연구보고서 2018-48

한국형 복지모형 구축

– 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구

여유진 · 남찬섭 · 조한나

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

【책임연구자】
여유진 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】
한국형 복지모형 구축 - 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구
한국보건사회연구원, 2017(공저)
한국형 복지모형 구축 - 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표
한국보건사회연구원, 2016(공저)

【공동연구진】
남찬섭 동아대학교 사회복지학과 교수
조한나 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 208-48

한국형 복지모형 구축
- 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구

발 행 일 2018년 12월
저 자 여 유 진
발 행 인 조 흥 식
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)
인 쇄 처 ㈜다원기획

ⓒ 한국보건사회연구원 2018
ISBN 978-89-6827-578-4 93330

발간사

본 보고서는 『한국형 복지모형 구축』이라는 제하에 2014년 이래 매년 주제를 바꾸어 가며 한국 복지국가의 과거와 현재 그리고 미래를 좀 더 포괄적이고 체계적으로 되짚어 보고자 하는 의도로 기획된 보고서이다.

2014년 1차 연도 보고서는 산업구조, 노동시장, 교육, 가족구조, 복지체계, 복지태도 등의 측면에서 한국은 어떠한 특수성을 띠고 있으며 이러한 한국 복지국가의 특수성이 복지국가 형성에 어떠한 영향을 미쳤는지를 거시적 차원에서 다루었다. 2015년 2차 연도 보고서는 생애주기별 소득, 재산, 소비의 분포와 분배 상태의 특성과 변화 추이를 가구와 개인 단위의 미시 차원에서 분석적으로 접근함으로써 한국에서 안정과 빈곤예방의 기제로서 복지국가가 어떻게 작동하고 있는지를 검토하였다. 2016년 3차 연도 보고서는 노동시장, 가족, 노인, 조세, 복지지출, 재분배효과와 사회질의 차원에서 복지국가들과 한국을 비교 분석함으로써 한국 복지국가의 상대적 좌표를 확인하고자 하였다. 2017년 4차 연도 보고서는 한국 복지국가가 직면한 도전을 한국의 특수성과 4차 산업혁명이라는 보편성의 측면에서 파악하고, 이러한 도전에 맞서 기존 복지국가 제도, 즉 노동복지정책, 가족지원정책, 노후소득보장제도의 재구조화 방향과 새로운 복지제도로서 자산기반복지, 사회적경제, 공유경제, 기본소득의 적용 가능성을 종합적으로 검토하였다.

올해 보고서는 본 기획의 마지막 주제로 가치 철학적 기반으로서 연대, 시민권과 보편주의가 복지국가 형성, 발전 과정에서 구현되는 방식을 개괄하고, 한국의 사회복지와 복지국가 형성 과정에서 이러한 가치가 어떻게 억제 혹은 체현되어 왔는지를 고찰하고자 하였다. 이러한 역사적, 철

학적 접근을 통해 한국 복지국가의 경로의존적 한계와 이를 넘어서서 나아갈 수 있는 방안에 대한 시사점을 얻고자 하였다.

본 보고서는 여유진 연구위원에 의해 작성되었다. 본 보고서의 작성을 위해 애써 주신 원외의 남찬섭 동아대 교수에게 감사드리며, 보고서의 체계상 옥고를 전제하지 못함에 대해 양해의 말씀을 전한다. 자료 정리와 보고서 편집 등 물심양면 도움을 준 조한나 연구원에게도 특별히 감사를 표한다. 복지국가 세미나와 질적 면접을 통해 많은 영감과 자극을 주신 이혜경 전 연세대 교수, 장수명 한국교원대 교수, 김기덕 순천향대 교수, 김수정 동아대 교수, 이상호 동국대 교수, 원내 김기태 박사께 깊이 감사드린다. 또 보고서 작성과 관련하여 유익한 의견을 통해 적지 않은 비판과 조언을 주신 원내의 이태진 연구위원, 류진석 충남대 교수, 그리고 익명의 평가자에게도 감사의 말씀을 전한다. 본 연구의 내용이 한국 복지국가 관련 연구의 토론과 논의를 활성화하는 데 조금이나마 기여할 수 있기를 바란다. 마지막으로, 본 보고서의 내용은 본원의 공식적인 의견이 아님을 밝힌다.

2018년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract ····· 1

요 약 ····· 7

제1장 서 론 ····· 17

제2장 복지국가의 이념적 기반으로서의 시민권과 연대 ····· 27

제1절 서론 ····· 29

제2절 사회적 위험과 시민권의 형성 ····· 30

제3절 복지국가 성장 과정에서의 연대의 실질화 ····· 39

제3장 한국 사회복지 형성 단계에서의 연대와 시민권 ····· 53

제1절 서론 ····· 55

제2절 응급구호 시기의 사회복지와 그 영향(1945년~1960년) ····· 57

제3절 개발국가 시기의 사회복지와 그 영향(1960년~1987년) ····· 65

제4장 복지국가의 가치기반으로서의 보편주의 ····· 77

제1절 서론 ····· 79

제2절 선별주의에서 보편주의로: 복지국가의 공고화 ····· 80

제3절 선별주의와 보편주의를 둘러싼 주요 쟁점 ····· 95

제5장 한국의 복지국가로의 도약과 보편주의 형성의 한계 ····· 111

제1절 서론 ····· 113

제2절 민주화 이후 복지 확대와 발전국가의 유산(1987년~1997년) ····· 114

제3절 외환위기 이후 복지국가로의 도약과 보편주의 형성의 한계(1998년~2017년) ·· 128

제6장 연대와 보편주의의 실재: 노인 빈곤을 중심으로 ····· 177

제1절 서론 ····· 179

제2절 복지국가에서의 연대의 실질화와 노인 빈곤 ····· 180

제3절 한국에서의 연대의 결렬과 노인 빈곤 ····· 193

제4절 소결 ····· 212

제7장 결론: 한국 복지국가를 위한 제언 ····· 215

제1절 서론 ····· 217

제2절 '다시' 복지국가란 무엇인가 ····· 218

제3절 한국 복지국가를 위한 제언 ····· 222

참고문헌 ····· 227

표 목차

〈표 1-1〉 연차별 보고서의 연구 목적 및 주요 연구 내용 ····· 21
〈표 3-1〉 기존 연구들에서의 한국현대사 사회복지 전개과정의 시기구분 ····· 56
〈표 3-2〉 사회복지시설 설립의 운영주체 ····· 59
〈표 3-3〉 연도별 보건복지 예산(1961년~2010년) ····· 68
〈표 3-4〉 중앙정부의 기능별 지출 추이(1960년~1987년) ····· 68
〈표 3-5〉 우리나라와 OECD 평균 정부지출 구조(2008년과 2013년) ····· 69
〈표 4-1〉 스웨덴의 사회지출 재정 분담 구조 ····· 93
〈표 4-2〉 복지국가 유형별 근로연령(15세-65세)인구의 재분배효과(2010년 기준) ····· 101
〈표 4-3〉 주요 세목의 GDP 대비 세수 비중(2013년) ····· 103
〈표 4-4〉 복지국가 유형별 퇴직연령(66세 이상) 인구의 재분배효과(2010년 기준) ····· 104
〈표 5-1〉 연도별 보건복지 예산 및 증감률 ····· 115
〈표 5-2〉 복지국가 유형별 GDP 대비 사회보험기여금 비중(2013년) ····· 123
〈표 5-3〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도 비교 ····· 132
〈표 5-4〉 영유아 보육료 지원 확대 연혁 ····· 139
〈표 5-5〉 복지국가 유형별 복지지출 수준과 현물의 비중 ····· 144
〈표 5-6〉 총공적사회지출 및 형태별 사회지출의 추이 ····· 145
〈표 5-7〉 주요국의 출산율 변동 ····· 154
〈표 5-8〉 공적 연금 수급률과 노인 빈곤율 ····· 165
〈표 5-9〉 연금종별 평균 급여액(2015년 12월 기준) ····· 166
〈표 5-10〉 공적연금 가입 실태(2017년 12월 말 기준) ····· 166
〈표 5-11〉 사회서비스 바우처 사업별 제공기관과 제공인력의 증가(2014년) ····· 172
〈표 5-12〉 어린이집 현황 ····· 175
〈표 6-1〉 노인 빈곤과 관련 변수들 간의 관계 ····· 190
〈표 6-2〉 노인인구비 14% 도달시점에서의 GDP 대비 노인에 대한 공적 사회지출 비중 ····· 200
〈표 6-3〉 국민연금 수급률과 평균소득대체율 추이 예측 ····· 206
〈표 6-4〉 성별, 유형별 노인가구 구성과 노인 빈곤율 ····· 208
〈표 6-5〉 주요국의 노령연금(노후소득보장) 재원 분담 ····· 209

그림 목차

[그림 1-1] 서구 복지국가에서의 연대, 시민권, 보편주의의 이념형적 분석틀 ····· 24
[그림 2-1] 좌파정당의 누적집권점수와 공적사회지출 수준(1990년) ····· 49
[그림 2-2] 좌파정당의 누적집권점수와 급여수준의 관대성(1990년) ····· 49
[그림 4-1] 노르딕국가들의 GDP 대비 총조세 추이 ····· 92
[그림 4-2] 노르딕 모델의 사회적 기반 ····· 95
[그림 4-3] 복지국가 유형별 총부담세율과 조세부담률(2013년) ····· 98
[그림 4-4] 복지국가 유형별 빈곤 감소효과(2010년) ····· 100
[그림 4-5] 복지국가 유형별 불평등 감소효과(2010년) ····· 100
[그림 4-6] 주요 OECD 국가의 임금 5분위 배율 ····· 102
[그림 5-1] GDP 대비 조세와 공적사회지출 추이 ····· 120
[그림 5-2] 비임금근로자의 비율 추이 ····· 121
[그림 5-3] 10인 미만 사업체 종사자의 비율 추이 ····· 121
[그림 5-4] 생활보호 결산 추이 ····· 125
[그림 5-5] 외환위기 전후 경제지표의 변화 추이 ····· 128
[그림 5-6] 합계출산율과 출생아수 변화 ····· 135
[그림 5-7] 연령계층별 인구 구성비, 1965~2065년(중위) ····· 136
[그림 5-8] 총부양비, 유소년부양비 및 노년부양비, 1965-2065년(중위) ····· 136
[그림 5-9] 노인소득보장제도의 변화에 따른 수급자 추이 ····· 141
[그림 5-10] 생활보호제도와 국민기초생활보장제도하에서의 생계급여 수급자 변화 ····· 142
[그림 5-11] 보건복지부 예산 중 공공부조 예산이 차지하는 비중 ····· 143
[그림 5-12] 역대 정부별 공적 사회지출 추이 ····· 144
[그림 5-13] 2000년 이후 형태별 사회지출의 증감(단위: %p) ····· 145
[그림 5-14] 주요 국가의 공적 사회지출 추이 ····· 147
[그림 5-15] 소득원천별 불평등도 변화 추이(지니계수) ····· 148

[그림 5-16] 소득원천별 빈곤율 변화 추이(중위소득 50% 기준 빈곤율) ····· 148
[그림 5-17] 빈곤율과 합계출산율 추이 ····· 150
[그림 5-18] 아내 혼인율과 아내 이혼율 추이 ····· 151
[그림 5-19] 자살률 추이 ····· 151
[그림 5-20] 제도 확장기와 선거주기 반응기 ····· 153
[그림 5-21] OECD 국가의 출산율 비교 ····· 154
[그림 5-22] OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구 ····· 155
[그림 5-23] 한국의 공적 사회지출 목적별 구성 ····· 164
[그림 5-24] 기업규모별 사회보험 가입률 ····· 167
[그림 5-25] 근로형태별 사회보험 가입률 ····· 167
[그림 5-26] 두루누리 지원사업의 지원 대상 추이 ····· 169
[그림 5-27] 어린이집과 유치원 수(1995년~2016년) ····· 171
[그림 5-28] 장기요양기관 수 및 종사자 수(2009년~2016년) ····· 172
[그림 5-29] 여성의 산업별 취업자 비중(2004년과 2017년) ····· 173
[그림 5-30] 국내 어린이집 및 유치원 이용률(2001년~2016년) ····· 174
[그림 6-1] 주요 OECD 국가들의 노인에 대한 공적 사회지출 수준(GDP 대비 %) ····· 182
[그림 6-2] 복지국가 유형별·복지지출 부문별 지출 수준 ····· 183
[그림 6-3] 복지레짐별 노인인구비의 증가 추이 ····· 184
[그림 6-4] 중위소득 40%기준 노인 빈곤율과 노인에 대한 복지지출 간의 관계 ····· 185
[그림 6-5] 중위소득 50%기준 노인 빈곤율과 노인에 대한 복지지출 간의 관계 ····· 185
[그림 6-6] 주요 OECD 국가들의 노인 빈곤율(중위소득 50% 기준) ····· 186
[그림 6-7] 근로연령빈곤율과 퇴직연령빈곤율 간의 상대배율(2015년 기준) ····· 189
[그림 6-8] 노인 빈곤율(중위소득 50% 기준)과 불평등도(지니계수) ····· 190
[그림 6-9] 1975년 좌파정부의 누적집권점수와 2010년 노인불평등도 ····· 191
[그림 6-10] 1975년 노조조직률과 2010년 노인불평등도 ····· 191
[그림 6-11] 전체 빈곤율 대비 노인 빈곤율의 배율 ····· 194
[그림 6-12] 연령대별 빈곤위험 ····· 196
[그림 6-13] 빈곤인구의 구성 변화 ····· 196

[그림 6-14] 주요 OECD 국가들의 노인에 대한 지출 ····· 198
[그림 6-15] 노인가구 유형별 소득 구성 ····· 201
[그림 6-16] 노인가구 유형별 공적 이전 수급률 ····· 202
[그림 6-17] 공적연금만으로 빈곤을 탈피할 수 있는 노인의 비율 ····· 202
[그림 6-18] 공적 이전만으로 빈곤을 탈피할 수 있는 노인의 비율 ····· 202
[그림 7-1] 복지국가에서 공적 이전의 소비 평탄화 효과(이념형적 모델) ····· 219
[그림 7-2] 경제활동인구현황(2018. 8.) ····· 224

Abstract

Designing A Korean Welfare State Model V:
Philosopical Foundation of Welfare State

Project Head: Yeo, Eugene

This report focuses on the social, economic and cultural characteristics of Korean welfare state, understanding of the economic situation and well-being of families and individuals, and awareness of the current status of Korean welfare state in terms of comparative welfare states. Has been planned and carried out since 2014 with the purpose of giving theoretical and practical implications for the direction that the 'Korean welfare state' should pursue by diagnosing present and future. The purpose of the research from the first report to the fifth report and major research contents are summarized in Table 1 below.

〈Table 1〉 Purpose and Major Research Contents of Annual Report

Series (Year)	Research purpose and theoretical basis	Major Research Contents
I (2014)	- Purpose: Study on the specificity of economic, social, cultural, speciality and welfare system of Korean welfare state	- Economic, social and cultural specificity of Korean welfare state •Economic and industrial structure and developmental model •Dual structure of the labor market •Characteristics of educational system

Co-Researchers: Nam, Chan-Sub · Cho, Hanna

Series (Year)	Research purpose and theoretical basis	Major Research Contents
	- Theoretical base: Neo (historical) institutionalism - Approach: Macro and historical approach	•Family structure change and limitations of family regime - Uniqueness of Korean welfare system •Uniqueness of welfare system and structure •Uniqueness of welfare delivery system •The specificity of welfare financing and alternative financial system •Specificity of welfare attitude
II (2015)	- Purpose: To examine the level and characteristics of household (individual) welfare through analysis of income, property and consumption by life cycle - Theoretical basis: Life cycle theory - Approach: Micro-quantitative approach	- Life cycle income, property and consumption basic analysis •Distribution of income, property and consumption by life cycle - In-depth analysis of income, property and consumption by life cycle •Cohort effect of income inequality •Women's economic activity and life cycle income, property and consumption •Elderly poverty deterioration factor analysis •Changes in Consumption Expenditure Inequality and Related Factors •Equity analysis of healthcare expenditure
III (2016)	- Purpose: Confirmation of Korea's Coordination through Comparative Analysis of Types of Welfare States - Theoretical basis: Welfare regime theory - Approach: Fuzzy-set ideal type analysis	- Welfare state system and policy-oriented approach •Labor market policy typology •Family support policy type •Type of elderly life guarantee policy - Efforts centered on welfare state efforts •Taxation of taxation system •Type of welfare expenditure •Redistribution effect and social quality

Series (Year)	Research purpose and theoretical basis	Major Research Contents
IV (2017)	- Purpose: Research on the effectiveness and limit of alternative welfare system and system - Theoretical basis: Regulation theory - Approach: Comprehensive alternative analytical approach	- Changes in the welfare environment and its impact on the welfare state - Restructuring of existing welfare system •Welfare system for the working class •Welfare system for children and families •Old-age income guarantee system - Main contents and applicability of alternative welfare system •Asset-based welfare •Social economy •Shared economy •Basic income
V (2018)	- Purpose: History of Korean Welfare State Seeking value philosophical basis - Theoretical basis: citizenship, solidarity, universalism - Approach: Historical - Philosophical approach	- Citizenship and solidarity as the ideological foundation of the welfare state •Formation of citizenship and solidarity in Western welfare states •Solidarity and Citizenship in the Formation of Social Welfare in Korea - Universalism as a value base for welfare state •Consolidation of universalism and welfare state •Leap of Korea's welfare state and limitation - Solidarity and universalism through poverty for the elderly

This is the fifth year of the project (2018) and the final work of this project. The purpose of this report is to examine the historical trends and changes of Korean welfare state based on the understanding of existing research results and to gain insights and implications for future direction of Korean welfare

state. In particular, this report sought to emphasize solidarity, citizenship, and universalism as the philosophical foundation of the welfare state. Although these three values are the value that flows into the formation and development bases of western European welfare states especially in Nordic countries. I think it is the philosophical foundation of the Western welfare state that has not lost its vitality.

In this report, the process of the birth of social solidarity through the description of the process of the social risk becoming omnipresent due to the collapse of the community in the process of industrialization, the poverty of the masses, and the process of the virtuous circle in which the social rights citizenship and the universal welfare state are consolidated through the realization of such solidarity We want to show the process (Chapter 2, Chapter 4). In addition, this intrinsic analysis framework is used to describe path-dependent processes in which the suppression of solidarity in the history of Korean welfare state and the diminution of citizenship lead to the vulnerability of universalism (Chapter 3, Chapter 5). Then, by analyzing the present state of poverty and old-age income guarantees that show the result of the actualization of the ages in a compressed way, we will analyze the problems of the welfare state in Korea (Chapter 6). Finally, considering the specificity of the Korean welfare state and the various factors surrounding the welfare state, I intend to conclude this report with the nor-

mative and practical suggestions on the direction of the welfare state in Korea (Chapter 7).

요 약

1. 서론

본 연구는 한국 복지국가를 둘러싼 사회, 경제, 문화적 특수성, 가족과 개인의 경제적 상황과 안녕의 실태에 대한 이해, 그리고 비교 국가적 관점에서 한국 복지국가의 현 좌표에 대한 인식의 바탕 위에 한국 복지국가의 현재와 미래를 진단함으로써 '한국형 복지국가'가 나아가야 할 방향성과 지향성에 대한 이론적, 실천적 함의를 주고자 하는 목적으로 2014년 이래 기획되고 진행되어 왔다. 1차 보고서에서 5차 보고서까지의 연구 목적과 주요 연구 내용을 요약하면 아래 표 1과 같다.

〈표 1〉 연차별 보고서의 연구 목적 및 주요 연구 내용

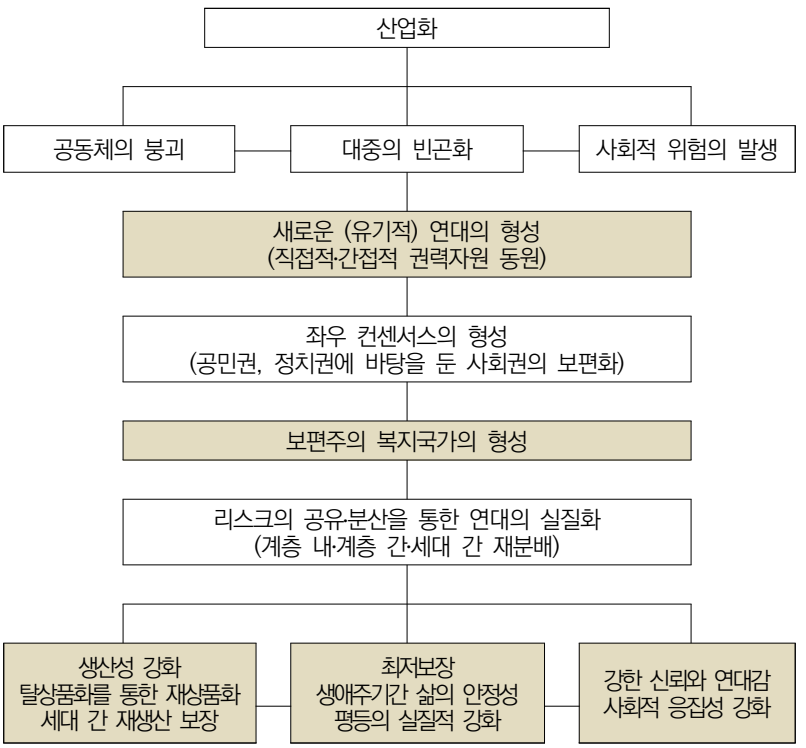
연차 (연도)	연구 목적 및 이론적 기반	주요 연구 내용
1년차 (2014)	- **연구 목적**: 한국 복지국가의 경제·사회·문화·특수성과 복지제도의 특수성 연구 - **이론적 기반**: 신(역사적) 제도주의 - **접근 방식:** 거시적·역사적 접근	- **한국 복지국가의 경제·사회·문화적 특수성** •경제·산업구조와 발전주의 모델 •노동시장의 이중구조화 •교육체계의 특성 •가족구조 변화와 가족주의 레짐의 한계 - **한국 복지제도의 특수성** •복지 제도 및 구조의 특수성 •복지 전달체계의 특수성 •복지재정의 특수성과 대안적 재정체계 •복지태도의 특수성
2년차 (2015)	- **연구 목적**: 생애주기별 소득·재산·소비 분석을 통한 가구(개인) 복지 수준 및 특성 확인 - **이론적 기반**: 생애주기 이론 - **접근 방식**: 미시적·계	- **생애주기별 소득·재산·소비 기초분석** •생애주기별 소득·재산·소비의 분포 - **생애주기별 소득·재산·소비 심층분석** •소득불평등의 코호트효과 •여성 경제활동과 생애주기별 소득·재산·소비 •노인빈곤 악화 요인 분석 •소비지출 불평등 변화 추이와 관련 요인

연차 (연도)	연구 목적 및 이론적 기반	주요 연구 내용
	량적 접근	•보건의료지출의 형평성 분석
3년차 (2016)	- **연구 목적**: 복지국가 유형 비교 분석을 통한 한국의 현 좌표 확인 - **이론적 기반**: 복지레짐론 - **접근 방식:** 비교국가적 접근	- **복지국가의 제도·정책 중심적 접근** •노동시장정책 유형화 •가족지원정책 유형화 •노인생활보장정책 유형화 - **복지국가의 노력·효과 중심적 접근** •조세체계 유형화 •복지지출 유형화 •재분배효과와 사회의 질
4년차 (2017)	- **연구 목적:** 대안적 복지제도와 체제의 실효성과 한계 분석 - **이론적 기반**: 조절이론 - **접근 방식:** 종합적·대안분석적 접근	- **복지환경의 변화 흐름과 복지국가에 미치는 영향** - **기존 복지제도의 재구조화 방안** •근로계층을 위한 복지제도 •아동·가족을 위한 복지제도 •노후소득보장제도 - **대안적 복지제도의 주요 내용 및 적용 가능성** •자산기반복지 •사회적 경제 •공유경제 •기본소득
5년차 (2018)	- **연구 목적:** 한국 복지국가의 역사적· 가치철학적 기반 모색 - **이론적 기반**: 시민권, 연대주의, 보편주의 - **접근 방식:** 역사적·철학적 접근	- **복지국가의 이념적 기반으로서의 시민권과 연대** •서구 복지국가에서의 시민권과 연대의 형성 •한국 사회복지 형성 단계에서의 연대와 시민권 - **복지국가 가치기반으로서의 보편주의** •보편주의와 복지국가의 공고화 •한국의 복지국가로의 도약과 보편주의 형성의 한계 - **노인빈곤을 통해 본 연대와 보편주의**

본 연구는 5차 연도(2018)이자 본 기획을 마무리 짓는 연구이다. 본 보고서에서는 기존의 연구 결과에 대한 이해를 바탕으로 한국 복지국가의 역사적 흐름과 변화를 종합적으로 검토함으로써 향후 한국 복지국가가 지향해야 할 방향에 대한 통찰과 시사점을 얻고자 하는 데 그 목적이 있

다. 특히, 복지국가의 가치철학적 기반으로서 연대, 시민권, 보편주의를 강조하고자 하였다.

[그림 1] 서구 복지국가에서의 연대, 시민권, 보편주의의 이념형적 분석틀



2. 연대, 시민권, 보편주의.. 그리고 복지국가

서구 민주적 복지자본주의 국가의 형성 과정은 새로운 '연대의 실질화 과정'으로 표현될 수 있다. 이는 산업화 과정에서 뒤르켐이 주장하는 기계적 연대에 기반한 공동체가 붕괴하고, 사회적 위험에 대응할 새로운 기제가 형성되지 않은 상태에서 만연한 대중의 빈곤화를 그 배경으로 한다.

대중의 빈곤화에 대한 서구의 대응은 조금씩 다른 양상으로 전개된다. 영국의 경우 무혈혁명으로 형성된 입헌군주제 국가에서 빈민법과 노동법의 발전으로, 독일의 경우 프로이센 제국의 통일 과정에서 철혈재상 비스마르크의 '당근과 채찍' 전략의 일환으로 형성된 사회보험의 발전으로, 프랑스의 경우 구체제의 혁명적 전복과 공화정의 형성 과정에서 공제조합의 활성화와 새로운 사회정책의 구상으로, 그리고 스웨덴의 경우 산업화 이전에 창당한 사민당의 안정적 집권과 적-녹동맹, 사회적 코포라티즘의 형성으로 이어지는 체계적 '국민의 집' 건설을 통해 민주적 복지자본주의를 건설해 나간다. 이러한 복지국가 형성 과정에서 거대하고 민주주의적인 산업사회의 구성원이 될 자격요건을 정의하는 규범으로서 시민권의 보편화가 사회적 연대에 직접적인 영향을 미쳤음은 물론이다. 복지국가는 이렇게 형성된 '익명의 개인들'의 유기적 연대를 통한 리스크의 공유와 분산 기제라 할 수 있다. 복지국가의 리스크 분산은 계층 간, 계층 내, 그리고 세대 간 재분배의 복잡한 씨실과 날실로 구성되어 있으며, 궁극적으로는 사회적 위험에 대응하여 전체 시민에게 '최저보장'(national minimum)과 생애주기 간 삶의 안정성(security)을 포괄적이며 보편적으로 보장하는 것을 목표로 한다. 선순환의 요체는 이러한 최저보장과 안정의 보장이 경제적으로는 생산성의 강화와 세대 간 재생산의 안정적 보장에, 사회적으로는 연대감과 공동체에 대한 소속감 증진을 통한 사회적 응집성의 강화에 기여한다는 것이다.

연대의 실질화로 나타난 사회적 시민권의 공고화는 서구 유럽, 특히 노르딕 국가에서 선별주의적 복지국가에서 보편주의적 복지국가로의 전환을 의미했다. 선별주의에서 보편주의로의 전환은 복지국가 발전 과정에서 선별주의가 낙인감을 부여하고 사회를 분열시킨다는 인식, 그리고 궁핍, 질병, 무지, 불결, 나태 등에 대응하기 위해서는 급여와 서비스에 대

한 보편적 접근이 필요하다는 관점으로부터 확산되었다. 보편적 제도는 선별적 제도에 비해 행정비용이 적게 들 뿐만 아니라, 장기적으로 사회적 비용을 줄이는 효과도 있다. 하지만 하나의 제도 차원에서 보편주의 그 자체가 더 재분배적인가 아닌가의 문제보다는 보편주의의 '정신'이 체현된 전체로서의 사회시스템의 재분배와 평등화 효과가 더 중요하다. 재분배 효과를 논의할 때 주로 소득 측면에 주목하지만, 보편주의적인 보건의료서비스, 사회서비스, 나아가 교육시스템의 평등화 효과까지를 감안한다면 보편주의적 복지국가의 재분배 효과는 잔여적, 선별주의적 복지국가의 그것과는 비교되기 어려울 정도이다. 물론 그렇다고 해서 보편적 급여만으로 충분하다는 의미는 아니다. 분명 복지국가는 '명목 그대로의' 보편주의만으로는 충분치 않다. 한편으로는 정액급여의 충분성 문제로 인해 '긍정적 차별'의 필요성이 대두되고, 다른 한편 근로활동 시기의 소득을 적절하게 대체해 줄 수 있는 안정의 기제로서 '소득연계 급여'의 필요성이 제기된다. 하지만 이로써 본연의 보편적 급여의 입지가 좁아졌는가에 대해서는 재론의 여지가 있다. 보편주의가 지닌 시민권적 기본권과 연대주의의 원리를 유지하면서도 중간계급을 끌어안기 위해 포괄적인 소득비례급여를 도입해 온 노르딕 국가들에서 복지국가에 대한 지지와 신뢰는 여전히 높은 수준이라는 점에 주목할 필요가 있다.

3. 한국 복지국가 형성과정에서의 연대와 보편주의

본 보고서에서는 한국 복지국가의 발전과정을 네 단계-응급구조 시기, 개발국가 시기, 민주화 시기, 외환위기 이후 시기-로 구분하여 각 단계에서의 연대, 시민권과 보편주의에 영향을 미치는 요인들과 그 경로의존적 결과들을 기술하고자 하였다. 먼저, 응급구조 시기는 한국 전쟁과 분단이

라는 특수 상황으로 인하여 서구 복지국가에서 권력 자원 동원에 중추적인 역할을 담당했던 '계급' 자체가 실종되는 상황에 직면했다. 그 결과 초기 노동계급의 형성 단계부터 연대의 억제와 억압에 직면함으로써 연대의 실질화 결과인 복지국가 지체에 큰 영향을 미쳤다. 또한 외원과 민간 중심의 복지공급체계가 형성되었는데, 이는 최근까지 민간 복지공급자의 강한 정책네트워크 구축과 영향력이라는 정책적 유산으로 이어지게 된다.

개발주의 시기 복지제도의 특성과 그 영향은 첫째, 경제개발 중심으로 국가 기능이 편재되고 국가의 복지 제공 기능은 주변화 됨으로써 현재까지도 국가의 역할에 대한 전도된 인식에 영향을 미치게 된다. 둘째, 권위주의적 개발국가에 의해 도입된 복지제도의 보수적, 최소주의적 성격과 성장주의적 관점 또한 오늘날 사회복지의 사각지대와 같은 문제들을 야기하는 주된 원인으로 지목된다. 셋째, 권위주의적 정권의 성격으로 인해 사회복지나 복지국가를 둘러싼 민주적 정책 아레나가 형성되지 못함으로써 시민사회가 복지국가에 대한 학습 기회를 놓치게 되었다. 민주화 이후 이는 크게 개선되었다고는 하나 여전히 국가중심적 접근은 유효하다. 마지막으로, 초기 사회복지제도의 형성은 정권의 정당성 확보나 산업화 필요성과 밀접하게 관련이 있었다. 이로 인해 정작 '안정'의 기제가 필요한 불안정 계층보다는 비교적 고소득의 안정적 계층부터 사회복지제도가 적용되었다. 그 영향은 사각지대의 편재와 분절화라는 형태로 오늘날까지 영향을 미치고 있다.

민주화 이후 외환위기 전까지 4대 사회보험의 도입과 확대, 사회서비스 관련법의 제정, 최저임금제도 도입 등 사회복지와 관련 제도의 도입이 활발하게 이루어졌다. 하지만 이 시기에도 개발주의가 소멸되기보다는 권위주의적 개발주의에서 신자유주의적 개발주의로 그 형태와 성격을 바

꾼 채 여전히 큰 영향을 미쳤다. '성장 중심'과 '시장 중심'성으로 인해 '저부담·저복지'의 기조가 강화되었으며, 김영삼 정부 시기에는 전체 예산에서 복지예산이 차지하는 비중이 이전보다 오히려 감소하거나 정체되었다. 또한, 하향식 사회보험 확대로 인한 한계도 더욱 분명하게 드러나게 되었다. 사실상 사회의 허리에 해당하는 중하층의 상당수는 사회보험의 확대에도 불구하고 배제되었고 이는 이후 전 국민에게로 사회보험이 확대된 이후까지 '빈 허리'의 문제를 남겨놓게 된다.

외환위기는 사회안전망의 필요성을 각인시키는 계기가 되었다. 이후 산업구조조정, 사회양극화, 저출산·고령화 등의 문제점들이 본격적으로 제기됨으로써 사회복지 확대의 필요성은 더욱 커지게 되었다. 또한 진보적 성격의 정권이 연이어 집권한 것도 이 시기 사회복지의 급격한 확대와 복지국가로의 도약의 주요한 요인이라 할 수 있다. 이 시기는 사회복지 발달사에서 '결정적 시기'라 칭해질 수 있을 만큼 사회복지의 제도적 확대, 새로운 제도들의 도입, 국내총생산에서 공적 사회지출이 차지하는 비중의 급격한 증가가 동시에 이루어졌다. 하지만 복지국가 발달 과정에서의 경로의존적 한계도 여전히 남아 있었다. 김대중 정부의 생산적 복지는 그 당시의 경제위기 상황을 감안하더라도 복지에 대한 잔여주의, 선별주의, 워크페어적 성격을 드러냈으며, 실제로도 3대 사회보험의 형식적 개보험화 이외에 구휼적 성격의 생활보호제도를 현대적인 국민기초생활보장제도로 전면 개편한 것 외에 두드러진 복지국가로의 전환 의지를 찾기는 어렵다. 노무현 정부 하에서의 사회투자국가는 이전 정부에 비해서는 진일보한 관점으로 평가할 수 있다. 하지만 근로장려세제의 도입과 사회서비스 확대 과정 등에서 비춰지는 친시장중심성을 통해 볼 때, 개발주의 유산이 전략적 선택과 선택적 투과성의 범주를 여전히 제약하고 있었다고 할 수 있다. 마찬가지로 이 시기 사회보험의 개보험화가 이루어졌음에

도 불구하고 여전히 불안정 근로자와 영세 자영자의 상당수는 사회보험의 사각지대에 놓여 있게 된다. 두루누리 지원사업 등 이들 불안정 근로계층을 위한 지원사업이 확대되어 왔지만 사회보험의 '빈 허리' 문제는 쉽사리 해결될 기미가 보이지 않고 있다. 또한 산업화 전략과 일자리 창출을 강조함으로써 민간 공급체계를 주도로 사회서비스가 급속하게 확대됨으로써 공공성과 서비스의 질 문제가 제기되는 것도 한계로 남아 있다.

우리나라는 2014년을 기점으로 국내총생산의 10% 이상을 공적 사회지출로 사용하고 있으며, 형식적으로는 상병급여를 제외하고 선진 복지국가에서 갖추고 있는 거의 대부분의 복지제도들을 구비하고 있다. 단기간의 복지 확대로 괄목할 만한 성과를 낸 것도 사실이지만, 하향식 복지확대의 한계로 인한 '빈 허리' 문제, '공공성이 결여된 보편주의'의 문제, 여전히 지배적인 성장중심적 개발주의 인식의 유산 등이 극복해야 할 문제로 남아 있다.

4. 결론

지금까지 논의한 바와 같이, 한국 복지국가는 지난 20여 년, 좀 더 확장해서 30여 년간 도약에 가까운 발전을 거듭해 왔다. 하지만 그동안 확대되어 온 사회복지보다도 더 빠른 속도로 시장의 불안정성이 우리를 엄습하고 있는 것도 현실이다. 지금까지의 복지 확대의 성과에도 불구하고 우리는 더 많은 복지와, 그에 못지않게 중요한 '복지국가'에 대한 사회적 학습을 필요로 한다.

먼저, 개발주의적인 유산을 극복하고 좀 더 '경제적인 것'과 '사회적인 것'의 균형을 추구할 필요가 있다. 성장중심주의, 경쟁주의적 교육, 가족이기주의의 '마음의 습속'은 여전히 한국의 정책결정자와 시민 모두의 의식을 지배하는 키워드로 작용하고 있다. '경제적인 것' 못지않게 '사회적

인 것'이 강조되는 학교교육과 시민교육의 콘텐츠를 확보하는 것은 오래 걸리지만 반드시 필요한 과제이다.

둘째, 복지 확대에도 불구하고 '빈 허리'의 문제는 향후 우리가 해결해야할 가장 중요한 숙제이다. 가장 불안정한 집단들—저소득의 불안정한 비정규직, 영세자영자, 미취업 여성 등—을 포괄하지 못한다면 '안정성을 보장하기 위한 기제'로서의 복지국가의 기능은 무색해질 수밖에 없다. 노동시장의 이중구조화, '늦은 출발과 이른 조정'으로 인해 이 문제가 더 심각한 상황이다. 소득보장에 있어 좀 더 혁신적인 접근이 필요한 이유이다.

마지막으로, 사회서비스의 공공성 확보는 늦었지만 서둘러야 할 과제이다. 사회서비스의 급속한 확대 과정에서 상대적으로 사회서비스 본연의 공공성과 질 문제는 소홀하게 다루어진 감이 없지 않다. 또한 경로의 존적 유산과 시장친화적 접근으로 인한 민간 중심의 공급체계 양산은 그 '득'만큼이나 '실'도 적지 않다. 사회서비스가 공공성을 담보하지 못한다면 국가의 높은 재정 투입에 대한 의구심을 증폭시킬 가능성이 높다. 여기에 더해 보편적 서비스와 무상 서비스를 동일시하는 것에 대한 재정리가 필요하다. 또한 현금급여와 사회서비스의 '재균형화' 필요성도 제기된다.

*주요용어: 한국형 복지모형, 복지국가, 연대, 시민권, 보편주의, 노인빈곤

제 1 장 서 론

1 서론

산업사회가 시작된 이래 '사회복지'는 항상 '문제'이자 '해결책'이었다. 사회복지와 복지국가는 유럽의 발명품이다. 공동체의 붕괴와 대중의 궁핍화에 대처하기 위해 서구 유럽에서 빈민법, 공제조합, 우애조합과 같은 맹아적 형태로 나타나기 시작한 이래, 사회복지는 자본주의 시장경제의 불안정성을 완충하여 줌으로써 안정적 재생산을 가능케 하는 조절 기제로 칭송받는 동시에, 경제성장에 반하는 낭비적인 지출이자 근로의욕을 떨어뜨림으로써 '보이지 않는 손'에 의한 시장의 자기조절 기능을 교란하는 주범으로 지목받기도 한다. 하지만 분명한 것은 어떠한 선진 자본주의 시장경제도 사회복지 없이 더 이상 살아남을 수 없다는 것이다. 시장경제의 몸집이 급속하게 커진 우리나라도 예외는 아니다.

한국에서 '사회복지'에 관한 문제는 좀 더 복잡하고 심각하다. 급격하고 권위주의적인 산업화 초기 단계에서 한국은 거의 사회복지 없이 살아남았다. 국가의 역할을 '시민에 대한 봉사자'(civil servant)라 규정하고 시장의 불안정성으로부터 시민을 보호하는 데 역점을 두어온 유럽 복지국가들—이에 대한 반론도 만만치 않지만 이는 잠시 접어두기로 한다—과는 대조적으로, 우리나라의 국가는 직접적이고도 권위적인 방식으로 경제 개발을 주도하고 대기업을 지원하는 역할을 맡았다. 물론 만연한 절대빈곤의 상황에서 '성장중심주의' 이념은 그 자체로 정당성을 가졌으며, 실제로 낙수효과(trickle down effect)를 통해 '복지사회'가 구현될 수 있다는 권위주의적 개발주의 접근이 고도성장기 동안 정책결정자들과 다수 국민에게 상당히 설득력 있게 받아들여졌다. 1980년대 스태그플레이

션과 복지국가 위기를 겪고 있던 서구 복지국가들에게 한국은 '아시아의 네 마리 용' 중 가장 위협적이면서 경이로운 국가 중 하나로 주목받기도 했다. 하지만 이 시기 동안 한국에서 '국가'와 '시장'은 날로 커졌지만 '사회'와 '가족'은 왜소화되었다.

하지만 1987년 민주항쟁과 1997년 외환위기는 상황을 급반전시켰다. 10년의 간격을 두고 벌어진 두 사건은 민주주의와 사회복지를 급진전시키는 데 결정적 역할을 했다. 민주화로 그동안 억눌려 있던 시민사회의 복원과 사회복지의 요구가 봇물처럼 터져 나왔다. 경제위기로 그동안 누적되어 왔던 국가주도적 개발경제의 모순들이 일거에 시장과 사회에 휘몰아쳤다. 이후 진보적 성격의 정부가 연달아 집권하면서 사회복지의 양적, 질적 성장이 진행되었음은 주지의 사실이다. 하지만 서구가 길게는 150여 년간, 짧게 쳐도 80여 년간 시장경제의 모순과 싸우며 그 나라의 독특한 경제, 사회, 문화, 인구학적 특성을 고려하며 짓고 고쳐온 '복지국가라는 건축물'을 불과 30여 년 만에 쌓아 올리려는 시도에는 상당한 무리가 따르기 마련이다. 우리나라가 가진 경제, 사회, 문화, 인구학적 특성, 급격한 산업화로 인한 전산업, 산업, 탈산업 사회 모순들의 공존 등 한국적 특수성에 대한 고려가 부족했다. 무엇보다도 복지국가 저변을 떠받치는 버팀목으로서의 사회복지의 필요성에 대한 정책결정자의 철학적 인식과 대중의 이해가 결여되어 있었다. 복지국가라는 큰 건축물 내에서 각 제도들이 어떠한 크기와 위치와 구성으로 배치되고 접목되어야 하는지에 대한 전체 설계도면 없이, 나타나는 문제에 즉자적이고 반응적으로 제도가 설계되고 시행되었다. 그러다 보니 어떤 부분은 비대칭적으로 커지고, 어떤 부분은 작아졌으며, 어떤 부분은 비어 있고, 어떤 부분은 누수되는 등의 문제가 나타났다. 물론 애초에 복지국가에 대한 완벽한 상(像)은 존재하지도 않으며, 서구 복지국가들도 변화하는 상황에 대처하여 개

혁을 거듭하고 있다. 하지만 처음에 탄탄하게 지어진 집을 보수하는 것과 허술하게 지어진 건축물을 수리하는 것은 다르다.

본 연구는 한국 복지국가를 둘러싼 사회, 경제, 문화적 특수성, 가족과 개인의 경제적 상황과 안녕의 실태에 대한 이해, 그리고 비교 국가적 관점에서 한국 복지국가의 현 좌표에 대한 인식의 바탕 위에 한국 복지국가의 현재와 미래를 진단함으로써 '한국형 복지국가'가 나아가야 할 방향성과 지향성에 대한 이론적, 실천적 함의를 주고자 하는 목적으로 2014년 이래 기획되고 진행되어 왔다. 1차 보고서에서 5차 보고서까지의 연구 목적과 주요 연구 내용을 요약하면 아래 표 1-1과 같다.

〈표 1-1〉 연차별 보고서의 연구 목적 및 주요 연구 내용

연차 (연도)	연구 목적 및 이론적 기반	주요 연구 내용
1년차 (2014)	- **연구 목적**: 한국 복지국가의 경제·사회·문화·특수성과 복지제도의 특수성 연구 - **이론적 기반**: 신(역사적) 제도주의 - **접근 방식:** 거시적·역사적 접근	- **한국 복지국가의 경제·사회·문화적 특수성** •경제·산업구조와 발전주의 모델 •노동시장의 이중구조화 •교육체계의 특성 •가족구조 변화와 가족주의 레짐의 한계 - **한국 복지제도의 특수성** •복지 제도 및 구조의 특수성 •복지 전달체계의 특수성 •복지재정의 특수성과 대안적 재정체계 •복지태도의 특수성
2년차 (2015)	- **연구 목적**: 생애주기별 소득·재산·소비 분석을 통한 가구(개인) 복지 수준 및 특성 확인 - **이론적 기반**: 생애주기 이론 - **접근 방식**: 미시적·계량적 접근	- **생애주기별 소득·재산·소비 기초분석** •생애주기별 소득·재산·소비의 분포 - **생애주기별 소득·재산·소비 심층분석** •소득불평등의 코호트효과 •여성 경제활동과 생애주기별 소득·재산·소비 •노인빈곤 악화 요인 분석 •소비지출 불평등 변화 추이와 관련 요인 •보건의료지출의 형평성 분석
3년차	- **연구 목적**: 복지국가 유	**- 복지국가의 제도·정책 중심적 접근**

연차 (연도)	연구 목적 및 이론적 기반	주요 연구 내용
(2016)	형 비교 분석을 통한 한국의 현 좌표 확인 - **이론적 기반**: 복지레짐론 - **접근 방식:** 비교국가적 접근	•노동시장정책 유형화 •가족지원정책 유형화 •노인생활보장정책 유형화 **- 복지국가의 노력·효과 중심적 접근** •조세체계 유형화 •복지지출 유형화 •재분배효과와 사회의 질
4년차 (2017)	- **연구 목적:** 대안적 복지제도와 체제의 실효성과 한계 분석 - **이론적 기반**: 조절이론 - **접근 방식:** 종합적·대안분석적 접근	**- 복지환경의 변화 흐름과 복지국가에 미치는 영향** **- 기존 복지제도의 재구조화 방안** •근로계층을 위한 복지제도 •아동·가족을 위한 복지제도 •노후소득보장제도 **- 대안적 복지제도의 주요 내용 및 적용 가능성** •자산기반복지 •사회적 경제 •공유경제 •기본소득
5년차 (2018)	- **연구 목적:** 한국 복지국가의 역사적· 가치철학적 기반 모색 - **이론적 기반**: 시민권, 연대주의, 보편주의 - **접근 방식:** 역사적·철학적 접근	- **복지국가의 이념적 기반으로서의 시민권과 연대** •서구 복지국가에서의 시민권과 연대의 형성 •한국 사회복지 형성 단계에서의 연대와 시민권 - **복지국가 가치기반으로서의 보편주의** •보편주의와 복지국가의 공고화 •한국의 복지국가로의 도약과 보편주의 형성의 한계 - **노인빈곤을 통해 본 연대와 보편주의**

자료: 여유진, 김미곤, 강혜규 등(2014); 여유진, 김미곤, 구인회 등(2015); 여유진, 김영순, 강병구 등(2016); 여유진, 김미곤, 김수정 등(2017).

1차 연도(2014년)에는 한국사회가 처한 경제, 사회, 문화적 특수성과 사회복지 제도의 특성, 그리고 이를 떠받치는 시민의 복지태도를 탐색함으로써 복지국가에 대한 맥락적 이해도를 높이는 데 역점을 두었다. 이를 통해 '숲과 나무를 동시에 보는 것'의 중요성을 새삼 강조하고자 하였다.

복지국가는 단순히 이러저러한 제도의 조합을 넘어서는 시장-국가-가족(사회)의 구조화 방식이며, 민주주의와 자본주의의 권력균형에 대한 타협의 결과로 구축된 '사회적 건축물'(여유진, 2014a, p.431)임을 상기시키고자 했다. 또한 한국의 국가는 상황이 급격하게 변화하고 있음에도 기존의 '권위주의적 개발주의의 목표와 궤도'를 수정할 의지가 약해 보인다는 점에서 경각심을 일깨우고자 했다.

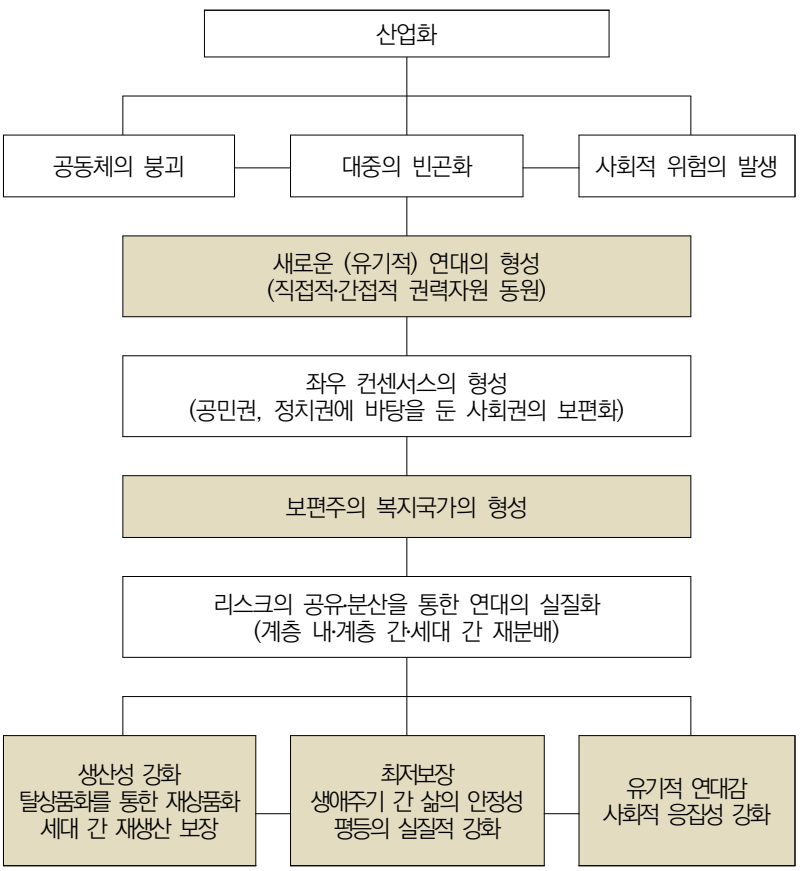
2차 연도(2015년)에는 생애주기별 소득, 재산, 소비의 분포를 미시적, 계량적으로 분석함으로써 개인과 가구의 복지의 상태를 진단하고자 했다. 복지국가의 가장 중요한 기능은 현대 산업사회에서 개인과 가족이 부닥칠 수 있는 사회적 위험과 그 결과로 나타나는 비복지의 상태로부터 보호하고 안정(security)을 보장해 주는 것이다. 분석의 결과를 통해, 한국 복지국가는 여전히 이러한 사회적 위험으로부터 개인과 가족을 보호하는 데 취약하며, 그 결과 빈곤과 불평등, 불안정의 문제가 심화되고 있음을 보여주고자 했다.

3차 연도(2016년)에는 복지국가의 유형별 비교 분석을 통하여 한국 복지국가의 현 좌표를 확인하고자 하였다. 그동안의 복지국가들에 대한 축적된 데이터로 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)과 군분석(cluster analysis) 등의 방법을 활용하여 노동시장정책, 가족지원정책, 노인생활보장정책, 조세체계, 복지지출, 재분배 효과와 사회의 질 등을 유형화하고 이를 도식화하였다. 그 결과 한국은 부실한 실업안정망형, 남성생계부양형, 의료중심의 노후생활보장형, 중립형 조세구조, 현물·가족중심의 사회지출구조, 높은 불평등과 낮은 삶의 질에 가까운 유형으로 분류됨으로써 한국 복지국가의 불안정한 현 좌표를 확인하였다.

4차 연도(2017년)에는 한국 국가의 특수성 측면과 4차 산업혁명이라는 보편적 흐름을 개괄함으로써 복지국가를 둘러싼 환경 변화를 분석하

고, 근로계층을 위한 복지제도, 아동·가족을 위한 복지제도, 노후소득보장 제도 등의 기존 복지제도의 재구조화 방안과, 자산기반복지, 사회적경제, 공유경제, 기본소득 등 논의되고 있는 대안적 복지제도의 가능성과 한계를 짚어봄으로써 향후 복지국가의 방향성을 짚어 보고자 하였다. 또한 이들 대안들 각각에 대한 재구조화와 함께 좀 더 큰 목표하에서 이들의 정합성과 연계성을 강화할 필요가 있음을 강조하였다.

[그림 1-1] 서구 복지국가에서의 연대, 시민권, 보편주의의 이념형적 분석틀



본 연구는 5차 연도(2018)이자 본 기획을 마무리 짓는 연구이다. 본 보고서에서는 기존의 연구 결과에 대한 이해를 바탕으로 한국 복지국가의 역사적 흐름과 변화를 종합적으로 검토함으로써 향후 한국 복지국가가 지향해야 할 방향에 대한 통찰과 시사점을 얻고자 하는 데 그 목적이 있다. 특히, 본 보고서에서는 복지국가의 가치철학적 기반으로서 연대, 시민권, 보편주의를 강조하고자 하였다. 각각이 가지는 의미는 본문에 담았지만, 이들 세 가지 가치는 우리가 선진 복지국가라고 부르는 서구 유럽, 특히 북구 유럽 복지국가의 형성과 발달 기저에 면면히 흐르는 가치이자, 복지국가의 위기와 재편 과정에서도 그 생명력을 잃지 않은 '서구 복지국가의 철학적 기반'이라는 것이 필자의 생각이다.

본문에서는 산업화 과정에서 나타난 공동체의 붕괴, 대중의 빈곤화로 사회적 위험이 편재하게 되는 과정에 대한 서술을 통해 사회적 연대가 탄생하는 과정과, 이러한 연대의 실질화를 통해 사회권적 시민권과 보편주의 복지국가가 공고화되는 선순환 과정을 보여 주고자 한다(제2장, 제4장). 또한 이러한 내재적 분석틀을 활용하여 한국 복지국가의 역사에서 연대의 억제와 시민권의 왜소화가 보편주의의 취약성으로 이어지는 경로의존적 과정을 묘사하고자 한다(제3장, 제5장). 이어서, 연대의 실질화 결과를 압축적으로 보여 주는 노인 빈곤과 노후소득보장의 현 상태를 서구와 비교하여 분석함으로써 한국 복지국가가 가진 문제점을 진단할 것이다(제6장). 마지막으로, 한국 복지국가의 특수성과 복지국가를 둘러싼 다양한 요인들을 종합적으로 고려할 때, 한국 복지국가가 나아가야 할 방향에 대한 규범적, 실천적 제언으로 본 보고서를 마무리 짓고자 한다(제7장).

마지막으로, 이념형적 분석틀을 설정하고 이를 중심으로 하여 논의하는 과정에서 서구 복지국가에 대한 과대 단순화와 이상화의 위험을 배제

할 수 없었음을 밝힌다. 반대로 이념형적 분석틀에 반하는 측면을 부각하고자 함에 따라 한국 복지국가에 대해 비판적인 측면이 강조되기도 했다. 비판적 시각의 한계는 이에 대한 반비판적 시각에 의해 보완되기를 바란다.

제 2 장

복지국가의 이념적 기반으로서의 시민권과 연대

제1절 서론
제2절 사회적 위험과 시민권의 형성
제3절 복지국가 성장 과정에서의 연대의 실질화

2 복지국가의 이념적 기반으로서의 시민권과 연대

제1절 서론

선진 복지국가를 흔히 '민주적 복지자본주의'(Democratic welfare capitalism)라 지칭한다. 자본주의와 민주주의 그리고 사회복지가 씨실과 날실로 엮여져 있는 정치경제 체제임을 의미한다. 경제체제로서의 자본주의와 정치체제로서의 민주주의가 '사회체제'(?)로서 복지국가의 전제이자 기반임을 나타내는 것이기도 하다.

하지만 오늘날 한국 복지국가의 형성 과정에서는 이러한 민주적 복지자본주의가 형성된 역사적 배경과 동인, 그리고 기저의 이념적·철학적 기반에 대해 이해하고자 하는 노력이 결여되어 있었다. 취약한 정당성 기반을 확보하기 위한 하나의 방편으로 도입된 직역연금, 내자동원의 수단으로 처음 모색된 국민연금은 차치하고라도, 외환위기 극복과정에서 사회안전망 확보를 위해 도입된 각종 복지시책들, 근로장려세제, 기초연금, 양육수당과 최근 아동수당에 이르기까지 많은 이념적 논쟁과 논란의 과정을 거친 것은 사실이지만, 상대적으로 제도의 역사적·철학적 기반에 대한 심도 깊은 고민의 흔적을 찾기는 어렵다. 실용성과 상황적 필요성에 의해 도입된 복지제도들의 집합체로서의 복지국가는 전체적인 목표와 방향성 혼란의 주요한 원인이다.

이 장에서는 복지국가 형성 과정에서 나타난 사회복지 형성의 이념적 기반으로서 연대(solidarity와 시민권(citizenship)의 개념과 실질화 과정을 논의하고자 한다.

제2절 사회적 위험과 시민권의 형성

1. 사회적 위험, 비복지와 복지국가

근대화의 과정은 '사회적인 것'이 모호해지고 형해화(形骸化)됨으로써 상당 부분은 시장('경제적인 것')으로, 또 다른 상당 부분은 국가('정치적인 것')로 흡수되거나 포섭되는 과정이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 카우프만(Kaufmann, 2013, p.2)은 사회정책이 '국가'와 '사회' 간의 부정합(disjunction)으로부터 발생한 사회통합(social cohesion)의 문제에 대한 반응으로 출현했다고 주장한다. 사회정책의 역사는 국가와 사회 간의 변화하는 관계의 역사이며 사회통합의 잇단 문제의 역사라는 것이다.

국가와 사회 간의 관계 변화를 추적하기 이전에 시장과 사회 간의 관계 변화를 먼저 짚고 넘어갈 필요가 있다. 이에 대한 통찰은 일찍이 칼 폴라니(Karl Polanyi, 1886~1964)의 역서 『거대한 변환』에 잘 기술되어 있다. 폴라니는 오늘날 대부분의 사람들이 당연시하는 시장경제체계가 인간의 사회적 관계 전반을 지배하는 상황은 인류 역사를 통틀어 놓고 볼 때 200년 내외의 짧은 역사를 가졌다는 점을 강조한다. 산업혁명 이전의 전산업사회에서 경제는 사회적 관계 속에 배태되어(embedded) 있었다는 것이다. 즉, 시장경제법칙을 자연상태의 인간이 갖는 본성—이기적 인간—에서 도출하려 했던 고전경제학파의 주장과는 달리, 역사적, 인류학적 탐구 결과에 의하면 인간은 물질적 재화를 소유한다는 개인적 이익을 수호하기 위해 행동하는 것이 아니며, 자신의 사회적 입장, 사회적 요구, 사회적 자산을 보호하기 위해 행동한다는 것이다. 하지만 산업혁명과 기술발전으로 대변되는 자본주의 시장경제하에서의 '악마의 맷돌'은 모든 사회적 관계와 전통적 문화를 파괴하고 경제적 관계로 전화시켰다는 것

이 그의 주장의 핵심이라 할 수 있다(폴라니, 1991, 제3장 참조).

이는 동시에 봉건제 사회에서 국민국가로의 전환, 즉 국가의 영토적 개념과 더불어 행정적 기능이 확대되어 가는 과정—카우프만이 말하는 국가와 사회 간의 관계 재정립 과정—과 일치한다. 즉, 시장경제가 사회적 관계를 파괴하는 과정에서 발생하는 '비복지'(diswelfare)의 문제, 더 나아가 극도의 곤궁과 혼란, 그리고 재생산의 문제에 대응하는 과정에서 국가의 역할이 확대되었음을 의미한다. 사회복지의 맹아를 이러한 파괴적 과정에서 출현한 빈민법(The Poor Laws)의 제정과 정교화 과정에서 찾는 것은 우연이 아니다. 전산업사회, 즉 서구의 봉건제사회에서는 장원과 교회가 개인의 복지에서 주축을 담당하였으나, 인클로저 운동으로 대변되는 중세 봉건제 경제의 붕괴로 인해 공동체사회가 급격히 해체되면서 이를 대체할 기제가 요구되었다. 또한 기존의 봉건경제에서 개인은 신분적 속박과 더불어 장원 영지에서 평생 경작권을 보유한 반면, 산업화로 인한 자본주의 사회에서 개인은 신분의 속박을 벗어남과 동시에 봉건 영지로부터도 '해방'됨으로써 자신의 노동을 판매함으로만이 생존이 가능한 이른바 '노동계급'으로의 변모를 요구받게 된다. 이 경우—그것이 개인적 원인이든 사회구조적 원인이든 간에—더 이상 자신의 노동을 판매할 수 없는 상황의 도래는 곧바로 개인과 가족의 생존이 위협받는 상황으로 이어질 수 있음을 의미했다. 이러한 측면에서 대규모 빈민의 발생은 국가적 차원에서는 재생산의 문제를, 개인의 차원에서는 생존의 문제를 야기하게 된 것이다. 즉, 공동체의 사회적·문화적 토대와 규율이 붕괴된 채 개인이 독립적인—그리고 이기적이고 합리적이기를 강요받는—인간으로 존재해야 했던 초기 자본주의 시장경제에서, 개인과 가족의 비복지를 야기하는 다양한 '사회적 위험'(social risk)—대표적으로 노령, 실업, 질병, 사고 등—에 오롯이 홀로 맞서야 하는 상황이 도래한 것이다(여유진,

2004a 참조). 결국 전산업사회에서의 '사회적인 것들' 즉 장원과 교회로 대표되는 공동체 내에서의 원조(help)체계, 비법률적 규율, 신망(reputation)으로 평가되는 자기 규제 등이 자본주의 시장경제의 성립과 함께 붕괴되면서 '사회적인 것들'을 대체할 새로운 기제가 필요했고 이것이 국민국가라는 것이다.

실제로 국가 개념과 경계가 모호했던 중세 봉건제 사회에서 근대적 국민국가가 형성되는 과정은 빈민법(Poor Laws)과 같은 복지국가의 맹아적 형태가 발현하고 성숙되어 가는 과정과 밀접한 관계가 있다. 빈민법은 중세 봉건제가 붕괴하고 도시를 중심으로 자본주의 시장경제의 맹아적 형태가 싹트던 시절의 혼란상에서 사회적 붕괴를 막고, 노동의 재생산의 보장하며, 사회적 위험으로부터 개인과 가족을 보호하기 위한 최소한의 방어선이었다. 산업혁명이 발현되고 현대적 복지국가의 성립을 공식화했던 베버리지보고서가 탄생한 영국에서 복지국가 형성의 역사는 빈민법의 쇄신과 극복 과정이라 해도 과언이 아니다. 1929년의 세계 대공황으로 인한 파국적 상황과 구조적 실업의 급증이 개인과 가족의 복지에 국가가 좀 더 적극적으로 개입해야 할 필요성에 대한 현실적 근거(증거)를 제공하였음은 물론이다.

