



2021.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 21-13호

# 한국의 사회경제시스템 전개와 새로운 복지체제 구상

이선화, 이채정, 윤희식, 정준호, 고은비



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 한국의 사회경제시스템 전개와 새로운 복지체제 구상

## 연구진

### 내부 연구진

이선화 연구위원 (연구책임)

이채정 부연구위원

### 외부 연구진

윤홍식 교수 (인하대학교 사회복지학과)

정준호 교수 (강원대학교 부동산학과)

고은비 박사 (서울시립대학교 경제학과)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.




## 발 | 간 | 사

우리는 어떠한 복지국가를 꿈꾸고 설계할 것인가? 1990년대말 성장이 분배의 문제를 대신하던 개발국가 시대가 종식된 이후 이 문제는 새로운 정부가 출범할 때마다 정부의 성격을 결정하는 핵심적 의제로 대두하였다. 이에 따라 복지제도를 둘러싼 다양한 정치적·사회적·경제적 논쟁이 전개되었다. ‘능동적 복지’, ‘맞춤형 복지’, ‘포용적 복지’ 등 정부의 성격에 따라 조금씩 차별화되기는 하지만 각 정부는 삶의 질과 분배를 개선하기 위한 밑그림 그리기를 통해 미래에 대한 대안을 제시해 왔다.

그러나 지난 20여년 간의 정치적·사회적 노력에도 불구하고 한국에서 복지국가로의 전환을 둘러싼 논의에는 뚜렷한 한계가 확인된다. 이는 시장에서의 경제적 활동을 의미하는 생산체제와 경제적 산출물을 재분배하는 복지체제에 대한 이분법적 시각과 밀접하게 관련되어 있는 것으로 보인다. 이러한 시각은 우리나라가 사회보장제도를 확대해 가는 과정에서 산업구조나 고용시장 구조에 대한 면밀한 검토 없이 서구의 제도를 무분별하게 이식해 온 것과 무관하지 않다. 또한 인구구조, 고용관계 및 일자리, 경제성장 단계 등 복지국가의 지속가능성을 담보하는 물적인 조건이 크게 차이남에도 불구하고 21세기 한국의 현실에 부합하는 복지체제에 대한 고민 또한 부족하였다는 점도 한계로 지적된다.

본 보고서의 경우 기존 복지국가 논의의 한계를 극복하기 위한 연구진의 고민의 산물로서, 특정한 복지체제는 국민경제의 경제구조(산업 및 고용 구조)와 조응하여 선순환 구조를 만들 수 있어야 지속가능한 시스템으로 안착될 수 있다는 인식 틀에서 출발한다. 연구진은 이러한 틀에 기초하여 한국의 복지체제를 생산체제와의 관계를 중심으로 그 특성과 구조, 기원과 진화과정에 대해 분석하고 지속가능한 복지체제를 위한 전략적 대안을 제안하고 있다.

---



본 보고서는 본원의 이선화 박사의 총괄하에 내·외부 전문가 네트워크의 협력으로 수행되었다. 보고서의 기획부터 발간에 이르기까지 직·간접적으로 도움을 준 모든 참여진에 이 자리를 빌려 깊은 감사의 뜻을 전한다. 모쪼록 연구의 결과물이 국회가 미래를 대비하는 중장기적 국가전략을 설계하고 나아가 국민들이 살고 싶어하는 공동체를 만들어가는 데 조금이나마 기여할 수 있기를 기대한다.

2021년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

---

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
<b>제2장 한국 복지체제의 특성과 기원</b> .....	<b>7</b>
<b>제1절 한국 복지체제의 특성</b> .....	<b>9</b>
1. 복지재정 구조 .....	9
2. 역진적 선별주의 .....	13
<b>제2절 복지체제 이중구조의 기원</b> .....	<b>20</b>
1. 개발국가 시기 불평등의 대응: 성장의 낙수효과 .....	20
2. 복지체제 이중구조의 형성 과정 .....	25
<b>제3장 외환위기 이후 한국 사회경제 시스템 구조와 전망</b> .....	<b>37</b>
<b>제1절 경제성장의 한계</b> .....	<b>39</b>
1. 세계 경제의 장기 침체 .....	39
2. 한국 경제의 장기 전망 .....	44
<b>제2절 고용체제의 한계</b> .....	<b>48</b>
1. 이중구조 고착화: 높은 정규직 고용보호와 낮은 실업보호 .....	48
2. 숙련의 양극화 .....	50
3. 성장과 고용의 탈동조화 .....	52
4. 외환위기 이후 노동의 이중화·양극화 심화 .....	58
<b>제3절 부동산경제와 소유자 중심 개발국가 모형의 전개</b> .....	<b>63</b>
1. 국가 및 개발동맹 주도 주택 공급 모형의 병존 .....	63

# 목 차

- 2. '소유자 중심 발전주의' 유형의 주거 자본주의 체제 ..... 65
- 3. 자산 기반 복지의 토대로서 주택 자산 ..... 69

## 제4장 외환위기 이후의 한국 복지체제 ..... 75

### 제1절 고도성장 종식과 개발국가 복지체제의 지속가능성 ..... 77

### 제2절 고용 불안정과 이중구조의 심화 ..... 82

- 1. 노동시장 유연화와 비정규직 증가 ..... 83
- 2. 수출 주도 성장체제 강화와 자동화의 가속화 ..... 85

### 제3절 공적 및 사적 보장체제에서 역진적 선별성 강화 ..... 88

- 1. 사회보험 중심의 공적 복지 확대 ..... 88
- 2. 사적 보장 기제의 전환 ..... 89

## 제5장 한국 복지체제에 대한 대안적 전략 구상 ..... 93

### 제1절 복지체제 전략을 위한 프레임워크 ..... 95

- 1. 생산체제와 복지체제의 관계에 기초한 두 가지 기본 방향 ..... 95
- 2. 생산체제, 복지체제, 그리고 제도적 상호보완성 ..... 97

### 제2절 사회경제 시스템의 변화 ..... 104

### 제3절 대안적 복지체제 전략의 구상 ..... 108

- 1. 생산체제의 특성과 변화 ..... 108
- 2. 생산체제에서 복지체제로 ..... 110
- 3. 복지체제의 전환을 통한 생산체제의 전환 ..... 115

4. 자원 마련을 위한 전략 ..... 121  
5. 복지체제와 동행하는 성장체제를 위한 효과적 산업정책 ..... 123

**제6장 결론 ..... 125**

1. 요약 ..... 127  
2. 연구의 한계와 향후 과제 ..... 131

**참고문헌 ..... 135**

**Abstract ..... 157**

## 표 목 차

[표 2-1] 에스핑-안데르센의 복지국가 분류에 따른 국가별 세입구조 특성 .....	14
[표 2-2] 복지국가 유형 기준 4개 국가그룹별 2017년 세입구조 .....	15
[표 2-3] 대기업과 중소기업의 비율 변화 추이 .....	24
[표 2-4] 산업화 초기 중요 사회보험 가입 비율의 변화(1960~1973년) .....	30
[표 3-1] OECD 국가의 총요소생산성(TFP)과 GDP 증가율 .....	41
[표 3-2] 미 의회예산국(CBO)의 미국 경제성장 전망 .....	44
[표 3-3] 한국의 장기 성장률 전망치 .....	47
[표 3-4] 한국의 잠재성장률 결정 요인 분해 .....	47
[표 4-1] 주요 제조업 강국의 로봇 밀도 .....	87

