

경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-14-01

협동연구 2008-01-1

경제·사회 양극화의 현황과 대응 방안(2차년도)
경제·사회 양극화에 대한 선진국의 정책 대응
[총괄보고서]

강신욱 외

주관 연구기관: 한국보건사회연구원

협력 연구기관: 한국노동연구원, 대외경제정책연구원

경제사회 양극화의 현황과 대응 방안(2차년도)
경제사회 양극화에 대한 선진국의 정책 대응
[총괄보고서]

경제인문사회연구회 협동연구총서 08-14-01
협동연구 2008-01-1

발행일 2008년 12월
저자 강신욱 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 예원기획
가격 6,000원

© 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-542-8 93330

ISBN 978-89-8187-543-5 93330(전4권)

발간사

지난 11년 전 우리 경제는 전례 없던 경제위기에 직면하여 그 여파에서 벗어나기 위해 사회 각 부문에서 지난한 노력을 수행하였다. 사회 일부에서는 많은 희생과 고통을 감수해야만 했고 또 다른 일부에서는 위기를 기회로 삼아 새로운 도약의 계기로 삼고자 노력하였다. 그러나 뜻하지 않게도 지금 우리 경제는 지난 외환위기와 유사한, 어쩌면 그보다 훨씬 어려워 보이는 상황에 직면해 있다. 우리나라는 물론 세계 모든 국가들이 세계적 규모의 금융위기를 경험하고 있는 것이다. 이 새로운 도전을 극복하기 위해 우리 사회는 다시 지혜와 노력을 모아야 할 지점에 놓여 있다.

이러한 시점에서 과거 10년의 위기 극복과정을 돌이켜 보는 것은 매우 의미 있는 일일 것이다. 경제위기가 초래한 각종 사회 경제적 비용이 있겠지만, 그 가운데에서 가장 대표적인 것이 바로 양극화라는 문제일 것이다. 이제 양극화는 우리 사회의 각 부문에서 벌어지고 있는 격차를 통칭하여 묘사하는 관용어가 되어 있다. 양극화의 원인이 무엇이고 어떻게 진행되고 있으며 그것을 해소하기 위해서는 어떠한 노력을 기울여야 할지에 대해 해답을 찾는 것은 학계와 정부는 물론 모든 시민사회가 지난 몇 년간 논의를 집중하여 온 것도 그 때문이다.

올해로 경제인문사회연구회 협동과제인 <경제·사회 양극화의 현황과 대응과제> 연구는 2차년도를 맞이하였다. 1차년도 연구에서 양극화의 다양한 현상을 실증적으로 규명하고자 하였다면 이번 2차년도 연구에서는 우리와 유사한 문제에 직면한 주요 선진국들의 정책적 대응 사례에 주목하여, 주요 정책을 소개하고 그로부터 우리가 얻을 수 있는 교훈과 시사점을 도출하고자 하였다.

한국보건사회연구원의 주관으로(1권 총괄보고서 및 2권) 진행된 이 연구에 작년 이어 한국노동연구원이 참여하였고(3권), 또한 대외경제정책연구원(4권)이 새롭게 참여하였다. 그리하여 세계화와 노동시장 변화가 초래하는 다양한 불평등 현상에 대해 산업, 고용, 소득분배 등 정책분야에서 어떠한 정책적 노력이 진행되고 있는지를 분석하고 있다. 전체 협동연구의 설계와 진행을 책임진 한국보건사회연구원의 강신욱 연구위원과, 협동연구기관의 연구 책임을 맡아 준 윤윤규 연구위원(한국노동연구원), 박복영 연구위원(대외경제정책연구원) 및 참여연구진 모두에게 지혜와 수고를 모아 준 데 대해 깊은 감사를 드린다.

이번 연구에서 얻어진 주요 연구결과들은 내년도 연구의 주요한 토대를 이루어 양극화 해소를 위한 풍부한 정책적 대안들을 제시하는 데 기여하게 될 것으로 기대한다. 경제위기에 대한 우려의 목소리가 어느 때보다 높은 지금, 이번 협동연구의 결과는 우리에게 당장의 해답을 주지는 못하더라도 매우 소중한 통찰력을 제공해줄 것이다.

2008. 12.

한국보건사회연구원장

원 장 김 용 하

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“경제·사회 양극화의 현황과 대응방안”(2차년도)

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
08-14-01	경제·사회 양극화에 대한 선진국의 정책대응 (총괄보고서)	한국보건사회연구원
08-14-02	경제·사회 양극화의 현황과 대응 방안(2차년도) 취약계층보호를 위한 정책대응	한국보건사회연구원
08-14-03	노동시장 양극화의 현황과 대응방안: 선진국의 경험과 사례를 중심으로	한국노동연구원
08-14-04	세계화에 따른 산업·지역간 격차에 대한 정책대응	대외경제정책연구원

2. 참여연구진

	연구기관	연구책임자	참여연구진
주 관 연구기관	한국보건사회연구원	강신욱 연구위원 (총괄책임자)	
협 력 연구기관	한국보건사회연구원	강신욱 연구위원	노대명 연구위원 현영진 강사 신호성 연구위원 김민희 연구원
	한국노동연구원	윤윤규 연구위원	이병훈 교수 신광영 교수 이성균 교수
	대외경제정책연구원	박복영 연구위원	임혜준 부연구위원 정성춘 부연구위원 김근태 전문연구원

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 구성	3
제2장 취약계층 보호를 위한 정책적 대응	6
제1절 문제제기	6
제2절 근로빈곤층 지원정책의 국제비교	7
제3절 자영업자의 빈곤화 방지를 위한 사회보장정책 사례	18
제4절 건강불평등 해소 정책	27
제5절 금융소외 계층의 금융기관으로의 흡수방안	35
제3장 노동시장 양극화의 현황과 대응방안: 선진국의 경험과 사례를 중심으로	44
제1절 문제의 제기	44
제2절 주요 국가의 탈산업화와 소득불평등	45
제3절 일본 노동시장의 구조 변동과 소득불평등	56
제4절 산업별 임금불평등의 국제비교	63
제5절 저임금고용의 노동시장 이행의 국제 비교	71
제4장 세계화와 양극화: 선진국의 정책대응과 시사점	89
제1절 문제제기	89
제2절 미국의 무역자유화에 따른 피해에 대한 정책대응	95

제3절 세계화에 대한 EU의 대응	110
제4절 일본의 소득격차문제와 정책대응	124
제5절 시사점	136
참고문헌	138

표 목 차

〈표 2- 1〉 ‘근로빈곤층’에 대한 세 가지 개념	9
〈표 2- 2〉 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교	11
〈표 2- 3〉 근로빈곤층에 대한 사회정책의 효과성 비교	14
〈표 2- 4〉 근로빈곤층 지원정책에 대한 성과 비교	15
〈표 2- 5〉 외국과 우리나라의 자영업자 대상 사회보장 비교	24
〈표 2- 6〉 유럽 각국과 우리나라의 건강불평등 비교	29
〈표 2- 7〉 뉴질랜드 정부의 일차보건의료개혁의 주 내용	32
〈표 2- 8〉 사금융 이용자 중 정상채무자 비중	37
〈표 2- 9〉 미국에서의 신용할당 가구: 2001년	37
〈표 2-10〉 개인 신용평가시 주요 검토사항	39
〈표 2-11〉 자력상환능력 결정요인에 대한 추정결과	40
〈표 2-12〉 소액신용대출 적정 여신금리	42
〈표 3- 1〉 주요 국가의 산업별 생산구조	48
〈표 3- 2〉 주요 국가 제조업의 국제시장점유율(%)	48
〈표 3- 3〉 서비스부문별 임시·일용직 비중(%): 2005	51
〈표 3- 4〉 주요 국가의 산업별 임금수준	52
〈표 3- 5〉 한국의 서비스산업 임금불평등	53
〈표 3- 6〉 한국의 산업별 여성 고용비중 및 임금비중(%)	54
〈표 3- 7〉 노동시장 구조변동의 주요 측면에 대한 한국·일본의 비교 종합 ..	60
〈표 3- 8〉 산업별 고용 분포, 1820-2004	67
〈표 3- 9〉 미국과 유럽 국가들의 산업별 임금효과의 표준편차	68
〈표 3-10〉 노조원에 대한 회귀계수	69

〈표 3-11〉 국가별 저임금고용의 발생 비율	75
〈표 3-12〉 저임금근로자의 소득이동성	77
〈표 3-13〉 저임금고용 상태의 지속기간: 국가간 비교	78
〈표 3-14〉 저임금고용→실업 이행의 횟수 및 생존함수 추정결과	79
〈표 3-15〉 저임금고용→실업→저임금고용 이행에 대한 생존함수 및 지속기간	80
〈표 3-16〉 저임금고용 발생에 대한 노동시장 법·제도의 효과 회귀분석 결과	83
〈표 4-1〉 미국의 FTA 추진 현황	96
〈표 4-2〉 미국 무역조정지원제도(TAA) 개요	100
〈표 4-3〉 기업 TAA 운영현황(2001~06년)	103
〈표 4-4〉 근로자 TAA 소득지원(TRA) 및 훈련 종류 및 기간	105
〈표 4-5〉 근로자 TAA 세부 예산	106
〈표 4-6〉 TAA 프로그램 참여 근로자 수 (2001~07년)	107
〈표 4-7〉 EU25의 수입구조의 변화	112
〈표 4-8〉 유럽구조기금의 목표별 기금의 종류와 지원내용	117
〈표 4-9〉 일본의 소득격차 변화분의 요인별 분해	129
〈표 4-10〉 일본의 ‘재도전 지원’의 주요시책과 목표·실적	133

그림 목차

[그림 2-1]	프랑스와 미국의 근로빈곤율 비교	12
[그림 2-2]	근로자 가구 대비 자영업자 가구 시장소득 변화	19
[그림 2-3]	재정정책의 절대빈곤율 및 상대빈곤율 감소 효과 비교 ..	20
[그림 2-4]	국민연금 가입자 및 지역가입자 중 납부예외자 비율 변화	21
[그림 2-5]	주요 국가의 자영업자 비율 변동추이	23
[그림 3-1]	OECD 국가의 개인서비스업과 사회서비스업 비중(%): 1998년	49
[그림 4-1]	세계 전체 GDP대비 수출과 FDI의 비율 추이	91
[그림 4-2]	미국 지니계수 추이	97
[그림 4-3]	EU 및 주요국들의 사회보장지출 추이	113
[그림 4-4]	일본의 지니계수 추이	126
[그림 4-5]	일본의 연령계급별 지니계수	128

제1장 서론

제1절 연구의 목적

사회의 각 분야에서 진행되고 있는 부문간 격차의 확대는 우리 사회가 직면하고 있는 중요한 도전 가운데 하나이다. 수년 전부터 우리 사회는 이러한 현상을 '양극화'라는 용어로 표현하기 시작하였다. 이후 여러 가지 논란이 있었음에도 불구하고 이 용어가 통용되어 왔고, 최근 들어서는 더욱 다양한 현상을 양극화의 결과로 간주하려는 경향까지도 나타나고 있다. 이러한 현실의 배경에는 분야별 격차의 확대가 일시적으로 나타났다가 해소되는 문제가 아니라 이미 우리 사회에 구조화되었고 장기적으로 지속될 것이라는 전망이 놓여 있다고 보아도 무리는 아닐 것이다. 만일 이러한 전망이 사실이라면 양극화 문제에 대응하는 방법 또한 일시적 경기침체에 의해 발생하는 문제에 대처하는 방식과는 달라야 할 것이다. 우리 사회의 구조 변화가 어떤 부분에서 어떠한 양상으로 진행되고 있는지를 정확히 인식해야하고, 그것을 바탕으로 체계적이고 종합적인 접근이 이루어져야 한다. 본 협동연구과제 『경제·사회 양극화의 현황과 대응방안』은 바로 이러한 취지 하에서 수행되고 있다.

이 연구는 이 협동과제의 2년차 연구이다. 참고로 2007년에 수행된 1차년도 협동연구에서는 경제·사회 양극화의 현상에 대한 정확한 진단을 시도하였다. 과거의 선행 연구에서 양극화라는 현상은 분야별로 각기 다른 내용으로 이해되고 있었고, 따라서 그에 대한 정책적 접근 방법 역시 각양각색이었다. 기본적으로 양극화를 정의하려면 양 집단을 구분하는 기준이 제시되어야 하고, 이 집단간의 성과(의 격차)를 보여주는 변수를 선정하여야 한

2 경제·사회 양극화에 대한 선진국의 정책 대응

다. 집단구분기준과 성과 변수의 선택기준이 다양하다보니 실제로는 각기 다른 현상들을 양극화라는 동일한 용어로 지칭하는 일이 발생했다. 또한 한 부문에서의 격차확대가 다른 부문에서 격차확대의 원인이거나 결과라고 간주되는 경우가 많았음에도 불구하고 그에 대한 실증적 확인이 이루어지는 경우가 드물었다. 1차년도 연구는 이러한 한계를 극복하고자 산업, 노동, 소득분배, 교육 등 4개 분야 걸쳐 연구기관 간의 협동연구를 수행하였다. 우선 각 분야별로 양극화라는 개념에 대해 조작적 정의를 내리고, 그에 근거하여 실제로 각 분야별로 양극화 현상이 어떻게 나타나고 있는지 살펴보았으며, 각 분야에서 진행되는 양극화가 타 분야와 어떻게 연계되어 있는지를 실증적으로 밝히고자 노력하였다.

본 2차년도(2008년)의 연구 내용은 1차년도 연구의 성과를 이어 받는 한편 2009년 수행할 것으로 계획된 3차년도 연구와의 관련성 하에서 설정하였는데, '양극화 해소를 위한 선진국의 대응사례'가 본 2차년도 연구의 공통주제이다. 기존의 연구에서 양극화를 초래하는 원인으로 공통적으로 지적되어 온 요인들로는 세계화, 노동시장의 유연화, IT 중심의 기술발달과 그에 따른 숙련-미숙련 노동간의 소득격차 등이 있다. 그런데 이러한 요인은 우리나라만 직면하고 있는 현실이 아니라 전 세계의 모든 나라들이 직면하고 있는 현실이다. 무역과 자본이동의 확대와 같은 세계화의 현상들은 지난 수십년간 꾸준히 진행되어 왔으며 아무리 짧게 잡아도 1980년대 이후 세계경제 발전의 경향성을 이루고 있었음을 무시할 수 없다. 따라서 이러한 문제에 대한 대응 역시 축적되어 있었을 것이고 각 대응 방식에 따른 성과 또한 어느 정도 드러났다고 볼 수 있다. 이것이 2차년도 연구가 해외의 사례에 주목하고자 했던 이유이다. 우리나라가 현재 직면한 양극화 문제와 유사한 문제에 직면한 선진국의 정책적 대응사례를 찾아보고, 그것이 성공적 사례이던 그 반대의 경우이든 그로부터 정책적 시사점을 도출해내는 것이 2차 연도 연구의 목적이다. 이는 경제·사회 양극화 해소를 위한 구체적 정책방안을 제시

하고자 하는 3차년도(2009년) 연구를 위해서도 반드시 필요한 작업이라고 판단하였다.

제2절 연구의 구성

이번 연구에서는 주요 정책영역을 3가지로 구분했는데, 취약계층 보호를 위한 복지정책, 유연화와 고용형태 다양화 등 노동시장 변화에 대응하는 노동정책, 그리고 세계화에 대응하여 취약 부문을 보호하기 위한 산업정책이 그 세 가지 영역이다. 각 영역에 대해 한국보건사회연구원과 한국노동연구원, 그리고 대외경제정책연구원이 연구를 담당하였다.

본 총괄보고서는 이 3개 기관이 수행한 분야별 연구보고서의 주요 내용에 대한 요약으로써, 다음과 같이 구성된다. 먼저 한국보건사회연구원이 담당 한 2장(세부과제보고서 2권에 해당)은 취약계층 보호를 위한 선진국의 정책 사례를 다룬다. 일반적으로 취약계층을 범주화할 때에는 소득을 기준으로 빈곤층을 구분하거나, 아니면 인구학적 특성에 따라 노인, 아동, 여성, 장애인 등의 집단을 취약집단으로 구분한다. 이러한 전통적 의미의 취약집단에 대한 정책 사례는 이미 국내에서 풍부하게 분석되어 있으며, 우리나라의 제도 또한 적어도 형식적으로는 이들 대상 집단에 대한 보호 장치를 갖추고 있다고 볼 수 있다. 따라서 2장에서는 우리나라에서 제도적 보호가 미흡하게 적용되는 집단을 집중적으로 고찰하고자 하였고, 이에 따라 근로빈곤층(working poor), 자영업자(self-employed)에 대한 선진국의 사회보장정책을 분석하였다. 또한 2장에서는 건강불평등 해소를 위한 해외의 정책들을 살펴 보고 있다. 건강불평등 해소정책은 명시적으로 특정 집단을 표적화하고 있는 것은 아니지만, 일반적으로 건강불평등 해소는 저소득계층이나 소수화된 인구집단으로 의료서비스의 편익이 더 확대되도록 할 것이기 때문에 취약계층을 위한 정책사례에 포함시켜도 좋을 것으로 보았다. 한편 외국의 정책을

4 경제·사회 양극화에 대한 선진국의 정책 대응

직접 다루고 있는 것은 아니지만, 최근 또 하나의 취약계층이라고 범주화할 수 있는 금융소외계층에 대해 분석하고자 하였다.

한국노동연구원이 담당한 3장(세부과제 보고서 3권에 해당)은 노동시장의 양극화를 초래하는 각 원인에 대해 선진국이 어떻게 대응하고 있는지를 분석하고 그로부터 정책적 시사점을 도출하고 있다. 먼저 노동시장에서의 임금격차가 가장 심각하게 나타나고 있는 국가 가운데 하나인 일본의 사례를 분석하였다. 일본에서는 이미 '격차사회'라는 용어가 우리나라의 '양극화'라는 표현 못지않게 광범위하게 통용되고 있을 정도로 소득불평등의 확대가 문제시되고 있다. 이 문제에 대해 일본의 정부는 어떻게 인식하고 대응하고 있으며, 노동조합 등 주요 관련 단체의 대응은 어떠한지를 소개하고 있다. 아울러 3장은 노동시장에서 나타나는 불평등의 주요 원인으로 거론되는 탈산업화(제조업의 비중 축소와 서비스업의 비중 확대)에 대응하여 선진국의 노동정책이 어떻게 변모하고 있는지를 다룬다. 또한 산업별 임금 불평등에 대한 국제 비교를 통해 정부의 지원이나 입법과 같은 법적, 제도적 조치가 기술변화 못지않게 산업별 임금격차를 발생시키는 원인임을 지적하고 있다. 마지막으로 저임금 노동시장이 숙련 고임금 노동시장으로 이행을 도와주는 징검다리 효과를 갖는지 아니면 실업이나 비경황 상태를 반복하게 만드는 회전문 효과를 갖는지를 비교한 후, 징검다리 효과가 발견되는 대표적 사례인 덴마크의 적극적 노동시장에 대해 살펴보고 있다.

대외경제정책연구원이 수행한 4장의 연구(세부과제 보고서 4권에 해당)는 세계화의 결과로 발생하는 일국 내에서의 지역간, 산업간 격차에 대해 각국 정부가 어떤 정책을 시행하고 있는지를 다룬다. 4장에서는 크게 3개 국가(지역)의 사례가 소개되는데, 미국, EU, 일본이 그것이다. 미국의 무역조정지원 정책(TAA)은 무역자유화에 따른 피해를 보상하기 위한 정책 수단의 매우 드문 사례로써, 그 효과에 대한 정확한 이해가 필요하다. 한편 EU의 정책적 대응에 대한 분석에서는 우선 세계화를 다양한 차원에서 정의한 후, 세계화

의 영향에 대한 EU 시민들의 시각이 어떠한지에 대한 흥미로운 내용을 소개하고 있다. 또한 세계화에 대한 피해를 보상하기 위한 사례로 종종 거론되는 유럽구조조정기금과 유럽세계화조정기금의 구체적 내용을 소개한 후, 결과적으로 개별 국가들의 사회안전망이 전제되지 않고서는 이러한 EU 차원의 조치들은 한계가 있을 수밖에 없음을 보이고 있다. 마지막으로 산업정책은 아니지만 일본의 소득격차 문제에 대한 정책적 대응을 다루고 있는데, 3장에서의 분석과 달리 고령자 세대의 소득격차에 대한 정부의 대응을 포함시키고 있는 것이 특징적이다.

경제·사회적 지표로 나타나는 성과가 아무리 좋은 나라라고 할지라도 선진국의 정책사례가 우리에게 갖는 함의나 시사점을 도출할 때에는 많은 주의가 요구된다. 개별 국가가 직면한 경제사회적 환경의 차이는 물론 각국의 제도형성의 역사에 의해 제약받는 정책적 선택의 여지도 다를 것이기 때문이다. 이러한 점을 감안하여 본 연구는 제도의 성과에 영향을 미치는 다양한 배경 변수에 주목하고자 하였다. 이하에서 각 세부과제 보고서의 내용을 장(章)의 형태로 소개하고자 한다. 총괄보고서의 성격 상 풍부한 내용을 모두 제시하지 못하는 한계가 있는 만큼, 좀 더 자세한 내용은 각 세부과제 보고서를 참고하길 바란다.

제2장 취약계층 보호를 위한 정책적 대응

제1절 문제제기

지난 수년간의 양극화 관련 연구를 통해 공통으로 지적되고 있는 바는, 우리나라의 분배구조 악화가 빈곤화, 즉 빈곤의 규모와 심도의 증대로만 국한되어 설명될 수 없다는 사실이다. 사회 전체적으로 소득불평등이 증대하고 상위 소득계층과 하위 소득계층의 격차가 확대되고 있으며 무엇보다도 중산층의 인구비중과 소득점유비가 축소되고 있다는 점이 심각한 문제로 제기되고 있다. 따라서 분배구조의 악화 문제를 올바르게 인식하고 정확한 정책적 대응방향을 설정하려면 무엇보다도 논의의 초점과 대상을 빈곤 및 빈곤층에서 확대하여 다양한 계층이 경험하는 소득지위 악화에 주목할 필요가 있다.

소득분배의 악화는 우리나라에만 국한된 문제는 아니다. 최근 OECD가 발표한 사회지표(social indicators)에 따르면 25개 OECD 회원국의 평균 빈곤율은 1990년대 중반의 9.8%에 비해 2000의 경우 10.2%로 증가하였으며, 빈곤층의 소득수준을 보여주는 소득격차비율도 27.2%에서 27.7%로 다소 악화된 것으로 나타났다. 한국보다 소득수준이 높은 나라들에서도 빈곤과 불평등의 증가 경향이 관측되고 있다는 것은 이들 국가가 직면한 공통의 요인이 있다는 것을 의미한다. 이미 기존의 연구들은 세계화의 진전과 노동시장의 유연화, 그리고 IT 중심의 기술발달에 따른 고용유발 효과 감소 등을 그 공통적 요인으로 지적하고 있다. 그렇다면, 소득분배상태를 악화시키는 이러한 공통의 도전요인에 대해 각 나라는 어떻게 대응하고 있을 것인가? 대표적 성공적 사례나 실패사례를 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점은 무엇인

가? 이러한 점들을 확인하고자 취약계층 보호를 위한 정책방안, 특히 국외 선진국의 주요 사례에 대해 살펴보는 것이 본 연구의 목적이다.

이 장은 다음과 같이 구성된다. 먼저 2절에서는 유럽과 미국의 근로빈곤층 지원정책 형평성과 효율성이란 두 가지 목표를 달성하는 데 있어 어떤 성과와 특성을 보이고 있는지 살펴볼 것이다. 3절에서는 자영업자를 대상으로 하는 사회보장정책, 그 가운데에서도 자영업자의 빈곤화 방지를 위한 정책사례를 분석할 것이다. 4절에서는 건강불평등의 해소를 위한 정책의 일반적 경향과 일차보건의료 강화, 공공과 민간의 협력, 건강영향 평가제도 등의 분석을 통해 취약계층의 건강불평등 완화를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 할 것이다. 5절에서는 우리나라의 금융소의 실태를 분석하고 지불능력이 있는 금융소의 비중이 금융기관에 접근할 수 있도록 하는 방안 등에 대해 모색할 것이다.

제2절 근로빈곤층 지원정책의 국제비교

1. 근로빈곤층 지원정책 비교의 필요성과 목적

각국의 근로빈곤층 지원정책은 그 문제를 야기한 경제적, 정치적, 사회적 구조에 따라 상이한 양상을 나타내고 있다. 이는 노동수요에 대한 전망, 노동공급을 확대시키는 방안, 복지급여의 역할에 대한 입장 등과 밀접한 관련이 있다. 일부 정책결정자들은 오랜 시간 저임금노동시장이 확산되는 것이 불가피하며, 양질의 일자리 창출을 통해 근로빈곤층의 문제를 해결하는 것이 본질적으로 힘들다고 생각하는 것처럼 보인다. 그리고 취업능력이 낮은 근로빈곤층에 대해서는 소극적 의미의 복지지원 이외에 추가적인 지원이 필요하지 않다고 생각하고 있는 것으로 여겨진다. 하지만 다른 정책결정자들은 취업능력이 낮은 근로빈곤층 또는 미취업빈곤층에게

취업기회를 제공하는데 주력해야 한다는 점에 주목하고 있다.

이 글에서는 근로빈곤층 지원정책의 두 가지 목표, 즉 소득보장과 근로 유인이라는 목표를 동시에 달성함에 있어 최적의 정책적 조합이 무엇인가를 살펴보고자 한다.

2. 이론적 검토

근로빈곤층 개념에 대한 개념정의는 여전히 세계적 차원에서 합의에 이르지 못하고 있다. 한 가지 분명한 것은 이 개념이 가구단위의 빈곤개념과 개인단위의 근로(노동)개념이 결합된 개념이라는 점이다. 그리고 개념 정의에 대한 이견은 주로 개인단위의 근로개념을 둘러싸고 나타나고 있다. 따라서 여기서는 근로빈곤층에 대한 세 가지 개념을 정리하는 것에서 출발하고자 한다(노대명 외, 2004).

근로빈곤층 개념은 노동 개념에 대한 정의방식에 따라 다음 세 가지로 구분할 수 있다. A) 과거 중심적 개념 : 연간 절반 이상을 유급근로에 참여한 모든 경제활동인구를 지칭하는 경우이다. 이는 미국 노동통계청(BLS)이 『Working Poor Profile』에서 사용했던 개념이다. B) 현재 중심적 개념 : 현재 또는 조사시점에 근로 또는 구직활동에 참여하고 있는가를 기준으로 '근로' 개념을 판단하는 방식이다. 이는 1990년대 후반까지 유럽에서 많이 활용했던 개념이다(ECHP Panel Analysis). C) 미래 중심적 개념 : 이 개념은 조사대상자가 근로활동에 참여할 근로능력 또는 여건이 조성되어 있는가에 초점을 두고 있다. 엄밀한 의미에서 이 개념은 Working Poor라기보다 Workable Poor로 정의하는 것이 옳다. 최근에는 이 세 개념 중 <개념 A>를 수정 또는 보완한 개념이 활용되고 있다.

<표 2-1> '근로빈곤층'에 대한 세 가지 개념

	정 의	주요 개념
(A) 과거중심적 개념	- 지난 12개월 중 6개월 이상 취업·구직활동을 한 사람 ※ 가구원이 년 간 총 6개월 이상 취업 및 구직활동을 한 가구	- 일반빈곤층(poor) - 근로빈곤층(working poor) - <노동시간>에 따라 완전배제, 부분 배제, 불안정 집단으로 구분
(B) 현재중심적 개념	- 조사시점 경제활동 상태를 기준으로 취업 및 구직활동을 한 사람	- 경활빈곤층(active poor) - 취업빈곤층(working poor) - 실직빈곤층(unemployed poor)
(C) 미래중심적 개념	- 건강상태나 가구여건 등의 측면에서 근로가 가능한 사람	- 근로가능빈곤층 (workable poor) - 근로연령빈곤층 (working age poor)

미국의 근로빈곤층 연구는 상당부분 노동공급의 측면에서 접근이 이루어졌다는 특성을 갖는다. 근로빈곤층에 대한 복지급여가 이들의 경제활동 참가에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 초점을 두고 이루어졌음을 의미하는 것이다(Moffitt, 2002a; Moffitt, 2002b). 그 결과, 한편으로는 근로능력이 있는 복지수급자들이 경제활동에 참여할 수 있도록 복지급여의 수급을 제한하는 징벌적 조치들(sanctions)을 강화하는 복지개혁을 추진하였고, 다른 한편으로는 취업빈곤층에 대한 재정적 인센티브를 통해 근로활동을 촉진하는 EITC를 도입하게 되었다. 이 정책들은 소득이전 방식을 어떻게 개편함으로써 형평성(Equity)과 효율성(Efficiency)의 문제를 동시에 해결할 수 있을 것인가 하는 점에 천착하고 있다(Blank, 2002).

유럽은 1990년대 중반까지도 근로빈곤층 문제에 큰 관심을 갖지 않고 있었다. 그 결과, 근로빈곤층 문제는 개념은 물론이고 방법론에 이르기까지 합의된 사항이 거의 없었다. 하지만 1990년대 후반 근로빈곤층의 문제가 심각하다는 점이 확인되면서, 유럽국가들은 매우 큰 충격을 받았다. 따라서 2003년 리스본에서 개최된 유럽평의회(European Councils)는 근로빈곤층 문제에 대한 대책마련에 합의하였다. 그리고 Peña-Casas & Latta의 연

구결과인 『Working Poor in European Union』(2004)는 유럽차원에서 근로빈곤층 연구를 본격화하는 시발점이 되었다. 유럽에서 근로빈곤층 연구는 거시적으로는 근로빈곤층의 규모와 양태가 왜 국가마다 상이한가의 문제에 초점을 맞추고 있으며,¹⁾ 미시적으로는 개인특성과 가구특성 중 어느 것이 빈곤화에 더 큰 영향을 미치는가 하는 점에 초점을 맞추고 있는 것으로 판단된다.

3. 각국 근로빈곤층의 현황

여기서는 상대적으로 안정된 유럽의 근로빈곤율을 설명하고, 유럽 일부 국가와 한국 그리고 미국의 근로빈곤율을 비교하는 방식으로, 근로빈곤율의 국제비교를 시도하고자 한다. 참고로 여기서 근로빈곤율은 취업인구의 빈곤율을 지칭한다.

먼저 아래 표는 유럽 각국의 상대빈곤율 및 근로빈곤율을 기준으로 한국의 근로빈곤율을 추가한 것이다. 아래 표를 보면, 사민주의 복지체제에 속한 국가들의 빈곤율과 근로빈곤율이 낮은 것을 알 수 있다. 그리고 보수주의 복지체제에 속한 국가들이 중위권을 지키고 있으며, 남유럽 복지체제에 속한 국가들이 가장 높은 빈곤율을 나타내고 있음을 알 수 있다. 그리고 이들 국가의 근로빈곤율 또한 높게 나타나고 있다. 그리고 동일한 방식을 적용하여 한국의 상대빈곤율과 근로빈곤율을 추정하였다.

1) Lohmann의 The Different faces of In-Work-Poverty across Welfare State Regimes은 이러한 주제와 관련해서 매우 흥미로운 연구 중 하나이다. Lohmann은 2006년 유럽패널네트워크(EPU) 학술회에서 동일한 주제로 좀 더 발전시켜 발표하였으며, 복지국가와 노동시장제도가 근로빈곤층에 어떠한 영향을 미치는지 거시적 분석에 초점을 맞추고 있다.

<표 2-2> 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교

	상대빈곤율(A)	근로빈곤율(B)
스웨덴	9.0	5.0
덴마크	10.0	3.0
독일	11.0	4.0
네덜란드	11.0	8.0
핀란드	11.0	6.0
룩셈부르크	12.0	8.0
오스트리아	12.0	6.0
벨기에	13.0	4.0
아일랜드	13.0	7.0
유럽 15개국	15.0	7.0
영국	18.0	6.0
프랑스	19.0	8.0
이태리	19.0	10.0
스페인	20.0	10.0
포르투갈	20.0	12.0
그리스	21.0	13.0
한국	21.7	7.2

주: 1) 빈곤선은 균등화된 가처분소득 중위 값의 60%

2) 유럽은 2001년 시점이고, 한국은 2005년 시점임

자료: 유럽 자료는 Bardone & GUIO(2005)과 Eurostat 데이터를 결합하여 생성한 수치이고, 한국자료는 한국복지패널조사자료를 활용한 수치임.

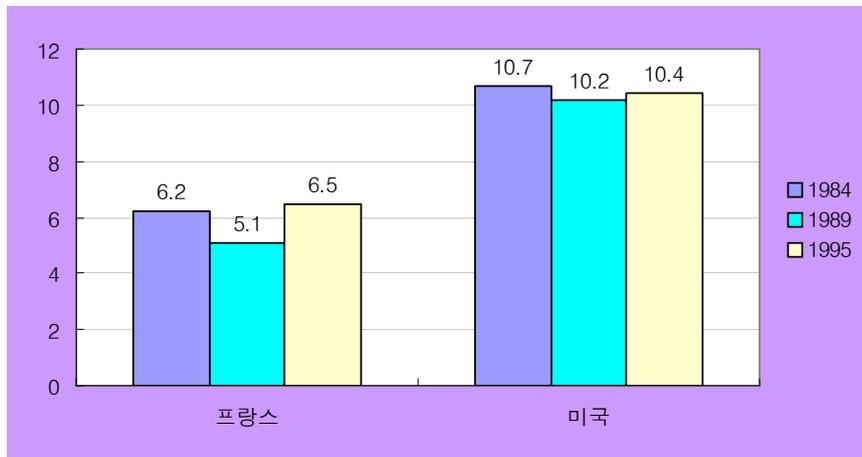
위의 표를 보면, 네덜란드나 룩셈부르크와 같은 소강국들은 노후소득보장이 잘 이루어져 있다는 점에서 빈곤율이 상대적으로 낮으며, 근로빈곤층이 차지하는 비율이 '상대적으로' 높은 경우라고 말할 수 있다. 스웨덴이나 핀란드도 유사한 방향으로 해석할 수 있다. 하지만 그리스나 포르투갈 등 남유럽국가들은 빈곤율과 근로빈곤층의 비율이 모두 높은 경우이다. 한국의 전체 빈곤율에 비해 근로빈곤율은 상대적으로 낮게 추정되는데, 이는 근로빈곤층 중 많은 집단이 실직빈곤층이기 때문으로 판단된다.

이어 미국 근로빈곤층의 규모를 추정하기 위해 프랑스와 미국의 근로빈곤층을 비교한 연구결과를 참고하였다. Ponthieux & Concialdi(2000)에 따라

12 경제·사회 양극화에 대한 선진국의 정책 대응

면, 미국 상대빈곤율은 다른 유럽국가들에 비해 월등히 높으며, 근로빈곤층의 문제 또한 다른 국가들에 비해 심각하다. 프랑스의 근로빈곤율(경찰 빈곤율)은 1995년 현재 6.5%로 추정되는데 비해, 미국의 근로빈곤율은 같은 시점 10.4%에 이르는 것으로 나타나고 있다.

[그림 2-1] 프랑스와 미국의 근로빈곤율 비교



주: 빈곤선은 가처분소득 중위값의 50%
자료: Ponthieux & Concialdi(2000)

4. 각국 정책의 비교와 정책적 시사점

각국 근로빈곤층 지원정책을 그 특징에 따라 분류하면 다음과 같다: ① 노동공급 확대를 통한 접근: 1980년대 미국, 영국, 뉴질랜드, 캐나다, 호주 등이 채택한 전략으로 노동시장의 임금유연성을 강화해 경제퇴조와 국내 실업을 해결하려는 것이고, 선별주의, 급여수준과 그 적용대상의 점진적 축소, 노동연계복지 등이 대표적 정책이다. ② 노동공급 축소를 통한 접근: 1990년대 유럽대륙국가들은 탈산업화과정에서 조기퇴직이나 노동시간

단축과 같이 노동공급을 축소함으로써 복지국가의 위기에 대처하는 방식을 취하였다. ③ 사회적 투자를 통한 접근: 1990년대 스칸디나비아 국가는 복지국가의 위기에 대처하여 사회적 투자를 통한 접근방식을 취하였다. 각종 사회보장정책을 고용촉진정책과 연계시키는 과정에서 인적자본개발을 투자와 소득보장의 균형을 유지하는 방식을 의미한다.

이제 각국의 근로빈곤층 지원정책이 형평성(equity)과 효율성(efficiency)이라는 두 가지 목표를 달성함에 있어 각각의 정책이 어떻게 기여하고 있으며, 각 정책의 조합 중 어느 것이 가장 높은 성과를 보이는지 살펴보고자 한다. 특정한 정책조합(모델)이 다른 조합에 비해 높은 성과를 보이는 이유를 규명하는 것이다. 여기서 형평성은 소득불평등 및 빈곤을 감소효과를 의미하고, 효율성은 취업율, 근로시간, 근로소득에 미치는 영향을 의미하는 것으로 조작적으로 정의하고자 한다. 이 주제와 관련해서 일부 연구자들이 실증분석 결과를 참고할 필요가 있다. 하지만 이러한 분석결과는 하나의 정책목표를 위해 다른 하나를 희생하지 않는 정책적 선택이 가능하다는 점 또한 말해주고 있다(Immervoll, 2005).

가. 빈곤감소효과(형평성) 평가

형평성 평가는 미국과 영국 등 일부 국가의 빈곤감소효과를 살펴보는 방식으로 갈음할 수 있다. Smeeding(2005)에 따르면, 미국은 빈곤율 감소효과도 다른 국가에 비해 낮지만, 근로빈곤율 감소와 관련해서도 유사한 경향을 나타내고 있다. 편부모와 양부모가구로 구분하여 빈곤율 감소추이를 보면, 미국은 사회보험 급여와 조세징수 이후 근로빈곤율이 오히려 증가하는 것으로 나타나며, 영국은 빈곤감소효과가 다른 국가에 비해 매우 낮게 나타나며, 스웨덴은 감소효과가 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 미국과 영국 등이 취하고 있는 저임금노동 공급을 촉진하는 경제정책과 노동정책, EITC 등 근로유인정책 등이 근로빈곤 문제해결에 큰 효과를 나

타내지 못하고 있음을 의미하는 것이다.

