



정책자료 2021-06

저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나

한국보건사회연구원 인구정책연구실



■ 연구진

집필자	윤홍식	인하대학교 교수
	김도균	제주대학교 교수
	박찬중	충남대학교 교수
	송원섭	민주연구원 연구위원
	양종민	서울대학교 사회학과 강사
	정재환	울산대학교 교수
편저	윤홍식	인하대학교 교수
	박중서	한국보건사회연구원 연구위원
	이윤경	한국보건사회연구원 연구위원
	고은아	한국보건사회연구원 연구위원

정책자료 2021-06

저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나

발행일 2021년 12월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니

© 한국보건사회연구원 2021
ISBN 978-89-6827-796-2 93330
<https://doi.org/10.23060/kihasa.f.2021.06>

발|간|사

이 연구는 급격히 진행되고 있는 인구 변화의 맥락에서 향후 장기적인 정책 방향성을 탐색하기 위한 기초연구의 일환으로 시작되었다. 이 프로젝트는 2019년에 처음 시작하여 3년 동안 지속한 기획으로써, 올해로 3년간의 논의를 마무리하게 된다. 이 프로젝트를 시작한 이유는 인구 변동이 장기적인 사회변동의 맥락과 연계되어 있다는 판단 때문이었다. 즉 향후 장기적 관점에서 인구 변동에 대응하기 위해서 한국사회의 변동 맥락과 향후 변동을 전망할 필요가 있었기 때문이었다.

최근의 인구 변동은 점차 가속화되고 있다. 통계청의 추계 결과를 살펴보면 2016년 추계, 2019년 추계, 2021년 추계에서 최근으로 올수록 변화의 속도를 단축하여 전망하고 있다. 총인구 규모의 감소 시점이 점차 빨라지고 있고, 출산율 수준도 더욱 하락함에 따라 인구 구조 또한 더욱 빠르게 고령화되고 있다. 이와 같은 급속한 인구 변동은 우리 사회 각 분야에 큰 충격을 줄 것으로 예상된다. 규모의 감소뿐만 아니라, 연령 구조의 불균형, 지역 간 인구 분포의 불균형이 더 큰 충격을 가져올 것으로 예상된다.

인구 변동은 미시적 수준에서 출생, 사망, 인구의 이동에 의해서 결정되며, 이와 같은 미시적 변동은 개인의 인구행동의 변화를 반영한다. 그리고 개인의 인구 행동은 사회 구조적 또는 제도적 맥락에 영향을 받게 마련이다. 따라서 인구 변동과 사회변동의 상호작용이 인구변동의 메커니즘을 형성하는 것이다. 저출산 고령화와 같은 인구 변화가 사회변동과 연관관계를 형성하는 메커니즘도 이와 같다. 따라서 인구 변화에 적절히 그리고 효과적으로 대응하기 위해서는 우리 사회의 구조적이고 제도적인 맥락을 정확히 이해하는 것이 중요하게 된다.

이 연구에서 우리는 사회변동을 정치, 경제, 복지체제의 총합으로 이해하고 과거의 유산에 근거하여 향후 대응 전략을 고찰하고자 하였다. 정치, 경제, 복지 분야의 연구자들이 모여 정례 세미나를 진행하였고, 각 분야별로 한국 사회의 변화 맥락을 논의하였다. 이 연구의 주요 결과는 인구 변화에 대응하기 위한 정책 방향 설정에 필요한 중요한 자료가 될 것으로 기대된다. 뿐만 아니라 논의 내용이 정치, 경제, 복지 영역을 포괄한다는 점에서 일반 사회정책의 발전에도 충분히 기여할 수 있을 것이다.

이 연구는 한국보건사회연구원 박종서 연구위원, 이윤경 연구위원, 그리고 윤홍식 인하대학교 교수가 공동으로 총괄 책임을 맡아 진행하였다. 최종 보고서 집필은 윤홍식 교수, 김도균 제주대학교 교수, 박찬종 충남대학교 교수, 송원섭 민주연구원 연구위원, 양종민 서울대학교 강사, 정재환 울산대학교 교수가 맡아주었다. 고은아 한국보건사회연구원 연구원은 연구 진행의 실무를 담당하였다.

특히 이 연구를 위해 지난 3년간 논의에 참여해준 외부 전문가들에게 진심으로 감사의 말을 전한다.

2021년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수





제1장 한국 복지국가, 새로운 대안을 찾아야: 누구도 가보지 않은 길 ... 1	
제1절 서론	3
제2절 정책과 프로그램을 넘어 체제 간 상호보완성	7
제3절 코로나 팬데믹 위기를 통해 본 한국 복지국가	19
제4절 한국 복지국가의 당면 과제와 도전	29
제5절 패러다임 전환, 복지를 통한 생산의 변화	41
제6절 정리 및 함의	56
제2장 한국 복지국가 형성을 위한 정치제도 59	
제1절 서론	61
제2절 생산체제와 관념체계	66
제3절 한국의 생산체제와 관념체계	81
제4절 복지국가와 정치제도	89
제5절 결론	101
제3장 한국의 수출주의와 중소기업 105	
제1절 문제제기	107
제2절 예비적 고찰	110
제3절 한국에서 수출주의 성장체제의 성립과 중소기업	120
제4절 2000년대 이후 수출주의의 전환과 중소기업의 현재	139
제5절 성장과 복지 사이에서: 중소기업정책의 전환	159
제6절 결론	180

제4장 노동정책의 올바른 방향은 무엇인가?: 노동시장제도	
변화과정에서 경제와 정치의 역할	183
제1절 서론	185
제2절 한국 노동시장의 문제점 요약	186
제3절 한국 노동시장의 독특한 문제점 해결방안	200
제4절 한국 노동시장의 일반적인 문제점 해결방안	218
제5절 마무리하며	243
제5장 보편적이고 지속가능한 사회보장체계 구축을 위한 방안 모색 ...	251
제1절 서론	253
제2절 한국 사회보장체계의 문제점	259
제3절 보편적 사회보장체계 구축방안	278
제4절 경제성장 전략과 보편적 사회보장체계 구축의 연계	291
제5절 결론	309
제6장 자산기반 복지체제 하의 복지태도와 제도 변화 전략	317
제1절 서론	319
제2절 미시적 차원의 자산기반 복지체제	322
제3절 거시적 차원의 자산기반 복지체제	378
제4절 제도 변화를 위한 전략	390
참고문헌	397
부 록	433
부록 1 한국 사회 분배인식조사 조사표	433

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 경제위기와 정부의 재정적 대응	26
〈표 2-1〉 마르크스주의 생산양식 이론과 생산의 사회적 체계 이론	70
〈표 2-2〉 자본주의 다양성	71
〈표 2-3〉 복지체제 형성에 대한 연구	75
〈표 2-4〉 정치적 과정에 대한 상이한 관점	79
〈표 2-5〉 한국 생산체제의 변화	86
〈표 2-6〉 한국 생산체제와 관념체계	88
〈표 2-7〉 정치제도와 소수파 규범 주창자	93
〈표 2-8〉 정치제도와 거부권행위자	96
〈표 2-9〉 정치제도와 복지국가	98
〈표 3-1〉 중소기업의 업종별 규모 기준	117
〈표 3-2〉 2017년 기준 규모별 중소기업현황 (기업체 기준)	119
〈표 3-3〉 중공업 부문 주요 제품의 부품조달방식 변화	129
〈표 3-4〉 공산품 수출률과 제조업 수입의존도 추이	134
〈표 3-5〉 제조업 수급기업의 거래모기업별 구성비	135
〈표 3-6〉 벤처기업 증감추이	138
〈표 3-7〉 지출항목별 성장기여도	141
〈표 3-8〉 수출의 고용유발계수 (1995~2018년)	145
〈표 3-9〉 수출의 부가가치유발계수 (1995~2018년)	145
〈표 3-10〉 중소·중견기업의 혁신성 차이	154
〈표 3-11〉 중소기업 이자보상배율 분포	170
〈표 3-12〉 GDP 대비 일반정부의 지출구조 (2017년 기준)	172
〈표 3-13〉 서비스업 분야별 전체 종사자 규모 비교 (2015년 기준)	174
〈표 3-14〉 OECD 주요국가별 저임금노동자 비율	176
〈표 4-1〉 한국 노동시장의 문제점 요약	199
〈표 5-1〉 1인당 국민소득수준과 GDP 대비 사회지출 규모	270
〈표 5-2〉 국민연금 사각지대 현황(2019년 12월 말 기준)	271

〈표 5-3〉 고용보험 사각지대 현황 (2019년 9월 말 기준)	272
〈표 5-4〉 OECD 주요국 실업급여 보장성 비교 (2020년 기준)	274
〈표 5-5〉 인구·사회적 변수별 선호하는 복지제도 유형	289
〈표 6-1〉 주요 변수들의 기초통계량	338
〈표 6-2〉 주요 변수들의 빈도값	339
〈표 6-3〉 복지확대 태도에 대한 순서형 로짓 분석 1	341
〈표 6-4〉 복지확대 태도에 대한 순서형 로짓 분석 2	343
〈표 6-5〉 복지확대 태도에 대한 순서형 로짓 분석 3	345
〈표 6-6〉 복지확대 태도에 대한 순서형 로짓 분석 4	347
〈표 6-7〉 복지증세 태도에 대한 순서형 로짓 분석 1	351
〈표 6-8〉 복지증세 태도에 대한 순서형 로짓 분석 2	352
〈표 6-9〉 복지증세 태도에 대한 순서형 로짓 분석 3	354
〈표 6-10〉 복지증세 태도에 대한 순서형 로짓 분석 4	357
〈표 6-11〉 복지확대·복지증세 태도에 대한 연령-자산 상호작용 효과	359
〈표 6-12〉 복지태도 유형에 대한 다항 로짓 분석 1	365
〈표 6-13〉 복지태도 유형에 대한 다항 로짓 분석 2	367
〈표 6-14〉 복지태도 유형에 대한 다항 로짓 분석 3	369
〈표 6-15〉 복지태도 유형별 선호하는 증세 방식	386

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1] 코로나19 팬데믹과 전체 인구 대비 15세 이상 고용률의 변화	4
[그림 1-2] GDP 대비 사회지출과 소득 불평등의 변화 (1990~2019년)	8
[그림 1-3] 공적 이전소득을 통한 지니계수 감소 효과 (1990~2019년)	8
[그림 1-4] 분배체계를 구성하는 생산-정치-복지체제의 관계	12
[그림 1-5] 분배체제를 구성하는 체제들	13
[그림 1-6] 체제 간 상호보완성	17
[그림 1-7] 체제 간 상호보완성의 역사적 파동	18
[그림 1-8] OECD 주요국의 코로나19 대응 추가지출과 유동성 지원, GDP 대비 %	21
[그림 1-9] 취업자 대비 고용유지 지원 비율	22
[그림 1-10] 코로나19 대응과 공공부문 고용비용, 확진자 수, 실질 GDP 성장률	24
[그림 1-11] 전 세계 소득수준별 1인당 실질소득의 상대적 증가율 (1988~2008년)	33
[그림 1-12] 생산가능인구의 증가율과 실질 GDP 성장률 (1961~2020년)	36
[그림 1-13] 디지털 기술변화와 일자리의 임금 구성의 변화	38
[그림 1-14] 한국과 주요 고소득 국가들의 1인당 온실가스 배출량(1990=100) (1990~2018년)	40
[그림 1-15] 주요 제조업 강국 로봇밀도의 변화 (1985~2019년)	45
[그림 1-16] 현금과 현물 구성으로 본 복지국가	50
[그림 1-17] 한국 노동시장의 이동성	53
[그림 1-18] 복지를 통해 생산을 바꾸기	54
[그림 3-1] 2017년 기준 업종별 중소기업현황 (기업체기준)	119
[그림 3-2] 전체 제조업 대비 대기업 비중의 추이	125
[그림 3-3] 중소기업업체 중 수급업체 비중 추이	133
[그림 3-4] 제조업과 서비스업의 사업체 규모별(상시근로자수) 종사자 수	137
[그림 3-5] 국내총생산 주요 부문별 추이 (1990=100)	140
[그림 3-6] 상위 30위와 상위 4위 그룹의 계열사수 추이	147
[그림 3-7] 기업규모별 수출의 직·간접 기여도 비교	148
[그림 3-8] 제조업 부문 중소기업의 수급업체 비중	149

[그림 3-9] 제조업 부문 중소기업 수급업체의 수급단계별 비중	150
[그림 3-10] 대기업 대비 중소기업의 노동생산성 비율 (대기업=100)	152
[그림 3-11] 대기업과 중소기업의 노동생산성 격차 국제 비교 (2015년)	153
[그림 3-12] 제조업 부문 대기업에 대한 중소기업 평균임금의 비율 (대기업=100)	156
[그림 3-13] 국가별 자영업자 비중: 전산업 (2018년 기준)	158
[그림 3-14] 중소기업 부문에 대한 GDP 대비 국가별 신용보증규모 (2016년 기준) ...	168
[그림 3-15] 국가별 기업퇴출률 (2014년 기준)	169
[그림 3-16] 대기업 정규직 대비 임금격차 (대기업정규직 임금=100)	178
[그림 5-1] 기업 종사자 규모별 종사자수 (1993~2019년)	264
[그림 5-2] 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률 (2004~2021년)	265
[그림 5-3] 정규직과 비정규직의 평균근속기간 및 월평균임금 (2004~2021년)	267
[그림 5-4] 제도별 사회복지지출 추이	269
[그림 5-5] 실업급여 의사적용률(pseudo-coverage rate, 2018년 기준)	273
[그림 5-6] OECD 주요국의 지니계수(2018년 기준)	275
[그림 5-7] OECD 주요국의 상대빈곤율 (2018년 기준)	277
[그림 5-8] 소득과 자산규모별 납부한 세금대비 제공받은 정부혜택 만족도	285
[그림 5-9] 납부한 세금대비 제공받은 정부혜택 만족도와 복지확대를 위한 증세의향 간의 관계	286
[그림 5-10] 서구 복지국가의 성장전략과 복지개혁	293
[그림 5-11] OECD 국가별 1인당 GDP와 서비스업 비중	301
[그림 5-12] 제조업 대비 서비스업 생산성(제조업=100, 2014년 기준)	302
[그림 5-13] 숙련수준-산업별 취업자 수 증감 추이	304
[그림 5-14] 숙련수준-연령별 취업자 수 증감 추이	305
[그림 5-15] 전체 취업자 중 공공부문 고용 비중(2007년, 2019년)	307
[그림 6-1] 복지태도 유형별 비중	335
[그림 6-2] 연령집단 별 자산규모에 따른 복지확대 적극 찬성 예측확률	362
[그림 6-3] 연령집단별 자산규모에 따른 복지증세 적극 찬성 예측확률	364



[그림 6-4] 소득수준별 복지태도 유형에 속할 예측 확률	372
[그림 6-5] 자산규모별 복지태도 유형에 속할 예측 확률	372
[그림 6-6] 연령집단별 소득수준에 따른 적극적 반복지 태도 예측확률	374
[그림 6-7] 연령집단별 소득수준에 따른 증세 없는 복지태도 예측확률	374
[그림 6-8] 연령집단별 자산규모에 따른 적극적 복지태도 예측확률	376
[그림 6-9] 연령집단별 자산규모에 따른 증세 없는 복지태도 예측확률	376
[그림 6-10] OECD 국가별 국가채무 수준 비교 (2020년)	382





제 1 장

한국 복지국가, 새로운 대안을 찾아야: 누구도 가보지 않은 길

제1절 서론

제2절 정책과 프로그램을 넘어 체제 간 상호보완성

제3절 코로나 팬데믹 위기를 통해 본 한국 복지국가

제4절 한국 복지국가의 당면 과제와 도전

제5절 패러다임 전환, 복지를 통한 생산의 변화

제6절 정리 및 함의



제 1 장

한국 복지국가, 새로운 대안을 찾아야: 누구도 가보지 않은 길

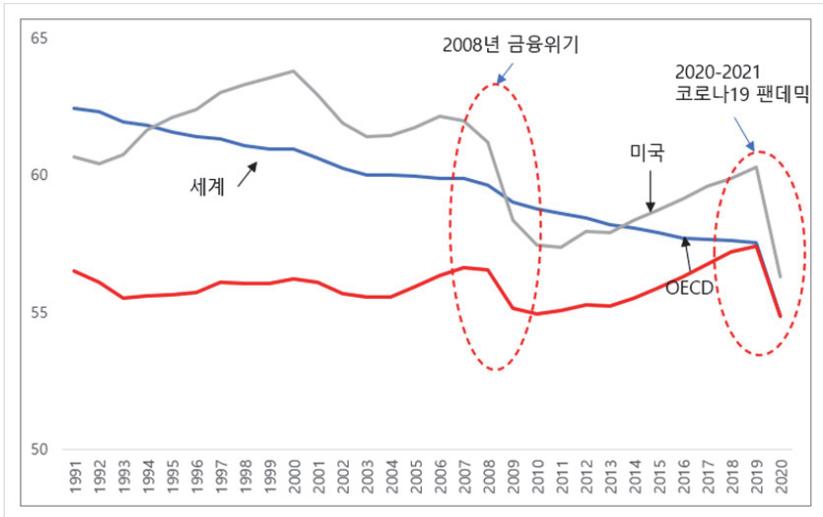
제1절 서론

지난 5년은 놀라운 일의 연속이었다. 2016~2017년 촛불시민항쟁은 현직 대통령을 헌법 절차에 따라 탄핵하고 새로운 정부를 수립하는 놀라운 역사를 만들어갔다. 민주주의의 공고화의 역사가 30년에 불과한 신생 민주주의 국가에서 평화로운 시민항쟁이 정권을 교체하는 엄청난 일이 벌어졌기 때문이다. 이 뿐만 아니다. 2020년 3월 11일 세계보건기구(WHO, 2020. 3. 11.)가 코로나19 바이러스(COVID-19)의 유행을 팬데믹이라고 선언하면서 인류는 1918년 스페인 독감 이래 인간의 모든 삶에 영향을 미치는 가장 강력한 바이러스에 직면해 있다. 국가는 방역을 위해 자본주의 체제의 가장 근간 되는 생산과 소비활동을 강제적으로 제한했다. 영리와 비영리를 가리지 않고 모든 인간의 활동은 제한되었다. 코로나19 팬데믹의 충격은 많은 사람들의 일자리를 빼앗아 갔다. 전체 인구 대비 15세 이상 인구의 고용률은 1929년 대공황 이후 가장 심각한 경제위기로 알려진 2008년 금융위기의 충격을 넘어서는 것이었다. [그림 1-1]에서 보는 것처럼 코로나19 팬데믹 국면에서 대부분의 국가들은 심각한 고용 위기에 직면했다. 통계청 고용노동부의 발표에 따르면 코로나19 팬데믹이 시작된 2020년 종사상 지위별 취업자 추이를 보면 상용직 종사자의 규모는 변화가 거의 없는 반면 임시·일용직 취업자가 급격히 감소한 것을 확인할 수 있다. 2020년 12월과 2019년 12월을 비교하면, 상용직 취업자는 0.5% 증가한 데 반해, 임시직과 일용직은 각각 -35.1%, -17.0% 감소한 것으로 나타났다(통계청, 2021. 1. 13.). 더 심각한 문제는 보편적

4 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나

복지 체제를 구축하지 못한 대부분의 국가들에서는 기존의 복지제도가 코로나19 팬데믹 국면에서 제대로 작동하지 못하면서, 희생의 계층화(코로나19 팬데믹으로 인한 위험이 취약계층에게 집중되는 현상)가 나타났다. 한국도 예외가 아니었다. 명목상 고용보험이 전체 취업자를 대상으로 제도화되어있었지만, 팬데믹 상황에서 사회보험에서 배제된 일용직과 임시직 등 노동시장의 지위가 취약한 계층들을 보호할 사회안전망은 거의 작동하지 않았다는 것이다.

[그림 1-1] 코로나19 팬데믹과 전체 인구 대비 15세 이상 고용률의 변화



자료: The World Bank. (2021). The World Bank. 2021. Employment to population ratio, 15 -+, total(%) (modeled ILO estimate)의 자료를 연구자가 재구성

촛불시민 항쟁으로 탄생한 문재인 정부였지만, 문재인 정부는 특히 취약한 시민이 직면한 위기에 적절히 대응하지 못했다. 물론 문재인 정부의 대응을 역대 정부와 비교하면, 빈곤과 불평등을 완화하기에 적극적 역할을 한 것은 사실이었다. 그러나 상대적으로 괜찮았다는 것으로는 시민이

현실에서 직면한 위협의 강도를 낮추는 것은 아니었다. 경제는 선진국에 진입할 정도로 성장했지만, 한국 복지 체제는 여전히 구멍이 송송 뚫린 그물 같았다. 반드시 공적 사회보장제도가 필요한 많은 사람들이 코로나 19 팬데믹과 같은 사회적 위협이 닥쳤을 때 아무런 보호를 받지 못하고 있다는 것이 확연히 드러났다. 그러자 정치인, 전문가, 시민단체 등은 많은 사람들이 새로운 제도를 제안하고 적극적 재정정책을 요구했다. 선별적 복지를 백안시했던 진보적 전문가들과 시민단체들은 물론이고 보수정당의 정치인들조차 취약계층을 보호하기 위한 최소소득보장제도의 도입을 주장했다(박준상, 2021. 2. 18; 윤희식, 2021a; 참여연대, 2021). 다른 한편에서는 모든 국민들에게 일정한 현금 급여를 제공하는 보편적 기본소득(Universal Basic Income)을 주장했고, 일부에서는 기본소득을 비판하면서 보편적 기본서비스(Coote & Percy, 2021[2020])를 도입해야 한다고 주장했다. 자산 불평등이 핵심적 문제이기 때문에 소득이 아니라 자산에 집중해야 한다는 주장도 제기되었다(Adkins, Cooper, & Konings, 2021[2020]).

이러한 상황에서 한국 사회는 2022년 3월에 치러질 대통령선거를 맞이하고 있다. 사실 한국 복지국가의 궤적에서 보면, 대통령선거는 매우 독특하면서도 중요한 의미를 갖는다. 사회의 핵심 균열이 분배를 중심으로 구성되어 있지 않은 한국 사회에서 전국규모의 선거, 그 중에서도 대통령선거는 공적 복지가 확대될 수 있는 거의 유일한 공간이기 때문이다. 특히 경제위기 이후에 치러지는 대통령선거는 공적 복지를 확대시키는 중요한 동력이 되었다. 1997년 IMF 외환위기 이후 치러졌던 대통령선거는 한국이 본격적으로 복지국가로의 길을 걷는 출발점이었다고 평가할 수 있다(윤희식, 2019a). 2008년 금융위기 이후 치러진 2010년 전국 지방선거와 2012년 국회의원 총선거와 대통령선거는 한국 사회에서 복지

국가를 둘러싼 논쟁에 불을 붙였다. 2022년 제20대 대통령선거도 마찬가지로 것이다. 2020년부터 계속되고 있는 코로나19 팬데믹 상황에서 치러질 대통령선거는 앞서 언급한 것과 같이 ‘담대한(?)’ 복지공약이 넘쳐나는 선거가 될 것이 분명하다. 그러나 한국 사회가 직면한 위기가 유력한 대통령 후보들이 공약한 정책을 실행하면 해소할 수 있는 위기인지는 논쟁의 여지가 크다. 각각의 정책이 실행된다고 해도 사회적 위기는 지속될 수밖에 없기 때문이다. 이것이 바로 우리가 지난 3년간 초저출산, 불평등, 양극화 등 한국 사회의 문제를 복지의 틀을 넘어 정치-경제-복지라는 틀로 접근하려고 했던 이유였다.

이 글은 이러한 문제인식에 기초해 한국 사회가 직면한 위기에 대응하기 위해 한국 사회정책이 어떤 관점에서 어떤 방향으로 재구조화되어야 하는지를 검토했다. 사실 한국 사회가 직면한 문제는 누구도 직면하지 않았던 새로운 문제라는 점에서, 문제를 인식하는 사람도, 문제를 주체적으로 풀어갈 대안을 내오는 것도 오로지 한국 사회의 몫일 수밖에 없다. 경제적, 정치적, 문화적으로 놀라운 성공의 이야기를 써내려가면서 선진국에 진입한 사회에서 시민들이 개발도상국 시민들보다도 심각한 사회적 위험에 노출되어 있다는 것은 놀라운 ‘거대한 성공’의 역설이 아닐 수 없기 때문이다. 먼저 이어지는 제2절에서는 지난 3년간 논의의 핵심 프레임인 정치-경제-복지가 왜 통합적으로 검토되어야 하는지를 체제 간 ‘상호보완성’의 관점에서 검토했다. 제3절에서는 코로나19 팬데믹에 대한 한국 복지체제의 대응을 통해 한국 복지체제의 현재를 검토했다. 제4절에서는 한국 복지체제가 당면한 과제와 도전에 대해 검토했다. 제5절에서는 한국 복지체제의 전환의 과제를 ‘복지를 통한 생산의 변화’를 통해 제시했다. 마지막으로 제6절에서는 정리와 함의를 통해 지금까지 논의를 정리했다.

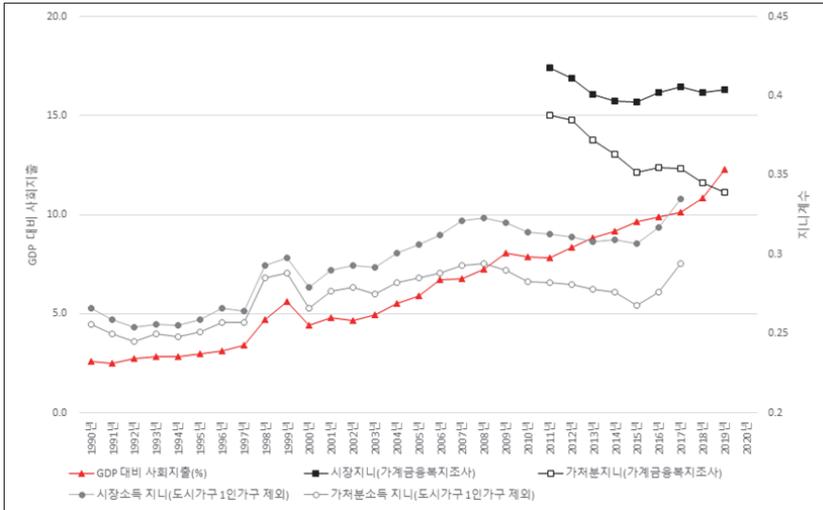
제2절 정책과 프로그램을 넘어 체제 간 상호보완성

1. 분배체계의 틀로 접근하기

저출산, 자살, 빈곤과 불평등 등 한국 사회의 문제를 지적하는 많은 주장은 한국 사회가 직면한 문제를 해결하기 위해 공적 복지를 확대해야 한다는 주장을 한다. 공적 복지를 확대하기 위해 필요하다면 세금을 더 걷어야하기 때문에, 이러한 정책 대안은 종종 증세와 연결되기도 한다. 그러나 한 발자국 물러나서 생각해보면 정말 복지를 확대하면 우리 사회가 직면한 문제를 풀 수 있는 것인지 의문이 든다. 산술적으로 생각하면 증세(또는 부채)를 통해 마련된 재원을 복지 확대에 쓴다면 당연히 빈곤과 불평등은 감소할 것이다. 물론 어떻게 쓰느냐에 따라서 다른 결과가 나올 수도 있지만, 복지의 양적확대가 그 사회가 직면한 문제를 완화하는 중요한 발걸음인 것만은 분명해 보인다. 실제로 [그림 1-2]를 보면 2017년부터 시장소득 지니계수와 처분가능소득 지니계수가 반대 방향으로 움직이는 것을 확인할 수 있다. 1990년부터 2016년까지 시장소득 지니계수와 처분가능소득의 지니계수는 항상 같은 방향으로 움직였던 것과는 다른 현상이다. 2017년 이전까지는 시장소득 지니계수가 증가하면, 처분가능소득의 지니계수도 증가했고, 시장소득 지니계수가 반대로 움직이면 처분가능소득 지니계수도 그렇게 움직였다.

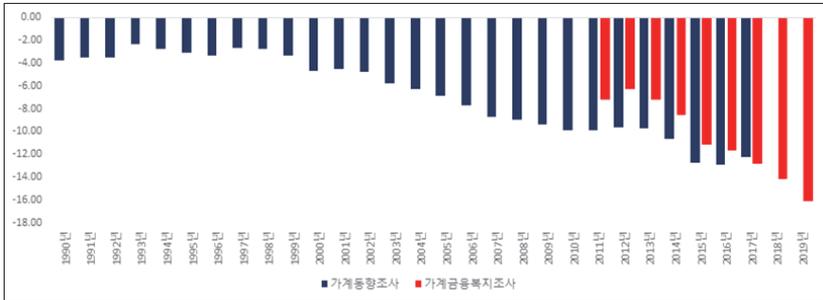
8 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나

[그림 1-2] GDP 대비 사회지출과 소득 불평등의 변화 (1990~2019년)



자료: 통계청. (2020. 12. 17.). 2020년 가계금융복지조사 결과 및 OECD. (2021b). Social expenditure dataset-Aggregated data의 자료를 연구자가 재구성

[그림 1-3] 공적 이전소득을 통한 지니계수 감소 효과 (1990~2019년)



자료: 통계청. (2020. 12. 17.). 2020년 가계금융복지조사 결과 및 OECD. (2021b). Social expenditure dataset-Aggregated data의 자료를 연구자가 재구성

물론 역대 정부의 GDP 대비 사회지출비중은 증가했고, 이는 [그림 1-3]에서처럼 조세와 공적 이전소득을 통해 시장소득 지니계수와 처분 가능소득 지니계수의 차이를 줄이는 역할을 했다. 하지만 복지지출의 확

대가 시장에서 발생하는 불평등의 경향을 꺾지는 못했다. 그런데 문재인 정부가 출범하면서 시장소득과 처분가능소득의 지니계수가 탈(脫)동조화하는 경향이 처음으로 나타났다. 1990년 이전 시기는 정확히 비교할 수 있는 자료가 없어 단언할 수는 없지만, 해방 이후 (이전도 마찬가지로였을 것이다) 처음 있는 일이었다. 문재인 정부가 소득 하위 계층에게 이전되는 공적 급여를 확대하면서 나타난 일이다.¹⁾ 복지 패널을 사용해 전체 공적 이전소득에서 소득 하위 20%가 차지하는 비중을 분석한 연구에서도 동일하게 2017년부터 소득 하위 20%의 비중이 증가하는 것으로 나타났다(윤홍식, 이충권, 2021). 공적 복지의 확대가 시장에서 소득불평등이 증가하는 경향과는 반대로 처분가능소득의 불평등이 낮아지는 경향을 만들어낸 것이다. 놀라운 일이다.

하지만 이런 일을 지속할 수 있을까? 이렇게 복지지출을 늘리는 방식으로 시장이 만들어낸 불평등을 얼마나, 언제까지 완화할 수 있을까? 시장에서 만들어지는 부를 불평등을 완화할 수 있을 정도로 충분히 그리고 안정적으로 공적 소득을 이전 할 수만 있다면, 이 또한 (사회적으로 합의할 수만 있다면) 괜찮은 방식일 것이다. 사실 이러한 생각은 생산과 복지(재분배)가 완전히 분리된 독립적인 행위로 간주하는 것이다. 문제는 그런 사회는 존재하지 않는다는 것이다. 단기적으로 생산과 복지가 분리된 것처럼 별개의 영역에서 각자의 역할을 할 수 있겠지만, 중장기적으로 보면 생산과 복지는 서로 밀접한 관계를 갖는다. 왜냐하면 자본주의 사회에서 생산과 복지는 자본주의 사회를 안정적으로 재생산하는 역할을 수행해야 하기 때문이다. 구체적으로 독일 복지국가가 높은 수준의 실업급여의 제도화한 것은 산업 특수적인 숙련을 유지하기 위한 독일 생산체제의 필요

1) 정확하게 확인할 필요가 있지만, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준의 단계적 완화, 아동수당 도입, 근로장려세제(EITC) 등의 확대가 불평등을 줄이는데 기여했을 것으로 생각된다.

의 산물이었다는 사실은 생산과 복지가 어떻게 연관되어 있는지를 보여주는 대표적 사례라고 할 수 있다(Estevez-Abe, Iversen, & Soskice, 2001, p. 152; pp. 174-176). 더 나아가 생산을 고도화하기 위한 인적 자본의 고도화는 양질의 사회서비스의 제도화와 밀접한 관련을 갖는다. 그리고 이 모든 것은 자본주의 사회에서 세금과 임금으로 대표되는 생산의 사회적 비용과 관련을 갖는다. 자본주의 사회에서 복지급여를 무한정 높일 수 없는 이유는 바로 복지가 생산의 사회적 비용과 밀접히 관련되어 있기 때문이다. 마르크스가 자본주의를 분석하면서 세금을 가장 오래된 계급투쟁의 장이며, 정치투쟁의 역사적 결과라고 이야기했던 이유였다(O'Connor, 1973). 마르크스는 구체적으로 분배관계와 생산관계에 대해 다음과 같이 말했다.

“자본주의적 생산양식은 특별한 유형의[즉 특수한 역사적 규정성을 갖는] 생산양식이다...중략...이 특수하게 역사적으로 규정된 생산양식에 조응하는 생산관계-인간이 그들의 사회적 생활과정[즉 그들의 사회적 생활의 생산]에서 맺는 관계-는 하나의 특수하고 역사적이며 일시적 성격을 지닌다. 그리고 마지막으로 분배관계는 본질적으로 이 생산관계와 동일한 것이면서 그것의 이면이며, 따라서 이들 두 관계는 모두 역사적으로 일시적인 성격을 똑같이 지닌다.”
(Marx, 2010, pp. 1164-1165).

생산이 분배와 연관되어 있다는 생각은 상식적인 사람이라면 누구나 한 번쯤은 생각해 보았을 이야기다. 분배를 (마르크스가 이야기한) 시장에서 이루어지는 분배로 국한하지 않고, 재분배라고 일컬어지는 복지영

역까지 확대하면, 특정한 생산체제가 특정한 복지체제와 밀접한 관련을 갖는다는 것은 어쩌면 설명이 필요 없는 너무나 당연한 주장일 수 있다. 그렇다면 우리의 과제는 단순히 둘이 관계가 있다는 주장을 넘어 둘의 관계가 특수한 시간과 공간에서 어떤 방식으로 결합되는지를, 그리고 그 상호관계의 정도(강도)를 설명하는 것이다. 한발 더 나아가간다면, 그 상호관계의 정도가 사회적 결과(빈곤과 불평등 등)와 어떤 관련성을 갖는지를 생각해 보는 것이다. 만약 둘 간의 관계가 마르크스가 이야기한 것과는 달리 상호 독립적이라면, 우리는 복지확대를 생산의 문제와 관련 없이 고려할 수 있을 것이고, 둘이 밀접한 관련을 갖는다면 복지의 문제는 다른 영역의 성격과 무관하게 제도화할 수 없을 것이다. 더욱이 그 관련성 정도가 사회적 성과와 관련이 있다면, 복지를 변화시키기 위해 생산과 사회를 구성하는 다른 체제가 변화되어야 하는 것은 선택이 아니라 필수적 과제가 된다. 이제 이러한 논의를 체제 간 '상호보완성'이라는 개념을 통해 풀어가 보자.

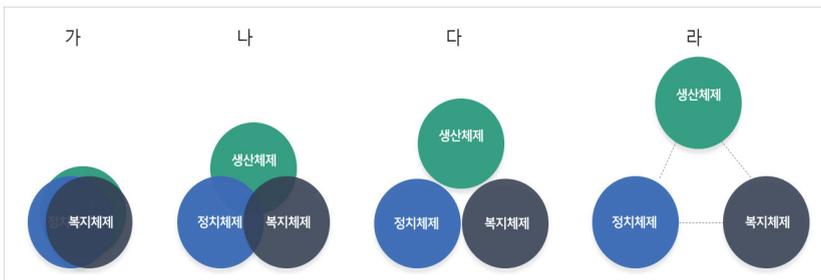
2. 복지·생산·정치체제의 상호보완성

가. 복지·생산·정치체제의 구성물로서 분배체제

분배체제를 시장에서 이루어지는 분배(임금, 이자, 임대료 등등)와 시장 밖에서 이루어지는 분배(세금과 공적 이전)를 통합적으로 접근하는 개념으로 이해한다면, 생산과 복지를 분리해서 접근하는 것은 타당하지 않다. 또한 생산과 복지에서 이루어지는 분배의 구체적인 방식은 제도화(법제화)가 필요하다는 점에서 정치가 어떤 방식으로 사회화되어 있는지와 밀접히 관련되어 있다. 그래서 분배체제라는 관점에서 복지국가를 접근

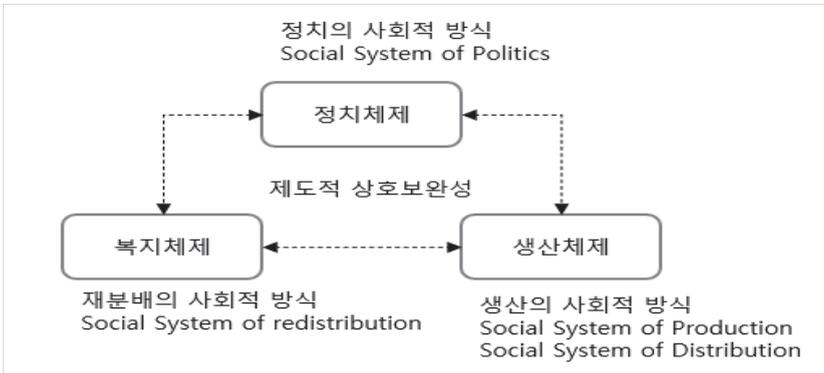
할 때 우리는 복지체제만이 아닌 생산체제와 정치체제를 통합적으로 접근할 필요가 있는 것이다. 예를 들어, 산업의 중심이 제조업에서 디지털 경제로의 변화는 노동시장에서 불안정 일자리를 증가시킨다. 이러한 변화는 복지체제에서 보면 안정적으로 사회보험에 기여금을 낼 수 있는 취업자가 감소한다는 것을 의미하고, 정치적으로는 전통적 노동계급의 규모는 물론이고 이들의 이해를 대변하는 정치세력(정당)의 권력자원 또한 취약해진다는 것을 의미한다. 이러한 논의에 근거한 아래 [그림 1-4]는 생산-정치-복지의 통합적인 관점에서 분배체계가 상호연관 되어 있다는 것을 상징적으로 보여주는 것이다. 물론 분배체계를 구성하는 하위체제 간의 관계는 시간과 국가에 따라 그 연관성은 상이할 것이다. 특정한 시기에 어떤 국가는 [그림 1-4]의 맨 왼쪽에 있는 것처럼 생산-정치-복지체제가 아주 밀접히 결합되어 있는 경우도 있을 것이고, 어떤 국가는 [그림 1-4]의 우측 끝에 있는 것처럼 생산-정치-복지체제가 매우 느슨하게 결합되어 있는 경우도 있을 것이다. 즉, 각 체제 간의 관계는 국가와 시점에 따라 상이할 수는 있지만, 각각의 고유한 방식으로 연관성을 갖는 것은 분명해 보인다. 이 문제는 이후에 체제 간 상호보완성에 대해 논의하면서 다시 논의하도록 하자.

[그림 1-4] 분배체계를 구성하는 생산-정치-복지체제의 관계



분배체제를 구성하는 하위 체제 간의 상호관련성을 이해하기 위해서는 각 하위 체제의 개념을 (간단하게라도) 정리하는 것이 필요해 보인다. 먼저 생산체제를 보자. 생산체제는 세 체제 중 가장 논쟁적인 개념이다. 생산체제가 무엇인지에 대한 합의된 정의가 없기 때문이다. 다만 생산체제가 무엇으로 구성되어있는지에 대한 논의를 통해 생산체제를 정의할 수 있을 뿐이다. 일반적으로 생산체제는 자본주의 다양성(Varieties of Capitalism, VoC) 논의에 기초해 정의한다. 기업을 중심에 놓고 임금을 결정하는 방식(전국적, 산별, 기업별), 자본을 조달하는 방식(은행, 자본시장, 자기자본), 숙련형성(특수숙련, 일반 숙련)의 방식 등 생산과 관련된 제도들의 상호관련성에 기초해 생산체제를 정의한다. 국민국가를 단위로 생산과 직간접적으로 관련 있는 핵심 제도들이 서로 관련성을 가지면, 생산을 특정한 방식으로 '조정'하는 네트워크라고 할 수 있다. 즉, 생산체제는 생산의 사회적 방식(Social System of Production)이라고 할 수 있다(Hall & Soskice, 2001).²⁾

[그림 1-5] 분배체제를 구성하는 체제들



2) 이 글에서는 생산체제를 조정시장경제와 자유시장경제로 구분하는 자본주의 다양성의 유행화에 대한 관심보다는 자본주의 체제에서 생산을 조정하는 양식으로서 주목했다는 점을 강조하고 싶다.

생산을 조정한다는 이러한 접근 방식은 자본주의 다양성의 독창적인 논의라기보다는 마르크스 이래 자본주의를 이해하는 방식을 계승한 것이라고 할 수 있다(Marx, 2008[1867]). 홀과 소스키스가 이야기 했듯이 자본주의 다양성 논의는 프랑스 조절학파의 문제제기와 깊은 관련성이 있기 때문이다(Hall and Soskice, 2001, p. 3). 프랑스 조절학파는 1970년대 포드주의가 위기에 처하자 포드주의의 위기의 내생적 원인을 밝히고 포드주의를 대신할 축적체제로서 대안적 조절양식을 모색했다(Boyer, 2013[2004]). 자본주의 다양성 논의가 조절이론과 상이한 점은 기업을 조절(조정)의 핵심 주체로 상정했다는 점에서 국가의 역할을 강조하는 조절이론과 차이가 있다고 할 수 있다. 또 하나 지적해야 할 점은 자본주의 다양성에서 이야기하는 생산체제에서 사회정책의 지위인데, 자본주의 다양성 논의에 사회정책은 기업 거버넌스(금융시스템), 직업훈련(숙련형성) 등과 같은 생산체제를 구성하는 하위 제도 중 하나로 간주된다는 점이다. 그러나 우리는 사회정책, 정확하게는 복지체제를 생산체제를 구성하는 하나의 제도로 간주하기보다는 생산체제와 상호보완적 관계를 갖는 '독립적' 체제로 상정한다는 점에서 자본주의 다양성 논의와 차이가 있다.

다음으로 복지체제의 정의에 대해서는 이미 많은 글에서 논의했기 때문에 여기서는 구체적인 논의는 하지 않았다. 다만 복지체제를 생산체제와 같이 분배체제를 구성하는 하위 체제로 정의해, 복지체제를 재분배의 사회적 방식이라고 정의했다. 여기서 '사회적 방식'은 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1990)이 언급한 것과 같이 시민의 복지와 관련된 국가-시장-가족의 역할분담 방식이라고 이해할 수 있다. 복지체제에서 누가 시민의 복지를 보장할 것인가의 문제는 결국 특정한 사회가 역사적으로 만들어진 사회적 산물이기 때문이다. 논쟁이 될 수 있는 지점은 시장에

서 일어나는 분배와 시장에서 발생한 사회적 위험에 대응하는 재분배를 복지체제라는 틀로 볼 것인지, 아니면 생산체제와 복지체제를 구분해서 볼 것인지와 관한 것이다. 제2차 대전이후 복지국가의 핵심 역할이 완전 고용이었다는 점을 생각하면, 재분배와 분배를 구분하지 말고 모든 분배를 복지체제에서 다룰 수도 있지만, 복지국가를 분배체제의 한 유형으로 간주하면, 시장에서 이루어지는 분배는 생산체제에서, 재분배는 복지체제에서 다루는 것도 큰 문제가 될 것 같지는 않다. 오히려 생산체제와 복지체제의 독립적 역할을 강조하고 둘 간의 상호보완성을 논의하기 위해서는 둘을 분리하는 것이 이후 논의를 전개하는데 더 적절할 것 같다.

마지막으로 정치체제는 생산체제와 복지체제와 동일한 방식으로 정치의 사회적 방식으로 권력구조, 대의제 형태 등으로 구성된 체제라고 정의할 수 있다. 내각제, 대통령 중심제, 노동조합과 좌파정당, 사회적 균열구조 등과 관련된 제도적 특성은 다른 체제와 마찬가지로 특정한 사회의 역사적 결과물이다. 특히 사회적 균열이 어떻게 제도화되어 있는지는 복지체제와 생산체제의 경로에 중요한 영향을 미친다. 립센과 로칸의 고전적 논의에서와 같이 분배를 중심으로 사회적 균열이 만들어질 때 복지국가의 확장에 유지한 정치적 조건이 만들어지기 때문이다(Lipset & Rokkan, 1967, p. 14; Sassoon, 2014[2014]).

나. 체제 간 상호보완적 관계

이제 중요한 것은 분배체제를 구성하는 체제들이 어떻게 상호보완성을 갖는지에 대한 논의를 시작해보자. 본격적인 논의를 시작하기 전에 분명히 할 것은 여기서는 제도 간 상보성에 대한 논의보다는 주로 체제 간 상보성에 대한 논의에 집중했다. 물론 체제 간 상보성의 논의를 위해 구체

적 사례가 필요한 경우 제도 간 상호성을 논의할 수 있다. 하지만 이 경우에도 특정한 방식의 노동시장 구조가 어떻게 특정한 방식의 복지제도와 관련되어 있는가에 대한 논의와 관련된 것이지, 복지체제 내의 (예를 들어) 국민연금과 고용보험이 어떻게 상호보완성을 갖는지에 대한 논의를 하지는 않을 것이다.

사실 체제 간 상호보완성에 대한 논의는 논쟁의 여지가 많고, 여전히 많은 실증적 검증이 필요하다. 하지만 상식적인 수준에서 생각하면 분배체제를 구성하는 하위 체제 간에 서로 밀접한 관련성을 갖는다는 것은 지극히 상식적인 주장이다. 예를 들어, 노동시장에서 안정적인 정규직 일자리가 지배적이라면, 상대적으로 노조조직률이 높고 노동자의 이해를 대변하는 좌파 정당의 권력자원도 클 것이다. 사회보험 또한 보편적으로 제도화되어 있을 가능성이 높다. 당연히 이러한 사회에서 불평등과 빈곤 수준 또한 낮을 것이다. 그러나 현실 세계에서 생산체제-정치체제-복지체제가 이렇게 완벽한 상호보완성을 갖는 사례를 찾기는 쉽지 않다. 영국은 생산체제의 관점에서 보면 자유시장경제로 분류되고, 정치체제는 소선거구제 중심의 양당체제이고, 복지체제는 시민의 복지와 관련해 시장이 중요한 역할을 하는 자유주의 복지체제로 분류된다. 그러나 영국은 서구 복지국가 중 가장 보편적인 의료보장제도(NHS)를 갖고 있다. 상호보완성을 경직적으로 적용하면 영국의 보편적 의료보장제도는 영국의 생산·정치체제와 상호보완성을 갖는다고 보기 어렵다. 그래서 우리는 체제 간 상호보완성을 상호보완성의 유무의 관점에서 바라보기보다는 [그림 1-6]에서 보는 것처럼 '완벽한 일관성'과 '완벽한 비일관성'의 연속선상에서 바라보는 것이 타당해 보인다. 이렇게 보면 상호보완성의 개념을 경직적으로 적용하는 것에서 벗어나, 상호보완성의 관점을 유지하면서도 상호보완성을 실제 세계에 유연하게 적용할 수 있을 것이다.

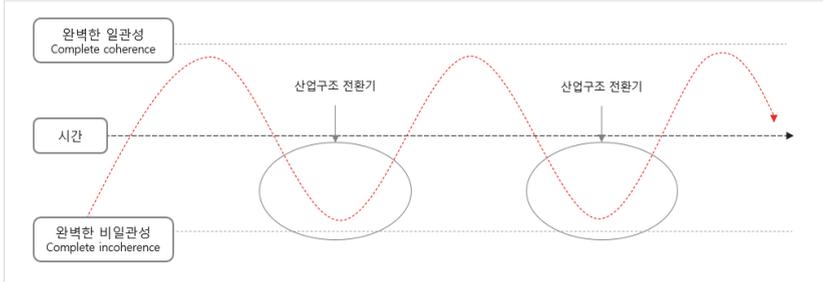
[그림 1-6] 체제 간 상호보완성



자료: 윤홍식. (2021a). 소득보장정책을 넘어 소득보장정책으로: 포스트코로나 시대, 소득보장제도의 개혁과 재구성. 2021년 사회복지 공동학술대회 기획주제 발표문

또 하나의 관점은 체제 간 상호보완성의 개념을 정태적으로 접근하기 보다는 동태적으로 접근해야 한다고 주장한다. ‘완벽한 일관성’을 체제 (또는 제도) 간의 균형이라는 관점에서 바라본다면, 균형은 일시적인 상태라고 볼 수 있다. 즉, 상호보완성의 개념에서 역사성을 붙여 넣는 것이다. 산업구조의 변화(기술 발전이라고 해도 좋다)에 따라 지금까지 상호보완성이 높았던 체제 간 상호보완성은 해체되고 새로운 균형(새로운 상호보완적 관계)을 향해 나아가는 것일 수도 있기 때문이다. 예를 들어, 고용관계에 기초한 사회보험 중심의 보편적 복지체제는 제조업이 지배적인 산업이었던 포드주의 생산체제에 높은 상호보완적 관계를 갖는다. 그러나 제조업의 쇠퇴, 서비스업의 확대, 디지털 기술변화로 인해 특고, 플랫폼 노동과 같은 비전형적인 노동이 증가하면서 기존의 사회보험 중심의 복지체제와 생산체제의 부조화가 증폭되었다. 하지만 역사적 관점에서 보면 이러한 산업구조의 변화가 가속화되면, 복지체제는 이에 따라 새로운 제도 도입을 고민하게 된다. 소득기반 전 국민 고용보험은 이러한 산업구조의 변화에 대응하는 하나의 예라고 할 수 있다. 만약 노동시장 불안정이 극대화되고 이에 기초해 사회보험이 고용기반이 아니라 소득기반으로 전환한다면, 상대적으로 생산체제와 복지체제의 상호보완성은 높아진다고 할 수 있다. 이러한 문제인식을 집약한 것이 [그림 1-7]이다.

[그림 1-7] 체제 간 상호보완성의 역사적 파동



자료: 윤홍식, (2021a). 소득보장정책을 넘어 소득보장정책으로: 포스트코로나 시대, 소득보장제도의 개혁과 재구성. 2021년 사회복지 공동학술대회 기획주제 발표문

생산체제가 특정한 산업구조에서 새로운 산업구조로 바뀌는 과정을 산업구조 전환기라고 이야기하면, 이 시기에는 분배체제를 구성하는 하위 체제들 간의 상호보완성은 낮아진다. 그러나 새로운 산업구조가 생산체제의 지배적인 양식이 되는 과정에서 복지체제도 이러한 새로운 산업구조에 맞게 제도화되는 과정을 거친다. 그러면 다시 과거와 같이 체제들 간의 상호보완성은 높아지게 된다. 다만 산업구조의 전환이 복지체제의 전환으로 이어지기 위해서는 산업구조의 전환이 정치체제의 변화를 수반하고, 이렇게 변화된 정치체제에서 복지체제를 전환할 수 있는 힘이 있을 때 가능하다. 만약 산업구조는 변화하는데 이에 조응해 정치체제에서 권력자원과 권력구조가 변화하지 않는다면, 복지체제의 전환은 기대할 수 없고 체제 간 상보성은 낮은 상태로 유지될 것이다. 여하튼 핵심은 체제 간 상호보완성을 정태적 개념으로 접근하지 말고 역사적으로 변동하는 동태적 개념, 즉 상호보완성의 파동(Wave)으로 접근하는 것이 중요하다. 이제 이러한 인식을 기초로 한국 복지국가의 새로운 가능성을 탐색해 보자.

제3절 코로나 팬데믹 위기를 통해 본 한국 복지국가

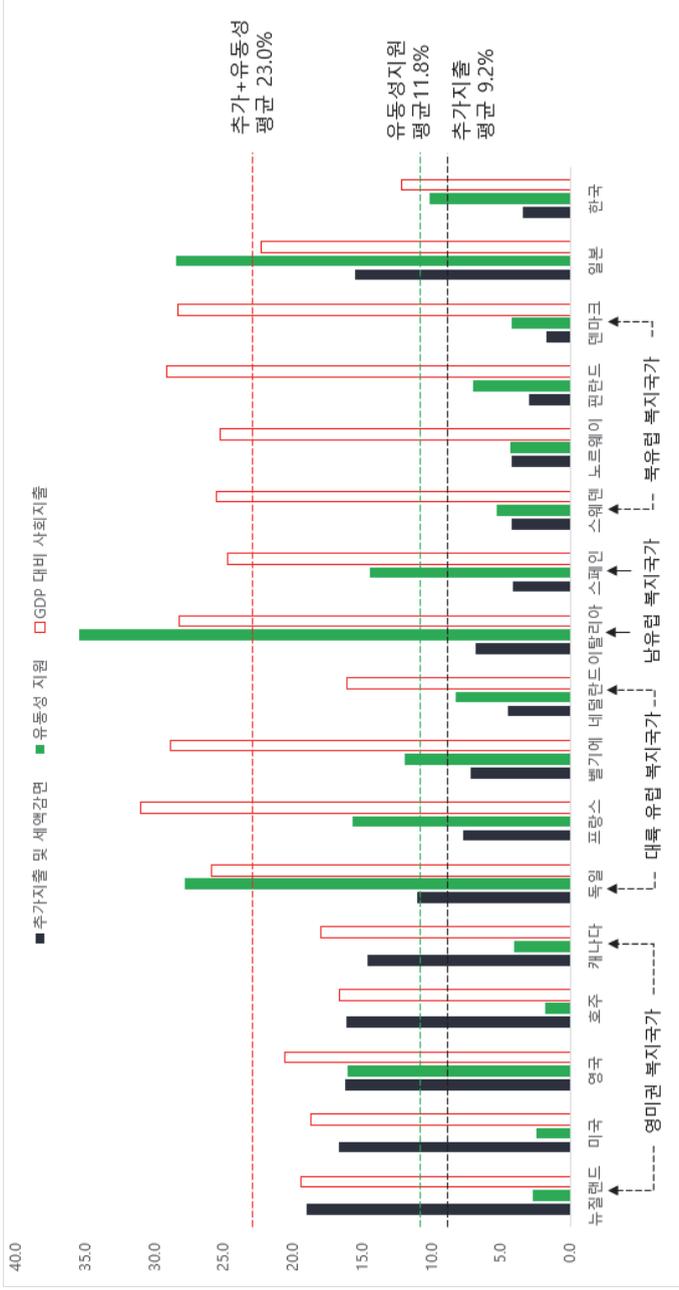
코로나19 팬데믹에 대한 한국 복지국가의 대응은 한국 복지국가의 현재를 이해하는 출발점이다. 여기서는 개별 사회복지프로그램에 대한 평가보다는 한국 복지국가라는 틀에서 중앙정부의 재정적 대응을 비교사회정책의 관점에서 평가했다. 한국 복지국가라는 틀에서 사회복지정책의 대응을 평가해야 하는 이유는 복지체제의 성격에 따라 적절한 정책 대응이 상이하기 때문이다. 예를 들어, 공적 사회보장제도에서 배제된 사람들이 광범위하게 존재하는 복지체제에서 코로나19 팬데믹에 대한 대응은 보편적 복지체제가 잘 갖추어져 있고 노동시장에서 국가의 역할이 큰 복지국가의 대응과는 상이하기 때문이다. 이런 관점에서 코로나19 팬데믹에 대한 한국 정부의 대응은 구체적으로 두 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 하나는 2020년 코로나19 위기에 대한 대응을 OECD 주요국의 대응과 비교하는 것이다. 복지체제에 따라 적절한 대응방식이 상이할 것이라는 문제 인식을 반영한 평가 방식이다. 다른 하나는 비교역사적 관점에서 문재인 정부의 대응을 민주화 이후 발생한 두 차례의 사회경제위기와 비교·평가하는 것이다.

1. 한국과 OECD 주요국의 비교

먼저 한국 복지국가의 대응을 OECD 주요 국가들과 비교하면, 보편적 복지체제를 갖추고 있지 않는 한국 복지국가의 대응을 긍정적으로 평가하기는 어렵다. [그림 1-8]을 보면 보편적 복지체제를 갖추고 있는 북유럽 복지국가들은 코로나19 팬데믹에 직면해 추가지원(현금지원, 고용유지, 세금지원 등)의 필요성이 덜했던 것으로 보인다. 반면 상대적으로 잔

여적 방식으로 사회복지정책(특히 소득보장정책)을 제도화한 영미권 복지국가들의 경우는 대규모 추가지원을 시행했다. 뉴질랜드는 GDP의 19.1%에 달하는 대규모 추가지원을 실행했고 미국, 영국, 호주 등도 대략 GDP의 16%를 넘는 추가지원을 지출했다. 취업자 중 자영업자의 비중이 높고(이탈리아 22.7%, 스페인 15.7%) 국가채무비율이 높은 남유럽 국가들은(이탈리아 154.6%, 스페인 117.3%) 추가지원 대신 상대적으로 큰 규모의 유동성 지원을 했다. 이탈리아는 GDP의 무려 35.5%에 달하는 유동성을 지원했고 스페인의 유동성 지원도 14.4%에 달했다. 대륙유럽 복지국가들은 영미권 국가와 남유럽의 중간정도의 추가지출과 유동성지원을 한 것으로 나타났다. 다만 독일의 경우 상대적으로 큰 유동성 지원과 추가지출을 실행해 다른 대륙유럽 국가들과는 차이를 보였다. 이는 독일 노동시장이 다른 대륙유럽 복지국가들에 비해 노동시장의 분절 정도가 상대적으로 크기 때문인 것으로 보인다(Emmenegger, Häusermann, Palier, & Seeleib-Kaiser, 2012). 즉, 불안정 고용상태에 있고 사회보험에서 배제된 규모가 상대적으로 크기 때문에 독일은 코로나19 팬데믹에 직면해 다른 대륙유럽 국가들에 비해 상대적으로 더 큰 지원을 할 수밖에 없었던 것으로 보인다. 일본은 추가지원과 관련해서는 영미권과 유사한 모습을 보였고 유동성 지원과 관련해서는 독일, 이탈리아와 유사했다. 일본의 특이점은 GDP 대비 국가채무가 2018년 기준으로 238.7%에 달했는데도 불구하고 GDP의 15.6%에 달하는 대규모 추가지원을 했다는 점이다.

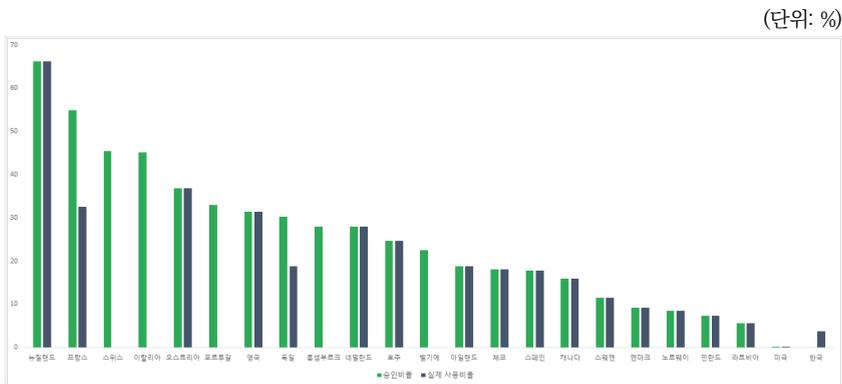
[그림 1-8] OECD 주요국의 코로나19 대응 추가지출과 유동성 지원, GDP 대비 %



자료: IMF. (2021). Fiscal monitor database of country fiscal measures in response to the COVID-19 pandemic의 자료를 연구자가 재구성

실제로 이러한 차이는 고용유지를 위한 지원규모에서도 분명하게 드러났다. [그림 1-9]를 보면 북유럽 복지국가들의 고용지원 규모는 스웨덴이 11.5%로 북유럽 국가들 중 가장 컸고 그 뒤로 덴마크 9.2%, 노르웨이 8.5%, 핀란드 7.4%였다. 상대적으로 공공부문 고용규모가 큰 북유럽 복지국가들에서는 고용유지를 위해 지원할 필요성이 상대적으로 적었던 것으로 보인다. 북유럽 4개국의 공공부문 고용비율은 2017년 기준으로 평균 27.4에 달해 17.7%인 OECD 평균보다 10%p 높았다(OECD, 2019). 반면 (미국을 제외한) 영미권 국가들과 대륙 유럽의 국가들은 전체 취업자 중 많게는 66.3%를 지원한 뉴질랜드에서부터 작게는 15.9%를 지원한 캐나다까지 코로나19 국면에서 고용유지를 위해 적극적인 지원을 했다.

[그림 1-9] 취업자 대비 고용유지 지원 비율

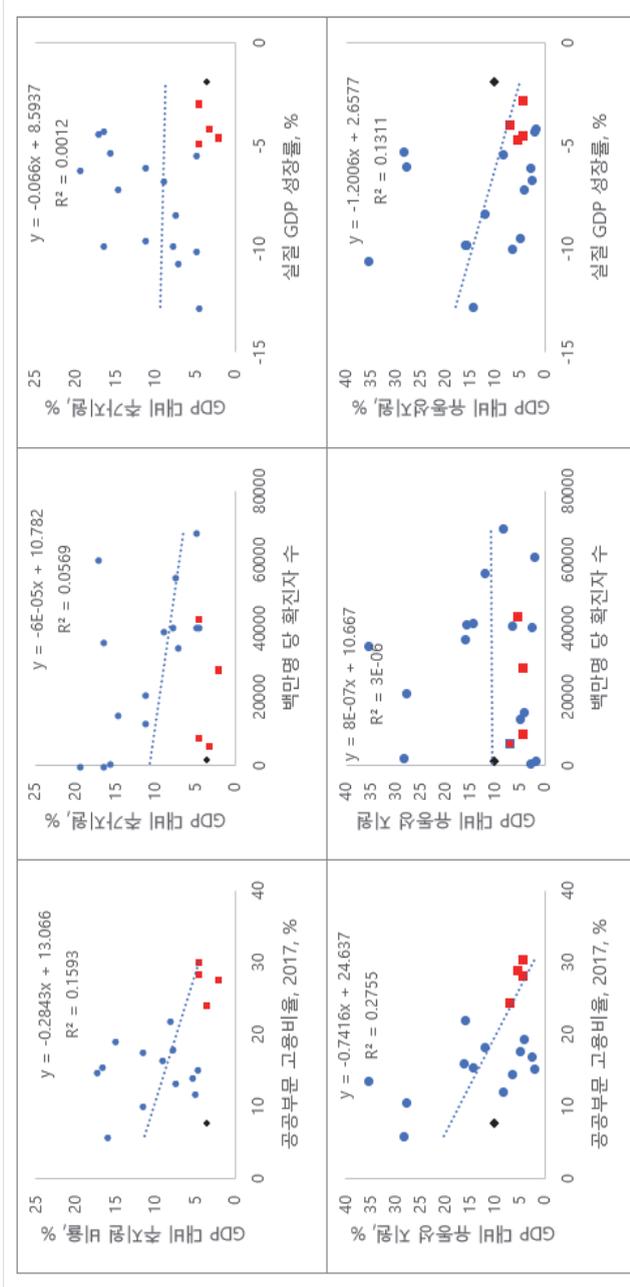


자료: OECD. (2020a). Employment outlook 2020: Worker security and the COVID-19 crisis, 이창근. (2021). 코로나19 1년, 재직자 고용유지대책 평가와 과제: 자료를 연구자가 재구성

이렇게 보면 보편적 소득보장 체제를 갖추고 있지 않고 공공부문 고용 비율이 낮으며 자영업자 비중이 높은 (기업규모와 노동시장 지원에 따라) 이중적으로 분절된 노동시장을 갖고 있는 한국은 대규모 추가지원과 유

동성 지원을 했어야 했다. 특히 고용유지를 위한 지원은 한국의 노동시장의 특성상 꼭 필요한 조치였다. 하지만 고용유지를 위한 한국의 지원은 전체 취업자의 3.8%에 그쳤다(이창근, 2021). 일부 경제학자들은 한국의 이러한 인색한 지원이 한국의 확진자 규모가 크지 않았고 경제도 코로나 19 팬데믹에 잘 견뎌냈기 때문이라고 이야기한다. 실제로 백만 명 당 확진자 수는 2021년 4월 4일 기준으로 한국이 1,204명으로 비교 대상 국가들 중 가장 적은 국가에 속했다. 하지만 [그림 1-10]을 보면 한국보다 확진자 수가 더 적은 뉴질랜드와 호주도 대규모 지원을 실행했다는 점에서 확진자 규모가 지원 규모와 관련 있다고 보기는 어렵다. 성장률도 마찬가지이다. 성장률과 지원 규모는 유의미한 관계에 있지 않았다. 특히 한국의 성장체제가 재벌 대기업이 주도하는 수출중심의 성장체제라는 점과 코로나19 팬데믹으로 인한 실직과 소득상실이 주로 불안정한 일자리에서 발생했다는 점을 고려할 필요가 있다(윤홍식, 2020a; 2021a).

[그림 1-10] 코로나19 대응과 공공부문 고용비용, 확진자 수, 실질 GDP 성장률



주: 적색 네모는 북유럽 복지국가, 흑색 마름모는 한국, 윗홍색(2021a)에서 발췌한 것임.

다시 말해, 한국 경제의 성장을 이끄는 재벌 대기업은 코로나19 팬데믹 상황에서 심각한 타격을 입지 않았고 이로 인해 한국 경제의 성장률 또한 상대적으로 양호했던 것이다. 국민의 다수가 일하고 있는 불안정 일자리로 이루어진 내수부문(개인 대면 서비스업 등)은 코로나19 팬데믹으로 심각한 타격을 받았지만(김지연, 2021), 이러한 타격은 수출 대기업 중심의 한국 성장체제의 특성으로 인해 성장률에 미치는 영향이 제한적이었다고 할 수 있다. 코로나19 팬데믹으로 2020년 1·2분기 마이너스를 기록했던 성장률이 3·4분기에 들어서면서 플러스 성장으로 돌아섰을 때 성장률에 대한 기여도는 수출이 압도적이었다. 2.1%의 성장률을 기록했던 3/4분기를 보면 민간소비(내수)의 기여율은 0.0%인데 반해 수출은 +5.6%를 기록했다. 4/4분기에도 민간소비의 기여율은 -0.7%p였던 것에 반해 수출은 +2.2%였다(기획재정부, 2021). 그렇기 때문에 일부 경제학자들이 이야기하는 양호한 경제성장률이 코로나19 팬데믹에 대한 낮은 수준의 지원을 정당화하기는 어려워 보인다. 실제 현장에서 들려오는 민생의 어려움은 매우 컸기 때문이다.

2. 민주화 이후 경제위기와 코로나19 팬데믹

다음으로 비교역사적 관점에서 코로나19 팬데믹에 대한 한국 복지국가의 대응을 평가해 보자. <표 1-1>에서 보는 것처럼 민주화 이후 있었던 두 차례 위기(1997년 IMF 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기)와 비교하면 코로나19 팬데믹에 대한 정부의 대응은 전향적이었다고 평가할 수도 있다. 2020년 코로나19 팬데믹에 대응하는 추가지원(현금지원, 조세지출, 고용유지 지원 등)의 규모가 GDP 대비 3.4%로 과거 두 차례 위기에 비해 대규모 지원을 실행했다고 할 수 있다. 실제로 문재인 정부는 이

러한 적극적인 대응을 위해 국가채무를 적극적으로 늘렸던 것을 확인할 수 있다. 2019년 대비 2020년 정부채무는 GDP의 6.2%p 증가해 2008년 금융위기 직후인 2009년 2.3%p 보다 큰 폭으로 증가한 것은 물론, 단군 이래 최대 위기라고 불렸던 1997년 외환위기 직후인 1998년 3.9%p, 1999년 5.7%p 보다 높아 역대 최고치를 기록했다. 하지만 정부지출의 규모의 증감을 통해 위기 시 정부가 어떻게 대응했는지를 평가하면 금융 위기가 발생했던 2008년을 제외하면 가장 낮은 수준의 증가폭을 보였다.

〈표 1-1〉 경제위기와 정부의 재정적 대응

		1997년 외환위기	2008년 금융위기	2020년 코로나 위기
사회 지출, %	위기 전, %	3.5('97)	7.1('07)	12.2('19)
	위기 후, %	4.8('98), 5.8('99)	7.6('08), 8.4('09)	n.a
	증감(% , %P)	1.3%p(37.1%)-'98 2.3%p(65.7%)-'99	0.5%p(7.0%)-'08 1.3%p(18.4%)-'09	n.a
정부 지출, %	위기 전, %	18.9('97)	19.8('07)	23.4('19)
	위기 후, %	22.0('98), 21.0('99)	21.3('08), 23.3('09)	25.3('20)
	증감(% , %P)	3.1%p(16.1%)-'98 2.1%p(11.1%)-'99	1.5%p(7.5%)-'08 3.5%p(17.6%)-'09	1.9%p(8.1%)-'20
국가 채무, %	위기 전, %	11.4('97)	27.5('07)	37.7('19)
	위기 후, %	15.3('98), 17.1('99)	26.8('08), 29.8('09)	43.9('20)
	증감(% , %P)	3.9%p(34.2%)-'98 5.7%p(50.0%)-'99	-0.7%p(-2.5%)-'08 2.3%p(8.4%)-'09	6.2%p(16.4%)-'20

자료: IMF. (2021). Fiscal monitor database of country fiscal measures in response to the COVID-19 pandemic, IMF. (2009). Update on fiscal stimulus and financial sector measures의 자료를 연구자가 재구성

다만 1987년 민주화 이후 겪었던 세 번의 위기 중 1997년 IMF 외환위기가 가장 심각했고 그다음으로 2020년 코로나19 위기와 2008년 금융

위기라는 점을 고려하면, 코로나19 위기에 대한 정부의 대응이 문제인 정부라서 더 특별했다고 보기는 어려워 보인다. 정부의 지원 규모는 위기의 강도에 따라 대응 수위가 정해졌다고 보는 것이 자연스럽다. 다른 국가들의 경우를 보아도 2008년 금융위기보다 2020년 코로나19 팬데믹에 대한 정부의 대응이 더 적극적이었다(IMF, 2021; 2009). 예를 들어, 2008년 금융위기 당시 독일은 2007년과 비교해 2009년 재정규모를 GDP의 4.2%p 늘리는데 그쳤지만, 2020년에는 2019년과 비교해 무려 14.4%p나 늘렸다. 반면 한국은 2009년 재정책대는 2007년과 비교해 GDP 대비 2.3%p 확장하는데 그쳤고, 2020년에도 2019년 대비 6.2%p 확장하는데 그쳤다. 정리하면, 이중적으로 분절된 노동시장, 낮은 공공부문과 높은 자영업자 비율로 대표되는 노동시장구조와 낮은 사회지출과 불안정 고용상태에 있는 사람들을 배제한 사회보장체계를 특징으로 하는 한국 복지국가의 코로나19 팬데믹에 대한 대응이 적절했다고 보기는 어렵다. 한국 복지국가는 사회보장제도의 사각지대에 대응하기 위해 담대한 소득 지원 정책을 실행하고 불안정 고용상태에 있는 취업자의 고용유지를 위해 적극적인 개입을 했어야 했다. 그러나 한국 정부의 대응은 대단히 미흡했다.

이런 평가에 근거한다면 코로나19 팬데믹을 계기로 한국 복지국가가 양적으로나 질적으로 도약할 가능성은 대단히 낮다. 그나마 전 국민고용보험에 대한 논의가 시작되면서 (광범위한 사각지대를 유발하고 있는) 고용관계에 기초한 사회보험을 소득에 기초한 사회보험으로 전환하려는 시도는 매우 고무적이다. 하지만 논의의 진척은 매우 더뎠다. 코로나19 팬데믹 국면에서 실행될 가능성은 거의 없다. 상병수당에 대한 논의도 코로나19 팬데믹을 계기로 제기되고 있다. 그러나 이 또한 2021년 연구용역, 2022년 취약계층에 대한 시범사업 순으로 계획하고 있어, 실제로 실행까지는

넘어야 할 산이 너무 많다. 더욱이 사회정책의 관점에서 복지국가의 전환을 논하는 것은 논의를 매우 제한적인 프레임에 가두는 것이다. 1차 분배체계로서 성장체제와 2차 분배체계로서 복지체제가 완벽하게 조응하는 관계를 갖는다고 할 수는 없지만, 둘은 매우 밀접한 연관관계를 갖고 있다. 자본주의의 다양성 논의와 복지체제 논의를 종합하려고 시도하는 이유도 바로 이 때문이다. 실제로 한국의 복지체제도 성장체제와 조응하면서 역사적으로 구성되었다(윤홍식, 2019a).

지방정부의 대응은 흥미롭다. 코로나19 팬데믹이 2월에 본격화되었을 때 어려움에 직면한 시민의 삶에 즉각적으로 개입한 정부 단위는 중앙정부가 아니라 지방자치단체였다. 중앙정부는 코로나19 위기가 시작 된지 3개월이 지난 2020년 5월이 되어서야 1차 재난지원금을 집행했다. 다만 지방자치단체의 한계는 분명했다. 지방자치단체는 신속하게 코로나19에 대응할 수는 있었지만, 재정·행정 분권이 제대로 이루어지지 않은 상황에서 위험에 직면한 시민들에게 안정적 삶을 보장할 수 있는 역량은 갖추지 못했던 것으로 보인다. 이는 예기치 않는 위험에 대해 중앙정부보다 지방자치단체가 더 신속하게 대응할 수 있다는 것을 확인해주는 동시에 미래에 닥칠 예기치 못할 위험에 대응하기 위해 지방자치단체의 재정적·행정적 역량을 강화할 필요가 있다는 것을 의미한다.

제4절 한국 복지국가의 당면 과제와 도전

1. 속도, “낡은 것의 소멸과 새로운 것의 부재”

코로나19 팬데믹은 팬데믹 이전부터 진행되던 변화를 가속화시켰다는 점에서 사회경제에 대한 직접적 영향은 제한적이라고 할 수도 있다. 실제로 산업구조의 변화(제조업에서 지식경제로의 전환), 글로벌라이제이션의 둔화, 소득·자산불평등, 비대면 사회의 확산, 새로운 노동형태의 등장과 노동시장의 불안정성, 고령화, 기후위기, 제도정치에 대한 불신의 확산 등은 팬데믹 이전부터 한국 복지국가의 지속가능성을 위협하는 중요한 요인들이었기 때문이다. 하지만 이러한 이유로 코로나19 팬데믹의 영향을 단순히 기존 경향을 촉진하는 촉매제 정도로 인식하는 것으로는 코로나19 팬데믹이 불러온 위기의 본질을 적절히 설명하기 어렵다. 1929년 대공황을 둘러싼 온갖 억측과 비관이 난무했을 때 케인즈(Keynes, 1932[1930])는 “손주 세대의 경제적 가능성”이라는 짧은 에세이를 쓴다. 100년 후에 고소득 서구 국가의 평균적인 노동시간이 15시간으로 줄어들 정도로 생산력이 발전할 것이라는 유토피아적 전망을 담고 있는 에세이였다. 하지만 이 짧은 에세이의 핵심 논지는 일반적으로 잘 인용되는 노동시간의 축소와 미래의 유토피아에 대한 이야기가 아니다. 핵심 논지는 대공황으로 표출된 자본주의 위기의 본질이 무엇인지를 이야기한 것이었다. 케인즈의 논지는 대공황으로 인해 자본주의의 변화가 가속화되었지만, 20세기 초 사회경제제도는 이러한 급격한 변화를 따라가지 못하고 있는 지체된 대응이 위기의 본질이라고 지적했다. 다시 말해, 대공황으로 자유방임주의 질서가 급속도로 제 기능을 하지 못하는데도 이를 대신할 자본주의의 새로운 사회경제제도는 아직 구성되지 못한 현실을 위기의 본질로 이해한 것이다.

경제성장과 불평등의 역사적 관계를 논한 쿠즈네츠(Kuznets)의 가설도 마찬가지이다. 일반적으로 인용에 재인용, 재재인용이 반복되면서 사람들에게 익숙한 쿠즈네츠의 가설은 성장의 초기 국면에는 불평등이 증가하지만, 성장이 일정정도 이루어지면 불평등이 감소한다는 성장과 소득불평등의 역U자형 관계가 핵심이 아니다. 쿠즈네츠는 산업구조가 “새로운 산업”으로 전환되는 초기에는 불평등이 증가하고 전환이 일정 수준에 이르면 소득불평등이 감소한다는 가설을 제시한 것이다. 당시 산업구조가 농업에서 제조업으로 전환하는 과정에서 역U자형으로 변화하는 소득불평등을 하나의 사례로 제시한 것이었다(Kuznets, 1955).³⁾ 자본주의 변화, 구체적으로 산업구조의 변화로 인해 불평등이 증가하는 것이 사회경제적 위기의 본질이라는 것이다.

이상의 논의를 분배체제(성장체제와 복지체제)의 관점에서 보면 위기의 본질은 기본적으로 자본주의의 전환(구체적으로 산업구조의 전환)으로부터 발생하며, 1929년 대공황, 1970년대 위기, 2020년 코로나19 팬데믹과 같은 충격이 더해질 때 그 ‘전환의 속도’가 가속되면서 위기가 증폭된다고 할 수 있다. 이렇게 보면 코로나19 팬데믹의 심각성은 코로나19 팬데믹으로 인해 변화가 가속되면서 위기의 양상이 한국 분배체제(성장체제와 복지체제)가 감당하지 못할 정도로 증폭되고 있는 것이다. 그러므로 지금 코로나19 팬데믹이라는 위기의 본질은 산업혁명 이후 농업을 대체했던 제조업 중심의 산업구조가 서구에서는 1960년대 후반부터, 한국에서는 1980년대 후반부터 지식경제(서비스경제)로 전환하는 과정에서 발생하는 구조적 위기의 확산 속도가 복지체제가 따라갈 수 없을 정도로 빠르게 전개되는 것이라고 할 수 있다. 예를 들어, 플랫폼 노동도 산업

3) 이렇게 보면 ‘쿠즈네츠의 파동’이라는 개념은 밀라노비치(Milanovic, 2017[2016])가 쿠즈네츠의 개념을 새롭게 재구성한 것이 아니라 1955년에 출간된 논문에서 쿠즈네츠 자신이 제시한 핵심 가설이었다.

사회에 기초해 제도화한 노동을 산업의 성격이 완전히 다른 지식경제(디지털 시대) 시대에도 고수하려는 문제로부터 기인하는 것이라고 할 수 있다. 안토니오(Antonio) 그람시(Gramsci, 1999[1929], p. 327)가 『옥중수고』에서 이야기했던 것처럼 “위기는 바로 낡은 것은 죽어가는 반면 새것은 태어날 수 없다는 사실에 있다.” 복지국가의 관점에서 보면 산업구조(경제체제)는 위기를 거치면서 급격하게 변화하는데 제도로서의 분배체제는 이를 따라가지 못하는 것이 코로나19 팬데믹이 불러온 위기의 본질인 것이다.

2. 한국 복지국가가 직면한 도전

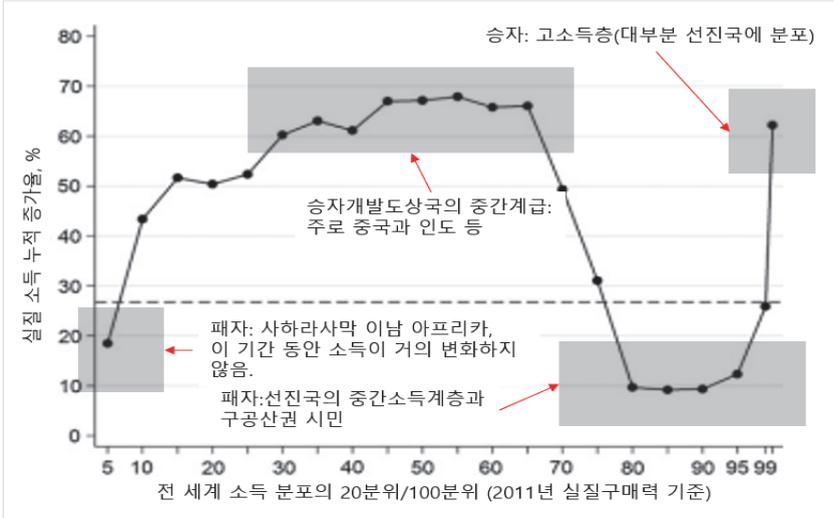
그럼 간단하게 코로나19 팬데믹으로 가속화된 전환을 한국 복지국가(사회복지정책)의 관점에서 살펴보자. 많은 중요한 문제가 있지만, 경제체제와 복지체제와 관련된 이슈를 중심으로 제한적으로 살펴보자.⁴⁾ 소득·자산 불평등, 빈곤, 불안정 고용의 증가, 초저출산 현상의 지속 등 한국 사회가 직면한 사회경제적 위기가 한국 사회의 지속가능성을 위협하는 것은 분명하다. 하지만 우리가 집중해야 할 것은 위기의 현상이 아니라 위기의 근원이 어디에 있고 코로나19 팬데믹이 이 위기를 어떻게 증폭시키는지의 문제이다. 코로나19 팬데믹으로 인한 사회경제적 위기를 사회경제적 구조 변화의 결과라는 관점에서 접근해야 한다는 것이다.

먼저 산업구조의 변화와 관련해 글로벌라이제이션(Globalization)에 주목할 필요가 있다. 1990년대 들어서면서 디지털 기술변화로 인해 생산과 소비가 전 세계적으로 분리되는 글로벌 가치사슬(GVC, Global Value

4) 사실 위기의 요인이 너무 광범위해 여기서 다 다루는 것은 불가능하다. 사실 경제체제와 복지체제라는 분배체제의 관점에서 접근하는 것도 매우 방대한 작업이기 때문에 여기서는 개략적으로 살펴보았다.

Chain)이 형성되는 글로벌라이제이션이 급속도로 확산되었다(Baldwin, 2019[2016]). 복지국가의 관점에서 보면 결과는 라크너와 밀라노비치(Lakner & Milanovic, 2015)가 [그림 1-11]에서 잘 그려냈듯 제조업 일자리가 고소득국가에서 개발도상국으로 이동하면서, 고소득국가의 반(비)숙련 노동자들의 소득이 감소하는 현상이 나타났다. 한국의 주력산업인 제조업도 2000년대 중반부터 생산과 소비가 분리되는 글로벌 가치사슬에 참여하기 시작했다. 특히 한국의 주력산업인 전기전자, 자동차 등 조립가공업의 해외직접투자가 높아졌다(이은석, 이정욱, 박나연, 김유신, 2012). 하지만 2008년 금융위기를 거치면서 글로벌라이제이션은 약화되기 시작했고 이에 따라 글로벌 가치사슬(GVC)도 느슨해지기 시작했다. 예를 들어, 전 세계적으로 외국인직접 투자(FDI) 비중은 2007년 2.2조 달러에서 2020년 0.7조 달러로 2008년 금융위기와 코로나19 팬더믹을 거치면서 무려 68.2% 감소했다. 세계 GDP 대비 외국인직접투자(FDI)의 비중도 2007년 3.7%에서 2020년 0.8%로 78.4%나 감소했다(OECD, 2021b). 세계 교역 증가율도 2008년 GDP 대비 60.9%로 정점을 기록한 이후 10년째 답보상태에 있다(The World Bank, 2020). 이코노미스트(The Economist, 2019)는 코로나19 위기가 닥치기 이전인 2019년 초에 이미 글로벌라이제이션을 슬로벌라이제이션(Slobalization)으로 명명하는 특집 기사를 게재했다.

[그림 1-11] 전 세계 소득수준별 1인당 실질소득의 상대적 증가율 (1988~2008년)



한국의 특이점은 2008년부터 본격화된 글로벌라이제이션의 둔화라는 세계적 흐름과는 상이한 흐름이 지속되고 있다는 점이다. 한국의 GDP 대비 FDI는 2007년 1.61%에서 2017년 3.14%로 정점을 기록한 후 감소했지만, 코로나19 팬데믹 국면인 2020년에도 2.05%를 유지했다(OECD, 2021b). 한국 기업의 해외 직접 투자도 2014년 359억 달러에서 2018년 593억 달러로 4년 동안 65.2%나 증가했다(오세진, 2019). 이러한 상황은 한국 복지국가에 두 가지 상반된 방향에서 과제를 던져 준다. 하나는 한국에서 기업의 성장이 괜찮은 제조업 일자리를 만드는 일과 동반될 가능성이 점점 낮아진다는 것을 의미한다. 실제로 2000년대 들어서 중국이 WTO에 가하자 한국 제조업의 해외 직접투자가 본격화되면서 국내에서 괜찮은 일자리의 상대적 비중은 계속 감소했다(윤홍식, 2019b). 생산시설이 해외로 이전하자 국내에서는 ‘제조업의 서비스화,’ 즉, 국내에서는 제품의 기획, 광고, 판매 등과 관련된 일자리가 늘어나는

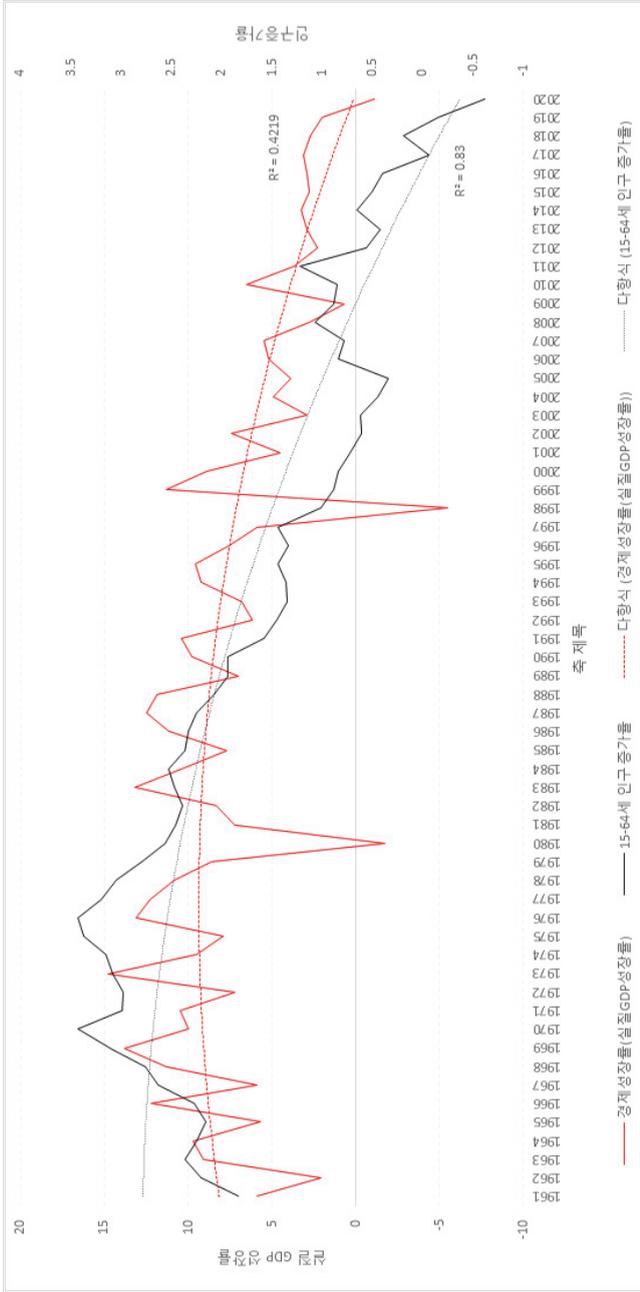
현상과 맞물리면서 노동시장의 양극화를 가속화시켰다. 이러한 현실은 전후 서구 복지국가 형성의 중요한 기반이었던 기업과 복지국가의 동반 성장이 한국에서는 적용되기 어렵다는 것을 의미한다. 생산물의 상당 부분을 해외 소비에 의존하고 생산 자체도 상당 부분 해외에서 이루어지는 상황에서 한국 (대)기업이 내수와 연관된 복지 확대에 동의할 가능성이 점점 더 낮아진다. 복지국가가 확대될 수 있는 경제적 토대가 침하되고 있는 것이다. 이런 상황에서 코로나19 팬데믹이 2008년 금융위기 이후 진행된 글로벌라이제이션의 둔화를 가속화시킬 수 있다는 점이 한국 사회에게는 위기인 것이다. 수출이 성장을 견인하는 수출주도 성장체제인 한국에게 세계 교역 증가율이 둔화된다는 것은 한국이 더 이상 수출주도 성장체제를 유지하기 어렵다는 것을 의미하기 때문이다. 현재 시점에서는 코로나19 팬데믹이 글로벌라이제이션에 어떤 영향을 미칠지 정확히 판단하기는 어렵지만, 2008년부터 지속된 글로벌라이제이션의 둔화를 가속시킨다면 한국의 수출주도 성장체제는 더 이상 지속될 수 없다. 지속 가능한 한국 경제를 위해서는 성장체제가 수출주도에서 내수를 중시하는 방향으로 전환해야 한다는 것을 의미한다. 이는 내수와 밀접한 관련을 갖는 복지국가의 확장에 긍정적 요인 중 하나가 될 수 있다.

두 번째는 코로나19 팬데믹이 인구구조에 미치는 영향이다. 한국이 수출주도 성장체제를 본격화했던 1960년대 초부터 최근까지의 자료를 보면 한국 경제에서 생산인구의 증가는 경제성장의 중요한 동인이었다. [그림 1-12]에서 보는 것과 같이 생산가능인구 증가율은 실질 GDP 성장률과 함께 움직였다. 한국 경제가 비교대상인 OECD 고소득국가보다도 더 요소투입형 성장에 의존했다는 것을 의미한다. 물론 경제가 고소득국에 진입하면 인구성장률이 둔화되고 이에 따라 성장률의 둔화가 일어나는 것은 한국만이 아니라 고소득국가들의 일반적 경향이다(Vollrath, 2020). 즉, 인구증가율과 성장률의 둔화는 한 사회의 실패의 결과가 아니라 성공

의 결과라는 것이다. 문제는 한국의 인구구조 변화가 일반적인 고소득국가에 비해 더 빠르게 진행되고 있다는 점이다. 1인당 GDP에 따른 합계출산율 변화를 분석한 자료를 보면 한국의 예외성이 두드러진다. 한국의 1인당 GDP가 1만 불에서 2만 불로 진입했을 때 한국의 합계출산율은 1.63에서 1.12로 급격하게 낮아졌지만, 스웨덴은 1.77에서 1.84로 높아졌고 일본은 1.8에서 1.7로 미세한 하락만 있었다(윤홍식, 2021b).

한국과 30년을 잃어버렸다고 평가받는 일본과 비교해 보면, 고도성장기 일본과 한국의 연평균 성장률은 각각 9.3%와 9.6%로 유사하지만, 생산가능인구의 증가율은 한국이 2.41%로 일본의 1.3%보다 높다. 반면 혁신의 대리 지표라고 할 수 있는 노동생산성 증가율을 보면 한국은 6.89%, 일본은 8.3%였다. 문제는 한국과 일본이 저(低)성장기에 접어들면서 두 국가의 연평균 성장률은 각각 3.6%와 4.6%로 낮아졌는데, 생산가능인구의 증가율은 한국이 0.56%로 일본의 1.2%보다 더 낮은 것은 물론, 노동생산성 증가율도 3.0%로 일본의 3.4%보다 낮았다는 것이다(요시카와 히로시, 2017[2016]; 통계청, 2019a; 2019b). 이는 인구구조의 변화가 다른 고소득 국가들보다 한국에 더 치명적이라는 것을 의미한다. 이런 상황에서 코로나19 팬데믹이 그렇지 않아도 낮은 한국의 출산율을 더 낮춤으로써, 인구학적 위험 요인을 가중하고 있는 것이다. 코로나19 팬데믹이 발생한 2020년 합계출산율은 0.84로 2019년 0.92보다 더 낮아졌다. 이처럼 초저출산 현상이 지속되고 인구 고령화의 속도가 매우 빠르게 진행되면서 인구구조가 급격히 변화하는 현실에서 공적 복지확대는 반드시 필요한 과제이다. 그런데 성장률이 가파르게 둔화된다는 것은 인구구조의 변화에 따른 국민의 필요를 한국 복지국가가 제대로 대응할 수 없다는 것을 의미한다. 결국 인구구조의 변화에 따라 증대하는 국민의 복지수요를 감당하기 위해서는 지속성장은 불가피하고 이를 위해서는 한국의 성장 동인을 요소투입에서 혁신으로 전환해야 한다는 것을 의미한다.

[그림 1-12] 생산가능인구의 증가율과 실질 GDP 성장률 (1961~2020년)



자료: 윤홍식. (2021b). 인구변화에 대한 정치경제적 접근: 왜 한국은 더 심각한가?에서 발췌

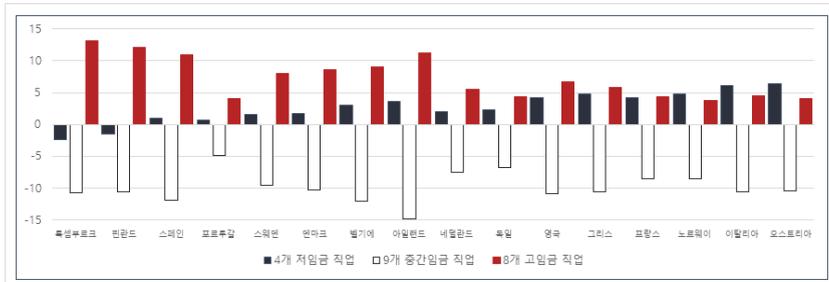
세 번째는 디지털 기술변화와 관련된 도전이다. 코로나19 팬데믹으로 비대면 사회가 확산되면서 디지털 기술변화도 가속화되고 있기 때문이다. 일반적으로 디지털 기술변화가 대량의 일자리 감소로 이어질 것이라는 주장이 널리 퍼져있다. 사실 기술변화로 일자리가 줄어든다는 공포는 산업혁명 이래 주기적으로 제기되었고 그 때마다 ‘이번에는 다르다’라고 이야기 했지만(Chace, 2017[2016], pp. 235-238), 기술변화가 총고용량을 줄인다는 경험적 근거는 취약하다. OECD 자료를 보면 디지털 기술변화가 본격화되기 시작한 1990년대 이후 대부분의 OECD 국가에서 고용률은 감소하기보다는 오히려 증가했기 때문이다(OECD, 2020a). 경험적 연구도 디지털 기술변화가 일부 제조업과 서비스업에서 미숙련 노동자의 일자리를 감소시킬 수는 있지만, 총고용량을 줄이지는 않는 것으로 확인되었다(Graetz & Michaels, 2018, p. 755). 디지털 기술변화의 영향은 일자리의 양의 줄이는 것이 아니라 일자리를 양극화시킨다는 것으로 수렴되고 있다.

이러한 디지털 기술변화를 케인스와 쿠즈네츠가 이야기한 산업구조의 전환이라는 관점에서 접근하면, 코로나19 팬데믹으로 가속화되는 디지털 기술변화로 인해 한국 복지국가가 직면하는 도전과 과제를 잘 이해할 수 있다. 기술사가들에 따르면 기술변화는 노동대체적인 변화와 노동보완적인 변화가 있다고 한다(Frey, 2019).⁵⁾ 일반적으로 노동대체적인 기술의 발전은 불평등을 증가시키고 노동보완적인 기술의 발전은 불평등을 완화시킨다고 알려져 있다. 이를 산업구조의 전환과 연결시키면, 기술변화는 농업사회에서 산업사회로, 산업사회에서 지식경제로의 전환과 관련되어 있다. 새로운 산업이 시작되는 초기에는 노동대체적인 기술이, 새로운 산

5) 여기서 노동대체적인 기술변화가 고용의 총량을 감소시키지 않는다는 점에 주의할 필요가 있다.

업이 지배적인 양식이 되면 노동보완적인 기술이 나타난다는 것이다. 현재 국면은 디지털 기술변화가 노동보완적이기 보다 노동대체적이기 때문에 고용의 총량을 감소시키는 것은 아니지만, 고용구조를 양극화하는 힘으로 작용할 가능성이 크다. 즉, 코로나19 팬데믹으로 가속화되는 디지털 기술변화가 불평등으로 대표되는 사회경제적 위기를 확산시키는 중요한 요인이 된다는 것이다.

[그림 1-13] 디지털 기술변화와 일자리의 임금 구성의 변화



자료: Goos, Manning, & Salomons. (2014). Explaining job polarization에서 발췌

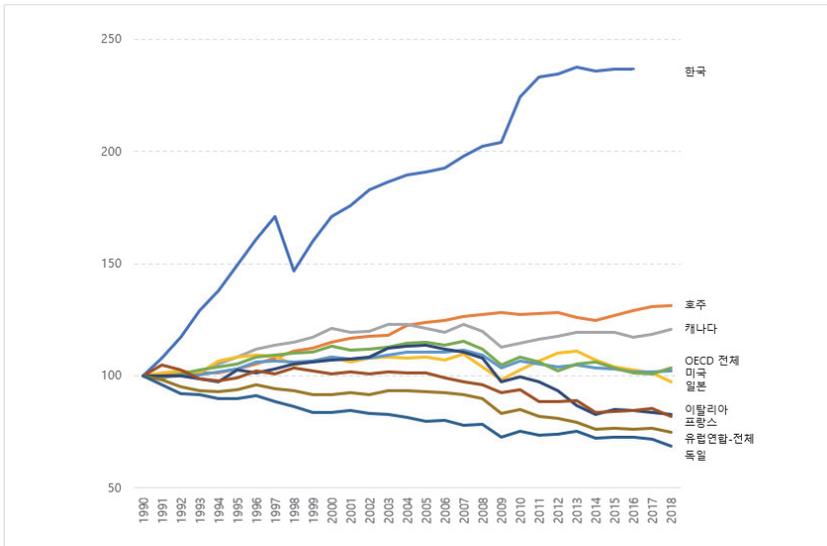
중요한 점은 디지털 기술변화로 인한 일자리의 양극화가 국민국가의 성장모형에 따라 상이하다는 것이다. [그림 1-13]은 이러한 현실을 잘 보여주고 있다. 일부 국가는 디지털 기술변화로 저임금 일자리가 줄어드는 대신 중간·고임금 일자리가 늘어나면서 전체적인 노동시장의 이중구조가 완화되고 있는 것처럼 보이기 때문이다. 그렇다면 코로나19 팬데믹으로 인해 가속화되고 있는 디지털 기술변화로 인한 한국 복지국가의 도전과 과제는 두 가지 방향에서 이야기 할 수 있다. 하나는 디지털 기술변화가 중간임금 일자리를 감소시켜 노동시장 구조를 저임금과 고임금 일자리로 양극화시키는 것을 완화하기 위해 산업구조를 디지털 기술변화에 적합하게 고도화시키는 것이다. 이를 위해서는 사회 전체의 인적자본 구

성을 고도화시킬 필요가 있는데, 이는 필연적으로 양질의 사회서비스(교육·훈련, 보건의료, 돌봄 등)를 제공할 때 실현 가능하다. 실제로 북유럽 국가들은 이러한 전환을 성공적으로 실행하는 국가들로 알려져 있다. 한국의 문제는 이러한 인적자본에 대한 투자를 개인과 가족이 사적으로 감당하게 함으로써 소득계층에 따라 불평등의 정도가 심각하게 나타난다는 것이다. 이러한 불평등을 완화하기 위해서는 사회서비스 영역에서 다양하고 창의적인 방식으로 공공의 역할을 강화하는 대안을 마련하는 것이 필요하다. 다만 인적자본을 고도화해 산업구조를 고도화하는 것은 중장기적 과제이다. 이 때문에 당장 디지털 기술변화로 인해 생계를 위협받는(생활수준이 낮아진) 시민들의 기본적인 생활을 보장하기 위해서는 소득보장정책의 강화가 필요하다. 스웨덴의 최저보증연금 제도는 한국 복지국가가 디지털 기술변화로 인해 발생하는 사회경제적 위협에 국민의 기본생활을 어떻게 보장할지를 생각해보는 중요한 사례가 될 것이다.

마지막 도전은 코로나19 팬데믹으로 더 분명해진 기후 위기이다. 이제 기후 위기는 누구도 피해갈 수 없는 상수이다. 특히 한국 경제는 기후 위기와 함께 성장했다고 해도 과언이 아니다. [그림 1-14]를 보면 1990년 1인당 온실가스 배출량을 100이라고 했을 때 한국의 1인당 온실가스 배출량은 지난 30년 동안 2.4배 가까이 증가했다. OECD 주요 국가들 중 성장을 자원 수출에 의존하는 호주와 캐나다를 제외하고 대부분의 국가에서 1인당 온실가스 배출량이 감소한 것과 대비된다. 문재인 정부가 2050년까지 한국을 탄소배출제로 사회로 만들겠다고 선언한 이상 산업구조를 급격하게 탈-탄소산업으로 전환하는 것은 불가피하다. 문제는 이러한 전환과정에서 탄소배출 산업에서 대량 실직이 발생할 가능성이 명확하다는 것이다. 즉, 기후 위기도 복지국가의 관점에서 보면 산업구조의 전환(탄소기반 산업에서 탈-탄소산업으로)과 관련되며, 복지국가는 이러

한 전환으로 인해 어려움을 겪는 인구사회 집단에 대한 적극적으로 대안을 마련할 필요가 있다. 일명 ‘정의로운 전환’으로 알려진 것이다. 코로나 19 팬데믹에 직면해 한국 복지국가는 소득(탈상품화)을 보장하고 서비스를 제공하는 전통적 역할을 넘어, 기후 위기를 새로운 사회위험으로 적극적으로 대응하는 전환이 필요해 보인다.

[그림 1-14] 한국과 주요 고소득 국가들의 1인당 온실가스 배출량(1990=100)
(1990~2018년)



자료: OECD(2020b) 자료를 연구자가 선별해 그래프로 재구성

제5절 패러다임 전환, 복지를 통한 생산의 변화

1. 경제체제와 복지체제의 상보성

코로나19 팬데믹 이후 우리는 어떤 복지국가를 그려야 할까? 2년째 지속되고 있는 코로나19 팬데믹과 2022년 3월 대선을 앞두고 불평등과 빈곤을 완화하기 위해 공적 복지를 확대해야 한다는 주장이 시민사회는 물론 정치권에서도 제기되고 있다. 1980년대 이후의 상황을 보면 불평등이 증가하는 사회경제적 위기가 사회정책의 약화와 관련된 것처럼 보이기 때문이다. 다수의 사회정책을 연구하는 학자들은 불평등과 빈곤을 완화하는 사회정책의 효과가 약해진 것을 불평등과 빈곤이 증가하는 중요한 원인 중 하나라고 지적한다(Emmenegger et. al., 2012). 설득력이 있는 이야기이다. 하지만 사회정책의 확대만으로는 불평등과 빈곤을 완화하는 데는 분명한 한계가 있다. OECD 자료를 보면 신자유주의가 본격화된 1980년부터 지금까지 GDP 대비 사회지출은 감소하기보다 오히려 증가했기 때문이다. OECD 회원국의 평균 GDP 대비 사회지출은 1980년 14.4%에서 2019년 20.0%로 신자유주의 기간동안 38.9% 증가했다(OECD, 2021b). 물론 일부 국가에서는 복지지출의 감소가 불평등과 빈곤을 심화시켰다는 것을 고려해야 하고 인구고령화와 같은 인구학적 착시도 고려해야 하지만, 전반적으로 GDP에서 사회지출의 몫이 증가했다. 분명한 사실은 분배의 문제는 사회정책만의 문제가 아니다. 사실 시민들의 일상에 가장 큰 영향을 주는 분배는 생산영역에서 이루어지기 때문이다. 분배체제를 성장체제와 복지체제의 두 축으로 접근해야 하는 이유이다(윤홍식, 2019a).

문제를 이렇게 보면 한국 사회복지정책이 어떤 방향으로 전환해야 할지는 사회정책만의 문제가 아니라는 것이 분명해진다. 사회정책이 경제

구조와 무관한 분배제도가 아니라면, 복지체제의 패러다임 전환은 경제 구조의 패러다임 전환과 함께 논의되어야 한다. 예를 들어, 독일은 1990년대 들어서면서 전통적 제조업을 디지털 기술을 이용해 고품질 제품을 수출하는 제조업으로 전환하는 성장전략을 선택했다. 이러한 성장전략을 선택한 독일은 상대적으로 가격 탄력성이 높은(가격변화에 따라 수요가 민감하게 변화하는) 자국의 제조업 제품의 경쟁력을 유지하기 위해서 사회 전체의 비용, 즉, 임금 수준을 통제하는 것이 중요했다. 수출 상품을 만드는 제조업의 임금 통제는 산별로 이루어지는 협상과 노동시장을 유연화함으로써 (사회)서비스 분야에서 저임금 일자리를 확대하는 방식으로 이루어졌다. 결과는 노동시장의 이중구조가 강화되고 이에 따른 복지 구조도 이중화되었다. 사회보험을 중심으로 사회보장제도가 만들어진 독일에서 하르츠 개혁과 같은 노동시장 유연화는 고용률을 높이고 실업률을 줄였지만, 복지체제에의 관점에서 보면 사회보험에서 배제된 집단을 확대했다. 사회서비스 일자리의 질을 높이지 못했던 이유였다. 사회서비스의 일자리의 질을 높이는 것이 사회 전체의 임금 상승을 수반하기 때문에, 가격 경쟁력에 예민한 제품을 중심으로 산업구조가 만들어진 독일 성장체제가 감내하기 어려웠던 것이다. 이러한 이유로 독일 복지국가의 대응은 상대적으로 영미권 국가처럼 노동시장을 유연화하고(하르츠 개혁) 이로 인해 발생하는 빈곤 문제를 취약계층(노동 빈곤층을 포함해)을 위한 잔여적 복지정책을 확대하는 전략으로 대응했던 것이다(Clark, 2016; Eichhorst & Marx, 2012; Hall and Soskice, 2001; Kroos & Gottschall, 2012; Palier & Thelen, 2012).

이러한 독일의 사례는 한국 복지국가의 확대가 한국 경제의 성장체제와 함께 고민되어야 한다는 것을 의미한다. 특히 독일처럼 한국은 제조업이 산업의 중심인 국가이고 한국 또한 독일처럼 수출주도 성장체제이기

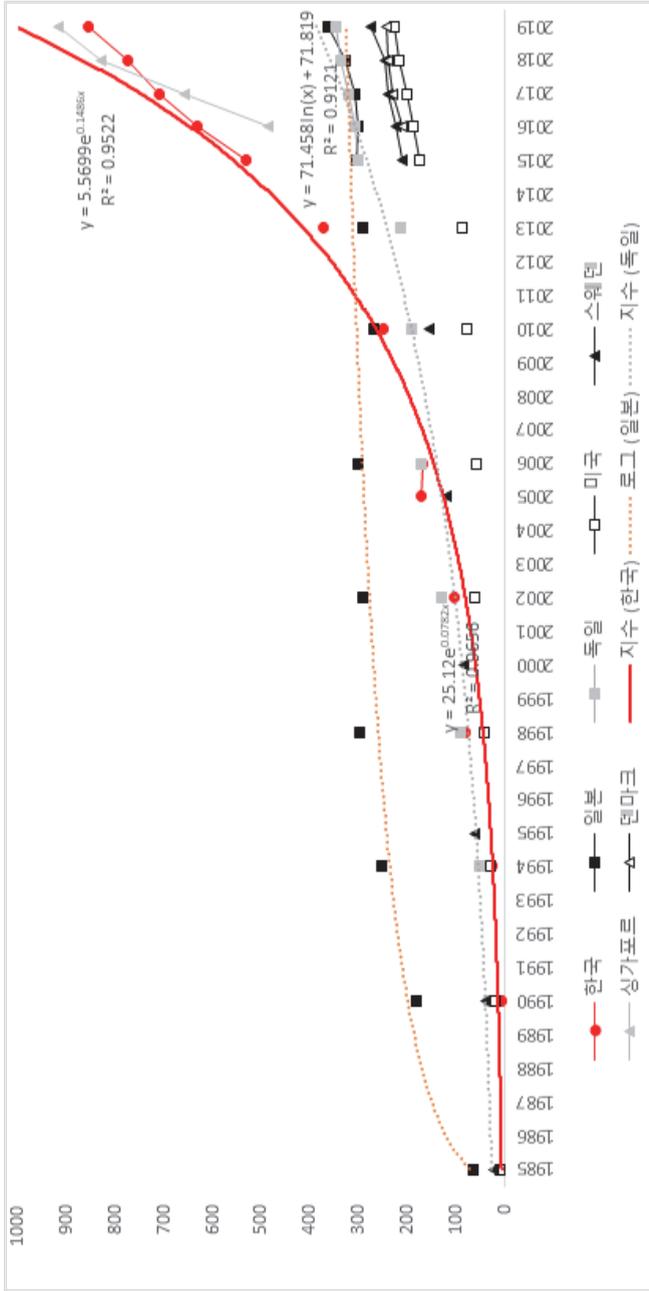
때문에 독일의 경험은 중요한 연구의 대상이 될 수 있다. 그렇다면 한국 사회복지정책의 패러다임 전환은 어떤 방향으로 이루어져야 할까? 물론 성장체제와 복지체제가 일대일로 완벽하게 조응하는 것은 불가능하다. 현실 세계에서 완벽한 정합성을 가진 체제구성은 책에서나 가능하기 이야기이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 성장체제와 복지체제의 조응을 이야기하는 이유는 2000년대부터 본격적으로 논의가 시작된 자본주의 다양성 논의를 수용한다면, 독일 사례에서 보듯 둘 사이에는 높은 수준의 상보성이 있기 때문이다(Clark, 2016; Hall and Soskice, 2001). 경험적 근거 또한 다양하게 제시되어 있다.

2. 한국, 독일의 길과 스웨덴 복지국가의 사이길?

한국은 조선, 철강, 자동차 등 전통적 제조업 부문의 수출이 성장에 중요한 역할을 한다는 측면에서 독일의 성장체제와 유사한 면이 있다. 그러나 고품질 제품을 생산하기 위한 독일 제조업의 생산성 향상이 주로 작업장에서 이루어지는 숙련형성과 관련된 것이라면, 한국에서 생산성 향상은 1990년대 이래 ‘신경영전략’이라는 대기업의 경영전략에 따라 숙련노동을 최첨단 자동화 설비로 대체하는 방식으로 이루어졌다(윤홍식, 2019b). 즉, 한국은 주력 수출상품을 생산하는 부문에 고용된 핵심 노동자의 규모가 노동자의 숙련에 기초해 생산성을 높인 독일과 비교해 상대적으로 작다는 것이다. 이는 그만큼 한국 노동시장에서 불안정한 고용상태에 있는 노동자의 비중이 크다는 것을 의미한다. 숙련 노동자를 중심으로 생산성을 발전시킨 독일의 노동시장의 이중구조화가 불가피했다면, 숙련 노동자조차 자동화 설비로 대체한 한국 노동시장에서 이중구조화와 더 깊게 진행된 것은 너무나 당연한 결과이다. 실제로 [그림 1-

15]에서 보는 것처럼 독일의 로봇밀도는 완만하게 높아지는데 반해 한국 제조업의 자동화율(로봇밀도)은 2013년 이래 세계 최고수준에 이르고 있다. 독일이 산별 조정을 통해 임금을 통제해 수출 상품의 경쟁력을 유지하는 체제라면, 한국은 자동화를 통해 숙련노동의 총량을 줄이는 방식으로 임금을 통제해 경쟁력을 유지하는 체제라고 할 수 있다. 한국은 이러한 성장체제로 인해 독일보다 더 심각한 노동시장의 이중구조가만 들어진 것이다.

[그림 1-15] 주요 제조업 강국 로봇밀도의 변화 (1985~2019년)



자료: 윤홍식(2019b)의 그림을 IFR(2021. 1. 27.)의 최신 자료를 사용해 수정 보완

한편 한국은 독일과 달리 반도체, 통신기기 등과 같은 최첨단 ICT 산업 부문에서도 수출경쟁력을 갖고 있다. 서유럽 복지체제에서 ICT 산업분야에서 경쟁력을 갖고 있는 국가는 핀란드와 스웨덴이 대표적이다. ICT 산업은 최첨단 제품으로 마르크스가 이야기했던 자본이 초과이윤을 얻을 수 있는 산업이다. 또한 최첨단 제품은 수요의 가격 탄력성이 낮은 것이 특징이기 때문에 상대적으로 임금수준에 민감하지 않다. 상대적으로 수출제품의 가격을 높게 유지하는 것이 가능하다는 것이다. 스웨덴 산업은 이러한 첨단 ICT 산업으로 전환하는 것에 더해 '제조업의 서비스화'를 통해 제조 관련 서비스(법률 서비스와 같은 직간접 서비스 모두 포함)를 수출하는 서비스 성장체제를 구축했다(Baldwin, 2019[2016]). 스웨덴 성장체제의 이러한 특징은 국내에서 사회서비스 분야에서 상대적으로 양질의 서비스를 제공하는 괜찮은 일자리를 확대·유지하는 정책과 맞물려 있다. 산업구조가 수요의 가격 탄력성이 낮은 부문으로 재편되면서, 국내적으로 양질의 사회서비스를 제공하는 괜찮은 임금과 안정적인 고용을 보장할 수 있는 높은 조세수준을 유지할 수 있었던 것이다. 스웨덴과 한국의 ICT 산업의 다른 점은 스웨덴은 제조업의 서비스화로 ICT 산업과 다이나믹 서비스가 연동되면서 국가의 주력 산업으로 자리하고 있는데 반해 한국은 ICT 부문도 여전히 제조업적 특성을 강하게 갖고 있다. ICT 제품의 설계, 판매, 유통, 홍보 등과 관련된 다이나믹 서비스 분야는 취약하다. GVC의 스마일커브에서 보면 한국 ICT 기업은 여전히 부가가치가 낮은 제조에 집중되어 있다.

한국의 이런 성장체제의 특성을 고려했을 때 한국 복지국가가 조세를 높이고 공공영역에서 양질의 사회서비스 일자리를 대규모로 창출하는 것은 단기적으로는 가능할지 몰라도 중장기적으로는 지속성을 보장받기 어렵다. 사회서비스 부문에서 양질의 일자리는 괜찮은 임금을 지급하고 고

용안전성을 보장해야 하는데 이를 실현하려면 두 가지 문제를 해결해야 한다. 하나는 공공 부문의 괜찮은 사회서비스 일자리를 확대·유지하기 위해 대규모 공적 재원이 투입되어야 한다. 증세가 불가피하다. 다른 하나는 사회서비스 분야에서 임금상승은 다른 부분에서의 임금상승을 수반한다는 점이다. 즉, 한국 사회의 노동비용이 전체적으로 상승하게 되는 결과를 가져오고 이는 제조에 의존하는 최첨단 ICT 부문의 경쟁력에 (전통적 제조업만큼은 아니지만) 영향을 미칠 수밖에 없다. 결국 한국의 성장체제를 고려했을 때 한국 복지국가의 패러다임 전환은 독일과 스웨덴의 사잇길에서 찾는 것이 중단기적으로는 적합할 것 같다. 다만 앞서 언급했듯이 한국 제조업의 생산성이 자동화에 의존한다는 점에서 한국 제조업이 수출하는 제품의 가격탄력성이 더 높다는 점을 고려할 필요가 있다. 정밀한 분석이 요구되지만, 이러한 이유로 공공부문에서 창출하는 사회서비스 일자리의 수준을 높이는 것에는 일정한 한계가 있을 것으로 보인다. 중장기적으로는 현재 한국 경제의 핵심 축인 직접 생산에 의존하는 전통적 제조업 부문을 유지할 것인지에 대한 판단이 필요하다. 스웨덴은 1970년대와 1980년대를 거치면서 산업구조를 전통적 제조업에서 ICT와 다이내믹 서비스로 전환했다. 반면 독일은 계속해서 제조업의 경쟁력을 향상시키는 전략을 취하고 있다. 인터스트리 4.0도 고품질 제조업 중심의 성장전략을 실현하기 위한 계획이라고 할 수 있다. 두 국가의 사회보장제도도 이러한 성장전략에 맞추어 제도화되어 있다.

