

## **대한민국 사회정책 비전:**

**21세기 복합위기 사회를 넘어서**

신광영 (중앙대학교 사회학과)

## 차례

### I. 새로운 사회정책의 목적

### II. 세계화와 시대적 과제

### III. 복합 위기와 삶의 질

#### 1. 위기의 실태

##### 1) 고용위기

##### 2) 사회위기

##### 3) 인구위기

##### 4) 희망격차와 신뢰위기

### IV. 사회정책의 발달과 현재 과제

### V. 한국형 사회정책의 모색

#### 1. 새로운 사회정책 구상의 원리

1) 사회정책은 모든 국민을 대상으로 한다.

2) 정부는 다양한 위험과 위협으로부터 국민의 생명과 삶을 보호해야 한다.

3) 정부의 사회정책은 궁극적으로 국민의 생명과 생활을 보장하기 위한 정책이다.

#### 2. 한국형 사회정책 모형

1) 유연한 노동시장-포괄적인 생활보장-역량 활성화

2) 생활보장국가

#### 3. 한국형 사회정책의 실행 조건

### VI. 유연안정 모형과 복지국가

#### 1. 한국형 사회정책 모델의 필요성

#### 2. 21세기 한국의 사회정책 전략

## I. 새로운 사회정책의 목적

21세기 들어서 한국사회는 네 가지 위기를 직면하고 있다. 하나는 1997년 말 외환 위기와 2008년 금융위기에 따른 경제위기이다. 둘째는 외환위기 이후 이루어진 신자유주의 경제개혁에 따른 실업과 불안정 고용(다양한 비정규직)의 증대로 인한 고용위기이다. 셋째는 불평등 심화와 빈곤층 확대에 따른 범죄증가, 이혼증가, 자살증가 등으로 나타나는 사회해체의 위기이다. 넷째는 저출산 고령화로 인한 노동력 감소와 내수 위축으로 인한 인구위기이다. 현재 한국사회는 4가지 위기를 동시에 겪고 있는 “복합위기 사회”이다.

이 보고서는 “복합위기 사회”로서의 한국사회를 진단하고 복합위기를 해결하기 위한 사회 정책적 대안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 본 보고서는 구체적으로 다음 5가지 대안적인 사회정책의 목적을 제시하고, 이를 실현하기 위한 복지정책, 교육정책과 노동시장 정책을 제시하고자 한다.

1. 복합위기 속에서 국민의 삶을 보호하는 국민 보호 체계 구축.
2. 헌법에 정하고 있는 국가의 기본 책무를 사회정책을 통하여 적극적으로 구현.
3. 10년 내에 국민 삶의 질을 OECD 평균 수준으로 제고.
4. 종합적인 사회정책을 통하여 사회의 안정성 도모와 사회통합 촉진
5. 가까운 미래에 예상되는 한국사회의 장기적인 변화에 선제적으로 대응

## II. 세계화와 시대적 과제

21세기 한국은 전대미문의 지구적 세기를 경험하고 있다. 동구권 붕괴와 냉전체제의 몰락으로 민주주의와 시장경제의 지구적 확장이 이루어졌다. 시장통합과 무역을 바탕으로 하는 세계화로 인하여 세계 경제가 어느 시대보다도 더 긴밀하게 통합되었고, 과학과 기술의 발달에 따른 인터넷과 위성통신의 발전으로 세계는 하나로 통합되어 가고 있다. 공산품과 문화의 소비가 전지구적인 수준에서 이루어지면서, 시민들의 생활양식과 의식도 크게 달라졌다.

세계화는 자본의 자유로운 이동으로 인건비가 높은 지역에서 자본의 유출이 이루어져서 탈산업화가 일어났고, 그 결과로 한국에서도 일자리 감소가 이루어졌다. 그것은

실업률 증가, 고용의 불안정과 비정규직 증가로 이루어졌다. 노동시장의 양극화는 소득의 양극화와 소비의 양극화로 이어지면서 전체적인 사회양극화로 귀결되었다.

또한 금융시장의 개방으로 금융자본의 이동도 활발하게 이루어졌다. 특히 투기적인 자본의 유입으로 국내 금융시장의 가변성이 급격히 커졌고, 한국의 외환위기는 이러한 사례의 대표적인 예가 되었다. 더 나아가 투기 자본의 이동이 커지면서, 국민경제 자체가 더욱 불안정해졌다. 그리하여 금융위기는 세계적으로 일상화되고 있다. 동구권 붕괴 이후 금융위기는 동남아시아, 한국, 러시아, 브라질, 아이슬란드, 아일랜드, 미국, 스페인, 이태리, 그리스 순으로 연속적으로 발생하여, 금융위기로 인한 경제위기가 전지구적으로 일상화되기에 이르렀다.

한국은 1996년 OECD 가입을 계기로 외환시장을 개방하고, 정부의 경제개입을 줄이면서, 한국경제는 급격히 통제가 불가능한 상태에 빠지게 되었다. 고정환율제에서 변동환율제로 외환거래제도가 바뀌면서 한국의 외환시장에서 변동성이 크게 증가하였고, 급기야 1997년 말 외환위기를 맞게 되었다. 국가의 역할이 발전국가 체제에서 신자유주의 체제로 전환되는 과정에서 큰 혼란과 파국을 맞게 되었다.

세계화는 어느 정도 불가피한 전 지구적인 추세이지만, 그에 따른 여러 가지 변화에 제대로 대응하지 못하는 경우, 많은 국민들이 심각한 삶의 위기를 피할 수 없게 된다. 특히 한국과 같이 제도적으로 국민의 삶을 안전을 보장할 수 있는 사회적 안전망이 제대로 갖추지 못한 사회에서 세계화는 불가피하게 많은 국민들을 삶의 위기로 몰아넣고 있다.

그리고 삶의 위기는 당대에 그치는 것이 아니라 다음 세대까지 이어지고 있다. 공교육이 제 기능을 하지 못하고, 사교육 중심의 교육제도로 교육비 부담이 과도하여, 소득이 낮은 계층에서 자녀 교육을 포기하는 경향이 커지고 있다. 교육을 통한 상승이동에 대한 열망이 20세기 후반 한국의 경제성장을 만든 중요한 요인이었다는 점을 고려하면, 현재의 공교육 위기는 대단히 심각한 상황이라고 볼 수 있다.

21세기 한국사회가 처하고 있는 위기상황을 극복하고, 국민 모두의 삶의 질을 보장하기 위해 새롭고 획기적인 사회정책이 필요하다. 교육, 노동시장과 사회적 안전망 차원에서 혁신적인 사회정책을 통해서 질적으로 수준 높은 새로운 한국사회 모델을 구축하기 위한 노력이 절실히 요구되고 있다. 이것은 한국이 현재의 위기를 극복하는 차원을 넘어서, 21세기 아시아 시대에 바람직한 사회정책 모델을 제시하는 차원으로

나가야 한다.

21세기 새로운 사회정책은 정부와 정당들이 대한민국의 헌법 정신을 제대로 구현하기 위해서도 필요하다. 헌법 제10조는 기본권으로서 모든 국민이 인간으로서의 “존엄과 가치”를 가지며, 국가는 행복을 추구할 권리를 보장할 의무를 지닌다고 규정하고 있다. 또한 제34조 1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”라고 정하고 있지만, 국민 개개인들이 인간다운 생활을 하고 있지 못한 경우가 대단히 많은 것이 현실이다. 헌법 제35조 1항에서는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력한다”는 생활권으로서의 환경권을 규정하고 있다. 이와 같은 헌법적인 권리가 대한민국 정부들에 의해서 제대로 보장되지 못해왔던 것이 부정할 수 없는 현실이다. 역대 정부들이 헌법에서 요구하는 정부의 기본 책무를 제대로 수행하지 못했다.

#### 헌법 조항

##### 제10조

모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

##### 제34조

①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

##### 제35조

①모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

②환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.

③국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

### Ⅲ. 복합 위기와 삶의 질

#### 1. 위기의 실태

한국은 세계화에 따른 외환위기는 극복하였지만, 그것을 극복하는 과정에서 파급된 고용위기, 사회위기와 인구위기는 더 심화되고 있다. 2003년 IMF, IBRD, ADB 등의 국제금융기관으로부터 지원받은 구제금융지원금을 모두 상환함으로써 공식적으로 채무국의 지위에서 벗어났다. 그러나 기업 구조조정과 정리해고를 포함한 노동시장 유연화정책으로 조기(명예)퇴직과 비정규직 고용의 급증으로 **불안정 고용**(precarious work)이 일반화되었다. 불안정 고용으로 인한 고통은 노동시장 약자들에게 집중되었다. 여성과 저학력 미숙련 노동자들의 대다수가 불안정 고용으로 저임금과 고용불안으로 인하여 어려움을 겪고 있다는 점에서 불안정 고용은 계층적, 여성차별적 속성을 지니고 있다.

##### 1)고용위기

노동시장에서의 큰 변화로 정규직과 비정규직의 양극화와 대기업 종사자와 중소기업 종사자 간의 양극화가 나타났다. 전체 피고용자의 1/3 이상을 차지하고 있는 비정규직의 경우 사회양극화로 불리워진 2000년대 한국사회의 변화는 불평등 심화와 빈곤층 확대를 주된 내용을 하고 있다. <표 1>에서 알 수 있듯이, 비정규직 취업자의 임금 수준은 지속적으로 하락 추세를 보이고 있다. 비정규직 취업자 통계가 시작된 2002년부터 2012년까지 정규직 월평균 임금 대비 비정규직 취업자 월평균 임금은 67.1%에서 56.6%로 10.5% 포인트 줄었다. 이러한 추세는 비정규직 취업자 중 반복갱신이 가능한 비정규직 취업자를 제외한 모든 유형의 비정규직 취업자들에서 공통적으로 나타난 추세라는 점에서 2000년대 들어서 비정규직의 상대적인 경제적 지위가 계속해서 하락하고 있음을 보여준다. 이것은 비정규직 취업자의 수가 지속적으로 늘어나면서 나타난 추세라는 점에서 소득이 낮은 피고용자가 증가하여 전체적으로 소득 불평등의 악화로 이어졌다.

여성의 비정규직 고용 비중이 남성보다 높기 때문에 비정규직 고용의 증가는 남성과 여성 임금격차로 나타났다. 2012년 여성 취업자 중 비정규직 비율은 41.5%로 남성 취업자 중 비정규직 비율 27.3보다 14.2% 더 높았다. 이것은 전체적으로 남성의 임금과 여성의 임금격차가 크게 벌어지는 요인으로 작용하고 있다.

<표 1> 근로형태별 월평균 임금 추이(8월 기준, 정규직=100)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
정규직	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
비정규직	67.1	61.3	65.0	62.7	62.8	63.5	60.9	54.6	54.8	56.4	56.6
한시적 근로	71.3	65.1	69.5	67.2	68.8	71.7	68.5	59.1	61.0	62.9	63.7
기간제	72.5	64.5	67.0	68.2	67.7	70.6	70.0	59.6	59.3	61.3	62.8
반복갱신	79.9	88.1	96.2	91.7	93.0	97.0	87.1	87.7	98.6	92.2	87.3
기대불가	54.3	53.4	51.9	50.1	49.8	47.0	49.5	47.2	46.2	50.1	52.7
비전형 근로	67.0	58.2	60.3	58.5	54.8	55.4	56.3	54.1	54.4	55.3	56.2
파견	78.9	65.8	71.8	71.3	66.1	66.8	69.3	64.3	61.5	63.8	65.8
용역	59.2	51.9	52.1	51.4	48.9	51.0	50.9	50.5	51.2	51.3	51.4
특수형태근로	82.3	75.8	78.5	77.1	69.3	70.8	73.0	69.5	71.0	75.0	73.7
가정 내 근로	36.4	24.6	31.8	30.7	31.3	28.3	22.9	27.3	19.0	21.8	27.0
일일근로	54.2	48.0	47.2	46.6	45.7	44.4	46.2	43.3	45.3	44.2	46.8
시간제 근로	34.3	29.8	30.4	28.3	28.9	27.9	27.0	24.3	24.6	25.3	24.7

주: 정규직 임금을 100이라고 할 때 각 근로형태별 상대임금임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도 8월.

자료: 노동연구원 KLI비정규직 노동통계(2012), 32쪽.

<표 2>는 OECD 회원국들의 노동소득 불평등을 보여주는 지표, 젠더 격차와 저임금 비율을 보여준다. 임금 상위 10%와 임금 하위 10%의 격차비율은 노동시장 내의 양극화 정도를 보여주는 지표이다. OECD 회원국들에서 1분위/9분위 임금격차 비율은 한국, 미국, 헝가리, 폴란드를 제외하고 대체로 2~3 정도를 보여주고 있다. 헝가리와 폴란드는 체제 변동을 겪은 나라들로 예외적인 경우에 속한다. 그렇다면, 한국과 미국이 OECD 22개 국 중에서 가장 임금 격차가 심한 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 한국의 경우, 젠더 임금격차도 대단히 커서 OECD 22개 국 중에서 가장 큰 것으로 나타났다. 그리고 전체 피고용자 중에서 저임금을 받는 피고용자 비율도 25.6%로 OECD 22개 국 중에서 가장 높아서 대체로 4명 중 1명 정도가 저임금 노동자라고 볼 수 있다. 이러한 지표들은 한국의 노동자들의 상황이 대단히 열악하다는 사실을 보여준다. 이러한 현실이 개선되지 않고는 사회양극화를 막기는 불가능하다.



<표 2> OECD 노동소득불평등, 젠더 임금 격차와 저임금 비율

국가	비율			젠더 임금격차	저임금 비율
	1분위/9분위	5분위/9분위	1분위/5분위		
	1997 2007	1997 2007	1997 2007	1997 2007	1997 2007
호주	2.95 3.31	1.82 1.94	1.62 1.71	15 15	12.4 16.0
오스트리아	.. 3.27	.. 1.93	.. 1.75	23 22	.. 16.2
벨기에	2.39 2.43	1.70 1.74	1.41 1.39	15 10	.. 6.3
체코	2.77 3.11	1.76 1.87	2.00 1.96	25 21	21.9 22.0
캐나다	3.53 3.75	1.68 1.80	1.65 1.72	21 20	14.6 16.8
덴마크	2.44 2.69	1.69 1.74	1.45 1.55	13 9	7.7 12.0
핀란드	2.38 2.55	1.92 1.76	1.41 1.45	21 21	4.6 7.9
프랑스	3.06 2.91	1.83 1.98	1.59 1.47	10 12	.. ..
독일	2.87 3.26	2.17 1.73	1.56 1.89	24 23	12.1 17.5
헝가리	4.17 4.56	2.02 2.34	1.92 1.94	18 0	20.4 23.1
아일랜드	3.93 3.78	1.85 2.03	1.95 1.86	22 18	21.9 21.7
일본	3.01 3.06	1.92 1.86	1.63 1.65	37 32	20.4 15.4
한국	3.72 4.74	1.72 2.27	1.93 2.08	41 38	15.2 25.6
네덜란드	2.82 2.91	1.71 1.76	1.64 1.65	22 17	22.9 ..
뉴질랜드	2.72 2.94	1.42 1.84	1.59 1.60	13 7	14.6 12.9
노르웨이	1.95 2.11	2.00 1.47	1.37 1.44	.. ..	.. ..
폴란드	3.54 4.21	2.10 2.14	1.76 1.95	18 10	18.6 23.5
스페인	4.22 3.53	1.61 1.67	2.01 1.65	29 17	15.2 16.2
스웨덴	2.21 2.31	1.38 1.81	1.38 1.38	17 15	5.7 6.4
스위스	2.41 2.65	1.60 1.98	1.51 1.47	25 19	.. ..
영국	3.42 3.59	1.86 1.81	1.84 1.81	26 21	20.5 20.5
미국	4.62 4.85	2.20 2.31	2.10 2.11	24 20	24.9 24.5
OECD22개국	3.08 3.30	1.83 1.92	1.62 1.70	21 18	15.3 16.6

자료: OECD, *OECD Employment Outlook 2009*, 274쪽.

## 2) 사회위기

경제적으로 박탈된 인구가 늘어나면서, 각종 생계형 범죄가 증가하고, 타살(살인)과 자살과 같은 살인사건이 급증하고, 이혼 등으로 인한 가족해체가 급증해서 사회전반으로 사회해체의 징후가 나타나고 있다. 개인의 생명과 안정된 생활이 위협받는 상황은 물론 가장 기본적인 국민의 생존권과 행복추구권이 보장되지 못하는 상황이 심화되고 있다.

### 2-1. 폭력화와 불안사회

범죄는 사회체제의 해체 위기를 보여주는 가장 정확한 지표이다. 1996-2010년 사이 절도 3.3배, 살인 1.6배, 강도 2배 증가하였다. 2000년대 들어서도 범죄가 꾸준히 증가하였

고, 강력범죄가 아닌 생계형 범죄도 폭발적으로 증가하여 시민의 생명과 재산을 위협하고 있다.