<표 2-3> 근로빈곤층에 대한 사회정책의 효과성 비교

	시장소득 빈곤율	가치분소득 빈곤율	빈곤감소율
편부모가구			
미국(00)	46.0	48.1	4.57
스웨덴(00)	44.0	22.9	-47.95
독일(00)	53.2	46.1	-13.35
영국(99)	73.0	70.9	-2.88
이태리(00)	25.9	20.6	-20.46
양부모가구			
미국(00)	13.7	15.2	10.95
스웨덴(00)	9.4	5.3	-43.62
독일(00)	9.0	6.1	-32.22
영국(99)	17.8	17.5	-1.69
이태리(00)	17.1	15.2	-11.11

자료: Smeeding(2005)를 부분 발췌하여 가공

4. 노동공급효과(효율성) 평가

지난 20년간 각국의 고용복지정책은 근로빈곤층의 경제활동참여를 촉진하는 정책을 강화하는데 주력해 왔다. 그리고 그 성과는 노동공급 촉진정책의 형태에 따라, 그리고 소득보장정책과의 관계에 따라 상이하게 나타나는 경향을 보인다. 따라서 여기서는 먼저 적극적 노동시장정책의 노동공급 효과를 살펴보고, 이어 근로빈곤율 감소 효과를 살펴보고자 한다.

지난 수 십 년간 추진되어 왔던 OECD국가의 적극적 노동시장정책에 대한 평가결과는 그리 낙관적이지 않다. Martin & Grubb(2001)에 따르면, 대부분 OECD국가의 공공부문 일자리창출 프로그램의 성과가 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 그리고 실업자나 근로빈곤층의 취업을 촉진하기 위해 실시했던 일부 보조금지원 프로그램, 즉 고용주나 실업자에 대한 현

금소득이전 프로그램은 대체효과나 사중효과를 나타냈던 것으로 평가되었다. 물론 적극적 노동시장정책 프로그램 중 일부는 중요한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 그것은 특정 인구집단을 대상으로 눈높이를 맞춘 프로그램들이 상대적으로 높은 성과를 거두는 경향이 있음을 의미한다.

단순히 취업성과만을 본다면, 그것은 각국의 노동시장이 처한 상황과 밀접한 관련이 있다. 미국은 저임금의 일자리나마 노동수요가 지속적으로 창출되는 경우이며, 프랑스는 일자리 자체의 기근문제가 심각한 경우에 해당된다고 말할 수 있다. 이는 저임금노동시장이 적어도 노동공급 측면에서는 취업성과를 산출하는데 유리한 환경임을 시사한다. 물론 그것은 근로빈곤 문제와 관련해서는 전혀 다른 의미를 갖는다는 점에 주목할 필요가 있다. 그것은 사회보장제도가 결합되지 않는 한, 빈곤문제의 심화를 초래한다는 것을 의미한다.

결국 적극적 노동시장정책의 성과평가는 취업성과 외에도 빈곤감소효과를 고려해야 한다. 그것은 근로빈곤율 또는 취업빈곤율의 증감을 통해 취업성과가 어떠한 의미를 갖는지 살펴보는 것이다. 아래 표는 Babier(2001) 등의 연구결과를 토대로 작성한 성과비교 표이다. 이 표에 따르면, 미국은 취업성과와 탈수급 성과 측면에서는 비교대상국가보다 상대적으로 효과성이 높은 것으로 나타나지만, 형평성을 의미하는 이후의 탈빈곤 또는 임금증대와 관련해서는 그 효과가 낮은 것으로 나타나고 있는 것이다.

<표 2-4> 근로빈곤층 지원정책에 대한 성과 비교

	미국	영국	프랑스
취업률	높음	중간	낮음
탈수급률	높음	중간	낮음
취업 후 임금	낮음	낮음	중간

5. 소결

근로빈곤층 문제는 최근 세계경제 변화에 비추어 볼 때, 중요한 정책현안으로 발전할 개연성이 높다. 이는 한국사회 또한 예외일 수 없다. 따라서 여기서는 우리사회가 서구 각국의 근로빈곤층 지원정책에서 어떠한 시사점을 도출해야 하는지 언급함으로써 글을 매듭짓고자 한다.

첫째, 향후 다가올 경제위기는 근로빈곤층 문제와 관련해서 노동수요의 급격한 감소(Sous-Emploi)라는 도전에 직면하게 될 것이며, 이를 해결할 수 있는 적극적인 정책적 개입을 필요로 하게 될 것이라는 점이다. 이는 미국과 영국이 취해왔던 접근방식, 즉 노동시장의 저임금일자리 수요진작에 초점을 둔 방식이 더 이상 효과적으로 작동하기 힘들다는 것을 의미한다. 이는 적극적 노동시장정책과 공공부조제도 그리고 조세제도의 조합이 작동하기 힘든 환경이 도래하고 있음을 의미하는 것이다. 따라서 이러한 상황에서 취할 수 있는 정책은 비시장부문의 고용창출 잠재력을 극대화하는 것이다. 달리 표현하면, 국가의 재정지출을 확대하여 고용을 창출하되, 자원의 낭비를 최소화하는 방향으로 투입전략을 구성하는 것이다. 이는 현금보조나 임금보조방식의 정책을 선택함에 있어 표적화된 집단을 대상으로 신중하게 정책을 결정하고, 지원의 효과가 고용창출과 소득·지출보전에 복합적으로 작용할 수 있도록 정책을 선택해야 한다는 것을 의미한다. 가장 대표적인 정책은 사회서비스 공급을 확대하고 그에 따라 일자리를 창출하는 것이다.

둘째, 공공부조제도의 자원투입방식 또한 개편이 필요할 것으로 판단된다. 앞서 언급한 서구 각국 중 사회보험 방식을 취하는 프랑스나 공공부조제도를 강조하는 영국 모두 재정압박에 노출될 개연성이 크다. 특히 영국은 이미 공공부조제도에 대한 지출수준이 높다는 점에서 추가적인 지출 확대에 심각한 어려움을 겪을 개연성이 있다. 이는 한국사회의 공공부조

제도 운영에도 중요한 시사점을 안겨준다. 먼저 현재 기초생활보장제도의 지출전략은 근로빈곤층이 증가하는 상황에서 효과적인 소득보장에 한계가 있을 것으로 판단된다. 이는 기초생활보장제도를 개편하거나 대안적인 소득보장 프로그램을 마련해야 한다는 것을 의미한다. 물론 근로장려세제와 같은 프로그램이 보완적인 역할을 할 것으로 예상된다. 하지만 문제는 노동수요의 감소에 따라 미취업빈곤층이 증가하는 상황에 대비해야 한다는 점이다. 그리고 이는 각종 일자리 프로그램을 확대하는 것 외에도 한시적으로 근로빈곤층에 대한 소득보장을 강화하는 별도의 제도마련이 필요하다는 것을 의미한다.

셋째, 향후 세계경제의 변화가 국가경제에 미칠 장기적 영향이라는 측면에서 사회지출의 구성방식에도 변화가 필요하다는 점이다. 이는 미국과 영국 그리고 프랑스의 사례를 종합적으로 검토할 때, 다음과 같은 시사점이 도출된다는 것을 의미한다. 사회보험 중심형 복지국가인 프랑스는 노동수요 감소에 따라 사회보험에 가입하지 못한 미취업빈곤층에 대한 소득보장 재원마련에 어려움을 겪고 있다. 그리고 영국은 공공부조제도 중심 지출방식으로 큰 어려움을 겪고 있다. 그렇다면 한국사회가 경험하게 될 문제점이 무엇인지 예측할 필요가 있다. 그것은 다름 아닌 사회보험의 보호효과가 저조한 상황에서 공공부조제도의 지출 또한 낮다는 점이다. 이는 우리사회가 향후 일정기간 사회보험제도의 추가적 적용확대가 힘들다는 가정에 입각해서 재원을 조달하는 전략을 마련해야 한다는 것을 의미한다. 그렇다고 이것이 공공부조제도의 지출을 확대하는데 집중해야 한다는 것은 아니다. 오히려 현재 각종 사회지출의 증가추세에서 공공부조제도보다 각종 사회서비스와 현물급여를 확대하는 방향에서 지출을 늘려야 하며, 이를 위한 별도의 재원마련이 필요하다는 것을 의미한다.

제3절 자영업자의 빈곤화 방지를 위한 사회보장정책 사례

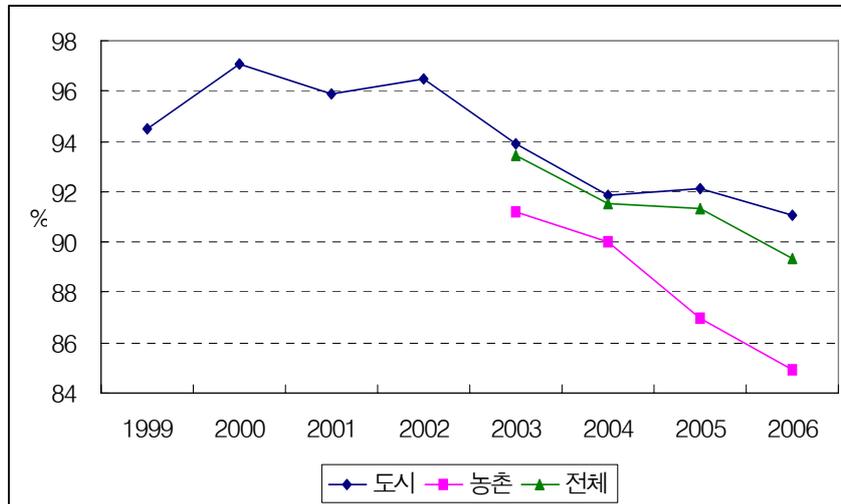
1. 자영업자 대상 사회보장정책의 필요성

통계청 <경제활동인구조사>에서 자영업자는 자기 스스로 기업을 경영하거나 농장을 경영하는 자, 또는 상점이나 전문적 직업을 독립적으로 경영하는 자로 규정된다. 자영업자는 다시 한 사람 이상의 피고용인을 두고 기업을 경영하거나 농장을 경영하는 자(고용주)와 상점이나 전문적 직업을 독립적으로 경영하는 자(자영업자)로 구분되는데, 일반적으로 자영업자와 고용주를 통칭하여 자영업주 또는 자영업종사자로 지칭한다. 최근 우리나라의 분배구조 악화의 요인으로 비정규직 문제와 더불어 자영업 부문의 문제가 지적되었다. 자영업자의 소득분배상태에 대한 강신욱 외(2007), 이병희·강신욱 외(2007) 등의 연구에 따르면 2003년 이후 우리나라 자영업종사 가구의 소득지위 변동을 나타내는 특징적 현상은 첫째, 도시근로자 가구보다 소득증가율이 둔화하였고, 특히 자영업 종사가구의 주 소득원을 이루는 사업소득의 증가율이 극히 둔화하였다는 것, 둘째, 그 결과 자영업종사 가구의 소득분위 분포는 점차 하위 분위에 집중되는 경향을 보이고 있다는 점이다. 그리고 셋째, 동태적 측면에서 볼 때 '04년 이후 소득 상승을 경험하는 비율이 줄어드는 추세라는 것이다.

2007년 현재 우리나라의 자영업주 비율은 전체 취업인구 대비 약 25.8%(비임금 근로자의 81.1%), 경제활동인구 대비 약 25.0%를 차지한다. 이 가운데 고용주와 자영업자의 비율은 대략 1:3의 비율을 보인다. 자영업 가구의 평균 시장소득은 근로자 평균의 약 89.6%(무직자 가구의 평균소득은 근로자 대비 약 49%)에 해당한다. 자영업주 가구의 명목 시장소득은 지속적으로 증가했으나 근로자와의 소득격차는 더욱 확대되어 왔다. 특히 도시근로자와 도시자영업자의 소득격차는 2003년 이후 확대되는 양상을

떠고 있는데, 이는 '03-'06년간 도시근로자가구의 근로소득 증가율이 연평균 4.1%이지만 도시자영업자의 사업소득 증가율은 연평균 2.3%로써 상대적으로 저조했기 때문으로 추정된다. [그림 2-2]에서 보듯이 근로자와 자영업주의 시장소득 격차는 도시보다 농촌에서 훨씬 심하고, 또한 도시에 비해 상대적 격차의 확대 속도도 빠르게 나타났다.

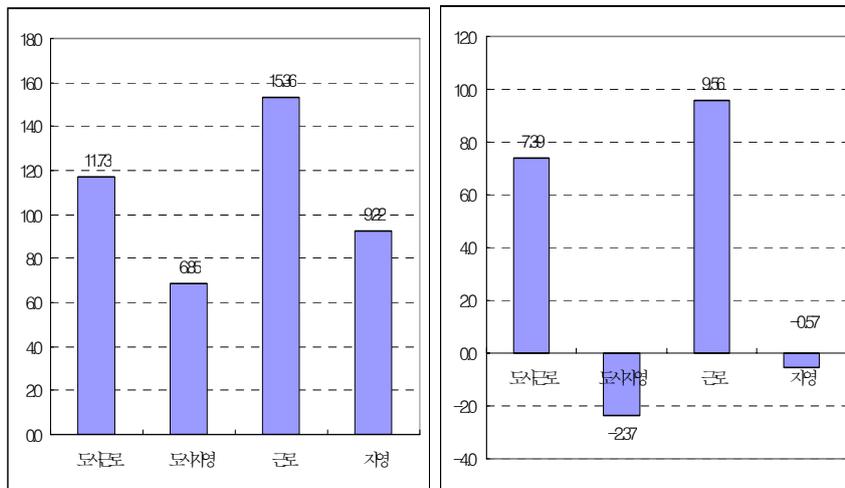
[그림 2-2] 근로자 가구 대비 자영업자 가구 시장소득 변화



빈곤층에 대한 소득보장 기능을 수행하는 공공부조제도에서는 자영업주에 대한 별도의 프로그램이 적용되지 않는다. 소득 10분위 분포를 통해 볼 때 자영업 종사가구는 소득 1, 2분위보다 3, 4분위에 상대적으로 많이 분포하고 있다. 1, 2분위에서는 무직자 가구가 다수, 3~6분위에서는 자영업자 가구가 다수, 7분위 이상에서는 근로자 가구가 다수를 차지한다. 따라서 자영업 종사계층에 대해서는 빈곤층에 대한 소득보호기능보다는 빈곤화 예방기능이 더욱 중요하다는 점을 확인할 수 있다. 그러나 [그림

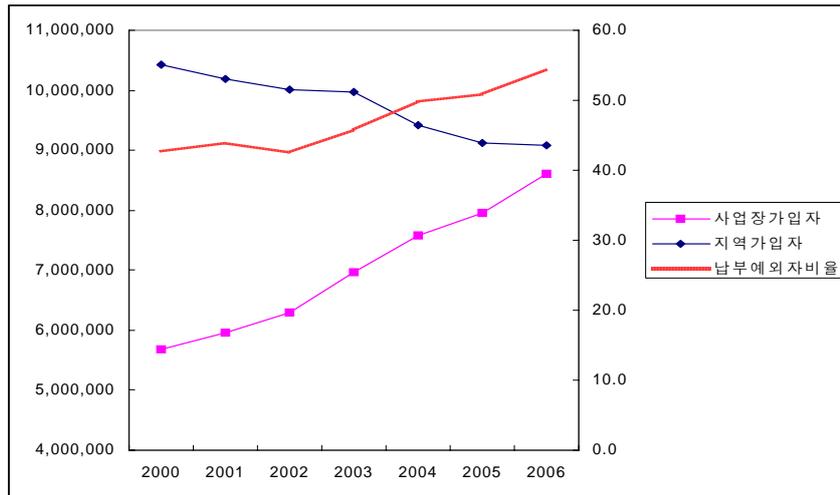
2-3]에서 보듯이 재정정책의 빈곤예방 효과는 오히려 근로자 가구보다 자영업 가구에서 작게 나타난다.

[그림 2-3] 재정정책의 절대빈곤율 및 상대빈곤율 감소 효과 비교



건강보험의 경우 자영업 가구는 지역가입자로 분류된다. 제도 적용 대상이란 측면에서는 자영업자와 근로자의 차이가 없으나 납부능력의 부족 등의 이유로 급여에 제한을 받는 비율이 상대적으로 높은 것은 문제이다. 2002년에는 지역가입자 중 건강보험료를 3회 이상 체납하여 급여를 제한 받는 비율은 세대 기준 11.6%, 인원 기준 9.2%이다. 반면 직장가입자의 급여제한비율은 세대와 인원 모두 0.1% 미만이었다. 최근 체납자의 수가 급증하는 경향을 고려한다면 급여제한자의 비율은 더욱 확대되었을 것으로 추정된다.

[그림 2-4] 국민연금 가입자 및 지역가입자 중 납부예외자 비율 변화
(단위: 명, %)



국민연금의 노후소득보장 기능 측면에서는 근로자와 자영업자의 차이를 사업장 가입자와 지역가입자의 차이를 통해 유추할 수 있다. 위 [그림 2-4]에서 나타나듯이 사업장 가입자의 수는 2000년 이후 꾸준히 증가했지만 지역가입자의 수는 지속적으로 감소하고 있으며, 특히 2004년 이후 감소세가 더 강해지고 있다. 지역가입자(소득신고자 + 납부예외자) 중 납부예외자의 비율은 2000년 약 43%에서 2006년 약 54%로 계속 증가하였다. 요컨대 현재의 사회보장제도하에서 자영업자는 근로자보다 빈곤예방, 의료비 지출 보전, 노후소득 보장 등 각 측면에서 상대적으로 보호를 받지 못하고 있다고 볼 수 있다.

이와 같이 자영업 종사 가구의 취약한 소득지위를 고려할 때, 이들 가구의 빈곤화를 방지할 적절한 정책 수단의 마련이 시급하다고 할 수 있다. 그러나 현행 우리나라의 사회보장제도 틀 안에서 특별히 자영업자를 대상으로 하는 제도를 찾기는 어렵다. 대표적 공공부조제도인 국민기초생

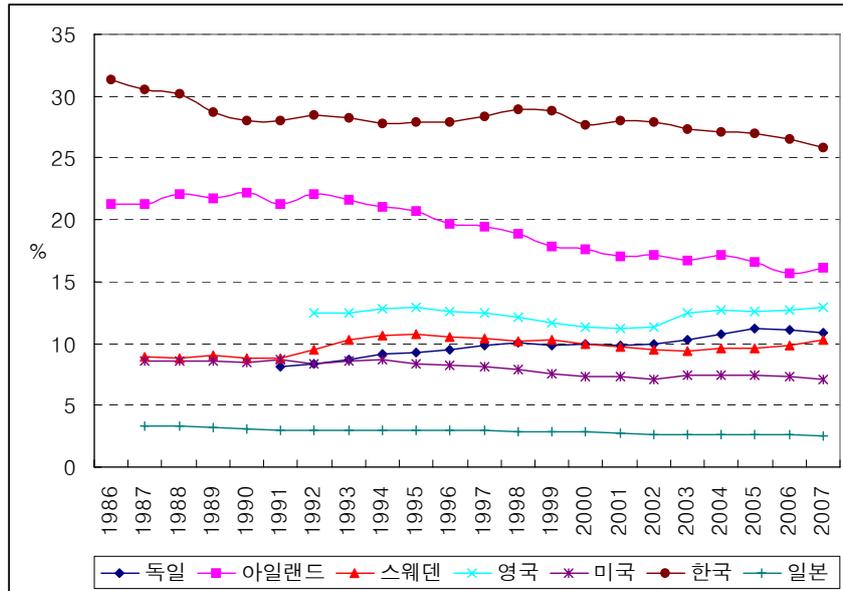
활보장제도의 경우 소득 및 재산, 부양의무자 기준만으로 대상자를 선정하기 때문에 빈곤위험에 빠진 가구의 취업상태와는 무관하게 대상자 선정이 이루어진다. 사회보험의 경우 국민연금과 건강보험은 자영업 가구라는 별도의 구분 없이 지역가입자로 분류되어 제도의 대상에 포함된다. 고용보험과 산재보험의 경우 근로자를 대상으로 하는 제도의 특성상 자영업 종사자는 제외하고 있다.

따라서 현행 제도하에서 자영업자에 대한 사회보장 강화를 모색하는 데에는 한계가 있으며, 새로운 제도적 틀을 모색하는 것이 필요하다. 이를 위해 자영업자에 대한 외국의 주요 사례를 검토하여 한국에 대한 시사점을 도출하는 것이 필요하다. 물론 단기적으로 외국의 제도를 수입·적용하는 것은 불가능하며 바람직하지도 않다. 그러나 다양한 정책수단을 마련하거나 기존 정책의 효과성을 높이는 데 있어서 외국의 경험 사례는 중요한 참고자료가 될 것이다.

2. 자영업 비중에 대한 국제적 비교

우리나라의 자영업 종사자 비율은 OECD 국가의 평균적 수준보다 매우 높은 편이다. 2006년 현재 OECD 평균은 15.5%이지만 한국은 26.5%이다. 자영업주 비중 면에서 OECD 국가 가운데 4위(그리스, 터키, 멕시코, 한국의 순)를 차지하고 있는데, 국민소득수준을 통제하더라도 우리나라의 자영업 종사자 비율은 매우 높은 편이다. 1990년대 이후 주요 선진국의 자영업종사자 비율은 감소하는 추이이며, 이러한 경향은 우리나라에서도 나타난다. 그러나 영국, 독일의 경우 2000년 이후 자영업주 비율이 증가하는 추이이며, 스웨덴도 최근 들어 다소 증가추세이다. 70년대 말에서 80년대 초반에 걸친 기간에는 전체적으로 자영업자 비율이 증가하는 추이를 보였다.

[그림 2-5] 주요 국가의 자영업자 비율 변동추이



자료: ILO

이들 국가의 자영업 증가는 정책적 배경을 지닌다. 실업층으로부터 또는 자영업에 유리한 조건을 갖지 않은 계층으로부터 자영업으로 진입하는 새로운 기업가층(new entrepreneur) 이 형성된 것이다(Kreide, 2003). 유럽연합 회원국에서 일반적으로 실업 대책으로서 자영업을 장려하였던 것도 한 가지 원인으로 들 수 있다(Shokens, 2000). 영국에서는 자영업 창업지원이 노동당정부의 welfare to work 프로그램의 일환으로 추진되었는데, 노동당 정부의 뉴딜 정책이 자영업 촉진에 주목한 이유는 수급자층의 이질성에 상응하는 빈곤탈출전략이 필요하다는 인식과 저임금 노동이 빈곤함정에서 벗어나도록 하려면 전략이 필요하다는 인식 때문이다(Marlow, 2006).

3. 자영업 종사자 대상 사회보장정책의 국외 사례 및 시사점

<표 2-5> 외국과 우리나라의 자영업자 대상 사회보장 비교

사회적 위험	영국	네덜란드	스웨덴	한국
유병		X	O	X
장애	O	X('04년 폐지)	O	X
실업	△(비기여형)	X	O	X
양육	O	X('04년 폐지)	O	X
노령(연금)	O	O	O	O
질병(건강보험)	O	O	O	O
저소득	O	-	-	X
기타	비기여, 자산조사 형 보편적 급여	사회안전수당, 거주기반 사회보험	보편적 복지체제	기초생활보장제도

위의 <표 2-5>은 주요국의 자영업자 대상 사회보장제도와 우리나라의 사회보장제도를 비교하고 있다. 보편적 복지체제를 유지하고 있는 스웨덴의 경우 거의 모든 위험에 대해 자영업자는 근로자와 차별 없이 보호되고 있다. 단지 급여의 기준이 되는 소득을 계산하는 방법은 자영업자가 근로자보다 불리한 계산법을 적용받고 있을 뿐이다. 흔히 자유주의 복지체제 국가로 분류되는 영국 또한 직업활동에 따른 장애와 양육에 대해 국민보험에 가입함과 동시에 보호를 받고 있고 저소득으로 말미암아 경제적 위험에 대해서도 근로자와 마찬가지로 각종 소득공제제도의 적용을 받는다. 조합주의 복지체제 국가로 분류되는 네덜란드는 다수의 사회보장(보험)제도가 근로자로서의 지위 유지와 밀접하게 연계되어 있어서 자영업자가 그로부터 제외되는 경우가 많은 편이다. 그러나 자영업자를 대상으로 한 장애보험과 양육수당이 최근에 폐지되었고, 비록 실제 가입자는 소수이지만 근로자로서의 경력에 근거하여 자영업자가 근로자 대상 사회보험에 자발적으로 가입하는 것이 보장되어 있다. 무엇보다도 이들 세 나라는 종사상

의 지위와 상관없이 거주에 근거하여 최소한의 현금급여를 받을 수 있는 보호장치가 작동하고 있다는 점이다.

그러나 우리나라는 국민연금과 건강보험 가입을 제외하고는 자영업자에 대한 보호가 거의 없는 편이다. 유병급여와 장애보험에 해당하는 산재보험은 근로자에게만 적용되고, 실업급여를 제공하는 고용보험 역시 근로자에게만 해당한다. 특히 고용보험의 경우 고용안정사업과 직업능력개발사업에 대해서는 자영업자의 가입이 가능하지만 실업급여의 지급은 자영업자에게 해당하지 않고 있다. 차상위 소득계층을 대상으로 하는 근로장려세제(EITC)도 근로자만을 대상으로 하고 있다. 다른 나라는 사회보험의 적용을 받지 못하는 영세 자영업자들에 대해서도 거주기반의 사회보장수당이 지급되는 경우가 많은 데 비해 우리나라는 전 국민의 3.2%를 보호하는 공공부조제도인 국민기초생활보장제도 이외에는 별다른 보호장치가 없는 셈이다.

근로자보다 자영업자의 평균소득이 낮고, 자영업자의 실질 시장소득이 점차 감소하는 추세에서 자영업자에 대한 사회보장을 현재의 상태로 유지하는 것은 더 많은 빈곤층의 발생을 방지하는 결과를 가져올 것이다. 현재 자영업자를 대상으로 연금제도와 건강보험제도가 시행되고 있다는 점은 사회적 보호의 영역과 범위를 확대하는 데 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 즉 불완전하나마 소득과약 근거한 보험료 징수, 부과체계가 작동하고 있는 것이다. 이를 근거로 먼저 자영업자 대상 산재보험을 시행하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 다만, 임의가입을 원칙으로 할지 강제가입을 원칙으로 할 것인지는 추가적인 검토가 필요하다. 유사한 작업을 하는 근로자의 보험료를 체계로 하고 근로자들이 받는 보험급여를 상한으로 설정함으로써 도덕적 해이의 문제에 일부 대처할 수 있을 것이다. 국민연금 지역가입자의 납부예외자 비율이 증가하는 상황에서 새로운 자영업자 대상 사회보험의 징수에 대한 저항이 없을 수는 없을 것이다. 그

러나 장애에 따른 소득감소는 현재적 위험이므로 미래의 소득감소에 대비한 보험료 납부보다는 저항이 덜할 수 있다.

산업재해보다 실업의 위험은 훨씬 복잡한 문제를 안고 있다. 통상적인 소득과약의 문제와 함께 실업을 판정하는 기준이 까다롭고, 실업 이후의 소득 발생 여부를 확인하는 등의 문제가 있다. 그러나 소득신고와 납부 보험료는 보험급여의 크기와 연계되어 있고, 실업 이후의 소득은폐에 따른 부정수급 문제는 근로자의 경우에도 똑같이 적용되는 문제이다. 따라서 자영업자에 대한 실업보험 적용에서 핵심적인 문제는 실업 판정의 문제일 것이다. 이 경우 스웨덴의 경우처럼 사업자 등록증을 반납하고 사업 관련 자산을 모두 처분한 시점을 실업의 시점으로 간주하는 것이 타당하다고 판단된다. 현재 근로자를 대상으로 한 실업급여의 지급기간이 최대 240일로 외국에 비해 짧은 만큼 자영업자에게 같은 조건을 적용할 때 실업급여를 지급한다고 하더라도 도덕적 해이의 문제는 크지 않을 것이다.

자영업자 대상 실업급여의 적용이 단기간에 이루어지기 어렵다면 네덜란드와 같이 근로자로서 고용보험 가입실적이 있던 자영업자의 경우 피보험자의 지위를 자발적 선택에 따라 유지할 수 있도록 하는 제도를 채택할 수 있다. 퇴직연령이 점점 짧아지고 근로자 퇴직 후 자영업으로 이행하는 고학력, 중년, 남성층에서 소득지위 하락이 두드러진다는 점을 고려한다면 (장신욱 외, 2007) 자영 창업자에게 고용보험 가입자로서의 지위를 일정기간 유지하도록 하는 것은 저소득 자영업자에 대한 최소한의 안전망 기능을 수행할 수 있을 것이다.

사회보험을 통해 저소득 자영업자의 사회적 위험이 모두 보호될 것으로 기대하긴 어렵다. 위에서 살펴본 나라들처럼 저소득층을 대상으로 하는 급여체계를 갖추는 것이 어찌면 더욱 우선되어야 할 과제라고 할 수 있을 것이다.

제4절 건강불평등 해소 정책

1. 건강불평등의 원인

건강불평등에 영향을 미치는 요소의 규명은 사회정의 차원에서 뿐만 아니라 과학적 영역에서도 큰 주목을 받아왔다. 의료 이용은 개인의 질병상태를 치유하거나 예후를 향상시키는 것에 국한된 측면이 높은 반면 개인이 처한 사회경제적 조건에 의해 결정되는 건강의 사회적 결정인자(social determinants of health)는 인구집단의 전반적인 건강수준에 영향을 미친다. 인구집단의 건강수준에 대한 사회적 결정인자 연구는 이들 요소가 다차원적이며 사회, 경제, 환경, 개인의 속성을 모두 포괄함을 보여주었다. 각 요소는 그 자체로서 건강에 중요한 영향을 미치는 결과를 가져올 뿐만 아니라 상호 연관된 과정을 통하여 복합적 영향을 미치기도 한다. 건강에 대한 사회적 요인에 관심을 두는 사회적 결정인자 접근방식은 개인이 자신의 건강을 향상시키는데 제한이 있을 수밖에 없으며 신체활동, 건강생활 등 건강에 대한 개인적 요소보다 사회적 요인이 건강에 결정적인 영향을 발휘하기 때문에 그 해결 과정도 인구집단이나 지역사회 차원의 개입 필요성을 강조하는 것이다.

Whitehead는 사회경제적 상태에 따른 건강(건강상태)의 불형평적 분포는 회피 가능하고 불필요하여 불공평한 것으로 간주하였다. 건강에 악영향을 미치는 행동이나, 위해물질 혹은 위해 환경, 필요의료 이용의 접근성 제한 등은 개인의 선택에 의해서가 아니라 사회적으로 주어지는 것으로 해석하였다(Whitehead, 1992). 이런 관점에 서게 되면 건강불평등 해소는 보건의료정책만의 범주가 아니라 여타 분야의 정책이나 제도 시행과의 관계가 필수적인 요건으로 된다.

2. 건강불평등 국제비교

건강불평등은 한 국가 내의 차이로서만 아니라 국가 간에도 나타난다. <표 2-6>은 주관적 건강상태에 따른 건강불평등 차이를 성별 또는 연령 등의 인구생물학적 측면을 보정한 건강불평등과 사회경제적인 요소만을 고려한 회피 가능(avoidable health inequality) 건강불평등 부분으로 나누어 국제적 비교를 한 것이다. 대부분의 나라에서 성-연령을 보정한 회피 불가능 건강불평등(unavoidable health inequality) 지수는 절대적 크기가 작은 음의 값을 가지나 사회경제적 요인에 의한 건강불평등(회피 가능 건강불평등도)은 큰 값의 고소득층 편향을 보인다. 우리나라는 유럽국가에서 보이는 경향과 유사하나 회피 불가능 건강불평등이 상대적으로 큰 저소득 편향을 보이며 회피 가능 건강불평등은 유럽국가의 것에 비하여 큰 값을 가진다. 이는 인구생물학적 측면에선 저소득 계층의 주관적 건강상태가 상대적으로 양호한 것을 의미하나 사회경제적 요소를 고려한 회피 가능 건강불평등이 상대적으로 큰 부유층 편향을 보여 우리나라의 주관적 건강불평등이 사회경제적 요인에 기인하고 있음을 나타내는 것이다.

〈표 2-6〉 유럽 각국과 우리나라의 건강불평등 비교

국가명	집중계수	성-연령 보정 집중계수	회피 가능 집중계수
독일	0.0043	0.0003	0.0046
네덜란드	0.0034	0.0003	0.0037
벨기에	0.0071	-0.0013	0.0058
프랑스	0.0075	0.0004	0.0079
영국	0.0129	0.0004	0.0133
그리스	0.0119	-0.0038	0.0081
스페인	0.0066	-0.0010	0.0056
포르투갈	0.0218	-0.0049	0.0169
국민건강 영양조사	2005	0.0278	-0.1120
	2001	0.0179	-0.0991
	1998	0.0116	-0.0543

자료: van Doorslaer 2004, 신호성, 국민건강영양조사 심층분석. 2006

집중계수 = 회피가능 집중계수 - 성연령 보정 집중계수

3. 외국의 건강불평등 해소 정책

가. 일반적 경향

건강불평등을 완화하기 위한 각국의 노력은 다음 몇 가지로 요약될 수 있다(Health Disparities Task Group, 2004). 첫째, 취약계층을 대상으로 한 정책수행이다. 포괄적이며 수용 가능한 일차의료 서비스의 강화나 이와 관련된 의료개혁이 이 분야에 속한다. 둘째, 대상인구집단 전체에 영향을 미치는 건강증진전략이다. 민간협력관계를 형성하거나 지역사회의 자발적 역량을 조성하는 방법으로 생애주기별 건강증진교육에 특히 중요한 의미가 부여되고 실행되었다. 셋째, 보건의료시스템의 성취도와 인구집단의 건강상태를 측정할 때 건강불평등 관련 지표를 포함하여 개별 사업의 완결도나 건강불평등 완화 정책평가에 활용하였다.

건강불평등 정도를 측정하는 지표는 정부나 지역사회의 노력을 평가하는 잣대로서 사용되고 있다. 따라서 여러 나라에서 지표개발을 진행하고 있는데 시간변화에 따른 지표변화 과정을 추적함으로써 정책 의제의 설정이나 평가, 협력관계의 재설정 등을 꾀하고 있다. 가장 잘 알려진 대규모 건강지표는 우리나라를 비롯한 대부분 국가에서 10년 단위로 채택하고 있는 건강증진계획이다(예 건강증진계획 2020). 설정된 건강지표는 건강증진이나 불평등 해소/완화의 구체적 목표로서 지역단위 활동에서부터 시군구, 광역자치단체의 활동 목표로 사용된다. 대규모 건강지표와 별개로 개인의 생애 전체에 영향을 미치는 사회환경적 요소를 측정하는 건강불평등 발원요소(upstream factor)를 개발하고 추적하는 것 또한 대규모 건강지표 설정 못지않게 중요한 역할을 수행한다(Health Disparities Task Force, 2004).

나. 사례연구

1) 일차보건의료 강화

건강불평등과 관련하여 일차의료의 강화가 강조되는 것은, 빈곤퇴치나 인종 간 갈등완화와 같은 건강불평등의 근원적 요인은 우선적 관심과 집중이 요구되나 접근방법이 다양하고 폭이 넓어 즉각적인 건강증진으로 기결되기 어려운 측면이 있고, 개인의 의료이용 측면에 노력을 기울이는 것은 인구집단의 건강불평등을 해소/완화하기에 너무 협소하기 때문이다. 질 높은 의료서비스가 개인에게 제공되고 있지만 유병률이 높은 질병이나 취약계층의 건강상태를 개선에 이바지하는 바가 적다. 따라서 건강불평등을 해소/완화하려면 장단기적인 건강결과를 이끌어낼 수 있는 환경요소 변화에 노력을 기울이는 전략이 필요하다.

뉴질랜드 정부는 2002년 일차보건의료를 강조하는 의료개혁을 실시하였

다(Hefford, 2005). 새로운 일차보건의료개혁은 일차의료를 담당하는 기관에 대한 자원배분, 운영방침, 일차의료기관 구성요건 등으로 이루어져 있다. 정책적 목표 설정의 타당성에도 불구하고 현실적 제약점들이 상존하였는데 다음과 같은 것들이 논의되었다. 첫째, 취약계층에 목표가 있었음에도 많은 중간층이 재 할당된 자원을 사용함으로써 인구집단의 건강증진 향상에 분배적 효율성을 약화시키는 요소로 작용하였다. 둘째, 본인부담금의 완화가 저소득층의 서비스 이용 증진을 촉진시킬 만큼으로 강력하지 못했으며 셋째, 일차보건기관이 건강불평등을 완화하기 위해 실천했던 사업이 바람직했는지에 대한 의문이 제기되었다. 넷째, 고필요 집단에 대한 건강증진 서비스 기획과 제공에 있어 일차의료기관의 미숙함이 드러났고 다섯째, 일차보건기관의 크기가 작고 제한된 자원으로 지역사회 일차의료를 담당하기에는 부족함이 있었다(Hefford et al, 2005).

