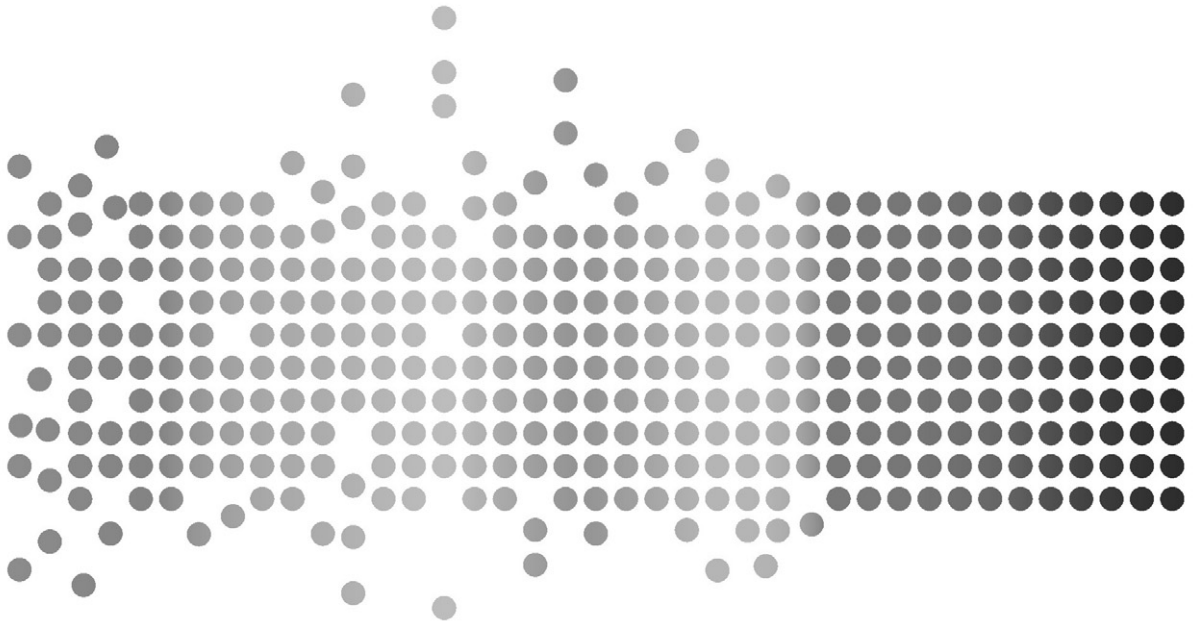


사회통합을 위한 복지정책의 기본방향

Basic Directions of Korea's Welfare Policy for Social Cohesion

이태진 · 홍경준 · 김사현 · 유진영 · 손기철 · 박형준



연구보고서 2010-11

사회통합을 위한 복지정책 기본방향

발행일 2010년 12월
저자 이태진 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 대명기획
가격 5,000원

© 한국보건사회연구원 2010

ISBN 978-89-8187-680-7 93330

머리말

20세기를 거쳐 21세기를 접어들면서 우리나라는 사회적·경제적으로 큰 변화를 겪었고 또 겪고 있는 중이다. 대외적으로는 세계화, 대내적으로는 저출산과 고령화의 영향이 더욱 커지고 있으며 이를 바탕으로 지난 10여년간 1997년과 2008년 닥친 두 차례의 경제위기라는 사건은 사회적으로 큰 파장과 결과를 가져왔다. 여러 가지 경제지표들의 변화는 물론이거니와 사회환경적으로도 우리사회에 많은 변화를 가져다 주었는데 그 중 하나가 불평등의 심화 현상이다.

경제위기를 전후하여 우리 사회의 각 부문에서 격차가 확대되는 등 불평등이 증가하고, 중산층이 무너지는 등 소위 ‘양극화’라는 표현을 많이 접하게 되었다. 그런데 이러한 격차들이 다시 사회구성원 개개인의 주관적 의식과 이것이 합쳐진 공동체 속에서도 상당 부분 영향을 미쳐 결과적으로 사회통합이 약화되었다는 우려의 목소리가 크다.

사회통합이라는 용어의 개념과 정의에는 다소의 이견이 있을 수 있으나 사회통합은 그 자체로서 공동체 속에서 논란의 여지없이 지향해야하는 공동의 목표이자 중요한 수단이다. 때문에 사회통합을 저해하는 요인을 찾아내고 이에 대한 정책대안을 마련하는 것 역시 중요한 의미가 있는 것이다. 사회통합을 저해하는 요인들은 각 분야별로 다양할 수 있지만 그 중 ‘불평등’이 사회통합에 어떤 영향을 미치고 있는지, 변화된 사회환경 속에서 사회통합을 저해하는 불평등을 해소하고 사회통합을 이루기 위해서 복지정책은 어떤 기본방향을 가지고 나아가야 할 지 진지하게 고민해 봐야하는 시

점인 것이다.

사실 사회경제적 양극화에 대한 대책 등 계층 격차에 대한 연구들에서도 정책적 대안모색은 많이 되고 있다. 그러나 동일한 문제를 어떠한 관점에서 이해하고 접근하는 지에 따라 그 의미와 방향이 달라 질 수 있다. 본 보고서는 사회통합적 관점에서 사회 격차와 사회통합의 관계를 살펴보고, 사회통합 관련 실증적 자료 분석을 통해 사회통합을 지향하고 복지국가로 나아가기 위한 복지정책적 기본방향을 큰 그림에서 고민해보는 기초연구라고 할 수 있다.

본 연구는 본 원의 기초보장연구실 이태진 연구위원의 책임 하에 노대명 연구위원, 성균관대학교 홍경준 교수, 성균관대학교 사회복지연구소 김사현 박사와 함께 원내 기초보장연구실 유진영 선임연구원, 손기철 연구원, 박형준 연구인턴의 공동연구로 수행되었다. 더불어 본 연구의 원고검토와 소중한 의견을 주신 원내 강신욱 연구위원, 신영석 연구위원과 덕성여자대학교 김진우 교수, 서강대학교 문진영 교수, 경기대학교 박능후 교수께 진심으로 감사의 뜻을 전한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2010년 12월
한국보건사회연구원장
김 용 하

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	15
제1절 연구의 필요성 및 목적	15
제2절 연구 방법 및 구성	17
제3절 개념적 정의	19
제2장 사회통합을 위한 복지정책, 왜 필요한가?	25
제1절 현실진단	26
제2절 사회통합을 위한 복지정책의 필요성	34
제3장 한국 복지체제의 역사적 전개과정	51
제1절 복지체제에 대한 이해	52
제2절 한국 복지체제의 역사적 전개과정	54
제4장 한국의 국민의식 변화와 실태	79
제1절 국민의식의 변화	80
제2절 복지정책에 대한 욕구	94
제5장 사회통합을 위한 복지정책 기본방향	115
제1절 요약 및 함의	115
제2절 복지정책방향의 기본전제	117
제3절 사회통합을 위한 복지정책의 방향	119
제4절 제언	130
참고문헌	133

표 목차

〈표 2- 1〉 개별 지표가 사회통합지수에 미친 영향력	30
〈표 3- 1〉 개발연대 이후 빈곤율 변화	57
〈표 3- 2〉 우리나라 퇴직금 제도의 적용확대 추이	59
〈표 3- 3〉 소득계층 및 근로빈곤율 변화	69
〈표 3- 4〉 사회보험가입률	70
〈표 4- 1〉 소득계층별 소득 및 재산 불평등에 대한 인식	83
〈표 4- 2〉 소득계층별 노력에 따른 소득차이 인정수준	84
〈표 4- 3〉 계층별 소득 및 재산 불평등에 대한 인식	85
〈표 4- 4〉 교육기회불평등에 대한 인식	86
〈표 4- 5〉 취업기회불평등에 대한 인식	87
〈표 4- 6〉 여성대우불평등에 대한 인식	88
〈표 4- 7〉 정부의 복지책임에 대한 인식	90
〈표 4- 8〉 경쟁에 대한 인식	92
〈표 4- 9〉 노력에 대한 인식	93
〈표 4-10〉 소득보장을 위한 정부지출	98
〈표 4-11〉 소득보장 정책에 대한 평가	100
〈표 4-12〉 교육, 양육, 노인부양, 주거부문에 대한 정부지출	103
〈표 4-13〉 양육 및 보육, 노인부양, 대학무상교육에 대한 국민의식	106
〈표 4-14〉 교육, 보육, 거주, 성평등에 대한 정부정책 평가	107
〈표 4-15〉 계층별 복지인식 및 정책균형 평가	109
〈표 4-16〉 복지부문에서 최우선으로 해결해야 할 과제	111

그림 목차

[그림 2-1]	사회통합 지수의 연간 추이(1989~2007)	27
[그림 2-2]	사회통합 지수의 국제비교	29
[그림 2-3]	소득계층별 가구 비중의 변화 추이	32
[그림 2-4]	절대빈곤율의 변화 추이	33
[그림 3-1]	산업화 이후 실업률 및 고용률의 변화와 소득변화	57
[그림 3-2]	우리나라 산업구조의 변화	58
[그림 3-3]	국가복지와 기업복지의 변화추세(1990-2002)	65
[그림 3-4]	소득보장제도의 빈곤감소 효과의 변화 추세	68
[그림 3-5]	사회서비스 발전양상의 비교; OECD 국가를 중심으로	72
[그림 3-6]	국민연금 적립기금 고갈	74
[그림 4-1]	1990년 이후 소득 및 재산 불평등에 대한 국민의식 변화	81
[그림 4-2]	노력에 따른 소득차이 인정수준	82
[그림 4-3]	경제수준 대비 사회복지 수준	89





Basic Directions of Korea's Welfare Policy for Social Cohesion

In the last decade, Korea has gone through many socioeconomic changes facilitated by two financial crises, with social dangers and conflicts amplified and the financial resources for social cohesion undermined. It is widely accepted that increasing socioeconomic disparities and inequity are the essential factors that are undermining social cohesion. To ride against the current tide of challenges to promote social cohesion, active intervention to social dangers and conflicts is needed along with the establishment of the institutional infrastructure. The purpose of the study is to discuss the basic directions of Korea's welfare policy and the policy implementation to achieve social cohesion.

As the main research methods, a literature review on domestic and foreign materials was conducted for the review of studies and theories on social cohesion, and a telephone survey was conducted to assess the awareness and needs of people regarding social cohesion. Also, a secondary analysis on the relevant documentation was performed.

In chapter 1, the relationship between the concepts of social cohesion and inequity is theoretically reviewed; in chapter 2, the need of the welfare policy for social cohesion is discussed in detail; in chapter 3, a historical review on the characteristics of Korea's welfare system is presented; and in chapter 4, the telephone survey results were analyzed and the secondary analysis was conducted to assess whether socioeconomic changes have actually changed people's minds. Lastly, chapter 5 presents, based on the findings of the study, basic directions of Korea's welfare policy that would commit the government to efficiently respond to the dangers posed by domestic as well as international socioeconomic changes, and redress the inequity in the country

요약

1. 서론

- 우리나라는 지난 10여 년간 두 차례의 금융위기를 거치면서 대내외 사회·경제적으로 많은 변화를 통해 그 위험과 갈등이 증폭되고 있는 실정
 - 사회통합을 저해하는 사회갈등의 핵심적인 요인으로 경제사회적 격차와 불평등의 확대를 원인으로 꼽는 견해가 지배적
 - 이러한 세계화의 진전과 양극화의 심화에 따라 최근 한국 사회에서는 복지국가에 대한 사회적 관심이 증가하고 있음.
 - 사회갈등의 해소와 예방 및 합리적 관리가 필요하며, 이를 위해 복지정책의 방향을 모색해야 함.

- 본 연구는 사회통합의 개념을 사회갈등과 대치되는 개념으로 이해하고 ‘사회갈등요인의 해소, 예방, 관리를 통해 경제사회적 격차와 불평등을 최소화하는 사회적 상태’로 정의하기로 함.
 - 연구방법으로는 사회통합 관련 국내외 자료들에 대한 문헌연구를 실시하였고, 2010년 보건사회연구원에서 수행한 사회통합 관련 국민의식 및 욕구에 대한 전화조사 자료, 한국복지패널 2차년도 조사 중 복지의식 조사자료와 함께, 세계가치관조사(World Value Survey) 중 2~5차(1990, 1996, 2001, 2005년) 한국자료 등 관련 자료를 분석하였음.

- 본 연구의 목적은 미래발전적인 복지정책의 방향설정을 위한 준비 단계로써 우리사회 내 사회통합에 대한 주관적 의식과 객관적 실태에 대한 현황을 분석하고, 이를 기초로 사회통합을 위한 복지정책의 기본방향과 실천단계를 모색해 보는 것임.

2. 사회통합을 위한 복지정책, 왜 필요한가?

- 최근 한국의 사회통합이 상당히 악화되었으며, 그 배경에는 경제사회적 불평등의 증가라는 요인이 존재함을 알 수 있음.
 - 선행연구에서 고안한 사회통합 관련 지표의 분석 결과, 한국의 사회통합 정도가 악화되었음은 추세적으로뿐 아니라 국가 간 비교의 결과로부터도 확인됨.
 - 또한 사회통합의 악화를 초래한 핵심적 요인들을 살펴본 결과, '89~'07까지의 기간 전체로 보면, 빈곤과 고용불안, 그리고 주거비 부담이 사회통합에 부정적인 영향을 주었고, 2003년 신용대란 이후 2009년 현재까지를 보면 빈곤과 소득격차의 효과가 매우 큼.
 - 즉 최근 우리사회의 사회통합이 악화된 핵심적 이유는 빈곤과 소득격차, 즉 불평등의 확대에 있음.
- 불평등이 민주주의의 작동을 방해하고, 자본주의의 재생산에 필수적인 경제성장을 저해함.
 - Boix의 이론모형을 통해 불평등의 심화가 사회성원들이 민주주의 정치체제를 우월전략으로 선택하는 것을 방해함을 알 수 있음.
 - 사회성원들 사이의 불평등이 재분배 정책의 크기를 결정함.
 - Persson과 Tabellini(1994)를 비롯한 새로운 성장이론의 검토를 통해 불평등의 심화는 경제성장을 저해함을 알 수 있음.
 - 재분배 정책은 성장에 부정적인 효과를 산출하며, 불평등의 심화는 재분배 정책의 크기를 증가시킴. 결국 불평등의 심화가 경제성

장의 저하라는 결과를 초래함.

- 불평등과 경제성장의 관계에 대한 여러 논의들이 있으나, 불평등이 경제 성장에 부정적인 효과를 산출한다는 점에서는 일치된 견해를 가짐.
- 복지정책은 불평등의 완화와 빈곤의 감소를 직접적인 정책목표로 하며, 복지정책의 구체적인 방향과 각 프로그램의 우선순위는 불평등을 완화하는 핵심적인 정책 수단임.
 - 결국 복지정책은 우리 사회의 가장 근본적인 제도적 장치인 민주주의와 자본주의가 원활하게 작동하기 위해 필요한 것임.

3. 한국복지체제의 역사적 전개과정

- 해방과 전쟁을 겪은 후 한국의 복지체제는 우리사회의 자원을 산업부문에 집중시키는 소위 발전주의 전략이었음.
- 그러나 산업구조가 점차 2차 산업화 되어가면서 위험의 성격이 변해 퇴직 등의 상시적 위험이 존재하고, 또한 경제위기 등으로 인한 소득손실의 위험을 경험하면서 보호체계에 대한 욕구가 생겨남.
 - 이에 대해 정부는 여러 사회보험제도를 도입 및 확대하고, 퇴직금 적용대상기업의 규모를 늘리는 등의 조치를 통해 기업의 복지부담을 증가시켰음.
 - 이로 인해 기업복지의 비용은 지속적으로 확대된 반면, 국가의 역할은 여전히 낙후된 상태로 남게 되었으며 기업복지의 혜택을 받지 못하는 사람들은 여전히 공동체를 통해 개인이 처한 문제들을 해결함.
- 정치적 민주화와 세계화는 한국복지체제 성격에 영향을 준 사회경제적 조건의 변화라고 할 수 있음.

- 민주화 속에서 각종 사회보험제도가 확대 도입되었고, 노인수당, 장애인수당 등 저소득층 중심의 사회서비스가 도입되었음.
 - 세계화는 국가경쟁력 강화 명분을 정당화했고, 노동유연성 확보를 위해 비정규직을 양산하며 노동시장을 이분화시킴.
- 민주화와 세계화는 이러한 한국 복지체제의 성격을 일부 변화시키는 요인이었음.
- 여전히 발전주의 전략을 고수하던 정부는 민주화 이후 분출된 복지욕구에 대한 부담을 또 다시 기업에 부담시켰으나, 노동비용의 증가가 부담이 된 기업은 비법정 복지비용을 줄이거나 혹은 정리하고 파견직 근로 등으로 법정 복지비용도 줄여 나가고 있었음.
 - 외환위기로 인한 대량실업은 사회적 보호체계의 부실로 인해 가족이 해체되는 상황으로 사회적 보호체계에 대한 정부의 개입을 불가피하게 만들었음.
 - 한국 복지체제에서 국가와 기업의 역할분담이 바뀌게 되어 국가에 의한 사회적 보호체계를 정비하게 되었음.
 - 국민기초생활보장제도(2000)의 도입, 국민연금의 도시자영업자로 대상 확대(1999), 고용보험확대(1998), 산재보험확대(2000), 건보통합(1998) 등의 제도적 개혁조치를 단행하였음.
- 그러나 다른 한편으로 정부는 외환위기를 극복하는 과정에서 노동시장 유연화 정책을 도입하여 노동시장내 비정규직 및 저임금 노동자의 수가 급격하게 증가하게 되었으며, 그 결과 노동시장이 분절되는 현상이 초래되었음.
- 이는 사회보험제도가 사회적 보호체계의 주된 역할을 담당하고 만들었던 한국 복지체제에 또 다른 문제 즉, 비정규직 및 저임금 노동자들이 사회보험제도에 의해 보호되기 어려워지는 문제를 야기함.
- 이러한 산업구조의 전환은 최근 또 다른 사회적 위험을 양산하고 있음.

- 여성의 노동시장 참여가 활성화되면서, 그동안 가족 내에서 제공되던 각종 보호활동에 공백이 생기게 됨.
- 이는 저출산 및 고령화의 인구구조 변화와 함께 더욱 가시적으로 나타나고 있음.
 - 사회복지 제도들이 노동인력으로부터 나오는 생산물에 기초해 있기에, 노동인력 부족에 따른 심각한 복지 문제 발생할 것임.
 - 노인부양, 아동양육과 같은 보호활동에 문제 발생하고 있음.
 - 여성의 노동시장 참여가 늘어나면서 노인부양, 아동양육과 같은 가족 내 보호활동에 공백/노인 부양과 아동양육 관련 사회서비스에 대한 사회적 욕구의 증가
- 새로운 사회적 위험(new social risk)으로 부를 수 있는 이 문제들은 사회서비스 확대를 통해 해결하여야 할 것이며, 이러한 사회서비스가 누구에 의해 어떻게 제공되느냐에 따라 한국 복지체제의 성격이 또 한 번 변할 수 있음
 - 따라서 국가의 생산전략과 복지전략이 정합성을 갖도록 정책 마련이 필요함.

4. 한국의 국민의식 변화와 실태

- 소득 및 재산의 불평등에 대한 인식의 경우, 국민들 대다수가 소득 및 재산의 불평등에 대한 우려를 표하고 있었음.
 - 한편, 기회의 평등은 소득 및 재산과 같은 결과의 평등에 비해 더 잘 이루어지고 있는 것으로 인식되고 있음.
- 경제수준 대비 사회복지비 지출수준에 대한 국민들의 반응을 살펴보면, 첫째, 사회복지비 지출수준이 상대적으로 낮다는 반응이 전체의 약 80%

에 이르고 둘째, 이러한 반응이 이미 1996년부터 있어왔으며 셋째, 사회 복지비 지출수준이 낮다는 비율이 1996년 이후로 점차 감소하고 있음.

□ 또한 정부에 의한 복지의 필요성에 대한 인식은 외환위기 이전부터 형성되어 있었음. 여성과 저연령층, 고학력층, 고소득층에서 이러한 정부의 복지책임을 더 높게 평가하였고 최근 임시직과 중하층에서 정부의 복지책임에 대한 인식이 강하게 나타나는 현상은 점차 복지정책에 대한 이해관계가 작용하는 것으로 해석할 수 있음.

○ 소득보장에 관한 정책들은 소득손실의 위험이 큰 집단, 곧 고연령, 저학력, 임시직 및 일용직, 중하위 이하의 소득계층에게서 그에 대한 요구가 상대적으로 강한 반면, 고학력, 상용직, 중상위 소득계층과 같은 사회적으로 안정된 지위를 가진 계층들에서는 교육이나 양육, 노인부양 등과 같은 주로 사회서비스 영역에 대한 요구가 크게 나타남.

□ 국민들은 경쟁에 대해 전반적으로 긍정적인 태도를 보이는 것으로 확인되었으나 여성, 저학력층, 임시직, 그리고 저소득층과 같이 상대적으로 경쟁에서 취약한 집단은 이에 대해 부정적인 입장을 가지고 있었음.

○ 한편, 1990년 이후 ‘노력이 미래의 생활을 개선시킬 것’이라 생각하는 사람들의 비중이 계속 감소하였음. 특히, 임시직과 실업자, 중하층 이하의 저소득층에서 이러한 경향이 최근 더 강하게 나타나고 있었음. 이는 우리사회가 사회적 취약계층에게 미래에 대한 기대감을 심어주지 못함을 의미함.

□ 소득보장정책에 대한 정부 지출을 늘려야 한다는 반응이 상대적으로 높게 나타남.

○ 소득보장 정책들에 대한 국민들의 평가는 전반적으로 좋지 않으며, 특히 실업문제에 대한 대응에 가장 큰 불만을 갖고 있는 것으로 나타남.

- 새로운 사회적 위험, 곧 교육, 양육, 노인부양, 주거문제 관련 정부지출에 대한 국민적 요구가 높은 것으로 나타남.
- 소득보장정책에 대한 요구와 달리, 주로 사회적으로 안정된 계층(고학력, 상용직, 중상위 소득계층)에서 정부정책에 대한 욕구가 큰 것으로 나타남. 특히 이동양육 및 교육, 노인부양을 책임지고 있는 30-49세의 계층에게서 이러한 현상이 두드러졌음.
- 전반적인 정부정책에 대한 평가는 좋지 않은 것으로 나타남.
 - 주목할 점은 복지정책 전반에 걸쳐 사회적으로 안정된 계층, 곧 중산층에서 정책에 대한 평가가 좋지 않으므로 정책적 고려가 불가피하다는 것임.

5. 사회통합을 위한 복지정책의 기본방향

- 위험의 분산효과를 극대화하고 소득을 재분배하는 효과를 얻을 수 있는 사회보험과 함께 권리로서 복지를 향유할 수 있도록 사회수당의 단계적 도입이 필요함.
- 사회보장제도의 재분배효과의 극대화를 위해 공공부조제도는 사회보험제도의 보완적 제도로 재정립하여 다층적 보장시스템을 구축해야 함.
 - 공적 연금제도 부분에서는 가입대상을 확대함으로써 장기적으로 우리나라의 노인빈곤층 규모를 축소하는 방향으로 정책을 추진
 - 고용보험 가입대상을 확대함으로써 저임금·고용불안계층의 빈곤문제를 억제하고 재진입을 촉진하는 목표 설정이 이루어져야 함.
 - 기초생활보장제도는 현재의 통합급여 방식의 급여체계를 개편하여 비수급빈곤층에 대한 지원을 욕구별로 확대하는 개별급여 도입 방안, 탈수급 촉진을 위하여 자활지원제도를 개편하고, 자활사업 및 일자리

사업과의 연계를 강화하는 등의 대책이 마련될 필요가 있음.

- 근로장려세제는 지원대상을 확대할 필요가 있음.
 - 선정기준 중 이동유무 등의 기준을 완화하여 기타 근로빈곤층이 수급할 수 있게 해야 하고, 기초생활보장제도 수급자 중 취업자에 대한 적용문제를 검토할 필요가 있음.

□ 사회서비스의 제도화 움직임 속에서 복지국가 환경변화에 대응하면서 사회서비스의 보편적 확립을 꾀하기 위해서는 다음과 같은 사회서비스 재구조화의 조건들이 요구되고 있음.

- 기존 중앙정부 중심의 사회보장 접근과 차별되는 사회서비스 공급체계의 중심점을 규정하고 그 위상 및 역할을 중앙정부 및 지역사회 민간단체와의 관계를 통해 구체적으로 설정할 필요가 있음.
- 공공부문이 지역사회서비스 공급이라는 책임을 수행하기 위해서는 민간부문과 협력하는 형태로서의 서비스 ‘생산 지원’이 필요
 - 사회서비스 생산 지원을 통해 비영리부문의 가치지향적인 생산자로서의 역할을 실질적으로 지원
- 시장의 원리에 의존하기 보다는 공동체적 ‘가치’에 입각해 가족 영역의 대인서비스를 제도화
 - 사회서비스 생산주체로서 지역사회 비영리민간기관의 역할의 강조
- 한국의 민간 지배적인 사회복지 생산구조를 한국형 사회서비스시장의 전제조건으로 받아들이고 국가가 이를 통제 및 조절할 사회서비스 공급체계를 공고히 구축

□ 예방적 복지라는 지향점에 따라 현금급여 제공은 지양하고, 스스로 자립할 수 있는 서비스의 우선 제공이 중심이 되어야 함.

□ 고용창출지향적 시스템을 구축하기 위해서는 취약계층의 근로역량을 강화하여 개개인의 출발선을 동일하게 만들어 주는 적극적 기회의 평등 개념이 필요

- 이를 위해서는 취약계층이 빈곤의 나락으로 추락할 가능성을 사전에 차단할 수 있고 복지와 성장의 선순환에 기여할 수 있는 근로활성화 전략(activation) 등이 고려될 필요가 있음.
 - 이러한 활성화전략이 실효성을 갖기 위해서는 사회복지적 급여의 수급보다 근로참여가 매력적으로 보이도록 유인체계가 마련되는 등의 조건이 필요함.
 - 한편, 취약계층의 근로역량이 개발되더라도, 정상적인 노동시장에서의 경쟁력은 높지 못하기 때문에 보호된 노동시장(sheltered labor market)이 존재함으로써 이들 노동력에 대한 수요가 사회적으로 주어지는 경우 이들 취약계층의 근로 활성화 정책의 효과는 증가

□ 국가로부터 제공되는 교육·훈련기회의 역량개선 효과는 개인의 의지와 참여도에 달려 있음. 따라서 교육·훈련기회의 확대와 함께, 개인의 입장에서 사회적으로 마련된 교육·훈련제도에 열심히 자발적으로 참여할 유인이 존재해야 함.

- 노동시장에서 우수한 직업능력을 가진 근로자에 대한 수요가 지속적으로 창출됨으로써 자신의 능력이 향상된 만큼 보다 나은 직장으로의 상향 이동이 가능해야 함.
- 내부노동시장과 외부노동시장간의 문턱이 낮고, 법·제도 그리고 기업 문화적으로 차별과 지위이동의 장벽이 높지 않은 사회에서 역량형성 전략의 효과성은 극대화될 수 있음.

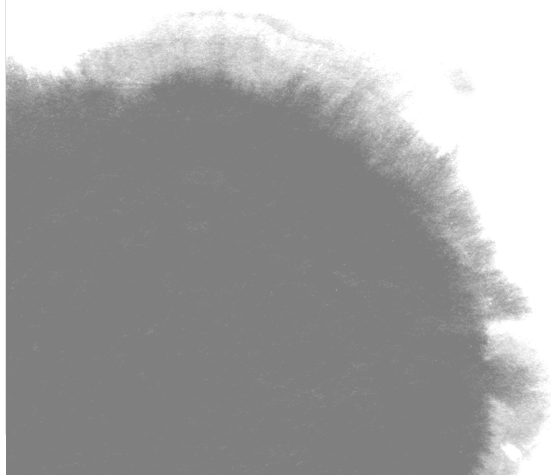
□ 복지지출의 사회적 지속가능성을 제고하기 위해서는 복지재정의 확보와 효율적이고 효과적인 복지지출의 배분이 전제되어야 함.

- 복지재정의 확보는 적정한 부담 증가를 통하여 보다 효과적인 복지가 창출될 수 있는 분야를 우선적으로 보편적인 복지영역을 확보함으로써 이루어질 수 있음.

- 부담과 급여의 재분배 시스템을 정립하고 가계, 기업, 노동자와 사용자가 공평하게 부담하는 복지공조체계를 구축하는 것이 필요
- 그를 위해서는 복지재정 차원에서 조세부담률, 국민부담률에 대한 사회적 합의를 이끌어내야 할 것이며, 중앙과 지방간 비용분담 구조 개선과 비효과적인 지원체계를 정비하여 비용 효과적으로 재정립하는 것이 요구됨.
- 복지지출 수준 그 자체보다는 복지지출이 사회적지속가능성을 제고하는 방향으로 사용되고 있는가에 보다 관심을 두어야 함.
 - 즉 복지지출이 궁극적으로 누구에게 혜택을 주고 있는가라는 문제를 보다 면밀히 살펴보아야 할 것임.
- 복지정책의 효과성을 제고하기 위해서는 각 제도 간 중복급여 및 중복 제도를 통합하여 소모적인 지출을 줄이는 것이 필요함.
- 또한 수요자 중심의 ‘통합서비스’ 제공을 위한 제도 간 연계체계와 one-stop-service 체계를 구축한다면 서비스 행정 효율성 제고와 수요자의 접근 편의성을 향상할 수 있음.
 - 즉 현재의 분립되어 있는 관리운영체계를 통합하여 비용효과적 서비스 전달체계 구축이 요구되는 시점
- 복지정책의 방향에 대한 논쟁은 정치적 이슈라기보다는 지속가능한 성장을 위한 모두의 관심사이며, 따라서 이념논쟁의 불씨로 작동하기보다는 우리사회의 통합이라는 관점에서 논의되어야함.
 - 단기적 성과에 치중하기보다 속고를 통해 복지정책의 중장기적 방향이 모색되어야 할 것임.

01

서론





제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

20세기 후반기로 접어들면서 복지국가를 둘러싼 경제환경은 구조적으로 변화했다. 제조업 중심의 산업사회는 서비스 산업, 금융산업 등의 비제조업 중심의 후기산업사회로 변화했으며 그 변화는 21세기에 들어와 더욱 급속하게 진행되고 있다. 더불어 전 세계가 하나의 경제구조로 통합되는 세계화의 경향이 더욱 강화됨에 따라 국가 간 경쟁도 점점 더 치열해지고 있다.

1990년대 이후 세계 각국은 공통적으로 저출산과 고령화, 고용불안정, 재정불안정 등의 문제를 겪고 있으며 이는 국민의 안정적 생활유지에 상당한 위협을 가하고 있다. 우리나라의 경우 지난 10여 년간 두 차례의 금융위기를 거치면서 대내외 사회경제적으로 많은 변화를 통해 그 위협과 갈등이 증폭되고 있는 실정이다. 이러한 사회적 위험과 사회갈등의 증가로 인해 1998년 외환위기로 사회통합을 위한 물적 기반이 약화되었고, 이후 약간의 개선을 보였으나 2008년 글로벌 경제위기로 인해 사회통합을 위한 환경은 더 나아지지 않았다. 요즘 우리사회의 문제로 자주 거론되는 경제사회적 ‘양극화’와 ‘중산층의 붕괴’ 등의 용어에서도 알 수 있듯이 사회통합을 저해하는 사회갈등의 핵심적인 요인으로 경제사회적 격차와 불평등의 확대를 원인으로 꼽는 견해가 지배적이다(노대명 외, 2010; 최경수, 2009).

이러한 세계화의 진전과 양극화의 심화에 따라 최근 한국 사회에서는 복지국가에 대한 사회적 관심이 증가하고 있다. 이러한 논의에는 구조적,

주체적 요인이 존재한다고 볼 수 있다. 세계화가 강제하는 사회 양극화의 확대가 구조적 요인이려면, 사회복지에 대한 사회의식의 변화가 주체적 요인이라 할 수 있다. 그 결과 ‘사회투자국가론’, ‘역동적 복지국가론’, ‘능동적 복지국가론’ 등 진보에서 보수에 이르는 다양한 복지국가 담론이 활발히 제기되고, 논쟁 또한 진행되고 있다. 복지국가는 원래 서로 다른 가치관과 이념들 간의 타협의 산물이어서 이념이나 가치관이라는 관점에 치우친 논의는 자칫 복지국가 체제를 구성하는 모든 제도와 행위들의 구조적 문제를 간과하게 될 수 있다. 복지국가에서는 복지국가 체제를 결정하는 복지정책이 여러 가지 국가활동 중에서 가장 중요한 것이며, 국가가 이러한 사회보장정책 등을 통해 국민의 복지를 위해 적극적으로 노력해야 하는 것이 복지국가의 필수조건이다.

우리사회의 사회통합을 위해서는 사회적 위험 및 갈등에 대한 적극적 개입과 사회통합을 제고할 수 있는 제도적 기반 구축이 요구된다. 다시말해 국가는 사회적 위험으로부터 사회성원을 보호하고, 사회갈등의 해소와 예방 및 합리적 관리가 필요하며, 이를 위해 복지정책의 방향을 모색해야 한다.

이를 위해서는 복지체제가 어떻게 변화해왔으며 변화의 원인이 무엇이고 변화의 과정에서 구조적인 비효율성이 있는지 그리고 우리의 복지에 대한 사회의식은 어떠한지를 체계적으로 진단하고 이를 토대로 미래발전적인 복지정책의 방향설정을 위한 준비 단계로써 우리사회 내 사회통합에 대한 주관적 의식과 객관적 실태에 대한 현황을 분석하고, 이를 기초로 사회통합을 위한 복지정책의 기본방향과 그 실천단계를 큰 그림에서 모색해 보는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절 연구 방법 및 구성

1. 연구 방법

본 연구는 주요한 연구방법으로 우선 사회통합 관련 연구결과 및 이론들을 검토하기 위해 국내외 자료들에 대한 문헌연구를 실시하였고, 사회통합 관련 국민의식 및 욕구에 대한 전화조사를 실시하여 이를 분석하였다. 이와 더불어 2010년 한국보건사회연구원에서 실시한 관련 조사 결과와 국내외 사회통합 관련 기존 자료에 대한 2차 자료 분석도 병행하였다. 분석에 활용한 자료들은 다음과 같다.

2010년 한국보건사회연구원에서 실시한 사회통합 및 복지정책 관련 의식조사는 ‘사회통합에 대한 국민의식 조사’, ‘친서민정책 인식 및 욕구조사’, ‘복지부문 국정현안에 대한 일반국민 의식조사’이다. 세 조사 모두 전국 20세 이상 성인 남녀를 대상으로 각각 1,000사례 이상 전화조사를 실시하였다. 이외에도 한국복지패널 2차년도 자료와 한국사회과학연구협의회에서 만 20세 이상의 취업자 성인남녀를 대상으로 1990년부터 2005년까지 5년 주기로 실시하는 ‘불평등과 공정성 조사’, 사회/문화/정치에 관한 표준화된 설문지를 이용하여 80개국 이상에서 실시되고 있는 세계가치관조사(World Value Survey) 중 2~5차(1990, 1996, 2001, 2005년) 한국자료를 분석에 활용하였다).

- 1) - 친서민정책 인식 및 욕구조사: 전국을 대표하는 20~69세 연령층 1,100명을 대상으로 약 10일간(2010. 8. 16~8. 27) ‘서민’의 개념(기준) 및 인식, 친서민 정책 관련 욕구 등에 대해 전화조사를 실시하였다.
- ‘사회통합에 대한 국민의식 조사’: 전국 16개 시도 20세 이상 성인 남녀에 대해 지역별·성별·연령별로 2,000명을 표본 추출하여 우리나라 국민들의 사회통합의식, 사회갈등 등에 대한 인식, 사회적 자본과 사회참여, 사회통합 정책 과제 등의 항목을 중심으로 전화 조사를 실시하였다.
- ‘복지부문 국정현안에 대한 일반국민 의식조사’: 전국 20세 이상 성인 1,220명을 대상으로 현재 정부가 추진하고 있는 복지정책에 대한 인식수준, 체감도 등을 조사하였다.
- 세계가치관조사(World Value Survey): 1981년 이후 5년 간격으로 사회/문화/정치에 관한 표준화된 설문지를 이용하여 80개국 이상에서 실시되고 있다. 현재 6차 WAVE 설문문항에 대한 조사가 진행중이며, 본 보고서에서는 2~5차 WAVE 자료를 분석에 활용하였다(1차 wave는 1981~1984, 2차는 1989~1993, 3차 1994~1999, 4차

2. 연구의 구성

사회통합을 저해하는 요인들은 관점과 사회적 특성에 따라 다양할 수 있으나 본 연구에서는 사회통합을 방해하는 핵심적인 요인을 경제사회적 격차와 불평등으로 파악하고 복지정책이 이를 해소하기 위한 기본방향을 모색하고자 한다. 본 연구는 다음의 순서로 구성되어 있다.

먼저 본 연구의 목적에 부합한 결과분석을 위하여 이번 장에서는 사회통합에 대한 개념적 정의와 함께 사회갈등과 불평등과의 관계를 간단하게 언급하여 본 연구의 방향을 제시한다.

이에 기초하여 제2장에서는 한국사회의 사회통합 약화추이와 요인을 살펴본다. 그리고 사회통합 약화의 원인인 불평등이 민주주의의 작동과 경제성장을 저해할 수 있음을 이론모형을 통해 구체적으로 검토해 볼 것이다.