한편, 국민국가형성(nation-state building) 과정에서 국가가 사회주의에 대응해서 좀 더 적극적으로 사회적 위험을 관리하고자 했던 독일의 가부장주의적이고 보수적인 복지국가 형성 과정은 영국과 또 다른 역사적 경로를 보여 준다. 세계 최초로 사회보험제도를 도입한 비스마르크의 의도는 노동자를 사회주의자들로부터 분리하고 국가에 충성스러운 신민으로 길들이고자 한 것이라는 견해가 일반적이다. 즉, 한편으로는 사회주의자탄압법이라는 '채찍'을 통해, 다른 한편으로는 사회보험이라는 '당근'을 통해 노동자를 사회주의로부터 분리하고 통일 독일제국의 충성스

러운 시민으로 만들고자 했던 것이 그의 의도였다. 그 의도야 어찌되었든 새로운 위험과 재정적 압박으로 복지국가의 정당성이 위협받고 있는 오늘날에조차 사회보험은 사회적 위험으로 인한 개인의 비복지에 대처하는 가장 든든한 수단으로 인정받고 있는 것이 사실이다.

지금까지의 논의에서 살펴본 바와 같은 맥락에서, 반 커스버겐과 비스(Van Kersbergen & Vis, 2017)는 복지국가의 근거는 많은 논자들이 주장하는 사회경제적 평등이나 부자로부터 빈자로의 재분배라기보다는 '사회적 위험의 분산과 재할당'에 관한 것이라고 주장한다(p.116). 물론 '어떤 복지국가인가'에 따라 이는 달리 해석될 여지가 있다. 또한 사회적 위험의 발생 확률은 사회경제적 지위, 생애주기상의 위치 등과 밀접하게 관련이 있다는 점에서 평등과 사회적 위험의 분산을 분리해서 논의하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 평등 추구에 소극적인 자유주의 복지국가를 포함한 복지국가라 칭해질 수 있는 모든 선진 산업자본주의 국가에서 복지국가의 가장 큰, 그리고 가장 중요한 기능은 현대 산업사회의 사회적 위험으로부터 개인과 가족을 보호하는 것, 즉 사회적 위험[1]의 분산과 재할당을 통한 '안정(security)의 보장'임은 부인하기 어려울 것이다.

2. 마샬의 시민권론과 복지국가의 형성

가. 시민권론의 주요 내용

그렇다면 자본주의 경제의 탄생과 국민국가의 형성이 어떻게 복지국가

1) 이러한 의미에서 아담스(Adams)는 리스크를 '세계최대의 산업'이라고 칭하고, 리스크는 더 이상 자연재해 혹은 외적 위협요소에 한정되지 않으며, 그 원천은 사회적 변화, 경제적 힘, 과학발달, 기술변화에 있다고 주장한다. 또한 리스크의 관리가 보험계리학에서 사용되는 통계학의 탄생으로 가능했다는 점도 지적하고 있다(Adams, 1995, p.31; Kemshall, 2002 재인용).

를 견인했을까? 이와 관련해서 스타인 로칸(Stein Rokkan, 1921-1979)의 국민국가 형성과 발전 과정을 인용할 필요가 있다. 그는 서구에서의 국민국가 성립과 발전 과정을 네 단계로 구분한다. 먼저, 국가형성(State Formation) 단계로 재정적, 군사적 국가의 발달 국면이다. 이 단계는 엘리트 수준에서의 정치적, 경제적, 문화적 통일, 자원의 동원을 위한 조직의 창출(조세관료), 국경의 공고화(군대) 그리고 내적 질서유지(경찰과 군대) 등을 포함한다. 두 번째 단계는 국민국가건설(Nation Building), 즉 국민국가의 구축 혹은 성장 단계이다. 이 단계는 징집, 학교, 매스미디어, 종교적·언어적 표준화를 통해 엘리트와 주변인구 부문들 간에 직접적 계약이 형성되는 단계이다. 세 번째 단계는 참여(Participation), 즉 정치권의 평등화를 통한 대중민주주의 발달과 시민권의 구축 단계이다. 이 단계는 주변인구의 참여 증가, 시민권 및 정치권의 제도화(참정권, 의회), 그리고 정치정당의 창출을 포함한다. 마지막으로 네 번째 단계는 재분배(Redistribution), 즉 자원, 재화, 급여의 재분배를 통한 복지국가 발달과 사회적 시민권의 발달 단계로, 이 단계는 누진조세와 이전급부를 통한 공공복지체계(사회보장, 보건, 교육, 주택)의 창출과 경제적 조건의 평등화를 위한 공공정책을 포함한다(Rokkan, 1968; Flora and Alber, 1981, 제2장 재인용).

로칸의 단계설에 의하면, 복지국가는 국민국가의 형태적, 실질적 통일과 더불어 대중 민주주의가 발현된 이후에야 가능하다. 이는 피터 알코크(Alcock, 2016, p.24)에 의해 유사하게 주장된다. 그에 의하면 복지자본주의는 지난 반세기 동안 선진경제를 지배하는 정치경제학이었으며, 이는 자본주의 역사에서 이루어진 네 가지 핵심적인 제도적 혁신에 의해 가능했다. 완전한 민주주의, 복지국가, 현대적 노사관계, 그리고 교육의 권리와 현대적인 대중교육체계가 그것이다.

이러한 논의의 바탕에는 토머스 험프리 마샬(T. H. Marshall, 1893-1981)의 시민권론(Citizenship and social class, 1950)이 존재한다. 마샬에 의하면 국민국가 구축을 둘러싼 투쟁에서 중요한 쟁점 중 하나는 누구를 시민으로 간주할 것인가와 관련되어 있다. 초기 국가형성 단계에서 시민은 조세를 낼 수 있는 경제적 여력이 되는 귀족이나 부르주아계급에 한정되었다. 시민권은 전형적으로 재산을 소유한 그리고 자신들의 부(富)에 기반하여 정치적 과정을 지배하는 소규모 집단에 한정되어 있었다. 이후 참정권의 확대와 함께 시민권은 남성 노동자계급으로 확대되었다. 참정권의 확대는 1주1표의 자본주의 경제시장 공간에서 노동자 권리의 제약을 보상받는 방법으로 1인 1표의 정치적 아레나를 이용할 수 있는 여지, 즉 국가에 의한 노동의 보호와 사회적 임금(social wages) 확보 가능성을 확장했다. 이는 노동권, 복지권과 같은 사회권 강화를 견인하는 결정적인 계기가 되었다. 최종적으로 사회권의 확대와 함께 시민권은 여성을 포함한 전 국민으로 확대되었다.

살펴본 바와 같이, 마샬의 시민권은 공민권(자유권), 정치권과 사회권으로 구성되는데 이 세 가지 권리는 앞서 로칸의 국민국가형성의 역사적 단계와 대략적으로 일치한다. 자본주의적 시장관계와 빈곤, 부적절한 교육 등은 공민권과 정치권을 형식적인 권리로 전락시키는 주범으로서 사회정책의 필요성을 창출하는 모순들이다. 그러므로 국가형성의 마지막 단계는 국가공동체의 구성원들로 하여금 시민적 자유와 정치적 평등을 시민으로서 빠짐없이 모두 실질적으로 누릴 수 있게끔 보장하는 사회프로그램을 발전시키는 것이다(Van Kersbergen & Vis, 2017, pp.106-107). 마샬에 의하면 사회적 시민권은 복지국가와 현대적 사회입법이 출현했던 20세기에 이르러 비로소 발전했다고 주장한다(Marshall, 1977). 또한 사회적 시민권의 핵심에 복지의 권리가 위치하

며, 이 권리는 다양한 제도들의 존재를 전제조건으로 한다. 특히 시민적 평등의 기초 위에서 이 같은 권리를 제공할 수 있는 관료제, 국가의 사회복지 실천을 위한 재정적 수단으로서의 조세체계, 부의 생산을 위한 주된 메커니즘으로서의 자유시장경제의 지속 그리고 기본적인 평생 교육체계로서의 다양한 교육제도 등이 존재해야 한다는 것이다(Marshall, 1950).

필자는 마샬의 세 가지 시민권 개념인 공민권, 참정권, 사회권이 복지사회로의 이행과정에서 개인의 자유화, 정치화, 연대화 과정을 보여준다고 주장한 바 있다(여유진, 2017b, p.463). 이는 대중이 중세 봉건제 사회의 인신적 구속에서 벗어나 자유롭지만 '빈곤한' 개인으로, 자신의 노동을 판매함으로써만이 생존 가능한 노동자계급으로, 그리고 보편적 의무과 권리를 공유하는 시민으로 거듭나는 과정을 의미한다. 여기에서 정치화 과정 다음에 연대화 과정을 위치 지은 것은, 익명의 개인 간에—권리와 의무에 대한—암묵적 계약을 통해 사회적 위험에 대해 실질적인 보장을 제공받는 것을 '연대의 실질화'로 보았기 때문이다.[2] 이러한 점에서 알코크(Alcock, 2016, p.22)는 사회권을 "세금과 보험 기여금을 통해 집합적 자원에 대해 기여한 데 대한 보상으로 국가의 집합적 자원을 요구할 권리를 시민에게 부여하는 것"이라고 언급했다. 또한 사회권은 모두를 위해 제공되는 집합적 헌신에 의존하고, 우리 모두는 이로부터 혜택을 누리는 데 관심을 가진다는 점에서 사회정의의 관점에서 정당화될 수 있다고 주장한다.

나. 시민권론의 의의와 한계

복지국가에서 시민권 개념이 갖는 의미는 "잔여적 급여 형태에 반대되

2) 이는 뒤에서 논의될 복지국가 형성의 기반으로서의 연대의 형성과는 다른 차원이다.

는 것으로서 제도적 급여 형태에 대한 근거를 제시해 준다는 것"이다(미쉬라, 1981, p.64). 자본주의 사회에서 보편적이고 포괄적이며 권리로서 주어지는 사회적 급여는 어떤 형태로든지 그것에 대해 정당성을 부여하는 작업이 필요하며, 시민권 개념은 바로 그러한 정당성을 제공해 준다는 것이다. 하지만 마셜의 시민권론에 대한 한계를 지적하는 논의도 만만치 않다.

무엇보다도, 민주적 복지자본주의에서 사회권이 경제적 공민(자유)권, 정치적 참정권과 동등한 수준에서 논의될 수 있는 권리인가 하는 점이다. 이와 관련하여 미쉬라는 "사회권은 공민권이나 정치권처럼 자본주의사회에 그렇게 굳게 뿌리를 내릴 수 없다는 점을 인정하는 것이 좋을 것"이라고 주장한다(미쉬라, 1981, pp.66-67). 사회권은 공민권이나 정치권과 같은 방식으로 자본주의에 속한 것이 아니기 때문이라는 것이다. 실제로도 서구 민주주의사회에서 공민권이나 정치권의 경우 그 본질이 무엇인가에 대한 것이 논쟁거리가 되지 않는 것과는 대조적으로, 사회권은 모든 나라에서 정치적 논쟁의 원인이자 실질적 내용을 형성하고 있다. 공민권과 정치권이 게임의 규칙과 관련된 것이라면 사회권은 사회적 생산물의 분배와 관련된 것이라는 점에서 그 근본적 차이를 발견할 수 있다. 이러한 이유로 사회권은 두 개의 다른 권리와 동일한 종류의 규범에 속한다고 보기 어렵다(미쉬라, 1981, pp.60-61). 유사한 맥락에서 카우프만(Kaufmann, 2013, pp.3-4)은 민주적 복지자본주의의 세 가지 요소들 중 '복지(국가)' 요소는 다른 두 개, 민주주의와 시장보다는 논쟁적인 요소라고 주장한다. '사회적인 것'을 확인하는 문제, 즉 '사회적인 것'이 경제적인 것, 정치적인 것과 구분되어서 무엇을 의미하는가가 오늘날 분명치 않다는 것이다. 결과적으로 복지국가에 대한 정치이론에서 사회권이 공민권과 정치권에 비해 그 정당성이 취약할 수밖에 없다. 사회권이 끊임

없는 논쟁과 논란의 대상이 되는 것도 이 같은 이유에서이다.

시민권론의 또 다른 한계로 지적되는 부분은 그것이 자유주의에 기반을 둔 논의라는 점이다.[3] 마샬은 복지국가가 평등주의적인 것이 아니라는 것을 인식한 최초의 사회학자 중 한 사람이다. 그는 "사회서비스의 확장이 소득의 평등화를 위한 수단이 아니며, 그것은 사회정책의 다른 분과에 속한 문제"라고 보았다. 또한 사회복지에서 소득 재분배와 삶의 기회 재분배는 수직적(계급 간) 재분배라기보다는 수평적(계급 내) 재분배라는 점에서 복지의 제공은 '불평등의 구조가 건설될 수 있는 토대로서 평등'을 제공하는 것이라고 주장한다(Marshall, 1963; 미쉬라, 1981, p.54 재인용). 실제로 마샬의 시민권론은—그의 모국인—영국적인 상황에 잘 맞아떨어지는 논의이다. 영국에서 빈민법 전개와 극복의 역사적 흐름은 18세기 시장화, 19세기 민주화, 20세기 복지국가화라는 근대적인 민주적 복지자본주의 형성 과정을 전형적으로 보여준다. 또한 권리로서의 복지와 보편주의에 기반함에도 불구하고 최저보장과 정액기여·정액급여를 주장하는, 자유주의적 요소가 깊게 배어 있는 베버리지보고서의 구상과도 맥을 같이한다.

이러한 한계에도 불구하고 시민권론은 사회권을 공민권, 정치권과 동등한 차원의 시민권적 기본권으로 끌어올림으로써 보편적 권리로서 '복지권을 실제화'하는 데 기여했다. 또한, 마샬은 공민적 시민권과 정치적 시민권은 경제적·사회적 복지의 권리 없이는 불완전하다고 인식함으로써, 이 세 가지 권리가 상호 이끌어 주고 보완해 주는 상보적 관계라는 점을 강조한다. 실제로, 공민권과 특히 정치권은 사회권 발달을 촉진했지만,

3) 흥미롭게도 박순우(2004)는 마샬의 개인사(個人史)에서 그의 자유주의적 면모 중 한 측면을 도출하고 있다. 마샬은 성공한 건축가의 네 번째 자녀로 출생해서 전형적인 영국 상류층 문화를 누리며 성장했으며, "'처음 대학에 들어갔을 때 노동계급 출신의 학생들과 자신이 동등한 학생신분에서 수업을 받고 있다는 사실에 충격을 받았다"는 고백에서 이러한 성장배경의 영향을 확인할 수 있다는 것이다.

사회권은 다시 공민권과 정치권의 완전하고도 적절한 향유를 가능케 했다. 의무교육, 최소한의 소득, 건강, 주택 등은 공민권과 정치권의 완전한 발휘를 위한 필수불가결한 조건이라는 점에서 사회권은 다른 두 권리를 완성하는 것이다(미쉬라, 1981, p.53). 사회권의 적절한 보장 없이 공동체 성원으로서 참여에 기여하고, 연대감을 증진하기 어렵다는 점은 최근 사회적 배제 논의에서도 자주 등장하는 주장이다. 요컨대, 마샬의 시민권론은 복지권을 공민권, 정치권과 마찬가지로 시민이 향유해야 할 기본적 권리로 설정함으로써 제도적 복지국가의 정당성 근거를 확보하고자 했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

제3절 복지국가 성장 과정에서의 연대의 실질화

1. '연대주의'의 탄생

그렇다면 18세기 공민권과 자유권에 머물렀던 시민의 권리가 어떻게 19세기와 20세기에 걸쳐 정치적 권리와 사회적 권리의 확대로 귀결될 수 있었는가? 즉, 20세기 복지국가 탄생 기저의 추동력은 무엇인가?

복지국가 발달의 추동력을 설명하기 위해 산업화이론, 구조적 맑시즘, 권력자원동원이론, 사회민주주의이론, 국가중심이론 등 다양한 이론적 논의가 진행되어 왔다. 산업화이론과 구조적 맑시즘은 경제중심적 관점, 권력자원동원이론과 사회민주주의이론은 정치중심적 관점, 국가중심이론은 국가중심적 관점에서 복지국가의 탄생과 발전을 설명하고자 한다. 이와는 또 다른 흐름으로 복지국가의 사상적 기초를 형성하는 연대(solidarity) 이념에 대한 논의가 존재한다. 그렇다면 연대 이념은 어떻게

형성되었으며, 복지국가 발전에 어떠한 영향을 미쳤는가?

연대(solidarity)라는 용어는 19세기 초를 전후하여 정치적으로 사용되고 19세기 후반에 비로소 사회학 분야의 학술적 용어로 재규정되기 시작하였다. 정치적으로 연대는 1789년 프랑스 대혁명기에 로베스피에르가 국민의회에서 처음 사용한 '자유, 평등, 우애' 중 우애(fraternity)의 개념에 기반하여 발전한 개념이다(Takuji, 2014; 서유석, 2010; 강수택, 2012). 낭만주의적인 개념인 우애를 대신하여 과학적 개념인 연대 개념이 사용되기 시작한 것은 1840년대 전후로 알려져 있다.[4] 프랑스 정치사상가이며 생-시몽의 제자인 피에르 르루가 연대 개념을 사용한 것을 계기로 정치사상에 도입된 것이다. 이후 레옹 부르주아의 『연대』(1896)를 통해 일반에 널리 보급되었다.

그렇다면 정치사상으로서의 연대 개념과 연대주의가 왜 프랑스를 중심으로 탄생하고 발전하였을까? 이는 1789년 프랑스 대혁명을 계기로 절대군주제에서 공화정으로 전환되는 과정에서 혁명과 반혁명을 거듭했던 프랑스의 역사와 깊은 관련성이 있는 것으로 보인다. 자유주의와 실용주의에 기반하여 무혈혁명[5]으로 입헌군주제를 채택한 영국의 경우 구체제의 귀족 세력과 신진 부르주아 세력이 일정 정도 중복되면서 정치엘리트를 구성하였고, 이들 정치엘리트들이 국민국가 형성을 주도하였다. 이는 1900년 노동당이 형성되기 이전에 토리당으로 불리던 보수당과 휘그당으로 불리던 자유당이 정치의 중심 세력이었던 데서도 추정가능하다. 독

4) 연대라는 용어는 원래 프랑스어 solidritè에서 나왔으며, 연대보증을 뜻하는 법률용어로 출현했다고 한다. 연대 개념이 이러한 법률적 의미를 넘어 도덕적·정치적 의미를 띠는 용어로 사용되기 시작한 것은 18세기 말에서 19세기 초라는 것이 강수택(2012, pp. 33-24)의 설명이다. 특히 1948년 사회주의자들에 의해 연대이념이 채택되면서 우애(형제애) 이념을 점점 대체하기에 이르렀다고 한다(강수택, 2012, p.36).

5) 1688년 명예혁명을 말한다. 영국에서는 명예혁명을 입헌군주제와 의회민주주의의 시발점으로 본다.

일의 경우 철혈재상이라 불리던 비스마르크(Otto Eduard Leopold von Bismarck, 1815-1898)를 필두로 한 지방 호족인 융커(Junker)가 프로이센 통일과 후발 산업화의 과업을 동시에 수행할 주도적인 세력으로 등장하였다. 즉, 영국의 경우 자유주의적 엘리트가, 독일의 경우 기독교 보호주의(partenalism)적인 색채가 강한 지방귀족 엘리트가 국민국가 형성(nation state building)의 과업을 수행하였으며, 이 과정에서 전자는 일차적으로 빈민법의 발전을 통해, 후자는 사회보험의 시행을 통해 산업화 과정에서의 사회적 위험에 대응하고자 하였다. 하지만 프랑스의 경우 프랑스 대혁명으로 구체제(앙시엥레짐, ancien régime)가 일시에 붕괴하고 공화주의자들에 의해 의회가 장악되었다. 혼란기 동안 기존 질서는 무너졌지만 새로운 질서는 세워지지 않은 상태에서 공화주의자들은 그들의 지지기반을 민중으로부터 찾을 수밖에 없었을 것이다. 입헌군주제 영국과 제국 독일의 지배엘리트들과 달리 그들의 정당성을 민중에서 찾았던 프랑스의 공화주의자들에게 이질적이고 흩어져 있던 민중의 소속감과 결속력을 다지는 것은 무엇보다도 중요한 과제였던 것으로 보인다. 이를 위해 정치 선동적 용어로서 자유, 평등과 함께 '우애'의 구호를 등장시켰다. 이 중 우애가 후에 '연대'의 구호와 연대주의로 재탄생하게 된 것은 주지한 바와 같다.[6]

이러한 연유로 초기에 연대라는 용어는 학술적인 용어보다는 정치사상적 용어로 더 빈번하게 사용된 것으로 보인다. 이는 연대에 대한 다양한 정의에서도 드러난다. 윌트(A. Wildt)는 연대를 "가치 있고 정당한 것인

6) 다쿠지(Takuji, 2014, p.25)는 연대주의를 "제2제정기부터 제3공화정 초기까지 활동했던 공화주의 철학자 샤를 르누비에와 알프레드 푸예, 앙리 마리옹 등이 1848년의 우애 사상을 비판하는 가운데 형성되고, 제3공화정 중기에는 급진공화파를 뒷받침하는 이데올로기로 기능하면서 레옹 부르주아, 페르디낭 뷔송 등으로 이어졌으며, 학계에서는 에밀 뒤르켐, 셀레스텡 부글레 등이 체계화한 폭넓은 사상적 조류"를 가리키는 것으로 사용하고 있다.

데도 위협받고 있다고 간주되는 공동의 목표 또는 다른 사람들의 목표를 이루기 위해 헌신하는 태도, 특히 불의와 같은 위협에 맞선 투쟁에 동참하는 것. 광의로는 단결, 사회적 결속, 공통 소속감. 일상적 의미 내지 협의로는 불의에 맞선 투쟁같이 공동의 목적을 위한 실천적, 정서적 참여"(Wildt, 1999; 서유석, 2013, pp.387-388 재인용)로 정의하고 있다. 마슨(A. Mason)은 연대를 "그 구성원들이 집합적 의사결정 과정의 결과를 스스로 따르는 경우, 또는 자신에게 피해가 되더라도 다른 구성원의 복지 증진을 위해 나서는 경우"(Mason, 1998; 서유석, 2013, p.387 재인용)로 정의한다. 이러한 정의를 종합해 보면, 연대는 공동선 또는 공동의 목표에 대한 의식적 인지, 이러한 인지에 기반한 사람들 간의 소속감과 유대감, 그리고 이를 달성하기 위한 실천적 헌신을 요소로 한다.

요컨대, 연대 또는 연대주의는 프랑스 혁명기 공화주의자들이 국가를 공화주의 이상의 실현태로 만들기 위해 대중의 유대와 결속을 다지고 정치화된 공공성을 강화하기 위한 이념으로 제시한 정치철학적 용어로 처음 등장하였으며, 이후 사회학적 담론으로, 나아가 복지국가 제도에 융해되어 있는 이념으로 그 용도가 확장되었다.

2. '연대'의 개념

앞서 언급한 바와 같이, 연대는 제3공화정 중기에 레옹 부르주아의 『연대』(1896)라는 저술을 통해 대중에게 보급되었다. 비슷한 시기에 뒤르켐이 이를 사회학의 핵심 개념으로 사용하면서 사회학적 용어로도 자리 잡게 되었다(Takuji, 2014, p.170).

사실 연대 개념은 뒤르켐 이전에 사회학의 창시자인 콩트(Auguste Comte, 1798-1857)에 의해 먼저 체계화되었다. 콩트는 경제적 개인주

의에 기반한 자유방임주의와 집합주의에 기반한 공산주의 이념 모두를 거부하면서, 질서와 진보의 유기적 통합을 추구하였다. 그는 특히 사회유기체를 통합하는 가장 중요한 원리로서 연속성과 연대성을 제시하였다. 이때 연속성이란 전 세대들과의 관계를, 연대성이란 동시대인들 간의 관계를 가리키며 이 두 원리 모두가 '인간사회의 질서를 안정화시키는 가장 중요한 원리'라고 주장했다. 또한 산업사회에서 분업은 연대를 탄생시켰지만 동시에 사회해체의 원인도 될 수 있음을 지적함으로써 뒤르켐의 연대 개념에 많은 영향을 미쳤다(Comte, 1973; Comte, 2001; 강수택, 2012, p.42-43 재인용).

에밀 뒤르켐(Émile Durkheim, 1858~1917)은 막스, 베버와 함께 고전 사회학이론에서 가장 중요한 인물 중 한 명이자, 오늘날 연대 논의에서 가장 많이 인용되는 학자이다. 그는 연대 사상을 정치(精緻)한 이론으로 다듬어 학문적 주제로 자리매김한 인물이다(Takuji, 2014, p.201). 그의 학문적 주 관심사가 전산업사회와 산업사회에서의 연대의 차이와 특성에 관한 것이라 해도 과언이 아니다. 그의 주저 중 하나인 『자살론』에서도 알 수 있듯이, 뒤르켐은 산업화 과정에서의 사회해체, 분열, 아노미에 관심을 가졌으며, 어떻게 하면 전근대적 결속이 현저히 약화된 산업사회에서 사회통합이 가능할 것인가에 골몰했다. 이에 그도 콩트와 마찬가지로 개인주의와 집합주의 양자를 모두 거부하고 연대 논의를 출발점으로 새로운 사회질서의 원리를 규정하고자 하였다(Durkheim, 1984; 강수택, 2012, pp.48-49 재인용).

특히 뒤르켐은 1883년 저작인 『사회분업론』에서 기계적 연대와 유기적 연대라는 개념을 도입하였다. 기계적 연대란 전자본주의 사회에서 유사성과 공통의 신념, 감상 체계에 토대를 둔 연대를 의미한다. 기계적 연대는 산업사회에서 분업의 확대로 인해 근본적 변화가 발생한다. 즉, 분

업과 개인적 활동이 증가함에 따라 기존의 집합의식에 기반한 연대는 더 이상 유지되기 어렵게 된다. 이 때 분업은 이전의 기계적 연대를 약화시키는 주요 원인이면서 동시에 새로운 형태의 연대를 출현하게 만드는 주요 수단이기도 하다. 고도로 전문화된 개인들이 생존을 위해 서로 협동하고 의존할 수밖에 없다는 사실로 인해 형성된 연대, 즉 '차이점을 기초로 형성된 연대'가 현대 자본주의 사회의 유기적 연대라는 것이다. 그의 이러한 주장은 구조기능주의의 토대가 되기도 했다(Grabb, 2003, 3장 참조).

하지만 많은 학자들은 뒤르켐의 주장과는 대조적으로 산업사회로의 진전을 오히려 연대의 점진적 몰락 내지는 탈연대의 과정으로 진단한다. 특히 독일의 사회학자인 퇴니에스(F.Tönnies, 1866~1936)는 근대화과정을 게마인샤프트(gemeinschaft) 즉 공동사회에서 게젤샤프트(gesellschaft, 이익사회)로 전환되면서 연대감이 상실되어 왔다고 주장했다. 비슷하게, 공동체주의(communitarianism)자들도 근대화 과정에서 개인주의, 시장독재, 도구적 국가관이 만연해 왔다고 비판해 왔다.(Tönnies, 2017; 서유석, 2012). 뒤르켐 역시 현대사회에서 분업이 자동적으로 유기적 연대로 귀결된다고 생각지는 않았다. 산업사회에서 사회적 연대는 역할 분화와 이를 담당하는 개인들을 지탱해 줄 모랄이 결합할 때 성립한다고 보았다. 또한 추상적 인간성에 대한 헌신과 개인의 자율을 위협하는 사안에 대해 사회가 보호를 행함으로써 유기적 연대가 성립한다는 것이다(Takuji, 2014, pp.202-205).

뒤르켐은 사회적 연대 사상의 실천적 귀결로 동업조합론, 국가론 그리고 그 외 사회집단의 역할을 제시하였다(Takuji, 2014, pp.206-210). 이 중 뒤르켐이 사회적 연대의 주체로서 가장 중시했던 것은 동업조합의 재건과 자치였다. 그는 동업조합에 빈민구제, 공제보험, 교육, 문화활동에 이르는 다양한 역할은 물론이고 사회를 구성하는 사람들의 의사를 대

표하는 정치적 매개조직의 역할을 기대했다. 반면 국가는 '전체 정신과 공동연대감'을 표상하는 기관으로, 분업사회에서 국가는 직접적인 개입보다는 중간집단과의 의사소통과 개인의 교육이라는 한정적 역할을 맡아야 한다고 보았다. 그는 가족, 종교조직, 지역조직 등 기타 사회집단에는 별 기대를 걸지 않았다. 산업화가 진행될수록 국가 개입은 증가하고 가부장적 가족의 역할은 감소하며 특히 여성에 대한 억압은 허용되지 않을 것으로 보았다(Takuji, 2014, pp.206-210). 그가 중간집단으로서 동업조합을 강조하고 국가의 직접적 역할을 제한하고자 한 것은 개인주의와 집합주의 양자를 모두 거부한 것과 관련이 있다. 즉 국가가 지나치게 개입할 경우 개인의 자율성과 자조적 노력이 훼손될 수 있다는 점을 염두에 두었기 때문이다.

뒤르켐이 국가의 역할을 제한적으로 설정했음에도 불구하고, 분업사회의 파편성을 극복하기 위한 수단으로 유기적 연대의 필요성을 역설한 것이 복지국가에 내재된 연대 이념에 영향을 미쳤음은 자명하다. 세균학과 공중위생의 발전에서 연대 사상의 특징을 착목해 낸 에발드의 주장에 의하면, 산업사회에서 불가피한 리스크의 영향을 상호의존 관계의 형성, 즉 연대를 통해 극복해야 하며, 뒤르켐의 연대 사상도 이러한 '보험으로서의 사회'라는 시각을 표현한 것으로 보아야 한다(Takuji, 2014, pp.171-172).

3. '연대'의 실질화와 복지국가의 탄생

가. 복지국가의 사상적 기초로서의 연대 이념

지금까지 기술한 바와 같이, 연대 이념은 19세기 이후 실천적 구호, 정치철학, 사회학에 이르기까지 광범위한 영역에서 거론되고 논의되어 왔다. 베예츠(K. Bayertz)는 연대 개념이 사용되는 네 가지 맥락을 제시하였다. 도덕철학적-형이상학적 개념으로서의 연대, 사회통합으로서의 연대, 해방투쟁의 수단과 목적으로서의 연대, 복지국가의 연대가 그것이다(Bayertz, 1999; 서유석, 2013, p.389 재인용). 이 중 복지국가의 연대는 "물질적으로 궁핍한 개인과 집단을 위한 재원의 재분배를 정당화할 때 그 근거"가 되며, "그 중요한 논거는 한 국가의 시민들은 공통의 역사, 언어, 문화 등을 가지고 있으므로 동료 시민을 도울 일정한 의무가 있다는 것"이다. 베예츠에 의하면 복지국가의 핵심은 도덕적 이상이나 의무에 있지 않으며, 그러한 도움을 법적 제도화를 통해 시행하는 데 있다(Bayertz, 1999; 서유석, 2013, p.401 재인용). 물론 베예츠가 주장하는 '복지국가의 연대'는 '복지국가'와 '연대'의 개념을 지나치게 협소화한 한계가 있지만, 연대가 복지국가의 토대라는 점을 분명히 했다는 점에 의의가 있다.

복지국가 이론가인 미쉬라도 연대 이념이 복지국가 형성의 사상적 기초이자 계층 간·세대 간 분배와 재분배 이면에 실질적으로 뿌리내리고 있다고 주장한다. 연대는 "권리를 획득하려는 투쟁의 결과이자 획득된 권리의 향유를 통해 성장"한다는 것이다(미쉬라, 1981, p.52). 실제로 연대 이념의 발전은 사회문제, 특히 빈곤에 대한 대응방식으로서 '정치화된 공공성'과 '사회적인 것'의 문제와 밀접한 관계가 있다.[7] 특히 1890년대 이

후 연대 개념은 사회보험의 의무화를 정당화하는 역할을 수행했고, 2차 대전 이후에도 복지국가의 개념적 기초로 항상 참조되기에 이르렀다(Takuji 2014, p.170).

나. 연대의 실질화의 두 가지 측면

복지국가에서 '연대의 실질화'는 크게 두 가지 측면으로 나타난다. 하나는 복지국가 형성에서 계급의 정치적 동원을 통해서이고, 다른 하나는 '사회적 위험 분산'(risk pooling)의 제도화—사회보험을 비롯한 복지제도—를 통해서이다.

먼저, 복지국가 발전을 노동계급의 정치적 동원력과 결부시키는 권력자원동원이론(power resource theory)에 의하면, 국가는 민주주의에 의해 마련된 '정치적 공간'이다(여유진, 2004a, p.80). 사회의 다수를 구성하는 노동계급을 대표하는 정당이 이러한 정치적 아레나를 장악하여 사회정책을 통해 사회적 시민권을 확대함으로써 자본에 의해 선점된 경제적 공간과 상당한 균형을 취할 수 있다는 것이다(여유진, 1997). 현실 복지국가에서 그 예를 찾는 것은 어렵지 않다. 대표적으로 스웨덴 복지국가를 들 수 있다. 후후발 산업국가였던 스웨덴은 영국보다 이른 1889년에 사회민주당(SAP)을 창당했으며, 1898년에는 사민당의 주도하에 노동조합연맹(LO)이 창설되었다. 이후 사민당은 1932년 이래 1990년 이전까지 단 세 차례를 제외하고는 단독집권에 성공하였다. 현실정치의 중요성에 대한 사민당의 이른 각성과, 당시 정치권력의 향배가 독립 자영농에게 있다는 것을 인식하면서 농민과의 연합, 즉 적-녹동맹을 선취하는 데

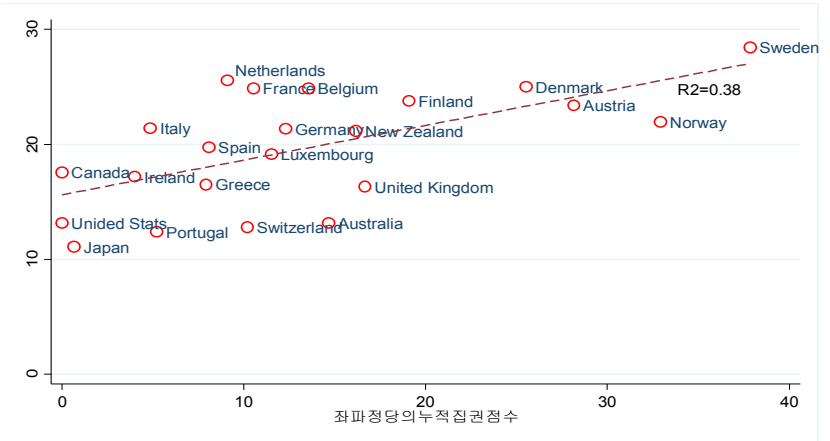
7) 한나 아렌트는『혁명론』에서 연대 이념의 원산지라 할 수 있는 프랑스혁명의 원동력이자 급진화를 초래한 것은 대중의 빈곤이었다고 서술한 바 있다(Takuji, 2014, p.50 재인용).

성공한 점 등을 사민당 집권의 성공 요인으로 꼽을 수 있다. 하지만 그보다 더 중요한 요소는 노동자의 내적 결집 필요성에 대한 사민당 지도부의 자각과 희생적 지도력 그리고 노동조합연맹과의 긴밀한 협력체계의 구축이라 할 수 있다. 스웨덴에서 복지국가를 향한 연대의 결정판은 사민당 당수 한손(Per Albin Hanson)의 '국민의 집' 연설에서 찾아볼 수 있다.

"가정의 기초는 공동체와 연대이다. 좋은 가정에는 특권이나 무시, 편애와 의붓자식 따위가 존재하지 않는다. 좋은 가정에서는 어떤 사람도 다른 사람을 깔보지 않으며, 어느 누구도 다른 이를 희생시켜 이득을 얻어내고자 하지 않으며 강자가 약자를 억압하거나 강탈하지도 않는다. 좋은 가정에서는 평등, 배려, 협동, 지지가 넘쳐난다. 이를 '위대한 인민과 시민의 집'에 적용하자면, 특권층과 박탈당한 사람들, 지배자와 피지배자, 부자와 가난한 자, 가진 자와 못가진 자, 빼앗는 자와 빼앗긴 자로 구분하는 모든 사회적 경제적 장벽을 무너뜨리는 것을 의미한다. 스웨덴 사회는 지금까지는 시민에게 좋은 집이 아니었다. 만약 계급 격차를 없애려고 한다면 사회적 돌봄을 발전시키고, 경제적 평등을 실현하고, 노동자들이 경제 운영에 일익을 담당하도록 해야 할 것이며, 민주주의를 사회 경제적 삶에 받아들여 적용해야 할 것이다."(페르 알빈 한손의 1928년 의회 연설 중, 힐슨, 2010, p.145 재인용).

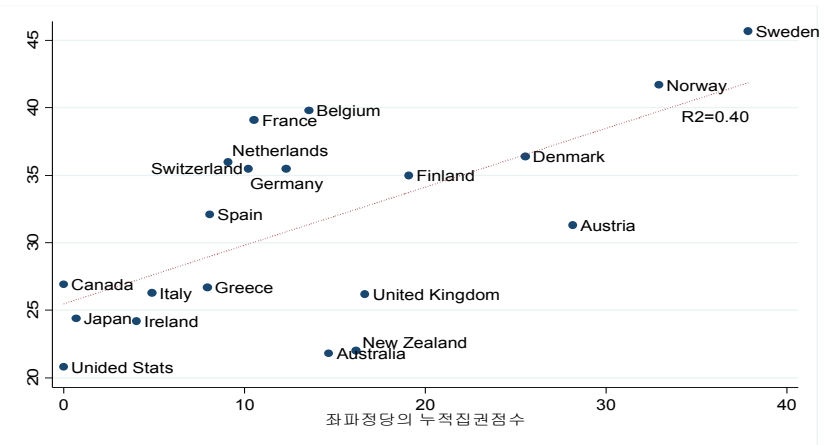
실제로 대부분의 유럽 국가들에서 복지국가 제도들은 대체로 1960년대까지 완성되고 1990년대까지 성숙단계에 이르는데, 이 기간 동안의 권력자원 동원 강도가 총공적사회지출 수준이나 급여 관대성 수준과 밀접한 관계가 있는 것으로 나타났다(아래 그림 2-1과 그림 2-2 그림 참조). 물론 앞서 베예츠가 의구심을 가지는 바와 같이 독일과 같은 나라들에서 복지국가 형성은 연대에 기초한 것이라기보다는 사회 안정을 위한 지배계층의 불가피한 선택이었다는 주장도 제기된다.

〔그림 2-1〕 좌파정당의 누적집권점수와 공적사회지출 수준(1990년)



자료: 좌파정당의 누적집권점수는 Comparative Welfare states Dataset(Version 25-2, 2014); 공적사회지출 수준은 OECD statistics(Social Expenditure Aggregate data, stats.oecd.org, 2016.5.10. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

〔그림 2-2〕 좌파정당의 누적집권점수와 급여수준의 관대성(1990년)



자료: Comparative Welfare states Dataset(Version 25-2, 2014); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

하지만 비스마르크가 사회보험을 도입하게 된 배경에는 국민국가 형성 과정에서 걸림돌로 작용한다고 여겼던 노동자의 혁명적 연대를 견제하고 노동자를 프로이센제국의 충성스러운 시민(신민)으로 통합하려는 의도가 강했다는 것은 익히 알려진 사실이다. '누가 사회정책 도입을 주도했느냐'보다는 '왜 사회정책을 도입하게 되었느냐'가 복지국가 형성에서 더 중요하다. 연대가 사회정책 도입과 복지국가 형성의 직접적 추동력으로 작용한 나라도 있지만—적어도 노르딕 국가들과 프랑스—그렇지 않은 나라에서도 간접적 압력으로 작용했다는 것을 부인하기는 어려울 것이다.

둘째, 연대 이념은 무엇보다도 복지국가의 다양한 제도들에 실질적으로 용해되어 있다. 사회적 위험(리스크)의 공유를 통한 분산을 원리로 하는 사회보험이 그 대표적인 예이다. 주지한 바와 같이 사회보험에 내재된 원리는 산업화 이후 불가피하게 발생하는 리스크의 영향(비복지)을 사람들 간에 상호의존관계(연대)를 형성함으로써 나눠 가져야 한다는 것이다. 또한 리스크에 대한 집합적 보상이 필요하며 사전에 그 원인을 규정하여 예방조치를 모색해야 한다. 특히, 노령, 질병, 재해 등의 보험계리적 확률을 계산하고 이에 대한 보상책임을 가지는 법적 주체를 사회로 규정함으로써 사회정책(사회보험)의 근거를 제시한다(미쉬라, 1981, pp.52-53). 볼드윈(Baldwin, 1990)은 이와 관련하여 리스크 카테고리, 즉 위험범주라는 개념을 주창한다. 이는 '보장수단과의 관계를 공유한다는 사실에 의해 그리고 사회보험에 의한 위험의 재할당으로부터 이익 혹은 손실을 공유한다는 사실에 의해 공통의 이해관계를 가지게 된 행위자들의 집합'을 의미한다. 이러한 위험의 공유는 연대 가능성이라는 개념, 즉 유사한 위험을 공유한다는 점에서 평등한 사람들 간의 '연대'라는 개념과 연결된다(Van Kersbergen & Vis, 2017, pp.106-117). 레비(Margaret Levi)는 시장에서 제공될 수 없는 보험을 사회보험을 통해 해소하는 데 시민들

의 조건적 동의(contingent consent)가 필요하다고 주장한다. 시민들은 집합적 행동에 대한 특정 조건 하에서 공공재를 생산하는 것에 동의할 것이라는 것이다. 시민들이 사회보험과 같은 집합적 조치에 의해 추구되는 목적에 긍정적인 도덕적 가치를 부여하며, 무임승차 문제에 직면해서도 그러한 조치에 충분한 지지를 얻기 위해 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 시민들은 그 자체에서 생산되는 재화를 가치 있는 것으로 간주한다. 둘째, 시민들은 이러한 가치를 수행하는데 요구되는 행정적 과정이 절차적 정의에 따라 조직된다고 간주한다. 마지막으로, 시민들은 그들의 동료 시민들 또한 연대적 기초 위에 프로그램에 기여할 것이라고 믿는다. 즉, 무임승차자가 미미하거나 전혀 없다. 따라서 이와 같은 연대의 실질화가 가능하기 위해서 필요한 것은 신뢰, 호혜성, 타인과의 협력 등에 대한 규범이다(Levi, 1991; Rothstein, 2001, pp.222-223 재인용).

물론 연대이념의 실질화가 복지제도를 통해서만 명시적으로 발현되는 것은 아니다. 스웨덴의 연대임금제도와 같이 노동시장 내에서의 임금압축(wage compression)을 통해서도 발현된다. 하지만 연대임금과 같은 범노동시장적 연대형성은 노동조합의 조직률이 높고 내적 결속력이 강하며 집권정당과의 정책적 공조를 통해 시장임금(market wage)과 사회임금(social wage) 간의 대체 가능한 관계가 형성될 때에만 가능하다는 점에서 복지국가 중에서도 흔치 않은 연대의 실질화 형태라 할 수 있다. 좀 더 보편적인 연대의 실질화 형태는 복지국가의 다양한 제도, 특히 사회보험을 통해서 현시화된다.

요컨대, 서구 민주적 복지자본주의 국가의 형성 과정은 새로운 '연대의 실질화 과정'으로 표현될 수 있다. 이는 산업화 과정에서 뒤르켐이 주장하는 기계적 연대에 기반한 공동체가 붕괴하고, 사회적 위험에 대응할 새로운 기제가 형성되지 않은 상태에서 만연한 대중의 빈곤화를 그 배경으

로 하고 있다. 대중의 빈곤화에 대한 서구의 대응은 조금씩 다른 양상으로 전개된다. 영국의 경우 무혈혁명으로 형성된 입헌군주제 국가에서 빈민법과 노동법의 발전으로, 독일의 경우 프로이센 제국의 통일 과정에서 철혈재상 비스마르크의 '당근과 채찍' 전략의 일환으로 형성된 사회보험의 발전으로, 프랑스의 경우 구체제의 혁명적 전복과 공화정의 형성 과정에서 공제조합의 활성화와 새로운 사회정책의 구상으로, 그리고 스웨덴의 경우 산업화 이전에 창당한 사민당의 안정적 집권과 적-녹동맹, 사회적 코포라티즘의 형성으로 이어지는 체계적 '국민의 집' 건설을 통해 민주적 복지자본주의를 건설해 나간다.

이러한 복지국가 형성 과정에서 거대하고 민주주의적인 산업사회의 구성원이 될 자격요건을 정의하는 규범으로서 시민권의 보편화가 사회적 연대에 직접적인 영향을 미쳤음은 물론이다. 복지국가는 이렇게 형성된 '익명의 개인들'의 유기적 연대를 통한 리스크의 공유와 분산 기제라 할 수 있다. 복지국가의 리스크 분산은 계층 간, 계층 내, 그리고 세대 간 재분배의 복잡한 씨실과 날실로 구성되어 있으며, 궁극적으로는 사회적 위험에 대응하여 전체 시민에게 '최저보장'(national minimum)과 생애주기 간 삶의 안정성(security)을 포괄적이며 보편적으로 보장하는 것을 목표로 한다. 물론 복지체제의 성격에 따라 이보다 더 나아가 평등의 실질적 구현을 목표로 하기도 한다. 선순환의 요체는 이러한 최저보장과 안정의 보장이 경제적 측면에서 생산성의 강화와 세대 간 재생산의 안정적 보장에, 사회적으로는 연대감과 공동체에 대한 소속감 증진을 통한 사회적 응집성의 강화에 기여한다는 것이다.

제 3 장

한국 사회복지 형성 단계에서의 연대와 시민권

제1절 서론
제2절 응급구호 시기의 사회복지와 그 영향 (1945년~1960년)
제3절 개발국가 시기의 사회복지와 그 영향 (1960년~1987년)

3 한국 사회복지 형성 단계에서의 연대와 시민권

제1절 서론

제2장에서 살펴본 바와 같이, 복지국가는 수직적(계층 간), 수평적(계층 내), 그리고 세대 간 연대에 대한 좌우의 컨센서스와 세대 간 암묵적 계약에 기반하여 형성된 20세기의 사회 건축물이다. 복지국가 형성은 자본주의적 산업화 과정에서 발생하는 사회적 위험으로 인한 대중의 빈민화에 대한 반응이었다는 것도 주지한 바와 같다. 그렇다면 한국의 경우는 어떠하였을까? 한국의 복지국가도 서구와 크게 다르지 않은 경로를 밟아왔을까 아니면 상이한 경로를 통해 오늘에 이르렀을까?

해방 이후 한국 사회복지의 전개 과정을 단계별로 구분한 시도는 여러 차례 있었다. 이들 시기 구분의 기준시점을 보면 대체로 해방 후부터 시작하여 1960년 전후 시기가 첫 번째 기준시점이 되고 두 번째 기준시점은 1987년 민주항쟁 전후이며, 세 번째 기준시점은 1997년 외환위기를 기점으로 한 1990년대 후반이 되는 것이 보통이다(남찬섭, 2018, 표 3-1 참조).

본 절에서는 초기 산업화 과정에서의 발전국가적 특성이 현재 복지국가에 어떠한 영향을 미쳤는지에 관심이 있다. 특히, 이러한 발전국가적 특성이 연대의 형성을 억제 내지 저해함으로써 현재 복지국가가 직면한 문제에 어떠한 단초를 제공하였는지에 중점을 두고 논의를 전개하고자 한다. 즉, 한국 국가의 발전과정의 성격을 규명하고 오늘날 한국 복지국가에 내재한 시민권과 연대의식의 결여의 기원을 찾아보고자 한다. 이어서, 오늘날 한국 복지국가가 직면한 가장 큰 문제 중 하나로 거론되고 있

는 노인 빈곤과 노후소득보장체계의 낙후성을 '세대 간 연대 형성의 실패'라는 관점에서 논의해 보고자 한다.

〈표 3-1〉 기존 연구들에서의 한국현대사 사회복지 전개과정의 시기구분

	해방(또는 정부 수립)-'60년경	'60년경-'79년	'80-'87년	'87-'97년	'97년 이후
1.	계급정치의 억압과 복지부재 단계 ('45-'61)	계급정치의 억압과 복지형성단계 ('61-'87)		저항의 폭발과 복지개혁단계 ('87-'97)	IMF 경제위기와 의사조합주의실험단계 ('98-)
2.	전재민 구호기 ('48- '50년대)	개발국가 사회정책 발전기 ('60-'90년대 중반)			복지국가 탄생기 ('98-'07)
3.	분단국가형성과 사회복지 도입 (해방-'61)	급속한 산업화와 사회보장제도의 확장 ('61-'87)		민주주의의 발전과 복지국가 기반형성 ('87-)	
4.	절대빈곤시대의 사회복지('45-'60)	사회복지제도 도입기 ('61-'79)	사회복지제도 확대기 ('80-'96)		사회복지개혁의 시기 ('97-)
5.	권위주의 시대 (이승만-전두환 정권, 복지국가의 태동)			민주화 시대(노태우, 김영삼 정부, 복지국가의 발전)	민주주의 시대(국민의 정부, 참여정부, 복지국가의 도약)
6.	권위주의적 보존국가와 해외의존적 응급구호('45-'59)	시장형성적 개발국가와 선성장 후분배 정책 ('60-'87.6)		민주화의 실험과 소극적 복지국가 ('87-'97년외환위기)	민주화와 생산적 복지 (외환위기 이후)
7.	미군정기와 한국전쟁	권위주의시대 (종전-5공화국)		민주정부시기	경제위기 이후
8.	원조복지체계 ('45~'61)	개발국가 복지체제 ('61~'97)			복지국가 복지체제 이행기('97~'16)
9	응급구호정책기 ('45~'60)	개발정책종속기 ('60-'87)		제도확장기 ('87-'97)	복지국가 태동-조정기 ('97-'17)

주: 1. 이영환.(2004).『한국사회와 복지정책: 역사와 이슈』. 나눔의 집; 2. 구인회·양난주. (2008). "사회보장 60년, 평가와 전망." 2008년 사회보장학술대회 자료집, pp.151-184; 3. 감정기·최원규·진재문. (2010).『사회복지의 역사』. 나남출판사; 4. 박병현. (2010). 『사회복지의 역사』. 공동체; 5. 안상훈. (2010).『현대 한국복지국가의 제도적 전환』. 서울대학교 출판문화원; 6. 이혜경. (2011). "한국 복지국가가 걸어온 길: 결손국가에서 사회투자국가로," 2011년 사회정책연합 공동학술대회 기조발제문; 7. 박광준. (2013). 『한국사회복지역사론』. 양서원; 8. 윤홍식 ·남찬섭·김교성·주은선. (2018).『사회복지정책론』, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 총서1, 사회평론아카데미; 9.남찬섭(2018). 순서는 연도순임.

자료: 남찬섭(2018).

제2절 응급구호 시기의 사회복지와 그 영향(1945년~1960년)

1. 응급구호 시기의 사회복지 개괄

기존 연구들의 경우 전환의 계기에 대한 관점 등에 따라 다소의 차이가 있기는 하지만, 1960년 이전의 시기는 외원에 거의 전적으로 의존하던 시기이고 국가 복지가 형식적 틀조차도 제대로 갖추지 못한 상황이었다는 점 그리고 전후 산업화의 시초적 동력이 가동되지 못하고 국민의 대다수가 농업에 종사하던 절대 빈곤의 시기였다는 점에서 대체로 '복지 부재의 시기' 혹은 '외원에 의한 응급구호시대'라는 데 동의한다.

해방 이후 미군정시대의 구호행정은 「미군정법령」과 그 「처무준칙」에 의하여 실질적으로 이루어졌다. 당시 구호대상자는 전재민과 실업자, 구휼대상자 등으로 이들에 대한 구호대책은 미군정기 주무부서인 보건후생성에 의해 이루어졌다. 구호의 내용은 기아 방지, 전쟁 고아, 미망인 등 전쟁 이재민에 대한 구휼, 보건위생 및 질병치료 등 응급조치 중심이었다. "1948년 8월 15일 미군정이 끝나고 대한민국 정부가 수립된 후 2년이 되기 전에 발생한 6·25동란은 우리나라의 구빈사업을 평상시의 기초보장 차원을 벗어나 이재민에 대한 임시구호로 전환하는 계기가 되었다"(이두호, 1992; 김미곤, 2014, pp.265-267 재인용; 남찬섭, 2005a).

1950년 8월 4일 제정·공포된 「피난민 수용에 관한 임시조치법」은 전쟁 이재민에 대한 응급구호를 목적으로 제정된 법이다. 응급구호사업은 생활구호사업, 의료구호사업, 사회복지사업, 군경원호사업 등으로 구성되어 있었으며, 주무부서는 미군정기 보건후생부의 후신인 보건사회부였다. 당시 생계보호 수준은 요구호 대상자 1인당 1일 양곡 3홉, 소맥분 250g이었으며, 시설수용자에게는 여기에 더해 약간의 부식비와 주거비

도 주어졌다. 이러한 응급구호의 재원은 우방 국가들로부터 지원되는 구호금품과 외국 민간원조단체의 기부금품으로 충당되었다. 이 중에서도 가장 큰 기여를 한 것은 「미공법(PL) 480」에 의해 제공된 미국의 잉여농산물 원조[8]였다(이두호, 1992; 김미곤, 2014, pp.265-267 재인용). 그나마의 생활구호사업도 1950년대 지속적으로 감소 추세를 보였다. 특히 전쟁피해자들에 대한 사회복지사업 예산을 매년 평균 1/3씩 삭감하는 조치를 취했는데, 남찬섭(2005b, p.32)은 이를 외원에 의존하는 '자주성이 결여된 생활구호사업'의 성격상 외원이 줄어들면서 취해진 조치로 해석하고 있다.[9]

해방 공간에서 미군정과 대한민국 수립 이후 정부에 의해 이루어진 구호사업의 빈약함을 부분적으로 메꾸어준 것은 외국의 사회사업단체와 민간구호단체였다. 실제로 1953년 3월 말 기준으로 민간에서 설립, 운영하고 있던 시설이 전국에 12종 620개였고 여기에 64,645명이 수용 보호되어 있었다. 시설의 81%인 502개 시설이 전쟁고아들을 위한 육아, 영아, 부랑아 시설이었다(하락상, 1989. p.92). 민간 중심의 사회복지전달체계는 1960년대를 거쳐 오늘날까지 이어지고 있다. 아래 표 3-2에서 보는 바와 같이, 1967년 당시 전체 사회복지시설 776개소 중 93.7%에 해당하는 727개소가 민간에 의해 운영되었다. 또, 1960년 당시 요보호 대상자에 대한 지원 중 외원이 차지하는 비율은 93%였으며 국고 비율은 고작

8) 생활구호 사업의 큰 부분을 차지했던 영양제공사업은 1953년~1956년까지 유엔아동기금(UNICEF) 원조로, 1957년부터는 미국대외원조물자협회(CARE)의 원조로 충당되었다(남찬섭, 2005b, p.30).

9) 실제로 한국에서 외원단체들은 1960년대 후반부터 조금씩 철수하기 시작했다. 미국경제 쇠퇴로 인한 미국정부 지원의 감소, 한국 경제의 안정화로 원조 우선순위가 좀 더 시급성 높은 아프리카, 베트남 등으로 변경된 점 등이 주요 원인으로 꼽힌다. 그 예로 미국기독교아동복리회(CCF)가 1968년에서 1969년에 걸쳐 11개 시설에 대한 지원을 중단하였으며, 다른 단체들도 비슷한 시기 사업 축소나 철회를 고려했다(최원규, 1996; 심재진, 2011, p.297 재인용).

7%에 지나지 않았다. 1961년 아동복지단체에 대한 재정의 경우 정부보조가 21.1%, 외국지원이 53.3%, 자체 소득 20.4%, 기부 5.2%로 외원의 비율이 절반을 넘었다(심재진, 2011, p.287).

〈표 3-2〉 사회복지시설 설립의 운영주체

(단위: 개소, %)

연도	국립	공립	사립	계
1963	9(1.3)	48(7.0)	631(91.7)	688
1966	5(0.7)	57(7.4)	704(91.9)	766
1967	14(1.8)	35(4.5)	727(93.7)	776

자료: 심재진(2011, p.284, 표 1 재인용).

요컨대, 이 시기는 해방 후 한국 전쟁의 참화로 인하여 국가 전체가 절대적 빈곤 하에 놓여 있었으며, 체계적인 사회복지 개입의 필요성이 증대되었지만 제도적, 재정적 뒷받침이 되지 않았을 뿐만 아니라 지배 엘리트들의 복지에 대한 인식도 빈약했다. 그 결과 국가의 직접적인 복지개입은 전재민 중심의 생활구호 등 극히 잔여적 수준에 머물렀으며, 사회복지시설 중심의 직접적인 구호활동은 대부분 외원기관과 민간 자선단체에 맡겨졌다.

2. 응급구호 시기 사회복지 형성과 경로의존적 영향

해방 후 미군정에 의한 통치, 전후 분단 상황이라는 역사적 특수성과 당시의 빈약한 경제 사정으로 인한 계급의 실종과 외원 중심의 복지 잔재는 이후 한국의 복지국가 형성 경로에 큰 영향을 미쳤다.

가. 전쟁과 분단의 영향: '계급' 실종과 연대 억제, 그리고 잔여주의

무엇보다도 한국전쟁과 분단이라는 특수 상황은 이념적 우편향을 정당화하는 한편, 다른 한 쪽의 이념을 펼칠 수 있는 날개를 사전적으로 꺾어버렸다.[10] 손호철 교수는 이와 관련하여 한국전쟁의 영향인 이념적 지형의 변화가 낳은 가장 극단적인 결과로서 정치행위자 내지 주체로서의 계급의 '소멸' 내지 저발달이라고 언급하고 있다. 한국의 민중들은 한국전쟁 후 그 정치적 조직이나 리더십을 상실했을 뿐 아니라 계급이라는 단어 자체도 일반인들의 언어에서뿐 아니라 학계에서도 실종해 버리는 극단적인 사태가 생겨났다는 것이다(손호철, 1991).

1948년 7월 17일 공포된 제헌 헌법 제정 당시만 해도 헌법 정신 속에는 자유와 함께 평등의 이념이 함께 구현되어 있다. "대한민국은 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 평등과 창의를 존중하고 보장하며 공공복리의 향상을 위하여 이를 보호하고 조정하는 의무를 진다."(제5조), " 영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다."(제18조), "노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자는 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다."(제19조), "대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각

10) 예를 들면 해방 공간에서 전재민, 실업자, 빈민 구호를 위해 많은 민간구호단체가 결성되었는데 이 중 좌파계열에 속하는 구호단체도 상당했다. 하지만 당시 시민사회 중심의 민간구호단체가 난립하면서 불법행위가 성행하자 이를 정리한다는 명목 하에 미군정은 1946년 민간구호단체 정리 작업을 단행했는데, 남찬섭(2005a, pp.49-51)은 이 과정에서 좌파계열 중심의 구호단체가 상당수 정리되었다는 점에서 이념적 의도가 있었을 것으로 의심하고 있다. 전후 반공이념과 반공법 실시 등으로 좌파계열의 정치·사회·복지 단체가 발붙일 여지는 사실상 사라졌음은 물론이다.

인의 경제상 자유는 이 한계내에서 보장된다."(제84조), "농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다."(제86조)와 같이 사회민주주의를 지향하는 조항들이 상당수 포함되어 있다. 실제로 헌법 기초위원으로 참여했던 유진오 박사는 1948년 6월 23일 헌법기초위원회에서 제안 이유에 대해 다음과 같이 피력했다(한상권, 2017)

> 이 헌법의 기본정신은 정치적 민주주의와 경제적·사회적 민주주의와의 조화를 꾀하려고 하는 데 있다고 말씀할 수 있습니다. 다시 말씀하면 불란서혁명이라든가 미국의 독립시대로부터 민주주의의 근원이 되어 온 모든 사람의 자유와 평등과 권리를 위하고 존중하는 동시에 경제적 균등을 실현해 보려고 하는 것이 이 헌법의 기본정신이라고 말할 수 있습니다. 그러므로 우리는 모든 사람의 자유와 평등을 기본원리로 하면서 이 자유와 평등이 국가전체의 이해와 모순되는 단계에 이르면 국가권력으로써 이것을 조화하는 국가체제를 생각해 본 것이올시다.(유진오, 1980; 한상권, 2017, p.100 재인용)

"아담 스미드적 자유방임주의는 20세기 중엽에 처한 한국의 현실에 적합하지 않은 것으로 확신하였고, 그 때문에 당시 우리나라에 와 있던 미국인의 대부분이 품고 있는 것과 같은 민주주의의 개념에 대해 불만과 불안을 느끼고 있었"(유진오, 1980; 한상권, 2017, p.102 재인용)다는 그의 회고를 통해서도 당시 헌법 정신에는 약육강식의 무자비한 시장으로부터 약자를 보호하고 평등을 추구하고자 하는 복지국가의 이념이 녹아있음을 짐작게 한다.

하지만 이러한 헌법정신은 미군정에 의한 냉전논리의 파급, 전쟁과 분단으로 인한 반공이념의 관철과 좌파의 인적·이념적 청산으로 현실에서 부정되었다. 1961년 군부 쿠데타로 집권한 군부정권에 의해 1963년 헌법이 전면 개정되면서 위에서 언급한 제헌헌법 조항들이 대부분 삭제됨으로써 명맥으로나마 유지되던 복지국가의 헌법 이념은 실질적으로 사라졌다.

> 한국전쟁은 이러한 경향에 결정적 쐐기를 박았다. 우선 북한의 남침 그 자체가 남북협상파와 중간파에 대한 국민적 신뢰를 크게 떨어뜨렸다...전쟁은 적이냐 동지냐의 양분법적 사고를 크게 조장했으며, 따라서 중간노선이나 협상노선을 배척하였다. 민주사회주의 같은 온건한 이념조차 공산주의와 동일시되거나 용공시되었다...한국전쟁은 반공주의적인 정신적 분위기를 높였다. (김학준, 1993; 유팔무, 2000, p.220 재인용)

> 한국전쟁의 영향은 ... 의식의 분절화와 사고의 반신불수화에서 더욱 두드러진다. 한국전쟁은 역사발전의 다른 길에 대한 사고, 지금 자신이 딛고 있는 사회와는 다른 사회형태의 존재가능성에 대한 사고, 자기 체제에 대한 건강한 문제제기를 통한 역사의 발전모색 등, 어쨌든 지금의 사고체계나 언술체계와는 다른 것이 존재할 수 있다는 '사고의 가능성' 자체를 봉쇄시켜 버렸다는 점에서 현재의 한국인들의 사고에 끼친 영향력의 크기에서 이에 필적할만한 다른 것은 없다.(박명림, 1992; 유팔무, 2000, p.221 재인용)

이로써 복지제도는 후술하는 바와 같이, 권위주의적 개발국가하에서 최소한의 잔여적인 구호 수준에 머물렀던 시혜적 공공부조제도와 산업화 혹은 정권의 정당화를 위한 필요에 의해 도입된 산재보험과 직역연금 등을 중심으로 도입되었다. 사회복지에 대한 시민의 권리는 물론이고 노동기본권마저 억압되던 시대에 '사회복지를 위한 연대'나 '보편주의'가 발디딜 틈은 존재하기 어려웠음은 물론이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 복지국가 발달 과정에서 노동계급 연대는, 스웨덴을 비롯한 노르딕국가들에서와 같이 노동계급의 지지를 바탕으로 이들을 대표하는 정당이 정권을 획득하는 직접적 방식으로든, 독일, 영국과 같이 노동운동과 같은 정치적 위협에 대응하여 지배계급의 양보를 얻어내는 간접적 방식으로든, 결정적으로 중요한 요인으로 작용했다. 하지만 남북분단과 전쟁이라는 한국의 역사적 특수성으로 인하여 한국의 경우 초기 노동계급의 형성 단계부터 연대의 억제와 억압에 직면할 수밖에 없는 상황에 직면했다.