그래서 한국의 성장체제가 두 국가의 사잇길을 계속 걸어갈 수 있을지는 판단하기 어렵다. 두 성장체제를 동시에 유지하면서 산업을 고도화시킨 분명한 사례가 없기 때문이다. 스웨덴은 1970년대부터 전통적 제조업에서 ICT와 다이내믹 서비스를 중심으로 산업구조를 전환했고 독일은 전통적 제조업을 더 강화하는 선택을 했다. 더욱이 각각의 성장체제는 각각

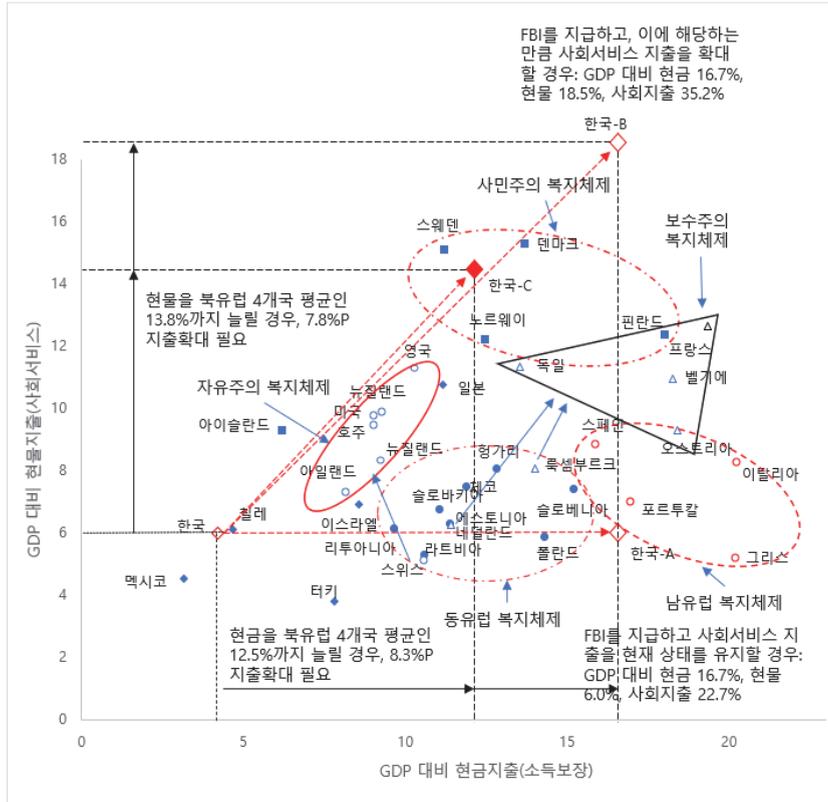
에 조용하는 복지체제가 존재하는데, 한국이 그 둘을 융합해 안정적으로 유지하는 것이 가능한지도 판단하기 어렵다. 교육·훈련과 관련된 사례를 들어보면 독일식 성장전략은 작업장 숙련이 생산성 향상의 핵심인데 반해 스웨덴식 성장전략은 일반 숙련을 형성할 수 있는 고품질의 대학교육이 핵심이다(Clark, 2016; Eichhorst and Marx, 2012; Hall and Soskice, 2001; Kroos and Gottschall, 2012; Palier and Thelen, 2012). 한국이 두 국가의 사잇길을 간다는 것은 교육·훈련의 관점에서 보면, 작업장 숙련과 고품질 대학교육을 둘 다 강화해야 한다. 이렇게 보면 한국 사회복지정책의 패러다임 전환은 지금까지 어떤 선진 자본주의 국가도 걸어보지 않는 두 길의 사잇길을 안정적으로 걸을 수 있는 성장체제와 복지체제를 구축하는 것이다. 그 길을 어떻게 걸을 수 있을지는 집단적인 검증이 필요하다. 다만, 목표는 분명하다. 성장체제에서는 괜찮은 일자리의 유지·확대하는 것이고 분배체제에서는 보편적인 소득보장과 양질의 사회서비스를 제공해 가족배경, 노동시장 지위에 따른 불평등을 완화하는 것이다. 한 가지 덧붙이자면, 양질의 사회서비스를 구축하는 일은 지식경제에서 필수적인데, 그 이유는 양질의 사회서비스가 좋은 일자리를 만드는 일과 관련된 것은 물론 인적자원을 고도화하는 과제와 연결되어 있기 때문이다.

3. 한국 복지체제의 구성 문제

불평등을 최소화하고 높은 수준에서 삶의 질의 안정적으로 유지할 수 있는 생산체제와 복지체제의 상호보완성에 기초한 분배체제의 구축을 중장기적 과제로 설정한다는 것을 전제로 한국 사회복지정책의 구성에 대한 논의를 할 수 있다. 간단하게 언급하면, 한국 복지체제가 어떤 복지체

제를 지향해야 하는지를 [그림 1-16]을 보면서 이야기해보자. 단순한 프레임이라 많은 한계가 있지만, 큰 틀에서 한국 사회복지정책을 어떤 방향에서 얼마만큼 늘릴 수 있는지를 가늠해 볼 수 있다. 조금 복잡해 보이지만, 이야기는 단순하다. 사회복지의 구성을 현금(소득보장)과 현물(사회서비스)로 구분하고 이를 축으로 OECD 복지국가들을 배치하면 [그림 1-16]과 같은 모습을 보인다. 한국의 GDP 대비 사회지출은 2019년 현재 12.2%이지만, 현물과 현금 구성의 최신 자료는 없어 2018년(GDP 대비 사회지출, 10.8%) 자료를 사용했는데, 현금과 현물의 구성비가 4.3% 대 6.5% 정도인 것으로 나타났다. 만약 한국 복지국가가 전 국민에게 매월 30만원씩 현금을 지급하는 제도를 도입하면(일명 완전기본소득)(김교성, 백승호, 서정희, 이승윤, 2018), 대략 180조의 추가 재원이 소요되고 이는 2018년 GDP 1,898조의 대략 9.5%가 된다(2020년 1,898조). 그러면 한국 복지국가의 GDP 대비 사회지출은 대략 20.3%가 된다(2018년 기준). 2018년 OECD 회원국의 사회지출 평균인 19.8%보다 0.5%p 큰 규모로, 한국의 사회지출 규모가 OECD 평균 수준에 이르게 된다. 그런데 문제는 이렇게 되면 한국 복지국가의 구성이 남유럽과 유사한 모습으로 전환된다. 물론 남유럽의 소득보장제도는 연금과 같은 사회보험 중심이기 때문에 단순한 비교는 적절하지 않다. 그러나 그 구성만 놓고 보면 서비스보다는 현금 중심의 복지체제가 된다. 중단기적으로 한국 복지국가의 지출 규모를 OECD 평균 수준으로 설정한다고 했을 때 이러한 확대 방향은 지식경제로의 전환에서 필수적인 양질의 사회서비스를 확대하지 못한다는 점에서 적절한 지출구성이라고 할 수 없다.

[그림 1-16] 현금과 현물 구성으로 본 복지국가



주: FBI는 완전기본소득의 약어임

만약 소득보장정책을 늘리는 것과 함께 현물을 동일한 비율로 늘리면 한국의 GDP 대비 사회지출은 29.8%로 북유럽을 넘어 그 규모만으로는 세계 최고의 수준이 된다. 사실 향후 10년 이내에 실현가능한 목표라고 할 수 없다(물론 좀더 장기적인 시야에서 가능할 수도 있다). 그렇다면 중 단기적으로 (향후 10년) 한국 복지국가의 지출규모를 OECD 회원국의 평균인 20%로 설정하고 사회서비스와 현금지원을 대략 1:1로 구성한다고 가정하면, 소득보장은 대략 GDP의 5.7%를 늘리고 (2018년 영국) 현

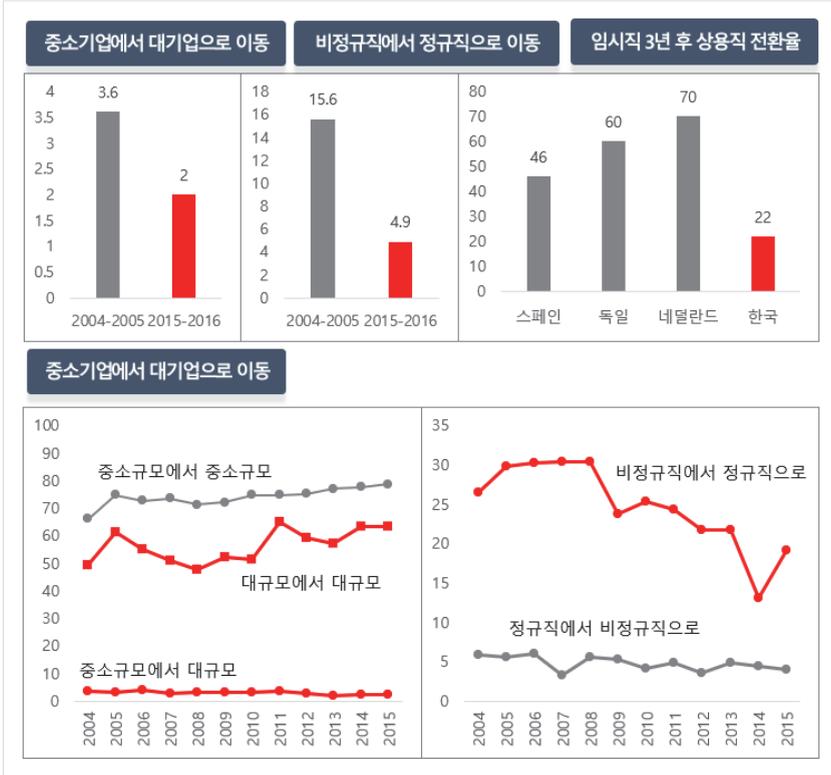
물은 3.5%p 늘릴 수 있다(2018년 캐나다). 향후 10년 동안 소득보장정책을 GDP의 5.7%p(2018년 기준 108.2조) 규모로 늘린다고 했을 때, 이를 전 국민에게 1/n으로 나누어줄지(월 18만원), 아니면 필요가 큰 인구·사회집단(아동, 노인, 청년, 실직자 등)에게 집중할지는 논의가 필요하다. 월 18만원을 국민 모두에게 나누어주는 방식보다는 보편적 사회수당(범주적 기본소득)으로 욕구가 큰 집단의 소득보장제도를 보완·강화하는 것이 적절해 보인다. 더불어 사회서비스 분야에 대한 지출은 공적 성격을 갖는 양질의 서비스를 제공할 수 있는 양질의 일자리를 만드는데 집중할 필요가 있다. 분명히 해야 할 것은 복지국가에서 이야기하는 보편주의는 ‘자산소득조사를 거치지 않고 욕구가 있는 모든 시민에게 적절한 급여를 제공하는 것이다.’ 이러한 보편주의는 공유부 개념에 기초해 모든 사람이 권리를 행사할 수 있는 ‘공유부에 기초한 보편주의(기본소득식 보편주의)’와는 상이한 원리이다.

4. 복지체제의 변화를 통한 생산체제의 변화

생산체제를 바꾸는 일은 생각처럼 쉬운 일이 아니다. 1987년 민주화 이후 집권한 민주당 정부가 집권 전에는 항상 재벌 대기업 중심의 성장체제를 바꾸겠다고 공언했지만, 집권 이후 민주당의 공약은 그야말로 공약(空約)이 되었다. 문재인 대통령도 후보 시절 재벌 개혁의 필요성을 강하게 강조했다지만, 집권 1년이 지나면서 재벌 개혁이 아니라 재벌과 손잡고 경제문제를 풀려고 했다. 왜 이런 일이 반복되는가? 여러 가지 이유가 있겠지만, 가장 중요한 이유는 바로 수많은 사회적 문제와 관련 있는 재벌 대기업 중심의 성장체제가 현재 한국 경제의 놀라운 성공의 원인 중 하나였기 때문이다. 개인은 물론 국가도 성공한 경험을 뒤집기는 쉽지 않다.

문제는 재벌 대기업이 핵심 부품과 소재를 외국에서 수입하고 최첨단 설비를 활용해 수출하는 성장방식을 지속한다면 현재 한국 사회가 직면한 사회적 문제가 완화되기는커녕 심화될 가능성이 높기 때문이다. 특히 재벌 대기업이 숙련 노동을 우회해 급진적으로 자동화를 추진하는 생산방식은 노동시장에서 좋은 일자리를 줄이는 것은 물론 노동시장의 이동성을 심각하게 제약하고 있다. 실제로 [그림 1-17]에서 보는 것처럼 2015~2016년 기준으로 중소기업 노동자가 대기업으로 이직한 비율은 전체 중소기업 노동자의 2%에 불과했다. 비정규직에서 정규직으로 전환한 비율도 4.9%에 그쳤다. 한국의 이러한 특수성은 국제비교를 통해서도 확인할 수 있다. 임시직에 3년간 종사한 후 상용직으로 전환한 비율을 보면 네덜란드는 70%에 이르는데 반해 한국은 22%에 그쳤다. 한국 노동시장은 노동시장에 진입할 때 비정규직, 중소기업에 입직하면 평생을 비정규직 노동자, 중소기업 노동자로 살아야 하는 구조이다. 그러면 한국 노동시장은 왜 이렇게 노동시장의 이동 가능성이 낮은 것일까? 다양한 설명이 가능하겠지만, 기본적으로 기업규모에 따라 요구되는 숙련 수준이 상이하기 때문이다(안정화, 2016).

[그림 1-17] 한국 노동시장의 이동성

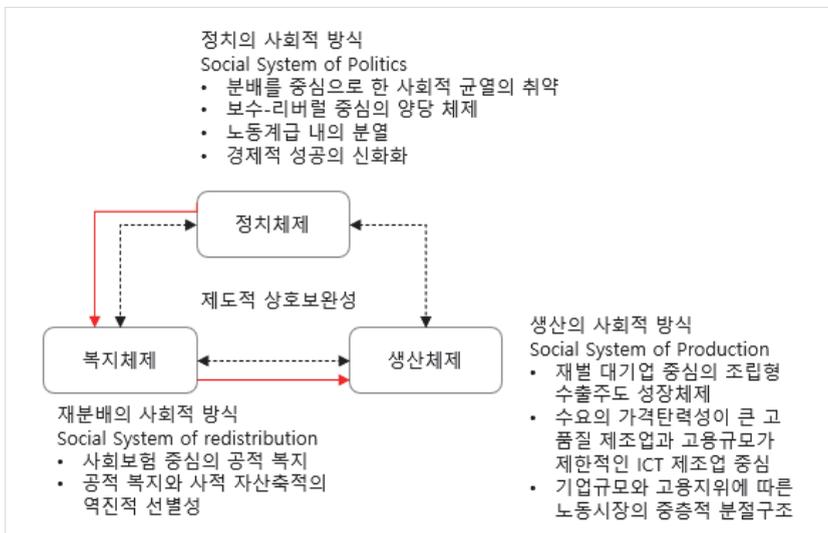


자료: 전병유, 황인도, 박광용. (2018)의 자료를 연구자가 재구성

결국 우리가 선택할 수 있는 길은 두 가지다. 하나는 현재의 성장방식 (생산체제)을 그대로 둔 채 복지지출을 늘리는 방식이다. 앞서 [그림 1-2]에서 보았던 것처럼 문재인 정부가 그 길을 걸었다고 할 수 있다. 생산이 만들어내는 사회적 문제를 복지로 완화하는 방식이다. 이 길은 전통적으로 사회정책이 취했던 방식이다. 디지털 기술변화로 산업구조가 변화하고, 이로 인해 노동시장에 불안정해지니, 복지지출을 늘려 이에 대응하는 것이다. 하지만 이러한 방식의 한계는 분명하다. 복지는 결국 비용

의 문제와 연결될 수밖에 없기 때문에, 복지확대는 (지금보다 복지지출을 확대한다고 해도) 생산이 감당할 수 있는 수준으로 제한될 수밖에 없다. 이러한 대응방식의 최대치는 상대적으로 관대한 선별적 복지체제를 만드는 것이다. 두 번째 방식은 복지를 통해 생산체제를 바꾸는 길이다. 보편적 복지의 확대를 통해 사회적 비용을 높여 생산체제를 고도화하는 방식이다. 큰 틀에서 보면 스웨덴의 연대임금정책, 1970년대 산업구조를 고품질 제조업에서 ICT와 다이나믹 서비스로 전환했던 것 등이 이러한 사례에 해당할 수 있다. 복지확대를 통해 사회적 비용을 높이면, 경쟁력이 없는 기업이 퇴출되고 산업구조를 고도화시킬 수 있다. 물론 여기에는 국가의 적극적인 산업정책이 결합되어야 한다. 그리고 앞서 언급한 것과 같이 양질의 노동력을 재생산하기 위해 양질의 보편적 사회서비스를 확대하는 것이 필수적이다. 우리에게 익숙한 방식을 버리고 복지를 통해 생산을 바꾸는 새로운 가능성을 고민할 필요가 있다(윤홍식, 2021c).

[그림 1-18] 복지를 통해 생산을 바꾸기



5. 패러다임 전환을 위한 정치적 동력

마지막으로 언급하지만 어쩌면 가장 중요한 것은 사회복지정책의 패러다임 전환을 위한 정치동력을 만드는 것이다. 코로나19 위기는 패러다임을 전환시킬 수 있지만, 그 전환이 대다수 평범한 사람들에게 항상 긍정적인 것이 아닐 수도 있다. 패러다임 전환이 평범한 사람들의 삶에 긍정적 영향을 미치기 위해서는 평범한 사람들의 이해를 대변하는 정치적 주체들이 강력한 권력자원을 형성해야 한다. 물론 그 권력자원은 노조조직들과 좌파 정당의 의식수만을 이야기하는 것은 아니다. 패러다임 전환을 요구하는 시민사회의 강력하고 지속적인 여론의 흐름과 운동 또한 전통적 권력자원을 대신할 수도 있다(윤홍식, 2019a; 2019b). 이렇게 보면 코로나19 팬데믹 이후 한국 복지국가에서 패러다임 전환이 일어날 수 있을지는 유보적이다. 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 둘 다 상존하기 때문이다. 긍정적인 측면은 사회경제적 위기에 대응하기 위해 국가의 역할을 강화해야한다는 여론이 큰 흐름으로 형성되었다는 것이고 부정적인 측면은 한국의 정치구조가 여전히 보수정당과 자유주의 정당, 양당 구도로 형성되어 있다는 점이다.

한국은 서구와 같이 극우와 극좌 포퓰리즘 정당들이 정치적 영향을 미칠 정도로 세력화되어 있지 않다는 점에서 점진적 변화가 가능할 것 같지만, 이념적 프레임이 자유주의 우파와 보수주의 우파의 프레임에 갇혀 있다는 점에서 극우와 극좌 포퓰리즘의 발흥이 언제나 가능한 조건이라고 할 수 있다. 차이는 서구와 달리 정체성 정치가 이민과 인종문제가 아니라 세대와 젠더를 중심으로 벌어지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 젠더를 둘러싼 정체성 정치는 분배 이슈를 뛰어넘는 에너지를 갖고 있고, 이러한 에너지가 지난 서울시장 보궐선거에서 드러났다. 서구에서

는 정체성 정치를 우선한 전통적 좌파에 대한 반향(反響)으로 분배 이슈와 인종이라는 정체성 정치를 결합한 극우 정당이 출현했다면, 한국에서는 분배 이슈와 젠더, 세대 이슈를 둘러싼 정체성 정치가 결합할 개연성이 높아 보인다. 만약 포스트 코로나 시대에 분배 이슈와 젠더, 세대 이슈를 결합한 우파 정당이 세력을 얻는다면, 한국 복지국가의 패러다임은 사회 서비스가 확장되는 방식보다는 취약계층에 대한 소득지원을 중심으로 한 복지정치가 전개될 가능성이 높다. 지난 서울시장 재보선에서 보수정당의 안심소득 공약이나 최저소득을 보장하는 보수정당의 복지정책들은 이러한 가능성의 단초를 보여준다고 할 수 있다. 그래서 최근 국민의힘 당 대표 경선과정에서 보듯 젠더·세대 이슈와 분배이슈가 결합하는 현상을 주목할 필요가 있다. 서구에서 극우 포퓰리즘 정당은 연금과 같은 전통적 노동자에게 유리한 분배정책에는 지지를 보내지만, 돌봄과 같은 사회서비스의 확대를 지지하지는 않기 때문이다(Afonso, & Papadopoulos, 2015; Busemeyer, Rathgeb, & Sahm, 2021; Fenger, 2018).

제6절 정리 및 함의

지금까지의 논의를 간단하게 정리하면 현재 우리가 직면한 국면은 제조업 중심의 자본주의가 지식경제로 전환하는 이행기에 있으며, 역사적으로 보면 이러한 이행기에는 불평등의 심화와 같은 다양한 사회적 위기가 증폭된다. 케인스와 쿠츠네츠도 이러한 맥락에서 사회경제적 위기와 불평등을 이야기했고 기술변화, 기후위기 등도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 코로나19 팬데믹은 이러한 전환의 속도를 가속화시킴으로써 위기를 증폭시켰다고 할 수 있다. 더불어 사회복지정책은 단순한 재분배 정책이 아니라 성장체제(경제체제)에서 이루어지는 분배와 상호보완적 관

계를 갖는 분배체제의 부분이라는 점도 분명히 했다. 이렇게 보면 포스트 코로나 시대의 한국 복지국가(사회복지정책)의 패러다임 전환은 이행기의 특성과 성장체제와 복지체제의 상호보완성이라는 논의에 기초해 검토될 필요가 있다.

2016~2017년 시민의 촛불항쟁으로 집권한 문재인 정부의 4년 동안의 개혁을 이런 관점에서 보면, 개별 전략의 선의가 불평등과 사회경제적 위기를 완화하는 방향으로 통합·조정되지 못한 채 개별 영역에서의 고립된 시도에 그쳤다고 할 수 있다. 집권 초기 성장전략으로 제시된 소득주도성장은 ILO가 제시한 임금주도 성장에 한국의 특성(자영업자의 비중이 높은 특성)을 고려한 성장전략이었지만, 최저임금을 일회적으로 높이는 것 이외에 성장체제와 복지체제를 전환하기 위한 동력이 되지 못했다. 실제로 임금인상은 산업구조 조정을 수반할 수밖에 없기 때문에 새로운 산업 전략이 수반되어야 하는데, 이에 대한 고민은 충분하지 않았던 것으로 보인다(윤홍식, 2018). 허탈한 것은 문재인 정부 집권 시기에 결정된 최저임금 인상률로 지난 4년 동안 연평균 7.9%로, 박근혜 정부 4년 동안 7.4%와 차이가 거의 없다(최저임금위원회, 2020). 기초연금을 높이고 아동수당을 도입하는 등 소득보장을 강화하기 위한 정책이 시행되었지만, 패러다임을 전환하기 위한 전략으로 배치되었는지를 확인하기 어렵고 그 영향도 제한적이다. 코로나19 팬데믹 상황에서 제시된 한국판 뉴딜은 한국 경제를 디지털 기술로 대표되는 ICT 분야에 집중하고 그린산업을 육성하겠다는 성장전략으로 평가할 수 있다(윤홍식, 2020b). 특히 현대자동차로 대표되는 제조업과 디지털 기술의 결합을 시도한 것은 성장전략으로서 의미 있는 시도가 될 수 있다. 그러나 전통적 제조업을 디지털 기술과 결합하는 전략(독일식 전략)과 ICT 산업의 발전을 어떻게 동시에 추구할 수 있는지, 그런 성장전략은 어떤 성장체제인지에 대한 전략적 고민

은 없었다. 실제로 성장전략에 따른 교육훈련체계의 전환은 전혀 공론화되지 않았다.

더욱이 성장체제가 복지체제와 상호보완적이라는 점을 고려하면, 한국판 뉴딜이 추구하는 성장전략이 그리는 복지체제의 모습은 보이지 않았다. 전국민 고용보험과 사회안전망을 강화하는 통상적인 수사로는 설명될 수 없는 문제이다. 한국 사회복지정책의 논의를 뒤돌아보았을 때 정부, 기업, 노동자, 시민사회는 물론이고 관련 학계조차 경제체제와 복지체제의 통합적·종합적 사고를 하지 않는 현실이 한국 복지국가의 패러다임 전환을 논의하는 출발점이다.

마지막으로 긍정적인 변화는 자본주의 세계의 패러다임을 주도하는 세계은행, IMF, OECD 등 신자유주의 국제기구들이 더 이상 '과거'의 신자유주의 패러다임을 고수하지 않는다는 점이다. 인플레이션을 통제하고 균형재정을 유지하는 신자유주의 핵심 전략은 지난 2020년 10월에 있었던 IMF와 세계은행의 연례회합에서 더 이상 유용하지 않다는 판단을 받았다(Giles, 2020. 12. 17; Ostry, Loungani, & Berg, 2019). 새로운 전략은 고용확대와 적극적 재정전략을 통해 지속성장을 보장하는 전략으로 전환했다. 물론 이러한 전환이 신자유주의의 21세기 판 버전인지는 아직 판단할 수 없다. 다만 분명한 것은 사회경제적 위험에 직면한 국민국가가 선택할 수 있는 정책의 폭이 확대되었다는 것이다. 글로벌라이제이션의 둔화 또한 로드리크(Rodrik, 2011[2007])이 이야기한 국민국가가 직면한 주권, 민주주의, 하이퍼 글로벌라이제이션의 트릴레마에서 벗어날 수 있는 여지를 주었다는 점에서 국민국가에게 긍정적이다. 이런 조건에서 포스트 코로나 시대에 우리가 어떤 길을 갈지는 우리의 정치적 역량에 기초한 정치적 선택의 누적된 결과에 달려있다. 이것이 지금 우리가 이야기 할 수 있는 것이다.



제2장

한국 복지국가 형성을 위한 정치제도

제1절 서론

제2절 생산체제와 관념체계

제3절 한국의 생산체제와 관념체계

제4절 복지국가와 정치제도

제5절 결론



제 2 장

한국 복지국가 형성을 위한 정치제도

제1절 서론

본 연구는 한국 복지국가 형성에 필요한 정치제도가 무엇인지 모색해보는 것이다. 정치제도가 어떠한 사회경제적 효과를 발휘하는가 하는 문제는 사회경제적 특성에 달려있다. 즉 어떠한 정치제도가 복지국가 형성에 유리한 것인가 하는 문제는 특정한 장소와 시기의 사회경제적 특성이 무엇인가에 따라 달라질 수 있다. 따라서 한국에서 어떠한 정치제도가 복지국가 형성에 유리할 것인가 하는 문제는 한국의 사회경제적 특성의 맥락에서 논의되어야 한다.

정치제도와 사회경제적 특성을 논의함에 있어서 본 연구가 주목하는 것은 생산체제와 관념체제의 특성이다. 어떠한 정치제도가 복지국가 형성에 유리할 것인가는 특정한 사회의 생산체제와 관념체제의 특성에 따라 달라질 수 있다. 따라서 한국 복지국가 형성을 위한 정치제도의 구상은 한국의 생산체제와 관념체제의 특성이 무엇이고 어떻게 변해왔는가 하는 논의로부터 시작되어야 한다. 본 연구는 한국의 생산체제와 관념체제의 특성을 논의한 후 이에 기초하여 복지국가 형성을 위한 정치제도를 구상해보고자 한다.

우선 생산체제와 복지국가를 연결시킬 수 있는 이론적 자원은 자본주의 다양성 연구에서 찾아볼 수 있다. 자본주의 다양성 연구 이전의 복지국가 연구가 대부분 노동의 정치세력화와 정당정치 등의 권력자원론에 기초한 분배정치에 집중하고 있었던 반면에 자본주의 다양성 연구는 복지국가 형성과정에서 경제체제가 야기하는 공급 측면의 변수를 강

조하고 있다. 하지만 자본주의 다양성 연구에 기초한 생산체제와 복지체제의 연관성을 분석하는 접근법은 기능주의적 분석이라는 한계를 가지고 있다. 이로 인해 자본주의 다양성 연구는 특정한 생산체제와 복지체제가 상호보완적인 성격을 기능적 차원에서 설명하고 있을 뿐 이와 같은 제도적 배열이 형성되는 정치적 과정에 대한 분석은 제시하지 못하고 있다.

본 연구는 생산체제의 특성이 복지체제 형성에 미치는 영향을 주목하면서도 기능주의적 설명을 넘어서 복지체제의 정치적 과정을 설명하고자 한다. 이러한 관점에서 본 연구가 주목하는 지점은 생산체제의 특성이 야기하는 기능적 필요성이 아니라 생산체제의 특성에 의해서 형성되는 정치적 환경이다. 즉 생산체제의 특성이 야기하는 기능적 필요성이 직접적으로 복지체제의 정치적 과정을 결정하는 원인은 아니라고 하더라도 생산체제의 특성은 정치적 환경을 구성하는 중요한 요인이다.

생산체제의 특성이 규정하는 정치적 환경은 행위자들의 정치적 선택에 영향을 주는 중요한 요소이기는 하지만 생산체제의 특성이 복지국가의 정치적 환경을 구성하는 유일한 변수는 아니다. 본 연구는 생산체제의 특성만큼 복지체제의 정치적 환경을 구성하는 중요한 정치적 환경으로 관념체제의 특성을 강조한다. 즉 복지체제의 정치적 환경은 생산체제의 특성이 야기하는 경제적 불안정성의 성격과 정도에 의해서 규정되는 물리적 환경일 뿐만 아니라 지배적인 관념체제에 의해서 규정되는 관념적 환경이기도 하다. 구성주의 정치경제학이 강조하는 것처럼 생산체제가 야기하는 물리적 효과에 정치적으로 어떻게 대응할 것인가 하는 문제는 물리적 효과를 어떠한 방식으로 해석할 것인가에 달려있다. 또한 이러한 물리적 효과에 대한 해석은 지배적인 관념체제에 의존해서 이루어지는 경향성이 높다.

생산체제의 특성이 복지체제 형성의 정치적 환경을 구성하는 핵심적인 물리적 구성요소라고 한다면 사회적 관념체제는 정치적 환경의 관념적

구성요소라고 할 수 있다. 따라서 복지체제 형성을 위한 정치적 과정은 생산체제의 특성이 규정하는 물리적 환경과 사회적 관념체계가 규정하는 관념적 환경에 속에서 이루어진다. 이러한 점에서 복지체제 형성을 위한 정치적 과정에 대한 분석은 생산체제와 관념체계의 특성이 무엇인가에 대한 분석을 전제로 해서 이루어져야 한다.

한국 발전주의 생산체제에서 경제적 불안정성을 성공적으로 극복했던 중요한 방식은 급격한 경제성장으로 인해 가능했던 고용의 안정성이었다. 즉 발전주의 생산체제가 성공적으로 작동하는 동안에 발전주의적 보호주의가 복지체제에 대한 기능적 등가물의 역할을 하였다. 따라서 1960년대에 형성된 국가 주도 발전주의 생산체제부터 1990년대 등장한 금융자유화에 기초한 재벌 중심의 발전주의 생산체제까지 경제성장에 기초한 발전주의적 보호주의는 복지체제에 대한 기능적 등가물로 작동하여 복지체제 형성에 불리한 물리적 정치적 환경을 조성하였다. 이는 왜 한국에서 급속한 경제성장과 복지국가의 저발전이 공존해왔는가를 설명해준다.

하지만 1997년 위기 이후 한국은 더 이상 발전주의적 보호주의가 작동할 수 있는 생산체제가 아니었다. 금융 자유화와 금융적 안정성이 생산체제의 중요한 요소로 자리 잡게 되자 국가 주도의 고도성장도 재벌 중심의 고도성장도 불가능한 체제가 되었다. 하지만 1997년 금융위기 이후의 한국 사회에서 경제적 불안정성이 증가했음에도 불구하고 그에 비례하여 복지체제에 대한 정치적 요구는 증가하지 않았다. 이러한 모순의 근저에는 물리적 환경과 관념적 환경의 비조응이 자리 잡고 있다. 즉 경제적 불안정성이 증가하고 있고 이를 해소해왔던 과거의 발전주의 보호주의가 더 이상 작동하지 않음에도 불구하고 과거의 경험을 통해서 형성된 고도의 경제성장이 이루어져야 경제적 불안정성을 해소가 가능하다는 발전주의 관념체계가 여전히 지배적인 사회적 관념체제로 유지되고 있다. 이처

럼 복지체제의 형성을 위한 물질적인 정치적 환경과 관념적인 정치적 환경이 비조응하는 핵심적인 이유는 관념적 경로의존성 때문이라고 할 수 있다. 따라서 한국 사회에서 복지국가 형성을 위해서는 발전주의 관념체계의 경로의존성으로부터의 탈피하는 것이 필요하다.

한국 사회에서 발전주의적 관념체계의 경로의존성에서 탈피하기 위해 필요한 요소 중에 하나는 정치제도의 개혁이다. 발전주의 관념체계의 경로의존성에서 벗어나기 위해서는 관념적 변화를 야기할 수 있는 정치적 주체 또는 리더십인 규범 주창자가 정치적 영향력을 확보하는 데 유리한 정치제도가 필요하다. 새로운 규범 주창자들은 정치적 소수파일 가능성이 높기 때문에 복지국가를 위한 규범 주창자의 정치적 영향력을 확보하는 문제는 정치적 소수파의 정치적 공간을 확보해 줄 수 있는 정치제도를 형성하는 문제라고 할 수 있다.

이와 함께 복지국가의 형성을 위해서는 정책적 변화가 용이한 정치제도가 필요하다. 즉 정책적 변화를 어렵게 하는 정치제도는 현존 질서의 유지에 기여할 수 있기 때문에 복지국가를 형성하기 위해서는 정책변화가 유리한 방식으로 정치제도의 개혁이 필요하다. 정치제도가 정책변화에 미치는 영향력은 거부권 행위자가 어떻게 제도화되어있는가를 통해서 살펴볼 수 있다. 기본적으로 거부권행위자의 수가 증가하면 정책변화가 용이하지 않고, 이에 반해 거부권행위자의 수가 하락하면 정책변화가 용이해진다고 할 수 있다.

현재 한국의 정치제도는 ‘대통령중심제-(단순)다수대표제-양당체제’를 기본적인 틀로 하고 있다. 이와 같은 정치제도는 무엇보다도 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간을 축소시켜 발전주의적 관념체계의 경로의존성에서 탈피하는 것은 어렵게 만들고 있다. 정치적 소수파의 정치적 공간은 ‘의원내각제-비례대표제-다당체제’의 정치제도의 배열에서 가

장 확장될 수 있다. 하지만 1987년 6월 항쟁으로 이루어진 민주화 이후 형성된 대통령중심제의 정치적 정당성으로 인해 대통령중심제를 의원내각제로 변경시키려는 요구는 현실적으로 정치적 지지를 확보하기 어려울 수 있다. 따라서 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간을 확보하는 문제는 비례대표제를 확대하여 다당체제로 전환하는 문제라고 할 수 있다. 즉 대통령중심제가 현재 가지고 있는 정치적 정당성을 고려하면 비례대표제를 확대하는 방향으로 선거제도를 재편하여 규범 주창자들의 정치적 공간을 확보하는 문제가 가장 시급한 과제라고 할 수 있다.

하지만 ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’의 경우에는 거부권행위자의 수를 증가시켜 정책적 변화가 어려운 정책결정의 교착상태를 초래할 수 있다. 이와 같은 정책결정의 교착상태는 복지국가 형성을 지체시키는 요인으로 작용할 것이다. 여기에 복지국가 형성을 위한 한국 정치제도 개혁의 딜레마가 존재한다. 대통령중심제를 변경할 수 없는 상수로 상정하면 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간을 확장하기 위해서 ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’의 형태로 정치제도를 구성해야만 한다(정재환, 2020). 하지만 ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’는 정책결정의 교착상태를 야기해 기존 질서의 유지에 기여하고 복지국가의 형성을 어렵게 만들 수 있다.

이러한 점에서 한국에서 복지국가 형성을 위한 정치제도 개혁에 있어 가장 큰 딜레마는 대통령중심제에 대한 정치적 정당성이 매우 높다는 점이다. 이러한 딜레마를 해결하기 위해 크게 두 가지로 방안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 대통령제를 유지하면서 연정을 구성하는 방안이다. 현재 한국의 대통령제는 청와대와 내각이 구별된 의원내각제의 특성이 반영된 대통령제를 유지하고 있다. 또한 대통령 결선투표가 존재하지 않기 때문에 대통령 선거에서 선거연합과 연정이 중요한 정치적 전략으로 활용될

수 있다. 둘째, 공식적으로 의회의 다수파에 의해 승인받은 총리가 내치를 담당하고 대통령은 외치를 담당하는 이원집정부제로의 전환도 현재 대통령제의 딜레마를 제도적으로 극복하는 방식이 될 수 있다. 의원내각제에 비해 이원집정부제에 대한 정치적 반대는 상대적으로 약하기 때문에 의원내각제에 비해 이원집정부제는 상대적으로 실현가능한 제도적 전환이라고 할 수 있다.

제2절 생산체제와 관념체계

본 연구는 복지체제 형성의 정치적 과정을 분석함에 있어 정치적 환경을 구성하는 사회적 생산체제와 관념체계에 주목한다. 생산체제의 특성이 복지체제 형성의 정치적 환경을 구성하는 물리적 구성요소라고 한다면 사회적 관념체계는 정치적 환경의 관념적 구성요소라고 할 수 있다.

자본주의 다양성 연구로 대표되는 생산체제에 대한 분석은 경제적 생산체제와 복지국가를 연결시킬 수 있는 이론적 토대를 제공해주고 있다. 하지만 자본주의 다양성 연구는 기능주의적 분석이라는 한계를 가지고 있다. 자본주의 다양성 연구는 특정한 생산체제와 복지체제가 상호보완적인 성격을 가지게 되면 이와 같은 제도가 형성된 이유를 경제적 필요성이라는 기능적 차원에서만 설명하고 있다. 이로 인해 복지국가가 형성되는 정치적 과정에 대한 체계적인 분석을 제시하지 못하고 있다.

본 연구는 생산체제의 특성이 복지체제 형성에 미치는 영향을 주목하면서도 기능주의적 설명을 넘어서 복지체제의 정치적 과정을 설명하고자 한다. 이러한 관점에서 본 연구는 생산체제의 특성이 야기하는 기능적 필요성이 아니라 복지체제 형성의 정치적 환경에 미치는 영향력에 주목한다. 즉 생산체제의 특성이 직접적으로 복지체제의 형성을 결정하는 원인

은 아니라고 하더라도 복지체제 형성의 정치적 환경을 결정하는 중요한 요소이다.

생산체제의 특성이 규정하는 정치적 환경은 행위자들의 정치적 선택에 영향을 주는 중요한 요소이기는 하지만 생산체제의 특성이 복지국가의 정치적 환경을 구성하는 유일한 변수는 아니다. 본 연구는 생산체제의 특성만큼 복지체제의 정치적 환경을 구성하는 중요한 정치적 환경으로 사회적 관념체계를 강조한다. 즉 복지체제의 정치적 환경은 생산체제의 특성이 야기하는 경제적 불안정성의 성격과 정도에 의해서 규정되는 물리적 환경일 뿐만 아니라 지배적인 관념체계에 의해서 규정되는 관념적 환경이기도 하다. 구성주의 정치경제학이 강조하는 것처럼 생산체제가 야기하는 물리적 효과에 정치적으로 어떻게 대응할 것인가 하는 문제는 물리적 효과를 어떠한 방식으로 해석할 것인가에 달려있다. 또한 이러한 물리적 효과에 대한 해석은 지배적인 관념체계에 의존해서 이루어지는 경향성이 높다. 이러한 점에서 지배적인 관념체제는 정치적 과정의 구조적 변수로 기능한다고 할 수 있다.

복지체제 형성을 위한 정치적 과정은 생산체제의 특성이 규정하는 물리적 환경과 사회적 관념체계가 규정하는 관념적 환경에 속에서 이루어진다. 이러한 점에서 복지체제 형성을 위한 정치적 과정에 대한 분석은 생산체제와 관념체계의 특성이 무엇인가에 대한 분석을 전제로 해서 이루어져야 한다.

1. 생산체제

생산체제에 대한 정치경제학적 논의는 마르크스주의 이론에서부터 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 마르크스는 모든 사회체제는 생산양식에 토대를 두고 형성되어 있다고 판단하여 사회체제의 역사적 변화를

생산양식의 변화에 따라 구분하였다. 마르크스 이론이 이야기하는 생산양식은 기본적으로 생산력과 생산관계로 구성되어있다. 생산력은 인간의 생활에 필요한 재화를 생산하는 데 활용되는 모든 생산수단의 기술적·물리적 능력을 의미한다. 생산관계는 이와 같은 생산수단이 조직되는 방식을 의미한다. 특히 마르크스주의 이론은 생산수단의 소유관계를 생산양식을 규정하는 핵심적인 특징으로 규정한다(Marx & Engels, 2015).

마르크스주의 이론에 따르면 자본주의 생산양식은 기술적으로는 산업혁명을 통한 기계제 문명의 등장을 통해서 생산력이 극대로 증대한 체제이다. 또한 기계라고 하는 새로운 생산수단을 소유하게 된 자본에 의해서 생산이 조직되는 생산관계이다. 즉 자본주의 생산체제는 산업혁명을 통해 새롭게 등장한 기계제 생산수단을 소유한 자본에 의해서 조직되는 경제체제라고 할 수 있다. 따라서 자본주의 생산체제의 작동과 변화는 생산을 조직하는 자본의 이윤에 달려있다. 마르크스가 자본주의 생산체제가 자본에 의한 노동의 착취관계를 야기할 수밖에 없고 그로 인해 자본과 노동 사이의 계급투쟁이 불가피하게 발생할 수밖에 없다고 상정한 핵심적인 이유도 자본의 이윤이 근본적으로 노동의 잉여가치 수탈에서 비롯되는 것이라고 상정했기 때문이다. 또한 마르크스가 자본 이윤율의 경향적 저하가 자본주의 생산체제의 위기를 야기할 것이라고 주장한 이유도 자본주의 체제의 작동이 자본의 이윤에 달려 있다고 생각했기 때문이다(Marx, 2015).

마르크스주의 이론이 생산력과 생산관계를 중심으로 자본주의 생산체제의 보편적인 특성과 작동방식으로 파악하려고 했다면, 보다 최근의 생산체제에 대한 정치경제학적 이론들은 자본주의 내부에 존재하는 상이한 성격의 체제를 비교분석하기 위한 목적으로 등장하였다. 즉 마르크스주의 이론의 생산체제 논의가 자본주의 체제와 자본주의 이전에 존재했

있던 생산체제들과의 차이를 비교분석하여 자본주의 체제의 일반적 특성을 파악하려고 했던 역사적 비교분석이라고 한다면, 최근의 생산체제에 대한 정치경제학 이론들은 동시대 자본주의 범주 내에 존재하는 상이한 성격의 체제들의 성격을 파악하려고 하는 공간적 비교분석이라고 할 수 있다.

일반적으로 “자본주의 다양성(Varieties of Capitalism)” 연구라고 부를 수 있는 최근의 생산체제에 대한 정치경제학적 연구는 “생산의 사회적 체계(social system of production)”라는 관점에서 비롯되었다. 이는 생산체제를 사회에서 독립적으로 작동하는 것이라기보다 거시적인 정치·사회적·문화적 관계에 배태되어(embedded) 작동하는 것으로 파악하는 관점이다. 이러한 관점에 따르면 생산체제에 대한 분석은 생산에 직접적으로 영향을 미치는 기술적·물리적 능력에 대한 분석을 넘어서 특정한 형태의 생산을 가능케 하는 일련의 제도, 조직, 사회적 가치 등을 포함한 사회적 분석으로 확장되어야 한다(Hollingsworth & Boyer, 1997; Streeck, 1992).

생산의 사회적 체계 이론은 생산체제를 총체적인 사회적인 관계의 맥락에서 파악해야 한다는 점을 강조한다는 점에서 마르크스주의 이론과 일정 정도 공통적인 문제의식을 공유하고 있다. 하지만 마르크스주의 이론이 역사적 비교분석을 통해서 자본주의의 일반적 특성을 파악하는 데 주목했다면 생산의 사회적 체계 이론은 각 국가별로 존재하는 자본주의 생산체제의 상이한 특성에 주목한다. 생산의 사회적 체계 이론에 따르면 각 국가들은 역사적 과정에서 서로 상이한 정치·사회적·문화적 관계를 발전시켜왔기 때문에 이와 같은 관계들에 배태되어있는 생산체제 역시 상이할 수밖에 없다. 또한 마르크스의 생산양식 이론이 생산체제를 사회적 체계의 토대로 상정하여 생산체제가 정치·사회적·문화적 관계라고

하는 상부구조에 미치는 영향에 주목했다면 생산의 사회적 체계 이론은 생산관계가 정치적·사회적·문화적 관계에 배태되어 작동한다는 점을 강조하여 정치적·사회적·문화적 관계가 생산관계에 미치는 영향에 보다 주목한다.

〈표 2-1〉 마르크스주의 생산양식 이론과 생산의 사회적 체계 이론

구분	마르크스주의 생산양식 이론	생산의 사회적 체계 이론
분석대상	자본주의의 보편적 특성	국가별 자본주의의 상이한 특성
분석방법	역사적 비교분석	국가별 비교분석
생산관계	사회체제의 토대로서 생산관계	사회체제에 배태된 생산관계

자료: 저자 직접 작성

자본주의 다양성 연구는 생산의 사회적 체계 이론에 기초하고 있지만 보다 미시적인 분석에 초점을 맞추어 기업의 활동을 분석하는 데 집중하고 있다. 이에 따라 자본주의 다양성 연구는 각 국가별 자본주의 체제의 상이한 성격을 설명할 때 ‘생산의 사회적 체계’라고 하는 거시적인 분석보다는 ‘생산레짐’이라는 보다 미시적인 분석에 주목한다. 생산레짐은 기업들의 전략을 규정하는 노사관계, 직업훈련체계, 기업지배구조, 은행-기업 간의 관계, 기업 간 관계 등의 상호보완적인 일련의 제도들의 배열을 의미한다. 특히 자본주의 다양성 연구는 1980년대 이후 세계화 등의 거시적 변화에 대해 기업들이 왜 상이한 형태의 조정을 통해서 대응했는가를 설명하고자 하였다. 자본주의 다양성 연구는 이와 같은 조정에서 시장이 중심적인 역할을 하는 ‘자유시장경제(Liberal Market Economies: LME)’와 시장 외적인 제도들을 중심으로 조정이 이루어지는 ‘조정시장경제(Coordinated Market Economies)’로 자본주의의 상이한 형태를 구분하였다(Hall & Soskice, 2001).

〈표 2-2〉 자본주의 다양성

구분	자유시장경제	조정시장경제
국가	미국 및 영국	국가별 자본주의의 상이한 특성
생산체제	미숙련 대량생산 및 산술적 유연화	고숙력 질적생산 및 유연적 특성화
금융관계	단기적 금융시장	장기적 자본부채
노사관계	탈중앙적 협상	중앙집권적 협상
직업훈련	일반교육중심	직업훈련중심
노동시장	단기재직 중심	장기재직 중심

자료: 안상훈, (2005). 생산과 복지의 제도적 상보성에 관한 비교연구: 선진자본주의 국가를 중심으로. 한국 사회복지학 57(2). p. 208에서 저자 재구성.

이와 같은 생산의 사회적 체계 또는 자본주의 다양성 연구가 복지국가 연구에 기여한 주요한 측면은 생산체제 또는 생산레짐을 복지국가 또는 사회정책과 연결시킬 수 있는 이론적 토대를 제공해주고 있다는 점이다. 특히 자본주의 다양성 연구 이전의 복지국가 연구가 대부분 노동의 정치 세력화와 정당정치 등의 권력자원론에 기초한 분배정치에 집중하고 있었던 반면에 자본주의 다양성 연구는 복지국가 형성과정에 있어서 기업을 중심으로 이루어지는 공급 측면의 변수를 강조하고 있다(안재홍, 2004).

자본주의 다양성 연구는 복지체제의 발전은 생산체제와 긴밀한 연관 속에서 상호보완적인 형태로 이루어졌다는 점을 강조한다. 복지체제는 생산체제의 특성을 보완하거나 강화하는 방향으로 이루어졌기 때문에 각 국가의 복지체제의 상이한 특성은 생산체제의 상이한 특성을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 즉 생산체제와 복지체제는 상호보완적인 성격으로 발전해왔기 때문에 생산체제와 복지국가의 상이한 유형 사이에는 선택적 친화성 또는 조응관계를 가지고 있다고 볼 수 있다(Hall & Soskice, 2001; Kitschelt, Lange, Marks & Stephens, 1999). 시장을 통한 조정을 중심으로 움직이는 자유시장경제 체제에서는 시장에서 이루어지는 조정적 활동을 최대한 보장하기 위한 잔여주의적 복지국가가 선택적 친

화성을 가지는 복지체제로 발전하는 경향이 있다. 이에 반해 시장외적인 기제에 의해서 조정이 이루어지는 조정시장경제 체제에서는 비시장적 조정기제를 보완하고 강화하는 사회정책을 강조하는 복지국가가 발전된다 (Ebbinghaus & Manow, 2001). 이처럼 자본주의 다양성 접근에 따르면 복지국가의 상이한 유형은 생산체제의 상이한 특성에 기초하여 형성되었다.

이와 같은 자본주의 다양성 연구의 복지체제의 상이한 형태의 구분법은 복지국가의 상이한 유형을 구분하는 데 가장 영향력이 있는 연구인 Esping-Anderson (1990)의 복지 자본주의의 세 가지 유형을 통한 접근법과도 상이하다. Esping-Anderson의 연구에 따르면 복지체제는 탈상품화와 노동시장의 계층화 정도에 따라 자유주의, 보수주의, 사회민주주의의 세 가지 상이한 유형으로 구분될 수 있다. 자유주의 모델은 사회보험과 사회서비스가 미발달되어 있고 기초적인 복지만 공공부조의 형태로 제공되는 잔여적인 복지체제모델이다. 보수주의 모델은 산업별로 분절된 고용중심의 사회보장체계를 특징으로 한다. 마지막으로 사회민주주의 모델은 시민권에 바탕을 두고 보편적인 소득보장을 제공해주는 특징을 가지고 있다.

Esping-Anderson의 세 가지 유형의 복지 자본주의 연구 역시 생산체제와 복지체제의 상호연관성을 주목한다. 특히 그의 연구는 사회정책이 노동시장에 미치는 영향을 보여주었다. 실업보험 등의 사회정책을 통해서 실업문제를 노동시장 외부에 관리하는 방식과 적극적 노동시장정책을 통해서 노동시장 내부에서 실업문제를 해결하려고 하는 방식은 노동가능 인구의 노동시장 참여율에 큰 영향을 미치는 것으로 드러났다. 이와 같은 Esping-Anderson의 연구는 기본적으로 복지체제가 생산체제의 중요한 요소 중에 하나라고 할 수 있는 노동시장에 미치는 영향을 강조하고 있는

반면, 자본주의 다양성 연구는 생산체제가 복지체제에 미치는 영향을 강조하고 있는 모델이다. 즉 Esping-Anderson의 모델은 복지체제가 가지고 오는 경제적 결과에 주목한다면, 자본주의 다양성 연구는 복지체제의 형성의 경제적 요소를 설명하고 있다. 이러한 점에서 자본주의 다양성 연구는 생산체제와 복지체제의 연관성을 통해서 복지국가 형성의 경제적 조건을 파악하는 데 보다 유용한 접근법이라고 할 수 있다.

또한 생산체제와 복지체제의 상호보완성을 강조하는 자본주의 다양성 연구는 성장과 분배를 상호배타적인 요소로 파악하는 잘못된 이분법을 극복하는 데 중요한 기여를 할 수 있다. 자본주의 다양성 연구에 따르면 복지체제의 확장이 미치는 경제적 결과는 생산체제의 특성과의 상호연관성에서 파악되어야 한다. 다소 단순하게 이야기하면 조정시장경제에서 잔여적인 복지모형을 넘어서 복지체제의 확장은 생산체제의 특성을 보완하고 강화하는 효과를 발휘하여 경제적 성과를 향상시키는 결과를 초래한다. 따라서 성장과 분배가 상호대립되는 경제적 목표라는 주장은 자유시장경제 체제에서만 일정 정도 타당한 주장이라고 할 수 있다. 즉 생산체제의 특성에 따라 복지체제의 확장은 경제적 성과를 보다 향상시키는 결과를 낳을 수 있다(안상훈, 2005).

하지만 자본주의 다양성 연구에 기초하여 생산체제와 복지체제의 연관성을 분석하는 접근법은 기능주의적 분석이라는 한계를 가지고 있다. 자본주의 다양성 연구는 특정한 생산체제와 복지체제가 상호보완적인 성격을 가지게 되면 이와 같은 제도가 형성된 이유를 사후적으로 경제적 필요성이라고 하는 기능적 차원에서 설명하고 있을 뿐 이와 같은 제도적 배열이 형성되는 정치사회적 과정에 대한 체계적인 분석을 제시하지 못하고 있다(김영순, 2005). 이와 같은 기능주의적 설명은 복지체제의 형성과정에서 생산체제 운영의 기능적 필요성을 해결하기 위해 자본가들이 주도

적 역할을 하였다는 주장으로 이어진다(Swenson, 1991). 하지만 권력자 원론적 비판이 제기하는 것처럼 복지체제의 형성이 자본 주도로 이루어졌다는 분석은 복지체제 형성의 정치적 과정의 역사적 현실과는 맞지 않는 설명이다. 따라서 복지체제가 생산체제의 기능적 필요성을 보완해주는 역할을 한다는 분석이 복지체제의 형성의 정치적 과정이 이와 같은 기능적 필요성을 해결하기 위한 과정이었다는 주장으로 연결될 수는 없다(Korpi, 2006).

이러한 점에서 자본주의 다양성 연구는 생산체제와 복지체제의 기능적 상호보완성 또는 기능적 친화성을 보여주고 있다는 장점이 있지만, 특정한 형태의 복지체제 형성의 정치적 과정을 설명하는 데는 한계를 가지고 있다. 이로 인해 기능주의적 설명에 기초한 자본주의 다양성 연구는 생산체제와 복지체제의 비조응, 즉 상호보완성이 없는 생산체제와 복지체제가 공존하는 이유를 설명하는데, 한계를 가지고 있다. 특히 생산체제의 변화에도 불구하고 복지체제가 변화하지 않거나 생산체제가 변화하지 않았음에도 불구하고 복지체제가 변화하게 되는 비조응적 정치적 과정을 설명하는 데는 분명한 한계를 보이고 있다(김영순, 2005). 권력자원론이 복지체제 형성의 수요 측면을 강조하며 노동의 정치세력화와 정당정치 등의 분배정치적 과정에 초점을 맞추면서 생산체제의 특성이 복지국가의 형성에 미치는 영향력을 간과하는 단점이 있다면, 자본주의 다양성 연구는 반대로 복지체제 형성의 공급 측면에만 주목하여 복지체제 형성의 정치적 과정을 제대로 설명하지 못하고 있는 한계를 가지고 있다.

본 연구는 생산체제의 특성이 복지체제 형성에 미치는 영향을 주목하면서도 기능주의적 설명을 넘어서 복지체제 형성의 정치적 과정을 설명하고자 한다. 이러한 관점에서 본 연구가 주목하는 지점은 생산체제의 특성이 야기하는 복지체제 형성의 기능적 필요성이 아니라 생산체제의 특

성이 복지체제 형성의 정치적 환경에 미치는 영향이다. 권력자원론이 주장하는 것처럼 복지체제의 형성은 사회세력 간 정치적 투쟁의 결과물이다. 하지만 자본주의 다양성 연구가 주장하는 것처럼 복지체제의 형성과정에서 생산체제의 특성은 중요한 영향력을 발휘한다고 할 수 있다. 생산체제의 특성이 야기하는 기능적 필요성이 직접적으로 복지체제의 형성을 결정하는 원인은 아니라고 하더라도 생산체제의 특징은 복지체제 형성의 사회세력 간 정치적 투쟁이 벌어지는 정치적 환경에 중요한 영향력을 행사한다. 이러한 점에서 본 연구가 강조하는 생산체제가 복지국가 형성의 정치적 환경에 미치는 영향력은 권력자원론과 자본주의 다양성 연구를 매개할 수 있는 이론적 지점을 제공해준다. 이와 같은 관점은 “생산체제의 정치적 분석”이라고 부를 수 있다.

〈표 2-3〉 복지체제 형성에 대한 연구

구분	복지체제 형성의 설명
권력자원론	권력자원에 기초한 분배정치
자본주의 다양성	생산체제의 특성이 야기하는 기능적 필요성
생산체제의 정치적 분석	생산체제의 특성이 야기하는 정치적 조건

자료: 저자 직접 작성.

Polanyi(1957)의 표현을 빌리면, 복지체제는 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성을 해결하기 위한 사회의 자기보호운동이 발현된 결과물이라고 할 수 있다. 따라서 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성의 성격과 정도는 복지체제의 형성의 중요한 정치적 환경을 형성한다. 마르크스주의 이론이 자본주의 시장경제가 야기하는 보편적인 경제적 불안정성을 강조했다면 자본주의 다양성 연구는 생산체제의 특성에 따라 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성의 성격과 정도가 상이할 수 있다는 시사점을 제공해준다. 특히 생산체제의 상이한 성격

에 따라 복지체제가 아닌 다른 방식으로 경제적 불안정성을 해결해줄 수 있는 방식이 존재할 수 있다. 즉 특정한 생산체제는 복지체제의 기능적 등가물을 제공해줄 수 있다.

크게 보면 세 가지 형태의 복지체제의 기능적 등가물이 존재한다고 할 수 있다. 첫째는 대외적 통제를 통해 국제적 경쟁을 완화하여 경제적 안정성을 확보하고자 하는 중상주의적 보호주의이다. 둘째는 급속한 경제성장을 통해 고용의 안정성을 확보하여 경제적 불안정성을 완화하고자 하는 발전주의적 보호주의 방식이다. 마지막으로는 자산의 축적과 소득에 기초하여 경제적 불안정성에 대응하려는 금융적 보호주의가 존재한다. 상이한 생산체제의 특성에 따라 상이한 복지체제의 기능적 등가물이 작동할 수 있는 경제적 조건이 형성된다. 또한 복지체제의 기능적 등가물이 존재하는 경제적 조건은 복지체제에 대한 정치적 요구가 형성되는 중요한 정치적 환경으로 작동된다. 이러한 점에서 생산체제의 특성은 복지국가 형성의 정치적 과정을 결정하는 중요한 요소로 작동한다고 할 수 있다.

2. 관념체계

생산체제의 특성이 영향을 미치는 정치적 환경은 사회세력들의 정치적 선택에 영향을 주는 중요한 요소이기는 하지만 생산체제의 특성이 복지국가의 정치적 환경을 구성하는 유일한 변수는 아니다. 본 연구는 생산체제의 특성만큼 복지체제의 정치적 환경을 구성하는 중요한 정치적 환경으로 관념체계의 특성을 강조한다. 즉 복지체제의 정치적 환경은 생산체제의 특성이 야기하는 경제적 불안정성의 성격과 정도에 의해서 규정되는 물리적 환경일 뿐만 아니라 지배적인 관념체계에 의해서 규정되는 관

념적 환경이기도 하다. 구성주의 정치경제학이 강조하는 것처럼 생산체제가 야기하는 물리적 효과에 정치적으로 어떻게 대응할 것인가 하는 문제는 생산체제가 야기하는 물리적 효과를 어떠한 방식으로 해석할 것인가에 달려있다(Blyth, 2002). 또한 이러한 물리적 효과에 대한 해석은 지배적인 관념체계에 의존해서 이루어지는 경향성이 높기 때문에 지배적인 사회적 관념체제는 정치적 과정의 구조적 환경으로 기능한다.

사회적 관념체계의 역할을 배제하고 정치적 과정을 설명하게 되면 사회세력의 정치적 선택은 특정한 물리적 또는 경제적 조건 속에서 물질적 이익을 극대화하려는 합리적 선택의 과정이다. 이와 같은 관점에 따르면 복지체제의 정치적 과정은 생산체제의 특성이 규정하는 경제적 환경 속에서 자신들의 물질적 이익을 극대화하려고 하는 정치적 행위자들 사이에서 벌어지는 정치적 투쟁의 과정이라고 규정할 수 있다. 따라서 합리주의적 관점에서 보면 복지체제의 정치적 과정은 사회세력이 활용할 수 있는 권력자원의 정도에 의해서 결정된다고 할 수 있다.

이와 같은 합리주의의 관점과 달리 구성주의적 관점은 사회적 관념체계가 복지체제의 정치적 과정 또는 사회세력들의 정치적 선택에 미치는 영향력을 강조한다. 구성주의적 관점은 다음과 같은 세 가지 핵심적인 특징을 가지고 있다. 첫째, 합리주의적 관점이 개별적 선택의 상호작용 결과로 정치적 과정을 설명하는 반면에 구성주의적 관점은 정치적 과정에서 사회적 구조가 미치는 영향력을 강조한다.⁶⁾ 존재론적 관점에서 보면 합리주의적 관점은 존재론적 개인주의에 토대를 두고 미시적 수준에서 이루어지는 개별적인 선택을 통해서 거시적 수준에서 발현되는 정치적 결과를 설명하고자 한다(Elster, 1989, p. 13). 이와는 반대로 구성주의적 관점은

6) 여기서 사회적 구조는 행위자가 변경하기 어려운 정형화된 사회적 관계로 행위자들의 행동을 제약하거나 가능케 해주는 사회적 기제라고 정의할 수 있다.

기본적으로 거시적 수준에 존재하는 사회구조적 특성을 통해서 미시적 수준에서 이루어지는 개별적 행위와 상호작용을 설명하려고 한다.

둘째, 구성주의적 관점은 자연적 세상(natural world)과 사회적 세상(social world)의 존재론적 구성방식에 근본적인 차이가 존재한다고 상정한다. 구성주의적 관점에 따르면 사회적 구조의 핵심적인 구성요소는 물질적 성격이 아니라 관념적 성격을 지니고 있다. 즉 자연적 세상이 물리적 요소들로 의해서 구성되어있는 반면에 사회적 세상은 인간의 행동과 상호작용을 관리하는 관념적 구조(ideational structure)에 토대를 두고 있다는 것이다. 따라서 사회적 구조의 핵심은 사회적 세상을 구성하고 지속하게 해주는 관념적 구조를 의미한다(Searle, 1995).

셋째, 구성주의적 관점은 인간의 행동과 상호작용은 (타인의 행동을 포함한) 외부적 환경에 대한 규범적이고 인식적인 해석에 기초하고 있다고 본다. 즉 외부적 환경에 인간이 어떻게 대응하고 행동할 것인가 하는 것은 외부적 환경에 대한 인간의 해석에 따라 달라진다는 것이다. 또한 인간이 외부적 환경을 해석하는 데 기초가 되는 것은 미시적인 수준에서 개별적으로 존재하는 주관적 관념이 아니라 거시적인 수준에서 상호-주관적으로 존재하는 사회적 관념구조이다(Adler, 1997).

이와 같은 구성주의적 관점은 사회적 구조를 강조하기는 하지만 사회적 구조를 관념적 구조가 아닌 생산양식이라고 하는 물질적 구조로 파악하는 마르크스 이론과는 상이하다. 또한 구성주의적 관점은 관념적 요소들을 강조하기는 하지만 거시적 또는 사회적 수준이 아닌 미시적 또는 개인적 수준에서 존재하는 신념이나 가치관 등을 개별적 행위자들의 정치적 선택의 중요한 요소로 간주하는 관념주의(idealism)와도 구별되어야 한다.

〈표 2-4〉 정치적 과정에 대한 상이한 관점

구분	미시적 수준
물질적 요인	합리주의적 관점
관념적 요인	관념주의적 관점

자료: 저자 직접 작성.

구성주의적 관점은 정치적 행위자가 자기이익을 계산하고 추구하는 합리적 선택을 한다는 사실 자체를 부정하는 것은 아니다. 구성주의적 관점이 설명하고자 하는 것은 자기이익을 계산하고 추구하는 합리적 선택이라는 것이 사회적 관념체계에 어떻게 배태되어 형성되는가 하는 점이다. 정치적 선택은 사회적 관계에서 분리되어 고립적으로 이루어지는 개별적 행위가 아니라 사회적 관계에 배태되어 이루어지는 사회적 행위이다. 따라서 개별적인 행위자들의 정치적 선택은 집단적인 사회적 행위 일부로서 이루어진다. 즉 개별적인 정치적 선택의 존재는 정치과정이라고 하는 사회적 행위의 존재를 전제로 이루어지는 것이다. 따라서 개별적인 정치적 행위가 추구하는 개별적 지향성은 사회적 행위가 추구하는 집단적 지향성이 규정하는 범위 내에서 추구된다(Searle, 1995). 사회적 관념체계는 사회적 행위의 집단적 지향성을 결정한다. 따라서 사회적 관념체계는 개별적 행위자들이 지향하는 “사회적 행위 가능성의 영역”을 규정한다고 할 수 있다(Hayward, 2000, p. 30). 이러한 점에서 정치적 선택이라고 하는 사회적 행위에 대한 개별적 지향성은 사회적 관념체계와 무관하게 독립적으로 형성되는 것이 아니라 사회적 관념체계에 배태되어 구성되는 사회적 산물이라고 할 수 있다. 즉 각각의 행위자가 지향하는 정치적 선택이 사회적 관념체계와 일치하는 것은 아니지만 사회적 관념체계가 규정하는 범위 내에서 형성된다는 것이다.

정치적 선택의 합리성은 미시적 수준에 존재하는 개별적인 행위자들의 특성으로 존재하는 것이 아니라 사회적 관념체계에 배태되어있는 사회적

특성을 가지고 있다. 즉 정치적 선택의 합리성은 사회적 성격을 가지고 있는 개념이다. 보다 구체적으로 살펴보면 합리주의적 관점에 따르면 목적의 합리성은 자기이익의 증진이다. 하지만 인간은 사회적 관계로부터 독립되어있는 원자화된 개인적 존재가 아니라 사회적 관계에 배태되어있는 사회적 존재이기 때문에 사회적 가치를 내면화하는 경향이 존재한다. 따라서 사회화 과정에서 내면화된 사회적 가치는 개별적인 정치적 행위자들의 목적의 합리성을 구성하는 중요한 요소이다. 즉 ‘사회적 가치의 내면화’를 통해 사회적 관념체계는 개별적 행위자가 추구하는 ‘목적의 합리성의 정당한 범위’를 규정한다(Connolly, 1993, pp. 54-55).

또한 ‘수단의 합리성’ 역시 사회적 관념체계에 배태되어 형성된다고 할 수 있다. 사회적 세상에는 인식적 능력의 향상으로는 제거할 수 없는 구조적 불확실성이 존재한다. 구조적 불확실성은 “비결정적인 열려 있는 체제”로 존재하는 사회적 세상의 구조적 특징으로 인해 발생하는 불확실성이라고 정의할 수 있다(Lockwood, 2015, p. 727). 구조적 불확실성이 존재하는 사회적 세상에서는 행위자의 정보 획득과 처리 능력과 상관없이 자신의 행위가 초래할 수 있는 결과에 대한 확률적 계산이 불가능하다(Blyth, 2006). 이와 같은 구조적 불확실성이 존재하는 조건에서 개별적 행위자들은 자신들의 행동이 야기할 결과에 대한 합리적 판단을 개별적으로 형성하는 것이 불가능하다. 따라서 구조적 불확실성에 직면한 개별적 행위자들은 자신들의 행동을 결정할 때 사회적으로 공유되고 있는 인식적 관념체계에 의지하는 경향이다. 따라서 사회적 관념체계는 “인식적 불확실성을 관리하기 위한 공유된 사회적 형판(template)”으로 기능한다(Nelson & Katzenstein, 2014, p. 363).

생산체제의 특성이 복지체제 형성의 정치적 환경을 구성하는 핵심적인 물리적 구성요소라고 한다면 사회적 관념체계는 정치적 환경의 관념적

구성요소라고 할 수 있다. 따라서 복지체제 형성을 위한 정치적 과정은 생산체제의 특성이 규정하는 물리적 환경과 사회적 관념체계가 규정하는 관념적 환경에 속에서 이루어진다. 이러한 점에서 복지체제 형성을 위한 정치적 과정에 대한 분석은 생산체제와 관념체계의 특성이 무엇인가에 대한 분석을 전제로 해서 이루어져야 한다.

제3절 한국의 생산체제와 관념체계

일반적으로 한국 생산체제는 발전주의와 (신)자유주의라는 이분법적인 대항 속에서 서로 대립되는 해석이 존재한다. 한편에서는 1997년 금융위기를 분수령으로 한국의 생산체제가 발전주의에서 (신)자유주의 체제로 급격한 변화가 이루어졌다는 해석이 있다. 이외는 반대로는 한국생산체제는 여전히 발전주의적 성격을 강하게 가지고 있다는 해석 역시 존재한다(Pirie, 2012). 생산체제의 변화는 일반적으로 기존 제도의 요소와 새로운 제도의 요소가 결합되는 중층적 형태로 이루어진다. 따라서 잔존하고 기존 요소와 새롭게 도입된 요소 중에서 어디에 중점을 두느냐에 따라서 한국 생산체제의 성격을 발전주의적으로 해석할 수도 있고 신자유주의적으로 해석할 수도 있다. 하지만 생산체제의 성격에서 파악함에 있어서 중요한 것은 변화의 정도가 아니라 생산체제의 특성이 야기하는 사회경제적 효과이다. 따라서 잔존하는 발전주의적 요소와 새롭게 도입된 신자유주의적 요소가 결합하여 발생하는 사회경제적 효과가 무엇인지에 보다 주목할 필요가 있다.

박정희 정부에서 형성된 발전주의 체제의 특성은 현재까지도 한국 정치경제의 성격을 규정하는 중요한 요인으로 남아있다. 발전주의 체제의 기본적인 특성은 세계 경제가 규정하는 비교우위에 기초하여 경제를 운

영하는 것이 아니라 적극적으로 경쟁우위를 창출하고자 하는 질서이다. 이러한 과정에서 발전주의 국가가 생산체제를 조정하는 중심적인 역할을 수행하였다. 특히 발전주의 국가는 금융시장에 대한 적극적인 통제를 통해 생산체제를 특정한 방향으로 조정하는 데 압도적인 영향력을 행사하였다. 이러한 점에서 발전주의 국가에 의해서 생산이 조정되는 한국 발전주의 체제는 시장을 통해서 조정되는 자유시장경제 체제와 상이할 뿐만 아니라 다양한 사회세력들에 의해서 조정되는 조정시장경제 체제와도 상이한 체제라고 할 수 있다.

한국 발전주의 체제는 1961년 군사쿠데타를 통해서 형성된 박정희 정부의 등장과 함께 형성되었다. 박정희 정부는 일본의 경제성장 모델에 기초하여 형성된 발전주의 관념체계에 따라 한국 정치경제질서를 재편하고자 하였다(Kim & Lee, 2010). 발전주의 관념체제는 국제적 산업구조를 비교우위에 기초한 수평적 구조로 파악하는 것이 아니라 경쟁우위에 기초한 위계적인 수직적 구조로 파악하고 보다 상위의 위치하고 있는 생산 능력을 갖추어야만 경제발전이 가능하다고 전제한다. 또한 이를 위해서는 국가가 생산체제의 재편에 주도적인 역할을 하여 비교우위에 기초한 시장의 논리를 극복하고 산업발전을 이끌어야 한다.⁷⁾

한국 발전주의 국가가 주도적으로 생산체제를 재편할 수 있는 가장 중요한 이유 중에 하나는 금융시장에 대한 완전한 통제를 이루었기 때문이었다. 발전주의 국가는 금융시장의 통제를 통해 경쟁우위를 확보하기 위해 필요한 전략적 산업에 집중적인 투자가 이루어지도록 하여 생산체제의 재편을 이끌었다(Chang, 1993; Mardon, 1990). 발전주의 국가가 통제된 금융자원은 생산체제 재편을 목표로 하는 산업정책을 수행하기

7) 박정희 정부에서 한국은행총재를 지냈던 한 관료는 경제발전을 위해서는 “비교우위 충고를 듣지 말라”고 충고했다(Wade, 1992, p. 270).

위해 기업들에게 제공해주는 일종의 보조금(subsidy)으로 활용되었다. 이러한 금융적 보조금을 통해 박정희 정부는 사기업들이 자신들이 구상한 계획에 맞게 생산체제를 재편하도록 유도하였다(Amsden, 1992). 이러한 점에서 국가에 의해서 통제된 금융시장은 경쟁우위 창출을 위한 생산체제의 재편을 목표로 하는 발전주의 체제의 제도적 기초였다고 할 수 있다(Weiss, 1995).

발전주의 체제는 급속한 경제성장을 가능케 하였다. 1962년부터 1981년까지 한국경제는 평균 8.4%의 성장률을 기록했다. 특히 금융시장을 통제하고 있는 발전주의 국가에 의해 평균 GDP의 24.5%에 이르는 높은 투자율이 유지되었다. 이를 통해 1970년대 중화학공업화를 기점으로 한국경제는 저부가가치-노동집약적 산업구조에서 고부가가치-자본집약적 산업구조로 전환하여 위계적 국제분업구조에서 보다 상위의 위치를 차지하는 질적인 도약을 이루어냈다(Frieden, 1981, pp. 425-426).

1970년대 브레튼우즈 체제가 위기에 빠지고 오일쇼크가 발생하면서 세계 경제가 불황에 빠지게 되자 수출 주도의 경제발전전략에 기초한 발전주의 체제 역시 1979년에 큰 위기에 봉착하게 되었다. 특히 1970년대 국가 주도로 이루어진 중화학공업화 전략은 과잉투자라는 비판에 직면하게 되었다(Haggard & Cheng, 1987). 발전주의 체제가 위기에 직면하게 되자 한국의 생산체제를 보다 시장 중심의 자유시장경제 체제로 변화시키려는 움직임이 등장하였다. 당시 이와 같은 변화의 흐름을 주도했던 세력은 경제기획원 내의 자유주의적 관료들은 1979년의 위기를 일시적인 세계 경제의 악화로 인해 발생한 문제가 아니라 대외적 환경에 변화에 따른 생산의 조정이 시장을 통해서 이루어지는 것이 아니라 국가에 의해서 이루어지는 한국 발전주의 생산체제의 구조한 특성이 야기한 문제로 파악하였다(Lee, 1997, pp. 55-57).⁸⁾

또한 1990년대 이후 보다 본격화된 지구화라는 세계 경제의 구조적 변화로 인해 한국 생산체제 조정의 필요성이 보다 강화되었다. 우선 지구화로 인한 세계시장의 경쟁이 강화되어 한국경제는 저임금 국가와 기술발전 수준이 높은 선진국 양자와 동시에 경쟁해야 하는 어려움에 처하게 되었다. 이와 함께 전 세계적인 금융 자유화의 물결 속에서 세계금융 시장이 폭발적으로 성장하여 한국 재벌기업들이 보다 손쉽게 금융자원을 확보할 수 있는 국제적 환경도 형성되었다(Shin & Chang, 2003; Smith, 1997).

이와 같은 지구화라는 구조적 환경의 변화에 직면하여 1993년에 출범한 김영삼 정부는 본격적으로 발전주의 체제의 자유주의적 재편을 시도하였다(Thurbon, 2003). 무엇보다도 김영삼 정부는 한국 금융시장을 완전하게 자유화하는 것을 목표로 한 금융 자유화에 대한 청사진을 제시하였다. 이러한 계획에는 이자율 자유화, 정책 금융 폐지, 자본계정 자유화 등 발전주의 국가의 제도적 기초였던 금융 통제를 해체하는 중요한 조치들이 포함되어 있었다(Dalla & Khatkhate, 1995, pp. 19-20). 특히 중요했던 것은 금융시장의 대외적 자유화였다. 이는 재벌 대기업들이 국제금융시장에 자유롭게 접근하여 해외 금융자원을 활용할 수 있는 기회를 확대해 주었다. 이와 같은 환경 속에서 보다 재벌 기업들은 외국 자본에 의존하여 급속하게 투자를 증진시켰다. 이로 인해 한국 생산체제가 민간 재벌기업들이 주도하는 생산체제로 변화하기는 하였으나 높은 투

8) 하지만 1980년대의 한국 생산체제의 자유주의적 재편은 전면적으로 시행되지 못하였다. 1980년대에서 생산의 조정은 여전히 국가에 의해서 이루어졌고 이러한 국가에 의한 조정을 실행하기 위한 은행권의 정책금융의 비율 역시 1980년대에 약 60%의 비중을 차지하였다(Cho & Kim, 1995, p. 42). 1980년대에 국가의 금융에 대한 통제는 여전히 유지되었고 특히 은행권을 중심으로 “금융과 산업정책과의 연관(the embeddedness of finance in industrial policy)”은 여전히 한국 생산체제의 조정을 주도하는 핵심적인 특성으로 남아있었다(Amsden & Euh, 1993, p. 380).

자율에 기초한 급속한 경제성장이라는 발전주의 체제의 특성은 유지되었다(Zhang, 2003).

하지만 이와 같은 민간 기업 주도의 발전주의 전략은 결국 1997년 금융위기를 야기하였다. 1979년의 경제위기가 국가가 통제된 금융시스템에 기초한 국가 주도 성장전략이 야기한 위기였다면, 1997년 금융위기는 자유화된 금융시스템 속에서 부채에 의존한 민간 재벌 기업의 성장전략이 초래한 결과였다. 금융 자유화로 인해 국가의 통제가 약해지자 부채를 통해 재벌들이 무분별하게 확장하는 것을 통제할 수 있는 제도적 장치가 존재하지 않았다. 이로 인해 1990년대 금융 자유화에 기초한 한국 생산체제의 자유주의적 재편은 부채에 기초한 재벌의 성장전략을 더욱 심화시켰고 이는 결국 금융위기를 야기하는 결과를 초래하였다(Jung, 2015).

1997년 금융위기 속에서 출범한 김대중 정부는 한국의 구제금융을 주도하는 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)과 보조를 맞추어서 1997년 금융위기를 발전주의 체제에서 형성되어 지속된 재벌 중심의 생산체제를 재편하는 계기로 삼고자 하였다(Hall, 2003). 김대중 정부는 재벌 중심의 생산체제가 야기할 수 있는 위험성을 제거하기 위해 재벌개혁과 금융개혁을 통해서 부채에 의존한 재벌 대기업의 성장전략을 제한하고 시도하였다. 이를 위해 우선 김대중 정부는 위험성 관리에 초점을 둔 국제 기준에 맞는 자유주의적 규칙과 이를 집행하기 위한 통합된 규제 기구를 확립하였다(정재환, 2019). 또한 한국 금융시장을 외국인 투자자에게 개방하여 외국인 투자자들의 압력에 의해 금융기관이 보다 국제 기준에 맞추어 운영되도록 만들려고 하였다(Jung, 2015).

김영삼 정부가 금융 자유화를 통해서 국가 아닌 재벌 중심의 생산체제를 형성하였다면 김대중 정부는 금융개혁을 통해 재벌의 성장전략을 통제하는 체제를 형성하고자 하였다. 이러한 결과로 1997년 이후 한국의

금융제도는 단기 이윤과 안정성이 은행 운영의 중심이 되는 “시장 중심의 은행 체제(market-based banking system)”로 전환되었다(Hardie, Howarth, Maxfield & Verdun, 2013). 그 결과로 은행들은 위험성이 높은 기업 대출의 비중은 줄이고 안정성이 높은 가계 대출이 증가시켰다(Kang, 2009, pp. 258-260). 이러한 한국금융제도의 변화는 재벌 대기업들은 공격적인 성장전략을 축소시켜 부채 중심의 성장이 야기할 수 있는 위험성을 상당부분 제거하였다. 하지만 발전주의 생산체제 이후 급속한 경제성장을 가능케 했던 기업 투자를 지원하는 은행의 역할이 줄어들면서 한국경제가 저투자와 저성장의 늪에 빠지게 되는 하나의 요인이 되기도 하였다(정재환, 2019). 즉 1997년 금융 위기 이후 한국 생산체제의 재편은 발전주의 성장체제 이후 지속되었던 과감한 성장전략이 제거하는 대신에 경제적 안정성을 확보하는 데 초점을 두었다.

〈표 2-5〉 한국 생산체제의 변화

구분	특성
국가 중심 발전주의 체제	국가의 금융적 지원에 기초한 생산체제
금융자유화 발전주의 체제	부채에 기초한 재벌 중심 생산체제
금융규율 재벌중심체제	금융적 안정성에 기초한 재벌 중심 생산체제

자료: 저자 직접 작성.

1960년대에 형성된 국가 주도 발전주의 생산체제부터 1990년대 등장한 금융 자유화에 기초한 재벌 중심의 발전주의 생산체제까지 경제성장에 기초한 발전주의적 보호주의는 복지체제에 대한 기능적 등가물로 작동하였다. 발전주의적 보호주의는 급격한 경제성장에 기초한 고용의 안정성을 통해서 경제적 불안정성을 해소하였다. 지속적인 경제성장은 노동시장의 수요를 계속적으로 증가시켰고 노동시장의 수요가 공급보다 더 빨리 증가하게 되면서 안정적인 고용상태와 지속적인 임금상승이 가능하

였다. 따라서 급속한 경제성장기 동안 발전주의 보호주의가 복지체제에 대한 기능적 등기물의 역할을 하였다고 할 수 있다.

이와 같은 발전주의 보호주의가 내재된 한국 생산체제의 특성은 한국에서 급속한 경제성장과 복지체제의 저발전이 동시에 존재해왔는지 설명해준다. 즉 경제성장을 통해 경제적 불안정성을 해소했던 생산체제의 특성은 복지국가에 대한 정치적 요구가 형성되는 불리한 정치적 환경을 조성하였다. 이러한 정치적 환경 때문에 한국의 노동운동 역시 복지체제의 형성이 아니라 고용안정과 임금상승 등과 같은 발전주의적 보호주의 조치를 요구하는 방향으로 성장해왔다.

1960년대 형성된 국가주도의 발전주의 체제와 1997년 금융위기 이전까지 존재했던 재벌중심의 발전주의 체제 속에서는 높은 투자율에 기초한 고도성장이 작동했기 때문에 발전주의적 보호주의가 확립될 수 있는 환경이었다(정재환, 2020). 하지만 1997년 위기 이후 한국 생산체제가 금융규율 재벌중심체제로 전환되면서 발전주의적 보호주의가 작동할 수 없는 생산체제가 형성되었다. 즉 금융 자유화와 금융적 안정성이 생산체제의 중요한 요소로 자리 잡게 되자 국가 주도의 고도성장도 재벌 중심의 고도성장도 불가능한 생산체제가 형성되었다. 또한 한국 생산체제가 보다 자유주의적 방향으로 재편되어 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성의 정도는 더욱 심화되었다. 이에 따라 한국 생산체제의 변화는 경제적 불안정의 심화와 복지체제의 기능적 등기물로 작동했던 발전주의적 보호주의의 쇠퇴라는 이중적인 어려움을 야기하고 있다.

이와 같은 생산체제의 변화로 인한 경제적 불안정성의 증가와 발전주의적 보호주의의 쇠퇴는 복지체제에 대한 정치적 요구를 증가시킬 수 있는 정치적 환경을 형성하였다. 즉 경제적 불안정성의 증가와 발전주의적 보호주의의 쇠퇴라는 이중적 어려움은 복지체제에 대한 정치적 요구를

증가시키는 물질적 환경을 구성하였다. 하지만 1997년 금융위기 이후 한국 사회에서 경제적 불안정성의 증가에도 불구하고 그에 비례하여 복지 체제에 대한 정치적 요구가 증가하고 있다고는 보기 힘들다. 즉 물리적인 정치적 환경의 변화가 정치적 요구의 변화를 이끌어내지 못하고 있다.

이와 같은 물리적인 정치적 환경과 정치적 요구의 비대칭적 변화의 바탕에는 물리적 환경과 관념적 환경의 비조응이 자리 잡고 있다. 즉 경제적 불안정성이 증가하고 있고 이를 해소해왔던 과거의 발전주의 보호주의가 더 이상 작동하지 않음에도 불구하고 과거의 경험을 통해서 형성된 고도의 경제성장이 이루어져야 경제적 불안정성 해소가 가능하다는 발전주의 관념체계는 여전히 지배적인 사회적 관념체계로 유지되고 있다.

〈표 2-6〉 한국 생산체제와 관념체계

생산체제	관념체계	상호관계
국가 중심 발전주의 체제	발전주의적 관념체계	조응
금융자유화 발전주의 체제	발전주의적 관념체계	조응
금융규율 재벌중심체제	발전주의적 관념체계	비조응

자료: 저자 직접 작성.

이처럼 복지체제의 형성을 위한 물질적인 정치적 환경과 관념적인 정치적 환경이 비조응하는 핵심적인 이유는 관념적 경로의존성 때문이라고 할 수 있다. 관념적 경로의존성은 외부의 환경이 변했음에도 불구하고 과거에 경험에 기초해서 형성되었던 사회적 관념체계가 계속적으로 지배적인 특성으로 유지되는 경향이라고 정의할 수 있다(Jung & Kim, 2018). 발전주의 시절에 존재했던 고도성장의 경험은 발전주의 보호주의를 경제적 불안정성을 해결하는 가장 유효한 방식이라고 인식하게끔 만들었다. 이러한 과거의 경험을 통해 형성된 사회적 관념체계는 더 이상 발전주의적 보호주의가 작동하지 않음에도 불구하고 여전히 한국 사회의 핵심적

인 관념적 특성으로 지속되고 있다. 현재 이와 같은 발전주의적 보호주의의 관념적 경로의존성은 복지체제에 대한 정치적 요구가 등장하는 것을 가로막는 중요한 정치적 장애물로 작용하고 있다. 따라서 한국 사회에서 복지국가 형성을 위해서는 발전주의 관념체계의 경로의존성으로부터의 탈피와 복지국가라는 새로운 대안을 추구해야 한다는 새로운 관념적 경로 형성의 과정이 필요하다.

제4절 복지국가와 정치제도

한국 사회에서 발전주의적 관념체계의 경로의존성에서 탈피하기 위해 필요한 요소 중에 하나는 정치제도의 개혁이다. 정치제도는 정부형태, 선거제도, 정당체제로 구성된 제도적 배열이다. 우선 정부형태는 대통령중심제와 의원내각제로 구분할 수 있다. 대통령중심제는 입법부인 의회와 행정부를 구성하는 대통령을 각각 선거로 선출하여 두 기관이 독립적으로 구성되는 정부형태이다. 의원내각제는 정부내각의 성립과 존속이 의회의 신임에 의해서 이루어지는 정부형태이며 의회가 정부 내각을 구성하거나 해산할 수 있는 권한을 보유하고 있기 때문에 입법부와 행정부가 독립되어 구성되는 것이 아니라 의회에 의해서 행정부가 구성되는 정부 형태이다. 선거제도는 큰 틀에서 다수대표제와 비례대표제로 구분된다. 선거제도는 정당체제와 밀접하게 연관되어 있다. 다수대표제는 양당체제를 야기하는 경향이 있고, 득표에 비례하여 대표를 선출하는 비례대표제에서는 다당체제가 야기될 가능성이 높다.

정치제도는 대통령중심제와 의원내각제로 구분할 수 있는 정부형태, 다수대표제와 비례대표제로 구분할 수 있는 선거제도, 양당체제와 다당체제로 구분할 수 있는 정당체제가 제도적 배열이다. 이 중에서도 선거제

도와 정당체제는 긴밀하게 연동되어 있기 때문에 정치제도 개혁에서 중요한 문제는 정부형태와 선거제도를 어떻게 배열할 것인가 하는 점이다.

발전주의 관념체계의 경로의존성에서 벗어나기 위해서는 관념적 변화를 야기할 수 있는 정치적 주체 또는 리더십인 규범 주창자가 정치적 영향력을 확보하는 데 유리한 정치제도가 필요하다. 새로운 규범 주창자들은 정치적 소수파일 가능성이 높기 때문에 복지국가를 위한 규범 주창자의 정치적 영향력을 확보하는 문제는 정치적 소수파의 정치적 공간을 확보해 줄 수 있는 정치제도를 형성하는 문제라고 할 수 있다.

이와 함께 복지국가의 형성을 위해서는 정책적 변화가 용이한 정치제도가 필요하다. 즉 정책적 변화를 어렵게 하는 정치제도는 현존 질서의 유지에 기여할 수 있기 때문에 복지국가를 형성하기 위해서는 정책변화가 유리한 방식으로 정치제도의 개혁이 필요하다. 정치제도가 정책변화에 미치는 영향력은 거부권 행위자가 어떻게 제도화되어있는가를 통해서 살펴볼 수 있다. 기본적으로 거부권행위자의 수가 증가하면 정책변화가 용이하지 않고, 이에 반해 거부권행위자의 수가 하락하면 정책변화가 용이해진다고 할 수 있다.

현재 한국의 정치제도는 ‘대통령중심제-(단순)다수대표제-양당체제’를 기본적인 틀로 하고 있다. 이와 같은 정치제도는 무엇보다도 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간을 축소시켜 발전주의적 관념체계의 경로의존성에서 탈피하는 것은 어렵게 만들고 있다. 정치적 소수파의 정치적 공간은 ‘의원내각제-비례대표제-다당체제’의 정치제도의 배열에서 가장 확장될 수 있다. 하지만 1987년 6월 항쟁으로 이루어진 민주화 이후 형성된 대통령중심제의 정치적 정당성으로 인해 대통령중심제를 의원내각제로 변경시키려는 요구는 현실적으로 정치적 지지를 확보하기 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간을 확

보하는 문제는 비례대표제를 확대하여 다당체제로 전환하는 문제라고 할 수 있다. 즉 대통령중심제가 현재 가지고 있는 정치적 정당성을 고려하면 비례대표제를 확대하는 방향으로 선거제도를 재편하여 규범 주창자들의 정치적 공간을 확보하는 문제가 가장 시급한 과제라고 할 수 있다.

하지만 ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’의 경우에는 거부권행위자의 수를 증가시켜 정책적 변화가 어려운 정책결정의 교착상태를 초래할 수 있다. 이와 같은 정책결정의 교착상태는 복지국가 형성을 지체시키는 요인으로 작용할 것이다. 여기에 복지국가 형성을 위한 한국 정치제도 개혁의 딜레마가 존재한다. 대통령중심제를 변경할 수 없는 상수로 상정하면 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간을 확장하기 위해서 ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’의 형태로 정치제도를 구성해야만 한다(정재환, 2020). 하지만 ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’는 정책결정의 교착상태를 야기해 기존 질서의 유지에 기여하고 복지국가의 형성을 어렵게 만들 수 있다.

이러한 점에서 한국에서 복지국가 형성을 위한 정치제도 개혁에 있어 가장 큰 딜레마는 대통령중심제에 대한 정치적 정당성이 매우 높다는 점이다. 이러한 딜레마를 해결하기 위해 크게 두 가지로 방안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 대통령제를 유지하면서 연정을 구성하는 방안이다. 현재 한국의 대통령제는 청와대와 내각이 구별되어있는 의원내각제의 특성이 반영되어있는 대통령제를 유지하고 있다. 또한 대통령 결선투표가 존재하지 않기 때문에 대통령선거에서 선거연합과 연정이 중요한 정치적 전략으로 활용될 수 있다. 둘째, 공식적으로 의회의 다수파에 의해 승인받은 총리가 내치를 담당하고 대통령은 외치를 담당하는 이원집정부제로의 전환도 현재 대통령제의 딜레마를 제도적으로 극복하는 방식이 될 수 있다. 의원내각제에 비해 이원집정부제에 대한 정치적 반대는 상대적으로

약하기 때문에 의원내각제에 비해 이원집정부제는 상대적으로 실현가능한 제도적 전환이라고 할 수 있다.

1. 정치제도와 관념변화

한국 정치경제의 발전주의 관념체계의 경로의존성에서 탈피하여 복지국가에 대한 정치적 요구를 증대시키기 위해서는 사회적 관념체계의 변화를 추동할 수 있는 정치적 주체 또는 리더십이 필요하다. 사회적 관념체계의 변화를 추동할 수 있는 정치적 주체는 규범 주창자라고 할 수 있다. 경제성장과 고용안정에 기초하여 경제적 불안정성을 해소하려고 하는 발전주의 관념체계를 변화시키려면 복지국가에 기초한 사회민주적 보호주의를 새로운 지배적 관념체계로 형성하려고 하는 규범 주창자들의 정치적 영향력이 증대되어야만 한다. 이와 같은 경우에만 복지국가 형성을 위한 정치적 동력이 생성될 것이다.

이러한 점에서 경제성장과 고용안정이 아닌 복지체계를 통해서 경제적 불안정성의 해소를 도모하는 사회민주적 규범 주창자들의 정치적 영향력을 확대할 수 있는 방식으로 정치제도를 재편하는 것이 한국 사회에서 복지국가 형성을 위해 유리한 정치제도적 환경을 구성하기 위해 필수적인 일이다. 발전주의적 관념체계가 지배적인 사회적 관념체계로 자리잡고 있는 한국 사회에서 사회민주적 규범 주창자는 정치적 소수파일 가능성이 높기 때문에 사회민주적 규범 주창자의 정치적 영향력을 확대하는 문제는 정치적 소수파의 정치적 공간을 확장할 수 있는 정치제도를 형성하는 문제라고 할 수 있다.

일반적으로 정치제도는 정부형태, 선거제도, 정당체제라고 하는 세 가지 구성요소의 배열이라고 할 수 있다. 우선 정부형태는 크게 보면 대통령중심제와 의원내각제로 구분할 수 있다. 대통령중심제에서 행정부를

구성할 수 있는 권한은 다수파에게 독점적으로 부여된다. 따라서 대통령 중심제에서는 연립정부의 가능성이 거의 존재하지 않고 정치적 소수파의 정치적 공간은 매우 제한적이라고 할 수 있다. 이에 반해 의원내각제의 경우에는 연립정부의 구성이 상대적으로 용이한 정부형태이다. 따라서 의원내각제에서는 정치적 소수파가 행정부의 구성원으로 참여할 수 있는 가능성이 열려있다. 이러한 점에서 대통령중심제보다는 의원내각제가 정치적 소수파의 정치적 공간이 더 넓은 정부형태라고 할 수 있다.

선거제도는 크게 보면 다수대표제와 비례대표제로 구분할 수 있다. 선거제도는 무엇보다도 정당체제에 큰 영향력을 행사한다. 선거제도와 정당체제의 관계에 대해 가장 영향력 있는 설명은 ‘뒤베르제의 법칙(Duverger’s Law)’이다(Riker, 1982). 뒤베르제에 따르면 “소선거구 단순다수대표제는 양당체제를 낳고, 2차 투표가 허용되는 절대다수대표제와 비례대표제는 다당체제를 낳는 경향이 있다”(Duverger, 1954, p. 217). 양당체제를 초래하는 경향이 있는 (단순)다수대표제에서 정치적 소수파가 생존할 수 있는 정치적 공간이 상당히 축소된다. 이에 반해 다당체제를 만들어내는 경향이 있는 비례대표제에서는 정치적 소수파가 생존할 수 있는 정치적 공간이 상대적으로 확대되어있다. 따라서 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간을 확보하는 데 보다 유리한 선거제도는 다당체제를 야기하는 경향이 있는 비례대표제라고 할 수 있다.

〈표 2-7〉 정치제도와 소수파 규범 주창자

구분		선거제도	
		(단순)다수대표제-양당체제	비례대표제-다당체제
정부형태	대통령중심제	낮은 수준의 소수파의 정치적 공간	중간 수준의 소수파의 정치적 공간
	의원내각제	중간 수준의 소수파의 정치적 공간	높은 수준의 소수파의 정치적 공간

자료: 저자 직접 작성.

이러한 점에서 현재 한국 사회의 정치제도적 배열인 ‘대통령중심제-(단순)다수대표제-양당체제’는 정치적 소수파가 생존할 수 있는 정치적 공간이 매우 제약된 정치제도라고 할 수 있다. 이에 반해 서유럽 다수의 국가들이 채택하고 있는 정치제도적 배열인 ‘의원내각제-비례대표제-다당체제’는 정치적 소수파가 생존할 수 있는 정치적 공간이 가장 확대되어 있는 정치제도이다.

다수파의 정치적 생존만을 허용하는 ‘대통령중심제-(단순)다수대표제-양당체제’ 형태의 정치제도적 배열은 새로운 관념적 변화를 추동하는 급진 주창자의 정치적 생존을 보장하고 정치적 영향력을 확대하는 데 매우 불리한 제도이다. 따라서 한국 사회에서 복지국가 형성을 위해 지배적인 사회적 관념체계의 변화를 추동하는 사회민주적 규범 주창자의 정치적 영향력을 확장하기 위해서는 정치적 소수파의 정치적 공간이 보장되는 ‘의원내각제-비례대표제-다당체제’ 형태로 정치제도를 재편하는 것이 보다 유리하다.

2. 정치제도와 정책변화

정치제도는 정책결정과정에도 큰 영향력을 행사한다. 정책결정과정의 관점에서 보면 정치제도는 정책변화가 용이한 정치제도와 현상유지에 유리한 정치제도로 구분할 수 있다. 이러한 관점에서 정치제도를 분석하면 거부권행위자가 제도화되어있는 방식에 정치제도를 구분할 수 있다. 거부권행위자는 정책결정과정에서 거부권을 행사할 수 있는 권한을 보유하기 위한 정치적 행위자이다. 다수의 거부권행위자가 존재할 경우에는 정책변화가 어려워져 현상유지적 경향이 나타난다. 이에 반해 거부권행위자가 소수라면 정책변화가 용이한 정치적 환경이 조성된다(Tsebelis, 1995).

이와 같은 관점에서 정부형태의 문제를 먼저 살펴보면 대통령중심제는 무엇보다도 입법부인 의회와 행정부를 구성하는 대통령을 각각 선출하는 이중적 정통성(dual legitimacy)을 가지고 있는 정부형태이다. 따라서 대통령중심제는 상호 견제와 균형이 이루어지는 권력분립을 보장하는 정부형태라고 규정할 수 있다. 대통령중심제에서 대통령과 의회가 선거를 통해 민주적 정통성을 부여받은 제도적 행위자이기 때문에 행정부와 의회 사이에는 견제와 균형의 원리가 작동한다. 특히 대통령이 소속된 집권당이 의회의 소수파로 존재하는 여소야대의 정치적 상황에서는 이중적 정통성이 야기하는 정치적 교착상태가 초래될 수 있다(Linz, 1990).

의원내각제는 의회의 신임에 의해서 정부내각의 성립과 존속이 이루어지는 정부형태이다. 의원내각제에서는 의회만이 선거를 통해서 민주적 정통성을 가진 기관이다. 따라서 의원내각제는 단일 정통성(single legitimacy)에 기초한 정부형태라고 할 수 있다. 대통령중심제와 달리 의원내각제에서는 의회에 의해서 행정부가 구성되기 때문에 입법부와 행정부의 정치적 일치성이 보장된다. 따라서 대통령중심제가 제도적으로 보장하고 있는 견제와 균형의 원리에 기초한 권력분립이 의원내각제에서는 제도적으로 작동하지 않는다. 이러한 점에서 의원내각제에서는 의회와 행정부 간의 권력분립이 야기할 수 있는 정치적 교착상태가 초래될 수 있는 가능성이 그리 높지 않다.

의회와 대통령이 각각 선거를 통해서 선출되기 때문에 이중적인 민주적 정당성이 공존하는 대통령중심제에서는 대통령과 의회가 서로 거부권 행위자의 역할을 수행한다. 대통령중심제와 달리 의회에 의해서 행정부가 구성되는 의원내각제에서는 의회가 민주적 정당성을 가지고 있는 유일한 기관이다. 따라서 의원내각제 정부형태에서는 제도화된 거부권 행위자가 존재하지 않는다고 할 수 있다. 이러한 점에서 의원내각제에 비해서 대통령중심제에서 정책변화가 이루어질 가능성이 더 낮다고 할 수 있다.

선거제도와 정당체제를 거부권행위자의 관점에서 살펴보면 양당체제를 야기할 가능성이 높은 (단순)다수대표제는 하나의 정당이 단독으로 의회 내에서 다수파를 형성할 수 있는 가능성이 높은 반면에, 다당체제를 초래하는 경향이 있는 비례대표제의 경우에는 의회 내에서 하나의 정당이 과반 이상의 다수파를 형성할 가능성이 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 이러한 점에서 다당체제를 야기하는 경향이 있는 비례대표제가 양당체제를 초래할 가능성이 높은 (단순)다수대표제에 비해서 상대적으로 다수의 제도화된 거부권행위자를 만들어낸다고 할 수 있다.

〈표 2-8〉 정치제도와 거부권행위자

구분		선거제도	
		(단순)다수대표제-양당체제	비례대표제-다당체제
정부형태	대통령중심제	중간 수준의 거부권행위자	높은 수준의 거부권행위자
	의원내각제	낮은 수준의 거부권행위자	중간 수준의 거부권행위자

자료: 저자 직접 작성.

이와 같은 논의에 기초해서 살펴보면 현재 한국의 정치제도적 배열인 ‘대통령중심제-(단순)다수대표제-양당체제’는 의회와 행정부의 권력분립에 따른 제도화된 거부권행위자가 존재하는 정치제도이다. 이에 반해서 유럽 다수 국가들의 정치제도적 배열인 ‘의원내각제-비례대표제-다당체제’는 의회와 행정부의 이중적 정당성에 따른 거부권행위자는 존재하지 않지만, 의회 내 다수파의 부재에 따른 거부권행위자가 존재하는 정치제도라고 할 수 있다.

제도화된 거부권행위자의 존재를 중심으로 정치제도가 복지국가의 형성에 어떠한 영향을 미칠지 살펴보면 이미 복지국가가 형성되어 있는 국가에서는 다수의 거부권행위자가 제도화되어 있어 정책변화가 어려운 정치제도 복지국가를 계속적으로 유지하는 데 유리할 수 있다. 이에 반해

저발전된 복지체제를 가지고 있는 국가에서는 복지국가를 형성하기 위한 정책변화가 요구되기 때문에 제도화된 거부권행위자의 부재로 인해 정책변화가 용이한 정치제도가 복지국가 형성에 보다 유리하다고 볼 수 있다.

이러한 점에서 현존하는 복지체제를 유지하는 데 보다 유리한 정치제도는 ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’ 형태의 배열이다. 이와 같은 경우에는 의회와 행정부의 권력분립과 의회 내 다수파의 부재에 따라 이 증적으로 거부권행위자가 제도화된 정치제도이기 때문에 정책변화가 어려워 현상유지에 유리한 배열이다. 이에 반해 새롭게 복지체제를 형성해야 하는 국가의 경우에는 현상유지가 아니라 정책변화에 용이한 정치제도가 필요하다고 할 수 있다. 따라서 의회와 행정부 간의 권력분립이 존재하지 않고 의회 내 다수파 형성에도 유리하여 제도화된 거부권행위자가 존재하지 않는 ‘의원내각제-(단순)다수대표제-양당체제’ 형태의 정치제도적 배열이 복지국가를 형성하기 위한 정책변화에 우호적인 정치제도적 환경이라고 할 수 있다.

3. 복지국가 형성을 위한 한국 정치제도 개혁

한국 정치경제는 현재 (신)자유주의적 경제체제로의 전환과 함께 경제적 불안정성이 급속하게 증가하고 있는 반면에 성공적인 발전주의 생산체제 시절의 집단적 경험으로 인해 여전히 성장주의적 방식으로 경제적 불안정성을 해결하려는 발전주의 관념체계가 지배적인 영향력을 행사하고 있다. 즉 생산체제의 전환과 관념체계의 경로의존성이 공존하고 있다고 할 수 있다.

특히 한국 발전주의 체제는 급속한 경제성장과 복지국가의 저발전이라는 모순적인 유산을 남겼다. 이로 인해 한국에서는 오랫동안 발전주의적

보호주의 조치를 통해서 경제적 불안정성을 해소하고자 하였다. 따라서 한국에서 복지국가 형성을 위해서는 두 가지 과제가 동시에 존재한다. 첫째는 발전주의 체제의 경험을 바탕으로 형성된 지배적인 사회적 관념체계인 발전주의 관념체계를 변화시킬 필요성이 있다. 둘째는 저발전된 복지체제에서 벗어나기 위한 정책변화가 요구된다.

만일 복지체제에 대한 광범위한 사회적 합의가 존재한다면 복지국가 형성을 위한 정치적 다수파 연합의 구성이 용이한 정치적 환경이기 때문에 제도화된 거부권행위자가 적은 ‘의원내각제-(단순)다수대표제-양당체제’로 구성된 정치제도가 복지국가 형성에 유리하다. 이에 반해 복지국가 형성을 위해서 관념적 장애물의 극복이 필요한 경우에는 새로운 규범 주창자의 정치적 공간을 확보하는 데 유리한 ‘의원내각제-비례대표제-다당체제’ 배열로 구성된 정치제도가 복지국가 형성에 보다 유리하다.

〈표 2-9〉 정치제도와 복지국가

구분		소수파의 정치적 공간		
		낮은 수준	중간 수준	높은 수준
거부권 행위자	높은 수준		대통령제-비례대표제-다당제	
	중간 수준	대통령제-(단순)다수제-양당제		의원내각제-비례대표제-다당제
	낮은 수준		의원내각제-(단순)다수제-양당제	

자료: 저자 직접 작성.

현재 한국의 정치제도는 ‘대통령중심제-(단순)다수대표제-양당체제’의 배열로 구성되고 있다. 발전주의 관념체계의 경로의존성을 극복하기 위해서는 새로운 규범 주창자의 정치적 공간을 보다 확장하는 방향으로 정치제도를 재편할 필요성이 있다. 이와 같은 관점에서 보면 정부형태는 대통령중심제에서 의원내각제로, 선거제도는 다수대표제에서 비례대표제

로 전환하는 것이 필요하다. 복지국가 형성을 위한 정책변화에 유리한 정치제도라는 관점에서 문제를 살펴보면 정부형태는 의원내각제에서 변경하는 것이 보다 유리하다고 할 수 있지만, 선거제도는 현행 다수대표제가 정책변화에 보다 적합한 형태라고 할 수 있다. 따라서 정책변화의 관점에서만 보면 선거제도의 변화 없이 정부형태만 변화시키는 것이 한국 사회에서 복지국가 형성을 위해 보다 유리한 정치제도라고 할 수 있다.

우선 한국의 ‘대통령중심제-(단순)다수대표제-양당체제’는 다수파의 정치적 생존만을 보장하기 때문에 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간이 심각하게 제약하는 정치적 환경으로 기능한다. 따라서 한국 복지국가 형성을 위해서는 무엇보다도 정치적 소수파의 공간의 확장하는 방향으로 정치제도의 변화가 필요하다. 현재 한국 사회에서 대통령중심제는 강력한 정치적 정당성을 확보하고 있다. 따라서 대통령중심제를 의원내각제로 전환하기 위한 정치적 지지를 확보하는 것은 현실적으로 거의 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간을 확장하는 방향으로 정치제도를 개혁하는 것은 대통령중심제라는 정부형태를 유지하면서 선거제도를 (단순)다수대표제에서 비례대표제로 전환하는 것이다. 즉 대통령중심제가 굳건하게 확보하고 있는 정치적 정당성을 고려하면 비례대표제를 확대하는 방향으로 선거제도를 개혁하는 것이 규범 주창자들의 정치적 공간을 확장하기 위한 현실적인 정치제도개혁 방안이라고 할 수 있다.

하지만 규범 주창들의 정치적 공간을 확장하기 위해 비례대표제를 확대하게 되면 제도화된 거부권행위자가 이중으로 존재하는 ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’의 정치제도가 형성된다. ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’가 제도화하고 있는 높은 수준의 거부권행위자의 존재는 정책변화를 어렵게 만들어서 현상유지적 정책결정과정을 만들어 낼 것이

다. 이처럼 제도화된 다수의 거부권행위자가 존재하여 정책변화가 용이하지 않은 정치제도는 한국의 복지국가 형성에 불리한 정치제도이다. 한국의 정치제도를 '대통령중심제-비례대표제-다당체제'로 전환하는 것은 정책결정의 교착상태를 야기하여 복지국가 형성을 힘들게 만드는 정치제도적 환경으로 기능할 수 있다(김종철, 2018).

현재 한국에서 의원내각제로 정부형태를 전환하는 것은 다수의 정치적 지지를 획득할 수 없을 것이다. 하지만 대통령제를 유지하면서 규범 주창자의 정치적 공간을 확보하기 위해서 비례대표제를 도입할 경우에는 제도화된 거부권행위자의 수가 너무 증가하여 정책결정의 교착상태가 발생할 수 있다. 이로 인해 발전주의 관념체계의 경로의존성을 극복하기 위한 규범 주창자의 정치적 영향력이 증가한다고 하더라도 제도적 현상유지가 발생할 수 있다. 즉 관념적 장애물을 극복하려는 시도가 정책결정의 교착상태를 야기할 수 있다.

이러한 점에서 한국에서 복지국가 형성을 위한 정치제도 개혁에 있어 가장 큰 딜레마는 높은 1987년 민주화의 과정에서 형성된 대통령중심제가 확보하고 있는 강한 정치적 정당성이라고 할 수 있다. 따라서 대통령제의 딜레마를 어떻게 극복할 것인가가 현재 한국 정치제도 개혁의 가장 중요한 과제이다.

이와 같은 대통령중심제의 강한 정치적 정당성이 초래하는 정치제도개혁의 딜레마를 해결하기 위해 크게 보면 두 가지 방안을 상정할 수 있다. 첫째, 대통령제를 유지하면서 연정을 구성하는 방안이다. 현재 한국의 대통령제는 청와대와 내각이 구별되어있는 의원내각제의 특성이 반영되어있는 대통령제를 유지하고 있다. 또한 대통령 결선투표가 존재하지 않기 때문에 대통령선거에서 선거연합과 연정을 중요한 정당한 정치적 전략으로 활용될 수 있는 정치적 가능성이 존재한다. 둘째, 공식적으로 의회의

다수파에 의해 승인받은 총리가 내치를 담당하고 대통령은 외치를 담당하는 이원집정부제로의 전환도 현재 대통령제의 딜레마를 제도적으로 극복하는 방식이 될 수 있다. 이원집정부제에서는 직접선거로 선출된 고정된 임기가 보장된 대통령이 존재하기 때문에 정치적 반대는 상대적으로 약할 수 있다. 따라서 의원내각제에 비해 이원집정부제는 상대적으로 실현가능한 제도적 전환이라고 할 수 있다.

제5절 결론

정치제도가 어떠한 사회경제적 효과를 발휘하는가 하는 문제는 특정한 사회의 사회경제적 특성에 달려있다. 즉 어떠한 정치제도가 복지국가 형성에 유리한 것인가 하는 문제도 특정한 장소와 시기의 사회경제적 특성이 무엇인가에 따라 달라질 수 있다. 따라서 한국에서 어떠한 정치제도가 복지국가 형성에 유리할 것인가 하는 문제는 한국의 사회경제적 특성의 맥락에서 논의되어야 한다. 정치제도와 사회경제적 특성을 논의함에 있어서 본 연구가 주목했던 것은 생산체제와 관념체제의 특성이다. 즉 어떠한 정치제도가 복지국가 형성에 유리할 것인가는 특정한 사회의 생산체제와 관념체제의 특성에 따라 달라질 수 있다는 것이다.

생산체제의 특성은 복지체제 형성의 정치적 환경을 구성하는 핵심적인 물리적 구성요소로 작용하고, 사회적 관념체제는 정치적 환경의 관념적 구성요소라고 기능한다. 따라서 복지체제 형성을 위한 정치적 과정은 생산체제의 특성이 규정하는 물리적 환경과 사회적 관념체제가 규정하는 관념적 환경 속에서 파악해야 한다.

한국 발전주의 생산체제에서 경제적 불안정성을 성공적으로 극복했던 중요한 방식은 급격한 경제성장으로 인해 가능했던 고용의 안정성이었

다. 즉 발전주의 생산체제에 성공적으로 작동하는 시기 동안에는 발전주의적 보호주의가 복지체제에 대한 기능적 등가물의 역할을 하였다. 이러한 한국 생산체제의 특성은 왜 한국에서 고도 경제성장이 복지국가의 저발전과 함께 이루어졌는지 설명해준다. 하지만 1997년 금융위기 이후 한국 생산체제는 더 이상 발전주의적 보호주의가 기능하고 있는 체제가 아니다. 하지만 1997년 위기 이후에도 복지체제에 대한 정치적 요구는 그다지 증가하지 않았다. 이러한 모순의 근저에는 물리적 환경과 관념적 환경의 비조응이 자리 잡고 있다. 즉 과거의 발전주의 보호주의가 더 이상 작동하지 않음에도 불구하고 발전주의 관념체계가 여전히 지배적인 사회적 관념체제로 유지되고 있다. 따라서 한국 사회에서 복지국가 형성을 위해서는 무엇보다도 발전주의 관념체계의 경로의존성으로부터 탈피하는 것이 필요하다.

한국 사회에서 발전주의 관념체계의 경로의존성에서 탈피하기 위해 필수적으로 요구되는 과제 중에 하나는 정치제도의 개혁이다. 발전주의 관념체계의 경로의존성에서 벗어나기 위해서는 관념적 변화를 야기할 수 있는 정치적 주체 또는 리더십인 규범 주창자가 정치적 영향력을 확보하는 데 유리한 정치제도가 필요하다. 새로운 규범 주창자들은 정치적 소수파일 가능성이 높기 때문에 복지국가를 위한 규범 주창자의 정치적 영향력을 확보하는 문제는 정치적 소수파의 정치적 공간을 확보해 줄 수 있는 정치제도를 형성하는 문제라고 할 수 있다.

이와 함께 복지국가의 형성을 위해서는 정책적 변화가 용이한 정치제도가 필요하다. 즉 정책적 변화를 어렵게 하는 정치제도는 현존 질서의 유지에 기여할 수 있기 때문에 복지국가를 형성하기 위해서는 정책변화가 유리한 방식으로 정치제도의 개혁이 필요하다. 정치제도가 정책변화에 미치는 영향력은 거부권 행위자가 어떻게 제도화되어있는가를 통해서

살펴볼 수 있다. 기본적으로 거부권행위자의 수가 증가하면 정책변화가 용이하지 않고, 이에 반해 거부권행위자의 수가 하락하면 정책변화가 용이해진다고 할 수 있다.

현재 한국의 정치제도는 ‘대통령중심제-(단순)다수대표제-양당체제’를 기본적인 틀로 하고 있다. 이와 같은 정치제도는 무엇보다도 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간을 축소해 발전주의적 관념체계의 경로 의존성에서 탈피하는 것은 어렵게 만들고 있다. 정치적 소수파의 정치적 공간은 ‘의원내각제-비례대표제-다당체제’의 정치제도의 배열에서 가장 확장될 수 있다. 하지만 1987년 6월 항쟁으로 이루어진 민주화 이후 형성된 대통령중심제의 정치적 정당성으로 인해 대통령중심제를 의원내각제로 변경시키려는 요구는 현실적으로 정치적 지지를 확보하기 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간을 확보하는 문제는 비례대표제를 확대하여 다당체제로 전환하는 문제라고 할 수 있다. 즉 대통령중심제가 현재 가지고 있는 정치적 정당성을 고려하면 비례대표제를 확대하는 방향으로 선거제도를 재편하여 규범 주창자들의 정치적 공간을 확보하는 문제가 가장 시급한 과제라고 할 수 있다.