이러한 작업을 통해 사회통합을 위해서는 불평등의 완화를 정책 목표로 하는 복지정책의 역할이 필요함을 알 수 있을 것이다. 이에 제3장에서는 복지체제에 대한 개념정의와 함께 한국사회가 어떠한 사회경제적 조건하에서 지금의 복지체제를 선택하고 유지하게 되었는지, 그 이유는 무엇이었는지를 살펴볼 것이다. 한국의 복지체제의 과거와 현재를 파악하고 우리사회가 어떠한 사회적 위험에 직면하고 있으며, 앞으로 어떠한 대응이 요구될 것인지 알아본다.

제4장에서는 사회경제적 변화가 국민의식을 실질적으로 변화시켰는지를 파악하고자 ‘사회통합에 대한 국민의식 조사’, ‘친서민정책 인식 및 욕구조사’, ‘복지부문 국정현안에 대한 일반국민 의식조사’, ‘불평등과 공정성 조사’, ‘세계가치관조사(World Value Survey)’, ‘한국복지패널 2차년도 조사’ 자료를 토대로 불평등과 정부의 복지책임, 사회통합 등에 대한 국민의식 변화와 소득보장제도와 새로운 사회적 위험과 관련한 복지정책에 대한 욕구를 분석한다.

1999~2004, 5차 2005~2008년 기준.

마지막으로 제5장에서는 앞선 장들의 논의를 바탕으로 대내외적 환경과 경제사회적 구조 변화에 따른 위험에 효율적으로 대응하고 사회통합 저해의 주요인인 불평등을 완화할 수 있는 복지정책의 기본방향을 각 정책 분야별로 제시해본다.

제3절 개념적 정의

1. 사회통합의 개념

사회통합(社會統合)의 사전적 의미²⁾는 단순하나 학문적·사회적으로 합의된 정의가 없어 그 표현과 의미는 논자의 관점에 따라 다양하고 혼재되어 사용되고 있다(노대명 외, 2010). 크게 Social inclusion, Social integration, Social cohesion로 구분되는데 노대명 외(2009)는 용어의 표현과 무관하게 ‘사회통합’은 다음의 세 가지 의미를 지니고 있는 것으로 정의하고 있다.

첫째, 기존의 사회(보장) 제도 보호를 받지 못하는 사람들에 대한 배려, 또는 보완적 제도를 통해 사회의 일원으로 정상적으로 생활하도록 하는 것을 의미한다.

둘째, 사회적 위험에 처한 취약계층에 대한 보호를 뜻하며, 첫째 의미와 달리 기존 제도의 보호를 받고 있는 계층들도 대상이 되며, 전통적 사회적 위험(빈곤, 실업, 질병, 사고, 사망 등)에서 국민들을 보호함으로써 잠재적 갈등 요인을 해소하는 것을 의미한다. 이때 사회통합은 사회정책의 궁극적 목표로서의 의미를 지닌다고 할 수 있다.

셋째, 사회 구성원 간의 갈등(이해 대립에 의한 갈등 포함)을 예방하고, 발생한 갈등에 대해 조정·관리함으로써 사회의 균열과 분화를 방지하는 것을 의미한다. 위 두 가지 의미와 달리 사회·경제적 취약계층만이 대상이 되

2) 관련된 용어의 표현과 의미는 비통합적인 상태에 있는 사회 내 집단이나 개인이 서로 적응함으로써 단일의 집합체로서 통합되어 가는 과정.

는 것이 아니고, 위협으로부터의 보호보다는 갈등에 대한 사전적·사후적 관리가 강조된다고 볼 수 있다. 갈등에 따른 비용을 줄임으로써 다른 가치와 정책적 목표(예: 경제성장)에 기여하도록 하는 수단적 의미를 지닌다.

노대명 외(2010)에서는 이를 다시 정리하여 사회통합의 개념을 ‘가치공유 및 사회적 신뢰가 형성되어 있으며, 사회갈등에 대한 민주적이고 합리적인 관리를 통해, 경제사회적 격차와 불평등을 최소화하는 사회적 상태’로 정의하였다.

어떤 개념 정의가 옳고 더 적절한 것인지에 대한 논의는 본 연구에서는 논외로 하고 본 연구에서는 노대명 외(2009, 2010)의 연구를 참고하여 사회통합의 개념을 사회갈등과 대치되는 개념으로 이해하고 ‘사회갈등요인의 해소, 예방, 관리를 통해 경제사회적 격차와 불평등을 최소화하는 사회적 상태’로 정의하기로 한다. 이를 토대로 하여 사회갈등 요인을 줄이고 경제사회적 격차와 불평등을 최소화하기 위한 복지정책의 기본방향에 대해 논의하도록 한다.

2. 사회갈등과 불평등

본 연구에서는 사회통합의 개념을 사회갈등의 해소·예방·관리를 통해 이를 수 있는 사회갈등과의 대치적 의미로 설정하였다. 일반적으로 사회갈등은 사회통합에 영향을 미치는 표면화된 요인 중 하나로 여겨지고 있으며, 이를 통해 간접적으로 사회통합의 상태를 파악할 수 있다. 그렇다면 사회갈등에는 어떤 것들이 있는가? 다시 말해 사회통합을 이루기 위해 우리 사회가 해결해야 할 사회갈등에는 어떤 것들이 있는가? 현대 사회에는 국가마다 다양한 사회갈등이 존재하는데 일반적으로 사회갈등에는 이념, 계층, 지역, 세대갈등이 대표적이고, 이외에도 그 사회의 특성에 따라 종교, 남녀(성), 환경, 노사, 문화갈등 등 다양한 사회갈등이 존재한다.

사회통합에 대한 국민의식 조사결과(노대명 외, 2010)에 따르면 계층, 이념, 노사 갈등의 순으로 사회갈등이 사회통합에 부정적 영향을 미치는 것

으로 응답되었고, 우리나라에서 가장 시급히 해결해야 할 사회갈등으로는 계층, 노사, 지역 갈등의 순인 것으로 나타났다. 이 중 계층갈등은 사회통합에 부정적 영향을 미치는 가장 큰 요인으로 작용하고, 계층갈등을 설명할 수 대표적인 변수로는 불평등³⁾을 들 수 있다.

최근 영국에서는 소득불평등이 건강과 사회적 문제에 어떤 영향을 미치는지에 관한 연구결과⁴⁾가 좌우파 정치인과 학자들 사이에서 논쟁이 되었다. R. Wilkinson & K. Pickett(2009)의 연구에서 소득불평등은 사회적 문제(10대 임신, 폭력, 비만, 마약중독 등)를 증가시키고, 인간의 수명, 정신건강, 행복에 영향을 주는 것으로 나타났으며, 평등한 사회(egalitarian society-스칸디나비아)가 소득계층 간 격차가 심한 사회(stratified society-영국·미국 등) 보다 살기가 좋다고 주장하였다. 여기서 사회적 문제의 지표로 활용된 변수들은 OECD의 사회통합(social cohesion)을 나타내는 세부지표와 내용이 매우 유사하다. 이를 볼 때 소득불평등과 경제사회적 격차가 확대되면 사회문제로 인한 사회갈등이 발생하고 결과적으로 사회통합이 훼손된다는 논리가 실증적으로 가능해 지는 것이다. 이를 바탕으로 불평등이 사회갈등 중 하나인 계층갈등의 정도를 나타내는 항목임과 동시에 사회통합을 저해하는 가장 대표적인 요인인 것을 알 수 있다.

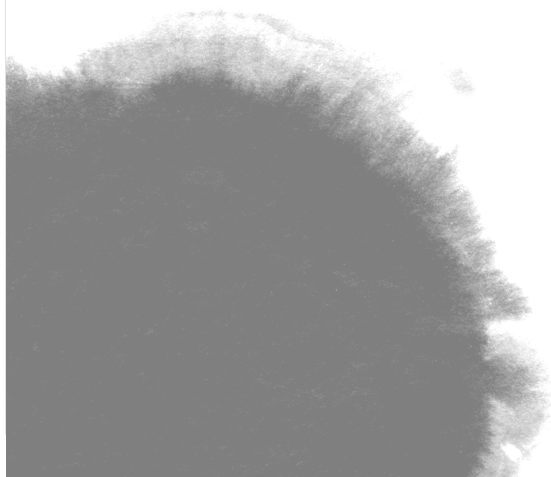
3) 불평등 문제는 관심 분야에 따라 여러 차원이 있을 수 있으나 본 연구에서의 불평등은 소득불평등으로 전제한다. 이는 앞서 이야기 한 바와 같이 사회통합을 저해하는 가장 큰 요인으로 경제적 소득 격차로 보는 견해가 가장 지배적이기 때문에 이에 보다 초점을 두기 위해서이다.

4) R. Wilkinson & K. Pickett(2009)은 『Spirit Level-Why equality is better for everyone』에서 10년동안 21개 개발국가에서 소득 불평등이 건강과 사회적 문제에 어떤 영향을 미쳤는지 관해 포괄적으로 연구하였다. 소득불평등은 인간의 수명, 정신건강, 행복에 영향을 주고, 10대 임신, 폭력, 비만, 마약중독 등 사회적 문제를 증가시킨다고 주장하였으며, 이를 계기로 2010년 좌우파 정치인과 학자간 뜨거운 논쟁이 벌어지기도 하였다(The Economist, Aug 19th 2010).



02

사회통합을 위한 복지정책,
왜 필요한가?





제2장 사회통합을 위한 복지정책, 왜 필요한가?

사회통합은 유기체적 사회관이나 구조기능주의 사회이론에 기초한다면, 그 자체로 한 사회의 유지발전에 불가결한 요소이다. 하지만, 이 장에서는 그러한 관점에 기초하여 사회통합의 문제를 논의하려 하지는 않을 것이다. 왜냐하면, 이러한 관점은 자칫 잘못하면 사회통합을 이익 갈등이나 가치 갈등이 존재하지 않는 정태적 상태로 오해하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 이와는 반대로 이 장에서는 이익이나 가치 갈등은 불가피하며, 그러한 갈등의 완전 해소는 가능하지도, 바람직하지 않다는 관점에 기초한다.

그렇다면, 왜 사회통합을 말해야 하나? 사회통합의 개념은 복수의 요소로 구성되는데, 그러한 요소 중에서 핵심적인 것은 경제사회적 격차와 불평등이다(노대명 외, 2010). 즉, 경제사회적 격차와 불평등의 확대는 한 사회의 사회통합을 저해하는 핵심적 요소라는 것이다. 역사적으로 살펴보면, 이익 갈등이나 가치 갈등을 다루는 제도적 장치는 실로 다양했다. 하지만 갈등을 폭력적·억압적·일방적으로 해소하는 제도적 장치보다는 평화적·타협적·분산적으로 처리하는 제도적 장치가 더 나은 결과를 가져왔음은 틀림없는 사실이다. 사회균열의 정치적 표출, 대중 참여, 이념적 대안들의 경쟁에 기초한 민주주의 정치제도와 사적 소유권의 보장, 분산적 경쟁, 시장원리에 기초한 자본주의 경제제도가 바로 이익 갈등이나 가치 갈등을 평화적·타협적·분산적으로 처리하는 제도적 장치이다. 슬한 시행착오와 많은 우여곡절을 겪어 왔지만, 이익 갈등이나 가치 갈등을 다루는데 있어 자본주의와 민주주의라는 제도적 장치가 더 나은 것이라는 점에 대해서는 우리 사회 성

원들이 합의한 바라고 믿는다. 문제는 경제사회적 격차와 불평등의 확대로 나타나는 사회통합의 훼손이 사회성원들 사이에서 과도한 재분배의 다툼을 초래하며, 그러한 과도한 재분배의 다툼이 파국적인 결과를 초래할 수 있다는 점이다. 여기서 말하는 파국적인 결과라는 것은 이익 갈등과 가치 갈등을 다루는 제도적 장치로 우리 사회의 구성원들이 합의한 민주주의가 훼손되고, 자본주의가 약화됨을 말한다.

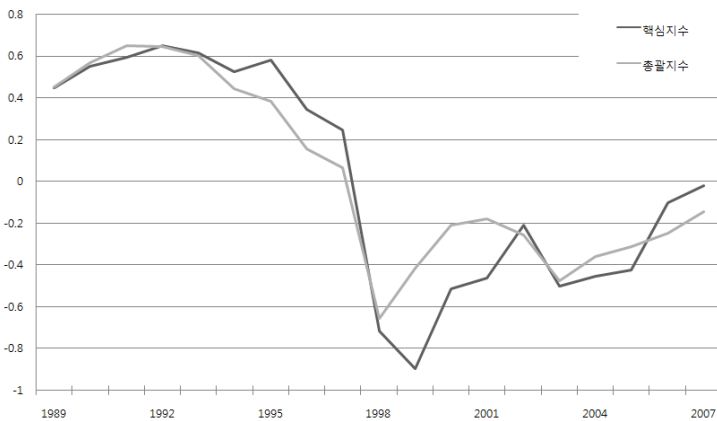
결국 여기에서 사회통합을 위해 복지정책이 필요한 이유로 드는 것은 그것이 과도한 재분배의 다툼을 미연에 방지함으로써, 민주주의의 원활한 작동과 자본주의의 재생산을 보장한다는 점에 있다. 이를 위해 2장의 순서는 다음과 같다. 먼저 선행연구들에서 사용된 사회통합 관련 지표의 분석을 통해 1990년대 이후 우리 사회의 사회통합이 현저하게 약화되었으며, 그 핵심적인 이유는 경제사회적 격차와 불평등의 확대에 있음을 살펴본다. 그 다음에 이어지는 논의는 2장의 핵심적인 부분으로서, 사회통합을 약화시킨 경제사회적 격차와 불평등의 확대가 재분배에 대한 과도한 요구를 매개로 민주주의의 발전과 경제성장에 어떠한 부정적 효과를 미치게 되는지를 여러 이론모형들을 통해 살펴본다.

제1절 현실진단

‘사회통합을 위한 과제 및 추진전략’이라는 보고서에서 노대명 등(2009)은 사회통합지수(social cohesion index)를 고안하였다. 이들은 가용한 자료의 범위에 따라 사회통합지수를 총괄지수와 핵심지수로 구분하여 제시한다. 먼저 총괄지수는 소득, 경제·고용, 금융, 교육, 건강, 재산·주거, 가족이라는 7개의 정책영역에서 21개의 지표를 골라서 이들을 표준화한 후 방향성을 통일하고 합산하는 방식으로 고안되었는데, 0을 기준으로 양의 값(+)은 전체 평균보다 사회통합이 개선된 상태를, 음의 값(-)은 전체 평균보다 사회통합이 약화된 상태를 측정한다. 또한 21개의 지표 중에서 비교적 긴 시계열 동안 측정 가능한 8개의 지표⁵⁾로 핵심지수를 제시하고 있다. 앞서

언급한 바와 같이 사회통합이라는 개념이 단일요소로 구성된 개념이 아니라
 라는 점을 감안하면 정책영역을 중심으로, 또한 일부 가구가 제외된⁶⁾ 자료
 를 통해 고안된 이 사회통합지수는 사실 많은 한계를 가진다고 볼 수 있다.
 하지만 관련 연구가 거의 없고, 자료의 제약이 심한 상황임을 감안한다면,
 이러한 시도는 높게 평가받아 마땅하다. 물론, 지표의 유용성도 대단히 크
 다. 왜냐하면, 이러한 지표를 통해 사회통합 정도에 대한 시계열적 비교는
 물론이고, 국가 간 비교도 가능하기 때문이다. 먼저 [그림 2-1]은 총괄지수
 와 핵심지수로 파악한 사회통합 지수의 연간추이를 보여준다.

[그림 2-1] 사회통합 지수의 연간 추이(1989~2007)



자료: 노대명·이현주·강신욱·강은정·전지현·이은혜(2009), p.155; 186에서 재작성.

이 그림을 보면, 한국 사회의 사회통합 정도가 1998년을 기점으로 상당
 히 다른 양상을 나타내었음을 알 수 있다. 앞서 말한 바와 같이 사회통합
 지수는 표준화된 것이므로, 전체 기간 평균값은 0이 된다. 따라서 특정 연
 도의 사회통합 지수가 음(-)의 값을 가진다는 것은 전체 기간에 비추어 볼
 때 해당 연도의 사회통합 정도가 상대적으로 약화되어 있음을 의미하는 것

- 5) 그것은 ① 빈곤율 ② 소득배율 ③ 실업률 ④ 임시일용비율 ⑤ 대출연체율 ⑥ 교육비비중
 ⑦ 의료비 과부담 ⑧ 주거비 과부담 등이다.
 6) 소득관련 지표는 2인 이상 도시근로자 가구를 대상으로 추정된 수치가 활용되었다. 이는
 통계청에서 생산, 공개한 자료의 문제 때문이다.

이다. 물론, 개념적인 측면에서 볼 때, 사회통합이라는 것이 단기간에 변화할 수 있는 성질의 것은 아니다. 하지만, 이 사회통합지수가 관련한 몇 개의 정책 영역에서 선정한 지표들에 기초하여 만들어졌기 때문에 단기적인 변동성을 가지는 이러한 지표들의 변화는 사회통합지수에 직접적으로 반영될 수밖에 없다. 이런 점을 고려하여 여기에서는 사회통합 지수의 측정값 그 자체보다는 그것의 부호와 대략적인 추세에 초점을 두고자 한다. 주목해야 할 것은 1998년, 즉 외환위기가 발생하여 심각한 경제사회적 문제가 발생한 시점부터 사회통합 지수가 음의 값을 가지기 시작했으며, 이러한 추세는 2007년 현재까지 지속되고 있다는 점이다. 1997년까지 사회통합 지수가 양의 값을 가지고 있음을 감안하면, 이러한 추세는 최근 들어 한국 사회에서 사회통합의 문제가 왜 쟁점으로 부각되고 있는가를 어느 정도 설명한다.

한국에서 사회통합이 약화되었음은 국가 간 비교를 통해서도 확인할 수 있다. [그림 2-2]는 OECD 24개 회원 국가들을 대상으로 사회통합 지수를 산출하여 비교한 결과이다. 여기에서 사회통합 지수는 앞의 [그림 2-1]과 마찬가지로 사회통합과 관련한 주요 정책영역에서 선정한 몇 가지의 지표들에 기초하여 고안되었으며, 전체 국가들의 사회통합지수 평균값은 0이 된다. 그러므로 특정 국가의 사회통합 지수가 양의 값을 가진다면, 그것은 해당 국가가 전체 국가들에 비해 상대적으로 사회통합 정도가 강함을 의미한다. 반대로 음의 값을 가진다면 해당 국가의 사회통합 정도는 상대적으로 약하다고 해석할 수 있을 것이다.

〈표 2-1〉 개별 지표가 사회통합지수에 미친 영향력

	빈곤	소득 격차	실업	고용 불안	가계 대출	교육비	의료비	주거비
전체기간	-0.91	0.42	1.59	-0.41	0.73	0.71	0.52	-0.34
89-96	13.36	12.85	11.26	16.40		5.97	-9.53	10.14
97-02	-5.48	-2.70	-10.07	-16.05		-2.42	12.08	-16.79
03-07	-18.26	-15.74	0.11	-8.55	0.73	-3.95	2.74	2.65

자료: 노대명·이현주·강신욱·강은정·전지현·이은혜(2009), p.171에서 재작성.

기간 전체로 보면, 빈곤과 고용불안, 그리고 주거비 부담이 사회통합에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 나머지 지표들, 즉 소득격차나 실업, 가계대출, 교육비, 의료비 지출 등은 사회통합에 긍정적인 영향을 미친 것으로 분석된다. 하지만, 전체 기간을 1997년 외환위기와 2003년 신용대란에 따라 세 개의 시기로 구분하여 살펴보면 조금 다른 양상을 발견할 수 있다. 우선 외환위기 이전의 시기, 1989년부터 1996년까지의 기간 중에는 의료비 지출만이 사회통합에 부정적인 영향을 미칠 뿐, 빈곤이나 소득격차, 실업, 고용불안 등 나머지 모든 지표들은 사회통합에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타난다. 즉 이 시기 동안은 개발 연대 이후 성장과 고용, 그리고 분배의 선순환이 원활하게 작동하여 경제사회적 격차와 불평등의 축소가 이루어지고, 그에 따라 사회통합의 강화가 이루어졌던 것이다. 하지만 외환위기가 발생한 1997년 이후 2002년까지의 시기에는 더 이상 그러한 선순환 효과가 발견되지 않는다. 이 시기 동안 주거비 부담, 고용불안, 실업, 빈곤, 소득격차, 교육비 부담의 지표 등 의료비 부담을 제외한 모든 지표는 사회통합에 부정적인 효과를 미친 것으로 나타난다. 더욱이 2003년 신용대란 이후 2007년 현재까지를 보면, 빈곤과 소득격차의 효과가 매우 크다. 결국, 우리 사회의 사회통합이 약화된 핵심적인 이유는 빈곤과 소득격차, 즉 경제사회적 격차와 불평등의 확대에 있다는 것이다.

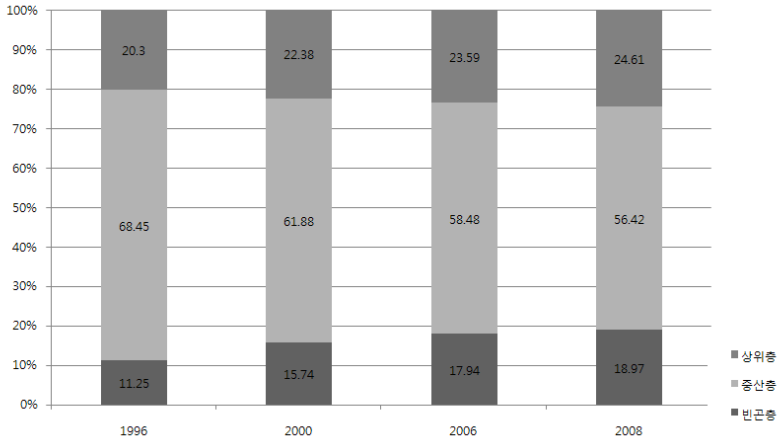
물론 현재 사회성원들이 직면하고 있는 경제사회적 격차와 불평등의 확대가 자동적으로 사회통합의 약화를 초래하는 것은 아니다. 장기적으로 이

러한 격차와 불평등이 완화될 것이라는 확신을 사회성원들이 가진다면 사회통합은 악화되지 않을 수 있다. 가령, 지금은 일시적으로 탈락해 있거나 벗어나 있지만 곧 중산층으로 복귀하거나 진입할 수 있다는 확신을 사람들이 가진다면 사회통합의 악화는 발생하지 않을 것이다. 하지만 삶의 조건이 나아지기는커녕 더 나빠졌으며, 앞으로도 더 나빠질 것이라고 생각하는 사람들이 과반수를 초과하는 상황이라면 어떨까? 2009년에 한 언론사에 의해 실시된 설문조사(매경이코노미, 2009)에 따르면, ‘외환위기 이후 중산층 비중이 어떻게 되었는가’라는 물음에 ‘감소했다’는 답변을 한 한국인은 71%에 달했으며, ‘향후 10년간 중산층의 증가, 감소 여부에 대해 어떻게 생각하는가’라는 문항에 ‘증가할 것’이라고 답한 사람은 14%인데 비해, ‘비슷할 것’이라고 답한 사람은 37%, ‘감소할 것’이라고 답한 사람은 49%나 된다. 장기적으로 삶의 조건이 더 나아지지 않을 것이라는 사람들의 이러한 인식은 도대체 어디에서 비롯된 것일까? 글로벌 경제위기로 인해 마이너스 경제성장이 예견되었던, 따라서 결코 낙관적인 기대를 가질 수 없었던 2009년의 시점에서 설문조사가 이루어졌다는 상황적 배경도 이러한 결과에 적잖은 영향을 미쳤을 것이다. 하지만 장기적으로 삶의 조건이 더 나아지지 않을 것이라는 사람들의 비관적 인식은 일상에서 반복적으로 접하면서 체득한 실존적 체험의 산물이라고 보는 편이 더 정확한 것이 아닐까 싶다. 사람들이 지난 시기 동안 경험한 삶의 조건이 지속적으로 악화되었음을 요약적으로 보여주는 몇 가지의 객관적 지표가 있기 때문이다.

[그림 2-3]은 가구의 가처분 소득을 기준으로 중위소득의 50% 미만 가구를 빈곤층, 중위소득의 50~150%의 가구를 중산층, 중위소득의 150% 이상 가구를 상위층으로 구분하고, 해당하는 가구가 전체 가구에서 차지하는 비중이 어떻게 변화해왔는가를 살펴본 결과이다. 1996년의 경우 중산층에 속하는 가구의 비중은 68.5%였지만 그 후 지속적으로 감소하여 2008년 현재에는 56.4%에 불과하다. 반면에 빈곤층에 속하는 가구의 비중은 11.25%에서 18.97%로 증가하여 중산층 규모의 변화와는 상반된 추이를 보여준다. 결국 1996년 이후 우리 사회에서 중산층의 비중은 점차로 줄어

든 반면, 상위층과 빈곤층의 비중은 증가하여 소위 소득분포의 양극화 현상이 심화되어 온 것이다.

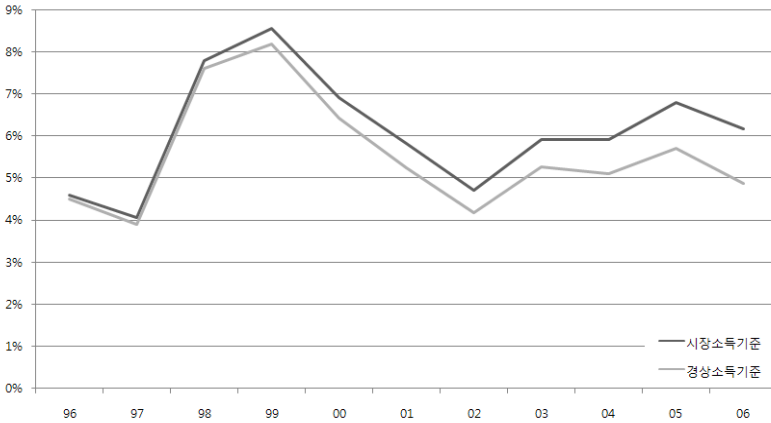
[그림 2-3] 소득계층별 가구 비중의 변화 추이



자료: 기획재정부(2009).

중산층의 상당수가 빈곤층으로 전락하고 있음은 가구 소득과 각 년도의 최저생계비를 통해 살펴본 도시 근로자 가구의 절대빈곤율 변화 추이를 통해서도 알 수 있다. [그림 2-4]는 도시 근로자 가구의 시장소득과 경상소득을 기준으로 하여 추정한 절대빈곤율의 변화추이를 살펴본 결과이다. 절대빈곤율은 외환위기 직후인 1998년에 급격하게 높아져서 1999년에는 최고점에 도달했다가 2002년까지는 점차 낮아지는 추세를 보여 외환위기 이전의 수준을 회복했다. 하지만 2003년 이후에는 다시 높아지기 시작했다. 다만 시장소득을 기준으로 파악한 절대빈곤율과 경상소득을 기준으로 파악한 절대빈곤율의 차이는 갈수록 커지고 있는데, 이는 외환위기 이후 확대된 소득보장제도의 빈곤완화 효과에 따른 것이라고 볼 수 있다.

[그림 2-4] 절대빈곤율의 변화 추이



자료: 양극화·민생대책위원회(2007).

중산층의 붕괴와 빈곤층의 증가를 일상에서 반복적으로 접하면서 장기적으로 삶의 조건이 더 나이지 않을 것이라는 비관적 인식이 사회성원들을 지배할 때 사회통합은 악화될 수밖에 없다. 사실, 가치로운 생산물을 둘러싼 재분배의 다툼은 일상적으로 발생하는 일이며, 지극히 자연스러운 것이다. 하지만 사회통합이 이미 약화된 상황에서 사회성원들이 장기적으로도 이러한 추세가 변화하지 않을 것이라는 비관적 인식에 휩싸이게 되면, 재분배를 둘러싼 다툼의 폭과 강도는 이러한 일상성을 넘어서게 된다는 점이 중요하다. 달리 말한다면, 사회통합의 약화는 과도한 재분배의 다툼을 초래하며, 그러한 다툼이 파국적인 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 여기서 파국적인 결과란 과도한 재분배의 다툼이 민주주의의 훼손과 경제성장의 약화를 초래하는 경우를 말한다. 사회통합을 위한 복지정책은 그러한 파국을 막기 위해 필요하다.

제2절 사회통합을 위한 복지정책의 필요성

앞에서의 현실진단을 통해 우리는 외환위기 이후 한국사회의 사회통합 정도는 약화되었으며, 경제사회적 격차와 불평등의 확대가 바로 사회통합의 약화를 가져온 핵심적인 이유임을 살펴보았다. 문제는 불평등의 확대가 민주주의의 발전과 자본주의의 원활한 재생산에 부정적인 효과를 산출한다는 점에 있다. 여기에서는 이와 관련된 이론적 논의들을 소개함으로써, 불평등의 축소, 즉 사회통합을 위한 복지정책의 필요성을 제시할 것이다.

1. 불평등과 민주주의

사회성원들 사이의 과도한 불평등은 민주주의의 발전을 저해하는가? 여기에서는 게임이론에 기초한 Boix(2003)의 정치체제 모형(political regime model)에 기초하여 과도한 불평등이 민주주의의 위기를 초래함을 이론적으로 규명하고자 한다. Boix의 이론모형은 부자와 빈자리는 두 유형의 개인이 진행되는 순차게임에서 자본스톡(혹은 소득)의 분배 상태와 전속성 정도라는 두 개의 파라미터가 민주주의 정치체제의 성립, 혹은 유지를 결정짓는 것으로 묘사된다.

우선, 분배 상태이다. 사회의 다수를 점하는 빈자의 비중을 $\alpha > 1/2$ 이라 하고, 이들이 가진 자본스톡(capital stock)을 K_p 라 하자. 또한 소수를 점하는 부자의 비중을 $1 - \alpha$, 부자가 가진 자본스톡을 K_w 라 하자. 이 사회 전체가 가진 자본스톡의 총량 $K = K_p + K_w$ 중에서 각 유형의 개인들이 가진 자본스톡의 비율을 k_j 라 하면, 각각의 빈자가 가진 자본스톡 $k_p^i = k_p / \alpha$ 로 나타낼 수 있으며, 각각의 부자가 가진 자본스톡 $k_w^i = k_w / (1 - \alpha)$ 로 나타낼 수 있다. 또한 이 사회에서 개인의 소득은 개인이 가진 자본스톡에 대한 규모수익불변(constant return to scale)의

생산함수에 의해 결정된다고 가정하면, 개인 소득 $y_j = k_j$, $j = w, p$ 이다. 빈자와 부자에 대한 개념정의상, $k_p^i < k_w^i$ 이며 k_w 증가는 불평 등의 확대를 초래한다.

다음으로는 자본소득의 전속성이라는 개념에 대해 살펴보자. Boix가 제시하는 자본소득의 전속성이란 재분배의 요구를 회피할 수 있는 능력으로 이해할 수 있다. 가령, 어떤 자본소득이 국내에서만 생산요소로 활용될 수 있다면, 이러한 자본소득은 국외로 이전할 수 없다. 그러므로 해당 자본에 대한 중과세나 몰수가 행해진다고 해도 그것을 회피할 방법은 없게 되는 것이다. 반대로 어떤 자본소득이 외국에서도 국내와 동일한 정도로 활용될 수 있다면, 해당 자본소득의 소유자는 재분배의 요구에 대해 자본의 국외이전이라는 전략으로 대응할 수 있다. 어떤 자본소득이 국외에서 생산요소로 활용될 때 σ 만큼의 손실이 발생한다고 가정하자. 즉 어떤 자본소득 k 는 국내에서는 y 만큼의 소득을 발생시키지만, 국외에서는 $\frac{y}{1-\sigma}$ 만큼의 소득을 발생시킨다. 자본소득의 전속성은 여기에서 σ 라는 파라미터를 통해 나타낼 수 있는데, 이 값이 클수록 재분배의 요구에 대해 자본의 국외이전이라는 전략으로 해당 자본소득의 소유자가 대응할 수 있는 가능성이 낮아진다. 예컨대 토지는 전속성이 1에 가까운 반면, 세계화된 금융시장에서의 금융자본은 전속성이 거의 0에 가깝다.

이제 자본소득(혹은 소득)의 분배 상태와 전속성이라는 두 개의 파라미터가 변화할 때 어떤 결과가 산출되는지를 살펴보자. 논의의 출발은 민주주의 정치체제로부터 해보자. 여기에서 민주주의 정치체제란 사회성원들의 단순 다수결 원칙에 의해 집합적 의사결정이 이루어지는 정치체제를 말한다. 정치적 의사결정 과정을 통해 결정되는 재분배 정책의 크기는 τ 로 나타낼 수 있는데, 이는 각 개인이 획득한 소득에 대한 세율로 이해할 수 있다. 즉, 정부는 모든 사회성원들로부터 비례세 τk_j 를 징수해서 $\tau\gamma$ 만큼을 재분

7) 정확하게 표현하면 $\tau k_{average}$ 이다. 여기에서

배한다. 조세의 왜곡효과에 따른 손실을 간단하게 $\frac{\tau^2}{2}$ 라는 2차함수로 표현한다면, 이제 집합적 의사결정 과정을 통해 도출되는 정치적 균형을 찾을 수 있다. 단순 다수결 원칙이 적용될 때 중위소득자의 선택이 정치적 균형이 되는데⁸⁾, 우리의 모형에서 중위소득자는 과반수를 점한 빈자이다. 빈자인 중위투표자는 자신의 효용을 극대화하는 τ 를 선택할 것인데, 이는 다음의 식 (1)과 같이 표현할 수 있다.

$$\max_{\tau} (1 - \tau) \frac{k_p}{\alpha} + \tau - \frac{\tau^2}{2} \quad (1)$$

하지만 중위소득자가 재분배 정책 τ 의 크기를 선택할 때 반드시 고려해야 할 것이 있다. 그것은 세금을 징수한 후에 부자가 가진 가처분 소득의 크기가 국외이전을 통해 자본이 얻을 수 있는 소득의 크기보다는 작지 않아야 한다는 점이다. 징세 후의 가처분 소득의 크기가 국외이전을 통해 얻을 수 있는 소득보다 작다면 부자는 자본의 국외이전을 피할 것이기 때문이다. 따라서 식 (1)의 극대화 문제는 다음과 같은 식 (2)의 제약조건 하에서 풀어야 한다.

$$\widehat{y}_w^i \equiv (1 - \tau)k_w^i \geq (1 - \sigma)k_w^i \quad (2)$$

결국 중위소득자가 선택하고, 이 사회에서 정치적 균형으로 결정된 재분배 정책의 크기는 다음의 식 (3)과 같이 두 개의 파라미터 값에 의해 결정된다.

$$k_{average} = \alpha \frac{k_p}{\alpha} + (1 - \alpha) \frac{(1 - k_p)}{(1 - \alpha)} = 1 \text{ 이므로, } \tau k_{average} = \tau \text{ 이다.}$$

8) 사회성원들의 선호를 그들이 가진 어떤 특성의 단조 함수(monotonic function)로 표시할 수 있다면, 중위 특성을 가진 사회성원의 선호가 집합적 선택의 결과가 된다. 이를 선호의 단일교차성 원리(single crossing property)라 한다(Gans and Smart, 1996).

$$\tau^* = \min \{1 - k_p^i, \sigma\} \quad (3)$$

우선, $1 - k_p^i$ 라는 파라미터를 보자. 이 파라미터는 자본스톡의 평균값 $k_{average} = 1$ 과 중위소득자, 즉 빈자가 가진 자본스톡의 차이를 의미한다. 이 차이가 크다는 것은 자본스톡의 분배가 불평등함을 의미하는 것이므로, 식 (3)은 사회성원들 사이의 불평등이 재분배 정책의 크기를 결정한다는 점을 보여준다. 다음으로 σ , 즉 자본스톡의 전속성이다. 자본스톡의 전속성이 커질수록 재분배 요구에 대해 자본의 국외이전이라는 대응전략의 신뢰성은 낮다. 이 경우 중위투표자는 제약 조건에 대해 고려할 필요가 줄어들게 된다. 그러므로 정치적 균형으로 결정된 재분배 정책의 크기는 자본스톡의 전속성에 의해서도 결정되는 것이다.

결국 자본스톡(소득)의 불평등 정도와 자본스톡의 전속성 정도는 상이한 수준의 재분배 요구를 과생한다. 이제 이 두 가지 파라미터값이 변화할 때 어떤 정치체제가 등장하게 되는지를 두 행위자들 사이의 순차게임 모형을 통해 살펴보자. 이 게임에서 자연은 부자와 빈자의 상대적 크기 α (물론 빈자의 수는 언제나 과반수를 넘는다)와 각자가 가진 자본스톡의 양, k_p 와 k_w 를 결정한다. 게임은 다음의 순서로 진행된다. 우선, 부자는 빈자가 제안하는 τ^* 의 재분배 요구를 받아들인 것인지를 결정한다. 만일 부자가 그것을 받아들인다면 민주주의는 지속된다. 빈자는 물론 여기에 동의한다. 하지만, 그것을 받아들이는 대신에 빈자를 탄압한다면, 부자는 ρ 만 큼의 억압비용(repression cost)⁹⁾을 지불하고 권위주의로 이행한다. 권위주의 체제의 정치적 결정과정에서는 빈자의 참여가 배제되므로, 어떠한 재분배 정책도 존재하지 않는다. 다음으로 빈자의 선택이다. 만일 부자가 억압

9) 억압비용의 크기는 부자와 빈자가 보유한 집합적 행동 역량과 억압의 기술적 효율성에 따라 결정되는데, 논의의 단순화를 위해 두 개의 값 즉 작은 비용 (ρ_l)과 큰 비용 (ρ_h)으로 구분한다.

