. 09. 23. http://www.sedaily.sedaily.com/NewsView/1OL51R938V

발표2.

소득주도성장론과 소득재분배

▸ 발표: 강신욱(한국보건사회연구원)

소득주도성장과 소득재분배

강신욱(한국보건사회연구원)

2017. 10. 13.

목차

1. 문제제기
2. 소득분배 변화에 대한 개괄
3. 노동소득 정체의 요인
4. 재분배정책의 소득증대효과
5. 재분배정책의 소비증대효과
6. 요약과 시사점

2

1.문제제기_ 소득주도성장론의 주요 내용

- 소득주도성장론의 핵심은 가계소득의 증가 → 소비증가효과 → 총수요증대 → 경제성장
- AD = C(Y) + I(r) + G + X-M(Y)
- 소득주도성장론은 G, r, M이 아닌 Y에 대한 정책 개입
- Y증가에 따른 순수출(X-M)의 감소나 총공급의 감소(노동비용 증가에 따른)가 없어야
  - 임금주도 vs. 이윤주도
- Y 증가의 방법으로서 노동소득분배율의 증가
  - 임금주도 성장
  - 비임금 취업자의 소득몫까지 포괄하는 개념으로서 소득주도성장
- 한 경제의 성장이 소득/이윤주도인지 여부는 사후적으로 확인
  - 한국경제는 적어도 1997년 위기 이후에는 소득주도체제라는 분석(주상영, 홍장표)

3

문제제기_ 소득주도 성장과 재분배

- 소득주도 성장의 한 방법으로서 재분배
  - 재분배는 가계소득을 증가시키는 대표적 방법(Lavoie and Stockhammer 2012)
  - 실업급여 인상 등(주상영 2015)
- 하지만 분배와 재분배 사이의 논리적 긴장도 존재
  - 노동소득분배율의 증가는 계층간 소득분배의 개선과 동일시할 수 없음
  - 정부지출의 증가가 가져오는 구축효과
- 그렇다면 재분배정책으로서 복지지출(재분배정책)의 긍정적 역할(소득주도 성장에 대한)을 어떻게 상정할 수 있을까
  - 비임금소득의 증가 → 소비의 증가로 귀결
  - 사회안전망의 확충 → 노동소득 분배율을 높일 수 있도록 노력
  - 사회안전망의 확충 → 숙련의 형성을 지원

4

문제제기_주요 문제와 분석 방법

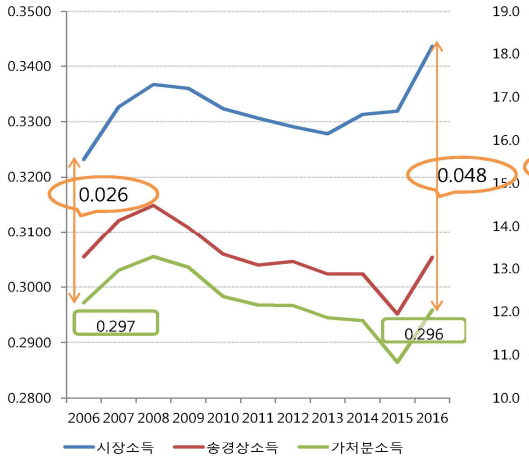
- 노동소득의 계층별 분배에서 나타나는 문제는? 그 원인은?
- 재분배 정책은 노동소득의 감소/정체를 얼마나, 어떻게 상쇄했는가?
- 재분배 정책의 확대는 소비의 증가에 얼마나 기여했는가? 지출에서 나타나는 문제는?

- 2006~2016 가계동향조사자료 이용
- 시장소득 5분위별 비교 분석
- 노동소득 = 임금소득 + 사업소득

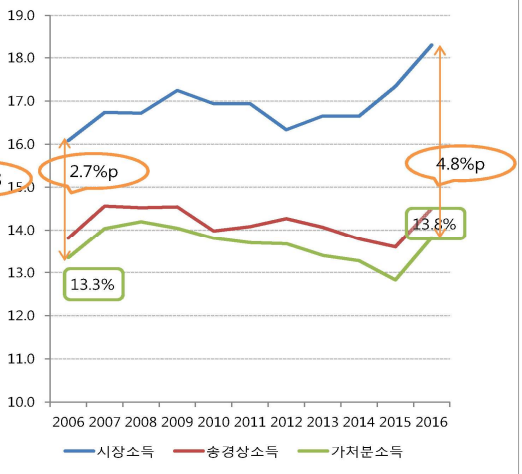
5

2.소득분배의 변화_ 소득분배지표의 변화(2006년 이후)

불평등의 변화



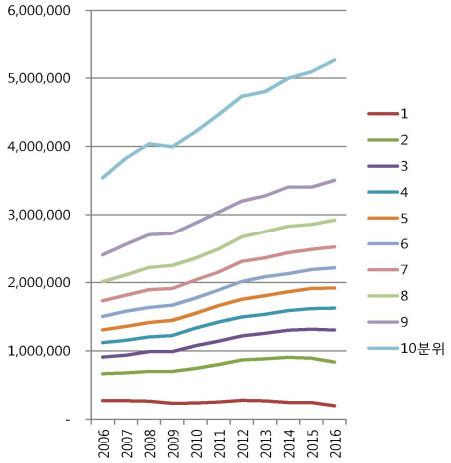
빈곤의 변화



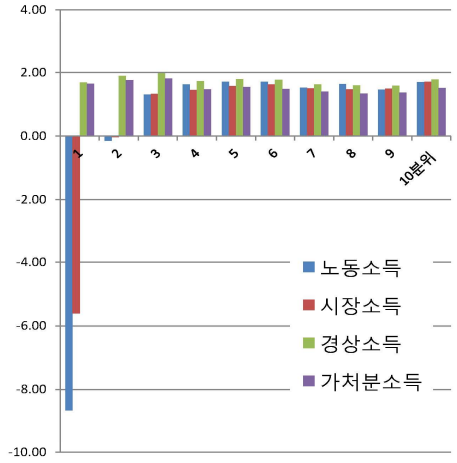
6

소득분배변화_계층별 소득 변화(2006 이후)

시장소득 변화



소득증가율('06~'16)



7

3.노동소득의 정체_가구소득의 변화 분해

- 가구 총경상소득 = 노동소득 + 재산소득 + 공·사적이전소득
- $Y = E + C + RT + PT$

- 노동소득 = 가구주 소득 + 배우자소득 + 기타가구원소득
  = 취업가구주 비율 x 취업배우자 소득
  + 유배우자 비율 x 취업배우자비율 x 배우자 노동소득
  + 성인 기타가구원 있는 가구 x 취업자비율 x 개인별소득
- $E = w_h \cdot Eh + m \cdot ww \cdot Ew + oe \cdot j \cdot Eo$

- 인구/가구구성 요인: m, oe
- 취업 요인: w_h, w_w, j
- 소득요인: E_h, E_w, E_o

- 오차항 존재

8

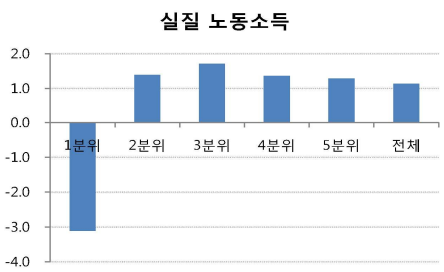
노동소득의 정체_노동소득 변화('06~'16, 전체가구)

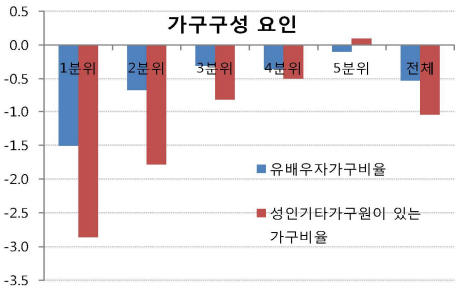
	2006년	2016년	증가폭 (원, %p)	증가율 (%)	연평균 증가율(%)
노동소득(원/월)	2,642,683	3,715,075	1,072,392	40.6	3.46
취업가구주비율	0.865	0.844	- 0.021	-2.4	-0.24
취업가구주소득(원/월)	2,293,040	3,212,696	919,657	40.1	3.43
유배우자가구 비율	0.806	0.765	- 0.041	-5.1	-0.52
배우자취업 비율	0.452	0.498	0.046	10.2	0.98
취업배우자 평균소득(원/월)	942,872	1,563,678	620,806	65.8	5.19
성인기타가구원이 있는 가구 비율	0.407	0.367	- 0.041	-10.0	-1.04
취업자/성인기타가구원 비중	0.375	0.470	0.095	25.4	2.29
취업기타가구원 평균소득(원/월)	1,065,294	1,479,682	414,388	38.9	3.34
기타(원/월)	187,804	197,169	9,365	5.0	0.49

- 취업가구주, 유배우자 가구, 성인 기타가구원이 있는 가구의 비율 감소
- 배우자의 취업률, 기타 가구원의 취업률 증가
- 취업자의 소득 증가율: 배우자> 가구주 > 기타 가구원

9

분위별 노동소득 관련 요인 변화율(전체가구, '06~'16)

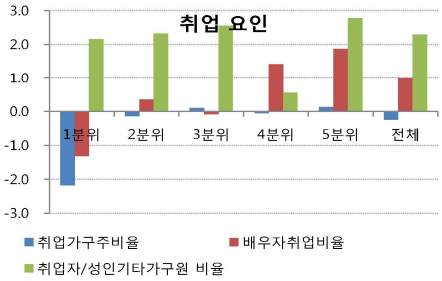


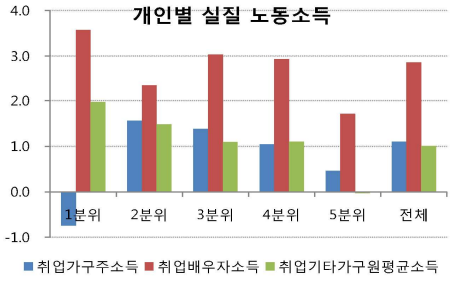


- 1분위의 연평균 실질 노동소득 증가율 < 0
- 1,2 분위의 소득증가율 < 3~ 5분위의 소득 증가율
- 유배우자의 비율과 성인 기타가구원이 있는 가구의 비율은 거의 모든 분위에서 감소
- 저소득 분위에서 더 큰 비율로 감소

10

분위별 노동소득 관련 요인 변화율 (전체가구, '06~'16)





- 취업 가구주 비율과 가구주 취업소득은 1분위에서 크게 감소
- 성인 기타 가구원 중 취업자의 비율이 큰 폭으로 증가
  - 가구주의 취업률 감소를 배우자와 기타 가구원의 취업률 증가가 상쇄
- 저소득층의 개인 소득 증가율이 높았으나
  - 1분위 취업 가구주의 실질소득 증가율은 여전히 (-)

11

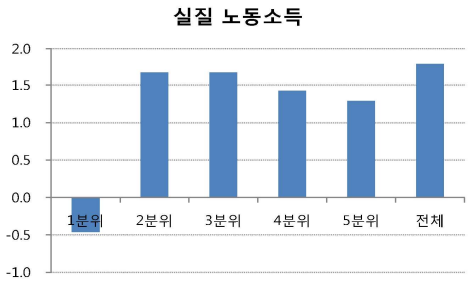
노동소득 변화('06~'16, 비노인 가구주)

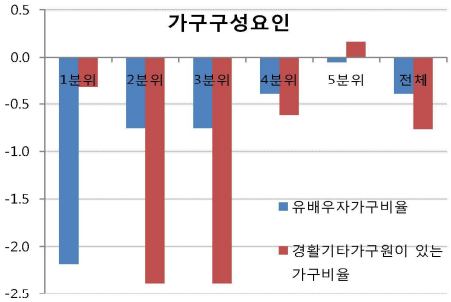
	2006년	2016년	증가폭 (원, %p)	증가율 (%)	연평균 증가율(%)
노동소득(원/월)	2,776,120	4,159,555	1,383,434	49.8	4.13
취업가구주비율	0.915	0.926	0.010	1.1	0.11
취업가구주소득(원/월)	2,350,896	3,396,826	1,045,929	44.5	3.75
유배우자가구 비율	0.821	0.789	- 0.032	-3.8	-0.39
배우자취업 비율	0.478	0.537	0.059	12.4	1.18
취업배우자 평균소득(원/월)	957,224	1,623,673	666,449	69.6	5.43
성인기타가구원이 있는 가구 비율	0.412	0.382	- 0.030	-7.4	-0.76
취업자/성인기타가구원 비중	0.366	0.450	0.084	22.9	2.08
취업기타가구원 평균소득(원/월)	1,040,119	1,419,874	379,754	36.5	3.16
기타(원/월)	190,142	205,925	15,783	8.3	0.80

- 유배우자 가구, 성인 기타가구원이 있는 가구의 비율 감소
- 취업률 증가: 가구주 > 성인 기타가구원 > 배우자
- 취업자의 소득 증가율: 배우자> 가구주 > 기타 가구원

12

분위별 노동소득 관련 요인 변화율(비노인 가구주, '06~'16)

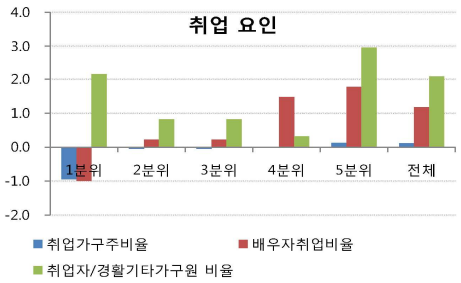


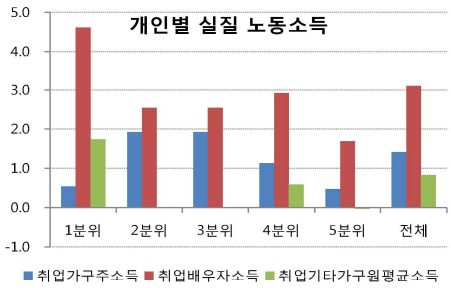


- 비노인 가구주 가구에서도 1분위의 실질노동소득은 감소
- 가구 구성 변화에 따른 소득 감소 요인은 저소득분위에서 더 크게 나타남

13

분위별 노동소득 관련 요인 변화율 (비노인 가구주, '06~'16)

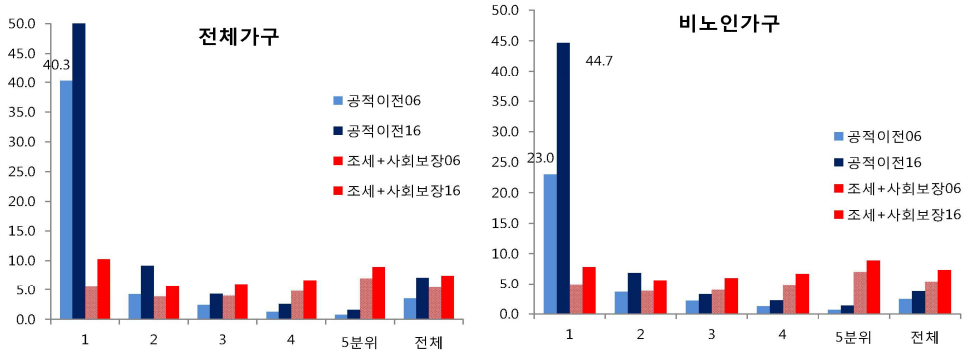




- 1~3분위에서 취업 가구주 비율 감소
- 배우자 취업 비율도 고소득층일수록 크게 증가
- 성인 기타 가구원 중 취업자의 비율은 증가
  - 1, 5분위에서 빠르게 증가
- 저소득층의 개인 소득 증가율이 높았으나
  - 1분위 취업 가구주의 실질소득 증가율은 상대적으로 낮음

14

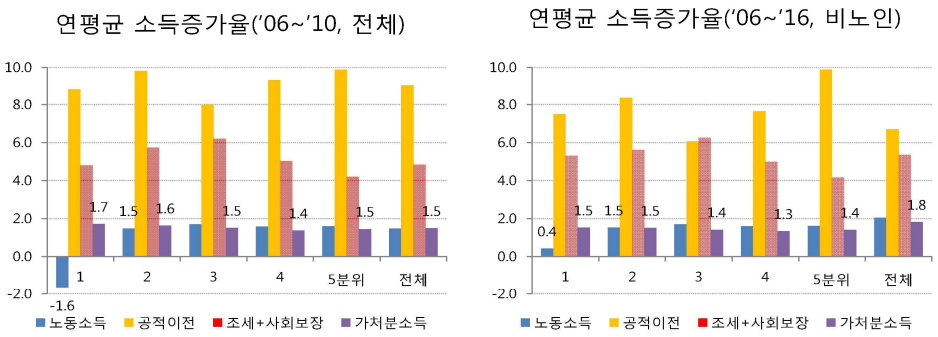
4. 재분배 정책과 소득 증가: 노동소득 대비 비중 변화



- 모든 소득계층에서 노동소득 대비 공적이전, 조세+사회보장 부담금의 비중 증가 → 전반적인 재분배의 확대
- 공적이전소득의 비중 증가는 하위 1분에서 두드러짐
- 재분배정책은 저소득층 노동소득 감소/정체 경향을 상쇄

15

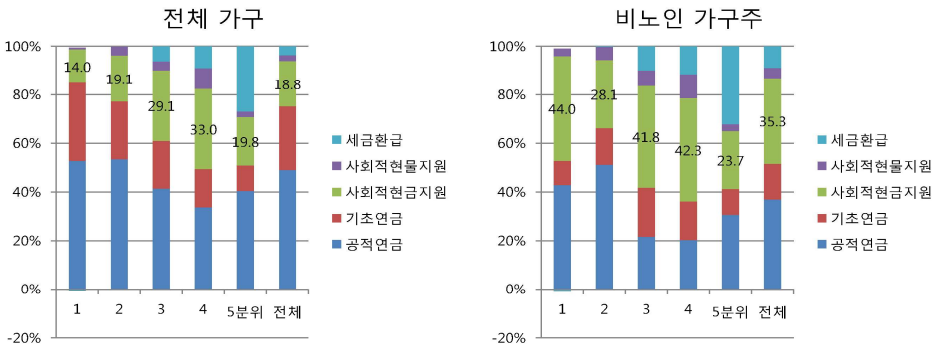
재분배정책과 소득 증가: 소득증가율



- 공적이전소득의 규모는 저소득층일수록 크나, 증가율은 반드시 그렇지 않음
- 공적이전소득의 증가율은 최상위 분위에서, 공적비소비지출 증가율은 중간 분위에서 최고

16

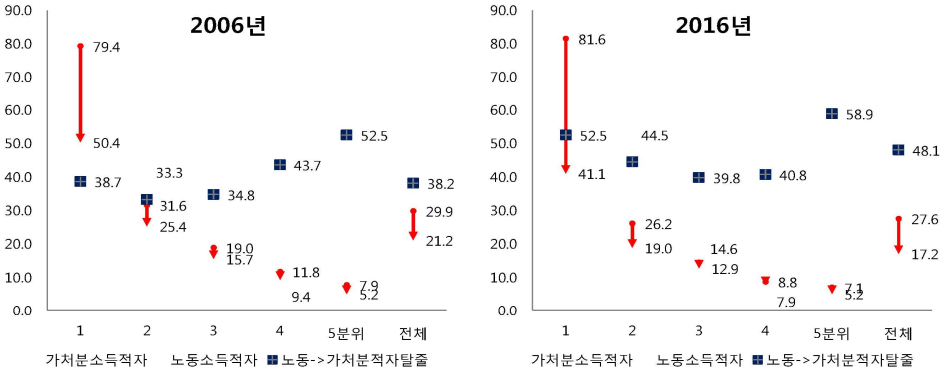
공적이전소득 증가에 대한 항목별 기여



- '06~'16년간 공적이전소득 증가의 대부분은 노령연금의 증가에 의해 설명
- 1분위 비노인 가구에서도 연금 증가는 공적이전 증가의 절반 이상을 설명

17

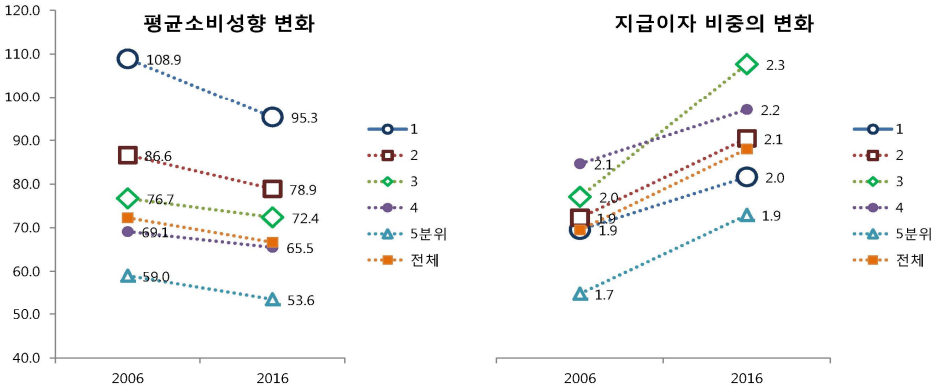
5. 재분배정책과 소비: 적자가구의 변화



- 재분배정책에 따른 가처분소득 증가는 적자가구의 비율을 줄임
  - 적자가구의 감소 폭도 증가
- 재분배정책에 따른 적자탈출 가구의 비율도 대부분의 계층에서 증가

18

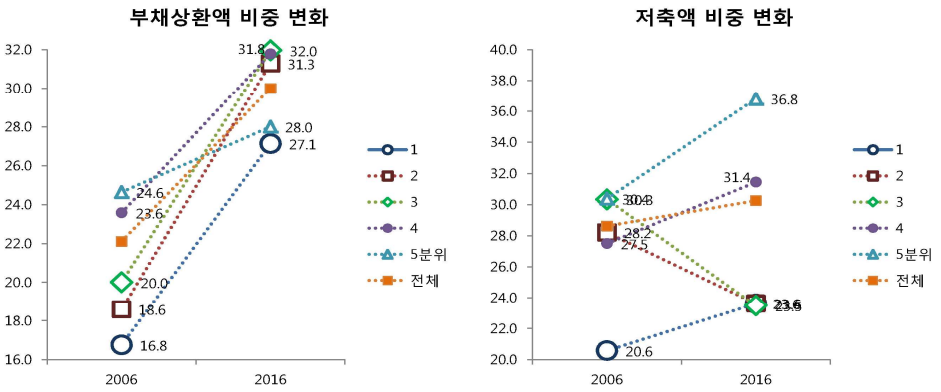
재분배정책과 소비: 평균소비성향의 감소



- 평균소비성향은 모든 분위에서 감소
  - 증가된 소득만큼 소비 확대로 이어지지는 못함
- 비소비지출의 부담 증가가 한 가지 원인일 수 있음
  - 예, 이자지급 부담

19

비소비 지출부담의 증가: 부채상환과 저축



- 모든 분위에서 부채상환액의 비중 증가
  - 중하위 분위에서 증가폭이 더 큼
- 저축의 비중은 1~3분위에서는 감소, 4~5분위에서는 증가
- 부채상환 부담이 가중되는 한 소득의 증가는 소비의 증가로 이어지지 못함

20

6. 요약과 시사점

- 재분배정책이 소득주도성장에 대해 갖는 의미는 단순하지 않음
  - 소득의 증가에 기여할 것인가 + 소비의 증가에 기여할 것인가
  - 계층별로 그 효과가 상이할 수 있음
- 미시자료를 통해 계층별 소득 및 소비 변화에 미친 영향 분석
- 최근 저소득층 노동소득 정체 과정에서 가구구성의 변화와 취업자 비율의 저하 요인이 뚜렷 → 일자리가 문제
- 재분배정책은 노동소득 정체경향을 분명히 상쇄하지만 한계도 보임
  - 공적이전의 증가율이 뚜렷한 누진성을 보이지 않음
  - 증가된 공적이전의 구성에서 연금이 차지하는 비중이 과다
    → 공적이전의 배분 패턴, 구성 변화의 필요성
- 비소비지출 부담 증가로 인해 소득증가의 거시경제적 효과가 제한될 수 있음
  →소득 분배/재분배의 개선은 지출요인에 대한 통제와 병행되어야

21

발표3.

소득주도성장론과 사회서비스일자리정책

▸ 발표: 김연명(중앙대)

발표1.

사회 이동성과 교육 격차 : 진단과 처방

▸ 발표: 김희삼(광주과학기술원)

사회 이동성과 교육 격차 : 진단과 처방

김희삼(광주과학기술원)

[요 약]

'수저계급론'으로 상징되는 계층 상향이동 가능성에 대한 비관론의 확산은 교육이 사회경제적 지위 상승의 사다리 역할을 하지 못하고 계층 대물림의 통로가 되고 있다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 이에 본고에서는 한국의 사회 이동성과 관련된 인식과 실태를 정리하고, 계층 이동 및 고착의 중요 원인 중 하나인 교육의 역할을 고찰하여 정책방향을 제시하고자 했다.

구체적으로 본고는 한국의 사회 이동성과 교육 격차에 관한 5가지 질문 – (1) 한국은 사회 이동성이 높은 나라였나? (2) 계층 상향이동에 대한 희망이 얼마나 낮아졌나? (3) 사회 이동성이 실제로 낮아진 것인가? (4) 계층 간 교육 격차는 어떻게 발생하는가? (5) 시험성적에 대한 사회경제적 배경의 영향이 커졌나? – 에 관련해 정형화된 사실을 정리했다.

요약하면, 한국은 1960~80년대에 경제성장과 소득불평등 완화를 달성했고, 세대 간 계층 대물림도 남미나 영미권보다 심하지 않았다. 그러나 2000년대 이후 세대 내 계층 상향이동은 물론 세대 간 계층 상향이동의 가능성에 대한 비관론이 지속적으로 확대되고 있으며, 저소득층일수록 비관론이 강하다.

이러한 인식 변화는 2000년대 이후 저학력계층 및 저소득층을 중심으로 나타난 세대 내 소득 이동성의 약화를 반영하고 있다. 장기적인 세대 간 계층 대물림의 추이도 V자형 궤적, 즉 세대 간 학력 및 계층적 지위의 상관계수가 현재 기성세대와 앞 세대 간에 크게 낮아졌다가, 현재 기성세대와 다음 세대 간에 다시 높아지는 모습을 보이고 있다.

근간에 심화되고 있는 계층 간 교육 격차는 사교육 투자의 계층 간 격차와 공교육을 통한 보완의 역부족, 부모의 교육 관여와 양육관행 및 정보력의 계층 간 격차 등에 의해 나타나고 있는 것으로 보인다. 실제로 PISA 등 국제학업성취도평가 결과의 시계열 자료를 보면 지난 10년간 시험성적에 대한 가정배경의 영향력은 OECD 평균적으로는 약화되었으나 한국에서는 강화된 측면이 발견된다.

이에 본고는 사회 이동성 복원을 위한 교육영역의 4대 정책방향 – (1) 조기 개입을 통한 발달 격차의 방지, (2) 적극적 발굴 및 지원을 통한 재능 사장의 방지, (3) 교육과정의 개별화를 통한 성공경로의 다양화, (4) 위기 청소년 보호를 통한 사회적 배제의 예방 – 을 제시한다.

첫째, 계층 간 격차 해소의 효과성과 효율성 면에서 긍정적 평가를 받고 있는 영유아 단계의 조기 개입 정책에 있어, 필요에 비례한 지원(취약계층에 더 많이 지원)과 유아교육의 질에 대한 고려(우수 교사 확보를 위한 투자와 부모 교육)가 필요하다. 더불어 인지능력에 치우친 조기교육경쟁을 지양하고, 비인지능력(협동심, 소통능력, 인내심) 등 미래역량의 발달과 사회자본 형성을 돕는 내용적 측면의 개선에도 관심을 가져야 한다.

둘째, 학생부종합전형 등 교육적 타당성이 있는 전형방식의 복잡성이 정보력과 스펙준비능력의 계층 간 격차로 인해 교육 불평등을 심화시키는 측면을 시정하기 위한 노력이 요구된다. 이를 위해 제도개선과 함께 '뽑는 경쟁'보다 '가르치는 경쟁'에 열을 쏟는 대학의 노력이 필요하다. 또한 지원학생에 대한 심사 못지않게 지역 고교의 현장 발굴에 역점을 둔 적극적인 선발과 균형선발학생에 대한 입학 후 사후지원이 뒷받침되어야 한다.

셋째, 입시에 초점이 맞춰진 획일적인 교육과정은 수많은 학생들의 자아탐색과 미래준비 기회를 유예 또는 박탈하고 있는 바, 교육과정의 개별화(고교 학점제 등)를 추진하는 것이 바람직하다. 이에 맞게 평가 방식(절대평가), 평가주체(교사별 평가), 환경(교원 확충 및 임용의 개방성 확대), 대입전형 관련 제도 및 인식(변별력에 대한 집착) 등의 변화를 도모할 필요가 있다.

끝으로, 계층 상향 이동성의 하락을 가장 크게 절감하고 있는 저소득층에게서 인적자본과 사회자본의 결핍도 두드러지게 나타나고 있는 바, 사회적 배제를 예방하기 위한 선제적 조치로서 위기 청소년 보호와 학교 부적응 학생 포용을 위한 배가된 노력이 필요할 것이다.

1. 서론

(1) 연구의 필요성

당신은 금수저인가, 흙수저인가? 광복 70주년 무렵 한국 사회에 '수저계급론'이 등장했다. 전근대적 신분사회가 아님에도 아기 입에 물려진 수저의 종류, 즉 태어난 배경대로 계급이 고정되고 그 계급이 다음 세대에도 대물림될 것이라는 우려가 나타난 것이다. 현실은 이런 인식에 얼마나 가까우며 어떤 방향으로 가고 있을까? 수저계급론이 현실에 가까울 경우, 또는 이런 인식이 확산될 경우, 우리에게는 어떤 미래가 기다리고 있을까? 계층 상승의 사다리도 될 수 있고 계층 대물림의 통로도 될 수 있는 교육의 역할은 어떻게 변화해 왔으며, 앞으로 무엇을 할 수 있을까?

사회과학자는 사회의 중요한 이슈를 연구한 결과를 공유하여 대중, 언론인, 정치인 등 사회구성원들이 보다 잘 제기된 문제를 놓고 근거에 바탕을 둔 생산적인 토론을 통해 해결점을 찾아나갈 수 있도록 돕는 역할을 할 수 있다. 수저계급론에 대해서도 계층 간, 세대 간에 공유된 정보와 합의된 인식을 바탕으로 해결 방안을 모색해가려면, 관련된 질문들에 대해 실증적 근거가 있는 답변들이 필요하다.

(2) 연구의 목적

본고의 목적은 한국의 사회 이동성(세대 내 및 세대 간 계층 이동성)의 인식과 실태를 정리하고, 계층 이동 및 고착의 중요 원인 중 하나로 지목되고 있는 교육의 역할을 고찰하는 것이다. 특히 그동안의 실증 연구들에 의해 밝혀진 정형화된 사실(stylized facts)을 정리함으로써 사회적 토론과 해결 방안 모색의 공통 기반을 제시하고자 한다. 또한 문제해결을 위해서는 종합적인 대응이 필요하겠지만, 사회 이동성 제고를 위해 교육영역에서는 어떤 방향의 접근이 필요한지를 제시하고자 한다.

이하 본고의 2절에서는 한국의 사회 이동성과 교육 불평등에 관한 5가지 질문 – (1)

한국은 사회 이동성이 높은 나라였나? (2) 계층 상향이동에 대한 희망이 얼마나 낮아졌나? (3) 사회 이동성이 실제로 낮아진 것인가? (4) 계층 간 교육 격차는 어떻게 발생하는가? (5) 시험성적에 대한 사회경제적 배경의 영향이 커졌나? – 에 관해 선행연구와 각종 자료로부터 얻은 답을 제시한다.

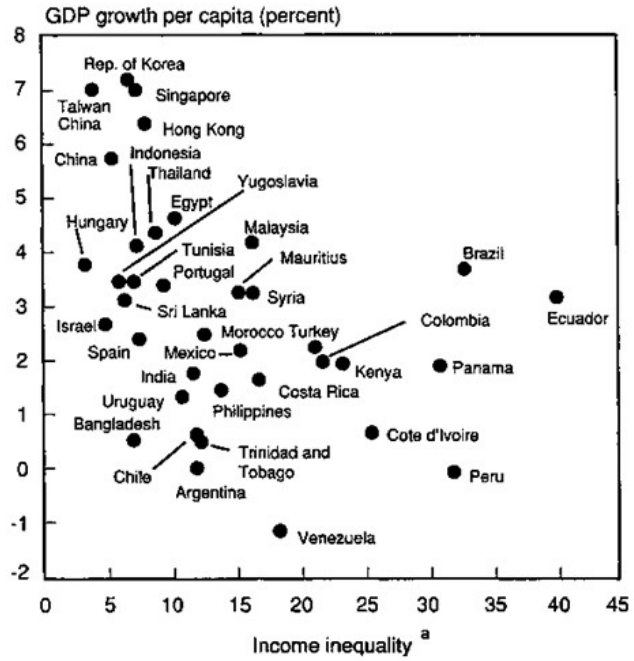
이상의 논의를 바탕으로 3절에서는 사회 이동성 복원을 위한 교육영역의 4대 정책방향 – (1) 조기 개입을 통한 발달 격차의 방지, (2) 적극적 발굴 및 지원을 통한 재능 사장의 방지, (3) 교육과정의 개별화를 통한 성공경로의 다양화, (4) 위기 청소년 보호를 통한 사회적 배제의 예방 – 을 제시한다. 4절은 간단한 결론이다.

2. 한국의 사회 이동성과 교육 격차에 관한 5가지 문답

(1) 한국은 사회 이동성이 높은 나라였나?

성장과 분배라는 두 마리 토끼를 동시에 잡는 것이 가능할까? 한국은 [그림 1]에서처럼 1960년대 중반부터 4반세기 동안 연평균 7%대의 고도성장을 달성하면서도 소득불평등은 심하지 않았다. 모두가 가난한 평등이 아니라 약 10년마다 소득이 2배씩 상승하는 성장가도를 달리는 동안에도 성장의 과실이 국민들의 전반적인 생활수준을 높이는 데 기여한 것이다. 그 주된 비결은 산업화와 교육 및 고용의 선순환에 있었던 것으로 보인다(본고의 2절과 3절 사이에 개괄적으로 제시된 <참고> 한국의 V자형 계층 대물림 추이의 요인들에서 후술).[1)]

1) 그런데 동태적인 궤적을 보면 한국은 1960년대부터 1980년대까지는 경제성장률이 상승하고 소득불평등도 완화되는 동반성장(shared growth) 또는 포용적 성장(inclusive growth)의 모습([그림 1]에서 좌상방 이동)을 보였으나 2000년대 이후 성장이 둔화되고 소득불평등이 심화되는 모습([그림 1]에서 우하방 이동)을 보이고 있다.



a. The ratio of the income shares of the richest 20 percent and poorest 20 percent of the population. Data on income distribution are from surveys conducted mainly in the late 1960s and early 1970s.

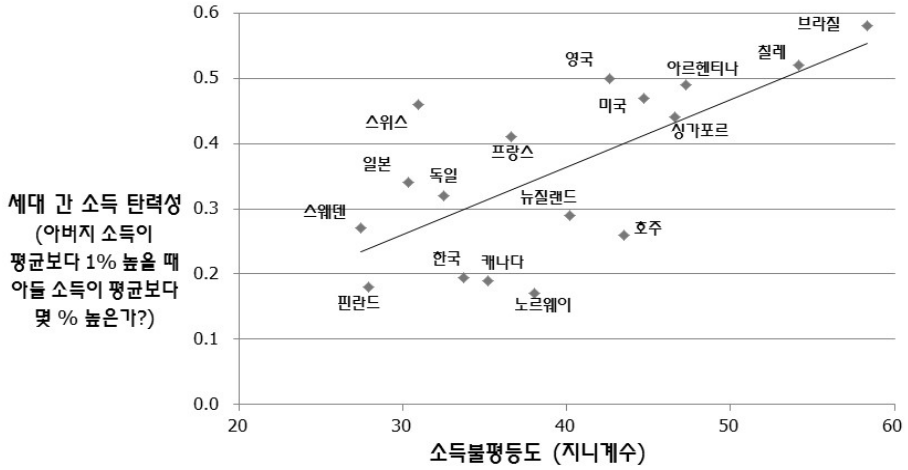
자료: World Bank, World Development Report, 1991

[그림 1] 1인당 GDP 증가율과 소득불평등도, 1965~89

세대 간 계층 대물림도 높은 편이 아니었다. 신문팔이 고학생이 명문대나 사법시험에 합격한 일은 개천에서 용이 난 사례로 신문기사를 장식하곤 했다. 이러한 과거의 일화가 아니더라도 세대 간 소득 탄력성, 즉 아버지 소득이 아버지 세대의 평균보다 1% 높을 때 아들의 소득은 아들 세대의 평균보다 몇 % 높은지를 나타내는 지표 역시 한국은 양호한 편이었다. [그림 2]는 국가별 소득불평등도가 세대 간 소득탄력성과 어떤 관계를 갖고 있는지를 나타낸 그래프(이른바 'The Great Gatsby Curve')인데, 대체로 소득불평등이 심할수록 소득 대물림도 강한 경향을 보여준다.[2] 한국은 지니계수(소득불평등도)와 세대 간 소득탄력성이 모두 높지 않은 편으로 남미나 영·미보다는 북구 및 캐나다 등에 가까웠다.

2) Jerrim and Macmillan(2015)은 The Great Gatsby Curve에서 소득불평등과 세대 간 소득탄력성의 비례관계가 나타나는 이유를 PIAAC (Programme for International Assessment of Adult Competencies) 자료의 분석을 통해 규명하고 있다. 역시 주된 경로는 교육이었는데, 부모 세대의 소득 격차가 자녀에 대한 교육투자 및 교육수준의 격차를 낳고 이것이 자녀 세대의 소득 격차로 연결된다는 것이다.

그런데 주의할 점은 [그림 2]에서 분석된 한국 자료의 아들 표본 대부분이 소득불평등이나 사교육 경쟁이 지금만큼 심하지 않았던 외환위기 이전에 초·중등교육을 받았고 대학을 졸업한 시기도 지금과 같이 대졸 취업난이 심해진 시대가 아니었다는 것이다. 즉, 지금과 같은 시대에 교육을 받고 장차 노동시장에 나갈 세대에 가서도 세대 간 소득 상관성이 높지 않을 것이라는 보장은 없다는 점이다.



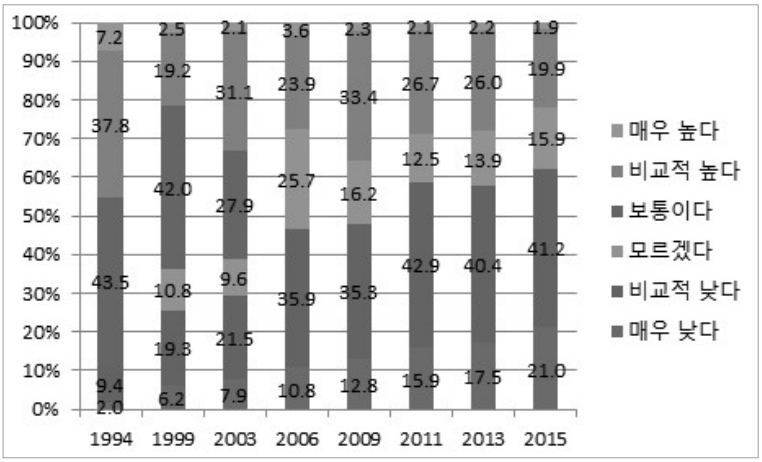
주: 아버지와 아들의 소득탄력성은 Corak(2012)을 참고한 것이며 한국의 경우는 한국노동패널(1998~2012) 데이터를 이용해 계산한 것임. 시장소득 지니계수는 UNU-WIDER's World Income Inequality Database를 사용하여 계산한 1990~2000년의 평균치임.
자료: 김희삼(2014).

[그림 2] 국가별 소득불평등도와 세대 간 소득탄력성

(2) 계층 상향이동에 대한 희망이 얼마나 낮아졌나?

한국인들이 생각하는 계층 상향이동의 가능성은 어떻게 변해왔을까? 통계청의 사회조사는 1994년부터 관련 질문을 3년가량의 주기로 반복 조사해왔다.

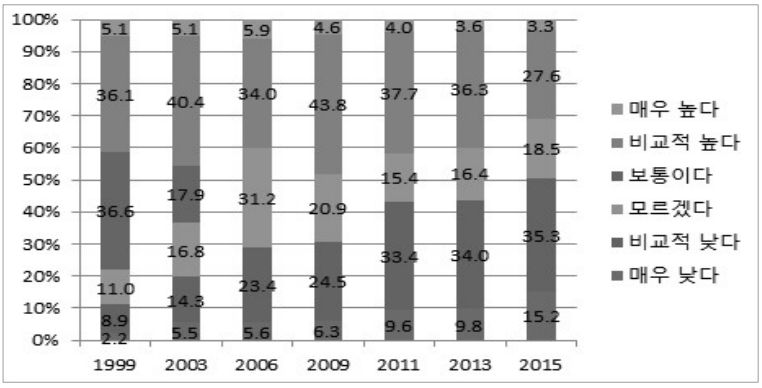
먼저 세대 내 계층이동 가능성으로서 “우리 사회에서 일생 동안 노력을 한다면 개인의 사회경제적 지위가 높아질 가능성은 어느 정도라고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 가구주의 응답을 보자. [그림 3]에서처럼 ‘매우 높다’와 ‘비교적 높다’를 더한 긍정 응답 비율은 1994년에 45%였으나 외환위기 직후인 1999년에 21.7%로 급락했다가 10년만인 2009년에야 35.7%까지 회복했다. 그러나 이후 긍정 응답 비율이 다시 낮아져 2015년에는 1999년 수준인 21.8%까지 떨어졌다. 반면, ‘매우 낮다’와 ‘비교적 낮다’를 더한 부정 응답 비율은 1994년 11.4%에서 2015년 62.2%로 지난 20년간 50%p 남짓 높아졌으며, 설문 응답 구조가 통일된 2006년 이후만 봐도 약 10년 만에 15.5%p 상승했다.



주: 1) 설문문항은 '우리 사회에서 일생 동안 노력을 한다면 개인의 사회경제적 지위가 높아질 가능성은 어느 정도라고 생각하십니까?'라고 질문되었음.
2) 1994-2003년 조사에는 응답범주에 '보통이다'가 포함되어 있었으며, 1994년 조사에는 응답범주에 '모르겠다'가 포함되어 있지 않았음.
자료: 통계청, 「사회조사」, 원자료, 각 연도.

[그림 3] 세대 내 계층 상향이동 가능성에 대한 인식의 추이

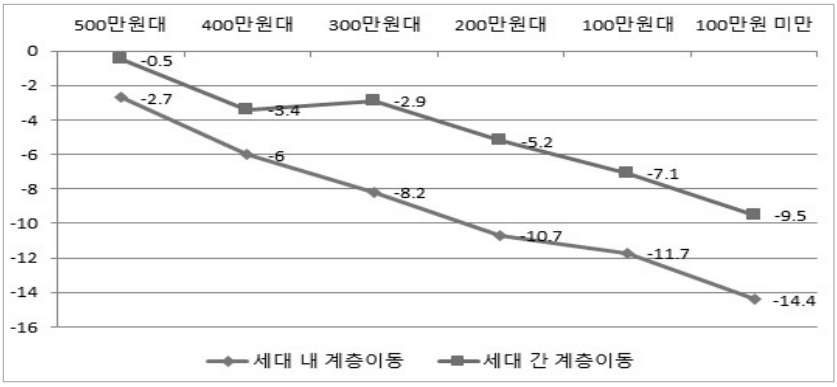
다음으로 세대 간 계층이동 가능성으로서 "우리 사회에서 현재의 본인세대에 비해 다음 세대인 자식세대의 사회경제적 지위가 높아질 가능성은 어느 정도라고 생각하십니까?"라는 질문에 대한 가구자의 응답을 [그림 4]에서 보자. 이 문항이 처음 도입된 1999년에는 '매우 높다'와 '비교적 높다'를 더한 긍정 응답 비율이 41.2%였고, '보통이다'가 36.6%였으며, '매우 낮다'와 '비교적 낮다'를 더한 부정 응답 비율은 11.1%에 그쳤다. 그런데 설문구조가 통일된 2006년 이후만 보더라도 부정 응답 비율이 2006년 29.0%, 2009년 30.8%, 2011년 43.0%, 2013년 43.8%, 2015년 50.5%로 꾸준히 높아졌다. 그 결과 2015년 현재 세대 간 계층 상향이동에 대해 가구주 10명 중 5명이 비관적이며, 2명은 유보적이고, 3명만 낙관적이다.



주: 1) 설문문항은 '우리 사회에서 현재의 본인세대에 비해 다음 세대인 자식세대의 사회 경제적 지위가 높아질 가능성은 어느 정도라고 생각하십니까?'라고 질문되었음.
2) 1999-2003년 조사에는 응답범주에 '보통이다'가 포함되어 있었음.
자료: 통계청, 「사회조사」, 원자료, 각 연도.

[그림 4] 세대 간 계층 상향이동 가능성에 대한 인식의 추이

이처럼 계층 상향이동의 가능성에 대한 기대감이 약화되고 있는 추세는 아직까지 반전의 기회가 마련되지 않고 일관된 경향성을 보이고 있다. 일생 동안 노력해서 계층이동을 할 가능성에 대해 가구주 10명 중 1994년에는 낙관론자가 6명이었지만, 2015년에는 비관론자가 6명(핵심 근로연령대인 30~40대는 7명)이라는 점은 가볍게 볼 수 있는 변화가 아니다. 자녀세대의 계층적 상향이동 가능성에 대해서도 결혼 및 출산 결정 연령대인 30대 가구주 10명 중 2006년에 3명이 비관적이었으나 2015년에는 약 6명이 비관적인 견해를 갖고 있었다(김희삼, 2016).



주: 비교대상은 월 600만 원 이상의 고소득 가구 응답자이며, 성별, 가구주 여부, 연령대, 혼인상태, 종사상 지위, 주거점유형태, 가구원수, 거주지를 통제한 결과임.
자료: 통계청, 「사회조사」, 원자료, 2015를 사용한 김희삼(2016)에서 재인용.

[그림 5] 가구소득수준별 계층 상향이동 가능성에 대한 긍정응답확률의 차이, 2015

여기서 또 한 가지 지적할 사실은 하위 계층일수록 계층 상향이동 가능성에 대해 비관적이라는 것이다. [그림 5]에서 보듯이, 월평균 가구소득 600만 원 이상의 상위계층을 비교대상으로 했을 때, 세대 내 상향이동뿐 아니라 세대 간 상향이동의 가능성에 대해서도 가구소득대가 낮아질수록 긍정인식 비율이 낮아지는 것으로 나타났다. 이는 응답자의 다른 특성을 통제한 결과로서, 절망감의 골이 하위 계층으로 갈수록 깊다는 것을 의미하는 주목할 만한 결과이다.

(3) 사회 이동성이 실제로 낮아진 것인가?

위와 같은 사회 이동성에 대한 한국인의 인식, 즉 세대 내 및 세대 간 계층 상향이동에 대한 비관론의 증대와 하위 계층일수록 두드러진 절망감은 실제 현실을 반영한 것이었을까?

동일 가구의 경제상태에 대한 추적이 가능한 패널 자료를 이용한 다음 몇 가지 연구는 사람들의 인식 변화가 현실과 부합한 것임을 보여준다. 먼저 한국노동패널 자료를 이용하여 2000년대 이후 세대 내 소득 이동성의 추이를 분석한 김용성(2014)의 연구는 다음과 같은 발견들을 제시하고 있다. 첫째, 소득 이동성은 2000년대 이후 전반적으로 낮아졌다. 둘째, 소득 이동성 약화는 고학력계층보다 저학력계층에서 두드러졌다. 예컨대 고졸 이하 학력계층의 소득 이동성이 2001~05년에는 대졸 이상 학력계층보다 높았으나, 2007~11년에는 양자가 역전됐다. 셋째, 2005년 이후 전반적으로 소득이 하향 이동하는 경향이 있었는데, 이는 저학력계층의 소득 저하에 주로 기인했다. 2000년대 후반에도 고학력계층의 소득은 소폭으로 상향 이동했지만, 저학력계층의 소득은 뚜렷하게 하향 이동했다는 것이다.

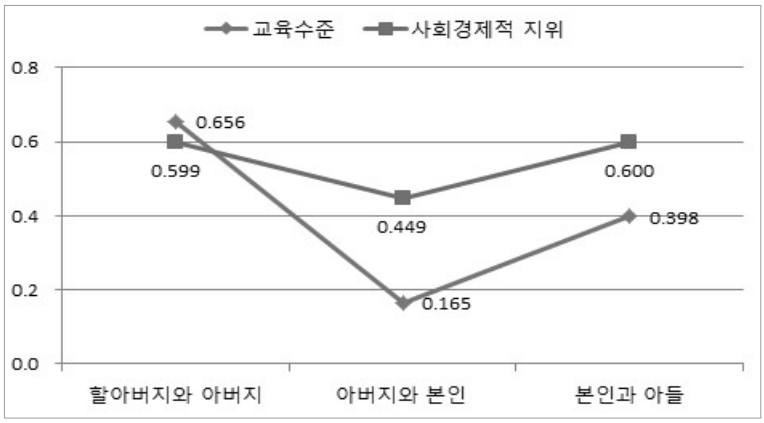
같은 한국노동패널 자료를 이용하여 세대 내 소득 이동성을 측정한 김성태·전영준·임병인(2012)도 저소득층(중위소득 50% 이하)의 상향 이동성 약화를 발견했다. 근로소득 기준으로 저소득층 가구 중 1년 후 저소득층에 머문 가구가 1999~2000년 65.5%에서 2007~2008년 84.1%로 증가한 반면, 같은 기간 중산층(중위 50%~150% 이하)으로 상향 이동한 가구는 29.7%에서 14.3%로, 고소득층(중위 150% 초과)으로 상향 이동한 가구는 4.7%에서 1.7%로 감소했다는 것이다. 근로소득에 사업소득, 재산소득, 사적이전소득까지 합친 시장소득 기준으로도 저소득층에 머문 가구는 같은 기간 55.2%에서 75.4%로 늘어난 반면, 중산층으로 상향 이동한 가구는 40.4%에서 22.6%로, 고소득층으로 상향 이동한 가구는 4.4%에서 2.0%로 줄었다. 한편, 고소득층은 같은 기간 고소득층 잔류확률이 높아지고 중산층이나 저소득층으로의 하향 이동 확률은 낮아져, 계층 양극화가 계층 고착화를 동반하고 있음을 드러냈다.

또한 한국복지패널 자료를 사용한 이태진 외(2014)의 보고서에서도 2000년대 후반 이

후 저소득층의 계층 상향 이동성이 하락한 것이 발견된다. 저소득층 가구 중 1년 후 저소득층에 머문 가구가 2005~2006년 67.6%에서 2012~2013년 77.4%로 증가한 반면, 같은 기간 중산층으로 상향 이동한 가구는 29.9%에서 22.3%로, 고소득층으로 상향 이동한 가구는 2.5%에서 0.3%로 감소했다는 것이다.

이처럼 자료와 표본에 따른 다소의 정량적 차이는 있지만, 패널 자료 가용 시점 이후를 볼 때 세대 내 소득 이동성은 2000년대 후반 이후 하락하여 계층 고착화 경향을 보이며, 특히 저소득층의 계층 상향 이동성이 크게 제약된 것으로 보인다. 통계청 사회조사에 나타난 세대 내 계층 상향 이동에 대한 비관론 확대 추세가 현실을 반영하고 있는 것이다.

한편, 세대 간 계층 이동성의 추이는 훨씬 더 장기간에 걸친 관찰을 통해 파악할 수 있기에 자료의 확보가 용이하지 않다. 대안적 방법으로 김희삼(2014)은 전국 남녀 성인 3,000명에 대한 설문조사에서 응답자의 조부모와 부모, 자신과 맏아들 또는 맏딸의 교육수준(학업을 마친 경우에 한정)과 각 세대 내에서의 사회경제적 지위(주관적 10점 척도)에 관한 질문을 통해 최장 4대에 걸친 계층적 지위 정보를 수집했다. 다만 과거 세대의 남녀 차별을 고려하여 남성을 기준으로 교육수준 및 사회경제적 지위의 세대 간 상관성이 어떻게 변해왔는지를 살펴보았다.



주: 교육수준은 학력별 교육년수이며, 사회경제적 지위는 해당 가족이 중년(40~50대)인 시기를 기준으로 해당 세대의 전체 한국인과 비교했을 때의 상대적인 위치로서 응답자가 10점 척도로 평가한 수치를 나타냄.
자료: KDI 행복연구 2013 자료(남성 응답자 1,525명 표본)를 이용해 필자가 계산함. 김희삼(2014)에서 재인용.

[그림 6] 교육수준과 사회경제적 지위의 세대 간 상관계수 추이

공교육의 보편화는 교육수준의 세대 간 상관성을 급격하게 낮추었다. [그림 6]에서처럼 세대 간 학력 상관계수가 성인 남성 응답자(20~69세 1,525명)의 할아버지와 아버지 간

에는 무려 0.656이었으나, 아버지와 본인 간에는 0.165로 급락한 것이다. 사회경제적 지위의 세대 간 상관계수도 0.599에서 0.449로 낮아졌다. 그런데 본인과 아들의 세대 간 학력(학업을 마친 성인 장남 229명 기준) 상관계수는 0.398로 반등했고, 사회경제적 지위(가상적 아들 포함 1,525명)의 상관계수도 0.6으로 다시 높아졌다. 본인의 조부에서 아들에 이르는 4대에 걸친 세대 간 계층 대물림이 본인 세대까지는 낮아졌다가 다음 세대에도로 높아지는 V자형 추이로 나타난 것이다.

참고로 여유진 외(2015)의 연구에서는 출생 코호트별로 배경의 영향력이 차이가 있는지 비교하고 있다. 그 결과 1975년 이후 출생자들은 이전 세대에 비해 부모의 사회경제적 지위에 더 크게 영향을 받고 있으며, 특히 중상층 이상과 하층에서 부모-자식 간의 지위 고착화가 두드러지고 있다는 것이다.

(4) 계층 간 교육 격차는 어떻게 발생하는가?

교육은 계층 상향이동의 사다리 역할을 할 수 있지만, 그 반대로 계층 대물림의 통로 역할도 할 수 있는 양날의 검이다. 우선 어느 쪽이든 교육투자수익률이 충분히 높아야 하는데, 이 때 개인이 보유한 인적자본의 양과 질에 대한 출신 배경의 영향이 작다면 계층 이동의 사다리가 될 수 있지만, 만약 크다면 계층 고착화의 수단이 될 수 있다(김희삼, 2009). 특히 세대 간 계층 이전의 경로를 분석한 결과, 아버지의 사회경제적 지위가 자녀의 소득에 미치는 직접적인 영향보다는 자녀의 학력을 통해 사회경제적 지위에 영향을 미치는 간접적인 영향이 높았을 만큼, 한국에서는 계층의 대물림과 관련하여 교육의 역할이 핵심적이다(여유진, 2008).

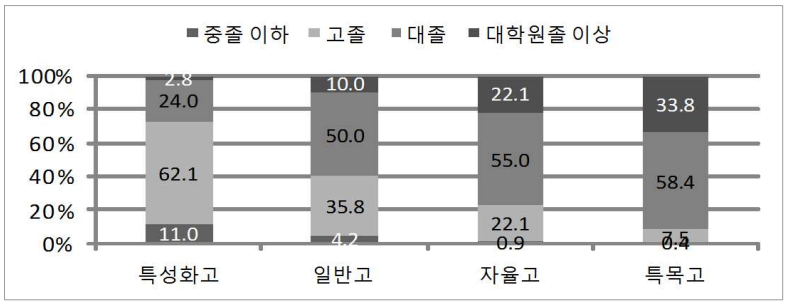
계층 간 교육 격차는 소득계층별 사교육비 지출액 등 교육 투입의 격차, 학업성취도의 격차, 명문대 입학률이 높은 고교 진학률의 격차, 대입 결과의 격차 등 다양한 형태로 연일 각종 매체를 통해 소개되고 있다. 따라서 본고에서는 각종 교육 격차 지표를 정리하는 대신, 최고 명문대라는 상징성이 있고 국회 요청으로 자료가 공개되어온 서울대학교의 입학생 통계를 통해 교육 격차의 단면을 살펴보기로 한다.

누가 서울대에 많이 가게 되었는지를 정리한 김희삼(2015)은 2000년대 이후 서울대 진학률에서 타 지역과 서울 간의 격차가 벌어지고, 서울 내에서도 특목고 출신의 서울대 입학생 비중이 높아진 것(2002년 22.8%에서 2011년 40.5%로 상승)을 지적한 바 있다. 특목고와 자율고는 고교 평준화로 인한 교육과정의 획일화를 보완한다는 취지로 도입했지만, 대다수의 교육수요자에게는 명문대 진학의 교두보로 인식되어 온 것이 사실이다. 2014년 기준으로도 고교 유형별 전체 졸업자 수 대비 서울대 진학률은 일반고(1,522개교)가 0.35%(453,046명 중 1,580명)에 불과한 데 비해 자율고(자율형 사립고 49개교,

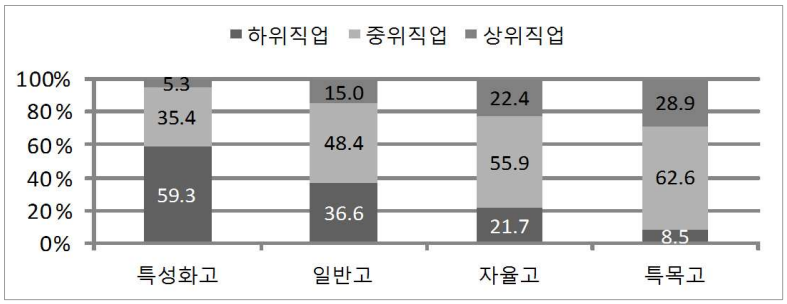
자율형 공립고 112개교)는 1.34%(49,574명 중 665명), 외국어고(31개교) 및 국제고(7개교)는 4.95%(8,506명 중 421명), 과학고(20개교) 및 영재고(6개교)는 9.73%(2,702명 중 236명)에 달했다.

이러한 고교 유형별 명문대 진학률 차이는 고교 유형별 가정 배경의 차이를 볼 때 계층 대물림과 관계가 있음을 알 수 있다. 예컨대 [그림 7]에서처럼 서울지역 고 1 학생들의 가정배경을 학교 유형별로 봤을 때, 아버지의 학력과 직업군, 가구소득 면에서 특목고, 자율고, 일반고, 특성화고 순으로 뚜렷한 위계가 형성되어 있다.

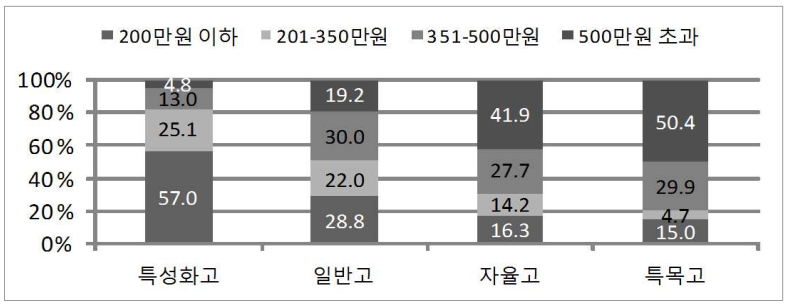
가. 아버지 학력



나. 아버지 직업군



다. 가구소득



자료: 서울교육종단연구 2010년 자료를 이용하여 계산함. 김희삼(2014)에서 재인용.

[그림 7] 서울지역 고1 학생의 고교 유형별 가정 배경

이에 따라 명문대 진학을 위한 대표 전략은 특목고와 자사고 입학을 위한 과감한 사교육 투자로 인식되고 있는데, 사회경제적 배경이 투자 능력을 결정한다. 통계청의 사교육 실태 조사자료(2007~2015)를 분석한 김준엽(2016)은 일반고 기피 및 자율고 선호 현상이 지방보다 서울에서 두드러지고 있다는 것을 발견했다. 특히 서울의 월소득 600만원 이상 가구 학생은 읍면지역의 월소득 300만원 이하 가구 학생보다 자율고 진학 희망 비율이 4.7배(27.5% 대 5.8%) 높고, 사교육 참여 비율도 2배(89.7% 대 44.3%) 높은 것으로 드러났다.

그런데 계층 간 교육 격차를 만들어내는 주범이 사교육 투자와 같은 물적 투입의 차이일지에 대해서는 단정할 수 없다. 사실 사교육의 실제 효과는 김희삼(2010) 등의 실증연구에서 밝혀낸 바와 같이 엄밀한 분석 방법을 사용할수록 겉으로 보이는 것보다는 크지 않으며, 학년이 올라갈수록 감소하는 경향이 있다. 한국에서 사교육 투자는 학습 부진 학생을 위한 보완 전략의 성격보다는 명문대 사정권에 들어온 학생일수록 과감해지는 강화 전략의 성격을 갖기 때문에 지능, 학업 적성, 성취동기 등 성적 상승과 관련된 다른 요인들로 인한 차이도 사교육 투자의 차이에 의한 결과로 보일 수 있는 것이다. 기실 학년이 올라갈수록 자기주도학습이 사교육보다 성적 향상에 평균적으로 더 효과적이며, 대학 학점 및 취업 후 실질임금 등 장기적인 성과 면에서도 혼자 공부한 경험이 많을수록 유리한 것으로 밝혀졌다(김희삼, 2011). 자기 의지로 혼자 공부하기 어려운 초등학교에서는 사교육을 받는 시간의 효율이 혼자 공부하는 시간보다 높지만, 중학교에서는 비슷하며, 고등학교에서는 혼자 공부하는 시간의 효율이 훨씬 높게 나타난 것이다(김희삼, 2012).

그렇다면 우리는 계층 간 사교육 투자의 차이 이면에 있는 다른 요인들에도 주목할 필요가 있다. 설령 1980년대와 같이 사교육을 금지할 수 있다고 하더라도 사교육 과열 경쟁으로 인한 사회적 낭비와 건강 훼손은 줄일 수 있겠지만 계층 간 교육 격차가 해소되지는 않을 것이기 때문이다.

이런 맥락에서 공부머리와 끈기, 즉 학습과 관련된 다중인지능력 및 보상지연능력 등 비인지능력이 형성되는 아동기의 환경적 차이에 1차적으로 주목할 필요가 있다. 흔히 초등학교 4학년 때 이미 공부를 잘 하는 아이와 못 하는 아이의 차이가 역전이 어려울 정도로 뚜렷하다고 하는데, 여기에는 공부머리와 성취동기에 대한 가정환경의 영향이 크게 작용한다. 특히 인지적 발달이 집중적으로 이루어지는 5세 이전의 가정환경은 결정적인 영향을 준다. 가령 Hart and Risley(1995)의 연구는 아이의 언어능력 발달에 큰 영향을 주는 부모와의 상호작용이 계층별로 뚜렷한 차이를 보인다는 것을 발견했다. 생후 36개월까지 전문직 부모는 압도적으로 많은 말, 특히 꾸지람보다 칭찬을 담은 말을 아이에게 들려준 반면, 복지수급자 부모는 훨씬 적은 말을 해준 데다 해준 말도 꾸지람이 많았으며,

노동계급 부모는 그 중간이면서 복지수급자 부모에 상대적으로 가까웠다.

한국에서 왜 잘사는 집 아이들이 공부를 더 잘하는가를 연구한 신명호(2011) 역시 사교육비 부담 능력으로 환원되지 않는 부모의 교육 관여와 양육관행의 계층별 차이에 주목하고 있다. 고학력 중산층 부모는 강한 학벌주의 가치관을 갖고 자녀의 학업 열의를 높이기 위해 일상적인 의식화 작업을 한다. 실천적으로는 자녀에게 조기에 공부 습관을 들이게 하고 학업 몰입을 위해 각종 생활을 통제하며 학업 전술과 진로 선택 전략을 체계적으로 수립해나간다는 것이다.[3] 이들은 저학력 노동자층 부모와 달리 교육투자의 고수익을 체험했으며, 교육 관련 정보를 주고받는 커뮤니티 또한 다르게 형성되어 있다.

이처럼 부모의 교육 관여와 양육관행의 체계적인 계층 간 차이는 자녀의 지능 발달과 공부 습관 및 학습량의 차이를 가져와 결국 학업성취도의 차이로 귀결된다. 또한 요즘과 같이 대입전형이 수시 위주로 바뀌고 복잡해져 정보의 습득 및 정리와 체계적인 준비가 중요해진 상황에서는 부모가 속한 커뮤니티도 대입 결과에 상당한 영향을 미칠 수 있게 된다.

(5) 시험성적에 대한 사회경제적 배경의 영향이 커졌나?

이제 학업성취도에 대한 가정 배경의 영향력이 어떻게 변화해 왔는지 그 추이를 점검해보자. 한국은 만 15세(중 3~고 1) 학생을 대상으로 한 PISA (Programme for International Student Assessment) 등 국제학업성취도 평가에서 최상위권의 평균성적을 나타내온 동시에 교육 형평성 면에서도 양호한 편이었던 것으로 평가된다. 예컨대 2009년 PISA 읽기 성적을 기준으로 측정한 한국의 교육 형평성 지표들은 OECD 회원국 중 상위권이었다 (OECD 2010).

그런데 추세적으로는 한국에서 시험성적에 대한 사회경제적 배경의 영향력이 2000년대 이후 확대된 것으로 보이는 근거들이 있다. OECD는 3년 주기의 PISA 테스트를 이용하여 각 과목 영역의 국가별 평균성적과 형평성 지표가 9년만에 어떻게 변화했는지를 분

3) 이와 관련된 실증적 근거로서, 2014년 통계청의 생활시간조사 자료를 이용한 은기수 외(2015)의 연구는 부모의 사회경제적 지위가 높을수록 자녀의 학습시간(특히 학교 외 학습시간)이 길다는 것을 보여준다. 부부와 자녀로 구성된 가족의 초등학생 총 학습시간(= 학교 학습시간 + 학교 외 학습시간)은 가구소득 200만원 미만인 경우 279.5(= 159.9 + 119.6)분, 200~400만원 미만인 경우 308.6(= 170.6 + 138.0)분, 400~600만원 미만인 경우 336.4(= 174.7 + 161.7)분, 600만원 이상인 경우 345.4(= 164.6 + 180.8)분이었다. 부모 학력에 따른 학습시간 차이도 발견됐는데, 아버지 학력이 중학 이하인 초등학생의 총 학습시간은 하루 275분, 대학 이상 학력의 아버지를 둔 초등학생의 학습시간은 347분이었다. 고등학생은 아버지 학력이 중학 이하일 경우 380분, 대학 이상일 경우 538분으로 더 큰 차이가 났다.

석하고 있다.

먼저 PISA 수학 영역의 경우, 2003년과 2012년을 비교한 OECD(2013) 보고서에 의하면, 한국 학생들의 계층 간 수학 성적 형평성 변화는 어떤 척도로 보느냐에 따라 다르게 평가할 수 있다. 2003~2012년 간 한국 학생의 경제·사회·문화적 지위 지표로 설명되는 수학 점수의 변동률은 감소했지만, 경제·사회·문화적 지위 지표의 한 단위 증가에 따른 수학 점수의 상승분은 증가했기 때문이다. 이것은 가정 배경 이외의 성적 영향 요인들이 늘어나 가정 배경 위력의 확실성은 줄었지만, 가정 배경이 좋을 경우 더 큰 폭의 성적 상승을 기대해 볼 수 있게 됐다는 것을 의미한다. 한국과 같이 소수의 명문대학과 소수의 좋은 일자리를 차지하기 위한 상위권 경쟁이 치열한 상황에서는 가정 배경의 위력이 확실하지는 않더라도 얼마나 높은 위치로 올려줄 수 있는지가 중요할 것이다. 명문대학 입학이 사정권 안에 들어온 고소득층 자녀에 대한 사교육 투자가 얼마나 막대한지를 입소문과 언론기사로 알고 있다면, 이해가 빠를 것이다.

PISA 과학 영역의 경우, 2006년과 2015년을 비교한 OECD(2016)의 결과를 보면, 과학 성적에 학생의 경제·사회·문화적 배경이 미친 영향은 2006년에 비해 OECD 평균은 감소한 반면, 한국은 증가했다. PISA 2006과 PISA 2015를 비교했을 때, 학생의 사회경제적 지위로 설명되는 과학 점수의 변동률이 OECD 평균은 1.4%p 감소했으나 한국은 3.1%p 증가했다. 경제·사회·문화적 지위 지표의 한 단위 상승에 따른 과학 점수의 상승분도 OECD 평균은 변화가 없었으나 한국은 13점 증가했다. 또한 역경극복 학생(경제·사회·문화적 지위 지표가 자국 학생 중 하위 25%에 속했지만, 성적은 전체 평가국 학생 중 상위 25%를 기록한 학생)의 비율도 OECD 평균은 1.5%p 증가했지만 한국은 3.2%p 감소했다(OECD, 2016, pp. 8~9).

한편 PISA 읽기 영역의 경우, Byun and An(2016)의 연구를 참고할 수 있다. 그들은 2000~2012년 간 형평성 지표의 변화 추이를 한국과 미국 간에 비교한 결과, 읽기 성적에 학생 배경이 미친 영향, 그리고 읽기 성적과 사회경제적 지위의 상관관계가 미국에서는 감소한 반면, 한국에서는 증가한 사실을 발견했다. 앞서 PISA 2009 읽기 영역에서 한국의 형평성 지표가 양호하다고 소개했지만, 추세적으로는 악화 조짐이 있는 것이다.

참고로 중 2를 대상으로 4년 주기로 실시되는 TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study) 자료를 이용한 수학 성적의 형평성 추이도 함께 언급하고자 한다. 1999년, 2003년, 2007년 자료를 분석한 결과, 미국은 동 기간 동안 한국보다 평균 점수는 낮았지만 사회경제적 배경과 무관하게 고루 상승한 반면, 한국은 배경이 좋을수록 더 많이 상승한 것으로 나타난 바 있다(Byun and Kim, 2010).

<참고> 한국의 V자형 계층 대물림 추이의 요인들

한국의 사회 이동성, 특히 세대 간 계층 이동성이 높았던 것은 역사·경제·사회 환경의 복합적인 요인에 기인하고 있다. 신분제 철폐, 농지개혁과 전란 등을 통해 사회적 위계의 변화 공간이 열린 가운데 계층을 초월한 교육열과 공교육 확대, 고속성장에 따른 일자리 공급, 그리고 평준화와 사교육 억제 등의 정책 효과가 복합적으로 작용한 결과로 보인다. 계층 대물림이 다시 높아지고 있는 요인 역시 이들 환경이 반대 방향으로 작용하고 있는 현실이 배경을 이루고 있는 것으로 판단된다.

(1) 세대 간 계층 이동성의 상승 요인
- 역사 환경: (일제하) 신분제 해체, 미군정의 능력주의 인사관행, 농지개혁(지주제 해체, 농지 소유 3정보 상한으로 농가의 생산조건 차이 격감, 소유 불평등 개선), 전란파괴로 인한 기득자산의 해체(피케티의 발견과 부합)
- 경제 환경: 산업화, 고도성장으로 인한 소득과 기회의 창출, 2차 산업 중심의 일자리 대량 공급, 이중곡가제로 뒷받침한 재분배
- 사회 환경: 정부의 교육 우선투자로 공교육 기회 확대, 계층을 초월한 교육열(우골탑), 평등주의적 교육정책(중고교 평준화, 사교육 금지조치), 1980년대 후반 노동운동의 고양으로 실질임금 상승

(2) 세대 간 계층 이동성의 저하 요인
- 역사 환경: 1990년대 초중반 이후 개방경제체제로의 전면적 이행, 금융화(제조업 쇠퇴), 노동절감적 기술발전, 1990년대 말 외환위기로 인한 구조조정
- 경제 환경: 기업규모별 격차 심화(경제적 개방의 이득이 양질의 중소기업 일자리 창출로 연결되지 못하고 대기업과 자산소유계층에 집중), 노동시장의 이중구조화 및 비정규화, 제조업 근로자 퇴출(중국 효과), 영세 자영업의 구조적 몰락, 성장 둔화, 성장의 고용창출능력 감소, 플랫폼 기업의 잉여 흡수로 산업 재투자 축소
- 사회 환경: 2000년대 이후 소득불평등 심화, 대학교육 공급 증대, 대학교육투자수익 저하(2000년대 들어 전문대 출신 50%, 4년제 대학교 출신20%는 고졸 미만 임금), 대졸자 임금의 양극화(명문대 프리미엄, 고액 연봉 증가 등 대졸자간 격차 확대), 사교육경쟁 및 교육격차 심화(2000년 사교육 금지 위헌판결), 평준화 약화(특목고, 자사고), 대입전형의 복잡화(가정 배경, 부모의 정보력과 연줄 효과)

3. 사회 이동성 제고를 위한 교육영역의 4대 정책방향

한국 사회의 계층 이동성이 약화된 원인이 복합적인만큼 종합적인 대응이 필요하지만 사회 이동성 제고를 위해 교육영역에서는 어떤 방향의 접근이 필요한지를 제시하고자 한다. 특히 '수저계급론'을 극복하고 세대 간 계층 상향이동을 위해서는 교육만큼 중요한 것도 없기 때문에 본고에서는 이 부분에 집중하려고 한다. 교육영역에서 다음 세대, 특히 배경적 기득권을 갖지 못한 아이들을 위한 정책 방향(예: 학업 잠재력 면에서 상위권을 위한 균형선발, 하위권을 위한 배제 예방, 중위권을 위한 성공경로 다양화 등)을 제시하고

이를 위한 교육개혁 과제를 언급할 것이다.

(1) 조기 개입을 통한 발달 격차의 방지

아동기 성장환경의 계층 간 차이를 완화하면 계층 간 학습능력의 격차를 줄일 수 있을까? Fryer and Levitt(2013)은 생후 한 살 이전(8~12개월) 유아를 대상으로 정신기능 종합지수를 측정한 결과, 한 달이 무섭게 월령에 따른 지능 발달의 차이는 컸지만 부모의 소득 등 사회경제적 지위에 따른 유의한 차이는 없었다고 보고한 바 있다. 그러나 이에 앞서 Feinstein(2003)은 생후 22개월부터 118개월까지 사회경제적 배경에 따른 아동 인지능력의 성장 궤적을 추적한 결과, 상위 10%였던 저소득가구 아동이 하위 10%였던 고소득가구 아동에게 인지능력의 상대적 지위를 역전당하는 것을 발견했다. 두 연구를 종합하면, 출생 배경에 따른 인지능력의 체계적인 차이는 없기에 금수저를 문 아둔한 아이나 흙수저를 문 총명한 아이가 나올 수 있지만, 환경적 불리함, 예컨대 불충분한 영양 공급이나 능력 계발을 촉진하는 부모와의 상호작용 및 견문 확장 기회의 결여, 심지어 가정의 결손이나 아동 방치 및 학대 등에 의해 학령기에 이르러서는 계층 간 학습능력의 격차가 체계적으로 나타날 수 있다는 것이다.

생애소득의 불평등 완화를 위한 조기 개입의 중요성은 취약계층 자녀에 대한 인적자본 투자의 수익률이 아동기, 학령기, 성인기로 갈수록 현격하게 줄어든다는 것에 바탕을 두고 있고, 취약 아동에 대해 양질의 교육 투입을 제공했을 때 고무적인 결과가 나타난 Perry Preschool 실험 등을 통해서도 입증된 바 있다(Carneiro and Heckman, 2003). 그렇다면 한국적 상황에서 바람직한 조기 개입은 어떤 방향일까? 영유아교육의 형평성 제고 노력은 물론 내용적 적절성과 질에 대한 검토가 필요하다.

주지하듯이 한국에서 사교육 경쟁은 이미 영유아 단계부터 과열되어 있고, 일찍부터 대입을 염두에 두고 국·영·수 등 교과 선행 사교육을 시키는 경우도 매우 흔하다. 국공립 유치원은 극심한 초과수요 상태이고 어린이집은 보육교사가 장시간노동에 시달리며 양질의 교육을 제공하지 못하는 경우가 많다. 이 가운데 정부가 전격 도입했던 무상보육 누리과정은 안정적인 예산 확보가 되지 않아 매년 교육청과 줄다리기를 하고 있다. 그런데 4차 산업혁명 시대에 접어들면서 기계로 쉽게 대체하기 어려운 인간의 비인지적 능력, 특히 의사소통능력, 협업능력, 인간관계 등 사회성(social skills 또는 soft skill)의 중요성이 부각되고 있으며, 영유아 단계에서도 부모와의 애착 관계 형성과 또래 친구들과의 놀이를 통한 인격 형성의 중요성이 주목받고 있다.[4)]

4) 1962~67년 미국 디트로이트시 외곽의 빈곤 흑인 아동을 대상으로 실시된 Perry Preschool 실험에

이에 영유아 단계의 조기 개입 정책에도 몇 가지 방향성을 견지할 필요가 있다. 첫째, 이른바 '정의로운 차등'이 필요하다. 현행 누리과정의 예산 위기를 보더라도 완벽한 보편무상 유아교육을 제공하는 것은 당장 어렵다. 영유아 사교육 등 부모의 배경에 따른 교육투입 격차가 상당한 현실을 고려하면, 취약계층 영유아의 상대적 발달 지체가 생기지 않도록 차등적인 추가 지원을 해야 한다. 즉, 기존 보육지원 정책의 개선 방향이 일·가정 양립을 주 목표로 맞벌이 가정에 대한 추가 지원에 초점을 맞췄다면, 여기에 취약계층에 대한 집중 지원이라는 축을 더해야 할 것이다. 취약계층 아동에 대해서는 가정의 유형(일반 저소득가정, 농어촌가정, 한부모가정, 조손가정, 다문화가정 등)에 따라 필요한 지원을 제공해야 하며, 부모가 없는 시설보호 아동에 대한 관심도 배가되어야 한다. 초저출산 급고령화 시대의 한국에서 아동 한 명 한 명이 가장 소중한 국가자원이라는 경제적 관점을 들이밀지 않더라도 사회정의와 관점에서 당연한 방향이다.

둘째, 유아교육의 질에 대한 고려가 필요하다. 우수한 교사를 확보하려면 근무환경과 처우 개선이 필요하다. 기실 양질의 유아교육은 양질의 고등교육 못지않게 중요하기에 보다 전향적인 투자가 요구된다. 또한 아동의 지능 및 인성 발달 과정에서 가정교육의 중요성을 고려할 때 좋은 부모가 되기 위한 교육을 법제화 수준까지 체계화하여 시행하는 것이 필요하다.

셋째, 4차 산업혁명과 같은 세상의 빠른 변화 흐름보다는 입시 경쟁의 구태에 매몰되어 있는 영유아 단계의 교육, 특히 사교육 시장에 대해 올바른 정보의 유입과 단속 및 자정이 필요하다. 가령 영유아 사교육의 인기 상품인 영재교육은 많은 부분 선행학습의 성격이 강하며, 무리한 인지학습 중심의 사교육으로 아동의 쉴 권리, 놀 권리가 보장받지 못하는 경우가 흔하다. 일찍부터 과도한 주입식 사교육에 지쳐 학습에 대한 흥미를 잃거나 자기주도적 학습능력을 키우지 못한다면 급변하는 기술과 직업세계에서 주체적인 평생학습을 통해 생존해가야 할 아이의 미래가 밝지 않을 것이다. 이것은 계층과 무관하게 동일하게 적용되는 사항이다.

(2) 적극적 발굴과 지원을 통한 재능 사장의 방지

근간에 수시전형 중심으로 급격하게 전환된 대학입시에서도 고교 유형과 거주지역(학군)으로 반영되는 계층 간 격차가 심화되어 입시 형평성 논란이 확대되고 있다. 복잡해진

서도 비인지적 능력의 중요성이 밝혀졌다. 2년 동안 이들 취약계층 아동 중 60명에게는 주로 인지적 교육을 제공하고, 다른 60명에게는 성실성, 자제력, 사회성을 중심으로 한 비인지적 교육을 제공한 결과, 40년 후 어른이 되었을 때 후자 그룹의 사회적 성취도, 행복감, 소득이 더 높게 나타난 것이다(Deming, 2015).

입시에서 명문대 입학생의 특목고와 자사고 편중이 심해졌고, 지역균형선발에서도 내신 등급뿐 아니라 다양한 스펙이 도움이 되는 다면평가와 수능최저등급 기준 강화 등으로 취약계층·취약지역 학생들의 명문대 입학 문턱이 높아졌다는 것이다.

현재 우리나라의 입학사정관전형(학생부종합전형)은 학생이 처했던 역경에 대한 보상, 소외계층 및 낙후지역으로부터의 미래 지도자 발굴, 기회 형평성 제고에 대한 문제의식이 빈약하여, 입학사정관 전형이 부유층에게 유리할 것이라는 인식이 존재한다. 특히 체험활동과 같은 비교과영역 요소는 부모의 사회경제적 지위 및 네트워크의 영향을 많이 받기 때문에 대학의 역할이 '발굴(outreach)'이 아닌 '심사(screen)'에 그칠 경우 계층 대물림을 강화할 수 있다는 비판에 직면할 수 있다.

대학은 전형의 철학과 원칙, 구현방안을 명확히 하여 선발하고, 사회적 배려 대상자의 선발에 그치지 않고 학교 적응을 돕기 위해 입학 후 맞춤형 지원 프로그램을 제공해야 한다. 만약 대학이 국가와 사회에 공헌할 태세가 되어 있는 학생들이 더 큰 힘으로 기여할 수 있도록 역량을 키워주는 것을 선발 철학으로 삼는다면, 지금과는 다른 학생들을 선발할 것이다. 중상위 계층에서 일찍부터 학원과 특목고 등에서 선행교육을 받아 대학 입학 후에 가르치기 수월하고 부모의 인맥으로 취업도 알아서 잘 할 것 같은 학생들을 골라서 받는 것은 좁은 관점에서는 대학과 교수에게 이로울 수 있지만, 대학의 가치와 존재 이유를 생각하면 자성의 여지가 있다. 또한 대학에서 장학금을 성적 우수자에게 주는 것은 학점 경쟁에서도 등록금과 생활비 마련을 위해 일해야 하는 취약계층 학생이 불리하다는 점을 고려할 때 재고의 소지가 있다. 최근 고려대학교에서 성적 장학금을 없애고 학자금 지원이 절실한 학생에게 혜택을 주는 이른바 '정의 장학금'을 도입한 것은 바람직한 정책으로 사료된다.

(3) 교육과정의 개별화를 통한 성공경로의 다양화

대졸 실업의 증가 속에서도 대학진학 중심의 교육시스템에서 청년들이 학비 부담만 지고 직업적 준비를 하지 못하는 경우가 다수이다. 한국은 청년 4명 중 3명이 대학에 진학하고, 나머지 1명은 직업세계에 대한 제대로 된 준비 없이 노동시장에 진입하는 현실이다. 반면 독일, 스웨덴, 네덜란드 등 OECD 주요국은 대체로 청년 4명 중 학문에 적성이 있는 1명만 4년제 일반대학에 다니고, 나머지 3명은 직업전문학교 및 기업에서 교육훈련을 받아 25세 무렵에 준전문가로 성장하는 사례가 많다. 즉, 한국처럼 소수의 좋은 대학과 매우 제한된 선호 직장에 관심과 열망이 집중되어 거의 모두가 극렬하게 경쟁하다 결국 대다수가 좌절하는 상황이 일반적이지는 않다는 것이다.

그렇다면 어떻게 해야 관심과 열망이 분산되어 저마다의 다양한 길에서 성공하기 위한

노력을 펼칠 수 있을까? 우선 고교 체제부터 정비할 필요가 있다. 현재 한국의 고교 체제는 특목고-자사고-일반고-특성화고(-일반고) 순으로 학생들의 학업능력 수준이 위계화되어 있다.[5] 학생과 학부모의 관심과 열망이 여전히 명문대학과 소수 전문자격사(의사, 약사, 교사 등) 관련 학과에 집중된 상태에서 특목고는 설립의 특수목적을 살리지 못하고 있다는 지적을 받아 왔다. 또한 자사고는 교육과정의 실질적 다양화를 이루지 못하고 기술·가정 등의 수업을 빼고 국·영·수 중심의 수업을 늘리는 등 입시 중심으로 운영되는 경우가 많다.[6] 고교 교육 전반의 쇄신을 전제로 자사고는 정리해나가고, 특목고 중 외국어고와 국제고는 일반고의 중점학교 형태로 전환하며, 과학고와 영재고는 통합하여 국가과학기술인재 육성기관(재능이 발견된 학생들의 위탁교육기관 형태 운영도 가능)으로 재편하는 방안도 검토할 필요가 있다.

고교 교육 전반의 바람직한 쇄신 방향은 중등교육 단계부터 학생들이 각자의 적성과 소질에 따라 미래사회를 살아갈 저마다의 역량을 기를 수 있도록 교육과정을 개별화하는 것이다. 이런 점에서 홍콩의 중등교육 개혁 사례를 참고할 수 있다. 홍콩은 2000년 이후 교육과정의 다양화로 다양한 성공경로를 준비할 수 있도록 하는 것을 목표로 중고교 교과과정에서 필수과목을 최소화하고 다양한 선택과목을 개설했다.[7] 또한 주입식 암기 교육의 유용성이 급격히 줄어들고 창의력과 비판적 사고력의 중요성이 커지는 지식 정보화 시대에 맞춰 수업과 평가의 혁신을 단행했다. 홍콩의 대입수능시험(HKDSE)은 고교수강과목(필수+선택) 5등급 평가(2012년 총 1,129개의 선택과목 조합 발생), 직업교육 3등급 평가, 기타 외국어 5등급 평가로 구성된 역량중심 평가로서 점수가 아닌 등급제이며, 선다형을 지양하고 논술형으로 전환했다. 이에 맞춰 학교 수업에서도 토론과 실습의 비중이

---

5) 일반고의 경우, 특목고, 자사고뿐 아니라 전기모집인 특성화고에 불합격한 학생들도 오게 되어 학생들 간 편차가 매우 큰 편이다. 이러한 상황에서 학생들의 다양한 적성과 이질적인 수준이 고려되지 않은 채 주로 입시에 맞춰진 획일적인 수업을 하게 되는 현실은 수업 중에 자는 학생들과 교실 붕괴 현상으로 이어진다.

6) 자사고의 경우, 김희삼 외(2015)의 실증연구에 의하면, 자사고 학생들은 일반고 학생들보다 학업성취도와 학교 만족도가 높은 것으로 나타났는데, 이는 학교의 교육역량의 차이보다는 입학 당시의 학생 특성 차이에서 비롯된 '선발효과'에서 주로 기인하는 것으로 분석되었다. 구체적으로는 자사고와 일반고의 학업성취도 차이의 70% 가량을 선발효과에 의한 것으로 파악할 수 있었고, 자사고 학생의 학교 만족도가 높게 나타난 것도 학생들의 상대적 동질성에 기인하는 수업 분위기에 주로 힘입은 것으로 파악되어 이 역시 선발효과와 관련이 있었다. 그런데 자사고는 중학교에서의 사교육을 유발하고, 입학 후 성적이 양호한 학생 간의 치열한 내신 경쟁으로 인해 교우관계에도 일부 부정적인 영향을 미치는 것으로 관찰되었다.

7) 가령 필자가 견학한 홍콩 푸이토 중등학교(Pooi To Middle School)의 경우, 오전에는 중국어, 영어, 수학, 교양 등 4대 필수과목을 공통수강하고, 오후에는 20여개 선택과목, 직업교육(외부 위탁가능), 외국어 중 2~3개 과목을 선택하여 자유수강하며, 금요일 오후는 인성·체험·봉사·진로교육에 할애하고 있었다.

높아졌고, 학교 시험도 논술과 수행평가 중심으로 변화했다. 대입전형에서는 수능등급과 학교수행평가(논문 및 실험실습평가), 자기소개서를 제출하고, 대학은 지필고사를 제외한 면접 등으로 선발하고 있었다.

한국의 중등교육이 학교에서 실질적인 배움이 일어날 수 있도록 변화하려면 넘어야 하는 과제들이 있다. 특목고, 자율고 등으로 학교를 다양화하는 대신, 학교 내에서 개별 학생들의 교육과정을 다양화하는 방향으로 진행하기 위해서는 특히 교원 수급의 경직성이 해소될 필요가 있다. 더욱이 4차 산업혁명 시대에는 교원의 복수전공을 장려하는 것만으로 해소되기 어려운 새로운 과목들의 교육 수요가 분출될 것이다. 이에 맞춰 교원 양성 체제를 기존의 목적형 사범대학 중심에서 다양한 전공의 대학 졸업자가 교육학을 이수하고 교수법을 실습하는 개방형 교육전문대학원으로 전환해가는 것도 검토할 수 있을 것이다. 또한 대학입시의 개혁이 이루어져야 학교 현장의 수업방식과 평가방식의 실질적인 변화가 가능할 것이다.

최근 문재인 정부의 교육공약에 포함되어 공론화를 앞두고 있는 고교 학점제(수강신청제)는 기존 고교 교육과정의 획일성을 극복하고 학생들의 교육과정을 수평적으로 다양화하여 적성과 진로 계획에 따른 학습을 도모할 수 있는 장점을 가진 제도이다. 그러나 고교 학점제 역시 평가방식의 전환(절대평가제 도입), 평가주체의 변화(교사별 평가 도입), 수강신청 가능 환경의 조성(교원 확충 및 임용의 개방성 확대), 대입전형 관련 제도 및 인식의 변화(변별력에 대한 집착 완화) 등이 없으면 성공하기 어렵다.

지금의 한국 중등교육, 특히 고교 교육은 일부 특성화고와 마이스터고 등을 제외하면 전체가 대학 진학에 맞춰져 있다. 이러한 획일성은 그것이 최선이기 때문이 아니라 그 외의 대안을 찾지 못했거나 대안을 찾으려면 넘어야 할 산이 높아 보이기 때문에 계속 유지되고 있는 것이다. 그 과정에서 한국 학생들은 미래를 준비하는 곳으로서 학교의 유용성에 대해 다른 OECD 선진국보다 훨씬 낮게 평가하고 있다.

교육의 사다리가 극소수를 위해 하늘(SKY)에 닿는 높은 사다리만 있다면, 그리고 그 사다리에 누가 오를 것인지가 일찍부터 정해지고 있다면, '수저계급론'의 불식이 어려울 수 있다.[8] 좀 짧은 사다리라도 다양한 모양, 다양한 목적지로 많은 이들을 위해 준비될 수 있는 교육이 될 수 있는 개혁이 필요하다. 온라인 강의 등 다양한 대안적 배움의 경로가 존재하게 된 시대에 학생들을 학교에 불러 모았다면, 학교는 그에 맞게 변화해야 한다.

8) 2016년 1학기 국가장학금 신청자 소득분위 현황 자료를 분석한 결과, 서울대, 고려대, 연세대 재학생 56,392명 중 국가장학금을 주지 않는 상위 20% 소득층, 즉 9, 10분위 고소득층(월소득 약 983만원 이상) 학생과 미신청(소득과 재산 노출을 꺼리거나 국가장학금이 필요하지 않은 경우로 추정) 학생을 합친 비율이 서울대 74.73%, 고려대 72.27%, 연세대 72.56%였다(국민일보, 2017. 2. 10.). 즉, SKY로 일컬어지는 이들 명문대 재학생 10명 중 7명이 여유 있는 집안의 자녀로 추정된다는 것이다.

학생 중심, 역량 중심으로의 교수학습법의 질적 혁신은 물론이다.

(4) 위기 청소년 보호를 통한 사회적 배제의 예방

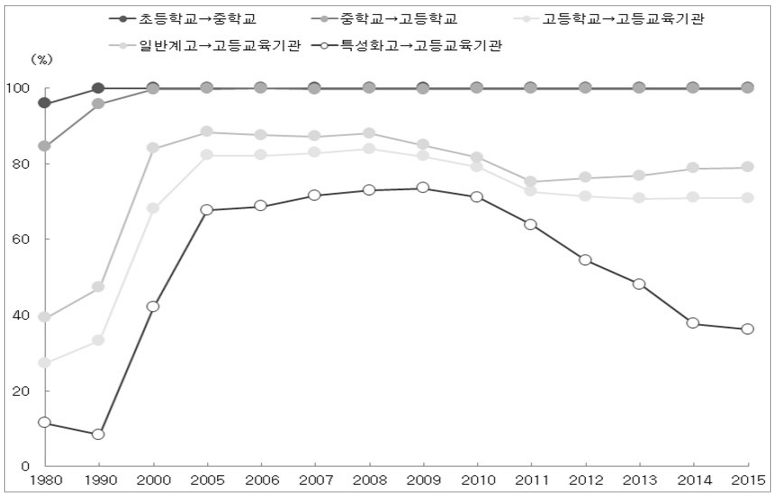
전술했듯이 한국은 저소득층을 중심으로 계층 상향이동 가능성에 대한 절망감이 깊어지고 있다. 앞서 살펴보았듯이, 2000년대 이후 세대 내 계층 상향 이동성이 실제로 저소득층 및 저학력계층에게서 특히 저하되었다. 최근 통계청(2017)이 발표한 각종 소득불평등도(지니계수, 소득 5분위 배율, 상대적 빈곤율)의 추이는 2011년 이후 완화되다가(처분가능소득 기준) 2016년에 급격히 재반등하는 모습을 보이는데, 이 역시 주로 저소득층의 소득 감소에 기인한 것으로 분석되고 있다.

이러한 소득 불평등은 경제자본의 격차만을 의미하지 않고, 인적자본과 사회자본의 격차와도 연결된다. 통계청 사회조사 원자료를 사용하여 물적자본(가구소득으로 측정), 인적자본(교육수준으로 측정), 사회자본(아플 때, 돈이 필요할 때, 대화 상대가 필요할 때 도와줄 사람이 있는지로 측정)의 관련성을 분석한 김희삼(2017)은 다른 변인들을 통제했을 때 세 가지 유형의 자본이 매우 큰 동조성을 갖는다는 것을 발견했다. 즉, 소득이 낮을수록 인적자본은 물론 사회자본의 결핍이 심하다는 것이다. 오욱환(2013)의 지적처럼, 우리 사회는 학교의 사회자본 형성 기능과 지역의 공동체 문화를 통한 연계형 사회자본이 크게 약화되고, 좁아진 노동시장 기회와 격화된 교육경쟁 속에서 자기 자녀만의 성공을 위한 결속형 가족 사회자본(가족 이기주의)만 남은 것 같은 모습이다. 이런 상황에서 저소득층, 취약계층 자녀는 경제적으로뿐만 아니라 사회적, 문화적으로도 배제될 위험이 있다. 인간관계와 자기계발 등 비인지적 능력뿐 아니라 고급문화의 향유와 건강한 생활방식의 채택 등에 있어서도 계층적 격차가 나타날 수 있다.[9)]

실업계고(전문계고, 현 특성화고) 학생의 대학 진학률은 [그림 8[에서처럼 2000년대 후반에 정점을 찍어 10명 중 7명이 대학에 진학하다가 2010년대 중반에 10명 중 4명꼴로 급격히 떨어졌다. 이에 따라 여전히 10명 중 8명꼴로 대학에 진학하고 있는 일반계고 학생과의 대학 진학률 격차가 크게 벌어졌다. 이러한 현상이 고교 직업교육 트랙의 부흥, 고졸 취업의 활성화, 선취업·후진학 행태의 확산을 반영하는 것이라면 반가운 일이다. 그러나 아직은 한국 사회에서 학력에 따른 차별이 건재하여 저학력자의 사회적 고립감이

9) 스칸디나비아 반도의 북구 복지국가에서도 최상위층 부모의 적극적인 자녀양육 관여 및 상류층 문화전수 등을 통한 높은 지위의 세대 간 재생산은 평등주의적 개입 정책으로도 무화되지 않는다는 점이 지적되었다(Esping-Andersen, G. 2015). 그러나 북구에서는 보편무상교육, 적극적 노동시장정책, 포용적 복지 등 적극적인 사회정책의 시행이 하위계층의 상향 이동성을 높였다는 점에서 하위계층의 상향 이동성이 저하되어 온 한국과 큰 대조를 이룬다.

매우 크다는 점, 특성화고 교육의 질이 직업세계 진입에 충분하지 않은 경우가 많다는 점 등에서 우려스러운 부분이 있다. 한국 사회에서 학생도 취업자도 아니고 직업훈련도 받지 않는 20~30대 NEET가 늘어나고 있고, 고교 졸업 후에 진학도 취업도 입대도 하지 않은 비율이 늘어나고 있는 현상(김희삼, 2016)에 주목할 필요가 있다.



자료: 한국교육개발원, 교육통계연보, 각년도.
출처: 김경근(2016)에서 재인용.

[그림 8] 교육단계별·학교유형별 진학률

더욱 심각한 것은 고등학교도 마치지 못하고 학업을 중단하는 학생들이다. 한국에서도 2000년대 중반 이후 학업중단 비율이 조금씩 증가하고 있는데, 고교생은 전문계(현 특성화고)에서 학업중단이 두드러진다. [그림 7]에서 확인한 고교 유형별 가정배경의 차이를 감안하면 역시 취약계층 학생의 학업중단 위험이 높다는 것을 알 수 있다.

또한 탈북자와 다문화가정의 증가에 따라 해당 가구 청소년의 학교 부적응 문제도 빈번해질 것이다. 탈북 청소년은 무연고, 학령초과 등으로 인해 정규학교 미취학이 많고, 학교 부적응에 따른 중도탈락이 적지 않다. 다문화가정 자녀, 특히 재혼 외국여성과 함께 중도 입국한 아동·청소년의 학교 부적응 또는 학업중단 위험은 매우 높을 것이다.

젊은 세대의 전반적인 고학력화로 인해 이들 중 학업 중단자에 대한 낙인효과는 그만큼 클 것이다. 그런데 학업 중단자를 받아줄 대안교육기관이나 지역사회 커뮤니티가 부족하여 장차 이들이 사회적으로 배제될 위험이 있다. 서구에서 이민 2~3세대 등을 중심으로 학업을 중단하고 노동시장과 커뮤니티에서 배제된 이른바 '외로운 늑대(a lone wolf)'에 의한 사회혐오 범죄가 발생하는 것을 먼 나라 이야기로만 넘겨봐서는 안 된다.

약 2만명 가량으로 추정되는 가출 청소년, 28만명에 달할 것으로 보이는 학교 밖 청소년 중에는 열악한 가정환경의 문제가 개선되거나 학교가 다양한 꿈을 준비할 수 있는 곳으로 바뀐다면 집으로, 학교로 돌아올 아이들도 있을 것이다. 그러나 위기 청소년이 처한 문제에 대해서는 사회 전체적인 관심과 포용이 필요하다. 위기 청소년 구제 시스템을 체계화하고 연계성을 높이고, 이들을 위한 대안교육에 대한 지원을 확대하고 미인가 대안학교를 가급적 제도권 내로 수용하여 학력을 인정하며, 자립을 위한 직업 능력 개발을 지원하는 노력이 배가되어야 한다.

4. 결론

경제적 고속성장과 민주화·정보화 등 빠른 사회발전으로 'Dynamic Korea'를 자칭하던 한국에서 최근 성장·고용 둔화와 함께 계층 고착화 우려가 높아지면서 '수저계급론'이 등장했다. 수저계급론은 사회 전체 구성원의 열망이 명문대학-좋은 일자리에 집중된 한국 사회의 단선적 지위 경쟁의 근원적 한계에서 비롯된 것이다. 다수가 선망하는 대기업 일자리가 오히려 줄어들고 직업의 안정성이 약화되는 상황에서 제로섬 성격의 순위 싸움이 갈수록 치열해지고 여기에 배경의 영향력이 더욱 강하게 발휘되는 모습에서 상대적 박탈감이 커지고 있다. 물론 최하층에서 계층 고착화 현상이 두드러지는 등 절대적 결핍의 문제도 심각하다. 근원적인 해결책은 괜찮은 일자리를 늘리고 저마다 행복을 추구할 수 있는 다양한 경로를 개척할 수 있게 하며, 최약자를 보호하는 것이다. 이를 위해 교육 영역에서 노력해야 할 부분은 앞서 간략히 논의했다.

이에 더해 기회 균등의 헌법적 가치를 보다 적극적으로 구현해야 할 필요성을 강조해두고자 한다. 협력적 문제해결과 집단 창의성 등 협동을 통한 경쟁력이 강조되는 시대이지만, 경쟁은 경제적 효율과 사회 발전을 위해 필요하다. 그러나 경쟁은 외견상이 아니라 실질적으로 공정해야 한다. 수능성적이 몇 점 높다는 이유로 정시모집 학생이 수시모집 학생, 특히 기회균형이나 지역균형 선발로 입학한 학생을 비하하는 것이 반드시 정당할까? (수능성적은 배경의 도움을 받지 않는가?) 김세직(2014), 김세직 외(2015)의 연구가 문제제기하고 있듯이, 강남구 학생들의 잠재력이 강북구 학생의 잠재력보다 20배 높기 때문에 서울대 입학확률이 20배 차이가 나는가? (저자들은 합리적인 가정들로 추정할 경우 입학확률 차이는 2배를 넘어서는 안 되며, 부모의 경제력이 제공하는 치장법, 즉 외견상 수재로 보이게 하는 스펙이 이러한 차이의 상당부분을 만들어낸다고 주장한다.)

불공정한 경쟁을 가리키는 '기울어진 운동장'이라는 표현이 있다. 전체 인생에서 한 시기의 한 곳, 대학입시에 집중된 열망과 그에 따른 극한경쟁을 극복할 필요가 있다고 강조

했지만, 만약 그 경쟁이 완전히 사라질 수는 없다면 경쟁의 운동장은 어떻게 만들어져야 하는가? 400미터 트랙에서 직선 주로에 나란히 선 주자들이 얼마 후 곡선 주로를 만난다. 처음부터 부모의 경제력이 안쪽 주로에 설 수 있도록 해주었다면, 그 자녀들은 짧은 거리를 훨씬 수월하게 달려 목표점에 먼저 도달할 수 있다. 배경의 뒷받침이 되지 않아 먼 거리를 달려야 하는 주자들을 직선 주로의 출발선 앞쪽에 세우는 것은 육상경기에서는 당연하다. 그러나 오직 경쟁에서 내가, 우리 아이가 이겨야 한다는 강퍅한 마음에서 보면, 역차별로 보일 수 있다. 자신이 몇 번째 주로에 서 있는지 확인하고 바깥 쪽 주로로 밀려난 주자들이 보다 앞쪽에서 출발할 수 있도록 허용하고 지지하는 것은 아량이 아니라 페어플레이 정신일 것이다. 흙수저로 버석거리는 부실한 아침식사를 퍼먹고 나온 주자들에게 적어도 공정한 경쟁의 운동장을 제공할 필요가 있다. 더구나 그들은 신발도 낡지 않았는가.

한 가지 더 지적하자면, 수저계급론은 공동체의식이 약화된 격차사회의 산물이라는 점이다. 사회경제적 양극화는 집값과 학군 등을 기준으로 거주지역의 계층 간 분리를 심화시켰고, 고교 유형에 따라 학생들의 가정 배경도 나뉘었고, 명문대학은 부유층 자녀들 중심으로 채워지고 있다. 로버트 퍼트넘은 미국에서 아메리칸 드림이 사라지고 부유한 가정과 가난한 가정이 주거, 생활, 교육의 모든 공간에서 분리되어 모두가 이웃이고 모두가 우리 아이들이라는 공동체의식이 사라진 현실이 국가의 미래를 파괴하고 있다고 일갈했다(Putnum, 2015). 한국의 부모들도 교육개혁의 대의에는 수긍하지만 그보다는 내 아이에게 유리한 제도를 지지하고, 내 아이만 좋은 학교에 보내려 하고 다른 학교들은 어떻게 되더라도 상관하지 않는다면 교육 불평등 해소를 위한 정책에 대해 사회적 합의를 이룰 수 있을까?

일본에서는 1990년대 말에 '격차사회'라는 단어가 등장하고 동명의 책(橘木 俊詔, 2006)도 나왔는데, 최근에는 더 이상 계층상승은 없다고 주장하는'격차고정'(三浦 展, 2015)이라는 책까지 등장했다. 한국은 일본의 인구구조와 명목성장률 궤적을 20년 차이를 두고 놀라울 만큼 유사하게 따라오고 있는데(조동철 편, 2014), 근간에 니트족 증가, 청년의 욕구 포기 등 사회현상도 비슷하게 나타나고 있다. 일본의 '잃어버린 20년'을 답습하지 않고 경제와 사회가 역동성을 회복하기 위해서는 지금의 수저계급론을 한때의 부정적 담론으로 넘겨서는 안 될 것이다.

[참고문헌]

김경근(2016), 「교육 영역의 주요 동향」, 『한국의 사회동향 2016』, 통계청 통계개발원.
김성태·전영준·임병인(2012), 「우리나라 소득 이동성의 추이 및 결정 요인 분석」, 『경제학연구』, 제60집 제4호.

김세직(2014),「경제성장과 교육의 공정경쟁」,『경제논집』, 53(1), 서울대학교 경제연구소.
김세직·류근관·손석준(2015),「학생 잠재력인가? 부모 경제력인가?」,『경제논집』, 54(2), 서울대학교 경제연구소.
김용성(2014),「세대 내 소득이동성에 대한 연구: 학력계층을 중심으로」, 김용성·이주호 편,『인적자본정책의 새로운 방향에 대한 종합연구』, 연구보고서 2014-08, KDI, 2014. 12.
김준엽(2016),「중학생의 자율고 진학수요 팽창 및 자율고의 사교육 유발효과 분석」, 사교육 부담 해소를 위한 정책토론회, 국회의원회관, 2016. 8. 19.
김희삼(2009),『한국의 세대 간 경제적 이동성 분석』, KDI 정책연구시리즈 2009-03, KDI, 2009. 12.
김희삼(2010),『학업성취도, 진학 및 노동시장 성과에 대한 사교육의 효과 분석』, 연구보고서, KDI, 2010. 12.
김희삼(2011),「왜 사교육보다 자기주도학습이 중요한가?」, KDI 정책포럼 제231호(2011-01), 2011. 3. 28.
김희삼(2014),「세대 간 계층 이동성과 교육의 역할」, 김용성·이주호 편,『인적자본정책의 새로운 방향에 대한 종합연구』, 연구보고서 2014-08, KDI, 2014. 12.
김희삼(2015),「사회 이동성 복원을 위한 교육정책의 방향」, KDI Focus, 2015. 4. 29.
김희삼(2016),「한국인의 계층의식과 사회이동성」,『한국의 사회동향 2016』, 통계청 통계개발원.
김희삼(2017),「다중격차와 사회통합의 다중장벽: 경제자본, 인적자본, 사회자본의 동조성」, 한국사회보장학회 학술대회 자료집, 2017. 5 .12.
김희삼・박윤수・김유경・박소현(2015),『고교선택제와 고등학교의 균형적 발전방안: 자율형 고등학교 성과평가를 중심으로』, 2015 교육정책 연구과제 보고서, 서울특별시교육연구정보원.
신명호(2015),『왜 잘사는 집 아이들이 공부를 더 잘하나? – 사회계층 간 학력자본의 격차와 양육관행』, 한울 아카데미.
여유진(2008),「한국에서의 교육을 통한 사회이동 경향에 대한 연구」,『보건사회연구』, 제28집 제2호.
여유진 외(2015),『사회통합 실태진단 및 대응 방안』, 한국보건사회연구원.
오욱환(2013),『사회자본의 교육적 해석과 활용: 콜먼으로부터 그리고 그를 넘어서』, 교육과학사.
은기수 외(2015),『2014년 생활시간조사 결과를 활용한 한국인의 삶 심층분석』, 2015년 통계청 연구용역 결과보고서, 통계청.
이태진 외(2014),『2014년 한국복지패널 기초분석 보고서』, 한국보건사회연구원.
조동철 편(2014),『우리 경제의 역동성: 일본과의 비교를 중심으로』, 연구보고서 2014-03, KDI, 2014. 12.
통계청(2017),「2016년 소득분배지표」, 보도자료, 2017. 5. 25.

橘木 俊詔(다치바나키 도시아키)(2006),『格差社会』, 岩波新書 [국역: 남기훈 역(2013),『격차사회』, 세움과 비움].

三浦 展(미우라 아츠시)(2015),『格差固定: 下流社會10年後調査から見える實態』, 光文社 [국역: 노경아 역(2015),『격차고정: 이제 계층 상승은 없다』, 세종연구원].

Byun, Sooyong and Brian An(2016), "Trends in Socioeconomic Achievement Gaps in an Era of Increased Accountability: A Comparative Study of the United States and South Korea," 서울특별시교육연구정보원,『2016 서울국제교육포럼』자료집, pp.722~738.

Byun, Sooyong and Kyungkeun Kim(2010), "Educational Inequality in South Korea: The Widening Socioeconomic Gap in Student Achievement," *Research in Sociology of Education,* 17, 2010, pp.155~182.

Corak, Miles(2013), "Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility,"*Journal of Economic Perspectives* 27(3), Summer 2013, pp.79~102.

Deming, David J.(2015), "The Growing Importance of Social Skills in the Labor Market,"NBER Working Paper 21473.

Esping-Andersen, G.(2015), "Welfare Regimes and Social Stratification," *Journal of European Social Policy* 25(1): pp.124~134.

Feinstein, Leon(2003), "Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort,"*Economica* 70(277), pp.73~97.

Fryer, Roland and Steven Levitt(2013), "Testing for Racial Differences in the Mental Ability of Young Children,"*American Economic Review* 103(2), pp.981~1005.

Carneiro and Heckman(2003), "Human Capital Policy," NBER Working Paper 9495.

Jerrim, John and Lindsey Macmillan(2015), "Income Inequality, Intergenerational Mobility, and the Great Gatsby Curve: Is Education the Key?" *Social Forces* 94(2), pp.505~533.

OECD(2010), *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background.*

OECD(2013), *PISA 2012 Results (Volume II): Excellence through Equity.*

OECD(2016), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education.*

Putnam, Robert D.(2015), *Our Kids: The American Dream in Crisis*, Simon & Schuster [국역: 정태식 역(2016),『우리 아이들: 빈부격차는 어떻게 미래 세대를 파괴하는가』, 페이퍼로드].

발표2.

교육 불평등의 현실과 정책 대안

▸ 발표: 남기곤(한밭대)

교육 불평등의 현실과 정책 대안

남기곤(한밭대)*

[요 약]

유난히도 불평등이 심한 한국의 노동시장 구조 하에서 상위의 직업지위를 차지하기 위한 중요한 수단은 교육 성과다. 대학을 나와야 하고, 그것도 보다 우수한 대학을 졸업해야 한다. 명문 대학 입학에 전력을 다하는 과열된 대학 입시 경쟁은 사교육 열풍으로 이어지면서, 이를 감당할 수 있는 부모의 경제력에 의해 자녀의 교육 성과가 영향을 받게 되는 불평등이 초래되고 있다. 또한 대학 입학 이전 단계의 과도한 경쟁이 정작 대학 입학 이후에는 학습량 저하 경향을 초래함으로써, PIAAC 자료에서 확인되듯이 대학 재학 이후 연령층의 경우에는 학습 역량이 OECD 국가들 가운데 중하위권에 머무는 비효율성을 보이고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 성적이 뒤처지는 학생들에게 집중적인 교육 자원을 배분함으로써 '상향평준화'를 도모해 나갈 필요가 있다. 하지만 현재 한국의 대학 교육시스템은 이와는 정반대로 운영되고 있다. 입학 성적이 낮은 대학일수록 학생 1인당 교육비 지출은 더 적으며, 특히 정부의 재정지원액은 더욱 큰 폭으로 낮아지고 있다. 입학 단계에 성적이 저조한 학생은 대학에 진학해서도 더 낮은 질의 교육을 받고 있음을 의미한다. 우수한 성과를 보이는 학생들은 자유롭게 경쟁을 하도록 하되, 그 과정에서 뒤처지는 학생들에 대해 정부에서 배분하는 교육자원이 집중적으로 배정되도록 하는 다양한 형태의 '차별시정정책'(affirmative action)의 추진이 필요한 시점이다

1. 불평등한 한국의 노동시장

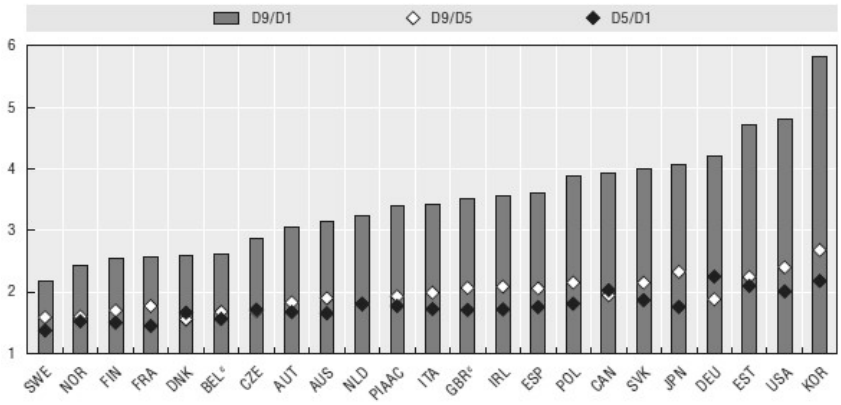
한국은 유난히도 노동시장에서 불평등이 심한 나라이다. 다음 [그림 1]은 2012년 국제 성인역량 조사(PIAAC, Program for the International Assessment of Adult Competencies)에 참여한 22개 OECD 국가들을 대상으로 임금 불평등도를 측정한 결과이다.[1] 그림을 보면 하위 10% 대비 상위 10% 임금의 비율이 한국은 5.83배로 나타나, 조사 대상 국가들 중 압도적 1위임을 확인할 수 있다. 미국이 4.81배로 그 다음이고, 평균은 3.41배다. 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 북구의 국가들은 2.5배를 밑도는 수준이

* 한밭대, 경제학

1) PIAAC 조사는 체계적이고 일관성 있는 방법으로 국가 간 성인능력의 분포와 수준을 평가하기 위해 실시된 국제 성인역량 조사이다. 실제 테스트를 실시하여 성인들의 언어능력, 수리력, 그리고 컴퓨터 기반 환경에서의 문제해결력을 평가하고 있다. 2012년도에 실시된 조사에는 24개 OECD 국가의 16~65세 연령층 15만 7천명이 참여하였다. 한국의 경우 6,667명이 조사에 참여하였다.

다.[2)]

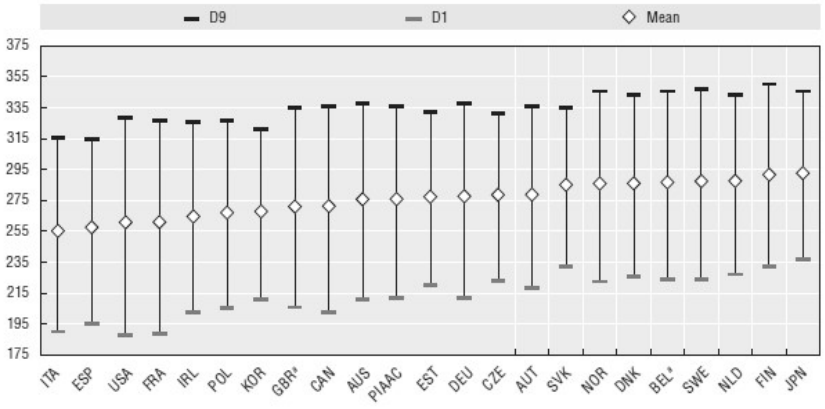
물론 모든 근로자의 임금 수준이 동일할 수는 없다. 근로자들마다 능력도 다르고 노력의 정도도 다를 것이기 때문이다. 하지만 한국이 다른 국가들에 비해 근로자들의 이러한 특성의 차이가 더 현격하다고 보기는 어렵다. [그림 2]는 PIAAC 조사에서 확인된 국가별 근로자들의 수리능력의 분포를 도표화한 것이다. 한국의 경우 전체 평균은 268점으로, 22개 조사 대상국 중 17위로 나타나고 있다. 특히 주목되는 현상은 상위 10% 근로자의 점수는 321점이고 하위 10% 근로자의 점수는 211점으로, 두 집단 간 점수 격차가 110점에 그치고 있다는 사실이다. 다른 나라들에 비해 격차가 상대적으로 낮은 편에 속한다. 적어도 이 조사 자료를 기초로 할 때 한국의 근로자들 간 임금 불평등 정도가 심각한 이유가, 근로자들의 능력의 격차가 다른 나라에 비해 보다 더 강하기 때문이라고 볼 수 있는 근거를 발견하기는 어렵다.



출처: OECD(2015), *OECD Employment Outlook 2015.*

[그림 1] 임금불평등도의 국제비교 (PIACC 조사, 2012)
– 10분위 집단 간 임금 비율 –

2) 이 외에도 한국 노동시장의 불평등 정도를 보여주는 지표들은 다양하게 확인된다. OECD Employment Outlook 2015에 보고된 자료 중 각 국가에서 자체적으로 조사한 임금불평등도 자료를 보면, 하위 10% 대비 상위 10% 임금의 비율이 한국은 4.70배로 보고되고 있다. OECD 국가들 중 4위이다. 우리나라보다 이 비율이 높은 나라는 미국 5.08, 이스라엘 4.91, 터키 4.85 밖에 없다. OECD 국가들의 평균은 3.46배이고, 역시 북구의 국가들은 2.5배 미만의 숫치를 나타내고 있다. 중위소득의 2/3 미만을 받고 있는 저임금 근로자 비중 또한 한국은 24.7%로 OECD 국가들 중 가장 높다. 평균은 17.1%이다. 최저임금보다 임금이 적거나 그 근처에 있는 근로자의 비율도 한국은 14.7%로, 자료가 제시된 국가들 중에서 가장 높다. 미국은 4.3%이고, 일본은 2.0%이다.



출처: OECD(2015), *OECD Employment Outlook 2015.*

[그림 2] 숙련 수준 및 분포의 국제비교 (PIACC 조사대상 국가, 2012)
수리능력 평가 점수, 평균, 상위 10%와 하위 10%, 모든 근로자 –

임금 불평등 정도가 심하고 사회보장 시스템이 잘 갖추어져 있지 않은 한국에서는, 높은 임금을 취득하기 위한 노동시장에서의 경쟁이 보다 강하게 작동할 수밖에 없다. 개인적 노력을 통해 고임금의 상위 직종에 진입할 수 있는 주요한 통로는 '교육'이다. 교육은 개인의 직업능력–생산성을 향상시키는 한편(인적자본이론), 본인의 능력에 대한 신호를 제공함으로써(신호이론), 좋은 직장에 취업하고 높은 임금을 받을 가능성을 증가시켜 준다. 한국 사회에서 대학을 졸업했는지 여부와 같은 교육수준별 임금의 격차가 다른 국가들에 비해 더 크게 나타나는 것은 아니다. OECD 통계를 보면 한국에서는 고등학교 졸업자의 임금을 100으로 할 경우 전문대학(short–cycle tertiary) 졸업자의 임금은 112, 일반대학 졸업자의 임금은 145, 대학원 졸업자의 임금은 196으로 나타나고 있다. OECD 국가들의 평균치가 각각 120, 148, 191인데, 이러한 평균적인 임금격차와 거의 유사한 수준이라 볼 수 있다. (OECD, Education at a Glance 2016)

하지만 대학 입학의 문이 넓어져 70~80%의 젊은이들이 대학에 진학하게 된 현재의 상황을 감안할 때, 대학 졸업 여부 자체는 그리 중요한 요인이 아닐 수 있다. 대학이라고 하더라도 어떤 대학을 졸업했는지가 노동시장 성과를 결정하는데 결정적인 영향을 미칠 가능성이 높다.[3] 국내의 연구들 중 출신 대학의 특성이 임금에 어느 정도 영향을 미치는

3) 2006년 이래 대학 진학률이 90%를 넘어서고 있는 대만의 경우에도 유사한 상황이 보고되고 있다. Chuang and Chen(2017)에 따르면 대만에서는 이제 대학을 졸업했는지 여부는 중요하지 않게 되었지만, 그럼에도 불구하고 명문대학(star university)에 입학하기 위한 경쟁은 줄어들지 않고 있다고 설명하고 있다.

지에 대한 실증분석은 상당 정도 축적되어 있다. 개인의 인적특성을 통제하더라도 상위권 대학 졸업자는 노동시장에서 임금 프리미엄을 얻는다. (장수명, 2006; 한준·한신갑, 2006) 수학능력시험 성적 혹은 학력고사 성적이 높을수록 임금이 높아지는 경향이 뚜렷하며, 이를 통제하더라도 상위권 대학 졸업자는 상당 정도의 임금 프리미엄을 받고 있다. (이경희·김태일, 2007; 김희삼·이삼호, 2007; 김진영, 2007) 도구변수 방식을 이용할 경우 지방대학 졸업자는 수도권대학 졸업자에 비해 임금이 낮아지는 경향을 보이고 있다. (남기곤, 2012)

한국 사회에서는 우수한 학업성적을 얻어 보다 상위권 대학에 진입할 경우, 노동시장에서 보상이 주어지고 있는 것은 분명해 보인다. 물론 그 정도가 다른 나라들에 비해서도 더 심각한지는 확실치 않다. 여하튼 노동시장에서 불평등 정도가 크고, 상위권 대학에 진학할수록 노동시장 성과도 높아진다는 분명한 현실은, 학업성적 향상을 위한 무한경쟁으로 학생과 학부모를 유도하고 있다. 학업성적을 올리기 위해 모든 노력을 다하는 것은, 한국사회에서 적어도 개인적인 차원에서는 '합리적인' 선택이다.

2. 누가 성공하는가?

중고등학교 시절에 학업성적이 높아서 명문대학에 입학하고, 졸업 후 좋은 기업에 취업하는 것은 한국의 모든 학생과 학부모의 바람이다. 이를 위한 치열한 경쟁이 이루어지고 있다. 이 경쟁에서 성공하는데 가장 중요한 요인은 역시 가정환경이다. 부유한 가정일수록 자녀의 교육성과가 더 높아지는 경향이 있을 것이라는 상식적인 판단은, 기존 통계 분석을 통해서도 뚜렷하게 확인되고 있다.

다음 <표 1>은 한국직업능력개발원에서 조사한 한국교육고용패널 자료를 분석하고 있는 김영철(2011)의 연구 결과를 인용한 것이다. 표를 보면 가정의 사회경제적 지위(SES) 분위가 높을수록 자녀의 고등교육 진학 성과가 높아지는 경향이 있음을 알 수 있다.[4] SES 분위가 높아질수록 4년제 대학 진학률은 물론 30위권 대학이나 9대 주요 대학 및 의대 진학률도 뚜렷이 증가하고 있다. SES가 최상위인 10분위 가구의 경우 자녀가 30위권 대학에 진학한 비율은 23.4%, 9대 주요 대학 및 의대에 진학한 비율도 13.8%로 나타나, 다른 SES 분위 가정과 비교할 때 큰 격차를 보여주고 있다.

4) 가정의 사회경제적 지위 변수는 부의 직업지위, 부의 학력, 가구소득 분위 자료를 이용하여 생성하였다. (김영철, 2011)

<표 1> 가정의 사회경제적 지위(SES) 분위별 구성과 고등교육 진학 성과

SES 분위	학생수 (명)	구성비 (%)	수능등급	4년제 대학 진학률 (%)	30위권 대학 진학률 (%)	9대 주요 대학 및 의대 진학률 (%)
1	169	9.8	5.6	33.8	2.3	0.8
2	170	9.8	5.4	45.7	6.3	0.0
3	106	6.1	5.6	34.2	3.8	2.5
4	207	12.0	5.7	49.3	6.7	0.7
5	187	10.8	5.8	52.2	5.9	0.0
6	184	10.6	5.5	61.3	10.2	0.7
7	153	8.8	5.2	74.3	14.9	5.0
8	174	10.1	4.9	64.7	13.4	2.5
9	194	11.2	4.8	75.8	14.8	6.3
10	187	10.8	4.3	74.5	23.4	13.8
합계	1,731	100.0				
표본 평균			5.2	56.4	9.8	2.8

출처: 김영철(2011), p.15.

물론 가정환경이 자녀의 교육성과에 영향을 미치는 것은 어느 나라에서나 관찰되는 공통적인 현상이다. 미국 교육 분야 연구에 있어 기념비적인 의의를 가지고 있는 콜만 보고서에 따르더라도, 학생들의 학업성적에 가장 결정적인 영향을 미치는 것은 가정의 사회경제적 배경이다.[5] 부유한 가정일수록 유전적인 측면이나 교육 환경적인 측면에서 자녀의 교육에 유리할 수 있고, 이로 인해 가정환경과 자녀의 교육성과 사이에는 양의 상관관계가 관찰되는 것이 일반적이다.

하지만 한국의 경우에는 다른 나라들에 비해서도 가정환경이 자녀의 교육성과에 미치는 효과가 보다 직접적이고 강할 가능성이 높다. 중고등학교는 물론 초등학교 단계, 심지어 초등학교 입학 이전 단계까지도 사교육에 의존하는 경향이 강하다는 사실은, 이 비용을 감당할 수 있는 가정의 경제적 능력에 의해 자녀의 교육성과가 영향을 받을 수 있음을 시사해준다.

우선 한국은 학생들의 사교육 비중이 매우 높은 나라이다. 통계청에서 조사하는 사교육비조사에 따르면, 2015년 한 해에 초중고 학생들의 사교육비에 지출된 금액은 18조원에 달한다. 당시 유아 및 초중등교육에 투입된 예산이 40조원이었다는 점을 감안한다면, 공교육 예산의 거의 50%에 해당하는 막대한 금액이 사교육으로 투자되고 있음을 의미한다.

사교육에 지출된 비용에 대해서는 국제 비교를 할 수 있는 자료를 구하기는 쉽지 않다. 하지만 학생들이 사교육에 참여하는 시간에 대한 국제비교는 가능하다. OECD에서 실시하고 있는 PISA(Program for International Study Assessment)에서는 만 15세 학생

5) 이와 관련된 논의에 대해서는 남기곤(2007a)을 참조할 수 있다.

들을 대상으로 읽기, 수학, 과학 분야 등에 대해 학업성취도를 측정하고 있는데, 이와 더불어 학생들의 학업시간에 대해서도 조사를 하고 있다. PISA 2003 자료를 분석하고 있는 남기곤(2008a)에 따르면 한국 학생들은 OECD 국가들 중 학습시간도 길고, 사교육시간도 긴 것으로 나타났다. 한국 학생들은 일주일간 학교수업에 30.28시간, 보충수업에 6.59시간, 사교육에 4.73시간 그리고 숙제에 3.49시간을 사용하는 것으로 나타나고 있다. OECD 국가 평균치와 비교해 보면 학교수업은 5.90시간, 보충수업은 5.22시간, 사교육은 3.59시간 더 긴 반면, 숙제에 사용하는 시간은 오히려 2.43시간 더 짧았다. 한국의 학생들이 학교수업과 보충수업에는 물론 사교육에도 다른 나라 학생들에 비해 훨씬 더 많은 시간을 투입하고 있음을 확인할 수 있다.[6)]

사교육 의존도가 높다는 사실 뿐만 아니라, 왜 사교육을 받는지도 중요하다. 같은 논문에서 인용한 다음 <표 2>를 보면 수학 과목을 대상으로 사교육 시간을 종속변수로 하는 Tobit 모델의 회귀분석 결과, 한국의 경우 학업성적(SCORE) 변수가 매우 큰 플러스의 값을 나타내고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 이는 한국의 경우 학업성적이 높은 학생일수록 사교육을 더 많이 받는 경향이 있다는 것을 의미하는데, 대부분의 다른 나라들에서 이 변수의 계수값이 마이너스이거나 유의하지 않은 것과는 대비되는 모습이다. 이러한 분석 결과는 사교육이 학업이 뒤쳐지는 학생에게 보충적인 교육을 제공하는 전략(remedial strategy)으로 사용되는 국제적인 추세와는 달리, 한국에서는 사교육이 주로 학업 성적이 높은 학생들이 더 높은 성적을 획득하기 위한 전략(enrichment strategy)으로 활용되는 경향이 강하다는 사실을 보여준다.

부유한 가정일수록 자녀에 대한 사교육 투자가 보다 활발하다는 사실은 이 표의 분석에서도 확인된다. 한국의 경우 가정의 사회경제적 지위를 나타내는 HISEI 변수는 유의한 플러스의 값을 나타내고 있는데, 이는 가정형편이 좋은 가정일수록 자녀의 사교육 시간이 길어지는 경향이 있음을 보여준다.[7)] 국내 연구들 중 가정형편과 사교육비 간의 상관성에 대해서는 다수의 분석 결과가 제출되어 있다. 남기곤(2008b)에서는 가계의 총지출 수준이 증가함에 따라 사교육비 자체가 증가함은 물론, 총지출에서 사교육비가 차지하는 비중 또한 증가한다는 사실을 밝히고 있다. 부유한 가정일수록 자녀의 교육에 보다 많은 비중

6) 한국과 비슷하게 보충수업 혹은 사교육에 투입하는 시간이 긴 나라로는 그리스, 멕시코, 터어키가 있다. 그러나 멕시코와 터어키의 경우 무응답 조정 여부에 따라 분석 결과가 크게 차이가 난다는 점에서 신뢰하기 어려운 측면이 있다.

7) PISA 자료에서는 부모의 직업 지위에 관한 정보를 기초로 해당 학생 가정의 사회경제적 지위에 관한 지표인 HISEI(highest international index of occupational status) 변수를 제공하고 있다. 이 지표는 대략 20에서 80 사이의 값을 가지는데, 값이 클수록 가정의 사회경제적 지위가 높은 것을 의미한다. 한국의 경우 HISEI 변수의 평균값은 46.3점으로 OECD 평균보다 약간 더 낮은 값을 가지고 있다.

의 사교육 지출비를 투자하고 있음을 보여준다.

이상의 설명에서 확인할 수 있듯이 한국은 다른 어느 국가에 비해서도 사교육의 비중이 높고, 학업성적이 좋은 학생들이 성적을 더욱 향상시키기 위한 방법으로 사교육을 이용하는 경향이 강하며, 부유한 가정일수록 사교육 투자가 보다 활발한 추세를 보여주고 있다. 이러한 사실은 결국 가정형편이 좋을수록 자녀의 교육성과가 보다 우수해지는 경향이 강하게 나타날 수밖에 없는 구조를 한국사회가 가지고 있음을 보여준다. 다른 어떤 국가에 비해서도 한국의 경우 이러한 경향성이 보다 강하다는 것이 지금까지 분석 결과의 함의이다.

<표 2> 수학과목 사교육시간 결정요인 (SCORE=수학 성적, 무응답 조정 전)

		GENDER	HISEI	SCORE
호주	AUS	0.3551 (0.2577)	0.0208 (0.0067)	−0.0011 (0.0017)
오스트리아	AUT	0.1534 (0.4386)	0.0557 (0.0193)	−0.0129 (0.0039)
벨기에	BEL	0.7791 (0.3992)	0.0415 (0.0163)	−0.0113 (0.0045)
캐나다	CAN	1.0997 (0.2792)	0.0899 (0.0098)	−0.0085 (0.0023)
스위스	CHE	0.5892 (0.3220)	0.0582 (0.0143)	−0.0112 (0.0034)
체코	CZE	1.1111 (0.4318)	0.0480 (0.0143)	−0.0143 (0.0028)
독일	DEU	0.9925 (0.2688)	0.0530 (0.0108)	−0.0129 (0.0023)
덴마크	DNK	−0.4916 (0.6402)	0.0085 (0.0232)	−0.0211 (0.0107)
스페인	ESP	0.6848 (0.2014)	0.0207 (0.0071)	−0.0110 (0.0018)
핀란드	FIN	−1.6904 (1.1385)	0.0005 (0.0252)	−0.0221 (0.0123)
프랑스	FRA	0.3771 (0.2226)	0.0457 (0.0091)	−0.0088 (0.0018)
영국	GBR	0.5350 (0.2511)	0.0282 (0.0077)	−0.0064 (0.0020)
그리스	GRC	0.5715 (0.1928)	0.0488 (0.0047)	0.0049 (0.0012)
헝가리	HUN	0.6919 (0.2230)	0.0372 (0.0062)	−0.0064 (0.0016)
아일랜드	IRL	0.0295 (0.2187)	0.0274 (0.0080)	−0.0073 (0.0018)
아이슬란드	ISL	0.5159 (0.2798)	0.0097 (0.0065)	−0.0142 (0.0021)
이탈리아	ITA	−0.7239 (0.2850)	0.0821 (0.0096)	−0.0210 (0.0017)
일본	JPN	−0.1427 (0.3662)	0.0479 (0.0059)	0.0058 (0.0028)
한국	KOR	−0.6699 (0.3123)	0.0764 (0.0065)	0.0172 (0.0013)
룩셈부르크	LUX	1.0287 (0.3574)	0.0431 (0.0113)	−0.0126 (0.0025)
멕시코	MEX	0.2032 (0.2857)	0.0002 (0.0081)	−0.0040 (0.0028)
네델란드	NLD	0.5001 (0.3481)	0.0254 (0.0129)	−0.0089 (0.0033)
노르웨이	NOR	0.5079 (0.7966)	0.0195 (0.0244)	−0.0212 (0.0126)
뉴질랜드	NZL	0.0447 (0.4747)	0.0210 (0.0105)	−0.0147 (0.0035)
폴란드	POL	0.3427 (0.1750)	0.0542 (0.0064)	−0.0103 (0.0013)
포르투갈	PRT	0.5397 (0.1653)	0.0439 (0.0047)	−0.0024 (0.0011)
슬로바키아	SVK	0.4638 (0.2902)	0.0274 (0.0098)	−0.0084 (0.0018)
스웨덴	SWE	−0.5895 (0.6605)	−0.0018 (0.0227)	−0.0240 (0.0118)
터어키	TUR	0.3177 (0.3194)	0.0504 (0.0146)	−0.0045 (0.0022)
미국	USA	0.3199 (0.3237)	0.0268 (0.0116)	−0.0168 (0.0036)

주: 종속변수는 수학 과목 사교육시간(무응답 조정 전). GENDER, HISEI, SCORE(수학 성적) 변수 외에 상수항이 통제됨. 네델란드와 폴란드는 '무응답 조정 후'의 분석 결과임.
자료: 남기곤(2008a), p.75.

3. 중등교육 단계의 교육 정책

해방 이후 한국에서는 초등교육을 시작으로 중고등학교의 중등교육이 양적으로 크게 성장하였을 뿐만 아니라, 적어도 공교육의 측면에서는 균등한 교육기회가 제공되도록 정책이 추진되어 왔다. 1969학년도부터 전격적으로 시행된 중학교 무시험 진학제도와 1974~75학년도부터 시작된 고교평준화제도는, 당시 명문학교가 누리던 프리미엄을 없애고 누구나 균질적인 중등교육을 받을 수 있는 기회를 제공하였다. (박기주·남기곤, 2013) 1980년 실시된 전면적인 과외금지 조치 또한 사교육으로 인한 교육기회 불평등 현상을 크게 완화시키는데 기여하였다.[8)]

그러나 이러한 제도들은 그 후 다양한 형태의 도전에 직면하면서 실질적으로 와해되어 가는 추세를 보이고 있다. 우선 과외 금지 조치는 2000년 헌법재판소에서 위헌 판결을 받으면서 폐지되었고, 그 이후 사교육비 지출은 급격히 증가하는 추세를 보였다. (남기곤, 2007b) 고교평준화 제도는 사실 출발부터 불완전한 제도였다. 상당수 시군구는 여전히 비평준화 상태로 남아 있는 상태이며, 실업계(특성화) 고등학교 진학자는 일반 학생들과는 분리되어 선발이 이루어지고 있다. 소위 '8학군' 등으로 대표되듯이, 부유한 가정의 보다 학업성적이 높은 학생들이 지역적으로 집결하는 현상이 나타나기도 한다. 특히 1990~2000년대 과학고, 외고, 자립형 사립고 등과 같은 독자적인 학생선발권을 갖는 엘리트 학교들이 만들어지면서, 평준화제도에는 지속적으로 균열이 발생해 왔다. 2009년부터 시작된 자율형 사립고의 대규모 등장으로, 중등교육 단계 공교육 기회의 균질성 확보라는 측면에서 평준화제도가 가지는 의의는 실질적으로 와해되어 가는 추세를 보이고 있다.

다음 <표 3>은 고등학교 유형별로 특성을 정리한 것이다. 표를 보면 엘리트 교육에 해당하는 과학고, 외고, 국제고에 재학하고 있는 학생의 비율은 각각 0.3%, 1.1%, 0.2%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이들 학교의 교육여건은 일반고에 비해 상대적으로 크게 양호한 상태이다. 교원 1인당 학생 수의 경우 일반고는 14.1명인데 반해, 과학고, 외고, 국제고는 각각 4.9명, 11.7명, 8.0명으로 큰 차이를 보이고 있다. 학급당 학생 수 역시 일반고는 31.3명인데 반해, 이들 특목고의 경우에는 16~26명 수준이다. 최근 등장한 자율형 사립고는 재학생의 비율이 2.7%로 보다 대규모적이다. 표에서 보면 이들 자율형 사립고의 경우 교원 1인당 학생 수나 학급당 학생 수의 측면에서는 일반고과 큰 차이를 보이고 있지는 않다.

학생 1인당 교육비 측면에서 보면 특목고와 자사고는 일반고와 큰 차이를 보이고 있다. 이에 대해서는 일부 실태조사 결과에 의존할 수밖에 없는데, 다음 <표 4>에 제시된 숫치

8) 과외금지 조치가 계층 간 이동성에 미친 효과에 대해서는 장수명·한치록·여유진(2016)을 참조하라.

를 보면 학교 유형별로 교육비 지출 상의 차이가 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 일반고에 비해 과학고나 국제고는 4~5배 정도, 외고나 자사고는 1.4~1,8배 정도 학생 1인당 교육비가 더 많이 지출되는 것으로 나타나고 있다.

<표 3> 고등학교 유형별 특성 (2015년도)

		재학생 수	교원 1인당 학생 수	학급당 학생 수
일반고	< 전체 >	1,278,008 (71.5%)	14.1	31.3
특수목적고	< 전체 >	67,529 (3.8%)	9.3	24.4
	과학고	5,868 (0.3%)	4.9	15.7
	외국어고	19,964 (1.1%)	11.7	26.5
	국제고	3,191 (0.2%)	8.0	23.6
	예술고	17,265 (1.0%)	16.5	34.8
	체육고	3,739 (0.2%)	8.3	29.9
	산업수요맞춤형고	17,502 (1.0%)	7.2	19.9
특성화고	< 전체 >	302,021 (16.9%)	11.4	26.4
	직업	299,223 (16.7%)	11.4	26.5
	대안	2,798 (0.2%)	6.2	17.5
자율고	< 전체 >	140,708 (7.9%)	13.7	30.3
	자율형사립고	47,608 (2.7%)	15.1	32.1
	자율형공립고	93,100 (5.2%)	13.0	29.5

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2015.

<표 4>학생 1인당 공교육비 비용 (조사 당시 기준 최근 3년간)

학교급		학생수(명)	회계총액(원)	학생1인당(원)	대비
국공립	과학고	11,330	314,009,675,784	27,714,888	4.3
	외고	16,526	189,519,227,000	11,467,943	1.8
	전문계고	771,179	5,341,391,801,451	6,926,267	1.1
	일반계고	2,111,886	13,543,626,518,525	6,413,048	-
사립	청심국제고	289	8,965,300,000	31,021,799	5.4
	자사고	15,117	149,268,340,686	9,874,204	1.7
	외고	54,312	451,318,338,694	8,309,735	1.4
	전문계고	545,940	3,449,337,501,920	6,318,162	1.1
	일반계고	1,800,185	10,419,192,724,616	5,787,846	-

자료: 권영길 의원실, 2009년. 김철수(2012), p.57에서 재인용.

독자적인 학생 선발권을 통해 학업성적이 우수한 학생들을 선발하고, 이들에게 보다 많은 교육비를 투입하여 교육을 시키면, 당연히 학생들의 교육성과는 높아지게 될 것이다. 따라서 이러한 유형의 고등학교에 진학하려는 경쟁도 치열해지게 된다. 그 결과 누가 성공할까? 사교육의 영향권이 강한 한국사회에서는, 이러한 고등학교 단계의 경쟁에서도 가정환경이 주요한 영향을 미칠 가능성이 크다. 다음 <표 5>와 <표 6>은 몇몇 실태조사 자료에서 확인되는 고등학교 유형별 가정환경의 차별성에 관한 정보를 모은 것이다. 표를 보면 자립형 사립학교나 외고에 다니는 학생이 일반고나 실업계고 학생에 비해 부모가 고소득 종사자일 확률이 뚜렷이 높고, 가정의 월평균소득도 크게 더 높다는 사실을 확인할 수 있다.

1970~80년대 보수적인 정권 하에서도 교육에 있어서만큼은 균등한 기회가 제공되도록 유도하는 정책들이 시행되어 왔다. 중고등학교 평준화제도나 과외금지 조치 등이 대표적인 예이다. 하지만 1990년대 이후에는 과학고, 외고, 자립형 사립고 등의 등장으로 공교육 부문에서 조차 교육기회의 불평등이 발생하기 시작하였다. 특히 2000년대 말 자율형 사립고의 허용으로 학교 간 격차는 보다 대규모적으로 확대되고 있다. 한국 사회는 그동안 경제가 발전하고 가계의 소득이 증가하면서 사교육의 영향력이 더욱 강화되는 추세를 보이고 있다. 이러한 상황에서 정부의 정책이 공교육 부문에서도 차별을 강화시키는 방향으로 전개되고 있다는 점은 심각히 우려스럽지 않을 수 없다.

<표 5> 학교급별 아버지 직업분포표 (단위 : %)

조사 시기	조사대상 (학년)	학생수 (명)	직업분류												
			고소득직		중소득직			저소득직			무직		기타	
			전문직	경영관리직	교직	사무직	숙련기술직	판매·서비스업	소규모농축수산업	비숙련노동	전업주부	정년퇴직	무직·실업자	기타
2009.4	자립형사립고(1)	907	24.8	25.5	8.2	24.8	3.3	7.5	0.7	0.2	0.0	0.0	0.6	4.5
2010.4	외국어고(1)	2278	21.8	21.7	4.2	37.6	1.6	9.9	0.0	0.2	0.0	0.1	0.5	2.3
2010.4	자율형사립고(1)	4757	10.5	14.6	3.6	32.4	6.3	13.5	0.2	1.0	0.1	0.3	1.3	16.3
2009.4	일반고(1)	2852	4.3	8.8	3.6	26.7	12.5	23.9	0.5	4.0	0.0	0.3	2.7	11.7
2009.4	실업계고(1)	1577	2.1	1.6	0.3	9.3	24.5	19.8	0.3	12.3	0.1	0.1	7.7	22.1

주: 1) 조사대상학교 – 해운대고, 현대청운고, 민족사관고, 상산고 4개교, 서울시 6개 외국어고, 서울시 6개 일반고, 서울시 5개 실업계고
2) 소득직 분류는 2007년 통계청의 직종별 평균소득을 참고.
자료: 권영길 의원실, 2010. 김철수(2012), p.44에서 재인용.

<표 6> 외고와 일반고 가정의 월평균 소득 비율 비교 (단위 : %)

	수도권 외고	지방 외고	수도권 일반고	지방 일반고
200만원 이하	3.7	5.6	12.4	18.5
201 ~ 399만원	19.8	31.5	37.0	42.1
400 ~ 599만원	34.4	34.8	29.0	26.9
600 ~ 999만원	25.3	18.6	13.9	7.2
1,000만원 이상	16.8	9.5	7.6	5.3

자료: 김춘진 의원실, 2009년. 황지원(2015), p.82에서 재인용.

4. 고등교육에 대한 국가의 지원

한국에서는 중등교육 단계까지는 국공립 혹은 정부의존형 사립 형태의 학교 운영을 통해 국가가 교육을 책임지고 있는 반면, 고등교육 단계에서는 사립 형태의 교육이 보편화되어 있다. 다음 <표 7>에서 한국의 자료를 보면 전문대학 (Tertiary-type B education) 재학생 중 국립의 비중은 2%에 불과하며, 일반대학의 경우에도 (Tertiary-type A education) 국립 재학생의 비율은 25%에 불과한 상황이다. 이는 OECD 국가들의 평균적인 국립 재학생 비율인 전문대학 80%, 일반대학 85%에 비해 크게 뒤처지는 숫치이다. (정부의존형 사립 포함)

대학의 교육을 국가가 관장하지 않고 사립 체제에 의존하게 되면, 학교에 따라 교육의 질이 차별적이 될 가능성이 높아진다. 다음 <표 8>은 대학알리미 사이트 자료를 이용하여 학생 1인당 연간 교육비를 구한 것이다.[9] 이를 보면 사립의 경우 연간 교육비가 전문대학은 972만원으로 일반대학의 1,276만원에 비해 76%에 불과하다는 사실을 확인할 수 있다.[10] 일반대학의 경우 국공립과 사립 간에는 1인당 교육비의 차이가 크지 않다. 반면 서울 지역 사립학교는 연간 교육비가 1,367만원으로, 지방 사립학교의 1,247만원에 비해 10%가량 더 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 9>는 1인당 교육비가 높은 대학들을 순서대로 정리한 것이다. 포항공대, 차의과대학, 기술교육대과 같은 특수 성격 대학은 물론, 연세대, 성균관대, 고려대, 한양대 등 소위 일류대학으로 알려진 대학들의 경우 학생 1인당 연간 교육비가 2천만원 내외의 값을

9) 2015년을 대상으로 한 자료이다. 대학교의 경우 교육대학, 산업대학, 사이버대학, 방송통신대학, 각종대학은 제외하였다. 전문대학(2/3년제)의 경우에는 사이버대학, 기능대학, 각종대학, 기술대학은 제외하였다. 재학생 수가 1000명 미만인 경우도 제외하였다.

10) 앞에서도 설명하였듯이 전문대학에는 국공립의 비중이 매우 적기 때문에 이에 대해서는 따로 언급하지 않는다.

보이고 있다. 사립학교들의 평균 연간 교육비가 1,276만원인 점을 감안하면, 그 차이가 매우 크다는 사실을 확인할 수 있다. 국립의 경우 과학기술원들의 교육비가 높으며, 서울대도 1인당 연간 교육비가 4,270만원의 값을 나타내고 있다. 다른 국립대들의 연간 교육비가 1,300만원선인데 반해, 서울대의 경우 3배 이상의 교육비가 투입되고 있다는 사실이 주목된다.

서울대와 과학기술원과 같은 엘리트 양성 교육을 제외한다면 국립의 경우 대학마다 학생에게 투입되는 교육비는 비교적 균질적이다. 반면 사립대학의 경우에는 재단이 어떠한 특성을 가지고 있는지에 따라, 학생들에게 투입되는 교육비는 차별적이다. 다음 [그림 3]은 사립대학을 대상으로 각 대학의 입학성적과 학생 1인당 연간 교육비 간에 어떠한 관련성이 있는지를 도표화한 것이다.[11] 그림을 보면 두 변수 간에 뚜렷한 마이너스 상관관계를 확인할 수 있다. 수능 성적이 한 등급 올라갈수록 학생 1인당 교육비는 13.0%씩 감소하는 것으로 나타나고 있다. 보다 우수한 학업성적을 받는 학생들이 진학하는 대학일수록 학생 1인당 더 많은 교육비가 지출되는 추세를 보이고 있는 것이다.

사립학교 시스템 하에서 입학 당시 학업 성적에 따라 교육투자 정도가 불평등하게 지출되는 이러한 문제에 대해 정부는 어떻게 대처해 왔을까? 사립대학을 포함하여 일반대학을 대상으로 재정지원 사업이 본격화된 것은 1990년대부터였는데, 지금까지 대부분의 재정지원 사업에는 소위 '선택'과 '집중'의 원칙이 적용되어 왔다. 한정된 예산을 가장 효율적으로 사용하기 위해서는, 공모제 방식으로 대학의 지원을 받아 가장 우수하다고 평가된 대학에게 예산이 배정되는 방식이다. 이로 인해 자연스럽게 이미 우수한 성과를 보이고 있는 대학에 재정지원이 보다 집중되는 현상이 나타나게 되었다.

[그림 4]는 그 결과를 잘 보여준다. 대학 입학성적과 학생 1인당 정부의 재정지원액 간에는 뚜렷한 마이너스 관련성이 나타나고 있다. 수능 성적이 한 등급 더 올라갈수록 학생 1인당 지원금은 52.1%씩 감소하는 추세를 보이고 있다. 학업성적이 우수한 대학일수록 교육에 더 많은 투자를 하는 현재의 불평등한 구조 하에서, 정부를 이를 시정하려는 노력을 기울이기 보다는 오히려 이를 더욱 촉진시키는 역할을 해 왔다고 볼 수 있다.

11) 대학의 입학성적은 해당 대학의 경상계열 학과 중 가장 최상위 성적인 경우를 선택하였다. 대부분의 경우 경영, 글로벌경영, 국제경영, 세무학과가 이에 해당되었다. 분교인 경우 그리고 기독교 대학이나 예술 대학처럼 경상계열 학과가 존재하지 않는 대학은 제외하였다. (포항공대도 제외되었음) A학원의 2017학년도 대학 입시 배치표 자료를 이용하였으며, 수능 등급이 5등급 이상인 경우는 5.5로 간주하였다.

<표 7> 고등교육에 재학중인 학생수의 비율 (2011년, 단위 : %)

	Notes	Type of institution					
		Tertiary-type B education			Tertiary-type A and advanced research programmes		
		Public	Government-dependent private	Independent private	Public	Government-dependent private	Independent private
Australia		72	20	9	96	a	4
Austria		73	27	x(2)	85	15	x(5)
Belgium	1	42	58	m	44	56	m
Canada	2	m	m	m	m	m	m
Chile		5	3	93	26	21	54
Czech Republic		71	28	1	86	a	14
Denmark		97	3	1	98	2	n
Estonia		52	20	28	n	94	6
Finland		100	n	a	74	26	a
France		69	10	21	83	1	16
Germany		57	43	x(2)	94	6	x(5)
Greece		100	a	a	100	a	a
Hungary		51	49	a	87	13	a
Iceland		26	74	n	82	18	n
Ireland		98	a	2	95	a	5
Israel		36	64	a	10	76	14
Italy		86	a	14	92	a	2
Japan		8	a	92	25	a	75
Korea		**2**	**a**	**98**	**25**	**a**	**75**
Luxembourg		m	m	m	m	m	m
Mexico		95	a	5	67	a	33
Netherlands		8	a	92	88	a	12
New Zealand		59	37	4	97	3	n
Norway		44	29	27	86	5	10
Poland		81	a	19	69	a	31
Portugal		100	a	n	78	a	22
Slovak Republic		75	25	n	83	n	17
Slovenia		78	5	17	88	7	5
Spain		79	14	7	86	n	14
Sweden		56	44	n	93	7	n
Switzerland		33	35	32	95	3	2
Turkey		97	a	3	94	a	6
United Kingdom		a	100	n	a	100	n
United States		78	a	22	70	a	30
OECD average		**59**	**21**	**20**	**71**	**14**	**15**
EU21 average		68	21	12	75	16	8
Other G20							
Argentina	2	61	16	23	79	a	21
Brazil		15	a	85	30	a	70
China		m	m	m	m	m	m

	Notes	Type of institution					
		Tertiary-type B education			Tertiary-type A and advanced research programmes		
		Public	Government-dependent private	Independent private	Public	Government-dependent private	Independent private
India		m	m	m	m	m	m
Indonesia		51	a	49	35	a	65
Russian Federation	3	95	a	5	83	a	17
Saudi Arabia	2	100	n	n	95	5	n
South Africa		100	m	m	100	m	m
G20 average		**m**	**m**	**m**	**m**	**m**	**m**

1.Excludes independent private institutions.
2.Year of reference 2010.
3.Enrolments in ISCED3B are included in indicators for tertiary type-B education.
출처: OECD(2013), *Education at a Glance 2013.*

<표 8> 대학 유형별 학생 1인당 연간 교육비 (단위 : 천원)

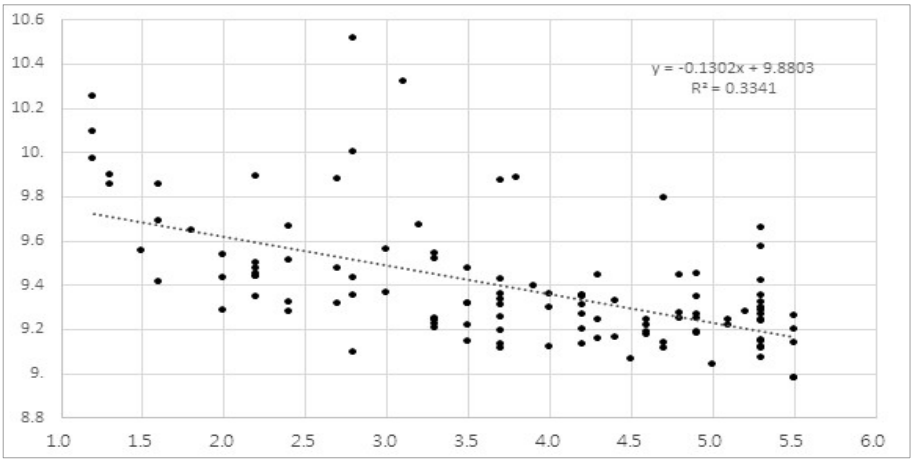
		대학교	전문대학
국공립	전체	13,070	12,308
사립	전체	12,762	9,732
	서울	13,666	9,494
	지방	12,470	9,749

자료: 대학알리미 사이트, 2015년 자료를 이용하여 계산.