나. 외원과 민간중심 복지공급체계의 영향: 내담자주의 형성

복지국가 형성 과정에서 유럽과 미국 간의 가장 큰 차이점 중 하나는 복지의 제공자와 전달체계가 누구인가였다. 빈민법과 사회보험 전통의 유럽 복지국가들의 경우 국가형성(state-building) 과정에서 국가의 가장 큰 역할 중 하나가 빈민과 노동자의 보호를 통한 사회(국민)통합이었다. 하지만 이민의 나라였던 미국에서 최고의 가치는 개인의 자유였으며 개인에 대한 국가의 개입은 극도로 제한되었다. 국가 형성 초기 복지 개입은 고작해야 남북전쟁(Civil war)으로 인한 전쟁미망인과 고아 그리고 상이군인에 대한 구제 정도에 머물렀다. 대신 빈민에 대한 구제는 민간 자선단체와 사회사업의 몫이었다. 해방 공간에서 미군정에 의한 직접 통치와 전후 냉전시기 미국의 영향력은 한국 사회복지의 형성에도 큰 영향을 미쳤음은 주지한 바와 같다.

초기 복지자원의 상당 부분을 외원 특히 미국의 원조에 의존하면서, 미국식의 잔여적 복지와 민간 사회사업 중심의 복지체제가 형성되었다. 당시 국민국가의 형성 과정에서 서민은 물론이고 지배계층도 복지국가는 물론이고 사회권적 기본권에 대한 인식이 미흡했다. 미국에서와 마찬가지로 복지는 사회'복지'라기보다는 사회'사업' 혹은 '자선'에 가까웠다.[11] 복지는 빈민에 대한 최소한의 구호이며, 그 주체는 국가보다는 민간이어야 하고, 다만 국가는 민간 시설에 대해 재정 지원과 관리·감독을 할 필요가 있다는 것이 일반적 인식이었다. 사회복지사업법 제정 필요성에 대한 1969년 「국회 보건사회위원회 회의록」(제7호, 1969년 12월 19일)은 이러한 인식의 단면을 보여준다.[12]

---

11) 초기 사회복지 전문가 양성을 담당했던 대학에서도 미국의 영향으로 사회사업학과라는 명칭으로 학과가 설립되었고, 그 커리큘럼과 교과서도 미국 대학의 그것을 답습했다. 많은 대학에서 1990년 들어 사회사업학과를 사회복지학과로 개칭했으며, 사회정책과 복지국가 관련 과목을 개·증설했다.

> 연간 100억에 가까운 그러한 막대한 외원이 지금까지 우리나라에 들어오고 있었는데 불구하고 최근의 경향에 의하면 그러한 외원이 점차적으로 감소되어가는 그러한 경향을 보여주고 있습니다. 한편 정부로서 또는 지방자치단체의 재정능력으로 보아서 가까운 시일 내에 사회복지사업에 관한 충분한 재정적 뒷받침을 받을 수 있다고 하는 확실한 보증은 아직 없는 것입니다 ... 그렇게 볼 때 이 사회복지사업에 대해서는 앞으로 보다 더 능동적인 차원에서 민간운동으로서 이것이 적극적으로 전개되어야 한다고 보이는 것입니다. 그렇게 볼 때 우리가 가장 관심을 가지는 것은 이 사회복지사업을 뒷받침할 재정적 지원의 방편을 어떻게 할 것이냐 하는 데 집중이 되는 것입니다마는 보건사회부의 입장으로서는 ... 가급적 이것이 민간에서 다른 제외국에서 행하여지는 것과 마찬가지의 활발한 모금이 이루어져 가지고 사회복지사업의 기금이 형성되는 것을 희망하는 것입니다.(국회사무처, 1969; 심재진, 2011, p.288 재인용)

요컨대, 전후의 혼란 속에서 고아, 미망인, 폐질자 등 이재민 증가에 대한 일차적 대응은 정부 대신 외원과 민간 중심으로 이루어졌다. 복지시설뿐만 아니라 교육시설 등에 대한 국가의 투자 여력과 의지도 낮아, 이 기간 동안 민간 법인 중심의 교육·복지 인프라가 구축되었는데 현재까지도 그 영향력이 유지되고 있다. 최근 사회복지의 공공성 강화에 대한 공급자의 강력한 저항이나 강한 정책 네트워크(policy network)와 이익집단 형성 등은 이러한 초기 민간 사회사업 중심의 전달체계 구축으로부터 영향받은 바 크다.

12) 1960년대 이후의 발언이지만 초기 외원과 민간 자선단체 활동의 영향 하에 놓여 있다는 점에서 본 절에 실었다.

제3절 개발국가 시기의 사회복지와 그 영향(1960년~1987년)

1. 개발국가 시기의 사회복지 형성

1961년 이래 1987년까지의 시기는 정부의 성격으로 보자면 군사쿠데타로 정권을 잡은 군부정권이었으며, 국가의 성격으로 보자면 국가주도적인 경제개발에 몰입한 전형적인 '권위주의적 개발국가'였다. 박정희 정부는 집권 후 국가주도적 산업화 계획 시행과 더불어 연달아 복지 관련 법률을 제정하였다. 1960년 공무원연금법,[13] 1961년 생활보호법이 제정되었고, 뒤이어 1962년 선원보호법과 군인보험법, 1963년 산업재해보상보험법, 의료보험법, 사회보장에 관한 법률, 군인연금법이 제정되었다. 1973년 사립학교교원연금법이 제정됨으로써 사실상 주요 직역연금의 도입이 이 시기에 완료되었다.

이 중 「생활보호법」(1961.12)의 경우 그 내용이 사실상 조선구호령과 거의 다를 바 없었을 뿐 아니라, 사업 시행을 위한 예산도 1969년 시행령 제정 후에야 편성되었다. 국제노동기구의 사회보장최저기준에 관한 조약을 참고로 하여 작성된 「사회보장에 관한 법률」(1963.11)의 경우 9가지 사회보장급여 조항을 완전히 삭제하는 등 사회보장제도의 범위와 내용을 크게 축소시켰고, 사회보장심의위원회의 위상도 보사부 내의 기구로 격하시켰다. 「의료보험법」(1963.12)에서도 강제가입조항을 삭제함으로써 사회보험의 기본 요건을 탈각시킨 채 도입되었다(남찬섭, 2018). 실질적인 강제성을 가진 의료보험제도가 시행된 것은 1977년에 이르러서였는데, 이때도 당연적용 대상은 500인 이상 사업체 근로자였다. 1963년 11

13) 공무원연금법은 4.19 혁명 이전인 1960년 1월 1일에 제정되고 시행되었기 때문에 박정희 정부에 제정된 것은 아니나 편의상 이 부분에서 다루었다.

월에 제정되고 1964년부터 시행된 「산업재해보상보험법」은 특수직역연금을 제외한다면 우리나라 최초의 사회보험법으로서 의의를 가진다. 하지만 500인 이상 노동자를 고용한 광업, 제조업 분야의 기업체만을 대상으로 했다는 점에서 당시 상황을 고려해 볼 때 극히 미미한 근로자만을 포괄하는 제도로 도입되었다.

2. 개발주의 국가 기능과 사회복지의 경로의존적 영향

이 시기에 도입되거나 시행된 복지제도의 특성이 한국 복지국가에 미친 영향은 지대하다.

가. 경제개발 중심의 국가 기능 편재의 영향: 복지 기능의 주변화

복지국가에서 '국가'는 일반적으로 재정정책, 금융정책, 통화정책과 같은 안정화 기제를 통해 '시장'에 간접적으로 개입하는 반면, 각종 사회복지제도와 사회서비스의 제공, 교육, 보건, 주택 등 집합적 재화(메리트재)의 공급이라는 형태로 '가구'에 직접적이고도 적극적으로 개입해 왔다. 즉, 근대 자본주의 복지국가는 '시장경제'에는 경기주기에 따른 확장 또는 긴축 재정정책, 독과점 규제, 통화량 조절과 같은 게임의 규칙을 설정하고 조절하는 역할을 담당하는 데 비해, '가정경제'에는 시장소득의 불안정성을 완충하는 역할, 노동시장정책과 사회복지제도라는 탈상품화와 안정성 제공을 목표로 하는 제도들을 통해 직접적이고도 적극적으로 개입하는 국가형태라고 요약할 수 있다. 이에 비해, 한국 국가는 산업화 과정에서 '시장경제'에 대해서는 중화학·수출대기업 중심의 산업 육성과 직접적인 금융지원, 관치금융, 보조금 지급 등의 형태로 직접적이고도 적극

적으로 개입한 반면, '가구경제'에 대해서는 최소한의 소극적 형태로만 개입해 왔다(여유진, 2017, pp.59-60).[14]

이러한 산업화 과정에서의 한국 국가의 성격은 '국가주도적 개발국가', '발전주의국가', '신중상주의국가', '주변부 포드주의 국가'로 칭해지곤 한다. 경제행정기구의 비대화(정용덕, 1993)와 복지기능의 주변화(여유진, 2017a)가 그 주요한 근거로 꼽힌다. 국가의 '축적'(accumulation)과 '정당화'(legitimation) 기능 중 전자가 과잉발전되고, 후자는 저발달되어 있었다는 것이다.

먼저, 정부 조직의 측면에서, 정용덕(1998)에 의하면 1959년 부흥부에 뿌리를 둔 경제기획기구가 1997년 당시 35개 중앙행정기구의 과반수 이상인 18개(1원 5부 1처 11청)에 이르렀다. 이러한 기구들의 주 기능은 민간부문의 경제활동에 개입하는 것이었다. 이에 비해 보건사회, 환경문제 등을 다루는 사회기구들은 상징정치적인 수단으로 활용되는 경향이 강했다고 주장한다. 즉, 실질적인 역할보다는 정당화의 수단으로 활용되었다는 것이다(여유진, 2017a, p.60).

복지기능의 주변화를 보여주는 또 다른 지표로 정부 예산·지출의 구조를 들 수 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 정부 예산에서 보건복지 예산이 차지하는 비중은 1961년 당시 2.45%에 불과하였으며, 경제개발의 목표 중 사회개발을 통한 형평 증진이 포함되었던 제4차 경제개발 5개년 계획(1977년~1981년), 그리고 경제사회발전 5개년 계획으로 명칭이 바뀌었던 1982년~1986년까지도 보건복지 예산의 비중은 3%를 밑돌았다. 당시의 목표가 상징적·허구적인 것에 머물렀음을 보여주는 수치이다. 2005년까지도 보건복지 예산이 정부 예산에서 차지하는 비중은 6.58%

14) 필자는 이와 같이 복지국가와는 반대의 국가 기능이 과잉 발전된 국가, 즉 역할 전도(轉倒)된 국가를 일컬어 '또 다른 형태의 관리된 자본주의' 국가라 칭한 바 있다(여유진, 2017a, pp.59-60).

에 불과하였으며, 2010년에 이르러서야 그 비중이 10%를 넘기게 된다. 전쟁으로 인한 피폐화와 절대 빈곤 수준을 감안한다면 보건복지 예산의 비중이 얼마나 낮은 수준이었는지 가늠할 수 있다. 다만, 경제개발을 위해 인적자원 개발이 절실했던 만큼 정부 지출에서 교육비가 차지하는 비중은 1960년 21.5%로 경제개발비 비중에 맞먹을 정도로 높은 수준이었다.

〈표 3-3〉 연도별 보건복지 예산(1961년~2010년)

(단위: 억원, %)

연도	보건복지 예산(A)	정부 예산(B)	A/B(%)
1961	14	571	2.45
1965	31	946	3.27
1970	85	4,462	1.90
1975	426	15,863	2.68
1980	1,769	64,785	2.73
1985	3,365	125,323	2.69
1990	11,518	274,557	4.19
1995	19,838	518,811	3.82
2000	53,100	864,740	6.14
2005	89,067	1,352,156	6.58
2010	310,195	2,928,000	10.6

자료: 보건복지70년사 편찬위원회(2015a, p.101, 표 4-1).

〈표 3-4〉 중앙정부의 기능별 지출 추이(1960년~1987년)

(단위: %)

연도	일반행정	국방	사회개발	교육	경제개발	기타
1960	15.2	34.1	4.0	21.5	22.3	3.0
1966	12.2	26.2	10.4	16.3	33.9	1.0
1972	12.8	23.9	14.3	16.6	31.8	0.6
1980	8.5	30.6	9.9	14.6	26.0	10.4
1987	9.4	25.5	14.3	17.1	17.7	16.0

자료: 한국재정40년사 편찬위원회(1990, 제7권, p.114, 표 II-15).

한편, 경제개발비가 중앙정부 지출에서 차지하는 비중은 1980년대까지 20~30%대를 유지할 정도로 높은 수준이었다. 특히, 1960년만 하더라도 22.3%이던 경제개발비의 비중은 국가주도적 경제개발이 본격화되던 1966년에 33.9%로 정점을 찍었다. 이후 약간 하락하는 추세를 보이기는 하지만 1980년까지도 경제개발비의 비중은 26.0%에 이르렀으며, 1987년에는 17.7%로 낮아졌다.

〈표 3-5〉 우리나라와 OECD 평균 정부지출 구조(2008년과 2013년)

(단위: %)

구분	일반 공공 서비스	국방	공공 질서 및 안전	경제 개발	환경 보호	주택 및 지역 개발	건강	문화	교육	사회 복지
한국(2008)	14.1	8.9	4.4	21.8	3.2	3.6	13.0	2.5	16.3	12.4
한국(2013)	17.1	7.8	4.0	16.8	2.4	3.0	12.1	2.2	16.3	18.4
OECD 평균(2013)	14.0	3.3	3.9	10.8	1.7	1.4	14.5	2.6	12.1	35.7

자료: 여유진(2017a, p.61 표 2-3 수정 재인용).

요컨대, 전후 재건과 산업화 과정에서 행정기구와 예산비중으로 대표되는 국가기능을 경제개발 위주로 편재함으로써 국가의 복지 기능이 주변화되는 결과를 초래했다. 이후 민주화와 탈산업화를 거치면서 이러한 기조에 상당한 변화가 있었음에도 불구하고 여전히 기획재정부의 실질적 주도성, 복지제도 도입과 개혁의 예산 종속성(제약성), 경제적 관점(예산의 지속가능성)의 일차적 중심성을 극복했다고 보기는 어렵다. 표 3-5에서 보는 바와 같이, 최근까지도 한국 정부의 지출 구조는 경제개발비, 국방비, 교육비 지출이 OECD 평균보다 높은 반면, 사회복지지출은 2013년까지도 OECD 평균의 절반 수준에 머무는 양상을 유지하고 있다.

나. 권위적·보수적 복지제도 도입의 영향: 성장주의적 관점의 고착화

이 시기의 복지제도는 정권의 필요에 의해 권위적인 방식으로 도입되었다는 점을 그 특징으로 들 수 있다. 따라서 복지제도의 도입은 정권의 필요에 의해서 '최소한으로 그리고 보수적으로' 도입되었다.[15] 이러한 기조로 인해 초기 학계에서 사회복지제도나 복지국가를 연구하는 전문가 풀(pool)은 협소했고,[16] 제도 도입의 주체 또한 공무원과 경제학자 중심으로 이루어졌다. 복지국가 제도의 경로의존성(path dependence)으로 인해 초기 제도의 세팅이 향후 복지국가의 체계와 방향성을 가름하는 데 매우 중요하다는 점을 감안하면 이러한 초기의 권위적이고 보수적인 접근 방식이 오늘날 사회복지제도의 난맥상을 불러온 주요 원인 중 하나라는 점을 부인하기 어려울 것이다.

특히 이 시기에 형성된 '국가의 우선적 기능은 경제성장을 추동하는 것이며, 복지·환경 등의 영역은 국가의 잔여적 기능일 뿐'이라는 성장중심주의 사고방식은 정책결정자는 물론이고 일반 국민의 뇌리 속에도 깊이 각인되어 지금까지 영향을 미치고 있다.[17] 사회복지는 경제성장을 저해한

15) 1990년대와 2000년대 우리나라의 복지제도 형성과정을 주제로 하는 논문에서 '국가중심적 접근'이 분석틀로 널리 유행한 것도 이러한 이유에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

16) 물론 당시로서는 상당히 진보적인 복지담론을 제기한 인물들이 없었던 것은 아니다. 남찬섭(2018)은 4.19 민주혁명 직후 대안적 복지를 요구하는 흐름이 존재했다고 주장한다. 한 가지는 사회보장 및 실업보험의 도입을 주장한 인사들로서 주로 대한노총을 중심으로 한 인물들이고, 다른 하나는 보사부 일부 공무원과 민간의사 등 민간의 사회보장전문가들을 중심으로 사회보장연구회(이른바 '목요회')를 결성하여 활동한 인물들이라는 것이다.

17) 특히 사회와 국가에 대한 인식에 결정적인 영향을 미치는 아동·청소년기에 배우는 사회과 교과과정에서 사회복지에 대한 내용은 매우 협소하게 기술되어 있을 뿐만 아니라 상당 부분 왜곡되어 있기도 하다. 한 출판사 중학교 사회 ② 교과서의 경우, 교과과정 총 12개 단원 중 4개 단원이 경제와 직접적으로 관련된 내용인 데 비해 사회복지를 직접적으로 다루는 단원은 단 하나도 없었다. 「경제성장과 삶의 질」을 다루는 부분에서는 "국내총생산이 증가한다는 것은 국민 경제의 생산 능력이 향상되는 것을 의미하므로, 경제가 성장하면 국민의 평균소득이 높아지고 물질적으로 풍족해진다. 한편 경제가 성장하면 국민은 더 나은 의료 서비스나 교육을 받을 수 있다. 또한 다양한 문화 시설이 보

다는 전제, 공무원, 군인, 교직원 등의 특수직역과 대기업의 안정적 근로자를 우선 대상으로 설정한 사회보험, 내자 동원의 수단으로 처음 제안되고 이후 별다른 논쟁 없이 적립방식(reserved system)으로 출발한 국민연금제도,[18] 적절성이나 포괄성보다는 재정안정성을 사회보험의 최우선 전제로 꼽는 관행 등이 현재까지도 그 영향력이 이어지고 있는 예들이다.

다. 권위적 정책결정 구조의 영향: 사회복지 정책연대 형성의 억제와 국가중심적 정책결정

이 시기의 또 다른 특징은 앞 서 언급한 특징에 상응하는 것으로 권위주의적인 정권 하에서 사회복지나 복지국가를 둘러싼 민주적인 정책 아레나가 형성되지 못함으로써 사회복지를 둘러싼 연대 구조가 억제되는 결과를 초래하였다. 시민사회에서 노동권을 포함한 사회적 권리에 대한 논쟁, 연대, 투쟁, 저항은 허용되지 않았다. 협소하게나마 논쟁, 연대, 투쟁, 저항이 일어나더라도 그것이 추구하는 대상은 '민주주의', '생존권', '노동권'과 같이 사회복지권에 선취되어야 할 권리들이었다. 이 시기 사회복지는 '연대'를 통한 쟁취의 대상이 아니었다.

주지한 바와 같이, 서구 복지국가들은 복지국가 형성 과정에서 좌파와 우파의 끊임없는 논쟁과 이를 둘러싼 노동계급의 실질적 연대와 투쟁이 있었다. 스웨덴 LO(노조연맹)와 SAF(사용자연합) 간의 투쟁과 타협의 결

급되고 여가 활동을 다양하게 누릴 기회가 늘어나 삶의 질이 향상된다"고 기술함으로써 여전히 '경제만능주의'적 논리를 펼치고 있다(이진석, 권동회, 김경모 등, 2015).

18) 제도 도입을 위한 준비 과정에서 결정적인 역할을 했던 KDI의 1986년 보고서(민재성, 김중수, 이덕훈, 서상목, 이혜경, 구성열., 1986)에서 적립방식과 부과방식의 장단점을 각각 제시하고 있기는 하다. 하지만 그 서술의 논지상 적립방식을 기정사실화한 채 부과방식의 단점을 부각하고 있다는 점에서 중립적 기술이라 보고 어렵다. 국민연금 도입 과정에서도 재정 방식, 즉 적립방식 대 부과방식 간의 선택은 거의 논쟁의 대상이 되지 못했다. 여기에 대해서는 6장에서 좀 더 자세히 논의하였다.

과로 이루어진 1938년의 살트셰바덴 조약은 사실상 경제적 영역에서 노동자의 실질적 양보를 대가로 사회적 임금(social wage)에 대한 권리를 보장받는 것을 주 내용으로 하고 있다. 이로서 스웨덴 모델로 불리는 노사관계, 분배제도, 복지제도라는 제도적 연결망이 완성되었다. 영국에서는 노동자와 사용자를 대신해서 보수 엘리트와 진보 엘리트들이 실질적인 정책아젠다를 둘러싸고 치열한 논쟁을 벌였다. 1905년 설립된 왕립조사위원회에서 구빈법과 실업자 구제책을 둘러싼 자선조직협회 등 보수적 견해를 가진 다수파와 페이비언협회가 주축이 된 소수파 간의 논쟁을 예로 들 수 있다. 이 논쟁의 결과 1909년 다수파보고서와 소수파보고서가 따로 발간되는 해프닝이 벌어졌지만, 결국 오히려 진보적인 입장을 취했던 소수파보고서의 상당 부분이 베버리지 보고서[19]로 이어지는 결과를 낳았다.

이러한 서구의 예와는 대조적으로 우리나라에서 초기 복지제도 도입에서 진보와 보수, 노동과 자본 간의 논쟁은 찾아보기 어려우며, 그러한 논쟁이 협소하게나마 존재했다 하더라도 진보적인 입장이 실질적으로 정책으로 반영될 수 있는 통로가 미비했다. 민주화 이후 정책결정과정도 상당히 개방되고, 복지제도를 둘러싼 진보와 보수, 노동과 자본 간의 논쟁 또한 언론 등 다양한 매체를 통해 확산되고 있는 것이 사실이다. 하지만 좀 더 본질적인 측면에서 복지국가에 대한 담론 구조는 여전히 협소할 뿐만 아니라, 최종적인 정책결정 구조는 여전히 권위적인 양태를 벗어나지 못하고 있는 듯하다. 요컨대, 정책결정 과정에서 '국가중심적 접근'은 여전히 유효하며, 이는 초기 권위주의적 정책결정의 그늘이라 할 수 있다.

19) 이 보고서의 정식 명칭은 「사회보험 및 관련서비스 Social Insurance and Allied Services, Reported by William Beveridge」(1942)로, 오늘날 영국 복지국가의 초석이 된 보고서이다.

라. 복지제도 도입 목적의 전도와 그 영향: 사각지대의 편재와 분절화

이 시기 사회복지제도의 형성은 정권의 정당성 확보 차원이나 산업화의 필요와 밀접한 관계가 있었다. 쿠데타로 집권한 군부정권은 정권의 정당성 기반이 취약할 수밖에 없었으며, 이를 만회하기 위해서 일차적으로 안보, 질서, 행정, 교육 부문의 인적 인프라로부터의 충성심을 확보할 필요가 있었을 것이다. 이를 위해 군인, 경찰, 공무원, 교직원 등 소위 특수직역에 대해 일반 시민과는 다른 좀 더 특별한 보장과 배려가 필요했을 것이다. 직역연금이 다른 사회보험제도에 비해 20~30년이나 앞서서 당시 상황에서는 상당히 높은 소득대체율을 가진 제도로 도입된 것은 이러한 의도와 무관치 않을 것이다. 이는 프로이센제국의 통일 과정에서 비스마르크 재상이 노동자의 충성심을 얻어내기 위한 '당근 전략'으로 사회보험을 도입한 것과 유사한 맥락이다. 다만 그 대상이 전자는 공무원과 이에 준하는 직업군(職業群)에 한정되어 있었고, 후자는 노동자 일반이었다는 것이 둘 간의 큰 차이점이다.

한편, 서구 복지국가와 유사하게 우리나라도 산재보험이 사회보험 중 가장 이른 시기에 도입되었고, 고용보험(1995년)이 가장 마지막으로 도입되었다. 산재보험이 가장 빨리 도입되는 경향은 그것이 '노동력의 재생산'과 가장 직접적으로 연결되어 있을 뿐만 아니라, 사업주의 반대도 상대적으로 가장 적은 사회보험이기 때문이다. 산재보험에 가입하지 않은 사업장에서 대형 산재가 발생할 경우 근로자와 사업주 간에 합의가 불발되면 민·형사 소송으로까지 번지는 상황이 종종 발생하고, 이는 피해근로자 뿐 아니라 사업주에게도 큰 고통을 안겨준다는 점에서—특히 위험한 작업장일수록—위험 분산의 필요성에 대해 널리 공감을 얻을 수 있었다. 즉, 산재보험은 산업화 과정에서 발생하는 산업 재해의 재난적 결과로부

터 근로자뿐만 아니라—사실은 그보다 더—산업체를 보호할 필요에 의해 도입되었다고 볼 수 있다.

이와 같이, 1960~1970년대 사회복지 제도는 그 자체의 목적, 즉 사회적 위험으로부터 시민을 보호하고 안정(security)을 제공한다는 목적보다는 정권의 정당성 확보나 산업화의 필요성과 같은 목적에 의해 일차적으로 도입되는 경향이 있었다. 그 영향은 오늘날까지 이어지고 있다. 예컨대, 별도의 직역연금을 통해 상대적으로 안정적인 노후소득을 보장받고 있는 정책결정자들—주로 공무원과 전문가(교수) 집단—이 OECD 최고 수준의 노인 빈곤 문제를 해결할 의지가 있는지 볼멘소리가 나오는 것도 무리는 아니다.[20] 초기 적립방식(reserved system)으로 시작된 국민연금은 2014년 기준으로 65세 이상 수급자 수가 약 188만 명으로 전체 노인의 30.8%에 불과하다(5장 표 5-8 참조). 대부분의 서구 복지국가들이 부과방식(pay-as-you-go system)으로 연금제도를 시작함으로써 당해 세대 노인들에게 연금급여를 개시한 것과는 대조적인 결과이다. 이와 같은 공적 연금 방식과 낮은 기초연금 지급액, 그리고 국민기초생활보장제도의 엄격한 부양의무자 기준으로 인해 현세대 노인의 빈곤율은—형식적으로 다층적인 노후소득보장체계를 갖추고 있음에도 불구하고—47.2%에 이른다(한국보건사회연구원, 2017).

또한 정작 가장 '안정'(security)이 필요한 불안정 근로자를 배제한 채 안정적인 대기업의 상시 근로자를 대상으로 사회보험을 출발한 소위 '하향식' 사회보험 확대 방식은 오늘날까지도 넓은 사회보험 사각지대를 유발함으로써 노동시장 이중구조화의 원인 중 하나가 되고 있다. 대기업,

20) 사실 산업화 초기만 해도 연금 형평성 문제가 현재만큼 크게 문제시되지 않았던 것도 사실이다. 당시에는 동일 학력 수준의 대기업 사원이나 은행원에 비해 공무원의 처우와 연봉이 상대적으로 열악했고, 퇴직 후 기대 여명도 짧았으며, 노인에 대한 사적 부양이 당연시되는 분위기였기 때문이다. 또한 안정적인 기업에서 정년을 맞이한 사람의 경우 누진제 퇴직금을 받을 수 있었다.

정규직 근로자의 경우 거의 대부분이 사회보험에 가입되어 있는 데 비해, 5인 미만의 영세기업(자영업)이나 비정규근로자의 경우 사회보험은 물론이고, 퇴직(연)금의 혜택을 받는 비율도 지극히 낮은 수준이다. 사회보험이 '사회 분절화'의 주요 요소가 되고 있는 현 상황의 단초가 초기 사회보험 도입 단계에서 제공되었다는 것이다.

요컨대, 한국은 서구 복지국가와는 다른 경로를 거치면서 산업화와 탈산업화가 진행되었다. 한국은 산업화 초기 단계에 권위주의적인 개발국가를 지향함으로써 경제개발에 직접적으로 개입한 데 비해, 개인과 가구의 복지는 거의 전적으로 개인과 시장에 맡겨두다시피 하였다. 다만, 식민지하에서의 시혜제도와 외원기관 원조의 연장선상에서 최소한의 잔여적 지원제도로 생활보호제도, 산업화 과정에서 노동력 재생산에 필수적인 산재보험, 취약한 국가의 정당성 기반을 확보하기 위한 수단으로서의 특수직역연금 등 몇 가지 복지제도만을 도입하거나 확대하였다. 한국전쟁과 분단 상황이라는 특수성으로 인한 '계급' 담론의 부재와 이념적 편향성, 권위주의적인 통치 방식으로 인한 '연대'의 좌절과 부재로 '사회적 위험의 사회화'에 대한 시민의 욕구는 애초에 인식되지 못하거나 인식되었더라도 억압당했다. 그 결과 산업화로 인한 사회적 위험과 비복지의 폐해는 고스란히 개인과 가족의 몫으로 남게 되었다.

제 4 장

복지국가의 가치기반으로서의 보편주의

제1절 서론
제2절 선별주의에서 보편주의로: 복지국가의 공고화
제3절 선별주의와 보편주의를 둘러싼 주요 쟁점

4 복지국가의 가치기반으로서의 보편주의

제1절 서론

막스 베버(Max Weber, 1864~1920)는 "가치의 규범적 기준은 사회정책의 문제에 관한 논의에서 논쟁의 대상이 될 수 있고, 또 그렇게 되어야만 한다. 왜냐하면 그 문제는 문화적 가치의 영역을 벗어날 수 없기 때문"(Weber, 1949, pp.56-57)이라고 주장하였다.

한국 복지국가 발달 과정에서 최초의 대중적 가치 논쟁을 불러일으켰던 사건은 무상급식 도입을 둘러싼 찬반논쟁일 것이다. 이 사건은 2010년과 2011년에 걸쳐 정치 쟁점화 되면서 서울시 주민투표와 시장 사퇴로까지 이어지는 초유의 사태를 촉발했다. 이후 이 쟁점은 보편주의와 선별주의 논쟁으로 이어지면서 진보와 보수를 가르는 표식같이 취급되었다. 선별주의 대 보편주의 논쟁은 한국 복지국가 이념 논쟁을 한 단계 끌어올렸다는 평가에도 불구하고, 이후 기초연금, 아동수당 등의 복지제도 도입 시에 적극적으로 적용되거나 복지국가의 좌표 설정에 활용되지 못했다는 점은 아쉬움으로 남는다. 한국 복지국가 이념 논쟁은 너무 단편적이고 지엽적인 정책에 머물거나, 지나치게 추상 수준이 높고 거시적인 복지국가 수준에서 이루어짐으로써, 중범위적인 영역과 제도 수준에서의 논의로 정치화(精緻化)되고 구조화될 필요성이 제기된다.

이 장에서는 현대 복지국가의 공고화 과정에서 선별주의 중심의 복지가 보편주의 중심의 복지로 이행되는 과정을 개관하고, 보편주의가 가진 내적 딜레마와 주요 쟁점을 살펴보는 데 초점을 두고자 한다.

제2절 선별주의에서 보편주의로: 복지국가의 공고화

1. 선별주의와 보편주의의 개념

가. 초기 복지국가 유형화 논의

선별주의와 보편주의에 대한 논의에 앞서, 복지국가 혹은 사회복지 유형화 논의를 간략하게 언급할 필요가 있다. 사회복지 유형화 논의의 선구자였던 윌렌스키와 르보(Wilensky and Leabeaux, 1965)는 산업사회에서의 사회복지를 잔여적(residual) 복지와 제도적(institutional) 복지로 구분하고 있다. 이 둘을 가르는 기준은 복지제도의 '일상성' 혹은 '정상성'에 있다고 할 수 있다. 잔여적 복지가 시장과 가족의 정상적 기능으로부터 보호받을 수 없는 개인을 대상으로 하는 국가의 소극적 개입을 전제로 한다면, 제도적 복지는 시장, 가족과 더불어 사회복지가 개인의 성장, 발달과 안녕을 도모하는 기능을 하는 '정상적' 제도로서 적극적으로 개입하는 것을 전제로 한다. 다시 말해, 시장과 가족이 정상적으로 작동한다면 굳이 국가 복지가 개입할 필요가 없다고 보는 것이 잔여적 복지라면, 산업사회에서 시장, 가족과 더불어 국가의 제도화된 역할이 개인의 안녕에 필수적이라고 보는 것이 제도적 복지이다. 따라서 잔여적 복지는 사후적·치유적 개입을 위주로 한다면,[21] 제도적 복지는 사전적·예방적 개입을 중시하는 경향이 있다. 이들의 논의는 추상적인 사회복지를 구분한 듯하지만, 사실상 복지국가 형성 과정에서 복지에 대한 상이한 접근을 전제하고 있다는 점에서 거시적이고 실체적인 복지국가의 유형화에도 잘

21) 외환위기 당시 등장했던 '사회안전망'(social sefetynet)이라는 용어에 대한 진보적 사회복지학계의 거부감은 이 용어가 사회복지에 대한 잔여주의적 접근을 내포하고 있다는 점에 대한 우려를 반영한 것이라고 볼 수 있다.

들어맞는다. 양 극단의 예로 잔여적 복지국가로서 미국을, 제도적 복지국가로서 스웨덴을 떠올리면 이해가 쉬울 것이다. 이들의 논의 이후 빅 조지와 폴 윌딩(George and Wilding, 1976), 라미쉬 미쉬라(Mishra, 1977)에서 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 복지레짐론에까지 이르렀다.

에스핑-앤더슨(1990)은 복지국가의 유형을 가르는 기준으로 탈상품화(decommodification)와 계층화(stratification) 수준이라는 지표를 사용했다. 탈상품화 지수는 개인이 어떠한 사회적 위험—실업, 노령, 질병, 사고 등—으로 인해 단기적 혹은 장기적으로 시장에서 '노동상품'이 될 수 없는 상황에 직면했음에도 불구하고 일정 수준 이상의 삶의 수준을 영위할 수 있는 정도를 점수화한 것이라 할 수 있다. 이에 비해 계층화 수준은 노동시장으로부터 벗어난 상태에서 영위하는 경제적 수준이 이전에 노동시장에 속해 있을 때의 소득 수준을 반영하는 정도를 의미한다. 윌렌스키와 르보가 사회복지의 기능과 역할에 대한 명시적·암묵적 전제에 따라 복지국가를 구분했다면, 에스핑-앤더슨은 이러한 전제의 차이와 역사적·문화적 발전 경로가 빚어낸 복지국가들의 상이한 결과를 기준으로 복지국가를 유형화하고자 했다고 볼 수 있다. 그의 '세 가지 세계' 중 사민주의 복지국가, 즉 노르딕 모델은 탈상품화 수준은 높고 계층화 수준은 낮은 평등주의적 복지국가로 분류되며, 보수(조합)주의 복지국가인 유럽대륙 모델은 탈상품화 수준이 중간 이상으로 높고 계층화 수준 역시 높은 지위유지적 복지국가를 지향하는 것으로 분류된다. 자유주의적 복지국가는 잔여적 제도 중심으로 구성된 복지체제로 특정 욕구(needs)를 스스로 혹은 시장을 통해 충족할 수 없음이 증명된 사람들에게 복지가 제공된다. 따라서 자유주의 복지체제에서 시장에서의 자립 대 국가에의 의존이라는 이중화가 발생하게 된다(김영순, 2016, pp.45-46).

예상할 수 있듯이, 초기 복지국가 유형화 논의에서 윌렌스키와 르보(1965)의 제도주의 복지국가, 그리고 에스핑-엔더슨(1990)의 사민주의(노르딕) 모델은 보편주의와, 잔여적 복지국가, 자유주의(영미) 모델은 선별주의와 연결된다. 이하에서는 선별주의와 보편주의의 개념과 발달 과정에서의 쟁점을 중심으로 논의하고자 한다.

나. 선별주의와 보편주의의 개념

이제부터 논의할 선별주의(selectivism)와 보편주의(universalism)는 앞서 한 논의들과 논의의 수준과 차원에서 다소 차이가 난다. 첫째, 선별주의와 보편주의는 거시 수준보다는 주로 중범위와 미시 수준에서 다루어진다. 즉, '보편주의' 복지국가 혹은 '선별주의' 복지국가라는 표현보다는—이러한 표현이 전혀 쓰이지 않는 것은 아니지만-'보편주의' 복지제도, '선별주의' 복지제도라는 표현이 더 익숙하다. 이 용어가 복지국가의 전제 혹은 그 결과보다는 특정 제도 혹은 정책의 원칙과 내재된 가치문제와 밀접하게 관련 있음을 의미한다. 둘째, 따라서 선별주의와 보편주의 논의는 복지국가 유형화 논의라기보다는 가치 논쟁에 주로 활용되는 표현이다. 잔여주의 대 제도주의적 접근 중 어떤 것이 더 나은가라는 물음은 있을 수 있지만, 둘 중 어떤 것이 더 옳은가는 논의되기 어렵다. 이 둘의 가치 그 자체보다는 가치들의 집합으로 이루어진 특정 복지국가의 전제이기 때문이다. 이에 비해 선별주의 대 보편주의는 그 자체로 특정 가치를 담지하고 있고, 무엇이 더 옳은가에 대한 논쟁이 끊임없이 이어져 왔다.

로드스타인에 의하면 사회정책의 실체적 정의(substantial justice)는 '욕구 있는 사람과 없는 사람 간의 구분선이 어디에 그어져야 하는가'와

‘욕구 있는 사람들(그들)은 그들의 곤궁으로 인해 비난받아야 하는가, 그리고 정당하게 부조를 신청할 수 없는가’를 묻는 데서 출발한다고 주장한다(Rothstein, 2001, pp.223-4). 이는 1601년 엘리자베스 빈민법이 정립된 이래 1942년 베버리지보고서가 출간될 때까지, 그리고 다시 1985년 파울러보고서가 출간될 때까지 영국 복지국가 형성과 퇴행의 역사 속에서 끊임없이 재현되던 논쟁에 다름 아니다. 빈민을 ‘자격있는 빈자’(deserving poor)와 ‘자격없는 빈자’(undeserving poor)로 구분하고, 엄격한 자산조사(means test)와 근로능력조사(work test)를 시행하고, 이들의 처우가 근로하는 저소득층의 최저임금을 넘어서는 안된다는 열등처우의 원칙(less eligibility)을 설정하던 빈민법과 빈곤관이 변증법적으로 변화되어 가는 과정이 선별주의에서 보편주의로의 진전 과정에 다름 아니다. 즉, 복지정책이 ‘빈자’와 ‘부적응자’에 대해 무엇을 해야 하는가의 문제에서 시민과 국가 간의 관계의 측면에서 무엇이 일반적 정당성을 갖는가의 문제로, 어떻게 ‘그들’의 문제를 풀어야 하는가의 문제가 아니라 사회보험으로 어떻게 ‘우리 공통’의 문제를 풀어야 하는가의 문제로 질문이 변화해 가는 과정이다(Rothstein, 2001, pp.224-5). 한마디로 선별주의에서 보편주의로의 진전이 적어도 서구 유럽에서 위기 이전의 복지국가 발전의 역사라 해도 과언이 아니다.

이렇게 볼 때, 보편적 복지제도의 요지는 “시민들 간에 차별하지 않고, ‘욕구있는 자’와 ‘빈곤한 자’를 다른 시민들과 분리하여 다르게 처우하지 않는 것”이다(Rothstein, 2001, p.223). 즉, 보편적 권리는 ‘모든 시민들 혹은 주민들이, 주요하게 특정 생애주기에 의해 구분되는, 사회서비스와 소득보장에 대한 권리’를 의미한다(Therborn, 1995, p.97; Anttonen, Stefansson & Sipilä, 2012, p.5 재인용). 반대로 말하자면, 선별주의는 욕구있는 자와 빈곤한 자를 다르게 처우하는 것이다. 안토넨 등

(Anttonen et al., 2012, p.1)도 유사한 맥락에서 보편주의는 '모든 사람'에게 공통적인 어떤 것을 일컬으며, 전체성(wholeness), 단일성(unity), 총체성(totality), 동일성(sameness)이라는 아이디어를 담지한다고 주장한다. 하지만 보편주의가 모든 사람들이 그들의 욕구와 상관없이 동일한 사회적 급여 혹은 복지서비스를 이용할 수 있음을 의미하는 것은 아니다. 보편적 권리는 "모든 시민들 혹은 주민들이, 주요하게 특정 생애주기에 의해 구분되는, 사회서비스와 소득보장에 대한 권리를 가지고 있"음을 의미한다(Therborn1995, p.97; Anttonen et al., 2012, p.6 재인용). 지나치게 보편주의의 전체성과 단일성에 얽매일 필요는 없음을 의미한다.[22] 보편주의는 '사회권적 시민권'으로서의 복지와 사회적 위험에 대응하기 위한 전체 시민 간 연대로서의 복지라는 정신의 체현이라는 점에 좀 더 주목해야 한다. 선별주의에서 보편주의로의 이행을 이해하기 위해서는 복지국가 형성 과정에서 이를 둘러싼 역사적 흐름과 주요 쟁점에 대해 짚고 넘어갈 필요가 있다.

2. 보편주의 확대의 역사적 흐름

가. 『베버리지 보고서』와 자유주의적, 보편적 복지국가의 탄생

오늘날 보편주의는 노르딕국가들의 전유물처럼 여겨지곤 하지만 그 기원을 거슬러 올라가면 영국 복지국가의 초기 논의와 마주하게 된다. 대표적으로, 과거 영국 복지국가 법률의 실체적 조항들, 특히 전후 국민건강

22) 오늘날 많은 사회정책 연구자들은 모든 시민을 대상으로 하되 저소득층에게 더 많은 급여를 제공하는 복지제도를 보편주의 원칙을 위배하지 않는 정상적 현상으로 당연시한다. 실제로도 많은 나라에서 표적화는 보편주의적 사회정책을 가진 나라에서 보편주의를 효과적으로 만드는 도구로 사용되어 왔다(Anttonen et al., 2012, p.8).

서비스법(National Health Service Act), 교육법(the Education Act), 국민보험 및 가족수당법(the National Insurance Act and the Family Allowances Act) 등에서 체현된 보편주의 원칙이 그러한 것들이다. 이러한 법률들의 초석을 놓은 것은 잘 알려진 바와 같이 1942년에 출간된 『베버리지 보고서』(Beveridge Report)이다. 『사회보험 및 관련서비스 Social Insurance and Allied Services, Reported by William Beveridge)』(1942)라는 정식명칭을 지닌 이 보고서는 영국의 초기 보편주의적 복지국가의 초석이 된 보고서이다.

좀 더 거슬러 올라가자면 『베버리지 보고서』 이전에 선별주의와 보편주의 논쟁은 다수파 보고서와 소수파 보고서로 잘 알려져 있는 1905년 빈민법 개정을 위한 왕립위원회 내에서의 논쟁에서 그 기원을 찾을 수 있다(함세남, 1983). 이는 자선조직협회가 주축이 된 14명의 다수파와 페이비언협회가 주축이 된 4명의 소수파 간에 빈민법과 실업자 구제책을 둘러싸고 벌어진 논쟁이다. 둘 모두 1834년 신빈민법을 폐지하고 좀 더 적극적으로 빈곤에 개입하고 예방적 조치를 취해야 한다는 데는 동의했다. 하지만, 다수파는 구빈행정에서 자선조직의 주도성을 주장했으며, 자치당국에 의해 제공되는 부조는 자선조직이 제공한는 부조보다 많아서는 안 된다고 주장했다. 이에 비해 소수파는 신구빈법을 해체하고 빈부에 차이 없이 '전 국민을 대상으로 하는 사회보장제도'를 수립할 것을 제안했다. 비록 당시에는 다수파보고서가 채택되었지만 후에 소수파 보고서는 베버리지 보고서에 큰 영향을 미쳤다(함세남, 1983; de Schweinitz, 2001).

제1차 대전 직후 유럽의 여러 학자들은 모든 시민들이 사회정책으로부터 혜택을 받는 상황에 직면할 것이라고 주장했다. 기존의 잔여적 빈민법으로부터 시민권에 기반한 사회정책으로의 전환 의지는 전간(戰間) 시기

사회개혁을 지지했던 로이드 조지(David Lloyd George, 1863년~1945년)와 윈스턴 처칠(Winston Leonard Spencer Churchill, 1874년~1965년)의 연설에서도 드러난다(de Schweinitz, 2001, pp.337-339).

> 나는 우리나라의 민중들로부터 새로운 질서가 도래하고 있다고 믿습니다. 이것은 조용하지만 단호한 혁명입니다. 입헌국가에서 나타나는, 질서를 무너뜨리지 않으면서 그리고 누구에게도 불의를 행하지 않으면서 그러면서도 사람들이 겪고 있는 그 모든 불의를 시정하는 혁명처럼 말입니다.
>
> (로이드 조지, 뱅고르에서 행한 연설에서, 1906년 1월 19일; de Schweinitz, 2001, p.339 재인용).

> 나는, 사람은 누구나 자기 자신을 스스로의 힘만으로 부양해야 하며, 그러한 문제에 국가가 개입하는 것은 그 개인의 자립과 미래에 대한 그의 준비와 그의 검약함에 해롭다고 말하는 사람들의 의견에 동의하지 않습니다. 만일, 공포가 근면함을 유도하는 유인이라면, 지금 우리가 포기한 체제가 가졌던 온갖 형벌들은 적어도 이 세상의 다른 어떤 것이 그리했을 만큼이라도 검약함을 조장해야 했을 것입니다. 근로빈민대중들은, 노후를 미리 대비하지 않는다면 자신들은 노후에 작업장에서 비참하게 쓰러져가야 할 운명이라는 것을 잘 알고 있습니다. 하지만 그럼에도 불구하고 그들은 노후를 대비하지 못해 왔습니다. 왜냐하면 그들은 노후를 대비할 만한 처지가 아닙니다. 검약함이 오직 공포에서만 나온다고 생각한다면 이는 매우 커다란 잘못입니다. 검약함은 공포뿐만이 아니라 희망으로부터도 나오는 것입니다. 만일, 아무런 희망도 없다면 그러한 상황에서는 어떠한 검약함도 자라날 수 없을 것입니다.
>
> (윈스턴 스펜서 처칠, 던디에서 행한 실업에 관한 연설에서, 1908년 10월 10일; ; de Schweinitz, 2001, p.337 재인용)

이러한 견해는 제2차 대전 후에 사실로 밝혀졌다. 특히 영국에서 그것은 1942년 『베버리지 보고서』를 통해 가장 명백히 천명되었으며, 전후 노동당 집권으로 현실화되었다. 1941년 7월 제건문제위원회가 기존 제

도를 전면적으로 검토하기 위한 기구로 베버리지에게 전권을 위임한 강력한 위원회를 출범시켰다. 베버리지(William Henry Beveridge, 1879년 ~1963년)는 영국의 재건을 가로막는 5대 거인(five giants)으로 물질적 궁핍(want), 질병(disease), 무지(ignorance), 불결(squalor), 나태(idleness)를 지목했다. 특히 물질적 궁핍이 나머지를 수반하는 경향이 있으며, 이에 대응하기 위해 하나의 통합적인 사회개량계획이 필요하다고 주장했다. 그가 이끄는 위원회는 사회보험과 관련 서비스에 관한 제도를 전면 조사하는 한편, 라운트리, 웹 부부 등 당시로서는 진보적인 사회개량주의자들로부터 전후 복지국가 건설을 위한 자문을 받았다. 이렇게 작성된 『베버리지 보고서』의 핵심 내용을 요약하면 다음과 같다(Beveridge, 1942).

- 사회보장계획의 출발점은 첫째, 분파적 이해에 얽매이지 말아야 하며, 둘째 재건을 가로막는 다섯 가지 거인, 즉 궁핍, 질병, 무지, 불결, 나태로, 이 중 포괄적 사회보험의 조직화를 통해 궁핍에 대응해야 한다. 셋째, 사회보장은 국가와 개인 간의 협력에 의해 달성되어야 한다.
- 사회보험의 6가지 원칙은 동액 급여, 동액 기여, 행정책임의 단일화, 급여의 적절성, 포괄성, 분류화 원칙이다.
- 욕구의 8가지 발생 원칙은 실업, 장애, 부양자 상실, 퇴직, 여성의 결혼, 장례, 아동, 신체적 질병 혹은 장해이다.
- 국민보건서비스, 보편주의적 가족(아동)수당, 완전고용은 전제조건이다.

『베버리지 보고서』에서는 국가가 국민의 최저한도의 생활만을 보장하고 그 이상은 개인과 가족의 노력에 달려 있다는 '국민최저원리'(national minimum)와 함께 모든 시민을 사회보장의 대상으로 포괄하고 동일한 급여를 제공한다는 '보편주의원리'(universalism)를 동시에 표방하고 있다. 이는 한편으로는 영국의 자유주의 전통을 벗어나지 못한 한계

를 드러내는 것이지만, 다른 한편으로는 전쟁기간 중 형성된 평등주의 정신과 전국민의 연대의식을 내포한 것이기도 하다. 특히, 사회보험의 성공을 위한 기본 전제조건으로 제시된 가족수당(family allowances)과 포괄적인 보건서비스(comprehensive health services)에서 보편주의적 접근 원칙이 잘 드러난다. 뿐만 아니라, 의료보험 인가조합을 폐지하고, 농업, 금융, 보험업 등 실업보험 특별제도와 일반 실업보험제도를 통합하였으며, 공무원, 철도원 등 특수직역 연금제도를 폐지하고 사회보험으로의 일원화를 꾀한 조치 등에서도 보편주의 원칙이 적용되었다(Beveridge, 1942; 함세남, 1983; 드 슈바이니츠, 2001; 원석조, 2008).

『베버리지보고서』는 1945년 총선거에서 노동당이 압승을 거두고 애틀리(Clement Richard Attlee) 정부가 성립함에 따라 입법화로 이어졌다. 1945년 가족수당법, 1946년 국민보험 및 산업재해보험법, 국민보건서비스법, 1948년 국민부조법이 제정되었다. 역사적으로 '케인즈-베버리지언 복지국가'의 탄생과 함께 빈민법 중심의 선별적 복지에서 보편적 복지로의 전환을 목도하는 순간이었다. 이로써 영국은 '복지국가'라는 이름을 탄생시켰을 뿐 아니라, 복지를 사회적 시민권의 하나로 확립했다는 의미에서 복지국가의 모국이 되었다(김영순, 2001, p.81).

나. '렌-마이드너 보고서'와 사민주의적, 보편주의 복지국가의 탄생

하지만 현실에서 '보편주의' 복지모델로 한 걸음 더 나아간 것은 노르딕 복지국가, 그 중에서도 스웨덴 모델이었다. 앞서 '보편(주의)적 복지국가'라는 용어는 잘 사용되지 않는다고 언급한 바 있지만, 이 용어를 사용할 때 그것은 주로 스웨덴을 비롯한 노르딕모델에 대한 대유법으로 사용

되곤 한다. 그렇다면 2000년 이전까지만 해도 보편주의 복지국가의 대표적인 모델로 꼽히던 스웨덴모델은 어떻게 탄생할 수 있었을까?

후후발 산업국가였던 스웨덴 복지국가의 시작은 1930년대의 '살트셰바덴 협약'으로 대표되는 정치적 합의뿐 아니라, 19세기 후반 농민, 그리고 20세기 자유주의적 중간층의 출현과도 관계가 있다. 19세기까지 스웨덴은 인구의 약 80%가 농업에 종사하고 있었으며, 15세기에 이미 독립농민이 국가의 반 정도를 소유할 정도로 농민은 유럽 대륙에서 유례없는 정치적·사회적 권리와 독립적인 신분을 누리고 있었다는 점이 독특했다. 또한 국민의 대다수가 개혁적인 루터교회에 속해 있었다는 종교적 특성도 스웨덴 복지국가의 기원을 논할 때 중요하게 다루어지는 요소이다. 즉, 애초에 스웨덴은 농촌 중간계급이 자유주의의 기반으로 중심 세력을 형성하고 있었고 상대적으로 도시 부르주아의 세력 기반은 약했다. 후에 사민당(SAP)이 현실 정치에서 농민이 권력의 향배에 중요한 세력임을 인식하면서 '적-녹동맹'에 성공한 것도 스웨덴 복지국가 탄생에 중요한 역할을 하였다. 또한 루터교회를 중심으로 한 지방자치제도의 이른 발달은 사민주의적인 풀뿌리민주주의가 조기에 정착하는 데 크게 기여하였다. 1970년대부터 시작된 뒤늦은 산업화에도 불구하고 영국보다 이른[23] 1889년에 노동계급을 대표하는 사민당(SAP)이 형성되었고, 1898년 결성된 블루칼라 노조연맹인 LO와 긴밀한 협력관계를 구축한 것도 스웨덴 사민주의 복지국가 형성에 결정적인 계기가 되었다(신광영, 1991; 힐슨, 2010).

특히, 전후 스웨덴에서 포괄적인 보편주의적 복지국가 성립을 가능케 한 실질적 계기를 꼽자면, 하나는 적-녹동맹을 통해 형성된 1936년 연정에서 살트셰바덴 조약(1938년)을 성립시킨 것이고, 다른 하나는 전후 스

23) 영국 노동당(Labour Party)은 1900년에 창당하였다.

웨덴의 통합적이고 포괄적인 사회경제모델의 틀을 제시한 렌-마이드너 모델(Rehn-Meidner model)이 정립된 것이다. 물론 이 두 가지 결정적 계기가 가능했던 것은 2장에서 언급한 한손의 '국민의 집'에 대한 보편적 동의와 안정적인 사민당의 집권에 힘입은 바 크다.

먼저, 살트셰바덴 협약(Saltsjöbaden agreement)은 노사(LO와 SAF) 간에 산업평화를 이루기 위한 합의정신을 집약한 1938년 조약으로 현재까지도 기본적으로는 유효하다. 당시 노사 갈등은 일촉즉발의 위기 상황에 놓여 있었는데, 사민당의 재무상을 역임했던 비그포르스(Wigforss) 등 사민당 수뇌부의 끈질긴 설득과 강요가 갈등 해결에 주효했던 것으로 전해지고 있다. 사민당은 자본가에게는 정부권력이 곧 바뀔 것이라고 생각하지 말고 양보와 타협의 가능성을 열어둘 것을, 노동자에게는 생산성 향상이야말로 새로운 시대에 한 발짝 다가가는 길임을 설득했다. 그 결과, SAF는 노동시장의 결정과 정치적 결정을 엄격하게 구분하여야 한다는 것에 합의하고 정치인들이 입법을 통해서 노동시장과 노사관계에 개입하는 것을 거부하였다. 구체적으로 자본의 경영권과 노조의 단결권을 상호인정하였다. 중앙수준에서의 노자갈등 해결을 의미하는 이 협약은 파업과 공장폐쇄의 악순환을 피하고 상호인정을 통한 계급타협으로 1970년대까지 스웨덴 노사관계의 핵심을 구성해 왔다(신광영, 1991; 신광영, 1994). 이 조약은 단체교섭, 산업행동 및 공익을 위협하는 분쟁에 대한 기본적인 규칙을 제공하지만, 그 내용보다는 협력 관계, 상호 존중, 타협과 책임 의식에 기반을 둔 평화로운 해결책에 도달하기 위한 노력에서 기인된 특별한 형태의 산업 관계, 소위 '살트셰바덴 정신'을 정립함으로써 이후 사민주의 복지국가의 절차적 정의를 상징하는 사회적 조합주의 모델의 기반을 조성했다는 데 더 큰 의미가 있다(Eurofound 홈페이지, 2019. 참조).

다음으로 스웨덴 노조연합인 LO 연구소의 연구원이던 괴스타 렌(Gösta Rehn, 1913~1996)과 루돌프 마이드너(Rudolf Alfred Meidner, 1914~2015)의 주도로 이루어진 렌-마이드너 모델은 연대임금에 기반한 노동시장정책, 보편적 복지제도와 임금상승 억제를 통한 생산성 향상을 결합시킨 독특한 거시경제정책이었다. 구체적으로 렌-마이드너 모델은 LO가 노동자들이 동일한 일을 하면서 동일한 임금을 받는 동일노동 동일임금을 통하여 노동자들 내부의 동질성을 높이는 연대임금정책[24]을 추진할 것을 제안하였다. 그리고 기업의 생산성이 낮아서 다른 기업체와 동일한 수준의 임금을 지불하지 못하는 기업체는 도산할 수밖에 없기 때문에 이때 발생하는 실업 노동자들을 국가가 적극적 노동시장정책(active labor-market policy)을 통하여 해결해야 한다는 것을 주장하였다. 이는 높은 노동조합 조직률을 바탕으로 생산성이 높은 고임금 노동자들의 희생에 기반한 것이었다. '노동계급의 연대를 위한 희생'이 렌-마이드너 모델의 기본이념인 것이다(신광영, 1991, 1994; 이영희, 1993).

이 시기에 스웨덴에서는 한편으로 극단적인 노사갈등이 지양되면서 안정적인 노사관계를 바탕으로 지속적으로 경제성장이 이루어졌다. 다른 한편 보편적이고 포괄적인 각종 수당, 소득보장, 보육서비스 등의 복지제도들과 고용훈련서비스 등의 적극적 노동시장정책들이 도입되었다. 적어도 1990년대 이전까지 베버리지의 꿈은 영국이 아닌 스웨덴에서 실현되

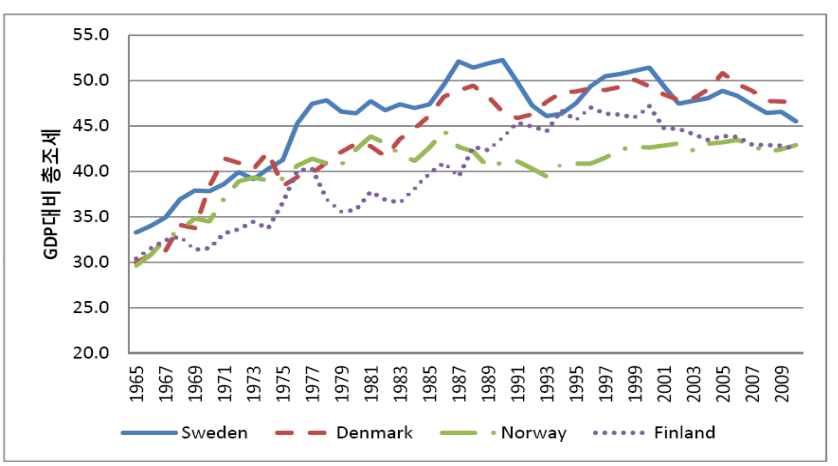
24) 연대임금을 정하면 생산성이 낮아 임금을 지불할 수 없는 기업은 도산하고 연대임금보다 많은 임금을 지불하던 기업은 이제 낮은 임금을 지불하면 되므로 초과이윤을 누린다. 초과이윤은 직접세를 통하여 이윤을 줄여 인플레의 가능성을 방지하는 재정정책 대상이 되고, 해고 노동자들은 적극적노동시장정책으로 대처하여 인플레와 실업문제를 해결한다. 또한 연대 임금으로 인하여 노동자들의 연대가 강화되어 사민당의 권력자원이 강화된다.

는 듯이 보였다(신광영, 1991, 1994; 이영희, 1993; Pontusson, 1992).

이와 같이, 스웨덴의 보편주의적 복지국가는 사민당의 안정적인 집권과 노사 간의 거시-중범위 협약을 바탕으로 1990년대 초중반 경제위기가 촉발되기 전까지 지속적으로 발전하였다. 스웨덴 보편주의 복지국가의 특징은 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있다(여유진, 2013, pp.119-122 참조).

첫째, 스웨덴의 복지급여는 포괄적이고 보편적이다. 이런 특징 때문에 스웨덴에서는 높은 수준의 재분배가 이루어지고 있으며, 그 결과 사회경제적 평등을 달성할 수 있었다. 스웨덴에서 사회보장은 빈곤층에만 국한되는 것이 아니라 소득과 무관하게 모든 인구를 포괄한다는 의미에서 보편주의가 실현되었다. 또한, 노동시장에서의 지위와 상관없이 모든 시민이 기본적인 사회보장과 서비스에 대한 권리를 가진다.

〔그림 4-1〕 노르딕국가들의 GDP 대비 총조세 추이



자료: 여유진(2013, p.120, 그림 4-1).

둘째, 스웨덴에서 복지제도는 곧 '국가복지'를 의미한다. 복지급여를 대부분 공공부문에서 제공하기 때문에 민간 자선조직, 의무민간지출 등 사적 부문에서 떠맡을 여지는 별로 없다. 교육, 보육, 케어의 사회화 수준도 높다. 1980년에 스웨덴의 공적 사회지출은 GDP 대비 24.8%였으며, 사적(의무지출, 자발적 민간지출) 사회지출은 1.1%에 불과했다.[25] 같은 시기 독일과 영국의 사적 사회지출은 3.4%였으며, 미국의 사적 사회지출은 4.7%에 이르렀다(stats.oecd.org, 2019.1.15. 인출). 또한 보수주의 복지국가들에 비해 사회보험료와 같은 고용과 연계된 기여보다는 정부의 일반조세를 통한 재원 조달 방식이 선호된다. 복지국가의 전성기를 구가하던 1980년대 스웨덴을 비롯한 노르딕 국가에서 조세 비중은 국내총생산의 50% 내외에 이르렀다.

〈표 4-1〉 스웨덴의 사회지출 재정 분담 구조

(단위: %)

연도	정부	고용주	피보험자 (기여와 특별세)	기타	계
2000	47	40	9	4	100
2005	48	41	9	2	100
2010	51	37	9	2	100
2014	52	37	9	2	100
2015	51	38	9	2	100

자료: NOSOSCO(2017, p.258, Table 9.8 중 일부).

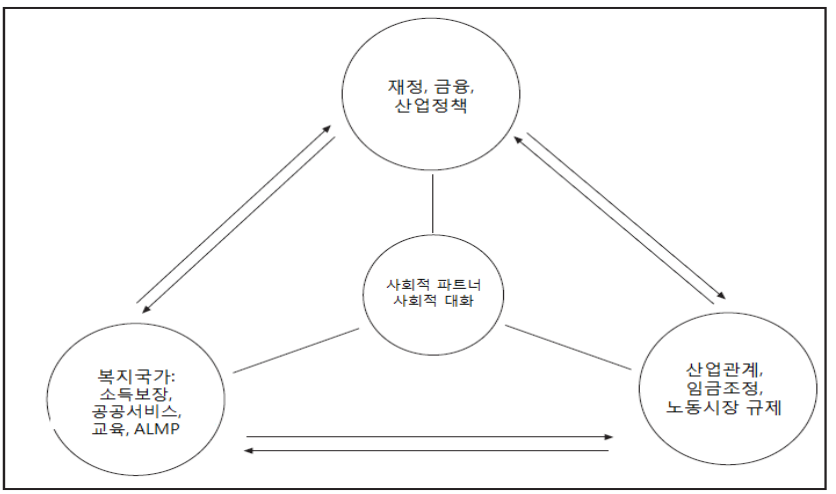
25) 최근 들어 스웨덴의 사적 사회지출은 크게 증가하여 2015년 GDP 대비 3.6%였다. 하지만 같은 시기 영국의 6.2%, 미국의 12.5%에 비하면 매우 낮은 수준이다(stats.oecd.org, 2019.1.15. 인출). 최근의 이러한 증가는 1980년대 이후 공공부문의 민영화와 복지혼합(welfare-mix) 등의 영향으로 보인다.