[그림 1-1] 복지 자본주의에 기초한 복지체제 분석의 틀 .....	5
[그림 2-1] OECD 주요 국가의 일인당 GDP 수준과 GDP 대비 사회지출 .....	10
[그림 2-2] 한국과 이탈리아의 일인당 GDP, 국민부담률, 사회지출 추이 비교 .....	12
[그림 2-3] 한국의 국민부담률, 조세부담률, 사회보험 부담률(1961~2021년) .....	16
[그림 2-4] 정부 이전소득의 소득분위별 분포(2009~2020년) .....	17
[그림 2-5] GDP 대비 사회지출과 지니계수의 변화(1962~2020년) .....	22
[그림 2-6] GDP 성장률(1961~2020년) .....	23
[그림 2-7] 한국과 일본의 산업화 경로 비교 .....	28
[그림 2-8] 개발국가 시기 GDP 대비 사회지출의 구성 .....	31
[그림 2-9] 생계비 및 식료품비 대비 임금 비율(1961~1979년) .....	33
[그림 2-10] 소득분위별 세금 감면 규모(1979년) .....	35
[그림 3-1] 주요국의 장기 경제성장률 추이(1971~2019년, %) .....	40
[그림 3-2] 고령인구(65세 인구) 비율(1950~2020년) .....	42
[그림 3-3] 미국의 경제성장률 및 총요소생산성의 추이 .....	44
[그림 3-4] 한국의 실질 국내총생산(GDP) 증가율 .....	45
[그림 3-5] 잠재성장률 추정치와 실제 성장률 .....	46
[그림 3-6] 주요 OECD 국가의 생산-복지체제의 유형화 .....	49
[그림 3-7] 숙련의 양극화: 인지적 숙련 비중 저하와 엔지니어링 숙련의 선호 .....	51
[그림 3-8] 노동 절약적인 투자: 자본심화 지수 및 로봇 밀도 추이 .....	53
[그림 3-9] 제조기업의 인건비 비율 및 매출액 증가의 장기 추이 .....	54
[그림 3-10] 제조업 고용과 부가가치 비율 및 제조업 고용 규모 .....	56
[그림 3-11] 주요 OECD 국가의 제조업 고용 비율 추이 .....	57
[그림 3-12] 제조 대·중소 사업체의 실질 1인당 부가가치와 연간 급여액 추이 .....	59
[그림 3-13] 주거 자본주의의 유형화 .....	67
[그림 3-14] 주요 국가의 공공(사회)임대주택 스톡 추이 .....	68

## 그림 목 차

[그림 3-15] 가계의 저축률과 가계부채 비율의 변동 .....	70
[그림 3-16] 가계의 저축률과 투자 비율의 변동 .....	72
[그림 4-1] 한국과 태국의 일인당 GDP 변화(1946~2016년) .....	78
[그림 4-2] 태국의 시장소득·가처분소득 지니계수와 그 차이(1962~2018년) .....	79
[그림 4-3] 비정규직 규모(위)와 비정규직 비율(아래)(2001~2020년) .....	84
[그림 4-4] GDP 성장률의 부문별 기여도(1988~2020년) .....	86
[그림 4-5] GDP 대비 사(私)보험료 납입금 비율, 지급 비율, 사회지출 비율(1976~2019년) ·	90
[그림 5-1] 생산체제와 복지체제의 전환 .....	96
[그림 5-2] 제도적 상호보완성의 수준 .....	103
[그림 5-3] 세계 GDP 성장률과 교역 증가율(1990~2020년) .....	106
[그림 5-4] 빈곤율과 국민기초생활보장제도 수급 비율(2001~2019년) .....	112
[그림 5-5] 최소소득보장제도(중위소득 40%)와 EITC .....	114
[그림 5-6] 최소소득보장제도(중위소득 50%)와 EITC .....	119
[그림 5-7] 스웨덴의 GDP 대비 사회지출 구성의 전환(1980~2018년) .....	120
[그림 5-8] 선복지-후증세를 통한 4단계 증세 전략 .....	122



## 요 약

### 1 연구의 배경과 목적

본 연구는 특정한 복지 모형은 국민 경제의 경제구조(산업구조와 고용구조)와 조응하여 선순환 구조를 만들 수 있어야 지속 가능한 시스템으로 안착될 수 있다는 인식에서 출발한다. 경제성장기 우리나라 복지체제의 특징이라 할 수 있는 개발국가 복지체제는 경제가 일정 수준 이상 성장하고 그 성과가 시장 기제를 통해 사회 구성원에게 골고루 분배될 수 있어야 지속 가능하다. 고도성장의 종식은 개발국가 복지체제로는 더 이상 사회의 재생산 시스템을 유지하기가 어려워짐을 의미한다. 생산체제와 조응하지 않는 복지체제(또는 복지정책의 조합) 역시 효율적이지 않으며 제도의 지속성도 담보되기 어렵다. 본 연구는 성장이 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제가 해체된 조건에서 사회경제 변화에 조응해 새롭게 복지체제를 재구조화하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 한국의 복지체제를 생산체제와의 관계를 중심으로 그 특성과 구조, 기원과 진화 과정에 대해 분석하고 지속 가능한 복지체제를 위한 전략적 대안을 평가하였다.

### 2 한국 복지체제의 특성과 기원

개발국가 시기에 한국의 복지체제는 경제성장을 뒷받침하기 위한 생산체제의 하위 체계를 구성하고 있다. 한국의 복지체제는 저부담·저급여라는 잘 알려진 특성 외에 사회보험 중심의 국민부담률 상승, 공적 및 사적 보장체제의 이중구조라는 특징이 있다. 1987년 이후 한국 복지체제의 특징인 역진적 선별성은 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 대응해 제도화된 복지정책이 상대적으로 안정적인 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되는 현실을 지칭한다. 1988년 국민연금을 시작으로 IMF 외환위기 이후 김대중 정부가 사회보험을 중심으로 공적 복지를 확대하면서 한국의 GDP 대비 국민부담률이 높아지기 시작했다. 그 결과 공적 복지의 규모는 확대되지

만 복지지출의 주요 대상은 사회보험료를 낸, 상대적으로 안정적인 고용 상태에 있는 임금노동자에 국한되었다. 한편 취약한 공적 보장제도는 사적 보장제도를 통해 보완되었으며 정부는 사적 보장제도를 지원하기 위해 낮은 세금수준을 유지했고, 민간보험이나 주택을 구입할 경우 세금 및 대출 지원을 통해 국민들이 사적 자산을 축적할 수 있도록 도왔다. 부동산이나 금융자산 등 사적 자산 축적은 중·상위 소득 계층에 집중되기 때문에 사적 복지 기제 또한 소득계층에 따라 역진적으로 분포된다. 요컨대 한국 복지체제의 역진적 선별성은 단지 공적 복지만의 문제가 아니라 사적 자산 축적, 한국의 성장 방식, 낮은 세금체제가 복합적으로 만들어 낸 결과라고 할 수 있다.

### 3 외환위기 이후 한국 사회경제시스템 구조와 전망

한국 사회경제 시스템을 경제성장, 고용구조, 자산구조로 구분하여 각 체제에 대한 구조적 분석과 전망을 통해 한국의 미래 복지전략이 처해 있는 구조적 한계를 살펴해보았다. 한국의 성장 경로의 경우 전 세계적 인구 고령화와 장기 침체, 미국의 생산성 저하와 성장률 하락이 경제의 상방 성장 가능성을 제약하고 있다. 한국의 경제 성장률은 1990년대 중반 이후 지속적으로 하락해 왔으며, 고령화에 따른 노동 증가율 하락, 총요소생산성의 점진적 하락 등으로 인해 2021년부터 1%대, 2030년 이후로는 1% 이하로 하락할 전망이다. 그 결과 중립적 기대하에서 과거와 같은 고성장은 기대하기 어려울 것으로 전망된다.