<표 9> 주요 대학의 학생 1인당 연간 교육비 (단위 : 천원)

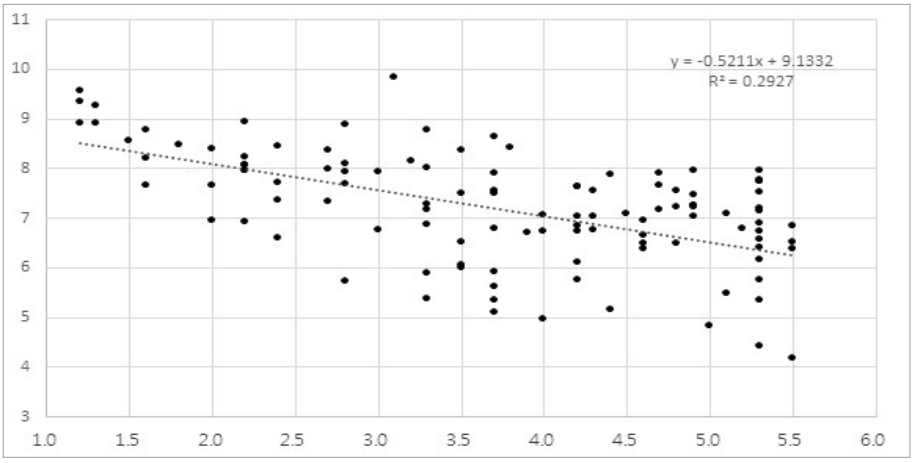
사립			특별법인/국립대법인		
학교명	재학생 수	학생1인당교육비	학교명	재학생 수	학생1인당교육비
포항공과대학교	3,151	83,627	광주과학기술원	1,681	81,800
차의과학대학교	2,431	36,828	한국과학기술원	10,616	61,900
한국기술교육대학교	5,050	30,307	울산과학기술원	4,087	38,226
연세대학교	39,392	28,325			
성균관대학교	27,034	24,193	서울대학교	28,490	42,697
가톨릭대학교	10,899	22,116	인천대학교	14,238	13,823
고려대학교	37,493	21,408			
한양대학교	32,895	19,846			
아주대학교	14,313	19,760			
한림대학교	9,480	19,651			
한국항공대학교	4,729	19,559			
울산대학교	14,994	19,367			
서강대학교	11,414	19,051			
이화여자대학교	21,194	18,983			

자료: 대학알리미 사이트, 2015년 자료.



주: X축은 각 대학의 경상계열 학과의 수능등급, Y축은 학생 1인당 연간 교육비의 로그값

[그림 3] 대학 입학성적과 학생 1인당 교육비 간의 관련성



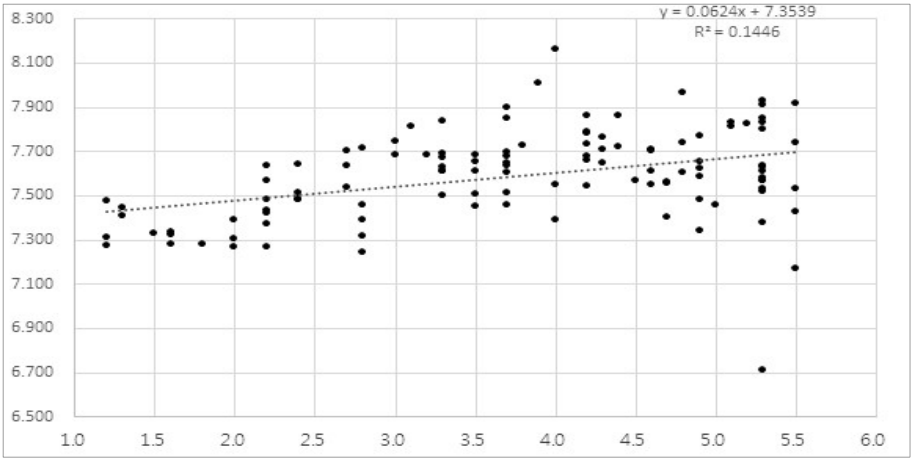
주: X축은 각 대학의 경상계열 학과의 수능등급, Y축은 학생 1인당 연간 정부 재정지원액의 로그값

[그림 4] 대학 입학성적과 학생 1인당 재정지원액 간의 관련성

이와는 대비되는 정책이 대학 재학생들에 대한 국가장학금 제도이다. 다음 [그림 5]는 같은 자료를 이용하여 대학 입학성적과 학생 1인당 교외장학금액 간의 관련성을 도표화한 것이다. 현재 교외장학금의 대부분은 국가장학금을 의미한다. 그림을 보면 이 두 변수 간에는 플러스의 관련성을 보여주고 있다. 수능 등급이 한 등급 올라가면 교외장학금 수혜액이 6.2%씩 증가하는 추세를 보여준다. 이는 입학성적이 낮은 대학 학생일수록 가정형편이 어려워 국가장학금을 받는 비율이 높기 때문에 나타나는 현상으로 이해된다. 반면 교내장

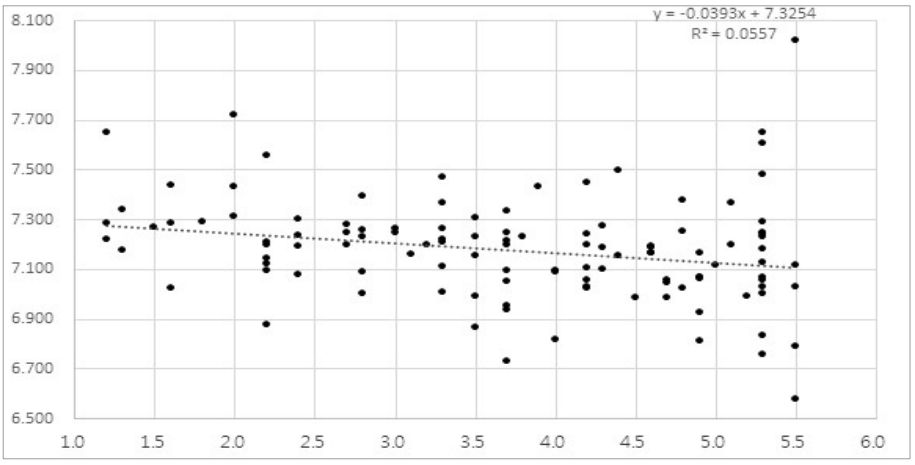
학금은 이와는 반대의 모습을 보여준다. [그림 6]을 보면 수능 등급이 한 등급 상승할수록 교내장학금 수혜액은 3.9%씩 감소하는 것으로 나타나고 있다. 입학성적이 낮은 대학일수록 교내장학금 지급액이 더 적어진다는 것을 의미한다. 종합적으로는 [그림 7]에 보듯이 수능 등급이 한 등급 상승할수록 총장학금액은 2.3%씩 증가하는 추세를 보이고 있다.

사교육의 영향력이 강한 한국의 교육 시스템 하에서, 입학성적이 낮은 대학에 입학하는 학생일수록 가정형편이 어려운 경우가 많다. 하지만 그런 대학일수록 교내장학금의 지급 비율이 더 낮은 역진적인 모습을 보인다. 정부의 국가장학금 정책은 이를 보완하여, 가정형편이 어려운 학생에게 보다 많은 장학금 혜택이 주어지도록 유도하고 있는 것이다. 그렇다면 교육비 지출의 불평등성은 어떻게 할 것인가? 교육 역시 경제적 투자이다. 보다 많은 비용을 투자할수록 교육의 질이 향상되고, 학생들의 인적자원 능력이 높아질 수 있다. 가정형편이 어려운 학생일수록 입학성적이 낮은 대학에 진학할 수밖에 없고, 이들이 대학 재학 단계에서도 교육비 투자를 적게 받는 현실. 서울대나 과학기술원과 같은 엘리트 교육을 위해, 세금을 들여 일반 대학생에 비해 몇 배의 교육비 투자를 하는 것이 과연 바람직한 것인지에 대해서도 따져볼 필요가 있다. 또한 직업교육을 한다는 명목 하에 일반대학에 비해 훨씬 낮은 수준의 교육비 지출이 이루어지고 있는 전문대학, 그리고 이들 전문대학에 국공립의 비율이 거의 0%에 수렴하는 상황 또한 고민이 필요한 지점이다. 입학성적이 낮은 대학에 진학할수록 교육비 지출이 더 감소한다는 것은 인적자원 정도가 대학 단계를 거치면서 더욱 확대될 것임을 시사해준다.



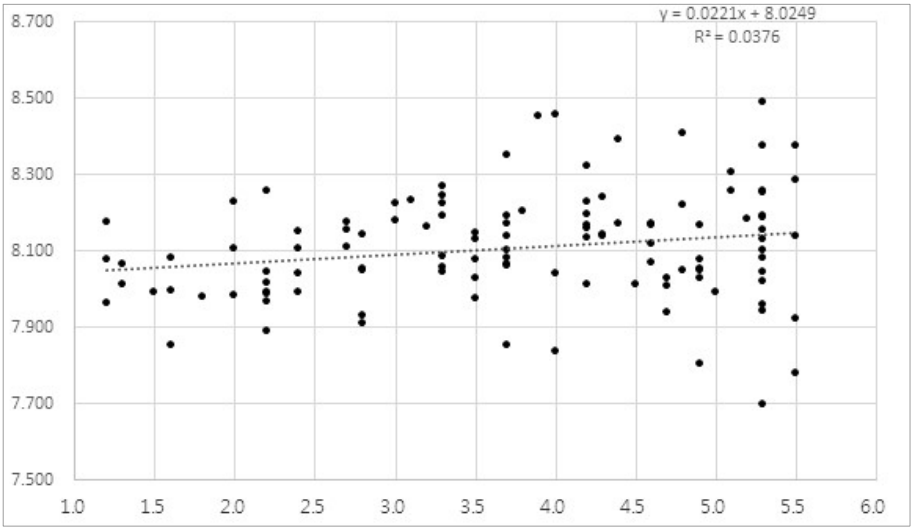
주: X축은 각 대학의 경상계열 학과의 수능등급, Y축은 학생 1인당 교외장학금액의 로그값

[그림 5] 대학 입학성적과 학생 1인당 교외장학금액 간의 관련성



주: X축은 각 대학의 경상계열 학과의 수능등급, Y축은 학생 1인당 교내장학금액의 로그값

[그림 6] 대학 입학성적과 학생 1인당 교내장학금액 간의 관련성



주: X축은 각 대학의 경상계열 학과의 수능등급, Y축은 학생 1인당 총장학금액의 로그값

[그림 7] 대학 입학성적과 학생 1인당 총장학금액 간의 관련성

4. 몇 가지 정책대안

불평등한 노동시장 구조 하에서 상위의 지위를 차지하기 위한 중요한 수단은 교육 성과다. 대학을 졸업해야 하고, 그것도 보다 우수한 대학을 졸업해야 한다. 대학의 서열이 높

아질수록 능력 있는 학생들이 집결하며, 또 교육 투자 정도도 높아지는 경향이 있기 때문에, 인적자원 질이 보다 우수할 가능성이 크다. 비대칭적 정보 상황에서 우수한 근로자를 선발해야 하는 기업으로서는 평판이 좋은 대학 졸업생을 선발하는 것이 합리적 선택이며, 그러니 학생 개인의 입장에서도 한 단계라도 보다 높은 서열의 대학에 입학하는 것은 자신의 장래를 위해 무엇보다도 중요하다. 자식의 미래를 걱정하는 부모의 입장에서, 자녀의 대학입시를 위해 최대한의 투자를 하는 것 역시 합리적인 선택이다. 대학 입학에 전력을 다하는 과열된 대학 입시 경쟁, 이로 인한 사교육 열풍과 중등교육 단계 공교육의 붕괴 현상은, 사회 전체의 입장에서는 낭비적이고 비효율적인 결과이지만, 개별 주체의 입장에서는 합리적인 선택의 결과이다. 이러한 사실은 결국 인위적인 정책적 노력 없이는 이와 같은 구조가 개선되기 어려울 것임을 시사해준다.

지금까지 교육에 대한 정부 정책의 방향은 ① 소수 엘리트 교육에 대해 국가가 직접 예산 투입을 통해 지원하고(과학고, 서울대, 과학기술원 등), ② 중등교육 단계에서는 평준화 제도를 통해 균질적인 교육이 이루어지도록 유도하는 반면, ③ 고등교육 단계에서는 일부 학생에 대해서만 국공립을 유지하고 대부분의 학생들이 사립학교의 교육을 받도록 하고 있으며, ④ 1990년대 이후 고등교육에 대한 정부의 재정지원이 증가하는 추세를 보이고 있지만 '선택'과 '집중'의 원칙에 근거하고 있다는 점으로 요약할 수 있다. 이러한 정책들이 지금까지 한국 교육 발전에 의미 있는 성과를 유도해 왔다는 점을 부인하긴 어렵지만, 현재 문제가 되고 있는 비효율적이고 불평등한 한국 교육의 현실을 개선하는데 있어서는 한계가 크다고 판단된다.

그렇다면 정부의 교육정책은 어떻게 변화해야 할까? 이와 관련해서 다음과 같은 기본 사항에 대한 점검이 필요하다.

우선 교육 부문에서의 정책이 갖는 한계를 인식할 필요가 있다. 앞에서도 설명하였듯이 한국의 과도한 대학입학 경쟁의 근본적인 원인은 노동시장의 불평등에서 찾아질 수 있다. 그리고 이는 재벌 중심 성장으로 인한 산업구조의 이중구조화, 미약한 노동운동으로 인한 노동자 세력의 열세, 기업친화적인 여론 등 여러 정치-사회-경제적 요인들에 의해 영향을 받고 있다. 따라서 한국 교육의 문제는 단순히 교육 정책만으로는 해결될 수 없는, 한국 사회 전체 구조와 관련된 문제이다.

그럼에도 불구하고 또 한 가지 간과할 수 없는 사실은 노동시장에 진입하는 근로자들 간에 인적자원의 질 상의 차이(능력의 격차 이로 인한 생산성 격차) 또한 크고, 이로 인해 임금 불평등이 발생하는 부분 역시 무시하기 어렵다는 점이다. 그러한 인적자원의 격차가 부모의 가정환경에 의해 영향을 받는 정도가 크다는 점 또한 중요한 문제이다. 사교육의 영향력이 강한 교육 풍토와 사립에 대한 의존도가 높은 고등교육 구조 등으로 인한 효과

이다. 이와 같이 인적자원의 질 상의 차이가 크고 그 격차가 가정환경에 의해 영향을 받는 경향이 강하다는 문제를 해결하는 것은, 적어도 교육정책의 영역에서 해결을 모색해야 할 사항이라 볼 수 있다.

둘째, 능력의 격차를 해소하는 방식은 '하향평준화'가 아니라 '상향평준화'가 되어야 한다는 점이 강조될 필요가 있다. 한국 사회가 지향하는 최종적인 목표는 균질한 사회가 아니라 보다 발전된 사회이고, 이를 위해서는 근로자들의 인적자원이 전체적으로 향상되어야 한다. 문제는 한국의 노동시장에서 우수한 능력을 가진 사람에게는 충분한 보상이 주어지고 있고 이를 위한 치열한 경쟁이 벌어지고 있지만, 이러한 경쟁에서 뒤처지는 사람이 다시 능력을 쌓아 재기해 나갈 수 있는 기회는 제한적이라는 점이다.

지금까지 정부의 교육 정책은 우수한 학생을 더욱 우수하게 만드는데 초점이 두어져 왔고, 그러한 방향으로 자원 배분이 이루어져 왔다. (특목고에 대한 집중적인 지원, 고등교육에 대한 재정지원 정책 등) 정부가 민간부문에 개입하는 주요한 근거는 '시장 실패'이다. 교육 부문에서 시장 실패가 이루어지는 부문은 경쟁에서 성공하는 우수한 학생이 아니라 이 대열에서 뒤처지는 학생이다. 이들 뒤처지는 학생들을 다독여 더욱 더 열심히 능력을 향상하도록 유도함으로써, 전체 학생의 인적자원을 상향평준화시켜 나가는 것이야말로 정부가 집중해야 할 최우선적인 교육 정책의 방향이 되어야 한다.

셋째, 교육정책의 방향을 설정하는데 있어서 '형평성'뿐만 아니라 '효율성' 측면도 함께 고려되어야 한다. 한정된 예산제약 상황을 감안할 때, 어떠한 방식으로 교육자원을 배분하는 것이 한국 학생들의 인적자원 총량을 극대화하는데 적합한지 역시 정책 판단의 중요한 기준이 될 수밖에 없다. 물론 지금처럼 우수한 학생에게 인센티브를 집중하여 경쟁을 유도하는 방식이 효율적인 방식일 수 있다. 하지만 이는 경쟁이 종료된 시점, 예를 들어 대학 입학이 결정된 이후부터는 개인의 노력을 저하시킬 위험이 있다. 특히 경쟁에서 뒤처지는 학생들의 경우, 열심히 노력해야 할 유인을 가지지 못함으로써 인적자본 축적이 지체될 가능성이 크다. 따라서 현재의 유인 구조는 대학 입학 전까지는 인적자원 총량을 극대화하는데 효과가 있지만, 장기적으로는 그렇지 못할 수 있다.

PIAAC 조사에서 16~24세 연령 층을 대상으로 학력별로 언어와 수리 성적을 분석하고 있는 다음 <표 10>과 <표 11>의 결과는 이러한 가능성을 강력히 시사해준다. 잘 알려져 있듯이 중학생을 대상으로 한 PISA나 TIMSS와 같은 국제적인 학력성취도 조사에서는 한국이 항상 우수한 성적을 보여 왔다. 어느 해든 그리고 어떤 과목이든, 한국은 OECD 국가들 중 핀란드, 일본 등과 함께 최상위 그룹에 속해 있다. 다음 표에서 볼 수 있듯이 PIAAC 조사에서도 16~24세 연령층의 경우 어학 성적이나 수리 성적이 여전히 상위권에 있지만, PISA에 비해 우리와 유사한 성적 대의 국가 수가 늘어나고 있다. 특히 수리 성적

의 경우 한국은 29개 OECD 국가들 중 8위에 머물고 있다. 연령층 범위를 20~24세로 좁히면 한국 학생들의 성적은 훨씬 더 하락한다. 특히 고등학교 졸업자에 비해 대학 진학자를 대상으로 할 경우, 성적 하락 폭이 더욱 커지고 있다. 29개 OECD 국가들 중 한국은 언어 성적의 경우 12위, 수리 성적의 경우 19위에 불과하다.

청소년기에 실시되는 국제적인 학업성취도 성적에 근거하여, 한국 청년들도 인적자원의 질이 높을 것이라고 생각하는 것은 속단이다. 대학에 진학하는 20대를 경유하며 한국 청년들의 능력은 다른 국가들에 비해 오히려 뒤처지는 양상을 보이고 있을 가능성이 크다. 현재 한국의 교육시스템이 효율성의 측면에서도 성공적이지 못함을 보여주며, 특히 대학 진학 이후 능력 향상이 정체되고 있다는 사실이 가장 중요한 문제임을 시사해준다.[12] 경쟁에 뒤처지는 학생들에게 집중적으로 교육자원을 배분함으로써 이들의 인적자원을 끌어 올리는 상향평준화 전략은, 단순히 형평성 차원에서 뿐만 아니라 효율성 차원에서도 중요한 의미를 가질 수 있다.

<표 10> 16~24세 연령층의 언어 능력(literacy proficiency) 점수의 평균값

	16-24 year-olds				20-24 year-olds			
	Not in education and lower than upper secondary		In education or with at least upper secondary		Without tertiary and not enrolled in tertiary		With tertiary or enrolled in tertiary	
	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.
Australia	251.8	(9.0)	287.5	(2.2)	270.7	(3.9)	297.9	(3.7)
Austria	235.6	(5.6)	283.6	(1.5)	271.5	(2.8)	312.7	(2.8)
Canada	236.6	(5.6)	278.2	(1.3)	257.3	(2.7)	295.0	(2.2)
Chile	183.6	(9.1)	242.6	(3.3)	218.2	(4.6)	254.9	(4.3)
Czech Republic	243.1	(10.0)	282.6	(2.3)	270.2	(3.2)	299.6	(4.1)
Denmark	247.0	(5.7)	278.8	(1.4)	264.9	(3.1)	300.7	(2.6)
England (UK)	224.2	(5.5)	272.6	(2.5)	250.4	(3.8)	289.0	(4.0)
Estonia	254.3	(4.7)	290.5	(1.3)	275.0	(2.5)	305.3	(1.9)
Finland	243.3	(10.2)	299.8	(1.8)	291.2	(3.6)	321.1	(3.4)
Flanders (Belgium)	250.1	(5.5)	287.2	(1.7)	268.7	(3.1)	310.2	(2.2)
France	232.1	(4.4)	279.3	(1.3)	258.3	(2.9)	300.6	(1.9)
Germany	242.2	(4.9)	283.2	(1.8)	267.0	(3.3)	308.7	(2.8)
Greece	220.6	(12.2)	262.3	(2.5)	239.7	(5.1)	275.1	(3.7)
Ireland	227.6	(9.6)	273.1	(1.9)	255.7	(4.1)	288.9	(2.7)
Israel	209.5	(6.3)	265.6	(1.5)	252.4	(3.1)	275.3	(3.3)
Italy	222.5	(8.0)	269.0	(2.4)	240.3	(4.9)	281.7	(4.1)
Japan	272.8	(6.3)	301.3	(1.6)	289.9	(3.8)	312.7	(2.1)

12) 2009년 통계청의 생활시간조사에 따르면 1주일간 학습 시간이 초등학생은 44시간, 중학생은 52시간, 고등학생은 64시간인 반면, 대학생은 26시간에 불과하다. 이와 관련된 내용은 강신욱 외(2013)를 참조하라.

	16-24 year-olds				20-24 year-olds			
	Not in education and lower than upper secondary		In education or with at least upper secondary		Without tertiary and not enrolled in tertiary		With tertiary or enrolled in tertiary	
	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.
Korea	c	c	294.2	(1.7)	278.1	(4.0)	299.8	(2.5)
Netherlands	260.5	(6.9)	297.3	(1.6)	282.1	(2.9)	319.1	(2.8)
New Zealand	236.6	(5.6)	283.5	(1.7)	261.5	(3.1)	297.7	(3.1)
Northern Ireland (UK)	233.4	(6.2)	278.7	(2.8)	256.8	(4.3)	294.6	(4.7)
Norway	244.8	(6.0)	279.0	(1.4)	264.1	(2.9)	304.3	(2.6)
Poland	244.7	(3.1)	283.4	(1.1)	262.1	(1.6)	297.8	(1.3)
Slovak Republic	222.5	(4.8)	280.9	(1.6)	264.0	(2.8)	294.0	(2.7)
Slovenia	241.4	(8.8)	274.6	(1.7)	251.5	(3.9)	289.6	(2.7)
Spain	232.4	(3.4)	273.5	(1.5)	246.0	(2.9)	287.6	(2.2)
Sweden	262.6	(6.5)	284.9	(1.5)	280.4	(3.0)	314.0	(2.9)
Turkey	217.1	(4.2)	245.3	(2.2)	228.5	(3.6)	249.7	(3.5)
United States	237.1	(6.6)	274.3	(2.0)	258.1	(3.4)	296.3	(3.5)
OECD Average	236.8	(1.3)	278.9	(0.4)	261.2	(0.6)	295.6	(0.6)
Partners								
Cyprus[1]	251.9	(5.8)	268.8	(1.7)	252.1	(5.3)	278.0	(2.7)
Jakarta (Indonesia)	171.5	(4.5)	217.5	(2.0)	193.9	(3.5)	234.3	(3.9)
Lithuania	266.0	(6.5)	279.6	(2.2)	264.6	(3.7)	294.1	(3.4)
Russian Federation[2]	247.4	(10.9)	275.0	(4.3)	258.4	(6.2)	278.2	(4.2)
Singapore	c	c	287.5	(1.5)	257.4	(5.0)	296.5	(2.0)

출처: *Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012, 2015).*

<표 11> 16~24세 연령층의 수리 능력(numeracy proficiency) 점수의 평균값

	16-24 year-olds				20-24 year-olds			
	Not in education and lower than upper secondary		In education or with at least upper secondary		Without tertiary and not enrolled in tertiary		With tertiary or enrolled in tertiary	
	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.
Australia	237.5	(10.3)	273.5	(2.5)	255.5	(4.4)	284.7	(4.5)
Austria	233.0	(5.9)	285.7	(1.6)	270.9	(3.2)	313.8	(3.1)
Canada	226.1	(5.8)	271.0	(1.6)	247.8	(3.1)	289.9	(2.8)
Chile	171.7	(5.5)	225.9	(3.5)	198.9	(4.8)	245.3	(4.3)
Czech Republic	234.9	(8.5)	280.4	(1.8)	269.6	(3.2)	302.7	(3.4)
Denmark	245.6	(6.0)	275.7	(1.7)	265.0	(3.1)	302.1	(3.3)
England (UK)	213.2	(6.3)	263.7	(2.9)	239.2	(4.1)	283.3	(3.8)
Estonia	242.1	(4.6)	282.3	(1.2)	265.4	(2.5)	299.8	(2.4)
Finland	226.2	(10.7)	288.2	(1.8)	277.4	(3.8)	311.6	(3.5)
Flanders (Belgium)	247.8	(5.8)	285.0	(1.8)	264.7	(3.8)	309.6	(2.1)
France	212.0	(4.9)	268.5	(1.6)	244.2	(2.9)	291.8	(2.3)
Germany	234.5	(5.4)	279.9	(2.0)	264.4	(3.5)	306.3	(3.2)

	16-24 year-olds				20-24 year-olds			
	Not in education and lower than upper secondary		In education or with at least upper secondary		Without tertiary and not enrolled in tertiary		With tertiary or enrolled in tertiary	
	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.	Mean score	S.E.
Greece	219.0	(12.2)	255.8	(2.3)	238.1	(5.0)	275.1	(3.8)
Ireland	210.5	(11.7)	260.7	(2.1)	242.1	(4.5)	279.8	(3.5)
Israel	193.3	(7.1)	254.3	(1.9)	242.1	(3.7)	264.7	(3.4)
Italy	212.9	(7.6)	259.5	(2.6)	231.2	(4.9)	267.8	(4.6)
Japan	246.0	(7.8)	285.9	(2.4)	273.4	(4.3)	301.9	(2.7)
Korea	c	c	282.0	(1.9)	264.8	(4.2)	287.7	(2.6)
Netherlands	250.2	(6.3)	288.1	(1.8)	269.6	(3.2)	308.7	(2.8)
New Zealand	221.4	(5.8)	273.1	(1.9)	250.4	(3.5)	288.9	(3.3)
Northern Ireland (UK)	221.5	(6.7)	270.5	(3.5)	246.2	(5.4)	289.3	(5.6)
Norway	234.6	(6.8)	275.7	(1.9)	259.4	(3.7)	302.2	(3.3)
Poland	232.2	(4.0)	270.5	(1.2)	249.6	(1.4)	289.5	(1.4)
Slovak Republic	208.8	(4.8)	284.3	(1.7)	263.7	(3.0)	297.2	(2.9)
Slovenia	244.2	(7.7)	274.1	(1.9)	253.4	(3.6)	292.7	(2.7)
Spain	225.5	(3.4)	264.1	(1.7)	239.3	(3.3)	278.7	(2.5)
Sweden	259.3	(7.5)	280.2	(1.6)	277.9	(3.3)	308.3	(3.9)
Turkey	210.1	(4.3)	244.3	(2.5)	222.2	(3.4)	254.7	(4.0)
United States	211.2	(6.6)	252.5	(2.3)	236.1	(3.8)	280.0	(4.5)
OECD Average	225.9	(1.3)	270.9	(0.4)	252.5	(0.7)	289.9	(0.6)
Partners								
Cyprus[1]	239.4	(7.3)	266.9	(2.0)	253.0	(6.6)	278.6	(3.1)
Jakarta (Indonesia)	188.2	(4.2)	236.8	(2.2)	206.1	(3.3)	249.4	(4.3)
Lithuania	273.3	(6.7)	282.2	(2.2)	264.1	(3.5)	297.2	(3.6)
Russian Federation[2]	234.2	(11.2)	274.0	(4.1)	257.6	(6.1)	277.9	(4.2)
Singapore	c	c	288.2	(1.7)	254.1	(5.8)	298.1	(2.6)

출처: *Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012, 2015).*

어떻게 하면 상향평준화를 이룰 수 있을까? 이와 관련해서는 우수한 성과를 보이는 학생들은 자유롭게 경쟁을 하도록 하되, 그 과정에서 뒤처지는 학생들에 대해 정부에서 배분하는 교육자원이 집중적으로 배정되도록 하는 '차별시정정책' 혹은 '역차별정책'(affirmative action)의 추진이 필요하다고 본다. 예를 들어 구체적으로 다음과 같은 정책을 고려해 볼 수 있다.

우선 가장 문제가 되는 고등교육 부분에 대해서는, 전문대학의 국공립화 혹은 정부의존형 사립화를 통한 교육의 질 향상 추구 전략부터 검토할 필요가 있다. 현재 한국의 전문대학은 가정형편이 어려운 계층들이 진학함에도 불구하고 거의 대부분 사립으로 운영되고 있으며, 1인당 교육비 지출도 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 현재 2% 수준인 국공립 혹

은 정부 의존형 사립의 비율을 OECD 국가들의 평균인 80% 수준으로 향상시킨다는 목표 하에, 국가 예산 투입 비율을 대폭적으로 증가시켜 나갈 필요가 있다. 교육 내용도 현재와 같은 직업교육 외에도 일반대학으로의 편입 교육, 일반인에 대한 평생교육 등으로 다양화 한다. 학생들은 무료로 교육을 받도록 하고, 대신 일정 성과를 보이지 않을 경우 진급이 허용되지 않는 엄격한 학사관리 체계를 유지한다. 고등학교 단계까지 학업이 뒤쳐졌던 학생들도 전문대학 교육을 통해 얼마든지 자신의 능력을 향상시킬 수 있는 '제2의 기회(the second chance)'를 가질 수 있도록 유도하는 것이다.[13] 학생 수의 절대적 감소로 전문대학들의 입학생 충원에 어려움이 예상되는 현 시점에서, 희망하는 전문대학을 대상으로 (현재의 사립 고등학교처럼) 정부의존형 전문대학으로 전환하는 것은 실현 가능한 정책이라 판단된다.

둘째, 현재 시행되고 있는 대학에 대한 각종 재정지원 사업들에 대해서는 전면적인 개편이 필요하다. 선택과 집중의 원칙에 따라 공모제 방식으로 진행되고 있는 현재의 각종 재정지원 사업들은, 대학 간 교육투자 정도의 격차를 확대시키는 부작용을 발생시키고 있을 뿐만 아니라, 단기간 동안 특정 목적을 위해 집행되는 사업의 특성 상 학생들의 능력 향상에 크게 도움이 되지 않는 비효율성을 노정하고 있다. 특수한 경우를 제외한다면 현재와 같은 재정지원 방식은 전면적으로 중단하는 것이 바람직하다고 본다.

물론 그렇다고 대학에 대한 정부의 지원 자체를 중단하자는 것은 아니다. 고비용이 들어가는 고등교육 부문을 단순히 시장에 맡기지 않고 정부가 적극적으로 재정적 측면에 지원을 제공하는 것은 반드시 필요하고, 지금보다도 훨씬 규모를 늘여나가야 한다. 문제는 어떠한 방식으로 대학을 지원할 것인가 하는 점이다. 가장 바람직한 방식은 모든 대학을 국공립화하여 어느 대학에 입학하더라도 양질의 균질적인 교육을 받을 수 있도록 하고, 특히 입학 단계 다소 능력이 뒤처지는 학생들에게는 보다 집중적인 교육투자가 이루어져 상향평준화를 이룰 수 있도록 교육시스템을 만드는 것이다. 이를 위해서는 희망하는 사립대학에 한해 정부 의존형 준공영 대학 체제로 전환을 도모하고, 현재의 국공립대학과 함께 교육 투자 수준을 증대시켜 나갈 필요가 있다. 교수 충원률을 확대하고, 시간강사의 처우를 개선하며, 교육여건을 개선해 나가야 한다. 우수한 학생을 선발하는 경쟁이 아니라, 학생을 우수하게 만드는 경쟁을 유도하고, 그 과정에 소요되는 비용을 정부는 지원한다. 국가의 재정 투자가 이루어지는 만큼 그에 걸맞는 책임이 부여되는 것은 당연하다. 고등교육이 보편화되어 가는 현실 속에서, 이제 대학도 국가가 책임지는 방향으로 교육시스템이 변화할 필요가 있다.

셋째, 대학 교육의 질이 상향평준화되면 중등교육 단계에서 우수한 대학에 입학하기 위

13) 미국의 커뮤니티 칼리지를 염두에 둔 제안이다. 이와 관련해서는 남기곤(2006)을 참조하라.

해 벌이는 치열한 경쟁과 막대한 사교육 열풍은 상당 정도 진정될 가능성이 있다. 하지만 여전히 능력이 뒤처지는 학생들의 낙오와 지체 현상은 중요한 문제로 남게 될 것이다. 현재 고등학교 단계에서는 특성화 고등학교에 이러한 경향이 집중되는 양상을 보이고 있다. 따라서 이들의 능력을 상향평준화시키기 위해서 우선 특성화 고등학교에 교육 자원 배분이 집중적으로 이루어지도록 정책을 추진할 필요가 있다. 과학고-외고와 같은 특목고 수준으로 학생 1인당 교육비가 투입되도록 하고, 교과과정도 다양화하고 고급화하는 방안들을 고려해 볼 수 있다. 우수 교사들이 배치될 수 있도록 인센티브 제도를 도입하거나, 기숙형 학교 시스템으로 운영하는 방안, 해외 직업교육 체계와의 교류를 활성화시키는 방법 등도 생각해 볼 수 있을 것이다. 특성화 고등학교를 단순히 취업 전 단계로 인식하는 선취업-후진학 제도는 재검토될 필요가 있다. 성적이 뒤처지는 학생들에게 단순한 기술을 익히게 하고, 바로 노동시장에 취업시켜 하급적인 일에 종사시키자는 발상 자체를 크게 전환시켜야 한다. 학업성적이 뒤쳐져 있는 학생들에게도 자신의 능력을 최대한 향상시킬 수 있는 방향을 찾도록 유도하는 것, 어느 단계에서나 그것이 바로 교육의 목표가 되어야 한다.

[참고문헌]

강신욱 외(2013),『실사구시 한국경제』, 생각의힘.
김영철(2011),『고등교육 진학단계에서의 기회형평성 제고방안』, KDI.
김진영(2007),「대학서열과 노동시장」,『한국경제의 분석』, 13(3), 1-72.
김철수(2012),「학교선택 정책에 관한 비판적 고찰」, 한국해양대학교 교육대학원 석사학위논문.
김희삼·이삼호(2007),『고등교육의 노동시장성과와 서열구조 분석』, KDI.
남기곤(2006),「'잊혀진 절반'에 대한 교육은 성공하고 있는가?」,『경제와사회』, 70, 141-167.
_____(2007a),「교육문제의 실타래, 어디서부터 풀어야 하나?」, 한반도사회경제연구회,『한반도경제론』, 창비.
_____(2007b),「사교육비 규모의 시계열 추이 분석」,『교육재정경제연구』, 16, 57-79.
_____(2008a),「사교육시간과 학업성적과의 관련성: PISA 자료를 이용한 국제비교 분석」,『한국경제학보』, 15(1), 55-90.
_____(2008b),「부유한 가정일수록 사교육비 비중이 높아지는가? - 가구의 총지출액과 사교육비 지출 비중과의 관련성」,『경제발전연구』, 14(1), 27-53.
_____(2012),「"대학 진학은 서울로", 합리적인 선택인가?」,『경제발전연구』, 18(1), 81-114.

박기주·남기곤(2013),『한국의 초·중등교육과 경제성장』, KDI.
이경희·김태일(2007),「대학교육의 성별 임금효과: 대학 순위와 전공의 영향을 중심으로」, 한국노동패널 학술대회 발표문, 한국노동연구원.
장수명(2006),「대학서열의 경제적 수익 분석」,『한국교육』, 33(2), 75-107.
장수명·한치록·여유진(2016),「사교육금지정책과 계급이동의 관계에 관한 실증분석」,『한국사회정책』, 23(1), 179-202.
한준·한신갑(2006),「대졸자의 사회경제적 성과를 통해 본 대학 간 불평등」, 한국노동패널 학술대회 발표문, 한국노동연구원.
황지원(2015),「특목고의 설립 취지와 실제의 간극 - 외고를 중심으로」,『교육비평』, 35, 68-95.

Chuang, Yih-chyi, and Chen, Yen-ling (2017). "Do Star High Schools Matter to Enter Star Universities? The Case of Taiwan," paper presented at The 11th Joint Economics Symposium of 5 Leading East Asian Universities.

발표1.

민주화 30년 한국 사회복지의 제도적 변화와 과제

▸ 발표: 남찬섭(동아대)

민주화 30년 한국 사회복지의 제도적 변화와 과제

남찬섭(동아대)

Ⅰ. 서 론

현대 복지국가의 중심축을 이루는 사회복지제도는 진공 속에 홀로 존재하는 것이 아니라 그것을 둘러싼 정치경제적 맥락 속에 존재한다. 따라서 사회복지제도는 특정 시대와 사회의 국내외적인 정치·사회·경제적 요인으로부터 영향을 받고 또 그것에 영향을 주기도 하는 변화하는 실체이다(이혜경, 1995; Van Kersbergen and Vis, 2014). 한국현대사는 다른 어느 나라 못지않게 극적인 변화를 겪어온 과정이었는데 그 가운데에서도 사회복지제도에 대해 한국현대사 최초로 아래로부터의 변화압력을 생성시킨 계기를 꼽는다면 아마도 그것은 1980년대 중후반의 민주화 항쟁일 것이다. 서구 국가들에서의 사회복지제도 발전에 있어서도 민주주의는 중요한 요인 중 한 가지로 거론되는 바 복지국가의 발전을 민주화의 일환으로 보는 견해(Flora and Heidenheimer, 1981)라든지 공민권과 정치권, 사회권으로 구성되는 시민권의 발전으로 복지국가의 발전을 설명하는 견해(마셜, 2014) 등이 그러한 예에 속한다.

서구와 마찬가지로 한국의 경우도 민주화가 사회변화 그리고 그와 함께 사회복지제도의 발전에 커다란 영향을 미쳤다. 하지만 민주화의 과정이 항상 순조롭게만 진행되는 것이 아니듯이 민주화 이후 복지제도의 전개과정도 그것이 언제나 순탄한 것만은 아니었다. 이는 민주화가 비단 정치적 영역의 민주화만 의미하는 것이 아니라 사회경제적 영역의 민주화까지도 포괄하는 것이라는 점에서 더욱 그러하다. 마셜이 세 가지로 구분한 시민권 중 공민권과 정치권은 자본주의 경제와 조화로울 수 있지만 사회권은 그렇지 않다고 하였는데, 이것은 결국 사회경제적 영역에서의 민주화가 그만큼 어려운 과정을 거쳐야 하는 것임을 시사하는 것이라 하겠다.

한국에서 민주화는 서구 국가들과 또 다른 의미를 갖는데 그것은 한국의 국가형성과정과 연관된 것이다. 한국은 식민지에서 해방된 이후 식민지 잔재를 사실상 청산하지 못하였을 뿐만 아니라 오히려 식민지배의 동조세력들이 지배계급을 형성하여 정부를 수립하였고 나아가 그들은 미국은 등에 업고 분단국가를 수립하였다. 이런 점에서 한국에서의 국가형성은 결손된 형태로 진행된 것이다. 이러한 결손국가의 구축에 동조한 세력들은 식

민지배에 동조했던 세력들로서 역사적 정당성을 결여하고 그렇게 해서 결여된 역사적 정당성을 미국이라는 외세에 의존하여 벌충하려고 애쓰는 외세종속적 세력이며 그처럼 외세에 종속적이므로 또 다시 민족적 정당성을 결여한 세력이고 그렇게 결여된 민족적 정당성을 분단과 북한을 빌미로 은폐하려는 분단세력이며 나아가 자신들이 결여한 역사적·민족적 정당성을 은폐하는 수단으로 동원되는 분단을 사회 일반에 강요하는 비민주적 세력인 것이다. 서구국가들에서 민주화는 주로 자본주의 시장의 모순을 해독하는 작용을 하는 것으로 시장과의 길항관계가 주축이지만 한국에서 민주화는 위에서 본 것처럼 시장과의 길항관계도 있지만 분단문제 및 외세문제와도 밀접히 연관된 개념이요 실천원리이다. 그러므로 사회경제적 민주화의 한 주요 축을 의미한다고 할 수 있는 사회복지의 제도화 역시 시장과의 길항관계뿐만이 아니라 분단 및 외세와의 관계도 중요한 요소로 가지게 되는 것이다.

민주화 이후 한국에서 사회복지의 제도적 전개과정은 크게 보아 민주세력과 반민주세력 간의 갈등과정이라고 할 수 있는데, 복지와 관련된 용어로 다시 표현한다면 전자는 친복지세력, 후자는 반복지세력이라 할 수 있다. 물론 민주세력이라 해서 그들이 모두 일률적으로 친복지세력인 것은 아니다. 하지만 한국의 경우 복지에 반대할 정도의 좌파세력이 정치세력화한 경험이 일천하고 대체로 민주세력은 복지확대에 동조적이었다는 점에서 크게 보아 민주세력을 친복지세력으로 간주할 수 있다는 의미이다.

민주화 이후 사회복지의 제도적 전개과정을 보다 일목요연하게 보기 위해서 여기서는 그 기간을 ① 제도확장기(1987~1997년), ② 복지국가 태동·조정기(1997~2017년), ③ 새로운 패러다임 모색기(2017년 이후)의 세 단계로 구분한다. 앞에서 언급한 바와 같이 1980년대 중후반의 민주화 항쟁은 한국사회의 물줄기를 바꾼 중대한 사건이었다. 이를 계기로 그동안 억압되었던 각종 사회경제적 요구가 분출하였고 이러한 요구의 분출은 민주화라는 담론으로 표현되었다. 하지만 민주화 담론을 매개로 하여 표현된 사회경제적 요구는 보수적 개헌 등의 형식적 민주화와 1990년 초 3당 합당, 신경영전략 등에 의해 보수적인 反민주 패러다임으로 귀결되었다. 그러나 이 보수패러다임은 1997년 외환위기라는 대단히 극적인 형태로 나타난 한계에 봉착하였고 이는 해방 후 최초의 수평적 정권교체를 결과하고 나아가 민주정부 10년의 복지개혁으로 이어졌다. 민주정부에 의해 진보패러다임의 구현을 위한 시도가 경주되었고 이로부터 한국은 비로소 복지국가로 진입하게 되었다[1]. 하지만 복지국가로 들어섬과 함께 한국은 지구화·탈산업화와 저출산·고령화 등

1) 한국이 이 때 복지국가로 진입하게 되었다고 말하는 것은, 복지국가 진입의 판단 기준으로 피어슨(Pierson, 1998)이 제시한 기준에 따른 것이다. 즉, 피어슨은 복지국가 전환을 판단할 수 있는 기준을, 포괄적 사회보험의 도입, 시민권으로서의 복지, 그리고 GDP 대비 3~5%의 공공사회지출이라는 세

새로운 흐름에 직면하여 복지국가제도를 조정해야 하는 압력에 직면하게 된다. 이것은 민주정부의 복지개혁을 좌절시킨 한 요인이 되었고 여기에 적절히 대응하지 못한 민주정부는 보수세력에게 정권을 내주게 된다. 보수세력 집권 후 2010년대 초에 복지국가논쟁의 형태로 대안사회요구가 제기되기도 했으나 보수세력의 집권과 정책기조는 변하지 않았다.

그러나 그간 보수패러다임의 추구로 인해 누적된 모순이 2016~17년에 걸쳐 매우 극적인 형태로 한꺼번에 표출되면서 정권교체가 또 다시 이루어졌고 이로 인해 통일·평화·자주·민주·복지국가라는 진보패러다임을 추구할 기회의 창이 다시 열리고 있다. 지금 열리고 있는 창이 기회라는 점에 대해서는 논자들 간에 아마 크게 이견이 없겠지만 그것이 어느 정도의 기회이며 어떤 성격의 기회인지에 대해서는 논자에 따라 다르게 판단할 수 있을 것이다. 이에 대한 판단의 일환으로 이제 이하에서 민주화 이후 사회복지의 제도적 전개과정에 대해 차례로 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 민주화 이후 사회복지의 제도적 전개과정

1. 제도확장기 (1987~1996년)

민주화 투쟁은 상당히 긴 역사를 가진 것이고, 1987년 6월 민주항쟁은 그 이전의 4·19 민주혁명과 5·18 민주항쟁의 역사를 계승하는 것이며 그런 점에서 해방 이래 한국사회에 부여된 통일·평화·자주·민주·복지국가 건설이라는 역사적·민족적 과제의 1980년대식 표현이라 할 수 있다. 이 기간에 한국은 이전의 권위적·독재적 체제를 종식시키는 성과를 거두고 이에 따라 정치적 민주화가 진전되었다.

당시 민주항쟁은 보수세력으로부터 6·29 선언을 이끌어 냈으며 그와 함께 노동조직률과 노동운동도 폭발적으로 증가하여 1987년 7월부터 9월까지 3개월 간 무려 3천 건이 넘는 노동쟁의가 발생하였는데 이는 그 이전 20년간 발생한 노동쟁의 건수를 능가하는 것이었다(구해근, 2002: 223). 이에 따라 과거 늘 노사관계에서 친기업적 개입을 해오던 정부가 노사분규에 대한 불개입원칙을 선언하기에 이르렀다. 또한 당시의 민주화 투쟁은 문화적으로도 많은 영향을 미쳐 이 시기에 민중문화가 상당한 대중화를 이루어 노동자와

가지로 제시하고 있다. 한국은 1995년 7월 고용보험을 시행함으로써 4대 사회보험을 모두 갖추게 되었고 그 후 김대중 정부 때에는 사회보험의 적용범위를 적어도 공식적으로는 보편적인 수준으로 확대하였다. 또한 국민기초생활보장법을 도입하여 최저생활에 대한 국가책임을 명확히 함으로써 과거 시혜적인 성격의 생활보호법을 중심으로 한 공공부조를 근대화하여 적어도 법적으로는 권리로서의 복지를 보장하였다. 또한, 외환위기 이후 공공사회복지지출도 GDP 대비 5% 대에 도달하게 되었다. 관련 논의로는 Pierson (1998) 및 최영준 (2011) 참조.

민중의 정체성을 구축하는 데 나름대로 기여하기도 하였다(구해근, 2002). 이런 점에서 당시의 민주화 투쟁은 좁은 의미의 정치적 영역에서의 민주화만을 의미한 것이라기보다 한국사회 전반을 민주주의라는 가치에 의해 재구조화하려는 진보패러다임이요 대안사회 담론이었다고 보아야 할 것이다(남찬섭, 2013).

1980년대 후반 이래 민주화 담론을 기축으로 한 대안사회 구축노력이 진행되는 가운데 사회복지과 관련해서도 대안적인 제도 구축 내지 확장 노력이 전개되었다. 예컨대 1980년대 후반 의료보장쟁취공동위원회에 의한 의료보험통합운동과 지역사회탁아운동세력에 의해 촉발된 보육의 사회화 운동, 장애계에서 추진한 2대 법안 투쟁[2] 등의 운동이 전개되었으며 1990년대에 들어와서는 시민운동세력에 의한 공익소송이나 국민복지기본선 확보운동, 복지예산 확보운동 등 과거에 보기 어려웠던 사회복지운동이 다양한 분야에서 다양한 형태로 전개되었다(이영환, 2005). 이러한 노력이 서구에서 보는 것과 같이 노동운동의 직접적인 요구에 의한 것이라고 보기에는 어려움이 있지만 당시의 민주화 투쟁으로 인해 사회복지운동 등을 통해 표출된 제도확충 요구를 거부할 수 없게 하는 분위기를 조성한 것은 분명하다(이영환·김영순, 2001). 그리하여 이 시기에 국민연금의 시행('88), 전국민의료보험의 달성('89), 고용보험을 제외한 3대 사회보험의 근로자 적용범위가 모두 5인 이상 사업장까지 확대('92), 고용보험법의 제정('93) 및 실시('95.7) 등 사회보험제도의 확충이 상당정도로 이루어졌으며, 또한 장애인복지법 전부개정('89, 심신장애자복지법의 명칭이 장애인복지법으로 변경), 노인복지법 전부개정('89), 모자복지법 제정('89), 영유아보육법 제정('91), 장애인고용촉진 등에 관한 법률 제정('90, 장애인의무고용제도 도입), 일본군위안부피해자 지원법 제정('93), 성폭력범죄처벌법 제정('94), 정신보건법 제정('95), 가정폭력방지법 제정('97) 등 사회서비스와 기타 사회복지관련 제도들의 엄청난 확대와 개편이 이루어졌다. 그리하여 이 시기 사회복지제도의 확충은 "복지폭증(welfare explosion)"이라 불리고 있으며(박병현 외, 2007: 182; 김태성·성경륭, 2014: 502), 이로 인해 한국에서 복지국가가 "갓 태동"한 것으로 평가되기도 한다(김태성·성경륭, 2014: 497).

하지만 당시 민주화를 기축으로 한 대안사회담론과 그에 바탕을 둔 대안사회구축노력이 정치적 영역의 민주화로 축소되었던 것과 유사하게 사회복지에서의 대안적 제도도입 노력 역시 그에 저항한 보수세력에 의해 일정하게 제약 당하게 된다. 보수세력의 저항은 매우 집요하고도 다양하게 전개되었다. 대표적으로, 의료보험통합을 골자로 한 의료보험

2) 이 시기 장애계의 2대 법안 투쟁이란, 심신장애자복지법의 전부개정과 장애인고용법 제정을 의미하는데 당시 이 2대 법안투쟁은 허구적인 88 올림픽 개최를 반대하는 운동과 함께 전개되었다(김도현, 2007).

법 개정안이 여야합의 단일안으로 마련되어 이것이 1989년 3월 소관 상임위의 만장일치 통과를 거쳐 본회의에서도 통과되었지만 의료보험연합회와 경제단체 및 조합주의자들의 맹렬한 로비활동으로 당시 노태우 대통령이 거부권을 행사함으로써 결국 의료보험통합이 무산된 일을 들 수 있다(이광찬, 2009 참조). 또한 위에서 본 바 사회보험이나 사회서비스 및 복지관련 분야 등에서의 제도 도입이나 개선 때마다 보수세력은 기업부담의 과중 등을 내세워 적용범위를 축소시키고 제도작동의 범위를 제약하고자 끈질지게 노력하였고 이런 노력은 일정정도 성공을 거두어 제도내용의 축소가 많이 일어났다.

당시 보수세력은 이처럼 개별제도의 내용을 축소하려는 시도만 벌인 것이 아니라 사회복지의 기본 운영 틀 자체를 보수적으로 제도화하려는 시도를 벌였는데 이들의 이런 시도는 사회보장기본법 제정으로 나타났다. 이 당시 민주화세력과 친복지세력 등의 진보세력은 사회보장기본법 제정에 큰 관심을 두지 않았고 대신 실제 시민들에게 혜택을 줄 수 있는 개별제도의 도입이나 개선에 더 주력하고 있었다(남찬섭, 2013). 당시 사회보장기본법 제정을 먼저 추진한 쪽은 정부였다. 김영삼 정부는 신경제 5개년계획을 수립('93)하여 민주화가 무분별한 욕구분출과 집단이기주의 만연, 근로의욕과 기업의욕의 쇠퇴를 초래한다는 진단을 내리고 이에 기초하여 국가개입의 축소와 시장기능의 강화를 목표로 설정하였던 것인데 이러한 기조가 사회복지제도에도 반영된 것이다(이혜경, 1995). 정부는 신경제 5개년계획에 따라 당초 1994년에 사회보장기본법 제정을 추진했는데 이것은 여야합의 실패로 결렬되었고 그 후 1995년 정기국회에서 법률 제정을 다시 추진하여 법 제정에 성공하였다(윤찬영, 2007: 499 참조). 여러 논란 끝에 1995년 12월 통과된 사회보장기본법은 사회보장의 기본이념에 효율의 추구를 삽입하여 시장적 요소의 침투가 가능케 하였고 또 사회보장의 권리를 축소시켰으며 재정분담에서 정부부담은 저소득층에 대한 것으로만 한정하고 나머지에 대해서는 원칙적으로 수익자부담원칙을 적용케 하였을 뿐만 아니라 정부의 재정부담은 재정사정에 따라 조정할 수 있게끔 하였다[3]. 결국, 1995년 사회보장기본법은 사회복지요구 등 민주화 담론을 중심으로 하여 나타난 새로운 사회구축을 향한 각종 요구를 무분별한 욕구분출로 간주하는 해석을 바탕으로 하여 최소한의 정부재정부담으로 사회복지개혁을 시도하여 정부예산 외의 재정조달방법을 개발하는 데 역점을 둔 신경제 5개년계획의 연장선상에 있는 것이었으며, 이러한 기조 위에서 절대빈곤층에 대해서는 정부가 책임을 지고 그 외 근로능력이 있는 자에 대해서는 자기책임 하에 생활을 영위하게 하고 나아가 정부로 하여금 수익자부담원칙의 사회서비스를 확립케 함

3) 1995년 사회보장기본법이 제정되면서 그 이전인 1963년에 제정되었던 사회보장에 관한 법률은 폐지되었다. 1995년 사회보장기본법의 내용과 그에 대한 비판에 대해서는 남찬섭 (2013), 윤찬영 (2017), 전광석 (2012) 참조.

으로써 국가의 복지책임을 민간에 전가하고 시장원리를 강조한 것이라 할 수 있다(박병현 외, 2007; 윤찬영, 2017).

여기서는 다루지 않았지만 1950년대 후반에도 대안사회담론이 제기된 바 있었고 그것은 재건담론으로 나타난 바 있었는데 이러한 재건담론을 기축으로 한 대안사회담론의 흐름 속에서 대안적 사회복지제도의 도입요구가 등장했고 이를 둘러싸고 일정한 논쟁이 있었다. 이를 '60년대 복지제도논쟁'이라 할 수 있는데(남찬섭, 2013: 107, 110), 1950년대 말에서 1960년대 초에 이르는 이 복지논쟁이 있은 지 거의 30여 년의 시간이 흐른 1980년대 후반부터 1990년대 초반에 이르는 시기에 민주화 담론을 기축으로 한 대안사회담론의 등장을 배경으로 하여 또 다시 복지논쟁이 일어난 것이고 이것은 "90년대 복지제도논쟁"이라 할 수 있다(남찬섭, 2013: 107, 115). 이 90년대 복지제도논쟁을 거치면서 보수세력은, 분출하는 복지요구를 무분별한 욕구분출로 간주하고 복지에 대한 국가책임의 최소화와 기업활동에의 부담 최소화를 우선하여 복지축소를 위한 다양한 시도를 벌였다. 이로 인해 일정한 제도적 확대에도 불구하고 당시의 사회복지제도는 보험원리를 강조한 사회보험과 발전수준이 낮은 공공부조 및 사회서비스 등 소극적이고 발전주의적인 성격을 갖게 되었다(이혜경, 2011 참조).

사회복지확대에 대한 이러한 보수세력의 대응은 단기적으로는 확대요구의 억압으로 나타났지만 보다 장기적으로 보면 사회복지제도가 그것의 일정한 확대에도 불구하고 내부적으로 가지고 있던 불합리한 요소를 개혁하지 않고 방치하는 정책표류(policy drift)를 초래하였다. 예컨대 국민연금과는 조화로운 제도가 아닌 반환일시금의 지출이 1990년대 초반에 급속도로 증가하고 있었고 이는 정상적인 상황이 아니었음에도 불구하고 그에 관한 아무런 제도개혁도 시도하지 않았다. 이런 예는 당시 정부가 민주화 투쟁 이후 빠르게 도입·개정된 각종 사회복지제도로 인한 사회복지지출의 증가에 편승하고 있었을 뿐 제도개혁에는 관심이 없었음을 보여준다(남찬섭, 2008 참조). 이러한 제도개혁의 방기는 다른 여러 요인들과 결합하여 겉으로 보기에 안정적인 경제상황과 달리 이미 1993년경부터 분배상황의 악화 및 양극화 심화를 초래하고 있었고[4], 더 나아가 한국사회는 사상 초유의 IMF 외환위기를 맞이하게 됨으로써 민주화를 핵심으로 한 대안사회담론을 축소·왜곡한 보수패러다임은 좌초하게 된다.

4) 도시가계조사 자료를 사용하여 1982년부터 2001년까지 에스테반-레이 지수(ER 지수)와 울프슨 지수라는 두 가지 대표적인 양극화 지수를 연간 및 분기별로 계산한 최희갑(2002)에 따르면 한국의 양극화는 1993년 2분기(울프슨 지수) 내지 3분기(ER지수)부터 악화되기 시작하였고 지니계수도 비슷한 추이를 보인 것으로 나타났다.

2. 복지국가 태동·조정기 (1997~2017년): 복지국가의 태동과 조정의 동시적 진행

1) 민주정부 10년의 복지개혁

1980년대 민주화 투쟁과 그것을 배경으로 한 90년대 복지제도논쟁을 거치면서 크게 확장된 한국의 사회복지는 1997년 말 외환위기와 그로부터 촉발된 경제위기로 보수패러다임이 좌초한 상태에서 본격적으로 복지국가로의 태동 혹은 도약을 시작하게 된다. 1987년 6월 민주항쟁이 1990년대 들어 보수적으로 귀결되었지만 그 속에서 시민들은 정치민주화에서 더 나아가 사회경제적 민주화가 필요하다는 인식을 하게 되었고 이것이 앞서 본 바와 같은 90년대 복지제도논쟁의 한 요인이 되었던 것이지만 이러한 인식은 다양한 시민운동을 낳게 하였고 나아가 1997년 말 외환위기와 함께 수평적 정권교체라는 결과를 낳았다. 이렇게 하여 한국현대사에서 최초로 민주세력이 정권을 잡게 되었고 그로부터 민주정부 10년의 개혁이 시도되었다. 그런데 민주정부의 복지개혁은 그 이전에 그리 인식되지 않았던 새로운 흐름, 즉 지구화·탈산업화 및 저출산·고령화라는 새로운 흐름 속에서 추진됨으로써 많은 어려움에 봉착하였다. 즉, 한국에서 복지국가는 태동함과 동시에 조정의 과제를 안고 전개되었던 것이다.

(1) 민주정부 전반기 - 김대중 정부

민주정부 10년의 전반기에 집권한 김대중 정부는 한국현대사의 역대 정부 최초로 복지를 다른 주요 국정지표와 동등한 순위로 제시하였다. 즉, 김대중 정부는 시장경제와 민주주의라는 국정지표와 함께 생산적 복지를 그와 동등한 순위의 국정지표로 자리매김하였던 것이며 이는 결국 마셜이 말한 '민주-복지-자본주의' 체제로의 진입을 선언한 것이었으며(이혜경, 2011), 김대중 정부에 의해 표현된 대안사회담론, 즉 진보패러다임이었다. 그리고 이 대안사회담론은 해방으로 한국사회에 부여된 통일·평화·자주·민주·복지국가의 구축이라는 역사적·민족적 과제에 비추어서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 즉, 김대중 정부는 그 역사적·민족적 과제에 복지국가라는 축을 본격적으로 추가한 셈인 것이다[5]. 다시 말해서 김대중 정부에 와서 한국사회의 역사적·민족적 과제는 통일·평화·자주·민주·복지국가의 구축이라는 온전한 패러다임으로 자리매김할 수 있게 된 것이다. 물론 여기서 복지국가라는 축은 아직 다른 요소들에 비해 불안정한 면이 있다. 일차적으로 복지국가라는 축은 그것이 비록 해방 공간에서부터 제기된 것이었다 하더라도 해방 당시에는 다른 요소들(예컨대, 통일·평화·자주라는 요소들)의 추구에 밀려 제대로 추진

5) 김대중 정부는 평화·통일국가의 구축에도 중요한 기여를 하였고 이것은 분단 한국의 현실에서의 복지국가에 중요한 의미를 갖는다. 평화·통일국가와 복지국가의 관계와 관련된 논의로는, 윤홍식 (2013) 참조.

되지 못했다. 그리하여 사실상 한국현대사에서는 복지국가라는 요소가 민주화와 함께 추진되었다고 볼 수 있는데 이 경우에도 그것은 민주화를 핵심으로 한 대안사회담론(진보패러다임)을 축소·왜곡한 보수패러다임에 대항하여 사회경제적 민주화를 이루려는 시도에 기초한 것이어서 민주주의의 강화 혹은 실질화라는 의미를 가진 것이었다. 다시 말해서 복지국가라는 축은 민주정부 출범 이후에도 국가형성의 독립적 요소라기보다 통일·평화·자주·민주국가에서 '민주'라는 요소를 강화·실질화하는 것으로 간주된 면이 있다는 것이다. 이런 점에서 김대중 정부의 대안사회담론은 민주화라는 대안사회담론의 연장선상에 있는 것이라 할 수 있고 이것이 김대중 정부의 대안사회담론 실현에 제약요인이 된 점도 있다.

하지만 어쨌든 김대중 정부는 대안사회담론을 단순히 제시하는 것에서 더 나아가 그것을 실제 정책으로 구현할 수 있는 위치에 있었다. 한국현대사에서 민주세력이 대안사회담론을 공식적 권력작용에 의해 실현해볼 기회를 가진 것은 이 때가 처음이었다고 할 것이다. 물론 그 대안사회담론이 아무런 논란이 없었던 것은 아니다. 그것은 김대중 정부 시절 대안사회담론의 한 축을 차지했던 생산적 복지에서도 마찬가지였다. 하지만 이런 논란과 함께 김대중 정부는 생산적 복지라는 국정지표 하에서 고용보험과 산재보험의 적용범위를 1인 이상 사업장으로 확대하고(고용보험은 '98.10, 산재보험은 '00.7) 전국민연금을 실현('99.4)하는 등 사회보험을 크게 정비·확대하였으며, 의료보험의 통합을 추진하여 국민건강보험으로 개편하였고('00.7)[6] 국민기초생활보장법의 제정('99) 및 시행('00.10)으로 공공부조의 근대화를 이루는 등 소득보장과 건강보장에서 일정한 제도정비와 개혁의 성과를 거두었다. 특히 공공부조의 근대화로 공식적 빈곤선을 기준으로 최저생활을 보장케 함으로써 최후의 안전망을 실질화한 조치와 전국민연금의 실현 및 의료보험통합으로 공적연금과 건강보험에서 단일제도 틀을 유지한 조치는 노동배제와 조합주의, 국가의 재정중립과 소극적 재분배 원칙들로부터 결별하는 경로이탈과 새로운 경로형성의 대전환이라 할 수 있다(이혜경, 2011)[7]. 이러한 소득보장과 건강보장에서의 제도개혁에 더하여 김대중 정부는 공동모금회법을 제정하여('99) 민간모금의 기반을 마련하기도 했고 장애범주를 확대하는 등 장애정책의 확대에도 노력하였다.

6) 의보통합법인 국민건강보험법은 1999년 1월 국회를 통과하고 2월에 공포되었지만 조합론자들의 반대로 실제의 조직통합은 2000년 7월에 완료되었고 재정통합은 2003년 7월에 이루어졌다(이광찬, 2009 참조).

7) 김대중 정부의 복지개혁은 그 복지개혁의 성격을 둘러싼 논쟁과 복지개혁으로 인해 구축될 혹은 변화될 한국 복지국가의 성격을 둘러싼 논쟁, 이른 바 한국복지국가성격논쟁을 유발하였다. 이 논쟁은 초기에 주로 사회복지학계에서 진행되었다가 후에는 정치학과 사회학 등 인접학계로도 퍼졌다. 초기 논쟁참여자들의 논쟁내용은 김연명 (2002), 초기 논쟁의 흐름은 남찬섭 (2002), 논쟁이 확대된 후 논쟁참여자들의 논쟁내용은 정무권 (2009) 참조.

그런데 김대중 정부가 거둔 성과, 즉 과거 한국의 복지국가가 가진 소극적이고 발전주의적 속성으로부터의 결별이라는 성과는 사실 사회복지의 제도적 특성에 초점을 맞추었을 때에는 그렇게 말할 수도 있지만 그러한 제도적 특성을 갖게끔 개혁된 사회복지제도가 실제로 낳은 결과에 초점을 맞추게 되면 부정적인 평가도 가능하다. 즉, 1999년 4월 전국민연금을 달성하였지만 그만큼 많은 납부예외자 등 이른 바 국민연금 사각지대가 발생하였으며 고용보험과 산재보험에서도 그 적용범위를 전사업장으로 확대하였지만 정작 그런 제도의 혜택을 필요로 하는 저임금노동자들과 영세규모사업장 노동자들은 형식적으로 적용되고 실제로는 적용되지 않는 사각지대에 놓이게 되었다. 또한 공공부조의 근대화는 분명히 성과이지만 이와 함께 부양의무자 기준이 엄청나게 까다로워지고 빈민공동체운동으로 출발한 자활사업이 공공부조제도의 틀 내로 편입되어 조건부수급이라는 근로연계복지로 재편됨으로써 자활사업의 운신을 크게 제약하게 되었다. 이런 부정적인 결과들은 김대중 정부의 복지개혁이 당시의 보다 큰 틀에서의 구조조정전략과 상충되는 성격을 가진 데다 외환위기 이후 나타난 새로운 사회경제적 흐름이 복지개혁의 성과를 잠식하였기 때문에 나타난 결과이다. 김대중 정부는 외환위기 극복이라는 과제를 위해 국제통화기금(IMF)이 강요한 신자유주의적인 구조조정을 거부할 수 없는 처지였고 이에 따라 신자유주의적인 구조조정을 단행하였는데 이것은 같은 기간에 추진한 복지개혁의 지향과는 상충하는 것이었다. 즉 당시 김대중 정부의 전략은 신자유주의적인 구조조정으로 실업자를 양산하면서 그 실업자를 이제 막 도약하기 시작한 복지국가로 하여금 떠안게 하는 전략, 다시 말해서 이중전략이었던 것이다(남찬섭, 2011; 이태수, 2014). 이 이중전략은 당시 상황에서는 어느 정도 불가피한 면이 없지 않다. 즉, 한국은 노동계급 등 복지국가를 추동할 사회세력의 힘이 약한데다 김대중 정부 자체가 일종의 지역연합에 기초하여 집권한 소수정부였다.

하지만 이러한 점을 감안하더라도 이중전략이 성공할 가능성이 낮은 전략이었다는 점은 지적될 필요가 있다. 게다가 이중전략의 한 축으로 신자유주의적 구조조정이 추진됨으로써 한국의 노동시장은 외환위기 이전과는 확연히 다른 구조로 변화함으로써 김대중 정부가 복지개혁을 통해 근대화한 공공부조와 사회보험의 제도적 특성이 효과를 발휘하기 어려운 조건을 창출하였다. 이러한 조건의 창출은 지구화와 탈산업화라는 새로운 조류에 의해 더욱 강하고 빠르게 진행되었다. 이와 함께 저출산·고령화 문제가 본격화하기 시작하였지만[8] 김대중 정부는 앞서 본 것처럼 소득보장과 건강보장 영역의 개혁에 치중하여

8) 한국은 2000년에 노인인구가 7.2%로 고령화사회에 진입한 상태였다. 그리고 당시 통계청의 인구추계에 의하면 2019년에 고령사회에 진입하고 2026년에 초고령사회에 진입할 것으로 예측되었다(통계청, 2001). 그 후 예측치는 약간 조정되었지만 큰 변동은 없다. 2015년 발표된 정부자료에서 고령

이 문제에 대해서는 본격적인 대응책을 강구하지 못하였다. 이런 모든 상황은 김대중 정부가 표현했던 민주-복지-자본주의라는 대안사회담론이 그 원래 목표를 실현하기에 매우 어려운 상황에 처했음을 보여준다. 그리고 이것은 1980년대 후반 민주화를 기축으로 한 대안사회담론을 사회경제적 차원에서 계승한 김대중 정부의 대안사회담론이 지구화와 탈산업화, 저출산·고령화라는 새로운 사회경제적 흐름의 도래로 이런 새로운 흐름에 비추어 내용 자체를 재검검하고 재구조화해야 하는 상황에 놓이게 되었음을 의미한다.

(2) 민주정부 후반기 - 노무현 정부

지구화·탈산업화 그리고 저출산·고령화라는 새로운 흐름에 대응해야 할 과제는 민주정부 후반부에 집권한 노무현 정부에게로 모두 넘어갔다. 이런 상황으로 인해 노무현 정부는 기존 제도의 내실화와 함께 사회서비스 영역에서의 개혁조치와 여타 다소 새롭다고 할 수 있는 제도들의 도입을 시도하였다. 노무현 정부는 최저생계비의 상대적 수준의 유지를 위해 최저생계비 계측주기를 기존의 5년에서 3년으로 단축하였고 공공부조의 사각지대 축소를 위해 부양의무자 기준 축소 등의 조치를 취하였다. 또한 선조사-후지원 방식의 기초보장제도를 보완하기 위해 '선지원-후조사' 방식의 긴급복지지원제도를 도입하였고('05), 근로빈곤문제에 대한 대응의 일환으로 근로장려세제를 도입하였으며('06.12), 저출산·고령화에 대한 대응의 일환으로 보육비 지원을 중산층으로 확대하고('06) 노인장기요양보험법을 제정하였다('07). 이와 함께 지방균형발전의 일환으로 사회복지서비스 지방이양을 단행하였으며('05), 지방정부의 복지기획력 향상을 위해 주민생활지원서비스 체계를 구축하였다('07). 또 장애인지원종합대책('06)을 통해 장애수당의 대폭 확대('07), 장애인활동지원서비스 도입('07), 장애인차별금지법 제정('07) 등 장애인정책에서도 많은 노력을 기울였다. 그리고 국민연금개혁을 단행하여 연금급여 삭감과 연금크레딧 도입을 추진하였고 연금사각지대 해소와 노인빈곤의 경감을 위한 방안으로 기초노령연금을 도입하였다('07)[9].

노무현 정부는 이러한 제도 도입노력과 함께 김대중 정부에서 동등하게 설정된 '민주-복지-자본주의'의 관계를 '경제와 복지' 혹은 '성장과 분배'라는 측면에서 실천적으로 규명하고자 노력하였다. 이론적인 면에서만 이야기한다면 민주-복지-자본주의의 관계 혹은 좀 더 좁혀서 성장과 분배의 관계는 길항관계라 이야기할 수도 있고 혹은 동등한 것이라

사회 진입 연도는 2018년으로 예측되었고 초고령사회 진입 연도는 2001년과 동일하게 2026년으로 예측되었다(대한민국정부, 2015).

9) 기초노령연금의 실제 급여는 2008년부터 지급되었다. 그리고 2007년의 연금개혁은 김대중 정부 때인 1998년 연금개혁에 비해 훨씬 더 역동적으로 전개되었다. 이 시기 연금개혁과 그와 연관된 복지정치의 전개에 대해서는 김영순 (2011); 주은선 (2012) 등 참조.

할 수도 있고 또 혹은 각기 별개로 분리할 수 있는 것이 아니라고 할 수도 있지만, 이 경우 이론적인 면에서의 이야기라 함은 곧 제3자적 입장에서의 이야기라는 의미이다. 하지만 국가의 운영을 담당한 경우에는 성장과 분배의 관계를 제3자적 입장에서 이야기한다는 것이 가능하지 않다. 국가운영의 장기적 목표와 방향을 위해서든 실무적 차원의 정책수립과 집행을 위해서든 성장과 분배의 관계는 이론적으로 그리고 실천적으로 규명되어야 한다. 노무현 정부 때 제기된 「경제와 복지의 선순환론」(보건복지부·꽃동네현도사회복지대학교, 2003), 「동반성장론」(대통령자문 빈부격차·차별시정위원회, 2005), 「양극화론」(한국개발연구원, 2006), 「비전 2030」(정부·민간합동작업단, 2006), 「사회투자론」(대통령자문 정책기획위원회, 2006) 등은 모두 이런 실천적 목적에 의한 것이었다(남찬섭, 2011 참조). 즉, 성장과 분배가 분리될 수 없는 것이라면 이론적으로는 어떤 점에서 그러하며 실천적으로는 어떻게 그렇게 할 수 있는지를 규명하려는 노력이었던 것이다. 그리고 이런 노력들은 결국 1980년대 후반 민주화를 기축으로 한 대안사회담론을 실질화하면서 그것을 이어받아 김대중 정부가 제시했던 민주-복지-자본주의라는 대안사회담론을 지구화·탈산업화 및 저출산·고령화라는 새로운 흐름에 비추어 재구조화하려는 노력들이었다. 물론 노무현 정부의 이런 노력들은 논란만 무성히 낳은 채 국민들로부터 그 의미조차 인정받지 못한 것이 사실이지만(전병유, 2008), 노무현 정부의 그러한 노력은 평가될 필요가 있다.

하지만 돌이켜 볼 때 노무현 정부가 민주화로부터 이어져온 대안사회담론, 즉 진보패러다임의 실질화라는 과제를 지구화·탈산업화 및 저출산·고령화라는 새로운 흐름에 비추어 그 내용을 재구성하여 수행하는 데 성공하였는가 혹은 그에 필요한 토대를 놓는 데에 성공하였는가를 질문한다면 그에 대해서는 부정적인 답을 할 수밖에 없는 것 같다. 무엇보다 노무현 정부는 김대중 정부 때부터의 이중전략을 벗어나지 못하였다. 노무현 정부는 지구화·탈산업화 흐름을 너무나 쉽게 수용하여 노동시장유연화를 받아들이고 결과적으로 양극화를 심화시키는 성장전략을 취했다(전병유, 2008). 노무현 정부가 새로운 사회경제적 흐름에 비추어 대안사회담론을 재구성하기 위해 시도한 여러 노력은 「비전 2030」에서 가장 집약적으로 표현되었는데(이혜경, 2011), 하지만 그럼에도 불구하고 비전 2030은 적어도 복지국가라는 요소와 관련해서는 어떤 성격의 복지국가를 지향하는지에 관한 목표가 결여되어 있는 것도 사실이다(김영순, 2009). 물론 「비전 2030」은 비교연구를 의도한 학술문건이 아니고 정치적 합의를 필요로 하는 국가비전 문서이기 때문에 당시 상황에서 도출가능한 정치적 합의에 기초한 목표를 제시할 수밖에 없고 따라서 복지국가 유형을 목표로 제시하는 것은 정치적 합의의 가능성이 없는 것이라 할 수 있어 어떤 성격의 복지국가를 지향하는지가 분명히 제시되지 않았다는 김영순(2009)의 비판은 지나친 점이

있기는 하다. 하지만 「비전 2030」으로 대표되는 노무현 정부의 대안사회담론 재구성 노력이 이중전략의 틀 내에서 진행됨으로써 그로부터 제약을 받아 좀 더 구조화된 목표를 제시하지 못한 면은 있다고 보아야 할 것이다. 또한, 노무현 정부의 사회서비스 확충시도는 그것이 지방균형발전의 목표 아래 지방정부의 복지기획력을 제고하는 분권화 방향을 지향한 점은 긍정적인 측면도 있지만[10] 그와 동시에 바우처 제도의 도입으로 중앙정부의 주도 하에 사회서비스 시장화를 지향함으로써 분권화와 중앙화가 혼재하게 하여 현장에 혼란을 가중시킨 결과를 낳았고 이로 인해 사회서비스 전달체계를 합리화하는 데에 기대만큼의 성과를 내지는 못하였다(남찬섭, 2011). 그리고 소득보장의 내실화를 위해 추진했던 사회보험 적용·징수의 국세청 일원화 시도도 성공하지 못하여 장기적으로 사회복지의 확충을 위한 안정적 재원확보의 토대를 마련하지 못하였다.

결국 민주정부 10년은 1980년대 후반 민주화를 기축으로 제기된 대안사회담론을 사회경제적 측면에서 심화·실질화하려는 의도에서 그 연장선상의 대안사회담론으로 '민주-복지-자본주의'라는 목표를 제시함으로써 해방으로 주어진 역사적·민족적 과제에 복지국가라는 축을 본격화하여 민주적 통일·독립·평화·복지국가의 구축으로 그 과제를 풍부화하였고 그에 의거하여 개혁을 추진하였다. 하지만 복지개혁에 초점을 맞추어 볼 때 그 개혁은 사실상 시장에서는 신자유주의적 구조조정을 추진하면서 그런 구조조정의 비용을 아직 성숙하지 못한 복지국가로 하여금 받아 안게 하는 이중전략에 입각하여 추진되어 기대만큼의 성과를 내지는 못하였다. 이는 지구화·탈산업화 및 저출산·고령화라는 새로운 흐름에 초기 민주정부가 적절히 대응하지 못했던 데에 큰 원인이 있는 것이었다. 민주정부 후반기의 노무현 정부는 이러한 상황에서 대안사회담론을 새롭게 재구성하기 위한 다양한 노력을 국가비전 차원과 실제 정책차원에서 시도하였지만 이 역시 기대만큼 성과를 거두지 못하였다. 이런 상황에서 노무현 정부는 뚜렷한 돌파구를 찾지 못하였고 결국 다시 보수세력에게 정권을 내어줌으로써 민주정부 10년의 진보패러다임 구현노력은 실패로 돌아가게 되었다.

2) 2010년대 복지국가논쟁과 그 보수적 귀결

노무현 정부가 양극화의 심화 등에 대해 뚜렷한 해결책을 찾지 못하면서 민주정부에 대한 지지도는 급속히 하락하였으며 그와 함께 보수세력과 그들이 내건 신자유주의적이고 시장중심적인 처방이 문제해결을 위한 대안으로 부상하였다. 이런 상황을 배경으로

10) 사회복지서비스 지방이양에 대해 그것이 지방간 격차를 초래하고 사회서비스 발전을 저해할 수 있다는 비판이 많았던 것도 사실이다. 지방이양에 대한 비판적 고찰로는 구인회 외 (2009), 박병현 (2006) 등 참조.

2007년 대선에서 압도적 승리로 집권한 이명박 정부는 민주정부 10년의 복지개혁 노력을 지극히 부정적으로 평가하였으며, 복지지출의 면에서는 큰 역전을 시도하지 않았지만 사회보험징수업무의 국민건강보험공단으로의 일원화라든지 사회복지통합전산망 구축 등 통제적인 복지정책을 시도하였고 이런 통제적 복지정책의 기조는 이명박 정부에 이어 집권한 보수정권인 박근혜 정부에서 이어졌을 뿐만 아니라 오히려 더 강화되었다. 그런데 이런 상황에서 뜻 밖에도 한국사회는 그 현대사에서 유례를 찾아보기 어려운 범사회적인 복지국가논쟁을 보게 된다. 물론 이 글에서 본 것처럼 60년대 복지제도논쟁과 90년대 복지제도논쟁이 있었고 민주정부 10년 기간에는 복지국가가 대안사회담론의 한 축으로 등장하고 그에 따른 복지개혁이 있기도 했다. 이런 복지논쟁과 복지개혁을 거쳐 2010년대에 다시 한 번 복지논쟁을 보게 된 것인데 이 시기 복지논쟁은, 사회복지제도의 도입이나 그 운영의 기본 틀을 둘러싸고 벌어졌던 이전의 논쟁, 즉 '복지제도'논쟁만이 아니라 명실상부하게 '복지국가'논쟁으로 전개되었다. 이를 "2010년대 복지국가논쟁"이라 할 수 있을 것이다(남찬섭, 2013: 107, 125). 이 논쟁은 단기적으로는 2008년 금융위기에 그 원인이 일부 있겠지만 보다 길게는 민주정부 10년의 복지개혁에도 불구하고 혹은 민주정부 복지개혁의 이중전략으로 인해 해결되지 못한 양극화의 문제와 그것을 해결하기 위한 새로운 패러다임의 필요성에 대한 인식과 갈구에 더 큰 원인이 있다고 본다. 아마 이런 점이 2010년대 복지국가논쟁을 한국현대사에서 유례가 없을 정도의 범사회적 규모로 전개하게 한 배경이 아닌가 한다.

그런데 2010년대 복지국가논쟁이 유례를 찾기 어려운 것이라 할 때 그것은 비단 논쟁의 규모에서만 그런 것이 아니다. 우선 그 논쟁은 그것 자체가 대안사회담론이었다는 점에서도 한국현대사에서 유례를 찾기 어려운 일이었다. 이 글에서는 본격적으로 다루지 않았지만 1950년대 후반에도 복지논쟁이 있었고(60년대 복지제도논쟁) 1980년대 후반에도 대안사회담론이 제시되고 그를 둘러싼 논쟁과 갈등이 있었고 그에 따라 복지논쟁이 있었던 것인데 이 두 시기 복지논쟁은 규모가 작았던 것은 말할 것도 없고 우선순위에서도 그리 높지 않아서 두 시기의 대안사회논쟁(즉, 재건담론과 민주화담론)의 작은 일부로 존재했었다. 그러다가 민주정부 기간에는 대안사회담론의 한 축으로 '승격'되었지만 여전히 대안사회담론의 핵심은 아니었다. 하지만 2010년대 복지국가논쟁에서는 '복지국가'라는 담론이 그 자체로 대안사회담론이어서 사회의 새로운 패러다임을 상징하는 키워드가 되었다. 그리하여 어떤 면에서 통일, 평화, 자주, 민주, 복지라는 요소 가운데 복지가 가장 우선시되기에 이르렀다고 할 수 있는 것이다. 이렇게 보면, 한국현대사에서 대안사회담론 혹은 진보패러다임을 상징하는 키워드는 '재건→민주주의→복지국가'로 전이해온 셈이라 할 수 있다. 이런 점에서 2010년대 복지국가논쟁은 '복지'국가논쟁이라기보다 복지'국가'

논쟁이라고 보아야 할 것이다(남찬섭, 2011; 남찬섭·이명진, 2013 참조).

다음으로 2010년대 복지국가논쟁이 유례가 없다는 것은 그것이 복지국가를 키워드로 한 대안사회논쟁으로 전개되었음에도 불구하고 실제로는 무상급식논쟁을 계기로 그리고 그것을 주된 동력으로 하여 진행되었다는 사실에서도 그 근거를 찾을 수 있다. 물론 앞서 본 것처럼 2010년대 복지국가논쟁에는 2008년 금융위기와 민주정부 기간에 심화한 양극화, 새로운 사회운영패러다임 모색 필요성에 대한 인식의 확산과 같은 배경이 놓여 있는 것이고 이에 따라 무상의료나 무상보육 등 여러 대안이 제시된 바 있지만, 논쟁을 촉발시킨 직접적인 계기는 무상급식논쟁이었다(이와 관련해서는 윤홍식, 2011 참조). 그런데 무상급식은 학교급식의 한 형태인데 한국사회에서는 학교급식은 고사하고 무상급식도 사회복지제도에 전형적으로 속하는 프로그램이라고 인식된 바가 거의 없었으며 학교급식운동과 복지국가운동이 그 논쟁 이전에 협력했다거나 공조한 경험도 없었고 더욱이 친복지세력들 사이에서 복지국가를 건설하는 데 무상급식의 실현이 중요하다는 인식이 있었던 것도 아니었다[11]. 그럼에도 불구하고 21세기 초 한국사회에서 범사회적 규모로 전개된 대안사회논쟁으로서의 복지국가논쟁은 무상급식논쟁을 계기로 하고 그것을 주동력으로 하여 전개되었던 것이다. 어떻게 하여 이런 식으로 상황이 전개되었는가 하는 점은 추후 심층적인 논의와 연구의 대상이 되어야 하겠지만[12], 어쨌든 무상급식논쟁을 직접적 계기로 한 복지국가논쟁을 통해 표출된 대안사회요구를 현실정치에서 실현할 기회는 2012년 대선에서 또 다시 집권한 보수세력에게 돌아갔다.

하지만 이명박 정부에서 박근혜 정부로 이어진 보수세력은 2010년대 복지국가논쟁을 통해 표출된 대안사회요구를 수용할 의지와 능력은 고사하고 보수세력이 추구하는 사회상을 제시하고 그것을 실현할 의지와 능력조차도 결여하였다. 보수세력의 이러한 한계는, 2016년 하반기부터 매우 극적이고 희화화한 형태를 띠면서 전개된 국정농단사태와 그에 이은 대통령 탄핵으로 드러났지만[13] 그 본질은 보수세력이 그동안 추구해온 분단·반

11) 이러한 관계로 당시에 넓게 보아 진보세력에 속한다고 볼 수 있는 논자들 사이에서 복지국가논쟁이 무상급식에 지나치게 치중하여 전개되는 것에 대한 우려가 표명되기도 하였다(특히, 김진석, 2010 참조). 즉, 복지국가 구축과 관련해서는 공적연금이나 건강보험, 고용보험, 노동시장정책 등 대상자 면에서나 재정, 국민경제에 미치는 영향 등의 면에서 훨씬 중요한 제도들이 있고 이들 제도들과 관련된 개혁과제가 산적한 상황에서 딱히 진보적이라 하기도 어려운 무상급식이 그처럼 범사회적인 복지국가논쟁의 중심적인 의제가 되고 있는 것에 대해 문제제기가 있었던 것이다. 이 문제제기는 상당한 타당성이 있고 또 경청할만한 가치가 있는 것이지만 다른 한편 학교급식의 하루 급식인원이 700만 명에 달한다는 점을 감안한다면 무상급식의 비중이나 의미도 작지만은 않다고 볼 수 있다.

12) 이와 관련해서는 일반 시민들에게는 다소 복잡하게 보이는 국민연금제도 개정이 2007년에 일단 종료되었다는 점을 고려할 수 있을 것이고 또 2008년 미국산 소고기 수입을 둘러싼 촛불시위 등 생활민주주의의 경험과 2000년경 이후 결성되어 활동해온 학교급식운동단체들의 노력, 그리고 무상급식에 대한 빗나간 이념공세 등을 고려할 수 있을 것이다.

공·종속·독재·발전국가 패러다임의 붕괴이다.

3. 새로운 패러다임 모색기 (2017년 이후)－평등·균형·연대·인정의 패러다임

이처럼 보수패러다임이 붕괴하면서 그와 동시에 통일·평화·자주·민주·복지국가라는 대안사회패러다임, 즉 진보패러다임을 추진할 기회의 창이 다시금 열리게 되었다. 그러나 진보패러다임을 추구할 기회의 창이 다시 열린다고 해도 보수패러다임이 일거에 붕괴하지는 않을 것이다. 분단·반공·종속·독재·발전국가라는 보수패러다임 중 어느 요소가 어떻게 대체될 수 있는지는 아직 분명치 않으며 또 그 대체가 쉽지도 않을 것이다. 대체로 보아 보수패러다임의 요소 중 독재라는 요소는 시대착오적인 것이지만 그것의 대체과정조차 마냥 쉽지는 않을 수 있다. 즉, 정치적 차원에서의 민주화는 비교적 용이하겠지만 교육·문화·경제 등 사회 각 영역에서의 민주화와 권위주의 문화 청산은 대단히 지난한 과정일 수 있다. 또한 분단·반공국가라는 요소는 현실적으로 분단 상황이 해소되지 않는 상태에서는 계속 얼굴을 달리 하여 유지될 가능성이 높을 것이다. 그리고 발전국가 요소는 과거에 비하면 많이 약화되었지만 이 역시 쉽게 대체될 수 있는 것은 아닐 수 있다[14]. 한편 통일·평화·자주·민주·복지국가라는 패러다임 역시 그 각 요소를 생각하면 어느 요소가 우선적으로 추구되어야 하는지 등에서 불분명한 측면이 존재한다. 보수패러다임도 그러하지만 이 진보패러다임 역시 예컨대, 통일·평화국가는 자주국가라는 요소를 전제하는 등 각 요소가 서로를 상호 전제하는 경향이 있어 우선순위를 정하기가 쉽지 않다. 또 진보패러다임을 구성하는 요소들에 새로운 의제가 추가되어 의제 자체가 변화할 수도 있다. 예컨대, 성적지향성 등 과거 수면 아래 있던 의제가 부상하면서 이것이 차별금지를 넘어 인정투쟁으로 나아감으로써 민주·복지국가라는 요소가 새로운 내용으로 전개

---

13) 국정농단사태는 오래 전부터 의혹을 받아오다가 2016년 10월 24일 한 언론사에 의한 이른 바 태블릿 PC 보도가 결정적인 계기를 제공하면서 본격화하였다. 그 후 숱세계적으로 유례를 찾기 어려운 서울 광화문 광장에서의 주말촛불집회가 연이어 열린 가운데 12월 3일 탄핵소추안 국회발의, 12월 9일 탄핵소추안 국회 가결(299명 중 234명 찬성)이 이루어졌고, 2017년 3월 10일에는 헌법재판소 재판관 8인의 전원 일치된 의견으로 탄핵이 결정되었다.

14) 보수패러다임이 쉽게 붕괴하지 않으리라는 것은 5월 9일의 대선 결과에서도 어느 정도 나타났다고 본다. 이번 대선에서 보수세력은 사상 최초로 이른 바 수구보수와 시장보수로 분열되었는데 이 둘은 분단·반공·종속국가의 요소에서는 큰 이견이 없고 다만 시장보수는 보다 민주적이고 공정한 과정에 의한 발전국가를 추구하는 것이며 안보보수는 매우 가부장적이고 재벌중심적인 발전국가를 추구하는 차이가 있는 것으로 보인다. 그런데 문제는 분단·반공·종속국가의 추구와 민주적이고 공정한 발전국가의 추구가 분단한국의 상황에서는 그리 쉽게 조화되기가 어렵다는 데에 있다. 그리고 실제로도 시장보수는 대선에서 10%에도 못 미치는 지지를 얻었을 뿐이다(출구조사의 연령별 지지율에서 20대로부터 13.9%의 지지를 얻은 것은 다소 희망적이긴 하다)(다음뉴스, 2017).

될 수도 있다.

하지만, 2010년대 복지국가논쟁을 통해 대안사회담론의 키워드가 '복지국가'로 제시되었고 이처럼 복지국가라는 대안사회담론이 제기된 맥락이 지구화·탈산업화 및 저출산·고령화 등의 새로운 사회경제적 흐름과 그로 인한 극심한 양극화와 가족기능변화, 인구문제 등 복지를 필요로 하는 맥락이라는 점에서 향후의 진보패러다임에서 가장 중요한 요소는 복지국가라 할 수 있다. 물론 이 때 복지국가라는 것이 반드시 전통적인 의미에서의 복지국가인 것은 아닐 수 있다. 그것은 앞서 말한 것처럼 2010년대 복지국가논쟁이 그간 전통적인 논의에서는 사회복지제도에 속한다고 간주된 바도 없고 또 복지국가 건설을 위한 필수적인 요소라고 간주된 바도 없던 무상급식논쟁을 계기로 촉발되었다는 데서도 알 수 있다. 또한 2010년대 복지국가논쟁이 그 전의 민주정부 10년의 복지개혁에도 불구하고 해결되지 않은 양극화 등의 문제에 대한 대응필요성 자각을 배경으로 한 것이고 그처럼 민주정부의 복지개혁이 문제를 해결치 못한 것은 지구화·탈산업화 및 저출산·고령화와 같은 새로운 흐름에 대해 복지국가 조정을 원활히 이루어내지 못한 데에도 그 원인의 일단이 있는 것이었다는 점에서 2010년대 복지국가논쟁은 그 키워드는 복지국가라 할지라도 그것은 전통적 의미의 복지국가라기보다는 새롭게 조정된 복지국가를 지향한 것이었다고 보아야 할 것이다.

이렇게 보면 '새롭게 조정된 복지국가'의 내용을 어떻게 구성할 것인가의 문제를 생각해보기 위해서는 우선 2010년대 복지국가논쟁이 주는 함의가 무엇인가를 생각해보는 것에서 출발할 수 있을 것인데, 이 논쟁의 중요한 계기와 동력이 무상급식논쟁이었으므로 여기서는 이 무상급식논쟁의 함의를 중심으로 하여 2010년대 복지국가논쟁의 함의에 대해 생각해보고자 한다. 무상급식논쟁은 2009년 하반기 경기도 교육청의 무상급식안으로부터 촉발되어 2010년부터 2012년 초까지 진행되었다. 무상급식은 학교급식 중 그 비용분담에 관련된 것으로 당시 논쟁은 무상급식이라는 이름으로 진행되었지만 보다 정확히 말한다면 보편적 무상급식 대 선별적 무상급식의 구도로 전개된 것이라 할 수 있다. 그리고 학교급식은 해당 국가의 농업 및 먹거리 산업과도 밀접한 연관성을 가지기 때문에, 다른 단체급식에서 보기 어려운 관계, 즉 국가와 가족(아동), 학교, 농업생산자 및 유통자 간에 형성되는 관계("학교급식의 사회적 관계" 혹은 "급식관계")를 형성한다(남찬섭·이명진, 2013: 83). 이런 점들을 감안하여 무상급식논쟁이 갖는 함의를 다소 직관적으로 꼽아본다면 다음과 같다.

첫째는, 보편성(普遍性)이다. 무상급식논쟁은 보편주의 대 선별주의 구도로 전개되었고 결과적으로 보편주의 프레임이 무수한 이념공세에도 불구하고 승리한 것이다. 그리고 이를 통해 한국사회에서 보편주의는 무상급식이라는 프로그램 차원의 개념을 넘어 보편적

복지국가라는 체제차원의 개념이라는 지위도 획득하게 되었다[15]. 둘째는 사회투자성(社會投資性)이다. 무상급식은 학교급식의 한 형태로 교육과 연관되며 또 교육과 그리고 더 일반화하여 말한다면 사회투자적 성격과 다소 간접적으로나마 연관되었기 때문에 그처럼 범사회적인 논쟁으로 확산될 수 있었다. 셋째는 지역성(地域性) 혹은 토착성(土着性)이다. 학교급식으로서의 무상급식은 해당 국가 그리고 좀 더 작게는 해당 지방의 토착 먹거리(local food)의 생산 및 유통과 연관되며 이런 점에서 국제식량자본의 전략 그리고 그것을 일정하게 반영한 자유무역협정(FTA)과도 연관된다. 넷째는 친환경성(親環境性)이다. 토착 먹거리와 연관되는 것으로서의 학교급식은 친환경적 성격도 가진다. 그리고 이 친환경성은 지역성과 함께 지구화, 예컨대 FTA와도 연관 혹은 대응된다. 무상급식논쟁의 함의로 여기서 논의한 것들 중 보편성과 사회투자성은 그것들을 복지정책과 연결시키는 데 크게 문제가 없는 것으로 보인다. 그리고 지역성은 복지정책에 있어서는 지방분권, 즉 복지분권(분권지향성)으로 연결된다고 볼 수 있다. 하지만 학교급식에서의 친환경성은 녹색주의나 그 연장선상으로 기본소득으로 연결된다고 생각할 수도 있으나 구체적으로 복지정책과 어떻게 연결될 것인지는 분명치 않은 것처럼 보인다(한국에서 기본소득은 녹색주의의 영향보다는 청년문제나 양극화의 영향을 받은 바가 더 큰 것으로 보인다). 다만, 학교급식에서의 지역성과 친환경성이 갖는 지구화 측면에서의 함의는 향후 복지정책에서 주목해야 할 지점이라고 생각한다. 이렇게 보면, 향후 한국사회에서 복지국가는 보편성과 사회투자성, 분권지향성(복지분권)을 둘러싼 논의 및 갈등을 주된 축으로 하여 전개되리라 볼 수 있다.

하지만 복지국가의 내용을 지금 말한 세 가지 정도로 정리할 수 있다 하더라도 그 내용이 이것으로 다 채워지는 것은 아니다. 사실 보편성과 사회투자성, 분권지향성은 '새롭게 조정된 복지국가'와 연관되는 면도 있지만 전통적인 복지국가와 연관되는 면이 더 강하다(다만, 친환경성과 지역성이 지구화와 연관되는 면에 주목해야 하는 점은 새로운 면이라 할 수 있다). 새롭게 조정된 복지국가와 연관된 내용은 보편성·사회투자성·분권지향성이 추구되는 정치경제적 맥락에 의해 규정된다고 할 수 있는데, 그런 맥락을 구성하는 요소들로는 지구화·탈산업화라는 정치경제적 흐름과 인구문제(저출산·고령화)에서 비롯되는 인구사회학적 여건, 다문화 및 소수자 인권문제 등을 들 수 있다. 지구화·탈산업화와 인구문제(저출산·고령화)는 이미 노동시장의 작동방식에 영향을 미치고 있는데 보다 장기적으로는 국가채무론 등으로 대표되는 재정적 지속가능성론 및 미래세대부담론의 형

15) 보편주의가 이처럼 체제차원의 용어임과 동시에 정책차원의 용어로 동시에 사용됨에 따라 개념상·실천상의 혼란이 발생하고 있는 것도 사실이다. 이에 관한 논의로는, 윤홍식 (2011); 미야모토 타로 (2011); 이태수 (2016); Rothstein (1998) 참조.

태로 복지국가에 큰 영향을 미칠 것이다. 그리고 다문화 및 소수자 인권문제 역시 복지국가의 보편성·사회투자성·분권지향성에 근본적인 변화를 초래할 가능성이 있다. 흔히 보편주의는 획일성을 가진다고 말하고 그런 점에서 소수자와 관련해서는 특수주의를 주장하기도 하나, 개념이나 원리로서의 보편주의는 누구에게나 차별을 두지 않고 적용된다는 것을 본질로 하기 때문에 이런 본질적 성격만 고려해도 소수자를 배제하는 것은 보편주의의 개념에 비추어 그 자체로 모순이다. 보편성이 이처럼 소수자를 배제할 수 없다면 사회투자성과 분권지향성도 원칙적으로 소수자를 배제할 명분이 없다. 이렇게 보면 향후 복지국가는 보편성과 사회투자성, 분권지향성 외에 재정지속가능성론, 미래세대부담론, 소수자문제를 그 주된 축으로 하리라 생각할 수 있다.

보편성과 사회투자성은 크게 보아 계층문제 혹은 불평등문제(사회경제적 불평등, 성별 불평등, 지역간 불평등 등)에 연관되고, 분권지향성은 중앙과 지방 간 관계 문제에 연관되며, 미래세대부담론과 재정지속가능성론은 세대문제에 연관되고, 소수자문제는 문화 간 관계 문제에 연관된다. 이런 점에서 향후 한국의 복지는 불평등문제에서 사회경제적 계층 간, 성별 간, 지역 간 평등, 중앙·지방간 관계에서 균형, 세대 간 관계에서 연대, 그리고 문화 간 관계에서 인정(認定, recognition)[16]이라는 네 가지 지향성을 설정해볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 논의 및 결론

지금까지 민주화 이후 약 30년에 이르는 기간을 ① 제도확장기(1987~1997년), ② 복지국가 태동·조정기(1997~2017년), ③ 새로운 패러다임 모색기(2017년 이후)의 세 단계로 나누어 살펴보았다. 이 기간은 한마디로 말하면 친복지세력과 반복지세력 간의 제도 패러다임을 둘러싼 각축이 벌어진 기간이라 할 수 있는데 이러한 각축은 초기에는 민주화를 중심으로 한 대안사회담론으로 나타났고 후에는 민주정부의 복지개혁을 거쳐 보수정부 집권기의 2010년대 복지국가논쟁으로 나타났다. 이러한 대안사회담론을 배경으로 복지논쟁도 진행되었는데 민주화 항쟁 직후에는 90년대 복지제도논쟁이 전개된 바 있었고, 민주정부 기간에는 복지개혁을 둘러싼 큰 사회적 갈등이 있었다. 그리고 이러한 경험의 축적으로 거쳐 2010년대에는 복지국가 자체가 대안사회담론의 역할을 하면서 범사회적인 규모의 논쟁이 전개되었다. 이 글에서는 본격적으로 다루지는 못했지만 1950년대 후반부터 1960년대 초에 걸쳐 전개된 대안사회논쟁을 포함하여 생각하면 한국현대사에서

16) 인정과 관련해서는, 호네트 (2011); 윤홍식 외 (2015) 참조.

대안사회담론은 '재건 → 민주화 → 복지국가'로 전개되어온 것이라 할 수 있다.

그런데 마지막 키워드인 복지국가를 중심으로 전개된 21세기 초의 대안사회논쟁은 실제로는 사회복지에 속한다고 간주된 적이 없었고 또 복지국가 건설을 위한 핵심단계로 간주된 적도 없었던 무상급식을 둘러싼 논쟁을 주된 계기와 동력으로 하여 전개되었다. 이러한 사실로부터 '복지국가'라는 키워드로 표현된 대안사회의 모습을 그려볼 수 있는 몇 가지 지점을 찾아본다면 그것은 아마도 보편성과 사회투자성, 분권지향성이라 할 수 있을 것이다(학교급식의 지역성과 친환경성이 지구화와 갖는 연관성을 복지국가에서도 향후 주목해야 한다는 점을 포함하여). 또한, 이러한 보편성·사회투자성·분권지향성이라는 내용이 지구화·탈산업화, 저출산·고령화로 대표되는 인구문제, 다문화 및 소수자문제 등의 맥락 속에서 추구되어야 한다는 점을 고려할 때 향후의 복지국가는 재정지속가능성론과 미래세대부담론, 소수자문제를 둘러싼 갈등도 중요한 내용으로 할 것이다. 이들 보편성·사회투자성·분권지향성·재정지속가능성론·미래세대부담론·소수자문제라는 축을 전제하면서 이 축을 중심으로 복지국가의 지향성을 꼽는다면 그것은 평등(계층문제-보편성·사회투자성), 균형(정부간관계문제-분권지향성), 연대(세대간 관계문제-재정지속가능성론, 미래세대부담론), 인정(문화간 관계 문제-소수자문제)를 설정할 수 있을 것이다.

이제 지난 5·9 대선을 계기로 새로운 문재인 정부가 출범하였다. 2010년대 복지국가 논쟁의 바람이 지나간 후에 집권한 문재인 정부는 복지국가를 국정지표의 하나로 제시하기는 했지만 2010년대 논쟁에서처럼 복지국가를 대안사회담론 그 자체의 지위로 제시한 것은 아니다. 문재인 정부가 제시한 복지국가 담론인 포용적 복지국가는 소득주도성장이나 경제민주화 등 국가가 가져야 할 여러 가지 모습 중 한 가지로 제시되고 있다. 국가가 갖는 모습이 다면적이라는 점을 감안하면 이는 당연한 것일 수 있는데, 하지만 그처럼 다양한 모습 중의 한 가지로 제시된 포용적 복지국가가 한국사회가 현재 맞이하고 있는 시대적 과제에 비추어 적절한 것인지 혹은 적절한 것이 되기 위해서는 어떻게 해야 하는지가 지속적으로 궁구되고 고민될 필요가 있다.

[참고문헌]

구인회·양난주·이원진. 2009. "사회복지 지방분권 개선방안 연구,"『사회복지연구』, 40(3): 99~124.

구해근·신광영 역. 2002(2001).『한국 노동계급의 형성』, 서울: 창작과 비평사.

김도현. 2007.『차별에 저항하라: 한국의 장애인 운동 20년-1987~2006년』, 정태수열사추

모사업회 기획, 서울: 박종철 출판사.
김연명 편. 2002.『한국 복지국가 성격논쟁Ⅰ』, 서울: 인간과 복지.
김영순. 2009.“노무현 정부의 복지정책: 복지국가의 제도적·정치적 기반 형성의 문제를 중심으로,”『경제와 사회』, 82: 161~185.
_____. 2011.“한국의 복지정치는 변화하고 있는가?: 1, 2차 국민연금개혁을 통해 본 한국의 복지정치,”『한국정치학회보』, 45(1): 142~163.
김진석. 2010.“복지담론에 대하여.”『황해문화』 2010년 겨울호. 279~304면.
김태성·성경륭. 2014.『복지국가론』(개정2판), 파주: 나남출판사.
남찬섭. 2002.“복지개혁 및 복지체제 성격논쟁의 논점과 향후 논의방향,”『사회복지정책』, 14: 9~25.
_____. 2008.“한국 복지개혁 성격에 관한 ‘신자유주의 관철론’ 비판,”『경제와 사회』, 80(겨울호): 195~223.
_____. 2011.“민주정부 10년 복지개혁의 회고와 전망: 최근의 복지국가논쟁에 비추어,”『상황과 복지』(현 비판사회정책), 32: 133~180.
_____. 2013.“사회보장기본법의 변화를 통해 본 한국 복지국가의 전개과정,”『한국사회복지조사연구』, 36: 103~139.
남찬섭·이명진. 2013.“공공성의 재구성과 생활공공성의 등장: 학교급식과 무상급식의 전개과정을 중심으로,”『아세아연구』, 56(2): 75~110.
다음뉴스. 2017.05.09.“제19대 대통령 선거 출구조사” (http://media.daum.net/election/2017/0509/vote/expect) (2017.05.09. 검색)
대한민국 정부. 2015.『2016-2020 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지 플랜 2020』.
마셜, 토머스 험프리 (서문: 톰 보토모어), 조성은 옮김. 2014(1992).『시민권』. 서울: 나눔의 집.
미야모토 타로(宮本太郎), 임성근 옮김. 2003[1999].『복지국가전략: 스웨덴모델의 정치경제학』, 서울: 논형.
박병현. 2006.“사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰,”『한국사회복지행정학』, 8(2): 1~31.
박병현·최송식·황보람. 2007.“한국 사회복지정책의 변화과정 분석: 사회진보의 결과인가 사회통제의 결과인가?”『사회복지정책』, 29: 169~194.
윤찬영. 2017.『사회복지법제론』(개정7판), 파주: 나남출판사.
윤홍식. 2011.“보편주의를 둘러싼 주요 쟁점: 보편주의 복지정책을 위한 시론,”『한국사회복지학』, 63(2): 57~79.
윤홍식 엮음. 2013.『평화복지국가』, 참여사회연구소 기획. 서울: 이매진.
윤홍식·백승호·남찬섭. 2015.“‘역사적’ 복지국가는 사회적 부정의(不正義)를 해소할 수 있을까?: 분배, 인정, 그리고 한국 복지체제의 과제.” 한국사회복지학회 2015년 추계학술

대회 기획주제 발표논문.
이영환. 2005. “사회복지운동의 전개과정,” 이영환 편. 『한국의 사회복지운동』. 서울: 인간과 복지, 15~69면.
이영환·김영순. 2001. “한국 사회복지 발달에 대한 계급정치적 고찰,” 『상황과 복지』, 9: 249~302.
이태수. 2014. “보편적 복지국가로 가는 길에서의 민주정부 10년의 복지정책.” 『비판사회정책』, 43: 236~274.
_____. 2016. “한국 복지국가의 보편주의 논쟁과 대응 전략.” 『비판사회정책』, 52: 330~364.
이혜경. 1995. “한국 사회복지정책의 현황과 발전방향,” 『연세사회복지연구』, 2: 125~146.
_____. 2011. “한국 복지국가가 걸어온 길: 결손국가에서 사회투자국가로,” 2011년 추계 한국사회정책 공동학술대회 기조발제문.
전광석. 2012. 『한국사회보장법론』(제9판), 서울: 집현재.
전병유. 2008. “성장전략의 부재와 미숙한 분배전략,” 한반도사회경제연구회 엮음, 『노무현 시대의 좌절: 진보의 재구성을 위한 비판적 진단』, 서울: 창비, 89~106면.
정무권 편. 2009. 『한국 복지국가 성격논쟁Ⅱ』, 서울: 인간과 복지.
주은선. 2012. “연금개혁의 정치경제학: 신자유주의 시대 한국의 연금개혁,” 남찬섭 엮음. 2012. 『대한민국 복지국가, 회고와 전망: 21세기 첫 10년대 한국의 복지』, 서울: 나눔의 집, 55~109면.
최영준. 2011. “한국 복지정책과 복지정치의 발전: 생산주의 복지체제의 진화.” 『아세아연구』, 54(2): 7~41.
최희갑. 2002. “외환위기와 소득분배의 양극화,” 『국제경제연구』, 8(2): 1~20.
통계청. 2001. 「장래인구추계결과」, 11월, 대전: 통계청.
호네트, 악셀. 문성훈·이현재 옮김. 2011[1992]. 『인정투쟁 : 사회적 갈등의 도덕적 형식론』, 악셀 호네트 선집1. 사월의 책.
Flora, P. and Heidenheimer, A. J. (eds). 1981. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, N.J.: Transaction. Inc.
Pierson, C. 1998. *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*. 2nd edition. Cambridge: Polity Press.
Rothstein, B. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press.
Van Kersbergen, K. and Vis, B. 2014. *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform*. Cambridge University Press.

발표2.

민주화 이후 30년 한국 복지체제의 성격 2: 외환위기 이후 상향적 선별주의 복지체제의 강화와 지속

▸ 발표: 윤홍식(인하대)

민주화 이후 30년 한국 복지체제의 성격 2 : 외환위기 이후 상향적 선별주의 복지체제의 강화와 지속*

윤홍식(인하대)**

제1절 문제제기

한국 복지국가의 역사에서 자유주의 정부 10년은 모순적인 일들이 반복되어 나타난 시기였다.[1] 오랫동안 반독재 민주화운동을 전개했던 세력이 해방 이후 처음으로 민주적 선거에 의해 정부를 구성했다. 김대중 정부가 출범했다는 것 자체만으로도 역사적 사건이었다. 하지만 김대중 정부는 개발국가 이후 고착화된 한국 사회의 고질적인 사회문제를 완화시키지 못했다. 재벌 대기업이 주도하는 숙련과 기술이 분리된 조립가공형 수출중심의 성장체계가 지속되었다.[2] 재벌 대기업의 무분별한 기업 경영이 1997년 외환위기의 중요한 원인 중 하나였기 때문에 재벌 중심의 경제체제를 해체하고 보다 공정한 자유주의 경쟁 체제를 수립해야했다. 하지만 자유주의 정부 10년을 지나면서 재벌의 경제력 집중과

* 본 연구는 인하대학교 교내연구비에 의해 지원받았음.

** 인하대학교 사회복지학과

1) 해방 이후 처음으로 민주적 선거로 정권을 교체한 김대중 정부(국민의 정부)와 노무현 정부(참여 정부)를 어떻게 부를지에 대한 고민했다. 김대중·노무현 정부에 우호적인 견해를 갖고 있는 진영에서는 이 두 정부를 “민주 정부”라고 명명했고 이 기간을 민주 정부 10년이라고 부른다. 2017년 문재인 정부가 출범하면서 문재인 정부는 스스로를 민주 정부 3기라고 불렀고, 자연스럽게 김대중·노무현 정부를 민주 정부 1,2기로 규정했다. 반면 이명박·박근혜 정부는 일반적으로 보수 정부로 명명된다. 두 정부를 탄생시킨 한나라당과 새누리당의 이념에 기초한 정부 명칭이라고 생각된다. 그런데 문제는 보수 정부에 대응하는 개념으로 ‘민주 정부’라는 용어가 성립되지 않는다는 점이다. 민주 정부의 대당 개념은 독재정부(권위주의 정부)인데 이명박·박근혜 정부가 권위주의적 요소를 갖고 있지만, 민주화와 이후 선거에 의해 집권한 정권을 독재정부(권위주의 정권)이라고 부르는 것은 적절해 보이지 않는다. 북서 유럽의 사례를 보면 일반적으로 우파 정부 대 좌파 정부, 보수 정부 대 사민주의 정부 등의 대립항이 일반적으로 사용되고 있는 것 같다. 한국에서는 서구적 의미의 우파 정부 대 좌파 정부의 개념은 적절해 보이지 않는다. 대신 보수 정부에 대응하는 개념으로 민주당의 이념적 성격을 반영하는 자유주의 정부라는 명칭이 적절해 보인다. 민주당은 좌파 정부도 그렇다고 진보 정부라고 규정하기도 어렵기 때문이다. 물론 한나라당과 새누리당 정권의 대응 개념으로 상대적 좌파, 상대적 진보라는 명칭은 가능할 것 같다. 이러한 이유로 제14장 이후 김대중·노무현·문재인 정부를 이념적 성격에 기초해 부를 때 ‘자유주의 정부’라고 명명했다.

2) 정준호, “한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬,”

지배는 더욱 강화되었다. 노동계급과 소외된 사람들의 이해를 대변하는 최초의 정부가 될 것으로 기대했지만, 김대중 정부는 과거 권위주의 정부도 하지 않았던 노동시장 유연화를 사회적 협약이라는 형식을 빌려 추진했다. 한국 사회에서 노동시장의 유연화로 대표되는 신자유주의화가 본격화된 것이다.[3)]

경제 위기 상황에서 공적 복지가 확대된 상황을 역설적이라고 표현하기도 하고, 국가책임이 강화된 것이라는 평가도 있다. 하지만 중장기적 관점에서 보면 자유주의 정부 10년은 개발국가 이래 한국 복지체제의 기본 특성인 상대적으로 안정된 고용과 괜찮은 임금을 받는 계층을 중심으로 복지가 확대되는 '상향적(上向的) 선별성'이 강화된 시기였다.[4)] 대상의 포괄성이라는 측면에서 포괄성이 확대된 것은 분명했지만, 포괄성의 확대가 제도에 포괄되는 대상과 배제되는 대상의 경계를 더욱 분명하게 만들었기 때문이다. 신자유주의화로 인한 노동시장 유연화와 개방화가 복지정책의 선별적 상향성과 맞물리면서 한국 사회는 서로 다른 두 집단이 상이한 복지체제에서 살아가는 두 개의 복지체제가 되어갔다. 경제체제의 신자유주의화로 인한 사회적 문제를 공적 복지의 확대를 통해 완화하려고 했지만, 이러한 시도는 한국 복지국가의 역사적 궤적을 보면 처음부터 성공할 수 없는 시도였다.

왜 이런 일이 벌어진 것일까? 친복지적이라고 알려진 자유주의 정부의 10년 집권은 물론 노동계급과 시민사회가 그 어느 때 보다 성장해있었고, 한국 진보세력의 숙원이었던 진보 정당인 민주노동당이 원내에 진출했음에도 불구하고 평범한 사람들의 삶은 더 나빠졌다. 이 글은 외환위기 이후 자유주의 정부 10년 동안 벌어진 이 역설적인 상황을 설명하려고 했다. 글은 자유주의 정부 10년 동안의 권력관계를 중심으로 한 정치적 측면과 한국 자본주의 특성을 개괄하고 이러한 정치경제적 특성에 기초해 한국 복지체제의 성격을 설명하는 방식으로 구성되어 있다. 먼저 다음 절에서는 자유주의 정부 10년을 세 시기로 구분해서 개략하고, 제3절에서는 권력관계의 특성과 변화에 대해 살펴보았다. 제4절에서는 한국 자본주의의 특성을 조립가공형 수출체계를 중심에 놓고 살펴보았다. 제5절은 정치경제적 성격에 기초해 공사영역에 나타나는 한국 복지체제의 특성에 대해 검토했다. 마지막 정리와 함의에서는 자유주의 정부 10년의 의미를 민주화 이후 한국 복지국가의 역사라는 관점에서 정리했다.

---

3) 전병유. (2007). "한국 노동시장의 양극화에 관한 연구: 중간일자리 및 중간임금계층을 중심으로." 『한국경제의 분석』, 13(2): 171-230.

4) 통상적으로 선별주의(또는 잔여주의) 복지란 소득·자산조사에 근거해 저소득층을 선별하고, 이들에게 복지급여를 제공하는 현상을 지칭하는 개념이다. 반면 '상향적 선별성'이란 선별주의 복지와 반대로 복지급여가 취약계층을 배제하고 상대적으로 안정적 고용과 괜찮은 임금을 받는 계층에 집중되는 현상을 지칭하는 용어로 사용했다. 다시 말해 선별주의가 취약계층을 선별하는 기제로 작동하는 것이 아니라 중·상위계층을 선별하는 현상을 지칭하기 위해 '상향적(上向的)' 선별성이라는 용어를 사용했다.

제2절 시기구분

복지체제의 관점에서 외환위기 이후 자유주의 정부 10년은 크게 3시기로 구분될 수 있다. 첫 번째 시기는 1997년 경제 위기 직후부터 1999년까지이다. 이 시기는 외환위기 관리시기로 명명할 수 있는데 국가의 모든 역량이 외환위기로 촉발된 경제 위기를 극복하는데 모아졌다. 정치적으로는 해방 이후 처음으로 민주적 선거에 의해 정권이 교체되어 호남과 충청 지역의 연합정권이 등장했다. 독재정권 시기 비합법 노동운동을 주도했던 세력은 정권교체 이후 민주노총으로 결집했고, 노사정위원회의 출범은 노동계급이 국정운영의 중요한 주체라는 것을 공식적으로 선언하는 것과 같았다. 경제적으로는 해방 이후 가장 진보적인 정권이 집권했지만, 역설적이게도 그 정권의 손에 의해 노동시장 유연화로 대표되는 신자유주의화가 가속화되었다. 개발국가 시기 정부의 강력한 통제 하에 놓여있었던 은행이 자유화되었고 공공기관은 민영화되었으며 구조조정의 결과 재벌의 경제력 집중은 일시적으로 완화되었다. 복지정책은 외환위기로 발생한 실업과 빈곤에 대응하는데 노력을 집중했다. 사회보험의 대상이 확대되어 보편성이 강화되었으나 고용보험을 제외하고는 외환위기로 인한 빈곤과 불평등을 완화하는 실효적 역할을 수행하지는 못했다. 노사정이 공적 복지를 확대하기 위한 사회 협약을 맺은 것은 한국 복지국가의 역사에서는 실질적으로 처음 있는 일이었다. 하지만 사회보험의 중심의 복지 확대는 상대적으로 안정적 고용과 임금이 보장된 계층에게 공적 복지가 집중되는 문제를 심화시켰다.

<표 1> 외환위기 이후 자유주의 정부 10년의 시기구분, 1998-2007

시기	경제체제	권력관계	복지체제
외환위기 관리시기 1997~1999	• 국가 주도 신자유주의화 • 노동시장유연화 • 자본의 이윤율 반등 • 금융자유화 • 자산유동화에 관한 법률 • 공공기관민영화 • 재벌의 경제력 집중도 완화 • 경제성장률의 경향적 저하	• 수평적 정권교체 • 호남+충청지역 연대(DJP연합) • 노사정위원회 • 민주노총합법화 • 서비스 노동자 대두	• 실업대중 중심의 임시적 대응 • 고용보험 대상 확대 • 국민연금개혁 (70%에서 60%로) • 사회 협약(1998.2.6.)
생산적 복지지향 2000~2004	• 숙련과 기술이 분리된 조립전략에 기초한 수출독주체제 성립 • 소비와 투자 GDP 기여도 저하 • 금융산업화를 위한 입법 • 재벌의 경제력 집중도 강화로 재전환	• 2002년 대선(지역→이념) • 민주노동당의 원내진출 (10석) • 남북정상회담 (반공이데올로기 균열) • 총선시민연대 • 노동운동의 한계 • 시민운동과 복지정치	• 사회보험 대상의 보편적 확대 • 현대적 공공부조 제도화 (국민기초생활보장제도 도입) • 건강보험 통합 • 의약분업 • 민간보험(저축→투자)

시기	경제체제	권력관계	복지체제
생산적 복지지향 2000~2004		• 정당명부식 비례대표제 도입 • 단점정부 • 국민경선제도 도입 • 인터넷 기반 권력자원	
사회투자적 복지지향 2005~2007	• 한미FTA추진 • 수출독주체제의 심화	• 노동계급(우호→적대) • 최다 구속노동자 • 지역주의→사회경제적 이슈 • 민주노동당의 분열	• 저출산·고령사회 대응 • 사회서비스 확대(민간중심) • 사회복지재정분권 • 노인장기요양보험 • 연금개혁(60%→40%) • 기초노령연금 • 배우자휴가제도입 • 기간제보호법

두 번째 시기는 김대중 정부가 외환위기로 인한 경제 위기를 일정 수준에서 안정시킨 이후로 자유주의 정부가 본격적으로 '생산적 복지'를 추구한 시기이다. 정치적으로는 김대중 정부에서 노무현 정부로 정권이 계승되었고, 2004년 총선을 통해 민주노동당이 원내로 진출했다. 1987년 민주화 이후 성장한 시민사회는 2000년 총선에서 총선연대를 구성해 제도정치권에 의미 있는 영향력을 행사했고, 일반 국민이 정당의 공직 후보 선출 과정에서 참여하는 국민경선제도도 도입되었다. 인터넷을 중심으로 '정치인의 팬덤(fandom)'이라는 새로운 경향이 나타나기도 했다. 이러한 과정을 통해 한국 정당은 당원만의 정당이 아닌 모든 국민을 포괄하는 포괄정당으로 이행을 시도했다. 김대중 정부의 햇볕정책과 남북정상회담은 한국 사회에서 반공 이데올로기를 약화시켜 한국 사회의 균열구조가 사회경제적 이슈를 중심으로 형성될 수 있는 조건을 만들었다. 경제적으로는 개발국가 성장전략의 특징인 숙련과 기술이 분리된 조립 전략에 기초한 수출중심의 성장체제가 더욱 강화되었다. 성장에서 소비와 투자의 비중이 줄고 수출의 기여도가 증가하는 수출 독주체제가 만들어진 것이다. 외환위기 이후 일시적으로 완화되었던 재벌의 경제력 집중은 재벌대기업 중심의 수출 독주체제가 재구성되면서 다시 높아지기 시작했다. 자유주의 정부의 금융산업화 정책도 주목할 변화이다. 복지정책과 관련해서는 정규직 중심의 사회보험이 위기관리 시기 이후로 계속 확대되었다. 20년 넘게 논란을 거듭하던 건강보험 통합은 보건의료서비스의 보편성을 높였다는 점에서 한국 복지체제의 큰 도약이라고 할 수 있다. 소득보장정책과 관련해 중요한 변화는 시민권에 기초한 국민기초생활보장제도가 시행되었다. 비로소 취약계층을 위한 근대적 공공부조제도가 만들어진 것이다. 사적 보장체계와 관련해서는 민간(생명)보험의 역할이 외환위기 이후 자유주의 정부가 추진한 금융의 산업화와 맞물리면서 성격이 변화했다. 민간보험은 사회적 위험에 대비하는 사적 보장기제에

서 수익성을 추구하는 투자 상품으로 변화했다.

마지막으로 제3기는 노무현 정부가 2005년부터 저출산·고령사회에 대한 대응을 본격화하면서 사회투자적 복지정책을 지향한 시기이다. 정치적 측면에서 노무현 정부와 노동계급 간의 갈등이 심화되었고, 민주노동당이 정파 갈등으로 분열해 진보정당의 역사에 씻을 수 없는 과오를 남겼다. 노무현 정부가 신자유주의 정책으로 인해 지지집단이 지지를 철회하면서 노무현 정부의 정치적 기반이 허물어졌다. 경제 영역에서는 대표적인 신자유주의 정책이라고 할 수 있는 한미자유무역협정을 추진했고, 대기업중심의 수출독주체제는 더욱 더 공고화되었다. 복지정책과 관련해서는 저출산고령사회에 대응하기 위해 사회서비스가 확대되었다. 노인장기요양법을 제정해 노인 돌봄 문제를 사회보험 방식으로 대응하는 정책이 입안되었다. 그러나 사회서비스가 민간중심으로 확대되면서 시장화와 영리화로 문제가 나타나기 시작했다. 사회보험과 관련해서는 소득대체율을 대폭 낮춘 연금개혁과 사적 개인보험을 지원하는 정책을 동시에 추진하면서 노후소득보장체계의 공적 성격이 약화되고, 시장에 대한 의존이 강화되었다. 문제는 공적 및 사적 노후소득보장도 모두 안정적 일자리와 임금을 보장받는 계층을 중심으로 제도화되었다는 점이다. 그나마 다행스러운 일은 저소득 노인에 대한 기초노령연금이 제도화되었다는 것이지만, 임금노동자 평균소득의 5%에 해당하는 급여로는 노인 빈곤 문제를 해결할 수 없었다. 노인 빈곤율은 무려 50%에 가까웠다. 자유주의 정부 10년을 거치면서 한국 복지체제는 한편에서 공적 사회보장제도의 보편성을 확대하는 제도 개혁이 지속적으로 이루어졌지만, 다른 한편에서는 공적 사회보장제도에 포괄되는 국민과 배제되는 국민 간에 불평등이 확대되었다. 보편성의 증가가 불평등의 증가를 가속화시키는 역설적 상황이 벌어진 것이다.

제3절 자유주의 정권 10년의 권력관계

김대중 정부(국민의 정부)의 출범은 한국 복지체제의 중요한 전환이었다. 김대중 정부에 들어서면서 한국 사회에서는 본격적으로 복지를 둘러싼 복지정치가 시작되었기 때문이다, 1997년 제15대 대통령 선거 당시 민주노총은 경제 위기와 장기실업에 대응하기 위해 노사정위원회를 제안했고, 대선 당시 자본을 의식해 특별한 대응을 하지 않았던 김대중 대통령은 집권 후 민주노총의 제안을 수용했다.[5] 1998년 1월 15일 발족한 노사정위원회는 2월 9일 '경제 위기 극복을 위한 사회 협약'에 합의했다. 90개항에 이르는 합의문

5) 이영환·김영순. (2001). "한국 사회복지 발달에 대한 계급정치적 고찰."『비판사회정책』, 9: 249-302. p. 292.

에는 경제사회개혁과 관련된 많은 내용을 담고 있었지만, 핵심은 노동시장 유연화(정리해고와 파견근로자 허용)와 복지 확대에 관한 사회적 합의였다. 노사정이 노동시장을 유연화 하는 대신 공적복지를 확대해 노동시장 유연화로 발생하는 문제를 완화하는 사회적 대타협을 이룬 것이다. 북서 유럽의 복지국가가 "영구적 긴축(permanent austerity)"의 시대로 접어들고 있는 상황에서[6] 그 반대편에 위치한 동아시아 개발국가의 전형인 한국에서 경제 위기를 맞아 공적 복지 확대를 위한 복지정치가 본격적인 닻을 올리기 시작한 것이다.

중대한 전환이었다. 하지만 김대중 정부 이래 한국의 복지정치는 북서 유럽의 복지국가와는 근본적으로 달랐다. 사회적 균열구조가 계급을 중심으로 구성된 것도 사회적 균열을 구조를 대표하는 정당도 없었으며 조직된 노동도 이제 막 그 모습을 드러내고 있을 뿐이었다. 사회적 위험의 성격도 북서 유럽과 상이했다. 노동시장에서 발생하는 실업, 질병, 노령 등의 구(舊)사회위험에 더해 노동시장 유연화로 인한 비정규직의 증가, 민간 중심의 사회복지서비스 확충, 돌봄위기 등 새로운 사회위험이 중첩적으로 나타났다. 북서 유럽에서 자본과 타협해 복지국가의 확대를 이끌었던 (제조업 중심의) 노동계급은 한국에서는 경제 위기를 전후로 감소하기 시작했고 비전형적 형태로 고용된 새로운 노동계급이 등장하면서 노동계급이 이질화되어갔다. 노동계급은 더 이상 동질적인 계급이 아니었다. 제도적 측면에서는 복지정치가 활성화 될 수 있는 조건을 갖추고 있지 못했다. 선거제도는 복지정치를 통한 타협과 합의를 어렵게 하는 승자독식 구도인 소선거구제와 단순다수제였고, 국회는 형식적으로 다당제의 모습을 띄었지만 실제로는 계급적 기반이 모호한 보수정당(한나라당)과 자유주의 정당(새천년민주당) 중심의 양당 체계가 고착화되어있었다. 역설은 김대중 정부의 탄생이 지역분할적 정당체계(지역주의)와 단순다수제라는 한국 사회에서 복지정치를 가로막는 그 장애물 때문에 가능했다는 점이다.[7] 이런 조건에서 복지정치가 시작되었다.

경제 위기 이후 계급구조의 변화

북서 유럽과 달리 한국에서는 자본과 타협해 복지국가를 확장시켰던 제조업 노동자가 1990년대에 들어서면서 감소하기 시작했다.[8] 외환위기 이후 구중간계급은 3.6%포인트

6) Häuserman, S. (2015[2010]). 『복지국가 개혁의 정치학』. 남찬섭 옮김 (The politics of welfare state reform in continentlal Europe: Modernization in hard times). 서울: 나눔의 집. p. 20.

7) 정태환. (2008). "김대중 정권의 성립과 위기: 지역주의 정치 동학을 중심으로." 『사회와 이론』, 12: 261-291.

8) 홍두승, 『한국의 중산층』, p. 66.

감소했고, 신중간계급은 0.4%포인트 증가했다.[9] 전체적으로 중간계급의 비중은 41.5%에서 38.4%로 7.5% 감소했다. 물론 중간계급은 매우 논쟁적인 개념이고 합의된 정의도 없다. 다만 대략적인 정의가 있을 뿐이다. 마르크스주의, 베버주의, 계층적 계급분석을 종합한 에릭 올린 라이트(Erik Olin Wright)에 따르면 중간계급은 "다양한 종류의 자격을 요구하는 일자리와 관련된 광범위하고 유연한 고등교육 및 기술 훈련 체계에 기반하고 있는" 계급이라고 할 수 있다.[10] 신중간계급은 대체로 자영업과 자영농으로 대표되는 구중간계급과 구분되는 기업의 경영관리 업무에 종사하거나 전문직 기술을 갖고 있는 집단이라고 할 수 있다.[11] 물론 이런 정의는 다분히 추상적으로 실질적으로 계급을 분류하는 것은 여전히 어려운 일이다.

중간계급과 달리 임금노동자계급의 비중은 증가했다. 임금노동자의 내적 구성의 변화를 보면 전통적 노동계급이라고 할 수 있는 기능생산직에 종사하는 노동계급은 1995년 전체 임금노동자계급 중 40.9%에서 2000년에 들어서면 31.2%로 감소했고, 2005년에는 27.3%로 축소되었다. 불과 10년 만에 임금노동자 전체에서 제조업 노동자의 비중이 무려 12.7%포인트(33.3%)나 감소했다. 대신 사무직 노동자의 비율이 1.1%포인트 증가했고, 서비스 판매직 노동자의 비율이 16.2%에서 24.7%로 8.5%포인트(52.5%) 증가했다. 단순노무직 노동자의 비율도 동기간 동안 19.2%에서 22.9%로 3.7%포인트(19.3%) 증가했다. 전반적으로 자유주의 정부 10년 동안 계급구성의 변화는 중간계급의 소폭 감소, 임금노동자 중 서비스직과 단순노무의 종사하는 노동자의 증가로 정리할 수 있다. 특히 전체 노동계급에서 전통적 노동계급이라고 할 수 있는 기능생산직 노동계급의 비중이 1/4수준으로 낮아졌다는 것은 한국 사회에서 복지국가 확대를 위한 복지정치의 중요한 변화를 예고했다. 더 이상 남성 정규직 노동자의 이해에 근거한 사회보장제도의 확대로는 한국 사회에서 연대와 타협이 쉽지 않다는 것을 의미한다.

권력자원과 관련된 한국 복지체제의 또 다른 특수성은 시민운동이 복지정치의 중요한 세력으로 등장했다는 점이다. 북서 유럽에서 복지국가 확장의 핵심 주체였던 조직노동이 한국에서는 기업별 노조에 갇혀 임금인상과 노동조건 개선 등 사업장 수준의 경제투쟁에 매몰되어 있는 상황에서 시민단체를 중심으로 한 시민운동은 복지국가 확장의 중요한 주체로 부상했다. 하지만 한계 또한 명확했다. 시민운동이 국민생활기초보장법 제정, 의료보험 통합 등 한국 복지국가 역사의 중요한 진전에 기여한 바가 크지만, 시민운동은 여전

9) 장귀연. (2013). "신자유주의 시대 한국의 계급구조." 『마르크스연구』, 10(3): 12-40. p. 21.
10) Wright, E. (2017[2015]). 『계급 이해하기』. 문혜림·곽태진 옮김 (Understanding class). 부산: 산지니. p. 42.
11) 장귀연, "신자유주의 시대 한국의 계급구소," pp. 14-6.

히 교수, 변호사, 시민단체 활동가 등 전문가가 중심이 된 운동이었고, 대중이 직접 참여하는 운동이기 보다는 국회입법 활동과 진보적 시민운동단체에 상대적으로 우호적이었던 김대중·노무현 정권의 특성을 십분 활용한 제도정치권의 상층 운동의 성격이 강했다. 가치지향적인 시민운동이 이해에 기초한 노동운동을 대신할 수 있는지 여부에 대해서도 부정적인 견해가 많다. 김영순은 "복지 관련 시민사회운동이 전문가와 활동가 중심의 운동이었다는 점, 그 하부는 매우 느슨하게 조직화된 또는 조직화되지 않은 다중들로 구성돼 있다는 점, 그리고 특정한 복지 이슈를 두고 형성되는 대중들의 지지와 관심이 강한 휘발성과 유목성을 갖는다는 점 등을 고려할 때, 한국의 시민운동으로부터 서구 노동운동이 했던 것과 똑같은 구실을 기대하기는 어려울 것"이라고 했다.[12] 시민운동이 외환위기 이후 복지확장에 일정한 역할을 한 것은 사실이지만 "노동운동의 역할을 시민운동이 대체할 수 있는 것"은 아니라는 주장이다.[13]

북서 유럽의 복지국가 역사를 생각하면 이러한 주장은 타당해 보인다. 하지만 다른 방식으로 생각하면 한국 복지국가의 역사에서 시민운동이 북서 유럽 복지국가에서 노동계급이 했던 역할을 대신 할 수 있는지를 묻는 것 자체가 우문(愚問)일 수도 있다. 누가 복지국가를 만드는 주체인가는 정해진 답이 있는 것이 아니다. 복지국가의 모습과 성격은 복지국가를 만들어 가는 주체의 성격에 따라 달라지기 때문이다. 보수 세력이 중심이 되어 만든 복지국가, 상대적으로 강력한 노동계급이 주체가 되어 만든 복지국가, 계급연대(노동계급과 중간계급의 연대)가 만든 복지국가의 모습이 다르듯 그 모습을 정확하게 가늠하기는 어렵지만, 시민운동이 만든 복지국가의 모습 또한 다른 정치 주체가 만든 복지국가의 모습과는 상이할 것이기 때문이다. 복지국가의 모습은 그 복지국가를 만들어가는 주체의 성격에 따라 결정되는 결과물이지, 정해 놓은 복지국가의 모습에 따라 복지국가를 만들어갈 주체가 형성되는 것은 아니다. 한국에서 복지국가 발전의 전통적 주체인 조직노동이 기업별 노조에 매몰되어 제 역할을 수행하지 못하고, 시민운동이 지금과 같은 역할을 수행한다면 한국 복지국가는 그 시민운동이 대변하고자하는 복지국가의 모습을 지향하게 될 것이다. 하지만 시민운동이 지향하는 복지국가가 실현 될지 여부는 철저히 시민운동이 한국 사회의 권력관계에서 그 이해를 실현할 정도로 강력한 정치적 자원을 보유할 수 있는지 여부에 달려있다. 여하튼 외환위기 이후 10년 동안은 한국 사회에서 시민운동이 북서 유럽 복지국가의 확장 국면에서 노동운동이 담당했던 역할을 대신할 수 있을지는 여전히 불투명했다.

12) 김영순. (2012). "보편적 복지국가를 위한 복지동맹: 한국 사회의 조건과 전망." 윤홍식 엮음, 『우리는 한배를 타고 있다』, pp. 60-80. 서울: 이매진. pp. 70-1.

13) 이영환·김영순, "한국 사회복지 발달에 대한 계급정치적 고찰," p. 294.

자본 측면에서 보면 1997년 경제 위기는 역설적이게도 위기의 진앙지(震央地)였던 재벌 대기업의 독점력을 더욱 강화시킨 반면 중소자본의 힘은 약화시켰다. 김대중 정부가 추진한 신자유주의적 구조조정인 빅딜은 재벌 대기업이 경쟁력이 있는 분야로 합병하도록 했기 때문에 재벌 대기업의 독점력이 강화된 것은 어쩌면 당연한 결과였다. 자본의 성격에서도 경제 위기 이후 중요한 변화가 나타났다. 하나는 1997년 외환위기를 계기로 자본시장이 완전개방 되면서 구조조정 과정에서 유입된 외국자본으로 인해 재벌 대기업의 소유구조가 변화했다. 기업 자금조달 방식 중 외부자금 구성에서 주식의 비중이 13%에서 31.3%로 급증했고, 국외 조달이 차지하는 비중이 6.7%에서 13.5%로 높아졌다.[14] 예를 들어, 통신업의 경우를 보면 외국인 지분율은 1998년 9.0%에 불과했지만 2002년에는 39.1%로 급증했고, 노무현 정부 기간 내내 40% 중반을 유지했다.[15] 유가증권시장에서 시가총액대비 외국인의 보유비중도 외환위기 이전인 1996년 13.0%에서 2003년 42.3%로 높아졌다.[16] 자본, 특히 재벌 대기업으로 대표되는 대자본은 더 이상 국민국가의 경계 내에 있지 않았다. 북서 유럽의 복지국가가 국민국가에 기초해 발전했다는 점을 고려하면 자본의 탈(脫)국민국가 성격은 한국 복지국가 발전에 중요한 의미를 갖게 된다. 다국적 또는 초국적 자본이 국민국가에 기초한 복지국가 확장에 갖는 이해는 상대적으로 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 실제로 외환위기 이후 자본의 국적성은 재벌개혁의 중요한 쟁점이 된다. 다른 하나는 산업화의 도구로만 인식되었던 금융이 이윤을 창출할 수 있는 핵심 영역으로 인식되면서 산업자본의 성격이 강했던 한국 자본의 금융적 성격이 강화되었다.[17] 대륙유럽 복지국가를 보면 금융자본이 산업자본에 비해 상대적으로 전통적인 복지국가를 축소를 지지하고, 일-가족생활 양립, 기초보장 강화 등 새로운 방식의 복지확장을 지지했다는 점을 고려하면[18] 자본의 금융화는 한국 복지국가의 확장과 관련해 중요한 의미를 갖게 된다.

14) 이병천, "외환위기 이후 한국의 축적 체제," p. 54.

15) 신석하·임경묵. (2009).『외국인 투자자 주식매매 분석』. 서울: 한국개발연구원. p. 49.

16) 금융감독원. (2007). 외국인 주식투자 현황 및 주가 영향. 통계청. (2017). e-나라지표: 외국인 증권투자 현황. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1086 접근일. 2017.8.24.

17) 이창용·이종화. (2007). "한국경제의 변화와 과제." 정운찬·조흥식 편,『외환위기 10년, 한국사회 얼마나 달라졌나』. 서울: 서울대학교. p. 47.

18) Häuserman,『복지국가 개혁의 정치학』.

제4절 외환위기 이후 한국 자본주의

1. 1997년 경제 위기와 신자유주의화의 의미

외환위기를 계기로 한국 자본주의는 국가가 앞장서고, 재벌 대기업이 뒤를 따르는 개발국가에서 시장이 국가의 역할을 대신하는 영미식 신자유주의 국가로 경로로 들어선 것일까? [그림 1]을 보면 한국 제조업의 이윤율은 1987년 13.9%를 정점으로 지속적으로 낮아지기 시작해 1996년에는 1970년 이래 역대 최저치인 5.4%를 기록했다. 이윤율의 저하는 1997년 경제 위기가 실물부문의 수익성 저하와 밀접한 관련이 있다는 것을 보여준다.[19] 이렇게 보면 1997년 경제 위기는 한국 자본에게는 위기인 동시에 이윤율을 회복할 수 있는 절호의 기회였을 것이다.[20] IMF가 요구한 금융자유화, 노동시장 유연화 등 신자유주의 정책은 자본에게는 1987년 민주화 이후 지속적으로 축소되고 있었던 자신의 몫을 되찾아 올 수 있는 기회였을지도 모른다. 실제로 한국 제조업의 이윤율은 1997년을 기점으로 반등하기 시작했다. 이윤율 회복에는 국가가 자본과 함께 임금수준을 낮추고 노동배제적인 신자유주의 정책을 실행한 것이 중요한 역할을 했다.[21] 이러한 현상은 1980년대 서구 자본주의 국가에서도 유사하게 나타났다. 1970년대 이윤율의 경향적 저하는 서구 자본주의 체제의 위기를 불러왔고, 자본은 이에 대한 대안으로 1980년대부터 노동시장을 유연화하고, 세금과 지출을 줄이고, 임금을 낮추는 신자유주의 정책을 통해 이윤율을 부분적으로 회복했다. 하지만 이윤율은 결코 자본주의 황금시대의 수준에 도달하지 못했다. 더욱이 그 마저도 주기적으로 반복되는 경제 위기로 인해 위협 받았다.

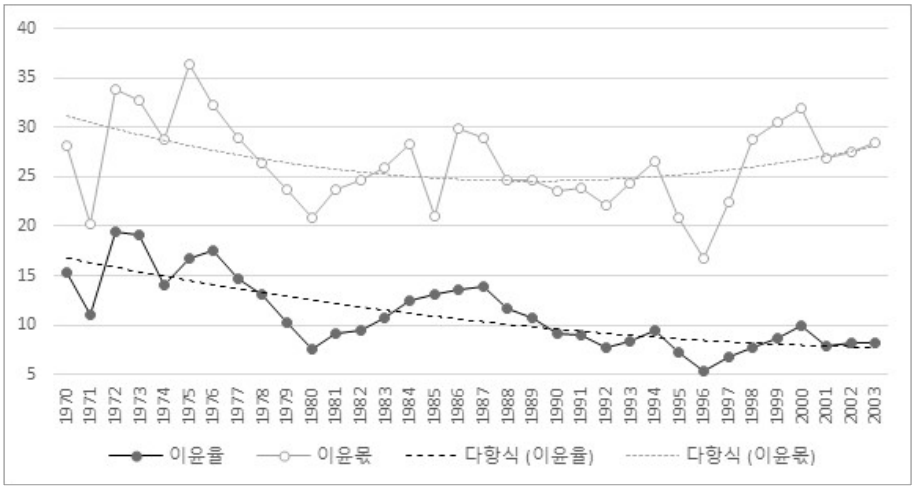
하지만 자유주의 정부가 취한 신자유주의 정책은 개발국가의 유산을 약화시켰지만 해체시키지는 못한 것 같다. 1997년 경제 위기 이후 수출주도형 성장체제는 해체되지 않고 재벌 대기업을 중심으로 강화되는 양상을 보였다. 김대중 정부는 경제 위기를 신속하게 극복하기 위해 국제경쟁력을 갖춘 재벌 대기업의 수출 증대에 의존했다. 이러한 이유로 인해 김대중 정부가 집권 초기에 재벌개혁을 천명했음에도 불구하고 정권 후반기로 들어서면서 재벌 대기업의 경제력 집중은 더 높아지고, 그에 따라 수출에 대한 한국 경제의 의존도는 더 높아졌다. 또한 정부주도의 산업정책이라는 개발국가의 유산도 남아있었

19) 정성진. (2006). “한국 자본주의 축적의 장기 추세와 위기: 1970~2003.” 경상대학교 사회과학연구원 엮음『한국 자본주의 축적체제 변화: 1987-2003』, pp. 17-57. 서울: 한울. p. 21.

20) 마르크스에 따르면 이윤율 p는 잉여가치의 크기 m을 불변자본 ‘c’ 와 가변자본 ‘v’로 나눈 값이다. 이러한 마르크스의 정의에 따라 정성진은 이윤율(P)은 이윤(P)을 산출(Y)로 나눈 값(P/Y)과 산출(Y)을 자본(K)으로 나눈 비율로 분해했다. 여기서 P/Y=이윤 몫이 되며 마르크스적 의미에서 잉여가치율의 대응변수라고 할 수 있다. 정성진, “한국 자본주의 축적의 장기 추세와 위기,” pp. 21-2.

21) 정성진, “한국 자본주의 축적의 장기 추세와 위기,” p. 25.

다.[22] 산업전반을 주도한 것은 아니었지만 특정한 영역에서 개발국가 시기와 마찬가지로 정부의 주도성이 발현되었다. 김대중 정부가 추진한 '정보통신산업육성정책'과 노무현 정부의 금융산업육성 정책은 1970년대 박정희 권위주의 체제가 추진한 중화학공업육성정책과 유사했다. 경제 위기 이후 자유주의 정부는 노동시장유연화, 금융자유화 등 한국 자본주의의 신자유주의화를 위한 정책을 폈지만, 한국 자본주의가 영미식 신자유주의 체제로 전환되었는지 여부는 논쟁적이다. 한국 자본주의는 1997년 경제 위기를 거치면서 부분적으로 미국식 시장경제화 되었고 개발국가의 유산을 공유했던 일본, 대만, 싱가포르 등과는 상이한 경로에 들어섰지만,[23] 한국 자본주의는 개발국가의 유산을 완전히 탈각시키지는 않았다. 이제 경제 위기이후 나타난 한국 자본주의의 상황을 복지체제의 관점에서 조금 더 구체적으로 살펴보자.



출처: 정성진. (2006). "한국 자본주의 축적의 장기 추세와 위기: 1970~2003." 경상대학교 사회과학연구원 엮음『한국 자본주의 축적체제 변화: 1987-2003』, pp. 17-57. 서울: 한울. p. 55.

[그림 1] 한국 제조업의 이윤율 및 이윤 몫의 변화, 1970-2003

22) Johnson, *MITI and the Japanese miracle: the Growth of industrial policy*, p. 10.

23) 이병천. (2014). "외환위기 이후 한국의 축적 체제." 이병천·신진욱 엮음,『민주 정부 10년, 무엇을 남겼나』, pp. 29-90. 서울: 후마니타스. p. 30.

2. 조립형 산업화 전략과 노동시장의 양극화

외환위기 이후 왜 '성장을 통한 분배'가 더 이상 작동하지 않았는지를 이해하기 위해서 우리는 1960년대 이후 진행된 한국 산업화의 특성을 돌아볼 필요가 있다.[24] 허버트 슈미터(Hubert Schmitz)에 따르면 가난한 지역(국가)의 산업화에는 기본적으로 두 가지 길이 있다.[25] 하나는 지역의 중소기업을 기반으로 산업화를 추진하는 것이고, 다른 하나는 지역 밖에 있는 큰 기업의 끌어들여 산업화를 추진하는 것이다. 다만 현실 세계에서 이 두 가지 방식이 반드시 배타적으로 구분되는 것은 아니며 산업화는 종종 두 가지 방식이 혼합된 모습으로 진행된다. 크게 보면 한국의 산업화는 이 두 가지 유형 중 후자의 유형에 속한다고 볼 수 있다. 일반적으로 한국의 이러한 산업화 방식은 '위로부터의 산업화' 또는 '조립형 전략(assembly strategy)'을 통한 산업화로 알려져 있다.[26]

레비와 쿠오(Levy and Kuo)는 조립형 전략이 왜 한국의 산업화 전략에 잘 들어맞는지를 다음과 같이 설명한다.[27] 우선 조립형 전략의 핵심요소는 시장 가격을 초과하는 생산비용이 들더라도 대규모 신규 생산을 할 준비가 되어있어야 한다. 대량 생산은 해당 분야의 신규 생산자가 신속하게 생산기술을 학습할 수 있게 해 생산성을 높일 수 있고 이에 따라 생산 경험이 축적되면서 기업은 단위당 생산비용을 낮출 수 있기 때문이다. 이러한 과정을 통해 성공적인 조립형 기업은 기업 내부에서 복잡한 제품 디자인 및 구성요소를 제작 할 수 있는 역량을 향상시킬 수 있게 된다. 결국 조립형 전략을 실행하기 위해서는 초기에 막대한 투자를 할 수 있는 기업이 필요하고 경우에 따라 대량 생산을 시작하는 단계에서 발생할 수도 있는 대규모 손실을 감당할 수 있어야한다. 이러한 이유로 조립형 전략은 한국처럼 재벌과 같은 대기업집단이 존재하는 국가에 잘 맞는 산업화 전략이라고 할 수 있다.

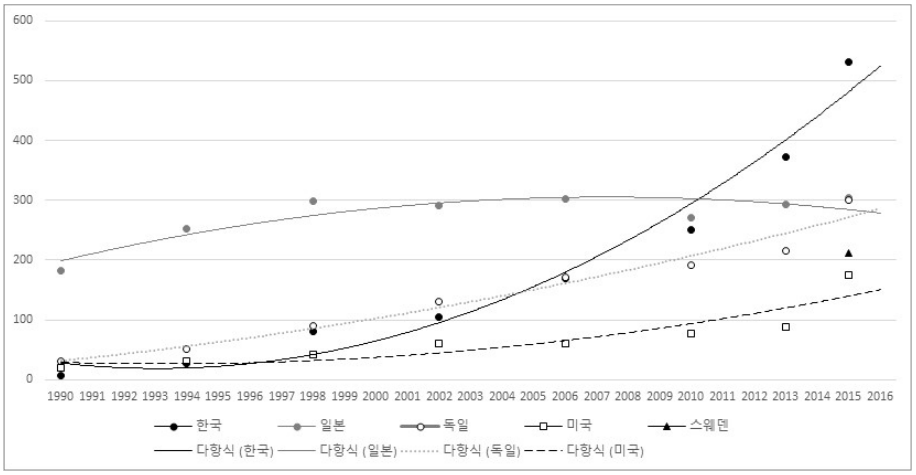
---

24) 구체적인 내용은 제11장을 참고하라.

25) Schmitz, H. (1999). "Collective efficiency and increasing returns." *Cambridge Journal of Economics*, 23(4): 465-483. p. 478.

26) 정준호, "한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬," p. 72.

27) Levy, B. and Kuo, W. (1991). "The strategic orientations of firms and the performance of Korea and Taiwan in frontier industries: Lessons from comparative case studies of keyboard and personal computer assembly." *World Development*, 9(4): 363-374. p. 366.



자료출처: 1990~2013년 자료는 정준호, "한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬," p. 81. 2015년 자료는 International Federation of Robotics. (2016). World robotics report 2016: European Union occupies top position in the global automation race.

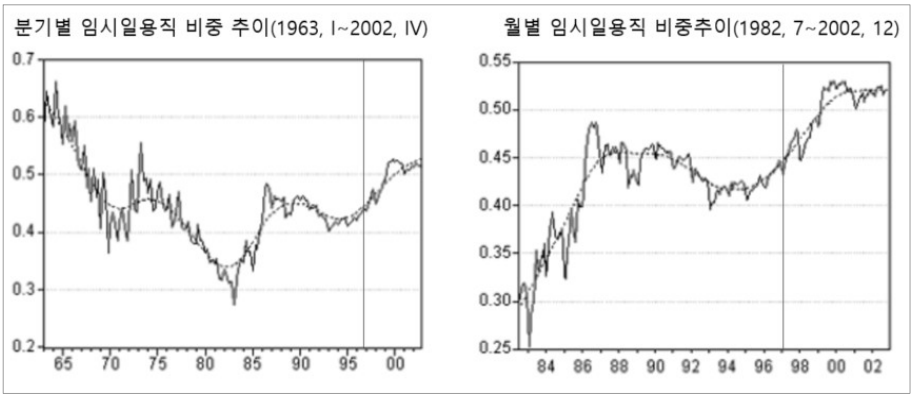
[그림 2] 제조업 분야의 로봇밀도 변화, 1990~2015

실제로 조립형 전략을 통해 한국 경제는 급격하게 성장할 수 있었다. 제조업 생산규모로 측정한 한국 제조업의 순위는 박정희 독재정권이 중화학 공업화를 공식적으로 선언하기 직전인 1970년 41위에 불과했다. 현재 신흥공업국으로 분류되는 인도와 브라질의 순위가 각각 22위와 12위였고, 한국과 유사한 발전 궤적을 보였던 대만이 34위로 한국보다 앞서 있었다. 그러나 조립형 전략을 채택한 이후 한국 제조업 생산규모는 성장을 거듭해 1997년 경제 위기를 겪었음에도 2000년에 들어서면 미국, 일본, 독일, 이탈리아, 영국, 프랑스이어 세계 7위를 기록하게 된다.[28] 경이로운 성장이라고 하지 않을 수 없다. 1990년대 들어서면서 한국이 제조업 강국으로 부상할 수 있었던 데는 이처럼 재벌 대기업이 주도한 수출주도형 조립형 산업화 전략이 핵심적 역할을 했던 것으로 보인다. 한국의 제조업 성장을 견인했던 컬러텔레비전, 자동차, 비디오 재생기, 전자레인지, 범용강철, DRAM, LCD 등은 생산과 관련된 숙련축적 없이 기술 고도화를 통해 선진 산업을 추격할 수 있는 조립형 생산의 대표적 분야였다.[29] [그림 2]에서 보는 것과 같이 제조업체가 고

28) 정준호, "한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬," p. 75. 이 순위는 중국을 제외한 순위로 중국을 포함시킬 경우 8위가 될 것으로 추정된다.