셋째, 스웨덴은 지자체의 풀뿌리 민주주의가 중요한 역할을 하는 서비스 국가로 특징지어진다. 공공서비스의 목적은 모든 시민의 기본적인 욕구를 충족시키고 공공성을 제고하는 데 있다. 사회서비스, 보육과 교육 서비스 등은 조세 방식으로 재원이 충당되며, 지자체(municipalities and counties)가 이러한 서비스들을 제공한다. 사회서비스와 교육 등에서 지자체가 지배적인 역할을 수행하고 있으며, 여기에 충당되는 재원 역시 지자체에서 직접 징수한다. 2010년 기준으로 스웨덴의 총조세 중 35.4%가 지자체(municipalities)에 의해 징수되었는데, 이는 OECD 평균 지방조세 비중(11.8%)의 3배 이상에 해당하는 것이다(여유진, 2013, p.121).

넷째, 스웨덴을 비롯한 노르딕 복지국가의 공통된 원칙 중 하나는 기회균등이다. 특히, 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에서 양성평등이 구현되어 있다. 그 결과, 여성의 경제활동참가율이 높으며 대부분의 가족은 2인 양육자(two providers)이다. 2017년 현재 스웨덴의 여성 경제활동참가율(15~64세)은 80.6%로 남성 경제활동 참가율 84.3%와 큰 차이가 나지 않는다. 또한, 여성의 사회보장 수급권은 아내나 어머니의 지위가 아니라 독립적 시민이라는 지위에 기초한다.

마지막으로, 스웨덴을 포함한 노르딕 모델에서 정부 개입은 경제정책과 사회정책을 아우르는 모든 분야에서 강하게 작동한다. 노르딕 복지국가는 높은 경제성장률과 낮은 실업률 그리고 높은 생활수준이 밀접하게 연계되어 있는 것으로 여겨진다. 완전고용을 달성하기 위한 정치적 조치들은 거시 경제정책, 사회정책 그리고 적극적 노동시장정책에 기초하고 있으며, 여기에서 노동시장 당사자들이 중요한 역할을 하는 사민주의적 조합주의 전통이 강하다.

[그림 4-2] 노르딕 모델의 사회적 기반



자료: Dølvik(2008, p.7, Figure 1).

제3절 선별주의와 보편주의를 둘러싼 주요 쟁점

1. 선별주의에서 보편주의로의 전환은 어떻게 가능했는가

20세기 초반까지만 해도 모든 시민에 대한 동일한 처우라는 관념은 매우 예외적이었으며, 있다고 해도 의무교육의 영역 정도로 국한되었다. 사회적 이전과 서비스를 전 국민 대상으로 실시한다는 것은 사회복지에 있어 새로운 원칙의 채택을 의미했다(Anttonen and Sipilla, 2012, pp.17-18). 선별주의가 당연한 것으로 여겨지던 세계에서 보편주의의 도입은 일종의 혁명이었다. 그렇다면 20세기 전환기와 특히 양차 대전 이후 보편주의라는 새로운 원칙이 왜 유럽 국가들, 특히 영국과 스웨덴을 중심으로 정착되고 확산되었을까? 그것은 무엇보다도 빈민법으로 대표되

던 선별주의 프로그램에 대한 비판과 더불어 전후 평등주의와 연대주의 분위기의 확산과 관련이 있다.

첫째, 선별주의에 대한 비판은 무엇보다도 그것이 빈민에게 표적화됨으로써 낙인감(stigma)을 부여하며 사회를 분열시킨다는 것이다. 아이러니하게도 선별주의(빈민법)와 보편주의 둘 모두의 모국(母國)이라 할 수 있는 영국에서 빈자와 부자 간의 분열은 오늘날까지도 '두 국민 국가'(two nations)[26]라고 묘사되는데, 이는 '급여를 받는 자'와 '세금을 내는 자' 간의 분열을 나타내는 선별주의를 묘사할 때도 흔히 등장하는 표현이다. 영국에서 이러한 선별주의와 잔여주의의 역할을 약화시키고자 하는 바람이 직접적으로 사회정책에서 보편주의를 도입한 역사적 추동력이었다. 어떠한 치욕적인 지위, 존엄 혹은 자존감의 상실 없이 서비스를 모든 국민이 활용가능하고 접근할 수 있게끔 하는 것이 보편주의 도입의 목표였다. 즉, 공적으로 제공되는 서비스를 사용함에 있어 어떠한 열등감이나 구빈의식(pauperism), 수치심 혹은 낙인감이 없어야 한다. 이를 위해서는 모든 사람들이 필요한 서비스에 접근 가능해야 하며, 더 나아가 주어지는 모든 급여와 서비스에 차별이 없어야 한다는 보편주의 원칙이 적용될 필요가 있다는 것이다(Titumuss, 1968).

둘째, 아토넨과 스필라는 사회권적 시민권과 보편주의라는 쌍두마차의 발전에서 예방(prevention)이라는 관점이 또 다른 강력한 엔진이었다고

26) 이 용어의 어원은 벤자민 디즈레일리의 1845년 소설 「시빌」(Sybil)로 알려져 있다. 이 소설에서는 다음과 같은 대화가 등장한다. "그래요. 두 개의 나라지요. 이 두 나라에 사는 사람들(two nations)은 서로 대화도 나누지 않고 서로에게 아무런 연민의 정도 없지요. 그들은 서로가 어떤 생활습관을 가지고 있는지, 어떤 생각을 하는지, 어떤 감정을 갖고 있는지를 전혀 모른답니다. 그것은 마치 완전히 다른 구획에 사는 사람들 같고, 다른 행성에 사는 사람들 같지요. 그들은 종자도 완전히 다르고, 먹는 음식도 완전히 다르지요. 명령이 내려질 때에도 그들에게는 각기 다른 방식으로 명령이 내려지지요. 그들을 다스리는 법률도 서로 같지 않습니다." "자네가 지금 말하는 것은..." 이그레몽이 머뭇거리며 말하였다. "맞아요. 부자와 가난한 자이죠."(de Schweinitz, 2001, p.225 재인용)

주장한다(Anttonen and Sipilla, 2012, p.18). 앞서 언급한 바와 같이, 베버리지는 궁핍, 질병, 무지, 불결, 나태를 5대 거인이라 칭하고, 이 중 궁핍에 선제적으로 대응함으로써 나머지 네 가지도 예방될 수 있다고 주장했다. 예방적이고, 치유적이며, 재활적인 서비스에 빠르고 용이하게 접근하는 것을 보장함으로써 5대 악들 간의 악순환을 예방할 수 있다는 것이었다. 베버리지 보고서가 소득보장, 건강서비스, 교육, 주거, 훈련 등의 급여와 서비스에 대한 포괄적이고 보편적인 접근을 제안한 것도 이러한 맥락에서이다.

교육[27]과 같은 특정 영역과, 일부 국가에서의 보편적 제도들이 19세기 이전에 이미 채택되기도 했지만, 근본적인 사회정책 이념과 원칙으로서의 '보편주의'는 제2차대전 후에야 더 많은 모멘텀을 얻었다. 제1차대전 직후 유럽의 다양한 학자들은 모든 시민들이 사회정책으로부터 혜택을 받는 상황이 도래할 것이라고 주장했고, 제2차 대전 후에 이는 주류 독트린이 되었다. 앞서 살펴본 바와 같이, 영국에서 새로운 정치적 입론으로서 보편주의와 새로운 종류의 사회정책으로서 보편적 급여가 개발되었다(Anttonen and Sipilla, 2012, pp.18-19). 이는 전쟁의 경험과 복구 과정에서의 평등과 연대에 대한 좌우의 컨센서스에 바탕을 둔 것임은 주지의 사실이다.

2. 보편주의는 덜 재분배적인가

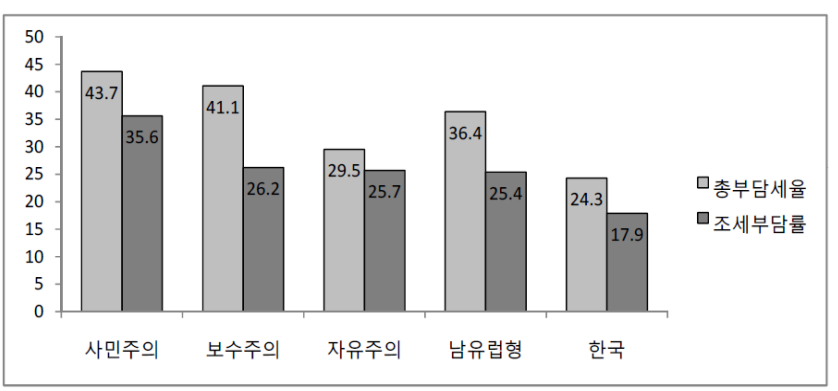
선별주의와 보편주의를 둘러싼 두 번째 쟁점은 보편주의는 덜 재분배적인가하는 것이다.

---

27) 의무교육은 프러시아(1763)에서 처음 법제화되었고, 이어서 덴마크(1814), 스웨덴(1842), 노르웨이(1848), 그리고 미국(1852)에서 입법화되었다(Anttonen and Sipilla, 2012, p.18).

많은 학자들은 급여와 서비스는 대체로 모든 사람들에게 평등하게 분배되고, 조세시스템은 전체적으로 누진적이기 때문에, 보편적 복지국가에서 소득집단 간에 아무런 실질적인 재분배도 발생하지 않는다고 주장한다(Barry 1990; Gutman 1990). 일부 경제학자들은 보편적 시스템은 대체로 매우 적은 재분배 효과를 가진 비싼 관료적 회전교차로(roundabout)라고 주장한다(Tullock, 1983; Rothstein, 2001, p.218 재인용). 로드스타인(Rothstein, 2001, p.218)에 의하면 이 중 어떤 것도 사실이 아니다. 우리의 직관과는 대조적으로 모든 사람에게 '동일하게' 세금을 걷고 모든 사람에게 '동일하게' 급여를 주는 것이 최선의 재분배라는 것이다. 이는 보편적 시스템이 대체로 경제적 자원을 효과적으로 재분배하는 결과를 가져오는 데 비해 부자에게서 세금을 걷고 빈자에게 급여를 주는 것은 훨씬 덜 재분배적임을 의미한다(Rothstein, 2001, p.219).

[그림 4-3] 복지국가 유형별 총부담세율과 조세부담률(2013년)



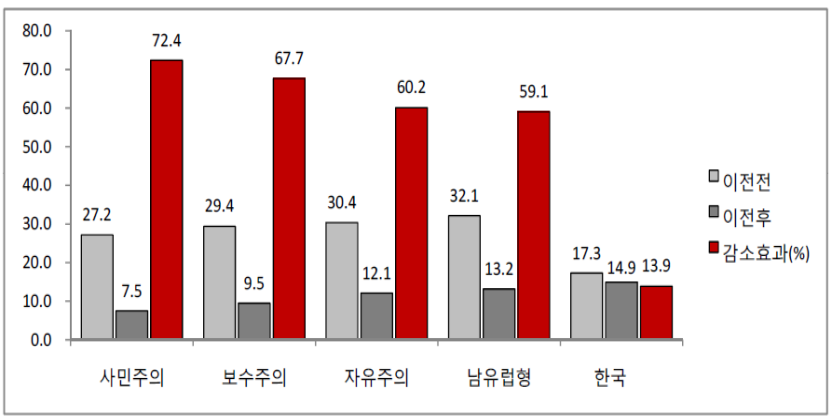
자료: 강병구(2016, p.276, 표 6-3의 일부를 그림으로 작성함).

이러한 '재분배 역설'이 발생하는 이유는 비록 세금은 상대적이지만(예컨대, 소득의 일정 비율), 급여나 서비스는 대체로 명목적(예컨대, 정액)이라는 데 있다. 재분배의 정도는 따라서 표적의 정확성(accuracy of aim)에 있는 것이 아니라 이전되는 액수에 있다(Korpi and Palme 1998). 즉, 부자에게서만 조세를 걷고 가난한 사람에게만 급여를 준다면, 부자는 높은 세금을 받아들이지 않을 것이라는 사실이 종종 간과되곤 한다. 반대로 말하자면, 보편적 접근을 통해 부담자와 수익자가 대부분 중첩되는 경우 복지국가의 관대성에 대한 용인도는 높고, 조세 저항은 상대적으로 적다는 것이다. 1980년대 복지국가 위기론이 자유주의 복지국가들을 중심으로 확산되었으며, 실제 복지 축소(welfare retrenchment), 근로연계복지(work -fare) 담론과 정책 또한 오히려 조세부담률이 상대적으로 낮은 나라들이 주도적으로 실행했다는 점도 이를 뒷받침하고 있다. 대처리즘, 레이거노믹스, 나카소네이즘 등 신보수(자유)주의적 정부들을 대표적인 예로 들 수 있다.

재분배의 역설을 현실에서 확인하는 것은 어렵지 않다. 잘 알려져 있는 바와 같이, 오늘날—전후가 아니라—보편주의 복지국가의 대표적인 나라들로 손꼽히는 노르딕 국가들에서 재분배 효과가 훨씬 더 크고, 선별주의 혹은 잔여적 복지국가의 대표적인 나라인 미국을 포함한 자유주의 복지국가들에서 재분배 효과는 상대적으로 낮은 것을 확인할 수 있다. 사민주의 복지국가의 평균적인 빈곤 감소율은 72.4%로 보수주의 복지국가의 67.7%, 자유주의 복지국가의 60.2%에 비해 크고, 그 결과 가처분소득 빈곤율도 7.5%로 보수주의와 자유주의 각각 9.5%와 12.1%에 비해 상대적으로 낮은 수준이다(그림 4-4 참조). 불평등 감소율 또한 사민주의 복지국가에서 0.182로 보수주의 복지국가의 0.177, 자유주의 복지국가의 0.163에 비해 크고, 그 결과 사민주의 복지국가들의 평균 지니계수는

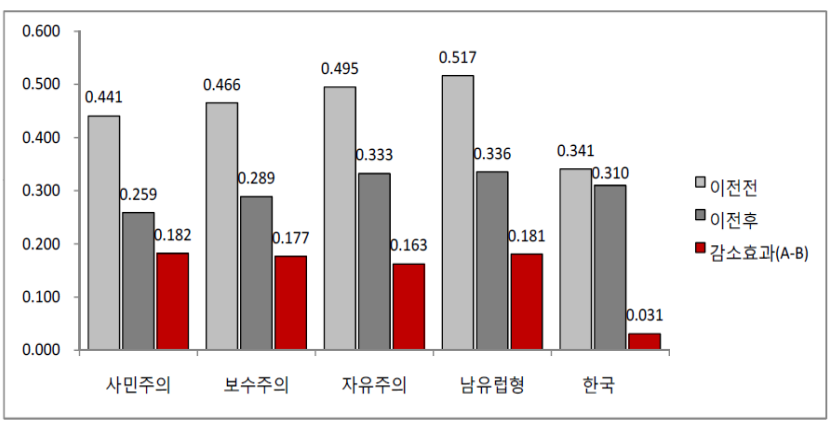
0.259로 보수주의 복지국가들의 0.289, 자유주의 복지국가들의 0.333에 비해 낮은 수준이다(그림 4-5 참조).

〔그림 4-4〕 복지국가 유형별 빈곤 감소효과(2010년)



주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.
자료: 여유진(2016c, p.357, 그림 8-1 편집).

〔그림 4-5〕 복지국가 유형별 불평등 감소효과(2010년)



주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.
자료: 여유진(2016c, p.360, 그림 8-2 편집).

국가 차원에서의 이러한 '재분배의 역설'은 크게 두 가지 사실로부터 기인한다. 첫째는 보편적 복지국가로 불리는 노르딕 국가들의 경우 근로계층의 이전(transfer) 전 소득, 즉 근로소득에서의 압축(wage compression)이 상대적으로 강하다는 점이다. 애초에 일차소득의 불평등이 낮은 수준에서 출발했다는 것이다. 이는 아래 표에서 보는 바와 같이 사민주의 복지국가의 빈곤율과 불평등도가 다른 유형 국가들에 비해 상대적으로 낮은 데서도 알 수 있다. 표에서 보는 바와 같이, 사민주의 복지국가에서 근로연령 인구의 이전전 빈곤율은 19.4%, 지니계수는 0.393으로 보수주의, 자유주의, 남유럽형 등 다른 유형의 복지국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준을 보인다. 가구 단위의 빈곤율과 불평등도가 가구 내 근로자 수, 실업률 등의 영향을 받기 때문에, 개인 단위의 임금 압축을 보기 위해 아래 그림에서 임금 5분위 배율을 제시하였다. 그 결과에서도 스웨덴, 노르웨이, 핀란드는 주요 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준의 5분위/1분위 배율과, 9분위/1분위 배율을 보이는 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 복지국가 유형별 근로연령(15세-65세)인구의 재분배효과(2010년 기준)[1)]

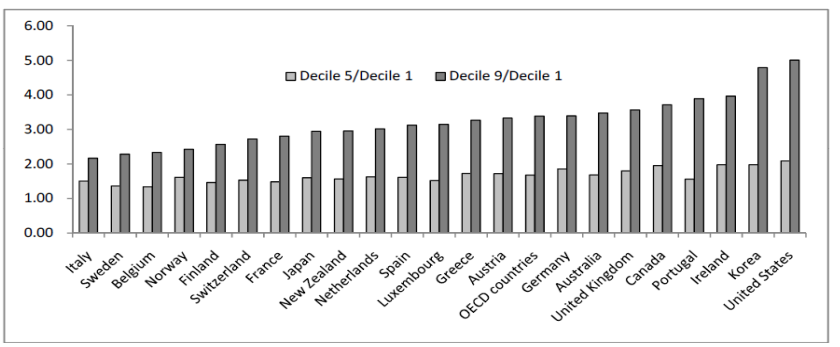
(단위: %, %p)

구분		사민주의	보수주의	자유주의	남유럽형
빈곤율	이전전	19.4	19.8	23.7	23.0
	이전후	8.1	8.5	11.4	12.1
	감소효과(%p)	11.3	11.3	12.3	10.9
	감소효과(%)	58.4	57.1	52.0	47.4
불평등도 (지니계수)	시장소득(A)	0.393	0.405	0.452	0.459
	가처분소득(B)	0.261	0.287	0.330	0.334
	감소효과(A-B)	0.132	0.118	0.122	0.125
	감소효과(%)	33.6	29.1	27.1	27.1

주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.
자료: 여유진(2016c, p.357, 표 8-1과 p.360, 표 8-2 중 일부 편집).

즉, 사민주의 복지국가들의 최하위 근로자 대비 중위 근로자, 최하위 근로자 대비 최상위 근로자의 임금 편차가 각각 1.3~1.4배와 2.2~2.5배 수준으로, 이는 미국의 2.09배와 5.01배에 비해 매우 낮은 수준이다. 주로 조합주의적인 임금 결정 방식을 통해 일차소득에서의 평등을 추구해 온 역사적 전통이—최근에 약화되어 온 것은 사실이나—여전히 유효하게 작동하고 있다고 볼 수 있다.

[그림 4-6] 주요 OECD 국가의 임금 5분위 배율



자료: OECD Statistics(Decile ratios of gross income, stats.oecd.org, 2018.12.27. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

다음으로 이전의 절대적 규모가 크다는 점이다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 사민주의 복지국가들의 총부담세율은 GDP의 43.7%로 가장 낮은 총부담세율을 보이는 자유주의 복지국가들의 평균인 29.5%에 비해 14.2%p가 더 높은 수준이다. 특히, 누진성이 강한 개인소득세의 비율이 15.3%에 이르고, 사회보장기여금에서 고용주 부담분이 5.5%로 종업원 부담분 2.3%의 두 배가 넘는 수준이라 그 자체만으로도 재분배 효과가 상당히 클 것으로 추정된다.

〈표 4-3〉 주요 세목의 GDP 대비 세수 비중(2013년)

(단위: %)

구분	총부담세율 (조세부담률)	소득과세		소비과세		재산과세		사회보장기여금	
		개인 소득세	법인 소득세	일반 소비세	개별 소비세	부동산 보유세	금융·자본 거래세	종업원	고용주
사민주의	43.7(35.6)	15.3	4.1	8.9	3.7	0.8	0.3	2.3	5.5
보수주의	41.1(26.2)	9.5	2.3	7.1	3.2	1.1	0.5	5.4	7.7
자유주의	29.5(25.7)	10.3	3.2	5.4	2.6	2.2	0.4	1.5	2.1
남유럽형	36.4(25.4)	8.2	2.5	6.8	3.9	1.1	0.6	3.1	6.6

자료: 강병구(2016, p.276, 표 6-3의 일부 편집).

주지한 바와 같이, 능력에 따라 상대적으로 부과되는 큰 규모의 조세를 재분배할 때는, 대체로 평등하게 분배함으로써 결과적인 재분배 효과가 상당히 크게 나타난다. 아동(가족)수당이나 기초연금 혹은 최저보증연금 등이 그러한 예들이다. 특히, 기초연금이나 최저보증연금을 가진 공적 연금제도가 노인의 빈곤뿐 아니라 불평등을 감소시키는데 매우 큰 효과를 가진 것으로 나타났다. 사민주의 복지국가에서 이전 후 노인 빈곤율과 불평등도는 각각 8.3%와 0.231로, 자유주의 복지국가(각각 13.8%와 0.314)는 물론이고 보수주의 복지국가(각각 10.6%와 0.275)와 남유럽 복지국가(가각 12.1%와 0.312)에 비해서 크게 낮은 수준이다. 특히, 계층화(stratification)된 소득비례 연금 중심의 보수주의와 남유럽 복지국가에 비해 노인들 간의 소득 불평등도가 상당히 낮다는 점은 시사적이다. 이는 앞서 언급한 바와 같이, 사회권적 시민권으로서의 '국민최저'(national minimum)와 리스크에 대한 연대의 실질화로서의 '안정의 보장'(security)을 성공적으로 결합시킨 결과라 할 수 있다.

〈표 4-4〉 복지국가 유형별 퇴직연령(66세 이상) 인구의 재분배효과(2010년 기준)[1)]

(단위: %, %p)

구분		사민주의	보수주의	자유주의	남유럽형
빈곤율	이전전	74.4	75.1	62.9	77.3
	이전후	8.3	10.6	13.8	12.1
	감소효과(%p)	66.1	64.6	49.1	65.2
	감소효과(%)	88.8	86.0	78.1	84.4
불평등도 (지니계수)	시장소득(A)	0.674	0.737	0.687	0.817
	가처분소득(B)	0.231	0.275	0.314	0.312
	감소효과(A-B)	0.443	0.462	0.373	0.505
	감소효과(%)	65.7	62.7	54.3	61.8

주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.
자료: 여유진(2016c, p.357, 표 8-1과 p.360, 표 8-2 중 일부 편집).

재분배 효과와는 다른 차원에서 보편적 제도는 선별적 제도에 비해 행정비용이 적게 들 뿐만 아니라, 장기적으로 사회적 비용도 줄이는 효과를 가진다는 점도 지적될 필요가 있다. 흔히 조사를 통한 표적화(targeting)가 보편적 분배보다 더 효율적이라고 주장되곤 하지만, 자산조사와 같은 금전적 조사뿐 아니라 욕구조사(장애, 근로능력 판정 등)에 대한 조사도 상당한 행정비용이 소요될 뿐만 아니라 사생활을 침해하고 부담스러우며 비싸다. 예컨대, 영국의 연금크레딧에 대한 복지사기에 의한 초과지급은 1.5%, 고객오류 1.5%, 직원 오류 2.1%로, 합해서 5.1%에 이르는 반면, 보편적인 퇴직연금에 대한 동일 수치는 각각 0.0%, 0.1%, 0.0%이다(Danson, McAlpine, Spicker, & Sullivan, 2012, pp.4-5). 자유주의 복지국가, 그 중에서도 미국에서는 복지의 근로 비유인효과에 '사로잡혀' 있지만, 선별적 제도—대표적으로 공공부조—일수록 근로비유인의 문제가 더 심각하다는 것은 잘 알려진 사실이다. 예를 들면, 그 금액이 가구소득에서 차지하는 비중이 꽤 크지 않은 이상 아동수당이 근로유인을 저해하거나 근로시간을 줄일 위험성은 적다. 반면 근로장려세제나 아동장려

세제 등은 그 설계방식에 따라 좀 더 많은 돈을 상환받기 위한 수요를 초래하거나, 시장 임금을 왜곡할 가능성을 배제할 수 없다. 이와 같이, 직접적인 재분배 효과를 가지지 않더라도 보편적 급여와 선별적 급여는 행정비용과 근로유인에 영향을 미침으로써 최종적인 가구소득에 영향을 줄 수 있다. 특히, 선별적 급여가 근로유인 문제에 집착하면 할수록 행정비용과 시장왜곡의 가능성은 더 커질 수 있다는 점에서 딜레마에 직면할 수 있다.

요컨대, 보편주의 그 자체가 더 재분배적인가 아닌가의 문제보다는 보편주의의 '정신'이 체현된 전체로서의 사회시스템의 재분배와 평등화 효과가 더 중요하다. 재분배 효과를 논의할 때 주로 소득 측면에 주목하지만, 보편주의적인 보건의료서비스, 사회서비스, 나아가 교육시스템의 평등화 효과까지를 감안한다면 보편주의적 복지국가의 재분배 효과는 잔여적, 선별주의적 복지국가의 그것과는 비교되기 어려울 정도이다. 흔히 거론되는 선별적 복지의 표적효율성은 그 자체로 매우 시장중심적 사고에 근거한 논의임은 주지의 사실이다.

3. 복지국가는 보편주의만으로 충분한가

마지막으로 세 번째 쟁점은 보편주의의 범주는 어디까지이며, 복지국가는 보편적 급여만으로 충분한가 하는 것이다.

보편적 급여가 가지는 딜레마는 크게 두 가지로 집약된다. 하나는 급여의 충분성과 재정 압박 간의 상충성 문제이고, 다른 하나는 사회복지의 기능 중 '안정'(security)의 기능과의 조화 문제이다.

현대 복지국가 기저의 이상은 엄밀히 말해 자산조사 혹은 소득조사 급여의 필요성이 없어지는 것이었다. 실제로 베버리지의 정액소득대체 시

스템도 이를 염두에 두고 설계되었다. 1948년 "NAB(National Assistance Board)를 설립하는 법을 도입한 보건부 장관 베반(Aneurin Bevan)은 의회에서 '전체 욕구들이 보험급여, 노령연금, 상병급여 등 모든 다른 조치들에 의해 충족되고 나면 부조위원회에 남겨지게 될 일은 사실상 매우 작을 것'이라고 말했다"(Barry, 1990, p.526). 하지만 영국에서 현실은 달랐다. 1948년 총 인구에서 국민부조(national assistance)를 받는 수급자의 비율은 3.0%였으나, 1961년에는 5.1%, 1970년에는 7.7%로 증가하였다(김영순, 2001, p.91).

보편주의의 모국(母國)이라 할 수 있는 영국에서 왜 초기부터 보편주의가 실패하기 시작했는가? 이에 대해 베리(Barry, 1990, p.527)는 세 가지 요인을 지적한다. 첫째는 사회보험의 급여수준 문제로, 자산조사를 하지 않는 프로그램들조차 모든 수급자들이 빈곤선 아래로 떨어지지 않도록 하는 급여를 제공하는 데 실패했다는 것이다. 베버리지보고서에서는 '정액기여', '정액급여' 원칙을 제시했는데 사실상 이는 불가능한 것으로 밝혀졌다. 모든 사람이 동일한 금액을 부담하여 최저수준 이상의 급여를 보장받는 것은 불가능하다는 것이 곧 자명해졌다. 둘째, 보편적 사회수당의 부적절성으로 영국에는 아동수당이 존재하기는 했지만 아동을 키우는 비용을 지원하기에는 턱없이 부족한 금액이었다. 셋째는 일차적 소득분배의 문제로, 전일제로 고용되어 있으면서도 빈곤선 아래에 놓여 있는 가구들이 상당 수 있을 수 있다는 것이다. 특히, 세 번째 요인은 영국과 스웨덴 보편주의 복지국가의 가장 큰 차이로, 영국에서는 경제정책과 사회정책 간의 긴밀한 상관관계를 설정하지 않은 결과 일차소득에서의 빈곤과 불평등 문제를 간과하는 결과를 초래한 것이다.

이로써 1960년대 '보편주의의 고위사제'라는 별명이 붙어 있던 티트머스조차 정액급여가 야기하는 문제에 대해 언급하기에 이르렀다. 그는 보

편주의는 차별과 이류시민을 감소시켰지만 건강보호와 교육에 대한 평등한 접근을 제공하지는 않았다는 점에서 보편주의만으로는 충분치 않으며, 낙인의 위험 없이 급여의 제공에서 긍정적 차별을 창출할 보편적 인프라가 중요하다는 결론을 내렸다(Titmuss, 1968; Anttonen and Sipilla, 2012, p.25 재인용).

보편적 정액급여가 가지는 딜레마, 즉 급여의 충분성과 재정적 요구 간의 상충성을 해결하기 위한 영국의 선택은 본질적으로 국가 부문에서는 낮은 수준의 보편주의를 유지하되, 더 나은 복지를 요구하는 증가하는 사회계층들, 즉 중산층 이상의 시민들에 대해서는 시장이 나서서 이를 해결토록 하는 것이었다(Esping-Andersen, 1990, pp.61-62). 불충분한 급여 문제를 해결하기 위한 영국의 또 다른 선택은 저소득층을 대상으로 하는 선별적 프로그램을 확대하는 것이었다. 특히 대처정부 이후 보편주의적 접근에 반대하고 선별주의적 접근을 선호하는 정책적 기조를 강화하였다. 1985년 소위 「파울러보고서」로 알려진 그린페이퍼에 기초하여 단행된 개혁의 결과, 1987년 영국 사회보장법에서는 자산조사를 통한 혜택이 사회보장체제의 기초가 되었다. 이로써 1979년 440만 명이던 자산조사급여의 의존자 수가 1988년에는 820만 명으로 증가하였다(안병영, 1992). 그 결과 영국은 점점 보편주의적 성격을 상실해 가는 공공 부문의 이전체계에 대해 중간계급의 이반이 심화되면서 지지를 철회하고 등을 돌리는 결과를 초래했다.

한편, 사회복지 급여의 수준이 '최저보장'이라는 목표를 넘어 '안정'의 확보라는 또 다른 기능을 충족하기 위해서는 모든 시민에게 정액의 급여를 보장한다는 의미의 보편주의를 넘어설 필요가 있었다. 이와 관련해서 카우토(Kautto, 2012, p.144)는 보편주의가 종종 더 평등주의적인 재분배를 달성하는데 목표를 두기는 하지만, 개인의 경제적 지위에 영향을 미

치지 않거나 극히 적은 영향만을 미치는 포괄적인 커버리지라는 것은 '공허한 보편주의'라고 주장한다. 즉, 개인의 관점에서 볼 때 중요한 것은 그러저러한 프로그램의 특성이 아니라 '경제적 안정'이라는 것이다.

1950년대 노르딕 국가들도 『베버리지 보고서』의 계획과 닮은 보편적이고, 비기여적이며, 단일한 프로그램을 구축했다. 새로운 질서는 네 가지 기초적인 요소로 구성되어 있었다: (1) 권리는 모든 시민에게 확장되었다. (2) 권리는 개인의 기여에 독립적이었다. (3) 경향성은 모두에게 동일한 정액급여를 제공하는 것이었다(특히 연금시스템 내에서); (4) 공적인 헌신은 점점 더 많은 복지영역을 커버하고자 추구한다(Esping-Andersen and Korpi, 1987; Kautto, 2012, p.148 재인용).

하지만 곧 이러한 프로그램의 적절성에 대한 새로운 문제를 인식하면서 동액급여의 원칙은 소득유지(income maintenance) 원칙에 자리를 내주었다. 연금개혁이 노르딕 사회정책 이념의 분수령이 되었고, 강제적 소득연계체계는 스웨덴에서 가장 먼저 도입되었으며, 핀란드와 노르웨이가 그 뒤를 따랐다(Kautto, 2012, p.148). 이러한 측면에서 노르딕 국가에서는 시민권에 기반한 사회적 권리로서 '모든 사람'이라는 단어를 강조하기는 하지만, 상대적으로 정액급여에 대한 집착은 영국보다 덜한 경향이 있었다. 오히려 에스핑-앤더슨의 말을 빌리자면, 국가가 나서서 평등주의적인 균일 급여 위에 보편적인 적용 범위와 높은 급여를 자랑하는 2층의 소득비례 보험을 얹음으로써 신중간계급을 포섭하는 전략을 활용함으로써 광범위하고 연대주의적인 지지를 확보하는 데 필요한 정치적 합의를 유지하는데 성공하였다(Esping-Andersen, 1990, pp.61-62).

요컨대, 1920년대 이래 노르딕 국가들은 어느 정도까지 영국이 가진 보편주의 개념과 관행을 공유했다. 보편주의는 시민권이 급여에 대한 접근, 단일한 급여 수준, 그리고 급여의 공적 책임성에 대한 기준임을 의미

했다. 1950년대와 1960년대 노르딕 국가들의 사회보험정책이 보편주의에 기초한 시민권으로부터 벗어나 발전했다. 주로 이는 정액급여가 보존되는 동시에 2층의 '보편주의적이고 포괄적인' 소득유지제도가 얹혔음을 의미했다. 하지만 이것이 보편적 해법이 폐기되거나 대체되었음을 의미하지는 않았다. 그 대신 근로 인구의 욕구에 반응하여 설계된 제도들에 의해 보완되었으며, 공존하는 체제들 간의 상호의존성을 창출했다(Kautto, 2012, pp.149~150).

분명 복지국가는 '명목 그대로의' 보편주의만으로는 충분치 않다. 무엇보다도 모든 시민들의 평등한 접근과 더불어 평등한 처우라는 '정액급여'의 이상은 현실에서 쉽사리 한계를 노출한다. 한편으로는 정액급여의 충분성 문제로 인해 '긍정적 차별'의 필요성이 대두되고, 다른 한편으로는 근로활동 시기의 소득을 적절하게 대체해 줄 수 있는 안정의 기제로서 '소득연계 급여'의 필요성이 제기된다. 하지만 이로써 본연의 보편적 급여의 입지가 좁아졌는가에 대해서는 재론의 여지가 있다. 보편주의에 내재된 연대와 포용의 정신을 일찌감치 접고 한편으로는 공적인 선별적 급여와 다른 한편으로는 민영화를 통한 차별화된 급여로 성급하게 건너가 버린 영국에서 복지는 중간계급을 포섭하고 지속적인 지지를 확보하는데 실패해 왔다. 이에 비해 보편주의가 지닌 시민권적 기본권과 연대주의의 원리를 유지하면서도 중간계급을 끌어안기 위해 포괄적인 소득비례급여를 도입해 온 노르딕 국가들에서 복지국가에 대한 지지와 신뢰는 여전히 높은 수준이라는 점에 주목할 필요가 있다.

제 5 장

한국의 복지국가로의 도약과 보편주의 형성의 한계

제1절 서론
제2절 민주화 이후 복지 확대와 발전국가의 유산 (1987년~1997년)
제3절 외환위기 이후 복지국가로의 도약과 보편주의 형성의 한계(1998년~2017년)

5 한국의 복지국가로의 도약과 보편주의 형성의 한계

제1절 서론

2017년 아동수당이 도입되면서 우리나라는 상병급여를 제외하고는 선진 복지국가에서 구비하고 있는 주요 복지제도들을 두루 갖추게 되었다. 국내총생산에서 공적 사회지출이 차지하는 비중도 2015년에 10%를 넘어섰다. 공적 사회지출은 여전히 낮은 수준이지만 인구구조 변화와 제도의 성숙도 등을 감안하면 적어도 형식적으로 한국이 복지국가의 문턱을 넘어섰다는 데 크게 이의를 제기하는 사람이 많지는 않을 것이다.

사회정책을 연구하는 많은 학자들이 1987년을 사회복지 발달의 분수령으로 삼고 있다. 다만, 대부분의 연구자들이 1987년 민주항쟁에서 1997년 외환위기 이전까지와 그 이후의 시기를 구분하는 데 비해, 박병헌(2010)은 1987년 이후 시기를 통틀어 '민주주의의 발전과 복지국가 기반형성'이라는 하나의 시기로 보고 있다. 또한 윤홍식 등(2018)은 1960년에서 1997년까지를 개발국가 복지체계로 간주함으로써 1987년 민주화에도 불구하고 김대중 정부가 들어서기 전까지는 여전히 개발주의의 틀에서 벗어나지 못한 것으로 보았다. 본 연구에서는 이러한 단계 구분의 엄밀성과 합리성을 논하기보다는 1987년 이후 실질적인 복지 확대 속에서 선별주의와 보편주의, 나아가 잔여주의와 제도주의가 어떻게 구현되고 발전되면서 복지국가의 틀을 갖추어 왔는가에 초점을 두고자 한다. 또한, 3장에서 기술한 한국 복지국가의 초기 형성 단계에서 연대의 억제와 권위주의적 발전국가의 유산이 1987년 이후 사회복지 발전에서 어떠한 영향을 미쳤는지에도 주목할 것이다.

제2절 민주화 이후 복지 확대와 발전국가의 유산(1987년~1997년)

1. 민주화 이후 복지 확대

1987년 민주항쟁의 결과로 직접투표를 통해 당선된 노태우 대통령은 이전의 억압 일변도의 전략에서 회유 전략으로 선회했다. 권력자원 동원의 직접적 결과이든, '당근 전략'이든 간에 1987년 이후 1997년 사이에 실로 많은 사회복지 관련 제도가 법제화되고 실시되었다.

사회보험 영역에서 살펴보면, 먼저 1988년부터 상시 10인 이상 근로자를 사용하는 사업체를 대상으로 국민연금 제도가 실시되었다. 1992년부터는 국민연금과 산재보험의 적용 대상이 5인 이상 사업체로 확대되었다. 1977년 상시 500인 이상 근로자를 사용하는 사업체를 대상으로 실시되던 의료보험은 1979년 300인, 1980년 100인, 1982년 16인, 1988년에는 5인 이상으로 확대되었으며, 이와는 별도로 1988년에는 농어촌 의료보험을, 1989년 7월에는 도시지역 의료보험을 시행함으로써 사회보험 중 가장 먼저 전국민 개보험화가 달성되었다(국가법령정보센터, 2018.11.1.접속). 공공부조 및 사회서비스 전달체계와 관련해서 이 시기 주목할 만한 점은 1988년 사회복지전문요원제도가 처음 도입됨으로써, 공공복지 전달체계의 위치가 공고화되는 계기를 마련하였다는 점이다(강혜규, 2014, pp.289-290). 이 밖에도 사회복지서비스 관련법으로 남녀고용평등법(1987), 모자복지법(1989년), 장애인복지법(1989년), 장애인고용촉진법(1989년), 영유아보육법(1991년), 고령자고용촉진법(1991년) 등이 제정되었다. 이 외에도 1986년 12월에 제정된 최저임금법에 근거하여 1988년부터 최저임금제도가 적용되었다. 또한 저소득계

층의 대상으로 하는 영구임대주택단지가 1989년 최초로 공급되었다.

이 시기의 복지제도 확대를 일컬어 '복지폭증(welfare explosion)'이라 부르기도 한다(남찬섭, 2018). 실제로 아래 표에서 보는 바와 같이, 이 시기 전에는 정부 예산에서 보건복지 예산이 차지하는 비중은 2~3%대에 머물렀으나, 1990년에는 4%대를 넘어섰으며, 이는 1985년에 비해 비율상으로 55.8%가 증가한 것이다.

〈표 5-1〉 연도별 보건복지 예산 및 증감률

(단위: 억원, %, %p)

연도	보건복지 예산(A)	정부 예산(B)	A/B(%)	5년전 대비 증감(%p)	5년전 대비 비중증감(%)
1961	14	571	2.45	-	-
1965	31	946	3.27	0.8[1)]	33.5[1)]
1970	85	4,462	1.90	-1.4	-41.9
1975	426	15,863	2.68	0.8	41.1
1980	1,769	64,785	2.73	0.0	1.9
1985	3,365	125,323	2.69	0.0	-1.5
1990	11,518	274,557	4.19	1.5	55.8
1995	19,838	518,811	3.82	-0.4	-8.8
2000	53,100	864,740	6.14	2.3	60.7
2005	89,067	1,352,156	6.58	0.4	7.2
2010	310,195	2,928,000	10.6	4.0	61.1

주 1) 4년전 대비 증감률임.
자료: 보건복지70년사 편찬위원회(2015a, p.101, 표 4-1); 마지막 두 칼럼은 자체 계산

하지만 최초의 실질적인 문민정부였던 김영삼 정부 하에서 사회복지는 오히려 정체되거나 수치상 감소하는 경향을 보였다. 보건복지 예산이 정부 예산에서 차지하는 비중은 1990년 4.19%에서 1995년 3.82%로 이전 시기에 비해 감소한 것도 이를 보여 주는 수치이다. 김영삼 정부는 전 세계적인 지구화의 흐름에 편승하여 국가의 경제 개입을 축소하고 시장 기능을 강화하는 지향성을 담은 「신경제 5개년 계획」을 발표하였으며, 이와

궤를 같이하여 복지에 대한 국가의 비개입주의적 접근으로 전환하였다. 1995년 3월 23일 '삶의 질의 세계화를 위한 대통령의 복지구상'을 발표하고, 이를 구체화하기 위해 '국민복지기획단'을 구성하기도 하였다. 하지만 이는 1994년 8.3%의 경제성장을 달성한 데 대한 자신감, 1996년 총선 대비 그리고 OECD 가입에서 낮은 복지수준이 가입의 장애 요인으로 작용한다는 판단에 따른 것일 뿐, 실제로 문민정부 5년간 복지 분야 예산 투입 수준은 이전 노태우 정부의 그것을 결코 넘지 못했다(김태성, 성경륭, 2000). 이 시기에 입법화되거나 시행된 주요 법과 제도로는 1993년 고용보험법(1995년 7월 시행), 농어촌 연금(1995년 7월 시행) 등이다. 다만 이 시기에 각종 사회복지서비스 관련법과 기본법이 제정되었는데 이는 비록 상징성이 강한 입법들이었지만 다양한 영역의 사회복지가 체계화되는 계기를 마련했다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 대표적으로 사회보장기본법(1995년), 여성발전기본법(1995년), 청소년기본법(1995년), 모자보건법(1994년), 정신보건법(1995년), 성폭력처벌 및 피해자보호법(1994년), 청소년보호법(1997년), 사회복지공동모금법(1997년), 가정폭력방지 및 피해자보호법(1997년), 장애인·노인등 편의증진법(1997년) 등이다(국가법령정보센터, 2018.11.1. 접속).

2. 민주화 이후 복지 확대의 성과와 경로의존적 한계

1987년 민주화 이후 외환위기 전까지 복지 확대의 특성은 다음의 몇 가지로 정리해 볼 수 있다.

가. 권위주의적 개발주의에서 신자유주의적 개발주의로

우리나라의 개발주의 국가 성격은 무엇보다도 '경제성장 우선주의'와 '국가의 직접적이고도 권위주의적인 경제 개발'로 특징지어진다. 이 시기에도 이러한 개발주의 국가 성격은 지속되었다. 제1차 경제개발 5개년 계획이 1962년에 시작된 이래, 5차(1982년~1986년)에 '경제사회발전 5개년 계획'으로 명칭이 수정되었으며, 노태우정부와 김영삼정부에서 각각 '제6차 경제사회발전 5개년계획'(1987년~1991년)과 '신경제 5개년 계획'(1992년~1997년)으로 이어졌다. 하지만 김영삼정부에서는 변화의 기미도 감지된다. 예를 들면, 신경제5개년계획의 추진 정책에서 "그 동안 고도성장 과정에서 경제규모는 크게 확대되었으나 민간의 자율과 창의를 제약하는 제도와 관행이 상존하고 있어 정부는 계획기간 중 경제사회 각 분야에 대한 자율화시책을 적극 추진"하였다고 자평하고 있다. 또한 7차 계획의 3대 전략으로 산업경쟁력 강화, 사회적 형평제고와 형평발전, 국제화·자율화의 추진과 통일기반 조성을 내세움으로써 그 동안 국가 중심적 발전 전략으로부터 일보 후퇴하여 시장 자율성을 제고하고자 하는 의지를 표명했다(대한민국정부, 1992). 이러한 김영삼정부의 정책기조는 앞서 언급한 '국가의 직접적이고도 권위주의적인 경제 개발'로부터는 한 발 물러났지만, '경제성장 우선주의'는 결코 포기하지 않았음을 의미한다. 즉 '국가중심주의'로부터 부분적으로 '시장중심주의'의 병행을 의미

한다. 이러한 변화의 기조는 후에도 계속 이어져 대기업 중심의 시장중심주의가 이후 경제정책을 주도하게 된다.

이와 같은 '성장중심'과 '시장중심'성으로 인해, 비록 사회적 형평 제고와 형평 발전을 3대 목표 중 하나로 설정하고 있으나 이는 현실로 이어지지 못하고, 오히려 '저부담·저복지'의 기조가 강화된다. 앞서 표에서 살펴본 바와 같이, 실제로 이 시기에 오히려 정부 지출에서 사회복지지출이 차지하는 비중은 줄어들었다. 김영삼정부가 제시한 「삶의 질 세계화를 위한 복지구상」은 '최저수준 보장의 원칙', '생산적 복지의 원칙', '공동체적 복지의 원칙', '정보화·효율화의 원칙', '안전중시의 원칙'을 기본 원칙으로 제시하고 있다. 또한 주요 정책 과제로 ① 취약계층을 위한 공공부조의 확대, ② 고령화시대에 대비한 노인복지의 확충, ③ 여성의 사회참여 지원, ④ 사회보장제도의 개선, ⑤ 사회안전체계의 확립, ⑥ 21세기형 환경개선종합대책의 마련 등이다(공보처, 1995). 원칙과 정책 과제 모두에서 최저보장과 생산성, 효율성을 강조하고 있다는 점에서 신자유주의적 가치지향이 강하게 반영되어 있다. 그나마도 김태성과 성경륭(1990, p.430)에 의하면 "세계화, 경제개방, 국가경쟁력, 시장만능주의 등 신자유주의 이념에 경도된 정부 내 고위 경제관료들은 복지개혁이 발의되고 추진되는 일련의 과정에서 시종일관 부정적 자세를 견지하였고, 노동개혁의 경우에는 그것을 적극적으로 방해하는 역할을 하였다. 그리하여... 복지개혁을 비롯한 주요 개혁들이 좌초되는 비운을 맞이하게 되었다". 결국 이 시기 적극적인 복지 확대의 실패는 이후 이어지는 외환위기라는 상황에서 가족과 개인이 극적으로 해체되는 상황으로 대가를 치르게 된다.

나. 하향식 사회보험 확대와 그 한계

이 시기의 특히 초반부에는 '복지 폭발'로 묘사될 만큼 사회보험을 포함한 많은 사회복지제도들이 도입되거나 확대되었다. 이 시기에 사회복지 확대의 의미는 적지 않다. 첫째, 기존에 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등의 특수 직역과 대기업을 중심으로 시행되던 사회보험의 대상이 국민 전체로 확대되거나(의료보험), 중소기업과 농어촌까지 확대되는 등(국민연금), 사회보험의 개보험화 시대가 열렸다. 2장에서 논의한 바와 같이, 우리나라의 초기 사회보험 도입과 확대는 국가 정당성 확보와 산업화의 필요성에 의한 것으로 이로 인해 사회보험의 분절화가 초래되었다. 이 시기에 '리스크의 공유와 분산'이라는 본연의 의미에 좀 더 충실한 방향으로 사회보험의 확대가 단행되었다는 것에는 중요한 의미를 부여할 수 있다. 둘째, 근로동기를 약화시키는 제도라는 이유로 도입이 미루어져 왔던 고용보험제도가 이 시기에 입법화되고 시행되기 시작함으로써 소위 '4대 사회보험'이 모두 도입되었다.

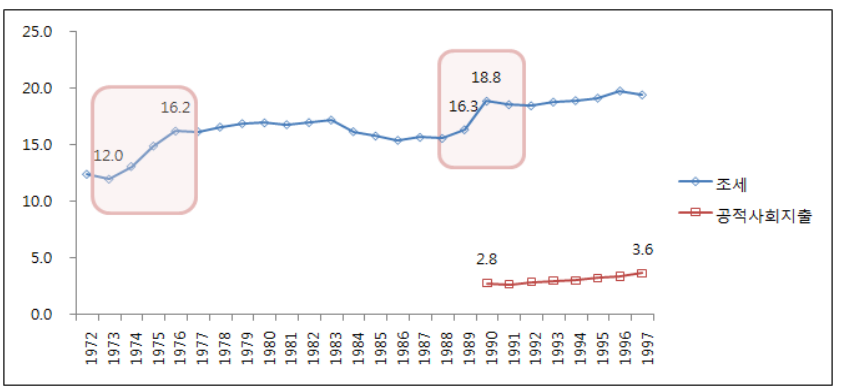
그럼에도 불구하고, 이 시기 복지의 확대는 발전주의의 유산으로부터 자유롭지 못했을 뿐만 아니라, 김영삼 정부부터 본격적으로 가시화된 신자유주의적 시장화 전략까지 더해져 한계를 드러냈다.

먼저, 이 시기, 특히 1989년과 1990년 사이에 GDP에서 조세가 차지하는 비중이 1989년 16.3%에서 1990년 18.8%로 일시적으로 증가하였다. 이는 주로 이 시점에서 국민연금, 건강보험 등 사회보험의 대상이 확대되면서 사회보험료 징수가 증가한 데 따른 증가 요인을 반영한다. 하지만 우리나라의 국민연금은 적립방식으로 세팅되었기 때문에 사회보험료의 증가가 공적사회지출 증가로 이어지지 못하였음을 그림을 통해서 알 수 있다. 대부분의 유럽국가들이 세대 간 연대에 기초하여 부과방식의 공

적 연금제도로 시작한 것과 대비된다. 그 결과, 이 시기에 사회보험 대상의 대폭적인 확대와 각종 사회복지 관련 입법이 이루어졌음에도 불구하고 이는 국민이 체감할 수 있는 실질적인 급여 확대로 이어지지 못했다. 1990년에서 1997년 사이 GDP에서 공적 사회지출이 차지하는 비중은 2.8%에서 3.6%로 0.8%p 증가하는 데 그쳤다.

[그림 5-1] GDP 대비 조세와 공적사회지출 추이

(단위: %)

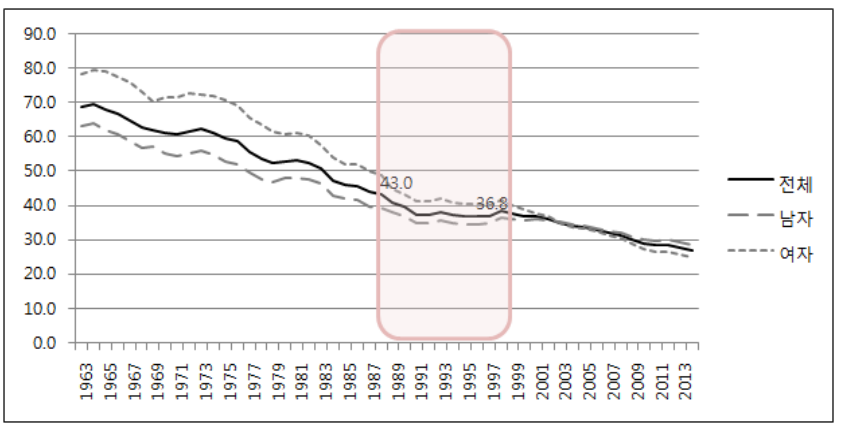


자료: OECD Statistics(Social Expenditure Aggregated data, stats.oecd.org, 2018.9.30. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

둘째, 이 시기 사회복지 발전에서 짚고 넘어가야 할 가장 중요한 문제점은 사실상 허리—계층별로 볼 때 중하층에 해당하는 계층에 대한 복지—가 비어있었다는 점이다. 하향식 복지 확대로 5인~10인 이상의 사업장 근로자를 사회보험의 대상으로 포괄하였지만 당시로서—그리고 현재도 감소하기는 했지만 여전히—비임금근로자와 10인 미만 사업장 근로자 비율과 수가 매우 많았다.

〔그림 5-2〕 비임금근로자의 비율 추이

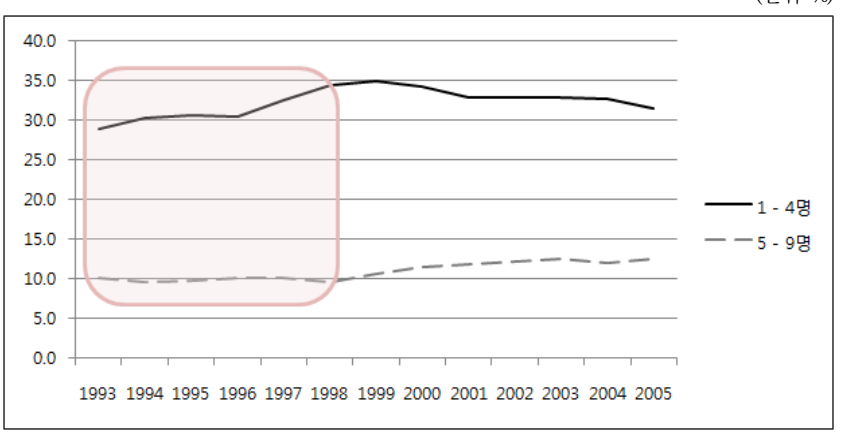
(단위: %)



자료: 국가지표체계(비임근근로자 비율, index.go.kr, 2018.12.27. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

〔그림 5-3〕 10인 미만 사업체 종사자의 비율 추이

(단위: %)



자료: 국가통계포털(시도, 산업, 종사자 규모별 종사자수, kosis.kr, 2018.12.30. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

1995년을 기준으로 할 때 전체 취업자 중 고용주와 자영자, 무급가족종사자를 포함하는 비임금근로자의 비율은 36.8%에 이르렀고, 숫자로는 약 751만 명에 달했다(통계청, 2015). 사업장 규모가 1~4명인 사업장에서 일하는 근로자의 비율은 전체 근로자의 30.6%에 달했고, 5~9인 사업장에 종사하는 근로자의 비율도 9.7%였다. 이들 종사자의 수는 약 549만 명에 이르렀다(국가통계포털, 2018). 둘 간의 약간의 중복을 감안하더라도 1200만 명 이상의 취업자가 둘 중 하나에 해당했으며, 이는 당시 총 취업자(약 2041만 명)의 약 60%에 달하는 것이었다.

산업화 초기에 봉건영지의 농노들이나 농촌 거주자들이 도시로 이주하면서 '빈곤화'와 '프롤레타리아트화'가 진행된 유럽의 경우, 남유럽을 제외한 국가들에서 대체로 비임금근로자의 비율이 10% 내외에 머문다.[28] 노르딕과 유럽대륙 국가들의 경우 상대적으로 보면 사회보험 가입이 용이한 임금근로자 중심의 사회인 데 비해, 한국은 비임금근로자의 비중이 높고, 노무관리가 어려운 영세기업의 비율이 높아 사회보험의 보편화에 상대적 어려움이 있었던 것이 사실이다. 더구나 산업화 초기에 개발과 정당화의 필요성에 의해 상대적으로 사회보험화가 유리한 특수직역과 대기업 근로자부터 사회보험을 시작하면서 이후 나머지 다수의 근로자를 포괄하는 데 더 큰 어려움에 봉착하게 된다. 결국, 비록 의도한 것은 아니라 할지라도 상당수의 근로하는 중산층·저소득층을 리스크 공유체계—사회보험—로부터 배제함으로써 외환위기 이후 가구와 개인의 불평등과 불안정의 문제가 더욱 가속화되는 결과를 초래하였다.

셋째, 초기 사회보험 세팅 단계에서 직역과 대기업 중심의 수익자 부담 원칙에 기초하여 도입됨으로써, 이후 영세자영자와 비정규직으로의 사회

28) 2017년 기준으로 자영자의 비율은 독일 10.2%, 프랑스 11.6%, 노르웨이 6.5%, 스웨덴 9.9%, 영국 15.4% 등이다. 이에 비해, 이탈리아는 23.2%, 그리스는 34.1%, 한국은 25.4%에 이른다(OECD, stats.oecd.org, ALFS summary tables 2018.12.30. 인출)

보험 확대에 걸림돌로 작용하게 되었다. 우리나라에서 사회보험의 보험료 부담은 고용주 대 근로자가 각각 5 대 5를 부담하는 것이 마치 '철칙'인 것처럼 적용되고 있다. 다만, 전액 고용주 부담을 원칙으로 하는 산재보험과 고용보험의 직업능력개발사업 등이 예외로 인정될 뿐이다. 하지만 표에서 보는 바와 같이, 사회보험기여금의 비용부담 비율에 있어 대부분의 복지국가에서 고용주 부담분이 피용자 부담분에 비해 상당히 높다. 예를 들면 사민주의 복지국가에서는 고용주가 피용자에 비해 거의 2배 정도의 보험료를 부담하고 있으며, 남유럽 국가 평균도 2배가 넘는 것으로 나타났다. 자유주의 복지국가에서 그 편차는 작아 GDP 대비 2.1% 대 1.5%로 0.6%p 차이가 난다.[29] 이에 비해, 우리나라의 경우 고용주 대 피용자의 보험료 부담분은 GDP 대비 2.9% 대 2.7%로 0.2%p 차이에 불과하다. 더구나 유럽의 상당수 국가들은 사회보험 부담에서 국가의 기여분도 상당하다.

〈표 5-2〉 복지국가 유형별 GDP 대비 사회보험기여금 비중(2013년)

(단위: %)

구분	사회보험기여금	
	피용자	고용주
사민주의	2.3	5.5
보수주의	5.4	7.7
자유주의	1.5	2.1
남유럽형	3.1	6.6
한국	2.7	2.9
OECD	3.3	5.2

자료: 강병구(2016, p.276, 표 6-3의 일부)

29) 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 자유주의 복지국가에서는 소득연계 사회보험이 덜 발달한 대신, 기초연금이나 포괄적 사회부조식 급여가 발달해 있으며, 이는 일반조세를 통해 재원이 충당된다. 소득비례 급여는 민영화 방식(contracting-out)에 따라 운영되거나 법정 퇴직(연)금 형식으로 운영된다. 이러한 이유로 자유주의 복지국가에서 사회보험료 부담 수준은 상대적으로 낮은 것으로 나타난다.

이렇게 고용주 대 피용자 5 대 5 부담과 국가의—일부 행정비용을 제외하고—무기여가 사회보험 도입 초기부터 원칙처럼 굳어지면서 사회보험료 부담이 어려운 영세기업, 영세자영자, 주부 등으로 사회보험을 확대하는 데 어려움이 따랐다. 이는 또한 고용주와 피용자 모두 사회보험 가입을 꺼리는 '담합구조'를 형성하기도 했으며, 더 나아가 노동비용의 상승을 이유로 정규직화를 꺼리는 빌미를 제공하기도 했다. 또한 이들을 포괄하기 위해서는 보험료를 매우 낮은 수준으로 유지할 수밖에 없었고, 이후에도 보험료를 올리는 문제는 난관에 부딪혔다. 초기부터 전 국민을 대상으로 하되, 부담능력이 있는 대기업에 더 큰 비용 부담을 지게 하고, 일부 영세자영자나 저임금근로자, 주부 등에 대해서는 국가가 기여금을 보조하는 방식 혹은 일부 재원—예컨대 최저보증급여 부분—을 일반조세로 충당하는 방식을 채택했더라면 덜했을 부작용이었다.

요컨대, 이 시기의 사회보험 대상의 확대에도 불구하고 실질적으로 사회보험 사각지대는 광범위하게 편재하게 되었으며 이는 현재까지 사회보험의 고질적인 문제로 남아 있다. 이는 초기 사회보험의 '역선별주의', 즉 부담가능한 특수직역과 대기업, 고소득자를 대상으로 하여 사회보험을 출발함으로써 실질적 '보편주의화'의 실패에 빌미를 제공하였음을 의미한다.

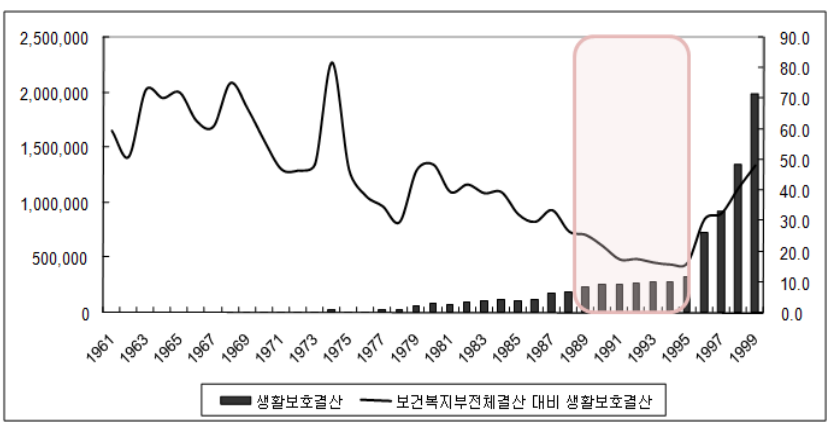
다. 보편적 제도와 선별적 제도 간의 괴리와 '빈 허리'의 문제

앞에서 언급한 하향식 사회보험 확대의 문제점에도 불구하고, 이 시기 사회복지의 가장 중요한 성과는 사회보험의 확대라 할 수 있다. 1997년까지 의료보험은 전 국민으로 그 대상을 확대했고, 국민연금과 산재보험은 5인이상 사업장까지 확대되었다. 1993년 법제화된 고용보험도 1995

년부터 10인 이상 사업장을 대상으로 사업을 개시함으로써 4대 사회보험이 모두 갖추어진 것도 이 시기였다. 한편, 이 시기에 사회보장기본법을 비롯한 각종 기본법과 대상별 복지 관련 법들이 대거 입법화됨으로써 사회복지에 대한 국가, 사회의 관심을 실질적으로 증대시켰다. 또, 비록 별정직으로 출발하기는 했지만 이 시기 사회복지전문요원제도가 실시되고, 사회복지관 건설이 본격화된 것도 사회복지제도에 대한 관심과 인프라 확충에 기여한 것으로 평가된다.

[그림 5-4] 생활보호 결산 추이

(단위: 백만원, %)



자료 : 여유진, 김미곤(2010, p.19, 그림 1-3).

하지만 한편으로는 앞서 언급한 바와 같이 하향식 사회보험 확대의 한계로 인하여 중하층의 근로자와 자영자 계층을 포괄하지 못했고, 다른 한편으로는 선별적, 잔여주의적 제도가 근로능력이 없거나 미미한 노인, 장애인, 폐질자, 고아 등을 대상으로 생존 수준에도 못 미치는 낮은 수준의 급여만을 제공하고 있었다. 김영삼정부가 제시한 「삶의 질 세계화를 위한 복지구상」에서는 '최저수준 보장의 원칙'을 제시하였다. 하지만 현실은

여기에 부응하지 못하였다. 1994년 당시 생활보호제도 거택보호 대상자의 월 급여 수준은 65,000원 정도로, 이는 한국보건사회연구원에서 발표한 1993년 최저생계비 118,600원의 54.8%에 불과한 수준이었다(이남진, 1994; 여유진, 2004c, p.137 재인용).[30] 낮은 생계비 수준에 대해 제기된 헌법소원은 기각되었다. 또한 그림에서 보는 바와 같이, 전체 보건복지부 지출 중 생활보호 지출의 비중도 1990년대 이후 외환위기 전까지 지속적으로 감소하는 추세를 보였다.