고용체제가 직면한 조건은 높은 정규직 고용보호와 낮은 실업보호라는 이중구조의 고착화, 노동시장의 양극화를 초래하는 숙련의 양극화, 성장과 고용의 탈동조화로 요약된다. 특히 한국은 국민 경제의 장기 투자율과 제조기업의 실제 투자율이 2010년대 내림세이지만, 노동 절약적인 자동화 투자는 증가하였다. 2010년대 이후 한국은 근로자 1인당 자본스톡 증감률로 정의되는 자본심화(capital deepening) 지수가 다른 OECD 국가에 비해 높고 로봇 밀도(제조업 취업자 1만 명당 로봇 수)의 기울기 또한 더 가파른 것으로 조사되었다. 1987년 이후 노동시장의 구조적 변화로는 기업 규모, 원·하청 관계, 고용 형태, 성별 차이 등에 따른 층층적 분절구조가 특징적이다. 이는 EU 국가들의 제도화된 이중화와는 달리 산업생산

체제에서의 특수성에 의해 강하게 규정되는 이중화라 할 수 있다.

자산체제에서는 소유자 중심 개발국가 모형의 특징이 확인된다. 2010년대 말 현재 한국의 주거 자본주의 체제는 주택 소유율이 낮고 주택담보대출 규모가 상대적으로 작은 ‘국가주의-발전주의’ 유형과 주택 소유율이 낮고 주택담보대출 규모가 상대적으로 큰 ‘조합주의 시장형’의 중간에 위치하고 있다. 공적 복지의 확충으로 인한 실질적인 혜택이 중산층에게 확대되지 못하고 노동시장의 유연화와 저출산·고령화의 사회경제적 변동이 일어나는 국면에서 대다수 국민들은 자산 증식과 채테크를 노후보장의 주요 수단으로 받아들여지게 되었다. 특히 주택 자산에 대한 편향성은 2010년대 이후 가계부채를 늘릴 뿐만 아니라 가용한 가계저축을 동원함으로써 주택 가격을 상승시키고 민간 소비의 몫을 줄여 경제성장에 걸림돌로 작동하게 되었다.

#### 4 외환위기 이후의 한국의 복지체제

1997년 IMF 외환위기 이후의 복지체제 전환은 산업화 시기 누적된 한국 복지체제의 모순을 강화시킨 것으로 이해된다. 우선 ‘성장시대의 종언’은 고도성장기에 가능했던 개발국가 복지체제가 지속될 수 없음을 의미한다. 개발국가 복지체제가 지속되기 위해서는 일정 수준의 성장이 지속되고 그 성장의 성과가 시장 기제를 통해 사회 구성원 모두에게 골고루 분배되어야 하는데 이는 사실상 불가능하기 때문이다. 외환위기 이후 한국 복지체제의 구조를 결정한 중요한 변화로는 근대적 공공부조의 제도화와 사회보험의 확대를 들 수 있다. 김대중 정부의 경우 적극적으로 사회보험의 보편성을 확대하였다. 그런데 사회보험의 대상이 되기 위해서는 노동시장 참여를 통해 정기적·안정적으로 기여금을 지급할 수 있는 여건이 마련되어야 하는데 IMF 외환위기 이후의 시장 변화는 안정적 기여금 지급이 가능한 고용의 비중을 오히려 축소시켰으며 이런 상황에서 사회보험의 대상과 급여가 확대되자 역설적으로 사회보험에 포괄되는 사람과 배제된 사람 간의 간격이 커지게 되었다. 이러한 결과는 2000년대에 본격화한 한국의 사회보장제도 확대가 산업구조와 노동시장의 특성을 반영하고 그 효과성에 대해 고민하기보다는 전통적 복지국가의 사회보험제도를 중심으로 한 복지 확대 전략을 비판적 검토 없이 접목하였기 때문이라고 할 수 있다.

## 5 한국 복지체제에 대한 대안적 전략 구상

마지막으로 복지체제를 규정하는 사회경제 시스템의 변화 요인을 확인하고 지속 가능한 복지체제를 위한 전략을 도출하였다. 복지체제에 영향을 주는 중요한 환경 요인으로는 글로벌 거시경제 패러다임의 변화를 들 수 있다. 이는 2020년 10월 IMF와 세계은행이 지난 40년간 세계 경제를 지배했던 긴축정책에 대한 종식을 선언한 것에서 확인된다. 글로벌라이제이션의 둔화, 지식경제의 가속화, 세계 주요국 국내정치에서의 권력관계 변화도 복지체제 전략의 변화에 영향을 주는 중요한 요인이라 할 수 있다. 특히 지식경제는 산업구조와 노동시장을 근본적으로 변화시킨다는 점에서 복지체제의 미래를 전망하는 데 매우 중요한 요소이다.

대안적 복지체제 전략은 현재의 생산체제가 변화하지 않는 것을 전제하는 방안과 복지체제를 통해 생산체제의 전환을 유도하는 방안으로 구분하였다. 첫 번째 대안으로는 최소소득보장제도에 근로장려세제(EITC)를 결합하여 기준선을 넘는 소득에 대해 중위소득 100%까지 50%의 공제율을 적용하는 제도를 제안하였다. 소득보장 정책을 사회보험과 최소소득보장제도(관대한 공공부조)의 이중구조로 구성하는 이유는 보편적 사회보장의 경우 기업이 부담해야 할 사회적 비용의 부담이 커지기 때문이다. 최소소득보장제도는 노동시장의 지위(자영업자, 플랫폼 노동 등)와 관계없이 소득 기준만으로 급여 대상을 선정하기 때문에 새로운 노동 형태를 보호하는 최후의 안전망이 될 수 있다. 문제는 선별주의 복지체제의 경우 공적 복지 재원의 규모가 작기 때문에, 최소소득보장의 수준을 기본생활 보장 단계로까지 높이는 것은 불가능하다는 점이다. 이러한 복지체제로는 시장에서의 불평등한 지위가 공적 복지에서도 그대로 적용되는 복지의 이중화를 피할 수 없다. 그럼에도 불구하고 이러한 제도 구성은 사회적 취약계층이 최소한 절대빈곤에서는 벗어나게 할 수 있다는 장점을 갖는다.

두 번째 대안은 복지체제의 전환을 통해 생산체제의 전환을 꾀하는 방법인데 이 전략은 세 가지 제도로 구성된다. 첫째, 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도를 고용관계에 기초한 제도에서 소득에 기초한 제도로 전환하는 것이다. 즉, 전 국민 고용보험 제도를 일정한 소득이 있는 국민 모두를 포괄하는 사회보험제도로 확대하는 방안이다. 이를 실현하기 위해서는 기업의 사회보험 부담을 제도화하는 것과 자영업자에 대한 사회보험을 설계하는 것이 관건이 된다. 둘째는 소득활동을 하

지 않음에 따라 전 국민 사회보험에서 배제되는 사람들을 공적 사회보장제도로 어떻게 포괄할 것인가의 문제이다. 이들에 대해서는 기본적인 생활을 지원하는 별도의 소득보장제도가 요구되며, 최소소득보장제도에 근로 동기 장치를 추가하는 방식으로 제도를 설계할 수 있다. 단, 이 경우 중위소득의 40%가 아니라 중위소득의 50%(상대빈곤선 기준)로 급여 수준을 높여 제도화해야 할 것이다. 첫 번째 전략은 최소소득보장제도에 EITC를 결합한 제도가 복지체제의 핵심 분배 기제이다. 반면, 두 번째 전략에서는 이 제도가 보편적 사회보험제도를 보완하는 부차적 역할을 한다는 점에서 차이가 있다. 즉, 체제 수준의 보편주의가 제도의 주축을 이루고 관대한 공공부조는 이를 보완하는 역할을 한다. 이와 같이 공적 보장의 수준이 높아지게 되면 개인과 기업이 부담해야 할 사회적 비용은 높아질 수밖에 없다. 이러한 비용 구조하에서 기업은 사업구조 고도화와 혁신역량 강화를 위한 더 높은 인센티브를 가질 수 있다. 물론 복지체제의 변화를 통해 생산체제가 강화되는 선순환이 실제로 이루어지기 위해서는 기업에 대한 원활한 구조조정과 함께 인적자본의 고도화가 요구된다. 요컨대 이 전략은 한국의 복지체제를 보편적 복지체제로 전환함으로써 국민들이 직면한 사회적 위험에 적극적으로 대응함과 동시에 이를 통해 생산체제의 전환을 도모하자는 것이다.





