

한국형 복지모형 : 신제도주의적 탐색

여유진(한국보건사회연구원)

목차

- I. 한국 복지국가 연구에서 접근법의 재고
- II. 일차적 불평등의 역사적 기원: 조립형 산업화와 노동시장의 이중구조화
- III. 이차적 불평등의 역사적 기원: 유교적 가족주의와 개발주의 유산
- IV. '한국형' 복지국가의 지향 혹은 지양?



한국 복지국가 연구에서 접근법의 재고

현실 인식

- 복지국가의 세 국면
 - 황금기 복지국가(1950-75): '자본주의-민주주의-복지국가'에 대한 자유주의적 컨센서스
 - 자본주의 위기와 복지국가 위기(1975-90): 복지국가의 재정위기와 효과성 위기
 - 자본주의와 복지국가의 전지구적 재편(1990-현재)
- 한국 복지국가가 처해 있는 상황
 - 외환위기 전후, 복지국가 위기 이후에야 복지국가에 대한 본격적 논의 시작 → “썰물에 배를 띄워야 하는 상황”
 - 급격한 산업화로 전근대, 근대, 탈근대가 한 공간에서 공존 → “국가와 복지에 대한 미묘한 태도”
 - 강한 유교적 가족주의, 권위주의적 발전주의 유산, 전쟁과 분단 상황 → “경로의존적 제약”
 - 세계에서 가장 빠른 속도의 인구고령화(저출산율), 자살율, 노인빈곤율, 저임근근로자 비율, 산재사망률 등 OECD 1위 → “복지 과부하”(잘되며 ‘경제타’, 안되면 ‘복지타’)
- 기존 ‘한국형 복지국가’ 논의에 대한 약간(?)의 불만
 - 복지국가에 대한 협소한 영역 설정: ‘제도중심적’, ‘문제중심적’ 접근 → “나무를 보되 전체 숲을 염두에 둘 필요”
 - 복지국가는 단순히 ‘복지제도’가 잘 갖추어져 있는 나라가 아니라, 경제·정치·사회적 격차를 줄이기 위한 시민권이 잘 갖추어진 나라
 - 복지국가의 역사성과 특수성에 대한 간과: 굴이 회수를 건너면 탱자가 된다 → “경로의존적 제약의 현실 인식과 돌파가능성의 모색”(외국의 좋은 제도가 꼭 한국에서도 좋은 제도는 아니다)
 - 복지국가에 대한 관점의 빈곤과 비일관성: 프로그램별 각계 접근으로 제도간 연계성과 체계성 결여 → “구멍가게 복지”(있을 것은 다 있는데, 커버리지와 수준이 낮고 효율적이지 않음)

본 연구의 접근방식: 신제도주의적 접근

■ 역사적 경로의존성

- 산업화, 민주화, 국민국가(관료주의) 형성은 복지국가 제도 형성의 역사적 계기가 되는 결정적 시점 → 복지국가제도 발전과 유형의 지속성을 설명하는데 유리
- 특정한 역사적 시기에 제기된 사회적 과제를 해결하기 위한 아이디어(담론, 이데올로기 등)가 정치적 투쟁 과정의 불평등한 권력관계를 바탕으로 권력이 많은 집단의 이익이 보다 우선시되도록 제도화되는 과정 설명

■ 합리적 선택

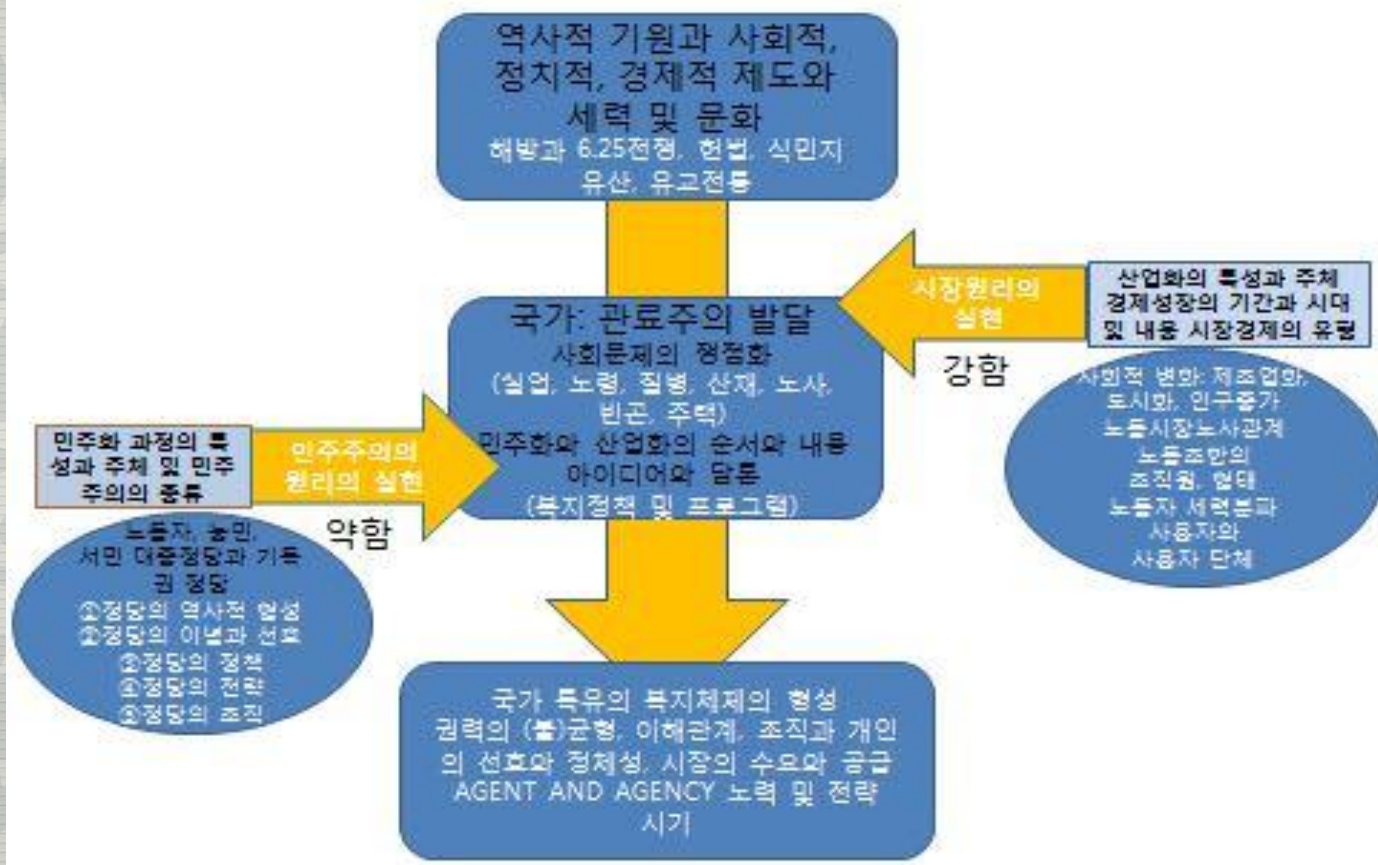
- 효율적일 수도 비효율적일 수도 있는 제도에 개인들은 어떻게 대응하는가?: 역사적으로 형성된 제도는 행위자들의 이익과 유인 구조에 대한 이해, 정체성, 선호 등의 형성에 영향을 줌. → 비효율적인 제도가 지속되는 이유, 계급배반투표가 일어나는 이유