<표 2-7> 뉴질랜드 정부의 일차보건의료개혁의 주 내용

정책항목	이전 정책 내용	새로운 정책 방향
지배구조	특정 지배구조 없음, IPA가 일차보건의료 조직형태의 주류를 이룸.	원주민의 참여가 보장된 비영리형태. 모든 종류의 보건의료인이 조직 의사결정에 영향을 발휘할 수 있는 지배구조 요구
정부지원	특정 연령(18세 이하)이나 소득수준, 고빈도 이용자 등에 제한된 지원	특정 연령, 고 필요도 인구집단이 대다수를 차지하는 일차의료기관에 우선 지원
지불형태	행위별 수가제가 주종, 일부 지역에 인두제 적용. 의사수입의 60% 이상이 본인부담금 형태	고 필요도 지역/인구집단에 대해 저 본인부담금의 인두제 시행, 시간 경과에 따라 저 본인부담금 지출 구조로의 점진적 이행을 목표로 함
의료이용 접근도 개선재원*	특정 서비스 이용에 대한 특별 재원 없음	원주민, 물질결핍지수가 높은 지역에 사는 인구 수에 근거하여 접근도 개선 재원 지원
건강증진 재원	일차의료에서 건강증진이 중요(core) 서비스가 아님	건강증진 계획/서비스에 대해 필요도 조정 1인당 건강증진 재원 지급

주: * 간호서비스, 결핍지역에 설치된 간이 의료기관, 질병관리 프로그램, 성건강 서비스, 비의사 지역의료인 운영 의료기관, 학교설치 의료기관 이용에 사용되는 재원을 말함.

자료: Hefford et al, 2005

2) 공공민간협력: 전략기획과 파트너십을 통한 지역사회 동원전략

‘전략기획과 파트너십을 통한 지역사회 동원전략’(Mobilizing for Action through Planning and Partnerships, 이하 동원전략모형)은 보건소 중심의 공공-민간 협력 방식을 지양하고 지역사회가 중심이 되는 공공-민간 협력방식을 제안하였다. 이로서 지역사회 공공보건당국의 역할은 지역 보건의 계획 수립 및 집행자에서 지역사회 건강문제 해결의 일주체로서 사회의

자체 건강문제 해결 역량강화를 지원하는 조연자의 역할로 수정하였다.

미국 지역보건당국의 역할에 대한 1988년 미국 의학연구소의 보고서 '공공보건의 미래' 이후 지역사회건강증진 기획은 지역보건사업에서 전략적 위치를 차지하게 되었다(Lenihan, 2005). 1980년대 지역 의료기관, 의료인 중심의 기획방식이 일정한 성취를 볼 수 없게 되자 민간 중심에서 공공 중심의 방향으로 수정하였는데 지역보건 사업 모형으로 개발된 것이 접근모형, 표준모형, 우수성 평가모형 등이다. 그러나 전략적 기획은 1988년 미국 의학연구소 보고서가 재차 공공중심의 사업방식에 의문을 제기하자 이에 대한 대안으로 제기된 것인데 공공보건기관의 전략적 효과성의 문제제기에서 비롯된 것이다. 전략적 효과성이란 새로운 환경 변화에 대한 공공보건당국의 반응(대응)성을 살펴보는 것으로 이후 민간기관에서 오래 전부터 사용해 왔던 전략적 기획법이 보건기관 사업방식으로 추천되었다.

동원전략모형은 지역보건당국의 지도력 및 공공보건에 대한 지역사회의 책임감 강조, 지역사회 공공보건체계 능력 평가, 전략 기획, 지역사회 공공보건체계 역량 중심 해결 방안, 실행력 등의 전략적 접근에 그 중점을 두었다. 새로운 공공민간협력 모형으로서 전략적 기획을 강조하는 동원전략모형은 공공보건의료의 주요 전략이 지역사회 보건소 중심에서 지역사회 중심으로 이동 중인 우리나라 공공보건에서 참고할 수 있는 모형일 수 있다.

3) 건강영향평가

1990년대 중반 이래로 영국을 포함한 여러 국가들은 자국민의 건강수준을 향상시키고 불평등을 완화하는 접근방법의 하나로 건강영향평가를 도입하고 있다. 건강에 영향을 미칠 잠재적 가능성이 있는 정책이나 사안을 결정할 때 가능한 여러 선택 가운데 특정 선택으로 말미암아 초래될 국민의 건강상의 결과를 예견하려 하는 것이다(서미경 외, 2008). 건강영향평가

는 참여적인 과정을 통해 취약계층 집단의 자부심을 고양하며 직접 의사 결정 과정에 참여함으로써 건강불평등 완화에 이바지한다. 건강영향평가에서 건강불평등을 고려함에 있어 투명하고 책임감이 있는 의사결정이 필요하며 이런 과정을 통해 건강불평등을 일으키는 원인 규명과 건강불평등 예방의 실마리가 마련될 수 있다(Dogulas, 2001). 1998년 영국에서 발행된 Acheson 보고서는 건강영향평가에서 건강불평등 영향이 평가되어야 한다고 주장하면서 취약계층에 대한 선택적인 영향 평가와 독자적인 건강영향평가의 필요성을 역설하였다(Acheson, 1998). 그러나 최근 영국 Liverpool에서 열린 건강영향평가에 대한 국제회의는 이런 방식의 접근이 건강영향평가의 전반적인 방향과 배치됨을 분명히 하였다. 인구집단의 평균 건강 수준을 향상시키는 방법이나 정책개입과 취약계층 중심의 건강증진 개입 사이에 일종의 거래(trade-off)가 있을 수 있는데 건강영향평가는 이 둘 간의 거래에 대해 올바른 평가가 필요하나 취약계층 중심의 건강불평등 건강영향평가만으로는 이 같은 목표를 달성할 수 없다고 하였다(Dogulas, 2001). 또한, 건강영향평가가 수행될 초기에 정책수행 결과로 피해를 당할 고위험집단에 대한 파악이 불가능하기 때문에 대상 집단의 건강불평등을 심화시킬지 또는 완화할지 그 영향 파악이 어렵다고 하였다.

4. 소결

건강불평등은 회피 가능하고 불필요한 원인에 의한 건강상태의 차이를 말한다. 불평등은 3가지 영역에서 파생될 수 있다. 접근성에서의 불형평성, 교육, 수입, 고용, 거주 등 사회적 지리적 경제적인 이유로 말미암아 기회 박탈, 성별, 인종, 장애 등의 결과로 인한 건강상태의 차이 등이다.

건강형평성을 줄이기 위한 외국의 노력으로 건강영향평가나, 일차의료의 강화, 공공보건 전략의 개혁 등을 조명하였다. 건강영향평가는 건강관련 정책의 수립이나 집행보다는 타분야 정책이 건강에 미치는 효과나 그

영향의 분포 등에 집중한다. 특질병구조가 만성적인 형태로 바뀌고 인구구조가 노령화됨에 따라 의료서비스 제공자 중심의 의료전달체계가 아니라 의료서비스 이용자 관점에서 의료서비스가 통합 제공될 필요가 있는데 통합의료의 관리자(coordinator)로서 일차의료 공급자의 역할이 증대될 필요가 있다. 건강불평등 전략을 추진하는 방식으로써 제안된 동원전략은 공공기관 중심의 전략이 주요한 사업방식이거나 아직 지역사회나 민간의 건강증진, 건강불평등 해소 역량이 미진한 상태에서 좋은 사례가 될 수 있다.

협소한 의미의 보건의료정책은 인구집단 혹은 취약계층의 건강과 관련된 의료서비스 제공이나 이를 위한 기금마련이나 정책개발 등과 관련이 있다. 건강에 대한 사회적 결정인자(사회적 결정인자) 논의가 가져다준 공헌은 포괄적인 사회경제적 요인이 건강에 미치는 영향에 대한 것이며 이로써 사회적 결정인자는 학술적 논의를 벗어나 사회정책으로 등장하였다. 자전거 도로의 건설이나 빈곤/실업정책 등 기존의 보건의료 정책 영역 밖에서 건강관련 제반 정책 수립 시 중요 여건으로 치부되지 못하던 영역이나 사회환경이 핵심적 지위를 갖게 된 것이다.

제5절 금융소외 계층의 금융기관으로의 흡수 방안

1. 금융소외계층 연구의 필요성

외환위기 이후 발생한 서민금융의 초과수요로 인해, 필요한 대출을 제때 받지 못한 사람들이 사금융 시장을 이용하면서 많은 부작용이 발생하였다. 이러한 금융소외 문제의 근본적 해결은 서민층의 경제력 향상에 있지만, 소득 양극화가 진행되고 있는 상황에서 서민층의 소득증대가 단

시간에 해결될 수 없다. 이 글의 목적은 이러한 상황에서 금융소외문제를 해결하는 방안을 찾는 것이다. 이를 위해 먼저 금융소외의 개념과 발생, 현황을 살펴보고, 다음으로 금융소외층의 제도 금융기관으로의 흡수방안에 대해 살펴보고자 한다.

2. 금융소외의 현황

금융소외는 소득수준이 낮은 서민들이 제도권 금융시장으로부터 돈을 빌리고 싶어도 빌릴 수 없거나, 빌리더라도 원하는 만큼의 대출을 받을 수 없는 현상을 말한다. 현실적으로 금융소외층은 소득수준이 5분위 이하 이면서 신용등급을 기준으로 하위 7-10등급에 속한다고 볼 수 있으며, 다음의 <표 2-8>에서는 금융소외현상이 실제로 나타나고 있음을 알 수 있다.

금융소외 현상은 미국에서도 마찬가지로 나타나고 있다. <표 2-9>에서 5분위 이하 소득 계층의 신용할당 비율이 전체 평균인 30%를 웃도는 점을 고려할 때, 대부분의 신용할당이 5분위 이하 저소득 계층에서 발생함을 알 수 있다.

<표 2-8> 사금융 이용자 중 정상채무자 비중

(단위: 명)

	2003년		2004년		2005년		2006년	
		비중		비중		비중		비중
금융채무 불이행자	507	31%	2,897	75%	1,762	34%	2,044	36%
정상채무자	1,015	63%	362	25%	3,371	66%	3,706	64%
계	1,615	100%	3,859	100%	5,133	100%	5,750	100%

자료: 금융감독원(2005,2006,2007)에서 요약

<표 2-9> 미국에서의 신용할당 가구: 2001년

(단위: 가구)

계층	가구	대출지원 (①)	대출거부 (②)	잠재할당 (③)	유효 지원가구 (①+③)	신용 할당 (②+③)
2분위 이하	889	385	167	101	486	268
2-5분위	1,334	921	324	60	981	384
5-8분위	1,333	1,002	180	10	1,012	190
8분위 이상	886	527	44	0	527	44
계	4,442	2,835	715	171	3,006	886

자료: SCF(Survey of Consumer Finances, 2001)로부터 계산

금융소의 계층을 크게 세 그룹으로 나눌 수 있다. 첫째 신용도는 낮지만 지불능력이 있는 계층, 둘째 신용도가 보다 열악하지만 자영업이나 일자리 창출 등을 통해 미래에 대출금 상환이 가능한 계층, 셋째 상환 가능성이 희박한 저소득 계층이 이에 해당된다. 마지막 계층의 금융소의 문제는 정부가 다양한 사회안전망을 구축하여 지원하는 것이 금융소의 해결방안이 될 것이다. 두 번째 층에게는 저금리 및 상환 일자를 탄력적으로 조

절할 수 있는 형태의 대출이 제공될 필요가 있는데, 제도 금융권은 여러 가지 규제 및 수익성 보장의 어려움 등으로 말미암아 이들에게 맞지 않는다. 대안금융(microcredit) 기관이 이들에게 금융을 제공하는 주체로 적당할 것이다. 첫 번째 계층의 금융소외 문제해결에는 제도 금융기관이 나서야 할 것이다. 다음에서는 위 계층의 제도 금융기관으로의 흡수방안에 대해 살펴보고자 한다.

3. 금융소외 계층의 금융기관으로의 흡수방안

2007년 6월부터 금융감독원은 고금리대출을 저금리대출로 전환하는 대출환승제를 시행하였다. 이러한 대출환승제가 제대로 작동되려면, 우선 지불능력이 있는 정상채무자를 제대로 선별해내어 적정 금리를 설정하는 것이 매우 중요하다.

금융기관이 지불능력이 있는 금융소외층을 선별하기 위한 기초로서, 사금융을 이용하는 정상채무자 중에서 자력상환이 가능한 사람과 그렇지 않은 사람을 구분 짓는 요인이 무엇인지에 관해 살펴볼 것이다. 이를 위해서는 먼저 차입자의 상환여부에 영향을 주는 요인을 찾고 그 중 어떤 요인이 두 그룹의 차이를 발생시키는지 찾아내야 한다.

차입자의 상환능력에 영향을 주는 요인은 이들의 신용도에 영향을 주는 요인과 거의 같다고 할 수 있다. 신용도는 금융기관이 차입자의 지불능력을 가르려고 평가하는 하나의 잣대이다. 개인의 신용을 평가할 때 주요하게 검토되는 요인은 다음의 <표 2-10>으로 정리할 수 있다.

<표 2-10> 개인 신용평가시 주요 검토사항

주요 검토 사항	주요 평가 정보
1. 식별정보	특정 개인을 식별할 수 있는 정보 성명, 주민등록번호, 성별, 국적, 직업 등
2. 신용우량/불량정보	개인의 신용도를 판단할 수 있는 정보 우량정보/불량정보
3. 신용거래정보	개인의 신용거래내역을 판단할 수 있는 정보 대출정보, 보증정보, 담보제공정보, 거래사실 정보 등
4. 신용능력정보	개인의 신용능력을 판단할 수 있는 정보 재산정보, 채무정보, 소득정보, 납세정보 등
5. 공공기록정보	공공기관이 보유하고 있는 개인신용정보 심판·결정 등 정보, 조세정보, 공공요금정보 등

자료: 김일환(2005), p.76

위 자료를 토대로 차입자의 상환능력에 영향을 주는 추정식을 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Ability_{it} = F(Burden_{it}, Debt_{it}, Delinquent_{it}, Income_{it}, Z_{it}) \quad (1)$$

Ability: 정상채무자 중 자력상환이 가능하면 1, 가능하지 않으면 0

Burden: 부채부담비율(%) = $\frac{\text{월생활비} + \text{월부채상환액}}{\text{월소득}} * 100$

Debt: 총 채무액=제도금융 채무액 +사금융 채무액

Delinquent: 총 채무를 한번이라도 연체한 사실이 있으면 1, 연체한 사실이 없으면 0

Income: 월소득

Z: 나이, 성별, 직업여부 변수

위 추정식에 기초하여 여기서는 금융감독원의 2007년 사금융이용자 설문조사 자료를 이용하여, 정상채무자의 자력상환 여부를 결정짓는 요인을 로짓분석을 통해 살펴본 결과가 <표 2-11>에 제시되어 있다.

<표 2-11> 자력상환능력 결정요인에 대한 추정결과

변수	B	S.E.	p-value	Exp(B)
부채부담비율	-0.6876***	0.2052	0.0008	0.5028
총부채	-0.00007***	0.000021	0.0003	0.9999
월소득	0.000266	0.00057	0.6406	1.0003
연체사실 (비교집단=연체 안함)				
연체함	-1.5781***	0.1759	<.0001	0.2064
나이(비교집단=20대)				
나이(30대)	0.3794**	0.171	0.0265	1.4614
나이(40대)	0.4265**	0.1837	0.0202	1.5319
나이(50대 이상)	0.5022**	0.2075	0.0155	1.6524
교육 (비교집단=대재 이상)				
고졸 이하	-0.0691	0.1363	0.6119	0.9332
성별(비교집단=여자)				
남성	0.2254	0.1223	0.0654	1.2528
직업(비교집단=무직)				
자영업	0.7268***	0.1868	<.0001	2.0685
블루칼라	0.4539**	0.1794	0.0114	1.5744
화이트칼라	0.6871***	0.2187	0.0017	1.9879
상수	1.2918***	0.3371	0.0001	3.6393
관측치	2,116	2,116	2,116	2,116
-2LogL	2,069.132	Max-rescaled R-Square	0.1174	

참고: ***는 1%, **는 5% 수준에서 유의함을 나타냄

식(1)을 분석한 결과를 살펴보면 전체적으로 카이제곱검정통계량은 유의한 것으로 나타났다. 그리고 5% 유의수준 하에서 정상채무자의 자력상환에 영향을 주는 요인들은 부채부담비율, 총부채, 연체사실, 나이, 직업으로 나타났다. 부채부담비율이 커질수록 자력상환 확률은 감소하였다. 사금융 및 제도금융 부채를 모두 포함한 총채무액이 커질수록 자력상환 확률은 감소하며, 연체사실이 있는 경우도 마찬가지로 자력상환 확률을 감소시키는 것으로 나타났다. 정상채무자의 나이는 20대와 비교하면 30대, 40대로 갈수록 상환능력은 증대하는 것으로 나타났으며, 무직보다 직장이 있는 것이 상환능력을 증대시키며, 그 중 자영업과 화이트칼라의 상환능력은 거의 비슷하며 블루칼라는 이들보다는 영향력이 더 작은 것으로 나타났다. 다른 한편으로 소득수준 자체는 직접적으로 자력상환능력에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 또한, 학력과 성별 역시 유의하지 않는 것으로 나타났다.

지불능력이 있는 금융소외층을 제대로 선별한 다음, 이들을 제도 금융기관이 흡수하려면 적절한 대출금리 수준을 정할 필요가 있다. 금융소외층의 제도 금융기관으로의 흡수가 일회적으로 그치지 않고 지속성을 담보하려면 차입자와 대부자가 충분히 받아들일 수 있는 수준에서 금리가 정해져야 한다. 2005년-2007년 금융감독원의 사금융이용자 설문조사에 따르면, 80%에 달하는 사금융 이용자의 1인당 사금융 차입액이 1천만 원을 넘지 않는다는 점을 고려할 때, 이들에게 제공되는 금리는 소액신용대출에 대한 금리가 될 것이며, 소액신용대출을 담당할 기관 및 이들 기관의 적정 여신금리 설정에 대해서 살펴보고자 한다.

금융소외층을 흡수하기 위해 제공될 소액신용대출은 서민을 대상으로 하는 금융이므로 서민금융기관이 담당하는 것이 바람직하다. 이러한 서민금융기관의 주 수익원은 예대마진으로부터 온다. 따라서 예금금리에 연동된 적절한 대출 금리를 정하는 것이 중요하다.

이자율은 자금조달비용, 운영비용, 그리고 대손비용에 의해 결정된다. 적정 금리수준은 금융기관의 경제적 이윤이 0이 되는 수준이 될 것이며, 경제적 이윤을 0으로 두는 경쟁 이자율 수준은 평균비용과 일치하는 수준이므로, 적정 이자율은 위의 세 가지 비용과 정확히 일치해야 한다. 여기서는 소액신용대출과 관련하여 자료가 비교적 풍부하면서 대표적인 서민 금융기관 중 하나인 상호저축은행의 자료를 토대로, 적정 금리 수준에 대해 알아볼 것이다. 소액신용대출의 적정 여신금리는 소액신용대출과 관련된 대손비용, 운영비용, 및 자금조달비용과 일치해야 하며, 여러 가지 자료를 토대로 계산한 결과가 <표 2-12>에 제시되어 있다.

<표 2-12> 소액신용대출 적정 여신금리

(단위: %)

구분	소액신용대출 대손비용	소액신용대출 운영비용	자금조달비용 (수신금리)	소액신용대출 적정 여신금리
2001	0.8	1.7	7.4	10.0
2002	5.6	6.0	6.0	17.6
2003	12.6	8.1	5.7	26.4
2004	9.9	9.6	5.6	25.0
2005	7.8	9.3	5.0	22.2

자료: 한국은행 경제통계시스템, 금융감독원 금융통계정보시스템, 금융감독위원회와 금융감독원(2007)

먼저 자금조달비용은 기회비용의 관점에서 취급하면 상호저축은행의 수신금리가 될 것이다. 소액신용대출에 대한 대손비용과 운영비용은, 총여신 대손비용 및 운영비용에 상대적 연체율을 곱하여 계산한 것이다. <표 2-12>에서 계산된 적정 여신금리는 2001년 10%에서 2003년에는 26.4%에 달할 정도로 매우 높고, 2003년 이후부터는 20%를 초과하는 것으로 나타났다. 사금융 법정 이자율 상한을 고려할 때, 25% 정도 되는 금리수준은

일반대출 금리보다는 매우 높지만, 지불능력이 있는 소외층이라면 감당할 수 있는 수준이 될 것이다. 반면 위 금리가 환승론의 금리수준인 35~48% 보다는 10%p 이상 낮다. 물론 위 금리가 상호저축은행을 대상으로 한 것이기 때문에 금융사별로 금리가 약간씩은 다를 수 있지만, 상호저축은행이 대표적인 서민금융기관이라는 점을 고려할 때 환승론 금리는 좀 더 낮아져야 할 것이다.

금융당국과 정부는 서민 금융기관이 금융소외층을 흡수할 수 있도록, 질적인 규제를 통해 일관성 있는 지원을 해야 한다. 정부는 금융소외층을 금융기관으로 흡수하는 과정에서 발생할 수 있는 부가적 감독비용을 지원하고, 금융기관이 소액대출을 제대로 취급할 수 있는 시스템을 확립할 수 있도록 시스템 확충과 관련된 지원을 해야 할 것이다.

제3장 노동시장 양극화의 현황과 대응방안: 선진국의 경험과 사례를 중심으로

제1절 문제의 제기

외환위기 이후 우리 경제는 저성장기조로의 전환과 성장의 고용창출력 저하라는 질적 변화에 직면하면서 고용구조, 고용의 질, 소득분배, 부문간·계층간 이동성 등 노동시장의 다양한 측면에서 양극화 현상이 확대되고 있다. 이러한 노동시장의 양극화 현상은 경기요인에 따른 일시적 현상이기보다는 그 동안의 경제발전과정에서 경제·산업구조, 노동시장, 교육체계, 사회보장 등 사회·경제의 모든 분야에 걸쳐 누적된 구조적 문제가 복합적으로 상호작용하여 초래된 현상으로 판단된다. 물론 노동시장의 양극화 현상은 비단 한국만의 특수한 현상이라고 할 수 없으며, 세계화, 산업의 고도화·서비스화 및 정보화의 빠른 전개 등 경제·사회 환경의 변화 속에서 선진국을 비롯하여 각 국가에서 표출되는 일반적 경향으로 관찰되고 있다.

노동시장 양극화의 특성이나 양태는 국가마다 상이하게 나타나는데, 이러한 차이는 산업구조의 특성 및 고도화 정도, 서비스화 및 탈산업화 정도, 개방화·세계화에 노출된 정도, 노사관계 등 제도의 구조 및 특성 등 노동시장에 영향을 미치는 다양한 요인들의 특성과 결합방식 등이 상이한 데 기인한다고 볼 수 있다. 본 연구는 이러한 문제인식 하에서 선진국을 비롯하여 주요 국가들의 노동시장에서 나타나는 양극화 현상의 실태가 어떠한지, 양극화에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지, 그리고, 양극화 문제를 해결하기 위해 어떠한 정부정책들이 수행되었고 그 효과는 어떠한지

지 등을 분석하고, 그 분석결과를 바탕으로 우리나라 노동시장의 양극화 문제를 해결할 수 있는 정책적 시사점을 발견하고자 한다.

구체적으로 본 연구는 노동시장 양극화를 초래하는 요인들 가운데 경제·산업부문의 구조 변화라는 경제적 요인, 노동시장에 영향을 미치는 법·제도적 요인, 그리고 노동유연화 흐름 등이 고용구조, 고용의 질, 근로소득 분배 및 노동이동이라는 측면에서 노동시장의 양극화현상에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 본 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 서비스산업의 확대 추세에 따른 노동시장 양극화의 성격 변화와 정부정책의 효과를 주요 선진국 사이에 비교한다. 둘째, 우리와 경제사회구조나 역사적 발전경험이 유사한 일본을 중심으로 노동시장 양극화 현황 및 배경원인, 이에 대한 정부 및 노동조합의 정책대응을 고찰한다. 셋째, 산업별 임금격차에 대한 국제비교를 통하여 제도적 요인이 산업별 임금격차에 미치는 영향이 국가 간에 어떻게 다른지를 분석한다. 넷째, 주요 선진국을 대상으로 저임금고용의 실태 및 노동시장 이행경로 및 성과에서의 차이, 그 결정요인을 사회적 위험에 노출될 가능성이 높은 저임금 근로자를 중심으로 살펴본다. 끝으로, 선진국의 경험 및 사례에 대한 비교 연구를 바탕으로 우리나라의 노동시장에서 양극화 해소를 위한 정책적 함의 및 대안을 제시한다.

제2절 주요 국가의 탈산업화와 소득불평등

1. 탈산업화 경향에 대한 이론적 이해

현재 서비스산업의 비중이 증가함에 따라서, 많은 사회과학자들은 탈산업화가 노동시장과 소득분배에 미치는 영향을 국가별로 비교·분석하고 있다. 과거에는 탈산업화가 일자리창출과 소득분배에 미치는 영향을 긍정

적 혹은 부정적으로 단정하는 연구가 존재하였으나, 최근에는 탈산업화 경향이 소득불평등에 미치는 영향도 시기별·국가별로 상이하다는 점에 주목한다.

많은 학자들의 첫 번째 의문은 “탈산업화의 장기적 추세”이었다. 이 문제에 대해서는 학자들마다 다양한 분석들이 제시되지만, 탈산업화 경향이 역사적으로 피할 수 없는 장기적 변화라는 점에서는 공통적이다. 탈산업화 경향 자체에 대한 고전적 이론에 의하면, 서비스산업의 낮은 생산성은 노동력에 대한 수요를 증가시킨다. 제조업의 기술혁신과 자동화는 노동력을 기계로 대체함으로써 고용비중을 하락시키지만, 서비스산업에서는 자동화가 제한적이기 때문에 인력을 대체할 가능성이 상대적으로 낮다. 서비스산업의 생산성에 대한 연구는 크루그만 등 일부 학자들의 연구에서도 발견된다. 제조업 생산성이 증가함에 따라서 직업경력이 없는 신규 취업자와 미숙련자들은 제조업체에서 일자리를 찾지 못하고 저숙련 일자리가 많은 서비스산업에서 일자리를 구할 수밖에 없었다.

한편, 여성의 경제활동참가와 정부정책 등 사회변동이 서비스산업의 고용비중을 증가시킨다. 여성의 경제활동참가율이 증가함에 따라서, 전통적으로 가정주부의 업무에 속하는 가사서비스 활동에 대한 시장수요가 증가하기 때문에 이 부분의 일자리 수요는 증가하고 여성들의 서비스부문 취업률도 높아진다.

서비스산업의 확대를 낳은 또 다른 요인 가운데 한 가지는 공공부문의 확대 및 복지국가의 등장이다. 국가의 역할이 확대됨에 따라서 전 국민을 대상으로 서비스를 제공하는 산업부문이 확대되었고, 특히 복지국가의 등장은 공공서비스부문의 확대를 낳았다. 주요 선진국의 서비스산업에서 공공서비스 혹은 사회서비스부문이 높은 것은 이러한 복지국가의 발전과 밀접히 관련된다.

2. 탈산업화의 국가·산업부문별 차이

최근 주요 국가의 탈산업화 경향을 보면(<표 3-1>), 국가별로 다양한 특성을 발견할 수 있다. 미국은 탈산업화 경향이 가장 명확히 나타나는 사례이다. 미국의 제조업은 1970년대 후반부터 경쟁력을 상실하였으나, 이 기간에 산업 활동의 소프트화와 서비스화가 진행되면서 산업구조가 전환되었다. 그러나 독일과 일본의 경우에는 탈산업화 속도와 규모가 미국과 상이하다. 이러한 결과는 두 나라의 제조업이 갖는 국내외 시장경쟁력의 차이를 반영한다. 해당 국가 제조업의 경쟁력이 여전히 높은 국가들은 세계시장에서 차지하는 비중도 일정 수준을 유지하며 탈산업화 속도도 다른 국가에 비하여 느리다(<표 3-2>).

<표 3-1> 주요 국가의 산업별 생산구조

(단위: %)

		농림어업	제조업	서비스업
한국	1990	9	42	50
	2005	3	40	56
일본	1990	3	40	58
	2005	2	30	68
독일	1990	2	38	61
	2005	1	30	69
스웨덴	1990	3	31	66
	2005	1	28	71
노르웨이	1990	4	36	61
	2005	2	43	55
미국	1990	2	28	70
	2005	1	22	77
영국	1990	2	35	63
	2005	1	26	73

주: 각 산업별 생산이 GDP에서 차지하는 비율.
 자료: World Bank(2007).

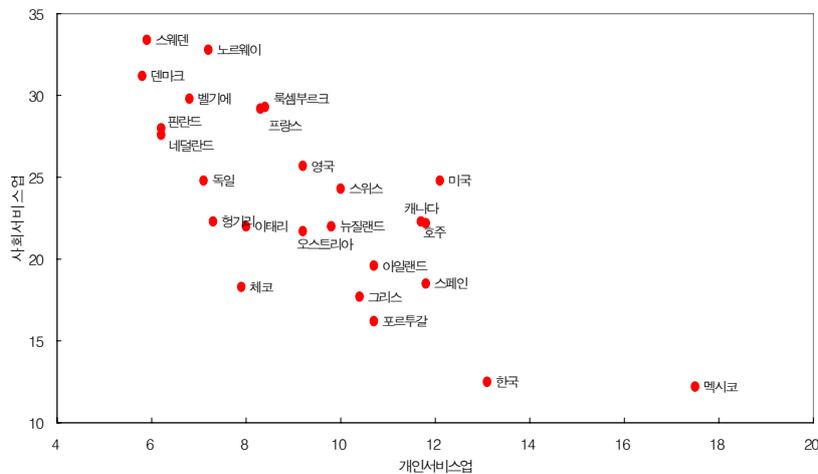
<표 3-2> 주요 국가 제조업의 국제시장점유율(%)

	1950	1973	1992
캐나다	6.3	5.0	4.7
프랑스	9.9	10.5	10.2
독일	7.2	20.8	19.6
일본	3.5	12.8	16.9
스웨덴	2.9	3.4	2.5
영국	25.4	9.1	7.9
미국	27.5	16.1	17.6

자료: 김영순(1996)에서 재인용.

서비스산업의 내적 구성도 국가별로 다양하다. 생산자서비스 산업부문의 비중은 금융산업과 법률시장이 큰 미국과 영국에서 높은 비중을 차지하며, 제조업의 전통이 강한 독일이나 일본에서는 생산자서비스보다는 개인 및 유통서비스의 비중이 더 높다(Aoyama & Castells, 2002). 또한 각 국가들의 복지제도 발전정도에 따라서 사회서비스산업의 고용비중이 상이하며, 동일한 국가에서도 공공부문의 사회적 개입 수준에 따라서 서비스산업 내부의 고용구조도 상이하다. [그림 3-1]에서 알 수 있듯이, 사회서비스업의 비중은 복지선진국으로 지칭되는 국가(스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등)에서 높고, 개인의 복지욕구를 사적인 차원에서 해결하는 국가(미국, 멕시코 등)에서는 개인서비스업 비중이 높다.

[그림 3-1] OECD 국가의 개인서비스업과 사회서비스업 비중(%): 1998년

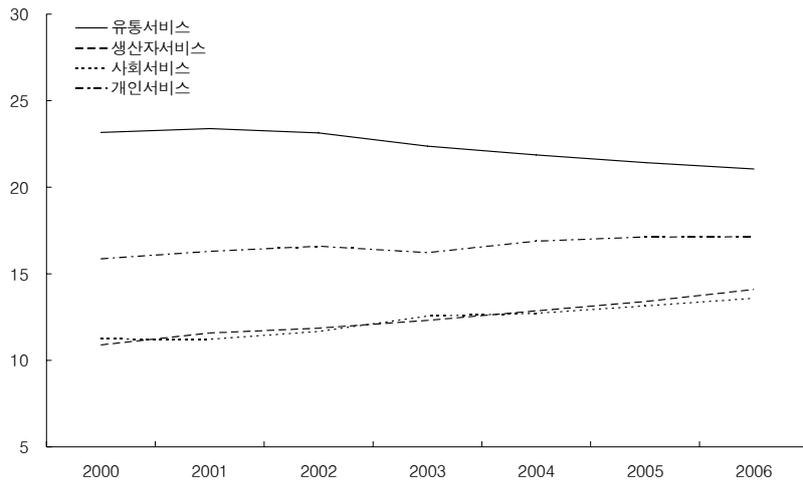


자료: 김유선(2006)에서 재인용.

한국의 경우도 기본적으로 일본이나 다른 선진자본주의 국가와 마찬가지로 서비스산업 고용비중이 증가하는 “경향”을 보이고 있다([그림 3-2]).

그러나 한국의 서비스산업은 일본과 마찬가지로 영세한 규모의 개인서비스 부문이 높은 비중을 차지한다는 점을 주목할 필요가 있다. 또한 한국의 서비스산업 노동시장에서는 영세 자영업자뿐만 아니라 비정규직도 높은 비중을 차지한다(<표 3-3>). 이러한 우리나라 서비스산업의 노동시장은 영국이나 미국 등 선진자본주의 국가와 다른 특징을 나타내며, 결과적으로 취업자들의 고용안정성 뿐 만 아니라 소득격차를 낳는 주요 원인으로 작동한다.

[그림 3-2] 2000년대 이후 우리나라 서비스산업의 고용 비중(%)



자료: 박기정·이현창(2008)에서 재인용.

<표 3-3> 서비스부문별 임시·일용직 비중(%): 2005

서비스산업 부문	규모별						
	전체	1-4인	5-9인	10-49인	50-99인	100-299인	300인 이상
유통서비스	10.8	6.9	18.9	13.6	11.1	18.9	14.7
생산자서비스	10.1	6.2	6.2	7.2	11.8	15.2	13.9
사회서비스	10.2	7.1	9.7	10.4	9.4	9.1	15.1
개인서비스	12.1	9.0	19.4	14.4	18.7	18.0	21.4
서비스업 전체	12.2	7.5	17.8	12.8	11.6	14.7	14.6

주: 임시·일용직은 “고용주와 1년 미만의 계약을 맺거나 일일로 고용된 자로서 일정급여를 받는 자”를 의미.

자료: 이성균·김영미(2007)에서 재인용.

3. 탈산업화와 소득불평등

1980년대 이후 전 세계적으로 소득불평등이 확대되자, 학자들은 탈산업화와 소득불평등의 연관성을 분석하였다. 이러한 논쟁에서 새롭게 부각된 것은 탈산업화이론이었다. 일부 학자들은 서비스산업의 고용비중 증가가 소득불평등 확대와 양극화 문제를 낳는다고 설명하였고, “탈산업화에 따른 중산층 몰락”이라는 가설을 제시하였다.

탈산업화의 불평등효과에 대한 좀 더 발전된 연구결과는 산업내부 요인을 기준으로 불평등문제를 설명하는 것이다. 1980년대 들어서 제조업 뿐만 아니라 서비스업 내부에서도 산업부문, 직종, 성, 학력에 따라서 임금 불평등이 발생하자, 학자들은 산업내부의 소득불평등 추세를 실증적으로 분석하였다. OECD에 의하면(<표 3-4>), 주요 국가의 경우에 서비스산업 전체의 평균임금은 제조업의 90%에 불과하지만, 생산자서비스업과 사회서비스업은 제조업보다 높다고 설명하였다. 따라서 “저임금”의 이미지를 갖는 서비스부문은 개인서비스와 유통서비스부문이며, 생산자서비스업과 사회서비스업 취업자들의 임금이 평균적으로 제조업보다도 낮다고 할 수 없다.

<표 3-4> 주요 국가의 산업별 임금수준

	미국	호주	프랑스
평균임금			
1. 제조업 전체	100	100	100
2. 서비스산업 전체	91	132	102
3. 서비스산업 4개 부문			
- 유통서비스	83	95	95
- 생산자서비스	111	142	122
- 사회서비스	101	143	103
- 개인서비스	61	73	73

주: 평균임금비중은 제조업(=100)을 기준으로 할 때 해당 산업의 평균임금을 의미.
 자료: OECD Employment Outlook(2002, p. 106, 117).

한국의 경우도 제조업과 서비스업의 임금격차, 서비스산업 내부의 임금 격차를 실증적으로 분석한 연구가 다수 발표되었다. <표 3-5>에 따르면, 시간당 임금 기준으로 임금불평등은 제조업보다 서비스업에서 높다. 임금 불평등은 생산자서비스업에서 가장 높고, 저임금계층은 개인서비스업, 고 임금계층은 사회서비스업에서 가장 많다. 성별, 혼인, 연령, 학력, 근속년 수, 산업, 직종, 노조유무, 사업체규모, 비정규직 등을 통제하더라도 서비스업은 제조업보다 저임금계층과 고임금계층에 속할 확률이 높다. 또한 서비스산업 자체 보다는 서비스산업의 내적 다양성이 소득불평등에 더 많은 영향을 미친다. 한국에서 소득불평등은 제조업과 서비스업, 혹은 서비스업 내부의 산업부문간 격차뿐만 아니라 산업 내부적으로 고용형태가 다양화되고 이질성이 강화되는 추세에 더 많은 영향을 받는다.

<표 3-5> 한국의 서비스산업 임금불평등

	월임금총액						시간당 임금					
	P90/P10(배)			임금계층 (%)			P90/P10(배)			임금계층 (%)		
	전체	정규	비정규	저임	중간	고임	전체	정규	비정규	저임	중간	고임
제조업	4.3	3.4	4.0	17.7	51.4	30.9	4.5	3.9	3.6	20.0	50.6	29.4
서비스업	5.5	3.6	4.9	27.4	42.7	30.0	6.0	4.2	3.9	29.2	40.7	30.2
생산자서비스	5.0	4.0	3.7	22.7	42.4	34.9	6.4	4.5	4.5	24.2	40.8	34.9
유통서비스업	4.2	3.1	4.0	25.4	51.0	23.5	4.7	4.0	3.4	29.7	49.4	20.9
개인서비스업	5.0	3.0	4.3	43.8	44.7	11.4	4.2	4.0	3.0	50.9	38.3	10.7
사회서비스업	5.4	3.3	5.5	20.2	32.6	47.2	5.4	3.8	4.8	15.4	33.5	51.1

자료: 김유선(2006)에서 재인용.