29) Fujimoto, T. (2006). "Architecture-based comparative advantage in Japan and Asia." Ohno, K. and Fujimoto, T. eds, Industrialization of developing countries: Analysis by Japanese economists, pp. 1-10. Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies. p. 7. Levy and Kuo, "The strategic orientations of firms and the performance of Korea and Taiwan in frontier industries," p. 369.

용한 노동자 만 명 당 다목적 산업용 로봇수로 계산한 '로봇밀도(robot density)'를 보면 한국 제조업에서 자동화가 얼마나 폭발적으로 진행되었는지를 확인할 수 있다. 특히 한국 제조업의 자동화는 1997년 외환위기를 경과하면서 급격하게 높아져 1994년 26.7에서 2006년이 되면 168.6으로 불과 12만에 531.1%(6.31배)나 급증했다. 재벌은 이러한 조립가공품 생산에 자본을 집중해 단기간 내에 선진국을 추격할 수 있었던 것이다. 실제로 이러한 급속한 산업화는 신속한 결정과정과 대규모 자본을 동원해 특정분야에 집중적인 투자를 할 수 있는 설립자이자 소유주인 총수가 강력히 통제하는 재벌 대기업만이 취할 수 있는 전략이었다.[30]



출처: 김유선. (2013). "1980년대 이래 비정규직 증가원인." 『노동사회』, 78. [그림 1]과 [그림 2].

[그림 3] 1997년 외환위기 전후 임시일용직 비중의 추이

문제는 이러한 조립형 전략이 한국 제조업을 고도의 생산성을 갖춘 대량 생산자로 변화시키고 생산과 관련된 중요한 기술(technology)을 습득하게 할 수 있게 했지만, 혁신을 가능하게 하는 숙련(skill)을 향상시키는 데는 거의 도움이 되지 않는다는데 있다.[31] 산업화가 진행됨에 따라 숙련과 기술의 분리현상이 나타난 것이다. 숙련과 기술이 분리됨으로써 노동수요는 숙련노동에 대한 J자형 곡선으로 나타났다.[32] 상위일자리 고용증가율은 1993년부터 2006년까지 26% 증가한 반면 하위와 중간일자리는 각각 29%, 24% 감소했다. 제조업 고용은 정체 또는 감소한 반면 서비스 일자리가 증가하면서 저임금과 비정규직 일자리가 증가했다. 일자리가 증가한 서비스 분야에서는 나쁜 일자리와 좋은 일자리가

30) Fujimoto, "Architecture-based comparative advantage in Japan and Asia," p. 7.

31) Levy and Kuo, "The strategic orientations of firms and the performance of Korea and Taiwan in frontier industries," p. 369.

32) 전병유, "한국 노동시장의 양극화에 관한 연구: 중간일자리 및 중간임금계층을 중심으로," p. 204.

증가하는 U자형 고용형태가 나타났기 때문에 노동시장에서 전체적인 고용 양태는 U자형으로 나타났다. 1999년에 들어서면 전체 임금노동자 중 비정규직의 비중이 50%를 넘었다. [그림 3]에서 보는 것처럼 1997년 외환위기 이후 노태우 정부에서 일시적으로 감소했던 비정규직이 다시 증가 추세로 돌아선 것이다.[33] 1997년 외환위기 이후 조립형 전략에 의존한 재벌 대기업 중심의 수출주도성장이 노동시장이 유연화 되면서 가속화된 것이다. 산업구조의 변화와 함께 노동시장에서 이런 변화가 진행되었다면 정규직 일자리에 기초한 사회보험을 확대하는 방식은 1997년 경제 위기 이후 확대되기 시작한 불평등과 빈곤을 완화하는 효과적인 대안이 될 수 없었을 것이다. 사회보험 중심으로 공적복지를 확대한 것은 한국 복지체제의 상향적 선별성(상대적으로 안정적 고용상태에 있는 노동자에게 공적 복지가 집중되는 현상)을 강화하는 역할을 했다.

3. 복선형 산업화의 해체와 수출독주 체제의 형성

1997년 경제 위기 이후 더욱 가속화된 수출주도형 경제성장은 외형적으로 성장을 지속시켰지만, 국민국가 차원에서 보면 성장의 성과가 국민국가 전체로 흘러가지 않고 소수 재벌 대기업에 집중되는 문제를 야기했다. GDP 성장에서 총고정자본형성의 기여도 측면에서 한국이 독일, 일본 등 다른 선진국을 압도하는 이유도 바로 재벌 대기업이 대규모 자본을 동원하는 조립형 전략에 의존한 수출주도형 경제성장의 결과였다.[34] 역사적으로 보면 한국은 독일, 일본과 달리 부품과 소재를 국민국가 내에서 조달하지 않고 외국에서 수입이 가능한 반자동화 수치제어(numerical control, NC) 공작기계 시대에 산업화를 시작해 노동숙련에 대한 필요성이 상대적으로 적었다. 한국 제조업은 1970년대 NC기계 시대를 거쳐 1980년대에는 자동화 설비가 중심이 되고, 1997년 경제 위기 이후에는 IT 기술이 중심인 제조업이 되었다.[35] 이러한 기술 중심의 산업화 과정은 숙련의 축적을 우회해 산업화와 성장을 가능하게 했다. 문제는 개발국가 시기 권위주의 정권과 재벌의 연합에 의해 추진된 이러한 산업화 방식이 자유주의 정부의 등장이후에도 해체되지 않고 더 확대되었다는 점이다.

자연스럽게 소비와 투자의 국내총생산 성장에 대한 기여도 낮아졌다. [그림 4]에서 보는 것처럼 자유주의 정부 10년 동안 GDP 성장기여도에서 수출이 차지하는 연평균 비중은 5.3%로 노태우·김영삼 정부 10년 동안 기여도 2.5%보다 두 배 이상 높아졌다. 반면

33) 김유선. (2003). “1980년대 이래 비정규직 증가원인.”『노동사회』, 78.

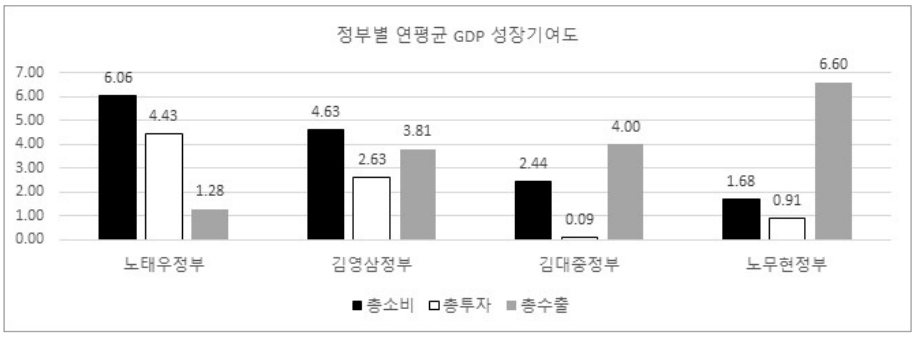
34) 정준호, “한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬,” p. 79~80.

35) 여유진·김미곤·강혜규·장수명·강병구·김수정·전병유·정준호·최준영. (2014) 『한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지구가』. 서울: 한국보건사회연구원. p. 126.

총소비의 기여도는 보수 정부 10년 동안 연평균 5.4%에서 자유주의 정부 10년 동안 2.1%로 낮아졌다. GDP 성장에서 총소비와 총수출의 역할이 역전된 것이다. 1960년대 산업화 이래 경제성장에서 수출은 항상 중요한 지위를 차지하고 있었지만 적어도 외환위기 이전 보수 정부 10년 동안 GDP 성장에서 수출이 국내수요 보다 컸던 해는 1997년이 유일했다. 반면 1997년 경제 위기 이후 자유주의 정부 10년 중 두 해를 제외한 모든 년도에서 수출의 GDP 성장에 대한 기여도가 소비보다 높았다. "수출독주 성장체제"가 구축된 것이다.[36] 국제적으로는 1997년 동아시아 경제 위기 이후 IT산업을 중심으로 한 미국의 경기회복은 재벌 대기업이 주도하는 조립가공품 중심의 수출 증가를 뒷받침했다.

총투자의 GDP 기여도의 변화는 더 극적이다. 보수 정부 10년 동안 3.53%이던 기여율은 자유주의 정부 10년 동안 0.5%로 총투자의 GDP 기여율이 무려 85.8%나 감소했다. 하지만 재벌 대기업의 투자는 줄어들지 않았다. 투자가 줄어든 것은 재벌 대기업과 중소기업, 수출산업-내수산업간의 투자가 양극화되면서 나타난 현상이었다.[37] 성장이 국민국가의 소비와 투자에 의존하지 않는 사회에서 성장의 과실을 국민국가 내로 환류 시키는 성장과 분배의 선순환은 만들어질 수 없었던 것이다. 이렇다보니 수출이 늘고, 경제가 성장해도 시장에서 만들어지는 양질의 일자리는 제한적일 수밖에 없었다. 더욱이 앞서 언급한 것과 같이 한국의 성장방식이 기술고도화를 통한 노동 배제적 성격을 갖고 있다는 점에서 1997년 외환위기 이후 한국경제의 모습은 한국 복지체제가 완전고용에 기초한 보편주의 복지체제로 나아갈 수 없다는 것을 명백하게 보여주는 것이었다.[38] 김대중 대통령과 노무현 대통령이 열심히 복지를 확대하고, 성장과 분배의 선순환을 외쳤지만 1997년 경제 위기 이후 한국경제는 두 대통령의 바람과는 정반대로 구조화되고 있었고, 경제구조를 개편하지 못한 자유주의 정부 10년 동안 이루어진 복지 확대로는 재벌 대기업 중심의 수출독주체제가 양산하는 불평등과 빈곤이라는 폐해를 막을 수 없었던 것이다. 호미로 막을 일을 가래로 막게 된 것이 아니라 가래로 막아야할 일을 호미로 막는 격이었다.

36) 이병천. (2013). "김대중 모델과 한국경제 97년 체제." 『기억과 전망』, 28: 144-182. pp. 163~167.
37) 김상조, "재벌 중심 체제의 한계," p. 138.
38) 김상조, "재벌 중심 체제의 한계," p. 149.



출처: 한국경제 60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사: 경제일반』, pp. 202-3.

[그림 4] GDP 성장기여도: 총소비, 총투자, 총소비, 1988~2007

제5절 포드주의 없는 포드주의 복지체제

경제체제에서 조립형 전략에 기초한 재벌 대기업 중심의 수출독주체제의 구축은 한국 복지체제의 성격을 규정하는 가장 근본적인 토대가 되었다. 1997년 외환위기 이후 한국 복지체제는 이러한 경제체제의 변화와 맞물리면서 구성되었다. 복지체제의 관점에서 보면 1997년 외환위기 이후 한국 사회는 상반된 두 가지 힘이 동시에 작용하고 있었다. 하나는 시장에 의한 분배를 강화시키는 신자유주의의 제도화였고, 다른 하나는 신자유주의화로 인해 발생하는 불평등과 빈곤을 완화하기 위해 공적 사회보장제도를 확대하는 것이었다. 1998년 1월 노사정합의에 의해 추진된 노동시장 유연화는 "성장을 통한 분배"라는 한국 개발국가의 핵심적 분배기제가 더 이상 작동할 수 없다는 것을 의미했다. 공적 사회보장제도의 확대로 개발국가의 분배체계를 대신하려는 시도가 있었지만 빈곤과 불평등으로 대표되는 사회문제는 개발국가 시대 보다 더 심각해졌다. 도대체 최초의 민주적 정권교체 이후 한국 복지체제에 무슨 일이 일어났던 것일까? 분명한 사실은 한국 사회는 숙련노동에 기초한 포드주의 체제를 건너뛰었지만, 이상하게도 공적 복지체제는 숙련노동에 기초한 사회보험을 중심으로 확대되었다. 숙련 노동과 무관하게 성장한 한국 자본주의 체제에서 공적 사회보험의 확대는 필연적으로 광범위한 사각지대를 양성할 수밖에 없었다. 취약한 공적 보장체계를 시장을 통해 보완하려고 했지만 빈곤과 불평등은 오히려 심화되었다. 시민권에 기초했다고 평가받는 공공부조(국민기초생활보장법)가 제도화되었지만 노동시장 구조의 변화로 나타난 불평등과 빈곤을 막을 수 없었다. 제5절은 이러한 인식에 기초해 자유주의 정부 10년 동안 전개된 한국 복지체제의 모습을 검토했다.

1. 개발국가 복지체제의 해체: 노동력 상품화를 통한 복지체제

1) 성장과 고용을 통한 개발국가 체제의 해체

1970년대 고도성장기와 비교하면 인상적이지 않았지만 1980~90년대까지는 한국 자본의 이윤율이 20~30%의 비교적 높은 수준을 유지했다. 이는 기업이 투자확대를 통해 시장에서 상대적으로 괜찮은 일자리가 만들어졌다는 것을 의미했다. 하지만 1997년 외환위기 이후 노동시장 유연화가 본격화되면서 '일을 통한 분배'라는 한국 개발국가의 복지체제는 더 이상 작동하지 않았다. 외환위기 이전에는 적어도 40~50만개의 일자리가 노동시장에서 창출되었지만, 외환위기 이후에는 연간 30만개의 일자리를 만드는 것도 어려워졌다.[39] 1997년 외환위기 이전 10년 동안 실질임금 상승률은 노동생산성 상승률 보다 높았지만, 자유주의 정부 10년 동안(1998-2007) 단 한 번도 노동생산성 증가율을 넘어선 적이 없었다.[40] 외환위기 직후라는 특수한 상황을 고려해 1998년을 제외하면 김대중 정부 4년 동안 실질임금상승률은 노동생산성 증가율의 72.2% 수준에 불과했고 노무현 정부에 들어서면서 그 격차가 더 벌어져 2007년에는 44.0%에 불과했다.

여기에 더해 노사정합의에 따라 노동시장유연화 정책이 시행되면서 비정규직의 규모가 급증했다. 김대중 정부는 경제 위기 이후 노사정합의라는 형식을 통해 정리해고, 노동력의 수량적 감축, 파견노동제, 변형노동제 도입 등 고용유연화와 임금체계 개편 및 임금총액 감소를 골자로 하는 노동시장 유연화를 실행했다.[41] 문제는 한국 경제는 노동시장 유연화로 인해 제조업에 방출되는 노동력을 흡수할 수 있는 서비스 산업의 역량이 대단히 취약했다는 점이다. 결과는 [그림 5]에서 보는 것처럼 비정규직·임시직 일자리가 급격히 증가하면서 노동시장의 양극화가 가속화되었다. 부분적으로 노동의 결사권이 확대되었지만, 결사권을 제한하는 법적 장치도 함께 강화되었다. 실제로 자유주의 정부는 사업주가 파업으로 인한 손실에 대해 손해배상청구권을 행사할 수 있게 하는 등 노동의 결사의 자유를 제약했다. 장상환은 이를 "자유주의적 노동억압체제로 되돌아간 것"이라고까지 평가했다.[42] 노무현 정부는 집권 마지막 해인 2007년에는 비정규직 문제를 완화하기 위한 「기간제보호법」을 제정했다. 하지만 법제정과정에서 노동과 자본 간의 갈등으로 기간제의

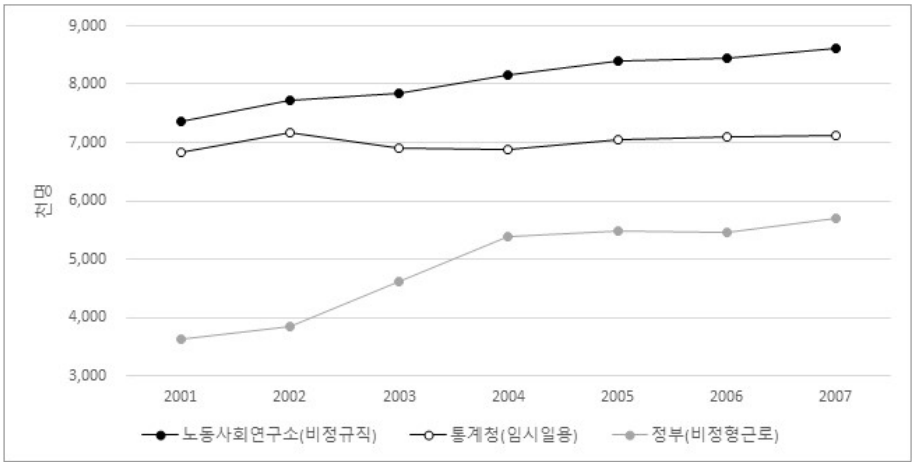
39) 전병유. (2014). "민주 정부 고용정책의 성과와 한계 그리고 대안." 이병천·신진욱 엮음, 『민주정부 10년, 무엇을 남겼나』, pp. 453-479. 서울: 후마니타스. p. 456.

40) 출처: 한국노동연구원(KLI), 2016년 노동통계 Archive. https://www.kli.re.kr

41) 김관옥, "신자유주의와 참여정부의 경제정책 결정요인 연구," p. 282. 장상환. (2006). "1990년대 자본축적과 국가의 역할." 경상대학교 사회과학연구원 엮음 『한국 자본주의 축적체제 변화: 1987-2003』, pp. 58-114. 서울: 한울. p. 100.

42) 장상환, "1990년대 자본축적과 국가의 역할," p. 101.

기간을 2년으로 제한하는 수준에서 법이 제정되었다.[43] 「기간제보호법」 등 노무현 정부의 노동시장 정책은 비정규직 규모를 줄이지는 못했지만, 법 제정 이후 비정규직의 증가는 둔화되었다.



출처: 김유선, "비정규직 규모와 실태: 통계청, '경제활동인구조사 부가조사' (2016.8) 결과" 김유선, 『한국의 노동조합 조직연구』.

[그림 5] 비정규직 노동자 규모의 변화, 2001~2007 (8월 기준)

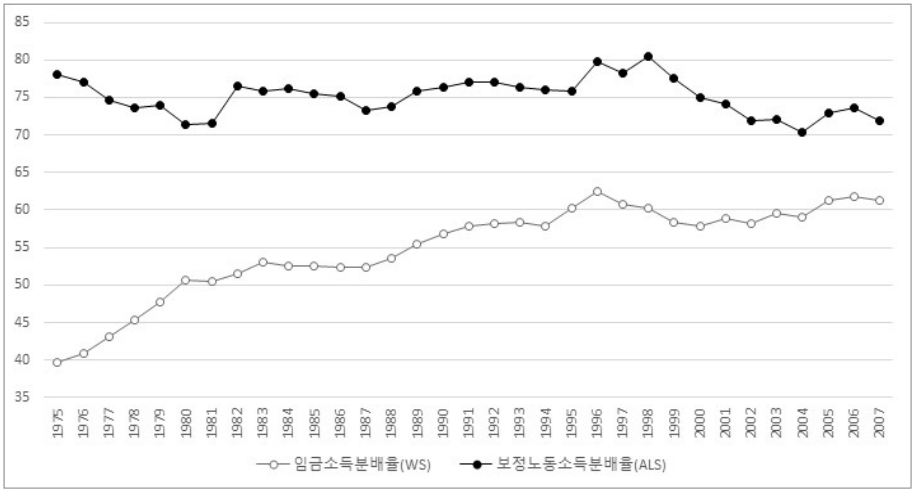
사실 김대중 정부의 노동시장 유연화 정책은 재벌 대기업에 고용된 노동자의 고용지위에는 거의 영향을 미치지 않았다. 1997년 경제 위기 이후 한국의 노동시장이 기업체 규모에 따라 분절되고, 이러한 분절이 조립가공품의 수출주도형 경제체제에 차지하는 지위를 반영하고 있었기 때문이다.[44] 재벌 대기업이 주도하는 수출주도형 체제에 포섭된 대기업 노동자에게는 여전히 상대적으로 높은 임금과 안정적 고용이 보장되었다. 노동시장유연화는 중소기업에 종사하거나, 대기업에서 파견노동을 하고 있는 노동자들의 저임금과 불안정한 고용의 문제였다. 앞서 언급한 것처럼 재벌 대기업이 주도하는 수출주도형 성장체제에서 숙련 향상은 수출주도형 체제에 포섭된 노동자들에게 국한된 문제였기 때문에 나머지 부문에 종사하는 노동자는 탈숙련화 되었다. 비정규직의 증가와 노동시장의 양극화는 1997년 경제 위기 이후 더욱 강화된 한국 경제의 이러한 특성이 반영된 것이었다. 숙련이 필요한 일부 노동자를 제외한 저숙련·탈숙련 노동자에게 자본이 적절한 임금과 안정적 고용을 보장할 이유가 없었다. 더불어 기업자체가 대기업과 중소기업으로 양극화되

43) 전병유. (2016). "노동시장의 구조변화와 정책대응." 이병천·유철규·전창환·정준호 편, 『한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존』, pp. 195-227.. 서울: 돌베개. p. 208.

44) 전병유, "노동시장의 구조변화와 정책대응," p. 200. p. 207.

고, 불합리하고 전근대적인 재벌 대기업에게만 이로운 하청관계가 지속되는 상황에서 중소기업은 자신이 고용한 노동자에게 적절한 임금과 고용 안정을 보장할 능력이 없었다.

생산성 증가율 보다 낮은 임금인상률과 비정규직의 증가는 당연히 전체 소득에서 노동소득이 차지하는 비중을 낮추었다. [그림 6]에서 보는 것과 같이 외환위기 이후 (자영업자의 소득을 포함한 보정된) 임금소득분배율(ALS)은 낮아졌다. 1998년 80.4%에 이르렀던 임금소득분배율은 2007년에 이르면 71.9%로 낮아진다. 홍장표가 분석한 자료에 따르면 1997년 이후 노동소득분배율은 더 급격하게 낮아졌다. 1997년 70% 수준이었던 분배율은 자유주의 정부 10년 동안 계속 낮아져 2007년이 되면 60% 중반대로 낮아졌다.[45] 상황이 이렇게 변화하자 2000년 이후 노동시장의 문제는 실업에서 고용 양극화와 근로빈곤층(working poor) 문제로 전환되었다.[46] 외환위기 이후 새롭게 만들어지는 일자리의 규모도 충분하지 않았지만, 일자리의 질이 하락하면서 성장과 고용의 선순환을 통해 빈곤과 불평등을 완화했던 개발국가라는 복지체제가 해체되어갔다. 순환이 끊어지자 고소득층의 소득이 저소층의 소득 보다 더 빠른 속도로 증가해 양극화 현상이 심화되기 시작했다.[47]



출처: ALS 이병희, "노동소득분배율 측정 쟁점과 추이." p. 42. (개편전 국민계정자료). WS 한국은행. 각년도. 한국은행경제통계시스템 국민계정.

[그림 6] 국민소득에서 노동소득분배율 비중의 변화, 1975-2007

45) 홍장표, "소득주도 성장과 산업생태계 혁신," p. 119.

46) 전병유, "민주 정부 고용정책의 성과와 한계 그리고 대안," p. 455.

47) 강신욱. "김대중·노무현 정부 시기 소득불평등의 변화." 이병천·신진욱 엮음, 『민주정부 10년, 무엇을 남겼나』, pp. 511-534. 서울: 후마니타스. p. 531.

더 나아가 1997년 외환위기 이후 지속된 노동소득분배율의 저하와 소득불평등의 증가는 한국 경제의 성장률도 낮추었다. 한국과 같이 노동소득분배율과 총수요가 밀접한 관련을 갖고 있는 임금주도형 성장체제에서 노동소득분배율의 저하는 경제성장률을 낮추는 중요한 원인이 되기 때문이다.[48] 1999년부터 2007년까지 노동소득분배율이 1%포인트 낮아지면 민간부문초과수요(PED)가 1%포인트 가까이 낮아졌고, 장기적으로는 균형소득의 약 1.5~2%포인트를 낮추었다.[49] 외환위기 이후 경제성장률의 둔화가 노동소득분배율의 악화와 밀접한 관련이 있다는 것을 이야기해주는 결과이다. 외환위기 이후 한국 사회는 노동시장이 유연화되고 나쁜 일자리가 양산되면서 노동소득분배율이 악화되었다. 안정된 일자리를 확보하고, 적정한 임금을 받는 사람들은 보편적 다수가 아니라 점점 특권적인 소수가 되어갔다.

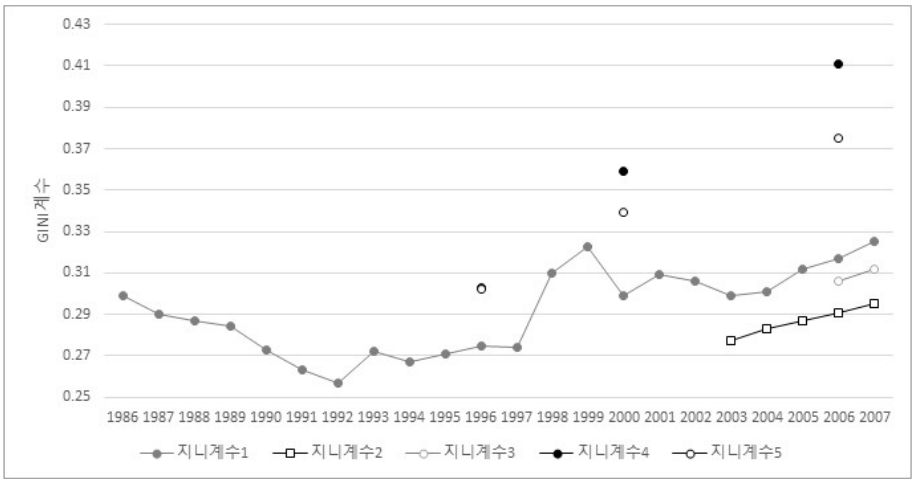
2) 외환위기 이후 빈곤과 불평등

공적 사회보장제도가 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 진행된 노동시장 유연화는 많은 사람들을 빈곤과 불평등으로부터 지켜내지 못했다. 빈곤율은 역설적이게도 진보정권으로 불렸던 자유주의 정부 10년 동안 급증했다. 가처분 소득 기준 도시가구의 빈곤율은 1997년 8.2%에서 1999년 외환위기 이후 최고수준인 11.5%에 달했다.[50] 2000년에 다소 완화되기는 했지만 2001년부터 다시 증가하기 시작해 2007년에는 12.2%로 외환위기 직후보다 더 높아졌다. 공적복지의 확장으로 시장소득 기준 빈곤율과 가처분소득 기준 빈곤율의 차이가 김대중 정부 이래 커졌다. 시장소득과 가처분소득 기준 빈곤율의 차이는 1997년 0.5%포인트에서 김대중 정부 마지막해인 2002년에는 1.3%포인트로 확대되었고, 노무현 정부의 마지막해인 2007년에는 2.7%포인트로 증가했다. 김대중·노무현 정부가 추진한 복지 확대 정책으로는 노동시장에서 발생하는 빈곤을 막기에는 역부족이었다.

48) Onaran, Ö. and Stockhammer, E. (2005). “Two defferent export-oriented growth strategies: Accumulation and distribution in Turkey and in South Korea,” Emerging Markets Finance and Trade, 41(1): 65-89. 홍장표, “한국의 노동소득분배율 변동이 총수요에 미치는 영향.”

49) 전병유·정준호. (2016). “자산과 소득불평등의 총수요효과와 성장체제.”『사회과학연구』, 55(1): 263-303. p. 293.

50) 기초보장연구실. (2016).『2016년 빈곤통계연보』. 서울: 보건사회연구원.



주: 지니계수1: 유경준이 추정한 도시가구 지니계수. 지니계수2: 통계청 '가계동향조사'와 '농가경제조사'를 이용한 전국가구(2인 이상 비농가). 지니계수3: 통계청 '가계동향조사'와 '농가경제조사'를 이용한 전체가구(1인 및 농가포함). 지니계수4: 김낙년과 김종일이 국세청자료로 추계한 시장소득기준 지니계수. 지니계수 5: 김낙년과 김종일이 국세청자료로 추계한 가처분소득 지니계수. 자료출처: 유경준, "우리나라 빈곤변화 추이와 요인 분석." 김낙년·김종일, "한국 소득분배 지표의 재검토," p. 37.

[그림 7] 지니계수로 본 소득 불평등의 변화, 1996~2009

지니계수로 측정한 소득불평등도 외환위기 이후 계속 증가했다. [그림 7]을 보면 (도시가구의 지니계수로 측정한) 불평등 수준(지니계수1)은 1986년부터 계속 낮아져 1992년 0.257로 역대 최저치를 기록했고, 1992년 이후 조금씩 높아지기 시작해 1997년 0.274로 높아졌다. 문제는 1997년 외환위기를 거치면서 불평등 지수가 급등하기 시작해 1998년 0.31, 1999년 0.32로 높아졌고, 2007년까지 지속적으로 상승했다. 2007년 지니계수는 0.325로 외환위기 직후보다 불평등이 더 심화되었다. 하지만 김낙년과 김종일이 국세청 자료를 분석해 얻은 결과를 보면 불평등 지수는 정부의 공식 통계보다 훨씬 높았다.[51] 외환위기 직전인 1996년 0.303이었던 지니계수는 2000년 0.359로 높아지고, 2006년이 되면 0.411로 높아졌다. 김대중 정부가 IMF 체제를 조기에 벗어났다고 선언했고, 경제성장률도 높아졌지만 빈곤과 불평등이 더 심화되는 역설적인 상황이 연출된 것이다. 개발국가 시대와 달리 외환위기 이후 한국 사회는 성장하면 성장할수록 불평등이 심화되는 사회가 되었다.

51) 김낙년·김종일. (2013). "한국 소득분배 지표의 재검토."『한국경제의 분석』, 19(2): 1-50. p. 37.

2. 자유주의 정부 10년의 한국 복지체제

1) 국가복지 확대의 성격

우리가 알고 있는 상식 중 하나는 1980년대부터 본격화된 신자유주의화가 서구 복지국가를 축소시켰다는 것이다. 하지만 진실은 상식과는 조금 다른 이야기를 들려준다. OECD의 GDP 대비 사회지출은 1980년 14.9%에서 1990년에는 16.9%로 증가했고, 2007년이 되면 다시 18.3%로 높아졌다. 신자유주의화로 서구 복지국가가 심각한 도전에 직면한 것은 사실이지만, (인구학적 착시라는 점을 고려해도) 적어도 공적 복지지출의 절대수준은 감소하지 않았다. 반면 개발도상국가의 GDP 대비 사회지출은 OECD 국가와 정반대의 경향을 보였다. 남미, 아프리카, 동남아시아 국가, 그리스, 한국 등 53개 개발도상국의 GDP 대비 복지지출은 1972년 3.3%에서 1995년 2.1%로 1.2%포인트나(36.4%) 감소했다.[52] 그러나 세계화와 신자유주의화로 모든 개발도상국가의 GDP 대비 복지지출이 감소한 것은 아니다. 그리스의 GDP 대비 사회지출은 신자유주의화가 본격화된 1980년 9.9%에서 1995년 16.6%로 67.7%나 증가했다.[53] 한국도 마찬가지다. 한국의 GDP 대비 사회지출은 1976년 0.87%에서 1995년 3.2%로 3배 이상 증가했다. 이렇게 보면 1997년 외환위기 이후 공적 복지제도가 확대되고, GDP 대비 사회지출이 증가한 것을 역설적이거나 예외적인 현상이라고 단정하기는 어렵다.

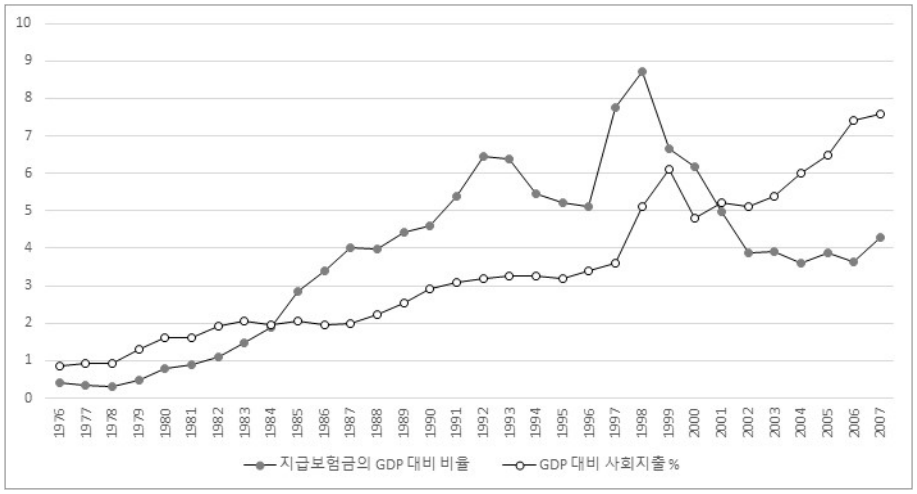
1997년 한국의 GDP 대비 사회지출은 [그림 8]에서 보는 것과 같이 3.6%에 불과했지만, 김대중 정부의 마지막해인 2002년에는 5.1%, 노무현 정부의 마지막해인 2007년에는 7.6%로 증가했다. 전면적인 개방화가 이루어지고 신자유주의화가 본격화된 자유주의 정부 10년 동안 GDP 대비 사회지출이 두 배 이상 증가한 것이다. 왜 이런 상식과는 다른 역설적인 상황이 벌어진 것일까? 루드라(Rudra)의 연구는 세계화로 대표되는 신자유주의화가 반드시 개발도상국가의 사회지출을 감소시키는 것은 아니라는 점을 확인해준다.[54] 개발도상국에서도 GDP 대비 사회지출이 감소한 국가는 민주주의의 후퇴와 노동계급의 힘이 약화된 사회였다. 반대로 노동계급의 힘이 강화되고, 민주주의가 유지·확대된 사회에서는 세계화와 신자유주의화에도 불구하고 GDP 대비 사회지출이 증가했다. 실제로 그리스의 복지 확대는 1974년 7월 민주주의 체제로의 이행을 배제하고는 설명하기 어렵다.[55] 한국의 사회지출의 증가 또한 1987년 민주주의 체제로의 이행과 1997년 수평적

52) Rudra, N. (2002). “Globalization and the decline of the welfare state in less-developed countries.” International Organization, 56(2): 411-445. p. 412.

53) OECD. (2017). Social expediture database.

54) Rudra, “Globalization and the decline of the welfare state in less-developed countries,” p. 432.

정권교체를 통한 민주주의 공고화가 중요한 역할을 했다. 1987년 민주화 이후 보수 정부 10년 동안 GDP 대비 사회지출의 연평균 증가율은 6.3%에 달했지만 연평균 GDP 성장률 8.5%에는 미치지 못했다. 하지만 1997년 외환위기 이후 민주적 정권교체로 수립된 자유주의 정부 10년 동안의 GDP 대비 사회지출의 연평균 증가율은 8.8%로 GDP 경제성장률 4.9% 보다 두 배 가까이 높았다.



출처: 생명보험협회. (2016). 생명보험통계: 연도별 생명보험 사업개황. 50년 통계. http://www.klia.or.kr/consumer/consumer_0502.do (접근일, 2017년 8월 11일).
OECD. Social expenditure database.

[그림 8] GDP 대비 지급보험금의 비율과 사회지출의 비율, 1986-2007

자유주의 정부 10년 동안 공적 복지 확대는 1987년 민주화 이후 노동계급과 시민사회로 대표되는 친복지 권력자원의 성장과 "선거"를 통한 정권교체라는 민주주의의 공고화의 결과라고 할 수 있다.[56] 자유주의 정부 10년 동안은 1996년 김영삼 정부의 노동법 개악을 총파업으로 저지했던 전투적 조직노동의 힘이 여전히 남아 있었고, 1980년대 후반과 1990년대 중반을 거치면서 성장한 시민사회의 정치적 힘도 성장하고 있던 시기였다. 민주적 선거가 집권의 유일한 경로가 되면서 국민의 삶의 문제가 선거의 중요한 쟁점이 되었기 때문에 선거를 통해 집권하려는 정치세력은 복지 확대에 적극적일 수밖에 없었다.

55) Castles, F. (2006). "The welfare state and democracy: On the development of social security in Southern Europe, 1960-90." In Gunther, R., Diamandouros, P., and Sotiropoulos, D. eds, Democracy and the state in the New Southern Europe, pp. 42-86. NY; Oxford University Press.

56) Przeworski, 『민주주의와 시장』, p. 34.

그 결과가 자유주의 정부 10년 동안 경제성장률 보다 두 배 가까이 높은 사회지출의 증가가 가능했던 것이다. 사민주의 성격의 민주노동당이 원내에 진출하고 아동수당과 무상의료와 같은 보편적 복지정책을 요구할 수 있었던 힘도 1987년 민주주의로의 이행과 1997년 정권교체를 고려하지 않고는 설명할 수 없다.

물론 자유주의 정부 10년 동안 확대된 공적 복지를 어떻게 이해 할 것인가를 둘러싸고 많은 논란이 있는 것이 사실이다. 다만 모두가 동의할 수 있는 두 가지 분명한 사실을 짚어보면 하나는 자유주의 정부 10년을 거치면서 공적 복지의 역할이 사적 복지보다 더 중요해지기 시작했다는 점이다. 앞서 제시된 [그림 8]에서 보는 것과 같이 김대중 정부 후반기인 2001년이 되면 GDP 대비 사회지출 비율이 민간보험회사의 지급금 비율 보다 처음으로 높아진다. 1997년 경제 위기 직후 GDP 대비 사회지출이 증가한 것은 사실이지만, 민간보험급여의 지급액은 더 큰 폭으로 증가했다. 1998년 GDP 대비 사회지출 비율은 5.1%였지만 민간보험의 급여액 비율은 8.7%로 사회지출 비율 보다 1.7배나 컸다. 2001년 처음으로 GDP 대비 사회지출 비율이 민간보험 지급 비율보다 더 높아졌고, 2007년이 되면 사회지출 비율이 민간보험 급여 비율 보다 1.8배나 커졌다. 자유주의 정부 10년 동안 명실상부하게 공적 복지가 사회적 위험에 대응하는 핵심적 역할을 맡게 된 것이다. 다른 하나는 사회보험제도의 대상이 확대되고, 국민기초생활보장제도와 같은 근대적 공공부조제도가 도입되었다는 점이다. 중요한 사회보장제도가 보편적으로 확대되고 국가가 빈곤문제를 국가의 중요한 책임으로 제도화했다는 것은 국민국가 차원에서 복지국가가 성립되었는지 여부를 판단하는 중요한 기준이다.[57]

문제는 자유주의 정부의 성취라고 할 수 있는 이 두 가지 특성을 어떻게 바라볼 것인가이다. 먼저 자유주의 정부 10년 동안 GDP 대비 사회지출이 3.5%에서 7.1%로 높아진 것은 시민의 복지에 대한 국가의 공적 책임이 확대되었다는 것을 보여주는 대표적 근거가 될 수 있다. 그러나 사회지출의 증가는 자유주의 정부 10년 동안 한국 복지체제의 성격이 어떻게 변화했는지를 설명할 수 없다. 왜냐하면 대표적 신자유주의 복지체제로 알려져 있는 영국과 미국도 1980년부터 2007년까지 GDP 대비 사회지출이 증가했기 때문이다. 동기간 동안 영국은 15.6%에서 19.5%로 증가했고, 미국도 12.8%에서 15.9%로 증가했다.[58] 물론 이러한 사회지출의 증가가 빈곤과 불평등이라는 사회적 위험에 효과적으로 대응했는지는 다른 차원의 문제이다. 사실상 복지체제의 유형과 관계없이 모든 북서 유럽의 복지체제에서 신자유주의 시대에 불평등과 빈곤이 증가했기 때문이다. 사민주의 복지체제인 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴에서도 신자유주의 시기 동안(1980년대 중

57) Pierson, *Beyond the welfare state: The new political economy of welfare*. p. 103.
58) OECD, *Social expenditure database*.

반~2010년대 초반까지) 예외 없이 불평등이 증가했다.[59] 이는 자유주의 정부 10년 동안 국가책임이 확대되었지만 빈곤과 불평등이 증가했기 때문에 한국 복지체제를 신자유주의 체제라고 평가하는 것이[60] 적절하지 않다는 것을 의미한다. 한국이 자본주의 세계체계의 일부로 편입되어 있는 한 한국 복지체제는 "시대"로부터 자유로울 수 없다.

3. 상향적 선별주의 복지체제의 강화

1) 사적 탈상품화

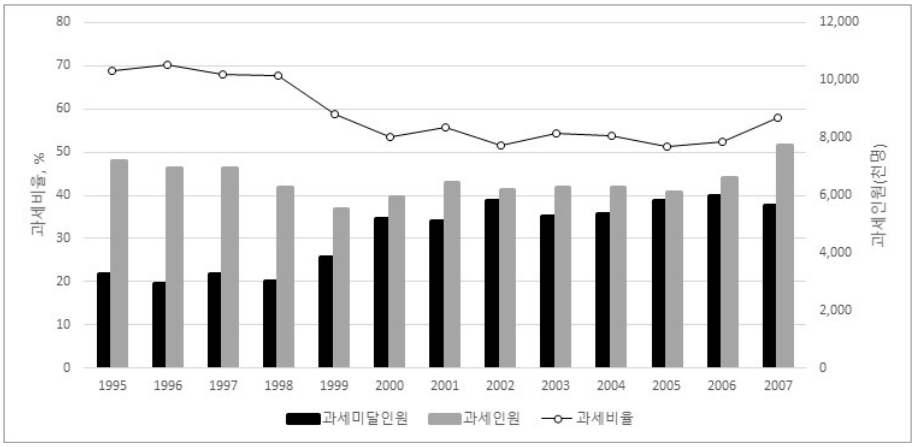
낮은 세금과 가처분소득

외환위기 이전까지 낮은 세금은 개발국가라는 한국 복지체제의 핵심적 분배제도였다. 고도성장이 창출한 일자리의 임금수준은 서구 복지국가와 비교하면 상대적으로 낮았지만, 세금이 낮았기 때문에 중산층 이상은 필수적인 소비이외에 자산축적을 통해 부동산과 민간보험 등 사적 탈상품화 체계를 구축할 수 있는 가처분소득을 확보할 수 있었다. 개발국가는 저소득층에게는 세금을 납부할 의무를 면제시켜줌으로써 가족의 필수적인 소비에 지출할 수 있는 가처분소득을 확보할 수 있게 했다. 문제는 1997년 외환위기로 실업과 빈곤이 급증하면서 공적 복지의 확대가 불가피한 상황에서도 김대중 정부가 개발국가의 낮은 세금정책을 지속했다는 점이다. [그림 9]에서 보는 것과 같이 임금소득자 중 임금(근로)소득세를 납부하는 비율은 1997년 68.0%에서 2002년 51.5%로 김대중 정부 5년 동안 무려 16.5%포인트(24.3%)나 낮아졌다.

1999년 6월 18일 재정경제부 기획예산처가 발표한 「中産層 및 庶民生活 安定對策」을 보면 임금소득자에 대한 다양한 감세조치를 발표했다. 임금소득의 과세표준에서 공제되는 소득규모(근로소득공제한도)를 연간 900만에서 1,200만으로 상향조정하고, 봉급생활자의 신용카드 사용금액을 총소득의 10% 범위 내에서 연간 300만원까지 공제해주며, 임금소득에 대한 특별공제 한도를 인상하는 조치를 취했다. 구체적으로 보면 교육비와 의료비공제의 한도를 상향조정하고, 민간보험료의 공제한도는 50만원에서 70만으로 높였으며, 주택구입대출금의 원리금상환액에 대한 소득공제도 연간 72만원에서 180만원으로 확대했다.[61] 더 나아가 비과세 근로자우대저축의 가입 대상을 연 급여 2천만 원에서 3천만 원으로 상향조정했다. 외환위기 이전까지 임금소득에 대한 감면조치가 주로 저소득층을 위한 조치였다면 김대중 정부는 감세정책의 대상을 중산층 이상으로 확대했다. 감세정

59) OECD, "Income inequality."
60) 조영훈, "경제 위기 이후의 복지정책에 대한 평가와 한국복지국가의 전망.
61) 재정경제원 기획예산처. (1999). 「中産層 및 庶民生活 安定對策」.

책은 명목상으로는 저소득층의 세금부담을 줄여 서민층의 생활안정을 도모하겠다는 것이었지만, 실제로는 중산층 이상의 계층에게 가처분소득을 늘려주는 역진적 정책이었다. 기획예산처의 추계에 따르면 연간 급여가 1,200만원인 가구의 연간 세금 경감규모는 17,000원에 불과했지만 연간 급여가 4,500만원 가구는 1,580,000원에 달했고, 1억 원인 가구의 감면규모는 3,010,000원에 달했다.[62]



출처: 통계청. (2017). e-나라지표: 근로소득세 신고(지급조서 제출) 현황. http://www.index.go.kr 접근일. 2017. 7. 1.

[그림 9] 임금소득자 중 임금소득세 과세비율과 (비)과세인원

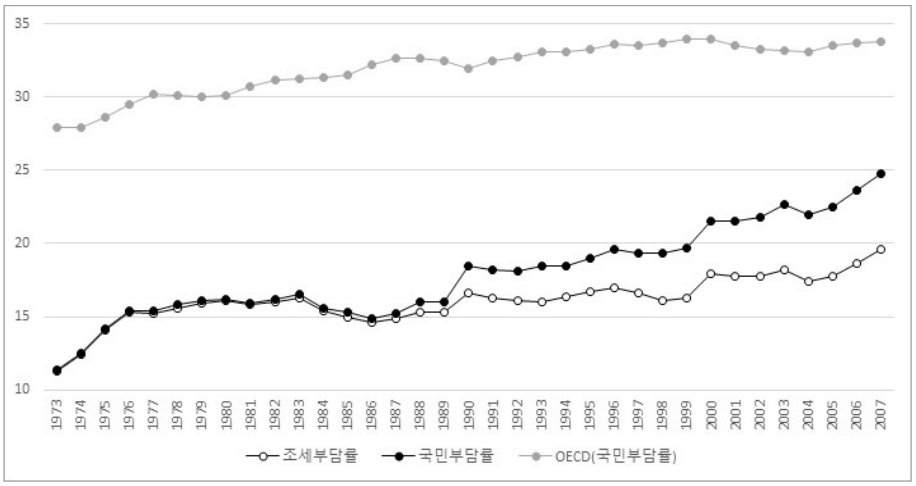
노무현 정부에서는 [그림 10]에서 보는 것처럼 2003년 감세조치로 국민부담률과 조세부담률이 일시적으로 낮아졌다가 2004년 이후부터 2007년까지 소득증가에 따라 높아졌다. 노무현 정부의 주요 감세정책은 연간 임금소득이 500~1,500만원인 저소득층에 대한 공제율을 45%에서 50%로 높이고, 70세 이상 노인과 장애인에 대한 공제제도를 도입한 것과 종합소득세 세율을 모든 구간에서 1%포인트 낮추는 것이었다.[63] 노무현 정부에서 세금이 불평등을 완화하는 기능이 약화되고, 중립적 성격이 강화된 것으로 보인다. 사실 조세의 위상 변화는 한국에서만 일어난 일은 아니었다. 서구 복지국가에서는 1970년대 경제 위기를 거치면서 이념과 관계없이 모든 정부가 효율적인 경제운영을 위해 조세정책이 더 이상 유용한 수단이 아니라는 공감대가 형성되면서 패러다임 전환이 일어났다.[64]

62) 재정경제원 기획예산처, 「中産層 및 庶民生活 安定對策」, p. 8.

63) 성명재. (2011). "1990년대 이후 정부별 소득세 개편이 세부담 및 소득재분배에 미친 효과 분석." 『재정학연구』, 4(1): 111-152. pp. 119-123.

64) 윤홍식, "복지국가 조세체제의 변화: 복지국가는 어떻게 조세규모를 확대했을까?" p. 209. Swank

조세정책의 목적이 과세로 인해 나타나는 시장 왜곡 현상을 최소화시키고, 시장에 대한 조세의 영향을 중립화시키는 것으로 변화했다.[65]



출처: OECD. Revenue Statistics: OECD countries: Comparative tables. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV# 접근일, 2017년 8월 11일. 통계청. e-나라지표: 조세부담률. OECD. http://www.index.go.kr (접근일 2017년 8월 11일).

[그림 10] GDP 대비 한국과 OECD의 국민부담률의 변화, 1973-2007

쟁점은 이러한 자유주의 정부의 조세정책을 신자유주의적이라고 규정할 수 있는지 여부이다. 김대중 정부와 노무현 정부가 감세를 단행했다는 점에서 자유주의 정부의 조세정책을 신자유주의적이라고 할 수도 있지만, GDP 대비 국민부담률이 지속적으로 높아졌다는 점을 고려하면 자유주의 정부의 조세정책이 신자유주의적이었다고 평가하기에는 논란의 여지가 있다. 사실상 GDP 대비 국민부담률이 낮아져 OECD 평균과 격차가 벌어진 시기는 이명박 정부가 출범한 이후였기 때문이다. 더욱이 역사적으로 감세를 통해 가구의 가처분 소득을 늘리는 정책은 1960년대 권위주의 개발국가 이래 한국 복지체제의 특성이었다는 점에서 김대중·노무현 정부의 조세정책은 신자유주의 정책이라기보다는 권위주의 개발국가의 유산을 계승한 것이라는 평가가 더 적절해 보인다.[66]

---

and Steinmo, "The new political economy of taxation in advanced capitalist democracies," p. 645.

65) Ganghof, "The politics of income taxation: A comparative analysis." Steinmo, "The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century."

66) 김도균은 "복지 확대전략이 증세를 요구하는 것이라면 신자유주의 전략은 감세정책과 더 친화력이 있다"라고 평가했다. 김도균, 「한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구」, p. 175. 하지만 조세정책의 성격은 단순히 개별 세목의 감세여부 만이 아닌 국민부담률의 변화라는

사적 탈상품화 1: 부동산

1990년대 후반부터 국민의 다수가 소유하고 있는 주택과 같은 자산의 가치를 높여 수요와 경제성장을 진작시키는 방식이 서구 복지국가에서 광범위하게 확산되었다. 로버트 브레너(Robert Brenner)가 일명 '주식시장 또는 자산 가격 케인즈주의(stock market, or asset price, Keynesinism)'라고 부른 이러한 방식의 경기부양책은 1960년대 후반부터 미국에서 제조업의 이윤율 저하를 해결하는 방식으로 사용되었고, 앨런 그린스펀이 미국 연방준비제도이사회 의장으로 재직하던 1990년대 이후 본격화되었다.[67] 문제는 자산이 공적 사회보장제도를 대체하는 효과가 있기 때문에 자산 가격이 상승할수록 공적복지에 대한 시민들의 선호가 낮아진다는 것이다. 2009년 국제사회조사(the International Social Survey)에 따르면 자산 가격이 높은 국가일수록 재분배정책에 대한 지지가 낮게 나타났다.[68] 한국복지패널을 분석한 연구에서도 보유하고 있는 자산 가격이 높을수록 복지 확대에 대해 부정적으로 생각하는 것으로 나타났다.[69] 이러한 논의에 근거한다면 자유주의 정부시기에 폭등한 부동산가격은 공적 복지를 확장하는데 필요한 사회적 합의를 저해하는 역할을 했을 것으로 추정할 수 있다.

[그림 11]에서 보는 것처럼 1986년을 100으로 했을 때 주택 매매가격은 노태우·김영삼 정부 시기에는 거의 변화가 없었지만, 1997년 외환위기 직후 급락한 후 1998년부터 급격히 상승하기 시작해 노무현 정부 기간 내내 상승률이 높았다. 김영삼 정부 기간 동안 거의 0%의 증가율을 보였던 전국의 주택 매매가격 증가율은 김대중 정부 5년 동안 16% 증가했고, 노무현 정부 기간 동안에는 24%나 증가했다. 강남의 주택가격은 더 심각하게 올라 동기간 동안 각각 44%, 50%가까이 높아졌다. 이러한 현상은 외환위기에 직면한 김대중 정부가 건설업 도산을 막고, 건설업을 일자리 창출과 경제 활성화의 수단으로 활용하기 위해 부동산 시장을 활성화시키는 정책을 취했던 것과 관련이 있다.[70] 김대중 정부

보다 더 큰 틀에서 평가될 필요가 있어 보인다.

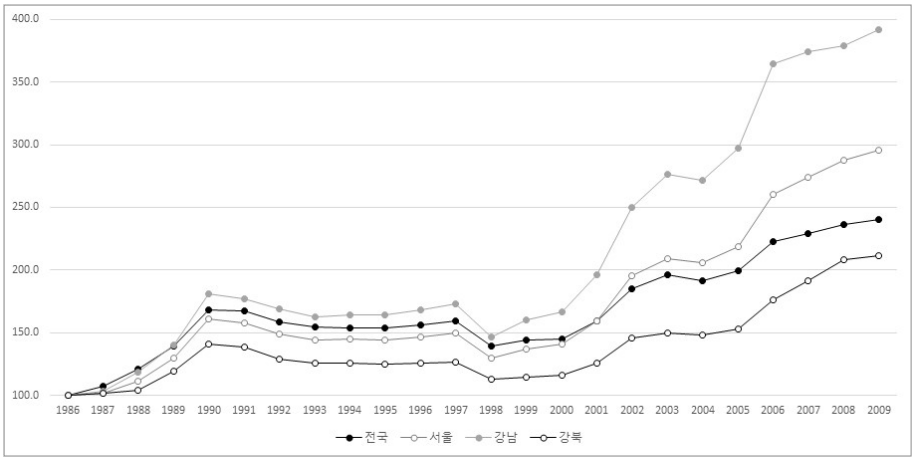
67) Norris, M. and Byrne, M. (2015). "Asset price keynesianism, regional imbalances and the Irish and Spanish housing booms and busts." UCD Geary Institute For Public Policy Discussion Paper Series. p. 3. Brenner, R. (2006). *The economics of global turbulence: The advanced capitalist economies from long boom to long downturn, 1945-2005*. New York: Verso. p. 293.

68) Ansell, B. (2012). "Assets in crisis: Housing, preferences and policy in the credit crisis." *Swiss Political Science Review*, 108(2): 383-402. p. 534.

69) 김항기·권혁용. (2017). "부동산과 복지국가: 자산, 부채, 그리고 복지태도."『한국정치학보』, 51(1): 261-285. pp. 275-8.

70) 변창흠. (2014). "민주 정부 10년의 부동산 정책: 평가와 남겨진 과제." 이병천·신진욱 엮음,『민주정부 10년, 무엇을 남겼나』, pp. 381-412. 서울: 후마니타스. pp. 389-90.

는 주택공급과 수요를 활성화시키기 위해 규제완화, 조세감면 확대, 주택자금 지원과 청약 조건 등을 완화하는 조치를 취했다. 노태우 정부가 부동산 가격을 안정화시키기 위해 활용했던 '토지공개념'이 위헌 판결을 받았던 상황도 자산 가격 상승에 기여했을 것으로 보인다.[71] 노무현 정부는 부동산 거래의 투명성을 높이고, 주택정책을 경기활성화를 위한 정책수단으로 활용하지 않는 등 역대 정부와 차별적인 부동산 정책을 실행했지만, 주택공급을 총량차원에서 접근함으로써 수도권을 중심으로 부동산 가격을 폭등시키는 결과를 초래했다.[72] 결국 자유주의 정부는 부동산가격을 안정화시키는데 실패해 자산 가격을 급등시켰고, 한국 사회에서 사회적 연대에 기초한 공적복지에 대한 시민의 지지를 약화시키는 결과를 초래했다.



통계청. e-나라지표: 주택매매가격 동향. http://www.index.go.kr 접근일. 2017년 8월 11일.

[그림 11] 주택 매매가격 증감률, 1986~2009: (1986=100)

하지만 자산 가격 상승이 가계부채 상승과 동반되었다면 이야기는 복잡해진다. 앞서 검토했듯이 자산가격의 상승은 복지 확대에 대한 부정적 여론을 확산시키지만, 가계부채의 증가는 자산 가격 상승과는 반대로 복지 확대에 우호적인 여론을 확산시키기 때문이다.[73] 한국복지패널을 분석한 연구에서도 부채비율이 높을수록 복지 확대에 대한 선호가 높은 것으로 나타났다.[74] 실제로 1997년 경제 위기 이후 가계신용이 지속적으로 증가했다.[75]

71) 국가기록원, "택지소유상한제, 토지초과이득세, 개발부담금제."
72) 변창흠, "민주 정부 10년의 부동산 정책," pp. 399-402
73) Ansell, "Assets in crisis: Housing, preferences and policy in the credit crisis."
74) 김항기·권혁용, "부동산과 복지국가: 자산, 부채, 그리고 복지태도," p. 280.
75) 가계신용이란 일반가정이 은행 등 금융기관에서 대출을 받는 가계대출과 신용카드와 같이 외상으로

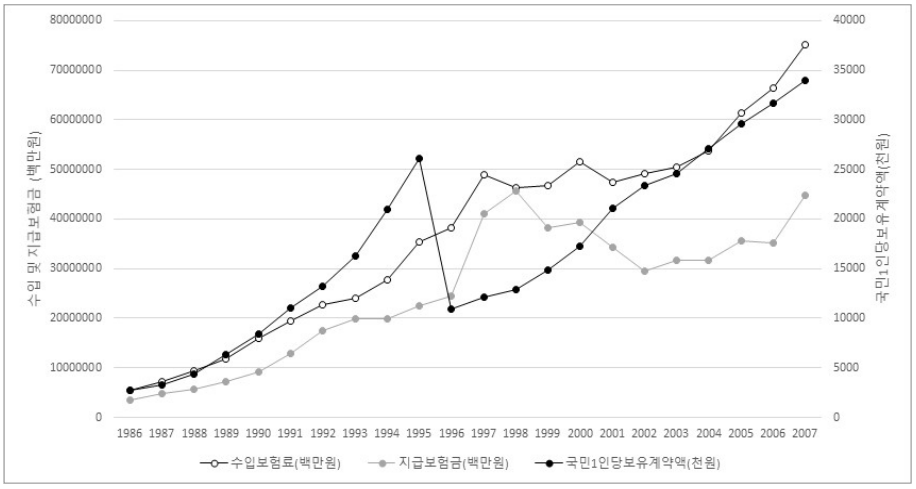
전년 동기 대비 증가율을 보면 1998년을 제외하고 김대중 정부 기간 동안 연평균 24.4%라는 높은 증가율을 기록했다. 증가율은 노무현 정부 출범이후 감소했지만, 집권 후반기로 갈수록 증가율은 높아졌다. 가계신용 규모는 1998년 183.6조원으로 최저치를 기록한 이후 2007년까지 계속 상승해 2007년에는 1998년의 3.6배에 달하는 607조원으로 증가했다. 2007년 국내총생산(1,043.3조원)의 58.2%에 이르는 규모였다. 결국 자산가격의 상승은 공적 사회보장제도 보다는 민간보험, 저축, 부동산 등과 같은 사적 탈상품화 기제에 대한 사람들의 선호를 높였겠지만, 자산가격의 상승이 부채증가를 동반해서 일어나면서 공적복지에 대한 선호 또한 높아지는 모순적인 상황이 발생했을 것이다. 현재로서는 자유주의 정부 10년 동안 자산 가격 상승과 부채상승이 공적복지의 확대와 어떤 관계에 있는지는 확인할 수 있는 경험적 자료는 없다.

사적 탈상품화 2: 금융자산

금융자산은 한국 복지체제의 사적 보장영역에서 상향적 선별성을 보여주는 대표적인 항목이다. 특히 경제 위기 이후 김대중·노무현 정부가 추진한 금융화정책은 생명보험, 퇴직연금, 개인연금 등 민간보험의 확대를 가져왔다. [그림 12]를 보면 민간생명보험은 지급보험료를 제외한 계약건수, 수입보험료, 국민 1인당 보유액까지 1997년 외환위기 이후 자유주의 정부 10년 동안 급격히 증가하는 양상을 보이고 있다. 민간생명보험의 수입보험료는 1997년 49조원에서 2007년 75조원으로 증가했고, 국민 1인당 보유액은 1,208만원에서 3.393만원으로 증가했다. 보험사가 지급한 보험료도 41.2조원에서 44.9조원으로 증가했다. 퇴직연금과 개인연금이 확대된 것도 사적 보장체계의 중요한 변화 중 하나이다. 퇴직연금은 김영삼 정부시기 운영된 노사정위원회에서 처음으로 퇴직금을 퇴직연금으로 전환 할 수 있는 근거규정을 신설하는 것에 합의한 이후 2005년 12월 '근로자퇴직급여보장법(일명 퇴직연금)'이 법제화되었다.[76] 개인연금은 1994년 제도화된 이후 정부의 세제지원을 통해 지속적으로 그 규모를 확대했다.

물품을 구입한 대금인 판매신용으로 구성된다. 통계청, e-나라지표: 가계신용 동향. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1076

76) 경제사회발전노사정위원회,『한국의 사회적 합의, 1993~2015』, p. 291. 김수성. (2010). "퇴직연금제도의 활성화를 위한 연금소득 과세 개선방안."『조세연구』, 10(1): 378-422. p. 379. 송원근. (2007). "퇴직연금제 도입 현황과 문제점."『경제와 사회』, 73: 99-128. p. 100.



출처: 생명보험협회, 생명보험통계: 연도별 생명보험 사업개황. 50년 통계.

[그림 12] 민간생명보험의 수입보험료, 지급보험료, 국민1인당 보유계약액, 1986~2007

먼저 퇴직연금의 경우 2008년 2월 현재 전체 5인 이상 사업장의 6.5%인 32,647개소만이 퇴직연금제도를 도입했고, 5인 이상 전체 상용노동자의 8.5%인 582,800명만이 퇴직연금에 가입해 있는 것으로 나타났다.[77] 기업규모별 가입률을 보면 상대적으로 규모가 작은 10~29인 사업장의 퇴직연금 도입률은 5.2%에 불과했지만, 500인 이상 기업의 경우 도입률이 15.2%에 달했다. 기업규모가 클수록 퇴직연금 도입에 더 적극적인 것으로 나타났다. 5인 미만 사업장의 경우 퇴직연금 자체가 고려의 대상이 되지 않는다는 점을 고려하면 퇴직연금이 상대적으로 고용이 안정적이고, 임금수준이 높은 대기업 노동자의 사적 노후소득보장제도가 되어 가고 있다는 것을 의미한다. 퇴직연금이 기업복지라는 특성을 갖고 있다면 개인연금은 개인이 임의로 선택하는 민간금융상품이다. 개인연금 가입률은 2005년 22.7%에서 2008년 31.8%로 증가했다.[78] 개인연금은 임의가입이기 때문에 개인연금을 중도에 해지하는 경우가 다소 있지만, 개인연금을 중도해지 할 경우 기존의 감세금액을 다시 납부해야하기 때문에 일정수준의 강제력을 갖고 있다고 할 수도 있다. 여하튼 개인연금은 개인의 노후소득 보장을 개인단위에서 대응하는 것으로 사회적 연대와는 무관하며, 가입자 대부분이 소득분위 중·상계층이라는 점을 고려하면 (모든 사적 보장제도가 그렇듯이) 상위소득 편향적인 사적 보장제도라고 할 수 있다.

77) 고용노동부. (2008).「08. 2월말 기준 퇴직연금제도 도입 현황」.

78) 주은선. (2009). "신자유주의 시대의 연금개혁."『경제와 사회』, 84: 70-107. p. 101.

공적 노후소득보장체계가 취약한 상황에서 중산층의 노후가 기업연금(퇴직연금)과 개인연금에 의존할수록 중산층이 보편적 공적 복지 확대에 부정적일 가능성이 높아진다는 점을 고려하면 자유주의 정부 10년 동안 급격히 증가한 중산층의 개인연금 가입률과 적립금의 규모는 이후 공적 복지확장에 장애요인으로 작용할 가능성이 크다. 사적 보장제도와 관련해 놓치지 말아야할 또 다른 현상은 민간생명보험의 보험료수입이 늘어난 것에 비해 보험료지급 규모의 증가가 크지 않았다는 점이다. 특히 1997년 외환위기 이후부터 2002년까지는 보험료지급액이 감소했고, 2003년부터 증가했지만 여전히 보험료수입에 미치지 못했다. 1997년 이전까지 수입보험료와 보험금지급액의 차이가 크지 않았다는 점을 고려하면 1997년 이후 현상은 이례적이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 한국 복지체제에서 민간보험의 역할이 변화했다는 것을 의미한다. 1997년 외환위기 이전까지 민간보험은 중산층 이상 계층에게 공적 사회보장제도를 대신해 사회적 위험에 대응하는 사적 보장체계로서 기능했다. 그러나 앞서 언급했듯이 김대중 정부 이후 신자유주의 금융화가 진행되면서 민간보험의 성격은 개인과 가족의 사회적 위험에 대응하는 저축성 성격에서 변액보험과 종신보험 등과 같은 투자형 상품으로 전환되었다.[79] 민간보험을 선택하는 기준이 사회적 위험에 얼마나 잘 대응하느냐가 아니라 얼마나 많은 수익을 낼 수 있느냐로 전환된 것이다. 민간보험의 성격이 저축형에서 투자형으로 변화하자 민간보험회사의 수익은 증가했지만, 사적 보장제도로서의 역할은 약화되었다. 자유주의 정부 10년 동안 시민의 일상이 금융화되었고, 이에 따라 사적 보장제도로 역할을 수행했던 사적 금융자산도 그 성격이 변화했다.

2) 공적 탈상품화; 상향적 선별성의 변화

공적 사회지출의 구성

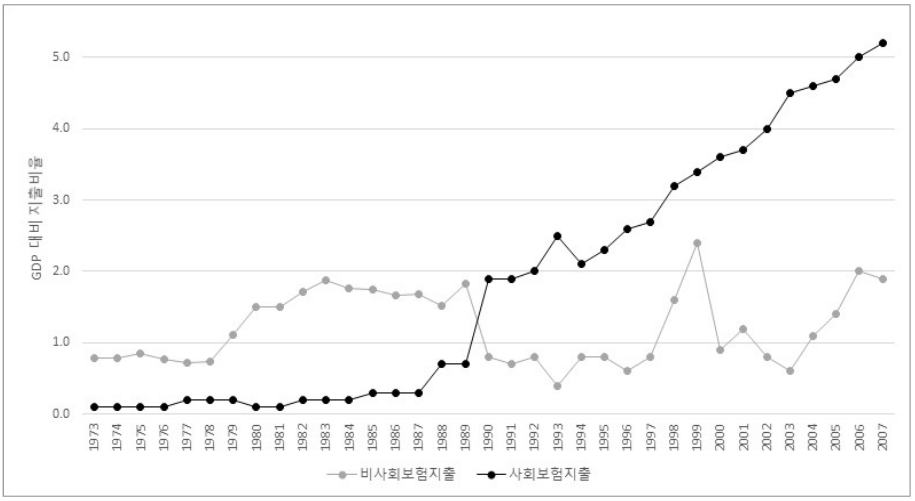
공적 사회지출의 성격을 사회보험과 비사회보험으로 구분해서 보자. 비정규직과 영세자영업자의 절대다수가 사회보험으로부터 배제되어 있다는 점을 고려하면 GDP 대비 사회지출의 구성에서 사회보험의 비중이 증가했다는 것은 자유주의 정부 10년 동안 공적 탈상품화의 상향적 선별성이 강화되었다는 것을 의미한다. 물론 GDP 대비 사회보험지출 비율의 증가가 대상의 확대로 인한 것이라면 문제는 조금 복잡해진다. 하지만 정규직과 비정규직으로 대표되는 노동시장의 이중구조가 강화되는 맥락 속에서 사회보험지출 비율이 높아진다는 것은 분배체계라는 큰 틀에서 보면 공적 사회보장제도의 상향적 선별성이

79) 이지원·백승욱. (2012). “한국에서 생명보험의 신자유주의적 전환.”『한국사회학』, 46(2): 88-122. 장진호. (2014). “1997년 외환위기 이후 일상생활의 금융화.” 이병천·신진욱 엮음,『민주정부 10년, 무엇을 남겼나』, pp. 345-380. 서울: 후마니타스.

강화되었다고 할 수 있다. 반면 비사회보험의 지출 비율이 높아졌다는 것은 공적 사회보장의 확대가 보수주의 복지체제의 특징인 노동시장에서의 성취와 무관하게 이루어졌다는 것을 의미한다. 자유주의 정부 10년 동안 개발국가 시대의 특성인 한국 복지체제의 '상향적 선별성'이 약화되었다고 할 수 있다.

[그림 13]은 자유주의 정부 10년 동안 GDP 대비 사회지출의 구성에서 사회보험과 비사회보험의 지출비율이 어떻게 변화했는지를 보여주고 있다. 전반적으로 1970년대 초부터 1980년대 후반까지는 비사회보험 지출의 비율이 상대적으로 높았다. 예를 들어, 1983년 사회보험 지출은 0.2%에 불과했지만 비사회보험 지출은 1.9%로 사회보험 지출의 거의 10배에 달했다. 비사회보험 지출이 우위를 보이던 사회지출 구성은 1990년에 들어서면서 사회보험 지출이 우위를 보이는 구조로 전환된다. 이러한 변화는 노태우 정부에서 의료보험의 가입대상이 농어민(1988년), 도시자영자(1989년)로 확대된 결과를 반영한 것이라고 판단된다.[80] 물론 국민연금이 도입되었지만, 노후소득보장 제도의 특수성으로 인해 제도도입과 동시에 급여대상자가 발생하지 않기 때문에 국민연금의 제도화가 사회보험 지출 비율의 확대와는 관련성이 없다. 김대중 정부는 민주화와 함께 진행된 사회보험의 확대라는 전반적인 경향 속에서 1997년 외환위기를 계기로 사회보험의 대상을 확대함으로써 이러한 경향을 강화하는 조치를 취했다. 노무현 정부가 출범했던 2003년은 GDP 대비 사회보험 지출 비율과 비사회보험 지출 비율 간의 격차가 3.9%로 벌어져 역대 최대치를 기록했다. 전반적으로 외환위기 직후인 1998년과 1999년을 예외로 한다면 자유주의 정부 10년 동안 GDP 대비 사회지출에서 사회보험이 차지하는 비중이 더 커졌다. 다만 2003년 이후 노무현 정부의 사회서비스 확대 정책은 사회지출 구성에서 사회보험의 상대적 지출 비중을 감소시키는 역할을 했다.

80) 김연명, "한국 의료보험제도의 발달 및 행태 규정 요인에 대한 연구," p. 110. 강명세, "한국 복지국가의 기원: 의료보험제도의 기원과 변화," p. 22, 재인용.



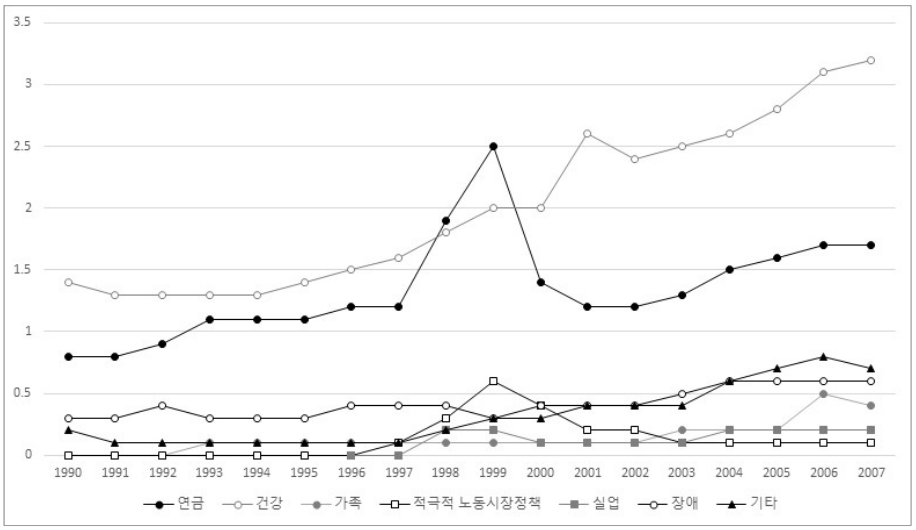
출처: OECD. Revenue Statistics: OECD countries: Comparative tables. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV# 접근일, 2017년 8월 11일. 통계청. e-나라지표: 조세부담률. OECD. http://www.index.go.kr (접근일 2017년 8월 11일).

[그림 13] GDP 대비 사회지출의 구성 변화: 사회보험 대 비사회보험

다음으로 사회지출 구성의 변화를 현금과 현물을 기준으로 보면 1997년 외환위기를 거치면서 사회지출 구성이 현물 중심으로 변화하는 것을 관찰할 수 있다. 물론 외환위기 이후 급증한 실업과 빈곤 문제에 대응하기 위해 1998년과 1999년 현금급여가 급증한 것은 사실이지만, 이러한 현상은 실업의 급증으로 인한 일시적 현상이었다. 1997년 편성된 2008년 실업 관련 예산의 총액은 1조 35억 원이었다.[81] 그러나 실업문제가 예상보다 심각해지자 김대중 정부는 1998년 3월 26일 실업에 대한 종합대책을 발표하고 실업 대응 예산을 7조 9,020억으로 증액하고 다시 추경을 편성해 10조 707억으로 증액했다. 1999년에서 실업예산은 당초 13조 1,859억 원에서 16조 539억 원으로 증액된다. 1998년과 1999년 현금급여의 비중이 일시적으로 높아진 것은 이러한 외환위기 이후 급격한 실업 증가에 대한 임시 대응책이라는 성격이 강했다. 실업 문제가 진정 국면에 들어선 2001년부터는 현물 지출이 현금 지출 보다 더 빠른 속도로 증가해 현물 지출 중심의 구조가 고착화되었다. 특히 노무현 정부 시기 보육서비스로 대표되는 사회서비스의 확대는 GDP 대비 사회지출 비율에서 현물 비율이 급격히 높이는 중요한 원인이 되었다. 실제로 2006년에는 GDP 대비 현금과 현물 지출 비율의 차이가 2.3%로 벌어져, 현물 지출이 현금 지출의 두 배나 되었다. 사회지출이 현물을 중심으로 확대된 이유는 김대중·노무현 정부가

81) 허선. (2000). "빈곤가구에 대한 정부의 대응." 김동춘·노대명·장세훈·정건화·류정순·손병돈·허선 공저, 『IMF 이후 한국의 빈곤』, pp. 225-261. 서울: 나남출판. p. 226.

노동시장 참여를 전제한 생산적(김대중 정부)·사회투자적(노무현정부) 성격의 복지를 확대하려고 했기 때문인 것으로 보인다. 현금급여에 대한 공적재원의 지출을 최소화하는 대신 인적자본 형성과 노동시장 참여와 연관된 사회서비스를 중심으로 사회지출을 확대한 것이다.



출처: OECD.Stat. Social expenditure－Aggregated data. 접근일 (2017년 8월 6일)
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG

[그림 14] 사회지출 구성의 변화: 연금, 건강, 장애, 적극적 노동시장 정책 등

마지막으로 GDP 대비 사회지출 비율의 구성을 OECD가 분류한 주요 항목별 구성비의 변화를 보면 [그림 14]와 같다. 외환위기 직전인 1996년의 구성비를 보면 건강, 연금, 장애, 가족=기타 등의 순이었는데 외환위기 직후인 1998년에는 연금, 건강, 장애, 적극적 노동시장 정책 등의 순으로 변화하고, 외환위기가 안정된 2001년 이후에는 대체로 건강, 연금, 장애=기타 등의 모습을 보였다. 1997년 외환위기를 전후해 상대적으로 지출규모가 증가한 분야는 노인에 대한 현금급여, 적극적 노동시장 정책에 대한 지출, 실업과 관련된 급여이다. 연금항목으로 표시된 노인에 대한 급여의 증가는 경제 위기로 인해 노부모를 부양했던 자녀 세대의 경제적 상황이 악화된 것과 관련이 있는 것으로 보인다. 1997년 외환위기 이후 사적 소득이전 수혜 가구의 이전 금액이 급격히 감소했기 때문에 경제적 어려움에 직면한 노인들을 위해 현금지원이 증가한 것이다. 적극적 노동시장 정책과 관련된 지출이 증가한 것은 김대중 정부의 실업대응 정책의 핵심이 공공근로사업이었기 때문에 나타난 현상으로 보인다. 1999년 4월 추경예산을 포함한 실업자 생활보호 예

산 7조 6,599억 원 중 공공근로사업 예산은 2조 3,500억 원으로 전체 예산의 30.7%에 달했다.[82] 상위 순위에 들지는 못했지만 노무현 정부의 출범과 함께 사회지출 구성에서 가족에 대한 지출 비율이 증가한 것은 주목할 만하다. 2002년 GDP 대비 0.1% 불과했던 가족에 대한 지출이 2003~2005년에는 0.2%, 2006년에는 0.5%까지 상승했다. 특히 2005년 이후 가족에 대한 지출이 급증한 이유는 2005년 5월 18일 「저출산고령사회기본법」이 제정되고 저출산에 대한 대응정책으로 가족에 대한 사회서비스가 증가했기 때문인 것으로 보인다.[83] 김대중 정부에서 사회보험과 관련된 지출이 증가한 것이 특징이라면 노무현 정부에서는 사회서비스 관련 지출이 증가한 것이 특징이라고 할 수 있다.

정리하면 외화위기를 거치면서 한국 복지체제는 안정적 고용과 임금이 보장된 계층에게 공적 사회보장제도와 사적 보장기제가 집중되는 상향적 선별성이 강화되었다. 그리고 복지체제의 이러한 변화는 경제체제에서 재벌 대기업 중심의 수출독지체제가 구축되면서 더욱 공화되었다. 해방 이후 처음으로 민주적으로 정권이 교체되었지만 한국 사회의 권력자원은 경제체제의 신자유주의화를 저지할 수 있는 힘을 갖고 있지 않았다. 결국 경제체제의 변화에 조응하지 못하는 사회보험 중심의 공적 복지체제가 구축되었고, 이러한 현상이 경제의 금융화와 맞물리면서 한국 복지체제의 상향적 선별성을 강화한 것이다. 자유주의 정부 10년 이후 보수 정부 9년은 이러한 유산을 충실히 계승했고, 상향적 선별성이 더욱 강화되는 모습으로 나타난 것이다.

제6절 정리와 함의

해방 이후 처음으로 민주적으로 이루어진 정권교체는 문재인 정부가 민주정부 1,2기라고 부르는 자유주의 정부 10년의 시대를 열었다. 김대중 정부의 출범은 정권의 출범 자체만으로 1987년 민주화 이후 한국 민주주의가 공고화되어 가고 있다는 상징이었다. 민주적 선거가 집권의 유일한 경로가 되고 남북교류가 확산되자 사회경제적 문제가 민주적 선거의 중요한 쟁점으로 등장했다. 민주화 이후 10년 만에 비로소 복지정치가 가능해진 것이다. 하지만 한국 복지국가의 원년이라고 불리기도 하는 자유주의 정부 10년 동안 한국사회는 1945년 제2차 대전이후 북서 유럽의 국가가 직면했던 현실과는 매우 다른 조건에 놓여있었다. 한국 사회에는 복지국가를 추동할 강력한 노동계급이라는 주체가 존재하지

82) 허선, “빈곤 가구에 대한 정부대책,” p. 226.

83) 인구정책50년사 편찬위원회. (2016).『한국 인구정책 50년: 출산억제에서 출산장려로』. 서울: 보건복지부·한국보건사회연구원.

않았고, 노동계급의 지지를 받는 집권 가능한 사민주의 정당도 없었다. 김대중 정부가 출범하면서 노동계급은 비로소 한국 사회의 중요한 주체로 인정받기 시작했다. 하지만 조직된 노동계급의 힘은 이미 1990년대를 경과하면서 약화되기 시작했다. 1996년 김영삼 정부의 노동법 개악을 저지했던 총파업 투쟁은 민주화 이후 노동계급의 전성기를 알리는 마지막 불꽃처럼 보였다. 대신 전통적 노동계급과는 상이한 성격의 비정규직·서비스 노동자들이 증가하기 시작했고, 좌파 정당을 대신해 진보적 시민단체가 복지정치의 중요한 축으로 등장했다. 하지만 이들은 2차 대전이후 서구에서 복지국가를 만들었던 노동계급의 역할을 재현하지는 못했다.

경제적 측면서는 재벌 대기업의 방만한 경영으로 인해 발생한 외환위기가 거꾸로 자유주의 정부의 재벌 개혁정책이 실패하면서 재벌 대기업으로 경제력 집중이 더 강화되었다. 한국 경제는 경제 위기를 거치면서 숙련과 기술이 분리된 재벌 대기업 중심의 수출주도 성장체제에서 수출독주 성장체제로 전환되었고, 노동시장의 양극화는 더 심화되었다. 더 이상 성장을 통한 분배가 불가능한 상황으로 변화했다. 더욱이 자유주의 정부가 추진한 금융 산업화 정책은 계층 간 자산 불평등을 확대했다. 이러한 조건에서 김대중 정부가 취한 사회보험 중심의 복지확대 전략은 필연적으로 광범위한 사각지대를 양산할 수밖에 없었다. 북서 유럽에서 숙련 노동자가 직면하는 사회적 위험에 대응하기 위해 제도화된 사회보험제도가 숙련 노동에 기초한 포드주의를 건너뛴 한국의 주변부 포드주의 체제에서 제도화되면서 공적 사회보장제도의 대규모 사각지대가 발생한 것은 어쩌면 너무나 당연한 결과였다. 국민기초생활보장제도와 같은 근대적 공공부조가 제도화되었지만 부양의무자 기준과 노동능력 유무에 따라 자격이 결정되는 전근대적 요소가 온전하면서 제도의 반(反)빈곤 효과는 제한적이었다. 노무현 정부에서 추진한 사회서비스 확대는 '돌봄'이 사회정책의 중요한 이슈로 등장했다는 점에서 그 자체로 의미가 크지만, 민간중심의 사회서비스 확대는 서비스 질의 저하와 저임금 일자리를 양산하는 문제를 발생시켰다. 민간보험과 부동산과 같은 사적 자산은 점점 더 소수 집단의 전유물이 되었고 그 성격도 사회적 위험에 대응하는 사적 보장기제에서 수익성을 최고의 목적으로 하는 투자 상품으로 전환되었다. 이 모든 것이 한국 사회를 두 개의 다른 사회로 나누었다. 공적 사회보장과 사적 보장기제를 모두 갖춘 소수와 공공부조 이외에는 별다른 사회안전망을 갖고 있지 않은 다수의 사람들과 그 중간에 부유(浮游)하는 불안한 중간계층으로 사회가 구분되기 시작했다.

외환위기를 거치면서 한국 사회는 1960년대부터 지속된 성장을 통한 분배라는 개발국가 복지체제가 해체되었지만, 자유주의 정부 10년 동안 이를 대체할 수 있는 대안적 복지체제를 구성하지는 못했다. 불평등의 증가에서 보듯 사회적 문제는 개발국가 시대 보다 더 심각해졌다. 공적 사회보장제도의 대상자가 확대되었지만, 보편성의 확대가 불평등을

심화시키는 역설적인 상황이 발생한 것이다.[84] 부분적으로 한국 복지체제의 보편성이 확대된 것은 사실이지만, 광범위한 배제집단을 양산함으로써 한국 복지체제의 상향적 선별성은 더욱 강화되었다. 불평등이 심화되는 과정에서 시민들은 자유주의 정부에 대한 지지를 거두어 들였다. 9년의 보수 정부의 탄생을 알리는 출발점이었다. 자유주의 정부 10년은 한국 사회에서 1945년 이후 북서 유럽에서 만들어진 복지국가를 21세기 초 한국 사회에서 구성하는 작업이 쉽지 않은 작업이라는 것을 확인해주었다. 어쩌면 한국 사회에서 북서 유럽과 같은 복지국가를 만든다는 것 자체가 '신화'일지도 몰랐다. 그러면 대안적 복지체제는 있는 것일까?

84) 성재민. (2006). "한국노동패널조사에서 나타난 사적이전." 『노동리뷰』, 15: 75-83. pp. 77-79.

발표3.

외환위기 20년, 한국 복지체제의 가구 내 실현

▸ 발표: 김성욱(호서대)
한신실(국민연금연구원)

외환위기 20년, 한국 복지체제의 가구 내 실현*

김성욱(호서대)**
한신실(국민연금연구원)***

Ⅰ. 서론

본 연구는 한국 복지체제의 '가구 내 실현'을 통해 체제로써의 복지국가가 생활세계에서 어떻게 경험되어 왔는지 장기적으로 추적하는 것을 목적으로 한다. 특히 1997년 IMF 외환위기 이후 한국 복지체제의 구체적인 실현양상을 살펴보기 위해 경험적 자료를 활용하여 체제경험의 시계열적 궤적을 유형화함으로써 복지체제 실현의 가구집단 간 차이와 유사성을 다양한 시각에서 조망한다.

21세기를 전후하여 한국사회에서 IMF 외환위기 만큼 막강한 영향력은 끼친 사건은 없었다. 당시의 경제위기는 미시적으로 개인 및 가구의 삶, 가치관과 생활양식뿐만 아니라, 거시적으로 노동시장과 가족구조, 그리고 더 나아가 복지국가 체제에 지대한 영향을 끼쳤으며, 그로 인한 충격은 20년이 지난 현재에도 가족해체, 돌봄의 위기, 최고 수준의 경제적 자살, 소득불평등 심화, 실질임금수준의 지속적인 하락, 계층 및 세대 간 갈등과 같은 형태로 분화되어 누적적으로 나타나고 있다. 물론 IMF 외환위기가 닥친 1997년 이후 출생한 아이들은 현재 성인이 되어 사회의 한 구성원이 되어 있을 것이고, 당시에 대학생이거나 사회초년생들은 지금 사회의 오피니언 리더의 연령에 도달해 있을 것이며, 기업도산과 구조조정 등에서 살아남은 당시의 4~50대들은 현재 노인이 되어 있을 것이라 예상할 수 있다. 그러나 이와 같은 기계적인 예상과는 달리 IMF 외환위기 이후 20년은 개인들에게 단순히 시간적 배열에 따른 자연스러운 생애과정을 허용하지 않은 채 이전 세대가 경험한 위험을 다시 그 다음세대가 경험하는 방식으로 이어지고 있음을 부인하기는 어렵다. 예를 들어 우리는 20년 전 청년세대나 중장년세대가 경험한 IMF 경제위기의 충격과 고통이 20년 후 현재의 청년 또는 중장년 세대에게 그 형태를 달리한 채 전승되고 있음을 쉽

* 이 논문은 2016년 한국연구재단의 지원을 받아 수행 중인 '외환위기 20년, 우리는 어떻게 살아왔는가: 한국복지체제의 재검토와 다차원적 생애과정의 궤적 연구' 1차년도 과업의 일부로 아직 미완성 논문임.
*** 호서대학교 사회복지학부(sw.kim@hoseo.edu)
*** 국민연금연구원(sinsil@nps.or.kr)

게 목격하고 있는 것이다. 개인이나 집단의 삶은 사회구조적 변화나 역사적 사건에 의해서 영향을 받고 있으며, 세계화를 내세운 IMF 외환위기는 여전히 매우 광범위하고 장기적으로 개인이나 집단의 삶을 재구조화하고 있다. 따라서 1997년 한국 사회가 경험한 충격은 단순히 우리나라 경제사회 정책의 시험대이거나 단기적으로 개인들의 삶 외부에서 전개되었던 현상이 아니라, 국가와 시장, 가족 그리고 개인들의 일상과 생애과정, 대내외적 환경과의 복합적이면서 장기적인 상호작용으로 이해할 필요가 있는 것이다.

IMF 외환위기 이후 우리는 어떻게 살아왔는가? 이는 한국을 둘러싼 정치, 경제, 사회 등 대내외적 조건들과 다양한 행위주체들의 복합적이며 장기적인 역동에 대한 총체적인 이해를 전제한다. 따라서 이러한 질문의 해답이 단순한 몇 가지 사회과학적 발견 속에 존재하진 않을 것이다. 물론 그 동안 한국의 사회과학자들은 외환위기의 영향으로 한국 경제와 사회가 어떤 변화를 겪게 되었는지에 많은 관심을 기울여왔다. 그동안의 연구는 경제, 계급, 소득, 자산, 고용, 교육 등 다양한 영역을 포괄했는데, 소득불평등과 빈부격차(김영미·한준, 2007; 신광영, 2004; 이정우, 2001), 한국경제의 구조변동(김종일, 2006; 이병천, 2007; 정성진, 2006; 조영철, 2007; 현정택, 2006), 가계자산 분포와 구성의 변화(김학주, 2005; 남상섭, 2009), 노동체제의 변화(이병훈, 2005; 정이환, 2003, 2006; 조성재 외, 2008), 고용불안(남재량, 2005; 윤윤규 외, 2006), 교육불평등의 심화(방하남·김기헌, 2002, 2003) 등 여러 주제와 관점에서 세계화의 사회경제적 영향을 분석했다. 이러한 연구들은 IMF 외환위기로 대변되는 세계화와 시장화의 영향으로 한국사회가 어떤 변화를 겪어왔는지에 대해 많은 지식과 통찰을 제공했다. 또한 외환위기 이후 촉발된 복지체제 논의는 한국 복지국가의 성격과 발달과정에 대한 폭넓은 이해를 제공해왔다.

그러나 지금까지 외환위기 이후 한국복지국가에 대한 질문은 주로 불평등이나 빈곤 혹은 단기간의 자료를 활용한 복지제도의 발달경로 혹은 해외 복지국가들과의 비교를 통한 유형화 논의에 집중된 나머지, 97년 이후 경제위기를 수습하려는 개별 가구들의 체계적 적응과 생존에 관한 장기적인 관찰은 미흡한 상태이다. 특히 복지체제가 국가–시장–가족의 복지생산과 분배체계라는 비교사회정책연구진영의 개념적 합의에도 불구하고, 실제 한국 복지국가(체제)에 대한 논의는 개별 국가차원에서 드러나는 공공복지가 주를 이루면서 복지체제가 실제 생활세계의 개인 혹은 가구에 어떻게 실현되어 나타나는지에 대한 실증과 평가는 미흡한 것이 현실이다.

본 연구는 한국 복지체제에 주목하며 아직까지 시도된 적 없는 IMF 외환위기 이후 한국 복지체제의 지난 20년 간 변화의 궤적을 추적함으로써 복지체제의 세 가지 구성요소가 어떻게 공변하는지 살펴봄으로써 경제위기 이후 한국 복지의 사회적 분담과 그 변화과정을

조망할 것이다. 이를 통해 보다 실질적인 한국 복지체제의 평가를 위한 기초자료를 제공함으로써 향후 비교사회정책 영역의 학술적 지평을 확대하는 데 기여할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 한국 복지체제 유형화 논의의 한계

에스핑-앤더슨 이후 수십년 간 산업국가들을 복지체제의 관점에서 진행된 유형화는 소위 'welfare modelling business'라 칭할 만큼 사회과학계의 주요 논의 대상이 되어 왔다. 그는 선진 자본주의 국가들을 탈상품화와 계층화 정도를 통해 세 개의 복지체제로 유형화함으로써 단일한 속성을 가진 것으로 간주되어 온 자본주의 체제에 균열을 가하고, 시민권적 권리 뿐 아니라 국가의 복지가 시장 및 가족과 어떻게 체계적으로 결합되는지 실증적으로 고려할 수 있게 하였다. 또한 국가의 재정지출 수준으로 복지국가의 발달을 설명하고 구분했던 기존의 협소한 분류체계를 넘어 권력자원과 계급연합의 정치를 중심으로 전개되는 행위자들의 역할에 주목함으로써 체제유형화의 인과관계에 대한 새로운 설명력을 부여하였다.

복지(국가)체제 논의는 산업국가 뿐 아니라 개발도상국가들의 사회정책에 대해서도 주목할만한 학술적 성과를 보여왔다(Sharkh & Gough, 2010: 2). 먼저 이들 논의는 국가, 시장, 가족이 복지를 생산하고 분배하는 상호작용이라는 복지혼합의 관점에서 현대 복지국가를 위치시켰다. 또한 단순히 복지산출이 아닌 욕구충족과 사회보장에 최종적으로 영향을 미치는 복지성과(welfare outcomes)에 집중하며, 마지막으로 사회적 재생산에 관여하는 보다 심층적 구조로써 정치경제학적 접근을 강조하였다. 이에 따라 서구 복지(국가)체제 논의는 크게 (1) 사회적 공여(social provision)의 국가, 시장, 가구 간 상이한 결합형태 (2) 노동의 탈상품화 정도로 측정되는 상이한 복지 성과 (3) 상이한 계층화 성과라는 3가지 요소에 대한 접근으로 모아진다.

오랜 논의과정을 통해 에스핑-앤더슨의 세 가지 복지체제 유형화는 다양한 도전 및 비판과 함께 지속적으로 발전하게 되었으며(Ferragina & Seeleib-Kaiser, 2016, Goodin_et_al 2001, Sharkh & Gough, 2010), 크게는 동아시아 복지국가나 남유럽국가·호주와 뉴질랜드(antipodean welfare states) 등이 별도의 복지체제를 구성하고 있다는 문제제기와(홍경준, 2003; 심창학, 2004; 김연명, 2004, 2011; Jones, 1993; Castles, 1994; Goodman & Peng, 1996; Bonoli, 1997; Holliday, 2000) 가족 내 부양과 돌봄의 핵심 주체인 여성의 역할 변화에 대한 고려가 부족하다는 젠더 진영의 비판(Lewis, 1992; Orloff, 1993, Fraser, 1994, Sainsbury, 1999 등)으로 모아진다. 그러

나 이러한 비판과 논쟁에도 불구하고 에스핑-앤더슨은 자신의 세 가지 체제는 일관성을 가지고 있다고 보았고, 여러 연구자들에 의해 경험적 유사성과 차이점에도 그의 복지체제 접근법이 복지국가 비교 분석에 여전히 유효하다는 점은 꾸준히 인정되고 있다.

이를 바탕으로 국내에서도 한국 복지체제의 방향성과 진화에 대한 논의가 활발하게 전개되었다. 초기 해외 연구자들에게 한국은 일본과 함께 대체로 미성숙한 보수주의 복지체제적 성격을 가진 흥미로운 사례 정도로 언급되는 수준이었으나(Esping-Andersen, 1999),'한국복지국가성격논쟁'으로 집중되는 이후의 논의들은 연구자에 따라 우리의 복지체제를 잔여적·자유주의체제(조영훈, 2002, 2009; 백승호·안상훈, 2009), 근대화된 보수주의 체제(남찬섭, 2002), 생산주의 복지체제(Holliday, 2000; Gough & Wood et al., 2004) 또는 혼합형 복지체제(김연명, 2002; 김영범, 2002)로 수렴될 것이라고 전망 등으로 왕성하게 전개되었으며, 최근에는 남부유럽형 복지체제의 속성을 보인다는 주장도 제기되었다(김연명, 2013; 양재진·최영준, 2014; Yoon, 2014).

이처럼 복지체제의 관점과 유형화 논의는 한국 복지국가와 이를 둘러싼 정치, 제도, 경제 등과의 체계적 상호작용을 효과적으로 이해하는 데 이론적·도구적 유용성을 제공하였다(Esping-Andersen, 1999: 171). 또한 한국이라는 단일 사례 연구의 경우에도 비교적 시각에 입각한 심층연구를 가능하게 했다는 점에서도 유용하다(김영순, 2017: 129). 즉 복지체제론을 통한 유형화는 외환위기를 거치면서 드러난 복잡한 사회현상과 그 원인들을 간결하게 분석할 수 있는 토대를 제공하며, 현상의 내적 논리와 인과관계를 확인하기 위한 여러 가설을 설정하고 과학적으로 검증하는 데 탁월한 이론적 도구를 제공했다고 평가할 수 있겠다.

그러나 지금까지의 한국 복지체제 유형화 논의는 주로 에스핑-앤더슨의 복지체제론에 입각한 성격논쟁이 중심을 형성한 데 반해, 국가, 시장, 가족(공동체)의 결합구조로써 한국복지체제를 설명하려는 시도는 상대적으로 많은 논의가 전개되지는 않았다. 김상균·홍경준(1997), 홍경준(1999; 2003), 신동면(2001), 김진욱(2005) 등의 연구로 대표되며 소위 '3부문모델 연구'(김종건, 2004)로 설명할 수 있는 이들 복지혼합(welfare mix) 논의는 국가와 시장, 가족이 상이한 제도적 효과를 통해 총복지에 기여한다는 것으로, 연구자에 따라서는 복지에 대한 과도한 국가책임이 시장, 지역사회, 가족 등 다른 핵심주체들에 의해 대체될 필요가 있다는 복지다원주의(welfare pluralism) 주장을 일부 수용하기도 한다(Johnson, 1987).

이들은 특히 복지제공 주체들 간 복지생산과 분배과정을 통해 복지체제를 논의하는 것이 에스핑-앤더슨 류(類)의 유형화 논의와 분리될 수 없다고 주장한다. 예를 들어 Gough(2000)에 따르면, 에스핑-앤더슨의 복지체제는 복지혼합과 복지성과(welfare

outcomes) 그리고 계층화 효과를 통해 단순화할 수 있는데 이는 OECD 국가와 같은 선진 산업국가들을 설명하기에 적합하여 동아시아 국가나 라틴아메리카 등 제3세계 국가들을 고려하기 위해서는 국가, 시장, 공동체(시민사회, NGO 포함), 가족, 국제원조(international welfare)를 포함하는 새로운 분석틀이 필요하다는 점을 강조한다. 다시 말해 국가, 시장, 공동체 단독으로는 복지욕구를 충족시킬 수 없다는 것이다(Ch.2). 그는 이러한 관점을 발전시켜 기존 복지체제를 복지'국가'체제(대부분의 developed countries가 해당)로 재명명하고 비공식 보장체제(informal security regimes)와 비보장체제(insecurity regimes)라는 두 가지 메타유형(meta-regimes)을 추가로 제시함으로써 그 동안 복지체제 논의에서 거의 다뤄지지 않았던 남아시아, 라틴아메리카, 동아시아, 아프리카 등을 포함하는 글로벌 복지체제 연구로 논의를 확장시켰다(Gough & Wood et al., 2004, part I; Wood & Gough, 2006). 이 때 비공식 보장체제란 주변부적 자본주의 속성을 가진 사회의 구성원들이 국가보다 공동체와 가족관계에 거의 전적으로 의존하면서 사회보장에 대한 욕구를 충족시키는 체제를 말하며, 비보장체제란 주요 행위자들 간 갈등과 정치적 불안정이 일상화된 사회에서 총체적인 비보장과 함께 안정적인 비공식적 원조체계 출현을 차단하는 체제유형을 의미한다. 따라서 상대적 자율성을 확보한 국가와 시장, 그리고 공동체 간 복지생산과 분배의 역할을 적절히 조정하는 서구 중심의 복지국가체제와는 달리 이들 두 체제에서는 약하거나 부패한 국가, 조직화되지 않은 공동체를 특징으로 한다. 이들에 따르면 한국은 경제정책에 종속된 사회정책의 비자율성, 사회적 보호 보다는 교육이나 기초의료 투자에 집중된 사회정책, 사회정책이 국가재건이나 체제정당화에 동원되고 복지제공자보다 규제자로써의 국가, 강한 가족(가구)과 시장복지 등으로 설명할 수 있는 생산주의 복지체제의 성격을 가지고 있다. 이에 따라 이들은 우리나라를 서구형 복지국가체제(welfare state regimes)와는 다른, 대만과 함께 비공식적 보장체제로부터 분화되어 새롭게 등장하는 생산주의 복지국가체제(emerging productivist welfare state regime)로 분류하였다(Wood & Gough, 2006: 1706).

앞서 살펴 본 바와 같이 기존 한국 복지체제 논의들은 서구 선진복지국가들과 한국을 비교하면서 한국이 기존의 어떤 유형에도 속하지 않는다는 사실을 통해 이를 새롭게 재규정하거나 해석하려 노력해 왔다. 그러나 이를 통해 등장한 혼합형, 동아시아형, 발전주의형 복지체제 등과 같은 한국복지체제 규정방식은 또 다시 기능적 등가물, 오리엔탈리즘 논의로 이어지면서 복잡한 현상에 대한 간결성이라는 유형화의 이론적 장점을 상쇄해 온 데 반해, 한국과 같은 동아시아 복지국가를 서구 복지국가 분석틀에 융합시키려는 노력은 상대적으로 많지 않았다(김연명, 2004 참조). 위에서 검토한 Wood & Gough의 세 가지 체제유형은 국가, 시장, 가족의 복지혼합을 통해 복지국가를 유형화할 뿐 아니라, 전통적

인 유형화론이 가진 서구중심주의에서 탈피하여 한국과 같은 비서구 국가들을 기존 복지체제들과 비교검토할 수 있는 틀을 제공하고 있다는 점에서 한국 복지체제의 가구 내 실현을 탐색하려는 본 연구에 유용한 함의를 제공한다. 특히 이들은 복지체제 비교연구의 이론적 준거틀로 제도적 조건(노동시장, 재정시장, 국가형태, 문화와 가치, 사회통합 등)과 국가, 시장, 공동체 및 가구로 구성되는 제도적 책임성 메트릭스(institutional responsibility matrix)가 계층화와 복지성과에 미치는 영향을 분석한다. 이는 특정한 복지체제의 형성이 국가수준에서 드러나는 거시적 측면 뿐 아니라 현실세계에서 구현되는 일상적인 복지의 실현을 동시에 고려할 때 가능하다는 점을 시사한다. 이념형에 기반한 유형화는 그 자체가 목적이 아니라 어떤 목적에 대한 수단이며, 그 목적이란 다름 아닌 어떤 법칙을 가지고 묘사할 수 없는 현실의 재현(representation)(김영순, 2017: 128)이다. 즉 현대 복지국가의 체제적 속성은 현실세계에서 나타나는 특정한 교환·호혜·분배의 양식의 통합적 상호작용을 통해 형성되고 드러난다고 하겠다(폴라니, 1991, 4장). 본 연구는 이들의 유형화 분석틀이 서구중심주의에서 벗어나 한국 복지체제를 새롭게 설명하고 이해할 수 있도록 할 뿐 아니라, 복지제공 책임주체들의 독특한 결합관계(matrix)에 대한 분석틀을 제공함으로써 가구내 복지체제의 실현을 통한 한국 복지체제의 이해에 도움이 될 것으로 기대한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석자료 및 주요 개념

한국 복지체제가 가구 내에서 실현된 궤적의 유형과 계층 간 차이 등을 살펴보기 위해서는 가구의 다양한 이전소득에 대한 정보 뿐 아니라 IMF 외환위기 이후 현재까지 가구의 경제활동상태, 소득활동, 가구원 구성 등이 장기적으로 구축된 시계열 데이터가 필요하다. 이를 위해 본 연구는 국내 패널조사 중 가장 긴 시계열 자료를 구축하고 있는 한국노동패널조사(2차~18차) 자료를 활용하였다.[1)]

조사대상은 가구주 중 원가구에서 분가한 가구를 제외하고 국가, 시장, 가족 내 복지소득에 대한 결측치가 없는 3,407개 사례이다. 이 때 각각의 복지소득은 2014년 기준 CPI

1) 단 가구가 경험한 복지(이전)소득의 원천별 분해가 불가한 1차년도를 제외하였다. 노동패널은 가구와 개인 및 직업력 데이터로 구분되는데, 추후 가구 내 복지체제 실현이 가구원들의 종사상 지위 및 노동시장에서 경험하는 직업력과 어떤 관계를 갖는지에 대한 후속연구 진행할 예정이라는 점에서도 노동패널이 본 연구에 가진 유용성이 있다.

를 적용하여 현재값으로 전환하였으며, 가구용 종단 가중치와 가구원 수의 제곱근을 활용하는 OECD 방식의 가구균등화를 적용하였다.

본 연구는 가구 내 복지관련 소득을 국가복지, 시장복지, 그리고 가족복지로 원천별 분류하였다. 먼저 국가복지는 사회보험 급여와 공공부조급여, 각종 정부수당, 재해보상금 및 근로장려세제 지원금(EITC)을 합산한 현금급여액이다. 다음으로 시장복지는 사회단체 보조금, 손해보험 등 각종 민간보험금과 퇴직금을 합산하였다. 마지막으로 가족복지는 친척 및 친지보조금, 자녀나 부모 등으로부터의 도움, 증여 및 상속 등 사적이전소득을 합산한 금액이다.

2. 분석방법

그간 복지체제 관련 연구들은 복지국가의 체제적 속성을 유형화하기 위해 주로 군집분석(위계적 군집분석과 K-means 군집분석)을 활용해 왔다. 그러나 군집분석은 유형 혹은 군집의 수나 최종 분류가 연구자의 해석에 의존하게 되는 경향이 높아 통계적 기준의 타당도를 확보하기 어렵고, 현실에서 관측되는 다양한 이질성을 무시하고 지나치게 단순화하는 문제를 가지고 있다(최영준, 2009: 315). 특히 기존 군집분석은 하나의 시점에서 드러나는 속성만을 반영하기 때문에 과거의 추세를 반영하여 변화의 궤적을 추적할 수 없다는 한계가 있다.

이에 본 연구에서는 집단중심추세분석(Group-Based trajectory Model)을 활용한다. 집단중심추세분석은 모집단 내부에 상이한 궤적을 보이는 집단의 변화 추세를 유형화하고 특정 유형에 속하는 가구의 특성을 밝히는 데 유용한 분석 방법이다. 특히 이 분석방법은 관찰 기간의 동태적인 상태변화과정을 총체적으로 분석하여 시간의 흐름에 따른 이행궤적의 변화 유형을 찾되, 각 유형의 궤적을 함수로 직접 추정할 수 있으며 분석 자료에 적합한 궤적 형태와 그 유형 수에 대해 가설검증을 할 수 있는 통계적 근거를 제공하는 장점을 가진다(Hynes & Clarkberg, 2005: 226; Jones & Nagin, 2013: 609). 또한 분석 과정에서 유형화한 각각의 이질적인 추세의 경로를 그림과 표로 산출된 결과로 제시함으로써 분석에 대한 이해를 돕는다(Nagin, 2005: 15; Nagin et al., 2016).

이러한 집단중심추세분석은 모집단이 이질적인 특성을 가진 유한개의 집단으로 구성되어 있다고 가정하는 유한혼합모형(finite mixture model)에 근거한다(Nagin, 1999: 140; 2005: 25-26). 즉, 모집단 내에는 통상적으로 여러 개의 확률 분포가 혼합되어 있기 때문에 각각의 확률 분포에 소속된 분석대상을 유사한 특성을 가진 집단으로 유형화함으로써 분석대상의 전반적인 특성 및 구조를 파악하기 위하여 유한혼합모형을 사용하는 것이다. 따라서 집단중심추세분석은 분석 자료의 특성에 따라 그 결과가 완전히 달라

질 수 있다는 점에서 정확한 하위 집단을 판별하지 않는 대신 모집단 내에 완전히 다른 추세 분포를 추정하기 위한 분석 방법이라 할 수 있다(Heckman, & Singer, 1984; McLachlan & Pell, 2000: 29−30).

다만 집단중심추세분석은 하나의 변수로만 하위 집단을 유형화하는 데 반해 집단중심추세분석 중 하나인 다중추세분석은 두 개 이상의 독립변수를 투입하여 각각의 발전 경로가 유사한 궤적을 보이는 사례를 동일 집단으로 유형화한다는 점에서 국가, 시장, 가족의 복지를 통해 유형화를 시도하는 본 연구에 적합한 방식이다. 이 때 개별 추세(J)는 앞선 집단중심추세모형을 통해 산출한 관련된 요인들이 보이는 일련의 추세에 의해 정의되며, 이는 <식 1>과 같이 표현된다.

먼저 다중추세분석에서 개별 요인의 추세는 <식 1>의 (1)번 산식에 의해 도출된다. 이 때 K는 특정시점에서 개인(i)의 장기적인 상태로서 k번째 결과인 Y_i^k가 투입된 개별 요인의 수를 의미하고, $P_k(Y_i^k|Age_i, j; \beta_j^k)$는 관찰되지 않은 상태변화의 잠재집단($\beta_j^k$)과 개별 추세(j)에 소속된 모집단의 분포를 의미한다.

한편, <식 1>의 (2)번 산식은 다중추세분석의 조건부 독립성 가정으로, 지수, T^k는 다중추세분석에 투입되는 요인들의 측정이 반드시 동일한 횟수만큼 측정되지 않아도 되는 것을 의미한다. 따라서 추세를 도출하기 위해 모형에 투입되는 각 변수들은 중요하다고 간주되는 시차를 두고 측정할 수 있으며, 개별 추세 역시 각 요인을 측정한 시점 차원에서 정의된다. 이에 본 연구에서는 국가복지, 시장복지, 가족복지를 연단위로 환산한 변수를 모형에 투입하였다.

<식 1>

$$(1)\ P_j(Y_i^1, Y_i^2, \ldots, Y_i^K|Age_i) = \sum_{j=1}^{J} \pi_j [\prod_{k=1}^{K} P_k(Y_i^k|Age_i, j; \beta_j^k)]$$

$$(2)\ with\ P_k(Y_i^k|Age_i, j; \beta_j^k) = \prod_{t=1}^{T^k} p_k(y_{it}^k, j; \beta_j^k)$$

이상의 가정을 토대로 다중추세분석에서 최적 모형을 산출하고 결정하는 과정은 총 3단계로 설계되어 있다. 첫 번째 단계는 유형의 수를 1에서부터 최적의 모형이 산출될 때까지 누적적으로 그 수를 늘려가는 것이다(Nagin, 2005: 65). 이때 최적의 모형을 결정하는 모형적합도 판단 기준으로 <표 1>에서 제시한 Jeffreys`s scale을 적용하여 모형 간 BIC(Bayesian Information criteria) 변화량을 산출한 뒤 최적 모형 개수를 결정하였다(Nagin, 2005:68−70; Franklin et al., 2013). 두 번째 단계는 첫 번째 단계를 수행할

때 산출하는 각각의 이행 궤적에 대한 변화 방향의 차항 설정이다. 전술한 바, 특정시점에서 추세의 변화 방향은 3차항 가정을 기본으로 한다. 이에 본 연구에서도 각 유형이 매 시점에서 갖는 변화의 양상이 다항(polynomial)적일 수 있다는 전제 하에 선택할 수 있는 차항을 기본 설정인 3차항을 가정하였다. 마지막으로 최적 모형을 결정한 뒤에는 개인이 각 집단에 배정될 확률을 구할 수 있는데, 이를 통해 각 개인이 가장 적합한 추세 집단에 배정되었다는 판단을 할 수 있으며, 개인은 소속확률이 가장 높은 집단에 배정된다(Nagin, 1999: 149-151; 2005: 78-79). 가장 이상적으로 추정된 최적 모형의 결과는 각 집단에 소속된 개인들의 평균 소속 확률이 1인 경우이다.

<표 1> Bayes factor 판정을 위한 Jeffreys`s scale

Bayes factor	해석	Bayes factor	해석
$B_{ij} < 0.1$	모형j의 강한긍정	$1 < B_{ij} < 3$	모형i에 약한긍정
$0.1 < B_{ij} < 0.67$	모형j에 중간긍정	**$3 < B_{ij} < 10$**	**모형i에 중간긍정**
$0.67 < B_{ij} < 1$	모형j에 약한긍정	$10 < B_{ij}$	모형i에 강한긍정

자료: Nagin(2005)의 Table 4.2에서 인용

Ⅳ. 분석결과

1. 가구 내 복지체제 실현의 최적모형 선정

최적 모형은 아래 <표 2>에서 제시한 결과 값을 기준으로 다음 2가지 단계를 걸쳐 결정하였다. 첫째, 가구내 복지체제 실현의 유형 수를 누적적으로 증가시켰으며 BIC 값이 지속적으로 감소함을 확인하였다. 둘째, 6번 모형은 Bayes factor 값이 2.9로 본 연구에서 책정한 Jeffreys`s scale 기준을 충족하지 못함에 따라 통계적 타당도를 확보하지 못하였다. 이에 Bayes factor 값이 3.2로 모형에 대한 통계적 타당도를 확보한 5개의 가구내 복지체제 실현유형을 최적 모형으로 선택하였다.

<표 2> 가구내 복지체제 실현의 다중추세 유형화 검증 (N=3,407)

(단위: %)

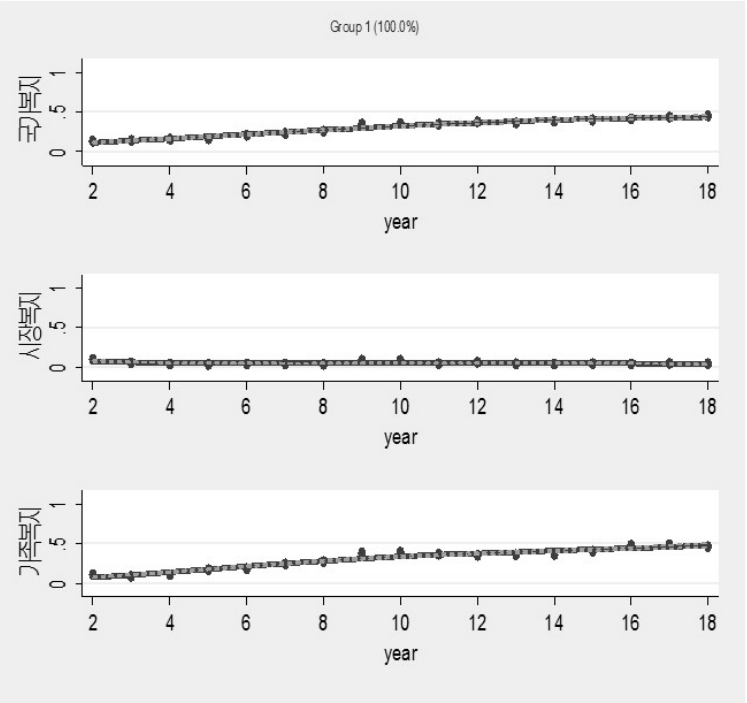
	BIC	1	2	3	4	5	6	β_{ij}
1	−79618.29	100.00						
2	−66002.54	60.16	39.84					4.1
3	−63588.76	51.17	27.26	21.58				3.4
4	−61239.57	41.45	20.12	19.78	18.65			3.4
5	***−59759.10***	***14.85***	***38.72***	***15.01***	***15.08***	***16.34***		***3.2***
6	−59048.36	14.72	37.13	11.19	11.14	14.98	10.85	2.9

또한 최적 모형에서 각 유형에 배정될 사후확률을 검증하였다[표 3]. 이 때 사후확률이 높다는 것은 특정 가구가 해당 유형에 속할 때 다른 유형에 속하는 것보다 표준오차나 추세에 대한 궤도 추정식의 계수추정에 편의가 발생할 확률이 상대적으로 낮다는 것을 의미한다(Gilchrist & Nagin, 2002: 72−73). 분석결과, 유형2와 유형4에 소속된 집단은 사후에도 해당 유형에 소속될 확률이 거의 100%에 가까운 것으로 나타났으며, 나머지 유형은 다소 낮기는 하나 대체로 다른 집단에 소속될 확률보다 월등히 높은 것으로 조사되었다.

<표 3> 유형별 사후배정 확률(%)

	1	2	3	4	5
1	**93.2**	4.9	1.0	0.2	0.1
2	2.4	**100.0**	0.5	0.2	0.0
3	0.9	1.3	**77.8**	1.3	1.4
4	0.2	0.3	2.3	**99.9**	2.6
5	0.0	0.0	1.2	2.0	**83.6**

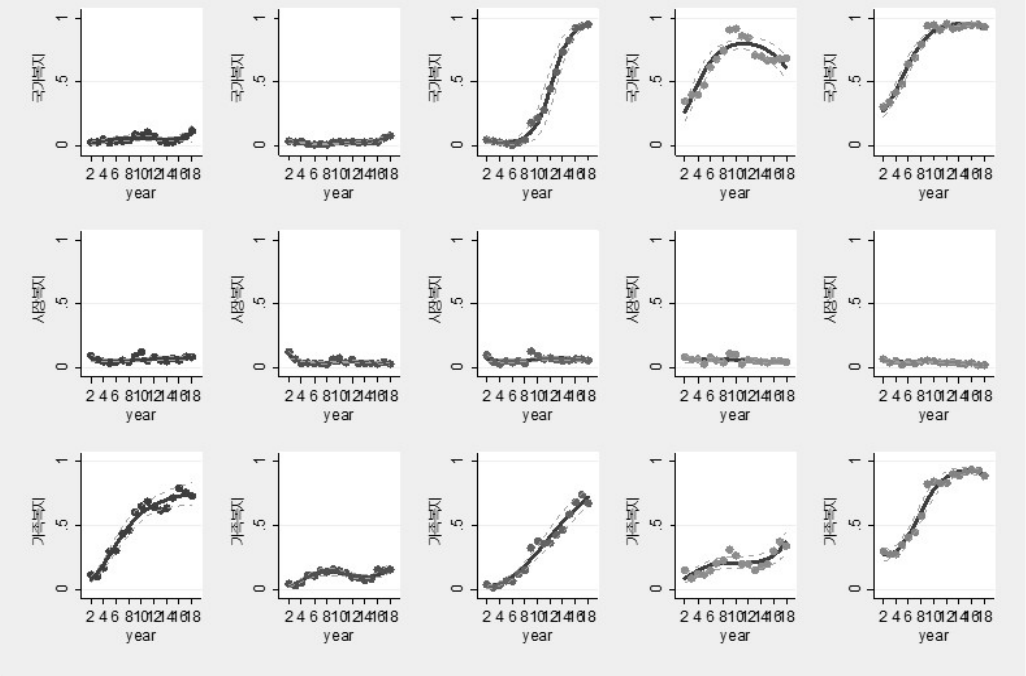
먼저 [그림 1]은 조사된 사례들이 단 하나의 유형일 경우를 가정할 때(즉 조사대상 가구의 전체 추세를 말함) 국가, 시장, 가족복지의 가구 내 실현확률을 보여준다. IMF 외환위기 이후 우리나라 가구가 경험한 가구 내 복지소득의 실현확률은 국가와 가족단위에서 지속적으로 증가하는 것으로 나타나는 데 반해, 시장복지는 조사대상 기간에 걸쳐 거의 변화하지 않는 것을 확인하였다. 이는 우리나라 가구들의 복지의존이 시장보다는 국가와 가족에 집중될 뿐 아니라 점증적인 형태로 나타나고 있다는 점을 말해준다. 다만 2014년 현재 국가와 가족복지가 실현할 확률이 50% 수준에 불과해 상당 가구의 복지가 비복지 혹은 비보장 형태로 존재할 가능성이 크다는 점도 확인할 수 있다.



[그림 1] 우리나라 국가, 시장, 가족복지의 가구 내 실현확률(%)

또한 위의 유형화 검증 및 사후배정확률을 통해 결정된 5가지 최적모형의 유형별 궤적은 [그림 2]와 같다. 본 연구에서는 유형별 변화의 개괄적 추세에 근거하여 도출된 유형을 다음과 같이 정의하였다. 먼저 유형1은 '가족책임형'으로 외환위기 이후 국가와 시장으로부터의 복지가 발생할 확률은 거의 없는 데 반해 가구내 복지는 지속적으로 증가하는 유형이다. 따라서 유형1에 속한 가구는 복지의 필요성을 가족 내 사적이전을 통해 해결해 왔다고 할 수 있다. 유형2는 '비보장형'으로 주체별 발생확률 정도의 차이는 존재하나 대체로 국가, 시장, 가족 어떤 주체로부터도 복지를 거의 제공받지 못하거나 의존하지 않는 유형이다. 이는 해당 유형의 가구들의 복지필요가 발생하지 않기 때문일 수도 있고 혹은 복지욕구를 전적으로 가구소득에 의존하는 경우일 수도 있다. 유형3과 유형5는 '국가·가족혼합형'으로 국가와 가족이 가구 내 복지소득을 전적으로 담당하는 유형이다. 다만 이 두 유형 간에는 다소간의 차이가 존재하는데, 유형3은 외환위기 발생 초반에는 국가 및 가족으로부터의 복지발생 확률이 현저히 낮은 상태였으나 2000년대 중반 이후 급격히 증가한 유형인데 반해, 유형5는 외환위기 초반부터 국가와 가족으로부터 일정한 복지를 제공받을 확률이 어느 정도 있었던 상태에서 급격하게 증가하며 2000년대 말에는 거의 모든 소속 가구들의 국가 및 가족복지 발생확률이 1(100%)에 근접했다는 점에서 유형3과

차이가 있다. 본 연구에서는 이들 두 유형을 국가·가족혼합형1과 2로 구분하고, 이들 유형 간 차이는 소속 가구들의 속성을 통해 확인할 것이다. 마지막으로 유형4는 '국가복지 의존형'으로 국가복지의 경우 외환위기 직후부터 급속히 증가하다가 2000년대 중반 이후 지속적으로 낮아지고 있는 유형이다. 이 유형은 다른 유형들과 마찬가지로 가구 내 시장복지 발생확률은 거의 없고 가족 간 사적이전 발생확률도 점진적이기는 하나 미약한 수준이다. 다만 국가복지 발생확률의 감소와 가족복지 발생확률의 증가가 시기적으로 유사하다는 특징이 있다.

유형1: 가족책임형 (14.8%)	유형2: 비보장형 (38.7%)	유형3: 국가·가족혼합형1 (15.0%)	유형4: 국가복지 의존형 (15.1%)	유형5: 국가·가족혼합형2 (16.3%)
				
국가 주변적	주변적	중심적	중심적	중심적
시장 주변적	주변적	주변적	주변적	주변적
가족 중심적	주변적	중심적	보조적	중심적

[그림 2] 최적모형의 유형별 궤적

이상의 궤적분석에서 특징적인 점은 크게 세 가지로 압축할 수 있겠다. 첫째, 5가지 유형 중 유형2인 비보장형이 38.7%로 가장 높다. 이는 지속적인 비복지(diswelfare) 혹은

비보장(insecurity)이 우리나라 가구가 경험하는 복지의 지배적인 형태라는 점을 말해주며, 외환위기 이후 한국사회가 당면한 사회양극화와 빈곤에 대한 국가와 사회의 다각적인 개입이 가구와 개인의 욕구를 제대로 충족시키지 못해왔다는 점을 단적으로 보여준다. 둘째, 그 간 대부분의 복지국가는 국가복지의 확대과정에서 과도한 복지비 부담을 이유로 복지공급의 다원화 혹은 공사혼합에 대한 지속적인 요구들에 직면해 왔다(Johnson, 1987; Evers, 1993). 이는 기업과 공동체의 사회적 책임과 민간부문 복지자원의 개발 및 동원, 다층연금체계의 확립 등으로 구체화되었으며, 특히 우리나라의 민간보험 부문의 비약적인 성장은 시장으로부터의 복지가 일정 정도 기능할 것이라는 예상을 가능하게 했다. 그러나 본 연구의 분석결과를 볼 때 가구 내 복지의 제공주체로써 시장은 거의 기능을 발휘하지 못하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 특히 최근 가구의 시장소득 감소경향과 높은 청년실업률, 저소득 노동계층의 확대 및 취업연령의 증가 등 한국 사회가 경험하는 노동시장 불안정성을 고려할 때 가구가 경험하는 시장으로부터의 복지란 상당히 요원한 사안이라 하겠다. 셋째, [그림 1], [그림 2]를 통해 알 수 있는 것은 이렇게 도출된 외환위기 이후 우리나라 가구들의 복지궤적이 에스핑-앤더슨의 복지체제 특성분류에 거의 부합하지 않는다는 점이다. 즉 위의 5가지 가구내 복지체제 실현 유형 중 어떤 유형도 국가수준을 중심으로 구성한 에스핑-앤더슨 류의 복지체제 유형별 특성과 부합하지 않는다. 이는 국가수준에서 살펴 본 복지체제와 관련한 이전의 많은 연구결과들과 배치되는 결과를 보여준다. 그 간 한국 복지체제를 설명한 연구들은 대체로 IMF 외환위기 이후 한국 복지국가의 비약적인 성장(제도 및 양적 성장)에는 대체로 동의하였다. 따라서 이들의 논의가 달라지는 지점은 제도적 속성이나 발전의 양상(vector) 등 대체로 이론 및 이념적 해석에 따른 차이에 기인한다. 그러나 이상의 결과를 통해 우리는 묻게 된다. 과연 IMF 외환위기 이후 한국 복지국가는 발달해 왔는가? 만약 한국복지국가가 성장했다면 우리의 비복지의 원인은 무엇인가? 이러한 질문은 그 동안 간간히 진행되어 온 한국 복지국가의 낙후성 논의들(김연명, 남찬섭, 홍경준, 주은선 등)을 떠올리게 한다. 다만 이들이 주로 국가수준의 저복지와 복지의 시장화 및 민간보험에 대한 과도한 의존 등에 집중하였다면, 본 연구의 분석은 한국 복지국가의 낙후성이 가구 수준에서 어느 정도 나타나는지를 보여줄 뿐 아니라 그 원인이 국가, 시장, 가족 어느 하나에 있지 않은 일종의 비복지의 패키지이며 상당히 장기적인 속성을 가지고 있다는 점, 따라서 외환위기 이후 불거진 복지확대에 대한 우호적 성과평가나 반대로 복지병 등 일부의 우려가 실제로는 과장된 담론일 가능성이 크다는 점을 경험적으로 보여준다.

우리는 위의 분석결과를 통해 Wood & Gough(2004; 2006)가 제시한 광범위한 비보장체제(insecurity regime)를 발견하게 된다. 즉 IMF 외환위기 이후 우리나라 가구가 경

험한 복지는 대체로 국가, 시장, 가족의 포괄적인 비복지가 지배적이며, 시장은 가구 내 복지에서 거의 기능을 하지 않는다. 물론 물리적 폭동과 내전 등이 일상화된 아프리카 일부 국가들에게서나 나타나는 이 비보장체제가 한국 복지체제의 속성이라고 단정할 수는 없으나, 최소한 이들이 한국과 동아시아에 대해 강력한 가족과 가구생존 전략, 높은 저축과 시장화된 복지, 특히 한국의 경우 나타나는 강력한 기업복지(enterpriese welfare)라는 생산주의 복지국가체제적 속성이 알려진 것과는 달리 가구 내에서 거의 복지의 기능을 수행하지 않는 신기루일 가능성이 크다는 점이다. 이는 서구 비교사회정책 연구자들에게 흔히 거론되는 동아시아국가(특히 한국)에 대한 생산주의 복지국가체제 논의가 새롭게 규정되거나 재평가 될 필요가 있음을 말해준다.

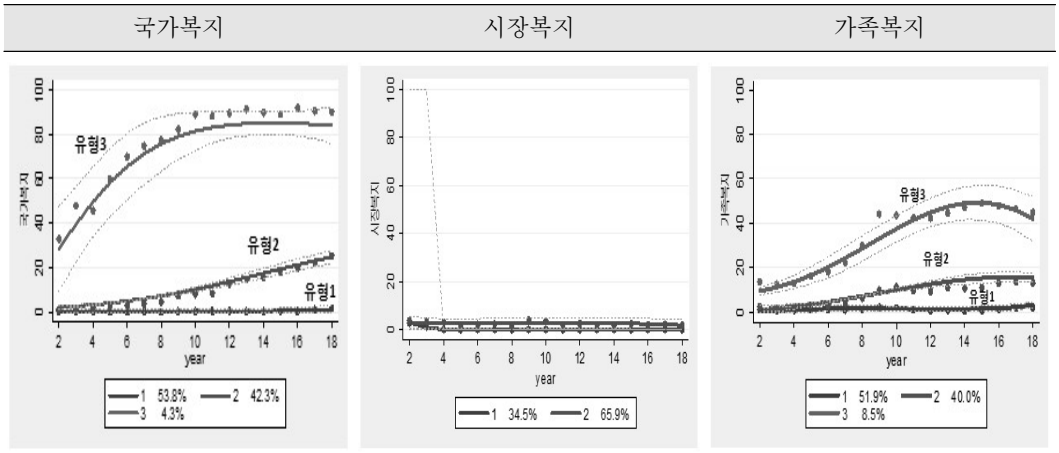
2. 복지제공주체별 최적모형 선정 및 주체별 복지수준에 따른 궤적

지금까지 주요 공급주체별 가구 내 복지체제의 실현확률에 대한 변화궤적을 살펴보았다. 이는 국가, 시장, 가족으로부터의 복지소득을 동시에 투입한 유형화에 기반한 것으로 우리나라 복지체제의 가구 내 실현의 장기적 변화궤적을 보여준다. 본 소절은 가구 내 복지 실현확률이 아닌 수준(금액)으로 변화의 궤적을 살펴본다. 다만 시장복지의 경우 모든 가구에서 발생확률 뿐 아니라 수준에 있어서도 변량이 거의 발생하지 않아 국가, 시장, 가족복지를 동시에 투입한 유형화를 할 수 없었다. 이에 따라 가구가 경험한 복지의 수준의 궤적은 국가, 시장, 가족을 개별적으로 분석하였다.[2)]

[그림 3]은 이러한 가구 내 국가, 시장, 가족복지를 발생확률이 아닌 수준(금액)으로 변화의 궤적을 유형화한 것이다. 수준을 통해 볼 수 있는 가장 두드러진 특징은 가구가 국가 혹은 가족으로부터 복지를 경험하더라도 수혜대상이 현저히 제한적이라는 점이다. 먼저 국가복지의 경우 시기적으로 점증할 뿐 아니라 그 수준도 2000년대 중반 이후(노동패널 10차) 월평균 80만원 수준인 유형3에 소속되는 가구의 비율이 4.3%에 불과하며, 대부분의 가구는 국가복지의 수혜를 거의 경험하지 못하는 유형1(53.8%)이거나 받더라도 최대 약 20만원(2014년) 정도 수준에 불과하다. 가족복지의 경우에도 가장 많은 사적이전을 보인 유형3은 그 비율이 8.5%에 불과하며 2010년대 이후 점감하는 추세를 보이는 것으로 나타났다. 또한 사적이전이 거의 없는 유형1이 51.9%로 절반 이상을 차지하며, 유형2(40%)의 경우에도 월 평균 20만원 미만의 수준을 보이고 있다. 이러한 결과는 앞서 살

2) 복지수준에 따른 궤적분석의 다중추세 유형화 검증과 사후배정 확률 검증은 분량관계상 제외하였으나, 간단히 설명하면 국가복지와 가족복지는 Bayes factor 및 유형 내 소속비율을 고려하여 모두 3가지 유형으로 분류되었으며, 변량이 거의 없는 시장복지는 모든 유형화 시도에서 factor 값이 3.0 미만으로 유형화의 통계적 유의성을 발견할 수 없었다.

펴 본 우리나라 가구에 광범위하게 나타나는 높은 비복지 발생확률이 실제 수준에 있어서도 드러나고 있음을 말해준다.



[그림 3] 국가, 시장, 가족복지 수준의 유형과 변화궤적

Ⅴ. 결론

본 연구는 IMF 외환위기 20년을 맞아 한국 복지체제의 장기적 속성을 확인하기 위해 복지체제의 가구 내 실현(즉 이념형으로서 복지체제유형의 현실적 재현)이라는 관점에서 국가, 시장, 가족이 복지를 생산하고 분배하는 과정에 대한 탐색적 연구이다. 분석결과 외환위기 이후 우리나라 가구들이 장기적으로 경험한 복지체제는 가족책임형, 비보장형, 국가·가족혼합형1, 국가가족혼합형2 마지막으로 국가복지의존형 등 5가지 유형으로 나타났다. 그러나 이 중 한국이 경험한 발달의 궤적은 주로 비보장형(38.7%)에 집중되어 있는 것으로 나타나, 우리나라 가구가 경험하는 복지의 지배적인 형태란 비복지라는 아이러니를 발견하게 되었다. 또한 모든 유형에서 복지의 주요 제공주체로써 시장은 거의 기능을 발휘하지 못해왔음을 확인하였다. 이는 한국 복지체제에 대한 서구의 설명 중 가장 두드러진 점 중에 하나인 기업복지가 사실상 가구의 복지에는 별다른 영향력이 없다는 점을 말해준다. 이러한 분석결과는 한국 복지(국가)체제에 대한 기존의 설명과 달리 광범위한 비보장체제를 통해 설명할 수도 있는 가능성을 열어 놓는다.

사실 본 연구는 소위 낮은 복지체감도라는 정치인과 정책입안자들의 해묵은 고민에서부터 출발하였다. IMF 외환위기라는 사상 최악의 경제위기와 그에 따른 한국 복지수준의

상당한 양적·질적 성장, 그리고 매년 최고치를 경신하는 복지예산에도 불구하고 우리의 복지체감은 언제나 만족스럽지 않을 뿐 아니라 여전히 해결의 기미가 보이지 않는 복지사각지대와 같은 문제에 그대로 노출되어 있다. 이러한 상황에서 복지체감이 낮다는 것은 국가수준 복지와 개인 및 가구단위의 복지가 서로 다른 차원을 경험하고 있음을 간접적으로 말해준다. 비록 한국 복지국가의 수준이 다양한 측면에서 다른 산업국가들에 비해 열등하다하더라도, 국가와 사회로부터 생산된 복지가 어떻게든 개인이나 가구에 이전되어 체감되는 원리 자체에 차이가 있어야 할 합리적 이유가 없다. 그러나 만약 국가와 사회, 가족(공동체)의 생산된 복지가 제대로 전달되지 않거나, 복지가 특정 계층이나 집단들만 향유하는 제도적 산물이라면 혹은 생산된 국가와 사회의 복지가 예상과는 달리 현저히 낮은 수준이라서 사실상 개인이나 가족이 온전히 복지욕구를 감내해야 한다면 복지체감은 낮을 수밖에 없을 것이다. 따라서 몇 가지 프로그램이나 제도의 수립, 복지지출의 양적성장과 같은 지표로는 한국 복지국가에 대한 이해에 충분히 도달할 수 없으며, 국가와 시장, 가족과 같은 핵심 복지주체로부터 생산된 복지가 실제 어떻게 분배되고 있는지 살펴볼 필요가 있다고 보았다.

본 연구는 20년을 맞이하는 외환위기에 대한 논의 혹은 논쟁, 그리고 이를 통한 평가의 필요를 강조하며, 이처럼 꼬리를 무는 질문에 작은 답이라도 구하려는 탐색적 시도이다. 따라서 한국 복지체제의 비보장형 특이성이 어떤 원인에 의해 나타나고 있으며, 국가수준의 제도적·재정적 성장과 왜 이토록 큰 차이를 형성하는지에 대한 체계적 설명을 하지는 못했다. 향후 본 연구는 한국, 유럽, 그리고 미국 등 주요 복지국가들의 가계패널 데이터(한국: 한국노동패널, 유럽: ECHP; European Community Household Panel, 미국: PSID; Panel Study of Income Dynamics)를 활용하여 대규모의 경제적 충격이 발생한 이후 가구 내 복지체제의 변화를 경험적으로 비교검토할 것이다. 이는 국가 간 비교자료의 제약과 국가 간 복지제공형태의 상이성 등의 문제를 가진 채 국가단위의 총량 지표에 의존하여 복지체제를 설명하고 유형화를 시도했던 기존 연구의 한계를 극복하고 비교사회정책의 거시적 측면과 미시적 측면을 종합적으로 검토함으로써 소위 '체감하는 복지'의 국제비교를 시도하고자 한다.

[참고문헌]

김상균·홍경준. 1997. “한국 복지체제는 지속가능한가: 공동체적 결속을 중심으로”,『사회복지연구』10: 49-85.

김연명. 2002. “김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서.” 김연명 편.『한국복지국가성격논쟁 I』. 인간과 복지.

김연명. 2004. “동아시아 복지체제론의 재검토: 복지체제 유형 비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제 유형화의 가능성.”『사회복지정책』20: 133-154.

김연명. 2011. “동아시아 사회복지의 예외성? 동아시아 사회복지의 최근 변화와 전망”,『아세아연구』54(1): 7-21.

김연명. 2013. “한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로.”『한국사회복지조사연구』36: 27-59.

김영미·한준. 2007. “금융위기 이후 한국 소득불평등구조의 변화”,『한국사회학』41(5): 35-63.

김영범. 2002. “경제위기 이후 사회정책의 변화.” 김연명 편.『한국 복지국가 성격논쟁 I』. 인간과 복지.

김영순. 2017. “복지국가 유형화 논의의 현단계와 그 이론적·정책적 함의”.『사회과학논집』48(1): 111-137.

김종건. 2004. 한국 복지체제의 형성과 변천에 관한 연구. 중앙대학교 일반대학원 박사학위 논문.

김종일. 2006. “한국경제의 구조변화와 중소기업”, 중소기업연구원,『뉴브리지연구』, 06-01.

김진욱. 2005. “한국 복지혼합의 구조: 2000년도 지출추계를 중심으로”,『사회보장연구』21(3): 22-54.

김태일·이주하·최영준. 2016.“복지국가연구의 과거 현재 그리고 미래”,『정부학연구』22(3): 29-66.

김학주. 2005. “소득계층별 가계의 부채부담 연구”,『사회보장연구』21(1): 119-147.

남상섭. 2009. “한국 가계자산의 분배와 불평등 요인분해”,『經濟硏究』27(2): 59-86.

남재량. 2005. “고용불안과 그 원인에 관한 연구”,『勞動經濟論集』28(3): 111-139.

남찬섭. 2002. “경제 위기 후 복지개혁의 성격.” 김연명 편.『한국복지국가성격논쟁 I』. 인간과 복지.

방하남·김기헌. 2002. “기회와 불평등: 고등교육 기회에 있어서 사회계층간 불평등의 분석”,『한국사회학』36(4).

방하남·김기헌. 2003. “한국사회의 교육계층화: 연령 코호트간 변화와 학력단계별 차이”,『한국사회학』37(4).

백승호·안상훈. 2009. “한국 복지국가 성격 재조명.” 정무권 편.『한국 복지국가 성격논쟁 Ⅱ』. 인간과 복지.

신광영. 2004.『한국의 계급과 불평등』, 을유문화사.
신동면. 2001. “한국의 복지혼합에 관한 연구”,『한국사회복지학』45: 220-249.
심창학. 2004. “동아시아 복지모델의 유형화 가능성 탐색.”『사회복지지정책』18: 55-81.
양재진·최영준. 2014. “한국 복지국가의 진단과 개혁과제.”『동향과전망』29: 9-50.
윤윤규·신광영·이병훈·이성균·김영미. 2006.『노동시장 양극화의 현황과 대응방안: 산업구조 변화의 효과 분석을 중심으로』, 한국보건사회연구원.
이병훈. 2006. “노동양극화와 운동의 연대성 위기”, 최장집 엮음,『위기의 노동』, 후마니타스, pp. 275-299.
이병천(편). 2007.『세계화 시대 한국자본주의』, 한울.
이정우. 2001. “경제위기와 빈부격차: 1997년 위기 전후의 소득분배와 빈곤”,『국제경제연구』7(2).
정성진 외. 2006.『한국자본주의의 축적체제 변화: 1987-2003』, 서울: 한울출판사.
정이환. 2006.『현대 노동시장의 정치사회학』, 후마니타스.
정이환 외, 2003.『노동시장 유연화와 노동복지』, 인간과복지.
조영훈. 2002. “‘생산적 복지론’과 한국 복지국가의 미래.” 김연명 편.『한국복지국가성격논쟁 I』, 인간과 복지.
조영훈. 2009. “자유주의 복지유형으로서의 한국 복지국가: 민영보험의 상대적 발달을 중심으로.” 정무권 편.『한국복지국가성격논쟁 Ⅱ』. 인간과 복지.
조성재 외. 2008.『한국경제와 노동체제의 변화』, 한국노동연구원.
조영철. 2007.『금융세계화와 한국경제의 진로』, 후마니타스.
폴라니, 칼(Karl, Polanyi). 1991.『거대한 전환: 우리시대의 정치적 경제적 기원』, 민음사.
현정택. 2006. “한국경제의 구조변화와 선진화 과제”, 경제학공동학술대회 자료집.
홍경준. 1999.『한국의 사회복지체제 연구: 국가·시장·공동체의 결합구조』, 나남출판.
홍경준. 2003. “가족·국가·공동체의 소득 안정화 효과 분석”,『한국사회복지학』54: 321-345.

Bonoli, G. 1997. “Classifying Welfare States: A Two-Dimension Approach”, *Journal of Social Policy* 26(3): 351-372.
Castles, F. G. 1994. “ ‘The Wage Earners’ Welfare State Revisited: Refurbishing the Established Model of Australian Social Protection, 1983-93.” *The Australian Journal of Social Issues,* 29(2): 120-145.
Esping-Andersen, G. 1999. Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford University Press.
Evers, A. 1993. “The Welfare Mix Approach", Balancing Pluralsim, Avebury, pp. 3-31.

Ferragina E., Seeleib-Kaiser M. 2011. "Thematic Review – Welfare regime debate: past, present, future?", *Policy & Politics* 39(4): 583-611.

Frankling, Sharnk, Pakes, Sanfélix-Gimeno, Matlin, Brennan & Choudhry, 2013, Group-based trajectory models: a new approach to classifying and predicting long-term medication adherence, *Medical Care,* 51(9), 789-796.

Fraser, N. 1994. "After the family wage: Gender equity and the welfare state"Political theory, 22(4): 591-618.

Goodin, R. E. and Rein, M. 2001. "Regimes on pillars: Alternative welfare state logics and dynamics", *Public Administration* 79(4): 769-801.

Goodman, R., and I. Peng. 1996. "The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-building." Gøsta Esping-Andersen, eds, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies.* Sage Publication Ltd.

Gough, I. 2000. "Welfare Regimes in East Asia, Institute for International Policy Anlaysis", University of Bath, SPDC Working Paper.

Gough, I. & Wood, G., with Barrientos, A., Bevan, P., Davis, P. & Room, G. 2004. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.

Heckman, J.J. and Singer, 1984, A method for minimizing the impact of distributional assumptions in econometric models for duration data, *Econometrica,* 1, 271-320.

Hynes, K. and M. Clarkberg, 2005, Women`s employment patterns during darly parenthood: A group-based trajectory analysis, *Journal of Marriage and Family,* 67(1), 222-239.

Holliday, I. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies* 48(4): 706-723.

Jones, B. and Nagin, D., 2013, A note on a Stata Plugin for estimating group-based trajectory models, *Sociological Methods & Research,* 42(4), 608-613.

Jones, C. 1993. "The Pacific Challenge: Confucian Welfare States". C. Jones. eds. *New Perspectives on the Welfare State in Europe.* London: Routledge.

Johnson, N. 1987. *The Welfare States in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism. Amherst*, MA : University of Massachusetts Press.

Lewis, J. 1992. "Gender and the Development of Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy* 2(3): 159-173.

McLachlan, G. and Peel, D., 2000, *Finite Mixture Mdels,* New York: A Wiley-Interscience Publication.

Nagin, D., 1999, Analyzing development trajectories: a semiparametic, group-based approach, *Psychological Methods,* 4(2), 139-157.

Nagin, D., 2005, *Group-Based Modeling of Development,* Harvard University Press.

Nagin, D., Jones, B., Passos, V. and Tremblayu, R., 2016, Group-based multi-trajectory modeling, *Statistical Methods in Medical Research,* 0(0), 1-9, from http://www.andrew.cmu.edu/user/bjones/pdf/multtraj.pdf

Orloff, A. S. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States." *American Sociological Review* 53: 303-328.

Sainsbury, D. 1999. *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford University Press.

Sharkhh, M. A. and Gough, I. 2010. "Global Welfare Regimes: A Cluster Analysis", *Global Social Policy* 10(1): 27-58.

Wood, G. and Gough, I. 2006. "A Comparative welfare regime approach to global social policy", *World Development* 34(10): 1696-1712.

Yoon, H. S. 2014. "The Same Familialistic Welfare Regime? Family Policies in Southern Europe Countries and Korea." 11th EASP Conference Managing Changing Welfare Needs in a Growing Transborder East Asia. The Center for Korean Studies at University of Hawaii at Manoa. 24th & 25th July, 2014.

발표1.

복지국가의 미래와 사회적 경제의 역할 : 새로운 사회서비스 복지혼합과 지역공동체 중심의 사회서비스 거버넌스 형성

▸ 발표: 정무권(연세대)

복지국가의 미래와 사회적 경제의 역할 : 새로운 사회서비스 복지혼합과 지역공동체 중심의 사회서비스 거버넌스 형성*

정무권(연세대)

Ⅰ. 문제제기 : 복지국가의 환경변화와 사회적 경제의 성장

최근 복지국가의 환경이 복합적으로 급격히 변화함에 따라 전후 포디즘에 기초한 고성장시대에 성장한 케인지안 복지국가의 지속가능성이 크게 도전을 받고 있다. 있다. 글로벌 경제화의 심화, 저출산·고령사회로의 인구구조의 변화, 글로벌금융위기 이후의 세계경제의 저성장의 지속, 산업구조의 서비스 경제 중심의 후기 산업사회를 넘어서는 제4차 산업혁명의 도전, 이에 따른 노동시장의 불안정과 고실업을 비롯하여 다양한 영역에서의 양극화와 불평등의 심화 등 이 일시적인 문제가 아닌 21세기 뉴 노멀이라고 불리우는 복합적인 환경변화의 현상들이다.

전후 포디즘 체제 하에서 안정적인 완전고용과 소득으로 성장해왔던 사회보험제도는 노동시장의 불안정과 이중화로 점점 그 효과성이 떨어지고 있다. 오히려 사회보험제도는 노동시장을 내부자와 외부자로의 이중화를 역으로 가중시키고 있다.[1] 동시에 서비스경제로의 전환과 제4차 산업혁명의 도래는 새로운 사회적 위험들을 발생시키고 복지국가의 정책영역에서 다양한 사회서비스의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 그러나 이러한 환경의 변화에 따른 빈곤 및 불평등의 심화와 다양한 사회적 위험 대응해야 하는 복지국가는 저성장과 경제침체의 지속으로 재정에서의 한계가 왔으며, 급증하는 새로운 사회적 위험에 따른 다양한 사회서비스 수요를 국가 중심으로 공급하는 데에도 그 한계를 드러내고 있다. 세계자본주의는 재정의 위기로 인한 '긴축의 시대(age of austerity)'로 접어들었고 복지국가를 정치적 차원에서 성장시켰던 민주주의 위기를 동시에 겪고 있는 것이다(Pierson, 2001; Streek, 201).

그런 가운데 이러한 변화들이 가져오는 문제들의 최종 종착점은 모든 자원과 인구가

---

* 이 글은 발표 논문의 요약본입니다. 발표문은 본 요약본 보다 구조나 내용이 더 확장될 예정입니다. 발표문을 원하시는 분은 chungmk@yonsei.ac.kr로 요청하시면 보내드리겠습니다.

1) 과거 10년동안 사회보험중심의 유럽 보수주의 복지국가와 동아시아 복지국가들의 핵심 문제는 제조업기반으로 이난 노동시장의 이중화 Parlier, Chung, Kathleen,

중심부로 이동함에 따라 지역사회에서의 인구고령화와 경기침제로 인하여 중심부와 지역 간의 격차와 인간 삶의 기본공간이며 공동체 형성의 중심인 지역사회의 공동화 문제이다. 이에 따라 선진 복지국가들 사이에서도 협동조합, 사회적 기업, 커뮤니티 비즈니스, 비영리 조직, 시민단체 등을 포함하는 제3섹터 또는 사회적 경제가 지역의 경제와 사회문제를 해결하는 새로운 대안의 영역으로 빠르게 성장하고 있다. 특히 시민사회의 자발성과 민주적 거버넌스를 기반으로 사회적 목적과 경제적 수익을 동시에 실현하는 협동조합, 사회적 기업 및 마을기업과 같은 다양한 혼합조직들(hybrid organizations)로 구성되는 사회적 경제(social economy)가 지역사회의 경제와 복지문제를 통합적으로 해결하기 위해 빠르게 성장하고 있는 것이다. 이러한 사회적 경제의 성장은 서구 선진 국가뿐만 아니라 빈곤과 저개발 경제가 만성적으로 지속되는 개발국가에서도 새로운 지역단위 개발모델로서도 주목받고 있다. 지역의 소단위 공동체 중심으로 지역 주민들이 스스로의 자생적 생활기반을 구축하는 사회적 연대경제(social solidarity economy)를 형성하여 지역주민 스스로 지역경제의 활성화를 통한 일자리 창출을 통해 빈곤을 해소하고, 지역의 복지수요들을 지역공동체 중심으로 충족시켜 나가는 사례들이 늘어나고 있는 것이다.[2)]

한국사회에서도 사회적 경제가 주목을 받기 시작한 것은 IMF경제위기 이후, 실업자들의 일자리 창출의 목적으로 사회적 기업이 증가하고 정부의 사회적 기업진흥정책이 실시되면서 부터이다. 그러나 사실 우리에게는 상호부조와 협동의 맥락에서 전통적인 사회적 경제조직의 전통이 오래전부터 있었다. 그 역사적 유산을 이어서 70년대 이후 산업화과정에서 피폐해진 농촌을 위해 친환경 농업생산과 도시 시민의 건강을 위한 생산자 및 소비자 생협, 그리고 사회서비스 영역에서의 의료생협 운동 등이 있었다. 그리고 최근에는 취약계층의 일자리 창출과 사회서비스를 제공하기 위한 사회적 기업들이 정부의 사회적 기업 진흥법 및 협동조합기본법을 제정하는 등 정부의 지원정책과 함께 빠르게 증가하고 있다. 이와 같이 사회적 경제 영역의 성장은 그 규모나 영향력은 국가별로 차이가 있으나 전 세계에 걸쳐서 다양한 발전의 양식을 가지면서 하나의 거대한 추세(a mega trend)가 되고 있는 것이다.

한국 복지국가 발전은 후발 산업화 국가들 사이에서 공통적으로 나타나는 사회보험제도를 중심으로 발전해 왔다(정무권 1996, 2006; Pierson, 2004). IMF 경제위기를 통해 실시된 '생산적 복지'개혁은 사회보험 중심의 복지국가 틀을 완성시키는 계기가 되었다. 그러나 한국의 사회서비스 제도는 1990년대까지만 해도 잔여주의적으로 국가의 규제와

2) UN의 산하 연구기관인 UNRISD와 ILO는 라틴아메리카, 아시아, 아프리카 지역의 개도국에서 지역공동체 단위의 사회적 연대경제의 성장을 주목하면서 글로벌 시대에 지속가능한 발전을 위한 중요한 모델로 간주하여 연구와 개발프로젝트들을 지원하고 있다.

재정적 보조에 의존하면서 국가의 도구적 규제에 의해 자율성이 없는 '유사' 비영리 조직을 중심으로 성장해 왔다.[3] 한국에서의 사회서비스 부문은 노무현 정부 이후 저출산·고령사회에 대한 문제가 심각하게 제기되면서부터 급속하게 성장하였다. 우선 2007년에 장기 노인요양 보험제도를 도입하였고, 바우처 시스템을 통해 아동보육의 급여를 보편주의적 정책으로 급속히 확대하는 등 아동과 노인을 위한 주요 돌봄서비스를 확대에 정부가 많은 노력을 하였다. 그러나 장기노인요양 서비스는 보험을 통한 가격의 규제에 의해 '유사시장'을 주된 공급자로 만들었고, 아동보육도 '바우처'를 통한 현금급여를 통해 '유시시장'에서 공급하는 방식을 선택하였다.[4]

이와 같이 현재의 우리의 사회서비스 공급구조는 정부가 직접 공급하는 공공부분은 매우 작은 반면에 지나치게 유사비영리 및 유사시장에 지나치게 의존하는 한편, 여전히 중앙정부의 일방적 통제중심이면서 중앙정부와 지방정부 간의 파편화된 전달체계로 인해 서비스의 질에 대한 통제가 어려울 뿐만 아니라 서비스의 효율적이며 효과적인 공급을 어렵게 만들고 있다. 이에 대한 대응으로 최근에 정부는 개인별 수요에 맞는 '맞춤형 복지'를 강조하였고, 지역의 읍민동사무소의 복지서비스 강화 기능, 희망복지사업, 지역자율사회투자정책 등 다양한 지방정부의 역할을 강조하는 정책을 실시하고 있다. 미래 복지국가는 특히 사회서비스에 대한 수요가 더욱 증가할 뿐만 아니라 보편적이며 질 높은 서비스를 필요로 한다. 더 나아가서 현재와 같은 전달체계가 한국의 미래사회가 겪게 될 중요한 정치·경제·사회 변동에 대비하기 적절한 방향인가는 장기적인 관점과 대안적인 복지체제의 기반으로서의 가능성에 대하여 고민이 필요하다.

최근 글로벌 차원에서 새롭게 성장하는 사회적 경제는 복지국가의 미래에 어떤 역할을 할 수 있을 것인가? 최근 서구 선진복지국가들 사이에서는 사회서비스 중심의 복지혼합에서 시장에서의 공급실패 뿐만 아니라 비영리 및 국가에 의한 공급의 한계를 보완하는 새로운 역할을 하는 영역으로 사회적 경제가 규모와 역할은 지역별로 국가별로 다양하지만 빠르게 성장하고 있다. 이런 맥락에서 이 글은 전 세계적으로 확산되고 있는 사회적 경제가 미래 복지국가의 큰 부분을 차지할 사회서비스제도의 영역을 보완할 새로운 복지혼합(welfare mix)으로서의 대안적 성장가능성을 이론적으로 탐색해 보고자 한다.