<표 3> 범죄 유형별 발생 추이 (2000-2010)

년도	형법범	재산범죄	강력범죄
1986	254,332	176,228	35,873
1988	239,660	162,228	37,379
1990	240,145	158,413	39,252
1992	258,176	173,930	36,284
1994	325,343	222,127	44,748
1996	404,965	304,260	42,429
1998	452,260	338,943	49,975
2000	523,609	368,404	68,475
2002	797,395	414,472	292,528
2004	826,886	447,163	296,246
2006	828,021	442,015	272,196
2008	897,536	503,302	284,839
2010	939,171	58,623	266,490

자료: 통계청, 한국의 사회지표, 표 12-6 유형별 범죄 발생건수.

<표 3>은 80년대 말부터 2010년까지 형사범죄와 형사범죄의 주요 구성 범죄인 재산

범죄와 강력범죄의 추이를 보여준다. 형사범의 증가는 인구증가나 경제 성장률을 훨씬 웃돌고 있다. 1996년 이후 2010년까지 형사범죄는 2배 이상, 재산범죄는 거의 2배 강력범죄는 6배 정도 증가하였다. 강도와 방화가 약간 감소하였지만, 다른 모든 범죄는 증가하였다. 특히 폭력, 절도, 강간이 크게 증가하여 시민의 생명과 재산이 위협받고 있다. 특히 폭력이 거의 4배 정도 증가하여 한국사회가 **폭력사회**로 변해가고 있다. 범죄가 폭증하여 일상 생활 속에서 일반 국민들의 불안과 걱정이 계속 커지고 있다. 이러한 상태에서 질 높은 국민의 삶을 기대하는 것은 불가능하다.

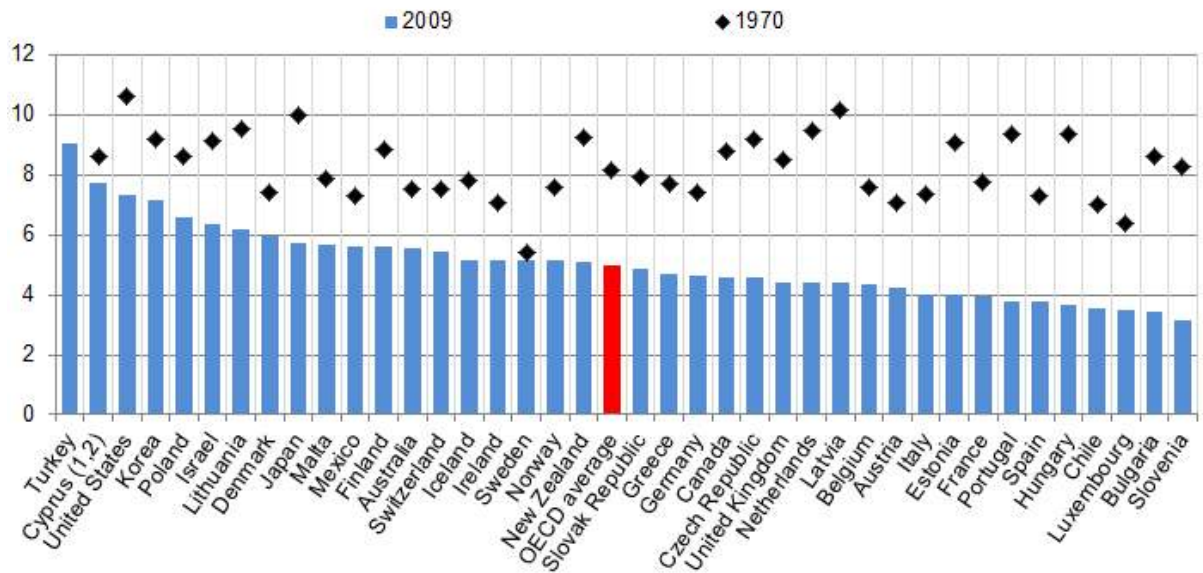
## 2-2. 이혼과 가족해체

외환위기 이후 한국의 이혼율은 급증하였다. 경제적인 문제뿐만 아니라 여러 가지 이유로 외환위기 이후 가족해체가 급증하면서, 한국의 이혼율은 폭발적으로 증가하였다. 전통적으로 한국은 유교문화권에 속하여 이혼은 사회적으로 금기시 되었다. 그리하여, 70년대 한국의 이혼율은 서구 이혼율의 1/3정도에 불과하였다. 그러나 외환위기 이후 2000년대 들어서 한국의 이혼율은 OECD 국가들 가운데서도 최상위권에 속할 정도로 급증했다. 이혼이 부부 당사자들의 자발적인 의사결정에 따른 결과이지만, 사회적 이혼에 따른 가족해체로 인한 자녀 양육 문제와 이혼으로 인한 여성 가장가구의 빈곤문제도 새로운 사회적 위험으로 대두되었다. 2003년에는 한국이 OECD 국가들 가운데 미국 다음으로 높은 이혼율을 보여 주어서, 외환위기 이후 가족해체 수준이 대단히 심각한 수준임을 보여 준다 (<그림 2> 참조).

### <그림 1> OECD 이혼율 추이(1970-2009)

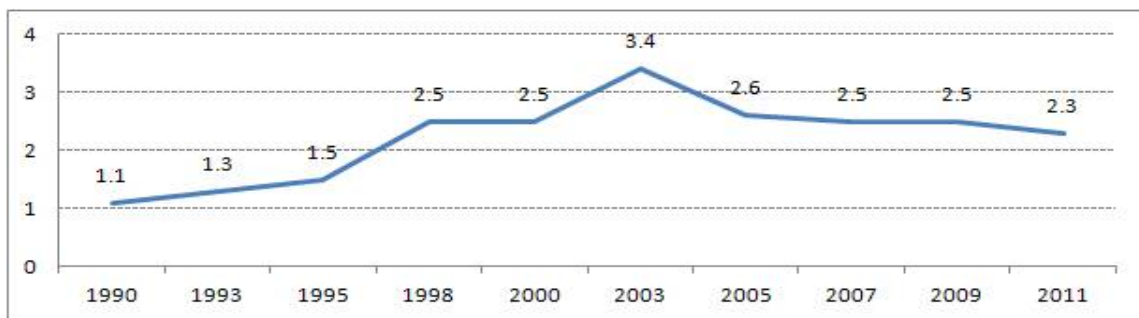
자료: OECD Family database(<http://www.oecd.org/els/soc/oecdfamilydatabase.htm>)

2000년대 이혼에서 나타난 새로운 현상 중의 하나는 상대적으로 혼인기간이 긴 부부의 이혼이 급증하고 있다는 점이다. 혼인기간이 짧은 부부의 이혼 비율은 줄어들고 있는 반면에, 20년 이상 결혼 생활을 한 부부의 이혼은 급증하고 있다. 이혼인구 중 혼인기간이 0~4년인 경우는 1990년 39.5%에서 2011년 26.9%로 12.6% 포인트 감소하였으나, 20



년 이상인 부부의 이혼은 같은 기간 5.2%에서 24.8%로 증가하여 약 5배 정도 증가하였다. 오랜 결혼 기간 동안 주부로 지내가 이혼을 하는 경우, 경제활동 경험이 없기 때문에, 주로 판매직이나 음식·숙박과 같은 임금이 낮은 서비스직에 비정규직으로 종사하게 되는 경우가 대부분이다. 결과적으로 혼인 기간이 긴 부부의 이혼 증가하면서, 이혼한 중년 여성들이 근로 빈곤층에 편입되는 추세가 늘고 있다.

[그림 2] 조이혼율 추이: 1990-2011



출처: 통계청, 『인구동향조사』, 각 년도.

### 2-3. 자살

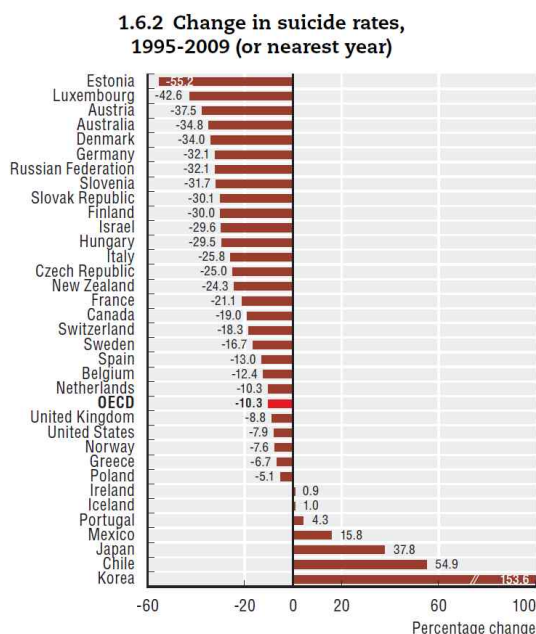
생명의 안전은 가장 근원적인 인간의 존재 조건이다. 살인으로 인한 생명의 위협이 존재하는 경우, 국민 개개인의 인간다운 삶은 근원적으로 부정된다. 그러므로 외국의 침입이나 내부의 위협으로부터 국민의 생명과 안전을 지키는 것이 현대 국가의 가장 기본적인

인 책무이다.

외환위기 이후 자살도 급증하였다. 경제성장기 한국의 자살률은 OECD 평균 정도에 머물렀지만, 외환위기 이후 자살률이 OECD 국가들 가운데 가장 크게 증가하여 2000년대 들어서 OECD 평균의 2배 정도 높은 자살률을 보여주고 있다. <그림 3>은 1995년부터 2009년까지의 자살률 변화를 보여주고 있다. 대부분의 국가들에서 자살률을 낮추기 위한 여러 정책들이 도입되었고, 그 결과 자살률은 현저하게 낮아졌다. 그러나 2000년대 들어서 한국의 자살률이 급증하여, OECD 국가들 중 최고의 자살률과 최고의 자살률 증가율을 보였다.

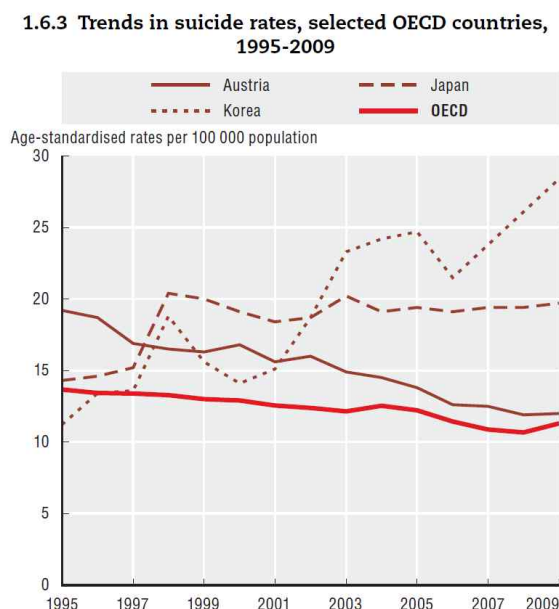
그 중에서도 노인자살률이 극단적으로 높은 수준을 보여주고 있어서, 노인문제가 심각한 수준에 달하였음을 보여주고 있다. <그림 4>에서 볼 수 있듯이, 한국의 자살률은 50대부터 급증하고 있다. 특히 75세 이상의 노인 자살률은 OECD 국가들의 자살률에 비해서 8배 이상 높아서 극단적인 수준임을 보여주고 있다. 노인자살의 문제는 고령화와 맞물려 경제적으로 준비되지 않은 노후를 맞고 있는 많은 노인들의 문제라는 점에서 사회 병리적인 현상이라고 볼 수 있다.

<그림 3> 1995-2009 자살률 변화



Source: OECD Health Data 2011; IS-GBE (2011).

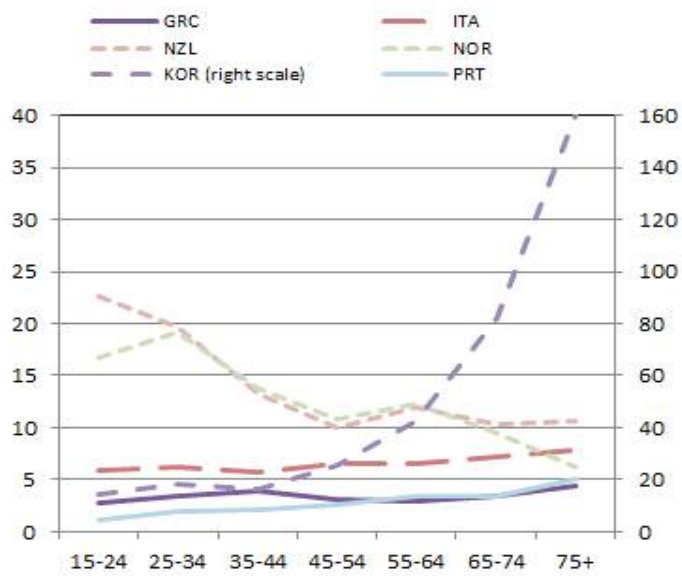
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932523576>



Source: OECD Health Data 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932523595>

<그림 4> 연령별 자살률(2006년)



자료: OECD Society at Glance 2009,

#### 2-4. 질병과 의료 격차

한국사회에서 빈곤층은 낮은 소득뿐만 아니라 불건강으로 인하여 낮은 삶의 질을 피하기 어렵다. <표 4>에서 알 수 있듯이, 소득이 높을수록 의료서비스 이용율이 높기 때문에, 소득이 낮은 사람들이 질병에 걸릴 확률이 높아지게 된다. 저소득층은 고소득층보다 건강검진수진율이 14.9% 포인트 더 낮고, 암검진수진율은 10.7% 포인트 더 낮았다.

<표 4> 소득수준에 따른 의료서비스 이용: 2010

(단위: %)

	건강검진 수진율			암검진 수진율			병의원 미치료율		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
19세 이상	54.1	57.8	50.5	46.6	37.6	55.4	20.3	16.3	24.2
상	59.7	62.9	56.2	50.9	41.6	60.7	16.5	15.3	17.8
소득 중상	58.1	61.2	55.0	48.1	38.8	56.9	20.1	17.0	23.1
수준 중하	55.4	62.0	48.8	48.1	41.5	54.7	21.5	16.6	26.3
하	44.8	46.4	43.2	40.2	30.0	49.9	22.6	16.6	28.4

출처: 보건복지부, 『2010 국민건강통계』, 2011.(통계청, 2013, 한국의 사회 동향 2012 보도자료에서 재인용)

병원의 진료가 필요함에도 불구하고, 치료를 받지 못한 병의원 미치료율 비율은 남성의 경우 소득수준에 따른 차이가 없었으나, 여성의 경우 소득수준에 따른 차이가 큰 것으로 나타났다. 소득수준이 낮을수록, 병의원 미치료율이 높아져서 소득수준이 상인 여성의 경우 미치료율은 17.8%로 남성과 거의 비슷한 수준을 보였으나, 하층 여성인 경우 28.4%로 상층 여성보다 10.6% 포인트 더 높았다.

### 3) 인구위기

노동시장에서의 고용위기는 곧바로 **인구위기**로 이어졌다. 인구위기는 인구구조가 변해서 한국사회가 지속가능하지 않은 상황으로 나아가고 있는 현상을 지칭한다. 저출산과 고령화로 인하여 노동력인구가 줄어들고, 노동을 하지 않는 비부양인구가 늘어나서 소비가 위축되고 전반적으로 사회가 활력을 잃고 있다. 그리하여 저출산과 고령화는 전반적으로 경제불황과 전체 인구감소로 이어질 것으로 예상된다.

#### 1) 청년

청년들의 경우, 취업난과 고용불안정으로 결혼을 포기하거나 결혼연령을 늦추게 되면서, 저출산 추세가 지속되고 있다. 이들 가운데 취업을 포기하고, 결혼을 포기하고 그리고 출산을 포기한 청년 세대를 **3포세대**라고 불리기도 한다. 3포세대의 문제는 한국의 출산율을 더욱 낮춰 인구위기를 촉진시키고 있다.