을 선택한다면(즉, 권위주의 정치체제로의 이행이 이루어진다면), 빈자는 그에 대해 저항하거나 순응할 수 있다. 순응한다면 권위주의 체제가 지속된다. 빈자가 저항을 선택한다면 결과는 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 저항이 성공한다면, 즉 혁명이 이루어진다면 빈자는 부자의 모든 자본소득을 몰수하게 되며, 실패할 경우는 자신들의 자본소득을 부자들에게 몰수당한다¹⁰⁾. 이 순차게임의 결과로 얻어지는 부자와 빈자의 보수, 그리고 게임의 균형을 도출하는 상세한 과정은 생략하고 이하에서는 자본소득(소득)의 불평등 정도와 자본소득의 전속성 정도에 따라 어떤 정치체제가 균형으로 등장하는지에 대해 직관적으로 간략하게 살펴보자.

가. 낮은 정도의 불평등, 또는 낮은 정도의 자본 전속성

민일 불평등의 정도가 낮거나, 자본전속성이 매우 낮다면, 억압비용의 크기와는 상관없이 민주주의 정치체제는 지속된다(혹은 권위주의 체제로부터 민주주의 체제로 이행한다). 그 이유를 살펴보자. 게임의 순서에 따라 부자의 선택을 생각해보자. 부자는 민주주의가 지속될 경우에 그가 획득하게 될 소득의 크기(\widehat{y}_w^i)와 권위주의 체제로 이행한 후에 그가 획득하게 될 소득의 크기를 비교하여 그의 행동을 결정하게 된다. 민주주의 정치체제 하에서 결정될 재분배 정책의 크기는 앞의 식 (3)과 같이 자본소득(소득)의 불평등 정도와 자본소득의 전속성 정도라는 두 개의 파라미터 중 최소값이다. 따라서 낮은 정도와 불평등, 혹은 낮은 정도의 자본 전속성은 부과되는 세액을 낮추게 된다. 즉 부자에게 있어 민주주의가 지속될 경우에 획득 가능한 소득의 크기는 권위주의 체제로 이행할 경우에 획득 가능한 소득의 크

10) 억압비용은 빈자의 저항을 성공적으로 분쇄할 확률이기도 하다. 그러므로 작은 억압비용 (p)은 빈자들의 저항이 실패할 것임을, 큰 억압비용은 빈자들의 저항이 성공할 것임을 의미한다. 하지만, 이 게임에서 빈자는 억압비용의 크기에 대해서는 알지 못하는 것으로 가정된다. 즉, 빈자는 억압비용의 크기에 대해서는 확률적으로만 파악할 수 있다. 따라서 이 게임은 불완전정보(imperfect information) 게임이다.

기보다 적지 않기 때문에, 민주주의의 지속이 우월전략이다. 빈자 또한 이러한 부자의 선택을 수용한다.

나. 중간 정도의 불평등과 중간 정도의 자본 전속성

불평등의 정도나 자본 전속성의 정도가 민주주의를 유지할 정도로 충분히 낮지 않다면 어떤 결과가 산출될 것인가? 이 경우는 민주주의 체제 하에서 부자가 획득할 과세 후 소득의 크기(\widehat{y}_w^i)가 큰 억압비용을 동반한 권위주의 체제 하에서 획득할 소득의 크기보다는 작지만, 작은 억압비용을 동반한 권위주의 체제 하에서 획득할 소득의 크기보다는 큰 상황 즉, $k_w^i - \rho^i > \widehat{y}_w^i > k_h^i - \rho^i$ 인 경우이다. 먼저 억압비용이 크다면—빈자들의 정치적 동원이 노동조합이나 정당을 통해 잘 이루어진 경우가 그 한 예다—부자는 권위주의 체제보다는 민주주의 체제를 선택하게 된다. 반대로 억압비용이 작다면, 부자는 민주주의 체제보다는 권위주의 체제를 선택하게 된다. 부자가 권위주의 체제를 선택할 경우 빈자는 이에 대해 저항하거나 순응할 수 있지만, 이 경우는 순응을 택하게 된다. 왜냐하면, 빈자는 부자의 선택이 작은 억압비용 때문이며, 그 결과로 저항한다고 해도 그 저항이 성공하지 못할 것임을 알기 때문이다. 중요한 점은 이러한 상황, 즉 중간 정도의 불평등과 중간 정도의 자본 전속성은 민주주의 정치체제나 권위주의 정치체제이든 상관없이 정치적 안정성을 이끌어낸다는 점이다. 즉 민주주의 정치체제의 선택은 그 자체로 빈자들에 의해 수용될 것이며, 권위주의 정치체제의 선택은 작은 억압비용이라는 신뢰할 만한 정보—따라서 저항이 실패할 것이라는 합리적 판단을 빈자들에게 제공하는 것이기 때문이다.

다. 높은 정도의 불평등과 높은 정도의 자본 전속성

불평등의 정도가 심화됨과 동시에 자본 전속성의 정도도 커지면 민주주의 정치체제 하에서 지불해야 할 재분배 정책의 크기는 커진다. 그 크기가 권위주의 체제 하에서 부자가 지불해야 할 억압비용보다 크다면, 즉 $\widehat{y}_w^i < k_w^i - \rho_h^i$ 인 상황이라면, 부자는 권위주의 정치체제를 선택하게 된다. 이러한 선택에 대해 빈자가 택할 수 있는 전략은 저항 혹은 순응이라는 두 가지이다. 물론, 무엇을 택할 것인가는 저항의 성패여부, 즉 억압비용의 크기에 대한 빈자의 판단에 달려있다. 문제는 이 게임이 불완전정보 게임이어서 빈자들이 억압비용의 크기에 대해서는 확률적으로만 알 수 있다는 점에 있다. 억압비용이 클 확률을 q , 작을 확률을 $1 - q$ 라 한다면, 이제 빈자들의 행동전략은 저항의 성공을 통해 얻을 수 있는 소득의 크기 ($q(k_p + \sigma k_w)$)와 권위주의 체제에 순응할 때 얻을 수 있는 소득의 크기 (k_p)에 따라 결정된다. 만일 불평등과 자본 전속성의 정도가 부자들이 권위주의 체제를 선택할 정도로는 크지만, 빈자들이 저항의 성공, 즉 혁명을 선택할 정도까지 크지는 않다면 권위주의 체제가 게임의 균형이다. 하지만, 불평등과 자본 전속성의 정도가 매우 커서 빈자들이 혁명을 통해 얻을 수 있는 기대 소득이 권위주의 체제에 순응할 때 얻을 수 있는 소득의 크기보다 크다면 빈자들은 권위주의 체제에 대해 저항하게 될 것이다. 빈자들의 이러한 행동을 예측할 수 있는 부자의 전략은 억압비용의 크기에 따라 달라진다. 억압비용이 작다면, 부자들은 권위주의 체제를 선택할 것이다. 하지만 억압비용이 크다면, 권위주의 체제의 선택이 부자들의 우월전략은 될 수 없다. 그것은 자칫 혁명의 성공을 가져올 수 있기 때문이다. 하지만 동시에 민주주의 정치체제로의 이행도 우월전략은 아니다. 실제로는 억압비용이 크지만, 빈자는 이를 알지 못한다는 점을 이용하여 권위주의 체제를 선택하는 전략을 구사할 수도 있기 때문이다. 결국 이 경우 부자는 특정한 확률에 기초한 혼합전략으로 권위주의 체제를 선택하게 된다.

이상의 불평등과 민주주의의 관계성을 요약해보자. 민주주의 정치체제의 안정성은 소득 불평등의 정도나 자본 전속성의 정도가 작을 때 보장된다. 소득 불평등의 정도나 자본 전속성의 정도가 작다면, 설령 억압비용이 작다 하더라도 민주주의 정치체제가 게임의 균형이 될 수 있다. 부자에게 그것은 우월전략이며, 빈자 또한 그 결과를 수용할 것이기 때문이다. 하지만, 소득 불평등의 정도나 자본 전속성의 정도가 크다면, 민주주의 정치체제의 선택은 부자에게 결코 우월전략이 될 수 없다. 부담해야 할 조세의 비용이 너무 크기 때문에 권위주의 체제로의 이행이 그에게는 더 나은 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 물론, 이 경우 부자의 전략은 억압비용의 크기에 따라 달라진다. 억압비용이 작다면 권위주의 체제로의 이행이 게임의 균형이 되지만, 억압비용이 크다면 민주주의 체제로의 이행이 게임의 균형이 된다. 소득 불평등의 정도나 자본 전속성 정도가 더 커진다면 권위주의 체제가 부자의 우월전략이 되며, 이 경우 빈자의 저항 여부에 따라 권위주의 체제의 지속이나 혁명이 게임의 균형이 된다.

경제적 불평등의 심화는 사회성원들의 재분배 요구를 증가시키고, 이는 민주주의 정치체제의 지속, 혹은 이행에 대한 부자들의 저항을 초래할 수 있다. 우리는 이러한 예를 역사에서도 찾을 수 있다. 스페인의 민주주의 정치체제는 1936년~1939년의 내전을 통해 붕괴되었다가 1970년대 말에 다시 부활하였다. 한편, 스페인의 지역 간 불평등 수준은 표준편차로 측정할 때 1955년까지도 약 0.37정도였지만, 1960년대의 급속한 경제성장과 빠른 인구이동 탓에 1975년이 되면서 0.24로 완화되었다. 즉 불평등 수준의 변화가 스페인 민주주의 정치체제의 성쇠를 일정 정도 설명할 수 있다는 것이다. 사회통합을 위해 복지정책이 필요한 이유는 바로 이러한 점과 관련된다. 사회통합의 약화, 그리고 그것의 핵심적 원인인 경제사회적 격차와 불평등의 확대를 방지한다면 민주주의 정치체제의 지속, 혹은 발전이 훼손될 가능성은 매우 크다. 경제적 불평등을 완화하는 복지정책의 확대는 민주주의의 훼손이라는 파국적 결과를 예방하는 수단이다.

2. 불평등과 경제성장

경제적 불평등이 경제성장에 미치는 효과에 관한 논의는 오랫동안 주류 경제학 내부에서 잘 다루어지지 않았다. 하지만, 최근에 등장한 새로운 성장이론("New" growth theory)들은 성장의 동력이라 할 수 있는 (물적, 인적)자본 축적의 내생성에 대해 관심을 가지게 되었다. 이러한 관점에 따르면, 불평등은 다양한 경로를 통해 자본축적에 영향을 미치므로 결국 경제성장은 불평등 정도와 밀접한 관련을 가진다. 특히 성장에 대한 정치경제학적 접근에서 불평등은 재분배 정책에 대한 정치적 결정에 영향을 미치는 핵심적 변수로 취급된다¹¹⁾.

이러한 맥락에서 Persson과 Tabellini(1994)는 불평등의 심화는 조세에 기초한 재분배 정책의 확대를 초래하는데, 자본축적에 대한 조세의 부정적 효과 때문에 결국 불평등의 심화는 성장을 저해한다는 이론 모형을 제시하였다. 이들의 논의는 세대 중첩 모형(overlapping generation model)에 따라 동일한 인구규모를 가진 두 세대로 구성된 사회를 가정하는 것으로 시작된다. 이 사회에서 한 개인 i 의 효용은 두 기간 동안에 이루어지는 소비의 함수로 표시할 수 있으며, $u(\cdot)$ 함수는 오목한 동조함수(concave homothetic function)로 가정된다.

$$v^i = u(c_1^i, c_2^i) \quad (4)$$

청년 세대는 근로소득을 획득하는데, 근로소득의 크기는 개인의 능력과 ($t-1$ 시점에서 결정함)사회 전체에 축적된 자본스톡 k_t 에 의해 결정된다. 또한 개인의 능력은 모든 성원에게 공통인 w 와 평균은 0, 중위값은 음수(-)로 사회전체에 분포하는 개인 특유의 e^i 로 구성된다고 가정하면, 청년 세대의 소득은 다음과 같이 정의될 수 있다.

11) 앞서 살펴본 Boix의 논의 또한 이러한 이론적 접근에 기초해 있다.

$$w^i_t = (w + e^i)k_t \quad (5)$$

청년 세대는 근로소득의 일부를 자본소득으로 축적하고, 나머지를 소비한다. 따라서 청년 세대가 직면하는 예산제약식은 다음과 같다.

$$c^i_1 + k^i_2 = w^i_1 \quad (6)$$

한편, 노년 세대는 청년 세대 동안 축적한 자본소득과 재분배 정책을 통해 창출된 이전소득을 가진다. 자본소득의 세전 수익률을 r , 자본소득에 대한 세율을 τ , 이전소득을 R ¹²⁾이라 하면 노년 세대가 직면한 예산제약식은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$c^i_2 = (1 - \tau)rk^i_2 + R \quad (7)$$

식 (6)과 식 (7)의 제약조건 하에서 식 (4)의 효용함수를 극대화하면, 다음과 같은 극대화의 1계차조건을 도출할 수 있다.

$$\frac{u_1(c^i_1, c^i_2)}{u_2(c^i_1, c^i_2)} = (1 - \tau)r \quad (8)$$

또한 $u(\cdot)$ 함수가 동조함수이므로, 두 기간에 이루어지는 소비 사이의 비율은 소득과는 무관하게 오직 $(1 - \tau)r$ 의 함수로 나타낼 수 있다. 따라서 식 (8)은 다음과 같이 바꿔 표현할 수 있는데, 여기에서

12) 이전소득은 전적으로 자본소득에 대한 조세를 통해 충당된다. 따라서 이전소득 $R = \tau rk_2$ 의 예산제약조건을 가진다.

$\Phi'(\cdot) > 0$ 이다.

$$\frac{c_2^i}{c_1^i} = \Phi[(1 - \tau)r] \quad (8a)$$

식 (6)을 식 (7)에 대입하고, 식 (8a)에 대해 풀면, 두 기간에 걸쳐 이루어지는 각 개인들의 소비는 다음의 식 (9)와 같이 표현할 수 있다.

$$c_1^i = \frac{(1 - \tau)rw_1^i + R}{\Phi[(1 - \tau)r] + (1 - \tau)r}$$

$$c_2^i = \Phi[(1 - \tau)r]c_1^i \quad (9)$$

$$k_2^i = \frac{\Phi(\cdot)w_1^i - R}{\Phi[(1 - \tau)r] + (1 - \tau)r}$$

식 (9)를 통해 개인 특유의 능력 e^i 의 값이 큰 개인일수록—식 (2)에 따르면 더 많은 근로소득을 가진 개인일수록—더 많은 자본소득을 축적한다는 점을 알 수 있다. 한편 식 (5)와 $F(e)$ 에 대한 가정에 의해 t 시점에서 청년 세대의 1인당 근로소득은 wk_t , 노년 세대의 1인당 자본소득은 rk_t 이므로 이 사회의 1인당 국민소득(혹은 국민소득의 평균값) $y_t = k_t(w + r)$ 이다. 결국 국민소득은 사회 전체에 축적된 자본소득 k_t 와 같은 비율로 증가하며, 이는 k_t 의 변화율이 이 사회의 경제성장률을 나타냄을 의미하는 것이다. 식 (5)와 식 (6)으로부터 $k_2 = wk_1 - \sum_i c_1^i$ 을, 식 (9)와 이전소득의 예산제약조건 $R = \tau rk_2$ 를 통해 c_1^i 을 도출할 수 있으므로, 결국 경제성장률은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\hat{y} \equiv \frac{k_2}{k_1} - 1 = \frac{w\Phi[(1-\tau)r]}{\Phi[(1-\tau)r] + r} - 1 \quad (10)$$

또한 식 (10)으로부터 $\partial \hat{y} / \partial \tau = - [wr^2\Phi' / (\Phi + r)^2] < 0$ 임을 쉽게 도출할 수 있다. 결국 자본소득에 대한 세율 τ 의 증가는 경제성장률을 낮추는 효과를 가진다는 것이다. 그렇다면, 자본소득에 대한 세율 τ 의 수준, 또한 그를 통한 재분배의 수준은 누가 결정하는가? 가상의 합리적인 계획가가 그것을 결정하지는 않는다는 점은 명백하다. 그것은 집합적 의사결정 과정, 즉 정치적 의사결정 과정을 통해 결정된다. Meltzer와 Richard(1981)는 앞의 각주 4)에서 제시하였던 선호의 단일 교차성 원리를 활용하여 단순 다수결 원칙이 적용되는 사회에서의 재분배 정책의 크기에 관한 다음과 같은 두 개의 가설을 도출했다. 첫째, 사회의 소득불평등 정도가 심화될수록 재분배 정책의 크기는 커진다. 여기에서 소득불평등 정도는 중위소득과 평균소득 사이의 격차에 의해 측정되는데, 이 격차가 클수록 중위소득자가 선호하는 재분배 정책의 크기는 커지며, 중위소득자의 선호가 정치적 결정의 균형이 되기 때문이다. 둘째, 투표권이 확대될수록 재분배 정책의 크기는 커진다. 소득수준이 높은 부르주아 계급에 국한되어 있던 투표권은 민주주의의 발전에 따라 점차로 소득수준이 낮은 근로대중에게로 확대되었다. 투표권의 확대는 낮은 소득을 가진 사회성원이 중위소득자의 지위를 차지하는 결과를 초래하며, 그에 따라 정치적으로 결정된 재분배 정책의 크기는 더 커지게 된다는 것이다.

Persson과 Tabellini(1994)의 이론모형 또한 자본소득에 대한 세율 τ 의 수준, 또한 그를 통한 재분배의 수준은 중위소득자의 선호에 의해 정치적으로 결정된다고 가정한다. 우선, 식 (4)를 τ 에 대해 미분하면,

$$\frac{\partial v^i}{\partial \tau} = ru_2(\cdot, \cdot) \left[(k_2 - k_2^i) + \tau \frac{\partial k_2}{\partial \tau} \right] \quad (11)$$

식 (11)은 집합적 의사결정 과정에 참여하는 유권자들이 직면한 딜레마를 보여준다. 우선 []안의 첫 번째 항을 보자. 세율 τ 의 증가는 $k^i > k$ 인 개인으로부터 $k^i < k$ 인 개인에게로 소득을 재분배한다. 그러므로 $k^i > k$ 인 개인은 낮은 세율을 선호하지만, $k^i < k$ 인 개인은 가능하면 높은 세율을 선호한다. 하지만, []안의 두 번째 항은 세율 τ 의 증가가 재분배의 원천인 자본축적을 저해함을 보여준다. 이 두 번째 항이 가지는 효과는 모든 개인들에게 동일하게 나타나지만, 첫 번째 항의 효과는 그렇지 않다. 식 (5)와 식 (9), 그리고 식 (10)을 통해서 이 점을 파악할 수 있다. 즉,

$$k_2 - k_2^i = \frac{-\phi[(1-\tau)r]k_1}{\phi[(1-\tau)r] + (1-\tau)r} e^i \quad (12)$$

식 (12)는 세율에 대한 유권자들의 선호가 개인 특유의 능력 e^i 의 절댓값과 그 부호에 따라 결정됨을 보여준다. e^i 값이 음수(-)인 개인(평균보다 낮은 개인)은 높은 세율을 선호하는 반면, e^i 값이 양수(+)인 개인(평균보다 높은 개인)은 낮은 세율을 선호한다. 그러므로 세율에 대한 각 개인들의 선호는 그들이 가진 특성인 개인 특유의 능력 e^i 의 단조함수로 표시할 수 있고, 이는 선호의 단일 교차성 원리를 충족하는 것이기도 하다. 결국 이 사회에서도 세율의 크기는 Meltzer와 Richard(1981)의 논의와 마찬가지로 $F(e)$, 혹은 $F(w)$ 분포의 형태에 의해 결정되는 것이다. 즉, e 나 w 의 중위값이 평균값으로부터 멀어지는 식으로 불평등 정도가 심화될수록 자본 스톡에 대한 세율 τ 의 크기는 커지게 된다. 하지만 동시에, 앞의 식 (10)에서 제시한 바와 같이 세율의 증가는 경제성장에 부정적인 효과를 미친다. 결국 불평등의 심화는 자본스톡에 대한 세율 τ 를 증가시킴으로써 결국 경제성장을 저해하는 것이다.

Persson과 Tabellini(1994)의 이론모형에서 불평등이 경제성장을 저해하는 원인은 재분배 정책과 관련된다. 즉, 재분배 정책은 성장에 부정적인 효과를 산출하며, 불평등의 심화는 재분배 정책의 크기를 증가시키기 때문에 결국 불평등의 심화가 경제성장의 저하라는 결과를 초래하는 것이다.

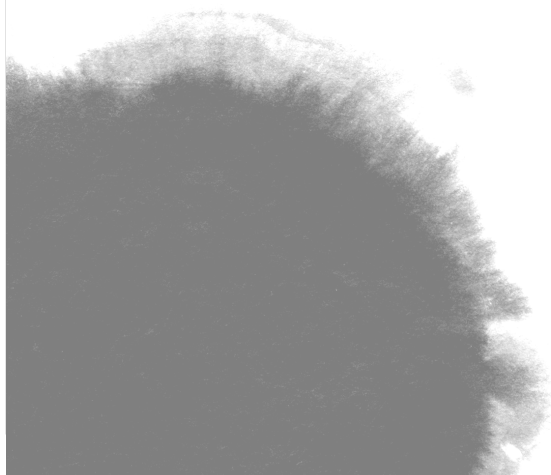
하지만, 재분배 정책이 과연 경제성장을 저해하는지에 대해서는 이견이 많다. 다른 연구들, 가령 Benabou(1996)이나 Saint-Paul과 Verdier(1993), Perotti(1993) 등은 경제성장을 결정짓는 (물적, 인적) 자본축적에 대한 불평등의 부정적 효과를 자본시장의 불완전성이나 외부효과와 관련하여 논의한다. 우선 Benabou(1996)에 따르면, 개인들에 의해 이루어지는 (물적, 인적) 자본축적은 일정정도의 고정비용을 동반한다. 이러한 비용이 존재하는 상황에서 자본시장의 불완전성(credit constraint)이 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 재분배 정책을 통한 불평등의 완화는 자본시장의 불완전성을 보완함으로써, 사회 전체적으로 원활한 자본축적을 이끌고 성장률을 높인다. 한편 Saint-Paul과 Verdier(1993), Perotti(1993)등에 따르면 재분배는 자본시장의 불완전성을 보완함으로써 빈자들의 인적자본 투자를 가능케 하는데, 인적자본 투자는 그 자체가 경제성장에 긍정적인 외부효과를 산출한다. 결국 이들의 논의에 따르면, 재분배 정책은 자본시장의 불완전성을 보완하거나, 인적자본 투자의 긍정적 외부효과를 확대함으로써 성장을 촉진하는 효과(growth enhancing effect)를 가진다.

이제 불평등과 경제성장의 관계에 대한 여러 논의들을 종합해 보자. 우선, 재분배 정책이 경제성장에 미치는 효과는 재분배 정책의 어떤 측면을 강조하느냐에 따라 달리 파악된다. 이런 점을 감안하면, 재분배 정책이 경제성장에 미치는 효과는 조세를 통해 자본축적을 저해하는 성장 축소 효과

뿐만 아니라 자본시장의 불완전성이나 자본축적의 외부효과와 관련하여 발생하는 성장 촉진 효과를 함께 고려하여 판단되어야 할 것이다. 두 번째로 이 글과 관련하여 보다 중요한 것은 지금까지 살펴본 논의들은 불평등이 경제성장에 부정적인 효과를 산출한다는 점에서는 일치된 견해를 가지고 있다는 점이다. 특히 재분배 정책의 크기를 외생적인 것으로 둘 때, 불평등한 분배가 경제성장에 부정적인 효과를 산출한다는 점은 상당한 근거를 가진 것으로 보인다.

03

한국복지체제의 역사적 전개과정





제3장 한국 복지체제의 역사적 전개과정

이장의 기본적 관심은 한국 복지체제의 역사적 전개과정을 확인하는 것이다. 그동안 우리사회가 어떻게 사회적 위험들에 대한 보호체계를 꾸려왔는지, 그리고 이와 관련해 지금 우리에게 던져진 문제가 무엇인지를 확인함으로써 미래를 고민하는 계기로 삼으려는 것이다.

사실 한국 복지체제의 성격에 대해서는 이미 2000년을 전후하여 많은 논의가 있어왔으며, 그 결과 어느 정도 그 윤곽이 드러나 있다고 보아도 과언이 아니다. 따라서 이에 대한 논의가 때 늦은 것이며, 또한 그리 새롭지 않은 것일 수 있다. 그러나 당시 논의의 초점은 주로 우리의 복지체제가 무슨 유형인지, 국가복지가 발전했는지 아닌지를 피상적인 차원에서 규명하는 데에 있었고, 한국의 복지체제가 왜 그러한 성격을 띠게 되었는지, 그리고 변화의 본질적인 원인과 변화의 결과가 의미하는 바가 무엇인지에 대한 논의가 미약했었다.

이러한 문제가 발생한 이유는 여러 가지가 있을 것이다. 하지만, 무엇보다 복지체제에 대한 명확한 개념정의를 부재한 탓이 크다. 사실 복지체제는 국가-시장-공동체(가족)간에 사회적 위험을 상호 유기적으로 분산시키는 기제이다(Esping-Andersen, 1999). 그리고 이러한 보호체계는 그 시대의 사회경제적 조건이 만들어 내는 사회적 위험의 성격과, 또한 이러한 것들에 대한 그 사회의 대응전략과도 깊은 관련성을 맺고 있다. 따라서 특정한 복지체제의 성격은 그 사회의 사회경제적 조건이 변하는 모습과 그로 인해 발생하는 사회적 위험의 성격, 그리고 그에 대한 대응전략에서 비롯된 결과

를 확인하는 노력 속에서 파악될 수 있는 것이다.

한국 복지체제의 성격을 파악하는 데에도 마찬가지이다. 한국사회는 산업화를 이루는 과정에는 많은 일들이 있었으며, 또한 민주화나 세계화를 비롯한 사회경제적 변화가 있었다. 그리고 이러한 조건과 변화 속에서 드러나는 위험들에 대해 나름의 사회적 보호체제를 가동하였다. 이는 그 결과가 만족스럽다거나 혹은 그것이 부적절하다는 것을 의미하지 않는다. 한국사회가 주어진 사회경제적 조건과 이들의 변화 속에서 어떠한 선택을 하였으며, 그것이 어떠한 결과로 이어졌는지를 다루려는 것이다. 이에 아래에서는 복지체제에 대한 간단한 개념정의의 시작으로 그것이 한국 사회에 어떠한 양상으로 전개되었는지를 구체적으로 살펴보고자 한다.

제1 절 복지체제에 대한 이해

한국 복지체제의 성격을 파악하고 규명하기에 앞서, 다음의 세 가지 문제를 간략히 짚고 넘어가고자 한다. 이는 이후에 다루어질 논의들의 접근법을 이해하고 동시에 논의의 일관성을 유지하는데 도움이 되기 때문이다.

우선 가장 중요한 것은 복지체제에 대한 명확한 개념정의이다. 주지하듯이, Esping-Andersen에 의해 복지체제라는 개념이 언급된 이후로 이를 활용하는 과정에서 많은 논란이 있어 왔다. 대표적인 것들이 복지체제의 성격에 대한 논쟁과 체제간 단절성의 문제, 그리고 체제개념의 무분별한 사용¹³⁾ 등이다. 이러한 문제들은 대부분 체제개념에 대한 오해와 사회정책에 대한 협소한 개념정의에서 비롯된다. 사실 체제는 개별 정책영역이나 프로그램의 특성을 말하는 것이 아니라 국가와 시장, 그리고 가족 사이에 복지의 생산이 배분되는 방식을 의미한다(Esping-Andersen, 1999). 여기에는 중요한 배분원리가 내재되어 있는데, 이는 뒤에서 다시 다루기로 한다. 한편, 기존의 복지체제에서 언급되는 사회정책은 탈상품화에 초점을 두기 때문에 주

13) 예를 들어 빈곤체제나 연금체제와 같은 개별 영역이나 프로그램 수준에서 체제적 분류를 시도하는 것들이 이에 해당한다.

로 소득보장프로그램에만 의존하는 경향을 보인다. 하지만 이러한 개념정의는 가족의 역할을 비롯해, 국가가 구성원들의 소득을 담보하기 위해 수행해 왔으면서도 주목받지 못했던, 그러나 최근 들어 그 중요성이 강조되고 있는 여러 역할들이 복지체제의 개념 안으로 흡수될 수 없게 만들었다.

이러한 문제점으로 인해 복지체제의 개념은 수정이 필요했으며, 그 결과 ‘위험의 사회적 분산체제(social diversification system of risk)’라는 개념으로 전환되었다(Esping-Andersen, 1999). 이는 사회정책의 역할을 개인 및 사회가 직면하는 위험을 사회적 차원에서 분산시키는 것으로 규명함으로써 기존 복지체제의 개념을 확대시킨 것이다. 기존에 사회정책을 위험분산체제로 보고, (다른 조건이 동일하다면) 소득손실의 위험이 큰 집단이 국가에 의한 보호체제를 선호한다는 관점이 수용된 것이다. 그리고 이러한 관점에서 사회적 평등화는 파생적 결과가 된다.

문제는 이러한 개념정의가 열어놓는 새로운 논의의 가능성들이다. 그리고 이것이 한국 복지체제를 이해하는데 필요한 다른 하나이다. 사실 사회정책을 위험분산체제로 보는 것이 일면 타당하긴 하지만, 위험의 존재나 크기가 바로 사회정책의 도입 및 발전으로 연결되는 것은 아니다. 여기에는 고려해야 다양한 변수들이 존재한다. 가장 대표적인 예가 바로 정치체제의 문제이다. 아무리 큰 위험이 존재해도 그것이 정책결정으로 이어질 수 있는 조건이 허락되지 않는다면 사회정책으로 제도화되기 어렵기 때문이다(홍경준, 2009). 뿐만 아니라, 위험분산의 기제는 위험의 성격과 그 관리방식에 따라 다양한 형태를 띠 수 있다. 예컨대, 농촌사회에 발생하는 일시적인 위험에 대해서는 한시적이고 잔여적인 보호체제로 충분하지만, 산업사회에서 발생하는 퇴직과 같은 위험은 보편적이고 장기적이기 때문에 그에 부합하는 보호체제를 필요로 한다. 위험분산기제로써 사회적 보호체제가 그 사회의 생산구조(산업구조)와 노동의 성격, 그에 따른 위험의 성격에 따라 달라질 수 있는 것이다. 이 외에도 특정한 보호체제가 작동할 수 있는 사회적 조건과 역량, 위험집단의 정치·경제적 선택의 문제도 고려해야 할 요소들이 분명하다.

한편, 체제론적 관점에서 위험분산의 역할은 여전히 국가-시장-가족(혹은 공동체)에 분산되고 있음을 기억할 필요가 있다. 일반적으로 재화와 서비스가 분배되고 교환되는 방식은 크게 세 가지, 곧 재분배와 교환, 그리고 호혜성의 원리로 구분된다(Polanyi, 1944). 따라서 위험분산에 필요한 자원의 분배 역시도 이 세 가지 원리에 입각한다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 보면, 재분배 원리에 지배적인 국가, 현금관계에 입각한 교환영역의 시장, 그리고 호혜적 배분 원리가 지배적인 공동체(가족을 포함한)가 위험분산의 주된 역할을 담당하는 주체라고 볼 수 있다. 그러나 주의할 것은 이것이 기능적으로 동일하여 완전한 대체제 관계에 있는 것은 아니다. 이들의 위험 분산 기능은 위협의 성격에 따라, 또한 인구구조나 산업구조 등에 따라 가변적이다(Esping-Andersen, 1999). 따라서 복지체제는 그 사회의 조건에 따라 변할 수도 있는 것이다.

이렇게 놓고 볼 때, 한국 복지체제의 역사적 전개과정도 우리가 어떠한 사회경제적 조건하에 어떠한 사회적 위협에 직면했으며, 그것에 어떻게 대응해 왔는지, 그리고 그 이유는 무엇이었는지를 살펴볼 때 새로운 면모가 드러날 것으로 예상해 볼 수 있다. 그런 만큼, 아래에서는 이 관점을 따라 한국 복지체제의 전개과정을 살펴보고자 한다.

제2절 한국 복지체제의 역사적 전개과정

여기서 한국 복지체제의 역사적 전개과정을 크게 세 단계로 구분해서 살펴보고자 한다. 우선 1960년대 이후부터 1990년대 초반까지가 그 첫 번째이며, 그 이후부터 최근까지가 두 번째, 그리고 최근 한국 복지체제가 직면한 상황에 대한 것이 마지막이다. 이렇게 단계를 구분한 데에는 사회경제적 조건이 변화함에 따라 한국 복지체제도 변해왔고, 또한 앞으로도 변해 갈 것으로 예상되기 때문이다.

1. 낙후된 국가, 성장한 시장, 선택된 공동체

한국 복지체제의 첫 번째 단계는 한 마디로, ‘낙후된 국가-성장한 시장-선택된 공동체’로 표현해 볼 수 있다(홍경준, 1999). 가시적으로 볼 때, 이 시기의 국가복지는 GDP 대비 지출규모나 주요제도의 도입시기, 그리고 급여수준 등에서 매우 낮은 수준을 보이고 있기 때문이다. 이와 달리 기업에서 제공되는 기업복지는 상당기간 발전해 왔으며, 동시에 혈연이나 학연, 지연 등을 매개로 제공되는 연(緣)복지가 사회구성원들의 복지욕구를 잔여적으로 충족시켜왔기 때문이다.

물론, 한국 복지체제가 이러한 형태를 띠게 된 데에는 그만한 이유가 있다. 대부분의 연구자들이 동의하고 있는 바와 같이, 우리사회는 개발연대 이후에 지속적으로 발전주의 전략을 취해왔다(홍경준, 1999). 제3세계 국가의 일원으로 뒤 늦게 산업화에 착수했기 때문에 무엇보다 국가성장이 중요했기 때문이다. 이로 인해 우리사회의 제1목표는 ‘선진국 따라잡기’가 되었다. 그리고 이를 위해 정부는 세계시장에서 우리의 유일한 경쟁력인 ‘저비용 전략’을 선택할 수밖에 없었으며, 또한 국내기업의 육성을 위한 다양한 보호조치와 특혜를 주는 발전주의 전략을 취했던 것이다.

그러나 국가의 이러한 산업전략은 기본적으로 사회의 자원을 ‘한 곳으로 집중시키는’ 전략이기 때문에, 그것이 적절히 활용되고 또한 사회적으로 정당성을 얻기 위해서는 그만한 사회적 조건이 충족되어야 한다. 특히 다음의 몇 가지를 고려하지 않을 수 없는데, 그 첫째가 저비용 노동인력의 지속적인 공급과 낮은 조세부담률이라 할 수 있다. 1960년대 노동집약적 산업을 중심으로 추진된 수출주도형 산업은 기업들의 가격경쟁력을 확보하기 위해 노동비용이 낮아야 한다. 따라서 이를 위해서는 적어도 값싼 노동인력의 지속적인 공급이 요구된다. 그래야만 노동인력의 부족으로 인한 임금상승 효과를 막을 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 우리사회는 저비용 전략이 작동할 수 있는 조건을 갖추고 있었다. 산업화 초기에 농촌으로부터 비숙련 잉여노동이 지속적으로 산업영역으로 이동하였기 때문이다. 이로 인해 기업

은 저임금으로 노동자들을 손쉽게 고용할 수 있었던 것이다¹⁴⁾.

그러나 1970년대에 잠시 농업인구로부터의 유입이 주춤하고, 또한 중동 특수 등으로 인해 노동력 부족현상이 발생하면서 상황은 달라질 수밖에 없었다. 더욱이 한국경제가 그동안 급성장을 이룬 반면, 요일쇼크 등으로 인한 불황의 여파로 임금상승률이 둔화되면서 임금상승의 압박이 생겨나게 되었다. 이에 따라 정부는 노동3권을 제한하고 지속적인 임금가이드라인을 하달하는 방식으로 억압적인 노동정책을 취함으로써 저비용 전략을 지속시켜왔던 것이다.

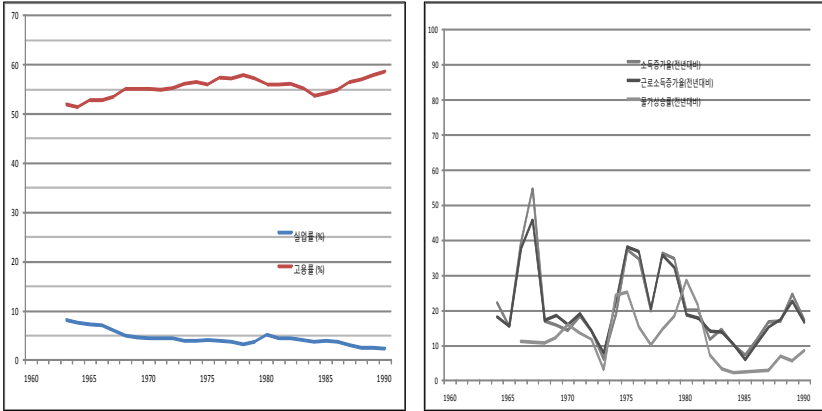
문제는 이러한 발전전략이 사회적으로 정당성을 확보할 수 있어야 한다는 것이다. 일반적으로 국가의 정당성은 지속적인 사회구성원들에 대한 적절한 소득의 보장 및 분배를 통해 달성된다. 따라서 자원의 집중을 초래하는 발전주의 전략은 정당성의 문제에 직면하지 않을 수 없다. 이는 당시에 노동조건 개선과 임금인상을 요구하는 많은 노동운동이 있었다는 사실을 통해 확인된다. 그러나 여전히 정부는 발전주의 전략에 기초해 노동억압정책을 유지했다.