# 제 1 장

서론

---





서구의 복지국가 체제는 정부의 총수요정책으로 경기를 조절하는 케인스주의 경제정책과 개인의 생애주기적 위험을 사회적으로 공유하는 사회보장 원칙의 결합으로 구성된다. 케인지언 거시경제정책은 1930년대 세계 대공황 이후의 자유방임 시장경제에 기반한 고전 자본주의를 극복하기 위한 과정에서 구축되었으며 대공황 및 전후(戰後) 재건 과정에서 정부의 막대한 사회적 투자를 통해 높은 경제성장률과 완전고용에 가까운 고용을 달성하는 데 성공하였다. 복지체제의 경우, 국가별로 자신의 고유한 생산체제에 상응하여 사회적 미니멈을 보장하는 베버리지 전통의 사회보장제도나 고용과 기여 원리에 따른 비스마르크식 사회보장제도를 구축해 나갔다. 개인의 생애주기적 위험을 분산해 주는 복지국가 체제는 케인지언 수요관리정책과 함께 자본주의 황금기에 성장-고용-복지의 선순환 구조를 창출할 수 있었다. 이러한 이유로 세계화가 본격화되기 이전까지의 서구 복지국가는 케인지언 복지국가로 통칭되었다.

1970년대에 접어들면서 케인지언 복지국가는 임금과 원자재 가격이 상승하는 가운데 생산성 상승은 둔화하면서 실업은 증가하는 구조적 문제에 봉착하였다. ‘높은 성장률, 완전고용, 높은 사회지출을 통한 사회보장’으로 구성되는 순환 구조에서 성장과 고용이 뒷받침되지 못하면서 복지정책을 담당하는 정부 재정이 취약해 진 것이다. 케인스주의 정책이 성장과 고용, 물가 등 거시경제의 정책목표에 대한 효과적 해법을 제시하는 데 실패함에 따라 정책 패러다임은 시장의 역할을 강조하는 정책으로 선회하였다. 이후 ‘워싱턴 컨센서스’에 의해 개방화, 자유화, 민영화라는 세계 경제질서에 대한 합의가 이루어졌으며 작은 정부, 재정 축소, 통화주의 등 시장을 우위에 두는 보수주의적 정책 기조가 경제를 운용하는 주된 정책 패러다임으로 정착하였다. 이로써 전통적 케인스주의 정책에 대한 합의는 무너지고 경제정책 패러다임은 정부의 확장 재정을 제약하는 통화주의 정책으로 선회하였으며 복지지출 비중이 높던 일부 서유럽 국가들은 재정개혁을 단행하였다. 그러나 서구 사회경제 시스템의 경우 비록 황금기에서는 후퇴하였으나 제도적으로는 여전히 복지국가와 결합한 자본주의로 규정된다.

선진국의 복지체제가 고도성장 시기에 복지국가 시스템을 함께 구축해 나간 것과 달리 우리나라는 경제성장기에 공적 사회보장 체제를 거의 갖추지 못하였다. 우리나라는 1990년대 중반까지는 후발 자본주의 국가로서 국가주의적 생산체제를 구축하고 이를 기반으로 경제의 양적 성장에 치중하는 정책을 시행해 왔다. 취약한 공적 복지를 대신한 것

은 높은 성장과 일자리, 낮은 세금, 사적 복지로 이루어지는 ‘개발국가 복지체제’였다. 고도성장을 위한 장시간 저임금노동이 불평등과 빈곤의 완화 기제로 작동하던 개발국가 복지체제는 경제가 일정 수준 이상 성장하고 그 성장의 성과가 시장 기제를 통해 사회 구성원에게 골고루 분배될 수 있어야 지속 가능하다. 그러나 고도성장의 종식은 개발국가 복지체제로는 더 이상 사회의 재생산 시스템을 유지하기 어려워짐을 의미하였다.

이로 인해 1990년대 후반 이후에는 우리의 미래로 어떠한 복지제도를 선택할 것인가 하는 것은 중요한 선거가 있거나 새로운 정부가 출범할 때마다 정부의 성격을 결정하는 핵심적인 의제로 대두하였으며, 이에 따라 많은 정치적·사회적 논쟁이 복지 문제를 둘러싸고 전개되었다. 국민의 정부의 ‘생산적 복지’, 참여정부의 ‘참여복지’, MB 정부의 ‘능동적 복지’, 박근혜 정부의 ‘맞춤형 복지’, 문재인 정부의 ‘포용적 복지(Inclusive Welfare)’ 등 정부의 성격에 따라 차별화되기는 하지만 삶의 질과 분배를 개선하기 위한 복지정책 및 사회정책으로 국가의 정치적·사회적·재정적 무게중심이 이동하였다. 그러나 우리나라에서 복지국가에 대한 논의는 저성장·초고령화·고실업 시대로 진입하여 복지제도를 뒷받침하는 물질 토대가 취약해지는 상태에서 본격화되었으며 이로 인해 사회보장에 대한 사회적 합의를 도출하는 데에도 한계를 보이고 있다. 2000년대 이후 확대된 사회보험이나 복지사업 또한 체계화된 틀에 따라 설계되기보다는 정치적 여건 등에 따른 필요에 맞추어 개별적으로 도입되어 왔다. 이로 인해 사회보험을 포함한 국내총생산(GDP) 대비 정부의 복지지출은 2000년 5.2%에서 2018년 11.6%로 상승하였음에도 불구하고 전체적으로는 잔여적 복지정책을 답습하고 있으며 복지 사각지대 문제도 여전히 심각한 실정이다.