#### 2) 노인

세계적으로 빠른 속도로 진행되고 있는 고령화는 많은 노인들로 하여금 준비되지 않은 미래를 맞게 하고 있다. <표 4>는 주요 국가별 인구고령화 진전 현황을 보여주고 있다. 고령화사회에서 고령사회가 되는데 걸리는 시간이 프랑스의 경우 115년이었으나 한국의 경우는 18년에 불과하며, 고령사회에서 초고령사회로 나아가는 데는 고작 8년 밖에 걸리지 않아서 한국의 고령화가 가속적으로 진행되고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 주요 국가별 인구고령화 진전현황 비교 (단위 : 년도, 년수)

국 가	도달년도			증가 소요연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2018	2026	18	8
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2018	115	39
이태리	1927	1988	2006	61	18
미 국	1942	2015	2036	73	21
독 일	1932	1972	2009	40	37

자료(통계청 2011:9)

고령층의 경우, 급속한 고령인구의 증가와 퇴직연령의 하락에 따른 노인 수입 감소로 많은 노인들이 빈곤을 피하기 어렵게 되었다. 개인의 노후 대비나 국가 차원의 노인복지 정책이 미미한 상태에서, 고령인구의 증가는 노인빈곤률 급증에 따른 노인자살률 증가로 이어졌다. 국가가 노인의 기본권인 “인간다운 삶을 살 권리”를 보장하지 않음으로 해서 한국은 빈곤 노인대국이 되었다. <표 5>에서 알 수 있듯이, 2012년 현재 60세 이상의 52.6%가 전혀 노후를 준비하지 않은 것으로 밝혀졌다. 소득분위나 재산분위를 중심으로 노후 준비를 살펴보더라도, 저소득층은 절대 다수가 노후를 전혀 준비하지 않은 것으로 나타났다. 소득하위 20%에서 노후대비를 전혀 하지 않은 비율은 64.7%로 3명 중 2명이 노후에 대한 대비를 전혀 하지 않았다. 재산의 규모가 하위 20%인 경우, 노후에 대한 대비를 전혀 하지 않은 비율은 무려 71.9%로 저소득층이나 재산이 적은 하층에서 노후대비가 전혀 되지 않은 비율이 대단히 높았다. 반면에 소득 상위 20%나 재산 상위 20%에서 노후 대비를 하지 않은 비율은 각각 17.0%와 19.6%였다.

준비되지 않은 노후는 높은 노인 빈곤율과 높은 노인 자살률로 이어졌다. 한국의 노인 빈곤율은 2012년 현재 50.1%로 절반 이상의 노인이 빈곤층이다(OECD . 2011년 통계청 조사에서도 은퇴연령층 가구의 50.9%가 빈곤가구인 것으로 나타났다. 배우자가 없는 경우나 취업자가 없는 경우의 가처분소득 빈곤율은 70%를 넘는 것으로 나타났다.

<표 6> 은퇴연령층가구 빈곤율<sup>1)</sup>

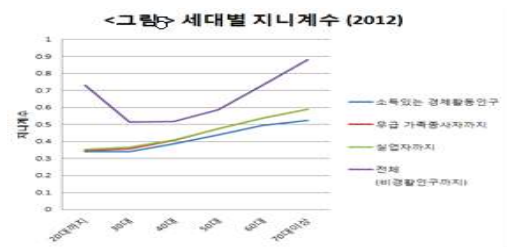
(단위 : %, %p)



		시장소득	시장소득 + 공적이전 소득 (2)	시장소득 - 공적지출 (3)	가처분소득		개선효과(빈곤감소율)		
		(1)			(4)	빈곤갭	공적이전 소득효과 (1)-(2) <sup>-</sup>	공적지출 효과 (1)-(3)	정 부 정책효과 (1)-(4) <sup>-</sup>
은퇴연령층가구 빈곤율		64.5	52.7	62.7	50.9	43.3	11.8	1.8	13.6
취업자 수별	0인	87.4	74.0	86.6	72.6	47.8	13.4	0.8	14.8
	1인이상	45.6	35.3	43.1	33.1	35.0	10.3	2.5	12.5
동거상 태별	배우자 없음	78.7	73.2	77.7	71.4	48.2	5.5	1.0	7.3
	배우자 있음	59.0	44.8	57.0	43.0	40.1	14.2	2.0	16.0

주 : 1) 빈곤율은 특성별 가구 내 구성원들이 겪는 개인단위의 빈곤율임

자료: 2012년 가계금융·복지조사 결과 보도자료



<표 7> 노후준비(복수응답) (단위: 천명, %)

		규모	있음 <sup>2)</sup>	공적연금	개인연금	예금·적금	부동산	기타 <sup>3)</sup>	없음
전 체		23,271	61.5	36.5	14.0	13.2	14.1	9.2	38.5
성별	남자	11,182	73.5	52.7	15.9	13.7	18.4	12	26.5
	여자	12,089	50.3	21.4	12.4	12.7	10.1	6.7	49.7
연령대별	40~49세	8,450	69.3	46.9	23.9	15.9	10.8	10	30.7
	50~59세	7,053	67.6	44.3	14.8	12.9	15.3	8	32.4
	60세이상	7,768	47.4	18	2.7	10.6	16.6	9.6	52.6
평소 고용형태별	평소 취업자	14,998	72.6	50.2	18.3	14.5	15.6	10.1	27.4
	평소 구직자	423	46.8	22.5	11.5	12.1	10.0*	3.4	53.2
	평소 비경인구	7,850	40.9	10.9	6.0	10.7	11.4	8	59.1
소득 5분위별 <sup>1)</sup>	1분위	4,110	35.3	12.4	2.4	6.9	9.0	9.4	64.7
	2분위	4,294	47.7	24.5	7.2	8.1	11.0	5.8	52.3
	3분위	4,361	60.3	36.8	12.9	9.6	12.3	5.3	39.7
	4분위	4,808	71.6	45.5	16.4	15.4	13.8	9.3	28.4
	5분위	5,699	83.0	54.9	26.5	22.6	21.7	14.7	17.0
순자산 5분위별 <sup>1)</sup>	1분위	3,772	28.1	16.8	3.9	2.1	1.2	5.9	71.9
	2분위	3,843	48.3	30.1	9.8	5.9	3.8	7.2	51.7
	3분위	4,524	62.5	38.5	13.7	10.6	9.1	8.3	37.5
	4분위	5,078	72.8	44.2	18.5	16.0	15.1	10	27.2
	5분위	6,055	80.4	44.7	19.6	24.4	31.5	12.6	19.6

주 : 1) 소득 및 순자산 5분위는 개인이 속한 가구의 수준임

2) 복수응답으로 활동제약의 세부항목 합과 일치하지 않음

3) 기타 : 주식, 펀드, 채권, 선물 등

4) \*는 표본오차가 높아(상대표준오차 25% 이상) 이용에 유의

자료: 통계청, 2012가계금융·복지조사 결과 보도자료

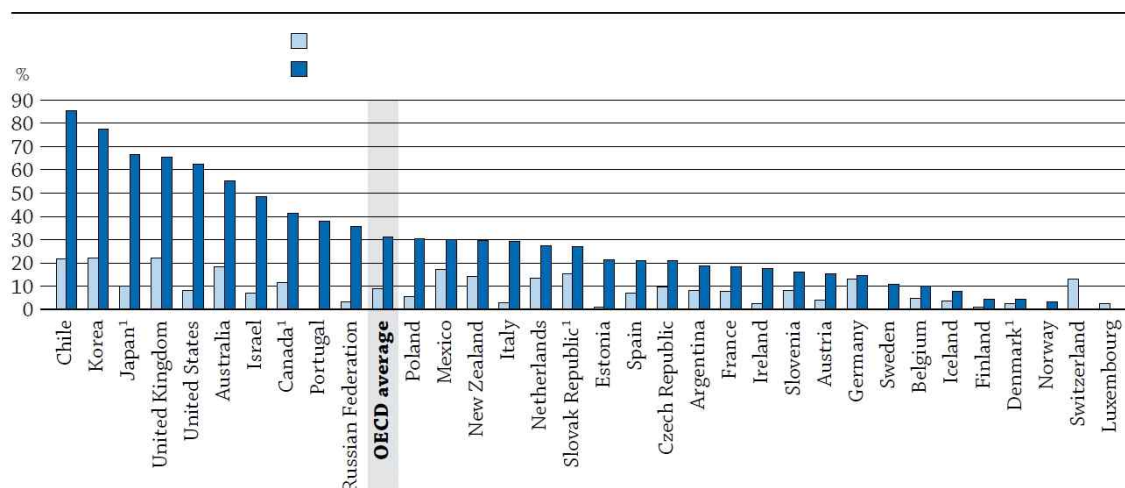
노인 세대는 가장 빈곤이 심할 뿐만 아니라 세대 내 불평등이 가장 심한 세대임을 보여주고 있다. <그림 5>에서 볼 수 있듯이, 나이가 많아질수록 세대 내 불평등이 더 커지는 상태를 보여주고 있다. 그리고 60대와 70대 내의 소득 불평등은 극단적인 수준을 보이고 있다. 이러한 점은 나이가 많아질수록 더 많은 소득 격차와 상대적 박탈감을 더 심하게 느끼게 된다는 것을 의미한다. 노년이 불행한 사회, 오래 사는 것을 피하고 싶은 오늘날의 한국 사회의 현실을 보여준다.

#### 4) 희망격차와 신뢰위기

##### (1) 희망격차

사회양극화는 자녀 교육의 양극화로 이어져 불평등의 세대 간 재생산으로 이어지고 있다. 사교육 중심의 교육제도 하에서 지불능력이 있는 가족과 그렇지 못한 가족 사이에 자녀 교육상의 격차가 더 확대되고 있다. 교육기회의 불평등으로 인하여 부익부-빈익빈 현상이 심화되면서 사회통합을 저해하고 있다. 또한 이는 기회균등의 기본원칙을 심대하게 훼손하여 헌법적 가치를 위반하고 있다.

<그림 6> OECD 국가의 교육비 사적 지출 비율



자료: OECD(2011) Education at a Glance, p. 232.

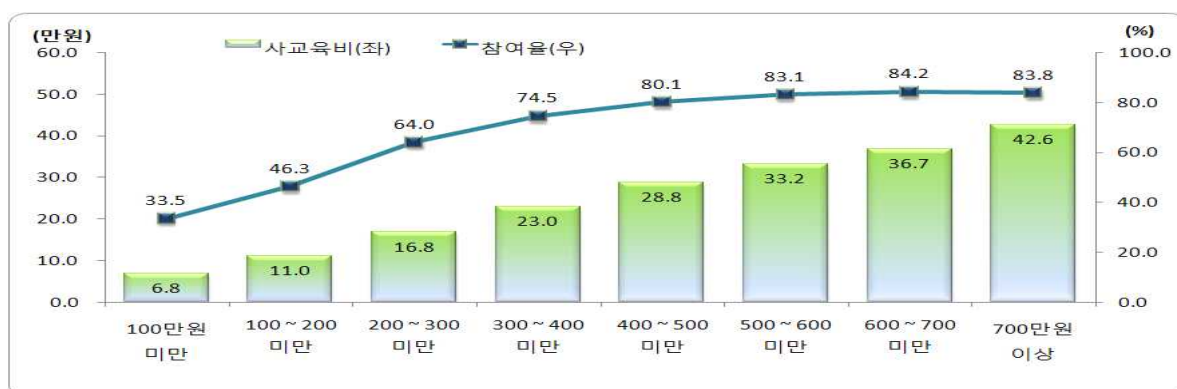
참고: 짙은 색은 고등교육, 옅은 색은 초중고등 교육을 지칭함

교육기회와 교육을 통한 자아실현의 기회가 사교육 중심체제에서는 사교육참여와 사교육에 지출하는 비용에 따라서 크게 달라진다. 공교육이 제대로 기능하지 못하는 현실에서 사교육이 대학입학이나 취업에 결정적인 영향을 미친다. <그림 6>에서 알 수 있듯이, 한국은 OECD 국가들 가운데, 고등교육 비용 가운데 가족이 부담하는 비용의

비율이 칠레 다음으로 가장 높은 나라이다. 그러므로 가족의 경제적인 부담 능력에 따라서 고등교육을 활용할 수 있는 기회가 달라진다. 경제력이 취약한 가족의 자녀들은 고등교육을 활용할 수 없다. 결과적으로 가족의 경제력에 따라서 자녀의 고등교육 입학이 달라져서, 교육은 계급이동을 용이하게 하는 것이 아니라, 부모의 계급이 자녀에게 계승되게 하는 역할을 하고 있다.

<그림 7>는 2012년 가구 소득수준별 사교육 참여율과 월평균 사교육비 지출액을 보여준다. 가구 소득수준이 높아지면 높아질수록, 자녀의 사교육 참여율이 높아지고, 사교육에 지출하는 월평균 사교육비도 크게 높았다. 가구소득이 100만 원 미만인 저소득 가구에서는 사교육비로 월평균 6만 8천원 지출하지만, 가구소득이 700만 원 이상인 고소득 가구에서는 사교육비로 월평균 42만 6천원을 지출한 것으로 나타났다. 소득수준에 따른 사교육비 격차는 곧 바로 학교성적과 대학진학에서 차이를 만들어 낸다. 결국, 부모의 빈부격차가 자녀의 교육격차로 이어지고 있는 것이다.

<그림 7> 가구 소득수준별 사교육비 및 참여율(2012년)



이러한 교육 현실은 한국사회가 과거에 보여준 역동성의 기반이었던 강한 **상승이동의 열망**을 저소득층으로부터 앗아 역동성이 현저하게 떨어질 것이라는 점을 예고하고 있다. 자녀 세대가 부모 세대보다 계층 상승을 할 수 있다는 강한 믿음이 깨지고 있다는 점은 역동성의 저하뿐만 아니라 사회갈등의 심화도 예상할 수 있다. <표 8>에서 알 수 있듯이, 자신을 하층이라고 생각하는 사람들 3명 가운데 2명은 상승이동의 가능성이 낮다고 믿고 있다는 점에서 근거를 찾을 수 있다. 그리고 자신을 상층이라고 생각하는 사람들 3명 가운데 1명 정도만이 상승이동의 가능성이 낮다고 믿고 있어서, 계층 간 상승이동의 가능성에 대한 믿음이 크게 다른 것으로 나타났다. 이른바 상층과 하층 간에 **희망격차**가 현저하게 존재하고 있음을 알 수 있다. 물론 중층과 상층에서도 과거에 비해서 계층이동 가능성이 높다고 믿는 비율이 상당히 낮아졌다는 점에서 희망 감소 현상도 동시에 나타나고 있다. 그 결과, 전체적으로 세대 간 계층이동의 가능성이 높다고 생각하는 사람들의 비율도 2009년 48.4%에서 2011년 41.7%로 낮아졌다. 세대 간 계층이동의 가능성이 낮다

는 믿음이 커지게 되면, 전체적으로 상승이동을 위한 노력을 하지 않게 되고, 사회는 역동성을 잃고 정체된다. 이것은 한국사회를 이끌어 온 핵심적인 동력이었던 상승이동에 대한 강한 열망과 그것을 통한 경제발전과 사회변동이 더 이상 기대하기 힘들다는 것을 의미한다.

<표 8> 다음세대 계층이동 (가구주)

		계	높다	매우	비교적	낮다	비교적	매우	모르겠다
2009 <sup>1)</sup>		100.0	48.4	4.6	43.8	30.8	24.5	6.3	20.9
2011		100.0	41.7	4.0	37.7	42.9	33.4	9.6	15.4
계층 의식	상층	100.0	59.3	13.7	45.6	32.4	30.0	2.5	8.2
	중층	100.0	48.8	4.7	44.0	41.2	34.7	6.5	10.1
	하층	100.0	32.8	2.8	30.0	45.4	31.9	13.4	21.9

주: 1) 조사대상이 15세 이상 인구임

자료: 통계청: 2011

## (2) 불신사회

외환위기 이후, **4대위기**를 겪으면서, 한국사회는 제도와 타인에 대한 불신이 대단히 낮은 **저신뢰 사회**가 되었다. 현재 상태에 대한 국민들의 불안과 불만은 정부나 타인에 대한 불신으로 이어져 한국사회는 불신이 만연한 사회가 되었다. 정부와 사회 일반에 대한 불신의 수준이 대단히 높기 때문에, 묻지마 살인이나 집단 자살과 같은 새로운 형태의 사회불안이 커지고 있다.

경제적으로 외환위기를 극복하고 저성장이기는 하지만 지속적인 성장을 계속하고 있는 반면, 사회적으로는 심각한 위기 상황에서 벗어나지 못하고 있다. 오히려 사회위기는 만성화되고 있다. 그것은 위기적인 상황을 위기로 인식하지 못하여, 사회적 위기를 해소하기 위한 정치권이나 정부 차원의 체계적인 노력이 제대로 이루어지지 못했기 때문이다. 연일 뉴스에 보도되는 사회해체적인 사건이나 사회갈등은 더 이상 방치할 수 없는 수준에 이르렀다.

불신, 갈등과 사회해체를 넘어서기 위한 적극적인 노력을 기울이지 못할 경우 21세기 한국의 미래는 어두울 수 밖에 없다.