■ 제도의 지속과 변화

- 일반적으로 **제도 집합**은 개인과 조직들의 선호, 이해관계, 권력관계가 상호작용하고 상호 보완하여 변화를 억제함으로써 경로의존의 가능성을 높임 → 제도는 규칙, 관행 및 담화 또는 이 셋의 ‘영리한’ 결합을 통하여 개인들과 조직들에게 지시, 집행, 강요
- **행위자**는 단순히 제도의 제약을 수동적으로 받지만 않고 주체적 행동을 행함으로써 제도 변화 시도. 행위자들은 제도 속에 내장된 갈등과 다양한 세력들의 충돌을 활용, 주체들은 또 새로운 담론이나 아이디어가 제기되거나 여론 및 선거 결과의 변화, 문화적 변화, 시장 영역의 경제적 변동 등의 일부 요소들의 변화가 생기면 이를 계기로 주체 스스로 제도의 균열을 야기하면서 제도 변화 촉진 → ‘집합적이고, 전투적이며, 누적적이고, 결합적이며, 또한 제약된 것’

분석틀

복지국가의 제도형성





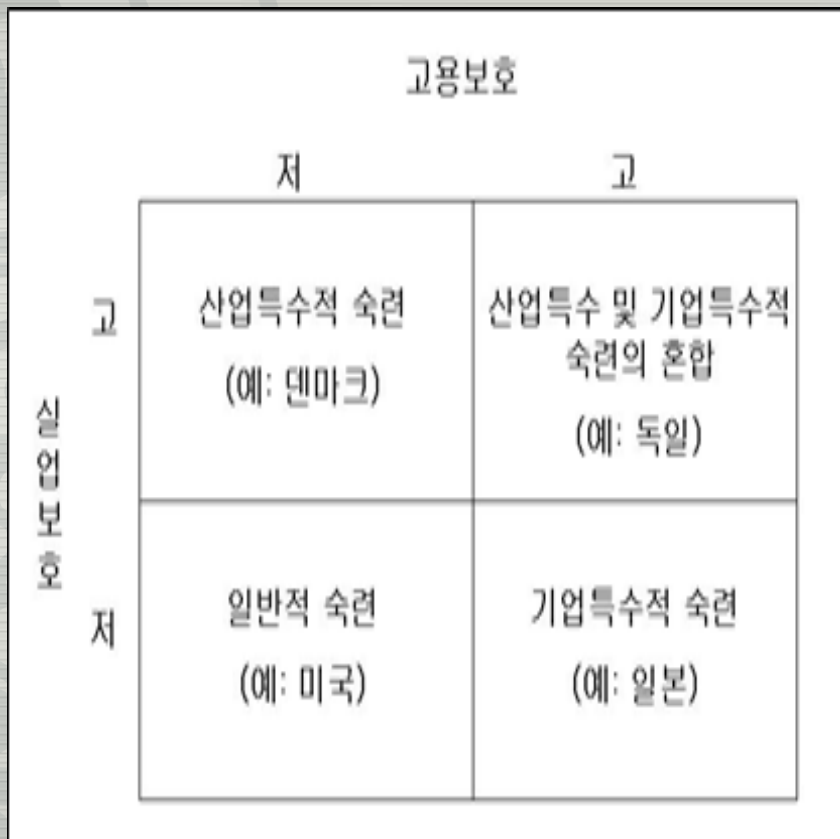
일차적 불평등의 역사적 기원: 조립형 산업화와 노동시장의 이중구조화

산업화 방식

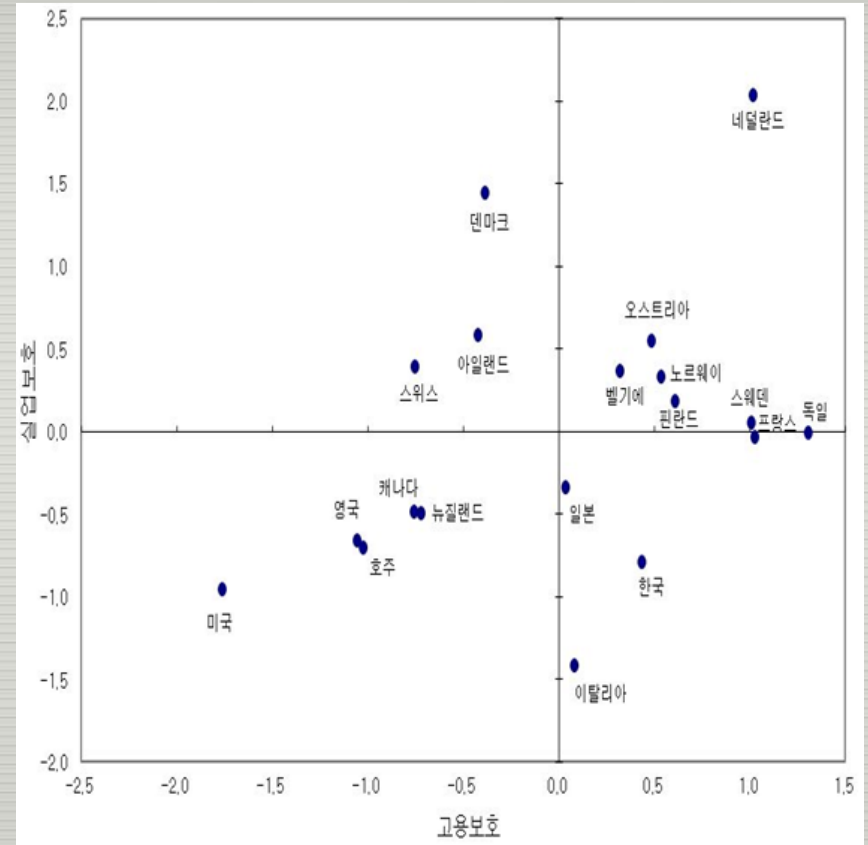
- 아래로부터의 산업화: 중소기업주도형 산업화
 - 중소기업들의 연합으로서의 결사체 경제 지향(소생산자들의 수평적인 전후방 연계, 비시장적 사회적 조정기제, 경쟁과 협력, 지리적 근접성에 기반한 집합적 효율성 추구)
 - 예: 이탈리아, 대만, 영국 후발산업지구
- 위로부터의 산업화: 조립형 전략(assembly strategy)
 - 규모의 경제와 기업내부 기술 축적 지향(막대한 초기 자본투자와 대기업 위주의 산업구조, 품질경쟁력보다 가격경쟁력에 기반, 수직적 하청 관계 형성)
 - 예: 우리나라(삼성, 현대)
- 혼합형 산업화
 - 대기업과 중소기업 협력체계, 직업훈련체계(중산층 육성 수단으로서 장인수공원 지원, 장인노동의 독점적 권한 행사, 자본과 조직노동 간의 정치적 견제와 균형)
 - 예: 독일, 일본

숙련형성과 복지체제

Estevez-Abe et al.(2001)의 숙련형성 유형



OECD국가의 생산-복지체제 유형화



우리나라 산업화의 특성: 기술과 숙련 분리의 조립형 산업화

■ 우리나라 제조업의 현황

- 세계 5대 제조업 생산 국가(제조업 생산규모 3천억 달러, 2011년 기준)
- 제조업 비중 31%(중국 다음으로 높음)
- 일본처럼 최종조립과 부품·소재업체를 동시에 아우르는 풀세트형 산업화 지향('복선형 산업화')

■ 우리나라 산업화의 특성: 위로부터의 산업화, 조립형 산업화

➤ KAIST 경영학과 장세진 교수: 삼성전자에 대해

“선발 기업이 만들어 놓은 새로운 시장과 상품·제품들을 개량하고 효율적인 대량 생산화를 무기로, 가격·물량 경쟁을 능숙하게 해온 게 삼성전자”였으며, “삼성전자는 스스로 새로운 상품·재화 카테고리를 만들었거나 새 시장을 개척한 적이 없다”고 언급. “삼성전자의 전세계 연간 특허 랭킹이 3~4위쯤”이지만, “특히 상당 수가 제품기술이 아닌 공정기술에 관련된 것”