탈산업화가 성별 임금격차에 미친 영향은 복잡적이다. 이 문제를 연구한 초기 학자들은 남녀간 임금격차를 여전히 주장하지만, 최근 연구결과는 여성과 남성의 임금격차 완화를 설명한다. 서비스산업 자체가 제조업에 비해 저임금 직종을 다수 포함하므로 여성의 서비스산업 고용증가는 오히려 여성의 저임금화를 낳고, 남성과 여성의 임금불평등을 더욱 확대한다고 설명한다. 그러나 기술발전이 기계장치를 소프트화하기 때문에 여성이 제조업에 고용될 가능성도 증가하고 서비스산업 발전은 여성의 고임금 일자리 취업가능성을 높이는 점도 현실이다.

한국의 경우에도 탈산업화 경향이 지속되는 상황에서 여성이 남성보다 취약한 노동시장지위에 있다. 고용비중을 보면(<표 3-6>), 여성은 제조업보다는 서비스산업에 더 많이 고용되어 있으나, 고용상태가 불안정한 비정규직(임시직, 일용직)에서 더 높은 비중을 차지한다. 임금수준을 보면(<표 3-6>), 여성의 남성대비 임금수준도 매우 낮고 동일한 고용형태(정규직 혹은 비정규직)일 경우도 여성의 임금은 남성보다 현저히 낮다. 제조업의 경

우, 상용직 가운데 여성의 평균임금은 남성의 48%에 불과하며, 임금수준이 낮은 일용직에서도 여성 임금은 남성의 68%이다. 서비스산업에서도 이러한 경향이 그대로 나타난다. 여성의 고용비중이 높은 공공·교육·복지업의 경우에 상용직으로 취업한 여성은 동일 고용형태의 남성보다 37% 적은 임금을 받으며, 일용직으로 취업한 여성의 임금은 일용직 남성의 60%에도 못 미친다. 결국 한국의 노동시장에서 서비스산업 비중 증가는 여성의 취업기회를 확대하지만, 여성은 불안정한 임시직과 일용직에 집중적으로 고용되어 있고 임금수준도 동일한 산업/고용형태의 남성보다도 훨씬 낮다.

<표 3-6> 한국의 산업별 여성 고용비중 및 임금비중(%)

고용비중	상용직	임시직	일용직
제조업	25.0	51.4	71.8
전기·가스업	16.5	18.4	6.15
통신·금융업	34.2	62.2	50.7
공공·교육·복지	46.5	65.6	53.4
도소매·개인서비스	29.0	63.9	68.1
임금비중			
제조업	48.0	59.8	48.8
전기·가스업	56.4	51.4	76.2
통신·금융업	64.5	84.2	52.5
공공·교육·복지업	63.1	73.7	57.9
도소매·개인서비스	60.3	70.9	86.7

주: 고용비중은 해당산업 동일고용형태 가운데 여성이 차지하는 비율을, 임금비중은 해당산업 동일고용형태 남성 임금을 100으로 할 때 여성의 임금비중을 의미함.
 자료: 통계청 경제활동인구 부가조사(2008년 3월)

4. 정책적 시사점

탈산업화 경향에 따른 소득불평등 문제를 해결하려는 각 국가의 정책들도 국가별, 시기별, 산업별로 상이하다. 일부 국가와 전문가 집단은 숙련형성과 생산성향상을 통한 제조업 활성화전략을 선호하였고, 서비스산업의 부가가치화를 추구하여 탈산업화시대의 불평등 문제를 해결하려는 국가도 존재한다. 그러나 대부분의 국가에서 공통적으로 추진한 정책은 인적자원개발정책이다.

노동자들의 숙련형성을 위한 인적자원개발이 기술혁신에서 핵심적인 과제이며, 이러한 정책이 성공된다면 제조업과 서비스산업의 인력을 동시에 양성하고 이들에게 숙련도에 맞는 고임금을 지불할 수 있다. 특히 1990년대는 영국과 미국 정부가 국가경쟁력회복을 위하여 기존의 사회정책을 노동친화적인 근로연계복지제도(workfare)로 전환하고 저소득층의 인적자원개발사업을 강화한 시기이다. 이러한 인적자원개발사업은 한국의 공공정책에도 중요한 시사점을 제공한다. 제조업의 활성화를 위하여 숙련형성이 중요하다는 점, 새로운 산업으로 부각된 서비스산업에서도 기술능력을 갖춘 노동력을 양성하는 제도가 중요하다는 점, 이를 지역이나 산업차원에서 공동으로 해결한다는 점 등이다.

또한 탈산업화시기에 발생하게 될 미숙련노동자와 실업자 등에 대한 사회안전망을 확대하는 것은 단기적 처방으로서 중요하다. 한국의 서비스산업은 규모의 영세성, 낮은 인적 자본, 영세한 재정 등을 특징으로 하기 때문에, 서비스산업에는 저임금 종사자들이 많다. 경제위기와 산업구조 조정기에 가장 먼저 타격을 받는 집단이 이러한 영세 서비스산업 종사자들이므로, 이들을 대상으로 하는 사회안전망을 마련하는 작업은 매우 시급한 과제이다.

제3절 일본 노동시장의 구조 변동과 소득불평등

1. 문제 제기

일본에서는 1990년대 말 이후 우리나라와 비슷하게 비정규직 고용의 지속적인 확산과 더불어 노동양극화와 소득불평등의 추세가 갈수록 심화되면서 노동빈곤과 개인파산 그리고 ‘묻지마 범죄’ 등 이른바 “격차사회”의 병리적 문제를 크게 앓고 있다. 노동후생성의 「국민생활기초조사」에 따르면 1992~2005년의 기간에 전반적으로 연소득의 감소(-14.9%)를 경험하는 가운데 하위 소득계층(-20.5%)이 상위 소득계층(-11.0%)보다 두배 가운 데 소득 감소를 보임에 따라 상-하위 소득격차가 더욱 확대되고 있음을 여실히 드러내고 있다. 일본의 빈곤율(중위소득의 50% 미만의 인구비율)이 1980년대 중반까지 12.0%로 선진국들 중에서 가장 낮은 수준을 보였으나, 2000년대에 들어 급속히 늘어나 2005년에는 15.3%에 달해 이제는 미국과 아일랜드 등에 이어 매우 높은 수준을 나타내고 있다. 또한, 개인이 부채를 감당하지 못하는 파산신고건수가 1980년대 말까지는 1만건 이내에 그쳤으나, 그 이후 급속하게 늘어나기 시작하여 2003년에 24.5만건수로 최고 수준을 기록하였으며 최근 수년동안 다소 감소하여 2007년에는 14.8만건을 기록하는 것으로 보고되고 있다. 동경시의 조사에 따르면 지역내 홈리스(homeless)의 규모가 1990년대 후반의 3,000명 수준으로부터 2000년대 초에 6,000명으로 두배 이상으로 증가한 것으로 보고되고 있다. 그리고 20대 청년층 노동자들 세 명 중 한명이 비정규직인 것으로 확인되기도 한다. 최근 여러 조사를 통해 “일본에 격차확대가 발생하고 있는가?”를 묻는 질문에 대해 일본인의 70~80%가 그렇다고 응답하고 있어 사회불평등에 대한 시민사회차원의 문제인식이 매우 폭넓게 조성되어 있음을 드러내고 있다.

이와 관련하여 일본정부가 2008년에 발간한 『국민생활양식백서』에서는 양극화와 소득불평등이 일본사회의 안전에 대한 심대한 위협요인이 되고 있음을 경고하고 있다. 이처럼, 사회불평등이 구조적으로 확대되는 일본 내부의 문제 추세를 두고 언론과 연구자들은 「格差社會」, 「兩極化社會」, 「希望格差社會」로 다양하게 일컫고 있다. 일본 사회의 불평등 심화현상을 지칭하는 다양한 표현들이 제시되는 것과 더불어 그 양극화의 배경원인을 둘러싸고 정부와 학계 그리고 언론 사이에 적잖은 논란이 빚어지고 있다. 그러나, 그동안의 연구를 통해 일본 사회의 양극화추세가 1990년대 중반 이후 두드러지기 시작한 노동시장의 구조 변화와 밀접하게 연관되어 있으며, 그 고용구조 변동에는 정부의 신자유주의적 탈규제정책이 주요하게 영향 미친 것으로 공통적으로 지적되고 있다.

우리나라의 경우에도 1997년의 경제위기 이후 사회양극화와 노동시장 분절화의 문제가 심각하게 대두되고 있다는 점에서 일본에서 겪고 있는 유사한 사회문제를 점검해봄으로써 “타산지석(他山之石)”의 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 따라서 이 장에서는 우리 사회의 고질적인 문제로 논구되어온 노동시장 양극화를 해결-극복하기 위한 정책연구의 일환으로 일본의 노동시장 변화 추이를 살펴보기로 하다. 구체적으로, 최근 10여년 동안 일본 사회에 심화되어온 노동양극화, 또는 “격차사회(格差社會)”의 문제 실상과 그 배경원인을 짚어보고 이를 둘러싼 정부 및 노동단체의 대응을 검토해봄으로써 우리 사회의 양극화문제 해결을 위한 정책적 시사점을 도출·제시하고 있다.

2. 노동시장 구조변동에 관한 한국과 일본의 비교

일본에서 지난 10년 동안 진행되어온 노동시장 구조변동과 이를 둘러싼 노사정의 대응방식을 살펴보면, 우리나라와의 유사점과 상이점이 적잖게 존재하고 있음을 확인케 된다. 최근 한국과 일본의 노동시장에 있어 핵심

적인 공통점으로는 비정규직 노동문제로 부각되는 만큼, <표 3-7>에서 제시하는 바와 같이 비정규직 고용문제를 중심으로 두 나라의 노동시장 구조변동을 비교·검토하기로 한다.

우선, 노동시장의 핵심적인 구조변동으로서 비정규직 고용의 규모가 한국과 일본에 있어 공통적으로 지난 10년 동안 증가해 왔으나, 최근 우리나라에서는 그 증가세가 주춤하는 반면 일본의 경우에는 여전히 지속되고 있는 것으로 확인된다. 또한, 두 나라의 주된 비정규직 고용에 있어서도 분명한 차이를 보이고 있는 바, 우리나라에서는 기간제 비정규직 고용이 절대 다수를 차지하는 것에 비해 일본에서는 파트타임과 아르바이트가 가장 높은 비중을 보이고 있다. 비정규직 고용의 증가를 부추기는 배경원인으로 한국과 일본에서 기업의 인건비 절감 및 고용유연화 그리고 정부의 신자유주의적 노동시장개혁정책이 주요하게 작용하였던 것으로 지적되는 가운데, 한국에서는 정규직 중심의 폐쇄적 노조활동관행이, 그리고 일본에서는 근로자들의 다양한 고용형태 선호 및 노동시장수급의 불일치가 추가적인 요인으로 언급되고 있다. 비정규직 고용의 증가추세로 인해 두 나라 모두 노동시장의 불안정 취업구조가 “덜”과 같이 고착화되고 있으며, 그 결과 임금소득 격차 확대에 따른 사회불평등이 날로 심각해지는 것으로 나타나고 있다. 따라서, 일본과 한국에서 비정규직 노동문제가 사회적인 중대 이슈로 부각되고 있다는 점에서는 비슷하나, 그 문제의 표출양태에 있어 우리나라에서는 비정규직 주도의 장기화된 집단분쟁행위가 연이어 발생되는 반면 일본에서는 비정규직 노동자의 극단적인 범죄행위로 비화되고 있다.

이처럼, 양국에 있어 비정규직 고용문제를 중심으로 노동양극화와 사회적 해체-갈등이 빚어짐에 따라 정부와 노동계에 의한 다양한 정책대응이 전개되고 있다. 우리나라에서는 지난 참여정부가 날로 심각해지는 비정규직 노동문제를 대처하기 위해 2006년 말에 어렵사리 기간제·파견직 및

단시간 근로자를 대상으로 하는 비정규직 보호법을 입법하였으며, 2004년부터 공공부문의 비정규직을 대상으로 정규직 전환과 처우개선에 대한 종합적인 대책을 마련·시행한 바가 있으며, 제조업 사업장에서 불법파견에 대한 특별근로감독을 실시하여 시정명령을 내리기도 하였다. 그러나, 참여 정부에 의해 취해진 이 같은 비정규직 보호조치들은 가시적인 성과를 거두기 전에, 2008년 초에 출범함 이명박 정부에 의해 경제위기 상황 하에 실업위기를 극복하려는 명분으로 기간제 사용기간 및 파견직 허용범위를 적잖게 확대하려는 탈규제정책을 취하고 있다. 반면, 2000년대 초반에 신자유주의적 노동시장개혁정책을 추진해온 일본 정부는 그 파급효과로서 비정규직의 양산과 더불어 소득불평등 심화 및 심각한 사회해체 발생 등에 직면하면서 보다 종합적이며 적극적으로 비정규직의 차별시정과 처우개선을 위한 정책적인 노력을 기울여오는 것으로 확인된다. 특히, 청년고용의 핵심문제라 할 수 있는 프리터의 규모를 명시적으로 줄여가기 위한 연간 정책목표를 설정하여 관련 정책을 강구·시행하는 접근은 우리나라의 정부정책과 크게 비교될 만하다.

<표 3-7> 노동시장 구조변동의 주요 측면에 대한 한국·일본의 비교 종합

	한국	일본
비정규직의 증가추세	외환위기 이후 급격한 증가세를 보이다가 최근 수년 동안 35~36% 수준에서 정체됨	1980년대 말 이래 꾸준한 증가해 왔으며 최근에도 증가세가 지속
주된 비정규직 고용형태	기간제/임시직	파트타임, 아르바이트
비정규직의 증가 원인	-기업의 인건비 절감과 고용유연성 추구 -정부의 노동부문 구조개혁정책 추진 -정규직 중심의 폐쇄적 노조활동체계	-기업의 인건비 절감 및 고용유연화 추구 -근로자의 다양한 고용형태 선호 및 노동시장 수급의 불일치 -정부의 신자유주의적 노동시장유연화 정책 추진
비정규직의 사회문제	-불안정 취업구조의 고착화 -소득불평등 심화 -비정규직 중심의 노사분쟁 빈발	-불안정 취업구조의 고착화 -소득불평등 심화 -비정규직 고용문제의 사회적 이슈화와 관련 범죄 빈발
비정규직 문제에 대한 정부 및 노조의 대응책	-참여정부, 비정규직 보호법 입법 및 공공부문 비정규직 보호대책 추진 -이명박정부의 비정규직 보호법 규제완화 추진중 -양노총의 비정규직 조직화이 추진되고 있으나 매우 제한된 성과를 거둠	-법정부 차원의 청년고용문제 대책기구 수립-운용과 명시적 비정규직 감소의 정책목표 집행 그리고 비정규직 보호의 관련 제도 강화 및 세부지침 강구 집행 -노총 주도의 비정규직 보호 제한적이나, 비정규직 노조의 독자활동 활발

노동계의 대응에 있어 양국 모두에서 기존 정규직 대변의 노총조직에 의한 비정규직 조직화와 권익대변은 별 성과를 보이지 못하고, 제한적 수준에서 비정규직 주도의 조직결성이 이뤄지고 있는 가운데, 우리나라에서는 비정규직의 극한적인 집단행동 전개를 통해, 그리고 일본에서는 비정

규직 노조의 효과적인 여론 호소전략을 통해 자신의 노동문제를 사회적 이슈로 부각시키고 있는 점이 대비된다. 요컨대, 우리나라와 일본에서 지난 10여년 동안 비정규직의 급증과 차별로 인해 노동시장 양극화가 핵심적인 사회문제로 부각되는 가운데, 최근 들어 비정규직 노동문제의 대처에 있어 일본 정부의 정책대응과 사회적 여론의 규제가 우리나라에 비해 한층 적극화되고 있는 것으로 정리될 수 있다.

3. 결론 및 정책적 시사점

우리나라와 유사하게 지난 10여년 동안 비정규직의 급증과 더불어 노동양극화의 문제를 겪고 있는 일본의 사례를 검토함으로써 얻게 되는 몇 가지의 시사점을 정리-제시하는 것으로서 결론을 갈음하기로 한다. 첫 번째 시사점으로서 노동양극화와 사회불평등이 심각해지는 그 추세에 못지 않게 일본과 우리나라의 공통점으로는 양극화의 배경에 있어 고령화와 세계화 및 정보지식사회로의 전환 등과 같은 거대구조변동의 영향과 함께 정부의 신자유주의적 노동시장개혁이 핵심적인 추동원인으로 작용하고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 특히, 버블경제의 붕괴 이후, 그리고 특히 2000~2006년에 집권한 고이즈미 내각이 추진한 신자유주의적 유연화정책은 파견법의 연이은 규제완화를 통해 파견노동을 비롯한 비정규직 고용을 전반적으로 확산시키는 데에 결정적으로 기여한 것으로 평가될 수 있다. 따라서 우리와 일본에 공통적인 사회문제로 부각되는 노동양극화는 신자유주의적 노동부문개혁에 의해 주되게 표출되고 있음을 확인케 된다.

일본 사례의 검토를 통해 도출되는 두 번째 시사점으로는 일본 정부의 최근 대응이 우리나라와는 상당한 차이를 드러내고 있다는 점이다. 우리나라의 경우에는 외환위기 이후 10년 동안 비정규직의 급증과 더불어 노동양극화가 심각해지는 가운데 최근 이명박 정부의 출범으로 보다 공격적인 신자유주의적 노동규제완화를 추진하는 것과는 달리, 일본에서는 비정

규직의 남용에 따른 사회적 양극화 문제가 널리 부각되자 정부가 2000년 대 초반 이래신자유주의적 탈규제정책에 따른 노동문제에 대처하기 위한 다양한 정책적 노력을 기울기 시작하였으며, 특히 2007년 후쿠다 내각 이후에는 기존의 신자유주의적 유연화정책을 재고하여 비정규직 노동 보호를 위한 규제를 강화하려는 움직임을 보이고 있다는 점에 주목하게 된다. 다시 말해, 노동양극화와 불안정 고용형태의 증가로 인한 사회문제가 빈발하는 것에 대해 일본 정부 스스로 심각한 문제의식을 가지면서 최근 기존의 신자유주의적 노동정책기조를 수정하면서 다시금 노동규제의 강화를 추진하고 있다는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 더욱이, 일본 정부는 청년층 프리타의 증가추세를 억제하기 위해 지난 수년동안 구체적인 감축규모의 목표를 설정하여 다양한 정책프로그램을 기획·시행하여 일정한 개선효과를 거두고 있거나, 파트타임의 균등처우를 유도하기 위해 사용자에 대한 지원대책을 강구·시행하고 있으며, 또한 고령자 저소득층의 일자리창출을 위해 법정 정년연장 및 고용 유인책을 마련·제공하고 있는 점 등에서 뒤늦게나마 노동양극화의 치유를 위한 가시적인 정책노력을 기울이고 있다는 점이 우리 정부로서는 본받을 만하다고 하겠다.

세 번째의 시사점으로는 일본 사회에 비정규직 문제가 크게 대두됨에 따라 진보적 언론은 물론이고 보수적 언론조차 그 심각성을 공감하여 기업들로 하여금 비정규직 고용에 대한 과도한 남용과 차별처우를 시정하도록 비판적 여론을 형성·강제하였던 것이 매우 흥미롭다. 이같이 비판적인 여론에 의해 비정규직 노동에 대한 편법적 남용과 차별 처우의 문제가 부각되자 일본 정부의 엄정한 근로감독이 시행되면서 일정 수의 파견업체들이 탈법적 노무관리의 문제로 인해 폐업될 정도로 노동시장의 왜곡된 고용관행에 대한 사회규범적 억제력이 상당히 작동하고 있다는 점이 정부 차원의 근로감독행정이 강화됨에도 불구하고 불법·편법·탈법의 비정규직 활용이 여전히 광범하게 존재하는 우리나라와는 매우 크게 대비된다고 하

겠다. 또한, 우리나라에서는 정부-경영계-노동계 사이에 비정규직 규모를 둘러싼 소모적인 논쟁이 표출되어온 것에 비해 일본에서는 비정규직의 급증과 노동양극화를 초래하는 배경원인 진단을 둘러싼 논쟁이 다양하게 전개되면서 그 논쟁에서 제기되는 문제요인들을 고려하는 다양한 정책처방이 검토-기획되고 있다는 점 역시 눈여겨 볼 대목이라 하겠다.

제4절 산업별 임금불평등의 국제비교

1. 문제의 제기

오늘날 피고용자의 임금불평등을 심화시키는 요인은 여러 가지이다. 70년대 이후 세계화가 급속하게 진전되면서 세계화로 인하여 국내적 차원과 국제적 차원의 연관성이 더 커졌고, 결과적으로 국내 피고용자의 임금 불평등에 미치는 요인들도 더 복잡해졌다. 국제적 차원에서 자본이동, 상품시장의 변화, 노동력 이동 등이 활발하게 일어나면서 국내적 차원에서 기업활동과 노동시장의 변화가 일어나고 그것은 개인들의 일자리와 임금에 영향을 미치고 있다(이강국 외, 2007; Anderson and Nielson 2002; Freenstra and Hanson 1999; Wood 1995).

현실적으로 일에 대한 개인적인 보상은 능력, 노력, 생산성 등에 따라서 달라지지만, 그러한 요인들과는 다른 기준에서 임금이 결정되는 경우가 많다. 또한 개인적 속성 이외에 기업규모, 지역, 성별, 인종, 시장 상황 등에 따라서 기업의 이윤이나 개인의 일에 대한 보상이 달라진다. 동일한 노동에 대한 보상도 직업이나 산업에 따라서 크게 다르게 나타나고, 산업별 임금격차가 원인에 대한 논의는 제도적인 속성을 강조하는 경우가 많다. 노동력의 수요와 공급과 같은 시장적인 요소 이외에 내부노동시장과 같은 노동시장의 조직적 특성이나 단체교섭 제도와 같은 노사관계를 포

함한 비시장적인 제도적 요소들에 의해서 임금이 결정되기 때문이다 (Freeman 1998; Nickell 1999; Rueda and Pontusson 2000; Steven and Henrekson 2005).

그렇다면, 시장과 제도에 의해서 임금이 결정이 될 때, 시장적 요소의 영향력과 제도적 요소의 영향력은 어떤 방식으로 나타나는가? 이러한 질문에 대한 답은 원론적으로 하기보다는 경험적인 현실에 근거하여 이루어질 필요가 있다. 대표적으로 임금 결정에 영향을 미치는 비시장적 요인은 노사관계제도이다. 노사관계의 중요한 제도적 요소인 임금교섭 제도의 형태에 따라서 임금 결정과 임금 분포가 국가에 따라서 크게 다르다 (Silvestre 1974; Davis and Henrekson 2005; Kentworthy 2001). 단체교섭 수준이 집중화되면 될수록 저임금과 고임금의 격차가 줄어들어, 임금 불평등이 줄어든다. 중앙교섭뿐만 아니라 임금교섭, 최저임금제도, 누진세 등 제도적인 요소들이 임금 불평등을 약화시키는 경향을 가지고 있다 (Freeman 1998: 7).

본 연구는 외국의 산업별 임금 불평등의 실태를 살펴보고, 이질적인 임금교섭 제도를 지니는 국가들 사이에서 제도가 산업별 임금 불평등에 미치는 영향을 분석한다. 왜 국가 간 산업별 임금격차가 크게 다른가? 개인적인 속성이나 기업의 속성을 통제한 이후에도 크게 존재하는 산업 간 임금격차에 대한 원인을 밝혀내는 것은 그 자체로 의미가 있을 뿐만 아니라, 한국의 산업별 임금격차를 줄이기 위한 모색에도 함의하는 바가 클 것이다.

2. 산업별 임금 격차의 설명

지난 20년간 산업별 임금 격차를 둘러싼 논의는 수렴론에서 다양성론으로 변해갔다. 80년대 산업별 임금격차 논의는 산업자본주의 사회들에서 나타나는 동질적인 속성을 강조하였다. 초기 연구들은 산업별 임금 격차

는 정치 체제나 노동시장 체제와는 무관하게 국제적으로 유사한 양상을 보여주는 것에 초점을 맞추었다. 이와 함께 산업별 임금격차의 원인을 둘러싸고 수렴론과는 다른 설명을 제시하는 연구도 존재한다.

그리하여 국가 간 산업별 임금격차의 실체와 원인을 둘러싸고 다양한 연구가 진행되었고 다양한 주장이 제시되었다. 첫 번째는 산업별 임금격차는 상당 부분 산업에 고용된 피고용자들의 측정된, 그리고 측정되지 않은 개인적 속성을 반영한다는 것이다(Abowd, Kramaz and Margolis, 1999). 그러므로 산업간 임금격차는 실제로 산업에 고용된 개인들의 속성 차이에 기인한 것이기 때문에, 산업간 격차 그 자체는 중요한 것이 아니라는 것이다. 두 번째는 비개인적인 속성에 의해서 산업별 임금 격차를 설명하고자 하는 입장으로 피고용자의 속성이 아니라 고용주 즉 기업의 속성을 강조하는 주장이다. 개인 속성의 질적 차이에 의해서 산업별 임금 격차가 어느 정도 설명될 수 있지만, 개인적 속성 이외에 개인이 속한 기업 속성에 해서 임금격차가 더 많이 설명된다는 것이다(Mortensen, 2003; Stolzenberg, 1978).

수렴론과는 달리 다양성론은 국가 간 산업별 임금 격차가 동일한 양상을 보이지 않는다는 점에서 출발하여, 임금결정 요인으로서 제도적, 사회적 요인을 강조한다. 일찍이 70년대 프랑스와 독일의 기술과 임금 격차를 분석한 실베스트르(Silvestre, 1974)는 임금 격차는 “사회적 현상”이라고 주장하고, 경제적인 변수로 설명하는데 한계가 있다는 점을 지적하였다. 개인의 행동에 영향을 미치는 제도적, 구조적, 역사적, 문화적 요인들이 분석되어야 한다는 것이다. 이러한 관점은 최근 비교정치경제학적 관점으로 발전하였다. 이러한 점은 비시장적 요소들이 임금 결정에 미치는 요인이 크기 때문에 사회체제의 속성에 따라서 임금 불평등 정도도 크게 다르다는 주장에서 잘 드러난다(Reuda and Pontusson 2000).

이러한 관점에서 국가간 산업별 임금격차는 노사관계 제도와 노동법과

규범 등 차이로 설명된다(Blau and Kahn, 1996; Davis and Herekson, 2005; Freeman 1998; Newmark, Schweitzer and Washer 2004; Wallerstein 1999). 이러한 입장을 대표하는 프리먼(Freeman 1998)은 노사관계 제도, 최저임금제, 누진세 등 노사관계 제도와 조세제도가 국가 간 임금 격차의 차이를 만들어 낸다고 주장한다. 국가간 임금결정 기제가 다른 경우, 임금격차도 크게 달라질 수 있으며, 임금교섭이 전국적인 상급단체들 사이에서 이루어지는 중앙교섭제도는 임금불평등을 약화시키는 경향이 있으며, 결과적으로 산업별 임금 불평등도 줄어드는 결과를 가져 온다는 것이다(Kahn 1997; Kenworthy 2001). 또한 최저임금제도는 고임금 노동자들에게는 효과가 없지만, 최저임금 이하의 임금을 받는 저임금 노동자들에게 임금상승 효과를 지니기 때문에 노동시장에서 발생하는 불평등을 약화시킨다(Newmark, Schweitzer and Washer 2004).

3. 산업구조와 산업별 임금격차의 국가간 차이

산업혁명 이후 서구 국가들에서 산업구조는 비슷한 형태로 변화하였다. <표 3-8>에서 보듯이 농업부문의 종사자의 비율이 지속적으로 줄어들고, 대신 제조업부문이 증가하다가 1970년대를 고비로 다시 줄어들고 있다. 대신 3차 산업 종사자 비율이 지속적으로 증가하는 경향을 보인다. 이러한 산업구조의 변화는 서구 사회들에서 공통적으로 나타났을 뿐만 아니라 후발 산업국가인 일본에서도 동일하게 나타난 변화라는 점에서 산업구조의 수렴이 이루어졌다고 볼 수 있다.

<표 3-8> 산업별 고용 분포, 1820-2004

연도	미국	독일	네덜란드	영국	일본
농업, 어업, 임업					
1870	50.0	49.5	37.0	22.7	70.1
1913	27.5	34.6	26.5	13.9	60.1
1950	12.9	22.2	13.9	5.1	48.3
1992	2.8	3.1	3.9	2.2	6.4
2004	1.6	2.4	3.0	1.3	4.5
제조업, 광업, 건설업					
1870	24.4	28.7	29.0	42.3	-
1913	29.7	41.1	33.8	44.1	17.5
1950	33.8	43.0	40.2	44.9	22.6
1992	23.3	37.8	24.3	26.2	34.6
2004	20.0	31.0	20.3	22.3	28.4
서비스업					
1870	25.6	21.8	34.0	35.0	-
1913	42.8	24.3	39.7	44.2	22.4
1950	53.5	34.8	45.9	50.0	29.1
1992	74.0	59.1	71.8	71.6	59.0
2004	78.4	66.6	76.5	76.4	67.1

자료: Maddison(1995), 2004년 자료는 OECD.

그렇다면, 산업구조의 동질화 추세와 더불어 임금불평등도 국가 간에 비슷한 양상을 보이는 것인가? 선진국들의 산업구조에서 나타난 유사성과는 달리, 국가별로 임금불평등에서 큰 차이를 보인다. <표 3-9>는 산업별 임금불평등에서의 국가간 차이를 비교한 것이다(Kahn, 1998). <표 3-9>에 따르면, 미국과 일본의 산업별 임금격차가 유럽 국가들에 비해서 대단히 큰 것을 알 수 있다. 일본과 미국은 기업 수준의 단체교섭이 지배적인 국가들인 반면, 유럽 국가들은 중앙교섭이나 산별교섭을 주된 단체교섭체도로 가진다는 사실을 고려한다면, 산업별 임금격차에서 나타난 차이는 국가별 산업간 노동력 구성의 차이보다는 미국과 유럽의 임금결정체도의 차

이에 따른 산물이라고 해석할 수 있다(Kahn, 1998).

<표 3-9> 미국과 유럽 국가들의 산업별 임금효과의 표준편차

	OLS	분위회귀분석			표 본 크기
		10	50	90	
미국					
ISSP, 남성					
ISSP, 여성	.119	.210	.104	.064	1,383
PSID 1988, ISSP 남성	.159	.152	.137	.148	1,293
PSID 1988, ISSP 여성	.121	.155	.137	.148	1,655
PSID 1988 시간당 임금 남	.147	.197	.123	.110	1,513
성	.128	.201	.133	.090	1,649
PSID 1988 시간당 임금 남	.131	.155	.141	.124	1,508
성	.120	.134	.127	.095	71,341
CPS May 1989 남성	.111	.092	.117	.113	65,526
CPS May 1989 여성					
유럽					
노르웨이 1987, 남성	.064	.072	.078	.064	927
노르웨이 1987, 여성	.026*	.046	.025*	.065	882
독일 남성	.033	.043*a	.034	.043	1,391
독일 여성	.061	.080	.048*	.042	797
영국 남성	.088	.091	a	.054	1,620
영국 여성	.062	.067	.090	.051	1,423
스웨덴 1984 남성	.040	.051	.081	.057	742
스웨덴 1984 여성	.003*a	.034*a	.041	.046	804
			.025		
일본 2005 남성	.113	.119b		.066b	1999
일본 2005 여성	.141	.825b		.161b	1296

주: a는 교정이 이루어지지 않음: 국가 고유의 가중치가 사용됨.

b는 표본숫자가 적어서 분위 50% 이상과 이하로 구분하여 분석한 결과임.

*는 .05 유의도 수준에서 0과 유의미하게 다르지 않음.

자료: Lawrence Kahn(1998)에서 재인용.

구체적으로 임금교섭제도의 차이에 따른 산업 임금불평등이 어떻게 다른지를 살펴보자(<표 3-10>). 노조원의 임금효과를 살펴보면, 미국은 유럽 국가들에 비해서 노조원과 비노조원의 임금격차가 대단히 크다. 노르웨이와 독일의 경우, 대체로 노조원과 비노조원의 임금격차는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 영국의 경우 남성과 여성 모두에서 미국과 다른 유럽 국가들의 중간 정도의 노조원과 비노조원의 격차가 유의미하게 존재하는 것으로 나타났다.

<표 3-10> 노조원에 대한 회귀계수

표본	OLS	분위 회귀분석		
		10	50	90
미국				
ISSP 남성	.230(.043)	.377(.077)	.180(.030)	.108(.032)
ISSP 여성	.201(.062)	.437(.151)	.169(.055)	.165(.055)
PSID 1988 남성	.248(.033)	.273(.073)	.256(.032)	.155(.040)
PSID 1988 여성	.231(.043)	.245(.103)	.192(.040)	.188(.046)
PSID 1988 남성	.263(.027)	.342(.054)	.263(.029)	.179(.030)
PSID 1988 여성	.278(.034)	.335(.071)	.241(.037)	.234(.046)
CPS 1989 5월 남성	.186(.004)	.276(.007)	.185(.004)	.120(.112)
CPA 1989 5월 여성	.181(.005)	.243(.007)	.179(.005)	.112(.009)
유럽				
노르웨이 1987 남성	.007(.019)	.026(.031)	.017(.016)	.023(.035)
노르웨이 1987 여성	.019(.018)	.050(.032)	.017(.016)	-.0001(.025)
독일 남성	.030(.020)	.044(.039)	-.002(.021)	.017(.025)
독일 여성	.125(.041)	.184(.083)	.058(.042)	.091(.054)
영국 남성	.065(.021)	.085(.030)	.047(.023)	.072(.031)
영국 여성	.065(.026)	.085(.041)	.047(.018)	.072(.054)
일본 남성	.038(.100)	-.042*(.529)		.062*(.025)
일본 여성	.027(.180)	-4.068(1.241)		.143(.051)

자료: Kahn(1998)에서 재인용.

노조의 효과는 국가별로 다소 차이는 있으나 대체로 저임금 계층에서 더 크게 나타난다. 미국이나 유럽 공히 노조 효과가 중위소득 계층(50%분위)이나 고소득 계층(90%분위)에서보다 하위 소득계층인 10% 소득계층에서 더 크게 나타났다. 노르웨이와 독일의 경우, 10%, 50%, 90% 소득분위에서 노조원과 비노조원의 임금격차는 유의미하게 존재하지 않았다. 대체로 미국과 영국에서는 노조원과 비노조원의 임금격차가 유의미하게 존재하는 것으로 나타났고, 격차의 규모는 미국에 비해서 영국에서 훨씬 낮은 것으로 나타났다. 이상에서 보았듯이 대체로 노조 조직률이 낮고 기업별로 교섭하는 미국형 국가와 중층교섭체제를 지니는 유럽 국가들에서 임금교섭제도가 산업별 불평등에 미치는 영향력이 크게 다름을 확인하였다.

4. 정책적 시사점

산업별 임금불평등 완화와 관련하여 제시될 수 있는 정책적 함의는 크게 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 임금격차를 줄이기 위한 행위주체들의 선택이 이루어지는 제도적 조건을 변화시키는 것이 중요하다는 점이다. 특히 정부는 개인, 노동조합, 기업의 선택에 영향을 미치는 제도적 환경 조성에서 중요한 역할을 담당한다. 구체적으로는 저소득계층의 임금소득에 영향을 미치는 최저임금제도를 통해 이들 계층의 소득을 높임으로서 산업별 임금격차를 완화시키는데 기여할 수 있다. 또한 조세제도도 임금에 직접 영향을 미칠 수 있기 때문에 조세 후 불평등이 낮아지는 방식으로 조세제도를 개선하는 것이 필요하다.

둘째, 임금교섭구조가 산업별 또는 전국 수준에서 집중화 된 경우 산업별 임금불평등이 줄어든다는 점을 고려한다면, 산업별 임금불평등을 완화하기 위해서는 기업별 수준보다는 산업별 수준이나 중앙 수준에서 이루어지는 임금교섭의 수준을 보다 제고할 필요가 있다. 교섭수준의 상향 조정은 임금유동성(wage drift)을 일정 정도로 막을 수 있고, 근로자들 사이의 임금

불평등을 약화시킬 수 있는 효과적인 방법 가운데 하나라고 할 수 있다.

셋째, 노동조합이 없는 경우에도 기업의 임금결정이 노동조합이 있는 기업에서 이루어지는 임금교섭 결과를 따르는 관행이 있는 경우, 노조원과 비노조원의 임금격차가 줄어들어 결과적으로 산업별 임금격차가 줄어들 수 있다. 이것은 무노조기업의 대응에 따라서도 산업별 임금격차가 달라진다는 것을 의미한다. 산업별 임금 격차를 줄이기 위한 노력이 노조가 있는 기업의 노사관계에서 큰 변화가 없이도 가능할 수 있다는 것을 시사한다.

제5절 저임금고용의 노동시장 이행의 국제 비교

1. 문제의 제기

2000년대에 들어서면서 선진국 노동시장에서 뚜렷하게 나타나는 현상의 하나는 노동시장 유연화의 흐름이 강화되면서 노동의 내용과 형태가 보다 가변적이고 불안정하게 되고 있다는 점이다. 이러한 노동시장 현상이 전개되는 가운데 개인들 또한 자신의 생애를 스스로 설계하려는 욕구가 커지면서 자발적 선택에 따라 다양한 노동력 상태 사이에 이행을 추구하는 경향이 강화되고 있다. 이처럼 노동시장 유연성 강화, 개인적 욕구 및 필요성을 중시하는 흐름의 확산 등 경제·사회적 흐름의 결과로 개인들은 과거에 비해 빈번한 노동시장 이행을 경험하게 되고, 노동시장 이행의 유형 또한 다양화되고 있다.