## IV. 사회정책의 발달과 현재 과제

<표 9> 국가별 타인에 대한 신뢰수준(2008년)과 제도에 대한 신뢰수준(2010년)

국가	타인신뢰도	자료	제도 신뢰도
칠레	13.4	ISSP	50.67
터키	23.5	ESS	56.74
멕시코	26.1	ISSP	38.36
포르투갈	38.1	ESS	43.10
그리스	40.4	ESS	43.78
한국	46.2	ISSP	40.57
헝가리	46.8	ESS	39.89
슬로바키아	47.0	ESS	43.28
폴란드	47.4	ESS	55.54
미국	48.7	ISSP	58.47
슬로베니아	52.9	ESS	51.08
체코	55.7	ESS	44.17
아일랜드	55.8	ISSP	58.92
프랑스	55.8	ESS	59.21
OECD	58.6		56.0
일본	60.7	ISSP	53.35
독일	61.1	ESS	53.44
오스트리아	61.8	ISSP	60.51
스페인	61.9	ESS	50.21
호주	63.9	ISSP	70.53
벨기에	68.6	ESS	45.65
영국	68.9	ESS	64.86
뉴질랜드	69.1	ISSP	66.95
이스라엘	71.3	ESS	53.50
에스토니아	72.1	ESS	41.86
스위스	74.2	ESS	70.53
네덜란드	79.7	ESS	71.66
스웨덴	83.7	ESS	64.56
핀란드	85.5	ESS	81.59
노르웨이	88.3	ESS	67.87
덴마크	88.8	ESS	75.33

자료: OECD(2011a), Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators, Data=CO1.1과 Data=CO2.1

한국의 사회정책은 크게 세 단계를 거치면서 변화하였다. 첫 번째 단계는 권위주의 정권 시기론 발전국가 체제 하에서 경제성장 정책의 부수적인 정책으로 복지정책이 만들어진 단계이다. 이 단계에서는 복지정책이 국가주도형 산업화 정책과 연계되어 도입되었다. 존슨(Charmers Johnson, 1982)이 발전국가로 부른 일본국가와 마찬가지로 6,70년대 한국은 국민의 삶의 질이나 복지 향상을 주된 국가의 역할로 도모하는 복지국가와는 대조적으로, 복지에 관심을 두지 않고, 오로지 경제성장을 내세워 국가의 경제개입을 당연시 하였다. 그리고 발전국가는 경제성장이 이루어지면 성장의 혜택이 사회 전체로 확산될 것이라는 낙수효과(trickle down effect)를 내세우며, 성장을 통한 분배문제의 해결을 모색하였다.<sup>1)</sup> 이는 “선성장, 후분배” 논의로 요약되었다.

권위주의 정권에 의해서도 일부 복지제도가 도입되었지만, 정권의 정치적 목적에 따라서 도입되었기 때문에, 국민의 복지증진과는 무관하게 제도화되었다. 권위주의 체제하에서 도입된 복지는 특정한 사회집단을 대상으로 하는 제한적이고, 정치적 동원을 목적으로 하는 전략적 사고의 산물이었다. 대표적으로, 1960년대와 1970년대 산업화와 권위주

1) 낙수효과는 쿠즈네츠가 제시한 경제성장론의 핵심으로 초기 산업화 과정에서 불평등이 심화되지만, 산업화가 지속되면 성장의 효과가 확산되는 낙수효과로 인하여 불평등이 약화되어, 산업화와 불평등과의 관계는 역 U자 곡선으로 요약된다 (Kuznetz, 1952).

의 정권의 안정을 도모하기 위하여 의료보험, 산업재해보험 제도가 도입되었다. 1963년 군사정권에 의해서 의료보험법이 법제화되었으나, 유신정권 시기인 1977년 500인 이상의 대규모 사업장 근로자를 대상으로 처음 실시되었고, 2년 후인 1979년 공무원 및 사립 학교 교직원을 대상으로 확대되었다.

1964년에 도입된 산업재해보험은 광업과 제조업의 500인 이상의 사업장에만 적용되었고, 점차 그 대상이 확대되어 65년 전기, 가스, 운수업, 1969년 건설업, 서비스업, 통신업과 1983년 농수산물 위탁판매업까지 확대 적용되었다. 적용 사업장 규모도 65년 200명 이상, 66년 150명 이상, 88년에는 5인 이상 사업장으로 점차 확대되었다.

두 번째 단계는 민주화 이행기 단계이다. 민주화 운동이 고조되면서, 권위주의 정권은 위기에 빠지게 되었다. 권위주의 정권은 이러한 위기를 극복하기 위하여 민심을 얻을 수 있는 복지정책을 확대 실시하였다. 제5공화국은 1981년 출범과 동시에 “복지국가 건설”을 내세우며, 의료보험을 100인 이상의 사업장 근로자로까지 확대 실시하여 중기업 근로자도 의료보험의 혜택을 받게 했다. 그리고 1987년 경쟁적 선거를 통해서 집권한 육군 장성 출신 노태우 대통령은 1989년 취약한 지지기반을 강화하기 위하여, 의료보험을 전체 국민을 대상으로 확대하였다.<sup>2)</sup> 피고용자들에게 가장 중요한 사회적 안전망인 실업보험은 도입되지 않았고, 전체 국민들을 대상으로 하는 의료보험이 확대적용된 것이다.

실업보험인 고용보험은 1995년 7월 1일부터 실시되었고, 적용 대상은 1997년까지 30인 이상 사업체 종사자로 제한되었다. 실업보험의 경우에도 여전히 상대적으로 노동시장에서 유리한 위치에 있는 근로자들만 혜택을 받아서 실업보험의 사각지대가 대규모로 존재하게 되었다. 이러한 사각지대의 존재는 실업보험 자체도 사회적 시민권으로 주어진 것이 아니라 특정한 경제적 지위에 있는 사람들만을 보호하기 위한 정책이라는 점에서 제한적인 의미를 지닌다.

세 번째 단계는 외환위기 이후 김대정 정부에 의한 생산적 복지시대이다. 생산적 복지시대의 특징은 외환위기로 삶의 위험이 크게 높아지면서, IMF나 IBRD와 같은 국제금융기관의 요구로 사회적 안전망이 크게 확충되었다는 점이다.

발전국가 체제의 위기는 외환위기 형태로 나타났다. 발전국가 체제에서 형성된 과도한

---

2) 의료보험 적용인구는 1977년 8.7%에 불과하였고, 그 이후 점차 증가하여 1981년 29.5%, 1985년 43.8%로 증가하였다 (이광찬, 1989: 479).

차입경영과 무분별한 기업 확장, 정경유착에 의한 금융 부실 등으로 한국의 대기업들이 위기를 맞게 되면서, 투입 요소 중심의 경제성장 모델의 한계가 드러나게 되었다. IMF가 구제금융 제공 조건으로 한국정부에 요구한 개혁은 공기업 민영화, 금융시장 개방, 노동시장 유연화와 재벌기업 거버넌스 개혁을 요구하였다. IMF는 한국정부가 그것을 받아들이는 조건으로 한국정부에게 구제금융을 제공하였다.

다른 한편, 역설적으로 신자유주의를 대변하는 IMF가 신자유주의 개혁의 성공을 위해서 사회적 안전망의 확충을 한국정부에 요구하였다. IMF는 위기 극복을 통하여 지속적인 성장이 이루어지기 위해서는 정부가 “대상이 정해진 보조금 지원, 교육과 의료 프로그램과 고용 창출을 통하여 사회적 안정을 유지하는데 도움이 되는 사회적 안전망과 인적 자본 투자의 확대가 필요하다” 점을 강조하였다 (IMF, 2000). 신자유주의 개혁에 대한 반발과 저항을 줄이기 위하여 IMF는 한국정부에 사회적 안전망의 도입을 강력하게 요구하였던 것이다. 그 결과, 1997년 12월에 발생한 외환위기는 한국의 사회정책의 틀을 바꾸는 계기가 되었다

1997년 12월 선거에서 집권한 김대중 정부는 외환위기를 극복하기 위하여, IMF가 요구하는 신자유주의 개혁을 수행해야 함과 동시에, IMF가 요구하는 사회적 안전망의 확충을 이행해야 했다. 그리하여, 90년대 말과 2000년대 초 여러 가지 새로운 복지제도가 도입되면서, 현재 복지제도의 틀이 구축되었다.

외환위기와 그 이후에 진행된 신자유주의적 경제개혁에 따른 사회적 위험에 대응하여 복지정책이 도입되었다. 먼저, 실업과 비정규직의 급증에 따른 빈곤층의 확대에 대응하여, 국민기초생활보장법이 1999년 9월에 제정되어, 2000년 10월 실행되었다. 국민기초생활보장제도는 소득이 최저생계비에 못 미치는 가구를 대상으로 정부가 정한 최저생계비와 그 가구의 소득 차이만큼을 지원해주는 제도로써 의료, 교육, 주거, 자활 지원도 포함된다.

국민의료보험은 1999년 국민건강보험법이 제정되면서, 2000년 국민건강보험으로 바뀌었다. 지역의료보험 조합과 직장의료보험공단으로 나뉘어 있던 국민의료보험 조직이 국민건강보험으로 통합되었다. 이것은 사회적 연대를 강화시키기 위한 조직적 통합이었다. 그러나 국민건강보험제도는 국민의료보험제도와 마찬가지로 고용주와 근로자가 각각 절반을 부담하는 시스템이다. 즉, 국가는 건강보험료를 걷고 운영하는 역할만을 담당한다. 의료 서비스는 대부분 사설 병원이 담당하고, 비용은 고용주와 근로자가 담당하고, 관리



는 국가가 담당하는 분절된 의료복지체계를 그대로 유지하고 있다.

노후보장을 위한 국민연금제도는 1988년 10인 이상의 사업장 피고용자를 대상으로 시작되어, 1999년 전체 국민을 대상으로 하는 제도로 확대 실시되었다. 도시와 농촌 지역까지 포괄하는 국민연금제도가 도입되면서, 고령화 사회에 대비하는 복지제도의 틀이 마련되었다.

급격한 기업구조조정에 따른 대량 실업의 규모가 커지면서, 이에 대응하는 정책도 지속적으로 변했다. 30인 이상의 사업장에만 적용되었던 고용보험이 외환위기 직후인 1998년 1월 1일부터 10인 이상의 사업체 종사자로 확대되었고, 1998년 3월 1일부터는 5인 이상의 사업체 종사자로 그리고 1999년 10월 1일부터는 모든 사업장으로 적용범위가 확대되었다(유길상, 2005: 4). 고용보험은 2000년대 들어서 일일고용자까지 확대되어 모든 근로자들에게 적용되었다. 고용보험이 도입된 지, 얼마 되지 않아서 전체 피고용자에 적용되는 노동복지제도로 발전하였다.

외환위기 와중에 새롭게 등장한 민주정부인 김대중 정부에 의해서 근대적인 복지제도의 틀이 마련되었다. 이전과는 다른 복지체제의 구축이라는 점에서 나름대로 평가를 받았기 때문에 김대중 정부 복지정책의 성격을 둘러싼 논쟁도 나타났다(대표적으로 김연명, 2002; 정무권, 2009).

한국의 복지제도는 2차 대전 이전의 유럽 수준에도 미치지 못하고 있다. 1인당 GNP 수준이 2만 불을 넘는 **한국에서 사회권은 여전히 미진한 수준에 머물고 있다.** 먼저, 국민 기초생활보장제도는 소득이 최저생계비 이하인 빈곤층이 인간답게 살 수 있도록 지원하는 기능을 제대로 하지 못하고 있다. 최저생계비 책정 기준 자체가 낮기 때문에, OECD 기준을 적용하면, 120만 명 정도가 추가로 지원의 대상이 된다.

국민건강보험은 전국민을 대상으로 하지만, 개인이 부담해야 하는 의료비용 수준이 높기 때문에, 소득이 낮은 계층은 국민의료보험제도가 충분히 질병으로부터 보호를 받지 못하고 있다. 의료 서비스가 사설 병원에 의해서 이루어지고 있기 때문에, 의료 수가가 높을 뿐만 아니라, 의료보험에서 지원해주지 않는 질병이 많기 때문에, 의료보장 수준은 매우 낮은 수준이다. <그림 8>에서 볼 수 있듯이, 한국은 의료비 중 개인이 부담하는 비율이 대단히 높은 국가에 속한다. 2012년 OECD 경제보고서에 따르면, 한국은 OECD 회원국 중 칠레, 멕시코, 미국 다음으로 4번째로 개인 의료비 부담비율이 높은 나라로 밝혀졌다.

#### <그림 8> 의료비 중 개인 부담 비율



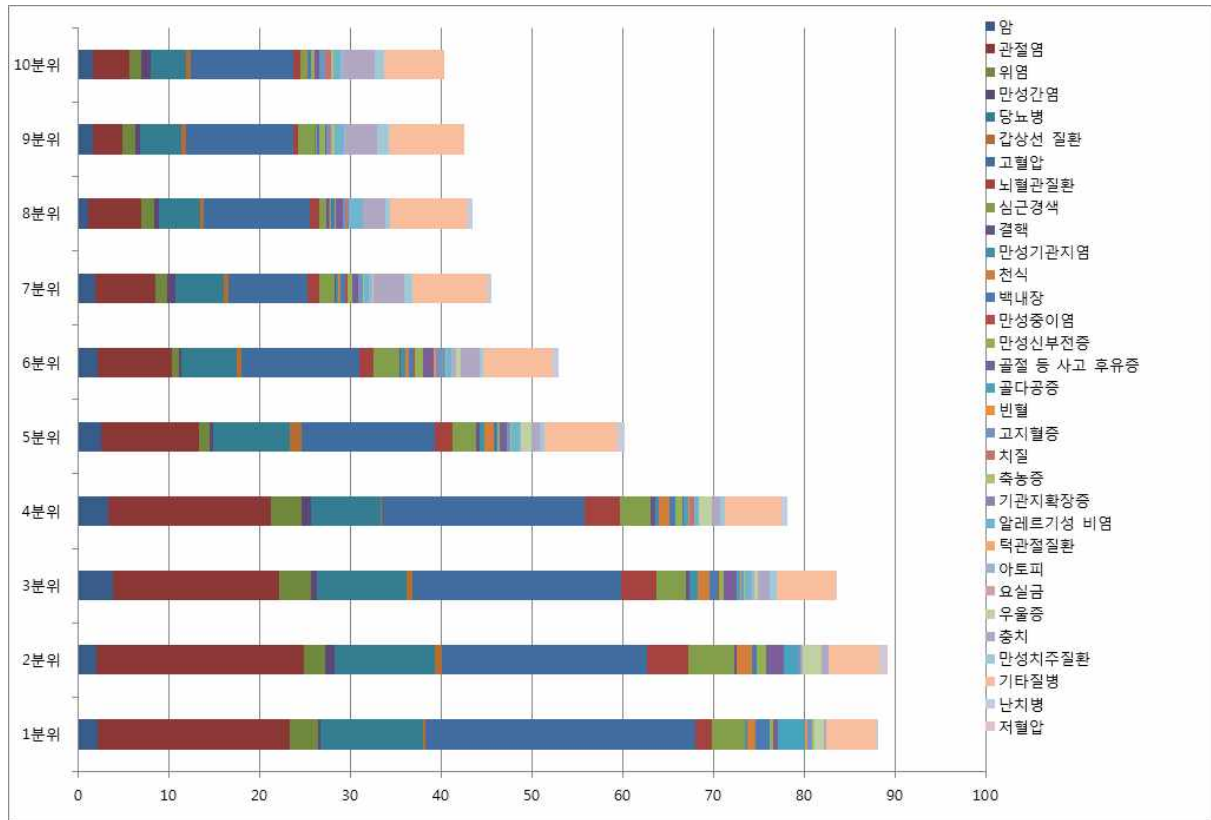
자료: OECD (2012b), OECD Economic Surveys Korea, p.21.

높은 의료비 지출에 대비해서, 중산층과 상류층은 보험시장에서 민간보험을 구매하여, 국민건강보험을 보충할 수 있지만, 빈곤층은 국민건강보험에 의존할 수밖에 없다. 그 결과, 계층 간 건강 불평등이 심화되고 있다.

<그림 9>에서 볼 수 있듯이, 하위소득 계층은 관절염, 당뇨병, 고혈압, 심근경색 등에서 최상위 소득계층보다 3-5배 더 많이 앓고 있는 것으로 나타났다. 중증질환에 걸린 경우에서도 상위 소득계층과 하위 소득계층 간의 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 대체로 상위 60% 소득계층과 하위 40% 소득계층 간에 뚜렷한 차이를 보여주고 있다. 두드러진 점은 하위 20-30% 소득계층의 경우 암에 걸릴 확률이 상위 10% 소득계층에 비해서 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 그리고 의료보장의 경우, 최하위 소득계층보다 차상위 소득계층이 의료 사각지대에 놓여있음을 보여준다. 최하위 소득계층의 경우, 정부의 의료지원을 통하여 차상위 소득계층보다 더 자주 의료제도를 이용하기 때문에 이러한 결과가 타나났다. 다른 한편, 이것은 가난한 사람들이 더 많은 병으로 고통을 받고 있다는 것을 의미한다.