- 기계가 쉽게 노동을 대체 또는 배제할 수 있는 생산체계 가정 → 작업장 숙련을 상대적으로 중시하지 않는 숙련절약형 또는 기술-숙련 분리 모형
- 핵심적인 공정기술의 확보를 위해 중간 엔지니어의 역할이 강조되고(Amsden 1989), 비용절약이 용이한 비정규직 사용이 확대되고, 비용부담을 전가할 수 있는 기업 간 관계, 즉 비대칭적이고 위계적인 대기업과 중소기업 간의 관계가 활용되는 경향
- 숙련수요가 J자형 곡선을 따라 이동하여 노동시장의 양극화가 진행되는 숙련체제를 수반 → 작업장에 기반한 일본과 독일과 같은 고숙련경제로 이행하기 어려운 일종의 함정(조성재 외 2006)

제조업 성장패턴과 대외의존도

우리나라 제조업 성장패턴의 특성

구분	긍정적 측면	부정적 측면
조립형 산업화	최종재의 생산에 특화하는 조립형 기업전략, 유연한 대량생산	수평적 산업연관의 지체
재벌 주도	계열사 간의 기술적·수직적 분업을 통한 혁신 및 조정의 용이	기업집단 외부로의 위험부담 및 비용 전가
기술-숙련의 분리	엔지니어의 기술 주도, 생산직 노동자의 숙련 절약	노동시장(대기업·중소기업, 정규직·비정규직)의 양극화

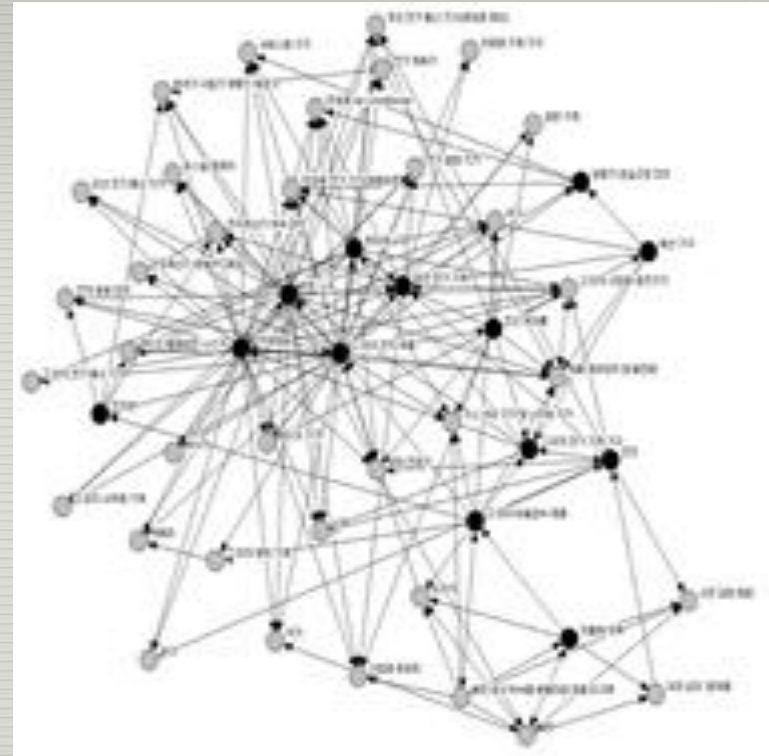
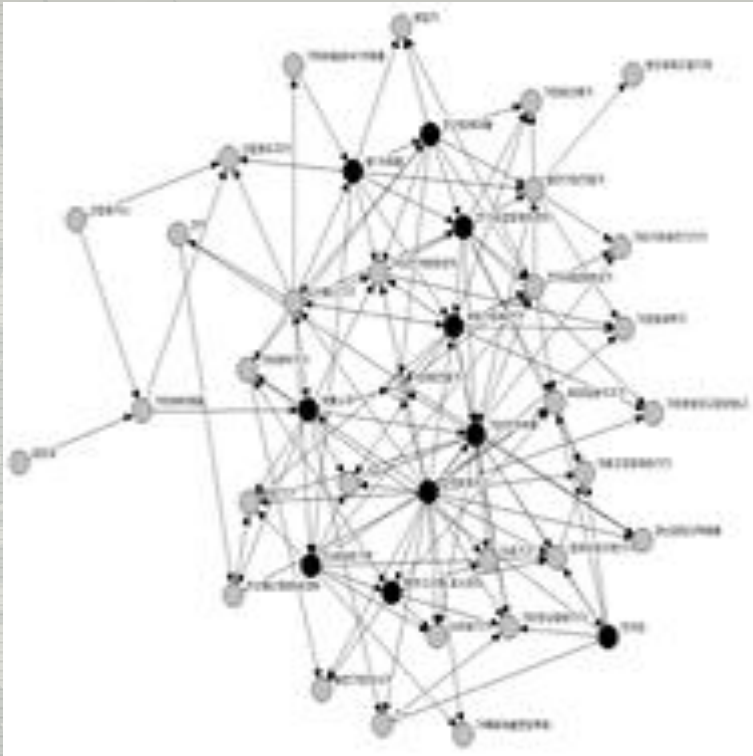
GDP 대비 수출입 비중(%) 추이



외환위기 이후 수출주도형 경제 심화

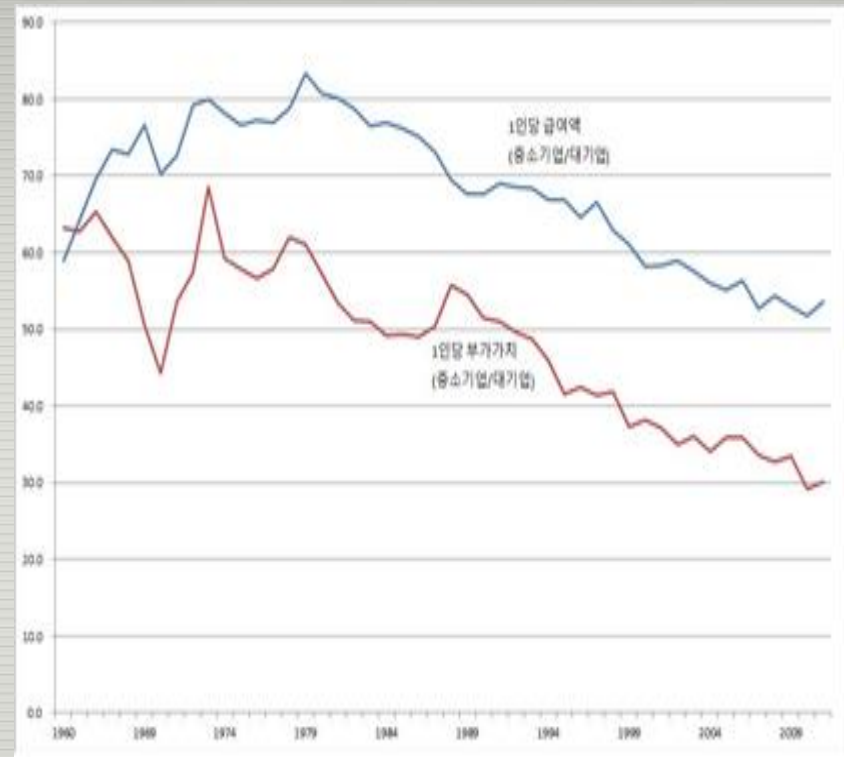
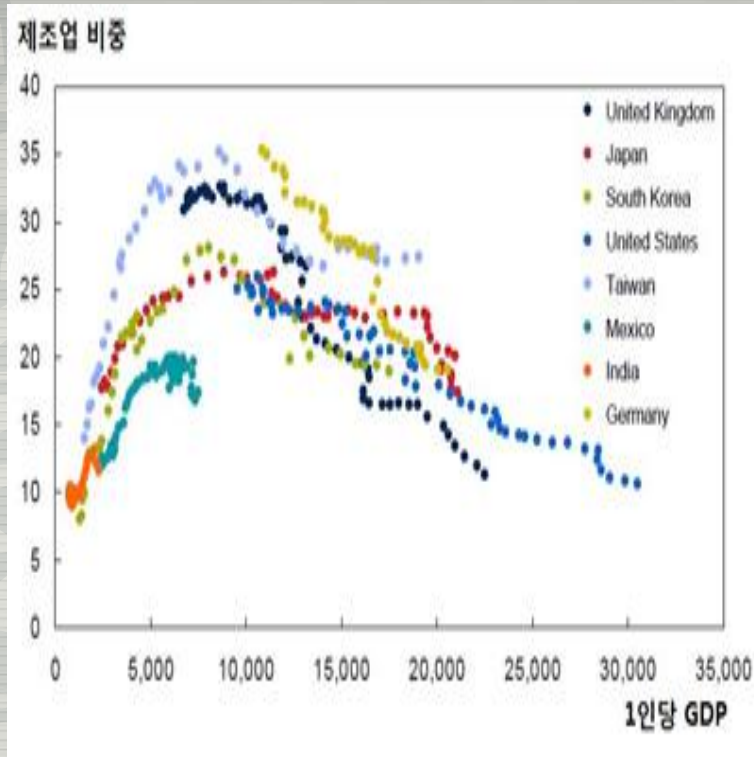
기술과 숙련 분리의 조립형 산업화는 대규모 설비투자와 그에 따른 해외 수요(수출)의 적극적 발굴과 핵심 부품소재 및 기계류의 수입으로 인해 대외 의존적인 수출 산업화를 내장→ 국민경제를 대외 변동성에 취약하게 만드는 요인