하지만 ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’의 경우에는 거부권행위자의 수를 증가시켜 정책적 변화가 어려운 정책결정의 교착상태를 초래할 수 있다. 이와 같은 정책결정의 교착상태는 복지국가 형성을 지체시키는 요인으로 작용할 것이다. 여기에 복지국가 형성을 위한 한국 정치제도 개혁의 딜레마가 존재한다. 대통령중심제를 변경할 수 없는 상수로 상정하면 정치적 소수파인 규범 주창자의 정치적 공간을 확장하기 위해서 ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’의 형태로 정치제도를 구성해야만 한다. 하지만 ‘대통령중심제-비례대표제-다당체제’는 정책결정의 교착상태를 야기해 기존 질서의 유지에 기여하고 복지국가의 형성을 어렵게 만들 수 있다.

이러한 점에서 한국에서 복지국가 형성을 위한 정치제도 개혁에 있어 가장 큰 딜레마는 대통령중심제에 대한 정치적 정당성이 매우 높다는 점이다. 이러한 딜레마를 해결하기 위해 크게 두 가지로 방안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 대통령제를 유지하면서 연정을 구성하는 방안이다. 현재 한국의 대통령제는 청와대와 내각이 구별되어있는 의원내각제의 특성이 반영되어있는 대통령제를 유지하고 있다. 또한 대통령 결선투표가 존재하지 않기 때문에 대통령선거에서 선거연합과 연정이 중요한 정치적 전략으로 활용될 수 있다. 둘째, 공식적으로 의회의 다수파에 의해 승인받은 총리가 내치를 담당하고 대통령은 외치를 담당하는 이원집정부제로의 전환도 현재 대통령제의 딜레마를 제도적으로 극복하는 방식이 될 수 있다. 의원내각제에 비해 이원집정부제에 대한 정치적 반대는 상대적으로 약하기 때문에 의원내각제에 비해 이원집정부제는 상대적으로 실현가능한 제도적 전환이라고 할 수 있다.



제3장

한국의 수출주의와 중소기업

제1절 문제제기

제2절 예비적 고찰

제3절 한국에서 수출주의 성장체제의 성립과
중소기업

제4절 2000년대 이후 수출주의의 전환과
중소기업의 현재

제5절 성장과 복지 사이에서: 중소기업정책의 전환

제6절 결론



제3장 한국의 수출주의와 중소기업

제1절 문제제기

이미 오래전부터 한국에서도 대안적 복지체제의 필요성이 논의되어왔다. 그런데 감히 평해보자면, 많은 경우 이러한 논의들에서는 한국의 고유한 성장체제에 관한 고려가 부족했다고 볼 수 있다. 새로운 복지체제의 수립은 사회적 합의와 그러한 합의를 이끌어낼 수 있는 정치적 가능성의 문제임이 분명하지만, 순전히 정치적 의지에만 달린 문제는 결코 아니다. 복지체제는 결국 그 사회가 의존하는 경제적 구조로서 성장체제라는 역사적 제약에 의해 결정적으로 영향받을 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 대안적 복지체제를 모색하기에 앞서 한국의 역사적 성장체제와 그 변화, 그리고 성장체제와 복지체제 사이의 조응 및 제약 관계를 이해하는 것은 필수적이다(정무권, 2007).

한국은 1960년대 중반부터 국가주도로 수출주의적 성장체제가 확립되었으며, 1970년대의 중화학공업화와 1980년대 초중반 수직계열화 중심의 구조조정을 거치면서 이 성장체제는 보다 위계화된 분업구조로 공고화되었다. 여기서 말하는 ‘위계화된 수출주의적 분업구조’란, 조립대기업을 정점으로 해외수출을 주도하고, 그 밑에 중소기업군이 이들에 대한 부품소재의 공급 역할을 담당하는 구도를 의미한다. 이러한 분업구조가 확립되면서 수출대기업과 중소기업 사이의 상호의존관계가 형성되었고, 수출의 증가가 한국경제 전반의 성장으로 이어질 수 있었다. 국가의 주도하에 수출 부문을 중심으로 진행된 고도성장기에는 그에 조응하는 ‘개발국가 복지체제’가 형성되었다(윤홍식, 2019a; 2019b). 개발국가 복지체제

는 모든 공적 가용자원을 제한된 수출 부문에만 집중시키는 한편, 사회적 재생산과 관련된 복지의 문제는 민간영역에서 자구적 방식으로 책임져야 하는 것으로 개인과 가족에게 전가했다. 그럼에도 불구하고 수출주의 성장체제가 순기능을 보였던 1990년대까지는 개발국가 복지체제는 높은 성장률에 의존하여 비교적 성공적으로 작동할 수 있었다.

그러나 외환위기 이후 2000년대로 접어들면서 수출의 증가세가 더욱 확대되는 ‘고강도 수출주의’(intensive exportism)의 추세가 나타났지만(박찬중, 2019; 2020), 수출의 증가와 경제성장 사이의 전반적 연관관계는 해체되기 시작했다. 즉 2001년 중국의 WTO 가입과 그로 인한 동아시아 지역의 글로벌 가치사슬의 확장이 국내의 수출대기업에게 새로운 기회를 가져다주었고 그 결과 대중수출이 급증하였지만, 수출이 국내경제에 미치는 견인효과는 심각하게 약화되었던 것이다. 이러한 현상의 핵심에는 경제성장률의 하락과 더불어, 수출대기업집단과 중소기업군 사이의 관계 변화가 자리잡고 있다. 그런데 수출주의 성장체제는 새로운 국면으로 이행했음에도 불구하고, 기존의 개발국가 복지체제는 더 오래 지속되었다. 외환위기 이후 다양한 복지제도들이 새롭게 수립되거나 확대되었음에도 불구하고, 적극적 공적 복지의 책임과 부담을 직접 떠맡기를 거부하면서 최대한 민간 부문에게 그것을 전가하거나 외부화하는 개발국가 복지체제의 기본 성격은 그대로 유지되었다.

‘고강도 수출주의’(intensive exportism)로 규정할 수 있는, 수출주의 성장체제의 새로운 국면은 한편으로는 세계적인 경기침체와 최근 코로나 19 사태에도 불구하고 반도체 수출호조와 같은 수출대기업의 성과로 인해 다른 국가보다 양호한 경제실적을 달성하고 있다는 점에서는 긍정적 요인으로 작용하고 있지만, 다른 한편으로는 멀지 않은 미래에 한국경제를 위협에 빠뜨릴 수 있는 취약점으로 지목되고 있다. 즉 경제성장의 주

요 원동력이 소수의 수출대기업에 의해 좌우되면서, 세계시장의 변동에 따른 주요 대기업의 위기가 한국경제 전반의 위기와 직결될 가능성이 높기 때문이다. 실제로 미중 무역갈등과 중국의 성장전략 변화가 장기적으로 한국의 경제전망을 어렵게 만들 것이라는 예상이 현실화되고 있다.

그런데 문제는 이뿐만이 아니다. 현재의 수출주의는 한국의 복지체제에도 부정적인 영향을 미치고 있기 때문이다. 수출대기업과 중소기업 사이의 연관관계가 악화되고 다수의 중소기업이 한계상황에 직면하면서, 전체 취업자의 80%를 차지하는 소상공인, 소기업과 중기업 고용인구의 삶 역시 악화되고 있다. 수출주의가 1990년대까지는 한국의 성장체제와 복지체제의 발전을 견인해왔다면, 2000년대 이후에는 그와 반대로 성장체제와 복지체제의 위기와 정체(停滯)를 낳는 부정적 요인으로서 작용하고 있는 것이다. 본 연구는 한국에서 이른바 ‘중소기업 문제’에 새로운 해법을 제시하는 것은 현재의 복지체제 전환과 수출주의라는 성장체제 전환의 가장 중요한 기준점이 된다고 파악한다.

본문은 총 4개의 절로 구성된다. 2절은 예비적 고찰로서 20세기 자본주의와 중소기업을 이론적 관점에서 정리하는 한편, 한국에서 중소기업 범주의 변화를 살펴본다. 3절에서는 한국의 수출주의 성장체제가 성립되어가는 과정에서 중소기업이 어떠한 변화를 겪었는지를 역사적 관점에서 규명할 것이다. 그리고 4절에서는 2000년대 이후 ‘고강도 수출주의’로의 전환이 중소기업 부문에 야기한 충격에 주목한다. 본문의 마지막 부분인 5절에서는 기존의 중소기업정책을 평가하는 동시에, 현재의 중소기업이 직면한 문제에 대한 몇 가지 정책제언을 제시할 것이다.

제2절 예비적 고찰

1. 20세기 자본주의와 중소기업

자본주의 경제의 역사에서 대기업이 최초로 등장한 19세기 초반까지는 압도적으로 다수의 기업은 소규모였기에, 대기업과 대비되는 중소기업이라는 개념은 존재하지 않았다. 다만 수공업이라는 전통적 경영에 대하여 ‘소공업’ 또는 ‘소경영’이라는 표현이 일반적으로 통용되었다. 이후 기업의 규모가 확대되고 경제력이 집중되어 대기업과 중소기업 사이의 단층이 생겨난 이후에서야 대기업에 구분하기 위한 ‘중소기업’이라는 범주가 형성되었다. 이는 경제사에서 독점자본주의가 전개되는 시기와 일치했다(이경의, 2017, p. 16).

산업 자본주의가 본격적으로 발전하기 시작한 19세기 중반에는 중소기업이 대자본에 의해 흡수되고 소멸할 것이라는 예측이 일반적이었다. 대공장체제에 따라 ‘규모의 경제’가 성립되면서 생산력이 낮은 중소기업은 시장경쟁에서 도태될 것이 분명해 보였고, 이는 자본주의 발전의 합리적 과정으로 인식되었기 때문이다. 하지만 이러한 예상과는 달리 19세기 후반에도 광범위한 중소기업 부문은 소멸하거나 도태되지 않았고, 오히려 빠르게 성장하고 있었던 대기업 부문과 공존하는 양상을 보이면서 중소기업의 ‘소멸론’은 ‘잔존론’으로 대체되기 시작했다.

예컨대 마셜(A. Marshall)은 중소기업 소멸론을 주장했던 자신의 초기 입장을 수정하면서, 산업 자본주의의 발전에도 중소기업이 광범위하게 존속하는 이유를 경제학적으로 설명하고자 시도했다. 그에 따르면 규모의 경제 원칙이 관철되는 ‘내부경제’(internal economies)와는 달리, 산업입지와 시장 조건이라는 특수요인에 의해 강하게 규정되는 ‘외부경제’

(external economies)에서는 소상품과 장인적 기술에 기반하는 소기업들이 오히려 경쟁에 보다 유리할 수 있다는 것이다. 유사한 맥락에서 홉슨(J. Hobson) 역시, '중소기업 소멸론'을 통속적 견해라고 비판했다. 그는 중소기업의 존속형태를 '진정한(genuine) 생존'과 '종속적 생존'으로 구분하면서, 노동착취적인 영세한 수공업 및 가내공업을 수행하는 종속적 생존의 상태에서 근근이 잔존하는 중소기업이 아니라 경제적 합리성을 지니면서도 존속할 수 있는 '진정한 생존' 상태에 있는 중소기업의 조건에 주목했다. 특히 대기업의 독점화 경향은 기업 대형화의 대가로 최적의 '이윤율'보다는 최대의 '이윤량'을 추구한 결과라고 볼 수 있는데, 이와 달리 특정 부문의 중소기업은 비록 기업규모는 작지만 단위 투자본에 대한 최대의 '이윤율'을 산출하는 전략을 고수함으로써 대기업과의 경쟁에서도 존속할 수 있다는 것이다(이경의, 2015, pp. 89-116).

또한 역사적으로 20세기 초반의 진보주의 시기에 미국에서는 독점자본과 트러스트를 억제하려는 시도로서 반독점법이 시행되었고, 그 결과 중소기업들이 대기업과의 경쟁에서도 생존할 수 있는 기회가 확대되기도 했다. 특히 유럽에서 중소기업의 몰락과 대자본의 부상이 파시즘으로 이어졌다는 인식이 확산되고, 2차 세계대전 시기의 전시경제에서 전쟁물자를 조달하기 위해 대공장뿐 아니라, 소규모 제조업체 역시 동원대상으로 활용되면서, 중소기업에게 우호적인 정책과 제도들이 추진되었다(Beane, 1994).

하지만 2차 세계대전의 종전 이후 안정화된 포드주의 축적체제에서는 대량생산과 대량소비의 결합이 이루어짐으로써 대규모 설비투자자금의 조달이 가능한 대자본에게 보다 유리한 환경이 조성되었고, 이들의 주도로 안정적인 임금인상이 전개되었다. 이에 따라 전체 경제에서 경쟁력을 상실한 중소기업의 영향력은 빠르게 축소되었고, 마르크스가 예견했던

소수의 독점자본이 경제 전반을 지배하는 국면이 형성되었다(Acs, 1992). 중소기업 부문은 여전히 광범위하게 존재했지만, 대기업에 비해 현저히 낮은 생산성과 낙후성으로 인해 곧 사라질 것이라는 ‘소멸론’이 다시금 부상하기 시작했다.

특히 미국에서 거대기업은 연구개발(R&D)에 대규모 자금을 투자하면서 혁신을 주도했고 전후호황에 기여했다. 이제 독점기업이 혁신을 주도할 것이라는 슈페터의 주장이 실현되는 듯 보였다. 실제로 미국에서는 1958년에서 1979년까지 약 20여 년간 전체 기업이윤에서 고용인 500인 이하의 중소기업이 차지하는 비중은 52%에서 29%로 급락했다(Blackford, 1991, p.5). 비록 고용의 측면에서는 중소기업 부문이 차지하는 비중은 20세기 전반과 비교하여 큰 차이 없이 유지되었지만, 경제적 효율성의 관점에서 오래지 않아 대기업체제가 인수합병을 통해 대체할 것이라는 예상이 지배적이었다(Chandler, 1977; Galbraith, 1967).

그런데 다시 한번 상황은 반전되었다. 1970년대 대기업 중심의 포드주의적 대량생산체제가 위기에 처하면서 서구에서는 1980년대부터 다른 양상이 전개되기 시작했다. 가장 대표적인 현상은 대기업 중심의 경제구조에서 사라지거나 주변화되어가는 것으로 보였던 중소기업이 다시 부활하는 경향이 나타난 것이었다. 예컨대 미국에서 500대 대기업의 고용비중은 1970년에 20%였으나, 1996년에는 8.5%로 급락했고(Carlsson, 1992; 1999), 마찬가지로 유럽에서도 1980년대 후반부터 중소기업 고용 규모의 성장률이 대기업을 추월하는 것으로 나타났다(EIM, 1997, p. 15). 이러한 변화를 토대로 이 시기의 연구들은 주로 ‘중소기업의 부활’을 야기한 원인들을 해명하는 데 주력했다. 이들은 공통적으로 이러한 변화가 서구경제가 직면한 위기의 결과이자 그에 대한 적응이라고 보았는데, 그 중 가장 중요한 것으로 지목되는 요인은 다음의 세 가지이다.

첫 번째는 기술진보의 영향이다. 대표적으로 Piore와 Sable(1984)은 1970년대 시장의 불안정성이 대량생산의 붕괴로 귀결되었고, 기업들의 유연전문화(flexible specialization)를 촉진시켰다고 보았다. 기술발전 경로상의 이와 같은 근본적인 변화가 광범위한 '규모의 비경제'를 낳았고 중소기업이 성장할 수 있는 배경을 제공했다는 것이었다. 유사한 맥락에서 Carlsson(1992) 역시 세계적 규모의 경쟁 격화와 불확실성의 증가, 그리고 시장의 분절화를 배경으로, 기술진보 상의 유연적 자동화가 대기업보다 중소기업에 유리한 환경을 창출했다고 주장했다.

두 번째는 산업구조변동의 결과이다. Audretsch와 Thurik(1997)은 지식기반경제로의 필연적 전환이 대기업에서 중소기업으로의 중심이동을 낳았다고 지적한다. Sengenberger, Loveman과 Piore(1990)도 마찬가지로 포드주의적 대기업체제를 만들어내었던 수직적 통합이 거래비용의 하락을 배경으로 보다 효율적이고 기민한 대응이 가능한 수직적 '탈 통합'(disintegration)으로 대체되면서, 중소기업의 새로운 영역이 개방되었다고 지적한다. Schmidt(1996)는 세계화가 가져온 산업구조변동에 보다 주목하는데, 그에 따르면 세계화는 세계적 규모의 하청계약을 확대함으로써 중소기업이 생존할 수 있는 환경을 구성했다.

세 번째는 신자유주의적 전환이다. 미국 사례를 분석한 Brock과 Evans(1989)는 신자유주의로의 전환 이후, 실업에 따른 노동공급의 증가, 그리고 실질임금의 정체와 규제완화라는 정책 변화가 교육 수준의 증가 및 소비자 기호의 변화라는 문화변동과 맞물리면서, 중소기업의 수가 증가하는 배경이 되었다고 지적한다. 요컨대 1970년대의 경제위기로 인해 경영난에 직면한 대기업이 고용을 축소시키는 상황에서 경제위기의 대응으로 시장주의에 입각한 새로운 경제질서를 구축하려는 신자유주의 정부들이 자유경쟁의 행위자로서 중소기업의 창업에 유리한 공공정책을 추진한 것

이 중소기업의 증가에 주효했다는 것이다.⁹⁾ 다른 한편, Sassen(1998)은 신자유주의 전환 이후 증가한 도시지역의 저임금 노동자들의 존재에 주목한다. 이들은 상대적으로 가격이 저렴한 상품과 서비스에 대한 더 많은 수요를 창출했는데, 이러한 틈새시장이 낮은 생산성을 지닌 소규모 제조업과 서비스업이 존속하고 심지어 확장하는 결과를 가져왔다는 것이다.

2000년대 이후에는 전 세계적으로 경기침체가 장기화되고 저성장국면으로 진입하면서, 중소기업에 대한 새로운 시각이 출현하기 시작했다. 즉 중소기업을 잔여적인 부분이거나 대기업을 보완하는 영역으로 보는 소극적 시각에서 벗어나, 새로운 성장체제의 동력이나 활력의 주체로서 파악하는 관점이 확산된 것이다. 우선 국내 생산과 고용에서 중소기업이 차지하는 비중이 증가하면서 정부는 경기진작을 위한 중소기업 정책의 중요성을 인식하고, 중소기업정책을 새로운 성장전략의 수단으로 활용하려는 시도가 증가했다. 중소기업 부문이 발전한다면 수출에 대한 의존도를 낮출 수 있으며, 국내자본투자에 대한 수요의 증가와 이들의 연구개발의 확대에 따른 자본서비스업의 확대, 그리고 다양한 상품 및 서비스의 범위와 품질의 확대를 통해 국내생산 비중의 증대로 이어질 수 있다는 것이었다. 또한 관료화되고 다수의 주주들에 의해 포획된 대기업과는 달리, 소수의 경영자들에 의해 통제되는 중소기업은 자본주의 시장경제에 다시 활력을 불어넣을 ‘기업가정신’(entrepreneurship)이 가장 순수하게 발현될 수 있는 영역으로 주목받았다. 공기업과 대기업이 주도하는 끊임없는 효율

9) 보다 비판적인 관점에서 Dannreuther와 Perren(2013)은 ‘중소기업’이라는 범주가 오늘날 확고한 사회적 사실로서 받아들여지고 있지만, 사실상 정책 엘리트들에 의해 이질적인 요소들을 편의적으로 조합한 담론적 구성물이라고 주장한다. 이들은 19세기 이후 영국의 회의 의사록 분석을 통해 경제위기 시에 중소기업이 논쟁의 중심으로 부상하는 반복적인 경향을 발견했는데, 이는 경제위기의 핵심 원인을 은폐시켜 감축불가능한 사회적 모순을 정치적으로 완화시키는 수단으로 활용되었다는 것이다. Dannreuther와 Perren은 1980년대부터 증가한 중소기업 정책이나 담론 역시 이러한 정치적 의도를 반영한 것으로 해석한다.

성 향상과 비용절감 경쟁에 의해 야기된 높은 수준의 실업이 지속되는 상황에서, 특히 유럽에서는 “중소기업이 우리를 구할 것이다”라는 새로운 슬로건이 등장하기도 했다(Wennekers & Thurik, 1999, p. 29).

2. 한국에서 ‘중소기업’ 범주의 변화과정

중소기업이라는 범주 또는 개념은 대기업이 아닌 잔여범주를 지칭하는 것으로 극히 다양한 요소와 서로 다른 질적 특성을 갖는 각종 ‘중소규모’ 사업자를 통칭한다. 이러한 이질성과 잔여성에도 불구하고 중소기업이라는 범주는 특정시기의 경제상황을 파악하고 경제정책을 수립하는 데 있어서 중요한 역할을 담당해왔다. 그 이유는 우선 대기업과 중소기업 사이에는 현실적으로 큰 격차가 존재하고, 그에 따라 대기업에 대한 중소기업의 종속성과 지배관계가 문제로서 제기되기 때문이다. 그리고 이 부문에 고용되어있는 노동인구가 절대다수를 차지하고 있기에, 중소기업의 현황은 사회적·경제적 안정성에 결정적인 요소로 작용하기 때문이다. 이러한 이유로 대부분의 국가에서는 중소기업을 법률상 범주로 규정하고 있고, 대기업과 구별되는 별도의 정책과 법률을 적용하고 있다.

한국에서는 1956년 최초의 중소기업 관련 정책이라고 할 수 있는 <중소기업육성대책요강>이 발표되었다. 주요 내용은 중소기업에 대해 인정과세 폐지, 직접세 감면, 재투자유보금 비과세와 같은 세제지원 및 군납 확대, 상업어음 적용 등과 같은 기타 사업지원이었다. 그러나 <요강>에는 중소기업에 대한 법률적 규정이 부재했을 뿐만 아니라, 사실상 실제 정책으로 실현되지도 못했다(한국개발연구원, 1995, pp. 171-172). 중소기업에 대한 최초의 공식규정은 쿠데타 직후인 1961년 7월 박정희 정부의 <중소기업은행법>에서 이루어졌다. 이에 따르면 중소기업은행의 금융지

원 대상으로서 중소기업은 광공업 및 제조업, 그리고 운수업에 종사하는 기업으로 한정하였고, 광업과 운수업에서는 종업원 300인 이하 또는 총 자산액 3천만원 이하, 제조업의 경우에는 종업원 200인 이하 또는 총 자산액 2천만원 이하인 기업을 지칭했다(이경의, 2015, p. 47).

하지만 중소기업에 대한 완전하고 독립적인 법적 토대이자 법률적 규정은 제1차 경제개발 5개년 계획이 마무리되던 1966년 12월에 제정된 <중소기업기본법>과 그 시행령을 통해 마련되었다. 이후 여러 차례에 걸쳐 개정되었는데,¹⁰⁾ 주된 개정 내용은 중소기업의 범위에 관한 것으로서 경제성장에 따라 변화하는 경제 여건을 반영하기 위함이었다.

<중소기업기본법>은 앞서 <중소기업은행법>과는 달리 중소기업의 범주를 광공업, 제조업, 운수업뿐만 아니라, 상업 및 건설업 등 전산업으로 확대하는 대신, 기준에 차등을 두어 건설업의 경우에는 50인 이하 또는 총자산액 5천만원 이하로, 상업서비스업, 소매업, 도매업의 경우에는 20인 이하 또는 1천만원 이하로 규정했다. 이후의 개정에서는 이 기준을 보다 확대하고, 업종별로 차등화하는 방식으로 변경하여 정책의 탄력적 운영이 가능하도록 했다. 특히 1982년 12월 개정에서는 소기업과 중기업 사이의 구분이 이루어졌으며, 1995년의 개정에서는 중소기업의 범위를 큰 틀로만 규정하고 상세한 것은 시행령으로 정해 중소기업의 범위에 더욱 신축성을 주었다. 또한 미국의 중소기업에 관한 법적기준을 참조하여 양적일변도의 규정에서 벗어나 ‘소유 및 경영의 실질적 독립성’이라는 질적 기준을 추가했다(오동윤, 2016; 이경의 2015, pp. 46-60).

2014년 4월에 개정된 <중소기업기본법> 시행령에서는 기존에 상시근로자 수 또는 자본금 기준 가운데 택일로 정의되었던 중소기업의 규정을

10) 2021년 12월 현재 가장 최근의 개정은 2020년 12월 29일로서 타법(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」) 개정에 따른 조항문구 수정에 관한 것이었다.

폐지하고, 최근 3년간의 평균 매출액 단일 기준으로 변경하였다. 기존의 기준은 기업 입장에서 인위적인 조정이 가능하며 기업의 성장을 제대로 반영하지 못하기 때문에 생산활동의 결과로서 나타나는 매출액 기준을 채택한 것이다(중소벤처기업부, 2018, p. 20). 또한 중소기업과 별개로 ‘중견기업’이라는 범주를 추가했다. 이제까지 일반적으로 ‘대기업’으로 분류되어왔던 총자산 5,000억원 이상의 기업들 가운데 10조원 이하의 기업들을 중견기업으로 새롭게 분류한 것이다(단 여기에는 금융기관이나 공기업, 비영리재단이 30% 이상의 지분을 보유하고 있는 기업들은 제외됨). 이 기준에 따른 중소기업의 업종별 구분은 아래의 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 중소기업의 업종별 규모 기준

해당기업의 주된 업종		규모 기준 (평균 매출액)
제조업 (6개 업종)	의복, 약세서리 및 모피제품, 가죽·가방 및 신발, 펄프·종이 및 종이제품, 1차 금속, 전기장비, 가구 농업, 임업 및 어업, 광업	1,500억 원 이하
제조업 (12개 업종)	식품품, 담배, 섬유제품, 목재 및 나무제품, 코크스·연탄 및 석유정제품, 화학물질 및 화학제품, 고무제품 및 플라스틱제품, 금속가공제품, 전자부품·컴퓨터·영상·음향 및 통신장비, 기계 및 장비, 자동차 및 트레일러, 운송장비 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 건설업, 도매 및 소매업	1,000억 원 이하
제조업 (6개 업종)	음료, 인쇄 및 기록매체 복제, 의료용 물질 및 의약품, 비금속 광물제품, 의료·정밀·광학기기 및 시계, 그 밖의 제품 수도·하수 및 폐기물 처리, 온료재생, 운수 및 창고업, 정보통신	800억 원 이하
	산업용 기계 및 장비수리, 전문·과학 및 기술서비스, 사업시설관리 및 사업지원·임대서비스, 보건업 및 사회복지서비스, 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스, 수리 및 기타 개인 서비스	600억 원 이하
	숙박 및 음식점, 금융 및 보험, 부동산, 임대, 교육서비스	400억 원 이하

자료: 중소기업부. (2018). 알기 쉽게 풀어 쓴 중소기업 범위해설. p. 21에서 재구성.

이에 따르면 중소기업이란 영리기업(법인기업과 개인기업)과 사회적 기업이나 협동조합 가운데 <중소기업기본법>이 규정하는 ‘규모 기준’과 ‘독립성 기준’을 충족하는 기업을 의미한다.¹¹⁾ 우선 ‘규모 기준’은 중소기업의 포함 여부는 자산총액과 평균 매출액에 근거하여 결정되는데, 자산총액의 경우 5,000억원을 넘지 않는 기업이며 평균 매출액의 경우는 <표 3-1>에서 확인할 수 있듯이 업종별로 차이를 둔다. 하지만 이러한 규모에 근거하여 중소기업 기준을 충족한다고 하더라도 대기업의 자회사이거나 계열사들과 합한 규모가 중소기업 규모기준을 초과하는 기업들은 중소기업으로 분류되지 않는다. 즉 ‘독립성 기준’이라는 두 번째 기준을 충족시켜야 하는 것이다. 독립성 기준에 따르면, 공시대상기업집단에 속하거나, 대기업(자산총액 5,000억원 이상)이 최대출자자로서 30% 이상의 주식을 소유하는 기업들은 중소기업에서 제외된다.¹²⁾

오랫동안 한국에서 중소기업통계는 ‘전국사업체조사 결과’를 바탕으로 ‘기업체’가 아닌 ‘사업체’를 대상으로 산출되어왔기에 그 정확도에 있어서 문제가 있었다. 예를 들어 사업체를 기준으로 할 경우, 대기업에 종속된 소규모 사업체도 중소기업으로 분류되기 때문이다. 그런데 2017년부터 ‘기업등록부’를 바탕으로 하는 새로운 통계가 작성됨에 따라, 보다 정확한 중소기업 현황 파악이 가능해졌다(2021년 8월 현재 ‘기업등록부’에 따른 새로운 통계의 포괄범위는 2015년부터 2018년까지다).

중소기업은 다시 중기업과 소기업, 그리고 소상공인으로 구분된다. 중기업과 소기업은 규모 기준, 즉 업종별 평균 매출액 기준에 따라 분류되는데, 예컨대 전기장비제조업은 120억원 이하, 건설업은 80억원, 숙박

11) 이러한 기준은, 법인기업의 경우 사업장 단위가 아닌 법인 전체에 적용되며, 개인사업자는 사업장 단위로 적용된다.

12) 중소기업현황정보시스템. (2021). 중소기업범위. <http://sminfo.mss.go.kr/sc/si/SSI015R0.do>에서 2021. 8. 9. 인출

및 음식점업은 10억원 이하 기업들이 소기업이며, 소기업 기준 이상이되 중소기업 기준 이하인 기업들은 중기업에 포함된다. 소상공인들은 소기업 가운데 상시 근로자 수가 10명 미만(광업, 제조업, 건설업, 운수업) 또는 5명 미만(그 밖의 업종)인 기업들을 지칭한다.

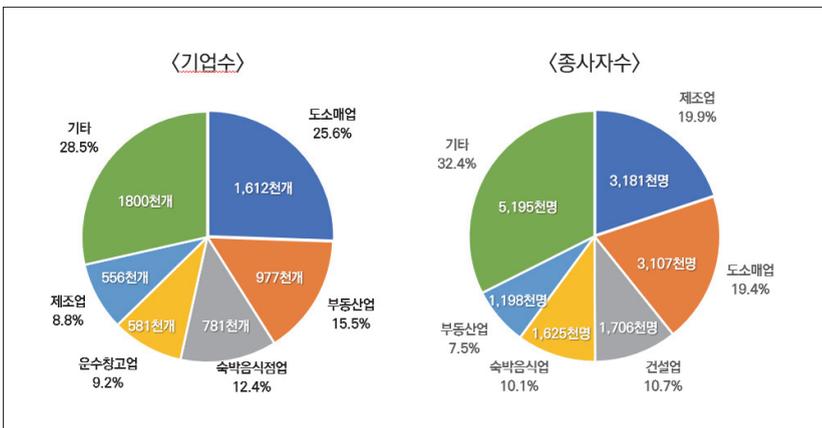
〈표 3-2〉 2017년 기준 규모별 중소기업현황 (기업체 기준)

(단위: 개, 명, %)

구분	전체	중소기업				중소기업 범위초과	
		소기업		중기업	중소기업 합계		
		소상공인 제외	소상공인 제외				소계
기업수	6,304,313 (100.0)	5,905,338 (93.7)	301,143 (4.8)	6,206,481 (98.4)	93,031 (1.5)	6,299,512 (99.9)	4,801 (0.1)
종사자수	19,289,058 (100.0)	8,529,844 (44.2)	3,862,526 (20.0)	12,392,370 (64.2)	3,599,040 (18.7)	15,991,410 (82.9)	3,297,648 (17.1)

자료: 중소벤처기업부. (2021a). 중소기업위상. <https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/MainSubStat.do>에서 2021. 7. 21. 인출.

〈그림 3-1〉 2017년 기준 업종별 중소기업현황 (기업체기준)



자료: 중소벤처기업부. (2021a). 중소기업위상. <https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/MainSubStat.do>에서 2021. 7. 21. 인출.

기업체 기준에 근거하여 <중소기업기본법>이 규정하는 중소기업의 현황은 <표 3-2> 및 [그림 3-1]과 같다. 2017년의 경우, 기업체 단위 통계에 근거하면 사업체 단위 통계에 비해 기업자 수와 종사자 수가 크게 증가한 것으로 나타나는데(기업자수 373만개→630만개, 종사자수 1,553만명→1,599만명), 그 이유는 사업장이 없는 전자상거래업이나 부동산업의 기업은 사업체 통계에서 제외되었던 반면, 새로운 기업체 기반 통계에서는 대거 포함되기 때문이다.

제3절 한국에서 수출주의 성장체제의 성립과 중소기업

한국에서 수출주의 성장체제의 성립은 전후 냉전질서를 바탕으로 한 미국의 발전주의적 기획에 따라 구성된 동아시아 지역체계의 산물이었다.¹³⁾ 미국은 냉전질서의 최전방 기지로서 한국을 미국과 일본의 하위파트너로서 통합시키려는 목적에서, 일본자본의 수출시장이자 미국시장으로의 수출기지로 한국경제를 재편하고자 했다. 그 결과 미국-일본-한국 사이의 독특한 분업구도로서 삼국무역체제가 확립되었다. 1960년대 초까지의 한국의 주요수출국과 주요수입국은 각각 일본과 미국이었던 데 반해, 한일국교정상화 이후인 1960년대 중반부터 이러한 구도는 역전되어 일본으로부터의 자본재·중간재 수입이 급증했던 반면 대미수출이 대일수출을 추월하기 시작했던 것이다. 이는 국내기업들이 대미수출을 목표로 하는 일본기업의 조립기지로서 활용되는 국제적 하청망으로 편입된 결과인 동시에, 투자자본의 조달 방식이 원조에서 차관으로 변모한 결과이기도 했다. 1950년대 후반부터 급감했던 원조를 대체한 차관자금의 경

13) '수출주의 성장체제'와 '소비주의 성장체제' 사이의 구분에 관해서는 박찬중(2020)을 참조할 수 있다.

우, 신규차관도입과 상환, 그리고 차환(refinancing)을 위해서는 수출을 통한 외화자금의 안정적 유입이 가장 중요했기에, 수출의 확대는 필수적이었기 때문이었다(박찬중, 2020, pp. 224-225).

한국 정부의 정책방향 역시 수출 부문 중심의 불균형 성장전략으로 전환되었다. 박정희 정부는 수입대체적인 내포적 공업화를 목표로 했던 1차 경제개발5개년계획을 수정하여 '수출제일주의'를 전면화했고, 그 결과 1960~70년대는 '국가주도 수출주의'로 명명될 수 있는 성장체제가 확립되었다. 정부는 국유은행들을 활용하여 해외차관을 수출실적에 따라 기업들에 배분함으로써 자본에 대한 결정적인 장악력과 규율을 행사했던 것이다. 이에 따라 수출실적은 1962년 5,480만 달러에서 1972년에는 16억 2,410만 달러로 거의 수직상승하는 성과를 보였다. 국유은행의 자금배분을 중심으로 수출의 확대가 이루어지고, 수출역량을 강화하기 위한 투자가 집중됨으로써 경제성장이 진행되는 성장체제가 작동하기 시작했던 것이다.

그런데 국가가 주도하는 수출주의 성장체제는 한정된 금융자원을 대기업에 집중시키는 뚜렷한 경향이 존재했다. 이러한 경향은 경제가 성장하는 과정에서 중소기업의 자생적 증가에도 불구하고, 대부분의 경우 영세한 규모와 종속적 지위에서 벗어나지 못하게 만드는 효과를 낳았다. 아래에서는 수출주의 성장체제가 전개되는 과정에서 나타나는 대기업과 중소기업 사이의 역사적 관계를 중심으로 서술할 것이다.

1. 수출주의와 대기업체제의 형성: 1950~60년대

해방 직후 한국경제는 일본과의 경제관계 단절과 남북분단으로 인한 원료, 기술, 자금 등의 부족에 따라 큰 타격을 입었다. 공장 수는 1943년

6월의 8,998개에서 1946년 11월에는 4,996개로 급격히 감소하였고, 이는 종업원 수와 생산액의 감소로 이어졌다. 이러한 상황에서 한국경제의 순환에 그나마 기여했던 것은 지역적 수요를 바탕으로 자생적으로 형성된 중소기업들이었다. 이를 고려하여 이승만 정부는 1956년 중소기업에 대한 육성과 지원을 골자로 하는, 최초의 공식적 중소기업정책이라고 할 수 있는 <중소기업육성대책요강>을 작성하여 발표했다(이경의, 2013, pp. 55-56; pp. 98-99).¹⁴⁾

사실 해방 직후 중소기업 중심의 경제구조는 자연스러운 것이었다. 자금경색, 원료가격상승, 기술부족, 구매력감퇴 등의 상황에서 채산성을 맞출 수 없는 대기업보다는 최소한의 국내수요를 대상으로 하는 수공업적 생산이 지역단위에서 광범위하게 확산되었기 때문이다. 실제로 해방 직후부터 1946년까지 신설된 1,000여 개 회사 중 8대 도시에 위치한 것은 201개에 불과했고, 대다수 신설기업들은 소도시와 군부에 위치했다(조선은행조사부, 1949, pp. I-150).

이러한 상황 속에서 1950년대까지 이어진 귀속기업체불하와 원조물자 및 대충자금의 편중배분은 대기업이 출현하는 조건으로 작용했다.¹⁵⁾ 사실상 그 자체로 특혜와 다를 바 없었던 귀속기업체 불하와 대충자금이 기반한 재정투유자가 정치인과 관료들에 의해 소수의 기업들에게 집중되었

14) 하지만 <중소기업육성대책요강>은 사실상 실시되지 못했다. 1958년 이후 미국의 원조가 감소함에 따라 경기침체가 발생했고, 농촌구매력이 감퇴하여 중소기업의 주요시장이었던 농촌시장이 축소되었기 때문이다.

15) 해방 후 귀속기업체의 처리방식에 대한 차이는 대만이 중소기업 중심의 산업구조를 가지게 되었던 데 반해, 한국은 대기업 중심의 산업구조로 나아가는 경로의존적 계기가 되었다. 대만에서는 국민당 정부가 대만 토착민과 긴장관계에 있었기 때문에 일본인 기업체를 대부분 직접관리하였고, 그 결과 대규모 국영기업이 총공업생산의 과반을 차지하였고 민간 대기업 육성책이 추진되지 않았다. 반면 한국에서는 정부가 해체되는 지주계급을 대신하여 허약한 자본가계급을 육성해야 할 필요가 있었으므로, 귀속기업체를 전면적으로 민간 자본가에게 불하하고 대기업을 육성하였다. 이에 따라 한국정부는 대기업의 육성을 위한 대만 정부보다 강하게 시장에 개입하게 되었다(이현창, 2011, p.443).

고, 이들에게 원조를 통해 원료 및 기계설비가 주로 공급되면서 한국의 공업화는 관료자본주의 하에서 대기업들에 의해 주도되었던 것이다. 그 결과 전후 한국경제에서 기업체 수는 전반적으로 빠르게 증가했지만, 대기업의 증가 속도가 중소기업을 앞질렀다. 1955년 상시근로자 수 99인 이하 중소기업체 수는 8,566개에서 1960년에는 14,843개로 73.3% 증가했던 반면, 대기업체의 숫자는 244개에서 549개로 125% 증가했던 것이다(이경의, 2013, p. 83; 정유행, 1981, pp. 147-148).

이 시기의 특징은 대기업과 중소기업 사이의 연관관계가 수립되지 않은 채, 도시와 지방이라는 지역적 구획에 따른 병행적인 이중구조가 존속했다는 데 있다. 당시 기업들의 주력제품은 생산공정이 단순하고 부품과 중간재가 많지 않은 소비재였기 때문에, 중소기업 가운데 하청의 비율은 5%에 불과했고, 대다수는 시장생산(43.3%)과 주문생산(51.7%)이 다수를 차지했다(황병준, 1966, p. 195). 중소기업은 정부의 특혜적 지원으로 빠르게 성장한 대기업에 압도되었지만, 생산과 수요의 지역적 성격에 상응하여 국내시장에서의 존립 기반을 어느 정도 유지할 수 있었다. 광범위한 농촌시장을 중심으로 한 대중시장은 근대적인 유통체계를 가진 도시의 시장권과는 대조적으로 재래시장을 축으로 전개되었고, 이 시장에서 활동하는 소매업자들이 중소기업과 긴밀한 관계를 맺고 있는 도매업자로부터 제품을 구입했기 때문이다. 대기업이 근대적 도시형 유통체계에 기반했다면, 중소기업은 전근대적 농촌형의 유통체계에 의존하는 소매상품수요에 기반했던 것이다. 그리고 이러한 요인이 대기업의 계열화·하청화 요구가 소극적이었던 결정적인 이유였다(이경의, 2013, p. 90; p. 211).

그런데 본격적인 산업화가 진행되면서 각각 도시와 농촌에서 병존했던 대기업과 중소기업의 이중구조는 빠르게 해체되었다. 대량생산된 대기업

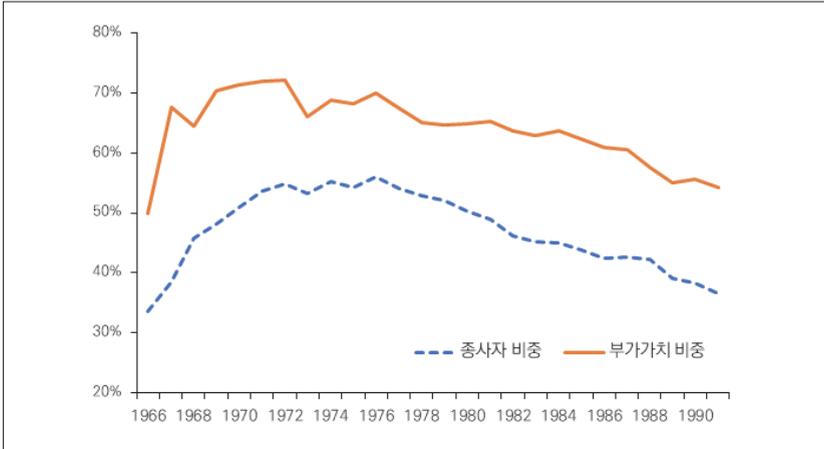
제품이 농촌시장으로 침투하고 기존의 중소기업 영역을 잠식하면서, 대기업과 중소기업은 상호보완적 분업관계가 아니라 경쟁구도를 형성한 것이다. 또한 박정희 정부의 대기업 편향적 산업정책으로 인해 중소기업의 영역은 더욱 축소되었다. 그 결과, 해당 분야 전체 출하액의 70% 이상으로 측정되는 중소기업분야는 1968년 83개 업종에서 1974년에는 52개 업종으로 감소했다(중소기업은행, 1976, p. 32).¹⁶⁾

특히 공업화의 결과로서 제조업에서 차지하는 대기업의 비중은 1960년대를 거쳐 빠르게 증가했다. [그림 3-2]은 제조업에서 300인 이상 대기업의 비중을 보여주고 있는데, 여기서 대기업의 비중은 1970년대 중반까지 매우 가파르게 상승하고 있음을 확인할 수 있다. 제조업 전체 종사자 수와 기업체 수는 1960년 15,204개에서 1966년에는 22,718개로 증가했는데, 1960년대 후반과 1970년대 초반에는 정체하여 1975년에도 22,787개 수준에 머물렀다. 그런데 이러한 상황에서도 대기업의 숫자는 꾸준히 급속한 상승세를 이어갔다. 1966~1976년간 대기업의 숫자는 238개로부터 1,029개로 급증하면서 종업원 비중이 33.7%에서 56.0%로 증가했고, 부가가치 비중 역시 같은 기간 동안 50.0%에서 70.0%로 증가했던 것이다. 요컨대 1960년대 후반에서 1970년대 초반 사이에 한국경제에서는 대기업의 비중이 확대되는 가운데 재벌체제의 기초가 확립되었다고 말할 수 있다.

16) 중소기업 부문에 대한 대기업의 부당한 침해와 불공정거래를 막을 수 있는 법적 장치는 <중소기업사업조정법>으로서 이미 1961년 12월에 제정된 바 있다. 그러나 이 법에는 대기업의 중소기업 부문 진출을 규제할 수 있는 조항이 포함되어 있지 않았고, 이를 행정면에서 뒷받침할 시행령은 1970년에야 마련되었다. 그리고 시행규칙이 제정된 것은 1979년 5월이었다(정상호, 2002, p.203).

[그림 3-2] 전제 제조업 대비 대기업 비중의 추이

(단위: %)



주: 여기서 대기업은 300인 이상의 기업을 의미함

자료: 통계청. (1995). 통계로 본 한국의 발전취. pp. 145-147에서 재구성

이러한 변화의 가장 중요한 요인은 바로 1960년대 중반부터 전개된 수출주의로의 전환이었다. 물론 이 시기에는 중소기업제품의 수출 역시 뚜렷이 증가했다. 저임금에 기반한 경공업 제품의 수출이 크게 성장하기 시작하면서 1963년 총수출 중 18.6%에 불과했던 중소기업 수출비중은 1969년에는 36.4%로 2배 가까이 상승했다. 하지만 결국 수출증대를 목표로 한 차관도입과 해외자본과의 합작투자가 대기업 중심의 수출경제구조로 재편하는 데 영향을 미쳤다. 예컨대 전기·전자 부문에서는 대표적으로 금성사가 1960년대 후반부터 일본 자본과의 합작기업설립을 통해 조립공정을 담당하고 주요 기간부품을 생산하는 대자본으로 변모하고, 화학섬유 부문에서는 코오롱, 동양나이론, 고려합섬 등이 차관도입과 일본과의 합작투자를 통해 대기업으로 등장했다. 또한 중화학공업화 이후, 일반기계산업 부문에서 정부에 의해 대규모 차관이 도입됨으로써 창원공업 단지에 대우중공업, 삼성중공업, 현대양행 등이 건설되었고 대기업이 형

성되었다. 1960년대 중반 수출주의 정책 수립과 더불어 조립가공형 산업을 중심으로 대량생산과 대량수출이 가능한 대기업의 비중이 증가했던 것이다. 이에 따라 중소기업의 수출비중은 1983년에는 20.2%로 다시 축소되었다(한국사회연구소, 1991, p. 227).

또한 1970년대 초에 본격화된 대기업의 인수·합병 역시 대기업 중심의 수출경제를 형성하는 데 기여했다. 이 시기 대기업이 적극적으로 인수했던 대상은 민영화된 공기업이나 부실기업에 한정된 것이 아니라 중소기업까지 포함하는 무차별적인 것이었다. 이러한 경향은 비관련 분야의 ‘자본계열화’와 다각화의 추세를 강화함으로써 재벌의 성장에 영향을 미쳤다. 특히 재벌계 종합무역상사제도의 도입이 결정적인 계기였다. 종합무역상사제도는 수출증진을 위해 기존의 무역상사를 대형화하고 중소기업 조업체의 수출대행창구를 확립하기 위해 실시되었다. 그런데 지정된 종합상사에 대해서는 수출신용장 없이도 저리의 수출금융과 그 외에 암묵적인 특혜지원이 보장되기 때문에, 재벌들은 종합상사 지정요건을 충족시키고 수출물량을 확보하기 위해 수출중소기업들을 경쟁적으로 인수했던 것이다. 공격적인 인수·합병의 결과로, 10대 재벌의 계열기업 수는 1960년의 66개에서 1970년에는 75개로, 그리고 1979년에는 250개로 크게 증가했다(이현창, 2011, p. 556; 홍장표, 1993, pp. 43-46).

박정희 정부의 중소기업정책 역시 수출주의로의 전환에 조응하는 구조개편을 의도했다. 사실 쿠데타 직후인 1961년 박정희 정부는 특수은행인 중소기업은행을 설립하여 중소기업에 대한 금융지원과 같은 보호정책을 중점적으로 추진했으나 수출주의로의 전환이 가속화된 1966년에는 <중소기업기본법>의 제정을 통해 선별적 육성을 지향하는 구조조정정책으로 이행했다. 즉 국내수요(지역시장)를 기반으로 존속해온 중소기업이라고 하더라도 대기업과 경쟁관계에 있는 경우에는 지원대상에서 제외시켜 결

국 도태시키거나 수출산업 또는 수입대체산업으로 전환하도록 강제했던 것이다(이경의, 2013, pp. 135-147).

1960년대 중반부터 본격화된 국가 주도의 수출주의 성장체제 확립은 대기업 중심의 기업구조로의 재편을 동반한 것이었고, 그에 따라 정부의 금융지원을 포함한 다양한 정부지원이 규모의 경제를 위해 더욱 집중되면서 경제 전반에서 대기업의 비중은 빠르게 확대될 수 있었다. 또한 이렇게 성장한 대기업은 비관련 부문으로의 공격적인 확장을 통해 재벌로 변모하면서 섬유·의복·가죽업과 같은 경공업 부문에서 중소기업의 영역을 잠식했던 동시에, 주로 해외의 중간재에 의존하는 수출형 조립가공업에 의존하였기 때문에 중소기업과의 보완관계도 낮은 수준에 머물러 있었다. 대기업과 중소기업은 1970년대 초반까지는 경합적 관계에 있었던 것이다. 이에 따라 1974년 1,543개의 공산품의 83%가 재벌 중심의 독과점적 시장구조에서 생산되었다. 국내시장이 협소한 상황에서 해외로부터의 대량 생산기술의 도입은 시장구조를 일거에 독과점화하였기 때문이다. 특히 공산품에서 상위 3사의 시장점유율은 60%를 넘었고 이러한 구도는 1980년대 초까지 지속되었다. 이러한 추세 속에서 중소기업의 시장 점유율은 공업화 초기부터 1970년대 중반까지 빠르게 하락하였으며, 1970년대 말까지 큰 변화 없이 지속되었다. 특히 1970년대 전반기에는 중소기업의 절대 수 자체가 감소하는 모습을 보였다. 상당수의 중소기업들이 대기업과의 수평적 경쟁관계 속에서 도태되었던 것이다(이헌창, 2011, pp. 551- 552; 홍장표, 1993, p. 49).¹⁷⁾

17) 물론 중소기업이 성장하여 대기업으로 상향이동 하는 경우도 분명히 존재했다. 실제로 1960년대에는 중소기업 가운데 규모의 상향이동을 경험한 기업들의 숫자가 하향이동을 한 기업보다 더 우세했다. 그러나 1970년대에는 10~19인 기업을 제외하면 대부분의 중소기업은 규모의 하향이동을 경험하는 경우가 더 지배적이었다(중소기업은행, 1980).

2. 중화학공업화와 하청계열화의 전개: 1970~80년대

대기업과 중소기업이라는 이중구조 속에서 이루어진 수출주의로의 전환 이후, 그 비중이 축소되고 있었던 중소기업 부문은 1973년 중화학공업화가 시작된 이래 새로운 전기를 맞게 되었다. 앞의 [그림 3-2]에서 확인할 수 있는 것처럼 1970년대 접어들어 대기업 비중의 증가추세가 둔화되기 시작했고, 후반부터는 뚜렷이 축소되는 경향을 보였다. 이는 고용과 부가가치 측면에서 중소기업의 급속한 성장에서 비롯된 것이었다. 중화학공업화에 따른 산업구조 재편이 대기업의 일방적인 성장을 제어하고, 대기업과 중소기업의 관계를 새롭게 정립함으로써 중소기업 부문에게 성장의 기회가 주어졌던 것이다.

박정희 정부가 추진한 중화학공업화는 기존의 수출지향형 산업과 동시에 새로운 수입대체형 산업 부문의 성장이 필요했다. 1970년대 중반까지 중화학공업화 초기 단계에는 여전히 1960년대의 조립가공형 산업과 마찬가지로 부품과 소재를 수입하는 단순조립에 의존하였기 때문에 부품산업을 그다지 자극하지 못하였으나, 1970년대 중반 이후부터는 중화학공업의 투자확대에 따라 단순·비핵심 부품을 중심으로 국내 조달 비중이 증가하면서 수입대체가 진행되었기 때문이었다. 특히 1차 석유위기 이후 냉각된 세계경제 상황에 따라 해외기업과의 합작을 통한 부품조달이 어려워지면서, 국내 중소기업으로부터의 조달에 의존할 필요가 더욱 커지게 되었다. 이처럼 중화학공업화가 개방한 시장의 형성 속에서 중소기업에게 새로운 판로가 제공되기 시작했다. 그리고 하청거래를 통해 대기업과 중소기업 사이의 새로운 연관관계가 형성되었다.

〈표 3-3〉 중공업 부문 주요 제품의 부품조달방식 변화

(단위: %)

구분		1967			1970			1978		
산업	품목	하청	시장구매	수입	하청	시장구매	수입	하청	시장구매	수입
기계	재봉기	22.1	4.1	73.8	46.0	5.2	48.1	57.0	0.6	42.4
	원동기	37.9	14.6	47.5						
	디젤엔진	31.8	0.0	68.2						
	경운기				28.1	59.4	14.5	99.5	0.4	0.1
	타자기				5.1	74.9	20.0			
	공작기계							35.7	57.7	6.6
전기 전자	선풍기	67.2	21.8	11.0	85.4	11.8	2.7			
	교환기	17.3	42.6	40.1						
	변압기				9.1	66.7	24.2	58.4	13.2	28.4
	전화기				30.4	40.0	29.4	67.2	8.5	24.2
	전동기				2.9	85.9	11.2			
	세탁기							64.7	20.6	14.7
	냉장고							78.4	6.7	14.9
	미니컴							63.7	1.4	34.9
	에어컨							56.4	11.3	32.2
수송 기계	자동차	23.2	7.3	69.5	43.9	0.0	50.7	73.3	0.9	25.9
	자전거	100.0	0.0	0.0	64.9	35.1	0.0	94.9	0.0	5.1

자료: 중소기업은행, 〈기계공업의 하청실태〉, 1967; 중소기업은행, 〈도급거래실태조사〉, 1970; 중소기업은행, 〈도급거래실태조사〉, 1978. 홍장표(1993, p52)에서 재인용

〈표 3-3〉은 중공업 부문에서 주요 제품의 부품조달방식의 변화를 보여주고 있다. 여기서 확인할 수 있는 것은 중화학공업화가 진행되면서 주요 부품조달에서 수입의 비중이 감소하고, 하청의 비중이 증가하는 추세이다. 물론 핵심부품은 여전히 해외수입에 의존하지만, 일반부품의 경우에는 국내하청조달이 증가하고 있음을 추론할 수 있다. 이는 중화학공업화가 본격 진행되는 1970년대 후반부터 중소기업이 대기업의 하청망 내부로 진입하는 방식으로 재편되었음을 보여준다. 실제로 제조업 전체 하청기업의 비중은 1969년의 12.6%에서 1981년에는 36.7%로 3배 가까이 급증했다(상공부, 1969; 1981).

하청계열화에 기반한 중소기업의 양적 증가는 정부의 육성정책에 따른 것이기도 했다. 박정희 정부는 중화학공업화의 성공을 위해서는 안정적인 관련 부품공급이 필수적이라는 인식 하에 1975년 ‘계열화촉진법’을 제정하고, 수입대체적 전략을 적극 수용했다. 그리고 1976년에는 중소기업에 대한 은행의 의무대출비율을 설정했으며, 1978년에는 중소기업 고유업종 지정제와 <중소기업진흥법>을 제정함으로써 대기업과 중소기업 사이의 분업관계를 안착시키기 위해 시도했다(이헌창, 2011, p. 550).

그러나 하청생산은 1970년대에 완전히 정착된 것은 아니었다. 1970년대 초에 등장한 하청거래는 오히려 1970년대 중반부터는 정체되는 양상을 보였던 것이다. 그 이유는 중화학공업화로 추진된 대량생산체제가 여전히 불완전하여 많은 중간재가 여전히 수입에 의존하고 있었고, 그에 따라 국내로부터의 중간재 조달량은 제약되어 있었기 때문이다. 그리고 대기업 역시 관련 소재와 부품을 자체생산하거나 기존 중소기업을 인수하는 방식으로 내부화하려는 경향이 보다 강했기 때문이기도 했다. 예컨대 전기·전자산업의 경우, 대기업은 주로 범용성이 강한 중간재를 중심으로 외주하청으로 조달했을뿐더러 단일부품을 하나의 하청기업에 집중발주하기보다는 구매선을 다변화하여 복수의 소규모업체 분산하여 발주하는 방식을 선호했다. 왜냐하면 납품경쟁을 유도함으로써 낮은 가격으로 부품을 공급받을 수 있었기 때문이다. 그 결과 대기업은 특정한 하청기업과 장기간 동안 거래관계를 맺을 필요가 없었고, 중소하청기업의 존립은 불안정할 수밖에 없었다(홍장표, 1993, p. 61).

이처럼 중화학공업화를 통해 재벌 중심의 수직적 하청계열화에 대한 필요성이 대두되었고 하청거래에 따라 중소기업들의 양적 확대도 어느 정도 이루어졌지만, 1970년대까지는 안정적인 하청계열화가 완성된 것

은 아니었다. 하지만 1979~1980년의 경제위기를 거치면서 상황은 바뀌기 시작했다. 차관에 의존한 무리한 중화학공업화 추진이 결국 외채위기로 비화되면서, 전두환 정부는 중화학 부문의 산업구조조정과 산업합리화를 추진할 수밖에 없었다. 산업합리화의 핵심 내용은 중복투자의 정리와 조립 부문 간의 축적연관을 구축하여 소재·부품 부문의 취약성과 과도한 해외의존도를 낮춤으로써 수익성을 개선하는 데 있었다. 그리고 이를 위해서는 중소기업의 광범위한 참여 없이는 불가능한 것인 만큼 중소기업 부문의 재편과 육성이 주요한 과제로 등장하게 되었다.

전두환 정부는 정권 초기부터 경제위기에 대한 대응으로 1980년대 <기업체질강화대책>을 발표하여 재벌의 수평적 계열화전략의 조정을 시도했다. 이에 따라 166개 대상 기업 중 144개 기업이 정리되었다. 그리고 가장 중요하게는 중소기업육성정책이 보다 전면화되었다. 물론 1970년대에도 <중소기업계열화촉진법>(1975)이나 <중소기업진흥법>(1978) 등과 같은 중소기업정책이 제정되었지만 사실상 강력하게 추진되지는 못했고, 실질적이고 실효적인 정책은 1982년 <중소기업진흥장기계획>이 수립되어 중소기업 관련 법령이 전면 개정된 이후부터라고 할 수 있다(중소기업은행, 1992, p.122). 이 시기부터 보다 강력한 중소기업정책이 실시된 것은 중소기업 부문을 중화학공업 부문 구조조정의 핵심영역으로 보았기 때문이다. 즉 중화학 부문 소재·부품 관련 중소기업을 육성하고, 이들을 대기업과 연계시키는 산업정책의 일환으로 추진되었던 것이다.

예를 들어 전두환 정부는 1979년부터 제정된 23개 중소기업고유업종 제도를 확대하여 조립금속·기계장비산업과 같은 중공업 가공형 산업을 중심으로 1985년에 237개를 지정하였다.¹⁸⁾ 그리고 기존의 <중소기업

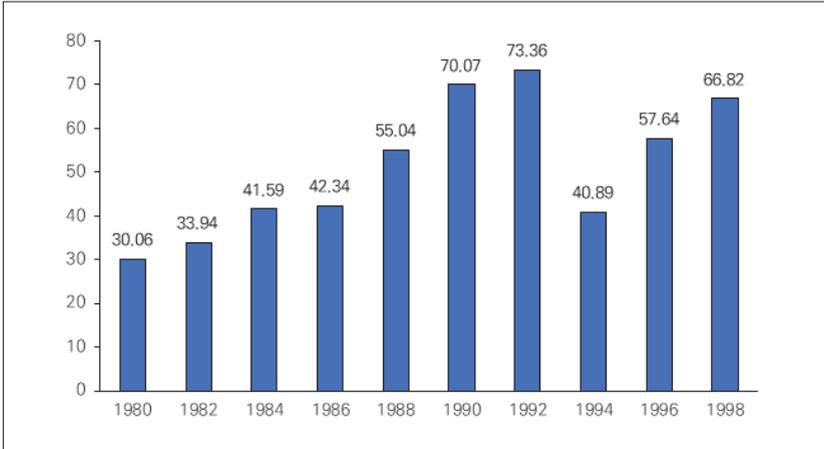
18) 이는 1970년대 대기업의 무분별한 중소기업 인수가 자본축적 전체의 부담을 초래했다는 판단 아래, 대기업과 중소기업의 영역을 구분지우는 동시에, 대기업을 중심으로 하는 하청계열화를 고도화하려는 의도였다(홍장표, 1993, p.67).

진흥법)에 의거하여 생산력 측면에서 부조응 관계에 있었던 중소기업의 현대화를 추진하는 한편, <중소기업계열화촉진법>을 활용하여 1981년을 기점으로 대기업의 자체생산을 금지하고 외주생산을 의무화하는 지정업종과 품목을 대폭 확대하여 하청계열화를 보다 적극적으로 추진했다. 이에 따라 1980년대 이후 중소기업의 수급업체 비중은 빠르게 증가했다. 아래의 [그림 3-2]에서 확인할 수 있듯이, 1980년 경우 그 비중이 30% 수준에 머물렀지만 1985년에는 42%로 증가한 후, 1990년에는 70%까지 상승했다. 중소기업은 하청계열화 이후 대기업에 대한 하청관계 내부로 포섭되기 시작한 것이다(홍장표, 1993, pp. 68-69). 요컨대 1970년대 시작된 중화학공업화는 1980년대 하청계열화의 확대와 함께 비로소 대량생산-대량부품조달체제가 정착되면서 완성되었다고 할 수 있다.

하청계열화로 확대된 상대적으로 안정적인 판로의 출현은 제조업에서 중소기업의 규모를 크게 늘리는 데 기여했다. 1977~1987년간 중소기업의 비중은 전체 제조업 고용인원의 46.29%에서 57.43%로 11.14%p, 그리고 총산출에서는 31.19%에서 38.12%로 6.93%p 증가했다. 특히 중소기업 중에서도 100~299인의 상위규모 중소기업보다 100인 미만의 하위규모 중소기업의 비중이 더 빠르게 증대되었다. 같은 기간 동안 5~19인 규모의 기업 비중은 7.59%에서 10.26%, 20~99인의 비중은 17.59%에서 27.16%로 확대되었던 반면, 100~299인의 기업과 300인 이상의 대기업 비중은 오히려 축소되는 모습을 보였다(장의태, 1990, p. 187).

[그림 3-3] 중소기업제조업체 중 수급업체 비중 추이

(단위: %)



주: 1992년과 1994년 사이에 비중에 큰 폭으로 감소한 것은 산업분류의 변화나 하청 수급업체의 기준변화에서 기인한 것으로 보임
 자료: 김태기. (2004). 일자리창출을 위한 중소기업의 구조개선 방안. p. 587에서 재구성

또한 중소기업의 하청계열화는 중간재의 국산화를 동반하여 수입대체 효과를 낳았다. 이와 같은 수입대체의 효과는 <표 3-4>에서 확인할 수 있다. 1970년대를 거치면서 공산품의 수출률과 수입의존도는 모두 증가하는 것으로 나타나는데, 이는 1970년대의 석유 위기에 따른 원자재 상승뿐만 아니라 중화학공업화가 야기한 수입유발효과도 반영하는 것으로 볼 수 있다. 중화학제품의 생산이 수출물량을 증가시키는데 기여했지만, 동시에 부품과 장비의 수입도 크게 증가시켰던 것이다. 그런데 1980년대 초 하청계열화가 강력하게 추진되고 중소기업에 의한 중간재의 국내조달이 확대됨에 따라, 수출은 3%p 이상 증가했던 반면 중간재의 수입의존도는 오히려 1%p 감소하는 추세를 보였다.

〈표 3-4〉 공산품 수출률과 제조업 수입의존도 추이

(단위: %)

	공산품 수출률	제조업 수입의존도
1970	10.6	17.3
1975	18.2	22.0
1980	19.2	22.7
1985	22.4	21.7

자료: 한국은행, 『산업연관표』, 1980, 1983, 1985; 정의태(1990, p. 187)에서 재인용

주: 1) 수출률=수출액/총생산액

2) 수입의존도=수입중간재투입액/총생산액

이렇게 본다면, 하청계열화는 단지 대기업과 중소기업 사이의 연관관계를 수립함으로써 중화학공업화를 완성했다는 의미 외에도, 한국의 수출주의 성장체제의 내적 변화까지도 내포하는 것이었다. 1970년대까지는 수출의 높은 수입의존도로 인해, 수출이 증가할수록 중간재 수입이 더 빠르게 증가함으로써 구조적인 경상수지적자가 지속되었고, 이는 외채위기의 요인으로 작동한 바 있다. 즉 수출은 산출과 고용을 확대시켜 경제성장을 촉진할 수는 있지만, 그와 동시에 구조적 경상수지적자의 확대로 이어져 거시경제적 불안정성도 커지는 모순적 상황에 놓여 있었던 것이다.

3. 서비스업 중소기업과 벤처기업의 증가: 1990년대~2000년대 초반

하청계열화를 통한 중소기업의 대기업체제로의 종속적 성장은 1990년 대에도 계속되었다. 특히 수급업체 비중의 증가와 더불어 확인할 수 있는 현상은 수급의존도의 증가, 즉 수급업체의 매출액 중에서 하청매출이 차지하는 비중 역시 빠르게 증가했다는 것이다. 김태기(2004, p. 588)에 따르면 1980년대 후반 이후 수급업체의 80% 이상의 기업들에서 수급의

존도가 80%를 상회하게 되었다. 또한 <표 3-5>는 제조업의 하청중소기업이 거래하는 모기업의 특성을 나타내는데, 여기서 확인할 수 있듯이 중소기업 사이의 하청거래가 50% 이상을 차지했다. 이는 순수한 의미에서 중소기업 간의 분업적 협력관계를 반영하는 것일 수도 있지만, 상당 부분은 재하청관계를 보여준다고 해석될 수 있다. 그리고 중소기업의 평균 거래 모기업의 숫자가 1990년에 16개에서 1999년에는 8.6개로 감소했던 것으로 나타난다. 즉 하청을 받는 기업이 하청을 주는 모기업에 빠르게 특화되어 종속되기 시작했던 것이다. 이는 정부가 주도했던 수직계열화가 1980~90년대를 거쳐 대기업을 정점으로 하는 위계적 관계로 완성되었음을 의미한다.

<표 3-5> 제조업 수급기업의 거래모기업별 구성비

(단위: 수, %)

연도	업체수	평균거래 모기업수	거래모기업 규모별 구성비		
			중소기업	대기업	대·중소기업
1990	45,100	16.0	51.9	9.7	38.4
1991	49,806	19.0	49.7	11.3	39.0
1992	52,015	15.0	54.0	12.7	33.3
1993	42,069	9.0	54.4	21.2	24.4
1994	37,364	9.4	52.1	20.8	27.1
1995	44,958	9.5	51.5	22.8	25.7
1996	56,151	7.1	52.6	24.5	22.9
1997	49,190	6.2	48.5	26.4	25.1
1998	53,148	6.1	49.8	24.5	25.7
1999	52,219	8.6	53.6	25.0	21.4

자료: 김태기. (2004). 일자리창출을 위한 중소기업의 구조개선 방안. p.589.

수직적 하청계열관계의 확대와 심화는 한편으로는 산업연관을 통한 대기업과 중소기업 사이의 분업 발전을 의미하지만, 동시에 이들 사이의 새

로운 지배·종속관계의 형성을 의미하는 것이기도 했다. 즉 하청계열관계의 성립은 생산과정에서의 상호의존을 확대하면서 중소기업을 대기업 중심의 생산체계 내부로 포섭해왔던 것이다. 이를 통해 대기업은 생산과 정상의 위험과 비용을 여러 가지 방식으로 중소기업에 전가할 수 있었고, 그럼으로써 더 높은 이익을 실현할 수 있는 수단으로 활용했다.

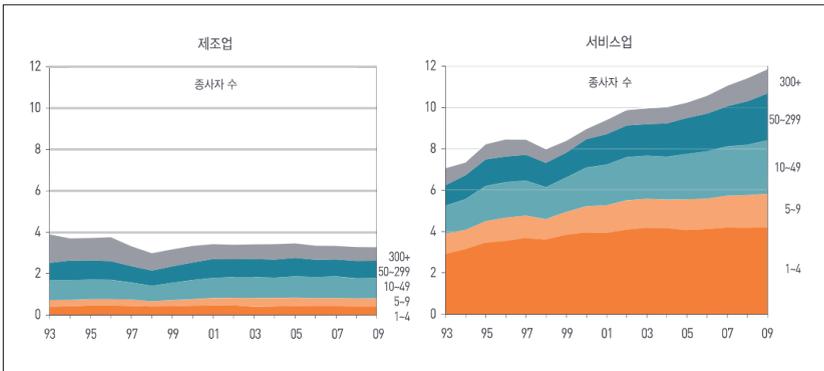
1990년대 중소기업 부문에서 나타난 주목할 만한 새로운 현상은 서비스업의 확대라고 할 수 있다. 한국에서 상업과 서비스업이 중소기업자의 정의에 포함된 시점은 1973년이었고, 도소매업이 정부의 지원을 받게 된 것은 <도소매업진흥법>이 제정된 1986년이였다. 하지만 실질적인 정부 차원의 체계적 지원책이 마련된 것은 <유통산업발전법>이 시행된 1997년이였다. 이처럼 중소기업정책이 제조업 중심으로 운영되었던 것은 수출주의 성장체제의 효율성을 위한 것이었다고 해석할 수 있다(정상호, 2002, p.198). 그런데 3저 호황을 거치면서 실질임금이 상승하고 1990년대 초중반에는 대기업 중심으로 공격적인 투자가 이루어지는 가운데, 소비 규모가 증가함에 따라 서비스업과 자영업이 증가할 수 있는 환경이 조성되었다. 실제로 1990년대는 외환위기 직전까지 한국경제에서 예외적인 내수 중심의 경제가 부상한 시기였다고 할 수 있다. 그 결과 총산출액 기준으로 볼 때 1980년대 후반까지 제조업의 비중은 약 50%를 차지하였고, 서비스업의 비중은 40% 초반 수준을 유지했지만, 1990년대 이후 역전되어 서비스업 비중이 50% 수준으로 상승한 반면, 제조업의 비중은 40% 중반 수준으로 하락했다(김동석, 2005, p. 128).

[그림 3-4]는 상시근로자 수로 파악한 사업체 규모별 종사자 수의 추이를 제조업과 서비스업으로 구분하여 제시하고 있다. 제조업의 경우, 총 종사자 수는 1993년 388만 명에서 2009년 327만 명으로 크게 감소한 것으로 나타났으나, 서비스업은 이와 반대로 같은 기간 동안 708만 명에

서 1,188만 명으로 크게 증가했다. 특히 제조업의 경우 기업규모에 상관 없이 종사자 수는 큰 변화가 없거나 감소했던 반면, 서비스업의 경우에는 주로 300인 이하의 중소기업에 고용된 종사자 수가 뚜렷하게 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 1990년대를 거치면서 중소기업 부문은 그 비중 면에서 확고하게 서비스업이 제조업을 압도하는 방식으로 재편되었음을 보여준다.

[그림 3-4] 제조업과 서비스업의 사업체 규모별(상시근로자수) 종사자 수

(단위: 백만명)



자료: 윤희숙, (2012). 1990년대 이후 한국경제 구조변화가 빈곤구조에 미친 영향과 정책적 함의. p. 3

다른 한편, 1990년대에 중소기업 부문과 관련된 새로운 현상은 이른바 ‘벤처기업’이라고 분류되는 유형의 중소기업의 양적 확대였다. 이러한 경향은 우선 정보통신기술의 비약적 발전에 따른 새로운 기술적 기회와 시장기회의 전개에 따른 것이었다. 특히 컴퓨터 관련 기술의 가속적 발전은 상대적으로 투자비용이 낮기 때문에 기업규모의 제약에 따른 진입장벽이 낮아 신규창업에 유리했다. 또 다른 요인으로는 창업을 지원하는 벤처캐피탈의 발전과 포스닥 시장의 형성이었다. 사실 한국에서 벤처캐피탈 회

사는 일찍이 1986년에 근거법이 제정되어 12개 사가 설립되었으나, 다른 금융회사나 시장금리에 비해 투자수익률이 매우 낮은 수준이어서 그리 발전하지 못했고, 1991~93년에는 많은 벤처캐피털 회사들이 부도 혹은 폐업상태에 이르기도 했다. 그 결과 본래의 목적과는 달리 벤처캐피털 업무를 수행하고 창업기업을 성공적으로 성장시키는 사례는 매우 드물었다. 그러나 1999년 코스닥시장과 벤처투자가 폭발적으로 확대되면서, 정보통신산업을 중심으로 중소기업 창업이 크게 증가하기 시작했다(성소미, 2001, pp. 101-122).

〈표 3-6〉 벤처기업 증감추이

(단위: 개)

연 도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
벤처기업 수	2,042	4,934	8,798	11,392	8,778	7,702	7,967
신규기업 수	2,049	3,676	5,532	3,914	1,672	1,272	1,886
제외기업 수	7	784	1,668	1,320	4,286	2,348	1,621

자료: 정진하. (2005). 국내 벤처기업의 성장요인 분석. p.128.

〈표 3-6〉에서 확인할 수 있는 것처럼 1998~2000년 사이 신규창업한 벤처기업 수는 큰 폭으로 증가했다. 그러나 이러한 추세는 오래 가지 않았고, 따라서 한국의 중소기업 생태계에 의미있는 변화를 가져오지 않았다. 사실 ‘벤처붐’은 정부의 벤처산업육성 정책과 코스닥 시장으로의 대규모 자금유입이 만들어낸 일시적인 결과였을 뿐이었다.

코스닥지수는 1999년 초 76.12에서 시작하여 1999년 말 256.14로 무려 3배 이상 상승하였으며, 2000년 2월에는 일일거래 대금이 사상 최대인 6조 4,211억원을 기록했다. 하지만 코스닥 시장은 같은 해 3월부터 하락하기 시작하여 2000년 말에는 연초 대비 80.2% 폭락한 52.58에 이르렀고, 이 과정에서 다수의 신규창업한 벤처기업들은 부도를 맞거나 상장 폐지되었다(박진우, 김민혁, 김주환, 2008). 벤처기업으로 명명되었던 새

로운 중소기업 유형은 대부분의 안정적인 수익모델을 만들지 못했고, 대기업체제를 대체할 대안적인 성장체제를 만드는 데도 실패한 채, 금융투기의 대상이 되었던 것이다.

제4절 2000년대 이후 수출주의의 전환과 중소기업의 현재

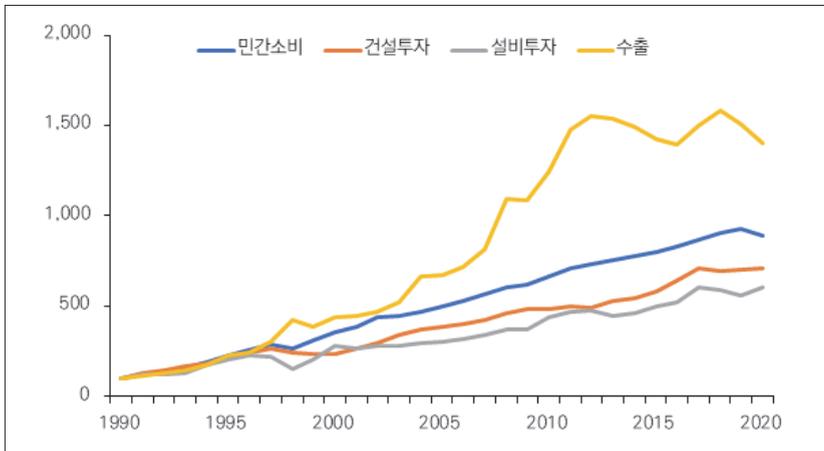
1997년의 외환위기는 한국경제 역사상 전무후무한 최악의 위기였다. 그런데 이 위기는 수출주의에 의존해왔던 기존의 성장체제와 불균형 성장전략을 붕괴시키거나 교체한 것이 아니라, 그것이 더욱 강화되고 극단화되는 방식으로 변형되었다. 이러한 변형의 기저에는 중국의 부상에 따른 지역체제의 구조변동이 자리잡고 있다. 4절에서는 ‘고강도 수출주의’(intensive exportism)로 명명할 수 있는 변화가 중소기업에 어떤 영향을 주었는지를 중심으로 논의한다.

1. 외환위기 이후 고강도 수출주의로의 전환

외환위기 직후 최소 3~4년간은 한국경제가 정체상태에 머무를 것이라는 예상이 지배적이었다. 하지만 이러한 예상과는 반대로, 1998년 하반기부터 한국경제는 급속한 경기회복세로 반전되었다. 실질 국내총생산 증가율은 1998년에 -6.7%였지만, 1999년 초에는 5.8%로 반전되었고, 이후 증가세는 더욱 빨라져서 1999년에는 10.9%에 달했다(신장섭, 장하준, 2004, p. 104). 심지어 예상보다 빠른 2001년 8월에 국제통화기금으로부터의 구제금융차입금을 전액 조기 상환함으로써 위기국면으로부터 완전히 벗어났음을 선언했다. 이는 예상치 못한 수출의 급증에 따른 결과였다(박찬중, 2020).

외환위기 이후 한국의 수출주의 성장체제는 역설적으로 더욱 강화되었다. 2000년 1,723억 달러 수준이었던 한국의 수출규모는 2011년에는 5,552억 달러로 3배 이상 증가했으며, 같은 시기 동안 연평균 수출증가율은 9.1%로서 연평균 국내총생산 성장률(4.6%)을 크게 상회했다(박찬중, 2020). 그런데 이 시기의 수출주의가 외환위기 이전의 그것과 구분되는 가장 중요한 요인은 수출과 국내투자 사이의 연관관계가 약화되었다는데 있다. 1970~80년대 한국경제의 고도성장은 수출을 매개로 한 투자와 고용의 증가에 의해 가능했다면, 2000년대 이후에는 투자와 고용이 정체되는 가운데, 오직 수출에만 더욱 의존하는 경제구조가 형성되었던 것이다. 이처럼 2000년대의 한국의 성장체제는 그 이전 시기와 비교하여 ‘고강도 수출주의’(intensive exportism)의 성격을 띠었다(박찬중, 2019).

[그림 3-5] 국내총생산 주요 부문별 추이 (1990=100)



자료: 한국은행경제통계시스템. (2021a). 국민계정. <http://ecos.bok.or.kr>에서 2021. 7. 20. 인출

〈표 3-7〉은 경제성장에 대한 지출항목별 기여도를 보여주고 있는데, 외환위기 이후부터 투자(총고정자본형성)의 성장기여도는 1% 이하로 급락했음을 확인할 수 있다. 1970~1986년에는 민간소비, 투자, 수출의 성장기여도가 함께 높은 수준을 기록했고, 1987~96년에는 고정자본투자가 수출을 역전할 정도로 높은 투자수준을 보여주었다. 그러나 1997~2007년에는 수출의 기여도는 3.3%에서 4.1%로 상승한 반면 투자의 기여도는 4.5%에서 0.7%로 하락한 뒤, 이러한 추세는 글로벌 금융위기 이후인 2008~2019년까지 지속되어왔다. 반면 수출은 외환위기 이후부터 줄곧 다른 지출항목보다 가장 높은 수준으로 성장을 견인해오고 있다(박찬중, 2020).¹⁹⁾

〈표 3-7〉 지출항목별 성장기여도

(단위: %)

	1970~1986	1987~1996	1997~2007	2008~2019
민간소비	4.8	4.6	2.1	1.3
투자 (총고정자본형성)	3.5	4.5	0.7	0.8
수출	4.1	3.3	4.1	2.4

자료: 한국은행 경제통계시스템. (2021a). 국민계정. <http://ecos.bok.or.kr>에서 2021.11.25. 인출

그런데 전반적인 투자위축에도 불구하고 투자의 집중도는 상승했다. 2004년 이후 4대 재벌의 설비투자는 위기 이전의 최고 수준인 1996년의 19조8천억을 훨씬 초과하면서 2005년에는 29조 7천억원에 달하였고, 총고정자본투자 중 4대 재벌의 비중은 같은 기간 31.4%에서 37.4%로 증

19) 이병천(2011)은 이러한 변화에 대해 한국경제가 '투자주도'에서 '수출주도'로 전환되었다고 해석한 바 있다. 하지만 〈표 3-7〉에서 확인할 수 있듯, 외환위기 이전에도 투자와 더불어 수출 역시 성장에 높은 기여를 했다는 점에서 '투자주도에서 수출주도로의 전환'이라는 해석은 불충분할 수 있다. 오히려 문제는 외환위기를 계기로 투자와 수출 사이의 연계가 해체되었다는 데 있는 것이다.

가했다. 반면 중견기업의 투자 비중은 현저히 하락했다. 이는 2000년대 수출주의가 재벌주도적 성격을 지니고 있음을 반영하는 것이다. 즉 수출 부문을 주력사업으로 하는 재벌들은 2000년대의 수출시장호조에 힘입어 투자를 확대했던 반면, 중견규모 이하의 내수기업들은 적극적 투자에 나서지 못했던 것이다(이병천, 2011). 결국 수출 부문과 내수 부문의 격차는 재벌이 주도하는 수출 부문을 제외한 다른 영역의 전반적 침체와 함께 거시적 투자부진을 야기했고, 이는 다시 고용과 소비의 부진으로 이어진 것으로 해석할 수 있다.

재벌주도 수출주의에서 경제성장에 대한 민간소비와 투자의 기여도가 낮아짐에 따라, 수출을 담당하는 재벌의 영향력은 더욱 커지게 되었다. 성장률 저하로 인한 위기감이 커질수록, 수출경쟁력의 강화에 대한 정책적, 그리고 더 나아가 국민적 집착 역시 확대되었다. 이는 수출주의는 경제적 문제인 동시에 이데올로기적 문제이며, 자기강화적 속성을 지닌다는 것을 보여준다(박찬중, 2020).

2000년대 이후 수출주의 체제의 부활로서 ‘고강도 수출주의’로의 이행을 가능케 했던 요인은 세계의 공장으로서 중국의 부상과, 그것을 배경으로 하는 대기업의 해외직접투자 급증이었다. 즉 1960년대 중반 이후의 수출주의 성장체제가 냉전과 지역경제체계의 확립이라는 지정학·지경학의 산물이었던 것과 마찬가지로, 2001년 중국의 국제무역기구(WTO) 가입에 따른 동아시아 지역의 글로벌 가치사슬의 확장과 지경학의 변화가 한국의 수출주의 체제를 다시 부활하는 계기가 되었던 것이다.

2000년대 이후 중국경제의 부상과 이에 따른 동아시아에서의 생산의 재배치는 글로벌 가치사슬을 확장시켰다. 1990년대까지 지역의 수출국가들 사이의 관계는 이른바 ‘안행모형’(flying geese model)이라는 위계적 형태를 띠었다. 즉 고도의 생산기술을 보유한 일본이 다른 국가들에게

지속적으로 기술이전을 함으로써 경제성장이 전파된다는 것이었다. 그리고 일본이 핵심 소재·부품·장비를 생산하여 인접 국가들에게 수출하면 이를 단순 조립하여 해외시장으로 재수출함으로써 지역 전체의 수출능력은 제고되지만, 수출에 따른 부가가치의 차이는 분명히 기술수준에 따라 차별화되어 있는 구조를 지칭하는 것이기도 했다. 그런데 지역체계에 중국이 등장하고, 거대한 수출공장이 다른 아시아지역에서 중국으로 재배치되면서 이른바 ‘팬더서클’(panda circle)이라는 새로운 구도가 형성되었다(박찬중, 2020).

이러한 변화는 1990년대까지 한국 수출주의의 기본 성격이었던 단순 조립가공 중심의 무역에서 탈피하고 있음을 의미한다. 물론 여전히 한국의 수출이 유발하는 수입, 특히 원자재와 일본산 자본재 및 부품에 대한 의존도는 여전히 높은 수준이지만, 대기업 중심으로 중간재에 대한 기술개발을 통해 보다 부가가치가 높은 중간재 중심의 수출구조로 상향이동하는 데 성공한 것은 분명해 보인다. 동아시아 지역에서 확장된 가치사슬에서 한국경제는 ‘중류’로 이동한 것이다. 이러한 성과는 2000년대 이후부터 장기지속되어온 경상수지 흑자구조로 나타났다.

그런데 강조되어야 할 보다 중요한 변화의 양상은 과거의 수출주의와는 달리 2000년대 수출주의의 새로운 국면을 주도했던 것은 바로 재벌들이었다는 사실이다. 이미 수많은 연구들이 지적해왔듯이, 과거의 국가주도 수출주의에서 국유은행을 매개로 한 정부의 수출육성정책과 지원정책은 수출확대의 핵심동력 가운데 하나였다. 수출의 낮은 부가가치에도 불구하고 기업들로 하여금 수출의 양적확대와 수출 부문의 투자확대에 주력하도록 할 수 있었던 것은 당시의 국제정치경제적 배경을 활용한 바로 이와 같은 정부의 지원이었다. 반면 외환위기 이후 2000년대부터의 보다 강화된 형태의 ‘고강도 수출주의’는 중국경제의 부상이라는 지경학적 요인을 배경으로 한 재벌들의 공격적 직접투자의 확대에서 기인했다(박찬중, 2019).

제조업의 해외투자액은 2000년의 16억 달러에서 2014년 92억 달러로 4.5배나 확대되었고, 해외직접투자 잔액의 GDP 대비 비중도 같은 기간 동안 3.8%에서 18.3%로 급증했다. 예컨대 수출주력상품 가운데 하나인 스마트폰의 해외생산 비중은 2010년 16%에서 2012년(1분기)에는 78% 수준까지 늘어났고, 자동차의 경우에는 2005년 16.7%에서 2013년 47.6%로 늘어났다. 이와 같은 해외투자과 해외생산의 증가는 곧 수출의 증가로 이어졌다. 해외생산의 확대는 해외생산기지로의 중간재 수출을 필연적으로 유인했고, 그 결과 해외투자과 수출 사이의 보완적 관계가 형성되었기 때문이다(신현수, 민성환, 김재덕, 김정현, 2015, pp. 28-29).

해외직접투자를 주도했던 유형은 일반적으로 금융수익을 목표로 하는 지분투자방식이 아니라, 현지생산을 목표로 하는 공장설립형투자, 즉 그린필드투자(green field investment)였다. 특히 2006년부터 휴대폰과 자동차의 수출이 호조를 보이면서 현지 시장으로의 진출이나 현지생산 후 타국으로의 우회수출을 목표로 하는 그린필드형 직접투자구 모는 속도와 규모에 있어서 빠르게 증가했다. 해외직접투자를 통한 ‘생산의 세계화’는 외환위기에 불구하고 수출주의 성장체계가 복구될 수 있었던 주요 요인이었다. 공장설립형투자를 통해 설립된 해외현지법인을 대상으로 국내본사법인의 부품 및 중간재 수출이 급증하면서, 2009년 전산업의 해외현지법인으로의 수출비중은 총수출의 35.9%를 차지하게 되었다. 2005년부터 2009년까지 총수출이 27.8% 증가한 데 비해, 현지법인으로의 수출은 같은 기간동안 43.4% 증가했을 만큼, 동일기업 내 국내법인과 해외법인 사이의 거래는 한국의 수출을 견인했다. 이와 같은 현지법인에 대한 수출은 주로 중국과 동남아시아에 집중되었으며, 2006년에는 대중수출 가운데 현지법인에 대한 수출 비중이 75%에 달할 정도까지 증가했다(전광명, 노원중, 2008; 한국수출입은행, 2010; 2015).

2. 낙수효과의 약화와 대기업-중소기업간 연관관계의 해체

2000년대 이후 나타난 새로운 추세는 기존의 한국의 성장체제에도 중대한 변화를 야기했다. 과거 개발국가 시기에는 대기업의 수출증대와 투자확대는 경제성장의 동력이었으며, 중화학공업화 이후부터는 하청계열화의 확대를 매개로 중소기업의 성장을 유발하고 일자리 창출로 가계소득을 증가시키는 선순환 효과를 창출했다. 이른바 대기업의 성장에 기반한 ‘낙수효과’(trickle down effect)가 작동했던 것이다(홍장표, 장지상, 2015, p. 33). 그러나 외환위기 이후, 그리고 본격적으로는 2000년대 이후부터 이와 같은 낙수효과는 약화되어왔다. 대기업의 고용이 감소하고, 수출의 부가가치유발효과와 고용유발효과는 뚜렷이 감소하는 추세로 반전된 것이다. 이 때문에 대기업의 성장과 수출증대가 경제적 양극화와 일자리 문제 해결의 대안이 되기 어렵다는 주장이 제기되고 있다(김근수, 2014).

〈표 3-8〉 수출의 고용유발계수 (1995~2018년)

(단위: 명)

	1995	1998	2003	2007	2011	2015	2018
고용유발계수	22.2	12.5	9.4	7.2	5.3	7.3	6.2

자료: 한국은행경제통계시스템. (2021b). 산업연관표. <http://ecos.bok.or.kr>에서 2021.11.25. 인출.

〈표 3-9〉 수출의 부가가치유발계수 (1995~2018년)

	1995	1998	2003	2007	2011	2015	2018
부가가치유발계수	0.698	0.646	0.647	0.600	0.542	0.645	0.623

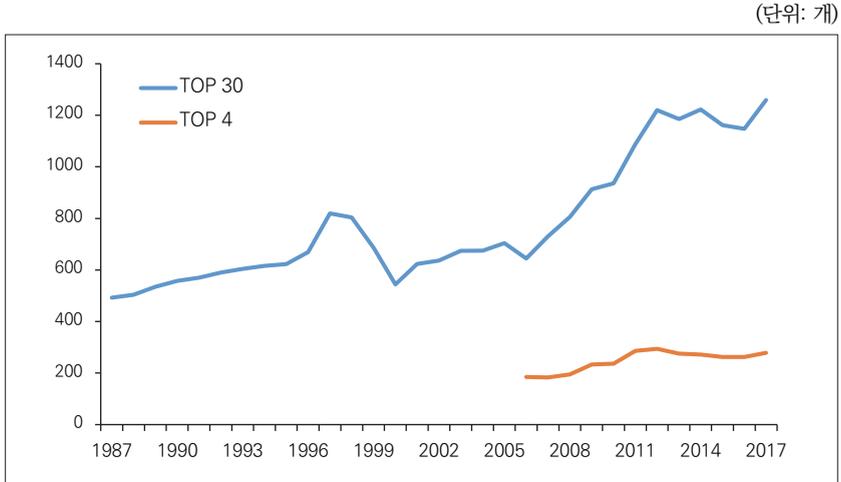
자료: 한국은행경제통계시스템. (2021b). 산업연관표. <http://ecos.bok.or.kr>에서 2021.11.25. 인출.

〈표 3-8〉은 수출의 고용유발계수의 추이를 보여준다. 여기서 확인할 수 있는 것처럼 1995년 22.2명이던 유발계수는 2000년대 들어서 한 자리 수로 급감했다. 마찬가지로 수출의 부가가치유발계수를 보여주는 〈표 3-9〉도 1990년대에 비해 2000년대 이후 추세적으로 하락해왔음을 나타내고 있다. 요컨대 수출의 증가가 국내의 고용과 부가가치의 면에서 그 효과가 뚜렷하게 약화된 것이다.

이러한 변화는 앞 절에서 살펴보았던 대기업의 해외직접투자 증가와 그와 동반된 대기업 계열사 간 거래의 증가에서 비롯되었다. 2000년대 급증한 수출 대기업을 중심의 해외직접투자가 수출대기업과 중소기업 사이의 낙수효과를 감소시켰던 것이다. 예컨대 대기업과 중소기업 간 투입-산출연관관계를 분석한 한 연구에 따르면, 대기업의 해외투자자와 글로벌 아웃소싱이 국내 생산과 고용유발효과를 약화시키는 방향으로 영향을 미친 것으로 나타났다(이진면, 이용호, 김재진, 2016). 홍장표와 장지상(2015)의 연구에 따르면, 대기업의 해외직접투자는 국내 모기업과 해외법인 간 교역을 확대시키는데, 이러한 과정에서 해외법인으로부터의 중간재 수입을 늘려 해외생산이 국내생산을 대체하고 고용을 감소시키며, 또한 국내 거래에서도 대기업의 계열사 간 내부거래의 증가가 비계열사의 생산과 고용을 감소시키는 결과를 낳았다.

[그림 3-6]는 상위 4위 대기업과 상위 30위 대기업 모두에서 2000년대 중반 이후 계열사 수가 크게 증가했음을 보여주고 있다. 계열사의 증가는 계열사 간 내부거래의 확대로 이어져, 결국 대기업 성장의 과실이 기업 외부로 파급되는 낙수효과를 축소시키는 요인으로 작용하고 있다(OECD, 2018, p. 4).

[그림 3-6] 상위 30위와 상위 4위 그룹의 계열사수 추이

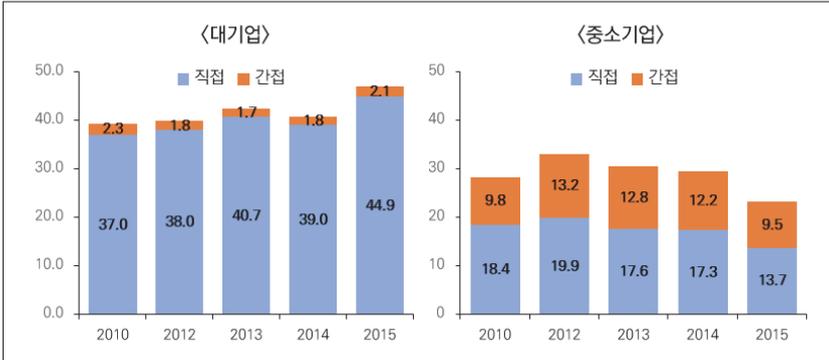


자료: OECD. (2018). *Economic Surveys Korea* (p.4) Retrieved from www.oecd.org/economic-surveys/economic-survey-korea.htm 2021. 12. 1.

또한 중소기업은 글로벌 가치사슬에 직접 참여하는 정도가 매우 낮은 수준이다. 글로벌 가치사슬에 참여하는 국내 중소기업의 비중은 OECD 국가 가운데 가장 낮은 수준인데(OECD, 2018, p. 4), 이로 인해 대기업의 국내외 계열사 간 교역관계의 강화는 중소기업 수출 비중의 하락으로 이어지고 있다. 그런데 여기서 고려해야 할 것은 수출에 대한 중소기업의 직접기여도와 간접기여도의 구분이다. 직접기여도란 통관기준으로 중소기업제품이 전체 수출에서 차지하는 비중을 의미한다면, 간접기여도는 대기업의 수출제품에 포함되는 중소기업의 중간재와 원료, 그리고 운송의 가치까지 포함하는 개념이다.

[그림 3-7] 기업규모별 수출의 직·간접 기여도 비교

(단위: %)



자료: 이진면, 김재진, 이용호, (2018), 2015년대 대·중소기업 산업연관표 작성과 분석, 세종: 산업연구원, p. 130에서 재구성.

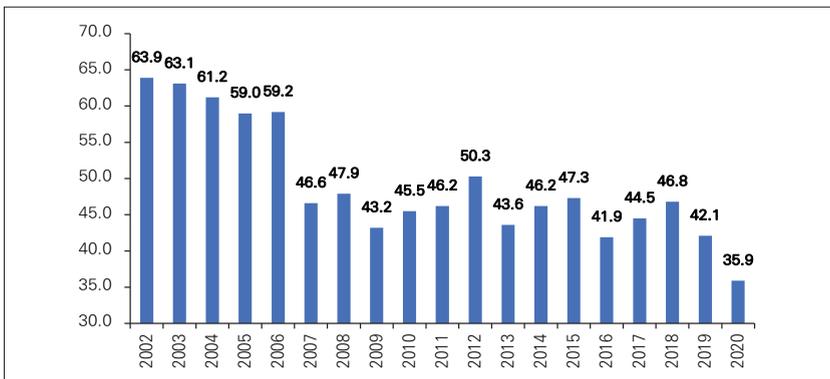
[그림 3-7]은 대기업과 중소기업의 수출기여도 추이를 보여준다. 여기서 확인할 수 있는 것은 2010~2015년간 대기업의 수출비중은 증가하는 반면, 중소기업의 수출비중은 감소하는 추세다. 그런데 중소기업의 경우는 통관기준의 직접기여도의 감소추세뿐만 아니라, 간접기여도 역시도 2012년부터 뚜렷이 하락하고 있음을 확인할 수 있는데 이는 수출대기업에 대한 중소기업의 연관관계가 해체되고 있음을 반영하는 증거라고 할 수 있다(이진면, 김재진, 이용호, 2018, p. 131). 한국에서 대기업에 비해 중소기업의 부가가치계수와 고용계수가 더 크다는 사실을 고려할 때, 이러한 수출기여도의 약화는 결국 대기업이 주도하는 수출의 성과가 국내경제의 산출과 고용에 미치는 영향과 폭이 감소하는 것으로 귀결되고 있음을 추론할 수 있다. 즉 2000년대 이후 현재까지 이어지고 있는 수출의 증가와 그에 따른 경상수지흑자의 누적에도 불구하고 체감경기가 나아지지 않는 이유도 바로 여기에 있는 것이다.

대기업과 중소기업 사이 연관관계의 약화는 1980년대 이후 확대되어 왔던 수직계열화의 약화라는 방식으로 나타나고 있다. 3절에서 살펴보

앞듯이, 한국에서 중소기업의 성장은 대기업과의 수직적 하청계열화를 통해 연관관계를 수립함으로써 이루어져 왔는데, 이러한 관계가 2000년대를 기점으로 뚜렷하게 약화되고 있는 것이다. 중소기업 중 다른 기업과 수급관계를 맺은 기업의 비중은 1969년까지만 하더라도 12%에 불과했으나, 1970년대 중반 이후 지속적으로 증가하여 1990년에는 70%에 달하게 되었다(박찬중, 2020). 그러나 외환위기 이후 재벌의 해외투자가 증가하고 이들이 주도하는 수출주의로의 전환이 이루어지면서, 대기업과 중소기업 사이의 연관관계는 현저히 약화되어, 중소기업의 수급업체 비중은 2010~2011년에는 45~6% 수준으로 하락했다. 이는 수출대기업, 즉 재벌들이 부품과 장비 등을 국내 중소기업으로부터 조달하기보다는 더 많은 부분을 해외로부터의 수입에 의존하게 되었음을 의미하는 것이며, 동시에 수출을 통한 국내 부가가치의 창출규모가 감소하는 원인이 되었다고 할 수 있다(이영훈, 2017, pp. 503-504; pp. 530-532). 이러한 추세는 더욱 확대되어 2020년 현재 제조업 부문 중소기업 중 수급업체 비중은 35.9%까지 하락했다.

[그림 3-8] 제조업 부문 중소기업의 수급업체 비중

(단위: %)

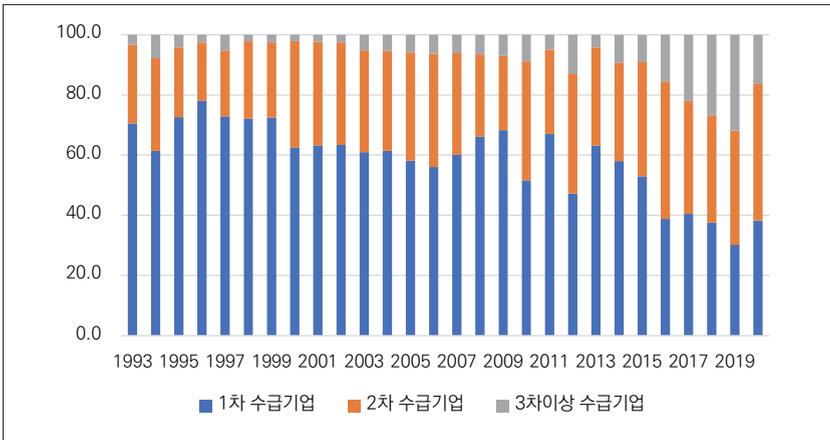


자료: 중소벤처기업부. (2021b). 중소기업실태조사. <https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/surveyList.do>에서 2021. 11. 5. 인출

물론, 이러한 변화는 다른 기업과의 수급관계를 맺지 않고 독자적인 판로와 수익모델에 의존하는 중소기업의 숫자가 증가한 결과일 수도 있다. 하지만 2000년대 이후 수출 부문과 비수출 부문 사이의 격차 확대와 수출 부문에서 중소기업의 비중 축소를 종합적으로 고려해본다면, 대기업과 중소기업 사이 수급관계의 약화는 수출대기업의 실적과 성과가 중소기업 부문으로 확산되지 못하는 주요한 요인으로 작동하고 있는 것으로 해석해도 무리는 없을 것이다.

[그림 3-9] 제조업 부문 중소기업 수급업체의 수급단계별 비중

(단위: %)



자료: 중소벤처기업부. (2021b). 중소기업실태조사. <https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/surveyList.do>에서 2021. 11. 5. 인출

다른 한편, 수직적 하청계열화의 축소와 약화는 단순히 중소기업 수급업체 비중의 약화라는 양적 측면에서만 관찰될 수 있는 것은 아니다. 질적인 변화에서도 중대한 변화를 확인할 수 있는데, [그림 3-9]는 이를 잘 보여주고 있다. [그림 3-9]는 1990년대부터 2020년 현재까지 제조업 부문 수급 중소기업을 수급단계별로 비중을 살펴본 것으로서, 1차 수급

기업의 비중이 감소하는 대신, 2차와 3차 이상의 수급기업체 비중이 증가하는 장기적 추이가 나타나고 있다. 1993년 70.5%에 달했던 1차 수급기업의 비중은 코로나19가 확산되기 직전인 2019년에는 30.2%로 현저히 축소된 반면, 2차 수급업체의 비중은 같은 기간 동안 26.2%에서 37.9%로, 3차 이상의 수급업체 비중은 3.3%에서 31.9%로 급증했다. 이러한 수급단계의 확장은 산업고도화의 자연스러운 결과일 수도 있으나, 한국 산업구조의 특성상 수급단계의 하위로 내려갈수록 원청기업에 의한 생산과 고용의 유발효과가 급속하게 소멸한다는 기존 연구(홍장표, 장지상, 2015)에 비추어 볼 때, 2차, 3차 수급기업 비중의 증가는 결국 주로 대기업에 속하는 원청기업의 경제적 성과가 중소기업으로 확산되지 못하고 있음을 보여주는 지표로 해석할 수 있을 것이다.

이러한 해석은 다수의 기존 연구에서도 확인할 수 있다. 대표적으로 대기업과 수급관계를 맺고 있는 중소기업과 그렇지 않은 유사한 중소기업을 비교한 장우현과 우석진(2015)의 연구에 따르면, 수급관계에 있는 중소기업이 그렇지 않은 중소기업에 비해 매출과 총자산 등 양적인 지표에서는 평균적으로 더 높은 수준의 개선을 보이고 있지만, 영업이익에서는 별다른 개선을 확인할 수 없었다. 오히려 원청 대기업의 영업이익 증가는 하도급 중소기업의 영업이익의 유의한 감소로 이어지는 것으로 나타났다. 이는 대기업과 중소기업 간 하도급관계에서 그 이익이 관계의 성과에 연계되어 분배되기보다는 대기업의 중소기업의 몫을 고정하고 그 외 성과의 편익과 비용은 대기업이 취하는 구조를 가지기 때문이다.²⁰⁾

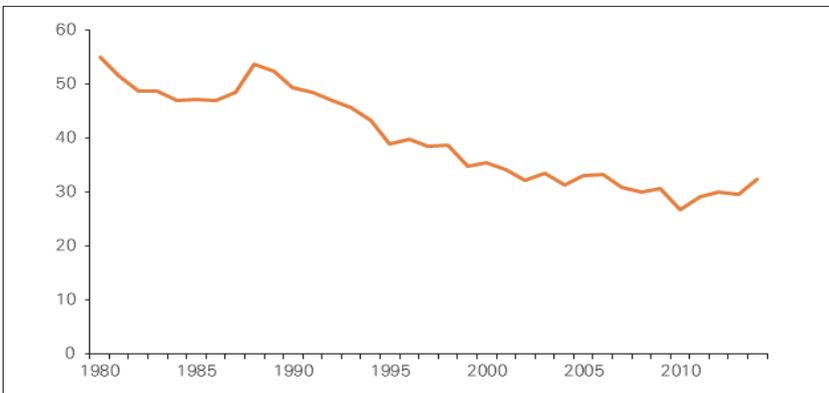
20) 최근의 다른 연구에서도 유사한 결과를 확인할 수 있다(박문수, 한창용, 박진, 이경희, 2020).

3. 중소기업 부문의 현재: 낮은 생산성과 낮은 혁신성

2000년대 수출 부문이 홀로 경제성장을 견인하는 ‘고강도 수출주의’로의 전환이 재벌주도적인 방식으로 진행되면서, 개발국가 시기에 전형적으로 나타났던 수직적 하청계열화를 통한 대기업과 중소기업의 연관관계는 뚜렷하게 약화되었다. 그리고 이에 따라 수출 부문과 비수출 부문은 각각 대기업과 중소기업의 영역으로 분할되는 경향이 나타났다. 그런데 문제는 이러한 분할 그 자체라기보다는 수출대기업과 내수중소기업 사이의 격차가 더욱 확대되고 있다는 데 있다.

[그림 3-10] 대기업 대비 중소기업의 노동생산성 비율 (대기업=100)

(단위: %)



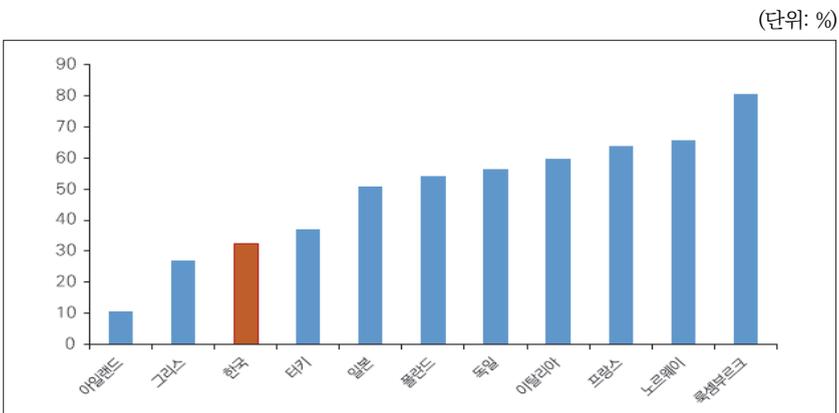
자료: Jones and Lee. (2018). Enhancing dynamism in SMEs and entrepreneurship in Korea. p.12.

이러한 격차를 대표하는 것은 [그림 3-10]이 나타내고 있는 대기업과 중소기업 사이의 생산성 차이다. 1980년 초반 대기업에 비해 약 50% 수준이었던 중소기업의 노동생산성은 하청계열화가 심화되기 시작한 1980년대 후반부터 꾸준히 하락하여 2013년에는 30% 수준 정도에 이르게 되었다. 이러한 생산성 격차는 다른 국가와 비교해서도 매우 낮은 수준이다.

대다수의 OECD 국가들에서 중소기업의 생산성이 대기업의 50~80% 수준인데 반해 한국은 약 30% 수준으로서, 한국보다 낮은 수준인 국가들은 아일랜드, 그리스, 멕시코 정도다([그림 3-11] 참조).

이와 같은 중소기업의 낮은 생산성은 한국에서 진행된 하청계열화의 성격을 반영한다. 1980년대 이래 전개되어온 하청계열화를 통한 대기업과 중소기업의 연관관계는 기술지원과 혁신공유를 중심으로 이루어지기보다는 대기업의 자본비용 절감과 유연성 확보를 중심으로 진행되어온 측면이 강한 것이다. 이로 인해 2000년대 이후 해외직접투자를 통한 생산기지의 이전이 이루어지면서 국내 중소기업의 수급관계는 더 낮은 비용으로 외국 현지기업으로의 손쉬운 대체가 가능했던 것으로 보인다. 이뿐만 아니라, 국내 중소기업의 입장에서는 공정혁신이나 제품혁신에 대한 유인이 부족하다. 왜냐하면 대기업과의 수급계약에서 이미 제품의 규격, 단가, 수량이 확정되어 있기 때문에 혁신은 추가비용을 필요로 하며 또한 혁신의 결과도 기존 공정에 반영하기 어렵기 때문이다(오동운, 김상기, 2019).

[그림 3-11] 대기업과 중소기업의 노동생산성 격차 국제 비교 (2015년)



자료: Jones and Lee. (2018). Enhancing dynamism in SMEs and entrepreneurship in Korea. p.12.

이와 관련하여 하청기업의 기술혁신 격차 문제에 관해 좀 더 자세히 살펴보기로 하자. 조영삼 외(2017)는 주요판매처를 기준으로 총 3,846개의 중소·중견기업을 하도급 위주의 기업판매(B2B), 하도급이 아닌 독립적 기업판매(B2B), 정부 및 공공 부문판매(B2G), 소비자판매(B2C), 해외수출(B2E)라는 5개 범주로 구분하고, 이들 사이의 혁신성 차이를 조사·분석하였다. 그 결과는 다음의 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 중소·중견기업의 혁신성 차이

평 균	주요 판로별 중소·중견기업 구분				
	기업:하도급	기업:비하도급	정부 및 공공 부문	소비자	해외수출
기업비중 (%)	35.5	41.2	5.4	10.7	7.2
상시종사자수 (명)	62.8	62.2	47.7	52.2	92.6
매출액 평균 (백만원)	21,151	29,543	15,010	20,021	46,087
연구개발비중 (%)	9.5	19.6	22.9	16.9	31.4
제품혁신여부 (%)	4.6	9.1	10.1	12.4	19.9
공정혁신여부 (%)	5.3	5.4	4.8	6.1	12.3

주: 1) 매출액 평균은 2011~13년간의 연평균임

2) 제품혁신여부는 “기존제품과 완전히 다른 신제품 출시여부”, 공정혁신여부는 “새롭거나 크게 개선된 생산방식 도입 여부”의 평균 응답치임

자료: STEPI, 5차 기업혁신조사(2014), 조영삼 외(2017, pp. 128-136)를 재구성

여기서 확인할 수 있듯이, 하도급거래를 하지 않는 B2B 기업의 비중이 41.2%로 가장 많았으며, 하도급거래를 주로 하는 B2B 기업이 뒤를 이어 35.5%로 둘을 합쳐 전체 중소·중견기업의 77%가량을 차지했다. 종사자수와 매출액으로 추정할 때, B2B와 B2C 기업들의 규모는 큰 차이가 없었던 반면, B2E 기업들의 규모가 가장 컸고 B2G 기업들은 상대적으로

소기업들이 집중되었음을 확인할 수 있다. 따라서 하도급 거래기업이 다른 유형에 기업들에 비해 특별히 작은 규모의 기업이라 볼 수는 없다. 그런데 여기서 주목할 부분은 연구개발비중과 혁신성지표로서, 다른 기업들과 비교해볼 때 하도급거래기업의 낮은 수준이다. 즉 이들 기업은 연구개발비중이 현저히 낮은 모습을 보이고, 그 결과 제품혁신의 지표로 추정할 수 있는 신제품의 출시 역시 제한적인 것으로 보인다. 또한 공정혁신의 경우에는 수출기업을 제외하면 다른 기업들과 수준상의 큰 차이는 없는 것으로 나타나지만, 그 양상에 있어서는 제품혁신보다는 공정혁신의 비중이 높다는 결정적 차이를 보인다.

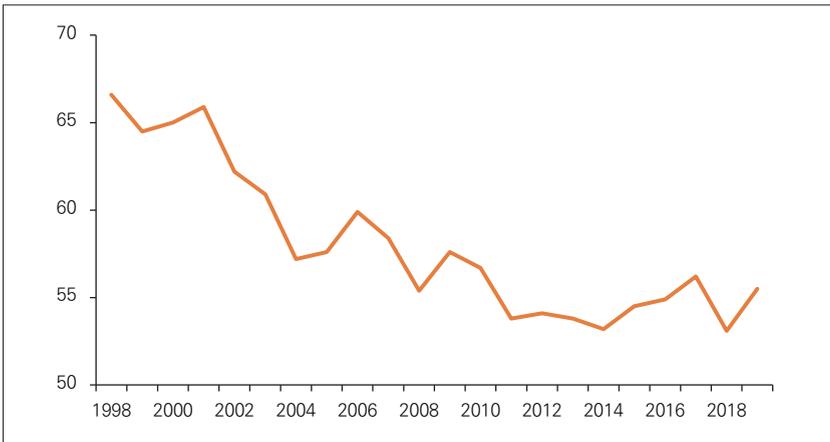
이러한 조사 결과는 하도급 기업의 경우, 제품개발이 원청기업에 제품 수요에 종속되어 있기 때문에 제품혁신의 유인이 낮은 가능성이 높으며, 시장선점형 혁신이라고 말할 수 있는 제품혁신보다는 원가절감을 목적으로 하는 공정혁신에 상대적으로 몰두하고 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 또한 하도급 중소·기업과 수출 중소·중견기업의 혁신성 지표를 비교해볼 때, 판로 안정성에 기대어 주로 대기업인 원청기업과의 관계에 성장구조와 경로를 의존하는 기업유형보다는 오히려 독립적인 성장 경로와 구조를 갖는 기업들에게 혁신 유인이 강하게 작용함을 시사한다(조영삼 외, 2017, p. 151).

대기업과 중소기업 사이의 격차 확대는 생산성 차이뿐만 아니라, 임금 수준에서도 나타나고 있다. [그림 3-12]에서 확인할 수 있는 것처럼, 1990년대 후반에는 대기업 평균임금에 대한 중소기업의 평균임금은 66.6% 수준이었으나 외환위기 이후 빠르게 감소하여 2019년에는 55.5% 수준까지 그 격차가 확대되었다. 이는 한편으로 중소기업의 낮은 생산성이 저임금으로 귀결된 것으로 해석할 수 있으나, 다른 한편으로는 활용가능한 저임금 노동력의 공급이 중소기업으로 하여금 생산합리화나

생산성향상에 대한 노력 없이 최대한의 비용절약을 통해 현상을 유지하는 전략을 취하도록 만들었다고 해석할 수도 있을 것이다. 그리고 이러한 현상유지전략이 대기업과의 임금격차를 확대하는 데 주요한 요인으로 작용했을 가능성이 있다.

[그림 3-12] 제조업 부문 대기업에 대한 중소기업 평균임금의 비율 (대기업=100)

(단위: %)



자료: e-나라지표. (2021). 대중소기업 경영 비교현황. https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1145에서 2021. 12. 11. 인출

다른 한편, 2000년대 접어들어 세계화의 진전으로 국제경쟁이 격화되면서 한국을 포함한 다수의 국가들에서는 경쟁력 확보를 위해 수출제조업을 중심으로 강도 높은 구조조정을 추진했다. 즉 고용감축, 임금억제, 설비자동화 등과 함께 생산시설의 해외이전 및 중간재 해외조달(global outsourcing) 등을 통해 비용절감을 추진했다. 반면 비교역재 부문, 특히 서비스 부문의 낮은 생산성과 저수익성으로 인해 수출 부문에서 방출된 노동력을 내수·서비스 부문이 흡수하지 못하였을 뿐만 아니라, 이 부문의 저임금을 지속시키는 요인이 되었다. 그 결과, 과거와는 달리 수출

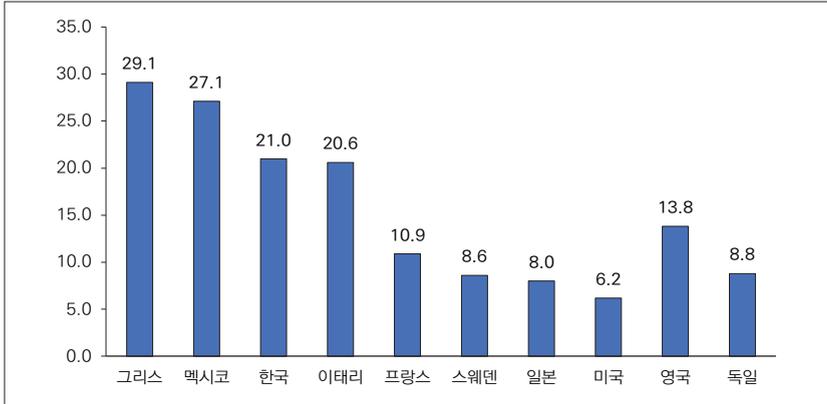
증가가 투자와 고용의 증가로 이어지고, 이는 다시 소비증가로 이어지는 패턴이 나타나지 못함으로써 수출과 국내소비 간 연관관계가 크게 침식되었다. 예컨대 대표적인 수출국가인 독일의 경우, 제조업 생산성은 1991~2005년 중 34% 향상되었으나, 전체 고용의 70%를 차지하는 서비스업은 13% 상승했다. 그 결과 수출은 2.4배로 증가했으나, 내수는 19% 증가에 그쳤다. 마찬가지로 일본의 경우, 제조업의 매출액경상이익률은 수출호조에 기반하여 2001년 2%대에서 2005년 5%대로 높아진 반면, 서비스업은 1995년 1% 미만의 부진이 계속되었다(김상조, 2007, p. 239).