#### <그림 9> 소득 분위별 질병 분포

자료: 2012년 한국복지패널 자료



한국의 국민연금제도는 낮은 임금대체율로 인하여 노후 복지효과가 낮다. OECD 평균 공적 연금의 임금대체율은 50%이고, 강제적인 사적 연금을 추가하면, 연금의 임금대체율은 68%로 높아지고, 자발적인 사적 연금까지 추가하면, 전체 연금의 임금대체율은 77%에 달한다. 한국의 경우 공적 연금과 강제적인 사적 연금을 합하여, 연금의 임금대체율은 47.5%로 낮다 (OECD 2011: 125). 더구나 취약계층에서 국민연금에 가입하지 않은 비율이 높아서, 노후 소득보장의 기능을 제대로 하지 못하고 있다. 전체 경제활동인구의 30% 정도를 차지하고 있는 자영업자의 53.7%가 국민연금에 가입하고 있지 않았다 (김수완, 김상진, 2012: 17). 소득 수준이 높은 계층은 국민연금과 사적 연금에 가입하고 있는 반면, 저소득층은 국민연금조차 가입하지 않아서, 연금의 양극화 현상이 나타나고 있다. 또한 전체 피고용자의 1/3 정도를 차지하고 있는 비정규직의 39%만이 국민연금에 가입하고 있어서 국민연금 사각지대의 규모가 크다는 것을 알 수 있다 (성재민·정성미, 2012: 37).

또한 고용보험의 경우도 사각지대가 크게 존재한다. 임금근로자 중 72.3%만이 고용보험에 가입되어 있어서 27.7%가 고용보험 사각지대에 놓여 있고, 자영업자와 고용보험 적용 예외자까지 포함하면, 전체 경제활동인구 중 55.2%가 고용보험 사각지대에 놓여 있다 (유경준, 2013: 2-3). 이들은 자영업자와 고용보험 적용 제외 대상인 65세 이상의 근로자, 월 60시간 미만 근로자를 포함하며, 농림어업 고용보험이 실업으로 인한 소득상실에 대

한 사회적 안전망으로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있다. 이러한 점에서 한국에서 고용보험은 아직까지 사회적 시민권으로 뿌리를 내리고 있지 못하다고 볼 수 있다.

신자유주의적 경제개혁과 복지제도의 도입이 동시에 이루어졌지만, 복지제도의 효과는 신자유주의 경제개혁으로 인한 부정적인 효과를 충분히 상쇄하지 못했다. 노무현 정부 후반기에 등장한 사회양극화 담론은 이러한 결과를 보여주는 대표적인 용어이다. 비정규직의 급속한 증가에 따른 근로빈곤층의 증가와 이혼이나 퇴직으로 인한 소득상실로 빈곤층이 되는 가구가 지속적으로 증가하면서 불평등의 심화와 빈곤층 증가가 지속적으로 이루어졌다. 생존 자체가 어려운 인구가 증가하면서, 가족해체, 자살, 범죄 등이 더 크게 증가하였다.

더구나 교육, 주거, 의료 등의 분야에서 시장화가 이미 과도하게 진전이 되어, 빈곤층은 더욱 어려움을 겪게 되었다. 사교육 중심의 교육체제, 낮은 공공주택 비율, 공공의료 서비스 등으로 인하여 과도한 비용이 요구되기 때문에 중산층도 안정된 생활을 하기 힘든 상황에 이르렀다.<sup>3)</sup> 이는 곧 저출산을 촉진시켜, 인구 고령화를 가속화시키는 결과를 낳아서, 한국사회 전체의 재생산의 위기로 진전되고 있다.

외환위기 이후 복지제도가 새롭게 도입이 되었지만, 한국의 복지 수준은 제3세계 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다. 이는 크게 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 전체 국민총생산에서 복지지출이 차지하는 비중이 너무 작기 때문에, 국민들이 복지제도의 변화를 체감하기 쉽지 않다.

둘째, 복지행정, 즉 정부의 복지 전달체계가 비효율적이고 낙후되어 있다. 복지전달체계의 후진성은 복지전달체계가 정부 부처별로 분산되어 있어서, 효율적인 복지행정이 이루어지지 못하고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 예를 들어, 취약계층 자녀 교육비 지원은 교

---

3) 2012년 OECD Health Data에 의하면, 의료비 중 개인이 직접 지불하는 의료비 비중은 한국이 33.8%로 OECD 국가 중 가장 높았고, 네덜란드가 5.5%로 가장 낮았다. 다 ([http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH\\_STAT](http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT) 2013년 5월 19일 접속). GDP 중에서 사적인 교육비 지출이 차지하는 비중도 한국이 2.81%를 차지하여 OECD 국가들 중 가장 높았다 (참고로 스웨덴 0.17%, 독일, 0.7%, 프랑스 0.49%, 영국, 0.59%, 일본 1.66%, 미국 2.10%, 칠레 2.75%) (<http://statlinks.oecdcode.org/302011041P1G262.XLS> 2013년 5월 19일 접속). 한국의 주택은 시장에 의해서 주도되면서, 주택공급은 건설사들에 의해서 이루어지고 있고, 대체로 서구의 경우 공공임대주택의 비율이 전체 주택의 20% 정도에 달하고 있으나, 한국의 경우 5% 정도에 불과하여, 주택도 과잉시장화 되어 있다고 볼 수 있다. 이것은 한마디로 생활세계의 총체적인 상품화라고 부를 수 있을 것이다.

육과학부, 여성가족부, 보건복지부 세 부처가 나누어 담당하고 있다. 업무가 비슷하지만, 3개 부처로 업무가 나뉘어져 있어서, 행정력 낭비가 심하다고 볼 수 있다. 취약계층 주거 환경 개선 사업은 더 나뉘어져 있어서, 전체 보건복지부, 지식경제부, 환경부, 국토해양부, 농수산부 5개 중앙부처가 동일한 사업을 담당하고 있다. 극단적인 행정의 비효율을 낳고 있는 후진적인 복지행정체계는 복지전달체계의 비효율성으로 이어져서, 복지제도 전체가 원래 의도한 목적을 제대로 이루지 못하고 있다.

복지전달체계의 문제점은 보건복지부를 포함한 중앙부처에서 시작하여 시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 사회복지전담 공무원을 거쳐서 최종 복지대상자에게 복지 서비스가 전달되는 과정에서 발생한다. 일선 주민센터의 공무원들이 복지업무에 필요한 전체 과정을 책임지고 있다. 복지전담 공무원들은 일반 행정업무에서 복지와 관련된 상담, 조사, 급여, 관리 등의 업무와 기초생활보호 대상 가구, 아동, 노인, 장애인 등을 대상으로 한 복지업무를 담당하고 있다. 이들의 경우, 전문성이 현저하게 결여 되어 있고, 효율적인 복지행정을 기대하기 힘들다. 이러한 점들이 전반적으로 복지전달체계의 개혁이 필요한 이유이다.

<표 10> 복지행정의 중복 현황

구분	대상사업	소관부처	내용
취약계층 주거환경 개선	주거환경 개선사업	보건복지부	- 사업별 지원내용이 단편적으로 구성되고, 개별 집행에 따라 수요자 주거상태에 맞는 포괄적 지원 곤란
	저소득층 에너지효율 개선사업	지식경제부	
사례관리	취약계층 에너지효율 개선사업	환경부	- 사업별 대상과 서비스를 명확히 구분하기 어려워 사업간 일부 중복 가능 - 사업별 정보가 체계적으로 관리·연계되지 못하고 있음 - 사업별 사례관리에 따라 행정력 중복·낭비 가능
	취약계층 에너지효율 개선사업	환경부	
	취약계층 에너지효율 개선사업	국토해양부	
	취약계층 에너지효율 개선사업	농수산부	
취약계층 자녀 교육비 지원	기초생활보장 교육급여	보건복지부	- 사업별 지원 목적이 유사하고 대상 및 지원 내용이 일부 중복됨 - 전달체계 이원화로 불필요한 행정력 낭비 발생 - 지원내용이 대상별 특성, 소득을 적절히 반영하지 못함
	의사상장 교육보조	보건복지부	
	장애인 자녀 교육비 지원	보건복지부	
	한부모가족 교육비 지원	교육과학기술부	
방문형 돌봄지원 서비스	청소·대물·배달·환급지원	여성가족부	- 일부사업간 내용이 중첩되거나 유사함 - 일부 65세 이상 노인 사각지대 발생 가능 - 사업별 각각 방문서비스 제공에 따라 행정·자원 낭비 및 수요자 불편 야기 가능
	노인돌봄 기본서비스	보건복지부	
	노인돌봄 종합서비스	보건복지부	
	가사간병·도우미	보건복지부	
문화·체육 관련 바우처 임상부 건강관리	장애인 활동지원	보건복지부	- 바우처 사용처 및 용도상 제약으로 이용 불가능한 지역이 있어 형평성 문제 제기 가능 - 사업목적 및 지원내용 유사 - 절차/담당부서 달라 통합서비스 제공 곤란
	문화바우처	문화체육관광부	
	스포츠 바우처	문화체육관광부	
	스포츠 관람 바우처	문화체육관광부	
취약계층 에너지 지원	영양플러스	보건복지부	- 기초수급 대상 가구의 경우 생계급여와 일부 중복 가능성 - 해당 에너지원을 소비하는 가구에만 혜택으로 작용하여 형평성 문제 제기 가능
	산모 건강관리	보건복지부	
	저소득층 연탄보조사업	지식경제부	
	가스요금 할인	지식경제부	
정신보건 시설 운영	지역난방 열요금 감면	지식경제부	- 정신보건센터가 알코올센터의 기능을 포함한 포괄적 서비스 제공하기에 일부 기능이 중복되고 서비스 이용 비효율성 발생 - 유사 상담대응이 포함되다 제부 구성대응이 달라 각각 방문 조사하므로 수요자 불편 및 행정력 낭비 가능
	지역난방 열요금 지원	지식경제부	
	전기요금 복지할인	지식경제부	
	정신보건센터	보건복지부	
방문 치매검진	알고음상담센터	보건복지부	
	방문건강관리	보건복지부	
	치매조기 검진사업	보건복지부	
		보건복지부	

자료: 보건복지부 내부자료, 2012. 재구성

## V. 한국형 사회정책의 모색

후발 산업국이자 후발 복지국가로서의 한국이 직면하고 있는 복합적인 사회위기를 극복하기 위해서는 혁신적인 사회정책을 필요로 한다. 사회정책은 현재적인 위기의 극복뿐만

아니라 미래에 예상되는 인구위기에 적극적으로 대처하기 위한 포괄적인 대응이다.

## 1. 새로운 사회정책 구상의 원리

### 1) 사회정책은 모든 국민을 대상으로 한다.

대한민국 국민은 인간다운 삶을 영위하기 위한 기본적인 권리로 사회적인 권리를 갖고, 정부는 모든 국민들이 자유롭게 인간다운 삶을 영위할 있도록 기본적인 조건을 제공할 의무가 있다. 계급, 연령, 성, 출신지역에 관계없이 모든 국민은 인간다운 삶을 누릴 수 있는 행복추구권을 지니고 있고, 정부는 국민의 행복추구권을 평등하게 보장할 의무가 있다.

### 2). 정부는 다양한 위험과 위협으로부터 국민의 생명과 삶을 보호해야 한다.

정부가 국민의 인간다운 삶을 보장하기 위해서 외부와 내부의 사회적 위험에 대처하는 것이 사회정책이다. 외부의 위협으로부터의 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이 전통적인 의미의 국방이라면, 유해한 생태환경으로부터의 국민의 생명을 보호하는 것(환경권 보장), 각종 범죄로부터 생명과 재산을 보호하는 것(치안)과 실업이나 장애와 같은 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는 것(복지)이 필요하다.

3) 정부의 사회정책은 궁극적으로 국민의 생명과 생활을 보장하기 위한 정책이다. 정부는 자유로운 국민들의 행복추구권을 보장하고, 삶의 질을 보장하기 위한 위임기구이며, 궁극적인 의사결정의 주체는 국민이다. 사회정책의 국민의 자기 보호차원의 정책이며, 정부는 국민을 위한 각종 사회서비스를 제공하는 기관이다.

4) 사회정책은 양적 경제성장 중심에서 질적 사회성장으로 정책원리를 전환하는데 있어서 가장 중심적인 정부 정책이다. 개발시대 경제정책이 정부 정책의 중심적인 위치를 차지해왔다. 21세기 한국사회가 3대 위기를 극복하고 동아시아 모델을 대표하는 사회가 되기 위해서는 사회정책을 중심으로 정부 정책이 조율되어야 한다.

5) 사회정책은 한국사회의 지속가능성 동시에 경제와의 선순환을 고려하여 모색되어야 한다. 사회정책과 경제정책은 상호보완적인 기능을 지니고 있으며, 사회정책은 고용증대, 인력 양성, 소비력 증대 등을 통한 긍정적인 파급효과를 낳아서 경제에 활력을 불어 넣을 수 있어야 한다.

### 6) 사회정책은 연대와 통합의 전통인 상부상조를 토대로 하며, 계층 간 사회통합과 상

생을 도모한다.

## 2. 한국형 사회정책 모형

### 1) 유연한 노동시장-포괄적인 생활보장-역량 활성화

한국의 노동시장은 외환위기 이후 큰 변화를 겪었다. 가장 대표적인 변화는 비정규직 종사자의 급증과 비정규직에 대한 차별의 제도화이다. 이미 한국의 노동시장은 대기업 부분을 제외하고는 지나치게 유연화되어 있어서, 평균적으로 피고용자들의 근속연수가 낮고, 근로빈곤층의 비율도 높다. 비정규직 비율이 높기 때문에, 당연히 근로빈곤층 비율도 높다. 또 다른 문제는 낮은 고용률이다. 전체 인구 중에서 일하는 사람의 비율이 높지 않다는 점이다. 특히 여성들의 경우 경제활동인구 비율은 대단히 낮다. 그러므로 노동정책의 과제는 역동적인 노동시장을 도모하는 동시에, 노동시장에서 발생하는 문제들을 동시에 해결하는 정책을 추진하는 것이다.

고용율을 높이고, 비정규직 차별을 줄이기 위해서는 무엇보다도 정규직 고용을 높이는 정책과 비정규직 차별금지 정책이 필요하다. 실업에 대응하는 소득보전 정책과 더불어 적극적으로 실업자들이 취업할 수 있도록 하는 적극적 노동시장 정책이 필요하다. 이것은 덴마크나 네덜란드에서 이미 시행하고 있는 정책으로 흔히 유연안정(flexicurity) 모델 혹은 "황금 삼각형(golden triangle)"으로 알려진 정책 패키지이다. 이것은 덴마크와 네덜란드에서 90년대 중반부터 등장한 정책이다(Whithagen and Tros, 2004; Whithagen, 2002).

한국의 노동시장 유연성은 이미 미국보다 더 높은 수준이다. 노동시장의 유연성이 커지면서, 빈번한 취업과 이직/실직, 재취업, 그리고 조기 퇴직과 재취업 등 다양한 고용상의 변화가 나타났다. 이러한 현실은 고용의 지속성과 안정성을 보여주는 지표인 평균 근속기간을 통해서도 잘 드러난다. <표 9>는 OECD 국가들에서 고용주가 바뀌지 않고 지속되는 피고용자 평균 근속년수를 보여준다. 유럽의 경우, 2000년대 평균 10년 내외의 근속년수를 보여주고 있고, 일본도 12.0년의 평균 근속년수를 보이고 있지만, 한국의 평균 근속년수는 미국의 4.9년보다 더 짧은 4.5년으로 나타났다. 이것은 한국의 노동시장 유연성이 가장 높다는 것을 보여주는 동시에, 한국의 고용 안정성이 가장 낮다는 사실을 보여준다. 특히 여성의 경우 평균 근속년수가 2.9년으로 극단적으로 짧아서 다른 OECD 국가의 여성 피고용자들과 비교해서 한국 여성들의 고용안정성이 극단적으로 낮다는 것을 알 수 있다.

한국에서 근속년수가 대단히 짧다는 사실은 한국에서 상대적으로 비정규직 비율이 높아졌다는 사실과 연관되어 있기 때문이다. 임시직이나 일용직과 같은 비정규직 취업뿐만 아니라 파견근로나 계약직과 같은 비표준적 고용의 증가로 평균적인 근속년수가 낮아졌다. 특히 여성의 경우, 전반적으로 경력을 관리할 수 있는 직종이 아니라 주로 판매서비스, 음식 및 숙박 서비스, 개인 서비스 등 서비스 업종에 고용이 집중되어 근속년수가 극단적으로 짧게 나타났다.