IT산업군의 후방연계



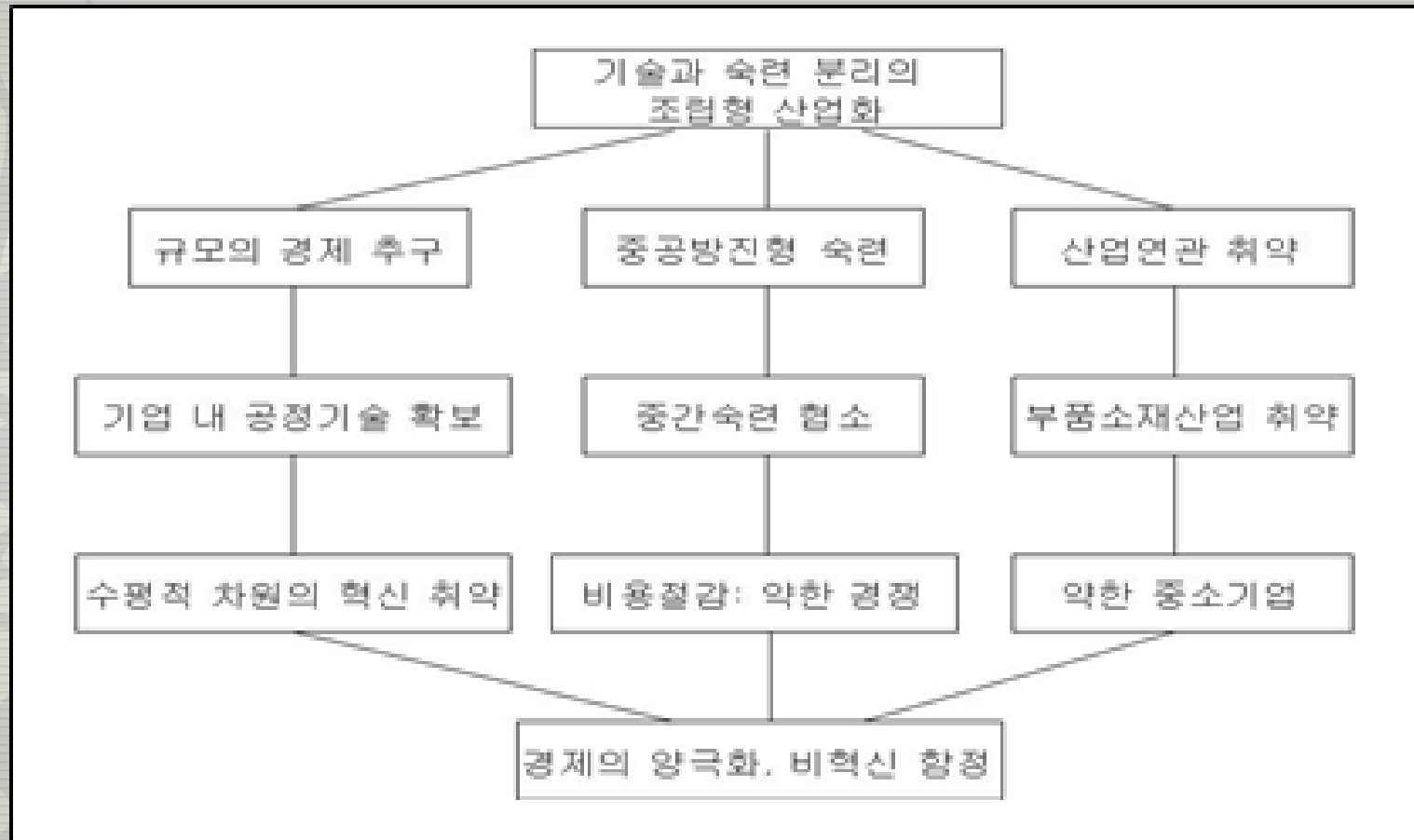
- 기술과 숙련 분리의 조립형 산업화의 사회·경제적 효과로서 양극화
- 한국의 현행 핵심 성장동력을 구성하는 IT산업군의 후방연계: 일본과 비교해서 연관성이 더 조밀한 편

제조업 비중 추이와 산업양극화



- 소득이 증가함에 따라 제조업 고용비중이 감소하여 소득과 제조업 고용비중 간에는 역 U자형 관계가 성립 → but, 우리나라는 일본, 독일 등과 비교해서 소득증가에 따른 고용감소가 훨씬 더 빠르고 급격하게 진행
 - 대기업의 설비 의존적인 조립형 전략은 고용창출을 확대시키지 않고 괜찮은 일자리 대신에 비정규직 사용을 증대시키고 장시간 노동을 온존케하는 요인
 - 소수 대기업에 대한 중소기업들 간의 과당경쟁, 중국의 부상에 따른 요소비용의 절감 압력, 기술과 숙련 축적의 미약 등으로 인해 광공업의 대·중소기업 간의 생산성과 임금격차는 지속적으로 악화

요약: 기술과 숙련 분리의 조합형 산업화와 양극화



노동시장 이중구조화의 결과

구분	9분위/1분위 소득비율		9분위/5분위 소득비율		5분위/1분위 소득비율		남녀임금격차 (%)		저임금비율 (중위소득 2/3이하)(%)	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009
호주	3.00	3.33	1.84	2.00	1.63	1.67	14.29	16.36	14.31	14.44
오스트리아	-	3.36	-	1.94	-	1.73	23.14	19.36	-	16.02
벨기에	2.39	2.25	1.70	1.66	1.41	1.36	15.18	8.92	-	4.00
캐나다	3.63	3.68	1.81	1.90	2.00	1.94	24.11	19.73	23.06	20.48
덴마크	2.49	2.73	1.70	1.71	1.46	1.60	14.72	12.11	8.00	13.60
핀란드	2.36	2.59	1.69	1.76	1.40	1.47	21.72	19.68	-	8.48
프랑스	3.10	2.84	1.94	2.01	1.59	1.41	9.21	13.13	-	-
독일	3.22	3.67	1.83	1.82	1.76	2.02	23.05	21.55	20.04	20.15
아일랜드	3.27	3.94	1.92	2.12	1.70	1.86	19.73	10.38	17.79	20.22
이탈리아	2.50	2.27	1.60	1.56	1.56	1.45	7.69	11.76	10.42	7.98
일본	2.97	2.99	1.84	1.85	1.62	1.62	34.55	28.28	14.58	14.65
한국	3.83	4.69	1.97	2.25	1.94	2.09	40.55	38.90	23.41	25.68
네덜란드	2.89	2.91	1.74	1.76	1.66	1.65	21.53	16.66	14.81	-
뉴질랜드	2.68	2.83	1.70	1.83	1.58	1.55	8.33	7.75	12.31	12.54
노르웨이	1.95	2.29	1.41	1.47	1.38	1.55	10.14	8.67	10.42	7.98
스웨덴	2.24	2.28	1.64	1.68	1.36	1.36	16.85	14.93	-	-
스위스	2.53	2.69	1.70	1.83	1.49	1.47	22.32	19.51	-	-
영국	3.44	3.59	1.90	1.99	1.81	1.81	25.27	19.81	20.12	20.57
미국	4.50	4.98	2.21	2.36	2.04	2.11	23.46	19.78	24.45	24.84
OECD평균	3.01	3.34	1.80	1.97	1.65	1.68	19.67	15.92	16.76	16.30