이러한 세계적 추세는 한국에서도 유사하게 나타나는데, 그 가운데 한국의 특수성이 있다면 서비스업의 부진과 낮은 생산성이 소상공인, 즉 자영업의 과도하게 높은 비중과 동반된다는 사실이다. 한국에서 자영업자의 증가는 1997년 외환위기와 2008~2009년 글로벌 금융위기 직후에 집중적으로 진행되었다. 1999~2003년간 28만 명, 2010~2014년간 40만 명의 자영업자가 증가하는데, 두 시기의 합계는 최근 20년간 자영업자 증가분의 85%에 해당될 정도이다. 그리고 전체 자영업자의 80~85%는 도소매, 숙박, 요식업, 교통, 개인서비스업 등 서비스 부문에 집중되고 있다(Lee, 2020, p. 4).

[그림 3-13]은 OECD 주요 국가별 자영업자 비중을 나타낸 것이다. 한국은 그리스와 멕시코에 이어 세 번째로 자영업자 비중이 높다. 물론 한국은 1993~2018년의 26년간 자영업자 비중이 무려 6.7%가 낮아졌지만, 여전히 다른 국가들과 비교하여 높은 수준이다. 그런데 농업 부문이 그 성격상 다른 산업에 비해 자영업자 비중이 높다는 점을 고려할 때, 농업비중이 큰 그리스와 멕시코를 제외하면 사실상 한국이 이태리와 더불어 OECD 국가 중 가장 높은 자영업자 비중을 보인다고 할 수 있다(이진국, 2020, p. 26).

[그림 3-13] 국가별 자영업자 비중: 전산업 (2018년 기준)

(단위: %)



자료: 이진국. (2020). 자영업에 대한 종합적 분석과 정책제언. 세종: 한국개발연구원. p. 25에서 재구성

한국에서 자영업자의 높은 비율은 수요요인보다는 공급요인에서 기인한다. 즉 자영업으로의 높은 신규진입률로 인해 수요보다 높은 자영업 규모가 형성되고 이는 과잉경쟁과 규모의 영세화, 그리고 높은 폐업률이라는 결과로 이어지고 있다. 2018년 기준으로 연 매출액 4,000만원 미만인 영세사업자는 숙박업의 경우 50.4%, 소매업 46.0%, 개인서비스업 36.3%, 음식업 32.6%로 매우 높은 수준이다. 그 결과 자영업자 평균 영업소득은 임금소득자 평균 근로소득의 약 60% 정도이다. 특히 영세사업자는 일반사업자에 비해 창업률과 폐업률 모두 더 높다는 특징을 지닌다. 예컨대 음식업에서 영세사업자의 창업률은 일반사업자에 비해 22%p가 높고, 소매업에서도 약 14%p가 더 높게 나타난다. 마찬가지로 폐업률에서도 음식업은 3%p, 소매업은 6%p 정도 영세사업자가 더 높다(김기식, 박선나, 2020, pp. 17-18).

이러한 현실은 중소기업, 특히 자영업이 밀집해있는 서비스 부문에서 현저하게 낮은 생산성, 그리고 낮은 소득으로 귀결되었다. 사실상 한국

중소기업 부문의 저생산성은 서비스 부문에서 기인하는데, 2014년 기준 서비스 부문의 생산성은 제조업 부문의 45%에 불과한 것으로 나타났으며, 이는 OECD 평균인 90%의 절반 정도 수준이다.

제5절 성장과 복지 사이에서: 중소기업정책의 전환

1960년대 이래 한국경제는 대부분의 가용한 자원을 수출 부문에 집중시키는 전략을 통해 ‘수출주의 성장체제’의 경로를 따라 전개되어왔다. 수출 부문의 성장과 높은 투자와 고용을 통해 그 성장의 과실을 전체 경제로 확산시키는데 어느 정도 성공했다. 그리고 사회적 재생산은 공적 서비스를 통해서가 아니라, 경제성장과 수출 부문의 적하효과에 의존하는 ‘개발국가 복지체제’를 통해 이루어졌다. 그러나 2000년대 이후 상황은 변화했다. 수출에 대한 의존도는 더욱 고도화되고 경상수지흑자추세가 구조화되었음에도 불구하고, 더 이상 저성장과 저투자, 고용침체가 동반되면서 ‘고강도 수출주의’가 더 이상 사회재생산을 보장할 수 없는 상황이 도래한 것이다.

한국에서 광범위한 중소기업 부문은 역사적으로 수출주의 성장체제와 개발국가 복지체제를 매개하는 역할을 담당해왔다. 한편으로는 수직계열화를 통해 수출대기업의 비용절감과 생산성향상을 지원하는 한편, 다른 한편으로는 수출성과를 비수출 부문으로 전달하고 확산시키는 기능을 해왔던 것이다. 그러나 ‘고강도 수출주의’로의 전환 이후, 중소기업의 이러한 역할 또한 해체되고 있다. 수출을 위한 대기업과 중소기업 사이의 연관관계는 약화되었고, 그 결과 수출의 성과를 전체 경제로 확산시키는 것도 어려워지면서 저생산성과 저임금이라는 부정적 효과만이 나타나고 있다. 이러한 현실은 기존의 중소기업정책의 방향을 전환할 필요성을 제기한다.

1. 한국의 중소기업정책: 성장체제와 복지체제의 매개

1970~1980년대 한국의 수출주의 성장체제가 유사한 시기에 서구에서 형성된 소비주의 성장체제의 역사적 형태인 ‘포드주의 성장체제’와 구별되는 가장 결정적인 중요한 차이는 임금소득이 성장체제에서 담당하는 역할에 있다. 포드주의 성장체제는 대량생산과 대량소비의 결합에 기반하고 있었기에, 대량소비를 가능하게 할 임금의 지속적 상승이 성장체제의 선순환에 매우 중요했다. 반면 수출주의 성장체제에서는 상품의 소비가 국내시장이 아닌 해외시장에서 이루어지며 성장은 더 많은 해외수요의 확보에 의존하기 때문에, 임금은 수출경쟁력의 강화를 위해 상승을 억제해야만 하는 생산비용으로만 일면적으로 인식되었다. 따라서 국내의 생산과 소비 사이의 선순환적 연계는 성립되지 않은 채, 수출 부문의 투자를 제외한 임금상승과 소비는 최대한 억제됨으로써 수출과 관련 투자 부문만이 과잉성장하는 경향을 보였다(박찬중, 2020).

이와 같은 수출주의 성장체제의 성격으로 인해 한국의 복지체제는 ‘개발국가 복지체제’(윤홍식, 2019b), 혹은 ‘개발자유주의’(Chang, 2019)라고 규정되는 성격을 보유하게 되었다. 이 복지체제는 사회재생산을 서구의 복지국가와는 달리 ‘노동의 탈상품화’가 아닌 ‘노동의 상품화’를 통해 해결하는 것을 특징으로 한다. 즉 수출 부문의 확대가 잉여노동력을 흡수하고, 임금소득에 대한 의존을 높임으로써 절대빈곤율을 낮추는 것을 목표로 하는 것이다. 또한 개발국가 복지체제는 수출 부문의 성장에 전적으로 의존하기 때문에, 정부지원은 대개 수출 부문으로 집중되고 사회지출은 최소화되며, 일자리의 확대와 임금소득이라는 시장기제가 분배의 핵심 메커니즘으로 작동한다.

1970~1980년대 수출주의 성장체제와 결합된 개발국가 복지체제는 성공적인 성과를 보였다. 수출주의 성장체제가 성립되기 직전인 1963년

광공업 부문의 취업자 수는 657,000명이었으나, 수출주의가 본격화된 1976년에는 3,209,000명으로 무려 388.4%가 증가했으며, 상시 고용비율은 1963년 12.3%에서 1970년 22.9%로, 그리고 고용안정률은 같은 기간 동안 39.0%에서 59.0%로 상승했다. 이와 함께 실질임금도 상승하여 1979년에는 1960년의 3배 이상 수준에 도달했다. 그 결과 한국의 절대빈곤율은 1965년 40.9%에서 1980년 9.8%로 크게 개선되었다(윤홍식, 2019b, pp. 371-376).

개발국가 복지체제는 수출주의 성장체제의 성과에 강하게 의존하였기 때문에, 임금수준과 같은 사회재생산의 조건은 수출 부문의 경쟁력 증대와 생산설비 투자확대라는 우선적 목적 하에 조율되었다. 예컨대 몇몇 예외적인 기간을 제외하면, 전반적인 실질임금증가율은 노동생산성증가율을 항상 하회했다. 이와 같은 저임금의 구조화가 확립되면서 대신 개발국가는 조세지출(또는 재정복지)과 감세라는 독특한 방식으로 대응했는데, 이는 수출주의 성장체제의 유지를 위한 이점을 제공해주었다. 추가적인 재정지출 없이도 정책목표의 달성을 가능하게 해주었기 때문이다(박찬중, 2020).

물론 정부가 조세수입을 완전히 포기한 것은 아니었다. 수출 부문의 육성과 지원을 위해서는 세수 증대가 필수적이었고, 또한 핵심숙련노동자층의 보호를 위해서도 더 이상 공적복지의 도입을 외면할 수 없었기 때문이다. 실제로 1970년대부터 다양한 사회보험이 도입되기 시작했는데, 그러나 이 과정에서도 공적복지의 기능은 수출주의 성장체제의 원활한 작동이라는 목표에 종속되었다. 우선 세수 확대를 위해 부가가치세와 같은 간접세목을 확대했음에도, 이렇게 증대된 세수를 공적복지의 확대를 위해 사용하기보다는 성장정책의 집행에 집중시켰다. 즉 소득세는 인하했지만, 동시에 부가가치세를 도입함으로써 사실상의 증세를 통해 수출주

의를 원활히 작동시키기 위한 정책자금을 마련했던 것이다. 다만 1970년대 중화학공업화 이후 핵심적 수출 부문으로 자리잡기 시작한 중화학공업 부문의 숙련노동을 확보하기 위해, 이들을 대상으로 하는 산업재해보험과 의료보험 같은 사회보험을 선별적으로 제공했을 뿐이다(윤홍식, 2019b, p. 400). 개발국가 복지체제는 이처럼 재분배 기능은 외면한 채, 수출주의 성장체제의 작동을 위한 선별적이고 역진적인 복지제도의 성격을 강하게 띠었다. 그 결과 경제성장과 평균적인 실질임금의 상승으로 인해 1970년대까지 절대빈곤율은 하락했지만, 오히려 경제적 불평등은 더욱 악화되는 경향이 나타났다.

한국에서 중소기업정책은 ‘수출주의 성장체제’와 ‘개발국가 복지체제’를 결합시키는 매개로서 활용되어왔다. 박정희 정부는 1964년 <중소기업 중점육성정책>을 발표하는데, 이는 대기업과 중소기업의 전문업종을 구분하고, 대기업 중심으로 수출주력업종을 육성하여 대기업-중소기업간 분업체계를 확립하려는 의도였다. 그리고 1965년의 <중소기업기본법>을 제정하여 수출주의 성장체제에서 중소기업의 보완적 역할을 명시했다. 1978년에는 <중소기업계열화촉진법>을 통해 대기업-중소기업간 분업에 의한 상호이익을 증진시키고자 했다. 한편으로는 중화학공업화를 통한 수출증진에 중소기업을 참여시키고, 동시에 참여에 대한 보상을 중간재공급을 통한 매출증가라는 낙수효과를 통해 보장한다는 것이었다. 실제로 1980년대 전두환 정부 하에서 본격적으로 하청계열화가 추진되고, 또한 <공정거래법>의 제정을 통해 모기업과 수급기업 간 성장의 과실에 대한 공유가 어느 정도 이루어지는 동시에 중소기업 부문으로의 고용이 빠르게 증가하면서 성장체제와 복지체제의 매개자적 역할은 순조롭게 이루어질 수 있었다(오동윤, 2016).

이러한 정책 지향은 이후의 정부에서도 큰 틀에서의 변화 없이 유지되었다. 특히 1980년대 이후 재벌의 경제적 독점에 대한 비판이 고조되면

서 〈공정거래법〉이나 〈주력업체제도〉 등과 같이 대기업의 독점력을 견제하는 정책들이 추진되었다. 또한 중소기업 부문에 대한 고용규모가 빠르게 증가하면서, 중소기업에 직접 제공하는 지원정책 역시 마련되었다. 대기업에 대한 금융지원규모는 축소되었던 대신, 1983년부터 중소기업을 대상으로 하는 한국은행 재할인지원과 중소기업의무대출비율 등 정책금융을 크게 확대하였고, 중소기업 조세지원제도가 마련되었다. 이 시기의 중소기업정책은 1986년 〈공업발전법〉에서 확인할 수 있는 것처럼 큰 틀에서는 수출주의 성장체제를 지원하고 수출대기업의 역할을 보완하는 산업정책의 차원에서 조율되었지만, 동시에 1980년대 후반 경제민주화의 흐름 속에서 대기업의 성장이익을 일부 공유하고 분배하는 사회정책적 의미 또한 지니는 것이었다(서정대, 2016).

중소기업에 대한 지원과 보호를 통해 수출주의 성장체제를 지속시키는 한편, 고용을 통한 복지라는 개발국가 복지체제를 유지하려는 정부의 정책지향에서 변화가 감지된 것은 1990년대 김영삼 정부에서였다. 김영삼 정부는 세계화와 개방화라는 흐름 속에서 중소기업의 현대화를 목표로 했고, 그에 따라 보호육성정책에서 자율과 경쟁을 강조하는 정책기조로 전환한 것이다. 중소기업의 자생적 경쟁력 강화를 위해 중소기업고유업 종제도, 지정계열화제도, 단체수의계약제도 등을 축소하거나 폐지하였고, 중소기업의 구조조정과 기술혁신을 조율하고 감독하는 기관으로 1996년 ‘중소기업청’을 신규설립했다.

하지만 세계적 시장경쟁에 노출시킴으로써 중소기업의 자생력을 키우려 했던 이러한 시도는 1997년 외환위기를 계기로 중단되었다. 외환위기는 주로 중견기업 이하의 기업들에게 경제적 충격을 집중시켰던 한편, 수출대기업의 주도적 성격이 더욱 강화되고 대기업과 중소기업 사이의 연관관계가 약화되는 ‘고강도 수출주의’로의 전환이 이루어졌기 때문이다. 외환위기 이후 원화가치의 하락과 중국경제의 부상, 그리고 대기업의 적

극적 해외직접투자 전략을 통해 수출대기업은 위기로부터 빠르게 회복될 수 있었지만, 중소기업은 위기 이후 지속되는 내수 부진으로 인해 어려움을 겪었다. 또한 기업구조조정 이후 증가한 실업자와 퇴직자들이 대거 자영업으로 이동하면서, 자영업을 포함하는 중소기업은 과잉경쟁에 노출되었다. 이에 따라 수출대기업과 내수중소기업 사이의 단절적인 이중구조 또는 이중경제가 형성되었다(정준호, 2018).

외환위기 이후 김대중 정부와 노무현 정부는 실업증가에 대응하여 공적복지제도의 확대와 일자리를 증가시키기 위한 정책에 주력했다. 그런데 이 두 가지는 수출대기업과 내수중소기업의 이중구조라는 조건 하에서 모순적인 효과를 낳았다. 두 정부 하에서 공적복지지출 규모는 뚜렷하게 확대되었지만, 사회보험 중심의 복지제도 확충은 상대적으로 고임금의 대기업 노동자 또는 정규직 노동자에게 보다 유리한 역진적 성격을 띠게 되었다. 다른 한편 대기업 주도로 진행된 생산성 혁신과 생산공정의 자동화 등으로 인해, 대기업 제조업 부문의 고용계수는 이미 낮은 상태로 전환되었기 때문에, 일자리 정책은 주로 자영업을 포함한 중소기업 부문을 대상으로 했다. 정부는 다양한 금융지원을 통해 신규창업을 독려하는 한편, 고용 형태를 포함하는 다양한 규제 완화를 통해 중소기업을 지원했다. 그 결과 대기업 부문에서는 과거와 구별되는 공적복지를 통한 '복지국가적' 성격의 제도가 확장되는 모습을 보였지만, 중소기업 부문은 저임금 일자리창출과 고용증가를 주된 목표로 설정하는 과거의 개발국가적 복지체제가 여전히 유지되는 경향을 보였다. 비록 중소기업 부문을 중심으로 고용과 일자리의 양적 증가는 이루어졌지만, 동시에 이 부문에서 비정규직과 불안정노동이 확산된 것이다.²¹⁾

21) 이는 기업규모별 사회보험 가입률의 차이로 나타났다. 예를 들어 고용보험의 경우 300인 이상 대기업의 가입률은 96.1%인데 반해 300인 미만 중소기업 부문의 가입률은 81.3%(5인 이하 영세사업장은 51.4%)였고, 건강보험의 경우에는 대기업은 99.4%였던 데 반해, 중소기업 부문은 81.7%(5인 이하 영세사업장은 49.5%)로 차이를 보였다.

이중구조 또는 이중경제가 심화되면서 이명박 정부부터 현 정부까지 중소기업정책의 기본구도는 ‘동반성장’으로 요약되었다. 하지만 대기업 부문과 중소기업 부문의 균형적 성장을 목표로 한 이 정책은 동시에 과거의 성장을 통한 복지문제의 해결, 또는 성장체제로의 복지체제의 종속이라는 의미에서 과거의 ‘개발국가 복지체제’의 강화를 의미하는 것이기도 했다. 복지의 문제를 적극적 공적복지제도의 확충을 통해 대응하려 하기 보다는 새로운 성장체제의 구성을 통해 우회하려 했기 때문이다.

이러한 관심에서 중소기업정책은 재조정되었다. 1980년대까지 중소기업은 대기업이 주도하는 수출주의 성장체제를 지원하고 보완하는 차원에서 시행되었다면, 2000년대 이후 대기업과의 연관관계가 약화된 상황에서는 중소기업의 독자적인 성장모델을 구성하는 것이 필요하다고 판단되었던 것으로 보인다. 물론, ‘초과이익공유제’나 ‘협력이익배분제’, ‘성과공유제’와 같은 대중소기업의 상생협력방안이 모색되기도 했지만, 이는 선언적이고 실험적인 구상에 머물렀고, 주요한 정책은 중소기업 부문의 생산성향상과 혁신을 위한 연구개발지원과 금융지원에 집중되었다. 특히 문재인 정부는 2017년 기존의 중소기업청을 중소벤처기업부로 확대개편하면서 새로운 성장동력으로서 중소기업과 벤처기업에 주목했다.

현 정부 하에서 중소기업 중심의 새로운 성장정책을 대표하는 것은 바로 ‘소득주도성장’이다. 이는 최저임금인상을 통한 소득상승과 성장의 선순환을 목표로 하는 대안적 성장정책의 일환으로 채택된 것이다. 즉 임금인상이라는 비용압박을 통해 중소기업 부문의 생산성 혁신 노력을 유도하고, 동시에 내수 증가를 도모함으로써 이중구조를 해체하려는 전략이다. 하지만 소득주도성장론을 둘러싸고 여전히 논쟁이 진행 중이고, 최저임금인상에 따라 소득분배도 일부 개선된 것으로 나타나고 있지만, 분명한 것은 이 정책이 기존의 수출주의 성장체제를 대체하기는 어렵다는 평

가가 일반적이다. 무엇보다 가장 중요한 이유는 한국의 높은 자영업 비중과 중소기업들의 영세성 때문이다. 한국의 자영업자 비중은 2017년 현재 전체 취업자의 25.4%로서, OECD 국가들의 1인당 GDP 대비 자영업 비중의 평균보다 약 8% 가까이 높은 수준이다(이 중 고용원이 없는 영세 자영업자 비중은 70%를 상회한다). 또한 중소기업 가운데 10인 미만 고용인을 두고 있는 기업이 40%를 상회할 정도로 대부분이 영세업체이다(장근호, 2018, pp. 9-10).

이와 같은 한국경제의 현재 상황은 최저임금인상의 부담이, 이미 지불여력이 있는 수출 부문의 대기업이 아니라, 영세 자영업이나 중소기업에게 집중될 가능성이 높음을 시사한다. 결국 최저임금인상은 고소득층에서 저소득층으로의 소득이동이 아니라, 실제로는 큰 차이가 없는 소득계층들간의 소득 이동에 그칠 우려가 큰 것이다. 더욱 중요하게는 임금주도 성장론이 강조하는 요소인 임금인상을 통한 생산성 향상을 통한 새로운 성장전략도 마찬가지로 실현하기 어려운 것으로 보이는데, 이들 업체의 영세성으로 인해 임금비용의 증가를 생산성 향상으로 대응하도록 만들 유인과 여력이 없기 때문이다(윤홍식, 2018). 오히려 한계상황에 놓인 영세자영업체와 중소기업의 구조조정을 가속함으로써 진행되는 노동예비군의 증가는 전반적인 임금상승을 억제하여 재벌주도 수출주의의 편향을 강화시키고 선별적 역진성이라는 복지체제를 지속시킬 가능성이 있다. 이렇게 본다면 임금주도 성장과 같은 대안적 성장체제의 안착을 위해서는 고용인구의 다수를 포함하는 중소기업의 기술개발투자, 수익성 개선, 대기업과의 임금격차 축소를 유도할 수 있는 보다 집중적이고 특화된 산업전략이 강화될 필요가 있다.

재벌주도 수출주의 성장체제를 변화시키려는 현 정부의 또다른 주목할 만한 시도로서 소재·부품·장비 산업 부문에서의 유력 중소기업을 육성하

려는 정책도 추진되었다. 그런데 이미 2001년부터 정부에 의해 수립되어 현재 ‘제4차 소재·부품발전 기본계획’까지 이어지고 있는 ‘소부장’ 육성 정책은 비록 관련 제품의 국산화율 증가 등 가시적인 성과를 내고 있지만, 문제는 수출경쟁력과 해당 산업의 무역흑자를 위한 단기적 실적에 대한 과도한 강조로 인해 정책지원을 통한 성과가 오히려 대기업에 집중되고 있다는 데 있다. 실제로 소재산업의 경우, 2001년에는 종업원 300인 이상의 대기업이 전체 생산액의 49.6%를 담당했던 데 비해 2018년에는 47.3%로 미미한 감소만이 있었을 뿐이고, 부품산업의 경우에는 같은 기간 49.9%에서 59.6%로 오히려 대기업의 생산액 비중이 증가한 것으로 나타났다(국회예산정책처, 2020, pp. 42-43). 정부의 소부장 지원정책이 오히려 재벌주도적 성격을 강화시키는 결과를 가져온 것이다.²²⁾

2. 중소기업정책의 패러다임 전환 모색

가. 성장에서 복지로의 중심이동

현재 한국에서 자영업을 포함하는 중소기업 부문의 가장 심각한 문제 가운데 하나는 규모의 영세성과 낮은 수익성에 있다. 이러한 이유로 현 정부가 추진한 소득주도성장과 소부장육성정책과 같은 중소기업 중심의 새로운 성장정책은 역기능에 빠질 위험이 크다. 물론 현재 낙후된 중소기업구조와 생태계를 보다 높은 혁신능력을 가진 기업 중심으로 재편할 필

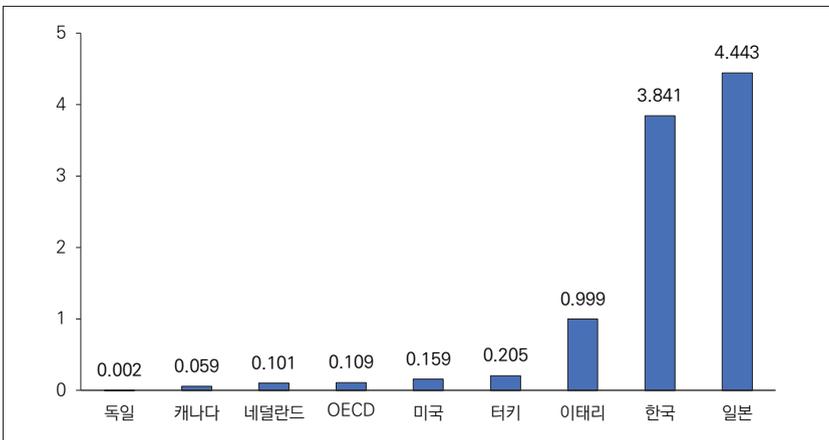
22) 이렇게 본다면 최근 일본과의 ‘정치적’ 무역분쟁으로 촉발된 소부장 국산화 정책은 수출주의 이데올로기의 보다 강화된 형태로서 중상주의적 경쟁으로의 회귀로도 해석할 수 있을 것이다. 즉 성장에서 순수출(무역흑자)의 기여도가 보다 높아짐에 따라, 무역흑자의 추가적 확대를 목표로 하는 중상주의 정책의 일환으로 수입제품을 대체하려는 국산화 전략이 추진되는 것이다. 그런데 이는 무역분쟁을 더욱 악화시킴으로써 역설적으로 수출주의 성장체제의 위기를 앞당길 위험이 있다(박찬중, 2020).

요성은 분명히 존재하지만, 그러한 구조조정에 앞서 선행조건이 완비되지 않는다면 정책의 의도는 실현되기 어려울 것이다. 이 선행조건이란 중소기업 부문에 새로운 성장체제를 위한 산업정책을 실행하기에 앞서 이 부문을 포괄할 수 있는 공적복지제도를 확충하는 작업이다.

2000년대 이후 한국 중소기업정책은 주로 신용보증과 같은 금융지원의 방식을 중심으로 진행되어왔다. [그림 3-14]에서 확인할 수 있는 것처럼 한국 정부의 중소기업 신용보증 규모는 세계적으로도 압도적으로 높은 수준이다. 또한 중소벤처기업부의 예산은 2007년 6천억 원 수준에서 2017년에는 2.1조 원 수준으로 대폭 증가했다. 그 결과 총예산에서 중소벤처기업부가 차지하는 비중 역시 11%에서 26%로 상승했다. 이처럼 중소기업정책은 정부 예산의 차원에서 그 중요성이 빠르게 확대되어 왔다고 할 수 있다(Jones & Lee, 2018, p. 18; Lee, 2020, p. 1).

[그림 3-14] 중소기업 부문에 대한 GDP 대비 국가별 신용보증규모 (2016년 기준)

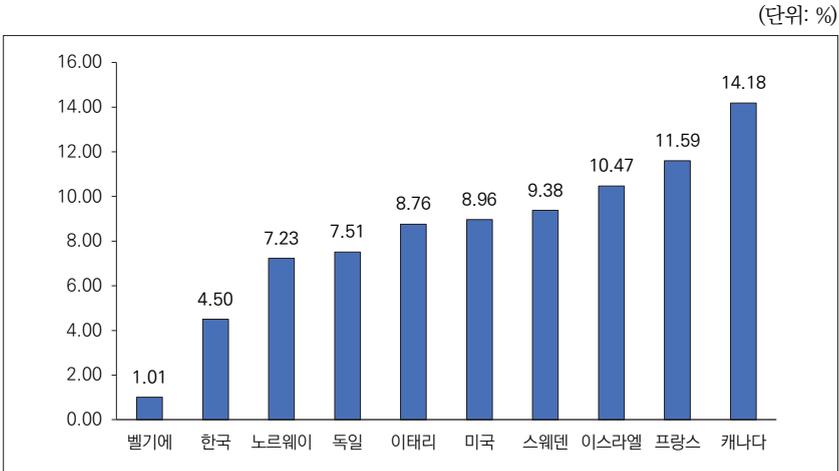
(단위: %)



자료: Jones and Lee. (2018). Enhancing dynamism in SMEs and entrepreneurship in Korea. p.10 에서 재구성

하지만 이와 같은 정책적 지원의 확대에도 불구하고 그 성과는 기대에 미치지 못한다는 평가가 일반적이다. 지원정책을 통해 매출액과 총자산, 잔존율 등의 양적 지표는 개선되는 경향이 보이지만, 의도했던 생산성과 영업이익, 부가가치 등의 질적 지표는 오히려 악화되는 경향이 나타난다는 것이다(장우현, 2014, pp. 139-140). 여전히 대부분의 중소기업은 수익성이 낮은 수준이며, 신규설립된 기업은 대개 특정 부문에 집중되어 있기 때문에 과도한 시장경쟁에 노출되고 있다. 이러한 상황에서 이루어지는 정부의 지원은 오히려 타업종으로의 전환이나 퇴출을 막음으로써 비효율성을 낳고 있는 실정이다.

[그림 3-15] 국가별 기업퇴출률 (2014년 기준)



자료: Jones and Lee. (2018). Enhancing dynamism in SMEs and entrepreneurship in Korea. p.16에서 재구성

[그림 3-15]는 OECD 주요 국가들 중 한국의 기업퇴출률이 매우 낮은 수준에 속한다는 사실을 보여준다. 기업의 진입률과 퇴출률은 기술변화와 생산성 성장으로 이어짐으로써 ‘창조적 파괴’를 주도하는 지표라고 할

수 있는데, 한국의 낮은 기업 퇴출률은 기업파산 절차가 매우 까다롭다는 점을 반영하는 동시에 한계기업의 비중이 높다는 특성을 나타낸다(Jones and Lee, 2018, p. 16). 이러한 특성은 한계기업을 시장에서 존속하는 것을 가능하게 만드는 신용보증정책의 효과라고도 말할 수 있다. 이러한 점에서 중소기업에 대한 과도한 신용보증정책은 혁신을 유도하기보다는 생산성이 낮은 비효율적 기업들의 생존을 지속시키는 의도치 않은 결과를 가져오는 것으로 해석할 수 있다. 이는 중소기업 부문의 평균수익성이 낮게 유지되는 이유이기도 하다.

〈표 3-11〉 중소기업 이자보상배율 분포

(단위: 개, %)

	2005		2010		2015		2017	
	기업수	비중	기업수	비중	기업수	비중	기업수	비중
0미만	28,435	13.86	36,614	14.64	65,415	18.87	42,882	17.62
0~1미만	8,509	4.15	11,170	4.47	12,474	3.60	9,160	3.76
1~3미만	34,455	16.79	48,172	19.27	51,401	14.83	41,102	16.89
3이상	133,764	65.20	154,088	61.62	217,401	62.71	150,196	61.72
전체	205,163	100.00	250,044	100.00	346,691	100.00	243,340	100.00

자료: 한국기업데이터 D/B, 박문수, 한상용, 박진, 송영진(2019, p. 84)에서 재인용.

‘영업이익/이자비용’으로 정의되는 이자보상배율은 일반적으로 경영 활동에 어려움을 겪고 있는 기업들을 판별하는 대표적인 지표로 활용된다. 이자보상배율은 1 미만인 기업들은 효율성과 생산성이 낮아서 외부 지원이 없을 경우 생존이 어려운 ‘좀비기업’으로 인식되고, 3 이상인 기업들은 안정적인 건전한 재무구조를 가진 기업으로 인정된다. 위의 〈표 3-11〉에 따르면, 조사기간 동안 이자보상배율이 3 이상인 기업들이 다수를 차지했으나, 추이를 보면 2005년 65.20%를 차지했던 그 비중은

2017년에는 61.72%로 감소했다. 반면, 이자보상배율 1 미만의 기업들은 2005년 18.01%에서 2017년 21.38%로 증가하는 것으로 나타났다. 이는 최근으로 올수록 전반적인 중소기업 부문이 수익성 악화에 직면하고 있는 것으로 해석될 수 있다.

이처럼 중소기업 부문을 새로운 성장동력으로 인식하고, 과거 개발국가 시기의 수출대기업에 대한 지원방식과 유사한 금융지원을 집중하는 성장정책은 이 부문의 혁신을 유도하기보다는 이른바 낮은 수익성으로 현상유지에만 주력하는 ‘좀비기업’을 양산하는 결과를 낳았다. 그럼에도 불구하고 정부가 과감하게 금융지원 규모를 줄일 수 없는 이유는 중소기업 부문의 고용규모가 워낙 광범위하기 때문이다. 요컨대 중소기업정책은 그 의도와는 달리 성장정책이 아니라 고용을 통한 최소한의 복지를 제공하는 과거의 ‘개발국가 복지체제’의 수단으로 작동하고 있는 것이다.

따라서 중소기업 부문의 활력과 과감한 혁신을 유도하기 위해서는 중소기업정책의 패러다임 전환이 필요하다. 그것은 중소기업의 실패와 퇴출에도 피고용인의 경제적·사회적 안전을 유지하도록 할 수 있는 적극적 복지제도를 확립하는 데 목표를 두어야 한다는 것을 의미한다. 즉 현재와 같이 성장을 또는 고용률로 구체화되는 목표가 아니라, 생산성과 효율성의 관점에서 기업의 진입과 퇴출이 이루어짐에도 그 부정적 효과를 최대한 통제할 수 있는 사회적 안전망을 구축하는 것이 우선시될 때 비로소 자생적인 혁신이 가능하다는 것이다. 한계에 다다른 중소기업이나 자영업자가 버티기보다는 스스로 폐업을 선택할 수 있도록 유도하고 그 종사자들을 적극적 복지확대로 받쳐줄 때, 경쟁력 없는 기업은 손쉽게 시장에서 퇴출되고 과도한 경쟁이 조정됨으로써 혁신적이고 효율적인 기업이 살아남을 수 있다(박민수, 2021). 따라서 중소기업의 양적 성장과 그에 따른 고용증가를 통해 복지를 제공하는 ‘개발국가 복지체제’의 유산을 폐

기하고, 실업자 지원 및 고용보험 확대 등과 적극적인 공적복지의 확대를 중소기업정책의 핵심과제로 설정하는 것이 필요하다.

나. 사회서비스 부문 중심의 공적 중소기업 육성

한국의 정부예산은 국방과 경제, 교육 관련 지출에서 OECD 평균보다 높은 수준을 보여주는 반면, 보건과 사회보호 관련 지출에서는 현저히 낮은 수준을 나타내고 있다. 낮은 수준의 보건 지출의 경우, 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 젊은 인구구조를 반영하고, 낮은 사회보호 지출 비중은 공적복지수준의 저발전 상황을 나타내고 있다. 결국 한국에서는 OECD 평균보다 현저히 높은 경제정책 지출을 통해 전반적인 공적 복지 기능을 대체하는 ‘개발국가적’ 복지체제의 성격이 여전히 지속되고 있음을 알 수 있다.²³⁾

〈표 3-12〉 GDP 대비 일반정부의 지출구조 (2017년 기준)

(단위: %)

	일반 행정	국방	공공 질서	경제	환경	주택	보건	문화	교육	사회 보호
프랑스	6.0	1.8	1.6	5.9	0.9	1.0	8.0	1.4	5.4	24.3
독일	5.6	1.0	1.5	3.1	0.6	0.4	7.1	1.0	4.1	19.4
이태리	8.2	1.3	1.8	3.6	0.9	0.6	6.8	0.8	3.8	20.9
일본	3.8	0.9	1.2	3.6	1.2	0.6	7.6	0.4	3.3	16.1
한국	5.2	2.5	1.3	4.9	0.8	0.8	4.3	0.8	5.2	6.6
영국	4.7	1.9	1.8	3.1	0.7	0.7	7.4	0.6	4.6	15.2
미국	5.6	3.2	2.0	3.3	0.0	0.6	9.3	0.3	6.0	7.6
OECD	5.4	2.1	1.8	3.8	0.5	0.6	7.8	0.7	5.1	13.3

자료: OECD, (2019). Government at a Glance 2019 (p. 71) Retrieved from <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> 2021. 12. 1.

23) 물론 한국의 사회지출 증가율은 2007~2017년간 2.1%로 OECD 평균인 1.5%보다 높은 수준이다(OECD, 2019, p. 71).

그런데 문제는 정부의 경제정책 지출이 높은 수준임에도 불구하고, 과거와는 달리 이것이 경제성장과 같은 성과로 이어지지 않을 뿐만 아니라 그 과실 역시 사회전반으로 확산되지 않는다는 데 있다. 그 이유는 성장 체제와 복지체제를 매개했던 중소기업 부문이 역기능을 보이고 때문이다. ‘성장을 통한 복지’라는 개발국가 복지체제의 유효성이 2000년대 이후 고강도 수출주의 체제로의 전환과 함께 시효만료된 것이다.

현재 한국 중소기업 부문의 문제는 낮은 생산성에서 기인한다고 이야기된다. 그리고 낮은 생산성의 원인은 수요는 한정되어있는 데 반해, 공급과잉이 이루어지고 있기 때문이다. 중소기업간 그리고 자영업자간 출혈경쟁이 기업당 부가가치를 축소시키고 있는 것이다. 한국에서 서비스업 고용의 90%는 중소기업 부문에서 이루어지고 있고, 특히 서비스업은 과잉경쟁과 그로 인한 낮은 생산성을 보이는 대표적인 영역이다. 특히 지난 10년간 별도의 숙련을 축적하지 않고도 쉽게 창업할 수 있는 프랜차이즈 가맹점이 늘어나면서, 서비스업 자영업자들 사이의 경쟁이 격화되고 있다(전혜원, 2021, pp. 27-42).

따라서 서비스업 부문의 생산성을 향상시키기 위해서는 과도한 경쟁을 축소하고 과잉경쟁이 이루어진 부문의 중소기업이나 자영업자들을 다른 분야로 이동하도록 유도할 필요가 있다. 서비스 부문 내에서 가장 대표적인 과잉공급 부문은 ‘음식·숙박’ 분야이다. 한국과 산업구조가 유사한 독일, 스웨덴, 일본, 영국과 비교해보면, 이 분야의 한국의 고용비중은 8%로서, 일본은 6%, 영국은 5%, 독일과 스웨덴은 4% 이하로 다소 높게 나타난다. 하지만 이 분야의 자영업자 비중은 다른 국가들에 비해 25%p 이상 압도적으로 높다(김도균, 김태일, 안종순, 이주하, 최영준, 2017, p. 59).

〈표 3-13〉은 OECD 주요 국가들의 서비스업 분야별 종사자 규모를 비교한 것이다. 여기서 확인할 수 있듯이, 한국은 음식·숙박 분야에서는 고

용비중이 상당히 높은 반면, 보건·복지 분야에서는 매우 낮은 수준을 보인다. 즉 전자에서는 과잉인력을, 후자에서는 과소인력 상황을 나타내는 것이다. 따라서 한국에서 음식·숙박 분야의 과잉인력을 보건·복지 분야로 이동시킬 여지가 큰 것이고, 그럼으로써 전자에서의 과잉경쟁과 낮은 생산성 문제를 해결할 가능성이 높다.

〈표 3-13〉 서비스업 분야별 전체 종사자 규모 비교 (2015년 기준)

(단위: %)

	분야	한국	일본	독일	영국	스웨덴
유통	도소매	14.6	17.4	14.2	13.1	11.7
	운송·저장	5.4	5.9	4.9	5.0	5.1
개인	음식·숙박	8.4	6.1	3.9	5.4	3.5
	가내고용	0.3	0.0	0.5	0.2	0.0
	기타	4.9	3.3	2.8	2.8	2.6
	예술·오락·레저	1.6	1.1	1.4	2.7	2.5
사업	정보·통신	3.0	3.4	3.0	4.0	4.2
	금융·보험	3.0	2.9	3.1	4.0	2.0
	부동산	2.1	1.5	0.5	1.1	1.5
	전문·과학·기술	4.0	3.4	5.6	7.0	8.5
사회	관리·지원	4.8	4.7	5.0	4.9	4.7
	정부	3.6	3.8	6.5	5.6	6.5
	교육	7.0	4.9	6.6	10.6	11.5
	보건·복지	6.8	12.6	12.8	13.5	15.3
기타	해외기관	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0
서비스업 전체		69.7	70.9	70.8	80.1	79.7

자료: 김도균 외. (2017). 자신에게 고용된 사람들: 한국의 자영업자 보고서. 서울: 후마니타스. p. 61.

이와 같은 서비스업 부문의 고용상황을 앞의 〈표 3-12〉와 관련시켜 생각해 보면, 한국은 공적지출을 통해 서비스 부문의 고용인력을 재조정함으로써 중소기업 부문의 문제를 어느 정도 해결할 수 있다는 잠정적 결론

을 얻을 수 있다. 그 과정에서 과잉인력 분야의 저임금·저생산성 문제를 해결할 수 있고, 사회보호지출의 확대를 통해 돌봄 서비스와 같은 복지고용인력에 대한 재교육을 제공할 수도 있는 것이다. 게다가 돌봄 서비스 부문의 임금은 정부의 가이드라인에 의해 결정되기에, 임금인상을 통해 고용인력의 이동을 유도하는 동시에 돌봄서비스 제공의 질적 향상을 도모할 수 있다.

다. 숙련중심의 임금체계로의 전환

한국의 경제의 특징 가운데 하나는 고용인구 중 대기업 고용 비중(2015년 기준 250명 이상 기업의 종사자 비율)은 12.8%로, 미국(59.3%)이나 일본(47.1%)에 비해 상당히 낮다는 데 있다. 또한 중소기업 고용의 3분의 2는 서비스 부문에 집중되며, 서비스 부문 고용의 약 90%, 건설 부문의 85%, 제조업의 81%가 중소기업이다(2014년 기준). 그리고 대기업과 중소기업 사이의 고용상황의 차이는 현격한데, 한국의 저임금노동자 비율은 OECD 국가들 가운데 매우 높은 수준을 보이고 있으며 이들은 대부분 중소기업 부문에 집중되어있다. 이는 비정규직의 80%가 중소기업과 개인기업(자영업) 부문에 집중되어있다는 사실을 반영한다. 따라서 한국 복지체제의 개혁을 구상하는 데 있어서 고용의 절대다수를 차지하고 있는 중소기업의 낙후성과 저임금 문제의 해결방안을 모색하는 작업은 필수적이다.

또한 중소기업 부문의 저임금은 혁신을 통한 생산성증가를 방해하는 요인으로 작동하기도 한다. 임금인상은 기업의 입장에서는 곧 비용상승을 의미하고 시장경쟁력의 약화를 의미하기에 생산성 향상 노력의 동기가 되지만, 광범위한 저임금 노동력의 존재는 낮은 비용의 이점만을 활용

하도록 만들기 때문이다. 따라서 중소기업종사자들과 비정규직의 임금인상은 단지 보상체계의 관점에서뿐만 아니라, 중소기업생태계의 혁신유도라는 관점에서도 중요한 의미를 지닌다.

〈표 3-14〉 OECD 주요국가별 저임금노동자 비율

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
벨기에	4.3	5.4	6.0	4.6	3.4	4.6	4.1	5.5	-	-
핀란드	8.1	9.3	8.9	9.1	8.4	7.8	7.1	7.6	7.3	-
독일	18.9	18.9	19.1	18.7	17.9	19.4	18.9	17.8	17.8	-
일본	14.5	14.4	14.3	14.2	13.9	13.5	12.7	12.3	12.1	11.8
한국	24.7	23.8	23.9	24.7	23.7	23.5	23.5	22.3	19.0	17.0
뉴질랜드	12.7	13.7	13.6	14.1	13.9	13.9	11.2	12.1	8.5	6.9
미국	25.3	25.1	25.3	25.0	24.9	25.0	24.9	24.5	24.1	23.4
OECD	16.8	16.8	16.6	16.5	16.4	16.6	16.0	15.7	15.3	..

주: 여기서 저임금노동자란, 전일제노동자 소득 중간값의 2/3 미만을 버는 전일제노동자의 비율을 의미한다.

자료: OECD. (2021). OECD Stats. Retrieved from <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64193> 2021. 7. 6.

이러한 관점에서 본다면, 문재인 정부 하에서 추진되었던 최저임금인상은 중요한 시도였다고 평가할 수 있다. 최저임금 인상의 효과는 장기간에 걸쳐 나타날 것이기에 아직 판단은 이르지만, 저임금노동자들의 소득 인상효과와 함께 중소기업 및 자영업 부문의 생산성 향상을 촉진시킬 가능성이 분명히 있다. 그런데 최저임금정책이 정치적 논쟁으로 비화되고 결국 사실상 중단되었던 것²⁴⁾은 단지 영세 중소기업과 자영업자들의 반발 때문만은 아니었다. 오히려 가장 핵심적인 이유는 당사자 간 편익과

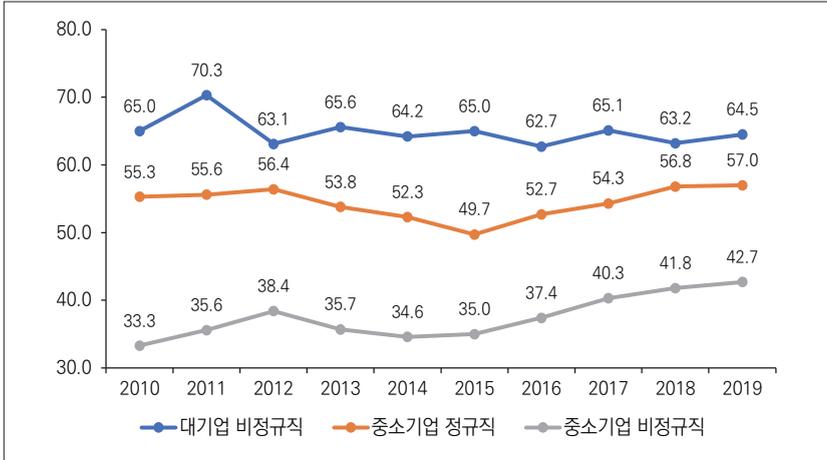
24) 문재인 정부 2년차인 2018년에 최저임금은 16.4%로 크게 상승했지만, 2019년에는 10.9%, 2020년 2.87%를 거쳐 2021년에는 1.5%로 결정되었다. 이는 박근혜 정부 시기에 최저임금이 매년 7~8% 인상폭을 보였던 것과 크게 대비된다.

비용의 배분이 불가피한 최저임금인상의 근거가 모두가 수용할 수 있는 정당성을 갖기보다는 현 정부의 정치적 지향에 따른 임의적 결정으로 받아들여졌기 때문이다. 실제로 최저임금인상 뿐 아니라, 이후의 공공 부문 비정규직의 정규직화 등과 관련해서도 공정성 논란이 계속되었던 것도 이러한 이유에서였다.

현재 한국에서 임금수준은 기업의 지불능력에 의해 결정된다. 즉 동일한 직무라 할지라도 고용된 기업의 규모와 근속연수에 따라 임금의 크기가 달라지는 연공급제(호봉제)의 적용을 받는 것이다. '동일노동, 동일임금'의 대원칙에 반하는 이러한 임금체계는 대기업과 중소기업, 그리고 정규직과 비정규직 사이의 임금격차를 낳은 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 실제로 전체 노동시장에서 호봉제와 같은 연공급제의 도입 비율은 14.4%에 불과하지만(2020년 6월 기준), 100인 이상 사업체에서는 이 비율이 54.9%로, 300인 이상은 59.1%, 그리고 1,000인 이상은 69%가 호봉제를 채택하고 있다. 반대로 1~4인 규모의 영세사업장에서는 73.3%가 임금체계가 존재하지 않으며, 5~9인 사업장에서는 41.3%, 10~29인에서는 23.4%가 그렇다. 여기는 사실상 최저임금수준으로 임금이 지불되는 것이다(전혜원, 2021, pp. 274-276). 그 결과 [그림 3-16]과 같은 임금격차가 존재하고 있다.

[그림 3-16] 대기업 정규직 대비 임금격차 (대기업정규직 임금=100)

(단위: %)



자료: 고용노동부. (2021). 고용형태별 근로실태조사 (2010~2019년). <http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsDetail.do> 에서 2021. 12. 1. 인출하여 저자 재구성.

이처럼 기업규모에 따라, 그리고 고용형태에 따라 큰 폭의 임금격차가 존재하는데도 불구하고, 노동시장 사이의 이동은 매우 경직적이다. 즉 중소기업 노동자가 1년 뒤 대기업으로 이동하는 비율은 2000~2005년 3.5%에서 2015~2016년 2.2%로 더 낮아진 것이다(전병유, 황인도, 박광용, 2018). 중소기업에서 아무리 숙련을 쌓아도 대기업의 초임자 임금보다 낮을 가능성이 크고, 숙련의 축적을 통해 경력을 인정받아 대기업으로 이동하기도 어렵다.

이러한 상황에서 주로 중소기업 부문에 적용되는 최저임금 인상은 비용을 감당할 여력이 있는 대기업에 대해서는 큰 영향을 주지 않은 채, 오히려 영세한 중소기업과 자영업 경영자들에 대해서만 그 비용을 전가하고 피고용인들에게는 실업의 위험을 높이는 효과가 있었다. 그리고 이것이 정치적 반발로 이어지는 계기가 되었던 것이다. 따라서 대기업과 중소

기업 간, 정규직과 비정규직 간, 그리고 성별 임금격차를 축소하는 동시에 중소기업 부문의 혁신을 유도하기 위해서는 '동일노동, 동일임금'이라는 대원칙 하에서 적절하고 정확한 평가에 기초하는 숙련 정도에 따른 직무급제로 임금체계 전반을 개편해야 할 필요가 있다.

물론 직무급으로의 전환은 쉬운 일이 아니며, 지난한 노력을 필요로 한다. 우선 숙련정도에 대한 합의된 평가기준이 도출되어야 하며, 동시에 연공급의 적용을 받는 1차 노동시장 노동자들의 양보가 어느 정도 불가피하기 때문이다(이장원, 송민수, 김윤희, 이민동, 2015). 하지만 현재의 연공급제는 명백히 양질의 일자리 창출을 저해하는 효과를 발휘하고 있다. 실례로 한 연구에 따르면, 임금의 연공성이 높은 기업일수록 비정규직 비율이 높았다. 임금 연공성이 하위 10%에 속하는 기업의 비정규직 비율은 15%인 데 비해, 임금 연공성이 상위 10%인 기업에서는 이 비율이 33%나 되었다. 즉 연공급은 장기근속이 기대되는 노동자 집단과 그렇지 않은 집단을 따로 분리해 관리하는 시스템을 정당화하는 것이다(권현지, 함선유, 2017; 전해원, 2021, p. 280).

대기업과 중소기업의 수익성의 격차를 줄이는 성장정책을 통해 중소기업 노동자들의 임금과 복지를 개선시키려는 '기업중심'의 정책 실효성을 더 이상 기대하기 어렵다면, 노동자간 연대에 기반한 임금체계의 변화를 통해 두 부문 사이의 격차를 축소시키는 '노동중심적' 정책을 모색할 필요가 있다. 직무급으로의 재편은 이를 위한 가장 중요한 과제이며, 이를 통해 산별교섭의 제도적 조건이 마련될 수 있다는 추가적인 이점도 존재할 것이다.

제6절 결론

본 연구는 한국의 성장체제로서 수출주의의 역사적 변화를 살펴보는 가운데, 그것과 조응했던 개발국가 복지체제에 주목했다. 한국에서 수출주의 성장체제는 수출 부문의 성장을 통해 투자를 도모하고, 그럼으로써 ‘낙수효과’를 통해 고용과 복지를 증진시키는 선순환을 낳았다. 수출주의 성장체제와 결합했던 개발국가 복지체제는 국가의 공적복지 역할을 최소화하는 대신 성장에 기반하는 사적복지 중심의 체제였다. 이 과정에서 수출주의 성장체제와 개발국가 복지체제를 매개했던 것은 중소기업 부문이었다. 특히 1970년대 중화학공업화 이후부터, 본격적으로는 1980년대 이후부터 정부주도로 ‘수직적 하청계열화’가 추진되면서 중소기업은 수출대기업에 종속적으로 결합하여 성장할 수 있었고, 그에 따른 중소기업 부문의 양적 팽창과 고용증가는 수출성과를 배분받을 수 있는 창구로서 기능했던 것이다.

그런데 2000년대 이후 ‘고강도 수출주의’로의 전환은 이러한 매개자로서의 중소기업 부문의 역할을 결정적으로 약화시켰다. WTO 가입을 계기로 중국이 ‘세계의 공장’으로 부상하고, 그에 따라 한국 대기업들이 앞다투어 직접투자에 나서기 시작하면서 국내 중소기업들은 외국기업들이나 해외에 진출한 대기업 현지법인에 대체되었기 때문이다. 재벌들의 국내 모기업과 해외현지법인 사이의 교역이 확대되면서, 수출이 대폭 증가하고 경상수지흑자구조가 수립되는 ‘고강도 수출주의’ 체제가 확립되었다. 하지만 역설적으로 수출과 투자 사이의 연계가 해체되는 동시에, 수출대기업과 중소기업 사이의 연관관계 약화가 동반되었던 것도 이러한 변화의 산물이었다.

따라서 고강도 수출주의로의 전환과 함께 중소기업 부문의 상황이 악화되고, 그에 따라 내수부진과 고용시장은 침체가 이어지는 악순환이 반

복되었다. 정부는 이에 대한 대응으로 중소기업 부문의 활성화를 위한 성장정책을 적극적으로 시도했지만 가시적 성과를 올리지 못했다. 오히려 금융지원 중심의 육성정책은 수익성과 생산성이 낮은 '좀비기업'들을 양산했을 뿐이었다. 과거 수출대기업을 육성하는 데 활용했던 성장정책을 중소기업 부문에 적용한 것이었지만, 개발국가 시기와는 달리 그 효과는 미미했던 것이다. 이는 2000년대 이후 수출의 놀라운 성장에도 불구하고 그 성과가 경제 전반으로 파급되지 않는 이유를 설명해준다.

오늘날 한국의 중소기업은 낮은 생산성과 낮은 혁신성이라는 문제에 직면해있다. 이는 한편으로 중소기업 부문의 낙후성을 반영하는 것이기도 하지만, 생산성 향상을 추진할 유인이 부족하기 때문이기도 하다. 특히 중소기업이 90% 이상을 차지하는 서비스업 부문이 그러한데, 이 부문은 또한 영세자영업자가 집중되어있는 영역이다. 결국 오늘날 한국경제의 핵심문제는 중소기업 부문이 과거와는 달리 수출 부문의 성장에 기여하지도, 또 수출 부문의 성과를 경제 전반으로 확산시켜 안정적 사회재산을 위한 복지에도 기여하지도 못하는 상황에서 비롯된다고 말할 수 있을 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 다음의 세 가지 정책전환을 모색해볼 수 있다. 첫째는 중소기업정책의 목표를 성장에서 복지로 이동시키는 것이다. 현재의 중소기업 부문은 보다 높은 혁신능력을 가진 기업 중심으로 재편될 필요가 있음은 분명하다. 하지만 문제는 혁신 중심의 구조조정에 앞서 그 충격을 최대한 완화할 수 있는 공적 복지제도의 확대라는 선결조건을 수립하는 데 있다. 이는 복지의 문제를 성장의 문제로 치환시켰던 '개발국가 복지체제'로부터의 탈피를 의미하는 것이다. 둘째는 서비스 부문 중심으로 중소기업을 육성하는 것이다. 현재 서비스업 부문에서 '음식·숙박업'에는 과도하게 영세자영업자들이 집중되어 있고, 과잉공급

이 이루어지는 영역이라고 할 수 있는 반면, 사회서비스 분야는 국제적으로 볼 때 고용비중이 매우 낮은 영역이다. 따라서 두 영역간 중소기업과 자영업의 이동이 요구된다. 이를 위해서는 현재 낮은 수준에 머물러 있는 사회서비스에 대한 정부 지출을 확대하는 가운데, 임금인상과 수익성 제고를 통해 고용인력의 이동을 유인하는 동시에 적절한 직업교육을 제공할 수 있다. 마지막으로 세 번째는 숙련중심의 임금체계로의 전환이다. 사실 중소기업 부문에서의 낮은 생산성과 혁신성은 광범위한 저임금에서 비롯된다. 기업의 입장에서 즉각 활용할 수 있는 저임금노동자의 존재는 혁신을 방해하는 요인으로 작용하기 때문이다. 따라서 임금인상을 통해 중소기업들의 자발적 혁신을 유도할 필요가 있는데, ‘동일노동, 동일임금’이라는 원칙에 기반한 직무급제의 도입은 그러한 역할을 수행할 수 있는 정당한 근거로 활용될 수 있다.



제4장

노동정책의 올바른 방향은 무엇인가?: 노동시장제도 변화과정에서 경제와 정치의 역할

제1절 서론

제2절 한국 노동시장의 문제점 요약

제3절 한국 노동시장의 독특한 문제점 해결방안

제4절 한국 노동시장의 일반적인 문제점 해결방안

제5절 마무리하며



제 4 장

노동정책의 올바른 방향은 무엇인가?: 노동시장제도 변화과정에서 경제와 정치의 역할

제1절 서론

본 연구에서는 한국의 발전국가 성장체제에서 변화하고 있던 노동시장 제도와 그 속에서 경제와 정치의 역할, 그리고 이들이 융합된 노동체제의 특징에 대한 논의로부터 얻을 수 있는 노동정책의 올바른 방향을 제시하고자 한다. 노동 관련 정책에 초점을 맞추지만, 발전국가와의 관련 아래에서 살펴보는 것이기 때문에 복지 및 노동의 문제 자체뿐만 아니라 이와 관련된 경제·산업정책에 대해서도 살펴볼 것이다.

노동시장 구조는 복잡해지는데 노동시장 제도가 이에 부합하지 못하는 현상은 정도의 차이는 있으나 대부분의 국가에 주어진 도전이다. 이 문제를 두고 ILO나 OECD에서도 고민하고 있으며, 자영업자를 시스템에 포괄하기 위해서는 조세방식의 기여가 확대될 필요가 있다는 공감대도 형성되고 있다(ILO, 2018). 실업뿐 아니라 직업능력 개발이나 공익활동, 육아 등 가정책임으로 인해 소득활동이 중단되는 상황에 대한 대처에 이르기까지 노동시장 제도에서 사회적 보호체계의 역할이 확장되어야 한다는 인식도 널리 퍼졌다(강성태, 2018). 이러한 현실 속에서 본 연구는 향후 어떤 방향으로 노동정책을 발전시켜나갈지 할지 검토하였다.

지금까지 대부분의 연구 방향이 한국 노동시장 구조의 문제점을 드러내는 데 집중하였다면, 이제는 해결책이나 대안, 즉 정책제안을 해야 하는 시점이다. 이에, 한국 노동시장 행위자들의 미시적인 행동 변화와 거시적 노동제도변화를 동시에 유도할 수 있는 정책 방향을 모색해보고자 한다.

제2절 한국 노동시장의 문제점 요약

1. 한국 노동시장의 문제점

본 연구에서 요약하고자 하는 한국 노동시장의 문제점은 크게 세 가지이다. 첫 번째는 복지제도의 사각지대가 광범위하게 존재하고 복지급여의 적절성이 낮다는 것이다. 사각지대는 복지제도 설계 자체가 원인이 되는 경우가 더 많지만, 노동시장 문제가 반영된 것이기도 하다. 두 번째는 노동시장의 안정성이 낮고 노동시장 내의 격차가 확대되고 있다는 것이다. 극단적으로 양극화된 노동시장 구조에서는 복지제도의 건강성도 확보할 수 없다. 노동시장 문제가 복지제도의 사각지대로 이어질 뿐만 아니라 복지제도를 통한 재분배만으로는 노동시장에서 과도하게 벌어진 1차 분배의 격차를 해소하기 어렵기 때문이다(황덕순, 2011). 세 번째는 노동시장 문제의 근본 원인이라고 할 수 있는 생산체제의 문제를 해결하기 위한 경제·산업정책과의 적절한 연계가 없다는 것이다. 노동시장에서 발생하는 문제가 노동시장 제도와 노사관계의 한계에 기인하는 측면도 있지만, 더 근본적으로는 경제영역에서 심화되고 있는 경제력 집중과 경제구조의 양극화에서 비롯되는 것이다(황덕순, 2011).

가. 노동 관련 복지제도의 사각지대와 급여의 적절성 부족

복지제도의 사각지대는 제도의 미비에 의한 사각지대와 노동시장 문제에서 비롯된 사각지대가 있다. 우선 후자의 경우 대표적인 것이 사회보험의 사각지대인데, 다수의 비정규직과 소규모영세사업체 노동자들이 법적으로 사회보험의 적용대상임에도 불구하고 사회보험에 가입되어 있지 않

아서 실질적으로 사각지대에 놓여 있는 것이다(황덕순, 2011). 이를 해소하기 위해서는 ‘규제강화와 동기부여’를 병행하는 정책이 필요한데, 사회보험에 가입할 유인을 늘리는 것과 사회보험을 적용·징수하는 행정시스템을 강화하는 방향이 제시되곤 했다.

실제로, 참여정부 인수위원회에서는 ‘국민연금 등 사회보험료 사각지대 해소와 부과·징수 업무의 일원화’를 국정과제로 채택하였고(제16대 대통령직인수위원회, 2003), 2006년에는 국세청 산하에 사회보험징수공단을 설치하여 사회보험의 적용과 징수를 일원화하는 법안을 마련하였다(대통령자문 양극화, 민생대책위원회, 기획예산처 양극화, 민생대책본부, 2008). 이 방안은 근로 장려세제 도입을 통해 국세청의 소득과약 능력을 강화하고, 그 기반 위에 사회보험료를 통합 징수함으로써 사회보험료를 회피하는 것을 근원적으로 차단하고자 한 것이었다(황덕순, 2011). 그러나 당시 야당과 적용·징수업무 이관을 담당해야 했던 공단노동조합의 반대로 법제화에 실패하였고, 그다음 정부(이명박 정부)에서 건강보험공단으로 징수업무를 일원화하게 되었다. 그러나 이러한 두 방안 사이에 차이가 크다는 평가가 많다. 참여정부의 통합방안은 적용과 징수업무 전체를 일원화하는 것인 반면, 현재 시행되고 있는 건강보험공단으로의 징수통합은 징수행정만을 통합한 데 불과하다는 것이다(장지연, 2011). 그 결과, 사각지대 해소라는 본래의 목적은 달성되지 못했다. 적용과 징수업무를 일원화하여 사업주들의 사회보험료 회피 가능성을 근본적으로 줄이는 방향의 제도개선은 여전히 추진해야 할 정책 방향이다.

보험료를 회피할 수 있는 여지를 줄이는 것이 ‘규제강화’라면, ‘동기부여’ 정책은 2009년부터 여러 연구자들에 의해 제기되기 시작하여 사회통합위원회를 중심으로 추진된 사회보험료 지원방안이다(황덕순, 2011). 이는 저소득근로자와 소규모 영세사업체 사업주에게 사회보험료를 지원

함으로써 사회보험에 가입할 수 있는 유인을 높이는 방안인데, 예를 들어, 이병희(2011)는 사회보험료 지원을 통해 복지제도의 사각지대를 해소하고 이들을 공식고용으로 전환해 나갈 것을 제안했다(황덕순, 2011). 제시했던 내용은 10인 미만 사업체가 최저임금의 1.3배까지의 근로자 85.5만 명에게 최대 80%(점감률 26.7%)까지의 사회보험료를 노사에게 지원하는 방안이었고, 소요 예산은 7천 5백여억 원으로 추정되었다.

정부에서도 이 제안을 받아들여 2012년부터 사회보험료를 지원하는 시범사업을 시행할 예정이었다. 그러나 정부의 안은 그동안 연구자들이 제시해 왔던 안에 비해서 상당히 축소된 것이었는데, 당시 정부안은, 5인 미만 사업체의 최저임금 120% 미만 근로자(약 122만 명 대상)를 대상으로 노사가 분담하는 국민연금과 고용보험료의 1/3을 지원하는 방안이었다(황덕순, 2011). 당시 정부안은 지원율도 낮고, 최저임금 미만 근로자까지만을 대상으로 하기 때문에, 제도 간에 일관성이 떨어질 수 밖에 없으며, 이에 효과성이 매우 낮을 가능성이 크다는 우려가 있었다. 그리고 결국, 당시 제도는 사회보험의 사각지대를 해소하는 데 크게 기여하지 못했다.

근로자이지만 빈곤한 계층을 대상으로 한 복지제도(사회부조·공공부조)의 사각지대는 노동시장 문제이면서 동시에 제도설계의 문제이다. 현재 기초생활보장제도는, 소득과 재산 이외에 부양의무자 관련 요건 및 여러 가지 부가적인 수급자격 요건 때문에 사각지대가 너무 크며, 또한 1차 안전망인 실업급여의 수혜범위가 좁고 지원기간과 급여수준이 낮다는 점에서도 문제라는 평가가 계속되어 왔다(황덕순, 2011).

잘 알려진 것처럼 여전히 다수의 상대적 저임금 근로자들이 소득보장과 같은 고용서비스 수혜의 테두리에서 벗어나 있다. 현재 제도의 수급자격 요건이나 지원수준을 개선하는 것도 필요하지만 다수의 자영업자나

청년층 신규 진입자는 고용보험으로부터 제도적으로 배제되어 있고, 취약한 근로자들의 다수는 사회보험으로부터 실질적으로 배제된 상태이다(황덕순, 2011). 이에, 이들을 대상으로 1차 안전망인 실업급여와 최종안 전망인 기초생활보장제도 사이에, 적극적 노동시장 정책과 현금 급여를 결합한 새로운 2차 안전망으로서 ‘한국형 실업부조’를 신설하는 것이 바람직하다는 의견까지 존재했었던 것이 사실이다(황덕순, 2011).

나. 노동시장의 안정성 부재와 노동시장 내 격차 확대

사실, 현재에도 노동시장과 제도의 관계에 대한 인식은 여전히 유지되고 있는데, 우리 사회에서 노동시장과 제도 사이의 관계를 바라보는 지배적인 시각은 규제무용론, 혹은 탈법불가피론에 가까운 것이었다(장지연, 2011). 예를 들어 노동시장에서 비정규직의 남용을 억제하고 차별을 해소하기 위한 제도가 필요한데도 불구하고, 이러한 제도를 다양한 수단으로 피해나가기 때문에 성과가 없을 것이라고 보거나, 나아가 다양한 탈법을 방치함으로써 실질적으로 제도를 무력화하는 상황이 벌어져 왔다(황덕순, 2011). 시장과 제도와의 관계에 대한 이러한 인식은 시장을 비역사적인 실체로 보고, 제도가 시장을 왜곡하는 것으로 이해하는 데서 비롯되는데, 오히려 시장이란 다양한 사회적·제도적 규범이라는 제약 하에서 작동하는 하나의 제도로 이해되어야 하고, 어떤 사회적·제도적 규범 아래에서 시장이 작동해야 하는가를 정치를 통해 결정하는 것이다(황덕순, 2011). 노사관계도 비슷한 상황에 놓여 있는데, 법에 의해 노동권이 보장되어 있음에도 불구하고 실제로 노동권이 부당노동행위의 위협으로부터 자유롭지 않으며, 공권력 역시 부당노동행위로부터 노동권을 보호하는데 실질적으로 무기력하다(황덕순, 2011). 이는 노동조합이 시장에 악영

향을 끼친다는 인식이 사용자뿐만 아니라 관료사회에도 자리 잡고 있기 때문이었는데, 노동시장과 제도와의 관계 및 노사관계에 대한 인식 및 노동행정이 정상화되어야만 효과를 발휘할 수 있었던 여러 노동시장 관련 제도개선 방안들은 결국, 성공할 수 없었다(장지연, 2011).

우선 노동시장에서 취약계층을 보호하기 위한 가장 중요한 과제인 근로기준법은 여전히 전면 적용되지 못하고 있다. 지금까지도 상시근로자가 5인 미만인 사업체는 핵심적인 근로기준법 조항에 예외로 적용받는다. 기간제 근로에 대한 제한, 집단해고 및 부당해고에 대한 제한, 휴업수당, 연장근로에 대한 제한 및 연차 유급휴가 등이 대표적인 적용제외 조항인데, 사회보험의 적용범위가 실질적으로 모든 근로자를 포괄하고 있다는 점에 비추어 보더라도, 근로기준법을 모든 근로자에게 적용하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제이다(황덕순, 2011).

노동시장의 불안정성은 한국의 상황에 맞는 적절한 고용보호제도가 없으며, 따라서 적절한 법 집행을 통한 뒷받침이 불가능하다는 사실에서 그 원인을 찾을 수 있다. 무엇보다 우선적인 과제는 비정규직의 남용을 억제하는 방안을 마련하는 것이다. 전반적인 고용보호지수와 1년 미만 단기근속자 비율 및 10년 이상 장기근속자 비율의 관계를 살펴본 자료(OECD, 2008)에 따르면 고용보호지수가 단기근속자 비율과는 유의미한 상관관계가 없지만, 장기근속자 비율과는 유의미한 상관관계를 갖는다는 점을 알 수 있다. 하지만 한국은 예외적인 사례에 속하는데, 고용보호지수와 무관하게 단기근속자 비율은 높고, 장기근속자 비율은 낮으며, 이는 실질적으로 법 집행의 실효성이 담보되지 않는 상황에서 고용보호제도가 효과를 나타내지 못하고 있음을 시사해주는 것이다(황덕순, 2011). 다른 각도에서 보면 법 집행의 실효성을 높이는 것으로도 불안정성을 완화하는데 도움이 될 것이라는 점을 시사하는데, 남용을 억제하기 위한 제도개선

과제로 우선순위가 높은 것은 사내하도급에 대한 규제의 실효성을 높이는 것과 기간제 근로자에 대한 남용을 억제할 수 있도록 사용 요건을 더 강화하는 것이다(장지연, 2011). 임금차별을 해소하고 사회보험 사각지대를 줄이는 것도 비정규직을 고용할 유인을 줄임으로써 남용을 억제하는 데 기여하게 될 것이며, 이와 함께 공공부문이 모범 사용자로서의 역할을 강화하는 것도 필요하다(황덕순, 2011).

비정규직 남용을 통한 노동시장의 불안정성과 함께 임금차별은 여전히 존재하고 저임금노동시장은 확대되어가고 있다. 임금차별을 해소하기 위해서는 동일노동 동일임금 원칙이 노동시장 전반에 확립되어야 하는데, 이는 실질적으로 노동시장 구조가 근본적으로 직무가치에 기반을 두어서 보상이 이루어지는 시장으로 재편되어야 한다는 것을 의미한다(장지연, 2011). 이러한 변화는 오랜 시간에 걸쳐서 이루어질 수밖에 없는 논쟁적인 사안이기 때문에, 결국 노동시장 내 격차는 여전히 유지되고 있다. 사실 장기적인 제도변화보다, 우선 최저임금의 실효성을 높이는 것이 필요한데, 최저임금의 수준을 중위 임금의 50%까지 현실화하는 것을 중기적 목표로 하고, 노동 행정을 강화해서 최저임금 비순응률을 낮추어야 한다(황덕순, 2011). 하지만 최저임금 비순응률이 여전히 높은 현실은 노동시장 제도가 시장 규율에 얼마나 효과가 없었는가를 보여주는 단적인 사례이다.

노동시장의 불안정성은, 고용주체로서 공공부문이 역할을 제대로 못하고 있기 때문이기도 하다. 이런 면에서, 공공부문에서 비정규직을 줄여나가는 모범사용자 역할뿐만 아니라 사회서비스 분야에서 공공부문의 역할이 더욱 강화되어야 하며 사실, 사회서비스의 확충을 통한 일자리 창출은 이미 참여정부에서부터 중요한 국정과제로 설정되어 추진되어 왔었다(황덕순, 2011). 이에 따라 사회서비스의 일자리가 늘어났지만, 아직도 다른

복지국가에 비해서 사회서비스 고용비율은 현저히 낮다. 사실 사회서비스의 확충이 양질의 일자리 창출로 이어지기 위해서는 공공부문의 역할을 강화해야 하는데, 지금까지 사회서비스의 확충이 사회서비스의 일자리 창출이라는 틀 내에서 추진되면서 공공부문의 여성·저임금 일자리를 주로 만들어내는 방식으로 진행되어 왔었기 때문이다(장지연, 2011).

공공부문에서 이루어진 사회서비스 일자리 창출은 저임금 임시직 일자리를 만드는 방식으로 이루어지고 있다. 그리고 최근에 영리조직의 역할도 빠르게 늘어나고 있지만, 사회서비스 공급에서 전반적으로 정부의 역할이 매우 미미하고 사회복지법인 등을 통한 비영리조직의 역할이 지나치게 큰데, 이 분야에서 일자리의 질을 높여 나가기 위해서는 고용주로서 공공부문의 역할이 크게 강화되어야 한다(장지연, 2011).

OECD 국가들의 공공부문 고용비율과 비교하면, 한국의 공공부문 고용비율은 매우 낮다. 이는 전반적인 공공서비스와 사회서비스의 고용규모가 작고, 사회서비스가 대부분 민간에 의해 공급되고 있기 때문이며, 노동시장의 격차를 해소하기 위해 사회서비스 산업에서 양질의 일자리가 만들어지기 위해서는 공공부문이 고용주체로서 적극적으로 나서거나, 정부가 실질적으로 통제하고 있는 사회서비스의 재원조달과 가치평가에서 커다란 변화가 나타나야만 한다(장지연, 2011; 황덕순, 2011).

마지막으로 한국에서 노동조합의 역할이 매우 미미한 것이, 노동시장 격차를 확대시키는 요인이 되고 있다. 한국의 노동조합은 낮은 조직률뿐만 아니라 조직기반의 편중성에서 비롯되는 위험에 노출되어 있는데, 민간 부문에서는 대기업을 중심으로 조직되어 있고, 이외에 공무원, 교원과 공공서비스를 포함한 공공부문 노동조합과 금융부문 노동조합이 조합원의 다수를 차지한다(장지연, 2011). 취약한 노동자들일수록 노동조합을 통해 자신의 이익을 보호하지 못하는 상황에서 조직된 노동조합이 폭넓

은 미조직 노동자들의 이익을 대표하는 체계를 마련하지 못한다면 노동 조합을 통한 사회적 연대의 강화라는 대의는 심각한 위협에 처할 수밖에 없다(황덕순, 2011). 이러한 상황을 타개하기 위해서는 산업별 조직화와 산업별 교섭의 활성화를 억제하는 제도적 걸림돌들을 해소하는 것도 필요하지만, 사회연대성을 높이기 위한 노동조합의 노력이 더욱 배가되어야 한다(장지연, 2011). 노동시장의 격차를 해소하기 위해 산업별로 연대 임금정책을 강화해 나가고, 정부와 사용자도 연대임금정책의 성과가 소수의 대기업이 아니라 사회적으로 공유될 수 있도록 뒷받침하는 제도적 기반을 마련해야 할 것이다(황덕순, 2011).

다. 노동시장 양극화 해소를 위한 경제·산업정책 연계 부족

노동시장 문제의 근원은 경제와 생산체제, 그리고 이를 통한 성장방식에 있다고 보아도 과언이 아니다. 1990년대 말 이후 고용과 보상에 관한 의사결정에서 사용자들의 주도성이 꾸준히 강화되어왔고(장지연, 2011), 이를 통한 노동시장에서의 격차 확대는 노동시장 제도와 노동조합이 시장에서 나타난 결과를 완화하는데 실패한 데서 비롯된 것이지만, 근본적으로는 경제력 집중과 양극화를 반영한 것이다(황덕순, 2011). 고용 측면에서 경제력 집중과 양극화가 단적으로 드러나는 지표는 사업체 규모별 고용비율과 대기업과 중소기업의 생산성 격차이다(장지연, 2011).

OECD 국가의 대규모 사업체 고용비율 자료(고용노동부, 2009; 고용형태별근로실태조사 보고서)에 따르면, 한국의 250~300인 미만 사이의 고용규모는 그 비중이 크지 않고, 한국의 대규모 사업체 고용비율과 1인당 부가가치의 격차가 다른 나라와 비교할 때 매우 큰 차이를 보인다.

우선 OECD 국가의 대규모 사업체 고용비율을 보면 한국은 매우 낮은 편에 속하는 반면, 미국은 500인 이상 사업체를 대상으로 하고 있음에

도 대규모 사업체 고용비율이 가장 높아서 50% 이상에 이른다(황덕순, 2011). 한국과 같은 기준을 채택하고 있는 캐나다도 이 비율이 매우 높은 편인데, 다른 나라들의 상황을 보면, 남유럽 국가들이 모두 대규모 사업체 고용비율이 상대적으로 낮고 북유럽 국가들과 영국의 경우 대규모 사업체 고용비율이 높다(황덕순, 2011). 이렇게 한국에서 비교적 고용조건이 좋은 대규모 사업체의 고용비율이 매우 낮은 점은 전반적인 고용의 불안정성과 높은 저임금 비율을 설명해주는 하나의 요인이다.

같은 자료에 의하면, 대규모 사업체의 고용비율이 가장 낮았던 한국이 사업체 규모별 생산성 격차는 가장 큰데, 한국의 300인 이상 사업체의 1인당 부가가치는 300인 미만 사업체의 2.89배로서 다른 어떤 나라보다도 높다(황덕순, 2011). 이는 소수의 독점 대기업으로 경제력이 집중되어있는 현실을 반영한 것인데, 이러한 경제력 집중이 기업 간의 진정한 생산성의 격차를 반영하는 것이 아니라 부당한 원·하청 관계 등 시장의 왜곡에서 비롯된 부분이 크다는 점이 문제이다(황덕순, 2011). 또한, 대규모 사업체의 고용비율과 대중소기업 간 생산성 격차 사이에는 일반적으로 음의 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있으나 한국은 추세선에 비해 생산성의 격차가 훨씬 크다는 것은 노동시장의 문제를 보여준다(황덕순, 2011).

경제체제에서의 양극화는 대·중소기업 사이를 넘어 산업 간에도 나타나고 있다. 산업별 저임금 고용 비율을 보면, 산업별로 저임금 고용 비율에 큰 차이가 있다. 고부가가치서비스 및 교육, 전기가스 수도 및 하수처리와 같은 공공서비스가 광업 및 제조업과 함께 저임금 노동 비율이 낮은 반면, 도소매 및 음식숙박업이나 가내서비스, 부동산과 같은 영세 저부가가치 서비스업의 저임금 고용 비율이 매우 높고, 특히 공공행정이나 보건복지, 사업서비스업(사업시설 관리 및 사업지원서비스)에서 저임금 고용 비율이 높은 편이라는 점이 주목된다(황덕순, 2011).

공공행정이나 보건복지서비스 산업에서 저임금 비율이 높은 이유는 앞에서 지적한 것처럼 공공부문의 단기일자리 창출 정책 및 민간 사회복지서비스 공급자에 만들어지는 낮은 질의 일자리 때문인데, 이 분야에서 저임금 일자리를 줄이기 위해서는 앞에서 지적한 것처럼 공공부문의 적극적인 역할이 필요하다(황덕순, 2011). 특히, 사업시설 관리 및 사업지원 서비스에서 저임금고용 비율이 높은 이유는 이 산업에 사내외 하도급이 많이 포함되어 있기 때문인데, 이 분야에서는 원·하청 사이의 불공정한 거래관계 및 부당한 간접고용에 대한 더욱 엄격한 법적 규율이 필요하다(황덕순, 2011).

한국 노동시장에서 가장 해결하기 어려운 문제가 있는 분야는 영세 자영자가 대부분인 도·소매 음식숙박업 및 개인서비스업 부문이다. 도·소매 음식숙박업과 개인서비스업은 2000년대 중반 이후 지속적으로 구조조정이 이루어지고 있는 분야로서 경제양극화의 피해가 집중되고 있는데, 장기적으로 구조조정이 불가피하지만, 연착륙을 위한 대책 마련과 사회보험 및 사회부조를 통한 자영업자에 복지지원 강화도 필요하다(황덕순, 2011).

노동시장의 문제를 해결하기 위한 경제·산업정책과의 연계 방향은 재벌에 대한 경제력 집중을 완화하고 산업별 특성을 고려한 접근도 필요하다는 것으로 요약할 수 있다. 경제력 집중을 완화하기 위해서는 재벌 규제 강화와 원·하청 공정거래질서 확립과 더불어 거시경제정책의 공정성을 회복하는 것도 중요하다. 현재의 거시경제정책은 여전히 수출대기업에 유리한 정책과 함께 외적인 성장 중심의 정책을 추진하고 있다. 1997년 외환위기를 경험했고, 2008년 글로벌 경제위기와 코로나19라는 환경하에서 외환보유고가 중요하다고는 하지만, 실제로는 수출 중심의 성장 정책이라는 과거의 성장패러다임을 벗어나지 못하고 있는 것이다. 다르

게 말하면, 다수의 내수중소기업과 국민들이 수출대기업에게 커다란 경제적 보조를 하고 있다는 것을 의미한다. 거시경제정책의 전환은 복지·노동정책이 국민들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있게 만드는 근본적인 과제가 될 수 있는 것이다.

2. 지속되는 한국노동시장의 문제에 대한 분석

다른 OECD국가들에 비교해서 한국 노동시장은 예외적으로 불안정하고 내부격차가 매우 크다는 두드러진 특징을 가지고 있다. 성과 고용형태, 사업체규모 등이 노동시장 내 격차와 관련되어 있는 중요한 변수들이고, 이는 사회보험의 사각지대와 직접 관련된다(장지연, 2011). 노동시장의 불안정성과 격차 확대는 근본적으로는 경제구조와 생산체제에서 비롯되는 것이지만 이를 규율하는 노동시장 관련 제도들이 취약한 것도 문제인데, 예를 들어 근로기준법, 고용보호제도, 최저임금제도, 소극적·적극적 노동시장 정책 모두 노동시장의 불안정성을 완화하고 격차를 줄이는데 한계를 드러내고 있으며, 노동조합 역시 문제 해결에 실패하고 있다(황덕순, 2011).

가. 한국노동시장의 현실

노동시장 이중구조에 대한 해결책으로 내부자·외부자를 모두 포괄하는 새로운 보편적 정책 대안을 제시할 수도 있을 것이다. 하지만 노동시장 이중구조 문제는 정책 대안만으로 해결하기 매우 어려운 정치적으로도 민감한 의제이다. “노동시장의 이중구조는 이를 예방하려고 하거나 옹호하려고 하거나 어떤 경우든 잠재적인 유권자를 잃을 각오를 해야 하는 선

거 딜레마를 가지며”(Emmenegger, Häusermann, Palier, & Seeleib-Kaiser, 2012), 특히 중도좌파 성향의 정당 경우, “내부자의 이해를 따라갈 경우 외부자들이 극단적인 정당을 선택할 가능성이 높고 외부자의 이해를 대변하자니, 전통적 내부자의 지지를 상실할 가능성이 높아지는 내부자-외부자 딜레마”(Lindvall & Rueda, 2014)에 직면할 수 있다. 이중구조 하에서의 정당정치가 매우 어렵다는 것이다. 일반적으로 이러한 딜레마는 경제위기와 같이 ‘모두의 위기’ 국면으로 가기 전에는 해결되기 쉽지 않다. 그러나 ‘모두의 위기’는 모두가 원하는 바는 아닐 것이다(전병유, 2018).

한국 노동시장의 지속적인 문제들은 파편화된 기업별 노사관계 하에서 노동시장 구조가 고착되고, 양극화, 이중화가 진행되는 것을 저지하지 못했고, 일부 노사의 경우 의도치 않게 이를 방조하거나 오히려 촉진한 측면도 있음에 기인한다. 물론 이를 구조화한 것은 기업지배구조와 금융시스템, 산업발달의 경로와 수출 대기업 위주의 산업구조, 그리고 분단 노동시장 하에서 저임금 노동을 활용하려는 아웃소싱과 하도급 거래, 그리고 단가 인하 등의 불공정거래의 상승 작용이었다(조성재, 2018).

하지만 한국 노동시장의 문제가 지속되었던 현실적인 이유는 임금격차의 축소를 중심에 둔 노, 사, 정의 실천 전략이 없었기 때문이라고 할 수 있다. 내부 노동자들의 임금격차 축소보다 노동 대(對) 자본의 격차 축소가 더욱 중요하다는 주장도 있다. 당연히 그동안 노동생산성 증가를 따라가지 못했던 임금증가율 수준을 만회하기 위해서는 전반적인 노동소득의 증대가 필요하고, 또 노동 대(對) 자본의 격차를 축소하기 위해서는 자본소득 과세 강화 등의 조세체계 정비가 필요하다(조성재, 2018). 하지만 노동의 분배 몫이 적었던 근본적인 이유는 바로 노동시장 이중구조로 인해 자본 측이 과도한 이득을 보았기 때문이며, 그 중요한 체제는 하도급

과 아웃소싱을 통한 중소기업에 대한 지불능력 압박과 광범한 저임금 노동시장의 활용이었다. 따라서 공정거래 정책 추진과 함께, 노동계 전체가 ‘동일가치노동 동일임금’을 실현하고자 노력했다면 현재와 같이 만연된 하도급 거래는 줄어들었을 것이며, 임금격차를 겨냥한 아웃소싱도 줄어들었을 것이다. 이러한 점에서 격차 축소는 노동 대(對) 자본의 분배 몫을 정상화하는 과정에서 필수적으로 달성해야 할 목표가 되어야 하는 것이다.

사실 임금격차 축소는 산별교섭을 강화함으로써 촉진될 수 있었다. 그런데, 한국의 사용자는 초기업 단위 교섭에 대해 매우 방어적이며, 그렇다면 적어도 일본과 같이 사용자들 사이의 조정 행동을 통하여 임금격차가 지나치게 확대되는 것을 방지하는 노력을 자체적으로 보여줄 필요가 있었다(조성재, 2018). 잘 알려진 바와 같이 일본에서 대졸 초임 임금의 대·중소기업 간 격차는 10%를 넘지 않는다. 그리고 이것은 기업 간 임금인상률의 조정이 산별교섭을 통해 원활하게 이루어질 수 있기 때문이다.

또한 노동계 경우도 산별교섭의 구조를 만드는 것도 중요했지만, 기업의 경계를 넘어선 직무기반 임금체계에 대해 전향적으로 사고하면서, 임금수준을 조정해나가려는 연대활동을 강화하고, 임금과 복지기금을 조성해야 했다(조성재, 2018). 그리고 정부는 이런 노·사간의 노력에 덧붙여 연대 기금에 대한 세제 혜택이나 취약계층을 위한 사회보장 강화 등으로 보완책을 마련하고, 사회적 대화 노력을 통해 사회 통합적 여건을 조성해야 했다.

무엇보다 노, 사, 정은 혁신을 통해 중소기업 지불능력이 조직적이고 지속적으로 개선되도록 해야 했다. 혁신은 첨단기술 혁신 위주로 집중된 이 사회의 담론을 바로잡아 현장의 숙련과 암묵적 지식을 조직적으로 활용함으로써, 기업들의 경쟁력을 강화하여 일자리를 지키고 만드는 데 기여할 수 있었을 것이다(조성재, 2018).

정리하면, 한국 노동시장의 문제가 지속되었던 현실적인 이유는, 먼저 경영계에 업종별 협회나 지역 상공회의소 등을 중심으로 사용자 간의 노동 및 고용 문제에 대한 조율을 강화하면서 노동 포섭적인 관행을 만들어 나가지 않았다는 점이며, 또한 노동계에서는 초기업 단위 교섭을 위한 실질적 행동에 나서면서 사용자에게도 그것이 교섭비용 절감 등에서 더 유리하다는 것을 보여주지 않았다는 점을 강조하고자 한다(조성재, 2018). 마지막으로, 정부는 격차 축소를 위하여 임금분포 공시제를 비롯하여 관련 인프라를 강화하지 않았고, 국제 수준으로 노동권을 강화하여 특히 중소기업과 비정규직에게 불리한 ‘기울어진 운동장’을 바로잡지 않았으며, 현장 수요 중심의 훈련이 이루어지도록 노력하지 않았다(조성재, 2018). OECD 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 심각한 노동시장 이중구조는 이러한 현실적인 요인으로 지속되었던 것이다.

나. 요약

위의 내용을 요약 정리해보면, 한국 노동시장 문제점에 대한 원인분석과 그에 대한 해결책이 계속적으로 제시되었음에도 불구하고, 한국 노동 시장에는 여전히 해결되지 못하는 같은 문제점을 지속되고 있다고 할 수 있다. 그리고 이 내용은 아래와 같이 요약할 수 있다.

〈표 4-1〉 한국 노동시장의 문제점 요약

(1) 한국 노동시장의 일반적인 특징

- ① · 불안정성: 매우 높은 비정규직 비율과 매우 짧은 근속기간
 - 큰 내부격차: 매우 높은 저임금 노동자 비율
-

-
- ② · 노동시장 관련 취약한 제도: 낮은 최저임금과 최저임금에 대한 비순응률 높아 낮은 실효성, 다수의 근로기준법 미적용 사업장, 실질적 효과성이 낮은 고용보호제도(낮은 실업급여)
 - 취약한 노동조합: 10%대의 낮은 노동조합 조직률
 - ③ 추가로, 매우 낮은 여성 고용률, 매우 높은 1년 미만 단기근속자의 비율, 매우 높은 남녀간 임금격차, 증가하는 정규직과 비정규직의 노조조직률 차이

(2) 한국 노동시장의 독특한 특징

- ① 노동시장의 이중구조: 정규직과 비정규직으로 이원화된 노동시장, 이원화된 임금제도(연공급·직무급, 통상임금·평균임금)
 - ② 너무 많은 자영업자
-

제3절 한국 노동시장의 독특한 문제점 해결방안

1. 한국 노동시장의 이중구조 논의

지금까지 한국 노동정책의 목표는 소상공인과 저임금근로자의 소득을 동시에 높이는 것으로 이해된다. 그런데, 최저임금 인상이 소상공인에게 피해를 주기 때문에 노동정책에 모순이 있는 것으로 보이는 것도 사실이다. 구조 개혁은 이러한 불일치를 해결할 수 있는 대안 중의 하나이다. 중소기업의 소득창출능력과 지급능력에 대한 주요 제약 중 하나가 재벌과 중소기업의 하도급 관계의 수직적 위계에 있기 때문이다. 한국 노동시장의 분열된 구조는 이러한 산업 구조에 의존하고 있다. 따라서 산업구조의

전환 없이 추구되는 최저임금인상이 제대로 된 효과를 가지지 못했던 것으로 이해할 수도 있다.

사실, 최저임금인상은 국가 고용 정책에 의해서도 보완되어야 한다. 한국에서는 산업의 이중구조 속에서 자영업 부문을 포함하는 중소기업이 노동력의 원천을 대부분 제공하고 있는데, 특히 자영업자들의 저임금은 시장임금을 끌어내리는 역할을 하고 있다. 따라서 정부는 최저임금인상이라는 노동정책의 성공을 위해서 노동시장의 이중구조 속에서 과잉경쟁으로 피해를 볼 수밖에 없는 가장 취약한 자영업자들에 대한 궁극적인 고용 완충 장치 제공을 고려해야만 했던 것이었다. 노동시장의 이중구조를 고려하지 않은 것이 정책실패의 근본적 원인이다. 노동정책의 방향을 논의할 때 노동시장의 이중구조 논의가 항상 선행되어야 한다는 것이다

가. 한국 노동시장 이중구조

한국의 노동시장 이중구조는 매우 복잡한 것으로 알려져 있다. 이중구조의 핵심 요소는 회사 규모 및 고용 유형과 관련이 있는데, 이들 중 어느 것이 더 중요한지에 대해서는 이견이 있다. 기업 규모에 따른 이중구조를 강조하는 의견은, 대기업의 비정규직 문제가 비정규직을 정규직으로 전환하거나 공공부문 고용을 늘리는 전략으로 내부 노동시장이 확대되면 개선될 수 있다는 주장과 상통한다. 그러나 이러한 조치는 중소기업 근로자에게 도움이 되지 않아 궁극적으로 노동시장의 이중구조에 영향을 미치지 않으며 대신, 대기업과 중소기업, 원청과 하도급 사이에 공정한 거래를 하는 것이 이중구조를 완화하는 데 더 효과적일 수 있다는 비판에 직면할 수 있다.

이에 반해 고용형태별 이중구조를 강조하는 주장은, 같은 대기업이라도 한국에서는 정규직·비정규직이라는 고용형태에서 근로자들 사이에 상

당한 차이가 존재한다는 의견으로 이어지곤 한다. 대기업의 비정규직은 중소기업의 정규직과 함께 증산층을 이루기 때문에 비정규직에 대한 차별을 바로잡는 것은 이중구조를 해결하는 데 중요하다는 주장이다.

고용형태별 이중구조보다 기업규모별 이중구조가 더 중요하며, 노동이동성이 축소되는 경향이 있어 노동시장 이중구조가 심화된다는 주장도 있다. 이러한 주장은 주로 직위 간 이동에 대한 분석을 기반으로 한다. 또한, 최저임금 위반 문제나 저임금 문제에 좀 더 관심을 기울인다면 고용형태별 이중구조가 더 중요해질 수 있다는 주장도 있다. 그리고 실제로 이중구조를 구성하는 요소들의 상대적 중요성은 다를 수 있지만, 기업 규모별 이중구조와 고용형태별 이중구조는 중복되는 경우가 많다고 주장할 수도 있다. 결국, 이러한 다양한 의견과 주장 속에서 이중구조를 완화하기 위해서는 주로 원청업체인 대기업과 하청업체인 중소기업 간의 격차와 비정규직과 정규직 간의 격차를 좁히는 단기적인 대안보다 포괄적인 접근이 바람직할 것으로 보이며, 물론 성별 간 격차도 좁히도록 노력해야 할 것이다.

나. 이중구조화된 노조

한국 노동시장의 이중구조 문제는 노동조합특징과도 구조적으로 연결되어 있다. 한국 노동조합의 기본적 특징은 노조 가입률이 10%대에 불과한 반면 단체협약 가입률은 다소 높다는 점이다. 한국의 이 수치는 OECD 국가 중 가장 낮은 수준에 매우 가까우며, 대부분의 근로자가 조직화되지 않고 확장이 작동하지 않고 있다는 것이다.

낮은 노조 조직율의 원인은 현행 노동법이 근로자의 자발적인 자유를 제한하고 있어 결사의 자유가 실질적으로 보장되지 않기 때문이라는 지

적이 많다. 특히 조합원의 범위에 관한 결정, 노조에 적대적인 사용자의 부당한 관행과 노조 결성 자체의 부재 등 요인이 낮은 노조조직화의 주요 원인으로 거론되곤 한다.

한국의 노동조합 조직형태는 전통적으로 기업단위의 노동조합으로 대표되어 왔으나, 최근에는 산별노조에 소속된 노동조합의 비율이 꾸준히 증가하고 있어 무게중심의 이동이 뚜렷해 보인다. 그러나 일반적으로 현행 노동법은 노동조합이 기업 수준에서 조직되어 있다고 가정하고 있으며, 특히 법이 노동조합 설립, 교섭 단위 및 산업 수준의 조합에 대한 요구 사항을 규정하는 경우에는 더욱 그렇다. 현행 노동법 상, 조직 형태와 교섭 구조 사이에는 모순과 불일치가 존재하고, 이는 사외노조의 활동에 지장을 줄 수 있으며, 궁극적으로는 노동의 기본권을 침해할 가능성이 있기 때문에 수정이 시급한 것이 사실이다.

일반적으로, 한국의 교섭구조가 기업 단위의 단일사용자교섭이고, 이러한 구조에서 노동조합이 추구하는 임금표준화 전략에는 한계가 있음에도 불구하고, 한국 노동시장에서 노동조합이 임금에 미치는 영향에 대해서도 다양한 실증 연구가 이루어지고 있다. 이 중 한 연구에서는 한국 노동조합이 Freeman(1982)의 접근 방식을 적용하여 임금 불평등을 완화하는 데 기여했음을 보여준다. 또한, 1986년부터 1993년까지 노동조합이 임금인상에 기여했음에도 불구하고 전반적인 불평등은 심화되지 않은 것으로 알려져 있다(Fields & Yoo, 2000).

반면, 이중 구조화된 노조의 조직 상황에서 노동조합 활동에 따른 임금 격차 감소가 그다지 크지 않다는 지적도 있다. 그러나 이러한 통계적 분석에서도 저임금근로자의 노동조합 참여도가 높아지고 합의 수준이 높아짐에 따라 노동조합의 임금평준화 효과가 확대될 수 있다는 함의를 유추할 수도 있다. 이에 반해 한국 노동패널 자료를 분석한 결과 노동조합의

임금효과가 고임금계층에 집중될수록 임금격차의 감소가 감소한다는 주장도 있다. 노동조합의 이중구조가 임금격차에 별 영향이 없다는 것이 주장의 요지이지만, 이중구조가 존재하는 것을 부인할 수는 없다.

김선우, 오승환, 구원모(2017)는 2014년부터 저임금근로자에 대한 체제가 구성되고 고임금에 대한 압력이 지속되는 가운데, 2008년부터 2013년까지 노동조합 효과가 지속되면서 노동조합의 임금평준화 효과가 나타나고 있음을 확인하였다. 하지만, 글로벌 금융위기 여파로 임금격차 축소 폭은 미미했다. 특히, 비정규직의 노조 결성 효과가 커서 취약근로자에게 노조의 조직기반이 확대될 때 노조의 평준화 효과가 확대될 수 있음을 알 수 있었다. 그러나 2000년대 중반 이후에는 단일사용자 교섭 하에서 기업 간 임금격차를 줄이는 노조효과가 사라지는 것으로 나타났는데, 이는 복수 사용자 교섭을 제도화하기 위한 더 많은 정책적 노력이 필요함을 시사한다.

기존 연구에서는 노동조합이 비정규직이 조직기반을 확대하여 조직력을 높이고, 노조 측에 보다 적극적인 조직적 업무의 필요성을 주장한다. 사실 현행법은 노동조합 가입과 설립을 제한하고 있으므로, 관련 노동법의 개정도 수반되어야 한다. 이와 관련해서는 상당한 검토가 필요하겠지만, 해고자, 실업자, 공무원, 교사 및 플랫폼 노동자를 포함한 특수고용 노동자의 단결권을 완전하게 보장하는 개정 방향의 노동시장 제도개선이 필요하다. 그러나 현실에서는, 최근 ILO 핵심협약 비준을 위한 관련 노동법 개정에도 불구하고 여전히 특수고용 근로자의 단결권을 제한하고 있으며, 노동조합 설립 절차에 대한 사실상의 허가 제도를 유지하고 있다.

이중 구조화된 노조의 조직적인 문제에 덧붙여, 노동조합 활동을 방해하는 사용자의 부당노동행위를 근절하기 위해서 노동 감독 강화 등 제도적 노력도 필요하다. 노동시장 제도에 많은 개선이 있었음에도 불구하고

사용자들은 여전히 손해배상청구권과 가 압류를 남용하고 근로자의 집단 행동권을 심각하게 침해하고 있다. 헌법상 보장된 노동의 기본권은 형벌과 업무방해 등을 명시한 시행령에 의해 부정되는 경우가 많은데, 앞으로의 정부가 이를 용인해서는 안 될 것이다.

2. 한국노동시장의 문제점 미시적 해결방안

가. 기업내부 노동시장의 개선

한국 노동시장의 이중구조는 기업규모·고용형태·성별이 복합적으로 작용하는 구조이다. 기업규모·고용형태·성별 이중구조는 서로 긴밀히 연관되어 있으나 각각 다른 원인에 의해 작동하므로 해결방안도 복합적이어야 한다. 또한 기업규모·고용형태·성별 중에서 무엇이 가장 중요한지를 판단하는 것도 매우 어렵다.

하지만 현재의 시점에서 가장 중점을 두어야 하는 것은 기업규모별 이중구조 개선방안이다. 그 이유는, 기업규모별 이중구조가 노동시장 불평등의 중요한 원인임에도 불구하고 해결을 위한 정책 실현이 거의 이루어지지 않고 있기 때문이다. 한국에서는 기업규모가 임금이나 고용안정성 격차의 중요한 요인이며, 고용형태보다 기업규모가 임금 불평등의 더 중요한 요인이라는 분석도 일찍부터 제기된 바 있다(정이환, 2018). 그리고 이러한 기업규모별 노동시장 이중구조는 실제 사회문제의 원인이 되고 있는데, 가장 대표적인 것이 중소기업 인력난과 경쟁력 저하, 그리고 청년층 실업문제이다(정이환, 2018). 이것들은 비정규직 노동자 문제에 못지않은 중요한 문제이고, 실제 이 문제는 한국 사회 통합과 발전에 중대한 걸림돌로 작용하고 있다. 그런데 성별 격차나 고용형태별 차별은 오래

전부터 중요한 사회문제로 제기되어 여러 대책이 시행되고 있는 반면 기업규모별 노동시장 이중구조 문제에 대한 대책은 거의 없는 것이 사실이다(정이환, 2018).

성별이나 고용형태보다 기업규모별 이중구조 개선방안을 중시한다는 것은 기업 내 이중구조가 아니라 기업 간 이중구조의 대안을 모색한다는 데 의미가 있다. 그간 한국 사회에서 문제라고 지적되어왔던 불평등은 주로 기업 내 불평등이었다. 성별·고용형태별 차이가 기업 내 이중구조 문제로 국한되는 것은 아니지만, 비정규고용 중에는 간접고용도 많고, 성별 차이도 기업 내 차별을 넘어서는 훨씬 구조적인 현상이라는 것도 사실이다. 그러나 고용형태별 차이나 성별 차이에서 우선 문제시되는 것은 동일 기업 내에서의 불평등이다. 한국에서 정규직 여부는 주로 특정 기업에서의 고용지위를 말하며, 간접고용이라는 것도 실질 사용자가 존재한다는 것을 전제한 개념이고, 비정규직 문제의 극복방안으로 제시되는 정규직 화나 균등대우는 모두 특정 사용자 범위 내에서 이루어진다(전병유, 2018). 성별 이중구조도 마찬가지이다. 일차적으로 문제가 되는 성별 차별은 동일 기업 내에서의 분절차별이며, 사실, 성별 차별을 극복하려는 목적으로 시행되는 정책 중의 하나인 ‘동일노동, 동일임금’도 같은 사용자라는 범위를 전제로 한다.

지금까지 주로 기업 내 차별의 대안이 모색된 이유는, 노동시장 전반에 대한 영향과 관계없이 기업 내 불평등이 기업 간 불평등보다 더 중요하게 여겨졌기 때문이다. 한국 노동자들에게는 직무나 직종 귀속의식보다 기업 귀속의식이 훨씬 강했던 것 같고, 그래서 같은 회사 내에서의 격차는 차별로 인식되는 반면 서로 다른 기업 간의 격차는 당연한 것으로 받아들여진 것으로 생각된다(정이환, 2018). 그러나 이런 관념은 어디까지나 기업의식이나 종업원 의식을 전제로 한 것인데, ‘동일노동, 동일임금’ 원칙

에서 본다면 기업 내 불평등이나 기업 간 불평등이나 다르게 볼 이유가 없다(정이환, 2018).

기업 간 이중구조 극복을 위해 우선 필요한 것은 기업별 단체교섭의 조율이며 이것이 많은 기업에도 확산되도록 하는 사회적 제도를 만드는 것이다. 이런 방안은 기업 내부노동시장체제의 약화를 추구하는 것이라고 볼 수 있는데, 노동시장에 대한 기업 내부노동시장의 규제력을 약화시키는 것을 지향하기 때문이다(정이환, 2018). 하지만 이것은 완전 유연화된 기업 내부노동시장을 지향하자는 것이 아니라, 사회적 제도들이 노동시장을 규제하도록 하자는 것이다.

여기서 사회적 노동시장을 지향하는 정책방안이 기업 내부노동시장에 대한 전면 부정이 아니라는 것을 언급해 둘 필요가 있다. 산업별 임금률이 잘 적용되던 과거 대륙 유럽 국가들에서도 기업별 임금격차는 늘 존재했으며 요즘은 이런 경향이 확대되고 있고, 또한 핵심 인력을 내부화하려는 것은 어느 나라에서나 기업의 보편적이고 자연스러운 행위이다(정이환, 2018). 더욱이 한국에서는 앞으로 사회적 노동시장이 강화된다고 해도 기업 내부노동시장은 계속 핵심적 노동시장 제도로 남아있을 것이기 때문에, 여기서 주장하는 것은 한국에서 기업 내부노동시장의 지배력이 너무 크므로 이를 약화시키는 대신 사회적 노동시장의 역할을 확대해 가자는 것이다(정이환, 2018).

기업 내부노동시장체제의 전환 추구는 노동시장 정책에 대한 기본 방향을 바꾸자는 제안이다. 성급한 일반화의 위험을 무릅쓰고 말한다면 1997년 이후 한국의 노동시장정책 기조로 가장 사회적 지지를 얻은 것은 기업 내부노동시장의 확대·강화였고, ‘정리하고 철폐’와 ‘비정규직 정규직화’가 이를 압축적으로 표현해주는 구호라고 생각한다(정이환, 2018). 사실, 이명박 정부나 박근혜 정부의 노동시장 정책도 성공했다는

평가를 할 수 없듯이 신자유주의적 유연화가 사회적 정당성을 얻지 못했다. 그렇다고 사회적 노동시장을 지향하는 정책들도 일부 도입되기는 했으나 큰 효과를 달성하지 못했고, 명확하고 체계적인 전망 하에 추진되지도 않았다.

한국의 경제성장 과정에서 기업 내부노동시장의 확대·강화가 주된 정책기조가 된 것은 자연스러운 현상인데, 과거부터 한국의 핵심적 노동시장 제도는 기업 내부노동시장이었고 노동자들은 이를 통해 어느 정도의 생활임금과 고용안정, 그리고 기업복지를 얻을 수 있었기 때문이다(정이환, 2018). 그러다가 1997년 외환위기 이후 기업 내부노동시장은 급격히 불안정해지는 동시에 축소되었는데, 이를 다시 복원하여 노동자의 생활안정을 꾀하려 한 것은 노동자의 입장에서 매우 자연스러운 것이었다(정이환, 2018).

그럼에도 연구자가 기업 내부노동시장의 개선을 주장하는 이유는, 지금과 같은 기업 내부노동시장 구조에서 노동시장 불평등 문제의 대안을 모색하는 것은 근본적인 한계를 가지고 있다고 생각하기 때문이다. 우선 기업 내부노동시장의 확대·강화는 기업 간 격차라는 문제를 해결하지 못하거나 더 심화하고, 거기다가 기업 내부노동시장은 확대되더라도 중·대기업과 공공부문에 국한될 것이다(전병유, 2018). 게다가 기업 내부노동시장이 강화되어 외부노동시장과의 노동조건 격차가 확대되면 사용자들은 기업 내부노동시장 고용규모를 줄이려 하게 되고, 이런 경향은 비정규직 규제와 같은 법제도를 통해 어느 정도 제어할 수 있겠으나 한계가 있을 것이다(전병유, 2018). 결국, 양질의 일자리가 늘어나지 않을 것이고, 저성장이라는 외부 조건은 이런 경향을 더 강화하게 되는 것이다.

나. 연대의 강화

노동시장 이중구조 극복을 위해서 포괄적이고 보편적인 정책 대안과 함께 노동자 내부의 연대 강화라는 방안도 제시되고 있다. “노동자 연대가 이루어지면 노조는 이를 토대로 다양한 형태의 단체행동을 통해 포괄적 제도를 만들거나 재건해나갈 수 있다. 또한 제도가 포용적이면 노동조합이 다양한 근로자집단을 대표하는 것이 더 용이해진다. 이른바 선순환 구조가 형성된다. 노동조합이 더 포용적인 제도와 집단주의적이고 연대적 노동자 정체성에서 비롯되는 권력자원을 가질 때 불안정성에 대한 투쟁 또한 더 효과적이다”(Doellgast, Lillie, & Pulignano, 2018).

따라서 노동시장 이중구조의 해결방안은 데이터 분석과 이에 대한 정책 대안 제시만으로 가능하지는 않으며 자원 동원 능력과 연대의 능력이라는 정치적 실천이 더 중요하다는 방안이다(전병유, 2018). 다만, 노동시장의 이중구조에 대한 객관적이면서도 실질적인 분석과 이에 대한 논쟁과 논의가 노·사·정 모든 계층에서 더욱 활발해질수록 연대의 가능성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이라고 기대한다.

다. 임금제도 개편

고용형태별 노동시장 이중구조를 해소하고 현재의 한국 노동시장의 전체적인 이중구조를 극복하기 위한 대안으로 임금체계 개편도 논의되고 있다. 사실, 장기적으로 직무급제를 도입하는 것이 동일노동 동일임금 원칙을 구현하는 방법이 될 수 있다. 그러나 한국에는 임금의 전통이 없고, 특정 직종에 대한 시장임금 기준이 제대로 정의되어 있지 않다는 현실로 인해 임금체계 논의의 진전이 어려웠던 많은 경험이 있다. 더구나 대기업

정규직이 직무에 따른 임금체계를 도입하기 위해서는 기득권을 일정 부분 포기해야 한다는 점도 문제를 더욱 복잡하게 만든다.

어떤 의미에서는 노동시장 문제를 개선하고 노동자 간 격차를 좁히기 위해 임금체계를 개편하는 것이 얼마만큼 중요한지 여부도 고민해볼 필요가 있다. 현재의 연공제 임금체계에서는 우선 연공서열의 급여 인상폭을 낮추는 차원에서 접근하고, 장기적 과제로 직무급 도입에 대한 공개적인 논의를 시작해야 할 것으로 보인다. 현행 단일교섭제도에 변화가 없다면 임금체계는 단일기업 내에서만 적용되고, 그렇다면 임금체계의 개편 자체가 이중구조 극복에 큰 도움이 되지 않을 수도 있다. 그런 의미에서 임금체계의 개편은 다자간 교섭의 제도화와 병행할 필요가 있다. 현재의 단체교섭제도를 조정기능을 강화하는 방향으로 개편하고, 다자간 교섭을 제도화할 수 있는 기반을 마련할 수 있다면, 직무급 임금제도는 개별 사업장의 동일노동 동일임금 원칙을 실현하는 데 한 걸음 더 다가갈 수 있을 것이다.

한국 노동시장 임금체계 문제점과 그에 대한 개선 필요성은 지속적으로 제기되어 왔지만, 최근까지도 연공형 특징의 임금체계 근간에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 계속되는 저성장과 4차 산업혁명의 흐름 속에서 일자리 문제는 뚜렷한 해결책을 찾지 못하고 있었고, 코로나19는 그동안 지속되었던 임금체계 문제와 그 해결의 시급성을 수면 위로 드러나게 하고 있다. 이제는 한국 노동시장 임금체계에 대해 근본적으로 고민을 해야 하는 시점인 것이다.

임금체계 개편이 필요한 이유나 배경, 개편 이후에 어떤 문제가 있을 건지, 그리고 구체적으로 어떻게 개선해야 하는지는 노·사·정의 입장이 표면적으로는 매우 상이하다. 그러나 표면적으로 각자 다른 것처럼 보여도 조금 더 들여다보면 서로 일치하는 부분이 상당히 있다. 특히 노사정

및 학계에서 모두 사용하고 있는 중요한 키워드가 ‘직무’임을 알 수 있는데, 다만 세부적으로 노동계에서는 직무에 덧붙여 연공이나 숙련을 강조하고 있고, 경영계와 정부에서는 성과 혹은 능력을 강조하고 있다(유규창, 2014).

여기에는 분명히 정치적인 요소가 작용하고 있다. 그러나 기업의 임금체계 개편이 우리 사회를 위해 더 이상 미룰 수 없는 과제라면 이해 당사자들이 동의하는 부분을 찾아내고 실행방안에 대해 협의하며 우리 사회에 필요한 기초를 함께 논의하고 만들어 나갈 필요가 있다(유규창, 2014). 서로 이해관계가 달라 동의하지 못하는 부분은 기본적인 문제를 합의한 후에 충분한 논의를 더 진행할 수도 있다. 사실상 어떤 임금체제도 단일 기준에 의해 결정되는 것은 아니고, 개별 기업의 구체적인 임금체제조차도 그 기업의 상황이나 특성, 노사 간의 협상에 의해 언제든지 변할 수 있는 것이기 때문이다.

직무급은 한국 노동시장의 현안들과 새롭게 등장할 것으로 예상되는 과제들의 해결을 위해 반드시 필요하다. 현안들이라 함은 노동시장 내의 임금, 안정성 및 근무기간 격차, 학력·비정규직·여성·장애인 차별, 인력 고령화 등 우리에게 익숙한 과제들을 의미하고, 여기에 더해 외국인 근로자의 증가와 다문화 가정의 자녀들이 노동시장에 진입하게 되면 노동시장에서 인종차별 문제도 곧 심각한 사회문제가 될 것이다(유규창, 2014). 또한, 멀지 않은 미래에 저출산으로 야기되는 인력 부족 현상이 발생할 것이며, 특히 전문 인력의 부족은 부가가치가 높은 업무 수행을 어렵고 하고 장기적으로 경제성장에도 악영향을 끼치게 될 것이다. 한국의 연공형 임금체제는 전문 인력을 양성하는데 약점이 있으며, 전문 인력이 제대로 보상 받는 데도 한계가 있기 때문이다.

라. 단체교섭제도 개선

노동시장의 이중구조 문제 해결을 위해서는 단체교섭에서 배제되는 경우가 많았던 비정규직의 목소리를 현행 단체교섭제도 개혁을 통해 포함할 수 있도록 독려하는 것도 중요한 과제이다. 동일노동 동일임금 원칙을 존중하기 위한 조치를 포함하고, 비정규직 근로자의 근로조건에 대한 정보를 사업장 수준, 산업 수준을 불문하고 단체협약의 의무사항으로 포함할 필요가 있다.

현재 노동시장 제도가, 특히 비정규직 계약의 경우 적절하고 포괄적인 노동 보호를 제공하지 않는 것은 세계적인 현상이다. 이 문제를 해결하기 위해 일부 경제학자들은 노동시장 규제 완화를 제안하여 내부자의 지대 추구를 억제하고 정상적인 시장 경쟁으로 돌아가고 다른 한편으로는 보편적인 사회 보호를 제안한다. 시장 자유 안전망을 모두 확장하자고 하는 제안인데, Rubery(2015)는 이러한 견해를 비판하고 보편적인 사회적 보호를 제공하면서 고용을 보호하는 데 있어 고용주의 책임을 강화하는 노동 개혁을 제안한다. 이 제안의 근거는 고용주가 사회보장 비용을 직접 지불하지 않고 정부에 전가하면 사회보장 자체가 지속가능하지 않기 때문이다. 본 연구자는 고용주의 직접 책무성 확대와 병행하여 보다 포괄적인 노동시장 규제를 추구해야 한다고 주장한다. 고용계약의 유형이 다양해지고 고용주의 개념이 모호해짐에 따라 Prassl(2015)은 더 많은 책임이 필요한 고용주는 공급망이나 프랜차이즈 네트워크에 연결된 여러 사람이라고 주장한다. 예를 들어, 하도급 근로자의 경우 책임 있는 사용자는 직접 사용자와 함께 주계약자를 포함해야 한다. 직접 고용주와 간접 고용주 모두 공동 책임을 져야 하며, 가맹본부에 고용된 근로자의 경우 가맹본부가 공동 고용주로서 책임을 질 수 있어야 한다. 그러나 고용주의

책임 강화는 고용상태와 관계없이 사회보장이 제공하는 사회적 임금으로 보완되어야 하는 경우가 있다.