---

3) 여기서 '유사'비영리의 개념은 비영리의 본연의 자발성보다는 재정적으로 정부의존적이며 프로그램의 운영이나 내용에서 정부통제적 성격이 강한 것을 의미한다.

4) '유사'시장의 개념 또한 'quasi-market'의 개념으로 서비스 가격 및 진입규제 등 일정부문 정부의 규제에 의하여 작동되는 '준시장'으로 번역되기도 한다.

Ⅱ. 복지국가, 제3섹터, 사회적 경제의 관계를 어떻게 이해할 것인가?: 개념화와 이론적 관점에서의 쟁점

1. 왜 개념화가 중요한가?: 제도발전의 경로와 사회변동에 대한 다른 인식의 출발점

최근 우리 학계와 사회에서 사회적 기업, 사회적 경제, 사회적 연대 경제, 제3섹터 등 다양한 유사개념들이 사용되면서 사회적 경제에 대한 실체와 범주, 그리고 역할에 대하여 많은 혼란을 주고 있다. 이는 최근에 사회적 경제가 전 세계에 걸쳐 지역적으로, 국가별로 다양하게 매우 역동적으로 변화하면서 진화하고 있어서 아직까지 학계나 실천현장에서 사회적 경제에 대한 합의된 개념화가 어렵기 때문이다. 우리 사회에서도 사회적 경제를 주도하는 시민사회에서도 이념과 관점에 따라 사회적 경제를 바라보는 시각이 다르다.

그런데 제도의 초기형성 단계에서 그 사회에서의 제도 제도의 진화와 기능은 그 제도를 만드는 구조적 배경은 유사하지만 주요 행위자들이 어떤 아이디어를 가지고 제도를 만들어 가느냐에 따라 다를 수 있다.[5] 역사적으로 보면, 사회적 경제의 성장을 주도하는 활동가, 시민사회의 집단, 학자, 정책을 주도하는 정치인과 정부관료 집단 등 제도형성의 주요 행위자들이 이 어떤 관점에서 사회적 경제를 이해하고 그 역할에 대하여 어떤 의미를 부여하는가에 따라 미래의 사회적 경제의 진로와 성격이 달라질 수 있다. 즉 사회적 경제에 대하여 어떤 아이디어가 담론과정 및 제도형성에 헤제모니를 가지느냐에 따라 그 국가의 경제와 사회에서의 역할과 효과가 달라질 수 있다.[6] 이런 맥락에서 사회적 경제라는 새로운 제도의 형성과정에서 개념화의 문제는 매우 중요하다.

특히 현대 복지국가의 구조에서 큰 부분을 담당하는 복지혼합에서 사회적 경제의 새로운 역할을 제안하기 위해서는 개념화의 문제에서부터 출발할 필요가 있다. 따라서 현재에 우리나라를 비롯해 전 세계적으로 성장하고 있는 다양한 사회경제 조직들의 특성과 발전 패턴을 이해하는 동시에 제도의 형성시기에 진화의 방향성을 제기하기 위해서는 사회적 경제가 발전해온 역사적, 공간적 다양성, 그리고 사회적 경제가 추구하는 규범적 원리를 비판적으로 논의해 볼 필요가 있다.

---

5) 즉 형식적으로는 유사한 제도들이 그 사회의 맥락에 따라 서로 다른 기능과 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 동형이질화 현상(isomorphism)이라고 한다.

6) 제도의 형성과 변화에서 아이디어의 역할을 강조하는 신제도주의 관점 참조.

2. 복지국가, 제3섹터, 사회적 경제의 상호 관계: 독립된 영역인가? vs 상호 의존적 관계인가?

사회적 현상으로서 사회적 경제에 대한 개념화는 사회적 경제 발생의 모태가 되는 제3섹터를 어떻게 개념화 하는가에서 출발하게 된다. 제3섹터의 개념화는 크게 두 가지 관점으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 살라몬과 안하이어(Salamon and Anheier)가 주도하여 미국을 중심으로 앵글로색슨 계의 자유주의 국가들의 비영리 조직의 국제비교연구에 사용되었던 조직의 구조와 기능의 보편적 특성에 초점을 둔 기능주의적 개념화이다(Salamon and Anheier, 1987, 1995, Salamon, 1993). 둘째는 유럽의 학자들 사이에서 발전된 관점으로서, 제도가 형성되고 작동하는 시간과 공간(time and space)의 맥락에서 사회적 경제의 발생과 진화를 분석하는 역사적·제도적 개념화이다(Borzaga and Defrouny, 2001; Evers and Laville, 2004; Moulaert and Ailenei, 2005; Defrourny and Nyssens, 2008; Defrouny and Pestoff, 2008).

앵글로색슨 국가들의 맥락에서는 학문적으로는 행태주의적(실증주의적) 과학주의가 강하다. 그리고 문화적으로는 개인주의적이면서 국가보다는 시장과 시민사회 중심적인 자유주의가 강하다. 때문에 앵글로색슨 국가들에서는 제3섹터를 국가–시장–시민사회의 영역 간에 경계가 상대적으로 강하게 분리되어 있다는 존재론적 관점 하에 주로 시민사회의 자발적 비영리 조직들이 모인 영역으로 간주한다. 반면에 유럽의 맥락은 학문적으로 역사적, 사회학적, 정치경제적 학문적 전통이 강하다. 그리고 유럽은 문화적으로 국가주의와 집단주의적인 조합주의적(corporatist) 전통으로 강하여 제3섹터에는 영미국가들과 같이 완전히 독립적인 비영리 조직들이 많지 않다. 대신에 국가의 직,간접적인 지원을 받으면서 완전하게 국가로부터 분리된 것도 아니며 또는 시장을 통해 경제적 활동을 하면서도 상호부조 및 협동조합 등 완전한 시장조직인 기업과는 달리 이윤의 극대화가 아닌, 재분배(redistirbution)와 상호성(reciprocity)의 원리에 기초한 민간조직들이 주로 비영리조직 및 비공식적 지역공동체 조직들과 섞여서 발전해 왔다. 그리고 국가는 이들 조직들에 대하여 국가의 역할을 대신하는 공적기능을 부여하면서 다양하게 지원하거나 규제하면서 개입을 해왔다. 따라서 유럽에서는 제3섹터를 시장적 이윤을 추구하거나 국가의 지원과 규제를 통해 공적기능을 수행하기도 하는 다양한 혼합조직들이 비영리조직들과 함께 섞여 발전해 온 영역으로 개념화 하고 있다. 따라서 같은 제3섹터라고 하지만 국가와 시장과의 영역간의 분명한 분리가 쉽지 않다.

이와 같이 제3섹터를 이해하는(개념화하는) 존재론적 차이점은 복지국가에서의 복지혼합 및 사회적 경제의 역할과 기능에 대한 다른 이해를 만들어 낸다. 이에 따라 복지국가에서의 사회적 경제의 국가와 시장과의 관계 및 복지역할도 다르게 진화하게 만드는 것이다.

3. 사회적 경제와 사회적 기업의 개념화

이와 같이 제3섹터에 대한 개념화와 존재론적 관점은 다르지만, 전 세계적으로 공통적인 현상은 사회적 목적을 수행하는 순수한 비영리조직도 아니며, 순수하게 이윤을 추구하는 시장의 비즈니스 조직도 아닌 사회적 목적과 경제적 목적을 동시에 수행하는 혼합조직들이 제3섹터에서 빠르게 성장하고 있다는 것이다. 영미계 국가들에서는 그동안 제3섹터에는 순수한 비영리조직이 지배적이었으나 최근에는 이들 비영리 조직들이 지역사회로부터의 자발적 기부금이나 국가의 재정적 지원이 모두 충분치 않게 됨에 따라 수익사업을 하는 비즈니스 활동을 통해 사회적 기업으로 전환하거나 새롭게 혼사회적 기업으로서 출발하여 지역의 사회적, 경제적 문제를 해결하는 조직들이 성장하고 있다. 유럽의 맥락에서는 혼합조직으로서의 전통적인 사회적 경제조직이었던 협동조합들이 사업자 협동조합 형태로 또는 사회서비스 공급을 주목적으로 하는 사회적 협동조합형태로, 또는 독립적인 새로운 형태의 사회적 기업으로서 빠르게 성장하고 있다. 앞에서 밝힌 환경변화 즉 구조의 변화에 대응하여 새로운 대안 조직으로서 성장하고 있는 것이다.

이와 같이 새로운 사회현상, 그리고 새로운 형태의 조직을 개념화하고 보편성을 찾기 위해서는 기본적으로는 추상적이며 구조적, 기능주의적 개념화가 필요하다. 그러나 사회적 경제, 제3섹터, 사회적 기업을 연구하는데 지나치게 기능주의적 개념화를 고집하면 안 된다. 역동적으로 다양하게 진화하는 사회현상을 이해하기 위해서는 그 제도의 성장과 변화가 시간과 공간이라는 맥락에 제약을 받는다는 관점에서 비교역사주의적 관점과 정치경제적 관점이 필요하다. 조직의 구조적, 기능적 특성에 초점을 두는 기능주의적 관점과 서로 보완 되어야 한다. 사회적 경제의 성장이 새로운 추세로서 지역과 국가별로 그 성장과 발전패턴의 다양성을 인정하면서 그런 가운데 공통의 현상을 찾아가는 통합적 개념화가 필요하다.

그런데 구조기능적인 관점에만 초점을 두게 되면, 사회적 경제가 성장하는 제3섹터를 여전히 국가와 시장으로부터 독립된 영역에서 자발적이며 영리를 추구하지 않는 조직이 모여 있는 영역을 의미하게 된다. 따라서 복지서비스 공급의 기능을 주로 맡아 왔던 비영리조직들의 역할은 국가와 시장과의 관계에 있어서도 독립적인 영역이기 때문에 대체관계 또는 제로섬 관계에 초점을 둔다.

이런 개념화에 의하면, 유럽의 맥락에서 본질적으로 영리만을 목적으로 하지는 않지만, 구성원에게 이윤을 배당하는 협동조합들이나 상호부조 조직들은 제3섹터에 해당되지 않을 뿐만 아니라, 유럽의 전통적인 정치문화적 특성인 보족성의 원리(subsidiary principle)에 의해 국가로부터의 개입이나 협력관계를 맺어왔던 조직들은 국가와 시장과의 영역분리에서도 모호해진다. 미국의 비영리조직들은 세금의 혜택을 받는다. 그리고 많

은 사회복지서비스 조직들은 정부로부터 재정적 지원을 받아왔다. 그러나 이러한 정부의 지원은 일종의 정부와 비영리가 서로 독립된 조직 간의 기능적 계약관계로서의 인식하는 것이지, 유럽의 맥락에서처럼 사회의 수호자라는 유기적 국가론의 개념에서 공적영역의 일부로 또는 보족성의 원리에 의해 국가가 제3섹터 조직들을 지원하는 개념과는 다른 맥락이다.

또한, 살라몬과 안하이어에 의한 구조기능적 관점은 이전의 비영리의 발전이나 최근 사회적 경제의 발전을 시장의 실패, 국가의 실패, 비영리의 실패라는 순수 조직경제학적 논리로 조직의 실패라는 기능주의적 관점에서 설명을 한다(Salamon, 1987; Steinberg, 2006; Weisbrod, 1975). 이러한 개인의 합리성에 기초한 연역적 관점에서의 설명은 논리적이며 이론적이다. 그러나 역사적 맥락에서 사회적 경제의 조직들이 인류의 경제사회적 문제해결, 더 나아가서 자본주의의 위기에 대한 집단적 사회운동적 차원에서의 대응으로 성장하고 진화해 왔다는 관점을 간과하게 된다. 사회적 경제는 단순의 특수한 조직들의 집합이 아니라, 국가, 시장, 사회와 서로 연계되어 서로 상호작용하는 제도이며 제도들의 배열(institutional arrangement)이다. 그리고 다음에 논의하지만, 시장은 신고전주의 경제학에서처럼 추상적인 공간에서 법칙을 가지고 존재하는 것이 아니라 인간사회에 대한 규범과 현실과의 모순관계 속에서 집단적 투쟁을 통해 만들어낸 제도라는 맥락을 간과하게 된다(Polanyi, 1944). 폴라니의 역사적, 정치경제적 관점을 적용하면, 케인지안 복지국가의 성장은 20세기를 전후로 하는 자유방임주의적 자본주의가 인간과 자연을 상품화시킴으로서 시장의 폐해를 극복하려는 국가차원의 비시장적 이중운동의 대응양식이라면, 최근의 사회적 경제의 성장은 금융자본주의와 신자유주의의 결합에 의한 자본주의의 폐해와 케인지안 복지국가의 한계에 대응하는 사회적 차원의 2차 이중운동이라는 해석이 가능하다.[7)]

사회적 경제의 용어와 개념은 이미 오래전 유럽의 맥락에서 시작되었다(Evers and Laville, 2004; Moulaert and Ailenei, 2005).[8)] 그러나 지금은 사회적 경제의 특성과

---

7) 사회적인 것/자본주의 대안인가? 보완인가?

8) 사회적 경제의 기원은 고대 이집트와 그리스, 로마 시대로 거슬러 올라가지만, 실제적으로는 중세시대의 상호부조의 원리에 의한 길드조직 형성을 기반으로 산업화가 시작되는 19세기에 본격적인 노동자 중심의 상호부조 조직들이 만들어지는 것에서 찾고 있다(Mourlaert and Ailernei, 2005). 여기에는 프랑스 혁명의 공화주의적 아이디어와 자본주의 모순의 심화에 따른 영국의 맥락에서 생성된 유토피아 사회주의, 유럽대륙의 기독교사회주의가 영향을 주면서 다양한 상호부조조직과 협동조합운동이 확산되었다. 사회적 경제라는 용어는 1830년에 프랑스 경제학자 Charles Dunoyer에 의에서 처음 사용되었다고 한다. 이후 Charle Gide와 Léon Walras라는 학자에 의해 학문적 용어로 보편화되었다. Gide는 사회적 경제를 '인간과 사물 간의 자발적 관계를 조정하는 자연법칙'으로 정의하였다. Walras는 한발 더 나아가 '사적 이익과 사회정의를 결합'을 사회적 경제의 중요한 기능으로

이에 속하는 조직들이 다양한 형태로 변형, 진화하면서 전 세계적으로 확산되고 있는 추세이다. 그런 가운데 사회적 경제의 영역에서 새로운 중심 조직형태의 개념으로서 사회적 기업(social enterprise)의 개념이 등장하였다. 따라서 이와 같이 역사적 맥락에서 과거로부터 새롭게 재탄생하면서 다양하게 환경에 대응하면서 성장하고 있는 사회적 경제와 그 중심 조직의 형태로서 새롭게 정의된 사회적 기업(social enterprise)을 과학적이면서 분석적으로 설명하기 위해서는 조직의 특성을 강조하는 기능적인 관점에서의 정의가 기본적으로 필요하다.

그런데 이런 기능적 개념화 수준에서도 앵글로 색슨 관점(특히 미국)과 유럽적 관점은 차이를 보인다. 미국적 관점에서의 사회적 경제는 제3섹터에서 사회적 목적을 수행해왔던 자발적 비영리적 조직들이 재정수입을 위해 경제적 비즈니스를 수행하거나 비즈니스 사업의 성격을 가지면서 지역사회의 다양한 사회적 목적을 수행하는 다양한 조직들의 집합으로 정의 될 수 있다. 그리고 이러한 사회적 경제조직들의 성장을 위해 개인적 차원에서 독립적인 사회적 기업가들의 다양한 활동과 사회적 기업가 정신이 강조된다. 따라서 사회적 경제는 서로 독립된 조직과 개인적 차원에서의 역량을 발휘하는 사회적 기업가들의 집합인 것이다.

반면에 역사적 맥락을 강조하는 유럽의 관점에서의 사회적 경제는 제3섹터 내에 사회적 상호부조조직, 협동조합이 중심이 되어 왔고 이와 더불어 다양한 자선 비영리조직들이 서로 섞여서 국가와 시장이 할 수 없는 지역의 경제 및 복지수요를 충족시키면서 성장해 왔다. 이런 맥락에서 유럽의 대표적 사회적 경제 연구집단인 EMES에서는 사회적 경제의 대표적 조직의 형태로서 사회적 기업을 개념화하면서 사회적 목적과 경제적 목적을 동시에 수행하는 조직적 특성에 또 하나의 중요한 조건으로서 '민주적 거버넌스'를 강조한다(Defrouny and Nyssens, 2012).[9] 사회적 기업의 운영 원리로서 민주적 거버넌스는 조

보고, 시장의 과함을 국가가 통제하는 역할을 함께 강조하였다 (Mourlaert and Ailernei, 2005: 2308-2340). 우리의 경우도 역사적으로 오래 전부터 전통적인 사회적 경제와 유사한 양식의 상호부조 조직들이 있었다. 예를 들어, 지방의 두레, 계 등이 그 예이다. 사실 어느 인간 사회나 역사적으로 경제사회생활에서 다양한 사회적 위험과 경제적 생존을 위해 다양한 방식의 사회적 경제 조직이 다양한 방식으로 형성되었다고 할 수 있다.

9) EMES 에서는 유럽의 맥락에서 사회적 기업을 정의하면서 3가지 차원의 기준을 제시하였고, 각각의 차원에 세부 조건들을 제시하였다. 첫째 차원은 경제적 차원으로서 사회적 기업은 경제적 비즈니스와 기업가적 차원을 가진다. 그 세부 조건으로서 1) 재화와 서비스를 생산하고 판매하는 지속적인 활동을 한다. 2) 기업으로서의 상당한 수준의 경제적 위험을 감당한다. 3) 근로자들에게 최저임금을 지급한다. 두 번째 차원은 사회적 차원의 목적을 수행한다. 그 세부 조건으로서 1) 지역사회에 기여하는 것을 명시적인 목표로 한다. 2) 사회적 기업은 시민들이나 시민조직에 의해 주도된다. 3) 이익의 분배는 제한적으로 하고 사회적 목적에 기여한다. 세 번째 차원으로 사회적 기업의 민주적이며 참여적인 거버넌스를 수행한다. 그 세부 조건으로서 1) 높은 수준의 자율성을 가진다. 2) 기업의 의

직의 기능적 차원과 조직구성원의 사회적 기업가 정신을 강조하는 리더쉽 외에 사회적 경제 조직들이 사회와 연계되면서 조직내적 구성원들 뿐만 아니라 지역사회의 다양한 이해관계자들을 포함하는 다중 이해자들의 민주적 거버넌스를 중요한 조건으로 강조하는 것은 사회적 경제가 제3섹터의 전통적인 비영리조직과 다른 차원의 조직임을 강조하는 것이다 (Debrouny and Nyssens, 2012).

마지막으로, 역사적 관점의 맥락에서, 그리고 정치경제적 관점에서 사회적 경제를 바라볼 때, 왜 사회적 경제가 어떤 맥락에서 최근에 다시 전 세계적으로 빠른 속도로 성장하고 확산되는 가에 대하여 설명이 가능하다. 그 것은 역사적으로 보면, 사회적 경제의 성장은 인류역사의 시기별로 경제적 위기에 대한 대응으로 시작되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 따라서 사회적 경제의 성장은 국가, 시장, 비영리 영역에서의 개별조직들의 기능적 실패에 의한 대안이 아니라, 자본주의 체제의 위기에 대한 대응으로서 거시적, 구조적 관점을 가지게 되는 것이다.

이러한 유럽적 맥락의 역사적, 정치경제적 관점에서 사회적 경제의 성장과 역할을 이해해야 복지국가의 관점에서 새로운 복지혼합으로서의 사회적 경제의 역할로서의 가능성을 인식할 수 있다. 반면에 행태주의적 또는 신고전주의 경제학적 구조기능적 관점에서의 사회적 경제는 단순히 국가-시장-비영리-가족이라는 기존의 복지혼합에서 병렬적인 기능적 대체영역으로서만 이해하게 되는 것이다.

4. 복지자본주의의 변화와 사회적 경제의 성장: 칼 폴라니의 부활과 2차 이중운동

이러한 역사적·제도적 맥락에서 한 단계 더 나아가서 최근의 사회적 경제의 성장을 자본주의 체제의 위기의 대응으로서 해석하는 폴라니의 정치경제학적 관점이 있다 (Polanyi, 1944). 폴라니는 본질주의(substantivism)의 관점에서 경제는 인간이 자연과 사회환경에서 경제적 욕구와 필요를 충족시키 위해 상호작용하면서 사회적 차원에 뿌리를 내린 본질적 영역이라는 것이다. 폴라니는 인간사회의 생산과 분배를 담당하는 시장의 영역은 원래 교환(exchange), 연대(solidarity)와 상호성(reciprocity)의 세 가지 원리에 의해 작동하고 있었다. 그런데 산업자본주의의 발전과 함께 신고전주의 경제학은 시장을 모든 재화를 추상적으로 상품화와 교환의 영역으로 개념화함으로서 경제와 시장을 사회적인 것(the social)로부터 분리시킴으로서 자유주의 시장은 인간사회를 파괴적인 영역으로

사결정력은 자본의 소유권에 의존하지 않는다. 일반적으로 구성원의 한 사람에게 한표(one member, one vote)를 강조하나, 적어도 자본의 소유에 비례해서 기업의 정책결정이 이루어지지 않는다. 3) 기업의 활동에 영향을 받는 다양한 집단들(다중이해관계자)들에게 참여를 허용한다. 궁극적인 사회적 기업의 목적은 지역공동체에서 경제적 민주화를 지향한다.

만들어 버렸다고 주장한다. 이러한 자본주의 위기를 비시장적 제도로 대응을 하는 이중운동(double-movement)이 일어나게 된다고 주장한다. 1930년대 대공황으로 자유방임주의의 몰락과 케인지안 경제에 의한 복지국가의 성장을 자본주의의 위기에 대응하는 이중운동의 하나로 간주한다.

그러나 국가를 중심으로 비시장적 기제를 발전시킨 복지국가의 자본주의 조정하는 기제가 신자유주의와 세계화의 성장으로 그 한계를 보이기 시작하였다. 최근의 사회적 경제의 성장은 국가, 시장, 사회와 연계되면서 새롭게 형성되는 사회관계, 즉 연대와 상호성을 가지면서 성장하면서 신자유주의에 의해 분리되었던 국가와 시장을 다시 사회적인 것으로 되돌리는 2차 이중운동으로 해석하는 관점이 증가하고 있다(Bloc and Summers, 2014, Granovetter, 1985; Kripper et al. 2004; Machado, 2011; Laville, 2014). 이러한 최근의 네오폴라니안(neo-Polanyian) 관점은 자본주의 체제의 다양성 이론(variety of capitalism)의 관점에서도 중요한 시사점을 준다. 사회적 경제의 영역이 확대될 경우 생산과 복지가 서로 유기적으로 결합되는 다른 자본주의 체제의 대안적 유형을 제공하는 것이 될 수 있다. 특히 새로운 사회적 경제조직의 중요한 특징을 조직내와 조직외의 지역공동체와의 관계에서 민주적 거버넌스를 강조한다면 기존의 신자유주의와 다른 새로운 제도로서의 중요한 의미를 갖게 된다.

Ⅲ. 복지국가에서의 사회적 경제의 새로운 역할 : 새로운 복지혼합을 통한 지역공동체 기반 복지체제(community welfare regime)의 형성

1. 새로운 복지혼합: 복지서비스 공급구조에서의 사회적 경제의 새로운 역할

복지국가에서 사회적 경제와의 관계와 역할을 어떻게 이해해야 하나? 복지국가는 다양한 자본주의 경제사회에서 발생할 수 있는 주요 사회적 위험들을 보호하고 시민들의 기본생활을 보장하기 위해 국가가 다양한 방식으로 개입하는 국가를 의미한다. 이에 더하여 복지국가의 완성은 사회적 시민권에 대한 국가의 보편적 복지제공을 지향한다. 복지체제는 소득보장 중심의 사회보험제도와 공적부조, 그리고 개인 및 집단의 다양한 서비스 수요를 충족시켜주는 사회서비스 부분으로 구성되어 있다.

사회적 경제는 복지공급구조에서의 영역 중의 하나인 제3섹터의 중요한 영역이다. 따라서 복지국가와 사회적 경제의 관계는 누가 복지를 공급하는가의 관점에서의 복지혼합(welfare mix)에서 출발한다. 복지국가는 복지혼합에서 국가가 복지공급자의 중심이 되는 것을 의미한다. 복지공급의 제도적 배열의 관점에서 복지혼합에 대한 개념은 두 가지

수준으로 나누어 질 수 있다. 하나는 복지공급 전체의 차원에서의 복지혼합이고, 다른 하나는 사회서비스 공급자 구조 수준에서의 복지혼합이다. 에스핑-안데르센은 사회서비스 차원 보다는 전체적인 차원에서 복지공급의 주체로서의 복지혼합을 국가-시장-가족 세 영역으로 나누어 복지국가의 발전은 자본주의 발전과 함께 국가의 역할 증대로 인식하고 국가복지의 증대에 의한 탈상품화와 사회적 시민권을 강조하였다 (Esping-Andersen, 1990 and 1999). 이런 이유로 에스핑-안데르센의 복지혼합은 비영리를 포함하는 제3섹터에 대해서는 관심을 가지지 않았다. 사회적 경제는 지역단위에서 한편으로는 소득사업과 일자리 창출이라는 경제활동에도 기여하고, 사회서비스 공급자의 역할로서도 동시에 수행하는 주체다. 그러나 현재의 복지국가의 관점에서 보면, 사회적 경제가 복지국가의 주축인 사회보험제도를 대체할 수는 없다.[10] 최근의 복지국가의 역할에서 사회서비스 공급의 문제가 더 중요한 이슈로 등장하고 사회적 경제는 지역의 고용과 사회서비스 공급에 더 큰 역할을 할 수 있기 때문에, 여기에서는 사회서비스 수준에서의 복지혼합에 새로운 관심과 개념화가 필요하다.

2. 혼종조직(Hybrid organization)의 성장과 사회복지서비스: 새로운 사회복지전달체계

조직의 성장, 혼종조직의 성장이 복지국가, 시장, 시민사회의 변화에 의미하는 것

사회적 경제가 중심 역할을 하는 복지혼합은 단순히 서비스 공급자의 기능적 분업에 의한 대체물이 아니라, 서비스 공급영역에서 정부와 시장과의 파트너쉽 관계로 성장하면서 구성원의 참여와 연대를 증진시킬 수 있다는 것이다. 즉 사회적 경제의 중요한 조건 중의 하나로서 단순히 재정적 수입을 강조하는 가운데 사회적 목적을 수행하는 기능적 조직으로서가 아니라 지역사회와 조직내 구성원을 포괄하는 다중이해관계자 조직으로서 민주적 거버넌스를 강조한다면, 민주적 경영과 지역의 다중이해관계자들의 상호성에 기반한 지역공동체의 형성을 가능하게 해준다. 이는 지역사회에서 사회서비스의 공급 및 전달체계의 거버넌스 뿐만 아니라 지역의 사회경제의 공동체적 거버넌스의 형성에 기여할 수 있다.

혼종조직으로서의 사회적 기업의 성장을 신자유주의의 영향을 받은 제3섹터의 시장화로 해석할 수도 있다. 그러나 최근의 유럽적 맥락에서의 사회적 경제와 사회적 기업의 정의는 단순히 국가와 시장의 실패를 대체하는 효율성에 의한 도구적 관점이 아니라 구성원과 지역의 이해당사자들 간의 민주적 거버넌스를 강조하며, 지역공동체의 부활과 연대 그리

10) 사실 사회보험제도도 역사적 기원을 보면, 사회적 경제의 중심조직 형태인 상호부조제도가 국가차원에서의 사회험제도로 발전하였고, 현대 복지국가의 중심 제도가 된 것이라고 볼 수도 있다 (Evers and Laville, 2004).

고 상호성을 강조하고 있다. 따라서 이러한 조직의 성장은 새로운 사회관계를 만들어내는 조직으로서 시민사회의 성장의 관점에서 사회적인 것의 부활로 해석할 수 있다.

3. 지역사회에서의 경제와 복지기능의 통합을 통한 내발적 지역발전의 기반 형성

복지혼합에서 사회적 경제의 성장은 국가, 시장, 시민사회의 경계가가 더욱 희미해지고 융합의 영역으로 발전하게 된다. 사회적 경제 또한 국가의 지원과 지역사회와의 자발적 도움과 상호협동의 네트워크가 없이 지속가능하지 않다. 사회적 경제는 경제적 활동과 동시에 사회적 수요를 충족시키는 조직들의 영역이다. 따라서 사회적 경제의 성장은 지역의 정부, 시장, 시민사회와의 제도적 연계를 통해 지역내 선순환적 생산과 소비를 통해 지역의 경제활성화와 고용증가라는 내재적 발전을 지향한다. 동시에 이들 사회적 경제조직들이 지역의 다양한 사회서비스를 공급해줄 수 있다. 따라서 사회경제의 성장에 의한 복지혼합은 기존에 정부에 의한 공급만이 공공성을 증대시킨다는 개념에서 벗어나 지역의 조직들이 연합하여 경제적 사회적 경제의 영역이 확대될 경우 생산과 사회서비스 공급을 동시에 하게 된다. 이럴 경우, 정부-시장-시민사회를 독립적으로 분리하여 정부의 영역만을 공공의 영역으로 간주하는 것이 아니라 영역간의 경계가 불분명해지면서 사회적 경제가 지역의 공동체를 형성하게 하게 해줌으로서 공공의 영역의 확장을 가져오게 된다.

4. 지역공동체 중심의 새로운 민주적 거버넌스의 형성: 복지국가의 민주화

지역단위에서 사회적 경제의 성장은 서비스 공급을 정부와 주민의 공동생산의 주체로 간주함으로써 참여민주주의가 결합된 복지생산을 할 수 있다는 것이다 (Pestoff, 1999). 이는 포스트포디즘에 의한 서비스경제화는 서비스산업의 낮은 생산성으로 저임금과 나쁜 일자리를 양산하게 된다. 우리의 사회서비스 공급체계가 보여주듯이, 유사시장과 유사비영리에 의한 사회서비스 공급체계는 정부의 충분한 재정적 지원과 질적 통제 메카니즘이 없다면, 저임금의 나쁜 일자리 창출로서 사회서비스 시장에 새로운 문제를 만들어 낸다. 이러한 현상은 우리뿐만 아니라, 선진국에서도 돌봄서비스 분야에 글로벌화의 영향으로 이주노동자들의 저임금 시장이 형성됨으로써 돌봄서비스의 질에 대한 문제가 나오게 되는 것이다. 사회서비스의 영역이 민주적 거버넌스와 공동생산참여에 의해 주도가 된다면, 이러한 서비스 산업이 저임금과 악화된 근로조건으로 전락하는 것을 방지하는 효과가 있을 수 있다.

이러한 연대와 민주적 거버넌스에 기초한 사회적 경제의 형성은 중앙정부의 부담을 덜어주고 지방정부를 중심으로 지역의 다양한 주체들이 보다 독립적으로 자신의 경제,사회문제

를 해결할 수 있을 것이다. 앞으로 다가올 경제위기에 대비하여 사회적 복원력(resilience)을 증대시키고, 고령사회에서의 노인의 부양문제를 가능한 지역 중심적으로 해결하며, 통일과정과 이후에 남북 간의 격차 해소와 사회통합을 유지하면서 통일비용을 줄이기 위해서는 각자의 지역의 특성에 맞게 사회적 경제를 중심으로 지역공동체를 만들어 나가는 것이 의미 있는 대안이 될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 결론 : 미래의 복지국가의 대안으로서 가능한가?

지금까지 우리의 복지국가의 발전방향에서 사회적 경제의 역할이 할 수 있는 가능성을 탐색해 보았다. 특히 전 세계적으로 확산되고 있는 사회적 경제의 성장추세를 볼 때, 사회적 경제의 역할은 여러 가지 차원에서 지역의 경제활성화와 복지수요, 그리고 해체되어 가는 지역공동체를 부활시키는 데에 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

이미 서구 유럽대륙에서는 1980년대 서구 경제의 장기침체와 재정위기, 그리고 실업의 증가로 케인지안 복지국가가 한계에 이르면서 사회적 경제는 그 빈틈을 매우기 위해 빠른 성장을 하고 있다. 이런 맥락에서 우리의 복지국가의 가장 취약한 부분인 사회서비스 부문에서 사회적 경제는 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

그러나 사회적 경제가 제대로 된 기능을 하기 위한 전제 조건은 그 개념화에서부터 보다 역사적이며 맥락적 의미를 담고, 사회경제가 역사적으로 추구해 왔던 규범적 원칙들을 제대로 이해할 필요가 있다. 왜냐하면, 사회적 경제가 새롭게 부상하는 영역으로서 학계에는 그 개념화에 대한 논쟁이 있고, 어떤 개념화로 받아들이느냐에 따라 사회적 경제의 확산과 정책방향, 그리고 그 결과가 달라질 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 사회적 경제의 개념화의 중요한 논쟁점인 유럽의 맥락과 앵글로색슨의 맥락을 비교해 가면서 그 의미를 정리해 보았다. 우리 사회에서도 이 개념화가 논쟁으로 지속되고 있지만, 주류 학계나 정부에서는 사회적 경제를 기능적 차원에서 정책수단으로 인지하는 경향이 강하다고 할 수 있다. 지금까지 보여준 정부의 정책이 그러한 경향을 보여준다. 그러나 이는 다시 사회적 경제를 실패와 문제의 영역으로 만들 가능성이 높은 것이다.

특히 우리의 미래에 예견되는 세 가지 중요한 위기와 사회변동을 예견해 보면, 사회적 경제의 역할은 더욱 중요해 보인다. 그렇게 하기 위해서는 치밀한 개념화와 이를 바탕으로 사회적 경제의 제대로 된 담론을 확산이 중요하다.

[참고문헌]

Bloc, F. L, and Sommers M. R. (2014). *The Power of Market Fundamentalism: Karl Polanyi's Critique*. Cambridge: Harvard University Press.

Borzaga Carlos. and Defourny Jacques. (ed). (2001). The Emergence of Social Enterprise, Routledge, London.

Chaves R. and Monzon J. L., (2008), The Social Economy in the European Union. Report of CIRIEC.

Danzier, Sheldon, and Waldforgel, Jane. (2000). (eds.). Securing the Futre: Investing in Children from Birth to College. New York: Russel Sage Foundation.

Defourny Jacques. and Pestoff.Victor., (eds). (2008). "Images and concepts of the third sector in Europe", EMES Working Paper, 08/02.

Defourny Jacques., (2001), "Introduction: from the third sector to social enterprise", in Borzaga C. and Defourny J., (eds), The Emergence of Social Enterprise, Routledge, London.

Defrouny, Jacques, and Nyssens, Marthe (2008). "Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments." EMES Working Paper Series.

Defrouny, Jacques, and Nyssens, Marthe. (2012). "The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective." EMES Working Paper Series.

Esping-Andersen G., (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press.

Esping-Andersen G., (1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gosta. (2002). (ed.). Why We Need a New Welfare State?. Oxford: Oxford University Press.

Evers Adalbert. and Laville Jean-Louis., (200)4, "Defining the third sector in Europe" in Evers Adalbert. and Laville Jean-Louis, (eds), The Third Sector in Europe, 11-42, Cheltenham: Edward Elgar.

Evers Adalbert., (2005), "Mixed welfare systems and hybrid organizations: changes in the governance and provision of social services", International Journal of Public Administration. 28(9). 737-748.

Gidron B., Kramer R.M. and Salamon L.M., (1992), "Government and the third sector in comparative perspective: allies or adversaries?" in Gidron B., Kramer R.M. and Salamon L.M. (eds), Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States, San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 1-30.

Gilbert, Neil. and Specht, Harry. (1986). Dimensions of Social Welfare Policy. N.J.: Prentice-Hall.

Granovetter, M. (2008). "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *Americal Journal of Sociology*: 481-510.

Howard, Christopher. (1999). The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States. Princeton: Princeton University.

Johnson Norman, (1999), Mixed Economies of Welfare: a Comparative Perspective, Pearson Education, Prentice Hall Europe, Hertfordshire.

Krippner, G, R., and Alvarez A. S. (2007). "Embeddedness and the the Intellectual Projects of Economic Sociology." *Annual Review of Socialogy*, 33(1): 219-240.

Krippner, G. R. Granovetter, M, Block F. et al. (2004). "Polanyian Sumposium: A Concersation on Embeddedness." *Socio-Economic Review*. 2: 109-135.

Landesman, Sharon, and Ramey, Craig T. (2000). "Early Childfood Experiences and Developmental Competence." Securing the Future: Investing in Children from Birth to College. New York: Russell Sage Foundation. 122-150

Le Grand, Julian. (1990), "Quasi-markets and social policy". Studies in decentralization an Quasi-markets. Working paper I, Bristol: SAUS Publications.

Mourlaert, Frank, and Ailenei, Oana. (2005). "Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History and Present." Urban Studies. 42(11). 2037-2053.

Pestoff Victor. (1999), Beyond the Market and State. Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society; Aldershot, Ashgate & English Editions.

Polanyi Karl. (1944), The Great Transformation. Rinehart & Company, New York.

Salamon Lester .M., Anheier Helmut. K, LIST Regina., Toepler Stefan. and Wojciech Sokolowski., (1999), Global Civil Society: Dimensions of the Non-profit Sector. Baltimore: Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project.

Salamon Lester M. (1987). "Of market failure, voluntary failure, and third party of government relations in the modern welfare state", Journal of Voluntary Action Research, 16(2). 29-49.

Salamon Lester M., (1993), "The marketization of welfare: changing non-profit and for-profits roles in American welfare state", Social Services Review. March, 16-39.

Salamon, Lester M., and Anheier, Helmut K. (1995). The Nonprofit Sector: A New Global Force. Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University.

Steinberg Richard. (2006), “Economic theories of non-profit organizations” in Powell W.W. and STEINBERG R., (eds), The Non-Profit Sector: a Research Handbook, 221-243, Yale University, AEB.

Weisbrod Burton. A., (1975), “Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three sector economy”. in Phelps E.S. ed., Altruism, Morality and Economic Theory, New York: Russell Sage.

발표2.

사회적 경제의 거버넌스에 관한 연구 : 포용적 성장을 위한 정부혁신

▸ 발표: 유현종

사회적 경제의 거버넌스에 관한 연구 : 포용적 성장을 위한 정부혁신*

유현종(공무원)**

Ⅰ. 서론

서구 사회는 1980년대 이후 작은 정부와 큰 시장으로 대표되는 신자유주의 정책을 추진하였으나 1990년대부터 지나친 개인주의의 확산과 부의 집중 현상이 발생하였고, 2008년 국제적 금융위기를 겪으면서 이를 극복하기 위한 대안을 모색하기 시작하였다. 우파의 입장에서는 여전히 시장의 기능을 존중하면서 경쟁력 강화를 위한 규제개선과 사회적 자본의 확충을 통한 공동체의 회복에 중심을 두지만(Dryzek and Dunleavy, 2009), 좌파의 입장에서는 정부개입의 필요성을 강조하면서 빈부격차의 해소를 위한 임금주도 성장(wage-led growth)을 주장하거나(Lavoie and Stockhammer, 2012), 시장적 효율성 이외에 민주적 참여를 통하여 사회적 가치를 추구하는 사회적 경제를 강조한다. 즉, 보수주의의 입장에서도 사회적 자본의 확충을 통한 큰 사회(Big Society) 정책을 추진하여 제3섹터의 민간자본을 복지에 투자하게 되었고, 진보주의의 입장에서도 협동조합이나 사회적 기업을 통하여 일자리를 창출하고 시민의 민주적 참여를 통한 사회문제의 해결을 추구한다는 점에서 공통되는 부분이 있다. 이처럼 신자유주의의 의도하지 않은 결과로서 투기적 자본, 빈부격차의 확대, 실업, 고령화 등 사회 문제를 해결하기 위한 대안으로 경제적 효율성 뿐만 아니라 민주적 참여를 통한 사회적 가치 창출을 추구하는 사회적 경제를 모색하기 시작하게 된 것이다.

우리나라의 경우도 국가주도의 발전국가를 지나 1990년대 신자유주의적 시장개혁의 과정을 거치면서 개인의 고립화, 빈부격차의 확대, 저출산·고령화로 인한 지역의 쇠퇴, 인구구조의 변화에 따라 재정압박 등 사회문제가 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 2000년대부터 사회투자국가 및 동반성장이라는 개념이 제시되기 시작하였고, 부처별로 자활기업, 사회적기업, 협동조합 등의 사회적 경제모델을 시행하고 있다. 그러나

---

* 이 논문은 필자의 학문적 견해임을 밝혀두며, 정부의 공식적인 입장은 아닙니다.

** 행정학박사, active90@nate.com

한국의 사회적 경제 정책은 부처별로 별도 사회적 경제 조직을 관리하고 있고, 근거법률이 각각 다른 사회적 경제 지원주체에 대하여 다른 부처가 지원할 수 있는 근거가 취약하여 칸막이 현상이 심화되고 있다. 사회적 협동조합의 경우 법안 소관부처는 기재부이지만 각 부처가 사회적협동조합의 형식적인 인가·해산 업무만 담당할 뿐 활동을 실제로 파악하고 지원하기 어렵고, 사회적기업의 고용부 인증제는 정부지원에만 의존하게 하여 다른 부처의 영역에서 사회적기업의 성장을 저해한다는 비판이 제기되고 있다.

이러한 맥락에서 이 연구에서는 다음과 같은 문제에 대하여 연구하고자 한다. 첫째, 사회적경제의 원리가 기존의 신자유주의적 경제정책의 부작용을 치유하고 지속가능한 성장을 위한 수단으로 작동할 수 있는 이유를 이론적으로 설명하고, 둘째, 사회적 경제의 원리를 실천하는 국가-지방-시민사회 간의 역할과 거버넌스 구조에 대하여 분석하며, 셋째, 한국의 사회적 경제에서 부처 간의 칸막이를 극복하고 사회적 경제가 제대로 구현될 수 있는 거버넌스 구축방안에 대하여 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 사회적 경제의 도입과 전개

사회적 경제는 기존의 국가와 시장이외에 제3섹터를 활용하는 대안적 경제(alternative economy)를 의미한다(Gibson-Graham, 2006, Amin, 2009). 사회적 경제는 그 자체로 실체적 공급이라는 측면에서 경제와 가치와 원칙이라는 측면에서 사회적이라는 용어가 혼합된 것이다(Defourny, 1991, Mendell, 2003). 사회적 경제에서도 시장에 의한 경제적 효율성을 추구하는 활동이 인정되지만 ① 이윤보다 공동체의 이익을 우선, ② 독립적 운영, ③ 민주적 의사결정, ④사람과 노동을 우선에 두는 이윤 배분, ⑤개인과 공동체의 책임을 인정하는 범위 내에서 수행되어야 한다(Defourny, 2004). 사회적 경제의 개념에 대하여 이 견해가 대표적으로 채택되고 있는데(Mendell, 2003; Pearce, 2009; Mook et. al. 2015), 특히 Mook(2015)에 따르면 사회적 경제 조직은 독자성을 지니고 있으면서도 사회의 일원으로서 민간 및 공공기관과 교류를 하므로 상호 영역이 중복될 수 있고, 지역개발기업(local development enterprises), 사회적 경제조직(협동조합, 사회적기업 등), 공공영역의 비영리기관, 시민사회단체 등이 모두 사회적 경제에 포함될 수 있다.

사회적 경제의 효용에 대하여 시장경쟁과 사회적 연대의 경제 모델은 상호대립적이기보다는 자본주의 사회의 포용적인 성장을 위하여 보완적인 기능 수행한다(Stiglitz, 2009). 실증연구에 의하면 제3섹터의 피고용자는 공공부분에 비하여 임금 수준이 낮지만(Benz,

2005, Borzaga and Depedri, 2005) 직무 만족수준은 높은 편인데 그 이유는 높은 자율성, 사회적으로 이타적인 동기에 의하여 업무를 수행한다는 직무몰입, 사회적 관계, 공정성 등이 원인으로 제시되고 있다(Borzaga and Depedri, 2005; Tortia, 2008).

한국의 경우에도 사회적 기업에 대한 재정지원 중 지자체와 외부 기업의 지원이 일자리 창출 면에서 보다 중요한 역할을 수행하며(도수관·박경하, 2014), 경기도 지역사회서비스 제공기관의 경우 사회적경제조직이 임금, 고용안정, 일·가정양립, 사회보장, 일자리 만족도 부문에서 시장경제조직 보다 우수한 것으로 나타나고 있다(강현주, 2015). 따라서, 우리 사회가 직면하고 있는 빈부격차, 실업 등의 사회 구조적 문제를 해결하기 위한 대안적 경제로서 사회혁신(social innovation) 및 사회적 경제의 필요성이 제기되고 있다.

2. 임금(소득)주도성장, 포용적 복지와 사회적 경제

최근에 신자유주의 경제정책의 대안으로 저소득층의 임금을 올려주고 연금을 포함한 사회보장체제를 강화함으로써 내수중심의 성장을 추진하여야 한다는 주장들이 제기되고 있다. 이 주장의 핵심은 친노동적 분배를 기조로 하는 사회정책과 노동시장정책을 결합하고 금융 분야에서 최고경영자의 소득 및 주주의 이윤배당을 축소하는 금융규제를 포함한다. 분배정책에서는 최저임금의 확립, 사회보장제도의 강화, 노조 입법 및 단체협상의 타결의 증진을 유도할 수 있게 하고 이를 위한 정부의 역할을 강조한다. 다만 임금 인상의 경우에도 그것이 생산성의 증가와 함께 증가할 때 부채의 증가 없이 소비를 증가할 수 있다고 한다(Lavoie and Stockhammer, 2012). 이러한 임금주도의 성장은 기존의 신자유주의적 개혁에 반대하는 진보적 정부의 의제로 등장하게 되었고, 특히 문재인 정부의 소득중심 성장론의 핵심적인 내용으로 포함되었다. 거시경제정책, 노동시장 안정화 및 적극적 노동시장정책, 관대한 복지제도의 결합을 통하여 성장-복지-고용이 선순환을 이루는 황금삼각형(golden triangle)을 달성하겠다는 것인데 주요 프로그램으로는 복지영역에서 공무원, 사회서비스공단 등 공공부문 일자리 81만개 창출, 아동 및 기초연금 인상, 부양의무자 기준 폐지, 국민연금의 사회책임투자 등이 제시되었고, 보건의료에서는 건강보험보장성 강화, 공공의료확충, 간호간병 통합서비스 확충 등이 제시되었으며, 노동/주거정책에서는 비정규직 감축 및 차별개선, 청년구직수당, 최저임금 인상, 공적 임대주택 확충 등이 발표되었다(문재인 정부 100대 국정과제).

그러나, 이러한 소득중심 성장론에 대하여 주류 경제학의 입장에서는 비판론도 제기되고 있다. 첫째, 임금주도 성장론의 방법론상 총이윤 변수의 내생성, 국내총수요에 영향을 미치는 요인은 임금 뿐만 아니라 다양한 요소가 있음에도 분배와 총수요간에 직접적 인과관계의 설정에 대하여 문제를 제기하고(Peter Skott, 2016). 둘째, 소득이 늘면 소비가

늘고 투자가 증가할 것이라는 소득주도성장론은 수요측면만 강조한 것이며, 총요소생산성이나 인적자본에 대한 투자와 같은 공급측면을 고려해야 한다는 주장이 있고(김세직, 2017), 셋째, 정부주도의 총수요관리정책에는 한계가 있기 때문에 제도개혁에 초점을 두고, 중소기업 위주의 혁신형 경제를 뒷받침하는 사회통합적 안전망이 필요하다 주장(박상인, 2017)도 있다. 넷째, 현금복지 뿐만아니라 서비스 복지의 균형을 통하여 지속가능성을 확보해야 한다는 주장도 있다(안상훈, 2011).

이러한 주장들의 사이에는 정부재정의 개입에 의한 가계소득의 증가가 소비와 투자로 이어질 수 있을 것인지에 대한 견해의 차이에 있다고 할 수 있다. 원래 소득주도성장론의 아이디어의 근거인 ILO 보고서에 의하면 기존의 이윤주도 성장을 대체할 수 있는 수단으로 임금주도 성장론을 제안하고 있고, 이러한 임금은 실질적인 생산성에 비례하도록 하여 부채없는 성장이 가능할 것으로 보고 있다. 즉, 생산성이 낮음에도 무조건적으로 소득을 지원하는 것은 아닌 것이다. 노동의 가치만큼 임금을 받을 수 있게 한다면 이는 내수로 이어지고 경제의 활력을 찾을 수 있다는 것이다. 이러한 주장은 기타 사회정책에 관한 실증연구에서도 확인할 수 있다. 첫째, 단기적으로는 현금위주의 복지가 소득분배에는 긍정적인 효과를 가져올 수 있지만 보육, 노인요양, 교육 등 사회서비스에 대한 현물지출이 여성노동의 사회참여를 확대함으로써 장기적으로는 더 분배에 효과적이며(Esping-Anderesen and Myles, 2009; Verbist et al. 2011; Matsaganis, 2013). 둘째, 현금급여가 완전정보 하의 경제에서는 더 이상적이지만 시장실패가 있는 불완전 시장에서는 사회적 형평의 목표가 보건 또는 교육 등 현물급여를 통하여 이루어져야만 한다는 것이다(Barr, 2012). 셋째, 비교국가적으로도 잔여적 복지를 추구하는 미국, 영국 등 자유주의적 복지국가에서는 국가의 가부장적 개입에 의하여 현물급여의 비중이 높은 편이고, 보편적 복지를 추구하는 유럽 대륙 국가들에서도 현금복지가 서비스 복지에 대하여 보완적으로 활용되고 있다는 점이다(Matsaganis, 2013).

임금주도 성장이 실질적인 사회적 소비와 투자를 증대하기 위해서는 사회적인 서비스를 포함한 현물급여가 발전되어야 하고, 이를 위해서는 단순한 경제적 이윤 추구가 아닌 사회적 가치를 추구하는 사회적 경제가 중요한 역할을 수행할 수 있다. 특히, 사회적 경제는 이해관계자의 참여를 통하여 시장실패가 발생하는 영역에서 사회문제를 해결하는 사회혁신을 추구하기 때문에 현금 급여를 보완할 수 있는 보육, 장기요양, 보건 등의 현물복지와 잘 어울릴 수 있다. 또한, 이해관계자의 수평적 참여를 통하여 조직과 사업 운영의 의사를 결정함으로써 자신의 노동생산성에 따른 임금수준을 받을 수 있게 되고 이를 통해 돌봄종사자들의 소득수준을 향상시킬 수 있게 된다. 또한 사회적 경제는 이윤축적 대신에 재투자를 하고 서비스인력의 교육과 인력양성에 공동자원을 활용하기 때문에 장기적인 인적

자본의 육성에 기여함으로서 공급측면의 문제도 해결할 수 있다. 즉, 임금주도성장론의 현실적 문제점을 사회적경제가 부분적으로 보완할 수 있는 중요한 정책수단임을 알 수 있다.

또한, 사회적 경제는 포용적 성장의 수단이 될 수 있다. 포용적 성장(inclusive growth)은 인구의 모든 부분에 대하여 기회를 증가시키고 증가된 번영을 배분하는 경제적 성장을 의미하며(OECD, 2016), 이는 문제해결을 위해 이해관계자를 정책의 전과정에 참여하게 하고, 삶의 질의 지표에 관심을 두고 통합적 전달체계를 마련함으로써 달성될 수 있는데, 사회적 경제의 민주적 참여의 원리, 사회적 가치에 대한 관심 등은 포용적 성장의 목적과도 부합한다.

3. 사회적 경제의 거버넌스

공공거버넌스(public governance)는 국가와 시민사회간의 협치를 위한 제도, 절차 등을 포함하고 있으므로(정용덕외, 2014) 경제적 성과에 영향을 미칠 뿐만 아니라 지속가능한 포용적 성장과 분배의 개선에도 직간접적으로 영향을 미친다(OECD, 2016). 실증연구에 의하면 제도의 질은 지정학적 요인이나 무역에 비하여 더 중요하고(Rodrik, Subramanian and Trebbi, 2004), 공공영역의 효율성, 부패방지를 포함한 포용적 제도는 경제적 성장의 기본적 요소이다(Acemoglu and Robinson, 2008). 사회적 경제는 개념 자체로부터 다양한 이해관계자의 참여를 전제로 하므로 시민사회와의 협력이 필수적이다. 사회적 경제의 거버넌스 모델은 국가별로 다양하지만 미국식 모델과 유럽모델로 구분할 수 있다. 첫째, 행위자 측면에서 미국 모델은 비영리단체를 주요 행위자로 파악하지만 유럽모델에서는 협동조합을 중심적인 행위자로 본다(김창진, 2015:162~163). 둘째, 행태적 측면에서 미국식 모델은 비영리적 성격 때문에 자원봉사의 형태를 나타내지만 유럽식 모델은 시장적 활동이 민주주의와 양립할 수 있도록 민주적 절차를 강조한다. 셋째, 미국식 모델은 보건 및 교육과 같은 공공재를 제공하는 비영리기관도 포함하지만 유럽모델은 이러한 서비스는 국가가 수행해야 할 일로 파악한다. 유럽의 제3섹터의 기준은 결과물의 사유화 제한이 기준이 되며 이에 따라 협동조합과 공제조합을 포함시키지만 미국의 경우는 이익의 재분배를 하지 않는 것을 기준으로 하므로 협동조합과 공제조합을 사회적경제에서 배제한다(Laville, 2000; 노대명외, 2011). 어느 경우에도 사회적 경제의 네 가지 원칙으로 민주적 운영, 비영리성, 자발적 회원제, 국가로부터의 독립성을 강조하는 점은 공통점이다.

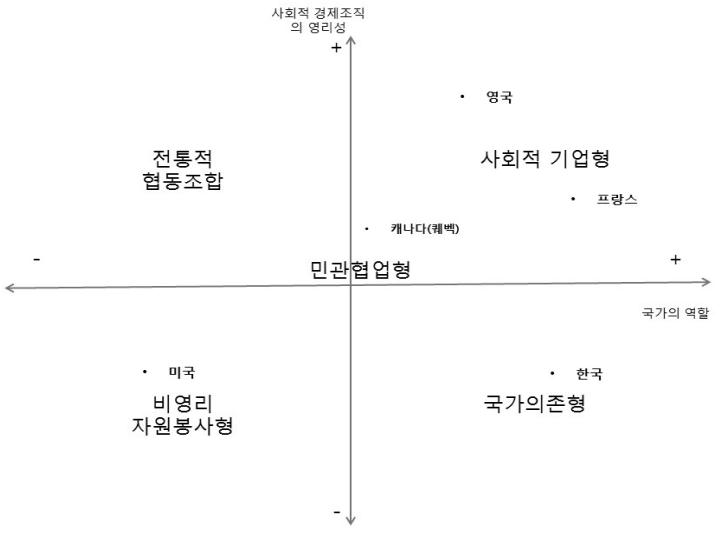
사회적 경제의 활성화를 위하여 각 국별로 사회적경제에 관한 거버넌스를 구축할 때 고려되어야 할 점이 몇 가지 있다. 첫째, 국가, 지방정부, 사회적 경제 주체간의 관계의 정립하는 문제이다. 사회적경제는 지역단위의 자발적인 참여를 기반으로 하기 때문에 중앙정부의 개입은 제한적일 수밖에 없다. 그러나 초기의 제도설계의 과정에서는 국가의 역할이 강조되고 있다. 사회적경제의 거버넌스 유형은 국가와 시민사회의 관계, 사회적경제

조직의 영리성 정도의 인정범위 등에 따라 몇 가지 유형으로 나눌 수 있다. ①국가의 역할이 강하고, 사회적 가치를 더 강조한다면 영리형 협동조합이나 기업까지도 포함하는 사회적경제에 포함시키는 공공주도 협동조합 조직형, ②국가의 역할이 강하고 집권화되어 있으며 사회적 경제 주체에 영리성 또는 기업적 경영원리를 강조하는 사회적기업형, ③국가의 역할이 약하고 분권화되어 있으며, 사회적경제 주체의 사회적 목적을 추구하는 비영리성을 강조하는 민간주도 비영리형, ④국가와 시민사회가 적절하게 역할을 분담하고 협동조합 중심의 네트워크를 강조하는 민관협력 네트워크형으로 나눌 수 있다.

첫째, 유럽국가 중 프랑스는 강한 국가적 전통 하에서 민간자금보다는 공적자금을 통하여 사회적경제 조직을 지원하며, 기업보다는 덜 영리적인 협동조합을 통해 사회적 목적을 추구한다는 점에서 공공주도 협동조합형(사회적기업)형에 해당한다. 프랑스는 사회당 정부가 집권한 1981년에 사회적경제담당국무원이 설립되었고(노대명외, 2011), 1988년 중앙과 지방자치단체의 사회적경제에 관한 협의기구로서 중앙-지역 연결 전국위원회(Comité national de liasion des Régies de quartier)를 설립하고 이를 통해 지역사회 개발을 위한 사회적 기업 연합을 설립함으로써 사회적경제가 발달되기 시작한 것이다(Jean-Louis Laville, 2009). 최근에는 사회적연대경제법(La loi Economie sociale et solidaire)을 제정하였고, 다양한 형태의 사회경제 조직을 수용하였고 정책적 자문기구로 중앙단위에서는 사회적경제상급위원회(Conseil supérieur de l''économie sociale et solidaire)와 협업위원회(Conseil supérieur de la coopération)를 설치하였고, 지역단위에서는 사회적경제연대회의를 설치하고 지역의 다양한 사회적경제주체들이 참여여 지역단위의 경제개발계획을 수립하는데 협의를 의무화하였다(OECD/EU, 2017:105-7). 중앙정부는 사회적경제를 위한 핵심적인 제도와 방향을 제시하고 구체적인 사업의 실행은 지방단위의 시민의 참여와 사업을 통하여 이루어지고 있다. 한편 중앙집권적 성격을 지니면서 민간의 역할을 강조하는 영국은 노동당 정부에서 제3의 길의 실천방안으로서 공동체의 개발을 위한 자금확보와 기업조직의 육성을 위한 중립적인 민간위원회(Social Investment Task Force)를 구성하여 사회적 금융의 청사진을 제시하였다. 그 후 통상산업부를 주축으로 사회적기업의 육성조직이 만들어졌고, 2006년 제3섹터의 육성을 총괄하는 제3섹터국(The Office of the Third Sector)을 수상실 산하에 두었다(유현종, 2016). 구체적인 사업의 시행은 중앙정부와 민간에 의하여 조성된 사회적기금에 의하여 수행되고 있다. 영국의 경우도 사회적경제의 제도설계에서는 정부로부터 독립된 민간전문가들을 구성된 위원회를 활용하였고 구체적인 실행과정에서는 중앙집권적 성격을 감안하여 수상실이 이를 총괄하고 있다.

분권적인 통치제도를 지니고 있는 미국에서는 사회적 경제가 비영리단체에 대한 지원의

형태로 이루어지고 있다. 연방정부는 제도 및 프로그램의 수립하고 주정부가 재원을 배분하고 조정하며 지역사회중심의 서비스 제공에서 비영리단체, 자원봉사 형태의 참여를 통해 서비스를 공동공급(coprovision) 또는 공동생산(coproduction)하고 있다(Agranoff, 2005; Johnson, 2014). 미국의 사회적경제 주체는 정부재원에 의존하면서도 영리적인 서비스 공급주체와도 경쟁하고 다양한 이해관계자의 참여 하에 사업과 목적을 전략적으로 선택하는 것으로 볼 수 있다(Mook et al. 2015:163). 한편, 프랑스의 영향을 받은 캐나다 퀘벡 주의 사회적 경제 거버넌스는 협동조합 전통 하에서 역사적으로 형성되고 제도화되었다. 퀘벡 주의 경제재건을 위하여 1996년 정부는 민관협의체인 사회-경제정상회의의 제안에 따라 퀘벡 사회적투자네트워크(Réseau d'investissement social du Québec)를 창설하고 정부로부터 독립적인 민간전문가협의기구인 사회적경제공작소(le Chantier de l'economie sociale)에 운영을 위임하였고, 복지, 주거, 돌봄의 영역에서 다양한 사회적 경제 주체들과 사회적 금융지원 시스템이 참여하는 네트워크의 네트워크로 성장하게 되었다(Mendell, 2009). 그 결과 2013년 퀘벡 주의 사회적경제법에서도 사회적경제공작소와 퀘벡협동조합·상호조합위원회를 사회적경제의 정부의 우선교섭 대상자로 인정하고(제5조), 자치행정과 토지이용을 담당하는 부처를 주무부처로 하여 사회경제대책반 및 퀘벡협동조합·상호조합위원회와 협의 후 재정경제부와 공동으로 사회적경제 발전정책을 제안하도록 하였다(제6조). 즉, 캐나다 퀘벡의 사회적경제 거버넌스도 민간주의 협동조합 전문가들의 네트워크를 활용하여 정부와 함께 사회적경제를 추진하는 공동생산 모델이라 할 수 있다. 사회적경제의 거버넌스 유형을 정리하면 다음 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 사회적경제의 거버넌스 유형

둘째, 사회적경제의 거버넌스의 구축과 관련하여 사회적경제 조직을 지원하는 금융시시스템을 어떻게 구축할 것인지가 문제된다. 사회적경제 조직의 네크워크와 생태계의 진화는 사회적경제가 성숙해지는 과정이다. 사회경제적 생태계란 사회경제적 조직으로서 사회적 기업, 협동조합, 비영리조직, 지역개발협의체, 정부, 기업 등으로 구성된 네트워크로서 사회서비스 조직들이 확대되어 이들 간의 네트워크가 형성되고 자원과 정보를 공유하면서 생태계가 형성된다(신창환, 2015). 사회적경제의 생태계는 빈곤, 실업, 낙후지역 개발 등을 위하여 사회경제 인큐베이터, 사회적경제 조직, 사회적 펀드, 사회적 금융회사, 사회적 가치평가 등 일련의 제도적 요소들로 구성된 시스템으로 파악되며 해당 국가의 역사적 맥락에 따라 차이가 있다(보건복지부, 국무조정실, 기획재정부, 2015).

영국의 경우는 2000년 7개의 단체가 사회적 기업가를 지원하기 위하여 만든 비영리조직인 UnLtd와 2002년 자선원조재단(Charities Aid Foundation: CAF)에서 중소규모의 사회적 목적의 조직에 자금을 제공하기 위하여 CAF Venturesome을 설립한 이후 성장해 왔다(유현종, 2016). 그 후 지역사회 개발을 위한 공동체이익회사(Community Interest Company) 등 사회적 기업의 법제화, 제3섹터 영역의 사회적 기금 설치, 사회적 은행, 사회적 금융 회사, 중앙정부의 사회적 펀드, 대규모의 사회적 기금(Big Society Capital), 사회적가치법의 제정 및 독립적인 성과평가 기관 설립 등으로 순차적으로 발전하였다. 한편, 프랑스의 경우는 협동조합을 중심의 빈곤기금 설치, 사회적 투자 회사(Active France), 사회적 연대성 상호기금(90/10 Insertion Emplois), 개방적 협동조합을 발전시킨 공동체이익협동조합회사(SCIC:Société Coopérative d'Intérêt Collectif)의 설립, 대규모 사회적 기업 그룹(Groupe SOS)의 등장, 민간 사회적 투자 회사 설립, 포괄적인 사회적연대경제법 제정, 중앙 및 지방자치단체 주도로 사회혁신기금의 설치, 사회적 투자의 민간평가 및 인증기관의 설치 등이 있었다. 사회적 경제가 성장하기 위해서는 정부의 재원을 마중물로 하여 제3섹터로부터 사회적 가치를 위한 투자재원을 조달할 수 있도록 사회적 금융의 육성이 필요하다. 사회적 금융은 사회문제를 개선하고 사회적가치를 증진시키기 위해 사회적경제조직과 사회적경제 관련사업에 투자·융자·보증 등을 통해 자금의 지속가능한 선순환을 추구하는 금융활동을 의미한다.

사회적 생태계의 구성요소	영국	프랑스
사회적 경제조직의 인큐베이터	UnLtd(2001), Futurebuilders(2004)	France Active(1991)
사회적 회사 조직의 법제화	공동체 이익 회사(CIC)(2002)	공동체이익협동조합(SCIC)(2001)
제3섹터 사회적 기금	CAF, Bridge Ventures	협동조합 기금 [Faim et développement]
사회적 은행	Charity Bank(2002), Tridos Bank	기존의 국책은행의 역할 전환 (Bpifrance, Caisse de Depots)
사회적 금융회사	Social Finance UK (2007)	France Active(1991), le Comptoir de l'innovation
중앙정부 관할의 SIB 이슈 펀드	DWP 혁신기금(2011), DCLG Fair Chance Fund(2013)	
대규모 사회적 기금 (펀드 중의 펀드)	Big Society Capital(2012)	'90/10' Insertion Emplois(1994), 사회혁신기금[Fonds d' innovation sociale](2014)
독립적 평가기관	What Works Centres(2013)	le Comptoir de l'innovation, Finansol
지원입법 체계	휴면예금법(2008), 사회적 가치법(2012)	사회적 기업법(2001), 사회적 연대경제법(2014)

출처: 보건복지부, 국무조정실, 기획재정부(2015) 부처간협업보고서

끝으로 사회적경제 거버넌스는 사회적경제네트워크의 구축과 관련된다. 즉, 사회적경제주체간의 상호작용과 협업을 위한 기반이 필요하다. 사회적경제조직간의 네트워크는 기존의 영리적 서비스제공기관의 분절성과 영세성을 극복하기 위한 것으로 개별 서비스제공기관들이 사회적경제의 네트워크에 가입함으로써 교육훈련 및 정보의 공유, 자원의 공동활용을 통하여 외부성을 창출할 수 있다. 협동조합의 조직화에 노력을 기울이는 프랑스적 전통의 국가에서는 네트워크적 접근이 활용되고 있다. 프랑스의 경우 사회적경제연대 기업들은 지역경제협력허브(pôle territorial de coopération économique [PTCE])를 그들 고유의 지역네트워크를 구축하고 경제적 및 제도적 이해관계자들과 함께 공동의 개발과 협력사업을 수행하고, 전통적 기업, 사회적경제기업, 공동체, 교육기관, 연구기관, 정부기관들이 협력하여 일자리를 창출하고 중앙정부부처들이 공동으로 2015년 기준으로 2.5백만 유로를 출자하여 지역단위의 네트워크형 사업을 수행하였다(OECD/EU, 2017).

또한, 캐나다 퀘벡의 사회적경제도 사회적경제공작소 및 협동조합연합회 등의 네트워크를 중심으로 성장한 것으로 볼 수 있다(김창진, 2015). 즉, 중앙정부가 직접적인 사업수행보다는 자활기업, 사회적협동조합, 사회적기업연합체나 중간지원조직을 활용하여 교육훈

련, 사업컨설팅 기능을 수행하고 사회경제연대 조직을 연계하여 지역 단위로 산업별 클러스터를 육성하고 공동 사업 및 교육훈련, 공동브랜드 등 개발할 필요가 있다. 이탈리아와 스페인은 사회적 경제 조직들이 클러스터를 형성하고 있고, 한국도 아이쿱(ICOOP)등이 협동조합 클러스터를 형성하여 규모의 경제를 실현하고 있다. 사회적 경제의 네트워크는 사회경제적 조직의 규모화와도 관련이 있다. 정부보조 및 위탁사업에 사회적 가치 평가와 사회적경제의 활용을 확대하여 사회적 경제조직의 재투자의 기회 및 연합체 등을 형성하여 전문적인 경영지원 기회를 제공할 필요가 있다. 사회적 평가를 통하여 우수 사회적경제 조직에 공적 자금 및 민간자원이 제공되고 이를 다시 사회적으로 재투자하는 선순환 구조가 형성되어야 한다. 영국의 Social Enterpirse UK 2009년 조사에 의하면 영국 사회적기업은 매출액이 100만 파운드를 넘어서면 더욱 빠른 속도로 이윤을 증가시키고, 중간조직을 통한 혁신형 네트워크 구축 이후부터 조직의 지속가능성이 급속도로 향상되었다(최석현외 2012).

Ⅲ. 한국 사회적경제의 거버넌스 분석

1. 한국 사회적 경제의 거버넌스 실태

먼저 한국의 사회적경제의 거버넌스의 실태로서 사회적경제를 규율하는 제도적 기반, 주요 행위자로서 최고정책결정기구, 중앙정부 단위의 소관부처, 지방정부, 사회경제의 지원 및 매개기관, 서비스제공기관으로서 사회적경제 주체들을 고찰하고, 사회적경제의 지원체계로서 네트워크로서 상호작용의 형태를 설명할 필요가 있다.

첫째, 사회적경제를 규율하는 제도적 기반으로서 사회적경제기본법은 제정되지 못하고 있다. 2014년에 여야가 경쟁적으로 사회적경제에 관한 기본법안을 국회에 제출하였으나 통과되지 못하였다. 대신에 개별부처로 규율하는 사회적경제 주체에 따라 보건복지부는 국민기초생활보장법에 따른 자활기업을, 기획재정부는 협동조합기본법에 근거한 (사회적)협동조합을, 고용노동부는 사회적기업육성법에 근거한 사회적기업을, 행정자치부는 자체 지침에 근거한 마을기업을, 농림축산부는 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조의3에 따라 재정 지원 등을 받는 법인·조합·회사·농어업법인·단체를 담당하고 있다. 사회적경제를 규율하는 제도적 기반은 각 부처별로 분산되어 있다.

둘째, 주요 행위자로서 사회적경제에 관한 최고정책결정기구는 개별법에 존재하는 위원회들과 각 부처의 정책을 조율하는 대통령 정책실장 소속의 일자리수석 산하의 사회경

제비서관이 총괄하고 있다. 대통령직속의 일자리위원회에서도 일자리 창출을 위한 13대 과제 중 13번째 과제로 사회적경제 육성을 포함하고 있으나 일자리위원회의 설치 근거에 따른 위원회의 기능에 사회적경제에 관한 명시적인 언급이 없고 이에 관한 분과위원회도 없다(일자리위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 제2조 및 제3조). 한편, 대통령 비서실 내의 사회혁신수석도 사회문제를 시민참여에 의하여 해결한다는 점에서 사회적경제와 일정 부분 관련이 있으나 별도의 조직으로 분리되어 있다.

사회적경제와 관련하여 개별법상 위원회를 살펴보면 협동조합기본법에는 협동조합정책심의위원회(제11조의2)를 설치하고 있는데, 기본계획 수립 및 변경, 협동조합의 관리 및 감독 등 중요 정책을 심의하는 기구로서 기획재정부 차관이 위원장이 되고 협동조합 관련 부처의 정부위원이 11명이고 기획재정부 장관이 위촉하는 민간전문가 9인으로 구성되어 있다. 사회적기업에 관한 정책은 고용노동부장관이 주관하는데 사회적기업육성법에 최고의사결정기구가 있는 것이 아니라 고용정책기본법에 제10조에 의한 고용정책심의회가 그 역할을 담당하고 있다(법 제5조). 고용정책심의회는 고용노동부 장관이 위원장이 참여하고 관계부처의 차관급 공무원이 참여하는 정책심의기구로서 고용정책 전반을 다루며 사회적기업에 관한 정책은 그 일부에 지나지 않는다(고용정책기본법 제10조). 한편 마을기업은 행정자치부의 '마을기업 육성사업 시행지침'에 따라 운영되는데 중앙부처 단위의 최고 의사결정기구는 없으며 지침에 따른 수직적 지시체계에 따라 운영되고 있다. 자활기업에 대한 최고의사결정기구는 국민기초생활보장법에 의한 보건복지부장관을 위원장으로 하는 중앙생활보장위원회에서 기초생활보장계획의 수립, 자활기금의 적립·관리 및 사용에 관한 지침 수립의 일환으로 자활기업에 관한 정책을 심의할 수 있으며(법 제20조) 실질적으로 자활기업의 관리는 중앙자활센터를 통하여 이루어지고 있다. 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 따라 농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 심의하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회를 두고 있지만(법 제10조) 이는 농어촌법인이나 회사등을 사회경제적 관점에 심의하는 것으로 보기는 어렵다.

셋째, 사회적 경제를 집행하는 지방단위의 거버넌스를 보면 시도에 따라 조례에 근거하여 사회적경제에 관한 의사결정기구를 두고 있는 광역지자체가 있으나 이는 지방자치단체장의 의지에 달려있다. 대표적으로 충청남도에서는 2012년에 사회적경제 육성지원에 관한 조례를 제정하였고 도지사가 사회적경제육성위원회를 설치하도록 하였다. 그러나 위원장은 시도지사가 아니고 담당 실국장이며 도에 소재한 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업, 농어촌공동체회사 등을 대표하는 조직의 대표, 사회적경제 관련 전문가 및 중간지원조직 대표, 도의회 의원, 대전지방고용노동청장이 추천하는 자, 사회적경제 육성

에 의지를 가진 기초 지방자치단체 공무원, 윤리적 소비자운동 단체 대표 및 기업 경영 전문가, 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사람으로 구성되도록 하였다(충남 조례 제3조). 충남을 시작으로 하여 다른 광역지자체로 사회적경제위원회에 관한 조례가 확산되기 시작하였다. 한편, 마을기업의 경우 행정안전부의 지침으로 시도 및 구시군에 심의위원회를 두고 있는데 시·도에 국장급 공무원을 위원장으로 하고 50%이상의 민간전문가 및 행정안전부가 추천하는 2인을 포함한 7인의 마을기업사업 심의위원회와 구·시·군에 국장급 공무원을 위원장으로 하고 50%이상의 민간전문가가 참여하는 구시군심의위원회를 두고 있다(행정자치부, 2017년 마을기업 육성사업 시행지침). 마을기업이 실질적으로 지역개발사업의 예산을 배분한다는 점에서 법적 근거가 없이 행정자치부의 지침으로 심사를 결정하는 것은 법치주의의 원칙상 문제가 있다. 이러한 의사결정은 시민이 주도적으로 참여하는 포용적 정책결정으로 보기는 어렵고 광역단위의 위원회의 경우 행정안전부가 추천하는 위원을 의무적으로 참여하게 함으로써 중앙정부의 개입을 보장하고 있다.

넷째, 중앙정부와 지역단위의 사회적경제기관을 매개하는 조직으로 사회적기업의 경우는 고용노동부 산하에 사회적기업진흥원을 두고 있고, 협동조합기본법에 따라 협동조합 설립의 사실확인, 경영컨설팅, 교육훈련에 관한 업무를 사회적기업진흥원에 위탁하고 있다. 자활기업의 경우는 중앙자활센터와 지역자활센터를 통하여 자활기업에 대한 지원과 관리업무를 담당하고 있다. 지역단위의 중간지원기관은 사회적기업진흥원이 민간전문기관을 대상으로 국가계약법령을 준용하여 공모하고 선정한다.

다섯째, 2014년을 기준으로 사회적경제와 관련된 조직의 현황과 종사자수를 정리하면 다음과 같다. 영농조합법인의 조직과 종사자수가 가장 많고 협동조합, 농업회사법인, 사회적기업, 자활기업 순으로 활동하고 있다. 사회적기업 중 고용노동부의 인증을 받지 못한 예비사회적기업은 1,463개로 나타나고 있다. 실제로 28,774개의 조직 수에 비하여 종사자의 수는 188,110명에 불과하여 조직당 6.54명 정도를 고용하고 있어 영세하다.

<사회적 경제 조직 현황(2014)>

구분	사회적기업 (예비)	협동조합	마을기업	자활기업	영농조합법인	농업회사법인	영어조합법인	어업회사법인	총계
조직수	2475 (1463)	6251	1119	1344	11599	4883	1004	99	28774
종사자	23919	36064	10117	8580	62599	39697	6476	658	188110

출처: 기획재정부 협동조합 관리지침(2017) 참고자료

한편, 사회적경제기관 간의 네트워크는 전국적 규모로 나타나지는 않고 지역단위에서 공동브랜드나 자원연계를 통한 네트워크화가 진행되고 있다. 대표적으로 원주의 사회적경제네트워크, 서울 광진구, 성북구의 사회적경제 네트워크, 경기도 성남시의 민관협력 사회적경제네트워크 등을 들 수 있다. 또한 실증연구를 보면 사회적기업의 성과는 네트워크 재구조화 전략을 통해 지역사회내에 산재된 자원들을 어떻게 동원하느냐에 따라 결정되며, 사회적기업이 지역내 미시 및 거시적 수준의 네트워크를 복원하여 사회적기업 경영에 어떻게 효과적으로 이용하느냐에 달려있었고(최석현, 조창현, 정무권, 2012), 경기도 지역의 사회적경제 조직에 대한 실증연구를 보면 사회적 경제 주체들이 주로 지방자치단체와 가장 많이 교류를 하고 사회적경제조직의 기본적 특성인 지역사회와의 긴밀한 유대관계 형성이나 사회문제에 직원과 리더가 참여하여 문제 해결하는 부분은 미흡한 것으로 나타났다(최석현외, 2013). 이는 사회적 경제 조직이 공공사업 위주로 사업영역을 지니고 있고, 지역주민과의 직접적인 연계를 통한 사업모델을 개발하지 못하고 있음을 의미한다.

이상의 분석결과를 종합하면 한국의 사회적 경제에 관하여 최고의사결정을 담당하는 통합적 위원회는 없으며, 사업은 중앙부처별로 분산되어 있고, 그에 따라 지역에서도 사업별로 조직이 나누어져 있으나 지방자치단체 장의 의지에 따라 조례로 사회적경제위원회를 설치하는 지자체도 있다. 그러나 지방자치단체장이 직접 위원장으로서 참여하고 있지는 않고 대부분 민간위원의 참여하에 공무원이 위원장을 맡고 있다. 특히 행정안전부의 마을기업의 경우는 법적 근거가 없이 지침으로 운영되며, 지방자치단체 조직을 이용하여 수직적인 지시명령체계를 활용함으로써 시민참여와 자발성이라는 사회적 경제의 본래의 취지나 포용적 성장과는 부합하지 않는 측면이 있다. 또한 2014년 기준으로 볼 때 사회적 경제 조직은 영세성을 띠고 있고, 몇몇 지자체를 제외하고 전반적으로 지역사회 내에서 안착하여 다른 사회경제적 조직과 네트워크를 형성하여 문제를 해결하는 수준에는 이르지 못하고 있다.

구분	자활기업	(사회적)협동조합	사회적기업	마을기업
주관	보건복지부	기획재정부	고용노동부	행정안전부
근거	국민기초생활보장법	협동조합기본법	사회적기업육성법	행정자치부 지침
조직형태	조합 또는 「부가가치세법」상의 사업자	일반협동조합(법인) 사회적협동조합 (비영리법인)	민법상 법인·조합, 상법상 회사, 비영리단체, 협동조합	민법상 법인, 상법상 회사 등 법인체, 마을공동체 등 지역단위 소규모 공동체
사업목표	기초생활수급자의 일자리 창출 및 탈빈곤 유도	조합원의 권익향상, 지역사회 공헌, 지역주민의 권리·복리증진, 취약계층 사회서비스 제공, 일자리창출	취약계층을 위한 사회서비스 및 일자리 제공, 기타 지역사회 공헌	마을단위의 안정적 일자리 창출, 지역공동체 활성화 및 지역발전

구분	자활기업	(사회적)협동조합	사회적기업	마을기업
사업유형		금융 및 보험업을 제외한 모든 사업 수행 가능	- 일자리 제공형(취약계층 고용비율 30%이상) - 사회서비스 제공형 (사회서비스를 제공받는 취약계층 비율이 30% 이상) - 지역사회공헌형(지역에 거주하는 취약계층의 고용비중 및 사회서비스를 제공받는 취약계층의 비중이 20%이상) - 기타 사회공헌형	• 지역의 인적·물적 자원을 활용하는 사업 - 지역특산품, 지역자원 활용사업 - 전통시장 및 상가활성화 사업 - 공공부문 위탁사업 - 쓰레기·폐기물처리 및 자원재활용사업 - 기타 지역단위사업
재정지원 내용	- 공공기관 우선구매, 초기 창업지원, 인건비 지원 등		취약계층 인건비 최대 5년간 지원(1인당 98만원) * 예비사회적기업 2년, 사회적기업 3년 - 경영컨설팅, 사업개발비 지원	- 시설비, 경영컨설팅 등 사업비 2년간 최대 8천만원 지원
선정기준	기초생활수급자가 1/3이상		- 법인·조합·주식회사·비영리민간단체 등 - 유급근로자채용 - 취약계층고용 - 민주적 의사결정 - 수입>노무비의 30% - 정관·규약보유 - 이윤의 2/3이상 사회 환원	- 법인·지역단위 소규모 공동체 - 선정 심사기준 ·공동체 구성(주민참여도) ·재정건전성(자부담비율) ·지속적 수익창출가능성 ·안정적 일자리 창출가능성
선정주체	보건복지부 중앙자활센터	- 협동조합(광역지자체) - 사회적협동조합 (중앙행정기관)	고용노동부 (사회적기업진흥원 추천 후 고용부 인증)	- 광역자치단체 (시군구 추천 → 시도선정)

출처: 기획재정부, 협동조합 관리지침(2017). p.547

2. 한국 사회적경제 거버넌스의 형성과 문제점

서구 국가들의 사회적경제 관련 제도들은 역사적으로 형성된 제도를 사후적으로 입법화하는 과정을 통해 이루진 반면, 우리나라의 경우는 외환위기와 신자유주의적 개혁과정을 거치면서 발생한 문제를 해결하기 위하여 국가주도로 외국의 제도를 압축으로 수용한 결과이다. 빈곤문제의 해결과 기초생활수급자의 재취업을 위한 자활사업과 일자리 사업이 사회적 경제의 모태가 되었으나 그 이후 협동조합, 사회적기업 등의 사회적 경제의 제도화과정은 중앙부처 단위에서는 부처별로 별도의 법률을 입법화함에 따라 개별 법규에 근거한 사회적경제 조직을 관리하게 되었고, 그 결과 사회적 경제 조직의 칸막이 현상이 발생하고 있다. 우선, 자활기업은 우리나라의 사회적경제의 기원으로 볼 수 있는데 1990

년대 수도권 도시빈민밀집지역에서 진행된 생산 공동체 운동을 시작으로 하였다(김학실, 2017). 1996년 자활지원센터를 지정하고 시범사업을 실시하였고, 1998년 외환위기 이후 「국민기초생활보장법」의 제정을 통하여 자활후견기관을 통한 일자리 창출 사업이 시작되었다. 그러나, 2003년부터 고용부가 공공근로사업을 '사회적일자리창출사업'으로 변경하여 운영하였고, 동반성장 및 사회적투자에 관심이 고조됨에 따라 사회적기업에 관한 근거법률의 제정 필요성이 제기되었고, 2007년에는 일자리 창출을 위한 사회적기업의 고용부의 인증과 육성·지원을 골자로 한 「사회적기업육성법」이 제정되었다. 사회적기업의 일자리 창출의 문제와 관련은 있지만 영국 및 프랑스와는 달리 우리나라는 고용부가 이를 주관하게 되었고, 정부지원을 받을 있는 조건으로서 인증제를 실시함으로써 시작부터 사회적기업은 국가의 지원에 의존적 경향을 지니게 되었다.

한편, 기존의 협동조합은 영리성을 지니고 있었으나 이의 설립요건을 완화하고 비영리적 성격의 협동조합의 설립을 촉진하기 위하여 2012년 「협동조합기본법」이 제정되었는데 이 법률은 기획재정부의 소관으로 하였다. 기획재정부는 예산과 재정을 총괄하는 참모부서임에도 실질적인 사업을 담당하는 협동조합법을 담당하게 된 것이다. 한편, 마을기업의 경우는 마을기업의 경우 근거법이 도시재생법으로 국토부 소관이지만 행정안전부 지역공동체과의 지침에 근거한 예산사업으로 운영하고 있다. 지역사회 개발과 관련된 사회적경제 업무를 법적 근거도 없이 지침에 의한 사업으로 수행하고 있는 것이다. 또한, 협동조합기본법은 기재부가 총괄하나 협동조합의 설립인가 및 감독 등 대부분의 사무를 중앙부처에 위임하고 있고, 협동조합 설립과 관련된 사실 확인, 경영지원, 교육훈련에 관한 업무는 사회적기업진흥원에 위탁함으로써 실질적으로 기획재정부가 협동조합에 관하여 수행하는 업무는 법령, 기본계획의 수립과 협동조합운영시스템의 운영에 불과하다.

자활기업은 기초생활수급자의 탈수급을 목적으로 하므로 대상과 목적이 명확하지만 사회적협동조합, 사회적기업, 마을기업은 사업의 목적면에서는 중복되는 부분이 있고, 사회적기업과 마을기업은 지역 내에서 일자리를 창출하고 지역사회의 개발에 공헌한다는 점에서 역할이 유사하다. 서구의 사회적 경제 주체들이 역사성에 기반하여 발전해온 것을 제도적으로 편입한 것으로 영국은 사회적기업인 공동체이익회사(Community Interest Company), 프랑스의 경우는 공동체이익협동조합회사(CDIC)가 핵심적인 조직 유형으로 활용되는 반면 우리나라의 경우 외국의 제도를 수용하는 과정에서 사회적기업과 협동조합을 순차적으로 도입하면서 전자는 고용노동부가 후자는 기획재정부가 관할하게 되었고, 행정안전부는 그 연원이 불분명한 마을기업을 법적 근거도 없이 설립하여 감독권을 지닌 지방자치단체를 통하여 관리하고 있는 것이다.

이러한 문제점을 해결하고 사회적경제의 효과적인 추진을 위하여 2014년 「사회적경제기

본법(유승민의원 발의)」을 제안하였고, 「사회적경제기본법(신계륜의원 발의)」, 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법(문재인의원 발의, 약칭 '사회적가치법')」 발의되었고, 유승민 의원의 사회적경제기본법은 부처간의 칸막이를 극복하기 위하여 기재부 중심의 통합조정체제를 구축하려고 하였으나 사회적 경제 주체별로 이해관계의 차이 및 보수진영의 사회적경제에 대한 이념적 논쟁으로 인하여 통과되지 못하였다(김학실, 2017). 사회적경제기본법의 시도는 기존의 발전국가 체제를 전제로 한 채 부처간의 분산된 사회적경제조직들을 기획재정부의 기획과 조정권한을 통하여 운영하고자 한 것인바, 이는 사회적경제의 기본원리에 반하는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 사회적경제의 구체적인 사업들은 지역단위의 공동체서비스나 지역개발을 통하여 이루어지는데 예산 및 재정의 참모조직성격인 기획재정부는 이러한 지역단위의 사업정보를 충분히 가지고 있지 못하고 간접적으로 취득할 뿐이다. 협동조합기본법에서 인가나 감독에 관한 실질적인 사항을 다른 중앙부처와 사회적기업진흥원에 위탁한 것도 이러한 이유로 볼 수 있다.

중앙집권적 성격이 강한 영국에서도 총리실이 조정과 평가에 관한 권한이 있지만 사회적경제에 관한 모든 계획을 중앙의 예산부처가 하향식방식으로 수립하고 있지 않을 뿐아니라 프랑스의 경우도 사회적경제의 상급위원회를 두고 있지만 실질적인 계획은 지역단위의 사회적경제연대회의를 통하여 수립되고 집행된다. 캐나다 퀘벡의 경우도 민간전문가들의 네트워크인 사회적경제공작소와 협동조합협의회를 우선 협의대상자로 하여 소관부처인 지역담당 및 국토개발 담당 부처가 협의하고 이를 통해 재정당국과 함께 사회적경제에 관한 계획을 수립하고 있다. 사회적경제 자체가 정부로부터 독립성과 자율적인 시민들의 참여를 전제로 한다는 점에서 사회적경제의 기본 제도로 발전국가시대의 국가운영의 원리를 그대로 적용하는 것은 민관협업을 통한 사회적 경제의 효과적인 발전에 저해요인이 될 수 있다.

<서비스 및 사회적경제관련 입법의 비교>

	서비스발전기본법	사회적경제기본법	
		유승민의원안	신계륜의원안
기본가정	시장자유주의	균형경제론	균형경제론
중심전달기제	시장	제3섹터	제3섹터
조정기제	국가(기재부)	국가(기재부)	위원회(개별부처)
서비스의 범위	의료서비스 포함 (농림어업, 제조업을 제외하고 대통령령으로 정하는 사업)	사회적기업, (사회적)협동조합, 생협, 마을기업, 자활기업, 농어업법인단체, 신협, 농·수협, 새마을금고, 산림조합, 중소기업협동조합, 엽연초 협동조합, 장애인표준사업장, 사회복지법인, 장애인직업재활시설, 자활센터 등	(예비)사회적기업, (사회적)협동조합 생협, 마을기업, 자활기업, 농어업법인단체, 신협, 농협(경제·금융지주 제외), 수협(중앙회 출자회사, 은행법에 따른 은행업무 제외), 새마을금고, 산림조합, 중소기업협동조합, 엽연초 협동조합 등
지원수단	세제지원, 연구개발, 기금	세제지원, 기금	조달(사회적 영향), 세제지원, 기금

사회적경제에 관한 제도적 권한을 어느 하나의 부처가 독점하게 되면 실질적으로 사회적 경제조직이 운영되는 정책분야의 부처가 사회적경제의 정책결정 및 집행과정에 제대로 관여할 수 없는 문제를 발생시킬 수도 있다. 예를 들어 2017년 5월 전체 인증 사회적기업 중 보건복지 영역은 1,741개소(13.3%)이고, 2017년 7월 전체 사회적협동조합 729중 173개(23.7%)이지만 이들 조직에 대한 제도적 권한과 예산권을 다른 부처가 가지고 있고, 중간매개조직으로서 사회적기업진흥원도 특정부처의 산하기관으로 되어 있어 사회경제조직의 교육훈련, 경영지원 등의 과정에 제대로 참여하기가 어렵다.

둘째, 한국 사회적경제는 지나치게 국가의존적이라는 점이다. 이는 사회적경제에 관한 제도의 형성과정이 국가를 통하여 외국제도의 경쟁적 수용으로 이루어졌기 때문이기도 하다. 특히, 사회적기업은 양적으로는 급속하게 성장하였으나 취약계층을 위한 사업에 집중되어 자체적인 사업모델 개발이 어렵고 정부인증제를 통한 정부지원을 받기 위해 사업을 조정하므로 민간의 창의성을 잠식시키며 정부지원에 의존한다는 인식과 낭비적 요소가 많다는 비판이 있다(한겨레신문 2017.8.23.). 외국의 경우에도 사회적경제의 초기에는 정부의 지원에 의존하였으나 그 이후에는 경쟁력이 있는 사회적기업들이 자체적인 사업모델을 발굴하고 규모화하여 정부 뿐만 아니라 다양한 민간의 재원을 확보하여 재투자를 하고 있으나 우리나라는 선정기준도 제한적일 뿐만 아니라 지역단위를 넘어 사회적기업의 집단화하여 협업적 네트워크를 형성하지 못하고 있다. 이는 사회적기업의 영세성을 초래하여 다시 정부재원에만 의존하게 하는 악순환을 발생시키고 있다.

사회적경제에 관한 정책의 형성과정에서도 프랑스의 경우 민간의 빈곤퇴치를 위한 협동조합기금이 사회적경제로 발전하자 이를 정부가 제도적으로 수용하였는데, 프랑스의 사회적경제연대기본법은 2010년 의회의 요청에 따라 정부 내 사회적경제최고위원회사무국(Bureau du Conseil superieur de l'economie sociale)내의 작업집단을 통하여 연구를 시작하였고, OECD 및 EU의 사회적경제에 관한 정책 제안을 참고하면서 사회적경제 행위자와 행정공무원간의 협의(concertation)를 통하여 50여개의 제안들을 마련한 후 2012년 Benoit Hamon 차관이 장관이 주도하여 사회적경제연대법과 사회적기업에 대한 법제화를 제안하게 된 것이다(OECD/EU, 2017). 한편 캐나다 퀘벡의 경우에도 사회적경제에 관한 민간전문가 주도로 사회적경제에 관한 정책제안을 마련하고 관련부처가 이들과 협의하여 제도 및 정책을 마련하는 과정을 거쳤다.

셋째, 사회적 경제를 구현할 수 있는 분권화와 지역단위에서 시민들의 다양한 요구를 포용할 수 있는 지방자치단체의 역량의 문제이다. 포용적 성장을 위해서는 지역단위에서 이해관계자의 참여에 의한 정책결정이 필수적이고, 생애주기별 위험에 대한 대응으로 공동체 내에서 지원시스템을 제공하는데 있어 전체정부적인 접근과 수직적 조정이 중요하

다(OECD, 2016). 우리나라의 경우 지방자치단체에 교육, 복지사업 등이 이양되었지만 조직이나 재원면에서 자율성이 여전히 부족하고, 정보의 공개와 시민들의 참여에 의한 정책결정에서는 여전히 한계를 나타내고 있다.

넷째, 사회적 경제 조직의 규모가 작고 영세하며, 행위자간의 상호작용이나 공동사업을 통하여 네트워크를 형성하고 사업의 규모를 성장시키지 못하고 있다. 사회적경제 조직은 주로 정부의 공공사업에 의존할 뿐만아니라 사회적 경제 주체들이 민간재원을 활용하여 투자할 있는 사회적금융 시스템이 정립되어 있지 못하다. 즉, 지역사회의 문제를 해결하기 위한 사회혁신투자기금 등이 마련되고 있지 못하고, 사회적 가치를 측정하고 공공조달에서 이를 고려하는 법제도 미비한 상태이다. 영국은 기존의 사회적 책임 조달제(최적가치제, 평등의무 고려)와 병행하여 공공기관이 조달하려는 재화나 서비스에 대하여 사회적, 경제적, 환경적 가치를 창출하도록 사회적가치법(the Social Value Act of 2012)을 제정한 바 있다. 한국의 경우는 사회적기업육성법에 사회적기업에 대한 우선구매 지침이 있으나 사회적가치를 고려하는 기본법제는 미비하며, 2014년 6월 '공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안'이 제안된 바 있는데 공공기관이 제공하는 주거·교통·교육·문화·정보통신 영역에서 제공하는 공공서비스의 계획수립, 시행, 평가의 전과정에서 사회적가치를 실현하도록 의무화하도록 하였으나 입법되지 못하였다. 한편, 지자체 별로 민간재원을 활용한 '사회성과보상사업(SIB)'을 도입하였는데 서울시에서 소외계층 아동 대상 그룹홈사업(한국경제 2015, 11. 5), 발달장애 아동의 인지능력 개발 서비스 등에 SIB를 도입(서울경제, 2015. 6.1.)하였고, 경기도에서는 기초생활수급자 800명에게 일자리를 주선해 수급대상에서 벗어나도록 돕는 '해봄 프로젝트'를 시작하기로 발표한 바 있다(한국경제 2015, 11. 5). 이러한 사회적금융 시스템의 확립을 통하여 사회적경제 주체들이 정부 이외의 재원을 확보함으로써 조직의 규모화를 달성할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 포용적 성장을 위한 사회적 경제의 거버넌스 구축방안

1. 기본방향

포용적 성장을 위한 핵심수단으로 사회적경제를 육성하기 위하여 거버넌스의 구축의 기본적 방향은 다음과 같다. 첫째, 이해관계자의 참여에 의한 포용적 정책결정의 사이클을 마련하고 중앙-광역-지역 단위에서 포용적 정책결정을 위한 다층적 거버넌스를 구축하여야 한다. 중앙단위의 정책결정 체계의 부재는 통합적인 서비스로서 사회적 경제의 안착에 장애요인이 될 수 있다. 둘째, 사회적 경제가 포용적 성장과 일자리 창출의 핵심적

수단이라는 것에 대한 컨센서스를 형성하고 이를 위한 리더십의 확립하여야 한다. 셋째, 사회적경제의 통합적 관리에 관한 제도적 기반과 부처간의 협업을 촉진하는 제도를 마련하여야 한다. 넷째, 사회적 경제를 통하여 일자리 창출 뿐만아니라 지역단위의 통합적 서비스를 제공하기 위한 전달체계를 개편하여야 한다. 다섯째, 사회적경제에 관한 생태계가 형성되고 사회적경제조직이 규모화하여 네트워크를 형성할 수 있는 지원시스템을 구축하여야 한다.

2. 사회적 경제의 다층적 거버넌스

포용적 성장은 충분한 정보 하에서 의사 결정을 지지하고 비전, 인센티브, 전달체계를 잘 배열하는 통합 정부적(whole-of-government) 접근이 필요하다(OECD, 2016). 정책형성의 각각의 단계마다 시민사회의 파트너, 이해관계자들과 협의를 거치고 그들의 의견을 반영하여 정책을 수립하면 정책의 효과성을 높일 수 있다(Morgan and England, 1988; Johnson, 2014; Agranoff, 2005). 우선 정부의 중심으로 중앙단위에서 사회적 경제의 비전과 정책조정을 담당하는 총괄기구가 필요하다. 이를 위하여 대통령 직속의 사회적경제위원회를 또는 일자리위원회에 사회적경제에 관한 분과위원회를 둘 필요가 있다. 그리고 민간의 자활기업, 협동조합, 사회적기업 등의 사회적 경제 주체들과 사회적경제에 관한 연구기관들이 연대할 수 있도록 민간의 사회적 경제에 관한 정책네트워크의 형성을 지원하고 이들과 협의를 통하여 일자리 창출과 사회적 경제에 관한 정책을 결정할 필요가 있다. 현재 한국의 사회적 경제의 거버넌스 유형은 정부의존형이기 때문에 이를 실질적으로 민관협업형이나 민간주도의 사회적기업형으로 전환하기 위한 노력이 필요하다.

중앙부처 단위에서는 사회적경제 주체들간에 통폐합을 주장하거나 기획재정부를 중심으로 사회적경제에 관한 총괄조정권을 부여하고자 하는 입장도 있으나 사회적경제가 수직적인 명령과 지시에 의해서는 제대로 작동하기 어려운 기제이고 민간의 창의성과 이타심을 활용하는 것이기 때문에 민관협업의 사회적경제위원회에 결정된 내용을 지원하는 차원에서 대등하게 부처들이 참여할 필요가 있다. 재정부서 하에 발전국가 시기의 통제에 놓이게 된다면 수직적 통제체제 속에서 사회적경제는 제대로 성장하기 어렵게 될 수 있다. 즉, 사회적 경제를 담당하는 보건복지부를 비롯한 개별부처들이 공동부위원장으로 사회적경제위원회에 참여하여 민간과 협력하는 방안이 바람직하다.

지역단위에서는 지역경제육성계획과 결부하여 일자리, 지역재생, 장기요양, 보육, 장애인 등 커뮤너티 서비스를 제공하는 기관들이 협업할 수 있는 허브를 만들어 주고 사회혁신기금이나 개별부처들이 공동예산을 출연하여 지역사회의 문제를 통합적으로 해결하는 시스템을 구축하여야 한다. 사회적경제 주체들간에는 공동브랜드 및 자원의 공동활용을

통하여 네트워크를 형성하도록 하고 사회서비스가격의 소득에 따른 부과체계를 마련하고, 우수 사회적경제조직에 대하여 공공조달 참여나 사회적 가치에 대한 공개를 통하여 자체적인 사업과 재원조달이 가능할 수 있도록 제도를 정비하여야 한다. 이러한 전체정부적 접근방식은 사람중심의 전반적인 사회적 웰빙을 성과지표로 하고, 문제해결에 초점을 두며, 이해관계자와 시민의 아이디어가 정책형성에 중요한 역할을 담당하는 것이다.

3. 사회적 경제 추진의 리더십

사회적 경제와 일자리 창출, 소득주도 성장과의 관계에 대한 증거가 제시될 필요가 있고, 이를 위하여 OECD 등 국제기구와 협업 하에 조사연구를 시행하여 개혁방안을 제시하고 국민과 소통하는 리더십이 필요하다. 통합정부 및 포용적 성장의 비전을 제시하고 양적 성장 뿐만 아니라 일자리, 일자리 질, 교육의 질, 건강을 포함하는 다차원적 성장 지표를 제시하여 국민의 삶의 질을 개선하고자 하는 노력이 필요하다. 예산상 핵심 국가 지표(Key national indicators)로서 프랑스는 예산법에 관한 유기적 법률(loi organique relative aux lois des finances)을 통하여 정책문제별로 관련된 정책사업을 통합하여 임무별로 공공지출 편성하였고, 뉴질랜드 재무부는 뉴질랜드 국민을 위한 번영, 포용성, 지속가능성 등 삶의 표준 분석틀(living standards framework)을 마련하였다(OECD, 2016).

4. 사회적경제기본법의 제정과 부처간 협업

부처간에 난립된 사회적경제 관련 조직들을 통합·조정할 기본법제로서 사회적경제기본법의 제정하되, 발전국가의 도구로서 기획재정부에게 총괄조정권을 부여하는 경우 수직적인 지시와 통제에 놓이게 되므로 사회적 경제의 본래의 취지에 맞지 않을 수 있다. 캐나다 퀘벡과 같은 민관협력 모델을 취하거나 프랑스처럼 대통령직속의 사회적경제위원회에 의한 정책조정과 실제적인 권한은 지방에 이양하여 지역단위의 사회적경제위원회가 지역개발 및 공동체 서비스, 일자리 창출을 실제적인 지역경제계획을 수립하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또한 부처간의 협업을 위하여 공동의 문제해결 과제를 제시하고 국민의 실질적인 삶의 지표의 변화에 따라 공동성과로 평가하고, 다른 부처에 적극적으로 협업하는 부서의 장에게 인센티브를 부여하는 성과평가제도의 개선이 필요하다. 사회적 경제의 중간조직의 경우도 다른 부처의 참여를 허용하고 공동으로 경영지원이나 교육훈련이 가능하도록 개선할 필요가 있다.

5. 생애주기별 통합적 지역사회 서비스 전달체계 구축

사회적 경제를 통하여 일자리를 창출할 수 있는 중요 분야가 지역사회 서비스라 할 수 있다. 서비스에 대한 투자는 일자리를 창출하고 소득을 증가시키며, 분배를 개선시킴으로써(Esping-Anderesen and Myles, 2009; Verbist et al. 2011) 지속가능한 포용적 성장의 핵심적 수단이 될 수 있다. 대표적으로 생애주기 및 중요 사건별 서비스 전달체계, 가정기반 기술, 자기관리, 표적화된 서비스로 건강서비스의 공동생산, ICT를 활용한 통합적 서비스 등을 들 수 있다(OECD, 2016). 한국의 경우 읍면동 행정복지센터를 통하여 지역사회에서는 서비스의 통합이 이루어지고 있으나 중앙정부에서는 실국을 달리하여 서비스가 기획되고 있다. 전 국민을 대상으로 한 생애주기별 지역사회서비스를 효율적으로 제공하기 위한 총괄조직이 필요하다. 지역단위의 통합적 서비스는 시민들의 생활과 직결된 문제로서 주민들의 의견을 직접적으로 수용할 수 있고, 사회적경제조직이나 자원봉사조직을 적극 활용할 수 있는 분야이다. 프랑스 사회적업집단인 Groupe SOS의 경우 파리의 공공요양원 등을 인수하여 흑자로 전환시켜 수익을 창출하고 이를 재투자함으로써 그룹의 계열화를 달성할 수 있었다(공적 기관의 위탁운영이 전환점 역할). 한편, 영국 Sunderland 재가서비스협회는 노동자들이 공동 소유권을 보유하고 전국 단위의 노동자 소유의 조직 하에 지역 단위의 반자율성이 있는 협회와 회사가 운영되는 형태인데, 이직율이 6%로 매우 낮고 600명의 노동자가 소유하는 형태로 운영되는 협동조합으로서 노인 재가서비스 제공기능 수행하였다(Miller et al. 2016).

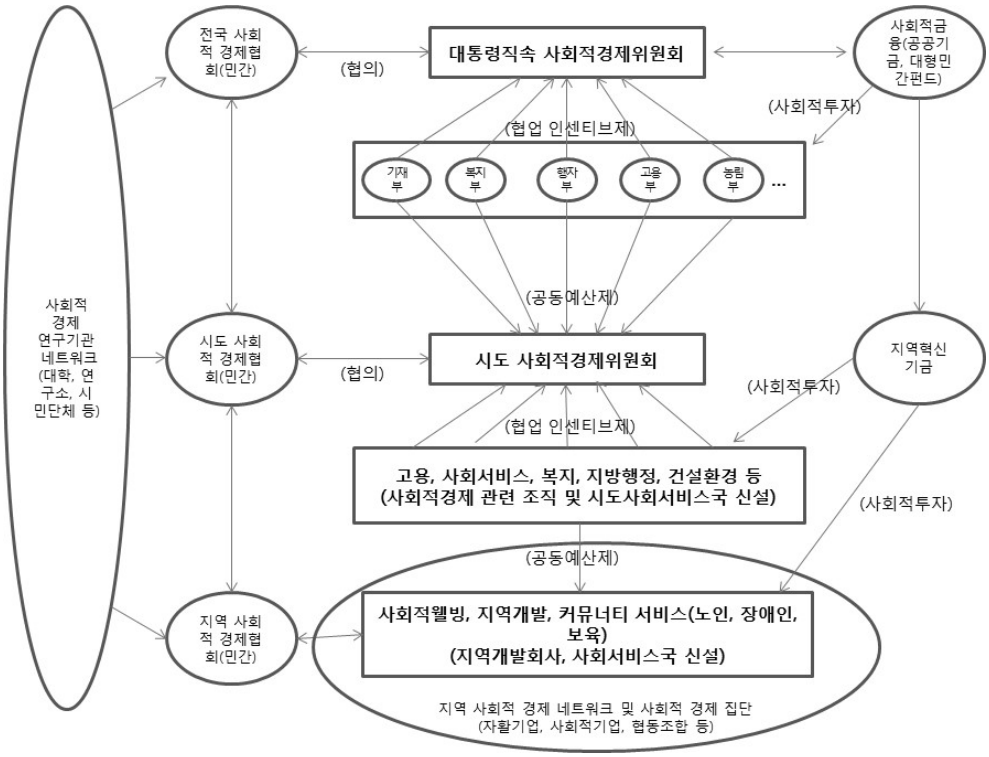
중앙단위 조직 정비를 기반으로 지역사회에서는 포괄적이고 조정적인 서비스 연계망(comprehensive and coordinated services network) 구축하고, 시도에는 사회서비스국을 신설하여 보육과 노인, 가족 돌봄서비스에 대한 총괄기획 및 조정, 재원배분, 민관협력 등의 역할을 수행하게 할 필요가 있다. 미국의 경우 2012년에는 기존의 노인정책실(AoA)은 그대로 둔 채 협업조직으로서 지역생활실(the Administration of Community Living)을 신설하여 노인과 장애인 업무를 협업적으로 처리하고 있다.

6. 사회적경제의 지원체계 구축

사회적경제 주체들의 재원 마련을 위해 정부의 재원을 마중물로 하여 제3섹터로부터 사회적 가치를 위한 투자재원을 조달할 수 있도록 사회적 금융을 육성할 필요가 있다. 국가별로 맥락이 다르더라도 사회적 혁신을 추구하는 중앙 및 지역단위 사회적 기금을 활용하고 있고, 세출 구조 조정 및 기존 기금을 활용하여 노인에 대한 예방적 건강관리 및 기타 사회서비스 일자리 창출에 투자할 수 있다. 대표적으로 건강관리서비스에 대한 건강증

진기금·건강보험 재원 일부를 예방사업에 활용하는 방안을 고려할 수 있다(영국 보건부의 건강관리 SIB 사업 참고). 한편 사회서비스에 종사하는 사회적경제 조직의 자생력을 확보하기 위하여 취약계층에 대한 제한적 서비스에서 중산층 이상의 보편적 서비스로 전환하고 소득 차이에 따른 서비스 가격 부과할 수 있도록 서비스 가격체계를 마련하고 양질의 일자리 창출을 위해 정부 재정일자리 사업에 사회적 경제를 활용할 필요도 있다. 사회적 경제 조직간 네크워크 형성을 위해 지역 단위로 클러스터를 육성하고 공동 사업 및 교육훈련, 공동브랜드 등 개발하며, 라운드테이블 형식의 정책협의체, 사회적 경제조직 간의 네트워크, 대학 및 연구기관간의 네트워크 등이 연결되는 구조를 마련할 필요도 있다.

<사회적경제의 다층적 거버넌스 구조>



이상에서 사회적 경제의 거버넌스에 대하여 분석하였는 바, 사회적경제가 만능은 아니다. 사회적 경제의 원리를 도입하더라도 기존의 시장경제와 국가(또는 공공)에 의한 공급을 완전히 대체하기 보다는 경쟁과 균형의 원리에 의하여 운영하는 것이 바람직하다. 특히, 서구의 경우 사회적 경제 원리가 적용되는 경제분야는 많아도 GDP의 10%를 넘지 않는 것으로 분석되고 있다.

[참고문헌]

강현주 (2015). 사회서비스 일자리 질 개선 방안 연구. 한국사회복지행정학, 17(2), 31-58.

김진표. (2017). 문재인 정부의 경제정책. 서울대 제4회 국가정책포럼 발제문

김세직. (2017). 소득주도 성장론 비판적 검토. 서울대 제4회 국가정책포럼 발제문.

김종걸. 2014. 새로운 성장과 사회통합전략: 사회적경제. 보건복지부 주최 '사회적경제 육성을 통한 사회서비스 혁신' 2014 제2차 사회서비스 발전포럼 발표문.

김학실. 2017. 사회적 경제 제도화 과정에 대한 비판적 담론 분석. 사회적경제와 정책연구, 7(1):27-61.

노대명. (2014). 한국 사회적경제의 쟁점과 전망. 보건복지부 주최 '사회적경제 육성을 통한 사회서비스 혁신' 2014 제2차 사회서비스 발전포럼 발표문.

도수관·박경하. (2014). 사회적기업에 대한 재정지원과 고용창출간의 관계 분석: 2007~2011년 인증 사회적기업을 중심으로. 한국행정학보 48(3): 499~524.

보건복지부·국무조정실·기획재정부. (2015). Social Impact Bond(사회적 영향 계약) 및 사회적 금융의 국가 간 비교연구: 영국 및 프랑스 사례분석을 통한 한국형 사회적 금융 개발을 중심으로. 부처간협업국외훈련보고서.

선남이·박능후. (2011). 사회적기업이 사회경제적 성과에 미치는 영향요인 분석. 지방정부연구, 15(2):141~164.

성경륭. (2017). 혁신적 포용국가의 건설과 한국형 사회적 시장경제 모델의 정립. 한국사회복지정책학회 2017 춘계학술대회 발표논문.

신창환. (2015). 사회적 경제의 실천 조건과 정책을 통해 본 사회적 협동조합의 과제. 사회과학담론과 정책, 8(2), 91-119.

안상훈. (2011). 사회서비스형 복지국가전략의 지속가능성. 경제논집 Vol.50(3), pp. 263-293

유현종. 2016. 사회적 금융의 국가 간 비교연구: 영국 및 프랑스 사회적 금융 생태계를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 27(2):31-63.

이영범·박성우·남승연·정무권. (2012). 근거이론을 통한 사회적기업의 지속발전 모형에 대한 연구: 서울지역 사회적 기업을 대상으로. 한국사회와 행정연구, 22(4), 355-387.

정용덕외. (2014). 현대국가의 행정학. 법문사.

정지웅·이준우·김연신·신현석·박종미·지승훈·김사랑·김희연 (2013). 경기도 사회서비스 공급 기관의 사회적경제 형태로의 전환 방안 연구. 정책연구, 1-120.

조윤제. (2015). 한국의 소득분배: 추세, 원인, 대책. 한울엠플러스.

최석현·김희연·이재광·하보란 (2013). 경기도 사회적경제 실태와 정책방향. 정책연구, 1-179.

최석현·조창현·정무권. (2012). 사회적기업의 지속가능성을 위한 지역사회자본 형성전략에

대한 이론적 고찰: 연결망 재구축과 지속가능성을 중심으로. 한국거버넌스학회보 제19권 제1호, 125-151.

박상인. (2017). 왜 지금 재벌개혁인가. 미래를소유한사람들.

Acemoglu, D. and J. Robinson (2008), The Role of Institutions in Growth and Development, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Agranoff, Robert. (2005). Managing Collabirative Performance: Changing the Boundaries of the State? Public Performance and Management Review, 29(1):18-45.

Antonella Noya and Emma Clarence. (2007). The Social Economy: Building Inclusive Economies. OECD.

Ash Amin. (2009). The Social Economy: International Perspectives on Economic Solidarity. Zed Books.

Barr, N. (2001). The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State. Oxford: Oxford University Press.

Borzaga and Tortia. (2008). Social Economy Organizations on the Theory of the Firm in Antonella Noya and Emma Clarence (eds.) The Social Economy: Building Inclusive Economies. OECD Publishing.

Borzaga, C. and Depedri, S. (2005) 'Interpersonal relations and job satisfaction: some empirical results in social and community care services', in B. Gui . and R. Sugden (eds.), Economics and Social Interaction: accounting for interpersonal relations, Cambridge: Cambridge University Press, 132-53.

Defourny, J. and A. Henry (2009), "The Comparative Performance of For-profit, Public and Third-sector Providers in the Field of "Voucher Services" in Belgium: a DEA Frontier Approach", *Second EMES International Conference on Social Enterprise.* Trento, July 1-4.

Defourny, J., (2004). Social Enterprises in an enlarged Europe: concepts and realities.

Dryzek John S. and Patrick Dunleavy. (2009). Theories of the Democratic State, New York: Palgrave Macmillan.

Esping-Anderesen, G. and Myles J. (2009). Economic inequality and the welfare state. in W. Salverda , B. Nolan and T. Smeeding (eds.). Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford: Oxford University Press.

European Commission. (2007). Social economy and social entrepreneurship. Social Europe guide. Volume 4.

Gibson-Graham, J.K. (2006). Postcapitalist Politics. University of Minnesota Press.

Johnson, William C. 2014. Public Administration: Partnership in Public Service. Waveland Press Inc.

Lavoie, Marc; Stockhammer, Engelbert. (2012). Wage-led growth: concept, theories and policies. International Labour Office, Conditions of Work and Employment Branch. - Geneva: ILO.

Matsaganis, Manos. (2013). Benefits in kind and in cash. in Bent Greve (eds.). The Routledge Handbook of the Welfare State. Routledge.

Mendell, M. (2007). The Three pillars of the social economy: the Quebec experience. in Ash Amin (eds). (2009). The Social Economy: International Perspectives on Economic Solidarity. Zed Books.

Mendell, M. *et al.* (2010), "Improving Social Inclusion at the Local Level Through the Social Economy: Report for Korea", *OECD Local Economic and Employment Development(LEED) Working Papers*, 2010/15, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/5kg0nvg4bl38-en

Mendell, Marguerite. (2003). Karl Polanyi and Instituted Process of Economic Democratization. Paper for conference proceedings: Polanyian Perspectives on Instituted Economic Processes, Development and Transformation ESRC, Center for Research on Innovation and Competition, University of Manchester October 23-25.

Miller, Ross, Kelly Hall and Robin Miller. (2016). Increasing the Role of Social Business Models in Health and Social Care: An Evidence Review. Public Policy Institutes for Wales.

Mook, Laurie, John R. Whitman, Jack Quarter and Ann Armstrong. (2015). Understanding the Social Economy of the United States. University of Toronto Press.

Morgan, David R. and Robert E. England. (1988). The Two Faces of Privitization. Public Administration Review, 67:40-53.

OECD (2014). Job Creation and Local Economic Development, OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264215009-en

OECD (2015), All on Board: Making Inclusive Growth Happen, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en

OECD. (2016). The Governance of Inclusive Growth, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en

OECD/EU (2017), Boosting Social Enterprise Development: Good Practice Compendium, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264268500-en

Pearce, John. (2009). in Ash Amin. (eds.). The Social Economy: International Perspectives on Economic Solidarity. Zed Books.

Rodrik, D., A. Subramanian and F. Trebbi (2004), "Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development", Journal of Economic Growth, 9(2), pp. 131-165.

Skott, Peter, "Weaknesses of 'wage-led growth'" (2016). Economics Department Working Paper Series. 207.
http://scholarworks.umass.edu/econ_workingpaper/207

Stiglitz, D. Joseph. (2009). Moving Beyond Market Fundamentalism to a More Balanced Economy. Annals of Public and Cooperative Economics, 80(3): 345~365.

Tortia, E.C. (2008). Worker well-being and perceived fairness: Survey-based findings from Italy. Journal of Socio-Economics, 37(5):2080-94.

Verbist, G. Förster, M and Vaalavuo, M. (2011). The impact of publicly provided services on the distribition of resources: a review of new results and methods. Social Employment and Migration Working Paper. Paris: OECD.

발표1.

외환위기 이후 한국 건강보장 체계
– 건강보험 발전의 명과 암 –

▸ 발표: 김　선(시민건강증진연구소)

시민건강증진연구소
PEOPLE'S HEALTH INSTITUTE

2017 사회정책연합학술대회
IMF 경제위기 20년, 한국 사회의 격차 해소 전략과 정책

외환위기 이후 한국 건강보장 체계 - 건강보험 발전의 명과 암 -

시민건강증진연구소 김 선

2017.10.14

CONTENTS

1. 외환위기 이후 한국 사회의 변화
2. 건강보장 체계의 발전: 단절 혹은 연속?
– 발전국가와 신자유주의 국가
– 신자유주의 통치성
3. 건강보장 체계의 발전: 명과 암?
– 건강보험 보장성 강화
– 의료민영화
4. 전망

시민건강증진연구소

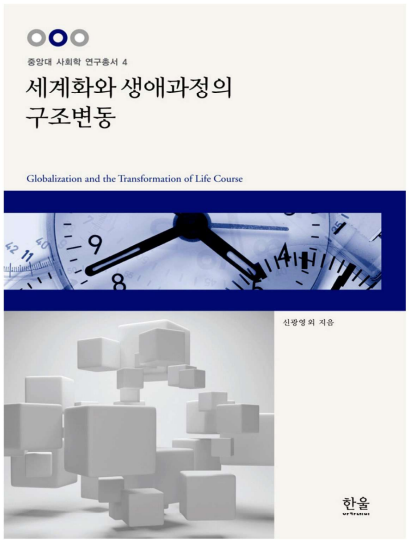
시민건강증진연구소

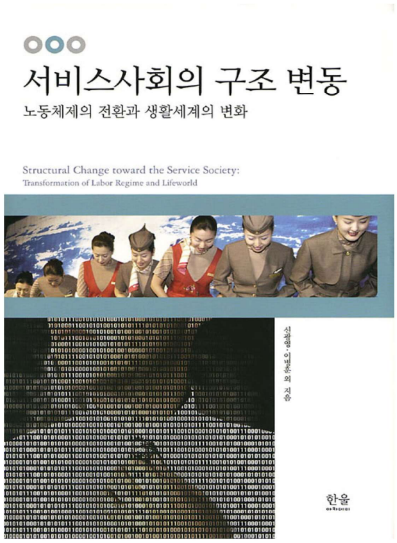
외환위기 이후 한국 건강보장 체계: 건강보험 발전의 명과 암

1. 외환위기 이후 한국 사회의 변화

3

사회구조의 변동





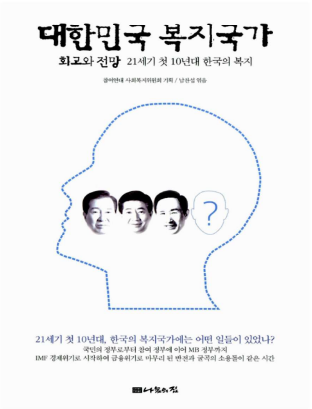
4

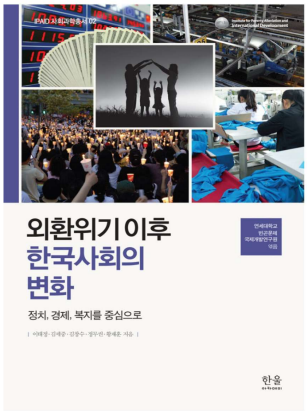
시민건강증진연구소

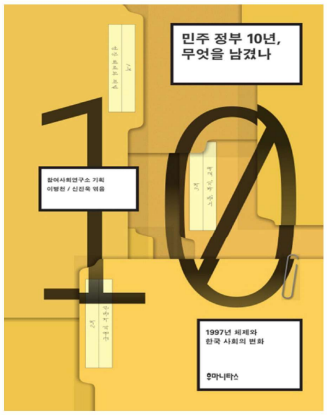
사회구조의 변동

- 세계화
- 탈산업화/서비스사회화

한국 사회의 변화







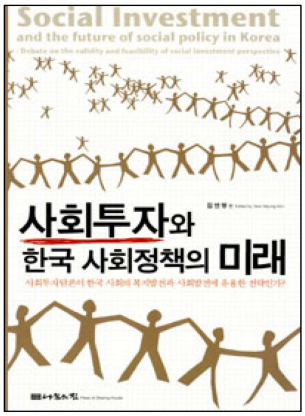
한국 사회의 변화

- ‘민주정부’ 10년 + ‘보수정부’ 10년
  - 정치: 민주주의의 발전과 퇴행
  - 경제: 위기와 신자유주의적 개혁
    - 낮은 경제성장률과 불안정한 경기변동
    - 대기업 중심적 산업구조 심화
    - 소득과 부의 양극화
  - 노동: 노동시장 유연화에 따른 저임금 불안정 고용 증가(근로빈곤)
  - 복지: 빈곤 심화에 따른 복지제도의 발전과 복지제도를 둘러싼 이념적 대립

사회보장 체계의 발전

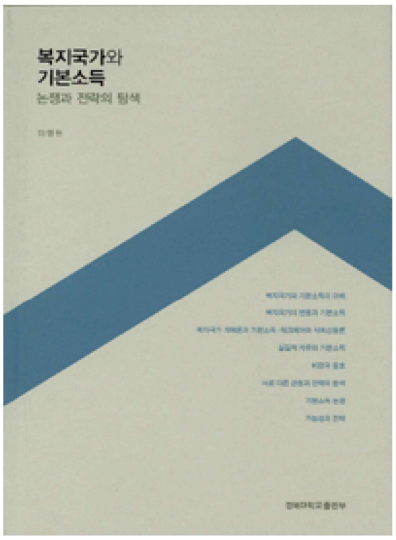






사회보장 체계의 발전

- 복지국가의 발전과 위기
  - ‘비동시성의 동시성’
  - ‘구사회위험과 신사회위험의 공존’
- 대안의 탐색
  - ‘사회투자전략’
  - 기본소득



9

시민건강증진연구소

시민건강증진연구소

외환위기 이후 한국 건강보장 체계: 건강보험 발전의 명과 암

2. 건강보장 체계의 발전 - 단절 혹은 연속?

10

발전국가와 신자유주의 국가

- (권위주의적) 발전국가
  - 건강보장체계 특징
    - 사회보험 중심
    - '보편적'이기 보다는 '지위차별적'
  - 동기
    - 경제발전
    - 국가 재정 유지
    - 체제 정당화
  - 기능
    - 사회통제

11 시민건강증진연구소

발전국가와 신자유주의 국가

- 신자유주의(적 발전)국가: '생산적 복지'
  - '발전주의적 신자유주의화' (윤상우, 2009)
  - 건강보장체계 특징
    - 건강보험:
      - '기여에 따른 보장' 원칙 유지
        - 보험료 체납에 따른 급여제한 제도의 폐지('97)와 재도입('99)
      - 직장가입자에 유리, 지역가입자(영세자영업자, 불안정노동자)에 불리한 제도설계 유지
        - 직장 피부양자제도 / 지역 세대 연대납부의무
        - 직장 사용자 납부의무, 사후정산 / 지역 스스로 납부
      - 상병수당 부재
    - 산재보험: 적용대상 한계와 엄격한 수급요건
    - 의료급여: 잔여적·최소주의적 운영

12 시민건강증진연구소

신자유주의 통치성

- 발전국가: 위험 관리의 국가화/사사화
  - 건강보험
    - 특정 집단을 위한 선별적 정책
  - 민간보험
    - 사회보장 체계 보완과 동시에, 자본시장 육성 위한 방안

신자유주의 통치성

- (신)자유주의 국가: 위험 관리의 사사화/상품화
  - '권위주의적 신자유주의 통치성' (정일준, 2010)
  - 건강보험
    - 보험료 납부: '세금' (책임)
    - 급여 수급: '보험' (배타적 권리)
  - 민간보험
    - '실손의료보험'
    - '자기관리', '도덕적 해이' 담론

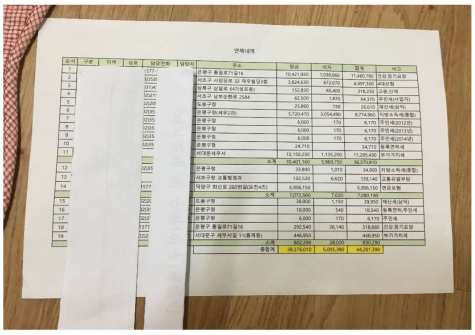
(사례) 생계형 건강보험 체납자

- 건강보험과 의료급여로 분절된 한국 건강보장 체계의 대표적 사각지대
- 2000년 이래, 지역가입자 전체 세대 중 18-27%는 급여제한 기준 이상 체납 세대

- '관리를 위한 관리'
  - '징수율 제고', '성실 납부자와의 형평성', '도덕적 해이 방지'
- '처벌'
  - 급여제한, 체납처분(압류)
- '자기관리' 강조

(사례) 생계형 건강보험 체납자





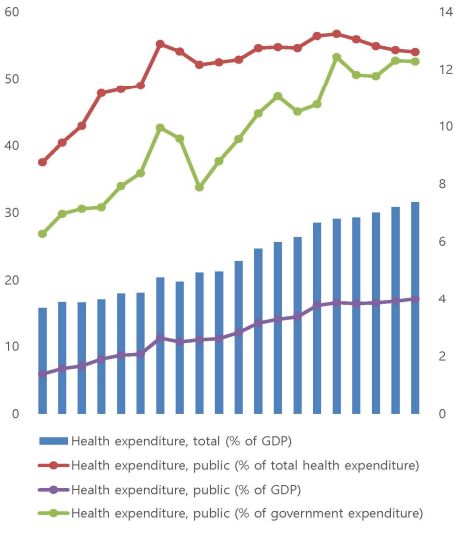
시민건강증진연구소

외환위기 이후 한국 건강보장 체계: 건강보험 발전의 명과 암

3. 건강보장 체계의 발전 - 명과 암?

17

외환위기 이후 한국 건강보장 정책의 흐름



- 김대중 정부(1998-2003)
  - 2000년 기초생활보장법 시행
  - 2001년 의료급여법으로 전면 개정
  - 2000년 건강보험 통합
- 노무현 정부(2003-2008)
  - 2004년 차상위 의료급여 도입
  - 2006년 의료급여 혁신 종합대책
  - 2005년 제1차 건강보험 보장성 강화 대책
    - 본인부담금 상한제, 중증질환 보장성 강화, 영유아 본인부담 인하
  - 2005년 실손의료보험 허용
- 이명박 정부(2008-2013)
  - 2008년 치상위 건강보험으로 편입
  - 2012년 포괄수가제 도입
- 박근혜 정부(2013-2017)
  - 2016년 맞춤형 급여제도로 개편
  - 4대 중증질환 보장성 강화
    - 선별급여, 재난적 의료비 지원, 3대 비급여 대책
- 문재인 정부(2017-)
  - 제1차 기초생활보장 종합계획 발표
    - 의료급여 수급권자, 건강보험 차상위 본인부담 경감 대상자 확대
  - '건강보험 보장성 강화방안' 발표
    - 비급여 급여화, 본인부담금 상한제와 재난적 의료비 지원 확대/강화

18

시민건강증진연구소

외환위기 이후 한국 건강보장 운동의 흐름

1994년	김영삼 정부	'의료보험 통합 일원화와 보험적용확대를 위한 범국민 연대회의(의보연대회의)' 결성
1999년	김대중 정부	의보연대회의가 건강연대로 재편
2001년		'가난한 이들의 건강권 확보를 위한 연대회의(가건연)' 창립
2004년	노무현 정부	건강연대가 '의료의 공공성과 건강보험 보장성 강화를 위한 의료연대회의(의료연대회의)'로 재편
		민주노동당 원내진출, 무상의료 의제화
2005년		암부터 무상의료 운동
2009년	이명박 정부 박근혜 정부	'의료민영화 저지 및 건강보험 보장성 강화를 위한 범국민운동본부(범국본)' 출범
2010년		건강보험 하나로 시민회의 출범, 현재 '내가 만드는 복지국가'로 활동 중
2011년		'병원비 걱정없는 사회를 위한 무상의료 국민연대(국민연대)' 출범, 현재 '의료민영화 저지와 무상의료 실현을 위한 무상의료운동본부'로 활동 중

시민건강증진연구소

한국 건강보장 체계

표 1. 의료안전망의 개요

구분	대상		주요사업
1차	전 국민		건강보험제도
2차	의료급여수급자		의료급여제도
3차	긴급 자격에 해당하는 자		(진료비 중심 지원) 긴급의료비 지원
기타	공적지원	건강증진기금	(질환 중심 지원) – 희귀난치성 질환 – 소아 및 아동 암 환자 – 성인 암환자 – 미숙아 및 선천성 이상아 – 노인의치 – 노인 개안 및 망막증 수술지원
		일반회계	(특정 계층 중심 지원) 장애인 의료비지원 외국인 의료비지원 차상위 대상자 본인부담 지원
	민간 의료비지원사업		– 희귀난치성, 소아암, 백혈병, 혈우병 – 어린이, 장애인, 노인

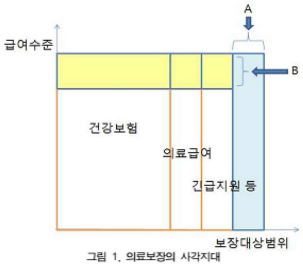


그림 1. 의료보장의 사각지대

출처(시계방향):
- 신영석(2012)
- 신영전(2009)
- 신현웅(2009)
- 신영전(2014)

그림 1. 의료안전망 개념과 범위의 재구성

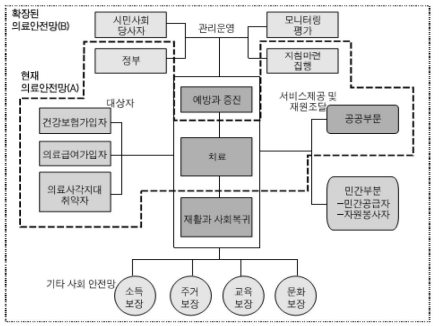
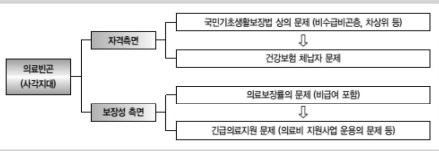
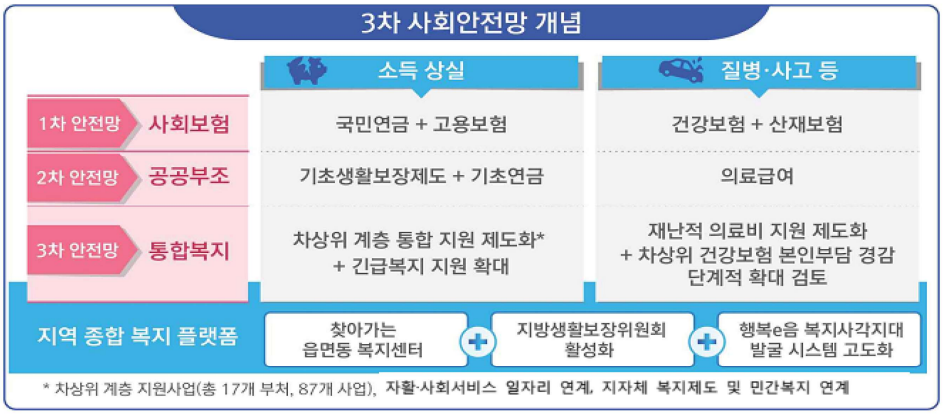


그림 1. 의료보장의 사각지대에 대한 개념도



시민건강증진연구소

한국 건강보장 체계

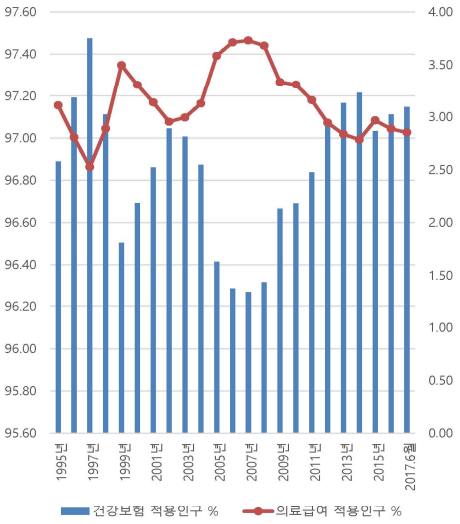


출처: 제1차 기초생활보장 종합계획(2018-2020)

21

시민건강증진연구소

전 국민 건강보험 + 건강보험 보장성 강화

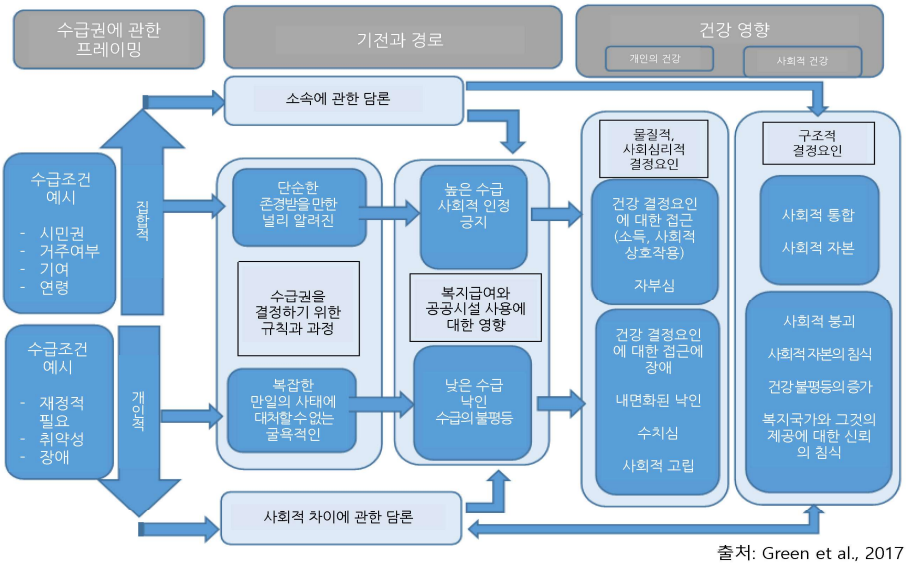


- 보장 대상 측면에서 '전 국민' 표방, '2등 국민' 의료급여, 차상위, 건보료 체납자 유지
- '보장성 강화'는 급여 범위와 수준 측면에서만 논의
- 상병수당의 부재, 건보료 체납자에 대한 처벌로 인해 '건강과 소득 보장'이라는 제도의 목표를 제대로 달성하지 못함
- 건보료 체납자에 대한 처벌은 다른 사회보장제도의 건강, 소득 보장 기능마저 무력화

22

시민건강증진연구소

보편적 보장과 선별적 보장의 건강 영향



출처: Green et al., 2017

시민건강증진연구소

(사례) 생계형 건보료 체납자 (1)

- 급여제한으로 임신·출산진료비지원을 받지 못함

아기 낳을 때 고운맘카드 발급을 못 받는다거나 그래서 그 비용을, 검사비용 같은 걸 오롯이 감당해야 되니까. 저 같은 경우는 아기 임신하고 무서워서 병원을 한 번도 안가서 검사며 뭐며 아무것도 안 받았거든요. 그런데도 아이가 정상적으로 태어나준 거에 진짜 감사하죠. 그런데 요즘 엄마들한테 검사할 것 되게 많더라고요. 보니까 기형아 검사부터 시작해서, 그런 걸 다 하면 어차피 고운맘카드를 받아도 그 돈이 부족해요. 지금 고운맘카드가 한 5십만 원 정도 나오죠. 그런데 그것 가지고 부족해서 엄마들이 자기 사비로 더 해서 검진을 받더라고요. 검사를 받는데, 그마저도 지원을 못 받더라고요, 의료보험 체납이 된 엄마들은. 의료보험 공단에서, 그 엄마 말 그대로 하면 되게 싸가지 없게 고운맘카드를 신청을 할 수는 있는데 신청해봤자 그 금액이 오롯이 빚으로 넘어간다고, 당신한테 다시 청구된다고...

그러면 그 엄마는 그게 빚이잖아요, 어쨌든. 그래서 신청을 안했대요... 지역마다 약간 다른, 상담사마다 생각하는 게 다른 건지 뭣 때문인지는 모르겠는데, 어떤 상담사는 발급은 가능하나 나중에 그 금액은 다시 청구합니다. 이러는 상담사가 있는 반면, 고운맘카드 발급이 안 됩니다. 라고 말하는 상담사도 있었대요. 그래서 어떤 엄마는 아예 안 된다고 알고 있고, 어떤 엄마는 되는데 나중에 그 금액을 청구한다더라 이렇게 알고 있더라고요. 그런데 제가 생각할 때 후자인 것 같아요...

고운맘카드가 종류도 또 여러 가지에요. 수급자가 받는 카드가 있는데, 차라리 엄마들이 수급자이면 건강보험하고 상관없이 급여에서 나오는 것이기 때문에...

시민건강증진연구소

(사례) 생계형 건보료 체납자 (2)

- 급여제한으로 수급 신청을 위한 진단을 받지 못함

63년생 남자로 뼈가 골절이 되시고 간도 안 좋으신 분인데 병원 이용을 못하시고 고시원에서 그냥 생활하고 계시다고 함. 이분의 아버님은 기초수급이라고 하심. 기초수급 신청을 하셔야 하는데 구청에서 진료기록 서류를 제출하라고 했으나 초진만 받으신 기록이 있음. 서류 제출을 위해서는 체납된 보험료를 해결해야 함.

(사례) 생계형 건보료 체납자 (3)

- 급여제한으로 의료비지원사업 신청을 하지 못함

59세 남성, 미혼으로 홀로 거주하는 중년 1인 가정임. 일용직 근로 중 3년 전부터 원인미상의 쓰러짐 증상으로 근로하지 못해 생계유지가 힘듦. 수입이 없고 오랜 기간 건강보험료 체납으로 급여 제한되어 병원에서 정확한 진단 받지 못해 원인을 알 수 없음. 현재 지역 내 의료지원사업 신청하려 하였으나 건강보험 급여 제한되어 기준에 부적합하여 병원 이용에 제한이 있음.

OOO병원 기초의료비지원사업을 신청하려고 했으나 본 사업은 체납된 의료보험이 한번이라도 납부가 되어야 함. 목에 혹 등이 있어 진료가 필요함. 결손은 가능성이 없을 것으로 보임(65세 이상이나 기초수급에서 탈락함, 사실혼관계의 배우자 및 자녀가 있음).

(사례) 생계형 건보료 체납자 (4)

- 통장 압류로 양육수당을 이용하지 못함

- *[체납자] "아이 양육수당 들어오는 거에서 실손의료비가 빠진다. 그러니까 우리 아이가 더 이상 보험에 못 든다... 머리를 수술을 해서 [새로운] 보험을 못 드니까, 실비보험을 못 드니까 빠져나가야 된다, 거기서. 그러니까 차압이 내 통장에 들어오면 안 된다."*
- *[공단 담당자] "의료 보험비 환수 받으셔야 되요, 환수하셔야 되요. 그럼 아이 병원비 천만 원 넘게 나온 거 저희 의료보험공단이 내준 거예요. 그거 환수하셔야 되요, 체납하신 거 안내시면."*
- *[체납자] "그런데 지금 절 협박하시는 거예요, 지금. 제가 안 낸다는 것도 아닌데 협박하시는 거예요 지금, 그걸로. 지금 통장 제가 차압 됐던 거 풀어달라고 저 협박하시는 거예요."*
- *[공단 담당자] "제가 협박하려는 게 아니라 알려드리는 거예요"*
- *[체납자] "제가 느끼기엔 협박처럼 들리는데 협박 아닌가요."*
- *[공단 담당자] "아니 의료보험비, 지금 실손의료비 내셔야 된다고 통장 압류를 풀어달라고 하시는데, 저희 의료보험비는 안 내시면서 왜 그건 내냐[려]고 통장을 풀어달라고 하세요."*
- *[체납자] "통장이 제가 백만 원이 있으면 가져가라고 하겠어요. 양육수당 15만 원 있어요. 확인해보세요. 제가 잔액증명서 떼다 드릴게요. 의료비 밖에 안 되니까 제가 얘기를 드리는 거예요"*
- *[공단 담당자] "어쨌든 안 되시면 그것도 내셔야 되요. 저희 의료 보험공단에서 내드린 거잖아요 병원비도. 그러니까 그걸 이해하셔야죠. 어차피 우리가 내준 건 맞잖아요."*

(사례) 생계형 건보료 체납자 (5)

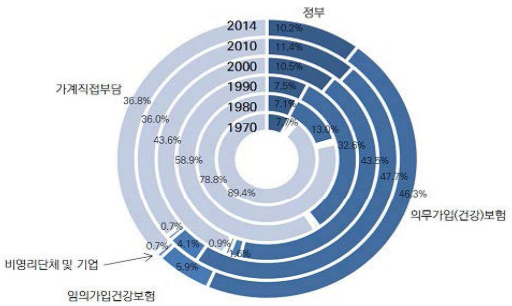
- 통장 압류로 근로장려금 환수 당함

근로 장려금이라는 게 작년에 130만원이 나오더라고요? 근데 그것도 세무서에서 그냥 가져갔어요. 저 하나도 손 대본 적 없고 우편물만 날아오더라고요. 그거 세금으로 환수 됐다고... 제 돈이 아니었으니까 어차피 근로장려금이라는 게 저한테 오면 좋겠지만 저 그때 추석 때여 가지고야 이거가지고 추석은 날수 있겠다 했는데 쏙 없어졌어요... 뭔가 생긴 게 있었다면... 그냥 세금 냈다고 생각하면 되는데 그게 아니라 저는 하나도 가진 게 없는데 또 세금은 세금대로 나온다니까...

저는 그때 한 가지 또 모순 된 게 야 그러면 국가에서 국민들한테 근로 장려해서 어려운 가정들 지원해준다고 쳐놓고선 앞에서 생색은 그렇게 몇 백억, 몇 천억 한다고 해놓고 나머지 나한테 들어올 걸 계산하고서 준 게 아니냐. 이런 생각이 확 들더라고요. 그러니까 배신감 느끼는 거죠 그런 거에 대해서는 그러면 아예 주지를 말았어야죠. 어려운 사람들한테 준건데 저희 같은 사람들 그때 얼마나 추석 때 얼마나 돈이 귀했겠어요. 어디 움직일 인사도 못 다니잖아요. 저희들은. 그러는 금액을 다시 국고로 환수해간다니까...

언론에서 엄청 떠들더라고요. 얼마 지원됐다. 얼마 지원됐다 막 떠드는데 결과적으로 그러면 저희 같은 사람들이 제가 봤을 때 근로 장려금 받는 사람 중에 태반일 거 같거든요?... 그런 사람들을 지원해준다고 근로장려금 만든 거잖아요 어려운 사람들 해준다고 근데 근로장려금이 나왔는데 받아보지도 못한 사람들이 제 주변에도 한두 명 있어요. 얘기 들어보니까 그런 실정들이 좀 있더라고요...

건강보험 보장성 강화 + 의료민영화



출처: 2014년 국민보건계정

- 건강보험 보장성 강화
  - 민간의료보험, 민간의료기관과 '상생'하는 방향
- 의료민영화
  - (재원조달 측면) 민간의료보험 규제 완화 → 금융산업
  - (공급 측면) 민간 위주 공급체계 유지, 영리 의료 규제 완화 → 서비스산업
- 참여정부에서 시작된 이래 지금까지, 폐기된 적 없음

시민건강증진연구소

시민건강증진연구소

외환위기 이후 한국 건강보장 체계: 건강보험 발전의 명과 암

4. 전망

외환위기 이후 한국 건강보장의 담론과 정치

- 건강보장 체계의 '보편성'과 '(수직적)형평성'이라는 가치는 두 번의 시기를 정점으로 사그라듦.
  - 2000년 건강보험 통합 (통합 달성)
  - 2004년 민주노동당의 무상의료 의제화 (진보정당 약화)
- 외환위기 직후 핵심 의제였던 빈곤층과 차상위계층의 건강보장 문제는 점차 '소수자 문제'화 됨.
- 민주정부 하에서 '건강보험 보장성 강화'가 체계 내로 편입되고, 보수정부 하에서 의료민영화가 본격화되면서, 운동의 우선순위와 전략을 둘러싸고 운동 진영 분화.

대안

- 건강보장 체계가 제 기능(건강과 소득 보장)을 달성하고, 다른 사회보장 체계와 통합적으로 연계될 방안
  - '의료이용 시점에서 무료'
- 한국적 맥락에서 '공공적/대안적' 건강보장 체계의 비전과 전략
  - '보편적, 무조건적 권리'로서 건강권
- 보험료 부과체계 개편으로 해결 불가
- 보험체계로 감당 불가

→ '무상의료'

발표2.

외환위기 이후 한국 건강보장 체계
– 산재보험 발전의 명과 암 –

▸ 발표: 박지은(한국한의학연구원)

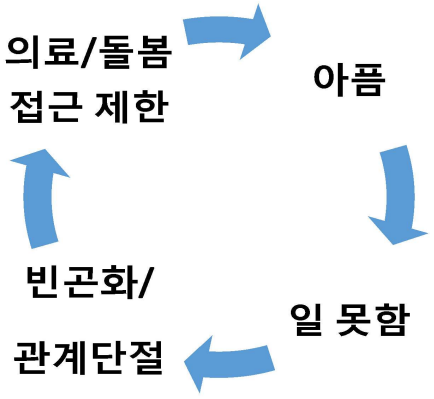
2017 사회정책연합학술대회

외환위기 이후 한국 건강보장 체계 - 산재보험 발전의 명과 암-

2017.10.14.
박지은
한국한의학연구원

일과 건강

- 임금재, 소비재
- 일할 수 있는 자 vs. 잉여인간
- 경제적 노력의 부수효과



A씨(45)는 7년 전 직장에서 뇌출혈로 쓰러졌다. 이후 머리부터 발끝까지 왼쪽 몸을 쓸 수 없게 됐다. 3년가량 재활치료를 받으며 재기를 꿈꿨지만 회복은 더뎠다. 아내는 남편이 장애인이 되어 일을 할 수 없게 된 상황을 받아들이지 못했다. 떠나는 아내를 잡을 수 없었다.

몸이 아픈 남편을 대신해 졸지에 가장이 됐다. 병원비를 마련하고 세 딸과 생활하려면 당장 돈이 필요했다. … 어렵사리 일주일에 두 번 일하는 일자리를 구했다. 하지만 딸들 때문에 마음 놓고 일을 할 수도 없다 보니 한 달에 12만 원이 수입 전부다.

… 기초생활보장 수급자가 되려 신청을 했지만, … 불가능하다는 답변이 돌아왔다… 그동안 병원비 등으로 1억 원이 넘는 빚까지 생겼지만 갚을 길이 보이지 않는다.

올해 시아버지가 세상을 떠났고, 시어머니는 치매 환자다. … B씨는 기댈 데가 없다.

평화신문 2017.6.4/ 9.24.

2



"중증외상환자들은 버스, 택시를 운전하거나 배달을 했고, 공장이나 건설현장에서 위험하게 일했다. 일하던 중에 굴착기에 끼거나 지게차에 깔렸고, 공사 현장에서 추락했다. 5천 RPM으로 회전하는 기계에서는 볼트와 너트가 튕겨져 나와 환자들의 몸을 꿰뚫었다. 더 위험한 고강도의 노동은 계약직이나 하청 노동자들이 담당했다. 위험은 부상을 부르고 부상은 생명을 앗아가는데 위험도와 돈벌이는 비례하지 않는 처지는 나와 같았다.

…. 이런 이들이 의식을 잃고 사지가 찢어지고 장기가 부서져 병원으로 실려 온다.

… 내게 오는 대부분의 환자들은 늘 긴박했고, 산다 해도 많은 경우 장애가 남고 후유증의 위험이 도사렸다."

(이국종 교수, 2017)

<MBC 스페셜> '골든타임은 있다-외상센터, 한 달간의 기록' 중 (2012)
이국종 (2017) 아주대학교 <탁류청론>

3

산재보험의 발전

- 적용인구 확대: 500인 이상('64) → 1인 이상('00) → … 확대
  8만 명('64) → 1,900만명('16)
- 급여범위와 수준 확대: 요양급여, 상병수당, 간병급여 등
- 재활사업 시작('01~)
- 예방사업과 재해율 감소

- **예방**
  - 산업안전보건법 제정('81)
  - 물질안전보건자료(MSDS) 도입('96)
  - ….



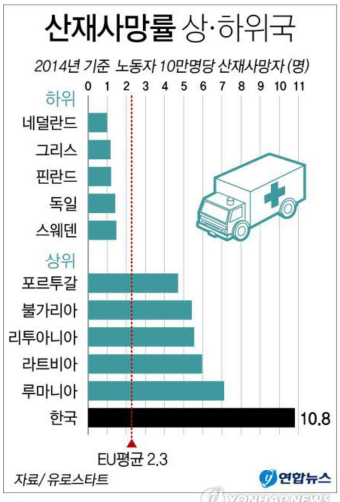
<자료=고용노동부 및 관련업계><그래픽=홍종현 미술기자>

4

산업재해 현황

- 시장의 불가피한 부산물? 사회문제?
- 사망자: 2,748('01) → 1,777('16)
- 재해자수: 누적 약 565만 명('64~'16)
  ('98) 51,514명(사고: 50,226 + 질병: 1,288)
  ('16) 90,656명(사고: 82,780 + 질병: 7,876)
- 사고율↓
- 질병↑





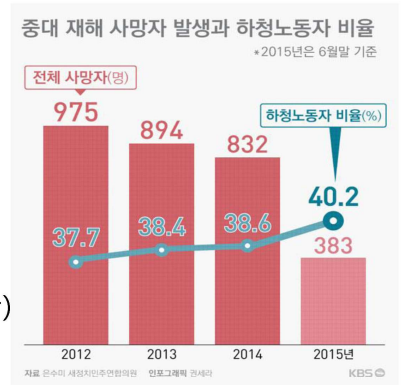
장성구 기자 / 20170501

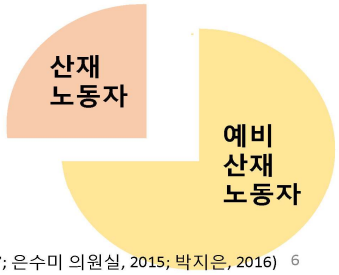
5

산재노동자 특성

- **(사고성) 산재노동자**
  - 저소득, 저학력 계층
  - 1, 2차 산업 종사
  - 소규모 영세사업장: 58.8%(30인미만)
  - 위험의 외주화
  - 4대 보험 가입률 낮음

- **예비 산재노동자?**





(김재용 등, 2002; 백종배 등, 2007; 이진석 등, 2007; 은수미 의원실, 2015; 박지은, 2016) 6

산재 이후의 삶

- 머리, 심장, 폐, 허리가 아픈 것이 아니라 사람이 아픈 것

- 가족/사회관계 손상:
  - 기혼→ 별거/이혼 (42.6%)
- 장해율: 34.9%
- 원직장 복귀: 37.1~50% (고용노동부, 2014; 근로복지공단, 2014)
- 장해율: 39%
- "나는 다른 사람들처럼 가치 있는 사람": 70점



"성공한 건축가를 꿈꾸다가 사회복지사의 길로"

◈ 대상 수상자인 이상우(48) 씨는 건축공사 현장에서 산재사고를 당하여 1급 산재 장해 판정을 받고 하반신이 마비된 장애인으로 살아가고 있다. "절망과 좌절로 죽음까지 생각했지만, 근로복지공단의 재활프로그램에 참여하여 사회복지 실천현장으로 발을 들이게 되었다." 는 그는 "건축기사로 현장에만 근무하다가 사회복지 현장에서 일하는 것이 결코 쉽지 않았습니다. 그렇지만 사회복지 전문가가 되겠다고 마음먹고 근로복지공단 학자금 대출을 받아 대학에서 사회복지학을 공부하고, 마침내 사회복지사 1급 자격증도 취득해서 지금은 사회복지사로서 내 생에 제2의 전성기를 만들어 가고 있습니다." 라고 밝혔다.