이러한 정부정책이 가능할 수 있었던 데에는 다음의 몇 가지가 유효하게 작용하였다고 볼 수 있다. 우선 지속적인 경제성장과정에서 노동수요가 확대됨으로써 사회 전체적으로 안정된 고용상태를 유지시켜 나갔다는 것이다. 아래 [그림 3-1]에서 확인할 수 있듯이, 정부의 공식실업률은 1963년 8.1%이었던 것이 산업화 과정에서 계속 감소해왔으며, 반대로 고용률은 지속적으로 증가해 왔다. 또한 우측그림의 2인 이상 도시가구의 소득변화를 통해 짐작할 수 있듯이, 80년대 초반을 제외하고 전체적으로 가계의 명목소득 증가률이 물가상승률보다 크다는 점에서 가계의 실질소득도 지속적으로 증가해 왔다. 이로 인해 사회전반에 걸쳐 절대빈곤율은 점차 감소했는데, [표 3-1]의 자료는 이러한 사실을 잘 보여준다. 비록 빈곤선 설정에 차이가 있어 두 연구의 추계의 결과는 다르지만, 두 연구 모두에서 산업화 이후 절

14) 물론, 농업인구가 산업부문에 옮겨간 데에는 국가의 발전주의 전략의 일환으로 시행된 저곡가 정책이 크게 작용했을 것이다.

대빈곤율이 계속 감소하고 있음을 보여준다. 따라서 이러한 결과는 우리사회가 산업화 과정에서 경제성장을 이루면서 동시에 고용증대를 통한 사회 전반의 소득을 향상시켜 왔다는 것을 의미한다.

[그림 3-1] 산업화 이후 실업률 및 고용률의 변화와 소득변화



자료: 통계청 통계포털.

<표 3-1> 개발연대 이후 빈곤율 변화

	윤석범(1994)		최광·권순원(1995)		
	추정빈곤선 ¹⁾	빈곤율	절대빈곤선 ²⁾	절대빈곤율	상대빈곤율
1965	-	-	1.5	40.9	12.2
1970	-	-	2.5	-	-
1975	40.0	28.8	8.8	14.6	12.4
1980	134.0	25.9	18.4	9.8	13.3
1985	219.0	20.4	27.1	8.6	-
1990	340.0	7.0	55.0	7.7	-

주: 1) 4인가구 기준.

2) 1인 기준.

자료: 윤석범(1995), p.65.

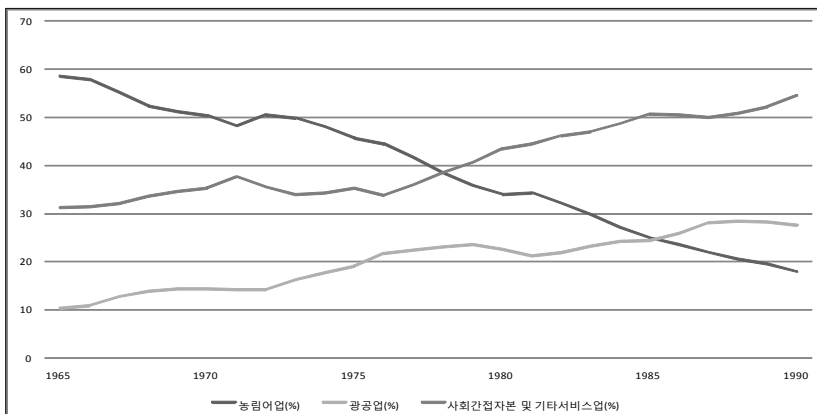
차동세·김광양 편(1995), p.585.

이러한 사실은 당시 우리사회가 소득손실의 위험을 말하기에는 제한적이었음을 의미한다. 달리 말하면, 위험분산기제로서의 복지정책이 일반화되기

어려운 조건이었다는 것이다. 기본적으로 사회전반의 고용률과 소득이 급격히 증가하고 있는 현실에서, 소득손실의 개념은 일부계층, 예를 들어 비근로세대 및 근로불가능자, 일시적 실업상태에 있는 사람들에게 제한적으로 적용될 수밖에 없다. 왜냐하면, 근로가능한 사람들의 경우 어디라도 취업하면 현재보다는 더 나은 소득을 얻을 수 있기 때문이다. 또한 경제성장과정에서 충분히 고용될 수 있는 기회가 있었다는 사실은 이것을 가능하게 하는 조건이 될 수 있었다.

이러한 점에 비추어 볼 때, 생활보호법에 의한 지원금이나 농가의 소득 지원금과 같은 한시적 보호체제와, 특히 퇴직금 제도가 소득손실의 위험을 분산시키는데 일부 활용되었다고 볼 수 있다. [그림 3-2]에서 보여지듯이 1970년대 초반까지만 해도 우리나라의 산업구조는 여전히 농업을 비롯한 1차산업이 가장 큰 비중을 차지했다. 구조적으로만 볼 경우, 이러한 산업에서 발생하는 위험은 대부분 빈궁이나 흉작 등과 같이 일시적인 위험이다. 따라서 이러한 위험의 성격상 한시적인 보호체제가 위험분산의 기능을 일부나마 수행할 여지가 없진 않았을 것이다.

[그림 3-2] 우리나라 산업구조의 변화



자료: 통계청 통계포털.

또한 1953년에 제정된 근로기준법상의 퇴직금 제도의 역할도 주목할 필요가 있다. 사실 최초 도입당시의 퇴직금제도는 퇴직자에 대해 공로보상의 성격으로 사용주가 지불하는 ‘전별금’의 성격이 강했었다. 그러나 제도가 정착되면서 근무기간동안의 근로에 대한 추후보상으로서의 ‘후불임금’의 성격을 더 강하게 가지게 되었다. 그리고 <표 3-2>에서 알 수 있듯이, 제도 도입 후 얼마동안은 적용대상자의 수가 그리 많지 않았지만, 시간이 지날수록 적용대상은 계속 확대되었다. 이에 따라 퇴직금은 현실적으로 성장위주의 경제개발 초기 다른 소득보장제도가 취약하던 우리나라에서 근로자의 중간퇴직시 재취업까지의 실업보험의 기능과 정년퇴직시 노후소득보장으로서의 복합적 기능을 동시에 담당할 수 있었던 것이다(방하남 외, 2002).

<표 3-2> 우리나라 퇴직금 제도의 적용확대 추이

연도	적용대상 규모	적용대상자수(약)	취업자대비(%)	경제활동인구대비(%)
1966	30인 이상	453,000	5.4	5.0
1975	16인 이상	1,448,000	12.2	11.7
1980	16인 이상	2,841,000	20.7	19.7
1985	10인 이상	3,786,000	23.9	24.3
1990	5인 이상	5,366,000	29.8	29.0
1998	5인 이상	5,786,000	30.1	29.7

자료: 노동부(각 년도); 민계성·문형표·안종범·김용하(1992); 방하남 외(2002)에서 재인용.

그러나 산업구조가 점차 제조업 중심의 2차 산업으로 전환되는 상황에서, 주기적으로 발생하는 경제위기는 소득손실의 위험을 커지게 만든다. 이에 따라 그동안 저비용 전략에 의해 억제되어 왔던 노동조건개선과 임금인상에 대한 요구를 더 크게 분출시키는 계기가 될 수밖에 없다. 실제로 1970년을 전후한 시점에서 전개되는 우리사회의 사회적 변화는 이를 잘 반영한다. [그림 3-1]을 다시 보면, 임금상승률이 1970년대 초반에 매우 낮아져 있는 것을 확인할 수 있으며, 몇몇 자료들은 이 시기 동안 소득분배의 구조가 매우 악화되었음을 보여준다(주학중, 1979; 김대모·안국신, 1987; 권순원 외, 1992; Choo, 1993)¹⁵⁾. 그리고 이 시기에 노동운동도 강하게

발생했었다.

이러한 상황에서 정부는 중화학공업으로 생산전략을 바꾸면서 여전히 발전주의 전략을 고수하였으며, 이를 위해 유신체제를 바탕으로 노동운동에 대한 강압정책을 계속하였다. 반면에 위험분산기제로서 사회보험제도들을 도입 및 정비하고 기업복지를 확대하는 등의 조치도 동시에 이루어졌다. 먼저 이 시기에 도입된 공적복지제도들을 살펴보면, 사회복지사업법(1970)을 비롯해, 사립학교연금법(1973), 국민복지연금법(1973), 모자보건법(1973), 의료보험법개정(1976), 의료보호법(1977) 등을 꼽을 수 있다. 이는 가시적으로 다양한 사회적 보호체계들이 이 시기에 도입되었다는 것을 보여주며, 특히 2차 산업구조에서 발생할 수 있는 소득손실의 위험을 보장하는 사회보험제도가 주로 도입되거나 확대되고 있음을 보여준다. 하지만 이러한 제도들의 도입 자체가 국가의 복지책임을 강화한 것으로 보는 것은 무리가 있다. 왜냐하면, 국민복지연금법은 당시 경기침체 상황에서 기업에 부담이 된다는 이유로 시행이 연기되었으며, 의료보험제도는 중화학공업화의 추진으로 인해 기술인력의 부족현상이 심화되고 노동비용이 증가하는 상황에서 대기업의 이해가 반영되었기 때문이다(양재진, 2004)¹⁶⁾. 따라서 국가의 사회보험제도 개선은 사회보장에 대한 추가적인 부담없이 정당성을 확보하고, 동시에 대기업 중심의 중화학공업을 육성시키는 조건을 만들었던 것이다(신

15) 각 연구에서 추정한 지니계수는 아래와 같다.

	주학중(1979) ¹⁾	김대모·안국신(1987), 권순원 외(1992) ²⁾	Choo(1993)
1965	0.349	0.37	0.344
1970	0.332	0.35	0.332
1976	0.390	0.40	0.391
1980	-	0.39	-

주: 1) 주학중(1979)은 도시가계조사와 농가경제조사에서 누락된 노동자의 가구의소득을 노동자가구에 대한 저축을 기준으로 간접추계한 자료로 산출

2) 김대모·안국신(1987)과 권순원 외(1992)는 자체조사.

16) 당시, 이미 많은 대기업들은 기업복지 차원에서 종업원을 위한 의료비 지원제도를 운영하고 있었으며, 정부는 기업이 부담하는 의료보험료를 손비로 인정하여 법인세를 감면하는 등의 혜택을 주었기 때문에 기업의 추가부담이 매우 낮은 수준이었다. 더욱이 숙련기술 인력의 이직에 따른 노동비용이 상승하는 상황에서 의료보험제도는 기술인력의 유인 및 유지를 위한 매력적인 수단이었다(신동면, 2006).

동면, 2006)¹⁷⁾.

물론, 이 이후로 아동복지법과 노인복지법, 장애인법(1981)의 도입과 생활보호법을 개정(1982)하고, 또한 민주화에 힘입어 의료보험이 농어촌으로 확대되고(1988), 국민연금법(1988)과 고용보험법(1993)이 도입되는 등, 제도적으로 사회적 보호체계를 갖추어 나가면서 국가에 의한 사회복지지출을 점차적으로 증가시킨 것은 부인할 수 없다. 하지만, 여전히 국가의 직접적인 사회복지비 지출수준은 OECD 회원국 중에서 가장 낮은 수준에 있는 처지이다. 이는 이 시기동안 국가에 의한 복지가 매우 미약했다는 것을 보여주는 것이다.

이와 달리, 기업의 부담은 좀 더 실질적이었다. 우선 퇴직금 제도의 경우, 1975년에 적용대상이 기존 30인 이상 기업이었던 것이 16인 이하로 확대됨으로써 가입대상이 급격하게 확대되었다. 또한 공장새마을 운동(1973) 등이 이 시기에 도입되고, 이후로도 사내복지기금준칙(1984)과 같은 규제들이 도입됨으로써 기업복지가 강제되었다. 이로 인해 기업에서 제공하는 복지내용과 총액은 계속 증가하게 되었으며, 특히, 민주화 이후 1987년 대기업을 중심으로 촉발된 노동운동은 사내근로복지법(1991)의 도입 등을 통해 기업복지의 비용을 크게 증가시키는 계기가 되었다(홍경준, 1999)¹⁸⁾.

이러한 사실들은 이 시기에 한국의 사회적 보호체계가 고용을 중심으로 이루어졌다는 것을 보여주는 것이다. 언급하였듯이, 산업화 과정에서 얻어지는 경제성장이 사회전반의 소득을 지속적으로 향상시켰고, 기업복지가 부족한 부분을 채워나가는 방식으로 - 비록, 그 수준은 낮을지라도 - 소득이 보장되었던 것이다. 그리고 여기서 국가의 역할은 발전주의 전략에 입각해 기업에 특혜를 주는 방식으로 기업활동을 장려하고, 그 조건으로 기업에게 복지의 책임을 전가시키는 것이었다. 곧 정부가 계약적 지대(rent)의 형

17) 실제로 당시 사회보장 및 복지항목에 대한 정부지출의 비중을 보면, 오히려 이 시기에 감소한 것으로 나타난다(홍경준, 1999)

18) 관련 기록에 따르면, 당시 법정외 복지비가 86년과 비교해 87-88년 두해 동안 55.1% 증가하였다(한국경영자총협회, 1989; 홍경준, 1999에서 재인용)

태로서 기업에게 복지를 강요했던 것이다. 따라서 기업에 고용된 사람들만이 부분적인 사회적 보호체계의 혜택을 받을 수 있는 상황이었다.

그러나 여전히 많은 사람들은 이러한 보호체계로부터 배제되어 있다는 것을 상기할 필요가 있다. 앞의 <표 3-2>에서 전체 경제활동인구대비(혹은 취업자 대비) 퇴직금제도 적용대상 기업에 고용된 사람들의 비율을 통해 보면, 당시 퇴직금 제도의 혜택을 받는 사람들의 수가 그리 크지 않다는 것을 알 수 있다. 이는 대다수의 취업자 및 경제활동인구들의 경우 기업복지의 혜택을 받지 못하고 있었음을 암시한다. 뿐만 아니라, 1차 산업에 종사하는 사람들의 경우, 구조적으로 소득손실의 위험이 일시적이라 할 지라도, 산업화 과정에서 정부가 취한 전략, 특히 발전주의 전략에 입각한 저곡가 정책은 전반적으로 농촌인구의 소득손실을 초래할 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고, 정부는 이들에 대한 사회적 보호를 거의 제공하지 않고 있었다. 비록 생활보호법을 통한 한시적인 보호나, 농어촌 지원금 및 용자 등이 존재했지만, 그 정도가 매우 미약했다는 것은 익히 알려진 사실이다.

이러한 상황에서 공동체 내에서 사적으로 제공되는 연(緣)복지는 사회적 보호체계로서 주요한 역할을 했다고 볼 수 있다. 기본적으로 당시 우리사회가 완전히 산업화가 이루어지기 전이었기 때문에, 여전히 혈연(血緣)에 입각한 가족이나 친지들로부터의 지원체계가 잔존하고 있었다. 뿐만 아니라, 학연(學緣)이나 지연(地緣)이 상호간에 신뢰와 기회를 제공하는 사회적 자본(social capital)으로 기능하였다(홍경준, 1997). 이로 인해 연(緣)이 국가에 의한 사회적 보호체계가 부족한 상황에서 그 기능을 대신하였던 것이다.

그런데, 비공식적 사회보호체계로인 연복지의 제도화는 이후 사회전반에 걸쳐 연복지를 고착화시키는 데 기여할 수밖에 없다. 당시 우리 사회는 기본적으로 발전주의 전략에 의해 정책결정권이 주로 경제관료에 집중되어 있었기 때문에 사회적 보호체계의 도입은 쉽지 않은 형편이었다. 그리고 이것은 정치적 학습(political learning)을 통해 계속 재생산되었다. 또한 지연을 강조하는 지역주의가 정치적으로 활용되면서, 사회적 보호체계를 요구하는 복지욕구는 계속 정치화되지 못한 상태로 남아 있었다. 이에 따라 소득

손실의 위험을 비롯해 개인이 처할 수 있는 대부분의 사회적 위험은 가족이나 친지에게 전가되었으며, 개인들은 학연이나 지연을 돌파구의 도구로 선택하게 된 것이다(홍경준, 1999).

이제 첫 번째 시기 동안 한국 복지체제의 성격을 정리해 보자. 언급한 바와 같이, 사회적 위험의 분산을 담당하는 세 주체는 국가와 시장, 공동체로 구분된다. 한국사회는 이러한 면에서 국가가 그동안 경제성장을 통한 소득개선에만 집중하고, 소득손실이나 기타 위험 분산체계로서의 역할은 거의 수행하지 않은 것으로 평가된다. 비록 퇴직금 제도와 생활보호지원, 농어촌 지원금 등을 통해 한시적인 보호체계를 제공하였으나, 그 적용대상과 수준이 매우 미약했기 때문이다. 오히려 보호체계의 역할은 주로 기업과 공동체가 담당할 수밖에 없었는데, 그나마 기업복지는 대부분 고용된 사람들을 위주로 한 추가적인 소득지원 프로그램으로 구성되었다(홍경준, 1999). 다만, 87년 민주화 이후 노동운동의 확산은 기업복지를 크게 확산시킴으로써 한국 복지체제에서 기업복지의 위상이 더욱 커지는 계기가 되었다. 한편, 시민들 대부분은 자신들이 직면하는 사회적 위험, 예를 들어 소득손실의 위험을 비롯한 여타 사회적 위험들을 가족이나 친지를 통해 해결하였다. 또한 이들은 학연이나 지연을 사회적 자본으로 활용하였다. 이에 따라 우리사회에서 연(緣)복지가 사회전반에 걸쳐 제도화되었던 것이다. 그러나 이렇게 낙후된 국가-성장한 시장-선택된 공동체로 특징지어졌던 한국 복지체제는 사회경제적 조건이 변함에 따라 서서히 변화의 조짐을 보였다.

2. 사회경제적 조건의 변화와 한국 복지체제

최근 자료를 보면, 한국 복지체제의 성격이 변화하고 있음을 알 수 있다. 비록 여전히 국가의 사회복지비지출수준이 OECD 회원국 평균을 훨씬 밑돌고 있지만, 상대적으로 국가의 역할이 증가한 반면, 기업복지와 공동체의 역할은 감소했기 때문이다. 기존 연구들에서 이러한 변화는 국내외 사회경제적 조건의 변화로 설명되고 있는 바, 먼저 이에 대해 간략히 살펴보고

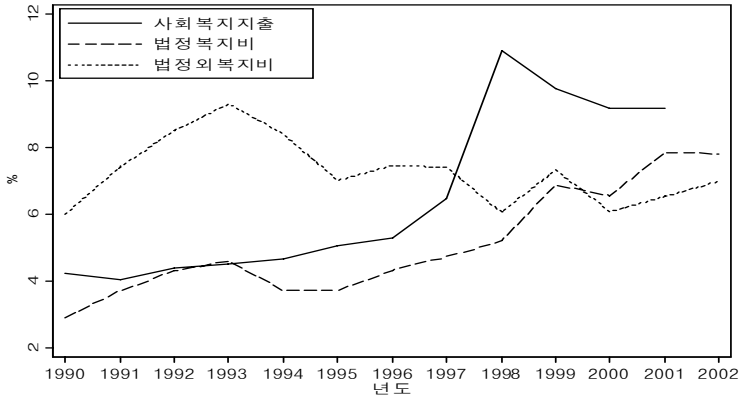
이것이 한국 복지체제의 성격에 미친 영향을 확인해 보자.

한국 복지체제의 성격을 변화시키는 데 기여한 첫 번째 사회경제적 변화는 역시 정치적 민주화의 영향을 꼽을 수 있다. 민주주의는 그동안 탈정치화되어 있었던 복지욕구를 정치화시킴으로써 제도적인 차원에서 많은 변화를 가져오는 계기가 되었다. 특히 크게 두 가지 경향이 주목된다. 하나는 최저임금제(1988)와 법정퇴직금(1989)을 비롯한 각종 사회보험제도의 확대 도입¹⁹⁾이며, 다른 하나는 노인수당과 장애인수당과 같은 저소득층 중심의 사회서비스의 도입이다. 이는 민주화 이후 급격히 확대된 노동계급을 포섭하고 저소득층 지원정책을 통해 체제정당성을 얻고자 한 시도였다.

그런데 이는 한국 복지체제와 관련해 국가와 기업의 역할을 변화시키는 계기가 되었다. 우선 가시적으로 사회보험제도의 적용범위 확대는 피고용인들의 소득손실의 위험으로부터 국가의 위험분산 역할을 확대한 것으로 볼 수 있다. 그러나 제도의 개혁내용을 보면 실질적인 부담은 기업에게 더 집중되어 있는 것을 확인할 수 있다. 왜냐하면, 국가의 실질적 부담은 저소득층 지원을 위한 사회서비스 비용에 제한되어 있으며, 최저임금제도와 법정퇴직금, 사회보험은 사실 기업의 법정 복지비 지출을 늘리는 것이기 때문이다. 실제로 당시 복지비 지출의 변화추이를 나타내는 [그림 3-3]을 보면, 국가의 복지비지출은 외환위기 이전까지 매우 완만하게 증가하는 반면, 기업의 복지비 지출은 이당시 급격하게 상승했음을 알 수 있다. 이는 국가가 복지의 책임을 여전히 기업에게 부담시키고 있으며, 민주화 이후로도 한동안 기존 한국 복지체제의 성격이 유지되고 있었음을 의미하는 것이다(송호근·홍경준, 2006).

19) 국민연금법의 확대개정(1988), 건강보험확대(1988), 산재보험확대(1988), 직업안정 및 고용촉진법(1989), 법정퇴직금제도(1989) 등이 그것이다.

[그림 3-3] 국가복지와 기업복지의 변화추세(1990-2002)



주: 1) 사회복지 지출은 ①노령연금급여 ②장애연금급여 ③산업재해 및 직업병 급여 ④질병급여 ⑤노인과 장애인 복지 서비스 ⑥유족급여 ⑦가족연금급여 ⑧가족복지서비스 ⑨적극적 노동시장정책 ⑩실업급여 ⑪보건 ⑫주거급여 ⑬기타급여를 모두 더한 것의 GDP 대비임.
 2) 법정복지비와 법정의복지비는 30인 이상 사업체의 전체 노동비용 대비임.
 자료: 홍경준·송호근(2006).

이와 달리, 세계화는 한국 복지체제의 성격을 구조적으로 변화시키는 요인이었다. 세계화가 진전될 무렵, 기업은 민주화 이후의 제도개혁으로 복지 부담이 한층 증가한 반면, 후발 산업국가들의 성장으로 세계시장에서 구조적 경쟁력을 확보하기 어려운 실정이었다. 이러한 상황에서 기업은 세계시장에서 경쟁력을 확보하기 위한 방편으로 핵심산업의 변화를 피하는 한편, 생산비용을 낮추고 노동을 유연화하는 데 전력하였다. 정부 역시 국가 경쟁력 강화라는 명목으로 기업의 이러한 경영전략에 힘을 실어 주었는데, 1993년 임금양보와 고تب분담의 이유로 이루어진 임금합의와 정리해고 및 파견근로제를 골자로 하는 1996년 노동법 개정은 기업의 요구에 정부가 부응한 결과물이었다.

문제는 이러한 전략이 우리사회의 산업 및 노동시장구조를 근본적으로 변화시키는 계기가 되었다는 점이다. 우선 1995년부터 불어 닥친 대량감원과 해고의 열풍으로 실업률이 증가했으며, 파견근로제 등으로 인한 비정규직이 대규모로 양산되었다. 이에 따라 노동시장은 점차 핵심근로자를 중심으로 안정된 일자리가 확보되는 정규직과 저임금·불안정 일자리인 비정규

직으로 분절되어갔다. 이에 더해 외환위기를 극복하는 과정에서 노동유연성을 확보하고자 했던 노력은 분절노동시장을 고착화시켰으며, 나아가 그동안 우리사회를 암묵적으로 떠받쳐 왔던 중신고용제도와 임금제도를 해체하게 되었다. 뒤에서 다루겠지만, 이것은 한국 복지체제의 성격 변화와 관련해 매우 중요한 변화일 수밖에 없었다.

이제 이러한 사회경제적 조건의 변화가 한국의 복지체제에 어떻게 영향을 미쳤으며, 그 결과 그 성격 또한 어떻게 변하였는지를 좀 더 구체적으로 살펴보자. 언급했듯이, 민주화가 일면 사회보험제도의 확대라는 결과를 가져왔지만, 이는 또한 기업의 법정복지비를 증가시키는 결과를 초래했다. 뿐만 아니라, 노동운동에 따른 기업의 비법정복지비는 이보다 더 가파르게 증가하고 있었다. 이는 당시 기업들이 세계화로 인해 구조적 경쟁력 약화로 고전하고 있는 상황에서 큰 부담이 될 수밖에 없는 것이었다. 이에 기업들은 일차적으로 비법정 복지비의 지출을 삭감하는 조치를 취하였으며, 뒤따라 과건근로나 변형시간근로제 등을 통해 비정규직에 대한 법정복지비 지출을 감소하는 등의 조치들을 단행하였다. 앞의 [그림 3-3]에서 1993년 이후 기업의 법정 및 비법정복지비가 감소하는 모습은 이러한 현실을 보여주는 것이다. 다만 법정복지비용은 대량해고와 맞교환된 고용보험의 도입(1995) 이후 증가세로 돌아서게 되었다.

이와 달리, 과거부터 우리사회의 국가에 의한 보호체계는 주로 사회보험 제도를 중심으로 이루어졌으며, 그 외 다른 보호체계는 단지 저소득층의 일 부만을 대상으로 하는 생활보호법과 사회서비스만이 운영되고 있었다. 이는 민주화 이후로도 크게 달라진 바가 없었다. 따라서 국가의 보호체계는 주로 고용된 사람들에게만 한정되어 있었으며, 나머지 시민들은 여전히 공동체 및 가족을 통해 모든 문제들을 해결하고 있는 상황이었다. 이는 구조적으로 사회적 보호체계가 결여된 상태를 의미하는 것이었다.

이러한 상황에서 맞은 외환위기는 우리사회의 취약함을 전면으로 내세우는 계기가 되었다. 기업의 구조조정으로 인한 대량실업의 발생은 고용중심적 보호체계를 무용지물로 만들었을 뿐만 아니라, 가족해체 등으로 인해 보

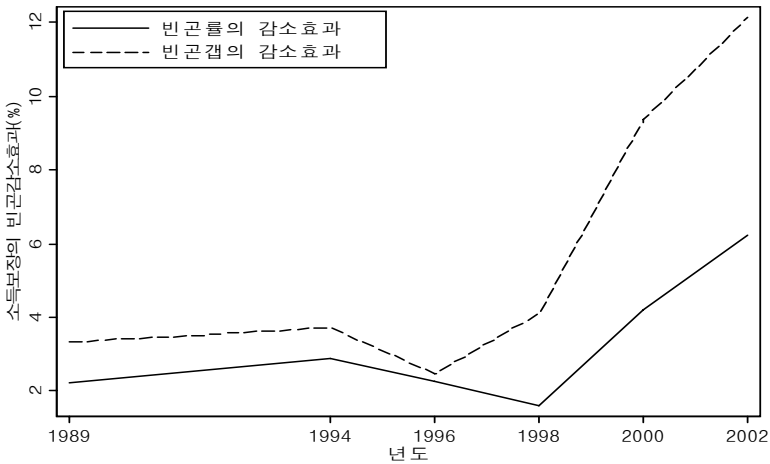
호체제로서 가족의 역할도 작동할 수 없게 만들었다. 외환위기 직후 수많은 실업자 및 실직노숙자들이 양산된 것은 바로 한국 복지체제의 이러한 취약성을 단적으로 보여주는 현상들이었다.

한편, 이러한 위기상황은 국가의 개입을 확대하는 충분한 계기가 될 수 밖에 없었다. 실제로 국가는 1998년에서 2000년 기간 동안 기업의 구조조정 과정에서 발생한 실업자들을 위한 정책으로 거의 30조에 달하는 막대한 금액을 지출했으며, 또한 제도적으로 국민기초생활보장제도(2000)의 도입을 비롯해 국민연금의 도시지역업자 확대(1999), 고용보험확대(1998), 산재보험확대(2000), 건보통합(1998) 등의 제도적 개혁조치를 단행하였다. 그리고 이 과정에서 국가의 복지비 지출은 크게 증가하였는데, [그림 3-3]에서 1997년 이후 국가에 의한 복지비 지출이 당시 GDP 대비 11% 선까지 이르게 된 것은 이러한 현실이 반영된 것이라 할 수 있다.

그런데 여기서 한 가지 특기할 것은 이러한 변화가 기존 한국복지체제의 한 축을 변화시켰다는 것이다. 언급했듯이 산업화 과정에서 강력한 주도권을 가졌던 국가는 사회성원으로부터 제기되는 복지요구의 대부분을 기업에, 그리고 가족을 비롯한 공동체에 전가해 왔다. 이에 따라 기업복지가 국가복지보다 큰 비중을 차지하는 것이 당시까지 한국 복지체제의 주요한 특징이었다. 하지만 1990년대 중반부터 변화가 시작되면서 국가의 역할이 커지더니, 결국 외환위기 이후에는 둘 간에 역전이 발생하였다. 일례로, 기업에서 제공하는 법정 외 복지비는 1993년을 기점으로 그 증가폭이 감소하면서 외환위기 이후에는 전체 노동비용의 7%이하로 감소한 반면, 법정 복지비는 외환위기 이전까지 전체 노동비용의 5% 수준에 있던 것이 1998년 이후부터 급격히 늘어나서 2000년에는 법정 외 복지비를 초과하게 되었다. 또한 국가에 의한 복지비 지출도 외환위기 당시 급격히 증가한 이후로 이전으로 돌아가지 않고 그 수준을 유지하고 있다. 이는 사회복지에 대한 국가와 기업 간의 역할분담이 외환위기 이후 재조정되었음을 의미하는 것이며, 따라서 ‘낙후된 국가·성장한 시장’이라는 한국 복지체제의 한 축을 변화시키는 것이라 할 것이다(송호근·홍경준, 2006).

이러한 변화는 소득보장제도의 빈곤감소 효과 정도를 통해서도 간접적으로 확인할 수 있다. 아래의 [그림 3-4]는 소득보장제도의 빈곤감소 효과의 변화를 보여주는 것이다. 이를 보면, 1998년 이전까지는 소득보장제도의 빈곤감소 효과가 대단히 작았을 뿐 아니라, 그 추세 또한 뚜렷하지 않았다. 하지만, 1998년 이후에는 확실히 상황이 달라졌는데, 소득보장제도의 빈곤감소 효과가 상당히 커졌을 뿐 아니라, 그 추세 또한 일관성을 보이고 있기 때문이다. 앞의 [그림 3-3]에서 GDP 대비 사회복지비 지출 규모의 증가와 함께, 이처럼 소득보장제도의 효과 측면에서도 뚜렷한 변화가 확인된다는 것은 1990년대 중반 이후 한국 복지체제에서 국가의 역할이 상당히 커졌음을 의미하는 것이다(송호근·홍경준, 2006).

[그림 3-4] 소득보장제도의 빈곤감소 효과의 변화 추세



주: 1) 빈곤지수는 중위소득 50%의 상대적 빈곤선과 OECD의 가구균등화지수를 적용하여 계산.

2) 소득보장제도의 빈곤 감소효과는 소득보장제도를 통한 공적 소득의 이전이 이루어지기 전의 빈곤정도(이전 전 빈곤)와 소득이전 후의 빈곤정도(이전 후 빈곤)를 비교하여 계산.

자료: 통계청(각 년도); 송호근·홍경준(2006) 재인용.

그러나 국가의 역할이 기업에 비해 커지긴 했지만, 국가에 의한 보호체계 작동방식이 이전과 크게 달라졌다고 보기는 어렵다. 왜냐하면, 당시의 제도개혁이 여전히 고용된 사람들을 중심으로 하는 사회보험제도의 확대에 초점이

맞추어져 있기 때문이다. 그런데 아이러니하게도 우리사회는 외환위기 전후하여 산업구조와 고용구조가 변하면서 서비스직이 확산되고, 이와 더불어 비정규직 노동자의 수가 전체 노동인구의 절반에 이를 정도로 급격하게 증가하였다. 더욱이 비정규직 노동자들의 임금수준은 정규직 노동자 임금의 약 50% 수준에 지나지 않을 만큼 저임금 문제에 시달리고 있다(김유선, 2007). 이로 인해 사회적으로 몇 가지 주요한 현상들이 나타나고 있는 실정이다. 그 중 가장 두드러지는 현상이 시장소득의 감소로 인한 중산층감소와 근로빈곤층의 확대이다. 아래의 <표 3-3>은 이러한 현상을 단적으로 보여준다. 표에서 알 수 있듯이, 중간층의 비율은 2006년 60.8%에서 최근 4년간 계속 감소하여 2009년 58.7%로 줄어드는데 반해, 같은 기간 빈곤층의 비율은 16.7%에서 18.1%로 지속적으로 증가하고 있다. 이와 동시에 근로빈곤층의 규모도 중위소득 50%수준에서 근로빈곤층을 정의할 때 그 규모가 전체 경제활동인구의 10%에 달하고 있다. 특히, 근로빈곤율의 변화는 주목할 만한데, 경기가 좋았던 2006~2008년 동안은 근로빈곤율이 감소하다 2009년 글로벌 경제위기가 있었던 시기에는 다시 증가하는 것을 확인할 수 있다. 이는 저임금 노동시장이 경제변화에 민감하게 반응하고 있음을 의미하며, 그만큼 소득손실의 위험에 크게 노출되어 있음을 반증하는 것이다. 따라서 고용구조의 변화와 저임금 문제가 기존 중산층의 소득을 떨어뜨렸으며, 또한 이들이 경기상황에 따라 빈곤에 처할 가능성도 그만큼 커졌다고 보아야 할 것이다.

<표 3-3> 소득계층 및 근로빈곤율 변화

(단위: %)

		2006	2007	2008	2009
전국 가구 ¹⁾	상류층	22.5	23.2	23.7	23.3
	중간층	60.8	59.4	58.8	58.7
	빈곤층	16.7	17.4	17.5	18.1
	근로빈곤율	10.0	9.3	9.0	9.4

주: 1) 빈곤층은 중위소득 50%미만, 중간층은 50~150%미만, 상류층은 150%이상으로 구분

2) 근로빈곤층은 중위소득 50%미만이며, 빈곤율은 18~65세 경제활동인구 대비 비율임.

자료: 통계청(각 년도); 한국보건사회연구원 내부자료(2010)에서 발췌.

뿐만 아니라, 이들은 사회보험제도로부터도 구조적으로 배제될 수밖에 없다는 것에 주목해야 한다. 사회보험제도의 가입은 안정된 고용과 적절한 소득을 조건으로 하는 데, 이들은 그 조건을 충족시킬 수 없기 때문이다. <표 3-4>는 이를 실제적으로 확인해 보기 위해 사회보험 가입률을 정리해 본 것이다. 우선 표는 건강보험료를 제외한 다른 사회보험의 가입률이 상대적으로 낮은 것을 보여주고 있다. 국민연금은 임금종사자의 64.5%만 가입되어 있으며, 고용보험은 45.0% 수준에 그치고 있다. 더욱이 임시직이나 일용직과 같이 노동시장에 취약한 계층의 가입율은 더 낮는데, 국민연금은 각각 42.9%, 28.5% 수준이며, 고용보험은 이보다 더 낮은 23.7%, 4.7% 수준이다. 마찬가지로 근로빈곤층의 경우는 보험료 납부율이 국민연금 32.6%, 고용 및 산재보험은 15.6% 수준으로 가장 낮은 가입률을 보이고 있다.

<표 3-4> 사회보험가입률

	임금종사자 ¹⁾				근로빈곤층 ²⁾		
	계	상용직	임시직	일용직	계	취업	실업
건강보험	99.7	100.0	99.4	99.4	65.5	66.2	61.6
국민연금	64.5	100.0	42.9	28.5	31.6	33.6	19.9
고용보험	45.0	86.7	23.7	4.7	15.6	16.7	9.2
산재보험	76.4	100.0	100.0	5.1			

주: 1) 2003년 기준

2) 2009년 보험료납부 기준임.

자료: 노대명(2003); 송호근·홍경준(2006) 개인용; 한국보건사회연구원 내부자료(2010)에서 부분발췌.

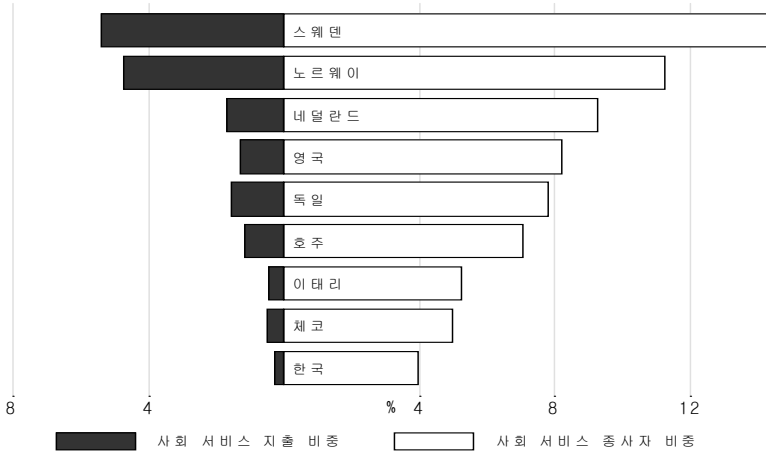
이러한 현실들은 결국 외환위기 직후의 제도개혁이 고용이 불안하고 저임금인 계층들에 대한 적절한 보호체계로부터 기능하기 어렵다는 것을 단적으로 보여주는 것이다. 비록 이 시기에 국민기초생활보장제도를 도입하고 고용보험을 확대하는 등 비고용인구를 위한 사회적 보호체계를 갖추기 위한 노력이 없진 않았지만, 국민기초생활보장제도는 빈곤에 처했을 때에만 작동하는 보호장치에 지나지 않으며, 고용보험 역시 그 적용대상이 채 절반

도 되지 않는다. 결국 이들의 경우는 소득손실의 위험이 더 커졌다고 볼 수 있다. 따라서 이들에 대한 사회적 보호체계가 절실한 실정이다.