앞서 언급한 조직적 문제와 더불어 단체협약의 적용 범위를 확대하고 산업별 다자간 교섭 기반을 확대하는 방안의 제도개선도 검토할 필요가 있다. 산업계 교섭을 현실적으로 확대하기 어려운 이유 중 하나는 기업 간 임금과 근로조건의 격차가 결코 작지 않기 때문이다. 이러한 상황에서 산업계의 사용자가 대표 협회를 구성하여 통일된 방식으로 산업계 차원의 교섭에 참여하기는 현실적으로 어렵다. 그렇다면 노동조합은 산업계와의 이상적인 교섭에 얽매이기보다는 동일노동 동일임금의 원칙에 따라 각 직무별 임금 및 근로조건에 대한 기준을 설정하고 사용자단체와 협상을 시작하는 것이 현실적인 제도개선 방안이 될 것이다.

현행 제도 하에서도 개별 기업 내 단일사용자 교섭을 효과적으로 시행 하면서, 기업 수준을 넘어 특히 저임금 불안정 노동자들 사이에서 상대적으로 활발한 교섭이 이루어지고 있는 사례는 몇 가지 있다(이창근, 이정희, 허인, 2018). 첫째, 건설근로자에 대한 사외교섭의 경우 임금을 직무에 따라 표준화하고, 중앙집권화된 교섭을 통해 조합원의 고용보장을 확보하고 있다고 했다. 이 경우 단체협약은 연장된 효력이 있다는 점에 유의해야 하는데, 비회원에게도 약정된 임금을 사용자가 지급하기 때문이다. 고용주는 비노조원에게도 의도적으로 동일한 임금을 지급하는데, 그렇지 않으면 노조의 영향력이 더 커질 수 있기 때문이라고 사용자가 판단하기 때문이다.

기업 간 교섭의 두 번째 사례는 ‘희망연대’의 사례다. 이 조합의 노동자들은 여러 하청업체에 고용되어 원청업체에 케이블 방송 및 통신용 장비를 설치한다. 이 경우 임금은 동일 원도급사에 속한 하도급업체 간 표준화되고, 단체협약은 비회원사까지 확대된다. 현행법상 하도급업체

근로자는 원청업체와 직접 단체교섭을 할 수 없지만, 이러한 희망연대 조합 사례가 간접 고용된 비정규직에 대한 실행 가능한 대안이 될 수 있을 것 같다.

세 번째 예는 대리운전자의 경우이다. 이 사례는 교섭의 당사자 중 하나가 현재 법으로 기본적 노동권이 보호되지 않는 특수고용 플랫폼 노동자라는 점에서 구별된다. 현장에서는 단일 조합과 해당 지역의 여러 운전사 서비스 운영자 간에 지역 수준에서 협상이 이루어지며, 노동조건에 대한 지역 표준은 이 교섭에서 결정된다. 이 사례의 흥미로운 특징 중 하나는 사용자 간의 과도한 경쟁이 자발적으로 협력 관계를 형성하도록 유도하고, 이는 또한 기업 수준의 교섭에서 노동자에게 유리한 조건을 만든다는 것이다.

이러한 사례들은 한국 노동시장의 문제점을 해결하기 위한 제도개선에 대해 많은 시사점을 제공한다. 이러한 비정규직에 대한 성공적인 교섭은 단체교섭이 다수의 사용자에게 대해 고도로 조정되고 집중화되고 협약의 효과가 비회원에게까지 확대되기 때문에 상대적으로 노동시장의 이중구조를 완화시키는 요소를 갖는다. 실제로, 이러한 경우 단일사용자 교섭에서 탈피함으로써 조합원과 비조합원 간의 임금 불평등이 개선되었음을 확인할 수 있다.

특히 희망연대와 대리운전기사의 교섭사례는 도급계약을 통해 간접적으로 고용된 근로자나 플랫폼 근로자들도 상당한 노동 보호를 받을 수 있음을 증명하는 듯하다. 기업 수준을 넘어서는 노동조합을 조직하고 복수 사용자 교섭을 제도화하여, 복수 사용자 교섭이 이루어지는 수준을 동일한 산업, 동일한 주계약자 또는 동일한 지역으로 규정한다면, 플랫폼 근로자를 비롯한 특수고용 근로자가 기본적 노동권을 보장받을 수 있다. 그리고, 원청업체 사용자로서 책임이 하청업체 근로자에게 인정될 수 있다

면 이들의 노동조합 결성 및 노동조합 활동에 보다 유리한 환경이 조성될 수 있다.

그러나 위에서 언급한 제도개선 노력은 정책 집행 수준이 낮을 경우 결실을 맺기 어렵다는 점을 유념할 필요가 있다. 최저임금, 노동기준, 사회보험에서 제외되는 근로자를 비정규직으로 정의하고 이러한 비정규직의 원인을 분석하면, 한국 비정규직의 80%는 법적 보호가 부족하기 때문이 아니라 사용자 측의 불이행 때문인 것으로 나타났다(이병희, 2013). 이는 노동 보호 및 포용성 강화를 위한 제도개선을 위한 다양한 노력들이 적극적인 노동 감독 등의 노력으로 보완되지 않는 한 그 실효성에 한계가 있을 수 있음을 의미한다.

최저임금인상과 비교할 때 단체교섭제도 개혁은 노동시장 문제 해결에 있어 간접적이고 장기적인 방법이 될 수 있고, 보다 포괄적이고 근본적인 진전을 이룰 수 있다. 노동시장 제도를 강화하는 것이 노동소득을 직접적으로 증가시키지는 못하지만, 임금점유율 하락을 체계적으로 개선할 수 있다. 단체교섭제도를 강화하면 노동교섭권을 지원함으로써 노동소득 양극화 문제를 개선할 수 있다. 예를 들어, “직장 민주주의는 공정하고 민주적인 사회의 기본이고 단체 교섭은 공정하고 균형 잡힌 경제의 기본(Hayter, 2011, p. 314)”이라는 주장도 있다. 현행 단체교섭제도를 개혁하고 포용적 노사관계 체제로 전환하는 것은 노동정책이 장기적으로 가야 할 지향점인 것으로 보인다.

3. 소결

지금까지 노동시장 문제에 대한 미시적 대책은 노동력 보호와 교섭력 강화보다 소득증대와 가계의 지출 부담 경감에 치중했다. 그런 면에서 노동정책의 방향이 지속적으로 잘못 설정되었었다고 말할 수 있다.

사실, 한국에서 노동시장 문제의 단기적 해결책으로 최저임금인상은 정부가 노동소득을 늘리기 위한 비교적 쉬운 방법으로 간주되었다. 이는 특히 단체교섭제도와 사회보장제도가 모두 취약한 한국의 상황에서 임금 분담률을 높이는 데 효과적일 수 있으며, 정부 입장에서든 재정적 부담이 크지 않았기 때문이었다.

여기에는 단점이 있었는데, 과도한 최저임금인상은 오히려 고용주의 부담을 증가시키고, 생산성과 임금 사이의 연결을 약화시킬 수 있으며, 결국 가장 가난한 근로자에게 혜택을 줄 수 없는 부작용으로 이어질 수 있는 가능성이 항상 존재하고 있었던 것이다(Belser & Rani, 2015). 그러니까, 문제는 최저임금인상 부담을 사회적으로 어떻게 분담해야 하는 가였으며 이러한 문제를 해결하는 방법에 대해서는 기업이나 단위 사업 체별 교섭을 통해 부담을 흡수해야 한다는 의견과 국가가 어느 정도 부담을 흡수해야 한다는 주장이 있었다.

그리고 최저임금인상 등으로 소득의 양극화를 직접적으로 바로잡으려는 정책은 세금, 이전 등 다른 재분배 정책으로 대체할 수 없다는 점에 주목해야 하는데, 재분배 정책은 이른바 사회적 임금을 인상하여 2차 소득 재분배를 개선하는 나름의 역할이 있지만, 이러한 방법들은 1차 분배 변경을 목표로 하는 정책을 완전히 대체할 수는 없는 것이기 때문이다.

반면, 노동조합과 단체교섭제도가 노동시장 문제를 완화시키고, 성장 위주의 정책에서 오는 노동시장 양극화를 완화하는데 긍정적인 기여를 할 수 있다는 주장이 있다. 이것은 사실, 임금주도 성장 이론의 주요 함의 중 하나인데, 이 이론은 원래 1970년대 자본주의 경제의 침체에 대한 마르크스주의적 해석에 반대하여 1980년대에 성장모형의 형태로 시작되었다. 당시 마르크스주의자들이 위기의 원인을 지나친 이윤추구에서 찾았다면 포스트케인지안들은 유효수요의 부족이 위기의 진정한 원인이라고 주장했다.

이렇게 원인에 대한 진단이 다르면 처방도 다른 것이 당연한데, 포스트 케인즈 주의는 노동계급이 이윤추구를 제거하기 위해 임금인상을 억제하는 것이 아니라 유효수요를 증가시켜 침체를 극복하기 위해 임금인상을 시도해야 한다고 주장했던 것이다. 그들에 의해 개발된 (신)칼레츠키안 성장 모델은 임금주도 성장이라는 아이디어의 기본 틀을 제공했고, 이 성장모형에서는 노동과 자본의 상대적 교섭력, 기업의 독점 정도와 같은 요인을 소득분배의 결정요소로 본 것이다. 거기다가, 노동의 교섭력을 임금 분배와 궁극적으로 경제적 성과를 결정짓는 가장 중요한 요소 중 하나로 인식하였으며, 노동의 상대적 교섭력의 변화가 임금 몫의 변화를 유도하여 경제성장에 매우 뚜렷한 영향을 미친다는 주장은 이러한 대안적 성장 패러다임의 근본적인 특징이기도 하다.

한국 노동시장의 문제점과 구조로 볼 때, 한국의 노사관계는 배타적 체제로 분류할 수 있다. 이러한 상황에서 노동시장 제도의 긍정적인 경제적 효과를 기대하기 어려울 수 있으며, 한국 정부가 추구했던 소득주도성장 정책 전망은 한국의 노사관계 배타적 체제와 일치하지 않았던 것으로 보인다. 즉, 소득주도성장 정책과 현행 노사관계의 제도적 친화성이 한국 노사관계 체제의 배타성을 제대로 극복하지 못했던 것이다. 지속적인 경제성장을 위해서 한국의 노사관계는 노동 보호를 강화하고 포용성을 확대하는 방향으로 개선되어야 한다. 앞으로의 경제성장 정책은 구체적인 노동정책과 연계하여 추진되어야 한다는 것이다.

노동조합과 단체교섭제도 등 노동시장 제도를 강화한다고 해서 단기적으로 노동시장의 문제가 해결되는 것은 아니다. 하지만, 이는 지속적인 경제성장을 위한 가장 기본적인 정책이다. 노동시장의 문제가 해결되는 과정은 노동기본권 확보를 기반으로 노동조합의 경제적 사회적 역할이 증대되고 분배가 개선되면서 실현되는 과정으로 이해해야 한다. 어떤 문

제에 더욱 집중할 것인가의 문제는 결국 정치적 결과의 문제인데, 노동교섭력이 약한 상황에서 정부의 정책이 일시적으로 노동자 가계의 소득을 올려준다면 노동시장 문제점 해결의 근본적인 효과는 제한적일 수밖에 없다. 이런 의미에서 지속적인 성장체제로 전환의 첫걸음은 노동을 보호하고 노동의 교섭력을 제도적으로 뒷받침하는 것이다.

제4절 한국 노동시장의 일반적인 문제점 해결방안

1. 한국 노동시장 제도의 경로의존성

제도경제학적 분석으로 한국 노동시장의 문제점을 노동제도의 문제, 즉 정부 자체의 문제에 집중하여 이해하고 해석해 보면, 한국의 발전과정에서 형성된 여러 가지 제도적 특수성이 한국 노동시장의 ‘경로의존성’을 규정할 수 있다(윤홍식 외, 2020).

가. 한국 노동제도의 경로의존성

국가의 정책은 환경에 따라 변화하게 되고, 그에 따른 제도의 변화도 뒤따르는 것이 일반적이다. 이에 반해, 제도의 경로의존성 개념은 경제 환경이 전면적으로 변화되고 있었음에도 불구하고 한국의 노동시장 제도가 기존의 체계를 지속하게 된 특성을 설명해줄 수 있다.

노동시장 제도는 임금과 노동조건이 결정되고 일자리가 창출되는 과정을 구조화하고 조정하기 위한 일련의 법적 도구 및 단체교섭 조직을 의미한다. 노동시장은 이러한 제도적 틀을 형성하는 규제 틀 내에서 작동하는

데, 노동시장 제도에는 노동조합, 단체교섭, 최저임금, 고용 보호와 관련된 다양한 법률 및 실업 보험이 포함된다.

한국 노동시장에서는 노동시장 제도가 경제에 미치는 부정적인 영향만을 특히 강조해 왔다. 여기에는 지속적인 실업과 경기침체가 과도한 노동 보호와 규제로 인한 경직된 노동시장 제도로 인해 발생한다는 견해가 바탕이 되고 있다. 즉, 기업은 생존하기 위해 시장 압력과 급속한 기술발전 에 유연하고 효율적으로 대응할 수 있어야 하는데, 노동시장 제도가 그러한 능력을 방해하고 인건비를 증가시킨다는 주장이다. 이는 노동시장 제도가 국내 기업의 원가경쟁력을 떨어뜨리고 기업의 투자와 수출을 감소시켜 결국 성장성 저하와 고용파괴로 이어진다는 논리로 이어지곤 한다. 이러한 주장은 종종 일자리의 양과 질 사이의 운명적인 절충안으로 생각 되곤 하는데, 일자리 자체에 대한 열망이 시장의 힘으로 인해 무력화될 수도 있다는 것이다. 그리고 노동 보호를 위한 규정이 오히려 실업이나 불안정한 비정규직을 초래하여 내부자와 외부자 사이의 장벽을 만든다는 주장도 노동시장 제도의 부정적인 영향만을 강조하는 일종의 경향이다.

위에서 언급한 일종의 경향은 한국 노동시장에서 일정한 경로를 가지고 있다고 분석할 수 있으며, 이러한 경로에 의존한 노동시장의 구조개혁은 자유시장질서를 저해하는 제도를 제거하는 것을 목표로 했다. 이러한 개혁들은 희소한 인적 노동 자원을 효율적으로 할당하는 것을 근거로 정당화되곤 하는데, 이러한 주장들은 한 사람의 노동을 다른 사람과 다르지 않은 또 다른 상품으로 간주하고 노동시장을 다른 시장들과 다르지 않은 '단지' 다른 시장으로 간주한다. 일부에서는 비자발적 실업이 존재하지 않으며 시장 원칙이 준수되면 완전 고용이 달성될 것이라고 주장하기도 하는데, 이것은 노동시장이 유연할수록 장기적으로 잠재적 산출 수준이 높아질 수 있다는 주장으로 확대되기도 한다(Alonso, Echeverria, &

Tran, 2004). 또한, 이러한 주장은 노동시장의 구조적 개혁이 내부자에 의해 세워진 장벽을 허물고 내부자와 외부자 사이의 시장 불평등을 완화할 수 있다는 견해와도 일맥상통한다. 간단히 말해서 노동시장 유연성은 일자리와 소득을 증가시킬 뿐만 아니라 실업을 없애고 불평등을 완화한다는 것이다.

한국 노동시장에서 보호나 규제에 반대하고 유연성을 옹호하는 이론에 의존해 왔던, 이러한 경로는 사실 1990년대에 경제학자들 사이에서 널리 지지되었다. Lazear(1990)의 실증 연구에 따르면 고용 보호가 강화된 국가에서 실업 문제가 더 심각하며, 퇴직금의 의무적 지급은 생산성 향상 없이 단위 노동 비용을 증가시켜 고용을 감소시킨다. 또한 Scarpetta(1996)와 Nickell, Nunziata와 Ochel(2005)에서도 유사한 견해를 찾을 수 있으며, 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF), 경제협력개발기구(OECD) 등 국제기구도 노동시장 규제완화 정책을 지지했는데, 이는 “OECD-IMF 정통”(Howell, Baker, Glyn, & Schmitt, 2007), “대서양 횡단 합의”, “베를린 워싱턴 합의”에서 그 근거를 찾을 수 있다. 1994년 OECD의 Jobs Strategy는 미국 노동시장을 유연한 시장의 진정한 기준으로 가정하고 유럽의 높은 실업률도 과도한 노동 보호 때문에 발생한다고 주장했다. 그리고 유럽의 실업문제를 해결하기 위한 구조개혁 방안으로 실업보험의 포괄성 축소, 채용과 해고 용이화, 최저임금 인하·폐지, 근로시간 제한 철폐, 노동조합 억제, 임금경쟁 금지 제도 회피 등, 노동시장의 제도적 경직성을 해소하기 위한 방안을 제시했다. 또한, 동 보고서는 임시 고용과 분권화된 단체교섭의 사용을 옹호했다. 마지막으로, 2003년 세계은행의 Doing Business Report는 해고 비용의 증가를 전 세계 실업 증가의 이유로 인용했다.

나. 제도경제학적 분석을 통한 한국 노동시장의 경로의존성 분석

한국의 제도적 특수성에 따라 한국 노동시장을 분석해보면, '신자유주의 헤게모니'와 '발전국가'라는 외부적·내부적 특수성이 한국 노동시장 경로의존성을 설명하는 주요 요인이라는 결론에 도달할 수 있다.

1) '신자유주의 헤게모니'라는 '외부적 특수성'

한국 노동시장이 가지고 있는 '이중화된 구조'가 개선되지 못하고 있는 근본적인 원인은 신자유주의 헤게모니라는 외부적 특수성으로 분석할 수 있다. 한국 노동시장에서 제도가 규제로 인식되어왔던 것은 사실이다. 이것은 시장과 제도에 대한 잘못된 인식에서 출발했다고 할 수 있는데, 시장도 여러 장치에 의해 작동되는 제도의 집합체이고, 거기에는 당연히 규제가 작동해야 하는 것이다. 노동시장에서 규제는 별로 효과가 없을 것이며, 엄격히 지키지 않아도 어느 정도 용인해줘야 한다는 것은 너무나도 기업 입장의 인식이다.²⁵⁾

이렇게 한국 노동시장에서 시장에 맡기면 되고 정부나 국가에 맡기면 안 된다는 주장이 펼쳐지고 있는 것은 신자유주의 헤게모니가 널리 퍼져 있다는 증거이다. 한국 노동시장에는 근로기준법 미적용사업체가 여전히 많고, 고용보호제도의 실질적 효과가 미흡해서 실업자에 대한 보호가 잘 이루어지지 않고 있음에도 불구하고 정부가 소극적·적극적 노동시장 지출을 하지 않고 있다. 덧붙여서 고용보호지수가 높지 않고, 고용보호제도 준수 여부도 일부 대기업이나 공무원, 금융기관을 제외하고는 높지 않다.

25) 윤홍식 외. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원. p. 337.

또한, 실업급여 수준이 높지 않으며 수급기간도 짧으며 수급요건도 매우 엄격하다. 이것이 한국의 현실 노동시장이다.²⁶⁾

한국 노동시장의 문제는 제도로 인한 노동자들의 편익 확대보다는 기업의 비용감소에 대해 더욱 정책의 초점을 맞추고 있기 때문이라고 할 수 있었는데, 즉, 정부가 규제대상인 기업의 논리, 즉 신자유주의 논리에 포획되어 있었다는 것이다(윤홍식 외, 2020).

2) '발전국가'라는 '내부적 특수성'

한국 노동시장에는 이중화된 구조로 인하여 고용창출력이 약하며 낮은 고용의 질을 보이고, 그 결과 심각한 임금불평등이 존재하고 있다. 이러한 문제점들은 발전국가라는 내부적 특수성으로 분석할 수 있다. 한국 노동시장 관련 제도 설계 자체가 문제일 수 있지만, 더 중요한 것은 제도가 작동하는 경제구조 및 노동시장 구조의 제약과 관련되어 있을 수도 있다는 것이다. 대표적으로 제도가 실제 적용될 때 광범위한 사각지대가 발생하곤 하는데, 이것은 노동시장 관련 제도들이 실질적인 효과를 나타내는 데에는 한계가 있다는 것이다. 5인 이하의 소규모 사업체에서 일하는 노동자들이, 실제로는 더욱 보호가 필요함에도 불구하고 여전히 사회보험으로부터 배제되고 있는 현실은 이를 시사해준다.²⁷⁾

한국은 발전국가 성장체제인 재벌 위주의 수출주도전략을 가지고 경제를 부흥시켰다. 이러한 구조 속에서 대기업 노동자들이 노동시장 정책의 주요 대상이 되었던 것은 너무나도 당연한 과정이었고, 그 결과 한국 노

26) 윤홍식 외. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원. pp. 337-338.

27) 윤홍식 외. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원. p. 338

동시장이 가지고 있는 현재의 문제점들이 도출된 것이다. 한국 노동시장에서 정규직들은 비정규직들에 비해 사회보험의 적용률이 매우 높으며, 노동조합 조직률도 높은 편이고 이에 따라 근속기간도 상대적으로 길고 임금도 높다. 그리고 정규직 노동자들 중 남성의 비중이 여성에 비해 높으며 연령층은 대부분 60세 이하이다.²⁸⁾

그런데 한국 노동시장에는 이러한 정규직들의 비중이 비정규직들보다 너무 적고, 그 결과 한국 노동시장 관련 통계에 임금의 불평등뿐만 아니라 성별·연령별·직군별 불평등이 만연되어있는 것으로 나타나는 것은 당연하다. 한국 노동시장의 문제들은 한국의 특수한 경제 및 산업구조 즉, 발전국가라는 내부적 특수성으로 분석이 가능하다는 것이다. 덧붙여서 자영업자 비중이 다른 OECD 국가들보다 높다는 것도 대기업 중심의 발전국가 성장체제에서 사회보험, 특히 연금이나 실업급여 실효율이 낮게 유지된 결과로 설명할 수 있다.²⁹⁾

한국의 노동조합 대부분이 대규모 사업체와 정규직 중심으로 이루어져 있으며, 정규직과 비정규직의 노조조직률 차이가 점점 커지고 있는 문제점도 발전국가 성장체제의 부작용으로 설명이 가능하다. 그런데 더 큰 문제는 한국 노동시장에서는 노동조합이 특정한 이슈에 대해서 이익집단과 같이 행동한다는 데에 있다. 발전국가 성장체제 속에서 규모가 커질 수밖에 없었던 소수의 대기업, 공공기관 및 금융기관 노동자들의 노동조합이 교섭력이 커졌고 이들이 특정한 제도에 대해서 자신들만의 이익을 대변하고 있다는 것이다.³⁰⁾

28) 윤희식 외. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원. pp. 338-339.

29) 윤희식 외. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원. p. 339.

30) 윤희식 외. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원. p. 339.

이런 노동조합이 노동계의 대표성을 띄게 되면서 전체 노동시장의 문제를 왜곡하는 측면이 있는데, 예를 들어 한국노총 산하 최대 규모인 금융노조가 산별교섭에서 요구한 사항들을 살펴보면 이들의 요구가 얼마나 노동 현실과 떨어져 있으며, 사회적 연대와 관심이 없는지 파악할 수 있다.³¹⁾ 이러한 문제는 부동산 정책도 모두 집이 있는 임대인 중심으로 비판이 나오는 것과 같은데, 실제 노동자들이 원하는 정책과 거리가 먼 의제를 설정하는 일부 노동조합과 산별노조는 이미 기득권이며 이익집단임을 인정할 필요가 있다.³²⁾

특히, 한국 노동시장의 가장 큰 문제점들 중 하나인 임금불평등은 직무급제의 도입으로 어느 정도 해소될 수도 있는데 이를 가장 반대하는 집단이 소수 정규직 노조이다. 노동시장 분석에서 임금불평등에 가장 큰 영향을 미치는 변수가 직무나 능력이 아니라 근속기간임에도 불구하고 직무급에 대해서 논의 시작조차 반대하는 노조 대부분은 정규직만을 대변하며 임금불평등 해소에는 관심을 가지지 않는다고 볼 수 있다.³³⁾

소위 정규직 노조의 지도부들은 근무연수가 최소 15년 이상 되는 경우가 많기 때문에 그들이 연공급제를 폐지하자는 주장을 할 이유는 전혀 없는데, 이는 일종의 ‘이해당사자’가 이미 되어버린 노조의 지도부들에게 직무급제 도입은 자신의 이해에 반대되는 개념이기 때문이다. 이러한 산별노조나 한국·민주노총(지도부)에게 임금체계 개선의 의지는 사실상 없다고 보는 편이 맞는다고 판단된다. 그리고 최근의 노조들은 여전히 자신

31) 2020년 금융노조 요구사항은 ▲임금 3% 인상 ▲정년 65세 점진적 연장 ▲주당 5시간 노동시간 단축권 보장을 통한 점진적 주 35시간 노동 정착 ▲중식시간 부점별 동시 사용 ▲금융인공제회 설립 추진 등이었다.

32) 윤홍식 외. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원. pp. 339-340

33) 윤홍식 외. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원. p. 340.

들만의 경제적 이해를 관철하는 데 집중하고 있고, 사회 개혁을 위한 요구는 주변화되었다.³⁴⁾

따라서 한국 노동시장의 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 발전국가라는 내부적 특수성으로 형성된 제도를 변화시켜야 한다. 하지만, 제도는 정치구조와 정치권력의 분포에 영향을 받고, 공식적 제도는 비공식제도와 서로 밀접한 관계에 있다. 그래서 한 가지 규제를 고치는데도 이익집단, 시민단체, 국민 의식 등 넘어야 할 산이 많다. 특히 한국은 규제행정관료-정치권-이익집단(노조 포함)들이 여기저기에 ‘지대추구 철용성 (rent-seeking iron triangle)’을 단단하게 쌓은 채 규제지대를 줄이거나 재배분하는 어떤 개혁에도 반대하는 경향이 강하다.³⁵⁾

그런데 코로나19로 유발된 최근의 경제위기는 재벌과 관료들(노동조합)의 거부권을 약화시키고 있다. 즉, 역설적으로 지금과 같은 위기 시에 기존의 제도가 흔들리면서 새로운 제도나 질서가 나타날 기회의 창이 열린다는 것인데, 한국 노동시장 관련 제도들에게도 개혁의 기회가 될 수 있다는 것이다.³⁶⁾

2. 한국 노동시장제도의 경로의존성 탈피 방안

한국 노동시장에서 여전히 해결되지 않고 있는 여러 문제점을 극복하기 위한 방법은 결국, 한국 노동제도가 가지고 있는 경로의존성에서 탈피하는 방안을 찾는 것이다. 그리고 이러한 방안을 찾기 위한 과정은 다음 두 가지 질문에 대한 해답을 찾는 과정으로 요약할 수 있을 것이다.

34) 윤홍식 외. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원. p. 340.

35) 윤홍식 외. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원. p. 340.

36) 윤홍식 외. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원. pp. 340-341.

첫째, 기존 한국 노동시장의 제도적 보완성과 경로의존성을 감안하여 완전한 영·미식을 지향할 수도 있는데, 그러기 위해서는 대기업 정규직 노동조합이 기득권을 포기하고, 동시에 재벌 중심의 경제시스템을 완전하고 투명한 지배구조와 경쟁구조로 바꾸는 것이 선행되어야만 하는데(조성재, 정준호, 황선웅, 2008), 한국에서 이것이 과연 가능하고 바람직하기는 한가?

둘째, 제도적 보완성을 감안했을 때 경로의존성에서 탈피하는 방법은 금융시스템과 기업지배구조 등의 변화를 필두로 생산체제(production regime) 자체의 변화를 필요로 한다고 생각하는데, 글로벌 경제에 대한 개방도가 높아지고, 따라서 금융과 외환 등의 정책 자율성이 현저히 떨어진 현재 이러한 패러다임 변화는 가능할 것인가?(한국노동연구원, 2007)

본 고에서 제시하는 한국 노동제도의 경로의존성을 탈피하기 위한 방안은 경제·산업구조의 전환, 발전국가라는 특수성 극복, 한국 노동시장 특수성에 대한 정확한 인식, 노동시장제도에 대한 인식의 정상화, 포용적 노사관계의 정립 등 5가지로 크게 요약할 수 있다.

가. 경제·산업구조의 전환

한국 사회는 노동시장의 불평등을 완화하기 위한 분배 우선 정책이 경제성장에 도움이 될 수 있는지, 아니면 노동시장의 문제점 해결을 위해 얼마만큼 성장을 희생할 수 있는지에 대한 선택의 기로에 있다. 그러나 이러한 갈등의 이면에 노동소득이 줄어들고 있고, 줄어든 노동소득 내에서 소득격차가 확대되고 있다는 사실이 주목받지 못하고 있는 것도 사실이다.

이러한 노동시장의 문제를 경제·산업구조의 전환으로 해결할 수 있다는 제안은 Lavoie와 Stockhammer(2013)의 주장에서 그 실마리를 찾

을 수 있다. 국민총소득에서 노동이 차지하는 비중인 임금 비중이 높아져 이윤이 차지하는 비중이 낮아질 때 경제가 빠르게 성장하는 특징을 가질 수 있다면 문제가 해결될 수 있다는 것인데, 이러한 전환적 성장정책이 안정적으로 정착하기 위해서는 친노동적 분배정책이 필요하다는 것이 주장의 핵심이다.

저자들이 명시적으로 노동 친화적 분배정책으로 분류한 목록은 ①부터 ⑧까지인데, 이는 노동교섭력 강화에 기여하는 측면이 강하다.

- ① 복지국가 강화
- ② 노동시장 제도 강화
- ③ 노동조합 강화
- ④ 단체교섭제도 강화(연장 포함 노조가 없는 기업에 대한 단체협약)
- ⑤ 실업급여 인상
- ⑥ 최저임금 절대수준 인상
- ⑦ 중위임금 대비 상대적인 최저임금인상
- ⑧ 임금격차 축소

이러한 주장에 비춰보면, 한국이 추진했던 성장정책 전환에서 주요 특징은 노동보호에 대한 명확한 시각이 없었다는 것과 노동교섭권의 중요성에 대한 명확한 인식도 없었다는 점이다. 이는 노동문제가 경제정책의 영역이 아니라는 시각에서 나온 결과일 수 있다. 그러나 ILO 핵심협약 기준을 위한 개정된 노동법에서도 확인할 수 있는 바와 같이, 한국의 저임금 노동에 대한 보호는 국제노동기준에 여러 면에서 미흡한 실정이다. 한국의 경제·산업정책의 전환으로 성장의 재(再)추진력을 얻기 위해서는 노동조합의 힘을 강화하는 포용적 단체교섭의 제도화와 활성화, 노동개혁이 필요해 보인다.

나. 발전국가라는 특수성 극복

발전국가론이 지나치게 경제성장이라는 양적 성과에 치중하고, 이 과정에서 개입주의 국가, 유능한 국가관료, 국가와 자본 간의 발전연합(developmental nexus)이라는 측면을 강조하다보니, 경제발전을 가능하게 하는 다양한 요인들을 고려하는 보다 통합적인 시야가 부족한 면이 있었다(김순양, 2015). 무엇보다도 국가와 자본 간의 발전연합을 강조하면서, 경제발전의 세 축인 국가, 자본, 노동 중에서 국가와 노동의 관계는 간과하고 있었던 것이 한국 노동시장 문제의 근본적인 원인이라고 할 수 있다(김순양, 2015).

발전국가는 국가와 자본 간에 발전연합을 구축했는데, 국가는 이 연합의 매개체로서 금융을 통제하였고, 이를 바탕으로 국가는 경제정책과 산업정책을 국가정책의 중추로 설정했었기 때문에 사회정책을 포함한 다른 정책들은 이를 위한 수단에 머무르는 경우가 많았다.

한국발전국가(KDS : Korean Developmental State, 이하 KDS)는 권위주의적 이었다고 할 수 있는데, KDS는 경제의 세 주체인 국가, 자본, 노동 중에서 노동을 배제한 ‘노동 없는 발전연합(developmental nexus without labor)’을 지향했다(김순양, 2015). 다시 말해, KDS는 노동을 경제성장정책의 한 축으로 인정하기보다는, 경제성장에 장애가 되어 통제해야 하는 요소로 간주했던 것인데, 그 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ① KDS의 목표 자체가 분배보다는 성장에 있었기 때문에, 시민사회나 노동세력의 요구는 억제해야 할 대상이라는 인식
- ② 산업화의 재원은 거의 대부분 해외로부터의 원조나 차관에 의존하였는데, 이를 위해서는 국내의 사회 안정이 우선이라는 명분

- ③ 수출주도 산업화 정책에서 상품의 경쟁력은 대부분 가격에서 찾아야했었는데, 이를 확보하는 핵심 요인이 저임금정책이었음
- ④ 경제발전이라는 국가적 목표달성을 위해서는 정치사회적 불안을 야기하는 노동세력은 강력하게 통제되어도 마땅하다는 인식

즉, 발전국가 논리에 포획되어, 제도로 인해서 노동자들이 얻게 될 편익보다 기업이 비용을 감소하는 것에 대해 더욱 정책의 초점을 맞추고 있었던 것이다. 재벌 위주의 수출주도전략인 발전국가 성장체제가 노동시장 이중구조의 근본적인 원인이고, 이러한 노동시장 문제를 해결하기 위해서는 발전국가 성장체제에서 구축된 규제행정관료-정치권-이익집단으로 구성된 '지대추구 철용성'을 넘어야하는 것이다.

한국이 발전국가라는 특수한 성장체제로 경제성장을 이루어 나가면서, 일부 대기업이 한국만의 특성을 지닌 재벌이라는 대규모 기업집단으로 성장해나갔다. 이러한 재벌은 단지 경제계뿐만 아니라, 사회와 노동시장까지 직·간접적으로 영향을 미치고 있고, 이는 제도적 특징까지 지니고 있었던 것이다. 따라서 재벌이 가지고 있는 기업지배구조의 개혁이 지대추구 철용성을 넘어 한국 노동시장의 문제를 해결할 수 있는 실마리가 될 수도 있다.

Aoki(2006)처럼 기업지배구조를 “기업을 지배하는 이해관계에 수용된 게임의 규칙”이라 이해할 수 있다면, 중요한 점은 이해관계자 범위와 이들 간의 견제와 균형이다. 거기다가, 주주자본주의 논의에 따르면 기업의 주인은 주주와 그 대리인인 경영자일 뿐이지만 이해관계자의 논의에 의하면 이들만이 아니라 종업원, 거래처, 심지어는 시민들도 여기에 포함될 수 있다(조성재 외, 2008).

기업지배구조는 이처럼 다양한 이해관계자 간의 다중 대리인관계로 이해될 수 있다. 이러한 논점에 따른다고 할 경우, 장하준(2007)과 김상조

(2007)의 재벌개혁에 관한 논의는 주로 주주와 경영자, 특히 주주 간의 관계에 초점을 맞추고 있으며, 종업원(노동)을 포함한 다중 대리인 관계에 대해서는 사실상 건너뛰고 있다고 할 수 있다(조성재 외, 2008).

한국에서는 주주와 경영자가 사실상 동일시되기 때문에 이들이 설정하는 문제의식 속에서 경영자는 큰 의미가 없었다는 의견도 있는데, 장하준(2007)은 주주 간의 대리인 문제, 즉 외국 자본과 국적 자본 간의 관계를 강조한 반면에 김상조(2007)는 대주주와 소액주주 간의 관계에 초점을 두고 있다(조성재 외, 2008). 전자는 국민경제의 안위를 생각하며 경영권 보장 대신에 재벌의 사회적 통제, 즉 정치적 대타협을 주장하는 반면에 후자는 “구체적 현실에서 작지만 견고한 성공경험들의 축적을 위해서는 적극적인 주주행동주의”, 즉 “소수주주권이라는 소유권에 기초한 권리의 성공적 실현이 노자의 경영참가라는 사회적 권리의 확립에 기여할 수 있다”고 주장한다(조성재 외, 2008).

이러한 점에서 논의들은 주주자본주의론을 비판하고 있지만 부지불식간에 그 틀 안에 갇혀 있다고 이해할 수밖에 없으며, 다른 이해관계자, 특히 종업원(노동)의 문제설정은 시야에서 본래 없었던 것이다. 예를 들어, 숙련형성의 책임은 개인뿐만 아니라 사회제도적으로 공유되어야 한다는 발상이 기업의 지배구조 논의에서도 일차적으로 고려되어야 하며, 노동에 대한 통제에서 숙련을 중심으로 노동에 대한 유인을 강화하려는 발상의 전환으로 한국 노동시장의 문제점에 대한 해결책 제시가 필요한 시점이다.³⁷⁾

37) 조성재, 정준호, 황선웅. (2008). 한국경제와 노동체제의 변화. 서울: 한국노동연구원

다. 한국 노동시장 특수성에 대한 정확한 인식

한국의 경우 재벌의 규정성이 너무 크고 기업지배구조는 여전히 봉건적인 특성을 띠고 있으며, 노동시장은 재벌 내부노동시장을 예외로 하면 매우 유연한 시스템의 특성을 가지고 있다. 이러한 노동시장 체제는 내부 노동시장 내 소수의 노동자들을 포섭한 대신에 하도급 기업이나 비정규직 등 외부의 대다수 노동자들을 배제하는 방식에 의하여 성립하여 왔으며, 재벌 중심의 축적 구조를 더욱 강화하는 계기로 작용했다(조성재 외, 2008). 이러한 국내적 기반을 토대로 재벌은 ‘글로벌 기업’으로 성장해 나갔지만, 국내 산업 연관이나 국민경제의 순환에 긍정적인 영향을 끼치고 있다고 보기는 힘들다.

한국의 이러한 상황을 고려해서 노동시장과 제도의 관계를 살펴보면, 1987년 체제하의 노동운동이 노동의 시민권을 확립하고 정치세력화를 달성하였으며, 내수기반을 확충하는 데 크게 기여하였으나, 발전국가의 전환기에 경제·사회시스템에 유의미한 반작용을 하는데, 실패한 것으로 보인다(한국노동연구원, 2007). 이는 기본적으로 초기별 노동운동을 전개하는 데 실패했다는 것뿐 아니라, 기업 내부에서조차도 생산방식 혁신을 통한 미시적 타협 질서를 제도화하는 데 실패했다는 것으로 볼 수 있다.

노동운동은 저지하는 힘(veto power)을 기본으로 하기 때문에 자본과 국가가 주도자(initiator)로서의 책임을 져야 하는 것은 분명하지만, 재벌을 위시한 대기업들은 노동을 포섭한 작업장 혁신보다는 노동 배제적 자동화에 더욱 주력하였고, 이는 고용과 숙련 경시형 생산체제로 귀착되었다(한국노동연구원, 2007). 또한 중소기업, 영세자영업과 서비스업 등으로 고용 덩핑이 이루어지면서 광범하고 구조양극화 현상을 초래하였고, 이는 국민경제의 순환구조와 낙수효과(trickle-down effect)가 약화되는 데 큰 영향을 미쳤다(조성재 외, 2008).

결국 기업지배구조에서 재벌과 비(非)재벌의 양분과 조정의 어려움, 노노 간, 노사 간 조정의 불충분성 등의 요인을 감안하면 한국경제와 노동체제는 미국식을 지향해 왔으면서도 한편으로는 라틴유럽형(프랑스, 이탈리아, 스페인 등)의 특성 또한 만만치 않게 갖고 있었던 것으로 판단할 수 있다(조성재 외, 2008). 자본주의 다양성 논의에서는 라틴유럽형을 LME도 CME도 아닌 MME (Mixed Market Economy)로 분류하기도 하는데, 이 경우 MME는 다른 유형보다 경제적 성과가 상대적으로 좋지 않은 것으로 평가된다. 아울러 노사관계 유형에서도 라틴유럽형의 경우 갈등의 정도가 높은 것으로 잘 알려져 있는데, 조성재와 김정우(2007)가 소개하듯이 한국보다 파업성향(근로자 1,000명당 노동손실일수)이 더 높은 것으로 나타난다(조성재 외, 2008).

한국은 미국식 자유시장 모델이 도입, 정착되어 가면서 일반적 숙련이 중요한 국가로 변모했을 가능성이 있으나, 기술직과 관리직의 경우 기업 간 고용 자체의 유동화보다는 승진이 아니면 (중소기업이나 자영자로의) 탈락이냐의 생존 게임에 처해 있으며, 기업들은 이들 직종에 대하여 기업 내 성과보상의 유연화로 인력활용의 효과성을 확보하고 있는 것으로 판단된다(조성재 외, 2008).

일본형에서는 대기업의 숙련지향 생산시스템이 원만하고 신뢰에 기반한 대-중소기업 관계를 통하여 중소기업으로 자연스럽게 확산되는 데 비하여, 한국의 경우는 소수의 대기업을 제외하면, 대기업이 숙련 구조를 선도하지 못하고 중소기업 역시 생산방식의 혁신을 이루지 못하면서 노동시장의 왜곡이 심화되어왔다(한국노동연구원, 2007).

이는 많은 중소기업이 인건비 상승 압력을 버티지 못하고 해외로 '탈출성 진출'(조성재, 장영석, 오재환, 박준식, 김혜원, 2005)을 하는 이유를 설명해 주는데, 결국 한국의 경우 혁신과 숙련 모형에서 소수 기술자

등에 의한 근본적 혁신 모델(반도체, 휴대폰 등), 혹은 우수한 생산기술자(engineer)층 의존한 노동배제적 자동화 중심의 생산혁신이 지배적이게 되었으며, 이는 대다수의 생산직 노동자들을 소외와 저숙련 상태로 몰아가게 되었던 것이다. 결국 대기업 노조의 임금 프리미엄 그 자체가 문제가 아니라, 그것이 생산성과 연결될 수 있는가가 더욱 중요하다고 보면 중소기업은 물론 대기업에서도 숙련에 기초한 작업장 혁신 등의 중차대한 과제를 안고 있다(조성재 외, 2008).

작업장 노사관계는 노동체제의 가장 아래에 위치하면서도 국가 및 기업의 지배구조(governance structure)에 대한 참여 및 포섭 시스템과 상호 작용을 하기 때문에, 결국, 노동정책의 방향은 재벌체제의 개혁을 포함한 국가 정치·경제·사회 시스템 전반의 개혁과 연동될 수밖에 없으며, 다시 거대 담론이 필요한 이유를 확인할 수 있다(한국노동연구원, 2007).

결국, 지속 가능한 고용시스템을 위해서는 기업경영과 관련한 가치사슬의 전 영역에 걸쳐 대기업과 중소기업, 수도권과 지방, 기술 집약 산업과 노동집약 산업들이 조화를 이룰 수 있는 종합적인 전략이 필요한 것이다. 그리고 재벌 중심의 수직적 조정 방식이나 무차별적인 시장 조정 방식에만 의존하는 것이 아니라 지배구조에 참여하는 다양한 주체들 간의 수평적 조정 방식 혹은 혁신적 네트워크를 보다 더 개발해야 할 것이다(조성재 외, 2008).

라. 노동시장제도에 대한 인식의 정상화

사실, 노동시장에 대한 규제와 경제성장과의 관계 관련 이론적 연구가 진행되고 실증적 연구의 결과가 축적되면서 노동시장제도에 대한 관점은 변화해왔다. 국제기구들부터 문제를 바라보는 관점에서 일정한 변화를

겪었는데 예를 들어, OECD의 2006년 고용 전략에서는 중앙 집중식 단체교섭 시스템이 있는 경제에서 고용 및 성장 성과가 충분히 우수하다고 언급하면서 고용 보호 법안에 대한 기존 반대 주장을 바꿨다(Berg, 2015). 또한, 세계은행(World Bank)의 2017년 Doing Business Report에서도 고용주와 근로자 모두에게 인센티브와 처벌이 적절히 설계된다면 과거와 달리 노동 규제가 생산성 향상에 기여할 수 있다고 밝히고 있다.

노동시장 제도 자체가 외부인을 희생시키는 내부인의 지대 추구 행위의 결과가 아니라, 오히려 노동시장의 불완전성을 보완하는 장치라는 견해도 나왔다. 이론적으로, 자산이 충분하지 않은 위험 회피 근로자는 실업과 그에 따른 소득 손실의 무보험 위험을 감수해야 하므로 노동시장 제도는 위험 분담의 관점에서 효율성을 향상시킬 수 있으며, 협상 및 검색 활동과 관련된 거래 비용을 줄이는 데 긍정적인 기여를 할 수 있다는 것이다(World Bank, 2015, p. vi). 또한, 인적자원 개발 측면에서 인명에 피해를 줄 수 있는 고위험 작업에 종사하는 근로자를 보호하기 위한 입법 및 규제 중요성도 강조되고 있다(UNDP, 2015, p. 161).

1990년대와 2000년대 초반의 많은 연구가 경험적 측면에서 방법론적으로 편향되었다고 비판도 있다. 그리고 IMF는 노동시장의 규제완화가 실업을 감소시키고 고용을 증가시키며 경제성장을 도왔다는 실증적 증거가 충분하지 않다는 점을 인정했으며(IMF, 2003, p. 129), Blanchard는 국가 간 비교 연구에서 노동시장 규제가 실업과 명백한 관계가 없는 것으로 나타났음을 인정했다(Blanchard, 2006, p. 30). 또한, Heckman은 규제가 유럽 노동시장에 미치는 영향에 대한 기존의 견해가 거의 입증되지 않은 것으로 비판하며(Heckman, 2007, p. 4), Vergeer와 Kleinknecht(2012)는 노동시장 경직성이 실업을 유발한다는 Nickell et al. (2005)의 주장이 추정방법의 변화가 결과를 역전시킬 수 있기 때문에 확고하지 않다고 주장하고 있다.

노동시장 제도와 경제성장과 관련해서도 Lingens(2003)는 노동조합 활동이 성장에 미치는 영향이 분명히 부정적인 것은 아니라고 주장한다. Allard와 Lindert(2007)는 고용 보호가 낮은 수준일 때 고용 보호를 강화해도 경제성장이나 기술 발전에 큰 영향을 미치지 않는다고 보고하고 있으며, Adjemian, Langor와 Quintero-Rojas(2010)에 따르면 유럽 국가의 표본에 비해 통계적 유의성이 약하지만, 고용 보호가 강화되면 1인당 국민소득의 평균 증가율은 증가한다는 결과도 도출했다.

노동시장 유연화를 위한 노동시장 제도 개혁이 여러 면에서 경제에 도움이 될 수 있다는 전통적인 주장은 더 이상 주류가 아니다. 오늘날의 국제기구들도 경험적 연구의 결과가 과거의 주장을 완전히 뒷받침하지 못한다는 점을 인정하고 있다. 새로운 데이터와 새로운 분석 방법으로 노동시장 규제의 효과를 둘러싼 새로운 연구에 따르면, 일반적으로 노동 규제가 경제성장에 미치는 단기 효과는 중립에 가깝다고 한다(World Bank, 2013, p. 261). 노동 보호 강화가 고용을 감소시키거나 실업을 증가시킬 것이라는 오래된 믿음을 더 이상 옹호하기 어렵다. ILO도 노동규제가 고용에 미치는 영향은 대체로 중립적이라고 보고하며(ILO, 2015, p. 110), OECD도 고용률이 높을수록 일자리의 질이 높아진다는 관찰을 바탕으로 노동규제가 제대로 설계된다면 일자리 창출에 부정적인 영향을 주지 않을 것이라고 주장한다(OECD, 2015, p. 18). Ostry, Berg와 Tsangarides(2014)의 실증적 연구 결과에 따르면 노동시장의 불평등은 장기적 경제성장에 해로울 수 있으며, 노동시장 규제는 경제성장과 양립할 수 있다고 주장한다. IMF도 OECD와 유사한 맥락에서 노동 규제 완화가 고용 개선 대신 비생산적인 결과로 이어질 수 있다고 지적한다(IMF, 2016, p. 116-117). 간단히 말해서, 노동 보호 제도가 경제성장에 미치는 영향에 대한 증거는 대체로 결정적이지 않다는 것이다.

다른 연구에서 Storm과 Naastepad(2012)는 노동시장 성과에 대한 노동 보호의 영향은 경제의 수요 체제와 생산성 체제의 성격 문제이며, 고용과 같은 노동시장 성과는 노동시장 제도가 약화됨에 따라 악화될 수 있음을 보여준다. 거시 경제적 의미에서 노동시장 제도의 약화는 총수요에 부정적인 피드백 효과를 줄 수 있고, 이러한 피드백 효과는 수요측면이 강조되는 경제성장 체제와 생산성 체제의 성격이 더욱 두드러질수록 증폭될 수 있다. 더 나아가 그들은 노동이 경제 성과에 긍정적인 기여를 한다는 점을 감안할 때, 보다 규제되고 조정된 노사관계가 더 나은 성장과 고용 및 기술 역동성을 위한 조건을 만들 수 있다고 주장하기까지 한다. 여기에서 규제되고 조정된 노사관계는, 노동의 기본권을 존중하고 근로자가 노동 과정 및 경영 관리에 대해 효과적이고 안전하게 목소리를 낼 수 있도록, 강력한 법적 보호가 제공되는 시스템으로 설명되고 있다. 그리고 노동 보호가 노동생산성 향상에 기여할 수 있다고 제안되고 있는데, 이 주장을 뒷받침하는 전통적인 주장에는 효율성 임금과 기업의 인적 자본 투자 촉진이 포함된다. 또한, 노동이 제도적으로 보호될 때 근로자와 사용자 간의 협력이 더욱 강화될 수 있고, 업무성과와 기술 습득 과정에서 개선의 여지가 더 많아질 것이며, 특히 여성의 노동이 제도적으로 보호될 때 여성의 노동시장 참여를 통한 생산성 향상도 기대할 수 있다. 노동시장 완화가 아닌 규제가 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 것이다.

다양한 노동시장 제도가 생산 프로세스의 조직과 관련된 기업의 의사 결정에도 영향을 미칠 수 있다. 사실, 성과급 시스템에서는 사용자가 생산 조직 및 기술 개선 또는 근로자의 안전과 건강에 투자하는 인센티브가 제한되는데, 업무 효율이 떨어져도 노동자의 소득만 줄어들고, 소득 손실의 위험이 근로자에게 있기 때문이다. 반면, 정부가 산업안전보건,

최저임금 등을 법으로 강화하고 고용보호제도를 도입해 근로조건을 규제한다면 사용자에 대한 유인책이 바뀔 것이다. 그러한 제도 안에서 고용주는 생산공정을 업그레이드하고 기술을 업그레이드하는 것 외에 다른 선택이 없는 것이다. 20세기 초 미국의 저임금 직장에서 일어났듯이, 고용 보호를 강화하면 고용주가 신기술에 투자하도록 하는 효과가 있다 (Piore, 2004).

노동시장 제도의 변화를 통해 기술진보와 직업훈련에 대한 기업의 투자가 영향을 받을 수 있다는 생각은 실증적 뒷받침이 있다. 예를 들어 Acharya, Baghai와 Subramanian(2010)은 기업의 특허획득 활동에 따른 혁신투자 규모와 신산업의 스타트업 수를 측정하고 고용보호법의 영향을 분석하였는데, 그 결과 노동시장 제도가 혁신 투자를 자극할 수 있음이 파악되었다. Storm과 Naastepad(2009)와 Storm과 Capaldo(2019)는 노동시장 제도가 총수요를 촉진하고 노동생산성을 향상함으로써 임금 주도 성장을 지원할 수 있다는 것을 발견했다.

노동보호 규제를 강화하면 내부자와 외부자의 불평등이 완화된다는 견해도 제기되고 있다. 예를 들어, Richard Freeman은 더 엄격한 노동 규제가 더 나은 소득분배를 가져올 수 있다고 주장하는데, 노동시장의 규제 완화가 고용이나 경제성장에 거의 또는 전혀 영향을 미치지 않을 수는 있지만 소득 불평등에는 확실히 부정적인 영향을 미친다는 소위 “프리먼 추측”을 제안한다(Freeman, 2008, p. 15; Freeman, 2010). 이 주장은 Campos와 Nugent(2015)에 의해 실증적으로 검증되었는데, 본 연구에 따르면 노동시장의 제도적 경직성은 전체 국민소득 금액이 아니라 인구 분포에 영향을 미치며, 노동을 보호하는 제도는 불평등 완화에 기여할 수 있다. Betcherman(2014)과 Deakin(2016)도 비슷한 결과를 보고하고 있다.

반대로, 노동시장의 규제완화 정책이 불평등을 야기한다는 견해는 최근 몇 년 동안 더 많은 뒷받침 증거로 뒷받침된다. 예를 들어, Checchi와 García-Penalosa는 노동 보호의 강도와 불평등 정도 사이에 명백한 음의 상관 관계가 있으며 고용 보호가 약화되면 그 결과 불평등이 강화될 것이라고 경고한다(Checchi & García-Penalosa, 2008, p. 633). ILO, IMF, OECD, 세계은행이 2015년 G20 노동장관회의를 위해 준비한 공동보고서에 따르면 노동시장 제도의 약화는 노동자의 교섭력을 무력화시키고, 결과적으로 노동시장의 불평등을 악화시킨다(ILO, IMF, OECD, & World Bank, 2015, p. 21). 비슷한 맥락에서 Jaumotte와 Buitron은 고용 보호가 약화됨에 따라 불평등이 심화되고 최상위 소득 계층의 비중이 증가한다고 관찰하고 있다(Jaumotte & Buitron, 2015, p. 21).

한편, 기능적 소득분배에 관해서는 Stockhammer, Onaran와 Ederer (2008), Guerriero와 Sen(2012), Stockhammer(2013), Dabla-Norris, Kochhar, Suphaphiphat, Ricka와 Tsounta(2015)가 임금 몫, 즉 전체 국민 소득에서 노동 소득이 차지하는 비중이 영향을 미치는 요인을 분석한다. 그들의 경험적 결과는 노동시장 제도가 강화됨에 따라 임금 몫이 증가한다는 것을 보여준다. 또한, Brancaccio, Garbellini와 Giammetti (2018)에 따르면 고용보호 완화가 경제성장에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않지만 노동소득의 비중 감소에 미치는 영향은 뚜렷하다고 보고하였다. 이것은 앞서 언급한 Freeman 추측을 뒷받침한다.

마. 포용적 노사관계의 정립

현재 한국 노동시장에서 단일사용자 교섭인 단체교섭 체제에서 정부는 포용성 제고에 적극적인 역할을 수행하는 것이 적절해 보인다. 정부는 단체교섭이 경제 성과에 기여할 수 있고 복수 사용자 교섭으로 전환

할 수 있는 새로운 환경을 조성할 필요가 있으며, 국가의 비전에 따라 법률을 보완하고 노사관계를 뒷받침하는 규범을 재정의해야 할 수도 있다. 새로운 노사관계의 정립은 앞으로 한국의 경제성장과 국가비전의 전제 조건이 되어야 한다. 새로운 정부는 포용적 노사관계 체제를 구축해야 할 것이다.

좀 더 구체적으로 말하면, 포용적 노사관계를 만들기 위한 노력은 (i) 노동조합 활동의 더 큰 자유 확보, (ii) 단체교섭제도 개선 및 복수 사용자 교섭의 제도화, (iii) 조직화된 노동조합과 경제적 약자 간의 결속 강화의 세 가지 방향으로 설계될 수 있다.

한국에서는 기본적으로 노동과 자본의 상대적 교섭력이 불균형하다. 따라서 근로자의 이익 대표성을 강화하기 위해서 직장에서 노동조합의 영향력이 강화되어야 한다. 단체교섭을 위한 제도는 단체행동권과 교섭 당사자의 자주성과 자결권 등 노동의 기본권을 존중하는 방향으로 설계할 필요가 있다. 독립성 존중에 대한 제도적 설계는 조합원의 가입조건과 설립조건, 조합원의 구성에서 출발해야 한다. 예를 들어, 노동조합법 시행령 제9조 제2항을 위반하여 행정당국이 근로자에게 일방적으로 해당 조합이 노동조합이 아님을 통보할 수 있는 관행을 개정할 필요가 있다. 또한 국내에서는 흔치 않은 것으로 알려져있는 사용자들의 노조활동 억제를 위한 불법적인 관행도 시정되어야 한다. 또한, 법원 판례에 의해 설정되어있는 단체행위의 허용범위를 확대할 필요가 있다.

노동조합의 힘을 강화해서 포용적 노사관계로의 전환을 위해서는 단체교섭제도를 개혁하고 단체행동의 자유를 확대해야 한다. 단체교섭제도는 직장에서 규범을 형성하는 구조이다. 직장 내 복수노조의 공존과 단일 교섭 체제를 허용하는 현행 제도는 여러 가지 문제를 야기하는 것으로 알려져 있으며, 특히 노동조합 간의 경쟁과 이에 따른 사용자의 교섭 지위 상

승이 두드러진다. 특히 현행 노조법은 사업장 단위의 단일 교섭 체제를 강제하고 있어 회사를 넘어선 다자간 교섭을 조직하는 것이 사실상 불가능하다. 또한 이미 주장한 바와 같이 노동조합 활동의 폭은 물론 노동조합 활동의 자유도 확대되어야 한다. 특히 노동조합은 사용자가 노동의 기본권을 포함한 관련 법규와 책임을 위반하거나 준수하지 않을 경우 사용자에게 문제를 제기할 수 있어야 한다. 그리고 정부는 적극적인 모니터링을 통해 관련 법률 및 단체협약의 집행을 개선할 필요가 있다.

또한 노동시장 보호 제도는 비공식 부문의 세분화된 시장과 취약한 근로자로 확대되어야 한다. 노동시장 양극화는 작업장에서 근로자가 계약하는 방식이 변화하고 다양해짐에 따라 심화되고 있다. 이는 더 많은 근로자가 취약하고 불안정한 노동조건에 노출된다는 것을 의미하며, 취약 근로자가 증가하면서 노동조합은 임금을 집단적으로 조직하고 결정하는 과정에서 많은 어려움에 직면해있다. 이는 근로계약이 다른 근로자 간 격차가 벌어지면서 단체교섭이 불평등 해소에 미치는 효과가 차단되기 때문이다. 이러한 상황에서 기존에 존재하는 노동조합은 결속의 관점에서 비조직 노동자와 빈곤층을 보호하고 지원할 필요가 있다. 그렇게 하려면 기득권의 양보를 받아들일 수 있어야 한다. 예를 들어 정규직 근로자는 단일사용자 교섭에서도 자신이 아닌 비정규직 또는 하청 근로자에 대해 임금인상을 요구할 수 있어야 한다. 정규직 근로자의 임금인상액 중 일정 금액은 연대 기금에 기부되어 비정규직 또는 하청 근로자의 급여로 사용될 수도 있어야 한다. 실제로 2007년 한국의 보건의료노조는 정규직 임금인상분의 일부를 산별교섭을 통해 비정규직 근로조건 개선에 사용한 바 있다. 이러한 연대를 촉진하는 것은 노동시장의 문제점을 해결하고 경로의존성을 벗어나는 데 도움이 될 것이다.

3. 소결

한국 노동시장이 의존하고 있던 경로에서 탈피하고, 새로운 노사관계를 정립하기 위해서는, 노동과 자본의 관계를 재조정하여 전후 서유럽 국가들에서 경험한 바와 같이 안정적인 성장을 회복하고 소득분배를 개선하는 방향이어야 할 것이다. 특히, 노동체제, 보다 하위의 개념으로서의 노사관계와 관련해서는 조정(coordination)의 정도를 높이려는 노·사·정의 협조 행동이 요구되며 이를 어떻게 이끌어 낼 것인가와 같은 현실적인 논의도 활발해져야 한다(조성재 외, 2008).

한국은 이미 조정 수준이 상당히 낮은 노사관계를 갖추고 있고, 자본시장을 중심으로 하는 영·미형 금융구조에 근접한 경제 시스템을 구축하고 있는 것으로 보인다. 거기다가 평균 근속연수가 높아질수록 경제성장률이 떨어지고, 임시일용직 비율이 높아질수록 성장률이 높아지는 것은 영·미형 시장 중심국가에서 나타나는 특징이라는 점에서 경제의 효율성을 제고하기 위해서는 한국 노동시장에서 더욱더 시장친화적인 방식으로 노사관계를 재편해야 한다는 주장을 펼 수도 있다(조성재 외, 2008).

그러나 이러한 주장을 실제로 따르게 되면, 오히려 노사갈등 심화와 숙련 형성지체 그리고 소득불평등 심화 등 막대한 비용을 치러야 할 수도 있다. 따라서 우리는 노사정 각각의 교섭능력을 제고하면서 국가, 지역, 산업, 기업 단위의 증충화된 교섭구조를 발전시킴으로써 노사관계의 전반적인 조정수준을 제고하고 숙련 형성을 도모하며 소득불평등을 완화해 나가는 방향을 모색해야 한다(조성재 외, 2008).

이러한 조정 수준의 제고는 임금 및 물가의 안정에도 기여할 것이지만, 이는 대기업 부문의 임금인상 자제와 중소기업 부문의 임금 및 생산성 제고라는 연대임금(solidarity wage) 전략을 충분조건으로 해야 할 것이다. 또

한, 노사관계에 있어서는 소득 불평등을 완화할 수 있도록 조정의 수준을 제고하는 가운데서도 유연한 외부노동시장의 작동을 저해하는 요소를 최소화하고, 내부노동시장 자체적으로도 유연성을 확보해야 할 것이다. 그것은 노사관계가 거시경제에 미치는 부정적 효과를 미연에 방지해야 한다는 것을 뜻하는데, 그러기 위해서는 산업, 업종, 지역과 같은 중범위 수준의 연구와 모색을 축적해 가면서 한국적 모델에 대한 논의로 나아가야 한다.³⁸⁾

한국 노동시장의 본질적인 문제점을 해결하기 위해서는, 노동시장 이중구조 분석에서 분석 패러다임 전환을 시도할 필요도 있다. 일반적으로 고용측면에서 경제력 집중과 양극화를 단적으로 보여주는 지표로 사업체 규모별 고용비율과 대기업과 중소기업의 생산성 격차를 이용하는데, 한국의 대규모 사업체 고용비율과 1인당 부가가치의 격차가 다른 나라와 비교할 때 매우 크다는 설명으로 한국 노동시장의 문제점을 지적을 시작하곤 한다(황덕순, 2011). 한국에서 고용조건이 양호한 대규모 사업체의 고용비율이 매우 낮다는 점이 전반적인 고용의 불안정성이나 높은 저임금 비율을 설명해주는 하나의 요인인 것은 사실이다(황덕순, 2011).

그리고는 한국의 낮은 대기업 고용비율과 사업체 규모별 생산성을 비교하며 그 격차가 가장 크다는 설명을 이어 나가는 게 대부분이며 이를 사회보험과 같은 제도로 보완해야 한다는 주장이 한국 노동시장에 대한 설명이다. 하지만, 노동생산성을 노동시장 양극화와 그에 따르는 임금격차의 타당성으로 설명하는 것이 문제가 있다는 생각도 한번 해 볼 필요도 있다. 즉, 한국에서 대기업이 더 많은 고용을 해야 하는 건 아닐까 하는 노동시장 분석 패러다임의 전환을 시도해 볼 필요도 있다는 것이다.

한국 노동시장 제도는 경제체제와 같이 신자유주의적 처방으로 문제를 해결하고자 했는데, 그 결과 노동조합 약화, 복지국가 축소, 노동시장 구

38) 조성재, 정준호, 황선웅. (2008). 한국경제와 노동체제의 변화. 세종: 한국노동연구원

제완화로 도출되었다. 특히, 규제 완화로 노동시장의 양극화가 심화됨에 따라 파견근로자나 하청근로자의 활용도가 높아져 양질의 근로와 적절한 보호의 원칙이 무능해지고 있는 것이 가장 큰 문제이다.

파견근로자와 하청 근로자는 일반적으로 열악한 근무 조건에 있으며, 대부분 자영업자들로 판단할 수 있는 특수고용 노동자들도 비슷한 어려움을 겪고 있다. 그들은 특정 고용주를 위해 일하지만, 그 고용주에 의해 고용되지는 않는 것이 특징이며, 이 경우 근로자는 어떠한 보호도 받지 못할 수 있다. 또한, 디지털 플랫폼 비즈니스의 등장과 발전은 특정 직업의 근로조건 또한 악화시키고 있는데, 플랫폼 운영자는 작업자가 호출되기를 기다려야 하는 불안정한 작업을 제공하고 있기 때문이다.

그러나 Stanford(2017)는 이러한 노동조직의 변화는 기술 진보의 불가피한 결과도 아니고 플랫폼 노동의 새로운 현상도 아니라는 주장을 하고, Bellace(2018)는 오늘날 플랫폼 근로자가 19세기 부두에서 일하는 임시 근로자와 유사하다는 주장도 하고 있다. 즉, 노동시장의 문제에는 완전히 새로운 것은 없다는 것이다. 지금까지 가지고 있었고, 해결책이라고 제시되었던 여러 방안들을 잘 조정해나간다면 한국 노동시장이 직면하고 있는 근본적인 문제와 새로운 문제까지도 해결할 수 있을 것이다.

제5절 마무리하며

1. 연구결과 요약 및 정책제언

본고는 한국 노동시장 문제를 차분히 돌아보고 중장기적인 해결방안을 제시하고자 하였다. 한국 노동시장이 가지고 있는 근본적인 문제점은 이중 또는 삼중으로 구조화되어 있다는 데 있다. 연구자는 한국 노동시장

이 가지고 있는 이런 구조적 문제점에 대한 해결책 제시와 동시에 일자리 창출 방안도 염두에 두면서 새로운 정책 방향을 제시하고자 하였다.

연구자는 한국의 노동시장을 발전국가라는 제도적 기반에 신자유주의가 혼합된 ‘경로의존성’을 지니고 있다고 개념화하였다. 흔히 이중노동시장이라는 용어가 사용되어왔지만, 기업규모, 원·하청 관계, 성별 차이 등 복합적이고 파편적인 구조를 더 잘 드러내는 개념은 하나의 제도적 일관성으로는 설명하기 힘들기 때문이다. 노동시장의 문제점을 인지하면서도 신자유주의적 성격이 동시에 나타나고 있다는 입장을 견지한다. 이것은 이론적·경험적·정책적으로 대립되는 입장들을 절충한 것인데, 앞으로도 이 논쟁은 지속될 것으로 보인다(장지연, 2018).

노동시장구조와 제도개선 문제를 고민할 때 자영업 문제를 빼놓고 생각해서는 안 된다. 자영업자 수는 1990년대부터 계속 증가하는 추세이다. 소득 측면에서 보자면, 자영업자의 소득은 임금노동자 임금의 75% 수준에 불과하다. 노동과정이나 일하는 양태에 주목해 보더라도, 자영업과 임금노동자의 중간적인 형태를 보이는 사례가 많으며, 플랫폼 경제의 진전은 이러한 사례를 더욱 확산시킬 것이기 때문에, 자영업자를 사업주로 보아 여러 가지 보호제도의 대상에서 제외하는 것은 문제가 있다(이승렬, 2018).

포용(inclusiveness)이라는 것은 연대(solidarity)를 통해 달성될 수밖에 없다. 노동시장 이중구조 해결을 위해서 연대임금전략도 생각해볼 수 있는데, 보다 구체적으로는 하청기업들의 지불능력을 확충할 수 있도록, 임금을 중심에 두고 원·하청 간 계약이 성립되도록 하자는 것이다(조성재, 2018). 하지만, 이런 식의 연대는 생산구조의 변화를 통한 중소기업의 혁신역량 강화가 뒷받침되지 않으면 성공하기 힘들다.

차별은 사회정의에 반한다. 명백한 차별을 입증하지 못하더라도 지나치게 큰 격차도 사회정의에 부합하지 않는다. 노동시장 문제를 해결하고

자 할 때 노동법의 포용성 확대를 항상 유념해야 할 것이다. 동일가치노동 동일임금 원칙의 정립, 임금격차의 공개, 시간·임금의 조화와 선택, 초기업 교섭·협약의 촉진은 시급한 정책목표가 될 수 있다(장지연, 2018). 특수형태 근로종사자나 자영업자에 대한 보호의 틀은 기존 노동법의 틀을 재구조화함으로써 달성할 수 있다.

결론적으로, 한국 노동시장의 경로의존성을 벗어나기 위해서는 ‘시장’이 아닌 ‘국가’가 중심이 되어서, ① 제도개혁을 추진해야 할 것이며, ② 생산체제 패러다임의 변화를 추구해야 할 것이다.

발전국가적 노동제도에서 오는 한국 노동시장 문제들의 해결방식이 신자유주의적 제도로의 전환은 아니다. 왜냐하면, 한국노동제도의 구성은 발전국가적 성장방식과 그 궤를 같이하고 있다고 생각하는데, 다른 모든 부분이 변화하지 않으면서 노동시장의 문제만을 해결하고자 하는 방식을 지금까지 선택해왔었기 때문이다.

따라서 이제는 한국이 발전국가적 제도적 특성을 여전히 가지고 있는 상황에서 노동정책의 방향도 융합된 ‘국가주도’ 방식으로 전환하는 방향을 모색해야 한다. 실제로 한국 노동시장의 문제를 해결하고자 했던 여러 정책이나 제도개혁이 시장을 우선하는 방식이 아니었을까 하는 반성이 우선적으로 필요한데 즉, 이상적이라고 주장했던 많은 방법들이 발전국가적 제도의 틀 속에서 신자유주의적 노동개혁을 추진했던 것이 아닐까 하는 질문에 대한 답을 찾는 과정이 우선되어야 한다는 것이다.

한국 노동시장의 문제점을 극복하기 위해서는 생산체제 패러다임의 변화를 추구해야 한다. 첫째, 기존 주력 기간산업을 구조 고도화하면서 새로운 첨단산업을 발굴하여 제조업 분야에서 기존의 경쟁우위를 지속적으로 확보하려는 첨단산업 기지화 전략과 둘째, 제조업과 서비스 간의 상호침투와 융합이 가속화되는 경제의 서비스화를 반영하여 금융, 교육, 의

료, 물류, 사업서비스 등 서비스 분야에서 새로운 경쟁우위를 확보하려는 비즈니스 허브화 전략을 우선적으로 추진해야 한다(대통령자문 정책기획위원회, 2005). 하지만, 이는 고용에 대한 고민을 포함하지 않고 있으며, 기존의 불균형을 더욱 심화시킬 우려도 있다.

따라서 셋째, 경제와 사회에서 참여기회 확대가 중요한데, 즉 생산효율성 추구하고 고용가능성의 제고를 동시에 도모할 수 있는 포괄적이고 사회통합적인 경제 구축 전략도 동시에 펼쳐야 한다는 것이다. 지속 가능한 고용시스템을 위해서는 세 번째 전략에 대한 구체화를 강구할 필요가 있는데, 1) 기업경영과 관련한 가치사슬(value chain)의 전 영역에 걸쳐 첨단과 재래, 수도권과 지방, 기술과 노동, 그리고 다양한 산업들이 조화를 이룰 수 있는 종합적인 전략이 필요하다(조성재 외, 2008).

2) 글로벌 시장에 대한 개방성을 높이면서도 내적인 혁신 동력을 창출하고 유지하려는 전략을 함께 배치하고, 대기업들의 글로벌 전략이 부품소재 산업기술 및 숙련 고도화와 결부될 필요하며, 3) 지식기반 서비스업 뿐 아니라 사회서비스업과 재래산업이 조화를 이루면서 업그레이드되어야 하는데, 이는 재벌 중심의 수직적 조정 방식이나 무차별적인 시장 조정 방식에만 의존하는 것이 아니라 지배구조에 참여하는 다양한 주체들 간의 수평적 조정 방식 혹은 혁신적 네트워크를 보다 더 개발해야 한다(조성재 외, 2008).

2. 정책 수단 도입 시 유의점

앞으로 한국에서 노동정책의 방향을 설정할 때 노동의 역할에 대한 전망을 할 필요가 있다. 우선 서구와 마찬가지로 노동운동이나 노동자 정당이 주도적인 역할을 수행할 가능성은 노동의 주관적인 조건과 객관적인

상황을 고려해보면 밝지 않다(고세훈, 2007; 윤도현, 박경순, 2009). 그러나 노동이 국가의 성장에서 당분간 주도적 역할을 수행하기에는 어려움이 있을 것으로 전망된다고 해도 노동정책의 올바른 방향으로의 전망이 부정적인 것은 아니다.

이와 관련해서 Baldwin(1990)의 논의는 우리 상황에 중요한 시사점을 제공해주는데, Baldwin은 권력자원이론의 접근방법을 받아들이면서도 노동운동 및 노동자 정당의 역할만을 중심에 놓은 점을 비판하고, 국가의 전환이 나라와 시기에 따라 중산층을 포함한 서로 다른 사회적 계급의 결합 위에서 이루어졌다는 점을 지적한다(장지연, 황덕순, 은수미, 이병희, 박제성, 2011). 이러한 입장에서 보면 노동자들이 가장 사회적 위험에 노출되어 있고 불확실성에 대응할 능력이 떨어지기 때문에, 사회보험을 통한 위험의 공유와 재분배를 선호한다는 주장은 매우 정태적이라고 볼 수 있다(황덕순, 2011). 어떤 집단이 어떤 사회적 위험에 노출되는가는 역사적으로 볼 때 정태적으로 주어진 것이 아니라 가변적이고, 여러 집단이 불확실성에 대응할 수 있는 능력도 고정된 것이 아니라 시간에 따라 바뀌기 때문인데, 우리의 역사적 경험을 보더라도 직장의료보험조합과 지역의료보험조합의 통합을 격렬히 반대했던 것은 상대적으로 양호한 처지에 놓여 있던 직장의료보험조합이었다(황덕순, 2011). 이러한 통렬한 반대 과정에서도 노동운동 전체는 ‘사회적 위험도 제도 내로 통합해서 보호해야 한다’는 사회보험의 대의를 지지했고, 결국 단일 보험자인 국민건강보험공단으로의 통합을 이루는 데 기여한 바 있다

한국이 매우 동질적인 사회라는 점도 중요하다. Lindert(2004)는 복지 지출 확대에 대한 역사적인 분석에서 2차 대전 이후에는 하층계급과 중산층 사이의 이동이 활발하고 단일한 민족으로 구성되어 있을수록 복지 지출이 늘어났다는 점을 보여주었다. 우리는 아직도 매우 동질적인 사회

이고, 중산층까지 불안정한 노동시장과 양극화의 위협에 노출되면서 전반적으로 하향평준화가 심각해지고 있다. 이것이 복지확대에 대한 사회적 요구가 거세게 제기되는 배경이라고 할 수 있다.³⁹⁾

적어도 당분간은 노동이 정치를 주도하기에는 어려움이 많겠지만 복지확대를 요구하는 국민들의 열망이 복지국가 확대를 요구하게 될 것이다. 노동조합과 노동자 정당이 이러한 상황에서 주변화되지 않고 국민들이 공감하는 노동의 복지정치를 만들어내는가에 따라 장기적인 (복지)국가 발전에서 노동의 역할이 결정될 것이다(장지연 외, 2011).

마지막으로 노동시장에 관련된 정책이 향후 경제성장과도 매우 밀접한 관계에 있다는 것을 항상 유의해야 한다. 노동시장의 양극화는 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있는데, 노동시장 양극화가 경제에 영향을 미치는 경로는 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 비정규직의 임금수준이 정규직보다 낮다는 점에서 시작하는 경로이다. 비정규직은 언제든지 계약을 연장할 수 없는 불안정한 고용 상황에 처해 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 고용주가 누구인지 파악하기 어려운 경우도 있다. 이러한 환경에서 그들은 낮은 임금과 열악한 노동조건을 받아들여지게 되고, 그러면 그들에게 주어지는 낮은 임금은 유효수요를 제약하는 구조적 요인 중 하나가 되며, 이것은 단·장기적으로 경제성장에 부정적인 영향을 미친다.

두 번째 경로는 취약근로자가 낮은 임금을 받을 뿐만 아니라 상대적으로 소비를 줄이고 저축을 늘리는 경향이 있다는 것이다. 취약근로자는 불안정하고 불확실한 고용계약에 직면하여 예방적 저축을 늘리는 합리적인 행동을 할 것이라는 점에서 이러한 경로는 당연하다. 일반적으로 비정규직이 정규직으로 전환될 확률은 낮기 때문에 취약한 근로자는 나쁜 직업의 함정에 빠지게 되고, 사업주는 비정규직 채용 시 경력평가를 근거로

39) 황덕순. (2011). 한국의 복지국가 발전과 노동. 경제논집 50(3). pp. 295-338.

비정규직을 차별할 수도 있다(Janssen, 2011). 비정규직으로서의 업무 경험은 이직 시 불리하게 적용될 수도 있으며, 비정규직은 때때로 직업 훈련 및 기타 기회에서도 차별을 받는다. 이러한 경로 속에서 근로자들이 불안정한 임시 저임금 계약의 반복에서 벗어나지 못하고 현재 소비를 줄이게 될 위험이 높아지게 되는 것이다.

세 번째 경로는 정규직 근로자, 노동시장 내부자에 관한 것이다. 이들 정규직에 대한 과도한 보호가 문제를 야기한다는 인식이 있지만, 저비용 임시직 근로자의 존재는 정규직 근로자에게 실업의 위협이 된다는 주장도 있다. 일자리를 잃으면 노동시장에 재진입할 때 지위를 잃고 비정규직이 될 위험이 높는데, 이런 상황에서 조직화된 정규직 노동자들의 교섭력도 약해질 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 상황에서 노동기본권 침해, 임금삭감, 근로시간 연장 등 사용자의 부당한 요구에 저항하기 어려워지게 되는 것이다.

노동시장의 양극화는 고용상태의 불안정성과 임금불평등으로 인해 경제성장에 심각한 걸림돌이 될 수 있다. 이러한 점에서 앞으로의 노동정책 방향을 설정할 때 유의해야 할 것이다.





제5장

보편적이고 지속가능한 사회보장체계 구축을 위한 방안 모색

제1절 서론

제2절 한국 사회보장체계의 문제점

제3절 보편적 사회보장체계 구축방안

제4절 경제성장 전략과 보편적 사회보장체계
구축의 연계

제5절 결론



제 5 장

보편적이고 지속가능한 사회보장체계 구축을 위한 방안 모색

제1절 서론

1. 연구의 배경 및 목적

복지국가는 자본주의 산업사회에서 개인이 감당하기 힘든 사회적 위험에 대해 국가 차원의 보장을 제공하는 국가를 의미한다. 사회보장의 목표는 시장에서 시민들이 완전히 이탈하는 탈노동이 아니라 사회적 위험으로부터 시민이 빠르게 회복하여 노동시장에 복귀하고, 노동시장에서 자신의 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 도움을 제공하는 것이다. 만약 시장에 의존하지 않고 개인이 생계를 유지할 수 있는 ‘탈상품화 (decommodification)’(Esping-Andersen, 1990)가 복지국가의 유일한 목표라면 노동생산성이 감소하여 오히려 복지국가를 운영하기 위한 충분한 재원을 확보하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 이와 더불어 국민에게 지지를 얻어야 정권을 유지 혹은 재창출을 할 수 있는 민주주의 국가에서 경제성장과 일자리 창출은 핵심적인 정책의 목표가 될 수밖에 없다(Avlijas, Hassel, & Palier, 2021, p. 373). 예컨대, 현재의 경제 시스템 하에서 높은 교육과 숙련수준을 바탕으로 안정적인 소득을 보장받는 중산층의 경우 향후 자신들의 자녀들 역시 현재의 시스템으로부터 혜택을 받을 것이라는 기대가 있다면 경제적 번영과 성장을 달성할 수 있다는 믿음을 줄 수 있는 정당이나 정치적 지도자를 선호할 가능성이 높다(Iversen & Soskice, 2019). 따라서 향후 지속가능한 복지시스템을 구축해야 하는 한국도 복지제도와 성장전략을 동시에 고려해야 한다.

경제성장 전략과 복지시스템 개혁의 상호작용은 적어도 세 가지 다른 메커니즘을 통해 이루어질 수 있다(Avlijas et al., 2021). 첫째, 복지시스템이 경제성장을 위한 투입요소(input)가 될 수 있다. 둘째, 기존의 복지시스템이 성장의 장애물로 간주되어 성장을 촉진하기 위해서 제도 개혁, 지출 삭감 혹은 제도 변형 등이 요구될 수 있다. 셋째, 경제성장이 재분배를 담보하지 않아 사회적인 수준에서 보상을 위한 도구로서 복지국가 역할 강화가 요구될 수 있다. 한국의 경우 아직까지 복지시스템이 저부담-저복지인 상태이기 때문에 두 번째 메커니즘과는 크게 상관이 없으며, 현재 세 번째 메커니즘이 요구되고 있다.

한국은 국가발전 전략으로서 수출지향적 산업화를 1970년대 중반 이후부터 추진하면서 노동비용을 최대한 절감하기 위해 노동에 대한 시장소득 인상을 억제하고 국가가 제공하는 공적복지의 확대를 최소화하였다. 대신에 낮은 조세를 바탕으로 개인이 부동산과 주식시장에 대한 투자(혹은 투기)를 통해 사적 자산을 축적하여 사회적 위험에 개인 혹은 가족 단위로 대응하도록 유도했다.⁴⁰⁾ 따라서 생애주기에 걸친 사회적 위험에 대응하기 위해 개인과 가족은 사적자산 축적에 매진할 수밖에 없었다. 실제로 2021년에 보건사회연구원에서 실시한 한국 사회 분배인식 조사 결과에 따르면 한국 사회에서 중산층으로 불리려면 4인가구 기준 월평균 소득이 얼마큼이어야 한다는 물음에 대해 평균값이 약 869만 원이 나왔다. 그러나 2021년 가계금융복지조사에 따르면 4인가구 기준 월평균 중위소득은 약 488만 원이다. 그리고 자산 기준으로는 약 11억 원이 있어야 중산층으로 불릴 수 있다고 응답했다. 하지만 2021년 가계금융복지조

40) 이처럼 시장기제라고 할 수 있는 소득, 자산, 부채 등이 실업, 은퇴, 질병, 노령 등과 같은 사회적 위험에 대응하는 공적 복지의 대체수단으로 활용되는 현상에 대해 김도균(2018)은 '자산기반복지(asset-based welfare)', 윤홍식(2019a)은 '사적 탈상품화'라는 개념으로 정의하고 있다.

사에 따르면 고자산 집단인 5분위 집단의 순자산규모가 약 11억 원이다. 따라서 시민들이 인식하는 중산층의 경제적 기준이 상당히 높다는 사실을 알 수 있다. 그러나 이보다 더 심각한 문제는 노동시장 지위에 따라 사회적 자산축적에 대한 기회가 다르게 주어졌기 때문에 사회적 위험에 대한 대응 수준이 계층별로 격차가 발생했다는 점이다. 반면 사회적 위험에 대한 사회적인 차원에서의 대응은 소극적이었다. 물론 국민연금(1988년), 건강보험(1989년), 고용보험(1995년), 노인장기요양보험(2008년)이라는 사회보험이 도입되었고 공공부조인 기초생활보장제도(2000년)가 도입되어 제도적인 차원에서 시스템을 구축하고 있지만 낮은 포괄성으로 인해 제도적 사각지대에 대한 문제가 꾸준히 제기되고 있으며, 낮은 보장성으로 인해 삶의 안정성을 보장하지 못하고 있다.

결과적으로 시장에서 발생하는 불평등과 빈곤의 문제를 해결하기 위한 국가의 적극적인 재분배 기능을 효과적으로 수행하고 있지 못하고 있기 때문에 소득불평등과 빈곤의 문제가 여전히 해결되지 않은 주요한 사회적 문제로 제기되고 있다. 시장소득과 (세금과 사회보험료 납부 등과 같은 국가의 소득재분배 정책의 효과를 반영한) 가처분소득 간의 차이를 반영한 소득분배개선율과 상대빈곤 개선율을 살펴보면 전자의 경우 2018년 기준 14.18%로 OECD 38개 회원국 중 한국보다 소득분배개선율이 낮은 국가는 4개국에 불과하며, 후자의 경우 2018년 기준 16.1%로 OECD 회원국 중 상대 빈곤 개선율이 낮은 국가는 2개국에 불과하다.⁴¹⁾

사회보험과 재분배 기능이 제대로 작동하고 있지 않은 상황에서 2020년에 발생한 코로나19 팬데믹은 한국 사회보장체계의 문제점을 적나라하게 드러냈다. 고용보험과 산재보험의 사각지대에 놓여 있는 노동자와 영세 자영업자들과 소득 중하위층이 가장 경제적 타격을 받았다(이현주, 정

41) OECD. (2021b). OECD stat. Retrieved form <https://stats.oecd.org/> 2021. 11. 10.

은희, 김문길, 전지현, 2020). 이러한 가운데 보편적 사회보장체계 구축을 위한 방안으로 기본소득과 전 국민 고용보험 확대가 제기되었고, 현재까지 활발하게 논의가 되고 있다. 물론 포괄성의 측면에서 이러한 논의가 의미가 있지만, 기본소득과 고용보험 확대가 과연 낮은 보장성을 끌어 올릴 수 있는지에 대해서는 의문이 든다.

모든 국민을 포괄하고 사회적 위험에 대응하여 안정적인 삶을 영위할 수 있을 정도의 충분한 사회보장을 제공하기 위해서는 보편적인 사회보장 체계구축에 대해서 고민해볼 필요가 있다. 보편주의는 선별적 혹은 잔여적(residual) 정책보다 높은 수준의 사회적 형평성을 내포하며 공적 사회보장체계에 대한 대중적 지지를 위한 폭넓은 기반을 확보할 수 있는 측면에서 의의가 있다(Blomqvist & Palme, 2020). Korpi와 Palme(1998)는 재분배의 역설(paradox of redistribution)이라는 개념을 통해 자산조사(means-tested)에 기반하여 복지자원이 저소득층 혹은 사회적 약자에게 표적화되어 할당되면 재분배에 대한 대중적 지지가 낮아서 오히려 재분배 효과가 낮아지기 때문에 전 국민을 아우르며 소득계층 간 존재하는 차별적 욕구를 인정함으로써 소득과 연동된 혜택을 제공하는 방식이 오히려 재분배 효과가 크다고 주장했다. 후속 연구들에서도 이러한 재분배의 역설을 경험적으로 지지하고 있으며(Brady & Boistic, 2015; Garcia-Fuente, 2021), 특히 Garcia-Fuente(2021)는 서구 복지국가에서 빈곤 중심적(pro-poor) 정책으로부터 중산층과 고소득층을 아우르는 보편주의 정책으로 확대되었으며, 복지혜택을 둘러싼 계층 간의 제로섬(zero-sum) 게임이 아닌 현재의 계층구조를 반영한 연속적인 혜택의 제공을 통해 사회보장체계에 대한 정당성을 확보할 수 있다고 주장하고 있다.

Blomqvist와 Palme(2020)는 보편주의적 사회보장체계에 대해 네 가지 분석적 차원에 근거하여 정의를 내리고 있는데, 첫째, 공식적으로 모

든 시민을 포함하며, 둘째, 공적 수단을 통해서만 재정을 확보하고, 셋째, 모든 혜택이 균등하게 제공되기 위해 단일한 행위 주체에 의해 관리되며, 넷째, 관대하고 높은 수준의 사회적 혜택이 제공되어야 한다는 것이다. 물론 이러한 정의는 보편주의에 대한 이념형(Ideal Type)이라고 할 수 있으며, 한국 사회의 맥락에서는 첫 번째와 네 번째 차원에 집중하여 보편주의적 사회보장체계를 구축할 필요가 있다. 특히 네 번째 차원과 관련하여 사회보험은 소득과 연계되어 제공될 필요가 있으며, 이를 통해 저소득 계층부터 고소득 계층까지 모든 소득집단을 아우르는 시스템을 구축할 필요가 있다.⁴²⁾ 하지만 이미 사적보험 시장이 꾸준히 발달한 한국 사회에서 단기적으로 사회보험을 공적보험 형태로 완전하게 대체하기는 현실적으로 어렵다. 따라서 소득수준에 상관없이 요구되는 출산, 양육, 노령, 질병, 돌봄 등과 관련된 사회서비스의 질을 높일 필요가 있다. 만약 공적 사회서비스의 질(quality)이 낮다면, 중산층 이상의 소득집단의 경우 사적 사회서비스를 이용할 가능성이 크기 때문에 오히려 저소득층과 사회적 약자 집단이 품질 낮은 사회서비스를 이용하게 된다. 이러한 측면에서 높은 수준의 사회서비스를 구축하는 전략으로부터 보편적 사회보장체계 구축을 시작할 필요가 있다.

높은 수준의 사회서비스를 구축하는 과정은 앞에서 언급한 경제성장 전략과 복지시스템 개혁의 상호작용의 세 가지 메커니즘 중 첫 번째 메커니즘인 사회보장체계가 경제성장을 위한 투입요소(input)가 됨으로써 성장과 복지 간의 선순환 효과를 만들어내는 결과를 창출할 수 있다. 탈산업화 시대에는 적절한 수준의 경제적 안정성과 삶의 질을 보장하는 ‘좋은

42) Bussemeyer와 Iversen(2020)은 Korpi와 Palme(1998)의 재분배의 역설이라는 개념이 공적보험을 대체할 수 있는 수단으로서 사적보험에 대한 고려가 부재했다고 지적하며, 경험적 분석을 통해 오히려 사적보험 비중이 높은 복지영역의 경우 중산층 이상이 사적보험을 통해 공적보험에 비해 높은 수준으로 사회적 위험에 대응할 수 있기 때문에 공적 복지 확대를 최소화할 수 있는 선별적 복지를 지지할 것이라고 주장한다.

일자리(good jobs) 창출이 갈수록 어려워지고 있다. 실제로 OECD 국가들에서 중숙련 일자리는 갈수록 줄어들고 있으며 오히려 고숙련과 저숙련 일자리가 늘어나면서 불평등과 빈곤의 문제가 갈수록 심화되고 있다. 이러한 가운데 북유럽의 사례처럼 교육, 보육, 의료, 돌봄 영역의 공적 사회서비스 일자리를 늘림으로써 경제적 안정성을 보장할 수 있는 좋은 일자리를 늘릴 수 있으며, 안정적인 고용을 전제로 사회보험의 보편성 또한 높아질 수 있다(윤홍식, 2021). 또한 정부가 사회서비스의 수준을 직접 관리함으로써 높은 수준의 사회서비스를 전 국민이 보편적으로 이용할 수 있게 되며, 이를 바탕으로 수준 높은 교육의 기회를 계층에 상관없이 제공하고 여성이 보육과 돌봄의 부담으로부터 벗어나게 함으로써 탈산업화 시대에 고생산성 서비스 영역에 능력 있는 인재를 안정적으로 제공할 수 있게 된다. 또한 공적 사회서비스 일자리에선 정부가 적극적노동시장정책(Active Labor Market Policy, ALMP)을 통해 저숙련 혹은 숙련 기술이 시대의 흐름과 맞지 않는 노동자를 재훈련시킴으로써 민간 기업의 좋은 일자리로의 취업을 유도할 수도 있다.

2. 연구의 내용 및 방법

이 연구의 목적은 보편적이고 지속가능한 사회보장체계 구축을 위한 정책적 방안을 모색하기 위해 현재 한국 사회보장체계의 문제점에 대해 살펴보고, 이를 바탕으로 보편적 사회보장체계 구축을 위한 현실적인 대안을 탐색하는 데 있다. 그리고 이러한 대안이 사회보장체계의 지속가능성을 담보하기 위해 경제성장전략과 어떻게 조응할 수 있는지에 대해서도 고민하고 있다. 구체적으로는 2절에서는 1970년대 중반 이후 공적복지 제공자로서 국가의 역할을 최소화한 상황에서 추진된 경제발전 과정

이 어떤 부작용을 발생시켰는지에 대해 구체적으로 살펴보고 있다. 3절에서는 서구 복지국가와 한국에서의 보편주의 복지제도에 대한 논의를 살펴보고, 이를 바탕으로 사회보험과 재분배의 기능을 효과적으로 수행할 수 있는 보편적인 사회보장체계의 구축 방안에 대해 모색하고 있다. 4절에서는 보편적인 사회보장체계가 지속가능성을 유지하기 위해 경제성장 전략과 어떻게 조응할 수 있는지에 대한 실마리를 찾기 위해 탈산업화 시대의 서구 복지국가들의 성장-복지 전략에 대해서 살펴보고 있다. 마지막으로 논의를 종합하여 한국 사회에서 보편적이고 지속가능한 사회보장체계 구축에 대한 방향성을 제시하고자 한다.

제2절 한국 사회보장체계의 문제점

1. 역진적 선별주의 방식의 사회보장체계

한국 사회보장체계의 문제점을 파악하기 위해서는 국가주도의 산업화 과정에서 형성된 복지체제의 특징을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 한국은 1960년대 중소기업을 중심으로 경공업 위주의 산업화를 추진했다. 그러나 경공업 중심의 발전전략이 한계에 부딪히자 1970년대부터 국가가 주도하는 중화학 공업화를 추진하였다. 산업화 과정에서 숙련형성이 중요한데, 한국은 독일 등과 같이 서구 유럽국가처럼 산별 혹은 직종별로 숙련형성 과정이 사회화되지 못하고 일본과 유사하게 재벌기업을 중심으로 직장 내에서 이루어지는 직업훈련방식을 따랐다(양재진, 2017). 따라서 기업의 입장에서는 숙련노동자를 확보하기 위해 기업복지를 적극적으로 활용했다.

기업이 기업복지를 활용하여 숙련노동자를 확보한 또 다른 이유는 공적복지의 제공자로서 국가의 역할이 제한적이었기 때문이다. 생산과정에

있어 기업의 행위를 지원 혹은 통제하는 상호보완적인 제도배열에 초점을 맞추고 있는 자본주의 다양성(Varieties of Capitalism) 연구에 따르면, 이해관계자들의 합의를 통해 제도적 조정이 이루어지는 조정시장경제(Coordinated Market Economy)에서는 노동자들이 기업 혹은 산업에 특화된 기술을 습득하거나 연마하는데 전력을 다할 수 있도록 환경을 조성한다(Iversen & Soskice, 2001; 안재홍, 2013에서 재인용). 다시 말해, 소득 상실에 대한 위험을 복지제도를 통해 보장함으로써 노동자로서 하여금 높은 수준의 산업 또는 기업 특화된 기술을 습득할 수 있도록 유도하는 것이다(Estevez-Abe, Iversen, & Soskice, 2001). 하지만 한국의 경우 중화학 공업화를 위한 막대한 자금을 조세특혜와 정책금융 형식으로 쏟아부었기 때문에 공적복지 제공을 위해 자원(resource)이 투입될 여지가 거의 없었다(윤홍식, 2019b). 따라서 숙련노동자를 확보하기 위해 국가의 재정적 부담없이 사용자와 노동자의 기여금으로만 비용이 충당되도록 설계된 사회보험이 도입되었다. 도입 초기의 사회보험은 사회권(social rights)을 바탕으로 모든 국민에게 제공되는 것이 아니라 고용을 전제로 기여를 한 경우에만 반대급부로 수급권이 부여되는 고용연계 수급권(employment-based entitlement)의 원칙이 엄격하게 적용되었다(양재진, 2017).

윤홍식(2019b)은 ‘선별적 탈상품화’라는 개념을 통해 중화학공업 노동자에게만 제공되는 공적복지의 특징을 설명하였다. 탈상품화가 “개인 또는 가족이 시장에 의존하지 않고도 적절한 수준의 생활을 유지하는 것”이라면(Esping-Andersen, 1990, p. 37), 선별적 탈상품화는 중화학공업 노동자를 공적 탈상품화 기제의 대상으로 포섭하는 과정과 동시에 탈상품화 제도의 적용을 받는 사회적 위험 역시 선별했기 때문에 ‘선별적’이라고 할 수 있다. 당시 공적복지의 제공자로서 국가의 역할이 제한된 상

황에서 공적 탈상품화와 관련된 사회적 위험은 직접적으로 노동력의 재생산과 관련된 위험이었다. 따라서 산업재해보험과 의료보험이 우선 사회보험으로 제도화되었다. 반면에 노동력의 재생산과 직접적인 연관성이 없는 노령연금은 국가주도 산업화 과정에서 제도화되지 않았다.

한편 의료보험의 도입과정을 살펴보면 사회보장이 가장 필요한 집단이 아니라 상대적으로 안정적인 고용과 소득을 보장받는 집단에게 공적 사회보장이 제공되는 역진적 선별주의의 특징이 잘 드러난다(윤홍식, 2019b). 1977년 이후 의료보험제도가 시행된 이후 가장 먼저 500인 이상 사업장에서부터 시작되었으며, 1979년에 공무원과 사립학교 교직원에게까지 확대되었다.⁴³⁾ 이러한 직장별 혹은 기업별 조합주의 방식은 노동자의 충성심을 고취시킬 수 있다는 측면에서 기업에 유리했다. 이와 같은 역진적 선별주의 방식의 의료보험은 이후에 보편적인 사회보장체계로서 의료보험을 전 국민 대상으로 확대하는 과정에서 많은 논쟁을 불러일으켰다. 국민연금 역시 원래 도입 취지는 1970년대 개발국가가 당장 지급되지 않고 수십년 동안 축적되는 기금을 중화학공업 육성 정책에 투자하기 위함이었다(양재진, 2017). 그러나 여러 복합적인 여건 때문에 시행되지 못하고 폐기되었다가 1988년부터 시행되었다. 국민연금 역시 보험료를 납부한 시민만을 대상으로 했기 때문에 실제로 보험료 납부가 어려운 저소득층과 실업자 등과 같은 사회적 취약계층은 제도에서 배제되었다. 또한 1973년 국민연금의 제도화 당시 검토되었던 저소득층을 타깃으로 한 복지연금은 실제 법 개정 당시에는 고려되지 않았다. 따라서 제도의 출발선부터 국민연금은 저소득층이 배제되는 사각지대의 문제를 안고 있었다고 할 수 있다(윤홍식, 2019b).

43) 권위주의 정권은 정치적 정당성을 확보하고 기반을 다지기 위해 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등을 대상으로 관대한 수준의 사회보험제도를 도입했다(이영수, 2020).

만약 서론에서 언급한 경제성장 전략과 복지시스템 개혁의 상호작용이라는 측면에서 한국에서의 산업화가 노동자의 숙련수준 향상을 동반했다면 복지시스템이 경제성장을 위한 투입요소(input)가 될 수 있었을 것이며(Avlijas et al., 2021), 사회보험의 보편성 역시 확대되었을 것이다. 그러나 1987년 노동자 대투쟁 이후 확대된 기업 내부 노동시장과 연공임금체계는 노동자의 숙련 향상을 수반하지 않았기 때문에 기업의 입장에서는 노동력 자체가 생산성 향상보다는 비용을 상승시키는 기제로 인식하게 되었다. 우선 내부노동시장의 확장과 관련하여 1987년 전후로 기업내부 노동시장이 ‘확대’, ‘강화’, ‘제도화’되었다(정이환, 2013, pp. 261-262). 확대의 의미는 일부 기업 혹은 업종에 국한되지 않고 대기업 전반으로 일반화되었다는 것이며, 강화의 의미는 기업 내부 노동시장에서의 고용 안정성이 더 높아지고 외부 노동시장에 비해 근로여건이 훨씬 우월해졌음을 나타낸다. 특히 연공임금체계의 강화가 기업 내부 노동시장 강화의 핵심적인 기제라고 할 수 있다. 마지막으로 제도화의 의미는 노동조합 운동을 바탕으로 기업 내부 노동시장의 규칙이 공식적 혹은 비공식적인 제도로 확립되었음을 뜻한다.

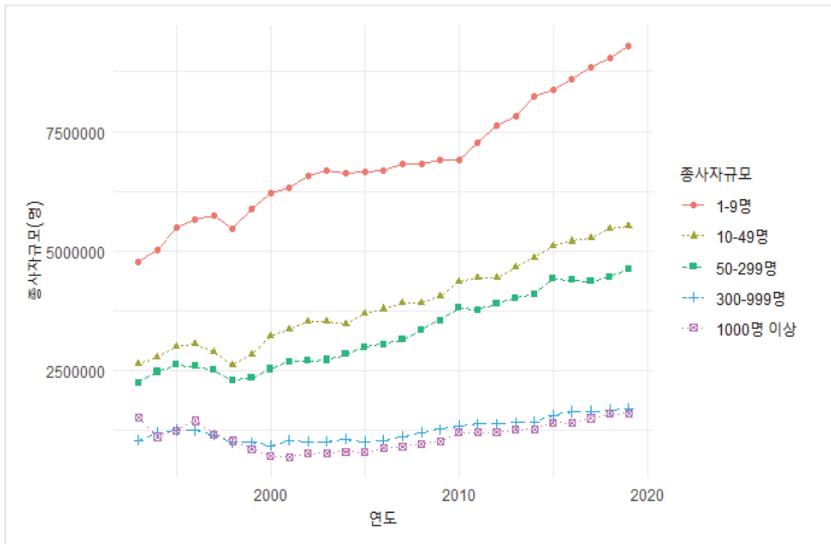
1987년 노동자 대투쟁 이후 확대된 기업 내부 노동시장은 사용자의 입장에서 효율성을 높이기 위한 수단이 아니라 세력이 강력해진 노동조합의 요구를 수용하는 과정에서 확대되었다. 따라서 기업의 입장에서는 기업 내부 노동시장과 연공임금체계가 생산성 향상에 도움이 되지 않고 오히려 비용을 유발하는 기제가 되었기 때문에 자동화를 적극적으로 도입하여 핵심인력을 제외하고 정규직 노동자의 규모를 축소하기 위해 노력했다(윤홍식, 2019c). 또한 외부노동시장을 확대함으로써 노동비용을 축소하기 위해 노력했다. 정이환(2013, pp. 294-295)은 기업이 외부노동시장을 이용하는 방식을 크게 세 가지로 분류했다. 첫째, 통상적인 의미

의 비정규 고용이다. 구체적으로는 기간제, 시간제, 파견, 일용, 특수형태 근로 등을 의미한다. 둘째, 사내 하청, 마지막으로 사업장 외부로의 외주화다. 특히 1997년 경제위기 이후 외부노동시장의 규모는 큰 폭으로 확대되었고 이는 고용 불안과 불평등 문제를 악화시키는 요인으로 작용했다. 이와 더불어 제조업 기반에서 서비스기반 경제로 전환하는 과정에서 기업은 주주의 이익극대화 요구에 부응하기 위해 비용지출을 최소화하기 위한 전략으로 핵심역량에 집중하였고, 그 결과 외부노동시장이라고 할 수 있는 외주, 파견, 용역 등이 더욱 빈번하게 활용되었다(Weil, 2015; 이승윤, 백승호, 남재욱, 2020에서 재인용).

실제로 [그림 5-1]과 같이 1993년부터 2019년까지 약 26년간의 기업 종사자규모별 종사자 수의 변화를 살펴보면 1~9인 사업장의 경우 1993년에 약 478만 명에서 2019년에 약 928만 명으로 약 450만 명 정도 증가했다. 백분율로는 약 94%의 증가율이다. 10~49인 사업장의 경우 1993년에 약 265만 명에서 2019년에 약 553만 명으로 약 288만 명 증가했다. 백분율로는 약 108%의 증가율이다. 50~299인 사업장은 1993년에 약 225만 명에서 2019년에 약 462만 명으로 약 237만 명 증가하여, 약 105%의 증가율을 보였다. 300~999인 사업장의 경우 1993년에 약 105만 명에서 2019년에 약 170만 명으로 약 65만 명 증가했으며, 백분율로는 약 62%의 증가율이다. 마지막으로 중견기업과 대기업의 종사자 수를 나타내는 1,000인 이상 사업장의 경우 1993년에 152만 명에서 2019년에 161만 명으로 약 9만 명 증가했다. 백분율로는 약 5.7%의 증가율을 보였다. 특히 IMF 금융위기 이후 2001년에는 고용자 수가 69만 명까지 감소하기도 했으며, 2009년 이후 100만 명을 회복하여 최근에서서 고용이 증가하는 양상을 보여주고 있지만, 고용 창출의 대부분은 300인 미만의 소규모 사업장에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 다시 말해,

상대적으로 안정적인 공적 사회보장의 혜택을 받을 수 있는 대기업 일자리보다는 사각지대에 놓인 일자리가 급격하게 증가하고 있다고 해석할 수 있다.

[그림 5-1] 기업 종사자 규모별 종사자수 (1993~2019년)



주: 1993년부터 2005년까지는 8차 개정 자료, 2006년부터 2019년까지는 10차 개정 자료를 사용함
 자료: 통계청, (2021a). 전국사업체조사(1993~2019년). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1K52C03&conn_path=I3 에서 2021.11.21. 인출하여 저자 재산출

정규직과 비정규직의 사회보험 가입률의 차이를 살펴보면 [그림 5-2]와 같이 국민연금의 경우 정규직의 72.5%가 이미 2004년에 가입한 반면 비정규직의 경우 당시 37.7%만 가입했으며, 2021년 현재를 기준으로 하더라도 여전히 38.4%만 가입하고 있다. 건강보험의 경우 정규직이 2004년에 73.8%가 가입했지만, 비정규직의 경우 40.2%만 가입했으며, 2021년 현재를 기준으로 정규직의 93.6%가 가입했지만, 비정규직은 50.3%만이 가입했다. 고용보험의 경우 2004년에 정규직의 61.5%가 가입했으

며 현재 90.9%가 가입했지만, 비정규직의 경우 2004년에 36.2%만 가입했으며, 현재도 52.6%만 가입했다. 다만 2020년에 발생한 코로나19 팬데믹 이후 고용보험의 적용범위 확장에 대한 사회적 공감대가 형성되면서 2020년부터 2021년 사이에 비정규직의 고용보험 가입률이 약 6% 포인트 상승한 점은 주목할 만하다. 마지막으로 퇴직급여의 경우 2004년에 정규직의 67.4%가 가입했으며, 2021년 현재에는 93.5%가 가입했다. 반면, 비정규직의 경우 2004년에 31.4%가 가입했으며, 현재에도 42.4% 정도만 가입했다. 전체적인 경향성을 살펴보면 정규직의 사회보험 가입률이 90%를 넘어서고 있지만, 비정규직은 여전히 절반이 조금 넘거나 여기에 미치지 못하는 수준에 머물러 있다.

[그림 5-2] 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률 (2004~2021년)



자료: 통계청. (2021b). 경제활동인구조사: 근로형태별 사회보험가입자 비율 및 증감(2004~2021년). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7081S&conn_path=I2 에서 2021.11.21. 인출하여 저자 재구성

이와 더불어, 연공임금제가 노동자의 생애주기에 걸친 소득보장정책과 사회서비스의 기능적 등가물의 역할을 하는 한국 사회에서 근속기간 및 평균임금은 매우 중요하다고 할 수 있는데, [그림 5-3]과 같이 정규직과 비정규직의 격차가 갈수록 심화되고 있다. 노동자는 생애주기에 따라 결혼, 출산, 돌봄 책임 및 노인부양 등을 경험하게 되고, 이에 대응하기 위한 재화와 서비스가 갈수록 늘어나게 된다(윤홍식, 2019c). 하지만 한국에서는 상대적으로 공적 사회서비스의 발전이 더디므로 개인 혹은 가족 수준에서 해당 욕구(needs)에 대응해야 하고, 연공임금제는 공적 사회보장제도 및 서비스의 기능적 등가물의 역할을 하고 있다. 그러나 평균 근속기간의 경우 정규직이 2004년에 69개월에서 2021년에 96개월로 대폭 늘어난 반면, 비정규직은 2004년에 24개월에서 2021년에 29개월로 근소하게 늘어났을 뿐이다. 월평균임금 역시 정규직은 2004년에 약 177만 원에서 2021년에 약 334만 원으로 약 88.6% 증가한 반면, 비정규직은 2004년에 약 115만 원에서 2021년에 약 177만 원으로 53.4% 증가하는 데 그쳤다. 다시 말해, 연공임금제 하에서 정규직과 비정규직의 격차는 갈수록 벌어지고 있으며, 사회보험뿐만 아니라 공적 사회보장제도 및 사회서비스의 기능적 등가물에 대한 획득 수준도 차이가 나기 때문에 역진적 선별주의의 경향성은 갈수록 심화되고 있다고 해석할 수 있다.

[그림 5-3] 정규직과 비정규직의 평균근속기간 및 월평균임금 (2004~2021년)



자료: 1) 통계청. (2021c). 경제활동인구조사: 근로형태별 월평균임금(2004~2021년). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7082S&conn_path=12 에서 2021.11.21. 인출하여 저자 재구성
 2) 통계청. (2021d). 경제활동인구조사: 근로형태별 평균근속기간(2004~2021년). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7079S&conn_path=12 에서 2021.11.21. 인출하여 저자 재구성

지금까지의 논의를 종합해 보면, 국가 주도의 산업화 과정에서 중화학 공업의 숙련노동자를 중심으로 한 사회보험 중심의 사회보장체계가 도입되었으며, 국가의 재정부담을 최소화하기 위해 사용자와 노동자의 기여금으로만 비용이 충당되도록 설계되었다. 물론 공공부조제도라고 할 수 있는 생활보호법이 1960년대 이후 도입되었지만, 포괄성과 보장성이 매우 낮았다(윤홍식, 2019b).⁴⁴⁾ 실제로 [그림 5-4]와 같이 사회보험 지출은 1990년 약 3조 9천억 원에서 2015년 약 96조 원으로 급격하게 증가했다. 물론 사회서비스 지출도 1990년 5천 5백억 원에서 2015년 약

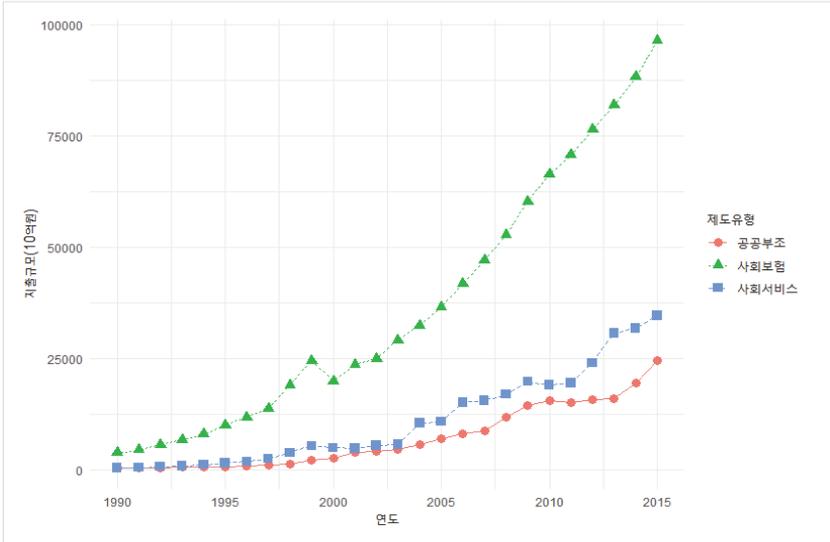
44) 물론 2000년에 국민기초생활보장제도가 도입되어 근로 능력자 역시 급여 대상에 포함되는 혁신적인 변화가 이루어지기도 했다(이영수, 2020).

34조 6천억 원으로 증가했으며, 공공부조 역시 1990년 4천 9백억 원에서 2015년 24조 7천억 원으로 증가했지만 2015년 기준 전체 사회복지지출 약 157조 7천억 원 중 사회보험이 차지하는 비중이 약 61%를 차지하고 있다.

하지만 사회보험 비중이 높음에도 불구하고 사회보험의 혜택을 받는 안정적인 고용과 임금을 유지하는 노동자도 낮은 급여수준 때문에 공적 사회보장체계만을 통해서도 생애주기에 걸친 사회적 위험에 안정적으로 대응하기 어려운 상태다. 사회보장체계의 최후의 공적 안전망이라고 할 수 있는 공공부조 역시 부양의무제, 재산에 대한 소득환산, 추정소득제도 등으로 인해 상당수의 비수급 빈곤층이 아직까지 존재하고 있다(이영수, 2020). 또한 노인빈곤의 문제를 완화하기 위해 기초연금이 도입되었고, 최근에 확대되고 있으나 여전히 포괄성과 보장성이 낮아 충분한 효과를 발휘하지 못하고 있다. 보편적 사회수당과 공적 사회서비스 역시 최근 확대되고 있으나 아직까지 효과를 기대하기에는 너무 발전 수준이 낮다. 다시 말해, 공적 사회보장체계의 역진적 선별성과 국가의 소극적인 자세로 인해 공적 사회복지 시스템의 포괄성과 보장성이 확대되지 못하는 문제가 발생하였다.

[그림 5-4] 제도별 사회복지지출 추이

(단위: 10억 원)



자료: 고경환, 장영식, 이기호, 강지원, 김솔휘, 정영애. (2016). 2015년 기준 한국의 사회복지지출 산출. 저자 재산출.

2. 낮은 포괄성과 보장성

한국 사회의 낮은 수준의 공적 사회보장체계는 다른 국가의 경제발전 수준 대비 사회복지출 규모와 비교를 통해 더욱 극명하게 드러난다. <표 5-1>은 1인당 국민총소득이 1만, 2만, 3만 달러에 도달했을 때 한국과 OECD 주요 국가의 GDP 대비 사회복지출 규모를 보여주고 있다. 한국은 1인당 국민총소득이 3만 달러에 도달했을 때 GDP 대비 사회복지출은 10.1%였는데, 공적 사회복지지출 수준이 낮다고 알려진 미국조차도 1인당 국민총소득이 1만 달러에 도달했을 때 이미 GDP의 10.9% 공적 복지에 지출했다. 사실 <표 5-1>에 제시된 한국을 제외한 국가들은 1인당 국민총소득이 1만 달러에 도달했을 때 이미 GDP 대비 사회복지출이 10%를

넘었으며, 독일은 심지어 20%가 넘었다. 1인당 국민총소득이 3만 달러 수준에서 GDP 대비 사회지출 규모가 한국과 유사한 일본조차도 1인당 국민총소득이 1만 달러에 도달했을 때 이미 GDP의 10%를 공적복지에 지출하고 있었다.

〈표 5-1〉 1인당 국민소득수준과 GDP 대비 사회지출 규모

국가	1인당 국민총소득	10,000 달러	20,000 달러	30,000 달러
한국	도달연도(년)	1994	2006	2017
	사회지출(%)	2.8	6.7	10.1
미국	도달연도(년)	1978	1987	1996
	사회지출(%)	10.9	12.8	14.9
일본	도달연도(년)	1980	1988	1992
	사회지출(%)	10.0	10.9	11.7
스페인	도달연도(년)	1989	2004	2008
	사회지출(%)	17.4	20.1	22.2
스웨덴	도달연도(년)	1975	1988	1992
	사회지출(%)	15.6	27.8	32.7
독일	도달연도(년)	1979	1990	1996
	사회지출(%)	21.8	21.4	25.8
호주	도달연도(년)	1980	1996	2005
	사회지출(%)	10.3	17.0	16.7
영국	도달연도(년)	1981	1992	2003
	사회지출(%)	16.9	17.8	17.9

자료: 윤홍식, (2021). 이상한 성공: 한국은 왜 불평등한 복지국가가 되었을까?. 서울: 한겨레출판. p.189 〈표4-1〉

이처럼 낮은 수준의 공적지출 규모로 인해 한국 사회보장체계는 포괄성과 보장성의 수준이 아직 매우 낮다. 우선 포괄성과 관련하여 공적 사회보험의 사각지대 규모를 살펴보면 〈표 5-2〉와 같이 국민연금 가입자 연령군인 18~59세의 인구수는 2019년 12월 말 기준으로 약 3,213만 명이고, 이 중에서 사각지대에 해당하는 인구는 약 1,305만 명에 이른다.