노동시장의 이중구조화의 결과

노동시장의 이중구조화→ 사회복지의 양극화

- 정작 사회보험이 필요한 불안정 근로계층이 사회보험으로부터 배제되어 있음.
- 근로활동기의 불안정→ 노후 빈곤으로 이어져 생애주기 불평등 강화

			국민연금	건강보험	고용보험	고용계약서작성
전체			73.9	98.7	70.2	55.4
종사상지위	상용		95.3	99.9	96.1	69.3
	임시		38.6	97.1	27.8	36.6
	일용		21.0	94.7	4.7	7.8
사업체규모	1~4인		43.1	97.4	31.3	24.6
	5~9인		63.0	97.8	58.0	43.1
	10~29인		77.8	99.0	75.6	61.1
	30~99인		86.4	99.4	85.6	67.7
	100~299인		92.5	99.9	93.0	75.3
	300인 이상		96.3	99.9	96.4	76.2
고용 형태	정규직		85.1	99.3	82.7	55.2
	비정규직		50.8	97.6	44.3	55.9
		계약직	75.5	98.2	74.6	75.5
		시간제	23.3	96.5	20.0	42.8
		비정형	44.0	97.7	29.7	44.7

통계청, 경제활동인구조사 8월 부가조사.



이차적 불평등의 역사적 기원: 유교적 가족주의와 개발주의 유산

유교적 가족주의의 유산

- 권위주의적 발전국가와 가족주의의 연관성
 - 동아시아 경제성장을 특징지은 발전국가는 경제발전에 국가자원을 집중시키고 가족을 위한 지원은 최소화
 - 가족에 대한 지원보다는 가족이 스스로 부양할 수 있는 인구를 최적화할 수 있도록 1960년대부터 산아제한 인구정책을 실시→ 국가가 가족을 위한 복지제도를 정비하지 않고도 가족에 의한 부양이 가능하도록 하는 동기화
 - 가족부양과 관련하여 넓은 범위의 부양의무가 강제되었고 가족유대가 붕괴된 취약계층만이 복지수급이 가능
 - 가족은 복지제공의 유일한 주체로서 소득과 돌봄을 제공해왔으며 가족의, 가족에 의한, 가족을 위함 복지가 이루어짐으로써 가족주의 강화
 - 가족주의란 독특한 문화적 유제라기보다는 복지와 관련하여 국가의 미개입, 복지의 미발달 상황에서 복지확대에 미혼적인 국가가 국가개입을 축소하기 위해 “발명된 전통”이며(Hobsbawm and Ranger 1983) 동아시아의 발전국가와 강한 가족주의는 동전의 양면이다(Yamashita, Soma and Chan 2013, p.475).
 - 가족주의 복지레짐의 특징
 - (1)사회서비스의 미발달 (2)근로연령 시민들에 대한 공공부조와 실업급여와 같은 현금급여의 수준이 낮고 (3)사회지출의 수준이 낮은 특징 (Esping-Andersen 2009)
 - 국가의 사회보장은 사회보험 주축의 소득보장중심적 특징

유교적 가족주의의 유산

■ '제도적 가족주의'의 강화

- 사회구성원들의 의식에 가족중심적 “마음의 습속” (Bellah et.al. 2007)을 각인 → “사회제도들의 형성과 운용에서 시민들에게 직간접적 그리고 명시적 묵시적으로 가족적 차원의 책임 의무 권리를 강화하고 가족중심적 생활을 영위하도록 하는 효과” (장경섭 외 2013)
- 한국에서는 가족지표의 다양한 영역에서 개인화가 나타나지만 이념적으로는 여전히 가족주의 의식이 온존해있는 “개인주의 없는 개인화”의 특성 (Chang and Song 2010)

■ 가족주의 레짐의 경제적 귀결

- 자녀중심, 남성생계부양자 중심의 한국 가족주의 레짐은 위험을 불평등하게 분산시켜, 김으로써 인구집단별로 차별적인 결과 초래 → 한국 가족주의의 자녀중심성과 성별 분업구조는 가족에 대한 경제적 지원이 부족한 가운데, 우선성을 분배함으로써, 상대적으로 양호한 아동빈곤율, 낮은 여성고용률, 최악의 노인빈곤의 형태로 인구집단별로 위험을 차별적으로 분산
 - 빈곤위험은 노인가구에 집중되는 경향, 아동빈곤율은 상대적으로 낮은 수준
 - 한부모가구는 양친가구에 비해 3배정도 높은 빈곤율
 - 15~64세 여성의 고용률은 50% 수준

개발주의적 접근의 유산

■ 권위주의적 발전국가

- 파이이론(pie theory)에 따른 ‘선성장 후분배’의 논리가 지배적 경제개발 조차도 투자자원의 부족으로 허쉬만(Hirschman, A. O.)의 불균형 성장이론에 입각하여 진행
 - 불균형 성장론: 한 산업의 발전이 다른 산업의 발전을 유발하기 때문에 연관효과가 크고 국내 자원을 많이 이용할 수 있는 선도 산업을 육성하여 집중 투자함으로써 경제성장을 유도하자는 전략
- 권위주의적 발전국가: “정치적으로 권위주의적이며, 경제적으로는 극단의 경제우선주의에 기반한 ‘압축성장’을 추진하는 것” (우명숙 2011)
 - ‘국가복지’의 발전을 경제성장에 반하는 것으로 지속적으로 억제하는 한편, 발전국가의 정치적, 경제적 필요에 따라 사회복지 프로그램을 ‘도구주의적’으로 활용

개발주의적 접근의 유산

■ 국가복지의 도구주의적 활용

□ 정당성 확보의 차원

- 국가 엘리트집단에 대한 선 사회보장(공무원 연금(1960년), 군인연금(1961년), 사립학교 교직원 연금(1975년), 공무원·교사 의료보험(1979년)) → “특수직역연금과 국민연금 간 격차문제”

□ 적립방식의 연금제도 도입

- 초기에는 투자재원에 유리한 방식이라는 이유(1973년 국민연금복지법안), 후기에는 현세대 노인 지원의 기회(가족부담으로 전가, 1988년 국민연금법) → “높은 노인빈곤율과 자살율”

□ 하향식 복지 확대와 기업복지 발달

- 대부분의 사회보험이 대기업->중소기업 순으로 확대
 - 국가복지의 회피 내지 대체물 성격으로 기업복지의 발달
- “광범위한 사회보험 사각지대, 대기업·중소기업 근로자간 임금외 급여(fringe benefit) 격차 확대”