이와 같이, 상당수의 중하층에 속하는 시민들이 한편으로는 안정적인 중소기업 이상의 근로자만을 대상으로 하는 보편적 프로그램으로부터, 다른 한편으로는 근로무능력 취약계층만을 대상으로 하는 선별적 프로그램으로부터도 배제되는 결과를 초래했다. 실질적으로 '안정'의 필요성이 높은 중하층의 빈곤위험계층의 대다수는 사회복지의 사각지대에 놓여 있게 되었다. 그나마 당시까지도 고도경제성장으로 인한 낮은 실업률, 확대가족 간의 사적 이전과 효문화,[31] 상대적으로 높았던 농어업 종사 노인 비중[32][33] 등이 이러한 '비어있는 허리' 문제를 상당히 보완해 주고 있었다. 하지만 '비어있는 허리'의 문제는 외환위기를 계기로 폭발적인 결과를 초래하였고, 이후에도 좀처럼 해소되지 않는 문제로 남아 있다.

---

30) 이와 관련하여 1994년 거택보호대상자이던 80대 노부부 심창섭씨 부부가 생계보호기준의 위헌성에 대한 헌법소원을 제기하였다. 위헌소송은 1994년 3월에 제기되었으나, 기각 결정은 1997년 5월에 내려졌다. 자세한 것은 여유진(2004c)를 참조하시오.

31) 1990년까지만 해도 74.5%의 노인이 자녀나 친인척과 동거하고 있었으며, 독신 노인은 8.3%, 배우자와 동거하고 있는 노인은 17.2%에 불과하였다(통계청, 1992; 여유진, 2004b, 표 3-2 재인용).

32) 산업화 초기인 1963년만 해도 1차 산업 취업자 비중은 63%에 이르렀으나, 1990년에는 17.9%, 2014년에는 5.7%로 크게 감소하였다(통계청, 2015, p.105). 1차 산업 종사자의 고령화를 감안할 때 1990년까지만 해도 농어업에 종사하는 노인의 비중이 상당히 높았을 것으로 추정된다.

33) 60세의 기대여명은 1970년에 15.9년, 1990년에 19.2년, 2017년에는 25.1년으로 지속적으로 증가하고 있다(국가통계포털, 2018.12.30. 인출).

돌이켜 보건대, 이 시기는 전산업화, 산업화, 탈산업화의 접점으로 복지욕구가 막 분출하기 시작한 시기였으며, 1987년 민주화로 들어선 문민정부에 대한 복지 요구의 목소리도 커지던 시기였다. 하지만 수십 년 간의 권위주의적인 개발국가였던 정부가 일순간에 성장과 복지의 균형을 추구하는 보편주의적 복지국가로 선회하기를 기대하기는 어려웠다. 더구나 이 시기에는 구소련을 포함한 공산권의 붕괴와 더불어 자본주의 경제의 지구화가 가속화되었고 신자유주의적 이념이 전 세계를 풍미하던 터였다. 세계화의 무한 경쟁 속에서 수출경제의 경쟁력 강화 필요성이라는 명분이 새롭게 제기되던 복지증가의 욕구와 요구를 압도하기에 충분했다. 사회권적 시민권에 기초한 보편적인 복지제도를 요구할 만한 철학적, 전문적 식견을 갖춘 친노동적, 사민주의적 정치세력이 사실상 부재했다는 점도 한계로 지적될 수 있다. 이 또한 앞서 3장에서 전쟁과 분단의 경험이 낳은 경로의존적 제약이라 할 수 있다.

요컨대, 1987년 민주항쟁은 실질적 민주주의 사회로의 도약을 의미했다. 하지만 이 시기의 민주화를 이루어 낸 연대의 권력자원이 곧바로 사회권적 시민권을 향한 연대로 이어지지는 못했다. 자유주의적 정치연대는 분열로 인해 정권 획득에 실패하였고, 노동연대는 사회임금보다는 시장임금과 노동권의 확보에 좀 더 주력하였다. 이로써 사회적 시민권으로서의 복지에 대한 권리는 '빈 허리'의 과제를 다음 시기까지 남겨 놓았다.

제3절 외환위기 이후 복지국가로의 도약과 보편주의 형성의 한계(1998년~2017년)

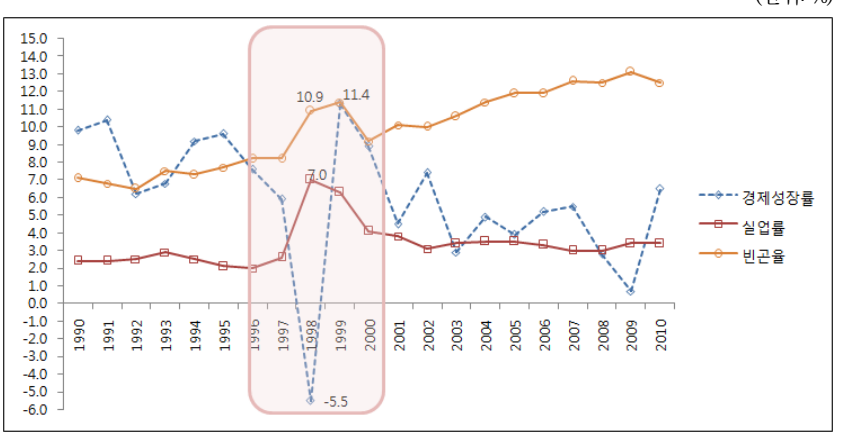
1. 외환위기 이후 복지 확대 개관

가. 국민의 정부 시기 사회보험 개보험화와 기초보장제도의 성립

1997년 외환보유고가 고갈되어 지급불능상태(moratorium)에 빠지면서 국가경제 전체를 위기로 몰아넣은 '외환위기'가 발생했다. 전후 외환위기 이전까지 한국 경제가 마이너스 성장을 기록한 해는 국제유가파동의 여파가 미쳤던 1980년(-1.7%) 한 해뿐이었다. 두 번째 마이너스 성장률을 기록한 1998년의 경제성장률은 -5.5%로 역대 최악이었다(통계청, 2015, p.65).

[그림 5-5] 외환위기 전후 경제지표의 변화 추이

(단위: %)



자료: 국가통계포털(경제성장률, 경제활동인구 총괄, 소득분배지표, kosis.kr. 2018.12.30.인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

그 사회·경제적 파장은 대외적 요인이 주로 작용했던 1980년과는 비교할 수 없는 수준이었다. 실업률은 1998년 연간 7.0%를 기록했고, 1999년 2월 8.8%로 정점을 찍었다. 6%~8%를 오르내리던 빈곤율은 1998년 10.9%, 1999년 11.4%를 기록하였다.

한편, 정치적으로도 이 시기는 역사적 의미를 부여할 만한 시기였다. 1987년 민주화로 군부정권이 물러나고 대통령 직선제가 실시되기는 했지만 1997년까지 보수정당의 집권은 이어졌다. 1997년 12월 선거에서 김대중 후보가 당선됨으로써 이후 10년간 진보적 성격의 정부가 연속 집권하였다. 파국적인 위기라는 경제적 특수성과 진보적 정부의 연속 집권이라는 정치적 특수성은 이후 10년 간 사회복지에서 양적 확대와 질적 전환을 가져오는 계기를 마련해 주었다.

이 시기에 통합적이고—적어도 형식적으로—보편적인 전 국민 사회보험이 완성되었다. 먼저, 1998년 국민건강보험 통합이 추진되었다. 이전의 의료보험은 직장의료보험과 지역의료보험 조합들로 이루어진 조합방식의 사회보험이었다. 의료보험 도입 단계부터 조합방식 대 통합방식의 논쟁이 있었는데, 그 결과 조합방식의 의료보험이 채택된 것이다. 하지만 조합방식의 의료보험에서는 소위 '잘사는 조합'과 '못사는 조합' 간의 고질적인 형평성과 재정 불균형 문제가 존재했다. 특히 1990년대 초반부터 지역의료보험 조합들은 심각한 보험재정의 압박을 받았고, 도시지역조합들 중 65개 조합들이 적자를 기록했다. 국민의 정부 들어서 국민건강보험 통합이 3단계에 걸쳐 추진되었다. 1단계로 1998년 10월부터 추진되어 지역조합의 재정이 통합되고 지역조합과 공·교공단이 국민의료보험관리공단으로 통합되었다. 2단계로 2007년 7월 국민의료보험관리공단과 직장조합을 통합하여 국민건강보험관리공단을 설립하였다. 마지막 3단계로 2002년 1월에 재정이 통합됨으로써 전국민 통합 건강보험체계가 완

성되었다(한국경제60년사 편찬위원회, 2011, p.143).

다음으로, 1998년 12월 31일 개정되고 1999년 1월 1일부터 시행된 개정 국민연금법에서는 대상을 자영자를 포함한 전 국민으로 확대함으로써 건강보험에 이어 두 번째로 개보험화를 달성하였으며, 최저가입기간을 단축하고 분할연금을 도입하는 등의 조치로 보장성 강화를 도모하고자 하였다. 한편, 생애평균소득의 60%로 급여수준을 하향조정하고, 수급연령도 단계적으로 65세까지 연장함으로써 재정안정성을 도모하고자 하는 개혁을 단행했다. 후자의 조치는 국민연금 도입 당시 낮은 수준의 기여율에 기초한 적립방식을 채택하면서도 높은 수준의 확정급여를 약속함으로써 이미 예정되었던 일이었다.[34] 이와 같이, 한편으로는 대상의 보편화를, 다른 한편으로는 재정 안정성을 도모하고자 함으로써 '개혁의 합리성'을 강조했다. 적립방식의 특성상 초기에는 강제저축 특성이 강해, 5인 미만 영세사업장 근로자, 임시·일용 근로자, 영세자영자 등 마지막까지 대상에 포함되지 못한 저소득자를 포괄하는 데 상당한 저항에 부딪히기도 했다. 하지만 3차에 걸친 보완 대책 등으로 비교적 단기간 내에 전 국민 연금시대를 성공적으로 열 수 있었다(남찬섭, 2018; 한국경제60년사 편찬위원회, 2011, pp.143-144).

1995년부터 실시된 고용보험제도는 외환위기를 맞아 기업의 휴폐업, 도산 등이 크게 증가하자 1998년 10월 1일 시행령 개정을 통해 농림어업 등 일부 업종을 제외하고 5인 미만 사업장을 포함한 모든 근로자에게로 그 범위를 확대하였다. 가장 먼저 도입된 사회보험인 산재보험의 경우 2000년 6월 27일 시행령 개정을 통해 동년 7월 1일부터 농림어업 상시

34) 연금은 확정기여(Defined Contribution)냐 확정급여(Defined Benefit)냐로 구분할 수 있는데, 반드시 그러한 것은 아니지만 대체로 적립방식은 확정기여방식과 매칭되고, 부과방식은 확정급여방식과 매칭되는 경향이 있다. 이와 대조적으로, 우리나라의 경우 초기 낮은 기여율에 비해 높은 확정급여를 설정함으로써 적립기금의 조기 소진은 예정된 수순이었다.

5인 미만 사업장 등 일부 업종을 제외한 모든 근로자를 적용대상으로 포괄하는 조치를 단행했다(국가법령정보센터, 2018. 11.1 참조). 이로써 1960년 공무원연금과 1963년 산재보험을 시작으로 도입된 사회보험이 약 40년 만에 본연의 대상을 대부분 포괄하는 보편적 사회보험으로 자리잡았다. 비록 사회보험의 '빈 허리' 문제로 최근까지도 여전히 포괄성의 문제가 심각하게 제기되고 있지만, 적어도 형식적으로는 이 시기에 전 국민 사회보험 시대가 열렸다고 볼 수 있다.

한편, 이 시기에 빈민법적 구휼제도에 가깝게 운영되어오던 기존의 생활보호제도가 현대적 의미의 공공부조제도의 형식과 내용을 갖춘 국민기초생활보장제도로 전환되었다. 앞서 언급한 바와 같이, 1994년 제기된 생활보호제도에 대한 헌법소원이 1997년 기각되면서 사실상 최저보장에 대한 국가의 법적 의무는 면제되었다. 하지만 외환위기의 발발과 함께 IMF의 '좀 더 촘촘한 사회안전망'(social saftynet)에 대한 권고와 당시 시민사회단체와 민주노동의 여론 환기로 생활보호제도의 전면적인 개혁을 정치 쟁점화하는 데 성공한다. 이어 1998년 7월 23일 김대중 대통령의 소위 '울산 발언'으로 국민기초생활보장법 제정은 급물살을 탔다(여유진, 2004c, pp.140-141). 1999년 9월 7일 국민기초생활보장법이 제정되고, 준비과정을 거쳐 2000년 10월 1일부터 제도가 본격적으로 실시되었다. 생활보호제도가 인구학적 기준에 의해 근로무능력의 거택보호대상자와 근로능력 있는 자활보호대상자로 수급대상을 구분하고, 전자에게는 현물과 일부 현금급여를, 후자에게는 자활근로와 교육지원 등 현물급여만을 지급하던 범주적(categorical) 공공부조였다면, 국민기초생활보장제도는 근로능력 유무와 상관없이 부양의무자 기준과 자산기준을 충족할 경우 욕구에 따라 생계급여, 의료급여, 주거급여 등 현금과 현물급여를 지원하는 일반적(general) 공공부조제도로 전환했다는 데 이의가 있다.

또한 '건강하고 문화적인 생활을 하는 데 드는 최소한의 비용', 즉 최저생계비를 공식적으로 계측하여 이에 미달하는 부분을 현금 또는 현물로 보충해 주는 보충급여 방식을 채택함으로써 복지국가의 중요한 기둥이라 할 수 있는 '국민최저'(national minimum)의 원리를 제도적으로 실현하고자 하였다는 점에서 의미 있는 개혁이라 할 수 있다.

〈표 5-3〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도 비교

구분	생활보호제도	국민기초생활보장제도
법적 성격	—시혜적인 보호	—국가의 의무이자 국민의 권리
법률용어	—시혜성 용어 •피보호자 •보호기관 •보호대상자	—권리성 용어 •수급자 •보장기관 •급여대상자 —새로운 법률용어 •소득인정액 •소득평가액 •재산의 소득환산액
선정기준 및 방식	—선별적 범주형(총 3가지 조건) • 부양의무자기준 • 자산기준(소득기준, 재산기준) • 인구학적 기준(거택 및 시설보호대상자 기준)	—일반적 보편성(2가지 조건) • 부양의무자 기준 • 소득인정액 기준(소득+재산의 소득환산액)
대상자 구분	—대통령령에 위임하여 거택, 시설, 자활보호대상자로 구분	—대상자 구분 폐지 ※근로능력이 있는 자는 구분)
최저생계비	—결정권한: 보건복지부장관	—결정권한: 중앙생활보장위원회 의결
급여수준의 보장	—예산 등의 한계 내에서 결정	—급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상일 것
보장비용	—자치단체의 재정자립도에 대한 고려없음	- 자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담비율을 차등적용

자료: 여유진(2004c, p.175, 표 4-8 및 p.183, 표 4-13 일부 수정 및 편집)

나. 참여정부 시기 준보편적·차상위 급여와 사회서비스의 확대

김대중 정부는 복지국가의 '연대의 실질화'를 상징하는 4대 사회보험과 공공부조제도를 형식적으로 완성함으로써 복지국가의 틀을 완성하였다고 해도 과언이 아니다. 연이어 진보정당으로서 집권에 성공한 노무현 정부는 이 즈음 한국에서도 본격적으로 제기되기 시작한 사회양극화, 저출산·고령화, 근로빈곤 증가 등 복지국가 위기 이후 새롭게 등장한 문제들에 맞서 복지국가의 실질적 내실화를 도모하고자 했다. 다른 한편, 재정건전성과 '성장을 위한 복지'라는 암묵적 논리가 이 시기 사회복지 발달에서 여전히 강하게 작동하고 있었다.

사회보험에서 이 시기에 눈에 띄는 확대나 보편화를 위한 노력은 없었다. 오히려 재정안정성 논리의 연장선상에서 1998년 연금개혁의 연장선장에서 2007년 2차 급여 축소가 추진되었다. 그 결과 소득대체율은 2008년 40년 가입 기준으로 50%에서, 2009년부터 매년 0.5%p씩 인하하여 2028년에는 40%가 되도록 하는 급여축소안이 채택되었다(남찬섭, 2018). 또한, 의료산업화를 추진하고 실손보험을 도입하여 건강보험의 토대를 시장화하려는 정책을 추진함으로써 논란을 자초하였다. 한편, 사회보험 징수의 효율성을 제고하기 위한 조치로 4대 사회보험의 징수통합 방안이 강구되었는데, 먼저 근로자를 대상으로 하는 사회보험인 고용보험과 산재보험의 징수 통합이 추진되어, 2005년 1월부터 근로복지공단에서 통합징수 업무를 수행하게 되었다.

한편, 이 시기 제도 확장에서 두드러진 특징은 사회보험과 기초보장의 간극을 메워줄 다양한 현금성 급여들이 도입되었다는 점과, 저출산·고령사회의 새로운 사회적 위험에 대응하고자 보육서비스, 장기요양보험 등 사회서비스의 확장을 적극 추진하였다는 점을 들 수 있다.

먼저, 적립방식의 국민연금제도, 낮은 연금급여 수준, 넓은 연금 사각지대, 부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대 등의 요인들로 인한 현세대 노인의 빈곤문제에 대응하기 위해 2007년 4월 25일 기초노령연금법이 제정되었으며, 2008년 1월을 기해 급여가 개시되었다. 기초연금은 국민연금 가입자 평균소득, 즉 국민연금 계산식에서 A값의 5%를 소득인정액 하위 70% 이하 노인에게 지급하는 방식으로 도입되었다(보건복지70년사 편찬위원회, 2015b, p.238).

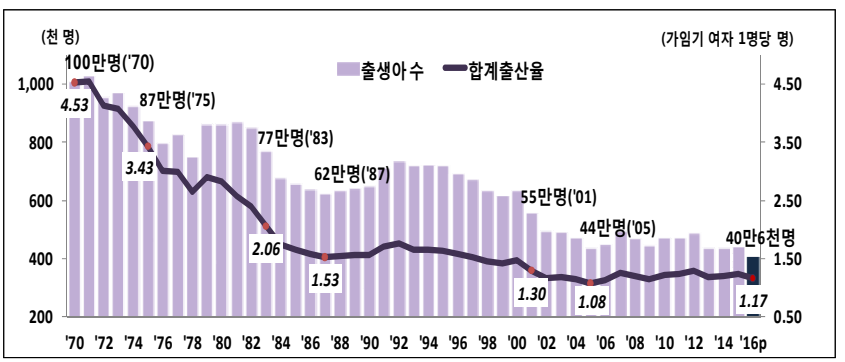
기초노령연금이 노인 빈곤에 대응하기 위한 제도라면, 2007년 1월 시행된 조세특례제한법 개정안에 신설된 근로장려세제는 근로하는 저소득층 가족을 위한 일종의 임금보조제도였다. 이 제도는 2006년 12월 30일 법조항에 신설되었지만, 2008년도 소득을 기준으로 하여 2009년에 처음 급여가 지급되었다. 실시 당시 부부의 연간 총소득 합계액이 1700만 원 미만이고, 18세 미만 자녀가 한 명 이상 있어야 하며, 무주택이거나 기준시가 5000만 원 이하 주택을 한 채 보유하고 있어야 하며, 재산 합계액이 1억 원 미만이어야 한다는 까다로운 조건이 제시되었다(한국경제60년사 편찬위원회, 2011, p.147).[35]

그림에서 보는 바와 같이, 이 시기에 저출산 문제로 인한 인구위기가 구체적으로 대두되기 시작했다. 2002년 합계 출산율 1.17명에 이어, 2005년 1.08명이라는 역대 최저 출산율을 기록하면서, 장기적으로 노동력 부족, 내수 위축, 잠재성장률 저하, 부양비 급등으로 인한 재정위기 등의 비관적 전망이 제기되었다. 이에 정부 차원에서 저출산·고령사회 기본계획이 수립되기 시작했다. 보육부문에서도 새싹 플랜(제1차 중장기 보육 기본계획, 2006~2010년)이 제출되었다. 관련하여 구체적인 저출산

35) 이로 인해 2008년분 소득을 기준으로 2009년 근로장려세제를 지급받은 가구는 약 59만 가구로 수급가구 수가 많지 않았다. 이후 수급요건이 지속적으로 완화된 결과, 2015년에 수급가구 수는 약 138만 가구로 급증했다(국회예산정책처. 2017).

대응책으로 가장 빠른 성장을 보인 것은 보육서비스였다. 취약계층에 국한된 선별주의적 보육을 넘어 모든 영유아들이 보육서비스를 이용할 수 있는 권리가 있음을 천명함으로써 보편주의 보육의 시대를 표방하였다. 이 시기 동안 차등보육료와 기본보조금이 도입됨으로써 보육지원이 중산층까지 확대되었다(김수정, 2017, pp175~177).

[그림 5-6] 합계출산율과 출생아수 변화

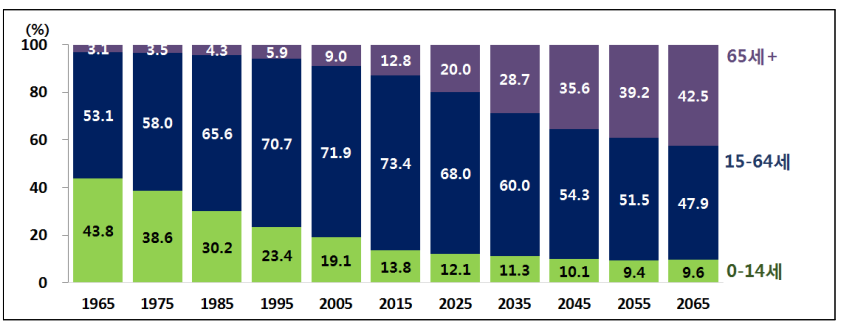


자료 : 김수정(2017, p.176, 그림 5-1).

이 시기에 급격한 인구고령화로 인해 케어의 문제도 본격적으로 등장하기 시작했다. 저출산과 함께 평균 수명의 연장으로 노인인구비(전체 인구에서 노인이 차지하는 비율)와 노인부양비(생산가능인구 100명당 노인인구비)가 급격하게 상승할 것으로 추산되었다. 2016년 생산가능인구(3,763만 명)가 정점을 찍은 후 점차 감소하는 데 비해, 노인 인구가 차지하는 비율은 급격히 증가하여 2035년에는 28.7%, 2065년에는 42.5%로 상승할 것으로 추계되었다. 그 결과 노인부양비는 2015년 17.5명에서, 2036년 50명을 넘고, 2065년에는 88.6명 수준으로 급등할 것으로 추정된다(통계청, 2016). 이러한 인구구성의 급격한 변화로 경제적인 측면에서의 노인 부양 부담과 함께 신체적, 정서적 케어의 문제가 심각한 사회

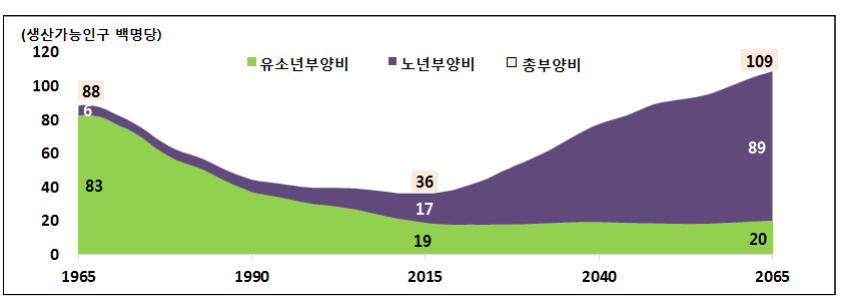
문제로 등장할 것이라는 우려가 제기되었다. 이에 노인장기요양보험 제도는 대통령 공약에 포함되었으며, 2003년 3월에는 「공적장기요양보장 추진단」이 구성되었고, 2004년 3월에는 「공적노인요양보장 실행위원회」와 「실무기획단」이 보건복지부에 설치되어 실행모형을 개발하였다. 이후 3차에 걸친 시범사업을 거쳐 장기요양보험제도가 2008년 7월 1일부터 본격적으로 실시되었다(보건복지70년사 편찬위원회, 2015b, p.252).

[그림 5-7] 연령계층별 인구 구성비, 1965~2065년(중위)



자료: 통계청(2016, p.9, 그림 7).

[그림 5-8] 총부양비, 유소년부양비 및 노년부양비, 1965-2065년(중위)



자료: 통계청(2016, p.19, 그림 16)

기초보장제도의 경우 이 시기 동안 최저생계비 계측 기간 단축, 부양의무자 기준 완화, 재산의 소득환산제 완화 등 사각지대 완화를 위한 조치들이 취해졌으나 획기적인 변화는 없었다. 기초보장제도의 엄격한 부양의무자기준과 재산기준으로 인해 경제위기 상황에 처한 사람들을 구제하기 위한 제도로 2006년 긴급복지지원제도[36]가, 건강보험과 의료급여의 사각지대에 놓인 사람들을 위한 제도로 차상위 의료지원제도가 실시되었다.

마지막으로 지방균형발전의 일환으로 사회복지서비스 지방이양을 단행했고(2005년) 공공복지 전달체계 구축의 일환으로 주민생활지원서비스 체계 구축을 추진했으며(2007년), 장애수당 확대와 장애인활동지원서비스 도입, 장애인차별금지법 및 장애인 등에 대한 특수교육법 제정 등을 추진했다(2007년)(남찬섭, 2018).

다. 보수정부 시기 복지 정체(停滯)

노무현정부에 뒤이어 들어선 이명박정부와 박근혜정부는 초기 복지에 대한 태도는 상반되었지만, 결과적인 '복지 방기'라는 점에서는 유사성을 띠었다. 이명박 대통령은 후보시절부터 경제대통령을 표방하였기 때문에 집권 후 사회복지 위축은 예견 가능한 일이었다.[37] 반면, 대선 당시 복지 프레임을 보수정당에 선점당했다고 할 정도로 박근혜정부는 사회복지에 대해 적극적인 의지를 표방하였으며,[38] 사회보장기본법 전면 개정을 주

36) 이 제도 성립의 결정적 계기는 2004년 12월에 발생한 '대구 불로동 어린이 사망사건'이었다. 이 사건은 〈보건복지콜센터(129)〉 등 긴급지원 인프라를 체계적으로 마련하는 계기가 되기도 했다(여유진, 김미곤, 황도경 등, 2014, pp.41-42).

37) 하지만 전 정부에서 제정된 법에 의해 기초노령연금은 2008년 1월부터, 장기요양보험제도는 2008년 7월부터, 근로장려세제는 2009년부터 본격적으로 실시되었기 때문에 정권 초기에는 GDP 대비 공적 사회지출의 비중이 큰 폭으로 상승했다.

도하고, 보편적 기초연금 실시를 공약으로 제시하는 등 진보적 복지확대의 의지를 나타내기도 했다.

하지만 사실상 보수정부 시기에 새롭게 도입되거나 획기적으로 확대된 제도는 손에 꼽을 정도이다. 먼저, 사회보험의 사각지대에 놓여 있는 영세사업장의 저소득근로자를 대상으로 두루누리지원사업을 시행하였다. 앞서 기술한 바와 같이, 김대중정부에서 형식적으로는 4대 사회보험의 개보험화가 이루어졌다. 하지만 이러한 보편적 사회보험의 시행에도 불구하고 실제로 상당수의 사람들은 사회보험 가입에서 누락되어 있었다. 이에 2012년 전반기 시범사업을 거쳐, 2012년 7월부터 본격적으로 10인 미만 영세사업장의 저소득 근로자를 대상으로 국민연금과 고용보험료를 지원하는 두루누리 지원사업이 실시되었다. 이 사업은 해당 저소득 근로자를 고용하는 사업주와 근로자 모두에게 각자 부담하는 보험료의 1/2을 국고에서 지원하는 형태로 설계되었다(보건복지70년사 편찬위원회, 2015b, pp.412-413).

다음으로, 보육서비스 확대는 이전 정부부터 시작된 기조이기는 했으나, 이명박 정부 시기에 만 5세 누리과정과 만 0~2세 무상보육이 실시되었고, 박근혜 정부 들어 3~4세까지 무상보육이 확대됨으로써 전 계층 영유아 무상보육 시대가 열렸다. 소득, 맞벌이 여부 등과 상관없이 무조건적이고 보편적인 무상보육을 실시하는 나라는 OECD 국가 중 우리나라가 유일하다(김수정, 2017, p.177). 이와 더불어 2009년에는 보육시설을 이용하지 않는 영유아를 키우는 가정에 지급하는 양육수당이 신설되

38) 외형적인 친복지적 의지 표명과는 달리 박근혜 정부에 포진한 주요 인사들의 성향을 볼 때 복지정책이 보수화, 효율화할 것임을 예상할 수 있었다. 예를 들면, 경제정책과 복지정책에 두루 영향을 행사할 수 있는 주요 직책을 맡았던 안종범 교수는 1999년 국민기초생활보장제도 수립 때 "국민기초생활보장법의 10월 실시는 돌이킬 수 없는 대혼란을 부를 것"이라는 제하에 기초보장제도 실시를 반대했던 시장주의적, 반복지적 성향의 경제학자였다(월간조선 2000년 7월호; 여유진 2004c, p.152 재인용).

었다. 양육수당은 도입 당시에는 차상위계층까지만 지원되었으나 2013년에는 전 계층으로 확대되었다. 이 시기 무상보육과 양육수당은 초저출산의 지속이라는 현실적 위기감과 청장년과 보육공급자를 공략하기 위한 정치적 목적이 결합되면서 급격하게 확대된 것으로 보인다. 이러한 급격한 무상보육 확대로 인해 공공성과 보육의 질 문제가 지속적으로 제기되었고, 유치원과 보육시설 간의 소위 '유-보통합' 갈등과 중앙정부와 지방교육청 간 보육예산을 둘러싼 갈등이 크게 고조되었다.

〈표 5-4〉 영유아 보육료 지원 확대 연혁

연도	내용
1992~2003	- 차상위 계층(기초수급자의 120% 수준 소득자)까지 지원
2004	- 도시근로자 평균소득 50% 이하까지 차등 지원
2005	- 도시근로자 평균소득 60% 이하까지 차등 지원
2006	- 도시근로자 평균소득 70% 이하까지 지원 확대 및 차상위계층에 기준단가 100% 지원
2007	- 도시근로자 평균소득 이하까지 지원 확대
2009.9.9.~ 2010	- 지원 기준을 변경하고, 영유아 가구 소득하위 50%까지 보육료 정부지원단가 전액 지원하고 하위소득 50%~70%는 차등 지원
2011	- 영유아가구 소득 하위 70%까지 보육료 정부지원단가 전액 지원
2012	- 만5세 누리과정 실시, 만 0~2세 무상보육 도입
2013	- 누리과정 3, 4세 확대로 전 연령 전 계층 정부지원단가 전액 지원

자료: 보건복지70년사 편찬위원회(2015b, p.206, 표 5-6)

이 시기에 급격한 변화가 있었던 또 하나의 제도는 국민기초생활보장제도이다. 국민기초생활보장제도는 도입 이래 줄곧 개별급여 방식으로의 전환에 대한 주장이 제기되어 왔다. '생애주기별 맞춤형 사회보장'이라는 기치를 내걸었던 박근혜정부에서 2015년 7월부터 '맞춤형 개별급여' 방식으로 전격적으로 전환됨으로써 상당한 변화가 수반되었다. 우선 기존에 모든 급여의 선정과 급여가 보건복지부의 소관으로 운영되어 왔으나, 개별급여로 전환된 이후에는 생계급여, 의료급여, 장제급여, 해산급여,

자활급여 등은 보건복지부, 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부로 소관부처가 분산되었다. 또한, 기존에는 선정 및 급여 기준으로 최저생계비가 계측되고 적용되었으나, 제도 변환 이후에는 급여별로 상이한 선정, 급여체계를 적용하게 되었다. 이로써 급여별로 유연하고 융통성 있는 제도 운용이 가능하게 되었다. 하지만 공식적 빈곤선으로서 최저생계비의 기능이 무력화되고, 부처별 급여 분산으로 통합적이고 일관성 있는 제도 발전이 어렵게 되었다는 지적도 제기되었다.

대통령 공약 사항으로 월 20만 원의 기초연금을 제시했던 박근혜 정부는 당선 이후 국민행복연금위원회를 구성하여 기초연금 도입 방안을 논의하기 시작했다. 하지만 2013년 7월 최종 합의되고 2014년 7월부터 시행하게 된 기초연금은 기존의 전체 노인에 대한 보편적 기초연금안에서 후퇴하여 기초노령연금과 동일한 70% 노인에 대해 국민연금 수급자의 평균임금, 즉 A값의 10%에 해당하는 금액을 지급하기로 결정하였다(보건복지70년사 편찬위원회, 2015b, p.239). 이로써 제도의 명칭 변경과 급여 상향, 국민연금 수급자에 대한 기초연금액 조정 등 몇 가지 내용을 제외하고는 사실상 기존의 기초노령연금으로부터의 급격한 제도 혁신은 없었다.

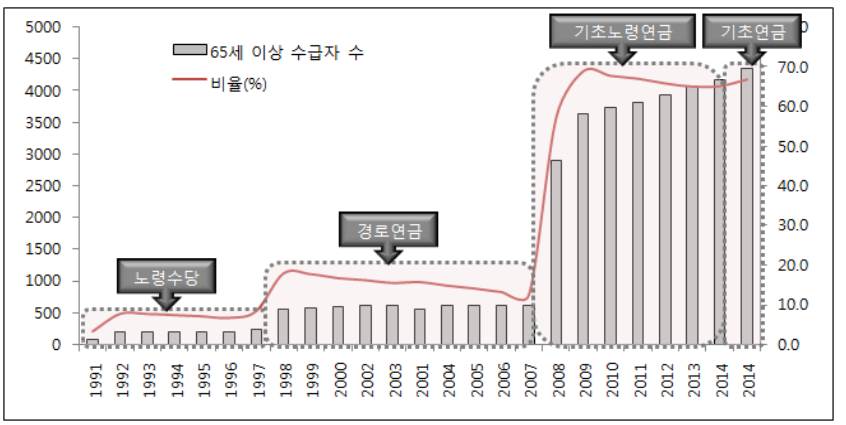
한편 2010년 4월 21일 제정된 장애인연금법에 근거해 2010년 7월 1일부터 기초보장 수급자와 차상위계층인 중증장애인을 대상으로 장애인연금이 지급되기 시작했다.[39] 하지만 장애인연금은 사실상 기존의 장애수당 대상자 중 중증장애인을 분리하여 약간 더 높은 수준의 급여를 지급하는 것에 그쳤기 때문에 많은 논란을 낳았다.

---

39) 장애인연금 논의의 출발은 2002년 장애인인권운동가였던 최옥란씨의 죽음을 계기로 본격화되었다. 하지만 노무현정부에서는 장애수당을 대폭 확대하는 선에 그쳤고, 장애인연금 도입을 공약으로 제시했던 이명박정부에 의해 2010년 제도가 도입되었다(보건복지70년사편찬위원회, 2015b, pp.302-303).

[그림 5-9] 노인소득보장제도의 변화에 따른 수급자 추이

(단위: 천 명, %)



자료: 보건복지70년사 편찬위원회(2015b, p.240, 표 6-3); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

2. 외환위기 이후 복지 확대의 의의와 주요 요인

가. 사회복지의 '폭발적' 확대와 복지국가 '따라잡기'

이 시기는 다음과 같은 의미에서 사회복지 발달사에서 '결정적 시기'라고 칭해질 만하다.

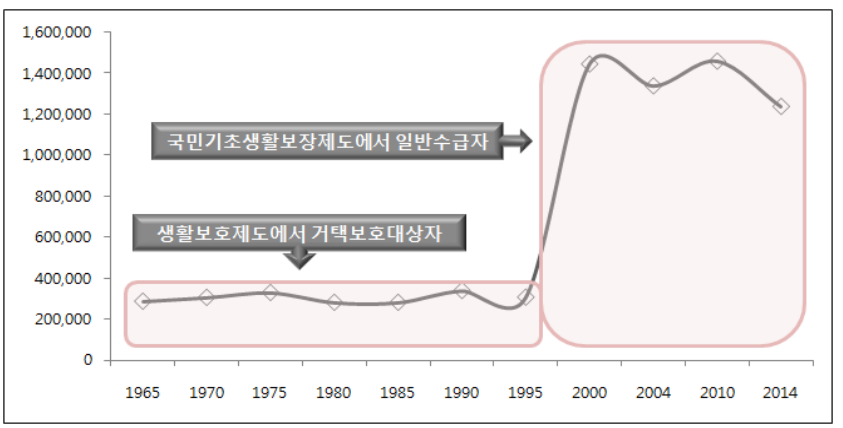
첫째, 무엇보다도 1997년 외환위기 이후 지난 20여 년간 선진 복지국가가 갖추고 있는 대부분의 복지제도들이 도입되거나, 그 대상 범위를 보편화하였다. 특히, 사회보험의 경우 김대중 정부 하에서 4대 사회보험이 해당 사회보험이 대응하고자 하는 사회적 위험—노령, 질병, 산업재해, 실업—에 노출될 가능성이 있는 모든 대상을 사회보험의 우산하에 포괄함으로써 적어도 '형식적으로'는 대상 포괄성과 보편성을 달성하였다. 물론 앞서 여러 차례 언급한 바와 같이, 현실은 이와 상당히 거리가 있지만 이러한 태생적 한계에도 불구하고 이 시기에 사회보험의 커버리지가 급격

하게 확대된 것만은 분명하다.

둘째, 기존의 시혜적이고 전근대적인 구휼제도를 답습한 생활보호제도를 전면적으로 개혁하여 근대적 의미의 공공부조제도인 국민기초생활보장제도를 시행했다는 점도 사회복지 역사에서 의미 있는 지점이다. 생활보호제도가 전체 보건복지부 예산에서 차지하는 비중은 제도 도입 이후 급격하게 하락하는 추세였다. 하지만 국민기초생활보장제도가 성립한 이후 생계급여 수급자 수가 크게 증가하고, 국민최저선(최저생계비)을 보장함으로써 평균급여액도 크게 상승함으로써—비록 일시적이지만—2005년 전후까지 예산 비중이 큰 폭으로 증가했다. 각종 차상위지원제도, 기초연금, 사회서비스 등의 제도들이 도입되면서 2005년 이후 그 비중은 다시 감소하는 것으로 나타났다.

[그림 5-10] 생활보호제도와 국민기초생활보장제도하에서의 생계급여 수급자 변화

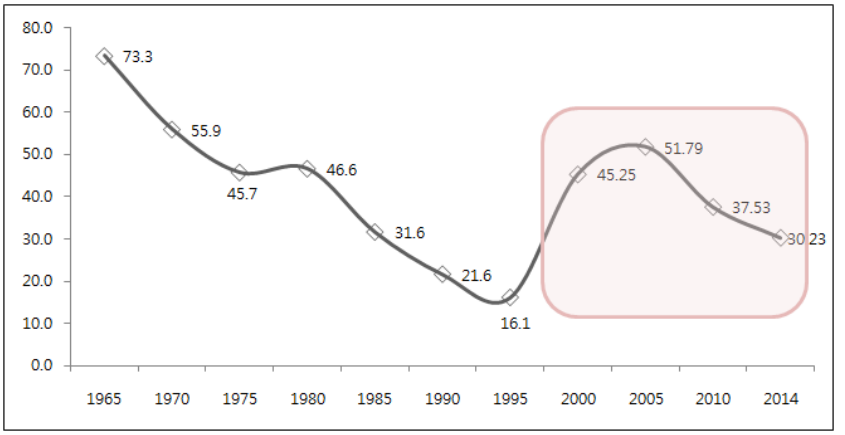
(단위: 명)



자료: 보건복지70년사 편집위원회(2015b, p.85, 표 3-9 및 p.107, 표 3-23); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

〔그림 5-11〕 보건복지부 예산 중 공공부조 예산이 차지하는 비중

(단위: %)

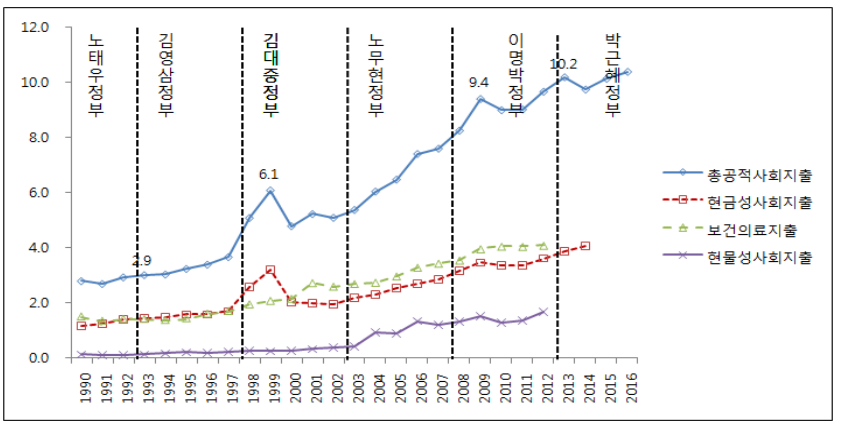


자료: 보건복지70년사 편집위원회(2015b, p.86, 표 3-10 및 p.117, 표 3-28); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

셋째, 노무현 정부 들어 '사회서비스'에 대한 관심이 폭증함에 따라 전무후무한 정도로 빠른 속도로 사회서비스가 도입되거나 확대되었다. 무엇보다도 보육서비스는 노무현 정부 하에서 중산층까지 확대된 이후 이명박 정부와 박근혜 정부에서 전면 무상보육이 시행될 정도로 급진적인 서비스의 보편화와 무상화가 이루어졌다. 이는 서구 유럽에서도 유례를 찾기 어려운 사례이다. 장기요양보험 또한 비슷한 시기에 도입되어 빠른 속도로 정착하였다. 이 밖에도 각종 아동복지서비스, 노인복지서비스, 장애인활동지원 등 장애인복지서비스에 이르기까지 많은 사회서비스가 이즈음에 도입되거나 빠르게 확대되었다. 이는 그림에서 보듯이 2003년 이래 현물성 사회지출이 상당히 빠른 속도로 성장한 데서도 알 수 있다. 상대적인 비중으로 보더라도, 공적 사회지출에서 보건의료지출을 제외한 현물이 차지하는 비중은 1990년에 8.90%에 불과하였으나 2011년에는 26.83%로 급증한 것으로 나타났다.

〔그림 5-12〕 역대 정부별 공적 사회지출 추이

(단위: %)



자료: OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data, 2018.9.30. 추출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

〈표 5-5〉 복지국가 유형별 복지지출 수준과 현물의 비중

(단위: %)

연도	보건의료지출 포함			보건의료지출 제외		
	공적 사회지출	현물 지출	현물지출 비중	공적 사회지출	현물 지출	현물지출 비중
1990년	2.77	1.59	57.52	1.29	0.12	8.90
2011년	8.99	5.36	59.61	4.96	1.33	26.83

자료: 여유진(2016b, p.313, 표 7-3의 일부 추출)

넷째, 노후소득보장의 사각지대를 메꾸어 줄 준사회수당 방식의 기초연금, 근로하는 저소득층 가족의 소득을 보전해 줄 목적으로 도입된 근로장려세제와 자녀장려세제, 기초보장제도의 사각지대를 축소하고 위기에 대응하기 위한 긴급복지지원, 장애인의 추가적 비용을 보전하고 소득의 안정을 도모하고자 도입된 장애인연금 등 기존 소득보장의 사각지대를 메꾸거나 보완해 줄 수 있는 각종 소득보장제도들이 이 기간에 도입되었다.

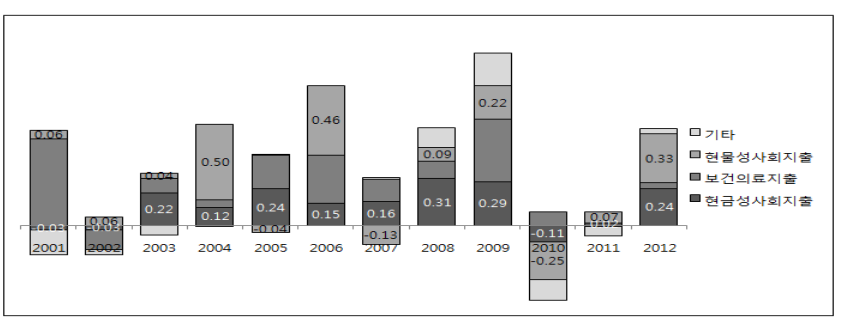
〈표 5-6〉 총공적사회지출 및 형태별 사회지출의 추이

(단위: %)

연도	총공적사회지출		현금성 사회지출	보건의료 지출	현물성 사회지출 (보건의료 제외)
	비율	증감률			
1990	2.77		1.15	1.48	0.12
1991	2.67	-3.68	1.23	1.32	0.10
1992	2.91	8.99	1.38	1.39	0.10
1993	2.99	2.78	1.44	1.39	0.12
1994	3.01	0.74	1.47	1.35	0.16
1995	3.22	6.74	1.57	1.41	0.19
1996	3.37	4.76	1.57	1.58	0.18
1997	3.64	8.17	1.68	1.68	0.21
1998	5.06	**38.90**	2.55	1.92	0.26
1999	6.06	**19.78**	3.18	2.05	0.24
2000	4.77	-21.38	2.00	2.12	0.26
2001	5.20	9.19	1.97	2.70	0.31
2002	5.07	-2.59	1.94	2.57	0.37
2003	5.35	5.60	2.16	2.67	0.41
2004	6.02	**12.48**	2.28	2.72	0.91
2005	6.45	7.18	2.52	2.94	0.87
2006	7.38	**14.41**	2.68	3.26	1.33
2007	7.57	2.60	2.84	3.41	1.20
2008	8.23	8.63	3.15	3.53	1.29
2009	9.38	**13.94**	3.44	3.94	1.51
2010	8.97	-4.32	3.33	4.03	1.26
2011	8.99	0.26	3.35	4.03	1.33
2012	9.64	7.18	3.59	4.07	1.66
2013	10.16	5.44	3.85		
2014	9.72	-4.38	4.05		

OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data, 2018.9.30. 추출); 증감률은 자체계산

[그림 5-13] 2000년 이후 형태별 사회지출의 증감(단위: %p)



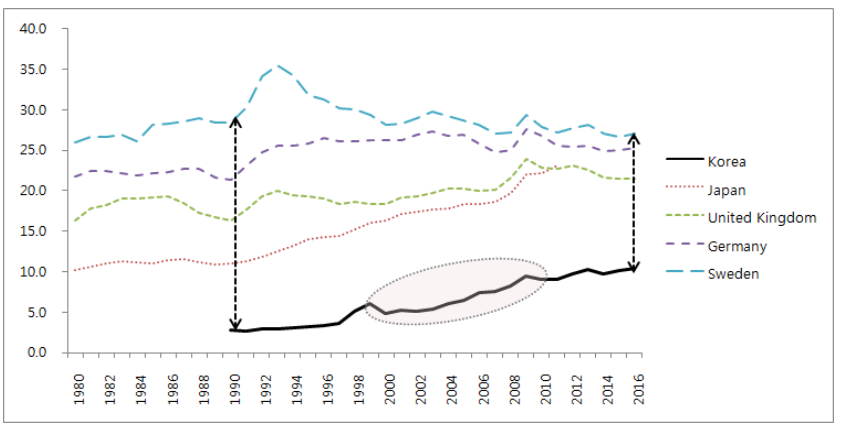
이로써 2017년에 도입된 아동수당까지 포함한다면, 상병수당을 제외하고 선진복지국가들이 갖추고 있는 거의 모든 제도들을 구비하고 있는 셈이다. 그 결과, 이 기간 동안 공적 사회지출이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 매우 빠른 속도로 증가하였다. 1997년 3.6%이던 GDP 대비 공적사회지출은 외환위기로 인해 일시적으로 6.1%까지 치솟았으나 2000년에는 4.8%로 다시 떨어졌다. 2001년 이후 2009년까지 공적사회지출은 사상 유례 없는 속도로 증가했다. 2000년 이후 2014년까지 공적사회지출이 전년 대비 10% 이상 증가한 것은 각각 2004년, 2006년, 2009년 세 차례이다. 이 세 번의 증가는 모두 사실상 노무현 정부의 복지개혁과 관련되어 있다. 2004년과 2006년의 큰 폭의 상승을 주도한 것은 사회서비스 등 현물성 사회지출이며, 2009년의 증가는 현금, 보건의료, 현물서비스, 기타 모든 요인이 골고루 영향을 미쳤다. 2009년의 효과는 기초노령연금, 장기요양보험의 도입과 함께, 보육서비스 확대와 세계금융위기로 인한 지출요인(한시적 긴급지원 등)이 혼재되어 있는 것으로 추정된다. 여하튼, 외환위기 이후 10여 년간 사회보험, 공공부조, 사회서비스가 집중적으로 도입되거나 확대됨으로써 복지국가의 형식적 위용을 갖추게 되었음은 분명하다.

그림에서 보는 바와 같이, 1990년 우리나라의 GDP 대비 공적 사회지출은 2.8%에 불과하였으며, 당시 가장 높은 수준이던 스웨덴(28.5%)과 비교해서 25.7%p. 일본(11.1%)과 비교해서도 8.3%p 차이를 보였다. 2016년에 와서 그 차이는 크게 줄어들었다. 우리나라의 GDP 대비 공적사회지출의 비중은 10.4%로 스웨덴(27.1%)과 비교해서 16.7%p, 영국과 비교해서는 11.1%p로 차이가 축소되었다. 이러한 '추격효과'는 분명 인구고령화와 같은 자연적 요소도 영향을 미쳤지만, '의지적 요소'를 무시할 수 없다. 이는 공적 사회지출의 증가가 집중적으로 일어났던 시기가

진보정부 시기였으며, 이후 고령화 등의 영향에도 불구하고 증가세가 크게 둔화되거나 정체된 데서도 알 수 있다.

[그림 5-14] 주요 국가의 공적 사회지출 추이

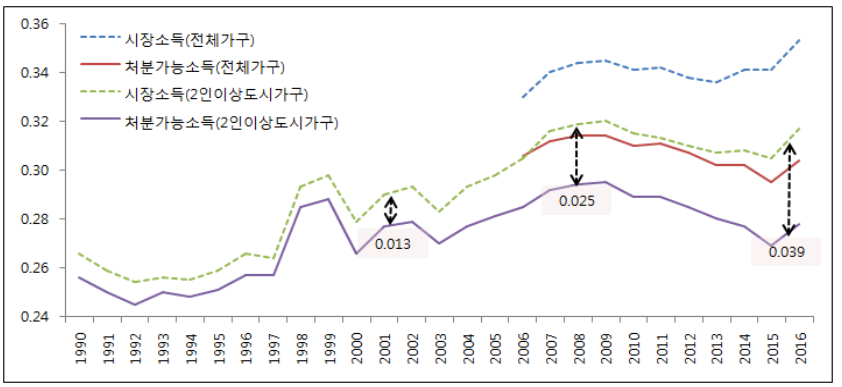
(단위: %)



자료: OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data, 2018.9.30. 추출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

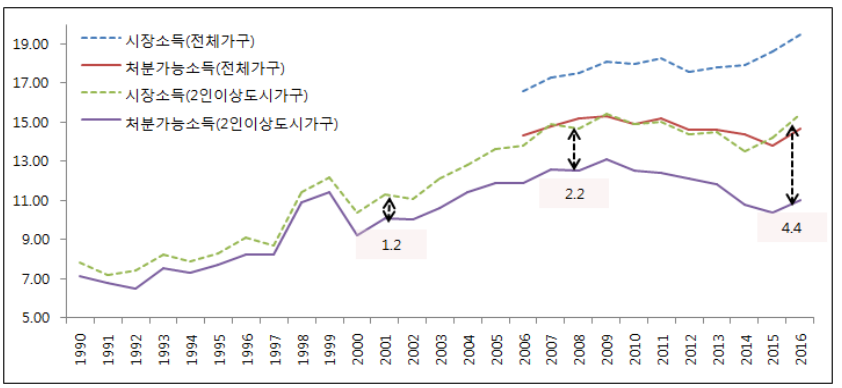
그 결과 외환위기 이후 2000년 중반까지 상승세를 보이던 불평등도와 빈곤율이 2010년 이후 감소세를 보였다. 다만 2016년 불평등도와 빈곤율 모두 상승한 것으로 나타났다. 사회복지 측면에서 이보다 더 눈여겨보아야 할 지점은 외환위기 이후 시장소득의 분배지표와 처분가능소득의 분배지표 간 격차가 커지고 있다는 사실이다. 그림에서 보는 바와 같이, 2001년에 둘 간의 지니계수 차이는 0.013에 불과하였으나, 2008년에는 0.025, 2016년에는 0.039로 그 격차가 벌어졌다. 마찬가지로, 중위소득 50% 기준 빈곤율에서 시장소득과 처분가능소득 간의 격차는 같은 시점에 각각 1.2, 2.2, 4.4로 벌어졌다. 즉, 이 기간 동안 확대된 사회복지제도와 증가된 사회지출로 인해 만약 그것이 없었다면 더 커졌을 소득불평등과 빈곤을 줄여주는 역할을 했다는 점이다.

[그림 5-15] 소득원천별 불평등도 변화 추이(지니계수)



자료: 국가통계포털(소득분배지표, kosis.kr. 2018.12.30.인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

[그림 5-16] 소득원천별 빈곤율 변화 추이(중위소득 50% 기준 빈곤율)



자료: 국가통계포털(소득분배지표, kosis.kr. 2018.12.30.인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

나. 사회복지의 '폭발적 확대' 요인

분명 이 시기의 사회복지의 확대는 '결정적 시기'라 할 만큼 양적, 질적으로 급격한 변화를 보인 것이 사실이다. 이전 시기와 비교할 때, '경로이탈적 변화'라 할 만한 이러한 비약적 성장이 가능했던 것은 다음과 같은

몇 가지 요인에 의해 가능했던 것으로 보인다.

첫째, 무엇보다도 1987년 민주항쟁으로 인해 억압적 권위주의적인 기존 통치 방식에 변화가 불가피했다는 점과, 이로 인해 정부 정책결정에서 시민사회의 목소리와 영향력이 직간접적으로 커졌다는 점을 들 수 있다. 비록 노태우 정부는 군사정권의 연장선상이지만 직접선거에 의해 당선되었다는 점에서 정당성을 확보했고,[40] 김영삼 정부는 기존 집권보수정당의 연장선상이지만 최초의 문민정부로서 의의가 있었다. 기존 정부와의 연속선상에서도 이들 정부에서는 '민주화'의 열망에 부응하기 위한 각종 조치들이 단행되었던 것이 사실이다.[41] 더구나 88올림픽으로 대내외적으로 한국의 위상이 제고되었고, 1995년 경제협력개발기구(OECD)에 가입하면서 더 이상 권위적 개발국가의 성격만을 고집하기 어려웠던 점도 주효했다. 또한, 1990년대 들어 자유주의적인 성격의 경제정의실천시민연합(1989년), 좀 더 진보적인 성격의 참여연대(참여민주사회와 인권을 위한 시민연대, 1994년) 등 시민사회단체들의 활동이 본격화되면서 사회복지운동이 본격화되었다.[42] 이와 같이, 한편으로는 정부가 기존의 권위적 개발국가의 성격을 탈색하기 위해, 다른 한편으로는 민주화와 자유화로 시민사회가 직간접적으로 정책네트워크에 참여하는 통로가 확보된 결과 사회복지에 대한 관심과 요구가 더 커졌다.

둘째, 1997년 외환위기는 사회복지의 필요성을 각인시키는 중요한 계

40) 1987년 정치계와 사회계 전반의 합의에 의해 개헌을 통해 제6공화국이 성립되었고 현재도 6공화국과 1987년 헌법체계를 유지하고 있다(여유진, 김미곤, 김태완 등, 2014, p.207)

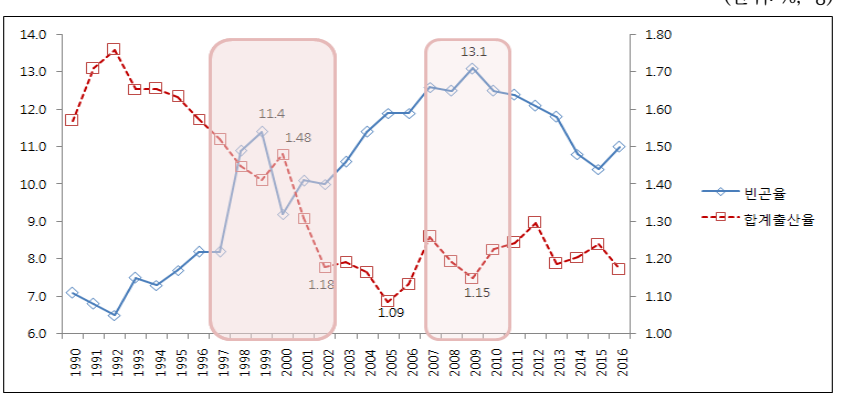
41) 문민정부 초기에는 금융실명제 실시와 하나회 해체 등 시장 투명성을 제고하고 군사정권의 잔재를 털어 내려는 노력으로 국민지지율이 90%를 상회할 정도로 높았다.

42) 대표적으로 참여연대는 1994년 12월 '국민생활최저선 확보'를 위해 사회복지위원회를 발족하였으며, 1992년 제기된 생활보호기준에 대한 위헌 소송이 기각되는 시점을 전후로 국민기초생활보장법 제정 운동을 시작하였다(참여연대 사회복지위원회, 2004; 여유진, 2004c, p.139 각주 57 재인용).

기가 되었다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 외환위기 이후 경제적 위기는 쉽게 사회 위기와 병리현상으로 이어졌다. 그림에서 보는 바와 같이, 빈곤율, 합계출산율, 혼인율, 이혼율, 자살률은 경제위기에 상당히 반응적임을 알 수 있다. 1997년 8.2%이던 빈곤율은 1999년 11.4%로 치솟았으며[43], 이에 후행하여 2000년 1.48에 이르던 합계출산율은 불과 2년만인 2002년 1.18명으로 0.3명이나 감소하였다. 혼인율과 이혼율 역시 1997년 외환위기, 2003년 신용대란, 2009년 세계금융위기에 각각 반응하여 등락을 거듭한 것으로 나타났다.

〔그림 5-17〕 빈곤율과 합계출산율 추이

(단위: %, 명)

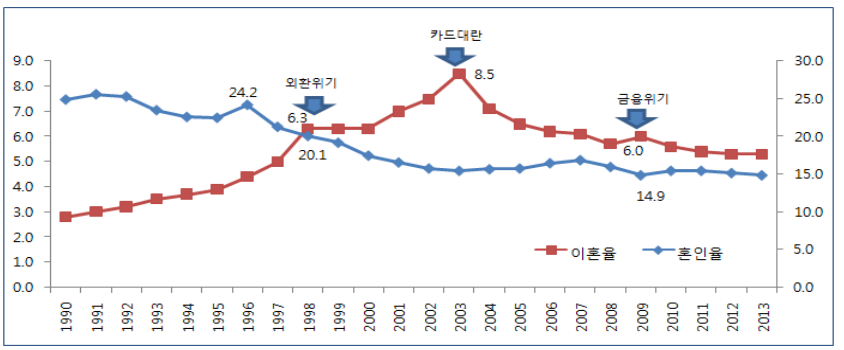


주 : 빈곤율은 2인 이상 도시가구의 처분가능소득을 대상으로 한 수치임.
자료: 국가통계포털(소득분배지표, kosis.kr. 2018.12.30.인출); e-나라지표(합계출산율, index.go.kr, 2019.1.7. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

43) 이러한 수치는 그나마 경제적으로 비교적 안정적인 2인 이상 도시가구를 대상으로 한 수치임에 주의할 필요가 있다. 1996년과 2000년 통계청 가구소비실태조사를 활용하여 산출된 중위소득 50% 기준 빈곤율은 각각 8.7%와 13.0%였다(여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수, 2005, p.134).

[그림 5-18] 아내 혼인율과 아내 이혼율 추이

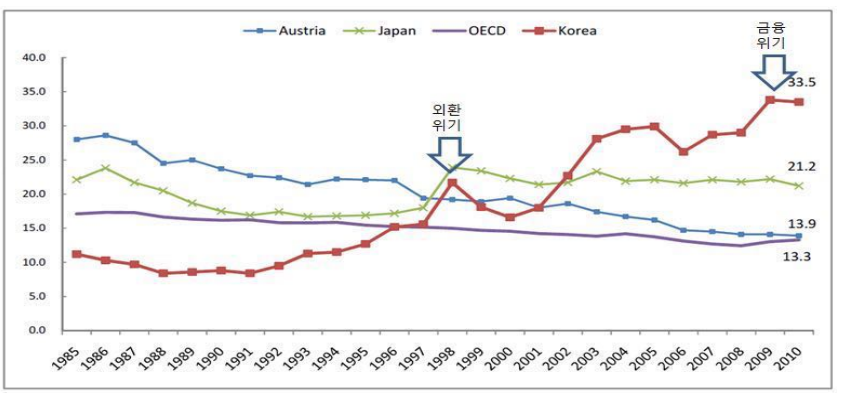
(단위: 천 명당)



자료: 여유진, 김미곤, 황도경 등(2014, p.34, 그림 2-14).

[그림 5-19] 자살률 추이

(단위: 10만 명당)



자료: 여유진, 김미곤, 황도경 등(2014, p.34, 그림 2-15).

사회병리현상으로서의 자살률은 더욱 극적이다. 그림에서 보는 바와 같이, 외환위기 이전에 우리나라의 자살률은 OECD 국가들의 평균보다 낮은 수준이었다. 하지만 외환위기로 인해 자살률이 극적으로 치솟은 이래 등락을 거듭하면서 추세적 상승세를 지속하였다. 가장 높은 수치를 기록한 2010년을 기준으로 우리나라의 자살률은 10만 명당 33.5명으로

OECD 평균의 2.5배에 이른다.

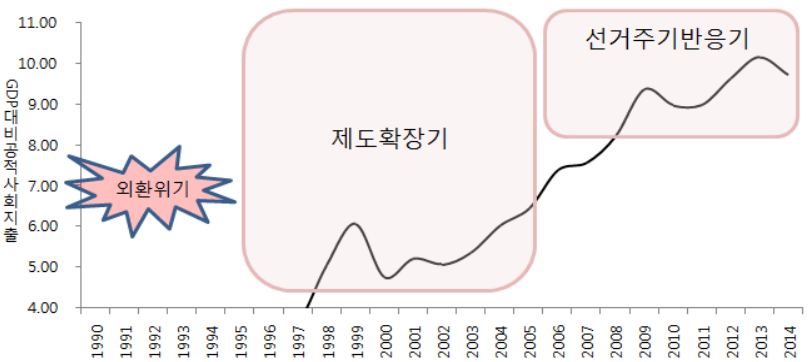
급속한 산업화와 탈산업화로 인해 기존 확대가족 공동체가 상당히 약화되었지만 이를 대체해 줄 사회안전망이 부재함으로써 경제위기는 곧바로 개인과 가족의 위기와 사회병리 현상으로 이어지는 결과를 초래한 것이다. 이에 , IMF와 세계은행 등 신자유주의적 개혁을 주도하던 국제기구들조차 채무이행의 조건으로 사회안전망의 확대를 요구할 정도였다(김미곤, 2014, p.249). 이와 같이, 권위주의적 산업화 과정에서 공동체가 붕괴된 자리를 사회복지가 메우지 못한 상태에서 들이닥친 외환위기라는 일대 사건은 국가와 사회로 하여금 사회복지의 필요성을 절감하게 하는 계기가 되었을 뿐만 아니라, 실제로 이후 각종 사회복지 프로그램이 급속하게 확대되거나 도입되는 결정적 요인으로 작용하였다.