구체적으로는 비경제활동인구가 약 871만 명으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 원래 국민연금 가입대상자였지만 여러 가지 이유로 납부예외자가 된 경우가 약 328만 명이고, 연금 보험료를 13개월 이상 체납하고 있는 장기체납자가 약 106만 명이다. 따라서 국민연금 가입자 연령군 인구 10명 중 약 4명이 사각지대에 놓여있다고 볼 수 있다. 이 글에는 제시되지 않았지만, 상용직 임금근로자의 경우 2018년 기준 90% 후반대의 높은 가입률을 보이고 있다. 그러나 임시일용-정규직의 경우 가입률이 53.8%, 임시일용-비정규직의 경우 가입률이 42.8%에 불과하다. 자영업자의 경우에도 56.3%만이 국민연금에 가입되어 있다(류재린, 2020).

〈표 5-2〉 국민연금 사각지대 현황(2019년 12월 말 기준)

18-59세 총인구(3,213만 명)					
비경제활동 인구 (871만 명)	경제활동인구(2,317만 명)				특수지역 연금 (170만 명)
	국민연금 가입자(2,172만 명)				
	납부예외자 (328만 명)	소득신고자(1,844만 명)			
		장기체납자 (106만 명)	보험료 납부자 (1,738만 명)		
소계(1,305만 명)			소계(1,908만 명)		

주: 공적연금 가입자 규모(2,172만 명 + 170만 명)가 경제활동인구(2,317만 명)보다 많은 이유는 비경제활동인구의 일부가 임의가입자나 납부예외자로 국민연금가입자에 포함되었던 이력 이 있기 때문이다

자료: 원시연. (2020). 국민연금제도의 사각지대 현황과 입법화 동향. p.3 〈그림 1〉.

고용보험의 사각지대의 경우 〈표 5-3〉에 제시되어 있다. 우선 사각지대를 법적 사각지대와 실질적 사각지대로 구분하여 법적 사각지대는 고용보험이 당연적용되지 않는 취업자를 의미하며, 실질적 사각지대는 고용보험은 당연적용되지만 미가입한 임금근로자를 의미한다(이병희, 2020). 우선 법적 사각지대와 관련하여 사각지대에 위치한 비임금근로자는 약

678만 명으로 추정되며(비임금근로자 중 고용보험에 가입한 자영업자 (2.1만 명) 제외), 공무원 등을 제외한 임금근로자 중 고용보험 적용 제외자는 약 180만 명으로 추정된다. 실질적 사각지대의 경우 약 377만 명으로 추정된다.⁴⁵⁾

〈표 5-3〉 고용보험 사각지대 현황 (2019년 9월 말 기준)

(단위: 천 명)

15세 이상 인구(44,546)						비경제 활동인구 (16,330)
경제활동인구(28,216)					실업자 (858)	
취업자(27,358)				자영업자 ²⁾ (5,662) 무금가족 종사자 ²⁾ (1,138) 고용보험 임의가입자(21)		
임금근로자(20,559)			비임금 근로자 (6,799)			
공무원 등(1,469)	고용보험 가입자 (13,528)	고용보험 미가입자 ¹⁾ (3,766)				

주 : 1) 실질적 사각지대

2) 법적 사각지대

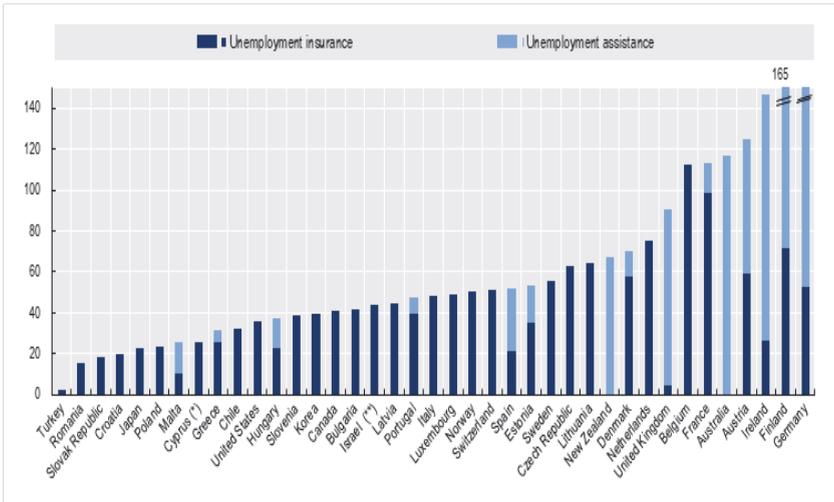
자료: 국회예산정책처. (2020). 우리나라의 고용보험 사각지대 현황. NABO 추계&세계 이슈. 12(3), p.52 <그림 1>

이러한 사회보험의 광범위한 사각지대와 함께 문제가 되는 점이 바로 낮은 보장성이다. [그림 5-5]와 같이 실업자 수 대비 실업급여 수급자 비율인 의사 적용률(pseudo-coverage rate)을 살펴보면, 한국의 경우 2007년

45) 정부는 2020년 12월 23일에 「전 국민 고용보험 로드맵」을 확정·발표하였다. 이를 통해 예술인의 고용보험이 2020년 12월 10일부터 적용되었으며, 14개 직종의 특수형태근로 형태종사자 및 플랫폼 종사가 2021년 7월부터 산재보험의 혜택을 받고 있다. 하지만 그 외의 플랫폼 종사자와 자영업자에 대한 고용보험 적용 계획이 구체적으로 마련되지 않았다는 한계가 있다.

30.6%에서 2014년 38.4%로 상승했지만, OECD 평균인 58.6%에 비해 20% 포인트 가량 낮으며(OECD, 2018a), 최신 데이터인 2018년을 기준으로 살펴보더라도 39.3%로 OECD 39개국 중 36위에 불과하다.

[그림 5-5] 실업급여 의사적용률(pseudo-coverage rate, 2018년 기준)



자료: OECD. (2018b). Social Benefit Recipients Database (SOCR). Retrieved from www.oecd.org/social/recipients.htm 2021. 11. 23.

실업급여의 보장성을 살펴보면 <표 5-4>와 같이 한국은 평균임금의 60%를 지급하고 있지만, 독일은 순임금의 60~67%, 프랑스는 기준임금의 57~75%, 일본은 임금일액의 50~80%를 지급하고 있기 때문에 한국보다 지급 수준이 높다. 지급 기간 역시 한국은 4개월부터 9개월 사이지만 독일은 6~24개월, 프랑스는 4~24개월, 일본은 90~360일로 한국보다 지급 기간이 길다. 참고로 실업급여 최단 지급기간이 90일인 OECD 국가는 일본, 스위스, 네덜란드 3개국에 불과하며 대부분 120일 이상이다.

〈표 5-4〉 OECD 주요국 실업급여 보장성 비교 (2020년 기준)

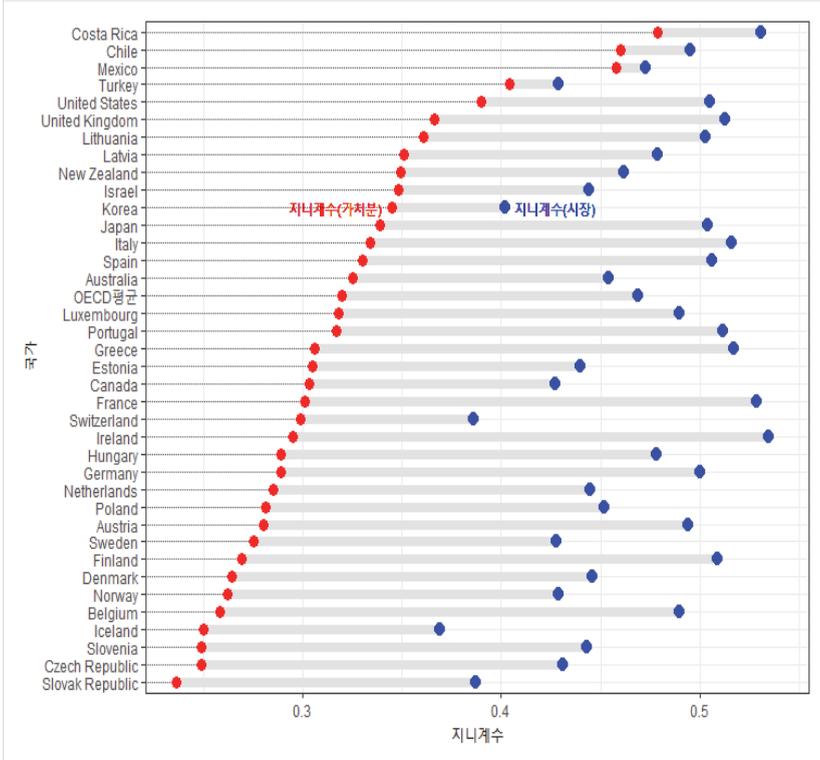
구분	한국	독일	프랑스	일본
지급 수준	평균임금의 60%	순임금의 60~67%	기준임금의 57~75%	임금일액의 50~80%
지급 기간	120~270일 (4~9개월)	6~24개월	4~24개월	90 ~ 360일
	실업급여 최단 지급기간이 90일인 OECD 국가는 일본, 스위스, 네덜란드 3개국 (대부분 120일 이상)			

자료: 고용노동부 고용보험기획과, (2021. 8. 6.). (반박) 동아일보, “정부, 고용보험료 인상 시동... 10조 기금 4년만에 바다” 등 기사 관련, 고용노동부 언론보도설명. <https://www.moel.go.kr/news/enews/explain/enewsList.do> 에서 인출하여 저자 재구성.

이처럼 공적 사회보장체계의 낮은 포괄성과 보장성으로 인해 국가의 개입을 통한 사회문제의 해결이 제대로 이루어지지 않고 있다. 대표적으로 [그림 5-6]과 같이 소득불평등을 나타내는 대표적인 지표인 지니계수를 살펴보면 시장소득(혹은 세전소득)을 기준으로 한 지니계수의 경우 2018년 기준 0.402로 OECD 평균(0.469)보다 낮으며⁴⁶⁾ 37개국 중 한국보다 지니계수가 낮은 국가는 3개 국가에 불과하다. 복지 선진국으로 알려진 스웨덴, 덴마크, 핀란드도 각각 0.428, 0.446, 0.509로 한국보다 불평등도가 훨씬 높다. 그러나 국가가 공적 사회보장혜택을 얼마나 보편적이고 관대하게 지급하느냐에 따라 소득불평등도는 조정될 수 있다. 실제로 조세와 사회보험료 납부 등과 같은 국가의 소득재분배정책 효과가 반영된 가처분소득 기준 지니계수의 경우 한국은 0.345로 OECD 평균인 0.319보다 높으며, OECD 37개국 중 11번째로 높아진다.

46) 시장소득 지니계수가 낮은 이유에 대해 윤홍식(2021)은 노동시장에서 소득이 평등하게 분배되고 있기 때문이 아니라 65세 이상 노인 인구의 비율이 상대적으로 적기 때문이라고 지적하고 있다. 노인 인구가 많아지면 소득이 없는 인구의 비율이 늘어나기 때문에 세전 불평등지수는 높아질 수밖에 없다. 실제로 2020년 기준 65세 이상 노인인구 비율은 한국이 15.7%로 OECD 평균인 17.5%보다 낮다. 하지만 고령화 속도가 OECD 국가 중 가장 빠르기 때문에 한국의 시장소득 기준 소득불평등도는 향후 늘어날 것으로 예측할 수 있다.

[그림 5-6] OECD 주요국의 지니계수(2018년 기준)

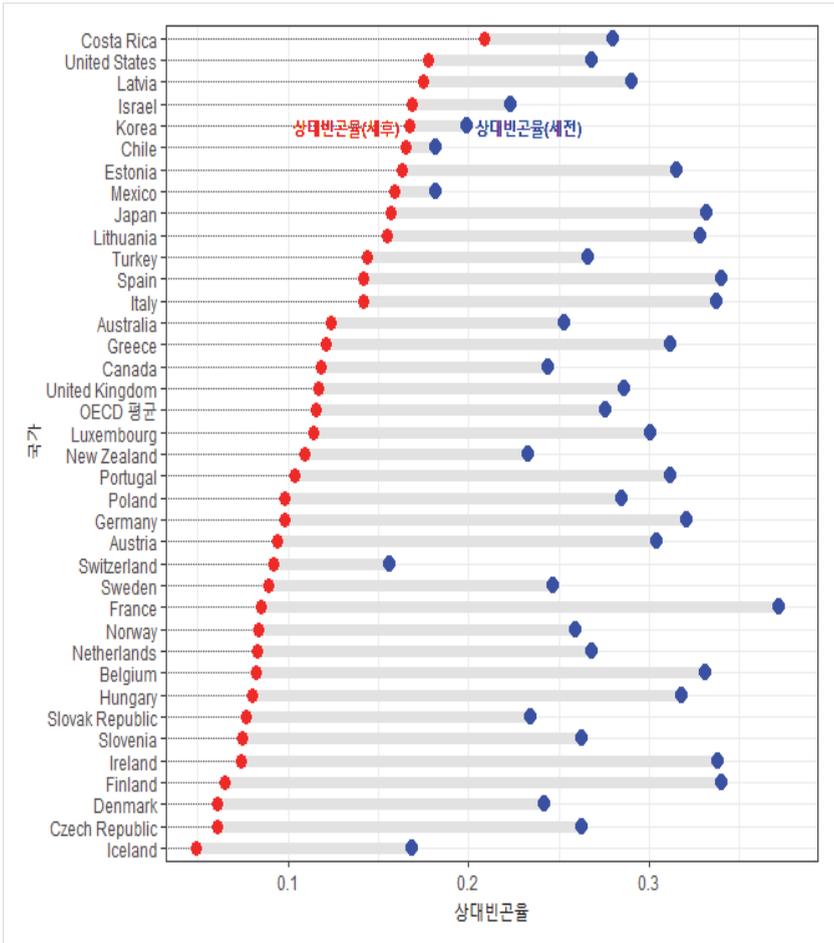


주 : 칠레, 덴마크, 독일, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 스위스, 미국은 2017년 자료, 멕시코와 네덜란드는 2016년 자료, 일본과 터키는 2015년 자료, 뉴질랜드는 2014년 자료 사용
 자료: OECD. (2021b). OECD stat. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2021. 11. 10.

한국보다 시장소득 기준 지니계수가 높은 북유럽 국가들은 재분배정책을 통해 OECD 평균보다 훨씬 낮은 소득불평등 수준을 유지하고 있다. 국가의 정책적 개입을 통해 소득불평등도가 얼마나 개선되었는지를 나타내는 소득분배개선율($(\text{시장소득지니계수} - \text{가처분소득지니계수}) / \text{시장소득지니계수} * 100$)을 살펴보면 한국은 14.18%로 OECD 평균(31.89%)보다 약 17.6% 포인트 낮으며, 한국보다 소득분배개선율이 낮은 국가는 4개 국가에 불과하다.

중위소득의 50%에 못 미치는 가구의 비율을 나타낸 상대빈곤율의 경우 [그림 5-7]과 같이 시장소득을 기준으로 하면 2018년 기준 0.199로 OECD 평균인 0.275보다 낮다. 또한 OECD 37개국 중 33위로 시장소득을 기준으로 하면 상대빈곤율이 낮은 국가에 속한다. 그러나 지니계수와 마찬가지로 국가가 빈곤문제를 해결하기 위해 공적 사회보장혜택을 얼마나 보편적이고 관대하게 지급하는지를 살펴본 결과 가처분소득 기준 상대빈곤율은 0.167로 OECD 평균인 0.116보다 높으며, 이는 OECD 37개국 중 5번째로 높은 수치다. 그리고 상대빈곤 개선율((상대빈곤율(세전)-상대빈곤율(세후))/상대빈곤율(세전)*100)은 16.08%로 OECD 평균인 56.07%보다 약 40% 포인트 낮으며, 한국보다 상대빈곤 개선율이 낮은 국가는 2개 국가(멕시코, 칠레)에 불과하다. 북유럽 국가인 핀란드 덴마크, 대륙유럽 국가인 프랑스, 벨기에 등의 상대빈곤 개선율이 70% 이상이며, 한국보다 시장소득 기준 상대빈곤율이 높은 일본조차(0.332) 상대빈곤 개선율이 50%가 넘기 때문에 가처분소득을 기준으로 하면 한국보다 상대빈곤율이 낮아진다. 다시 말해, 한국 공적사회보장체계의 낮은 포괄성과 보장성으로 인해 사회적 위험에 대한 정책적 대응의 결과라고 할 수 있는 가처분소득 기준 소득불평등과 상대빈곤율이 모두 OECD 국가 중 가장 높은 수준이라고 할 수 있다.

[그림 5-7] OECD 주요국의 상대빈곤율 (2018년 기준)



주: 칠레, 덴마크, 아이슬란드, 아일랜드, 스위스, 미국은 2017년 자료, 네덜란드는 2016년 자료, 뉴질랜드는 2014년 자료 사용
 자료: OECD. (2021b). OECD stat. Retrieved form <https://stats.oecd.org/> 2021. 11. 10.

제3절 보편적 사회보장체계 구축방안

1. 보편주의 복지제도에 관한 선행연구

역진적 선별주의 방식의 사회보험을 중심으로 확대되어온 한국의 공적 사회보장체계는 낮은 포괄성과 보장성으로 인해 시민의 사회적 위험에 대한 공적인 사회안전망으로서 기능을 제대로 수행하고 있지 못하고 있다. 또한 공적 사회보험의 혜택을 받는 노동자 역시 상대적으로 안정적인 고용과 소득수준에도 불구하고 사회보험의 보장성이 상대적으로 낮아서 공적 복지만을 통해서 생애주기에 걸친 사회적 위험에 충분한 수준으로 대응하지 못하고 있다. 대신에 소극적인 역할을 견지해 온 국가는 낮은 자세를 바탕으로 개인이 부동산과 주식시장에 대한 투자(혹은 투기)를 통해 사적 자산을 축적하여 사회적 위험에 개인 혹은 가족 단위로 대응하도록 유도했다. 그러나 노동시장의 지위에 따라 사적자산을 축적할 수 있는 기회가 다르게 주어졌다. 중·상층 계급은 낮은 자세 수준을 통해 늘어난 가처분소득을 바탕으로 시장에서 금융자산과 부동산을 구매함으로써 사적 안전망을 구축할 수 있었다. 실제로 가계금융복지조사를 통해 자산-소득의 상관성을 살펴본 이성균, 신희주, 김창환(2020)에 따르면 자산-소득의 상관성을 의미하는 스피어먼 계수가 2012년 이후 계속 높은 수준을 유지하고 있으며, 따라서 소득이 자산축적의 토대가 되고, 동시에 자산이 소득을 창출하는 순환구조가 나타나고 있다고 지적했다. 이에 따라 상위집단과 다른 집단 간의 자산불평등이 갈수록 심화되고 있다.

이러한 공적사회보장체계의 특징과 자산기반복지의 확대로 인해 윤홍식(2021, pp. 239-240)은 한국 사회에서 4개의 계층이 만들어지고 있다고 주장한다. 우선 최상위 계층은 안정적인 고용과 높은 소득수준을 보

장받는 집단으로 대규모 사적자산 축적이 가능했다. 대부분 공적 사회보험의 혜택을 받을 수 있지만, 사회적 위험에 대응하는 데 있어 공적 사회보험보다는 부동산과 금융자산을 기반으로 한다. 두 번째 계층은 상대적으로 안정적인 고용과 소득수준을 보장받지만, 최상위 계층과 달리 사적자산을 충분하게 축적하지 못했기 때문에 공적 사회보험이 사회적 위험에 대응하는 데 있어 중요한 수단이 된다. 중소기업의 정규직, 대기업의 비정규직, 중간 규모의 자영업자 등이 이 계층에 속한다고 할 수 있다. 세 번째 계층은 비정규직, 영세자영업자, 특수고용노동자 등과 같이 불안정 고용상태에 있는 집단이다. 이들은 안정적인 고용을 유지하기 어렵거나 임금노동자로 분류되지 않아 기여금을 정기적으로 납부하기 어렵기 때문에 사회보험에서 배제된 집단이라고 할 수 있다. 이 집단은 사회적 위험에 대응할 수 있는 공적 사회보험의 혜택을 받지 못하고 사적 자산도 축적하지 못한 상황임에도 불구하고 엄격한 수급조건으로 인해 공공부조에서도 배제된 계층이라고 할 수 있다. 마지막으로 최하위 계층은 공공부조의 엄격한 자격 심사를 통과한 소수의 극빈층으로서 국민기초생활보장제도를 수급하고 있는 집단이다. 다시 말해, 공공부조 수급자라는 사회적 낙인을 감수하고 살아가는 집단이다.

이처럼 생애주기에 걸친 사회적 위험에 대응하여 공적 사회보장체계로부터 수혜를 받을 수 있는 집단이 제한적인 상황에서 현재 한국 사회가 직면하고 있는 높은 수준의 불평등과 빈곤의 문제를 해결하기 위해서는 공적 사회보장체계의 확대가 필요한 시점이라고 할 수 있다. 다시 말해, 현재의 저부담-저복지 상태에서 벗어나기 위한 국가 차원의 노력이 필요하다 하겠다. 그러나 공적 사회보험의 혜택을 받는 집단의 경우 부동산과 금융자산을 통해 사회적 위험에 대응하고 있으며, 공적 사회보험보다 높은 보장성을 제공하는 사적보험을 구매할 수도 있기 때문에 복지제도

의 확대에 대한 필요성을 느끼지 못할 수 있다. 또한 증세와 관련해서도 사적자산축적의 기제가 중요시되는 상황에서 증세는 자산증식을 방해하는 요인으로 간주될 수 있으므로 그동안 증세 시도는 번번이 좌절되었다. 특히 최근에 부채를 통한 자산증식을 활발히 시도하고 있는 중산층의 경우 증세에 대해 자산축적을 방해하는 요인이자 이미 부채가 있는 가운데 추가적인 경제적 부담을 가중시키는 요인으로 인식할 수 있기 때문에 증세에 대한 강한 거부감을 드러낼 수 있다(양종민, 2021).

따라서 모든 국민을 포괄하고 사회적 위험에 대응하여 안정적인 삶을 영위할 수 있을 정도의 충분한 사회보장을 제공하기 위해서는 전 계층이 실질적인 혜택을 받을 수 있는 보편적인 사회보장 체계구축에 대해서 고민해볼 필요가 있다. 보편주의는 선별적 혹은 잔여적(residual) 정책보다 높은 수준의 사회적 형평성을 내포하며 공적 사회보장체계에 대한 대중적 지지를 위한 폭넓은 기반을 확보할 수 있는 측면에서 의의가 있다(Blo mqvist and Palme, 2020). Korpi와 Palme(1998)는 재분배의 역설(p -aradox of redistribution)이라는 개념을 통해 자산조사(means-test -ed)에 기반하여 복지자원이 저소득층 혹은 사회적 약자에게 표적화되어 할당되면 재분배에 대한 대중적 지지가 낮아서 오히려 재분배 효과가 낮아지기 때문에 전 국민을 아우르며 소득계층 간 존재하는 차별적 욕구를 인정함으로써 소득과 연동된 혜택을 제공하는 방식이 오히려 재분배 효과가 크다고 주장했다. Brady와 Boistic(2015) 역시 재분배에 대한 선호가 저소득층에 대한 선별적인 지원정책과 부(negative)의 관계에 있으며, 보편주의와 공적인 소득 이전의 규모는 양(positive)의 관계가 있다고 지적했다. 그러나 재분배와 달리 빈곤율을 낮추는 가장 효과적인 정책적 개입은 저소득층에 표적화된 정책인데, 이는 재분배에 대한 선호를 낮추게 되어 결국에는 빈곤을 해소하기 위한 가장 효과적인 정책마저 추진하기 어렵게 만든다고 주장하고 있다.

보편주의는 개념의 다차원성(multi-dimensionality) 때문에 명확한 정의를 내리기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 모든 시민을 포괄하며, 더 나아가 모든 시민을 동일한 관심(concern)과 관점(respect)을 바탕으로 정책의 영역으로 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다(Anttonen & Sipilä, 2014). 다시 말해, 수급과 자격요건은 차별 혹은 배제가 아닌 권리(rights)로서 규정되며, 모든 시민에게 적용되고, 사회적 혜택은 조세를 통해 운영되며, 자산조사를 통해 특정한 집단에게만 선별적으로 혜택이 주어지는 것이 아니라 모든 시민이 동등하게 혜택의 기회를 부여받으며, 혜택의 수준이 충분(adequate)해야 한다는 것이다. 그러나 이러한 원리는 이념형(Ideal type)이라고 할 수 있으며, 현실에서는 다양한 유형의 보편주의가 존재한다. 윤희식(2011)은 특정한 정책을 보편주의 정책으로 명확하게 규정할 수 있는지에 대한 합의는 없기 때문에 보편주의를 상대적 개념으로 이해할 필요가 있으며, 이러한 측면에서 보편주의를 인구집단에 대한 포괄 수준에 따른 연속적인 개념이라고 정의하고 있다. 다시 말해, 연령, 아동유무 등의 인구학적 기준을 바탕으로 수혜대상을 선별하지만, 자산이나 소득 기준 등으로 대상을 선별하지는 않는 정책을 의미한다. 이태수(2016)는 보편적 복지란 할당과 관련된 용어이기 때문에 급여의 수준 및 차등/균등 등은 보편복지와 선별복지를 가르는 핵심적인 기준이 아니라고 주장한다. 또한 비용부담을 동시에 요구하는지, 기여유무 혹은 기여 정도에 따른 차등급여의 유무 역시 중요한 기준이 아니라고 지적하고 있다. 따라서 보편적 복지정책은 다양한 유형이 존재할 수 있지만, 근본적인 원리가 시민권적 속성에 있음을 인정하고 사회적 연대의 이념을 얼마나 충실하게 수행하고 있는지에 주목할 필요가 있다고 주장한다.

앞서 언급했듯이 보편주의는 선별적 혹은 잔여적(residual) 정책보다 높은 수준의 사회적 형평성을 내포하며 공적 사회보장체계에 대한 대중

적 지지를 위한 폭넓은 기반을 확보할 수 있는 측면에서 의의가 있다 (Blomqvist and Palme, 2020). 급여 수준과 관련해서도 시민들의 개별적 욕구(needs)와 관련 없이 균등하게 제공하는 방식보다는 소득계층 간에 존재할 수 있는 차별적인 욕구(예컨대, 중산층 이상의 생활유지 욕구를 충족시키기 위해서는 높은 수준의 사회적 혜택이 요구된다)를 인정하고 이러한 차별적 욕구에 근거하여 차별적인 자원할당을 인정해줄 필요가 있다(윤홍식, 2011). 실제로 가장 보편적인 사회복지 시스템을 운영하고 있는 북유럽 국가들에서도 소득비례 할당원리를 적용하고 있다. 하지만 북유럽 국가들의 보편주의 복지시스템 내에 존재하는 차등의 원리는 세금 및 사회보험료를 부담하는 집단과 실제로 공적 사회보장체계로부터 혜택을 받는 집단을 일치시키는 전략이 내재되어 있음을 주목할 필요가 있다(김연명, 2011). 다시 말해, 내가 낸 세금이 다양한 공적 복지프로그램을 통해 나에게 돌아오는 구조를 시민들이 직접 체감하게 함으로써 높은 조세부담구조와 복지지출규모를 유지할 수 있는 것이다.

실제로 Beramendi와 Rehm(2016)은 서구 복지국가를 대상으로 한 경험적인 분석을 통해 구체적인 사회복지프로그램과 재분배 정책에 대한 선호에 있어 소득수준이 미치는 영향력을 결정하는 데 있어 해당 국가의 혜택의 누진성(progressivity)이 통계적으로 유의미한 영향을 미친다고 주장했다. 다시 말해, 누가 지불하고 누가 혜택을 받는지가 중요하다는 것이다. 만약 혜택의 누진성이 높아서 특정 집단(예컨대 저소득층)에게만 혜택이 대부분 제공된다면 공적복지 자체가 한정된 자원을 둘러싼 소득 집단 간 제로섬(zero sum) 게임이 되어 복지지출과 복지재정을 둘러싼 정치적 갈등이 심화될 수 있다. 반면에 혜택이 누진성이 낮다면, 세금을 납부한 집단과 혜택을 받는 집단이 중첩(overlap)되기 때문에 복지지출과 복지재정을 둘러싼 정치적 갈등이 뚜렷하게 드러나지 않을 수 있다.

비슷한 맥락에서 The Luxembourg Income Study Database(LIS) 데이터를 분석한 Garcia-Fuente(2021)는 공적이전소득이 빈곤층 혹은 부유층에 얼마나 집중되는지와 재분배 효과를 알아본 결과 복지국가 중에서 공적 시스템을 보편적인 수준에서 빈곤층 중심(pro-poor)으로 전환하면서 재분배 효과를 높인 사례는 극히 드물다고 지적한다. 다시 말해, 서구 복지국가들은 빈곤층에 초점을 맞춘 복지제도로부터 출발하여 사회복지지출 규모를 늘려가면서 중산층과 고소득층에게도 혜택을 제공함으로써 재분배정책을 추진할 수 있었다는 것이다. Beramendi와 Rehm(2016)과 마찬가지로 Garcia-Fuente(2021) 역시 소득 재분배정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 한정된 자원을 둘러싼 소득 집단간 갈등이나 투쟁이 아니라 현재의 계층구조를 반영한 연속적인 혜택(sticky progressivity)을 모든 계층의 시민들에게 제공할 필요가 있다고 주장한다. 이를 통해 공적 사회보장체계를 확장시켜 나가는 데 있어 정당성(legitimacy)을 확보할 수 있다는 것이다.

보편주의 복지정책에 관한 선행연구를 종합해 보면 수급과 자격요건은 차별 혹은 배제가 아닌 권리(rights)로서 규정되며, 모든 시민에게 적용된다는 점이 핵심이다. 즉, 보편주의란 할당과 관련된 용어이기 때문에 차등적 혹은 균등적 급여 수준, 기여 정도에 따른 차등급여 유무 등은 보편주의와 선별주의를 구분하는 핵심적인 기준이 아니다. 모든 시민을 공적 사회보장체계로 포섭하지만 모든 시민이 욕구에 상관없이 동일한 수준의 사회적 혜택을 받는 것이 아니라 소득계층 간에 존재할 수 있는 차별적인 욕구를 인정하여 선별적인 혹은 차별적인 복지혜택을 제공할 수 있다. 모든 시민에게 공적 사회보장의 혜택을 제공하는 방식은 소득과 자산과 같은 경제적인 수준을 바탕으로 특정 집단(대체로 저소득층)에게만 한정적으로 복지혜택을 제공하는 방식보다 사회적 정당성을 확보하기가 더 쉽

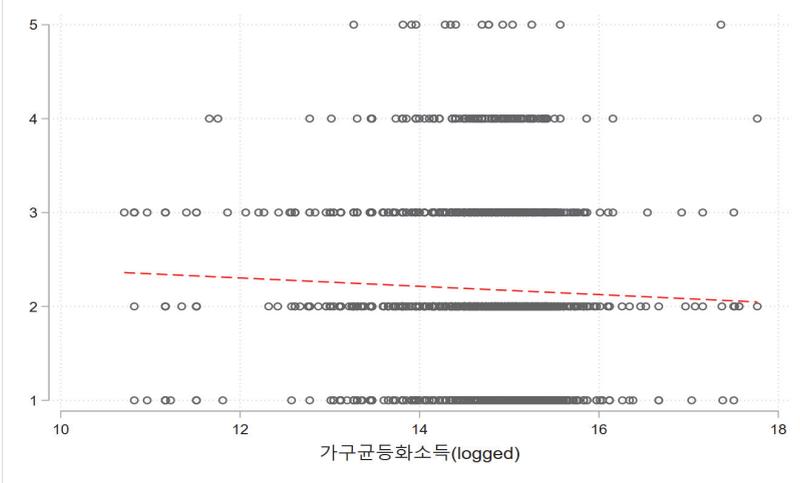
다고 할 수 있다. 세금과 사회보험료를 부담하는 집단과 실제로 혜택을 받는 집단을 일치시킴으로써 복지를 위한 조세부담과 복지지출 확대에 대한 대중적인 지지를 이끌어낼 수 있다는 것이다. 그리고 복지지출 확대와 이를 위한 증세에 대한 사회적 지지를 충분히 확보할 때 비로소 사회적 취약계층이 받게 되는 공적인 이전의 규모도 커질 수 있다. 반대로, 저소득층과 사회적 취약계층에게만 가시적 혹은 집중적으로 사회적 혜택을 제공하게 되면 복지재정에 대한 기여자와 수혜자 간의 대립 구도가 명확하게 드러나기 때문에 오히려 소득불평등과 빈곤과 같은 사회적 문제를 해결하는 데 있어 공적 사회보장체계의 확대에 대한 사회적 저항이 심화될 수 있다. 다시 말해, 조세 부담이 집중된 집단은 “나만 세금을 낸다”거나 “내가 낸 세금이 나와 상관없는 사람에게 흘러간다,” “내게 세금을 요구하는 국가는 내게 무엇을 해주는가?”와 같은 불만을 가질 수도 있다 (김미경, 2018, p. 304).

실제로 2021년에 한국보건사회연구원에서 실시한 한국 사회 분배인식 조사결과에 따르면 [그림 5-8]과 같이 “귀하는 본인이 납부했던 세금과 비교해 볼 때, 정부로부터 받은 혜택의 수준이 어떻다고 생각하십니까?”라는 물음에 대해 ‘매우 낮은 수준이다’(1점)부터 ‘매우 높은 수준이다’(5점)까지 리커트척도로 측정된 문항에 대해 가구소득과 자산규모와 어떠한 관계가 있는지 알아본 결과 소득과 자산규모가 늘어날수록 내가 낸 세금에 비해 정부로부터 받은 혜택의 수준이 낮다고 인식하고 있다.⁴⁷⁾ 다시 말해, 세금을 더 많이 부담할수록 사회적 혜택에 대한 만족도가 떨어지고 있다고 해석할 수 있다.

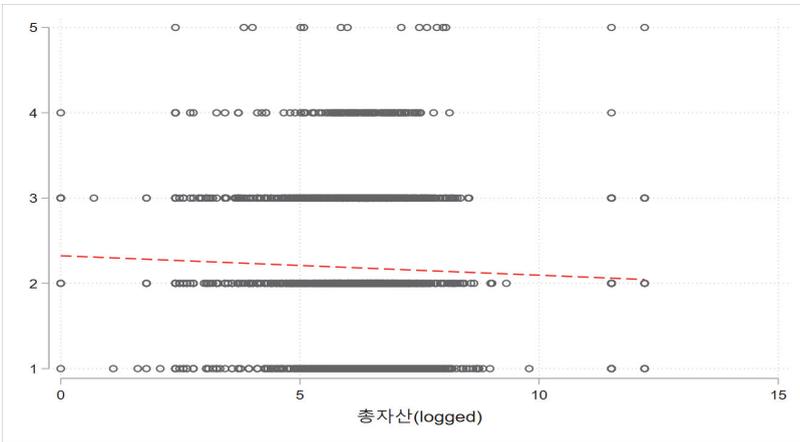
47) 해당문항과 가구균등화소득과의 단순회귀분석(OLS)결과 회귀계수는 -0.04이며 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미하다. 또한 해당문항과 자산규모와의 회귀분석결과 회귀계수는 -0.02이며, 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미하다. 종속변수의 특징(서열변수)을 고려하여 순서형 로지스틱회귀분석을 사용하더라도 두 독립변수 모두 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미하다.

[그림 5-8] 소득과 자산규모별 납부한 세금대비 제공받은 정부혜택 만족도

a. 소득수준



b. 자산규모

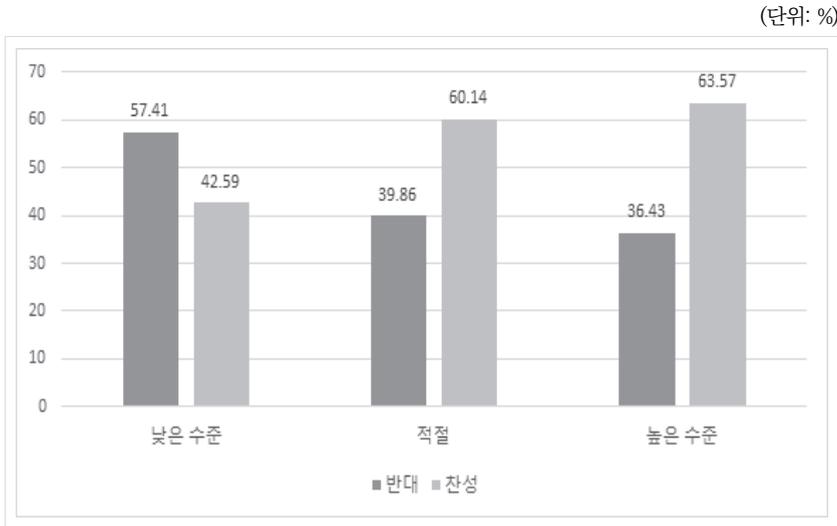


주: 소득은 가구균등화소득을 의미하며 자산규모는 거주주택, 거주주택 이외 부동산, 임차보증금, 금융자산규모를 합산한 값

자료: 한국보건사회연구원. (2021). 한국 사회 분배인식 조사

이에 따라 [그림 5-9]와 같이 납부한 세금대비 제공받은 정부혜택 만족도가 낮은 집단의 경우 복지지출 확대를 위한 증세에 대해 약 57%가 반대를 한다. 반면, 납부한 세금대비 제공받은 정부혜택에 대해 적절하다고 생각하는 집단과 높은 수준이라고 생각하는 집단은 복지지출 확대에 대한 증세에 대해 각각 60%, 64% 정도가 찬성하고 있다. 그러므로 세금과 사회보험료를 부담하는 집단과 실제로 혜택을 받는 집단 간의 적합성이 떨어지게 되면 보편적 사회보장체계 구축을 위한 재정보호 과정에 있어서도 강한 사회적 저항에 부딪힐 수 있다.

[그림 5-9] 납부한 세금대비 제공받은 정부혜택 만족도¹⁾와 복지확대를 위한 증세의향²⁾ 간의 관계



주 : 1) '매우 낮은 수준이다', '낮은 수준이다'를 '낮은 수준'으로, '약간 높은 수준이다', '매우 높은 수준이다'를 '높은 수준'으로 재코딩

2) '적극 반대', '반대'를 '반대'로, '찬성', '적극 찬성'을 '찬성'으로 재코딩

자료: 한국보건사회연구원. (2021). 한국 사회 분배인식 조사

2. 한국 사회의 맥락에서 보편적 사회보장체계 구축 방안

한국 사회에서 보편적 사회보장체계를 구축하기 위해서는 무엇보다도 한국 복지시스템의 상황적 맥락을 고려하여 현실적인 방안을 모색할 필요가 있다. Blomqvist와 Palme(2020)는 보편주의적 사회보장체계에 대해 네 가지 분석적 차원에 근거하여 정의를 내리고 있는데, 첫째, 공식적으로 모든 시민을 포함하며, 둘째, 공적 수단을 통해서만 재정을 확보하고, 셋째, 모든 혜택이 균등하게 제공되기 위해 단일한 행위주체에 의해 관리되며, 넷째, 관대하고 높은 수준의 사회적 혜택이 제공되어야 한다는 것이다. 물론 이러한 정의는 보편주의에 대한 이념형(Ideal Type)이라고 할 수 있으며, 한국 사회의 맥락에서는 첫 번째와 네 번째 차원에 집중하여 보편주의적 사회보장체계를 구축할 필요가 있다. 두 번째 차원과 관련하여 한국은 사회보험 중심으로 복지제도를 발전시켜 왔으며 고용주와 노동자의 기여금을 바탕으로 복지제도를 운영했기 때문에 공적 수단을 통해서만 재정을 확보하기에는 한계가 있다. 세 번째 차원과 관련하여 국가가 공적사회서비스의 규모를 키우는 대신 민간 사회서비스시장을 오히려 키웠기 때문에 단일 행위주체에 대한 관리는 단기적으로는 어려울 수 있다. 따라서 첫 번째 차원과 관련하여 현재 공적 복지시스템의 사각지대에 놓여 있는 시민들이 공적 사회보장체계 내로 포함되는 과정이 무엇보다도 중요하다. 또한 네 번째 차원과 관련하여 사회보험은 소득과 연계되어 제공될 필요가 있으며, 이를 통해 저소득 계층부터 고소득 계층까지 모든 소득집단을 아우르는 시스템을 구축할 필요가 있다.

한가지 다행인 점은 최근에 보건사회연구원에서 실시한 한국 사회 분배인식 조사에 따르면 “향후 한국의 복지제도를 발전시켜 나갈 때 귀하가 선호하는 복지제도는 무엇입니까?”라는 물음에 대해 전체 응답자의

43.28%가 질병, 실업, 고령 등 사회적으로 인정되는 기본적 욕구가 있는 사람에게서는 소득수준과 무관하게 모두 복지를 제공하는 보편복지를 선호한다고 응답했다. 그리고 취약계층에게만 선별복지를 제공하는 방식을 선호한다고 응답한 비율은 23.52%이며, 기본소득을 선호하는 24.76%, 현재 복지제도를 그대로 유지하는 방식을 선호하는 응답자가 8.44%였다. 따라서 국민 10명 중 4명은 현재 보편복지를 선호하고 있으며, 선별복지와 기본소득에 대한 선호도가 유사하다는 점이 흥미롭다. 그리고 현재 수준을 유지하는 방식을 선호하는 응답자가 상대적으로 낮다는 점을 통해 시민들은 현상유지보다는 복지제도의 변화 혹은 개혁을 원하고 있다고 해석할 수 있다.

그리고 또 한 가지 주목해야 할 점은 <표 5-5>와 같이 주요 인구·사회적 변수별로 선호하는 복지제도 유형을 살펴본 결과 집단별로 유의미한 차이가 나타나지 않는다는 것이다. 소득, 자산, 자가소유 여부와 같은 경제적 지위의 차이, 성별, 고용지위의 차이 모두 집단별로 큰 차이가 없었다. 다만 연령집단의 경우 통계적으로 유의미한 차이가 나타났지만, 실제 데이터를 살펴보면 두드러지는 차이라고 볼 수는 없다. 그럼에도 불구하고 주목할 만한 결과는 20대가 보편복지에 대한 선호도가 다른 연령집단에 비해 약간 낮고 현재의 복지제도 유지를 다른 연령집단에 비해 더 선호한다는 점이다. 그리고 60대 이상의 경우 기본소득에 대한 선호도가 다른 연령집단에 비해 낮다. 이러한 연령집단에 있어서 미묘한 의견 차이에도 불구하고 전반적으로 인구·사회적 요인의 차이에 따라 선호하는 복지제도의 유의미한 차이가 존재하지 않는다는 사실은 향후 보편적 사회보장체계를 구축하는 데 있어 보편복지를 선호하는 집단과 선호하지 않는 집단 간의 갈등이 생각보다 두드러지지 않을 수 있다는 예측을 조심스럽게 해 볼 수 있다.

〈표 5-5〉 인구·사회적 변수별 선호하는 복지제도 유형

변수	범주	선별복지	보편복지	기본소득	현재 수준 유지	Chi- square
전체		23.52	43.28	24.76	8.44	
소득	1분위	23.05	41.71	24.57	10.67	15.57
	2분위	25.35	41.78	24.36	8.51	
	3분위	23.4	41.13	28.3	7.17	
	4분위	23.98	47.75	20.56	7.71	
	5분위	21.78	44.61	25.58	8.03	
자산	1분위	24.41	43.55	23.44	8.59	0.93
	2분위	22.98	42.94	25.6	8.47	
	3분위	22.42	44.44	23.84	9.29	
	4분위	21.78	45.15	25.35	7.72	
	5분위	26.02	40.24	25.61	8.13	
성별	여성	23.88	44.92	22.5	8.69	6.82
	남성	23.17	41.69	26.95	8.2	
연령	20대	24.83	37.03	27.72	10.42	42.34***
	30대	24.22	41.11	26.44	8.22	
	40대	19.23	43.41	28.75	8.61	
	50대	22.24	46.9	24.48	6.38	
	60대 이상	28.12	46.72	16.07	9.09	
고용지위	자영업자 ¹⁾	23.24	46.47	20.75	9.54	5.01
	상용직 근로자	23.6	43.79	25.87	6.73	
	비상용직 근로자 ²⁾	23.98	45.25	23.08	7.69	
자가소유	아니오	26.07	40.5	24.41	9.02	5.07
	예	22.48	44.41	24.9	8.21	

주 : 1) *** $p < .001$

2) 고용원이 없는 자영업자와 고용원이 있는 자영업자/사업주를 모두 포함

3) 무급가족종사자, 임시직 근로자, 일용직 근로자, 프리랜서 및 특수형태 근로종사자를 모두 포함

자료: 한국보건사회연구원. (2021). 한국 사회 분배인식 조사

하지만 이미 사적보험 시장이 꾸준하게 발달한 한국 사회에서 단기적으로 사회보험을 공적보험 형태로 완전하게 대체하기는 현실적으로 어렵다. 예컨대, 국민연금에 대한 가계부담이 2016년을 기준으로 21.7조 원

인 반면, 사적 보험회사가 운영하는 개인연금에 대한 가계부담은 34.8조 원으로 국민연금보다 약 13.1조 원이 많다. 건강보험의 경우에도 가입자의 본인부담금, 비급여, 민간 실손보험 등을 합하면 46.5조 원으로 개인이 부담하는 비중이 상당하다(윤홍식, 2019c, p. 548). 따라서 소득수준에 상관없이 요구되는 출산, 양육, 노령, 질병, 돌봄 등과 관련된 사회서비스의 질을 높일 필요가 있다. 사회서비스의 경우 다른 공적 사회보장 프로그램에 비해 정치적 이념과의 상관성이 상대적으로 낮으며, 대부분의 이해관계자 집단이 지지할 수 있는 프로그램의 성격을 지니고 있다. 이러한 측면에서 사회서비스는 중산층을 보편적 사회프로그램 내로 포섭함으로써 보편적 사회보장체계 구축을 위한 정치적 지지를 확보하는 데 중요한 연결고리가 될 수 있다(윤홍식, 2011). 중산층이 저소득층에 비해 경제적으로 안정적이라고 하더라도 생애주기에 걸쳐 필요한 모든 서비스를 민간영역(시장)에서 구매한다는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 그러나 공적 사회서비스의 질(quality)이 낮다면, 중산층 이상의 소득 집단의 경우 사적 사회서비스를 이용할 가능성이 크기 때문에 오히려 저소득층과 사회적 약자 집단이 품질 낮은 사회서비스를 이용하게 된다. 이러한 측면에서 높은 수준의 사회서비스를 구축하는 전략으로부터 보편적 사회보장체계 구축을 시작할 필요가 있다.

한편 보편적 사회보장체계를 구축하기 위해 반드시 고려해야 할 점은 복지제도의 확대와 경제성장 간의 관계성이다. 만약 복지제도의 확대가 경제성장에 도움이 되지 않거나 오히려 방해가 된다면 지속가능한 사회보장체계를 구축할 수 없다. 서론에서 언급했듯이 경제성장 전략과 복지시스템 개혁의 상호작용은 적어도 세 가지 다른 메커니즘을 통해 이루어질 수 있다(Avlijas et al., 2021). 첫째, 복지시스템이 경제성장을 위한 투입요소(input)가 될 수 있다, 둘째, 기존의 복지시스템이 성장의 장애

물로 간주되어 성장을 촉진하기 위해서 제도 개혁, 지출 삭감 혹은 제도 변형 등이 요구될 수 있다. 셋째, 경제성장이 재분배를 담보하지 않아 사회적인 수준에서 보상을 위한 도구로써 복지국가 역할 강화가 요구될 수 있다. 현재 한국 사회에서는 세 번째 메커니즘이 강력하게 요구되고 있지만, 향후 확대해야 하는 공적 사회보장체계가 두 번째 메커니즘으로 작동하여 오히려 경제성장의 걸림돌이 되지 않도록 주의할 기울여야 한다. 그리고 궁극적으로는 공적 사회보장체계가 경제성장과 선순환 관계를 갖는 첫 번째 메커니즘으로 작동하도록 세심하게 설계를 할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 다음 절에서는 국가의 경제발전 전략에 맞춰 복지제도를 재조정해온 서구 복지국가들의 사례를 통해 한국 사회의 맥락에서 지속가능한 사회보장체계 구축방안에 대해 모색하고자 한다.

제4절 경제성장 전략과 보편적 사회보장체계 구축의 연계

1. 탈산업화 시대의 서구 복지국가의 경제성장-복지전략⁴⁸⁾

2차 세계대전 이후 서구 복지국가는 제조업을 기반으로 한 경제성장을 이룩하였고, 전후 30년 동안 ‘영광의 30년(Les Trente Glorieuses)’이라 일컬을 정도로 높은 경제적 번영을 달성하였다. 그러나 1970년대 중반 이후 탈산업화(deindustrialization)가 진행되면서 제조업 기반에서 서비스업 기반으로 산업구조가 변하고 있으며, 금융화(financialization), 지식기반경제(knowledge-based economy), 정보통신기술(Information and communication technology, 이하 ICT) 혁명 등과 같은 외부 환

48) 이 항을 Hassel과 Palier(2021)의 1장과 12장의 내용을 바탕으로 재구성하였다.

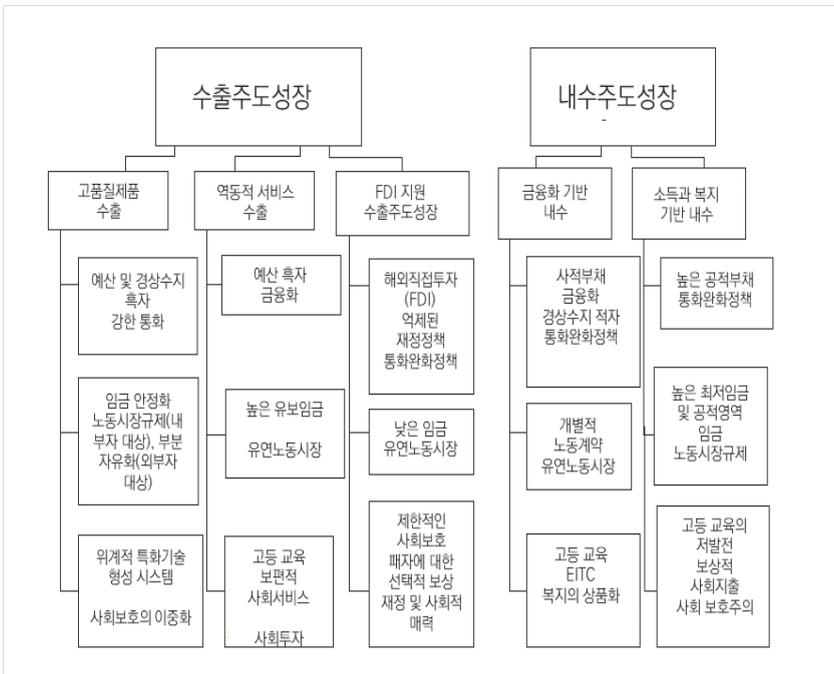
경의 변화에 따라 서구 복지국가들은 경제성장 전략을 수정하고 이에 따라 복지제도 개혁도 추진하고 있다(Avlijas et al., 2021).

Hassel과 Palier(2021)는 성장 레짐(growth regime)이라는 개념을 통해 경제를 구성하는 공급자 측면과 수요자 측면, 그리고 두 측면에 모두 영향을 미치는 사회-경제적 제도 간의 거버넌스에 주목하고 있다. 특히 노동시장 규제, 사회보험, 교육정책, 기타 사회정책 등과 같은 복지제도는 공급자와 수용자 양쪽에 영향을 미친다. 우선 수요자 측면에는 복지제도가 실업, 노령, 빈곤과 같은 사회적 위험에 대응할 수 있도록 해주며, 코로나19 팬데믹이나 2009년 세계 금융위기와 같은 급격한 변동의 시기에 자동 안정화장치(automatic stabilizer)의 역할을 하기도 한다. 그리고 인간다운 삶을 살기 위한 최소한의 유보임금(reservation wage)을 제공하기도 한다. 공급자 측면에서는 복지제도가 생산성을 높이고 고용정책과 교육정책 등을 통해 고용을 촉진시키는 역할을 한다. 또한 복지 시스템은 각 생산레짐에 필요한 서로 다른 유형의 숙련 시스템을 제공하기도 한다(Estevez-Abe et al., 2001). 실업보험과 다른 사회보험 등은 이와 같은 숙련형성과정에 도움을 준다. 이러한 측면에서 복지제도의 개혁과정은 국가의 성장전략과 밀접한 관련이 있다. 다시 말해, 성장전략이란 단순히 특정 시기의 정권에 의해 미리 정해진 전략이 아니라, 시장의 행위자, 정책 입안자, 유권자 등의 사회적 행위자들 간의 상호작용 과정을 통해 누적적으로 조정되어온 일련의 과정으로 이해할 수 있다(Avlijas et al., 2021). 따라서 복지국가 황금기가 끝나고 탈산업화, 금융화, ICT 혁명 등과 같은 외부 환경에 대응하여 서구 복지국가들이 선택한 서로 다른 경제발전 전략은 복지국가의 개혁과정과 밀접한 관련이 있다고 유추해볼 수 있다.

Hassel과 Palier(2021, p. 18)는 성장레짐의 구성요소를 크게 세 가지로 구분하였다. 우선 성장동력(the engine of growth)이다. 구체적으로는 부(wealth)의 창출, 고용창출, 생산성 향상(productivity gain)에

이바지하는 산업영역을 의미한다. 예컨대, 농업, 제조업, 서비스(저부가/고부가가치), 금융, 주택, 지식기반 활동, ICT 등이다. 둘째, 경제를 조정하는 제도(the institutions organizing economy)다. 산업정책과 같은 생산시장 규제, 산업 관계, 임금결정 구조, 노동시장 제도 등이 여기에 해당한다. 마지막으로 총수요 창출의 주요 영역(the main components of aggregate demand)이다. 구체적으로는 가계와 기업을 통한 민간소비, 민간영역 투자, 공적지출(소비와 투자), 순수출 등이 여기에 해당한다. 이러한 구성요소를 바탕으로 탈산업화 이후의 서구 복지국가의 성장 전략과 복지개혁과정을 구분해보면 총 5가지로 나뉘볼 수 있다.

[그림 5-10] 서구 복지국가의 성장전략과 복지개혁



자료: Hassel & Palier. (2021). *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved?*. p. 384 (Figure. 12.1)

1) 고품질제품 수출 전략과 복지개혁

이 유형에 속하는 국가들은 상품을 제조하여 수출하는 방식이 주요 성장동력이며, 내수의 비중이 상대적으로 적다. 대표적으로 독일, 오스트리아, 벨기에, 스위스 등이 이 유형에 속한다. 이들 국가의 성장전략은 전통적인 세계화와 탈산업화의 압력에 대응하여 제조업 산업에 대한 보호에 초점을 맞추고 있으며 가격을 낮게 유지하는 대신에 품질과 생산성을 향상시키기 위해 노력하고 있다. 따라서 임금상승을 억제하는 방식으로 노동비용을 통제하고 있다. 임금상승의 억제와 제조업 노동자의 숙련도를 유지하기 위해서 복지제도는 보편주의보다는 핵심 노동자를 대상으로 한 사회보험 중심으로 발전했다. 대신에 핵심적인 제조업을 제외하고는 저임금의 유연한 외부 노동시장(특히 서비스업)을 확대함으로써 노동시장 이중화가 심화되었다.

이 유형의 국가 중 가장 대표적인 독일의 사례를 살펴보면, 1990년대 중반 이후 독일 수출 모델은 한계에 봉착했다. 높은 사회지출, 낮은 성장률, 높은 실업률이 공적 담론을 지배하였고, 많은 정책 결정자들이 좀 더 자유주의(혹은 영미형) 모델로 성장전략을 수정하는 방안을 고민하기도 했다. 그리고 복지제도를 개편하기 위한 노력의 일환으로 2003년에 하르츠 개혁(Hartz reforms)이 시행되었다. 가장 중요한 개혁의 목적은 장기 실업자를 다시 노동시장에 편입시키는 것이었으며, 이를 통해 실업과 관련된 사회적 비용을 축소하려고 하였다. 특히 개혁을 통해 시장 자유화가 확대되었고, 노동시장에서의 내부자 외부자 간의 격차를 심화시키는 결과를 초래했다. 또한 낮은 임금 성장률과 저임금 일자리의 증가에도 불구하고 2000년대 후반 금융위기 이후 경제성장률을 회복하면서 수출중심 발전모델은 다시 한번 정당성을 획득했다. 그러나 2009년 금융위기 이후

지식기반 경제로 전환을 시도하는 과정에서 노동인구 감소라는 위기감이 높아지게 되었고, 고숙련 서비스 노동자를 확보하기 위해 여성의 경제활동 참여를 촉진하기 위한 다양한 정책을 추진하고 있다(Fleckenstein & Lee, 2014). 또한 영유아 교육에 대한 보편적인 투자와 같은 사회투자형 지출을 확대함으로써 교육수준을 향상시킴으로써 고학력-고숙련 서비스 노동자를 확보하기 위한 노력을 기울이고 있다.

2) 역동적 서비스 수출 전략과 복지개혁

이 유형에 속하는 국가들은 수출전략을 강한 내수와 결합시킨 성장전략을 추진하고 있으며, 북유럽 국가, 네덜란드 등이 대표적이다. 이들 국가는 성장동력을 제조업에서 역동적 서비스로 전환하고 있는데, ICT 기반의 서비스 영역의 성장을 촉진한 금융화로부터 혜택을 보고 있다. 대표적으로 스웨덴과 덴마크의 사례를 살펴보면 두 국가 모두 1990년대 들어 ICT 기반의 혁신적 서비스 산업과 공적서비스의 확대에 초점을 맞춘 성장전략을 채택하였다. 덴마크의 경우 환경기술(environmental technologies), 디자인, 제약에 집중한 반면, 스웨덴은 ICT 기반과 고급(high-end) 서비스 분야에 집중하였다. 고숙련의 역동적 서비스 산업을 육성하기 위해 이들 국가에서는 보상적(compensatory) 사회보장지출을 축소하는 대신 사회투자형 지출을 늘리고 있다. 또한 ICT 트레이닝과 가정용 기기 보급을 위한 투자를 대폭 늘렸으며, 노동자들이 제조업에서 ICT 기반 역동적 서비스 영역으로 이직을 할 수 있게 숙련향상(upskilling) 중심의 노동시장 정책을 추진하고 있다(Thelen, 2021). 그리고 영유아 교육과 보육에 대한 투자를 지속적으로 확대함으로써 고학력-고숙련 노동자를 확보하기 위해 노력하고 있다. 이러한 성장전략은 끊임없는 혁신과

변화가 요구되기 때문에 노동시장의 유연화가 요구될 수밖에 없다. 그러나 기술숙련의 향상과 사회적 보호가 고용보호를 통해서만 이루어지기 어렵기 때문에 사회보호와 기술 트레이닝은 국가에 의해 제공되고 있다. 관대한 실업보험은 노동자로 하여금 위험을 감수할 수 있게 하며, 이는 혁신과정에서 노동자가 버틸 수 있게 만들어 주는 동시에 새로운 기술의 습득과 재교육을 통해 노동생산성을 향상시킬 수 있는 역량을 키워준다.

이러한 사회투자형 지출의 확대와 ICT 기반 역동적 서비스 경제로의 전환을 돕기 위한 정책의 도입을 통해 북유럽 국가들은 역동적 서비스 영역에 있어서의 생산성 향상을 꾀하고 있다. 그리고 이러한 복지제도 재조정과정을 통해 세계적으로 가장 높은 수준의 복지비용을 지출하고 있지만, 경제성장과 선순환 구조를 만들어냄으로써 복지제도의 지속가능성을 공고히 할 수 있었다.

3) FDI 지원 수출주도성장 전략과 복지개혁

이 유형에 속하는 국가들은 첫 번째 유형 국가들과 비슷한 성장전략을 채택하여 수출주도 성장전략을 채택하고 있지만, 경상수지적자와 상대적으로 높은 비율의 내수시장을 특징으로 하며, 동유럽 국가들이 대표적이다. 이들 국가는 독일 기반의 공급 연결망과 상당한 수준으로 연계되어 있으며 낮은 임금과 낮은 복지수준을 통해 가격경쟁력을 유지하고 있다. 또한 해외직접투자(Foreign Direct Investment, 이하 FDI)에 대한 의존도가 높다. 따라서 FDI를 적극적으로 유치하기 위한 사회정책과 재정정책을 추진하였다. 대표적으로 낮은 수준의 법인세, 조세 인센티브, 특정 영역에 대한 집중 지원 등이다. 대체적으로 다국적 제조업 회사나 하이테크 기업들을 유치하기 위해 노력하고 있다. 낮은 노동비용은 낮은 공

적 사회지출과 근로자의 임금 외 비용(non-wage labor cost)을 통해 유지되고 있다. 따라서 사회정책의 초점은 노동시장 자유화, 복지지출 축소, 민영화 등을 통해 해외투자를 촉진하는 데 맞춰져 있다. 그러나 사회적 보호에 대한 국가의 역할이 소극적이기 때문에 FDI 유치 과정에서 경쟁력을 상실한 영역에 대한 충분한 공적보호를 제공하지 못하고 있다.

4) 금융화 기반 내수주도 성장전략과 복지개혁

이 유형에 속하는 국가들은 높은 수준에 내수에 의존하고 있으며 금융화가 상당한 수준으로 진행되었고, ICT 영역의 발전이 두드러진다. 대표적으로 영미권 국가와 아일랜드가 이 유형에 속한다. 이들 국가는 탈산업화가 다른 유형의 국가에 비해 더 빠른 속도로 진행되었으며, 높은 수준의 노사갈등과 기술숙련에 대한 낮은 투자로 인해 제조업 분야의 경쟁력을 유지하기 어려웠고(대표적으로 영국), 금융과 부동산 시장을 바탕으로 내수 중심의 성장전략을 추진하였다. 이러한 성장전략은 공적 복지를 잔여화(residualization)했으며, 민간중심의 사회 보호와 교육 영역의 확대를 추진하였다. 이러한 민간 기반 복지정책과 모기지(mortgage)에 대한 접근을 통해 개인이 스스로 사회적 위험에 대응하도록 책임을 전가하였다. 예컨대, 주거의 경우 자가소유가 중산층의 저금통(piggy bank)이 되어 생애주기에 걸친 사회적 위험에 대응하도록 했다. 또한 자가소유의 증가는 공적 사회지출 축소에 대한 대중적 지지를 높이는 결과를 초래했다. 집값의 상승은 결국 자가 소유자들의 부의 축적을 촉진하였다. 금융화의 확대는 역동적 서비스 영역의 기술 혁신을 촉진하였으며 인적자본 투자에 대한 요구를 증가시켰다. 하지만 노동시장 자유화와 노조 영향력의 감소로 인해 저숙련 서비스 영역의 저임금 노동자가 급속하게 늘어났으며, 이

들은 개인, 그리고 소비 서비스에 대한 국내적 요구를 확대시켰다(Wren, 2021). 고속련과 저속련 서비스 노동자 간의 높은 임금 격차는 고등교육에 대한 필요성을 높였지만, 이 또한 국가가 제공하는 교육이 아니라 학자금 대출과 사교육 시장을 통해 이루어졌기 때문에 교육시장에서의 금융화도 상당한 수준으로 진행되었다. 따라서 금융화 기반 성장전략은 국가의 연금, 부동산, 교육 영역에서의 국가 역할 축소, 민영화 시장화를 통해 진행되었다. 이를 통해 경제성장과 고용 창출이 가능했지만, 다른 한편으로는 금융위기가 닥쳤을 때 높은 취약성을 내포하고 있으며, 자산과 소득불평등이 갈수록 높아지는 문제를 유발하고 있다.

5) 소득과 복지 기반 내수주도 성장전략과 복지개혁

이 유형에 속하는 국가들은 높은 수준에 내수에 의존하고 있지만 다른 국가에 비해 금융화와 ICT 발전이 더딘 상태다. 대표적으로 남유럽 국가와 프랑스에 여기에 속한다. 이는 유로화 도입 이후 저렴한 신용(cheap credit)에 대한 쉬운 접근과 소비 지향적인 관대한 사회보험 때문이라고 할 수 있다(Beramendi, Häusermann, Kitschelt, & Kriesi, 2015). 이 유형의 성장전략은 내수를 유지하고 촉진하기 위한 가계와 기업에 대한 국가의 지원에 기반을 두고 있다. 반면, 높은 노동비용 때문에 수출주도형 성장전략과는 정합성이 맞지 않는다. 구체적으로 높은 수준의 최저임금과 연금 등을 통한 관대한 사회보장정책을 통해 가계의 소비를 촉진하며, 평가절하와 무역에서의 보호정책 등을 통해 기업의 경쟁 압력을 줄여주고 있다. 따라서 기업이 경쟁의 압력으로부터 상대적으로 자유롭기 때문에 높은 고용보호를 유지할 수 있었다. 따라서 혁신에 대한 동기는 국가와 기업 모두 매우 낮으며, 이는 친보호주의와 반혁신정책이라는 악

순환을 만들어내고 있다(Capussela, 2018). 노동자들은 높은 고용보호 때문에 숙련 향상을 위한 투자에 대해 소극적이며, 결과적으로 공교육과 고등교육에 대한 수요가 낮은 편이다. 따라서 지식기반 경제로의 전환이 더딜 수밖에 없는 상황이다.

문제는 탈산업화가 진행되면서 고용보호를 받는 제조업에 비해 고용보호 수준이 낮고 임금 역시 상대적으로 낮은 서비스업 일자리가 늘어나면서 노동시장의 이중화가 심화되고 있다는 점이다. 노동시장에서의 불안정성(precariousness)의 증가는 실업과 관련된 사회적 보호의 확대를 위한 정부지출 확대를 요청받고 있지만, 안정적인 성장동력을 찾지 못했기 때문에 정부 재정은 갈수록 악화되고 있다. 이러한 성장전략은 정치적 갈등으로 이어지고 있는데, 정부지출은 기존 복지제도의 수혜자라고 할 수 있는 연금수급자, 부유층, 노동시장 내부자에 의해 좌지우지되고 있으며, 이는 노동시장에서 상대적으로 외부자의 위치에 놓일 수밖에 없는 청년층과 빈곤층의 불만을 가중시키고 있다.

한편 프랑스의 경우 역동적 서비스기반 경제성장 전략을 추진하며 금융과 사치품 영역에서 좋은 일자리를 만들 수 있었다. 그러나 사회투자형 지출을 확대함으로써 고숙련-고학력의 노동력을 확보하는데 한계를 보여주고 있다. 엘리트 중심의 고등교육 시스템 때문에 높은 수준의 일반 숙련 기술을 모든 국민에게 제공하는 데 실패하고 있으며, 문해력과 수리력(numerical proficiency)이 OECD 국가 중 가장 불균등하게 분포되어 있다. 따라서 프랑스의 사례는 임금주도 성장전략과 수출주도 성장전략의 비정합성을 증명하고 있다. 프랑스의 성장전략이 좋은 일자리와 강한 성장동력을 창출하지 못하고 있기 때문에 프랑스는 공공부채를 통한 공격 부조의 형태로 가격경쟁력을 유지하고 있으며, 이는 낮은 성장률, 낮은 고용률, 낮은 숙련수준, 높은 사회지출, 높은 재정적자로 이어져서 지속가능한 복지시스템 구축을 어렵게 만들고 있다.

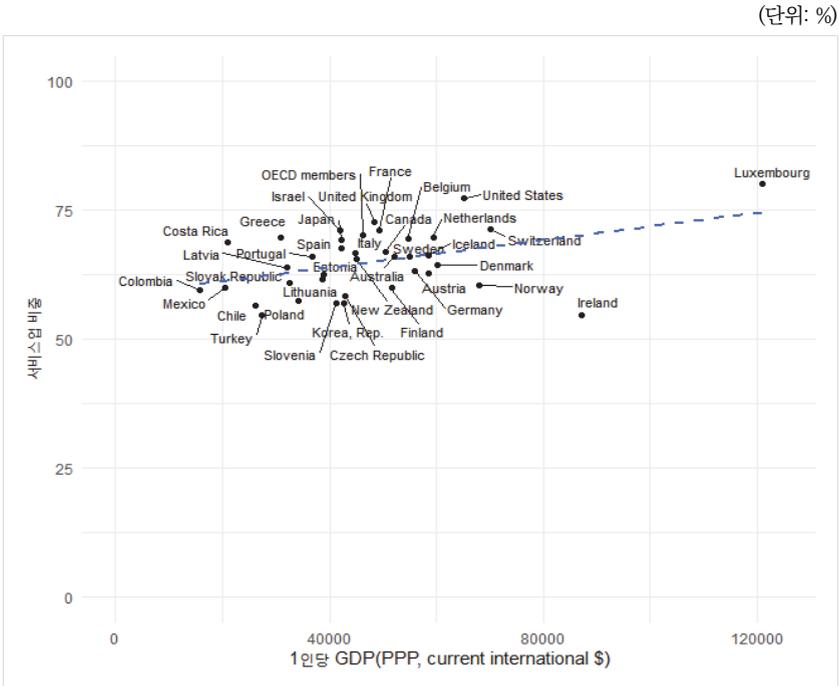
2. 한국 사회의 맥락에서 지속가능한 사회보장체계 구축 방안

성장레짐이라는 개념을 바탕으로 서구 복지국가의 다섯 가지 성장전략과 복지개혁을 살펴본 결과 둘 사이의 밀접한 연관성이 있음을 확인할 수 있었다. 고품질제품 수출주도 성장전략을 추진하는 국가는 핵심 영역의 고숙련 노동자를 보호하고 노동비용을 최대한 억제하기 위해 복지제도의 이중화가 추진되고 있는 반면, 역동적 서비스 수출주도 성장전략을 추진하는 국가는 사회투자형 지출을 확대함으로써 고숙련-고학력 노동자의 확보와 끊임없는 혁신이 가능하도록 하고 있다. FDI 지원 수출주도 성장전략을 추진하는 국가는 해외 자본을 최대한 유치하기 위해 조세수준을 최대한 낮추고 복지비용을 최소화하는 방식의 소극적인 복지제도를 운영하고 있다. 금융화 기반 내수주도 성장전략을 추진하는 국가는 금융화와 ICT 영역의 발전이 두드러지고 이를 통해 일자리 창출과 경제 성장을 이룩할 수 있었지만, 연금, 부동산, 교육 등의 영역에서 민영화가 진행되면서 국가의 역할이 제한됨에 따라 소득과 자산의 불평등이 심화되는 문제가 발생하고 있다. 마지막으로 소득과 복지기반 내수주도 성장전략을 추진하는 국가는 관대한 사회정책을 통해 내수를 확대함으로써 경제를 성장시키는 전략을 유지하고 있지만, 노동자의 숙련수준 향상보다는 보상정책에만 초점을 맞추으로써 성장전략을 수정하는 데 어려움을 겪고 있다.

한국의 경우 산업구조가 2019년 기준 서비스업이 61.23%, 제조업이 28.83%, 그리고 기타 산업이 9.94%의 비중을 이루고 있다. 따라서 서비스업의 비중이 상대적으로 높은 것처럼 파악된다. 그러나 [그림 5-11]과 같이 1인당 GDP 수준과 서비스업 비중을 살펴보면 한국은 경제수준에 비해 서비스업 비중이 작다. 2020년 기준 한국의 서비스업 비중은 57.0%

인데, 한국과 유사한 산업구조인 독일(63.35%)과 일본(69.30%)과 비교해 보더라도 상당히 낮은 비중임을 알 수 있다. 또한 OECD 평균인 70.12%보다도 훨씬 낮다. 전반적으로 국민소득이 높아지면 다양한 서비스에 대한 수요가 높아지면서 서비스 산업의 비중이 높아지는 경향성이 있는데, 한국은 제조업 기반의 성장을 이룩하는 과정에서 서비스 산업의 비중이 크게 변화하지 않았다.

[그림 5-11] OECD 국가별 1인당 GDP¹⁾와 서비스업 비중²⁾



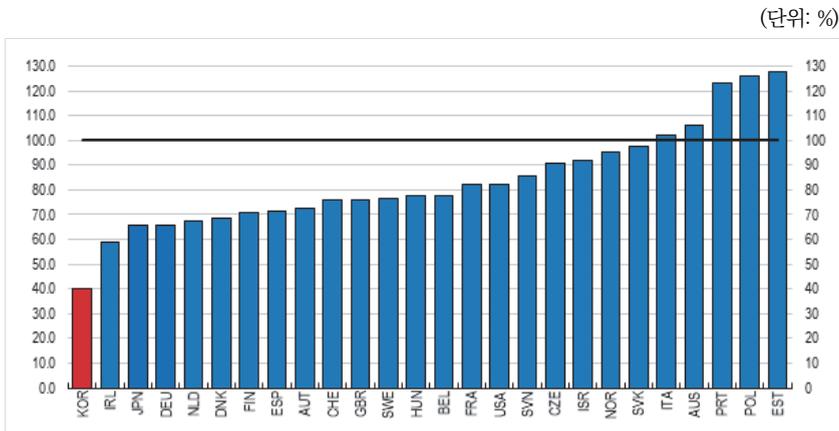
주: 1) 2019년 기준

2) 2020년 기준(단, 캐나다는 2017년, 뉴질랜드는 2018년, 이스라엘, 일본, 미국은 2019년 데이터 사용)

자료: The world bank. (2021). Services, value added(% of GDP)-OECD members. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TOTL.ZS?locations=OE> 2021. 11. 26.

이렇게 서비스 산업의 발전이 더디게 진행된 이유는 서비스 산업의 낮은 생산성과 밀접한 관련이 있을 수 있다. [그림 5-12]와 같이 한국의 서비스 산업 생산성은 제조업에 비해 매우 낮다. 2014년 기준 제조업 대비 서비스업 생산성은 한국이 40.2%로 OECD 국가 중 가장 낮다. 이태규(2020)는 보오몰 효과(Baumol Effect)라는 개념을 통해 서비스업의 낮은 생산성을 설명하고 있는데, 제조업에서의 생산성 향상이 임금상승을 초래했는데, 서비스업의 경우 생산성 향상이 상대적으로 더디기 때문에 산업 전체의 노동비용을 상승시키고, 결과적으로 서비스업 전체의 생산성이 저하되었다는 주장이다. 이로 인해 산업구조의 역동성이 2000년대 이후 급격하게 떨어지고 있으며, 산업 전반에 걸쳐 혁신과 성장이 원활하게 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있다.

[그림 5-12] 제조업 대비 서비스업 생산성(제조업=100, 2014년 기준)



자료: OECD. (2016), Economic Policy Reforms 2016: Going for Growth Interim Report, p.29 <Figure. 1-10>

이러한 맥락에서 한국 사회의 성장동력을 모색하는 과정에서 서비스 산업의 생산성을 향상시키기 위한 방안에 대해서 고민해볼 필요가 있다. 서비스기반 경제에서 창출되는 일자리는 크게 세 가지로 구분해볼 수 있

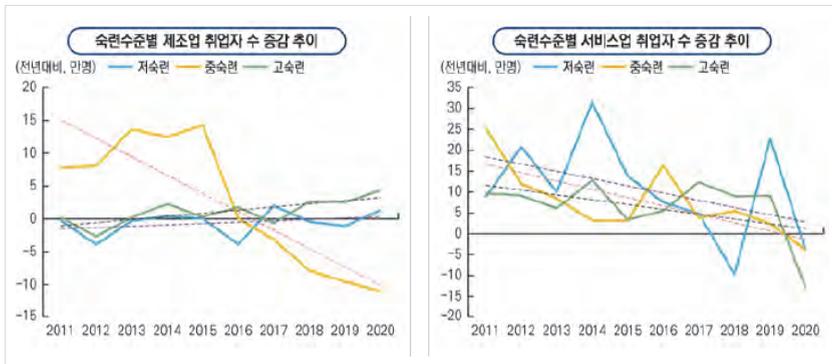
다(Wren, 2013). 첫째, 비역동적(non-dynamic) 서비스 영역은 생산성이 높지 않은 영역으로 대표적으로 음식 서빙이 여기에 해당한다. 이러한 영역은 생산성 극대화에 명백한 한계가 존재하며 ICT 혁명을 통해 대체되기 어려운 일자리로 일대일 상호작용이 중요하다. 둘째, 역동적 서비스 영역은 금융, 비즈니스 서비스와 같이 ICT 영역의 발전으로 인해 최근 생산성과 국가 간 교역이 확대된 영역이다. 향후 국가의 성장 잠재력을 높이기 위한 핵심 영역으로 지속적인 육성 정책이 필요한 분야라고 할 수 있다. 마지막으로 복지서비스 영역이다. 위의 두 영역과 달리 국가가 직접 제공한다는 측면에서 차이가 있으며 돌봄, 교육, 보건과 같은 영역이 여기에 해당한다. 전체적인 측면에서 이 영역은 비역동적 서비스 영역과 마찬가지로 생산성 향상에 제약이 있어 보이지만, 세부 영역별로는 ICT를 통한 생산성 향상이 가능한 영역들이 있다.

따라서 향후 지속 가능한 보편적 사회보장체계를 구축해야 하는 한국의 경우 높은 수준의 공적 사회서비스 일자리를 지속적으로 확대하는 방안에 대해 고려해볼 필요가 있다. 이러한 일자리는 Wren(2013)이 분류한 서비스기반 경제 일자리 중 세 번째 유형에 해당하며, 생산성 향상에는 제약이 있지만, ICT를 연계하여 생산성 향상이 가능하다. 또한 육아, 돌봄 등의 기능을 충실히 수행함으로써 고학력-고숙련 여성의 경제활동 참여를 촉진함으로써 역동적 서비스 영역의 고급 인력 확보에 기여할 수도 있다. 또한 공적 사회서비스 일자리의 확대는 현재 한국 사회의 숙련 수준 변화에 대한 효과적인 대안이 될 수도 있다.

근로자의 숙련도는 일반적으로 학력, 직무 등을 습득하는데, 필요한 시간 및 업무의 정형성 또는 반복성 등을 다차원적으로 고려하여 정의된다(국회예산정책처, 2021). 일반적으로 일자리는 숙련수준에 따라 크게 세 가지 유형으로 분류할 수 있다. 우선 고숙련 일자리는 비정형적 업무와 인지적 업무 위주의 일자리를 의미하며, 중숙련 일자리는 정형적 육체 업

무와 인지적 업무 중심의 일자리를 의미한다. 마지막으로 저숙련 일자리는 비정형적 업무와 육체적 업무 위주의 일자리를 의미한다. 중숙련 일자리의 경우 자동화를 통해 기술적으로 대체하기가 용이하고, 이를 통해 인건비 절감효과가 크기 때문에 최근에 빠른 속도로 비중이 줄어들고 있다. 국회예산정책처(2021)가 직업별 4백만 원 이상 임금근로자의 비중을 바탕으로 직업군을 분류한 다음, 이를 한국표준직업분류에 적용하여 숙련 수준을 측정한 결과가 [그림 5-13]에 제시되어 있다.⁴⁹⁾ 산업별로 살펴봤을 때 제조업과 서비스업 모두 중숙련 취업자가 감소하는 경향성을 보여주고 있다. 즉, 제조업과 서비스업에서 모두 중숙련 취업자 수가 고숙련, 저숙련 직업에 비해 빠른 속도로 감소하는 양상을 보여주고 있으며, 특히 서비스업보다 제조업에서 감소율이 훨씬 가파름을 알 수 있다. 한편, 제조업의 경우 중숙련의 감소 경향과는 대조적으로 고숙련과 저숙련 이 자리가 늘어나면서 일자리 양극화가 심화되고 있다.

[그림 5-13] 숙련수준-산업별 취업자 수 증감 추이



자료: 국회예산정책처. (2021), NABO 경제·산업동향&이슈, p.105 <그림 2>

49) 이 기준에 따르면 한국표준직업분류(KSCO) 중 서비스 종사자, 판매 종사자, 단순노무 종사자가 저숙련 직업에 속하며, 사무 종사자, 기능원 및 관련 기능 종사자, 장치·기계 조작 및 조립 종사자가 중숙련 직업에 속한다. 마지막으로 고숙련 직업은 관리자와 전문가 및 관련 종사자다.

연령별 숙련수준 취업자 수의 변화를 살펴보면 우선 전반적으로 [그림 5-14]와 같이 중숙련 일자리는 2015년부터 감소세로 전환되었으며 60세 미만 인구집단의 경우 모든 숙련수준의 취업자 수가 감소세로 전환되는 양상을 보여주지만 60세 이상 인구집단의 경우 계속해서 증가세를 유지하고 있다. 특히 저숙련 일자리에서 고령층 취업자 수 증가세가 두드러진다.

[그림 5-14] 숙련수준-연령별 취업자 수 증감 추이

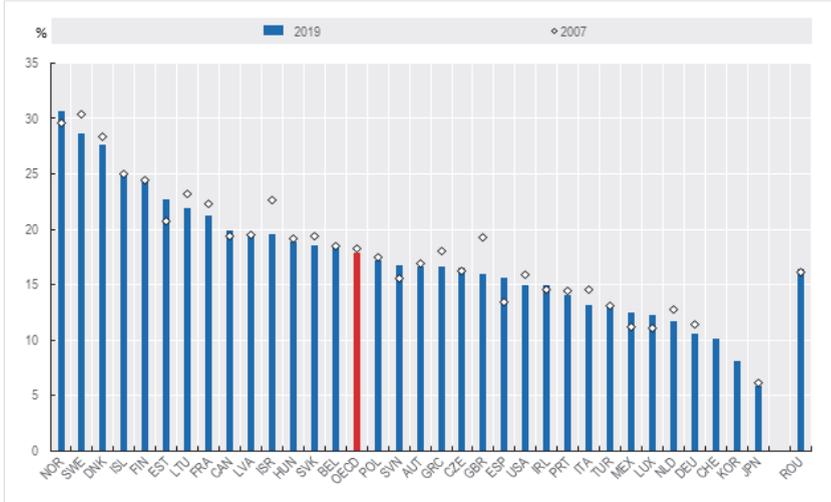


자료: 국회예산정책처. (2021), NABO 경제·산업동향&이슈. p.104 <그림 1>

중숙련 일자리의 감소는 현재의 경제시스템 하에서 중산층 규모를 유지하기 위한 ‘좋은 일자리(good jobs)’를 창출하는 데 있어 실패하고 있

음을 의미한다(Rodrik and Stantcheva, 2021). 좋은 일자리는 중산층 정도의 생활 수준을 유지할 정도로 충분한 소득이 보장되어 경제적 안정성이 높고, 지속적인 경력의 상승이 가능한 일자리를 의미한다. 제조업 기반 경제에서는 대부분 중숙련 일자리가 좋은 일자리의 기능을 수행하였지만, 서비스업 기반으로 전환하는 과정에서 중숙련 일자리가 갈수록 줄어들고 고숙련과 저숙련 일자리만 상대적으로 늘어나면서 빈곤과 불평등 문제가 갈수록 심화되고 있다(OECD, 2019). 이러한 가운데 북유럽의 사례처럼 교육, 보육, 의료, 돌봄 영역의 공적 사회서비스 일자리를 늘림으로써 경제적 안정성을 보장할 수 있는 좋은 일자리를 늘릴 수 있으며, 안정적인 고용을 전제로 사회보험의 보편성 또한 높아질 수 있다(윤홍식, 2021). 실제로 [그림 5-15]와 같이 전체 취업자 중 공공부문 고용비율을 살펴보면 한국은 2019년 기준 8.13%로 일본(5.89%) 다음으로 가장 낮다. 반면 북유럽 국가인 노르웨이는 30.69%, 스웨덴은 28.66%, 덴마크는 27.61%, 핀란드는 24.24%로 모두 20%를 웃돌고 있으며, 한국보다 12% 포인트 이상 높은 비중이라고 할 수 있다. 또한 OECD 평균이 17.91%이기 때문에 다른 OECD 국가와 비교해 볼 때 한국의 공공부문 일자리의 비중이 높지 않음을 알 수 있다. 따라서 향후 높은 수준의 공적 사회서비스 일자리를 늘리는 방안에 대해서도 고민해볼 필요가 있다.

[그림 5-15] 전체 취업자 중 공공부문 고용 비중(2007년, 2019년)



자료: OECD. (2021a). Government at a Glance 2021. Paris: OECD Publishing. p.101 (Figure. 3-1)

이와 더불어 정부가 사회서비스의 수준을 직접 관리하면 높은 수준의 사회서비스를 전 국민이 보편적으로 이용할 수 있게 되며, 이를 바탕으로 모든 계층이 수준 높은 교육의 기회를 제공 받고, 여성이 보육과 돌봄의 부담에서 벗어남으로써 탈산업화 시대에 고생산성 서비스 영역에 능력 있는 인재를 안정적으로 제공할 수 있게 된다. 현재 한국의 2019년 기준 여성 고용률은 57.8%로 OECD 37개국 중 31위에 불과하며, 생애주기별로 여성 고용률이 'M'자형 곡선을 그리고 있다. 다시 말해, 20대에 고용률이 정점을 찍은 이후 출산과 육아로 인해 경력단절을 경험하는 여성이 비율이 높다는 의미다. 따라서 생산성이 높은 역동적 서비스 영역에서 고학력-고속련 노동자를 안정적으로 확보하기 위해서는 높은 수준의 교육, 보육, 돌봄 등의 사회서비스를 국가가 책임짐으로써 여성의 경력단절을 완화할 필요가 있다. 실제로 지식기반 경제로의 전환을 추진하고 있는 독

일 역시 고숙련-고학력 여성 노동자를 노동시장으로 편입시키기 위해 사회투자형 지출을 늘리고 있다(Fleckenstein and Lee, 2014).

한편, 공적 사회서비스 일자리와 관련하여 정부가 적극적노동시장정책(ALMP)을 통해 저숙련 혹은 숙련 기술이 시대의 흐름과 맞지 않는 노동자를 재훈련시킴으로써 민간기업의 좋은 일자리로의 취업을 유도할 수도 있다. 실제로 유럽 25개국의 데이터를 분석한 Haapanala(2021)에 따르면 구직자 모니터링, 직접 일자리 창출(direct job creation)과 같은 강성(hard) 적극적노동시장정책(ALMP)은 비자발적 파트타임(involuntary part-time) 고용을 늘리는 반면, 숙련향상(upskilling), 개인 맞춤형 구직 보조 등과 같은 연성(soft) 적극적노동시장정책(ALMP)은 파트타임 고용을 늘린다고 지적했다. 다시 말해, 실업자로 하여금 단시간 내에 노동시장에 재진입하도록 돕는 게 목표인 강성 ALMP는 노동자가 정규직 일자리를 원함에도 불구하고 정규직을 구할 수 없기 때문에 어쩔 수 없이 파트타임 일자리를 선택하는 경우가 많다. 그리고 이러한 일자리는 좋은 일자리일 가능성이 작다. 반면 노동자의 숙련수준 향상이 목표인 연성 ALMP는 노동자가 자발적으로 파트타임 노동시장으로의 진입하도록 한다. 그런데 파트타임 일자리가 반드시 고용의 질이 나쁘다는 의미가 아니며, 역동성이 높기 때문에 노동시장의 진입과 이탈이 자유로운 일자리일 수도 있다. 단, 정부가 노동시장의 진입과 이탈과정에서 노동자에게 높은 수준의 사회보호를 제공해야만 한다.

그러나 무엇보다도 좋은 일자리를 얼마나 안정적으로 공급할 수 있느냐가 관건이라고 할 수 있다. 아무리 수준 높은 교육과 기술숙련 향상(uskilling)의 기회를 국가가 제공한다 하더라도 중산층의 안정적인 삶을 영위할 수 있을 정도의 좋은 일자리가 충분히 공급되지 않는다면 정책의 효과성은 떨어진다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 Rodrik과 Stantcheva

(2021)는 적극적노동시장정책 프로그램에 중숙련 이상의 일자리(좋은 일자리)를 창출할 잠재력이 높은 산업 혹은 기업을 참여시킴으로써 사용자가 현장에서 필요한 기술을 갖춘 노동자를 직접 양성할 수 있는 기회를 주는 방식을 제안하고 있다. 기업 입장에서도 숙련 수준이 높은 노동자가 필요한데, 기업 내부에서 교육 혹은 기술훈련을 직접 실시하는 것보다 국가가 비용을 부담하는 프로그램을 이용하게 되면 비용절감과 높은 숙련 수준의 노동자 확보가 동시에 달성할 수 있으므로 생산성 향상에 도움이 될 수 있다는 것이다. 이를 통해 노동자는 좋은 일자리로의 취업 기회를 늘릴 수 있을 것이다.

제5절 결론

1. 논의 요약

이 장에서는 한국 사회에서 보편적 사회보장체계의 확립이 왜 필요한지에 대해 알아보고, 제도의 지속가능성을 보장하기 위해서 어떻게 하면 경제성장과의 선순환구조를 만들어나갈 수 있는지에 대해서 고민해보았다. 한국은 국가발전 전략으로서 수출지향적 산업화를 1970년대 중반 이후부터 추진하면서 노동비용을 최대한 절감하기 위해 노동에 대한 시장 소득 인상을 억제하고 국가가 제공하는 공적복지의 확대를 최소화하였다. 대신에 낮은 조세를 바탕으로 개인이 부동산과 주식시장에 대한 투자(혹은 투기)를 통해 사적 자산을 축적하여 사회적 위험에 개인 혹은 가족 단위로 대응하도록 유도하였다. 그리고 공적 사회보장체계는 사회보험 중심으로 발전하였으며, 이마저도 대기업 정규직 노동자, 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등 상대적으로 소득과 고용수준이 안정적인 집단에게만

선별적으로 제공됨으로써 정작 혜택이 필요한 집단이 공적 사회보장체제로부터 배제되는 역진적인 현상이 나타났다. 실제로 고용보험, 산재보험, 국민연금, 의료보험 등의 사회보험 가입률에 있어 정규직과 비정규직 간의 커다란 격차가 존재하며, 공공부조인 국민기초생활보장제도 역시 까다로운 수급요건 때문에 광범위한 사각지대를 양산했다. 이에 따라 공적 사회보장체계의 포괄성과 보장성이 현저하게 낮은 문제가 현재까지 지속되고 있다.

시민들이 생애주기에 걸쳐 마주하게 되는 사회적 위험에 대해 국가 차원에서 제공하는 사회적 안전망이 촘촘하게 만들어지지 않았기 때문에 국가의 정책적 개입을 반영한 소득불평등과 빈곤의 수준이 OECD 국가 중 가장 높은 상황이다. 그리고 2020년에 발생한 코로나19 팬데믹은 한국 사회의 공적인 사회보장체계가 얼마나 취약한지를 다시 한번 확인시켜주었다. 이러한 맥락에서 모든 국민을 포괄하고 사회적 위험에 대응하여 안정적인 삶을 영위할 수 있을 정도의 충분한 사회보장을 제공하기 위한 방안으로 이 장에서는 보편적 사회보장체계 구축에 대해 고민해보았다. 보편주의는 선별적 혹은 잔여적 정책보다 높은 수준의 사회적 형평성을 내포하며 공적 사회보장체계에 대한 대중적 지지를 위한 폭넓은 기반을 확보할 수 있는 측면에서 의의가 있다. Korpi와 Palme(1998)는 재분배의 역설(paradox of redistribution)이라는 개념을 통해 자산조사(means-tested)에 기반하여 복지자원이 저소득층 혹은 사회적 약자에게 표적화되어 할당되면 재분배에 대한 대중적 지지가 낮아서 오히려 재분배 효과가 낮아지기 때문에 전 국민을 아우르며 소득계층 간 존재하는 차별적 욕구를 인정함으로써 소득과 연동된 혜택을 제공하는 방식이 오히려 재분배 효과가 크다고 주장했다.

보편주의는 개념의 다차원성(multi-dimensionality) 때문에 명확한 정의를 내리기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 모든 시민을 포괄하며, 더

나아가 모든 시민을 동일한 관심(concern)과 관점(respect)을 바탕으로 정책의 영역으로 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다(Anttonen and Sipilä, 2014). 다만, 시민들의 개별적 욕구(needs)와 관련 없이 균등하게 제공하는 방식보다는 소득계층 간에 존재할 수 있는 차별적인 욕구(예컨대, 중산층 이상의 생활유지 욕구를 충족시키기 위해서는 높은 수준의 사회적 혜택이 요구된다)를 인정하고 이러한 차별적 욕구에 근거하여 차별적인 자원할당을 인정해줄 필요가 있다. 실제로 보편주의 복지국가의 대표적인 사례인 북유럽 국가들 역시 세금 및 사회보험료를 부담하는 집단과 실제로 공적 사회보장체계로부터 혜택을 받는 집단을 일치시키는 전략을 추진하고 있다. 다시 말해, 내가 낸 세금이 다양한 공적 복지프로그램을 통해 나에게 돌아오는 구조를 시민들이 직접 체감하게 함으로써 높은 조세부담구조와 복지지출규모를 유지할 수 있는 것이다. 만약 혜택의 누진성이 높아서 특정 집단(예컨대 저소득층)에게만 혜택이 대부분 제공된다면 공적복지 자체가 한정된 자원을 둘러싼 소득집단 간 제로섬(zero-sum) 게임이 되어 복지지출과 복지재정을 둘러싼 정치적 갈등이 심화될 수 있다. 반면에 혜택의 누진성이 낮다면, 세금을 납부한 집단과 혜택을 받는 집단이 중첩(overlap)되기 때문에 복지지출과 복지재정을 둘러싼 정치적 갈등이 뚜렷하게 드러나지 않을 수 있다. 2021년에 한국보건사회연구원에서 실시한 한국 사회 분배인식 조사결과에 따르면 소득과 자산규모가 늘어날수록 내가 낸 세금에 비해 정부로부터 받은 혜택의 수준이 낮다고 인식하고 있다. 다시 말해, 세금을 더 많이 부담할수록 사회적 혜택에 대한 만족도가 떨어지고 있다고 해석할 수 있다. 그리고 사회적 혜택에 대한 만족도가 낮을수록 복지지출 확대를 위한 증세에 대해 반대할 가능성이 높다는 결과를 통해 향후 복지제도 확대를 위한 증세에 대한 정당성 확보가 어려운 상황임을 알 수 있다.

한국 사회에서 보편적 사회보장체계를 구축하기 위해서는 무엇보다도 한국 복지시스템의 상황적 맥락을 고려하여 현실적인 방안을 모색할 필요가 있다. 우선 현재 공적 복지시스템의 사각지대에 놓여 있는 시민들은 공적 사회보장체계 내로 포함시키는 과정이 무엇보다도 중요하다. 그리고 사회보험은 소득과 연계되어 제공될 필요가 있으며, 이를 통해 저소득 계층부터 고소득 계층까지 모든 소득집단을 아우르는 시스템을 구축할 필요가 있다.

하지만 이미 사적보험 시장이 꾸준하게 발달한 한국 사회에서 단기적으로 사회보험을 공적보험 형태로 완전하게 대체하기는 현실적으로 어렵다. 따라서 소득수준에 상관없이 요구되는 출산, 양육, 노령, 질병, 돌봄 등과 관련된 사회서비스의 질을 우선적으로 높일 필요가 있다. 사회서비스의 경우 다른 공적 사회보장 프로그램에 비해 정치적 이념과의 상관성이 상대적으로 낮으며, 대부분의 이해관계자 집단이 지지할 수 있는 프로그램의 성격을 지니고 있다. 이러한 측면에서 사회서비스는 중산층을 보편적 사회프로그램 내로 포섭함으로써 보편적 사회보장체계 구축을 위한 정치적 지지를 확보하는 데 중요한 연결고리가 될 수 있다(윤홍식, 2011). 중산층이 저소득층에 비해 경제적으로 안정적이라고 하더라도 생애주기에 걸쳐 필요한 모든 서비스를 민간영역(시장)에서 구매한다는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 그러나 공적 사회서비스의 질(quality)이 낮다면, 중산층 이상의 소득집단의 경우 사적 사회서비스를 이용할 가능성이 높기 때문에 오히려 저소득층과 사회적 약자 집단이 품질 낮은 사회서비스를 이용하게 된다. 이러한 측면에서 높은 수준의 사회서비스를 구축하는 전략으로부터 보편적 사회보장체계 구축을 시작할 필요가 있다.

한편 보편적 사회보장체계를 구축하기 위해 반드시 고려해야 할 점은 복지제도의 확대와 경제성장 간의 관계성이다. 만약 복지제도의 확대가

경제성장에 도움이 되지 않거나 오히려 방해가 된다면 지속가능한 사회 보장체계를 구축할 수 없다. 서론에서 언급했듯이 경제성장 전략과 복지 시스템 개혁의 상호작용은 적어도 세 가지 다른 메커니즘을 통해 이루어질 수 있는데(Avlijas et al., 2021), 현재 한국 사회에서는 경제성장이 재분배를 담보하지 않아 사회적인 수준에서 보상을 위한 도구로써 복지국가 역할 강화가 요구되고 있지만, 궁극적으로는 공적 사회보장체계가 경제성장과 선순환 관계를 만들어야 한다. 이러한 맥락에서 이 장에서는 국가의 경제발전 전략에 맞춰 복지제도를 재조정해온 서구 복지국가들의 사례를 통해 한국 사회의 맥락에서 지속가능한 사회보장체계 구축 방안에 대해 모색하였다.

2. 정책적 함의 제시

성장레짐이라는 개념을 바탕으로 서구 복지국가의 다섯 가지 성장전략과 복지개혁을 살펴본 결과 둘 사이의 밀접한 연관성이 있음을 확인할 수 있었다. 고품질 제품 수출주도 성장전략을 추진하는 국가는 핵심영역의 고숙련노동자를 보호하고 노동비용을 최대한 억제하기 위해 복지제도의 이중화가 추진되고 있는 반면, 역동적 서비스 수출주도 성장전략을 추진하는 국가는 사회투자형 지출을 확대함으로써 고숙련-고학력 노동자의 확보와 끊임없는 혁신이 가능하도록 하고 있다. FDI 지원 수출주도 성장전략을 추진하는 국가는 해외 자본을 최대한 유치하기 위해 조세수준을 최대한 낮추고 복지비용을 최소화하는 방식의 소극적인 복지제도를 운영하고 있다. 금융화 기반 내수주도 성장전략을 추진하는 국가는 금융화와 ICT 영역의 발전이 두드러지고 이를 통해 일자리 창출과 경제성장을 이룩할 수 있었지만, 연금, 부동산, 교육 등의 영역에서 민영화

진행되면서 국가의 역할이 제한됨에 따라 소득과 자산의 불평등이 심화되는 문제가 발생하고 있다. 마지막으로 소득과 복지기반 내수주도 성장 전략을 추진하는 국가는 관대한 사회정책을 통해 내수를 확대함으로써 경제를 성장시키는 전략을 유지하고 있지만, 노동자의 숙련수준 향상보다는 보상정책에만 초점을 맞추으로써 성장전략을 수정하는 데 어려움을 겪고 있다.

한국의 경우 서비스업의 비중이 상대적으로 높지만, 경제 수준에 비해 서비스업 비중이 작다. 전반적으로 국민소득이 높아지면 다양한 서비스에 대한 수요가 높아지면서 서비스 산업의 비중이 높아지는 경향성이 있는데, 한국은 제조업 기반의 성장을 이룩하는 과정에서 서비스업의 비중이 크게 변화하지 않았다. 그 이유는 서비스업의 생산성이 제조업에 비해 매우 낮기 때문이다. 이로 인해 산업구조의 역동성이 2000년대 이후 급격하게 떨어지고 있으며, 산업 전반에 걸쳐 혁신과 성장이 원활하게 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 한국 사회의 성장동력을 모색하는 과정에서 서비스 산업의 생산성을 향상시키기 위한 방안에 대해서 고민해볼 필요가 있다. 특히 지속 가능한 보편적 사회보장체계를 구축해야 하는 한국의 경우 높은 수준의 공적 사회서비스 일자리를 지속적으로 확대하는 방안에 대해 고려해볼 필요가 있다. 이러한 일자리는 생산성 향상에는 제약이 있지만, ICT를 연계하여 생산성 향상이 가능하다. 또한 육아, 돌봄 등의 기능을 충실히 수행함으로써 고학력-고숙련 여성의 경제활동 참여를 촉진함으로써 역동적 서비스 영역의 고급 인력 확보에 기여할 수도 있다. 또한 공적 사회서비스 일자리의 확대는 현재 한국 사회에서 중숙련 일자리가 감소하는 경향성에 대한 효과적인 대안이 될 수 있다. 중숙련 일자리의 감소는 현재의 경제 시스템 하에서 중산층 규모를 유지하기 위한 '좋은 일자

리(good jobs)'를 창출하는 데 있어 실패하고 있음을 의미한다(Rodrik and Stantcheva, 2021). 좋은 일자리는 중산층 정도의 생활 수준을 유지할 정도로 충분한 소득이 보장되어 경제적 안정성이 높고, 지속적인 경력의 상승이 가능한 일자리를 의미한다. 제조업 기반 경제에서는 대부분 중숙련 일자리가 좋은 일자리의 기능을 수행하였지만, 서비스업 기반으로 전환하는 과정에서 중숙련 일자리가 갈수록 줄어들고 고숙련과 저숙련 일자리만 상대적으로 늘어나면서 빈곤과 불평등 문제가 갈수록 심화되고 있다(OECD, 2019). 이러한 가운데 북유럽의 사례처럼 교육, 보육, 의료, 돌봄 영역의 공적 사회서비스 일자리를 늘림으로써 경제적 안정성을 보장할 수 있는 좋은 일자리를 늘릴 수 있으며, 안정적인 고용을 전제로 사회보험의 보편성 또한 높아질 수 있다.

또한, 정부가 사회서비스의 수준을 직접 관리함으로써 높은 수준의 사회서비스를 전 국민이 보편적으로 이용할 수 있게 되며, 이를 바탕으로 수준 높은 교육의 기회를 계층에 상관없이 제공하고 여성이 보육과 돌봄의 부담으로부터 벗어나게 함으로써 탈산업화 시대에 고생산성 서비스 영역에 능력 있는 인재를 안정적으로 제공할 수 있게 된다. 현재 한국의 2019년 기준 여성고용률은 57.8% OECD 37개국 중 31위에 불과하며, 생애주기별로 여성 고용률이 'M'자형 곡선을 그리고 있다. 다시 말해, 20대에 고용률이 정점을 찍은 이후 출산과 육아로 인해 경력단절을 경험하는 여성이 비율이 높다는 의미다. 따라서 생산성이 높은 역동적 서비스 영역에서 고학력-고숙련 노동자를 안정적으로 확보하기 위해서는 높은 수준의 교육, 보육, 돌봄 등의 사회서비스를 국가가 책임짐으로써 여성의 경력단절을 완화시킬 필요가 있다. 실제로 지식기반 경제로의 전환을 추진하고 있는 독일 역시 고숙련-고학력 여성 노동자를 노동시장으로 편입시키기 위해 사회투자형 지출을 늘리고 있다(Fleckenstein and Lee, 2014).

이와 더불어 공적 사회서비스 일자리에서 정부가 적극적노동시장정책을 통해 저숙련 혹은 숙련 기술이 시대의 흐름과 맞지 않는 노동자를 재훈련시킴으로써 민간기업의 좋은 일자리로의 취업을 유도할 수도 있다. Rodrik과 Stantcheva(2021)는 적극적노동시장정책 프로그램에 중숙련 이상의 일자리(좋은 일자리)를 창출할 잠재력이 높은 산업 혹은 기업을 참여시킴으로써 사용자가 현장에서 필요한 기술을 갖춘 노동자를 직접 양성할 수 있는 기회를 주는 방식을 제안하고 있다. 이러한 방식을 통해 노동자의 숙련수준을 단순히 높이는 차원이 아닌 향후 혁신과 역동성이 높은 분야의 기업에서 요구되는 기술이나 지식을 습득하게 함으로써 양질의 일자리로 경쟁력 있는 노동자를 공급하는 순효과가 발생할 수도 있을 것이다.



제6장

자산기반 복지체제 하의 복지태도와 제도 변화 전략

제1절 서론

제2절 미시적 차원의 자산기반 복지체제

제3절 거시적 차원의 자산기반 복지체제

제4절 제도 변화를 위한 전략



제 6 장

자산기반 복지체제 하의 복지태도와 제도 변화 전략

제1절 서론

이 장에서는 산업화와 민주화를 거치면서 형성·변화해 온 자산기반 복지체제의 변화를 위해 어떤 접근이 필요한지 살펴해보도록 한다. 산업화 시기를 거치면서 복지국가 발달이 지체되어 온 결과 한국 사회에서는 주택 자산과 같은 부동산이 복지대체수단으로 활용되어온 경향이 강하다. 아파트 소유와 부동산 등은 한국 사회 중산층의 정체성을 결정하는 중요한 요인 중의 하나로 작용해 왔는데, 이러한 한국 사회의 특징은 사람들이 복지대체수단으로서 부동산과 같은 가계자산에 의지해 온 것과 불가분의 관계를 갖는다(김도균, 2018).

그런데 자산기반 복지체제가 사람들의 이해관계와 긴밀하게 엮여 있다는 사실은 그만큼 복지체제 전환과 제도 변화를 위해 고려해야 하는 쟁점과 풀어야 할 과제가 복잡하게 얽혀 있다는 것을 의미한다. 한국인의 복지태도에 관한 기존 연구들은 복지확대는 찬성하면서도 복지증세는 반대하는 비일관된 태도가 관찰된다는 점을 지적해왔으며, 이러한 일관되지 못한 복지태도가 복지국가의 확대 성장을 어렵게 하고 있다는 점을 강조해 왔다(금종예, 금현섭, 2017; 김사현, 2015; 김영순, 여유진, 2011; 최균, 류진석, 2000). 하지만 이러한 복지태도의 ‘비일관성’ 혹은 ‘증세 없는 복지’에 대한 지지는 자산기반 복지체제에서 나타나는 당연한 결과일 수 있다. 공적인 사회보장이 미흡한 상황에서 복지에 대한 요구는 크지만 내 집 마련의 경제적 부담과 어려움 때문에 증세에는 부정적인 태도를 보일 가능성이 높은 것이다.

자산기반 복지체제가 비일관된 복지태도와 밀접한 관련이 있다는 점은 한국의 복지국가 지지기반이 매우 불안정하다는 것을 의미한다. 특히 보편적 복지국가의 핵심 지지기반이 되어야 할 중산층과 청년층에 미치는 부정적 효과가 크다. 이미 내 집 마련과 자산 확보를 통해 안전망을 구축한 안정적인 중산층의 경우 복지확대에 대한 요구는 낮은 반면 복지증세에는 소극적일 가능성이 높다. 반면 아직 내 집 마련에 성공하지 못한 주거 사다리의 하층에 속하는 청년층은 복지확대는 찬성하더라도 복지증세에는 부정적일 가능성이 높다. 노동시장 지위가 점점 더 불안정해지는 상황에서 청년층의 증세 없는 복지 선호 경향은 더욱 강화될 것이다.

미시적 차원에서 자산기반 복지체제가 복지태도에 중요한 영향을 미친다면, 거시적 차원에서 자산기반 복지체제는 복지국가 전환을 위한 폭넓은 개혁 과제를 요구한다. 그동안 자산기반 복지체제는 조세부담의 하향 평준화와 토건 중심 공공 개발사업 등과 동전의 양면처럼 엮여서 발전해 왔다. 재정 시스템의 측면에서 보자면 일반적인 재정 활동과 밀접한 관련이 있는 보편적 복지체제와는 달리 자산기반 복지체제는 재정투융자나 민자유치 등과 같은 유사 재정 활동과 밀접한 관계가 있다(김도균, 2019; 2020a). 그러므로 자산기반 복지체제의 전환을 위해서는 단지 복지지출의 확대뿐만 아니라 이를 뒷받침할 수 있는 조세개혁, 재정개혁, 부동산 개혁 등 전방위적 개혁이 요구된다.

문제는 보편적 복지국가로의 전환을 위해서는 거시적 차원에서 조세·재정개혁과 부동산·토건 체제의 변화가 요구되지만, 이러한 개혁 과제들을 추진할 수 있는 정치적 지지기반의 형성이 쉽지 않다는 점이다. 미시적 차원에서 자산기반 복지체제가 형성시켜온 이해관계와 규범, ‘증세 없는 복지’와 같은 비일관된 복지태도로 인해 보편적 복지를 뒷받침할 수 있는 안정적인 토대를 구축하기가 어렵기 때문이다. 이런 점에서 보편적

복지국가로의 전환 과정에서 거시적·미시적 조건을 규정하는 핵심적인 요인이 자산기반 복지체제의 경로의존성이라고 할 수 있을 것이다.

이런 맥락에서 이 장에서는 자산기반 복지체제의 특징을 미시적 차원과 거시적 차원으로 구분해서 살펴보고, 이를 바탕으로 보편적 복지국가로의 전환을 위한 제도 변화의 전략을 살펴본다. 우선 미시적 차원에서 자산기반 복지체제와 복지태도의 관계를 설문조사 자료를 바탕으로 분석한다. 2021년 11월 한국보건사회연구원에서 실시한 ‘한국 사회 분배인식 조사’ 자료를 바탕으로 사회경제적 요인이 복지태도와 조세태도에 미치는 영향을 살펴본다. 둘째, 거시적 차원에서 보편적 복지국가로의 전환을 위해 요구되는 제도개혁의 쟁점을 살펴본다. 조세와 재정, 부동산 영역에서 그동안 제시되었던 정책대안과 제도개혁의 시도들을 평가한다. 셋째, 미시-거시 차원에서의 분석을 바탕으로 제도 변화를 위해 선택 가능한 전략이 무엇인지 살펴본다. 자산기반 복지체제의 경로의존성에서 탈피하기 위해 선택 가능한 정책 수단이 무엇인지 검토한다.

지난 20여 년 동안 국가의 복지지출 규모는 가파르게 증가해 왔다. 하지만 복지국가의 성장에도 불구하고 복지체제 수준에서 질적인 전환이 있었는지는 의문이다. 이 글은 그동안 복지국가의 성장에도 불구하고 미시적·거시적 차원에서 자산기반 복지체제는 견고하게 지속되어 왔다는 점을 보일 것이다. 오히려 체제 전환을 가능케 할 것으로 기대되었던 청년층들마저 자산기반 복지의 논리에 함몰되어 가는 경향마저 나타나고 있음을 강조한다. 이 글은 미시적 차원에서 자산기반 복지체제의 지속성이 청년층까지 확대되는 경향을 분석하고, 이를 바탕으로 주어진 조건에서 상황을 타개해 나갈 수 있는 제도 변화의 전략을 검토해 보고자 한다.

제2절 미시적 차원의 자산기반 복지체제

1. 주택-복지국가 관계

가. 상쇄가설과 대체가설

미시적 차원에서 자산기반 복지체제가 복지태도에 미치는 영향을 살펴 보기 위해 먼저 주택과 복지국가의 관계에 대해 기존에 제시된 두 가지 가설을 검토한다. 주택 소유와 복지국가의 관계를 설명하는 대표적인 가설로는 케메니(Kemeny, 2005)가 제시한 ‘주택 소유-복지국가’ 상쇄가설(이하 상쇄가설)과 캐슬스(Castles, 1998)가 제시한 ‘자기보험 수단(혹은 복지대체수단)으로서 주택 소유’ 가설(이하 대체가설)을 들 수 있다.

주택 소유와 복지국가의 관계에 대해 처음으로 주목했던 케메니는 주택 소유 규범이 지배적인 사회에서는 생애주기의 전반부에 내 집 마련을 위해 많은 비용을 부담할 수밖에 없는데, 이렇게 주거비용이 생애주기의 전반부에 집중된 결과 가계의 입장에서는 복지국가를 지탱할 수 있는 조세에 대한 부담을 버겁게 여길 수 있다는 점을 강조한다. 이로 인해 내 집 마련 규범이 지배적인 사회에서는 복지국가의 발전이 제약될 가능성이 높다고 지적한다. 실제로 주택 소유율과 복지국가 지출 혹은 복지국가의 관대성 간의 상관관계를 살펴보면, 주택 소유율이 높을수록 복지국가 지출 규모가 작고, 복지국가 규모가 큰 국가에서는 주택 소유율이 낮은 것을 확인할 수 있는데, 이러한 상관관계는 케메니가 제시한 상쇄가설을 지지한다(Kemeny, 2005).

대체가설은 캐슬스에 의해 제시되었는데, 캐슬스는 주택 소유율과 복지국가 발전에 주목하기보다는 주택 소유와 연금의 관계에 초점을 맞추

고 주택자산이 복지수단에 대한 기능적 등가물로 활용될 수 있다는 점을 강조한다. 케메니가 내 집 마련 규범이 복지 확대를 위한 조세정책에 미칠 수 있는 부정적 영향에 주목한 반면, 캐슬스는 주택자산의 복지기능을 강조한다. 이러한 강조점의 차이에 따라 캐슬스는 연금삭감 같은 복지국가 축소가 자기보험 수단으로서 주택 소유를 자극할 수 있으며, 또는 반대로 주택 소유가 복지국가에 대한 요구를 낮추는 경향이 있다고 지적한다(Castles, 1998). 이렇게 주택자산이 복지대체수단으로 활용될 수 있다는 점에 주목했다는 점에서 캐슬스의 대체가설은 케메니의 상쇄가설과 미묘한 차이가 존재한다.

케메니와 캐슬스가 상쇄가설과 대체가설을 제시한 이후 주택과 복지국가의 관계에 대한 연구는 크게 진전을 이루지 못하다가 최근 금융위기를 계기로 다시금 복지국가 연구의 주목을 받게 되었다. 안셀(Ansell, 2014)은 주택 소유의 정치적 효과에 주목하면서 주택 소유와 복지태도의 관계는 주택시장 상황에 따라 유동적이라는 점을 강조한다. 영국 사례를 통해 주택가격이 상승할 때는 주택 소유가 복지태도에 부정적 영향을 미치는 반면, 주택가격이 하락할 때는 주택 소유가 오히려 복지태도에 긍정적 영향을 미치는 경향이 있다는 점을 지적한다.

반 군텐과 콜(Van Gunten & Kohl, 2020)은 예전에는 복지지출과 주택 소유율 간에 음의 상관관계가 존재했다면 최근에는 이 관계가 양의 관계로 역전되었다고 하는 '역전가설(inversion hypothesis)'을 제시한다. 최근 복지국가 지출과 주택 소유율이 양의 상관관계(upward convergence)로 역전된 이유는 복지지출이 삭감되기 어려운 것처럼 주택 소유율도 하락하기 어렵기 때문임을 강조하면서, 이를 dual ratchet effect로 개념화한다. 그리고 이러한 역전이 발생할 수 있었던 조건으로 가계신용의 확대 등 금융정책의 변화로 복지지출은 유지하면서 부채를 이용한 주택구

입이 가능하게 됨으로써 주택과 복지국가 간의 상쇄관계가 약화되었다고 주장한다.

최근의 연구 경향들은 케메니와 캐슬스가 제시한 가설들을 비판적으로 검토한다. 가령 역전가설처럼 더 이상 케메니와 캐슬스가 제시한 가설이 현재 상황에는 잘 들어맞지 않는다는 점을 지적하거나 혹은 안셀의 연구처럼 주택 소유와 복지태도의 관계가 부동산 시장 상황에 따라 유동적일 수 있음을 보이고 있다(Ansell, 2014; Van Gunten and Kohl, 2020). 하지만 이러한 연구들은 상쇄가설과 대체가설 자체가 틀렸다기보다는 사회구조적 변화에 맞게 기존 가설을 수정하려는 시도들이라고 평가할 수 있을 것이다. 오히려 신자유주의적 맥락에서 정치경제적으로 주택변수가 복지태도나 복지국가의 성격에 미치는 영향력이 증가하고 있음을 보여준다.