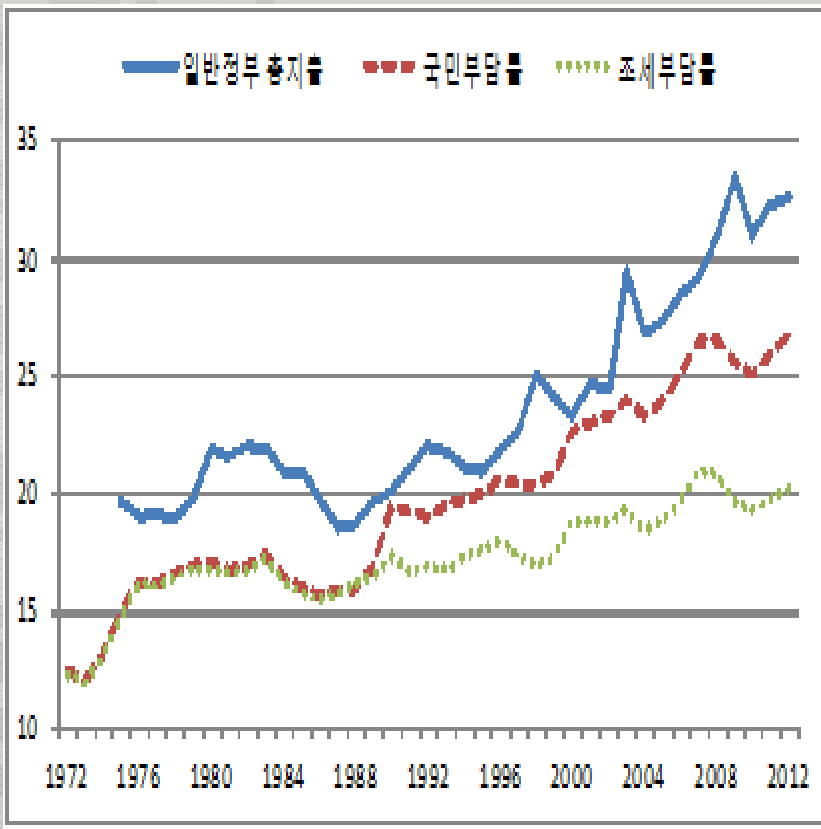
개발주의적 접근의 유산

■ 낮은 조세부담률의 기원

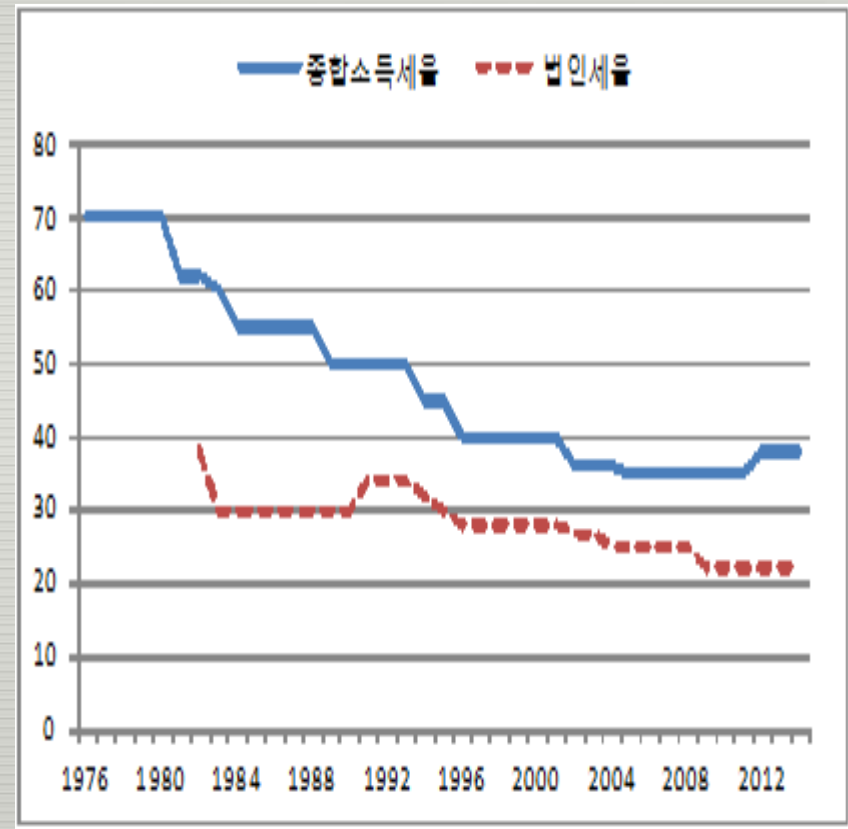
- 1960년대 이래 자본축적과 저임금노동의 지원이라는 개발연대의 재정정책
 - 1961년 세제개편
 - 저임금체계지원→근로소득세율 인하, 면세점 인상, 생필품 비과세
 - 자본형성 촉진→ 사치품 소비세 인상, 법인세율 인하, 이자소득 비과세, 외화소득에 대한 징세경감율 두 배 이상 인상
 - 1967,8년 세제개편
 - 저소득층 조세부담 인하, 고소득층 과세 강화, 공개법인 법인세율 인하, 부동산 및 사업소득세율 인상, 상속세 최고세율 인상(30→70%), 주세 인상, 부동산양도차익 과세
 - 1974년 세제개편(국세기본법 제정)
 - 종합소득세제 강화(최고세율 인상(70%), 저소득층 세율 인하), 중소기업 및 비영리법인 법인세 경감, 관세환급제 도입
- 조세부담률의 추세적 증가와 소득세 및 법인세 최고세율의 추세적 하락
 - 정권별로 차이는 있지만, 1960년대 이후 정부 기능이 확대되면서 세수 확충을 위한 노력이 계속되었고, 적어도 이명박 정부 이전까지 조세부담률과 국민부담률은 추세적으로 증가
 - 1972년 조세부담률과 국민부담률은 각각 12.3%와 12.5%에서 2012년 20.2%와 26.8%로 증가
 - 부가가치세는 1977년 도입된 이래 10%의 단일세율을 유지하고 있지만, 소득세율과 법인세율은 1970년대 이후 큰 폭으로 하락
 - 소득세 최고세율: 1976년 70%→ 2014년 38%로 하락
 - 법인세 최고세율: 1982년 38%→ 2014년 22%로 하락

개발주의적 접근의 유산

일반정부 총지출, 조세부담률, 국민부담률 추이(%)



소득세 및 법인세 최고세율 변화(%)



개발주의적 접근의 유산

■ 재정지출 불균형의 기원

□ 연도별 재정규모 및 주요 세출 내역

- 1962~1971년: 1960년대 초 경제개발계획이 추진되면서 재정지출규모 급속한 증가
 - 총재정규모는 연평균 26.4% 증가
 - 국민총생산(GNP)에서 정부의 총지출이 차지하는 비중: 연평균 15.4%
 - 정부의 총지출에서 일반경비, 국방비, 경제개발비가 차지하는 비중은 각각 44.3%, 26.8%, 28.7%
 - 경제개발 초기단계에 국가에 의한 자본동원의 성격을 갖는 정부의 재정투융자는 주택, 교육, 보건, 위생 등 사회기반적 사회간접자본에 대한 투자보다는 산업기반적 사회간접자본과 산업지원적 투자에 집중(사회기반적 사회간접자본에 대한 투자비중은 14.9%에 불과)
- 1972~1981년: 정부주도의 중화학공업화, 자주국방체제의 확립, 식량 증산 및 농어촌개발 사업의 확충, 과학기술의 진흥과 기능공 양성, 수출 신장 등으로 재정지출이 크게 확대
 - 총재정규모 연평균 32.1% 증가
 - 국민총생산에(GNP)에서 정부의 총지출이 차지하는 비중: 연평균 15.5%
 - 정부의 총지출에서 일반경비, 국방비, 경제개발비가 차지하는 비중은 각각 18.8%, 31.8%, 22.1%
 - 재정투융자의 40.6%가 산업기반적 사회간접자본에 투자되고, 농림수산업과 광공업 부문에 각각 19.4%와 12.6%가 투입
- 1982~1992년
 - 일반회계 세출의 연평균 증가율은 13.8%
 - 일반회계예산 중 방위비, 경제개발비, 사회개발비의 비중은 각각 30.1%, 16.2%, 7.7%
 - 재정규모에 대한 재정투융자의 비율은 연평균 37.0% 기록