<표 11> OECD 근속기간 비교 (2006)

	전체	남	여
호주	10.9	11.9	9.8
벨기에	12.2	12.8	11.6
덴마크	8.7	9.3	7.9
핀란드	10.6	11.0	7.9
프랑스	12.0	12.1	11.9
독일	11.1	11.8	10.2
이태리	12.3	12.8	11.4
네덜란드	11.4	12.5	9.9
노르웨이	8.6	9.2	7.8
스페인	9.7	10.5	8.5
스웨덴	10.9	10.8	11.1
일본	12.0		
영국	8.8	9.5	7.9
미국	4.9	5.0	4.8
한국(2006)	4.5	5.6	2.9

자료: 유럽 자료 출처는 OECD.StatExtracts ([http://stats.oecd.org/Index.aspx? DatasetCode=LMPEXP](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP)), 미국 자료 출처는 Copeland(2007: 2)이며, 한국 자료 출처는 (2009: 49).

반면, 노동시장에서 발생하는 위험에 대한 보호는 한국이 가장 낮은 수준이다. 고용보험이 도입되었지만, 고용보험을 통한 위험 보호의 수준은 대단히 낮다. <표 12>은 OECD 국가별 실업보험의 관대성을 보여준다. 실업보험에서 관대성이 높을수록, 실업자들이 보



호를 잘 받는다는 것을 의미한다. 한국의 경우, 고용보험은 수혜기간이 최대 8개월이며, 보장 수준은 OECD 최저 수준이다. 실업자가 되면, 소득 상실이 클 뿐만 아니라, 단기간에 실업급여가 끝나기 때문에, 실업으로부터의 보호 수준은 OECD 최저 수준이다.

<표 12> OECD 국가들의 실업보험의 관대성

	1년	2년	3년	4년	5년	5년 평균
노르웨이	72	72	72	72	72	72
벨기에	65	63	63	63	63	63
오스트리아	61	58	58	58	58	59
덴마크	68	68	68	68	9	56
아일랜드	50	50	50	50	50	50
포르투갈	79	79	56	24		
독일	64	48	42	36	36	45
프랑스	67	64	31	31	31	45
핀란드	60	58	33	33	33	43
호주	42	42	42	42	42	42
스페인	69	65	25	25	13	39
뉴질랜드	38	38	38	38	38	38
스웨덴	66	63	41	8	8	37
아이슬란드	57	54	54	8	8	36
영국	28	28	28	28	28	28
네덜란드	71	59	3	3	3	28
스위스	80	40	0	0	0	24
룩셈부르크	87	8	8	8	8	24
캐나다	52	14	14	14	14	22
헝가리	48	13	13	13	13	20
폴란드	42	16	8	8	8	16
체코	33	11	11	11	11	15
일본	45	3	3	3	3	9
터키	46	0	0	0	0	9
슬로바키아	32	3	3	3	3	9
그리스	33	5	1	1	1	8
이태리	37	0	0	0	0	7
한국	31	0	0	0	0	6
미국	28	0	0	0	0	6
중위값	52	40	25	13	9	28

자료: OECD, OECD Employment Outlook 2009, p.76.

참고: 수치는 순수 대체율(net replacement rate)이며, 2007년 자료에 기초한 것임

한국 고용체제의 또 다른 특징은 전체 인구 중에서 경제활동에 참여하는 인구 비중이 낮다는 점이다. 대표적으로 여성의 경제활동 참여 비율은 2009년 OECD 평균보다 4.5% 정도 낮고, 북유럽 국가들에 비해서는 거의 20% 정도 더 낮다. 이러한 특징은 취업을 통한 개인 소득이 적을 뿐만 아니라 조세를 통한 정부재정 수입도 적어서, 정부 정책 수단도 제한되어 있다는 것을 의미한다. 적은 재정으로 인하여 고용을 촉진시키기 위한 가족 복지 정책도 취약할 수밖에 없기 때문에, 저고용-저재정 수입-저복지의 악순환이 반복되고 있다. 그러므로 고용율을 높이는 것이 양성평등을 이루고, 동시에 빈곤문제를 해결하며, 조세 수입을 증대를 가져와 결과적으로 지속적인 경제성장을 이룰 수 있는 효과적인 정책 목표가 되어야 한다.

적극적인 복지정책은 고용율을 높일 수 있는 중요한 정책 수단이다. 보편적인 복지제도 하에서 보편적인 복지의 틀을 유지시키기 위해서는 실업률을 낮추면서 동시에 고용률을 높이는 것이 필수적으로 요구된다. 고용증대를 통하여 세수를 증대시키는 것이 무엇보다 중요한 과제가 된다(Kvist and Pedersen 2007: 100).

<표 13> 한국, 스웨덴과 OECD 고용율(2009년 )

전체	여성인구(15-64)	고학력 인구(25-64)
OECD 평균	56.7%	79.5%
한국	52.2%	61.2%
스웨덴	70.2%	88.8%

#### (1) 노동시장 유연화

한국은 이미 노동시장 유연성이 높은 국가이다. 노동시장 유연화를 위해서 추가적인 정책을 취할 필요는 없고, 노동시장에서의 차별을 금지하는 정책이 요구된다. 노동시장에

서의 차별은 정규직과 비정규직 간의 동일노동-동일임금을 통하여 비정규직 차별을 금지하고, 복지혜택 차원에서조차 차별을 금지하여, 광범위하게 존재하는 노동자들 내 복지 사각지대를 줄이는 것이다. 이를 위해서 사내 하도급 금지하여 동일한 노동을 하면서, 낮은 임금과 낮은 복지 혜택을 피할 수 없는 피고용자들의 차별 철폐를 제도화한다.

(2) 국가가 실업자들에게 최소한의 생활수준을 보장하는 것은 개인과 가족의 삶을 유지하는데 중요하다. 보장의 수준은 상실된 소득의 보상이라는 원칙에 따라서 이루어져야 한다. 그러나 기본적인 소득 보장이 이루어져야 하기 때문에, 재분배 차원에서 보장 수준의 조정이 이루어질 필요가 있다.

- 고용보험 수혜 기간을 현행 6-8개월에서 2년으로 연장하고, 이후 OECD 평균수준으로 상향 조정한다.

- 고용보험 수혜 수준은 현행 기본 고용보험과 근로소득연계 고용보험으로 구분/조정한다(현행 1일 상한 4만원)

- 기본 고용보험 수혜 수준 - 단계별 접근: 실업기간 첫 1년 동안 중위 소득 80% 소득 보장, 다음 1년 70% 보장 (상한 폐지)

- 근로소득연계: 추가적인 고용보험 수혜 수준은 직전 3개월 평균 임금의 40%를 1년 동안 보장

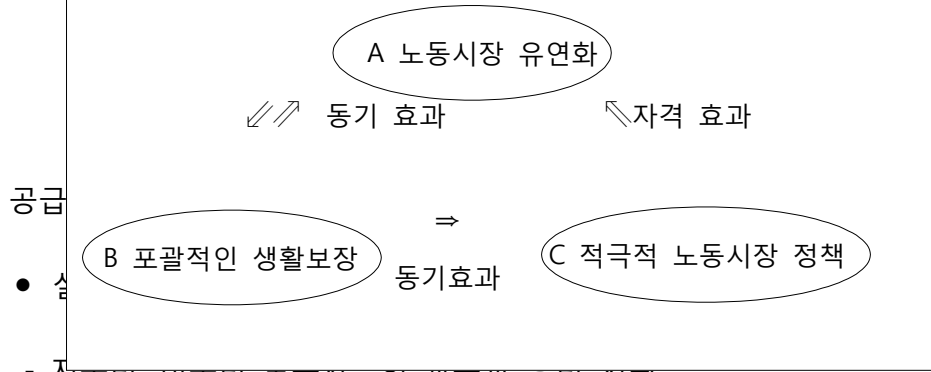
- 고용보험 수혜 최소 조건을 충족시키지 못하는 미취업자들(청년 실업자)을 대상으로 고용 장려금 지원 (가구 소득 수준에 따라서 차등 지급)

- 고용보험의 40% 취업장려금 지원

(3) 적극적 노동시장 정책

- 공공고용서비스(public employment service)를 활성화하여, 노동시장의 수용과

<그림 5> 한국형 유연안정 모델의 기본 구성



- 저국립, 미국립 고용서비스의 포괄적 추진 지원

- 직업 전환을 원하는 사람들 대상 직업 재교육

● 공공부문 일자리 창출: 복지서비스와 공공고용서비스 일자리 확대

- 현재 전체 피고용자의 7% 정도 차지

- 미국 수준 약 15%에 접근하거나 혹은 OECD 평균 수준 21%를 장기적인

목표로 하여 점진적으로 공공부문 고용 확대

## 2) 생활보장국가(life security state)

생활보장국가는 복합위기 시대를 살고 있는 국민들이 불안한 삶에서 벗어날 수 있도록 국민 개개인의 생명과 삶을 정부가 보장하는 국가이다. 구체적으로 생활보장국가는 외부의 위험으로부터의 국민을 보호하는 것(국방)뿐만 아니라 내부의 위험(환경오염, 범죄, 실업, 빈곤, 질병, 차별 등)으로부터 국민의 생명과 생활을 보호하기 위하여 국민들에게 서비스를 제공하는 국가이다.

민주주의는 주기적으로 치러지는 선거만으로 완성되는 것이 아니라 모든 국민들이 일생생활 속에서 자유로운 삶을 실현시킬 수 있는 능력과 조건을 갖추었을 때만 실현될 수 있다. 이를 위해서, 자발적인 선택을 통해서 자아실현을 할 수 있는 충분한 능력을 육성하고, 다양한 사회적 위협에서 벗어나 안정된 삶을 살 수 있도록 적극적인 국가의 역할이 요구된다. 국가는 모든 국민의 생애과정 전반에 걸쳐서 인간다운 생활을 할 수 있도록 기본권을 보장하고, 기본권이 실현될 수 있도록 주거, 육아, 교육, 일, 소비와 건강과 관련하여 기본적인 조건을 보장한다.

생활보장국가는 **자유, 평등과 연대** 세 가지 원리를 정책원리로 한다.

생활보장국가의 사회정책은 소득수준, 성별, 출신지역에 관계없이 모든 국민들의 자유로

운 삶을 영위할 수 있도록 모든 국민을 대상으로 한다. 모든 국민들은 소득수준에 관계 없이 복지의 수혜자이자 복지에 필요한 재원의 책임을 진다. **보편적 복지정책**은 사회통합과 연대의 정신 아래 전통적인 **상부상조** 정신에 기반을 둔 것이다.

사회정책 중 복지정책은 국민 모두에게 균등한 생활기회를 보장하고, 생애과정에서 발생하는 다양한 위험으로부터 국민을 보호하는 정책이다. 모든 국민은 교육과 노동의 의무를 지니는 만큼, 정부는 모든 국민들에게 생활을 보장해야 한다. 생활보장은 환경오염과 범죄로부터 보호를 포함할 뿐만 아니라 소비생활과 사회생활에서 차별과 위험으로부터 보호받는 것을 포함한다.

생활보장국가는 기회의 평등을 보장하기 위해서 **주거, 교육, 보육, 의료에서의 공공성** 확대를 추구한다. 4가지는 국민 모두가 민주주의 사회에서 개인의 역량을 함양하고 적극적인 사회 참여를 통해서 의사결정을 하는데 필요한 가장 기본적인 요소들이다. 또한 모든 국민들이 적극적인 의미에서 자유를 누릴 수 있는 최소한의 조건이다. 그리고 4 가지 요소들은 국민 개개인이 생애과정에서 겪게 되는 다양한 상황에서 적극적으로 국민 모두의 행복을 증진시키기 위해 필요한 요소들이다.

#### (1) 주거복지

- 생활보장의 핵심 내용은 **주거복지**이다.

주택 공급 차원에서 **공공임대주택**을 확대하여 주택 공급량을 늘리고, 저소득가정의 주거비 부담을 경감하기 위하여 **주택수당**을 제공한다. 아파트와 주택 월세 임대료가 늘어나고 있기 때문에, **임대료 규제**(rent control)를 제도화하여 임대료 상승을 억제하여, 주택비용이 과도하게 들어가지 않도록 법을 통해서 규제한다.

- 모든 국민들에게 최소한의 주거보장을 제공하기 위하여 공공임대주택의 비율을 대폭 높여야 한다.

<표 14>에서 볼 수 있듯이, 한국의 공공임대주택 비율은 미미한 수준이다. 쪽방, 고시원, 노숙 등의 극단적인 형태의 주거 환경에 놓여 있는 사람들은 물론이고, 반지하나 옥탑방 등에서 거주하고 있는 주거복지 사각지대가 광범위하게 존재하고 있다.

- 임대료 인상액/인상율 상한제 도입

민간임대주택을 임차하여 사용하는 경우, 임대료 인상 상한제를 도입하여 임대료의 폭

등을 억제한다. 독일의 경우처럼, 주택소유의 비율이 높지 않더라도, 단체교섭을 통하여 임대료 인상이 이루어지기 때문에 안정된 주거복지가 실현될 수 있다.

<표 14> 2009년 OECD 국가별 주택 소유형태 분포

	소유	사적 임대	공공임대	공동소유	기타
칠레	34.6	56.5	1.0	7.9	0.0
일본	35.8	61.2	0.0		3.0
독일	43.0	49.0	8.0		0.0
체코	47.0	9.0	20.0	17.0	7.0
덴마크	49.0	17.0	21.0	7.0	6.0
한국	57.7	42.3*	1.1**		
스웨덴	56.0	23.0	21.0		0.0
프랑스	57.0	22.0	18.0	0.0	3.0
네덜란드	57.0	8.0	35.0		0.0
호주	59.0	20.0	21.0		0.0
핀란드	59.2	13.8	16.0	0.0	11.0
폴란드	59.2	3.9	11.5	24.6	0.8
노르웨이	63.0	19.0	4.0	14.0	0.0
뉴질랜드	67.0	27.5	5.5		0.0
벨기에	68.0	24.0	7.0		1.0
캐나다	68.0	32.0	0.0		
터어키	68.0	24.0	0.0	2.1	5.9
미국	68.0	26.4	5.0	0.6	
오스트리아	69.8	24.2	5.1		0.9
이스라엘	70.0	22.0	6.0		2.0
영국	70.0	13.0	17.0		0.0
룩셈부르크	70.5	23.8	2.4	0.0	3.3
멕시코	71.0	14.0	0.0	0.1	15.0
이태리	71.4	14.8	5.2		8.6
포르투갈	76.0	15.5	2.5		6.0
아일랜드	79.5	9.9	10.6		0.0
스페인	80.6	13.2	0.0	3.9	2.3
아이슬란드	83.0		0.0		17.0
그리스	87.0	13.0	0.0		0.0

헝가리	92.0	3.8	3.2	1.0
슬로베니아	92.0	4.0	4.0	0.0
슬로바키아	93.7	2.7	0.0	3.7
에스토니아	96.0	0.0	4.0	0.0

자료: Andrews, Sanchez and Johansson (2011:

16), OECD Economics Department Working Paper No 836: Housing markets and structural policies in OECD countries. 한국자료는 2009년 사회복지패널 조사에 근거함 ([http://kosis.kr/abroad/abroad\\_01List.jsp?parentId=D](http://kosis.kr/abroad/abroad_01List.jsp?parentId=D) 2012년 1월 3일 접속).

\* 전체 임대가구 비율, \*\*는 공공임대주택 사용 경험 비율.

고령화에 대응하여, **공공노인주택**을 공급한다. 급속한 고령화는 노인빈곤을 낳고 있고, 더불어 사각지대에 놓인 노인들이 대규모로 등장하고 있다. 생애과정에 따른 주거 수요를 선제적으로 고려하여, 노인주택 공급을 노인주거복지 차원에서 국가가 책임진다.

주거는 삶의 안정성을 결정짓는 핵심적인 요소이다. 전국민의 주거 안정성을 제도적으로 보장할 수 있도록 주택 공급정책의 목표를 전환하는 것이 필요하다. 지금까지 주택정책은 부동산 정책이나 경기부양 정책의 일환으로 간주되었다. 그러므로 복지차원보다는 주로 건설업과 거시경제 차원에서 주택정책이 다루어졌다. 주택 보급률은 이미 100%가 넘었기 때문에, 주거용 주택 건설은 경제적인 효과가 크게 줄어들었다. 주거복지는 인간답게 살아가는데 우선적으로 요구되는 기본적인 사항이기 때문에, 국가가 적극적으로 개입하여 국민들의 주거복지를 최대한으로 보장하는 것이 복지국가의 건설에 중요한 요체가 된다.