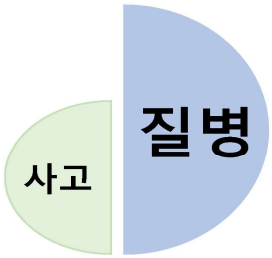
<대상 수상자 이상우 씨>

"손가락이 3개나 생겨서 기분이 좋습니다"

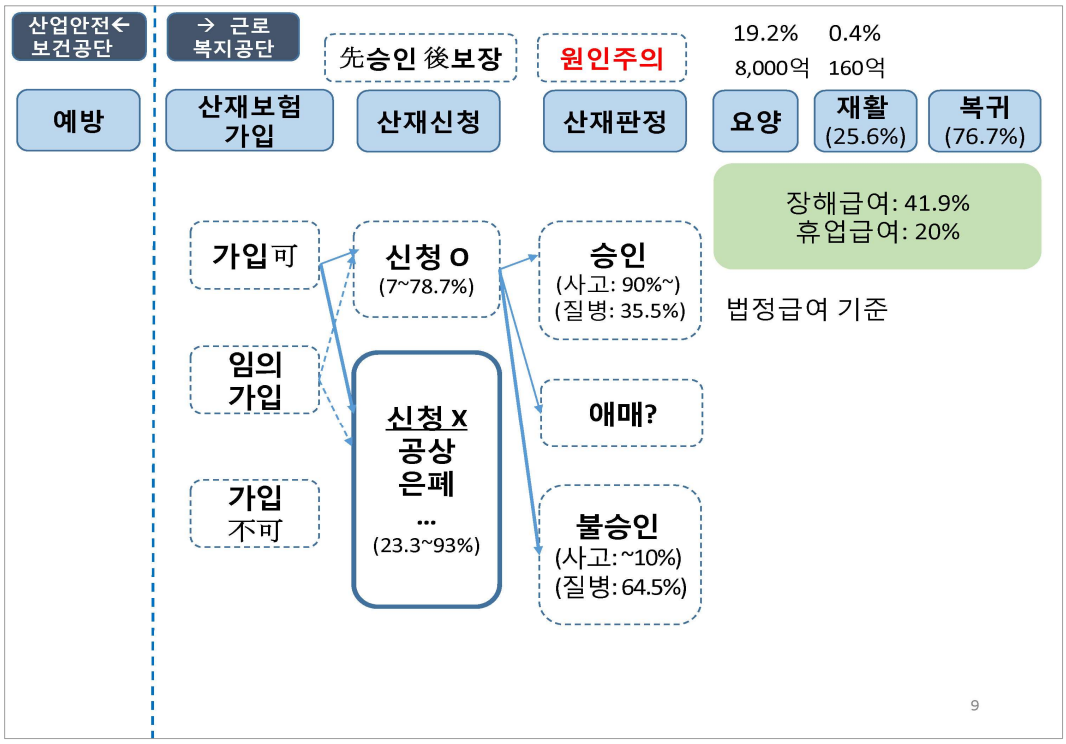
(제1차 산재보험 패널조사 결과. 근로복지공단, 2014)

7

노동시장과 사회 변화

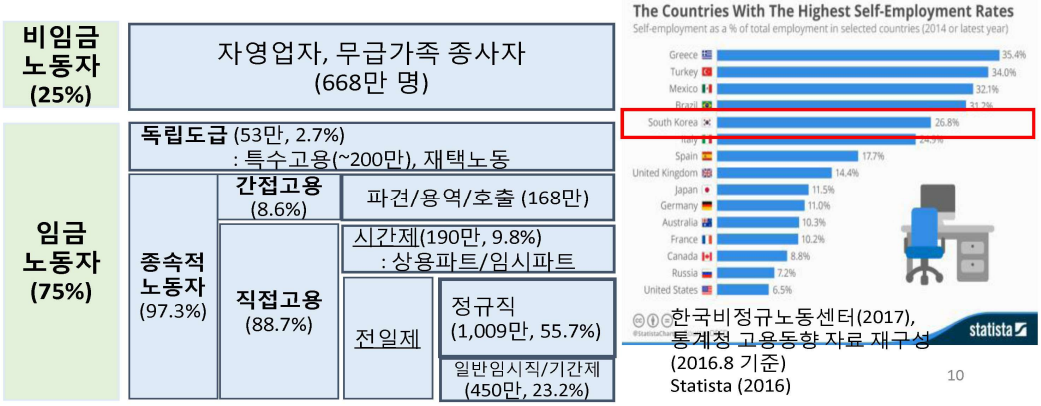


- **환경변화**
  - (산업구조) 제조업↓ 서비스↑
  - (생산방식) 아웃소싱↑, 민영화↑
  - (저출산·고령화) 노동력의 양적·질적 문제
- **취약계층↑**
  - 고령/여성노동자 (여성 노동자 비율: 37% ('63)→ 52.1%('16))
  - 외국인 노동자
  - 소규모사업장 (50인 미만: 486만 명('01) 46% → 875만 명('13), 57%)
- **직장이동성↑**: 비정규직 (870만 명('16), 44.3%)
- **재해요인↑**: 새로운 유해위험 요인, 직무 스트레스, 장시간 노동, 교대근무, 작업의 과도한 속도, 직업성 암 등...
- **노동관련 법률**: 기간제법, 서비스법, 파견법... 도입(시도)/개정(시도)



Q1. 누가 노동자인가?

- 근로자성과 연계된 노동사회보장시스템
- 가입 제한: 특수형태근로종사자(52만~218만명), 비임노동자 +…
- 높은 자영업자 비율

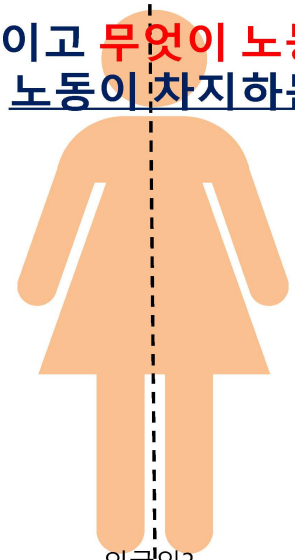


Q2. 어디까지가 산재인가?

무엇이 노동이고 무엇이 노동이 아닌가?
내 건강에서 노동이 차지하는 비율은?

노동자
노동부
산재보험
직업병/산재
9A~6P?
위험물질/과로

노동자(52%):2,600만/5,000만
임노동자(75%):1,900만/2,600만
가입자: 약 1,800만('15)
연간지출: 4조('16)



시민/국민
보건복지부
건강보험
일반질병?
6P~9A?
음주/흡연/식이/운동

대상: 5,000만 명
연간 지출: 48조('16)

외국인?

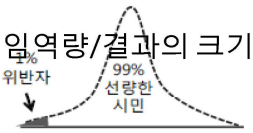
11

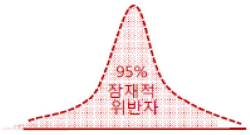
Q3. 누가 잘못했는가?



- **정부/노동자/소비자/사용자**(원청/하청/파견업체?)
  - **정부:** 산업안전보건법 적용 제외, 애매한 산재 책임 소재, 솜방망이 처벌…
  - **산재노동자:** 근속기간 1개월 미만(33.9%), 1년 미만(69.3%)
  - **사용자:** 산재은폐, 산재보험료 감면(20대기업: 3,460억원(2012))
  - 나는 언제 **노동자**이고 언제 **소비자**가 되는가?

- 잘못한 사업주는 처벌해야
  - 처벌의 3대 기준: 비난 가능성/책임역량/결과의 크기
  - 사고의 차별화, 징벌적 배상제도





(근로복지공단, 2014; 은수미, 2013; 박두용, 2016, YTN, 2015) 치안안전 사고안전

12

건강은 각축장이다(Levins, 2009)

- 자본주의는 질병인가?
  - 자본주의 생산/소비 방식과 건강
  - 서로에 대한 착취로 지탱하는 사회 (서리풀논평, 2017.10.2.)
- 어떤 노동자 건강/산재보험 이슈가
  - 지배계급의 근본적 이익과 직접 충돌하는가?
  - 어떠한 계급의 상대적인 혜택과 연관되어 있는가?
- 노동자 건강정책의 모호성
  - "자연스럽게 보이는 제약"의 수용
- 지속적 변화
  - 물리/사회적 환경
  - 노출과 영향에 대한 취약성의 양상



13

'적절한' 산재보험 수준에 대한 판단

- 적절함을 누가 판단하는가?
- 그 판단은 누구에게 적용되는가?
- 누가 노동자를 위한 산재보험과 보건의료를 배분하는가?
- 누가 건강한 노동자에 대한 대가를 치루며 누가 이득을 보는가?

14

산재보험과 문재인 정부 과제 (2017)

- **예방**: 중대 산업재해 예방대책

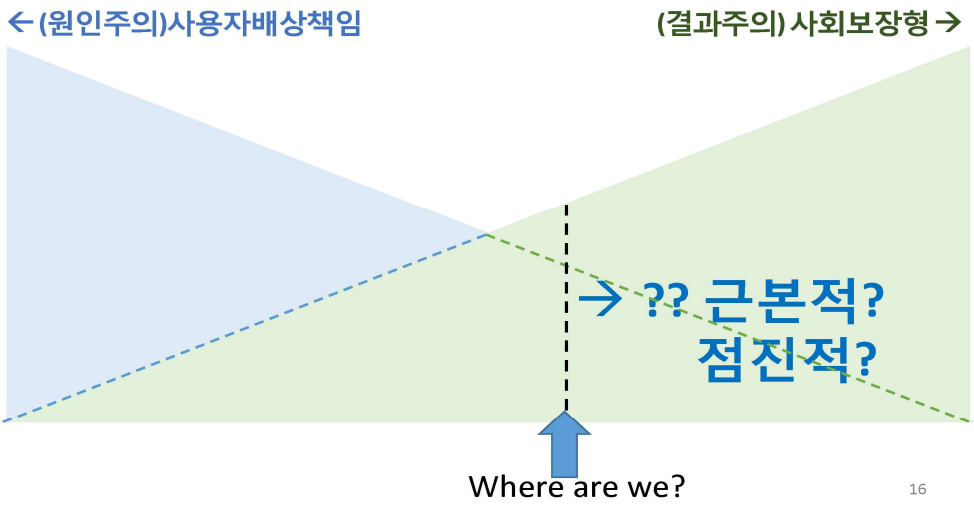
	현재	개선
책임주체	사업주 중심	원청 · 발주자 등 책임 강화
보호대상	근로자	특수형태근로종사자 등 포함
보호범위	신체건강 보	정신건강까지 보호
사고조사	처벌 중심	관행 · 구조까지 개선
사업장 안전관리	외부 위탁	정규직이 직접 수행

자료: 고용노동부

- **국정운영 5개년 계획**
  - 산재예방: 산업안전보건체계 혁신
  - 안전: SOC 안전 강화, 안전기준 마련…
    (55) 안전사고 예방 및 재난 안전관리의 국가책임체제 구축 (안전처)
  - 삶의 질: 노동시간 단축, 일-가정 양립 개선 방안 마련
- **의료**: **건강보험 보장성 강화대책**
  (보장률: 63.4%('15)→70%('22))

15

보편적 건강보장제도로 전환
사회보장제도로 단계적 편입



16

어떻게 제도화 하나?



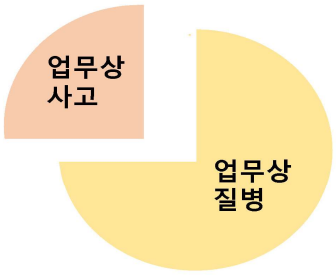
법령은 어떻게 개정?
벌칙은?
적용 사업장 범위는?
적용 대상은?
평가 주기는?
평가자는?

실제 운영과정까지 생각하면...?
@#$%((@$%&Y?????&(*

....

17

발전방향



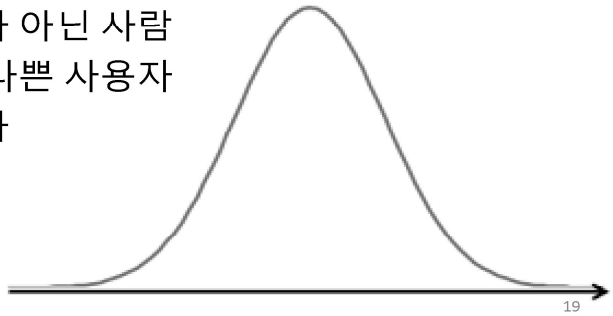
- 예방, 예방, 예방...!!!
- 보상 → 예방/재활/지역사회복귀
- 원인주의 → **결과**주의
- 의무 → **권리** 중심 체계(알 권리, 작업 중지권..)
- 노동자 참여, 사업주 지원 확대
- 노동안전보건 행정 체계 개편

- **현실적 우선순위**
  - 선판정 후보장 → 선보장후판정
  - 산재입증책임: 노동자 → 사용자에게 전환/분배
  - 사고조사: 자체조사 → 산업안전 담당기관
  - 산재 국선 노무사 제도 도입 .....

18

다양한 건강 수준과 다양한 접근

- 건강한 1등 시민
- 이분법적 접근
  - 건강 vs. 불건강
  - 지불노동 vs. 부불노동
  - 노동자 vs. 노동자 아닌 사람
  - 착한 노동자 vs. 나쁜 사용자
  - 가해자 vs. 피해자



19

나가며

"선택과 책임은 분리될 수 없다."

"노동자 건강은 사회에 의해 결정된다.
모든 이는 자신의 건강에 책임이 있다.
이 둘은 따로 떨어져 있으면 오류가 되지만 함께 하면 진실이 된다."

(Levins, 2009 재구성)

20

주요참고문헌

4·16세월호참사 특별조사위원회, 안전사회 소위원회 자문/전문위원 (2016). 안전사회 실현과제 보고서(초안)
관계부처 합동 (2017) 중대 산업재해 예방대책
국정기획자문위원회 (2017) 문재인정부 국정운영 5개년 계획
고용노동부(2015) 제4차 산재예방 5개년 계획(2015~2019)
고용노동부(2016) 2015년도 산재보험 사업연보
근로복지공단(2016) 2015 근로복지공단 통계연보
국가인권위원회(2014) 산재보험제도 개선방안 마련을 위한 토론회 자료집
리처드레빈스 지음. 박미형·신영전·전혜진 옮김. 열한 번째 테제로 살아가기. 한울 아카데미
산업안전보건연구원 (2016) 원·하청 산업재해 통합통계 산출 실태조사
석재은(2003) 산재보험의 원인주의적 접근방식의 문제점과 정책과제. 상황과 복지. 14:147-175.
박지은(2016) 산재보험의 의료보장성 평가. 박사학위논문
보건복지부(2017) 건강보험 보장성 강화대책
한국비정규노동센터(2017) 통계로 본 한국의 비정규 노동자

21

발표3.
의료급여의 명과 암, 개혁과제

▸ 발표: 이용재(호서대)

의료급여의 명과 암, 개혁과제

이용재(호서대)*

Ⅰ. 논의배경과 목적

2005년 176만 1천명이던 의료급여환자는 2015년 154만 4천명으로 감소하였음에도 불구하고 3조 2337억원이던 총진료비는 5조 9823억원(85%증가)으로 크게 증가하였다. 수급자 1인당 진료비도 2005년 195만 6281원에서 2015년 406만 8769원으로 크게 증가하였다(107%). 특히 입원진료비는 1조 5187억원에서 3조 2236억원으로 2배 이상(112%) 증가하여 진료비 증가의 주요원인으로 주목되고 있다. 입원 외에도 외래진료비도 1조 712억원에서 1조 7854억원으로 증가했으며 약국진료비도 6436억원에서 9732억원으로 증가했다. 1인당 외래진료비와 1인당 약국진료비도 각각 2005년 64만 8082원, 38만 9401원에서 2015년 121만 4344원, 66만 1915원으로 크게 증가하였다(건강보험공단, 2016). 이런 이유로 의료급여환자의 입원, 외래, 의약품사용의 영역에 모두 낭비적 지출이 존재하는 것으로 평가되고 있다.

이처럼 의료급여지출 증가의 이유를 과다한 의료이용량으로 평가하는 것은 건강보험환자에 비해 의료급여환자의 의료이용량이 상대적으로 많기 때문이다. 신현웅(2012)의 분석에 따르면 의료급여수급자의 이용량이 건강보험 소득 하위 10%에 비해서 총진료비는 1.5배, 외래 1.3배, 입원 1.9배, 투약 1.4배가 많으며 진료일수도 외래 1.2배, 입원 2.9배, 투약 1.1배가 많았다. 이 분석에서도 입원이 외래와 투약에 비해 이용량이 더 많았다.

결국 의료급여진료비의 급격한 증가로 의료급여재정의 효율적 관리가 이슈화되면서 의료급여 1종 외래 본인부담 부과, 건강생활유지비 지원, 선택병의원제, 자격관리시스템 도입을 골자로 한 2006년 의료급여혁신 종합대책이 만들어졌으며 다양한 정책변화가 고려되고 있다. 혁신대책 이전인 2003년도에는 의료급여 사례관리제도의 도입을 통하여 의료급여 수급자의 약물 오남용, 의료과소비 등을 줄이기 위하여 연간급여일수가 많은 수급자 등의 의료이용행태를 파악하여 의료이용 상담 및 건강관리 정보를 제공하여 적정 의료이용을 유도하고 건강수준의 향상을 지원하도록 하였다.

* 호서대 사회복지학과

이상의 의료급여와 관련된 정책 중에서 가장 주목받은 것은 본인부담 정책이다. 양정희(2009)도 본인부담금제도 도입 전후의 의료기관 방문 수 비교 연구에서 본인부담금제도 시행 후 의료급여 환자의 방문수가 줄어들었다는 연구결과를 제시하고 있어서 본인부담 면제가 의료급여환자의 의료이용량을 늘리는데 상당히 기여하고 있음을 밝히고 있다[1]. 즉, 의료급여환자의 적은 본인부담으로 인하여 불필요한 의료이용이 발생하고 있음을 전제하고 있다.

의료급여에 대한 이러한 논의 속에 철저하게 고통당하고 힘든 경험을 한 것은 의료급여 환자들이다. 의료급여재정의 효율화라는 목적 하에 추가적인 본인부담, 행정부담을 해야 했다. 아울러 지속되어 온 차별과 낙인감은 사라지지 않았다. 의료급여 관리당국도 의료급여 재정지출관리의 측면에서만 의료급여수급권자를 바라봄으로써 권리적 측면 아닌 관리와 통제의 측면에서 대하고 있는 것이다. 실제로 송명경(2015)의 과다이용 의료급여환자에 대한 분석결과에서도 단순한 의료의 과다이용만 존재하지 않음이 드러났다. 의료급여 과다이용 수급권자의 의료이용경험은 모두 5단계로, 의료급여 수급권자들은 질병과 가난, 지지체계가 미흡한 상황에서 고통스러운 삶을 살다가 구원의 손길 같은 수급권을 취득하게 되어 도움을 받고 안도하지만 아울러 창피함과 체념 등의 부정적인 정서도 경험하는 것으로 나타났다. 의료이용 과정에서는 전문적인 지식과 의사결정능력 부족으로 적절하지 못한 의료기관을 선택하고 일부 부적절한 의료이용을 하기도 하지만, 의료이용에 대한 의존에서 벗어나려 생활습관을 개선하고, 여러 가지 방법을 동원하여 건강관리를 하는 적극적인 모습도 보이고 있었다. 이러한 바탕에는 더 나은 미래를 꿈꾸는 희망에의 추구가 담겨 있으며, 자신의 의료이용 행태에 대한 반성과 동시에 제도개선에 대한 자각 및 떳떳한 수급권자로서의 삶을 향한 희망의 끈을 다잡고 있는 것으로 나타났다.

따라서 본 글에서는 의료급여재정증가와 의료이용행태에 대하여 기존 연구와 필자의 연구들을 토대로 되짚어보고자 한다. 이를 토대로 의료급여수급권자에 대한 그동안의 접근방식이 차별적이고 배제적인 부분은 없었는지를 논의하고 이를 개선하기 위한 대안을 제시하고자 한다.

---

1) 2006년-2008년까지의 진료비심사청구자료로 실험군은 의료급여 1종(n=562,350), 대조군은 의료급여 2종(n=275,566)으로 선정하여 Difference in Difference 방법으로 정책의 순효과를 측정하였다. 분석결과 본인부담제 도입 후 평균방문횟수는 -0.004%로 통계적으로 유의하게 감소하였다. 이 연구에서 처방건당 약제비와 처방건당 투약일수가 증가하였으나, 다른 선행연구들에서는 감소하는 것으로 나타났다. 처방건당 약제비와 투약일수가 증가했으나 평균방문횟수가 감소한 것으로 제도가 성숙된 시점에서 만성질환군 등에 대한 심층 분석이 요구된다고 하였다.

Ⅱ. 의료급여진료비 증가와 원인

의료급여진료비를 포함한 의료급여환자들의 의료이용은 적용인구증가에 비해 크게 높은 증가율을 보였다. 의료급여수급권자는 2005년부터 2015년까지 10년간 12.34%감소한 반면 진료건수는 536.59%가 증가하였고, 내원일수 12.26%, 진료일수 50.89%가 증가하였다. 총진료비는 무려 85%가 증가하였고 기관부담금도 85.54%가 증가하였으며 내원 1일당 진료비 64.79%, 내원 1일당 급여비 65.27%가 각각 증가하였다. 특히, 입원진료비는 1조 5187억원에서 3조 2236억원으로 112% 증가하였으며, 1인당 진료비도 2005년 195만 6281원에서 2015년 406만 8769원(107%)으로 크게 증가하였다.

<표 1> 의료급여적용대상 및 진료비, 의료이용량 변화

(단위 : 명, 건, 일, 원)

구 분		2005	2010	2015	2005-2015 (10년증가율)
의료보장 적용인구		49,153,617	50,581,191	52,034,424	5.86
의료급여	계	1,761,565	1,674,396	1,544,267	-12.34
	1종	996,449	1,071,686	1,078,412	8.23
	2종	765,116	602,710	465,855	-39.11
진료건수	계	48,479,966	75,462,270	74,460,042	53.59
	입원	1,438,398	1,978,055	2,388,882	66.08
	외래	20,931,555	46,377,450	47,647,785	127.64
	약국	26,110,013	27,106,765	24,423,375	-6.46
내원일수	계	99,524,951	111,756,296	111,730,881	12.26
	입원	26,436,529	34,258,024	39,890,613	50.89
	외래	46,897,685	50,391,507	47,416,893	1.11
	약국	26,190,737	27,106,765	24,423,375	-6.75
진료일수	계	362,785,360	489,162,448	544,598,503	50.12
	입원	30,862,724	39,907,336	45,817,728	48.46
	외래	95,092,242	119,258,230	126,300,634	32.82
	약국	236,830,394	329,996,882	372,480,141	57.28
총진료비 (천원)	계	3,233,676,032	4,958,225,607	5,982,270,060	85.00
	입원	1,518,746,612	2,509,267,194	3,223,624,768	112.26
	외래	1,071,260,945	1,458,048,917	1,785,438,540	66.67
	약국	643,668,475	990,909,496	973,206,751	51.20
기관부담금 (천원)	계	3,176,479,761	4,865,621,387	5,893,562,770	85.54
	입원	1,487,642,771	2,486,094,173	3,206,252,640	115.53
	외래	1,049,227,849	1,399,856,569	1,723,994,016	64.31
	약국	639,609,141	979,670,644	963,316,115	50.61

구 분		2005	2010	2015	2005-2015 (10년증가율)
내원 1일당 진료비	계	32,491	44,366	53,542	64.79
	입원	57,449	73,246	80,812	40.67
	외래	22,843	28,934	37,654	64.84
	약국	24,576	36,556	39,847	62.14
내원 1일당급여비	계	31,916	43,538	52,748	65.27
	입원	56,272	72,570	80,376	42.83
	외래	22,373	27,780	36,358	62.51
	약국	24,421	36,141	39,442	61.51
수급권자 1인당내원일수	계	60	66	76	26.67
	입원	16	20	27	68.75
	외래	28	30	32	14.29
	약국	16	16	17	6.25
수급권자 1인당진료비	계	1,956,281	2,946,285	4,068,769	107.98
	입원	918,798	1,491,061	2,192,509	138.63
	외래	648,082	866,404	1,214,344	87.38
	약국	389,401	588,820	661,915	69.98
수급권자 1인당급여비	계	1,921,679	2,891,257	4,008,436	108.59
	입원	899,981	1,477,291	2,180,694	142.30
	외래	634,753	831,825	1,172,554	84.73
	약국	386,945	582,141	655,188	69.32

건강보험공단(2016)

기본적으로 의료급여진료비 증가에 있어서 원인과 문제로 주목되는 것은 의료급여환자의 과잉 의료이용이다. 그 근거로 의료급여환자가 건강보험환자에 비해 의료이용량이 많다는 결과들이 제시되고 있다. 실제로 의료급여수급권자와 건강보험소득 하위 10%환자의 이용량을 비교한 결과 총진료비는 1.5배, 진료일수는 입원의 경우 2.9배가 많았다(신현웅, 2012).

<표 2> 의료급여수급권자 및 건강보험소득 하위 10%의료이용량 비교

대상(연간)	진료비				진료일수		
	총진료비	외래	입원	투약	외래	입원	투약
건강보험 대비 의료급여	1.5배	1.3배	1.9배	1.4배	1.2배	2.9배	1.1배

자료: 신현웅(2012)

김진현 외(2012)는 의료급여 진료비 증가의 핵심요인으로 의료급여 1종 수급자가 이용하는 종합병원, 병원, 요양병원, 의원, 한방 의료기관의 내원일수, 약국의 투약일수와 1일 약제비를 지목하고 있다. 구체적으로 수급자 종별 증가요인분석결과 2010년 기준으로 의료급여 1종과 의료급여 2종의 1인당 의료이용량을 건강보험과 비교해보면, 의료급여 1종은 총진료비, 약국비용, 내원일수가 2배 이상 많은 것으로 나타났고, 내원일당 진료비는 1.5배 정도 더 많은 것으로 나타났다. 반면에 의료급여 2종은 건강보험 대비 크게 차이가 나지 않았다.

<표 3> 의료급여 진료비의 증가 기여율

연도	의료급여 1종		의료급여 2종	
	건강보험 대비 배수 (배)	2007년~2010년 증가율(%)	건강보험 대비 배수 (배)	2007년~2010년 증가율(%)
1인당 총진료비	4.10	8.8	1.28	4.1
1인당 약국비용	2.96	7.6	1.26	3.2
1인당 내원일수	2.73	3.2	1.27	0.5
내원일당 진료비	1.50	5.4	1.01	3.6

자료: 김진현 외(2012)

또한, 진료형태별 증가요인을 분석한 결과 1인당 입원진료비를 건강보험과 비교해보면, 의료급여 1종은 건강보험에 비해 내원일당 진료비가 절반 수준이나 입원일수가 10배 이상 긴 것으로 나타났다. 의료급여 2종은 건강보험에 비해 내원일당 진료비는 조금 많으나 내원일수가 2배 이상으로 나타났다. 따라서 입원의 경우, 의료급여 1종의 1인당 입원일수가 재정지출의 주요인으로 평가된다(김진현, 2012). 황도경 외(2014)도 5년간 의료급여환자의 전반적 의료이용량이 전반적으로 증가하였고 진료일수 상위자 수가 매년 9.2%씩 증가하였으며, 입원 1인당 진료비 증가가 계속되었는데, 1인당 입원진료일수 증가가 입원진료비 증가를 주도하고 있다고 분석하고 있다. 김유림(2013)도 의료서비스 이용에 있어서 건강보험환자와 의료급여환자를 비교하여 의료급여환자의 재원기간이 길며, 6대 다빈도 질환군의 경우도 재원기간이 건강보험환자들 보다 더 길다고 하였다. 즉, 입원이용이 의료급여환자의 의료이용에 있어서 가장 문제가 되는 영역으로 지목되고 있는 것이다.

요양기관종별 의료급여진료비의 증가요인을 비교분석하면 상급종합병원은 의료급여 2종은 건강보험보다 더 적은 진료비를 소모하고 있으며, 의료급여 1종의 내원일당 진료비가 건강보험에 비해 1.4배 더 높게 나타났고, 종합병원은 의료급여 1종의 내원일수가 건

강보험에 비해 3.2배 더 길게 나타났다. 병원은 의료급여 1종의 내원일수가 건강보험에 10.3배 더 길게 나타났으며, 요양병원은 의료급여 1종의 내원일수가 건강보험에 비해 15.4배 더 길게 나타났다. 의원은 의료급여 1종의 내원일당 진료비는 건강보험에 비해 1.3배, 내원일수는 1.9배 더 많은 것으로 나타났으며 치과는 의료급여 1종, 2종과 건강보험의 의료이용량이 거의 유사하였다. 한방은 의료급여 1종의 내원일수가 건강보험에 비해 1.7배 더 긴 것으로 나타났다. 아울러 약국은 의료급여 1종의 내원일당 진료비는 건강보험에 비해 1.6배, 내원일수는 1.8배 더 많은 것으로 나타났다(김진현 외, 2012). 요양기관종별분석에서는 의료급여 1종의 병원과 요양병원이용이 의료급여재정지출의 주요인인 것이다.

김진현(2011)과 이수진(2013)의 연구에서는 성향점수매칭을 통해 두 집단의 건강상태를 비슷하게 맞추어 준 후 의료이용양상을 비교하였다. 이수진 (2013)의 연구에서는 본인일부부담제도 시행 전에는 건강보험 가입가구 대비 의료급여 수급가구의 외래진료 이용횟수가 약 11회 더 많았으나, 제도 시행 후에는 두 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 발견되지 않았다. 이는 본인일부부담제도의 도입이 의료급여 수급가구의 의료이용을 적정 수준으로 통제하려는 정책 목표를 일부 달성했다고 하는 주장을 지지하는 결과로 평가할 수 있다. 김진현(2011)은 2002~2010년의 장기간 동안의 총진료비, 입원진료비, 외래진료비, 투약비, 입원일수, 외래방문일수, 투약일수의 비교에서 건강필요를 통제하고도 의료급여수급자가 건강보험가입자보다 의료이용을 많이 하였고, 특히 입원진료비와 입원일수에서 가장 큰 차이를 보임을 확인하였으며 2007년 1종 수급자에 대한 외래본인부담금과 선택병의원제 등의 도입으로 외래이용이 입원서비스이용으로 옮겨갔을 가능성이 있다고 하였다.

급격한 증가세를 보인 요양병원에서의 의료급여환자의 의료이용도 중요한 문제원인으로 지목되고 있다. 신현웅(2012)은 입원 진료비 증가요인인 요양병원이 지속적으로 증가하면서 경쟁심화에 따른 병원 간 환자유인행위가 증가하고 있으며 병원수익 등을 이유로 적극적 퇴원권유에 소극적이라고 한다. 본인부담금 면제, 간병비 할인 등을 내세워 요양등급판정을 받지 못한 수급권자의 장기입원을 유도하는 부도덕적 행태로 발견된다고 한다. 아울러 요양병원 내 입원치료보다는 요양시설이나 외래치료가 적합한 환자군(신체기능저하군) 입원의 의료급여 비중이 현저히 높으나 통제장치가 부재한 것도 문제로 지적된다. 노인장기요양보험이 시행되면서 등급 외 판정을 받은 수급자 노인은 요양시설이 아닌 요양병원에 노인은 입원하는 아이러니한 상황이 발생하고 있다. 신체저하군 입원 시 건강보험본인부담은 40%이나, 의료급여는 무료인 것이 원인으로 지목된다.

Ⅲ. 의료급여의 배제와 소외

급격한 의료급여재정지출의 증가로 재정효율화에 주목하는 사이 의료급여환자들은 오히려 의료서비스로부터 배제되고 있으며, 미충족 의료를 경험하고 있고 지역사회 보건 및 복지서비스로부터 소외되고 있다.

특정의료서비스에 있어서 의료급여환자들은 건강보험환자에 비해 적은 의료비 지출을 하고 있으며 미충족의료를 경험하고 있다. 이혜재(2016)가 한국의료패널조사 2013년도 자료를 사용하여 성향점수 매칭방법으로 의료급여수급자의 본인부담 의료비 지출과 의료이용량을 건강보험가입자와 비교한 결과 의료급여수급자는 매칭된 건강보험가입자에 비해 본인부담 의료비를 더 적게 지출하였으나 의료이용 항목 중 입원일수는 더 길었다. 따라서 의료급여 수급자들은 건강보험 가입자에 비해 입원이용을 더 많이 하면서도 필요한 욕구를 충족시키지 못하고 있다고 볼 수 있다.

<표 4> 성향점수매칭에 따른 의료급여과 건강보험대상자 의료비 지출과 의료이용

N	매칭 전							
	의료급여 (a) 749	건강보험 (b) 19,874	difference (a-b)	t	의료급여 (a) 749	건강보험 (b)	difference (a-b)	t
총의료비	380,634	560,057	-179,423	-4.32***	**380,634**	**894,350**	-513,716	-6.41***
응급의료비	4,084	5,897	-1,814	-1.27	4,084	6,252	-2,168	-1.10
입원의료비	134,136	140,036	-5,901	-0.20	**134,136**	**273,909**	139,773	-2.65***
외래의료비	156,074	393,000	-236,927	-8.50***	**156,074**	**558,763**	-402,689	-9.78***
응급교통비	412	86	325	6.63***	412	297	115	0.63
입원교통비	4,786	1,240	3,546	3.61***	4,786	4,158	627	0.20
외래교통비	39,981	16,796	23,186	9.12***	39,981	43,048	-3,067	-0.53
입원간병비	41,162	3,000	38,161	5.82***	41,162	7,924	33,238	1.14
비급여응급의료비	3,890	1,159	2,731	3.64***	3,890	1,176	2,714	1.40*
비급여입원의료비	90,979	76,214	14,765	0.81	90,979	127,873	-36,894	-1.36*
비급여외래의료비	105,468	158,176	-52,707	-2.65***	**105,468**	**173,699**	-68,231	-2.47***
비급여진료비	200,337	235,548	-35,211	-1.25	**200,337**	**302,748**	-102,411	-2.55***
월 민간의료보험료	17,035	77,532	-60,497	-15.55***	17,035	20,944	-3,909	-1.47*
민간의료보험 개수	0.46	1.34	-0.88	-18.25***	0.46	0.51	-0.05	-1.08
응급이용횟수 (회)	0.19	0.11	0.08	4.78***	0.19	0.14	0.04	1.31*
입원일수 (일)	9.60	2.17	7.43	9.93***	**9.60**	**4.63**	4.97	2.36**
외래이용횟수 (회)	29.48	15.88	13.59	15.23***	29.48	29.13	0.34	0.16
미충족의료경험(%)	31.60	16.86	14.74	8.42***	**31.60**	**24.32**	7.28	2.35**
경제적 이유로 인한 미충족의료경험(%)	20.17	4.92	15.25	14.63***	**20.17**	**13.10**	7.07	2.82***

자료 : 이혜재(2016)

이용재(2014)의 분석결과 의료급여환자의 상급종합병원 의료서비스 이용은 건강보험 환자에 비해 적은 것으로 나타났다. 대체로 중증환자를 진료하는 상급종합병원에 대한 분석결과 입원 1인당 전체 진료비의 경우 남성 노인의 경우 건강보험전체가 의료급여 1종과 2종에 비해서 이용량이 많은 것으로 나타났다. 여성의 경우도 65-69세의 경우 의료급여 1종이 가장 많았지만 대체로 건강보험전체와 건강보험료 하위 5%의 진료비가 많았다. 반면에 의료급여 2종의 진료비가 가장 적었다. 상급종합병원 이용시 급여비용뿐만 아니라 비급여 비용부담이 커서 의료급여환자보다는 건강보험환자의 의료이용량이 대체로 많은 것을 알 수 있다. 아울러 본인부담이 없는 1종 환자에 비해 소액이지만 본인부담을 지불해야 하고 비급여 의료비 부담도 큰 의료급여 2종 환자의 의료이용이 매우 적었다. 따라서 상급종합병원을 이용하는 의료급여환자의 경우 비급여 본인부담 등의 문제로 인해 건강보험환자에 비해 적은 의료서비스 이용을 하고 있어서 중증질환을 가진 의료급여환자가 필요한 질 높은 의료서비스 이용을 제대로 하지 못할 가능성이 있었다.

상급종합병원 노인 1인당 외래 진료비의 경우 남성과 여성 모두 65-69세 노인의 경우 의료급여 1종 환자의 이용량이 가장 많은 반면에 다른 연령대 노인은 건강보험전체의 의료이용량이 가장 많았으며 의료급여 2종 노인환자의 의료이용량이 가장 적었다. 상급종합병원 외래이용도 입원이용과 마찬가지로 건강보험 노인환자들의 이용이 의료급여환자들보다 많은 것을 알 수 있다.

상급종합병원 입원이용과 외래이용은 대체로 유사한 경향을 보이고 있지만 입원이용의 경우 건강보험료 하위 5%의 이용량이 의료급여 1종에 비해 많은 반면, 외래는 의료급여 1종 노인환자의 이용량이 건강보험료 하위 5%에 비해 대체로 높았다. 이는 입원의 경우 비급여 비용이 많이 발생하기 때문으로 해석된다. 즉, 외래이용시 의료급여 1종 환자의 경우 본인부담을 소액지불할 능력이 되지만 높은 비급여 의료비가 발생할 가능성이 있는 입원이용을 하지 않는 것이다. 아울러 상급종합병원의 경우 건강보험이 의료급여환자에 비해 의료이용량이 많아서 의료급여환자의 불필요한 의료이용 가능성은 적은 것으로 판단된다. 오히려 의료급여 2종 환자의 과소진료가 우려된다. 2종 환자의 경우 입원에 대한 본인부담금이 이어 비급여 본인부담에 법정본인부담금까지 부담하는 것이 어려운 것이다.

그 외에도 이용재(2011)는 단순히 의료이용량을 비교하기 보다는 구체적인 이용의 내용을 평가해야 한다고 하면서 의료급여환자들이 비급여 비용을 수반하는 의료서비스를 필요에 따라 적절히 이용하지 못하는 문제를 가지고 있다고 평가하고 있다. 같은 맥락에서 의료급여와 건강보험 암환자의 이용행태와 치료결과를 분석한 윤경일(2014)의 연구에서 의료급여환자가 상급종합병원에 대한 접근에 제한을 받고 있으며, 사망률이 높은 등 치료결과가 좋지 않다고 분석하고 있다. 즉, 의료급여 환자의 의료전달 체계를 건강보험

과 달리하여 상급종합병원을 이용에 제한을 둔다는 것은 적어도 암 치료에 있어서 는 긍정적인 치료결과를 가져올 기회를 제한하는 것으로 볼 수 있다고 하였다.

<표 5> 상급종합병원 연령별·성별 건강보험과 의료급여 이용량

(단위 : 천원)

구분		연령	입원					외래				
			진료실 인원	전체 진료비	1인당 진료비	1인당 급여비	1인당 본인부담	진료실 인원	전체 진료비	1인당 진료비	1인당 급여비	1인당 본인부담
건강보험 전체	남자	65-69세	53,795	292,896,954	5,445	4,794	651	213,647	147,349,087	690	489	200
		70-79세	99,244	545,961,755	5,501	4,790	711	337,690	234,054,611	693	489	204
		80세이상	28,592	150,713,398	5,271	4,447	824	78,123	46,655,978	597	395	202
	여자	65-69세	44,987	208,040,086	4,624	3,995	630	241,995	127,477,703	527	334	193
		70-79세	90,817	434,515,755	4,785	4,068	716	381,570	191,186,306	501	306	195
		80세이상	37,517	166,135,780	4,428	3,650	778	116,818	46,734,160	400	221	179
건강보험료 하위 5%	남자	65-69세	1,922	10,299,201	5,359	4,732	627	9,277	4,580,324	494	355	138
		70-79세	3,454	16,886,582	4,889	4,275	614	14,608	7,457,785	511	367	144
		80세이상	1,108	5,238,379	4,728	4,011	717	3,323	1,334,280	402	265	136
	여자	65-69세	1,908	8,759,338	4,591	4,005	586	12,444	4,764,743	383	250	133
		70-79세	4,198	19,086,669	4,547	3,904	643	19,575	7,898,510	403	269	134
		80세이상	2,604	10,537,837	4,047	3,340	707	8,695	2,585,484	297	171	127
의료급여 1종	남자	65-69세	2,353	12,526,811	5,324	5,323	0	7,394	5,794,942	784	773	11
		70-79세	4,904	24,520,297	5,000	5,000	0	14,241	9,032,349	634	622	12
		80세이상	2,221	9,759,687	4,394	4,394	0	5,670	2,971,742	524	512	11
	여자	65-69세	2,776	13,307,643	4,794	4,794	0	11,897	7,208,177	606	594	11
		70-79세	8,272	37,445,280	4,527	4,527	0	30,164	14,633,699	485	473	12
		80세이상	4,881	18,680,377	3,827	3,827	0	13,930	5,423,605	389	379	11
의료급여 2종	남자	65-69세	142	452,816	3,189	2,933	133	489	151,830	310	266	23
		70-79세	160	777,033	4,856	4,437	180	467	136,080	291	250	21
		80세이상	29	126,944	4,377	4,015	256	81	17,661	218	187	22
	여자	65-69세	93	378,455	4,069	3,751	161	537	129,077	240	205	26
		70-79세	176	722,947	4,108	3,759	244	717	229,434	320	273	31
		80세이상	111	460,123	4,145	3,776	234	355	78,211	220	189	22

요양병원의 경우 의료급여환자들이 장기입원으로 많은 의료급여재정이 지출되고 있는 것으로 분석되고 있지만, 요양병원을 이용한 경험이 있는 의료급여환자들에 대한 인터뷰 결과 퇴원이후에도 주거공간이 부재하고 간병인이 없기 때문에 장기 입원하는 것으로 나타났다. 아울러 의료비 부담은 지속적으로 존재하였으며, 지역사회 공공보건서비스나 사

회복지서비스에 연계되지 못하고 있었다(이용재, 2014). 요양병원은 의지할 곳 없는 의료급여환자들에게 차별 없는 진료와 보호자 역할을 동시해 해줄 수 있는 마지막 피난처와 같은 역할을 하고 있는 것이다.

송명경(2015)은 의료급여수급자는 수급권 취득 후 안도감과 감사함, 그리고 창피함을 동시에 느끼는 감정적 혼란을 겪게 되며, 이러한 경향은 의료기관의 선택에 있어서도 나타난다고 하였다. 의료수급이 낙인효과에 의해서 차별을 받는다는 감정을 가지게 되며, 차별을 덜 받을 수 있을 것 같은 의료기관을 방문하게 된다고 한다. 실제로 의료급여환자를 진료하는 의료기관이 보상받는 수가가 건강보험에 비교하여 낮고, 지자체의 지급도 늦게 이루어지기 때문에 의료기관에서 의료급여환자를 홀대하는 경우가 발생한다. 이와 같이 의료급여 수급자의 의료서비스 이용에 있어서는 여러 가지 편견에 의한 보이지 않는 차별이 존재하며, 이로 인하여 수급권자의 자존감에 손상을 주는 경우가 발생하고 있는 것이다. 그런 의미에서 요양병원은 의료급여환자들에게 매우 중요한 의료기관인 것이다(이훈희, 2014).

<표 6> 의료급여환자(가족)입장에서의 요양병원 이용경험

구분	내용	세부내용
장기입원	퇴원 후 주거문제	퇴원해도 주거 공간 부재
	퇴원 후 간병문제	가족이 보호하기 어려운 건강상태, 간병인부재
	경제문제	간병비 부담
의료비 부담	수급비	수급비에서 조달
	가족도움	가족(친척)들이 조금씩 지원
전원과 퇴원	본인부담 적은 병원 전원	본인부담이 적은 병원을 병원에서 연계
	높은 본인부담으로 퇴원	의료비부담을 할 수 없어서 퇴원
자원연계	공공지원 연계미흡	동(공무원) 방법없음. 의료비 지원도 모름
	지역사회 자원 연계필요	요양보호사 연계지원 필요

자료 : 이용재(2014)

의료급여환자들은 퇴원 후 마땅한 주거공간의 부재와 간병인 부재의 문제를 가지고 있으며, 질병상태로 인해 의사가 장기입원을 권유하고 있었다. 아울러 최대한 저렴한 곳을 찾고 있는 환자입장에서 요양병원이 가장 저렴한 것으로 판단하고 있었다.

> 병원에서 돈을 많이 달라고 하니까 계속 못 있었어요. 갈대가 없어서 입원했던 거예요. **계속 집을 찾아보다가 마련해서 온 거예요. 치료보다는 갈 곳이 없으니까 있었던 거예요** (C).

제가 장애아를 데리고 있으니까. **애 아빠가 나온다고 해도 한사람 붙어 있어야 하니까.** 애 아빠 같은 경우에 차라리 내정신이 뭐라고 하면 알아듣잖아요. 근데 이게 상황판단이 안 되니까(B).

일반병실로 가게 되면 간병비 들어가고 저희입장에서는 방법이 없잖아요. 하루에 8만원씩 한데요. 그래서 뭐 어쩔 수 없이 그쪽에다가 알아봐달라고 했죠. 요양원이 아니고 요양병원. 치료를 하면서 할 수 있는데, 알아봐 달라고. 일반병원에 모시고 간병인 할 수도 없고 제가 붙어있을 상황도 안 되고(B).

환자들은 요양병원 이용에 따른 의료비를 수급비나 가족들의 도움으로 조달하고 있었으며, 대책이 없어서 과거 만들어 둔 카드나 빚으로 조달하고 있었다.

수급비 30만원 그대로 병원에 가져다 줘야 해요(A).

식구들이 조금씩 도와줘서 이러고 사니까. 생활비는 해 줄라고 하더라고요. 내가 하는 데까지 한다하는데 방법이 없잖아요(B).

빚을 졌지. 통장님한테 그래서 내가 골치가 아프다는 거야. 할 수 없이 빨리 나온 거야. 더 있다가라 해도. 의사는 그 소리 안하는데 간병인이 할머니 못 걸어. 한 달 더 있다가라고 그래도 내 속을 모르니까 그 사람들은. 나는 무조건 나온 거지(C)

의료급여환자들이 요양병원을 옮기거나 퇴원하는 것은 모두 본인부담의 문제였다. 현재의 요양병원에서 본인부담을 더 이상 할 수 없는 경우 보다 저렴한 요양병원을 소개받아 전원하고 있으며, 비용부담을 더 하기 어려운 경우에 퇴원하는 것으로 나타났다.

요양병원에서 (수급비에 맞춰서)본인부담 30만원씩 냈었는데 갑자기 60만원을 내라고 했어요. **못 내니까 다른 병원으로 보냈어요. 병원에서 30만원 짜리를 찾아서 보냈어요**(A)

수급비 30만원 그대로 병원에 줘요. 마지막에 40만원짜리 이하 요양병원이 없어서 다른 데 갈 데가 없어서. **70만원을 달라고 해서 할 수 없이 병원에서 나왔어**요(A).

공무원과 공공기관의 지원은 없으며 의료비의 경우 보건소 등의 지원을 받게 된다. 아울러 지역사회 내 종합사회복지관의 자원봉사 등 서비스 연계지원이 이루어지고 있었다.

동사무소는 방법이 없다고 하더라고요. 구청으로 가라고. 공무원은 도와준 사람이 없지. 요양병원에서 통장님이 왔다 갔다 했지 누구 온 사람 없어(C).

다니는 요양보호사 선생님이 있는데 이달에 전근간대요. 그 사회복지사님이. 그래가지

고 그이가 오는데, 일주일에 한 번씩 와요. 화요일마다 오는데 병원에 있을 때도 몇 번 왔지(C).

요양병원에 근무하고 있는 종사자의 시각에서 볼 때 요양병원에 입원하고 있는 의료급여환자들이 장기입원하는 것은 적은 본인부담과 의료적 치료가 필요한 것도 있지만 퇴원 후 주소지 부재도 원인이었다. 아울러 의료비 부담의 경우 소수환자에 대한 무료 또는 실비 지원이 이루어지고 있었으며 사회복지자원과의 연계는 제대로 이루어지지 못하고 있었다.

<표 7> 종사사 입장에서의 의료급여환자 요양병원 이용

구분	내용	세부내용
장기입원	적은 본인부담이 원인	수급자 의지로 본인부담이 없어서 퇴원안하고 버티기, 수급비를 생활비로 활용가능
	퇴원 후 주소지 부재	퇴원 후 주소지 부재, 주민등록지를 병원으로 변경
의료비 부담	봉사차원에서 무료·실비	소수환자 간병비와 의료비 무료·실비지원
자원연계	사회복지관 등 미연계	의뢰한 사회복지관과의 미연계

자료: 이용재(2014)

의료급여환자의 장기입원은 본인부담이 없거나 퇴원 후 주소지 부재였으며, 때로는 의료적 필요로 불가피한 경우도 있었다. 이를 관리하는 공단과 사례관리사 등은 입원사유서 제출, 방문 등을 통해 관리노력을 하고 있었지만 효과적인 수단으로 판단되지는 않았다.

병원에서 의사가 별로 치료할게 없어서 이제는 그만 퇴원해도 된다고 했을 때 의료보험 환자들은 그거에 수용해서 나가는 분들이 많은 반면에, **급여환자들은 버티기. 선생님이나 부장님이 보시기에 이 환자는 별로 사유가 없을 거 같은데, 이게 아까 환자가 우겨서 나는 더 있어야 겠다 해서 나가는 경우가 꽤**(A).

병원에서 우리병원 주소로 해주는 경우는 별로 없고요, **이미 보호자가 동사무소 쪽에서 이 병원에서 이 병원주소로 옮겨주래요.** 이런 통보를 받고 해주는 거지요(A).

의료보호환자들은 갈 곳이 없어졌어요. 집을 다 정리한 상태가 된 분들이 몇 명 계시다는 거죠. 아예 집자체가 없는 거예요. 봄여름가을겨울 4계절에 옷이며 뭐며 다 트럭에 싣고 다녀요(A).

의료급여 수급권자의 간병비와 의료비는 개인부담이 극히 어려운 일부 대상자의 경우 병원에서 봉사차원에서 무료 또는 실비로 지원하고 있었다.

간병비는 병원마다 다 틀려요. **간병비는 공짜로도 해줘요. 돈이 없어서.** 7인실에 공동간병을 하고 있는 방인데 한자리가 비었고, 이 사람이 여기 들어가야 해. 그럼 그냥 우리가 부장이 약간 봐주죠. 굳이 경영자한테 얘기안하고 간병비 안 받고 그 방에 넣는 거죠(A).

무료로 좀 해줘라. 계약관계가 계속 성립이 되는데, 그런 케이스가 많지는 않아요. 예외적으로 간병이 필요한 경우에는 어떻게 좀 할 수가 없으니 간병비를 좀 저렴하게 혹은 안 받을 수도 있는 경우들이 있어요. 병원에서는 봉사차원으로써 할 수 있어요(D).

요양병원 의료급여환자들은 퇴원 후 보호자 부재 등으로 타 요양병원으로 전원하는 경우가 많았다.

사람이 치료가 됐어요. 그때부터 걱정하는 거예요. 내 집에 관리비가 얼마나 들어가는데 수급통장에 갖고 있는 돈은 왜 병원비로 다 쓰냐. 안 간대요. 그러면 이런 병원은 그나마도 환자가 케어도 필요하고 진료가 필요한 병원끼리 돌리면 되요(B).

돈이랑 관계가 있죠. 너무 병원에 오래 있다 보면 집에 가시고 싶어 하는 경우가 있는데, **자식들만 있는 경우에는 잘 안 모셔가요**(C).

요양병원에서의 퇴원 시 입원을 의뢰한 사회복지기관이나 공무원 등과 연계가 전혀 이루어지지 않고 있었다.

환자들을 퇴원시킬 때 **사회복지선생님이 환자들을 모시고 오셨으니 모시고 가십시오. 그 이후로는 통화 안 됩니다.** 한번 통화하고 그 이후로 통화 안 돼요. 그리고 그 환자들이 나가면 한번 전화하는 날. 선생님 너무 죄송하고 고마워요(A).

대학병원에 보낼 수 밖에 없을 때 우리가 응급실로 모셔야 되잖아요. 우리가 보호자가 아니기 때문에 등록이 안 되는데 동사무소는 연락하잖아요. 연락도 안 돼요. 우린 몰라요. **대부분 모시고 가신 간호부장님들이나 원무과 부장님들이 보호자가 돼서 해요**(D)

의료급여수급권자에 대한 집단면접분석결과이다. 분석결과를 살펴보면, 의료급여환자들은 과잉진료는 없다고 인식하고 있으며, 복합적인 질병을 앓고 있지만 필요한 의료서비스를 본인부담으로 인해 충분히 이용하지 못하고 있다고 생각하였다. 아울러 진료기관에서 차별적인 의료서비스를 받고 있다고 생각하고 있었다.

<표 8> 의료급여수급권자 의료이용행태(집단조사결과)

구분	내용	세부내용
과잉진료	과잉진료 미존재	아픈 부위만 진료
		과잉진료는 없음. 갈 차비도 없음.
		돈 안 드는 기관 방문
의료비 부담과 의료서비스 이용	본인부담 부담	생계비에서 모아서 1개월 진료비 지출
	비급여 의료비 부담	비급여 진료비는 돈이 없어 못함.
		돈이 없어서 수술 못해서 약물치료
	대형병원 이용 불가	쓰러져도 의식이 있으면 대형병원 못 감
		비싸서 갈수 없음. 접수 시 비용요구
		차비도 부담. 입원보증인 요구
	아파도 우선 참기	보름간 참음.
		병이 하나 더 생기면 죽는 길
		약물로 치료
수급자질병	복합질병	합병증을 방지하는 약 쓰지 못함
		내과하고 내분비과 관련 복합질환
의료비 지원 경험 및 정보	나눔 의료	나눔의료 전액무료로 지원
	정보부족	우리는 다 모름.
	잘 모르는 공무원과 잘못된 태도	담당공무원들이 잘 몰라
		주민센터에서 먼저 애기해주는 게 없음
		동네 개 보듯
	받기 어려운 지원금	입원을 해야 지원
		3개월 이상 진단필요
	복지기관 도움	도움이 아니면 생목숨 많이 날아 갈 것
의료공급자 차별과 인식	불충분한 진료	산소호흡기 하고 있는데도 퇴원 권유
		2초 진료
	의료급여 환자 차별	거의 차별받는다고 봐야
	선택병의원제도	천원, 오백 원 안내니까 감사

자료 : 이용재(2014)

과잉진료와 의료비 부담 영역에 대한 응답에 있어서는 과잉진료가 존재하지 않는다고 인식하고 있었다. 즉, 경제적 어려움으로 얼마 안 되는 본인부담금, 병원 찾아가는 교통비 자체도 부담이기에 과잉진료는 존재하지 않는다는 것이다. 특히, 수급권자들은 소액의 본인부담도 부담스러워 하고 있으며 친척을 비롯한 외부의 지원을 필요로 하고 있었다.

수급자들한테 오백 원 교통비도 부담이더라고요. 수급비 그 40몇 만원으로 사는 거야. 방세 21만원 무조건 내야해요..방세내고 나머지 27만8천원으로 한 달을 살아야 하더라

고요. 그러니까 병원에서는 오백원 받는다 한과에... 3과를 가면 1500원을 내라고 하더라구요.. 약국까지 그러니까 우리 같은 사람한테 2천원을 내라잖아요.. 우리 같은 사람한테 이 천원은 거금이에요..

그러니까 우리 같은 사람에게 과잉진료는 없다 그러면 되요.. 내가 조금 아픈 거 많이 아프다 그래서 과잉진료할거 같지만 그런 거 없어요.. **갈 차비도 아까운데 무슨 차비도 아까운데 뭐..**

의료급여 수급자들은 보통 다중의 복합질병에 이환되어 있는 경우가 대부분이어서 의료기관을 자주 방문해야 하는 상황이었다.

아픈 부위만.. 내과하고 비뇨기과하고 이 허리협착증은 계속 다녔고.. 계속 주기적으로 몇 년 동안 약을 먹고 있고요.. 치과는 이가시리거나 통증 있을 때 발치할 때만 갔고.. 안과는 눈이 침침할 때 가니까 백내장이라고.. 수술하자고 하니까 수술했고.... 경추에 눈으로 연결된 혈관이 있는데.. 그 혈관이 순환이 안 되니까.. 자꾸 터지고 한 대요. 계속 5-6개월 됐는데 수술한지가 계속 치료를 하죠.

의료급여수급권자들은 의료비지원을 비롯한 지원제도에 관해서는 잘 모르고 있으며 복잡한 절차와 담당공무원의 소극적인 대응으로 제대로 혜택을 받고 있지 못하고 있었다.

00구청으로 찾아갔어요.. 동사무소는 동네 개보듯 해요.. 여기서도 65세가 넘었는데 2개월간 진료를 받은 기록을 떼어 오라하고. 00시립병원도 문제 많고 주민자치센터 복지사들도 문제가 많아요.

의료보장 수급자들은 의료공급자로부터 차별적인 서비스를 받고 있다고 생각하고 있으며, 무성의한 진료와 제한된 의료서비스만을 제공한다고 인식하고 있었다.

노숙자로 동부병원에 많이 가봤는데... **거의 이건 치료가 아니고... 오지마라 이거에요..** 눈이 아파가면 척척 2초 진료해요.. 알약 한 알주고 노안이라고 하고.

내가 이렇게 아프다고 하잖아요.. 그럼 내분야가 아닌데요.. 이래요.. 만약에 이게 내분야에 간다고 한다면 수술이 들어가야 한다면 그 과장급이 오는 게 아니라 인턴, 레지던트들이 달라붙어서.

이상에서 확인한 것처럼 심층면접에 참여한 의료급여환자들은 의료이용의 도덕적 해이

문제에 동의하지 않고 있으며, 여전히 의료서비스의 부족과 의료비 부담의 어려움 등을 호소하고 있다.

다음은 1:1심층면접을 진행한 수급자들에 대한 분석결과이다. 분석결과는 개별조사대상자들과 비슷하지만 몇 가지 차이가 있다. 즉, 과잉진료에 대해서는 전체적으로 존재하지 않는다고 보고 있지만, 물리치료에 있어서 일부 과잉진료라는 인식을 가지고 있다. 의료비 부담과 의료서비스의 내용, 질병상태와 의료비 부담, 의료공급자에 대한 의견은 집단조사의 결과와 큰 차이는 없다.

<표 9> 의료급여 수급권자 의료이용행태(개별조사결과)

영역	분류	세분류
과잉진료	물리치료 과잉	할 일도 없고, 일주일에 다섯 번은 가는 편
	좋다면 이용	하루에 세 번간 게 보통. 지푸라기라도 잡는 심정
	어쩔 수 없는 방문	병원 가는 게 싫음.
의료비부담과 의료서비스 이용	가족과 이웃	아는 사람에게 사정해서
		딸 둘이서 내줘서
		도와주는 분들이 있음
	수급비서 조달	빡빡한 살림
		수급비 범위 내에서
	병원비 부담	감당할 수 없어서 퇴원
	비급여 부담	맞는 약이 비보험
		돈이 없어서 이용불가
		보험이 되지 않는 약
	교통비 부담	교통비 부담
	아파도 참기	무조건 참자
		충분히 이용 불가
		보험혜택이 안됨
수급자 질병	복합질병	기관지 천식이 있고 당뇨있고 혈압있고
		방광염말고, 심장질환이 있어요
의료비 지원 경험 및 정보	진료연장 동의발급	그냥 귀찮아 함
	차별적인 의료기관	수급자라 안 해 줄라고 함
		전부 엉터리
		신경을 안 씀
		허무하고 말도 안해 줌
		뭘 해도 안 됨
	좋은 의료기관	선생님도 잘해줘요.
		00의료원은 좋은 서비스 제공
	진료제한	아파도 뭐 맘대로 가질 못함
		팔은 치료를 못하고 있음
	선택의료기관 제한적 서비스	복합질병에 대해서는 잘 모르는 선택의료기관
		제일 가까우니까(그냥 선택)
		약은 00병원 맞지만 허리치료를 위해 00병원을 선택의료기관으로 지정

영역	분류	세분류
의료공급자 차별과 인식	무능한 주민센터	동사무소 앞에서 목 매달고 싶다고
		동사무소도 구청도 지원 없음
		안 되기 때문에 하기 싫음
		소용이 없음
	의지할 곳은 관공서	동사무소 그저 구청에 가서 매달려야지
	보건소와 간호사	(간호사가)가 파스를 주고
		직접 가야하는 보건소
	세이프 약국	다 챙겨주고
		중복투약 차단에 도움
		친절한 약사
	의료급여 사례관리사	(덕분에 약을) 7개로 줄임
	안 된다는 지원	(더 이상은 안 된다니까)차라리 안 받는 게 편함.
		뭐든지 안 된다고 얘기 하니까 자포자기

자료: 이용재(2014)

과잉진료와 의료비 부담 영역에 대한 응답에서는 물리치료 등의 영역에서 일부 과잉진료가 존재하는 것으로 나타났지만 병원에 가기 싫음에도 불구하고 어쩔 수 없는 사유로 이용하는 경우라고 생각하고 있었다.

좀 낫다하고 침 맞으러 가지. 지푸라기 잡는 심정으로 가는 거야. 좋다면 다 가는 거야. 진짜 울기도 많이 울고 죽을 라고 진짜 자살까지 내가 시도를 해봤어 그래도 안 죽더라고.

수급비 안에서 모았다가 그러니까 통장을 보면 5만원, 3만원, 2만원 다음에 수술할 때 내가 어떤 위기에 딱 닥쳤을 때 이걸 가져가서 병원에 입원하고 나올 때 쓰던가. 수술하고 쓰던가.

의료급여수급권자들은 여러 종류의 질병을 앓고 있는 것으로 나타났다.

제가 심장질환을 앓고 있어요. 콩팥이 하나기 때문에. 그전에 콩팥을 하나 떼어내고 방광까지 한 번에 수술을 했어요. 다 녹아 없어졌어요. 콩팥이 하나고 콩팥이 이러니까. 콩팥에 염증이 자주 생긴대요. 그러니까 거기는 꼭 가서 약을 먹고

의료급여수급권자들은 의료공급자로부터 차별적인 진료를 받는다는 의식이 많이 있었다.

주사를 몇 번 맞고 안 낫더라고요. 그래서 여기 00병원 가서 CT를 찍어보니까 협착증이라고 하더라고요. **근데 수술도 뭐 기관이 수급자니까 안 해 줄라고 해요. 어디가도 성의가 없어요.** 병원에서도 그렇고 병원에서도 가보면 제일 나중에 해줘. 그러니까 수급자가 되게 서럽더라고요.

순번제가 있잖아. 아니 그거 적어놓잖아. 그럼 다른 사람이 먼저 들어가게 돼

의료비지원제도에 관해서는 담당공무원의 무성의와 책임 미루기, 복잡한 절차에 따른 시간과 비용의 문제를 지적하고 있었다.

가면 막 땍땍거리는 거 에요.. 내가 집이 어디에요? 여기 여기 이렇게 있잖아요 여기 몰라요? 막 이러 더라구요. 일반 집에서 나라에서 주는 대로 옮기는데.. 나 동사무소에서 그러는 거 첨 봤거든요.. 가기가 무서운 거예요.. 처음 할 때는 자주 오라고 그래요.. 처음에 서류 작성할 때 자주오라고 해요.. 내가 통장 아줌마한테 그래요.. **나 그 언니 한번 보고 오면은 동사무소 앞에서 목매달고 싶다고.**

뭐든지 안 된다고 얘길 하니까 자포자기 하는 거죠. 아 내 힘으로 할 수 밖에 없는 거구나 아니다 라는 거지 누가 와서 이런 사람 노인을 떠나서 환자라고 생각하고 보살펴주고 **말 한마디라도 따뜻하게 해주고 힘이 되어주고 의지가 될수 있는 뭐 이런 게 되어야하는데 한번 왔다 가면 함흥차사**...누구든지 그러니까 이제는 그렇게 하니까 나도 싫은 거지 난 대통령을 만난대도 싫다.

그럼에도 불구하고, 사례관리와 세이프약국제도 등에 관해서는 상당히 긍정적인 것으로 파악된다. 이는 이 시스템들이 개별적 돌봄의 형태를 가지고 있어서 보살핌 받는 다는 느낌을 주어서 그런 경우도 있겠지만, 앞에서 파악된 과잉진료의 문제에 관하여 당사자들도 불안감을 가지고 있음을 반영한 것이라고 평가된다.

약은 그거 내가 이런 약을 이렇게 먹는다고 거기서 약을 먹는 줄 알고 다른 약을 저거 해주죠(중략). 내 먹는 약을 그거 먹는 걸 컴퍼터(컴퓨터)를 떼어서 줘요...그러면 다음 병원 가서 내가 이런 약 먹는다.

아...중복되는 거? 그런 걸 확인해주시는구나. 약국에서는 아니까. 이병원에선 이약을 지어먹으니까 고거랑 이제 맞는 약을 그거랑 무리가 일으키지 않는 약들을 드셔라 뭐 그런 거겠죠. 알겠습니다. 감사합니다.

이상에서 확인한 것처럼 대상자들은 연구에서 제시된 대부분의 문제에 동의하지 않고

있으며, 과잉진료도 의료서비스의 수준과 질을 믿지 못하여 발생하는 것으로, 사례관리 등으로 관리하면 이를 방지할 소지가 충분하다고 생각하고 있으며, 그 외에는 여전히 의료서비스의 부족과 의료비의 부담, 차별적 서비스 등을 호소하고 있다.

Ⅳ. 의료급여제도 개선방향

그동의 의료급여진료비 증가에 대한 평가와 의료급여환자들의 의료이용행태에서 나타나는 배제와 소외를 근거로 다음과 같은 제안을 하고자 하다.

첫째, 의료급여사례관리를 광역지방자치단체 중심으로 강화하여야 한다. 이를 위하여 광역자치단체 중심의 독립적 사례관리 체계를 구축하여야 한다. 기존 의료급여환자 의료이용 관리를 위한 정책은 중앙정부 중심의 본인부담제도 부과, 선택병의원제도, 진료일수 연장승인제도 등 이었으며 일부 효과는 있으나 복합상병 등 의료급여환자의 건강상태를 고려하지 않은 채 환자의 진료를 제한하여 역효과를 가져왔다. 반면에 의료급여 사례관리는 기존 정부정책 중 중앙정부와 건강보험심사평가원의 지원으로 지방자치단체가 주도적으로 시행하고 있는 유일한 제도로 지방자치단체차원에서 해당사업을 체계적으로 확대하여 의료급여환자를 전문가가 직접 1:1로 관리함으로서 불필요한 의료이용 관리와 함께 건강상담을 통한 건강관리를 지원할 수 있는 장점이 있다. 제도도입의 취지는 다른 측면이 있지만 전문인력을 투입한 의료급여수급자를 가장 배려한 접근방식이다.

따라서 사례관리제도를 지역사회 내 보건복지자원에 대한 통합하여 연계시킬 경우 보다 효과적인 의료급여환자에 대한 서비스 제공이 가능해 질 것이다. 의료급여환자의 퇴원 이후 발생하는 간병인과 거주지 등의 문제를 해결할 수도 있을 것이다.

현재 지방자치단체 의료급여사례관리는 행정업무가 과다하고 민원소지 등으로 인하여 자치구에서 최대한의 사업역량을 발휘하지 못하고 있으며, 지원조직과의 연계가 미흡한 상황이다. 아울러 다른 보건기관 및 복지기관과의 연계활성화를 통한 효율적인 환자관리와 지원체계를 구축하지 못하고, 의료급여 사례관리사 개인역량에 대부분 의존하는 것이 현실이다.

이러한 문제를 해결하고 사례관리의 강화를 위하여 우선, 광역단체에 '의료급여사례관리사업단'을 독립적으로 운영해야 한다. 사업단에서는 광역단체 전체 의료급여사례관리를 포함한 의료급여 통합정보 관리, 의료급여 관리를 위한 정책집행 및 효과분석, 의료급여 수급자 의료이용 관리, 사례관리 관련 성과지표 개발 및 모니터링, 효과적인 사례관리 활동 경험수집 및 확산, 의료급여사례관리의 총괄운영 및 정책·행정업무 수행 등의 지원업

무를 수행할 수 있을 것이다. 이러한 광역단체 사례관리사업단 활동은 구별 의료급여사례관리사 업무의 독립성을 강화하고 의료급여환자 관리와 건강상담 업무에 집중하도록 도울 수 있을 것이다.

사례관리의 전문성강화를 위한 노력도 필요하다. 대부분의 대상자들이 복합상병 등을 가지고 있어서 단일 전문가 개입보다는 다양한 보건의료분야 전문가의 협력적 개입이 필요한 상황이기 때문에 다양한 전문가로 구성된 사례관리지원팀의 지원을 통하여 사례관리의 전문성을 강화해야 한다. 예컨대, 사례관리지원팀은 의사, 약사, 의료급여사례관리사(간호사), 사회복지사 등으로 구성할 수 있을 것이다. 이들은 수급자의 복합질병 등 다양한 상황에 대한 전문서비스 제공을 지원을 위하여 수급자 의료필요 사정, 수급자별 의료이용 및 복약정보 파악, 수급자 개인 맞춤형 의료이용 및 복약 행태개선 전략수립, 수급자를 진료하는 의료기관·의료인과의 케어조정, 의료급여 사례관리사의 사례관리 업무조정, 입원·응급 의료서비스 예방, 퇴원 후 건강관리 지원, 지역 내 공공보건서비스, 사회복지서비스 연계 등의 업무를 체계적으로 지원할 수 있을 것이다.

둘째, 의료급여 수급자에 대한 지원을 강화해야 한다. 의료비부담으로 인한 진료포기가 없도록 해야 하며, 차별적 진료가 이루어지지 않도록 해야 한다. 이를 위하여 우선 의료비지원제도에 대한 정보제공 강화가 이루어져야 한다. 의료비지원제도로는 긴급복지지원제도에 의한 의료비 지원, 재난적 의료비 지원, 사회복지공동모금회 등 민간의료비지원 등이 있다. 그러나 이러한 정보제공은 병원 내 사회사업실이 주도하고 있으며, 의료급여수급권자를 일선에서 접촉하는 사회복지공무원을 통한 의료급여환자에 대한 제공은 이루어지지 못하고 있다. 지역 내 취약계층과 접촉이 가장 많은 사회복지사들도 정보제공기능은 미흡하다.

의료급여수급자는 공무원 정보제공기능이 부족하고 의료비지원 선택에 제한사항이 많다고 보고 있다. 실제로 대부분의 의료비지원제도는 한정된 자원으로 인해 충분한 정보제공 시 재원고갈이 우려되어 일부 재정상황을 고려한 통제가 이루어지고 있다. 사회복지공무원과 지역 내 사회복지종사자 등 의료급여수급자와 접촉이 잦은 인력들을 중심으로 의료비지원에 대한 정확한 정보제공자로서의 역할을 수행할 수 있도록 해야 하며, 이를 위한 정보제공과 자료제공·교육이 필요하다.

기존 제도 외에 추가적인 의료비 지원도 필요한 상황이다. 예컨대, 의료급여 중증질환자들의 비급여 의료비 부담이 크고 긴급의료지원제도는 300만원 한도에 선택진료비와 특진비가 적용되지 않고 있다. 재난적 의료비는 5대 중증질환 이외의 질환에 대한 지원이 불가하여 의료비 지원을 받지 못하는 사각지대가 존재한다. 따라서 기존의 의료비 지원제도의 개선이나 별도의 제도마련으로 긴급지원제도, 재난적 의료비 지원제도 등에서 제외

된 의료비를 지원해야 한다.

보건복지서비스 연계강화도 필요하다. 지방자치단체에서 활동하고 있는 의료급여사례관리사들은 의료비관리에 주로 집중하고 있어 지역 내 다양한 사회복지자원을 통합적으로 연계하지는 못하고 있다. 예컨대, 장기입원 후 퇴원이 가능한 상황임에도 지역사회 내 노인돌봄서비스 등 연계자원를 활용하지 못해 퇴원을 적극적으로 권유하지 못하는 상황이다. 보건소 방문간호 등과도 협력적인 관계를 구축하지 못하고 있다. 구청 내 정기적인 보건복지연계 통합사례관리를 강화하여 보건·복지 욕구를 함께 가지고 있는 의료급여환자에게 의료비 지원과 사회복지서비스를 통합하여 지원할 수 있도록 해야 한다. 같은 차원에서 지역사회 보건·복지기관(복지관, 요양시설)과 진료의뢰·연계체계의 구축이 필요하다. 지역사회 내 의료급여환자 발생 시 공공병원에 연계하고, 보건복지프로그램(진료 시 의료비지원 관련 자원활용, 퇴원 시 지역 내 존재하는 복지서비스 자원활용 등을 종합연계)을 연계제공(지역 내 복지기관과 보건복지통합제공망 구축)하는 네트워크를 구축해야 한다.

더불어 의료급여 차별신고센터 운영 등 의료급여환자에 대한 차별적 진료행위 등을 근절하기 위한 노력이 필요하다. 보건소 등에 의료급여 차별관련 신고를 위한 담당자와 신고번호를 지정·운영하고 신고 접수 시 관련 조사 후 의료기관에 시정 요구해야 한다.

셋째, 의료급여환자의 의료이용에 대한 예방적 노력이 필요하다. 의료급여환자의 고착화된 의료이용행태는 사후적인 외부개입에 의해 쉽게 개선하기 어려운 것으로 평가된다. 이는 지속적으로 사용해왔던 약품사용에 따른 내성과 환자에 맞는 치료재료를 쉽게 중단하기 어렵기 때문이다.

의료급여환자의 올바른 의료이용을 위한 가장 효과적인 개입 시기는 수급자 지정시기인 것으로 평가된다. 따라서 의료급여수급자 지정 시 수급자의 건강상태와 욕구에 맞는 바람직한 의료이용방법을 제시하고, 의료급여사례관리사 등과 지속적인 상담·연계관계를 맺도록 유도해야 한다. 이를 위하여 신규수급자 의료이용 교육을 진행할 필요가 있다. 예방적 차원에서 신규 의료급여수급자에 대한 공무원과 사례관리사를 통한 올바른 의료이용과 의료급여제도에 대한 교육이 필요하다.

넷째, 의료급여환자에 대한 차별과 낙인감 등을 없애기 위해서는 의료급여제도를 폐지하고 건강보험과 일원화해야 한다. 사실상 의료급여재정지출의 원인으로 지목되는 의료급여환자의 과잉이용과 의료공급자들에 의한 유인 등은 건강보험환자에게도 상당한 문제가 존재한다. 그럼에도 불구하고 유독 의료급여환자에 대한 문제제기가 심한 것도 공공부조 자체에 대한 곱지 않은 시선이 작용한 것은 아닌지 되돌아볼 필요가 있다. 의료급여제도가 존재하는 한 우리사회에 이러한 차별적 시각은 사라지기 어려울 것이다. 헌법에 보

장된 생존권적 기본권의 주요 영역이라 할 수 있는 건강권 보장을 소득수준에 따라 차별적으로 보장하는 것도 잘못된 일이다.

제도 관리적 측면에서 동일한 재정관리의 문제가 건강보험과 의료급여에 모두 존재하는 만큼 굳이 이원화된 체계로 이를 관리할 필요가 존재하지 않는다. 다만, 의료급여환자가 부담하는 보험료와 본인부담 등에 있어서 행정적인 많은 문제가 존재하는 바 이를 효과적으로 해결할 수 있는 방안마련이 선결되어야 할 것이다. 예컨대, 건강보험료는 국가나 지방자치단체가 대신 기여하는 방식으로 건강보험과 의료급여환자가 구분되지 않도록 하고 외래본인부담은 현재의 건강생활유지비제도를 보완하여 금액인상 등의 방법을 통하여 운영할 수 있을 것이다. 소액 입원진료비도 건강생활유지비제도를 통해 해결할 수 있을 것이다. 문제는 금액이 상당한 비급여를 포함한 입원본인부담금이 문제이다. 이 경우 산재보험제도와 같이 사전승인제도와 같은 제도를 운영하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 문재인케어가 제대로 진행되어 모든 비급여가 급여로 전환된다면 진료비 예측이 가능해짐으로서 건강생활유지비와 사전승인제도 수행이 용이해질 것이라고 생각된다. 여하튼, 의료급여와 건강보험제도를 통합한다는 전제하에 논의한다면 충분한 대안을 찾을 수 있을 것으로 기대한다.

[참고문헌]

건강보험공단(2016), 2015년 의료급여통계연보.

김성옥·박실비아·이주향(2014), “의료급여 환자 대상 의약품 중복투약 관리프로그램이 약국약제비와 원외처방조제서비스 이용에 용에 미치는 영향”, 보건경제와 정책연구, 20(1), 한국보건경제·정책학회, pp.1-19.

김유림(2013), 의료보장유형과 재원일수 관련성 연구: 공공병원 의무기록자료를 이용하여, 연세대학교 보건대학원 보건정책관리전공 석사학위논문

김진현·고영·임은실·김성재·배현지·이경아·정수용(2011), 의료급여 이용 실태 분석, 국민건강보험공단, 2011.

김진현·이태진·이용재·서구민(2012), 의료급여제도 중장기 발전방향, 서울대학교·보건복지부.

송명경(2015), 의료급여 과다이용 수급권자의 의료이용 경험, 한양대학교 대학원 간호학과 박사학위논문

신현웅(2012), “의료급여제도개선 및 발전방향”, 『의료급여제도 개선 및 발전방안』정책토론회, 한국보건사회연구원.

신현웅·윤장호·노연홍·여지영(2014). “의료급여비용 증가에 공급자 유인효과가 미치는 영향”, 보건행정학회지, 24(1), 한국보건행정학회, pp.13-23.

양정희(2009), 1종수급자의 외래진료 본인부담제 도입에 따른 효과 평가, 고려대학교 대학원 보건학협동과정 박사학위논문.

윤경일(2014), “건강보험과 의료급여 암 환자의 의료이용 행태와 치료결과 비교”, 보건정보통계학회지 제39권 제1호, 2014.

윤희숙(2011), “의료급여 개혁: 빈곤정책 제도개선의 선결과제”, KDI Focus, (8), 한국개발연구원.

이수진·임재영(2013), “의료급여 수급가구의 의료이용 변화에 관한 연구: 2007년 의료급여 1종 외래 본인일부부담제도 도입을 중심으로”, 보건경제와 정책연구, 19(3), 한국보건경제·정책학회, pp.23-49.

이용재 외(2014), 서울시 의료급여 재정효율화 정책제안 연구, 서울시·호서대학교산학협력단.

이용재(2011), 노인암환자의 건강보험과 의료급여 이용차이 분석, 한국콘텐츠학회논문지, Vol 11 NO.5, 2011.

이훈희(2014), 한국 건강불평등의 구조 분석 : 사회경제적 지위가 미치는 영향을 중심으로, 고려대학교 대학원 사회복지학과 박사학위논문

이혜재(2016), “성향점수 매칭으로 살펴본 의료급여 수급자와 건강보험 가입자의 본인부담 의료비 지출과 의료이용”, 『보건경제와 정책연구』 제22권 제2호, pp. 29-49.

황도경·신현웅·여지영·김진호·이슬기·성민현(2014), 의료급여 과다이용자의 의료이용 실태에 관한 연구, 보건복지부·건강보험심사평가원·의료급여사례관리사업지원단·한국보건사회연구원.

발표1.

여성의 경력단절 실태와 성평등 노동정책

▸ 발표: 국미애(서울시여성가족재단)

여성의 경력단절 실태와 성평등 노동정책*

국미애(서울시여성가족재단)**

1. 들어가며

여성은 생애과정에서 경제활동인구와 비경제활동인구를 오가며 지위 변동을 경험한다. 서울시 여성의 경제활동참가율은 2016년 기준 53.6%로, 2000년 48.8%였던 것에 비해 4.8%p 증가하였다. 전국 기준 여성의 경제활동참가율은 2016년 52.1%로 2000년 대비 3.3%p 증가하였다.[1] 여성의 경력단절 문제 해결 및 여성고용률 제고가 그동안 수립되어 온 정부 계획의 주요 과제였음을 감안하면 그간의 정책이 어떤 면에서 어느 정도 성과를 거둔 것인지에 대한 평가가 필요하며, 보다 근본적으로는 정책 목표가 무엇이었는지에 관해 면밀한 검토가 이루어져야 한다.

여성의 경제활동참가율이 50% 정도라는 통계는 경제활동에 참여하는 여성이 절반 정도임을 의미하는 것이 아니다. 남성이 생애에 걸쳐 취업자와 실업자를 오가며 경제활동인구로 살아가는 것과 달리 여성의 경우는 여러 상황과 요인에 의해 지위 변동을 겪는다. 특히 특정 연령대에서 여성의 경제활동 참가가 현저히 낮아지는 현상은 경력단절로 통칭되는데([그림 1] 참조), 이는 결혼이나 임신·출산 등의 생애사건과 육아책임 등 성역할로 인해 노동시장을 이탈하는 현상으로 설명된다. 이후 육아 등의 필요가 약화되면서 여성의 경제활동 참가는 다소 증가한다. 하지만 이미 경력단절여성으로 분류되는 이들은 노동시

---

* 이 발표문은 서울시여성가족재단에서 수행 중인 '서울시 여성의 경력단절 경로 및 영향요인 분석'(국미애·이화용, 2017) 연구의 일부이다.

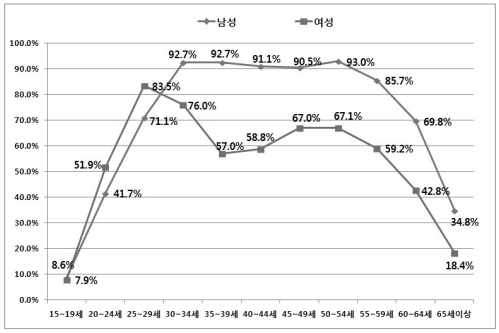
** 서울시여성가족재단 연구위원

1) <표 1> 전국 및 서울시 성별 경제활동참가율, 실업률, 고용률 추이 (단위: %)

구 분		2000			2005			2010			2015			2016		
		경제활동참가율	실업률	고용률	경제활동참가율	실업률	고용률	경제활동참가율	실업률	고용률	경제활동참가율	실업률	고용률	경제활동참가율	실업률	고용률
전국	남성	74.4	5.0	70.7	74.6	4.0	71.6	73.0	4.0	70.1	73.8	3.7	71.1	73.9	3.8	71.1
	여성	48.8	3.6	47.0	50.1	3.4	48.4	49.4	3.3	47.8	51.8	3.6	49.9	52.1	3.6	50.2
서울시	남성	74.6	5.7	70.4	75.3	4.9	71.5	73.0	5.4	69.1	72.9	4.3	69.8	72.8	4.3	69.7
	여성	48.8	4.2	46.7	52.0	4.6	49.6	51.2	3.8	49.2	53.2	4.1	51.0	53.6	4.3	51.3

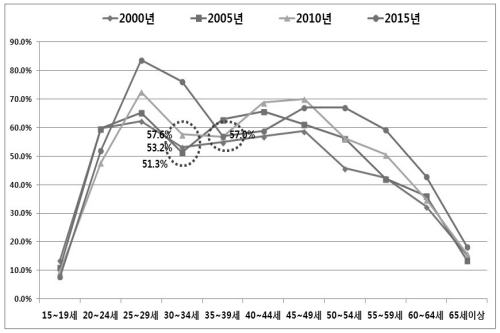
자료: 통계청(각 년도), 경제활동인구조사.

장 재진입의 어려움으로 인해 직업교육훈련 등 특별한 정책 접근과 비용이 수반되는 집단으로 상정된다. 서울시 여성의 연령별 고용률[2] 변화를 보면, 취업자 규모가 특정 연령대에서 급감하는 양상은 유지되면서 최저점을 보이는 연령 구간이 달라지는 것을 알 수 있다. 최저점 연령 구간은 2015년 이전에 30세~34세였다가 2015년 35세~39세로 이동한다([그림 2] 참조).



자료: 통계청(각 년도), 경제활동인구조사, 인구주택총조사.

[그림 1] 서울시 성별·연령별 경제활동참가율



자료: 통계청(각 년도), 경제활동인구조사, 인구주택총조사.

[그림 2] 서울시 여성의 연령별 고용률 변화

이처럼 이른바 M자 곡선이 지속되는 상황은 경력단절 문제가 여성노동정책에서 여전히 중요한 비중을 차지할 수밖에 없음을 드러내준다. 또한 성별 경제활동 참가 양상이 그동안 그다지 변하지 않았다는 것은 집단으로서의 여성과 남성이 노동시장에서 어떤 위치에 놓여 있는지에 주목하는 것이 여전히 유효하고 중요함을 의미한다. 노동시장 퇴장 이후에는 사실상 진입이 쉽지 않고 재진입을 하더라도 제약이 많아 하향 취업인 경우가 많다.[3] 기존 조사에 따르면 연령이 높아질수록 경력단절 기간이 길어지고 경력단절 기간이 길어질수록 재취업 의지가 낮은 것으로 나타난다.[4] 이에 경력단절 장기화를 방지하고 나아가 경력단절 자체를 예방하기 위한 적극적인 방안이 강구될 필요가 있다.

그렇다면 경력단절을 어떤 문제로 인식하고 정책을 마련할 것인가. 경력단절을 어떻게

2) 고용률은 만15세 이상 인구 중 취업자가 차지하는 비율을 가리키며, 취업자의 실질적인 증감을 파악할 수 있게 해준다.

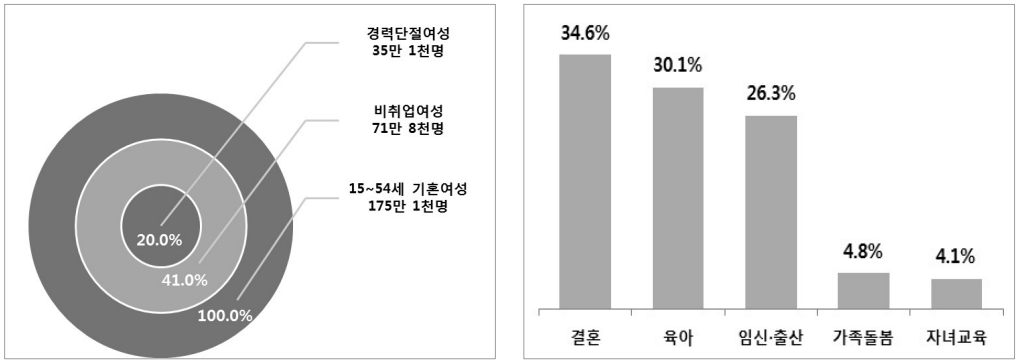
3) 2016년 「경력단절여성 등의 경제활동실태조사」에 따르면, 경력단절 이후 일자리의 임금은 경력단절 당시 일자리 임금의 87.1% 수준이며, 30대 여성들의 임금 차이가 가장 커 경력단절 당시 임금 대비 경력단절 이후 임금은 79.2%로 조사되었다(김난주 외, 2016).

4) 서울시 비취업여성 가운데 경력단절 기간이 2년 미만인 여성은 54.7%, 5년 미만인 여성은 72.1%이며, 향후 1년 이내에 다시 일을 할 의향은 연령이 높아질수록 낮은 것으로 조사되었다. 또한 재취업 의향이 있는 여성 가운데 경력단절 기간이 2년 미만인 여성은 65.8%, 5년 미만인 여성은 81.8%이다(국미애 외, 2014).

예방할 것인지를 모색하는 과정은 경력단절의 원인을 무엇으로 보는지와 밀접한 관계가 있다. 정책은 특정한 사회문제를 해결하기 위해 공공기관이 여러 수단을 동원하여 행하는 계획적 행동((Lasswell, 1970)이라는 점에서 무엇을 문제로 규정하는가는 변화되어야 할 현실을 어떤 관점에서 바라보고 있는지와 직결된다. 이하에서는 경력단절 문제에 관한 기존 접근을 검토하고 여성노동정책의 과제를 제안하고자 한다.

2. 여성의 경력단절에 관한 논의 및 시사점

[그림 3]과 [그림 4]는 경력단절여성을 누구로 정의하는지, 경력단절 이유로 무엇을 고려하는지에 따라 정책목표와 내용이 달라질 수 있음을 보여준다. 2016년 지역별고용조사 결과에 따르면, 서울시 경력단절여성은 35만 1천명으로 15세~54세 기혼여성 175만 1천명 가운데 20.0%이며, 비취업기혼여성 71만 8천명 가운데 48.9%에 해당한다. 경력단절 사유는 결혼 34.6%, 육아 30.1%, 임신·출산 26.3% 등의 순으로 나타난다. 이 조사에서는 경력단절여성을 “15세 이상 54세 이하 기혼여성 중 결혼, 임신·출산, 육아, 자녀교육(초등학생), 가족돌봄 때문에 직장을 그만둔 여성”으로 정의하고 있다(통계청, 2016).



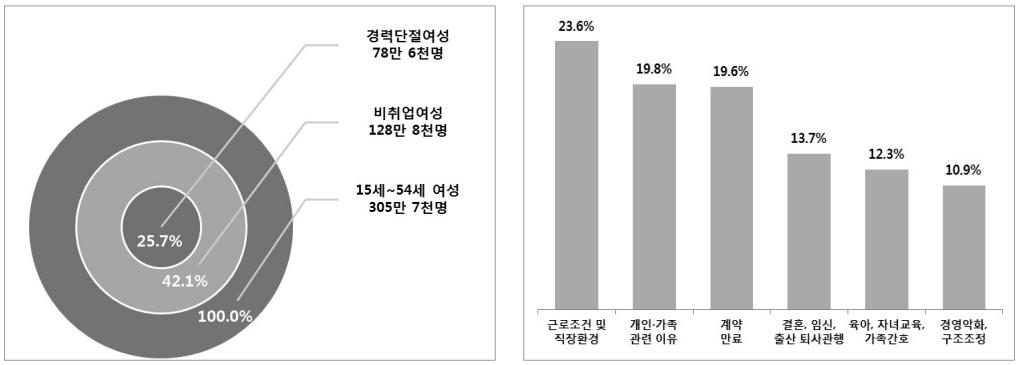
자료: 통계청(2016, 상반기), 지역별고용조사.

[그림 3] 서울시 15세~54세 기혼여성 중 경력단절여성 규모 및 경력단절 사유

선행연구들은 주로 기혼여성의 생애사건과 학력 등의 인적자본이 경력단절에 미치는 영향에 주목한다. 이들 논의는 생애사건이 여성의 경제활동 참여에 더 큰 영향을 미치고 성별에 따라 기대되는 성역할이 다르다는 전제에서 출발하여 (미취학) 자녀수나 어린이집 이용정도, 양육보조자의 도움 정도 등 육아 환경 및 자녀양육 행태가 미치는 영향을 분석한다. 또한 배우자의 소득이 많을 때 여성이 직장을 그만둘 가능성은 높아지고 재취업을 할 가능

성은 낮아진다고 보고한다(강민지, 2014; 권순원·이영지, 2010; 권태희, 2014; 권희경, 2010; 김난주 외, 2013; 김지경·조유현, 2003; 김주영, 2010; 박성미, 2010; 박수미, 2003; 장지현 외, 2010 등). 이는 기혼여성의 경력단절에 관심을 두는 데서 비롯되는 당연한 결과로 보이며, 정책적 관심은 경력단절여성의 재취업 지원에 초점이 맞추어지게 된다.

경력단절여성을 "15세 이상 54세 이하 여성 중 수입을 목적으로 일을 한 적이 있으나 직장을 그만둔 여성"으로 정의할 경우 서울시 경력단절여성은 78만 6천명으로, 이는 15세~54세 여성 가운데 25.7%이며 비취업여성의 61.0%에 해당한다. 경력단절 사유를 결혼이나 임신·출산 등의 생애사건과 육아나 자녀교육 등의 성역할만이 아니라 고용관행이나 직장환경 등을 포괄하여 파악할 경우 '근로조건 및 직장환경'으로 인해 직장을 그만두었다는 응답이 23.6%로 가장 높게 나타난다.



자료: 통계청(2016, 상반기), 지역별고용조사.
주: 경력단절 사유는 서울시여성가족재단에서 실시한 '서울시 비취업여성의 일 경험 및 정책수요조사'(2014) 결과임.

[그림 4] 서울시 15세~54세 여성 중 경력단절여성 규모 및 경력단절 사유

2008년「경력단절여성 등의 경제활동촉진법」제정은 여성의 노동시장 이탈이 성역할 책임과 결부되어 있음을 환기시키고 이들에 대한 공적 지원을 강조한 주요 전환점이다. 즉 국가가 여성의 경력단절을 개인의 단순한 선택이 아닌 사회적 문제로 인식하고 이에 대한 종합적 처방의 근거를 마련한 것이다(김학실, 2015; 오은진 외, 2012). 이러한 유의미성에도 불구하고 경력단절 문제에 관한 기존의 접근은 기혼여성의 경력단절만을 포함하고, 결혼이나 임신·출산, 육아 등에 초점을 맞추고 있어 여성의 노동이력이 충분히 고려되기 어려우며, 노동시장의 구조적 차별이 문제화되지 못하는 한계가 있다. 즉 노동시장의 차별적 변수를 제외한 채 여성의 생애사건으로 경력단절 원인을 제한하는 것으로 지적된다(김영옥 외, 2014; 김원정, 2013). 여성의 노동, 여성의 일 경험이 사실상 그렇다 할 경력으로 인정되지 않는 사회구조적 맥락을 삭제한 채 기혼여성의 생애사건을 중심으

로 경력단절이라는 명명이 이루어져온 것이다. 배진경(2017)은 경력단절로 일컬어지는 현상 이면에는 여성의 경험이 경력으로 인정되지 않는 차별적인 노동시장 구조가 자리하고 있다고 지적한다. 여성의 개인적 선택으로서가 아니라 노동시장의 이중구조가 경력단절 현상과 맺는 구조적 관계에 주목할 필요가 있다.[5)]

앞서 언급한 바와 같이, 통계청에서는 15세~54세의 기혼여성 중 직장을 그만둔 적이 있고 현재 취업 상태가 아닌 여성을 경력단절여성으로 보고 결혼, 임신·출산, 육아, 자녀교육, 가족돌봄을 중심으로 경력단절 사유를 분석한다. 때문에 전년도에 비해 결혼으로 인한 경력단절이 많아졌다거나 임신·출산으로 인한 경력단절이 줄어들었다는 등의 분석 결과가 제시된다. 2016년의 경우는 2015년에 비해 임신·출산으로 직장을 그만둔 여성은 증가했으나 결혼, 육아, 자녀교육, 가족돌봄 때문에 직장을 그만둔 여성은 감소하였다고 보고된 바 있다(통계청, 2016). 「경력단절여성 등의 경제활동촉진법」에는 "'경력단절여성 등'이란 혼인·임신·출산·육아와 가족구성원의 돌봄 등을 이유로 경제활동을 중단하였거나, 경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성"으로 정의되어 있다. 여기에는 두 가지 문제가 내포되어 있다. 첫째, 결혼을 하지 않은 여성의 경력단절과 결혼, 임신·출산, 육아, 자녀교육, 가족돌봄 이외의 다른 이유로 직장을 그만둔 경우는 고려될 가능성이 희박하다. 둘째, '경제활동을 한 적이 없는' 여성 중 취업을 희망하는 여성은 포함된다. 정작 '경력'은 정의된 바가 없는 가운데, 경력을 가져본 적이 없는 여성은 포함되는 것이다. 경력단절여성의 범위는 모호하며, 그 내용은 사실상 고용단절을 경험한 여성, 그리고 (경제활동 경험 유무와 무관하게) 현재 구직 중인 여성을 포괄하는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 경력단절이 기혼여성의 생애사건 중심으로 이해되면서 경력단절은 노동시장의 구조적 문제이기보다는 개인의 선택에 의한 현상이라는 틀에 갇혀 있다. 즉 경력단절은 기혼여성이 당면한 성역할 구분을 고려하여 결정한 합리적 선택으로 의미화되고, 이는 생애사건으로 인한 경력단절을 일종의 정상적 경로로 인식하게 한다. 다양한 이유와 배경에 의해 직장을 그만두는 여성들의 경험을 경력단절이라는 한정된 의미 속에 가두는 것은 적절하지 않다. '여성 경제활동 (촉진) 지원'이라는 목표 하에 정책대상 집단으로 고용단절을 경험한 여성, 한 번도 경제활동을 한 적이 없지만 취업을 희망하는 여성, 자영업자 여성, 프리랜서 여성 등 다양한 모양을 띠며 경제활동에 참여하고 있거나 참여

5) 소콜로프는 노동시장이 고임금, 고용안정, 승진기회 보장 등으로 특정 지어지는 1차 노동시장과 그 반대의 특성을 갖는 2차 노동시장으로 분리되어 있는데, 여성들은 저임금, 고용불안정, 단순업무, 승진기회 제한 등으로 특징 지어지는 2차 노동시장에 속하기 때문에 취업이 불안정하다고 설명하였다(Sokoloff, 1990). 우리나라는 상대적으로 임금이 높고 고용이 안정되어 있는 1차 노동시장과 임금이 낮고 고용이 불안정한 2차 노동시장으로 나뉘어져 있으며, 한 번 2차 노동시장으로 진입하면 1차 노동시장으로 이동하기 쉽지 않은 것으로 분석된다(장지연, 2015).

하려 하는 여성들을 포괄하는 것이 필요하다.

경력단절 이후 노동시장 재진입 자체가 쉽지 않고 재취업을 하더라도 오히려 주변화된 위치로 한정된다는 점은 그간 꾸준히 지적되어 왔다. 특히 경력단절여성이 취업률 제고를 위한 정책대상으로 주목받으면서 여성의 접근이 용이한 일자리가 부각되었는데, 이는 사회적으로 지양하고자 하는 특성을 가진 일자리가 대부분이라는 점에서 한계를 내포한다(김학실, 2015; 장서영, 2008). 여성의 노동시장 재진입을 지원하기 위해 직업교육훈련 등을 통해 여성 개인의 인적 자본을 개발하는 것, 여성인력개발을 지원하는 것을 중심으로 여성일자리 지원 정책이 구성되어 있으나, 이러한 접근은 여성이 노동시장에서 주변적인 위치로 구조화되어온 맥락을 비가시화시키며, 일부를 제외하고는 이미 사회적으로 저평가되고 있는 유사한 분야로 들어갈 수밖에 없는 현실을 지속시킨다. 시장(market)은 자력으로 환경 변화에 대처할 능력이 부족하고 자발적으로 차별을 일소하려 하지 않기 때문에 정부의 역할이 매우 중요한데, 적극적 노동시장정책이 성과를 내기 위해서는 무엇보다 사람들이 이동해갈 수 있는 일자리가 있어야 한다(Stiglitz, 2012). 과연 일자리가 충분히 있는지, 어떤 일자리로의 재진입을 지원하는 것인지 검토할 필요가 있다. 또한 노동시장 재진입에 중심을 둔 접근은 여성들이 왜 노동시장을 이탈하는지, 왜 지위 변동을 반복하는지 설명하지 못한다. 최근 특히 고학력 여성의 경력단절 문제가 심각하다고 논의되면서 경력단절 예방의 중요성이 강조되고 있다. 여성의 연령별 경제활동 참가가 일반적으로 M자 곡선을 보이는 것에 비해 고학력 여성의 경우는 경력단절 이후 다시 노동시장으로 들어가지 않는 L자 곡선을 보이기 때문이다. 하지만 경력단절 예방의 중요성이 강조되는 것에 비하여 정작 이에 대한 이론적·정책적 관심은 여전히 매우 부족한 상황이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 여성들이 왜 노동시장을 이탈하는지를 중심으로 서울시 여성의 경력단절 실태를 살펴보고자 한다.

3. 서울시 여성의 경력단절 실태: 직장을 그만둔 이유를 중심으로

(1) 조사 개요

본 연구에서는 서울시 여성의 경력단절 실태 및 정책수요를 파악하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 기존 조사의 한계를 보완하고 실질적 구직 의사가 있는 여성의 경력단절 상황에 주목하고자 여성의 연령과 경력단절 기간, 취업의지 등을 한정하여 조사를 실시하였다. 조사대상은 이전에 소득활동을 한 적이 있는 서울시 거주 여성으로, 여기서 '소득활동'은 기존 조사를 참고하여 "임금이나 이윤을 목적으로 1주일에 1시간 이상 일한 경우"

로 정의하였다. 통계청의 「지역별고용조사」 및 여성가족부의 「경력단절여성 등의 경제활동실태조사」에서는 소득활동을 “임금이나 이윤을 목적으로 1주일에 1시간 이상 일했거나 가족이 경영하는 사업체, 농장 등에서 무보수로 1주일에 18시간 이상 일한 경우”로 정의하고 있다. 본 연구는 직장요인을 포함하여 경력단절 상황을 분석하고자 하므로 무급가족종사자는 제외하고 임금 또는 이윤을 목적으로 한 노동을 소득활동으로 정의하였다.

조사대상은 여성의 경력단절 기간, 연령대, 취업의지, 이전 직장의 고용형태 등을 고려하여 선정하였다. 경력단절 기간은 가장 최근에 소득활동을 그만둔 시점을 기준으로 하여 5년 미만으로 한정하였다. 본 조사는 이전의 경력단절 경험에 대해 응답하는 회상조사(retrospective survey)가 포함되어 있으므로 최대한 정확한 응답을 얻기 위해서는 회상기간을 최소화할 필요가 있다고 보았다. 기존 연구에서는 경력단절 기간이 길어질수록 재취업 의지가 낮아지고, 특히 5년을 넘을 경우 경력단절로 인한 기술수준 마모 및 임금손실이 심각한 것으로 보고한다.[6] 하한 기준은 출산전후휴가 및 실업급여 기간을 고려하여 3개월 이상으로 하였다.

조사대상 여성의 연령대는 30세 이상 49세 이하로 한정하였다. 15세 이상 54세 이하 경력단절여성 가운데 30~40대 여성은 63.1%에 달하며,[7] 이들은 경력단절로 표상되는 대표적 집단으로서 조사결과를 통해 서울시 여성의 상황을 드러내고 정책 필요성에 대한 소구력을 높이기에 보다 효과적이다.

조사대상에는 비혼여성을 포함하였다. 기존 연구들이 기혼여성의 생애사건과 가족상황 중심으로 경력단절을 분석한 것과 달리 본 연구는 직장요인을 포함하여 경력단절을 파악하고자 하므로 조사대상을 기혼여성으로 한정할 필요가 없기에 비혼여성을 포함하여 조사를 실시하였다.

---

6) 민현주(2011)는 경력단절 기간을 단기(12개월 미만), 중기(12개월~35개월), 중장기(36개월~59개월), 장기(60개월 이상)로 분류하여 경력단절 기간에 따른 재취업 일자리의 임금수준 효과를 분석하였다. 단기에 속하는 여성들의 경우는 경력단절로 인한 기술손실 및 임금손실 효과가 매우 미미하며, 비자발적 의지에 의해 노동시장을 이탈한 집단으로 분류되었다. 중기에 속하는 여성들은 일반적으로 출산과 함께 직접 양육을 전담하기 위해 노동시장을 이탈한 집단으로 분류되었다. 중장기에 속하는 여성들은 집중적인 자녀양육기를 지나 적극적 구직활동을 통해 노동시장으로의 재진입 가능성이 높은 집단으로 분류되었다. 장기에 속하는 여성들은 경력단절로 인한 기술수준 마모 및 임금손실이 실질적으로 발생하는 집단으로 분류되었다.

7) <표 2> 서울시 15세~54세 경력단절여성의 연령별 분포 (단위: 천명, %)

구 분	15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	계
인원	10	73	83	121	143	122	110	124	786
비율	1.3	9.3	10.5	15.4	18.2	15.5	14.0	15.8	100.0

자료: 통계청(2016, 상반기), 지역별고용조사.

경력단절을 경험한 여성 가운데 현재 비취업 상태인 경우는 '향후 1년 이내에 다시 소득활동을 할 의향이 있는 여성'으로 한정하여 취업의지가 강한 여성을 포함하고자 하였다. 경력단절여성의 취업의지는 일반적으로 매우 느슨하여 기간을 한정해서 질문해야 실질적인 구직의사를 가진 여성들이 포함될 가능성이 높아진다. 앞으로 3년 또는 앞으로 5년 이내로 한정하여 조사를 실시하면 경력단절여성이 가진 의향을 파악하는 데는 의미가 있을 것으로 생각되지만, 구직을 위해 직접적이고 구체적인 계획을 세우기에는 막연한 기간일 수 있다고 판단하여 향후 1년 이내로 엄격하게 한정하였다.

또한 고용형태가 여성의 경력단절에 미치는 영향을 파악하기 위해 정규직만이 아니라 비정규직 여성을 조사대상에 포함하였다. 비정규직 여성의 경우 정규직에 비해 임신이나 출산으로 인해 부당해고 또는 권고사직을 당하는 경우가 많은데, 이러한 경력단절은 그 사유를 임신·출산으로 보기보다 고용형태에 따른 차별로 보는 것이 더 적절하다(장진희 외, 2016). 하지만 응답자는 경력단절 사유로 임신·출산을 꼽을 가능성이 더 많다. 이에 이전 직장의 고용형태를 고려하여 표본을 구성하고 고용형태에 따른 경력단절 상황을 분석하고자 하였다.

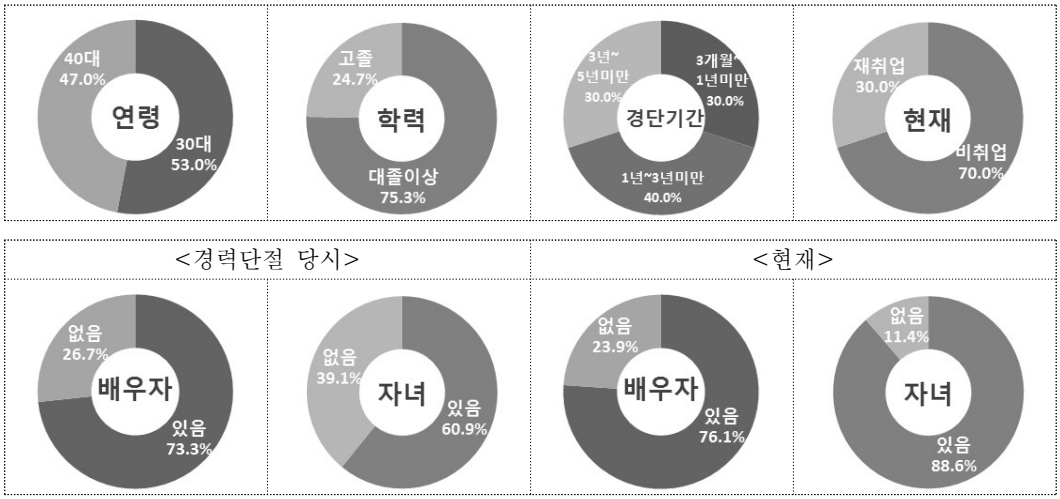
조사대상에는 경력단절을 경험한 여성 가운데 재취업을 하여 현재 취업상태인 여성을 일부 포함하였다. 이들을 통해 재취업을 하는 과정에서 어떤 자원을 활용하였는지, 자신에게 필요하다고 생각하는 지원이 무엇인지, 취업상태임에도 불구하고 추가 취업 또는 이직/전직을 희망하는지 등을 파악하고자 하였다. 또한 경력단절 이전과 이후의 취업상황을 비교하고자 하였다.

조사내용은 경력단절 당시의 상황에 영향을 미친 다양한 요인이 고려될 수 있도록 구성하고 현재 희망하는 일자리 정책수요를 파악하고자 관련 내용을 포함하였다. 경력단절 당시 일자리 특성, 취업지원서비스 및 직업교육훈련 경험, 사회문화적 인식 및 정책수요 등을 공통질문으로 구성하여 응답자 모두에게 질문하였고, 현재 비취업 상태인 여성에게는 희망하는 일자리에 관한 사항과 구직경험 등에 관해 질문하였다. 현재 재취업 상태인 여성에게는 현재 일자리 특성과 추가 근로 희망에 관해 질문하였다.

<표 3> 서울시 여성의 경력단절 실태 및 정책수요조사 개요

조사대상 범위	▸ 서울시 거주 30세~49세의 경력단절여성 – 경력단절기간 3개월 이상 5년 미만 – 현재 비취업 : 향후 1년 이내에 다시 소득활동을 할 의향이 있는 여성 – 현재 재취업 상태인 여성 일부 포함
표본추출 방법	▸ 연령별, 혼인여부별, 재취업유무별 할당 ▸ 경력단절 기간 할당 – 3개월 이상 1년 미만, 1년 이상 3년 미만, 3년 이상 5년 미만 ▸ 이전 직장의 고용형태 고려
표본수	▸ 서울시에 거주하는 경력단절여성 1,200명
조사방법	▸ 구조화된 설문을 통한 온라인조사

응답자의 연령, 학력, 경력단절기간, 현재 취업상태에 따른 분포와, 경력단절 당시 및 현재 배우자와 자녀 유무 등의 현황은 아래와 같다.



[그림 5] 응답자의 일반적 특성

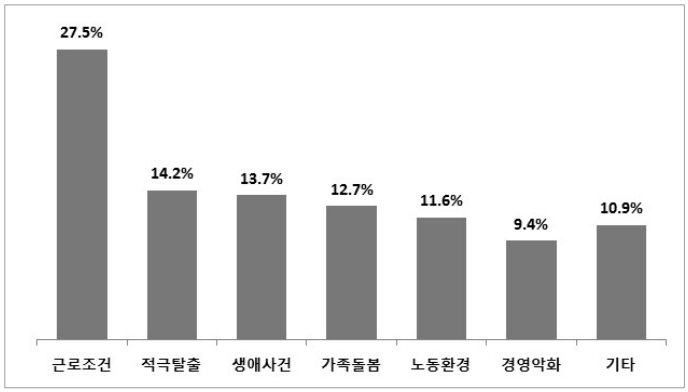
(2) 직장을 그만둔 이유

본 조사에서는 임금근로자로 일했던 여성(1,119명)을 대상으로 직장을 그만둔 구체적 이유를 22개 보기로 구성하여 질문하였고, 이를 다시 생애사건, 가족돌봄, 경영악화, 근로조건, 노동환경, 적극탈출, 기타 등 7개 유형으로 구분하였다.

<표 4> 경력단절 당시 일자리를 그만둔 이유

보기	재구성	보기	재구성
결혼을 하게 되어	생애사건	직장 내 성희롱(직/간접경험)	노동환경
임신, 출산을 위해		임금, 승진 등에서의 차별	
미취학자녀 양육을 위해	가족돌봄	결혼, 임신, 출산으로 퇴사하는 관행	
취학자녀 교육을 위해		상사(또는 동료)의 비인격적 대우/갈등	
부모 등 가족 간호/간병을 해야 해서		장래성, 발전가능성 없어서	적극탈출
파산, 폐업, 휴업 등	경영악화	업무가 적성에 맞지 않아서	
인원감축(구조조정 등) 또는 명예퇴직		새로운 분야로 진출하기 위해	
권고사직		좀 더 나은 일자리로 이직하기 위해	
낮은 임금	근로조건	집과 직장의 거리가 멀어서(직장 이전 등)	기타
긴 근로시간		나의 건강이 악화돼서	
계약기간 만료		그냥 쉬고 싶어서	

분석 결과 ‘근로조건’을 꼽은 경우가 가장 많아 27.5%로 나타났다. 그 다음으로는 업무가 적성에 맞지 않거나 이직, 새로운 분야 도전 등을 위해 직장을 그만둔 ‘적극탈출’ 14.2%, 결혼이나 임신·출산 등 ‘생애사건’을 꼽은 경우 13.7%, 자녀양육 및 교육, 부모 간병 등 ‘가족돌봄’을 이유로 그만둔 경우 12.7%, 직장 내 성희롱이나 차별, 상사나 동료와의 갈등 등 ‘노동환경’으로 인한 경우가 11.6%, 직장의 파산이나 휴업, 구조조정 등 ‘경영악화’로 인해 그만둔 경우가 9.4% 등으로 조사되었다. 7개 유형 중 생애사건, 적극탈출, 기타는 개인적 요인의 성격이 강하며, 근로조건, 노동환경, 경영악화는 사업장의 상황에 의해 좌우되는 이탈로 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 개인요인으로 인해 직장을 그만둔 경우는 38.8%, 가족요인으로 인한 경우는 12.7%, 그리고 직장요인으로 인한 경우가 48.5%에 해당한다.



[그림 6] 경력단절 당시 일자리를 그만둔 이유

직장을 그만둔 이유는 연령대, 학력, 경력단절 기간, 당시 고용형태, 당시 배우자 유무, 당시 자녀 유무, 당시 사업장 규모 등에 따라 유의미한 결과를 보였다. 먼저 연령대별로 살펴보면, 30대와 40대 모두 ‘근로조건’을 꼽은 비율이 각각 27.5%, 27.6%로 가장 높은 가운데, 30대는 결혼이나 임신·출산 등의 ‘생애사건’을 꼽은 경우가 상대적으로 많다. 이에 비해 40대는 본인의 건강 악화나 직주 거리의 문제, 휴식 등 ‘기타’ 응답이 두 번째로 많다. 학력별로 보면, 고졸이하와 대졸이상 모두 ‘근로조건’ 응답이 가장 많고, 고졸이하는 ‘기타’, 대졸이상은 ‘생애사건’을 꼽은 경우가 상대적으로 많다. 연령대와 학력별 분석 결과를 보면, 30대 대졸이상 여성은 생애사건으로 그만두는 경우가 비교적 많고, 40대 고졸이하 여성은 기타 사유로 그만두는 경우가 비교적 많다고 할 수 있다.

경력단절 기간에 따른 응답도 통계적으로 유의미한 결과를 보였는데, 3년 시점을 기준으로 특히 차이가 있는 것으로 나타났다. 직장을 그만둔 지 3년 미만인 여성의 경우 ‘근로

조건'을 꼽은 경우가 가장 많고 그 다음으로 '적극탈출'을 꼽은 비율이 높은 데 비해, 직장을 그만둔 지 3년 이상인 경우는 '가족돌봄'을 꼽은 비율이 가장 높고 그 다음이 '근로조건'으로 조사되었다. 응답률의 차이가 크지는 않지만, 경력단절 기간 3년 이상인 응답자들이 직장을 그만둔 이유로 가족돌봄을 가장 많이 꼽았다는 것은 돌봄 문제를 해결할 수 있는 다른 방안이 없었음을 의미하고, 동시에 현재도 그 이유로 비취업 상태일 가능성이 높다는 점을 함의한다는 점에서 주목할 필요가 있다.[8] 즉 가족돌봄을 이유로 직장을 그만둔 경우 그 기간이 장기화될 가능성이 높다.

당시 고용형태에 따른 차이도 현저하게 나타났다. 정규직으로 일했던 여성의 경우 '근로조건' 때문에 그만두었다는 응답이 23.6%로 가장 많은 가운데 '생애사건'을 꼽은 경우가 18.1%로 상대적으로 높게 나타났다. 이에 비해 당시 비정규직이었던 여성은 '근로조건'을 꼽은 비율이 35.2%로 정규직에 비해 상당히 높고, '생애사건'을 꼽은 경우는 5.0%에 불과하였다. 비정규직으로 일했던 여성의 경우 '노동환경'과 '기타' 응답이 각각 14.3%로 비교적 높게 조사되었다. 당시 정규직으로 일했던 여성이 직장을 그만둔 이유는 개인요인 41.5%, 직장요인 45.3%인 데 비하여 당시 비정규직이었던 여성의 경우는 개인요인 33.6%, 직장요인 54.7%로 나타나 직장요인으로 인해 그만둔 경우가 더 많음을 보여준다.

당시 배우자 유무나 자녀 유무와 관계없이 직장을 그만둔 이유로 가장 많은 응답을 보인 것은 '근로조건'이다. 하지만 그 외의 응답 결과는 배우자 유무, 자녀 유무에 따라 상당히 달랐다. 당시 유배우 여성은 '생애사건'과 '가족돌봄'을 꼽은 비율이 각각 17.2%, 17.1%로 비교적 높았고, 당시 무배우 여성의 경우는 '근로조건' 응답이 42.3%에 달하여 유배우 여성보다 거의 두 배 많았다. 또한 당시 자녀가 있던 여성은 '가족돌봄'을 꼽은 경우가 20.9%로 비교적 많고, 당시 자녀가 없던 여성은 '생애사건'과 '노동환경'을 꼽은 경우가 비교적 많다(각각 18.2%). 자녀가 없는 상태에서 생애사건 때문에 직장을 그만두었다고 응답한 것은 결혼 또는 임신·출산을 앞두고 아예 노동시장을 이탈하였음을 의미한다.

8) 경력단절 기간에 따라 현재 취업상태를 살펴보면, 3개월 이상 1년 미만인 여성 가운데 현재 비취업자는 64.2%, 1년 이상 3년 미만의 경우는 66.9%인 것에 비하여 3년 이상에서는 80.0%로 나타났다.

<표 5> 경력단절 당시 일자리를 그만둔 이유: 응답자 특성별

(단위: %, 명)

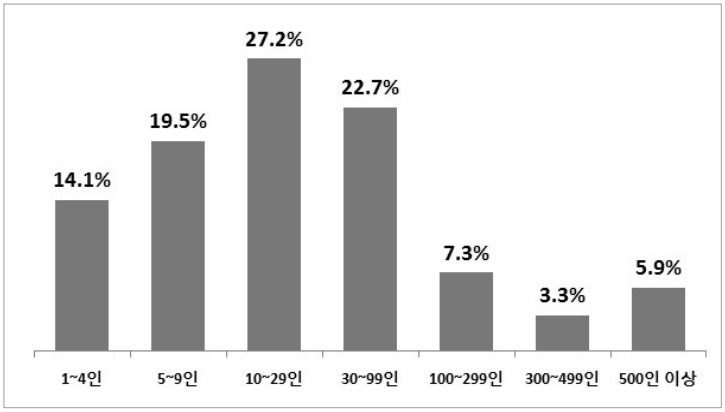
구 분		계	생애사건		가족돌봄		경영악화		근로조건		노동환경		적극탈출		기타		X2(df)
전체		(1,119)	13.7	(153)	12.7	(142)	9.4	(105)	27.5	(308)	11.6	(130)	14.2	(159)	10.9	(122)	
연령대	30대	(626)	19.8	(124)	11.7	(73)	7.2	(45)	27.5	(172)	13.9	(87)	13.6	(85)	6.4	(40)	80.898(6)
	40대	(493)	5.9	(29)	14.0	(69)	12.2	(60)	27.6	(136)	8.7	(43)	15.0	(74)	16.6	(82)	***
학력	고졸이하	(270)	6.3	(17)	12.2	(33)	13.0	(35)	28.9	(78)	7.4	(20)	15.6	(42)	16.7	(45)	36.052(6)
	대졸이상	(849)	16.0	(136)	12.8	(109)	8.2	(70)	27.1	(230)	13.0	(110)	13.8	(117)	9.1	(77)	***
경력단절 기간	3개월~ 1년 미만	(343)	14.0	(48)	6.4	(22)	10.5	(36)	32.4	(111)	10.8	(37)	16.0	(55)	9.9	(34)	50.456(12) ***
	1년~ 3년 미만	(439)	12.1	(53)	10.7	(47)	8.9	(39)	29.6	(130)	11.8	(52)	15.0	(66)	11.8	(52)	
	3년~ 5년 미만	(337)	15.4	(52)	21.7	(74)	8.9	(30)	19.9	(67)	12.2	(41)	11.3	(38)	10.7	(36)	
당시 고용형태	정규직	(741)	18.1	(134)	13.2	(98)	9.7	(72)	23.6	(175)	12.0	(89)	14.2	(105)	9.2	(68)	50.425(6)
	비정규직	(378)	5.0	(19)	11.6	(44)	8.7	(33)	35.2	(133)	10.8	(41)	14.3	(54)	14.3	(54)	***
당시 배우자 유무	유	(812)	17.2	(140)	17.1	(139)	10.1	(82)	21.9	(178)	9.6	(78)	12.1	(98)	11.9	(97)	131.481(6)
	무	(307)	4.2	(13)	1.0	(3)	7.5	(23)	42.3	(130)	16.9	(52)	19.9	(61)	8.1	(25)	***
당시 자녀 유무	유	(664)	10.5	(70)	20.9	(139)	10.4	(69)	24.5	(163)	7.1	(47)	13.6	(90)	13.0	(86)	141.932(6)
	무	(455)	18.2	(83)	0.7	(3)	7.9	(36)	31.9	(145)	18.2	(83)	15.2	(69)	7.9	(36)	***

***p<.001, **p<.01, *p<.05

다음으로는 직장을 그만둔 이유를 사업장 규모와 연관시켜 살펴보고자 한다. 우리사회는 그간 많은 정책들을 수립하고 집행해왔지만, 그러한 정책들이 적용되고 활용여부가 평가대상이 되거나 감시되는 일자리에는 여성들이 많지 않다. 국내 100대 대기업에서 여성 근로자 비율은 20%대에 불과하며, 여성들 대부분은 일가족 양립 정책의 활용률도 낮고 인사관리 개념이 미비한 중소기업에 몰려 있다(김영미, 2017a). 상당수 여성들은 법·제도의 엄격한 적용에서 비껴나 있거나 제도가 마련되어 있다 하더라도 그것을 이용하기 어려운 상황에 놓여 있을 가능성이 높다. 예컨대, 아무리 좋은 제도가 있다 하더라도 관리자가 부정적인 태도를 보인다면 실행 과정에서 오히려 역효과가 나는데, 이는 특정 산업 국가나 특정 인구 집단에 국한되지 않는 것으로 분석된다(이주희, 2003; Jacobs and Gerson, 2004). 이는 공식적 제도가 관리자의 가치와 판단에 의해 비공식적으로 무력화(無力化) 될 수 있음을 함의하며, 비제도적 관행의 영향력에도 관심을 가져야 함을 보여준다. 따라서 사업장 규모가 직장을 그만둔 이유와 어떤 관계가 있는지를 살펴보는 것은 정책적 시사점을 도출하는 데 의미가 있을 것으로 본다.

경력단절 당시 종사했던 사업장의 규모를 파악하기 위해 종사자 수에 대해 질문한 결

과, 10인~29인 규모에서 일했다는 응답이 27.2%로 가장 많고, 그 다음으로는 30인~99인 22.7%, 5인~9인 19.5%, 1인~4인 14.1% 등의 순으로 나타났다. 전체적으로 보면 30인 미만 사업장에서 일한 여성이 60.8%이며, 100인 미만 사업장으로 넓혀서 보면 83.5%, 10인 미만 사업장으로 좁혀서 보면 33.6%의 응답자가 해당한다. 300인 이상 사업장에 종사했던 여성은 9.2%에 불과한 것으로 나타났다.[9)]



주: '잘 모름'과 자영업자·고용주를 제외한 임금근로자의 응답 결과임.

[그림 7] 경력단절 당시 일자리의 사업장 규모

사업장 규모에 따라 직장을 그만둔 이유를 살펴본 결과 사업장 규모를 불문하고 '근로조건'을 꼽은 경우가 가장 많은 가운데, 1인~4인 사업장에서 일했던 여성은 '기타' 응답이 20.8%로 다른 사업장 규모 종사자에 비해 현저히 높은 비율을 보였다. 5인~29인 사업장 종사자는 '생애사건'을 꼽은 경우가 상대적으로 많았고, 30인~99인 사업장 종사자는 '적극탈출', 100인~299인 사업장 종사자는 '노동환경'과 '적극탈출'을 꼽은 경우가 비교적 많다. 300인 이상 사업장에 종사했던 여성은 그 수가 매우 적기는 하나, 300인 미만 사업장 종사자에 비해 '근로조건'과 '노동환경'을 꼽은 비율이 상대적으로 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 30인 이상 사업장에서는 사업장 규모가 클수록 직장을 그만둔 이유로 '근로조건'을 꼽은 비율이 높다.

9) 서울시 사업체 조사 결과를 보면 100인 이상 300인 미만 사업체 종사자 비율은 12.6%, 300인 이상 사업체 종사자 비율은 21.5%이다(서울특별시, 2016). 이를 고려하면 100인 이하 사업체 종사자의 다수가 여성으로 구성됨을 알 수 있다. 관련하여 김영미(2017b)는 2008년 이후에는 성별직종분리보다 성별사업체분리가 성별임금격차의 더 큰 요인으로 작용한다고 분석하였다. 즉 기업규모에 따른 임금격차가 점차 증가해온 가운데 여성이 남성에 비해 중소규모 사업장에 더 많이 몰리게 된 것이 성별임금격차의 주요 요인이 되고 있다는 것이다.

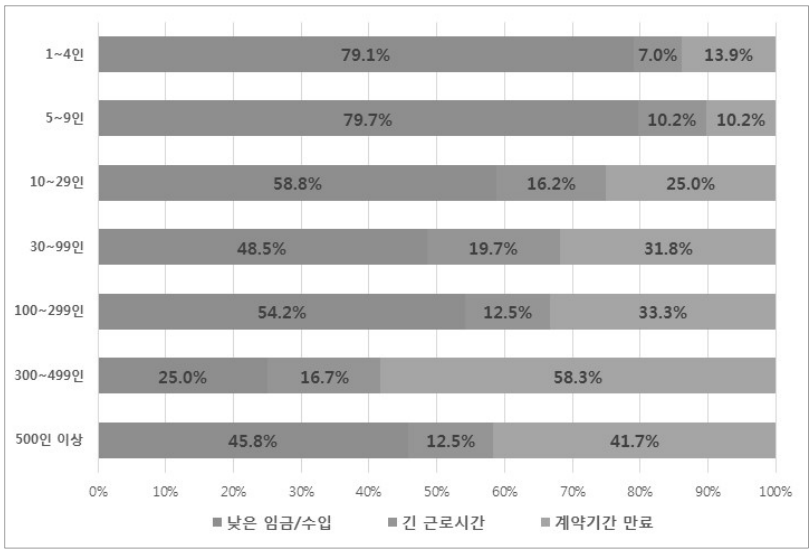
<표 6> 경력단절 당시 일자리를 그만둔 이유: 사업장 규모별

(단위: %, 명)

구 분	계	생애사건		가족돌봄		경영악화		근로조건		노동환경		적극탈출		기타		X2(df)
전체	(1,095)	13.8	(151)	12.9	(141)	9.6	(105)	27.0	(296)	11.7	(128)	13.9	(152)	11.1	(122)	
1~4인	(154)	9.1	(14)	18.2	(28)	10.4	(16)	27.9	(43)	5.2	(8)	8.4	(13)	20.8	(32)	94.727(36) ***
5~9인	(213)	15.0	(32)	13.6	(29)	14.1	(30)	27.7	(59)	6.6	(14)	12.2	(26)	10.8	(23)	
10~29인	(298)	15.8	(47)	14.4	(43)	9.7	(29)	22.8	(68)	11.7	(35)	14.4	(43)	11.1	(33)	
30~99인	(249)	15.3	(38)	11.2	(28)	6.0	(15)	26.5	(66)	14.1	(35)	16.9	(42)	10.0	(25)	
100~299인	(80)	10.0	(8)	11.3	(9)	12.5	(10)	30.0	(24)	16.3	(13)	16.3	(13)	3.8	(3)	
300~499인	(36)	8.3	(3)	11.1	(4)	13.9	(5)	33.3	(12)	27.8	(10)	5.6	(2)	0.0	(0)	
500인 이상	(65)	13.8	(9)	0.0	(0)	0.0	(0)	36.9	(24)	20.0	(13)	20.0	(13)	9.2	(6)	

주: 자영업자·고용주를 제외한 임금근로자의 응답 결과임.
***p<.001, **p<.01, *p<.05

전반적으로 근로조건으로 인해 직장을 그만두었다는 응답이 높은데, 그 사유를 구체적으로 살펴보면 사업장 규모에 따른 차이가 현저하게 나타난다. 앞서 <표 4>에 제시한 바와 같이 '근로조건'에 해당하는 사유는 '낮은 임금', '긴 근로시간', '계약기간 만료' 등이다. 아래 [그림 7]은 사업장 규모에 따라 세 가지 사유의 비중이 어떠한지를 보여준다. 1인~4인 사업장과 5인~9인 사업장 종사자의 경우 '낮은 임금'을 꼽은 비율이 약 80%에 달할 정도로 압도적으로 많다. 10인~29인 사업장 종사자 역시 '낮은 임금'을 꼽은 비율이 60% 가까이 되는데, '계약기간 만료'를 꼽은 비율이 25.0%로 응답자의 4분의 1에 해당한다. 직장을 그만둔 이유로 '계약기간 만료'를 꼽은 비율은 전반적으로 사업장 규모가 커질수록 높아지며, 300인~499인 사업장의 경우 '계약기간 만료'를 꼽은 경우가 58.3%로 가장 많다. 즉 소규모 사업장 종사자는 낮은 임금 수준을 직장을 그만둔 주요 사유로 응답하였고, 대규모 사업장 종사자는 계약기간 만료로 인해 직장을 그만둔 경우가 상대적으로 많음을 알 수 있다.



주: 자영업자·고용주를 제외한 임금근로자의 응답 결과임.
p=.000

[그림 7] 근로조건 사유별 비중: 사업장 규모

그렇다면 임금과 근로계약기간이 사업장 규모에 따라 어떠했는지 살펴보자. <표 7>에 제시한 바와 같이 월평균 임금이 200만원 이상이었다는 응답은 전체의 36.9%이며, 사업장 규모가 클수록 그 비율이 높아지는 경향을 보인다. 1인~4인 사업장 종사자의 경우 월평균 200만원 이상 받았다는 응답은 9.1%에 불과하며, 500인 이상 사업장의 경우는 72.3%로 나타난다. 월평균 임금이 250만원 이상이었다는 응답을 살펴보면 사업장 규모가 클수록 응답률이 높아지며, 100만원 미만 응답의 경우 사업장 규모가 작을수록 그 비율이 높다.[10] 이러한 결과는 사업장 규모에 따라 임금 격차가 상당히 크다는 것을 의미하는 동시에, 500인 이상의 대규모 사업장에 종사했던 여성의 경우도 월평균 임금이 250만원 이상이었던 비율이 50% 미만임을 보여준다.

10) 500인 이상 사업장에서 월평균 임금 150만원이라고 응답한 여성이 8명이나 되는 것은 당시 근무형태가 시간제였거나 고용형태가 비정규직이었던 데서 비롯되는 것으로 볼 수 있다. 당시 근무형태를 사업장 규모에 따라 살펴보면, 500인 이상 사업장 종사자 중 시간제로 일했던 경우는 7명(10.8%), 비정규직으로 일했던 경우는 10명(15.4%)이다.

<표 7> 경력단절 당시 일자리의 월평균 임금: 사업장 규모별

(단위: %, 명)

구 분	계	100만원 미만		100~150 만원 미만		150~200 만원 미만		200~250 만원 미만		250만원 이상		X2(df)
전체	(1,095)	10.0	(110)	20.9	(229)	32.1	(352)	24.1	(264)	12.8	(140)	
1~4인	(154)	24.0	(37)	36.4	(56)	30.5	(47)	7.8	(12)	1.3	(2)	277.821(24) ***
5~9인	(213)	15.0	(32)	26.3	(56)	34.7	(74)	21.1	(45)	2.8	(6)	
10~29인	(298)	8.4	(25)	19.1	(57)	39.9	(119)	23.5	(70)	9.1	(27)	
30~99인	(249)	4.0	(10)	16.1	(40)	28.9	(72)	33.3	(83)	17.7	(44)	
100~299인	(80)	6.3	(5)	16.3	(13)	18.8	(15)	41.3	(33)	17.5	(14)	
300~499인	(36)	0.0	(0)	0.0	(0)	41.7	(15)	13.9	(5)	44.4	(16)	
500인 이상	(65)	1.5	(1)	10.8	(7)	15.4	(10)	24.6	(16)	47.7	(31)	

주: 자영업자·고용주를 제외한 임금근로자의 응답 결과임.
***p<.001, **p<.01, *p<.05

근로계약기간과 관련해서는 당시 일자리에서 근로계약서를 작성하였는지, 근로계약기간을 별도로 정하였는지, 근로계약기간을 정한 경우 그 기간은 어느 정도였는지를 중심으로 살펴보도록 하겠다. 먼저, 근로계약서를 작성했다는 응답은 사업장 규모가 클수록 그 비율이 높은 것으로 나타난다. 1인~4인 사업장의 경우 근로계약서를 작성했다는 비율은 38.3%에 그치며, 5인~9인 70.4%, 10인~29인 76.8%, 30인~99인 85.5%, 100인~299인 85.0%, 300인~400인 94.4%, 500인 이상 90.8%로 조사되었다.

근로계약기간을 별도로 정하지 않았다는 응답이 전체의 90.6%로 나타나 응답자 10명 가운데 9명은 근로계약기간을 정하지 않고 일했다는 것을 알 수 있다. 하지만 사업장 규모별로 보면 100인 이상 사업장에 종사했던 경우 근로계약기간을 정했다는 응답이 상대적으로 높게 조사되었다. 1인~4인 사업장 종사자는 근로계약기간을 정했다는 경우가 2.6%에 그쳤으나, 5인~9인 8.0%, 10인~29인 9.7%, 30인~99인 7.2%, 100인~299인 18.8%, 300인~400인 13.9%, 500인 이상 23.1%로 집계되었다. 500인 이상 사업장의 경우 4명 중 1명은 근로계약기간을 정하고 일한 것이다. 근로계약기간을 정한 경우 그 기간은 12개월 50.5%, 24개월 27.2%로 나타나 2년 이하 근로계약을 한 여성이 약 80%에 해당한다. 이 외에 3개월이었다는 응답이 4.9%, 6개월이었다는 응답이 6.8%로 조사되었다.

<표 8> 경력단절 당시 일자리의 근로계약서 작성 및 근로계약기간 정함 여부: 사업장 규모별

(단위: %, 명)

구 분	계	근로계약서 작성 여부						근로계약기간 정함 여부			
		작성함		작성하지 않음		잘 모름		정하지 않음		정함	
전체	(1,095)	74.2	(812)	21.0	(230)	4.8	(53)	90.6	(992)	9.4	(103)
1~4인	(154)	38.3	(59)	40.3	(62)	21.4	(33)	97.4	(150)	2.6	(4)
5~9인	(213)	70.4	(150)	28.6	(61)	0.9	(2)	92.0	(196)	8.0	(17)
10~29인	(298)	76.8	(229)	19.5	(58)	3.7	(11)	90.3	(269)	9.7	(29)
30~99인	(249)	85.5	(213)	13.7	(34)	0.8	(2)	92.8	(231)	7.2	(18)
100~299인	(80)	85.0	(68)	11.3	(9)	3.8	(3)	81.3	(65)	18.8	(15)
300~499인	(36)	94.4	(34)	5.6	(2)	0.0	(0)	86.1	(31)	13.9	(5)
500인 이상	(65)	90.8	(59)	6.2	(4)	3.1	(2)	76.9	(50)	23.1	(15)
X2(df)		197.589(12)***						33.608(6)***			

***p<.001, **p<.01, *p<.05

이러한 결과는 무엇을 말해주는가. 소규모 사업장에서 일했던 여성 다수는 낮은 임금 수준으로 인해 직장을 유지할 유인이 약화되었고, 대규모 사업장에서 일했던 여성의 경우 12개월 또는 24개월 등 일정한 계약기간이 만료됨으로 인해 직장을 그만두어야 했던 것이다. 즉 근로계약서를 작성하는 등 공식화된 인사관리가 상대적으로 덜 체계화된 소규모 사업장은 근로계약기간을 별도로 정하지 않아 계속 일할 수 있지만 임금 수준이 낮고, 이에 비해 근로계약서 작성 등 인사관리가 이루어지는 대규모 사업장은 지속근로가 어렵도록 구조화되어 있다.

4. 성평등 노동정책 과제

직장을 그만두는 사유는 복합적일 수 있기에 통계적으로 현실을 정확하게 파악하는 데는 상당한 제약이 따르며, 자료의 해석에 신중을 기할 필요가 있다. 이 글 역시 한정된 조사 결과에 근거하고 있기에 현실의 역동을 담아내기에는 한계가 있으나, 그러한 조건 속에서도 여성들이 노동시장을 이탈하는 이유를 다양한 배경에서 여러 요인을 고려하여 따져보고자 하였다. 여성들이 직장사유 때문에 직장을 그만두는 것이라고 주장하려는 것이 아니라 개인의 생애사건을 중심으로 여성의 노동시장 이탈을 합리화하고 재취업을 지원하는 방향으로 정책의 초점이 맞춰져온 것이 여성의 현실을, 기존의 성별 통념을, 노동시장의 이중구조를 과연 얼마나 변화시켰는지 질문하고자 하였다. 노동자의 선택은 단순히 개인적 선호를 투영한 결과라고 볼 수 없다. 노동의 세계는 개별 노동자가 통제할 수

있는 수준을 훨씬 넘어선 힘의 각축 과정에서 무수한 방식으로 조직되고 구조화된다. 현재의 노동시장 참여 양상이 여성들에게 제공되는 선택지가 갖는 한계를 반영하는 것은 아닌지 질문해야 한다(Jacobs and Gerson, 2004; Plantenga *et al.*, 1999). 경력단절에 대한 그간의 질문 방식으로 인해 결혼, 임신·출산, 육아, 자녀교육 등이 여성의 경력단절 사유로 과잉 대표되면서 노동시장의 구조적 차별을 개선하려는 동력이 오히려 약화된 것은 아닌지 질문해야 한다.

그렇다면 무엇을 해야 하는가. 첫째, 그간의 정책이 과연 무엇을 목표로 설계되고 집행되었는지에 대해 점검할 필요가 있다. 차별 완화에 기여하였는지, 성평등을 목표로 하였는지, 여성과 남성 모두의 일생활 균형을 지원하였는지, 제도적 환경뿐 아니라 비제도적 관행을 발견해왔는지, 사각지대를 줄여가기 위한 조치가 충분했는지 등 그간의 정책 성과에 대한 평가와 제도화 이면에 자리한 그림자는 무엇인지 조명해야 한다. 둘째, 성평등 노동정책을 설계하고 추진하는 주체는 누구이며 어떤 권한과 책임을 부여받고 있는지 검토되어야 한다. 제도화가 덜 이루어진 부분은 어디인지, 제도가 마련되어 있으나 작동하지 않는 이유는 무엇인지, 원활한 작동을 위해 어떤 조치가 필요한지, 협업과 협력이 필요한 부분은 무엇인지 등을 총괄하고 조정할 수 있는 추진체계가 마련되어야 한다. 셋째, 고용단절 예방과 지속고용을 위한 노력과 결실이 반영되는 방향으로 정책 성과평가 방식이 개선되어야 한다. 신규 취업률이나 신규 창업률, 또는 여성의 재취업 비율 등 새로/다시 시작하는 것에 비중을 두어 평가하는 방식만이 아니라 고용유지율이나 창업생존율 등 지속성에 주목하는 접근이 강화될 필요가 있다. 또한 여성을 정책대상으로 특화하여 접근하는 것만이 아니라 기존 일자리/노동 정책의 성 주류화를 추진하는 노력과 과정이 충분히 반영될 수 있어야 한다. 노동시장의 구조적 차별을 완화시키기 위해서는 여성정책 전담 부서/부처를 넘어선 접근이 필수적이며, 여성의 생애사건을 고려하는 것을 포함하여 경력단절로 상징되는 여성의 노동시장 진입/퇴장 문제를 보다 포괄적인 구조에 위치시켜 접근할 필요가 있다.

[참고문헌]

강민지(2014), “경력단절여성의 재취업에 영향을 미치는 요인에 관한 분석”, 서울대학교 석사 학위논문.

국미애·고혜원·안유진(2014), 『서울시 여성일자리 종합계획 수립 연구』, 서울시여성가족재단.

권순원·이영지(2010), “여성의 경력단절 결정요인과 노동시장 재진입”, 『기업경제연구』 제39권 1호, 45-57쪽.

권태희(2014), “대졸이상 경력단절여성 실태와 시간선택제 일자리 인식”, 『고용이슈』 제7권 1호, 40-68쪽.

권희경(2010), “경력단절 기혼여성의 재취업 욕구 관련 요인”, 『한국가정관리학회지』, 제28권 제1회, 87-98쪽.

김난주 외(2013), 『2016년 경력단절여성 등의 경제활동실태조사 - 조사분석』, 여성가족부.

김난주 외(2016), 『2016년 경력단절여성 등의 경제활동실태조사 - 조사분석』, 여성가족부.

김영미(2017a), “성별임금격차라는 스캔들”, 『일하는 여성』 제103호, 한국여성노동자회.

김영미(2017b), “한국 유리천장의 미시적 기제와 거시적 조건”, 한정애 의원·김삼화 의원·임이자 의원·이정미 의원·국회아동·여성·인권정책포럼 주최 <남녀고용평등법 제정 30주년 기념 토론회: 남녀고용평등의 벽, 유리천장을 깨자!> 토론회 자료.

김영옥·오은진·한지영(2014), 『여성 경력단절 예방 강화를 위한 법·제도 개선 방안 연구』, 한국여성정책연구원.

김원정(2013), “로드맵 비판과 여성노동문제의 재구성”, 한국여성민우회 주최 <‘경력단절’ 여성은 누구인가? 현실과 어긋난 정부정책의 방향키를 다시 잡다> 토론회 자료.

김주영(2010), “여성의 경력단절과 노동시장 재진입”, 『노동리뷰』 제65호, 36-50쪽.

김지경·조유현(2003), “젊은 여성의 첫 출산 후 노동시장 복귀에 관한 분석”, 『노동경제논집』 제26권 3호.

김학실(2015), “여성고용정책에 대한 비판적 담론 분석: 경력단절여성을 위한 경제활동촉진법을 중심으로”, 한국행정학회·충청남도 주최 <2015년 한국행정학회 하계공동학술대회 “‘좋은 행정’이란 무엇인가”> 자료.

민현주(2011), “여성의 경력단절 기간별 생애사건 효과분석”, 『한국인구학』 제34권 1호, 53-72쪽.

박성미(2010), “경력단절 여성의 노동시장 재진입 욕구형태에 따른 진로행동 분석”, 『수산해양교육연구』, 제22권 2호, 165-179쪽.

박수미(2003), “한국여성들의 두 번째 노동시장 이행에 대한 종단적 연구”, 『한국여성학』, 제19권 제1호, 43-80쪽.

배진경(2017), “여성노동정책 말고 성평등노동정책”, 『일하는 여성』 제103호, 한국여성노동자회.

서울특별시(2016), 『2015년 기준 사업체조사보고서』.

오은진·김난주·엄채윤(2012), 『경력단절여성의 직업역량 진단 및 경력형성 지원 방안』, 한국여성정책연구원.

이주희(2003), “일과 가족의 양립은 어떻게 가능한가?: 기업의 조직 문화와 여성 관리직 모성보호”, 『가족과 문화』 제15집 3호, 37-61쪽.

장지연(2015), “젠더 관점으로 비정규직종합대책(안)을 평가하고 노동시장 개편안의 새로운

방향을 모색하다", 전국여성노동조합·한국여성노동자회·한국여성단체연합·한국여성민우회 주최 <젠더 관점에서 본 비정규직 종합대책의 실상과 대안> 토론회 자료, 5-19쪽.

장지현·김민영·장원섭(2010), "경력단절 여성의 구직경로가 성공적인 노동시장 재진입에 미치는 영향", 『여성연구』, 제78권 31-76쪽.

장진희·박성준(2016), 『서울시 기혼여성의 추가출산 영향요인 분석을 통한 정책방안 연구』, 서울시여성가족재단.

통계청(2016), 「2016년 상반기 지역별고용조사(부가항목): 경력단절여성 및 사회보험 가입 현황」, 2016. 12. 7. 보도자료.

Jacobs, Jerry A. and Kathleen Gerson(2004), *The Time Divide: Work, Family, and Gender Inequality*, 국미애·김창연·나성은 옮김(2010), 『시간을 묻다: 노동 사회와 젠더』, 한울.

Lasswell, Harold D.(1970), "The Emerging Conception of the Policy Sciences", *Policy Sciences* 1(1), pp.3-14.

Plantenga, Janneke, Joop Schippers and Jacques Siegers(1999), "Toward an Equal Division of Paid and Unpaid Work: the Case of the Netherlands", *Journal of European Social Policy* 9(2), pp.99-110.

Sokoloff, Natalie J.(1980), *Between money and love*, 이효재 옮김(1990), 『여성노동시장이론: 여성의 가사노동과 시장노동의 변증법』, 이화여자대학교 출판부.

Stiglitz, Joseph E.(2012), *The Price of Inequality*, 이순희 옮김(2013), 『불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가』, 열린책들.

발표2.

청년여성의 일 경험과 일자리 : 서울시 청년여성 사례를 중심으로

▸ 발표: 신하영(서울시여성가족재단)

청년여성의 일 경험과 일자리 : 서울시 청년여성 사례를 중심으로*

신하영(서울시여성가족재단)**

1. 서론

청년여성의 고용현실은 성별에 따른 고용격차 뿐 아니라 중장년과 청년 간의 연령대를 기준으로 파악되는 격차가 모두 관찰된다는 측면에서 중첩된 차별의 현실이라고 할 수 있다. 실제로 2015년 기준으로, 중장년(30~64세)의 고용률은 74.3%인 반면, 청년(15~29세)의 고용률은 41.5%에 그친다. 또한 실질적으로 확인된 실업률은 2015년 기준으로 중장년(30~64세)층이 2.6%인 반면, 청년(15~29세)은 9.2%로 청년층의 실업률은 중장년층의 거의 4배에 다다른다. 이때 청년여성의 실업률은 청년남성보다는 낮은 7.6%로 양호한 것으로 나타나나, 첫 일자리 정규직 비율이 남성(65.7%)에 비해 현저히 낮은 57.2%에 그치는 것으로 나타난다. 또한 평균임금에 있어서도 동일 연령대 청년남성의 월평균 임금일자리의 질에 있어서는 남성(147.7만원)보다 현저히 낮은 수준(100.4만원)에 그치고 있다(고용노동부, 2016).

이러한 수치를 통해 확인되듯이, 청년여성의 고용현실의 어려움은 중장년·남성에 비해 단순히 고용률 및 실업률과 같이 일자리의 유무로만 파악되기 어렵다. 또한 단순히 청년남성에 비해 비교적 빠른 입직에 따라 취업률의 양적인 측면에서는 일시적으로 상대적 우위를 보이나, 첫 일자리의 질적 측면에서 정규직 여부, 평균임금과 같이 실질적인 일자리의 질을 나타내는 지표와 지속가능한 경제활동을 담보하는 지표에서는 낮은 수준으로 보이는 것이 확인된다. 무엇보다 이러한 청년여성의 낮은 고용률, 첫 일자리에서 좋은 일자리(decent work)[1]의 결여 현상 등은 필연적으로 임신, 출산으로 인한 경력단절과 일

* 이 논문은 연구자가 2017년 서울시여성가족재단의 기본과제로 진행하는 「청년여성 고용지원 서비스 체계 구축방안 마련」 연구에 기반을 두고 작성한 것임.

** 서울시여성가족재단 연구위원, hyshin@seoulwomen.or.kr

1) 국제노동기구(ILO)가 1999년 제시한 개념으로서, 고용의 질을 노동자 입장에서 정의한다. 즉 고용기회, 적당한 수입과 생산적 노동, 적절한 노동시간, 고용 안정성, 일과 가정의 양립, 고용 평등, 안전한 작업환경, 사회보장, 사회적 대화 등 11가지 차원으로 구성된다. (출처: 한겨레 21)

가족 양립의 문제로 이어진다는 점에서 매우 심각한 문제로 읽혀져야 할 것이다.

청년여성 고용 실태와 관련한 문제의식에 입각하여 지난 2016년 4월 27일, 박근혜정부는 범부처 합동으로 「청년·여성 취업연계 강화 방안」을 발표했다. 지난정부는 출범 초부터 일자리 창출을 국정운영 핵심과제로 추진해 왔으나 취업자 증가 및 고용률 제고 등의 가시적 성과가 미약하게나마 나타난 것은 중장년 남성층에 국한되어 있었다. 정부는 일자리사업에대한 예산투자를 2013년 10.8조원에서 3년만인 2016년 15.8조원으로 대폭 늘렸고, 일자리 창출기반을 마련한다는 기조 아래 서비스 산업을 육성하고 창업을 지원하였다(고용노동부, 2016.4.27.).

그러나 이러한 노력에도 불구하고 정책대상인 청년들에게는 정책의 실효성과 체감도가 낮게 나타나고 있는 현실이다(강민정·신선미, 2016). 청년여성 고용정책의 실효성에 대한 정책 수용자의 회의적 반응과 낮은 정책 파급력의 원인은 청년여성 고용현실에 대한 생생한 현장의견 수렴이 부족하다는 데 있다. 청년여성의 고용 현실은 고용률, 실업률, 경제활동율과 임금수준 과 같이 평균화되고 군집화(clustering)된 수치를 통해 확인되기 힘들다.

한편 전국에서 가장 높은 청년인구 비율을 보이는 서울시의 경우, 청년 고용정책을 전략적으로 수립하고 추진하고 있다. 그간 서울시는 청년여성을 위한 첫 일자리 실태 조사 및 청년여성의 경제활동 실태 조사 등을 '여성의 경제력 증진'의 시정방향에 맞추어 수행해 왔다(서울시여성가족재단, 2016). 따라서 서울시 청년여성의 일자리 실태와 일 경험을 파악하고, 이를 기초로 중앙정부의 청년여성 고용지원 제도 마련의 토대를 마련하는 것은 의미있는 작업이 될 것이다.

이에 본 연구는 청년여성의 고용 현실을 현장감 있게 파악하기 위하여 정량적 연구의 고도화와 질적 연구 방법 시도를 통해 기존의 청년여성 고용지원 정책연구의 현실반영력을 제고하고, 구체적이고 실질적인 정책 방향을 모색하는 데 목적을 두었다. 연구의 내용으로는 첫째, 중앙정부와 서울시의 고용정책 중 청년고용정책을 고찰하고 이중 청년여성에게 초점을 두거나 청년여성을 대상으로 하는 제도적 지원을 살펴본다. 둘째, 전국단위의 패널데이터를 활용해 고용계약 형태, 근무시간, 평균임금 등 청년여성의 고용 관련 통계값을 확인하고, 이를 통해 청년여성의 일자리 실태를 제시한다. 셋째, 청년여성의 일자리 준비경험 및 고용단절 경험과 관련한 양적·질적 자료를 통해 청년여성의 일 경험을 파악한다. 넷째, 청년여성의 일 경험과 일자리를 분석한 결과를 토대로 정책 개선방향을 제시한다.

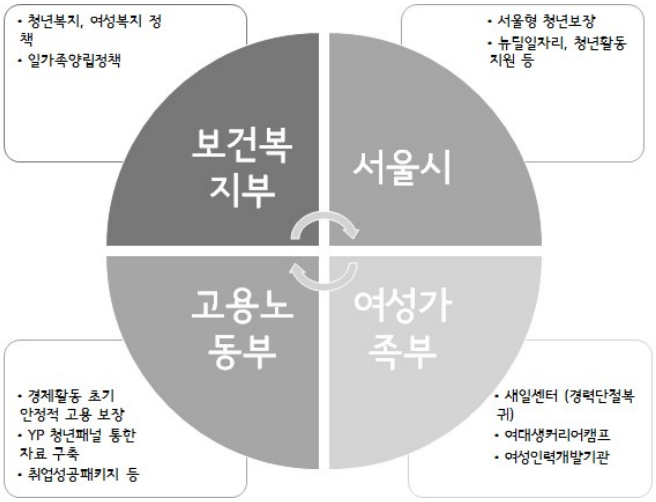
본 연구를 통해 기대하는 바는 다음과 같다. 먼저 청년여성의 고용 현실을 취업 전 진로탐색 시기부터 첫 일자리, 고용유지와 경력단절 초기 까지를 아울러 포괄적이고 다각적으

로 접근하는 연구 및 행정 시각이 정립되는 것이다. 더 나아가 청년여성의 경제력 증진을 위해 시의적절한 고용지원 서비스 체계 구축을 위한 기초자료가 마련되기를 기대한다.

2. 선행연구와 정책 현황

1) 중앙정부·서울시 청년여성 고용정책

현재 다양한 청년고용정책이 중앙정부 각 부처와 지자체에서 이루어지고 있다. 청년여성의 일자리 의제는 이제 여성정책, 복지정책, 고용정책의 공통분모로 받아들여지고 있다(그림 1). 청년여성의 노동생애를 고려하고, 단발성 정책전달이 아니라 지속적으로 정책전달체계를 통하여 서비스를 제공하고, 이직이나 경력개발 등을 위한 프로그램의 전달 등 총체적인 정책의 수립 및 전달이 이루어지고 있지 못하다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 중앙정부차원의 주무부처에 대한 고민은 물론, 산재되어 있는 청년고용정책의 지방자치단체 차원에서 일원화하고 효율화활 수 있는 지원체계, 특히 청년여성 고용지원서비스를 포괄적으로 수행할 추진체계에 대한 구상이 있으나, 실현이 요원한 것이 사실이다.



[그림 1] 청년여성을 대상으로 한 정책의 구조

특히 지자체 차원에서는 중앙정부의 사업과 지자체 차원의 사업이 다양한 부서와 경로를 통해서 진행되고 있으며, 서울시의 경우 청년여성의 경우에는 청년고용서비스의 정책대상으로만 고려되고 있어 이를 세밀하게 검토하여 진행할 필요가 있다. 또한 특정한 거

점이나 지역을 중심으로 이러한 전달체계와 프로그램의 개발 등을 지자체 차원에서 고민하여 이를 시범사업으로 운영하는 등의 다양한 정책실현 방법에 대해서도 고민과 실천이 필요한 지점이다.