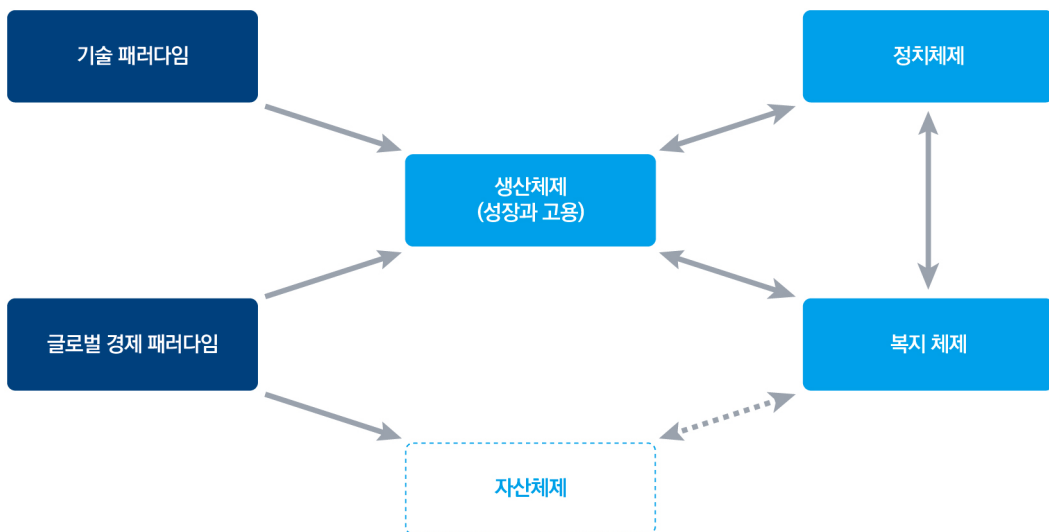
‘복지 자본주의(welfare capitalism)’는 민주주의 정치체제-자본주의 시장경제-복지국가가 하나의 시스템으로 구성되는 정치·경제체제로서 성장(경제정책)과 복지(사회정책)의 선순환을 지향하는 시스템을 의미한다(안재홍, 2013, p. 19). 지난 20년간 다양한 정치적·사회적 노력이 있어 왔음에도 불구하고 한국에서 복지국가로의 전환을 둘러싼 논의에는 뚜렷한 한계가 있었다. 이는 시장에서의 경제적 활동을 의미하는 생산체제<sup>1)</sup>와 경제적 산출물을 재분배하는 복지체제에 대한 이분법적 시각과 밀접하게 관련되어 있는 것으로 보인다. 즉, ‘케인지언 복지국가’로 통용되는 서구 복지국가와 달리 우리나라의 복지 담론은 ‘복지 자본주의’의 관점이 결여된 채 생산체제의 하위 부문으로 다루어져 왔

1) 더 정확히게는, 이 보고서에서 사용하는 생산체제는 ‘생산의 사회적 방식(Social System of Production)’으로 정의된다. 생산체제의 정의에 대한 구체적인 논의는 제5장에서 제공된다.

왔던 것이다.

본 연구는 특정한 복지 모형은 국민 경제의 경제구조(산업구조와 고용구조)와 조응하여 선순환 구조를 만들 수 있어야 지속 가능한 시스템으로 안착될 수 있다는 인식에서 출발한다. 생산체제와 조응하지 않는 복지체제(또는 복지정책의 조합) 역시 효율적이지 않으며 제도의 지속성도 담보되기 어렵다. 본 연구는 성장이 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제가 해체된 조건에서 사회경제 변화에 조응해 새롭게 복지체제를 재구조화하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 복지국가 모형을 개별 정책이나 사업이 아닌 생산체제와 복지체제를 통합하는 시스템으로 이해하는 분석 틀을 제시하고자 한다. [그림 1-1]은 글로벌 경제 환경이나 기술 변화와 같은 외생적 조건이 국가별 생산체제에 영향을 주고, 국가별 생산체제는 정치체제 및 복지체제와 상호 연계되어 있음을 보여 준다.

이러한 분석 틀을 견지하면서 본 연구는 산업화를 거치면서 ‘역진적 선별주의’라는 한국 복지체제의 특성이 만들어지는 과정(제2장)과 외환위기 이후 사회경제 시스템의 진화 과정(제3장) 및 복지체제의 진화 과정(제4장)을 분석하고자 한다. 또한 한국 사회경제 시스템에 대한 이해를 통해 지속 가능한 복지체제를 위해 우리가 선택할 수 있는 전략을 도출해 보고자 한다(제5장).



[그림 1-1] 복지 자본주의에 기초한 복지체제 분석의 틀



## 제2장

### 한국 복지체제의 특성과 기원

---

제1절 한국 복지체제의 특성

제2절 복지체제 이중구조의 기원



## 제 1절 한국 복지체제의 특성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 복지재정 구조

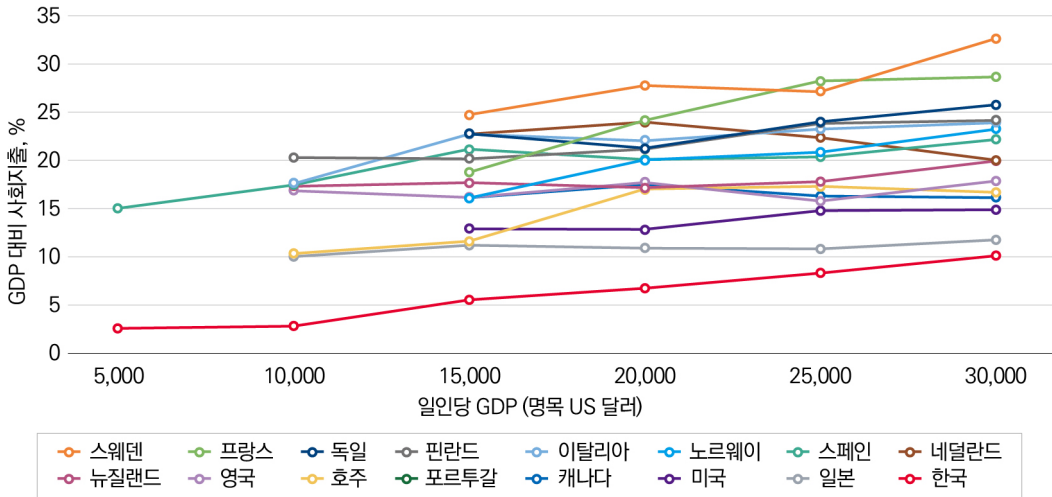
#### 가. 저부담·저지출

정량적 의미에서 한국 복지체제를 가장 잘 설명하는 지표는 GDP 대비 낮은 사회지출이라 할 수 있다. 우리나라의 사회지출 규모는 과거의 낮은 소득 수준에 기인하는 것으로 설명되기도 하였으나, 최근 일인당 GDP가 선진국 수준에 도달하였음에도 불구하고 소득 수준이 유사한 국가그룹에 비해 여전히 낮은 수준에 머물고 있다. 단순하게 보면, 한국 복지체제가 한국 사회가 직면한 문제에 제대로 대응하지 못하는 이유 중 하나는 복지체제의 불충분한 사회지출 규모 때문이다. 많은 사람들이 한국 복지체제를 ‘저부담·저급여’ 복지체제라고 부르는 이유이다. 물론 ‘저부담·저급여’ 복지체제는 한국 복지체제가 왜 ‘저부담·저급여’ 복지체제가 되었는지를 설명하지 못한다는 점에서 명백한 인식의 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 ‘저부담·저급여’ 복지체제가 한국 복지체제의 현재를 이해할 수 있는 중요한 특성임은 부인할 수 없다.

[그림 2-1]을 보면 한국은 일인당 GDP가 3만 달러에 도달했을 때도 GDP 대비 사회지출은 10.1%에 불과했다. 포르투갈은 일인당 GDP가 5천 달러에 도달했을 때 이미 GDP 대비 사회지출이 10.9%였고, 스페인은 15.0%에 이르렀다. 스웨덴과 프랑스는 일인당 GDP가 3만 달러에 도달했을 때 GDP 대비 사회지출이 한국보다 무려 3배 가까이 높은 32.7%(스웨덴), 28.7%(프랑스)였다. 한국 복지체제의 이러한 특성은 한국과 이탈리아의 일인당 GDP 변화와 GDP 대비 사회지출 비율의 변화를 보면 더 분명하게 확인할 수 있다. 이 절에서는 이탈리아와의 비교를 통해 한국 복지지출의 특성을 확인하였는데 이탈리아를 비교군으로 삼은 이유는 다음과 같다. 첫째, 복지체제는 정부의 재정 규모와 밀접하게 관련되어 있는데 정부 재정의 크기는 경제 규모(GDP) 및 소득 수준(일인당 GDP)과 상관성이 높다. 경제협력개발기구(OECD) 국가 가운데 이탈리아는 우리나라와 경제 규모나 소득 수준 측면에서 비슷하기 때문에 동일한 경제적 여건하에서 복지 수준



을 비교하기에 적합한 대상이다. 둘째, 이탈리아는 스웨덴과 대비되어 높은 수준의 사회 지출에도 불구하고 불평등과 빈곤 수준이 높은 국가로 알려져 있다. 따라서 이탈리아는 한국이 복지국가 전략을 만들어 감에 있어 경제적 여건은 비슷하지만 전략적으로 회피해야 할 비교 사례라 할 수 있다.