원활한 노동시장 이행과 이에 따른 노동시장 유연성 증대가 근로경력을 개인 생활과 일치시키려는 근로자만이 아니라 급변하는 시장상황에 적응하고자 하는 사용자에게도 이익을 창출할 수 있다는 점이 자주 강조된다. 그러나 점증하는 노동시장 이행은 노동유연성 확보라는 이점에도 불구하고

고 사회적 배제와 불안정성이라는 위험성을 내포한다(Schmid, 2000). 개인은 인적자본만이 아니라 이행숙련(transitional skills)에서도 차이가 존재하며, 모든 개인이 잘 짜인 생애설계에 필요한 지적·사회적 숙련을 가지는 것은 아니다(Giddens, 1991). 특히 취약집단 근로자들은 노동시장 성과와 인적·사회적·문화적 자본 등에서 취약할 뿐 아니라 이행숙련 또한 낮다(Bourdieu, 1986). 따라서 취약계층의 경우, 노동시장에서의 이행은 직업경력에서 배제적 이행(exclusionary transitions), 즉 노동시장 재진입이 어려워져 결국 반복실업 또는 장기실업에 빠지거나 저임금고용 상태를 벗어나지 못하는 하향이동함정(downward spiral)으로 귀결될 위험성이 상존한다는 점을 간과할 수 없다.

저임금고용(low-wage employment)이 특정그룹의 노동력에 있어서 오랜 기간 지속되는 현상인지 또는 보다 나은 임금을 받기 위한 과도기적 징검다리인지에 대한 논쟁은 이론적·실증적 차원에서 활발하게 이루어지고 있다. 저임금 근로자의 노동시장 이행과 관련하여 2가지 상반된 가설이 제시된다. 첫 번째는 지속함정가설(durable trap hypothesis)로서 저임금상태가 장기간 지속되거나 ‘저임금→실업→저임금’의 과정이 반복되는 회전문에 갇히면서 저임금상태가 고착화 된다는 것이다. 두 번째는 징검다리가설(stepping stone hypothesis)로서 저임금에서 고임금으로의 이동은 고용의 ‘자연스러운’ 경로이므로 훈련과 경험 축적을 통해 결국 소득 향상으로 이어질 것이라는 견해이다. 그 동안 저임금 근로자의 노동시장 이행과 관련된 많은 연구들이 진행되었으나, 그 분석결과가 하나의 일치된 방향을 보여주지는 않는다. 한편에서는 징검다리가설을 지지하는 연구들이 있는 반면(Sloane & Theodossious, 1998; Dex, Robson & Wilkinson, 1999), 다른 한편 지속함정가설을 지지하는 연구들 또한 존재한다(Stewart & Swaffield, 1998; Keese, Puyroyen & Swain, 1998; Stewart, 1999).

본 연구는 이러한 문제인식 하에서 사회적 위험에 노출될 가능성이 높

은 취약계층 및 저임금 근로자를 중심으로 주요 선진국에 대한 비교연구 방식으로 저임금고용의 실태, 노동시장 이행경로 및 성과에서의 격차, 그 결정요인을 살펴보고 원활한 노동시장 이행을 목표로 하는 정책 경험으로부터 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구의 분석결과와 도출되는 정책적 함의는 취약계층 및 저임금 근로자의 상향이동 가능성 제고를 통한 이행성과에서의 양극화 해소와 더불어 원활한 이행을 통한 노동시장 효율성 확보를 위한 정책수단을 모색함에 있어서 유용한 기초정보를 제공해 줄 것으로 기대된다.

2. 저임금고용의 실태와 노동시장 이행: OECD 국가간 비교

본 연구는 1990년대 OECD 국가들을 대상으로 저임금고용의 실태가 국가별로 어떻게 다르고, 나아가 다양한 형태로 이루어지는 저임금고용의 노동시장 이행과정 및 이행성과의 측면에서 국가 간에 어떠한 차이가 있는지를 살펴보았다. 본 연구에서는 자료 확보상의 어려움 등으로 원시자료를 활용한 새로운 분석을 시도하지 않았으며, 대신 그 동안 OECD나 학계에서 제시되었던 관련 연구결과를 정리·활용하는 비교분석방법을 채택하였다. 여기서 저임금고용(low-wage employment)이란 월평균임금이 전국적 임금분포의 중위값의 2/3(또는 0.65)을 넘지 못하는 고용으로 정의되며, 통상적으로 파트타임 근로자를 제외한 풀타임 근로자를 대상으로 측정된다.

가. 저임금고용의 실태

<표 3-11>은 1990년대 중반 OECD 국가들의 저임금고용 발생비율을 보여주는데, 국가별로 편차가 매우 크게 나타난다. 미국의 경우 풀타임 근로자의 25%가 저임금고용인 반면, 핀란드나 스웨덴은 6%만이 저임금고용 상태에 있는 것으로 나타났다. 저임금발생 비율이 15% 이상으로 매우 높

은 그룹1에는 대체로 미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드 등 앵글로색슨형 국가들이 포함된다. 프랑스, 독일, 이탈리아 등 유럽 국가들은 저임금발생 비율이 중간수준(10~15%)인 그룹2에 포함되며, 저임금발생 비율이 10% 미만으로 매우 낮은 그룹3에는 덴마크, 벨기에, 핀란드, 스웨덴 등이 포함된다. 이러한 사실은 대체로 분권화되고 규제가 약한 노동시장 특성을 가지는 앵글로색슨형 국가(미국, 영국 등)의 경우, 유럽형 국가들에 비해 저임금고용이 많이 발생하는 경향을 보여주는데, 이는 저임금고용의 발생이 노동시장의 제도적 특성과 밀접한 관련이 있음을 시사한다.

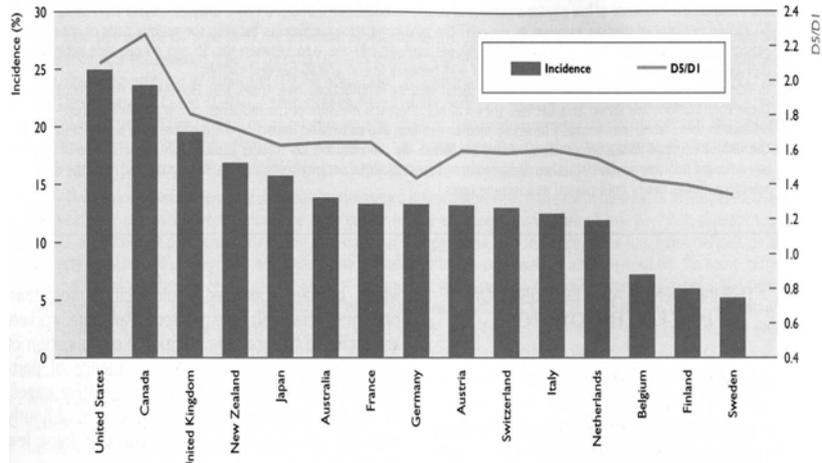
저임금고용 발생비율에서 나타나는 이러한 국가간 차이는 노동시장 특성이나 이를 반영하는 소득불평등(earnings inequality) 정도와 관련성이 높은 것으로 보인다. 저임금고용 발생비율과 소득불평등 지표로서 제1분위 임금(D1)에 대한 5분위임금(D5)의 비율을 함께 보여주는 [그림 3-3]에 따르면, 소득불평등이 심한 국가일수록 대체로 저임금고용 발생비율이 높은 경향이 발견된다. 실제로 저임금고용 발생비율과 소득불평등(D5/D1) 사이의 상관계수는 0.94로 매우 높은 것으로 나타났으며(OECD, 1996), 이러한 강력한 정(+)의 상관관계는 기존의 많은 연구에서도 확인된다(Blau & Kahn, 1996; OECD 1997; Lucifora, 2000).

<표 3-11> 국가별 저임금고용의 발생 비율

국가	저임금고용의 발생 비율(%)						
	전체	성별		연령별			
		남성	여성	<25	25-54	55<	
그룹1	미국(94)	25.0	19.6	32.5	63.0	21.2	23.7
	캐나다(94)	23.7	16.1	34.3	57.1	20.1	20.8
	스페인(94)	22.8	-	-	-	-	-
	영국(95)	19.6	12.8	31.2	45.8	15.0	22.9
	뉴질랜드(94)	16.9	14.4	20.7	41.3	11.6	15.6
	일본(94)	15.7	5.9	37.2	36.4	9.6	19.8
그룹2	호주(95)	13.8	11.8	17.7	34.5	8.8	12.5
	프랑스(95)	13.3	10.6	17.4	49.5	10.6	10.5
	독일(94)	13.3	7.6	25.4	50.4	6.7	5.4
	오스트리아(93)	13.2	7.0	22.8	19.5	12.1	9.6
	스위스(95)	13.0	6.8	30.4	44.0	9.0	9.2
	이탈리아(93)	12.5	9.3	18.5	27.0	6.7	7.4
	네덜란드(94)	11.9	-	-	-	-	-
그룹3	덴마크(94)	9.4	-	-	-	-	-
	벨기에(93)	7.2	3.9	14.2	22.2	5.3	4.9
	핀란드(94)	5.9	3.3	8.7	27.1	5.5	4.4
	스웨덴(93)	5.2	3.0	8.4	18.7	4.3	2.9

자료: OECD(1996)

[그림 3-3] 저임금고용 발생비율과 소득불평등도(D5/D1비율)



자료: OECD(1996)

나. 소득이동성(earnings mobility)과 저임금고용

어떤 시점에서 저임금상태에 있는 근로자라 하더라도 항상 저임금상태에 머무는 것이 아니라 일정기간 후에 고임금고용, 실업 등 다른 경제활동상태로 이행할 수도 있다. 따라서 노동시장 이행의 관점에서 저임금고용의 성격을 파악하기 위해서는 실업, 저임금고용, 비저임금고용, 교육훈련, 비경제활동 등 다양한 상태(status) 사이의 이동을 종합적으로 고려하는 것이 필요하다.

<표 3-12>에 따르면, 저임금고용의 이행 성과에서 국가 간 편차가 매우 크다(OECD, 1996). 덴마크의 경우, 1986년 저임금고용 근로자 가운데 8.1%만이 1991년에도 저임금상태에 머문 반면, 33.9%가 중위임금의 0.95 수준으로 상향 이동한 것으로 나타났다. 반면 미국에서는 1986년 저임금고용의 절반 이상(55.8%)이 저임금상태에서 벗어나지 못하고 16%만이 중

위임금의 0.95 수준으로 상향 이동에 성공한 것으로 나타났으며, 영국의 경우도 5년간 저임금존속 확률이 미국 다음으로 높다(39.0%). 한편, 이탈리아, 독일, 프랑스 등 유럽 국가의 경우 대체로 저임금고용의 20~30% 정도가 계속 저임금상태로 존속하고, 20~25% 정도가 중위임금의 0.95 수준으로 상향 이동에 성공한 것으로 나타났다. 따라서 최소한 저임금고용의 이행성과 측면만을 놓고 볼 때, 덴마크의 경우 가장 우월한 성과를, 이탈리아, 독일, 프랑스 등 유럽 국가들은 중간정도의 이행성과를, 그리고 미국이나 영국 등 앵글로색슨형 국가의 이행성과가 가장 낮은 것으로 볼 수 있다.

<표 3-12> 저임금근로자의 소득이동성

국가	1986 저임금 근로자의 1991년 상태		
	0.65 median 미만	0.65-0.95 median	0.95 median 이상
덴마크	8.1	58.1	33.9
핀란드	36.9	34.6	28.5
프랑스	31.6	48.2	20.2
독일	26.0	50.0	24.0
이탈리아	22.9	57.2	19.9
영국	39.0	39.8	21.1
미국	55.8	28.2	16.0

자료: OECD(1996)

다. 저임금고용의 노동시장 이행

저임금고용의 동학은 국가별로 법·제도적 구조의 차이 등을 반영하여 다를 수 있다. 이하에서는 8년 기간(1994~2001년)에 걸친 유럽연합가계조사패널자료(ECHP)를 활용하여 덴마크, 프랑스, 영국, 스페인 등 4개 국가에서 저임금고용의 지속기간 및 다양한 상태(실업, 저임금, 비저임금, 교육

훈련, 비경제활동 등)로의 이행경로가 어떻게 다른지를 살펴본다.

<표 3-13>에 따르면, 저임금고용 지속기간은 국가별로 차이는 있지만 대체로 50% 내외의 저임금 근로자가 1년 이내 기간 동안 저임금상태에 계속 머무르고 있음을 보여준다(Ramos-Diaz, 2006). 영국과 프랑스의 경우 상대적으로 저임금고용 지속기간이 길고 덴마크와 스페인의 경우 저임금 고용 지속기간이 짧은 것으로 나타난다. 그러나 저임금고용의 지속성(persistence)에 대한 단순비교는 저임금고용 이후 이행상태에 대한 정보를 고려하지 못한다. 영국처럼 저임금고용의 지속성이 강한 국가라도 저임금에서 고임금으로의 이행이 활발하게 이루어질 수 있으며, 스페인처럼 저임금고용의 지속성은 낮지만 저임금으로부터의 이행이 고임금고용보다는 실업이나 저임금고용상태에 집중될 수 있다. 따라서 노동시장 이행의 동학을 정확하게 보기 위해서는 저임금고용의 지속성만이 아니라 저임금→실업, 저임금→저임금, 저임금→비경제활동, 저임금→교육훈련, 저임금→고임금 등 다양한 형태의 이행행위들에 대한 분석이 함께 이루어져야 할 것이다.

<표 3-13> 저임금고용 상태의 지속기간: 국가간 비교 (단위: %)

	저임금고용의 지속기간(개월)							
	1-12	13-24	25-36	37-48	49-60	61-72	73-84	85-96
덴마크	56.05	25.70	11.02	1.22	1.72	0.72	0.57	-
프랑스	47.60	19.99	12.36	6.75	4.79	2.72	3.01	2.78
영국	43.82	18.73	10.78	7.61	5.61	4.12	3.62	5.72
스페인	58.41	21.80	10.88	4.50	2.12	1.18	0.72	0.39

자료: ECHP(1994~2001)를 사용한 Ramos-Diaz(2006)에서 재인용.

먼저, 저임금고용에서 실업으로의 이행에 대해 살펴보자. <표 3-14>에 따르면, 저임금고용의 비중(12.9%)이 높은 스페인의 경우, 저임금고용→실업 이행확률이 가장 높은 것으로 나타났다. 스페인의 경우 분석기간 동안 저임금고용의 35%가 실업으로 전환하였고, 또한 4번 이상 빈번한 이동으로 어려움을 겪는 저임금 근로자의 비율(18.5%)도 가장 높다. 프랑스의 경우, 스페인과 저임금 비율이 비슷하나 스페인에 비해 실업확률과 4번 이상 빈번한 이동으로 어려움을 겪는 저임금의 비율 또한 낮지만, 덴마크나 영국에 비해서는 실업확률이나 이행속도가 낮은 편이다. 한편, 영국의 경우 실업 위험과 빈번한 이동으로 어려움을 겪을 위험이 작은 반면, 오랜 기간의 저임금고용 존속이라는 특징을 보여준다. 끝으로 노동시장 유연성이 효율적으로 작동되는 국가로 알려진 덴마크는 저임금고용 비율(6.5%), 실업위험(16%), 그리고 4번 이상 이행으로 어려움을 겪는 저임금근로자 비율(3.1%)이 가장 낮으며 실업이행 기간도 35개월로 짧은 편이다. 이러한 결과는 덴마크의 경우 다른 국가에 비해 저임금고용 비중이나 심각성이 상대적으로 낮음을 보여주는 증거로 풀이된다.

<표 3-14> 저임금고용→실업 이행의 횟수 및 생존함수 추정결과

	생존함수 추정 결과(저임금고용→실업)							분석기간(1994~2001) 중 저임금→실업 이행횟수			
	전기	12개월	36개월	60개월	72개월	84개월	지속기간	1회	2회	3회	4회
영국	0.85	0.92	0.89	0.87	0.87	.086	47	67.1	25.3	3.4	4.3
덴마크	0.84	0.88	0.89	0.86	0.86	0.85	35	77.5	17.0	2.3	3.1
프랑스	0.79	0.87	0.83	0.81	0.80	0.79	35	51.4	27.5	13.3	7.7
스페인	0.65	0.74	0.70	0.68	0.67	0.66	23	46.9	23.4	11.2	18.5

주: 지속기간은 중위값(median)임.
 자료: ECHP(1994~2001)를 사용한 Ramos-Diaz(2006)에서 재구성.

다음으로 저임금고용 근로자가 실업상태로 이행하였다가 다시 저임금고용으로 되돌아오는 소위 회전문 이행에 대해 살펴보자. 저임금 근로자계층의 경우 기술·숙련을 개선할 수 있는 기회나 자원이 불충분하여 저임금 근로자들은 일종의 함정에 빠져(trapped) 소득향상을 경험하지 못하게 될 가능성이 크다(Steward & Swaffield, 1998). <표 3-15>에 따르면, 저임금 근로자가 실업상태로 갔다가 다시 저임금 직업을 가질 확률은 스페인이 30%로 가장 높고, 프랑스가 21%이며, 영국과 덴마크는 각각 15%, 14%로 가장 낮다. 이는 스페인과 프랑스의 경우 저임금 근로자는 되풀이되는 저임금 함정에 의해 어려움을 겪는 반면, 영국과 덴마크는 상대적으로 이행 확률이 낮음을 시사한다.

<표 3-15> 저임금고용→실업→저임금고용 이행에 대한 생존함수 및 지속기간

	생존함수 추정치						
	전체	12개월	36개월	60개월	72개월	84개월	지속기간
덴마크	0.86	0.90	0.89	0.87	0.87	0.86	35
영국	0.85	0.93	0.90	0.88	0.87	0.86	50
프랑스	0.79	0.89	0.85	0.82	0.81	0.80	35
스페인	0.70	0.80	0.76	0.72	0.71	0.71	23

주: 지속기간은 중위값(median)임.
 자료: ECHP(1994~2001)를 사용한 Ramos-Diaz(2006)에서 재인용.

저임금고용으로부터 이행의 다양한 측면에 대한 이상의 분석을 종합하면, 스페인의 경우 저임금고용의 비중이 높고 저임금에서 실업으로의 이행확률과 회전문에 갇히게 될 위험성이 가장 높은 반면, 덴마크에서는 보다 나은 고용상태로 가기 위한 디딤돌의 성격이 강한 것으로 평가할 수 있다. 영국과 프랑스는 이들 두 국가의 중간에 위치한다고 볼 수 있다. 특

히 덴마크의 경우는 저임금고용의 비중이 가장 낮고 실업으로의 이행확률과 회전문 이행확률도 매우 낮다. 저임금고용에서 고임금고용으로 이행확률은 상대적으로 낮지만, 이는 보다 나은 임금 획득의 기회를 제공하는 교육훈련 참여가 매우 높는데 기인한다. 높은 수준의 노동시장 유연성, 관대한 실업급여제도, 잘 짜인 사회안전망으로 특징 지워지는 덴마크 노동시장의 효율성이 저임금 동학의 여러 측면에서 다른 국가들에 비해 보다 우월한 성과를 내는데 기여하는 것으로 평가된다.

이러한 분석 결과와 저임금고용의 동학이 일어나는 국가별 노동시장 구조 및 제도적 틀을 함께 고려한다면, 경직된 이중노동시장(스페인과 프랑스)의 국가에서는 저임금→실업 이행의 확률이 높을 뿐 아니라 저임금→실업→새로운 저임금직장 이행이라는 소위 회전문 효과가 강한 경향을 보인다. 반면, 덴마크나 영국 등 유연한 노동시장을 가진 국가에서는 이러한 경향이 현저히 낮음을 보여준다. 이러한 사실은 경직적 노동시장 구조 하에서는 비보호부문에 있는 저임금 근로자들에게 저임금과 실업을 벗어나기 어렵게 하는 경향이 있다는 분단노동시장가설에 힘을 실어준다.

3. 노동시장 법·제도와 저임금고용

1990년대를 거치면서 대부분 선진국에서는 소득불평등 증가현상에 직면하면서 소득분포의 밑바닥에 위치하면서 경제상황 변화로부터 가장 심각한 영향을 받는 근로자계층에 대한 우려가 사회적 문제로 제기되었다. 저임금고용 문제와 관련된 이러한 경향과 현상을 두고 노동조합 활동, 단체교섭 구조, 최저임금제, 실업보험체계 등 노동시장과 관계되는 정책, 법규, 제도 및 관행 등 제도적인 요인에 주목하는 논의가 함께 진행되었다(Blau & Kahn 1996; Fortin & Lemieux 1997).

노동시장과 관련된 제도적 요인들은 다양한 경로를 통해 소득분포와 저임금발생에 영향을 미친다. 최저임금제 등 임금관련 법률의 강화는 성별,

숙련도별 임금 분산을 줄일 수 있으며, 소득균등화 정책을 통해 조직내 임금 격차를 줄일 수 있다. 또한 산업(또는 전국) 수준의 단체교섭을 통해 산업간·산업내 임금의 분산을 줄일 수 있다. 실제로 소득불평등이 심한 나라에서는 임금관련 법제화가 없거나 미약하며 단체교섭, 임금결정 및 노동시장에서 분산적인 경향이 강한 반면, 잘 정비된 관련법제와 집중화된 단체교섭을 통한 임금결정구조와 노동시장을 가지는 나라일수록 보다 평등하고 안정적인 임금분포를 가지는 경향이 있다(Lucifora, 2000). 이러한 사실은 임금결정의 집중성, 법적 제약조항, 사회안전망 등 제도적 요인들이 임금분포, 저임금고용의 상태에 영향을 끼침을 시사한다.

<표 3-16>은 저임금발생 비율을 종속변수로, 다양한 제도적 요인을 설명변수로 하는 회귀분석 결과를 보여준다(Lucifora, 2000). 모형에 따라 다소 차이는 있지만 노조조직율과 단체협약 확대적용 범위 등 노조관련 변수들은 저임금고용 발생에 유의미한 음(-)의 효과를 가지는 것으로 추정되었다. 이러한 결과는 노조활동과 관련된 법·제도가 대체로 저임금고용 비중을 줄이는 효과를 가지는 것으로 풀이된다. 최저임금제를 대리하는 Kaitz 지수 또한 유의미한 음(-)의 계수 값을 나타내어 저임금고용 감소에 기여함을 보여준다. 실업급여 대체율의 경우 또한 음(-)의 계수 값으로 추정되어 관대한 실업급여제도가 저임금고용에 유의미한 효과를 가짐을 보여준다. 모형에 따라 차이는 있지만 높은 R-square 값을 고려한다면, 저임금고용 발생비율의 국가간 차이의 대부분이 노동시장의 법·제도적 요인에 의해 설명될 수 있으며, 또한 이들 노동시장 법·제도들이 강한 국가일수록 저임금고용의 비중이 감소하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 분석결과는 다른 기존연구에서도 확인된다(Fortin & Lemieux 1997; Teulings 1998).

<표 3-16>저임금고용 발생에 대한 노동시장 법·제도의 효과 회귀분석
결과

노동시장 법·제도	종속변수: 저임금고용 비중(in logarithm)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
노조 조직률	-0.0101*	-0.009*	-0.008**	-0.008**
단체협약 확대적용 범위	-0.006*	-0.005*	-0.007**	-0.007**
교섭의 집중화	-0.021	-	-	-
Kaitz 지수	-	-0.014**	-0.011*	-0.011*
실업급부 대체율	-	-0.007**	-0.008**	-0.008**
문자해독시험점수 비율	-	-	0.003	-
문자해독시험 더미	-	-	0.001	-
고교취학률	-	-	-	0.003
상수항	3.59**	4.45**	5.08**	5.07**
R-square	0.61	0.73	0.84	0.85
관측치	20	20	20	20

주: *는 5% 수준에서, **는 1% 수준에서 유의함. Kaitz index는 평균임금에 대한 최저임금의 비율임.
자료: Lucifora(2000)에서 재인용.

4. 덴마크의 노동시장 정책·제도 사례

앞서 이루어진 국가간 비교를 종합하면, 덴마크의 경우 다른 국가들에 비해 저임금고용의 이행 성과 측면에서 가장 우월한 것으로 나타났다. 덴마크에서 저임금고용이란 실업, 비경제활동, 저임금고용이 되풀이되는 회전문함정으로 작용하기보다는 보다 나은 고용상태로 이행하기 위한 과도 기적 징검다리로서의 성격을 가장 강하게 가지는 것으로 평가할 수 있다.

1990년대 중반 이후 대부분 유럽국가에서는 경쟁력 확보 및 경제성장을 위한 시도로서 노동시장 유연화의 흐름을 강화시키는 가운데, 이를 사회

적 보호(social protection)의 개념과 결합하는 정책수단과 방식들을 모색하려는 논의와 실천이 활발하게 이루어졌다. 이러한 논의와 시도들은 미국형 또는 앵글로색슨형 모델에 대한 대안으로서 유럽형 노동시장전략을 발전시킬 수 있다는 가능성에 대한 믿음에 기초한 것이었다.

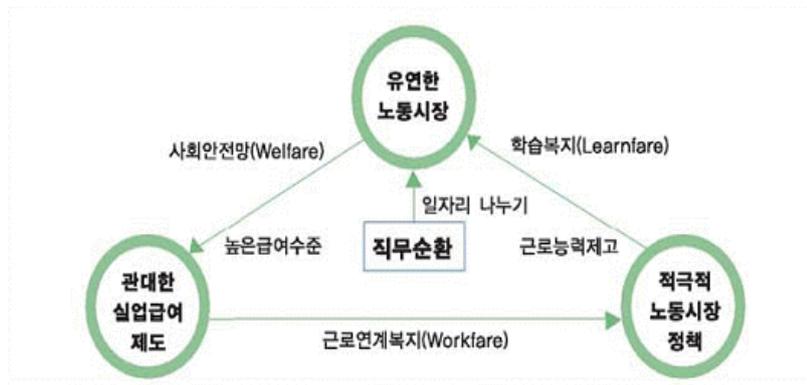
Schmid(1998)는 노동과 소득을 대규모로 재분배하는 고용전략을 높이 평가하면서 네덜란드와 덴마크를 이행노동시장이 원활히 작동되는 모범 사례로 평가한다. 특히 정상적 조건에서는 고용기회를 다시 갖지 못하는 장기실업자를 위한 직업알선·소개서비스를 대표적인 사례로 지적한다. 이들 국가들에서 1990년대에 보여준 뛰어난 고용성과는 새로이 창출된 일자리에서 높은 수준의 파트타임, 노동시장 유연성 증가, 그리고 안정성과 유연성 결합을 최적화하는 유연안정성 접근에 크게 기인한 것으로 평가한다(Schmid, 2002).

이행노동시장과 유연안정성의 균형 잡힌 결합체계와 관련하여 1990년대를 걸쳐 이루어진 덴마크의 적극적 노동시장정책이 하나의 대표적 사례로 꼽히고 있다. 덴마크의 경우 1990년대 중반 실업자의 고용가능성 개선이라는 방향에서 추진된 직무순환(job rotation)과 휴가계획(leave schemes) 등을 포함하는 다수의 이행노동시장 접근의 제도적 장치와 정책수단들이 도입되었다. [그림 3-4]에서 제시된 바와 같이 소위 황금삼각형(Golden Triangle)으로 불리는 덴마크의 노동시장 유연안정성 모델은 고용가능성(employability)을 높이는 숙련·기술 향상을 위한 프로그램, 관대한 실업급여제도에 따른 높은 수준의 사회적 보호, 낮은 수준의 직무안정성이라는 3가지 요소의 결합에 기반을 두었다.

이에 따라 1990년대 중반부터 실업은 빠르게 감소하고 심각한 인플레이션 문제와 노동시장의 병목현상이 예방되었으며, 중요한 복지국가의 요소들 또한 기본적으로 유지되는 등 덴마크 노동시장정책은 ‘덴마크의 고용 기적’이라고 일컬을 정도로 성공적인 것으로 평가받았다. 이에 따라 덴마

크의 정책사례는 그 실현가능성이 시험대에 올라와 있었던 ‘이행노동시장과 유연안정성의 결합전략’의 모범적 사례로서 인식되기 시작하였다. 물론 덴마크라는 특정국가의 경험(one best practice)이 여건과 특성이 상이한 다른 국가에 대해서도 적용 가능하고 효과적 정책수단의 계획을 통해 덴마크형 유연안정성 모델의 실현이 가능할 것이라는 과도한 믿음을 경계하는 주장도 여전히 존재한다(Larsen, 2005).

[그림 3-4] 덴마크의 유연안정성 황금삼각형 모델



자료: Madsen(2003)을 수정

덴마크 노동시장정책을 정확하게 이해하기 위해서는 이를 둘러싼 행위 주체들이 오랜 시간에 걸쳐 상호작용·협력 및 학습과정을 통해 제도적 기반을 마련하고 안정화시켜 왔다는 역사적 배경에 주목할 필요가 있다. 덴마크 정책의 특징은 서로 배타적이지 않은 경제정책적 목적과 복지정책적 목적이 공존하는 노동시장정책이 오랜 역사적 과정을 거쳐 형성되었다는 것이다. 이는 정책수용자(policy taker)가 동시에 정책입안자(policy maker)로서 참여가 허용되는 조합주의적(corporatist) 조정·합의도출 장치, 집산주의적(collectivist) 문화와 지역화의 강화에 따른 지역단위의 폭넓은 정책참여

공동체의 발전 등 역사적 전통에 기반을 두는 것이었다.

물론 노동시장 주체들이 노동시장정책에 미칠 수 있는 영향력에는 분명한 한계가 있었으며, 특히 1990년대 후반 노동시장 주체들의 역할이 감소하는 추세에 있다. 또한 이해·갈등의 조정과정에서 노동시장 주체들의 단기적이고 좁은 조직적 이해가 지나치게 강조될 경우, 노동시장 문제에 대한 실용적 해결책의 모색·발전을 저해할 수 있다는 우려도 제기된다. 뿐만 아니라 전통적 틀로는 해결되기 어려운 새로운 노동시장 관련 문제들이 나타남으로써 노사정 3자 협의시스템에 하나의 도전으로 등장하고 있다. 1990년대 덴마크 노동시장정책이 구조적 문제 해결과 실업 해소의 측면에서는 성공하였지만, 저임금근로자, 한계적 근로자, 그리고 이민자들을 노동시장에 재통합하려는 노력에는 일정한 한계가 있는 것으로 보인다 (Larsen, 2005). 그럼에도 불구하고 일반적으로 말하자면, 노동시장 주체들이 덴마크 노동시장정책의 발전의 기저에서 중요한 원동력으로서 역할을 수행하여 왔으며 향후에도 기본적으로 그 역할을 계속해 나갈 것으로 예상된다.

5. 결론 및 정책적 시사점

저임금고용의 실태와 저임금고용의 동학에 대한 OECD 국가간 비교분석 결과로부터 도출될 수 있는 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 저임금고용의 노동시장 이행에서 직면하게 되는 위험을 줄이고 보다 나은 상태로의 상향이동을 촉진하기 위해서는 노동시장의 유연성과 안정성을 균형 있게 결합하는 유연안정성(flexicurity)을 강화하는 노동시장 전략이 필요하다. 저임금고용의 동학에서 가장 우월한 성과를 보이는 덴마크의 경우, 한편에서는 높은 수준의 노동시장 유연성이 존재하면서 다른 한편에서는 관대한 실업급여제도와 잘 짜인 사회안전망, 그리고 조합주의적 노사관계 정립 등에 힘입어 노동시장의 효율성을 발휘할 수 있었

다고 할 수 있다. 황금삼각형으로 알려진 유연안정성 모델을 추구한 덴마크의 정책 경험은 향후 우리나라에서 저임금고용이 직면하는 노동시장 이행의 위험을 줄이고 노동시장의 효율성을 제고하기 위한 정책 방안들을 모색할 때 중요하게 고려되어야 할 것이다.

둘째, 저임금고용과 고임금고용, 정규직과 비정규직 등으로 분단된 노동시장 구조를 완화·해소하는 정책적 노력이 요구된다. 앞에서 논의되었듯이 경직된 이중노동시장을 가지는 국가일수록 저임금→실업이행의 확률이 높을 뿐 아니라 저임금→실업→새로운 저임금직장 이행이라는 소위 회전문 효과가 강한 경향을 보이는 반면, 덴마크나 영국 등 유연한 노동시장을 가진 국가에서는 이러한 경향이 현저히 낮다. 따라서 이들 국가들의 경험에 비추어 볼 때, 저임금고용의 실업위험과 회전문 위험을 해소하기 위해서는 분단된 노동시장의 벽을 제거하기 위한 다양한 제도개선 노력과 노동시장정책이 뒤따라야 할 것이다.

셋째, 저임금그룹별로 사회안전망의 일환으로 체계적인 교육훈련체계를 구축하여 교육훈련, 자격 취득, 기술 업그레이드, OJT 등 다양한 교육훈련 기회를 풍부하게 제공함으로써 이들 근로자들이 저임금고용에서 쉽게 벗어나도록 인적자본 축적을 지원하는 것이 필요하다. 저임금고용에 제공되는 잘 짜여진 교육훈련체계는 저임금고용이 함정이 아니라 고임금고용으로 나아가는 디딤돌로 작용하도록 할 것이다. 덴마크의 경우, 저임금고용에서 교육훈련으로 이행확률이 월등히 높는데, 이는 덴마크 정부가 저임금근로자에게 교육훈련, 자격취득, 기술 업그레이드 등 다양한 교육훈련 기회를 제공함으로써 장래에 비저임금고용으로 이행할 수 있도록 지원함을 의미한다. 물론 저임금과 고임금으로 구분되는 분단노동시장이 존속하는 한 교육훈련 제공 자체로는 저임금고용의 이행 위험을 줄이는데 그다지 기여하지 못할 것이기 때문에 교육훈련체계 개선은 노동시장의 분단성 해소를 위한 정책들과 함께 시행될 때 그 효과가 제고될 수 있다.

넷째, 저임금고용 발생을 줄이기 위해서는 최저임금제, 차별금지법 등 법·제도적 틀을 정비하는 것이 효과적이다. 실제로 OECD 국가간 비교분석 결과를 보면, 이들 제도적 요인들의 저임금고용 억제효과가 일관되게 확인된다. 물론 어떤 노동시장정책이든 저임금고용 해소만을 유일한 정책 목표로 삼는 것이 아니기 때문에 노동시장정책을 디자인함에 있어서 저임금고용 문제 완화와 여타 정책목표들을 적절히 조화할 수 있는 세부 정책방안의 모색이 필요하다.

다섯째, 노동시장을 둘러싼 주요 행위주체들이라 할 수 있는 노·사·정 3자가 상호작용·협력 및 학습과정을 통해 노동시장의 유연안정성을 제고할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 안정화시켜 나가는 노력이 필요하다. 덴마크에서는 노·사·정 3자의 논의와 참여 속에서 서로 배타적이지 않은 경제정책적 목적과 복지정책적 목적이 공존하는 노동시장정책이 형성될 수 있었는데, 여기에는 집산주의적 문화와 지역단위의 폭넓은 정책 참여 공동체 발전과 더불어 정책수용자가 동시에 정책입안자로서 참여가 허용되는 조합주의적(corporatist) 조정·합의도출장치의 확립이 커다란 역할을 한 것으로 평가된다.

제4장 세계화와 양극화: 선진국의 정책대응과 시사점

제1절 문제제기

1. 세계화와 양극화의 관계

1990년대 이후 세계 각국에서 거의 공통적으로 관찰되고 있는 현상 중의 하나는 국가 내에서 소득의 불평등이 심화되고 있다는 것이다. 이런 소득분배상태의 악화는 선진국이나 개발도상국이나, 서구의 국가나 아시아의 국가나 혹은 앵글로색슨형 경제체제를 가진 국가나 아니면 유럽대륙이나 북유럽형 경제체제를 가진 국가나에 관계없이 거의 모든 나라에서 나타나고 있다. 1980년대 이후 세계 각국에서 나타난 양극화 현상의 원인 혹은 배경으로 크게 세 가지가 지적되는데 하나는 정보통신기술(IT, Information Technology)로 대표되는 기술의 변화, 둘째는 세계화, 그리고 마지막으로 고령화라는 인구구성의 변화이다(Burtless, 2007). 고도 IT기술 등의 도입에 의해 기술혁신이 이루어지면 과거의 비숙련노동자에 대한 수요는 줄어들고 새로운 기술을 습득하고 있는 숙련노동자에 대한 수요는 증가한다. 그러면 비숙련노동자와 숙련노동자 사이의 소득격차가 확대된다는 것이다. 세계화도 이와 비슷한 결과를 초래한다는 것인데, 간결하게 설명하면 다음과 같다. 세계화로 인해 국가간 분업이 진전되면 선진국의 비숙련노동자들이 생산하던 생산물이 후진국의 수입품에 의해 대체되기 때문에 선진국에서는 비숙련노동자의 수요와 임금이 감소하고, 반면 숙련노동자에 대한 수요와 임금은 증가하여 두 계층간 소득격차가 확대된다는

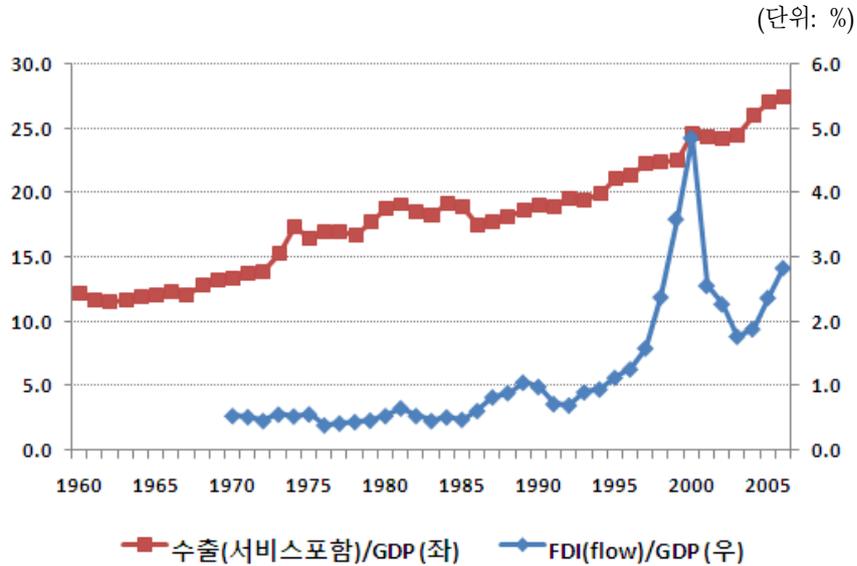
것이다. 마지막으로 고령화 역시 양극화의 원인 중 하나로 지적되는데, 이는 고령자 계층 내부의 소득격차가 다른 연령층에 비해 높기 때문이다. 고령자 계층 내의 소득격차가 높은 상태에서 전체 인구 중 고령자의 비율이 증가하면 계층 내부 및 계층간 소득격차의 크기에 변화가 없어도 나라 전체의 지니계수는 증가한다는 것이다.