서울시는 '2020 서울형 청년보장'을 정책의 프레임워크로 삼고 청년보장을 주요 정책추진 분야로 설정한 후, 2010년대 들어 청년 삶의 영역별 곧 설자리, 일자리, 살자리, 놀자리에 따른 핵심사업을 추진했다. 이중 일자리 사업에 해당하는 15개 일반사업 중 직접적으로 청년일자리 사업은 청년창업 지원 프로그램인 '서울시 청년활동 지원사업', '챌린지 1,000개 프르젝트', '서울형 뉴딜일자리'를 들 수 있다.

이중 서울시 직접일자리 사업 중에서 서울시에 특화된 직접 일자리 사업으로는 뉴딜일자리 사업이 있으며, 뉴딜일자리는 다시 사업참여 형태별로 사회서비스형, 경력형성 인턴형, 수익자 수임형으로 구분된다. 청년대상 사업은 모두 경력형성 인턴형 사업으로 진행되었다. 청년고용 '일자리' 측면에서 청년들의 구직·취업과정을 돕는 서울시 청년고용 지원정책 중 서울시 청년활동 지원사업의 경우 청년고용 사각지대 해소를 위해 장기실업 청년, 구직을 포기한 NEET[2] 등 취업 사각지대 있는 청년들을 지원대상에 포함하고 있다. 그리고 이들 지원대상 청년들에게 역량강화 및 진로모색의 간접적 구직활동을 제공하고 있다.

이들 청년 일자리 사업에 투입되는 총예산은 3,185억 원으로, 5년간의 청년대상 정책 '서울형 청년보장제도' 총예산 7,136억원 중 44.6%에 달해 가장 큰 비중을 차지한다. 서울시 청년고용지원정책을 청년여성 고용지원 서비스 체계 구축의 측면에서 바라볼 때, 첫째, 청년고용 현실에서 대표적인 소외집단이라 할 수 있는 청년여성을 정책 표적 집단으로 따로 설정해두고 있지 않다. 선행연구들은 청년 여성의 첫 일자리 혹은 입직형태가 비정규직·비숙련화 구조에 있으며 자산격차, 사교육 격차, 대학진학 격차, 노동시장 격차, 소득 격차의 다중격차에 노출된 청년여성의 현실에 대해 보고한 바 있다(윤명수·조민수, 2017). 이에 대한 구조적 요인을 고려한다면, 청년여성을 대상으로 한 특화된 고용지원 서비스가 절실한 상황이다. 나아가 이러한 고용지원 정책의 소수자 배려 기조는, 장애청년 고용정책, 다문화 청년 고용정책 등 다양한 형태의 '청년 내'고용 사각지대 해소로 이어질 수 있다는 점에서 고려할 필요가 있다.

2) 니트족은 나라에서 정한 의무교육을 마친 뒤에도 진학이나 취직을 하지 않으면서도, 직업훈련도 받지 않는 사람을 가리키는 말로, "Not in Education, Employment, or Training"을 의미한다. (출처: 위키피디아 한국어판. last retrieved, 2017.9.27.)

2) 청년여성 고용정책 관련 선행연구

청년실업이 심각한 사회적 이슈로 제기되면서, 청년고용 현실에 대해 최근 정책개발을 위한 연구과제와 학술적 연구가 이루어졌다. 그 중에서 청년여성의 고용조건에 부합하는 여러 가지 정책적 지원을 위한 연구는 다소 있으나(오은진·김소연, 2016; 최윤선·최나리, 2016), 실제적인 정책으로 이어지는 경우는 많지 않으며, 특히 지자체 차원에서 청년여성의 고용에 대한 고민을 전담할 수 있는 단위에 대한 고민은 부재한 상태이다(오은진 외, 2015; 최윤선 외, 2016; 박 건 외, 2016).

또한 청년여성의 관점에서 청년여성의 고용에 대한 연구는 많지는 않으나, 경제활동 참가와 청년여성의 고용의 질에 관한 연구(오은진 외, 2012; 금재호, 2012; 김경애, 2007), 청년여성 신규취업자 노동시장 차별 및 이중노동시장에 관한 연구(오민홍 외, 2014; 전주용 외, 2013; 허경미, 2013; 이시균 외, 2012, 박기남, 2011, 나승호 외, 2013), 청년정책에 대한 성별영향분석평가(강순희 외, 2014), 청년여성의 첫 일자리와 일경험에 대한 분석연구(최윤선 외 2016, 박 건 외, 2016), 중앙정부의 청년여성고용정책에 대한 분석(강민정 외, 2016) 등이 있다. 그러나 이러한 연구 중에서 청년여성을 중심으로 고용지원정책이 어떻게 이루어지고 있으며, 어떤 방식으로 고용지원전달체계를 구축해야 하는지에 대해서 부분적인 수준에서의 접근은 있으나, 총체적 수준에서의 접근이 지자체 차원에서 이루어진 것은 거의 없다. 왜냐하면, 청년여성을 구체적 대상으로 하는 정책이 지자체 차원에서는 존재하지 않을 뿐더러, 청년여성의 노동시장 진입 이전/과정/이후의 노동생애 및 노동경험에 대한 정책적 지원은 교육청, 교육부, 고용노동부, 여성가족부, 지자체 수준으로 개별적으로 이루어지고 있기 때문이다.

3. 청년여성의 일 경험과 일자리

1) 청년여성의 일 경험과 일자리 실태 조사 자료

본 연구에서는 청년여성의 경제활동과 일자리의 질을 포괄적으로 '청년여성의 일자리'로 두고, 이에 해당하는 요인들의 현황을 보여주는 패널데이터를 분석하였다. 구체적으로 분석에 사용된 데이터는 지역별 고용조사, 청년패널(Youth Panel)의 패널데이터이다.

먼저 지역별 고용조사데이터는 통계청에서 제공하는 <국가통계포털>(KOrean Statistical Information : KOSIS) 중 '주제별 통계'로 분류된 통계자료 중 '고용·노동·임금' 카테고리 안에서 '지역별고용조사'에 해당하는 시계열 자료를 사용하였다. 과거에 '인력실태조

사'로 수행되던 이 조사에서는 2006년부터 2017년 상반기까지의 조사자료가 축적되었으며, 본 연구에서 사용된 데이터는 2016년까지에 해당하는 데이터를 사용하였다. 청년의 집단 구분은 조사당시 20-35세에 해당하는 연령대였으며, 지역별고용조사 데이터를 분석하는 과정에서 표본의 균질성을 확보하기 위해 지역을 서울특별시로 한정하였다. 분석대상이 된 서울시의 청년은 2,466,743명이었으며 이중 여성은 52.5%, 남성은 47.5%였다.

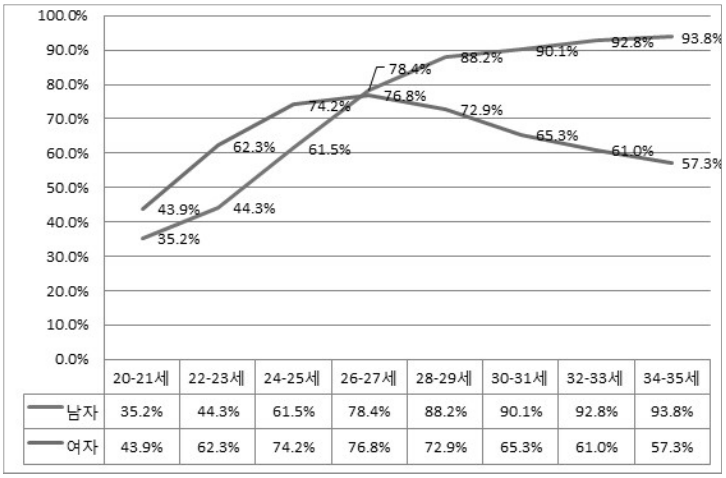
YP 패널데이터의 경우 2011년부터 청년층의 학교생활, 사회·경제활동, 가계배경 등을 반영하는 기초 자료를 수집하여 청년실업 해소를 위한 고용정책의 수립 및 관련 연구 발전에 기여를 목적으로 축적되어왔다. YP 패널에서 다루는 청년의 기준은 만15~29세이며, 전국 청년 거주 가구를 대상으로 표본을 구축하여 만15~29세(2007년 기준) 청년층 10,206명을 조사하기 시작하여 2015년 기준으로는 표본크기 7,357명으로72.0%의 표본유지율을 나타내었다. 전체 표본 13,722명 중 여성은 50.6%, 남성은 49.4% 였다.

2) 청년여성의 일자리

[그림 2]와 같이 서울시 거주 청년여성의 경제활동 참여 현황을 살펴보면, 전반적인 고용률에 대한 국가적 평균과 다른 경향을 보이지는 않는다. 좀 더 세밀하게 연령대를 나누어 보았을 때 26-27세까지 76.8%에 이르던 청년여성의 경제참여율은 28-29세를 전후로 76.8%에 이르던 경제활동 참여율이 72.9%로 3.9%p 큰 하락 폭을 보이는 것으로 나타난다. 이는 대학 졸업을 전후로 하여 22-23세에서 24-25세 사이에 나타는 11.9%p로 큰 상승폭을 보여준 것과 극명히 대비된다.

2016년 기준으로 서울시 초혼 평균 연령이 여성 31.01세, 남성 33.20세임을 고려하고, 결혼적령기를 묻는 문항에 대한 응답이 여성 30.5세, 남성 33세로 나타났다. 또한 첫째아이 평균 출산 연령도 33.07세로 나타났다(통계청, 인구통계조사, 2016). 이러한 결혼과 임신, 출산의 여성의 생애사적 사건이 발생하는 시점을 고려할 때, 실제로 여성의 경제활동 참여가 하락하는 '고용단절' 시점은 이보다 최소 2-3년 앞선다.

이는 곧 청년여성의 고용유지와 결혼과 임신, 출산과 같은 생애사적 사건을 직결시켜 사고해 온 지금까지의 연구 및 정책경향에 변화가 필요함을 시사한다. 특히 지금까지는 고용단절이 여성의 결혼을 결혼을 전후로 발생한다는 것을 전제로 하여 기혼여성에 대한 고용유지와 '경력단절여성 재취업' 등의 제도적 접근이 이루어져 왔다. 그러나 여성의 고용단절이 도래하는 시점이 평균적인 결혼 및 출산 보다 훨씬 앞선다는 것은 결혼을 통해 가족을 꾸리는 선택에 따른 기회비용으로서 고용단절이 해석되어 오던 기존의 시각이 수정되어야 할 것을 시사한다.



	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28-29세	30-31세	32-33세	34-35세
남자	35.2%	44.3%	61.5%	78.4%	88.2%	90.1%	92.8%	93.8%
여자	43.9%	62.3%	74.2%	76.8%	72.9%	65.3%	61.0%	57.3%

자료; 통계청(2016),『지역별 고용조사』, 원자료, KOSIS

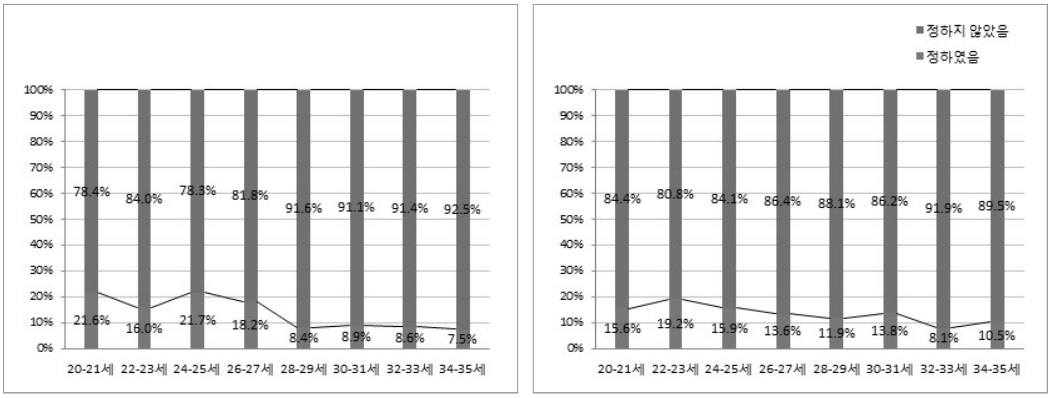
[그림 2] 청년여성의 일자리 : 경제활동 참여

3) 청년여성 일자리의 질

청년여성의 일자리 질을 나타내는 지표로, 본 연구는 고용형태와 평균임금을 산정하였다. 이때 고용형태는 다시 고용계약 형태와 근무시간로 구분된다. 이러한 고용형태 지표의 설정은 양질의 일자리를 의미하는 4대보험 가입 여부, 정규직/비정규직의 여부로 판단하는 보편적인 기준과는 구분된다. 2017년 현재 사업장 규모에 관계없이 고용보험 가입이 의무화되었지만 여전히 대다수의 청년여성이 근무하는 사업장은 산업재해 보험, 고용보험의 '2대 보험' 가입을 보장하는 중소기업 및 소규모 사업장이 많기 때문에 실효성 있는 근무형태 지표가 되기 어렵다(고용노동부 보도자료, 2017.5.27.) 이에 본 연구에서는 근로계약상 계약의 유지 여부를 명시하고 있는지 여부를 통해서 고용유지의 확실성을 파악할 수 있다는 점에 착안하여, 계약의 종료시점 명시, 즉 고용유지 여부를 기존의 정규직/비정규직 구분에 대한 대리지표로 활용하였다.

고용계약 형태를 통해 서울시 청년여성의 일자리의 질을 살펴본 결과, 서울시 청년여성의 직업안정성은 연령대별로 상이하게 나타났다(그림 3). 구체적으로 살펴보면, 입직초기인 20-21세 청년여성 중 고용유지가 확정된 경우는 84.4%로 높은 수준을 보인다. 이 시기 청년남성의 경우 고용유지가 확정된 경우가 78.4%로 더 낮게 나타나는 것과 연계한다면, 상기한 청년기 초기 여성의 경제활동 참여율이 더 높게 나타나는 경향과 연속선상에서 이해되는 결과이다. 이렇게 청년여성이 남성에 비해 안정적인 고용계약 상태가 비교적 높게 나타나는 경향은 26-27세 시점까지 이어지다가, 28-29세부터는 급격하게 역전

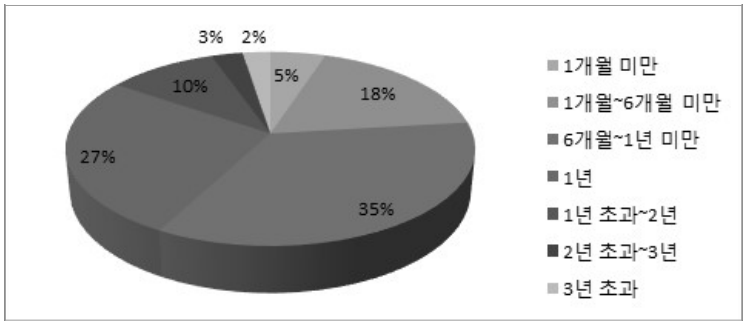
된다. 특히 30-31세 시점에는 남성의 91.1%가 안정적인 고용계약 형태를 가지는 것에 비해, 여성의 86.2%가 이에 해당한다. 여성은 이 시점 이후른 90%를 상회하는 직업안정성을 보이지 않는데, 이는 고용단절의 현상과 연결시켜 해석될 수 있다.



자료; 통계청(2016),『지역별 고용조사』, 원자료, KOSIS

[그림 3] 서울시 청년여성・청년남성(20-35세) 고용계약 형태(2016년)

청년여성 중 기간제 근로자의 고용계약 기간을 보면, 가장 많은 35%의 청년여성이 6개월~1년 미만의 계약기간에 해당하였다(그림 4). 다음으로 27%에 해당하는 청년여성이 1년 기간의 고용계약을 맺고 있었고, 1개월 미만의 불안정한 고용계약도 5% 존재했다. 2년이상의 고용계약 기간을 정해 둔 청년여성은 5%에 지나지 않았다. 2016년 기준으로 전체 기근제 근로자 중 여성의 비율이 41.0% 인 것을 감안하면, 청년여성의 40%가 넘는 경우가 고용유지가 확보된 기간이 2년 미만에 그친다는 결론에 이른다(통계청 2016.8).



자료; 통계청(2016),『지역별 고용조사』, 원자료, KOSIS

[그림 4] 서울시 청년여성(20-35세) 고용계약 기간(2016년)

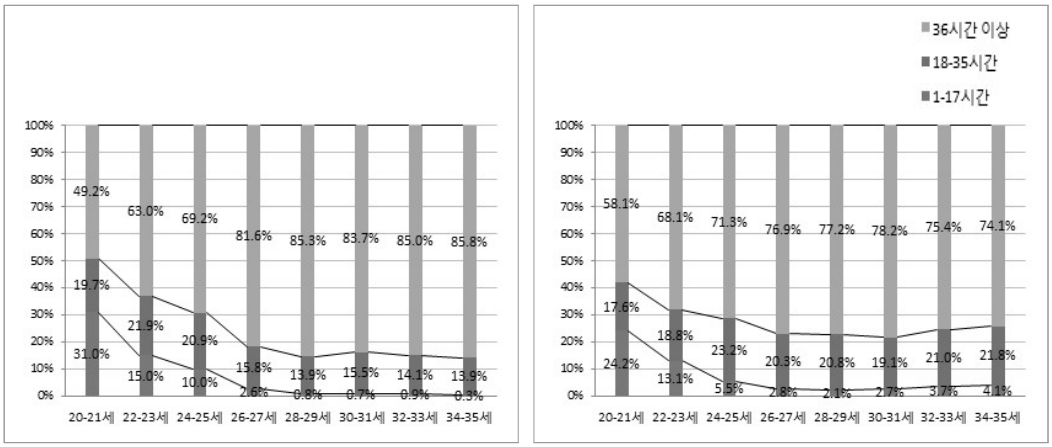
또 다른 직업안정성 지표로, 본 연구는 유연근무제[3] 도입 등에 따라 기존의 주 5일, 주당 40시간 근무의 전일제 근무 개념과는 구분된 지표가 필요하다는 점에 착안하여, 일자리 질 지표로 근무시간을 설정하였다. 각 연령대별로 세분화한 서울지역 청년들의 근무시간 분포를 살펴보면, 청년여성과 청년남성은 경제활동을 하고 있더라도, 근무시간에서도 차이가 나타나고 있었다.

연령에 따른 변화를 살펴보면, 전반적으로 연령이 높아질수록 단시간 취업비율이 줄어들고, 36시간 이상 근무하는 청년들의 비중이 높아지는 것을 알 수 있다. 전체적으로 청년남성에 비하여 청년여성이 36시간 이상 근무하는 비율이 낮고, 17시간 이하 근무하는 비율이 높은 것으로 나타난다. 그러나 경제활동 초기에 해당하는 20-23세 시기 청년남성의 56.1%(20-21세 49.2%, 22-23세 63.0%)가 36시간 이상 근무하는 것에 비해 청년여성이 오히려 63.1%(20-21세 58.1%, 22-23세 68.1%)로 더 높은 비율로 비교적 안정적인 상근·전일제(주 40시간 기준) 근무형태를 나타내고 있다.

청년여성의 경우에는 30-31세까지 근무시간이 증가하는 추세에 있다가 32-33세부터 감소하는 추세를 보인다. 근무시간이 단축되는 32-33세 시기는 일반적으로 여성이 임신과 출산, 양육을 경험하는 시기라는 점이 작용한 것으로 보이며, 이 시기는 24-25세 입직한 대졸사원의 경우 실무 경험을 본격적으로 쌓아나갈 시기라는 점에서 여성의 경력단절 및 경력개발 곤란이 직접적으로 발생하는 시기로 해석될 수 있다.

청년기 마지막 연령대로 분류되는 32-35세 시기에는 청년남성의 85.4%는 36시간 이상 근무하는 것이 반해 동일연령대 청년여성의 54.75% 만이 비교적 안정적인 전일제 고용상태를 유지하는 것으로 나타났다. 특히 청년여성의 경우 경제활동 초기 63.1%보다도 더 낮은 54.75% 감소세를 보인다는 측면에서 앞선 30세를 전후로 한 근무시간 단축이 회복세를 보이지 못한 것이 가장 불안정한 고용형태로 이어진 것으로 해석된다.

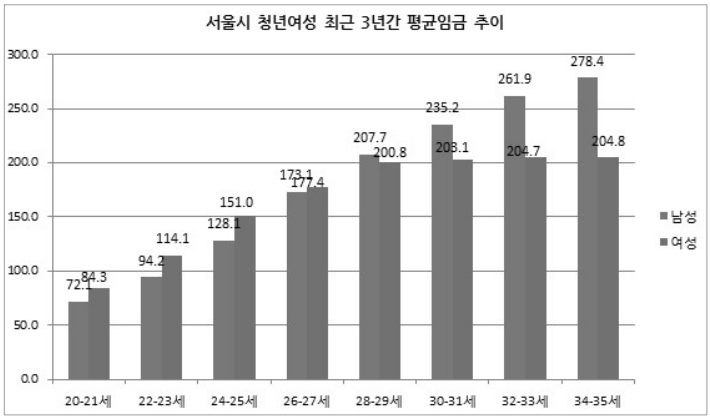
3) 유연근무제(flexible workplace, Purple job, 柔軟勤務制)는 개인의 선택에 따라 근무 시간·근무 환경을 조절할 수 있는 제도를 말한다. 선택적 근로시간제라고도 한다(한국노동연구원, 2016).



자료: 통계청(2016),『지역별 고용조사』, 원자료, KOSIS

[그림 5] 서울시 청년남성청년여성(20-35세) 총 근무시간(2016년)·

청년여성의 일자리 질과 관련된 또 다른 변수로 평균임금을 설정하여 파악한 결과, 앞선 고용계약 형태와 근무시간에 대한 분석결과와 개연성을 가진다. 첫째, 평균임금의 성별격차는 26-27세를 전후로 큰 변화를 보인다. 2016년 기준으로 지난 3년간 서울시 남성과 여성의 평균임금을 파악해 본 결과, 경제활동 초기인 20-21세부터 24-25세까지의 4-5년간은 여성이 남성보다 높은 평균 임금을 보인다. 그러나 결혼과 임신, 출산에 해당하는 여성의 경력단절 요인이 발생하는 시기인 26-27세부터는 이러한 경향이 역전되어 나타난다. 이 시기 남성(209.9만원) 대비 여성(203.3만원)으로 근소한 차이로 역전된 임금 격차는 28-29세 시기부터는 급격하게 벌어져, 34-35세 시기에 이르러서는 남성(313.1만원)과 여성(258.5) 임금의 차이가 현격하게 나타나 평균 54.8만원, 21.2%의 임금격차를 보인다(그림 6 참조). 이러한 임금격차는 청년기 종료 이후 지속되어 생애전반에 걸친 여성노동자와 남성노동자 간의 임금격차로 이어질 수 있다는 점에서, 청년남성과 청년여성의 임금이 비슷한 수준에 다다르는 26-27세 즉 취업준비 시기 이후와 첫 일자리 획득 시기에 임금차이가 나타나는 원인과 이를 심화시키는 요인에 대한 접근이 필요하다.



자료: 통계청(2016),『지역별 고용조사』, 원자료, KOSIS

[그림 6] 청년남성과 청년여성의 평균임금 3개년 추이 비교

다음으로, 청년여성의 경력개발 및 고용유지와 관련해 임금상승폭을 살펴보았다. 고용이 지속되고 경력이 축적됨에 따라 평균임금은 지속적인 증가를 보이기 마련이다(Ehrenberhg & Smith, 2010). 그러나 청년남성의 경우 연령이 높아질수록 평균임금이 높아지는 것에 반해, 청년여성의 경우 30-31세 이후 커다란 변화가 없다. 더욱이 청년여성의 경우 임금 상승폭이 20세부터 27세까지 크게 나타는 것에 비해서 28-29세부터는 임금상승폭이 줄기 시작해서 30세 이후로는 임금상승이 두드러지게 나타나지 않는다. 반면 동일 연령대 남성의 임금상승 폭을 보면, 청년남성의 경우 꾸준히 15만원~45만원선의 임금상승을 2년마다 경험한다. 특히 여성의 임금상승 폭이 급격하게 줄어드는 28-29세 시기에 청년남성의 임금이 2년만이 평균 45만원 상승하는 대조적인 상황은 여성과 남성의 임금격차가 도래하는 시점과 원인을 파악하는 데 시사점이 크다고 하겠다(그림 7).

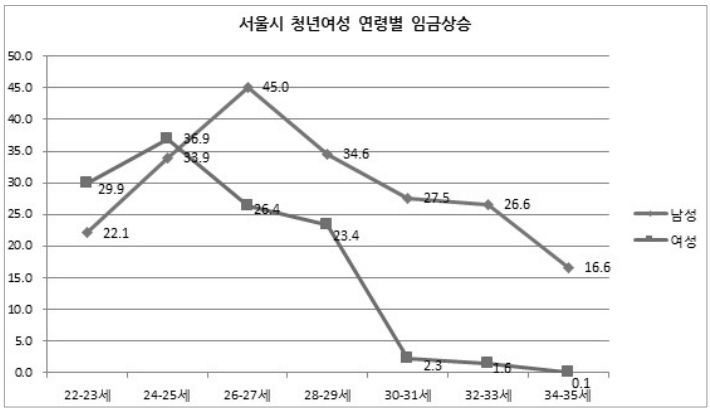
4. 청년여성의 일 경험

본 연구는 청년여성의 일 경험을 취업 이전 시점에 나타나는 구직 의사에 따른 취업준비 경험을 '일자리 준비 경험'으로, 취업 이후 겪게 되는 고용단절이나 경력개발 부진의 문제 등을 '일자리 경험'으로 구분하여 실태를 분석하였다.

1) 청년여성의 일자리 준비 경험

청년여성의 일자리 준비 경험에 해당하는 하위항목은 취업 관련 정보 접근, 교육훈련,

프로그램 참여 등으로 정리하였다. 일자리 준비 경험에 포함시킨 청년패널 데이터의 항목은 시험준비, 직업훈련, 자격증, 직장체험 훈련 등이었다.

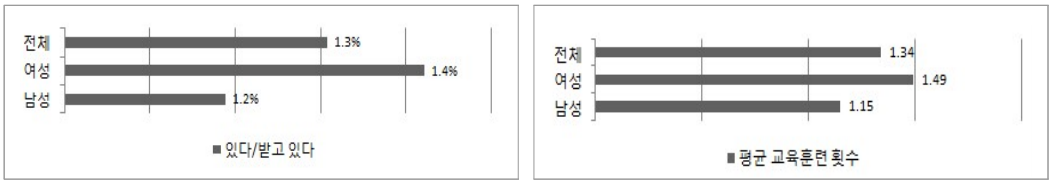


자료: 통계청(2016),『지역별 고용조사』, 원자료, KOSIS

[그림 7] 청년남성과 청년여성의 평균임금 임금상승폭

특히 직업훈련은 직장을 갖기 위한 취업, 창업 또는 직장에서의 업무능력향상을 위한 교육 및 훈련을 의미한다(고용노동부, 2016). 직장연수, 학원수강 등이 포함되며, 통신강좌와 교양강좌도 직업능력개발을 위한 것이라면 모두 포함시킨 포괄적인 요인이다. 하지만, 꽃꽂이, 노래교실 등 단순한 취미활동은 제외되고, 정규학교교육의 학업과 관련한 학원수강 및 과외를 제외시켰다. 기관과 사회를 통해 제공되는 훈련에 대비되는 개념으로 고시, 공무원, 공사(공단) 등의 시험준비가 제외된다는 측면에서 보다 실질적으로 일자리와 직결된 경험이라 할 수 있다. 본 연구는 이들 항목의 분포적 특징을 통해서 청년여성의 일자리 준비 경험을 파악하고, 동일 문항에 대한 동일연령대 청년남성의 수치를 함께 제시함으로 성별차이를 확인하였다.

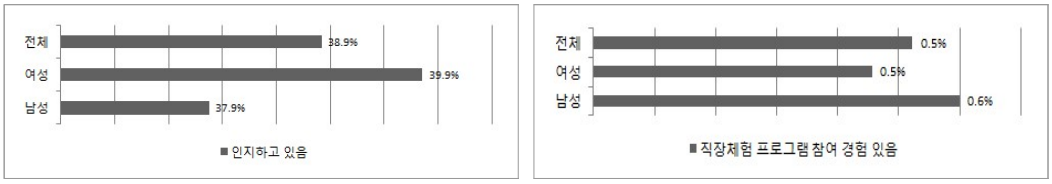
다음의 [그림 8]은 청년여성의 일자리 준비 경험 중 직업교육훈련을 나타낸 것이다. 먼저 청년여성 중 취업, 창업, 업무능력향상 및 자기개발을 위한 직업교육훈련을 받은 경우는 1.4%에 지나지 않았다. 직업교육훈련의 빈도수를 확인해보면, 청년여성은 평균적으로 1년에 1.49회의 직업훈련 횟수를 보였다. 전반적으로는 낮은 수준을 보이나, 주목할 만한 점은 성별 간 평균차이 검증결과에 따르면, 청년남성에 비해 청년여성이 직업교육훈련에 더 적극적으로 참여하는 경향을 보인다는 점이다($p<.001$). 총 직업교육훈련시간에 있어서도 청년여성의 경우 79.4 시간으로 전체 청년 평균 108.7 시간에 못 미치는 것으로 나타났다.



자료: 통계청(2017),『청년패널』, 원자료, KOSIS

[그림 8] 청년여성의 일자리 준비 경험 : 교육훈련

[그림 9]은 청년구직자가 직장체험 프로그램의 서비스 제공 여부에 대해서 얼마나 인지하고 있는지, 또한 직장체험 프로그램 참여의 경험이 있는지를 조사한 결과를 나타낸 것이다. 전체적으로 국가 및 소속기관에서 제공하는 직장체험 프로그램에 대한 인지도가 38.9%에 그치는 것을 알 수 있으며 특이할만한 사항은 여성의 인지도가 평균39.9%로 더 높게 나타났다는 점이다. 이러한 사실은 통계적으로도 유의미한 성별 차이($p<.001$)로 나타났는데, 이러한 결과는 대졸자직업이동경로(Graduates Occupational Mobility Survey: GOMS) 데이터 등을 통해 확인된 대학생의 취업준비 경험의 성별차이에 대한 결과와도 상통하는 것이다(신하영·문보은, 2017). 그러나 직장체험 프로그램 참여 경험은 전반적으로 매우 낮은 수준을 나타났는데, 전체 청년패널 중 단 0.5%만이 직장체험 프로그램을 경험하는 것으로 나타났다. 특이사항으로는 남성의 참여율이 근소하게나마 여성보다 높게 나타났다는 것인데($p<.05$), 이는 앞선 직장체험 프로그램에 대한 인지도는 여성이 높은 것과 대비된다. 따라서 청년여성이 직장체험 프로그램에 대해 인지하고 있더라도, 실제로 직장체험 프로그램을 의미있는 일자리 준비 경험으로 이어지기까지 이를 연계하고 매개하는 요소가 필요할 것으로 보인다.



자료: 통계청(2017),『청년패널』, 원자료, KOSIS

[그림 9] 청년구직자의 일자리 준비 경험 : 직장체험 프로그램

2) 청년여성의 일자리 경험

본 연구에서는 청년여성의 일 경험 중 재직 중 경험하는 사건과 이를 통해 느끼는 외부

세계에 대한 감정, '일하는 자신'에 대한 느낌 등을 포괄하여 '일자리 경험'이라 설정하였다. 청년여성들의 일자리 경험은 재직연한, 고용상 지위, 교육연한, 결혼여부, 고용단절 경험 여부 등 다양한 변인들이 역동적으로 작용하여 나타난다. 따라서 일괄적인 지표를 설정하여 계량적인 데이터로 확인하는 데는 한계가 있다(박기남, 2011). 이에 청년여성 일자리 경험을 담은 청년여성 주체의 생생한 현장의 목소리를 담고자 초점집단 면접법(Focus Group Interview: 이하 FGI)을 실시하였다.

다음의 <표 1>는 서울시에 거주하는 청년여성, 이라는 비교적 동질성을 가진 집단을 다시 고용단절과 취업준비 등의 하위 요인별로 군집화하여 실시한 FGI의 대상자의 프로파일이다. 또한 FGI를 위해 시나리오 형태로 반구조화된 질문지를 준비하였으며, 이때 청년여성이 고용과 관련하여 겪고 있는 삶의 영역에 따라 대상과 면접질문을 상이하게 구성하였다. 반구조화된 질문지 항목은 일자리 경험, 구직 준비, 경력개발, 취업관련 정부서비스 이용경험, 정부나 서울시 정책지원에 대한 수요와 함께 기타적인 추가사항을 포함하고 있었다.

<표 1> 청년여성 일자리 경험 FGI 대상자 개요

김○○ 34세, 대학원졸, 육아로 인한 경력단절
이○○ 24세, 학사졸업 유예, 17년 3월부터 취업준비
이△△ 28세, 대졸, 16년 9월부터 취업준비(학사편입)
이□□ 24세, 학사졸업 유예, 16년 9월부터 준비
김△△ 25세, 대졸, 16년 12월부터 취업준비
최○○ 27세, 대졸, 16년 8월부터 취업준비
김□□ 24세, 대졸, 17년 2월부터 준비
조○○ 34세, 대졸, 결혼, 자녀 없고, 올해 2월 퇴사
최△△ 28세, 대학원졸, 1년 정도 근무하였으며 6개월전 퇴사
김◍◍ 28세, 대졸, 직장은 3군데 다녔고, 편입(간호대)

전반적으로 대상자들은 취업준비-취업-고용유지(직업훈련, 직장 내 차별)-고용단절-재취업 준비로 이어지는 일련의 고용의 주기를 겪고 있었다. 특히 여성의 노동생애에 관해서 다루고 있는 선행연구들과 통계적 실태조사에서 지적하고 있는 바와 같이, 20대 후반~30대 초반 연령대에 결혼과 출산을 전후로 한 고용의 단절, 경력개발의 위기를 겪고 있는 것이 FGI 대상자들에게서도 발견되었다.

다음은 청년여성의 일자리 경험에 대한 FGI 결과를 주제별로 정리한 것이다.

첫째, 청년여성들은 지속적인 경력개발의 필요성을 느끼지만 다양한 환경적 요인으로

구체적인 계획을 세우거나 실행하지 못하고 있었다. 그리고 공식적인 경로를 통한 직업교육훈련 보다는 비공식적인 방법을 통한 구직 및 취업정보를 얻는 것이 발견되었다. 대표적인 경우로는 '아는 선배를 통한 조언', '해당 분야에 먼저 진출한 친구나 선후배들', '정보는 주로 인터넷에 의존' 등의 경우가 구직 정보와 경력개발 정보를 획득하는 방법으로 나타났다. 서울시에서 제공하는 청년여성 구직 정보 중에서는 '서울시 일자리 카페'[4]에 대한 활용 사례가 보고되기도 하였다.

> "취업아카데미를 듣고 싶었는데, 비용이 너무 비싸(한달에 130만원), 인터넷 검색 해보니 서울시에서 지원해준다고 해서 들었고, 현재까지 4회 정도... 취업성공패키지 컨설턴트 소개로 알게 되었고, (일자리 카페에서 지원해주는 컨텐츠를) 현재까지 10개 정도 들었어요." (김△△ 25세, 대졸, 16년 12월부터 취업준비)

> "보통 취성패 강사님이나, 졸업한 후배나 직장에 들어간 선배 통해서 구하죠...(본인이 목표로 하는 공기업과) 유사한 공기업 준비하는 사람과 스터디를 하면서 또 공유도 하고..." (이○○ 24세, 학사졸업 유예, 17년 3월부터 취업준비)

> "정보는 주로 인터넷에 의존하거나 선배를 통해서 얻죠... (본인이 속한) 프랑스어과는 취업스펙트럼이 넓어서 선배들에게 물어보기가 난해하거든요...그래서 딱 원하는 정보를 얻기 힘든 구조에요" (김□□ 24세, 대졸, 17년 2월부터 준비)

둘째, 청년여성들이 구직과정에서 겪는 실제적 어려움에 대해서는 개인적인 느낌으로 정서적 경험으로 남는 것에서 그치지 않았다. 이들은 이러한 개인적인 일 경험을 성차별과 정보부족 등 구조적 문제에 대한 인식 등 사회적 경험으로 발전시키기도 하였다. 성차별에 대해서는 여자선배들의 취업준비 기간이 길어지는 것과 비슷한 능력의 남자선배에 비해 늦게 취업하는 것 등을 보면서 불안감이 높아진다는 담화가 많았다. 나아가 취업 과정 및 고용시장에서 성차별에 대해 인지하면서 자신이 대학 재학시절이나 과거부터 꿈꾸던 직업이나 진로 진출을 포기하기도 하였다. 직접적인 취업 단계에서는 영업직과 같이 기존에 남성들이 많이 진출해있는 업무분야나 직종에 지원할 경우 직무기술내용 외에 부가적인 근무태도에 대한 문의들 즉 야근 가능여부, 향후 결혼 계획 여부 등에 대한 질문이

4) 서울시에서 상명대·G밸리 무중력지대·숭실대입구역 등에 설치되어 공공·민간 채용정보에서 면접정장 무료 대여까지 제공하는 공공서비스 공간으로서, 취업·진로 상담, 이력서·자소서 클리닉 등 취업역량 강화 프로그램을 비롯해 기업 인사담당자 특강, 기업 최고경영자(CEO)와의 만남 등 행사를 정기적으로 여는 복합문화 및 취업지원공간이다.

이어지는 면접을 거치면서 체감하고 있었다.

또한 정보의 부족으로 인한 불편감과 불안이 매우 높게 나타났는데, 서울시와 대학교 등에서 제공하는 공식적인 정보를 이용하더라도 유효한 정보는 부족했다고 보고하기도 하였다. 이러한 결과는 앞서 취업 및 직업교육훈련 정보를 비공식적인 경로를 통해 획득하는 청년여성들의 일자리 준비 경험 양상과 맞닿아있다.

> "스펙도 경력도 문제죠...기업들은 남자를 더 좋아해요, 확실히. 여자선배들은 취업이 1년에서 1년반 걸리는데, 남자 선배들은 훨씬 빨리 취업하는거 보고...그리고 왜 매번 떨어지는지 본질적으로 알려주는 사람이 없으니까 답답해요" (이△△ 28세, 대졸, 16년 9월부터 취업준비(학사편입)

> "기자가 꿈이었는데, TO도 적고, 남성을 뽑는 비율이 높았어요...잠깐 기자활동을 해볼 기회가 있어서 해본 적이 있었으나, 체력적인 소모가 크다는 느낌? 이런 현실적인 부분을 고려하다 보니 포기하게 되었어요..."

> "다른 것 보다, 서류에서 떨어지는 게 속상해요...면접은 직무적인 걸 파고들면 대답을 잘 못하겠고요... 영업 쪽은 남자를 선호하구요...면접에서 야근이 많은데 괜찮은지, 오래 일할건지, 앞으로 결혼계획이 있는지에 대한 질문도 받아봤어요...." (최○○ 27세, 대졸, 16년 8월부터 취업준비)

> "(저한테는) 자소서, 인적성, 면접 전부 다 어려워요... 집단면접, 토론면접 등 면접도 종류가 다양하거든요...근데 정보가 너무 많아서 더 혼란스러워요... 작년 하반기에 학교랑 서울시 일자리 카페를 많이 찾아갔는데, 뭔가 명쾌한 답을 얻지 못했어요. 지원서 작성부터 면접까지 취업에 대한 것을 좀 더 체계적으로 배울 수 있었으면 좋겠어요."

> "지원자들끼리 그렇다더라 하는 소문만 많고, 확실한 정보를 명확하게 알 수 없는 게 어려워요."(이○○ 24세, 학사졸업 유예, 17년 3월부터 취업준비)

셋째, 청년여성들의 입직 후 일자리 경험은 재직하면서 느낀 전문성 개발의 필요성과 고용단절에 대한 두려움, 처우개선에 대한 욕구, 첫 일자리에서의 자발적·비자발적 퇴직 등으로 나타났다. 특히 첫 일자리를 그만두게 되는 결정에 영향을 미치는 일자리 경험에서 비롯된 요인은 개인별로 상이한 것으로 보이나 큰 틀에서는 직장·직무에 대한 지속가능성을 체감하지 못했기 때문으로 묶일 수 있다.

청년여성들은 재직중 회사 차원에서 직무를 위한 경력개발이나 직무능력 개발의 프로그램이나 교육과정이 개인별 맞춤으로 제공받기 보다는 스스로 직무역량이 부족하다고 느끼거나, 앞으로 필요하다는 생각에 자율적으로 전문성 개발을 하고 있었다. 고용단절에 대한 두려움은 아직 미혼임에도 불구하고 '일가족양립이 가능할지 모르겠다'는 담화 등을 통해서 확인할 수 있었는데, 이는 취업 시기에 여성 지원자에게 결혼 이후에 회사생활을 지속할 것인지 묻는 면접 풍토와도 연결된다. 또 다른 지속가능성에 대한 회의는 과중한 업무 부담으로 인해서 스트레스, 신체적 질병 발생 등으로 인한 것도 있었는데 '체력적으로 힘들'거나 '야근이 너무 빡세서' 등의 담화를 통해 확인되었다.

첫 일자리를 3년을 채우지 못하고 일자리 경험을 중단하기로 자발적으로 그만둔 청년여성들에게서 공통적으로 확인되는 퇴직 사유는 '회사의 목표와 자신의 목표 간의 불일치'였다. 취업이 어려운 가운데, 자신의 삶의 방식이나 선호하는 분야나 직군에 높은 수준으로 부합하지 않더라도 입사를 결정하는 경우가 많음에 따른 것으로 해석된다. 그러나 이렇게 정합성이 높지 않은 직군이나 취업처 선택 이후에도 계속되는 내적갈등이나 피로도로 인해서 첫 일자리 경험이 1년이상의 장기간 유효한 경력개발의 기회로 이어지지 못하고 퇴사로 중단되는 경우가 많았다. 이들은 이러한 경험을 일종의 '소포모어 징크스'(Sohpomore Jinx)[5], 즉 2년차 징크스로 표현하기도 하였다.

> "회사 들어가서 느낀 것이 엑셀을 잘 해야 한다는 거였어요... 자격증은 있어도 컴퓨터에 능숙하지 않는 경우가 많은걸 보면서, 실질적으로 컴퓨터를 수준까지 배워야 한다는 생각이 들었죠"

> "(회사에서)마케팅일 하면서 들었던 프로그램은 한국표준협회에서 하는 온라인 마케팅 강좌 같은 게 있었어요...회사에서 온라인 MBA를 들을 수 있게 해줬는데, (그때는) 자격이 안 되어서 듣지는 못했어요. 온라인 MBA 수강기회가 주어진다면 활용할 의사는 당연히 있죠"

> "퇴사이유는 복합적이랄까요...사장님의 목표치가 너무 높아서 그것을 달성하기 위해선 야근을 많이 해야 했어요. 자연스럽게 제 개인적인 여가시간이 사라지더라구요....업무가 안 맞았던 건 아니고, 사람과 여가시간의 문제였어요. 앞으로는 연봉은 지금수준

5) 이년차 징크스 또는 소포모어 징크스(Sophomore Jinx)는 성공적인 첫 작품·활동에 비해 그에 이은 작품·활동이 부진해 지면서 슬럼프에 빠지게 되는 현상을 가리키는 용어이다. 가수의 경우도 첫 번째 앨범의 성공하지만 두 번째 앨범은 그 명성을 따르기 힘들다는 징크스를 지칭하며, 스포츠에서는 신인 때 뛰어난 성적을 거둔 선수들이 2년차를 맞아서 부진했을 때 이 표현을 쓴다. 한마디로 '2년차 징크스'를 의미한다. (출처: 네이버 백과사전 '소포모어 징크스')

이상만 되면 되고, 일가정 양립이 충족되는 회사를 다니고 싶어요”

“제가 다녔던 회사는 대외적으로 사내 평등에 대한 평판이 좋은 곳이었음에도 불구하고, 사내 어린이집 이용을 꺼리는 모습도 있었어요. 육아휴직도 자유롭게 쓰긴 하지만 결국 회사를 오래 다니지 못하는 하나의 이유가 되었어요”

“비전과의 적합성이 (안 맞는) 문제였어요. 내 미래와 회사가 같은 비전을 가지고 있느냐 하는 거요. 처음에 들어갈 때 3년쯤 다니면 괜찮아 질거다라고 생각했었는데, 아니더라구요.”

“회사목표와 제 목표가 달랐기 때문이에요. 회사가 하는 일에 공감이 되지 않았어요. 제가 하고 싶지 않은 일을 하고 있다는 걸 깨달았죠. 향후에는 저와 회사의 지향점이 맞는지 꼼꼼히 따져보려구요. 조직의 특성이 중요할 것 같아요.”

“그런거 있잖아요 소포모어 징크스...? 1집 내고 사라진 가수들처럼 1년차때는...의욕이 충만하다고 회사에서 미래가 안보이거나 처우가 개선이 안될 것 같으면, 갑자기 의욕이 사라지는거에요...결혼하고 유지하기 힘들다는 얘기 들으면 힘도 빠지고..아직 한참 남았는데도요”

넷째, 청년여성들은 첫 일자리 경험을 종료하고 출산, 혹은 자발적인 퇴사 등으로 재취업을 해야 하는 상황에서 다양한 자구책과 주변 자원을 활용하고 있었다. 이때 청년여성들은 실질적인 전문성 개발의 기회와 자신과 같은 일가족양립과 고용단절을 겪은 선배나 지인으로부터 재취업의 경험과 노하우를 제공받기를 절실히 필요로 하고 있었다. 고용단절 이후 겪는 정서적 상태와 재취업 준비 단계는 첫 일자리 경험 종료의 사유에 따라 다르게 나타났는데, 크게는 첫 직장의 처우 및 목표가 적합하지 않다고 느껴 그만둔 경우와 임신-출산-육아 등의 ‘여성 생애사적 사건’으로 인한 고용단절의 경우로 구분되었다.

자발적 사유로 퇴직을 하는 청년여성들은 계속적인 경력개발과 직무능력의 함양을 필요로 하고 이를 위해서 이직 전에 준비 기간을 가졌음에도 여의치 않음을 호소하였다. FGI상 담화에서는 ‘일하지 않는 자신’에 대해서 개인적인 부족과 사회적인 구조적 기회 없음에 대한 인식이 중첩되어 나타나기도 하였다. ‘더 좋은 곳으로 가고 싶은 자신의 선택’으로 인해서 재취업이나 이직이 지연되기도 하지만, 고용시장의 기회와 청년여성의 경력개발을 위한 제도적 뒷받침이 부족하다는 이야기도 있었다.

"현재 취업지원 프로그램은 현직자를 만나보는 기회가 많이 부족한 거 같아요. 서울시 같은 데서 하는 센터가 있긴한데 집 가까이에 생기면 좀 더 자주 이용가능 할꺼에요. 마케팅이나 회계 같은 것은 비싼 학원이나 대학원을 새로 가지 않으면 이직할만큼의 전문성을 새로 쌓기가 힘들어요"

"첫 직장이 중요하다는 말을 많이 들어서 아무데나 가고 싶지는 않아요. 아직 이직을 생각하지는 않지만, 좋은 곳에 들어가야 나중에 이직할 때도 좋지 않을까 생각은 하죠"

청년여성 중 여성생애사적 사건을 계기로 고용단절을 경험하는 경우는 재취업을 준비하는 과정에서 정보와 직업훈련교육에 더 많은 시간과 노력이 소요된다. 이들은 '지연된 재취업'에 대해서 자신이 선택한 결정 즉 결혼과 임신, 육아로 인한 '당연한 결과'로 받아들이는 경우가 많아서, 고용단절 자체에 대한 부당함을 느끼는 경우는 많지 않았다. 대신 '아이를 맡길 곳이 많지 않음', '인생에서 한번쯤은 격어야 하는 문제', 혹은 '(넘어야 하는) 산'이라는 식으로 표현하면서 인생의 중요한 과업으로 받아들이는 담화가 발견되었다.

특히 고용단절을 앞두거나 이미 경험한 청년여성들은 취업 준비 기간에도 선배들을 통해서 많은 조언을 얻었듯이, 취업 후 또 다른 경력개발의 경로 역시 '자신이 닮고 싶은' 선배를 일종의 롤모델로 정해두고 조언을 얻거나 선례를 따르는 것으로 나타났다. 특히 결혼과 출산으로 인한 고용단절의 현실을 체감하고 있는 결혼에 임박하거나 이미 결혼을 한 아이가 없는 청년여성들의 경우, '일을 하면서 육아를 병행하는 분들'을 통해서 일가족 양립의 노하우를 전수받고 싶어하기도 하였다.

"연구원에서 같이 일했던 박사님, 오며가며 뵙는 여자 박사님, 위촉연구원을 하면서 육아를 병행하는 분들이 롤모델이 되었어요" (김00, 34세, 대학원졸, 육아로 인한 경력단절)

"컴퓨터 능력이 가장 문제가 되는 것 같아요. GIS 프로그램 같은 것들은 사용하지 않으면 도태되고 하니까, 경력이 단절된 사람들에게 전문성을 입혀주는게 중요할 것 같아요..."

저는 직장을 다니면 오래 다니고 싶어서 제 라이프 사이클을 따져보고 골라요. 출산휴가를 사용하고도 후에 다니기 용이한가, 휴가를 자유롭게 쓸 수 있는 회사인가 등등이요. 경력이 단절될 것이 뻔한 회사는 가지 않아요. 제 주변의 워킹맘들을 보면 일을 그만둬야 하나 말아야 하는 고민을 늘 하거든요. 딩크족이 아니고서야 여자라면 인생에서 한번쯤은 겪어야 하는 문제인데, 그 산을 넘을 수 있게 도움닫기를 해주신다면 좋을 거에요."

"정부제공 육아서비스를 이용하려면 맞벌이 부부거나 다자녀야 하죠. (어린이집 대기) 3순위부터 시작해요. 대기표 번호가 700번대더라구요. 국공립을 제외하고 남은 안좋은 어린이집에 아이를 맡기자니, 굳이 그렇게 까지 해서 일할 필요성을 못느껴요. 경제적으로 어렵다면 아이를 맡겼겠지만, 제가 생계를 책임져야 하는 상황은 아니니까요."

"(국공립 어린이집에 아이를 맡기는게 가능했다면)바로 맡기고 출근했겠죠. 지금은 일에 대한 감각을 잃지 않으려고 재택근무로 나름의 경력개발하는 중이긴 해요."

"경력단절 여성이 대학 갓 졸업한 청년들을 대상으로 경쟁력을 갖기 위해선 전문적인 스킬이 필요하잖아요. 몇 년 쉬었으니까."

5. 결론 및 제언

다음은 청년여성의 일 경험과 일자리 실태를 분석한 본 연구의 결과를 요약한 것이다.

첫째, 기존 선행연구와 정책자료들을 고찰한 결과, 청년여성들의 고용시장 진입의 어려움과 구조적 진입장벽에 대한 정부 각 주무부처와 학계의 문제의식과 공감대는 이미 형성되어 있었다. 다만, 진로탐색-취업준비-취업-고용유지-고용단절-재취업으로 이르는 여성의 지속가능한 경제력 증진에 대한 포괄적인 접근은 부족한 것으로 나타났다. 대표적인 청년여성 지원사업인 서울시의 청년보장 정책구조 내 뉴딜일자리 사업 등에서도 청년여성의 일 경험과 일자리 내 성차별 구조에 대한 특화된 사업내용과 추진체계는 희박한 실정이었다. 선행연구들의 경우 청년여성들의 취업 및 고용단절에 대한 실태 연구는 두드러지나, 고용단절을 야기하는 원인에 대해 여성의 생애사적 사건과 분리된 다각적으로 노동 구조에 입각한 분석이 요구되는 것을 알 수 있었다.

둘째, 청년여성의 일과 일자리 현황을 확인하기 위해 청년패널, 지역별고용조사 패널 데이터를 활용해 청년여성의 고용·임금·노동 실태를 분석한 결과 청년여성들이 경험하는 임금격차와 고용안정성의 저하가 두드러졌다. 또한 청년여성들의 고용단절은 평균적 결혼·첫 아이 출산보다 2-3년 정도 앞서 발생하는 것으로 나타나, 고용단절 원인을 여성의 생애사적 사건으로 귀인하는 것의 한계를 드러내고 있었다. 또한 청년여성들의 고용안정성에 대해서는, 정규·비정규직 이분법 외에도 1년 미만 단기 고용계약의 비중이 청년남성보다 훨씬 높게 나타난 것을 통해 고용시장에서 청년여성의 진입장벽이 여전히 주효하게 작용한다는 선행연구의 시사점들과 일관적인 결과를 얻었다. 경력이 축적됨에 따른 임금상승폭도 20대 후반부터 상승폭이 크게 떨어지며 동일시기 청년남성의 임금상승

률이 높은 것과 대비되는 경향을 보였다.

셋째, 본 연구에서 청년여성의 일자리와 일 경험에 대한 FGI분석한 결과에 따르면, 청년여성들은 일 경험과 일자리 경험의 성별 불균형과 구조적 불평등을 인지하고 있었으며 이를 심각하게 고려하게 되는 시점이 취업과 고용단절의 특정시점에 국한되지 않았다. 이들은 대학시절부터 '여자선배들의 낮은 취업률'과 '사회적으로 직·간접적으로 목격하는 고용단절 여성의 삶'을 보면서 고용단절의 구조를 학습한다. 그리고 다가올 고용단절에 나름의 대비를 하기도 하지만, 상대적으로 일가족양립의 부담이 적은 직업군에 한정해 진로를 모색하도록 원천적으로 선택지를 좁히는 등 부정적인 양상으로 나타나기도 하였다. 고용시장진입과 일가족양립의 시기마다 청년여성들이 가장 많은 정보와 조언을 얻는 창구는 공식적인 대학·기관·정부의 제도적 서비스보다는 공식적이고 관계에 기반을 둔 선배와 롤모델의 조언과 선례들이었다.

이러한 연구결과를 토대로 청년여성의 일자리 및 일 경험의 현실을 반영한 정책 개선의 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 청년여성들의 일 경험과 고용단절 초기단계에서 겪게 되는 일자리 장벽에 대한 현장 중심의 연구와 정책 입안 노력이 필요하다. 특히 청년여성들을 대상으로 한 FGI 결과를 토대로 제도적 방안을 도출해 보면, 취업자를 대상으로 한 고용정보 제공 서비스가 더 구체적이고 상시적으로 제공되어야 하며, 2년차 징크스와 같이 입직초기 첫 일자리 경험에서 이미 노동생애의 어려움을 직면하는 재직자를 대상으로 한 경력개발 훈련과 재교육을 위한 정보 제공이 보강되어야 할 것이다.

둘째, 청년여성들의 첫 일자리 경험과 첫 일자리의 질의 측면에 초점을 맞춘 제도적 지원이 필요하다. 단순히 경제활동인구의 규모면에서 청년여성들이 낮지 않은 수치를 보인다는 점, 청년여성들이 입직 초기에 보이는 높은 취업률과 동일 연령 남성에 비해 보이는 비교적 높은 임금을 보인다는 점에서 예방적 차원의 조치가 간과된 점이 크기 때문이다. 따라서 청년여성에게는 고용단절이 도래하기 전, 입직 초기부터 경력개발과 처우개선 등을 위한 자발적 퇴사와 이직의 시점에서부터 지속가능한 고용유지를 위한 지원이 필요하다. 이에 관해서는 청년여성의 상당수가 고용이 지속됨에도 불구하고 임금상승, 고용유지가 어렵다는 점과 미래에 도래할 일가족 양립의 개인적 현실을 생각할대 사회적 지원이 부족하다고 느껴 현재의 일자리 기회 등이 제한적으로 인식된다는 점이 본 연구에서 밝혀졌다.

마지막으로 FGI를 통해 확인된 청년여성의 현실은 매우 중첩적이었고 일 경험 역시 불균질하기 때문에 제도적 지원방안 역시 직군별·노동생애의 주요 사건마다 적절한 예방적·대응적 서비스 제공으로 구비되어야 할 것이다. 한편으로는 청년여성들은 공통적으

로 고용시장과 고용유지의 현실 앞에서 주체적인 선택의 한계가 있다는 점과 높은 불안을 느끼고 있었다는 점에 착안해 청년여성의 범주에 해당하는 보편적이고 포괄적인 제도적 지원도 가능할 것이다. 특히 연구자가 마주한 청년여성들은 대학재학 중, 휴학 중, 취업준비 중, 첫 직장 재직 중이거나 이직 중이거나 고용단절 경험 중에 있는 여성들로서 각기 다른 현실적 조건에 놓여져 있으나 공통적으로 '지속가능한, 일하는 나'에 대한 욕구가 관찰되었다.

마지막으로 여성의 경제력 증진을 위해서 청년여성에 대한 제도적 지원이 가지는 고용단절 예방과 독립적 경력개발의 기반 마련의 측면의 효용성이 받아들여져, 더 많은 연구수행과 행정적 노력이 이어져야 할 것이다. 또한 본 연구의 연구방법으로 시도된 FGI를 통한 청년여성의 일 경험에 대한 담화 분석은 서울시 청년을 대상으로 제한을 두었기 때문에 향후 다양한 지역적 특성과 사회경제적 조건을 반영할 수 있도록 전구단위의 정교화된 청년여성 패널 데이터 구축과 정성자료의 축적이 필요하다.

[참고문헌]

강민정(2016). "고용구조와 조직문화 개선을 통한 청년여성 취업 활성화 방안." 한국여성정책연구원 이슈페이퍼(2016-1).

강민정·신선미(2016).『청년여성 취업 애로요인 해소를 위한 정책과제』. 한국여성정책연구원 연구보고서(수시과제-2).

고용노동부(2016). "청년고용 디딤돌 제도" 2016.11.18. 보도자료

고용노동부(2016). "청년·여성 취업연계 강화 방안" 2016년 4월 27일 고용노동부 보도자료.

고용노동부(2017.5.27.) "(설명)「파견 허용업무 확대」 기사 관련"『고용노동뉴스』

금재호(2012). "청년취업난의 악화 1 : 피해자는 누구인가?"『노동리뷰』, 85. 17-38.

김경애(2007). "2007년 대통령 선거와 여성정책."『젠더리뷰』 7. 4-5.

나승호 외(2013). "청년층 고용 현황 및 시사점."『한국은행 BOK 경제리뷰』.

박건·국미애(2016). 청년여성 첫 일자리 실태조사. 서울시여성가족재단 정책연구보고서(2016 정책연구-6).

박기남(2011). "20-30대 비혼 여성의 고용 불안 현실과 선택."『한국여성학』 27(1). 1-39.

박기남(2011). "20-30대 비혼여성의 고용불안 현실과 선택."『한국여성학』 제27권 1호.

박은경(2016.5.20.). "[좋은 일자리] 노동연구원·국가인권위 등 평가 기준 마련했지만 기업들의 데이터 접근 한계로 조사 신뢰도 미흡." 한겨레21, 제1110호.

신하영·문보은(2017). "이공계 대학생의 대학생활 경험과 취업의 질 : 성별차이를 중심으로."

『공학교육연구』 14(2). 21-32.
오민홍·윤혜린(2014). "청년 신규취업자의 노동시장차별에 관한 연구."『질서경제저널』 17(2). 119-140.
오민홍·윤혜린(2014). "청년신규취업자의 노동시장 차별에 관한 연구."『질서경제저널』 17(2). 119-140.
오은진(2012).『경력단절여성의 직업역량 진단 및 경력형성 지원 방안』한국여성정책연구원 연구보고서.
오은진·강민정·장희영(2015),『청년여성의 지속적인 경력지원을 위한 정책개발 및 사업모형 구축 연구』, 여성가족부.
오은진·김소연(2016). "청년층 여성의 경력단절."『사회과학논집』, 47(2). 141-166.
윤명수·조민수. (2017). "청년층 비정규직의 정규직 전환의 성별 차이."『여성경제연구』. 14(1). 43-81.
윤수경·한유경(2014). 대학생의 취업 성과 영향 요인 분석, 교육재정경제연구 23(4), 131-160.
이시균·양수경(2012), "청년층 고학력자의 성별 노동시장 차별에 관한 실증연구."『산업노동연구』 제14권 2호.
이시균·양수경(2012). "초기 노동시장 경험이 향후 청년 고용 성과에 미치는 효과."『동향과 전망』 84. 222-250.
전주용·오민홍·전재식·박광배(2013).『청년 노동시장 연구』한국고용정보원 연구자료.
최병근(2016). "청년활동지원수당의 현황 및 정책과제" 이슈와 논점. 국회입법조사처.
최윤선·최나리(2013).『경기도 대졸 청년여성의 취업가능성 제고를 위한 지원방안연구』. 경기도가족여성연구원.
통계청(2015). 경제활동인구조사 원자료.
통계청(2016.8)「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」
한국직업능력개발원(2016). "30대 노동시장의 변화와 시사점" 이슈페이퍼, 2012-3.

Ehrenberhg, G. Ronald, & Smith, S. Robert. (2010). *Modern Labor Economics Theory and Public Policy; Theory and Public Policy*. Pearson / Addison Wesley; 10th edition (March 2, 2008).

네이버 백과사전 검색결과: "소포모어 징크스" last retrieved. 2017.9.26.
서울시여성가족재단(2016). "서울시 여성가족재단 사업 소개" last retrieved 2017.9.25.

[부록]

<표 2> 청년여성 일 경험 파악을 위한 FGI 시나리오

단계	주제	내용
Warming Up Stage	취지 설명	• 참석자 소개 • FGI 취지 및 진행방식 설명
Bridge Stage	자기 소개	• 학교 졸업 전 직업 전망과 지금의 전망의 차이는? • 학교 졸업하기 전 구직을 위해 가장 많이 노력한 것은? • 현재 생활비 규모 및 운영
Main Stage 1	일자리 경험	• 첫 일자리 구직과정, 구직경로, 업종, 기업규모, 임금 등 • 그 외 일자리 경험 • 그만 둔 이유나 향후 하고 싶은 직업이나 직종 – 직종 등이 바뀐 경우 이유 등
	구직 준비	• 구직을 위해 주로 하는 것 – 상담이나 경력개발 등 도움은? – 취업상담은 주로 누구와? • 구직과정에서 어려움이나 문제점 • 구직과정 중에서 차별경험은? • 민간)직업훈련프로그램 이용 경험 – 경험이 있는지? 있다면 왜 어떤 과목을 이용, 도움정도 – 경험이 없다면? 왜? • 주로 이용하는 채용정보사이트 – 이유와 만족도 • 경력단절 경험 – 직장을 그만 둔 이후 가장 어려운 점 – 이직/구직 과정에서 가장 도움이 필요했던 점 • 구직과정에서 필요한 직업훈련프로그램이 있다면 어떤 것?
	경력개발	• 원하는 직업이나 직장을 위한 경력개발 경험 – 경험이 없다면, 왜 없는지/ 있다면 어떻게 했는지
	정부 서비스 이용경험	• 정부나 공공기관에서 운영하는 서비스 이용경험과 이용유무에 따른 그 이유와 만족도 – 워크넷(온라인) – 고용노동청(직접 방문) – 여성인력개발기관 – 대학창조일자리센터 • 공공)직업훈련프로그램 이용 경험, 만족도
Main Stage 2	정부나 서울시 정책지원	• 정부나 서울시에서 수행하고 있는 청년고용지원서비스 내용 – 알고 있는 것, 이용경험, 만족도 등 • 정부나 서울시에서 청년여성 고용을 위해 지원해야 할 정책이 있다면?
Epilogue	추가사항	• 추가 의견 및 맺음말

<표 3> 서울시 청년여성(20-34세) 취업자 직업현황(2016년)

(단위: 명, %)

구분			합계	전문가 및 관련 종사자	서비스·판매 종사자	그 외 직업 종사자
서울 전체			1,474,109 (100.0)	543,981 (36.9)	346,814 (23.5)	583,314 (39.6)
	고졸	전체	366,957 (100.0)	52,903 (14.4)	169,984 (46.3)	144,070 (39.3)
		20-24세	149,098 (100.0)	19,718 (13.2)	77,039 (51.7)	52,341 (35.1)
		25-29세	108,720 (100.0)	16,890 (15.5)	48,746 (44.8)	43,085 (39.6)
		30-34세	109,139 (100.0)	16,296 (14.9)	44,199 (40.5)	48,644 (44.6)
	전문대졸 이상	전체	1,107,152 (100.0)	491,078 (44.4)	176,830 (16.0)	439,244 (39.7)
		20-24세	115,367 (100.0)	52,197 (45.2)	27,099 (23.5)	36,072 (31.3)
		25-29세	447,923 (100.0)	197,953 (44.2)	69,455 (15.5)	180,515 (40.3)
		30-34세	543,861 (100.0)	240,928 (44.3)	80,277 (14.8)	222,656 (40.9)
남성			707,874 (100.0)	239,772 (33.9)	186,868 (26.4)	281,235 (39.7)
	고졸	전체	213,739 (100.0)	24,880 (11.6)	95,584 (44.7)	93,274 (43.6)
		20-24세	75,121 (100.0)	8,775 (11.7)	37,895 (50.4)	28,451 (37.9)
		25-29세	68,874 (100.0)	9,087 (13.2)	30,068 (43.7)	29,719 (43.1)
		30-34세	69,744 (100.0)	7,018 (10.1)	27,621 (39.6)	35,104 (50.3)
	전문대졸 이상	전체	494,136 (100.0)	214,891 (43.5)	91,284 (18.5)	187,960 (38.0)
		20-24세	22,250 (100.0)	9,297 (41.8)	5,846 (26.3)	7,106 (31.9)
		25-29세	180,652 (100.0)	75,569 (41.8)	34,511 (19.1)	70,572 (39.1)
		30-34세	291,234 (100.0)	130,026 (44.6)	50,927 (17.5)	110,282 (37.9)

구분			합계	전문가 및 관련 종사자	서비스·판매 종사자	그 외 직업 종사자
여성			766,235 (100.0)	304,209 (39.7)	159,946 (20.9)	302,079 (39.4)
	고졸	전체	153,219 (100.0)	28,023 (18.3)	74,400 (48.6)	50,796 (33.2)
		20-24세	73,977 (100.0)	10,943 (14.8)	39,144 (52.9)	23,890 (32.3)
		25-29세	39,846 (100.0)	7,802 (19.6)	18,678 (46.9)	13,367 (33.5)
		30-34세	39,395 (100.0)	9,278 (23.6)	16,578 (42.1)	13,540 (34.4)
	전문대졸 이상	전체	613,016 (100.0)	276,186 (45.1)	85,546 (14.0)	251,284 (41.0)
		20-24세	93,118 (100.0)	42,900 (46.1)	21,252 (22.8)	28,966 (31.1)
		25-29세	267,272 (100.0)	122,385 (45.8)	34,944 (13.1)	109,943 (41.1)
		30-34세	252,627 (100.0)	110,902 (43.9)	29,350 (11.6)	112,375 (44.5)

발표3.

여성안전, 안심과 행복 그 너머를 말하려면

▸ 발표: 오나경(서울시여성가족재단)

발표4.

서울시 “여성안전정책”, 여성이 참여하는 안전? 여성을 위한 안전?

▸ 발표: 강희영(서울시여성가족재단)

서울시 “여성안전정책”, 여성이 참여하는 안전? 여성을 위한 안전?*

강희영(서울시여성가족재단)

Ⅰ. 들어가는 말

안전과 관련된 이슈는 흔히 사회적으로 큰 관심을 받는 사건, 사고를 통해 부각되어 관련 정책수립으로 이어지는 수순을 밟아 왔다. 통칭 “여성안전”으로 범주화된 성폭력, 가정폭력, 성희롱 등은 여성운동 차원의 문제제기가 지속되었음에도 불구하고 제도화의 길은 극심한 피해 사건이 언론에 보도되고 나서야 열렸고[1], 2014년 세월호 침몰이라는 비극을 겪고 나서야 재난과 재해를 어떻게 볼 것인지의 문제가 본격적으로 논의되기에 이른다.

성폭력, 성희롱, 가정폭력 등으로 개별적으로 접근되어 온 여성에 대한 폭력 문제에서도 젠더폭력의 관점에서 조망할 때 사각지대 없는 정책, 이론적 기반이 공고한 정책으로 거듭날 수 있다는 점은 여성운동단체나 관련 연구자를 중심으로 꾸준히 제기되어 왔다. 그럼에도 불구하고 여성에 대한 폭력(혹은 여성폭력)이 아닌 젠더폭력으로 정책적 접근이 시작된 것은 2016년 5월 강남역 여성 살해사건 이후 다양한 여성들의 폭발적인 관심과 문제제기로 인해 본격화되었다고 보는 것이 일반적이다.[2]

이 연구는 특정한 사건이나 피해에 대한 대책으로서의 정책이 아닌 사회의 미래상을

---

* 이 발표문은 2017년 서울시여성가족재단의 연구 과제인『서울시 여성안전정책 중장기 방향 정립을 위한 연구』중 일부로 구성되었다. 아직 연구가 진행 중이고, 연구보고서는 2017년 12월 출간 예정으로 현재 발표문은 최종 결론이 아니다. 이에 발표문의 인용에는 주의를 기울여야 한다.

** 서울시여성가족재단 여성정책실 연구위원

1) 이에 대해서는 서울시여성가족재단에서 2013년에 발간된 서울시 가정폭력예방정책 모니터링, 2015년에 발간된 폭력피해여성 지원체계 및 서비스 개선 방안 연구에 보다 상세히 기술되어 있다.

2) 서울시 차원에서 정책 용어로서 젠더폭력이 사용된 것은 2017년 3월 여성안심특별시 3.0정책에서부터이며, 중앙정부 차원에서 젠더폭력을 정책 용어로 사용한 것은 2017년 새 정부가 들어서면서부터이다. 또한 친밀한 관계에서 발생하는 여성 살해의 문제를 비롯해 강력범죄에서 여성 피해자를 양산해 온 여성혐오 이슈는 그동안 여성단체의 문제제기에도 불구하고 젠더 관계에 기초한 문제로 부각되지 못하였으나, 2016년 5월 강남역 여성살인사건을 계기로 사회적 논의가 본격화되었다. 한겨레신문기사 참조 (www.hani.co.kr/arti/society/society_general/745783.html#csidxfb1e33a8ebb5c848d09cecbf64bfbb2)

구상하는 차원에서 서울시 여성안전정책의 중장기적인 방향성을 모색한다는 목표 하에 출발하였다. 현재의 안전 정책이 가지고 있는 한계를 극복하고 보완한다는 점을 포함해 정책이 어떤 가치를 지향할 것인지, 정책의 목표가 최종적으로 무엇인지에 대한 질문에 답하고자 하였다.

이에 안전약자, 안전리더로서 양가적인 위치에 설 수 있는 개인으로서의 여성 시민이 정책에서 어떠한 위치를 가지고 있는지에 주목하였다. 피해자가 되지 않기 위해서 어떠해야 하는지, 피해를 받은 이들이 어떻게 피해를 극복할 것인지의 문제를 넘어 “안전”이슈에서 여성이 어떠한 위치에 있으며, 여성의 위치가 어떻게 다양해질 수 있는지 그 가능성을 모색하고자 한다. 궁극적으로 일상적인 여성의 안전 확보가 정책적으로 어떻게 가능해질 것인가, 그러한 정책이 지향해야 할 가치와 방향성이 무엇에 기반해야 할 것인지에 주목한다.

Ⅱ. 여성안전정책과 여성

여성정책, 여성복지 정책, 혹은 여성인권정책과 여성안전정책 등 정책의 이름은 시대와 정책이 어느 시기 누구에 의해 명명되었는가에 따라 다르다.

한국에서 여성정책의 개념과 범주가 변화되기 시작한 것은 여성운동이 여성정책에 본격적으로 개입하기 시작한 1980년대 중반부터이다. 해방이후 1980년대 중반까지 여성정책은 부녀복지란 이름으로 여성문제에 대한 인식 없이 요보호 여성의 보호와 복지증진을 위해 선도사업의 일환으로 실시되었다. 부녀복지 다음으로 여성정책을 의미하는 용어로 등장한 것은 여성복지이다. 여성복지는 1980년대 중반이후 여성운동의 발전과 유엔여성차별철폐협약 비준국이 되면서, 정책 대상이 요보호 여성에서 일반 여성으로 확대되어야 하는 시점에서부터 사용되기 시작하였다. 즉 여성복지란 여성차별문제가 제기된 상황에서 전통적인 여성관을 수용하며 부녀복지를 고수하고자 하는 지배담론과 정책에 여성주의적 관점을 도입하려는 입장이 각축하는 상황에서 양측의 주장을 부분적으로 수용하여 채택된 용어이다(강남식, 2003).

1. 서울시 여성안전정책의 흐름

서울시 차원에서는 서울시는 민선 4기 이래 지방정부 차원의 여성정책 일환으로 여행 프로젝트, 여성안심특별시 등을 시행해 왔으며, 특히 민선 5.5기 이래 2013년부터 여성안전정책을 특화시킨 여성안심특별시 정책은 2016년 여성안심특별시 2.0을 거쳐 현재 3.0 정책이 진행 중에 있다.

여행프로젝트	➡	여성안심특별시	➡	여성안심특별시 2.0	➡	여성안심특별시 3.0
’07. 7월		’13. 3월		’16. 3월		’17. 3월

민선4기에 추진된 여행 프로젝트는 정책의 전면에 여성안전을 내세우지는 않았으나,[3] 내용적으로 여성의 안전을 중심으로 추진하였다. 다만 시설 중심의 정책, 폭력피해 여성 지원 중심의 정책으로의 한계를 가지고 있으며, 2013년 이래 추진된 1기 여성안심특별시 정책은 사람안전망, 환경안전망, 교통안전망 등 다양한 분야에서 여성안전을 접근하고 있으나, 내용 면에서는 여성에 대한 폭력 피해로부터의 안전이라는 범주를 넘어서지는 못하였다고 평가받는다(서울시여성가족재단, 2014).

2013년에 발표된 여성안심특별시 1.0 정책은 UN의 공공행정대상을 수상하고, 일부 프로그램이 지자체로 전파되는 등 그 성과를 인정받아 왔다. 특히 서울시의 인구 변화에 발맞춘 1인가구 여성안심주택 보급 정책이 눈에 띄며, 주거지, 대중교통, 거리 등 공간에서의 안전 문제에 주목했다는 점도 특징으로 볼 수 있다. 그러나 정책의 한계점도 관련 전문가 등으로부터 지적되었는데, 그 핵심에는 사람중심안전망을 표방한 여성안심귀가스카우트, 안전파수관 프로그램이 있다. 즉 특정 개인의 안전을 다른 이들의 힘을 빌어 확보하고자 했을 때 생길 수 있는 부작용에 대한 지적이다.

2016년 3월에 여성안심특별시 2.0을 발표하여 그동안의 정책을 업그레이드하는 한편으로 신규 과제를 통하여 시민의 정책 체감도를 높이는 데 주안점을 두고 정책을 추진하고자 하였다. 스마트 안심 서울, 촘촘한 안심, 재난·재해 안심, 업그레이드 안심 등 4대 분야 16개 사업으로 구성되었다.

주요 사업으로 스마트기술을 통해 24시간 여성의 위험을 감지하고 구조지원까지 하는 애플리케이션 ‘안심이(가칭)’ 출시, 데이트폭력에 대한 예방·지원 대책, 공공기관을 중심으로 한 “몰카 프리존(Free zone)”[4] 확대, 여성안전핵심리더 양성 등이 포함되었다. 특히 촘촘한 안심 서울을 모토로 한 정책 사업은 그동안 관심을 기울여온 폭력피해로부터의 안전 뿐 아니라 재난재해, 개인 체감도를 포괄하는 젠더 안전지표 개발과 관리를 정책 과제로 제시하였다. 또한 재난재해 안심 서울을 모토로 한 정책 과제에는 여성의 위험 대응

3) 여행프로젝트는 5개 분야 즉 돌보는 서울, 일 있는 서울, 넉넉한 서울, 안전한 서울, 편리한 서울의 90개 사업을 진행하였으며, 안전한 서울과 관련된 정책 사업은 여성을 위한 콜택시 운영, 여성친화적 뉴타운 건설 등.

4) 통상 몰래카메라, 몰카라는 용어가 사용되고 있으며, 서울시 정책사업명에서도 해당 용어가 사용되고 있으나, “몰래카메라”라는 용어가 문제의 범죄성을 가린다는 인식 하에 여성단체 등을 중심으로 “도촬”이라는 용어가 권장되고 있다. 이 부분에서는 서울시 정책 사업명을 소개한다는 의미에서 “”안에 사업명을 표하는 식으로 표기하였다.

능력 강화를 위한 위기 대응 매뉴얼 제작 및 배포뿐 아니라 지역여성안전 리더 양성, 재난 재해 대응 역량 강화를 위한 교육 등이 포함되어 재난 안전과 관련하여 여성의 참여를 강조한 국제기구 등의 논의와 궤를 함께 하고 있다.

여성안심특별시 정책은 3년간의 시행을 거쳐 2016년 2.0 정책으로 거듭나게 되었다. 그러나 2016년 5월 강남역 여성살해 사건을 계기로 여성혐오 문제가 공론화되고, 데이트 폭력, 디지털 성범죄 등 여성 안전을 위협하는 각종 범죄가 사회적 이슈로 부각됨에 따라 여성안심특별시 2.0 정책을 보완하고 내실화할 필요성이 제기되었다. 이에 2017년 3월 서울시는 기존의 '기반중심'에서 '가치중심'으로 패러다임을 전환한 서울안심특별시 3.0을 내놓게 되는데, 3.0 버전이 기존정책과 다른 점으로는 크게 4가지가 꼽힌다, 첫째, 시민단체들이 정책을 만드는데 직접 참여했다는 것이다. 서울시는 이전의 정책 수립 과정과 달리 3.0 정책 수립을 위해 전문가, 현장 활동가, 시민단체, 공무원 등으로 구성된 TF를 운영하였으며, 30회에 이르는 각종 회의를 거친 것으로 보고하였다. 둘째, 여성안심대책에 대한 사고의 전환으로 일생생활 전반에서 안전을 지향하는 가치 중심의 정책이라는 점이다. 셋째, 공공기관뿐 아니라 민관 협업체계를 통해 유관기관, 민간이 함께 하는 정책 추진으로 실효성을 높인다는 것이다. 넷째, 정책 수립, 실행, 평가 과정을 시민이 함께한다는 것이다. 정책을 만드는 과정에 시민이 참여하는 데 그치지 않고 정책이 추진되고 그 성과는 평가하는 과정까지 모두 시민 참여가 이루어진다는 데 의의가 있다. 이를 통해 시민의 주도성을 높이고 자율적인 사회운동으로까지 확산을 이루고자 한다는 데 의미가 있다.[5)]

이상에서 살펴 본 서울시 여성안심특별시 정책을 버전 별로 비교해 보면 다음의 표와 같다.

<표 1> 여성안심특별시정책 버전별 비교

구분	여성안심특별시	여성안심특별시 2.0	여성안심특별시 3.0
특징	최초의 여성안심종합대책으로 사람안전망, 환경안전망, 교통안전망 등 여성이 안전한 물리적 도시 환경 기반 구축에 중점	스마트 기술 채택 여성의 주체성 강화 여성안심 영역 확대	정책의 가치를 기반 중심에서 가치 중신으로 전환
주요 사업	여성안신귀가스카우트 여성안심택배서비스 여성안심지킴이집 여성폭력없는 안전마을 안심귀가 버스 운영 택시안심귀가 서비스 운영	스마트 기술 채용 안심이 구축 "몰카" 점검 여성안심보안관 운영 데이트폭력 전용 상담콜 운영 여성안심 행복마을 사업 젠더안전지표 개발 및 관리 재난 약자용 안전매뉴얼 제작	학생대상 성평등 교육 강화 서울형 성평등교재 개발 현장활동가 양성 등 활성화 데이트폭력 방지 대책 강화 디지털 성범죄 방지대책 추진 여성재난·재해 대응력 강화

5) http://woman.seoul.go.kr/archives/44528, http://seoulmate.tistory.com/194 참고

2. 여성이 보는 여성안전

여성안전정책이 목표로 하는 바가 여성안전에서 출발한 사회의 전반적인 안전이라는 점은 정책명에서도 명확히 드러난다. 다만 이때의 여성안전이 무엇을 의미하는지에 대해서는 개인이 처한 상황이나 처지에 따라 각기 달리 나타날 수 있다. 연구의 과정에서는 서울시에 거주한지 3년 이상이 된 20대 이상-60대 여성 1200명에 대해 설문조사를 실시하였다.

설문을 통해서 실제 여성들이 여성안전을 어떻게 보고 있는지, 안전 문제에서 성별이나 젠더 이슈가 부각되어야 한다면 어느 지점인지의 문제를 파악하고자 하였다. 삶의 다양한 국면에서 다른 종류의 안전이 부각될 수 있다는 점을 간과할 수 없으나, 조사에서는 크게 교통 및 보행 안전, 화재 및 생활안전, 자연재해, 강력범죄, 젠더폭력의 문제로 안전을 범주화하여 질문하였다.

응답 결과 여성들이 분야별 안전정책에서 우선 고려해야 할 변수를 달리 보고 있다는 점을 알 수 있다. 응답자들이 특히 성별 변수를 우선 고려해야 한다고 본 분야는 강력범죄, 젠더폭력으로 대표되는 범죄피해로부터의 안전 분야이다. 반면 화재 및 생활안전, 자연재해 등 일반적인 재난재해로 분류되는 분야에서는 성별이 상대적으로 중요도가 떨어지는 변수로 보고 있다. 모든 분야별 안전에서 상대적으로 고려해야할 중요도가 떨어지는 변수는 직업으로 나타났으며, 소득은 화재 및 생활안전이나 자연재해에서 성별보다 중요도가 높은 것으로 응답되고 있다.

<표 2> 분야별 안전정책에서 우선 고려변수

(Base : 1,200, 단위 : %, 중복응답)

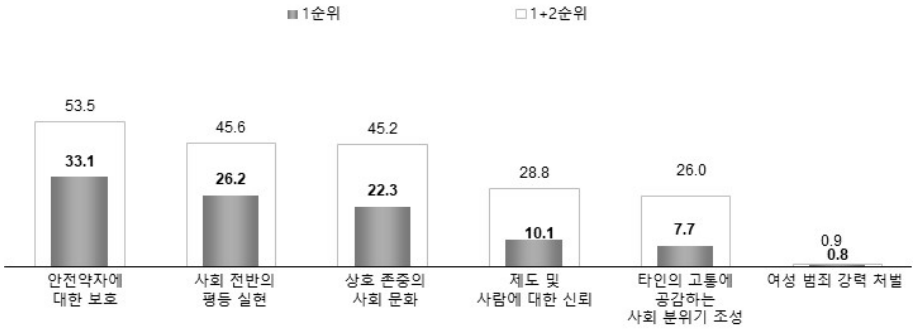
구 분	응답자	장애	연령	성별	거주지	소득	직업	시설 정비 등	법 강화/ 단속	시민 의식
교통 및 보행	(1,200)	**64.9**	58.4	23.5	18.9	8.8	4.3	0.3	0.3	0.3
화재 및 생활안전	(1,200)	**51.8**	48.2	14.6	36.1	20.1	9.0	-	0.3	-
자연재해	(1,200)	45.8	42.2	12.4	**48.8**	18.8	7.7	0.3	-	-
강력범죄	(1,200)	28.8	42.8	**66.3**	24.8	11.6	7.0	-	0.3	-
젠더폭력	(1,200)	31.1	42.0	**73.2**	16.1	9.8	9.1	0.3	0.5	

일반적으로 여성들은 강력범죄나 젠더폭력의 경우 특별히 성별을 고려해야할 우선순위 변수로 보고 있지만, 화재 및 생활안전이나 자연재해 분야의 경우는 성별을 정책적으로 고려해야할 중요한 변수로 보지 않는다는 결론을 낼 수 있다.

이에 실제 서울시의 다양한 여성안전정책 프로그램을 소개한 후 여성안전정책에서 우선시되어야 할 사안에 대해 질문하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 현재 서울시의 여성안전정책이 주안점을 두고 있는 안전의 분야는 여성에 대한 폭력피해 문제와 함께 일부 재난

재해의 문제가 포함되어 있다.[6] 질문에 대한 응답 결과는 안전약자에 대한 보호를 최우선 항목으로 꼽고 있으며, 사회전반의 평등 실현을 그 다음으로 꼽고 있다.

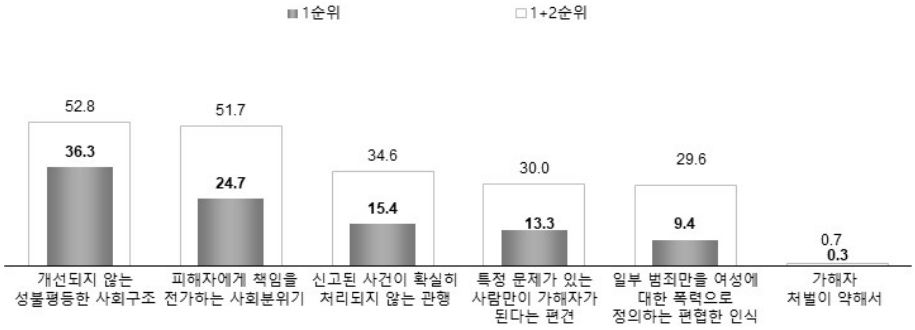
(Base : 1,200, 단위 : %)



[그림 1] 여성안전정책의 우선 고려 사항

위와 같은 응답의 결과는 현재까지의 여성안전정책이 지향해 온 바가 여성들의 의식에 어떻게 투영되고 있는지를 보여준다고도 해석할 수 있다. 여성안심특별시 2.0 정책에 이르러 서울시의 정책은 여성의 주체적 역량강화에 주목했으나, 여전히 많은 정책 프로그램은 피해자 여성을 만들지 않을 정책, 피해자 여성에 대한 정책 수준에 머물고 있다. 이에 응답자들은 현재 여성에 대한 폭력이 줄지 않는 큰 이유를 성불평등한 사회구조로 꼽고 있으면서도 여성안전정책에서 우선적으로 고려해야 할 사안으로는 사회전반의 평등 실현보다는 안전약자에 대한 보호로 보고 있다는 모순이 발견된다.

(Base : 1,200, 단위 : %)

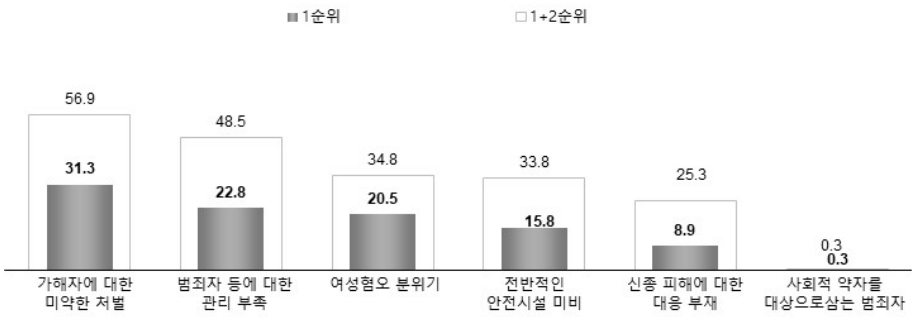


[그림 2] 여성에 대한 폭력이 줄지 않는 이유

6) 응답자들이 일상에서 여성안전을 어떻게 인식해 왔는지의 문제와 별개로 이러한 정책을 인지하고 난 이후의 응답은 그에 의해 영향을 받을 수도 있다는 점을 배제할 수는 없다.

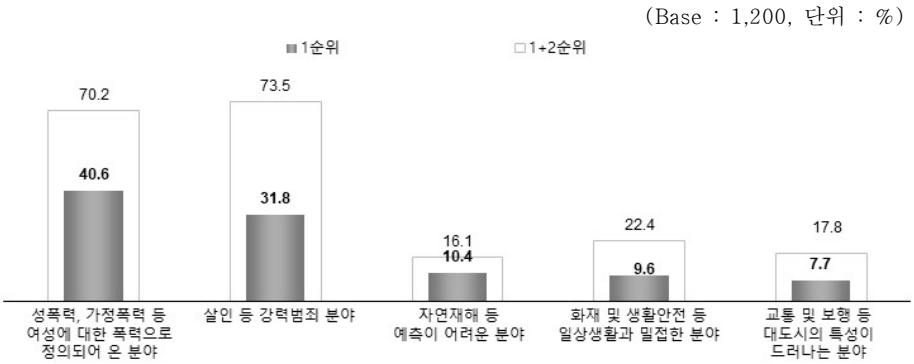
한편 젠더폭력 문제와 함께 정책에서 성별을 중요한 변수로 보아야 할 분야로 본 강력범죄와 관련한 조사 참여자들의 응답 결과는 다음과 같다. 실제 사회 환경적인 문제와 관련해 젠더 이슈라 할 수 있는 여성혐오 문제는 가장 큰 원인으로 꼽히지 않는다. 대신 가해자에 대한 미약한 처벌, 범죄자에 대한 관리 소홀 문제가 1, 2순위로 응답되었다. 강력범죄와 관련한 정책에서 고려해야 할 변수로 성별의 중요성이 강조되었던 데 비해 범죄의 원인은 가해자에 대한 처벌과 관리가 충분하지 못하다는 점을 꼽고 있어, 강력범죄 문제를 젠더 이슈로 접근하는 시각이 첨예하다고 보기는 어렵다.

(Base : 1,200, 단위 : %)



[그림 3] 강력범죄가 빈발하는 이유

한편 현재의 여성안전정책에 기반하여 향후 질문한 결과 여성들은 여성에 대한 고려가 더욱 필요한 안전의 분야를 질문한 결과, 그 응답은 앞서 분야별 안전정책에서 성별 변수의 중요성을 답한 응답 결과와 연장선상에 서 있다. 즉 여성에 대한 고려가 가장 필요한 안전의 분야로 성폭력, 가정폭력 등 젠더폭력과 강력범죄 분야가 다른 분야를 압도하는 응답 결과를 보이고 있다. 다만 1순위 응답만을 집계한 결과와 1, 2순위 응답을 합계한 결과 사이에는 미묘한 차이가 발견된다. 특히 화재 및 생활안전 분야에서 여성에 대한 고려가 필요하다는 응답은 1순위보다는 2순위에서 보다 많이 응답되었다.



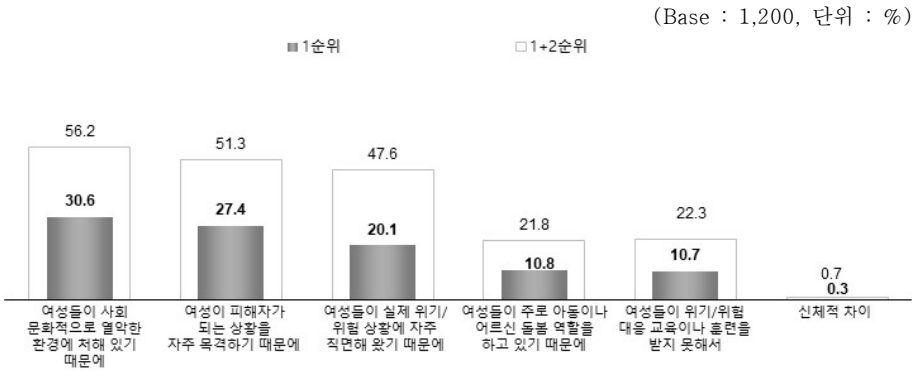
[그림 4] 여성에 대한 고려가 필요한 안전 분야

일반적으로 여성의 안전체감도가 남성에 비해 낮다는 점은 각종 실태조사와 선행연구를 통해 증명되고 있다.[7] 그렇다면 여성들이 볼 때 왜 여성들이 남성에 비해 불안을 느끼고 있는 것일까? 이에 대해 조사 참여자들은 여성들이 처한 사회문화적 환경에서 그 답을 찾고 있다.

여성이 사회문화적으로 열악한 환경에 처해 있고, 여성이 피해자가 되는 상황을 자주 목격하기 때문이라는 응답이 다수라는 점은 앞서 여성들의 응답 중에서 성별에 대한 우선적인 고려가 필요한 정책으로 젠더폭력과 강력범죄 관련 정책이 꼽혔다는 결과와 연동해서 해석해 볼 필요가 있다.

여성들이 사회문화적으로 열악한 상황에 처해 있는 것이 현실이라면 그것이 과연 특정 분야의 안전과 관련해서만일까? 라는 질문이 나올 수 있다. 더불어 “여성이 피해자가 되는 상황을 자주 목격하기 때문에”라는 응답에서는 안전을 침해하는 기존의 모든 사건·사고와 위험 상황에 대해 여성의 실태를 보여주는 통계가 생산되고 있는가?의 질문을 할 수 있다.

7) 단적인 예로 서울시민의 도시위험도에 대한 주관적 위험 인지(2014) 자연재해, 밤거리, 범죄피해, 건축물 사고 모든 항목에서 여성의 위험 인지가 높은 것으로, 서울 서베이에서 발표한 현대사회 위험 심각성 정도(2015)를 보면 자연재해, 안전사고, 폭력범죄, 실업, 전염병, 부정부패, 사회갈등, 안보 항목에서 여성이 느끼는 위험도가 큰 것으로 보고되고 있고, 남성이 느끼는 위험도가 큰 항목은 핵폐기물 방사능 사고, 경제위기, 사이버범죄로 인한 혼란의 3개 항목이다(서울시여성가족재단, 2016).

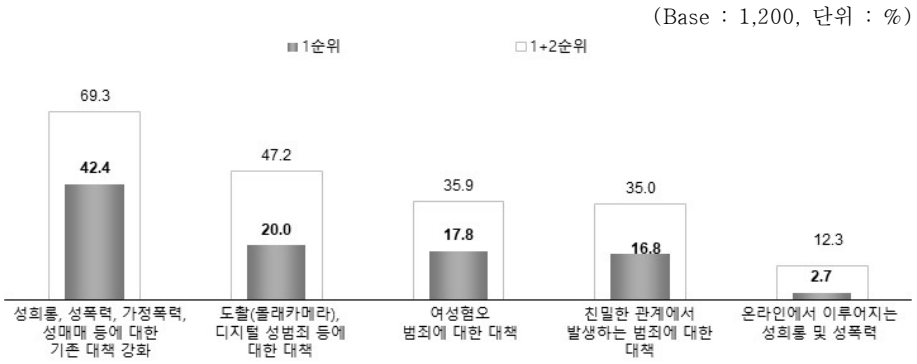


[그림 5] 여성이 사회적 위험에 큰 불안을 느끼는 이유

정책이 일반적인 시민의 인식과 괴리된 채 추진될 수는 없을 것이다. 그러나 시민의 인식이 어떻게 형성될 수 있고, 변화해 갈 것인지의 문제는 오류 없는 정보에 기반한 현실 인식과 별도로 다루어질 사안은 아니다. 이는 여성안전정책이라는 이름으로 시행되고 있는 많은 프로그램들이 “여성안전”에 대해 어떤 인식을 시민들에게 그리고 여성들에게 심어주고 있는지의 문제와도 연결된다.

기존의 안전정책에서 여성에 대한 고려, 젠더 관점의 정책 필요성을 이야기하기 위해서는 관련 분야에서 여성들이 어디에 위치하고 있는지를 먼저 보여 줄 필요가 있다. 더불어 현재의 정책이 여성들, 시민들이 가질 수 있는 “여성안전”에 대한 인식의 범주를 특정하게 한정지을 수 있는 한계로 작용할 수도 있다는 점도 간과할 수 없다. 특정한 이름의 정책이 있기 때문에 그 이름에 포함된 범주로 정책을 한정지을 것인지의 문제는 특히 안전과 같이 다양한 삶의 국면에 등장할 수 있는 주제에서 보다 복잡하게 전개될 수 있다.

성폭력이나, 가정폭력, 성희롱 등의 문제가 특별히 젠더에 기반한 폭력의 문제, 여성인권의 문제나 여성안전 이슈로 명명되지 않았던 역사성을 볼 때에도 여성안전의 확장성, 여성인권과의 연계성, 변화하는 시대상을 반영한 정책 설계가 고려되어야 할 것이다. 정책 수요가 단순히 해당 정책이 없기 때문에 발생하는 것인지 해당 정책에 대해서 자주 접했기 때문에 이야기되는 것인지의 문제를 돌아보아야 한다는 점은 정책적 관심이 필요한 여성안전 분야에 대한 응답에서도 일부 답을 찾을 수 있다.



[그림 6] 정책적 관심이 필요한 여성안전 분야

그동안 여성에 대한 폭력으로 범죄시 되지 않던 디지털 성범죄나 친밀한 관계에서 발생하는 데이트폭력 등의 문제는 최근 들어 정책의 사각지대로 정책적 관심이 부각되고 있는 분야이다. 그럼에도 불구하고 응답 1순위는 성희롱, 성폭력, 가정폭력, 성매매 등에 대한 기존 대책의 강화이다. 물론 해당 정책이 충분치 않다는 점은 연구자도 공감하는 바이다. 다만 기존에 많이 이야기되었기 때문에 자주 접했기 때문에 그에 대한 정책이 필요하다고 생각하는 것은 아닌지, 정책으로 접근할 수 있는 사안이라는 문제의식이 부재하기 때문에 정책을 이야기하지 않는 것은 아닌지를 돌아볼 필요성을 제기하는 것이다.[8] 사실 젠더폭력이라는 관점에서 볼 때에는 기존의 여성에 대한 폭력과 2017년의 현실에서 사회적 이슈로 부각되고 있는 디지털성범죄나 데이트폭력 등의 문제는 전통적으로 여성에 대한 폭력으로 보아 온 성폭력, 성희롱, 가정폭력 등과 같은 수위에서 정책적 논의가 일어야 한다. 그것은 우선순위에 의해 무엇이 먼저 집행되고, 어디에 더 관심을 기울여야할 과제가 아닌 성불평등한 사회구조 속에서 발생한 젠더폭력이다. 따라서 무엇보다 중요한 것은 응답자의 다수가 여성에 대한 폭력이 줄지 않는 원인으로 꼽은 “성불평등한 사회구조가 개선되지 않고 있는 현실의 문제를 어떻게 볼 것인가”이다.

3. 여성안전정책과 여성의 참여

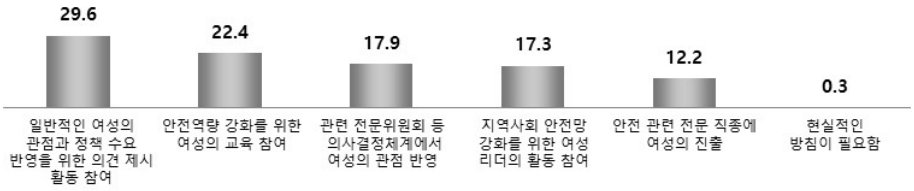
서울시는 2016년 여성안심특별시 정책 2.0을 발표하면서 보호받는 여성에서 참여하는 여성으로 정책의 기조를 바꾸었다는 점을 강조하였다. 실제 정책 과제에서 여성의 참여는 보호받는 여성과 보호하는 여성이 함께 하는 여성안심귀가스카우트, 여성이 피해자로 노

8) 시민을 대상으로 하는 설문조사라는 점에서 이 조사 설계 과정에서 전문가들은 젠더폭력이라는 용어 조차도 시민들에게 어렵게 인식될 수 있음을 지적하며 성폭력, 성희롱, 가정폭력 등으로 설명을 붙여 젠더폭력을 언급할 것을 지적하였고, 조사지에서도 그 점이 반영되었다.

출되는 도촬 방지를 위한 여성안심보안관, 그리고 지역의 안전을 여성안전을 주제로 풀어가는 여성안심행복마을이 대표적이다. 이러한 참여 프로그램을 실제 여성들도 필요로 하고 있는 것인지, 여성들이 생각하는 참여란 무엇인지의 문제도 장기적으로 정책을 설계할 때 고려할 부분이다.

이에 대해 여성들이 참여가 강화되어야 할 항목으로 꼽은 바는 다음과 같다. 현재의 정책 프로그램이 지역사회 안전망 강화를 위한 여성의 참여라는 측면이 강한 데 비해 정책 수요는 일반적인 여성의 관심과 정책 수요 반영을 위한 의견제시 활동 참여와 안전역량 강화를 위한 교육 참여에 보다 집중되어 있다. 물론 의사결정체계에서 여성의 관점 반영이나, 여성리더의 지역사회 활동 참여, 관련 전문 직종에 여성의 진출도 특별히 1, 2순위 응답에 비해 적은 수요라고 보기는 어렵다.

(Base : 1,200, 단위 : %)



[그림 7] 여성안전정책에서 여성의 참여가 강화될 부분

여성들이 바라보는 참여는 정책에서 여성의 관점이 다각적으로 반영되고, 개별적인 여성의 안전역량 강화뿐 아니라 지역사회에서 여성의 리더십 발휘를 위한 체계 만들기까지 광범위한 수준에서 논의되고 있다. 안전 분야 중에서 특히 재난재해와 관련된 분야는 여성이 남성에 비해 관련 교육 수혜의 경험이 적어[9] 정보 격차가 역량의 차이로 이어질 수 있다는 우려는 이미 선행연구를 통해서도 밝혀져 있다. 또한 여성이 의사결정체계에 과소대표된 면이 없지 않아 개인 수준의 역량 강화와 함께 정책 결정단위에서 여성의 관점 나아가 젠더 관점을 반영하기 위한 정책적 고려가 지속적으로 필요함이 지적되어 왔다.[10]

9) 재난재해와 관련한 여성의 교육 수혜 경험은 남성의 2/3 수준이며, 특히 전업주부여성의 관련 교육 참여 경험이 낮은 것으로 보고되고 있다(강희영 외, 2015)

10) 2017년 8월 서울시의회 보건복지위원회 정기회의에서는 서울시의 189개 위원회의 여성위원 비율이 40.2%인데 반해 안전 분야의 76개 위원회는 여성이 40% 미만이고, 특히 26개 위원회는 여성위원 비율이 20% 미만이라는 점이 지적되었는데, 그 주요 분야는 건설, 건축, 재난, 안전, 소방 분야로 보고되었다.

연구 추진 과정에서는 안전정책에서 일반적인 시민 여성의 참여 현황을 파악하고, 이들이 보는 참여의 의미와 정책 수요를 파악하고자 서울시 정책 사업에 참여하는 여성에 대한 면접조사를 실시하였다. 조사 참여자는 여성안심귀가스카우트 6명,[11] 여성안심보안관 10명, 여성안심행복마을 참여자 12명과 소방재난본부의 대표적 시민 참여형 안전 사업인 시민안전파수꾼 참여여성 7인으로 구성되었다. 더불어 여성 스스로의 자발적 활동이 어떻게 활성화될 수 있을 것인지에 대한 문제의식으로 20대 여성 활동가 4인에 대한 면접조사도 병행하여 실시하였다.

일부 여성안심귀가스카우트는 계속되는 논쟁을 불러오고 있다. 특정 시간대에 제한된 프로그램이라는 점, 여성이 여성을 돕는다는 정책적 의미 부여에도 불구하고 스카우트 활동가 여성의 안전을 어떻게 할 것인가 하는 문제 등이 지적되어 온 것이다. 다른 한편으로는 특정 여성의 안전을 위해 다른 개인의 안전을 담보로 한다는 점에 대한 불편함이 녹아들어 있는 것이다. 그렇다면 실제 이러한 정책 사업에 참여하고 있는 여성들은 어떤 입장을 취하고 있을까?

> 좋은 일이니까 시에서 하는 일이고, 딸 같은 이웃이고, 도와 줄 수 있으니까 좋지...나도 사실 딸 애 같이 살 때는 불안했으니까

> 일단은 저녁에 크게 할 일은 없는 시간이고, 돈벌이도 되니까 좋지...너무 춥거나 더울 때 빼고는 운동도 되고...

연구 과정에서 만난 안심귀가 스카우트 참여자들이 말하는 참여의 의미는 대략 위와 같이 정리될 수 있다. 가족을 염려하던 마음이 지역으로 확장되었다는 점, 그리고 그러한 활동이 일정 정도의 소득으로 이어진다는 점에서 참여 여성들은 현재 활동의 의미를 찾고 있다. 그것이 “여성안전”에서 차지하는 위상의 문제나 보호와 참여 사이에서 어떤 방향성을 띨지에 대한 문제는 물론 정책을 집행하는 단위에서 고려할 문제이다. 실제로 사업 참여자들이 그에 대해 보다 확실한 문제의식이나 개선점을 찾아가도록 안내하는 기본 인식론적인 차원의 프로그램을 사업 내용에서 찾아보기 어려운 것이 현실이기도 하다. 일부 폭력예방교육에 참여해 본 경험을 이야기하는 경우도 있으나, 모든 참여자에게 일관되게 서술되고 있는 바는 아니다.

불안을 느끼는 여성이 해당 프로그램을 이용한다는 점에서 이를 이용하는 여성의 만족

11) 여성안심귀가스카우트 사업에 대해서는 다른 정책 사업과 달리 이용자에 대한 조사도 실시하여 스카우트 이용 여성 1인에 대한 면접조사도 이루어졌다.

도가 떨어진다고 보기는 어렵다. 실제 이용해 본 여성의 만족도 또한 높으며 사업의 부작용으로 지적되는 단골이용자 문제에서 볼 때에도 한번 이용해 보고, 다시 이용한다는 점에서는 사업의 효과는 분명히 있다. 그러나 한편으로 단골이용자가 많을 경우, 해당 지역의 순찰 강화 등 기존의 공적 체계를 이용한 안전망 확대로 이어지고 있지 않은 한계도 분명히 존재한다.

여성안심보안관 사업이 갖는 특성은 특별한 도구가 사용된다는 점이다. 사업의 목표 또한 도구를 사용한 여성안전의 침해인 도촬을 찾아내고, 예방하고자 하는 데 있다. 참여자들은 기기를 사용하고 이를 통해 위험 요소를 찾아낼 수 있다는 점에서 자신의 활동에 전문성을 강조한다. 여성안심보안관은 서울시 25개 구당 2명이 활동하고 있어 사업 참여자가 50명으로 안심귀가스카우트에 비해 참여자 규모가 크지 않으며,[12] 기구의 사용법, 설치된 카메라를 찾아내는 방법, 폭력예방 교육 등 관련 교육도 시 차원에서 이루어진다. 이러한 점에서 스스로의 활동에 대해 전문성이라는 의미부여를 하고 있다. 물론 안심귀가스카우트 참여자들과 마찬가지로 일정 정도의 소득이 생기는 활동이라는 점에도 의미 부여를 하고 있음을 무시할 수는 없다.

다만 두 사업의 참여자 모두 안전 침해의 문제가 철저히 모르는 타인으로부터 가해가 주어진다는 인식을 하고 있다는 특성을 보이고 있다. 안심귀가스카우트 참여자들은 정책사업 참여자로서 주변인들에게 안심귀가스카우트를 이용함으로써 혹시 발생할지도 모르는 피해로부터 안전을 확보할 수 있음을 강조하고 있다. 반면 여성안심보안관 활동가들은 가족을 비롯한 주변인들에게 “몰카”가 범죄이기 때문에 주변인들에게 범죄자가 되지 않아야 한다는 점을 강조하는 특성을 보이고 있었다.

여성안심귀가스카우트 사업이나 여성안심보안관 사업이 일종의 일자리 사업에서 재원이 마련되고 있으며, 참여자들 스스로 하고 있는 활동에 대한 대가가 지불된다는 면에서는 단순한 지역사회 활동으로서가 아닌 “일”로 인식하고 있는 점은 공통적으로 발견된다. 이에 현재의 활동이 “여성안전”과 관련해 어떠한 전문성을 띠고 변화 발전해 갈 것인지, 참여자의 의견이 어떻게 “여성안전정책”에 반영될 것인지의 문제보다는 “근로환경”의 문제에 보다 관심을 가지고 있다는 특징도 보이고 있다.

한편 소방재난본부의 시민안전파수꾼 사업에 참여하고 있는 여성들은 파수꾼 사업이 갖는 목표 자체가 시민역량 강화를 통해 스스로와 주변의 안전을 도모한다는 면에서 심폐소생술 등 기술과 위기상황 판단능력 습득 자체에 의미를 부여하고 있다. 더불어 시민안전파수꾼 교육 참여를 계기로 관련 분야로 활동이 확장되어 가는 특성을 보이고 있다. 대

12) 여성안심귀가스카우트 사업에는 2017년 3월 현재 25개 자치구에서 총 440명의 스카우트가 참여하고 있으며, 활동 실적 또한 구별로 집계되고 있다(서울시 내부자료).

학생 참여자가 이후 관련 교육의 보조강사로 활동을 계획하고 있거나, 기존 안전강사로 활동하던 이들이 보다 심화된 교육을 받고 강사로서 전문 역량을 키워가는 경향도 보이고 있다. 이는 앞서 살펴본 안심귀가스카우트나 안심보안관 활동가들과 차별화되는 지점이다. 즉 "여성안전" 분야의 활동이 심화된 전문성에 대한 욕구나 활동으로 이어지지 않고, 스스로의 안전 확보라는 문제의식으로 이어지지 않는데 반해, 소방·재난 안전 분야의 활동은 스스로의 안전 확보라는 관심에서 비롯되어 이웃의 안전으로 확장되고 보다 심화된 활동으로까지 이어지는 것이다.

"여성안전정책"사업에 참여하는 여성에게 "여성안전"의 문제는 자신의 문제로 체화되지 못하고, 타인의 문제로 치환되어 여전히 "피해자 여성", "피해자가 될 가능성이 있는 여성" 누군가와 나를 분리시키고 있다는 해석을 무리라고 볼 수 없는 지점이다.[13] 이에 반해 소방·재난 안전의 문제는 나의 안전으로 체화되고, 그것이 가족에서 이웃으로 보다 심화된 활동으로 파생되어 가고 있다.

설문조사에서도 여성들이 정책적으로 요구하는 참여의 수준은 매우 다양하다. 따라서 안전 이슈에서 여성참여의 수준이 어떠해야 하는지는 여전히 과제로 남는 지점이다. 피해자 여성 혹은 피해를 당할 것이 우려되어 정책 프로그램을 이용한다는 것 자체를 참여로 확대 해석하는 것은 분명 조심스러운 부분이 있다. 또한 정책 사업에 참여하는 여성들이 스스로 가지게 되는 의미 부여의 문제와 함께 정책을 집행하는 쪽에서 어떠한 의도로 정책을 수행하고 있는가를 매 단계마다 성찰해 볼 필요가 있다는 점을 간과할 수 없다.

특정 정책 프로그램을 왜 기획하게 되었고, 그 프로그램이 어떠한 효과를 가져 올 것을 기대했는가의 문제가 정책 집행 과정에서 지속적으로 논의되지 않는다면 정책이 지향해야 할 "가치" 문제는 정책 결정 시의 일부 참여자들만의 의도에 머물 가능성이 크다. 왜 이러한 정책 사업이 시작되었는지의 문제를 참여자들이 충분히 인지하고, 참여할 때 그들 또한 단순한 정책 집행의 하위 체계에 머물지 않고, 보다 다양한 방식으로 정책에 스스로의 관심과 관점을 반영해 가리라 기대할 수 있을 것이다.

4. 여성이 보는 여성안전정책의 방향

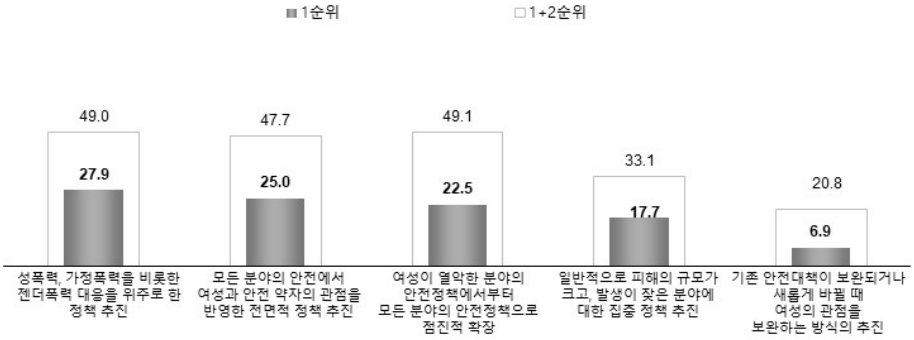
"여성안전"으로 명명된 정책이지만, 어디까지를 "여성안전"으로 정의하고, 어떻게 정책

13) 발표문에 담고 있지는 않지만, 20대 여성활동가 그룹의 경우, 2016년 5월 강남역 여성 살해 사건을 계기로 본인에게만 발생해온 특수한 사건으로 인식했던 젠더폭력의 문제가 일반적인 사회문제임을 자각해 조직적인 관련 활동을 시작했다고 이야기한다. 이러한 점에서 볼 때 "여성안전"과 관련한 활동이 자신의 문제에서 비롯된 사례가 없는 것은 아니나, 여기에서 지적하고자 하는 바는 정책 사업 참여자에 한정해 볼 때 나타나는 특성이며, 스스로의 문제에서 출발한 "젠더폭력" 관련 활동에 대해서는 현재 정책적 차원의 지원을 찾아보기 어렵다는 점 또한 문제로 지적할 수 있다.

을 실행해 갈 것인가의 문제는 앞서 지적한 바와 같이 많은 논쟁점을 가지고 있다. 분명한 것은 현재의 “여성안전정책”이 성폭력, 가정폭력을 비롯한 젠더폭력 대응 정책으로부터 출발하였다는 점이다. 그리고 정책으로서 서울시 “여성안전”이 다양한 분야의 안전을 포괄해 갈 방향성을 모색하고 있다는 점은 이미 위에서 살펴 본 바와 같다.

여성안전정책의 바람직한 추진 방향에 대해 여성들의 의견은 약간 엇갈리고 있다. 가장 바람직한 방향으로 꼽히는 것은 1, 2순위 응답의 총계에서 젠더폭력 대응을 위주로 한 정책 추진과 여성이 열악한 분야의 안전정책에서 출발하여 모든 분야의 안전정책으로 점진적 확장이 유사한 수준에서 응답되었다.

(Base : 1,200, 단위 : %)



[그림 8] 여성안전정책의 바람직한 추진방향

1순위 응답만을 놓고 볼 때에는 젠더폭력 대응을 위주로 한 정책 추진과 모든 분야의 안전정책에서 여성과 안전약자의 관점을 반영한 전면적 정책 추진이 큰 차이를 보이지는 않는다. 이러한 수치가 무엇을 의미하는가를 생각할 때 일반적인 시민의 정책수요에 기대서 출발하는 것이 정책 추진 근거의 전부가 될 수는 없다는 점은 분명하다.

정책 수요자의 의견이 팽팽하게 경합할 때, 어떤 방향성을 취할 것인가의 문제는 결국 정책을 집행하는 최상위 단위에서 의사결정자가 어떤 관점을 취하는가의 문제이고, 인력과 비용이 발생하는 정책에서 어디에 우선순위를 둘 것인가와 관련되어 있다. 한편으로 우리 사회에서 “여성안전”으로 정책적으로 정의된 “여성에 대한 폭력”이 줄지 않는 원인을 정책 수요자 여성들 스스로 성불평등한 사회구조에서 찾았다는 점에도 주목할 필요가 있다. 앞으로의 여성안전정책이 전면적인 안전정책의 재구조화를 목표로 한다기보다 젠더폭력 대응을 위주로 한 정책 추진에 방점을 둔다고 할 때에도 사회의 전반적인 성불평등 해소를 소홀히 할 수 없다는 목소리는 여성들에게서 나오고 있다.

Ⅲ. 나오며 : 정책이 어디에서 어떻게 출발할 것인가?

이상에서 현재까지 서울시 여성안전정책의 흐름을 소개하고, 여성들이 보는 여성안전의 범주와 실태에 대해 알아보았다. 더불어 서울시 정책 사업에 참여하는 여성들의 목소리를 통해 실제 참여자들이 보는 “안전”과 “여성안전”의 의미, “여성안전정책”에서 여성의 위치를 돌아보고자 하였다.

연구의 첫 질문으로 돌아가 서울시의 여성안전정책이 어떠한 방향으로 갈 것인가의 답을 어떻게 찾을 수 있을지는 여전히 과제이다. “여성안전”의 범주가 기존의 정책에서 정의해 온 폭력피해로부터의 “여성안전”에 머물 수 없다는 점은 여성이 처하게 되는 삶의 다양한 국면을 볼 때에도 분명하다. 다른 한편으로 정책이 삶의 모든 장면마다 개입할 수 없다는 한계도 분명하다. 때문에 정책 수요자로서 여성이 스스로의 안전문제를 어떻게 인식하고 있는가의 문제는 정책을 설계할 때 고려해야 하는 부분이기도 하다.

어떤 여성들의 이야기를 들을 것인가, 어떠한 수준에서 여성들의 정책 수요가 반영될 것인가에 대해서는 여전히 다양한 목소리가 나올 수밖에 없다. 정책을 설계하는 과정에서 여성의 의견이 어떻게 반영될 것인지, 정책 결정과정에 참여하는 여성의 이야기가 “여성”의 관점을 반영하였다고 어떻게 말할 것인가의 문제는 정책 결정 단위의 관점과 무관할 수 없다. 연구의 과정에서 설문조사에 참여한 여성들이 바라보는 “여성안전”이 서울시의 정책이 지향하는 “여성안전”을 범주나 가치의 측면에서 선도하고 있다고 보기는 어려울 수도 있다. 한국사회에서 관행적으로 여성에 대한 폭력으로 정의되어 온 분야, 여성인권의 문제로 피해 지원의 문제를 통해 정책의 필요성이 강조되어 온 분야의 정책에서 “여성안전”에 대한 여성들의 정책 수요가 머물고 있다는 해석도 가능하다. 그렇다고 해서 그 지점에서 정책이 머물러야 할 것인지는 다른 문제이다.

결국 정책이 가야할 바를 제시하는 여성들의 목소리를 어디에서 어떻게 들을 것인가의 문제는 정책을 결정하는 단위가 갖는 문제의식의 출발이다. 따라서 다양한 층위의 의견을 들어야 하고, 그러한 체계를 만들어야 한다는 요구가 일반적인 시민 여성들에게서도 나오는 것이다.

정책의 기조가 “보호받는 여성”에서 “참여하는 여성”으로 여성안전의 패러다임을 전환한다고 했을 때, 여성의 참여를 강조하는 정책 프로그램이 기획했던 여성 참여가 어느 수준인가의 문제 또한 짚고 넘어갈 문제이다. 정책 프로그램으로 인해 여성안전 이슈와 함께 하게 된 여성이 보는 “여성안전”, 일반적인 안전 보다 정확하게는 소방·재난 등 여성이 소거된 “안전” 이슈에서 시민 그리고 여성, 스스로의 문제의식에서 “여성안전” 이슈에 적극성을 띠게 된 이들과 정책이 어떻게 화합하고, 함께 갈 것인지의 답을 찾기 위한 노력이 결국 “여성안전”정책에서 여성의 위치를 제시하고, 여성의 자리를 복원하는 출발이 될 것이다.

발표1.

사회복지 지방분권에 대한 비판적 검토: 민주적 분권의 원칙과 복지분권의 3층 구조

▸ 발표: 윤홍식(인하대)
김승연(서울연구원)
이주하(동국대)
남찬섭(동아대)

사회복지 지방분권에 대한 비판적 검토 : 민주적 분권의 원칙과 복지분권의 3층 구조*

윤홍식(인하대)
김승연(서울연구원)
이주하(동국대)
남찬섭(동아대)

1. 문제제기

최근 들어 사회서비스의 급속한 확대로 복지에 있어서의 지방정부의 역할이 급증하고 있다. 그러나 본격적으로 지방자치가 부활한지 20년 넘었지만 아직도 사회복지 지방분권의 체계적인 청사진이나 비전은 부재한 상태라 할 수 있다. 그동안 복지분권에 대한 많은 연구가 진행되었는데 주로 미시적이고 기술적인 정책대안의 제시에 치중하는 경향이 강하였다. 이들 연구들은 복지분권 이후 중앙과 지방 간의 복지사무의 배분 및 지방복지재정의 제도적 정비에 대한 개선방안을 다루었으며, 지방정부가 보다 많은 권한과 책임을 가지는 것이 효율적이라는 결론에 도달하곤 하였다. 이러한 정책기술적 연구들이 제시한 행정적·재정적 측면에서의 실천적 방안들은 그 자체로 매우 중요하고 의미가 있으나, 복지분권을 복지제공의 효율성이라는 미시적 차원의 문제로만 파악하였고, 복지분권의 다차원성 및 행정·재정·복지영역의 중첩성을 어떻게 구조화할 수 있는지에 관련해서는 그 함의가 다소 부족하였다.

다른 한편 지방자치와 분권을 보다 철학적 혹은 규범적으로 접근하는 연구들이 있어왔는데, 이 연구들은 지방자치의 가치를 개인주의적 철학에 근거하여 매우 순수한 형태로 옹호하는 경향을 가지고 있다. 다시 말해 지역은 국민국가가 침해할 수 없는 타고난 고유한 권리를 가지고 있다는 분권주의는 근대국민국가에서 개별 시민의 신성불가침한 권리를 강조하는 자유주의 이념의 다른 표현인 것이다. 이러한 연구들은 지방자치의 철학적·규범적 가치를 인식하게 함으로써 분권의 목적을 상기하게 하는 데에는 일정한 유용성이

* 본 논문은 초안이오니 저자와 협의 없이 배포하거나 인용하는 것을 삼가주시기 바랍니다. 특히 결론과 참고문헌을 포함한 논문의 일부는 아직 미완성 상태임을 미리 밝히고자 합니다.

있으나, 그것이 기본적으로 내포하고 있는 개인주의적 관점이 집합주의적 가치를 일정하게 갖는 복지와 조화롭지 못한 점이 있으며, 지방자치가 국가 혹은 중앙정부와의 관계에서 갖는 모순적 지위를 소홀히 다룰 우려가 있다. 특히 이러한 입장은 지방자치의 당위성에 지나치게 우위에 두어 중앙집권의 전통이 강한 우리나라에는 그대로 적용하기가 어려운 한계 역시 지니고 있다.

물론 기술적인 정책대안의 모색과 지방자치에 대한 철학적·규범적 접근은 여전히 중요하며 지속적으로 추구되어야 하지만, 중앙집권으로 특징지어지는 한국의 상황을 고려하면서 정치사회적으로 우리사회가 합의할 수 있는 지방분권의 종합적 모형을 모색할 필요가 있다. 이에 본 논문은 먼저 복지분권이 가지는 정치적 의미, 즉 근대국민국가의 탄생과 함께 시작된 대의민주주의와 자유주의의 긴장 속에서 분권이 차지하고 있는 위상에 대한 논의로부터 출발할 것이다. 이를 바탕으로 한국적 맥락에서 복지분권에 대해 보다 체계적이고 다차원적으로 분석할 수 있는 이론적 모형을 제시하고자 한다. 마지막으로 복지분권의 3층 모형에 입각한 사례분석을 실험적 차원에서 시도할 것이다.

2. 민주적 분권을 둘러싼 이론적 논의

1) 민주주의, 자유주의, 그리고 '민주적 분권'

'민주적 분권(democratic decentralization)'은 형용모순이다. 분권은 기본적으로 자유주의 이념으로부터 도출된 원리로 중앙정부(연방정부)로부터 지역의 독립성을 보장받기 위한 것이다. 물론 분권은 지역문제를 지역차원에서 결정한다는 민주주의의 문제로 접근할 수도 있다. 하지만 근대국민국가로 대표되는 중앙정부에 독립된 지역정치란 결국 국민국가의 대의민주주의에 의한 통제를 거부하는 것으로 민주주의와 대립하는 성격을 갖고 있다. 왜냐하면 지역정치란 지역정치에 참여하는 시민을 상정하고 있고, 지역정치에 참여하는 시민은 국민국가 내에서 다른 지역에 거주하는 시민의 배제를 전제로만 성립될 수 있다. 근대국민국가와 함께 탄생한 시민은 기본적으로 시민이 아닌 사람에 대한 배제를 전제한 것이기 때문이다(Mouffe, 2000).

반면 근대국민국가에서 민주주의란 대의제를 통한 개인과 지역에 대한 합법적 통제를 전제한다. 이로 인해 민주주의와 분권은 항상적 긴장관계에 있는 것이다. 형용모순적인 개념인 민주적 통제는 바로 이러한 민주주의와 분권(자유주의) 간의 긴장관계를 표현한 개념이라고 할 수 있다. 더불어 민주적 분권이라는 개념에는 롤스와 같은 자유주의자들의 주장과 달리 민주주의와 자유주의 간에 조화로운 합의와 균형은 존재할 수 없으며, 둘 간의 관계는

각 시기의 권력관계에 따른 한시적 타협의 결과라는 의미를 담고 있다. 그러므로 민주적 분권은 누가 지역차원에서 자원의 권위적 배분방식을 결정할지를 결정하는 문제이다. 쉽게 이야기하면 중앙정부는 지역정치에 얼마나 관여할 수 있으며, 지역정치의 민주주의를 보장하기 위해 중앙정치는 지역정치의 자율성을 어느 수준까지 수용할 것인가의 문제인 것이다. 이러한 인식에 기초한다면 민주적 분권은 지역정치를 국민국가 차원에서 민주적으로 통제하겠다는 '통제된 분권(managed decentralization)'의 다른 표현인 것이다.

2) 분권화의 역설과 국가중심 거버넌스

일반적으로 선진 복지국가의 분권화는 공공재를 보다 효율적으로 제공하기 위해서 중앙집권의 관료적 제도를 재구성한다는 명분에서 출발하였고, 주민과 대면접촉이 잦은 지방정부의 효율성을 높이기 위한 조치로 간주되고 추진되었다. 그러나 실제 정책에서 분권은 줄곧 복지국가의 재정위기를 극복하는 방안으로 중앙의 부담을 덜어내는데 초점이 있었으며, 당초 주장하였던 로컬리즘과는 거리가 있는 통제 또는 감축(austerity)를 위한 명분에 불과하다는 의심을 받았다(Hickson, 2013; 김형용, 2016). 달리 표현하면 피어슨(Pierson, 1994)이 지적하였듯이 복지정책의 축소가 가져오는 비난을 회피하고 책임을 분산시키기 위해 분권화가 사용되기도 하는 것이다.[1] 이러한 중앙정부의 책임전가를 위한 분권화 전략은 서구 선진 복지국가에 비해 국가복지가 상대적으로 덜 발전한 동아시아 국가의 경우 더욱 심각한 문제를 야기시킬 수 있다. 지난 참여정부의 사회복지 재정분권도 그 본래의 의도와 무관하게 사회복지에 대한 국가책임의 약화와 복지지출 증가로 인한 지방재정의 압박을 가져왔다(박병현 외, 2015). 사실 분권화가 제대로 추진되기 위해서는 역설적으로 중앙정부의 역할이 매우 중요하다.

또 다른 측면에서 분권화란 중앙정부와 지역차원에서의 다양한 공적·사적 조직들 간의 거버넌스로 이해할 수 있다. 정부의 실패와 신자유주의의 등장을 알린 1980년대 이후 국가의 한계점에 대해 초점을 맞춘 초기 거버넌스 논의와는 달리, 중앙정부의 국정관리

1) 주지하듯이 피어슨은 복지국가 확대시기의 정치는 복지프로그램을 통해 선거에서 더 많은 지지층을 얻을 수 있는 신뢰회득('credit-claiming') 과정인 반면, 대체로 인기 없는 정치적 모험으로서 수급자와 지지유권자의 이탈을 감수해야 하는 축소시기의 복지정치의 핵심은 어떻게 비난회피('blame-avoidance')를 성공적으로 수행하는가에 있다고 하였다. 복지축소에 따른 정치적 비난을 회피하기 위한 대표적인 전략은 다음과 같다. 첫째, 눈가리기(obfuscation) 전략으로 인기 없는 정책 관련 정보에 쉽게 접근하지 못하게 하고, 정책과 (부정적) 결과의 연결고리를 복잡하게 함으로써 책임의 모호성을 높이는 것이다. 둘째, 분할(division) 전략으로 잠재적 반대세력을 분리하여 차별화함으로써 조직적 반대를 와해시키는 방식으로 일부 수급자의 혜택만을 축소하는 것이 이에 해당한다. 셋째, 보상(compensation) 전략으로 말 그대로 복지축소의 피해자들에게 반대급부로 혜택을 제공하는 것이다(Pierson 1994).

능력에 대해 보다 주목해야 한다고 주장하는 거버넌스 담론('국가중심 거버넌스')이 재조명을 받고 있다(e.g. Kjær, 2004; Bell & Hindmoor, 2009; Lynn, 2010). 이들 연구들에 따르면, 비록 세계화와 분권화 아래 국가의 능력이 과거보다 제한되었고 오늘날 중앙정부 혼자만의 힘으로는 정책을 효과적으로 집행하기에 한계가 있는 것은 사실이나, 국가는 목표 설정, 우선순위 결정, 정책들 간 조정과 같은 핵심적인 역할을 여전히 수행하다. 따라서 거버넌스란 중앙정부 없이 일어나는 현상이 아니며, 거버넌스 이론에서 국가의 역할이 단순히 쇠퇴한다고 가정하는 것은 오류라 할 수 있다. 또한 갈등하는 이익들 간에 협력과 타협이 쉽지 않거나 권력의 불평등이 심각한 상황 속에서 특정한 사회적 행위자가 정책결정을 독점하는 경우에 거버넌스의 핵심인 네트워크는 제대로 작동하기 힘들며, '민주적' 국가는 상충되는 갈등을 수용하고 조정하는데 있어서 네트워크 보다 장점을 지니고 있는 것이다(이주하, 2013).

3) 민주적 분권의 원칙

민주적 분권은 자유주의에 대한 민주주의의 우위를 전제한다. 그러므로 민주적 분권의 핵심은 자원배분을 둘러싼 지역정치의 자율성을 국민국가의 대의민주주의의 틀 내에서 통제한다는 의미를 담고 있다. 민주적 분권의 의미는 이러한 관점에서 정리된 것이다. 민주적 분권은 크게 세 가지 원칙을 담고 있다. 먼저 복지의 민주적 분권은 시민이 직면하는 사회적 위험에 대한 보편적 대응과 특수한 대응의 제도화를 전제한다. 국민국가의 시민이라면 거주지역과 관계없이 누구나 양질의 복지를 누릴 권리가 있는 동시에 거주 지역에 따른 특수한 복지를 제공받을 권리 또한 있다. 민주적 분권의 원칙은 시민의 복지욕구의 보편성에 기초해 특수성을 반영한다는 것이다.

다음으로 민주적 분권은 지역차원에서 지역자원의 분배방식을 결정하는 지역정치의 자율성을 인정한다. 하지만 지역정치의 자율성은 어디까지나 국민국가의 통합성과 연대를 저해하지 않는 범위 내에서 용인된다. 민주적 분권은 복지 분권으로 인해 국민국가를 구성하는 시민들 간의 불평등이 확대된다면 이를 민주적 방식으로 통제할 수 있다는 의미를 담고 있다. 만약 어떤 복지분권이 지역 간의 불평등을 확대하고, 국민국가의 통합을 저해한다면 민주적 분권은 이를 수용하지 않는다는 것이다.

마지막으로 민주적 분권은 지방차원에서 민주주의의 활성화라는 원칙을 담고 있다. 정치를 자원에 대한 권위적 배분이라고 정의할 때 민주적 분권은 지역차원에서 자원의 권위적 배분이 민주적인 방식에 따라 이루어질 수 있는 지역정치를 창조·활성화 것이다. 지역차원에서 지역민들을 위한 자원배분의 정치를 할 수 없다면, 지역차원에서 민주주의를 기대하기 어렵기 때문이다.

3. 복지분권의 3층 구조와 다차원적 분석틀

중앙정부와 지방자치단체 중 누가, 어떤 서비스와 급여를 시민에게 제공할 것인가에 대한 합의된 규칙은 존재하지 않는다. 중앙정부와 지방자치단체의 복지분권은 해당 사회의 정치사회의 역사적 유산에 따라 상이한 모습을 띄어 왔다. 오랜 기간 동안 지역의 독자성과 자율성이 유지되었던 서유럽 복지국가는 복지분권에 대해 상대적으로 더 우호적인 정치사회적 조건을 갖추고 있는 반면, 한국과 같이 중앙집권의 전통이 강한 사회에서 분권은 20세기 말에 들어서야 그 필요성이 제기되고 있는 수준이다.

지방자치의 제도적 특성과 서유럽 복지국가유형 간의 관계를 파악한 대표적인 연구로 셀러스와 리드스트룀(Sellers & Lidström, 2007)의 유형화론이 있다. 이들은 지방자치가 국민국가의 존재를 전제로 하고 있다는 사실에 근거하면서 지방정부의 역량(local capacities) 지표와 중앙정부의 감독(supralocal supervision) 지표를 활용하여 그동안 부재했던 지방정부와 복지국가의 관계를 계량적으로 표준화하고 유형화하는데 기여하였다. 간단히 살펴보면 사민주의 복지국가는 지방정부의 역량은 높고, 중앙정부의 감독은 보통 수준인 '고역량-중감독'형이라 할 수 있는데, 이는 복지국가와 분권화가 동시에 어떻게 공존하는지를 잘 나타내주고 있는 것이다. 그리고 대륙유럽의 나폴레옹 유형과 남유럽형 복지국가는 '중저역량-고감독'형, 영미의 자유주의 복지국가는 '저역량-저감독'형에 해당된다. 이러한 준거틀에 의거하여 한국의 사례를 포함시킨 남찬섭(2016)의 연구에 따르면 우리나라는 위의 유형과는 차별되는 지방정부역량이 낮고 중앙정부감독도 높은 새로운 유형에 해당한다.

그러므로 한국의 복지분권을 서유럽 복지국가의 복지분권에 비추어 설계하는 것은 적절한 방식이 아닐 수 있다. 다만 현재 한국의 복지분권이 서유럽 복지국가의 모습을 따라가는 것과 복지분권의 보편성이라는 차원에서 원칙과 방향을 제기하는 문제는 구별될 필요가 있다. 복지분권의 3층 구조는 이러한 문제의식에 기초해 제한된 것이다.

그러면 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지분권은 어떤 기준으로 구분되어야할까? 지방분권과 관련된 선행연구들을 살펴보면 다양한 기준이 제시되어 왔는데, 먼저 경제적·재정적 차원에서 활발하게 진행되어온 분권논의를 들 수 있다. 구체적으로 살펴보면 이재원(2016)이 정리하였듯이 소위 제1세대와 제2세대 정부 간 재정관계 이론이 이에 해당한다. 재정분권의 경제적 타당성에 대한 초기의 이론인 제1세대 정부간 재정관계론에는 오우츠의 분권이론이 대표적이다. 오우츠는 분권화가 집권화된 구조보다 서비스 제공과 업무수행 면에서 보다 효율성을 가져온다고 보았는데, 공공서비스의 공간범위와 재정사업의 관리비용을 고려하여 중앙-광역-기초의 정부간 '독점적' 재정기능 분담구조를 제안했

다(Oates, 1972). 전통적인 복지국가에 대한 공공선택이론의 비판적 주장을 적극 수용한 2세대 이론은 중앙정부 중심의 재정기능을 경계하면서 지방정부가 보다 많은 권한과 책임을 가지는 것을 강조하고 있다.

그러나 김형용(2016)이 강조하였듯이 분권화는 각 사회의 역사적, 정치적, 경제적 여건에 따라 상이한 의미와 다양한 형태로 나타나며, 때론 상반된 정책도 분권화라는 이름에 묶이기도 한다. 이를 고려하면서 그는 공공서비스 효율성 향상을 위해 중앙과 지방 재정의 기능을 분석하는 재정연방주의, 지방정부에 어느 정도 자율성을 부여하는지에 관한 공공행정이론, 그리고 시민과 지역공동체의 의사결정 참여를 보장하는 민주주의와 관련된 정치적 분권 논의로 구분지어 선행연구를 정리하였다. 본 연구는 이와 같이 분권화 연구의 다차원성에 주목하고자 한다.

한편 최근 들어 복지분권 관련 국내의 논의들도 점차 활성화되고 있다. 일례로 구인회 외(2009)는 국가적 사무와 지방적 사무를 판단하는데 있어 '효율성', '형평성', 그리고 '실행성'의 원칙을 제시하였다. 여기서 '효율성의 원칙'은 외부효과의 유무에 따라서 국가사무와 지방사무로 나뉠 수 있다는 것이다. 하지만 효율성의 원칙에 따라서 외부효과가 작아서 사업의 효과가 지역에 국한됨에도 불구하고, 지방사무로 추진할 경우 지역 간 격차가 우려되는 사업은 '형평성의 원칙'에 의해 공동사무로 추진해야 한다고 제시하였다. 마지막으로 '실행성의 원칙'에 따라 지방정부가 지방적 공공재를 충분하게 공급하기 힘든 경우에는 공동사무로 중앙정부의 개입이 필요하다고 하였다.

이러한 국내외 선행연구들을 바탕으로 본 논문에서는 복지·행정·재정적 측면을 동시에 포괄할 수 있고, 보다 구조적인 차원에서 복지분권을 종합적으로 다룰 수 있는 모형을 모색하고자 한다. 무엇보다 복지분권은 복지국가의 자원배분의 한 형태이기 때문에, 그 기준은 복지국가의 역할과 대응을 규정하는 핵심문제 의식과 맞닿아야한다. 우리가 잘 알고 있듯이 복지국가는 자본주의 사회에서 시민들이 직면하는 사회적 위험에 대해 정치적으로 자원의 권위적 배분이라는 비시장적 대응을 제도화한 분배체계의 형태 중 하나이다. 복지국가를 이렇게 이해하면 복지분권을 구분하는 준거는 시민들이 직면하는 사회위험의 형태와 그에 대한 복지국가의 대응양식으로 구분하는 것으로부터 시작하는 것이 타당해 보인다.

1) 첫 번째 층위: 사회적 위험과 사회보장 영역

먼저 시민이 직면한 사회위험은 분권의 측면에서 보면 전국적 사회위험과 지역적 사회위험으로 구분할 수 있다. 전국적 사회위험은 거주지역과 관계없이 국민국가 내에 거주하는 모든 시민들에게 영향을 미치는 사회위험이라고 할 수 있다. 실업, 노령, 질병 등이

그 대표적 사회위험이다. 실업은 지역적인 현상이기 보다는 국민국가의 거시경제 차원의 위기와 변동으로 인해 발생하는 전국적 사회위험이다. 노령과 질병 또한 지역적 사회위험이기 보다는 거주지역과 관계없이 국민국가를 구성하고 있는 모든 시민들에게 발생하는 위험이라고 할 수 있다. 반면 시민의 거주지역과 밀접한 연관성을 갖는 사회위험도 있다. 지역적 사회위험을 설명하는 중요한 특성은 그 요구가 지역적 차원 발생하거나 제기된다는 점이다. 지역적 차원에서 욕구가 발생하는 경우로는 돌봄이 대표적이다. 예를 들어, 아동 돌봄은 아동과 그 가족이 거주하는 지역 내에서 발생하는 사회위험으로 이해되고 있다. 돌봄이 필요한 아동에게 제공되는 서비스가 주로 가족과 지역사회 자원의 동원을 통해 제공되고 있다는 것은 돌봄이 갖는 사회위험의 지역적 성격을 반영한 것이다. 한편 지역적 차원에서 욕구가 제기된다는 것은 실제 그 사회적 위험이 성격이 전국적인지 여부와 관계없이, 정책에 대한 요구가 지역차원에서 이루어진 경우를 포괄한다는 것을 의미한다. 성남시의 청년배당과 서울시의 청년수당은 모두 청년실업이라는 전국적 사회위험에 대한 대응이라는 복지욕구가 지역적 차원에서 제기된 경우라고 할 수 있다. 이러한 정책의 특성은 사회적 합의라는 문을 통과하면 곧 전국적 사회위험에 대응하는 (보편적 또는 선별적) 정책으로 전환될 수 있다는 점이다. 사회적 위험에 따른 구분은 아니지만 오우츠(Oates, 1999)는 공공재를 전국적 공공재와 지방적 공공재로 구분하고, 전국적 공공재는 중앙(연방)정부 수준에서, 지역적 공공재는 지방자치단체(지방정부)차원에서 제공되는 것이 타당하다는 논리를 전개했다.[2)]

다음으로 사회위험에 대한 복지국가의 대응은 크게 보편적 대응과 선별적 대응으로 구분할 수 있다. 보편적 대응은 시민권적 권리에 근거에 자산조사를 거치지 않고, 위험이 발생한 누구에게나 급여를 제공하는 방식이다. 인구학적 특성과 기여 유무(有無)만이 급여대상을 선별하는 기준이 된다. 물론 서유럽 복지국가들과 달리 한국에서는 사회보험의 대상이 주로 정규직 노동자로 제한되어 있어, 사회보험의 보편성이 제한적이다. 선별적 대응은 두 가지 기준을 적용하는데, 하나는 자산조사를 통해 급여의 대상을 선별한다는 의미와 다른 하나는 복지급여의 대상이 국민국가 내에 거주하는 특정지역의 주민으로 한정된다는 것을 의미한다. 여기서는 둘 중 하나에 해당하는 경우 선별적 급여로 분류했다. 다만 거주여부에 따라 구분하는 급여의 경우 지역적 차원에서 보면 지역에 거주하는 (대부분 인구학적 기준을 충족하는) 누구에게나 급여를 제공한다는 의미에서 지역차원의 보편적 급여라고도 할 수 있다.

이제 이렇게 만들어진 두 차원을 조합하면 <표 1>에서 보는 것과 같이 (1) 전국적 사회

2) 공공재를 사회위험에 대한 복지국가의 대응이라는 차원에서 이해한다면 오우츠(1999)의 논의를 복지분권의 논의에 적용할 수 있다.

위험과 보편적 보장, (2) 전국적 사회위험과 선별적 보장, (3) 지역적 사회위험과 보편적 보장, 그리고 (4) 지역적 사회위험과 선별적 보장의 4가지 사회보장영역을 도출할 수 있다. 전국적 사회위험과 보편적 보장(전국적·보편적 정책)은 앞서 언급한 것과 같이 실업, 질병, 노령 등에 대응하는 공적 사회보험, 보편적 기초연금, 그리고 최근 논쟁이 되고 있는 기본소득이 대표적인 사례가 된다. 전국적 사회위험과 선별적 보장 영역(전국적·선별적 정책)에는 일정한 소득수준과 자산기준 이하에 해당하는 시민들에게 거주지역과 관계없이 시민권에 근거해 급여의 권리를 부여하는 방식으로는 국민기초생활보장제도가 대표적 제도이다.

<표 1> 사회적 위험과 보장의 성격에 따른 구분

I 사회보장의 영역		사회위험과 외부효과의 성격	
		전국적A	지역적B
보장의 성격	보편적A	I-AA 사회보험, 수당	I-BA 돌봄 서비스
	선별적B	I-AB 공공부조(기초법)	I-BB 청년수당, 지역사회복지관, 경기도 위스타트 등

지역적 사회위험과 보편적 대응(지역적·보편적)과 관련된 정책사례는 아동, 노인, 장애인 등에 대한 돌봄 서비스가 해당된다. 특히 아동 돌봄 서비스의 경우 그 외부효과가 지역을 넘어 국민국가 전체로 파급되는 특성이 있다. 주의해야 할 특성은 지역적·보편적 정책의 경우 그 수급권의 자격은 지역적으로 주어지는 것이 아니라 보편적으로 주어진다는 점이다. 다시 말해, 특정한 지역의 거주자로서가 아니라 국민국가의 구성원으로서 급여자격이 부여된다. 이점이 다음에 검토할 지역적·선별적 정책과 구분되는 점이다. 지역적 사회위험과 선별적 대응(지역적·선별적)에 해당하는 정책사례는 세 가지 유형이 있는데, 하나는 소득·자산조사를 거치는 것은 아니지만 특정 인구집단에 대해 거주여부를 급여대상의 선별기준으로 삼는 성남시의 청년배당과 같은 정책이 있다. 다른 하나는 서울시의 청년수당과 같이 지방자치단체의 관내에 거주하는지 여부와 소득·자산조사 모두를 급여 자격의 기준으로 적용하는 사례가 있다. 마지막으로 지역사회복지관 등과 같이 명시적으로 적시하지는 않지만 주로 특정한 지방자치단체에 거주하는 주민들만을 대상으로 서비스를 제공하는 경우가 있다.

다만 여기서 주의해할 점은 이러한 구분은 정책의 정태적 성격을 이야기해 줄뿐 정책의 동태적 성격을 반영한 것은 아니라는 사실이다. 예를 들어, 성남시의 청년배당의 경우 지금은 성남시라는 기초자치단체가 제도화한 지역적 사회위험과 선별적 대응방식에 해당하는 정책이다. 하지만 만약 중앙정부가 성남시의 청년배당과 같은 제도를 제도화할 경우

청년배당의 성격은 청년실업에 대한 보편적 대응이라는 점에서 전국적 사회위험과 보편적 대응이라는 성격의 제도로 변화한다. 다만 중앙정부 차원에서 (가칭) 청년배당을 제도화한 이후에도 성남시가 기존의 청년배당제도를 유지한다면 성남시의 청년배당제도는 급여의 자격이 지역거주민에게 제한된다는 점에서 여전히 '지역적 사회위험과 선별적 대응'이라는 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 실제로 저소득층 아동의 인적자본 향상을 위한 위스타트(We Start)프로그램은 경기도에서 먼저 시행하고, 이후 중앙정부가 전국화한 사례이다. 정책내용만으로 보면 이 경우는 지역적·선별적 프로그램이 전국적·선별적 프로그램으로 전환된 경우이다(김희연·신현중·홍선미·신지혜, 2009).

2) 두 번째 층위: 정책의 기획과 집행

다음으로 복지분권과 관련된 두 번째 층위는 누가 사회복지정책의 기획·결정 및 집행을 담당하고 책임져하는지에 관한 문제이다. 이는 행정적 차원의 분권과 밀접하게 연관되어 있는데, <표 2>에서 나타나듯이 앞서 제시한 전국적-지역적, 보편적-선별적 기준에 따라 4가지 유형을 나누어 볼 수 있다.

<표 2> 정책의 기획(결정)과 집행단위

II 정책 기획, 집행, 관리감독		사회적 위험과 외부효과의 성격	
		전국적A	지역적B
보장의 성격	보편적A	II-AA 기획과 집행-중앙정부	II-BA 기획-중앙과 지방. 집행-지방
	선별적B	II-AB 기획-중앙, 집행-지방	II-BB 기획과 집행-지방자치단체

먼저 전국적·보편적 정책의 경우 중앙정부가 기획과 집행을 담당하는 것에 대한 이견은 없어 보인다. 또한 지역적·선별적 정책에 대해서는 자치단체가 기획과 집행을 담당하는 것에 대해서도 큰 이견은 없을 것 같다. 특히 지역적·선별적 정책은 지역차원에서 자원배분을 둘러싼 정치가 이루어지는 장으로, 이 정책영역에 대한 활성화야 말로 앞서 언급한 '민주적 분권'을 실현하고자 하는 가장 중요한 이유이기도 하다.

지역적·보편적 정책과 전국적·선별적 정책의 집행을 지방정부가 담당해야한다는 것에도 큰 이견은 없어 보인다. 공공부조와 사회서비스의 경우 실제로 급여를 전달할 행정조직을 필요하기 때문에 각급 정부 단위에서 지방자치단체가 이를 담당하는 것은 적절해 보인다. 전국적·선별적 정책은 빈곤과 같은 전국적인 차원의 사회위험에 대응하는 것이

기 때문에 이를 기획하는 단위로 중앙정부를 상정하는 것도 무리가 없어 보인다.

문제는 지역적·보편적 정책을 누가 기획할 것인가의 문제이다. 앞서 언급한 것과 같이 돌봄과 같은 지역적·보편적 정책의 욕구는 지역차원에서 이루어지는 것은 사실이지만, 이러한 욕구가 특정한 지역의 특성이 반영된 욕구라고 볼 수 없기 때문이다. 이러한 경우 중앙 또는 지방이 정책기획의 배타적인 권한을 갖는 것보다 중앙과 지방의 협치를 통해 정책기획이 이루어지는 것이 바람직해 보인다. 중앙정부가 돌봄과 같은 사회서비스 정책을 기획하고 설계할 수는 있지만, 제공되는 서비스가 주로 가족과 지역사회 자원의 동원을 통해 지역차원에서 이루어진다는 점에서 지방자치단체와의 협의를 통한 정책결정이 필요하다. 실제 사회서비스가 전달되는 지역현장의 특성들이 사회서비스 정책의 설계와 기획에 반영될 때 보다 시민들에게 보다 효과적인 사회서비스 전달이 가능해지기 때문이다.

3) 세 번째 층위: 재원의 책임구조

마지막으로 정책의 재원을 누가 담당할 것인가의 문제가 복지분권 모형의 세 번째 층위에 해당한다. 이 또한 <표 3>에서 정리되었듯이 전국적-지역적 및 보편적-선별적 기준에 따라 4가지 유형으로 구분되어진다. 첫째, 사회적 위험이 전국적이고, 사회위험에 대한 대응이 보편적이라면 이에 소요되는 중앙정부가 모든 예산을 부담한다는 것에는 이견이 크지 않을 것 같다(사회보험기금 또한 중앙정부차원에서 관리한다는 점에서 중앙정부의 예산과 유사한 속성을 갖고 있다).

<표 3> 재원의 성격

III 재원의 책임구조		사회적 위험과 외부효과의 성격	
		전국적A	지역적B
보장의 성격	보편적A	III-AA 중앙정부	III-BA 중앙>>지방
	선별적B	III-AB 중앙>>>지방	III-BB 지방자치단체 (자립적 세원 보장)

>>> 매우 강한 중앙 우위 책임, >> 강한 중앙 우위 책임, > 중앙 우위 책임

둘째, 전국적·선별적 정책의 재원은 사회적 위험이 전국적이라는 점에서 정책집행에 소요되는 예산의 대부분을 중앙정부가 부담하는 것이 타당하다. 다만 정책을 집행하는 지방자치단체의 행정적 효율성 재고를 위해 지방자치단체의 예산부담이 지방자치단체의 행위에 영향을 미칠 수 있는 수준에서 지방자치단체의 예산분담을 부과하는 것이 타당해 보인다. 예를 들어, 현행 국민기초생활보장제도와 같이 광역자치단체와 기초자치단체에게

각각 전체 소요예산의 10% 수준에서 책임을 부과할 수 있을 것 같다. 다만 정책기획을 중앙정부가 담당하고 있기 때문에 중앙정부의 정책변경 또는 확대로 인해 발생하는 추가 재원에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체 간에 민주적 합의가 없는 한 중앙정부가 담당하는 것이 타당하다.

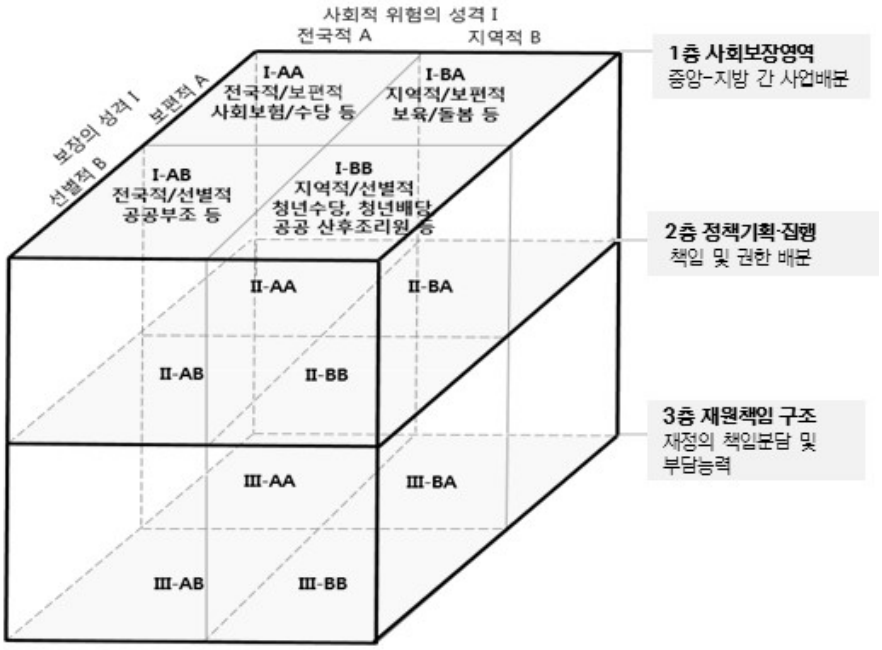
셋째, 지역적·보편적 정책의 재원부담이 바로 현재 중앙정부와 지방자치단체 간에 갈등이 유발되고 있는 영역이다. 정책의 특성상 중앙정부와 지방자치단체가 예산을 분담하는 것이 타당하지만, 보장의 성격이 거주지역과 관계없이 보편적으로 제공되고 있기 때문에 이 또한 예산에 대한 기본적인 책임은 중앙정부에 있다. 다만 중앙정부와 지방자치단체의 협치를 통해 정책의 변경, 확대, 신설 등을 결정한다고 전제했을 때, 전국적·선별적 정책에서 지방자치단체가 부담했던 비중보다 더 큰 비중의 예산을 지방자치단체가 담당할 수도 있다. 다만 지방자치단체의 동의 없이 중앙정부의 독자적인 판단에 의해 정책이 변경되거나 신설될 경우 지역적·보편적 정책과 같이 추가적인 재원에 대한 부담은 전적으로 중앙정부가 담당하는 것이 타당해 보인다.