취약계층의 사회보험 가입을 위한 각종 바우처 제도들을 비롯해, 2007년 도입된 근로장려세제는 이러한 비정규직 및 저임금 노동자들에 대한 국가의 사회적 보호체계를 강화하는 제도들이라고 볼 수 있다. 그러나 노동시장이 이처럼 구조적으로 분절되어 있는 상황에서 바우처 제도들만으로 이들을 사회보험제도 내로 편입시킬 수 있을지는 의문이다. 또한 근로장려세제의 경우도 저임금 근로자의 소득지원 프로그램으로 유용하지만, 이 역시 주요 보호체계인 사회보험제도와 연계성이 떨어지는 것을 부인하기 어렵다.

사회서비스는 이런 면에서 이들에 대한 보호체계로 활용될 수 있는 제도적 장치일 수 있다. 사회서비스는 건강과 교육, 그리고 보호제공 활동들을 포함하는 일련의 서비스를 말하는 것으로, 특히 국가에 의한 사회서비스는 대상자의 소득을 지원함과 동시에 안정된 일자리를 제공하는 산업의 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 그러나 우리의 경우 사회서비스는 그동안 주로 취약계층만을 대상으로 하는 소득지원 프로그램으로 제한되어 있었으며, 또한 산업으로서의 역할은 거의 다루어지지 않았다. 이는 외환위기 이후로도 한동안 변화가 없었는데, [그림 3-5]에는 이러한 우리의 현실이 잘 반영되어 있다. 그림은 OECD 9개 회원국의 사회서비스 발전 정도를 GDP 대비 사회서비스지출의 비중과 전체 취업자 대비 사회서비스 종사자의 비중으로 비교해 본 것이다. 그림을 통해 알 수 있듯이, 한국의 사회서비스에 대한 지출수준은 매우 미약하여 다른 국가들과 비교하기 어려울 정도이며, 사회서비스 종사자 비율도 사회민주주의 국가군에 속하는 스웨덴이나 노르웨이의 1/3수준에 지나지 않는다. 더욱이 비공식 부문의 비중이 큰 나라로 알려진 이태리나 자본주의로의 체제전환이 비교적 최근에 이루어진 체코와 비교를 해보아도 그 비중이 낮은 상황이다.

[그림 3-5] 사회서비스 발전양상의 비교; OECD 국가를 중심으로



주: 1) 사회복지서비스 종사자 비중은 국제표준산업분류(ISIC Revision 3)를 활용하여 2000년의 보건 및 사회사업 종사자와 기타 사회 서비스 및 대인서비스 종사자수를 전체 산업종사자 수(민간부문)로 나누어 구함.
 2) 사회복지서비스 지출은 OECD 사회복지 지출항목 분류(구분류) 중 ⑤ 노인과 장애인 복지 서비스 ⑧ 가족 복지 서비스를 더하여 구성함.

자료: Social Expenditure Database 1980~1998. OECD. 2001. OECD Annual Labor Force Statistics, Part II. 2002; 송호근·홍경준(2006)에서 재인용.

이러한 현실은 1990년대 중반 이후에 한국의 복지체제가 기존의 기업복지 중심에서 탈피하고 있지만, 여전히 국가에 의한 보호방식은 사회보험제도를 주축으로 한 고용중심적 보호체계이며, 또한 잔여적이라는 것을 보여준다. 이는 비정규직과 저임금이 직면하는 소득손실의 위험이 여전히 가족 및 공동체가 떠맡고 있음을 반증하는 것이다. 문제는 이러한 고용중심적 보호체계와 가족 및 공동체에 의한 잔여적 보호체계가 이후로도 지속적으로 작동할 수 있는지이다. 우리가 최근 직면하고 있는 또 다른 사회적 변화는 이에 대한 위기감을 불러일으키고 있다.

3. 새로운 사회적 위험과 한국 복지체제의 도전

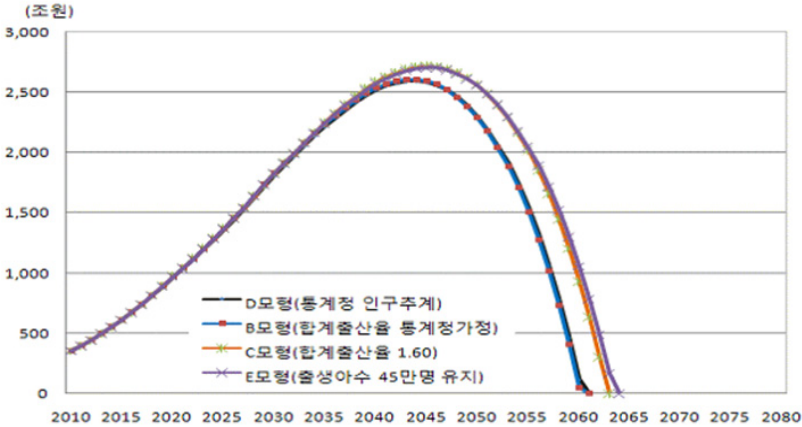
민주화 및 세계화와 더불어 우리 사회가 직면한 또 다른 사회적 변화는 바로 저출산 및 고령화라는 인구구조의 변화이다. 우리사회는 1960년대 초

반 산아제한정책을 도입한 이후로 지속적으로 출산율 감소를 경험하고 있다. 1970년대 합계출산율이 4.53이었던 것이 2005년 세계 최하위 수준인 1.08로 낮아졌으며, 그 이후로 약간을 등락을 하고 있지만 증가할 추세는 보이지 않는다. 그에 반해 의료서비스의 개선 등으로 노인의 수명이 증가하면서, 2018년에 고령사회(14%), 2026년에는 초고령사회(20%)에 접어들 것으로 추정된다.

주지하다시피, 인구구조의 변화는 그 자체가 사회 전반에 많은 영향을 미치지만, 또한 다른 사회적 변화와 맞물려 다양한 방식으로 사회에 영향을 미친다. 이는 한국 복지체제에 대해서도 마찬가지로 수밖에는 없는데, 여기서는 이러한 변화들이 한국 복지체제에 어떠한 영향을 미치는가를 확인해 보고자 한다.

저출산과 고령화가 한국 복지체제에 미치는 영향들 중에서, 역시 가장 심각한 문제는 노동인력의 부족에 따른 문제일 것이다. 이는 현존하는 모든 사회복지 제도들이 노동인력으로부터 나오는 생산물에 기초해 있기 때문이다. 특히, 노동인구의 직접적인 기여금으로 운영되고 있는 사회보험제도들이 복지체제의 주축을 이루고 있는 우리에게 그 심각성이 더 크게 다가올 수밖에 없다. 실제로 한국 보건사회연구원의 보고에 따르면, 국민연금의 적립금은 [그림 3-6]에서 보여 지는 바와 같이 최근 출산율을 감안할 때 2045년을 기점으로 감소세로 돌아서 2060년경에는 고갈될 것으로 예상되고 있으며, 더욱이 이미 재정이 거의 고갈된 상황에 있는 건강보험의 경우는 앞으로 제도자체가 유지될 수 있을지에 대한 의문이 제기 되고 있는 실정이다.

[그림 3-6] 국민연금 적립기금 고갈



자료: 한국보건사회연구원 내부자료(2010).

더군다나 산업구조의 변화로 인해 노동인력을 사회보험 제도 안으로 끌어들이기도 쉽지 않은 형편이다. 언급했듯이, 최근 탈산업사회로의 전환은 노동시장 유연화라는 이름 아래 비정규직 및 저임금 노동자의 수를 증가시키고 있다. 이에 따라 구조적으로 사회보험제도에 가입하기 쉽지 않은 노동자들의 수 역시 증가하고 있다. 그리고 청년실업률이 높아지고 이들의 고용 불안이 계속되는 상황은 출산율 증가에 부정적으로 영향을 미칠 수밖에 없다. 왜냐하면 이러한 문제들이 결혼 및 출산시기를 늦추거나 출산을 포기하는 경우로 이어지기 때문이다.

또 다른 문제는 노인부양이나 아동양육과 같은 보호활동에 관한 것이다. 산업사회는 기본적으로 남성이 생계를 담당하고, 여성이 집안에서 보호활동을 담당하는 남성생계부양자 모형(male-breadwinner model)에 입각해서 운영되었다. 그러나 탈산업화 및 탈가족화로 노동시장이 유연화되고 여성의 노동시장 참여가 확대됨에 따라 이것이 해체되고 있다. 고령화로 인한 노인 부양의 필요성은 증가하고, 또한 저출산 문제와 관련해 아동양육의 필요성은 커지는데 반해, 가족의 부양능력은 반대로 약해지고 있는 것이다. 이에 따라 노인간병이나 수발, 양육 등과 같은 사회서비스에 대한 사회적 욕구가

커지고 있는 상황이다.

이러한 문제들은 소위 새로운 사회적 위험(new social risk)이라 불린다. 이는 서구 복지국가들이 탈산업화와 탈산업화 과정에서 겪었던 고용불안과 각종 보호활동 등을 통칭하는 것인데, 최근 우리 사회도 이 문제가 크게 부각되고 있는 것이다. 그리고 서구 복지국가의 경험에 비추어 볼 때, 사회 서비스는 이러한 새로운 사회적 위험을 해결하는데 불가피한 선택으로 여겨진다. 사회서비스가 보호활동에 필요한 인간서비스에 기초하여 고용의 기회를 증대시키기 때문이다. 따라서 사회서비스는 우리사회의 새로운 보호체계에 대한 논의 속에서 중요한 화두일 수밖에 없다.

문제는 이것을 누가 어떻게 제공할 것이냐이다. 서구 복지국가의 경험은 이것이 쉽지 않은 문제임을 보여준다. 일례로, Iversen과 Wren(1998)은 이에 대해 트릴레마(Trilemma)라는 화두를 제기한 바 있는데, 이는 탈산업화된 산업구조 속에서 사회서비스의 도입의 방식에 따라 소득평등과 고용증대, 그리고 건전재정이라는 세 가지 정책목표들 중 적어도 하나는 희생될 수밖에 없다는 것이다. 예를 들어, 사민주의 국가들처럼 국가가 사회서비스를 통해 높은 고용수준과 평등전략을 취하게 되면 많은 복지재정을 지출할 수밖에 없으며, 자유주의체제 국가들처럼 민간에서 사회서비스를 제공하도록 하는 것은 높은 고용수준을 유지하고 동시에 국가의 재정건정성을 확보할 수는 있지만 고용불안과 근로빈곤 등의 문제들에 직면하게 된다는 것이다. 마지막으로 보수주의체제 국가들처럼 남성가장 중심의 고용제도와 사회보험제도를 유지하면서 사회서비스를 가정에서 제공하도록 하는 것은 소득평등과 건전재정을 달성하는데 도움이 되지만, 노동시장을 경직되게 만들어 고용증가를 어렵게 한다는 것이다(Iversen and Wren, 1998).

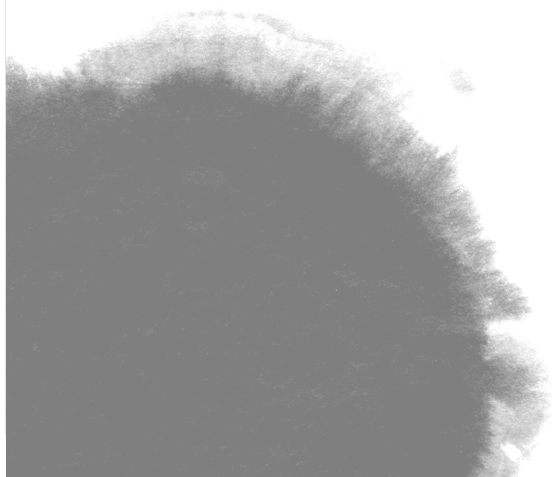
서구 복지국가의 이러한 경험은 사회서비스에 대한 사회적 요구가 커진 우리사회에 적지 않은 시사점을 제공한다. 무엇보다 우리사회가 앞으로 어떠한 방향으로 나갈지, 그 결과는 어떠한 것인지에 대한 이정표를 제시하기 때문이다. 만약, 우리가 국가에 의한 사회서비스를 통해 일자리 문제와 사회적 보호활동 관련 문제를 해결하고자 한다면, 우리는 불가피하게 재정문

제에 직면할 가능성이 있다. 반대로 이를 시장을 통해 해결하고자 한다면, 어느 정도의 불평등과 근로빈곤의 문제를 감내해야 할지 모른다. 따라서 사회서비스에 대해 우리가 어떤 선택을 하느냐에 따라 향후 한국 복지체제의 성격이 지속될 수도 혹은 바뀔 수도 있는 것이다.

그러나 여기에는 몇 가지 주의할 것이 있다. 그 중 하나는 이것이 규범적 선택의 문제는 아니라는 것이다. 예컨대, 대외무역의존성이 매우 높은 우리에게 큰 재정적 부담은 자칫 또 다른 경제위기를 불러올 수도 있으며, 반대로 최근과 같이 사회적 갈등, 특히 계층간 갈등이 심화되고 있는 상황에서 이는 타는 불에 기름 붓는 형국이 될 수도 있다. 이는 어느 하나에 대한 규범적 강조가 다른 위험을 불러 올 수도 있음을 의미하는 것이다. 또한 우리의 경제적 상황도 직시할 필요가 있다. 우리사회는 자동차나 조선과 같은 전통적인 제조업의 비중이 높으며, 또한 성장잠재력도 큰 편이다. 따라서 이러한 산업은 여전히 고용중심적 사회보호체계가 작동할 수 있는 조건이 된다고 보아야 할 것이다. 그에 반해, 저임금 및 비정규직이 많은 것은 그만큼 새로운 생산전략이 요구될 뿐만 아니라, 그들에 대한 사회적 보호체계가 요구된다는 것을 의미한다. 국가의 생산전략과 복지전략이 정합성을 갖도록 하는 노력이 필요한 것이다. 그리고 한국의 복지체제는 이러한 노력에 따라 그 성격을 달리하게 될 것이다.

04

한국의 국민소득 변화와 실태





제4장 한국의 국민의식 변화와 실태

2장과 3장에서 언급되었던 바와 같이, 1990년대 이후의 사회경제적 변화는 한국사회에 여러 가지 사회적 문제들을 양산하였다. 하지만 이러한 객관적인 사회통합지수의 악화가 실제로 사회갈등을 반영하고, 또한 이것이 사회통합에 부정적인 영향을 미친다고 말하는 것은 다소 무리가 없지 않다. 왜냐하면, 사회통합은 일정부분 의식의 문제이기도 하기 때문이다. 그렇기 때문에 비록 객관적 현실과 의식 간에 상당한 관련성이 있다 할지라도, 그만큼 일치하지 않는 경향도 분명 존재한다. 따라서 사회경제적 변화가 개인의 의식을 실질적으로 변화시키고 있는지는 경험적 자료로 확인될 필요가 있다.

이와 관련해, 이 장에서는 크게 두 가지 문제를 다루고자 한다. 첫째는 불평등 및 복지정책에 대한 국민의식의 변화과정을 추적하는 것이다. 언급했듯이, 기존 연구들에서는 최근 빈곤이나 소득격차가 커지고, 고용불안이 심화됨에 따라 사회갈등이 커지고 있음을 강조한다. 그리고 그 연장선상에서 많은 국민들이 복지정책에 찬성하고 있음을 강조한다. 그러나 이러한 연구들이 주로 최근의 한 시점만을 다루고 있다는 점에서 이러한 논리전개가 가능한 지에 대해서는 다소 회의적이다. 따라서 이 문제를 명확히 하기 위해서는 불평등 및 복지정책을 둘러싼 국민의식의 변화양상을 파악하는 것이 급선무라 할 것이다.

둘째는 현 시점에서 복지정책에 대한 국민들의 욕구가 어떻게 전개되고 있는지를 파악하는 것이다. 여기에는 산업사회에서 강조되어 왔던 불평등

및 소득보장에 대한 욕구를 비롯해, 최근 탈산업화로의 전환과정에서 제기 되는 새로운 사회적 위험에 대한 국민들의 욕구를 파악하는 것을 모두 포함한다. 2장에서 다루었던 바와 같이, 사회복지정책이 사회통합에 필수조건이라는 측면에서 최근 제기되고 있는 사회적 위험에 대한 국민들의 욕구를 파악하는 것은 가장 기본적인 작업이기 때문이다. 이에 아래에서는 이 두 가지 문제를 기존에 조사된 자료들을 활용해 다루어보고자 한다.

제1 절 국민의식의 변화

이 절에서는 한국 국민의 의식변화를 추적한다. 특히, 사회통합의 문제가 1990년대 이후 사회경제적 구조변화로부터 초래된 사회적 결과에서 비롯되었다는 점을 감안해 이 기간 내의 국민의식 변화를 다룰 것이다. 분석의 주제는 크게 세 가지이다. 첫째는 최근 사회갈등의 원인이 되고 있는 불평등(소득 및 재산, 기회평등, 성평등)문제를 다룰 것이며, 둘째는 정부의 복지책임 문제에 대해서 다룰 것이다. 셋째는 경쟁 및 노력에 대한 국민의식의 변화를 살펴보고자 하는데, 이는 개방경제 이후 강조되고 있는 경쟁에 대한 국민의식과 미래에 대한 희망을 얼마나 가지고 있는지를 파악해 보기 위함이다. 더불어 여기서는 다양한 계층별(소득, 성별, 연령, 교육, 고용지위)로 이러한 문제들에 대한 의식이 어떻게 다른지에 대해서도 같이 살펴봄으로써 계층 간 인식의 차이를 확인해 볼 것이다.

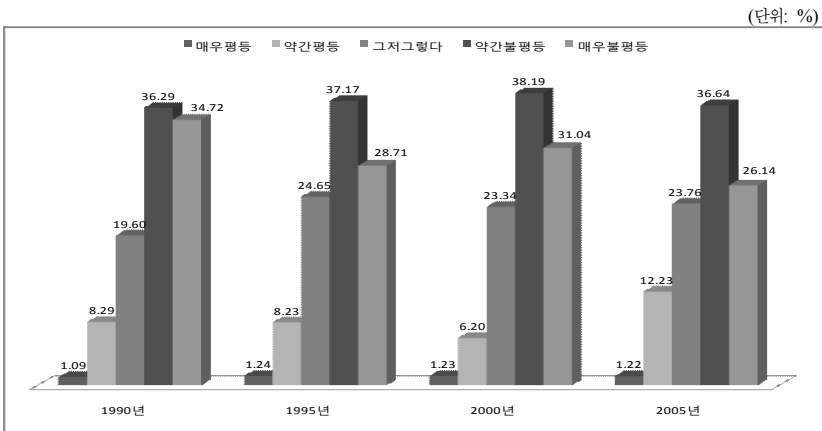
1. 불평등에 대한 인식

2장에서도 잠시 언급했듯이, 우리사회는 그동안 지속적인 경제성장을 통해 안정된 일자리를 증대시키면서 분배와의 선순환을 이룩하였다. 이로 인해 구성원들 간의 소득격차는 다른 선진 산업국가들에 비해 양호한 편이었다. 그러나 세계화가 진행되는 과정에서 산업구조의 변화가 일어나고, 비정

규 및 저임금 노동시장이 확대됨에 따라 1990년대 중반 이후 분배상황이 악화되고 있는 실정이다.

그렇다면, 이 문제에 대한 국민의식은 어떻게 변해왔을까? 아래의 [그림 4-1]은 한국사회과학연구협의회에서 만 20세 이상의 취업자 성인남녀를 대상으로 1990년부터 5년 주기로 실시하는 ‘불평등과 공정성 조사’에서 우리 사회의 소득 및 재산의 평등정도에 대한 조사대상자들의 반응을 연차별로 정리해 본 것이다. 결과를 보면, 크게 두 가지 현상이 두드러진다. 하나는 우리사회가 소득 및 재산에 있어 불평등하다는 생각이 조사기간 전체에 거의 60~70%에 이른다는 것이며, 다른 하나는 외환위기가 있는 직후인 2000년에 불평등에 대한 인식이 높아졌다가 그 이후 점차 회복세를 보이고 있다는 것이다. 이러한 결과는 외환위기 이후 우리사회가 조금 개선되었다는 점을 보여주는 것이므로 한편으로 다행스러운 일이라 하겠지만, 여전히 국민들 대다수가 소득 및 재산의 불평등에 우려를 표하고 있다는 점도 유념할 필요가 있다.

[그림 4-1] 1990년 이후 소득 및 재산 불평등에 대한 국민의식 변화

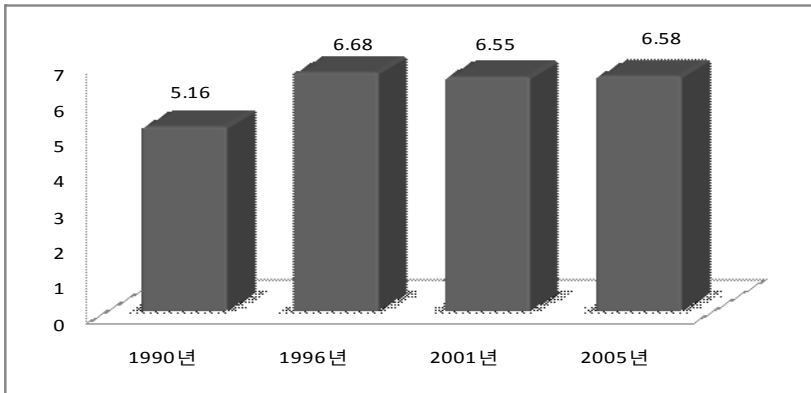


자료: 한국사회과학연구협의회(각 년도) 원자료 분석.

그런데, 흥미로운 것은 국민들이 우리사회가 불평등하다고 생각하면서도

동시에 노력정도에 따른 소득차이에 대해서는 같은 시기에 더 많이 요구하게 되었다는 점이다. 아래의 [그림 4-2]는 ‘세계가치관조사(World Value Survey: 이하 WVS)’에서 ‘노력하는 만큼 소득의 차이가 더 나아하는지, 아니면 소득이 더 공평해야 하는지’에 대해 설문한 결과이다. 이 조사는 10점 척도로써, 점수가 높을수록 노력에 따른 소득차이가 더 인정되어야 함을 의미한다. 그림을 보면, 1990년에 비해 그 점수가 1996년 이후에 급격히 증가해 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 1995년을 전후해 국민들이 소득 및 재산이 불평등하다고 여기면서도, 동시에 노력여부에 따른 소득차이가 인정되어야 한다는 쪽으로 더 기울고 있음을 의미한다. 따라서 국민들이 이 문제에 대해 양가적인 감정을 갖는 것으로 해석해 볼 수 있다.

[그림 4-2] 노력에 따른 소득차이 인정수준



자료: 세계가치관조사협회(각 년도) 원자료 분석.

이제 불평등에 대한 인식을 계층별로 확인해 보자. 먼저 <표 4-1>은 ‘불평등과 공정성 조사’ 자료를 활용해 소득계층별 소득 및 재산 불평등에 대한 의식을 정리해 본 것이다. 소득계층은 네 계층, 즉 하층(하위 20%), 중상층1(20~50%), 중하층2(50~80%), 상층(상위20%)으로 구분해 보았다. 분석결과를 보면 흥미로운 점이 몇 가지 관찰된다. 우선 전체적으로 소득 및 재산 불평등에 대한 인식은 1990년 이후 모든 계층에게서 같은 형태로 등

락을 하고 있다. 따라서 이는 특정한 사회경제적 현상에 대한 사회전반의 반응으로 해석될 수 있다. 그러나 불평등에 대한 인식은 전반적으로 중하층에서 높게 나타나고 있음을 주목할 필요가 있다. 특히, 1995년과 2000년에서 다른 계층과의 차이가 크게 나타난다.

〈표 4-1〉 소득계층별 소득 및 재산 불평등에 대한 인식

(단위: %)

		매우평등 (A)	약간평등 (B)	그저그렇다 (C)	약간불평등 (D)	매우불평등 (E)	불평등인식 (D+E)
하 층	1990년	1.55	8.27	20.41	37.21	32.82	70.03
	1995년	0.35	7.52	22.03	35.14	26.75	61.89
	2000년	1.28	5.64	22.05	34.10	31.03	65.13
	2005년	2.01	9.15	19.64	35.49	22.77	58.26
중 하 층	1990년	0.72	8.74	19.20	35.82	35.53	71.35
	1995년	0.97	6.81	21.41	36.50	29.68	66.18
	2000년	1.14	4.56	23.11	38.52	29.81	68.33
	2005년	0.85	10.76	24.93	35.69	26.06	61.76
중 상 층	1990년	1.29	7.54	18.97	36.85	34.48	71.34
	1995년	1.69	8.16	24.05	36.29	27.00	63.29
	2000년	1.21	8.01	22.82	36.41	28.88	65.29
	2005년	0.80	11.13	24.06	34.79	28.83	63.62
상 층	1990년	1.13	8.47	20.90	35.31	33.62	68.93
	1995년	2.34	9.94	30.41	29.24	24.56	53.80
	2000년	0.80	11.13	24.06	34.79	28.83	63.62
	2005년	1.12	17.47	23.42	35.69	21.93	57.62

주: 소득계층은 하층(하위 20%), 중상층1(20~50%), 중하층2(50~80%), 상층(상위20%)으로 구분.
 자료: 한국사회과학연구협의회(각 년도) 원자료 분석.

물론, 자료상의 문제를 염두할 때 이러한 차이가 명백한 것인지는 논란의 여지가 있다. 그래서 앞서 활용된 WVS 자료를 다시 활용해 보았다. 소득계층은 앞의 자료와 동일하게 네 개 층으로 구분하였다. 그 결과는 아래의 <표 4-2>에 정리되어 있다. 이 표에서 확인되는 것은 비록 1996년 이후로 모든 소득계층에서 노력에 따른 소득차이가 확대되어야 한다는 생각에 공통된 모습을 보이지만, 그 수준에서 보면 중하층에게서 가장 낮게 나타난다는 것이고 더욱이 이러한 현상은 어느 정도 일관성을 갖는다는 점이

다. 이는 이 계층의 국민들이 1996년 이후로 다른 계층보다 소득차이를 선호하지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 위의 결과와 함께 고려할 때, 중하층에 속하는 국민들이 불평등이나 소득격차에 대한 문제에 좀 더 부정적인 생각을 갖고 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 결과는 최근 우리사회에서 중산층이 감소하는 현상과 어느 정도 관련성이 있으리란 추측을 가능케 한다.

<표 4-2> 소득계층별 노력에 따른 소득차이 인정수준

	하층	중하층	중상층	상층
1990	5.03	5.18	5.36	6.03
1996	6.70	6.39	6.75	7.60
2001	6.63	6.35	6.76	8.56
2005	6.74	6.23	7.09	6.89
전체평균	6.27	6.04	6.49	7.27
최근 3차평균	6.69	6.32	6.87	7.68

자료: 세계가치관조사협회(각 년도) 원자료 분석.

한편, <표 4-3>은 불평등인식을 각 계층별로 구분해서 정리해 본 것이다. 우선 불평등에 대한 인식을 성별로 보면, 여성이 남성보다 소득 및 재산 불평등이 크다고 인식하는 것으로 나타난다. 이는 조사된 전 기간에 걸쳐서 동일하게 나타난다. 그리고 연령별로 보면, 확실히 젊은 세대에서 불평등에 대한 인식이 더 크게 나타난다. 다만, 1995년 시점에서는 30세 이상에게서 더 크게 나타나고 있는데, 이는 이 시점에 있던 기존 노동세대가 상대적 박탈감을 느끼는 계기가 있었을 것임을 예상케 한다. 그리고 교육수준별로 보면, 고학력층에서 소득 및 불평등이 심한 것으로 평가하고 있다. 고용지위별로 보면, 두 가지 현상이 두드러진다. 첫째는 전반적으로 상용직들은 불평등하다고 인식하는 비율이 작은 반면, 실업자들에게서 불평등에 대한 인식이 높다는 것이며, 둘째는 1995년 시점에서는 임시직과 자영업에서 불평등하다는 인식이 높았다는 것이다. 이는 실업자들이 사회적으로 취약한 집단이라는 점에서 어느 정도 예상했던 바라 할 것이다. 그에 반해

임시직과 자영업에서 1995년 시점에 불평등인식이 상대적으로 높다는 것은 이 시점에서 특기할 만한 사건이 있었음을 예상케 한다.

〈표 4-3〉 계층별 소득 및 재산 불평등에 대한 인식

(단위: %)

	성별		연령			학력 ¹⁾		
	남	여	15-29	30-49	50이상	저학력	중간학력	고학력
1990년	70.00	75.11	73.42	73.01	65.38	67.22	71.11	74.52
1995년	64.43	70.84	64.12	66.14	66.75	65.91	65.21	66.97
2000년	68.38	70.99	74.92	68.98	65.89	68.82	67.45	71.84
2005년	60.64	64.65	65.76	61.91	62.08	60.75	63.04	63.42

	고용지위				
	상용직	임시직	자영업	실업자	기타
1990년	65.44	70.19	71.04	76.25	78.26
1995년	54.33	67.08	67.20	63.89	63.20
2000년	65.38	68.21	69.90	72.00	71.18
2005년	58.82	58.54	62.35	69.70	66.67

주: 1) 학력은 저학력(무학~초등), 중간학력(중학교졸~고등학교졸), 고학력은(대졸이상)으로 구분.
 자료: 한국사회과학연구협의회(각 년도) 원자료 분석.

지금까지 결과의 평등으로써 소득 및 재산 불평등에 대한 인식을 다루었다면, 여기서는 기회의 평등으로써 교육기회와 취업기회, 그리고 성평등 문제에 대해 잠시 다루어보도록 하자. <표 4-4>는 교육기회가 어느 정도나 불평등한지에 대해 시기별 및 계층별로 정리해 놓은 것이다. 결과를 보면, 교육기회에 대한 불평등 인식은 소득 및 재산 불평등보다 낮게 나타난다. 즉, 교육기회 불평등은 소득 및 재산의 불평등보다 적다고 국민들은 생각하고 있는 것이다. 또한 교육기회 불평등은 1990년 이후로 전반적으로 낮아지고 있음도 확인할 수 있다. 이를 각 계층별로 보면, 우선 성별의 경우 2000년까지는 여성에게서 교육기회에 불평등이 있다는 인식이 높았으나, 2005년에는 남성과 동일한 수준으로 나타난다. 이와 달리, 고용지위나 소득지위별로 교육기회에 대한 인식의 차이를 보면, 여전히 일용직과 하층에게서 교육기회의 불평등이 크다는 인식이 강하게 나타난다. 이러한 결과는

교육기회에 관한 적어도 성별차이는 없어져가고 있지만, 취약한 소득 및 고용지위에 있는 집단에게서 교육기회의 불평등에 대한 인식은 개선되지 않고 있음을 의미한다. 따라서 사회통합이란 측면에서 고용 및 소득지위에 따른 교육기회의 차이를 개선하는 것이 시급한 사안임을 알 수 있다.

<표 4-4> 교육기회불평등에 대한 인식

(단위: %)

	전체	성별		연령			학력		
		남	여	15-29	30-49	50이상	저학력	중간학력	고학력
1990년	36.04	34.65	41.62	35.02	37.96	32.63	41.20	36.50	29.79
1995년	32.56	31.17	35.81	32.24	31.30	35.87	41.63	36.80	20.86
2000년	32.82	31.99	34.52	34.45	32.07	33.26	41.57	33.16	30.04
2005년	27.69	27.70	27.68	31.12	28.49	24.31	27.14	28.28	27.46

	고용지위					소득지위			
	고용주	자영업	상용직	일용직	기타	하층	중하층	중상층	상층
1990년	35.82	37.35	31.39	39.24	51.06	46.25	36.82	31.03	30.23
1995년	24.41	37.20	28.59	32.35	42.52	38.95	33.75	28.78	25.15
2000년	33.01	31.85	31.44	45.95	37.36	37.57	32.80	31.13	29.92
2005년	19.77	25.13	26.75	36.09	20.41	28.33	25.50	30.74	23.60

자료: 한국사회과학연구협의회(각 년도) 원자료 분석.

취업기회 불평등 역시 소득 및 재산의 불평등보다는 상황이 나은 것으로 나타난다. 그러나 교육기회 불평등보다는 전반적으로 높게 나타난다. 그리고 최근 취업기회 불평등이 어느 정도 개선되고 있는 것으로 나타나고 있지만, 계층별 차이는 소득불평등이나 교육기회보다 더욱 뚜렷하게 나타나는 경향을 보인다. 아래의 <표 4-5>에서 확인할 수 있듯이, 노동시장에서 상대적으로 취약한 계층에 있는 여성과 저연령, 그리고 일용직에서 취업기회 불평등에 대한 인식이 높게 나타난다. 그리고 학력별로는 중간정도의 학력을 소지한 계층들이 취업기회 불평등을 상대적으로 크게 인식하고 있는 것으로 나타난다. 이와 달리 소득지위별로는 2000년 이후 하층에서 중상층까지 큰 차이를 보이지 않는 경향이 확인되는데, 이는 아무래도 최근 전반적인 취업난이 상층을 제외하고 기타 소득계층 내에서 동질적으로 나타나고 있기 때문인 것으로 생각해 볼 수 있다.

〈표 4-5〉 취업기회불평등에 대한 인식

(단위: %)

	전체	성별		연령			학력		
		남	여	15-29	30-49	50이상	저학력	중학력	고학력
1990년	57.07	56.34	60.11	62.22	57.26	53.47	51.00	59.24	57.38
1995년	56.17	52.78	64.07	58.95	54.61	57.48	64.55	57.44	50.00
2000년	57.76	54.01	65.48	71.08	56.50	50.97	54.80	57.58	58.89
2005년	54.93	47.47	61.49	57.40	54.62	53.75	56.04	59.86	50.42

	고용지위					소득지위			
	고용주	자영업	상용직	일용직	기타	하층	중하층	중상층	상층
1990년	62.22	56.21	56.46	61.84	57.78	57.14	59.94	55.90	53.30
1995년	44.44	58.36	54.72	60.27	64.29	63.33	58.13	50.36	52.07
2000년	51.00	55.83	58.85	66.67	59.06	58.52	57.56	58.81	54.98
2005년	50.00	55.39	47.85	59.40	51.06	57.99	55.46	56.06	48.31

자료: 한국사회과학연구협의회(각 년도) 원자료 분석.

마지막으로 성평등에 대한 인식을 살펴보자. <표 4-6>은 여성대우에 대한 형평성 인식을 정리한 것이다. 표를 보면, 여성대우 불평등에 대한 인식은 1990년에 비해 1995년과 2000년에 높게 올라갔으나, 2005년에는 급격하게 하락하고 있음을 알 수 있다. 이는 2005년 시점에서 여성대우 불평등이 어느 정도 개선되고 있음을 보여주는 것으로 해석된다. 한편, 이에 대한 인식은 계층별로 뚜렷한 차이를 보이고 있으나, 취업기회불평등과는 조금 다른 양상을 보이고 있다. 역시 여성이 여성대우에 대한 불평등이 큰 것으로 인식하고 있으며, 저연령층에서 동일하게 높게 나타나고 있다. 그러나 학력, 고용지위, 그리고 소득지위별로 보면, 고학력층과 상용직, 그리고 높은 소득계층에서 여성대우 불평등을 더 심각하게 바라보고 있었다. 이러한 현상은 남녀간 불평등의 경우 상대적으로 사회적 지위가 높은 계층에서 더 심각하게 여기고 있음을 의미한다. 하지만, 최근에는 일용직에서 이를 더 심각하게 생각하고 있는 것으로 나타나는데, 이에 대해서는 객관적인 현실 분석이 필요해 보인다.

〈표 4-6〉 여성대우불평등에 대한 인식

(단위: %)

	전체	성별		연령			학력		
		남	여	15-29	30-49	50이상	저학력	중학력	고학력
1990년	49.76	46.68	61.82	57.46	52.95	38.31	34.90	50.89	61.30
1995년	56.13	50.94	67.90	67.41	56.04	46.47	41.89	54.55	65.76
2000년	57.84	52.74	68.24	73.54	59.46	43.67	41.53	51.95	70.68
2005년	39.13	29.61	47.37	41.09	41.87	33.93	32.25	40.38	40.85

	고용지위					소득지위			
	고용주	자영업	상용직	일용직	기타	하층	중하층	중상층	상층
1990년	50.38	43.80	55.22	41.03	59.71	45.26	47.47	53.20	53.62
1995년	57.14	50.39	61.06	50.70	55.91	53.13	53.94	58.94	59.17
2000년	50.00	52.28	64.56	54.79	53.89	46.67	58.45	60.25	66.80
2005년	30.23	38.05	40.43	43.18	44.68	33.58	36.21	44.82	42.54

자료: 한국사회과학연구협의회(각 년도) 원자료 분석.

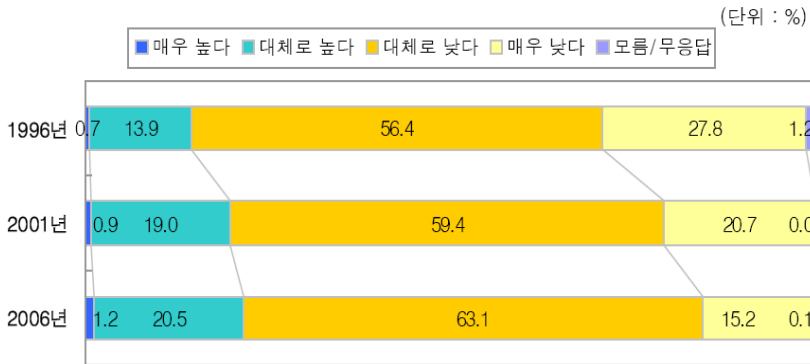
2. 정부의 복지책임에 대한 인식

한국의 복지 수준은 외환위기를 겪은 이후에 크게 변화였다. 대표적으로 GDP 대비 복지비 지출수준을 보면, 외환위기 이전에는 약 5%수준이었던 것이, 외환위기 직후 10%에 이르렀다가 조금 감소한 이후에 다시 점차적으로 증가하고 있다. 이러한 현상은 일차적으로 외환위기를 극복하는 과정에서 대량실업이 발생하여 긴급하게 이 문제를 해결하기 위함이었으며, 그 이후로는 복지에 대한 국가의 체계적인 개입이 이루어지면서 복지비 지출이 조금씩 증가하고 있는 것으로 해석된다.