## (2) 교육

교육은 개인과 가족의 성장뿐만 아니라 교육을 통한 인적 자원의 개발을 통해서 전체 경제에 긍정적인 기여를 한다. 그리고 교육은 기회의 평등을 보장함으로써 개인의 노력과 능력에 따른 사회이동을 촉진시킨다. 의무교육제도의 도입은 이러한 근대 교육이념을 구현하기 위한 제도이다.

### 기회평등을 보장하는 교육복지의 실현

한국의 교육은 전적으로 사적 지출을 통해서 이루어지고 있다. 사립학교와 사교육이 교육을 장악하고 있기 때문에, OECD 국가들 가운데 교육비 사적 지출이 두 번째로 높다. 사적 지출에 의존하는 교육은 가족의 경제적인 능력에 따라서 교육기회와 교육성과 자체가 결정된다. 가족의 지불능력에 의존하지 않도록 공교육 기능의 강화를 모색한다. 초중고까지 의무교육을 확대하고, 소외계층의 지원 확대한다.

- 장기적으로 사립학교 준공립화, 정부의 사립학교 재정지원과 규제 강화

사립학교 중심의 한국 교육제도를 근본적으로 해결하는 것은 힘들기 때문에, 정부의 재정지원을 바탕으로 학교 운영회의나 이사회에 참여하여 공공성을 높이기 위하여 학교 운영에 영향력을 행사하는 것이 필요하다. 그리고 정부가 부담하는 사립학교의 재정지원을 높여서 장기적으로 사립학교의 준공립화를 도모하여, 전 체 교육과정에서 공공성을 강화 시킨다.

- 사회투자재단 설립하여 대학생 등록금 지원

사회투자재단은 한국사회의 미래를 위해서 설립되는 교육투자기관이다. 초중고부터 대학에 이르기까지 경제적인 어려움으로 인하여 학업을 중단하거나 진학을 포기하는 학생들을 위해 등록금과 학비를 지원하는 기관이다. 더 나아가 졸업 후 재교육을 위하여 대학교육을 받거나 직업교육을 받는 경우에도 학비를 지원하는 기관이다. 사회투자재단을 통해서 제공되는 학비지원은 현행 한국국가장학금과는 달리 조건 없이 경제적으로 어려운 사람들의 등록금을 지원을 하고, 지원금의 상환은 무이자로 평생에 걸쳐서 하도록 한다.

- 대학의 평생 교육 기능 강화

실업이나 퇴직 등으로 재교육을 원하는 사람들이 대학에서 다시 교육을 받고자 하는 경우, 추가로 교육비 지원을 통해서 지식과 기술을 갱신하도록 지원한다. 현재의 평생교육은 취미 교육 수준에서 벗어나지 못하고 있기 때문에, 평생교육이 실질적으로 이루어지기 위한 교육비 지원은 재교육을 원하는 사람들을 입학시키는 대학과 재교육을 받는 당사자들에게 인센티브 형태로 제공한다.

### (3) 공보육 확대

고학력 여성의 경제활동을 촉진시키는 것이 노동력 인구 감소에 따른 노동력 공급을 해결하기 위한 중요한 정책 과제이다. 이는 고용율을 제고하는 차원에서도 중요한 과제이다. 가족복지의 하나로써 보육서비스는 현대 사회에서 국가복지의 중요한 부분을 이루고 있다.

- 민간 보육의 폐해

현행 보육제도는 시장에 의해서 보육 서비스가 제공되고, 재정은 정부가 부담하는 방식으로 이루어지고 있어서, 비용 대비 효율성은 크게 떨어지고 있다. 이윤을 목적으로 어린이집과 유치원이 운영되면서, 운영비 과다 책정, 등록 어린이 리스트 부풀리기 등 각



중 부정부패가 발생하고 있고, 아동학대와 같은 문제가 빈발하고 있다.

- 공보육 기관의 확대

지역의 인구구성을 고려한 공보육 기관의 전국적인 확대가 필요하다. 국가가 재정만 부담하는 것이 아니라, 직접 서비스를 제공함으로써 서비스의 질을 개선하고 서비스의 표준화를 이루어, 일정 수준의 균등한 보육 서비스를 모두 아동들에게 제공한다.

#### (4) 공공의료

과도한 의료의 시장화가 낳고 있는 폐해의 하나로 건강 불평등이 확대되고 있다. 한국은 공공병상 비율이 극도로 낮아서 의료의 공공성이 거의 상실된 사례에 속한다. 그것은 곧 바로 건강 불평등으로 이어져 소외계층의 경우, 각종 질병으로 고통을 받고 있다. 국민건강보험이 있지만, 의료비 개인 부담률이 높은 현실에서 취약한 공공의료 시설은 취약 계층의 의료비 부담을 가중시키고 있다.

<표 15> 한국과 주요 OECD 국가의 공공병상비율

	2000	2007
오스트리아	82.3	72.2
호주	68.1	69.6*
영국	100.0	100.0
덴마크	99.2	94.9
멕시코	76.8	76.0
프랑스	65.6	65.0
독일	-	41.2
미국	26.3	25.8
일본	27.2	23.3
한국	-	14.2*

자료: OECD, [http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH\\_STAT](http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT)(2012년 1월 3일 접속)

\* 호주 자료는 2007년 자료이며, 한국 자료는 2008년도 자료.

주거, 교육, 보육, 의료의 공공성은 계층, 성별, 지역, 연령에 관계없이 국민 누구나 동등하게 교육 서비스, 보육 서비스, 의료 서비스에 접근가능성을 보장하는 것을 의미한다. 또한 이것은 세금을 통해서 공공성을 유지하는데 필요한 재정적인 부담을 국민들이 공동으로 한다는 것을 의미한다.

경제적인 보장의 수준은 개인의 생활을 보장하는데 핵심적으로 중요하다. 보장의 수준은 상실된 소득의 보상이라는 원칙에 따라서 이루어져야 한다. 그러나 기본적인 소득 보장이 이루어져야 하기 때문에, 재분배 차원에서 조정이 이루어질 필요가 있다.

### 3. 한국형 사회정책의 실행 조건

#### 1) 사회서비스와 소득이전의 균형

소득이전에 중심을 두는 복지제도는 전형적인 로빈 훔 모형이다. 소득이진 이외에 다양한 사회 서비스를 국가가 국민들에게 제공하는 것이 현대적인 복지국가이다. 탁아, 보육, 교육, 고용서비스, 직업교육, 의료서비스 등에서 현대 국가는 “서비스 국가”라고 불릴 정도로 복지서비스를 국가가 담당하고 있다.

그러나 한국과 같이 빈곤층의 비율이 높은 사회에서 당장의 빈곤문제를 해결하는 일은 생존과 관련된 과제이다. 그러므로 소득이전도 매우 중요한 복지를 통한 삶의 질 향상에 있어서 중요한 부분이다. 소득이전은 복지를 통한 삶의 질 향상에 있어서 매우 중요한 부분이다. 소득이전을 어떻게 할 것인가의 문제는 대상의 선정과 소득이전의 수준과 관련된 문제이다. 여기에는 빈곤층을 구성하는 실업자, 장애인, 노약자 등 다양한 사회집단이 소득이전의 대상이 되기 때문에, 대상을 구체화하는 작업이 필요하다. 즉, 빈곤층의 전반적인 규모뿐만 아니라 빈곤층을 구성하는 사회경제적, 인구학적 특징을 밝히는 작업이 필요하다.

교육, 주택, 의료, 탁아 및 보육 등의 복지 영역의 탈시장화와 탈상품화가 국가복지 발전에 대단히 중요하다. 이미 시장화되어 있는 부분을 공공의 영역으로 이전시켜, 복지서비스와 관련하여 국가의 책임과 역할을 강화시켜야 한다. 시장을 통해서 복지서비스가 이루어지는 경우, 지불 능력이 있는 계급과 그렇지 못한 계급 간의 격차가 발생하고, 그것을 통해서 삶의 질 격차가 발생한다. 국가가 제대로 기능하지 못함으로 인해서 생기는 격차는 제도적으로 부정의를 낳는 것이며, 일등 시민과 이등 시민을 양산하여 사회통합

을 저해하게 된다. 그런 점에서 복지가 사회구성원들 사이의 연대를 강화시키고, 집단적으로 사회적 위험에 대처하는 제도로써 기능하기 위해서 사회 서비스의 탈시장화와 탈상품화가 절대적으로 필요하다.

## 2) 맞벌이 부부 가족 모형(dual earners family model)

현재 한국의 여성경제활동 참가율은 매우 낮은 편이지만, 지속적으로 늘어날 수밖에 없다. 그러므로 여성의 경제활동을 촉진시키고 또 유지시키기 위한 가족 정책이 필요하다. 또한 가족은 재산, 교육기회, 사회적 연결망, 양육방식, 가치관 등의 차이를 만들어내는 모든 불평등의 기본 단위라는 점에서 가족 정책을 통한 사회정의의 실현이 요구된다. 가족은 현실적인 불평등을 보여주는 단위이기도 하지만, 미래의 불평등을 낳는 단위이기도 하다는 점에서 가족 수준의 불평등 약화가 복지정책에서 중요하다. 불평등 약화는 가족 간 불평등뿐만 아니라 가족 내 불평등 즉 양성평등 차원에서도 중요한 의미를 지닌다.

맞벌이 부부 가족을 전제로 하는 복지국가에서 나타나는 가장 큰 특징은 다양한 가족 정책을 통해서 기혼 유자녀 여성들의 경제활동 참여를 촉진시켜 여성 경제활동 참가율이 높다는 점이다. 현재 여성 경제활동참가율이 높은 나라들은 북유럽 사회들이다. 2010년 현재 북유럽 여성들의 경제활동참가율은 덴마크 72.0%, 핀란드 67.6%, 노르웨이 75.0%, 스웨덴 74.2%로 높았다. 반면, 전통적인 남성 가장 가족 모델을 전제로 하는 남유럽 국가들에서 여성 경제활동참가율은 낮게 나타나서 이탈리아 46.6%, 그리스 48.8%, 스페인 53.5% 등으로 낮게 나타났다. 한국의 경우 56.5%로 남유럽 국가보다는 약간 높았지만, 북유럽 국가들에 비해서는 훨씬 낮다.

북유럽 국가들의 경우, 여성의 경제활동참가율도 높지만, 여성의 출산율도 높은 <표 13>의 A 유형이다. 대표적으로 스웨덴의 경우, 맞벌이 부부 가족 모델을 전제로 하여, 출산, 보육과 탁아 복지정책을 제도화하여, 여성의 경제활동을 촉진시키며 동시에 출산율 하락을 가져오지 않게 하고 있다. 2009년 스웨덴의 출산율은 1.94로 높은 편이고, 경제활동참가율도 75.5%로 대단히 높았다. 반면, B의 경우 출산율은 높지만, 경제활동참가율은 그다지 높지 않은 경우이다. 대표적으로 2009년 독일의 경우 출산율은 1.39로 유럽 대륙에서 가장 낮은 편이지만, 여성 경제활동참가율은 65.2%로 스웨덴보다는 낮지만, 한국보다는 훨씬 높은 수준을 보인다. C유형은 제3세계 후진국형이다. 대표적으로 터키는 전형

적인 후진국형으로 높은 출산율과 여성의 낮은 경제활동참가율은 보였다. 한국은 남유럽 여러 나라들과 유사하게 출산율도 낮고, 여성 경제활동참가율도 낮은 D유형에 속한다(OECD, 2011). B유형과 C유형은 일종의 경제활동참가와 출산 간의 선택이 이루어지는 사회들이다. 경제활동에 참가하기 위하여 출산을 기피하던가 아니면 출산률이 높아서 경제활동에 참여하는 여성 비율이 낮은 사회들이다. 대체로 B나 C가 자연스러운 경우에 속한다. A 유형은 매우 드문 예이다. 출산율도 높고, 여성 경제활동참가율도 높기 때문이다. 또한 D 유형도 매우 드문 예이다. 출산율도 낮고, 여성 경제활동참가율도 낮기 때문이다.

D유형은 A유형으로 진화할 수도 있고, B유형으로 진화할 수도 있다. 한국 여성들의 경제활동참가율이 지속적으로 증가 추세에 있다는 점과 저출산 문제가 이미 심각한 수준에 달했다는 점을 동시에 고려한다면, 한국의 경우 B유형보다는 D유형이 더 선호된다. 단적으로, 여성들의 높은 경제활동참가와 높은 출산율을 보여주는 A 유형이 더 바람직하다고 볼 수 있다. 결론적으로 이러한 사례들이 함의하는 바는 출산율을 높이기 위해서는 적어도 여성들의 경제활동참가를 고려한 맞벌이 부부 가족 모델을 전제로 가족복지 제도를 도입해야 한다는 점이다.

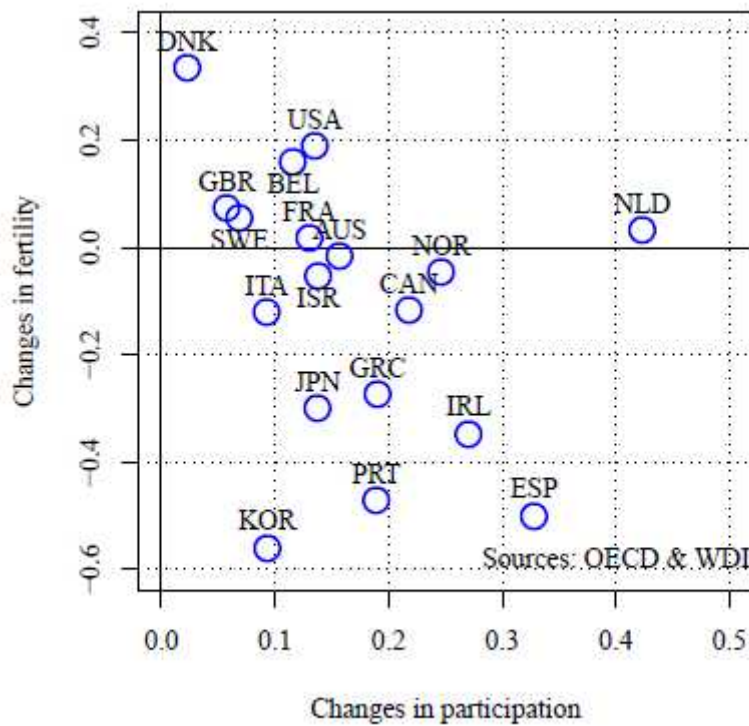
<표 16> 여성 경제활동참가율과 출산율 유형 (2010년)

경제활동참가율 출산율	고	저
고	A 고출산-고참가 모형 예: 스웨덴(1.94, 75.5%)	B 저출산-고참가 모형 예:독일(1.39, 65.2%)
저	C 고출산-저참가 모형 예: 터키(2.03, 24.9%)	D 저출산-저참가 모형 예: 한국(1.23, 56.1%)

한국의 문제는 현재 상태뿐만 아니라 최근 30여 년 간의 변화에서도 뚜렷하게 나타나고 있다. <그림 6>은 1975년부터 2007년 사이의 출산율 변화와 여성 경제활동참가율 변화 추이를 보여준다. 한국은 여성경제활동참가율이 낮을 뿐만 아니라 증가율도 대단히 낮고 또한 출산율은 오히려 줄어 들고 있는 상태를 보여주고 있어서, 현재와 같은 상태라면, 한국에서 낮은 출산율과 여성의 낮은 경제활동참가율이 당분간 지속될 것으로 보인다. 출산율 증가와 동시에 여성의 경제활동참여율의 증가를 동시에 이루어낼 수 있는 정책은 출산 및 보육 복지 확대와 출산과 육아로 인하여 기혼 여성들에게 불이익을 주는 기업에 대한 제재 등의 정부 정책이 필요하다.

<그림 6> 경제활동참가율과 출산율 변화 추이, 1975-2007

자료: Okada(2011: 8)



#### 4) 노동시장정책과 복지정책의 연계

복지정책보다 더 중요한 정책이 적극적 노동시장정책이다. 특히 복지는 사후적으로 경제적으로 어려운 상황에 처한 사람들의 문제에 대응하는 것이고, 적극적 노동시장정책은 사전적으로 실업과 같은 노동시장에서 발생하는 문제를 예방하는 것이다. 북유럽 국가들의 특징은 복지국가 이전에 적극적 노동시장 국가라는 점이다. 높은 여성들의 경제 활동참가율도 이러한 적극적 노동시장정책의 산물이다.