그렇다면 주택 소유와 복지국가에 관한 기존의 가설들은 한국 복지체제의 특징을 설명하는데 어느 정도 유효할까? 여기서는 한국 사회에서 관찰되는 복지태도의 특징을 상쇄가설과 대체가설을 통해 설명해 보고자 한다.

상쇄가설과 대체가설은 그동안 연구들이 지적해온 소위 복지태도의 비일관성을 설명하는데 매우 유용할 수 있다. 상쇄가설은 내 집 마련의 필요성이 복지증세 태도에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 이 가설은 내 집 마련 규범이 강한 사회에서는 아직 자산형성에 성공하지 못한 젊은 세대일수록 복지증세에 부정적일 가능성이 크다는 점을 보여준다. 반면 대체가설은 주택 소유가 복지태도에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 공적인 복지제도의 발달이 미흡한 사회에서도 주택 소유자들은 자산의 자기보험 효과로 인해 복지확대에 소극적일 가능성이 높다. 자산의 자기보험 효과를 기대할 수 없는 무주택자들(특히 은퇴시기에 접어든 중고령자 무주택 계층)은 복지확대를 지지할 가능성이 높을

것이다. 하지만 반대로 복지확대를 요구하기보다는 복지대체수단으로서 내 집 마련을 우선시할 수도 있다. (특히 아직 내 집 마련에 성공하지 못한 젊은 계층)

이렇게 상쇄가설과 대체가설은 자산기반 복지체제 하에서 사람들의 복지태도가 왜 비일관된 모습을 띄게 되는지를 잘 설명해 줄 수 있다. 대체가설은 복지확대에 대한 태도를 설명하는 가설로서 의미가 있으며, 상쇄가설은 복지증세에 대한 태도를 설명하는 가설로 유의미하다. 그리고 이 두 가지 가설을 종합해 볼 때, 공적 복지의 부족으로 복지확대를 요구하더라도 개인적으로 여전히 내 집 마련을 우선시한다면 복지증세에는 소극적일 가능성이 높을 것이다. 그동안 복지확대는 지지하면서도 복지증세는 반대하는 태도를 이중성이나 비일관성으로 설명하는 경우가 많았는데, 이러한 이중성이나 비일관성은 자산기반 복지체제와 밀접한 관련이 있다고 할 수 있을 것이다.

더구나 한국은 서구의 국가들과 달리 복지지출과 주택 소유율이 함께 증가해 왔다고 평가하기도 어렵다. 비록 복지지출은 꾸준히 증가해 왔지만 중산층을 포괄할 정도의 보편적 사회안전망을 구축했다고 보기는 힘들다. 이런 점에서 공적 복지의 확대에도 불구하고 복지대체수단으로의 주택자산의 중요성이 줄어들었다고 보기 힘들다. 그렇다고 주택 소유율이 증가했는가 하면 그렇지 않다. 주택공급은 계속해서 증가했지만 다주택자 비중이 늘고, 주거 불평등이 심화되어 왔을 뿐, 주택 소유율 자체는 증가하지 못했다. 오히려 연령집단 별 주택 소유 격차는 더욱 벌어지는 양상이다(김도균, 2021). 청년세대의 내 집 마련이 그만큼 어려워지고, 경제적 부담은 증가해 왔다고 할 수 있다. 이런 측면에서 보면 한국의 경우에는 케메니가 제시한 상쇄가설과 캐슬스가 제시한 대체가설의 설명력이 더욱 증가해 왔다고 볼 수도 있을 것이다.

나. 기존 연구 검토

이 글은 대체가설과 상쇄가설을 바탕으로 소득과 같은 경제적 요인이나 이념이나 세대 같은 비경제적 요인보다는 주택 소유나 자산 같은 경제적 요인이 한국인의 복지태도를 설명하는데 유용하다는 점을 보이고자 한다. 특히 연령과 자산변수의 상호작용 효과를 분석함으로써 내 집 마련 규범이 지배적인 사회에서는 아직 내 집 마련과 자산축적에 성공하지 못한 젊은 세대에서 복지확대에 대한 지지는 높을 수 있지만 복지증세에는 부정적일 가능성이 높다는 점을 보이고자 한다.

한국인의 복지태도에 대한 기존 연구들은 전통적인 계급·계층(혹은 소득) 접근법이 한국의 경우에는 잘 들어맞지 않는다는 점을 강조해 왔다. 계급·계층 접근법은 직종이나 고용 지위, 소득수준 등 계급이나 계층을 규정하는 전통적인 요인들이 복지태도에 중요한 영향을 미칠 것으로 가정한다. 복지국가의 탈상품화 효과가 노동자들의 계급적 이해관계와 잘 부합하기 때문에 노동계급은 복지국가를 적극적으로 옹호할 가능성이 높고, 저소득 계층일수록 복지욕구가 높기 때문에 국가의 재분배 정책을 지지할 가능성이 크다는 것이다(Meltzer & Richard, 1981; Svallfors, 2007). 그런데 한국은 이러한 계급 혹은 계층 변수가 복지태도를 설명하는데 통계적으로 유의미하지 않거나 가설과 반대되는 영향력을 보여 왔다. 노동계급과 저소득 계층이 복지국가를 지지하는 경향이 관찰되지 않는 것이다(김영란, 1995; 김영순, 여유진, 2011; 노대명, 전지현, 2011; 이성균, 2002; 주은선, 백정미, 2007).

이러한 비계급성과 함께 한국인의 복지태도에서 관찰되는 또 한 가지 경향은 이중성 혹은 비일관성이다. 노동계급과 저소득 계층은 복지국가를 지지하는 경향이 약할 뿐만 아니라 지지하더라도 복지증세는 반대하는 비일관된 태도를 보인다는 것이다. 한국인의 복지태도에 관한 기존 연

구들은 국가의 재분배 정책은 지지하면서도 복지확대를 위한 증세에는 부정적인 태도를 보이는 집단이 큰 비중을 차지한다는 것을 보여준다. 그리고 이러한 비일관된 복지태도 혹은 '증세 없는 복지'에 대한 지지는 전문직이나 고소득층보다는 단순노무직이나 저소득층에서 더 높은 경향을 보인다(금중예, 금현섭, 2017; 김사현, 2015; 김수정, 남찬섭, 2015; 김영순, 여유진, 2011; 최균, 류진석, 2000). 이런 점에서 복지태도의 비계급성과 비일관성은 서로 밀접한 관련이 있다고 할 수 있을 것이다.

하지만 최근에는 소득이나 직종 변수가 아니라 노동시장 지위 변수가 복지태도에 미치는 영향에 주목하는 연구들이 이루어지고 있다. 복지국가의 탈상품화 효과를 고려할 때 계급계층 접근법이 강조하는 소득이나 직종 변수보다 노동시장 지위에 따라 발생하는 위험(labor market risk)과 복지태도의 인과관계가 중요할 수 있다. 고용이 불안정하고 실업의 위험이 높은 직종에 종사하는 계층일수록 국가의 재분배 정책을 선호할 가능성이 높을 것이다. 또는 고용불안정성과 소득수준의 상호작용이 국가의 재분배 정책에 대한 선호에 영향을 미칠 수 있다(Cusack, Iversen, & Rehm, 2006; Rehm, 2011; Rehm, 2016). 한국사례에 대한 분석에서도 노동시장 지위는 소득이나 직종 변수에 비해 복지태도에 미치는 영향력이 보다 명확하다. 정규직 여부가 복지태도에 미치는 효과를 보면 정규직에 비해 비정규직이 좀 더 국가의 재분배 정책을 선호하는 것으로 관찰된다(이주희, 2014). 종사상지위를 고려하여 자영자와 노동자, 또는 상용노동자와 임시·일용노동자의 차이를 살펴보아도 종사상 지위에 따른 복지태도의 차이가 발견된다(류만희, 최영, 2009; 백정미, 주은선, 김은지, 2008).

성별, 학력, 연령과 같은 인구사회학적 변수들의 영향력은 소득이나 직종변수와 마찬가지로 모호한 양상을 보인다. 성별을 기준으로 보면 여성

들은 노동시장에서 낮은 지위와 돌봄노동 등의 문제로 인해 재분배와 복지확대를 선호할 것으로 예상할 수 있다. 하지만 성별 경우에도 한국 사회에서는 남성에 비해 여성들이 반복지 태도를 보이는 경향이 있다(김수정, 2015; 백정미 외, 2008).

학력 변수와 복지태도의 관계도 마찬가지다. 일반적으로 교육 수준이 높다면 노동시장에서의 지위도 안정적인 가능성이 크기 때문에 재분배 정책에 대한 선호 또한 낮을 것으로 예상할 수 있다. 실제로 ISSP 자료를 분석한 결과에 따르면 교육수준이 높을수록 복지선호가 낮아지는 것을 확인할 수 있다(Rehm, 2016). 그런데 우리의 경우 교육 수준이 높을수록 복지국가에 대한 지지가 높은 경향을 보인다(김수정, 남찬섭, 2015; 김영순, 여유진, 2011). 김영순과 노정호는 이를 코호트 효과를 통해 설명한다(김영순, 노정호, 2017).

연령변수가 복지태도에 미치는 효과도 모호하다. 대체로 은퇴 시기에 접어든 노년층에서 복지욕구가 더 크기 때문에 서구의 연구 결과들은 노년층에서 복지국가에 대한 지지가 더 높다고 보고한다(Pampel & Williamson, 1988). 그런데 우리의 경우는 이와 반대로 노년층에서 복지확대를 반대하는 경향이 뚜렷하다(김수완, 김상진, 강순화, 2014; 김영순, 노정호, 2017; 김영순, 여유진, 2011). 김영순과 노정호는 이러한 특징도 교육·학력 변수와 마찬가지로 연령효과가 아니라 코호트 효과로 설명한다(김영순, 노정호, 2017).

김영순과 노정호(김영순, 노정호, 2017)가 강조하는 것처럼 세대는 이념과 성역할에 대한 인식에 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문에 이를 매개로 복지태도에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 그런데 세대와 복지태도의 관계를 보기 위해서는 세대효과와 연령효과를 구분하고 연령효과를 통제한 후 세대효과를 살펴볼 필요가 있다. 이렇게 연령효과를 통제할 경

우 산업화 세대는 뚜렷하게 반복지적인 태도를 보인다. 산업화 세대의 역사적 경험과 이념적 편향이 복지태도에 강한 영향을 미치는 것이다. 그러므로 노년층의 반복지적 태도는 연령효과보다는 세대효과로 해석하는 것이 타당하다고 지적한다. 같은 맥락에서 한국에서 학력과 복지태도의 관계가 서구와 반대 방향으로 나타나는 것 또한 산업화 세대에 비해 교육 수준이 높은 민주화 세대의 이념적 이타주의 경향 때문일 수 있다. 즉 한국에서는 학력 변수가 노동시장 지위 같은 경제적 요인보다는 세대 같은 비경제적 요인과 보다 밀접한 관련성을 지닌다고 해석할 수 있을 것이다 (김영순, 노정호, 2017; 김영순, 여유진, 2011).

한국인의 복지태도에서 발견되는 비일관성은 조세 변수로도 설명이 가능하다. 증세에 대한 지지는 복지확대에 대한 태도 외에도 조세제도의 형평성이나 조세부담 정도, 납부능력, 정부에 대한 신뢰도 등의 요인으로부터 영향을 받을 수 있다(김종예, 금현섭, 2017). 이런 조세 변수의 측면에서 보면 저소득층이 증세 없는 복지를 지지하는 이유는 담세능력이 취약할 뿐만 아니라 조세제도가 불공평하게 운영되고 있다고 인식하기 때문일 수도 있다. 이렇게 조세 관련 변수들을 고려하게 되면 비일관된 복지태도는 일견 매우 합리적이고 자연스러운 현상으로 설명될 수 있다(김수정, 남찬섭, 2015).

과세체계의 공정성이나 세무 행정의 신뢰성, 정부에 대한 신뢰도 중요한 변수이다(Rothstein, 2011). 한국은 실제 조세부담 수준이 낮음에도 조세에 대한 거부감이 강한데, 이것은 조세 행정이나 정부에 대한 신뢰도가 낮기 때문일 수 있다(김동은, 황호찬, 2005). 그러므로 실제 경제적 변수보다 조세 형평성이나 조세부담, 정부 신뢰도 등에 대한 주관적 인식이 복지태도를 더 잘 설명하는 변수일 수 있다.

그런데 담세능력이나 조세 형평성은 엄밀히 말하면 개인의 주관적 인식에 불과하다. 실제로는 그렇지 않은데 세금을 과도하게 부담하고 있다

고 인식할 가능성도 존재한다. 그러므로 실제 부담 수준과는 상관없이 스스로 조세부담이 높다고 생각할 경우 증세 없는 복지를 지지할 가능성이 높을 것이다. 조세제도의 형평성과 관련해서도 조세제도가 불공평하게 운영되고 있다고 생각할수록 복지증세에는 부정적인 태도를 보일 가능성이 높다. 그런데 대체로 저소득층일수록 본인의 조세부담이 높고 조세제도가 불공평하다고 인식하는 경향이 강하기 때문에, 소득수준이 세금부담 인식과 복지태도 간의 관계를 조건화하게 된다(금종예, 금현섭, 2017). 이런 측면에서 보면 저소득층에서 증세 없는 복지를 지지하는 이유는 조세부담에 대한 주관적 인식의 결과라고 할 수 있다.⁵⁰⁾

계급 정체성은 객관적인 구조적 위치에 의해 자동적으로 형성되는 것이 아니라 계급정치의 산물이라고 할 수 있기 때문에 노동계급은 역사적이고 정치적인 과정을 거쳐 계급으로서 정체성이 형성될 때 비로소 비일관된 복지태도를 극복하고 일관된 복지태도를 견지할 수 있을 것이다. 하지만 한국은 역사적으로 노동자들이 계급으로서 호명된 역사와 경험이 미흡하다(김수정, 남찬섭, 2015). 이런 측면에서 보면 계급·계층 변수보다는 세대 경험이나 조세제도에 대한 주관적 인식 같은 비경제적 요인이 복지태도를 설명하는 주요 변수일 수 있다.

최근에는 자산변수가 복지태도에 미치는 영향을 주목한 연구 결과들이 제기되고 있다. 앞서서도 지적한 바와 같이 서구 국가들에서는 2008년 금융위기 이후 주택과 부동산 자산이 복지태도나 투표행위에 미치는 영향에 대한 관심이 증가했다. 대표적으로 안셀은 자산의 자기보험 효과를 강조하고 자산소유가 복지국가에 대한 기능적 등가물로서 복지선호를 낮추는 경향이 있다는 점을 보여주었다. 특히 이념적으로 우파에 가까운 사

50) 미국에서 저소득층이 부자감세나 상속세 폐지를 지지하는 역설은 이렇게 주관적 인식으로 인해 자기이익을 왜곡해서 이해하기 때문이라고 할 수 있다(금종예, 금현섭, 2017).

람들은 부동산 가격이 상승하는 국면에서는 자산 소유가 복지국가에 부정적 영향을 미치지 않지만 반대로 부동산 가격이 하락하는 국면에서는 복지국가에 대한 지지를 증가시키는 경향이 있다는 점을 보여준다. 이념적으로 좌파에 가까운 사람들은 자산 변수와 무관하게 복지국가를 지지하는 경향이 있기 때문에 자산의 자기보험 효과가 뚜렷하지 않은 반면, 우파에 가까운 사람들은 자산가격의 하락 국면에서는 자산의 자기보험 효과가 약화되기 때문에 복지국가에 대한 지지가 상승하게 된다는 것이다 (Ansell, 2014).

김항기와 권혁용의 연구는 한국 사회에서 자산소유와 복지태도의 관계를 다루고 있다. 이들은 자산변수뿐만이 아니라 부채변수까지 고려하여 자산부채 레버리지가 복지태도에 미치는 영향을 분석하였다. 이들은 대부분의 사람들이 빚을 저서 집을 구입하는 상황에서는 주택 소유나 자산 규모 자체보다는 부채를 고려한 순자산이 실질적인 기능적 등기물로서 작용한다는 사실에 주목한다. 부동산 가격이 상승하더라도 부채 규모가 크다면 자산의 자기보험 효과는 약화될 것이기 때문이다. 2007년부터 2013년까지 복지패널 분석 결과를 보면 자산규모가 증가할수록 복지확대에 부정적 태도를 보이는 반면, 자산부채 레버리지 값이 클수록 복지확대에 긍정적 태도를 보여주고 있다. 즉 자산의 자기보험 효과 때문에 자산규모가 증가할수록 복지욕구는 줄어들지만 부채규모가 자기보험 효과를 상쇄하기 때문에 부채규모가 자산규모보다 상대적으로 클 경우에는 복지욕구가 증가하는 것을 알 수 있다(김항기, 권혁용, 2017).

이철승, 황인혜, 임현지(2018)는 소득과 자산의 상호작용 효과를 통해 자산의 자기보험 효과를 살펴보고 있다. 기존 연구들은 자산의 자기보험 효과를 증명한 반면, 소득이 복지태도에 미치는 영향에 대해서는 비밀관성과 비계급성을 강조해 왔다. 그런데 이철승은 소득수준이 높은 계층은

소득 상실에 대한 위험도 크기 때문에 그만큼 소득 상실의 위험에 대한 보험 욕구도 클 수밖에 없다는 보험욕구 가설을 제시한다. 더구나 공적인 사회안전망이 미흡한 한국 사회와 같은 경우에는 이러한 경향은 더 뚜렷하게 나타날 것이다. 이렇게 계급론적 가설과 달리 보험욕구 가설의 관점에서 보면 소득수준이 높을수록 복지에 대한 지지가 증가하는 한국인의 복지태도는 예외적이기보다는 오히려 매우 자연스러운 결과로 해석할 수 있다.

다만 보험욕구 가설은 대체가설과 함께 고려할 필요가 있다. 대체가설이 강조하는 것처럼 자산의 자기보험 효과로 인해 소득수준도 높고 자산수준도 높은 경우에는 자산의 자기보험 효과가 소득의 보험욕구 효과를 상쇄하기 때문에 재분배 정책에 대한 선호를 약화시킬 것이다. 반면 소득수준은 높지만 자산 수준은 낮은 경우에는 보험욕구는 큰 반면 자산의 자기보험 효과가 부재하기 때문에 국가의 복지확대를 적극적으로 지지할 가능성도 증가하게 된다. 더구나 저소득층을 정책대상으로 하는 선별복지보다는 소득수준과 상관없이 복지제도를 운영하는 보편복지를 선호할 가능성이 높다. 그러므로 소득과 자산의 상호작용 효과를 고려해야 소득과 자산이 복지태도에 미치는 영향을 정확하게 분석할 수 있다고 할 수 있다(이철승, 황인혜, 임현지, 2018).

다. 연구가설

이 글은 앞에서 살펴본 대체가설과 상쇄가설을 토대로 자산변수가 복지태도에 미치는 영향을 살펴본다. 또한 연령과 자산변수의 상호작용 효과를 분석한다. 대체가설과 상쇄가설의 설명력을 동시에 살펴보기 위해 종속변수로는 복지확대에 대한 태도뿐만 아니라 복지증세에 대한 태도도

함께 고려한다. 앞에서 살펴본 것처럼 자산과 복지태도에 관한 기존 연구들은 대부분 자산의 자기보험 효과 즉 대체가설에 주목해 왔다. 반면 상쇄가설을 토대로 자산변수가 복지증세 태도에 미치는 효과에 대해서는 아직까지 충분한 검토가 이루어졌다고 보기 어렵다.

더구나 상쇄가설이 지적하는 바와 같이 자산 변수는 연령집단별로 상이한 효과를 지닐 수 있다. 복지제도가 미흡하고 내 집 마련 규범이 지배적인 사회에서는 젊은 세대의 내 집 마련 부담은 매우 클 것이고, 그 결과 젊은 세대에서는 복지확대는 지지하지만 복지증세는 반대하는 경향이 보다 강할 것이다. 반면 내 집 마련에 어느 정도 성공한 안정적인 젊은 세대에서는 복지확대에 대한 요구도 크지 않지만 복지증세에 대한 거부감도 상대적으로 약할 가능성이 높다.

내 집 마련과 자산 축적에 성공한 중고령자 세대에서는 복지확대와 복지증세에 모두 부정적일 가능성이 높다. 자산의 자기보험 효과로 인해 복지욕구는 낮은 반면, 은퇴기에 접어들어 노동소득이 줄어드는 상황에서 자산보유에 따른 조세부담 증가는 복지증세 태도에 부정적 영향을 미칠 것이다. 반면 자산축적에 성공하지 못한 중고령자 세대에서는 복지확대와 복지증세에 모두 매우 적극적일 가능성이 높다. 노동소득이 빠르게 하락하는 시기에 보유한 자산마저 부족할 경우 복지욕구는 매우 클 것이고, 실질적인 복지확대를 가능케 하는 복지증세에도 보다 적극적인 태도를 지닐 가능성이 높다.

자산변수가 복지태도에 미치는 효과를 분석하기 위해 소득, 자산, 부채 변수들과 함께 주택 소유, 성별, 연령, 학력, 노동시장지위 같은 사회경제적 변수들과 조세와 부동산에 대한 주관적 인식 변수들을 통제변수로 활용한다. 우선 기존 연구결과들을 반영하여 소득과 자산의 상호작용, 자산 부채 레버리지 변수를 모형에 포함시킨다. 또한 계급변수로 일반적으로

사용되는 직종 변수 대신 노동시장 위험을 보다 잘 반영하는 노동시장 지위 변수를 포함한다. 기존 연구들이 지적하는 것처럼 조세에 대한 주관적 인식이 복지태도에 미치는 영향이 크기 때문에 조세 관련 인식 변수들을 모형에 포함시킨다. 마지막으로 자산변수가 복지태도에 미치는 효과를 살펴보기 위해 부동산 관련 주관적 인식 변수들, 가령 내 집 마련의 우선성, 부동산이 사회경제적 지위에 미치는 영향력, 내 집 마련의 어려움 등에 관한 인식 변수들을 포함한다.

라. 변수와 기초통계

1) 종속변수

이 글에서는 복지확대와 복지증세, 복지확대와 복지증세를 교차한 복지태도 유형 세 가지 변수를 종속변수로 취급한다. 복지확대를 측정하는 문항은 ‘귀하는 현재의 우리나라 복지 수준이 적당하다고 생각하십니까? 아니면 현재 수준보다 축소하거나 확대할 필요가 있다고 생각하십니까?’라는 문항이다. ‘① 많이 줄여야 한다’부터 ‘⑤ 많이 늘려야 한다’까지 5점 척도로 측정하였다. 복지증세를 측정하는 문항은 ‘사회복지 확대를 위해서는 세금을 더 거둬야 한다’는 문항이며 ‘① 적극 반대’부터 ‘④ 적극 찬성’까지 4점 척도로 측정하였다.

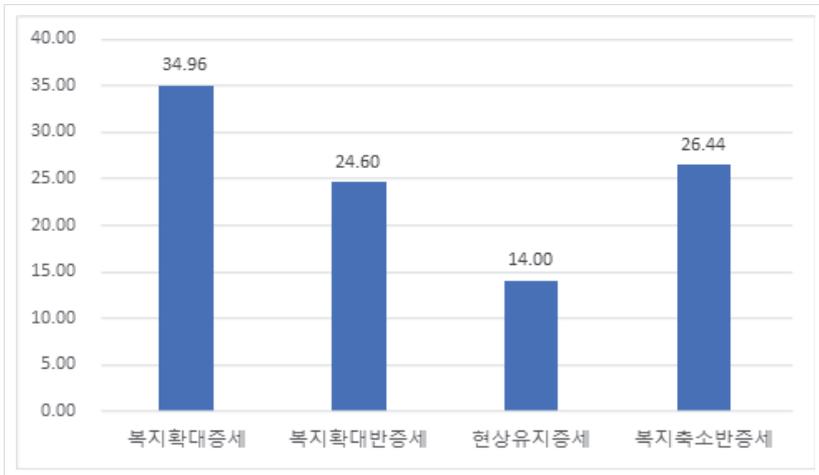
복지태도 유형은 복지확대와 복지증세 문항을 교차해서 네 가지로 유형화한다. 첫째, 복지확대(4~5점)와 복지증세(3~4점)를 모두 찬성하는 경우를 ‘적극적 복지’ 유형으로 분류한다. 둘째, 복지확대(4~5점)는 찬성하지만 복지증세(1~2점)는 반대하는 경우 ‘증세 없는 복지’ 유형으로 분류한다. 셋째, 복지지출(1~3점)은 현상유지 또는 축소를 요구하지만 복

지증세(3~4점)는 찬성하는 경우 ‘소극적 복지’ 유형으로 분류한다. 넷째, 복지지출(1~3점)은 현상유지 또는 축소를 요구하고 복지증세(1~2점)는 반대하는 경우 ‘적극적 복지반대’ 유형으로 분류한다.

이렇게 네 가지 유형이 전체 표본에서 차지하는 비율은 [그림 6-1]과 같다. 적극적 복지 유형이 34.96%로 가장 높고, 적극적 반복지 유형은 26.44%를 차지한다. 증세 없는 복지 유형은 24.6%, 소극적 복지 유형은 14.0%를 차지한다.

[그림 6-1] 복지태도 유형별 비중

(단위: %)



2) 독립변수

독립변수로는 소득과 자산, 부채 같은 경제적 요인과 조세에 대한 인식이나 부동산 문제에 대한 인식 같은 주관적 인식 변수를 포함한다. 소득과 자산, 부채 변수는 로그변환을 취해서 활용한다. 로그 변환을 위해 '0'

의 값은 '1'로 재코딩하여 로그변환을 취했다. 자산부채 레버리지 변수는 로그변환한 부채변수를 로그변환한 자산변수로 나눈 값으로 정의한다.

3) 통제변수

통제변수로는 주택 소유 유무, 성별, 연령, 학력, 노동시장 지위, 이념, 안정성 변수를 포함한다. 주택 소유는 무주택, 1주택, 다주택 3개의 범주로 측정한다. 성별은 여성과 남성의 이진변수이다. 연령은 20대부터 60대까지 10세 단위로 구분한 연령집단 변수를 사용한다. 학력은 고졸 이하, 대졸(3년제 이하), 대졸(4년제), 대학원 이상으로 구분한다. 노동시장 지위는 임금근로자를 상층, 중간층, 하층으로 구분하고, 그 외에 자영업과 실업자, 비경활인구(학생, 주부, 은퇴자 등) 범주로 포함한다. 임금근로자의 구분은 기업규모, 정규직여부, 노조유무를 기준으로 대기업-유노조-정규직, 중소기업-유노조-정규직, 대기업-무노조-정규직이 임금근로자 상층에 해당하며, 중소기업-무노조-정규직, 대기업-무노조-비정규직, 대기업-유노조-비정규직이 임금근로자 중간층, 마지막으로 중소기업-무노조-비정규직, 중소기업-유노조-비정규직이 임금근로자 하층으로 구분한다.

조세인식에 관한 변수로는 본인의 조세부담 정도, 비용 대비 편익을 측정하는 복지혜택, 조세제도의 수직적 형평성, 정부에 대한 신뢰도 변수를 포함한다. 조세부담 변수는 '귀하는 현재 본인의 경제적 능력에 비해 어느 정도 세금을 부담하고 있다고 생각하십니까?'라는 문항이며 5점 척도로 측정하였다. 복지혜택 변수는 '귀하는 본인이 납부했던 세금과 비교해 볼 때, 정부로부터 받은 혜택의 수준이 어떻다고 생각하십니까?'라는 문항이며 5점 척도로 측정하였다.

조세제도의 수직적 형평성은 ‘귀하는 현재 우리나라 국민들이 납부하는 세금 수준이 각 소득수준 별로 어떻다고 생각하십니까?’라는 문항을 ‘고소득층이 납부하는 세금수준’ ‘중산층이 납부하는 세금수준’ ‘저소득층이 납부하는 세금수준’으로 나누어서 5점 척도로 측정된 결과를 바탕으로, ‘저소득층이 납부하는 세금수준’의 측정값에서 ‘고소득층이 납부하는 세금수준’의 측정값을 뺀 값으로 정의하였다. 그러므로 변수값이 높을수록 저소득층이 고소득층에 비해 납부하는 세금수준이 높다고 생각하는 것을 의미하며(즉, 조세제도가 역진적이라고 인식), 반대로 변수값이 낮을수록(마이너스에 해당할 경우) 고소득층이 저소득층에 비해 납부하는 세금수준이 높다고 생각하는 것을 의미한다(즉, 조세제도가 누진적이라고 인식).

정부에 대한 신뢰도는 ‘귀하는 다음의 각 기관이나 집단을 얼마나 신뢰하십니까? 혹은 신뢰하지 않으십니까?’라는 문항에서 ‘정부(행정부)’에 해당하는 항목을 측정된 값이다. 전혀 신뢰하지 않는다부터 매우 신뢰한다까지 5점 척도로 측정하였다.

부동산 문제에 대한 인식을 측정하기 위해 주택에 대한 의견을 묻는 문항을 포함했다. 내 집 마련에 대한 필요성은 ‘혹시 모를 어려움에 대비하기 위해 집 한 채는 있어야 한다’(내집 마련 필수)는 문항을 4점 척도로 측정하였다(전혀 그렇지 않다 1점, 매우 그렇다 4점). 부동산의 사회적 중요성은 ‘주택·부동산 소유는 사람들의 사회적·경제적 지위에 중요한 영향을 미친다’(부동산 계급사회)는 문항을 4점 척도로 측정하였다. 내 집 마련의 어려움은 ‘부모의 경제적 지원이 없다면 내 집 마련이 어렵다’(내 집 마련 어려움)는 문항을 4점 척도로 측정하였다.

이와 함께 자신이 처한 상황을 얼마나 안정적이라고 인식하는지를 측정한 안정성 변수를 노동시장 지위 변수의 대체변수로 통제변수로 포함

한다. '귀하의 현재 삶은 전반적으로 어느 정도 안정적이라고 생각하십니까?'라는 문항으로 현재의 안정성을 측정한다. 과거의 안정성은 '나는(또는 나의 가족은) 지난 1년 동안 소득이 불안정했던 적이 있다'라는 문항과 '나는(또는 나의 가족은) 지난 1년 동안 일자리를 찾지 못해서 어려움을 겪거나 직업이 불안정했던 적이 있다'라는 두 가지 문항의 평균값으로 측정한다. 미래의 안정성에 대한 측정은 '향후 5년간 내 직업은 안정적인 것이다(혹은 안정적인 일자리를 찾을 수 있을 것이다)'와 '향후 5년간 나는 적정한 소득을 벌 수 있을 것이다'라는 두 가지 문항의 평균값으로 측정하였다. 각각의 문항은 4점 척도로 측정하였다.

이 글에서 다루는 변수들의 기초통계값은 <표 6-1>과 <표 6-2>에 제시되어 있다.

<표 6-1> 주요 변수들의 기초통계량

	N	평균	표준편차	최소	최대
가구소득	2,500	308.95	337.98	4.47	5,196
총자산	2,407	695.84	905.52	1	17,900
총부채	2,500	83.73	165.35	0	2,200
자산부채레버리지	2,391	0.40	0.44	0	2.73
이념	2,500	4.96	1.80	0	10
복지확대	2,500	3.61	0.85	1	5
복지증세	2,500	2.45	0.75	1	4
조세부담	2,500	3.45	0.84	1	5
복지혜택	2,500	2.18	0.86	1	5
조세형평성	2,500	5.85	1.73	1	9
정부신뢰도	2,500	2.68	1.01	1	5
내집마련필수	2,500	3.40	0.63	1	4
부동산계급사회	2,500	3.24	0.66	1	4
내집마련어려움	2,500	3.31	0.70	1	4
현재안정성	2,500	5.41	2.03	1	10
과거안정성	2,500	2.61	0.81	1	4
미래안정성	2,500	2.55	0.75	1	4
사회위험대비	2,500	2.17	0.72	1	4

〈표 6-2〉 주요 변수들의 빈도값

변수		빈도	퍼센트
주택 소유	무주택	721	28.84
	1주택	1,614	64.56
	다주택	165	6.60
성별	여성	1,231	49.24
	남성	1,269	50.76
연령	20대	451	18.04
	30대	450	18.00
	40대	546	21.84
	50대	580	23.20
	60대	473	18.92
학력	고졸 이하	571	22.84
	대학 졸업 (3년제 이하)	383	15.32
	대학교 졸업 (4년제)	1,329	53.16
	대학원 이상(재학 포함)	217	8.68
노동시장지위	임금근로상층	497	19.88
	임금근로중간층	634	25.36
	임금근로하층	223	8.92
	자영업	252	10.08
	실업	247	9.88
	비경활	647	25.88

2. 복지확대

사회경제적 요인이 복지확대 태도에 미치는 영향에 대해 살펴보도록 하자. 〈표 6-3〉은 소득, 자산, 부채 및 소득·자산 상호작용과 주택 소유, 성별, 연령, 학력, 노동시장 지위, 이념 등 사회·경제적 변수들이 복지확대에 대한 태도에 미치는 영향을 보여준다. 복지확대에 대한 5점 척도 문항을 종속변수로 하는 순서형 로짓모형 분석결과이다.

소득, 자산 및 자산부채 레버리지 변수만을 고려한 모델1에서는 자산 규모는 복지확대에 마이너스 효과를 미치는 반면, 레버리지 변수는 플러스 효과를 미치는 것을 알 수 있다. 대체가설이 강조하는 것처럼 자산규모가 클수록 자산의 자기보험 효과는 증가하는 반면, 자산 대비 부채 구

모가 클수록 자산의 자기보험 효과는 줄어드는 것을 알 수 있다. 또한 보험욕구가설이 지적하듯이 소득이 증가할수록 복지확대에 대한 찬성 경향도 강하다. 하지만 통계적으로 유의미하지는 않다.

레버리지 변수 대신 소득×자산 상호작용 변수를 포함한 모델2에서는 소득과 자산 변수는 플러스 효과, 상호작용 변수는 마이너스 효과를 보여 준다. 보험욕구 가설이 지적하는 바와 같이 소득이 증가할수록 소득상실의 위험도 증가하기 때문에 복지확대를 지지할 가능성도 증가하는 반면, 자산의 자기보험 효과 때문에 소득이 높더라도 자산이 증가할수록 보험욕구는 줄어드는 것을 알 수 있다.

하지만 소득×자산 상호작용 효과를 레버리지 변수와 함께 고려한 모델3에서는 레버리지 변수만이 통계적으로 유의미하게 복지태도에 영향을 미친다. 소득과 자산의 상호작용 효과는 통계적으로 유의미하지는 않다.

모델4부터 모델6까지는 소득, 자산, 부채 변수에 주택 소유(준거집단=무주택), 성별(준거집단=여성), 연령(준거집단=60대), 학력(준거집단=고졸), 노동시장 지위(준거집단=임금노동상층), 이념 등 통제변수를 포함한 분석결과이다. 모델4는 통제변수를 통제한 상태에서 소득, 자산, 레버리지 변수의 효과를 보여준다. 자산과 레버리지 변수는 모델1과 유사한 효과를 보여준다. 자산규모가 클수록 복지확대에 대한 찬성 경향은 약화되고, 레버리지 변수가 클수록 복지확대에 대한 찬성 경향은 강화된다.

통제변수 중에서 주택 소유 여부가 복지태도에 미치는 영향을 살펴보면, 무주택자를 준거집단으로 했을 때 1주택자는 복지확대를 지지하는 경향이 우세한 반면, 다주택자는 복지확대를 반대하는 경향이 우세하다. 하지만 통계적으로 유의미하지는 않다. 주택 소유 자체보다는 주택을 포함한 가계의 총자산규모가 복지태도에 미치는 효과가 더 큰 것으로 보인다.

다. 주택을 보유하고 있더라도 자산의 규모가 크지 않다면 자산의 자기보험 효과를 기대하기 힘든 반면, 다주택자이거나 또는 1주택자이더라도 주택의 자산가치가 높은 경우에는 자산의 자기보험 효과가 복지확대에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보인다.

성별로는 여성에 비해 남성 집단에서 복지확대를 지지하는 경향이 우세하다. 연령의 경우 60대 연령집단에 비해 20대부터 50대까지 모두 복지확대를 지지하는 경향이 높지만, 통계적으로는 40대와 50대 집단에서 복지확대를 지지하는 경향이 유의미하게 나타난다. 20~30대의 복지확대에 대한 찬성 경향은 40~50대에 비해 낮은 편이다. 노동시장 지위의 경우 임금근로자 상층을 준거집단으로 했을 때 임금근로자 하층은 임금근로자 상층에 비해 복지확대를 지지할 확률이 47~48% 정도 높고 통계적으로도 유의미한 것을 알 수 있다. 이념적으로는 보수성향에 가까울수록 복지확대를 지지할 확률이 낮아진다.

〈표 6-3〉 복지확대 태도에 대한 순서형 로짓 분석 1

복지확대	모델1	모델2	모델3	모델4	모델5	모델6
가구소득(log)	1.031 (0.058)	1.373* (0.225)	0.997 (0.214)	1.029 (0.062)	1.25 (0.209)	0.898 (0.196)
총자산(log)	0.814*** (0.027)	1.081 (0.160)	0.789 (0.154)	0.823*** (0.034)	1.021 (0.155)	0.725 (0.145)
레버리지	1.191* (0.107)		1.192* (0.107)	1.175* (0.108)		1.179* (0.108)
소득*자산		0.953* (0.026)	1.006 (0.036)		0.967 (0.027)	1.024 (0.037)
1주택				1.106 (0.123)	1.044 (0.114)	1.109 (0.123)
다주택				0.947 (0.181)	0.903 (0.173)	0.935 (0.180)
남성				1.143 (0.093)	1.137 (0.092)	1.144* (0.093)
20대				1.223 (0.159)	1.217 (0.158)	1.226 (0.160)
30대				1.186 (0.159)	1.179 (0.157)	1.186 (0.159)

복지확대	모델1	모델2	모델3	모델4	모델5	모델6
40대				1.465*** (0.182)	1.487*** (0.184)	1.463*** (0.182)
50대				1.278** (0.154)	1.280** (0.153)	1.276** (0.154)
전문대졸				1.078 (0.142)	1.065 (0.140)	1.081 (0.143)
4년제대졸				1.077 (0.112)	1.052 (0.109)	1.076 (0.112)
대학원 이상				1.009 (0.162)	0.99 (0.158)	1.003 (0.161)
임금근로중간층				1.117 (0.129)	1.122 (0.130)	1.118 (0.130)
임금근로하층				1.473** (0.239)	1.480** (0.240)	1.474** (0.239)
자영업				1.188 (0.183)	1.174 (0.180)	1.188 (0.183)
실업				1.18 (0.191)	1.156 (0.186)	1.181 (0.191)
비경제활동				0.939 (0.121)	0.911 (0.117)	0.939 (0.121)
이념				0.832*** (0.019)	0.830*** (0.019)	0.832*** (0.019)
cut1	0.007*** (0.002)	0.033*** (0.028)	0.006*** (0.006)	0.004*** (0.002)	0.013*** (0.011)	0.002*** (0.002)
_cons						
cut2	0.036*** (0.011)	0.182** (0.154)	0.031*** (0.035)	0.023*** (0.009)	0.070*** (0.063)	0.011*** (0.013)
_cons						
cut3	0.250*** (0.077)	1.259 (1.070)	0.21 (0.240)	0.167*** (0.065)	0.513 (0.456)	0.081** (0.096)
_cons						
cut4	2.910*** (0.891)	14.350*** (12.215)	2.444 (2.785)	2.084* (0.806)	6.304** (5.610)	1.014 (1.195)
_cons						
r2_p	0.009	0.007	0.009	0.026	0.024	0.026
N	2,391	2,407	2,391	2,391	2,407	2,391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 6-4〉는 앞에서 분석한 모델 4에서 노동시장 지위 변수를 제외하는 대신 안정성 인식 변수를 포함하여 분석한 결과이다. 설문조사에서 현재 삶의 안정성, 과거 일자리와 소득 안정성, 미래 일자리와 소득 안정성, 사회적 위험에 대한 준비 정도 등을 질문하였다. 노동시장 지위가 안정성에 대한 객관적 변수라고 한다면 이러한 변수들은 응답자들이 자신이 처한

상황을 어떻게 인식하고 있는지를 묻는 주관적 인식에 관한 변수라고 할 수 있다. 스스로의 상황을 불안정하다고 인식할수록 복지욕구가 더 클 것으로 예상할 수 있기 때문에 여기에서는 노동시장 지위 대신 안정성에 대한 주관적 인식 변수를 포함하여 분석한다.

분석결과 전체적으로 자신이 처한 상황을 안정적이라고 인식할수록 복지확대에 대한 지지는 줄어드는 것을 알 수 있다. 특히 사회적 위험에 대한 대비 정도가 높을수록, 그리고 지난 5년 동안 일자리 혹은 소득의 안정성이 높을수록 복지확대에 대한 지지는 감소하는 것을 알 수 있다. 반면 현재 삶의 안정성과 미래 안정성에 대한 인식은 통계적으로 유의미한 수준은 아니다. 안정성에 대한 주관적 인식 변수를 모형에 포함할 경우 총 자산 변수의 효과는 변화가 없지만 레버리지 변수의 설명력은 약화된다.

〈표 6-4〉 복지확대 태도에 대한 순서형 로짓 분석 2

복지확대	모델1	모델2	모델3	모델4
가구소득(log)	1.054 (0.063)	1.058 (0.062)	1.093 (0.065)	1.029 (0.060)
총자산(log)	0.819*** (0.034)	0.828*** (0.035)	0.821*** (0.034)	0.811*** (0.033)
레버리지	1.161 (0.107)	1.155 (0.106)	1.142 (0.105)	1.172* (0.107)
현재안정성	0.969 (0.021)			
사회위험대비		0.831*** (0.049)		
과거안정성			0.820*** (0.043)	
미래안정성				1.011 (0.056)
1주택	1.114 (0.123)	1.122 (0.124)	1.102 (0.122)	1.105 (0.122)
다주택	1.003 (0.191)	1.001 (0.191)	0.994 (0.189)	0.985 (0.187)
남성	1.167** (0.091)	1.177** (0.092)	1.189** (0.093)	1.169** (0.092)

복지확대	모델1	모델2	모델3	모델4
20대	1.237* (0.159)	1.185 (0.153)	1.242* (0.160)	1.218 (0.160)
30대	1.199 (0.156)	1.157 (0.152)	1.221 (0.160)	1.195 (0.157)
40대	1.486*** (0.180)	1.429*** (0.174)	1.517*** (0.184)	1.472*** (0.180)
50대	1.296** (0.154)	1.274** (0.151)	1.312** (0.156)	1.292** (0.154)
전문대졸	1.119 (0.146)	1.127 (0.147)	1.105 (0.145)	1.116 (0.146)
4년제대졸	1.104 (0.113)	1.124 (0.115)	1.096 (0.112)	1.094 (0.112)
대학원 이상	1.032 (0.165)	1.056 (0.169)	1.023 (0.163)	1.015 (0.162)
이념	0.833*** (0.019)	0.833*** (0.019)	0.829*** (0.019)	0.832*** (0.019)
cut1	0.004*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.004*** (0.001)
_cons	0.021*** (0.007)	0.018*** (0.006)	0.018*** (0.006)	0.021*** (0.007)
cut2	0.151*** (0.051)	0.130*** (0.044)	0.129*** (0.044)	0.150*** (0.052)
_cons	1.879* (0.633)	1.621 (0.549)	1.614 (0.545)	1.856* (0.635)
cut3	0.025 (0.025)	0.026 (0.026)	0.027 (0.027)	0.024 (0.024)
r2_p	0.025	0.026	0.027	0.024
N	2,391	2,391	2,391	2,391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 6-5〉는 기본 모형에서 조세에 관한 인식 변수를 포함한 결과이다. 51) 조세에 대한 부담 정도, 조세 대비 복지혜택 인식, 조세제도의 수직적 형평성, 정부 신뢰도 변수를 포함하여 이러한 변수들이 복지태도에 미치는 효과를 통제된 후에 소득, 자산, 부채 변수가 복지태도에 미치는 효과를 살펴본다.

먼저 조세제도의 형평성에 대한 인식과 정부에 대한 신뢰도가 복지태도에 중요한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 조세제도가 역진적이라고

51) 앞으로 제시되는 분석결과들은 〈표 6-5〉의 모델 4를 기본 모형으로 하여 관련 변수들을 추가하여 분석한다.

생각할수록, 정부에 대한 신뢰도가 높을수록 복지확대에 대한 요구가 높다. 반면 조세부담 정도가 높다고 인식할수록 복지확대에 부정적 태도를 지니지만 통계적으로 유의미한 수준은 아니다. 또한 낸 만큼 혜택을 받는다고 생각할수록 복지확대에는 부정적인 태도를 보이는데 이 또한 통계적으로 유의미하지는 않다.

조세 관련 변수들을 통제할 경우 자산과 부채 변수의 효과는 뚜렷하게 나타난다. 자산규모가 작을수록, 부채의 비중이 클수록 복지확대를 지지할 가능성이 높아진다. 소득수준이 증가할수록 복지확대를 지지할 가능성은 증가하지만 통계적으로 유의미하지는 않다.

〈표 6-5〉 복지확대 태도에 대한 순서형 로짓 분석 3

복지확대	모델1	모델2	모델3	모델4	모델5
가구소득(log)	1.033 (0.062)	1.025 (0.062)	1.092 (0.067)	1.016 (0.061)	1.067 (0.065)
총자산(log)	0.826*** (0.034)	0.823*** (0.034)	0.848*** (0.035)	0.830*** (0.035)	0.859*** (0.036)
부채자산비율	1.177* (0.108)	1.178* (0.108)	1.179* (0.109)	1.165* (0.107)	1.180* (0.109)
조세부담	0.939 (0.048)				0.952 (0.052)
복지혜택		0.941 (0.044)			0.818*** (0.043)
조세형평성			1.406*** (0.036)		1.397*** (0.035)
정부신뢰도				1.314*** (0.055)	1.348*** (0.060)
1주택	1.109 (0.123)	1.109 (0.123)	1.143 (0.128)	1.072 (0.120)	1.111 (0.125)
다주택	0.959 (0.183)	0.941 (0.180)	1.159 (0.224)	0.96 (0.184)	1.167 (0.227)
남성	1.134 (0.093)	1.148* (0.094)	1.071 (0.088)	1.157* (0.095)	1.097 (0.091)
20대	1.213 (0.158)	1.238 (0.162)	1.388** (0.183)	1.213 (0.159)	1.419*** (0.189)
30대	1.185 (0.159)	1.184 (0.158)	1.233 (0.166)	1.217 (0.163)	1.261* (0.171)

복지확대	모델1	모델2	모델3	모델4	모델5
40대	1.474*** (0.183)	1.457*** (0.181)	1.510*** (0.189)	1.431*** (0.178)	1.453*** (0.183)
50대	1.282** (0.154)	1.264* (0.152)	1.271** (0.154)	1.269** (0.153)	1.224* (0.149)
전문대졸	1.085 (0.143)	1.069 (0.141)	1.078 (0.143)	1.087 (0.144)	1.063 (0.142)
4년제대졸	1.085 (0.113)	1.072 (0.112)	1.093 (0.115)	1.063 (0.111)	1.073 (0.114)
대학원 이상	1.024 (0.165)	0.999 (0.161)	1.144 (0.185)	1.018 (0.164)	1.126 (0.183)
임금근로중간층	1.109 (0.129)	1.115 (0.129)	1.022 (0.120)	1.155 (0.134)	1.056 (0.125)
임금근로하층	1.456** (0.237)	1.468** (0.238)	1.379** (0.225)	1.576*** (0.256)	1.465** (0.240)
자영업	1.174 (0.181)	1.191 (0.183)	1.146 (0.178)	1.226 (0.189)	1.19 (0.185)
실업	1.149 (0.188)	1.188 (0.192)	1.058 (0.173)	1.219 (0.198)	1.101 (0.183)
비경제활동	0.932 (0.120)	0.931 (0.120)	0.972 (0.127)	0.999 (0.129)	1.007 (0.132)
이념	0.834*** (0.019)	0.832*** (0.019)	0.888*** (0.020)	0.866*** (0.020)	0.924*** (0.022)
cut1	0.003*** (0.002)	0.004*** (0.002)	0.059*** (0.028)	0.010*** (0.004)	0.076*** (0.040)
_cons	0.019*** (0.008)	0.020*** (0.008)	0.351** (0.156)	0.057*** (0.024)	0.458 (0.236)
cut2	0.141*** (0.058)	0.142*** (0.058)	2.847** (1.262)	0.423** (0.175)	3.837*** (1.973)
_cons	1.761 (0.721)	1.78 (0.721)	40.065*** (17.983)	5.409*** (2.245)	55.826*** (29.009)
cut3	0.026 (0.026)	0.026 (0.026)	0.058 (0.058)	0.033 (0.033)	0.066 (0.066)
r2_p	0.026	0.026	0.058	0.033	0.066
N	2,391	2,391	2,391	2,391	2,391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 6-6〉은 기본 모형에서 부동산에 대한 인식 변수를 포함한 것이다. 내 집 마련의 불가피성, 부동산 소유가 사회적 지위에 미치는 영향, 내 집 마련의 어려움 변수 등을 통제한 상태에서 소득, 자산, 부채 변수가 복지 태도에 미치는 영향을 보여준다.

부동산 소유가 사회적 지위에 미치는 영향이 크다고 느낄수록, 그리고

스스로의 경제적 능력만으로 내 집 마련이 어렵다고 생각할수록 복지확대에 대한 지지가 높은 것을 알 수 있다. 내 집 마련의 불가피성, 즉 만일을 대비해 집 한 채는 있어야 한다는 생각이 복지태도에 미치는 효과는 통계적으로 유의미하지는 않다. 부동산 소유가 사회적 지위에 미치는 영향을 중요하게 생각하지만 스스로 구입할 여력이 안 된다고 생각할수록 복지확대를 더 요구하는 것을 알 수 있다.

부동산에 대한 인식 변수를 통제된 상태에서 소득과 자산, 부채 변수의 효과는 앞에서 검토한 모델들과 큰 차이가 없다. 자산규모가 작을수록, 부채의 비중이 클수록 복지확대를 지지할 가능성이 높아진다. 소득수준이 증가할수록 복지확대를 지지할 가능성은 증가하지만, 통계적으로 유의미하지는 않다.

〈표 6-6〉 복지확대 태도에 대한 순서형 로짓 분석 4

복지확대	모델1	모델2	모델3	모델4
가구소득(log)	1.027 (0.062)	1.023 (0.061)	1.02 (0.061)	1.018 (0.061)
총자산(log)	0.823*** (0.034)	0.824*** (0.034)	0.823*** (0.034)	0.824*** (0.034)
부채자산비율	1.174* (0.108)	1.176* (0.108)	1.174* (0.108)	1.175* (0.108)
내집마련필수	1.101 (0.069)			0.954 (0.069)
부동산계급사회		1.205*** (0.071)		1.156** (0.079)
내집마련어려움			1.264*** (0.071)	1.232*** (0.074)
1주택	1.105 (0.123)	1.123 (0.125)	1.142 (0.127)	1.152 (0.128)
다주택	0.941 (0.180)	0.966 (0.184)	1.019 (0.196)	1.029 (0.198)
남성	1.148* (0.094)	1.160* (0.095)	1.144* (0.093)	1.155* (0.094)
20대	1.223 (0.159)	1.195 (0.156)	1.261* (0.165)	1.234 (0.162)

348 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나

복지확대	모델1	모델2	모델3	모델4
30대	1.186 (0.159)	1.156 (0.155)	1.198 (0.160)	1.173 (0.158)
40대	1.469*** (0.182)	1.443*** (0.179)	1.498*** (0.187)	1.475*** (0.184)
50대	1.282** (0.154)	1.273** (0.153)	1.288** (0.155)	1.280** (0.154)
전문대졸	1.081 (0.143)	1.06 (0.140)	1.061 (0.140)	1.047 (0.139)
4년제대졸	1.083 (0.113)	1.048 (0.109)	1.062 (0.111)	1.038 (0.109)
대학원 이상	1.018 (0.164)	0.973 (0.157)	0.99 (0.159)	0.96 (0.155)
임금근로중간층	1.115 (0.129)	1.125 (0.130)	1.088 (0.126)	1.098 (0.128)
임금근로하층	1.466** (0.238)	1.475** (0.240)	1.423** (0.231)	1.433** (0.233)
자영업	1.197 (0.184)	1.202 (0.185)	1.184 (0.182)	1.191 (0.184)
실업	1.186 (0.192)	1.191 (0.193)	1.12 (0.182)	1.132 (0.184)
비경제활동	0.941 (0.121)	0.938 (0.121)	0.909 (0.118)	0.911 (0.118)
이념	0.832*** (0.019)	0.831*** (0.019)	0.832*** (0.019)	0.831*** (0.019)
cut1	0.006*** (0.003)	0.007*** (0.003)	0.009*** (0.004)	0.010*** (0.005)
_cons	0.032*** (0.014)	0.040*** (0.017)	0.048*** (0.020)	0.058*** (0.027)
cut3	0.230*** (0.101)	0.292*** (0.125)	0.346** (0.147)	0.423* (0.196)
_cons	2.877** (1.268)	3.688*** (1.576)	4.397*** (1.876)	5.399*** (2.503)
cut4	0.026	0.028	0.029	0.03
r2_p				
N	2,391	2,391	2,391	2,391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

3. 복지증세

복지증세 태도에 대한 분석도 앞서와 동일한 모형을 이용하여 분석한다. <표 6-7>의 모델1은 소득, 자산, 부채 변수 등 사회경제적 변수만을 포함한 분석결과이다. 소득수준이 높을수록 복지증세를 찬성하는 경향이 증가하고, 자산규모가 높을수록 복지증세를 반대하는 경향이 증가하는 것을 알 수 있다. 레버리지 변수를 보면 자산 대비 부채 규모가 클수록 복지증세를 지지하지만, 통계적으로 유의미한 수준은 아니다.

소득×자산 상호작용 효과를 포함한 모델에서는 소득수준이 높을수록 복지증세를 찬성하지만 소득과 자산의 상호작용 효과를 고려하면 이러한 경향은 자산규모 증가에 따라 상쇄되는 것을 알 수 있다. 소득수준이 높더라도 자산규모가 크다면 복지증세를 찬성하는 경향은 약화된다. 소득×자산 상호작용 효과와 레버리지 변수를 함께 고려한 모델3에서는 변수들의 영향력은 유사하지만, 통계적으로 유의미하지는 않다.

모델4부터 모델6까지는 소득, 자산, 부채 변수에 주택 소유(준거집단=무주택), 성별(준거집단=여성), 연령(준거집단=60대), 학력(준거집단=고졸), 노동시장 지위(준거집단=임금노동상층), 이념 등 통제변수를 포함한 분석결과이다. 통제변수를 고려할 경우 소득, 자산, 레버리지 변수의 설명력은 약화된다. 반면 무주택자에 비해 1주택자와 다주택자에서 복지증세를 반대하는 경향도 더 강하다. 다주택자들은 무주택자들에 비해 복지증세를 반대하는 태도가 통계적으로 유의미하다. 복지확대에 대한 태도에서는 주택 소유보다 자산규모가 더 설명력이 강했다면, 복지증세에 대한 태도에서는 자산규모보다 주택 소유 여부가 좀 더 설명력이 강한 것으로 보인다.

성별로는 여성에 비해 남성 집단에서 복지증세 찬성 경향이 강하다. 연령집단에서는 60대를 준거집단으로 했을 때 30대의 복지증세 반대 경향

이 더 강하고 통계적으로 유의미하다. 20대 집단에서도 복지 증세 반대 경향이 우세하지만, 통계적으로 유의미하지는 않다. 젊은 세대에서 복지 증세를 반대하는 경향이 더 강한 것을 알 수 있다. 학력 변수의 경우 고졸 집단을 준거집단으로 했을 때 전문대졸 집단은 복지증세 반대 경향이 우세한 반면, 4년제 대학 졸업 집단은 복지증세 찬성 경향이 우세하다. 노동 시장 지위의 경우 임금노동자 상층 집단이 다른 집단에 비해 복지증세에 대한 반대 경향이 우세하게 나타나지만, 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타난다. 이념적으로는 보수성향이 강할수록 복지증세를 반대하는 경향이 우세하다.

복지확대에 대한 태도와 비교해 봤을 때 복지증세의 경우는 자산과 부채 변수보다 소득 변수의 설명력이 좀 더 큰 것을 알 수 있다. 자산의 자기보험 효과가 복지확대에 대한 태도에 비해 복지증세에 대한 태도에는 상대적으로 약한 영향을 미치는 것으로 해석된다. 이것은 저자산 계층과 고자산 계층이 서로 상반된 이유에서 복지증세를 반대하기 때문일 수 있다. 저자산 계층은 내 집 마련에 대한 경제적 부담 때문에, 고자산 계층은 조세 부담 때문에 반대할 수 있는 것이다.

반면 소득의 경우 소득수준이 높을수록 보험욕구가 증가하는 한편, 담세능력도 증가하기 때문에 복지증세에 상대적으로 우호적일 수 있는 것으로 해석된다. 또한 연령별로 복지확대에 대한 태도에서는 60대 집단에서 복지확대를 반대하는 경향이 가장 우세했다면 복지증세의 경우는 2~30대 집단에서 복지증세를 반대하는 경향이 가장 우세한 것을 알 수 있다.

〈표 6-7〉 복지증세 태도에 대한 순서형 로짓 분석 1

복지증세	모델1	모델2	모델3	모델4	모델5	모델6
가구소득(log)	1.100*	1.466**	1.376	1.087	1.392**	1.269
	(0.060)	(0.232)	(0.273)	(0.064)	(0.226)	(0.259)
총자산(log)	0.921**	1.185	1.135	0.942	1.167	1.089
	(0.029)	(0.170)	(0.205)	(0.039)	(0.172)	(0.204)
레버리지	1.098		1.093	1.08		1.075
	(0.098)		(0.098)	(0.099)		(0.099)
소득*자산		0.952*	0.962		0.959	0.973
		(0.026)	(0.032)		(0.026)	(0.033)
1주택				0.877	0.868	0.875
				(0.097)	(0.095)	(0.097)
다주택				0.712*	0.735	0.724
				(0.139)	(0.144)	(0.142)
남성				1.377***	1.383***	1.377***
				(0.114)	(0.114)	(0.114)
20대				0.891	0.892	0.89
				(0.119)	(0.118)	(0.118)
30대				0.768*	0.771*	0.770*
				(0.104)	(0.104)	(0.104)
40대				1.003	1.013	1.005
				(0.126)	(0.127)	(0.127)
50대				0.962	0.97	0.965
				(0.117)	(0.118)	(0.118)
전문대졸				0.785*	0.789*	0.781*
				(0.102)	(0.102)	(0.102)
4년제대졸				1.242**	1.245**	1.242**
				(0.131)	(0.130)	(0.131)
대학원 이상				0.968	0.978	0.973
				(0.158)	(0.159)	(0.159)
임금근로중간층				1.03	1.023	1.026
				(0.121)	(0.121)	(0.121)
임금근로하층				1.035	1.029	1.034
				(0.168)	(0.167)	(0.167)
자영업				1.243	1.248	1.243
				(0.193)	(0.193)	(0.193)
실업				1.258	1.267	1.257
				(0.204)	(0.205)	(0.204)
비경제활동				0.877	0.874	0.876
				(0.115)	(0.114)	(0.114)
이념				0.819***	0.818***	0.819***
				(0.019)	(0.019)	(0.019)
cut1	0.118***	0.489	0.381	0.046***	0.154**	0.103**
_cons	(0.035)	(0.398)	(0.397)	(0.018)	(0.133)	(0.113)

복지증세	모델1	모델2	모델3	모델4	모델5	모델6
cut2	1.099	4.574*	3.552	0.462**	1.567	1.042
_cons	(0.324)	(3.722)	(3.706)	(0.176)	(1.345)	(1.139)
cut3	17.912***	75.290***	57.930***	8.328***	28.577***	18.809***
_cons	(5.482)	(61.637)	(60.670)	(3.224)	(24.632)	(20.600)
r2_p	0.002	0.002	0.002	0.027	0.028	0.027
N	2,391	2,407	2,391	2,391	2,407	2,391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 6-8〉은 기본 모형에 노동시장 지위 변수 대신 안정성 인식 변수를 포함한 분석결과이다. 분석 결과 전체적으로 자신이 처한 상황을 안정적이라고 인식할수록 복지증세를 찬성하는 경향이 우세하지만 대체로 통계적으로 유의미한 수준은 아니다. 미래의 일자리와 소득이 안정적일 것으로 예상할수록 복지증세에 대한 찬성 경향이 통계적으로 유의미하게 증가하는 것을 알 수 있다. 또한 안정성 변수를 통제할 때 소득변수의 영향력은 약화되고 통계적으로도 유의미하지 않은 반면, 자산변수의 영향력과 통계적 유의성은 강화되는 것을 알 수 있다. 총자산규모가 증가할수록 복지증세를 반대하는 경향이 우세하며 통계적으로도 유의미한 수준이다.

〈표 6-8〉 복지증세 태도에 대한 순서형 로짓 분석 2

	모델1	모델2	모델3	모델4
가구소득(log)	1.068 (0.063)	1.074 (0.061)	1.101 (0.064)	1.065 (0.061)
총자산(log)	0.927* (0.038)	0.924* (0.038)	0.937 (0.038)	0.931* (0.038)
부채자산비율	1.098 (0.101)	1.097 (0.100)	1.082 (0.099)	1.087 (0.099)
현재안정성	1.025 (0.022)			
사회위험대비		1.092 (0.065)		
과거안정성			0.961 (0.051)	
미래안정성				1.129** (0.063)

	모델1	모델2	모델3	모델4
1주택	0.877 (0.097)	0.875 (0.097)	0.879 (0.097)	0.88 (0.097)
다주택	0.722* (0.141)	0.726* (0.141)	0.733 (0.143)	0.731 (0.142)
남성	1.435*** (0.113)	1.429*** (0.113)	1.439*** (0.114)	1.408*** (0.112)
20대	0.911 (0.120)	0.933 (0.123)	0.917 (0.120)	0.868 (0.116)
30대	0.798* (0.105)	0.812 (0.108)	0.798* (0.106)	0.768** (0.102)
40대	1.02 (0.126)	1.042 (0.129)	1.029 (0.127)	1 (0.124)
50대	0.987 (0.118)	0.997 (0.120)	0.989 (0.119)	0.969 (0.117)
전문대졸	0.808* (0.104)	0.803* (0.104)	0.807* (0.104)	0.798* (0.103)
4년제대졸	1.264** (0.131)	1.256** (0.130)	1.270** (0.131)	1.261** (0.130)
대학원 이상	0.958 (0.155)	0.952 (0.154)	0.968 (0.157)	0.948 (0.154)
이념	0.817*** (0.019)	0.817*** (0.019)	0.817*** (0.019)	0.818*** (0.019)
cut1	0.045*** (0.015)	0.048*** (0.016)	0.044*** (0.015)	0.052*** (0.018)
_cons	0.451** (0.150)	0.484** (0.161)	0.447** (0.149)	0.523* (0.176)
cut3	8.109*** (2.744)	8.705*** (2.959)	8.019*** (2.727)	9.427*** (3.242)
_cons	0.025	0.026	0.025	0.026
r2_p				
N	2,391	2,391	2,391	2,391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 6-9〉는 기본 모형에서 조세에 관한 인식 변수를 포함한 분석결과이다. 조세에 대한 부담 정도, 조세에 대한 혜택, 조세제도의 수직적 형평성, 정부에 대한 신뢰도 변수를 포함하여 이러한 변수들을 통제할 때 소득과 자산 변수가 복지증세 태도에 미치는 효과를 분석한다.

우선 조세에 대한 인식은 복지증세 태도에 중요한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 본인의 조세부담 정도가 높다고 인식할수록 복지증세를 반대

하는 경향이 뚜렷한 반면, 낸 만큼 복지혜택을 받았다고 생각할수록 복지 증세를 찬성하는 경향이 뚜렷하다. 조세제도가 역진적이라고 생각할수록 복지증세를 찬성하는 경향이 강하고, 정부에 대한 신뢰도가 높을수록 복지증세를 찬성하는 경향이 강하다.

조세 관련 변수들을 통제할 때 소득 변수가 복지 증세 태도에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하다. 소득수준이 높을수록 복지증세를 찬성하는 경향이 증가한다. 조세 인식 변수를 통제한 후 소득 효과만을 보면 소득이 증가할수록 복지증세에 대해 찬성하는 경향도 증가하는 것을 확인할 수 있다. 반면 자산변수의 경우 자산규모가 증가할수록 복지증세에 반대하는 경향이 우세하지만 통계적으로 유의미한 수준은 아니다. 자산변수가 조세 제도에 대한 인식과 복지증세 모두에 영향을 미치고, 조세제도에 대한 인식과 복지증세 간에도 서로 밀접한 관계가 있기 때문인 것으로 추측된다.

앞에서 지적한 것처럼 복지증세 태도에는 자산규모보다는 주택 소유 여부가 더 중요한 영향을 미치기 때문일 수 있다. 또는 자산변수가 조세 제도에 대한 인식에 중요한 영향을 미치고, 이러한 인식이 다시 복지증세 태도에 영향을 미치기 때문일 수도 있다.

〈표 6-9〉 복지증세 태도에 대한 순서형 로짓 분석 3

	모델1	모델2	모델3	모델4	모델5
가구소득(log)	1.138** (0.068)	1.114* (0.066)	1.134** (0.067)	1.053 (0.063)	1.156** (0.071)
총자산(log)	0.973 (0.040)	0.935 (0.039)	0.974 (0.040)	0.958 (0.040)	1.006 (0.043)
부채자산비율	1.121 (0.104)	1.066 (0.098)	1.056 (0.098)	1.057 (0.099)	1.066 (0.101)
조세부담	0.564*** (0.029)				0.700*** (0.039)
복지혜택		1.746*** (0.086)			1.294*** (0.070)
조세형평성			1.338*** (0.034)		1.341*** (0.035)

	모델1	모델2	모델3	모델4	모델5
정부신뢰도				2.035*** (0.091)	1.782*** (0.084)
1주택	0.884 (0.099)	0.865 (0.097)	0.883 (0.099)	0.793** (0.090)	0.811* (0.094)
다주택	0.779 (0.153)	0.738 (0.145)	0.839 (0.166)	0.725 (0.143)	0.906 (0.182)
남성	1.278*** (0.107)	1.312*** (0.109)	1.319*** (0.110)	1.428*** (0.120)	1.279*** (0.109)
20대	0.829 (0.111)	0.802 (0.108)	0.982 (0.132)	0.871 (0.118)	0.87 (0.120)
30대	0.760** (0.104)	0.778* (0.106)	0.779* (0.107)	0.812 (0.112)	0.81 (0.113)
40대	1.067 (0.135)	1.064 (0.135)	1.036 (0.131)	0.943 (0.121)	1.038 (0.134)
50대	1.016 (0.124)	1.077 (0.133)	0.953 (0.117)	0.912 (0.113)	0.995 (0.125)
전문대졸	0.816 (0.107)	0.837 (0.111)	0.768** (0.101)	0.822 (0.110)	0.84 (0.113)
4년제대졸	1.340*** (0.142)	1.302** (0.138)	1.247** (0.132)	1.257** (0.135)	1.355*** (0.147)
대학원 이상	1.108 (0.182)	1.066 (0.176)	1.054 (0.173)	1.002 (0.166)	1.236 (0.208)
임금근로중간층	0.977 (0.116)	1.05 (0.125)	0.964 (0.115)	1.149 (0.138)	1.019 (0.124)
임금근로하층	0.948 (0.155)	1.066 (0.174)	0.972 (0.159)	1.192 (0.196)	1.034 (0.172)
자영업	1.122 (0.175)	1.223 (0.191)	1.213 (0.189)	1.382** (0.217)	1.199 (0.191)
실업	1.013 (0.167)	1.2 (0.197)	1.176 (0.193)	1.383* (0.230)	1.064 (0.180)
비경제활동	0.816 (0.108)	0.92 (0.121)	0.918 (0.121)	1.032 (0.138)	1.018 (0.138)
이념	0.828*** (0.019)	0.819*** (0.019)	0.862*** (0.020)	0.904*** (0.021)	0.939*** (0.023)
cut1	0.010*** (0.004)	0.165*** (0.067)	0.451* (0.197)	0.411** (0.171)	1.82 (0.935)
_cons	0.106*** (0.044)	1.836 (0.740)	5.066*** (2.212)	5.040*** (2.098)	27.902*** (14.459)
cut3	2.071* (0.852)	36.027*** (14.880)	97.997*** (43.787)	109.371*** (46.930)	673.193*** (358.023)
r2_p	0.05	0.052	0.052	0.077	0.118
N	2391	2391	2391	2391	2391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 6-10〉은 기본 모형에서 내 집 마련에 대한 인식 변수를 포함한 모형이다. 내 집 마련의 불가피성, 부동산 소유가 사회적 지위에 미치는 영향, 내 집 마련의 어려움 변수 등의 영향력을 통제한 후 소득과 자산 변수가 복지증세 태도에 미치는 효과를 살펴본다.

만일을 대비해 집 한 채는 있어야 한다고 생각할수록 복지증세에 반대하는 경향은 뚜렷하다. 부동산 소유가 사회적 지위에 미치는 영향이 크다고 생각할 때도 복지증세 태도에 부정적 영향을 미친다. 혼자 힘으로 집 장만을 하기 어렵다고 생각할 경우에도 복지증세태도에 부정적 영향을 미치지만, 통계적으로 유의미하지는 않다.

부동산 관련 인식 변수들을 모형에 포함할 경우 소득과 자산 변수의 효과는 약화된다. 소득수준이 높을수록 복지증세 태도에 우호적이고, 자산규모가 클수록 복지증세 태도에 부정적이지만 통계적으로 유의미하지는 않다.

대체로 소득 변수는 복지증세에 플러스 효과를 갖는 반면, 자산 변수는 마이너스 효과를 갖는 것으로 나타난다. 소득수준이 높다는 것은 어느 정도 세금을 납부할 여력이 있다는 것을 의미하기 때문에 소득과 복지증세 간에는 양의 상관관계가 나타나는 것으로 보인다. 반면 자산 변수의 경우에는 자산규모가 증가할수록 조세부담은 증가하지만, 세금납부 능력이 같이 증가하는 것은 아니기 때문에 대체로 복지증세에 부정적인 것으로 보인다.

하지만 상쇄가설이 지적하는 것처럼 증세에 대한 거부감은 자산규모 자체보다는 내 집 마련에 대한 경제적 부담과 밀접한 관련이 있어서 아직 내 집 마련에 성공하지 못한 경우 고자산 계층에 비해 증세에 대한 거부감이 더 클 수도 있다. 이런 측면에서 보면 저자산 계층과 고자산 계층 모두 복지증세에 부정적인 태도를 지닐 수 있기 때문에 자산변수가 복지증세 태도에 미치는 효과는 다소 모호하게 나타날 수 있다.

자산과 복지증세 태도의 관계는 내 집 마련에 대한 인식 변수들이 복지태도에 미치는 효과를 통해서도 확인할 수 있다. 내 집 마련에 대한 인식이 복지확대와 복지증세에 대한 태도에 미치는 효과는 상이하다. 복지확대 경우에는 내 집 마련의 불가피성보다는 부동산 소유가 사회적 지위에 미치는 영향력 및 내 집 마련의 어려움이 중요한 영향을 미쳤다면, 복지증세의 경우에는 반대로 내 집 마련의 불가피성이 더 강한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 전자의 경우 내 집 마련이 경제적으로 부담되는 경우 자산의 자기보험 효과를 기대하기도 어렵고 그 결과 복지확대에 대한 요구가 증가하는 것으로 이해할 수 있다. 반면, 후자의 경우 내 집 마련이 반드시 필요하다고 생각할 경우 내 집 마련을 위한 부담감 때문에 증세에 대한 거부감이 증가하는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 6-10〉 복지증세 태도에 대한 순서형 로짓 분석 4

	모델1	모델2	모델3	모델4
가구소득(log)	1.094 (0.064)	1.09 (0.064)	1.088 (0.064)	1.093 (0.064)
총자산(log)	0.94 (0.039)	0.941 (0.039)	0.942 (0.039)	0.94 (0.039)
부채자산비율	1.078 (0.099)	1.079 (0.099)	1.08 (0.099)	1.078 (0.099)
이념	0.818*** (0.019)	0.819*** (0.019)	0.819*** (0.019)	0.818*** (0.019)
내집마련필수	0.782*** (0.050)			0.772*** (0.057)
부동산계급사회		0.900* (0.055)		0.996 (0.069)
내집마련어려움			0.971 (0.055)	1.045 (0.063)
1주택	0.883 (0.098)	0.87 (0.097)	0.874 (0.097)	0.887 (0.099)
다주택	0.725 (0.142)	0.702* (0.137)	0.706* (0.138)	0.735 (0.145)
남성	1.361*** (0.113)	1.367*** (0.113)	1.377*** (0.114)	1.360*** (0.113)

	모델1	모델2	모델3	모델4
20대	0.895 (0.119)	0.902 (0.120)	0.888 (0.118)	0.9 (0.120)
30대	0.777* (0.105)	0.779* (0.106)	0.767* (0.104)	0.779* (0.106)
40대	1.003 (0.126)	1.012 (0.128)	1 (0.126)	1.008 (0.127)
50대	0.968 (0.118)	0.966 (0.118)	0.962 (0.117)	0.97 (0.118)
전문대졸	0.784* (0.102)	0.793* (0.103)	0.787* (0.103)	0.781* (0.102)
4년제대졸	1.230** (0.129)	1.260** (0.133)	1.244** (0.131)	1.227* (0.130)
대학원 이상	0.955 (0.156)	0.989 (0.162)	0.969 (0.158)	0.953 (0.157)
임금근로중간층	1.027 (0.121)	1.024 (0.121)	1.032 (0.122)	1.022 (0.121)
임금근로하층	1.047 (0.170)	1.037 (0.168)	1.039 (0.168)	1.042 (0.169)
자영업	1.213 (0.189)	1.233 (0.191)	1.241 (0.192)	1.214 (0.189)
실업	1.245 (0.202)	1.253 (0.204)	1.264 (0.206)	1.235 (0.201)
비경제활동	0.874 (0.114)	0.876 (0.114)	0.88 (0.115)	0.87 (0.114)
cut1	0.020*** (0.009)	0.033*** (0.014)	0.042*** (0.018)	0.021*** (0.010)
_cons	0.202*** (0.088)	0.336*** (0.142)	0.421** (0.177)	0.219*** (0.101)
cut3	3.680*** (1.621)	6.072*** (2.599)	7.601*** (3.238)	3.993*** (1.847)
_cons	0.03 (0.03)	0.027 (0.027)	0.027 (0.027)	0.03 (0.03)
r2_p	0.03	0.027	0.027	0.03
N	2391	2391	2391	2391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

4. 연령-자산 상호작용 효과

자산변수가 복지태도에 미치는 효과는 연령집단 별로 상이할 수 있다. 은퇴 시기에 접어든 중고령자 집단의 경우에는 소득감소로 세금을 납부할 여력은 줄어드는 반면, 보유 자산에 대한 세금부담으로 인해 증세를

반대할 가능성이 높다. 이로 인해 중고령자 집단에서는 자산규모가 증가할수록 증세에 대한 거부감도 증가할 가능성이 크다. 반면, 2~30대 젊은 연령층에서는 내 집 마련에 대한 경제적 부담으로 인해 아직 내 집 마련에 성공하지 못한 저자산 계층에서 증세에 대한 거부감이 더 클 수 있다. 반면 내 집 마련과 자산축적에 성공한 집단에서는 소득까지 안정적이려면 증세에 대한 거부감이 상대적으로 약할 가능성이 높다. 이렇게 연령집단별로 자산변수의 효과가 상이할 수 있기 때문에 연령과 자산변수 간의 상호작용 효과를 고려할 필요가 있다.

〈표 6-11〉은 연령집단과 자산규모 간의 상호작용 항을 포함하여 연령과 자산변수가 복지확대와 복지증세 태도에 미치는 효과를 분석한 결과이다. 복지확대와 복지증세 태도 모두에서 연령과 자산의 상호작용 효과가 통계적으로 유의미한 것을 알 수 있다. 특히 20대와 30대 집단에서 상호작용 효과가 뚜렷하다. 소득, 자산, 부채 변수 중에서는 자산 변수만이 통계적으로 유의미한 것으로 나타난다. 통제변수들의 경우는 앞에서 분석한 결과들과 크게 다르지 않다.

〈표 6-11〉 복지확대·복지증세 태도에 대한 연령-자산 상호작용 효과

	복지확대	복지증세
가구소득(log)	1.038 (0.063)	1.097 (0.065)
총자산(log)	0.710*** (0.055)	0.824** (0.066)
부채자산비율	1.161 (0.107)	1.067 (0.098)
20대*자산	1.212** (0.116)	1.221** (0.119)
30대*자산	1.241** (0.123)	1.275** (0.126)
40대*자산	1.1 (0.109)	1.086 (0.110)
50대*자산	1.219** (0.121)	1.097 (0.109)

360 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나

	복지확대	복지증세
1주택	1.108 (0.123)	0.872 (0.097)
다주택	0.95 (0.182)	0.722* (0.141)
남성	1.132 (0.092)	1.368*** (0.113)
전문대졸	1.087 (0.144)	0.792* (0.103)
4년제대졸	1.083 (0.113)	1.246** (0.131)
대학원 이상	1.016 (0.163)	0.975 (0.159)
20대	0.387 (0.225)	0.275** (0.161)
30대	0.327* (0.196)	0.184*** (0.110)
40대	0.816 (0.496)	0.606 (0.375)
50대	0.382 (0.236)	0.55 (0.338)
임금근로중간층	1.116 (0.130)	1.028 (0.122)
임금근로하층	1.449** (0.236)	1.019 (0.165)
자영업	1.201 (0.185)	1.259 (0.195)
실업	1.176 (0.191)	1.247 (0.203)
비경제활동	0.945 (0.122)	0.881 (0.116)
이념	0.833*** (0.019)	0.819*** (0.019)
cut1	0.002*** (0.001)	0.021*** (0.012)
_cons	0.010*** (0.005)	0.214*** (0.118)
cut2	0.071*** (0.039)	3.878** (2.146)
_cons	0.894 (0.484)	
cut3	0.027 (0.027)	0.028
_cons		
cut4		
_cons		
r2_p		
N	2,391	2,391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

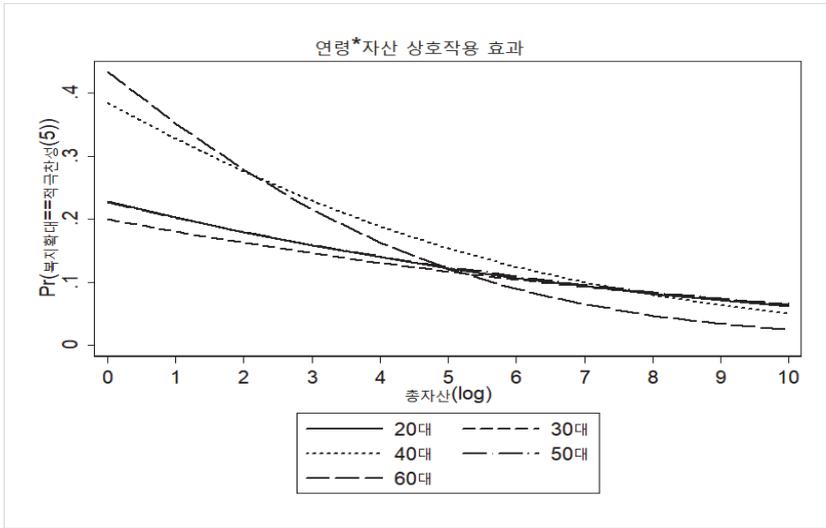
연령집단과 자산규모 간의 상호작용 효과를 좀 더 알아보기 쉽도록 연령집단별 자산과 복지태도에 관한 그래프를 그려보도록 하자. [그림 6-2]와 [그림 6-3]은 자산규모 증가에 따른 연령집단별 복지확대 태도에 대한 예측확률을 보여준다. [그림 6-2]는 자산규모가 증가함에 따라 복지확대를 적극 찬성하는 집단에 속할 예측확률이 연령집단에 따라 어떻게 변화하는지를 보여준다. 그림을 보면 40대 집단과 60대 집단에서는 자산규모가 증가할수록 복지확대를 적극 찬성하는 집단에 속할 확률이 40% 정도에서 10% 이하로 하락하는 것을 알 수 있다. 반면 20대와 30대, 50대 집단에서는 자산규모에 따른 복지태도의 변화가 상대적으로 약하다. 자산규모가 낮을 경우에도 복지확대를 적극 찬성하는 집단에 속할 확률은 20%대에 머물고 있으며, 자산규모 증가에 따라 10%로 점진적으로 하락하는 것을 알 수 있다.

대체가설에 따르면 자산의 자기보험 효과로 인해 자산규모가 증가할수록 복지확대에 대한 요구 수준은 낮아질 가능성이 크다. 40대와 60대 연령집단에서는 이러한 예측이 정확히 맞아 떨어진다. 60대 연령층은 복지확대에 대한 요구가 가장 낮은 집단으로 알려져 있지만, 자산규모가 낮은 계층에서는 복지확대에 대한 요구가 가장 높은 것을 알 수 있다. 반대로 40대 연령층은 복지확대에 대한 요구가 가장 높은 집단으로 알려져 있지만, 이 경우에도 60대와 마찬가지로 자산규모에 따른 연령집단 내 편차가 매우 큰 것을 알 수 있다. 40대 연령층에 속하면서 자산규모가 클 경우 복지확대를 적극 찬성할 확률은 매우 낮아지는 것을 알 수 있다.

반면 20~30대와 50대 연령집단에서는 자산규모가 낮은 계층에서도 복지확대를 적극 찬성하는 집단에 속할 확률이 상대적으로 낮다. 반면 자산규모가 큰 경우에는 복지확대에 대한 태도에서 다른 연령집단과 차이가 거의 존재하지 않는다. 자산규모와 상관없이 전체적으로 복지확대를 적극 지지하는 경향이 약한 것을 알 수 있다.⁵²⁾

자산규모가 작을 경우 복지확대에 대한 요구가 증가할수도 있지만, 반대로 내 집 마련을 우선시하거나 금융자산 보유 등 다른 복지대체수단에 대한 선호가 높다면 복지요구가 복지확대에 대한 지지로 이어지지 않을 수도 있다. 40대와 60대 계층과 달리 20~30대에서는 자산과 같은 사적 안전망의 부재가 복지확대에 대한 요구로 바로 이어지지 않는 것을 알 수 있다. 이러한 경향은 최근 20~30대의 금융투자나 부동산투자 선호와도 관련이 있어 보인다.

[그림 6-2] 연령집단 별 자산규모에 따른 복지확대 적극 찬성 예측확률



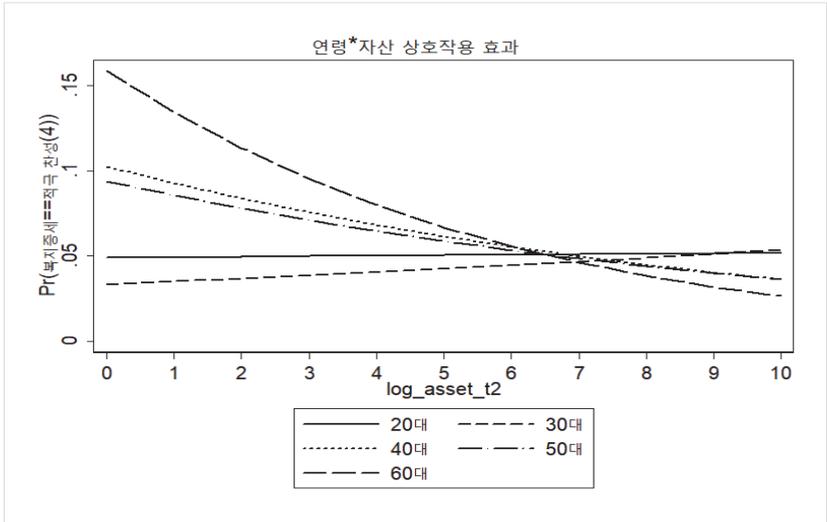
52) [그림 6-2]는 복지확대 문항에 대해 ①번부터 ⑤번까지 응답 중 '매우 동의한다'(⑤번)라고 응답할 예측확률에 대한 그래프이다. '동의한다' ④번으로 응답할 예측확률에 대한 그래프를 그려보면 20~30대와 50대 집단의 저자산 계층에서 ④번으로 응답할 확률이 가장 높게 나온다. 그러므로 ④번에 대한 응답확률과 ⑤번에 대한 응답확률 그래프를 종합해 볼 때, 전반적으로 모든 연령계층에서 자산규모가 낮을수록 복지확대에 대한 요구가 높다는 것을 알 수 있다. 다만 20~30대와 50대 집단에서는 저자산 계층의 복지확대 요구에 대한 강도가 40대와 60대 저자산 계층에 비해 상대적으로 낮다고 해석할 수 있을 것이다. 하지만 왜 50대 집단이 20~30대 집단과 유사한 태도를 보이는지를 설명하는 데에는 여전히 어려움이 있다.

[그림 6-3]은 자산규모가 증가함에 따라 복지증세를 적극 찬성하는 집단에 속할 예측확률이 연령집단에 따라 어떻게 변화하는지를 보여준다. 그림을 보면 40~60대 집단에서는 자산규모가 증가할수록 복지증세를 적극 찬성하는 집단에 속할 확률이 하락하는 반면, 20~30대 집단에서는 자산규모가 증가함에 따라 복지증세를 적극 찬성하는 집단에 속할 확률이 오히려 상승하는 것을 알 수 있다. 자산규모가 낮은 집단에서는 60대에서 복지증세를 찬성할 확률이 가장 높고 20~30대에서 복지증세에 찬성할 확률이 가장 낮다. 반면, 자산규모가 높은 집단에서는 복지증세를 찬성할 확률이 60대 집단에서 가장 낮고, 20~30대 집단에서 가장 높다.

앞에서도 지적했듯이 중고령자 집단에서는 자산규모의 증가에 따른 조세부담 증가가 담세능력의 하락과 맞물려 증세에 대한 거부감으로 이어지는 것으로 보인다. 또는 자산의 자기보험 효과가 축소될 것을 우려하여 복지증세를 반대할 수도 있다. 이러한 경향은 은퇴 시기에 접어들어 소득 창출 여력이 하락하는 60대 집단에서 가장 뚜렷하다.

반면 20~30대 젊은 세대에서는 자산규모가 낮은 집단에서 오히려 복지증세에 대한 반대가 강하다. 상쇄가설이 강조하는 것처럼 내 집 마련 규범이 지배적인 사회에서는 사회생활 초기에 내 집 마련에 대한 부담 때문에 증세에 대한 거부감이 클 수 있는데, 20~30대의 복지증세에 대한 거부는 이러한 내 집 마련에 대한 부담과 밀접한 관련이 있어 보인다. 그리고 앞에서 20~30대의 낮은 자산보유가 복지확대에 대한 요구로 바로 이어지지 않는다는 점을 지적했는데, 이러한 태도 또한 복지증세를 부정적으로 보는 태도와 밀접한 관련이 있을 것으로 추측된다.

[그림 6-3] 연령집단별 자산규모에 따른 복지증세 적극 찬성 예측확률



5. 복지태도 유형에 대한 다항로짓분석

이 절에서는 복지확대와 복지증세를 교차해서 네 가지 유형을 구분하고, 네 가지 복지태도 유형에 영향을 미치는 요인을 다항로짓분석을 통해 살펴보도록 한다. 준거집단은 복지확대와 복지증세를 모두 찬성하는 적극적 복지집단이다. 복지확대는 찬성하지만 복지증세는 반대하는 집단을 증세 없는 복지집단, 복지확대에는 소극적이지만 복지증세는 찬성하는 집단을 소극적 복지집단, 복지확대와 복지증세를 모두 반대하는 집단을 적극적 반복지 집단으로 구분한다.⁵³⁾

53) 설문조사에서 복지확대 문항은 많이 줄여야 한다부터 많이 늘려야 한다까지 5점 척도로 측정하였다. 현상태를 유지해야 한다는 입장은 3점을 부여하였다. 여기서는 4~5번 응답자를 복지확대 찬성으로 분류하고, 3번 이하 응답자를 복지확대 반대로 분류한다. 다만 복지확대 문항에서 3번 이하로 응답하였지만 복지증세는 찬성하는 경우를 여기에서는 '소극적 복지'로 유형화한다(소극적 복지 유형에 속할 경우 적극적 반복지집단에 비해 복지확대 문항에서 3번 현상태 유지를 선택한 경우가 상대적으로 많다).

〈표 6-12〉는 기본 모형을 적용한 결과이다. 소득수준이 높을수록 다른 유형에 비해 적극적 복지집단에 속할 확률이 더 높다. 반면 자산규모가 클수록 적극적 복지에 비해 적극적 반복복지집단에 속할 확률이 높다. 레버리지 변수의 경우 다른 유형에 비해 적극적 복지집단에 속할 확률이 낮지만, 통계적으로 유의미하지는 않다. 주택 소유 유무의 경우 무주택자들이 1주택자나 다주택자에 비해 적극적 복지집단에 속할 확률이 높다. 연령별로는 젊은 세대일수록 증세 없는 복지집단에 속할 확률이 높다. 20~40대 집단에서 적극적 복지보다 증세 없는 복지 태도를 보일 확률이 통계적으로 유의미하게 높다. 학력이나 노동시장 지위 변수의 경우 뚜렷한 경향성은 잘 드러나지 않는다. 이념적으로는 보수 성향에 가까울수록 적극적 복지집단에 속할 확률이 낮아지는 것을 알 수 있다.

〈표 6-12〉 복지태도 유형에 대한 다항 로짓 분석 1

준거집단(적극적 복지)	증세없는 복지	소극적 복지	적극적 반복복지
가구소득(log)	0.800*** (0.068)	0.838* (0.085)	0.883 (0.075)
총자산(log)	0.936 (0.054)	1.064 (0.073)	1.200*** (0.071)
부채자산비율	1.029 (0.131)	1.134 (0.172)	0.866 (0.114)
1주택	1.325* (0.210)	1.027 (0.189)	1.032 (0.161)
다주택	1.652* (0.470)	1.272 (0.407)	1.258 (0.336)
남성	0.627*** (0.073)	0.917 (0.126)	0.729*** (0.084)
20대	1.873*** (0.367)	1.522* (0.327)	1.015 (0.189)
30대	2.144*** (0.422)	1.207 (0.275)	1.159 (0.217)
40대	1.580** (0.290)	1.016 (0.211)	0.728* (0.127)
50대	1.205 (0.219)	0.795 (0.164)	0.939 (0.152)

준거집단(적극적 복지)	증세없는 복지	소극적 복지	적극적 반복지
전문대졸	1.241 (0.226)	0.667* (0.159)	1.179 (0.224)
4년제대졸	0.721** (0.108)	0.755 (0.130)	0.846 (0.126)
대학원 이상	0.753 (0.177)	0.669 (0.185)	0.957 (0.211)
임금근로중간층	0.948 (0.160)	0.888 (0.170)	0.903 (0.148)
임금근로하층	0.977 (0.218)	0.621* (0.177)	0.847 (0.192)
자영업	1.043 (0.227)	1.035 (0.251)	0.817 (0.177)
실업	0.836 (0.188)	0.672 (0.184)	0.778 (0.181)
비경제활동	1.082 (0.205)	0.979 (0.214)	1.406* (0.253)
이념	1.207*** (0.039)	1.180*** (0.044)	1.325*** (0.042)
_cons	1.086 (0.590)	0.422 (0.273)	0.164*** (0.090)
r2_p	0.041	0.041	0.041
N	2,391	2,391	2,391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 6-13〉은 기본 모형에 조세인식 변수를 포함시킨 분석 결과이다. 기본 모형과 마찬가지로 소득 변수에 비해 자산과 부채 변수의 영향력은 약하다. 소득변수의 경우 소득수준이 높을수록 적극적 복지집단에 속할 확률이 증가하는 경향이 뚜렷하다. 반면 자산규모가 클수록 증세 없는 복지보다는 적극적 복지를 지지할 확률이 높다. 이것은 앞서서도 지적한 것처럼 내 집 마련에 성공하지 못한 저자산 계층에서 증세 없는 복지를 지지할 가능성이 더 높기 때문일 수 있다. 하지만 주택 소유 여부를 고려할 경우에는 무주택자들에 비해 유주택자가 적극적 복지보다 증세 없는 복지를 지지할 확률이 높다.

조세 인식 변수가 복지태도 유형에 미치는 효과는 뚜렷하다. 본인의 조세부담이 과중하다고 생각할수록 증세 없는 복지나 적극적 반복지 태도

를 보일 가능성이 높다. 낸 만큼 복지 혜택을 받고 있다고 인식할수록 복지확대를 찬성하지는 않지만 복지증세는 찬성하는 소극적 복지의 태도를 보일 가능성이 높다. 조세제도가 누진적이라고 생각할 경우에는 적극적 복지를 반대할 가능성이 증가한다. 특히 조세제도가 누진적이라고 생각할 경우 적극적 반복지 태도를 보일 가능성이 크게 증가한다. 정부에 대한 신뢰도 또한 마찬가지다. 정부에 대한 신뢰도가 높을수록 적극적 복지를 지지할 확률이 증가하는 반면, 신뢰도가 낮을수록 적극적 반복지를 지지를 확률이 증가한다.

〈표 6-13〉 복지태도 유형에 대한 다항 로짓 분석 2

준거집단(적극적 복지)	증세없는복지	소극적 복지	적극적 반복지
가구소득(log)	0.772*** (0.068)	0.829* (0.086)	0.815** (0.074)
총자산(log)	0.903* (0.054)	1.041 (0.073)	1.098 (0.070)
부채자산비율	1.032 (0.136)	1.125 (0.174)	0.872 (0.124)
조세부담	1.389*** (0.110)	0.988 (0.089)	1.346*** (0.110)
복지혜택	0.798*** (0.062)	1.341*** (0.114)	0.942 (0.074)
조세형평성	0.816*** (0.032)	0.778*** (0.036)	0.625*** (0.025)
정부신뢰도	0.592*** (0.039)	0.843** (0.064)	0.491*** (0.033)
1주택	1.379* (0.226)	1.011 (0.188)	1.118 (0.190)
다주택	1.394 (0.413)	1.128 (0.366)	0.913 (0.271)
남성	0.657*** (0.080)	0.943 (0.131)	0.746** (0.093)
20대	1.894*** (0.385)	1.269 (0.278)	0.979 (0.196)
30대	2.031*** (0.414)	1.15 (0.264)	1.109 (0.224)
40대	1.564** (0.298)	1.042 (0.219)	0.735 (0.140)

준거집단(적극적 복지)	증세없는복지	소극적 복지	적극적 반복지
50대	1.217 (0.231)	0.876 (0.184)	1.013 (0.181)
전문대졸	1.22 (0.230)	0.704 (0.170)	1.169 (0.236)
4년제대졸	0.684** (0.106)	0.784 (0.137)	0.785 (0.126)
대학원 이상	0.639* (0.157)	0.667 (0.186)	0.731 (0.178)
임금근로중간층	0.955 (0.168)	0.943 (0.184)	0.94 (0.169)
임금근로하층	0.993 (0.232)	0.625 (0.182)	0.869 (0.215)
자영업	1.041 (0.237)	1.003 (0.248)	0.826 (0.195)
실업	0.973 (0.228)	0.677 (0.187)	0.942 (0.235)
비경제활동	1.006 (0.198)	0.963 (0.214)	1.215 (0.239)
이념	1.118*** (0.039)	1.116*** (0.044)	1.138*** (0.041)
_cons	18.631*** (13.908)	2.573 (2.206)	39.809*** (30.371)
r2_p	0.115	0.115	0.115
N	2,391	2,391	2,391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 6-14〉는 부동산에 대한 인식 변수를 기본 모형에 포함한 분석결과이다. 기본 모형과 마찬가지로 소득수준이 높을수록 적극적 복지태도를 보일 가능성은 증가하는 반면, 자산규모가 높을수록 적극적 반복지 태도를 보일 가능성이 크다.

만일을 대비해 집 한 채는 꼭 있어야 한다고 생각하는 경향이 강할수록 적극적 복지에 비해 증세 없는 복지나 적극적 반복지 태도 등 증세에 부정적인 태도를 보일 가능성이 크다. 반면 자력으로 내 집 마련이 어렵다고 생각할수록 적극적 복지 태도를 보일 가능성은 증가한다. 부동산 소유가 사회적 지위에 미치는 영향이 크지 않다고 생각할수록 복지확대는 반대하지만, 증세는 찬성하는 소극적 복지 태도를 보일 가능성이 높다.

〈표 6-14〉 복지태도 유형에 대한 다항 로짓 분석 3

준거집단(적극적 복지)	증세없는복지	소극적 복지	적극적 반복지
균등화가구소득(log)	0.797*** (0.068)	0.858 (0.087)	0.884 (0.075)
총자산(log)	0.938 (0.054)	1.056 (0.073)	1.199*** (0.072)
부채자산비율	1.027 (0.131)	1.134 (0.174)	0.865 (0.115)
내집마련필수	1.197* (0.125)	0.923 (0.109)	1.334*** (0.138)
부동산계급사회	1.002 (0.099)	0.818* (0.093)	0.909 (0.088)
내집마련어려움	0.908 (0.078)	0.705*** (0.069)	0.831** (0.070)
1주택	1.298 (0.206)	0.982 (0.183)	0.995 (0.157)
다주택	1.566 (0.448)	1.136 (0.369)	1.146 (0.309)
남성	0.630*** (0.074)	0.902 (0.125)	0.731*** (0.084)
20대	1.839*** (0.362)	1.476* (0.321)	1.002 (0.187)
30대	2.120*** (0.419)	1.194 (0.274)	1.16 (0.218)
40대	1.569** (0.289)	0.988 (0.207)	0.724* (0.127)
50대	1.199 (0.218)	0.786 (0.163)	0.94 (0.152)
전문대졸	1.26 (0.230)	0.698 (0.168)	1.219 (0.232)
4년제대졸	0.734** (0.111)	0.793 (0.138)	0.881 (0.132)
대학원 이상	0.773 (0.183)	0.708 (0.197)	1.011 (0.225)
임금근로중간층	0.951 (0.160)	0.91 (0.176)	0.914 (0.150)
임금근로하층	0.976 (0.218)	0.65 (0.187)	0.851 (0.193)
자영업	1.056 (0.230)	1.002 (0.245)	0.823 (0.179)
실업	0.853 (0.193)	0.704 (0.193)	0.807 (0.189)
비경제활동	1.095 (0.208)	1.019 (0.224)	1.439** (0.260)

준거집단(적극적 복지)	증세없는복지	소극적 복지	적극적 반복지
이념	1.206*** (0.039)	1.184*** (0.044)	1.325*** (0.042)
_cons	0.819 (0.538)	2.954 (2.243)	0.153*** (0.101)
r2_p	0.048	0.048	0.048
N	2,391	2,391	2,391

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

[그림 6-4]와 [그림 6-5]는 소득수준과 자산규모에 따라 네 가지 복지 태도 유형에 속할 확률이 어떻게 변화하는지를 보여준다. 먼저 소득수준에 따른 변화를 보면, 소득수준이 증가할수록 적극적 복지 유형에 속할 확률은 17.3%에서 54.2%로 증가하는 반면, 증세 없는 복지 유형에 속할 확률은 39.6%에서 13.4%로 하락하는 것을 알 수 있다. 소극적 복지 유형에 속할 확률은 소득수준이 증가할수록 18.4%에서 9.9% 하락하고, 적극적 반복지 유형에 속할 확률은 24.8%에서 26.2%로 소폭 상승하다가 22.5% 하락하는 경향을 보인다. 소득수준은 적극적 반복지 태도에 별다른 영향을 미치지 못하는 것을 알 수 있다.

이러한 결과는 기존 연구 결과들과 크게 다르지 않다. 기존 연구들은 저소득계층의 복지태도에서 비계급성과 비일관성이 발견된다는 점을 강조해 왔다. [그림 6-5]에서도 저소득층은 증세 없는 복지(비일관성)를 지지할 확률이 가장 높고, 적극적 복지보다는 적극적 반복지를 지지할 확률이 높은 것을 확인할 수 있다(비계급성). 반면 보험욕구 가설이 주장하는 것처럼 [그림 6-4]에서도 소득수준이 높을수록 적극적 복지를 지지할 확률이 빠르게 증가하는 것을 알 수 있다.

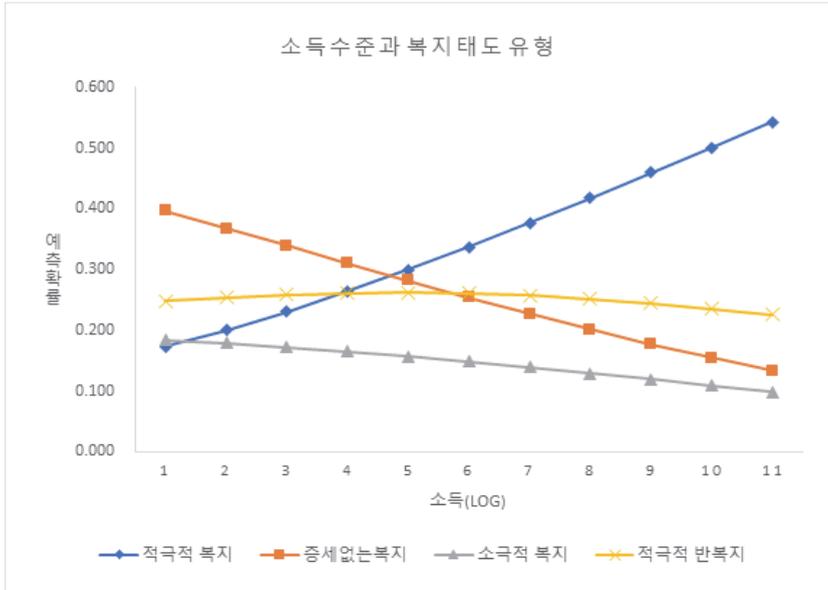
둘째, 자산규모에 따른 변화를 보면 자산규모가 증가할수록 적극적 복지 유형에 속할 확률은 39.6%에서 28.1%로 하락하고, 증세 없는 복지 유형에 속할 확률은 39.5%에서 14.5%로 하락하는 것을 알 수 있다. 소극적 복지 유형에 속할 확률은 11.1%에서 14.6%로 소폭 상승한다. 반면 적극

적 반복지 유형에 속할 확률은 9.8%에서 42.9%로 빠르게 증가한다. 저자산 계층에서는 전반적으로 복지확대에 우호적인 것을 알 수 있다. 하지만 복지증세에 대한 태도는 양극화되어 있다. 반면 고자산 계층에 속할수록 적극적으로 복지를 반대하는 태도가 뚜렷하다.

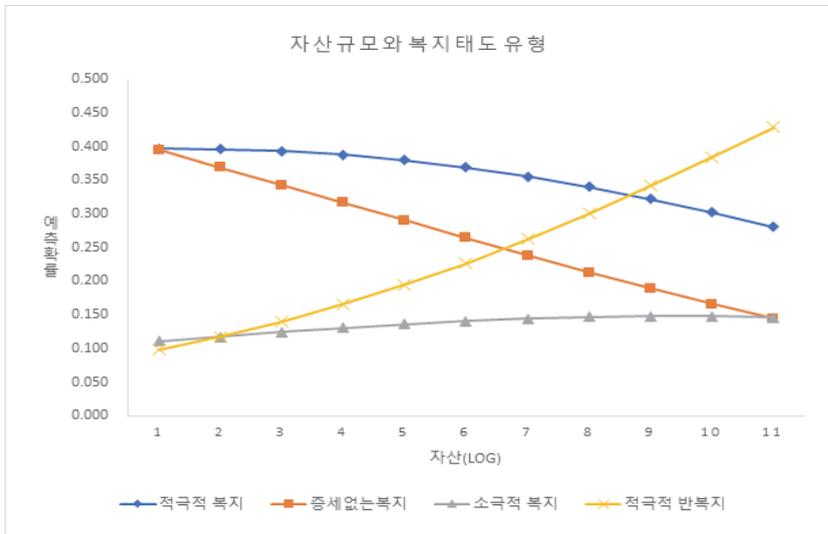
소득과 자산 변수가 복지태도에 미치는 효과를 비교해 볼 때 주목할 점은, 소득수준이 증가할수록 적극적 복지 유형에 속할 확률이 증가하는 반면 자산규모가 증가할 경우에는 적극적 반복지 유형에 속할 확률이 증가한다는 사실이다. 또 한 가지 주목할 만한 특징은 소득과 자산 변수 모두 변수값이 증가할수록 증세 없는 복지 유형에 속할 확률은 빠르게 하락한다는 점이다. 이것은 저소득 계층과 저자산 계층에 속할수록 증세 없는 복지를 지지할 가능성이 높다는 점을 보여준다. 다만 저소득 계층에서는 적극적 복지를 지지할 확률이 17.3%로 낮은 반면, 저자산 계층에서는 적극적 복지를 지지할 확률이 39.6%로 높다는 차이가 있다.

저자산 계층에서는 증세 없는 복지와 함께 적극적 복지를 지지할 확률도 높게 나타나는 등 전체적으로 복지확대를 지지하는 경향이 강하다. 하지만 저소득 계층에서는 증세 없는 복지를 지지할 확률은 높은 반면, 적극적 복지를 지지할 확률은 낮다. 저소득 계층에서는 적극적 반복지 성향도 24.8%로 적극적 복지 성향보다 큰 것을 알 수 있다. 저자산 계층은 대체로 적극적 복지집단과 증세 없는 복지집단으로 구성되어있는 반면, 저소득 계층은 적극적 반복지집단과 증세 없는 복지집단으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

[그림 6-4] 소득수준별 복지태도 유형에 속할 예측 확률



[그림 6-5] 자산규모별 복지태도 유형에 속할 예측 확률

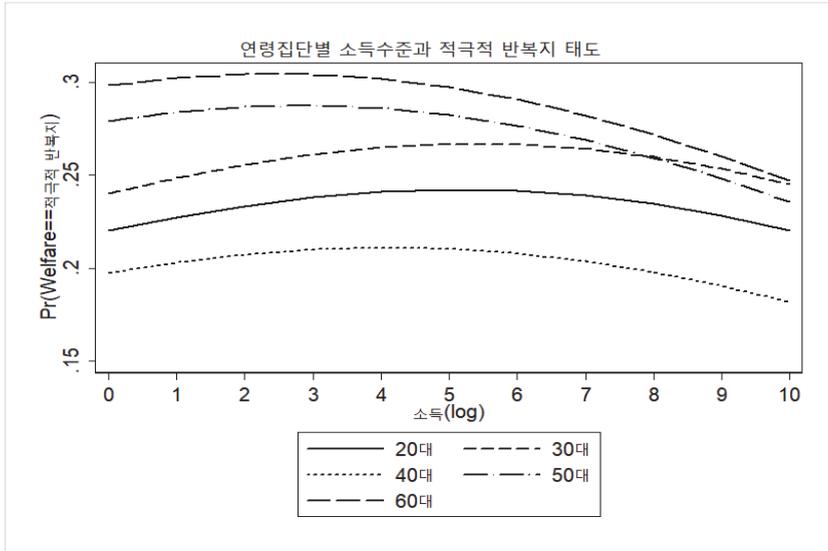


그러면 연령집단별로 소득과 자산에 따른 복지태도에는 어떤 차이가 있는지 살펴보도록 하자. 우선 연령집단별 소득수준에 따른 차이를 보도록 한다. 여기에서는 복지태도의 네 가지 유형 중에서 소득수준에 따라 뚜렷한 차이가 나타나는 증세 없는 복지 태도와 적극적 반복지 태도에 대해 살펴보도록 한다.

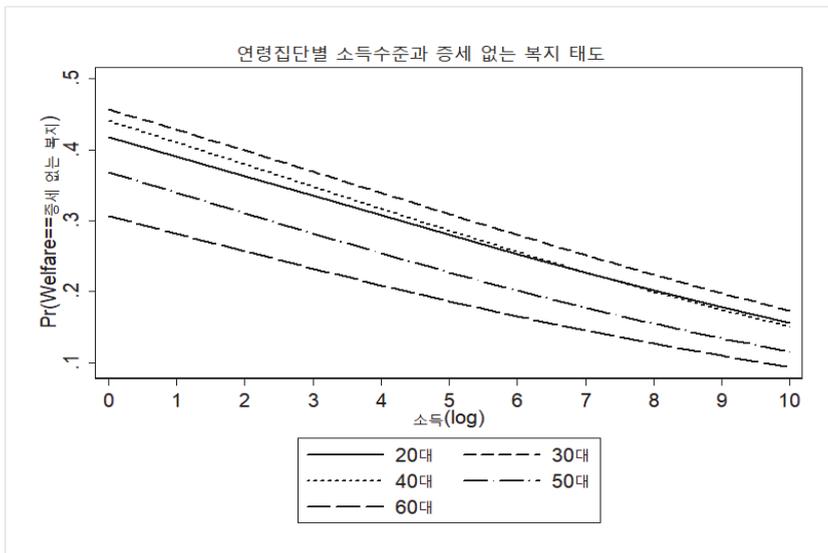
먼저 연령집단별 적극적 반복지 태도를 살펴보면 특징적인 것은 50~60대 저소득 계층에서 적극적 반복지 태도 경향이 가장 강하다는 사실이다. 기존 연구들은 한국인의 복지태도의 예외적 특징으로 중고령자와 저소득층의 반복지 태도를 강조해 왔는데, 이러한 경향은 [그림 6-6]에서도 확인된다. 반면 50~60대 연령층에서도 소득수준이 높을수록 적극적 반복지 태도는 약화되는 것을 알 수 있다. 중고령자 계층에 비해 젊은 세대에서 적극적 반복지 태도는 상대적으로 약하다. 40대 계층에서 적극적 반복지 태도가 가장 약한 것을 알 수 있다.

적극적 반복지 태도에 비해 증세 없는 복지 태도는 대체로 대부분의 연령집단에서 소득수준이 낮을수록 강하게 나타나는 것을 알 수 있다. 저소득층의 복지태도의 비일관성이 모든 연령층에서 확인된다. 하지만 연령집단 별로 차이가 상당하며 저소득층 젊은 세대일수록 증세 없는 복지 태도를 보일 확률이 높은 것을 알 수 있다. 20~40대 연령층과 5~60대 연령층 간에 증세 없는 복지 태도를 보일 확률이 대략 10% 정도 차이가 나는 것을 알 수 있다.

[그림 6-6] 연령집단별 소득수준에 따른 적극적 반복지 태도 예측확률



[그림 6-7] 연령집단별 소득수준에 따른 증세 없는 복지태도 예측확률

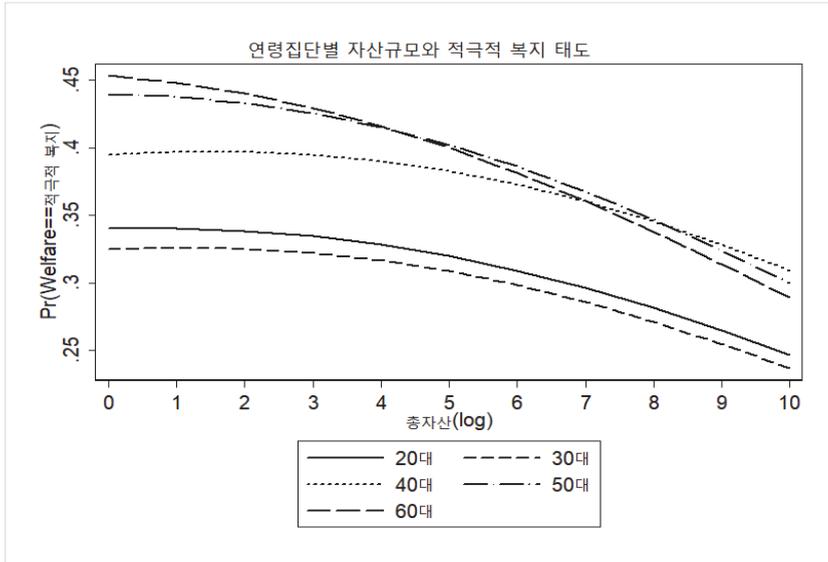


다음으로 연령집단별로 자산규모와 복지태도 유형의 관계에 대해 살펴본다. 여기에서는 자산규모에 따라 뚜렷한 차이가 나타나는 적극적 복지태도와 증세 없는 복지 태도에 대해 살펴보도록 한다. 20대와 30대 집단에서 특징적인 것은 저자산 계층에서 증세 없는 복지를 지지할 확률이 적극적 복지를 지지할 확률보다 높다는 점이다. 20~30대 저자산 계층에서 적극적 복지를 지지할 확률은 30%대 초반이라면 증세 없는 복지를 지지할 확률은 40~50%로 높은 것을 알 수 있다. 반대로 50~60대 저자산 계층에서는 적극적 복지를 지지할 확률이 증세 없는 복지를 지지할 확률보다 높다.

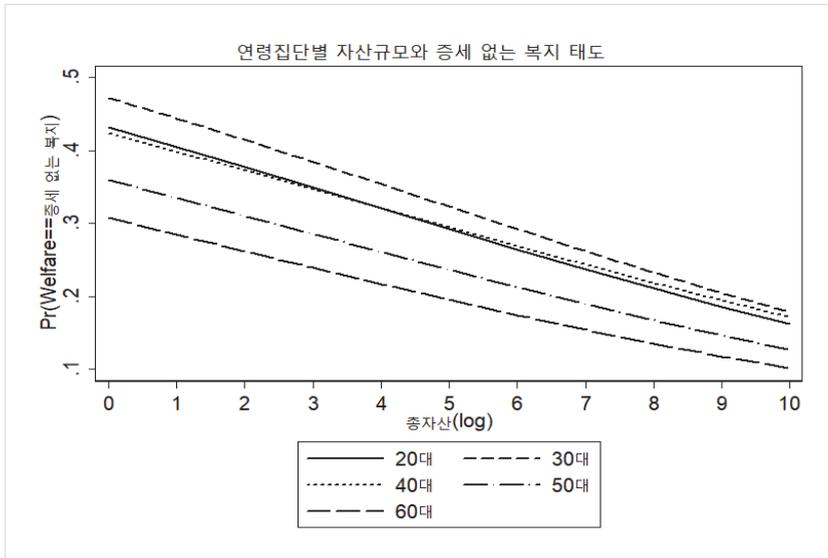
저자산 계층에서는 연령 증가에 따라 적극적 복지를 지지할 확률과 증세 없는 복지를 지지할 확률의 역전 현상이 뚜렷하다. 연령이 증가할수록 적극적 복지를 지지할 확률은 증가하는 반면, 증세 없는 복지를 지지할 확률은 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 반대로 연령이 낮을수록 증세 없는 복지를 지지할 확률은 증가하고, 적극적 복지를 지지할 확률은 줄어드는 것을 알 수 있다.

이러한 결과는 대체가설과 상쇄가설의 주장에 잘 부합한다. 아직 내 집 마련에 성공하지 못한 젊은 세대의 저자산 계층은 복지욕구는 클 수 있지만 내 집 마련에 대한 경제적 부담감 때문에 증세에는 거부감이 클 수 있다. 반면 자산형성에 성공하지 못한 중고령의 저자산 계층은 자산의 자기보험 효과를 기대하기 어렵기 때문에 복지욕구가 클 것이고 당장의 소득 지원이 필요하기 때문에 적극적으로 복지를 요구할 가능성이 높다. 반면 은퇴시기에 접어들어서 내 집 마련이나 자산형성을 시도할 가능성도 낮기 때문에 증세에 대한 거부감도 상대적으로 약할 수 있다.