개발주의적 접근의 유산

기능별 재정지출 추이(통합재정기준)

구분	일반 공공 행정	국방	공공 질서 안전	교육	보건	사회 보장 복지	오락 문화 종교	주택건설 지역사회 개발 경제사업	주분류 외 지출
1995	4.3	15.7	5.5	18.0	0.7	9.0	0.6	32.9	13.4
2000	5.2	11.4	4.6	15.3	0.7	15.3	0.8	30.5	16.2
2005	4.6	11.0	5.0	15.0	1.1	18.0	1.2	26.1	18.0
2010	5.4	11.1	4.9	15.0	1.2	22.4	1.2	23.9	15.0
2011	5.3	11.1	5.9	15.1	1.0	22.2	1.2	22.7	16.4
2012	5.5	10.6	5.3	15.6	0.9	22.9	1.2	22.4	15.6

개발주의적 접근의 유산

- 재정구조의 특징
 - 앵글로색슨형 복지국가의 특징 → 조세부담률과 재정지출이 모두 작아 전형적인 ‘저부담 저복지’ 상태, 국가채무 낮은 수준으로 재정건전성 유지

OECD 국가의 주요 재정지표(2011년, GDP 대비 %)

	조세 부담률	국민 부담률	일반정부 총지출	공공사회 복지지출	일반정부 총금융 부채
스칸디나비아형	36.2	44.5	52.1	27.4	50.5
앵글로색슨형	25.8	29.3	43.5	20.7	77.1
서유럽형	26.3	41.2	51.0	27.8	88.7
남유럽형	23.7	35.1	49.2	25.8	125.3
(한국)	19.8	25.9	30.2	9.1	36.2
OECD 평균	25.0	34.1	45.9	21.7	78.5

개발주의적 접근의 유산

조세수입 구조(2011년, GDP 대비 %)

	소득세		소비세		재산세		사회보장기여금	
	개인 소득세	법인 소득세	일반 소비세	개별 소비세	부동산 세	금융자본 거래세	근로자	고용주
스칸디나비아	14.8	4.9	9.0	3.8	0.8	0.3	2.4	5.6
앵글로색슨형	10.1	3.4	5.5	2.7	2.3	0.4	1.3	2.2
서유럽형	9.4	2.3	7.3	3.2	1.0	0.5	5.4	7.7
남유럽형	7.4	2.5	6.9	3.6	0.8	0.6	3.0	6.9
(한국)	3.8	4.0	4.4	3.2	0.8	1.9	2.6	2.6
OECD 평균	8.5	3.0	6.9	3.5	1.1	0.4	3.3	5.2
한국/OECD	45.0	134.6	64.3	90.6	74.1	466.3	77.2	51.1

OECD(2012a).

개발주의적 접근의 유산

■ 조세체계

- OECD 평균의 절반에도 못미치는 개인소득세와 고용주의 사회보장기여금은 복지재정을 취약하게 만드는 요인으로 작용

- 소득세수의 비중이 낮은 이유

- 낮은 소득세 최고세율과 높은 적용 소득 구간으로 고소득자의 과세 비중이 작음
- 저임금 지원을 위해 다양한 소득공제제도가 활용되어 비과세자 비중이 큼
 - 무자녀 독신자 개인소득세 실효세율(17.1%)은 OECD 회원국 중 3번째로 낮은 수준
- 고소득 자영업자를 중심으로 탈세 만연, 고소득자와 고액자산가에게 제공하는 비과세 감면 혜택이 큼
- 자영업자의 높은 비중과 낮은 노동소득분배율

- 고용주의 사회보장기여금 비중이 낮은 이유

- 낮은 고용률
- 전체 근로소득자 중 사회보험미가입자 비중이 높음
- 고용주에게 적용하는 사회보험료율이 낮음
 - 고용주 사회보험료는 OECD 평균의 59.8%, 근로자의 과세대상 소득에서 고용주 부담의 사회보험료가 차지하는 비중은 6.3%로 OECD 회원국 평균(16.7%)의 37.7%

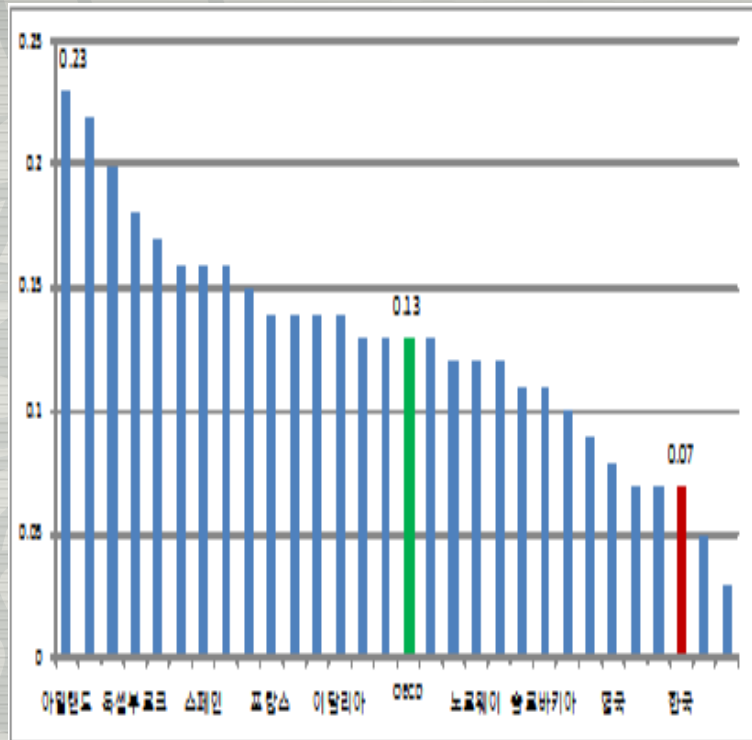
- 법인소득세와 금융자본거래세의 비중이 높은 편

- 법인세수 비중이 높은 이유는 재벌 대기업으로의 경제력 집중, 낮은 노동소득분배율, 법인세율과 소득세율의 차이로 인한 법인의 선호 등으로 법인세 과세 대상이 크기 때문

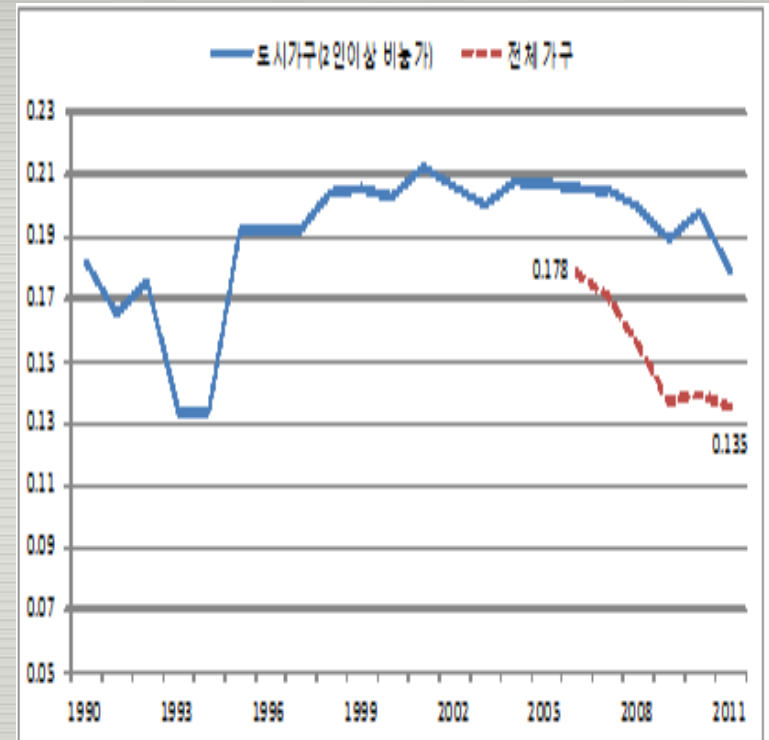
- 법인세 최고세율 24.2%, OECD 평균보다 약간 낮은 수준, 일본 37%, 미국 39.1%
- 중견기업이 부담하는 총조세부담율은 27.9%로 34개 OECD 회원국 중 6번째로 낮은 수준