이중 세계화가 양극화에 어느 정도의 영향을 미쳤는지는 불확실하지만 많은 연구자들은 세계화와 소득분배 사이에는 상당한 연관이 있을 것으로 짐작하고 있다. 양극화로의 반전이 일어난 1980년대는 세계화가 가속화되기 시작한 시기와 일치한다는 것도 이런 짐작을 뒷받침하는 요인이다.²⁾ 세계화는 흔히 재화나 서비스와 같은 생산물은 물론이고 자본, 노동, 기술, 정보 등과 같은 생산요소가 국가의 경계를 넘어 자유롭게 이동하는 정도(mobility)가 높아지는 것을 의미한다. 한마디로 세계화는 생산물과 생산요소의 국제적 이동성의 정도라고 할 수 있다. 이런 세계화의 정도를 측정하기 위해 여러 지표들이 사용되지만 가장 대표적인 지표는 [그림 4-1]에 표시된 것들이다. 하나는 GDP대비 상품 및 서비스 수출액의 비중으로 이는 교역측면에서의 세계화를 나타내는 척도라고 할 수 있다. 다른 하나는 GDP대비 해외직접투자(FDI, Foreign Direct Investment)의 비율로서 이는 자본의 이동성 정도 혹은 생산활동의 세계화를 나타내는 척도라고 볼 수 있다. GDP대비 수출액의 비중은 세계 전체적으로 1970년대 초반까지는 12~13% 수준을 유지했지만 그 후 이 비율은 빠른 속도로 증가하였다. 특히 1980년대 후반부터 꾸준히 증가하여 2005년에는 27%까지 이르렀다. 교역뿐만 아니라 기업들의 생산활동이 세계적인 범위에서 이루어지는

2) 자본주의의 시대에 나타난 세계화의 물결은 비단 최근의 현상이 아닌데, Temin(1999)은 19세기 후반에도 세계화의 진전이 이루어졌다고 평가하고 이를 세계화의 1차 물결 그리고 최근 20세기 후반의 세계화를 2차 물결이라고 지칭했다. 반면 World Bank(2002)는 2차 대전 이후 세계화의 진전을 다시 두 시기로 구분하여 1970년대까지를 2차 물결, 그리고 1980년대 이후의 진전을 3차 물결로 정의하였다. 이처럼 1980년대 이후의 세계화는 그 이전시기와 구분될 정도로 빠르게 진행되었다.

정도 역시 크게 증가되었다. GDP대비 FDI의 비율은 1980년대 전반까지 오랫동안 0.5%수준에 머물러 있었지만 그 후 이 비율은 큰 폭으로 증가하였다. 2000년에는 10배에 가까운 5% 수준까지 상승하였다. 그 후 몇 년간 이 비율은 하락했지만 여전히 약 3% 수준에 이르고 있다.

[그림 4-1] 세계 전체 GDP대비 수출과 FDI의 비율 추이



자료: World Bank(2008), World Development Indicators.

이론적으로 보면 무역의 확대에 따른 특화생산의 심화는 선진국의 소득 불평등을 심화시키는 경향이 있다. 국제무역의 헵셔올린이론(Heckscher-Ohlin theorem)에 따르면 각국은 상대적으로 초기부존이 풍부한 요소를 집약적으로 사용하는 상품에 비교우위를 갖게 된다. 선진국의 경우 개발도상국에 비해 숙련노동자의 비율이 높기 때문에 숙련노동을 상대적으로 많이 사용하는 고부가가치 제품의 생산에 비교우위를 가진다. 따라서 무역자유화 조치로 인해 무역이 확대되고 생산의 특화가 심화되면

선진국에서는 숙련노동에 대한 수요가 증가하여 소위 숙련 프리미엄도 증가하게 된다. 반면 비숙련노동에 의존하는 상품의 생산은 개발도상국에 의해 대체되므로 비숙련노동자의 임금은 하락하게 되는데, 그 결과 선진국 소득분배의 불균형이 심화된다는 것이다.

또한 비교적 단기간에 무역자유화가 크게 진전되면 급속한 산업구조조정이 이루어질 수 있다. 즉 비교우위산업에 대한 수출수요는 증가하지만 비교열위산업은 쇠퇴할 수밖에 없는데 그러한 조정과정에서 일시적으로 소득의 불균형이 심화될 수 있다. 이러한 산업구조조정은 신속히 이루어지기 어렵기 때문에 개방으로 인해 마찰적 실업이나 구조적 실업의 증가가 불가피하게 발생할 것이다. 1990년대 이후 진행된 무역자유화의 급진전이 이런 구조적 실업을 심화시켰을 가능성이 있다.

무역이 아니라 생산공장 자체의 이전을 포함한 해외직접투자의 확대도 소득불균형을 심화시켰을 수 있다. 특히 선진국 기업이 생산과정을 분할하여 미숙련 작업 부분을 개발도상국으로 이전하는 아웃소싱(outsourcing)을 할 경우 선진국의 소득분배가 악화될 것이다. 선진국 미숙련노동자들은 일자리를 잃게 되거나, 취업은 하고 있다고 하더라도 임금 하락압력에 직면하게 되기 때문이다(Feensta and Hanson, 1999; 2003). 그리고 무역과 마찬가지로 선진국간 아웃소싱이 이루어진다고 해도 산업구조조정에 대한 압력이 높아져 구조적 실업이 확대되고 양극화가 진행될 가능성이 높다. 다른 한편 아웃소싱이나 생산공장의 이전은 협상력을 노동자측에서 사용자측으로 이동시키는 효과를 갖고 있다. 즉 공장의 해외이전 가능성이 높아진다는 것은 노동자가 실업의 위협에 그만큼 더 노출되어 있다는 것을 의미하므로 위협효과(threat effect)를 낳게 된다. 노동자는 공장이 해외로 이전하는 것을 막기 위해 임금인상을 자제하고 고용보장을 양보할 수 있다. 그리고 노조의 조직 자체를 자제하여 노조가입률이 하락할 수 있다. 세계화로 인한 이러한 전반적인 힘의 관계의 변화가 최근 양극화의 중요

한 원인으로 작용하고 있다는 주장이 있다(Burke and Epstein, 2001).

세계화가 소득분배의 측면에서 경제이론이 예측한 바와 같은 결과를 초래했는가를 분석한 연구들의 결과는 매우 흥미롭다. 세계화의 정도를 어떻게 측정할 것인가 하는 난제가 있기는 하지만 이와 관련하여 많은 실증적 연구들이 이루어졌다. 그런데 많은 연구의 공통된 결과는 세계화가 국내의 소득분배에 부정적인 효과를 미칠 가능성이 존재하지만, 각국의 발전단계와 초기조건, 정부의 정책과 제도적 대응 등에 따라 그 효과는 크게 달라질 수 있다는 것이다.³⁾ 특히 주목할 점은 세계화로 인해 선진국에서는 소득분배가 악화되고 개발도상국에서는 개선될 것이라는 이론적 예상과는 달리 세계화로 인한 소득분배 악화 효과가 개발도상국에서 더 크게 나타나는 경향이 있다는 것이다. 이러한 연구결과들은 세계화가 소득분배를 악화시키는 경향이 존재하지만 현실 세계에서는 정부가 그것을 어떻게 정책적으로 잘 통제하느냐에 따라 그런 경향이 상당 정도 억제될 수 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 선진국의 경우에는 기존의 잘 구축된 사회보장정책 덕분에 혹은 개방과 더불어 새로 도입된 노동정책이나 사회정책 때문에 이런 효과가 상쇄될 수 있지만, 그런 사회안전망이 부실한 상태에서 세계화가 진행되는 개발도상국에서는 이론적 예상과는 달리 오히려 소득분배가 악화될 수 있다는 것이다. 또한 개방으로 인한 산업구조조정 압력이 얼마나 원활하게 해소되느냐도 소득분배에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

2. 연구의 구성

본 연구는 이런 정책대응의 중요성에 주목하여 세계 주요 선진국들이 세계화가 초래할 수 있는 양극화에 어떻게 대응하고 있는지를 살펴보고,

3) 이강국 외(2007), p.36.

이들의 경험이 우리에게 줄 수 있는 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구에서는 미국, EU, 일본의 세 지역의 사례를 검토할 것이다. 제2절 미국의 사례에서는 미국의 무역조정지원제도를 자세히 살펴볼 것인데, 이 제도는 무역개방으로 인해 피해를 입는 산업이나 계층을 지원하는 제도이다. 세계적으로 볼 때 저소득층 일반이 아니라 개방정책으로 인해 피해를 입는 계층에 한정하여 정부가 지원하는 제도는 매우 드문 경우이다. 그런 의미에서 미국의 사례는 국제무역에 따른 보상의 원칙을 가장 전형적으로 구현한 사례라고 할 수 있다. 제3절에서는 EU의 사례를 살펴볼 것이다. 유럽은 지난 반세기 동안 상품, 자본, 인력의 이동에 이르기까지 경제통합을 꾸준히 심화시켜 왔는데, 이 과정에서 국가 및 지역 단위에서 산업 재편의 압력이 발생하였다. 유럽은 이 문제를 EU차원에서 대응하기 위해 유럽 구조기금과 같은 제도적 장치를 마련하였다. EU라는 지역적 차원의 대응이지만 EU가 지금은 정치적 측면에서도 하나의 통합적 성격을 갖고 있기 때문에 우리에게 시사하는 바가 있을 것으로 기대된다. 제4절은 일본의 사례인데 일본은 세계화 혹은 개방이 초래하는 양극화의 부작용에 한정하여 대응할 목적으로 별도의 정책을 수립하지는 않았다. 대신 비정규직의 증가와 같이 세계화로 인한 간접적 효과에 대응하기 위해 정책을 수립하는 방식을 택하고 있다. 또 일본은 고령화로 인해 가구간 소득의 격차가 확대되는 데 대해 주목하고 있는 것이 특징이다. 고령화가 세계화와는 직접적으로 연관이 없지만 우리 사회가 곧 당면할 또 하나의 난제라는 점에서 일본의 사례도 우리에게 유용한 시사점을 제시할 것으로 기대한다. 마지막으로 제5절에서는 세계화로 인한 양극화에 대해 각 지역 혹은 국가의 정책대응을 비교할 것이다. 그리고 그런 차이가 어디에서 비롯되는 지를 살펴보고 우리가 얻을 수 있는 시사점을 정리할 것이다.

제2절 미국의 무역자유화에 따른 피해에 대한 정책대응

1. 미국의 세계화와 소득불평등

지난 약 50년간 미국 경제는 내수 중심이었으나 무역에 대한 의존도는 비약적으로 증가하였다. 1960년 GDP 대비 상품의 수출입의 비중이 불과 7%였지만 2007년 현재 무려 23%로 증가하였다. 미국에서 무역 측면의 세계화가 급속히 진행된 것은 미국의 적극적인 대외통상정책과 무관하지 않다. 미국은 ‘경쟁적 자유화(competitive liberalization)’라는 대외통상정책기조 아래 다자 및 양자간 무역자유화를 적극 추진하고 있다. 경쟁적 자유화에 따라 미국은 WTO 중심의 다자간 무역자유화 협상이 부진할 경우 양자간 무역자유화(FTA, free trade agreement) 협상을 추진하여 다자간 협상 참여국을 압박하는 한편 특정 양자간 협상이 부진할 경우 다른 양자간 협상을 강력히 추진하여 협상 상대국을 압박하고 있다. 미국은 이스라엘, 캐나다, 멕시코, 호주, 모로코, 한국 등과 모두 14개의 FTA를 이미 체결하였으며 말레이시아, 태국 등 4개국과는 현재 협상 중에 있다.

<표 4-1> 미국의 FTA 추진 현황

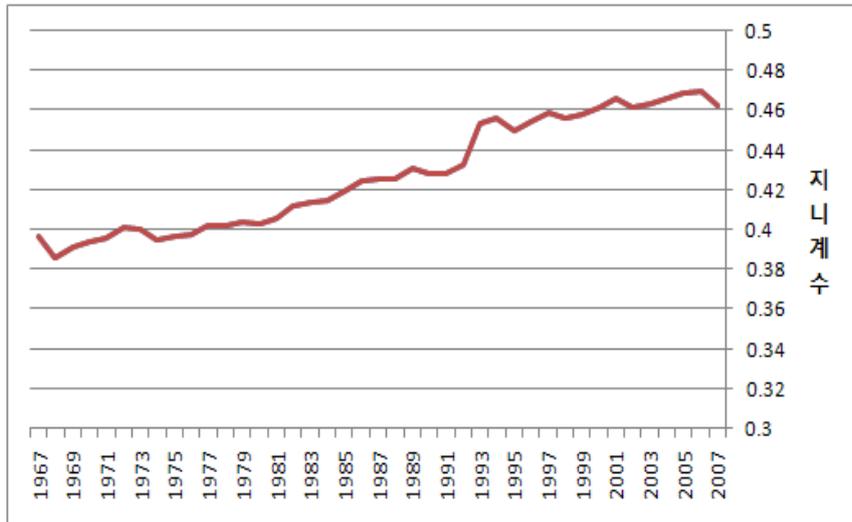
	상대국
협정 발효 중	이스라엘, 북미자유무역협정(NAFTA), 요르단, 싱가포르, 칠레, 호주, 모로코, 바레인, CAFTA-DR
협상 타결	오만, 페루, 콜롬비아, 파나마, 한국
협상 중인 국가	말레이시아, 태국, SACU, UAE

주: CAFTA-DR은 중미 5개국(코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과)과 도미니카공화국을 포함; SACU(South African Customs Union)는 남아프리카 관세동맹으로 보츠와나, 레소토, 나미비아, 남아프리카, 스와질랜드를 포함.

자료: 미 무역대표부(USTR) 홈페이지(www.ustr.gov) 참고

그런데 미국에서도 세계화의 진전이 빠르게 이루어지면서 동시에 소득 분배의 불평등이 증가하는 양상을 보인다. 소득분배의 불평등을 나타내는 대표적인 척도인 지니계수를 보면 미국의 소득분배는 악화되는 것을 확인할 수 있다. [그림 4-2]에서 나타난 바와 같이 1967년 미국 지니계수는 0.397이었으나 40년 후인 2007년에는 0.463으로 악화되었다. 세계화가 소득분배의 불평등을 초래하였다고 단정 지을 수는 없지만, 기술진보, 산업 구조변화, 외부충격 등 다른 원인과 함께 세계화는 소득분배의 불평등을 초래한 중요한 원인으로 지적된다.

[그림 4-2] 미국 지니계수 추이



주: 1993년 이후 측정방법의 변화로 1993년 전후 비교는 주의가 필요
 자료: U.S. Census Bureau(2008)

한편 미국내 소득분배의 불평등 문제가 심화되고 있지만 이를 개선하기 위한 노력은 미약한 것으로 판단된다. OECD 주요국과 비교해 볼 때 미국의 사회복지지출은 작은 편이다. 2003년 기준 GDP 대비 사회복지지출 비중이 프랑스, 독일, 영국이 각각 28.7%, 27.3%, 20.6%인데 반해 미국은 16.2%에 불과하다. 미국은 전반적인 사회보장 수준은 유럽에 비해 떨어지지만 FTA의 체결과 같은 무역자유화로 인해 피해를 입는 계층을 지원하기 위한 별도의 정책을 갖고 있다. 무역조정지원제도가 그것인데, 여기서는 그 제도의 내용과 성과에 대해서 자세히 살펴볼 것이다.

2. 무역조정지원제도의 도입 배경과 내용

가. 역사적 배경

미국의 무역조정지원제도(TAA: Trade Adjustment Assistance)는 무역자유화 등 세계화에 따른 피해에 대해 보상 및 지원을 해주는 제도이다. 2007년 EU에서 도입된 유럽세계화조정기금을 제외하고 TAA는 전 세계적으로 무역자유화 등 세계화로 인한 피해를 직접적으로 지원하는 유일한 사례이다. 다시 말해 TAA는 무역피해에 대한 일종의 특별 지원제도이다. TAA는 상당한 역사를 가진 제도로서 「1962년 무역확대법(Trade Expansion Act)」 제정에 의해 처음 도입되었으며 그 이후 지원대상, 지원내용 등에서 여러 차례 개정이 있었으며 가장 최근에는 「2002 무역법」을 통해 개정되었다.

TAA 제정 및 개정 배경에는 정치적인 성격이 강하다. 그 이유는 통상협상 관련 미 행정부와 의회간 독특한 관계 때문일 것이다(Kletzer and Rosen, 2005). 미국의 통상 관련 협상권은 기본적으로 행정부가 아닌 미 의회가 가지고 있다. 따라서 미 행정부가 WTO, FTA 등 통상협상을 추진할 때 의회로부터 동의를 얻거나 통상협상 권한을 위임받아야 하는데 의회는 이러한 통상관련 주도권을 이용하여 무역자유화로 인한 피해에 대한 보상 및 지원을 행정부에 요구할 수 있다. 결국 TAA는 미 행정부가 무역자유화법안, 통상협상권 등 무역자유화를 추진하기 위해 의회에게 마련해 준 일종의 반대급부 또는 보상책(quid-pro-quo)이라 할 수 있다.

1962년 TAA가 처음 도입될 당시 미 행정부는 현재의 WTO협상의 전신인 케네디 라운드에서 모든 품목의 관세를 일괄적으로 50%까지 대폭 인하하는 것을 추진하였는데 이 때 급격한 관세 인하로 인한 수입증가로 실업을 당한 근로자를 지원하기 위해 TAA를 마련하였다. 입법 이후에도 TAA는 미 행정부의 무역자유화 추진과 결부되어 개정되곤 하였다. 예를

들면, 미 행정부는 NAFTA를 추진하면서 NAFTA로 인한 피해 지원을 위해 기존 TAA 외 NAFTA-TAA를 추가적으로 마련하였다. 2002년에는 미 대통령 및 행정부에 무역증진권한(Trade Promotion Authority: TPA)⁴을 부여하는 대신 TAA의 지원 대상과 내용이 확대되었다. 최근에는 현행 TAA의 법적 효력이 2007년 만료됨에 따라 미 행정부와 의회간 TAA 연장 및 개정을 논의하고 있는데 미 의회 특히 다수당인 민주당은 현재 미 의회 비준절차가 필요한 한국, 콜롬비아, 파나마 등과의 FTA 법안 처리의 선결 조건으로 TAA의 개정을 미 행정부에 요구하고 있다. 이와 관련하여 2007년 10월 미 하원은 「2007년 무역과 세계화 지원 법안(Trade and Globalization Assistance Act of 2007: H.R. 3920)」을 통과시켰다. 동 법안은 TAA 지원 대상에 서비스업 근로자의 포함, 개별 기업 소속 근로자가 아닌 무역피해 산업 소속 근로자 전반에 대한 지원, 훈련 프로그램 예산의 확대, 의료보험료 세금공제 확대 등 TAA의 지원 범위와 지원 확대를 골자로 한다.

나. TAA 프로그램의 주요 내용

TAA는 크게 지원대상을 기업, 근로자, 농어민 등 경제주체별로 나누어 세 개의 TAA로 각각 운영하고 있다(<표 4-2> 참고). 기업 TAA는 미 상무부 경제개발청(Economic Development Administration)이 주관하며, FTA 등 무역자유화에 따른 수입급증으로 매출, 생산, 및 고용 등에서 피해를 입은 기업에 경영성과를 제고할 수 있도록 기술지원 또는 컨설팅을 제공한다. 근로자 TAA는 미 노동부 고용훈련청(Employment and Training Administration)이 담당하며, 무역자유화로 인해 실업을 당한 근로자가 신속히 새로운 직장을 얻도록 직업훈련 및 구직서비스를 제공하며 실업기간

4) 대통령이 외국과 무역관련 협상한 내용을 의회는 큰 수정 없이 통과여부만 결정하도록 하여 대통령의 협상력을 제고하려는 제도.

동안 소득의 안정을 위해 소득지원을 제공한다. 기업과 근로자에 대한 무역자유화 피해지원이 『1962년 무역확대법』 제정 때 도입된 것과는 달리 농민 TAA는 『2002년 무역법』 개정 시 처음 도입되었다. 농민 TAA에서는 수입증가로 인해 생산물가격이 하락하여 소득이 감소한 농어민을 지원하며, 지원요건을 갖춘 농어민은 미 농림부로부터 기술지원과 현금지원을 받고, 또한 근로자 TAA에서처럼 직업훈련에도 참여할 수 있다. 농민 TAA는 미 농림부 외국농산물서비스(Foreign Agricultural Service)에서 담당한다.

<표 4-2> 미국 무역조정지원제도(TAA) 개요

구분	기업TAA	근로자TAA	농민TAA
시행 시기	『1962년 무역확대법』 1974년 및 2002년 개정	좌 동	『2002년 무역법』
목적	FTA 등 무역자유화 추진에 따라 피해를 입은 경제주체를 지원		
	<ul style="list-style-type: none"> 무역자유화로 매출, 생산 및 고용이 감소한 기업지원 	<ul style="list-style-type: none"> 무역자유화로 수입 증가와 생산기지의전으로 실직한 근로자 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 수입 증가로 인해 생산물가격이 하락하여 소득이 감소한 농어민 지원
담당 기관	<ul style="list-style-type: none"> 상무부 경제발전청 (Economic Development Administration) 	<ul style="list-style-type: none"> 노동부 고용훈련청 (Employment and Training Administration) 	<ul style="list-style-type: none"> 농림부 외국농산물 서비스 (Foreign Agricultural Service)
지원 대상	기업	근로자	농어민
지원 형태	<ul style="list-style-type: none"> 경쟁력 향상을 위한 기술 지원의 비용을 기업과 정부가 매칭펀드 형식으로 공동 부담 	<ul style="list-style-type: none"> 직업훈련, 소득지원, 구직 및 이사비용, 건강 보험료 세금공제 	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 상품 및 시장, 대안 사업 개발 등을 위한 기술지원, 소득지원, 직업훈련

자료: 임혜준(2005) 재인용

3. 경제주체별 TAA의 운영현황

가. 기업 TAA

기업 TAA는 FTA 등 무역자유화에 따른 수입급증으로 매출, 생산, 및 고용 등에서 피해를 입은 기업에게 경영성과를 제고할 수 있도록 기술지원을 제공한다. 기업이 TAA승인을 받기 위해 다음 세 가지 조건이 충족되어야 한다: 상당한 수 또는 비율의 근로자가 전체 또는 부분적(노동시간 감소)으로 해고되었거나 해고될 위험이 있을 때; 기업의 매출이나 생산이 절대적으로 감소한 경우; 그리고 기업이 생산하는 제품과 같은 종류의 또는 직접적으로 경쟁하고 있는 외국제품의 수입 증가가 해고와 매출 및 생산 감소에 중요하게 기여했을 때.

상술된 요건 중 수입으로 인한 피해 판정 기준은 기업 TAA뿐만 아니라 근로자 및 농민 TAA에도 유사하게 적용된다. 현재의 피해판정기준은 1974년 개정에 의해 완성된 것으로서 개정 전 기준보다 상당히 완화되고 피해 판정의 운용 측면에서도 단순하게 되었다. 특정 무역자유화와 상관 없이 수입증가가 피해에 중요하게 기여했다는 사실만 입증하면 된다.

기업 TAA가 제공하는 기술지원은 컨설팅으로서 경쟁력분석, 수출개발, 통계관리, 새로운 공정의 디자인과 시행, 상품 디자인과 실험, 인사관리 및 품질관리 등 다양한 분야에서 이루어진다. TAA에 의해 수행된 기술지원 프로젝트의 구체적인 사례를 살펴보면, 마케팅 및 매출 관련 프로젝트로 웹사이트 구축, R&D, 상품의 다양성, 시장범위, 유통전략, 판매조직망, 상품가격, 소비자서비스 감사, 수출보조 등이 있으며, 제조공정 관련 프로젝트로 품질관리, 근로자교육, 시설 및 장비 배치, 재고관리·일정, 비용조사·절감, 생산성향상, 노동량 측정 및 표준 등이 있다. 그리고 경영시스템 관련 프로젝트로 금융계획과 재조정, 비용관리, 조직분석, 인력관리·

계획, 소프트웨어 선택과 적용 등이 있다.

기업에 대한 기술지원은 전국적으로 네트워크화 된 11개의 무역조정지원센터(TAAC, Trade Adjustment Assistance Center)를 통해 시행된다. TAAC는 비정부 기구로서 민간 컨설팅회사에 의해 운영되고 있으며 매년 연방정부로부터 출자금을 받아 운영된다. 기업 TAA의 기술지원은 대개 민간 컨설턴트 또는 컨설팅회사와의 계약을 통해 이루어지는데, 이 때 미 상무부가 기업 당 10만 달러 한도 내에서 컨설팅비용의 50%까지 지원한다.

기업 TAA 승인을 받은 기업은 주로 중소기업이다. 조정계획(Adjustment Plan)⁵⁾ 승인 통계에 따르면 2001~06년 동안 평균적으로 매년 145개 기업의 조정계획이 승인되어 매우 적은 수의 기업만이 TAA 혜택을 받는 것으로 나타났다. 같은 기간 한해 평균적으로 기업 TAA에 소요된 총비용은 13.5백만 달러이며, 그 중 미 상무부의 평균 부담 비용이 7백만 달러, 기업의 평균 부담 비용이 6.5백만 달러로 각각 나타났다. 그러므로 기업 TAA 소요 비용의 52%를 미 상무부가, 48%를 해당 기업이 각각 부담한 것이다. 같은 기간 피해 기업의 기술지원에 소요된 비용 중 미 상무부가 부담한 평균 비용은 기업 당 48,407 달러로 나타났다.

5) 조정계획은 TAA 지원 대상 기업의 경영성과 회복을 위한 계획으로서 미 상무부에 제출되어 승인되어야 기술지원에 필요한 비용을 지원받을 수 있다.

<표 4-3> 기업 TAA 운영현황(2001~06년)

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	평균
AP 접수 건수	113	148	161	165	133	137	143
AP 승인 건수	118	141	162	177	132	137	145
기업 평균 매출액(백만\$)	\$12.8	\$11.7	\$7.2	\$11.6	\$8.4	\$10.6	\$10.4
기업 평균 고용자 수	250	102	68	88	64	91	111
미 상무부 부담(백만\$)	\$5.3	\$7.6	\$8.1	\$8.5	\$5.9	\$6.7	\$7.0
기업 부담(백만\$)	\$4.9	\$7.1	\$7.4	\$8.1	\$5.4	\$6.0	\$6.5
TAA 총 비용(백만\$)	\$10.2	\$14.7	\$15.5	\$16.6	\$11.3	\$12.7	\$13.5
기업 당 지원비용 중 미 상무부 평균 부담	\$44,915	\$53,900	\$50,000	\$48,023	\$44,697	\$48,905	\$48,407

자료 : Hornbeck. 2007. "Trade Adjustment Assistance for Firms: Economic, Program, and Policy Issues." CRS Report for Congress; 임혜준 외(2007) 재인용.

나. 근로자 TAA

근로자에게 있어 무역피해란 실업이나 노동시간의 감소를 의미한다. 근로자 TAA는 수입급증으로 인해 직·간접적으로 실업을 당한 근로자 또는 국내 생산기지가 해외로 이전으로 인해 실업을 당한 근로자를 지원한다. 무역피해 근로자는 수입급증으로 인해 직접적으로 타격을 입은 기업의 근로자와 그러한 기업의 하청업체에 소속되어 간접적으로 피해를 입은 근로자도 포함한다. 전자를 직접피해 근로자 그리고 후자를 간접피해 근로자로 부른다. 현행 근로자 TAA는 지원대상 업종을 제조업에 국한하고 있지

않지만 사실상 제조업만을 지원대상으로 제한하고 있다(Kletzer and Rosen, 2005). 최근 TAA 개정논의에서는 서비스업으로 지원확대가 쟁점이 되고 있다.

TAA 승인 근로자는 구직서비스, 훈련, 소득지원, 구직 및 이주 비용, 의료보험료의 세금공제혜택 등 다양한 지원을 받는다.⁶⁾ 우선 TAA 승인 근로자는 원스톱 고용센터(One-Stop Career Center)로부터 TAA가 지원할 수 있는 모든 혜택과 서비스에 대한 정보를 얻을 수 있다. 그리고 재취업에 필요한 구직서비스도 받을 수 있다. 이 구직서비스를 통해 근로자는 취업 상담, 이력서 작성 및 면접요령, 적성 판정, 일자리 중계 등의 구직관련 서비스를 제공받게 된다.

TAA의 소득지원(Trade Readjustment Allowances: TRA)은 최대 130주간 지급된다. 소득지원을 세분화하면 우선 실업 후 처음 26주간 실업보험수당(Unemployment Insurance Compensation)을 지급받고 이후 26주간 기본(basic) TRA를 지급받는다. 기본 TRA를 받기 위해서는 근로자는 훈련(training) 프로그램에 등록되어 있거나 이미 훈련을 완료하였거나 훈련면제를 허가 받아야 한다. 만약 훈련을 완료하는데 시간이 더 걸리는 경우 추가적으로 52주간 추가(additional) TRA를 지급받을 수 있다. 그리고 상기 훈련과는 별도로 영어교육 등 보충훈련(remedial training)이 필요한 경우 이를 위해 최대 26주간 보충(remedial) TRA가 지급될 수 있다. 따라서 보충훈련까지 받는 근로자는 최대 130주간 TRA를 지급받을 수 있다.

6) 이하 근로자 지원내용은 김승택 외(2007)를 재인용하였다.

<표 4-4> 근로자 TAA 소득지원(TRA) 및 훈련 종류 및 기간

지원/기간	처음 26주	그 다음 26주(52주)	그 다음 52주(104주)	추가 26주
소득지원	실업보험수당	기본 TRA	추가 TRA	보충 TRA
훈련	기본 훈련		보충 훈련	

주: 괄호 내 기간은 누적 기간
 자료: U.S. Department of Labor(2006) 자료 바탕으로 저자 작성

「2002 무역법」에서는 실직자의 신속한 재취업을 유도하기 위해 임금보험(wage insurance) 또는 대체TAA(Alternative TAA)를 새로이 도입하였다. 이 제도는 50세 이상이며 연간 5만 달러 미만의 소득을 가진 근로자의 경우 실직 후 26주 이내 새로운 일자리를 잡을 경우 새로운 임금과 옛날 임금의 차액의 50%를 최장 2년간 1만 달러 한도 내에서 보조해준다. 이외에도 TAA는 1,250달러 한도 내에서 이직에 따른 이주비용과 구직시 여행경비의 90%까지 각각 지원한다. 또한 TAA 승인 근로자는 실업시 재정적으로 상당한 부담이 되는 월 의료보험료에 대해서도 보험료의 65%까지 연말 세금공제혜택을 지원받거나 매달 보험료의 65%를 직접 지원받을 수 있다.

근로자 TAA는 TAA 전체 예산의 대부분을 차지할 정도로 많은 예산이 근로자 부문 지원에 편성되어 있다. 최근 근로자 TAA의 각종 지원에 대한 세부 예산편성을 살펴보면 <표 4-5>와 같다. 소득지원에 대한 예산이 가장 많은 비중을 차지하며 그 다음으로 훈련지원이며 임금보험 및 구직이주 수당은 비교적 작은 예산이 편성되어 있다. 따라서 근로자 TAA 지원의 핵심은 소득지원과 훈련지원이라 할 수 있다.

<표 4-5> 근로자 TAA 세부 예산

(단위: 백만 달러)

프로그램	2005년	2006년	2007년
TAA 소득지원	750.0	655.0	572.0
TAA 훈련지원 등	259.3	259.4	259.6
- 훈련지원	220.0	220.0	220.0
- 행정비용	33.0	33.0	33.0
- 구직/이주 수당*	6.3	6.4	6.6
임금보험	48.0	52.0	23.5
총 합계	1,057.3	966.4	855.1

주: 회계연도 기준; * 15%의 행정비용을 포함; 훈련지원 예산의 15%는 행정비용으로 책정됨
 자료: 미국 노동부

<표 4-6>은 2001~07년(회계연도) 사이 TAA 프로그램 참여자의 통계이다. 2007년 청원이 승인됨으로써 혜택을 받을 수 있는 근로자는 146,592명으로 추정되었다. 같은 해 신규 기본 TRA 수급자수는 47,046명으로서 32%의 수급비율(take-up rate)을 나타냈다. 같은 기간 TRA 수급비율은 2004년을 제외하고 50%를 넘지 못하는 비교적 낮은 수준이다. TRA 수급비율이 이처럼 낮게 나타난 이유는 실직 근로자가 소득지원을 위해 받아야 하는 훈련을 원치 않거나 TAA에 대한 전반적인 홍보 및 인식 부족에 주로 기인한다(Kletzer and Rosen, 2005).

<표 4-6> TAA 프로그램 참여 근로자 수 (2001~07년)

회기연 도	승인 해당 근로자수 추정	신규 기본 TRA 수급자	기본 TRA 수급자 비율	신규 훈련 참여자	신규 추가 TRA 수급자
2001	139,587	32,514	23%	24,122	11,074
2002	235,072	37,434	16%	37,186	8,363
2003	197,748	43,857	22%	43,672	17,090
2004	118,022	81,248	69%	50,929	24,366
2005	119,602	55,206	46%	38,207	29,466
2006	137,726	53,491	39%	37,426	19,054
2007	146,592	47,046	32%	49,258	14,365

주: 승인 해당 근로자수는 청원이 승인된 그룹에 소속된 근로자 수의 추정치;
기본 TRA는 실업수당(UI) 지급 이후 26주간 지급되며 추가 TRA는 TAA
훈련과정을 마치는 것을 지원하기 위해 최장 52주간 지급됨.
자료: 미 노동부

다. 농민 TAA

무역피해를 입은 농어민에 대한 지원은 『2002년 무역법』 개정 시 처음 도입되었다. 농민 TAA에서는 수입증가로 인해 생산물가격이 하락하여 소득이 감소한 농어민을 지원한다. 농민 TAA의 특징은 개별 농가 및 어가의 피해가 아닌 그들이 생산하고 있는 생산물에 대한 무역피해가 기준을 만족하면 그러한 생산물을 생산하는 전국 모든 농어민 또는 특정 지역 내 농어민 전체가 지원대상이 된다는 점이다. 생산물이 지원요건을 충족하게 되면 개별 해당 농어민은 미 농림부로부터 기술지원과 현금지원을 받을 수 있으며 원하는 경우 근로자 TAA에서처럼 훈련프로그램에도 참여할 수 있다.

기술지원에서는 수입 농수산물로 인한 피해를 입은 생산품을 대체할 수 있는 상품이나 사업을 발굴해 주거나 피해 생산품의 경쟁성 및 시장성을 향상시킬 수 있는 기술지원 등을 제공한다. 기술지원은 무상으로 제공되며 전국 각 지역의 익스텐션서비스(Extension Service)를 통해 제공되며 1-2시간의 몇 차례 워크숍 형태로 이루어진다. 기술지원은 현금지원의 선결 조건으로서 기술지원 프로그램을 수료한 농어민만이 현금지원을 받을 수 있는 자격이 된다.

현금지원은 연간 최고 1만 달러를 초과할 수 없다. 현금지원 대상자는 지난 3년간 평균 소득이 250만 달러 미만이며, 당해 연도 순농가소득이 작년보다 감소하였으며, 기술지원을 수료하였으며, 해당 생산물을 실제 생산하였음을 증빙해야 한다(Evans, 2005). 현금지원금은 지난 5년간 해당 생산물의 전국 평균 가격의 80%에서 가장 최근 해의 전국 평균 가격을 뺀 차의 절반을 가장 최근 해의 생산량에 곱하여 산출한다.

농민 TAA는 『2002년 무역법』에 의해 2003년부터 2007년까지 매 회기 연도 9,000만 달러의 예산으로 운영되었으나 현재는 동 법의 법적 효력이 만료됨에 따라 운영이 중단된 상태이다. 따라서 현재 기업 및 근로자 TAA와 함께 미 행정부와 의회간 농민 TAA의 연장 및 개정이 논의되고 있다.

4. TAA에 대한 평가

일반적으로 개방 및 무역자유화 정책은 정치적으로 환영받지 못하는 사안이다. 더욱이 실업이 높고 경기가 좋지 않은 시기 일수록 반개방 및 반세계화 정서는 높아진다. TAA는 정치적으로 환영받지 못하는 세계화 및 무역자유화에 대한 일반국민의 저항감을 약화시키는데 중요한 역할을 한 것으로 평가된다. TAA는 무역자유화로 직접적으로 피해를 보는 경제주체를 직접 지원해 줌으로써 그들의 정치적인 저항을 약화시켰으며, 또한 그

것보다 더 중요하게도 피해를 당하지 않은 일반국민의 무역자유화에 대한 막연한 반감을 완화하는데 중요한 기여를 해왔다. 즉 TAA는 일반국민이 세계화 및 무역자유화를 자연스럽게 수용할 수 있도록 여론을 형성하는데 기여했다. 이러한 관점에서 본다면 세계화 및 무역자유화 추진에 있어 TAA는 비용대비 효과가 큰 제도로 평가할 수 있겠다.