그렇다면, 이러한 현상에 대한 국민적 반응은 그럼 어떠한가? 우선 아래 [그림 4-3]은 경제수준 대비 사회복지비 지출수준에 대한 국민들의 반응을 1996년과 2001년, 그리고 2006년에 각각 조사한 것을 정리한 것이다. 그림을 보면, 크게 세 가지 현상이 눈에 띈다. 첫째는 사회복지비 지출수준이 상대적으로 낮다는 반응이 전체의 약 80%에 이른다는 것이며, 둘째는 이러한 반응이 이미 1996년부터 있어왔다는 것이다. 그리고 셋째는 사회복지비 지출수준이 낮다는 비율이 1996년 이후로 점차 감소하고 있다는 것이

다. 이러한 현상에 대한 해석은 주의가 필요하다. 우선 사회복지비 지출수준이 낮다는 비율이 점차 감소하는 현상은 사회복지비지출수준이 증가하는 것에 대한 부분적인 반작용일 가능성이 크다. 왜냐하면, 여전히 절대적인 비율에서 복지비 지출이 낮다는 반응이 더 크기 때문이다. 하지만, 1996년에도 이미 이러한 현상이 나타나고 있다는 것은 외환위기 이전부터 사회복지비 지출수준에 대한 국민적 우려가 있었다는 것을 의미한다. 국민들의 의식변화가 외환위기의 효과만은 아니라는 것을 의미한다.

[그림 4-3] 경제수준 대비 사회복지 수준



자료: 국정홍보처(2006).

아래의 <표 4-7>은 이러한 해석이 어느 정도 타당한 것임을 보여준다. 이 자료는 앞에서 활용한 WVS 자료에서 복지의 책임이 개인에게 있는지 혹은 정부에게 있는지를 1990년 이후부터 조사한 것을 정리한 것이다. 여기서 점수가 높을수록 복지의 책임이 정부에 있음을 의미한다(10점 척도). 자료를 보면, 1990년에는 총점이 4.23으로 복지에 대한 책임이 정부에 있기보다는 개인에게 있다는 평가가 높은 것을 알 수 있다. 그러나 1996년 조사에서는 그 값이 7.79로 급격히 높아졌으며, 역시 2001년까지 높아지다 2005년에 다시 약간 감소하는 것을 확인할 수 있다. 이는 결국 국민들의 복지의식이 외환위기 이전부터 높아졌다는 것을 의미한다. 그리고 2001년 이후 모든 계층에서 정부의 복지책임 점수가 낮아진 것을 보면, 이것이 특

정한 계층에게서만 나타나는 현상은 아니라는 사실을 보여준다.

한편, 정부의 복지책임에 대한 인식을 계층별로 보면 몇 가지 경향성이 나타난다. 우선 1996년 이후로 여성이 남성보다 복지의 책임이 정부에 있다고 보는 경향이 강한 것으로 나타나며, 마찬가지로 저연령층과 고학력층에서 동일한 현상이 관찰된다. 그러나 이러한 현상에 대한 구체적인 해석은 쉽지 않은 일이다. 다만, 이것이 복지제도에 대한 이해관계를 반영하는 것처럼 보이지는 않는다. 왜냐하면, 제도적 관점에서는 소위 취약계층인 여성, 노인, 저학력자 혹은 저소득층이 복지제도로부터 혜택을 받기 때문에 친복지적이라고 설명되는데, 본 자료의 결과는 그것을 적절히 반영하지 못하기 때문이다. 오히려 저연령층과 고학력층에서 복지의 책임을 정부에 있다고 보는 경향이 강한 것은 사회규범적인 판단이 더 작용한 것으로 보여진다. 그러나 최근 임시직과 중하층에서 정부의 복지책임에 대한 인식이 강해지고 있다는 것은 점차 이해관계에 따라 정부에 대한 복지책임을 요구하고 경향이 생겨나고 있음을 보여주는 현상이라 생각해 볼 수 있다.

〈표 4-7〉 정부의 복지책임에 대한 인식

	전체	성별		연령			학력		
		남	여	15-29	30-49	50 이상	저학력	중간학력	고학력
1990년	4.23	4.46	4.02	4.64	4.11	3.83	4.29	4.11	4.34
1996년	7.79	7.64	7.94	8.15	7.68	7.49	7.09	7.70	8.15
2001년	7.86	7.68	8.04	7.92	7.98	7.53	7.70	7.83	7.93
2005년	7.38	7.18	7.57	7.68	7.42	7.08	7.34	7.29	7.45

	고용지위					소득지위			
	상용직	임시직	지역업	실업자	기타	하층	중하층	중상층	상층
1990년	-	-	-	-	-	4.43	4.21	3.86	3.55
1996년	7.80	7.51	7.64	8.25	7.94	7.41	7.69	7.96	7.81
2001년	7.86	8.09	7.75	7.09	7.93	7.92	7.78	7.96	8.33
2005년	7.38	7.76	7.06	6.94	7.39	7.25	7.50	7.28	6.57

자료: 세계가치관조사협회(각 년도) 원자료 분석.

3. 경쟁과 노력에 대한 인식

여기서는 복지문제와는 별개일 수 있으나 국민들의 경쟁에 대한 의식과 노력여하에 따른 생활의 개선에 어떤 의식을 갖고 있는지를 간략히 살펴보고자 한다. 이는 두 지표가 개방경제에서 강조하는 경쟁에 대한 국민의식과 미래에 대한 기대감을 반영하는 지표이기 때문이다.

먼저 경쟁에 대한 국민의식을 조사한 결과는 아래의 <표 4-8>에 정리되어 있다. 측정은 10점 척도로 이루어졌으며, 경쟁이 나쁘다고 생각할 경우에 더 높은 점수를 받도록 되어 있다. 결과를 보면, 우선 우리사회 구성원들은 상대적으로 경쟁에 대해 긍정적인 생각을 가지고 있으며, 최근까지도 이러한 경향이 지속됨을 확인할 수 있다. 그러나 1996년 이후 이러한 의식은 조금 약해졌으나, 최근 다시 강해진 것으로 나타난다.

이를 계층별로 보면, 우선 여성보다 남성이 더 경쟁을 좋은 것으로 생각하는 경향이 있으며, 고연령층보다는 젊은 세대에서 그러한 경향이 더 두드러진다. 또한 저학력층과 임시직, 그리고 저소득층 등에서 경쟁에 대해 상대적으로 부정적인 반응을 보임을 알 수 있다. 이러한 결과는 결국 사회적으로 취약한 집단에게서 경쟁에 대한 부정적 인식이 상대적으로 강하다는 것을 재삼 확인시켜 주는 것으로 이해할 수 있다.

<표 4-8> 경쟁에 대한 인식

	전체	성별		연령			학력		
		남	여	15-29	30-49	50 이상	저학력	중간학력	고학력
1990년	2.85	3.10	2.65	2.72	2.76	3.34	4.46	2.78	2.66
1996년	4.01	3.81	4.22	3.82	4.09	4.17	4.47	4.06	3.81
2001년	4.10	3.91	4.29	4.21	4.12	3.92	4.59	4.07	4.08
2005년	3.87	3.81	3.95	3.54	3.84	4.21	4.33	3.92	3.77

	고용지위					소득지위			
	상용직	임시직	자영업	실업자	기타	하층	중하층	중상층	상층
1990년	-	-	-	-	-	3.26	2.63	2.58	2.32
1996년	3.88	4.23	3.99	4.06	4.12	4.19	4.30	3.85	3.57
2001년	4.11	4.48	3.76	4.18	4.18	3.88	4.12	4.17	3.25
2005년	3.91	4.02	3.52	3.65	3.9	3.97	3.95	3.66	5.86

자료: 세계가치관조사협회(각 년도) 원자료 분석.

한편, 사회통합은 현재의 상황보다는 미래에 대한 기대와도 밀접한 관련을 맺고 있다. 왜냐하면, 열심히 노력하면 생활이 개선될 것이라는 희망은 사회를 유지시켜나가는 원동력이 되기도 하기 때문이다. 이에 여기서는 이 문제에 대한 국민의식이 어떻게 변하고 있는지를 확인해 보았다. 이 역시 측정은 10점 척도로 이루어졌으며, 점수가 낮은 경우가 열심히 일하면 생활이 나아질 것이라고 보는 것이며, 점수가 높은 경우는 운과 배경이 좋아야 한다는 것을 의미한다. 아래의 <표 4-9>는 이를 정리해 놓은 것이다. 결과를 보면, 우선 우리사회 구성원들은 그래도 열심히 노력하면 생활이 나아질 수 있다라고 생각하고 있음을 알 수 있다. 그러나 1990년 이후로 이 점수가 높아지는 것을 알 수 있는데, 이는 노력여하에 따라 생활이 개선된다고 생각하는 경향이 점차 줄어들고 있음을 의미한다. 따라서 미래에 대한 국민들의 실망감이 점차 커지고 있다고 보아야 할 것이다.

계층별로는 여성과 저연령층이 상대적으로 부정적인 인식이 강한 것으로 나타나고 있으며, 학력별로는 최근 저학력층과 고학력층에서 이러한 현상이 동일하게 관찰되고 있다. 그리고 고용지위별로는 확실히 임시직 및 실업자에게서 부정적 인식이 상대적으로 강하며, 특별히 최근 들어 중하층 이하의 소득층에서 이러한 경향이 강하게 나타난다. 따라서 이러한 경향은 최근 우

리사회가 저연령층, 임시직 및 중하층 이하의 소득자들에게 미래에 대한 기대를 심어주지 못하고 있음을 보여주는 것이라 할 것이다.

〈표 4-9〉 노력에 대한 인식

	전체	성별		연령			학력		
		남	여	15-29	30-49	50 이상	저학력	중간학력	고학력
1990년	3.23	3.45	3.03	3.56	3.20	2.73	2.80	3.26	3.27
1996년	3.99	3.82	4.16	4.45	3.90	3.46	3.77	3.84	4.28
2005년	4.09	4.00	4.17	4.18	4.05	4.06	4.28	3.96	4.13

	고용지위					소득지위			
	상용직	임시직	자영업	실업자	기타	하층	중하층	중상층	상층
1990년	-	-	-	-	-	3.39	3.23	2.83	3.48
1996년	4.21	4.13	3.69	4.41	4.00	2.99	4.05	4.12	4.04
2005년	3.98	4.79	3.40	4.38	4.11	4.29	4.27	3.73	3.57

주: 2001년 자료에서는 조사되지 않아 제외.
 자료: 세계가치관조사협회(각년도) 원자료 분석.

이제 지금까지의 분석결과를 정리해 보자. 먼저 결과의 평등으로서 소득 및 재산의 불평등에 대한 인식의 경우, 우리사회의 국민들 대다수가 소득 및 재산의 불평등에 대한 우려를 표하고 있음을 알 수 있다. 그러나 동시에 노력정도에 따른 소득차이가 필요하다는 인식이 같은 시기에 높아졌는데, 이는 불평등과 소득차이간에 양가감정이 있음을 의미하는 것이다. 그리고 불평등에 대한 인식이 중하층에서 상대적으로 높게 나타나는 것은 최근의 중산층 감소현상과 관련성이 있을 것으로 예상된다.

한편, 기회의 평등은 결과의 평등에 비해 더 잘 이루어지는 것으로 인식되고 있다. 교육기회 불평등이 있다는 응답비율은 소득 및 재산 불평등의 절반수준에 지나지 않으며, 취업기회 불평등은 이보다 높지만 역시 소득 및 재산 불평등보다 상당히 낮은 수준에 있다. 계층별로는 상대적으로 일용직 및 저소득층에서 교육기회 불평등이 크다는 인식이 강하며, 여성, 저연령과 일용직에서 취업기회의 불평등이 크다고 인식하고 있었다. 따라서 기회평등에 대한 인식은 사회적으로 취약한 집단에서 더 강하게 나타나고 있음이 확인되었다. 성평등 문제는 여성이 불평등하다고 인식하는 비율이 높았으며,

특히 고학력과 상용직, 그리고 높은 소득계층에서 성불평등을 상대적으로 심각한 것으로 받아들이고 있었다. 이는 성평등 문제가 사회적 지위가 높은 계층에서 더 문제임을 보여주는 것이라 할 것이다.

다음으로 정부의 복지책임에 대해서는 외환위기 이전부터 국민적 우려가 있었음이 확인되었다. 이는 외환위기 자체가 국민의 복지욕구를 확대시켰을 수는 있으나, 정부의 의한 복지의 필요성에 대한 인식은 이전부터 형성되어 있었음을 의미하는 것이다. 이는 여성과 저연령층, 고학력층, 고소득층에서 이러한 정부의 복지책임을 더 높게 평가한 데에서 그 원인을 일부 찾을 수 있을 것이다. 즉, 규범적 차원에서 정부의 복지책임을 강조하고 있는 것이다. 그러나 최근 임시직과 중하층에서 정부의 복지책임에 대한 인식이 강하게 나타나는 현상은 점차 복지정책에 대한 이해관계가 작용하는 것으로 해석해 볼 수 있다.

마지막으로 국민들은 경쟁에 대해 전반적으로 긍정적인 태도를 보이는 것으로 확인되었다. 그러나 여성, 저학력층, 임시직, 그리고 저소득층과 같이 상대적으로 경쟁에서 취약한 집단은 역시 이에 대해 부정적인 입장을 가지고 있었다. 한편, 국민들의 미래에 대한 기대의식은 1990년 이후로 계속 감소하고 있는 것으로 나타났다. 노력이 미래의 생활을 개선시킬 것이라 생각하는 사람들의 비중이 계속 감소하고 있는 것이다. 특히, 임시직과 실업자들에게서 이러한 의식이 강하며, 또한 중하층 이하의 저소득층에서 이러한 경향이 최근 더 강하게 나타나고 있었다. 이는 우리사회가 갈수록 사회적 취약계층에게 미래에 대한 기대감을 심어주지 못하고 있음을 의미하는 것이므로, 이에 대한 고민이 필요해 보인다.

제2절 복지정책에 대한 욕구

지금까지의 분석내용이 한국의 사회경제적 구조가 변화하는 상황에서 국민들의 복지의식의 변화양상을 다룬 것이었다면, 여기서는 그 결과로써 생겨난 국민들의 복지의식에 대해 살펴보고자 한다. 특히, 분석의 초점은 탈

산업화 시대에 접어들고 있는 현실에서 산업사회의 주된 사회적 위험인 소득보장제도에 관한 국민의식과 새로운 위험에 대한 사회적 보호체계로서 정부의 역할을 국민들이 어떻게 규명하고 있는지에 두어질 것이다.

1. 소득보장제도에 대한 국민의식

산업사회에서 주요하게 다루어졌던 사회적 위험에는 질병, 실업, 노령 등이 있다. 즉, 이러한 사회적 위험으로 인한 소득손실 및 빈곤에 대한 우려가 있었던 것이다. 그리고 이러한 문제는 탈산업사회로 진행된 이후에도 여전히 중요한 사회적 위험으로 다루어지고 있다. 따라서 소득손실의 위험에 대한 사회적 보호체계로서 정부의 소득보장정책은 가장 기본적인 복지정책일 수밖에 없다. 이에 여기서는 이러한 정부정책들에 대한 국민의식이 현재 어떻게 나타나고 있는지를 파악해 보기로 한다. 이를 위해 한국보건사회연구원에서 2007년에 조사한 한국복지패널 제2차 조사자료중 복지인식설문자료를 분석에 활용하였다. 분석에는 표본가중치가 적용되었다.

아래의 <표 4-10>은 이러한 네 가지 부문에 대해 정부가 지출을 늘려야 하는지, 혹은 줄여야 하는지에 대해 각 계층별 인식들을 정리한 것이다. 우선 전체적으로 볼 때, 정부 지출을 늘려야 한다는 반응이 상대적으로 높게 나타나고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 그만큼 소득보장정책에 대한 국민의 요구가 크다는 것을 의미한다. 특히, 빈곤층에 대한 정부지출을 늘려야 한다는 반응이 전체의 75.46%로 가장 높게 나타난다는 점에서 많은 국민들이 빈곤층에 대한 사회적 책임에 통감하고 있음을 알 수 있다. 그리고 실업대책 및 고용보험에 대한 정부지출을 늘려야 한다는 반응도 전체의 55.57%에 이르고 있어, 고용문제에 대한 사회적 우려가 높다는 것을 확인할 수 있다. 그에 비해 국민연금에 대해서는 그 비율이 상대적으로 낮고, 오히려 감소해야한다는 반응도 23.11%로 높게 나타나고 있다. 이는 아무래도 보험료부담과 기금고갈 등의 문제로 인한 국민연금제도에 대한 국민적 불신이 어느 정도 반영된 것으로 보인다.

이제 이들 각 정책에 대한 계층별 반응을 살펴보자. 먼저 빈곤층지원과 관련해 정부의 지출을 늘려야 한다는 반응은 계층별로 남성, 30-49세, 중간학력층, 임시 및 일용직, 중하층에서 각각 높게 나타나고 있다. 특히, 30-49세, 임시/일용직, 중하층에서 그 비율이 상대적으로 높게 나타나는데, 이들이 빈곤층으로 전락할 가능성이 높은 계층이라는 점에서 빈곤의 위협에 대한 그들의 우려가 반영된 것으로 보인다. 이와 달리 국민연금의 경우는 여성, 50세 이상, 저학력층, 임시/일용직, 하층에서 정부지출을 늘려야 한다는 반응이 높게 나타나고 있다. 그러나 이들 역시 노후에 소득손실의 위험이 큰 계층이라는 공통점을 갖는다. 실제로 ‘2006년 한국인의 의식 및 가치관 조사 보고서’는 50세 이상의 노인과 저학력자, 농어민 및 판매서비스 종사자, 저소득층에서 별다른 노후준비가 되어 있지 않은 것으로 보고하고 있다. 이러한 현상은 실업대책 및 고용보험에 계층별 반응에서도 확인된다. 이 경우 여성, 50세 이상, 저학력층, 임시/일용직, 그리고 하층(중하층도 포함해)에서 정부의 지출수준을 늘려야 한다는 반응이 높게 나타난다. 일반적으로 여성과 노인의 취업기회가 적고, 또한 저학력층과 임시/일용직의 실업위험이 높다는 점을 감안하면 이러한 반응은 충분히 예상할 수 있는 결과이다.

그에 비해 건강보험 및 보건분야에 대한 반응은 색다른 양상을 보이고 있다. 분석결과에 따르면, 남성, 저연령층, 고학력층, 임시/일용직, 중상층에서 건강보험 및 보건분야에 대한 정부지출을 더 늘려야 한다고 응답한 비율이 높게 나타나고 있다. 특히, 고학력층과 중상층의 경우 보험료 부담이 상대적으로 높다는 점에서 정부지출을 늘려야 한다는 비율이 높다는 것은 특이한 현상이다. 따라서 이에 대한 구체적인 설명을 위해서는 추가적인 조사가 필요해 보인다. 다만, 여기에는 추가적인 비용증가에 대한 부담감이 작용했을 가능성을 조심스럽게 제기해 볼 수 있다. 2010년 한국보건사회연구원에서 조사한 ‘복지부문 국정현안에 대한 일반국민의식 조사’²⁰⁾의 분석

20) 이는 한국보건사회연구원이 2010년 6월에 전국의 20세 이상 성인 1,220명을 대상으로 복지부문 국정쇄신을 위한 전화조사를 한 자료이다.

결과를 보면, 사실 고연령층, 저소득층에서 보건의료비에 대한 부담이 매우 큰 것으로 나타난다. 따라서 이들 계층들이 건강보험 및 보건의료에 대한 정부지출에 찬성할 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 이들 계층들이 이 부문에 대한 정부의 추가지출을 상대적으로 반대하고, 오히려 저연령, 고학력 및 고소득층에서 더 찬성한다는 것은 아무래도 정부지출을 보험료의 상승과 연결지어 생각하기 때문일 가능성이 있다. 즉, 건강보험 및 보건의료에 대한 추가적인 정부지출이 곧 보험료 증가에 대한 생각으로 이어지면서, 그것이 저소득 및 고연령 계층에게 부담으로 작용했을 가능성이 있는 것이다. 실제로 같은 조사에서 건강보험 혜택 증가를 위한 보험료 인상에 대해 고연령층과 저소득층이 다른 계층들에 비해 더 크게 반대하고 있었는데, 이는 이들 계층이 보험료의 추가적인 인상에 대해 부담을 갖고 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다²¹⁾. 하지만 이것이 정부지출에 대한 반대와 직접적으로 관련된 것인지는 역시 추가적인 자료조사 및 심층분석을 통해 밝혀져야 할 것이다

21) 구체적으로 건강보험 혜택증가를 위한 보험료 인상에 대해 전체 조사대상의 67.4%가 반대하고 있다. 따라서 국민의 다수가 건강보험료의 추가적인 인상을 반대하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 반대의 경향은 고연령층일수록 더 크게 나타나며, 특히 소득수준과는 매우 밀접한 관계를 맺고 있다.

〈표 4-10〉 소득보장을 위한 정부지출

(단위: %)

	빈곤층지원		국민연금		건강보험/보건		실업대책/고용보험		
	증대	감소	증대	감소	증대	감소	증대	감소	
전체	75.46	6.18	45.59	23.11	53.56	16.88	55.57	9.99	
성별	남	76.27	6.00	45.06	26.37	55.38	16.82	53.31	12.25
	여	74.66	6.36	46.12	19.85	51.75	16.94	57.83	7.74
연령	15-29	63.99	10.97	38.94	32.71	56.11	13.17	51.21	9.42
	30-49	79.50	6.03	45.00	28.25	54.80	18.62	53.90	10.93
	50세이상	71.64	5.94	46.99	15.69	51.60	15.16	58.25	8.66
학력	저학력	71.59	6.38	50.92	11.68	52.63	13.15	61.61	6.35
	중간학력	77.09	6.40	43.17	26.13	49.22	22.12	55.84	10.19
	고학력	75.27	5.67	46.13	25.31	61.50	10.33	51.25	11.80
고용 지위	고용주	79.20	7.37	38.94	40.86	53.37	23.75	54.63	9.22
	자영업	75.27	8.89	44.79	19.33	49.08	17.21	57.80	10.24
	상용직	77.18	4.37	42.88	27.48	55.46	16.55	50.80	11.48
	임시/일용직	84.24	4.90	49.12	26.67	58.24	16.50	59.57	9.81
	기타	71.23	7.11	47.12	18.48	51.75	16.77	57.50	8.68
소득 지위	하층	72.06	4.39	48.61	14.73	48.64	14.16	59.66	8.77
	중하층	78.22	6.92	43.36	20.20	53.18	14.88	57.63	8.78
	중상층	74.45	6.40	47.66	25.49	55.03	19.37	54.81	9.76
	상층	75.91	6.23	43.28	26.92	54.42	17.09	52.49	11.88

자료: 한국보건사회연구원(2007) 원자료 분석.

한편, 분석결과에 의하면 소득손실의 위험이 특정한 계층에게 집중되어 있다는 것도 확인된다. 대표적으로 임시 및 일용직의 경우 모든 소득보장 정책에서 다른 계층에 비해 더 많은 정부지출을 요구하고 있다²²⁾. 또한 건강보험 및 보건정책을 제외하면, 학력이 낮은 계층과 중하위 이하의 소득계층에게서 역시 복지정책에 대한 요구수준이 높다. 이러한 결과가 시사하는 바는 결국 소득손실의 위험이 특정한 계층에게 집중되어 있다는 것이고, 이들이 바로 노동시장에서 취약한 지위에 있는 계층이라는 것이다. 따라서 사회통합의 관점에서 볼 때, 이들에 대한 사회적 보호체계를 강화하는 노력이

22) 이러한 현상은 최근 조사된 자료에서도 확인된다. 앞에서 언급했던 ‘복지부문 국정현안에 대한 일반국민조사’ 자료에서 고용보험료 인상 및 보장수준 확대와 관련해 임시 및 일용직 근로자, 비취업자들이 다른 계층에 비해 이러한 정책에 찬성하는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 구체적으로 임시 및 일용직의 경우는 조사대상의 42.7%, 비취업자는 44.6%가 고용보험료 인상 및 보장수준 확대에 찬성하는 것으로 나타났다.

필요하다 할 것이다.

그렇다면, 소득보장 정책들에 대한 국민들의 평가는 어떠할까? <표 4-11>을 보면, 우선 소득보장 정책들에 대한 국민들의 평가는 전반적으로 좋지 않으며, 특히 실업문제에 대한 대응에 가장 큰 불만을 갖고 있는 것으로 나타난다. 이는 그만큼 최근 실업문제에 대한 국민적 관심이 크다는 것을 보여주는 것이라 여겨진다. 그에 반해 의료서비스 제공에 대한 평가는 다른 정부정책들에 비해 상대적으로 좋은 평가를 받고 있으며, 더욱이 못한다는 반응보다 잘한다는 반응이 더 높게 나타난다. 따라서 의료서비스에 관한 정부정책에 국민들이 어느 정도 만족하고 있음을 알 수 있다.

이러한 전제아래, 계층별 정부정책들에 대한 평가를 보면 몇 가지 주요한 경향성이 나타난다. 우선 여성이 남성에 비해 상대적으로 정부정책에 대해 긍정적인 평가를 하고 있으며, 또한 50세 이상의 고연령층과 저학력층, 그리고 저소득층에서 마찬가지로 좀 더 긍정적인 평가를 하고 있다. 그러나 이러한 현상을 명확하게 해석하기는 어려운 점이 있다. 사실 이들이 전반적으로 복지정책의 수혜자가 될 가능성이 높은 사람들이기 때문에, 현재 복지제도가 불만족스러울 수 있다. 반대로 현재 이들이 정부정책의 혜택을 받고 있다면, 긍정적인 반응을 보일 수도 있을 것이다. 이것도 저것도 아니라면, 이들이 정부정책 자체를 단지 좋게 평가하는 것일 수도 있다. 여하튼 분석의 결과가 이 중 적어도 첫 번째 현상은 아니라는 점에서 다행스러운 일이라고 볼 수 있다. 그러나 같은 계층의 다수가 여전히 정부정책에 나쁜 평가를 하고 있다는 점은 여전히 각 정책에 대한 개선이 필요함을 말해준다.

한편, 정부의 소득보장 정책에 부정적인 평가는 주로 남성, 고학력, 상용직, 중상위층 이상의 소득계층에서 나타난다. 사실 이들은 사회적으로 안정된 지위에 속할 가능성이 높은 계층이다. 그런 점에서 소득보장 정책에 대한 평가가 부정적인 것은 의외의 결과일 수 있다. 하지만, 이들이 상대적으로 좋은 교육을 받은 계층일 가능성 또한 크다는 점에서 교육효과가 작동한 것일 수 있다. 실제로 기존의 관련연구들을 보면, 높은 교육수준에서 복지정책에 대한 정부책임을 강조하는 것으로 나타난다(류진석, 2004; 김사현

·홍경준, 2010). 따라서 이들 계층에게서 나타나는 소득보장 정책에 대한 불만은 소득손실의 위험과는 거리가 다소 있어 보인다. 오히려 자신이 받지 못하는 복지혜택에 대한 거부감이거나, 혹은 반대로 기대수준보다 혜택의 수준이 너무 낮을 경우 이러한 부정적 반응이 나타날 개연성이 크다. 일례로, 이들 계층들이 보편적 복지를 더 선호한다는 연구 결과는 이러한 불만이 제도적 이해관계에 의한 결과일 가능성을 제기한다(김사현, 2010). 따라서 이에 대해서도 추가적인 조사가 이루어질 필요가 있어 보인다.

〈표 4-11〉 소득보장 정책에 대한 평가

(단위: %)

		빈곤예방/감소		노인생활유지		의료서비스제공		실업대응	
		잘함	못함	잘함	못함	잘함	못함	잘함	못함
전체		10.42	57.27	22.14	41.59	34.97	24.10	6.55	66.27
성별	남	9.19	60.24	18.06	43.66	34.00	26.44	5.70	67.57
	여	11.65	54.29	26.22	39.52	35.95	21.76	7.40	64.96
연령	15-29	6.42	60.62	14.20	47.16	16.04	30.41	5.46	51.45
	30-49	6.60	63.33	12.30	47.06	27.03	25.55	4.27	66.03
	50세이상	15.47	49.39	35.08	34.34	46.24	21.47	9.47	67.73
학력	저학력	21.03	45.38	44.17	27.02	54.87	16.57	13.75	59.63
	중간학력	9.37	58.07	21.01	41.41	33.26	25.83	4.90	69.66
	고학력	4.76	63.94	8.94	52.10	23.66	26.05	4.37	64.86
고용 지위	고용주	16.33	49.43	24.43	30.73	53.72	18.97	14.41	73.26
	자영업	13.26	55.15	31.75	35.93	46.31	22.24	10.60	68.08
	상용직	7.11	59.89	10.59	48.17	25.24	30.15	4.19	61.65
	임시/일용직	11.68	58.76	26.85	36.93	41.68	17.53	7.02	66.66
	기타	11.46	55.53	26.74	40.21	35.85	22.31	6.69	68.32
소득 지위	하층	17.20	44.44	39.66	31.51	54.65	16.76	12.27	61.63
	중하층	12.73	55.22	22.18	37.78	36.65	22.55	7.92	64.60
	중상층	7.71	61.48	21.90	44.64	30.20	27.93	4.44	69.22
	상층	7.93	60.67	12.57	47.03	28.01	24.26	4.77	66.36

자료: 한국보건사회연구원(2007) 원자료 분석.

소득보장정책에 대한 국민의식의 분석결과를 간략히 정리해 보면, 크게 네 가지 경향성이 두드러진다. 첫째는 이 부문에 대한 정부지출을 늘려야 한다는 반응이 상대적으로 높다는 것이다, 특히 빈곤층지원과 실업대책 및 고용보험에 대한 욕구가 크다는 것이 확인된다. 둘째, 소득손실의 위험이

특정한 계층, 즉 임시 및 일용직, 저학력, 중하위 이하의 소득계층에 집중되고 있음을 알 수 있었다. 그리고 이들이 노동시장에서 취약한 지위에 있는 계층이라는 점에서 시사하는 바가 컸다. 셋째, 정부정책에 대한 평가는 전반적으로 좋지 않았다. 따라서 소득보장정책과 관련해 정부의 갈 길이 아직 멀다는 것은 확인할 수 있었다. 그러나 의료서비스에 관한한 정부정책에 대해 잘한다는 반응이 상대적으로 높게 나타나 의료서비스에 대한 국민적 신뢰감을 확인할 수 있었다. 마지막으로 정부정책에 대한 평가와 관련해, 주로 여성, 고연령, 저학력, 그리고 저소득계층이 상대적으로 긍정적인 반응을 보였으며, 반대로 남성, 고학력, 상용직, 중상위 이상의 소득계층이 부정적인 반응을 보였다. 이러한 경향에 대해 여기서 구체적인 이유를 밝히는 것은 다소 한계가 있다. 따라서 추가적인 조사 및 분석이 요구된다. 다만, 정부정책을 두고 이러한 계층별 경향성이 나타나고 있다는 것은 주목할 일임에는 분명하다.

2. 새로운 사회적 위험에 대한 욕구

언급했듯이, 최근 우리사회는 탈산업화가 진행되어 감에 따라 실업, 비정규직 및 저임금과 같은 소득손실의 위험을 비롯해, 기존에 경험하지 못했던 새로운 사회적 위험에 노출되어 있다. 더욱이 이러한 것들이 우리사회만의 독특한 현상들, 예를 들어 교육문제나 주거문제 등과 결합되어 매우 복잡하고 다양한 사회적 문제들을 양산하고 있다. 이로 인해 과거에는 표출되지 않았던 욕구들이 최근 크게 부각되고 있는데, 여기서는 이러한 욕구들에 대한 국민의식을 다루어보고자 한다. 특히, 최근 들어 가장 크게 이슈가 되고 있는 문제들로, 교육문제, 양육문제, 노인부양문제, 그리고 주거문제 등에 대한 국민의식이 어떠한 양상을 보이는지 살펴보고자 하자. 여기서도 자료는 앞에서 활용한 2007년 한국복지패널 제2차 조사자료가 활용되었으며, 역시 분석에는 표본가중치가 적용되었다.

<표 4-12>는 언급한 네 가지 부문의 정부지출 수준에 대한 국민의식을

정리해 놓은 것이다. 전체적으로 볼 때, 소득보장정책에서처럼 이 네 가지 분야에 대한 정부지출이 늘어야 한다는 반응이 상대적으로 높게 나타난다. 이는 이 분야에 대한 국민적 요구도 소득보장문제와 다르지 않게 상당히 크다는 것을 의미한다. 특히, 노인 생활지원에 대한 정부지출을 늘려야 한다는 반응이 전체의 82.63%로 가장 높게 나타나는데, 이는 노인부양 문제가 국민들 사이에서 가장 시급히 해결되어야 할 문제라는 것을 보여준다. 다음으로 아동양육에 대한 정부지출을 늘려야 한다는 반응이 67.35%를 차지하고 있어 이 문제에 대한 국민적 부담도 역시 크다는 것을 보여주고 있다. 그리고 비록 노인부양이나 양육문제 보다는 미약하지만, 교육과 주거에 대한 정부지출을 늘려야 한다는 반응도 높게 나타나고 있다.

이제 이들 정책들에 대한 계층별 반응을 살펴보자. 우선 교육부문에 대한 정부지출이 증대되어야 한다는 반응은 계층별로 여성, 30-49세, 고학력, 상용직, 중상층에서 그 비율이 상대적으로 높게 나타난다. 이러한 결과는 앞서 다른 소득보장정책부문의 정부지출에 대한 반응과는 조금 다른 양상이라 할 수 있다. 소득보장정책의 경우 정부지출을 늘려야 한다는 반응이 주로 저학력이나 중간학력, 그리고 임시 및 일용직, 중하의 소득계층에서 그 비율이 높았던 것에 반해, 여기서는 주로 고학력자나 상용직, 중상의 소득계층과 같은 다소 사회적으로 안정된 계층에게서 그러한 반응이 나타나고 있기 때문이다. 더욱이, 비록 정책영역에 따라 다소간의 차이가 있지만, 이러한 현상은 양육이나 노인부양에 대한 정부지출을 분석한 결과에서도 동일하게 관찰된다. 그에 반해 주거에 대한 정부지출 문제는 이 세 가지와는 조금 다른 양상을 보이며, 오히려 소득보장정책에 대한 정부지출 반응과 유사한 양상을 보이고 있다. 따라서 우리사회에서 주거문제는 사회적으로 계층지위가 낮은 계층에게 상대적으로 더 큰 문제임을 알 수 있다.

또한 특기할 것은 이러한 문제들의 경우 30-49세 계층에서 그 비율이 높다는 것이다. 소득보장정책의 경우는 주로 젊은층이나 고연령층에서 정부지출 증대에 대한 찬성비율이 높았다. 이는 그만큼 이들 연령계층에서 소득활동이 어렵다는 사실이 반영된 것이라 여겨진다. 그에 반해 교육이나 노인

분양, 그리고 주거의 문제는 아무래도 부양을 실제로 담당하고 있는 연령계층에서 그 욕구가 클 것이다. 따라서 이러한 분석결과는 확실히 이러한 현실을 잘 반영하고 있는 것으로 보인다. 이와 달리 양육문제에 관한 15-29세 젊은 층에서 높게 나타난 것은 조금 의외의 결과이긴 하나, 이들이 곧 이 문제에 직면할 세대라는 점에서 전혀 이해할 수 없는 반응은 아닌 듯하다.

〈표 4-12〉 교육, 양육, 노인부양, 주거부문에 대한 정부지출

(단위: %)

	교육		양육		노인		주거		
	증대	감소	증대	감소	증대	감소	증대	감소	
전체	58.31	15.53	67.35	6.31	82.63	3.86	53.11	14.79	
성별	남	57.12	16.21	68.85	6.34	82.43	4.18	53.22	16.03
	여	59.50	14.84	65.85	6.29	82.84	3.54	53.00	13.55
연령	15-29	48.03	25.47	79.69	3.24	76.30	5.65	55.35	14.71
	30-49	62.45	15.34	67.61	6.46	84.92	3.87	57.05	14.09
	50세이상	54.41	14.71	65.67	6.42	80.55	3.63	48.18	15.48
학력	저학력	54.40	12.24	59.67	6.07	79.09	4.32	51.61	13.62
	중간학력	58.58	18.03	67.57	7.66	84.01	3.57	57.21	15.63
	고학력	60.76	13.31	72.22	4.12	82.84	3.96	47.06	13.94
고용 지위	고용주	58.12	21.83	71.26	5.69	83.30	2.67	60.61	21.91
	자영업	56.76	12.80	69.82	5.56	82.12	5.83	53.89	15.72
	상용직	58.13	16.26	69.18	5.38	85.51	2.47	50.32	16.00
	임시일용직	57.03	15.36	67.26	6.85	82.23	4.81	65.83	10.68
	기타	59.41	15.30	65.02	7.04	80.85	4.05	50.58	14.36
소득 지위	하층	55.63	11.91	58.25	8.65	78.59	4.61	50.64	10.89
	중하층	56.75	12.19	70.19	5.96	81.88	4.23	57.34	12.46
	중상층	60.73	15.92	72.76	5.72	83.94	3.41	56.96	14.99
	상층	58.35	20.42	61.81	6.11	84.12	3.55	44.67	19.05

자료: 한국보건사회연구원(2007) 원자료 분석.