[그림 6-8] 연령집단별 자산규모에 따른 적극적 복지태도 예측확률



[그림 6-9] 연령집단별 자산규모에 따른 증세 없는 복지태도 예측확률



지금까지 분석 결과들을 종합해 보면, 한국 사회에서는 자산변수가 복지태도에 미치는 효과가 뚜렷하다. 소득 변수만을 고려할 때 발견되는 저소득 계층의 반복지 태도는 자산 변수를 고려할 때 어느 정도 상쇄가 된다. 저자산 계층에서는 복지확대를 지지하는 태도가 뚜렷하다. 저소득 계층의 반복지 태도는 이념이나 역사적 경험 등 비경제적 요인에 기인하는 것일수도 있지만, 어느 정도 자산형성에 성공한 고령자 저소득 계층이 반복지 태도를 보이기 때문일 수도 있다. 반면 소득수준도 낮고 자산규모도 낮은 계층이나 소득수준은 높지만, 자산규모는 낮은 계층에서는 복지확대를 지지할 가능성이 높은 것을 알 수 있다. 자산형성에 실패한 중고령자 저자산 계층이나 아직 내 집 마련에 성공하지 못한 중고소득자 계층은 적극적으로 복지를 지지할 가능성이 높다.

새롭게 주목할 필요가 있는 사실은 젊은 세대에서 관찰되는 증세 없는 복지 태도와 중고령자 계층에서 관찰되는 적극적 복지태도이다. 최근 20~30대의 반복지 태도나 투자열풍 등이 주목받고 있는데, 이 연구에서도 이러한 경향을 확인할 수 있다. 아직 자산형성에 성공하지 못한 20~30대에서 증세 없는 복지를 지지할 확률이 높다. 반면 20~30대 연령 집단 전반적으로 적극적 복지를 지지할 확률은 다른 연령집단에 비해 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

중고령자 계층에서 반복지적 태도가 강하다는 주장에 대해서도 재검토가 요구된다. [그림 6-6]에서도 확인할 수 있듯이 전체적으로는 중고령자 연령층에서 적극적 반복지 태도를 보일 가능성이 가장 높은 것은 사실이다. 하지만 중고령자 집단 내부의 차이에 주목할 필요가 있다. 중고령자 집단에서는 자산규모에 따른 복지태도의 변화가 뚜렷하다. 저자산 계층에서는 적극적 복지를 지지하는 경향이 가장 강하고, 그다음으로 증세 없는 복지를 지지하는 경향이 강한 것을 알 수 있다. 반면 적극적 반복지

에 속할 확률은 매우 낮다. 중고령자 집단은 이념이나 역사적 경험 등과 같은 세대 공통적인 요인보다는 자산과 같은 경제적 요인에 의해 복지태도가 뚜렷한 차이를 보이는 것을 확인할 수 있다.

제3절 거시적 차원의 자산기반 복지체제

1. 자산기반 복지체제의 제도적 기반

3절에서는 자산기반 복지체제를 뒷받침하는 제도적 배열을 살펴보고, 이에 대한 개혁을 위해 요구되는 쟁점들을 살펴본다. 자산기반 복지체제의 주요한 제도적 특징으로는 개발이익으로 유지되는 부동산 시스템, 역진적이고 부담 수준이 낮은 조세시스템, 그리고 준재정활동의 비중이 큰 재정시스템 등을 지적할 수 있다. 이러한 세 가지 차원에서 제도적 특징과 개혁의 쟁점들을 살펴본다.

우선 자산기반 복지체제는 개발이익을 끊임없이 유발하는 부동산 시스템을 통해 지속되어 왔다. 부동산 등 가계가 보유한 자산을 복지대체수단으로 활용하는 규범이 강화될수록 개발이익에 대한 이해관계도 복잡해지고 개발이익을 유발하는 시스템도 체계화되었다. LH와 같은 공공기관이 토지수용과 택지개발을 통해 개발이익을 유발하면 건설사와 주택구입자들이 개발이익을 공유하는 시스템이 형성되었다(남기업, 2021).

역진적이고 부담 수준이 낮은 조세시스템은 일반 가계들의 자산형성에 유리한 조건을 제공해주었다. 한국의 낮은 조세부담은 산업화 시기 가계의 저축장려와 밀접한 관련이 있는 것이었고, 국가는 저축을 장려하고 저축을 통해 개별 가계 차원의 안전망을 구축하기를 바랐다. 그리고 이런 정책목표를 위해 조세정책 차원에서 소득세 감면을 반복적으로 실행해

왔다. 그 결과 낮은 조세부담과 높은 저축률이 결합된 역진적인 작은 조세국가가 등장하게 되었다(김도균, 2018).

개발이익과 역진적인 작은 조세국가를 기반으로 하는 자산기반 복지체제는 준재정활동에 의존적인 재정시스템의 특징과도 밀접한 관련이 있다. 한국의 재정은 일반정부 기준으로는 작은 편이지만, 공공부문 기준으로는 작지 않은 편이다. 그 이유는 주로 비금융 공기업의 비중이 크기 때문인데, 정부는 비금융 공기업들을 경제위기 시에 경기대응수단으로 활용해 왔다. 비금융 공기업 중에서도 특히 SOC 공기업들을 확장적 재정수단으로 활용해온 측면이 강하다. 일반재정활동을 통해서서는 하기 어려운 재정의 적극적 역할을 준재정활동을 통해 우회적으로 시행해 왔다고 할 수 있다(김도균, 2019; 2020a).

이러한 특징은 서구 복지국가들과 대조적인 특징이라고 할 수 있다. 일반적으로 서구 국가들은 조세정책과 복지지출이 확장적 재정 운용 수단으로 활용되어 자동안정화 장치로서 기능하는 반면, 한국의 재정시스템은 조세·복지정책의 경기조정 기능이 약하다(박기백, 박형수, 2002; 박승준, 이강구, 2011). 대신 정부는 공기업을 활용한 토건사업으로 경기조정 기능을 대신해 왔다고 할 수 있다. 공식적인 국가채무 수준이 낮은 것도 사실은 공기업을 활용한 적극적인 준재정활동을 활용해 왔기 때문에 가능한 것이다(김도균, 2020a; 옥동석, 1997; 옥동석, 하윤희, 2009; 최준욱, 2014; 허경선 외, 2013; 허진욱, 황순주, 2018).

이런 점에서 조세와 재정, 부동산이라는 세 가지 축은 자산기반 복지체제를 뒷받침하는 주요한 제도적 기반이라고 할 수 있다. 부동산 등 가계 자산이 복지대체수단으로 역할하기 위해서는 가계가 자산형성에 성공할 수 있어야 했는데 낮은 조세부담을 특징으로 조세시스템이 이를 뒷받침해 주었다. 국가는 조세수입의 제약으로 일반재정지출을 늘리는데 한계

가 있는 상황에서 경기조절수단으로 유사재정활동에 의존할 수밖에 없었는데, SOC 투자 등을 통한 유사재정활동은 경기조정기능을 수행할 뿐만 아니라 개발이익을 창출하는 역할도 담당했다.

이렇게 조세와 재정, 부동산 시스템이 서로 맞물려서 자산기반 복지체제가 지속되어 왔다는 것은 보편적 복지국가로의 전환이 부동산 개혁과 조세개혁, 재정개혁의 과제를 동시에 해결해야 하는 고차방정식 문제라는 것을 의미한다. 보편적 복지시스템을 구축하기 위해서는 일반재정활동의 규모를 늘려야 하고, 이것이 가능하기 위해서는 조세수입이 증가해야 한다. 그런데 증세가 가능하기 위해서는 내 집 마련과 자산형성에 관한 기존의 사회적 규범과 개발이익 유발형 부동산 시스템을 우선적으로 전환시켜야 한다. 그리고 부동산 시스템 개혁을 위해서는 SOC 투자 같은 공공개발 중심의 재정활동을 일반재정활동으로 대체시켜 나가야 한다. 이하에서는 각각의 개혁 과제를 둘러싼 쟁점들을 살펴보도록 한다.

2. 쟁점 1 : 적자재정 vs. 균형재정

보편적 복지국가로의 전환을 위해서는 우선적으로 막대한 복지재원을 마련할 수 있어야 한다. 재원 마련의 방법은 증세를 이용하는 방법과 부채를 이용하는 방법 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 그런데 최근 한국의 재정상황이 상대적으로 양호하다는 점을 들어 확장적 재정운용이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 한국은 지나치게 균형재정을 강조하는 나머지 정부 재정이 제대로 된 역할을 하지 못했기 때문에 확장적 재정이 가능하도록 재정정책의 방향을 수정할 필요가 있다는 것이다. 최근 코로나19의 확산으로 긴급재난지원금 지급 등으로 적자재정 규모가 증가하고 있으나 그 규모가 GDP 대비 3% 정도 규모로 OECD 평균 10%에 비해 지극히

낮은 수준이라는 점도 문제로 지적된다. 정부 재정의 역할이 지나치게 소극적이라는 것이다.

그렇다면 적자재정을 통한 자원 마련 방법이 보편적 복지국가로의 전환을 가능하게 할 수 있을까 하는 문제를 검토해 볼 필요가 있다. 확장적 재정운영을 이론적으로 뒷받침하는 이론으로 MMT 이론을 들 수 있다. MMT 이론은 통화정책과 재정정책의 긴밀한 연계를 강조하고, 정부는 필요에 따라 언제든지 적자재정을 통해 위기에 대응할 수 있다고 주장한다. 정책재량권을 지닌 주권국가에서 균형재정이란 애초에 불필요하며 정부는 언제든지 재정수단을 통해 적극적으로 사회문제에 대처할 수 있다는 것이다(Wray, 2015).

이러한 MMT 이론에 근거한 부채국가의 가능성에 대해 한국에서도 논의가 이루어지고 있다(나원준 외, 2021). 그런데 그동안의 논의를 바탕으로 볼 때 MMT에 근거한 정책처방을 한국에 적용하는 데는 어려움이 많아 보인다. MMT 이론이 가정하는 일국적 수준에서 정책의 재량권이라는 것은 미국 같은 중심부 국가에서는 가능한 것으로 보이지만 세계경제의 위계질서에서 상층에 속하지 못하는 국가들에서는 재정정책의 자율성을 누리기가 상대적으로 어려울 가능성이 크다.

다른 나라의 사례를 보더라도 보편적 복지국가가 반드시 확장적 재정정책과 밀접하게 관련되는 것도 아니다. [그림 6-10]은 OECD 가입 국가들의 국가채무 수준을 비교한 그래프이다. 국가채무 수준이 높은 국가들에는 일본이나 그리스, 이태리, 포르투갈, 미국, 프랑스, 영국 등 전반적으로 보편적 복지국가들에 해당하기보다는 영미권 또는 남유럽권에 속하는 국가들이다. 반면 스웨덴이나 덴마크, 핀란드, 독일 등 유럽의 대표적인 복지국가들은 국가채무 수준이 낮은 편이다(양재진, 2020). 2020년 기준으로 한국의 국가채무 수준은 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽

여 준재정활동이 보다 적극적인 역할을 맡아왔다. 문재인 정부 하에서 확장적 재정에 대한 논의가 생활 SOC 투자로 이어진 것도 특징적이다. 생활 SOC 투자란 복지수요를 충족하기 위해 복지관이나 학교, 병원 등을 건립한다는 것인데, 물론 정책의 필요성을 인정할 수 있다 치더라도, 그것이 SOC 투자라는 점에는 변함이 없다. 즉 기존의 재정시스템을 바꾸지 않은 채 국가의 재정활동을 확대시키는 방법은 SOC 투자 같은 준재정활동에 여전히 의존하게 되는 것이다.

그러므로 재정개혁에 대한 논의를 위해서는 적자재정 혹은 확장적 재정 운영이 가능한가라는 문제뿐만 아니라 일반재정을 대신해 온 준재정활동 부문을 어떻게 개혁할 것인가에 대한 문제도 함께 검토할 필요가 있다. 특히 이러한 준재정활동은 토건 관련 SOC 투자 등과 밀접한 관련이 있기 때문에 공기업 등 공공부문의 역할에 대한 재정립 및 부동산 체제의 개혁과도 밀접한 관련이 있는 문제라고 할 수 있다.

3. 쟁점 2 : 자본과세 vs. 노동과세

보편적 복지국가로의 전환을 위해서는 조세개혁은 불가피하다. 그동안 복지재원 마련을 위한 조세개혁 방안에 대한 논의가 활발하지는 않았지만, 복지재원 마련을 위한 증세 방안은 주로 세목별 증세방안에 대한 논의가 이루어졌다. 소득세, 소비세, 법인세, 재산세 등의 세목 중에서 어떤 세목의 세금을 인상하는 것이 복지국가 전환에 유리할 것인지에 관한 논의들이 이루어졌다.

우선 소비세 또는 부가가치세와 같은 역진적 조세와 복지국가의 관계이다. 대체로 소득세는 누진적인 조세, 소비세는 역진적인 조세의 성격을 지니고 있기 때문에 재분배를 지향하는 복지국가는 소득세와 같은 누진

세의 비중이 높을 것으로 예상된다. 하지만 20세기 서구 복지국가의 성장은 소비세와 같은 역진적 조세제도의 성장과 밀접한 관련이 있다. 소득세와 같은 누진세제는 조세저항이 심한 반면, 소비세는 간접세로서 조세부담이 비가시적이기 때문에 조세저항이 약한 경향이 있다. 이러한 비가시성으로 인해 소비세가 막대한 복지재원을 마련하는데 중요한 역할을 맡게 되었다는 것이다(Kato, 2003; Wilensky, 2002).

이러한 서구의 경험을 근거로 한국 사회에서도 보편적 복지국가로의 전환을 위해서는 부가가치세와 같은 소비세의 인상이 필요하다는 주장이 제기된다(양재진, 2020). 비록 부가가치세가 역진적이긴 하지만 이렇게 마련된 재원을 일종의 목적세처럼 복지지출을 늘리는데 사용된다면 역진성 문제를 해결할 수 있다는 점이 강조된다.

소득세 증세가 필요하다는 주장도 있다. 한국은 그동안 소득세 부담 수준이 매우 낮았는데 이를 정상화할 필요가 있다는 것이다. 역사적으로 우리나라는 복지공백을 보완하기 위해 폭넓은 소득공제 등을 활용해 소득세 부담 수준을 낮게 유지해 왔다. 그 결과 소득세를 한 푼도 내지 않는 비중도 3~40%에 달할 정도로 매우 높았다. 작은 복지국가와 낮은 소득세 부담이 서로 균형을 이루어 왔다고 할 수 있다. 그러므로 보편적 복지국가로 전환하기 위해서는 소득세의 비중도 당연히 커져야 한다는 것이다(김도균, 2020b).

법인세나 재산세의 비중을 늘려야 한다는 주장도 있다. 한국은 산업화 과정에서 자본형성을 촉진하기 위해 자본소득에 대한 과세를 낮게 유지해 왔고, 기업활동을 장려하기 위해 법인세에 다양한 혜택들을 제공해 왔다. 그런데 이제는 이러한 재산세와 법인세의 비중을 늘릴 필요가 있다는 것이다. 특히 최근 자산불평등이 더욱 심화되고 개발이익에 대한 사적인 전유가 심각한 사회갈등을 초래하는 상황에서 개발이익을 사회적으로 환

수하고 자산불평등을 완화할 필요 때문이라도 법인세나 재산과세에 대한 인상이 필요하다고 주장한다.

이러한 세목별 논의와는 달리 소득원천별 과세를 통한 접근법도 있다. 국민소득은 크게 노동소득과 자본소득으로 나누어 볼 수 있는데, 세금이라는 것이 소득에 부과되는 것이라고 할 때 조세부담은 노동소득과세와 자본소득과세라는 두 가지 범주로 분류할 수 있다. 이러한 소득원천별 논의는 세목별 논의에 비해 조세부담의 주체를 좀 더 명확히 드러낼 수 있다는 장점이 있다.

조세개혁의 방향은 자본소득 과세를 우선적으로 추진하고 순차적으로 노동소득 과세로 확대시켜 나갈 필요가 있다. 한국의 조세시스템은 조세 부담 수준은 낮지만, 역진성이 강한 시스템이라고 할 수 있다. 1970년대에 이미 부가가치세를 도입했지만, 그동안 복지지출은 억제되는 상황에서 저소득층의 세부담이 컸다. 또한 소득공제와 같은 소득세 감면 혜택도 실제로는 저소득층보다 고소득층에 더 많은 혜택이 돌아가는 것이었다. 자본이득이나 자본소득에 대한 과세혜택도 주로 자산축적이 가능한 중고 소득층에게 돌아간 것은 말할 필요도 없다. 이렇게 역진성이 강한 시스템이기 때문에 조세형평성이나 조세행정에 대한 신뢰가 매우 낮을 수밖에 없었다.

게다가 소득과 자산의 불평등이 계속 악화되는 상황에서 저소득 계층과 저자산 계층에서 증세에 대한 거부감이 팽배해 있다. 2절에서 증세 없는 복지를 지지하는 집단이 주로 저소득 계층과 저자산 계층에 해당하는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 조세시스템의 한계와 복지태도의 비밀관성 문제를 고려할 때 노동소득과세보다는 우선적으로 자본소득 과세를 강화할 필요가 있다.

〈표 6-15〉는 복지태도 유형별로 선호하는 증세 방법을 비교해서 보여주고 있다. 우선 적극적 복지집단은 거의 모든 과세방법에서 평균값이 가

장 높다. 그 중에서 대기업 과세와 고소득층과세, 재산과세 인상에 대한 선호가 높은 편이다. 반면 모든 사람들에게 소득과세를 하는 보편소득과세에 대한 선호는 상대적으로 낮은 편이다. 증세 없는 복지집단에서도 대기업과세와 고소득층 과세에 대한 선호는 높은 편이다. 반면 보편소득과세에 대한 거부감이 매우 높다. 간접세 인상이나 재산과세 인상에 대해서도 소극적인 것을 알 수 있다.

복지확대는 반대하지만 복지증세는 찬성하는 소극적 복지집단의 경우에는 다른 집단과 비교했을 때 보편소득 과세와 간접세 인상에 대한 선호가 가장 높은 것을 알 수 있다. 그 외에 대기업 과세, 모든기업 과세, 고소득층 과세, 중고소득층 과세, 재산 과세인상에 대한 선호도 상대적으로 고르게 높은 편이다.

마지막으로 적극적 반복복지집단의 경우 거의 대부분의 항목에서 선호도가 가장 낮게 나타난다. 그 중에서도 대기업 과세나 모든 기업 과세, 고소득층 과세, 중고소득층 과세, 재산 과세 인상 등에 대한 선호가 낮게 나타나는 것을 알 수 있다. <표 6-15>에서 각 증세 유형별로 최대값과 최소값의 차이를 구해 볼 때, 적극적 복지집단과 적극적 반복복지집단 간에 대기업 과세(차이값 : 0.62)와 고소득층 과세(차이값 : 0.63), 재산 과세(차이값 : 0.77) 분야에서 차이가 가장 큰 것을 확인할 수 있다.

<표 6-15> 복지태도 유형별 선호하는 증세 방식

	대기업 과세	모든 기업 과세	고소득층 과세	중고소득층 과세	보편 소득 과세	간접세 인상	재산과세 인상
적극적 복지	3.26	2.87	3.45	2.62	2.14	2.70	2.93
증세 없는 복지	3.01	2.71	3.16	2.34	1.92	2.42	2.31
소극적 복지	2.93	2.75	3.14	2.55	2.25	2.76	2.78

	대기업 과세	모든 기업 과세	고소득층 과세	중고소득층 과세	보편 소득 과세	간접세 인상	재산과세 인상
적극적 반복지	2.64	2.39	2.82	2.08	1.95	2.35	2.15
최대-최소	0.62	0.48	0.63	0.53	0.33	0.41	0.77

정리해보면, 적극적 복지집단에서는 대부분의 증세 방안에 대해 우호적이지만 특히 대기업 과세나 고소득층 과세, 재산 과세 등 자본소득 과세에 대한 요구가 크다. 증세 없는 복지집단에서 특징적인 것은 보편소득 과세나 간접세 인상 등 노동소득 과세에 대한 선호가 매우 낮다는 점이다. 다만 재산과세에 대한 선호가 낮은 것도 특징적이다. 반면 소극적 복지집단에서는 증세 없는 복지집단과 정반대로 보편소득 과세와 간접세 인상에 대한 선호가 높은 편이다. 마지막으로 적극적 반복지집단에서는 대부분의 증세방안에 대해 부정적이지만 특히 대기업 과세나 고소득층 과세, 재산과세 등 자본소득 과세에 대한 거부감이 다른 집단에 비해 상대적으로 매우 높은 편임을 알 수 있다.

최소한 복지확대에 동의하는 집단들에서는 노동소득 과세보다 자본소득 과세를 우선시하는 것을 알 수 있다. 이것은 자산기반 복지체제 하에서 나타나는 조세형평성 문제나 자산불평등 문제 등을 고려할 때 일견 합리적인 태도로 보인다. 이런 점을 고려할 때 복지국가에 대한 지지기반을 확충해 나가기 위해서라도 우선적으로 노동소득 과세보다는 자본소득 과세를 우선시할 필요가 있다. 자본소득 과세를 통해 조세체계의 형평성이나 증세에 대한 사회적 합의를 순차적으로 마련해 나가면서 점진적으로 노동소득 과세로 확장시켜 나갈 필요가 있다.

그런데 사실 자본소득 과세에서 가장 큰 어려움은 국가 간 조세경쟁의 문제이다. 1970년대 이래로 자본이동의 자유화가 진척되면서 자본유치를 위한 경쟁이 격화되었고, 이것이 자본소득 과세와 조세제도의 누진성

을 약화시켜 왔다. 더구나 소규모 국가들이 조세피난처라 자처하는 상황에서 국가 간에 법인세와 자본세에 대한 인하 경쟁이 강화되어 왔다(김도균, 2020a).

이렇게 조세경쟁이 심화되는 상황에서 일국 단위에서 자본소득 과세를 강화하기는 어렵다. 하지만 최근 코로나 국면에서 재정지출이 팽창하면서 자본과세에 대한 필요성이 서구 선진국들 간에 공유되고 있다. 미국의 바이든 행정부는 최근 고소득층에 대한 과세와 법인세 인상 등 전반적으로 자본소득에 대한 과세를 강화하는 흐름을 보여주고 있다. 이것은 한국의 과세당국에도 유리한 환경을 제공해 준다. 국제적으로 자본소득에 대한 과세나 법인세 인상이 이루어지게 되면 우리도 자연스럽게 이러한 흐름에 공조하면서 자본소득에 대한 과세를 강화시켜 나갈 수 있을 것이다.

4. 쟁점 3 : 공공임대 vs. 자가소유

한국에서 복지국가의 지지기반의 취약성은 복지확대를 적극적으로 요구하는 불안정한 계층들이 복지증세보다 증세 없는 복지를 더 선호한다는 점에 있다. 그리고 그 이유는 내 집 마련에 대한 경제적 부담과 밀접하게 관련된다. 그러므로 복지체제의 전환을 위해 요구되는 우선적인 과제는 무엇보다도 부동산 문제의 해결이라고 할 수 있다.

하지만 그동안 다양한 주거·부동산 정책은 대부분 실패했다고 평가할 수 있다. 지금까지 내집 마련을 용이하게 하려고 했던 자가소유 촉진정책도, 주거복지를 위해 시도되었던 공공임대주택 공급도, 전세나 월세 등 민간임대 시장과 다주택자 문제를 해결하고자 했던 민간임대 규제 정책도 모두 실패했다. 그렇다면 남은 대안은 무엇인가? 부동산 문제는 어떻게 해결할 수 있는가? 주택정책의 방향은 자가소유를 촉진하는 방향이어

야 하는가 아니면 주거복지 차원에서 임대주택 공급을 안정적으로 관리하는 것이어야 하는가?

결론부터 말하면 한국 사회에서는 공공임대보다는 자가소유 정책이 더 적합해 보인다. 워낙 내 집 마련에 대한 사회적 규범이 오랫동안 강하게 지속되어 온 상황에서 내 집 마련 규범을 포기하기가 쉽지 않다. 청년세대에게 정책적으로 임대주택을 장려하는 것도 자칫 잘못하면 세대갈등을 심화시킬 수 있다. 더구나 괜찮은 입지에 질 좋은 공공임대주택을 공급하기도 여의치 않다.

하지만 그렇다고 기존과 같은 방식으로 자가소유를 촉진할 수도 없다. 이미 기존의 자가소유 정책과 주택공급 방식은 심각한 주거불평등과 다주택자 문제만 초래했다. 기존의 자가소유 촉진정책은 실패한 정책임이 분명하다. 이런 점을 고려할 때 새로운 방식의 자가소유 촉진정책과 주택공급 방식이 요구된다.

최근 토지임대부 분양주택을 통해 개발이익을 공공이 환수하고 내집마련을 촉진하자는 주장이 제기되고 있다. 토지임대부 분양주택은 공공이 토지를 수용해서 택지개발을 한 후에 매각 방식이 아니라 임대 방식을 통해 지가 상승을 억제하고, 이를 통해 집값을 낮추겠다는 아이디어이다(남기업, 2021). 부동산 가격 상승의 상당 부분이 건물이 아닌 토지에서 발생하기 때문에 토지를 매각하지만 않아도 집값 상승을 억제할 수 있는 효과가 기대된다. 게다가 이미 LH가 택지개발 토지공급을 담당해왔기 때문에 매각 방식을 임대 방식으로 전환하는 것은 상대적으로 용이하다. (재정 부담 문제만 해결할 수 있으면 됨)

주택 구입자 입장에서는 건물 부문에 대한 집값을 지불하고, 토지에 대해서는 임대료를 지불하기 때문에 보증금과 임대료를 결합한 ‘반전세’와 유사한 형태가 된다. 토지임대료를 시세보다 상대적으로 낮게 설정해서

구입자에게 금전적 인센티브를 제공하는 것도 가능하다. (다만 임대료를 지나치게 낮게 책정할 경우 불로소득 문제가 발생함)

토지임대부 분양주택에 주목해야 하는 이유는 첫째, 그동안의 주거·부동산 정책은 모두 실패했기 때문이고, 둘째, 기존의 제도적 경로의존성을 고려할 때 토지임대부 분양주택을 추진하기가 상대적으로 용이하기 때문이다. 토지임대부 분양주택은 기본적으로 자가소유를 전제로 하는 것이기 때문에 내 집 마련 규범이 강한 한국 사회에서 수용성이 높고, LH 방식의 토지수용 공급 방식을 유지하기 때문에 제도 전환의 비용이 크지 않다. 그리고 제도 전환의 비용이 크지는 않은 반면, 개발이익을 억제한다는 정책목표는 효과적으로 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

제4절 제도 변화를 위한 전략

1. 보편적 복지국가 전환의 취약한 토대

2절에서 살펴본 한국인의 복지태도의 주요한 특징 중의 하나는 자산형성과 내 집 마련에 성공하지 못한 계층에서 복지확대에 대한 요구는 크지만 복지증세에는 소극적이라는 점이다. ‘증세 없는 복지’를 가장 선호하는 계층은 노동시장 지위나 사회안전망이 부재하고 내 집 마련과 자산형성에 성공하지 못한 계층이 가능성이 크다. 연령별로 보면 아직 내 집 마련을 이루지 못한 젊은 세대에서 이러한 경향이 더 강하게 나타난다. 자산형성에 성공한 생활이 안정된 중고령자 계층은 복지확대와 복지증세 모두에 부정적인 경향을 보인다.

반면 복지확대와 복지증세에 모두 찬성하는 적극적 복지집단은 노동시장 지위나 사회적 안전망이라는 측면에서 어느 정도 안정성을 유지하고

있지만, 아직 내 집 마련을 이루지 못했거나 보유자산이 충분하지 않은 경우이다. 경제활동인구의 중심축을 이루는 40대를 전후한 연령집단이 주로 이에 해당한다. 마지막으로 복지확대에 대해서는 소극적이지만 복지증세에는 긍정적인 소극적 복지집단은 여러 가지 안정성 지표에서 상위를 차지하는 집단들에 해당한다. 이들은 어느 정도 소득수준과 자산형성에 성공해서 복지욕구는 크지 않지만, 사회적으로 복지시스템을 유지하기 위해서는 증세가 필요하다고 본다. 하지만 조세제도가 정부에 대한 신뢰도가 높지 않고 증세 방식에서도 보편적 소득과세나 간접세 방식을 선호하는 것으로 나타난다.

이러한 조사 결과는 우선 보편적 복지국가를 적극적으로 지지할 가능성이 높은 집단이 전체의 35% 정도에 불과하다는 것을 보여준다. 증세 없는 복지집단 25%까지 포괄하면 복지확대를 지지하는 집단은 60% 정도로 높은 편이지만 증세 없는 복지집단은 보편적 복지국가를 위한 증세 이슈 등에는 부정적일 가능성이 높다.

복지급여가 충분하지 못하고 포괄성이 제한되는 상황에서 불안정한 지위에 놓여 있는 사람들은 주택자산을 복지대체수단으로 활용하고자 하는 욕구가 높고, 그 결과 내 집 마련을 생애과정에서 주요한 목표로 설정할 가능성이 높다. 하지만 내 집 마련이 어려운 상황에서 재정적 부담이 생애주기의 전반부에 집중되면 자연스럽게 증세에 대해 소극적인 태도를 취할 가능성이 증가할 것이다. 결국 불안정한 지위에 처한 사람들은 복지확대를 지지하면서도 복지증세에는 소극적일 가능성이 높고, 이것이 '증세 없는 복지'에 대한 지지기반을 확대시키게 된다. 그런데 증세 없는 복지로 인한 복지국가 성장의 제약은 다시금 복지급여의 충분성과 관대성을 제한하고 이것이 다시금 부동산과 같은 복지대체수단에 대한 의존성을 증가시키는 악순환 고리를 형성하게 된다고 할 수 있을 것이다.

특히 자산기반 복지체제에서 보편적 복지국가 체제로의 전환을 위해 중요한 위치를 차지하고 있는 청년층에서 증세 없는 복지에 대한 지지가 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 자산기반 복지 규범에서 벗어나서 새로운 사회적 협약이 가능하기 위해서는 아직 자산기반 복지체제에 깊숙이 편입되어 있지 않은 청년층들이 새로운 규범을 요구해야 할 것이다. 그동안의 관행과 규범에 기대어 살아온 기성세대는 어쩔 수 없다 치더라도 새로운 젊은 세대들은 적어도 내 집 마련에 목매달지 않아도 안정된 삶이 보장될 수 있다는 기대와 전망, 그리고 이에 대한 가치를 공유할 수 있어야 한다. 하지만 지금까지 살펴본 것처럼 한국 사회에서 청년세대가 처한 상황과 어려움은 이러한 가치와 규범의 전환을 어렵게 하고 있음을 확인할 수 있다. 그러므로 보편적 복지국가 체제로의 전환을 위해서는 이러한 악순환의 고리를 끊어낼 수 있는 방안을 제시할 수 있어야 한다.

2. 체제 전환의 과제

그렇다면 이러한 악순환에서 벗어나기 위한 방법은 무엇인가? 복지동맹 강화를 위한 권력자원을 어떻게 확보해 나갈 수 있는가? 지금까지 살펴본 내용들을 토대로 할 때 한국의 복지국가 발전은 부동산 개혁 및 조세개혁, 재정개혁이 맞물려 있는 고차방정식의 문제라는 점을 확인할 수 있다. 그러므로 복지개혁과 부동산개혁, 조세재정개혁을 하나의 틀로 묶어 낼 수 있는 계획과 전략이 요구된다.

우선 한국에서 복지국가의 지지기반의 취약성은 복지확대를 적극적으로 요구하는 불안정한 계층들이 복지증세보다 증세 없는 복지를 더 선호한다는 점에 있다. 그리고 그 이유는 내 집 마련에 대한 경제적 부담과 밀접하게 관련된다. 그러므로 악순환 고리를 깨트리기 위한 우선적인 과제

는 부동산개혁이다. 그리고 개혁의 방향은 임대주택의 공급보다는 무주택자의 내 집 마련이 실질적으로 가능할 수 있는 정책이어야 할 것이다. 특히 청년층들의 내 집 마련을 위한 정책이 요구된다.

하지만 내 집 마련이 개발이익을 사적으로 전유하는 방식으로 진행되어서는 안 된다. 개발이익에 대한 기대가 클수록 자산의 자기보험 역할에 대한 기대로 증가할 것이고, 이것은 복지국가에 대한 지지기반을 허물어트릴 가능성이 크다. 그러므로 내 집 마련에 대한 경제적 부담을 완화시키되 개발이익은 사회적으로 환수할 수 있는 시스템의 개혁이 요구된다. 내 집 마련에 대한 경제적 부담을 낮춰 복지증세에 유리한 조건을 만들어내고, 개발이익에 대한 기대를 낮춰 복지확대에 유리한 조건을 만들어낼 필요가 있다. 이런 점을 고려할 때 부동산 정책의 방향은 불로소득 환수형 자가 소유 촉진 정책일 필요가 있다.

체제 전환을 위한 두 번째 과제는 자본소득 과세의 강화이다. 자산기반 복지체제 하에서 조세제도는 자산형성에 유리한 방식으로 작동해왔다. 그 결과 조세제도의 역진성이 강했고, 이러한 특징이 자산 인플레이션과 개발이익의 사적 전유로 인해 불평등을 심화시키는 요인으로 기능해왔다. 그러므로 증세에 대한 사회적 합의를 형성하기 위해서는 자본소득 과세를 강화하는 것에서부터 시작할 필요가 있다. 자산기반 복지체제 하에서의 기득권에 대해 불로소득 환수를 점진적으로 확대해 나가는 조치가 요구된다. 그 뒤에 순차적으로 소득세 증세, 소비세 증세 등으로 노동소득 과세를 강화하는 방식을 취해야 할 것이다.

마지막으로 재정개혁 차원에서는 준재정활동의 비중을 축소시켜 나가고 대신 일반 재정활동의 역할을 확대시켜 나갈 필요가 있다. 특히 준재정활동 중에서는 토건·개발 관련 부분의 비중을 줄여나가는 한편, 이와 동시에 토건국가 시스템을 해체시켜 나갈 필요가 있다.

문제는 악순환의 고리를 끊기 위해 어디서부터 시작할 수 있는가 하는 점이다. 무엇보다도 개발이익에 기대지 않고 내 집 마련을 촉진하기 위해서는 정부의 재정지출 증가가 요구된다. 그런데 정부의 재정지출 증대를 위한 재원은 부채를 통한 방법과 조세를 통한 방법 두 가지가 있다. 그 중에서 부채를 통한 방법에는 구조적 제약이 따른다고 할 때, 재원 마련을 위한 증세는 불가피하다. 그런데 한국 사회는 증세를 위한 사회적 합의를 이끌어내기가 어려운 상황이다. 특히 증세 없는 복지를 지지하는 집단이 내 집 마련에 성공하지 못한 저자산 계층이라는 점에 문제의 어려움이 존재한다.

여기서는 악순환의 고리를 끊는 시발점으로 불로소득 환수형 자가소유 촉진정책이 우선적으로 요구된다는 점, 그리고 재원으로는 우선 연기금 같은 공공기금을 적극적으로 활용할 필요가 있다는 점을 강조하고자 한다. 토지임대부 분양주택을 추진하기 위해서는 공공의 재원을 어떻게 조달할 것인가의 문제가 있다. 이것은 재정시스템 개혁과 맞물려 있지만, 일단은 막대한 규모의 연기금 활용도 고려해 볼 수 있을 것이다. 한국 재정시스템의 주된 특징 중의 하나는 기금의 비중이 크다는 것이다. 준재정 활동이 차지하는 비중이 크다는 것과 불가분으로 엮여 있는 특징이라고 할 수 있다. 그런데 이러한 공공기금은 현재 수익성이라 안전성이라는 기금운영 원칙에만 초점을 두고 기금운용의 공공성에 대해서는 크게 신경 쓰지 않는 실정이다.

만약 이러한 공공기금을 통해 토지임대부 분양주택의 공급이 가능하면 일차적으로 부동산 체제의 변화가 가능할 것이고, 이를 통해 내 집 마련이 수월해진다면 이것이 순차적으로 복지증세를 위한 사회적 합의를 용이하게 함으로써 결과적으로 보편적 복지국가 체제로의 전환을 가능케 할 것이다. 부동산·주택 분야에서 개혁의 방향이 정해지면 이에 근거해서

재정시스템과 조세개혁에 대한 중장기적인 계획도 수립해서 추진해 나갈 필요가 있다. 증세 없는 복지를 지지하는 주된 이유가 불안정 계층의 내 집 마련 부담에 있었기 때문에 부동산 문제가 해소된다면 복지확대와 복지증세를 모두 지지하는 집단을 확대시켜 나가기에 유리할 것이다. 그리고 이렇게 조세 기반이 안정적으로 구축된다면 재정시스템 측면에서도 준재정활동 대신 일반재정의 비중을 높이고 재정이 보다 적극적인 역할을 맡는 것이 가능할 것이다.





〈제1장〉

- 기획재정부. (2021). '21년 1/4분기 실질 GDP 속보치 특징 및 평가. 기획재정부
보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156448785> 에서 인출.
- 吉川洋(요시카와 히로시). (2017[2016]). 인구가 줄어들면 경제가 망할까. 서울:
세종서적.
- 김교성, 백승호, 서정희, 이승윤. (2018). 기본소득이 온다. 서울: 사회평론아카
데미.
- 김지연. (2021). 코로나19 고용충격의 성별격차와 시사점. KDI Feature Article
(2021.04.22.) Kor.
- 박준상. (2021. 2. 18.). 오세훈 서울시장 후보, “안심소득 약속”...기본소득과 달
리 ‘선별적’ 복지. 이투데이. <https://www.etoday.co.kr/news/view/1996099>에서 인출.
- 안정화. (2016). 숙련형성 시스템의 동학과 분절에 대한 연구. 산업노동연구,
22(3), 139-168.
- 오세진. (2019). 최근 제조업의 해외진출 트렌드와 영향. 산은조사월보, 766,
22-32.
- 윤홍식. (2018). 소득주도성장과 한국 복지체제의 유산: 분배와 성장의 선순환을
만들 수 있을까?. 한국사회정책, 25(2), 243-280.
- 윤홍식. (2019a). 한국 복지국가의 기원과 궤적 3: 신자유주의와 복지국가-1980년
부터 2016년까지. 서울: 사회평론아카데미.
- 윤홍식. (2019b). 한국 복지국가의 기원과 궤적 3: 신자유주의와 복지국가, 1980년
부터 2016년까지. 서울: 사회평론아카데미.

- 윤홍식. (2020a). 코로나19, 성공한 방역과 실패한 고용·복지. 월간 복지동향, 259, 30-35.
- 윤홍식. (2020b). 한국판 뉴딜에서 복지국가 찾기: 루스벨트의 뉴딜에는 있고 문재인 대통령의 한국판 뉴딜에는 없는 것. 월간 복지동향, 263, 5-11.
- 윤홍식. (2021a). 소득보장정책을 넘어 소득보장정책으로: 포스트코로나 시대, 소득보장제도의 개혁과 재구성. 2021년 사회복지공동학술대회 자료집. 서울: 한국사회복지학회, 19-42.
- 윤홍식. (2021b). 인구변화에 대한 정치경제적 접근: 왜 한국은 더 심각한가?. 미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응 제2차 포럼(2021. 4. 28), 세종: 한국보건사회연구원.
- 윤홍식. (2021c). 코로나19 팬데믹과 복지국가: 북유럽 복지국가는 왜 지원에 인색했을까?. 참여사회포럼: 코로나 팬데믹 이후 '국가의 성격변화'(2021. 4. 29), 서울: 참여연대.
- 윤홍식, 이충권. (2021). 공적이전 소득의 소득분위별 비중. 미발표 자료.
- 이은석, 이정욱, 박나연, 김유신. (2012). 국내기업 해외현지생산 확대의 영향 및 시사점. Discussion BOK 경제리뷰, Paper Series, No. 2012-4.
- 이창근. (2021). 코로나19 1년, 재직자 고용유지대책 평가와 과제. 코로나19 대응 1년, 정부정책 진단과 평가 좌담회(2021. 3. 9). 서울: 보건의료단체연합, 민주노총 부설 민주노동연구원, 참여연대.
- 전병유, 황인도, 박광용. (2018). 노동시장의 이중구조와 정책대응: 해외사례 및 시사점. BOK 경제연구. 제2018-40호.
- 참여연대. (2021). 변화하는 한국사회, 사회보장정책의 방향은?. 20대 대선 정책 릴레이 토론회 2차(모두의 생활안정을 위한 새로운 소득보장정책, 2021. 10. 1). 서울: 참여연대.
- 최저임금위원회. (2020). 최저임금액 현황. <https://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp> 에서 2021. 5. 30. 인출.
- 통계청. (2019a). 주요 인구지표(성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등)/전국. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BP

- A002&conn_path=I2 에서 2021. 5. 30. 인출.
- 통계청. (2019b). 국내총생산 및 경제성장률(GDP). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_111Y003&conn_path=I2 에서 2021. 5. 30. 인출.
- 통계청. (2020. 12. 17.). 2020년 가계금융복지조사 결과. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=386732 에서 인출.
- 통계청. (2021. 1. 13.). 2020년 12월 및 연간 고용동향. 통계청 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156431690> 에서 인출.
- Adkins, L., Cooper, M., & Konings, M. (2021[2020]). 이 모든 것은 자산에
서 시작되었다(The Asset Economy). 서울: 사이.
- Afonso, A., & Papadopoulos, Y. (2015). How the populist radical right
transformed Swiss welfare politics. *Swiss Political Science Review*,
21(4), 617-635.
- Baldwin, R. (2019[2016]). 그레이트 컨버전스(The great convergence). 서
울: 세종연구원.
- Boyer, R. (2013[2004]). 조절이론 1. 기초((Théorie de régulation 1. Les
fondamentaux). 서울: 부리와이파리.
- Busemeyer, M. R., Rathgeb, P., & Sahn, A. (2021). Authoritarian
values and the welfare state: the social policy preferences of
radical right voters. *West European Politics*, 45(1), 77-101.
- Chace, C. (2017[2016]). 경제의 특이점이 온다 (The economic singularity).
서울: 비즈페이퍼.
- Clark, B. (2016). The evolution of economic systems: Varieties of
capitalism in the global economy. New York: Oxford University
Press.

- Coote, A., & Percy, A. (2021[2020]). 기본소득을 넘어 보편적 기본서비스로 (The case for universal basic services). 서울: 클라우드나인.
- Eichhorst, W. & Marx, P. (2012). 아무 일자리나: 비스마르크식 복지국가의 이중화와 서비스 경제 (pp. 93-127). 이중화의 시대: 탈산업 사회에서 불평등 양상의 변화 (The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies). 서울: 한국노동연구원.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., & Seeleib-Kaiser, M. ed. (2012). 이중화의 시대: 탈산업 사회에서 불평등 양상의 변화 (The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies). 서울: 한국노동연구원.
- Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Estevez-Abe, M., Iversen, t., & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state (pp. 145-183). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Fenger, M. (2018). The social policy agendas of populist radical right parties in comparative perspective. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34(3), 188-209.
- Frey, C. (2019). 테크놀로지의 덩어리: 자동화 시대의 자본, 노동, 권력 (The Technology trap). 서울: 예코리브르.
- Giles, C. (2020. 12. 17.). Global economy: the week that austerity was officially buried. Financial Times. Retrieved from <https://www.ft.com/content/0940e381-647a-4531-8787-e8c7dafbd885>.
- Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2014). Explaining job polarization. *American Economic Review*, 104(8), 2509-26.
- Graetz, G., & Michaels, G. (2018). Robots at work. *Review of Economics and Statistics*, 100(5), 753-768.

- Gramsci, A. (1999[1929]). 그림시의 옥중수고 1: 정치편 (Quaderni del carcere). 서울: 거름.
- Hall, P., & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism (pp. 1-68). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P., & Soskice, D. eds. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.
- Hassel, A., & Palier, B. (2021). Tracking the transformation of growth regimes in advanced capitalist economies (pp. 3-56). *Growth and welfare in advanced capitalist economics*. New York: Oxford University Press.
- IFR. (2021. 1. 27.). Robot race: The world's top 10 automated countries. Retrieved from <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/robot-race-the-worlds-top-10-automated-countries> 2021. 5. 30.
- IMF. (2009). Update on fiscal stimulus and financial sector measures. April 26, 2009.
- IMF. (2021). Fiscal monitor database of country fiscal measures in response to the COVID-19 pandemic. Washington D.C.: IMF.
- Keynes, J. (1932[1930]). Economic possibilities for our grandchildren (pp. 358-361). *Essay in persuasion*. New York: Harcourt Brace.
- Kroos, D., & Gottschall, K. (2012). 사회서비스의 이중화와 젠더: 독일과 프랑스에서 국가의 역할 (pp. 129-159). 이중화의 시대: 탈산업 사회에서 불평등 양상의 변화 (The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies). 서울: 한국노동연구원.
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, 45(1), 1-28.
- Lakner, C., & Milanovic, B. (2015). Global income distribution: From

- the fall of the Berlin Wall to the Great Recession. *The World Bank Economic Review*, 30(2), 203-232.
- Lipset, S., & Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction (pp. 1-64). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. New York: The Free Press.
- Marx, K. (2008[1867]). 자본 I: 경제학 비판 (Das Kapital, Kritik der politischen Ökonomie I, 4th ed, 1890). 서울: 도서출판 길.
- Marx, K. (2010). 자본 III-2: 경제학 비판 (Das Kapital: Kritik der politische Ökonomie). 서울: 도서출판 길.
- Milanovic, B. (2017[2016]). 왜 우리는 불평등해졌는가 (Global inequality: A new approach for the age of globalization). 서울: 21세기북스.
- O'connor, J. (1973). The fiscal crisis of the state. New York: St. Martin's Press.
- OECD. (2019). Government at a glance 2019. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2020a). Employment outlook 2020: Worker security and the COVID-19 crisis. Paris: OECD publishing.
- OECD. (2020b). Greenhouse gas emissions. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AIR_GHG# 2021. 2. 7.
- OECD. (2021a). FDI flows (indicator). Retrieved from <https://doi.org/10.1787/9a523b18-en> 2021. 5. 30.
- OECD. (2021b). Social expenditure: Aggregated data. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG 2021. 5. 29.
- Ostry, J., Loungani, P., & Berg, A. (2019). Confronting inequality: How societies can choose inclusive growth. New York: Columbia University Press.
- Palier, B., & Thelen, K. (2012). 이중화와 제도적 상호보완성: 프랑스와 독일

- 의 노사관계, 노동시장, 복지국가의 변화 (pp. 263-294). 이중화의 시대: 탈산업 사회에서 불평등 양상의 변화 (The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies). 서울: 한국노동연구원.
- Rodrik, D. (2011[2007]). 더 나은 세계화를 말하다 (One economics many recipes: Globalization, institutions, and economic growth). 서울: 북돋움.
- Sassoon, D. (2014[2014]). 사회주의 100년, 2: 20세기 서유럽좌파 정당의 흥망성쇠 (One hundred years of socialism: The West European left in the twentieth century, 2014 ed.). 서울: 황소걸음
- The Economist. (2019). Slowbalisation: The steam has gone out of globalisation. Retrieved from <https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation> 2019. 1. 24.
- The World Bank. (2020). Trade(% of GDP). Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>. 2021. 5. 25.
- The World Bank. (2021). Employment to population ratio, 15 +, total (%) (modeled ILO estimate). Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.TOTL.SP.ZS> 2021. 5. 25.
- Vollrath, D. (2020). Fully grown: Why a stagnant economy is a sign of success. Chicago: The University of Chicago Press.
- WHO. (2020. 3. 11.). WHO director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. Retrieved from <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

〈제2장〉

- 김영순. (2005). 영국의 경험(1945-1979)을 통해 본 생산체제-복지체제 조응 문제 재검토. *국제정치논총*, 45(2), 185-206.
- 김종철. (2018). 연동형 비례대표제는 대통령제와 맞지 않아: 의원내각제 도입해야. *동향과 전망*, 102, 41-45.
- 안상훈. (2005). 생산과 복지의 제도적 상보성에 관한 비교연구: 선진자본주의 국가를 중심으로. *한국 사회복지학*, 57(2), 205-230.
- 안재홍. (2004). 생산레짐과 복지국가체제 상호연계의 정치: 이론적 논의와 스웨덴 노사관계 사례의 분석. *한국정치학회보*, 38(5), 391-416.
- 정재환. (2019). 한국 정치경제질서의 변화와 복지국가의 미래. 저출산·고령사회 신진학자 협동연구: 인구정책의 새로운 대안 모색-정치경제를 통해 본 한국 복지체제의 형성-(pp. 35-62). 세종: 한국보건사회연구원.
- 정재환. (2020). 한국 복지국가의 정치경제. 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나(pp. 69-132). 세종: 한국보건사회연구원.
- Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 319-363.
- Amsden, A. H. (1992). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Amsden, A. H., & Euh, Y. D. (1993). South Korea's 1980s Financial Reforms: Good-bye Financial Repression (Maybe), Hello New Institutional Restraints. *World Development*, 21(3), 379-390.
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, M. (2006). Great Punctuations: Prediction, Randomness, and the Evolution of Comparative Political Science. *American Political*

- Science Review*, 100(4), 493-498.
- Chang, H. J. (1993). The Political Economy of Industrial Policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*, 17(2), 131-157.
- Cho, Y. J., & Kim, J. K. (1995). Credit Policies and the Industrialization of Korea. World Bank Discussion Paper 286. Washington, D.C.: The World Bank.
- Connolly, W. E. (1993). The Terms of Political Discourse. Princeton: Princeton University Press.
- Dalla, I., & Khatkhate, D. (1995). Regulated Deregulation of the Financial System in Korea. World Bank Discussion Paper 292. Washington, D.C.: The World Bank.
- Duverger, M. (1954). *Political Parties: Their Organisation and Activity in the Modern State*. London: Methuen Press.
- Ebbinghaus, B., & Manow, P. (2001). Comparing Welfare Capitalism. London and New York: Routledge.
- Elster, J. (1989). Nuts and Bolts for the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Anderson, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press.
- Frieden, J. (1981). Third World Indebted Industrialization: International Finance and State Capitalism in Mexico, Brazil, Algeria, and South Korea. *International Organization*, 35(3), 407-431.
- Haggard, S., & Cheng, T. J. (1987). States and Foreign Capital in the East Asian NICs. In Fredeic C. Deyo, ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, 84-135. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Hall, P. A. & Soskice, D. (2001). An introduction to Varieties of Capitalism. Oxford: Oxford University Press.

- Hall, R. B. (2003). The Discursive Demolition of the Asian Developmental Model. *International Studies Quarterly*, 47(1), 71-99.
- Hardie, I., Howarth, D., Maxfield, S., & Verdun, A. (2013). Banks and the False Dichotomy in the Comparative Political Economy of Finance. *World Politics*, 65(4), 691-728.
- Hayward, C. R. (2000). *De-Facing Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollingsworth, R., & Boyer, R. (1997). *Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jung, J. (2015). Financial Liberalisation and Institutional Incompatibility: The Unresolved Dilemma of the Korean Economy. *Politics*, 35(1), 46-57.
- Jung, J., & Kim, D. (2018). Symbolic Policy and Ideational Path Dependency: Institutional Change and Ideational Continuity in the Korean Developmental Model. *한국정치학회보*, 52(6), 31-50.
- Kang, M. K. (2009). The Sequence and Consequence of Bank Restructuring in South Korea, 1998-2006: Too Fast to Adjust. *Asian Survey*, 49(2), 243-267.
- Kim, J. K., & Lee, C. H. (2010). *Finance and Economic Development in Korea*. SIRFE Working Paper 10-A05. Seoul: SNU Institute for Research in Finance and Economics.
- Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G., & Stephens, J. D. (1999). Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, W. (2006). Power Resources and Employer-centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists. *World Politics*, 58(2),

- 167-206.
- Lee, Y. H. (1997). *The State, Society and Big Business in South Korea*. London: Routledge.
- Linz, J. J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of democracy*, 1(1), 51-69.
- Lockwood, E. (2015). Predicting the Unpredictable: Value-at-Risk, Performativity, and the Politics of Financial Uncertainty. *Review of International Political Economy*, 22(4), 719-756.
- Mardon, R. (1990). The State and the Effective Control of Foreign Capital: The Case of South Korea. *World Politics*, 43(1), 111-138.
- Marx, K. (2015). 자본론. (김수행, 옮김). 서울: 비봉출판사.
- Marx, K. & Engels, F. (2015). 독일 이데올로기. (김대웅, 옮김). 서울: 두레.
- Nelson, S. C., & Katzenstein, P. J. (2014). Uncertainty, Risk and the Financial Crisis of 2008. *International Organization*, 68(2), 361-392.
- Pirie, I. (2012). The New Korean Political Economy: Beyond the Models of Capitalism Debate. *The Pacific Review*, 25(3), 365-386.
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Riker, W. H. (1982). The two-party system and Duverger's law: an essay on the history of political science. *American Political Science Review*, 76(4), 753-766.
- Searle, J. R. (1995). *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press.
- Shin, J. S., & Chang, H. J. (2003). *Restructuring Korea Inc: Financial Crisis, Corporate Reform, and Institutional Transition*. London: Routledge.
- Smith, D. A. (1997). *Technology, Commodity Chains and Global Inequality*:

- South Korea in the 1990s. *Review of International Political Economy*, 4(4), 734-762.
- Streeck, W. (1992). *Social Institutions and Economic Performance: Studies of industrial relations in advanced capitalist economies*. London: Sage.
- Swenson, P. (1991). Bringing Capital Back in, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliances, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden. *World Politics*, 43(4), 513-544.
- Thurbon, E. (2003). Ideational Inconsistency and Institutional Incapacity: Why Financial Liberalisation in South Korea Went Horribly Wrong. *New Political Economy*, 8(3), 341-361.
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325.
- Wade, R. (1992). East Asia's Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence. *World Politics*, 44(2), 270-320.
- Weiss, L. (1995). Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia. *The Pacific Review*, 8(4), 589-616.
- Zhang, X. (2003). *The Changing Politics of Finance in Korea and Thailand: From Deregulation to Debacle*. London: Routledge.

〈제3장〉

고용노동부. (2021). 고용형태별 근로실태조사 (2010~2019년). <http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsDetail.do> 에서 2021. 12. 1. 인출.

- 국회예산정책처. (2020). 소재·부품·장비 산업 정책분석. 서울: 국회예산정책처.
- 권현지, 함선유. (2017). 연공성임금을 매개로 한 조직내 관계적 불평등: 내부자-외부자 격차에 대한 분석. 산업노동연구, 23(2), 1-45.
- 김근수. (2014). 재벌의 실패와 경제적 파급효과. 박근혜 정부 경제·복지정책의 방향과 과제 (pp. 126-159). 서울: 한울 아카데미.
- 김기식, 박선나. (2020). 2020 대한민국 자영업 보고서. 서울: 더미래연구소.
- 김도균, 김태일, 안중순, 이주하, 최영준. (2017). 자신에게 고용된 사람들: 한국의 자영업자 보고서. 서울: 후마니타스.
- 김동석. (2005). 제조업의 양극화와 중소기업의 영세화 실태에 관한 실증분석. 혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할 (pp. 109-174). 서울: 한국개발연구원.
- 김상조. (2007). 대-중소기업 관계의 변화: 양극화 심화 및 연관관계의 약화. 사회경제평론, 29(1), 211-251.
- 김태기. (2004). 일자리창출을 위한 중소기업의 구조개선 방안. 한국경제 구조변화와 고용창출 (pp. 569-612). 서울: 한국개발연구원.
- 박문수, 한창용, 박진, 송영진. (2019). 한국의 기업생태계 연구 (Ⅰ). 세종: 산업연구원.
- 박문수, 한창용, 박진, 이경희. (2020). 한국의 기업생태계 연구 (Ⅱ). 세종: 산업연구원.
- 박민수. (2021). 시장의 일과 정부의 일. 정책의 시간: 한국경제의 대전환과 다음 정부의 과제 (pp. 49-78). 서울: 생각의힘.
- 박진우, 김민혁, 김주환. (2008). 한국 IT주식 버블에 관한 사례 연구. 경영사연구, 23(1), 9-41.
- 박찬중. (2019). 한국 복지국가의 경제적 토대: 역사적 관점에서 본 '수출주의'. 저출산·고령사회 신진학자 협동연구: 인구정책의 새로운 대안 모색-정치경제를 통해 본 한국 복지체제의 형성 (pp. 135-187). 세종: 한국보건사회연구원.
- 박찬중. (2020). '포스트 세계화' 시대 한국의 수출주의 성장체제. 저출산·고령사

- 회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나 (pp. 209-280). 세종: 한국보건사회연구원.
- 상공부. (각년도). 중소기업실태조사.
- 서정대. (2016). 전두환·노태우 정부의 중소기업 정책. 중소기업정책연구, 1(3), 29-56.
- 성소미. (2001). 한국의 벤처: 평가와 전망. 서울: 비봉출판사.
- 신장섭, 장하준. (2004). 주식회사 한국의 구조조정: 무엇이 문제인가. 서울: 창비.
- 신현수, 민성환, 김재덕, 김정현. (2015). 한국 제조업의 해외생산과 수출의 관계 연구. 세종: 산업연구원.
- 오동윤. (2016). 강화도조약 이후 박정희 정부까지의 중소기업 정책. 중소기업정책연구, 1(3), 1-29.
- 오동윤, 김상기. (2019). 중소기업 중심경제와 중소기업 정책 혁신. 질서경제저널, 22(3), 65-84.
- 윤홍식. (2018). 소득주도성장과 한국 복지체제의 유산: 분배와 성장의 선순환을 만들 수 있을까?. 한국사회정책, 25(2), 243-280.
- 윤홍식. (2019a). 한국 복지국가의 기원과 궤적 1: 자본주의로의 이행의 시작, 18세기부터 1945년까지. 서울: 사회평론아카데미.
- 윤홍식. (2019b). 한국 복지국가의 기원과 궤적 2: 반공개발국가 복지체제의 형성, 1945년부터 1980년까지. 서울: 사회평론아카데미.
- 윤희숙. (2012). 1990년대 이후 한국경제 구조변화가 빈곤구조에 미친 영향과 정책적 함의. KDI Focus, 14호.
- 이경의. (2013). 한국중소기업론. 파주: 지식산업사.
- 이경의. (2015). 중소기업경제학개론. 파주: 지식산업사.
- 이경의. (2017). 중소기업, 왜 중요한가: 산업체제의 전환과 중소기업 정책과제. 파주: 지식산업사.
- 이병천. (2011). 외환위기 이후 한국의 축적체제: 수출주도 수익추구 축적체제의 특성과 저진로 함정. 동향과 전망, 81, 9-69.
- 이영훈. (2017). 한국경제사 II: 근대의 이식과 전통의 탈바꿈. 서울: 일조각.

- 이장원, 송민수, 김윤희, 이민동. (2015). 임금직무체계 변화실태와 직무급의 과제. 세종: 한국노동연구원.
- 이진국. (2020). 자영업에 대한 종합적 분석과 정책제언. 세종: 한국개발연구원.
- 이진면, 김재진, 이용호. (2018). 2015년도 대·중소기업 산업연관표 작성과 분석. 세종: 산업연구원.
- 이진면, 이용호, 김재진. (2016). 2013년도 대·중소기업 산업연관표 작성과 분석. 세종: 산업연구원.
- 이현창. (2011). 한국경제통사. 서울: 도서출판해남.
- 장근호. (2018). 우리나라 고용구조의 특징과 과제. BOK 경제연구, 2018-34호, 1-60.
- 장우현. (2014). 중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(Ⅱ). 세종: 한국개발연구원.
- 장우현, 우석진. (2015). 중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(Ⅲ). 세종: 한국개발연구원.
- 장태태. (1990). 수출의 양적 극대화정책과 무역자유화 하에서 중간재 수입의존도. 경제학연구, 38(1), 179-193.
- 전광명, 노원중. (2008). 한중 교역구조의 변화와 대응방안. 서울: 한국은행.
- 전병유, 황인도, 박광용. (2018). 노동시장의 이중구조와 정책대응: 해외사례 및 시사점. BOK 경제연구, 2018-40호, 1-68.
- 전혜원. (2021). 노동에 대해 말하지 않는 것들: 종속적 자영업자에서 플랫폼 일 자리까지. 파주: 서해문집.
- 정무권. (2007). 한국 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성. 한국사회정책, 14(1), 256-307.
- 정상호. (2002). 한국 중소기업 집단의 이익정치. 한국정치학회보, 26(4), 193-210.
- 정운형. (1981). 경제성장과 독점자본. 한국경제의 전개과정 (pp. 131-164). 서울: 돌베개.
- 정준호. (2018). 이중화의 관점에서 본 한국경제. 시민과 세계, 31, 123-164.
- 정진하. (2005). 국내 벤처기업의 성장요인 분석. 한국개발연구, 27(1), 123-156.

朝鮮銀行調査部. (1949). 經濟年鑑.

조영삼, 지민웅, 신종원, 박상인, 강민지, 박진. (2017). 대기업체제의 한계와 중소기업의 신성장동력화 연구. 세종: 산업연구원.

중소기업은행. (1976). 경제발전과 중소기업. 서울: 중소기업은행.

중소기업은행. (1980). 기업규모이동조사. 서울: 중소기업은행

중소기업은행. (1992). 한국의 중소기업. 서울: 중소기업은행

중소기업현황정보시스템. (2021). 중소기업범위. <http://sminfo.mss.go.kr/sc/si/SSI015R0.do>에서 2021. 8. 9. 인출.

중소벤처기업부. (2018). 알기 쉽게 풀어 쓴 중소기업 범위해설. 대전: 중소기업부.

중소벤처기업부. (2021a). 중소기업위상. <https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/MainSubStat.do>에서 2021. 7. 21. 인출.

중소벤처기업부. (2021b). 중소기업실태조사. <https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/surveyList.do>에서 2021. 11. 5. 인출

통계청. (1995). 통계로 본 한국의 발자취. 서울: 통계청

한국개발연구원. (1995). 한국경제 반세기 정책자료집. 서울: 한국개발연구원.

한국사회연구소. (1991). 한국경제론: 80년대 한국자본주의의 구조. 서울: 백산서당.

한국수출입은행. (2010). 2009 회계연도 해외직접투자 경영분석. 서울: 한국수출입은행.

한국수출입은행. (2015). 2014 회계연도 해외직접투자 경영분석. 서울: 한국수출입은행.

한국은행경제통계시스템. (2021a). 국민계정. <http://ecos.bok.or.kr> 에서 2021. 7. 20. 인출.

한국은행경제통계시스템. (2021b). 산업연관표. <http://ecos.bok.or.kr>에서 2021. 11.25. 인출.

홍장표. (1993). 한국에서의 하청계열화에 관한 연구 (박사학위논문, 서울대학교 대학원. 서울). <http://www.riss.kr/link?id=T31382> 에서 인출.

홍장표, 장지상. (2015). 대기업 성장의 국민경제 파급효과: 생산·고용유발효과

- 를 중심으로. *경제발전연구*, 21(2), 33-62.
- 황병준. (1966). 한국의 공업경제. 서울: 고려대학교 아세아문제연구소.
- e-나라지표. (2021). 대중소기업 경영 비교현황. https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1145에서 2021. 12. 11. 인출.
- Acs, Z. J. (1992). Small Business Economics: A Global Perspective. *Challenge*, 35(6), 38-44.
- Audretsch, D. B., & Thurik, A. R. (1997). Sources of growth. The entrepreneurial versus the managed economy. *Discussion paper Tinbergen Instituut*, (97-109/3).
- Bean, J. J. (1994). World War II and the 'Crisis' of Small Business: The Smaller War Plants Corporation, 1942-1946. *Journal of Policy History*, 6(3), 215-243.
- Blackford, M. G. (1991). Small Business in America: A Hsitoriographic Survey. *Business History Review*, 65(1): 1-26.
- Brock, W. A., & Evans, D. S. (1989). Small business economics. *Small business economics*, 1, 7-20.
- Carlsson, B. (1992). The Rise of Small Business: Causes and Consequences. *Singular Europe, Economy and Policy of the European Community after 1992* (pp. 145-169). Michigan: University of Michigan Press.
- Carlsson, B. (1999). Small Business, Entrepreneurship, and Industrial Dynamics. *Are Small Firms Important? Their Role and Impact* (pp. 99-110). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Chandler Jr, A. D. (1977). *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge: Harvard University Press.
- Chang, K. S. (2019). *Developmental Liberalism in South Korea*:

- Formation, Degeneration, and Transnationalization*. London: Palgrave Macmillan.
- Dannreuther, C., & Perren, L. (2013). *The Political Economy of the Small Firm*. New York: routledge.
- EIM. (1997). *The European Observatory for SMEs, Fifth annual report*. Zoetermeer: ENSR.
- Galbraith, J. K. (1967). *The New Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin.
- Jones, R. S., & Lee, J. W. (2018). *Enhancing dynamism in SMEs and entrepreneurship in Korea*. OECD Economics Department Working Papers No.1510.
- Lee, J. K. (2020). Effects of Small Business Support Projects: Evidence from Korea. *KDI Journal of Economic Policy*, 42(1), 1-30.
- OECD. (2018). Economic Surveys Korea. Retrieved from www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-korea.htm 2021. 12. 1.
- OECD. (2019). Government at Glance 2019. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> 2021. 12. 1.
- OECD. (2021). OECD Stats. Retrieved from <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64193> 2021. 7. 6.
- Piore, M. & Sable, C. F. (1984). *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- Sassen, S. (1998). *Globalisation and Its Discontents: Essays on the new mobility of people and money*. New York: The New Press.
- Schmidt, K. D. (1996). Small and Medium Sized Enterprises in International Business: A Survey of Recent Literature. *Kiel Working Paper No. 721*, The Kiel Institute of World Economy.
- Sengenberger, W., Loveman, G., & Piore, M. J. (Eds.). (1990). *The Re-emergence of Small Enterprises: Industrial Restructuring in*

Industrialized Countries. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Wennekers, S., & Thurik, R. (1999). Linking Entrepreneurship and Economic Growth, *Small Business Economics*, 13(1), 27-56.

〈제4장〉

- 강성태. (2018). 노동법에서 포용성의 확대. 월간노동리뷰, 10월호, 75-87.
- 고세훈. (2007). 복지한국, 미래는 있는가: 이해관계자 복지의 모색. 서울: 후마니타스.
- 고용노동부. (2009). 2008년 고용형태별근로실태조사 보고서. 서울: 고용노동부.
- 김상조. (2007). 대-중소기업 관계의 변화: 양극화 심화 및 연관관계 약화. 사회경제평론, 211-251.
- 김선우, 오승환, 구원모. (2017). 중소기업 R&D 지원 확대에 따른 일자리 창출 효과와 과제. STEPI Insight(220), 1-27.
- 김순양. (2015). 발전국가의 이원적 (二元的) 노동통제정책 분석: 1961-1987년. 지방정부연구, 18(4), 23-50.
- 대통령자문 양극화, 민생대책위원회, 기획예산처 양극화, 민생대책본부. (2008). 국민과 함께 보는 참여정부 사회정책 돋보기. 서울: 엠디아이.
- 대통령자문 정책기획위원회. (2005). 양극화의 함정과 동반성장의 산업 발전 전략. 서울: 대통령자문 정책기획위원회.
- 유규창. (2014). 한국의 임금체계: 직무급이 대안인가?. 월간노동리뷰, 2월호, 37-54.
- 윤도현, 박경순. (2009). 한국의 복지동맹. 서울: 논형.
- 윤홍식, 김도균, 김세진, 김주호, 박찬중, 송원섭, . . . 정재환. (2020). 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이병희. (2011). 사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진방안. 한국노동연구원 개원 23주년 기념 토론회(서울, 2011.10.13.) 발표문.

- 이병희. (2013). 비공식 노동의 발생 원인에 관한 연구. 경제발전연구, 19, 81-109.
- 이승렬. (2018). 자영업 현황과 정책과제. 월간노동리뷰, 10월호, 36-59.
- 이창근, 이정희, 허인. (2018). 초기업단위 교섭 실태와 시사점. 서울: 전 국민주 노동조합총연맹.
- 장지연. (2011). 사회보험을 통한 소득보장체제 정착의 과정: 영국, 독일, 스웨덴을 중심으로. 정책연구, 2011-10, 서울: 한국노동연구원.
- 장지연. (2018). 포용과 활력의 고용시스템을 향하여. 월간노동리뷰, 10월호, 3-4. 33-85.
- 장지연, 황덕순, 은수미, 이병희, 박제성. (2011). 노동시장 구조와 사회보장체제의 적합성. 서울: 한국노동연구원.
- 장하준. (2007). 장하준, 한국경제 길을 말하다. 서울: 시대의 창.
- 전병유. (2018). 우리나라 노동시장 분절화의 구조와 시사점. 월간노동리뷰, 10월호, 21-35.
- 정이환. (2018). 한국 노동시장의 분절 구조와 대안모색. 월간노동리뷰, 10월호, 7-20.
- 제16대 대통령직인수위원회. (2003). 대화: 제16대 대통령직인수위원회 백서. 서울: 제16대 대통령직인수위원회.
- 조성재. (2018). 격차 축소를 위한 연대임금과 일터혁신. 월간노동리뷰, 10월호, 60-74.
- 조성재, 김정우. (2007). 한국의 노사관계 변화 추이 분석 및 새로운 노사정책 방향. 서울: 노동부, 한국노동연구원.
- 조성재, 장영석, 오재환, 박준식, 김혜원. (2005). 동북아 제조업의 분업 구조와 고용관계(Ⅰ). 서울: 한국노동연구원.
- 조성재, 정준호, 황선웅. (2008). 한국경제와 노동체제의 변화. 서울: 한국노동연구원.
- 한국노동연구원. (2007). 87년 이후 노동 20년: 지속가능한 고용시스템 구축을 위한 평가와 전망. 서울: 한국노동연구원.
- 황덕순. (2011). 한국의 복지국가 발전과 노동. 경제논집, 50(3), 295-338.

- Acharya, V. V., Baghai, R. P., & Subramanian, K. V. (2010). Labor laws and innovation. *National Bureau of Economic Research Working Paper, No.16484*, 1-34.
- Adjemian, S., Langot, F., & Quintero-Rojas, C. (2010). How do Labor Market Institutions affect the Link between Growth and Unemployment: the case of the European countries. *The European Journal of Comparative Economics*, 7(2), 347.
- Allard, G., & Lindert, P. H. (2007). Euro productivity and Euro-Jobs since the 1960: which institutions really mattered?. *The New Comparative Economic History: essays in honor of Jeffrey G. Williamson*. Cambridge: MIT Press.
- Alonso, A., Echevarria, C., & Tran, K. C. (2004). Long-run economic performance and the labor market. *Southern Economic Journal*, 70(4), 905-919.
- Aoki, M. (2006). Whither Japan's Corporate Governance?. *Stanford Institute for Economic Policy Research Discussion Paper, No. 05-14*.
- Baldwin, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bellace, J. R. (2018). Back to the future: workplace relations and labour law in the 21st century in the Asia Pacific context. *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 56(4), 433-449.
- Belser, P., & Rani, U. (2015). Minimum wages and inequality. *Labour markets, institutions and inequality*(pp. 123-146). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Berg, J. (Ed.). (2015). *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century*. Cheltenham: Edward

Elgar Publishing.

- Betcherman, G. (2014). Labor market regulations: What do we know about their impacts in developing countries?. *The World Bank Research Observer*, 30(1), 124-153.
- Blanchard, O. (2006) European unemployment: the evolution of facts and ideas. *Economic Policy*, 21(45), 6-59.
- Brancaccio, E., Garbellini, N., & Giammetti, R. (2018). Structural labour market reforms, GDP growth and the functional distribution of income. *Structural Structural Change and Economic Dynamics*, 44, 34-45.
- Campos, N. F., & Nugent, J. B. (2015). The Freeman Conjecture. In *IZA/World Bank Conference on Employment and Development: Technological Change and Jobs, Bonn*.
- Checchi, D., & García-Peñalosa, C. (2008). Labour market institutions and income inequality. *Economic Policy*, 23(56), 602-649.
- Dabla-Norris, M. E., Kochhar, M. K., Suphaphiphat, M. N., Ricka, M. F., & Tsounta, M. E. (2015). *Causes and consequences of income inequality: A global perspective*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Deakin, S. (2016). *The contribution of labour law to economic development and growth*. Cambridge: Centre for Business Research, University of Cambridge.
- Doellgast, V., Lillie, N., & Pulignano, V. (Eds.). (2018). *Reconstructing solidarity: Labour unions, precarious work, and the politics of institutional change in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., & Seeleib-Kaiser, M. (Eds.). (2012). *The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*. New York: Oxford

- University Press.
- Fields, G. S., & Yoo, G. (2000). Falling labor income inequality in Korea's economic growth: Patterns and underlying causes. *Review of Income and Wealth*, 46(2), 139-159.
- Freeman, R. B. (1982). Union wage practices and wage dispersion with in establishments. *ILR Review* 36(1), 3-21.
- Freeman, R. B. (2008). Labor Market Institutions Around the World. *National Bureau of Economic Research Working Paper, No.13242*, 1-35.
- Freeman, R. B. (2010). Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: market distortions or efficient institutions?. *Handbook of Development Economics* 5 (pp. 4657-4702). Netherlands: Elsevier.
- Guerriero, M., & Sen, K. (2012). What determines the share of labour in national income? A cross-country analysis. *IZA Discussion Paper, No. 6643*, 1-57.
- Hayter, S. ed. (2011). *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy: Negotiating for social justice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Heckman, J. J. (2007). Comments on are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence by David Howell, Dean Baker, Andrew Glyn, and John Schmitt. *Capitalism and Society*, 2(1).
- Howell, D. R., Baker, D., Glyn, A., & Schmitt, J. (2007). Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence. *Capitalism and Society*, 2(1), 1-71.
- ILO, IMF, OECD & World Bank. (2015). Income inequality and labour income share in G20 countries: trends, impacts and causes. *ILO*

reports for the G20.

- ILO. (2015). *World Employment and Social Outlook: The Changing Nature of Jobs*. Geneva: International Labour Office.
- ILO. (2018). *Statistics on work relationships*. Geneva: International Labour Office.
- IMF. (2003). Unemployment and labour market institutions: Why reforms pay off. *World Economic Outlook 2003* (pp. 129-150). Washington DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2016). Time for a supply side boost? Macroeconomic effects of labor and product market reforms in advanced economies. *World Economic Outlook 2016* (pp. 101-142). Washington DC: International Monetary Fund.
- Janssen, R. (2011). Precarious work makes for a precarious recovery. *There is an alternative* (pp. 111-117). Geneva: International Labour Office.
- Jaumotte, M. F., & Buitron, C. O. (2015). *Inequality and labor market institutions*. IMF staff discussion note. Washington DC: International Monetary Fund.
- Lavoie, M., & Stockhammer, E. (2013). Wage-led growth: Concept, theories and policies. *Wage-led growth* (pp. 13-39). London: Palgrave Macmillan.
- Lazear, E. P. (1990). Job security provisions and employment. *The Quarterly Journal of Economics*, 105(3), 699-726.
- Lindert, P. H. (2004). *Growing public: Volume 1, the story: Social spending and economic growth since the eighteenth century (Vol. 1)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindvall, J., & Rueda, D. (2014). The insider-outsider dilemma. *British Journal of Political Science*, 44(2), 460-475.

- Lingens, J. (2003). The impact of a unionised labour market in a Schumpeterian growth model. *Labour Economics*, 10(1), 91-104.
- Nickell, S., Nunziata, L., & Ochel, W. (2005). Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?. *The Economic Journal*, 115(500), 1-27.
- OECD. (2008). *Employment Outlook 2008*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015). *OECD Employment Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Ostry, M. J. D., Berg, M. A., & Tsangarides, M. C. G. (2014). *Redistribution, inequality, and growth*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Piore, M. (2004). Rethinking international labor standards. In W. Milberg (ed.), *Labor and the Globalization of Production: Causes and Consequences of Industrial Upgrading*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Prassl, J. (2015). *The Concept of the Employer*. New York: Oxford University Press.
- Rubery, J. (2015). Re-regulating for inclusive labour markets. *Conditions of Work and Employment Series, No. 65*.
- Scarpetta, S. (1996). Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross-country study. *OECD Economic studies*, 26(1), 43-98.
- Stanford, J. (2017). The resurgence of gig work: historical and theoretical perspectives. *Economic and Labour Relations Review*, 28(3), 382-401.
- Stockhammer, E. (2013). Why Have Wage Shares Fallen? A Panel Analysis of the Determinants of Functional Income Distribution. *Conditions of Work and Employment Series, No. 65*.
- Stockhammer, E., Onaran, Ö., & Ederer, S. (2008). Functional income

- distribution and aggregate demand in the Euro area. *Cambridge journal of Economics*, 33(1), 139-159.
- Storm, S., & Capaldo, J. (2019). Labour institutions and development under globalization. *The Palgrave Handbook of Development Economics* (pp. 553-587). Cham: Palgrave Macmillan.
- Storm, S., & Naastepad, C. W. M. (2009). Labor market regulation and productivity growth: evidence for twenty OECD countries (1984-2004). *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 48(4), 629-654.
- Storm, S., & Naastepad, C. W. M. (2012). *Macroeconomics beyond the NAIRU*. Massachusetts: Harvard University Press.
- UNDP. (2015). *Human Development Report 2015*. New York: UN.
- Vergeer, R., & Kleinknecht, A. (2012). Do flexible labor markets indeed reduce unemployment? A robustness check. *Review of Social Economy*, 70(4), 451-467.
- World Bank. (2013). *World Development Report 2013: Jobs*. Washington DC: World Bank Publications.
- World Bank. (2015). *Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits*. Washington DC: World Bank.

〈제5장〉

- 고경환, 장영식, 이기호, 강지원, 김솔휘, 정영애. (2016). 2015년 기준 한국의 사회복지지출 산출. 세종: 한국보건사회연구원.
- 고용노동부 고용보험기획과. (2021. 8. 6.). (반박) 동아일보, “정부. 고용보험료 인상 시동... 10조 기금 4년만에 바닥” 등 기사 관련. 고용노동부 언론보도 설명. <https://www.moel.go.kr/news/enews/explain/enewsList.do>

- 에서 인출.
- 국회예산정책처. (2020). NABO 추계& 세제 이슈. 12(3), 1-76.
- 국회예산정책처. (2021). NABO 경제·산업동향&이슈. 19, 1-126.
- 김도균. (2018). 한국 복지자본주의의 역사: 자산기반복지의 형성과 변화. 서울: 서울대학교 출판문화원.
- 김미경. (2018). 감세 국가의 함정: 한국의 국가와 민주주의에 관한 재정사회학적 고찰. 서울: 후마니타스.
- 김연명. (2011). 한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제. 민주사회와 정책연구, 19, 15-41.
- 류재린. (2020). 국민연금제도의 사각지대와 지역가입자의 관리강화 및 지원 필요성. 연금포럼, 77, 32-46.
- 안재홍. (2013). 복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편: 서유럽 강소 복지 5개국의 경험과 한국의 쟁점. 서울: 후마니타스.
- 양재진. (2017). 사회보험의 이론적 논의: 원리, 역사, 그리고 한국. 한국의 사회보험 쟁점과 전망 (pp. 25-68). 파주: 한울아카데미.
- 양종민. (2021). 한국 사회의 조세부담 인식구조에 대한 연구: 소득, 자산, 부채의 영향을 중심으로. 경제와 사회, 168-207.
- 원시연. (2020). 국민연금제도의 사각지대 현황과 입법화 동향. NARS 현안분석, 제163호, 1-20.
- 윤홍식. (2011). 보편주의를 둘러싼 주요쟁점: 보편주의 복지정책을 위한 시론. 한국 사회복지학, 63(2), 57-79.
- 윤홍식. (2019a). 한국 복지국가의 기원과 궤적 1. 서울: 사회평론아카데미.
- 윤홍식. (2019b). 한국 복지국가의 기원과 궤적 2. 서울: 사회평론아카데미.
- 윤홍식. (2019c). 한국 복지국가의 기원과 궤적 3. 서울: 사회평론아카데미.
- 윤홍식. (2021). 이상한 성공: 한국은 왜 불평등한 복지국가가 되었을까?. 서울: 한겨레출판.
- 이병희. (2020). 코로나19 대응 고용정책 모색, 고용노동브리프, 제95호(2020-02), 1-6.

- 이성균, 신희주, 김창환. (2020). 한국 사회 가구 소득과 자산의 불평등: 연구 성과와 과제. *경제와 사회*, 60-94.
- 이승윤, 백승호, 남재욱. (2020). 한국 플랫폼노동시장의 노동과정과 사회보장제의 부정합. *산업노동연구*, 26(2), 77-135.
- 이영수. (2020). 한국 소득보장제도의 유산과 쟁점. 우리는 복지국가로 간다 (pp. 212-243). 서울: 사회평론아카데미.
- 이태규. (2020). 한국경제의 역동성 진단: 산업구조변화와 성장의 국제비교. *KERI Insight*, 20-13, 1-20.
- 이태수. (2016). 한국 복지국가의 보편주의 논쟁과 대응 전략. *비판사회정책*, 52, 330-364.
- 이현주, 정은희, 김문길, 전지현. (2020). 가구소득에 대한 코로나바이러스 감염증-19의 영향과 정책과제. 세종: 한국보건사회연구원
- 정이환. (2013). *한국 고용체계론*. 서울: 후마니타스
- 통계청. (2021a). 전국사업체조사(1993~2019년). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1K52C03&conn_path=I3 에서 2021.11.21. 인출.
- 통계청. (2021b). 경제활동인구조사: 근로형태별 사회보험가입자 비율 및 증감 (2004~2021년). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7081S&conn_path=I2 에서 2021.11.21. 인출.
- 통계청. (2021c). 경제활동인구조사: 근로형태별 월평균임금(2004~2021년). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7082S&conn_path=I2 에서 2021.11.21. 인출.
- 통계청. (2021d). 경제활동인구조사: 근로형태별 평균근속기간(2004~2021년). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7079S&conn_path=I2 에서 2021.11.21. 인출.

Anttonen, A., & Sipilä, J. (2014). Varieties of universalism. In *draft paper prepared for the UNRISD Conference, New Directions in Social*

- Policy: Alternatives from and for the Global South*, Geneva (pp. 7-8).
- Avlijaš, S., Hassel, A., & Palier, B. (2021). Growth Strategies and Welfare Reforms in Europe. *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved?* (pp. 372-436). Oxford: Oxford University Press.
- Beramendi, P., & Rehm, P. (2016). Who gives, who gains? Progressivity and Preferences. *Comparative Political Studies*, 49(4), 529-563.
- Beramendi, P., Häusermann, S., Kitschelt, H., & Kriesi, H. (Eds.). (2015). *The politics of advanced capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blomqvist, P., & Palme, J. (2020). Universalism in welfare policy: The Swedish case beyond 1990. *Social Inclusion*, 8(1), 114-123.
- Brady, D., & Bostic, A. (2015). Paradoxes of social policy: Welfare transfers, relative poverty, and redistribution preferences. *American Sociological Review*, 80(2), 268-298.
- Busemeyer, M. R., & Iversen, T. (2020). The welfare state with private alternatives: The transformation of popular support for social insurance. *The Journal of Politics*, 82(2), 671-686.
- Capussela, A. L. (2018). *The Political Economy of Italy's Decline*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (pp. 145-183). Oxford: Oxford University Press.
- Fleckenstein, T., & Lee, S. C. (2014). The politics of postindustrial social

- policy family policy reforms in Britain, Germany, South Korea, and Sweden. *Comparative Political Studies*, 47(4), 601-630.
- Garcia-Fuente, X. (2021). *The Paradox of Redistribution in time. Social spending in 53 countries, 1967-2018*(No.815). LIS Working Paper Series.
- Haapanala, H. (2021). Carrots or sticks? A multilevel analysis of active labour market policies and non-standard employment in Europe. *Social Policy & Administration*.
- Hassel, A., & Palier, B. (Eds.). (2021). *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved?*. Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, T., & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, T., & Soskice, D. (2019). *Democracy and prosperity*. Princeton: Princeton University Press.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 661-687.
- OECD. (2016). *Economic Policy Reforms 2016: Going for Growth Interim Report*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018a). *OECD Employment Outlook 2018*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018b). Social Benefit Recipients Database (SOCR) . Retrieved from www.oecd.org/social/recipients.htm 2021. 11. 23.
- OECD. (2019). *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2021a). *Government at a Glance 2021*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2021b). OECD stat. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2021.

11. 10.

Rodrik, D., & Stantcheva, S. (2021). Fixing capitalism's good jobs problem. *Oxford Review of Economic Policy*, 37(4), 824-837.

The world bank. (2021). Services, value added(% of GDP)-OECD members. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TOTL.ZS?locations=OE> 2021. 11. 26.

Thelen, K. (2021). Transitions to the Knowledge Economy in Germany, Sweden, and the Netherlands. *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved?* (pp. 203-226). Oxford: Oxford University Press.

Weil, D. (2015). *The fissured workplace*. Massachusetts: Harvard University Press.

Wren, A. (Ed.). (2013). *The political economy of the service transition*. Oxford: Oxford University Press.

Wren, A. (2021). Strategies for Growth and Employment Creation in a Services-Based Economy: Skill Formation, Equality, and the Welfare State. *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved?* (pp. 255-290). Oxford: Oxford University Press.

〈제6장〉

김종예, 금현섭. (2017). 증세와 복지확대에 대한 태도 : 세금부담 인식을 중심으로. *한국행정학보*, 51(1), 1-29.

김도균. (2018). *한국 복지자본주의의 역사: 자산기반복지의 형성과 변화*. 서울: 서울대학교 출판문화원.

김도균. (2019). 발전국가와 복지대체수단의 발달 : 한국과 일본 비교연구. *경제와사회*, 124, 357-383.

- 김도균. (2020a) 자산기반 복지체제 전환의 쟁점과 과제. 저출산·고령사회 정책 개발을 위한 학제간 연구 세미나 (pp. 407-469). 세종: 한국보건사회연구원.
- 김도균. (2020b). 한국 사적 보장체제의 유산과 쟁점. 우리는 복지국가로 간다 (pp. 289-325). 서울: 사회평론아카데미.
- 김도균. (2021). 복지국가의 약한 고리, 주거기본권. 공정 사회를 만드는 새로운 복지 (pp. 205-226). 서울: 시공사.
- 김동은, 황호찬. (2005). 개인성향 및 납세환경에 대한 태도가 납세윤리와 납세의도에 미치는 영향. 회계저널, 14(1), 27-48.
- 김사현. (2015). 한국인의 복지태도 불일치에 대한 탐색적 연구 : 복지지출과 증세에 대한 태도불일치를 중심으로. 사회과학연구, 41(1), 27-57.
- 김수완, 김상진, 강순화. (2014). 한국인의 복지정책 선호에 관한 연구: 성장과 분배, 선별과 보편을 중심으로. 사회보장연구, 30(2), 67-90.
- 김수정. (2015). 한국인의 복지태도에서 성별 격차. 여성학연구, 25(1), 63-91.
- 김수정, 남찬섭. (2015). “서민”은 복지확대를 지지하는가: 비계급성과 비일관성 명제를 넘어서. 사회복지연구, 46(4), 351-374.
- 김영란. (1995). 한국인의 복지태도에 관한 경험적 연구 (박사학위논문, 고려대학교 대학원. 서울). <http://www.riss.kr/link?id=T1261705> 에서 인출.
- 김영순, 노정호. (2017). 복지태도에 있어서의 세대효과. 한국정당학회보, 16(3), 109-142.
- 김영순, 여유진. (2011). 한국인의 복지태도: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로. 경제와사회, 91, 211-240.
- 김항기, 권혁용. (2017). 부동산과 복지국가 : 자산, 부채, 그리고 복지태도. 한국정치학회보, 51(1), 261-285.
- 나원준, 민병길, 박원익, 신희영, 안현효, 유승경, 황재홍. (2021). MMT 논쟁. 과천: 진인진.
- 남기엽. (2021). 불로소득 환수형 부동산체제론 : 부동산공화국 탈출하기. 원주: 개마고원.

- 노대명, 전지현. (2011). 한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책 과제. 서울: 한국보건사회연구원.
- 류만희, 최영. (2009). 복지정책에 대한 지지도 연구: 복지의식, 계층, 자기이해의 영향을 중심으로. 한국정책과학학회보, 13(1), 191-210.
- 박기백, 박형수. (2002). 재정의 경기조절기능 연구: 재정지표를 중심으로. 서울: 한국조세연구원.
- 박승준, 이강구. (2011). 재정의 경기안정화 효과 분석-자동안정화장치를 중심으로. 서울: 국회예산정책처.
- 백정미, 주은선, 김은지. (2008). 복지인식 구조의 국가간 비교: 시민주의, 보수주의, 자유주의의 복지국가와 한국. 한국 사회복지, 37, 319-344.
- 양재진. (2020). 복지의 원리. 서울: 한겨레출판.
- 옥동석. (1997). 공공부문과 국가재정의 범위 현황 문제점 및 개선방향. 재정논집, 12(2), 33-64.
- 옥동석, 하윤희. (2009). 정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제. 규제연구, 18(1), 3-37.
- 이성균. (2002). 한국 사회 복지의식의 특성과 결정요인 : 국가의 복지책임 지지를 중심으로. 한국 사회학, 36(2), 205-228.
- 이주희. (2014). 세대별 고용형태에 따른 복지국가 만족도 및 선호 비교. 경제와 사회, 103, 129-165.
- 이철승, 황인혜, 임현지. (2018). 한국 복지국가의 사회경제적 기초 : 자산불평등, 보험욕구, 복지선호도, 2007-2016. 한국정치학회보, 52(5), 1-30.
- 주은선, 백정미. (2007). 한국의 복지인식 지형-계층, 복지수요, 공공복지 수급 경험의 영향을 중심으로. 사회복지연구, 34, 203-225.
- 최균, 류진석. (2000). 복지의식의 경향과 특징 : 이중성. 사회복지연구, 16(1), 223-254.
- 최준욱. (2014). 공공기관 부채 : 추이, 국제비교 및 정책방향 논의. 재정포럼, 213, 8-23.
- 허경선, 박진, 문창호, 김은선, 윤주윤, 김소현, 정아름. (2013). 공공기관 부채의

성격과 원인분석. 서울: 한국조세재정연구원.

허진욱, 황순주. (2018). 공공부문 부채에 관한 연구: 공기업 부채를 중심으로. 세종: 한국개발연구원.

Ansell, B. (2014). The political economy of ownership : housing markets and the welfare state. *American Political Science Review*, 108(2), 383-402.

Castles, F. G. (1998). The really big trade-off : home ownership and the welfare state in the new world and the old. *Acta Politica*, 33(1), 5-19,

Cusack, T., Iversen, T., & Rehm, P. (2006). Risks at work: The demand and supply sides of government redistribution. *Oxford review of economic policy*, 22(3), 365-389.

IMF. (2021). General Government Debt. Retrieved from [https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE?year=2020 2022](https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE?year=2020%202022). 1.19.

Kato, J. (2003). *Regressive taxation and the welfare state: path dependence and policy diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.

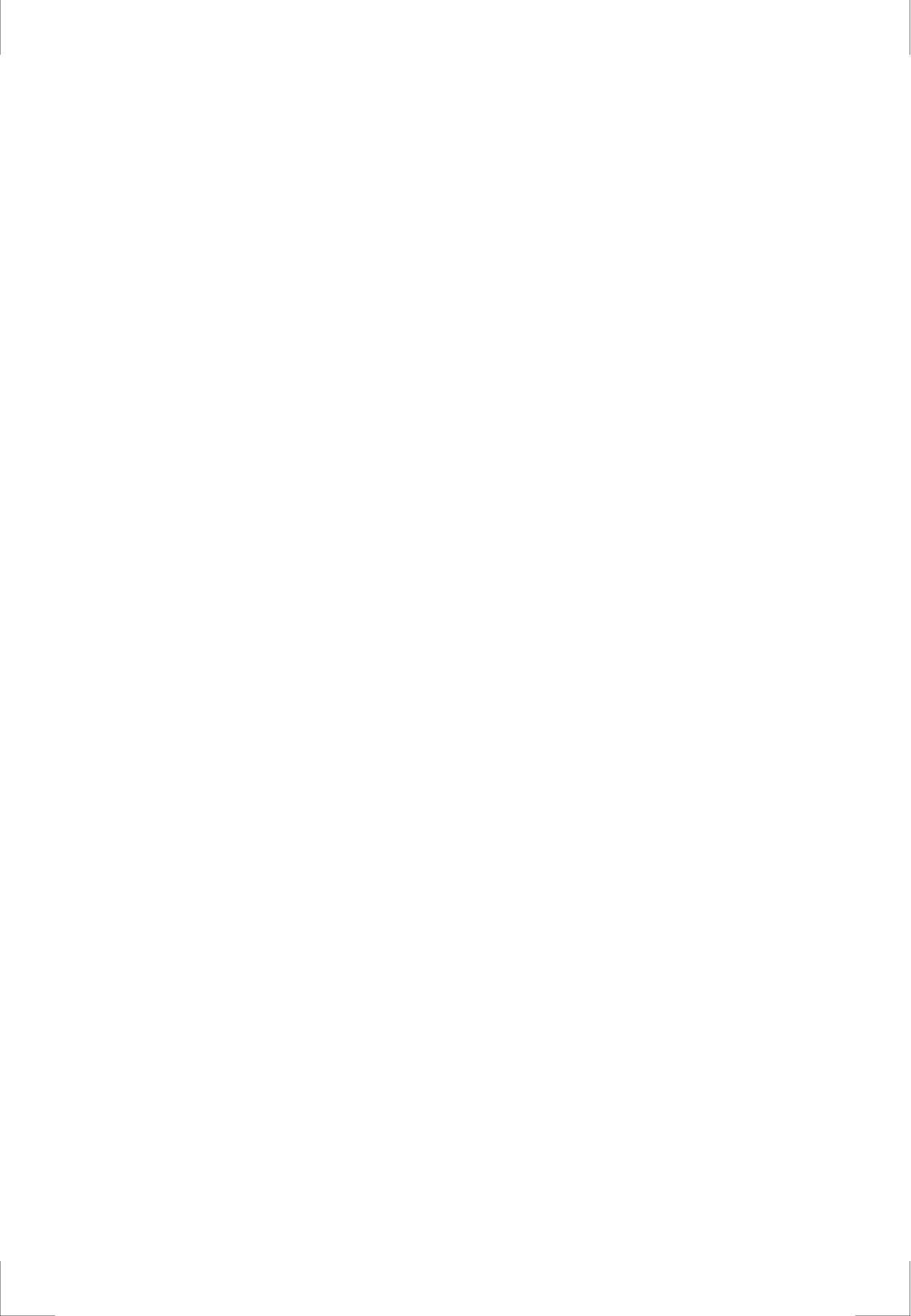
Kemeny, J. (2005). "The Really Big Trade-off" between Home Ownership and Welfare: Castles' Evaluation of the 1980 Thesis, and a Reformulation 25 Years on. *Housing, Theory and society*, 22(2), 59-75.

Meltzer, A. H., & Richard, S. F. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 89(5), 914-927.

Pampel, F. C., & Williamson, J. B. (1988). Welfare spending in advanced industrial democracies, 1950-1980. *American Journal of Sociology*, 93(6), 1424-1456.

Rehm, P. (2011). Social policy by popular demand. *World Politics*, 63(2), 271-299.

- Rehm, P. (2016). *Risk Inequality and Welfare States: Social policy preferences, development, and dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press
- Svallfors, S. (Eds). (2007). Introduction. *The Political Sociology of the Welfare State: Institutions, Social Cleavages, and Orientations* (pp. 1-29). California: Stanford University Press.
- Van Gunten, T., & Kohl, S. (2020). The inversion of the ‘really big trade-off’: homeownership and pensions in long-run perspective. *West European Politics*, 43(2), 435-463.
- Wilensky, H. L. (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. California: University of California Press.
- Wray, L. R. (2015). *Modern money theory: A primer on macroeconomics for sovereign monetary systems*. New York: Palgrave macmillan.





[부록 1] 한국 사회 분배인식조사 조사표

 <p>KIHASA 한국보건사회연구원 <small>KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS</small></p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="4" style="text-align: center;">응답자 ID</th> </tr> <tr> <td style="width: 25%; height: 20px;"></td> <td style="width: 25%;"></td> <td style="width: 25%;"></td> <td style="width: 25%;"></td> </tr> </table>	응답자 ID							
응답자 ID									
<h3 style="margin: 0;">한국사회 분배인식 조사</h3>									
<p>안녕하십니까?</p> <p>한국보건사회연구원은 국무총리실 산하 국제 연구기관으로, 이 조사는 국민의 분배와 조세에 대한 인식, 경험한 복지 형태 등을 파악해 향후 복지 정책 개발의 기초자료로 활용하고자 합니다.</p> <p>이 조사는 만 20세~69세 성인 약 2,500명을 대상으로 하며, 소요시간은 약 15분 내외로 예상됩니다. 귀하의 소중한 의견은 앞으로 복지 정책을 수립하는 데 귀중한 자료로 활용되오니, 정확하고 솔직하게 응답해 주십시오. 귀하께서 말씀해 주신 모든 내용은 「통계법」 제33조(비밀의 보호), 제34조(통계종사자 등의 의무)와 「개인정보보호법」에 따라 개인정보는 비밀이 확실하게 보장될 뿐만 아니라 수치로 부호화하여 개인이 식별되지 않습니다. 본 자료는 통계 산출 목적으로만 사용되고, 그 외의 목적으로는 사용되지 않습니다. 응답 내용은 한국보건사회연구원에서 보안 조치한 컴퓨터에 파일로 보관되며, 정보공개 요청에 따라 공개될 수 있습니다.</p> <p>귀하께서 조사 참여를 원하지 않으면 언제든지 거절할 수 있고, 응답 도중에 설문 참여를 중단할 수 있으며, 동의 철회 및 참여 중단에 따른 어떠한 불이익도 없을 것입니다. 본 조사의 자발적 참여와 개인 정보 제공에 대한 사항에 동의해 주시기 바랍니다. 조사에 응답해주신 분들께는 소정의 답례품을 제공할 예정입니다.</p> <p style="text-align: right;">2021년 10월</p> <p style="text-align: right;">한국보건사회연구원 박중서 연구위원 (044-287-8190) 조사수행기관: 한국능률협회컨설팅</p>									
<h3 style="margin: 0;">연구참여 및 개인정보 동의서</h3>									
<p>[개인정보 수집 항목] 응답자 성별, 연령, 학력, 소득·자산·부채 등 사항</p> <p>[개인정보 수집 목적] 국민의 분배 및 조세에 대한 인식과 태도, 경험한 복지 형태 등을 파악하여 정부 정책을 수립하는 데 기초 자료로 활용</p> <p>[개인정보 보유 및 이용기간] 상기「개인정보의 수집·이용목적」을 달성하는 데 필요한 기간 동안에 한하여 보유 및 이용됩니다. 수집 및 이용 목적이 달성된 경우에도 다른 법령 등에 의하여 보관의 필요성이 있는 경우에는 개인정보를 보관할 수 있습니다.</p> <p>■ 본인이 원하지 않으면 언제든지 조사에 참여하는 것을 거절할 수 있고, 거절하더라도 아무런 불이익이 없음을 이해하였습니다. ■ 본인은 한국보건사회연구원에 자신의 개인정보에 대한 열람, 정정, 삭제, 처리정지 등의 요구를 언제든지 요청할 수 있음을 이해하였습니다. ■ 본인은 위 사항들을 이해하였고, '한국사회 분배인식 조사'의 조사대상으로 참여하며 개인정보 제공에 동의합니다.</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> 동의함 <input type="checkbox"/> 동의 안함 </p> <p style="text-align: center;">2021년 월 일</p>									

II. 복지인식

문1. 귀하의 현재 삶은 전반적으로 어느 정도 안정적이라고 생각하십니까?

매우 불안정								매우 안정	
1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점

문2. 귀하는 다음의 사항에 대해 얼마나 동의하십니까?

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그렇다	매우 그렇다
	①	②	③	④
(1) 나는(또는 나의 가족은) 지난 1년 동안 소득이 불안정했던 적이 있다.				
(2) 나는(또는 나의 가족은) 지난 1년 동안 일자리를 찾지 못해서 어려움을 겪거나 직업이 불안정했던 적이 있다.				
(3) 향후 5년간 내 직업은 안정적일 것이다 (혹은 안정적인 일자리를 찾을 수 있을 것이다).				
(4) 향후 5년간 나는 적절한 소득을 벌 수 있을 것이다.				

문3. 귀하는 질병, 실업, 은퇴 등으로 인한 소득 상실의 위험에 얼마나 대비가 되어 있다고 생각하십니까?

전혀 준비되어 있지 않다	대체로 준비되어 있지 않다	대체로 준비되어 있다	매우 잘 준비되어 있다
①	②	③	④

문4. 귀하는 다음의 공적 혹은 사적 보험에 가입이 되어 있습니까?

공적 혹은 사적 보험	그렇다	아니다
(1) 공적연금(국민연금, 공무원연금, 군인연금 등)	①	②
(2) 고용보험(비취업자는 '아니오'로 답해 주시기 바랍니다)	①	②
(3) 산재보험(비취업자는 '아니오'로 답해 주시기 바랍니다)	①	②
(4) 개인연금/퇴직연금	①	②
(5) 민간의료보험(실비보험/암보험 등)	①	②

문5. 귀하는 현재의 우리나라 복지 수준이 적당하다고 생각하십니까? 아니면 현재 수준보다 축소하거나 확대할 필요가 있다고 생각하십니까?

많이 줄여야 한다	다소 줄여야 한다	현재 수준이 적정하다	다소 늘려야 한다	많이 늘려야 한다
①	②	③	④	⑤

436 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나

문6. 향후 한국의 복지제도를 발전시켜 나갈 때 귀하가 선호하는 복지제도는 무엇입니까?

※ 복지제도의 발전을 위해서는 세금을 추가 납부해야 할 수 있습니다.

- ① 취약계층에게만 선별적으로 복지를 제공 한다.
- ② 질병, 실업, 고령 등 사회적으로 인정되는 기본적 욕구가 있는 사람에게는 소득 수준과 무관하게 모두 복지를 제공 한다.
- ③ 성별, 나이, 소득 수준에 상관없이 모든 사람에게 일정 금액의 기본소득을 지급 한다.
- ④ 현재 복지제도를 그대로 유지 한다.

문7. 귀하는 실업이나 질병, 은퇴 등을 대비하기 위해서 어떤 방법이 가장 좋다고 생각하십니까? 선호하는 방식대로 1~2순위까지 응답해주시기 바랍니다.

1순위 _____ 2순위 _____

- ① 국민연금, 고용보험, 국민건강보험 등 사회보험에 가입하고 보험료를 꼬박꼬박 납부한다
- ② 거주목적의 집부터 마련한다
- ③ 거주목적 이외의 부동산을 구입한다
- ④ 민간보험에 가입한다
- ⑤ 주식, 채권, 가상화폐 등 금융상품에 투자한다
- ⑥ 은행에 예금을 한다
- ⑦ 기타 _____

문8. 기본소득은 개인의 소득수준과 무관하게 국가가 모든 국민에게 일정한 금액을 매월 지급하는 제도입니다. 귀하는 기본소득 제도의 도입에 대해 찬성하십니까?

〈기본소득 정의〉
 정부는 필수적인 생활비를 충당하기 위해 모든 사람에게 매달 소득을 지급합니다. 기본소득은 기존에 시행하던 정부의 지원 제도 중 많은 부분을 대체합니다. 기본소득의 목적은 모든 사람에게 최소한의 생활수준을 보장하는 것입니다. 취업 여부와 관계없이 모든 사람은 동일한 금액을 받습니다. 사람들은 근로 혹은 다른 방법으로 획득한 소득을 그대로 갖습니다. 기본소득 지급을 위한 재원은 세금으로 마련됩니다.

적극 반대	반대	찬성	적극 찬성	잘 모르겠다
①	②	③	④	⑤

문8-1. 만약 기본소득을 도입한다면, 금액은 매월 얼마가 적당하다고 생각하십니까?

- ① 월 10만원 미만
- ② 월 10만원~ 30만원 미만
- ③ 월 30만원~ 50만원 미만
- ④ 월 50만원~ 70만원 미만
- ⑤ 월 70만원~ 100만원 미만
- ⑥ 월 100만원 이상

Ⅲ. 조세인식

문9. 귀하는 현재 본인의 경제적 능력에 비해 어느 정도 세금을 부담하고 있다고 생각하십니까?

매우 적게 납부한다	약간 적게 납부한다	적절하게 납부한다	약간 많이 납부한다	매우 많이 납부한다
①	②	③	④	⑤

문10. 귀하는 본인이 납부했던 세금과 비교해 볼 때, 정부로부터 받은 혜택의 수준이 어떻다고 생각하십니까?

매우 낮은 수준이다	약간 낮은 수준이다	적절한 수준이다	약간 높은 수준이다	매우 높은 수준이다
①	②	③	④	⑤

문11. 귀하는 현재 우리나라 국민들이 납부하는 세금 수준이 각 소득수준 별로 어떻다고 생각하십니까?

세금수준	매우 낮다	다소 낮다	적절하다	다소 높다	매우 높다
(1) 고소득층이 납부하는 세금수준	①	②	③	④	⑤
(2) 중산층이 납부하는 세금수준	①	②	③	④	⑤
(3) 저소득층이 납부하는 세금수준	①	②	③	④	⑤

문12. 귀하는 다음의 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?

	적극 반대	반대	찬성	적극 찬성
(1) 경제를 살리기 위해서는 세금을 줄여야 한다	①	②	③	④
(2) 사회복지 확대를 위해서는 세금을 더 거둬야 한다	①	②	③	④

문13. 향후 우리나라에서 복지혜택을 확대하기 위해 세금을 더 부과한다고 가정할 때, 귀하는 다음의 증세 방향에 대해 어떻게 생각하십니까?

	적극 반대	반대	찬성	적극 찬성
(1) 대기업의 법인세 부담을 증가시킨다	①	②	③	④
(2) 모든 기업의 법인세 부담을 증가시킨다	①	②	③	④
(3) 고소득층의 소득세 부담을 증가시킨다	①	②	③	④
(4) 중소득층 이상의 소득세 부담을 증가시킨다	①	②	③	④
(5) 모든 소득계층의 소득세 부담을 증가시킨다	①	②	③	④
(6) 부가가치세, 담배세 등 소비세를 인상한다	①	②	③	④
(7) 재산세, 양도소득세, 종합부동산세 등 재산 및 자본 소득에 부과하는 세금을 인상한다	①	②	③	④

440 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나

문28. 앞으로 10년 뒤에 한국 사회가 다음 중 어느 쪽 견해에 가깝게 변할 것이라고 예측하십니까? 만일 의견이 확실하지 않다면, 조금이라도 더 가까운 쪽에 응답해 주십시오.

가	<input type="checkbox"/> ① 국내 산업이 활성화되고 실업자가 줄어들 것이다	<input type="checkbox"/> ② 국내 산업이 침체되고 실업자가 늘어날 것이다
나	<input type="checkbox"/> ① 중산층은 늘어나고 빈곤층은 점차 줄어들어 빈부격차가 완화될 것이다	<input type="checkbox"/> ② 중산층은 줄어들고 빈곤층은 늘어나서 빈부격차가 심해질 것이다
다	<input type="checkbox"/> ① 경제적으로 한국이 아시아의 중심적 위치를 차지하게 될 것이다	<input type="checkbox"/> ② 경제적으로 한국이 아시아의 주변적 위치로 물러나게 될 것이다

문29. 귀하는 우리 사회가 열심히 노력하고 능력이 있으면 성공할 수 있는 기회가 공정하게 부여되고 있다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

VI. 자산과 투자

문30. 귀하는 수익을 목적으로 아래의 항목에 투자해본 경험이 있으십니까? 해당하는 항목을 모두 선택해 주십시오.

- ① 주식·채권·파생상품 등 금융자산 ② 토지 ③ 주택 및 건물
 ④ 귀금속 (금, 은 등), 고(古)미술품 등 구입 ⑤ 가상화폐 ⑥ 기타 ()
 ⑦ 투자해 본 경험이 없다 (-문항 31로 이동)

문30-1. 투자하실 때, 자금은 어떻게 마련하셨습니까? 해당하는 항목을 모두 선택해 주십시오.

- ① 모아둔 돈으로 ② 대출을 받아서 ③ 가족으로부터 자금 지원을 받아서
 ④ 친지 또는 지인으로부터 빌려서 ⑤ 기타 ()

문31 귀하는 다음 질문에 대해 어떻게 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	대체로 그렇다	매우 그렇다
(1) 점점 더 근로소득만으로 안정된 생활을 유지하기가 어려워지고 있다	①	②	③	④
(2) 어느 정도 생활수준을 유지하기 위해 주식이나 부동산 등을 이용한 투자소득이 중요해지고 있다	①	②	③	④

문32. 귀하는 주택 및 주거환경에 대한 다음의 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	대체로 그렇다	매우 그렇다
(1) 혹시 모를 어려움에 대비하기 위해 집 한 채는 있어야 한다	①	②	③	④
(2) 주택·부동산 소유는 사람들의 사회적·경제적 지위에 중요한 영향을 미친다	①	②	③	④
(3) 부모의 경제적 지원이 없다면 내 집 마련이 어렵다	①	②	③	④
(4) 주거 형태 및 평수 등을 고려할 때 현재 집에 만족스럽게 생각한다	①	②	③	④
(5) 주거지는 비슷한 생활수준을 가진 사람들이 모여 사는 것이 좋다	①	②	③	④

문33. 귀하는 정부의 부동산 시장 개입에 대한 다음의 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	동의한다	매우 동의한다
(1) 정부는 부동산 가격이 상승할 경우 이에 대처해야 한다	①	②	③	④
(2) 정부는 부동산 가격이 하락할 경우 이에 대처해야 한다	①	②	③	④

문34. 귀하는 수익을 목적으로 부동산에 투자하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

매우 바람직하지 않다	별로 바람직하지 않다	별로 문제될 것이 없다	전혀 문제될 것이 없다
①	②	③	④

문35. 귀하는 정부의 개발사업으로 토지소유자가 이익을 얻게 되면, 이익의 어느 정도를 정부가 환수해야 한다고 생각하십니까?

환수하면 안된다									전부 환수해야 한다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

문36. 귀하는 거주목적으로 구입한 주택의 가격이 상승해서 주택소유자가 이익을 얻게 되면 이익의 어느 정도를 정부가 환수해야 한다고 생각하십니까?

환수하면 안된다									전부 환수해야 한다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

문37. 귀하는 생애 첫 주택 구입을 위해 부모의 경제적 지원을 받는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

매우 바람직하지 않다	별로 바람직하지 않다	별로 문제될 것이 없다	전혀 문제될 것이 없다
①	②	③	④

442 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나

문38. 현행 조세제도는 부동산을 포함하여 재산을 상속하거나 증여할 때 10%~50%까지 세금을 부여합니다. 이에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?

매우 낮다	대체로 낮다	대체로 높다	매우 높다
①	②	③	④

VII. 정치와 이념

문39. 귀하는 자신의 이념 성향이 어떠하다고 생각하십니까? 매우 진보적이면 0점, 중도적이면 5점, 매우 보수적이면 10점으로 하여 0에서 10 사이의 숫자로 응답해 주십시오.

매우 진보	중도										매우 보수
①	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	

문40. 귀하는 다음 중 어느 정당을 지지하십니까? 아래의 순서는 국회의원 의석 순입니다.

- ① 더불어민주당 ② 국민의힘(전 미래통합당) ③ 정의당 ④ 열린민주당
 ⑤ 국민의당 ⑥ 그 외 정당 ⑦ 지지 정당 없음 ⑧ 잘 모르겠음

문41. 귀하께서는 지난 19대 대통령 선거에서 누구에게 투표하셨습니다?

- ① 문재인 ② 홍준표 ③ 안철수
 ④ 유승민 ⑤ 심상정 ⑥ 기타 후보
 ⑦ 투표하지 않았다 ⑧ 투표권이 없어서 투표하지 못했
 다

VIII. 소득·자산·부채

문42. 귀하는 지난 1년 동안 세금 납부(공제) 전의 월평균 개인 소득은 얼마입니까? (개인소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득 및 이전소득, 기타소득 등의 합계입니다.)

100~200만원미만/200~300만원미만/300~400만원미만/400~500만
 원이상
 개인소득 월평균 2단계 추가 질문: 0/20/40/60/80/100 만원

문43. 귀하 가구의 지난 1년 동안 세금 납부(공제) 전의 월평균 가구 소득은 얼마입니까?

※ 가구소득은 전 가구원의 근로소득, 사업소득, 재산소득 및 이전소득, 기타소득 등의 합계입니다. 각종 정부의 지원금, 부모 형제 자녀 등에게 받은 금액도 모두 포함합니다.

100~200만원미만/200~300만원미만/300~400만원미만/400~500만
 원이상
 가구소득 월평균 2단계 추가 질문: 0/20/40/60/80/100 만원

문44. 귀하 가구에 함께 사는 가족을 포함한 가구의 총 지출(대출이자 포함)은 월평균 얼마입니까?
 100~200만원미만/200~300만원미만/300~400만원미만/400~500만원이상
 가구지출 월평균
 2단계 추가 질문: 0/20/40/60/80/100 만원

문45. 귀하 가구의 생활과 관련된 다음 비용 중 5년 전에 비해 그 비중이 가장 증가한 것은 무엇입니까? 우선순위에 따라 2가지를 선택해 주십시오.

1순위 _____ 2순위 _____

- ① 식료품비 ② 피복신발비 ③ 보건의료비 ④ 외식, 여가, 레저 문화생활을 위한 지출
 ⑤ 교육비 ⑥ 주택마련을 위한 비용 ⑦ 경조사비, 교제비 ⑧ 해당없음

문46. 귀하의 가구는 현재 주택을 소유하고 계십니까?

- ① 아니요 ② 1채 ③ 2채 이상

문47. 귀하의 가구가 현재 거주하고 있는 주택의 점유형태는 어떠하십니까?

- ① 자가 ② 가족 소유 ③ 전세
 ④ 월세 (반전세 포함) ⑤ 공공임대주택 ⑥ 기타

문48. 귀하의 가구가 현재 보유하고 있는 부동산 관련 자산(거주주택 포함) 규모는 대략 얼마 정도입니까? 집을 임차한 경우에는 보증금 규모로 응답해 주십시오(명의 기준으로, 가구원 모두의 자산을 합하여 응답합니다).

(1) 거주주택	()억 ()천만원
(2) 거주주택 이외 부동산	()억 ()천만원
(3) 임차보증금	()억 ()천만원

문49. 귀하의 가구가 현재 보유하고 있는 예금 및 주식 등 금융자산 규모는 대략 얼마 정도입니까? (자산이 없는 경우 '0'으로 기입해 주십시오. 명의 기준으로, 가구원 모두의 자산을 합하여 응답합니다)

()억 ()천 ()백만원

문50. 귀하의 가구에는 부채가 얼마나 있습니까? (부채가 없는 경우 '0'으로 기입해 주십시오. 주택이나 건물을 임대하고 받은 보증금은 '임대보증금' 항목에 따로 기입해주시기 바랍니다)(명의 기준으로, 가구원 모두의 부채를 합하여 응답합니다) * 0으로 기입 시→ 문51로 이동

(1) 임대보증금	()억 ()천 ()백만원
(2) 임대보증금 이외	()억 ()천 ()백만원

문50-1. 부채를 지게 된 주된 이유는 다음 중 무엇입니까?

- ① 생활비 ② 사업자금 ③ 금융자산 구입자금 ④ 거주주택 관련(주택구입, 전세 등) 자금
 ⑤ 거주주택 이외 부동산 구입 자금 ⑥ 학자금·교육비 ⑦ 해당사항 없음