기업 및 근로자 TAA 등 개별 TAA에 대한 평가는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 혼재하고 있다. 미국 Urban Institute(1998)의 기업 TAA에 대한 성과분석에 따르면, 기업 TAA를 통해 기술지원을 받은 기업들은 TAA 승인은 받았으나 지원을 받지 않은 기업보다 생존확률, 매출, 그리고 고용 등에서 증가를 보인 것으로 나타나, 기업 TAA가 수입경쟁에 의해 타격을 입은 기업의 경쟁력을 높인 것으로 평가된다. 예를 들어 기업 TAA의 지원을 받은 기업의 TAA 승인 후 5년차 누적 폐업율은 16.2%(생존율 83.8%)인 반면, 지원을 받지 않은 기업의 누적 폐업율은 29.3%(생존율 70.7%)로 조사되었다. 그러므로 기업 TAA는 기업이 새로운 무역환경에 적응(adjustment)하도록 유도하여 경제의 효율성을 높인 것으로 평가할 수 있다. 그러나 기업 TAA에 대한 예산은 연간 1,600만 달러로 매우 작기 때문에 소수의 기업만이 TAA 지원혜택을 받고 있다. 물론 지원을 받은 소수의 기업에게는 도움이 되겠지만, 세계화에 노출되어 있는 대다수의 기업에게 있어 기업 TAA가 실질적인 도움이 되기보다는 세계화 피해에 대한 기업 지원프로그램이 존재한다는 일종의 상징적인(symbolic) 의미가 강한 것으로 평가할 수 있다.

근로자에 대한 TAA 지원의 효과는 대체로 미약한 것으로 평가된다. 일반 실업수당을 받는 근로자보다 TAA의 소득지원을 받는 근로자가 재취업까지의 기간이 더 긴 것으로 나타났다. 1990년대 중반에 이루어진 한 연구에 따르면 TAA 소득지원의 수여자의 실직기간의 중간값은 55주였으나 일반 실업수당 수여자의 그것은 39주로 TAA 소득지원 수여자의 실직기간

이 16주나 긴 것으로 조사되었다. 이처럼 TAA 소득지원 수여자의 실직기간이 일반 실업수당 수여자에 비해 더 길게 나타난 배경에는 TAA상 추가적인 소득지원에 따른 도덕적 해이가 발생한 것으로 추정된다. TAA에서 제공되는 훈련 프로그램의 유용성에 대해서도 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 섞여있다. 통상 실직자는 새로운 일자리를 구하기 전에 훈련 프로그램에 참여하는데 이 때 훈련 프로그램과 잠재적인 고용인이 요구하는 특정 기술과의 연계성이 미약하다는 문제점이 있다(Kletzer, 2001). 이는 자칫 근로자가 존재하지 않는 일자리를 위한 훈련 프로그램에 참여하는 문제점을 일으킬 수 있다. 한편 근로자 TAA의 직업훈련을 받은 근로자의 취업확률은 일반 실업수당의 수여자의 취업확률보다 평균적으로 약 4% 높은 것으로 나타나 TAA상 지원되는 직업훈련이 실직 근로자의 재취업에 일정 부분 기여한 것으로 평가된다.

제3절 세계화에 대한 EU의 대응

1. EU의 세계화

유럽 주요국들의 수출 비중은 미국, 일본 등 세계 주요국들보다 훨씬 높다. 제1차 세계화 시기(19세기말~제1차 세계대전)뿐만 아니라 현재 진행 중인 제2차 세계화 시기에도 유럽 주요국들이 다른 국가들보다 높은 수준을 유지하고 있다. EU 회원국들의 높은 수준의 대외무역은 EU 시장 통합의 발전과 관련이 깊다. 즉 EU는 1952년 유럽석탄철강공동체 발족을 시작으로 단일시장 통합을 심화하고 확대시켜 왔다. 그 결과 2008년 현재 모두 27개 회원국으로 구성된 역내시장을 구성하고 있으며, EU 회원국 중 15개 회원국은 단일통화를 사용하고 있다. 이러한 경제통합은 역내교역을

활성화하여 EU 전체 교역에서 역내 교역이 차지하는 비중은 2007년 기준으로 무려 수출은 68.1%, 수입은 64.3%에 달한다. EU 회원국들의 자본시장의 통합도 상품시장 통합과 비슷한 모습을 보이고 있다. 역시 EU 국가들의 GDP 대비 FDI 유입과 유출 비중이 미국, 일본 등 역외국들보다 대체적으로 높다. EU 역내에서는 인구이동도 활발히 나타나고 있는데, 기존 회원국의 경우 순이민자 수가 증가하고 있는 반면, 신규회원국들은 오히려 순이민자 수가 감소하고 있다. 2000~2005년 동안 EU 15개 회원국 전체의 자연적 인구는 모두 245만 명이 증가하였으나, 기존 회원국에 들어온 순이민자는 무려 약 986만 명이나 증가하였다. 기존회원국으로 들어온 상당수 이민자들은 EU신규가입국을 비롯한 중동부 유럽국과 아프리카 국가 출신들이다.

최근 세계화의 중요한 모습 중 또 하나는 오프쇼어링(offshoring)의 증가다. 오프쇼어링은 상품 및 생산요소 시장의 통합을 복합적으로 발생시킨다는 측면에서 매우 독특한 현상 중 하나다. OECD는 오프쇼어링을 해외 아웃소싱(outsourcing abroad)으로 정의하고 있다. 아웃소싱이란 생산단계의 일부를 기업의 외부에 위탁하는 것을 의미한다. 그런데 아웃소싱은 자국 내에서 발생할 수도 있고, 해외로부터 조달할 수 있다. 이때 해외에서 조달하는 아웃소싱을 오프쇼어링이라고 한다. 오프쇼어링은 기업의 생산단계 일부를 해외로부터 조달하게 되므로 중간재 교역이 발생하게 된다. 오프쇼어링이 확대될 수록 부품이나 반제품과 같은 중간재 교역이 증가하며, 서비스 교역 또한 증가하게 된다. <표 4-7>은 EU 25개 회원국의 부품 및 반제품 등 중간재 수입 규모를 살펴본 것이다. 2000년에 약 1조 달러였던 EU의 부품과 반제품 수입액은 2007년에는 약 2조 4천억 달러로 두 배 이상 증가하였으며, GDP대비 비중으로 보면 12.8%에서 14.4%로 증가하였다. 이는 최근 EU 내에서 오프쇼어링이 활발히 진행되고 있음을 의미한다.

<표 4-7> EU25의 수입구조의 변화

	수입액(십억 달러)		GDP대비 수입액 비중(%)	
	2000년	2007년	2000년	2007년
부품+반제품	1,079	2,406	12.8	14.4
최종재(소비재+자본재)	963	2,046	11.4	12.3
원료	233	590	2.8	3.5
기타	79	246	0.9	1.5
총 수입	2,388	5,309	28.3	31.8

주: 1. EU 25개 회원국의 역내 및 역외 수입액을 모두 고려한 것임.

2. 품목 분류는 UN Comtrade의 BEC 기준에 따른 것임.

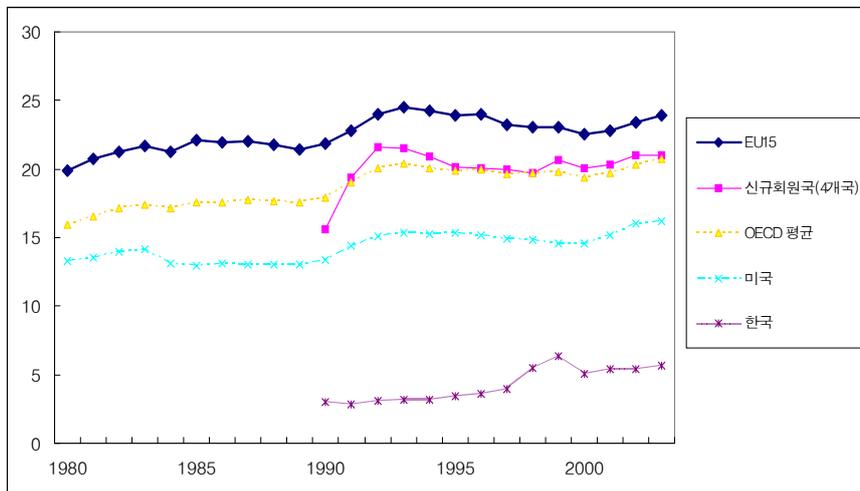
자료: UN Comtrade를 이용하여 저자 작성

EU는 전 세계의 어떤 국가들보다 세계화에 적극적으로 임해왔다. 그러나 2004년 중동구 국가들의 EU 가입과 다국적기업의 오프쇼어링 확대와 서비스 시장 개방 등에 의한 일자리 감소 및 실질임금 하락 등으로 비숙련노동자들을 중심으로 세계화에 대한 두려움이 확산되고 있다. 이에 대해 EU 차원의 반응은 전반적으로 세계화가 주는 이익, 즉 국제적 분업, 경쟁 효과, 기술 전파, 투자기회 증대, 소비시장 확대 등은 세계화로 인한 비용, 즉 비숙련노동자의 실직, 빈곤과 불평등 심화, 이민으로 인한 사회적 스트레스 등을 능가하고 있기 때문에 세계화를 두려워하지 말고 적극적으로 수용하여 EU경제의 성장 기회로 삼아야 한다는 입장이다. 그러나 문제는 세계화의 이익은 장기에 걸쳐 서서히 나타나는 반면, 세계화로 인한 비용은 단기에 발생한다는 점이다. 따라서 EU는 세계화에 따른 조정비용을 최소화하면서 이익을 극대화하는 방향으로 정책을 추진할 것을 권고하고 있다. 이와 관련 EU가 추진하고 있는 세계화에 대한 대응정책을 살펴보고자 한다.

2. EU의 사회안전망과 세계화

실직, 임금하락, 불평등 심화 등과 같은 세계화의 불안요소를 최소화하는데 EU의 각 회원국들의 사회복지제도가 기본적으로 중요한 역할을 담당하고 있다. EU 회원국 특히 EU 기존 선진 회원국들(EU-15)의 GDP 대비 사회보장지출 비중을 보면, [그림 4-3]과 같이 1980년 이후 비교적 안정적으로 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 즉 사회보장지출 증가율이 GDP 증가율을 초과하고 있는 것이다. 이것은 세계화 과정에서 나타나는 경쟁의 심화로 인하여 복지제도가 약화되고 따라서 사회복지 지출이 줄어들 것이라는 기존의 예상과는 어긋나는 현상이다. 즉 세계화가 진행될수록 유럽식 복지국가는 더욱 견고히 형성되어 왔다는 것을 보여준다.

[그림 4-3] EU 및 주요국들의 사회보장지출 추이
(단위: %, GDP 대비 비중)



주: EU 신규회원국 중에서 OECD 회원국은 폴란드, 헝가리, 체크, 슬로바키아 4개국임.

자료: OECD 자료를 이용하여 저자 작성

이와 관련하여 더 나아가 20세기 후반에 와서 제2차 세계화라고 불리는 안정적·지속적인 세계적 시장통합이 가능했던 데는 선진국에서 복지국가의 강화가 결정적인 역할을 했다는 주장까지 제기되고 있다(Rieger and Leibfreid, 2003). 이들에 따르면 복지국가는 세계화 추진을 위한 충분조건은 아니지만 필요조건이라는 것이다. 즉 2차 대전 후 30년간 서구에서 복지국가가 충분히 발전하고 난 뒤에 비로소 선진국들은 수입장벽을 인하하거나 제거할 수 있었다는 것이다. 정치학자 카첸스타인(P. J. Katzenstein)은 스웨덴, 오스트리아, 네덜란드 등 유럽의 개방형 소국에서 정부의 규모가 커진 것은 우연이 아니라고 주장한다. 이들 나라에서 정부는 국제경제의 힘에 노출됨으로써 발생하는 위험에 대한 안전판 노릇을 한다고 본다(이정우, 2008). 실제 유럽의 개방형 소국들의 GDP 대비 사회보장지출 비중을 보면 상대적으로 타국에 비하여 매우 높은 것을 알 수 있다. 물론 유럽 국가들의 경우 복지국가가 세계화 추진을 위한 필요조건이며, 복지국가 구축을 통해 세계화를 추진할 수 있었다는 여러 학자들의 주장에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그러나 분명한 것은 결과적으로 보면 EU 회원국들의 높은 복지수준이 이들 국가들이 세계화를 적극적으로 추진하는 과정, 예를 들어 EU 단일시장 형성과 확대에서 상당한 힘을 발휘하였을 뿐만 아니라 세계화에 따른 단기적인 불평등을 상당히 해소할 수 있었다는 것이다.

사회적 복지제도의 중요성은 EU가 회원국들의 노동정책에 대해 가장 중요하게 권고하고 있는 ‘유연안정성(flexicurity)’에서도 나타나고 있다.⁷⁾ 세계화로 인해 다국적 기업의 유치와 기업 활동의 활성화를 위해서는 노동시장의 유연성 즉 해고와 고용의 유연성이 필요한데(flexibility) 이를 뒷받침하는 것이 바로 안정성(security)이기 때문이다. 즉 해고 시 관대한 실

7) 유연안정성(flexicurity)은 flexibility(유연성)과 security(안정성)의 합성어로 노동시장에서의 높은 수준의 유연성과 보장성을 동시에 추구하는 모델이다.

업보상으로 인한 높은 소득안정성을 보장하고, 강력한 적극적 노동시장 정책 즉 직업알선 및 교육·훈련 등을 통한 고용안정성을 확보해주는 것이다. 이러한 안정성은 바로 국가의 튼튼한 사회보장제도가 뒷받침되어야 가능한 것이다.

3. 구조기금을 통한 세계화 대응

가. 유럽구조기금: 사전적·장기적 능력배양

EU의 범위가 계속 확대되고 역내시장 통합이 심화되면서 회원국간, 지역간 격차를 해소하기 위한 EU차원의 노력이 진행되었다. 역내시장통합으로 인해 부정적 영향을 받는 지역에 대해 지원함으로써 공동체 전체의 결속과 유대를 강화하고자 한 것이다. 만약 회원국간, 지역간 경제적 격차가 계속된다면 낙후된 회원국 또는 지역은 EU 통합에 계속적으로 참여할 수 있는 유인이 사라지기 때문이다. 이러한 배경 하에 EU는 각종 구조기금(Structural Fund)을 만들어 낙후된 지역을 지원하고 있다. 그러나 이러한 EU의 구조기금은 경제통합에 따라 피해를 입은 특정 산업이나 지역을 보조하는 역할보다는 경제통합에 따른 구조적인 문제점을 해결하여 취약산업이나 낙후된 지역이 장기적으로 경쟁력을 확보할 수 있도록 유도하여 유럽공동체 전체가 균형 있게 발전하도록 하고 있다.

우선 1958년, 고용 촉진 지원을 위한 유럽사회기금(European Social Fund: ESF)과 농업 구조조정 및 농촌개발 지원을 위한 유럽농업지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)을 창설하여 공동체 차원에서 지역격차 해소를 위한 노력을 시작하였다. 이후 1973년 1차 회원국 확대에 따라 아일랜드와 같은 저개발 신규회원국이 가입하게 되면서 지역문제가 크게 대두되자, 1975년에 역내 저개발지역 지원을 위

해 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: ERDF)을 창설하여 EU내 저개발 지역과 사양산업 지역의 경제개발을 지원하였다. 또한 1988년 유럽단일의정서 채택을 통해 1992년 단일시장 완성에 합의하는 과정에서 스페인, 그리스, 포르투갈 등 상대적 저개발국가들이 단일시장 참여에 따른 손실을 상쇄하기 위한 대책을 요구하면서 EU는 구조기금의 개혁을 통해 구조기금 규모를 증대하는 한편, 공동체의 경제·사회적 결속이라는 포괄적인 목표를 추구하는 지역개발정책을 본격적으로 시행하게 되었다. 1992년 EU 창설조약(일명 마스트리히트 조약)에서는 유럽의 경제·사회적 결속을 EU의 중요한 목표 중 하나로 규정하고 낙후된 지역의 환경보호와 운송인프라 건설을 위해 구조기금과는 별도로 결속기금(Cohesion Fund)을 창설하기로 하였다.⁸⁾ 또한 1993년에는 수산업 구조조정을 위한 수산업 지도기금(Financial Instrument for Fisheries Guidance: FIFG)을 창설하여 EU는 총 4개의 구조기금, 그리고 결속기금을 운영하게 되었다.

현재 진행 중인 2007~13년간 지역개발정책의 예산은 총 3,474억 유로로 모두 3개의 정책목표에 따라 나누어 배정되는데, (i) 수렴(convergence) 목표에 가장 많은 2,829억 유로(81.4%), (ii) 지역경쟁력 및 고용촉진 목표에는 550억 유로(15.8%), (iii) 국경간 협력 목표에 87억 유로(2.5%)를 배정하고 있다. 각 목표를 달성하기 위한 기금과 주요 지원내용은 <표 4-8>과 같다.

여기서 수렴목표는 저개발회원국 및 지역의 경제성장과 고용 증진을 도모하여 이들 저개발지역의 유럽전체로의 통합을 위한 것으로써 이들 지역

8) 결속기금은 회원국 평균 GNI의 90% 이하 소득을 가진 국가들이 지원대상으로, 중동구의 신규회원국 10개국과 그리스, 포르투갈, 스페인 등이 이에 속한다. 구조기금이 기본적으로 지원 대상이 국가가 아니라 EU 전체를 300여개로 나눈 지역(NUTS II)이라면, 결속기금은 환경, 수송인프라 구축 등과 관련하여 신규가입국으로서 인프라가 취약한 국가들을 대상으로 지원되며, 구조기금과 달리 지원대상이 지역이 아닌 국가라는 차이점이 있다.

에서의 기술혁신, 인적자원개발, 환경보호, 행정효율성 향상 등에 지원된다. 수렴목표에 속하는 지원대상 지역은 크게 두 지역으로 나뉘는데, 첫째는 EU의 평균 GDP의 75% 이하의 소득을 가진 저개발지역(convergence regions)으로 17개 회원국 84개 지역이 이에 속한다. 둘째는 EU 전체 평균 GDP의 75% 이상의 소득을 가졌으나, EU-15(2004년 EU확대 이전의 15개 기존 회원국) 평균 GDP의 75% 이하의 소득을 가진 지역(phasing-out region)으로 16개 지역이 이에 속한다.

<표 4-8> 유럽구조기금의 목표별 기금의 종류와 지원내용

목표	운영기금	지원자격			우선지원사업	예산 (억유로)
수렴 목표	유럽지역개발 기금 및 유럽사회기금	수렴지 역	EU25 평균 GDP의 75% 이하 지역	84개 지역	혁신, 환경보호, 인프라건설, 인적자원개발, 행정효율향상	1,993
		Phasing- out 지역	EU25 평균 GDP의 75% 이상이지만, EU15 평균GDP의 75% 이하지역	16개 지역		140
	결속기금	EU25 평균 GNI의 90% 이하 지역			운송인프라건설, 환경보호, 재생에너지	696
지역경 쟁력 및 고용 촉진	유럽지역개발 기금 및 유럽사회기금	Phasing-in 지역		13개 지역	직업훈련, 혁신, 환경보호	114
		지역경쟁력 및 고용촉진 지역		155개 지역		436
국경간 협력 목표	유럽지역개발 기금	국경을 접하는 지역, 국가간/지역간 협력지역			혁신, 환경보호, 교육, 문화	87

자료: 구주연합대표부(2007)

EU의 구조기금을 활용한 지역정책은 ‘보조성의 원칙’에 따라 운영되고 있다. 이는 EU 차원에서의 공동의 가이드라인과 원칙을 정립하여 회원국 간 지역정책이 서로 중복되거나 상충되지 않도록 보완하는 역할을 할 뿐, 실제적인 정책 집행, 감독 등은 개별 회원국의 책임 하에 이루어진다는 의미이다. EU 집행위원회는 개별 회원국들이 추진하는 지역개발 프로그램에 소요되는 재정의 일부분을 지원하고 이러한 프로그램의 운영, 감독 및 평가는 집행위원회와의 협조하에 해당 회원국이 책임을 지도록 하고 있다.

구조기금의 첫 번째 특징은 다년간 프로그램으로 운용된다는 점이다. 즉 구조기금을 활용한 EU의 지역개발정책은 각종 프로젝트의 예산을 매년 수립하는 것이 아니라 다년 계획을 승인하고 예산이 집행되도록 함으로써 예산 집행의 확실성과 안정성을 부여하고 있다. 또한 일시적인 수요 진작이나 경기순환의 대응책으로서의 단기적인 정책이 아니라 경제 구조 자체의 조정을 목표로 하는 중·장기적인 정책으로서 추진되고 있다. 두 번째 특징은 앞에서 언급한 ‘보조성의 원칙’이다. EU는 지역개발정책이 개별 회원국 정부의 균형발전정책을 대체하는 것이 아니라 보완하기 위한 것임을 명확히 하고 있다. 이 원칙에 따라 기금은 회원국 정부가 공동으로 재정을 부담하는 프로젝트에 한해서 지원이 되며 회원국 정부는 EU에 자금을 신청할 때 보완성 원칙을 입증할 의무가 있다. 이러한 보완성 원칙과 관련된 것으로서 EU는 실제 프로그램의 집행에 관한 권한과 책임을 회원국 또는 지역으로 대폭 이양하는 분권화를 추진하고 있다. 세 번째 특징은 EU는 투자재원을 지역별, 부문별로 집중 투입하는 것이 투자의 효율성을 높이는데 반드시 필요한 원칙이라고 인식하고 있다는 점이다. 즉 지리적, 정책부문별로 우선순위에 따라 투자가 집중적으로 이루어져야 구조기금 정책의 효과가 실질적으로 나타날 수 있다는 것이다. 지리적인 정책집중의 원칙은 구조기금의 각 목표별로 지역을 분류하여 지원하는 것을

통해 이루어지고 있으며, 수송, 에너지, 경쟁력, 인적자원, 환경 등 부문에 대한 정책 우선순위도 가이드라인으로 규정되어 있다. 네 번째 특징은 상대적으로 후진국의 경제개발을 지원함으로써 결과적으로 선진국가로부터 후진국가로의 소득 재분배가 이루어지고 있다는 점이다. 국별 지역기금 할당액과 국별 예산 기여금 통계를 보면 2004년의 EU 확대 이전에는 포르투갈, 그리스, 스페인 3개 국가에 대한 구조기금 할당액은 이 국가들의 예산 기여금의 288%, 279%, 127%에 각각 해당되었다. 즉 이들 3개 국가는 자국 예산 기여금의 1.3~2.9배에 해당하는 지역기금을 EU로부터 지원받고 있는 것이다.

나. 유럽세계화조정기금: 세계화 피해의 사후적 보상

EU는 그 동안 세계화에 따른 국가 내 불평등 문제는 국가별 사회보장정책을 통해 해결해왔으며, EU내 회원국 간 불평등 문제는 경제·사회적 결속(cohesion) 및 유대(solidarity) 강화를 위해 구조기금을 통한 정책을 사용해 왔다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 2004년 이후 중동구 국가들이 EU에 새롭게 가입하면서 세계화에 대한 EU 시민들의 반응이 세계화를 ‘기회’보다는 ‘우려’로 바라보는 시각이 점차 확산되었다. 이는 중동구 신규회원국들은 EU에 가입한 이후 기존회원국들보다 상대적으로 더 많은 구조기금 혜택을 누리면서 인프라 투자 확대 및 적극적인 외국인직접투자 유치 등을 통해 경제성장을 거듭한 반면, 기존 회원국들은 서비스 시장 확대와 중동구의 값싼 노동력의 이주 그리고 다국적기업들의 오프쇼어링 증가와 생산기지 이전 현상 등이 발생하면서 당시 고실업으로 신음하고 있던 기존 회원국 노동자들이 세계화가 더 이상 ‘기회’가 아닌 ‘위협’으로 느끼기 시작했기 때문이다.⁹⁾

9) 2005년 당시 유로지역의 평균 실업률은 9.0%에 달하였으며, 특히 독일 9.8%, 프랑스 9.3%, 스페인 9.2% 등 주요국들이 고실업에 시달렸다.

세계화 과정에서 이슈가 되었던 EU 확대 및 통합심화에 대하여 반대 여론이 높아가자, EU 차원에서 이러한 문제에 대한 대응 없이는 EU 확대와 통합심화를 더 이상 추진하기 어렵다는 인식하에, EU는 개방으로 인하여 직접적인 피해를 입은 근로자들을 지원하기 위한 유럽세계화조정기금(EGF, European Globalization Adjustment Fund) 창설을 추진하게 되었다. 2005년 12월, EU 정상회담에서 EU 정상들은 EGF 창설에 합의하였으며, 2006년에 유럽이사회와 유럽의회의 논의를 거쳐 최종적으로 2006년 12월 20일에 채택, 2007년 1월 1일부터 운영되고 있다.

EGF는 기존의 EU의 구조기금과 차별된다. 기존 EU의 구조기금 특히 유럽사회기금(ESF)은 구조조정이나 평생교육과 같은 전략적, 장기적 관점의 다년간 프로그램인 반면, EGF는 세계화로 인한 실업상태에 처한 근로자들을 대상으로 개별적으로 지원하는 직접적인 정책이다. 즉 구조기금은 변화에 대한 사전적 지원, 장기적 관점의 지원이었다면 EGF는 세계화 과정에서 발생한 실업에 대하여 심각하게 피해를 입은 근로자를 구제하기 위한 한시적인 성격의 기금이라는 점에서 차별화된다.

EGF는 세계화로 인해 실업상태가 되거나 실업 위험에 처한 근로자들만을 전적으로 지원하는 적극적 노동시장 정책 이행에 필요한 자금을 지원한다. 지원 내용은 첫째로 구직지원, 직업가이드, 맞춤형 직업훈련, 재교육, IT기술, 기술인증, 기업가정신 제고, 자영업 지원 등이 있으며 둘째, 일시적 지원으로 구직 수당, 이직 수당, 평생교육 수당, 재교육 수당 등이 있다. 셋째, 이외에 혜택을 받지 못하는 근로자, 고령 근로자들이 노동 활동을 지속하거나 재취업 할 수 있도록 지원한다. 그러나 EGF는 고용주나 개별국가의 관련당국에서 행하는 적극적인 고용정책지원을 보완하는 성격으로 퇴직연금, 실업수당과 같은 사회보장성 정책을 지원하지는 않으며 사회보장정책은 개별 회원국의 고유 기능으로 분류하고 있다.

지원대상은 세계화로 인해 실업상황에 처한 근로자들만을 대상으로 하되,

기업 및 산업부문의 구조조정에는 지원하지 않는다. 그러나 세계화로 인하여 피해를 입은 기업의 근로자 및 하청업체 근로자들에 대한 지원은 가능하며, 지원대상 기업은 중소기업뿐만 아니라 대기업 및 다국적기업도 해당된다.

최근에 창설된 EGF는 2007년부터 시행되기 시작했기 때문에 기금운용 실적은 많지 않다. EGF는 2007년에 총 10건이 신청되었고 이들 중 6건은 기금 지급이 완료되었고 3건은 현재 예산 절차가 진행 중에 있으며, 1건은 신청을 철회하고 기술적 보완 후 2008년에 다시 신청되었다. 2008년에는 2007년에 철회되고 다시 신청된 것을 포함하여 모두 3건이 신청되었고, 모두 예산 절차가 진행 중이다. 지금까지 EGF 신청을 하고 지급완료 내지 현재 진행 중인 EGF 수혜 대상국들은 EU의 기존회원국들이 대부분이다. 이 중 독일의 BenQ, 핀란드의 Perlos, 스페인의 DELPHI, 포르투갈의 Lisboa-Alentejo 사례는 모두 생산기지 이전으로 인한 실업발생에 해당된다. 또한 이탈리아와 몰타 및 리투아니아의 실업 발생은 섬유산업의 경쟁력 약화 및 생산기지 이전의 결과에 의한 것이다. 프랑스의 두 사례는 세계 자동차분야 무역환경의 영향으로 인한 PSA 및 르노의 부품업체 파산과 이에 따른 실업발생의 경우다.

구조기금이 주로 신규회원국을 중심으로 한 저개발국가들이 주요 수혜자라고 한다면, EGF의 주요 수혜 대상국은 기존 회원국들이 주로 해당되고 있다. 이는 EGF 창설 배경과도 연결되는데, 신규회원국 가입 이후 EU 확대와 통합의 진전에 따른 기존회원국 노동자들의 실업 사태의 불만을 해소하고 EU 경제통합의 확대와 심화를 지속해 나가려는 EU 차원의 노력의 산물로 볼 수 있는 것이 바로 EGF이기 때문이다.

4. 평가

EU는 세계에서 가장 세계화 추세에 적극적으로 동참해왔으며, 그로 인한 부정적 효과의 발생 가능성에 대해서도 명확하게 인식하고 있다. EU

회원국의 적극적인 개방정책은 회원국들의 탄탄한 사회안전망의 기초위에서 추진될 수 있었다. EU 집행위도 잘 갖추어진 사회안전망과 복지체계가 개방경제하의 구조조정을 순조롭게 해서 세계화의 이익을 극대화할 수 있다고 강조하고 있다는 점도 개별 회원국들이 세계화의 과정 속에서 그 동안 유지해왔던 ‘사회적 유럽’의 중요성을 말해준다. 물론 일부 회원국들은 세계화 과정과 무관한 비효율적이고 과도한 사회복지제도로 인하여 경제의 효율성이 떨어져 세계화의 치열한 경쟁에서 뒤쳐진 때도 있었다. 그러나 EU는 복지제도의 약화가 아니라 세계화의 위협에 꾸준히 대처할 수 있는 능력을 개인들이 갖출 수 있도록 지원하는 보다 현대적인 사회보장제도 개혁을 권고하고 있고, 실제로 많은 회원국들은 이러한 방향으로 자국의 복지제도를 수정해나가고 있다.

각 회원국들의 우수한 복지제도는 세계화 과정을 추진하는 중요한 배경임에도 불구하고 유럽 국가들은 EU 차원에서의 사회안전망을 추가로 운영하고 있는데 그 중 하나가 바로 ‘유럽구조기금’이다. 유럽구조기금은 낙후지역의 기초적인 사회간접자본과 인적자원 개발을 지원함으로써 지역간 균형개발정책을 보다 적극적으로 추진한다는 취지로 운영되고 있다. 그러나 보다 구체적으로 들어가면 유럽구조기금은 경제통합에 따른 구조적인 문제점을 해결하여 취약산업이나 낙후된 지역이 경쟁력을 확보할 수 있도록 유도한다. 이러한 정책은 특히 신규로 EU에 가입하는 상대적인 저개발국에게 매우 매력적인 정책이다. 예를 들어 1973년에 가입한 아일랜드, 1981년에 가입한 그리스, 1986년에 가입한 스페인과 포르투갈 등은 모두 가입당시 EU의 기존 회원국들보다 매우 낙후된 국가들이었다. 그러나 이들 국가들은 유럽구조기금을 적극적으로 활용하여 눈부신 경제성장을 일구어내었다. 보통 선진국과 개발도상국간의 경제통합이 이루어지면 저위기술산업에 특화되어 있는 개발도상국의 입장에서는 고위기술산업을 보유한 선진국과의 경쟁에서 밀릴 수밖에 없고 따라서 산업고도화를 이루기가

힘들다. 그러나 EU의 구조기금은 개발도상국의 낙후지역과 산업을 일으키는데 상당한 보탬이 되었다. 실제로 유럽 구조기금의 배분을 보면, 당시 경제적 수준이 낮았던 아일랜드, 스페인, 포르투갈에 대한 배분이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 유럽구조기금의 존재는 산업경쟁력이 약한 개발도상국의 EU 가입을 유인하는 인센티브가 되고 있다. 2004년 이후 EU에 가입한 중동구 국가들을 비롯하여 EU 가입 희망을 밝히고 있는 많은 동유럽 국가들이 그 증거다. 따라서 유럽구조기금은 경쟁력이 약한 지역 및 국가의 경쟁력을 키우도록 돕는 장기적 차원의 EU의 사회안전망이라 부를 수 있다.

각국의 사회보장제도와 EU 차원의 구조기금 운영이라는 이중의 사회안전망 외에도 EU는 2007년에 또 하나의 사회안전망인 ‘유럽세계화조정기금(EGF)’을 도입하였다. 유럽구조기금이 사전적 지원, 장기적 관점에서 경쟁력을 확보토록 하는 지원이라면 EGF는 단기적으로 세계화 과정에서 심각하게 피해를 입은 근로자를 구제하기 위한 단기적, 처방적 성격의 기금이라는 점에서 차별화된다. 그런데 유럽구조기금의 혜택이 주로 EU 신규가입국 특히 상대적 저개발국가들에게 집중 지원되었다면, EGF는 주로 기존회원국 특히 선진국에 지원이 집중되고 있다. 이는 중국, 인도 등 저임금을 기초로 하는 아시아의 국가들의 성장과 2004년 이후 EU에 가입한 중동구 국가들의 부상에 기인한다고 볼 수 있다. 특히 기존회원국의 오프쇼어링 활동의 확대로 기존 회원국들의 비숙련노동자들이 피해를 입게 되면서 이들에 대한 지원이 확대되고 있는 것으로 볼 수 있다. EGF는 짧은 운영기간으로 현재까지 이 기금을 수혜 받은 국가가 많지 않고 이에 대한 공식적인 평가가 수행되지 않아 기금의 운영성과 및 효과를 분석하기에는 한계가 있다. 그러나 분명한 것은 중동구권의 EU 가입에 따른 기존회원국

10) EU 구조기금의 기여액과 수혜액 비중으로 본다면 아일랜드, 스페인, 포르투갈 등이 기여액에 비하여 수혜액이 많다.

들의 반감을 해소하고 EU차원의 유대를 강화하기 위한 방편으로 도입된 정치적 정책수단으로서의 역할을 하고 있다는 점이다. 이는 EU 사회고용 총국이 EGF는 세계화로 인한 수혜자와 실직자간의 유대 강화를 위한 수단으로서 도입된다고 명시하고 있는 사실에서도 알 수 있다.

제4절 일본의 소득격차문제와 정책대응

1. 일본의 소득격차문제

일본에서도 지난 2006년을 전후로 양극화 문제가 매우 중요한 정치·경제적 이슈로 부상하였고 경제학자뿐만 아니라 정치, 사회, 교육 등 모든 사회분야의 전문가들이 이 문제에 대한 다양한 진단과 처방을 제시해 왔다.¹¹⁾ 국제적으로 비교해 볼 때 일본은 매우 평등한 사회라는 이미지가 아직도 강하게 남아 있다. 그러나 현재 다른 국가와 비교해서 혹은 과거의 일본과 비교해서 현재의 일본은 매우 평등한 사회라고 말할 수 있을까? 다른 국가와의 비교는 차치하더라도 최소한 과거의 일본에 비해 현재의 일본은 결과적인 측면에서 불평등도가 많이 증가했다고 평가되고 있다. 전후 일본사회는 지속적으로 평등도가 개선되는 길을 걸어왔다. 첫째는 농촌으로부터 도시지역으로 인구가 이동되었고 둘째는 일본경제의 고도성장으로 도시지역 근로자들의 소득이 고르게 향상되었다. 셋째는 전전의 특권계층의 지위가 패전으로 인하여 완전히 붕괴되었다는 점도 전후 평등한 일본사회를 만든 중요한 요인이었다. 그 결과 전후 일본사회는 ‘1억 총 중류(中流)’라는 표현에서 알 수 있듯이 중산층이 매우 두터운 사회를 이룰 수 있었다.

11) 일본에서는 양극화 대신 격차문제라고 부르므로 이 절에서도 이 표현을 사용할 것이다

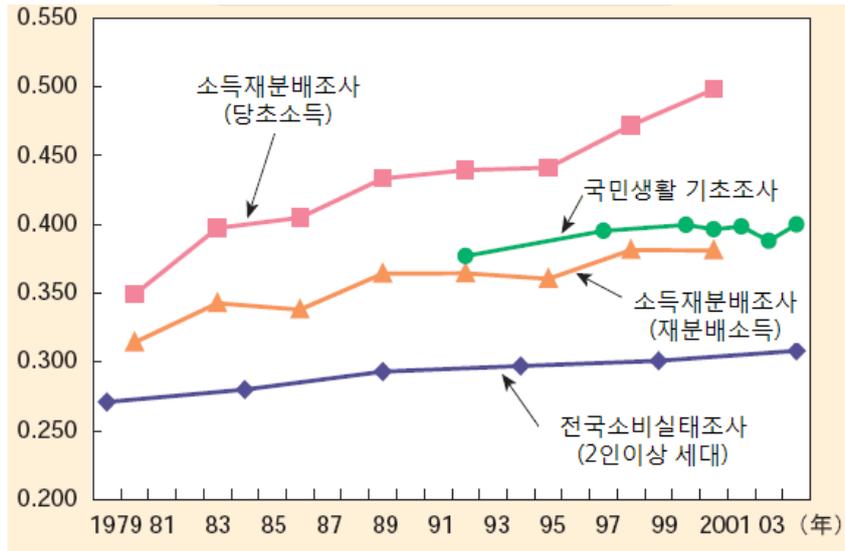
그러나 1980년대 중반부터 일본사회에도 변화의 징조가 나타나기 시작하였다. 즉 불평등도가 줄어들어 왔던 전후의 기조가 붕괴되기 시작한 것이다. 이것은 매우 큰 변화이며 일본을 포함한 세계의 주요 선진국들이 공통적으로 경험한 거대한 변화였다. 분배의 불평등도는 소득수준이 증가하면서 점차 개선된다는 쿠즈네츠 가설이 있는데 이 가설은 최근 20여 년간의 주요 선진국의 경험을 통해 볼 때 성립되지 않음이 점차 확인되고 있다. 일본에도 이러한 기조변화는 지난 20여 년에 걸쳐 상당히 확인되고 있고 그 결과 현재의 일본은 과거의 일본에 비해 다양한 분야에서 격차확대라는 문제에 봉착해 있다.