정부지출을 증가시켜야 하는지, 혹은 감소시켜야 하는지에 대한 이와 같은 반응은 아무래도 이러한 문제에 대한 기본적인 가치규범에서 초래될 가능성이 높다. 이에 여기서는 이 부분에 대한 국민의식을 잠깐 살펴보자. 다만, 자료의 한계로 확인가능한 부분만을 다루기로 한다.

〈표 4-13〉은 대학교육, 및 양육, 노인부양 문제에 대한 국민의식을 살펴본 것을 정리해 놓은 것이다. 우선 교육문제와 관련하여 정부가 대학교육과

지 무상으로 제공해야 하는지 여부에 대해 살펴보자. 분석결과를 보면, 이 문제의 경우 동의의 비율이 31.83%인데 반해, 반대의 비율 46.55%로 나타난다. 따라서 정부가 대학교육까지 무상으로 제공하는 것은 국민들 사이에서 바람직하지 않게 보는 경향이 강하다고 할 것이다. 그런데 이 문제를 계층별로 살펴보면, 계층별 격차가 크다는 것을 확인할 수 있다. 비록 성별에 따른 차이는 두드러지지 않지만, 다른 계층구분에서는 그 격차가 매우 크게 나타나고 있기 때문이다. 분석결과를 보면, 대학교육의 무상제공에 대해 동의하는 비율이 높은 계층은 주로 30-49세 이하의 저연령층, 중간이상의 학력, 상용직, 중위층인데 반해, 이에 대해 반대하는 계층으로는 주로 고연령, 저학력, 고용주, 그리고 하위 소득계층이다. 그리고 이러한 결과는 크게 두 가지 경향성을 보인다. 하나는 상대적으로 교육비 부담이 높은 계층에게서 무상교육에 찬성하는 비율이 높다는 것이며, 다른 하나는 사회적 지위가 가장 낮은 계층에게서 반대의 비율이 높다는 것이다. 이는 기본적으로 대학교육의 부담이 주로 중간층에 몰려 있다는 것을 의미하는 것으로 해석해 볼 수 있다. 그에 반해, 하위층에서 무상의 대학교육을 반대하는 비율이 높다는 것은 그만큼 교육에 대한 접근성이나 혹은 열의 등이 미약하다는 사실이 반영된 결과일 수 있다. 따라서 이에 대한 사회적 관심이 요구된다.

양육문제의 경우, 아동양육은 부모가 집에서 해야한다는 비율이 높게 나타나고 있다. 특히, 여성, 고연령층, 저학력층, 임시/일용직, 하위 소득계층에게서 이러한 비율이 높은 편이다. 이와 달리 젊은 연령층, 중간학력, 중상위 소득계층에서는 반대의 비율이 다른 계층에 비해 상대적으로 높게 나타난다. 여기서 흥미로운 것은 고연령, 저소득 및 저학력 계층에서 이에 대한 동의의 비율이 상당히 높다는 것인데, 이는 이들 계층이 전통적인 가족주의 규범에 더 종속되어 있기 때문인 것으로 해석해 볼 수 있다.

한편, 정부가 유치원 및 보육시설을 무상으로 제공하는 것에 대해서는 국민 대다수가 동의를 표하고 있다. 분석결과를 보면 동의가 79.24%로 매우 높게 나타나고 있기 때문이다. 따라서 최근 우리사회에서 유치원 및 보

육시설 문제가 매우 시급한 문제임을 알 수 있다. 이를 계층별로 보면, 주로 여성, 저연령층, 고학력, 상용직, 그리고 중상위 소득층에서 동의의 비율이 상대적으로 더 높게 나타난다. 이는 앞서 다룬 대학교육 문제와 비슷한 양상을 보이는 것으로, 결국 중간층에서 이러한 욕구가 더 크다는 사실을 보여주는 것이다. 그에 반해, 고연령, 저소득 및 저학력 계층들은 이에 대해 반대하는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있는데, 이 역시 위에서 다룬 양육에 대한 인식문제와 맥을 같이 한다.

이러한 현상은 부모부양에 대한 인식에서도 유사하게 나타난다. 우선 부모부양이 자식의 책임이라는 질문에 대해 전체의 52.49%가 동의한다고 응답하였다. 따라서 우리사회는 아직 부모부양을 가족 내에서 해결해야 한다는 생각이 지배적이라고 할 수 있다. 하지만, 반대 역시 24.58%를 차지하고 있다는 점은 우리사회가 조금씩 변하고 있음을 보여주는 또 다른 측면이라 할 것이다. 이를 계층별로 보면, 남성, 50세 이상의 고연령층, 저학력층, 자영업, 하위 소득층에서 부모부양의 책임이 자식에게 있다고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이와 달리, 반대한다는 의견은 주로 여성, 30-49세, 고학력, 상용 및 일용, 중상위 이상의 소득계층에게서 상대적으로 높게 나타난다. 이는 앞서 언급한 것처럼 상대적으로 고연령 및 하위층에 있는 계층에게서 가족주의적 양상이 상대적으로 더 나타나고, 중간층 이상은 상대적으로 그렇지 않다는 것을 보여주는 것이다. 따라서 이러한 사회적 문제들에 관련한 중간층과 하위층간의 어느 정도의 인식차이가 분명 존재하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-13〉 양육 및 보육, 노인부양, 대학무상교육에 대한 국민의식

(단위: %)

		대학교육까지 무상		양육은 어머니가 집에서		유치원, 보육시설 무상		부모 부양 지시 책임	
		동의	반대	동의	반대	동의	반대	동의	반대
전체		31.83	46.55	64.09	18.15	79.24	8.67	52.49	24.82
성별	남	31.12	47.09	61.57	17.42	78.05	9.23	57.28	20.32
	여	32.54	46.02	66.62	18.89	80.43	8.10	47.70	29.31
연령	15-29	43.34	32.29	58.25	22.67	91.09	3.28	51.82	23.85
	30-49	41.19	32.87	62.01	17.39	83.16	5.79	50.54	26.00
	50세이상	19.84	63.92	67.45	18.75	73.71	12.47	54.17	24.14
학력	저학력	23.03	59.83	71.26	16.74	73.35	9.71	64.43	17.55
	중간학력	35.20	41.31	62.40	19.37	78.71	9.52	52.38	24.17
	고학력	32.48	45.97	62.40	17.20	84.75	6.27	42.90	32.25
고용 지위	고용주	19.51	53.56	64.34	8.88	73.30	15.24	42.15	15.42
	자영업	31.00	47.40	65.54	18.87	77.31	9.30	67.85	15.84
	상용직	35.32	41.75	59.94	17.69	81.36	6.79	51.43	25.21
	임시/일용직	32.77	40.73	67.12	20.22	80.78	4.86	59.69	23.07
	기타	30.11	51.01	66.05	18.28	78.30	10.53	46.85	28.61
소득 지위	하층	19.86	58.58	74.11	12.39	68.37	12.85	58.36	22.07
	중하층	34.62	43.59	66.67	18.55	80.40	5.93	55.96	20.29
	중상층	39.16	42.39	60.81	20.04	82.37	8.61	51.13	27.96
	상층	26.07	48.00	60.47	18.83	80.63	8.88	45.87	27.96

자료: 한국보건사회연구원(2007) 원자료 분석.

이제 마지막으로 이들 분야에 대한 정부정책에 대해 국민들은 어떠한 평가를 내리고 있는지 확인해 보자. 아래의 <표 4-14>는 네 가지 분야에 대한 정부평가 결과를 정리해 놓은 것이다. 역시 자료의 한계상, 정책평가는 네 가지, 즉 인재교육을 위한 학교교육, 보육서비스, 그리고 주거문제에 대한 정책평가를 확인하고, 추가적으로 성평등 문제에 대한 평가를 살펴보고록 한다. 성평등 문제는 새로운 사회적 위험에 대한 해결방안의 일부로써 중요한 역할을 담당하기 때문에 분석에 포함시켰다.

분석결과를 보면, 전반적으로 정부정책들에 대한 평가가 그다지 좋지 않다는 것을 알 수 있다. 성평등 수준 향상에 대한 정부평가를 제외하고 나머지 세 분야에 대한 정부평가에서 잘한다는 비율이 15~17%수준에 지나지 않기 때문이다. 따라서 이러한 서비스 분야에서 정부의 갈 길이 멀다고 할 수 있다. 한편, 계층별 분석결과와는 앞서 다루었던 내용들과 대부분 일치

되는 결과를 보인다. 역시 성평등 수준을 제외하고 여성이 정부정책에 긍정적인 평가를 한 비율이 남성에 비해 높으며, 50세 이상의 연령계층과 저학력계층, 자영업, 그리고 중하위 이하의 소득계층에게서 정부정책에 대해 상대적으로 긍정적인 평가를 하고 있다. 그에 반해, 남성, 30-49세 이하의 연령층, 고학력층, 중상위 이상의 소득계층에게서 부정적인 평가가 높다. 그리고 고용지위별로는 정책내용에 따라 조금 다른 양상을 보이는데, 학교교육이나 보육서비스는 주로 고용주 및 상용직에서 부정적인 평가가 높은 데 비해, 주거 및 성평등 수준에 대해서는 임시/일용직에서 부정적인 평가가 높게 나타나고 있다.

〈표 4-14〉 교육, 보육, 거주, 성평등에 대한 정부정책 평가

(단위: %)

		인재교육을 위한 학교 교육		보육서비스		위생적이고 적절한 주거거주		성평등 수준 향상	
		잘함	못함	잘함	못함	잘함	못	잘함	못함
전체		15.96	42.17	17.67	38.96	15.49	39.35	27.50	25.81
성별	남	14.41	46.07	16.95	41.70	14.13	38.86	29.01	24.27
	여	17.51	38.27	18.40	36.22	16.85	39.84	25.98	27.35
연령	15-29	12.73	40.09	8.11	49.52	15.22	34.38	14.24	27.15
	30-49	11.91	45.24	12.42	46.46	11.48	42.94	20.42	31.24
	50세이상	21.27	38.19	24.88	28.72	20.44	35.64	36.90	19.47
학력	저학력	30.63	24.47	32.79	18.06	23.42	30.98	36.41	18.23
	중간학력	15.43	42.64	16.37	38.89	15.60	42.61	28.47	27.72
	고학력	6.55	53.42	9.09	53.74	9.80	39.84	18.97	28.31
고용 지위	고용주	6.97	44.65	15.00	57.53	5.17	20.33	44.14	17.53
	자영업	24.53	43.95	27.96	34.48	20.52	37.99	39.60	24.63
	상용직	10.25	44.91	12.76	44.96	12.46	39.45	21.22	26.77
	임시/일용직	18.14	40.48	19.43	32.28	14.44	42.99	26.60	29.86
	기타	17.77	39.61	18.13	36.55	17.39	39.64	27.84	24.88
소득 지위	하층	20.65	29.79	28.58	20.10	18.99	35.33	29.44	22.58
	중하층	20.48	35.15	19.60	32.62	16.12	40.30	31.53	24.66
	중상층	13.04	49.09	14.76	46.13	12.91	41.31	23.26	28.07
	상층	12.86	46.39	13.28	46.30	16.68	38.18	27.70	26.19

자료: 한국보건사회연구원(2007) 원자료 분석.

앞서의 분석결과에 비추어 볼 때, 이러한 계층별 차이는 두 가지 주목할 만한 현상을 담고 있다. 먼저 방금 언급한 것처럼 이 분야에 대한 다른 분

석의 결과와 전반적으로 일치한다는 점이다. 따라서 이러한 정책평가의 결과가 동일한 문제의식에 기초해서 나타난 것이라 생각할 수 있다. 하지만, 이것이 소득보장정책에 대한 정부평가의 결과와도 유사한 경향성을 보인다는 점에서 또 다른 해석의 가능성이 존재한다. 앞의 <표 4-11>에서 알 수 있듯이, 소득보장정책에 대한 정부평가에서 상대적으로 긍정적인 평가를 한 계층은 주로 여성, 50세 이상의 고연령층, 저학력층 및 저소득층이었다. 반대로 남성, 저연령층, 고학력, 중상위 이상의 소득층은 정부정책에 대해 전반적으로 부정적인 평가를 보였다. 이러한 현상은 결국 여성, 50세 이상의 고연령층, 저학력 및 저소득층이 대부분의 정부정책에 대해 상대적으로 긍정적인 평가를 보이는 반면, 남성, 저연령층, 고학력, 중상위 이상의 소득층은 그 반대의 경향을 보인다는 사실을 확인시켜준다. 따라서 위의 결과가 단순히 특정한 정책영역에 한정된 것이 아니라는 것을 알 수 있다.

문제는 이렇게 특정한 계층들이 대부분의 정부정책에 대해 부정적인 평가를 내리는 이유이다. 사실 그동안 이에 대한 직접적인 조사가 이루어진 바가 없기 때문에, 여기서 그 원인을 구체적으로 밝히는 것은 어려운 일이다. 따라서 이에 대해서는 추가적인 조사가 이루어져야 할 것이다. 다만, 제기할 수 있는 한 가지 가능성은 이들 계층들이 복지에 대한 욕구수준이 상대적으로 높기 때문일 수 있다는 점이다. 일례로, 앞서 언급한 ‘복지부문 국정현안에 대한 일반국민 의식조사’를 분석해 정리한 <표 4-15>를 보면, 정부정책에 대해 부정적인 평가를 내리고 있는 계층들이 상대적으로 세금이 증가하더라도 복지를 증가시켜야 한다고 생각하고 있음을 알 수 있다. 마찬가지로 이들은 현 정부에 대한 평가에 대해서도 과도하게 경제정책에만 초점을 두고 있음을 비판하고 있다. 이러한 결과들은 이들 계층들이 국가의 복지정책을 더 많이 요구하는 것으로 이해할 수 있기 때문에, 정부정책을 더 부정적으로 평가하는 것이 아닌가라는 짐작을 하게 만든다.

〈표 4-15〉 계층별 복지의식 및 정책균형 평가

(단위: %)

	희망국가			현 정부의 정책균형						
	복지증가 (세금증가)	현상태 유지	복지축소 (세금감소)	과경제 (A)	경제 (B)	복지 (C)	과복지 (D)	경제정책 (A+B)	복지정책 (C+D)	
전체	53.68	24.62	21.71	26.62	54.78	15.64	2.97	81.66	18.34	
성별	남성	58.09	24.59	17.33	30.25	52.77	13.61	3.36	83.02	16.97
	여성	48.49	25.42	26.09	22.98	56.78	17.67	2.57	79.76	20.24
연령	20-29세	61.19	25.11	13.70	31.94	62.04	4.63	1.39	93.98	6.02
	30-39세	58.72	23.64	17.64	32.20	53.48	12.81	1.51	85.68	14.32
	50세 이상	43.14	26.55	30.31	17.17	52.67	24.59	5.57	69.84	30.16
고용 지위	고용주/ 지역업	58.64	23.21	18.14	26.64	52.40	14.85	6.11	79.04	20.96
	상용직	62.73	24.35	12.92	35.16	54.58	9.16	1.10	89.74	10.26
	임시/ 일용직	50.62	16.05	33.33	29.27	52.44	15.85	2.44	81.71	18.29
	기타	47.56	27.20	25.24	22.43	56.16	18.72	2.70	78.59	21.42
소득 지위	100만 미만	37.12	24.24	38.64	14.17	50.00	27.50	8.33	64.17	35.83
	100-200만	50.26	24.87	24.87	26.88	48.92	20.43	3.76	75.80	24.19
	200-300만	51.63	24.80	23.58	28.81	53.50	15.64	2.06	82.31	17.70
	300-400만	58.85	23.85	17.31	26.36	60.47	10.08	3.10	86.83	13.18
	400-500만	60.81	25.68	13.51	30.67	54.67	12.67	2.00	85.34	14.67
	500만 이상	58.64	24.61	16.75	30.32	57.45	11.70	0.53	87.77	12.23

자료: 한국보건사회연구원(2010) 원자료 분석.

그러나 그 이유가 어떠하든, 전반적으로 정부정책에 대한 평가가 그다지 좋지 못하다는 것은 그만큼 정부정책이 미진하다는 것을 보여주는 증거임은 분명하다. 뿐만 아니라, 사회전반에 걸쳐 이러한 새로운 사회적 위협들에 대한 욕구가 존재할 뿐만 아니라, 그것이 중간층에서 더 크게 나타나고 있다는 사실 역시 부인하기 어렵다. 그리고 이들 계층에게서 정부정책에 대한 평가가 좋지 않다는 것은 그만큼 정부정책들이 아직 이들의 욕구를 충족시키기에 미약한 수준이라는 것을 보여주는 것이다.

지금까지 다룬 새로운 사회적 위협들은 기존의 소득손실의 위협과는 그

성격면에서 많은 차이가 있다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 따라서 이에 대한 국민적 의식도 역시 어느 정도 차이가 있으리란 예상이 충분히 가능하다. 실제로 우리는 분석결과를 통해 이를 확인하였다. 그럼에도 불구하고 현시점에서 정부의 복지정책과 관련하여 우리사회 구성원들이 공통적으로 동감하는 부분이 있는데, 마지막으로 이 문제를 잠시 짚어 보기로 하자.

<표 4-16>은 앞서 언급된 ‘복지부문 국정현안에 대한 일반국민 의식조사’에서 우리사회가 최우선적으로 해결해야 할 과제에 대해 설문한 결과이다. 분석결과에서 알 수 있듯이, 우리사회 구성원들의 대부분은 청년실업과 양극화, 그리고 사교육비 문제를 시급히 해결해야 할 문제로 여기고 있으며, 특히 청년실업의 문제를 가장 시급하게 해결해야 할 과제로 삼고 있다. 이는 모든 계층에게서 동일하게 관찰된다. 비록 30-40대 연령층에서는 사교육비 문제가, 그리고 상용직은 양극화 문제가 최우선으로 해결되어야 할 문제로 꼽혔지만, 거의 비슷한 수준에서 청년실업의 문제도 지적하고 있다. 이는 우리사회에 청년실업의 문제가 매우 심각한 수준임을 짐작케 해준다. 탈산업화 과정에서 청년실업 및 고용불안의 문제가 제기되고, 그 결과 양극화가 심해졌던 과거 서구 복지국가들의 경험이 우리사회에서 재현되고 있는 것이다. 따라서 우리 역시 이에 대한 대책마련이 시급하다 할 것이다. 그리고 이에 대한 정부대책 방식이 향후의 한국복지 성격을 결정지을 것임을 이미 2장에서 언급한 바 있다.

〈표 4-16〉 복지부문을서 최우선으로 해결해야 할 과제

(단위: %)

		저출산	양극화	청년실업	의료비	사교육비	주거비	기타
전체		13.36	20.08	35.90	5.00	19.26	4.75	1.64
성별	남성	15.17	21.70	36.87	4.24	14.36	6.20	1.47
	여성	11.53	18.45	34.93	5.77	24.22	3.29	1.81
연령	20-29	10.91	22.73	47.73	5.91	7.73	3.18	1.82
	30-49	12.52	22.65	27.07	2.95	28.36	5.16	1.29
	50세 이상	15.54	15.75	40.70	7.00	14.00	5.03	1.97
고용 지위	고용주/ 자영업	15.35	21.16	33.20	4.15	17.43	5.81	2.90
	상용직	15.27	28.36	26.91	2.91	19.27	5.82	1.45
	임시/ 일용직	10.98	14.63	37.80	7.32	23.17	6.10	0.00
	기타	11.92	16.75	40.74	5.96	19.48	3.70	1.45
소득 지위	100만 미만	14.39	9.09	38.64	11.36	17.42	5.30	3.79
	100-200만	14.72	16.24	36.04	7.61	18.78	5.08	1.52
	200-300만	11.20	23.20	33.60	4.80	20.80	4.80	1.60
	300-400만	13.74	22.14	35.50	3.05	19.85	4.20	1.53
	400-500만	11.18	21.05	36.18	2.63	21.71	5.92	1.32
	500만 이상	15.03	24.87	33.68	3.63	17.62	4.15	1.04

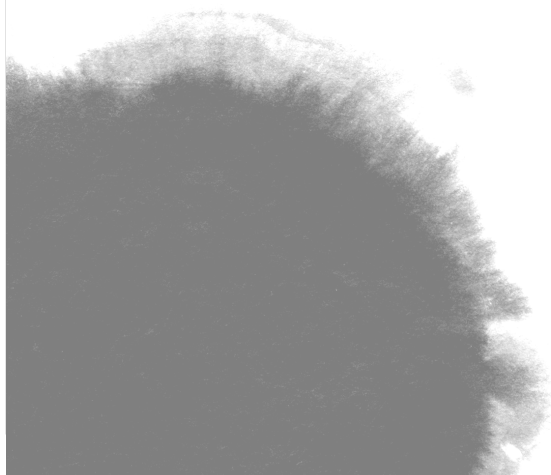
자료: 한국보건사회연구원(2010) 원자료 분석.

이제 분석결과를 정리해 보자. 여기서 우리는 탈산업화 과정에서 제기되는 새로운 사회적 위험에 대한 국민들의 의식이 어떻게 구조화되어 있는지를 살펴보았다. 그 결과 크게 다음의 네 가지 경향성을 확인할 수 있었다. 첫째, 여기서 다룬 새로운 사회적 위험, 곧 교육, 양육, 노인부양, 주거문제와 관련해, 이들에 대한 국민적 요구도 소득보장정책에 대한 국민적 요구와 다르지 않게 상당히 크다는 것을 확인할 수 있었다. 특히, 노인부양과 아동양육 문제가 매우 시급하게 해결되어야 할 문제임이 드러났다. 둘째, 사회보장정책에 대한 요구와 달리, 여기서는 주로 사회적으로 안정된 계층(고학력, 상용직, 중상위 소득계층)들에서 정부정책에 대한 욕구가 큰 것으로 나

타났다. 특히, 30-49세의 계층에게서 이러한 현상이 두드러졌는데, 이는 이들이 주로 아동양육 및 교육이나 노인부양을 책임지고 있기 때문인 것으로 해석된다. 그에 반해 고연령, 저학력, 하위 소득계층은 상대적으로 이 문제에 대한 정부정책에 부정적이었다. 다만, 주거정책에 관해서는 이들 계층들이 더 정부정책을 선호하는 것으로 나타나, 이 문제가 주로 이들 계층에게 집중되어 있음을 확인할 수 있었다. 셋째, 정부정책에 대한 평가도 앞서 소득보장정책의 경우와 크게 다르지 않았다. 전반적으로 남성, 30-49세 이하의 연령층, 고학력층, 중상위 이상의 소득계층이 정부정책에 상대적으로 부정적인 평가를 하고 있었으며, 반대로 여성, 50세 이상의 연령계층과 저학력계층, 자영업, 그리고 중하위 이하의 소득계층이 긍정적인 평가를 하고 있었다. 이러한 결과는 전자의 계층들이 이 문제에 대한 정부정책이 부족하다고 보기 때문일 수도, 혹은 후자의 계층들이 전반적으로 정부정책을 긍정적으로 평가하기 때문일 수도 있다. 이와 관련하여 한 가지 추측 가능한 원인은 우리의 복지정책의 현실이 전자의 욕구를 반영하기에 미미한 수준이라는 것이다. 따라서 이들 계층들의 욕구수준이 반영되는 정책을 고려해 필요가 있다. 마지막으로 현시점에서 우리사회가 처한 가장 심각한 사회적 위험은 청년실업과 양극화, 사교육비 문제이며, 특히 청년실업의 문제가 가장 시급히 해결되어야 할 문제로 확인되었다. 이는 모든 계층들에게서 동일하게 나타났으며, 그런 만큼 이에 대한 정부정책이 최우선적으로 고려되어야 할 것으로 보인다.

05

사회통합을 위한 복지정책 기본방향





제5장 사회통합을 위한 복지정책 기본방향

제1절 요약 및 함의

본 연구는 사회통합을 방해하는 핵심적인 요인을 불평등의 심화와 그로 인한 사회갈등으로 파악하고 이를 해소하기 위한 복지정책의 기본방향을 모색하고자 하였다.

그를 위해서 제2장에서는 사회통합을 위해 복지정책의 필요성을 민주주의의 원활한 작동과 자본주의의 순조로운 재생산이라는 관점에서 제시하고자 했다. 선행연구에서 고안한 사회통합 관련 지표의 분석 결과, 한국의 사회통합 정도가 악화되었음은 추세적으로뿐만 아니라 국가 간 비교의 결과로부터도 확인되었다. 또한 사회통합의 악화를 초래한 핵심적 요인들을 구체적으로 살펴본 결과 빈곤과 고용불안, 그리고 주거비 부담이 사회통합에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 특히 2003년 신용대란 이후 2007년 현재까지를 보면, 사회통합의 악화에 미친 빈곤과 소득격차의 효과가 매우 큼을 알 수 있었다. 결국 최근 우리 사회의 사회통합이 악화된 핵심적 이유는 빈곤과 소득격차, 즉 불평등의 확대에 있다는 것이다.

또한 심화된 불평등은 민주주의와 자본주의를 훼손한다는 것을 이론모형을 통해 살펴보았다. 우선 Boix의 이론모형을 통해 불평등의 심화는 사회성원들이 민주주의 정치체제를 우월전략으로 선택하는 것을 방해한다는 점을 보이고자 했다. 다음으로 Persson과 Tabellini를 비롯한 새로운 성장이론의 검토를 통해 불평등의 심화는 경제성장을 저해한다는 점을 제시하고

자 했다. 결국 연구에서 살펴 본 이론모형들은 불평등이 민주주의의 작동을 방해하고, 자본주의의 재생산에 필수적인 경제성장을 저해함을 설득력 있게 보여주고 있었다. 복지정책은 불평등의 완화와 빈곤의 감소를 직접적인 정책목표로 함으로써 불평등에서 기인하는 사회갈등의 소지를 예방할 수 있다. 즉 복지정책은 사회통합을 이루는 핵심적인 정책 수단으로 기능할 수 있음을 확인하였다.

제3장에서는 한국 복지체제의 과거와 현재를 살펴봄으로써 한국 복지체제의 전략적 전환의 필요성을 논의하였다. 전후 한국사회에서 산업화는 국가적으로 시급한 사안이었으며, 실제로 정부는 산업화에 총력을 기울였다. 즉 한국의 복지체제 전개과정의 상당부분은 자원을 산업부문에 집중시키는 소위 발전주의 전략이 차지하고 있었다고 볼 수 있다. 이러한 정부의 발전주의 전략은 경제성장을 바탕으로 한 지속적인 실질소득의 증가와 고용기회, 소득손실 위험에 대한 퇴직금 제도의 보호체계 역할, 도시의 산업부부분으로의 농촌인구의 지속적인 유입 등의 이유로 지속될 수 있었다.

그러나 산업구조와 제반 환경들의 변화로 인해 그동안 지속되어 왔던 발전주의 전략은 수정을 필요로 하는 상황이다. 민주화는 한국 복지체제에 있어 국가의 역할을 확대하는 계기가 되었는데, 사회보험의 도입과 취약계층 중심의 사회서비스 도입은 국가의 사회복지지출의 증가를, 사회보험제도의 확대는 기업의 법정복지비 지출의 증가를 초래하여 기업의 부담이 되었다. 또한 경제적 세계화는 민주화 이후 제도개혁으로 인해 사회보험에 대한 기업의 복지부담을 증가시켰고, 동시에 기업이 세계시장에서의 경쟁력 확보를 위해 핵심산업의 변화, 생산비용 절감과 노동유연화 전략을 취하게 하였다. 이러한 유연화 전략은 비정규직의 양산과 노동시장의 분절을 가져왔으며 안정된 고용과 적절한 임금을 전제로 한 사회보험 중심의 보호체계로는 비정규직과 저숙련·저임금 근로 계층이 직면한 소득손실의 위험에 대응하기 어려운 상황을 가져오게 되었다.

한편, 이러한 산업구조의 전환은 또 다른 사회적 위험을 양산하고 있다. 여성의 노동시장 참여가 활성화되면서, 그동안 가족내에서 제공되던 각종

보호활동에 공백이 생긴 것이다. 특히, 저출산 및 고령화가 심해지고 있는 우리 현실에서 사회서비스에 대한 사회적 요구가 커지고 있는 실정이다. 따라서 사회서비스의 제도화 및 재구조화에 대한 방향의 설정이 필요한 시점이다.

제4장에서는 불평등 문제에 대한 국민의식이 어떻게 변해왔고, 또한 어떻게 구조화되어 있는지, 최근 국민들은 어떠한 복지정책을 원하고 있는지를 살펴보았다. 분석의 결과들은 이에 대한 몇 가지 주요한 사실들을 알려준다. 우선 국민들이 전반적으로 우리사회의 불평등 문제에 큰 우려를 표하고 있다는 것이다. 이는 특히 소득 및 재산의 불평등 문제에서 가장 크게 나타나며, 취업기회 불평등이 그 다음을 잇고 있다. 이러한 현상은 우리사회가 고용기회와 소득분배를 적절히 수행하지 못하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

한편, 국민들 사이에서 정부가 복지를 확대시켜야 한다는 의식은 외환위기 전부터 있어 왔지만 최근에는 점차 이해관계에 따라 복지정책에 대한 요구가 달라지고 있다. 소득보장에 관한 정책들은 주로 소득손실의 위험이 큰 집단, 곧 고연령, 저학력, 임시직 및 일용직, 중하위 이하의 소득계층에게서 그에 대한 요구가 상대적으로 강하다. 그에 반해 고학력, 상용직, 중상위 소득계층과 같은 사회적으로 안정된 지위를 가진 계층들에서는 교육이나 양육, 노인부양 등과 같은 주로 사회서비스 영역에 대한 요구가 크게 나타나고 있었다. 또한 소득보장정책과 사회서비스 관련 정책에서 정부의 복지정책에 대한 국민들의 평가가 매우 부정적이라는 것을 알 수 있었다.

제2절 복지정책방향의 기본전제

복지국가는 오랜 제도적 성숙과 준비기간, 이견과 갈등 속에서 타협과 합의의 거쳐 진화해온 결과물이다. 복지정책의 과거와 현재를 토대로 미래를 계획하는 것은 규범적 선택의 문제라기보다는 복지체제의 전략적 전환을 의미한다. 앞선 논의를 토대로 사회통합을 위한 복지정책의 기본방향을

논의하기 전에 복지정책 전환의 조건 및 기본전제를 살펴보도록 한다.

첫째, 사회통합을 위해 요구되는 복지정책의 역할은 경제사회적 격차와 불평등을 해소함으로써 갈등을 사전적으로 예방하는 것이다. 경제사회적 격차와 불평등으로 인한 재분배의 다툼은 민주주의와 자본주의라는 제도에 대한 선호 및 합의를 훼손하기 때문에 사회통합의 저해요소이며 이러한 불평등의 심화를 방지하기 위해서는 복지정책의 개입이 필요하다. 따라서 사회통합을 위한 복지정책의 기본방향에는 격차와 불평등의 해소를 통한 ‘갈등의 봉합’ 역할이 요구된다.

둘째, 새로운 사회적 위협의 도래로 인해 기존 복지체제의 변화는 불가피하다는 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 인구구조의 변화와 경제사회적 변화는 새로운 사회적 위협의 도래를 유발하였다. 그동안 한국 복지체제는 국가주도의 발전주의 전략을 바탕으로 경제성장과 사회정책의 선순환구조를 유지하는 방식이었다면, 이러한 구조적 변화로 인해 기존 한국의 복지체제의 변화는 불가피하며 새로운 사회적 위협에 대응함으로써 불평등의 심화를 방지하는 전략이 필요하게 되었다.

셋째, 대다수의 국민은 복지공급 주체로서의 국가 역할을 기대하고 있다는 점이다. 대다수의 국민은 복지공급의 주체를 국가로 인식하고 있었으며, 소득보장 관련 지출을 증가해야 한다고 인식하고 있었다. 복지정책은 국가주도의 복지활동을 의미하며 국가는 체계적이고 지속적이고 보편적인 복지체계를 만듦으로써 평등의 가치를 실현 할 수 있다. 복지라는 용어가 보편적으로 인식된 계기는 소위 ‘요람에서 무덤까지’ 국민의 생활을 보장하는 국가 형태가 등장하면서부터 이다. 이는 태어나서 죽을 때까지 국가가 국민의 생활을 안전하게 보장하겠다는 의미이다. 그러나 단순한 공적지출의 증가가 사회적 위협으로부터 국민을 효율적으로 보호하고 불평등으로 인한 사회갈등 예방의 충분조건이 될 수 있다고 보기는 어렵다. 이는 곧 공적지출의 효율성 및 효과성의 추구가 필요함을 의미하는데, 이러한 비용 효과적 측면은 복지정책의 방향정립에 있어 중요한 고려사항이 된다.

넷째, 생애주기별로 달리 노출되는 신사회적 위협으로 인한 욕구에 맞춤

형 개입 및 지원이 고려되어야 한다. 신사회적 위험은 모든 계층과 모든 연령에서 동일한 욕구를 불러일으키지 않는다. 빈곤, 질병, 주거, 장애는 특정 연령에 관계없이 전 생애주기(연령층)에 걸쳐 보편적으로 해당되는 사회적 위험이지만, 영유아기, 근로연령기인 청·장년기, 노령기 등 해당 연령계층에 따라 사회적 욕구의 성격이 다를 수 있다.

이러한 예방적 복지의 우선순위는 근로빈곤층을 비롯한 취약계층에 있어야 한다. 하지만 신사회적 위험의 반경은 보다 넓은 계층에게 닿아 있다. 따라서 기존의 선별적 복지정책에서 탈피하여 모든 국민의 삶의 질이 향상되고 역량이 강화될 수 있는 보편적 복지체계의 구축이 필요하다. 아동, 보육, 교육 등 인적자원에 대한 사전적 투자에 집중함으로써 복지에 의존하게 하는 것이 아닌 개인의 역량을 강화하는 방식의 능동적 복지가 필요하다.

제3절 사회통합을 위한 복지정책의 방향

최근 대내·외적 환경의 변화로 복지국가들의 대응양식은 복지공급 체계의 다원화, 노동과 복지의 연계경향, 권리와 의무의 균형, 경제성장과 사회정책의 통합 등의 측면에서 볼 때 수렴되고 있다. 하지만 구체적인 실천방법이 적절한지, 변화요소들이 적절하게 배합되고 있는지 등은 여전히 과제이다. 각 국가는 국가 경쟁력을 유지하면서 지속가능한 재분배 전략을 구축해야 하는 과제를 안고 있다.

복지정책의 방향에서 무엇보다 중요한 것은 국가의 사회복지에 대한 역할 혹은 국민의 복지와 재분배에 적극적으로 대처하는 것이라 할 수 있다. 이는 사회보장제도의 양적·질적 성숙도와 사회보장 재정 지출의 규모를 고려해야 한다. 한국은 사회보장제도로 일반적인 구분에 따른 4대 사회보험과 공공부조를 외형적으로 갖추고 있으며, 복지관련 지출은 유럽복지국가들의 평균적인 복지지출의 32% 수준에 불과하다.

우리는 앞서 사회통합을 ‘사회갈등 요인의 해소, 예방, 관리를 통해 경제 사회적 격차와 불평등을 최소화하는 사회적 상태’로 정의한 바 있다. 즉 사

회통합을 위한 복지정책의 역할은 불평등으로 인한 사회갈등을 예방하는 것이라 볼 수 있는데, 기존의 사후관리적 성격에서 개인이 위험에 능동적으로 대처할 수 있는 역량강화를 꾀하는 예방적 복지의 성격이 강조되어야 한다. 이를 위해서는 소득보장체계를 개선과 인적자원개발 및 고용정책의 연계가 강화되어야 할 필요가 있다. 또한 신사회적 위험으로 인해 발생하는 생애주기별 욕구에 대응할 수 있도록 복지서비스의 내실을 기할 필요가 있으며, 통합적 복지 인프라의 준비는 전달과정에서의 효율성을 제고하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

이러한 각 프로그램별 개선이 상호보완성에 입각하여 이루어진다면 복지제도 운영의 효율성과 효과성을 기할 수 있는 동시에 지속가능한 복지재정 확보의 정치적 지지기반을 마련할 수 있을 것으로 생각된다.

1 다층적 소득보장체계

위험에 대처하는 예방적 복지프로그램으로 전환해야한다. 위험의 분산효과를 극대화하고 소득을 재분배하는 효과를 얻을 수 있는 사회보험이 발전해야한다. 동시에 당연한 권리로서 복지를 향유할 수 있도록 사회수당의 단계적 도입도 필요하다. 최근에 무상급식의 사회수당이 논란이 되고 있는 것도 복지의 권리성 요구에 따른 보편적 복지의 실천이기 때문이다. 그러나 사회수당은 보험과 달리 재원 확보에 어려움이 있으므로 다른 사회보장제도의 성숙과 효율성을 감안하여 신중해야 할 것으로 생각된다.

사회보장제도의 재분배효과의 극대화를 위해 공공부조제도는 사회보험제도의 보완적 제도로 재정립하여 다층적 보장시스템을 구축해야 한다.

노대명 외(2009)는 소득보장 부문을 공공부조정책과 사회보험, 그리고 근로장려세제 등으로 크게 나누고 사회통합을 위한 과제를 다음과 같이 제시했는데, 결론적으로 소득영역에서의 사회통합 강화를 위해서는 노후소득 보장제도인 공적연금제도의 가입률을 제고하고, 고용보험제도의 가입률 제고 및 소득대체율 조정, 빈곤층 소득보장제도인 기초생활보장제도의 개편,

근로빈곤층의 소득보전 및 근로유인을 위한 근로장려세제 지원 확대라는 대응방안을 마련해야 함을 이야기한 바 있다.