셋째, 민주화와 경제위기라는 두 가지 '사건'이 있었다 하더라도 진보적 성격의 정부가 연속 집권하지 못했더라면 10여 년의 짧은 기간 동안 사회복지제도가 양적, 질적으로 그와 같이 급격하게 확대되었을 것인가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 위 그림에서도 보았듯이 사회보험 프로그램의 개보험화, 현대적 공공부조제도로서의 국민기초생활보장제도의 성립, 장기요양서비스, 보육서비스와 같은 사회서비스의 급격한 보편화는 거의 김대중 정부와 노무현 정부 하에서 제도적으로 완성되었거나 입법화되었다. 이로 인해 GDP 대비 사회복지지출이 급격하게 확대한 시점도 대략 이 기간과 일치한다. 물론 민주화와 경제위기라는 '두 사건' 자체가 연속 두 번의 진보정권이 들어설 수 있었던 역사적 배경이라는 점도 간과될 수 없다. 두 번의 보수정권에서도 제도의 불가역적 성격으로 인해 이미 성립된 제도를 역전시키지 못했을 뿐만 아니라, 선거경쟁 과정에서 더 진보적인 정책을 내걸기도 했다. 이와 같이, 제도의 확산은 제도로부터 수혜받는 행위자의 행위와 태도에 영향을 미치고, 이는 다시 제도의

확대 유인으로 작용하는 '제도의 구조화-행태의 변화'간의 상호작용이 이즈음 본격적으로 작동하기 시작했다고 볼 수 있다.

이 시기를 진보정부 시기와 보수정부 시기로 나누는 대신, 전자를 제도확장기로, 후자를 선거주기반응기로 칭할 수도 있다. 아래 그림에서 보듯이, 외환위기 발생 후 세계금융위기가 발생한 2009년까지 GDP 대비 공적 사회지출은 급격하게 상승한 데 비해, 2009년 이후에는 등락하며 증가의 속도가 둔화되었을 뿐만 아니라 대통령 선거 전후 크게 증가하였다가 이후 다소 감소하는 추세가 확인된다. 하지만 '선거주기가설'을 확인하기에는 기간이 짧기 때문에 향후 추가적인 추세를 확인할 필요가 있을 것으로 보인다.

〔그림 5-20〕 제도 확장기와 선거주기 반응기

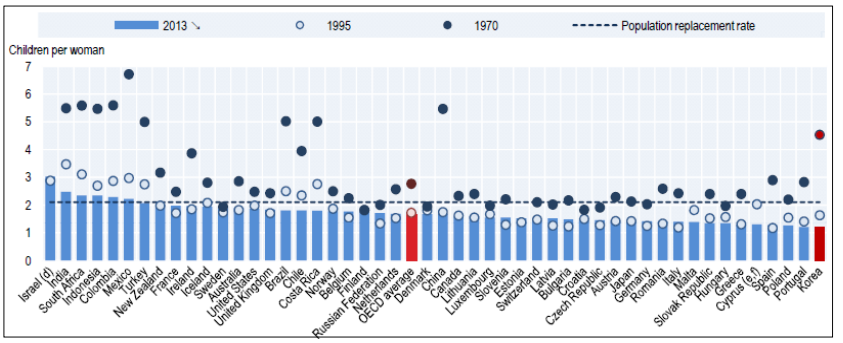


자료: OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data, stats.oecd.org, 2018.9.30. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

마지막으로, 2000년을 전후로 우리나라에서 저출산, 고령화의 문제가 본격적으로 제기되기 시작하였다는 점도 사회복지 확대에 결정적인 요인으로 작용했다. 특히 우리나라에서는 저출산, 고령화 그 자체의 수준과 더불어 속도가 더 큰 문제로 떠올랐다. 그림에서 보는 바와 같이, 2013년

기준 우리나라의 합계출산율은 1.19명으로 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준이며, 이는 OECD 평균(1.67명)에 비해서도 약 0.5명 적은 수준이다. 또한 1960년 6명에 달하던 합계출산율은 2010년 1.23명으로 줄어들어 50년 동안 4.77명이나 줄어들었는데, 이는 OECD 30개국 평균(1.53명 감소)과는 비교가 안 될 정도로 큰 폭의 감소였다.

[그림 5-21] OECD 국가의 출산율 비교



자료: OECD Statistics(Family Database, stats.oecd.org, 2015.10.7. 인출)

〈표 5-7〉 주요국의 출산율 변동

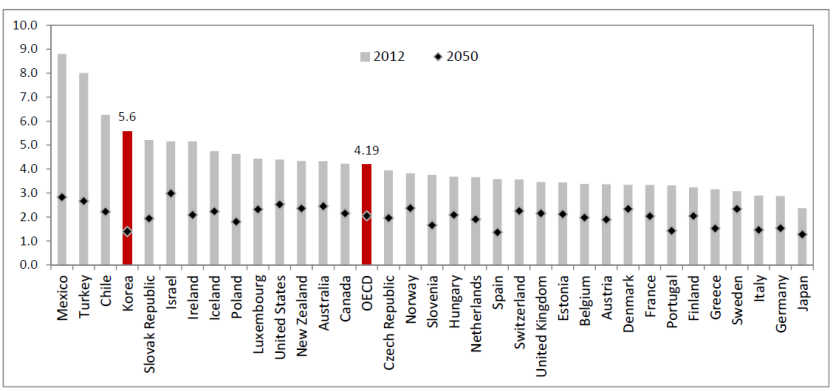
구분	1960(A)	2010(B)	B-A	증감률(%)
프랑스	2.74	1.99	-0.75	-27.4
독일	2.37	1.39	-0.98	-41.4
일본	2.00	1.39	-0.61	-30.5
스웨덴	2.20	1.98	-0.22	-10.0
영국	2.72	1.98	-0.74	-27.2
미국	3.65	1.93	-1.72	-47.1
한국	6.00	1.23	-4.77	-79.6
OECD-30	3.23	1.70	-1.53	-47.3

자료: OECD Statistics(Family Database, stats.oecd.org, 2015.10.7. 인출); 마지막 두 칼럼 자체 계산

서구에서는 이미 1980년 이전에 저출산, 고령화로 인한 인구구조 변화가 본격적으로 나타났고 복지국가의 재정위기론에 결정적인 빌미를 제공했다. 이 시기는 대부분의 복지국가들에서 이미 사회복지 제도가 어느 정도 안정적으로 세팅된 상태였고, 특히 부과방식으로 시작된 연금이 상당히 성숙되어 있는 상태였기 때문에 '연금 축소'의 논란과 실제 축소에도 불구하고 그 파급력이 치명적이지 않았다.[44] 하지만 우리나라에서는 적립방식의 연금의 완전연금 수급자가 2008년에야 나타나기 시작하였고, 연금이 채 성숙되기도 전에 두 차례의 연금개혁을 통해 연금 대체율 인하와 수급 연령 연장을 단행함으로써 노인 빈곤 문제는 이후 더욱 악화되는 양상을 드러냈다. 더구나 2012년 기준으로 우리나라의 노인 1인당 생산가능인구는 5.6명으로 여전히 젊은 국가에 속하지만, 2050년에 이르러서는 1.4명으로 일본 다음으로 고령화의 수준이 높아질 것으로 추정된다.

[그림 5-22] OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구

(단위: 명)



자료: OECD(2014, p.95, Figure 3.12의 StatLink); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

44) 실제로 많은 나라에서 연금의 소득대체율 축소, 연금 수급 연령 연장, 보험료 인상 등이 단행되었지만, 이 기간 동안 대부분 나라에서 노인 빈곤율은 오히려 크게 감소하였다. 이에 대해서는 6장을 참고하라.

이러한 초저출산, 고령화는 미래 성장잠재력을 떨어뜨리는 결정적 요소로 작용할 것으로 추정됨으로써 위기감을 고조시켰다.[45] 타의 추종을 불허할 정도로 높은 노인 빈곤율과 급속한 인구 고령화 그리고 초저출산의 문제는 이 시기 전반에 걸쳐, 특히 보수적인 성격의 정부에서조차 기초노령연금, 무상보육 등과 같은 대책들을 확대하는 결정적인 요인으로 작용하였다.

3. 외환위기 이후 사회복지 확대의 경로의존적 한계

가. 개발주의 유산과 친시장주의

외환위기 이후 20여 년 동안 '폭발적 사회복지 확대'의 성격을 어떻게 규정할 것인지는 여전히 논란거리이다. 특히, 복지 확대가 집중되었던 외환위기 이후 10여 년간의 '국가 성격'에 대해서는 더욱 그러하다. 분명 이전 정부들이나 이후 정부들에 비해 '친복지적'인 점은 부인할 수 없지만, 여전히 '경제중심주의'에서 벗어나지 못했다거나 '신자유주의적 성격'이 강했다는 입장(여유진, 1999), '연대적이고 집합주의적이고 보편주의적인 성격'이 더욱 강조되어야 한다고 보는 입장(김영순, 2007), 복지담론으로서 '사회투자국가론'을 옹호하거나 불가피성을 인정하는 입장(양재진, 2007; 김윤태, 2010)까지 다양하다. 또, 한편으로 경제 부문에서는 신자유주의적인 구조조정을 추진하고 그러한 구조조정의 폐해를 복지국가가 받아 안게 하는 이중 전략과, 다른 한편으로 복지국가의 태동과 동시에 지구화, 탈산업화, 저출산·고령화라는 새로운 흐름에 직면하여 복지국가의 조정 과제도 동시에 수행해야 했다는 점에서 '뒤늦은 태동, 때 이

45) 실제로 OECD는 우리나라의 경제성장률 전망치를 2011~2030년 사이 2.7%, 2030~60년 사이 1.06%로 추정했는데, 이는 미국(각각 2.3%와 2.0%), 중국(각각 6.6%와 2.3%)은 물론이고, 세계 평균(각각 3.7%와 2.3%)보다 낮은 수준이다(OECD, 2012).

른 조정'이라는 이중 전략을 구사했다는 주장이나(남찬섭, 2011, 2018), '썰물에 배 띄우기'의 어려움으로 인해 프로그램 중심적이고 수요대응적인 복지 확대에 치중했다는 입장(여유진, 2016a)도 존재한다.

본 연구에서는 지난 20여 년간 복지확대의 '경로이탈적 성격'과 '질적 도약'의 성과를 인정하면서도, 여전히 개발주의의 유산, 특히 성장중심주의적 성격과 권위주의적 정책결정의 과정이라는 '경로의존성'을 탈피하지 못했다는 점에서 비판적인 입장을 취한다. 이와 관련하여 "권위주의적 관치경제 시기로부터 민주화 이후 신자유주의적 세계화 시대의 현재에 이르기까지 경제영역에서만큼 정책의 연속성이 유지되는 분야는 없을 것"이며, "경제영역에 관한 한 일면적 경제성장의 독트린은 어떠한 대안적 도전도 허용하지 않고 있다"(최장집, 2004, pp.25-26)는 최장집의 비판은 경제영역에만 적용되는 것은 아니다. 국가정책은 상대적인 것이고 단일 정부 내에서의 가치철학적 기조는 어느 정도 일관성을 띠기 때문에 경제정책 영역에서는 연속적이지만 사회정책 영역에서는 탈연속적이기는 어렵다. 경제정책과 사회정책은 동전의 양면처럼 대칭쌍을 이루기 마련이다.

먼저, 김대중 정부의 대통령자문 정책기획위원회 보고서에 의하면 생산적 복지란 "사회의 가장 불우한 위치에 있는 사람(노약자, 연소자, 장애자, 편모가정외 여성가구주, 병자 및 실업자)에게 최소한의 기본생활을 충족시켜 이들이 공동체 내에서 삶의 의의를 확인하고 자발적으로 참여하게 하"며, "복지를 고용 및 인간개발과 연계시킴으로써 복지수혜자로 하여금 자립·자조·자활케 하고 개인이 자발적으로 개성·창의성을 발휘하게 함으로써 국가생산성과 국민복지를 동시에 향상"시키는 사회복지를 의미한다고 밝히고 있다(대통령자문 정책기획위원회, 1999; 여유진, 1999, p.16 재인용). 여기에서 전자는 주로 복지의 '잔여적, 안전망적'

성격을, 후자는 복지의 '생산주의적, 자활적' 성격을 강조하고 있다. 이러한 정의에 기초해 볼 때 김대중 정부에서 내세우고 있는 생산적 복지는 기본적으로 잔여주의, 선별주의, 그리고 워크페어(workfare)적 복지관에 기반해 있는 것으로 파악된다.

실제로도, 김대중 정부에서 4대 사회보험의 개보험화를 달성했다는 점에서 보면 사회복지의 보편화에 크게 기여한 것은 사실이지만 이는 하향식 사회보험 확대로 기존에 추진되어 왔던 기조의 연장선으로도 볼 수 있다. 이 외에 가장 큰 복지 개혁으로 평가되는 국민기초생활보장제도의 성립은 선별적 복지제도의 근대화라는 측면에서 의의를 부여할 수 있다. 하지만 여전히 강한 부양의무자 기준을 존치시킴으로써 확대가족 간의 사적 부양의무를 국가의 공적 부양 책임에 앞세우고 있다는 점에서 잔여주의적 시각을 확인할 수 있다.

특히, 김대중 정부 초반에는 외환위기로 인한 경제적 위기가 사회적 위기로 전화되는 것을 막기 위해 주로 응급적이고 임시방편적인 한시적 복지제도—사회안전망 조치들—를 활용함으로써 경제 위기가 어느 정도 해소되는 시점에서 GDP 대비 복지지출이 다시 감소하는 현상을 확인할 수 있다. 앞 표 5-6에서는 총 공적사회지출이 GDP에서 차지하는 비중은 1998년에 전년 대비 38.9%, 1999년에는 전년 대비 약 19.8% 상승하였으나, 2000년에는 약 21.4%가 감소하였다. 이로서 공적 사회지출의 비중은 1999년 6.06%에서 2000년 4.77%로 줄어들었다.

이 시기 복지정책의 결정 과정에서 시민사회의 목소리와 요구가 담길 수 있는 통로가 이전 정부에 비해 확대된 것은 사실이다. 예를 들면, 김대중 정부 하에서 처음 임의적 한시기구로 출발하였지만, 3기에서 법률기구로 강화된 노사정위원회가 대표적이다(하인철, 2007, pp.104-105). 노사정위원회는 조합주의(corporatism) 복지국가의 예에 따라 사회협약

을 도출할 수 있는 중요한 협의기구로서의 위상을 가지게 되었다. 하지만 그 자체의 대표성 문제는 차치하더라도, 서구의 경우 '시장임금'의 불안정성을 보완하거나 대체할 수 있는 '사회임금'의 확대, 즉 사회복지의 확대가 주요한 협상 의제로 논의되는 데 비해, 김대중 정부의 노사정 위원회에서는 노동기본권 확대, 노사관계 개선 등의 의제가 주요하게 다루어졌으며, 사회임금 의제는 거의 논의선상에 오르지 못했다. 또 다른 예로 국민기초생활보장법상 중앙생활보장위원회의 설립을 들 수 있다. 위원회는 공공부조 또는 사회복지 관련 전문가, 공익대표, 3급 이상 공무원 등 10명 이내의 위원으로 구성되며, 생활보장사업 기본방향 및 대책, 최저생계비 등을 심의, 의결하는 기구(2000.10.1. 시행 국민기초생활보장법 제20조)이다(국가법령정보센터, 2018 참조). 이로서 전문가와 시민단체가 정책결정에 참여할 수 있는 실질적 통로가 확보되었다. 실제로도 이후 정책결정에서 전문가와 시민단체는 체계적 제도 발전과 빈민 권익 향상에 큰 역할을 하게 된다. 하지만 궁극적으로 예산제약이 대안 선택의 바운더리를 사전적으로 설정하는 이른바 '선택적 투과성'으로 인해, 개혁적 정책이 기획재정부의 경제중심적 사고를 넘어서기 어려운 한계에 직면하기 마련이다.

요컨대, 김대중 정부의 생산적 복지는 선언적 언설의 측면에서, 주요하게 추진된 정책과 제도의 측면에서, 결과적인 복지지출의 측면에서, 그리고 정책결정과정의 측면에서 경제중심적인 사고와 잔여주의적이고 선별주의적인 복지지향의 틀에서 크게 벗어났다고 보기 어렵다.

E. H. Carr의 '상상적 이해'(imaginative understanding)를 동원해 보자면, 당시 대통령을 포함한 주요 정책결정자들은 민주화를 위해 노력해 온 투사일지는 몰라도 '보편적 복지국가'를 꿈꾼 사민주의자는 아니었다. 또 강한 국가중심적 전통하에서 행정부, 특히 기획재정부는 여전히

정책결정에서 선택적 투과성을 통해 '경제에 반하는' 복지의 제도화를 막아 내는 최종적인 방어막으로 기능하고 있었던 것으로 보인다. 국가주도적 개발주의를 통해 고도 경제성장의 과실을 맛보았던 많은 시민들은 여전히 외환위기를 극복하면 다시 성장의 열매가 '안정적이고 지속적으로' 보장되리라는 의식의 습속에 갇혀 있었다. 그러한 상황에서 사회복지는 시장의 그물망 밑으로 떨어지는 일부의 사람들에게 최후, 최소의 안전망을 제공하는 역할에 한정되는 것이 타당한 것으로 받아들여졌을 것이다.

노무현 정부에서 사회복지의 위상은 김대중 정부와는 상당한 차이를 보인다는 것이 본 연구의 입장이다. 노무현 정부 기간에 가장 중요한 과제로 떠오른 현안은 '양극화'와 '저출산·고령화'라 해도 과언이 아니었다. 실제로도 노무현 정부에서는 빈부격차·차별시정위원회, 저출산·고령사회위원회를 대통령 직속 자문기구로 두었으며, 이 위원회들이 현안 진단과 정책 수립에 실질적인 기여를 하였다. 이러한 점에서 노무현 정부는 역사상 최초로 그리고 현재까지 유일하게 '사회복지'를 정부 현안의 제1순위 과제로 부상시킨 정부라 평가할 만하다. 실제로도 앞서 기술한 바와 같이, 이 정부 기간 동안 기초노령연금, 근로장려세제, 장기요양보험의 도입, 보육서비스, 장애인활동지원서비스를 비롯한 각종 사회서비스의 제도화 또는 보편화, 긴급복지지원제도 도입, 주민생활지원서비스 체계 구축 등이 이루어졌다.

노무현 정부에서는 '참여복지'라는 네이밍(naming)을 스스로에게 부여했지만, 그보다는 보편적 복지국가론과 사회투자국가론 간의 논쟁이 이 시기 사회복지의 성격을 규정하는 데 더 유의미하다고 보아야 한다. 노무현 정부 복지의 이론적 기반으로서 전 정부의 생산적 복지가 기반하고 있는 '제3의 길'의 연속선상에서 '사회투자전략'이 제시되었다. 사회

투자국가론 혹은 사회투자전략은 산업사회의 남성 가장과 여성 주부 그리고 피부양 자녀로 구성된 전형적 가족을 상정하고 설계된 기존 복지국가와 복지제도들은 탈산업사회에서 발생하는 신사회위험에 직면하여 도전받고 있다는 전제에서 제기되었다. 사회투자적 관점에서의 이러한 신사회위험에 대응한 새로운 해결방안은 경제의 생산적 부문에 대한 부담이라기보다는 사회투자로서의 복지에 대한 강조이다. 즉 복지국가 지출을 통해 노동의 질, 적응성, 활용성, 유연성을 향상시킴으로써 긍정적인 경제적, 사회적 결과를 창출하고자 하는 것이다(여유진, 2006, p.31). 리스터(Lister)는 사회투자국가의 핵심적 특징으로 사회자본과 인적자본에의 투자, 미래 노동자로서 아동의 우선시, 평등을 향상시키기 위해 소득재분배보다는 사회적 참여를 증진시키기 위한 기회의 재분배, 전지구적 경쟁력을 향상시키기 위한 개인과 사회의 적응성, 그리고 사회정책과 경제정책의 통합을 들고 있다(Lister, 2003; 여유진, 2006, p.31 재인용).

사회투자국가론이 노무현 정부의 복지정책을 담아내는 담론으로 자리잡은 것은 몇 가지 이유로 추정된다. 첫째, 여전히 '성장중심주의'적인 관점이 지배적인 경제 관료와 정책결정자를 설득하기 위해서는 복지가 낭비적 지출이 아니고 생산적이고 투자적이라는 점을 강조하고 설득할 이론적, 실천적 담론이 필요했을 것이다. 서구 유럽복지국가에서 활발하게 논의되던 사회투자국가론은 이러한 논리를 뒷받침하기에 매력적이었던 것으로 보인다. 둘째, 이즈음 서비스산업화로 인한 근로빈곤의 문제, 낮은 여성고용률, 다양한 가족형태의 출현, 저출산· 고령화로 인한 잠재성장률 저하와 같은 신사회위험이 우리나라에서도 본격적으로 제기되기 시작하였다. 이에 보육, 훈련, 자활, 고용연계복지와 같은 사회서비스와 고용서비스의 확대를 통한 활성화 정책에 대한 관심이 높아졌으며, 그 이론적 토대로서 사회투자국가론이 논의되었다. 셋째, 노무현 정부 하에서 복지

정책을 정책화하고 입법화한 관료와 전문가들 다수가 실제로도 사회투자국가론, 더 나아가서는 인적자본투자론과 개발주의적 관점을 크게 벗어나지 못했던 것으로 보인다. 이 시기에 도입된 제도와 정책들에 이러한 기조가 강하게 내장되어 있음을 통해 알 수 있다.

실제로 노무현 정부에서 사회투자적 관점에서 정책화, 제도화된 정책들이 상당하다. 김대중 정부가 좀 더 직접적으로 신자유주의적인 관점에서 있었고 잔여적·선별적 복지를 지향하였다면, 노무현 정부에서의 사회복지에 대한 관점은 이보다 좀 더 세련되고 적극적이며 보편주의적이었다고 볼 수 있다. 하지만 좀 더 자세히 들여다보면 기본적으로는 친시장적인 관점에서 크게 벗어나지 않았다. 대표적으로 근로장려세제, 민간 보육시설과 민간 요양병원, 요양시설 중심의 사회서비스 산업화 전략[46] 등이 이러한 관점을 대변한다. 특히, 노무현 정부 집권 기간 중 추진된 의료민영화 또는 의료서비스 산업화 정책,[47] 2차 국민연금 소득대체율 인하(2007년), 개인연금의 세제혜택 강화 그리고 퇴직연금제도 도입 및 활성화 조치(2005년) 등은 참여정부의 복지관이 '시장중심성'과 '성장중심성'을 크게 벗어나지 못하였음을 보여주는 정책들이다.

이와 같이, 노무현 정부는 그 어떤 정부보다 '친복지적 성향'의 정부였

46) 2007년 정부는 새로운 사회복지서비스 공급을 시작하면서 '사회서비스 산업화 전략'이라는 다소 생소한 개념을 도입했다. 이는 "사회서비스 시장을 통해 제공기관과 일자리를 늘리고 이렇게 확대된 시장을 기반으로 중장기적으로 정부의 재정지원 없이 서비스를 구매하는 소비자를 증가시켜 사회서비스 산업을 육성하여 정부의 재정도 절감하고 새로운 '성장동력'을 만든다는 전략"(양난주, 2017, p.15)이다.

47) 보건의료분야에서 의료민영화가 공식적으로 천명된 것은 2004년 1월 14일 노무현 대통령이 연두 기자회견에서 "금융·의료·법률·컨설팅 같은 지식산업도 집중 육성해가겠다"고 발표하면서부터였다고 한다. 이후 의료서비스 산업화 정책은 대통령 연두연설에서 지속적으로 천명되었으며, 총리실 산하에 「의료산업선진화위원회」(2005년 10월 5일 1차 회의 개최)로 가시화되어 2006년 12월 12일 관계부처장관회의에서 '서비스산업경쟁력 강화 종합대책'으로 그 구체적인 내용이 완성되었다. 하지만 이후 진보적 시민, 노동단체의 거센 저항에 부딪힌 데다, 김근태 보건복지부 장관은 의료민영화에 부정적인 입장을 견지했고, 유시민 장관 역시 초기 영리법인 병원 도입에 적극적이지 않음에 따라 적극적으로 추진되지는 못했다(신영전, 2010, p.58).

음에도 불구하고, 사회복지 정책의 전략적 지향성은 다소 모호하고 이중적이기까지 했다. 아동수당이 없는 상태에서 도입된 근로장려세제는 아동이 있는 가구의 소득 보전이라는 목표와 동시에 저소득 근로자의 근로유인 제고라는 또 다른 목표를 염두에 둔 정책이었다. 무엇보다도 사회서비스, 보육서비스, 장기요양서비스 등 참여정부에서 극적으로 확대된 서비스는 그 자체의 '케어의 사회화'와 서비스의 공공성 확보라는 본연의 목적보다는 사회서비스 확대를 통한 일자리 창출과 신산업 육성이라는 목적이 강조됨으로써 '부수적 효과'가 파생되는 결과를 초래했다.

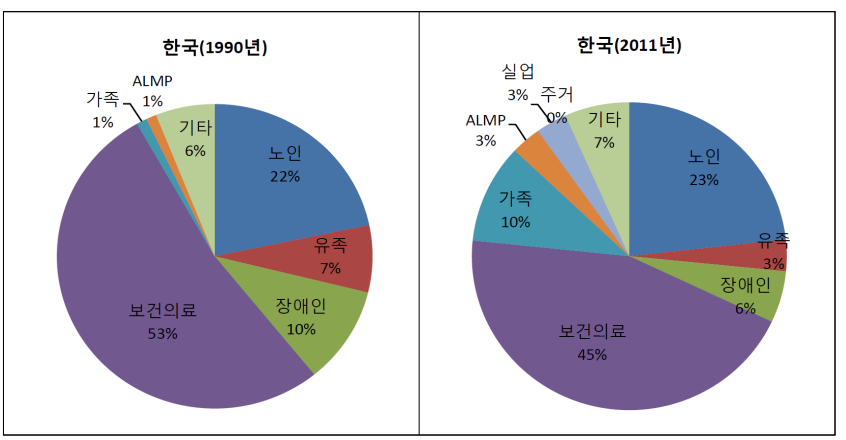
물론 이러한 저간의 상황에는 주지한 바와 같이 '뒤늦은 태동, 때 이른 조정'이라는 이중 전략을 구사한 결과일 수 있다. 또한 보편주의적 확대는 장기적 목표로 추구하되 제한적 재정을 효과적으로 사용하기 위해 단기적으로 집중 원칙을 적용한 사회투자정책을 구사한 결과일 수도 있다(김윤태, 2010, p.265). 하지만 이를 감안하더라도 복지국가와 사회복지 저변의 가치와 철학적 기반에 좀 더 충실했다면 그리고 초기 제도 세팅 단계에서의 선택이 추후 대안의 폭을 제약한다는 경로의존성을 인식했다면, 사회복지의 보편성과 공공성을 훼손할 수 있는 전략적 선택에는 좀 더 신중했을 것이라는 점에서 이를 단순히 '인지된 이중전략'으로 보기는 어렵다. 그보다는 개발주의와 권위주의의 정책적 유산과 성장중심주의적이고 시장중심주의적인 사고의 유산이 진보정부의 전략적 선택과 선택적 투과성의 범주를 여전히 제약하고 있었다고 보는 것이 타당할 것이다.

나. 사회보험의 개보험화에도 불구하고 지속되는 '빈 허리' 문제

김영순(2007, p.105)은 사회투자국가론에 대한 비판론을 제기하면서 "이제 겨우 복지국가의 기본틀이 정비되었으나 소득보장 프로그램들에

광범위한 사각지대가 있는 '공동화된 복지국가(a hollow welfare state)'"의 상태에서 "소득보장 대신 사회투자라는 담론은 복지국가의 내실화라는 절박한 과제를 달성하기 어렵게 하는 매우 위험한 결과를 가져올 수 있다"고 지적한 바 있다. 사회투자론에 기반한 사회서비스와 특히 보육서비스의 극적인 확대의 공과를 섣불리 논하기는 어렵다. 하지만 김영순(2007)이 지적하는 바와 같이, 소득보장에서의 넓은 사각지대와 낮은 급여수준의 문제, 앞서 '빈 허리'라고 칭했던 문제는 이 기간 내내 해결의 기미가 보이지 않았다는 것은 분명하다.

[그림 5-23] 한국의 공적 사회지출 목적별 구성



자료: 여유진(2016b, p.320, 그림 7-4)

앞서 표 5-6에서 본 바와 같이, 1997년 이래 현금성 지출보다 현물성 지출이 더 빠른 속도로 증가하였다. 여유진(2016b)의 연구 결과에 의하면 1990년과 2011년 사이에 공적 사회지출의 목적별로 볼 때 가족에 대한 지출 비중이(1990년 1%→2011년 10%), 성격별로 볼 때는 보건의료를 제외한 현물의 상대적 비중(1990년 8.9%→2011년 26.8%) 이 기간

동안 급격히 증가함에 따라, 1990년에는 노인지출·현금중심형에 가깝게 분류되었으나 2011년에는 가족지출·현물중심형으로 지출 유형이 변화한 것으로 나타났다.

김대중 정부 하에서 4대 보험의 보편화가 형식적으로 달성되었음에도 불구하고, 적립방식의 국민연금 형태로 인해 현세대 노인의 연금수급권은 낮을 수밖에 없다. 표에 의하면, 2007년 기준으로 국민연금 수급자는 약 82만 8천 명으로 65세 이상 노인 중 국민연금 수급률은 17.7%에 불과했다. 2014년에는 국민연금 수급자의 수가 약 188만 5천 명으로 2배 이상 증가했고, 수급률 또한 30.8%로 증가했지만 여전히 3명 중 약 1명의 노인만이 연금 수급권을 가진 것으로 나타났다.

〈표 5-8〉 공적 연금 수급률과 노인 빈곤율

(단위: 명, %)

구분	범주(정의)	2007	2014
65세 이상 공적연금수급자 수 (명)	국민연금	828,393	1,884,713
	공무원연금	105,667	189,044
	사립학교교직원연금	14,560	36,377
	군인연금	26,163	33,534
	총수급자	**974,783**	**2,143,668**
65세 이상 노인 수		4,827,514	6,386,000
공적연금 수급률(%)	직역연금 포함	20.2	33.6
	직역연금 제외[1)]	17.7	30.8
노인 빈곤율(%)	중위소득 50% 기준	44.6	47.2

주 1) 국민연금 수급자 수/(노인 수 - 직역연금 수급자) × 100으로 계산됨.
자료: 연금수급자 수, 노인 수는 OECD(stats.oecd.org, 2018.12.13. 인출); 노인 빈곤율은 한국보건사회연구원(2017).

뿐만 아니라, 특례노령연금을 제외한 노령연금 수급자의 2015년 12월 기준 평균 수급액은 월 484,460원으로, 2015년 1인 최저생계비(617,281원)의 78.5%, 2인 최저생계비(1,051,048원)의 46.1%에 해당하는 금액이다(보건복지부, 2015).[48)] 당시 최저생계비가 중위소득 40%

에도 못 미치는 수준이었다는 점을 감안하면 한국의 노인 빈곤율이 2014년 기준으로 47.2%에 달하는 이유를 짐작할 수 있다.

〈표 5-9〉 연금종별 평균 급여액(2015년 12월 기준)

(단위: 원)

구 분	평 균
전체(특례제외)[1)]	337,560 (422,680)
노령연금(특례제외)[1)]	350,850 (484,460)
장애연금	430,410
유족연금	258,980

주 : '특례제외'란 전체 연금 중 특례노령연금 수급자의 급여를 제외한 것임.
자료: 국민연금연구원(2016, p.8, 표 1)

〈표 5-10〉 공적연금 가입 실태(2017년 12월 말 기준)

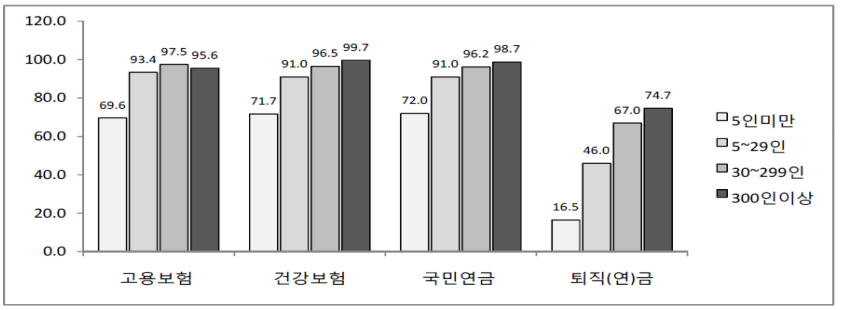
<table>
<tr><td colspan="6">18~59세 총인구 32,632천명(100.0%)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">비경제활동
인구
9,293천명</td><td colspan="5">경제활동인구 23,338천명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">공적연금
비적용자
239천명</td><td colspan="4">공적연금 적용자 23,099천명</td></tr>
<tr><td colspan="4">국민연금 적용대상 21,479천명</td><td rowspan="2">특수직역
연금
1,620천명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">납부예외자
3,852천명</td><td colspan="2">소득신고자 17,627천명</td></tr>
<tr><td>장기체납자
1,036천명</td><td>보험료 납부자
16,591천명</td></tr>
<tr><td>28.48%</td><td>0.73%</td><td>11.81%</td><td>3.17%</td><td>50.84%</td><td>4.96%</td></tr>
<tr><td colspan="4">소계 14,421천명(44.19%)</td><td colspan="2">소계 18,211천명(55.81%)</td></tr>
</table>

주: 1) 동 산출결과는 한 시점기준으로 우리나라 공적연금 가입실태를 살펴보기 위해 2015년 12월 말 기준으로 산정한 수치이므로, 연금수급권자에 대한 직접적인 해석으로 연결 짓는 것은 주의가 필요함. 이는 1년 연금에 가입했다고 수급권자가 되는 것이 아니며, 매년 가입이력과 자격변동이 발생할 수 있기 때문임.
2) 통계청 자료와 국민연금자료 산출기준의 차이로 인해 일부 통계치가 관점에 따라서 달라질 수 있음에 유의해야 함.
자료: 국민연금연구원(2018, p.21, 표 4)

48) 2017년 기준으로 특례를 제외한 노령연금 급여액은 500,220원으로 상승했다(국민연금연구원, 2018). 2017년 급여액 대신 2015년 급여액을 제시한 이유는 2015년까지만 공식적인 최저생계비가 계측되었기 때문이다.

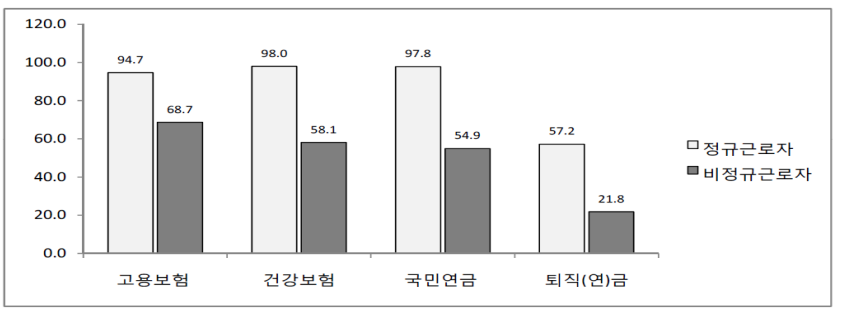
문제는 공적 연금이 지금보다 성숙한다 하더라도 사각지대 문제가 쉽게 해소되지 않으리라는 점이다. 표에서 보는 바와 같이, 2017년 12월 말 기준으로 18세에서 59세 사이의 인구는 약 32,632천 명이고 이중 국민연금 적용자는 21,479천 명, 특수직역연금 적용 대상은 1,620천 명으로 21,479천 명이 공적연금에 가입되어 있다. 하지만 이 중 사실상 보험료를 납부하고 있지 않는 납부예외자(3,852천 명)와 장기체납자(1,036천 명)를 제외할 때, 실질적인 공적연금 가입률은 55.81%에 불과하다.[49]

[그림 5-24] 기업규모별 사회보험 가입률



자료: 국가통계포털(사회보험가입률, kosis.kr, 2018.9.6. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

[그림 5-25] 근로형태별 사회보험 가입률



주: 비정규직근로자의 경우 특수형태는 제외됨.
자료: 국가통계포털(사회보험가입률, kosis.kr, 2018.9.6. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

49) 물론 이는 특정 시점 기준이므로 시계열적 파악이 필요한 부분이라는 점을 감안할 필요가 있다.

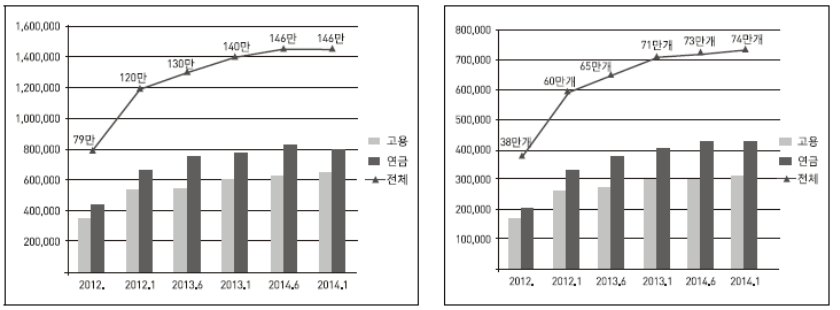
노령으로 인한 시장소득의 단절은 대부분의 사람들에게 닥치는 보편적인 사회적 위험인 데다, 인구구조의 고령화가 급격하게 진행되고 있고 노령기가 점점 길어지고 있기 때문에 노후소득보장의 사각지대 문제는 사회복지가 안고 있는 가장 심각한 문제라 해도 과언이 아니다. 정도의 차이는 있지만 여타 사회보험의 사각지대 문제도 심각한 수준이다. 그림에서 보는 바와 같이 영세기업일수록, 비정규직일수록 사회보험 가입률은 크게 떨어진다. 고용보험 가입률의 경우 5인 미만 영세기업 가입률은 69.6%이고, 비정규직 가입률은 68.7% 수준이다. 다층적 노후소득보장 장치로서 다소나마 국민연금의 낮은 급여수준을 보완해 줄 수 있는 퇴직연금에 가입해 있는 영세기업 비율은 16.5%, 비정규직 근로자의 비율은 21.8%에 불과하다.

주지한 바와 같이, 사회보험은 복지국가 형성과정에서 연대의 실질화를 가장 집약적으로 보여 주는 제도이다. 즉, 전체 시민을 하나의 위험 범주로 묶어 냄으로써 생애주기 간, 계층 간 위험의 분산을 가능케 하는 제도이다. 그 암묵적 전제는 자본주의 시장경제의 위험으로부터 그 누구도 자유롭지 못하다는 것이다. 보험계리적 측면에서 위험의 발생 확률이 상당히 다른 범주들을 하나의 풀(pool)에 넣고, 더 나아가 실제로는 더 위험한 사람과 덜 위험한 사람 간의 재분배가 가능하도록 설계함으로써 시장의 불평등을 완충해 주는 기능도 동시에 하고 있다. 이러한 점이 민간보험과의 가장 큰 차이점이다.

우리나라의 사회보험, 특히 공적 연금도 그 내부에 상당한 재분배 기능을 장착하고 있다. 하지만 무엇보다도 하향식 사회보험 확대와 최저보증 급여의 부재로 사회보험은 정작 가장 불안정한 취약계층—영세기업, 영세자영자, 비정규직 근로자 등—의 상당수가 사회보험으로부터 배제되어 있으며, 사회보험에 가입되어 있더라도 급여 수준이 최저생계비에도 미

치지 못하는 시민이 다수이다. 고소득의 안정적인 특수직역 종사자들, 비교적 안정적이고 중간 이상의 소득을 가진 대기업, 중견기업, 공기업 등의 근로자들의 경우 경제활동 시기에도 안정적인 소득을 확보함으로써 노후에 대비할 수 있을 뿐만 아니라, 공적 연금 외에도 퇴직연금과 같은 다층적 노후소득보장제도를 확보할 가능성이 높다. 반면, 경제활동 기간 동안에도 불안정하고 낮은 소득을 가진 영세기업 근로자, 비정규직 근로자, 영세 자영업자 등은 퇴직연금과 같은 기업복지의 혜택은 거의 기대할 수 없을 뿐만 아니라, 공적 사회보험으로부터도 배제될 가능성이 높다. 즉, '사회적 임금'으로서 사회복지의 안정(security) 기능은 노동시장에서 안정을 확보한 시민에게 주로 허락됨으로써, 노동시장의 이중구조와 분절화를 구성하는 또 하나의 주요한 구성 요소가 된 것이다. 물론 이를 부분적으로 완화하기 위한 두루누리 지원사업 등이 시행되고 있지만 이러한 보험료지원만으로 사회보험의 '빈 허리' 문제가 근본적으로 해결될 수 있으리라 기대하기는 힘들다.

〔그림 5-26〕 두루누리 지원사업의 지원 대상 추이



자료: 고용노동부(2015); 보건복지70년사 편찬위원회(2015b, p.413, 그림 9-1 재인용)

다. '공공성이 결여된 보편주의' 문제

사회서비스는 지난 20여 년간 노무현 정부, 이명박 정부에서 박근혜 정부에 이르기까지 진보정부와 보수정부에서 공히 유례없는 속도로 확대되어 온 사회복지제도였다. 여기에는 '초저출산·고령화'라는 인구학적 변화와 가족 간 유대의 약화라는 가족구조 변화에 대한 대응 필요성 그리고 맞벌이 가정의 증가로 일-가정 양립을 위한 '케어의 사회화' 필요성이 무엇보다도 주요한 동인으로 작용했다. 하지만 이러한 요인들이 사회서비스 확대의 모든 변량을 설명하지는 않는다.

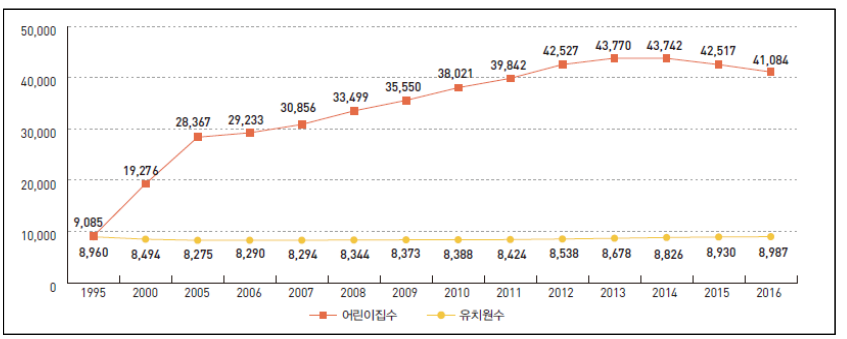
이즈음 사회투자국가론과 더불어 "복지국가 정책구성의 새로운 '균형전략'이 필요하며 현금보다는 사회서비스를 중심으로 이루어지는 생활보장국가로 전환할 것을 제안"(안상훈, 2011, p.5)하는 이른바 '사회서비스 국가론'이 제기되었다. 사회서비스 중심형 복지국가가 생산에 직접적으로 기여한다는 점에서 '소비적인'(?) 소득보장형 복지국가에 비해 우월하다는 것이 그 근거였다. 구체적으로, 사회서비스는 현금급여에 비해 일자리 창출에 효과적이고, 인적 자본을 고양시키며, 공공 사회서비스는 규모의 경제를 창출하고, 예방적 가치재의 선택을 촉진하며, 적극적 노동시장정책과 같은 사회서비스는 산업구조조정을 촉진한다는 것이다(안상훈, 2011, pp.8-11).

실제로 초기에는 사회서비스 산업화 전략이라는 논리를, 이후에는 여성고용 활성화와 일자리 창출이라는 명분이 사회서비스 확대에 정당성을 부여하는 논리로 강하게 작동했다. 이는 마치 '마차가 말에 앞서는' 형국이다. 사회보험과 사회수당 등이 아직 성숙하지 못한 상태에서 사회서비스를 현금급여에 앞세우는 데 따른 위험성은 차치하고서라도, 사회서비스 본연의 목적과 수단(혹은 그 결과)이 전도됨으로써 사회서비스의 확장

은 공공성과 '질 문제'를 소홀히 한 채, 세계적으로 유례 없는 '보편적 무상'이라는 형태와 함께 급속하게 확대되었다.

실제로 사회서비스 확대의 주목적 중 하나가 일자리 창출—일자리의 질과는 무관하게—에 있었다고 한다면 이는 비교적 성공적이었다고 할 수 있다. 이 기간 동안 어린이집 수는 1995년 9,085개소에서 2000년 19,276개소로 2배 이상 증가한 데 이어, 2005년에는 28,367개소로 1995년 대비 약 3배로 증가하였다. 2016년 기준으로 어린이집 수는 4,1084개소로 이 기간 동안 초저출산으로 아동수가 계속 줄어들고 있는 점을 감안하면 증가 속도는 놀라울 정도이다. 2016년 12월 말 현재 어린이집 직원수는 총 321,766명으로 집계되었다(보건복지부, 2017, p.499).

[그림 5-27] 어린이집과 유치원 수(1995년~2016년)

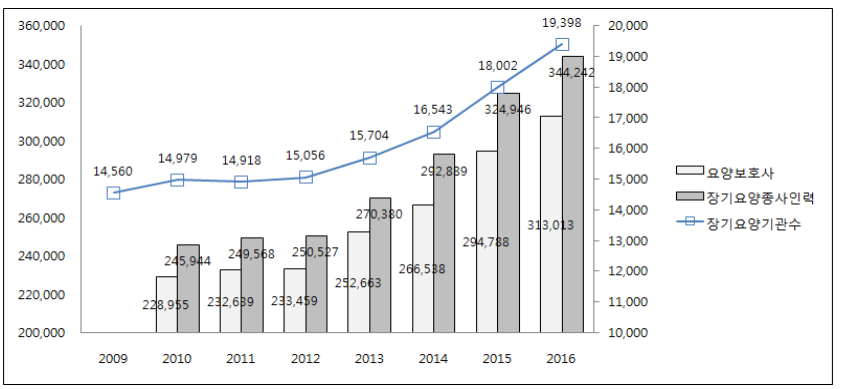


자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원(2017, p.213, 그림 3-1).

2009년부터 본격적으로 실시된 장기요양서비스 기관 수와 종사자 수 역시 급격하게 증가하는 추세에 있다. 2009년 14,560개소이던 것이 2016년에 이르면 19,398개소로 불과 7년 만에 약 5,000개소가 증가한 것으로 나타났다. 종사 인력 또한 이 기간 동안 24만 5천여 명에서, 34만

4천여 명으로 약 10만 명 정도 증가하였다. 사회서비스 바우처 사업의 제공기관도 서비스 시작 연도 대비 최대 10배(언어발달지원), 제공인력은 최대 3.7배(장애인 활동지원), 이용자는 최대 5.8배(장애인 활동지원) 증가한 것으로 나타났다.

[그림 5-28] 장기요양기관 수 및 종사자 수(2009년~2016년)



자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원(2014, p.356, 그림 10-7 및 p.357, 표 10-8); 보건복지부, 한국보건사회연구원(2017, p.148, 그림 2-51 및 p.152, 표 2-41); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

〈표 5-11〉 사회서비스 바우처 사업별 제공기관과 제공인력의 증가(2014년)

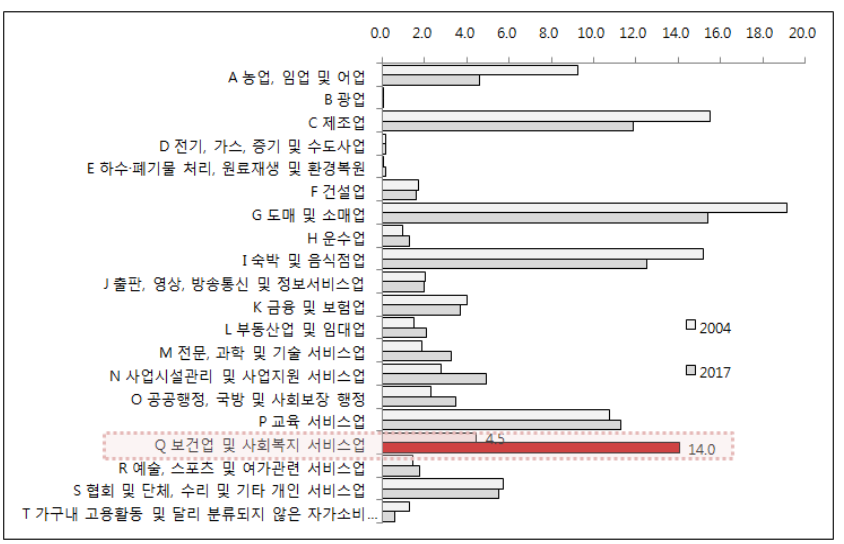
사업명	서비스 시작연도	제공기관(개소)			제공인력 증가율	이용자 증가율
		시작연도	2014년	증가율		
노인돌봄종합서비스	2007. 5.	478	1,467	3배	2.7배	3배
장애인활동지원	2007. 5.	406	935	2.3배	3.7배	5.8배
산모 · 신생아건강관리	2008. 2.	164	281	1.7배	2배	20배
가사간병방문관리	2008. 9.	292	485	1.6배	0.3배	0.6배
발달재활서비스	2009. 2.	636	1,408	2.2배	2.8배	3배
언어발달지원	2010. 8.	46	487	10배	2.5배	6배
지역사회서비스투자	2007. 8.	390	2,620	6.7배	2배	2배
합계		2,412	7,683	3.2배	2.2배	2.8배

자료: 보건복지부 사회서비스 전자바우처 통계 및 현황정보; 양난주(2017, 표 2-1) 재인용

이와 같이, 이 기간 동안 사회서비스 관련 기관과 일자리가 급속하게 증가한 결과는 산업별 취업자 수와 비중에서도 확인된다. 사회서비스 일자리의 대다수가 여성인력으로 채워진다고 가정할 때, 여성 취업자 중 보건업 및 사회복지 서비스업에 종사하는 인력은 2004년에 약 41만 7천 명이었으나, 2017년에 이르면 158만 8천 명으로 약 3.8배 증가하였다(국가통계포털, 2019). 또한 전체 여성 취업자 중 보건업 및 사회복지 서비스업에 종사하는 여성의 비중은 4.5%에서 14.0%로 이 기간에 다른 산업과는 비교도 안 될 정도로 빠른 속도로 증가한 것으로 나타났다.

[그림 5-29] 여성의 산업별 취업자 비중(2004년과 2017년)

(단위: %)

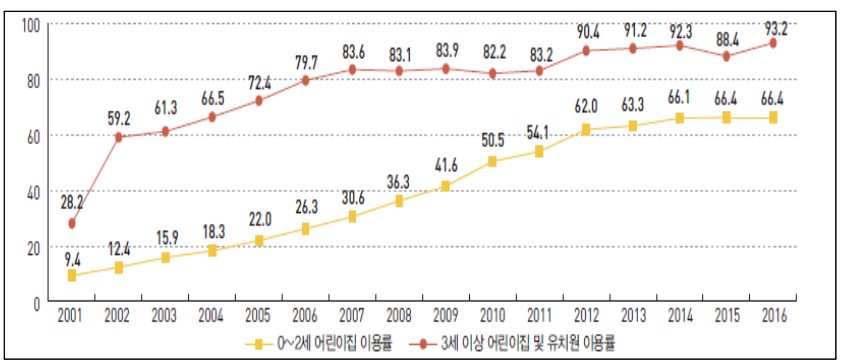


자료: 국가통계포털(성·산업별 취업자, kosis.kr, 2019.1.10. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

또 다른 측면에서, 이 기간 중 사회서비스의 보편화가 매우 빠른 속도로 진행된 것도 사실이다. 특히 매우 빠른 속도로 무상보육이 이루어진 결과 2001년 9.4%에 불과하던 0~2세 어린이집 이용률은 2016년에 이르면

66.4%에 이르게 된다. 3세 이상의 어린이집 또는 유치원 이용률은 2001년 28.2%에서 2016년 93.2%로 대부분의 아동이 보육 또는 교육 시설을 이용하고 있는 것으로 나타났다(보건복지부, 2017c). 이러한 결과는 맞벌이 유무나 소득 등과 무관하게 무상보육을 제공한 결과라 할 수 있으며, 이는 선진 복지국가에서도 유례를 찾기 힘든 사례이다. 공적장기요양 보호율도 2011년 5.7%에서 2016년 7.0%로 지속적으로 증가하고 있다(보건복지부, 2017c). 고령노인인구의 급격한 증가 추세를 감안한다면 당분간 장기요양 수급자 수와 보호율도 증가하리라는 예상이 가능하다.

[그림 5-30] 국내 어린이집 및 유치원 이용률(2001년~2016년)



자료: 보건복지부(2017c, 그림 3-8).

이와 같이 사회서비스의 보편화는 어느 나라에서도 그 예를 찾기 어려울 정도로 빠른 속도로 이루어졌지만,[50] 그러한 급격한 확대 과정에서 '사회'서비스의 본질적인 성격인 공공성은 상대적으로 퇴색되었다. 영세

50) 실제로 사회서비스가 본격적으로 확대되기 시작하던 2004년 베티오와 플란테가의 연구 결과에 의하면, 남유럽 국가들은 아동과 노인에 대한 돌봄서비스의 경우 대부분 낮은 수준에 머물러 있었고, 오스트리아, 독일 등 유럽대륙 국가들은 중간 정도의 수준이었으며, 북유럽의 경우도 휴가제도 등 일부 현물급여를 제외한 대부분의 케어서비스는 중간 정도의 수준에 머물러 있는 것으로 나타났다(Bettio & Plantenga, 2004).

서비스 제공기관이 대거 양산되면서 서비스 질 또한 문제시되었다. 양난주(2017, p.20)는 “인력과 제공기관에 대한 급격한 규제완화로 영세한 제공기관과 저임금 사회서비스 제공인력이 대거 양산”됨으로써 “여기서 발생하는 문제는 고스란히 생산되는 사회서비스 질에 반영”된다는 점에서 사회서비스 산업화는 실패했다고 진단하고 있다. 어린이집도 이와 크게 다르지 않았다. 2007년에서 2016년 사이 어린이집 수는 30,856개에서 41,084개로 1만여 개소 이상 증가하였다. 증가한 어린이집 중 약 6,500여 개소가 가정 어린이집으로 평균 아동수가 16명인 소규모 어린이집이었다. 국공립 어린이집은 이 기간 동안 1,111개소 증가하였으며, 전체 어린이집 중 국공립 어린이집이 차지하는 비중은 7.0%로 2007년에 비해 1.3%p 증가하는 데 그쳤다.

〈표 5-12〉 어린이집 현황

(단위: 개소, %)

구 분	2007년 12월 말		2016년 12월 말	
	개소	비율	개소	비율
국공립	1,748	5.7	2,859	7.0
법인,단체	1,460	4.7	2,206	5.4
민간	14,083	45.6	14,316	34.8
가정	13,184	42.7	20,598	50.1
협동	61	0.2	157	0.4
직장	320	1.0	948	2.3
합계	30,856	100.0	41,084	100.0

자료: 보건복지가족부(2008); 보건복지부(2017).

이러한 ‘공공성 잃은 보편성’은 일차적으로 질 관리가 가능하고 공공성을 담보할 수 있는 공공 서비스기관을 늘리기보다는 빠르고 손쉬운 방법으로 민간 서비스기관 확대를 도모한 결과라 할 수 있다. 이는 한편으로는 해방 이후 우리나라에서 지속되어 오던 ‘국가 재정부담과 민간 위탁운

용'이라는 복지시설 설립의 '묵계'의 연장선상에서 해석될 수 있다. 다른 한편으로는 '사회서비스 산업화'와 '일자리 창출'이라는 사회서비스 확대 이면의 목적 내지 목표와도 무관치 않다. 그 결과, 의도하였든 의도치 않았든 간에 정부, 사회서비스 공급자, 사회서비스 종사자 간의 내담자주의(clientelism)가 형성되고, 이는 수요자 중심과 공공성보다는 공급자 중심과 영리성이 우선시됨으로써 질 낮은 일자리 양산과 서비스 질 저하를 초래할 위험이 크다는 점은 주지의 사실이다. 특히 사회서비스 공급자 이익집단이 정책결정과정에 상당히 큰 영향력을 행사하는 데 비해, 조직화되지 않은 그리고 시간이 흐르면 직접적인 이해당사자로부터 벗어나는 수요자의 목소리가 정책에 반영되기 어려운 정책결정구조가 형성되면서 서비스 공공성의 확보는 더욱 어려워진다.

제 6 장

연대와 보편주의의 실재: 노인 빈곤을 중심으로

제1절 서론
제2절 복지국가에서의 연대의 실질화와 노인 빈곤
제3절 한국에서의 연대의 결렬과 노인 빈곤
제4절 소결

6 연대와 보편주의의 실재: 노인 빈곤을 중심으로

제1절 서론

주지한 바와 같이, 서구 복지국가들은 산업화 과정에서 대두되는 빈곤의 문제에 대해 연대를 통한 사회권적 시민권의 확대로 대응해 왔다. 하지만 모든 복지국가가 동일한 방식과 정도로 시민권을 발전시켜 온 것은 아니다. 시민권 안에는 근대 자유민주주의가 안고 있는 패러독스가 내포되어 있다. 즉, 경제적 불평등과 정치적 평등 간의 투쟁과 타협이 불가피하다. 그 결과의 산물인 복지국가에서 권력의 균형축이 어떻게 형성되고 배치되는가에 따라 연대의 실질화 정도와 형태의 차이가 결정된다.

이 장에서는 세대 간, 계층 간 연대의 실질화 결과로서 서구 복지국가와 한국의 노후소득보장이 노인 빈곤에 얼마나 효과적으로 대응하고 있는지를 살펴보고자 한다. 본 연구에서 노인 빈곤에 특히 주목하는 것은 복지국가의 연대와 시민권, 보편주의가 다른 어떤 사회적 위험보다 '노령'이라는 사회적 위험에 대한 대응방식에 체화되어 있으며, 그 결과가 노인 빈곤의 수준으로 나타난다고 보았기 때문이다. 즉, 복지국가의 노후소득보장은 연대의 실질화 중에서도 세대 간 재분배, 수직적 재분배, 수평적 재분배가 가장 첨예하게 얽혀 있는 부문이며, 주요 사회적 위험—질병, 노령, 실업, 산재—중 대부분의 사람들이 공통적으로 그리고 가장 장기간 경험하는 위험이다. 대부분의 노인들은 노후 소득의 상실 혹은 급격한 저하를 경험함으로써 공적 이전소득(public transfer)에 의존하는 상황에 직면하며, 따라서 공적 사회지출 중 전 국민을 대상으로 하는 보건의료 지출을 제외하고는 노인 소득보장 분야에 대한 지출이 가장 큰 비중

을 차지하고 있기도 하다. 본문에서는 노후소득보장 자체보다는 그것의 결과 또는 효과로서 노인 빈곤에 주목하여 논의를 전개하고자 한다.

제2절 복지국가에서의 연대의 실질화와 노인 빈곤

1. 산업사회에서의 노인 빈곤 문제와 연대의 실질화

산업사회에서는 전산업사회, 즉 농경사회와 달리 생애주기상 은퇴라는 극적인 소득 단절 구간이 존재하고, 그 기간이 평균수명의 연장으로 인해 날로 길어짐에 따라 노인 빈곤의 문제가 점점 더 중요한 사회문제로 대두되어 왔다. 자본주의 시장경제를 기반으로 하는 산업사회에서 노인 빈곤 문제는 근로가능한 인구의 빈곤문제와는 몇 가지 측면에서 다르게 다루어져 왔다.

첫째, 농업을 기반으로 하던 전산업사회에서는 노인이라 하더라도 노동이 가능한 한에 있어 급격한 경제활동의 단절을 경험하지 않았다. 반면 피고용 임금근로를 기반으로 하는 산업사회에서 대부분의 근로자는 비자발적이고 영구적인 경제활동의 단절을 경험하게 되며, 이에 대한 보호 장치가 없을 경우 생존의 위협을 받게 된다.

둘째, 확대가족과 공동체의 기계적 연대를 기반으로 하는 전산업사회에서 노령으로 인해 더 이상 노동할 수 없게 되더라도 공동체 내에서 보호를 받을 수 있었다. 이에 비해, 모래알처럼 개별화된 현대 사회에서는 점점 더 확대가족이나 공동체로부터의 사적 부양을 기대하기 힘들게 되었다. 이로 인해 뒤르켐은 분업화된 사회에서 불가피하지만 자연적으로 형성되지는 않는 유기적 연대의 필요성을 역설했다.

셋째, 노령이라는 사회적 위험은 기본적으로 '근로가능하지 않음'을 전제로 하는 만큼, 근로능력이 있는 인구가 부닥칠 수 있는 사회적 위험, 대표적으로 실업과는 상이하게 다루어져 왔다. '자격있는 빈민'(deserving poor)과 '자격없는 빈민'(undeserving poor)을 구분하던 초기 빈민법에서, 현대 사회부조제도, 실업급여(상병급여)에 이르기까지 '근로능력 유무'라는 기준은 명시적으로든 암묵적으로든 급여의 조건과 수준에 영향을 미치는 중요한 변수이다. 인구학적 특성 이외에는 '무조건성'을 띠는 사회수당이 아동수당, 기초연금(최저보증연금)과 같이 비경제활동인구를 대상으로 하는 것은 우연이 아니다.

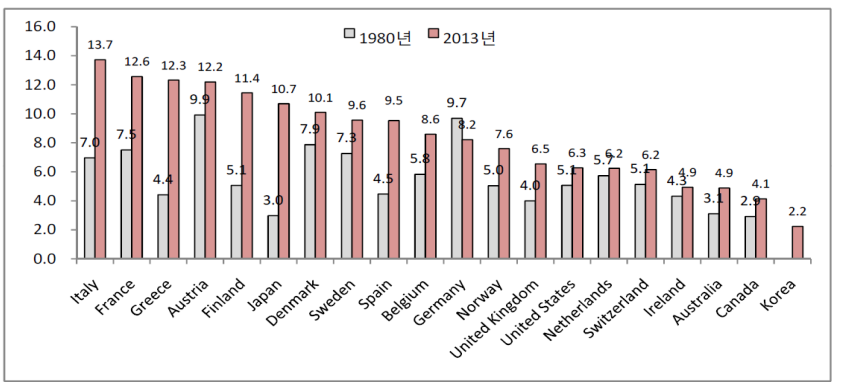
마지막으로, '위험 범주(risk category)'의 측면에서 볼 때, 연금은 건강보험과 함께 모든 시민이 거의 예외 없이 포함될 뿐만 아니라 보험계리상 발생 확률의 차이가 크지 않다. 오히려 사회경제적 지위가 높을수록 노령의 지속 확률은 더 높다. 실업, 산업재해 등의 발생 확률은 사회경제적 지위와 반비례한다는 점과 비교할 때 '노령'이라는 위험의 발생 확률은 상대적으로 보편적이고 평등하다.