넷째, 사회적 위험이 지역적 차원에서 제기되고, 급여의 대상이 지역주민에서 한정된다면 이에 소요되는 예산 또한 지방자치단체에서 담당하는 것이 타당하다. 하지만 여기서 문제는 해당재원에 대한 지방자치단체의 독자적인 조세권을 어느 정도 보장할 것인가이다. 이는 단순히 특정 세목을 지방자치단체가 사용한다는 의미를 넘어 그 세목에 대한 권한을 지방자치단체에 부여할 것인가의 문제로 귀결된다. 시군구가 자동차세, 재산세, 지방소득세 등의 기초자치단체의 세원이 되는 세목의 세율을 결정할 수 있는 권한 뿐 아니라, 세목을 신설할 수 있는 권한까지 부여할지 여부를 판단하는 것이다. 세목신설과 세율조정에 대한 권한을 부여하는 이슈는 세수지출과 함께 지역차원에서 자원을 배분하는 방식을 결정하는 가장 핵심적인 정책행위이기 때문에, 만약 우리가 '민주적 분권'을 통해 지역정치를 활성화시키려고 한다면 지방자치단체에게 조세권을 부여하는 문제는 전향적으로 검토될 필요가 있다. 그러나 소득, 자산, 소비 등에 대해 세금을 부과하는 것은 특정지역만의 자원분배와 관련된 이슈가 아닌 전국적인 차원의 이슈이기 때문에 법률에 의거하지 않고 지방자치단체에게 전일적인 조세권을 부여하는 것은 적절해 보이지 않는다. 대안은 조세법률주의를 유지하되 법이 허용하는 범위 내에서 지방자치단체에게 재량권을 부여하는 방식을 고려해 볼 수 있을 것 같다.

4) 복지분권의 3층 모형

지금까지 살펴본 내용을 종합해 보면 다음과 같다. 민주적 분권 원칙에 의거하여 사회보장사업을 「전국적·보편적」, 「전국적·선별적」, 「지역적·보편적」, 「지역적·선별적」

유형으로 구분하고, 사회위험 및 사회보장영역, 정책기획 및 집행, 재정책임 등의 3단계 구조로 복지분권 모형을 제시하였다. 복지분권의 구조적이고 다차원적 이슈를 체계적으로 포착할 수 있는 3층 모형은 [그림 1]과 같다. 아래에서는 이러한 분석틀을 기반으로 하여 사례분석을 실시하고자 한다.



[그림 1] 복지분권 3층 모형에 따른 분석틀

4. 복지분권 3층 모형에 따른 복지사업 배분 분석

복지분권은 협의의 차원에서 중앙-지방정부의 공동사무인 국고보조사업을 대상으로 검토할 수 있고, 광의차원에서는 국가의 사회복지사업 전체를 대상으로 할 수 있다. 국고보조사업만 대상으로 하는 경우, 현재 중앙-지방정부 간 사업배분은 인정하고, 정책결정 및 집행과 재정분담을 둘러싼 문제만 다룰 수 있다. 한편, 광의차원에서는 국가 전체 복지사업에 대해 정부 간 사회보장 영역에 따라 적절하게 배분되었는지까지 논의할 수 있기 때문에 여기서는 광의차원에서 검토하고자 한다. 분석은 2014년 보건복지부 국고보조사업 150개 중 보건분야를 제외하고 69개 복지사업을 대상으로 하였다.

복지분권 3층 모형에서 제시한 기준(Ideal type)에 따라 현행 복지사업 특성을 개괄적

으로 파악한 내용은 <표 4>와 같다. 「전국적·보편적AA」영역은 사회보험과 보편적 수당과 같은 사업이 해당된다. 사회보험은 중앙정부가 정책을 기획하고, 공단과 같은 중앙행정기관을 통해 사업을 집행한다. 재정은 보험료와 국고로 전액 조달하고 있다. 하지만 기초연금은 '전국적·보편적' 성격을 갖는 사업임에도 불구하고, 정책기획은 중앙정부, 집행은 지방정부가 담당하고, 예산도 중앙-지방정부가 공동으로 부담한다. 이는 기초연금이 완전한 보편적 사업인가에 대한 인식 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 「전국적·선별적AB」영역으로는 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조를 들 수 있다. 우리나라 공공부조는 중앙정부가 정책기획을 지방정부가 집행을 담당하고, 재정은 사업에 따라 중앙정부가 70~90% 정도 부담한다. 하지만 국고보조율을 결정하는 기준이 없고, 임의적 성격이 강하다. 특히, 이런 사업들은 중앙정부의 책임사업으로 국고보조율을 높여야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.

「지역적·보편적BA」 영역의 경우 영유아보육 및 장애인활동지원과 같은 돌봄서비스 사업이 대표적인 예이다. 영유아보육 사업은 사안에 따라 중앙정부와 지방정부가 정책결정 책임을 분담하지만, 다른 돌봄서비스 사업들은 정책기획을 중앙정부가 전담하고 있다. 그리고 집행은 지방정부가 담당하고, 재정은 중앙과 지방정부가 공동으로 책임지는 형태를 띠고 있다. 보통 중앙정부가 30~60% 정도 부담하는데 이런 국고보조율을 중앙정부에 의해 결정되어진다. 이런 유형의 사업은 지역적 특성이 강한 사업들로 정책 기획단계에서 지방정부의 역할이 강조되지만 실제 운영에 있어서 지방정부의 권한이 매우 제한적이다. 또한 보편적 성격의 사업임에도 불구하고, 지방정부의 재정부담 수준이 높은 편이다. 최근 영유아보육료 및 누리과정 예산을 둘러싼 중앙-지방 정부 간 갈등도 이런 구조 때문에 발생한 것이다.

「지역적·선별적BB」 영역은 지역복지관 운영, 위스타트 사업 등과 같은 지역적 성격이 강하고, 선별적으로 제공되는 전형적인 자치사무에 속하는 사업이다. 이런 자치사무는 지방정부가 모든 권한을 가지고, 기획과 집행, 재정 부담을 책임진다. 하지만 자체사업들 중 법률에 따라 의무성을 가지는 사업이 많은데 이를 자치사무로 볼 수 있는지에 대한 논란의 여지가 있다.[3] 또한 지방정부 자체사업에 대한 중앙정부의 통제가 강한편이다. 2015년 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비 추진이나 서울시와 성남시의 청년수당에 대한 정부의 불수용 조치 등이 대표적인 사례이다. 자체사업에 소요되는 예산은 지방정부가 전액 부담하는데, 중앙-지방 간 재원배분 구조의 특징 상 지방정부의 자립적 세원이 보장되지 못해 자체사업이 위축되고 있다.

3) 예컨대, 사회보장위원회나 지역사회보장계획은 지방 조례에 따라 운영되지만, 이는 「사회보장급여의 이용제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」의 규정에 따라 지방에 위임된 것이다.

<표 4> 복지 분권모형에 따른 이념형과 현행 복지사업 특성

구분		사회위험과 외부효과의 성격			
		전국적A		지역적B	
		Ideal type	current	Ideal type	current
보장의 성격	보편적 A	I-AA 사회보험, 수당	국민연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험 등	I-BA 돌봄 서비스	방과 후 돌봄서비스 영유아보육료 및 가정양육수당 보육돌봄서비스 등 장애인활동지원
		II-AA 기획과 집행-중앙정부	기획- 중앙정부 집행- 공단 등	II-BA 기획-중앙과 지방. 집행-지방	기획- 중앙·지방 분담 집행- 지방정부
		III-AA 중앙정부	보험료+국비	III-BA 중앙>>지방	중앙부담(30-60%) 다소 지방부담이 높음
	선별적 B	I-AB 공공부조	기초생활보장, 장애인 연금, 저소득한부모가족 지원, 긴급복지	I-BB 청년수당, 지역사회복지관, 경기도 위스타트 등	의무적 자치사업 존재
		II-AB 기획-중앙, 집행-지방	기획- 중앙정부 집행- 지방정부	II-BB 기획과 집행-지방자치단체	중앙정부 통제
		III-AB 중앙>>>지방	강한 중앙부담(70-90%)	III-BB 지방자치단체 (자립적 세원 보장)	자체재원 부족

한편 복지분권 모형과 관련하여 현행 복지사업의 문제점들에 대해 세 가지 차원에서 검토가 필요하다. 첫째, 사회보장 영역에 맞게 국가사업과 지방사업이 합리적으로 배분되는지에 관한 것이다. 둘째, 정책 기획 및 집행과 관련하여 사회보장 영역에 따라 중앙-지방정부 간 권한 및 책임이 적절하게 배분되는지에 관한 문제이다. 셋째, 재정책임 구조와 관련하여 중앙-지방정부 간 재원부담이 합리적·적절한지(부담능력)이다.

1) 중앙- 지방 간 복지사업의 배분

중앙-지방 간 복지사업 배분과 관련된 핵심적인 문제는 사무배분에 관한 명확한 규정이나 기준이 없다는 것이다. 복지사업의 성격이 반영된 기준으로 사업이 배분되지 못하고, 중앙정부가 일방적으로 사업을 기획·결정하고, 집행과 재정책임을 지방정부가 분담하도록 하는 방식으로 확대되어 왔다. 이로 인해 중앙책임의 '전국적·보편적' 사업을 지방정부에 위임하거나 '지역적·선별적' 성격의 사업을 중앙과 지방정부 공동사무로 하는 등 제자리를 찾지 못하는 사업들이 상당수 발견된다. <표 5>에 제시된 사업들은 중앙-지방정부의 공동사무인 국고보조사업 중 재분류가 필요한 예시적 사업이다.

<표 5> 국가사업과 지방 자체사업으로 재분류되어야 하는 사업

현행	세부사업	기준보조율	보조율 근거	실 재정부담율			재분류
				국비	시도비	시군구비	
국고보조사업	효문화진흥원 설립지원	국고 50%	보조금법	50.0	45.3	4.7	국가사업
	인구정책추진지원	국고 100%	보조금법	100.0	0.0	0.0	
	저출산고령사회 대비 국민인식개선	국고 50%	보조금법	50.0	50.0	0.0	
	지역복지사업평가	국고 100%	보조금법	100.0	0.0	0.0	
	아동시설기능보강	국고 50%	보조금법	50.0	25.0	25.0	지방사업
	장애인복지시설 기능보강	국고 30-50%	보조금법	49.5	50.5	0.0	
	강진문화복지종합타운	-	-	68.2	16.6	15.3	
	지역자율형 사회서비스 투자사업	서울 50% 지방 70%	보조금법	68.9	17.1	14.0	

* 2014년 보건복지부 소관 사회복지 국고보조사업 재정리

이 사업들 중 저출산·고령사회 대비 국민인식개선사업, 인구정책추진 지원, 지역복지사업 평가 등과 같은 사업은 특정 이해관계에 있거나 국가적 차원의 사안으로 집행과 재정은 정부가 책임지는 국가사업으로 정리되어야 한다. 한편, 지역자율형 사회서비스 투자사업은 전형적인 「지역적·선별적」 성격으로 지방정부가 자율적으로 운영되어야 한다. 실제 지방정부가 지역의 특성을 반영하여 사업을 기획·집행하고 있음에도 불구하고, 국고보조사업으로 분류하여 중앙정부가 관리하고, 재원을 지원하고 있다. 또한 시설 기능보강과 같은 사업은 지방이양사업인데도 불구하고 일부 사업이 국고보조사업으로 운영되고 있다. 이렇게 지방정부 책임의 자체사업으로 운영되어야 할 사업들이 국고보조사업으로 운영되는 것은 지방정부에 대한 중앙정부의 불신과 통제, 그리고 중앙정부에 대한 지방정부의 재정의존성 때문이다.

이와 같이 국고보조사업 중 지방정부 자체사업으로 배분되어야 할 사업, 지방정부 자체사업 중 중앙정부 또는 국고보조사업으로 전환되어야 할 사업 등 복지사업의 성격에 따른 재배분가 필요하다. 비록 현행 헌법과 지방자치법에 국가와 지방의 사무배분에 관한 규정이 있지만 그 내용이 매우 포괄적이다. 복지사업은 개별 법률에서 중앙책임과 지방정부 책임을 규정하지만 사무배분에 관한 총괄적인 기준이 없고, 입법권자의 자의적인 해석의 여지가 크다. 그동안 국가사무의 재배분이 정책적으로 시행된 것은 2003년 참여정부의 지방이양 사업 추진된 것이다. 이때 67개 복지사업이 지방정부로 이양된 바 있다. 하지만 국가와 지방의 책임을 구분하는 복지사업의 성격이 제대로 반영된 기준이 검토되지 못했고, 지방이양 사업에 대한 재원보장 방안이 뒷받침되지 않아 사회적 반발이 컸다. 이런 과거의 경험 때문에 지방이양이 중앙정부의 책임전가와 비용축소의 정책으로 인식되어 복지분권을 추진하는데 장애로 작용할 수 있다. 정부는 국가사무 재배분을 위한 기준을

지속적으로 검토하고 있지만, 주로 국가 전체 사무를 대상으로 국가적·지방적 성격 여부를 주요 기준으로 검토하기 때문에 복지사업의 특성이 적절하게 반영되지 못하고 있다.

2) 정책 의사결정 및 집행 구조

복지사업별로 정책 기획·결정 및 집행 구조가 복잡하고, 사업에 대한 책임과 재정책임이 일관되지 못해 중앙과 지방정부 간 권한과 책임소재가 불분명한 경향이 있다. 정책 기획·결정 및 집행 구조에 관한 대표적인 중앙-지방정부의 공동사무인 국민기초생활보장, 기초연금, 영유아보육 사업을 중심으로 살펴보면 다음과 같다(<표 6> 참조). 먼저 국민기초생활보장법에서 권한과 책임은 국가와 지방자치단체로 규정하고 있지만, 사실상 정책결정 권한은 중앙정부에 있다. 급여의 신청, 조사, 결정 등 급여실시와 같은 집행 권한과 책임은 시장·군수·구청장으로 규정하고 있다. 이는 국가가 지방자치단체장에게 사업을 위임하는 기관위임사무를 의미한다. 한편, 보장비용의 부담은 국가, 시도 및 시군구에 책임을 두고 있다. 국민기초생활보장제도는 대표적인「전국적·선별적」사업으로 복지분권 모형에서 제시한 정책기획과 집행에 대한 책임배분 체계가 잘 되어 있는 편이다. 기초연금은 정책결정은 중앙정부의 몫이다. 기초연금의 수급범위를 선정하는 기준과 기초연금액의 산정, 그리고 기초연금의 적정성 평가까지 모두 보건복지부장관 소관으로 되어 있다. 이렇게 중앙에서 결정한 사항에 대해 연금지급 및 사후관리 등 집행은 모두 시군구의 몫이다. 기초연금 또한 비용은 국가, 시도 및 시군구가 모두 분담하도록 되어 있다. 기초연금은「전국적·보편적」사업으로 이런 성격의 사업은 국가사업으로 기획과 집행, 재정 모두 중앙정부의 책임이다. 하지만 실제 운영체계가 공공부조사업의 성격을 탈피하지 못하고 있다.

<표 6> 3대 주요 사회복지 국고보조사업의 책임 및 권한 배분 구조

구분	국민기초생활보장	기초연금	영유아보육
권한과 책임	국가, 지방자치단체	국가, 지방자치단체	국가, 지방자치단체
정책결정 및 계획수립	보건복지부장관	보건복지부장관	중앙정부, 지자체
정책평가	보건복지부장관	보건복지부장관	보건복지부장관
집행 및 관리	시장·군구·구청장	특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수・구청장	국가, 지자체
재원부담	국가, 시도, 시군구	국가, 시도, 시군구	국가, 지자체
사무구분	국가사무, 기관위임사무	국가사무, 기관위임사무	국가사무, 기관위임사무

기초생활보장과 기초연금은 현금급여 방식으로 제도 운영 체계가 비교적 단순한데 비해, 영유아보육정책은 복잡하다. 영유아 보육의 책임은 국가와 지방정부 공동으로 하면서 사안별로 각각의 책임을 명시하고 있다(제4조 제2항).[4] 영유아보육 역시 보건복지부장관이 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 사무를 위임하는 기관위임사무에 해당한다. 실제 국무총리 소속 하에 보육정책조정위원회에서 영유아보육정책에 관련된 사항을 결정하고, 중앙보육정책위원회와 지방보육정책위원회에서 보육계획의 수립과 시행을 담당한다. 집행기관으로 중앙육아종합지원센터와 지방육아종합지원센터를 설치하여 운영한다. 또한 어린이집을 설치 및 운영은 국가와 지방정부가 공동으로 담당한다. 「지역적·보편적」 유형에 해당되는 영유아보육 정책의 경우, 다른 사업들에 비해 중앙과 지방 간 정책결정 및 집행이 적절하게 분담되어 있다. 하지만 제도 변경이나 재원배분 등 주요한 정책결정은 중앙정부가 독점하면서, 재정부담은 지방정부가 더 많이 부담하도록 한다.

정책 기획 및 집행에 관해 살펴본 결과, 사무권한은 중앙정부에 집중된 반면, 재정부담은 공동으로 함으로써 사무 책임과 재정 책임이 일치하지 못하고 있다. 특히, 광역단체(시도)는 사업결정과 집행에 관한 권한이 없음에도 불구하고, 지방정부 부담비용의 절반 이상을 분담하고 있다. 예컨대, 의료급여사업은 중앙정부와 서울시가 소요예산의 50%씩 부담하고, 자치구 부담은 전혀 없다. 그런데 의료급여 수급자 관리 등 사업 집행은 모두 자치구 권한으로 서울시가 관리 권한이 없기 때문에 효율적인 수급자관리나 예산관리가 이루어지지 못하는 문제가 있다. 복지분권을 위해서는 사업유형에 따라 정책기획 및 집행에 관한 권한이 명확하게 배분되고, 그에 맞게 재정책임도 분담되어야 한다. 또한「지역적·보편적」 유형은 중앙과 지방이 정책기획부터 집행까지 협력하여 효과적으로 서비스가 전달될 수 있는 협치 구조를 강화시킬 필요가 있다.

3) 재정책임 구조

현행 복지사업은 사무책임과 재정책임 간 견련성(牽聯性)의 원칙이 지켜지지 못하고 있다. 또한 중앙정부가 재정부담 기준을 일방적·임의적으로 결정하기 때문에 지방정부는 사회복지지출에 대한 예측과 통제가 어려운 상황이다. 재정책임과 관련해서는 두 가지 측면에서 검토되어야 한다. 중앙-지방정부 간 사업의 책임 및 권한에 맞게 합리적으로 분담

4) 제4조(책임) ① 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다. ② 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 한다. ③ 특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 영유아의 보육을 위한 적절한 어린이집을 확보하여야 한다. ④ 국가와 지방자치단체는 보육교직원의 양성 및 근로여건 개선을 위하여 노력하여야 한다.

되었는지, 그리고 지방정부의 부담능력에 따라 적절하게 분담되었는지를 파악할 필요가 있다. 우리나라 지방정부는 조세권한이 없고, 자체 세입원이 취약하기 때문에 아무리 책임에 따라 합리적으로 배분되었다 하더라도 지방정부의 재정상황이 감당할 수 있는 수준인지를 고려하지 않을 수 없다. 중앙-지방정부의 재정분담은 국고보조사업에 서 발생하기 때문에 국고보조율로 재정분담수준을 파악할 수 있다. 복지분권 모형에서 「전국적·선별적」사업과 「지역적·보편적」사업이 국고보조사업에 해당된다.

<표 7>에서 나타나듯이 「전국적·선별적」 유형에 해당되는 사업들의 재정분담수준을 보면, 서울을 제외한 지방의 경우 70~90%를 중앙정부가 부담한다. 중앙정부가 비교적 많은 부담을 하지만 중앙정부가 공공부조사업의 책임이라는 점을 고려했을 때, 전체적으로 국고보조율을 90%까지 높일 필요가 있다. 또한 정책을 집행하는 지방정부의 행정적 효율성 재고를 위해 지방정부가 일부 예산부담을 하려면, 광역과 기초단체 간 재정분담을 조절할 필요가 있다. 사업집행을 주로 담당하는 기초단체의 예산부담이 꼭 수반되어야 한다.

<표 7> 전국적・선별적 유형에 사업들의 재정분담 수준-보건복지부 2014년 예산

(단위: %)

전국적·선별적	기준보조율	보조율 근거	실 부담율		
			국비	시도비	시군구비
생계급여	서울50%, 지방 80%	국기법, 보조금법	79.9	12.1	8.0
주거급여	서울50%, 지방 80%	국기법, 보조금법	80.2	11.6	8.2
교육급여	서울50%, 지방 80%	국기법, 보조금법	81.1	11.2	7.6
의료급여경상보조	서울50%, 지방 80%	보조금법	75.8	21.1	3.1
긴급복지	서울50%, 지방 80%	긴급복지지원법, 보조금법	74.9	12.6	12.6
자활사업	서울 40~60% 지방 70~90%	보조금법	76.3	11.3	12.4
장애인의료비지원	서울50%, 지방 80%	보조금법	75.2	24.8	0.0
장애수당(기초)	서울50%, 지방 70%	보조금법	67.0	33.0	0.0
장애인연금	서울50%, 지방 70%	장애인연금법시행령	67.2	32.8	0.0
장애인자녀학비지원	서울50%, 지방 80%	보조금법	75.2	24.8	0.0
장애인보조기구지원	서울 50, 지방 50~80	보조금법	72.3	27.7	0.0
발달장애인 성년후견제 지원	서울 50%, 지방 80%	보조금법	77.0	23.0	0.0
노숙인등 복지지원	서울50%, 지방70%	보조금법	65.5	34.5	0.0
기초연금지급	국고 40-90%	기초연금법	75.0	25.0	0.0

*2014년 보건복지부소관 사회복지국고보조사업 중 일부사업만 제시

<표 8>에서 알 수 있듯이 「지역적·보편적」사업의 중앙정부 부담율은 40~80%로 「전국적·선별적」 사업에 비해 낮고, 사업별 부담수준의 편차가 심하다. 보장의 성격이 거주지역과 관계없이 보편적으로 제공되는 것으로 예산에 대한 기본적인 책임이 중앙정부에

있고, 보장의 성격이 유사하다는 점에서 현행 수준에 비해 중앙정부 부담을 상향 평준화 할 필요가 있다.

<표 8> 지역적・보편적 유형에 사업들의 재정분담 수준-보건복지부 2014년 예산

(단위: %)

지역적·보편적	기준보조율	보조율 근거	실 부담율		
			국비	시도비	시군구비
요보호아동그룹홈운영지원	국고 40%	보조금법	40.0	30.0	30.0
입양아동가족지원	서울 40%, 지방 70%	보조금법	65.0	17.5	17.5
가정위탁지원·운영	국고 40%	보조금법	67.3	27.5	5.2
방과후돌봄서비스	서울30%, 지방 50%	보조금법	51.2	48.8	0.0
아동통합서비스지원운영	서울 66.7%, 그 외 100%	보조금법	96.8	3.2	0.0
중증장애인자립생활지원	국고 40%	보조금법	40.0	15.0	45.0
노인일자리운영	국고 50%	보조금법	47.0	53.0	0.0
사회복지통합서비스전문요원지원	서울 20%, 지방 50%	보조금법	50.0	0.0	50.0
영유아보육료 지원	서울시30%, 지방60%	보조금법	-	-	-
어린이집기능보강	국고 50%	보조금법	50.0	25.0	25.0
어린이집지원	서울 20%, 지방 40~60%	보조금법	48.0	26.0	26.0
장애인활동지원	서울 50%,지방 70%	보조금법	65.8	34.2	0.0
장애아동가족지원	서울 30~50%, 지방 70%	보조금법	67.0	33.0	0.0
장애인일자리지원	서울 30~80%, 지방 50~80%	보조금법	54.6	45.4	0.0

*2014년 보건복지부소관 사회복지국고보조사업 중 일부사업만 제시

사실 중앙-지방정부의 재정책임 구조를 논의함에 있어서 잊지 말아야 할 중요한 문제점은 부담 수준이 아니라 사회복지 관련 전체 예산 자체가 부족한 상황이다. 현재 복지재정 분담에 있어서 재정분담 수준뿐만 아니라 절대적인 예산부담액에 있어서 적절하다고 보기 어려운 것이다. <표 9>는 2017년 지방자치단체의 사회복지지출 현황을 보여주고 있다. 226개 시군구의 총 세출 134조 7,860억 원 중 사회복지지출이 30%를 상회하고, 사회복지지출 중 국고 54%, 시도 19%, 시군구 26%로 지방정부가 46%를 부담하고 있다.

<표 9> 지방자치단체 사회복지지출 현황(2017년 총계 예산)

구분	총세출	사회복지지출	사회복지지출 중			
			국고	시도비	시군구비	기타*
총액	134조7,860억원	38조6,699억원	20조8,759억원	7조5,381억원	5조7,751억원	4,806억원
비율	100	30%	54%	19%	26%	1%

* 기타는 일반회계 예산이 아닌 기금보조금, 지특보조금, 특별교부금 등이 해당됨
* 자료: 지방재정365에 '기능별재원별 세출예산'데이터 분석

우리나라의 세입구조가 국세 80%, 지방세 20%로, 자주재원이 열악한 상황을 고려했을 때, 실제 지방정부의 복지지출 부담수준이 지나치게 높은 수준이다. 부담능력에 따라 적절하게 재정분담이 되는지 파악하기 위해 자주재원으로 복지지출을 충당하는 수준을 나타내는 일반재원 충당률을 분석한 결과, 광주 북구, 부산 북구, 광주 남구 등 41개 시군구의 일반재원 충당률이 100%가 넘는 것으로 나타났다(<표 10> 참조). 이는 자체수입과 자주재원으로 구성된 지방정부가 자율적으로 가용할 수 있는 재원에 비해 복지지출이 더 크다는 것을 의미한다. 물론, 사회복지지출 중 54%를 국가가 보조하더라도 일반재원 대비 복지지출이 너무 클 경우, 재정압박 요인으로 작용하여 자체사업에 대한 구축효과가 발생하고, 다른 사업들에 대한 경직성이 커지게 된다.

<표 10> 사회복지지출 일반재원충당률(상위 시군구)

(단위: 백만원, %)

자치단체	일반재원	사회복지지출	일반재원대비 사회복지지출	자치단체	일반재원	사회복지지출	일반재원대비 복지지출
광주북구	141,910	350,383	247	대전서구	194,916	293,803	151
부산북구	103,698	234,272	226	부산금정구	117,132	174,592	149
광주남구	95,682	183,178	191	부산서구	80,893	120,501	149
광주광산구	162,642	299,813	184	대구남구	114,049	165,658	145
부산사하구	135,337	244,784	181	인천남구	205,614	295,577	144
부산진구	144,502	260,876	181	대구수성구	193,998	276,207	142
대구동구	171,254	302,404	177	부산동구	77,685	108,053	139
대구달서구	216,805	380,147	175	대전대덕구	119,332	165,560	139
대구북구	178,292	296,633	166	부산수영구	93,186	122,579	132
대전동구	133,301	220,942	166	인천계양구	157,421	201,463	128
광주서구	128,784	212,821	165	서울강서구	321,279	399,216	124
부산사상구	110,207	179,419	163	인천남동구	282,173	345,878	123
부산영도구	81,782	132,950	163	서울노원구	343,535	403,950	118
인천부평구	237,302	382,662	161	인천서구	250,428	292,940	117
대구서구	111,992	175,906	157	서울은평구	278,944	324,370	116
광주동구	77,745	119,949	154	부산남구	121,704	137,056	113
부산동래구	102,208	156,777	153	서울중랑구	249,995	267,949	107
대전중구	129,611	197,703	153	대전유성구	175,247	186,392	106
부산해운대구	178,234	270,322	152	서울관악구	275,790	279,066	101
부산연제구	93,672	142,057	152	울산중구	138,048	138,972	101
서울강북구	252,183	251,204	100				

* 자료: 지방재정365에 '기능별재원별 세출예산', '자치단체 재정자주도' 데이터 분석(2017년 7월)

중앙-지방 간 복지재정 책임에 관한 갈등이 끊이지 않은 이유는 재정분담 수준을 정하는 국고보조율의 문제 때문이다. 국고보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」시행령에 서 정하고 있는데, 1987년 정해진 이후 지방자치제 시행 및 보편적 복지 확대라는 거대한 변화

가 있었음에도 불구하고, 국고보조율에는 이런 변화가 반영되지 못했다. 또한 국고보조율을 산정하는 기준과 근거가 임의적이고, 중앙정부의 자의적 결정에 따른 경향이 강하다. 2014년 보건복지부 소관 보건 및 복지 국고보조사업의 국고보조율에 대한 법적근거를 살펴보면, 전체 148개 사업 중 보조금 관리에 관한 법률에 근거한 사업이 100개, 개별 법률에 근거한 사업이 25개, 법적인 근거조차 없이 정부가 임의대로 정한 사업도 23개나 되었다(<표 11> 참조). 법적근거가 없는 사업은 「보조금관리에 관한 법률」 시행령에 유사사업을 참고하여 보건복지부에서 임의대로 편성하고[5], 이를 예산부처와 협의하여 결정한 것이다. 게다가 국고보조사업의 보조율을 결정하는 과정에서 재원부담의 책임이 있는 지방정부가 의견을 제시하거나 협의할 수 있는 제도적 장치조차 없다.

<표 11> 보건복지부 소관 국고보조사업의 법적근거 현황

구분	전체	보조금관리에 관한 법률	개별법률	법적근거 없음
사업 수	148개	100개	25개	23개

* 자료: 보건복지부 단위사업별로 재정리.

5. 결론(미완성)

[참고문헌]

구인회·양난주·이원진 (2009). 사회복지 지방분권 개선방안 연구. 「사회복지연구」, 40(3): 99-124.

김형용 (2016). 분권화 함정: 영국 보수당의 로컬리즘과 복지국가 재정감축의 정치. 「한국사회복지조사연구」, 51: 133-162.

김희연·신현중·홍선미·신지혜 (2009). 「경기도 We Start 마을 효과성·효율성 평가연구」. 경기도: 경기개발원.

남찬섭 (2016). 지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의. 「한국사회정책」,

5) 보조금관리에 관한 법률 시행령 별표1에 '115. 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업은 사업 수행의 근거 법령, 성격에 따라 정률 또는 정액보조하고, 이는 기획재정부장관이 수립한 예산안 편성지침에 대상사업 명칭과 기준보조율을 분명하게 밝히거나 매년 예산으로 정한다'에 따른다.

23(4): 3-33.

박병현·박상미·최현미·고재수 (2015). 노무현 정부의 사회복지 재정분권: 옳은 정책이었는가 아니면 잘못된 정책이었는가? 「사회복지정책」, 42(3): 347-376.

이재원 (2016). 지방재정 확충과 재정분권. 참여연대 지방재정 관련 간담회 발표문.

이주하 (2013) 국가중심적 거버넌스에 대한 시론적 연구: 산출 지향적 정당성과 복지국가의 거버넌스. 「국정관리연구」, 8(1): 27-52.

Bell, S. & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hickson, K. (2013). The local turn in British politics and its critics. *Policy Studies*, 34(4): 408-421

Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity; 이유진(역). 2007. 「거버넌스」. 서울: 오름.

Lynn, L. E. Jr. (2010). Has Governance Eclipsed Government? In R. F. Durant (ed.), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.

Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso; 이행(역). 2006. 「민주주의의 역설」. 고양시: 인간사랑.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.

Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press.

Sellers, M. & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance,* 20(4): 609-632.

발표2.

사회복지분권을 위한 중앙-지방 간 역할 재정립 방안

▸ 발표: 김승연(서울연구원)
장동열(서울연구원)

사회복지분권을 위한 중앙-지방 간 역할 재정립 방안*

김승연(서울연구원)**
장동열(서울연구원)***

Ⅰ. 서론

2012년 서울시 무상보육 중단 선언과 최근까지 누리과정 예산 갈등, 2015년 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비 추진, 서울시 청년수당과 성남시 청년 배당 사업에 대한 정부의 불수용 조치 등과 같은 일련의 중앙과 지방정부 간 사회복지 사업을 둘러싼 첨예한 갈등이 반복되고 있다. 이런 갈등이 발생한 이유는 첫째, 최근 복지정책 확대로 정부와 지방자치단체의 사회복지지출이 현재 재정구조에서 감당하기 부담스러울 정도로 증가하여 사회복지사업의 재정 책임 공방이 발생한 것이다. 둘째, 사회복지 사무와 재정에 대한 중앙·지방 간 책임이 명확하게 구분되지 않는 제도규범체계의 구조적 한계와 역할분담이 확립되지 못했기 때문이다. 그래서 청년수당에 대한 정부의 불수용 조치와 같은 지방자치단체의 자체사업에 대한 정부의 과도한 제재가 발생한 것이다. 셋째, 제도적으로 국가사무 지방이양이나 국고보조사업의 보조율 등을 정부가 결정하고, 지방자치단체가 참여할 수 있는 절차가 없다는 점이다. 이로 인하여 합의 없이 정부에 의해 결정된 사업에 대한 재원부담을 떠안은 지방정부는 지속적으로 불만을 표출하고 있다.

중앙과 지방간 사회복지 재정 책임분담 문제는 오랫동안 정치권과 학계, 사회복지현장에서 지속적으로 제기되어왔다. 2003년 국고보조사업을 지방이양하면서 사회복지사업에 대한 중앙과 지방정부 간 책임분담 문제가 불거지기 시작했다. 2010년 이후 보편적 복지 정책기조에 따라 무상보육 확대, 기초연금 도입 등 국고보조사업이 확대되면서 재정분담에 대한 문제가 연례적으로 제기되면서 누리과정 예산 책임을 둘러싼 정치적 공방으로 갈등이 극대화되었다. 한편 학계에서도 사회복지사업 배분과 재정분담 책임에 대한 문제를 지적하고, 해법을 모색한 연구들이 다수 진행되어 왔다. 기존 연구들을 보면, 지방자치단

---

* 이 논문은 발표자가 서울연구원에서 수행 중인 '지방분권 시대의 중앙-지방 간 복지사업 역할분담 재정립방안 연구'의 내용 중 일부를 정리하였으며, 2017년 5월에 있었던 한국지역사회복지학회 발표 내용도 포함되어 있음.
** 서울연구원 부연구위원
*** 서울연구원 연구원

체의 복지재정 부담의 실태와 국고보조금 개선방안을 제시하거나(이유주, 2010; 이채정, 2011; 김현아, 2012; 하능식, 2012; 서정섭, 2012; 윤영진, 2013), 지방자치단체의 재정건전성 및 복지지출의 지속가능성을 위해 중앙과 지방정부 간 재정관계를 개선해야 한다는 연구(임성일, 2007; 김재일 외, 2011; 최병호 외, 2012; 정창수, 2016), 재정분담 문제 해결을 위해 사회복지 사무배분 재정립방안을 모색하는 연구까지(조성규 2007; 조정찬, 2011; 고제이, 2013) 일일이 나열하기 어려울 정도로 많은 연구들에서 다양한 해법들이 제시되고 있다.

그럼에도 불구하고 아직까지 사회복지사업의 책임성에 대한 논쟁이 계속되고 있는 이유는 정치적 이유가 가장 클 것이다. 사회복지는 당위성보다는 정책적 성격이 강하기 때문에 실효적인 개선을 위해서는 합리적 기준만으로 실현 가능하지 않다. 즉 행정적·재정적 집행능력을 고려한 '현실 합의적' 기준이 필요하고, 이를 위해서는 정치적 결단과 실행이 따라야 한다. 이런 상황에서 새로운 문제제기와 학문적 함의, 정책적 대안을 기대하고 제시하기 보다는 지방분권화 시대에 걸맞은 복지분권을 위해 복잡다단하게 얽혀있는 중앙과 지방정부 간 순차적으로 풀어가야 할 과제를 정리하는 것이 더 시급하다.

이를 위해 첫째, 우리나라 복지분권의 방향에 대한 논의와 합의가 필요하다. 아직 우리 사회는 복지분권에 대해 이중적 모습을 보이고 있다. 2003년 사회복지 국고보조사업의 지방이양을 추진할 때, 현장 및 학계에서 복지축소와 지역 간 복지 불평등을 우려하며 정부 책임의 국고 환원을 주장해왔다. 한편 2015년 유사·중복 사회보장사업을 정비하도록 한 당시 정부의 조치가 지방분권에 역행하는 자치권 훼손이라는 비판이 거셌다. 복지책임에 대한 상반된 주장들을 목도하면서 과연 누가 사회복지의 책임 주체인지, 사회복지분권은 바람직한 것인지, 어느 수준까지 복지분권을 해야 되는지에 대한 합의 또는 좌표가 필요하다고 판단되었다. 물론 바람직한 분권의 수준은 정해진 것이 아니라 각 국가의 정부구조나 제도적 특성에 따라 결정되는 것이라면, 우리나라 지방분권의 상황에서 사회복지분권의 가장 바람직한 수준이 어느 정도인가에 대한 합의점을 찾아야 한다.

둘째, 복지재정 분담을 둘러싼 문제를 해결하기 위해서는 중앙과 지방의 각 사회복지사업별 특성에 대한 이해를 전제로 책임 영역을 설정해야 한다. 공공서비스의 공급은 대체로 다양한 정부 수준에서 제공되는 서비스의 결합생산(joint production of service by the various levels)이기 때문에 국가와 지방 간 업무를 명확하게 구분하기 어렵다. 따라서 해당 사업이 어느 정부의 책임 영역인가에 대해 합리적·합의적으로 판단하고, 이 판단에 기초해서 중앙과 지방의 재정분담 기준을 설정해야 한다.

본고에서는 우리나라 지방분권의 한계를 지적하고, 사회복지분권화의 나아가야 할 방향에 관한 논의를 통해 중앙과 지방정부 간 복지관계에 좌표를 설정해보고자 한다. 그리

고 사회복지분권을 저해하는 현행 중앙과 지방정부 간 사무배분 및 재정분담 체계의 문제점을 진단하고, 이를 개선하기 위해 단계적으로 해결해야 하는 실천적 과제들을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 지방분권의 한계와 중앙-지방 간 사무 및 재정분담 문제

1. 불균형적 지방분권의 한계

국민국가에서 지방자치는 국가로부터 완전히 벗어날 수 없으면서도 그것으로부터 자율을 추구하는 모순적인 실체이다. 따라서 지방분권의 과정은 중앙과 지방간의 갈등을 항상 내포할 수밖에 없고, 지방분권은 중앙-지방 간 갈등의 제도적 타협구조 속에 존재하게 된다. 따라서 특정 공간과 시간에서 확립된 지방자치의 제도적 특성은 중앙과 지방 간 갈등이 그 특정 시공간에서 일시적으로 타협된 결과이다(남찬섭, 2016). 이와 같이 사회복지분권은 해당 사회의 지방자치 틀 내에 존재하기 때문에 지방분권화 맥락에서 검토되어야 한다. Frederik Fleurke & R. Willemse(2004)은 지방분권에 대한 네 가지 접근방식을 제시하였다. 형식적 접근에서 분권화는 행정 또는 정치 시스템의 한 가지 요소로서 지방분권과 지방자치를 동일한 개념으로 두고, 국가는 중앙집권화 되어 있거나 분권화 되어 있으며 고도로 분권화된 정치 체계는 고도의 지방자치로 인식한다. 이러한 입장을 취하는 연구자들은 다른 정치 또는 행정 시스템과 비교·설명하기 위해 공적인 부분에 초점을 맞춰 헌법적·행정적·재정적 지표를 통해 지방분권을 개념화한다.

<표 1> 지방분권과 지방자치에 대한 4가지 접근

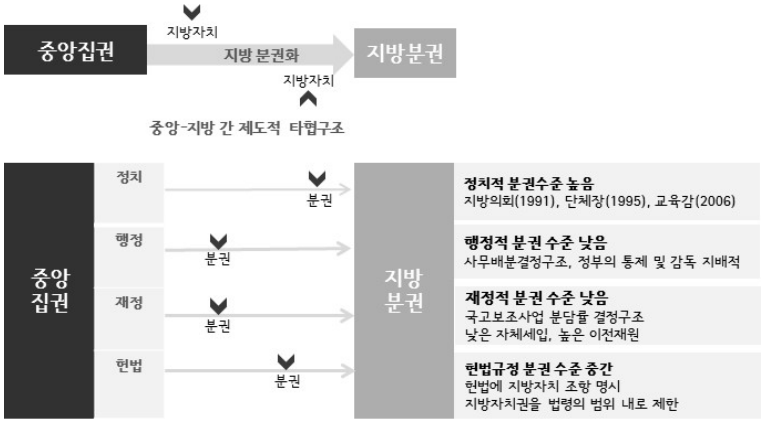
접근방식	분권화 방향	주요 분석대상	분권화와 지방자치 간 관계	자치권에 대한 판단 유형
형식적 접근	수직적	시스템적 기능, 중앙정부 행위자	지방분권이 지방자치	파생적, 잠재적 지방자치
역동적 접근	수직적	중앙-지방정부 행위자, 비정부 행위자	의도적인 지방분권은 지방자치를 증가시킬 수 있음. (지방분권⊃지방자치)	더 나은 정부가 되는 측면에서 지방자치의 실질적 영향
기능적 접근	(주로) 수평적	지방정부 행위자, 비정부 행위자	지방분권은 지방자치를 악화시킬 수 있음	자치의 실질적 규모
거버넌스적 접근	-	네트워크	관계없음	정부에서 거버넌스로의 전환은 자치권의 약화를 의미

* 출처: Frederik Fleurke & R. Willemse, 2004.

형식적 접근방식으로 지방분권 구조를 이해하면, 한 사회의 지방자치는 중앙집권으로부터 지방으로의 분권화 속에서 중앙과 지방 간 갈등이 제도적으로 타협된 지점이라고 볼 수 있다. 우리나라는 정치·행정·재정적으로 분권화의 진척이 달라 지방분권화가 불균형적으로 작동하고 있다. 정치적 측면에서 우리나라는 1991년 지방의회, 1995년 민선 단체장 선거 부활을 통해 지방분권이 상당히 진전된 것으로 볼 수 있다. 하지만 행정적·재정적 측면에서는 여전히 중앙정부의 통제가 강하게 작동하고, 지방자치를 실현할 여건이 척박하다. 지방자치의 헌법적 보장은 전권한성의 원칙을 통하여 지역적 사무에 대해 지방자치단체에게 우선적 관할권이 인정되어야 함을 규범하고 있지만, 이는 법률유보 하에서 존재하는 것으로 사무와 재정에 관한 지방자치권의 구체화는 입법재량에 속하여 지방자치권의 실현을 헌법이 담보하지 못한다.

또한 행정적 측면에서 중앙정부 중심의 일방적·하향적 사회복지행정을 기본적 틀로 하고 있다. 현행 법제 하에서 그간의 복지사무에 있어 중앙과 지방간의 기능배분의 현실은 특별한 규범적 원리나 기준보다는 국가의 일방적인 정치적·정책적 논리에 의하여 이루어짐으로써 규범적 문제의 소지를 가져오는 것은 물론, 특히 복지사무에 대한 비용분담의 문제에 있어 규범체계적인 모순과 갈등의 원인이 되고 있다(조성규, 2013). 실제 사회복지사업의 사무배분 결정구조나 사업에 대한 정부의 권한과 통제가 지배적이고, 지방자치단체의 자율권이 제한적이다.

재정적 측면에서 우리나라 국세와 지방세 비중은 80:20인데 비해 세출은 국가 40, 지방 60으로 구조적으로 지방자치단체의 재정상태가 열악하고, 정부 의존적일 수밖에 없다. 더욱이 높은 이전재원 및 낮은 자체재원으로 구성되어 지방자치단체의 재원 의존도가 매우 높고, 지출자율성이 매우 약하다. 특히, 지방자치단체 사회복지지출의 약 90%를 차지하는 국고보조사업은 국비-지방비의 재정분담률에 대한 법적 근거가 약하고, 정부가 일방적으로 결정한다.



[그림 1] 우리나라의 지방분권화 수준

지방자치에 있어서 자치입법권, 사무권한 및 자주재정권은 지방자치를 지탱하는 세 바퀴로 본질상 불가결한 권한의 묶음인데 우리나라는 정치·행정·재정 분권화가 불균형적으로 작동되고 있어 중앙-지방 간 갈등의 구조적 요인이 된다. 이로 인해 지방자치단체장과 의회는 지역주민 복지향상에 대한 정치적 책임은 갖지만, 자율적으로 복지사업을 추진할 수 있는 행정 권한을 갖지 못하고, 재정적 여력이 뒷받침되지 못하고 있다.

2. 사무 및 재정 배분체계의 문제점

우리나라는 지방자치가 복원된 후 20년이 훨씬 넘었지만 지방자치의 기초를 이루는 사무 배분의 칼자루를 쥔 국가는 사무 및 재원이양, 권한배분 등에서 소극적 태도를 취하고 있다. 또한 재정배분에 있어서도 사무배분과 연결하여 논의하지 않고 상당히 자의적인 배분이라는 인상을 주고 있으며 지방자치단체는 만성적인 재정부족을 겪으면서도 재정의 효율적 사용에 관하여 국가와 갈등을 빚고 있다.

1) 사무배분의 규범과 현실

중앙-지방 간 사회복지 사무 배분의 문제는 헌법과 지방자치법에서 추구하는 규범과 사회복지정책이 실행되는 현실 사이에 괴리에서 비롯된다. 사회복지 사무배분과 관련한 구조적 문제점은 지방자치 시대에도 불구하고, 여전히 중앙정부 중심의 하향식·일방적인 사무배분체계에서 벗어나지 못하는 있다는 것이다. 또한 중앙-지방자치단체, 광역자치단체-기초자치단체 간 사무의 중첩으로 정부 간 경합이 발생한다는 점이다.

헌법은 지방자치단체가 '지역적 사무'에 대한 고유한 권한을 갖는 것을 인정함으로써 지방자치를 보장하고, 지방자치단체가 '주민의 복지에 관한 사무'를 책임지도록 규정하고 있다. 또한 지방자치법에서도 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원 등을 포함하는 '주민의 복지증진에 관한 사무'를 지방자치단체의 사무로 예시하여 규정하고 있다. 이와 같이 헌법적 보장은 전권한성의 원칙을 통하여 지역적 사무에 대해서는 지방자치단체에게 우선적 관할권을 인정하고 있지만, 이런 헌법의 규정은 복지사무의 수행방식에 대해 직접적으로 규정하기 보다는 법률에 포괄적 위임을 하고 있다(조성규, 2013). 헌법 상 보장은 규범적 원리로 관련 법률에 포괄적으로 위임하고 있고, 지방자치법의 규정은 강제적 규율규정이 아니라 예시적 열거규정에 불과하여 사회복지 관련 법률 규정을 위배하지 못한다. 따라서 실제 사회복지 사무 배분은 관련 법률의 규정에 따르게 된다. 그런데 현행 사회복지 관련 법률은 복지사무의 중앙과 지방간의 역할배분에 관해 헌법이나 지방자치법 상의 규범적 원리나 사회복지사업의

특성을 반영한 기준을 규정하지 못하고 있다. 대부분의 사회복지 관련 법률은 공공부조, 사회서비스 등 사업분야에 상관없이 중앙과 지방정부의 공동책임을 규정하면서 중앙정부 중심의 사무배분체계 규정하고 있다. 그래서 사회복지사업은 위임사무에 해당하는 국고보조사업이 다른 정책사업들에 비해 상당히 많다. 2015년 지방자치단체의 정책사업 지출 137조 원 중 보조사업이 42%, 자체사업비 38.1%이다. 그런데 사회복지사업은 국고보조사업이 91.4%로 다른 사업들에 비해 매우 높다. 한편 지방자치단체의 자체 복지사업은 8.2%에 불과하다.

<표 2> 지방세출에서 보조사업과 자체사업의 비중 구성(2015)

(단위 : %, 억원)

정책분야		규모	정책사업	
			보조사업	자체사업
일반관리	일반공공행정	142,137	4.2	63.7
	공공질서및안전	30,439	54.5	34.5
	소계	172,576	13.1	58.6
사회개발	교육	101,299	4.2	95.5
	문화및관광	86,488	42.9	46.3
	환경보호	170,868	36.3	59.6
	사회복지	440,629	91.4	8.2
	보건	26,936	70.6	28.7
	소계	826,220	63.5	34.2
경제개발	농림해양수산	114,574	74.5	24.4
	산업·중소기업	32,439	42.2	49.7
	수송및교통	156,333	25.8	63.6
	국토및지역개발	114,569	34.4	58.1
	과학기술	5,425	14.6	85.4
	소계	423,340	42.4	50.7
기타	예비비	34,181	0.1	99.9
	인력운영비	230,273	-	-
	기본경비등	46,000	-	60.1
	소계	310,454	0.0	19.9
합계		1,732,590	42.0	38.1

주 : 일반회계+특별회계 당초예산 순계기준
자료 : 행정자치부(2015).「2015년도 지방자치단체 통합재정 개요」(상)

이렇게 사회복지사업에 국고보조사업이 많은 것은 사회복지 관련 각 개별법에서 복지사무의 주체 또는 실시기관을 국가(국가 또는 보건복지부 장관 등)와 지방자치단체(시·도 및 시·군·구) 또는 지방자치단체장(시도지사 및 시장·군수·구청장)으로 규정하고 있기 때문이다. 이는 복지사무에 대한 지방자치단체의 역할과 책임성을 인정한 것이다. 하지만 이런 사무배분체계가 헌법과 지방자치법에서 보장하는 사무권한의 배분원리에 부

합한 것인지에 관한 논란이 있다. 실제 국고보조사업이 운영되는 구조가 사업의 결정과 권한이 중앙정부에 집중되어 있고, 지방자치단체는 집행과 재정부담 책임을 분담하도록 되어 있어 국고보조사업의 확대가 지방자치단체의 권한과 자율성을 위축시키는 방식으로 작용하고 있다. 지방 자치제가 부활되기 전까지, 지방정부는 국가에서 정한 사무와 예산을 집행하는 국가의 일선 지방행정기관으로서 역할을 하였다. 대부분의 사회복지사업이 1995년 지방자치제 부활 이전시기부터 제도화되었기 때문에 지방자치제 실시 이전의 방식을 탈피하지 못하고 있다. 특히, 국고보조사업이 대부분인 사회복지사업은 중앙집권적·통제적 성격이 다른 사업에 비해 현저하다는 점은 복지사무배분이 개선되기 어려운 구조적 문제가 있음을 보여준다.

다음으로 국가와 지방자치단체간의 기능배분에 있어 문제의 출발점은 국가와 지방자치단체의 중첩성이다. '지방자치단체의 구역은 지방자치단체의 관할구역인 동시에 국가의 일부이며, 지방자치단체의 주민은 주민인 동시에 국민의 지위를 가진다. 특히 복지사무의 경우 일반적인 중첩성 외에 복지국가 원리 등의 규범적 요소를 통하여 국가와의 관련성이 보다 증대되는 점에서 국가와 지방자치단체간의 기능배분을 더욱 어렵게 한다(고제이 외. 2014). 일반적으로 사회복지 사무는 지방자치법 제9조에서 명시되고 있는 '주민의 복지증진에 관한 사무'로 기본적으로 지방자치단체의 역할과 관련된다. 그러나 이때 지방자치단체가 처리할 수 없는 사무는 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한)에서 규정하고 있는데 이를 국가사무로 볼 수 있다. 그 공통적인 내용은 전국적인 규모로 통일적인 기준을 요구하는 것들에 해당된다. 이러한 국가사무에서 복지사무에 대한 구체적인 규정이 없다. 또한 사회보장기본법 25조(운영원칙)에서 사회보험은 국가의 책임으로 시행하고, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 규정하고 있지만 수많은 공공부조와 사회서비스관련 사업에서 국가의 책임과 지방의 책임에 관해 구체적인 사무배분 기준이 없다. 오히려 사회보장기본법 제5조에 사회서비스 및 소득보장, 재정부담의 책임을 국가와 지방자치단체 공동으로 하는 중첩적 규정이 오히려 책임전가의 근거가 되어 중앙과 지방정부 간 갈등의 소지가 된다. 대표적으로 누리과정 예산 논란이 이런 사무배분체계에서 비롯된 것이다.

2012년 대통령선거에서 보육을 완전한 국가책임이라고 표명했는데, 실제 이행되는 과정에서 중앙과 지방정부의 공동책임이 강조되었다. 이는 중앙과 지방정부의 책임에 관한 구체적인 기준이 없기 때문에 중앙정부가 재정 부담을 지방(지방자치단체 및 지방교육청)에 떠넘길 수 있었던 것이다. 또한 시·도와 같은 광역자치단체와 시·군·구와 같은 기초자치단체 간 중첩성도 예외가 아니다. 지방자치법 10조에서 지방자치단체의 종류별 사무배분기준을 정하면서 사무가 서로 경합하지 않도록 하고, 만약 경합하면 시·군 및 자

치구에 우선 처리권을 갖도록 규정하고 있다. 하지만 시행령에서 제시한 지방자치단체 종류별 사무는 중복적인 사무를 예시하여 중앙-광역-기초 간 사무경합 또는 공동사무가 불명확하게 집행되고 있다. 예컨대, 노인복지시설 설치·운영 및 지원, 아동상담소 설치·운영, 아동보호조치 등 시행령에 예시된 사무를 가지고 시·도와 시·군·자치구의 사무범위와 역할을 구분하기 어렵다.

<표 3> 지방자치단체의 종류별 사무

구분	시·도사무	시·군·자치구 사무
라. 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호 복지 증진	1) 노인복지사업계획 수립·조정 2) 경로사업의 실시·지원 3) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 4) 아동복지사업 종합계획 수립·조정 5) 아동상담소의 설치·운영 6) 아동전용시설의 운영 7) 아동보호조치 8) 아동복지시설의 운영·지원 9) 아동복지단체의 지도·육성 10) 장애인복지에 관한 종합계획 수립·조정 11) 장애인의 검진·재활상담 및 시설에의 입소	1) 노인복지사업계획 수립·시행 2) 노인복지사업의 시행 3) 경로행사 등 경로사업의 실시·지원 4) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 5) 아동복지사업계획 수립·시행 6) 아동상담소의 설치·운영 7) 아동전용시설의 운용 8) 아동보호조치 9) 아동복지시설의 운영·지원 10) 아동복지단체의 지도·육성 11) 보호시설에 있는 고아의 후견인 지정 14) 장애인의 검진, 재활상담 및 시설에의 입소

주 : 지방자치법 시행령 제8조 <별표 1> 중 일부.

중앙과 지방정부 간 사무배분에 관한 헌법적 규정은 법률 유보적 성격으로 직접적인 배분의 기준이 되지 못한다. 지방자치법 또한 사무배분이 일차적인 규범적 원리이긴 하지만 사회복지 사무에 획일적으로 적용하기에 한계가 있다. 결국 사회복지 관련 법률들을 통해 구체적 사무배분을 할 수 있다. 하지만 현행 개별법들은 지방자치제 본격화 이후 변화된 중앙-지방 정부 간 관계가 제대로 반영되지 못하고, 사회복지사업의 특성을 반영한 체계적인 기준을 제시하지 못한다. 실제 복지사무의 수행에 있어서 적용될 수 있는 국가와 지방자치단체 간의 사무 및 기능배분에 관한 실제적이고 구체적인 규범적 원리와 사회복지사업을 특성을 반영한 배분 기준이 마련될 필요가 있다.

2) 사무배분과 재정책임의 불일치(적극적 사무이양-소극적 재원이양)

최근 중앙과 지방정부 간 사무배분, 역할분담 논의가 시작된 이유도 재정부담 책임을 위한 규범과 기준을 찾기 위한 것이다. 영유아 보육료 지원 사업에 소요되는 비용 중 50%(서울 70%)를 지방자치단체가 부담하도록 하는데, 대통령이 국가 책임이라고 했는데

왜 지방자치단체가 더 많은 비용을 내야 하는가? 기초연금을 도입한 것도, 기초연금액 인상을 결정한 것도 중앙정부가 한 것인데 왜 그에 수반되는 예산을 지방자치단체가 부담해야 되는가? 이런 다툼에서 사회복지사업의 중앙과 지방정부의 역할과 책임을 따져묻게 된 것이다. 사무배분체계의 문제에서 드러난 바와 같이, 복지사무의 배분에 있어 지방자치단체의 집행 책임과 재정분담 책임을 부과할 뿐 권한 및 재원에 대한 실질적인 보장은 보장되지 못하고 있다.

우리나라 지방자치단체는 재정자립성이 없기 때문에 성격에 따라 재원을 달리한다. 지방재정법상 국가사무는 국가의 부담이고, 자치사무는 지방자치단체가 부담하도록 되어 있다. 그리고 '법령에 따라 지방자치단체가 처리해야 하는 사무'는 국가와 지방이 분담하도록 규정하고 있다. 따라서 국가사무, 기관위임 사무, 공동사무는 국고보조금을 통해 지방에 이전된다. 지방교부세도 국가가 지방으로 이전한 재원이지만 지방자치단체가 용도제한 없이 사용할 수 있는 일반재원으로 지방자치단체 입장에서 지방교부세와 지방자체재원이 자율적으로 자치사무에 사용할 수 있는 재원이 된다.

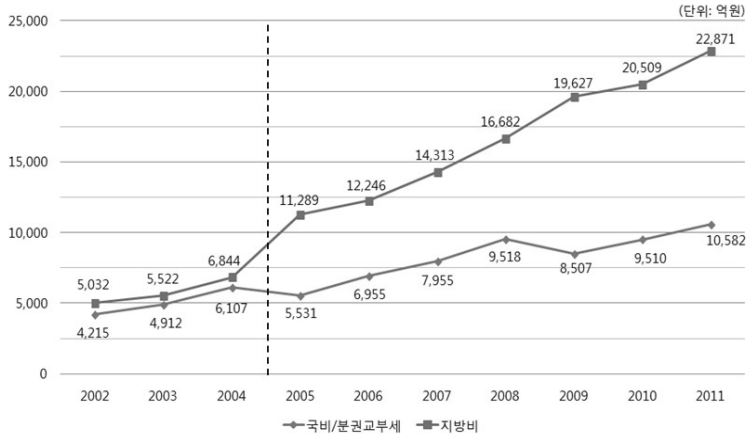
<표 4> 사무배분과 재원배분과의 관계

<table>
<tr><td colspan="2">순수국가사무</td><td>기관위임사무</td><td>국가사무와 자치사무의 교차영역</td><td colspan="3">자치사무</td><td>⇨</td><td>국가와 지방 자치단체간의 사무배분</td></tr>
<tr><td>협의의 보조금 (국가시책 수행분)</td><td colspan="2">교부금</td><td>부담금</td><td>협의의 보조금 (지방재정 보전분)</td><td rowspan="3">지방 교부세</td><td rowspan="3">지방세</td><td rowspan="3">세외 수입</td><td rowspan="3">⇨</td><td rowspan="3">국가와 지방 자치단체간의 재원배분</td></tr>
<tr><td colspan="4">국고보조금</td></tr>
<tr><td colspan="5">지방의존재원</td><td colspan="2">지방자체재원</td></tr>
<tr><td colspan="5">국 세</td><td>지방세</td><td>⇨</td><td>국가와 지방 자치단체간의 세원배분</td></tr>
</table>

주 : 발표자가 수행 중인 '중앙-지방정부 간 사회복지사업 역할 재배분 연구'. 포럼에서 강현철박사(한국법제연구원)가 발표한 자료 중 발췌한 것임.

중앙과 지방정부 간 재정책임 문제는 기관위임사무와 중앙과 지방의 공동사무, 즉 국고보조사업의 재정분담에서 발생한다. 국고보조사업은 지방재정 상황에 따라 자율적으로 조정할 수 있는 국고'보조'라기 보다는 중앙정부 정책결정에 따라 지방비를 의무적으로 부담해야 하는 지방비'분담'사업이다. 특히 사회복지사업 중 91%가 국고보조사업인 상황에

서, 국고보조사업에 대한 의사결정이 중앙정부에서 이루어지고, 지방자치단체의 참여가 제한된 상태에서 재원부담을 일방적으로 강요받는 수직 통제형 정부 간 재정구조가 지속되고 있다. 또한 최근 중앙정부가 복지정책을 확대하면서 복지사무 이양에 대해서는 적극적인 반면에 복지재정 이양은 매우 소극적이다. 대표적인 경험이 지방이양사업이다. 2005년도 국고보조사업 중 67개가 사회복지사업이 지방으로 이양되었다. 지방으로 이양된 사업들에 대한 재원지원을 위하여 분권교부세를 신설하고, 분권교부세 규모를 이양대상사업의 2004년 국고보조금 합계액(9,581억 원)으로 결정하고, 내국세의 0.83%를 분권교부세(8,454억 원)로 교부하였다. 나머지는 담배소비세 인상으로 늘어나는 지방세 4,200억 원 중 1,127억 원을 지방이양사업에 활용토록 하였다.[1] 국고보조사업을 분권교부세로 하여 지방이양 한 이후 중앙정부의 국가 부담분은 지속적으로 감소한 반면, 지자체의 지방 부담비는 급증하였다. 분권교부세로 전환하기 전에는 사업비 중 국비 비중이 47.2%(2004년)였으나 지방 이양 이후에는 국비 비율이 꾸준히 감소하여 2011년 31.6%까지 감소하였다. 반면 지방비 비중은 지방이양 전에는 50% 초반을 유지하다가 2011년에는 68.4%까지 늘어나 지방의 부담이 가중되었다. 전체 사업비에 있어서도 지방이양 후 전체 사업비 증가율이 감소되었고, 특히 국비 증가율은 이양 전 20.4%에서 8.2%로 상당히 줄어들었다. 국가사업의 지방이양은 지방분권의 구체적 실현으로 지방자치단체의 자체사업을 확대하는 것이었으나 사무이양에 맞는 재원이양이 보장되지 못했다.



[그림 2] 사회복지분야 분권교부세 사업의 예산 추이

복지사무에 대한 국가와 지방자치단체의 공동책임이라는 기본적 원리에도 불구하고 그

1) 2006년부터는 내국세의 0.11%가 추가 배정되어 내국세의 0.94%로 증가하였다

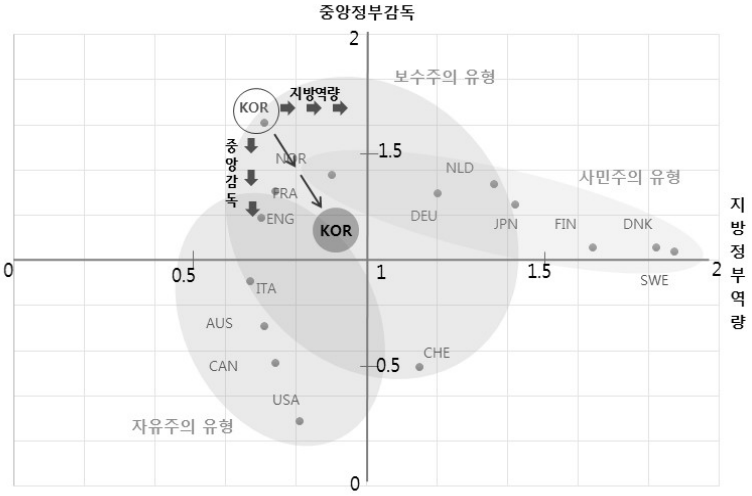
구체적인 책임의 분담, 특히 복지비용의 분담을 제도화하는 것은 용이하지 않다. 복지비용의 적정한 분담원리와 기준의 마련 및 이를 위한 전제로서 복지사무의 효율적 배분을 위한 합리적 기준의 설정이 필요하다(고제이, 2014).

사무권한 및 재정분담의 합리적 배분기준의 정립을 위해서는 추상적인 규범적 원리보다는 구체적이고 정부 간 합의 가능한, 정책실현성이 높은 기준 마련이 필요하다. 복지재정의 분담 및 이를 위한 복지사무의 배분기준에 대해서는 개별 복지사무의 성격 및 지방자치단체의 이행 가능성 등에 대한 종합적이고 구체적인 검토를 통하여 설정되어야 한다.

Ⅲ. 사회복지분권의 방향과 정책과제

1. 사회복지분권의 방향과 정부 간 관계 재설정

사실 아직까지 우리나라는 복지분권에 대한 불신이 있다. 일반적으로 선진 복지국가의 분권화는 줄곧 복지국가의 재정위기를 극복하는 방안으로 중앙의 부담을 덜어내는데 초점이 있었다. 그래서 당초 주장하였던 주민과 대면접촉이 잦은 지방정부의 효율성을 높이기 위한 조치와는 거리가 있는 통제 또는 감축(austerity)을 위한 명분에 불과하다는 비난에서 벗어나지 못했다. 사실 분권화가 제대로 추진되기 위해서는 역설적으로 중앙정부의 역할이 매우 중요하다. 하지만 중앙정부는 적극적 사무이양에 상응하는 재원이양을 하지 못했고, 지방자치단체는 재정관리에 대한 신뢰를 주지 못했다. 이로 인해 중앙과 지방 간 사무 및 재정 분담체계 개선에 관한 연구는 많이 되었지만 사회복지분권을 어떤 방향으로 하고, 어느 지점에 두어야 할지에 관한 논의는 충분치 못했다. 남찬섭(2016)은 지방자치와 복지국가 간의 관계를 분석함으로써 우리나라 복지분권의 제도화가 전체적으로 지향해야 할 방향에 대해 제시하였다. 그의 연구결과에 따르면, 한국은 정치행정면에서 지방정부역량이 낮고, 중앙정부 개입이 강하고, 재정적 측면에서 지방정부역량은 중간정도 수준인데 중앙정부 개입도 높은 특성이 나타난다. 주목할 점은 한국은 공공부문지출 중 지방정부지출이 북유럽형에 근접할 정도로 상당히 높은데 중앙정부 보조금 비중도 매우 높다. 또한 지방정부지출비중이 높은데 비해 지방세입비중은 낮다. 이런 결과의 의미는 한국은 지방정부에 많은 역할을 맡기지만 그에 필요한 자원을 자체적으로 확보할 수 있게 해주지는 않으면서 중앙정부가 보조금을 주어 그 역할을 하게하고 그에 따라 행정적 개입을 많이 하는 사회복지분권의 특성을 보여준다.



주: 남찬섭, 2016, '지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의'에서 재정리.

[그림 3] 지방자치유형과 복지국가 유형의 관계

따라서 한국의 사회복지 분권을 위해 지향해야 할 장기적인 방향은 중앙정부의 개입을 중간수준 정도까지 감소시킴과 동시에 지방정부의 역량은 높이는 방향으로 설정하고, 지방정부의 재정역량을 강화시켜야 하고, 자체 재원의 비중을 높이는 방안을 검토할 것을 제안하고 있다(남찬섭,2016).

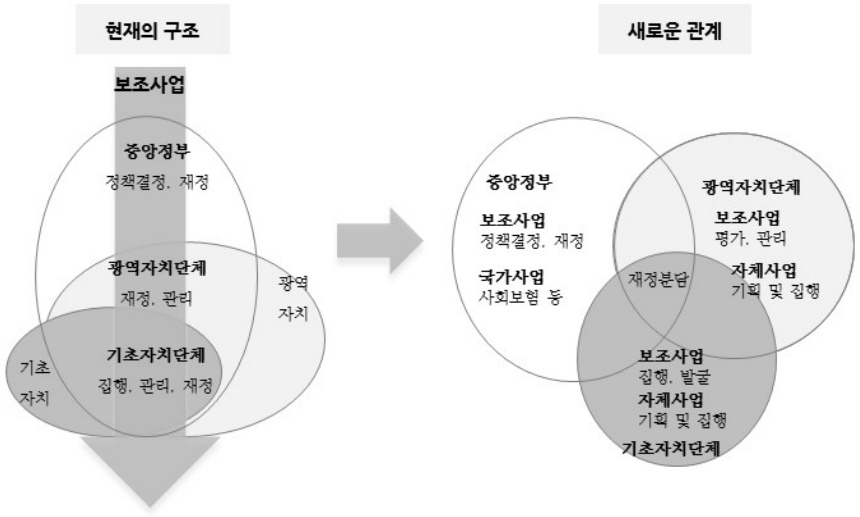
복지분권은 완전한 '분권 vs 집권'이라는 이분법적 접근보다는 정치·행정·재정적으로 지방분권 수준의 균형을 맞춰 나가는 것을 기본 전제로 하고, 중앙과 지방정부 간 관계를 변화시켜야 한다. 우리나라의 정부 간 관계는 Wright(1988)가 설명한 정부 간 관계 중 내포적 권위 모델(Inclusive-Authority)에 근접해 있다고 볼 수 있다. 내포적 권위 모델에서 정부 간 관계는 중앙정부의 권한이 가장 크고 하위 정부로 갈수록 종속적 관계를 보이며, 하위 정부가 상급정부에 의존하는 자율성이 없는 계층적 구조이다. 이런 구조에서 중앙정부는 권력을 확대하고 지방정부를 통제하기 위해 다양한 전략을 구사한다는 면에서 현재 사회복지사업과 재정을 둘러싼 우리나라의 정부 간 관계의 양상과 매우 흡사하다.

사회복지분권화를 실현하기 위한 새로운 정부 간 관계는 Wright의 중첩형 권위 모델(Overlapping-Authority)에서 찾아볼 수 있다.[2] 이 모형의 특징은 정부 운영의 실질범

2) Wright(1978,1988)은 미국의 연방정부와 주정부 그리고 지방정부 간의 상호 관계(relationships) 및 권한 유형(Authority Pattern)을 파악하기 위해 대응적 권위 모델(Coordinate-Authority Model), 내포적 권위 모델(Inclusive-Authority), 중첩형 권위 모델(Overlapping-Authority)이라는 세 가지 모델로 정부 간 관계를 설명하였다. 대응적 권위모델이 정부 간 관계 중 가장 동등적 구조이지만 우리나라 제도적 특성 상 정부 간 완전한 동등적 구조를 지향하기는 현실적으로 어렵다

위가 모든 정부 단위에서 동시에 이루어진다. 모든 정부가 서로 동일한 기능으로 연계되어 있기 때문에 자치권·재량권·독립성 등이 상대적으로 적고, 다른 관할권에 권력이나 영향력을 이용할 수 있는 부분도 상대적으로 제한되어 있다. 즉 모든 정부의 권한은 제한되어 있지만, 이 제한은 협상(bargaining)의 형태로 권한이 이루어지게 된다(Wright, 1988:49).

현재 우리나라는 중앙정부가 사회복지사업의 도입 또는 확대를 결정하고, 사업운영방식과 재정분담 수준까지 정해서 지방자치단체에 위임하는 중앙집권적·통제적 성격을 가진다. 또한 복지사업 및 재정의 책임은 중앙과 지방정부 간 분산되어있다. 사회복지분권화를 실현하기 위한 새로운 정부 간 관계는 '관리된 지방분권(Managed decentralization)'으로 나아가야 할 것이다. 중앙정부의 행정적 권한을 지방정부로 분산시키고, 중앙은 지방정부와 협상의 형태로 권한을 행사하는 것이다. 또한 국고보조사업이 집중되어 있는 사회복지사업을 재배분하는 것이다. 전 국민 기준이나 수요가 중요한 사업에 대해서는 국가의 책임을 더욱 강화하고, 지역별 특성이나 다양성이 중요한 사업에 대해서는 지방자치단체의 책임을 강화하는 것이다. 이렇게 사회복지사업에 대한 권한과 역할이 배분되면 그에 맞게 재정과 사업의 결과에 대한 책임도 가질 수 있다.

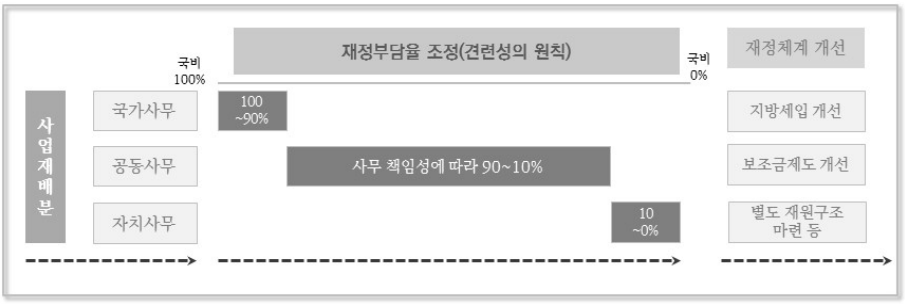


[그림 4] 우리나라 정부 간 관계의 현재구조와 새로운 관계

고 판단하여 중첩적 권위모델에서 방향을 제시하였다.

2. 사회복지사업 특성을 반영한 사무 및 재정 배분체계 개선

지방분권 시대에 맞는 중앙과 지방 정부 간 역할 재정립을 위한 과제는 크게 3단계를 거쳐 풀어가야 한다. 먼저, 사무배분기준을 마련하여 현재 국가사무와 공동사무, 자치사무들을 성격에 맞게 재배분해야 한다. 다음으로 사무의 책임에 따라 재정부담 책임을 명확히 한다. 국가사무는 중앙정부 책임, 공동사무는 사업의 성격에 따라 부담률이 조정되어야 한다. 마지막으로, 지방자체 재원을 확대하는 방향으로 지방재정구조를 전반적으로 개선해야 한다.



1) 사무배분의 원칙과 기준마련

중앙과 지방 정부 간 대립은 결국 책임구조의 모호성에서 비롯된 것으로 이와 관련해서 정부 간 기능배분에 대한 많은 논의와 연구가 있었다.

우리나라에서 실제 활용된 중앙과 지방의 기능배분 기준은 2005년 참여정부의 지방이양사업 결정시 국고보조금 정비작업에 사용된 기준이다.[3] 이후 다수의 연구들에서 사회복지사업의 성격에 따라 사무배분 기준이 되는 유형을 제시하였다(구인회 외, 2009; 고영선, 2012; 이재원, 2012; 고제이, 2014; 박지현, 2014). 이러한 많은 연구에도 불구하고 지금까지 이 문제가 해결되지 못한 이유는 사회복지는 당위성보다는 정책적 성격이 강하기 때문에 효율적이고 실효적인 집행을 위해서는 합리적 기준만으로 실현 가능하지 않고, 행정적·재정적 집행능력을 고려한 '현실 합의적' 기준이 필요하다. 하지만 기존 연구들에서 국가와 지방자치단체간의 사회보장 책임배분에 대한 기본 방향과 기준을 제시

3) 지방이양 대상사업 선정기준은 ① 명백하게 지방사무적 성격을 지니는 국고보조사업 ② 반복적 집행성격의 시설물 경상 운영비 지원 사업 ③ 단순한 지방재정 보전 성격의 보조사업 ④ 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업으로 하고, 국고보조금 대상사업의 선정기준은 ① 사무성격상 명백하게 국가사무인 사업 ② 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양 시 축소가 예상되는 사업 ③ 중앙정부 정책수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우로 구분하여 지방이양을 추진하였다.

하고 있을 뿐 구체적인 실행원칙이나 특히 공동책임영역인 사회서비스 분야 사무의 책임 배분에 대한 명확한 기준이 제시되지 못해 구체적인 실천력이 다소 결여되었다. 또한 이론적으로 합리적이고 타당한 원칙과 기준이 제시되었다 하더라도 실제 추진되기 위해서는 중앙과 지방정부 뿐만 아니라 사회복지사업과 관련된 다양한 이해관계자들 간의 합의와 정부의 추진의지가 필요하다.

이를 위해서 사회복지분권화를 위한 중앙정부, 지방자치단체, 전문가가 참여한 '사회복지사업 조정위원회'를 구성하여 사업 및 재정분담의 원칙과 기준을 마련하고, 국가전담사업, 국고보조사업뿐만 아니라 지방자치단체의 자체 복지사업까지 모든 복지사업을 대상으로 재배분해야 한다. 재분류된 사무를 기준으로 지방자치단체의 재정적 여건을 고려하여 국고보조율을 통일성 있게 재조정해야 한다. 단, 사회복지사업 재배분은 기본적으로 국고보조사업을 축소하는 방향으로 전개되어야 한다. 현행 국고보조사업은 중앙-광역-기초자치단체의 중층적 사업관리체계로 사업관리·운영과 책임 면에서 비효율성이 초래되고, 지방매칭이 의무화되어 지방재정 의존도를 높이며, 지방자치단체의 권한과 자율성을 제한하는 등의 중앙과 지방정부 간 갈등을 초래하는 주요 요인이라는 점에서 축소될 필요가 있다. 특히 최근 사회복지사업이 전국적으로 표준화된 현금급여 방식보다 지역적 특성이 반영된 사회서비스로 중심의 축이 이동되고 있다는 점에서 국고보조사업의 축소는 필연적이다.

2) 사회복지재정 체계 개선

중앙과 지방정부 간 사회복지재정 체계 개선은 크게 세입측면에서 지방자치단체의 재정자율성을 높여주는 방안과 세출측면에서 사회복지지출 문제를 개선하는 방안이 동시에 검토되어야 한다.

지방자치단체의 재정자율성을 높이기 위해서는 지방재정제도가 개선되어야 한다.[4] 첫째, 중요한 재정조정 수단인 지방교부세에서 정부 간 복지재정관계의 개선이 필요하다. 사회복지 국고보조사업과 같이 의무적인 지방매칭비를 수반하는 비용에 대해서는 조정률 적용없이 기준재정수요에서 재원이 전부 교부되어야 한다. 특히, 현행 행정관리 수요 보정에서 지역 주민들의 복지지출 수요를 반영한 재정보정방식으로 전환되어야 한다. 예컨대, 지역의 사회복지지출 수요가 많거나 복지를 확대하여 지출이 늘어나면 보통교부세 산정에 반영되어 더 많은 재원을 보장받을 수 있는 복지 유인구조를 마련한다.

4) 세입측면에서 지방자치단체의 재정자율성을 높이는 방안으로 지방세를 조정하는 방안이 우선 검토되어 하지만 지방세 문제는 조세체계와 관련된 사항으로 저자의 전공범위를 넘기 때문에 본고에서는 별도로 다루지 않는다.

둘째, 사회복지교부금 또는 사회복지 포괄보조금제도 도입을 검토할 필요가 있다. 현행의 지방교부세 제도 중 사회복지수요 비중에 해당하는 재원을 통합하여 지방교부세 제도와는 별도의 사회복지분야 재정지원제도를 신설하자는 방안이다. 그리고 사회복지 포괄보조금제도는 현행 국고보조사업 중 지역성 성격이 강하고, 사업대상이나 분야가 유사한 사업을 묶어 포괄보조금제도를 도입하는 방안이다. 이 방식은 중앙정부의 보조금이 사회복지 분야에 쓰이도록 사용범위를 한정하는 효과가 있으면서 현행 국고보조금 방식에서 지방자치단체의 자율성을 약간 확대시킬 수 있는 방안이 된다. 포괄보조금제도는 선진국들의 복지재정분권화 과정에서 선택했던 방안 중의 하나로 제도도입을 검토할 필요가 있다.

세출측면에서 사회복지지출 문제 해결을 위해 보조금제도 개선방안이 주로 제시되었다. 이는 현행 중앙과 지방 간 사회복지사업 체계를 유지한다는 전제로 할 때 핵심적인 개선과제이다. 하지만 국고보조사업들을 현행대로 둔 채 복지재정 문제를 해결하기에 한계가 있다는 점을 앞서 강조했기 때문에 새로운 정부 간 관계에서 사회복지지출 문제의 해결방안을 모색하는 차원에서 사회복지사업의 역할재배분에 따른 방안을 우선 검토하였다. 고제이(2013)의 국가와 지방자치단체 간 사회보장 책임사무 재배분에 따른 정책효과 분석에서 2013년 보건복지부 국고보조사업 중 생계급여 등 23개 사업을 국가 고유사업으로 전환하고, 어린이집 지원, 방과후돌봄 등 18개 사업을 지방 고유사업으로 재분류한 경우, 순지방재정부담이 약 1.1조 원 감소하는 것으로 나타났다. 특히 서울이나 부산 등 가장 많은 사회복지 지출수요가 있지만 상대적으로 낮은 기준보조율이 적용되는 지역의 재정부담이 상당히 감소하는 것으로 나타났다. 사회복지사업의 재배분 결과에 따라 지방비 부담은 감소할 수도 있고, 증가할 수도 있다. 중요한 것은 사회복지사업 배분에 따른 경비 전액보상의 원칙으로 해야 한다. 프랑스는 1982년 신지방자치법의 시행과 더불어 1983년 사무배분법을 도입하면서 지방자치단체의 권한과 사무 기능이 증가한 만큼 재정 지출의 부담 역시 증가하였다. 이에 지방자치단체의 증가한 재정부담을 국가가 보전해주는 내용을 1983년 사무배분법과 2003년 헌법에서 명시하였다. 재정보전 방식은 일반 경상교부금(La dotation globale de fonctionnement)이며, 지방자치단체가 국가로부터 이양된 권한을 수행하는데 필요한 재정을 매년 그 규모를 새로 계산하여 배분하도록 하였다. 프랑스의 경험과 같이 사회복지사업 재배분 결과에 따라 사업을 재편하는 경우, 그에 수반되는 경비가 전액보상될 수 있도록 해야 한다.

지방자치단체의 사회복지지출 사회복지사업의 정부 간 개편이 추진되기까지 오랜 시간이 소요될 것으로 판단된다. 그동안 현재 「보조금관리에 관한 법률」 시행령 <별표1>은 114개 유형의 사업에 대해서만 기준보조율을 명시하고 있을 뿐, 일부 사업을 제외한 다수 사업의 기준 보조율이 예산안 편성 시마다 기획재정부의 재량에 의해 결정된다. 이는 법

률이 시행령에 위임한 사항을 기획재정부 장관에게 포괄적으로 재위임한 것이다. 지방자치단체의 보조사업 예산편성의 예측가능성을 높이고, 법률체계의 일관성을 갖추기 위해서 사회복지 국고보조사업에 대한 국고보조율은 개별법에 명시하도록 해야 한다. 이 원칙은 앞으로 새로 추가되는 사업에도 모두 적용하도록 한다.

3. 중앙과 지방정부가 협력할 수 있는 절차 마련

사회복지정책 결정과정에 지방정부의 참여를 보장하여 정부 간 협의할 수 있도록 해야 한다. 특히, 지방자치단체의 예산이 수반되는 사업에 대해서는 참여를 의무화하는 방식이 필요하다. 첫째, 지방재정부담심의위원회의 운영을 활성화하는 방안이다. 이 위원회는 지방자치단체의 부담을 수반하거나 지방세 수입 등에 중대한 영향을 미치는 사항 등에 대해 사전 심의를 담당하도록 하고 있다. 그동안 국가와 지방 간 재원분담 수준 결정 시 지방자치단체의 입장을 반영할 수 있는 공식적인 장치가 마련되어 있지 않은 미비점을 보완하기 위해 중앙정부와 지방자치단체가 참여하는 협의시스템을 마련하였지만 지방자치단체 의견 반영수준 등 활동 실적이 매우 저조한 편이다. 이와 관련하여 지방자치단체도 지방재정부담심의위원회 개최를 요구할 수 있게 하고, 관련 부처에서 위원회의 심의결과를 의무적으로 반영하도록 하는 등의 제도개선이 이루어져야 한다.

둘째, 지방재정 영향평가 시 지방자치단체 의견수렴을 의무화 하는 방안이다. 2014년 「지방재정법」이 개정되어 지방재정 영향평가제가 도입되었다[5]. 그 내용은 지방재정 부담을 수반하는 사항에 대해서는 지방재정에 미치는 영향을 평가한 결과를 행정자치부장관에서 제출하도록 되어 있는데, 해당 정부부처가 영향평가를 하도록 되어 있어 한계가 있다. 따라서 지방재정 영향평가 시 지방자치단체 의견 수렴을 의무화하는 절차를 마련해야 한다.

셋째, 국고보조사업 예산심의에 지방부담비를 포함시키는 방안이다. 현재 지방자치단체 국고보조사업의 대응지방비 부담에 대해 정부 내에서 이를 종합적으로 관리하지 않고, 국회는 정부 예산안에 따른 대응지방비 규모를 파악할 수 없어 예산안 심의 시 이를 함께 심사할 수 없는 실정이다. 국고보조사업에 따른 대응지방비 부담이 지방재정위기의 주요 원인으로 제기되고 있는 상황이므로 국회의 예산안 심사과정에서 대응지방비 부담의 적

5) **지방재정법 제27조의6(지방재정영향평가):** ② 중앙관서의 장은 제25조 또는 제26조에 따라 의견을 듣거나 협의할 때에 대규모 지방재정 부담을 수반하는 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방재정에 미치는 영향을 평가한 결과(이하 제3항에서 "지방재정영향평가서"라 한다)를 안전행정부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 평가대상은 지방재정 부담의 소요기간, 소요금액 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

절성이 논의될 수 있도록 그 기초자료인 대응지방비 현황 및 세부사업별 내역을 예산안에 포함시켜 국회에 제출하도록 한다. 이를 통해 지방재정부담에 대하여 국회가 심의하고, 중앙과 지방 간 재정 갈등 완화에 기여할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 맺음말

그동안 복지영역은 중앙과 지방 모두 축소보다는 확대하는 경향으로 나타났으나 여전히 재정책임은 논쟁 속에 정부 간 갈등이 지속되고 있다. 이 연구는 이러한 사회복지 분권화에 따른 중앙과 지방정부 간 갈등상황 속에 사회복지 책임의 주체가 누구이며, 사회복지분권은 바람직한 것인지, 어느 수준까지 복지분권을 해야 하는지에 대한 물음에서 시작되었다.

이에 본 연구는 우리나라 지방분권의 한계를 검토하고, 현재 사회복지분권을 저해하는 중앙과 지방정부 간 사무배분 및 재정분담 체계의 문제점을 진단하여 사회복지분권화의 나아가야 할 방향을 논의하였다.

구체적으로 보면, 먼저 우리나라의 복지분권은 정치적 분권만 높을 뿐, 자율적으로 복지사업을 추진할 수 있는 행정 권한과 재정적 분권의 수준은 아직도 불충분하여 분권의 내용이 불균형적으로 이루어지고 있는 한계가 있다. 즉 분권의 수준(완전 분권에서 완전 집권까지)과는 별개로 정치와 행정, 그리고 재정의 분권수준을 일치시키는 것이 일차적으로 필요하다. 만약 지방자치라는 시대적 상황에 맞게 복지분권화가 이루어질 필요가 있다면 지자체의 정치적 책임 수준에 맞춰 행정 및 재정의 권한이 지방정부에 이양되어야 할 필요가 있다. 이는 그동안 중앙정부가 복지정책을 확대하면서 복지사무 이양에 대해서는 적극적이었던 반면 복지재정 이양에는 매우 소극적이었다는 점을 상기해야 한다. 즉 재정의 권한이양은 복지분권을 이뤄가는 데 핵심선결요건이 됨을 보여준다.

둘째, 이러한 불균형적 분권은 그동안 사무배분이 헌법과 지방자치법에서 추구하는 규범과 사회복지정책이 실행되는 현실 간 괴리에서부터 발생함을 언급하였다. 즉 그동안 복지사무의 중앙과 지방간의 역할배분은 헌법이나 지방자치법 상의 규범적 원리나 사회복지사업의 특성을 반영했다기보다는 국가의 일방적인 정치적·정책적 결정에 이루어져 왔다는 점이다. 규범과 현실을 완벽하게 합치시키기는 어렵다손 치더라도 최소한 법에서 천명하고 있는 분권의 내용을 현실정책에 반영되기 위해서는 개별 사회복지사업의 특성을 반영한 배분 기준과 지방자치단체의 이행 가능성 등에 관한 종합적이고 구체적인 검토를 토대로 마련되어야 할 것이다.

셋째, 이때 사회복지사업 특성을 반영한 사무 및 재정 배분체계의 개선절차는 우선적으로 사무배분기준을 마련하여 현재 국가사무와 공동사무, 자치사무들을 각 성격에 맞게 재배분하고, 이러한 사무책임에 따라 재정부담 책임을 명확하게 하는 것이 필요하다. 즉 국가사무는 중앙정부가, 공동사무는 사업의 성격에 따라 부담률의 조정이, 자치사무는 지방자체 재원을 확대하는 방향 속에서 모색되어야 한다. 이때 대체로 복지사업의 갈등은 공동사무에 응축된다는 점에서 사무배분의 핵심은 기존의 공동사무를 어떻게 재배분할 것인가와 관련된다. 기본적으로 국고보조사업을 축소하는 방향에서 사회복지사업의 배분이 조정될 필요가 있다. 그리고 사회복지사업 조정위원회를 토대로 지방자치단체의 재정적 여건을 고려한 국고보조율의 조정을 동시에 수반하고, 이는 개별법에 명시하도록 개선되어야 할 것이다.

뿐만 아니라 지방자치단체의 재정자율성을 높이기 위해서는 사회복지교부금 또는 사회복지 포괄보조금 제도 도입을 검토할 필요가 있음을 언급하였다. 포괄보조금제도는 중앙정부의 보조금이 사회복지분야에 쓰이도록 사용범위를 한정하는 효과와 더불어 현행 국고보조금 방식에서 지방자치단체의 자율성을 확대시킬 수 있는 방안이 될 것으로 기대된다.

새 정부가 들어서면서 복지는 그야말로 새로운 전성기를 맞이하게 될 예정이다. 대표적으로 2018년부터 0~5세 아동이 있는 가구에게 월 10만원의 아동수당을 지급하고, 기초연금은 현행 20만원에서 25만원으로 인상하며, 기초생활보장제도는 주거급여의 경우 부양의무자 기준을 폐지하고 생계·의료급여는 2019년부터 소득재산 하위 70% 중 노인·중증장애인이 포함된 가구에 대한 부양의무자 기준 적용을 제외하기로 한 것이다. 총론에서 보면 이러한 굵직한 제도의 신설 및 개선은 한국의 복지 수준을 끌어올리는 데 기대가 되는 한편, 막대한 예산비용을 정부가 어떻게 부담할 것인가에 대한 우려 또한 공존한다. 이는 사회복지분야라는 각론에서 보면, 이들은 모두 사회복지 국고보조사업 중에서도 가장 비중이 큰 제도로, 이러한 제도의 신설 및 개선은 중앙과 지방정부 간 재정책임의 갈등을 더욱 부축이게 될 가능성으로 연결된다. 한편, 지자체도 내년 지방선거를 앞두고 현행 자체복지사업을 검토하고 개발하려는 조짐이 보인다.

결론적으로 본 연구에서 강조하고자 한 것은 복지책임을 둘러싼 중앙과 지방정부의 갈등은 현실에 기반을 둔 정부 간 복지역할 및 방향에 관한 좌표가 제대로 설정되지 않았다는 점에 있다. 전술하였듯이 복지분권은 완전한 '분권 vs 집권'이라는 이분법적 접근보다는 정치·행정·재정적으로 지방분권 수준의 균형을 맞춰 나가는 것을 기본 전제로 하고, 중앙과 지방정부 간 관계를 변화시켜야 한다. 그동안 우리나라는 중앙정부가 지방자치단체를 통제하면서 동시에 복지사업 및 재정의 책임은 분산시키는 구조로 관계해왔다면, 본 연구에서는 앞으로의 사회복지분권화의 정부 간 관계 방향이 '관리된 지방분권'으로 나아

가야 함을 강조하였다. 이 명제와 원칙을 기반으로 할 때 상기 내용들이 검토되고 개선될 수 있을 것이다.

만약 이러한 정부 간 관계의 원칙과 방향이 정립되지 않는 한 여전히 복지분야는 복지가 확대되거나 개선될 때마다 각개전투식의 공방전이 지속될 것이다. 주먹구구식의 새로운 대안을 모색하기보다 지방분권 시대에 걸맞게 중앙과 지방정부 간 역할 재정립을 토대로 각 정부 간 걸쳐있는 복지난제들을 하나씩 풀어가는 집단적 지성과 지혜의 결집이 요구되는 때이다.

발표3.

지방정부 배분대응성 관점에서 본 서울시 복지예산 : 어르신사업을 중심으로

▸ 발표: 이수영(서울시복지재단)

지방정부 배분대응성 관점에서 본 서울시 복지예산 : 어르신사업을 중심으로

이 수영(서울시복지재단)

서울시복지재단 1

Ⅰ. 분권화를 통한 지방자치의 의미

➢ 분권화와 지방자치
- 분권화 : 지방의 권한을 지방으로, 중앙정부의 권한이 지방정부로 이전되는 것
- 지방자치 : 중앙정부의 관여를 받지않고 자율적인 행정을 수행하는 것

➢ 행정적 측면에서의 지방자치
- 지역의 여건과 지역주민의 요구는 지방자치단체가 가장 잘 알 수 있으므로 지역실정에 부합하는 행정을 펼칠 수 있음
- 지방분권화를 통한 지방자치는 정책의 지역적 실험 가능하게 함
- 전국적인 국가적인 사무는 국가(중앙정부)가, 지역주민에게 밀접하고 지방적인 사무는 지방자치단체가 분담함으로써 행정의 효율을 꾀할 수 있음

서울시복지재단 2

Ⅰ. 분권화를 통한 지방자치의 의미

- 주민욕구와 지방자치단체 대응성(responsiveness)
  - 행정조직 또는 행정가가 변화를 바라는 국민의 욕구에 신속히 반응하는 것(Starling, 1986)
  - 국민의 욕구와 행정조직 또는 행정가 반응 간의 일치성 정도(윤주명, 2001)
- 대응성의 주요가치
  - 주민만족: 주민의 선호를 만족시켜주는 수용능력(Ostrom, 1975)
- 대응성 측정요소
  - 신속성, 정확성, 적시성, 접근용이성, 편리성, 쾌적성, 공정성, 전문성, 효율서으 주민의사반영도, 대주민홍보, 편의성 친절성 등(차경은, 2005)

서울시복지재단 3

Ⅰ. 분권화를 통한 지방자치의 의미

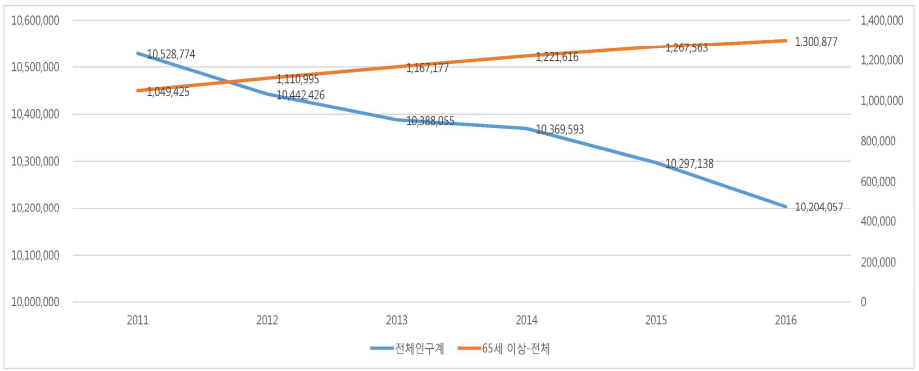
- 대응성 요소(유준석, 2001)
  - 정책대응성(policy responsiveness): 특정 정책이슈에 대한 지역구민의 입장이 의원의 태도 및 인지상의 정책방향과 그에 따른 특정 정책분야의 정책결정행동과 상호관계를 맺는 구조
  - 봉사대응성(service responsiveness): 공식적 의정활동 이외에 개인이나 집단을을 위해 실제 수행하는 봉사와 관련된 것(민원업무)
  - 배분대응성(allocation responsiveness): 입법과정 또는 행정과정 속에서 의원이 '배분자(allocator)'로서 대응하여 지역구민들의 욕구를 실현하거나 지역구민들의 요구를 유도하는 행위
  - 상징적 대응성(symbolic responsiveness): 선거구민이 의원에게 지지를 보내고, 의원이 지지를 유지 및 확산시키기 위해 대응하는 일련의 상징적 활동
- 유준석(2001)의 대응성 요소 중 대응성의 정도를 가시적으로 보여줄 수 있는 요소는 배분대응성임. 본 연구는 급속히 진행되고 있는 고령화에 서울시가 어떻게 대응하고 있는지를 배분대응성 관점에서 분석하고자 함

서울시복지재단 4

Ⅱ. 서울시 어르신 관련 예산 및 사업현황

➢ 어르신 인구변화

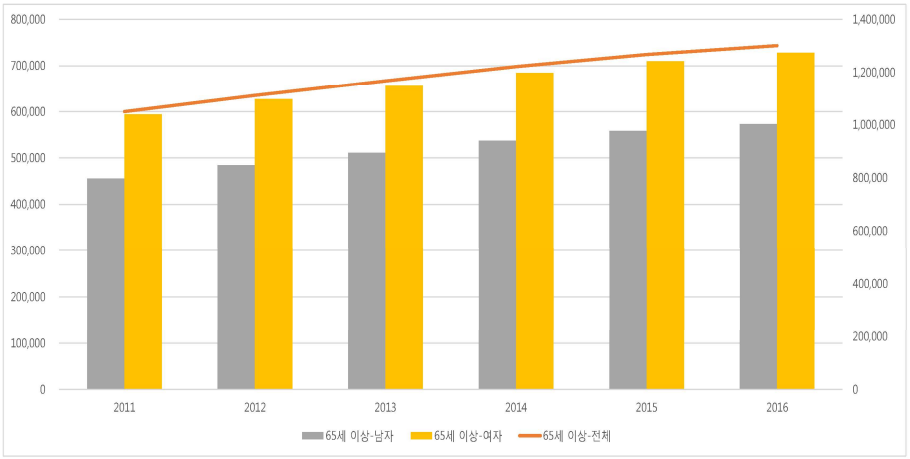
- 서울시 전체 인구는 줄어들고 있는 반면, 65세 이상 인구는 지속적으로 증가



서울시복지재단 5

Ⅱ. 서울시 어르신 관련 예산 및 사업현황

- 65세 이상 인구의 성별을 살펴보면, 여성인구가 남성인구보다 높게 나타나고 있음

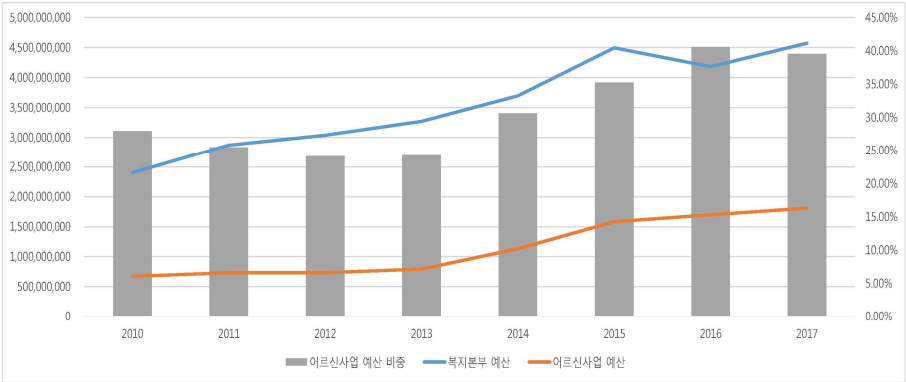


서울시복지재단 6

Ⅱ. 서울시 어르신 관련 예산 및 사업현황

➢ 복지본부 예산과 어르신사업 예산

- 복지본부 예산과 어르신사업 예산은 꾸준히 증가
- 2016년 복지예산 감소는 조직개편으로 보건 및 건강관련 사업 분리로 나타난 결과

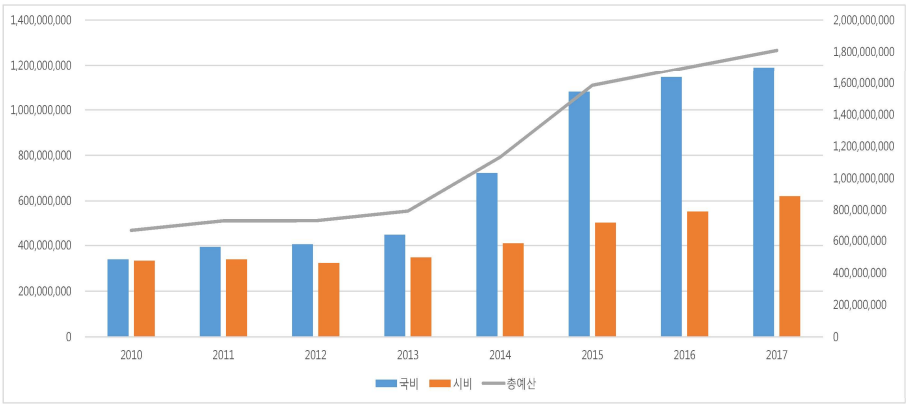


서울시복지재단

7

Ⅱ. 서울시 어르신 관련 예산 및 사업현황

- 어르신사업 예산은 국비, 시비, 총액 모두 증가하고 있고 특히 국비 증가폭이 크게 나타남

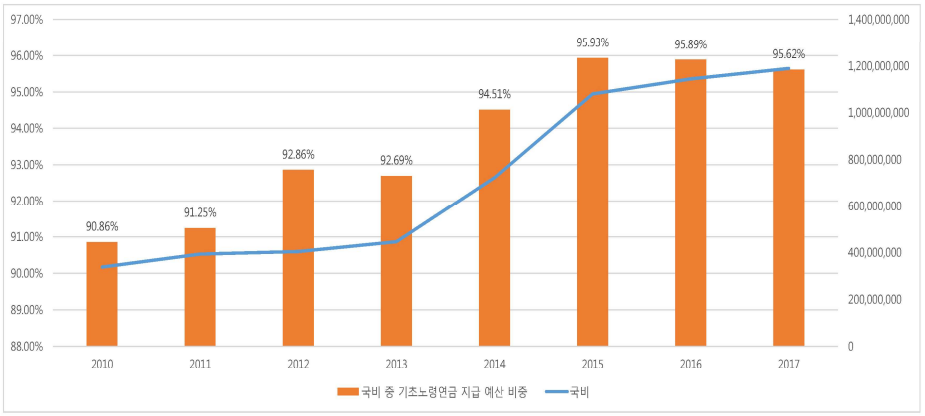


서울시복지재단

8

Ⅱ. 서울시 어르신 관련 예산 및 사업현황

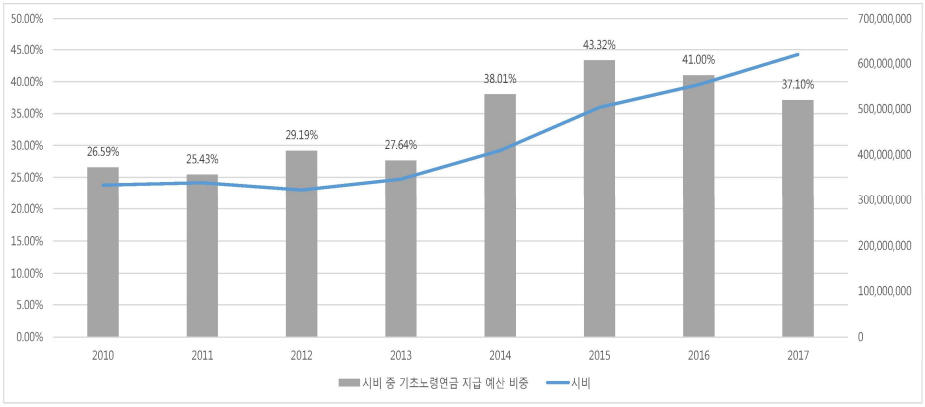
• 국비 증가폭이 크게 증가하고 있으나 기초노령연금 지급 관련 예산이 전체 국비예산의 90% 이상을 차지함



서울시복지재단

Ⅱ. 서울시 어르신 관련 예산 및 사업현황

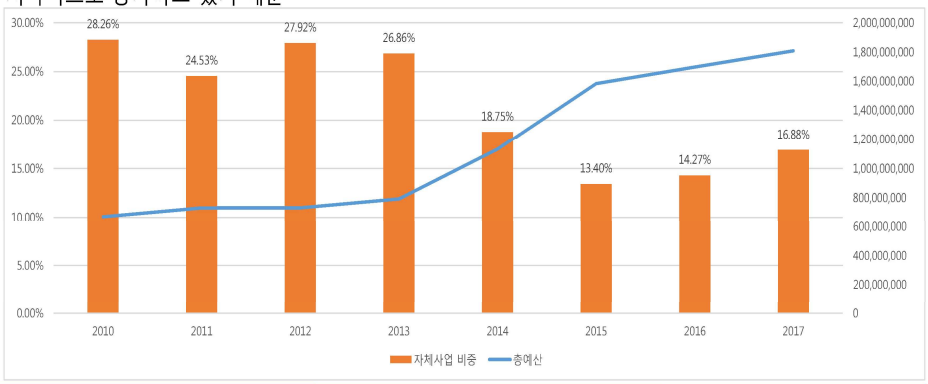
• 시비예산도 지속적으로 증가하고 있으나 '기초노령연금 지급' 매칭지원금의 시비예산도 같이 높아지고 있음



서울시복지재단

Ⅱ. 서울시 어르신 관련 예산 및 사업현황

- 어르신사업 총예산과 시비예산 규모는 지속적으로 증가하고 있으나 어르신사업 중 자체사업 비중을 하락하고 있음
- 예산 증가에도 불구하고 자체사업 비중이 줄어드는 것은 기초노령연금 지급 관련 예산지출 규모가 지속적으로 증가하고 있기 때문



서울시복지재단

Ⅱ. 서울시 어르신 관련 예산 및 사업현황

➢ 서울시 복지본부 사업

- 평균 46.9개의 단위사업이 집행되고 이 중 자체사업은 37.3개, 보조사업은 9.7개 수준임

	자체사업		보조사업		합계	
	사업수	예산	사업수	예산	사업수	예산
2010	31	189,756,550	7	481,759,358	38	671,515,908
2011	29	179,573,705	6	552,443,400	35	732,017,105
2012	31	204,524,060	6	527,975,151	37	732,499,211
2013	35	212,896,751	8	579,836,088	43	792,732,839
2014	40	212,237,938	10	919,568,931	50	1,131,806,869
2015	31	212,181,618	10	1,371,654,490	41	1,583,836,108
2016	32	242,205,550	9	1,455,339,142	41	1,697,544,692
2017	32	305,243,063	12	1,503,556,473	43	1,808,799,536

서울시복지재단

Ⅱ. 서울시 어르신 관련 예산 및 사업현황

- 보조사업은 기초노령연금 지급, 어르신 일자리사업, 돌봄서비스 제공, 시설운영, 인프라 구축과 관련된 사업임
  - 돌봄서비스 제공은 노인돌봄서비스(기본, 종합)를 그 내용으로 함
  - 예산의 95% 이상이 기초노령연금 지급에 집중됨
- 서울시 자체 어르신사업 예산은 노인장기요양보험제도 시행 분담금사업이 차지하는 예산 비중이 매우 높음

단위사업명	예산액	전체 자체예산 대비 비중
노인장기요양보험제도 시행 분담금	135,345,411	44.34%
노인종합복지관 운영	31,466,675	10.31%
시립장사시설 위탁 운영	23,627,957	7.74%
저소득 어르신 급식 제공	21,134,438	6.92%
어르신 복지시설 설치 지원	19,333,947	6.33%

서울시복지재단 13

Ⅲ. 어르신사업 정책욕구와 서울시 대응

➢ 2030 고령사회 주요 정책영역(송인주, 2015)

- 전문가 델파이조사를 통해 2030 고령사회 준비를 위해 중요하게 인식해야 할 정책영역으로 9가지(고령사회 시민교육 강화, 취약계층 고령자 지원, 일자리정책, 지역돌봄안전망·질병관리·건강지원, 장벽없는 생활·노동환경 조성, 친환경 주거 및 생활공동세 조성, 고령친화산업육성, 갈등해결과 소통강화, 사회변화 예측기능 강화) 영역 제시
- 전문가 델파이조사를 통한 9가지 중요 정책영역 중 시민들이 중요하다고 응답한 상위정책은 일자리정책, 지역돌봄안전망·질병관리·건강지원, 취약계층 고령자 지원, 갈등해결과 소통강화, 고령사회 시민교육 강화임

서울시복지재단 14

Ⅲ. 어르신사업 정책욕구와 서울시 대응

➢ 서울시 어르신사업 성격

- 2015년 이전에는 노인복지과, 이후에는 어르신복지과와 인생이모작지원과 담당 사업을 대상으로 함
- 예산서 상에는 '어르신복지 수준향상 및 장사시설 운영 내실화'와 '인생이모작지원 기반마련'이라는 2개의 정책 아래 '어르신 사회활동 지원', '은퇴후 제2인생 설계지원', '독거·재가 어르신 종합서비스 확대', '치매어르신지원 강화', '장사시설의 현대화와 운영 현실화'의 5개 단위가 제시되어 있음(2017년 기준)
- 2017년 기준 어르신사업은 돌봄시설운영 및 서비스 제공, 취약계층 어르신 지원, 일자리 및 사회활동 지원, 인프라 구축으로 분류할 수 있음

서울시복지재단 15

Ⅲ. 어르신사업 정책욕구와 서울시 대응

성격	세부사업	예산
돌봄시설운영 및 서비스 제공 (9)	재가노인복지시설 운영, 서울재가관리사 운영, 어르신생활시설 운영, 어르신돌봄서비스 지원강화, 노인보호전문기관 운영, 어르신돌봄서비스 지원강화-단기.기본.종합.사회관계활성화	총예산: 51,861,209 국비: 12,816,552 시비: 39,044,657
취약계층 어르신 지원 (4)	노인장기요양보험제도 시행 분담금, 저소득어르신 급식제공, 기초생활보장 사각지대 어르신 지원사업, 기초연금지급	총예산: 1,523,567,022 국비: 1,137,124,527 시비: 386,442,495
일자리 및 사회(참여)활동 지원 (20)	노인종합복지관 운영, 대한노인회 서울시연합회 운영지원, 경로당 활성화 및 지원강화, 50+재단 및 캠퍼스 운영, 50+센터 확충 및 운영, 베이비부머 돌봄일자리 지원, 어르신복지시설 기능보강, 50+ 일자리 창출(주민참여), 시니어클럽 운영지원, 어르신 문화체육 활성화, 어르신 일자리 창출(주민참여), 어르신사회활동지원사업, 독거어르신과 함께하는 지역만들기(주민참여), 50+ 활동가 양성지원(주민참여),50+ 인생재설계 교육지원(주민참여), 개방형 경로당 조성(주민참여), 50+ 커뮤니티활동 지원(주민참여), 노인종합복지관 운영지원(주민참여), 숲속의 청춘여행길(주민참여), 효도헤어샵 운영지원(주민참여), 종묘탑골공원 주변 서비스 활성화 사업	총예산: 152,355,983 국비: 37,440,408 시비: 114,915,575
인프라 구축 및 관리 (11)	시립장사시설 위탁 운영, 어르신 복지시설 설치지원, 50+ 캠퍼스 확충, 서울 추모공원 내 체육시설 설치 지원, 서남권 50+ 캠퍼스 건립,내곡종합복지관 건립사업 지원, 시립묘지 유지관리, 시립묘지 노후위험도로 안전정비사업, 시립장사시설 화장로 유지보수, 망우리 묘지공원 인문학적 길 조성,	총예산: 81,015,322 국비: 1,885,000 시비: 79,130,322

서울시복지재단 16

Ⅲ. 어르신사업 정책욕구와 서울시 대응

➢ 정책욕구와 서울시 어르신사업 대응의 미스매칭

- 2030 고령사회 상위 5개 주요 정책영역과 현재 진행되고 있는 어르신사업의 성격을 매칭하면 '갈등해결과 소통강화', '고령사회 시민교육 강화' 정책영역과 매칭되는 사업이 발견되지 않음
- '갈등해결과 소통강화', '고령사회 시민교육 강화' 관련 사업이 진행되지 않은 것이 아니라 프로그램 차원으로 진행됨으로 인해 사업이 드러나지 않은 것으로 판단됨
- 반면, 각종 '인프라 구축 및 관리'는 2030을 대비한 시민들의 중요성 인식보다 현재의 투자가 앞서 있음
- 2030 고령사회 주요 정책영역 매칭되는 어르신사업 예산을 살펴보면

서울시복지재단 17

Ⅲ. 어르신사업 정책욕구와 서울시 대응

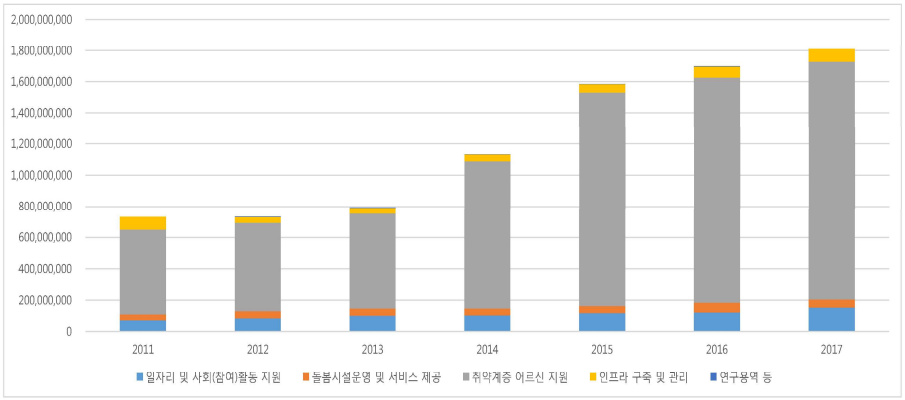
2030 고령사회 중요 정책 영역	2017 어르신 관련 사업 성격	2017 어르신 관련 예산
일자리 정책	일자리 및 사회(참여)활동 지원 (20/자체 17, 보조 3)	총예산: 152,355,983 국비: 37,440,408 시비: 114,915,575
지역돌봄·안전망질병관리 ·건강지원	돌봄시설운영 및 서비스 제공 (9/자체 2, 보조 7)	총예산: 51,861,209 국비: 12,816,552 시비: 39,044,657
취약계층 고령자 지원	취약계층 어르신 지원 (4/자체 3, 보조 1)	총예산: 1,523,567,022 국비: 1,137,124,527 시비: 386,442,495
갈등해결과 소통강화	-	-
고령사회 시민교육 강화	-	-
-	인프라 구축 및 관리 (11/자체 10, 보조 1)	총예산: 81,015,322 국비: 1,885,000 시비: 79,130,322

* 질병관리와 건강지원은 복지본부 소관 업무가 아니므로 돌봄에 초점을 맞춤

서울시복지재단 18

Ⅲ. 어르신사업 정책욕구와 서울시 대응

- 2030 고령사회 주요 정책영역 매칭되는 어르신사업 예산을 살펴보면 '취약계층 어르신 지원사업' 예산비중이 절대적임

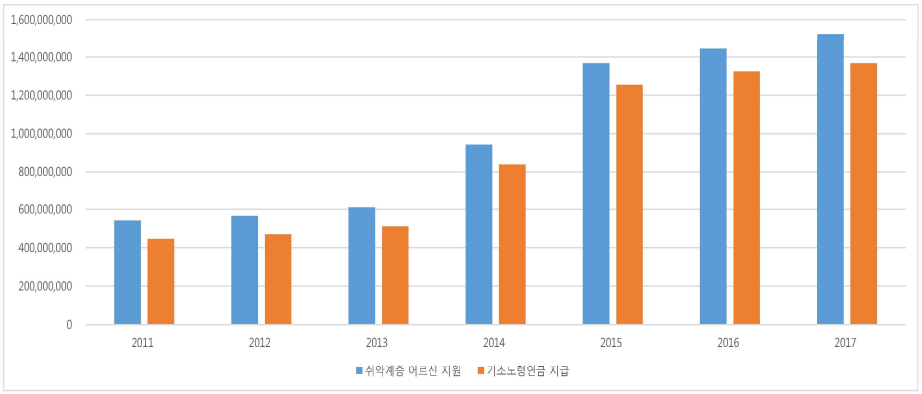


서울시복지재단

19

Ⅲ. 어르신사업 정책욕구와 서울시 대응

- '취약계층 어르신 지원사업' 예산비중이 절대적으로 높은 이유는 기초노령연금 지급 관련 예산으로 인한 것임



서울시복지재단

20

Ⅳ. 정책욕구 대응성 강화를 위한 방안

➢ 욕구에 대한 신속·정확·적시·효율적 부응 필요

- 지역주민의 욕구에 대한 지방정부의 대응성을 높이기 위해서는 파악된 욕구에 신속·정확하고 적시성있으면 효율적으로 반응해야 함
- 어르신사업과 관련하여 2030 고령사회 정책영역 중 '갈등해결과 소통강화'와 '고령사회 시민교육 강화'는 예산서 상의 단위사업으로 진행되는 것을 확인하기 어려움
- 인구변화와 관련하여 여성어르신 인구 증가에도 불구하고 대상특화적인 단위사업의 진행은 예산서 상에서 찾아보기 어려움

Ⅳ. 정책욕구 대응성 강화를 위한 방안

➢ 정책욕구 대응성 강화를 위한 제안

- 지방자치는 자치사무를 국가의 통제를 받지않고 자기부담을 통해 스스로 처리할 수 있어야 함
- 현재의 예산구조 하에서는 정책욕구 대응성을 강화하는 것이 쉽지 않음

  – 총예산에서 국비가 증가하고 있으나 국비가 사용되는 보조사업은 변화하는 시민욕구에 대응하는 것 보다는 기본적인 안전망 기능을 하는 사업에 초점을 맞춤

  – 국비사업 예산의 95% 이상이 기초노령연금 지급에 사용되고 있어서 전체 예산의 총량은 늘었으나 사업의 다양성을 저해되는 결과를 낳음

  시비예산 중 특정사업(기초노령연금 지급)에 소용되는 예산이 37%를 초과하는 상황에서는 다양한 시민의 욕구에 부응하는 사업을 수행하기 어려움
- 따라서, 지방자치의 실질적 실현을 위해서는 국가사무와 자치사무의 구분과 그에 따른 재정분담계획이 수립되어야 함

  – 국가차원의 사무는 국가사무로 중앙정부가 예산에 대한 책임을 지고, 지방차원의 자치사무는 지방정부가 예산 및 집행에 대한 책임을 질 수 있는 구조가 만들어져야 함

발표1.

육아휴직제도의 소득보장성 비교 연구 : 초기 양육기 가족급여 시뮬레이션 분석

▸ 발표: 김은지(한국여성정책연구원)

발표2.

성평등한 일-생활 균형을 위한 노동시간구조 전환과 가족친화 인프라 조성

▸ 발표: 김소영(한국여성정책연구원)

발표3.

성/재생산 행위에서의 젠더 격차와 건강 영향

▸ 발표: 김동식(한국여성정책연구원)

발표1.

Labor market flexiblization and the politics of social pact about income security in OECD countries

▸ 발표: 안종순(고려대)

Labor market flexiblization and the politics of social pact about income security in OECD countries

안종순

The increase of non-standard work in OECD countries

	1995-2007		2007-2013	
	Standard work	Non-standard work	Standard work	Non-standard work
Switzerland	0.6	4.47	2.5	5.4
Austria	-4.5	12.29	-0.7	4.3
Germany	-8.2	12.73	4.0	2.0
France	9.6	8.42	-1.3	1.7
Netherlands	-2.2	10.95	-6.8	4.8
UK	8.9	-0.54	-0.1	3.2
Denmark	6.8	-7.38	-5.8	-0.5
Norway	30.2	4.62	6.8	-2.3
Sweden	6.2	-0.04	4.1	-0.1
Finland	14.9	3.39	-1.4	-0.4
OECD26	9.9	6.9	0.1	1.8

Note: Working-age (15-64) workers, excluding employers as well as students working part-time. Non-standard workers include workers with a temporary contract, part-timers and own-account self-employed.

Figure 1. 1995-2007 Standard and non-standard employment growth

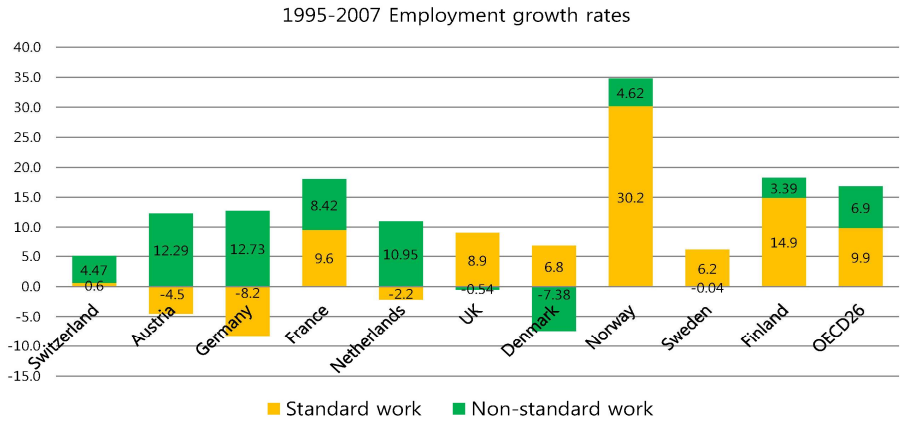
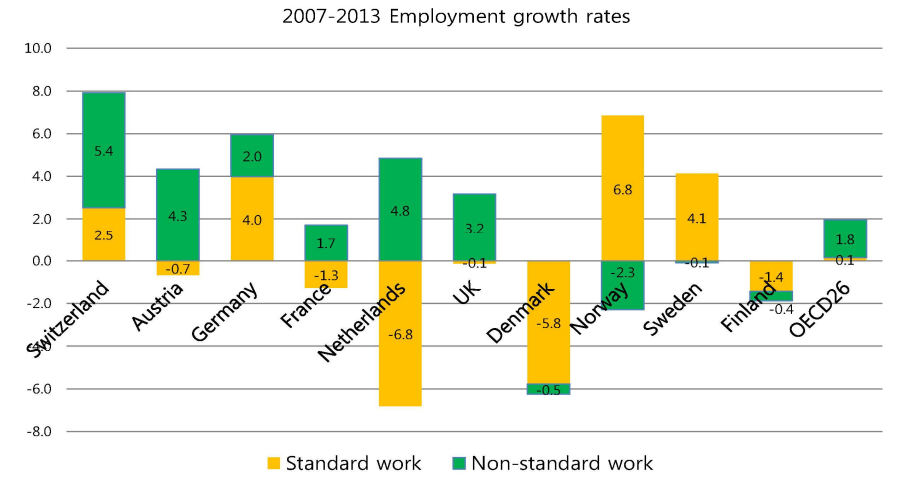


Figure 2. 2007-2013 Standard and non-standard employment growth



1995-2007 and 2007-2013 Employment growth trends

- Non-standard work (temporary jobs, permanent part-time jobs and self-employment) accounted for around a third of total employment in OECD countries in 2013.

- Figure 1
  Almost half of all job creation was non-standard employment between 1995 and 2007 (except Sweden, Denmark and UK).

1995-2007 and 2007-2013 Employment growth trends

- Figure 2

Non-standard employment increased in the western European countries between 2007 and 2013 (except Finland, Sweden, Norway, and Demark).

☞The non-standard job creation is more likely in the western European countries, and less likely in the Northern European countries.

Share of non-standard employment by type, 2013 (%)

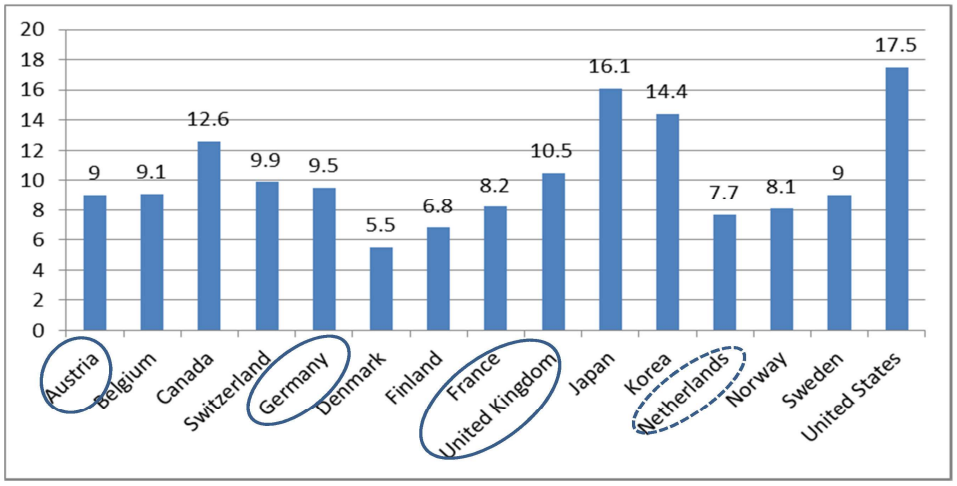
	Standard permanent Full-time	Self-employment Own account	Full-time temporary contract	Part-time permanent employees	Part-time temporary employees	Total
Netherlands	42.4	12.2	6.7	31.7	6.9	100
Switzerland	53.6	7.0	9.8	27.6	1.9	100
Austria	63.9	7.0	7.1	20.7	1.2	100
Germany	61.3	5.9	9.7	20.7	2.5	100
France	66.1	6.3	10.2	13.1	4.3	100
UK	66.3	11.9	2.6	17.6	1.6	100
Sweden	65.9	6.0	7.7	15.1	5.3	100
Finland	71.4	9.1	10.8	6.9	1.9	100
Norway	71.4	4.7	4.8	16.7	2.4	100
Denmark	71.7	5.6	6.7	14.7	1.4	100
Japan	70.1	8.5	5.3	9.7	6.4	100
Korea	66.2	13.9	15.8	1.0	3.1	100
OECD29	*63.4*	*7.6*	*7.6*	*18.5*	*2.9*	100

Earnings ratio between standard and non-standard workers

	Standard Workers	Self-employed (own account)	Full-time Temp. contracts	Part-time perm. Employee	Part-time Temp. employee	All non-standard workers
France	1.00	0.71	0.63	0.59	0.32	0.61
Austria	1.00	0.66	0.65	0.48	0.26	0.51
UK	1.00	0.50	0.75	0.36	0.31	0.42
Germany	1.00	0.44	0.56	0.37	0.17	0.39
Korea	1.00	1.00	0.50	0.75	0.30	0.63
OECD21	*1.00*	*0.58*	*0.60*	*0.48*	*0.27*	*0.47*

Note: Standard workers=1 (2002)

Relative Income Poverty, %



Share of the population with an income of less than 50% of the respective national median income. Income after taxes and transfers, adjusted for difference in household size.

Research background

- **The higher shares of non-standard employment in corporatist welfare states**
- **The earnings ratio of non-standard workers against standard workers is low (less than or about 50%) in corporatist welfare states.**
- **However, relative income poverty rates are relatively less in corporatist welfare states compared to liberal welfare states**
- **Why? The answer might be social pacts about income security (or flexicurity)**

Research question

- Many countries including Korea: despite high non-standard employment and high relative income poverty rates, it is hard to reach social pacts/agreements between social actors.
  → Can learn from the countries where social pacts took place

- Research question
  What is/are important (possible) actors in achieving social pacts about income security?

Theoretical background

- Power resources approach (PRA), employer-centered approach (ECA) and social partnership thesis

- PRA views **trade unions and left-wing political parties as the central agent** in consolidating welfare state provisions
- PRA expects employers to have relatively weak preferences for social citizen expansion.

Theoretical background

- ECAs (employer-centered approach)gained currency since 1990s, challenging the PRA.
- ECAs emphasize the proactive role of employers in supporting social policy expansion.
- ECAs argue that employers may support social policy as it crowds out the need for (costly) provisions of occupational welfare, increases the productivity of the workforce and sustains social peace.

Theoretical background

- PRA and ECAs have the underlying assumption that organized interests (trade unions or employers) are strong enough to influence decisions taken in the political arena individually (Soentken & Weishaupt, 2015).
- This assumption is challenged by a third perspective (Social partnership thesis) that emphasizes the coordination attempts between the social partners and the effects of their (failed) joint actions on government' s policy choices → social partership is important

Theoretical background

- Social partnership thesis

→When the social partners are divided, their collective power is reduced, and governments do not seek the consent of both social partners. → government intervention; reforms are driven by political parties and their ideological agenda (by electoral motivation).

→However, when the social partners unite, they can override governmental reform plans, even if the government holds a large legislative majority.

The study purpose

- Through the analysis of ICTWSS database

  1) the study will look at which countries have achieved social pacts regarding wage, pension and social security

  2) explain what is more significant in achieving social pacts about income security. Trade unions? Employers? Government intervention?

Method

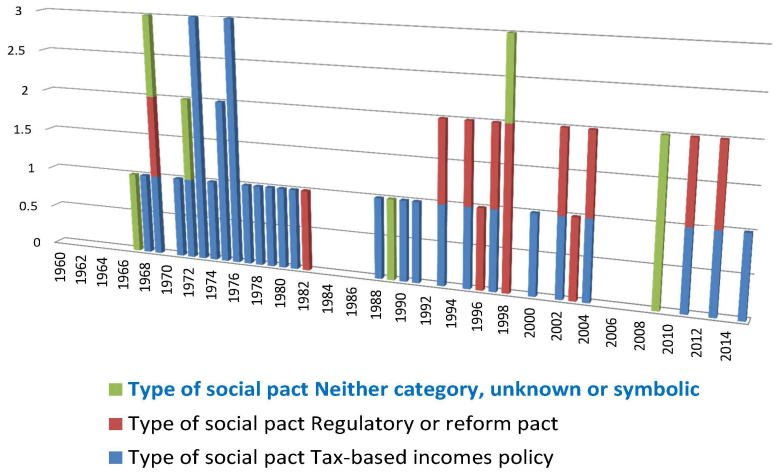
- **Analysis of ICTWSS database (2016):** Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 51 countries between 1960 and 2014 (55 years)
- **A case study: analyses of social pacts of income security in the selected countries**
- **Supplemented by the analysis of documents(policy documents & academic literature)**

Type of Social Pacts

Pact regarding tax-based income policy or reform pact

	No pact	Tax-based income policy	Regulatory or reform pact	Neither category, Unknown or symbolic	Total
Denmark	53	1	1	0	55
Finland	38	18	0	0	56
Norway	50	5	0	0	55
Sweden	55	0	0	0	55
Austria	52	1	2	0	55
France	54	0	1	0	55
Germany	51	0	1	3	55
Netherlands	44	1	8	2	55
Switzerland	55	0	0	0	55
UK	51	4	0	0	55
US	55	0	0	0	55
Japan	54	0	0	1	55
Korea	0	0	0	1	1
Total	612	30	13	7	662

Type of social pacts across years



Where have social pacts about income security taken place?

(1) Pact or agreement regarding wage issues

	No	Yes	Total
Social democratic welfare states	87.3% (193)	12.7% (28)	100% (221)
Corporatist welfare states	97.1% (267)	2.9% (8)	100% (275)
Liberal welfare states	96.4% (106)	3.6% (4)	100% (110)
East Asian welfare states	100% (56)	0.0% (0)	100% (56)
Total	94.0% (622)	6.0% (40)	100% (662)

	No	Yes
Denmark	50	5
Finland	38	18
Norway	50	5
Sweden	55	0
Austria	54	1
France	55	0
Germany	55	0
Netherlands	48	7
Switzerland	55	0
UK	51	4
US	55	0
Japan	55	0
Korea	1	0

Where have social pacts about income security taken place?

(2) Pact or agreement regarding pensions

	No	Yes	Total
Social democratic welfare states	214	7	221
Corporatist welfare states	267	8	275
Liberal welfare states	110	0	110
East Asian welfare states	56	0	56
Total	647	15	662

	No	Yes	Total
Denmark	54	1	55
Finland	52	4	56
Norway	54	1	55
Sweden	54	1	55
Austria	54	1	55
France	54	1	55
Germany	54	1	55
Netherlands	50	5	55
Switzerland	55	0	55
UK	55	0	55
US	55	0	55
Japan	55	0	55
Korea	1	0	1
Total	647	15	662

Where have social pacts about social security taken place?

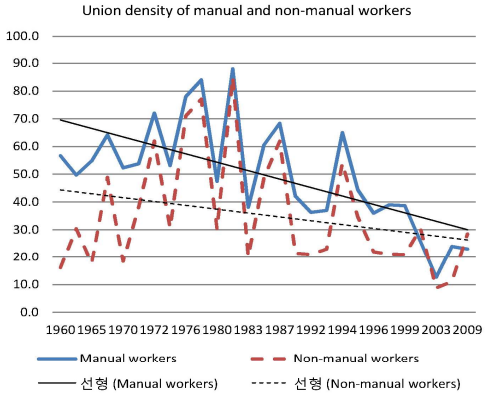
(3) Pact or agreement regarding social security

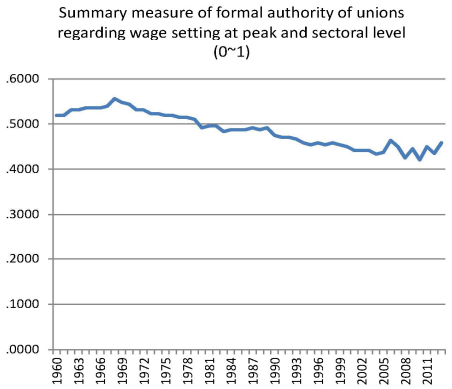
	No	Yes	Total
Social democratic welfare states	93.7% (207)	6.3% (14)	100% (221)
Corporatist welfare states	94.2% (259)	5.8% (16)	100% (275)
Liberal welfare states	10% (110)	0.0% (0)	100% (110)
East Asian welfare states	98.2% (55)	1.8% (1)	100% (56)
Total	95.3% (631)	4.7% (31)	100% (662)

	No	Yes
Denmark	52	3
Finland	47	9
Norway	54	1
Sweden	54	1
Austria	54	1
France	44	11
Germany	54	1
Netherlands	52	3
Switzerland	55	0
UK	55	0
US	55	0
Japan	55	0
Korea	0	1

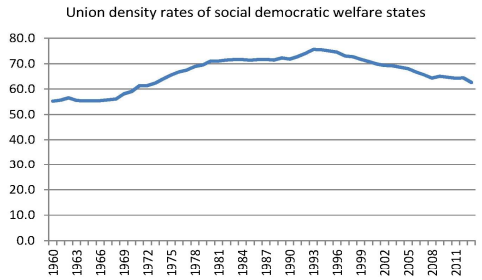
Union density decreases

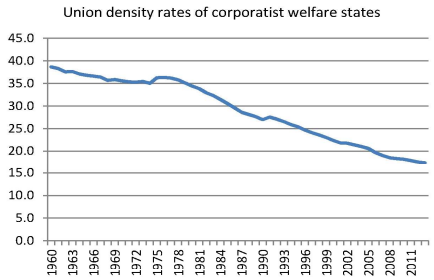
- **The union density and formal authority of unions over wage setting are decreasing over the years**

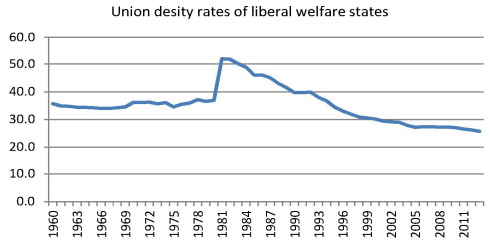


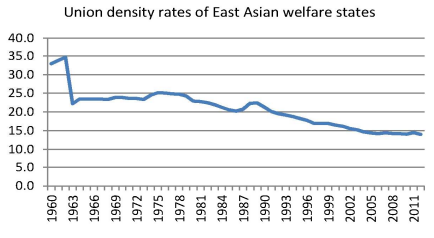


Union density by welfare state model

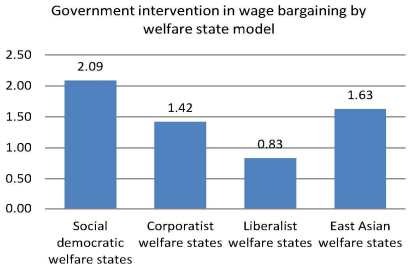


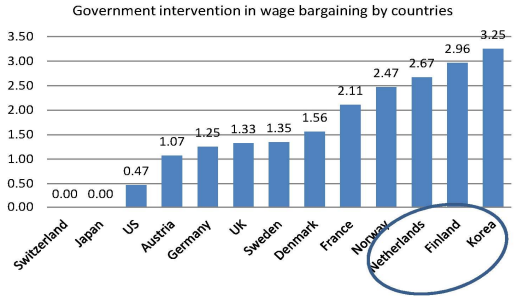


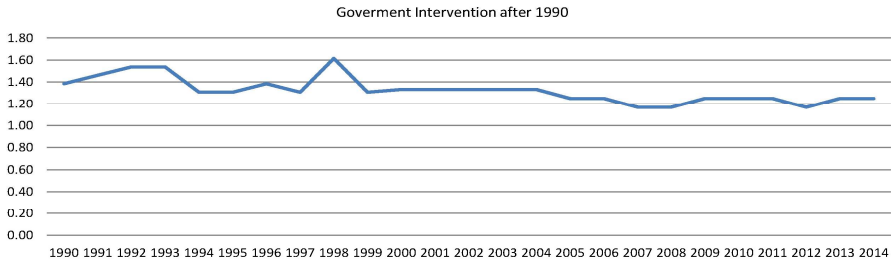




Government intervention in wage bargaining







Pact is negotiated by all or some of the (possible) actors

	Pact is negotiated by **government**, all **union** confederations and **employers** peak associations	Pact is negotiated **without** major **employers** association	Pact is negotiated between **unions and employers**, but **with heavy involvement of the government** in negotiations
Social democratic welfare states	**20**	**0**	**8**
Corporatist welfare states	**22**	**0**	**4**
Liberal welfare states	**1**	**4**	**0**
East Asian welfare states	**2**	**0**	**0**
Total	**45**	**4**	**12**

Pact is negotiated by all or some of the (possible) actors

	Pact is negotiated by **government**, all **union** confederations and **employers** peak associations	Pact is negotiated **without** major **employers** association	Pact is negotiated between **unions and employers**, but **with heavy involvement of the government** in negotiations
Denmark	5	0	0
Finland	9	0	8
Norway	5	0	0
Sweden	1	0	0
Austria	4	0	0
France	1	0	0
Germany	4	0	0
Netherlands	13	0	4
Switzerland	0	0	0
UK	1	4	0
US	0	0	0
Japan	1	0	0
Korea	1	0	0

The possible actors for 'Pact' to be negotiated

In the case of Finland and Netherlands

- pacts have been negotiated **either** by government, all union confederations and employers peak associations, **or** between unions and employers, but with **heavy involvement of the government** in negotiations

What are important actors in the social pact about income security

- With the decrease of union density over the years, there is growing imbalance between employers and trade unions in most social democratic and corporatist welfare states → There is much room for the government to get involved.
- Government role or intervention becomes more important for social pacts about income security. The case of Finland and Netherlands supports this argument. → Social partnership thesis

발표2.

한국과 일본 작은 복지국가의 형성과 변화

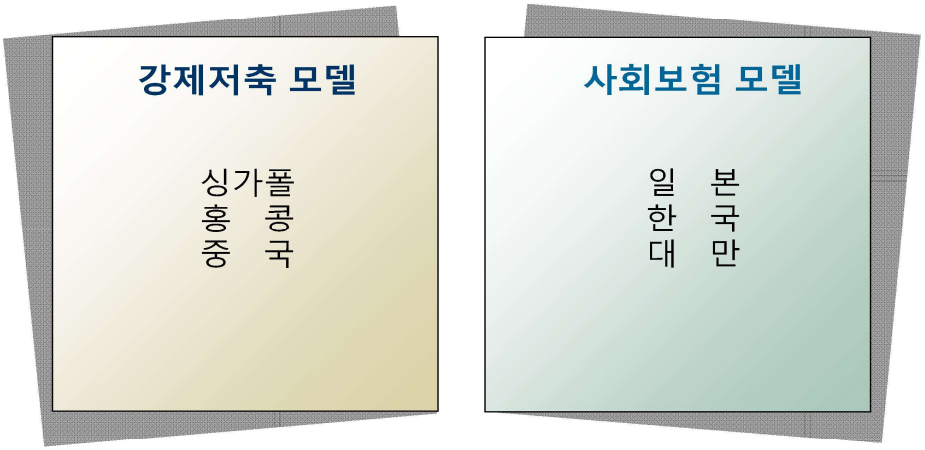
▸ 발표: 김도균(경기연구원)

2017 사회정책 연합학술대회

한국과 일본 작은 복지국가의 형성과 변화

김도균(사회학 박사)
경기연구원
2017년 10월 13일

동아시아 복지체제의 다양성?



Source: Peng and Wong(2012)

동아시아적 독특성은 존재하는가?

동아시아 복지체제의 유사점과 차이점

- 유사점 : 산업화시기에는 일본과 한국도 싱가폴처럼 저축을 중시하고 적극 장려
- 차이점 : 정치 발전의 과정이 이질적(민주화 이행 대 권위주의 지속)

동아시아 발전국가의 재정적 독특성

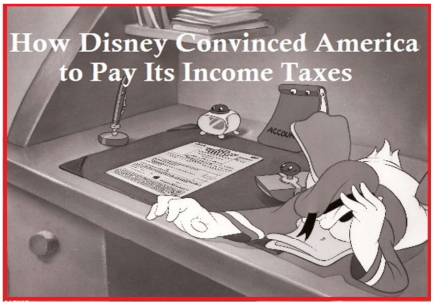
"금융은 발전국가의 신경"("Finance is the nerves of the developmental state", M. Woo-Cumings(1999))

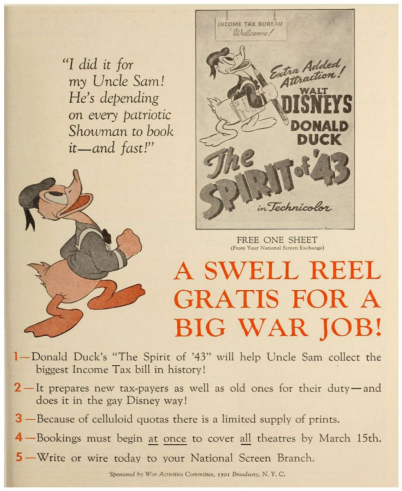
연구질문

- 그렇다면 산업화 시기의 저축장려 및 제도적 유산은 일본과 한국의 복지자본주의 발전에 어떤 영향을 미쳤을까?
- 동아시아는 세계화에도 불구하고 복지국가가 성장해온 사례라고 할 수 있는가?

역사적 경로 Ⅰ: 미국의 전쟁선전과 조세캠페인

1942년 디즈니 캠페인 "Pay your Income Tax"





역사적 배경 Ⅱ: 일본과 한국의 저축동원

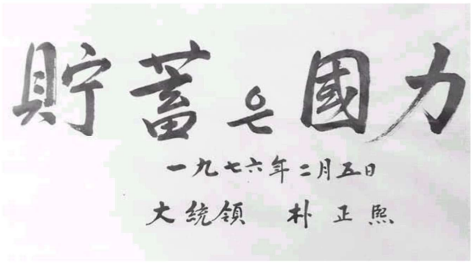
전시 일본과 중화학공업화 시기 한국의 저축장려 캠페인

저축하자! 승리하자!
(1940대 일본 우편저축 포스터)



Source: Garon (2000)

"저축은 국력"
(1970년대 한국 저축장려)



일본의 저부담-저복지 체제 형성

- 재정투융자 시스템 (Fiscal Investment and Loan Program)
- 대장성 통제 하에 우편저축, 우편생명보험 등을 관리
- 균형예산, 낮은 조세부담, 높은 재정지출이라는 재정 트라일레마를 해결하는 수단
- 정부지출의 50% 정도를 차지할 정도의 규모로서 보조적인 정부예산이라고 할 수 있었음
- 고령자케어나 배우자특별공제, 부양자 공제 등 복지목적의 소득공제를 가능하게 하는 제도적 토대

한국의 저부담-저복지 체제 형성

- 일본 재정투융자 제도를 참고하여 국민투자기금 도입
- 중화학공업화 시기 자본부족 문제를 해결하기 위한 수단으로 도입
- 민간저축을 재정자금화 하는 수단으로 국가통제 하의 은행시스템과 함께 정책금융의 대표적인 제도
- 민간저축을 재정자금화하는 한편 관대한 소득공제 유지
- 70년대 초인플레이션으로 인한 실질임금 하락 문제에 대응하는 수단으로 소득공제를 통한 소득세 감면 조치
- 임금근로자의 70% 정도가 근로소득세를 내지 않음

복지대체수단으로서의 가계저축

"가계저축 플랜 포스터"
(일본 우정국)

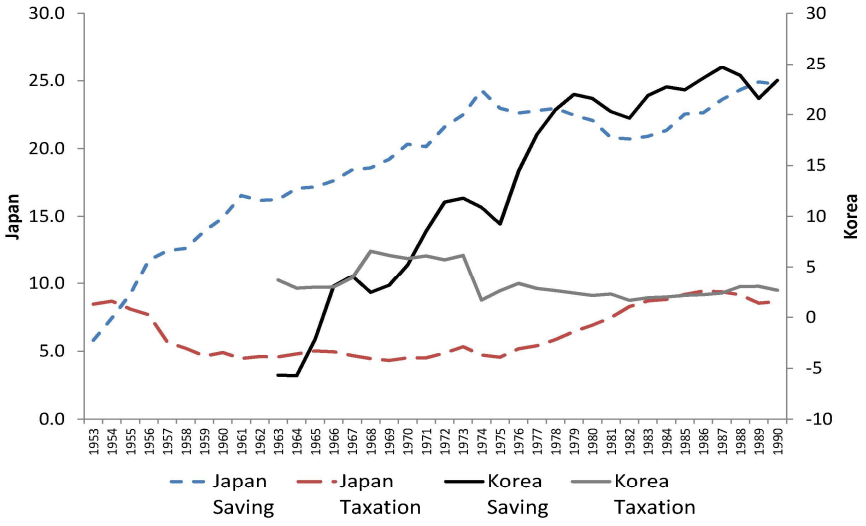


"저축을 통한 장기생활설계"
(한국 경제기획원)



Source: Garon (2006)

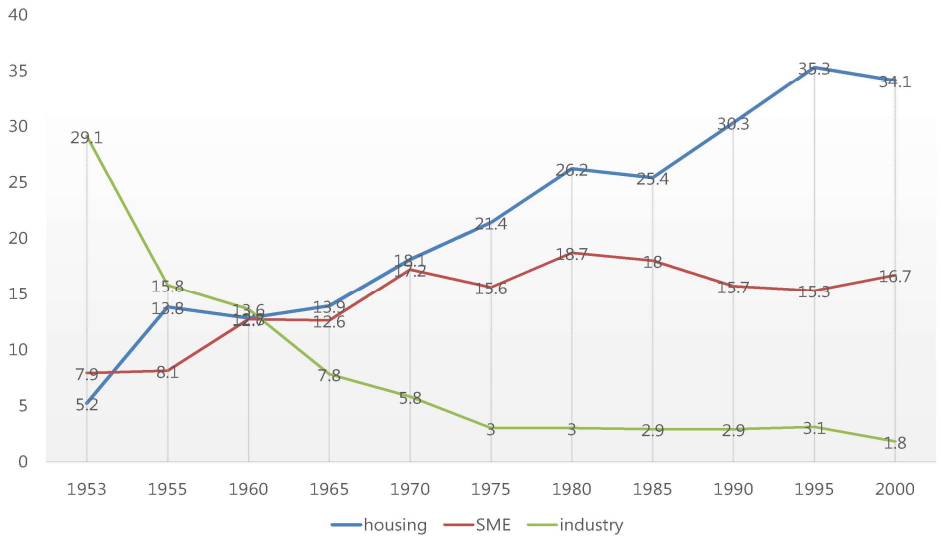
일본과 한국 가계의 저축률과 조세부담률



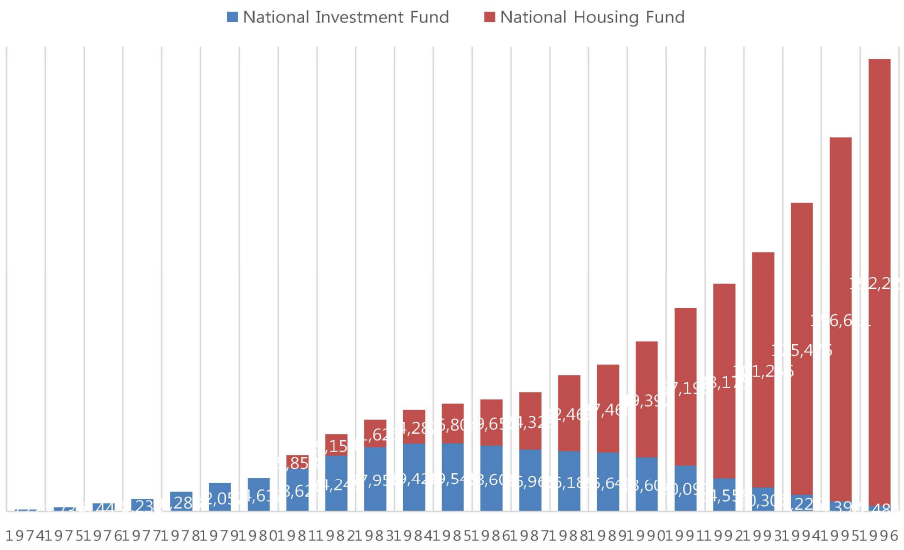
제도적 경로의존성

- 세계화에 반하는 복지국가?
- 발전주의와 신자유주의, 복지국가주의가 뒤섞여서 발전
- 국가재정과 지출에 대한 광범위한 불신 존재
- 관대한 소득공제는 유지한 채 '증세 없는 복지' 추진
- 재정투융자와 국민투자기금 등도 산업화를 위한 수단에서 복지를 위한 수단으로 전용(conversion)

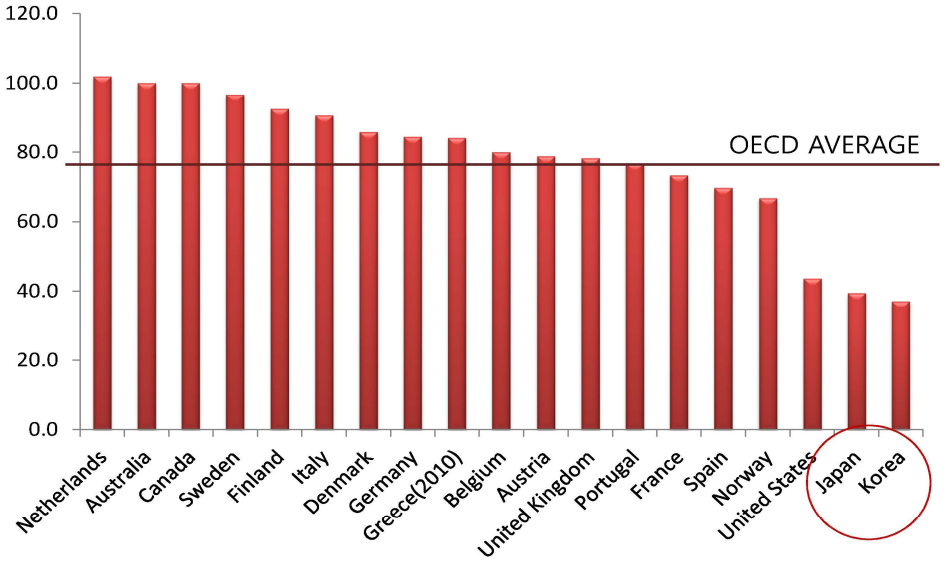
일본 재정투융자의 변화: 산업에서 주택지원으로



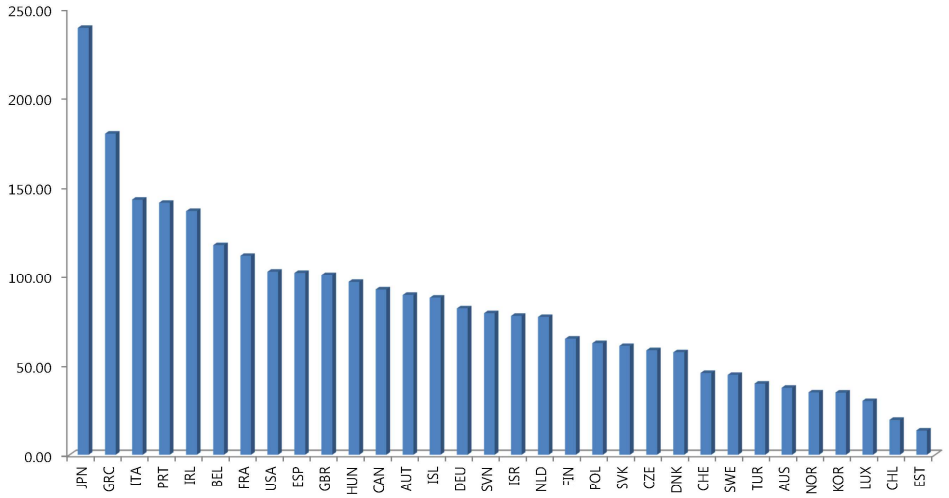
한국 : 국민투자기금에서 국민주택기금으로



과세소득의 국가간 비교(2010)

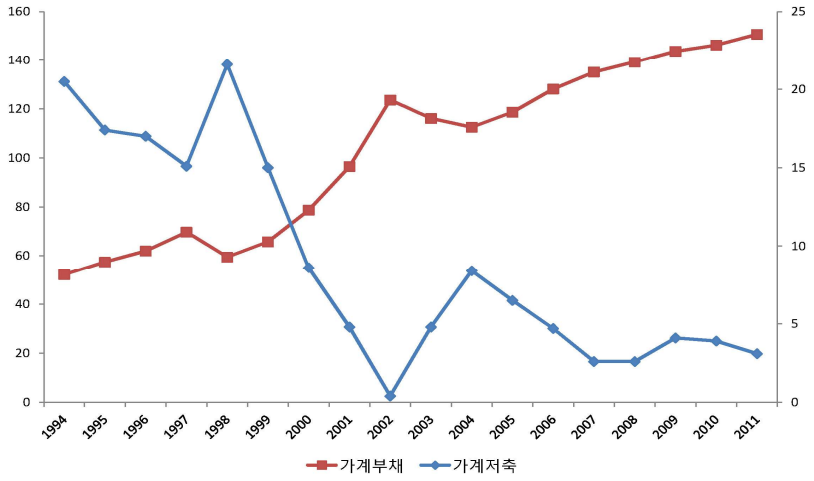


저부담-중복지와 일본의 정부부채 증가



Source: OECD(2012)

저부담-저복지와 한국의 가계부채 증가



Source : Bank of Korea

연구 함의

- 동아시아 복지자본주의를 규정하는 제도적 독특성 존재

- 민간자금을 재정자금화하는 독특한 재정전략이 독특한 복지자본주의를 형성시킴

- 조세 및 재정체계는 복지국가 발전의 충분조건이라고 할 수는 없지만 필요조건에 해당

- 세계화와 고령화 시대에 복지공급자로서 금융의 역할이 증가하고 있는 가운데 동아시아의 역사적 경험은 중요한 비교 사례 제공

- 마지막으로 동아시아 내부의 차이점을 설명하는 것은 앞으로의 연구과제

- 가령 한국과 일본의 상이한 발전 경로를 어떻게 설명할 수 있는가?