[그림 2-1] OECD 주요 국가의 일인당 GDP 수준과 GDP 대비 사회지출

자료: OECD(2021), Social Expenditure: Aggregated data, [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)(검색일: 2021. 9. 20.); KOSIS(2020), 1인당 국민총소득, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2AS017](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2AS017)(검색일: 2021. 9. 21.).

[그림 2-2]를 보면 한국과 이탈리아의 일인당 GDP 격차는 2010년대에 들어서면서 급격하게 축소되어, 2019년이 되면 한국의 일인당 GDP는 이탈리아의 일인당 GDP에 근접한다(패널 A). 1990년대부터 2010년경까지 한국의 1인당 GDP는 이탈리아 대비 40~60% 수준에 불과하였으나 2010년대 이후 이 수치는 100%에 근접하게 되었다(패널 B). 국제통화기금(IMF)이 발표한 자료에 따르면 2020년 한국의 일인당 GDP는 3만 1,500달러, 이탈리아는 3만 1,290달러로 한국의 소득 수준이 이탈리아의 100.7%로 이탈리아를 소폭 추월한 것으로 나타났다. 반면 GDP 대비 사회지출 비율은 1980년대부터 2019년까지 두 국가 간 격차가 줄어들지 않고 거의 그대로 유지된다. 또한 이탈리아의 GDP 대비 사회지출은 일인당 GDP의 증가 속도보다 더 빠르게 증가한 반면, 한국의 GDP 대비 사회지출은 일인당 GDP 증가율보다 느리게 증가한 것을 확인할 수 있다.



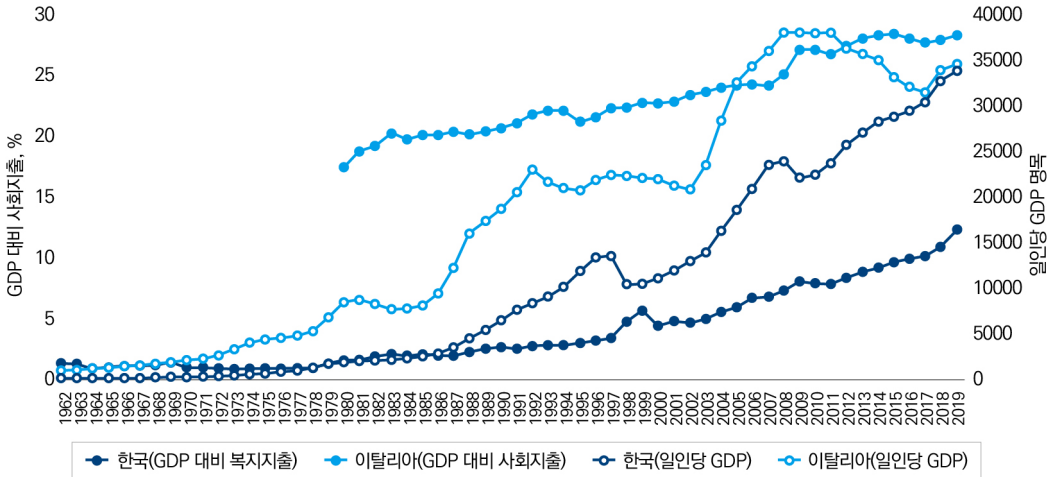
2019년 GDP 대비 국민부담률을 보면 한국은 27.4%로 이탈리아 42.4%의 64.5%에 불과하다. GDP 대비 사회지출을 보면 한국은 12.2%인 데 반해 이탈리아는 28.2%로 한국의 GDP 대비 사회지출은 이탈리아의 절반에도 못 미치는 43.3%에 불과하다. 한국의 경제 수준이 2015년을 기준으로 이탈리아와 유사한 정도에 이르렀는데도 한국인은 이탈리아 사람들과 비교해 적은 세금을 내고 적은 복지급여를 받고 있는 것이다. 놀라운 사실은 한국의 일인당 GDP가 이탈리아의 20.1%에 불과했던 1980년에 한국의 국민부담률은 이탈리아 대비 59.0%였는데, 한국의 일인당 GDP가 이탈리아와 거의 유사해진 2019년에도 이 비율은 64.5%로 큰 변화가 없었다는 점이다. 즉, 한국은 지난 40년간 경제규모와 소득수준이 급격하게 높아졌음에도 불구하고 조세 및 사회보험 영역에서 저부담 기조를 유지해 왔다고 할 수 있다. 이러한 현상은 선진국 반열에 올라선 다른 국가들과는 뚜렷하게 차이를 보이는 점이며, 성장을 통한 분배라는 개발국가 복지체제의 강력한 신화가 한국 사회를 지배하지 않는다면 설명하기 어렵다.

소득 수준 대비 현저하게 낮은 한국의 사회지출은 복지국가에 대한 일반적 유형화로 분류하기 어렵다는 점에서 ‘한국 예외주의’라고 부를 수 있을 것이다. 또한 한국 복지국가의 이런 모습을 보고 일부 학자들은 한국을 작은 복지국가라고 부르기도 한다. 경제가 성장했는데도 복지지출이 늘지 않는 한국의 모습은 서구 복지국가의 역사와 비교해 보면 매우 이례적이기 때문일 것이다(우명숙, 2011; Yang, 2017). 그리고 한국 복지국가의 이런 인색한 사회지출은 중요한 복지제도가 늦게 도입되어 포괄하는 대상이 적고 급여 수준은 낮기 때문이라고 말한다. 김연명(대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동, 2018)은 이러한 한국 복지국가의 특성을 “산업화시대(개발시대)에 뿌리 내린 사회정책은 성장에 필요한 최소한의 사회정책 제공, 국가 재정의 최소화와 수익자 부담, 그리고 근로 유인의 저해 방지 등으로 설계된 최소주의 사회정책(minimalist social policy)”이 변하지 않고 지속되고 있기 때문이라고 진단했다.