결국 '자신의 노동력을 더 이상 판매하지 못하는 연령으로 규정된' 노령기에 이른 노인에게 주어지는 초기 복지국가의 급여는 상대적으로 관대하고 비교적 수급조건이 엄격하지 않았으며, 대체로 부과방식으로 도입되었다. 즉, 복지국가가 사적 부양 책임을 더 이상 묻지 않기로 결정한 이래 노후 빈곤의 문제는 거의 국가의 공적 책임이 되었다. 노후소득보장 제도는 그 어떤 복지국가의 제도보다 비싼 제도였지만 세대 간, 계층 간 유기적 연대와 암묵적 계약하에 그 어떤 제도보다 큰 논란 없이 제도화되었다.

2. 복지국가에서의 노인에 대한 공적 지출과 노인 빈곤 현황

그림에서 보는 바와 같이, 노인에 대한 공적 사회지출은 1980년과 2013년 사이 독일을 제외한 모든 나라에서 상당한 폭으로 상승했다. 이러한 상승은 물론 이 기간 동안의 인구 고령화를 반영하는 것이기도 하지만, 복지국가의 재정 위기에도 불구하고 노후소득보장의 양적, 질적 성숙과 제도 개선이 지속적으로 이루어져 왔음을 의미하는 것이기도 하다. 이는 뒤에서 살펴보겠지만, 이 기간 동안 대부분의 나라에서 노인 빈곤율이 크게 감소한 데서도 알 수 있다.

〔그림 6-1〕 주요 OECD 국가들의 노인에 대한 공적 사회지출 수준(GDP 대비 %)

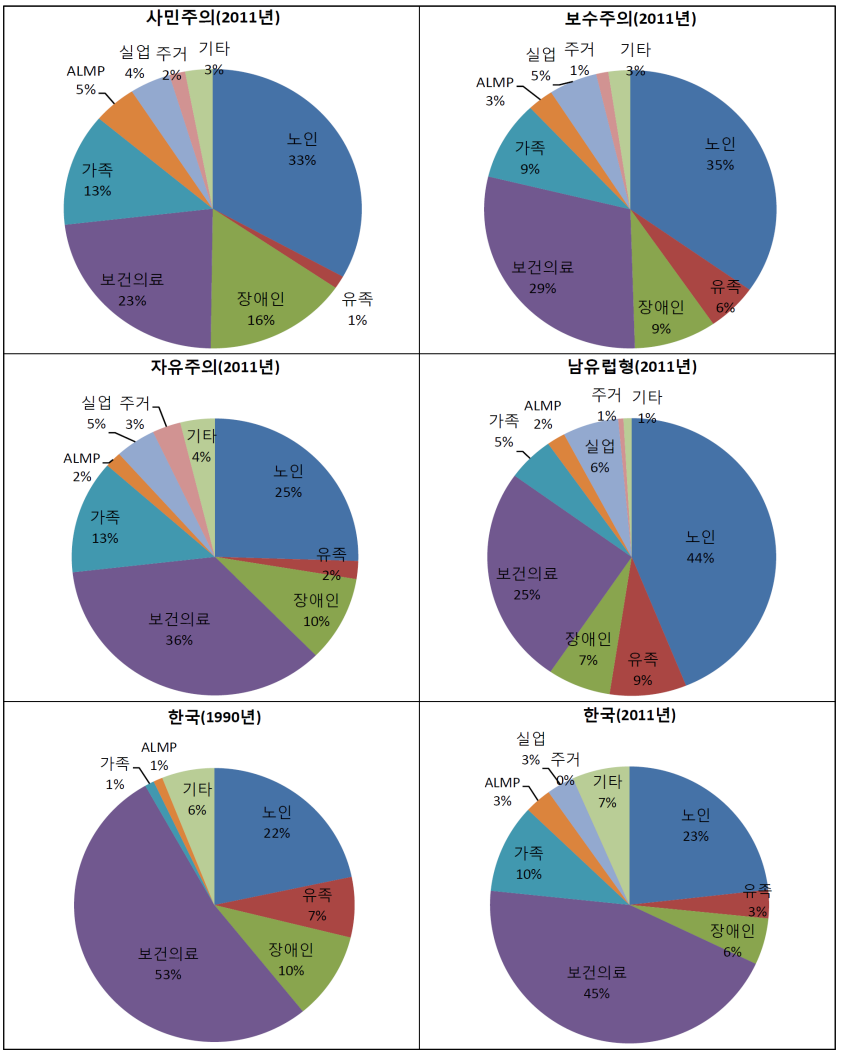


자료: OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data: branch-old age, stats.oecd.org, 2018.11.10. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

하지만 노인에 대한 사회지출이 절대적 수준과 전체 공적 사회지출에서 노인에 대한 지출이 차지하는 비중은 나라마다 상당한 편차가 존재한다. GDP에서 노인에 대한 사회지출이 차지하는 비중은 2013년을 기준으로 이탈리아(13.7%), 프랑스(12.6%), 그리스(12.3%), 오스트리아(12.2%) 순으로 유럽대륙과 남유럽 국가에서 가장 높고, 호주(4.9%), 캐나다(4.1%), 한국(2.2%)에서 가장 낮다.

〔그림 6-2〕 복지국가 유형별·복지지출 부문별 지출 수준

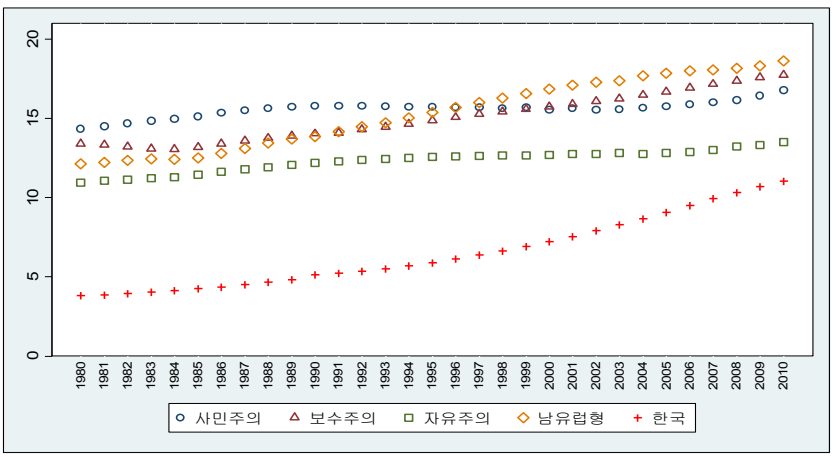
(단위: GDP 대비 %)



자료: 여유진(2016b, 그림 7-3, 7-4)

전체 공적 사회지출에서 노인지출이 차지하는 비중 또한 남유럽(44%) 보수주의(35%), 사민주의(33%) 복지국가들에서 상대적으로 높고, 자유주의 복지국가(25%)와 한국(23%)에서 상대적으로 낮다. 물론 일차적으로 그림에서 보는 바와 같이 인구 노령화의 수준에 따라 차이가 발생하는 것이기도 하지만, 남유럽 복지국가에서 노인에 대한 지출 비중이 유난히 높은 부분에 대해서는 추가 설명이 필요하다. 또한 노인에 대한 공적 사회지출 수준과 노인 빈곤율이 반드시 일치하는 것도 아니다.[51]

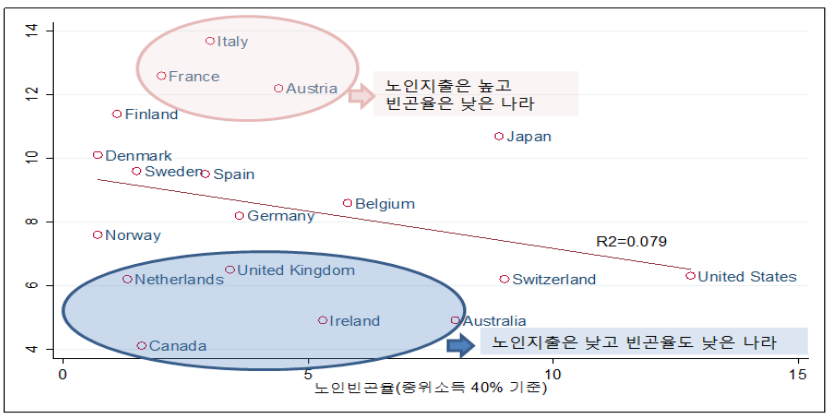
[그림 6-3] 복지레짐별 노인인구비의 증가 추이



자료: 여유진(2016b,. p.335).

51) 하지만 둘 간에는 높은 상관관계가 있는 것은 사실이다. 2013년 단년도 기준으로 중위소득 40% 미만 빈곤율과 노인지출 간의 상관관계는 -0.520, 중위소득 50% 미만 빈곤율 과 노인지출 간의 상관관계는 -0.572였다(자체 계산).

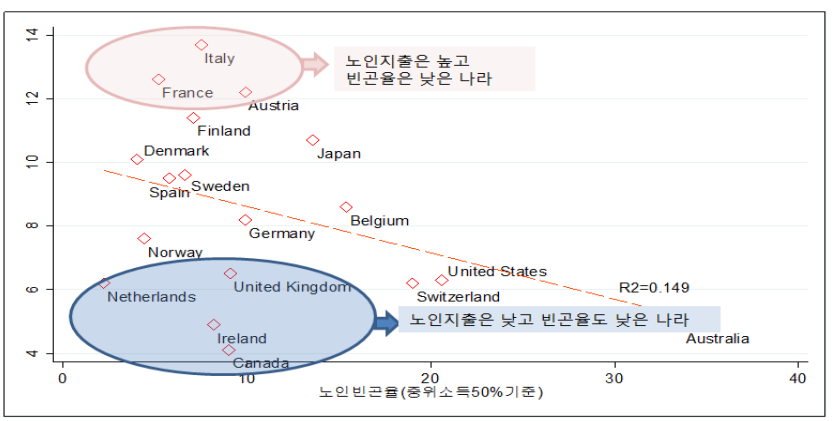
[그림 6-4] 중위소득 40%기준 노인 빈곤율과 노인에 대한 복지지출 간의 관계



주: 노인 빈곤율은 2010년 이후 최근 연도, GDP 대비 노인에 대한 공적 사회지출 비율은 2013년도 수치임.

자료: 노인 빈곤율은 LIS(access key workbook, www.lisdatacenter.org, 2018.9.4. 인출); 노인지출은 OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data: branch-old age, stats.oecd.org, 2018.11.10. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

[그림 6-5] 중위소득 50%기준 노인 빈곤율과 노인에 대한 복지지출 간의 관계



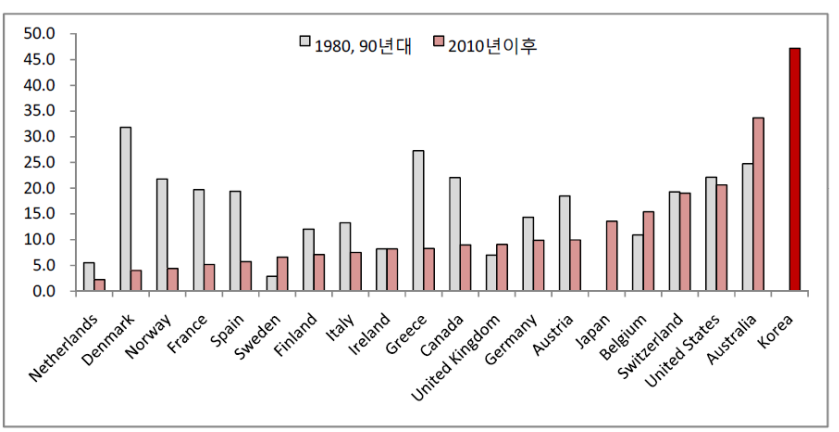
주: 노인 빈곤율은 2010년 이후 최근 연도, GDP 대비 노인에 대한 공적 사회지출 비율은 2013년도 수치임.

자료: 노인 빈곤율은 LIS(Access key workbook, www.lisdatacenter.org, 2018.9.4. 인출; 노인지출은 OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data: branch-old age, stats.oecd.org, 2018.11.10. 추출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

그림 6-4와 6-5에서 보는 바와 같이, 프랑스, 오스트리아, 이탈리아 등의 유럽대륙 국가들은 가장 높은 수준의 노인에 대한 공적 이전지출을 하면서 중위소득 40%와 50% 기준 모두에서 비교적 낮은 수준의 노인 빈곤율을 유지하는 나라이다. 즉, 노인에 대한 높은 지출을 희생하고 낮은 노인 빈곤을 그 대가로 얻고 있는 나라들이다. 이에 비해, 네덜란드, 캐나다, 영국, 아일랜드 등은 비교적 낮은 수준의 노인에 대한 공적 지출을 하면서도 중위소득 40%와 50% 기준 모두에서 낮은 수준의 노인 빈곤율을 유지하고 있는 나라들이다. 미국과 스위스는 높은 노인 빈곤을 대가로 상대적으로 낮은 수준의 노인지출을 하고 있는 나라들이다. 호주의 경우 특이하게도 중위소득 40% 기준으로는 8%의 비교적 낮은 노인 빈곤율을 보이지만, 중위소득 50% 기준으로는 33.7%의 매우 높은 노인 빈곤율을 나타내고 있는 나라이다. 즉, 이 나라의 노인에 대한 공적 이전 수준은 중위소득 40%와 50% 사이에 있을 가능성이 높다.

[그림 6-6] 주요 OECD 국가들의 노인 빈곤율(중위소득 50% 기준)

(단위: %)



자료: LIS(Access key workbook, www.lisdatacenter.org, 2018.9.4. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

특히, 몇몇 국가들—스웨덴, 영국, 벨기에—를 제외하고 대부분의 비교 대상 OECD 국가들에서 1980년대와 1990년대에 비해 2010년 전후에 노인 빈곤율이 상당폭 감소하였다. 이러한 결과는 1970년대 두 차례에 걸친 오일쇼크, 서비스산업화, 인구고령화 등의 영향으로 복지국가의 재정위기가 초래되었고, 이후 재구조화와 축소(retrenchment)가 진행되었다는 기존의 논의들과는 적어도 표면적으로 상반된 결과라 할 수 있다. 물론 실제로 많은 나라에서 연금 수급연령이 상향조정되거나, 소득대체율이 낮아지거나, 기여율이 상향조정되는 등의 제도 개혁이 단행되었다. 하지만 그림의 결과만 놓고 볼 때, 이러한 개혁이 노인의 시민권적 기본권, 그 중에서도 '최저보장'(minimum income guarantee)의 권리를 축소하는 결과를 초래하지는 않은 것으로 보인다. 오히려 그 반대이다. 특히, 1980~1990년대 노인 빈곤율이 상당히 높았던 덴마크(31.8%), 노르웨이(21.8%), 프랑스(19.7%), 스페인(19.5%) 등은 2010년 전후에 4~5%대의 매우 낮은 노인 빈곤율을 기록하고 있다. 이들 나라의 경우 적어도 2000년 전후까지 복지국가 개혁과 시민권의 향상이 동시에 이루어져 왔음을 추정케 한다.

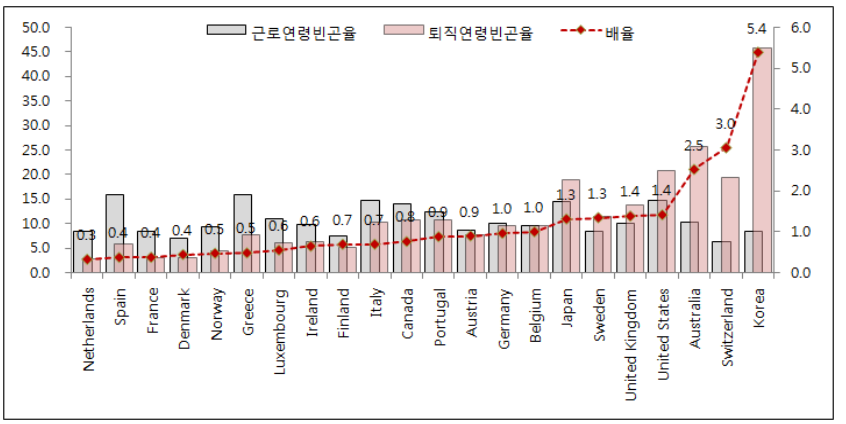
3. 노인 빈곤, 불평등과 연대의 실질화

앞서 언급한 바와 같이, 노후소득보장 체계 속에는 세대 간, 계층 간, 계층 내 연대의 실질화 방식이 체현되어 있다. 대부분의 유럽국가들은 부과방식(pay-as-you-go)의 노후소득보장체계를 기본으로 하는 만큼, 현 세대 경제활동인구의 기여—보험료이든 조세든 간에—를 통해 현 세대 노인을 부양하고 있다는 점에서 '세대 간 암묵적 계약'을 통한 '사회적 부양'이 실현되고 있다고 보아야 한다. 실제로 아래 그림에서 보는 바와 같

이, 네덜란드(0.3배)에서 벨기에(1.0)에 이르기까지 노인 빈곤율 수준은 근로연령자의 빈곤율보다 낮거나 유사한 수준이다. 예외적으로 스웨덴은 최근 노인 빈곤율이 상승하여 근로연령 빈곤율의 1.3배에 이르렀다. 이외에 일본(1.3배), 영국(1.4배), 미국(1.4배) 호주(2.5배), 스위스(3.0배) 등 자유주의 성향이 강한 나라들은 노인 빈곤율이 근로연령빈곤율에 비해 상당히 높게 나타난다. 우리나라는 퇴직연령 빈곤율은 근로연령 빈곤율의 5.4배에 이르러 다른 OECD 국가들에 비해 매우 격차를 보이는 것으로 나타났다.

이와 같이, 대부분의 유럽대륙 국가들에서 '전체로서의 노인'은 수 십년 간 경제, 사회 발전을 위해 공헌한 만큼 더 이상 근로활동을 할 수 없는 연령에 이른 한에 있서 사회가 '존엄성을 유지할 수 있는 최소 수준 이상의 삶을 영위할 수 있도록 보장'하는 것이 마땅하다는 데 대해 어느 정도의 사회적 합의가 존재한다고 보아야 한다. 이때 눈여겨보아야 할 점은 '개인으로서의 노인'이 아니라 '전체로서의 노인'-보편으로서의 노인-이라는 데 있다. 1908년 영국에서 신빈민법에서 탈피하여 선별적인 무갹출 노령연금제도를 도입했을 때만 해도 연금 수급자격은 "영국에 거주한 지 20년 이상의 남녀 70세 이상인 자 중에서, 연간소득 31파운드 10실링 이하의 빈곤자"가 그 대상이었으며, 이외에도 형무소에 수용된 적이 있거나, 외국인이거나, 60세 이전에 피부양자를 부양하는 데 게을리 했거나, 구빈법에 의한 구호를 받았거나, 정신이상이 있는 경우에는 연금 수급에서 제외되었다(박광준, 2013). 초기 노령연금의 수급조건은 시민권, 자산기준, 도덕적 기준까지 엄격하게 적용하여 자격을 제한함으로써 선별주의적이고 잔여적인 접근을 취했다면, 제이차세계대전 전후로 설계된 노령연금은 시민권 혹은 여기에 보험료 기여조건만을 충족하면 수급이 가능한 보편주의적이고 제도적인 접근을 취했다.

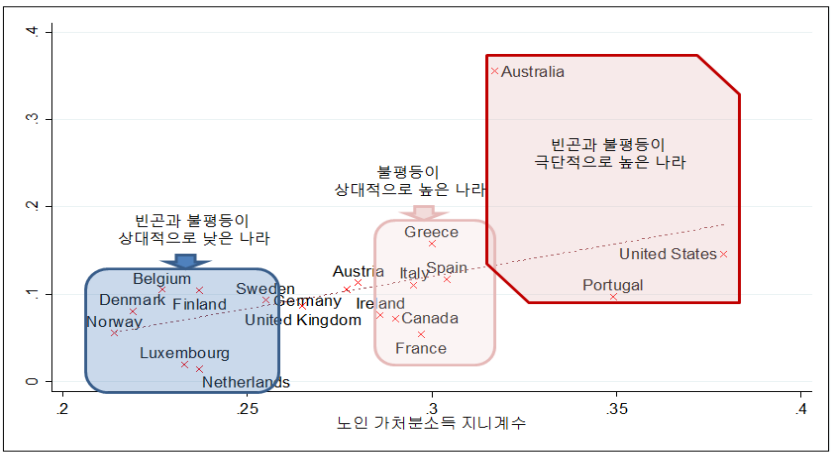
〔그림 6-7〕 근로연령빈곤율과 퇴직연령빈곤율 간의 상대배율(2015년 기준)



주: 호주, 뉴질랜드는 2014년, 일본은 2012년 수치임.
자료: OECD Statistics(Income distribution and poverty, stats.oecd.org, 2018.9.30 인출); 자료를 바탕으로 자체 계산 및 그림 작성.

한편, 대체로 노인 빈곤율이 낮은 나라들은 노인 소득의 불평등도 또한 낮은 수준을 유지하는 것으로 보인다. 노르웨이(0.214), 덴마크(0.219), 벨기에(0.227), 룩셈부르크(0.33), 핀란드(0.237), 네덜란드(0.237), 스웨덴(0.255) 등 노르딕 국가들과 유럽대륙 일부 국가들의 경우 노인들 간의 지니계수가 0.25 내외로 상당히 평등한 분배구조를 가진 것으로 나타났다. 이들 국가들은 노인 빈곤율 또한 10% 미만의 낮은 수준을 유지하고 있어, 비교적 성공적으로 노인의 빈곤과 불평등 해결이라는 두 마리 토끼를 잡은 나라들로 분류된다. 반대로 호주와 미국은 노인의 빈곤과 불평등 모두 높은 나라들이다. 그리스, 스페인, 이탈리아, 포르투갈 등은 노인 빈곤율이 중간 정도 수준이지만 불평등도는 상대적으로 높은 나라들로 분류된다.

[그림 6-8] 노인 빈곤율(중위소득 50% 기준)과 불평등도(지니계수)



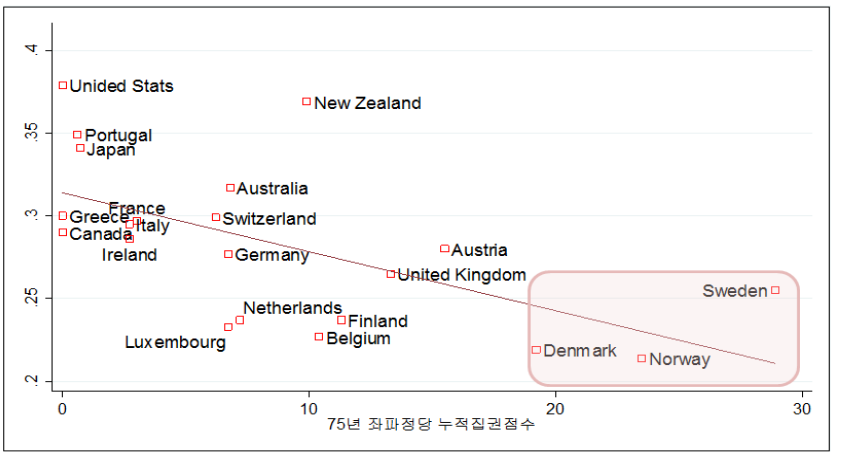
주: 노인 빈곤율과 불평등도 모두 2010년 수치임.
자료: OECD Statistics(Income distribution and poverty, stats.oecd.org, 2018.9.30 인출); 자료를 바탕으로 자체 계산 및 그림 작성.

〈표 6-1〉 노인 빈곤과 관련 변수들 간의 관계

	노인 지출	노인 빈곤	노인 불평등	좌파 누적 집권 연수	노조 조직률	노인 인구 비율
노인지출	1.000					
노인빈곤	-0.229	1.000				
노인불평등	-0.072	0.699	1.000			
좌파집권연수	0.527	-0.252	-0.488	1.000		
노조조직률	0.188	-0.309	-0.703	0.554	1.000	
노인인구비율	0.851	-0.207	-0.076	0.419	0.103	1.000

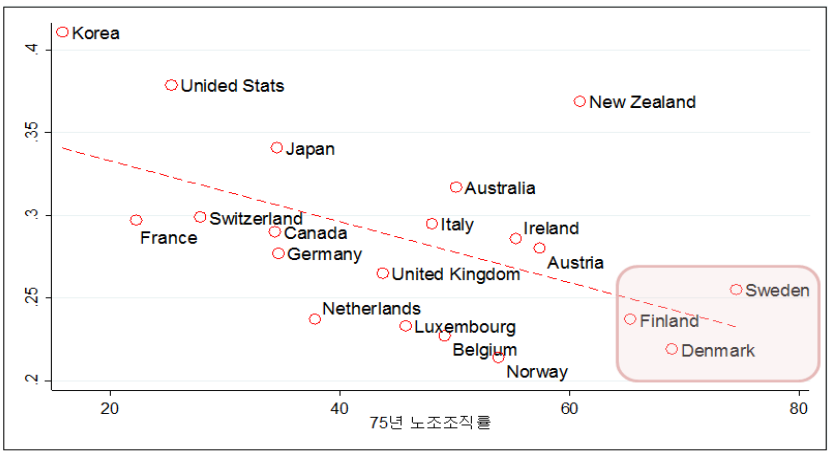
주: 분석에 포함된 나라는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 미국, 영국 등 23개국이며, 2001~2013년 사이 노인 빈곤율(중위소득 50% 기준)과 노인불평등도(지니계수) 수치가 존재하는 케이스에 대해 분석됨(N=111).
자료: OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data: branch-old age, stats.oecd.org, 2018.11.10. 인출); OECD Statistics(Income distribution and poverty, stats.oecd.org, 2018.9.30 인출); QOG(The QOG Standard Dataset, ww.gogo.pol.gu.se); Comparative Welfare states Dataset(Version 25-2, 2014)를 바탕으로 자체 계산.

[그림 6-9] 1975년 좌파정부의 누적집권점수와 2010년 노인불평등도



자료: OECD Statistics(Income distribution and poverty, stats.oecd.org, 2018.9.30 인출); Comparative Welfare states Dataset(Version 25-2, 2014); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

[그림 6-10] 1975년 노조조직률과 2010년 노인불평등도



자료: OECD Statistics(Income distribution and poverty, stats.oecd.org, 2018.9.30 인출); Comparative Welfare states Dataset(Version 25-2, 2014); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

표 6-1에서 보는 바와 같이, 노인 빈곤과 불평등도 간에는 0.699의 매우 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 볼 때, 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴 등의 노르딕 국가들은 노인 빈곤과 불평등도 모두 상대적으로 낮은 수준을 유지함으로써 노후소득보장에 성공적인 나라들로 분류된다. 이들 나라들은 잘 알려진 바와 같이, 사회적 코포라티즘을 통한 연대의 실질화, 즉 높은 수준의 사회권적 시민권 획득에 성공한 나라들이다. 네덜란드는 사민주의 복지국가와 보수주의 복지국가의 중도적 성향을 가진 나라로 분류되지만, 보편적이고 수준 높은 기초연금을 통해 상대적으로 저비용으로 극히 낮은 수준의 노인 빈곤율을 달성하고 있다는 점에서 주목할 만한 나라이다. 이에 비해, 그리스, 스페인, 이탈리아, 포르투갈 등의 남유럽 국가들은 고비용의 사회보험 중심의 노후소득보장체계를 가지고 있으면서, 노동시장의 이중구조화가 심하고, 여성의 노동시장참여율이 낮으며, 비임금근로자(자영자)의 비중이 높은 것이 특징이다. 그 결과 안정적인 내부노동자로 은퇴한 노인과, 자영자 혹은 불안정 노동자로 은퇴한 노인 간의 노후소득 불평등이 심각한 수준에 이른 나라들이다. 미국도 이와 유사하다.

요컨대, 연대의 실질화 정도와 방식에 따라 노후 소득보장에 대한 자원투입의 정도(노인에 대한 공적 지출 수준), 노인 빈곤율, 노인 불평등도 등에서 상당한 차이가 발생한다. 표에서 보는 바와 같이, 노인에 대한 사회지출은 인구 노령화의 정도, 즉 노인인구 비율과 가장 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났지만(0.851), 좌파정당의 누적집권연수와도 상당히 높은 상관관계가 존재(0.527)하는 것으로 나타났다. 특히, 좌파정당의 누적집권 연수가 높을수록 노인 소득의 불평등도가 낮고(-0.488), 노인 빈곤율 또한 낮은 것(-0.252)으로 나타났다. 특히, 노조 조직률과 노인불평등도 간에 매우 높은 상관관계가 존재(-0.703)하는 것으로 나타나 노조

조직률은 경제활동을 하고 있는 동안의 소득뿐만 아니라 퇴직 후 소득 평등화에도 영향을 미침을 알 수 있다. 이는 좌파정당의 누적 집권연수와 노조조직률이 동시에 높은 사민주의 복지국가들이 전 국민의 최저보장과 평등화를 목표로 하는 연대주의 정책을 선호함으로써 보편적 급여를 발달시켰고, 이로서 노인의 빈곤율과 불평등도 모두를 낮은 수준을 유지할 수 있었던 것에서도 알 수 있다.

제3절 한국에서의 연대의 결렬과 노인 빈곤

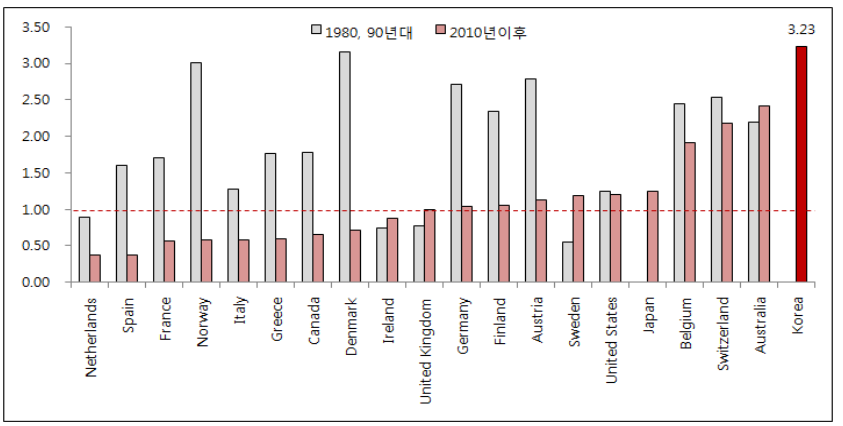
1. 한국의 노인 빈곤 현황

잘 알려져 있는 바와 같이, 한국의 노인 빈곤율은 OECD 국가들 중 가장 높은 수준이다. 최근까지도 노인 빈곤율은 중위소득 50%를 기준으로 할 때 40% 후반대-2013년 기준으로 47.2%-를 기록하고 있으며, 이는 한국 다음 순위로 높은 노인 빈곤율을 나타내고 있는 호주에 비해 13.5%p 더 높은 수준이다(LIS, OECD 등 참조). 더구나 호주의 경우 중위소득 40%를 기준으로 한 노인 빈곤율은 8.0%로 크게 떨어지는 데 비해, 한국의 경우 38.7%로 여전히 매우 높은 수치를 보여주고 있다(그림 6-4 및 그림 6-5 참조).

그림 6-11은 1980~1990년대와 2010년 전후 전체 빈곤율 대비 노인 빈곤율의 배율을 보여주고 있다. 앞서 근로연령 빈곤율과 노인 빈곤율 간의 관계와 유사하게, 전체 빈곤율 대비 노인 빈곤율의 배율은 2010년 기준으로 한국이 3.23배로 가장 높고 그 뒤를 호주(2.42배)가 잇고 있다. 여기에서 주목할 만한 점은 유럽 국가들이 예전부터 둘 간의 배율이 낮았던 것은 아니라는 점이다. 1980년대, 1990년대까지만 해도 상당수의 유럽 국가들에서 노인 빈곤율은 전체 빈곤율에 비해 훨씬 높은 수준을 보였다.

〔그림 6-11〕 전체 빈곤율 대비 노인 빈곤율의 배율

(단위: 배)



자료: LIS(access key workbook, www.lisdatacenter.org, 2018.9.4. 인출); 자료를 바탕으로 배율 계산 및 그림 자체 작성.

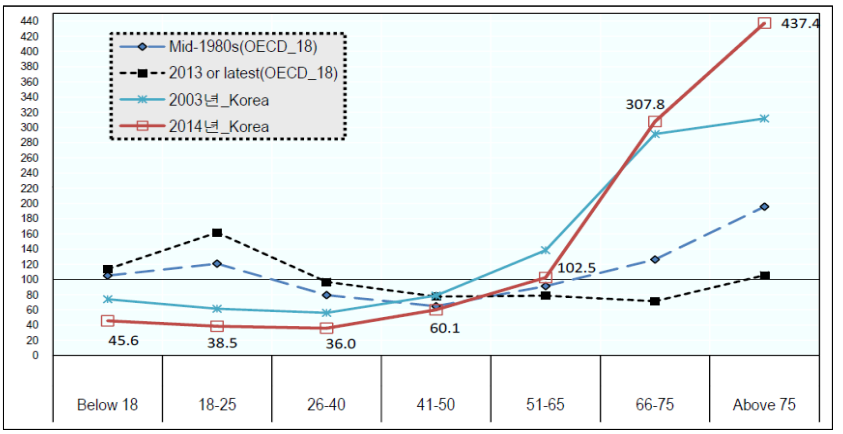
예를 들면, 1980년대 혹은 1990년대에 전체 빈곤율에 비해 노인 빈곤율은 덴마크에서 3.16배(각각 31.8%와 10.1%), 노르웨이에서 3.01배(각각 21.8%와 7.2%), 오스트리아에서 2.78배(각각 18.5%와 6.7%), 독일에서 2.71배(각각 14.4%와 5.3%) 등을 기록하고 있었다. 둘 간의 배율이 축소된 원인 중 하나로 복지국가의 위기가 본격적으로 대두되면서 전체 빈곤율이 상승한 점을 지목할 수 있다. 하지만 이 기간 동안 덴마크의 전체 빈곤율은 10.1%에서 5.7%로 크게 하락하였고, 노르웨이의 경우 동 기간 동안 빈곤율은 7.7%에서 7.2%로 미미하게만 감소하였으며, 오스트리아와 독일의 경우 전체 빈곤율이 모두 8.7%로 다소 상승한 것으로 나타났다. 즉, 이 기간 동안 이들 나라에서의 노인 대 전체 빈곤 배율 감소는 무엇보다도 노인 빈곤율 감소에서 기인한다는 것이다. 실제로 2010년 이후 기준으로 노인 빈곤율은 덴마크 3.0%, 노르웨이 4.4%, 오스트리아 9.9%, 독일 9.9%로 1980년대 혹은 1990년대에 비해 크게 낮은 수준임

을 알 수 있다(Luxembourg Income Study Key Figures 참조). 이와 같이, 1980년대 이후 경기침체와 인구노령화로 인한 복지국가 재정 압박에도 불구하고 대부분의 유럽국가에서 노인 빈곤율은 상당폭 하락한 것으로 나타났다. '연대의 실질화'라는 측면에서 적어도 유럽 국가들에서 노후소득보장의 최저보장기능은 이 기간 동안 축소는커녕 오히려 크게 강화되었다. 특히, 비교적 단기간에 덴마크와 노르웨이, 독일과 오스트리아 등 노르딕 국가들과 유럽대륙 국가들에서 노인 빈곤율이 크게 하락한 점은 향후 우리나라의 노후소득보장제도 개혁에서 주목해 보아야 할 점이다.[52]

이와 같이, 한국의 경우 최근까지 전체 빈곤율 대비 노인 빈곤율의 배율은 비교 대상 OECD 국가들 중 가장 높은 수준으로 이는 확대가족 간 사적, 기계적 연대를 사회적 차원의 공적, 유기적 '세대 간 연대'로 치환하지 못하였음을 의미한다. 그 결과, 급속한 산업화와 특히 1997년 외환위기 전후로 우리나라의 확대가족 간 사적 연대는 급격하게 축소되거나 붕괴되고 있으나 이를 대체할 공적인 연대가 미비함으로써 노인 빈곤의 문제가 심각하게 제기되고 있는 것이다. 복지국가의 가장 중요한 기능이 시민을 빈곤으로부터 보호하고, 나아가 생애주기 간 소득을 평탄화(smoothing)함으로써 안정(security)을 보장하는 것이라고 할 때 현재 수준에서 우리나라의 국가의 역할은 이러한 복지국가의 목적에 부합한다고 보기 어렵다.

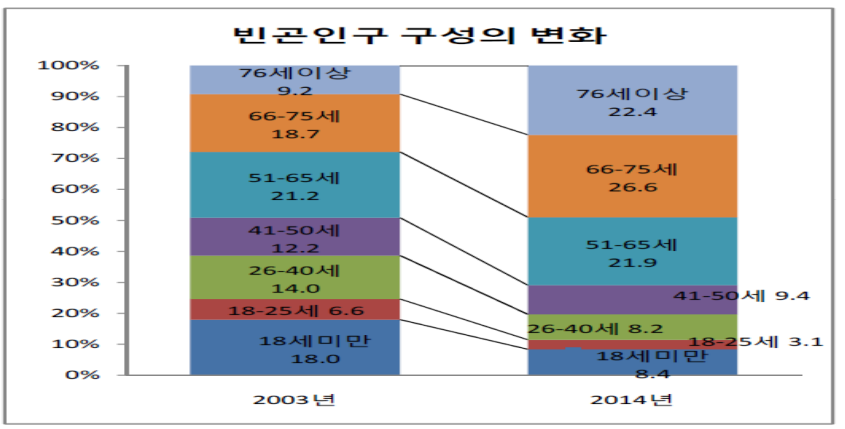
52) 퇴직연령 빈곤율 대비 근로연령 빈곤율의 배율을 사용하는 것이 연대의 실질화를 보기에 더 유리하다. 가장 최근 데이터인 2015년 OECD 빈곤율을 기준으로 할 때, 한국의 근로연령 빈곤율은 8.5%, 퇴직연령 빈곤율은 45.7%로 둘 간의 배율은 5.4배에 이른다(stats.oecd.org). 본 연구에서 OECD 자료 대신 LIS 자료를 주로 활용한 것은 1980~1990년대와 2010년 이후 최근 자료의 비교를 통해 함의를 얻고자 하였기 때문이다. LIS Key Figures에서는 근로연령 빈곤율을 제시하고 있지 않아 전체 빈곤율을 대신 활용하였다.

〔그림 6-12〕 연령대별 빈곤위험



자료: 여유진(2016d, p.406, 그림 9-6)

〔그림 6-13〕 빈곤인구의 구성 변화



자료: 여유진(2016d, p.406, 그림 9-7)

위 그림 6-12는 이를 단적으로 보여준다. OECD 18개국 평균으로 볼 때 생애주기 상 빈곤의 위험은 거의 평탄한 모양을 유지하고 있을 뿐만 아니라, 1980년대 중반에 비해 2013년 전후 노인의 빈곤위험은 오히려 크게 감소하였다. 이에 비해 우리나라는 2014년 기준으로 아동의 빈곤

위험은 전체 인구의 빈곤 위험에 비해 크게 낮은 0.46배 정도인 데 비해, 66~75세와 76세 이상 노인의 빈곤 위험은 전체 인구의 빈곤위험에 비해 각각 3.08배와 4.37배 더 높은 것으로 나타났다.

뿐만 아니라 전체 빈곤 인구 중 노인이 차지하는 비중이 급격하게 증가하였다. 2003년에 전체 빈곤 인구 중 66세 이상 노인이 차지하는 비중은 27.9%였으나, 2014년에 그 비중은 49.0%로 크게 증가하였다. 이는 무엇보다도 제1 베이비부머세대의 은퇴와 고령화로 인해 노인인구가 급속하게 늘어난 데 따른 것이다. 이들 세대는 이전 세대만큼 사적 부양을 기대할 수도 없고, 자신의 노령기에 대비해서 개인 차원의 준비도 제대로 하지 못하였으며, 공적인 노령연금의 혜택도 완전치 못한 소위 '낀 세대'라 할 수 있다.[53] 문제는 향후에 공적 연금이 더 성숙한다면 노인 빈곤율이 크게 떨어질 것인가 하는 것이다. 또 노인 빈곤율의 감소가 노인 인구의 증가를 앞서갈 것인가, 그래서 결과적으로 노인 빈곤인구가 줄어들 것인가 하는 것이다.[54] 이를 탐색하기 위해서는 현재 노인 빈곤의 제도 산출(output)적 요인을 분석할 필요가 있다.

---

53) 국민연금연구원의 노후보장패널을 활용한 송현주, 임란, 왕승현, 이은영(2018)의 분석 결과에 의하면, 평범한 노후 생활을 유지할 수 있는 적정 생활비는 부부 기준 월 243.4만 원, 개인 기준 월 153.7만 원이었으며, 최소 생활비는 부부 기준 월 176.1만 원, 개인 기준 월 108.7만 원으로 조사되었다. 하지만 아직 노후에 진입하지 않았다고 생각하는 사람들 중 37.1%만이 노후 생활비를 준비하고 있다고 응답하였으며, 53.9%는 노후 준비가 충분치 않다고 응답했다.

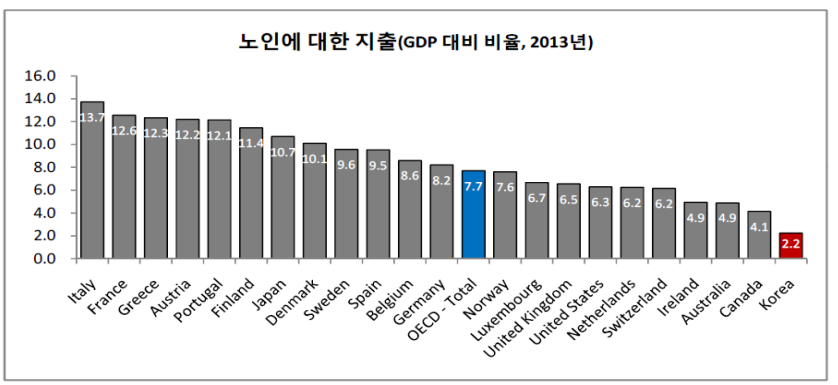
54) 이러한 문제를 제기하는 이유는 노인 빈곤율이 감소하더라도 그 속도가 노인인구 증가를 따라잡지 못한다면 노인 빈곤 인구는 증가할 것이기 때문이다. 예를 들면, 전체 인구 5,000만 명, 노인 인구 비율 10%, 노인 빈곤율 50%인 상황을 가정해보자. 이 경우 빈곤한 노인인구는 250만 명이다. 이 경우 노인인구 비율 20%, 노인 빈곤율 30%로 노인 빈곤율이 20%p 감소하는 상황을 가정하더라도, 빈곤한 노인 인구는 250만 명에서 300만 명으로 증가한다.

2. 노인가구의 소득 구성과 공적 이전의 실태

사적 이전과 관련해서 노후 소득의 혼합 구성과 이전소득의 빈곤감소 효과를 국가 간 비교분석한 김진욱(2011)의 연구 결과에 의하면, 2006년 기준으로 한국의 경상소득에서 사적 이전이 차지하는 비중은 32.7%이며, 동아시아 국가인 대만도 이와 비슷한 수준(32.9%)이다. 이러한 사적 이전의 비중은 영미권 평균 0.2%, 북유럽 0.1%, 유럽대륙 1.0%와 극히 대조를 이룬다. 반면 한국의 공적 이전 비중은 당시 24.8%에 불과해, 영미권 평균 51.7%, 북유럽 71.6%, 유럽대륙 69.8%와 대비된다.

〔그림 6-14〕 주요 OECD 국가들의 노인에 대한 지출

(단위: %)



자료: OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data: branch-old age, stats.oecd.org, 2018.11.10. 인출); 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

이와 같이, 서구 국가들이 산업화 과정에서 발생하는 사회적 위험을 공적·사회적으로 대응하고자 한 결과—정도의 차이는 있지만—두터운 노후 소득보장체계를 발전시킨 데 비해, 한국을 포함한 동아시아 국가들은 국가가 경제개발에 몰두하는 대신, 그로부터 발생하는 사회적 위험과 비복

지의 문제를 개인 혹은 가족의 부담으로 전가하였다. 사적 이전은 '전통적인 효 문화'로 포장되어 널리 장려되었다. 우리나라의 노인에 대한 공적 사회지출 수준은 2013년 기준으로 GDP 대비 2.2%로 비교 대상국 중 우리나라 다음으로 낮은 수준인 캐나다의 4.1%보다도 1.9%p 더 낮은 수준이다. 물론 아직 유럽대륙 국가들에 비해 노령화의 수준이 낮기 때문에 노인지출이 낮은 것은 당연하다고 항변할 수 있다.

이에 표 6-2에서는 노인인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 대략 14%, 즉 고령사회에 도달한 시점에 GDP 대비 몇 %를 노인 소득보장을 위해 지출하였는지를 살펴본 결과이다. 1980년에서 2013년 사이에 14%에 도달한 나라들은 평균적으로 6.53%를 노인에 대한 지출로 사용하였으며, 1980년 이전에 14%에 도달한 나라들의 경우 1980년 기준으로 평균 7.05%를 노인에 대한 지출로 사용한 것으로 나타났다. 대략 추정컨대 14%에 도달한 시점에서 평균적으로 GDP의 6% 중반대를 노인에 대한 지출로 사용하였던 것으로 보인다. 아직 14%에 도달하지 않은 미국의 경우도 2013년 기준으로 6.28% 정도를 노인에 대한 지출로 사용하고 있었다. 이에 비하면, 우리나라의 경우 2013년 기준으로 노인 인구비율이 12.2%로 아직 14%에 못 미치기는 하지만 노인에 대한 지출이 2.23%에 불과해 14%에 도달한 국가들의 평균적인 지출 수준의 약 1/3 정도만을 노인의 소득보장을 위해 사용한 것으로 나타났다.

〈표 6-2〉 노인인구비 14% 도달시점에서의 GDP 대비 노인에 대한 공적 사회지출 비중

(단위: 년, %)

국가	14% 도달 시점	14% 도달 시점의 GDP 대비 노인지출	-
프랑스	1990	9.22	
이탈리아	1987	9.12	
그리스	1991	8.88	
핀란드	1994	8.81	
스페인	1991	7.40	
스위스	1984	5.79	
네덜란드	2004	5.56	
호주	2011	5.05	
일본	1994	4.87	
룩셈부르크	2007	4.85	
포르투갈	1992	4.74	
캐나다	2009	4.04	
평균	-	**6.53**	
국가	14% 도달 시점	1980년 GDP 대비 노인지출	1980년 노인인구비율
오스트리아	1970	9.99	15.4
독일	1974	9.69	15.5
스웨덴	1971	7.55	16.3
덴마크	1979	6.96	14.4
벨기에	1977	5.93	14.3
노르웨이	1977	5.09	14.8
영국	1975	4.17	15.0
평균	-	**7.05**	
국가	14% 미도달	2013년 GDP 대비 노인지출	2013년 노인인구비율
미국	2013	6.28	13-14
한국	**2013**	**2.23**	**12.2**

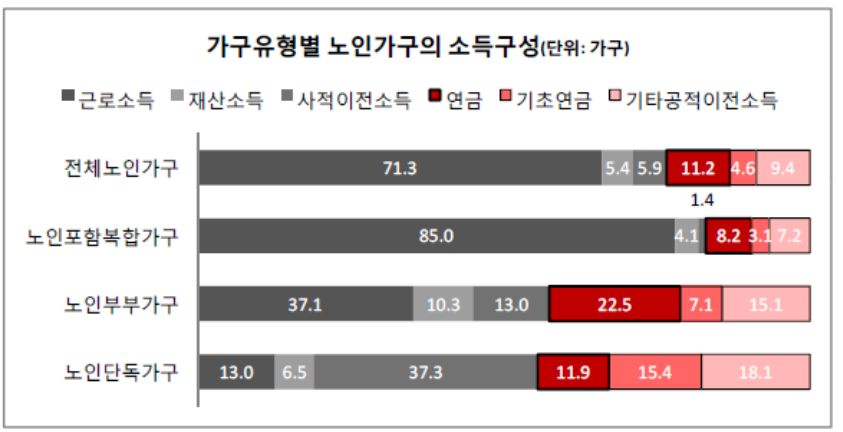
주 : OECD의 공적 사회지출 데이터는 1980년부터 제시되어 있어 1980년 이전에 14%에 도달한 나라들의 경우 1980년 수치로 대체함.

자료: OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data: branch-old age, stats.oecd.org, 2018.11.10. 인출); CWSD(Version 25-2, 2014); 자료를 바탕으로 자체 계산.

실제로 그림 6-15를 보면, 공적연금, 기초연금과 기타 공적 이전소득을 합산한 총 공적 이전소득은 노인단독가구의 소득 중 45.4%, 노인부부가구의 소득 중 44.7%를 차지한다. 특히, 연금이 차지하는 비중은 노인단독가구 소득의 11.9%, 노인부부가구 소득의 22.5%에 불과하다. 2003

년 기준으로 65-74세 노인의 소득 중 공적 연금 관련 소득이 차지하는 비중은 네덜란드 90.6%, 프랑스 88.5%, 독일 86.7%, 스웨덴, 85.9%, 이탈리아 81.1%, 영국 72.1%, 아일랜드 62.9% 등이다(Zaidi et al. 2006; Grech, 2010, 표 1.2 재인용).

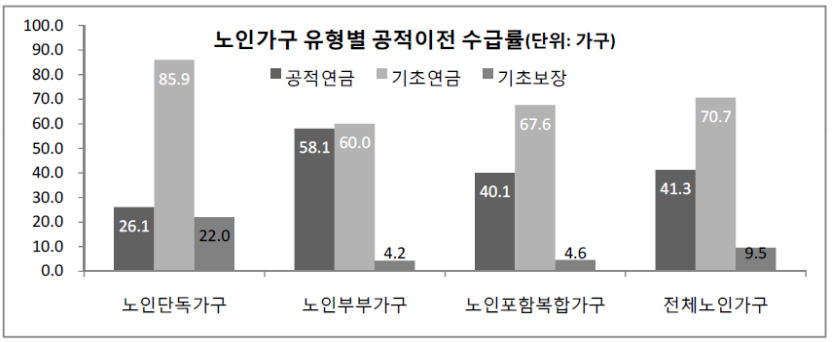
[그림 6-15] 노인가구 유형별 소득 구성



자료: 한국보건사회연구원, 「2014년 복지욕구조사」; 자료를 바탕으로 자체 계산 및 그림 작성.

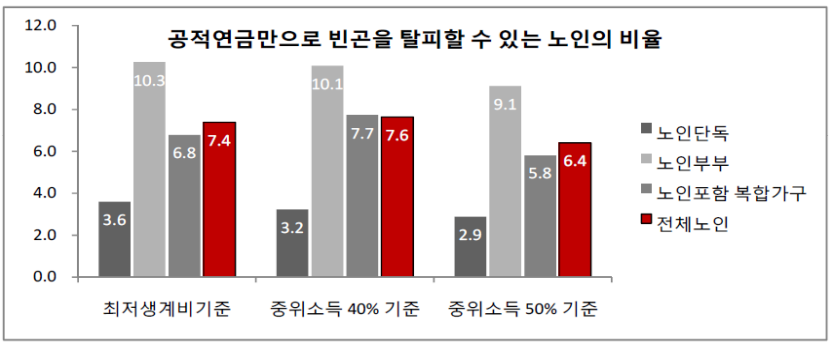
이들 국가들과 비교할 때 한국의 노인 소득 중 공적 연금이 차지하는 비중은 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 우리나라의 경우 노인단독가구 소득의 37.3%는 사적 이전소득이 차지하고 있으며, 노인부부가구 소득의 37.1%는 근로소득이 차지하고 있다. 노후의 극빈 상태를 벗어나기 위해 상당수의 노인부부가구는 경제활동을, 노인단독가구는 확대가족에의 의존을 선택하고 있음을 알 수 있다. 대표적인 노후 소득보장 장치로 작동하고 있는 세 가지 제도—공적연금, 기초연금, 기초보장—중 직역연금을 포함한 공적연금을 받고 있는 노인가구는 전체 노인가구의 41.3%로 절반에도 못 미치며, 기초연금은 70.7%, 기초보장은 9.5%의 노인가구에서 수급하고 있는 것으로 나타났다.

〔그림 6-16〕 노인가구 유형별 공적 이전 수급률



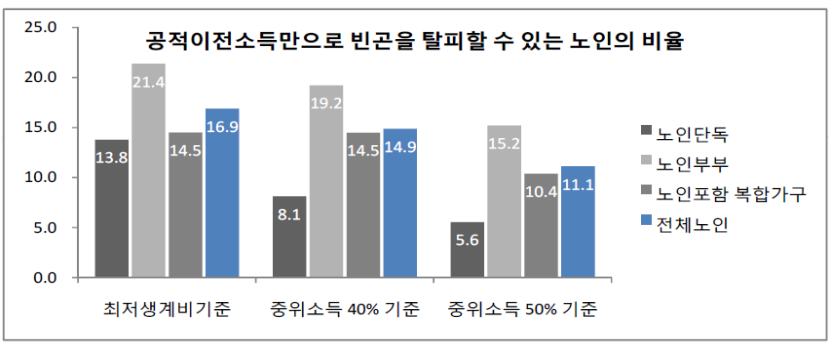
자료: 한국보건사회연구원, 「2014년 복지욕구조사」; 자료를 바탕으로 자체 계산 및 그림 작성.

〔그림 6-17〕 공적연금만으로 빈곤을 탈피할 수 있는 노인의 비율



자료: 한국보건사회연구원, 「2014년 복지욕구조사」; 자료를 바탕으로 자체 계산 및 그림 작성.

〔그림 6-18〕 공적 이전만으로 빈곤을 탈피할 수 있는 노인의 비율



자료: 한국보건사회연구원, 「2014년 복지욕구조사」; 자료를 바탕으로 자체 계산 및 그림 작성.

특히, 공적연금만으로 빈곤을 탈피할 수 있는 노인의 비율은 최저생계비 기준으로도 7.4%, 중위소득 50% 기준으로는 6.4%에 불과하였다. 5장에서 제시한 표 5-8에서 노인 인구 중 직역연금 수급자 비율을 계산해 보면 4.05%이다. 직역연금 수급자의 대부분이 빈곤선을 넘어서는 연금액을 수령하고 있다는 점을 감안하면 국민연금만으로 빈곤을 탈피할 수 있는 노인의 비율은 극히 미미한 수준임을 추정할 수 있다.[55] 국민연금, 기초연금, 기초보장제도를 모두 합한 공적이전소득만으로 빈곤을 탈피할 수 있는 노인의 비율도 최저생계비 기준으로 16.9%, 중위소득 40% 기준으로 14.9%, 중위소득 50% 기준으로 11.1% 수준으로 그리 높지 않다.

3. 세대 간 연대의 결렬과 노인 빈곤

그렇다면 우리나라에서는 왜 이와 같이 높은 노인 빈곤율에도 불구하고 지속적으로 낮은 수준의 공적 노후소득보장을 고수하는가? 그 이유에 대해서는 이미 앞서 3장과 5장에서 부분적으로 논의한 바 있다. 여기에서는 이를 간단하게 요약하기로 한다.[56]

먼저, 노후소득보장의 주축인 제도라 할 수 있는 국민연금의 경우 대부분의 유럽 국가들이 부과(pay-as-you-go) 방식으로 출발한 것과 대조적으로 적립(reserved) 방식으로 출발한 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 그

55) 2017년 기준으로 국민연금 수급자 1인당 월평균 급여는 36만 8570원이며, 2016년 기준 퇴직공무원 1인당 월평균 급여는 241만 9000원이다(이투데이, 2018. 8. 23. "국민연금, 공무원연금과 통합이 능사?..."합치면 당장은 불리"). 다만, 민간 부문의 퇴직(연)금 등을 감안하면 직접적인 비교는 어렵다.

56) 물론 노인 빈곤의 원인으로 지목되는 제도적 요인 중에는 국민기초생활보장제도의 강한 부양의무자 기준도 포함된다. 하지만, 공공부조제도는 사후적, 잔여적 제도, 즉 이미 빈곤해진 후에 개입하는 제도라는 점에서 예방적, 제도적 제도와는 성격이 다르다. 본 연구에서는 연대의 실질화와 보편주의 관점에서 접근하므로 공공부조제도의 빈곤 감소 효과에는 덜 주목한다.

렇다면 우리나라에서는 왜 부과방식 대신 적립방식의 연금을 채택하였을까? 추정컨대, 권위주의적인 개발국가에서 적립방식의 공적연금을 내자(內資) 동원의 수단으로 보았다는 점,[57] 부과방식의 연금을 실시할 경우 저축률이 하락할 것이라는 우려, 부과방식으로 출발할 경우 당시 근로세대로부터 보험료를 징수하여 당시 노인세대에게 바로 연금을 지급해야 한다는 점에서 상당한 재원을 필요로 했다는 점, 가장 먼저 연금을 시작한 특수직역, 즉 군인, 공무원, 사립학교 교직원연금이 적립방식으로 시작했기 때문에 국민연금도 적립방식으로 시작하는 것이 당연하다고 생각했을 가능성, 당시 정책결정자, 관료, 연금전문가들의 이념적 성향으로 볼 때 부과방식의 보편주의적 연금이라는 것이 사회주의적 발상이라 할 만큼 급진적인 제도로 비춰졌을 가능성, 1980년대 전후 선진 복지국가들에서 장기적인 경기침체(stagflation) 국면에서 인구고령화의 영향으로 공적 연금이 복지국가 재정위기의 주범으로 지목되기 시작했다는 점 등이다.

실제로 국민연금이 제도화되는 과정에서 결정적 역할을 담당했던 KDI의 1986년 보고서에 의하면 적립방식 채택의 근거로 첫째, 남북대치로 인한 국방비 지출이 계속되어 국가재정 부담을 크게 기대할 수 없고, 둘째, 국민의 가계 부담과 기업 부담 능력이 그다지 높지 않으며, 셋째, 적립방식은 재원조달 기간이 길어 비용분산효과가 있고, 넷째, 적립방식의

57) 1970년대 초반 국민복지연금(1973)이 내자동원의 수단으로 도입이 고려되었으나 석유파동 등 사회경제적 상황이 여의치 않음에 따라 무기한 연기되었다. 하지만 보사부는 시행연기 기간 중에도 1986년 국민연금법이 제정되기까지 내부적으로 꾸준히 준비를 해 왔는데, 그 주요 파트너는 경제개발연구원(KDI)이었다. 1986년 8월 11일 대통령 하계기자회견을 통해 국민연금제도를 실시할 것을 천명함으로써 국민연금법의 입법화는 급물살을 탔다(오정수, 1987, pp.145-146). 1973년과 1986년이라는 상당한 공백에도 불구하고 정부의 성격이 유사하고, 이혜경 교수 등 몇몇을 제외하고는 경제학자 중심으로 관련 연구가 진행되었다는 점 등에서 1973년 법을 상당 부분 계승했다고 볼 수 있다. 물론 그 동안의 사회경제적 상황 변화로 인한 추가적인 도입 필요성과 도입 여건이 무르익었다는 점도 고려되어야 한다.

난제인 기금의 실질가치 유지 문제는 물가가 상당히 안정되어 있는 만큼 제도발전에 지장을 주지 않을 것으로 전망되며, 마지막으로, 연금수급자에 비해 가입자 규모가 상대적으로 크고 특히 2000년까지는 베이비붐세대가 가입자로 있는 기간이므로 기금조성이 용이하다는 점을 들고 있다, 반면 부과방식은 가입초기 가입자부담이 적고 제도에서 배제되어 있는 노령계층을 제도시행과 함께 보호할 수 있는 장점이 있기는 하지만, 후세대에 과중한 비용부담을 전가하게 될 뿐 아니라 인구구조 변화에 따른 대안 마련의 폭이 좁아진다는 이유로 부적절성을 피력하고 있다. 다만, 제도가 성숙단계에 이르면 적립방식→수정적립방식→수정부과방식→부과방식으로 전환해 갈 것을 제안하고 있다는 점은 새롭게 주목할 만한 지점이다(민재성, 김중수, 이덕훈 등, 1986, pp.99-100). 연금의 본격적 제도화 과정에서도 국민연금의 재정 방식에 대한 이슈는 본격적으로 제기되지 않은 채 적립방식을 기정사실화한 것으로 보인다.[58] 이렇게 적립방식으로 초기 연금을 시작하면서 연금이 성숙되기 시작하기 전까지 노인들은 자력이나 가족의 사적 이전에 의존했고, 상당수의 노인은 빈곤에 노출될 수밖에 없었다.

둘째, 하향식 공적 연금 확대방식으로 인해 정작 노후 빈곤에 노출될 위험이 가장 큰 집단이 가장 늦게까지 대상범주에 포함되지 못했을 뿐만 아니라 현재까지도 실질적인 사각지대에 놓여 있다는 점이다. 1977년이라는 상대적으로 이른 시점에 시작된 의료보험의 경우 500인 이상 사업장을 대상으로 실시되었지만, 1988년부터 시행된 국민연금제도는 10인 이상 사업장부터 당연적용대상으로 포괄하였고, 1999년부터는 전 국민

58) 오정수(1987)에 의하면 국민연금법 제정 당시 주요 의제로 떠올라 쟁점으로는 퇴직금제도와의 조정문제, 기금운용의 주체·용도··방법, 소득비례부분의 산정기초, 임금대체율, 반환일시금의 지급기준 등이었다. 특히, 두 번째 쟁점인 기금운용의 주체, 용도, 방법을 둘러싼 논쟁이 기재부와 보사부 간에 이루어졌다는 것은 두 부처 모두 적립방식을 기정사실화했음을 간접적으로 말해주는 것이라 할 수 있다.

을 포괄하면서 형식적으로는 보편적 연금시대가 개막되었다. 하지만 5장에서도 살펴본 바와 같이, 2017년 12월 말 기준으로 3.17%는 장기체납자, 11.81%는 납부예외자, 0.73%는 공적연금비적용자로 분류되고 있으며, 28.48%는 비경제활동인구로 분류되어 있다. 이렇게 18~59세 총인구 가운데 44.19%(14,421천 명)은 일정 시점에서 보험료를 내지 않는 시민이다(국민연금연구원, 2018). 연금이 적립방식으로 시작했다는 점이 현세대 노인 빈곤의 가장 주요한 원인이라면 하향식 확대로 인해 상존하는 사각지대는 미래 노인 빈곤의 주요 원인이 될 것이다.