발표1.

새로운 노동법제의 구상

▸ 발표: 강성태(한양대)

새로운 노동법제의 구상*

강성태(한양대)**

Ⅰ. 87년 체제 노동법제

1. 개관

2017년 새로운 출발이 있다. 눈에 띄게는 대통령 선출과 새 정부가 시작됐고, 조용하게는 새 헌법이 준비되고 있다. 2016년 말부터 시작된 개헌 논의는, 1987년 헌법이 지난 30년간 우리 사회와 노동체제에 대해 그러했듯이, 향후 상당한 기간 동안 우리 사회와 노동체제의 기본 이념과 방향을 기초지울 것이다. 새 헌법은 87년 체제에 대한 반성이자 한계로부터 시작한다. 그렇다면 87년 노동헌법을 정점으로 하는 87년 체제 노동법제의 특징은 무엇인가?[1)]

87년 헌법은 우리 사회에서 가장 성공한 헌법이다. 우리 국민과 사회는 9번째 개정된 헌법이 30년을 장수하면서 헌법에 무슨 내용이 있고 또 그것을 통해 무엇을 할 수 있는지를 알았다. 실질적인 헌법재판이 시작되었고, 헌법은 강제력과 규범력을 지닌 '법'의 지위를 처음으로 갖게 되었다. 6월 시민항쟁의 결과물인 까닭에 민주화를 전면에 내 건 헌법이었다.

노동 분야에서도 기본권 보장이 강화되었다. 현행 헌법은 근로권(제32조)과 노동3권(제33조)의 보호와 보장 수준을 1980년 헌법보다 강화하였다. 구체적으로 보면 근로의 권리 영역에서는 법률에 의한 최저임금제 시행(제32조 제1항)과 여성의 차별금지 원칙(제32조 제4항)을 새로이 규정하였고, 노동3권 영역에서는 일반 근로자의 단체행동권에 관한 법률제한 근거를 삭제하고(제33조 제1항), 공무원 노동3권의 허용 가능성을 확대하였으며(제33조 제2항), 단체행동권 제한의 대상 사업(장)을 방위사업체로 축소하였다(제33조

---

* 이 발표문의 상당 부분은 2017년 한국노동연구원의 기본연구과제인 「87년 이후 30년, 새로운 노동체제의 모색」에 포함될 "새로운 노동체제를 위한 노동법제의 개편"의 내용이므로, 이 발표문 자체는 인용할 수 없습니다.

** 한양대 법대 교수

1) 이하 '87년 체제와 새 노동헌법'에 관해서는 2017년 9월 20일 한국공법학회·노동법연구소 해밀·이인영 의원실 공동주최, 「노동헌법을 논함」, 국회도서관 소회의실에서의 강성태, "새 노동헌법의 배경과 원칙들"을 수정·보완하였음

제3항).[2)]

2. 87년 체제 노동법제의 특징

노동권의 강화는 노동입법을 통해 구체화되었다. 노동보호는 취약계층을 포괄하기 위해 넓어졌고 안전망은 촘촘해졌다. 교원과 공무원의 노동조합 결성권이 인정되고 단결의 자유에 관한 구시대적 제약들이 상당수 제거되었다. 고용보험법이 제정됨으로써 사회보험의 틀을 완성하고 고용정책기본법 등 노동시장법도 현대화하였다. 그러나 다른 한편 정리해고 요건이 완화되고 근로시간이 유연화되고 기간제 등 비정규직 사용이 자유화되는 등 고용과 노동의 유연화가 빠르게 진행되었다. 단체교섭과 쟁의행위를 엄격하게 제한하는 판례가 형성되어 노사관계의 뉴 노멀(new normal)로 자리 잡았다. 절대 다수의 공무원과 교수의 노동조합 결성권은 여전히 금지되고, 해고자와 실업자의 노동조합 가입 문제 역시 전교조나 전공노 사태에서 보듯 계속 논란거리가 되고 있다. 직업안정법은 제정 당시와 크게 변하지 않은 채, 임금노동과 비임금노동 사이의 경계가 희미해지고 노동 방식이 다양화되는, 고용과 노동의 탈경계 현상을 반영하지 못하고 있고 고용보험 등 사회보험 역시 고용 중심 체제를 고수하고 있다.

87년 헌법 이후 노동법제는 특히 재임 대통령의 성향에 따라 크게 세 시기로 구분할 수 있을 것 같다.[3)] 첫 번째는 노태우 대통령과 김영삼 대통령의 재임 때인 1988년부터

---

2) 도재형 교수는 87년 헌법에서 노동의 위치를 변화시킨 가장 큰 요인은 근로의 권리나 노동3권 조항이 아니라 경제질서에 관한 제119조의 변화라고 한다. 도 교수는 1980년 헌법과 87년 헌법을 비교하면서, 구 헌법 제120조 제1항은 "대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다."라는 한 반면에, 87년 헌법 제119조 제1항은 "대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다."라고 규정함으로써, 기업을 시장경제질서의 주체로 신분을 상승시켰다고 지적한다. 그리고 구 헌법 제120조 제2항은 "국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다."고 한 것을, 87년 헌법 제119조 제2항은 "국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다."라고 규정함으로써 '사회정의'의 실현이라는 목표를 삭제하고, 국민경제의 '성장'을 전면에 내세웠다고 지적한다. 도 교수는 이를 '자율성을 획득한 노동과 자본, 상대적으로 통제 능력이 약화된 국가' 혹은 '기업(企業)의 시민권 획득과 국가 규제 권한의 약화'라고 요약했다. 한편, 김근주 박사는 87년 헌법이 신설한 헌법재판소에 의한 헌법재판이 노동권의 상황을 크게 변화시켰다고 주장한다. 본격적으로 활성화된 헌법재판은 많은 노동관계법의 위헌 여부를 심사하면서, 중요한 노동권과 노동원칙들도 함께 천명하였다. 일할 자리에 관한 권리, 일할 환경에 관한 권리, 직접고용의 원칙 등 대표적이다.

3) 이철수 교수는 지난 30년을 민주화와 사회적 형평성을 모색한 시기(1987~1997), 사회적 형평성과 경제적 효율성의 조화를 모색한 시기(1998년 이후)로 대별한다(이철수, "한국의 산업구조변화와 노동법의 새로운 역할", 「한국자본주의의 발전과 법의 역할 변화」(서울대 법학연구소, 2016. 10. 12. 학술대회), 63-67면 참조). 도재형 교수는 현행 노동체제를 87년 체제로 보면서, '노동법적 시각에

1997년까지로 노동법의 재규범화 시기라 부를 수 있겠다. 이 시기 노동규범은 주로 입법을 통해 이루어졌다. 헌법 개정을 전후하여 최저임금법, 남녀고용평등법 등 각론적 노동관계법들이 속속 제정되었고 1996년 말부터 1997년 봄까지의 시기에는 노동법의 판을 새로이 짜는 제정 형식의 전면개정이 이루어진다. 1987년 이후 급증한 노동분쟁은 노동판례의 급증을 가져왔고 이 시기에 정리해고, 징계해고, 취업규칙의 불리변경, 단체교섭의 대상, 쟁의행위의 정당성 등에 관한 기본적인 판례법리가 형성되었다.

두 번째는 김대중 대통령과 노무현 대통령이 재임했던 1998년부터 2007년까지로서 비정규직 입법의 시기라 하겠다. 이 시기에는 IMF 체제의 경험이 노동법에 깊은 흔적을 남긴다. 구조조정과 노동 유연화를 위한 각종 입법과 정책이 전면에 등장하고 그를 보완하기 위한 국민기초생활보장법의 제정 등 사회안전망이 정비된다. 교원노조법이 제정되고 노사정위원회를 통한 사회적 대화가 본격화되었으며, 모성보호와 성평등의 강화, 근로시간의 단축 등 노동권이 신장된다. 이 시기 가장 중요한 규범은 1998년의 파견법과 2006년의 기간제법 등 비정규직법이다. 한편 사법부에서는 정리해고의 극단적 허용, 단체교섭과 쟁의행위 대상에서 구조조정 문제의 원칙적 배제, 경영권의 등장 등 이념적 보수화가 정점을 찍었다. 초기업별 노조에 실업자의 참가 자격을 인정한 2004년 서울여성노조 대법원 판결과 근로자 판단 기준을 변경한 2006년 대법원 판결은 몇 안 되는 긍정적 판결이다.

마지막은 이명박 대통령과 박근혜 대통령의 재임 때인 2008년부터 2016년까지로 노동사법화의 시기라고 하겠다. 정부의 노동정책은 극단적으로 기업과 시장 친화적으로 바뀌면서 노동에서의 불평등과 양극화와 빈곤은 곧장 사회로 옮겨 갔다. 이명박 정부의 '기업하기 좋은 나라'와 박근혜 정부의 '노동개혁'은 국가적 노동정책을 기업의 노무관리로 변질시켰고, 노동법은 경제의 변화와 시장의 요구를 즉시 반영하고 실시할 수 있는 경영노동법, 시장노동법으로 전락한다. 노동입법과 노동행정이 실종된 시기로, 가장 큰 입법적 성과는 노조법에 교섭창구단일화 제도와 근로시간면제제도를 도입한 것이었고, 노동행정은 각종 행정지침과 매뉴얼과 가이드라인으로 대체되었다. 이 시기에는 노동판례가 노동규율을 주도했다. 노동입법과 노동행정을 향도한 것은 물론 노사관계의 주요 풍경을 조경했다. 노사는 물론 행정부와 입법부조차 주요 노동현안의 해결을 사법부에 맡겼던 것이다. 비정규직 규율과 관련한 일련의 판결들, 예를 들어 2008년의 예스코 판결과 현대미포조선 판결, 2010년의 현대중공업 판결과 현대자동차 판결 등을 통해 파견과 사내하청에 관한 기본 법리를, 그리고 2011년 서울시콜택시 판결을 비롯한 여러 판결들을 통해 기간제에 관한 기본 법리를 형성한다. 또한 쟁의행위에 무제한적으로 적용되던 업무방해죄의

서 87년 노동체제의 기간 구분'은 제1기(생성기; 1987-1997), 제2기(쇠퇴기: 1998-2005), 제3기(회생기: 2006-현재)로 나뉜다고 한다(도재형, 앞의 글, 89-94면 참조).

법리를 변경한 판결, 통상임금에 관한 종합적인 의견을 밝힌 판결, 노동조합의 조직형태 변경에 관한 판결 등도 매우 중요한 판례에 속한다.

3. 87년 체제 노동 현실

노동헌법의 정신이 현실로 이어지지 못했다. 노동법은 시대 변화를 주도하지 못했고, 경제와 시장의 선동적 요구와 구호를 쫓느라 허둥거렸다. 노동은 끝 모를 바닥으로 추락하였다(race to the bottom). 아래의 특징으로 요약할 수 30년의 노동 현실은 짧은 격동적 노사대등 시기를 거쳐 긴 시장우위 신자유주의로의 점프였다.

첫째, 조직률은 낮아졌고 노동조합의 사업장 경제주의와 분리주의가 심화되었다. 한 때 20%까지 근접했던 노동조합 조직률은 10% 내외로 급락했고, 실질적 대표성을 보여주는 단체협약 적용률도 11% 정도로 낮아졌다. 국민 대표성까지 희망했던 80년대의 노동조합 대표성은 90년대의 근로자 대표성을 지나, 이제는 자기 조합원의 이익만을 추구하는 초라한 것이 되었다. '과반수노동조합'에 대한 노동법의 과잉 혜택, 외주화에 대한 대기업 노사의 전략적 동맹, 사업장 내 임금집중을 부추긴 법제도(근로자대표와 교섭창구단일화 제도의 도입, 단체교섭과 쟁의행위 대상에서 구조조정 사항의 제외 등)가 결합하면서 노동조합은 점점 사업장 안으로 들어갔고 우리 노동의 오랜 특징인 사업장 내외의 분리는 더욱 강화된다. 1990년대부터 본격화된 노동조합 간 연대활동 강화, 산별노동조합 건설, 산별교섭, 전국적인 노사정 협의 등을 통해 넓혀져 오던 사업장과 사회의 연결 고리는 최근 10년간 상당히 후퇴한다. 현재 우리 노동법상 사업장 안은 취업규칙 체제를 통해 사용자의 일방적 지배가 가능한 반면 근로자측 대표기구는 지나치게 다양하고 복잡하여 대표로 기능하기 어렵게 되어 있다. 사업장 밖은 노사정위원회처럼 전국적인 사회적 대화기구가 마련되어 활동하고 있지만 정부의 강한 통제와 비독립성, 동원적인 합의, 중간적 대화(meso dialogue)의 부족, 사업장 안으로의 전달체계 미비 등으로 인해 실질은 매우 허약하고 위태로운 상태이다.

둘째, 장시간노동 체제가 심화되고 임금 관련 분쟁이 격화되었다. 장시간 노동에 기반을 둔 경쟁력 강화 흐름은 전 산업에서 대공장을 정점으로 모든 규모의 사업장으로 퍼져나갔다. 연장근로와 야간근로와 휴일근로에 대한 가중된 금전보상은 노동 억제보다는 노동 유인의 이유가 되었다. 최소고용과 최대소득의 전략적 교환이 이루어진 것이다. 법정 기준시간이 단축되었지만 장시간 노동체제에 근본적 변화는 없었다. 실근로시간은 크게 줄지 않았고, 결국 종전 기본시간에 해당하던 시간이 가중된 보상의 대상인 연장근로와 휴일근로로 변한 셈이었다. 금전보상의 도구인 통상임금은 노동법상 격전 주제가 되었다. 낮은 기본급과 높은 수당으로 구성된 개발도상국형 임금체계와 맞물려 통상임금 관련 소

송의 홍수로 이어진 것이다.

셋째, 하청사회, 균열사회 등 간접고용이 급격하게 확대되었다. 정리해고와 기간제를 통해 직접고용 정규직을 줄이던 경영전략은 IMF 사태 후 빠르게 파견제와 하청 등 간접고용으로 바뀐다. 간접고용의 확대에도 불구하고 임금, 안전, 고용, 단체교섭 등에서 사용자 책임은 원칙적으로 계약상 사용자에 한정된다. 계약 책임주의의 가장 나쁜 결과는 산업안전과 관련된 영역에서 끊이지 않는 대형사고이지만, 임금, 단체교섭과 노사협의, 고용 등의 분야에서도 책임을 질 만한 사용자가 실종되는 상태(사용자실종 혹은 책임실종 상태)가 증가하고 있다.

넷째, 준거와 원칙이 확립되지 않은 상태에서 고용 회피적 노동의 이용이 확산되어 성행하고 있다. 타인의 노동을 이용하는 사회적 준거로서 근대사회가 확립한 '고용'(근로계약에 기한 노동 즉 임금노동)은 이 시기 각종의 사업계약 또는 하청계약에 따라 급격하게 붕괴된다. 근로자는 자영인으로 정규직은 비정규직으로 직접고용은 간접고용으로 대체되어 갔다. 자신이 근로자라고 주장하는 근로자성 사건이나 자산의 진짜 사용자가 원청이라고 주장하는 불법파견 사건이 계속 증가해 갔다. 정부와 국회가 뒷짐을 지고 있는 사이 사건은 당사자 간의 사적 분쟁으로 되고 부담은 사법부로 넘어갔다(노동법의 이중사법화 즉 私法化와 司法化). 노동시장은 빠르게 탈고용화되었지만, 직업안정법과 사회보험법 등 노동시장법제는 여전히 고용 중심의 규율을 유지하였다. 이런 이분법은 종종 가짜 자영인과 같은 오분류의 문제를 낳기도 하고, 극단시간 근로자(1개월의 소정근로시간이 60시간 미만인 근로자) 등을 적용제외하기도 한다.

다섯째, 노동위원회의 역할과 고용노동부의 권한이 빠르게 증가하였다. 애초 부당노동행위 심판과 노동쟁의 조정에서 출발했던 노동위원회의 임무는 각종 노동관계법상 승인과 의결 기능을 더하다가 1989년 부당해고 등의 심판 사건, 2006년 비정규직 차별시정 사건, 필수유지업무 사건, 2010년 근로면제시간 사건, 교섭창구단일화 사건 등을 추가함으로써 현재 노동 분야 종합분쟁처리 기관으로 자리 잡게 되었다. 고용노동부의 권한도 빠르게 증가하였다. 노동부에서 고용노동부로 개칭할 정도로 내부 조직이 커진 것은 물론, 노동관련 다른 국가기관들 예를 들어 최저임금위원회나 노동위원회의 주요 인사권과 예산권을 모두 가지고 있으며, 심지어 범정부 부처의 참여가 예정된 노사정위원회에 대해서도 인사, 예산, 사무 등 거의 모든 측면에서 통제권을 가지고 있다. 그러나 노동정책과 사회정책의 통합을 위한 기구, 예산, 인력의 통합에 관한 논의는 초보 단계에 머물러 있다.

요컨대 근대 노동법의 기본과 원칙을 확립하지 않은 상태에서 외부의 상황과 환경 변화를 위해 노동법을 요리조리 바꾸는 대증(對症) 처방이 난무하였던, 말하자면 모던(modern) 없는 포스트 모던(post-modern)의, 시절이었다.

Ⅱ. 새 노동법제의 방향

1. 새 노동헌법 논의

개헌 논의는 처음에는 권력구조의 개편에서 시작하였으나 시간이 지날수록 기본적 인권(기본권)의 개정을 포괄하는 쪽으로 방향을 잡고 있다. 현재 개별 기본권의 개정 방향에 관해 논의할 만한 수준에 이른 것은 <헌법개정특별위원회 자문위원회>의 개정안인데,[4] 그 내용을 현행 헌법과 비교하면 아래와 같다

• 현행 헌법과 개정안의 비교

현행	개정안
第32條 ① 모든 國民은 勤勞의 權利를 가진다. 國家는 社會的·經濟的 방법으로 勤勞者의 雇傭의 增進과 適正賃金의 보장에 노력하여야 하며, 法律이 정하는 바에 의하여 最低賃金制를 施行하여야 한다. ② 모든 國民은 勤勞의 義務를 진다. 國家는 勤勞의 義務의 내용과 조건을 民主主義原則에 따라 法律로 정한다. ③ 勤勞條件의 基準은 人間의 尊嚴性을 보장하도록 法律로 정한다. ④ 女子의 勤勞는 특별한 보호를 받으며, 雇傭·賃金및 勤勞條件에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다. ⑤ 年少者의 勤勞는 특별한 보호를 받는다. ⑥ 國家有功者·傷痍軍警및 戰歿軍警의 遺家族은 法律이 정하는 바에 의하여 優先的으로 勤勞의 機會를 부여받는다.	제35조 ① 모든 사람은 일할 권리를 가진다. ② 국가는 고용 안정과 증진, 적정임금 및 동일가치노동 동일임금의 보장에 노력하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다. (현행 ②항 삭제) ③ 노동조건은 노동자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 공동으로 결정하되, 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한 기준보다 낮아서는 안 된다. ④ 노동자는 정당한 이유 없는 해고로부터 보호받을 권리를 가진다. 사용자는 상시・지속적 업무에는 노동자를 기간의 정함이 없이 직접 고용하여야 한다. (현행 ④항, ⑤항 다른 조항으로 이동) ⑤ 국가유공자·상이군경과 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 일할 기회를 부여받는다.
第33條 ① 勤勞者는 勤勞條件의 향상을 위하여 自主的인 團結權·團體交涉權및 團體行動權을 가진다. ② 公務員인 勤勞者는 法律이 정하는 者에 한하여 團結權·團體交涉權및 團體行動權을 가진다. ③ 法律이 정하는 主要防衛産業體에 종사하는 勤勞者의 團體行動權은 法律이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.	제36조 ① 노동자는 경제적・사회적 지위 향상 및 노동조건의 유지・개선을 위하여 자주적인 단결권・단체교섭권 및 단체행동권을 가진다. ② 현역군인과 경찰공무원의 단결권・단체교섭권 및 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한할 수 있다. ③ 영리를 목적으로 하는 사기업의 노동자는 이익의 분배에 균점할 권리가 있다.(소수의견)

지난 30년의 상황에 헌정사상 초유의 촛불시민혁명이 더해지면서 새 헌법에 대한 국민적 기대는 그 어느 때보다 큰 것이 사실이다. 개헌안에 나타난 새 노동헌법은 87년 헌법

4) <헌법개정특별위원회>의 안은 아직 내부적 합의에 이르지 못한 부분이 많다.

과는 다른 배경 인식에서 출발한다. 특히 다음 세 가지가 핵심이다.

(1) 노동 존중

새 노동헌법은 노동 존중을 기초로 노동권을 강화하고자 한다. 노동권 강화 그 자체는 현행 헌법은 물론 지난 여러 번의 개정 헌법에서도 이루어진 일이므로 새삼스러운 것이 아니다. 새로운 점은 배경이 되는 인식으로 개헌안은 노동권 존중에서 출발한다. 개헌안은 우리 사회의 노동 인식을 냉정히 비판한다. 즉 "노동자는 우리 사회에서 절대 다수를 차지하고 모든 재화와 용역의 직접 생산자로서 노동자 없이 이 세상의 존립과 유지는 불가능하며, 또한 우리 사회의 중요한 세력"로서 마땅히 존중받아야 함에도 불구하고, "그 동안 우리 사회는 노동자들을 무시하고 적대시 해"왔다고 비판한다.[5] 또한 "이미 1944년 필라델피아 선언은 '노동은 상품이 아니다'라고 천명했음에도 21세기가 훨씬 지난 대한민국에서는 노동은 여전히 비용으로만 취급되고 있는 실정"이라고 지적함으로써 노동의 상품적 취급이 극대화된 현실을 드러냄과 동시에 역설적으로 필라델피아 정신의 부활을 새로운 노동헌법의 토대로 삼고 있음을 보여준다.[6] 노동권 존중 곧 노동존중은 기실 우리의 가장 큰 시대적 소명의 하나이다. 이 사실은 지난 대통령 선거와 이번 정부의 국정과제를 통해 확인할 수 있다.

노동존중이 새 노동헌법의 인식적 기초가 된 것은 지난 30년에 대한 반성이다. 1987년 이후 역대 정부가 바라본 노동은 줄곧 '대상'이었다. 경제성장과 국가경쟁력 제고를 위해 노동의 희생과 유연화를 추진해온 흐름은, 여러 가지 구호와 명분과 이름으로 포장을 바꿨을지언정 그 실질은 변치 않고 계속되어 왔다. '노동과 노동을 하는 국민'이 주체가 되고 그들을 위한 개혁이 국가의 주요 아젠다가 된 적은 없었던 것이다.

노동존중을 위한 상징적 변화는 노동헌법상 용어의 변경이다. 즉 헌법상 용어로서 근로를 노동으로 그리고 근로자를 노동자로 바꾼 것이다. 개헌안에서는 "사전(辭典)적인 의미나, 역사적 의미나, 사회 현실적 측면에서도 '노동' '노동자'가 적절한 용어임에도 '근로' '근로자'를 사용한 것은 헌법 제정 당시의 이데올로기적·체제대립적 상황에 기인한 바 큰데, 이미 그러한 상황을 극복한 상태이므로 '노동' '노동자'를 헌법상 용어로 사용함이 마땅"하다고 주장한다.

---

5) 이런 현상은 특히 이명박 정부와 박근혜 정부 시절 심했다. 기업과 시장 편향적 정책의 이면은 '노동무시'(勞動無視)였다. '무시'(無視)란 말 그대로 '없는 듯이 보는 것' 즉 엄연히 존재하는 것을 마치 없는 것처럼 취급하는 것으로, 그 결과는 사람(또는 사물)이나 그 단체를 깔보거나 업신여기는 것이다. 지난 10년간 정부는, 표면적으로 그렇게 말한 적은 없지만, 대표적인 노동단체를 진정한 의미에서 노동정책이나 대화의 파트너로 인정한 적은 없다.

6) 필라델피아 정신과 그 현대적 의미에 관해서는 알랭쉬피오 저 / 박제성 역, 「필라델피아 정신 : 시장전체주의를 넘어 사회적 정의로」, 한국노동연구원, 2012 참고 바람

(2) 비정규직

새 노동헌법은 비정규직 문제 해결을 우리 시대의 핵심 과제로 보고 있다. 즉 “비정규직의 양산으로 양극화가 심화되어 인권 침해는 물론이고 사회통합의 중대한 위협 요인이 되고 있으며, 나아가 유효수요의 절대 부족으로 성장의 발목을 잡고 있는 실정”이라고 진단하면서, “노동자들의 기본권 보장 강화를 통해 양극화를 해소하는 것이 사회의 지속가능한 성장을 위해서도 절체절명의 과제가 되었”다고 지적한다.

우리나라에서 비정규직이 사회적 이슈가 된 시점은 1990년대 초반으로 거슬러 올라간다. 1993년 정부가 근로자파견법안을 내놓으면서 본격화된 우리 사회의 관심과 우려, 찬성과 반대는 한동안 계속되었다. 비정규직 규율에서 원칙이 무엇이고 예외가 무엇인지 혼란스러웠던 모습은 2006년 이른바 비정규직법의 제정으로 정리된다. 규율의 기본 방향을 「사용은 자유롭게, 차별은 금지」로 되었다. 즉 2년의 기간 내에서는 기간제(파견제도 거의 유사함) 자유롭게 사용하되, 기간제 근로자에 대한 임금 등 근로조건과 복지 등 대우에서는 차별하지 못하도록 하였다. 차별을 당한 기간제 등 비정규직 근로자는 3개월 이내에 노동위원회에 구제를 신청할 수 있도록 하였던 것이다. 기간제법 등은 시행 후 2년 동안은 정규직 전환의 활성화 등 고용상 일정한 효과가 있었지만 최근에는 거의 효과가 사라진 듯하다.

과도한 사용과 차별이 상승 작용을 하고 있는 상황에서 사용 자체를 그대로 둔 채 차별시정제도만으로 비정규직 문제를 제대로 해결할 수는 없다. 사용 규제가 1차적인 규율 수단이 되고, 차별금지가 2차적이고 보충적인 정책수단이 되어야 한다. 개헌안에서 근로자의 반해고권과 함께 직접고용의 원칙과 무기고용의 원칙 및 동일가치노동 동일임금의 원칙을 명시하고자 하고 있는 것은 비정규직 문제를 헌법적 과제로 봄과 동시에 사용규제와 정규직 전환을 주된 정책수단으로 사용할 것임을 표현한 것이다.

(3) 단결의 자유와 국제노동기준

세 번째 인식은 단결의 자유와 관련된다. 새 노동헌법은 단결권과 단체교섭권과 단체행동권 등 단결의 자유의 보장을 국제노동기준에 부합하는 수준으로 강화하고자 한다. 노동3권의 강화는 헌법 개정 때마다 단골 과제였으므로, 이번 개헌안의 특징은 그 수준을 국제노동기준으로 잡았다는 점이다.

기실 1987년 근로자 대투쟁 이후 단결의 자유는 사회 민주화의 진전에 힘입어 드라마틱하게 개선되어 왔다. 꿈적할 것 같지 않았던 숱한 금지들 예를 들어 제3자 개입 금지나 정치활동 금지는 사라졌고, 복수노조 금지도 초기업적 단위에서는 삭제되었다. 실업자의 노조 가입이 일정한 한도에서 허용되었고, 교원과 공무원에 대한 단결금지 역시 개선되어 노동조합 설립과 단체교섭은 가능해졌다. 노동조합의 설립과 운영을 제약했던 여러 규정

들에서도 변화가 있었다. 예를 들어 설립신고제도가 개선되었고, 조합비 상한선이 삭제되었고, 노조 임원의 겸임 금지가 폐지되었으며, 행정관청의 단체협약변경·취소명령도 삭제되었다. 이러한 법제도적 변화와 함께 현실에서도 전국민주노동조합총연맹(민주노총)을 비롯하여 새로운 노동조합들이 속속 설립되었다. 최근에는 복수노조 금지가 완전하게 폐지(사업 내 복수노조금지 규정의 삭제)되었다. 그럼에도 불구하고 노동인권 특히 단결의 자유가 충분히 보장되고 있다고 말하는 사람은 많지 않다. 상당수의 근로자는 다양한 이유로 노동조합을 설립할 수 없다. 대학교원과 5급 이상 공무원이라든가 상당수의 사무·관리직 근로자, 특수고용직, 실업자 등은 여전히 노동조합을 설립하거나 노동조합에 가입할 수 없다. 행정관청은 노동조합 심사제도 등을 통해 노동조합의 설립과 자주적 운영을 제한하거나 방해하고 있다. 단체교섭에서는 새로이 도입된 교섭창구단일화제도가 단체교섭권 행사를 종전보다 훨씬 복잡하고 어렵게 한다.

노동3권의 상황을 상징적으로 보여주는 예가 「노동조합 및 노동관계조정법」('노동조합법')이다. 노동조합법은 노동3권의 보장을 구체화한 법률임에도 불구하고, 100여 개의 조항 가운데 대부분이 노동기본권을 부정하거나 제한하는 규정이며, 특히 노동조합의 운영과 활동에 40여 개의 벌칙을 두고 있다.[7] 특히 쟁의행위에 대해서는 거의 모두가 벌칙이 정해져 있다. 노동법이기보다는 치안경찰법이라는 평가[8]가 과하지 않은 것도 이 때문이다. 이에 덧붙여 판례도 파업 등 쟁의행위의 자유를 심각하게 제한하고 있다. 최근 10년간 많은 근로자들이 노동조합 활동과 관련해 구속되거나 해고되었고 전교조 등 주요 노동조합이 합법적 지위를 위협받고 있고 노조 조직률은 하락했다.

<노동조합법상 쟁의행위 금지행위 및 자유형 이상 벌칙 조항>

벌칙	금지행위
5년 이하 징역 또는 5천만 원 이하 벌금	• 주요방위사업체 종사자의 쟁의행위 금지 * 공무원과 교원의 쟁의행위 금지(공무원노조법, 교원노조법) * 업무방해죄(형법 제314조, 5년 이하의 징역 또는 1,500만 원 이하의 벌금)
3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하 벌금	• 노동조합에 의해 주도되지 않는 쟁의행위 금지 • 쟁의행위와 관계없는 자 또는 근로를 제공하고자 하는 자의 업무방해 금지 및 피케팅에서의 폭행·협박금지 • 폭력이나 파괴행위 또는 주요업무시설의 점거 금지 • 안전보호시설 방해 행위 금지 • 필수유지업무의 정당한 운영 방해(2008. 1. 1.부터)

7) 아래의 표는 김선수, "노동헌법 개정○안 제안", 「노동헌법을 논함」(노동법연구소 해밀·한국공법학회·이인영의원), 국회도서관 소회의실, 2017. 9. 20., 20-21면.

8) 조경배, "결사의 자유 관련 ILO 핵심협약 비준을 위한 법제 개선 과제 및 실천방안", 『결사의 자유 관련 ILO 핵심협약 비준 방안 토론회 자료집』, 국가인권위원회·이인영 의원실(2015. 9. 30.), 44면.

벌칙	금지행위
2년 이하 징역 또는 2천만 원 이하 벌금	• 쟁의행위 기간 중 임금지급 요구 금지 • 긴급조정시의 쟁의행위 금지
1년 이하 징역 또는 1천만 이하 벌금	• 작업시설의 손상이나 원료·제품의 변질 또는 부패를 방지하기 위한 작업의 정상 수행 위반 • 조합원 찬반투표에 의한 재적 과반수의 찬성 위반 • 행정관청의 안전보호시설에서의 쟁의행위 중지명령 위반 • 조정절차를 거치지 아니한 쟁의행위 금지 • 중재회부 시 15일간 쟁의행위 금지

<노동조합 활동 관련 벌칙·과태료 조항>

벌칙 또는 과태료	금지행위
1천만 원 이하의 벌금	• 노조전임자 임금지급 요구 쟁의행위 금지 • 단체협약 위반 • 노동위원회의 조정서 또는 중재재정서 위반
500만 원 이하의 벌금	• 노동조합 설립 신고 없이 노동조합 명칭 사용 • 행정관청의 규약 및 결의처분 시정명령 위반 • 행정관청의 단체협약 시정명령 위반
500만 원 이하의 과태료	• 노동조합의 서류 비치 또는 보존 위반 • 노동조합의 행정관청 자료 제출 요구 거부 등
300만 원 이하의 과태료	• 노동조합의 설립신고사항 변경사항 신고 위반 • 노동조합 해산 후 행정관청에 신고 위반 • 단체협약 체결 후 행정관청에 신고 위반

지난 20년 이상 국제노동기구(ILO)나 경제개발협력기구(OECD) 등은 국제노동기준의 준수와 국내적 노동3권 개선을 권고한 바 있다. 노동조합의 가입을 제약하는 요건들(가령 해고자나 실업자의 가입을 금지하는 노조법 제2조 제4호 라목 또는 관리직의 노동조합 결성권을 제약하는 노조법 제2조 제4호 가목), 노동조합의 임원 자격에 대한 제한, 쟁의행위에 대한 업무방해죄의 적용 등이 대표적인 대상이었다. 개헌안에서는 노동3권을 제한할 수 있는 공무원의 범위를 군인과 경찰로 최소화하는 한편, 주요 방위산업체 종사자에 대한 단체행동권 제한도 삭제하고자 한다.

2. 새로운 노동법의 방향

헌법은 그 시대의 절대적 소망과 과제를 표현한다. 개헌안 역시 새 노동헌법을 통해 새로운 시대정신을 밝히고 있다. 1987년 헌법 개정 때 가장 큰 시대적 소명이 민주화였고, 그 점은 노동에서도 다르지 않았다. 민주화의 열망은 근로의 권리 영역에서는 보호의 확

대로, 노동3권 영역에서는 노사대등성의 강화로 표현되었다. 이 시기 우리 입법자가 염두에 둔 근로자상은 1960년대 경제개발 정책의 가장 충실한 이행자이면서도 그 혜택에서는 밀려나 있었던 산업역군, 특히 제조업 대공장의 생산직이었던 것 같다. 그에 비해 새 노동헌법의 시대정신은 품격이다. 노동에서의 품격은 노동의 권리(일할 권리) 영역에서는 존중의 확인으로, 노사관계 영역에서는 협치(協治)의 지향으로 구체화될 수 있다. 그러나 노동에서의 품격을 위해 가장 필요한 일은 노동과 노동법에서 정상을 확인하고 확립하는 것이다. 우리 사회가 빠른 경제성장을 위해 그동안 뒤에 두었던 것 즉 '상시 보편적으로 적용되는 원칙'을 확립하고 그것을 실행해야 한다. 원칙과 토대의 구축과 공고화는 기술발전, 경제 환경, 정치 사회적 상황 등의 변화에 유연하게 잘 적응하기 위해서도 꼭 필요할 것이다. 그렇다면 정상을 확립하는 노동법제의 방향은 무엇인가?

첫 번째는 노동과 노동하는 인간의 결합 곧 노동의 재인격화이다. 근대 법과 국가의 출발에서 가장 큰 난제 중 하나는 노동이었다. 근대 시민사회의 근간이 되는 재산법의 출발은 사람(인격)과 물건의 구별에 있었다. 전자는 권리의 주체로 후자는 권리의 객체로, 그리고 계약 등 제반 거래 행위는 물건에 대한 사용, 수익, 처분의 권한을 확정하거나 변동시키는 행위로 관념했다. 즉 모든 존재하는 것은 인격과 물건 둘 중 하나에 속한다고 보았다. 노동법이 주 대상으로 하는 것은 타인의 노동을 자신의 이익을 위해 사용하는 행위 및 그들 사이의 관계이다. 즉 넓은 의미의 '노동'이 주된 규율대상이다. 그렇다면 인간의 노동은 인격인가 물건(사물)인가? 이 근본 질문은 근로계약에 그대로 이어졌다. 노동법은 근대법 원칙 사이의 모순, 즉 "모든 인간은 자기에 속한 것은 자유로이 처분할 수 있다."라는 소위 계약 자유의 원칙과 "인간은 거래의 대상(객체)이 될 수 없다."라는 인간의 존엄과 가치 사이의 모순을 해결하기 위해 탄생했다. 모습은 다양하지만 각국의 노동법은 '종속과 보호의 결합'을 통해 이러한 모순을 해결하고자 한 것이다. 최근 우리 사회에서 노동에 관한 계약들 예를 들어 근로계약이나 파견계약 등은 도급이나 위탁 또는 용역 등 다양한 이름의 사업계약으로 급속하게 대체되었고, 그 결과 노동은 인격과 분리된 사물처럼 취급되고 있다. 종속만 있고 보호는 없는 관계가 확산되고 있는 것이다. 새 노동법제는 노동을 인격과 재결합함으로써 노동의 상품성을 극복해야 한다.

둘째, 사회정책의 중시이다. 20년 이상 지속된 신자유주의(시장전체주의) 정책으로 인해 소득 불평등 심화, 중산층 몰락, 성장동력 약화, 사회연대 후퇴, 이념 또는 계층 갈등의 증폭 등 사회, 경제, 정치 등 모든 분야에서 문제점이 노정되어 있다. 이런 문제들을 해결하기 위해서 구체적인 정책의 모습과 순위는 어쨌든 간에 국정 운영에서 사회정책을 중시할 필요가 있다. 경제정책과 병행하는 사회정책을 위해서는 우선 사회정책의 주축인 노동정책과 사회복지(사회보장)정책의 통합부터 시작해야 한다. 이를 위해 법적으로는 인

간다운 생활권의 중심성을 확립해야 한다. 현행 헌법 제34조 제1항에서 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”로 정하고 있는데, 학계에서는 이 조항을 좁게는 사회보장(수급)권과 사회보장 의무의 근거로 넓게는 사회적 기본권(교육, 노동, 사회보장, 환경, 혼인과 가정 등과 관련된 기본권)의 기본 이념으로 파악한다. 헌법재판소는 사회적 기본권을 시민적, 정치적, 정신적 자유 실현의 실질적 조건이라고 본다. 실질적 조건으로서 사회적 기본권의 이념인 인간다운 생활권이 새로운 노동체제의 뿌리가 되고, 노동의 권리와 단결의 자유는 인간다운 생활권의 구체적 권리로 자리매김하는 것이 타당하다. 기실 인간다운 생활권은 사회적 기본권을 넘어 기본권 전체의 기초로 상향하여 사회정의와 함께 사회정책과 국가정책의 이념으로 할 필요가 있다.

셋째, 노동관계에서는 자유와 대등에 기초한 협치가 그리고 노동과정에서는 존중과 보호에 기초한 일과 생활의 균형이 법의 목표가 되어야 한다. 전자를 위해서는 특히 사업장 협치, 단결의 자유와 초기업적 협약 및 사회적 대화의 활성화가, 후자를 위해서는 노동이용 준거의 확립, 정상시간 체제로의 전환, 능력 책임주의가 요구된다. 한편, 새로운 환경변화에 적절하게 대응할 수 있는 노동시장 정책(노동시장 활성화, 돌봄노동, 이주근로자, 플랫폼 노동 등을 포섭하는 정책), 국제노동기준 등 국제규범의 국내적 수용과 국제적 협력 강화, 노동분쟁과 사회보장분쟁을 위한 특별 소송절차와 법원의 설치 등도 중요한 과제이다.

Ⅲ. 새 노동법제의 주요 내용

노동에서 품격(Dignity at Work)은 노동존중사회의 실천적 이념이다. 새 노동법제는 이를 위해 집단적 노동관계법 분야에서는 ‘자유와 협치의 노사’를 기치로 단결의 자유와 노동조합의 정상화 및 사회장 협치의 구축을, 개별적 노동관계법 분야에서는 ‘균형과 책임의 일터’를 구호로 시간보상체제와 능력책임주의로의 전환을, 그리고 노동시장법 분야에서는 ‘준거와 좋은 일자리’를 지향하여 취업자 모델과 무기·직접고용 원칙의 확립을 각각 목표로 해야 한다. 이런 목표들은 사회적 대화의 실질적 활성화와 사회정책의 통합을 통하여 민주적이고 효율적으로 달성될 수 있을 것이다.

• 자유와 협치의 노사	1. 단결의 자유	2. 초기업 노동조합	3. 사업장협정
• 균형과 책임의 일터	4. 시간보상체제	5. 능력책임주의	
• 준거와 좋은 일자리	6. 취업자 모델	7. 무기·직접고용	
• 대화와 통합	8. 사회적 대화	9. 사회정책의 통합	

자유와 협치의 노사

노동3권의 자유화가 최우선이다. 즉 단결의 자유를 확인하고 이를 억압하는 비정상적 제약들을 시급하게 제거해야 한다. 근로자 대표의 기능과 역할을 재정립하는 일도 우리 사회의 중요한 숙제이다. 모든 근로자 대표가 사업장 안으로 집중하게 하는 법제도를 개정하고, 노동조합이 조직과 활동 무대를 사업장 밖으로 이동시킬 수 있는 촉진책을 개발해야 한다. 현행법상 근로자의 이익대표 제도로서는 노동조합과 교섭대표노동조합(노동조합법), 노사협의회(근로자참여법), 근로자대표(근로기준법 등), 과반수노동조합, 근로자과반수 등이 있다. 다양한 대표에도 불구하고 근로자의 대표성은 매우 낮고, 모든 근로자 대표들이 사업장에 혼재되어 있다. 노동조합조차 조직과 활동을 사업장에 집중하고 있다. 개선 방향은 모든 근로자 대표를 노동조합과 종업원대표기구의 2원 체제로 단순화하고, 노동조합은 사업장 밖(초기업 협약)을 그리고 종업원대표기구는 사업장 안(사업장협정)을 담당하도록 하는 것이다.

1. 단결의 자유

단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 본질은 자유권이다. 현재 판례는 근로3권이라 부르며 생존권의 성격을 강조하면서 이를 국가의 개입이나 권리 제한의 주된 근거로 삼고 있지만, 이 권리들의 연원도 연대의 자유이며, 주된 내용도 국가의 개입이나 간섭으로부터의 자유이다. 국제노동기준에서 사용하는 용어 역시 'freedom of association'이다. 단결의 자유는 원리적으로는 집단적 연대에 관한 자유이다. 집단적 연대의 원리란 근로자는 다른 근로자와 함께 연대하여 단체교섭, 단체행동 그 밖에 단결 활동을 할 수 있는 자유를 의미한다. 집단적 연대의 목적은 주로 근로조건이나 경제적·사회적 지위의 향상 등 직업적 이익과 관련된 것이지만, 근본적으로는 근로자의 사회적 목소리에 관한 것 곧 노동관계 영역에서 실질적 사적 자치와 자기결정권의 현실화를 위한 것이다.[9)]

단결의 자유성을 확립하기 위해서는 단결의 자유의 보편성과 충실성을 갖추어야 한다. 단결의 자유의 보편성이란 주로 단결 자유의 주체에 관련된 것으로, 원칙적으로 모든 사람

9) 우리가 노동3권이라 부르는 권리의 근본은 동료 간 연대이다. 이 점을 잘 표현하고 있는 것이, 흔히 미국의 노동3권 보장 규정이라 불리는, 미국의 연방노동관계법(NLRA) 제7조이다. "근로자는 단결할 권리, 노동단체를 결성하고 가입하고 지원할 권리, 스스로 선택한 대표자를 통하여 단체교섭을 할 권리, 단체교섭이나 그 밖의 상호 원조나 보호를 위하여 연대 활동의 권리를 가진다."라는 규정에 포함된 '연대 활동(concerted activities)'이라는 표현은 단결의 시원적 모습이 바로 연대에 있음을 보여준다. 미국 노동법에서 '연대 활동'이란 근로자가 다른 근로자와 함께 혹은 다른 근로자를 대신하여 공통적인 이익을 합법적으로 추구하는 행위를 말한다. Meyer's Industries v. Prill, 268 NLRB 493 (1984) and Meyer's Industries Inc. Ⅱ, 281 NLRB 118(1986).

은 경제적, 직업적 이익을 위해 자유롭게 단결체를 결성하거나 그에 가입하고 활동할 수 있어야 함을 의미한다. 현행법상 단결의 자유의 출발점인 단결체의 결성·가입권(좁은 의미의 단결권)도 금지되고 있는 사람이 너무 많다. 공무원 중에는 ILO 제87호 협약이나 유엔자유권협약에서 예외를 인정하는 군인과 경찰 외에도 소방·교정공무원, 5급 이상의 공무원, 6급 이하 공무원 중 상당수가 이에 해당한다. 공무원이 아니면서도 단결권이 부정되고 있는 직업군으로는 사립대학교 교수(사립학교법 제55조, 교원노조법 제2조), 청원경찰(청원경찰법 제11조), 특수형태근로종사자[10] 등이 있다.

충실성이란 단결 자유의 내용에 관한 것으로, 단결체의 설립과 관리와 운영 등이 외부 특히 국가의 개입이나 간섭 없이 구성원의 자주적이고 민주적인 결정에 따라 이루어져야 함을 의미한다. 노동조합의 가입을 제약하는 요건들(가령 해고자나 실업자의 가입을 금지하는 노조법 제2조 제4호 라목[11], 관리직의 노동조합 결성권을 제약하는 노조법 제2조 제4호 가목[12]), 노동조합 심사제도, 노동조합의 임원 자격에 대한 제한 등을 개정하는 것이 시급하다. 파업 등 쟁의행위에 대한 형사책임과 민사책임을 제한하는 입법도 필요하다.[13]

---

10) ILO는 고용관계의 존재를 단결의 자유를 향유할 수 있는 자의 범위를 정하는 기준으로 삼아서는 안 된다고 한다. 자영업자 일반(self-employed workers in general)이나 자유직업 종사자(those who practise liberal professions)도 단결권을 누려야 한다는 것이다. 한편, 우리나라의 국가인권위원회는 2007년 10월 16일 '특수형태근로 종사자 보호 방안'에서 노동3권 보장을 위한 법률의 제·개정을 권고했고, 국민권익위원회는 2013년 1월 「특수형태근로 종사자 권익 보호 등에 관한 법률」을 제정토록 고용노동부에 권고했다.

11) ILO 결사의 자유 위원회는 노조법 제2조 제4호 라목에 대하여 "조합원이 해고됨으로써 그 자가 자신의 단체 내에서 노조활동을 계속하지 못하도록 함은 반조합적 차별행위의 위험성을 내포하는 것이며, 노조 임원이 조합원이 아니라는 이유로 노조의 유효성을 문제 삼거나 노조설립신고를 거부하는 결과를 초래하고 있으므로, 해당 법규정을 폐지함으로써 결사의 자유 원칙 위반상황을 신속하게 종결할 것"을 여러 차례 권고한 바 있다. CFA Report No.306, Case No.1865, Document: Vol.LXXX, 1997, Series B, No.1, concerning Complaints against the Government of the Republic of Korea presented by the Korean Confederation of Trade Unions(KCTU), the Korea Automobile Workers' Federation(KAWF) and the International Confederation of Free Trade Unions(ICFTU)](1997), para. 333; CFA Report No.307(1997), para. 224, 333; CFA Report No.327(2002), para. 490; CFA Report No.353(2009), para. 749(c)(v) 등. 조용만·문무기·이승욱·김홍영, 『국제노동기준과 한국의 노사관계』, 한국노동연구원, 2003, 19～23면 참고

12) 사용자의 이익대표자와 관련하여 결사의 자유 위원회는 관리직 또는 감독직 근로자들(managerial or supervisory employees)의 단결권을 제한하기 위해서는 두 가지 요건, 즉 ① 관리직이나 감독직 근로자들에게도 자신의 이익을 유지·개선하기 위한 목적의 단체를 설립할 수 있는 권리가 보장될 것, ② 관리직이나 감독직의 범주는 일반근로자로 조직된 노동조합의 조직범위가 축소되거나 약화될 정도로 넓게 설정되지 않아야 할 것을 제시한다. 박제성·강성태·김홍영·정주영, 「미래 노사관계 발전을 위한 법·제도 개선방안」, 노동부, 2008. 12, 124면.

단결의 자유의 핵심은 노동조합권 즉 노동조합을 할 권리이다. 노동조합은 근대 사회와 함께 등장하여 지금까지 400년 가까이 존재해 온, 그리고 현재에는 세계 어느 국가에서나 찾아볼 수 있는 사회적 기구이다.[14] 기실 노동조합은 노동관계의 출발점이다.[15] 노동조합법이 노동관계 당사자로 노동조합, 사용자 또는 사용자단체를 들고 있듯이, 노동조합은 노동관계의 시작이며 사용자와 사용자단체 사이의 관계와 달리 다른 것으로의 대체를 상정하지 않는 유일한 전제이다. 한 국가 내에서 노동조합은 일차적으로는 조합원의 이익을, 나아가서는 근로자의 이익을, 궁극적으로는 국민 일반의 이익을 옹호한다.[16] 노동조합의 역사성과 사회적 중요성으로 인해 현대 국가에서 노동조합에 관한 권리는 기본적 인권에 속한다. 근로자들에게 노동조합을 결성하고 관련 활동을 하고 그것을 유지할 자유가 없다면 근로자 대표는커녕 근로자의 어떠한 결사체도 상정하기 어렵다. 그러므로 노동조합과 관련한 자유는 인간의 기본적 권리이고 많은 국가의 헌법에서 가장 중요한 기본권의 하나이며 인류의 소망을 표현한 국제 조약과 선언의 필수품이다.[17] 우리 헌법 역시 제정 당시부터 현재까지 한 번도 변함없이 노동조합을 단결권과 단체교섭권과 단체행동권의 가장 대표적이고 당연한 주체로서 전제하고 있다. 명시적으로 표현하지는 않았지만, 너무나 당연하여 굳이 표현할 필요가 없었겠지만, 노동조합은 헌법적 임의기구이며, 근로자의 자유 실현을 위한 실질적 조건인 것이다.

2. 초기업 노동조합

서구에서 기업별 노동조합은 노동조합이 아니다. 초경영적 토대는 노동조합의 필수적

---

13) 자세한 내용은 강문대, "쟁의행위에 대한 손해배상·가압류 제한에 관한 입법론", 「전환기의 노동과제」, 98-100면 참고 바람

14) 노동조합의 선재성(先在性) 혹은 선법성(先法性)은 우리나라에서도 다르지 않다. 대한민국에 헌법과 노동법이 제정되기 훨씬 이전인 일제 시기부터 노동조합은 우리나라의 독립과 근로자의 이익 옹호를 위해 활동하여 왔다. 1948년 제정된 헌법과 1953년 제정된 노동4법(노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회법, 근로기준법)이 모두 노동조합의 법적 승인과 보호를 당연한 것으로 규정했던 까닭도 이런 노동조합의 역사성에 있다.

15) Davies, Paul & Mark Freedland(1983), *Kahn-Freund's Labour and the Law*, Stevens & Sons, p.201 참고.

16) 이 점은 노동조합법을 비롯한 노동관계법에서 전제하고 있는 사실이다. 예를 들어, 노동조합법 제29조 제1항, 즉 「노동조합의 대표자는 … 조합원을 위하여 … 단체협약을 체결할 권한을 가진다.」라는 규정은 노동조합이 조합원의 이익을 대표하는 기구라는 사실을 전제한다. 같은 법 제2조 제4항 본문, 즉 노동조합은 「… 근로조건의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적」으로 한다는 노동조합의 정의 규정은 노동조합의 근로자 대표성을 역설한다. 국민 전체의 이익과 관련된 각종 위원회, 예를 들어 사회보장위원회에 근로자를 대표하는 자(사회보장기본법 제21조 제3항)로서 노동조합이 참여하는 것은 노동조합의 '국민' 대표성의 좋은 예이다.

17) Davies, Paul & Mark Freedland(1983), p.200.

요건으로서 업종별이든 산업별이든 노동조합은 적어도 초기업적으로 조직되고 활동하여야 한다. 일본과 우리나라에서 허용되고 있는 기업별 조직과 활동은 사용자로부터의 자주성을 확보할 수 없다고 본 때문이다. 기업별 노동조합은 과도한 경제주의, 사회적 연대의 약화, 대의원에 의존하는 조합민주주의 등 다양한 문제점을 표출한다.

노동조합의 근로자 대표성과 사회적 책임성을 제고하기 위해 노동조합의 사업장 집중을 완화하고 초기업적 연대를 강화해야 한다. 이를 위해 법제도적 개선책은 두 가지 방향으로 진행할 필요가 있다. 하나는 노동조합의 기업집착을 강화하는 기존 법 규정들을 삭제해야 한다. 취업규칙의 불이익취급을 비롯하여 근로시간의 유연화 제도 도입이나 퇴직금제도의 변경, 경영해고, 노사협의회에서 근로자위원 위촉권 등 과반수노동조합에게 자동적으로 주어진 과도한 특혜들, 노동조합의 소극적 요건의 하나로 정하고 있는 '근로자가 아닌 자의 참가를 허용하는 경우', 조합원 임원의 자격요건으로서 조합원성, 임원의 임기 등이 대표적이다.

다른 하나는 노동조합이 사업장에서 나와 조직과 활동을 산업이나 업종 등 초기업적 무대로 옮기도록 격려하고 촉진해야 한다. 이를 위해 첫째, 일정한 사항에 관해서는 산업별 업종별 등 초기업협약을 의무화한다. 둘째, 초기업협약을 통한 근로조건의 유연화를 인정한다. 근로시간의 적용, 기준임금에서 주관성, 비정규직 사용 사유의 확정 등에서 노동법의 강행적 일률성을 완화하는 한편, 기업 내 노사의 담합 문제를 해결한다. 셋째, 노동조합 활동의 사회성과 정치성을 인정함으로써 노동조합의 사회적 책임을 제고하도록 한다. 이를 위해 임금집중 경제주의를 강제하는 법 규정들을 개정하는 한편, 단체교섭과 쟁의행위를 사업장 내 임금 등 근로조건 사항으로 좁게 인정하고 있는 판례를 변경해야 한다.

3. 사업장협정

현재 대다수 사업장을 지배하는 규범은 취업규칙이다. 현행법상 취업규칙은 사용자가 일방적으로 작성하고 변경할 수 있으며 근로자들은 기득이익이 침해되는 상황에서만 동의의 거부라는 극히 소극적인 방식으로만 참여할 수 있다.[18] 이런 취업규칙 시스템을 근로자의 대표와 사용자가 공동으로 작성하고 적용하고 관리하며 변경하는 협정 시스템으로 변경해야 한다. 이를 통해 근로자의 인격과 민주주의 원칙이 사업장 내에서도 관철될 수 있도록 하고, 다른 한편 근로자의 자발적 참여와 창의를 기초로 사업장 혁신이 가능하도록 해야 한다.

---

18) 김홍영 교수는 현행 취업규칙 제도는 근로조건 대등결정 원칙(근기법 제4조)에 어긋난다고 하면서 문제점을 지적하고 있다. 김홍영, "취업규칙 제도의 개편", 「전환기의 노동 과제」, 86-87 참고

사업장 협치의 대상은 노동관계의 모든 사항으로서 임금과 근로시간 등 근로조건에 관한 것이든 사업장 내 근로자대표의 지위와 권한 등 노사관계에 관한 것이든 모두 포함된다. 좁게는 종래 경영참가의 한 방식으로 이해되어 온 공동결정을 의미하지만, 넓게는 근로자 대표와 사용자 사이에 이루어지는 교섭과 협의, 규범의 형성과 적용 및 관리, 고충처리 등 다양한 방식의 협치를 포함한다.

취업규칙 체제를 사업장협정 시스템으로 변경하는 방안으로는 크게 두 가지가 주장되고 있다. 일괄 변경을 주장하는 이철수 교수의 경우 종업원들만으로 구성되는 위원회(work council)가 사업장 차원의 경영참가와 근로조건 결정을 함께 담당하게 하는 것으로 독일의 사업장위원회와 유사하다. 단계적 이행을 주장하는 김홍영 교수의 경우 사용자가 종업원대표와 합의하여 취업규칙을 작성하고 변경하는 '사업장협정' 제도를 주장한다. 사업장협정을 체결하는 주체인 종업원대표로서 근로자위원회를 상정하면서, 그것을 현행 노사협의회의 근로자위원들이 모이는 회의체로 하자는 방안이다. [1단계]로는 임의 설치가 가능하도록 근로자참여법을 개정하고, [2단계]로는 대규모 사업장부터 의무적으로 설치하도록 하자는 방안이다.[19)]

균형과 책임의 일터

일과 생활이 조화되고 능력에 따라 책임을 지는 일터를 건설해야 한다. 인격 존중과 생산성 향상이 조화되는 일터의 첫 번째 요건은 시간의 균형적인 배분이다. 금전보상을 통한 장시간노동 체제를 시간보상을 통한 정상노동체제로 전환해야 한다. 계약상 사용자만이 안전, 임금, 고용 등을 모두 책임지게 하는 것은 간접고용 시대의 책임 방식으로서는 한계가 많다. 이익을 향유하고 능력을 가진 원청도 하청 근로자의 노동에 책임을 분담하도록 해야 한다.

4. 시간보상체제

장시간노동 체제는 우리 경제와 사회의 발전을 이끈 중요한 동력이었지만,[20)] 지금 우리 사회에는 큰 짐이 되고 있다. 삶의 질을 중시하고 일과 생활을 조화시키려는 근로자와 가족에게도, 노동의 과정보다는 성과와 결과가 중요해진 기업에게도, 더 많은 일자리를 만들어야 하는 경제에도, 나아가 건강한 시민의 자발적이고 적극적인 참여가 중요해진 사회

19) 김홍영, 앞의 글, 88면 참고

20) 고도성장기 기업에게는 낮은 기술력을 보완하고 경쟁력을 제고시키는 수단이었고, 대부분의 노동자와 그 가족에게는 소득 확대의 유일한 방식이었으며, 우리 사회에는 인간관계를 조경하고 조율하는 기초적인 생활방식이었다.

에도 장시간노동 체제는 극복되어야 할 첫 번째 과제이다.

장시간 체제의 근간은 현행 근로시간법인데, 가장 큰 특징은 가산임금제의 중심적 역할에 있다. 현행법상 근로시간의 길이는 물론이고 배치에서도 핵심적인 역할을 하는 것이 가산임금제로서, 법정기준시간(1일 8시간, 1주 40시간)을 초과한 근로와 야간(오후 10시부터 오전 6시까지) 및 휴일의 근로에 대해서는 통상임금의 50%를 가산한 임금을 지급하게 하는 제도이다. 입법자는 경제적으로 가중된 부담을 통해 그러한 근로들을 억제하려고 하였으나, 현실에서는 가중된 경제적 유인으로 인해 노사 사이에 최소고용과 최대임금의 전략적 교환이 이루어질 수 있는 이유가 되고 있다. 몇 차례의 근로시간 단축이 현실의 실근로시간 단축으로 연결되지 못한 이유도 이 때문이다.[21)]

실근로시간의 단축을 위해 가장 현실적인 방안은 휴식 제도의 개정이다. 방향은 금전보상에서 시간보상으로 바꾸는 것으로 세 가지의 개정이 필요하다. 첫째, 일간휴식 제도를 신설하여 원칙적으로 근로자에게 연속하는 11시간 이상의 일간휴식을 보장한다. 둘째, 휴일과 관련해서는, ① 주휴일과 그 밖의 휴일을 구별하고, ② 1주에 6일을 초과하는 근로는 원칙적으로 금지하며, ③ 주휴일은 일간휴식에 더하여 연속하는 24시간 이상으로 특정 요일에 정기적으로 부여하고, ④ 무급을 원칙으로 한다. 셋째, 연차휴가와 관련해서는 ① 권리부여의 요건을 6개월 근속으로만 하되, 그 미만의 근로자에게는 비례적으로 휴가일을 부여하고, ② 연차휴가는 근로자의 청구(시기지정)가 있을 때 부여하는 것이 아니라 사용자가 의무적으로 부여하도록 하며, ③ 미사용휴가에 대한 금전보상은 원칙적으로 금지한다.[22)]

5. 능력책임주의

하청사회나 균열일터로 불리는 간접고용의 확대는 노동법상 책임의 부재로 연결되기도 한다. 가장 빈번한 예가 대기업 사업장에서 안전사고이다. 종래 직접 고용하던 근로자를 하청의 근로자로 대체하게 되면 하청은 비용절감을 위해 노동법을 회피하려는 강한 유혹을 받는다. 또한 하나의 기업이 수행하던 업무를 여러 하청회사로 나누어 도급을 주게 되

21) 근로시간 개혁을 임금 인상의 수단으로 접근한 데에는 낮은 기본급 등 임금체계의 복잡성과 후진성도 한 몫을 하였다.

22) 실근로시간 단축을 위해서는 다음 세 가지 개선이 병행되어야 한다. 첫째, 야간근로, 휴일근로 및 연장근로는 단순히 가산임금제만으로 규율할 수는 없으며, 그러한 근로를 특별히 억제할 수 있는 방안을 마련하여 시행하여야 한다. 그 방법으로는 야간근로나 휴일근로의 주간, 월간 또는 연간 총량을 직접적으로 제한하는 방법, 가산임금을 지급할 뿐더러 그에 더하여 보상휴가를 주도록 하는 방법, 할증률을 야간근로나 휴일근로의 시간에 따라 누진적으로 할증하는 방법 등이 있을 수 있다. 둘째, 포괄임금제를 금지해야 한다. 셋째, 2015년 9월 15일 노사정이 근로시간 개혁의 첫 번째 과제로 합의했던 2020년까지 연간 1,800시간 체제로의 전환을 위한 실무기구를 구성해야 한다.

면 전체적인 조정능력이 약화될 수밖에 없다. 이 때문에 대기업 작업장에서도 대형 안전사고가 계속 발생하고 있다. 그런데 사고의 책임은 협력업체나 현장관리자가 지고 원청의 경영담당자는 법적 책임을 지지 않는다. 책임 부재가 다시 대형사고를 낳고 있다. 이런 문제는 산업안전에 한정되지 않는다.

임금과 고용에 대해서도 계약상 사용자가 아닌 자라도 자신이 지배하는 사항에는 책임을 지도록 할 필요가 있다. 능력책임주의는 현재 산업안전보건법과 근로기준법에 도급인의 책임과 같은 방식으로 매우 제한적으로 인정되고 있지만, 앞으로는 적용 대상을 넓히고 책임을 강화할 필요가 있다. 산업안전의 경우에는 해당 사업장을 실질적으로 지배하는 사업주가, 그 형식적 지위를 불문하고, 형사책임이든 민사책임이든 모든 책임을 지도록 한다. 임금에 관해서는 파견근로자를 사용하는 사용사업주의 경우 임금 전체에 대해 연대책임을 그리고 하청근로자를 사용하는 도급회사의 경우 최저임금에 대해 보증책임을 지도록 한다. 고용책임은 묵시적 근로계약관계에 있는 사용자와 불법파견에서 사용사업주가 지도록 한다.

단체교섭과 관련해서는 2010년 현대중공업 대법원판결(대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결)을 확대 적용할 필요가 있다. 즉 "근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자"는 지배개입 문제뿐만 아니라 단체교섭에 대해서도 책임을 지는 것으로 보아야 한다. 이와 관련해서는 미국 연방노동위원회(NLRB)의 최근 동향이 참고가 될 것 같다. 다음의 상황을 상정해 보자. A회사는 여러 협력업체들과 업무처리위탁계약을 체결하고 사업을 영위하는데, B회사 근로자들은 A회사의 사업장 내에서 근무한다. 만약 B회사 근로자들이 가입한 C노동조합이 A회사에 대해, B회사 근로자들을 위해 단체교섭을 신청한 경우와 A회사 근로자들과 B회사 근로자들이 함께 가입하고 있는 D노동조합이 양쪽 근로자들 모두를 포괄하여 하나의 교섭단위로써 A회사에 단체교섭을 신청한 경우, A회사는 단체교섭에 응할 법적 의무가 있는가? 연방노동위원회는 2015년 브라우닝페리스 결정(Browning-Ferris, NLRB 2015. 8. 27.)을 통해 다음과 같은 기준을 제시했다. "만약 둘 이상의 사업체들이 모두 common law상 사용자들이면서 기본적인 고용조건을 규율하는 사항들을 공유하거나 공동으로 결정하는 경우에는 그들은 하나의 노동력에 대한 공동사용자이다. 사업장에서 지배(권)를 보유하고 실행했는지를 판단함에 있어, 공동사용자들이 고용조건에 관해 지배권을 공유하거나 공동결정하는 다양한 방식들을 고려해야 한다." 둘째 질문은 적어도 지금까지는 우리에게 익숙하지 않은 교섭분쟁인데, 미국식으로 표현하자면 공동고용관계가 인정될 때, 사용사업주의 단독고용 근로자(①)와 공급사업주와 사용사업주의 공동고용 근로자(②)가 하나의

교섭단위에 포함되는 것이 적정한가라는 질문이다. 연방노동위원회는 2016년 밀러 앤 앤드선 결정(Miller & Anderson, NLRB, July 11, 2016)을 통해 이를 인정했다. 즉 단일의 사용사업주가 공동으로 고용한 근로자와 단독으로 고용한 근로자를 결합한 교섭단위를 위하여 사용자의 동의는 필요하지 않다. 그 대신 해당 교섭단위가 적정한지 결정하기 위해 전통적인 이익공통성(community of interest) 심사를 할 것이라고 한다.

준거와 좋은 일자리

기술과 경제의 변화는 고용과 노동의 경계를 허물고 있다. 임금노동과 비임금노동의 구별을 전제로 한 체제는 고용과 비고용을 함께 포함하는 체제로 전환해야 한다. 고용형태의 다양화에도 불구하고 우리 헌법이 지향하는 좋은 일자리는 노동시장정책의 주요 목표가 되어야 하며 이를 위해 상시지속 업무에 대한 무기고용과 직접고용의 원칙을 확립하여야 한다.

6. 취업자 모델

많은 연구자들은 디지털화과 기술의 융합을 핵심으로 하는 최근의 기술혁신이 노동에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상한다. 실제 세계화와 함께 기술혁신이 속도를 내기 시작한 1990년대부터 각국에서는 노동에서 탈경계화와 고용관계에서 비표준적 관계가 확산되고 있다. 노동의 탈경계화는 주로 노동과 비노동의 장소적, 시간적 구별이 모호해지는 현상에 주목을 하고,[23] 고용관계의 변화는 "기업에 고용되어 일하는 전일제 임금노동을 특징으로 하는 표준적 고용관계가 디지털 기술의 확산에 따라 어떻게 변형되는가에 초점"을 맞춘다.[24]

노동의 탈경계화는 고용의 비전형화를 촉진하고, 고용의 비전형화는 또다시 노동의 탈경계화를 확대한다. 그래서 지금의 경향은 노동과 고용의 탈경계화라고 불러도 무방하다. 어쨌든 노동과 고용의 탈경계화는 전통적인 노동과 비노동 사이의 시공간적 구분에 기반한 노동법과 사회보장법의 보호와 어긋난다. 노동법의 대응은 크게 두 가지이다. 하나는

23) "노동의 탈경계화는 노동의 이루어지는 시간과 공간의 구분이 흐릿해지는 것을 의미한다. 공간적으로는 사무실이나 공장을 벗어나 집, 나아가 디지털 기기가 인터넷을 통해 연결되는 어느 곳이나 작업장이 될 수 있고, 시간적으로는 노동시간과 노동하지 않는 시간, 즉 노동과 여가의 구분이 흐릿해진다. 이 때문에 퇴근 후에도 집에서 SNS를 통해 일과 관련된 연락을 받고 이메일을 확인하며, 업무를 처리하는 상황이 점점 늘어난다(크라우제, 2017)." 황덕순, "기술혁명이 노동에 미치는 영향: 주요 쟁점과 고용관계 변화에 대응한 정책방향", 한국사회정책학회 춘계학술발표회(2017. 5. 15) 자료, 2면

24) 황덕순, 앞의 글, 5-6면 참고

현재 노동법의 적용 기준인 '근로자' 개념을 확대하는 방안이고, 다른 하나는 노동법의 적용 기준 자체를 변경하는 것이다.

전자 즉 근로자 개념의 확대 방안은 특히 특수형태근로종사자의 문제 해결과 관련이 깊다. 1990년대부터 도급이나 위탁 등 사업적 계약관계에 따라 타인의 사업에 노무를 제공하는 독립적 자영인의 수가 증가하였고, 그 중에는 노무수령자와의 관계에서 근로자와 유사한 정도로 인적 또는 경제적 종속 내지 의존의 실질을 가진 자도 다수 나타났는데 이러한 자를 특수형태근로종사자라고 한다. 현재 우리 법령과 판례는 근로자성 인정에 엄격한 편이다. 최근 10년간 행정부와 입법부의 실종에 더하여, 사법부의 엄격한 기준 적용은 특수형태근로종사자라는 광범위한 homo sacer를 만들어냈다. 회색지대에 갇혀 노동법의 사각지대에 방치된 인원은 200만 명 이상이라는 주장도 있다.[25] 특수형태근로종사자 문제를 해결하는 첫걸음은 노동관계법상 근로자의 정의와 해석을 법 취지에 따라 탄력화하는 것이다. 근로기준법상 근로자는 주로 노무제공에서의 인적 종속성을 중심으로 판단한다. 그 결과 노동의 내용과 방법에서 인적 종속성이 인정되는 관계와 그것을 사용자가 주도하는 도급·위탁 등의 관계를 포함하는 것으로 한다. 노조법상 근로자는 경제적 종속성을 중심으로 판단한다. 자신의 사업인가 혹은 타인의 사업인가를 기준으로 한다. 즉 타인의 사업을 위하여 노무를 제공하고 그 수입으로 생활하는 자가 노조법상 근로자이다. 직업안정법상 근로자는 가장 넓은 의미에서 경제적 종속성을 중심으로 판단한다.

후자 즉 노동법 적용의 기준 자체를 바꾸는 방안도 가능하다. 예를 들어 직업안정법의 적용 확대를 생각할 수 있다. 현대적 직업 상황에 맞는 근로의 권리의 구현을 위해 직업안정법상 직업의 개념을 국민 일반의 소득활동 전반을 포괄할 수 있도록 개정하는 것이다.[26] 노동법 적용 기준의 변경은 사회보험법에서도 필요하다. 즉 고용보험법과 산재보험

25) 조돈문·조경배·정흥준의 「특수형태근로종사자 인권상황 실태조사 결과」(국가인권위원회, 2015. 12) 참고

26) 이를 위해 세 가지를 개정하면 된다. 첫째, 법의 목적을 정한 제1조를 현행 「이 법은 모든 근로자가 각자의 능력을 계발·발휘할 수 있는 직업에 취업할 기회를 제공하고, 정부와 민간부문이 협력하여 각 산업에서 필요한 노동력이 원활하게 수급되도록 지원함으로써 근로자의 직업안정을 도모하고 국민경제의 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.」에서, 「이 법은 모든 국민이 인간다운 생활이 가능한 분야에 취업할 수 있도록 적정한 근로의 기회를 제공하고, 취업자의 직업안정을 도모하도록 함으로써 헌법상 근로의 권리를 구체적으로 보장하고 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.」로 개정한다. 즉 '근로자의 직업 기회 보장'을 위한 법률에서 '모든 국민의 취업 기회 보장'을 위한 법률로 변경한다. 둘째, 직업소개의 정의(제2조의2 제2호)를 현행 「"직업소개"란 구인 또는 구직의 신청을 받아 구직자 또는 구인자(求人者)를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자 간에 고용계약이 성립되도록 알선하는 것을 말한다.」에서, 「"직업소개"란 직업을 불문하고 구인자와 구직자 사이에 취업관계가 성립되도록 알선하는 것을 말한다.」로 개정한다. 즉 고용관계를 전제로 하는 구인자와 구직자 사이의 알선에서 고용관계 외에도 개인적으로 이루어지는 광의의 노동력이용관계를 알선행위로 규율 범위를 확대한다. 마지막으로 근로자모집, 근로자공급

법의 적용 대상에 1단계로 특수형태근로종사자 전부를, 2단계로 취업자 전부를 적용대상에 포함시킴으로써 사회보험 중 노동보험을 근로자보험에서 취업자보험으로 개편하는 것이다.

7. 무기·직접고용

기간제와 파견제에 대한 남용적 사용과 임금·근로조건 차별이 상승 작용을 하고 있는 상황에서 그 사용의 자유를 그대로 둔 채 차별시정제도만으로 비정규직 문제를 해결하기는 어렵다. 사용 규제가 1차적인 규율 수단이 되고, 차별금지가 2차적이고 보충적인 정책 수단이 되어야 한다. 사용 규제란 상시지속 업무에서의 고용은 무기고용과 직접고용을 원칙으로 한다는 것이다.

먼저 기간제와 관련해서 무기고용의 원칙을 확립한다. 즉 근로계약에 기간의 정함이 없는 고용 즉 무기고용 또는 상시고용을 원칙으로 하고, 기간의 정함이 있는 고용 즉 유기고용은 특별한 사유가 있는 경우에만 허용한다. 다음으로 파견제 등 간접고용과 관련해서 직접고용 원칙을 정립하고 확대한다. 직접고용의 원칙은 사용자가 자신이 부담할 책임과 의무를 타인에게 전가하거나 스스로 회피하는 것을 방지함으로써 근로자를 보호하려고 한다. 근로자파견 관계 등 다면적 근로관계는 자유가 아니라 제한이 정상이며, 예외적으로 허용되는 경우에도 허용사유의 엄격한 제약과 근로자에 대한 관련 사용자 모두의 연대(공동)책임이 요구된다.

무기고용의 원칙이란 근로계약에 기간의 정함이 없는 고용 즉 무기고용 또는 상시고용을 원칙으로 함을 말한다. 역으로 기간의 정함이 있는 고용 즉 유기고용은 특별한 사유가 있는 경우에만 허용된다. 그러므로 상시적으로 유지되고 계속되는 업무에는 근로자를 기간의 정함이 없는 근로계약으로써 고용하여야 하고, 유기고용은 임시적인 사유가 있는 때에 그 사유의 종료에 필요한 기간을 정한 근로계약으로써 고용할 수 있다. 무기고용 원칙을 구체화하기 위해서는 근로기준법이나 기간제법에 무기고용 원칙을 명시하는 한편, 기간제법에 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결할 수 있는 사유와 그 기간을 명시하는 입법이 필요할 것이다.

직접고용 원칙은 고용에서 가장 최근의 변화에 대응하는 원칙으로 사용자가 자신이 부담할 책임과 의무를 타인에게 전가하거나 스스로 회피하는 것을 방지함으로써 근로자를 보호하려고 한다. 이 원칙은 '사용자책임 회피 방지'(使用者責任回避防止) 원칙, 즉 "근로자 보호라는 노동법의 목적을 달성하기 위해서는 근로자의 노무급부로부터 주된 이익을

사업 등에서 사용하는 '근로자'라는 용어는 입법 목적의 확대에 따라 '취업자'로 변경한다.

향수하는 자가 그 근로자에 대한 관계에서 노동보호법상의 사용자로서 노동관계법상의 각종 책임을 져야 한다. 그러므로 근로자의 노무제공으로 이익을 향수하는 자는 그에 따른 책임도 함께 져야 하며 계약형식을 달리하거나 외형상의 사업주를 따로 두는 등의 방법을 통해 자신의 책임을 회피할 수 없다."라는 원칙을 확인하는 것이다.

직접고용 원칙을 구체화하기 위해서는 근로기준법이나 직업안정법에 위법한 근로자공급의 사법적 효력을 명시하는 한편, 파견법상 파견근로자를 사용할 수 있는 사유와 그 기간을 상세하게 규정할 필요가 있다.

대화와 통합

제도의 개선에는 개혁을 위한 논의와 집행의 틀을 마련하는 일 곧 사회적 대화와 행정통합이 시급하고 중요하다. 현행 노사정위원회를 정점으로 하는 사회적 대화 체제는 전면적 개편이 필요하며, 목표와 프레임 및 활동 방식을 근본적으로 바꾸어야 한다. 노동정책과 사회보장정책 등은 사회정책으로 통합하여 시대 변화에 따른 국민적 수요와 요구에 부응할 수 있도록 하여야 한다.

8. 사회적 대화

사회적 대화는 87년 노동체제의 가장 큰 성과이자 실패이다. 30년간 사회적 대화 체제는 우리 노사관계의 기본 틀과 방향을 정하는 데 중요한 역할을 해 왔다. 1996 – 1997년 노동법 개정과 같은 큰 성과를 내기도 하였다. IMF 체제 이후 설립된 경제사회발전노사정위원회는 사회적 대화의 상시적 제도화를 통해 경제위기 극복과 노동문제의 해결에 기여하였지만, 새로운 시대적 상황과 과제를 수행하기에는 한계를 맞았다는 것이 일반적인 평이다.

사회적 대화 체제의 개편이 노사정위원회의 개선만으로 가능할지 아니면 그것을 대체하는 기구의 설치가 필요한지는 좀 더 논의가 필요하겠지만, 지난 정부의 실패를 아픈 교훈으로 삼아야 한다.[27] 개편 방향은 크게 세 가지이다. 첫째 '형성·자율형 사회적 대화'를 지향한다. 새로운 노동체제와 질서의 형성을 목표로 하면서 다양한 이해집단의 자율적 참여를 유도하는 것이다. 둘째, 부분적 개선이 아니라 전면적 쇄신이다. 사회적 대화의 목적과 방향성을 명확하게 재구축하는 것이다. 셋째, 중앙 수준과 메조 레벨(지역이나 업

27) 지난 정부는 노동개혁을 위해 서로 다른 성격의 두 축 즉 노동행정과 사회적 대화기구를 섞어서 사용했다. 노동행정이 풀어야 할 일을 노사정위원회에 맡기고 합의를 압박하는 구조였다. 노동행정이 사회적 대화를 압도하고 이용하는 행태였다고 할 수 있다. 이 때문에 각 기구가 가지는 장점은 사라지고 단점이 극대화되면서 결국은 파국을 맞았다.

종)의 사회적 대화를 병행하면서 유기적으로 연계한다. 분권화된 협의 곧 의제별, 산업별, 지역별 노사정 협의체에서 모범을 합의기능과 협의기능을 분리하고, 사회적 대화기구의 틀을 확대해야 한다.

법 개정이 필요한 사항은 다음과 같다. 첫째, 임의적 노사협의체에 대한 지원을 가능하게 한다. 현재 노사정위원회는 상시적인 조직체를 상정한다. 의제별 또는 업종별 위원회는 1년 이내의 존속기간(필요할 경우 1년 연장 가능)을 정하여 상무위원회 산하에 둘 수 있다(노사정위원회법 제10조). 지역노사정협의회는 지방자치단체의 장이 두고 노사정위원회는 필요한 지원을 할 수 있다(같은 법 제19조). 둘째, 공익위원에 대한 노사의 배제권을 배제하고 국회와의 연계가 필요하다. 본위원회나 상무위원회에 국회 주요 정당이 추천한 자가 참여할 수 있도록 한다. 셋째, 법의 목적이나 이념 및 노사정의 책무를 새로이 설정한다.

9. 사회정책의 통합

사회중시 정책에서는 국가의 적극적 역할이 요구된다. 사회보장에서는 물론이고 노동에서도 그러하다. 노동법 연구자들 사이에서 노동과 사회 정책의 통합에 관심을 가진 계기는 노동시장의 이중구조, 이중화, 돌봄노동 등 때문이다. 앞으로 늘어날 수 있는 일자리는 돌봄이나 사회적 일자리일 가능성이 높다. 그런데 이 분야의 가장 큰 문제는 그것을 필요로 하는 사람들의 지불 능력과 거기서 일하는 사람들의 예상소득 사이의 큰 차이이다. 이 문제는 정부가 정책적으로 개입해야 하는데, 이를 위해서는 사회정책 및 관련 부처의 통합이 필요할 것이다. 즉 미래에 필요한 일자리를 만들려면 정부가 상시적으로 관여해야 하며, 이를 위해서는 위원회 방식이 아니라 부처 통합이 필요하다는 것이다.

이와 관련하여 전문가들 사이에서 가장 뜨거운 이슈는 노동행정과 복지행정의 통합이나 통괄 문제이다.[28] 견해의 차이는 그 방법으로 협의조정 기구(위원회)의 설치를 통해 업무의 통일을 기하도록 할 것인지[29] 아니면 부처를 신설하여 업무는 물론 인원과 예산과

28) 최영기 박사는 부처 통합은 맞지만 졸속적인 추진은 위험하다고 지적한다. "복지와 노동을 합치는 것은 행정의 완결성이나 아까 말씀드린 노동자 구성, 노무공급자 구성변화, 이런 입장으로 보아도 그렇고, 그 사람들의 행정수요 등으로 볼 때도 그렇고, 궁극적으로 결합되는 것이 맞다. OECD 국가들의 노동과 복지부서는 대부분 합쳐져 있고, 우리도 결국은 그 방향으로 갈 것이라 본다. 그런데 새 정부가 그것을 추진할 수 있을 정도로 사회적 논의나 준비가 되어 있는지가 문제다."「전환기의 노동과제」의 '전환기의 노동과제' 전문가 간담회, 43-44면.

29) 김유선 박사는 노동정책과 사회정책이 같이 가야 하지만, 부처 통합에는 회의적이다. 복지와 노동의 작동 방식이 다르다는 점이 주된 이유이다. "복지는 정부 주도적으로 제도 개선에 집중하는 반면, 노동은 노사라는 행위주체(actor)에 의해 작동되기 때문이다. 그 점에서 양쪽의 사고 패턴부터가 상당히 다른데 이걸 한 지붕아래 둔다 하여 반드시 좋은 결과가 나올까? 오히려 필요한 영역이

조직을 통괄할 것인지에 관한 것이다. 후자의 경우, 고용노동부 전체, 여성가족부 전체, 보건복지부 중 복지 부서를 통합하는 노동복지부의 신설이 유력하게 거론된다.[30] 노동행정과 복지행정을 통합할 필요가 있다. 복지와 노동을 합치는 것은 행정의 완결성, 근로자의 구성, 인력조직 방식 등의 변화 및 국민의 행정수요 등을 고려할 때 필수적이다.

통합의 가장 큰 효과는 취약계층 보호 정책, 일과 생활의 균형 정책, 돌봄 및 돌봄 일자리 정책 등에서 발생할 것이다. 사회보험의 관리 운영 및 재정의 통합도 속도를 낼 수 있을 것이다.

Ⅳ. 가지 않은 길 : 탈일본화

주지하다시피, 우리 노동법의 중요한 부분은 일본 노동법을 계수한 것이다. 1953년 노동4법(근로기준법, 노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회법)을 제정할 때, 1945년부터 1952년까지 일본에서 제정되거나 개정되었던 노동관계법에 이른바 한국적 변용을 일부 거쳐 법을 만들었다. 흔히 우리 노동법은 일본과 미국과 독일의 노동법을 부분적으로 수용했다고 알려져 있다. 미국 연방노동관계법에 있는 부당노동행위 제도와 독일 단체협약법에 있는 단체협약 제도를 제정 노동조합법이 수용하였다는 것이지만, 이 역시 내용의 실질을 보면 과장된 이야기이다. 그 당시는 물론 현행 「노동조합 및 노동관계조정법」에도 존재하는 부당노동행위 제도는 미국의 그것과 다르다.[31] 이 점은 단체협약 제도에서도 유사하다. 독일의 단체협약은 초기업적 산별교섭을 염두에 둔 것으로, 단체협약의 규범적 성격을 가장 잘 보여주는 일반적 구속력 제도 역시 전국적 산업별 수준에서 단체협약의

있다면 분야별로 위원회 제도를 통해 씨줄, 날줄로 묶어주는 것이 더 현실적일수도 있다." '전환기의 노동과제' 전문가 간담회, 43면.

30) 장홍근 박사의 주장은 이렇다. "고용노동정책의 유기성 내지는 파워를 확장하기 위한 차원에서 고용부와 복지부 통합은 생각해볼만 하다. 그러나 지금 상태에서 1+1의 단순 통합은 아니다. 양쪽 부처의 기능들 가운데 시너지 효과를 내는데 도움이 수 있는 바탕 위에서 통합해야 한다. 시너지를 낼 수 없는 부분은 슬림화해야 할 것이다. 고용부의 노동 쪽을 어떻게 할 것이며, 한편 복지부의 의료행정은 어떻게 할 것인가. 그런 부분을 해결한다면 괜찮을 것으로 본다. 고용복지부 장관은 사회부총리를 하도록 하면 좋겠다. 우리나라 정부조직은 말로는 평등하다고 하지만, 기재부라는 괴물 부처가 상위에 있고 그 밑에 나머지 부처들이 있는 형국인 기형적인 조직 내지는 관행이 있다. 기재부가 예산 장악하는 구조가 계속된다면 시장주의적 정책행정이 계속될 확률이 크다. 우선적으로는 기재부의 기능분화가 가장 중요한 과제이며, 고용부와 복지부 통합은 기능을 약간 슬림화하면서 가야 한다고 생각한다." '전환기의 노동과제' 전문가 간담회, 44면.

31) 미국은 직권조사와 기소 등 형사소송 또는 행정소송의 구조를 가지고 있음에 비해, 우리의 부당노동행위 제도는 일본 노동조합법과 같이 민사소송의 구조를 가지고 있다. 일본식 변용을 거친 미국 부당노동행위 제도를 수용한 것이다.

효력을 확장하는 제도이다. 그에 비해 우리의 일반적 구속력 제도는 기업 수준에서 단체협약의 효력을 확장한 것으로, 이는 사업장 수준에서 노동조합을 조직한 후 단체교섭과 단체협약 체결 및 쟁의행위 역시 모두 사업장이나 기업 차원에서 벌어지는 일본의 상황이 반영된 변용이었다. 요컨대 1953년 노동4법은 일본 노동법을 교범으로 하여 제정되었고, 이 상황은 1997년 제2차 노동법 제정 때까지의 여러 차례 개정에서도 크게 변하지 않고 이어진다. 1997년 근로기준법과 「노동조합 및 노동관계조정법」의 제정, 1998년 근로자파견법 제정, 2006년 기간제법 제정, 2010년 「노동조합 및 노동관계조정법」 개정 등을 통해 새로이 정비된 현행법은 외견상으로는 일본법에서 상당히 벗어난 듯 보인다. 그러나 노동법의 중요한 기둥의 상당수는 여전히 일본법의 영향을 강하게 받고 있고, 근로시간의 유연화 제도나 근로자대표 제도처럼 일본 제도를 곧바로 수입한 것들도 있다.

이처럼 현재 우리나라 노동법의 주요 특징이기도 하고 또한 개선 대상인 제도들의 상당수는 일본의 그것들을 교범으로 한 것이다. 예를 들어 장시간노동 체제, 사용자 우위의 사업장 규율(취업규칙 체제), 근로자이익대표제의 사업장내 집중과 혼재 및 초기업적 노사관계의 부재 또는 미비, 차별시정 중심의 비정규직 규율 (사업장 내외 분리) 등이 대표적이다. 최근 노동과제로서 이야기되는 정상시간 체제, 사업장협정 체제, 이원적 대표시스템과 초기업적 노사관계의 구축, 정규직 전환 강제방식의 비정규직 규율 등은 우리 노동법이 일본의 노동법과는 다른 독자적 발전 모델을 구축할 때가 되었음을 반증한다.

조성재 박사는 우리 경제와 사회에 필요한 상태를 탈추격(post catch-up)이라 표현했다. 외국의 사례를 빠르게 따르는 전략(catch-up)이 한계를 맞았다는 이야기이다. 노동법에서도 비슷한 문제의식이 존재하며, 이를 탈일본화라고도 할 수 있다. 이제 가지 않은 길을 가야 하는 것이다. (끝)

발표2.

아웃소싱의 배반 : 한국기업의 아웃소싱 매커니즘 분석

▸ 발표: 정흥준(한국노동연구원)

발표3.

일자리 유형의 다양화와 사회보험의 미래

▸ 발표: 장지연(한국노동연구원)

발표1.

87년 이후 한국의 성장체제에 대한 비판적 검토와 대안 모델의 모색

▸ 발표: 전병유(한신대)

87년 이후 한국의 성장체제에 대한 비판적 검토와 대안 모델의 모색

전병유(한신대)*

2017년은 1987년 6월 민주 항쟁으로 선거민주주의가 시작 된지 30주년이 되는 해이다. 촛불혁명은 87년체제가 지향했던 민주주의를 복원하는 의미를 가짐과 동시에 87년체제의 한계, 즉 지난 30여년 간 달성하지 못한 사회경제적 의제들을 실현해야 하는 의무를 새로운 정부에 부과하였다. 지난 30여년 간 민주주의는 끊임없이 위협을 받았지만, 시민들은 결국 이를 지켜냈다. 다만, 이 기간 중에 시장의 힘은 강화되었으며, 경제적 불평등은 크게 악화되었다. 2017년체제는 87년체제를 완성함과 동시에 극복해야 하는 시대적 과제를 안게 되었다.

87년체제는 노동에 대한 억압적 통제를 제도적으로 해소하였지만, 동시에 자본에 대한 국가 통제를 풀어놓았다. 그 결과 시장을 독점하는 대기업 영역에서는 자본과 노동이 적대적으로 공존하는 체제가 형성되었다. 이는 자동화 기반-노동배제적 생산체제의 구축으로, 노동시장에서 대기업-정규직과 중소기업-비정규직 사이의 이중구조의 강화로 이어졌다. 또한 이 체제는 시장의 전면적 개방과 동북아 생산분업구조의 형성, 그리고 금융자본시장의 자유화와 자산중심사회로의 이행을 동반하였다. 2017년 체제는 제어되지 못한 시장의 전횡을 공적으로 통제하는 시스템을 재구축하고, 사회경제적 불평등을 완화해야 하는 과제를 안게 되었다. 본 연구는 개방체제-생산체제-노동체제-자산체제가 서로 강하게 결합되어 있는 87년 이후의 경제체제와 그 한계를 분석하고 2017년 이후의 대안체제를 모색하고자 한다.

*한신대학교 사회혁신경영대학원

발표2.

민주화 30년 한국 복지정치의 변화 : 권력자원과 권력관계

▸ 발표: 김영순(서울과학기술대)

민주화 30년 한국 복지정치의 변화: 권력자원과 권력관계

김영순(서울과학기술대)

복지국가의 발전을 설명하는데 오랫동안 강한 영향력을 발휘해왔던 권력자원론(power resource theory)은 바로 이런 주체의 문제에 초점을 둔 이론이다. 그 핵심명제는 재분배적, 포괄적 복지국가가 만들어지기 위해서는 국가복지를 절실히 필요로 하는 사회경제적 약자들이 정치적으로 잘 조직화되어 집권한 후, 복지 프로그램들을 확대해야 한다는 것이다. 그렇다면 민주화 이후 30년간 한국에서 복지국가 건설의 주체들의 권력자원은 어떤 변화를 겪어 왔는가? 이들의 권력자원의 성장을 방해하는 요소들은 어떤 것이었으며, 복지국가를 건설하고자 하는 주체들은 이를 어떻게 돌파, 혹은 우회해 왔는가? 이들의 권력자원은 복지국가 발전에 어떻게 투여되어 왔으며, 그 성취와 한계에는 어떻게 반영되었는가? 마지막으로 이들 주요 행위자들의 권력자원은 어떻게 변화해 갈 것으로 보이는가? 이 연구에서는 민주화 이후 30년 동안의 노동운동, 시민사회운동, 진보 및 중도정당의 권력자원 변화에 초점을 두어 이 질문들에 답해보고자한다. 통상적인 경우와 달리 시민사회운동을 복지국가 건설의 중요한 권력자원에 포함시키는 이유는 본문에서 자세히 논하도록 하겠다.

* 서울과학기술대학교 교양학부

발표1.

지역단위 복지공동체 발전요인의 탐색 : 광주광역시 광산구 사례를 중심으로

▸ 발표: 김이배(광주복지재단)

지역단위 복지공동체 발전요인의 탐색 : 광주광역시 광산구 사례를 중심으로

김이배(광주복지재단)

본 연구의 목적은 지역단위 복지공동체의 발전요인을 탐색하고, 지역복지의 관점에서 이를 평가하는 것이다. 이를 위해 구체적인 연구대상으로 광주광역시 광산구를 선정하여 분석하였다.

Ⅰ장에서는 연구의 배경과 연구목적 그리고 연구의 의의를 정리하였다. 최근 급변하는 사회문제에 대응하기 위한 한 가지 방안으로 지역단위 복지공동체가 제시되고 있는데 본 연구에서는 광주광역시 광산구에 주목하였고 그 이유를 제시하였다.

Ⅱ장에서는 이론적 배경을 중심으로 지역단위 복지공동체의 개념, 지역단위 복지공동체 발전요인에 대한 선행연구 검토 등을 수행하였다.

Ⅲ장에서는 연구방법으로 사례연구(case study)방법을 사용하였다. 자료 수집은 연구문제를 중심으로 심층면접(총 6명), 현장방문, 참여관찰, 이해관계자 의견 수렴(20명) 등을 사용하였다. 자료분석은 선행연구에서 검토한 범주를 중심으로 녹취록에 제시된 중요내용을 정리하고 이를 연구자가 해석하는 방식으로 진행하였다.

Ⅳ장에서는 범주를 중심으로 연구결과를 제시하고, 요인간 관계를 총괄적으로 분석하였다.

<표> 광산형 발전요인 및 갈등요인

요인		내용
공간적 요인		도농복합도시, 다양성(전통, 현대), 구도시와 신도시, 산업기반 소유, 역동성
리더쉽 요인		지자체장의 개방적, 혁신적 리더십, 명확한 방향성, 경험
참여자 요인	공공	혁신가형 공무원, 행정혁신
	민간	헌신적이고 열정적인 민간 전문가의 영입과 활동
		복지의식이 높은 지역 리더, 일반 주민의 적극적 참여
전략적 요인		자치의 전면화, 마을복지의 내실화
수단적 요인	투게더광산	지역자원 동원, 공동체 문화 확산
	구·동보장협의체	효과적 운영과 선점효과
	공익활동지원센터	지역공동체 활성화
	복지시설지원단	복지시설 직영을 통한 공공책임성 강화
학습 요인		광산복지학당 운영, 다양한 학습체계 진행
갈등 요인		기존 정치영역, 복지영역과의 충돌

Ⅴ장에서는 연구결과를 요약하였으며, 연구과정에서 나타난 몇 가지 쟁점과 함의를 제시하였다.

발표2.
사회복지정책에서의 법 시행, 집행

▸ 발표: 장경찬(변호사, 장경찬법률사무소)

사회복지정책에서의 법 시행, 집행

장경찬(변호사, 장경찬법률사무소)

1. 연구의 목적

사회복지급여가 과거 전통적으로 시혜적·은혜적 자선활동의 일환으로 파악되어 원칙적으로 제한적 영역에서만 관여하여왔다.

복지수요에 대한 의식변화와 그에 대응하는 법률의 발전으로 더 이상 사회복지급여가 은혜적, 자선적 차원에 머무르지 않고 법률관계를 수급권자의 권리, 급부기관 의무를 중심으로 나타나는 관계로 파악 되고 있다.

그에 따라 사회복지의 사회복지정책외 타분야 뿐 아니라 세법학, 재정학 등 다른 학문, 학제와의 통합적 검토가 필요하고 그 기초에 법률과 그 해석적용의 사법적 검토가 필요하다.

2. 연구의 범위, 방법

연구목적에서 보는 바와 같이 사회복지정책의 구체적 입안뿐 아니라 그 이후의 시행, 집행에 실정법의 뒷받침이 필요하다.

이글에서는 법학 전반을 대상으로 하여 일반적, 추상적 개념보다는 현재 구체적인 사회복지 정책이 시행(수행), 집행되는 단계에서 사법적 관여가 법의 체계에서 어떻게 이루어지고 있는지 , 사회복지학이 제공할 수 있는 정책수단, 개념을 포괄하여 그에 대한 문제점 내지 서로 융합, 보완할 수 있는 점을 살펴보기로 한다.

특히 현재 사회복지 현장에서 발생하는 구체적 사례에 대한 대법원 및 하급심의 중요판례분석과 비교법적인 검토를 한다.

3. 연구내용

가. 우선 사회복지정책에 대한 현행사법제도의 구조와 적용법 개념의 특성을 살핀다.

나. 사회복지정책기능과 헌법

인간다운 생활(menschenwürdiges Leben) – 헌법(헌법 34조 ①항,②항,③항)이념의 실현

다. 현행사회복지 법제의 기본적 구조

1) 구조

사회보장기본법·사회보장급여의 이용, 제공 및 수급자발굴에 관한 법률

2) 주요내용

사회보험

발표3.
남북한 장애인복지 통합의 쟁점과 과제

▸ 발표: 정지웅(배재대)

남북한 장애인복지 통합의 쟁점과 과제

정지웅(배재대)*

본 연구에서는, 통일 이후, 장애인복지 부문에서 나타나게 될 쟁점은 어떠한 것들이 있는지 예측해 보며, 이에 대비하여 마련해야 할 정책적 과제는 무엇인지 제언하고자 한다. 이상의 연구 목적 달성을 위한 연구내용은 다음과 같다. 첫째, 현재 남북한 장애인복지의 현황 및 수준에 대해 비교 고찰한다. 둘째, 남한 방식의 장애인복지를 북한에 적용하였을 때 예상되는 쟁점을 복지제도의 운영과 관련한 행정적, 재정적, 사회적 측면 등에서 살펴본다. 셋째, 쟁점 예상을 토대로 통일의 과정에서 장애인복지에서 준비해야 할 정책적 전략들을 제언한다. 이상의 연구 내용은 남북한 장애인복지 현황과 장애인복지 통합에 관한 문헌고찰과 통계자료에 근거한 기초적인 시뮬레이션을 통하여 수행된다.

본 연구는 미래의 상황에 대한 예측이 중심으로 구성되어 있기 때문에, 연구수행을 위한 가정이 설정되어야 한다. 본 연구의 가정을 논의하기 위해 고려한 사항들을 먼저 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 통합의 과정에 관한 가정이다. 대부분의 선행연구들에서 제시되고 있는 남북한 사회복지체제의 통합 전략들은, 과도기 체제에서 남북한 각각의 사회복지체제를 상당기간 동안 분리운영한 이후, 완전통합으로 진행해야 함을 강조하고 있다(박진·이유수, 1994; 최준욱, 2008; 연하청, 2010; 최준욱, 2014; 최균, 2014; 이철수 외, 2016). 본 연구에서도 남북한 장애인복지 통합이 이러한 과도기적 단계(1단계)를 거친 이후 완전통합(2단계)으로 이어지는 것으로 가정한다. 통합의 제1단계에서 제2단계로 전환되는 데 소요되는 기간은, 체제전환국들의 역사적 사례를 고찰한 선행연구(이일형·강은정, 2015)에 근거하여 약 20년으로 가정하였다. 통합 제1단계에서는 남북간 자본 및 기술의 이동은 자유로우나 북한 인구의 남한 이주는 규제되며(단, 비상업적 목적으로 최소한의 인구가 이동하는 것은 제외), 제2단계에서는 남북간 자유로운 인구이동을 통하여 점진적으로 경제통합을 이루어감을 가정한다. 둘째, 제1단계 통합의 기간은 2020년부터 2040년으로 가정한다. 셋째, 통합이후 남한지역의 장애인복지제도는 통합 1단계 이전과 동일하게 운영되는 것으로 가정한다. 이후, 북한지역의 장애인복지제도는 점진적으로 남한지역의 제도에 근접하도록 하여, 급여 수준, 복지 인프라 등이 단계적으로 확대 및 증가

* 배재대학교 복지신학과

되어 제2단계 때 남한 장애인복지 제도를 동일하게 적용되는 것으로 설정한다. 단, 이때 북한지역 장애인복지제도의 급여수준 및 운영체계 수준은 여러 가지 상황을 가정하여 그 결과를 예측해 본다. 넷째, 통합 이후 장애인구는 남북한 각각의 장래인구 추계치에 남한의 장애출현율을 곱한 것으로 한다. 이것은 통합된 장애인복지제도가 남한의 제도를 이식한 것이기 때문에, 장애인구 역시 남한의 장애판정을 기준으로 하는 것이 타당하기 때문이다. 장애출현율은 최근 남한의 장애출현율을 고려하여 그와 유사한 것으로 가정한다.

발표1.

좋은 아버지는 양성평등적인 기업과 사회와 정부가 만든다: 가족친화제도와 분위기가 상사·동료 지원을 통해 부의 양육참여에 미치는 경로분석

▸ 발표: 강상준(서강대)
김진욱(서강대)

좋은 아버지는 양성평등적인 기업과 사회와 정부가 만든다: 가족친화제도와 분위기가 상사·동료 지원을 통해 부의 양육참여에 미치는 경로분석

강상준(서강대)*
김진욱(서강대)**

자녀의 양육에 있어서 아버지의 역할 증대와 물리적인 참여 확대의 중요성이 실제적으로 대두되고 있으며, 이러한 경향은 일-가족 양립에 있어서 남성의 양육참여에 양성평등적인 인식과 시각이 함께 병행되어야 함을 필요로 하고 있다. 남성의 양육참여가 활성화되기 위해서는 가구내의 성분업 구조의 변화가 필요하지만, 이를 위한 제도와 정책이 과연 가족과 기업, 사회 중 어디에 맞추어야 하는지를 파악해 보는 것도 현시점에서는 필요하다. 이에 본 연구에서는 18세 미만의 양육이 필요한 자녀를 둔 직장인 기혼 남성을 대상으로 하여, 가족친화적인 제도와 분위기, 상사와 동료의 지원 등이 양육참여에 어떻게 영향을 주고 있는지 경로를 분석하였다.

연구결과, 가족친화제도와 가족친화적인 분위기는 부의 양육참여에 직접적인 효과를 나타내는 경로를 보여주지는 못하였지만, 상사와 동료에게 영향력을 주고 있으며 이를 통해 부의 양육참여에 정적인 영향을 주는 매개효과로서의 경로가 나타났다. 아울러, 가족친화적인 분위기보다는 가족친화적인 제도가 더 높은 수준의 영향력을 상사와 동료에게 주고 있는 것으로 파악되었다. 즉, 기본적인 가족친화적인 정책이 마련되어 가족친화적인 조직 분위기를 견인하여야 하고, 이를 바탕으로 조직구성원의 적극적인 협력이 있어야 한다는 것이다.

결국, 양육에 참여하는 아버지의 상이 자연스러운 사회적 분위기로 활성화되기 위해서는 가족친화적인 정책의 초점이 가족내 남성부양자를 비롯하여 남성부양자가 속해 있는

* 서강대학교 신학대학원 박사과정
** 서강대학교 신학대학원 사회복지학과 교수

기업에 맞추는 방향으로의 전환도 필요함을 발견하게 되었다. 양성평등에 기반한 일-가정 양립이 가족친화적인 제도로 정책화 되었지만, 남성중심가족부양모델이 여전히도 강한 전통으로 남아 있는 한국사회에서 '양육'에 대한 역할과 책임이 여성에서 남성으로 변화되었던 흐름에 더하여 이제는 기업을 비롯한 정부와 사회가 모두 당사자임을 다시 한번 확인하게 되었다.

주제어 : 가족친화제도, 가족친화분위기, 상사의 지원, 동료의 지원, 양육참여, 양성평등

발표2.

한국 기혼남성의 성역할태도와 일-가족 갈등에 관한 연구 - 일·가족 지향성의 매개효과를 중심으로 -

▸ 발표: 권 진(서강대)
김진욱(서강대)

한국 기혼남성의 성역할태도와 일-가족 갈등에 관한 연구
- 일·가족 지향성의 매개효과를 중심으로 -

권 진(서강대)*
김진욱(서강대)**

한국의 일가족 양립에 있어서 이제까지 대부분의 연구들이 취업한 기혼여성을 주요 연구대상으로 삼아왔다. 일가족양립이 여성만의 문제가 아님에도 불구하고, 이러한 여성 중심적 접근으로 인해서 남성이 논의의 대상에 빠져있다는 것이 이 연구의 출발점이다.

또한 일가족양립의 연구들 중 상당수가 여성의 노동권을 확보하거나 저출산 현상을 해결하고자 하는 접근방식을 취하였기 때문에, 일가족양립정책이 가지는 '젠더 평등'의 가치를 실현하기 위한 관심이 부족했던 것이 사실이다. 특히 남성을 대상으로 한 연구들에서는 현실에서 여전히 강력하게 작동하고 있는 남성=일, 여성=가정 이라는 성역할 도식에 따라서 남성의 일(직장)과 관련된 연구나 개입방향에 대한 초점이 주를 이루는 바, 남성 내면에 자리하고 있는 인식이나 가치관에 대한 조명이 이루어지지 못하였다는 한계가 있었다.

따라서 이 연구는 기존의 많은 논의들이 간과하였던 남성의 가치관 변수(성역할태도, 일·가족 지향성, 일-가족 갈등)를 중심으로, 현실세계에서 발생하는 일-가족의 갈등의 문제를 살펴보는데 연구의 목적을 두었다.

연구에 사용한 데이터는 '남성의 일가족양립 관련 인식과 실태'를 살펴본 대규모 온라인 설문조사 데이터로서, 18세 미만의 자녀가 있는 기혼남성 1,500 케이스를 표본으로 하였다. 연구모형은 구조방정식 모델링을 활용하였고, 성역할태도(가부장적 성역할 태도, 성평등적 성역할 태도)를 독립변인으로, 일-가족 갈등(일-가족 갈등, 가족-일 갈등)을 종속변인으로 하였다. 일·가족 지향성은 독립변인과 종속변인을 매개하는 변인으로 선정

* 서강대학교 신학대학원 사회복지학과
** 서강대학교 신학대학원 사회복지학과 교수

하여 모델을 구축하였다.

연구결과, 한국의 기혼남성들의 성역할 태도는 가부장적인 성역할 태도와 성평등적 성역할 태도가 혼재되어 나타나는 양상을 보였다. 또한 일·가족 지향성에 있어서도 단순히 일 지향적인 것이 아니라 가족 지향적인 삶을 추구하는 것으로 나타났다. 일-가족 갈등의 경우, 일에서 오는 스트레스가 가족 영역에 갈등을 일으키는 경우가 더 많았다. 마지막으로, 가족 지향성은 일-가족 갈등을 완화하는 부분 매개의 효과를 가지는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 따라서, 남성에 초점을 맞춘 다양한 일가족양립지원 정책의 실효성을 높이고, 남성 자신의 인식 변화와 더불어 사회적인 노력이 적극적으로 이루어질 수 있는 제도적, 사회문화적 방향성을 제시하였다.

발표3.

미취학자녀를 둔 기혼 남성의 일-가정 균형이 자녀-부부관계에 미치는 영향 : 양육참여의 매개효과를 중심으로

▸ 발표: 박은영(서강대)
김진욱(서강대)

미취학자녀를 둔 기혼 남성의 일-가정 균형이 자녀-부부관계에 미치는 영향 : 양육참여의 매개효과를 중심으로

박은영(서강대)*
김진욱(서강대)**

본 연구의 목적은 미취학자녀를 둔 기혼남성의 일·가정 균형이 부부관계와 자녀관계에 영향을 미치는지 확인하고 일·가정 균형과 부부-자녀관계에서 양육참여가 매개효과가 있는지 실증해보고자 하였다. 18세 미만의 자녀를 가진 직장인 기혼남성을 대상으로 온라인조사를 실시한 결과, 총 1506명이 응답하였고 이 중에서 미취학자녀를 최소 1명을 둔 남성 670명의 자료를 활용하였다. 자료분석은 SPSS 21.0프로그램과 Amos 21.0 통계프로그램을 통해 구조방정식 모형을 활용하여 연구모형의 적합도 검증과 유의한 경로 및 매개효과를 검증하였다. 본 연구의 연구문제는 첫째, 미취학자녀를 둔 기혼남성의 일·가정 균형은 자녀관계에 영향을 미치는지, 둘째, 미취학자녀를 둔 기혼남성의 일·가정 균형은 부부관계에 영향을 미치는지, 셋째, 미취학자녀를 둔 기혼남성의 양육참여는 일·가정 균형이 자녀관계와 부부관계에 미치는 영향 사이에서 매개효과가 있는지를 알아보는 것이다. 주요 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 미취학자녀를 둔 기혼남성의 일·가정 균형이 부부관계에 영향을 미치는지에 대한 연구결과를 보면, 일·가정 균형은 부부관계에 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 미쳤다. 즉, 남성의 일·가정 균형 수준이 높을수록 부부관계를 나타내는 부부친밀도가 높아졌다. 둘째, 미취학자녀를 둔 기혼남성의 일-가정 균형은 자녀관계에 영향을 미치는가의 연구결과에서는 직접적으로 유의미한 영향을 미치지 못하였다. 즉, 남성의 일·가정 균형 수준이 높다고 하여도 자녀관계와 관련성이 없다는 것이다. 셋째, 미취학자녀를 둔 기혼남성의 양육참여는 일·가정 균형이 부부관계에 미치는 영향 사이에서 매개효과가

* 서강대학교 신학전문대학원 가톨릭사회복지학과 박사과정
** 서강대학교 신학대학원 사회복지학과 교수

있는가의 연구 결과를 보면 우선, 양육참여는 일-가정 균형과 부부관계에서 매개변수 역할을 하였다. 즉, 일·가정균형이 높을수록 양육참여와 부부친밀도가 높아졌고, 양육참여가 높을수록 부부친밀도가 높아져서, 양육참여는 일·가정균형과 부부관계에 있어서 부분매개효과를 나타내었다. 넷째, 미취학자녀를 둔 기혼남성의 양육참여는 일·가정 균형이 자녀관계에 미치는 영향 사이에서 매개효과가 있는가의 연구 결과를 보면 양육참여는 일-가정 균형과 자녀관계에서 매개변수 역할을 하였다. 즉, 남성의 일·가정균형이 높을수록 양육참여도는 높아졌고, 양육참여도가 높아질수록 아버지-자녀관계도 긍정적으로 인식하였다. 일·가정 균형이 자녀관계에 직접적인 영향을 미치지 못하였지만 양육참여를 통해 자녀관계가 정(+)의 유의미한 영향을 미쳤으므로 완전매개효과를 이루었다.

이상의 연구결과를 종합해 보면, 미취학자녀를 둔 기혼남성은 일-가정 균형이 높을수록 부부관계를 친밀하게 인식하였다. 그리고 일-가정 균형이 높을수록 양육참여도가 높아지고, 자녀양육 참여가 높아지면 부부관계와 자녀관계의 친밀도가 높아 졌다. 결국 미취학자녀를 둔 기혼남성의 일-가정 균형은 부부친밀감을 높이고, 아버지역할을 통해 자녀관계와 부부관계를 긍정적으로 인식하게 되었다.

발표1.

돌봄직 종사자의 저임금 기제 연구

▸ 발표: 함선유(서울대)
권현지(서울대)

돌봄직 종사자의 저임금 기제 연구

함선유(서울대)*
권현지(서울대)**

여성의 노동참여 확대와 노인인구의 증가, 정부의 일자리 창출 정책 하에서 사회복지서비스 부문의 일자리가 빠른 속도로 늘어나고 있다. 그러나 사회복지서비스 분야의 돌봄직 종사자들의 저임금 문제를 비롯한 일자리의 질 문제 역시 지속적으로 제기되고 있다. 돌봄직 종사자 중 4분의 1가량은 중위임금의 3분의 2이하를 받는 저임금 근로자로 나타난 바 있다.

선행연구들은 이 같은 저임금을 원인을 종사자들의 낮은 인적 자본, 여성의 노동에 대한 저평가, 사업체의 영세성, 돌봄 노동자체에 대한 차별 혹은 저보상 문제에 기인한다고 보았다. 그러나 대다수의 연구들은 이러한 저임금 문제의 원인을 통합적으로 살펴보지 못한다는 점에서 한계를 갖고 있다. 즉 개인의 인적자본 요인만을 주목하거나, 사업체 수준에서 합계된(aggregated) 종사자 지표를 살펴봄으로써 개인적인 요인과 사업체 요인을 모두 다루지 못한다는 점에서 한계가 있다.

이에 본 연구는 사업체와 사업체 내 종사자의 자료를 바탕으로 돌봄직 종사자의 임금이 여타 유사 직종의 임금에 비하여 낮은 원인을 확인해보고자 한다. 이를 위하여 고용형태별근로실태조사 중 임금구조분석 자료의 결과를 바탕으로 회귀분석과 블라인더-오하카 분해를 실시하였다.

그 결과, 돌봄 노동자는 유사 서비스 부문의 노동자들에 견주어 30~40% 임금차이가 나타난다는 점을 확인할 수 있었으며, 이러한 임금차이는 인적자본의 특성과 사업체 수준의 변수, 여성 노동에 대한 저평가 등에 의하여 설명되었다. 그 외에도 차별로 간주되는 설명되지 않은 차이를 확인할 수 있었다.

* 서울대학교 사회복지학과
** 서울대학교 사회학과

이러한 결과는 돌봄 노동자 개인의 인적자본의 차이에서 발생하는 임금차이는 분명히 존재하나, 그를 통제하고도 남는 임금차이의 일부는 사업체의 상대적인 영세성에 의해 설명됨을 나타낸다. 따라서 사회복지서비스업 전반의 영세성을 개선하려는 노력이 필요할 것으로 보인다. 또한 여성이기 때문에, 여성의 비율이 높기 때문에 관측되는 임금 차이의 경우 돌봄직의 저임금 문제가 여성의 노동에 대한 문화적 인식의 개선과 관련되어 있음을 시사한다.

발표2.

탈노동 전략으로서의 기본소득 : 4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁

▸ 발표: 서정희(군산대)
백승호(가톨릭대)

탈노동 전략으로서의 기본소득 : 4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁

서정희(군산대)*
백승호(가톨릭대)**

4차 산업혁명이 시작되었다. 4차 산업혁명은 일자리의 축소와 변화를 야기할 것으로 예상된다. 동시에 현재의 노동시장의 불안정성은 비정규직의 다각화, 가짜 자영업의 확대, 위장된 고용관계로서의 삼각 고용관계, 도급근로의 확대 등으로 심화되었다. 또한 플랫폼 노동을 기반으로 하는 온디멘드 경제(On demand economy), 긱 이코노미(gig economy), 크라우드 워크(crowd work)는 불안정 노동과 불평등을 심화시키고 있다.

본 연구는 현재의 노동이 어떤 형태로 변화되고 있는지, 그리고 그 불안정성의 심화가 어떤 방식으로 나타나고 있는지 살펴보고, 이에 대하여 현재의 사회보장 정책이 노동의 포섭 등에 원활하게 작동하고 있는지에 대해 검토하고, 탈노동 전략으로서의 기본소득의 필요성 및 내용을 제안하고자 한다. 본 연구의 목차는 다음과 같다.

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 노동없는 미래
1. 노동의 축소
1) 4차 산업혁명으로 인한 일자리 축소 및 변화
2. 노동의 불안정성
1) 비정규직의 다각화– 가짜 자영업, 삼각고용관계,
2) 불안정 노동의 심화– 온디멘드, 긱 이코노미...
3) 위험의 비정규직화, 위험 분산의 변화
4) 노동의 분절– 기아차 노조
5) 노동조합, 노동계급의 동원력 약화– 쌍용 자동차 노동자 사망 등

* 군산대학교 사회복지학과
** 가톨릭대 사회복지학과

Ⅲ. 현재 사회정책(사회복지정책)
1. 노동 포섭, 사회보장의 약화
1) 사회보험 사각지대 현황
2) 사례
2. 사회보장 배제의 원인
– 근로자성 중심성, 노동과 복지의 연계 조건성.

Ⅳ. 탈노동 전략으로서의 기본소득
1. 기본소득이란
2. 탈노동 전략으로서의 기본소득

Ⅴ. 결론

발표1.

공적연금의 급여 적절성 제고 방안 : 소득대체율 인상과 기초연금 강화를 중심으로

▸ 발표: 류재린(고려대)
권혁진(경남과기대)

공적연금의 급여 적절성 제고 방안 : 소득대체율 인상과 기초연금 강화를 중심으로

류재린(고려대) *
권혁진(경남과기대)**

한국의 국민연금 제도는 저성장과 고령화, 노동시장의 유연화 등으로 인해 연금재정의 어려움에 직면하게 되었고, 국민연금과 관련된 논의는 재정안정성을 중심으로 이루어졌다. 즉, 기금고갈 시점을 늦추고 기금운용 수익성을 높여 재정안정성을 확보하는데 집중하였고, 국민연금의 소득대체율은 여러 차계의 개혁을 통하여 계속 감소하였다. 이러한 과정은 국민연금의 적절성(adequacy)에 관한 명확한 논의 없이 진행되었으며, 국민 연금의 노후소득보장 기능은 계속 악화되었다. 이에 따라 급여적절성을 제고함으로써 노후소득보장 기능을 강화하는 일이 현재 국민 연금 제도의 시급한 과제가 되었다.

국민연금의 급여적절성을 제고하기 위한 다양한 방안들이 있지만, 가입기간 증가나 기준소득 수준 인상 등의 효과가 증폭되도록 만드는 핵심적인 요소이자 급여수준을 높일 수 있는 직접적인 방안은 소득대체율 인상이다. 또한 기초연금의 역할을 확대하는 방안도 국민연금의 부족한 노후소득 보장 기능을 보완할 수 있는 대안으로 주장되고 있다.

이에 본 연구에서는 한국의 노후소득보장 문제에 대응하기 위한 공적연금(국민연금+기초연금)의 급여인상 개혁 방안들을 검토한다. 이때 검토되는 급여인상 방안들은 소득대체율을 각각 45%, 50%, 60%로 인상하는 방안들과 기초연금액을 30만원 수준(A값의 약 15% 수준)으로 인상하는 방안을 조합한 것이다. 본 연구에서는 각 개혁방안들이 향후 노후소득보장의 적절성 면에서 어떤 변화를 가져올지 살펴보기 위해 동태적 미시모의실험 모형(Dynamic Micro-simulation Model)인 DOSA(Dynamic micro-simulation Outlook model for Social policy Analysis, v1.2)를 활용하며, 모의실험 결과를 통해 장기적인 노인빈곤률 변화 추이, 실질 소득대체율 변화 추이 등을 제시한다. 이러한 연구

* 고려대학교 경제학과
** 경남과학기술대학교 경제학과

는 국민연금이 최소한의 방빈(防貧) 기능을 수행하기 위한 적정 소득대체율 수준을 제시하고, 공적 연금의 적정 급여수준 지급방안을 모색하는데 도움을 줄 것이다.

한편, 본 모형에서 활용하는 DOSA는 출산, 결혼·이혼, 진학, 취업, 실업 등의 생애사건들을 모의실험하는 여러 개의 모듈로 이루어져 있으며, 복잡한 시뮬레이션 과정을 거친다. 따라서 분석의 신뢰성을 확보하기 위해서는 개별 모듈과 그 모의실험 방법에 관한 상세한 설명과 논의가 필요하다. 그러나 지면의 한계 상 각 모듈의 모의실험 방법에 대한 자세한 논의는 불가능하므로 본 연구에서는 핵심적 시뮬레이션 결과만을 간단하게 요약할 것이다.

발표2.

우리나라 사회보장제도의 지속가능성

▸ 발표: 박유성(고려대)
김 균(고려대)

우리나라 사회보장제도의 지속가능성

박유성(고려대)*
김 균(고려대)**

빈곤, 실업, 질병, 장애, 사망 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 국민생활의 질적 향상을 목적으로 하는 사회보장제도의 지속가능성은 한 국가의 지속가능성의 핵심기반이다. 우리나라의 사회보장제도는 사회보험, 공공부조, 사회복지 서비스 및 관련 복지제도를 말하며 사회보험에는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인 장기요양보험 등이 있다. 공공부조에는 기초생활 보장제도, 의료급여, 기초연금이 있으며 사회복지 서비스 및 관련 복지제도에는 아동복지, 노인복지, 장애인복지 서비스 등이 있다. 사회보험 운영에 필요한 재원은 사용자, 피사용자, 국가가 분담하여 조달하지만, 공공부조와 사회복지 서비스는 국가가 전적으로 부담하고 있다. 이외에도 공무원연금과 군인연금은 이미 적립금이 고갈되어 재원의 거의 모두를 국가가 부담하고 있고 또 다른 직역연금인 사학연금도 국가가 일정비율의 재원을 부담하고 있다.

본 연구의 목적은 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 건강보험(노인 장기요양보험은 건강보험의 6.55%), 고용보험, 산재보험, 기초생활보장, 의료급여, 기초연금, 그리고 사회복지서비스 중 유아교육과 보육 재정추계를 통해 우리나라 사회보장 제도의 지속가능성을 점검하고자 한다.

이러한 사회보장제도에 대한 재정추계는 성별 연령별 미래인구 추계치가 있어야 가능하다. 미래인구를 추계하기 전에 통계청 인구추계치의 문제점을 논의하고 개선된 인구추계방법을 제시하고 이를 통해 우리나라의 고령화지수와 경제활동인구 및 핵심 경제활동인구의 부담지수를 산출하고 그 의미를 논의하고자 한다.

국민연금, 공무원 연금, 사학연금은 각 연금공단과 동일한 보험계리적 추계방법으로 재

* 고려대학교 통계학과
** 고려대학교 경제학과

정추계를 하고 군인연금은 자료의 부족으로 연금제도가 동일한 공무원연금과 사학연금의 수입 및 지출 추이를 이용하여 간접적으로 추계할 것이다. 또한 건강보험은 국민건강보험공단이 발표한 표본코호트 자료를 이용하여 유병률과 질병별 평균진료비를 산출한 후, 가구 수 추계치를 이용하여 재정추계를 하고, 고용보험, 산재보험, 기초연금 역시 보험계리적 추계방법을 이용하여 추계의 정밀도를 높이고자 하였다. 유아교육과 보육 재정은 유아학비와 보육료 단가가 다른 유치원, 어린이집, 가정양육수당으로 나누어 추계하고 기초생활보장과 의료지출은 기존의 연구(보건사회연구원 2011, 한국조세재정연구원 2014)를 외삽(extrapolation)하여 추계하고자 한다.

발표3.

수정 총부양비로 본 인구정책 대안의 검토 : 출산율, 정년보장 기간연장, 이민정책을 중심으로

▸ 발표: 송해련(고려대)
이선미(고려대)

수정 총부양비로 본 인구정책 대안의 검토 : 출산율, 정년보장 기간연장, 이민정책을 중심으로

송해련(고려대)*
이선미(고려대)**

2016년 기준 합계 출산율이 1.17명으로 초저출산율을 기록한 가운데 지난 10여 년 간 저출산·고령화문제를 해결하기 위해 다양한 정책이 시행되었지만, 오히려 합계 출산율은 점점 하락하였다. 저출산·고령화의 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 우선 정확한 장래 인구추계가 선행되어야 한다. 이를 토대로 총부양비 및 노년부양비를 도출할 수 있으며, 이를 통해 어떠한 정책을 시행할지 결정된다.

장래인구는 인구변동 요소를 반영하여 추계된다. 본 연구에서는 사망률 추계 시 통계청의 2015년 장래인구추계과 달리 신뢰성에 문제가 있는 1970년대 사망률을 제외하였고 사망률 추정방법 중 적합도가 가장 높은 2LC모형을 사용하였다. 출산율의 경우, 기초자료 생성 시 내국인 인구를 분모로 하여 출산율을 계산하였으며, 인구순이동은 영주와 비영주 거주자로 구분하여 가정하였다. 통계청을 포함한 다수의 연구에서 노년부양비 및 총부양비를 장래 인구추계 결과를 토대로 도출을 하지만, 실제 부양비 부담은 경제활동을 하고 있는 사람들에 의해 이뤄지고 있다. 따라서 본 논문에서는 새롭게 추계한 장래인구에 실제 경제활동참가율을 적용하여 수정 총부양비와 노년부양비를 구하고 이를 각 시나리오 별로 비교·분석하고자 한다.

출산율, 사망률, 그리고 국제순이동의 가정에 따라 총 27개의 시나리오를 도출하였다. 각 시나리오별 부양비 및 장래인구 추이를 구한 결과, 3개의 요인 중 출산율의 고위 가정이 장기적인 인구증가에 가장 큰 영향을 미치고 부양비 부담을 줄이는 것으로 나타났다. 그러나 정년연장의 효과와 이민정책 역시 긍정적인 영향을 미치며, 특히 이민정책의 경우 단·중기적으로 부양비를 낮추는 데 도움을 주는 것으로 밝혀졌다. 특히 3가지 요인을 복

* 고려대학교 경제학과
** 고려대학교 통계학과

합적으로 고려했을 경우, 장기적으로 인구수 증가 및 부양비를 감소하는 데 훨씬 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

저출산 및 고령화로 인해 나타나는 부양비의 부담은 단순히 출산율의 제고만으로는 해결할 수 없다. 미래 세대의 부양비 부담을 줄이기 위해서 생산가능인구의 크기를 증가시켜야 하며, 이는 정년보장과 적극적인 이민정책을 통해 가능할 것으로 보인다. 특히 평균기대수명이 점차 증가함에 따라 정년기간 연장을 통해 젊은 층의 부양 부담은 감소시키고 노년층의 소득은 보장하는 정책이 시행되어야 할 것이다. 이민정책의 경우, 유입국의 인구증가에 긍정적인 영향을 미치지만 유입국의 자국민과의 조화 등을 사회·문화적 요소들과 복합적으로 고려되어져야 한다. 그럼에도 불구하고 보다 적극적인 이민정책은 우리나라의 저출산 해소 및 경제성장에도 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

발표4.

우리나라 장기재정전망과 재정안정화 전략 방향

▸ 발표: 송원근(경남과기대)
조영철(고려대)

우리나라 장기재정전망과 재정안정화 전략 방향

송원근(경남과기대)*
조영철(고려대)**

기획재정부, KDI, 조세재정연구원 등 현재 제출되어 있는 우리나라 장기재정전망은 인구추계, 거시경제전망(경제성장률, 총공급과 잠재성장률, 물가 금리 및 임금과 같은 거시경제변수 등에 관한 전망)에 기초하여 재정전망을 수행하고 있음.

그런데 최근 저출산에 따른 노동시장 및 잠재경제성장률의 저하, 그리고 고령화의 급속한 진전에 따른 재정 수요의 확충 필요가 높이지면서, 4대 보험 등 재정지출 확대가 불가피함. 또 신정부 들어서 늘어나는 복지수요에 대응하기 위해 추가적인 증세가 필요한지에 대한 논의가 다시 촉발되고 있음. 이러한 상황에서 장기적으로 우리나라의 재정안정화를 위해 다음 3가지 차원(단계)에서 세밀한 분석이 필요하다고 생각함.

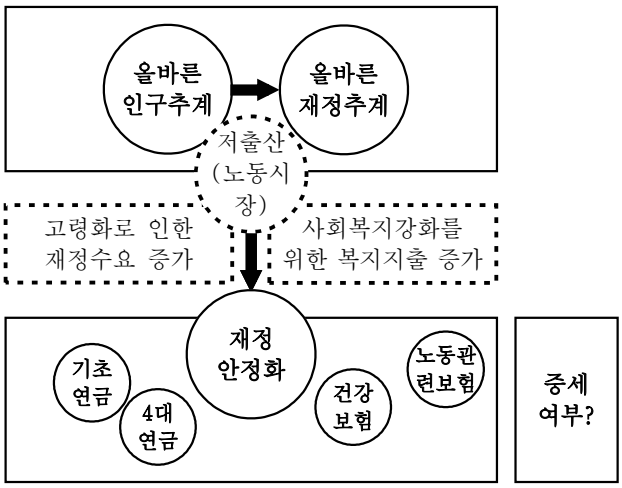
첫째, 현재 통계청의 인구 추계 및 인구 전망의 적절성에 대한 분석을 통하여 좀 더 정확한 인구추계를 기초로 한 재정전망치를 도출

둘째, 달라진 인구추계 하에서 총수입과 총지출에 관한 전망치가 어떻게 달라지는 지를 살펴볼 필요가 있음.

셋째, 이를 토대로 현재와 같이 재정안정화 중심의 보수적인 재정전략을 수정하여 적극적인 재정전략을 구사할 경우 장기재정안정화가 어떻게 달라지는 지를 고찰함으로써 적극적인 재정지출의 논거로 삼을 수 있음.

* 경남과학기술대학교 경제학과
** 고려대학교 경제학과

[참고] 연구 프레임워크



연구의 잠정적 결론으로서 재정안정화 전략은 현재와 같이 재정안정화에 입각한 보수적인 재정전략보다는 저출산, 청년 대책 및 복지확대에 좀 더 적극적인 재정 지출이 필요함. 이는 경제활동참가율이나 잠재성장률을 상승, 재정수입 상승 에도 영향을 미쳐 장기 재정전망에도 긍정적으로 작용할 것임

발표1.

자활사업 참가자 취·창업 의지 영향 요인 분석 : 인천지역 중심으로

▸ 발표: 경승구(인천발전연구원)
이용갑(인천발전연구원)
현혜림(인천발전연구원)

자활사업 참가자 취・창업 의지 영향 요인 분석 : 인천지역 중심으로

경승구(인천발전연구원)
이용갑(인천발전연구원)
현혜림(인천발전연구원)

자활사업은 2013년 박근혜 정부 출범 이후 고용-복지연계정책의 일환으로 근로빈곤계층이 일을 통해 빈곤을 탈출하도록 개편되고 있다. 이에 따라 자활사업 참여기간에 제한을 두고 시작했으며(3년) 내일키움 통장 등을 통해 자립을 유도하는 등 취·창업을 우선순위로 두기 시작하였다. 하지만 자활사업 참가자들의 구성을 살펴보면 자활사업을 통한 취·창업이 쉽지 않음을 알 수 있다. 자활사업 참가자의 범위는 중위소득 50%까지 확대되었고 자활사업에 참가하기 전 조금이라도 취업의 가능성이 높은 사람은 우선적으로 '취업성공패키지(취성패)'에 우선 배정되어 취성패에 들어가지 못한 사람들이 자활사업에 참가하게 되면서 구조적으로 취·창업 가능성이 이전 보다 낮아지게 되었다. 그리고 지역자활센터가 2017년부터 보조금 지원방식에서 성과보상방식으로 개편됨에 따라 '사회서비스 공급형' 또는 '사회적 경제 지원형' 등으로 기능이 재설정되고 '사회적 기업'등의 형태로 전환하려 함에 따라 '종합 사례관리' 기관으로 변모하고 있는 중이다. 따라서 지역자활센터들은 참가자들의 특성을 분석하고 기존 방식과 다른 방식으로 그들을 관리할 필요성이 증대되고 있다.

기존 지역자활센터들은 참가자들의 자립을 위한 정신적 지원에 집중해 있었다. 그에 따라 종합사례관리 등을 통해 깊은 라포형성을 토대로 참가자 스스로 자기존중감이 고양되고, 일에 대한 태도가 긍정적으로 변화하는 등 긍정적인 결과가 여러 연구를 통해 입증되어 왔다. 그럼에도 불구하고 자활사업 참가자들의 취·창업 결과는 만족스럽지 못하고 3년 이상의 장기 참여 및 기간 만료 후 재진입 등이 빈번히 발생하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 자활사업이 본연의 목적인 취·창업을 달성할 수 있는지를 살펴보기 위해 자활사업 참가자들의 취·창업 의지에 영향을 주는 요인들을 살펴보고 장기 참여자

와 단기참여자에 따른 정책적 접근 방안을 제안하고자 한다.

연구에서 이용한 자료는 2016년 인천지역 11개 지역자활센터 총 1,253명 참가자 중 1,106명이 응답한 설문조사로서 연구에 필요한 변수 정리 이후 최종적으로 878명을 대상으로 분석하였다. 분석기법은 다중회귀분석(Multiple Regression Analysis)을 이용하였고, 3년 이상의 장기참여자와 3년 미만의 단기 참여자를 구분해 특성을 분석하였다.

분석결과 모형 1은 전체 참가자를 대상으로 분석한 것으로 성별, 연령, 학력, 취·창업 경험, 자활급여 수급여부, 센터친밀도, 연속참여 여부가 유의미한 영향을 주는 변수로 나타났으며, 모형 2는 장기참여자를 대상으로 분석한 것으로 장애여부, 학력, 취·창업 경험, 자활급여 수급여부가 영향을 주는 것으로 나타났다. 마지막으로 모델3은 단기 참여자를 대상으로 분석한 것으로 성별, 학력, 취·창업 경험, 자활급여 수급여부, 가족친밀도, 센터친밀도가 영향을 주고 있는 것으로 나타났다.

발표2.

기초수급자 선정기준과 측정기준 간 불일치에 따른 제도효과 모의분석

▸ 발표: 김성욱(호서대)
장동열(서울연구원)

기초수급자 선정기준과 측정기준 간 불일치에 따른 제도효과 모의분석

김성욱(호서대)
장동열(서울연구원)

본 연구는 국민기초생활보장제도 선정기준이 되는 기준 중위소득과 수급자격 및 수급액의 규모를 판정하는 소득인정액 간 소득범주의 불일치 문제를 중심으로, 두 기준 간 소득범주 일치 여부를 8가지 시나리오별로 설정하여 가구경제상황, 빈곤율, 빈곤갭 및 연간 재정 소요액을 추정하였다. 이러한 과정에서 수급 선정기준과 판정기준을 동일 선상에서 비교하기 위해 한국복지패널 자료를 활용하였다.

분석결과, 잠재적 빈곤가구의 소득평가액 수준은 전체 가구 대비 16~17% 정도로 시나리오별로 균일하나 재산(총재산, 순재산)의 경우에는 전체 가구 평균에 비해 9~10배 가량 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한, 선정기준과 판정기준 간 소득범주 불일치로 인해 수급대상에서 배제되는 비수급 빈곤층이 소득범주를 일치시킬 경우 0.3~5.5%p(규모상의로는 4.3~77.5%)까지 증가할 뿐 아니라 개별 빈곤가구가 수급하는 수급액 또한 증가하는 것으로 조사되었다. 이는 기준일치만으로도 빈곤계층에 대한 정책적 보호를 확대할 수 있다는 점을 말해준다. 마지막으로 8가지 시나리오 중 소득범주를 일치시킬 경우(시나리오 3, 3-1, 3-2, 4) 연간 추가적으로 소요되는 재정을 추계하였다. 분석결과 약 2천억에서 2조원 가량이 추가될 것으로 보이며, 재산기준을 반영하지 않아 현실도입 가능성이 높지 않은 <시나리오3>을 제외할 경우 1조원 미만의 추가 재정이 필요할 것으로 추정된다. 이는 2015년 기준 우리나라 사회복지지출의 0.8%, 공공부조예산의 10% 미만으로 우리 사회가 충분히 감당할 수 있는 수준으로 판단된다. 이러한 분석결과에 기반하여 본 연구는 제도정합성 차원에서 선정기준과 판정기준 간 소득범주의 불일치 문제라는 제도내적 결함을 해결할 필요가 있으며, 이러한 기준 일치를 통해서도 빈곤계층에 대한 정책적 보호를 일정 정도 확대할 수 있다는 점을 확인하였다.

발표3.

아픈 노동자의 빈곤화 과정에 대한 질적연구

▸ 발표: 이승윤(이화여대)
김기태(이화여대)

아픈 노동자의 빈곤화 과정에 대한 질적연구

이승윤(이화여대)*
김기태(이화여대)**

목적: 본 연구는 한국 사회에서 일하는 사람이 아프게 되는 경우 어떠한 경로로 빈곤화를 경험하는지, 그리고 그 과정에서 고용보장과 사회보장제도는 어떻게 경험하는지 분석한다. 특히 우리나라가 OECD 회원국 중 상병수당이 없는 세나라 가운데 하나라는 점에 주목하면서, 본 연구자들은 '상병수당의 부재가 빈곤과 노동자의 불안정성에 미치는 영향'에 대해 실증적인 접근을 시도한다.

범위: 기존의 건강, 빈곤 그리고 정책과 관련한 연구가 개인이 아프게 되는 경우 건강보험의 낮은 보장성에 주로 초점을 맞추었다면, 본 연구는 한국 노동시장에 참여하고 있는 노동자가 아프기 시작할 때 일자리에서의 불안정성이 어떻게 영향을 받으며, 이것이 개인과 가구의 소득보장에 미치는 영향에 주목한다.

방법: 본 연구는 질적 연구의 한 방법으로서 "집합적 도구적 사례연구"를 시도한다. 이를 위해 심층면담(in-depth interview)를 선택하며, 면담의 대상자는 상병으로 휴직 혹은 퇴직을 한 경험이 있는 노동자 8명 및 노동자의 빈곤화 과정에 과한 전문가 3명 (교수, 사회복지사, 근로복지공단 담당자) 등이다. 면담의 대상자가 되는 노동자들은 중앙위기가정지원센터를 통해 지원을 요청한 가구들 가운데 연구 주제에 적정한 사례들을 찾아냈다.

내용: 아파서 일터를 떠나야 하는 노동자들에게는 비싼 병원비와 함께 소득이 갑작스럽게 사라지면서 생기는 경제적인 무엇보다 큰 것으로 나타났다. 이 과정에서 정규직 노동자가 비정규직 등 불안정 노동으로 자리를 옮기는 사례도 관찰됐으며, 비정규직 노동자의 경우에는 상병으로 빈곤으로 떨어지는 경로가 더 쉽게 열리는 것으로 보였다. 상병수당의 부재라는 한국 사회복지의 제도적 특징 때문에 상병과 빈곤은 부정적으로 상호작용했다.

* 이화여대 사회복지학과
** 이화여대 사회복지학과

이와 같은 사례들을 처음으로 제시한 실증연구라는 점에서 본 연구의 학술적 의의가 있으며, 이를 통해 우리나라의 의료안전망을 확충하기 위한 제도적 제언을 시도한다는 점에서 정책적인 함의가 있다.

발표1.

기초연금 제도 변화에 따른 빈곤완화 효과성 분석

▸ 발표: 허수정(서울대)
이석원(서울대)

기초연금 제도 변화에 따른 빈곤완화 효과성 분석

허수정(서울대)*
이석원(서울대)**

우리나라의 노후소득보장에 있어 가장 대표적인 제도는 연금제도라고 할 수 있다. 하지만 연금의 경우 기존 근로소득이 있는 근로자의 가입을 중심으로 운영되었으며, 영세 업체 근로자의 경우 가입하지 않는 등 제도의 사각지대가 존재하고 있다. 이러한 현실에서 노인인구의 증가는 노후 소득보장 문제를 양산하게 되었다. 이러한 소득보장의 사각지대는 단순히 노인 빈곤의 문제를 야기하는 것뿐만 아니라 사회보험소득의 부재로 인한 노후 소득 불평등에도 기여할 것으로 예상된다. 이에 정부는 2008년 기초노령연금 도입 및 2014년 기초연금 도입 등의 방안을 활용, 빈곤감소 및 소득불평등 감소를 위해 노력하고 있다. 기존 연구들에서는 노인 소득불평등, 빈곤 문제 등에 대해 관심을 보이고 있고, 특히 2008년 기초노령연금 도입에 대한 효과성 분석을 시도하고 있다. 하지만 비교적 최근에 도입된 기초연금의 효과성에 대해서는 대다수 시뮬레이션 등을 토대로 빈곤완화 및 불평등 완화관련 효과성을 예측하고 있는 실정이고, 이들 두 제도의 변화를 연계하여 노인 빈곤 및 소득불평등 관련 효과성 분석을 수행하고 있지는 못하고 있다.

이에 본 연구에서는 이들 두 차례 연금제도의 변화에 따른 효과성, 즉 개인 소득의 증대 및 빈곤 확률의 변화, 소득 불평등의 변화 등을 분석함으로써 제도의 변화가 노후 소득보장에 미치는 효과성에 대해 살펴보고자 한다. 이들 제도들은 특히 전체 노인집단에 동일한 효과를 나타내지 않을 것으로 예상되는바, 성별, 연령별, 소득분위별 등 노인을 둘러싼 개인적 특성 등을 중심으로 하위그룹을 구성, 어떠한 집단에서 가장 큰 효과를 보이고 있는지를 분석함으로써 제도가 본래 목적한 바를 달성하고 있는지, 목표로 한 집단에 사업 효과가 나타나고 있는지를 확인하여 제도의 발전방안을 살펴보도록 한다.

* 서울대학교 행정대학원 국제개발협력평가센터
** 서울대학교 행정대학원 교수

본 연구는 이를 위하여 노동패널 자료 및 노후보장패널 자료 등 노인의 소득 및 연금수혜 관련 자료들을 분석하고자 한다. 국민연금공단의 노후보장패널은 노후 소득 및 연금수급과 관련한 다양한 정보를 포함하고 있다는 점에서 가장 활용되기 좋은 자료로 보이나, 격년을 주기로 측정한다는 점 등을 이유로 분석에 어려움이 나타날 수 있는 일부 항목에 대해서는 노동패널 자료를 토대로 분석을 실시하고자 한다. 현재는 개인을 분석단위로 제도의 수혜여부에 따른 효과성 분석을 실시, 비교집단을 구성함으로써 제도의 효과성을 분석하고자 하며, 이를 위해 PSM 혹은 패널 DID 분석방법을 활용하고자 한다. 하지만 선행연구 및 분석을 실시하는 과정에서 분석방법 등은 변경 가능할 것으로 보인다.

발표2.

뉴질랜드의 주택정책과 주거정치 : 국민당의 시장화 정책과 노동당의 공공임대 정책의 한계와 대안

▸ 발표: 은민수(경기대)

뉴질랜드의 주택정책과 주거정치 : 국민당의 시장화 정책과 노동당의 공공임대 정책의 한계와 대안

은민수(경기대)

1. 서 론

호주, 뉴질랜드 등 이른바 '임금소득자 복지국가(Wage Earners' Welfare State)'로 불리는 국가들은 일반적인 복지프로그램이 아닌 '다른 수단들'을 통하여 사회적 위험, 특히 노동시장 내에서의 불평등과 어려움에 대처할 수 있는 방안들이 잘 구축되어 있는 것으로 알려져 있다. 그 중에서도 높은 주택 보유율은 현금소득의 욕구를 상당부분 감소시켜 주기 때문에 연금의 소득대체율을 보완해주는 중요한 역할을 수행한다. 주택소유율 역시 제2차 대전 이후 무려 70%에 달했으며, 2000년까지만 해도 65세 이상 기초연금 수급자 중 독거인의 약 68%, 부부의 약 86%가 자신들의 집을 소유하고 있었다. 대부분의 노인들이 자기 가족이 소유한 주택에서 살고 있었던 것이다(Weaver, 2002). 사회보험제도가 전무한 뉴질랜드에서 주택은 기초연금(superannuation)과 함께 뉴질랜드 복지국가를 지탱해주던 양대 축이나 다름 없었다. 주택 보유는 현금소득의 욕구를 상당부분 감소시켜 주기 때문에 기초연금 외 다른 소득보장제도의 부족에도 불구하고 기본적인 욕구를 충족시킬 수 있는 적절한 수단이었던 셈이다.

그러나 1980년대 이후 뉴질랜드는 세계화에 대한 대응책으로 경제적 탈규제와 자유화라는 급진적 정책을 시도하는 과정에서 노동시장개혁과 더불어 복지프로그램을 전격적으로 해체하는 프로그램에 착수하게 되었고, 바로 이러한 연장선상에서 공공임대 부문에 대해서도 시장화 노력을 진행시켰다. 주요 개혁 내용은 저소득층 가구에 주거보충급여(accomodation supplement)를 지급하되 공공주택 임차인들이 시장수준의 임대료를 지불하도록 한 것이다. 대신 그동안 유지되던 다양한 형태의 국가 주택개입정책은 폐지하거나 축소시켰다(Murphy, 2003b: 90). 이는 주택정책이 소득지원 개입으로 대체되면서 주택이라는 목적(대상)에 제공하던 보조금이 주체(개인)에게 제공하는 보조금으로 전환되었음을 의미하며 뉴질랜드의 주택정책 역사에서 가장 급진적인 재편이라는 평가를 받고

있다(Thorns, 2000). 그러나 1990년대 후반에 노동당이 집권하면서 국민당 집권 이전에 시행하던 것처럼 소득에 비례한 임대료 지급(income related rent)으로 복원시켰다. 그리고 2008년 다시 국민당이 집권에 성공하면서 국영주택 매각과 주거보충급여 지급이라는 기존의 국민당 주택정책이 다시 반복되고 있다. 뉴질랜드는 기본적으로 자산소유 사회였지만, 사실상 양당체제에 가까운 뉴질랜드에서는 노동당과 국민당 중 누가 집권하느냐에 따라 임대정책이 수시로 변동해 왔다. 이러한 뉴질랜드의 빈번한 정책변동은 양당제적 정당정치와 3년이라는 짧은 선거주기 등의 정치제도와 밀접한 관련이 있다. 우여곡절 끝에 1993년 전격적으로 독일식 비례대표제로 변경하여 연립정부의 형태를 갖추기는 하지만 여전히 사실상 국민당과 노동당의 양당체제에 가까운 정당지형을 가지고 있다. 게다가 선거가 3년마다 이뤄지는 짧은 선거주기가 바뀌지 않아 다음 선거전에 집권정부의 정책을 확고히 안착시키지 못하면 역전될지 모른다는 조바심과 압박감 때문에 개혁을 서두르곤 한다(은민수, 2015).

뉴질랜드 정치에서 사회적 자유주의를 지향하던 노동당(1950-85)이 사회적 보수주의로(1985-1990, 1998-2008)로 점차 우경화되고, 사회적 보수주의를 추구하던 국민당(1950-90)이 서서히 자유방임적 보수주의(1990-현재)로 변화되어 가는 과정에서 뉴질랜드의 주택체제는 양 당의 특성을 수렴한 하이브리드적인 형태를 보여준다. 비록 집권정당에 따라 주택소유와 임대(공공, 민간)정책에 차이가 존재하지만, 전체적으로 자가소유를 강조하는 자산중심적 복지국가를 선호하고 있음을 알 수 있다. 세계 최고의 기초연금제도를 자랑하고 있음에도 불구하고 더 이상 발전하지 못하고 지체되고 있는 배경에는 소득 대비 막대한 주택비용의 문제가 있었다. 주택은 그 특성상 소득보장과 복지재정 등 복지국가에 미치는 영향이 적지 않다. 또한 주택은 주거서비스를 제공할 뿐만 아니라 필요시 매매 등을 통해 소득도 보장해줄 수 있는, 시민들의 유일한 혹은 핵심적인 자산이다. 특히 사회보장이 미흡한 국가에서 주택은 안정된 삶의 보장에 필수적인 요소라고 할 수 있을 것이다. 그러나 높은 주택소유율은 소득보충 역할을 통해, 노후에는 연금과 같은 역할을 통해 반복지적 태도로 이어질 수 있으며, 주택구입을 위한 대출상환과 구입비용은 세금부담능력을 축소시키거나 정부의 복지지출 확대에 부정적이다. 우리의 경우도 상대적으로 낮은 복지수준으로 인해 급속한 인구의 고령화와 맞물려 국가를 통한 노후소득보장을 기대하기 어렵기 때문에 개인들은 주택을 소유하는 방법으로 스스로 자신의 노후를 준비하고 있다고 볼 수 있다. 주택소유와 복지의 관계에 있어서 한 가지 간과해서는 안될 점은 주택소유는 막대한 경직성 지출이 크게 소요되기 때문에 실제 가구나 개인의 경제력을 약화시킬 수 있다는 점이다. 또한 주택을 구입하기 위해 은행으로부터 받은 주택담보대출은 심각한 생활의 위험을 초래할 수도 있다. 한국사회에서 주택은 오랫동안 저소득층

이 상위로 올라갈 수 있는 중요한 루트로서, 월세로 시작하여 돈을 모아 전세로 이동하고, 담보대출을 통해 자가 주택을 보유하기까지 소위 '주거 사다리(housing ladder)'가 일반적인 것으로 인식되어 왔다. 공공주택은 저소득층을 대상으로 시혜차원에서 공급되었으며, 그 결과 한국의 공공주택은 철저하게 상품화된 주택시장 안에서 뉴질랜드의 경우처럼 잔여적인 형태로 남아 있다. 그리고 주택소유 여부에 따라 주택가격과 임대료의 변동을 계기로 집주인과 임차인 간의 자산 불평등은 더욱 벌어졌다.

우리도 이제 그만 '내 집 마련' 정책을 포기해야 한다. 무리한 자가소유를 독려하기 보다는 그동안 재화로만 이해해왔던 주택을 권리와 복지로 인식하고, 국가가 적극적인 역할을 담당해야 할 필요하다. 주택의 문제는 공공적 차원에서 풀지 않으면 안 될 정도로 절실한 사회문제이며, 이러한 상황에서 국가의 적극적 개입은 반드시 필요하기 때문이다. 고령화와 저출산, 주택정책 문제와 복지수준 등을 고려해 볼 때, 앞으로 우리도 현재의 주택소유(housing ownership)와 민간임대에 기반한 복지국가에서 주거비 부담이 적은 "공공임대(social renting)에 기반한 복지국가"로의 전환을 적극 검토할 필요가 있다. 특히 우리의 경우처럼 주거비용과 사교육비용이 턱없이 높은 조건에서 주택문제를 그대로 둔 채 아무리 임금 등 시장소득을 인상시키거나, 기초생계급여, 기초연금 등의 복지소득을 인상하고, 나아가 기본소득(basic income)을 도입한다고 해도 대부분 주거비용으로 줄줄이 투입될 수밖에 없기 때문에 실질적인 가처분 소득의 향상은 기대하기 힘들다. 시장임금과 복지급여는 주거와 사교육 비용으로 증발되어 이른바 소득주도에 의한 내수확대 효과를 기대할 수 없게 되고 오히려 수요증가로 인한 집값 및 임대료 폭등과 사교육비 인상을 초래할 뿐이다.

발표3.

중·고령층의 공적연금수급과 사적이전지출과의 관계

▸ 발표: 김혜진(국민연금연구원)

중・고령층의 공적연금수급과 사적이전지출과의 관계

김혜진(국민연금연구원)

본 연구에서는 국민연금수급이 자녀(손자녀)로의 사적이전지출에 미치는 영향을 살펴봄으로써, 한국노인들의 가족관계내에서의 역할을 이해하는데 도움을 주고자 한다. 이를 위해 국민노후보장패널 6차 베타자료를 사용하여, 국민연금수급여부에 따라 55세 이상 중·고령자들이 자녀(손자녀)로의 사적이전지출여부에 차이가 있는지 살펴보고 성별에 따라 국민연금수급과 사적이전지출과의 관계에 차이가 있는지 비교하였다. 연구결과, 인구사회학적 요인을 통제한 상태에서 55세 이상 중·고령자들의 자녀(손자녀)로의 사적이전지출은 국민연금 수급여부에 따라 다르게 나타났다. 즉 국민연금을 수급하지 않는 중·고령자들에 비해 국민연금을 수급하는 중·고령자들일수록 자녀와 손자녀에게 사적이전지출이 발생할 확률이 높았다. 또한 이러한 연구결과는 성별에 따라 차이를 보였으며, 남성보다는 여성에서 국민연금수급여부와 사적이전지출과의 관계가 확인되었다. 이를 통해, 국민연금을 수급하는 중·고령자들의 경우 가족관계내에서 자녀(손자녀)에게 경제적 지원을 수행하고 있음을 알 수 있으며, 본 연구의 결과는 다양하게 정의되고 있는 가족내의 노인의 역할을 이해하고, 노인을 위한 정책적 방안을 모색하는데 있어 국민연금 등 공적연금수급여부가 고려되어야 함을 제시한다.