개발주의적 접근의 유산

순개인소득세의 누진성지수(2009년)



소득세의 수직적 공평성 추이



순개인소득세(net personal income tax)로 측정된 한국의 개인소득세 누진성은 2009년에 0.07로 OECD 회원국 중 폴란드와 일본 다음으로 낮은 수준

TR(Tax Redistribution)계수로 측정한 소득세의 수직적 공평성은 2000년대 중반 이후 하락

개발주의적 접근의 유산

재정지출구조

- 사회보호 관련 재정지출은 OECD 회원국 평균의 3분의 1 정도
- 국방과 경제 및 주택 관련 재정지출은 2배 이상
 - 한국의 재정지출은 토건 및 경제 사업에 과도하게 집중되고 사회 분야의 투자가 부진해 전반적으로 공공자원의 배분 효율성이 크게 낮음
 - 도로, 철도, 항만, 공항, 지역개발사업 등으로 구성되는 사회간접자본은 대다수 지역에서 과도할 뿐만 아니라 이 분야에 대한 재정지출의 효율성도 OECD 회원국 중 최하위인 것으로 평가
 - 세계 4위에 달하는 막대한 규모의 R&D 지출 또한 그 효율성이 크지 않은 것으로 평가

일반정부의 기능별 재정지출(2011년)

	일반 행정	국방	공공 질서	경제 사업	환경 보호	주택	보건	오락 문화	교육	사회 보호
스칸디나비아형	12.8	2.9	2.4	8.1	0.8	1.1	14.7	2.5	12.8	41.8
앵글로색슨형	11.8	5.9	4.8	10.4	1.3	1.8	17.8	1.6	13.3	31.3
서유럽형	12.9	2.3	3.4	9.6	1.8	1.5	15.5	2.4	10.9	39.7
남유럽형	17.9	3.2	4.0	8.3	1.5	1.1	13.5	2.0	9.9	38.6
(한국)	15.1	8.6	4.2	20.1	2.4	3.3	15.2	2.2	15.8	13.1
OECD 평균	13.6	3.5	3.8	10.4	1.6	1.5	14.4	2.7	12.4	36.0

개발주의적 접근의 유산

복지국가유형별 경제성과 비교

	경제지표				사회지표		
	1인당 GDP	고용률	빈곤율	지니계수	출산율	자살률	행복지수
스칸디나비아형	36,625	72.8(70.6)	7.5	0.258	1.92	12.48	54.4
앵글로색슨형	34,974	68.7(64.1)	12.2	0.337	1.95	10.70	54.2
서유럽형	34,218	69.1(64.1)	8.4	0.281	1.70	13.60	51.4
남유럽형	24,434	58.6(51.0)	13.5	0.335	1.42	6.13	40.9
(한국)	27,554	63.8(53.1)	14.9	0.310	1.23	33.50	45.4
OECD 평균	30,564	64.8(56.8)	10.9	0.314	1.74	12.70	47.0



‘한국형’ 복지국가의 지향 혹은 지양?

‘한국형’ 복지국가?

■ 한국은 복지국가인가?

- 복지국가란? 복지국가는 권력이 적어도 세가지 방향으로 시장의 힘을 수정하려는 노력에 (정치와 행정을 통해) 자의적으로 사용되는 국가. 첫째, 개인과 가족이 그들 노동의 시장가치나 자산과 무관하게 최소 소득을 보장받는 것, 둘째, 개인과 가족의 위기를 초래하는 어떤 '사회적 상황'(예. 질병, 노령, 실업)에 대처할 수 있도록 불안정성을 줄여주는 것, 셋째, 지위나 계급의 구분 없이 모든 시민들이 동의된 범주의 사회서비스를 활용할 수 있도록 최선의 기준을 제공하는 것 (Briggs 1961)
 - 복지국가는 정부 자원(조세 등)의 50% 이상을 시민의 '복지'를 위해 사용해야..
- 이러한 기준으로 보자면 우리나라를 '복지국가'로 칭하기는 어려운 수준(재정의 28.3%가 사회지출)

■ 지금까지 우리나라에서 '복지'기능을 대체해 왔던 기제들이 붕괴하고 있다!

- 낮은 실업률과 고용안정성 → 외환위기 전후 붕괴 시작
- 강한 가족 연대 → 핵가족 중심으로만 작동, 가족주의의 순기능보다는 역기능이 강화되기 시작
ex) 가족동반자살, 청년가 베이비부머의 동반빈곤화
- 교육의 사회이동 기능 → 비효율적이고 계층화된 교육투자, 높은 교육열의 순기능보다 역기능이 강화되기 시작
- 낮은 조세부담률과 높은 면세점 → 한계에 도달
- 낮은 공공요금 → 수도세, 전기요금, 가스요금, 대중교통비 등은 상대적으로 낮은 수준이었음, 현재는 가스, 대중교통비 중심으로 인상 추세
- 전세 → 전세는 집값의 지속적 인상을 통한 투자이득을 전제로 한 기형적 주거점유형태, 월세의 비중이 높아질 수 밖에 없는 상황

'한국형' 복지국가?

■ '한국형' 복지국가의 지향?

- 1차적 분배의 평등 추구에 실패하고 2차적 재분배에 성공한 사례는 없다.
 - 우리나라: 노동시장의 이중구조화, 높은 자영자 비율, 낮은 여성고용률 → 가족의 높은 불안정성, 낮은 tax base, 높은 사회보험 사각지대 → 생애에 걸친 불안정과 빈곤
- 가족은 극복 대상인가?
 - 가족주의는 권력이 유리한 방향으로 만들어진 일종의 '신화'이자 '마음의 습속' → 강한 네트워크 사회, 익명성에 기반한 현대의 부재, 높은 교육열(가족이기주의)과 낮은 민주시민의식
 - '느슨하고 따뜻한 가족'의 지향 → 탈가족주의를 지원하는 복지기능의 강화(사회서비스, 보육)
- 국가기능의 재구조화가 필요하다.
 - 초기 개발연대는 '국가지원적 자본형성'에 주력 → 현재는 '자본에 포섭(위)된 국가'
 - '복지'국가는 국가의 주력적 기능을 '복지'에 두는 국가: 개입주의국가를 지향하지만, 이 때의 개입주의는 개인과 가족의 '삶의 안정성' 확보를 위한 것(예산의 최소 50%를 사회지출에 투자)
 - 중장기적으로 세출의 구조조정, 국민부담률 인상 불가피(단, 누진성 강화 수반)
- 사회복지의 '공공성' 확보가 필요하다.
 - 외원의 역사적 유산: 법인과 민간 중심의 일선 전달체계 → 사회복지가 확대되면서 민간 전달체계도 급격히 확대
 - 사회복지서비스의 확대가 '산업화', '시장화'되면서, 공공성 목표가 축소 내지 실종
 - 사회복지의 공공성 확보를 위해, 공공과의 경쟁 유도(공공 비율↑), 진입기준과 평가의 강화 등이 필요
- '보편적 복지'가 추구되어야 하는가?
 - 보편적 복지는 '무상복지'도 아니고, '정책복지'도 아님.
 - 추구하여야 할 것은 '제도적 복지국가': 복지가 삶의 일부가 되는 것(삶의 안정을 위해, 시장, 가족과 마찬가지로 복지가 하나의 제도로 정착되는 것) → '탈상품성' 강화
 - 잔여적 복지는 단기적으로 효과가 있을 수 있지만, 장기적으로는 한계가 분명(two nations)
- 사회목표의 변화에 대한 사회적 합의가 어느 정도 전제되어야 한다

감사합니다.