우선 공적 연금제도 부분에서는 가입대상을 확대함으로써 장기적으로 우리나라의 노인빈곤층 규모를 축소하는 방향으로 정책을 추진하여야 할 것이다. 최근 고용불안정이 커지면서 사회보험 가입과 기여금 납부 등의 유지가 어렵고 결과적으로 사회보험을 통한 소득보장이 과거보다 더 취약해진 상황이다. 따라서 국민연금제도의 가입률을 제고하기 위해, 보험료 납부유예 등의 기준을 탄력적으로 적용할 필요가 있다. 또한 현재의 노인빈곤층에 대해서는 기초노령연금제도의 급여수준을 단계적으로 확대하는 방안을 고려할 여지도 있을 것이다.

다음으로 고용보험 가입대상을 확대함으로써 저임금·고용불안계층이 증가함에 따라 발생하는 빈곤문제를 억제하고 재진입을 촉진하는 목표 설정이 이루어져야 한다. 2005년 취업자수 대비 피보험자 비율은 35.5%, 임금근로자수 대비 피보험자 비율은 52.8% 수준이며 이러한 비율은 2000년 말부터 크게 증가하지 않고 정체하는 상황이다. 따라서 고용보험 미가입 사업장에 대해 보험가입을 유인하는 대책을 마련하는 등의 조치가 필요할 것으로 보인다. 예를 들어 고용보험료 고용주분담금을 일부 보조하는 방안을 검토할 필요가 있다.

기초생활보장제도도 현재 빈곤층 소득보장과 관련해 가족의 책임을 중시하고 재산기준을 엄격하게 적용함으로써 비수급빈곤층의 문제가 발생하고 있다. 또한 근로능력이 있는 수급자가 제도 안에 안주하려는 경향이 부분적으로 발생하고 있으며, 기초생활보장제도의 수급자 규모는 크게 변화하지 않는 반면, 관련 예산의 증가속도가 매우 빠르다는 문제 등에 당면하고 있다. 이에 대한 대응으로는 현재의 통합급여 방식의 급여체계를 개편하여 비수급빈곤층에 대한 지원을 욕구별로 확대하는 개별급여 도입 방안, 탈수급 촉진을 위하여 자활지원제도를 개편하고, 자활사업 및 일자리사업과의 연계를 강화하는 등의 대책이 마련될 필요가 있다.

근로장려세제는 경기불안과 고용유연화로 인해 저임금근로자가 증가하는

최근추세에 대응하는 차원에서 지원대상을 확대할 필요가 있다. 대응방향으로는 선정기준 중 이동유무 등의 기준을 완화하여 기타 근로빈곤층이 수급할 수 있게 해야 하고, 기초생활보장제도 수급자 중 취업자에 대한 적용문제를 검토할 필요가 있다.

2. 복지서비스 고도화

사회서비스 분야는 2000년 이후 실업 문제와 맞물려 일자리 창출의 잠재력이 있는 영역으로 주목받기도 하였으며, 저출산과 고령화 사회로의 이행이 사회적으로 이슈화되면서 사회서비스 확충에 대한 논의가 급진전되고 있다. 대부분의 논의들은 현재 진행되고 있는 복지국가 위기 논의와 맞물린 사회서비스의 재구조화 경향성 특히 사회서비스 제도의 효율성 제고에 대한 논의를 바탕으로 하고 있는데, 구체적으로는 탈집중화 및 민영화, 공급주체의 다양화, 공급자 간 경쟁강화를 통한 효율성 증대, 수요자 중심 서비스 품질 관리 등에 대한 관심으로 요약될 수 있다.

이러한 사회서비스의 제도화의 움직임 속에서 복지국가 환경변화에 대응하면서 사회서비스의 보편적 확립을 피하기 위해서는 다음과 같은 사회서비스 재구조화의 조건들이 요구되고 있다(박수지, 2009).

첫째, 복지국가의 ‘혁신적이고 유연한’ 사회보장 제도로 사회서비스를 확대하고자 한다면 기존 중앙정부 중심의 사회보장 접근과 차별되는 사회서비스 공급체계의 구심점을 규정하고 그 위상 및 역할을 중앙정부 및 지역 사회 민간단체와의 관계를 통해 구체적으로 설정할 필요가 있다.

사회서비스에 대한 사회구성원의 욕구를 조사하고 동원 가능한 인적·물적 자원을 파악하여 양자를 연결시킬 수 있는, 즉 서비스 생산자와 수요자를 연결시키는 실질적인 구심점이 지역사회 수준에서 공식화되어야 할 필요가 있다.

둘째, 한국의 민간단체-정부지원 구조에는 사회서비스 생산의 ‘시설 지원’만 있었을 뿐 공공부문이 지역사회서비스 공급이라는 책임을 수행하기

위해서는 민간부문과 협력하는 형태로서의 서비스 ‘생산 지원’이 필요하다.

해방 이후부터 현재까지 고착화된 사회서비스 제도에서의 민간공급-정부 지원이라는 구조와 민간의 높은 공공재정의존도라는 문제점은 국가에 의한 사회서비스 ‘공급 지원’에 치우친 결과로 볼 수 있으며, 지자체가 지역사회 ‘육구’를 사정하고 이를 바탕으로 민간단체와 지역사회에 제공할 사회서비스의 양과 질을 합의하는 서비스 ‘생산 지원’이 구별되어 진행될 필요가 있다.

셋째, 바우처를 중심으로 한 지나친 수요 지원 방식의 강조는 사회서비스 생산에 있어 지역사회 비영리민간조직 고유의 역할을 위축되게 하고 있다. 한국의 사회서비스 ‘혁신’이란 과도하게 시장의 원리에 의존하기 보다는 지역사회구성원의 삶을 지원한다는 목적으로 공동체적 ‘가치’에 입각해 가족 영역의 대인서비스를 제도화하는 과정일 수 있다.

이런 의미에서 공공부문의 공급주체로서의 역할 정립 못지않게 사회서비스 생산주체로서 지역사회 비영리민간기관의 역할은 중요하다고 할 수 있다.

넷째, 사회서비스의 ‘공공성’은 공급자가 생산자를 얼마나 통제할 수 있는가, 사회서비스를 사회구성원이 얼마나 사회화된 과업으로 인지하고 있는가, 생산자의 재원은 어떻게 구성되는가 그리고 사회서비스가 어떤 목적으로 형성되고 사회에서 정당화 되는가 등의 다차원적인 접근을 통해 분석될 필요가 있다. 즉 한국의 민간 지배적인 사회복지 생산구조를 한국형 사회서비스시장의 전제조건으로 받아들이고 국가가 이를 통제 및 조절할 사회서비스 공급체계를 공고히 구축함과 동시에 이에 기초한 사회서비스 생산 지원을 통해 비영리부문의 가치지향적인 생산자로서의 역할을 실질적으로 지원해 줄 수 있다면 사회서비스의 ‘공공성’은 오히려 공공부문의 직접적인 생산보다 더 현실성 있게 확대될 수 있을 것이다.

3. 고용창출지향적 시스템

평생에 걸쳐 개인의 적성과 능력에 따른 인력개발 및 관리가 가능하도록

교육 및 훈련 시스템을 정비할 필요성이 요구된다. 앞서 이야기한 예방적 복지라는 지향점에 따라 현금급여 제공은 지양하고, 스스로 자립할 수 있는 서비스의 우선 제공이 중심이 되어야 한다. 단적으로 시설이나 기관 중심으로 제공되는 사회적 급여에서 개인이 자유롭게 선택할 수 있는 수요자 중심 서비스로 전환하는 것이 포함될 수 있다.

고용창출지향적 시스템을 구축하기 위해서는 취약계층의 근로역량을 강화하여 개개인의 출발선을 동일하게 만들어 주는 적극적 기회의 평등 개념이 필요하다. 이를 위해서는 취약계층이 빈곤의 나락으로 추락할 가능성을 사전에 차단할 수 있고 복지와 성장의 선순환에 기여할 수 있는 근로활성화전략(activation) 등이 고려될 필요가 있다.

근로활성화(activation)전략은 주 정책대상이 장기실업자, 잠재실업자, 실망실업자 등 시장으로부터 소외된 계층으로, 이들이 경제활동에 (재)참여할 수 있도록 만드는 전략을 의미한다.

양재진(2009)은 에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 2003: 9~10)에 따라 그동안 비활성화되어 있던 잠재근로계층의 고용량을 높일 수 있는 사회정책을 근로활성화전략의 일환이라고 규정하면서, 여성의 사회진출을 돕는 공보육과 출산 및 육아휴가제도, 장기실업자의 근로복귀를 목표로 설계된 교육·훈련·상담 등 맞춤형 고용서비스, 청년실업자의 노동시장 참여를 돕기 위해 마련된 직장순환제²³⁾, 그리고 고령자나 장애인의 취업과 지속고용을 유인하는 고용보조금제도 등을 근로활성화 전략의 대표적인 정책으로 꼽고 있다. 한마디로 근로활성화전략은 실업문제의 해결에 있어 종전처럼 실업보험, 연금, 산재보험, 공적부조 등 기존의 사회보장제도를 활용해 정책적으로 실업자를 노동시장 밖으로 퇴출시키는 대신, 일과 가정생활의 양립을 돕는 사회서비스와 적극적 노동시장정책의 제공을 통해 여성·청년·장기실업자 등

23) 직장순환제는 재직자의 (육아, 교육·훈련, 안식)휴가로 빈 일자리를 실업자로 대체하는 제도이다. 이를 통해 사용자는 직원의 훈련참여로 직원의 숙련향상을 도모할 수 있고, 실업자는 일시적인 취업으로 현장경험을 쌓음으로써 정규 일자리로의 재취업 가능성을 높이며, 사회 전체적으로도 노동력의 이동성을 높임으로써 노동시장의 유연성을 제고하는 것이 기대되고 있다(정원호, 2005).

비활성화된 인력과 실업자를 노동시장에 (재)진입시키는 전략이라 할 수 있다(Taylor-Gooby, 2006; Grover, 2009; 양재진, 2009 재인용).

이러한 활성화전략이 실효성을 갖기 위해서는 사회복지적 급여의 수급보다 근로참여가 매력적으로 보이도록 유인체계가 마련되는 등의 조건이 필요하다. 만약 어떤 사회에서 실업급여나 조기퇴직연금의 수급조건이 까다롭고 급여액이 낮은 대신, 최저임금 수준이 적절하고 근로장려세제(EITC) 등 근로유인보상정책(make work pay policy)이 도입되어 있다면 근로참여도가 높아진다(Greenwood and Voyer, 2000). 이들 비활성화되었던 취약계층의 일자리는 단시간, 파견노동, 일용직 등 정규직이 아닌 소위 비정규직일 가능성이 높다. 만약, 비정규직 노동자의 사회권이 정규직과 동일한 원칙에 의해 적용되는데 머물지 않고, 사회보험료 등의 부담이 경감되어 생애가처분소득까지 높이는 효과가 발생한다면 근로활성화 정도는 더 높아질 것이다(김혜원, 2008).

한편, 이들 취약계층의 근로역량이 계발되더라도, 정상적인 노동시장에서의 경쟁력은 그리 높지 못하다. 따라서 이들 노동력에 대한 수요가 사회적으로 주어지는 경우, 즉 어느 정도 보호된 노동시장(sheltered labor market)이 존재하는 경우, 이들 취약계층의 근로 활성화 정책의 효과는 증가한다. 여성들의 사회진출을 용이하게 하는 공공서비스 분야의 규모가 크거나, 사회적 기업(social enterprises) 등에 대한 공적지원이 높아 사회적 경제가 발달된 사회가 그 예이다(경기개발연구원 편집부, 2007; 임혁백 외, 2007).

4. 인적자원 개발을 위한 평생교육체계 구축

인적자원개발의 기본 방법은 전통적 학령기를 뛰어넘어 유아기부터 고령기까지 생애주기에 걸친 교육과 훈련의 기회를 제공하는 것이다. 따라서 주요정책으로는 영·유아기의 공공보육과 교육, 아동기와 청소년기 초·중등교육, 고등교육 기회의 확대, 적극적 노동시장정책을 통한 직업훈련의 기회

강화, 직무와 연관된 평생학습체제의 구축 등을 들 수 있다(Taylor-Gooby, 2006; Perkins, Nelms and Smyth, 2004; 양재진, 2009 재인용).

국가로부터 제공되는 교육·훈련기회의 확대가 개인의 역량을 높여 주겠지만, 그 역량개선 효과는 개인의 의지와 참여도에 달려 있다. 따라서 교육·훈련기회의 확대와 함께, 개인의 입장에서 사회적으로 마련된 교육·훈련제도에 열심히 자발적으로 참여할 유인이 존재해야 한다(Midgley, 1999: 14~15).

이를 위해서는 무엇보다 먼저 자신의 능력이 향상된 만큼 보다 나은 직장으로의 상향 이동이 가능해야 한다. 이는 노동시장에서 우수한 직업능력을 가진 근로자에 대한 수요가 지속적으로 창출될 때 가능하다. 경제성장과 함께 경제구도가 고도화될 때, 그러나 단순히 성장률이 올라가는 것이 아닌 고용친화적인 성장이 이루어질 때 가능해질 것이다. 자본집약적인 대기업보다는, 세계적인 경쟁력을 갖춘 중소기업이 중심인 산업구조, 그리고 고용유발효과가 크면서도 괜찮은 일자리(decent job)를 제공하는 전문화된 서비스업(금융·디자인·의료·문화산업 등)의 비중이 큰 사회에서 역량형성 전략의 효과는 극대화 될 것이다(양재진, 2009).

한편, 노동시장에 사회문화적인 차별이 존재하고 분절성이 큰 경우에는 역량형성 전략의 성과가 크지 못하다(Midgley, 1999: 15). 근로자 개개인의 노력에 따라 향상된 직업능력에 대해 정당한 대우를 받지 못할 가능성이 커지기 때문이다. 이 경우, 사회적으로 마련된 교육·훈련제도에 대한 근로자 개개인의 활용도와 몰입도가 현저히 저하된다. 따라서 내부노동시장과 외부노동시장간의 문턱이 낮고, 법·제도 그리고 기업문화적으로 여성이나 이민2세 그리고 장애인과 비정규직 등에 대한 불합리한 차별과 지위이동의 장벽이 높지 않은 사회에서 역량형성 전략의 효과성은 극대화 된다.

5. 복지지출의 사회적지속가능성 제고

복지지출의 사회적 지속가능성을 제고하기 위해서는 복지재정의 확보와

효율적이고 효과적인 복지지출의 배분이 전제되어야 한다. 우선 복지재정의 확보는 적정한 부담 증가를 통하여 보다 효과적인 복지가 창출될 수 있는 분야를 우선적으로 보편적인 복지영역을 확보함으로써 이루어질 수 있다. 부담과 급여의 재분배 시스템을 정립하고 가계, 기업, 노동자와 사용자가 공평하게 분담하는 복지공조체계를 구축하는 것 또한 필요하다. 그를 위해서는 복지재정 차원에서 조세부담률, 국민부담률에 대한 사회적 합의를 선거 등 정치과정을 통해 이끌어내야 할 것이며, 중앙과 지방간 비용분담 구조 개선과 비효과적인 지원체계를 정비하여 비용 효과적으로 재정립하는 것이 요구된다.

이렇게 확보된 복지재정은 어떻게 사용되도록 할 것인가, 어떠한 효과를 낼도록 사용할 것인가가 더욱 중요한 문제라고 할 수 있다. 소득보장의 부분에서는 무엇을 소득보장의 근거기준으로 삼을 것인가 즉, 기본소득 보장 혹은 근로소득의 대체의 관점에서 접근이 필요하다. 고용지원 및 고용보장 정책은 고용보장을 위해 얼마나 적극적으로 노동시장정책을 활용하는지, 관련 예산을 투입하는지, 그 결과 어떠한 효과를 내는지가 중요할 것이다. 의료보장, 주거보장, 교육보장 관련 지출은 가계지출의 가장 커다란 비중을 차지하는 비목으로, 이들 세 영역에 대한 부담이 어떻게 집합적 책임과 개별적 책임으로 나누어져 있는가가 중요하다. 이에 더해 소비의 사회화 정도 관점에서의 접근도 필요하며 개별화된 다양한 욕구에 대응하는 사회서비스와 미시적 접근도 포함해야 한다.

석재은(2010)은 OECD 주요국의 경제·사회지표를 비교 분석하면서 복지지출의 수준 자체보다 복지지출이 사회적지속가능성을 제고하는 방향으로 이루어지는가가 중요하다는 결과를 제시하고 있다. 이에 따르면, 전체적으로 스웨덴 등과 같이 시민주의 복지레짐 국가군은 복지지출이 높음에도 불구하고 국가채무수준을 EU가 권고하는 수준인 GDP 60% 이하 수준에서 잘 관리하고 있는 것으로 나타났다. 또한 고용율도 높아 사회적 지속가능성도 높은 것으로 나타났다. 반면, 국가재정 위험국가로 분류된 남유럽 국가들은 복지지출 수준도 높지만 불평등지수도 높다. 이는 공공사회복지지

출이 높다 하더라도 사회복지지출이 사회의 불평등을 완화하는 방향으로 사용되지 않고 있음을 단적으로 보여주는 것이다. 또한 고용율도 낮았다.

이러한 분석결과는 한국 사회의 발전경로 선택에 시사하는 바가 매우 크다. 첫째, 복지지출의 높고 낮음 그 자체가 국가재정 위기로 직접적으로 이어지는 것은 아니라는 점이다. 둘째, 복지지출의 귀착이 더욱 중요하다는 점이다. 복지지출이 불평등을 완화하는 방향으로 사용된다면 복지지출이 높아도 국가재정위기는 초래되지 않는다는 점이다. 이는 사회적 지속가능성의 제고에도 기여한다. 셋째, 고용율을 높게 유지하는 것이 무척 중요하다는 점이다. 고용률을 유지하는 것은 건전한 재정수입 창출 기반을 공고히 하는 것인 동시에 사회적 지속가능성을 제고하는 데 기여하게 된다.

따라서 우리는 복지지출 수준 그 자체보다는 복지지출이 사회적지속가능성을 제고하는 방향으로 사용되고 있는가에 보다 관심을 가지고 보아야 할 것이다. 이는 복지지출의 귀착, 즉 복지지출이 궁극적으로 누구에게 혜택을 주고 있는가라는 문제를 보다 면밀히 살펴보아야 한다는 과제를 던져준다. 또한 복지지출이 고용율을 제고하는 방향으로 사용될 수 있다면, 즉 일자리 창출에 기여할 수 있다면 복지지출의 증가는 소모적인 것이 아니라 생산적인 것일 수 있음을 보여준다. 복지지출 수준의 역제에 정책적 관심을 쏟기 보다는 복지지출이 어떻게 사용되도록 할 것인가, 어떠한 효과를 낳도록 사용할 것인가가 더욱 중요하다는 교훈은 한국사회에 매우 유의한 시사점을 제공해준다고 하겠다.

6. 통합적 복지인프라 구축

복지정책의 효과성을 제고하기 위해서는 각 제도 간 중복급여 및 중복제도를 통합하여 소모적인 지출을 줄이는 것이 필요하다. 또한 수요자 중심의 ‘통합서비스’ 제공을 위한 제도 간 연계체계와 one-stop-service 체계를 구축한다면 서비스 행정 효율성 제고와 수요자의 접근 편의성을 향상할 수 있을 것이다. 즉 현재의 분립되어 있는 관리운영체계를 통합하여 비용효과

적 서비스 전달체계 구축이 요구되는 시점이다.

이에 사회복지통합관리망이 도입됨에 따라 급여행정의 정확성·일관성·형평성 제고 및 행정오류의 감소 등 복지행정측면의 개선과 공공정책 관리의 측면, 이용자의 접근성 및 서비스 측면의 개선의 효과가 기대되고 있다.

그러나 일반적으로 공공정보시스템의 구축·운영 이후 안정화과정은 상당 기간이 소요되므로, 이 기간동안 시스템의 안정과 적응도 제고를 위한 노력이 집중되어야 할 것이다. 강혜규 등(2010)은 사회복지통합관리망이 복지행정업무의 운영지원시스템으로서 활용도를 높이고 당초의 효율화 목표를 달성할 수 있기 위해서 다음과 같은 과제를 제시하고 있다.

첫째, 정보연계 범위에 포함되지 않은 정부부처, 공공기관, 민간기관과의 정보연계 확대 추진이 지속되어야 할 것이다. 이는 정보화의 파급력을 높여 실질적인 대국민 서비스의 향상과 체감도 증진에 기여할 부분이다. 이를 위하여 원자료를 보유한 부처 및 공공기관과의 협력 및 주기적인 원자료 업데이트, 정보연계 관련 책임성 강화와 법적 근거의 정비가 필요하다.

둘째, 자산조사 표준화 및 선정방식의 통합이 지속적으로 고도화되어야 할 것이다. 소득 및 재산 항목별 표준화방안 정교화와 함께, 복지정책간 선정방식 및 소득인정액 산출방식의 정합성을 검토하여 제도 및 자산조사 표준화 방안의 개선에 반영하도록 하는 일이다.

셋째, 사회복지통합관리망 구축과 병행된 전달체계 개선 대책의 정착이 필요하다. 업무절차 변화에 따라 새롭게 설계된 업무분장이 합리적이고 적절한지, 지자체에서 이에 적응하여 업무수행상의 효과가 나타나는지에 대한 정교한 점검과 분석이 추진되어야 할 것이다.

넷째, 사회복지통합관리망의 구축을 계기로, 통합적 서비스 제공이 활성화 되도록 하는 다양한 방안이 검토되어야 할 것이다. 복지-고용 연계 급여 및 서비스 제공 체계로 전환하는 방안, 실업급여 지원, 취업 지원의 통합적 수행체계의 적실성의 검토가 요청된다. 취업취약계층의 취업 지원 강화는 시급한 과제이다.

제4절 제언

최근 무상급식 이슈 등을 둘러싼 복지 관련 논쟁이 활발히 진행되고 있는 상황이다. 무상급식 이슈는 보편적 복지론과 선별적 복지론 각자의 합리성과 실현가능성 등을 논의하는 생산적인 일면을 가졌는가 하면, 일개 복지 프로그램의 수준을 넘어 ‘진보’와 ‘보수’라는 이념적 갈등의 대립점으로 나타나기도 하였다. 그만큼 현재 한국사회의 화두는 ‘복지’라고 할 수 있다.

일견 복지는 소위 ‘진보’만의 이슈인 것처럼 오해할 수 있으나, 불평등의 완화, 사회갈등의 봉합, 성장을 위한 공정한 배분을 비단 ‘진보’와 ‘보수’간의 논쟁의 소재만으로 치부하기는 어렵다. 복지정책의 방향에대한 논쟁은 정치적 이슈라기보다는 지속가능한 성장을 위한 모두의 관심사이며, 따라서 이념논쟁의 불씨로 작동하기보다는 우리사회의 통합이라는 관점에서 논의되어야 할 것이다.

단, 한국사회가 당면한 경제사회적 환경을 간과한 채 보편적 복지 개념을 정치적 수사(修辭)로 사용하는 것은 경계해야 할 것이다. 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 등 우리사회의 양극화, 즉 불평등의 구조를 간과한 채 단순 복지지출의 증가만이 복지선진화의 지표인 것처럼 여기는 것은 무리가 있다. 남유럽발 국가재정 위기전후로 복지국가 지속가능성 제고를 위한 선진국의 개혁 움직임이 가시화되고 있는 상황 등을 볼 때, 단기적 성과에 치중하기보다 숙고를 통해 복지정책의 중장기적 방향이 모색되어야 할 시점이다.

또한 효율성이란 문제는 앞으로 한국의 복지정책의 방향 정립에 있어서 보다 중요해질 것으로 전망된다. 우리나라는 사회복지제도가 빈약한 상황에서 장기적인 계획 없이 단기간에 급속히 확대되어, 여전히 부족한 부분이 많은 동시에 운영상의 비효율성도 나타나고 있는 실정이며 복지제도가 비효율적으로 운영되고 있다는 평가를 받을 경우에는 사회복지제도 유지의 전제조건이 되는 정치적 지지기반 확대는 보장되기 어렵다(우천식 외, 2007: 287). 따라서 국민적 합의를 바탕으로 한 지속가능한 복지정책의 기

반을 마련해야 하며 활발한 관련 논의가 이루어질 필요성이 있다.

사회통합을 위해 복지정책이 필요한 이유로 우리는 불평등의 완화에 주목하였다. 자본주의 사회에서의 소득 불평등은 서론에서 소개하였던 것처럼 각종 사회문제를 야기하고 있는 원인으로 지목되고 있다. 불평등의 완화는 조세 및 사회보장 관련 제도의 발전, 보편적인 급여 등으로 이루어질 수 있지만 그것은 하나의 방법론일 뿐이며, 효과적인 불평등 완화의 방법론을 구상하고 수용하는 것은 국민의 정치적 의지이다.

즉 불평등의 완화가 보다 많은 사람의 삶의 질과 관련되어 있으며, 평등의 추구가 결과적으로 국민 대다수의 이익과 연결되어 있음을 인식할 때, 복지정책만이 아니라 국가가 주도하는 모든 영역의 정책이 추구해야 할 사회통합 지향성이 정립될 수 있으리라 확신하는 바이다.



참고 문헌

- 강혜규·최성은(2010). 사회복지 재정 및 전달체계의 현황과 정책과제. 보건복지포럼, 통권 제166호, pp.94-104.
- 경기개발연구원 편집부(2007). 취약계층 일자리 창출을 위한 사회적 기업 육성체계 구축방안.
- 국정홍보처(2006). 2006년 한국인의 의식가치관 조사 결과보고서. 국정홍보처연구보고서.
- 권순원·고일동·김관영·김선웅(1992). 분배불균등의 실태와 주요 정책과제. 한국개발연구원.
- 기획재정부(2009. 6. 22). 2009~2013년 국가재정운용계획: 보건복지노동 분야, 전문가 간담회 자료. <http://www.mosf.go.kr>에서 2010. 10. 26 인출.
- 김대모·안국신(1987). 한국의 소득분배 및 그 결정요인과 분배문제에 대한 국민의 의식구조. 문교부지원 학술연구논문.
- 김사현(2010). 개인의 주관적 인식이 복지제도의 보편성에 대한 선호에 미치는 효과. 사회복지연구회, 41(3), pp.213-239.
- 김사현·홍경준(2010). 잠재집단분석방법을 통한 서울시민의 복지태도 연구. 사회복지정책, 37(2), pp.95-121.
- 김용하·석재은·서병수·김태완(2007). 세계화, 고령화 시대에 국민기본생활 보장 방안: 소득-고용-돌봄보장의 통합적 접근. 서울: 청와대 정책기획위원회.
- 김유선(2007). 2007 비정규직 규모와 실태. 노동사회, 123, pp.12-47.

- 김혜원(2008). 저임금 근로자 사회보험료 감면의 공론화를 기대한다. 노동리뷰, 2, pp.1-2.
- 노동부(각 연도). 사업체노동실태조사보고서.
- 노대명·강신욱·김호기·이동원·유진영(2010). 한국 사회통합의식에 대한 연구. 한국보건사회연구원.
- 노대명·이현주·강신욱·강은정·전지현·이은혜(2009). 사회통합을 위한 과제 및 추진전략. 경제인문사회연구회·한국보건사회연구원.
- 류진석(2004). 복지태도의 미시적 결정구조와 특성. 한국사회복지학, 56(4), pp.79-101.
- 매일경제(2009. 7. 8). 한·일 중산층 의식비교 매경이코노미, 제1513호
- 문형표(1999). 경제위기에 따른 분배구조의 변화와 정책적 시사점. 한국개발연구원.
- 민재성, 문형표, 안종범, 김용하(1992). 국민연금제도와 퇴직금제도 조정실시에 따른 우리나라 소득보장제도의 보완발전방안. 한국개발연구원.
- 박수지(2009). 복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 고찰: 독일의 사례를 중심으로. 한국사회복지학, 61(3), pp.155-177.
- 방하남·신기철 외(2002). 기업연금제도 도입방안 연구(II). 한국노동연구원.
- 석재은(2010). 공공부조, 사회서비스, 사회보험의 연계·조정을 통한 통합적 빈곤정책 추진방안. 국민기초생활보장제도 10주년 심포지엄 자료집, pp.129-157.
- 세계가치관조사협회(AWVS), World Value Survey, 1990, 1996, 2001, 2005년 한국자료, http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVS_Data.jsp에 서 2010.9.4 인출.
- 송호근·홍경준(2006). 복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치. 나남출판
- 신동면(2006). 한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성. 한국정치학회보, 40(1), pp.115-138.

- 양극화·민생대책위원회(2007). 최근 소득분배 및 공적이전조세의 재분배 효과 추이 분석.
- 양재진(2009). 우리나라 사회투자정책의 효과성 제고를 위한 전략적 정책조합 연구. 국가전략, 15(2), pp.153-182.
- _____(2004). 한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석. 한국정치학회보, 38(5), pp.85-103.
- 여유진 외(2008). 2007 한국복지패널 심층분석 보고서. 한국보건사회연구원.
- 우천식 외(2007). 선진 한국을 위한 정책방향과 과제: 6대 전략분야를 중심으로. 한국개발연구원.
- 윤석범(1995). 한국경제와 빈곤. 한국개발연구원·국민경제교육연구소
- _____(1994). 한국의 빈곤. 세경사.
- 임혁백·김윤태·김철주·박찬웅·고형면(2007). 사회적 경제와 사회적 기업: 한국형 사회적 일자리와 사회서비스 모색. 서울: 송정.
- 정원호(2005). 덴마크의 유연안정성 정책에 관한 고찰. EU학 연구, 10(2), pp.41-73.
- 주학중(1979). 한국의 소득분배와 결정요인(상). 한국개발연구원.
- 차동세·김광양(편)(1995). 한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전. 한국개발연구원.
- 최광·권순원(1995). 복지 및 분배정책. 차동세, 김광양(편). 한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전. 한국개발연구원, pp.566-631.
- 한국보건사회연구원(2010). 복지부문 국정현안에 대한 일반국민 의식조사 결과보고. 한국보건사회연구원 내부자료.
- _____. 2007년 한국복지패널 제2차 조사.
- 한국사회과학연구협의회(각 연도). 불평등과 공정성 조사.
- 홍경준(2009). 선호와 정치제도를 중심으로 한 사회정책 발달이론의 모색. 한국사회복지학, 61(4), pp.35-59.
- _____(2005). 한국 복지체제의 전환을 위한 현실진단과 과제. 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집, pp.19-38.

_____ (1999). 한국의 사회복지체제 연구: 국가시장공동체의 결합구조. 나남출판.

_____ (1997). 한국의 공공복지는 왜 낙후되어 있나?: 제도의 제약과 행위자의 선택을 찾아서. 한국사회복지학, 33, pp.396-420.

Benabou, R.(1996). Inequality and Growth. In B. Bernanke and J. Rotemberg(Eds.), *NBER Macroeconomics Annuals*, Vol. 11, Cambridge, MA: MIT Press, pp.11-92.

Boix, C.(2003). *Democracy and Redistribution*. New York, NY: Cambridge University Press.

Choo, H.(1993). Income distribution and distributive equity in Korea. In L. Krause and F. Park(Eds.), *Social Issues in Korea: Korean and American Perspectives*, Seoul: KDI, pp.335-360.

Esping-Andersen, G.(2003). Towards the good society, once again? *Paper presented at the 4th International Reserch Conference on Social Security Antwerp*, 5-7May.

_____ (1999). *Social foundation of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press.

_____ (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Gans, J. and M. Smart(1996). Majority Voting with Single-crossing Preferences. *Journal of Public Economics*, 59, pp.219-37.

Greenwood, john and Jean-Pierre Voyer(2000). Experimental Evidence on the Use of Earnings Supplements as a Strategy to “Make Work Pay” *OECD Economic Studies*, 31(2), pp.43-67.

Grover, Chris(2009). The third way: a compromise of the Left?: New Labour, the Independent Labour Part, and making work pay. *Policy & Politics*, 37(1), pp.3-18.

- Iversen, T. and A. Wren. (1998). Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics*, 50(4), pp.507-546.
- Meltzer, A. and S. Richard. (1981). A Rational Theory of the size of Government. *Journal of Political Economy*, 89, pp.914-927.
- Midgley, J. (1999). Growth, Redistribution, and Welfare: Toward social Investment. *Social Service Review*, 73(1), pp.3-21.
- Perkins, Daniel, Lucy Nelms and Paul Smyth(2004). *Beyond neo-liberalism: the social investment state?*. The Center for Public Policy, University of Melbourne.
- Perotti, R. (1993). Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth. *Review of Economic Studies*, 60, pp.755-776.
- Persson, T. and G. Tabellini(1994). Is Inequality harmful for Growth?. *American Economic Review*, 84, pp.600-621.
- Polanyi, Karl(1944). *The great transformation: the political and economic origines of our time*. Boston: Beacon Press.
- Saint-Paul, G. and T. Verdier.(1993). Education, Democracy and Growth. *Journal of Development Economics*, 42, pp.399-407.
- Taylor-Gooby, Peter. (2006, July). *European Welfare Reforms: The Social Investment Welfare State*. 2006 EWC/KDI Conference on Social Policy at a Crossroad: Trends in Advanced Countries and Implications for Korea, Honolulu, Hawaii.
- Wilkinson, R. and K. Pickett(2009). *Spirit Level-Why Equality is Better for Everyone*. London: Bloomsbury Press.



간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 국제협력홍보팀
간행물 담당자 (Tel : 02-380-8303)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

신간 안내

KIHASA 한국보건사회연구원

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2010-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000
연구 2010-02	회귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실비아	5,000
연구 2010-03	해외의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	미정
연구 2010-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정가혜	6,000
연구 2010-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	7,000
연구 2010-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000
연구 2010-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정신	5,000
연구 2010-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000
연구 2010-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	미정
연구 2010-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000
연구 2010-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000
연구 2010-12	한국 제3세대 육상방안에 대한 연구	노대명	8,000
연구 2010-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000
연구 2010-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000
연구 2010-15	지활정책에 대한 평가 및 발전방향	노대명	7,000
연구 2010-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	8,000
연구 2010-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000
연구 2010-18	근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000
연구 2010-19	이동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	6,000
연구 2010-20	공공 사회복지서비스 최자수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000
연구 2010-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	미정
연구 2010-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000
연구 2010-23	민간 복지지원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	7,000
연구 2010-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000
연구 2010-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	7,000
연구 2010-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000
연구 2010-28	한국의 보건복지 동향: 2010	장영석	10,000
연구 2010-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	6,000
연구 2010-30-1	저출산 원인과 과급효과 및 정책방안	이삼식	17,000
연구 2010-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000
연구 2010-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000
연구 2010-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	6,000
연구 2010-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀기차와 출산율 관계 연구	김은정	5,000
연구 2010-30-6	저출산의 거시경제적 효과분석	남상호	6,000
연구 2010-30-7	저출산-고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지(외부)	6,000
연구 2010-30-8	차여 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000
연구 2010-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	7,000
연구 2010-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영석	6,000
연구 2010-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	10,000
연구 2010-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최정수	6,000

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2010-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	6,000
연구 2010-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000
연구 2010-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000
연구 2010-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-30-17	신노년층의 특징과 정책과제	정경희	6,000
연구 2010-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000
연구 2010-30-19	에비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	6,000
연구 2010-30-20	신노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	선우덕	5,000
연구 2010-30-21	신노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	미정
연구 2010-31-1	2010 사회예산 분석	최성은	8,000
연구 2010-31-2	2010 보건복지제정의 정책과제	유근춘	9,000
연구 2010-31-3	정부의 사회복지제정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000
연구 2010-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최성은	6,000
연구 2010-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000
연구 2010-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000
연구 2010-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000
연구 2010-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000
연구 2010-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000
연구 2010-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	5,000
연구 2010-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000
연구 2010-33	보건의료지원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 (3년차)	오영호	9,000
연구 2010-34	보건사회 기구변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	14,000
연구 2010-35	취약위기와 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	미정
연구 2010-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000
연구 2010-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000
연구 2010-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000
연구 2010-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(II)	정영호	11,000
연구 2010-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서(I)	정영호	7,000
연구 2010-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	7,000
연구 2010-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-02	고가의료장비의 적정공급과 효율적 활용방안	오영호	8,000
연구 2009-03	신의료기술의 패던 변화에 따른 의사결정체제의 발전방향 -의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로-	박살비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석 (I)	정영호	6,000
연구 2009-05	미충족 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	5,000
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리방안 구축	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안 -비만의 역학적 특성 분석과 비만예방관리를 위한 부문간 협력체계의 탐색	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	7,000
연구 2009-10	글로벌 금융위기상행하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안 -본인부담 구조조정 방안 중심으로	신현웅	6,000
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	5,000

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	7,000
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성	여유진	8,000
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	13,000
연구 2009-17	이동청소년복지 수요에 기반한 복지공급체계 재편방안 연구 II: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	8,000
연구 2009-18	한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 -경제위기 이후 가족생애주기별 위기 유형을 중심으로	김유경	8,000
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회지원과 민간 복지지원 수준의 국가간 비교연구. 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	6,000
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	6,000
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안. 일상생활기능의 자립향상을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생활활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합 연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	9,000
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 -법제정 10년의 제도운영 점검	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	8,000
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산 실태 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	6,000
연구 2009-28	2008년 한국의료패널 기초분석보고서	정영호	7,000
연구 2009-29	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2009년 보건의료자원실태조사 결과보고서-	오영호	6,000
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	10,000
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	11,000
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	9,000
연구 2009-31-2	보건복지재정의 정책과제	유근춘	7,000
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙재정 세출 예산을 중심으로	고경환	6,000
연구 2009-31-4	보육지원정책의 적정성 및 효과성 분석	최성은	6,000
연구 2009-31-5	지활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들	고경환	7,000
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	14,000
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서 - 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	여유진	6,000
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권	14,000
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	저출산에 대응한 육아 지원 인프라의 양적·질적 적정화 방안	신윤정	6,000
연구 2009-34-3	장기요양등급의자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지서비스 연계 방안	오영희	6,000
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	6,000
연구 2009-34-5	고령친화상품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	7,000
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	6,000
연구 2009-36	2009 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	정영철	7,000