2. 소득격차의 확대와 그 원인

[그림 4-4]는 대표적인 불평등지수인 지니계수의 추이를 보여주고 있다. 「전국소비실태조사」의 경우 2인 이상의 세대만을 대상으로 지니계수를 측정하였기 때문에 계수의 수준이 다른 통계에 비해 낮게 나타나고 있다. 이는 소득격차가 상대적으로 큰 단신세대를 배제하였기 때문에 나타난 현상이다. 단신세대를 포함한 통계를 이용하여 계산한 지니계수는 모두 0.3을 초과하고 있다.

소득재분배를 하기 이전의 당초소득을 이용하여 계산한 지니계수가 가장 높은 수준을 보이고 있고 증가경향도 가장 크게 나타나고 있다. 그러나 소득재분배를 한 이후의 소득을 이용한 경우 지니계수는 크게 하락하며 증가세 또한 감소하는 것으로 나타나고 있다. 부모로부터 생활비를 받으며 생활하는 학생 단신세대도 조사대상으로 포함하고 있는 「국민생활기초조사」의 경우 연간 소득금액이 200만 엔 미만의 세대도 많이 포함되어 있어서 세대 간 소득격차가 상대적으로 크게 나타나고 있다. 그러나 어떠한 소득통계를 이용하더라도 장기적인 지니계수의 추세를 보면 증가세를 나타내고 있다는 공통점을 가지고 있다.

[그림 4-4] 일본의 지니계수 추이



자료: 日本内閣府(2007)

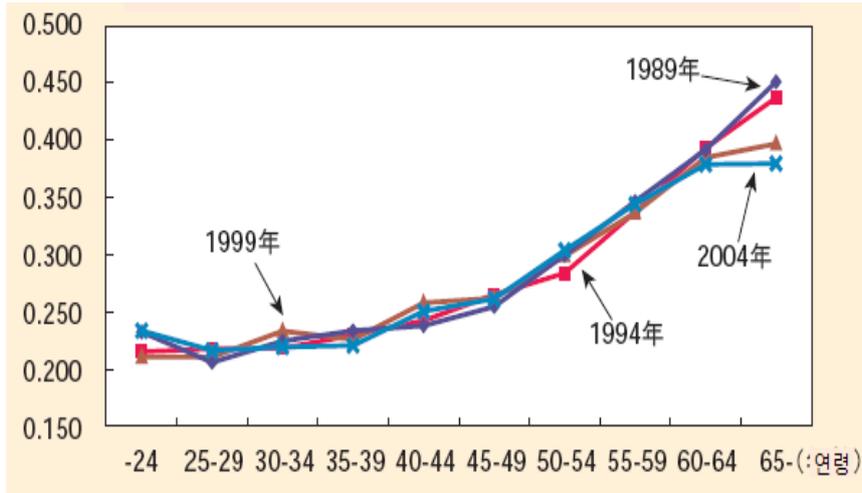
2000년대 이후의 지니계수의 약간의 하락이 나타났지만 1980년대 이후의 장기적인 추세를 보면 소득격차가 확대되어 왔다는 사실은 부인할 수 없다. 그러나 이러한 소득격차 확대가 실질적인 경제적 원인에 의한 것이 아니라 통계적인 원인에 의해 나타났을 가능성도 있다. 『경제재정백서』는 지니계수 등 지수 상으로 관측되는 소득격차 확대의 통계적 원인으로서는 첫째는 세대인원수의 감소 둘째는 고령자 세대비율 증가를 강조하고 있다. 이러한 요인으로 인하여 개개인의 소득에는 변화가 없더라도 통계적인 계측결과는 소득격차가 확대된 것으로 나타나는 착시현상이 발생할 수 있다는 점을 지적한 것이다.

일본의 세대인원수는 1989년 약 3.2인 수준에서 2004년 약 2.6인 수준으로 지속적으로 감소해 왔다. 이처럼 세대인원수가 감소한 이유는 핵가족화 및 고령화에 따라 단신세대가 지속적으로 증가해 왔기 때문이다. 단신

세대는 2인 이상 세대에 비해 지니계수가 높고 그룹 내에서의 소득격차가 훨씬 크다. 따라서 총 세대에서 차지하는 단신세대 비율의 증가는 소득의 실질적인 변화가 없다고 하더라도 통계계측 상 소득격차가 확대되는 것으로 나타날 수 있다.

한편 고령자 세대의 비율이 증가한 것도 소득격차에 매우 큰 영향을 미친 것으로 분석되고 있다. 세대주가 65세 이상의 세대는 1989년 약 13%였으나 2004년에는 약 28%로 두 배 이상 증가하였다. 그런데 단신세대와 마찬가지로 고령자 세대는 세대 내에서의 소득격차가 상대적으로 크다는 특징을 가지고 있다. 고령자의 경우 은퇴 이후의 소득원이 자산소득이나 혹은 연금소득에 의존하는 경우가 대부분이며 근로활동을 통해 소득을 얻는 비율이 매우 낮기 때문이다. [그림 4-5]는 연령별로 본 소득의 지니계수를 보여주고 있는데 연령이 높아질수록 지니계수가 증가하는 경향이 뚜렷이 나타나고 있다. 이러한 경향은 매우 안정적이어서 지난 1989년 이후 거의 변화가 나타나지 않고 있다.

[그림 4-5] 일본의 연령계급별 지니계수



(비고) 1. 총무성 「전국소비실태조사」를 특별집계하여 추산함. 총 세대결과.

『경제재정백서』(2006)에 따르면 1989년과 2004년 사이에 발생한 소득 격차 중 연령계급 내 효과와 연령계급 간 효과는 소득격차를 줄이는 방향으로 작용한 반면, 인구동태효과는 이를 확대하는 방향으로 작용하였고 확대효과가 축소효과보다 절대적으로 컸기 때문에 전체적으로는 소득격차가 확대된 것으로 나타났다(<표 4-9>참조). 이러한 특징은 다른 변화시점에서 거의 동일하게 나타났다. 이로써 고령자 세대비율의 증가라는 인구동태효과가 일본의 소득격차의 상당부분을 설명하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

<표 4-9> 일본의 소득격차 변화분의 요인별 분해

변화시점	총 변화분	연령계급 내 효과	연령계급 간 효과	인구동태효과
1989→2004	0.0116	-0.0195	-0.0042	0.0353
1989→1994	0.0125	-0.0037	0.0038	0.0124
1994→1999	0.0041	-0.0074	-0.0009	0.0125
1999→2004	-0.0050	-0.0077	-0.0067	0.0095

자료: 日本内閣府(2006)

3. 소득격차에 대한 정책대응

가. 소득격차에 대한 정부의 인식

소득격차 확대문제를 일본정부는 어떤 시각으로 보고 있을까? 이는 문제에 대응하는 정책을 입안하고 추진하는데 기본적인 방향을 결정하기 때문에 매우 중요하다. 첫째, 격차문제에 대한 일본정부의 가장 기본적인 관점은 「격차확대는 악이고 격차축소는 선」이라는 시각은 잘못된 시각이라고 인식하고 있다는 점이다. 실제로 일본의 지니계수를 보면 최근 격차가 축소되는 경향이 나타났다. 그러나 이는 경기불황으로 인하여 소득이 하향 평준화되었기 때문에 나타난 결과로서 반드시 바람직한 것이라고 평가할 수는 없다는 점이다. 일본정부는 오히려 전체의 소득수준을 향상시키고 고용을 확대하는 정책을 우선적으로 추진하고 그 결과 발생하는 사회적 약자나 격차확대문제에 대해서는 사회안전망이나 재분배정책, 노동시장정책을 통하여 대응하는 것이 바람직하다는 정책노선을 견지하고 있다. 격차를 축소하는 것이 일본정부의 정책목표는 아니라는 점을 먼저 확인해 둘 필요가 있다.

둘째, 소득격차 확대의 원인에 대해서도 일본정부는 매우 조심스런 관점을 가지고 있다. 일단 소득격차가 확대되었다는 점을 인정한다 하더라도 이는 통계상에 나타난 현상일 뿐 실질적인 소득격차확대는 아니라는 것이 일본정부의 관점이다. 일본정부는 본문에서도 자세히 언급한 바와 같이 세대의 소득격차가 확대된 가장 큰 요인으로서 고령자세대의 증가와 세대인원수의 감소를 들고 있다. 개개인의 소득격차는 발생하지 않았더라도 세대분할을 통해 소득격차는 통계상 확대된 것처럼 보일 수 있고 연령계급 내에서의 소득격차가 확대되지 않더라도 소득격차가 큰 고령자세대가 증가하여 소득격차가 확대되었다고 인식하고 있다. 결국 일본정부는 소득격차의 확대가 일종의 통계적 착시현상이며 설령 격차확대를 인정한다 하더라도 그 원인을 인구동태적 요인에서 찾고 있다.

셋째, 소득격차의 실질적 원인의 하나로 거론되는 비정규고용자 증가문제에 대해서도 일본정부는 신중한 태도를 보여 왔다. 일본정부는 먼저 비정규고용이라는 용어가 부정적 어감을 가지고 있어서 객관적으로 노동시장의 실태를 이해하는데 방해가 될 수 있다고 보고 있다. 일본 내각부의 『경제재정백서』(2006년판)는 비정규고용이라는 용어보다는 「고용형태의 다양화」라는 용어가 더 정확한 표현임을 강조하고 있다. 고용형태의 다양화라는 표현에서도 알 수 있듯이 일본정부는 비정규고용 문제를 분배문제라기 보다는 변화된 경제여건에 기업과 노동자가 대응하는 과정에서 나타난 노동시장의 변화라고 인식하고 있다. 즉 기업의 입장에서는 불확실성이 높아진 사업환경 하에서 고용조정의 유연성을 확보하기 위해 새로운 고용형태를 요구하고 있었다. 노동자 입장에서는 라이프스타일의 다양화를 반영하여 풀타임의 정규고용 이외의 새로운 고용형태를 요구하였다. 여성이나 고령자의 취업이 증가하면서 이러한 요구가 더욱 증가하였다.

넷째, 일본정부는 소득격차 등 다양한 분배상의 문제 보다는 경제의 효율성 문제를 더 중시하면서도 이러한 효율성 제고과정에서 발생하는 격차

문제에 대응할 필요성은 인정하고 있다. 대표적인 사례가 청년실업과 비정규고용문제이다. 또한 일본정부는 고령자 세대의 상대적·절대적 빈곤의 문제도 중요한 정책적 과제로 인식하고 있다. 청년실업문제의 경우 「프리터」¹²⁾ 혹은 「니트」¹³⁾라는 용어에서 알 수 있듯이 청년층의 취업상황이 장기적인 불황의 지속으로 인하여 심각한 수준까지 도달하였다. 특히 기업들이 경기가 호전되어도 정규고용보다는 비정규고용을 선호하는 고용전략을 바꾸지 않았던 것이 청년층 실업문제를 더욱 심각하게 한 요인이었다. 고령자 세대의 빈곤문제에 대해서는 본문에서 언급한 바와 같다.

소득격차문제에 대한 일본정부의 위와 같은 시각은 1990년대 후반 특히 2000년대 이후에 추진되어 온 일본의 구조개혁정책과 맥을 같이 하고 있다. 1998년 경제위기 이후 추진된 정부의 구조개혁정책은 공공부문의 구조개혁에 의한 규모축소, 공공투자 축소, 기업의 과잉고용 감축, 노동시장의 유연화, 고용형태의 다양화 등의 결과를 초래하였다. 현재의 청년층 취업문제, 비정규고용문제, 고령자 빈곤문제 등은 이러한 정부정책의 흐름과 무관한 문제는 아니며 일본정부의 격차문제에 대한 시각 또한 일본정부의 경제정책과 관련된 철학의 한 부분으로 이해할 수 있다.

나. 정책대응: 「재도전 지원」 정책을 중심으로

위와 같은 관점에서 일본정부는 격차문제에 대해 대책을 추진하고 있는데 그 핵심은 사회보장을 강화하여 사회적 약자를 보호한다는 측면보다는 직업능력을 강화하고 새로운 취업의 기회를 확대하며 취업의 조건을 개선

12) 「Free Arbeiter」의 약어로 불규칙적이고 불안정한 고용상태에 있는 자를 지칭하는 용어임.
13) NEET란 「Not currently engaged in Employment, Education or Training」의 약어로 직업도 없고 교육도 받지 않으며 직업훈련도 받지 않고 있는 자를 지칭하는 용어임. 다시 말하면 「무직자」를 의미하는 용어로서 직업능력과 취업하고자 하는 의지를 상실한 자를 지칭하고 있음.

하는 등 보다 적극적인 대책을 강조하고 있다는 점이다. 사회적 약자의 자립을 지향하는 위의 대책이 통용되지 못하는 절대적 약자에 대해서는 사회보장제도 등 사회적 안전망을 적용한다는 것이 일본정부의 기본방침이기도 하다. 이러한 방침은 고용, 후생·복지, 교육훈련 등 많은 분야에서 관철되면서 일본정부의 격차문제, 사회적 약자문제에 대한 대책의 기본 틀을 형성하고 있다.

일본정부가 최근 추진한 가장 대표적인 정책사례로서는 「재도전 지원」 정책을 들 수 있다. 이 정책은 2006년 9월에 발족한 아베 내각이 중점정책으로서 추진한 것으로 앞에서 언급한 바와 같은 청년실업, 비정규 고용 등의 문제, 그리고 은퇴한 고령자들의 재취업 등과 관련된 문제에 대응하기 위해 마련된 것이었다.

재도전 지원의 대상이 되는 계층을 살펴보면 크게 세 가지 부류로 분류된다. 첫째는 장기적인 불황으로 인하여 취업난, 경제적 빈곤에 시달려 온 계층으로 프리터, 니트, 다중채무자, 사업실패자 등이 이에 해당한다. 둘째는 여러 가지 제약으로 인하여 균등한 기회를 얻지 못하고 있는 계층으로 육아 여성, 배우자 폭력피해자, 장애인, 발달장애인, 모자(母子)가정의 자녀, 형무소 출소자 등이 이에 해당한다. 셋째는 제2의 인생을 시작하려는 계층으로서 퇴직한 단카이 세대, 학습의욕이 있는 사회인, 지방으로 돌아가기를 희망하는 자, 두 지역 거주자 등이 이에 해당한다. 이 정책의 목표는 이들 각 계층이 현재의 장애를 극복하고 목표를 달성하는 것을 지원하는 것이며 시혜적인 목적으로 추진되는 것은 아니다. 이런 「재도전 지원」 정책의 주요 내용은 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 일본의 '재도전 지원'의 주요시책과 목표·실적
(장기 디플레 등에 의한 취직난, 경제적 곤궁 등으로부터의 재도전)

지원의 대상자	주요 시책	목표와 실적
프리타, 니트 (フリーター、ニート)	<ul style="list-style-type: none"> ·hello work job cafe에서 치밀한 상담, 능력개발 ·시행고용과 그 구인 확보 ·합숙 등에 의한 자원봉사·노동체협을 통한 자립 지원 ·고용대책법의 개정(젊은이의 고용 기회 확보에 노력 의무) 	<ul style="list-style-type: none"> ·프리타 수 2003년(절정인 때): 217만명 →2006년: 187만명(86%) (목표)프리터를 2010년까지 2003년 대비 80%로 감축 ·상용고용이행자 3.4만명(상용고용이행율 79.6%)(2006년도) ·「청년 자립학원」 수료자 1,296명(2005년도~2007.9까지의 누계) ·2007년 3월까지 수료자의 6개월 경과 후의 취업률 59.8%(취업자 606명) ·2007년 6월 성립, 10월 1일 시행(일부 8월 4일 시행)
비정규 노동자	<ul style="list-style-type: none"> ·파트타임 노동법의 개정(균형대우의 확보 등) ·파트타임 노동자의 균형대우를 위한 사업주의 대처 지원 ·노동계약법의 제정(有期노동계약을 포함한 노동계약 전반에 걸친 규칙의 명확화) 	<ul style="list-style-type: none"> ·2007년 5월 성립, 일부시행 (2008년 4월 1일 전면시행) ·2007년 7월 1일부터, 「단시간 노동자 균형대우 추진 등 조성금」을 지급) ·2007년 11월 성립
다중 채무자	<ul style="list-style-type: none"> ·대금업법 등의 개정(대금업의 적정화, 과잉대부의 억제, 금리체계의 적정화 등) ·다중 입부 문제 개선 프로그램의 책정 	<ul style="list-style-type: none"> ·2006년 12월 성립, 일부 시행 ·2007년 4월 책정
사업 실패자	<ul style="list-style-type: none"> ·재도전 지원 융자·보증제도의 창설 ·본인보증·제3자보증이나 부동산 담보를 요구하지 않는 보증·융자의 확충 ·조기 사업전환이나 재기업(再起業)에 관해서의 전문적 상담창구의 창설 	<ul style="list-style-type: none"> ·2007년 4월 재도전 지원 융자 창설제(중소기업금융기관, 국민생활 금융기관) ·2007년 8월 재도전 지원보증제도 창설(신용보증협회) ·경영자 본인 보증·제3자 보증인이 필요하지 않는 융자 2003년도 30,610건, 1,390억엔→2006년도 85,325건, 4,650억엔 ·2007년도 내에, 상공회의소, 상공회연합회 등에 창구설치(전국 363개소)

(기회의 균등화)

지원의 대상자	주요 시책	목표와 실적
육아 여성	·mothers hello work 등 여성을 위한 시설·창구의 충실 ·육아 여성 등의 재취직 준비를 지원하는 재도전 서포트 프로그램의 실시	·mothers hello work에서의 신규 구직자수 54,844명 중 취직자수 13,834명 (2006년도) ·여성의 노동력인구 1,762만명(2005)이, 1,801만명(2007.10)까지 39만명 증가함. (목표)2015까지 여성의 노동력 인구를 2005년 대비 26만명 증가로 함.
배우자로부터의 폭력 피해자	·배우자로부터의 폭력 피해자의 신원보증인의 확보	·2007년도 사업창설제 ·배우자 폭력 상담 지원 센터에 의한 상담건수 2002년도 35,943건→2006년도 58,528건
장애자	·복지적 취업으로부터 일반고용에의 이행촉진	·hello work에 의한 장애자의 취직건수 2002년도 28,354건→2006년도 43,987건 (목표)2006년도~22년도의 5년 간에 약 22만 명의 장애자 취직
가정환경을 타고 나지 않은 아이	·모자가정의 엄마에의 취업 지원	·hello work에 있어서 모자가정의 엄마 등의 취직건수 2002년도 46,334건→2006년도 72,604건
형무소 출소자	·형무소 출소자 등에의 취업지원	·형무소 출소자 등 취업 지원사업 등에 의한 취직자수 1,438명 (2006년도)

(복선형 사회의 실현)

지원의 대상자	주요 시책	목표와 실적
퇴직한 단카이 세대	<ul style="list-style-type: none"> ·장려금 등에 의한 70세 까지 일할 수 있는 기업의 실현 ·정년퇴직자의 구인개척, 합동취직면접회의 실시 ·기업 OB 인재의 활용 	<ul style="list-style-type: none"> ·60세 이상의 노동력 인구가 969만명(2005년)부터 1,063만명(2007년 10월)까지 94만명 증가함. (목표)2015년에 60세 이상의 노동력 인구를 2007년 대비 160만명 증가시킴. ·기업 OB와 중소기업의 매칭건수 2003년도 291건 →2006년도 1,298건
학습의욕이 있는 사회인	<ul style="list-style-type: none"> ·대학이나 전수학교 등을 활용한 학습기회의 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ·사회인 특별선발 2003년도 452대학→2006년도 483대학 ·대학 공개강좌 수강자수 2002년도 893,439명→2005년도 1,111,395명
UJI tum, 인생이모작, 두지역 거주	<ul style="list-style-type: none"> ·보급계발을 위한 정보 제공의 강화 ·농림어업에의 취업을 위한 연수의 충실 	<ul style="list-style-type: none"> ·UJI tum 지원 사이트 이용수 2002년도 2,583천건 →2006년도 7,712천건 ·60세 이상의 이직취농자수 1995년 24.6천명→2005년 40.3천명

자료: 재도전지원 종합플랜 (首相官邸 홈페이지)

제5절 시사점

앞에서 살펴본 각국의 경험과 정책대응 사례로부터 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 세계화와 개방은 장기적으로 경제에 이익을 가져오지만 단기적으로는 실업이나 구조조정의 압력과 같은 부작용 혹은 조정의 필요가 발생하기 때문에 이에 대한 대응이 필요하다는 점이다. 즉 부작용이 발생한다고 해서 개방 속도를 조절할 수는 있으나 개방 그 자체를 부정하지는 않는다는 점이다. 그리고 개방이 초래하는 소득불평등의 효과에 대해서도 눈을 감거나 개인이 전적으로 그 부담을 지도록 하는 것이 아니라, 적극적으로 대응책을 마련하고 있다는 점이다. 개인의 책임과 자유를 가장 강조하는 미국에서조차 개방피해에 대한 구체적인 대응책이 마련되어 있다.

둘째, 개방피해에 대한 대응정책의 핵심은 피해계층에 대한 금전적인 보상이 아니라 구조조정을 원활히 하고 취약산업이 경쟁력을 확보하도록 지원하는 것이다. 직접적인 피해를 보상하는 것이 중요한 것이 아니라 개방으로 인해 발생한 구조조정의 압력을 원활히 해소되고 자원이 비교우위가 있는 분야로 쉽게 흘러갈 수 있도록 돕는 것이 핵심이다. 구조적 실업 혹은 마찰적 실업이 장기간 지속되지 않도록 하는 것이 중요하다. 실직한 근로자가 다른 일자리로 쉽게 이동할 수 있도록 재교육을 제공하고 구직 활동을 돕는 것이 중요하다. 그리고 해외상품의 수입이나 외국 경쟁기업의 등장으로 국제경쟁력이 약해진 기업에게 R&D자금을 지원하거나 경영컨설팅서비스를 제공함으로써 경쟁력을 확보할 수 있도록 돕는 것이 중요하다.

셋째, 사후적인 개방피해에 대한 지원을 대상으로 하는 정책은 미국을 제외하면 거의 찾아보기 어려울 정도로 희소한 반면, 대부분의 선진국은 사회보장정책을 통해서 세계화 부작용의 문제를 해결하려고 한다. 미국의 TAA사례를 보면 개방과 같은 특정 원인별로 그 피해를 대응하겠다는 점

근 방법은 실질적인 효과는 없이 정치적 수단으로 변질될 가능성이 높다. 미국의 TAA제도에 대해서도 실업구제나 소득보전 측면에서 그 실효성이 의문시 되고 있다. 개방을 통해 혜택을 입은 기업 혹은 산업이 얻은 이익의 일부를 피해를 입은 부문으로 이전한다는 보상원리는 현실적으로 적용하기 매우 어려움에도 이를 도입한 경우 자칫 경쟁의 대상이 되거나 심각한 도덕적 해이를 유발할 수 있다. 따라서 일반적 사회보장정책의 강화를 통해서 이 문제를 해결하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

넷째, 사회보장제도의 확충은 사회적 갈등과 양극화를 심화시키지 않으면서 개방을 확대하기 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 유럽의 잘 갖춰진 사회보장제도가 유럽이 세계 최고 수준의 역내 경제통합을 달성하고 그것을 배경으로 미국과 대등한 규모의 경제력을 확보할 수 있게 한 배경이 되었다고 할 수 있다. 그리고 최근 세계화가 심화되고 국제경쟁이 격화되는 가운데서 일반적인 예상과는 달리 유럽의 사회보장비 지출은 꾸준히 증가하고 있다. 즉 근로유인을 강화하는 방식으로 사회보장제도의 미시적 개혁은 추구하지만 그 규모는 줄이지 않고 있는 것이다. 이러한 제도가 유럽통화의 심화와 같은 개방을 지속적으로 추진할 수 있는 정치적 배경이 되었다.

마지막으로, 미국의 TAA제도나 유럽의 세계화기금의 예를 보면 개방을 둘러싼 이해집단 간의 갈등을 해결하기 위해서는 정치적 타협물로 피해구제를 위한 대응책 마련이 불가피할 수도 있다. 하지만 WTO차원의 다자간 협약이나 FTA와 같은 양자간 합의를 통한 개방의 확대조치가 있을 때마다 별도의 대책을 마련하는 것은 매우 바람직하지 않다. 개방피해에 국한된 정책을 도입하더라도 그런 정책이 반복되지 않도록 제도를 설계하는 것이 중요하다. 실효성은 없이 지속적인 경쟁의 대상으로만 전락하는 것을 막기 위해서는 사회적 합의를 통해 포괄적인 대응책을 마련해 놓는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 강신욱 외(2007), 『경제·사회 양극화의 현황과 대응방안 - 분배구조 변화의
원인과 대응방안』, 한국보건사회연구원.
- 구주연합대표부. 2007. 『EU 정책 브리핑』, 외교통상부
- 금융감독원(2005), “사금융 이용실태 분석을 위한 설문조사 실시결과 및
시사점,” 금융감독원 비은행감독국
_____ (2006), “사금융이용자 설문조사 결과분석,” 금융감독원 비은행감독국
_____ (2007), “사금융이용자 설문조사 결과,” 금융감독원 비은행감독국
금융감독위원회와 금융감독원(2007), “상호저축은행의 서민금융 활성화방
안,” 붙임, p.3
- 김승택·임혜준·박혜리. 2007. 『FTA로 인한 무역피해 근로자 지원방안
연구』. 한국노동연구원.
- 김영순(1996). 『복지국가 재편의 두가지 길-1980년대 영국과 스웨덴의 비
교연구』. 서울대학교 출판부.
- 김유선(2006). “서비스 산업 노동시장 분석.” 《동향과 전망》 통권 68호.
110-138.
- 김일환(2005), 『신용평가의 이해』, 한국금융연수원
- 노대명·최승아(2004), 『한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구』, 한국
보건사회연구원
- 박기정·이현창(2008). “경제서비스화가 소득불평등에 미치는 영향에 관한
연구.” 《한국경제연구》 20권. 165-191.
- 서미경, 박윤형, 문옥륜, 최은진, 강은정, 김동진 외 13명(2008). 건강영향평
가제도 법제화 및 실행방안연구. 한국보건사회연구원

- 신호성, 김동진(2007), "건강수준 및 의료이용의 형평성", 강은정.
 국민건강영양조사제3기(2005) 심층분석. 한국보건사회연구원,
 pp.405-439.
- 이강국 외(2007), "세계화와 소득불평등", 보건사회연구원.
- 이강국 외(2007), 『세계화와 소득불평등』, 한국보건사회연구원.
- 이병희·강신욱 외(2007), 『최근 소득분배 및 공적이전·조세의 재분배효
 과 추이 분석』, 양극화·민생대책위원회.
- 이성균·김영미(2007). "서비스산업의 확대와 소득불평등." 윤윤규 외 『노
 동시장 양극화의 현황과 대응방안: 산업구조 변화의 효과분석
 을 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 이정우. 2008. "세계화, 불평등과 복지국가," 사회경제평론 제30호.
- 임혜준 외. 2007. 『자유무역협정에 따른 무역조정지원 기반구축 연구』.
 산업자원부 연구용역.
- 임혜준. 2005. 「시장개방과 피해산업 지원」. 『세계화와 개방정책: 평가
 와 과제』. 유재원·임혜준 편. 대외경제정책연구원.
- 통계청(2008). 경제활동인구 부가조사(3월) 원자료.
- Abowd, John M., Francis Kramarz and David N. Margolis(1999). "High Wage
 Workers and High Wage Firms," *Econometrica* 67(2): 251-333.
- Acheson D.(1998), Inequalities in health. Report on inequalities in health did
 give priority for steps to be tackle. British Medical Journal. 317
- Alderson, Arthur S and Francois Nielson(2002). "Globalization and the Great
 U- Turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries"
American Journal of Sociology Vol 107, Issue 5.
- Aoyama, Yuko and Manuel Castells(2002). "An Empirical assessment of the

- Information Society." *International Labor Review* 141(1): 123-159.
- Barbier, J.C.(2001), Welfare to Work Policies in Europe: The Current Challenges of Activation Policies, *Document de travail CEE*, n^o11
- Bardone, Laura & Guio, Anne-Catherine(2005), "In-Work Poverty: New commonly agreed indicators at the EU level", *Statistics in focus: Population and Social Conditions*, may 2005
- Blank, Bebecca M.(2002), "Can Equity and Efficiency Complement Each Other?", National Bureau of Economic Research, march 2002
- Cappellari, Lorenzo(2002), "Do the Working Poor Stay Poor?: An Analysis of Low Pay Transitions in Italy", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol.64 n.2
- Blau, Francine D. and Lawrence M. Kahn(1996). "International Differences in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces" *Journal of Political Economy*, 104(4): 791-837
- Bourdieu, P.(1986), "The Forms of Capital", in J. G. Richardson(Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, pp. 241-258, New York: Greenwood Press.
- Burke, J. and G. Epstein(2001), "Threat effects and the internationalization of production," *Political Economy Research Institute Working papers*, 15.
- Burtless, G. (2007). "Globalization and Income Polarization in Rich Countries," *Issues in Economic Policy*, The Brookings Institution.
- Davis, Steven J. and Magnus Henrekson(2005). "Wage-setting institutions as industrial policy" *Labor Economics* 12:345-377.
- Dex, S., Robson, P. and Wilkinson, F.(1999), "The Characteristic of the Low

- Paid: A Cross-National Comparison", *Work, Employment & Society*, Vol. 13, N 3, pp 503-542. Wisconsin.
- Douglas M, Scott_samuel A.(2001), Addressing health inequalities in health impact assessment. *J Epidemiol Community Health* 55;450-451.
- Evans, Edward(2005). "Understanding the Trade Adjustment Assistance for Farmers Program". FE498. University of Florida IFAS Extension.
- Feenstra, R. C. and G. H. Hanson(1996), "Globalization, Outsourcing, and Wage Inequality," *American Economic Review*, 86(2).
- Feenstra, R. C. and G. H. Hanson(2003), "Global production sharing and rising inequality: A survey of trade and wages," in Choi, E. K. and J. Harrigan, eds. *Handbook of International Trade*, Blackwell.
- Fortin, N. and Lemieux, T.(1997), International Change and Rising Wage Inequality', *Journal of Economic Perspectives*, 11(2), 75-96.
- Freeman, Richard. B. 1998. War of the models: which labour market institutions for the 21st century. *Labour Economics: An International Journal* 5(1): 1 - 24.
- General Accounting Office(2000). "Trade Adjustment Assistance: Impact of Federal Assistance to Firms is Unclear". December.
- Giddens, A.(1991), *Modernity and self-identity, self and society in the late modern-age*. Cambridge(UK): Polity Press.
- Health Disparities Task Group(2004), Reducing health disparities roles of the health sector: Recommended policy directions and activities. Advisory Commission on Population Health and Health Security Canada.

- Herrord, Crampton P, Foley J.(2005), Reducing health disparities through primary care reform: the New Zealand experiment. *Health Policy* 72;9-23.
- Immervoll, Herwig and Henrik J. K. and Claus T. K. and Emmanuel S.(2005), "Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis", *IZA DP* No. 1810
- Kahn, Lawrence M.(1997). "Collective Bargaining and the Inter-industry Wage Structure: International Evidence" *Economica*, New Series Vo. 65, No. 260 : 507-534.
- Keese, M., Puymoyen, A., and Swqim, P.(1998), "The Incidence and Dynamic of Low-Paid Employment in OECD Countries", in Asplund, R., Sloane, P.J., and Theodossiou Low Pay and Earnings Mobility in Europe, Edwards Elgar, Cheltenham, UK.
- Kenworthy, Lane(2001). "Wage setting measures: a survey and assessment" *World Politics* 54(1): 57-98.
- Kletzer, Lori and Howard Rosen(2005). "Easing the Adjustment Burden on US Worker". *The United States and the World Economy*. Ed. C. Fred Bergsten and Institute for International Economics. Institute for International Economics.
- Kletzer, Lori(2001). *Job Loss from Imports: Measuring the Costs*. Institute for International Economics.
- Kreide, R.(2003), "Self-employment of Women and Welfare-state Policies," *International Review of Sociology*, 13(1): 205-219.
- Larsen, F.(2005), *Active Labour Market Policy in Denmark as an Example of Transitional Labour Market and Flexicurity Arrangements*, Danish National Centre for Labour Market Research.

- Lenihan, P.(2005), MAPP and the evolution of planning in public health practice. *J.Public Health Manag.Pract.*, 11: 381-388.
- Lohmann, Henning(2006), "Working Poor in Western Europe: What is the influence of the Welfare State and Labour Market Institutions?", Paper presented at the "2006 Conference of the EuroPanel Users Network(EPUNet), 8-9 may 2006, Barcelona, Spain.
- Lucifora, C.(2000), "Wage Inequalities and Low Pay: The Role of Labor Market Institutions", in Gregory, M.; Salverda, W. and Bazen, S., *Labour Markets Inequality. Problems and Policies of Low-wage Employment in an International Perspective*, OUP, Oxford.
- Madsen, P. K.(2003), "Flexicurity" through labour Market Policies and Institutions in Denmark", in P. Auser & S. Cazes(eds.), *Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries*, Intenational Labour Office, Geneva, pp 59-105
- Marlow, S.(2003), "A safety net of ties that bind? Women, welfare and self-employment," *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(9), pp.397-410.
- Martin, J.P. and D. Grubb(2001), What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, *Working Paper 14*
- Moffitt, Robert(2002a), "Economic Effects of Means-Tested Transfers in the U.S.", National Bureau of Economic Research, september 2002
- Moffitt, Robert(2002b), "Welfare Programs and Labor Supply", National Bureau of Economic Research, january 2002
- Mortensen, D. T.(2003). *Wage Dispersion - Why are Similar Workers*

differently Paid? Mass. Cambridge: The MIT Press.

Nickell, S. and Layard, R.,(1999). Labor market institutions and economic performance. In: Ashenfelter, O. and Card, D., Editors, 1999. *Handbook of Labor Economics* vol. 3, North-Holland, Amsterdam, pp. 3029 - 3084.

OECD(1996), *Employment Outlook 1996*.

OECD(1997), *Employment Outlook 1997*.

OECD. 2007. Social Expenditure Database.

Pena-Casas, R. and Latta, M.(2004), *Working Poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition

Ponthieux, Sophie & Concialdi, Pierre(2000), "Bas Salaires et Travailleurs Pauvres: une Comparaison entre la France et les Etats-Unis", *Revue de l'IRES*, n.33, 2000

Ramos-Diaz, Javier(2006), Low-wage Employment: "Stepping Stone" or "Durable Trap", WP 5-20, Pompeu Fabra University-Barcelona-Spain.

Rieger, Elmar, and Stephan Leibfried(2003), *Limits to Globalization*, Polity

Rueda, David and Pontusson, Jonas(2000). "Wage Inequality and Varieties of Capitalism," *World Politics* 52(3): 350-383.

Schmid, G.(1998), Transitional Labour Markets, A New European Employment Strategy. Discussion paper FS I 98-206. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Schmid, G.(2002), "Employment Systems in Transition: Explaining Performance Differentials of Post-industrial Economies", in G. Schmid and B. Glazier(Eds.), *The Dynamics of full Employment:*

- Social Integration through Transitional Labour Markets*, pp.23-48.
Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Schoukens, P.(2000) "Comparison of Social Security Law for Self-employed persons in the member-states of the European Union," in D. Pieters ed(2000) *Changing Work Patterns and Social Security*, Kluwer Law International.
- Silverstre, J. J.(1974). "Industrial wage differentials: a two-country comparison"*International Labour Review* 110(6): 495-515.
- Sloane, P.J. and Theodossiou, I.(1998), "An Econometric analysis of Low Pay and Earnings Mobility in Britain", in Asplund, R., Sloane, P.J., and Theodossiou, *Low Pay and Earnings Mobility in Europe*, Edwards Elgar, Cheltenham, UK
- Smeeding, Timothy(2005), "Poor People in Rich Nations: The United States in Comparative Perspective", Luxembourg Income Study Working Paper Series No. 419, October 2005
- Stewart, M.B. and Swaffield, J.K.(1998), "The Earnings Mobility of Low-paid Workers in Britain", in Asplund, R., Sloane, P.J., and Theodossiou, *Low Pay and Earnings Mobility in Europe*, Edwards Elgar, Cheltenham, UK.
- Stewart, M.B.(1999), "The Dynamics of Low Pay and Low Income", *The National Minimum Wage, Incomes and the Low Paid*, Low Pay Commission Occasional Paper No. 2, 1999
- Survey of Consumer Finances(SCF)(2001), Washington, DC: Board of Governors of the Federal Reserve System
- Temin, P.(1999), "Globalization", *Oxford Review of Economic Policy*, 15-4.
- Teulings, C.(1998), "The Contribution of Minimum Wages to Increasing Wage Inequality", in C. Lucifora and W. Salverda(eds.), *Policies*

for Low Wage Employment and Social Exclusion, Milan: Franco Angeli.

The Urban Institute(1998). *Effective Aid to Trade-Impacted Manufacturers: An Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program*. The Urban Institute.

UN. Comtrade database.

US Census Bureau(2008). *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2007*. US Census Bureau.

US Department of Labor(2006). "Overview of Trade Adjustment Assistance Program".

USTR 홈페이지 (www.ustr.gov)

Wallerstein, Michael(1999). "Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies" *American Journal of Political Science* 43(3): 649-680.

Whitehead M.(1992), The concepts and principles of equity and health. *Int J Health Serv* 22(3):429-445

Wood, Aldrain. 1995. "How trade hurt unskilled workers?" *Journal of Economic Perspectives* 9(3): 57-80.

World Bank(2002), *Globalization, Growth, and Poverty: Building an inclusive world economy*, Oxford University Press.

World Bank(2007). *World Development Indicators*. The World Bank.

World Bank(2008), *World Development Indicators*.

首相官邸、再チャレンジ支援策ホームページ、
(www.kantei.go.jp/jp/saityarenzi/index.html)

日本内閣府(2006), 『経済財政白書 2006』.

日本内閣府(2007), 『経済財政白書 2007』.