1980년대 들어서 경제위기로 실업률이 높아지면서, 새롭게 추구한 정책이 복지정책과 노동시장정책을 결합시키는 유연안정 모델이다. 적극적 노동시장정책을 통해서 복지수요 증대를 줄이는 것뿐만 아니라 실업이 발생했을 때, 실업자들에 대한 실업수당 제공뿐만 아니라 적극적으로 직업훈련을 지원하고 재취업에 필요한 고용서비스를 제공한다. 이러한 새로운 모델은 네덜란드나 덴마크처럼 노동시장의 유연성 증대와 사회적 보장 확대를 결합시키는 유연안전성(flexicurity) 모형으로 나타났다. 세계화로 인하여 경쟁이 강화됨에 따라서 기업의 경쟁력 확보를 위하여 시장 상황에 따라서 인력조정을 용이하게 허용하고, 그 대신 국가가 실업자들의 경제적인 안정을 높은 수준에서 책임지며 또한 실업자들

이 다시 고용을 통해서 일을 할 수 있도록 각종 고용서비스를 국가가 제공하였다. 이러한 모형은 노사정의 합의를 통해서만 가능한 실험적 모형이었다.

<표 17> 주요 국가별 근속년수와 실업보험 대체율

국가	근속년수	실업보험 관대성(1년)
노르웨이	9.8	72
덴마크	8.1	68
스웨덴	10.3	66
핀란드	10.8	60
네덜란드	11.3	71
프랑스	11.7	67
독일	11.3	64
영국	9.0	28
미국	4.4	28
한국	4.4	31

자료: 유럽 근속년수 자료는 OECD (2011d), OECD Employment Outlook 2011, Statistical Annex, 실업보험 대체율 자료는 OECD(2009), OECD Employment Outlook 2009, p.76, 미국 근속년수 자료는 US. Bureau of Labor Statistics(2010), 그리고 한국 자료는 신광영 (2011: 126).

한국의 노동시장은 유연성은 높지만, 노동자들에 대한 사회적 안전망을 대단히 열악한 미국형과 거의 유사하다. <표 16>에서 근속년수는 동일한 고용주에게 얼마나 오랫동안 고용되어 있는지를 보여주는 점에서 고용안정성 정도를 보여준다. 그리고 실업보험 관대성은 실업전의 임금과 비교하였을 때, 실업 후에 받는 실업급여의 수준을 보여준다. 실업보험의 관대성이 높을수록, 실업후의 사회적 안전망을 잘 구비되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 볼 때, 유연안정 모형을 도입한 덴마크와 네덜란드에서 실업보험의 관대성은 매우 높은 수준이고, 근속년수는 상대적으로 높지는 않다. 특히 덴마크의 경우 근속년수는 독일이나 프랑스에 비해서 2년 정도 더 짧았다.

한국이 어떤 모형으로 나갈 것인가? 21세기 현재 한국이 추구하는 사회정책 모형은 미

국식 사회정책이라고 볼 수 있다. 노동시장의 유연화를 극단적으로 추구하고 복지에 대한 국가의 개입은 최소한으로 하는 미국식 사회모형이 한국 사회정책의 방향이라고 평가된다. 정부가 사용하는 사회정책과 관련된 용어들과 관계없이, 큰 틀에서 미국식 신자유주의 모형이 암묵적으로 전제되어 있다. 그러나 제1부에서 살펴본 것처럼, 현재와 같은 한국의 신자유주의 정책의 결과는 대다수 한국인에게 위험한 요소를 많이 지니고 있다. 절대 다수 한국인의 사회적 안전망 확보가 어려울 뿐만 아니라 지속가능한 사회체제의 형성 자체가 어렵다.

그렇다면, 유럽 대륙식이거나 북유럽식이 나름대로 의미 있는 대안이 될 수 있다. 그러나 대안은 앞에서도 다루었듯이, 대안적인 사회정책은 실현 가능할 때만, 진정한 대안이 될 수 있다. 각기 다른 나라에서 등장한 유연안정 모형들은 역사적 배경과 정치적 맥락을 지니고 있다는 점에서 쉽게 한국에서 도입하기 힘든 모형들이다. 이미 노동시장이 유연화되어 있기 때문에, 개별 기업들은 유연안정 모형에서 필요한 복지비용을 추가적으로 부담하려고 하지 않을 것이다. 또한 기업들은 기존의 제도를 유지하려고 할 것이기 때문에, 노동조합이 강력한 힘을 발휘하지 못하는 현실에서 노사정 합의는 기대하기도 힘들다.

## VI. 유연안정 모형과 복지국가

### 1. 한국형 사회정책 모델의 필요성

현재 한국의 복지정책은 특별한 유형을 토대로 만들어지지 않았다. 정치적 상황이나 국면에 따라서 복지정책이 도입되고 또 변화를 겪었다. 이것은 박근혜 정부의 경우에도 크게 다르지 않다. 그 이유는 학자들이 복지정책 구상에 개입하지만, 최종적인 결정은 정치인들과 관료들에 의해서 취사선택되며, 선거에서 표를 얻는데 도움이 되는 포퓰리즘적인 정책들이 최종적으로 채택되는 경우가 많기 때문이다. 국민 삶의 질과 한국의 지속가능성과 같은 요소들이 정책 논의에 주된 요소가 아니라 정치적 고려가 정책 논의에 주된 요소이기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 대체로 현재까지 한국에서 등장한 복지체제는 낮은 수준의 로빈 훗 모형 (잔여적 복지국가)에 가깝다고 할 수 있다 (<표 18> 참조). 부유층이 세금을 통해서 더 많은 재정을 부담하고, 특정한 조건에 놓여있는 사람들(빈곤층, 장애인, 실업자, 노인)

만이 복지의 혜택을 받는다는 점에서 그러하다. 이러한 복지체제의 딜레마는 재정 부담을 지는 사람들의 동의를 지속적으로 얻기가 힘들다. 경제가 더 어려워지는 경우, 더욱 더 이러한 정책이 국민들로부터 지지를 확보하는 것이 어려워진다. 그리고 복지혜택을 받게 되는 사람들은 자신들이 복지 혜택을 필요로 하는 가난한 사람들이라는 것을 스스로 증명해야 하기 때문에 떳떳하지 못하고, 이웃으로부터도 부정적으로 인식된다. 그러므로 복지 수혜자들이 적극적으로 커뮤니티 활동에 참여하는 것이 어렵게 된다. 심리적으로 낙인 효과가 크기 때문이다.

21세기 한국의 과제는 한국사회가 지니고 있는 복합적인 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는 포괄적인 복지체제를 구축하는 것이다. 민주주의적인 선거가 치러지면서, 복지가 선거에서도 쟁점이 될 수 있음은 지난 19대 대통령 선거를 통해서 확인할 수 있었다. 2010년대 초 이러한 복지담론의 주체는 정당이 아니라 학계나 시민단체 그리고 언론이었다. 복지담론이 점차 국민 대중의 관심을 얻어 가면서 그리고 정치권이 복지 이슈를 선거에서 적극적으로 수용하면서, 복지 이슈는 최근 대통령 선거에서 중요한 이슈가 되었다. 이제 정치권에서 이루어지는 복지담론은 표를 의식한 대중 정치의 일부가 되기도 했다.

그러나 아직도 복지는 한국 정치에서 주변적인 의제이다. 앞으로도 대통령 선거나 국회의원 선거 때마다 복지가 부각될 것이지만, 복지는 다른 정치적, 경제적 이슈에 밀려서, 중심적의 의제로 부각되기는 힘들다. 왜냐하면, 경제가 성장해야 나눠먹을 것이 있다는 선성장, 후분배 관점이 아직도 지배적이기 때문이다. 그 결과, 향후 예상되는 한국의 복지제도는 낮은 수준의 로빈 훔 모형의 복지로 귀착될 가능성이 크다. 만약 복지 자체에 대한 새로운 인식과 복지와 성장의 조화, 복지와 사회적 시민권, 복지와 삶의 질 등에 관한 종합적인 인식이 정치권에서 새롭게 형성되지 않는다면, 복지는 주변적인 선거 이슈로만 그러나 주기적으로 등장할 것이다.

중장기적인 한국사회의 변화에서 현재와 같은 정책들이 크게 변하지 않는다면, 한국에서 기대되는 미래의 사회변동은 저출산과 고령화로 인한 노동력의 지속적인 감소, 그에 따른 내수의 위축과 전반적인 불평등의 증가와 빈곤의 심화를 포함할 것이다. 이러한 미래의 사회의 변화는 한국사회를 더욱 더 심각한 저신뢰 사회나 불신사회로 만들 것이다. 그것은 삶의 질의 하락과 더불어 심각한 사회 해체 위험을 증폭시킬 것이다.



<표 18> 복지국가 모형과 특징

복지제도 유형	재정부담	공공지출	공공부문	수혜대상	재분배 효과	가족모형
로빈 훗	저	저	저	일부	저	무
단순 평등주의	저	저	저	전체	저	무
국가조합주의	중	중	중	전체(분절)	중	남성가장
보편주의	고	고	대	전체	고	맞벌이

현재의 위기 상황과 암울한 미래에 선제적으로 대처하기 위해서는 어떤 복지국가 모형을 추구할 것인가를 정하고, 그것을 실현시키기 위한 정책 모색이 필요하다. 지금까지 역사적으로 확인된 사실은 <표 18>에서 국가조합주의나 보편주의 복지국가 모형이 여러 가지 점에서 더 바람직하다는 점이다. 더 나아가 복지국가의 지속 가능성도 높다는 점이다. 그것의 핵심은 노동시장 정책의 변화를 통해서 고용율을 높이고, 더 많은 국민들의 노동을 통한 소득을 바탕으로 국민 전체의 생활안정을 도모하는 보편주의적인 복지국가의 실현이다.

유연안정 모형과 생활보장국가의 조합은 맞벌이 부부 가족모형을 토대로 여성의 경제활동참여를 촉진하여 양성평등을 도모하고, 근로를 기반으로 국민의 생활 안전을 도모하는 새로운 유형의 복지국가이다. 재정은 세금을 통해서 마련하고, 고용율을 높임으로 해서 점차적으로 조세원의 확대를 이룰 수 있다. 그리고 정부의 적극적 사회서비스를 토대로 국민의 삶이 개선되는 국가가 복지국가라는 점에서, 여기에서 제시된 생활보장국가는 21세기 한국 복지국가의 새로운 방향이 될 수 있다. 보편주의 복지국가는 모든 국민들에게 무상으로 복지를 제공하는 것은 아니며, 복지의 대상은 복지의 내용에 따라서 달라지지만, 생애 전 과정에서 국민들이 복지 혜택을 누릴 수 있다는 점에서 생애 보장적 성격을 지니고 있다. 보다 중요한 것은 국민 모두가 연대하여 다양한 사회적 위험에 대해서 공동으로 대처한다는 점이다. 그리고 그것은 모든 사람들이 다양한 형태로 위험에 대처하

며, 위험으로부터의 보호를 받는다는 점이다.

## 2. 21세기 한국의 사회정책 전략

21세기 한국의 사회정책이 지녀야 할 비전을 논의하는데 있어서, 선행적으로 공유되어야 할 점은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 새로운 사회정책은 현재 한국사회가 직면하고 있는 사회문제를 해결하는데 효과적인 정책이 되어야 한다. 그것은 한국사회가 안고 있는 문제에 대한 진단에 기초한 해결책이라는 점에서 효과적인 문제 해결책이어야 한다. 이데올로기적인 접근보다 현재 한국사회의 위기를 극복하기 위한 실사구시적인 정책 모색이 필요하다.

둘째는 사회정책인 단기적인 문제해결뿐만 아니라 장기적인 관점에서 바람직한 사회변화를 만들어 내야 한다. 대표적으로 저출산-고령화 문제는 단기적으로 해결될 수 없는 문제이고, 장기적인 관점에서 정책을 만들고 장기적으로 정책 효과를 극대화하기 위한 노력을 기울여야 할 문제이다. 단기적인 해결책으로 외국인 이민을 확대하는 정책은 유럽의 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 인종갈등과 이민자 빈곤과 같은 많은 후유증을 낳고 있다.

셋째, 사회정책은 지속가능해야 한다. 사회정책이 경제성장이나 사회통합과 관련하여 긍정적 피드백 효과를 지녀야 한다. 한국에서 사회정책은 경제정책과는 달리 다양하게 오랜 기간에 걸쳐서 실시되지 않았다. 이것은 서구에서 이미 실시된 많은 사회정책들도 한국에서는 검증과정을 제대로 거치지 못했다는 것을 의미한다. 지속가능한 사회정책의 모색은 경제 여건과의 정합성과 대중적 지지라는 두 가지 차원에서 이루어질 수 있다. 특히 후자는 사회정책에 대한 대중적 이해를 바탕으로 한다는 점에서 국민의 의식 수준과도 관련이 있다.

## 참고문헌

- 김수완·김상진 (2012). "자영자의 다층노후소득보장에 관한 연구: 공·사 연금 가입행태를 중심으로," 보건사회연구 32(1): 3-27.
- 김연명 편 (2002). 한국 복지국가 성격논쟁 I, 인간과복지.
- 성재만·정성미(2012). 2012 KLI 비정규직 노동통계.
- 신광영 (2013). 한국 사회 불평등 연구, 후마니타스.
- \_\_\_\_\_ (2012). 불안사회 대한민국 복지가 해답인가, 살림출판사 지식문고 400호.
- 유경준 (2013). 고용안정망 사각지대 현황과 정책방향: 제도적 사각지대를 중심으로, KDI Focus 28.
- 유길상 (2005). "고용보험 10년, 평가와 과제" 노동리뷰, 7: 3-15.
- 은수미 (2007). 비정규직과 한국 노사관계 시스템 변화(1), 한국노동연구원 연구보고서 2007-03.
- \_\_\_\_\_ (2011). 사내하도급과 한국의 고용구조, 노동연구원.
- 이광찬 (1989). "사회보험" 노동경제40년사, 한국경영자총연합회.
- 정무권 편 (2009). 한국 복지국가 성격논쟁 2, 인간과 복지.
- Baldwin, Peter. 1990. The Politics of Solidarity, Cambridge: Cambridge University Press.
- Chang, Kyung-Sub (2009). "Compressed modernity and its discontents: South Korean society in transtion," Economy and Society 28(1): 30-55.
- Flora, Peter and Arnold J. Heidenheimer (ed.) (1981) The Development of welfare states in Europe and America, New Brunswick: Tranaction Publishers.
- Ishay, Micheline R. (2004). The History of Human Rights: From the Ancient Times to the Globalization Era, Berkely: California University Press.
- Johnson, Chalmers (1982). MITI and the Japanese Miracle. Stanford, CA: Stanford University Press
- Kuhnle, Stein and Sven E. O. Hort (2004), The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessors to the Developing World, UNRISD Paper No. 17.

Kuznets, Simon (1955). Economic Growth and Income Inequality. American Economic Review 45 (March): 1-28.

Kwon, Hyuk-Ju (1997). "Beyond European welfare regimes: Comparative perspectives on East Asian welfare systems", in Journal of Social Policy, Vol. 26, No. 4.

\_\_\_\_\_ (2002), "Welfare reform and future challenges in the Republic of Korea: Beyond the developmental welfare state?" International Social Policy Review 55(4): 23-38.

Marshall, Thomas, Humphrey (2009). "Citizenship and Social Class," Inequality and Society, ed. by Jeff Manza and Michael Sauder, New York: W.W. Norton.

Madsen, Per Kongshøj (2006): "How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state", in John A. Campbell, John A. Hall and Ove K.

Pedersen (eds.): National Identity and the varieties of Capitalism: THE DANISH EXPERIENCE, McGill-Queen's University Press, Montreal, pp. 321-355

Mayhall, Lynda E. Nym (2003). The Militant Suffrage Movement: Citizenship and Resistance in Britain, 1860-1930, Oxford: Oxford University Press.

OECD (2011a), 2011 Education at a Glance.

\_\_\_\_\_(2011b). 2011 Pension at a Glance.

\_\_\_\_\_(2012a). OECD Pension Outlook.

\_\_\_\_\_(2012b). OECD Economic Surveys Korea.

Okada, Eisuke. 2011. "Labor Force Participation and Fertility Decisions of Modern Women" <http://www.economics.buffalo.edu/documents/EisukeOkada01.25.12-paper.pdf> (2013년 5월 15일 접속)

Orloff, Ann (1993). "Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states," American Sociological Review 58(3): 303-328.

\_\_\_\_\_(1996). "Gender in the Welfare State," Annual Review of Sociology 22:51-78.

\_\_\_\_\_ (2002). Women's Employment and Welfare Regimes: Globalization, Export Orientation and Social Policy in Europe and North America, United Nations Research Institute for Social

Development, Social Policy and Development Programme Paper Number 12.

Romanelli, Raffaele ed. (1998). *How Did They Become Voters?: The History of Franchise in Modern European Representation*, Hague: Kluwer Law International.

Sainsbury, Diane (ed.) (1999). *Gender and Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Wiltagen T. 1998. "Flexicurity: A new paradigm for labour market policy reform?" *Social Science Research*,

Whiltagen T. and Tros F. (2004), The concept of "flexicurity": a new approach to regulating employment and labour markets. *TRANSFER*, 2.

Woo-Cumings, Meredith (1999). *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press