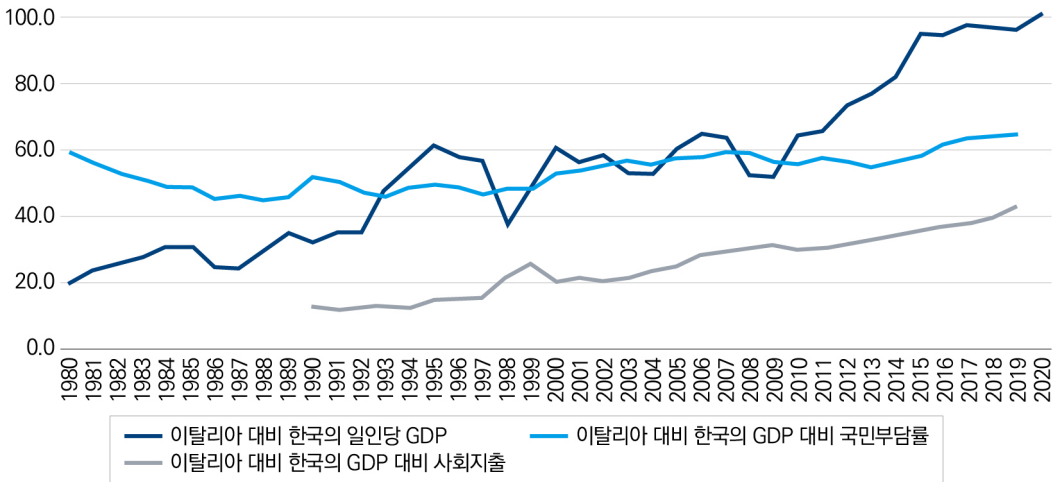
그런데 저부담·저급여라는 공적 부문의 지출 특성이 현재 한국 복지체제의 모습을 정확하게 그려 내고 있는 것은 사실이지만, 낮은 사회지출, 복지제도의 광범위한 사각지대, 낮은 급여 수준으로 대표되는 ‘최소주의 사회정책’만으로는 ‘한국 예외주의’라는 현상을 제대로 이해하기 어렵다. 이러한 설명에 천착하게 되면 한국 복지국가가 직면한 문제를 풀어내는 대안은 GDP 대비 사회지출을 늘리고 관대한 급여를 제도화해 사회보장제도의 사각지대를 최소화하는 일이 될 것이다. 그러나 대안을 이렇게 구성하는 것은 한국 복지

국가가 받아 든 시험문제를 절반만 풀고 답안을 제출하는 것과 같다. 왜냐하면 현재 한국 복지체제가 직면한 문제는 경제가 성장한 만큼 세금을 많이 걷어 지출을 늘려서 해결할 수 있는 것이 아니기 때문이다.

패널 A: 한국과 이탈리아의 1인당 GDP와 사회(복지)지출 장기 추이



패널 B: 이탈리아 대비 한국의 상대적 비율 추이



[그림 2-2] 한국과 이탈리아의 1인당 GDP, 국민부담률, 사회지출 추이 비교

자료: OECD(2021), Social Expenditure: Aggregated data, [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)(검색일: 2021. 9. 20.); KOSIS(2020), 1인당 국민총소득, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2AS017](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2AS017)(검색일: 2021. 9. 21.); The World Bank(2021), GDP per capita(current US\$), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>(검색일: 2021. 9. 28.).

## 나. 복지국가 유형별 사회보장제도의 무분별한 도입

한편 한국의 사회보장지출은 절대적 수준 측면에서는 낮지만 2001년 국민기초생활보장제도를 도입한 이후에는 그 이전에 비해 상대적으로 빠른 속도로 상승하고 있다. 문제는 복지제도의 양적 확장에 비해 제도 전체적으로는 기형적인 구조를 띠게 되었다는 점이다. 한국의 사회보장제도는 사회보험 중심의 국민부담률 인상에서 알 수 있듯이 공적 연금, 건강보험과 같은 비스마르크식 사회보험에 기반을 두고 있으나 2000년대 이후에는 조세 감면과 같은 영미권 제도 및 잔여주의적 방식의 재정지출이 결합되었다. 또한 박근혜 정부 시기에는 공공주택, 무상급식 등 맞춤형 사회서비스 중심의 제도가 확대·도입되었으며 문재인 정부에서는 잔여적 보충급여에 불과한 일자리사업의 수가 크게 증가하였다. 불완전한 사회보험에 잔여주의적 재정사업, 각종 사회서비스가 덧대어진 결과, 현재의 한국 복지제도는 광범위한 사각지대와 중복 수급 등의 문제를 노출하게 되었다. 이는 서론에서 지적한 바와 같이 2000년대 이후 확대된 사회보험이나 복지재정사업이 한국의 생산체제에 조응하여 설계되기보다는 정치적 필요에 따라 선진국의 제도를 무분별하게 도입한 결과라 할 수 있다. 이와 같은 복지제도의 기형적 구조는 국민들의 정부 재정지출에 대한 효능감을 낮추고 불신을 높이며, 그 결과 저부담·저지출 구조를 벗어나 선진국 수준의 복지국가로 전환하는 것을 저해하는 결과를 초래하게 된다.

## 2 역진적 선별주의

이하에서는 저부담·저급여 외에 사회보험 중심의 국민부담률 상승, 공적·사적 보장 체제의 이중구조를 통해 한국 복지제도의 특성을 설명한다. 특히 1987년 이후 한국 복지체제의 구조를 ‘역진적 선별주의’<sup>2)</sup> 개념을 통해 이해해 보고자 한다.

### 가. 사회보험 중심의 국민부담률 인상

우선 복지지출에서 한국이 갖는 특수성은, 에스핑-안데르센(Esping-Andersen)의 복

2) ‘역진적 선별주의’에서 역진적 선별성은 실업, 질병, 노령 등의 사회적 위험에 대응해 제도화된 복지정책이 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되는 현실을 설명하기 위해 만들어진 개념이다(윤홍식, 2018).

지국가 분류에 따른 국가별 복지재정 구조를 통해 확인해 볼 수 있다. [표 2-1]에 따르면 우리나라는 복지지출 수준을 기준으로 보면 자유주의적 복지국가 유형에 해당하지만, 경제 부문 등 다른 부문의 재정지출에서는 통상의 자유주의 국가와 차이가 있다. 우리나라는 과거 20년간 복지지출이 증가하였음에도 불구하고 낮은 복지지출 수준과 함께 공공 부조·저소득층 중심·낮은 현금 지원·선별 지원을 특징으로 하는 자유주의 복지국가에 속한다. 다만, 전형적 자유주의 복지국가는 복지 부문뿐만 아니라 경제 부문이나 행정 부문의 정부 지출도 낮은 수준인 데 비해 우리나라는 복지 부문 비중이 다른 자유주의 국가에 비해 낮은 한편, 경제 부문·교육 부문·행정 부문의 재정지출 규모는 상대적으로 높은 그룹에 속한다. 세입 측면에서도 우리나라는 자유주의적 복지국가와 가장 유사하지만 세입구조 면에서는 다른 자유주의 국가들과 차이를 보인다. 자유주의형 복지국가에 속하는 다른 국가들과 비교할 때 우리나라는 최하위권의 조세부담률과 이에 따른 낮은 수준의 국민부담률, 다른 자유주의 국가에 비해 높은 수준의 사회보장부담률이라는 특징이 있다.

[표 2-1] 에스핑-안데르센의 복지국가 분류에 따른 국가별 세입구조 특성

구 분		자유주의	조합주의	사회민주주의
재분배정책 특성		- 재분배 기능 취약 - 낮은 현금성 급여	- 개인별 생애 재분배 - 높은 공적 연금	- 계층 간 재분배 - 높은 현금성 급여
세 입	국민부담률	중하(한국: 하)	상	최상
	조세부담률	중(한국: 최하)	중	상
특 성	사회보장 부담률	하(한국: 중하)	상	중상
조세 유형별 세수 기여도		개인소득세 > 일반소비세 >>> 법인세 > 기타소비세 > 부동산보유세	일반소비세 > 개인소득세 >> 기타소비세 >> 법인세	개인소득세 > 일반소비세 >>> 기타소비세 > 법인세
해당 국가	앵글로색슨 계열 국가, 일본, (한국)		오스트리아, 프랑스, 독일 등 유럽 대륙 국가	스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 스칸디나비아 국가
	호주, 뉴질랜드 (저소득계층 중심)	미국, 일본 (노령연금 중심)		