〈표 6-3〉 국민연금 수급률과 평균소득대체율 추이 예측

(단위: %)

구분	평균 소득대체율	노령연금수급자 /65+인구	장애연금_65+수 급자/65+인구	유족연금_65+수 급자/65+인구
2013	19.9	29.0	0.2	3.6
2015	24.2	31.0	0.3	4.4
2020	24.8	34.2	0.3	6.4
2030	23.3	40.9	0.4	8.8
2040	21.8	54.4	0.4	10.4
2050	20.4	68.4	0.3	11.8
2060	22.3	78.6	0.3	12.4
2070	21.9	82.5	0.2	11.9

주: 1) 2013년 재정계산 장기추계모형 사용, 국민연금연구원 추계(2013.4)
2) 소득대체율은 해당 연도의 특례, 재직자노령연금 수급자를 제외한 노령연금 수급자들의 최초연금월액과 생애평균소득월액(B값)의 비율로 계산한 것임.
자료: 국민연금연구원, 국민연금제도발전위원회(2013); 주은선(2017, 표 6-4 재인용).

셋째, 하향식 연금확대와 더불어 현재와 미래 노인 빈곤의 주요 원인으로 지목되는 것은 산업 양극화와 노동시장 이중구조화 그리고 노동시장의 불안정성 문제이다. 경제활동을 하고 있는 인구 중 국민연금에 가입되어 있지 않은 사람은 대부분 5인 미만 영세사업장 근로자, 비정규직, 영세자영자, 국민기초생활보장 수급자 등으로, 이들은 공적인 노후소득보장체계 이외의 수단으로 안정적인 노후를 준비하기 어려운 계층이다. 앞서

그림 5-24와 그림 5-25에서도 보았듯이, 5인 미만 영세사업장 근로자의 국민연금 가입률은 72.0%, 비정규근로자의 국민연금 가입률은 54.9%로 90%를 상회하는 5인 이상 사업장 근로자 및 정규근로자의 국민연금 가입률과 대조를 이룬다.

더불어, 국민연금에 가입해 있더라도 노동시장의 불안정성으로 인해 평균 기여기간이 향후 줄어들 가능성이 높다. EU의 2010년 기준 공적연금 평균 기여기간은 38.6년에 이르지만, 한국의 경우 이는 2020년 기준 약 24.8년을 정점으로 오히려 계속 줄어들 것으로 예측되었다(주은선, 2017, pp.241-242). 이와 같이 연금수급권을 가지더라도 짧은 기여기간으로 인해 완전한 연금급여를 보장받지 못하는 불완전 연금수급자 또한 현재 또는 미래 노인 빈곤의 주요 원인이 될 수 있다.

넷째, 낮은 여성경제활동참가율, 여성의 경력단절, 성인지적 연금수급권의 미흡 등은 높은 여성노인 빈곤율의 주요 원인이다. 2017년 기준으로 15-64세 여성의 노동력참가율은 59%로 OECD 국가들 중 최하위권에 속한다.[59] 가장 높은 나라인 스웨덴(85.7%)과는 26.7%p 격차가 난다(stats.oecd. org). 비경활자는 사실상 연금수급권으로부터의 배제를 의미한다. 2007년 2차 연금개혁을 통해 출산 크레딧과 분할연금제도 등이 도입되었지만 이러한 제도만으로 연금 수급권이 확보되기는 어렵다. 더구나 여성의 기대수명(85.71세)은 남성의 기대수명(79.67세)에 비해 6세 가량 더 높기 때문에 독거 여성노인은 남성노인에 비해 빈곤에 빠질 확률이 훨씬 더 높다(www.index.go.kr, 2017년 기준). 독거노인 중 여성의 비율은 81.3%이며, 노인단독가구 빈곤율은 76.2%에 이른다(표 6-4 참조). 여성 고용률과 고용의 질을 높이는 것은 청장년 여성의 현재 빈곤율을 낮출 뿐만 아니라 미래 여성노인 빈곤율을 낮추는데도 기여할 것이다.

59) 우리나라보다 더 낮은 나라들로는 터키(37.6%), 멕시코(46.7%), 이탈리아(55.9%) 등이 있다(stats.oecd.org).

〈표 6-4〉 성별, 유형별 노인가구 구성과 노인 빈곤율

(단위: %)

구분		노인단독가구	노인부부가구	노인포함 복합가구	전체노인가구
가구주 성별	남자	18.7	95.2	84.3	74.2
	여자	81.3	4.9	15.7	25.8
	전체	100.0	100.0	100.0	100.0
빈곤율		76.2	51.5	16.5	42.2

자료: 한국보건사회연구원, 「2014년 복지욕구조사」; 자료를 바탕으로 자체 계산 및 그림 작성.

다섯째, 공적연금과 기초연금의 낮은 급여 수준은 현재와 미래 노인 빈곤의 주요한 원인 중 하나이다. 많은 유럽 국가들이 연금 개혁 등을 통해 다층적 노후소득보장체계를 가지고 있다. 또한 재원 구조도 매우 다양해서 독일은 전통적인 사회보험방식을 고수하고 있는 데 비해, 프랑스는 사회보험과 강제퇴직연금, 네덜란드는 피용자 전액부담 사회보험방식, 스웨덴은 보편적연금과 적립식의 NDC체계, 영국은 사회보험과 사회부조 방식 등을 혼합한 노후소득보장체계를 가지고 있다. 우리나라 역시 국민연금, 기초연금, 퇴직(연)금, 국민기초생활보장제도 등 다층적 노후소득보장체계를 도입했다. 하지만 모든 제도들의 급여를 합하더라도 중위소득 50%에 이르기 힘든 구조를 가졌다는 것이 문제이다. 2017년 현재 특례를 제외한 노령연금 수급자의 평균급여액은 약 50만 원 수준으로 1인 기준중위소득의 약 30%에 불과하다(국민연금연구원, 2018, p.8).[60] 20년 이상 가입자의 평균 급여액은 약 89.2만 원으로 기준중위소득의 54% 수준이지만, 현재 20년 이상 가입자로서 연금급여를 받고 있는 노인은 두 차례의 국민연금 개혁으로 인한 소득대체율 감소 영향을 거의 받지 않는 수급자라는 점을 감안할 때 앞으로는 20년 이상 가입자의 평균 급여액이

60) 2017년의 1인 기준중위소득은 1,652,931원, 2인 기준중위소득은 2,814,449원이다(보건복지부, 2017a).

—현재 가치로—이 금액을 넘어서기는 어려울 전망이다(국민연금연구원, 2018, p.8). 2017년 기초연금액은 1인 기준 월 202,600원으로 기준중위소득의 12.3% 수준이다(보건복지부, 2017b). 이와 같이, 우리나라는 형식적으로는 다층적 노후소득보장체계를 골고루 갖추고 있지만, 급여의 수준으로 볼 때 중복가능한 모든 급여를 합하더라도 중위소득의 50%를 넘어서기 어렵게 되어 있다. 기초연금을 포함한 공적 연금만으로 60~90%의 노인이 중위소득 50% 기준 빈곤선을 넘어서는 유럽 국가들과 비교할 때 열악한 수준임을 알 수 있다.

〈표 6-5〉 주요국의 노령연금(노후소득보장) 재원 분담

	피용자	고용주	자영자	정부
독일	850유로 이상은 9.3%, 이하 요율 감액	9.3%, 450유로 이하 피용자에 대해 15%	18.6%	-
프랑스	사회보험:6.9% 강제퇴직연금:3.1~8.1%	정액기여(1,340유로)	사회보험: 8.55% 강제퇴직연금: 4.65~12.75%	사회보험: 장기실업자, 경단자에 대한 기여금
네덜란드	17.9%	-	17.9%	사회적 최저를 채우기 위한 보조금 전액
스웨덴	보편연금: 없음 NDC: 7%	보편연금: 없음 NDC: 10.21%	보편연금: 없음 NDC: 17.21%	보편연금: 총비용 NDC: 고용주로서 기여금(공무원)
영국	사회보험: 12%+고액임금자2%	사회보험: 13.8%(산재, 실업보험 포함)	주당 2.85파운드 정액+고소득자 9%+2%	사회보험: 적자보전 사회부조: 자산조사수당 및 비기여급여 비용

주: 노령연금에 대한 기여금만 포함함(장애연금, 유족연금에 대한 기여금은 따로 부과됨)
자료: ISSA(2018)를 바탕으로 재정리.

여섯째, 재정안정성 중심의 연금개혁에서도 알 수 있듯이, 우리나라의 노후소득보장 관련 정책결정구조가 상당히 보수적이라는 점도 노인 빈곤을 온존시키는 원인으로 지적될 수 있다. 물론 적립방식의 연금기금 운용에서 재정안정성은 중요한 과제임에 틀림없다. 하지만 공적연금, 더 나아가 공적 노후소득보장의 존재 이유는 노인의 '최저보장'과 '소득안정'이다. 이러한 이유로 많은 복지국가에서는 연금 수급연령을 늘리고 소득대체율을 낮추거나 적립식 강제퇴직연금을 신설하기도 했지만, 동시에 최저보증연금이나 보편적 기초연금을 새롭게 도입하거나 강화했다. 이러한 최저보증연금이나 보편적 기초연금의 재원은 상당 부분 조세방식으로 이루어지고, 그 수준은 그 나라가 설정하는 최저생계비에 가깝게 설계되어 있다. 그 결과, 앞서 확인한 바와 같이 최근으로 올수록 노인 빈곤율과 불평등도는 오히려 크게 감소하였다. 우리나라 역시 2008년 기초연금이 도입되었지만 당시 기준으로 중위소득의 5%에 불과한 급여로 출발하였고, 2018년 말 기준으로 급여수준은 중위소득의 15% 내외에 해당한다.[61] 요컨대, 여타 노후소득보장제도가 그 수준면에서 볼 때 미흡한 상태에서, 재정안정성, 보험료 부담에 대한 저항, 기업의 비용 상승 압박 등에 주안점을 두고 보험료 인상을 자제하는 대신 수급연령 인상과 대체율 인하를 선택함으로써 향후에도 국민연금의 성숙을 통해 노인 빈곤이 획기적으로 감소하리라 기대하기는 어렵게 되었다.

마지막으로, 궁극적으로 볼 때 노인 빈곤의 원인은 사적 부양을 대체할 공적 부양 책임에 대한 사회적 합의의 부재, 즉 '세대 간 연대의 결렬' 결과라 할 수 있다. 이는 노후소득보장에 대한 상당히 오도된 정보와 이해에 기반하고 있다. 국민연금 재정적자 전망과 관련된 논란의 핵심은, '현

61) 2018년 9월부터 기초연금 1인 최대급여액이 25만원으로 상승함으로써 기준 중위소득(1인 기준 1,672,105원)의 15%가 되었다(보건복지부, 2018).

세대가 져야할 부담을 미래세대에게 전가한다'는 것으로, 이를 해결하기 위해서는 보험료 인상, 급여 삭감, 수급연령 조정은 불가피하다는 것이다. 이는 일부는 타당하지만 일부는 부당한 논리이다. 무엇보다도 (부과방식의 경우) 공적 연금의 기본 취지는 현재 일하고 있는 세대(자식세대)가 기여금을 내서 당해 노인 세대(부모세대)를 부양한다는 것이다. 다만 각자 자신의 부모를 개인이 책임지는 확대가족 내에서의 사적 부양 책임 대신, '전체로서의 노인'을 '전체로서의 근로세대'가 책임지는 사회적 부양 책임으로 전환한 것이다. 이는 앞서 2장에서 언급한 연대의 실질화 방식이며, 보편주의적 연금이 가능했던 이유이기도 하다. 이렇게 볼 때, 우리나라의 경우 현재 근로세대는 적립방식 연금체계로 시작함으로써 공적 연금의 혜택을 받지 못하는 노부모를 개인적(사적)으로 부양하는 한편, 스스로의 노후를 위해 적립방식의 공적연금에 기여해야 하는 '이중부양 세대'이다. 앞서 노인소득의 상당한 비중을 사적이전이 차지하고 있는 현실에서도 이를 확인할 수 있다. 이러한 상황을 무시한 채 현재 근로세대가 국민연금 재정적자를 방기함으로써 미래세대에게 부담을 떠넘기려 한다는 것은 국민연금이 전적으로 '강제저축'이며 세대 간 연대라는 취지와는 무관하다는 전제에서 출발한 논리이다. 물론 급격한 인구고령화로 인해 미래세대는 현세대보다 더 높은 부양부담을 져야 한다는 점까지를 고려한다면 '부담전가' 논리가 완전히 부당한 것은 아니다. 이러한 이유로 많은 유럽 복지국가에서도 부과방식의 연금에 더해 적립방식의 NDC나 강제퇴직연금을 강화함으로써 개인의 노후준비에 대한 책임성을 강화하는 추세이기도 하다. 하지만 그 전제는 세대 간, 계층 간 연대를 통해 적어도 현 세대 노인의 '최저생활은 보장'해야 한다는 것이다. 이러한 전제 없이 재정안정성에만 치중하는 한 노인 빈곤의 완화는 달성하기 어려운 목표가 될 것이다.

제4절 소결

여전히 사적 이전이 노인 소득의 상당히 높은 비중을 차지한다는 점만 보면 우리나라의 유교적 '효'문화는 여전히 살아있다. 하지만 사회적·국가적 차원에서 보면 이와는 정반대이다. 앞서 알베르 한손의 연설에서 보았듯이, 복지국가의 가장 나아간 버전은 사회를 커다란 의미에서의 가족으로 간주함으로써 가족 간 상호 호혜성과 존중, 연대를 실현하는 것이다. 반대로 가장 좁은 범위의 연대는 핵가족, 기껏해야 확대 가족 내에서의 연대로 현재 우리나라에서 벌어지고 있는 치열한 교육열과 상속 자본주의가 이에 해당하는 예이다. 노인 빈곤 또한 마찬가지다. 특히, 사회이동이 줄어들고 세대 간 부와 빈곤의 고착화가 심화되고 있는 한국 사회에서 사적 연대를 사회적 연대로 치환하지 못한 결과가 심각한 수준의 노인 빈곤으로 나타나고 있다.

노인 빈곤을 줄이기 위해서는 연대와 보편주의에 기반해서 노인 빈곤을 획기적으로 줄이는데 성공한 복지국가의 사례를 중심으로 현실적인 대안에 대한 심도 깊은 분석과 대타협이 필요하다. 앞서 그림 6-4를 보면, 네덜란드, 영국, 아일랜드, 캐나다, 호주 등이 노인 빈곤은 비교적 낮은 수준이면서 노인지출도 낮은 나라에 해당한다. 이 중 영국, 아일랜드, 캐나다를 하나의 묶음으로 묶을 수 있고, 네덜란드를 또 한 부류로, 호주를 나머지 한 부류로 분류할 수 있다. 캐나다는 0층의 공공부조, 1.5층의 준사회수당으로서 OAS(정액연금)와 GIS(자산조사 보충급여), 1층의 사회보험, 2층의 기업연금, 3층의 사적연금으로 다층적 노후소득보장체계를 가진 나라이다. OAS의 최대급여액은 평균임금의 약 30% 내외에 해당한다(여유진, 김미곤, 권문일, 최옥금, 최준영, 2012). 네덜란드는 전 국민을 대상으로 하는 기초연금과 근로자에 대한 법정 소득비례연금을 가

진 나라로 기초연금의 최대 급여액이 독신 노인의 경우 최저임금의 70% 수준에 이른다. 호주의 경우 우리나라의 기초연금과 유사한 자산조사 방식의 노령연금(Age pension)과 그 이상의 소득비례 기업연금(superannuation)을 가진 나라이다. 호주의 노령연금은추정컨대 최대 급여액이 중위소득의 40%에서 50% 사이에 있는 것으로 보인다(여유진, 정용문, 2011). 요컨대, 세 부류 모두 자산조사가 있든 없든 간에 기초연금을 가지고 있으며, 이 기초연금의 최대 급여액 수준이 중위소득의 40% 내외 정도인 것으로 추정된다는 것이다. 또 다른 공통점으로 이들 세 나라를 포함해서 어떠한 나라도 전통적인 공공부조제도—자산조사방식의 기초연금이 아닌—를 통해 일차적으로 노인 빈곤을 해소하고자 하지 않는다는 것이다. 물론 각종 노후 관련 급여를 받고도 빈곤한 경우 공공부조 수급을 받는 노인이 상당히 많은 나라—예컨대, 최근 영국—도 있지만 그렇다고 이 나라들이 공공부조 중심의 노후소득보장체계를 가졌다고 할 수는 없다. 요컨대, 해외 사례를 통해 우리나라에 적용 가능한 현실적 대안이 무엇인지에 대해 좀 더 근본적으로 천착한 연구가 진행될 필요가 있다. 우리나라의 노후 소득보장체계에 대한 통합적인 분석 또한 필요하다는 것은 말할 필요도 없다.

제 7 장

결론:
한국 복지국가를 위한 제언

제1절 서론
제2절 '다시' 복지국가란 무엇인가
제3절 한국 복지국가를 위한 제언

7 결론: 한국 복지국가를 위한 제언

제1절 서론

한국에서는 복지국가에 대한 많은 오해와 반대가 존재한다. 그 중에서도 가장 많이 제기되는 것 중 하나는 '복지국가가 비싸고, 낭비적이며, 생산성(근로유인)을 저해한다'는 것이다. 어떠한 반증을 통해서도 이는 오해가 아닌 사실이라고 믿는 사람들도 상당수 존재한다. 하지만 서구 복지국가 형성의 동인이자 여전히 복지국가의 기반이 되는 믿음은 복지국가와 자본주의 시장경제가 경합관계나 반합적(negative-sum) 관계가 아니라, 선순환적이고 정합적(positive-sum) 관계라는 것이다. 복지국가에 대한 좌파적 비판자들—구조적 맑시스트들—의 복지국가에 대한 비판의 요지는 국가가 장기적, 총합적 측면에서 자본의 이해를 대변할 수밖에 없는 구조적 한계를 지니고 있다는 점이었다. 반대로 말하자면, 국가가 사회복지를 확대할 수밖에 없었던 이면에는 자본주의 시장경제의 생존에 사회복지의 확대가 불가피하다고 판단했기 때문이라는 것이다. 한국에서도 그 예를 찾기란 어렵지 않다. 이러한 이유로—서론에서 언급한 바와 같이—복지국가는 '문제'이면서 동시에 '해결책'이라는 것이다. 자본주의 경제는 복지국가 없이 생존하기 어렵다.

하지만 복지국가에 대한 접근 방식이 나라마다 상당히 달랐던 것도 사실이다. 미국과 같이 가족과 시장의 기능이 정상적으로 작동하지 못하는 경우 그 보완책으로 사후적, 잔여적으로 개입하는 형태의 국가가 있는가 하면, 가족, 시장과 마찬가지로 복지국가가 개인의 삶에 예방적, 제도적으로 개입하는 노르딕과 같은 국가들도 존재한다. 어떠한 형태의 복지국

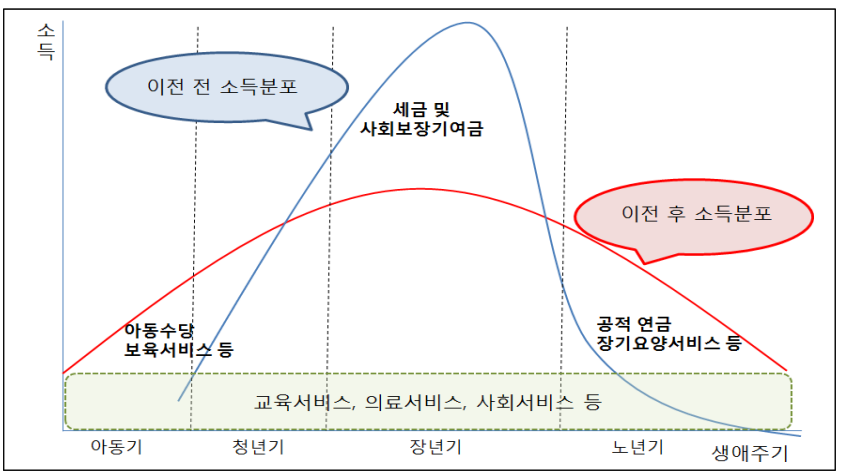
가를 채택하는가는 결국 연대와 시민권의 실질화 과정의 총체적 결과이며, 그 결과로 형성된 보편주의적 또는 잔여주의적 복지국가는 다시 연대와 시민권의 공고화에 영향을 미치는 순환적 고리가 형성된다. 물론 이러한 흐름은 기술발전과 산업구조의 변화, 인구학적 변화, 가족구조의 변화 등의 흐름과 끊임없이 상호작용 하면서 개혁과 변화를 거듭한다. 따라서 현재 한국의 복지국가를 이해하기 위해서는 그러한 복지국가가 만들어진 역사적 과정에 대한 총체적인 '상상적 이해(imaginative understanding)'가 필요하며, 미래 한국 복지국가의 방향성을 가늠하기 위해서는 '과거 그리고 현재와 끊임없이 대화'해야 한다. 본 장에서는 보고서의 결론을 대신하여 지금까지의 논의를 요약하면서 미래 한국 복지국가에 대한 몇 가지 제언을 덧붙이고자 한다.

제2절 '다시' 복지국가란 무엇인가

많은 복지국가 관련 연구자들은 복지국가의 기능이 불평등의 감소라기보다는 소득 유지, 즉 안정(security)이라는 것에 동의한다. 복지국가의 핵심은 실업, 질병, 노령 등등의 이유로 인한 소득 상실에 대비해 보장을 제공하는 복합적인 제도이며, 푸코는 이를 "안정의 기제"(mechanism of security)라 불렀다(Garland, 2014, p.340). 복지국가는 무엇보다 사회적 위험을 분산하고 재할당하는 것이며, 그 전제는 질병, 노령 같은 사회적 위험은 계급특수적인 것이 아니라 대부분의 사람들에게 편재된 위험이라는 것이다(Barry, 1990, p.503). 결국, 복지국가는 시장 자본주의 경제의 불안정성을 완충시켜주는 '안정'(security)을 위한 재분배의 기제이다. 그림에서 보는 바와 같이, 청장년기에 근로활동을 통해 획득한 소득을 비근로세대에게 이전함으로써 생애주기 상 안녕과 복지—경제적

측면에서 볼 때 이는 주로 소비를 통해 나타난다—를 평탄화(smoothing)하고자 하는 것이다. 물론 이는 계층 간, 계층 내, 생애주기 간, 세대 간 복잡한 재분배의 과정을 단순화한 것이다.

[그림 7-1] 복지국가에서 공적 이전의 소비 평탄화 효과(이념형적 모델)



복지국가의 일차적 목적이 삶의 안정성 확보라고 해서 복지국가가 불평등과 빈곤을 완화하는 데 실패했음을 의미하는 것은 아니다. 오히려 그 반대이다. 모든 시민의 삶의 안정성 확보와 불평등·빈곤의 완화는 동전의 양면과 같다. 이와 관련해서 사민주의 복지국가는 보수주의 복지국가보다 약간 더, 자유주의 복지국가에 비해서는 명백히 더 우수한 성과를 보여 왔다(Van Kersbergen & Vis, 2017, p.240; 여유진, 김영순, 강병구 등, 2016). 이는 지금까지 논의한 바와 같이 연대에 기반한 보편주의의 제도화에 성공했기 때문이다.

요컨대, 복지국가는 주로 세 가지 방향으로 자원을 재분배, 재할당함으로써 시민들의 삶의 안정을 보장하고자 한다. 첫째, 한 사회가 설정한 명시적·암묵적 최저 기준에 미달하는 사람들에게 표적화된 자원의 이전이

다. 이는 최저보장(national minimum)을 목표로 하는 제도들로 공공부조제도, 각종 저소득층 지원제도, 근로장려세제와 같은 제도들을 예로 들 수 있다. 둘째, 생애주기 간, ·세대 간 재분배로 이는 근로연령에서 비근로연령—아동과 노인—에게로의 자원의 재분배를 목표로 하는 아동수당, 공적연금 등과 같은 제도들에 의해 달성된다. 마지막으로, 특정한 욕구가 있는 사람에게로의 자원의 재할당으로, 교육과 보육서비스, 의료서비스, 사회서비스 등 각종 현물과 서비스가 여기에 포함된다. 이는 복지국가의 빈곤 방지(anti-poverty), 안정(security), 정상성(functioning)[62]으로 대변되는 기능들이다.

이러한 복지국가는 기르베츠에 의하면 "모든 구성원의 기본적 복리에 대한 법적이고 따라서 공식적이며 명시적인 책임을 가진 사회라는 전제의 제도적 결과"이며 "개인의 복지가 수요자 혹은 비공식적인 장치와 민간의 인식에 맡겨지기에는 너무 중요하며 따라서 정부의 관심사라고 확신하게 될 때 출현"한다(Girvetz, 1968, p.512; Kaufmann,, 2013, p.6 재인용). 복지국가의 핵심은 사회적 책임성의 문화에 배태되어 있는 사회적 권리에 대한 헌신이라는 것이다. 이러한 사회적 책임성에 대한 인식은 2장과 4장에서 다루었던 바와 같이, 연대의 실질화와 사회적 시민권의 제도화를 통한 복지국가의 성립 그리고 보편주의 복지의 인지적, 제도적 확대를 통한 복지국가의 공고화로 결실을 맺는다.

그렇다면, 복지국가에서 연대와 보편주의는 왜 거듭 강조되어야 하는가? 이는 공동선을 강조하는 마이클 샌델 교수의 책 『정의란 무엇인가』(2010)를 인용함으로써 그 논리를 대신하고자 한다.

---

62) 세 번째의 서비스들은 노동 재생산, 시민으로서의 일반적 참여 가능성 등을 높여주는 필수적인 공공성이 강한 서비스이면서, 시장을 통해 공급될 경우 양이나 질적인 측면에서 사회적으로 바람직하지 못한 공급이 이루어지지 못할 가능성이 커서 정부의 개입이 필요한 가치재(merit goods)적 성격이 강한 서비스들이다.

미국인의 삶에서 불평등 심화를 걱정하는 더 중요한 세 번째 이유는, 빈부 격차가 지나치면 민주 시민에게 요구되는 연대 의식을 약화시킨다는 사실이다. 왜 그럴까?...불평등이 깊어질수록 부자와 가난한 자의 삶은 점점 더 괴리된다. 풍족한 사람들은 아이들을 사립학교에 보내고, 그 결과 도심 공립학교에는 대안이 없는 가정의 아이들만 남는다. 학교뿐 아니라 다른 공공 제도나 시설에서도 비슷한 현상이 일어난다. 사설 헬스클럽이 시에서 운영하는 체력단련장과 수영장을 대체한다. 상류층 지역에서는 경찰에 의존하기보다는 사설 경비업체와 계약한다. 이처럼 부유층이 공공장소나 공공서비스를 이용하지 않게 되면서, 그것들은 달리 대신할 수단이 없는 서민들만의 몫이 되어버린다...이때 두 가지 악영향이 나타나는데, 하나는 재정 문제이고, 또 하나는 시민 의식 문제다. 우선 공공서비스를 더 이상 이용하지 않는 사람들이 납세를 꺼리게 되면서 서비스의 질이 떨어진다. 둘째, 다양한 계층의 시민들이 서로 만날 수 있는 곳에 학교, 공원, 운동장, 시민회관 같은 공공시설이 들어서지 않는다. 공적 영역이 비어버리면 민주 시민 의식의 토대가 되는 연대와 공동체 의식을 키우기가 어려워진다...결국 불평등은 공리나 합의에 미치는 영향과는 별개로 시민의 미덕을 좀먹는다. 시장에 매료된 보수주의자들과 재분배에 주목하는 자유주의자들은 이러한 손실을 간과한다.
(Sandel, 2010, p.368).

결국 연대와 보편주의에 기반하여 공고화된 복지국가는 모든 시민의 삶의 안정성을 도모하는 '안정의 기제'로 작동함으로써 복지가 시장, 가족만큼이나 중요한 제도로 각인된다. 또한 연대와 보편주의는 일정 정도 시장에서 더 유리한 위치에 있는 시민의 양보를 요구하는 것이지만, 그 결과 빈곤과 불평등의 축소는 사회통합과 공동선을 높이는 데 기여할 뿐만 아니라 사회 전체의 생산성과 노동의 재생산을 확보하는 데도 기여한다. 우리가 아는 제도주의적 복지국가와 잔여주의적 복지국가들이 시민들의 복지와 행복, 더 나아가 지속가능한 사회 발전에 어떠한 결과를 산출해 왔는지는 굳이 많은 증거를 필요로 하지 않을 것이다.

제3절 한국 복지국가를 위한 제언

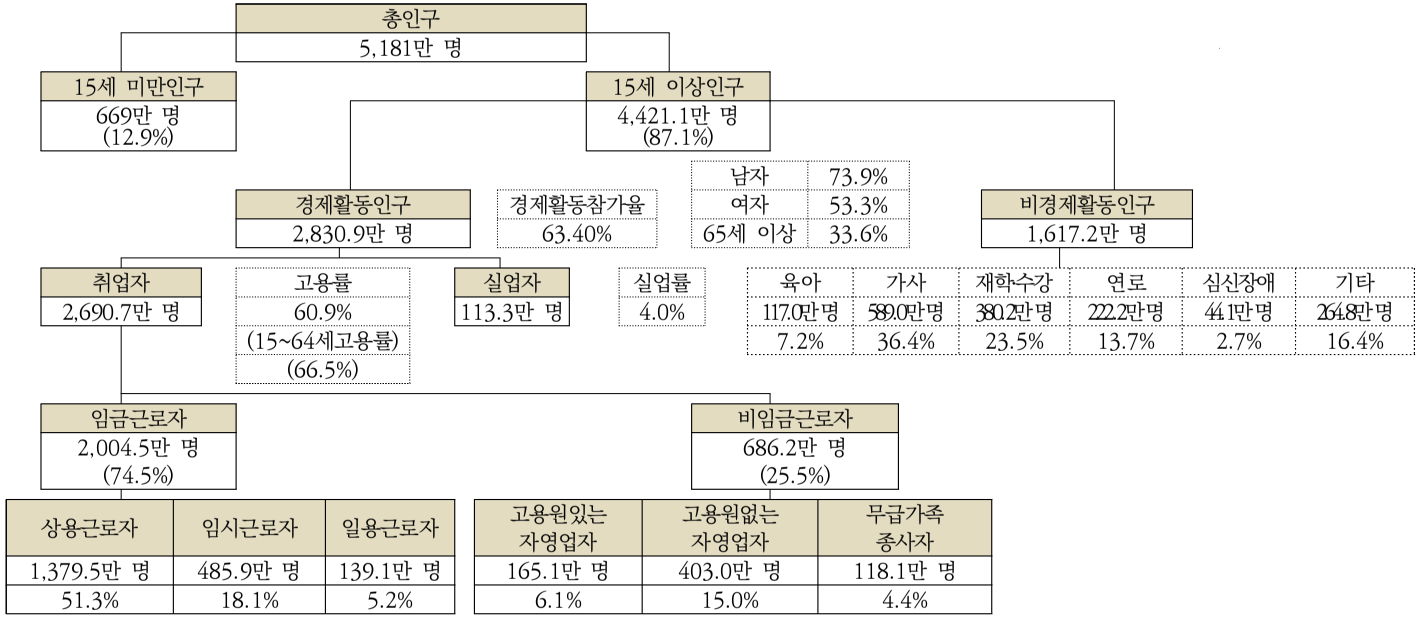
지금까지 논의한 바와 같이, 한국 복지국가는 지난 20여 년, 좀 더 확장해서 30여 년간 도약에 가까운 발전을 거듭해 왔다. 이제 우리나라도 더 이상 '복지'없는 삶을 상상하는 것이 쉽지 않게 되었다. 아동에게 공적인 보육서비스와 공교육이 없다면, 노인에게 기초연금과 장기요양서비스가 없다면, 장애인에게 장애인서비스가 없다면, 그리고 전체 시민에게 건강보험이 없다면, 그럼에도 불구하고 안정적인 삶을 영위할 수 있는 시민은 많지 않을 것이다. 하지만 그동안 확대되어 온 사회복지보다도 더 빠른 속도로 시장의 불안정성이 우리를 엄습하고 있는 것도 현실이다. 1차에서 4차보고서에서 분석한 결과에서 보듯이, 산업 양극화와 노동시장 양극화, 거기에 더해 4차 산업혁명의 파고는 사회적 불평등과 양극화를 심화시키고 있다. 그 결과 시민들은 '자구적 복지'의 추구를 통해 각자의 안정을 도모하려는 태도를 견지하고 있다. 교육투자에의 과도한 몰입, 혁신적이고 창의적인 일자리보다는 안정지향적인 일자리의 선호, 자산기반적 복지의 추구 등이 그러한 경향을 대변한다. 지금까지의 복지 확대의 성과에도 불구하고 우리는 더 많은 복지와, 그에 못지않게 중요한 '복지국가'에 대한 사회적 학습을 필요로 한다.

먼저, 개발주의적인 유산을 극복하고 좀 더 '경제적인 것'과 '사회적인 것'의 균형을 추구할 필요가 있다. 성장중심주의, 경쟁주의적 교육, 가족이기주의의 '마음의 습속'은 여전히 한국의 정책결정자와 시민 모두의 의식을 지배하는 키워드로 작용하고 있다. 시장 경쟁이 강화될수록 '시장에서 살아남기' 위한 전제로서 '폐쇄적 가족주의와 연고주의'에 기반한 사적(교육) 투자가 널리 용인된다. 강한 시장주의와 사적 투자에의 몰입은 결국 비효율적인 과잉투자와 노동시장에서의 불평등으로 귀결될 위험성이 크

다. 그 결과, 사적 투자에 대한 환수 욕구를 강화시킴으로써 증세에 대한 부정적 시각을 증가시키는 악순환 고리를 만들어낸다. 또 다른 한편, 교육을 포함한 자녀에 대한 과도한 투자는 미래에 대한 안정적 대비를 소홀하게 함으로써 노후 빈곤과 불안정성을 심화시키는 원인이 된다(여유진, 2014b 참조). 결국 '경제적인 것'이 '사회적인 것'을 휩쓸어버릴 정도로 강한 사회에서 연대에 기반한 보편적 복지국가를 기대하기는 어렵다. '경제적인 것' 못지않게 '사회적인 것'이 강조되는 학교교육과 시민교육의 콘텐츠를 확보하는 것은 오래 걸리지만 반드시 필요한 과제이다.

둘째, 복지 확대에도 불구하고 '빈 허리'의 문제는 향후 우리가 해결해야할 가장 중요한 숙제이다. 이를 해결하기 위해서는 현재 우리나라의 상황에 대해 좀 더 치밀하고 정교한 목표지향적 분석과 대응방안이 모색되어야 한다. 우리나라 노동시장의 특수성과 동시에 탈산업화와 4차산업혁명으로 인한 보편적 흐름에 대한 이해와 대응이 필요하다. 그림에서 보는 바와 같이, 우리나라 노동시장의 특징은 높은 비정형근로자(비정규직)와 비임금근로자 비율, 낮은 여성 경제활동참가율로 특징지어진다. 여기에 하향식 사회보험의 확대는 보편주의적 소득보장체계 구축에 한계를 더하는 요인으로 작용해 왔다. 가장 불안정한 집단들—저소득의 불안정한 비정규직, 영세자영자, 미취업 여성 등—을 포괄하지 못한다면 '안정성을 보장하기 위한 기제'로서의 복지국가의 기능은 무색해질 수밖에 없다. 재정안정성 위주의 사회보험설계로는 저소득층의 최저보장을 확보하기는 더욱 어렵다. 서구 복지국가들도 최근으로 올수록 점점 더 사회보험만으로 안정과 최저보장을 확보하기 어렵다는 것을 인지하고 있으며 이에 대해 다양한 방식으로 대응하고 있는 추세이다. 우리나라는 노동시장의 이중구조화, '늦은 출발과 이른 조정'으로 인해 이 문제가 더 심각한 상황이다. 소득보장에 있어 좀 더 혁신적인 접근이 필요한 이유이다.

〔그림 7-2〕 경제활동인구현황(2018. 8.)



자료: 통계청의 고용동향(2018.8 현황)과 주민등록 인구현황을 바탕으로 자체 계산(www.kosis.kr, 2018. 9. 12. 인출).

마지막으로, 빠른 속도로 공공성이 결여된 채 보편화된 사회서비스의 공공성 확보는 늦었지만 서둘러야 할 과제이다. 저출산·고령화의 위기감, 일-가정 양립을 통한 여성고용활성화의 필요성, 사회서비스의 산업화 유인과 일자리 창출의 유인, 사회서비스국가와 사회투자국가 담론의 번성 등 많은 요인들이 사회서비스의 '상대적으로 빠른' 보편화를 이끄는 추동력이었다. 하지만 그 과정에서 사회서비스 본연의 공공성과 질 문제는 소홀하게 다루어진 감이 없지 않다. 또한 경로의존적 유산과 시장친화적 접근으로 인한 민간 중심의 공급체계 양산은 그 '득'만큼이나 '실'도 적지 않다. 분명 사회서비스 영역은 서구 복지국가에서도 '복지혼합'(welfare mix)의 대표적 영역이며 재정과 공급 체계 모두 국가, 민간, 제3섹터의 혼합으로 운용되는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 사회서비스의 공공성은 선진 복지국가에서 견지되어야 할 핵심적 가치로 간주된다. 사회서비스의 빠른 보편화는 특히 저출산, 고령화라는 현실에서 보면 분명 명분 있는 확대이다. 하지만 사회서비스가 공공성을 담보하지 못한다면 국가의 높은 재정투입에 대한 의구심을 증폭시킬 가능성이 높다. 보편화가 반드시 공공성을 담보하는 것은 아니며, 보편주의는 보편화와 동일하지 않음을 한국 사회서비스의 확대 과정이 보여주고 있다. 여기에 더해 보편적 서비스와 무상 서비스를 동일시하는 것에 대한 재정리가 필요하다. 또한, 초기 사회서비스의 확대론자들은 현금급여와 사회서비스의 균형을 주장했지만, 노인 빈곤율이 40%를 상회하는 현실에서 보자면 현금급여와 사회서비스의 '재균형화' 필요성도 제기된다.

참고문헌

감정기·최원규·진재문. (2010). 사회복지의 역사(개정판). 파주: 나남출판사.

강병구. (2016). 복지국가의 노력 I: 조세체계의 유형화. 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영. 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표(pp.271-302). 한국보건사회연구원.

강수택. (2012). 연대주의: 모더니즘 넘어서기. 한길사.

강혜규. (2014). 복지 전달체계의 특수성. 여유진, 김미곤, 강혜규, 장수명, 강병구, 김수정…최준영. 한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가(pp.285-324). 한국보건사회연구원.

고용노동부. (2015). 두루누리 지원사업 현황과 개선방안. 저자.

공보처. (1995). '삶의 질 세계화'를 위한 대통령의 복지구상. 문화체육관광부.

구인회·양난주. (2008). 사회보장 60년, 평가와 전망. 2008년 사회보장학술대회 자료집, 151-184.

국민연금연구원. (2018). 2017 국민연금 생생통계. 국민연금공단.

국민연금연구원. (2016). 2015 국민연금 생생통계. 국민연금공단.

국회사무처. (1969). 제70회 국회 보건사회위원회회의록, 제5호(1969.7.18.).

국회예산정책처. (2017). 2017년 조세의 이해와 쟁점: 세목별 개편 동향 및 주요 논의 사항 발췌, 2017 나라살림 토론회: 바람직한 조세정책방향: 일자리, 복지, 재정건전성을 중심으로(2017.7.5.). 국회예산정책처.

김미곤. (2014). 복지제도 및 구조의 특수성. 여유진, 김미곤, 강혜규, 장수명, 강병구, 김수정…최준영. 한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가(pp.245-284). 한국보건사회연구원.

김수정. (2017). 가족지원정책의 재구조화 방안. 여유진, 김미곤, 김수정, 박종현, 백승호, 이상호…조한나. 한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구. 한국보건사회연구원.

김영순. (2001). 복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험. 서울대학교출판부.

김영순. (2007). 사회투자국가가 우리의 대안인가?: 최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점. 경제와 사회, -(75), 84-113.

김영순. (2016). 복지국가 유형화 논의의 형성과 변화. 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영. 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표(pp.43-88). 한국보건사회연구원.

김윤태. (2010). 복지 담론과 사회투자의 다양성. 사회와 이론, 16, 241-270.

김진욱. (2011). 노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤감소효과에 관한 국제비교연구. 한국노년학, 31(1), 111-127.

김태성, 성경륭. (2000). 복지국가론. 나남.

김학준. (1993). 한국전쟁: 원인, 과정, 휴전, 영향. 박영사.

남찬섭. (2005a). 미군정기와 사회복지: 민간구호단체의 활동과 주택정책. 월간 복지동향, 78, 43-51.

남찬섭. (2005b). 미군정기와 사회복지: 응급구호대책과 노동자대책. 월간 복지동향, 79, 48-55.

남찬섭. (2011). 민주정부 10년 복지개혁의 회고와 전망: 최근의 복지국가논쟁에 비추어, 상황과 복지(현 비판사회정책), 32, 133-180.

남찬섭. (2018). 한국현대사 시기별 사회복지제도 도입의 흐름과 특성. 미발간원고.

대통령자문 정책기획위원회. (1999). 새천년 지식·정보사회에 대비한 생산적 복지의 정립방향과 정책과제. 저자.

대통령자문 정책기획위원회. (2006). 사회비전2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략. 저자.

대한민국정부. (1992). 제7차 경제사회비전5개년계획 1992~1996. (국가기록원 theme.archives.go.kr).

민재성, 김중수, 이덕훈, 서상목, 이혜경, 구성열. (1986). 국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과. 한국개발연구원.

박광준. (2013). 한국사회복지역사론. 파주: 양서원.

박명림. (1998). 1950년대 한국의 민주주의와 권위주의, 역사문제연구소 (편).

1950년대 남북한의 선택과 굴절. 역사비평사.
박병현. (2010). 사회복지의 역사. 고양: 공동체.
박순우. (2004). T. H. Marshall 시민권론의 재해석. 사회복지정책, 20(10), 87-107.
보건복지가족부. (2008). 주요업무참고자료. 저자.
보건복지가족부. (2015). 국민기초생활보장사업 안내. 저자.
보건복지가족부. (2017a). 국민기초생활보장사업 안내. 저자.
보건복지가족부. (2017b). 주요업무참고자료. 저자.
보건복지가족부. (2018). 국민기초생활보장사업 안내. 저자.
보건복지70년사 편찬위원회. (2015a). 보건복지 70년사: 가난과 질병을 딛고 일어선 위대한 여정. 보건복지부.
보건복지70년사 편찬위원회. (2015b). 보건복지 70년사: 가난의 시대에서 복지사회로. 보건복지부.
보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). 통계로 보는 사회보장. 저자.
보건복지부, 한국보건사회연구원. (2017). 통계로 보는 사회보장. 저자.
서유석. (2010). '연대' 개념의 역사적 맥락과 현대적 의미. 시대와 철학, 21(3), 453-483.
서유석. (2013). '연대' 개념에 대한 철학적 성찰. 철학논총, 72, 385-407.
손호철. (1991). 한국정치학의 새구상. 풀빛.
송현주, 임란, 왕승현, 이은영. (2018). 중·고령자의 경제생활 및 노후준비 실태: 제7차(2017년도) 국민노후보장패널조사(KReIS) 기초분석보고서. 국민연금연구원.
심재진. (2011). 사회복지사업법 제정사 연구. 사회보장연구 27(2), 279-307.
신광영. (1991). 스웨덴의 사회복지제도의 형성과 특징. 한림대학교 사회복지연구소(편), 비교사회복지 제1집. 을유문화사.
신광영. (1994). 스웨덴 사회민주주의 60년: 가능성과 한계. 계간 사상, 20, 40-75.
신영전. (2010). '의료민영화' 정책과 이에 대한 사회적 대응의 역사적 맥락과 전

개. 비판사회정책, 29, 45-90.
안병영. (1992). 신보수주의와 복지국가: 1980년대 대처와 레이건의 정책비교. 사회과학논집, 23, 83-119.
안상훈. (2010). 현대 한국복지국가의 제도적 전환. 서울: 서울대학교출판문화원.
안상훈. (2011). 지속가능한 한국형 복지국가 개혁전략: 사회서비스 강화전략을 중심으로. 2011 서울대학교 경제연구소 정책토론회 자료집.
양난주. (2017). 사회서비스 산업화 전략의 예견된 실패. 월간 복지동향, 227, 14-22.
양재진. (2007). 사회투자국가가 우리의 대안이다: 사회투자국가 비판론에 대한 반비판. 경제와 사회, -(75), 319-335.
여유진, 김미곤, 구인회, 김수정, 윤자영, 허순임, 최준영. (2015). 한국형 복지모형 구축: 생애주기별 소득·재산·소비 연계형 복지모형 구축. 한국보건사회연구원.
여유진, 김미곤, 권문일, 최옥금, 최준영. (2012). 현세대 노인의 빈곤 실태 및 소득보장방안 연구. 한국보건사회연구원.
여유진, 김미곤, 김수정, 박종현, 백승호…조한나. (2017). 한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구. 한국보건사회연구원.
여유진, 김미곤, 김태완, 김문길, 정해식, 우선희, 김성아. (2014). 국민대통합 종합 계획. 한국보건사회연구원, 국민대통합위원회.
여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수. (2005). 빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해. 한국보건사회연구원.
여유진, 김미곤, 황도경, 정재훈, 김기태, 김성아. (2014). 긴급복지지원제도 사업성과 평가 및 제도개편 방안 연구. 한국보건사회연구원.
여유진, 김미곤, 강혜규, 장수명, 강병구, 김수정, 전병유, 정준호, 최준영. (2014). 한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가. 한국보건사회연구원.
여유진, 김미곤. (2010). 국민기초생활보장제도 전사(前史). 이태진 등. 국민기초생활보장제도 10년사. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영. (2016). 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 한국보건사회연구원.

여유진, 정용문. (2011). 호주 사회보장연구. 한국보건사회연구원.

여유진. (1997). 실업보험의 소득대체율과 대기기간 결정요인에 관한 연구. (석사학위논문, 서울대학교).

여유진. (1999). 생산적 복지의 개념과 한계: 김대중 정부의 복지관에 대한 비판적 고찰. 동향과 전망, -(43), 8-22.

여유진. (2004a). 이론적 배경. 여유진, 이현주, 김미곤, 강신욱, 김계연. 공공부조의 가치기반과 제도적 반영: 국민기초생활보장제도 형성과정을 중심으로 (pp.51-90). 한국보건사회연구원.

여유진. (2004b). 국민기초생활보장제도 형성의 배경. 여유진, 이현주, 김미곤, 강신욱, 김계연. 공공부조의 가치기반과 제도적 반영: 국민기초생활보장제도 형성과정을 중심으로(pp.91-100). 한국보건사회연구원.

여유진. (2004c). 국민기초생활보장제도 형성과정에서의 가치지향적 쟁점 및 제도적 반영. 여유진, 이현주, 김미곤, 강신욱, 김계연. 공공부조의 가치기반과 제도적 반영: 국민기초생활보장제도 형성과정을 중심으로(pp.134-185). 한국보건사회연구원.

여유진. (2006). 사회서비스에 대한 이론적 접근. 석재은, 김수정, 여유진, 남찬섭. 사회서비스 제도화모형 구축에 관한 연구. 한림대학교, 산학협력단, 빈부격차, 차별시정위원회.

여유진. (2011). 복지국가의 구조적 제약과 경로의존성: 근로연령층의 빈곤과 복지국가의 재분배효과를 중심으로. 상황과 복지, -(32), 7-44.

여유진. (2013). 스웨덴. 김문길, 김태완, 여유진, 임완섭, 정경배, 김도형, 정재훈. OECD 주요국의 공공부조제도 발전과정과 최근 주요 이슈 (pp.117-156). 한국보건사회연구원.

여유진. (2014a). 한국인의 복지태도: 국가간 비교를 중심으로. 여유진, 김미곤, 강혜규, 장수명, 강병구, 김수정, 전병유, 정준호, 최준영. 한국형 복지모형

구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가(pp.383-422). 한국보건사회연구원.

여유진. (2014b). 결론: 한국의 특수성과 한국형 복지국가의 모색. 여유진, 김미곤, 강혜규, 장수명, 강병구, 김수정, 전병유, 정준호, 최준영. 한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가(pp.432-432). 한국보건사회연구원.

여유진. (2016a). 서론. 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영. 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표(pp.35-42). 한국보건사회연구원.

여유진. (2016b). 복지국가의 노력 II: 복지지출의 유형화. 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영. 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표(pp.303-354). 한국보건사회연구원.

여유진. (2016c). 복지국가의 효과: 재분배와 사회의 질 유형화. 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영. 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표(pp.355-394). 한국보건사회연구원.

여유진. (2016d). 결론 및 정책적 시사점. 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영. 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표(pp.395-418). 한국보건사회연구원.

여유진. (2017a). 한국 복지국가에 대한 조절이론적 접근. 여유진, 김미곤, 김수정, 박종현, 백승호…조한나. 한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구(pp.47-84). 한국보건사회연구원.

여유진. (2017b). 결론 및 정책적 함의. 여유진, 김미곤, 김수정, 박종현, 백승호…조한나. 한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구(pp.451-464). 한국보건사회연구원.

오정수. (1987). 국민연금제도의 형성과정과 입법변천에 관한 연구. 사회보장연구, 3, 143-164.

원석조. (2009). 사회복지발달사. 공동체.

유진오. (1980). 헌법기초회고록. 일조각.

유팔무. (2000). 한국전쟁과 문화변동. 아시아문화, 16, 213-235.

윤홍식, 남찬섭, 김교성, 주은선. (2018). 사회복지정책론, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 총서1, 서울: 사회평론아카데미.

이남진. (1998). 소송운동사례와 시민단체의 역할. 장애인관련법규. 장애우권익문제연구소.

이두호. (1992). 빈곤론. 나남.

이영환. (2004). 한국사회와 복지정책: 역사와 이슈. 서울: 나눔의 집.

이영희. (1993). 스웨덴의 산업민주주의와 신경영전략, 경제와 사회, -(19), 162-190.

이진석, 권동희, 김경모, 강정구, 조지욱, 나혜영…최윤경. (2015). 중학교 사회교과서② (2015 개정). 지학사.

정용덕. (1993). 자본주의 국가론에 의한 한국 중앙국가기구의 유형별 분석. 한국행정학보, 27(3), 677-704.

주은선. (2017). 노후소득보장제도 재구조화 방안. 여유진, 김미곤, 김수정, 박종현, 백승호, 이상호…조한나. 한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구. 한국보건사회연구원.

이혜경. (2011). 한국 복지국가가 걸어온 길: 결손국가에서 사회투자국가로, 2011년 사회정책연합 공동학술대회 기조발제문.

정용덕. (1998). 한국적 국정관리와 국가경쟁력. 정부수립 50주년 기념 학술 심포지움 자료집.

참여연대 사회복지위원회. (2004). 참여연대 사회복지운동 10년의 기록: 제7권 국민기초생활보장법 제정운동, 나눔의 집.

최원규. (1996). 외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향, 박사학위논문, 서울대학교.

최장집. (2004). 한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반. 아세아연구, 47(3), 17-36.

통계청. (1992). 인구주택총조사보고서. 서울: 대한통계협회.

통계청. (2015). 통계로 본 광복 70년 한국사회의 변화. 저자.

통계청. (2016). 장래인구추계: 2015~2065년. 저자.(보도자료. 2016.12 8)

하상락. (1989). 한국사회복지사론. 박영사.

하인철. (2007). 정책문제해결기구의 설계와 제도화: 김대중 정부 시기 노사정위원회를 중심으로. 정부학연구, 13(4), 63-111.

한국보건사회연구원. (2017). 빈곤통계연보. 저자.

한국재정40년사편찬위원회. (1990). 한국재정 40년사: 제7권 재정운용의 주요과제 분석. 한국개발연구원.

한국경제60년사편찬위원회. (2011). 한국경제60년사: 사회복지·보건 편. 저자.

한상권. (2017). 제헌헌법의 평등이념. 인문사회과학 연구 24, 83-111.

함세남. (1983). 영국사회보장제도 형성에 관한 역사적 고찰. 강남대학교 사회사업논집, 7. 7-46.

Adams, J. (1995). *Risk*. Routledge.

Alcock, Pete. (2016). Why we need welfare: Collective action for the common good. Policy Press.

Anttonen, A., Häikiö, L., Stefansson, K., & Sipilä, J. (2012). Universalism and the challenge of diversity. In A. Anttonen, L. Häikiö, & K. Stefansson (Eds.), *Welfare state, universalism and diversity(pp.1-15)*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Anttonen, A., & Sipilä, J. (2012). Universalism in the british and scandinavian social policy debates. In A. Anttonen, L. Häikiö, & K. Stefansson (Eds.), *Welfare state, universalism and diversity(pp.16-41)*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Baldwin. P. (1990). *The politics of social solidarity: Class bases of the european welfare state, 1875-1975*. Cambridge University Press.

Barry, B. (1990). The welfare state versus the relief of poverty. *Ethics, 100*(3), 503-529.

Bayertz, Kurt. (1999). Four uses of “solidarity”, in Bayertz, K. (ed.).

Solidarity. Dortrecht: Kluwer Acadmic Publishers.

Bettio, F. and Plantenga, J. (2004) Comparing care regimes in europe. *Feminist Economics 10(1),* 85-113.

Beveridge, W. (1942). *Report on social insurance and allied services*. London: HMSO.

Comte, A. (2001). Discours préliminaire sur l'ensemble du positivisme, Paris. 김종우 (역). 실증주의서설. 한길사. (원서출판 1848)

Comte, A. (1973). *System of positive polity.* vol.II. F. Harrison. (trans.). N.Y.: Burt Franklin.

de Schweinitz, K. (2001). England's road to social security: From the statute of laborers in 1349 to the Beverilge report of 1942. 남찬섭 (역). 영국 사회복지 발달사. 인간과복지. (원서출판 1962)

Daniels, N. (1983), Justice between age groups: am I my parents' keeper?, *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society, 61*(3), 489-522.

Danson, M., McAlpine, R., Spicker, P., & Sullivan, W. (2012). *The case for universalism: An assessment of the evidence on the effectiveness and efficiency of the universal welfare state*. The Jimmy Reid Foundation.

Dølvik, Jon Erik. (2015). Welfare as a productive factor: Scandinavian approaches to growth and social policy reform. paper for presentation at 22nd International Conference of Europeanists, panel *National growth strategies and welfare state reform*, Paris, Science Po, 8-10 July 2015.

Durkheim, E. (1984). *The division of labor in society.* W. D. Halls (trans.). N.Y.: The Free Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism.* Princeton University Press.

Estpin-Andersen, G., & Korpi, W. (1987). From poor relief to institutional welfare state: The development of scandinavian social policy. in Erikson, R. et al. *The Scandinavian model.* Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

European Commission. (2010). Toward adequate, sustainable and safe european pension systems. European Commission Green Paper. Com(2010) 365/3. Brussels.

Ferreira, F. H., Galasso, E., & Negre, M. (2018). *Shared prosperity: Concepts, data, and some policy examples*. Policy Research Work Paper 8451. World Bank Group.

Flora, P., & Alber, J. (1984). Modernization, democratization, and the development of welfare states in western europe. In P. Flora, & A. J. Heidenheimer (Eds.), *The development of welfare states in Europe and America(pp.37-80)*. Transaction Publishers.

Flora, P., & Heidenheimer, A. J. (Eds.). (1984). *The development of welfare states in Europe and America*. Transaction Publishers.

Garland, D. (2014). The welfare state: A fundamental dimension of modern government. *European Journal of Sociology, 55*(3), 327-364.

George, V., & Wilding, P. (2016). Ideology and social welfare. 남찬섭 (역). 이데올로기와 사회복지. 한울아카데미. (원서출판 1976)

Girvetz, H. (1968). Welfare state. *International encyclopaedia of the social sciences* 16, 512-521.

Grabb, E. G. (2003). Theories of social inequality. 양춘 (역). 사회불평등. 고려대출판부. (원서출판 1984)

Grech, A. (2010). *Assessing the sustainability of pension reforms in Europe*. (Doctoral dissertation, London School of Economics and Political Science).

Gutman, Amy. (1990). Introduction. In Amy Gutman (ed.). *Democracy and the welfare state*(pp.1-24). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hilson, M. (2010). The nordic model: Scandinavia since 1945. 주은선, 김영미 (역). 노르딕모델: 북유럽 복지국가의 꿈과 현실. 삼천리. (원서출판 2008)

ISSA. (2018). Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018.SSA Publication No.13-11801.

Lister, R. (2003). Investing in the citizen-workers of the future: Transformations in citizenship and the state under new labour, *Social Policy and Administration,* October 2003, 37(5), 427-443(17).

Kaufmann, F. X.. (2013). *Great Britain, Sweden, France and Germany between capitalism and socialism*. Springer.

Kautto, K. (2012). The pension puzzle: Pension security for all without universal schemes? In A. Anttonen, L. Häikiö, & K. Stefansson (Eds.), *Welfare state, universalism and diversity(pp.144-161).* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Kemshall, H. (2002). *Risk, social policy and welfare*. Buckingham· Philadelphia: Open University Press.

Korpi, Walter., & Palme, Joakim. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *American Sociological Review,* 63(5), 661-687.

Levi, Margaret. (1997). *Consent, dissent, and patriotism.* New York: Cambridge University Press.

Marshall, T. H. (1950). Citizenship and social class. From T. H. Marshall. Citizenship and social class and other essays.

Cambridge University Press. originally delivered in Cambridge as the marshall Lecture in 1949. In C. Pierson, & F. G. Castles (Eds.). (2006). *The Welfare state reader*. Polity Press.

Marshall. T. H. (1963). Sociology at the Crossroads and Other Essays. London: Heinemann.

Marshall, T. H. (1977). *Class, citizenship and social development,* Chicago: University of Chicago Press.

Mason, Andrew. (1998). Solidarity. In Edward Graig. *Routledge encyclopedia of philosophy.* Cambridge et al: Cambridge University Press.

Mishra, R. (1996). Society and social policy: Theoretical perspectives on welfare. 남찬섭 (역). 복지국가의 사상과 이론. 한울. (원서출판 1977)

NOSOSCO. (2017). *Social protection in the Nordic countries: Scope, expenditure and financing.* Nordic Social Statistical Committee.

OECD. (2012). *Looking to 2060*. OECD publishing.

OECD. (2014). *Society at a Glance: OECD Social Indicator*. OECD publishing.

Polanyi, K. (1991). The Great transformation: The political and economic orgins of our time. Beacon Press. 박현수 (역). 거대한 변환. 민음사. (원서출판 1944)

Pontusson. J. (1992). At the end of the third road: Swedish social democracy in crisis. *Politics & Society. 20*(3), 305-332.

Rokkan, Stein. (1968). Comparative research across cultures and nations. Paris: Mouton.

Rothstein, B. (2001). The universal welfare state as a social dilemma. *Rationality and Society, 13*(2), 213-233.

Sandel, M. J. (2010). Justice: What's the right thing to do. 이창신 (역). 정의란 무엇인가. 김영사. (원서출판 2008)

Takuji, T. (2014). 貧困と共和国—社會的連帶の誕生. 박해남 (역). 빈곤과 공화국: 사회적 연대의 탄생. 문학동네. (원서출판 2006)

Therborn, G. (1995). *European modernity and beyond: The trajectory of europena societies 1945-2000*. London, Sage.

Titmuss, R. (1968). Universalism versus selection. From R. Titmuss. Commitment to Welfare. Allen and Unwin. In C. Pierson, & F. G. Castles (Eds.). (2006). *The Welfare state reader*. Polity Press.

Tönnies, F. (2017). Gemeinschaft und Gesellschaft. 곽노완, 황기우 (역). 공동사회와 이익사회-순수사회학의 기본개념. 라움.

Tullock, Gordon. (1983). *Economics of income redistribution*. Boston, MA: Kluwer and Jijhoff.

Van Kersbergen, K., & Vis, B.(2017). Comparative welfare state development, opportunities, and reform. 남찬섭 (역). 복지국가 개혁의 도전과 응전: 복지국가정치의 비교연구. 나눔의 집. (원서출판 2014)

Kron, T. (2011). 커뮤니케이션의 폭증과 네트워크 사회: 리하르트 뮌히의 커뮤니케이션사회 분석. In U. Schimank, & U. Volkmann. (Eds). 김기범 등 (역). 현대사회를 진단한다: 사회진단의 사회학. 논형. (원서출판 2007)

Weber, M. (1949). *Objectivity in social science and social policy*. New York: Free Press.

Wildt, A. (1999). Solidarity: Its history and contemporary definition. From Bayertz, Kurt (Ed.), *Solidarity.* Dortrecht: Kluwer Academic Publishers.

Wilensky, H. L., & Lebeaux, C. N. (1965). *Industrial society and social welfare*. Free Press.

Zaidi, A., Makovec, M., Fuchs, M., Lipszyc, B., Lelkes, O., Rummel, M., Marin, B., & de Vos, K. (2006). *Poverty of elderly people in EU25: First report.* Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

〈웹사이트〉

e-나라지표. (2019). 합계출산율. http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1428 에서 2019.1.7. 인출).

국가법령정보센터. (2018). http://www.law.go.kr (2018.11.1. 접속).

국가지표체계. (2018). 비임근근로자 비율(http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=4014&stts_cd=401401 에서 2018.12.27. 인출).

국가통계포털(2018). 60세의 기대여명(http://kosis.kr, 2018.9.10. 인출).

국가통계포털(2018). 경제성장률, 실업률, 빈곤율(http://kosis.kr, 2018.9.10. 인출).

국가통계포털. (2018). 경제성장률(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA905_OECD&conn_path=I3 에서 2019.12.30. 인출)

국가통계포털. (2018). 규모별 사회보험가입률(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0011&conn_path=I3 에서 2018.9.6. 인출)

국가통계포털. (2018). 소득분배지표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L6E001&conn_path=I3 에서 2018.12.30. 인출)

국가통계포털. (2018). 시도·산업·종사자 규모별 사업체수, 종사자수('93-'05). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1K51003&conn_path=I3 에서 2018.12.30. 인출.

국가통계포털. (2018). 연령별 경제활동인구 총괄(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1D07002S&conn_path=I3 에서 2019.12.30. 인출)

국가통계포털. (2019). 성, 산업별 취업자(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7C26&conn_path=I3 에서 2019.1.10. 인출)

Comparative Welfare states Dataset(CWSD, Version 25-2, 2014). http://www.edac.eu (2016.5.30. 인출)

Eurofound. (2018.12.4.). http://www.eurofound.europa.eu/efemir-edictionary/saltsjbaden-agreement (2018.12. 4 접속)

LIS. (2018). Access key workbook, www.lisdatacenter.org, 2018.9.4. 인출

OECD Statistics(Decile ratios of gross income, stats.oecd.org, 2018.12.27. 인출)

OECD Statistics. (2015). Family Database (http://stats.oecd.org, 2015.10.7. 인출)

OECD statistics. (2016). Social Expenditure Aggregated date. http://stats.oecd.org 에서 2016.5.10. 인출.

OECD statistics. (2018). Income distribution and poverty http://stats.oecd.org에서 2018.9.30. 인출.

OECD Statistics. (2018). Social Expenditure Aggregate data: branch-old age (http://stats.oecd.org, 2018.11.10. 인출)

OECD statistics. (2018). Social Expenditure Aggregated data. http://stats.oecd.org에서 2018.12.13. 인출.

OECD statistics. (2018.12.30.). http://stats.oecd.org, ALFS summary tables (2018.12.30. 인출).

〈언론 보도 자료〉

이투데이. (2018. 8. 23). 국민연금, 공무원연금과 통합이 능사?...”합치면 당장은 불리.

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.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
  간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- 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