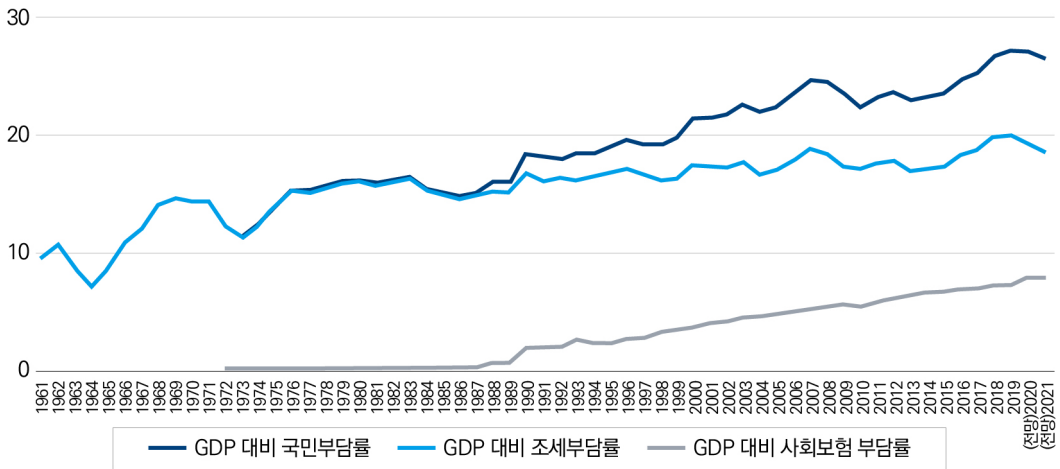
자료: 양승일(2011), Jourard, Pisu and Bloch(2012), 박형수(2019)의 <표 II-1-2>를 참조하여 재구성.

[표 2-2] 복지국가 유형 기준 4개 국가그룹별 2017년 세입구조

	국민 부담률	사회보장 부담비율	조세 부담률	세수 비율						
				개인 소득세	법인 소득세	일반 소비세	기타 소비세	상속 증여세	자산 거래세	자산 보유세
사민주의	40.78	26.4%	30.30	36.8%	10.5%	28.9%	14.1%	0.8%	1.7%	3.8%
조합주의	38.45	35.1%	25.01	28.6%	11.8%	30.5%	18.6%	0.4%	1.7%	4.7%
자유주의	30.14	17.1%	25.06	36.8%	13.9%	21.6%	12.2%	0.7%	2.4%	8.7%
(한국)	26.90	25.7%	19.98	24.0%	19.2%	21.5%	15.8%	2.0%	9.6%	4.1%
기타	26.91	27.2%	19.01	22.4%	12.7%	37.3%	21.0%	0.1%	1.1%	2.7%
OECD 평균	34.19	26.8%	25.03	33.1%	11.8%	28.1%	15.5%	0.5%	1.8%	5.4%

자료: 박형수(2019)의 <표 II-1-2>.

역사적으로 보면, 한국 복지재정에서 사회보험이 차지하는 비중이 높아지기 시작한 것은 1987년 민주화 이후의 현상이다. [그림 2-3]에서 보듯이 1987년 이후 한국의 국민부담률 증가분 대부분은 사회보험료의 증가로 설명할 수 있다. 사회보험료는 한국 중화학공업을 중심으로 산업화를 본격화한 1970년대 초중반에 사회보험을 제도화하면서부터 늘어나기 시작했지만, 사회보험료가 본격적으로 증가한 것은 1987년 이후임을 확인할 수 있다. 민주화 이후 1988년 국민연금의 제도화를 시작으로 1997년 IMF 외환 위기를 거치면서 집권한 김대중 정부가 사회보험을 중심으로 공적 복지를 확대하면서 한국의 GDP 대비 국민부담률이 높아지기 시작했다. 즉, 국민부담률의 증가분 대부분이 사회보험료 부담의 증가였다. 반면 GDP 대비 조세부담률은 박근혜 정부 기간 동안 높아진 것을 제외하면, 민주화 이후 대체로 20%를 밑도는 수준을 유지했다. 문제는 사회지출의 재원인 조세가 사회보험료를 중심으로 늘어난다는 것은 복지의 확대 또한 사회보험료를 중심으로 확대된다는 것을 의미한다. 공적 복지는 확대되지만 그 주 대상은 사회보험료를 낸, 상대적으로 안정적인 고용과 임금을 보장받는 사람들에게 국한된다는 것을 의미한다.



[그림 2-3] 한국의 국민부담률, 조세부담률, 사회보험 부담률(1961~2021년)

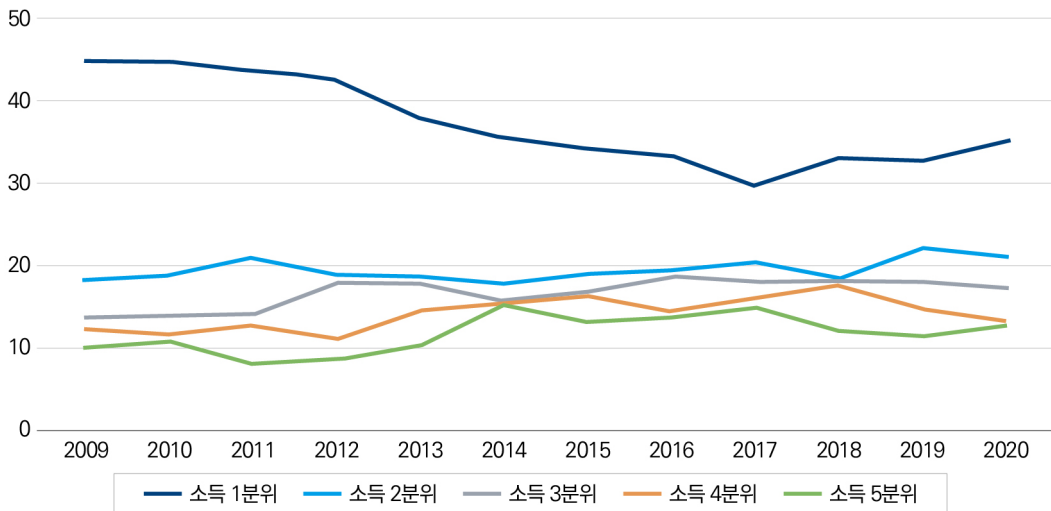
자료: 기획재정부(2020), 「2020~2024년 국가재정운용계획 주요내용」, (2020~2024년 전망 수치); 통계청(2021), e-나라지표: 조세부담률, [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1122](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1122); OECD(2021), Revenue statistics-OECD countries: Comparative tables. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#>

## 나. 사회보장제도의 이중구조

### 1) 공적 사회보장제도

성장이 복지를 대신할 수 있다는 신화가 지배하고 그나마 늘어난 복지도 사회보험을 중심으로 늘어났다면, 그 사회의 복지체제가 상대적으로 안정적인 고용과 소득을 보장받는 사람들을 중심으로 만들어지는 것은 어쩌면 당연한 결과일 수 있다. 먼저, 잘 알려진 것과 같이 사회보험의 대상자를 고용상 지위에 따라 구분해 보면, 정규직 노동자와 비정규직 노동자 간 차이가 확연히 드러난다. 2020년 8월 기준으로 국민연금과 고용보험의 정규직·비정규직 적용률을 보면 정규직은 94.2%, 84.8%가 적용받는 데 반해 비정규직은 35.5%, 43.1%에 그쳤다(김유선, 2020). 물론 2000년 자료를 보면 둘 간의 차이가 지난 21년 동안 좁혀진 것은 사실이지만, 여전히 큰 차이가 존재하는 것도 사실이다. 코로나19 팬데믹이 닥쳤을 때 일자리를 잃은 사람 대부분이 일용직·임시직 노동자였지만 실업급여를 받을 수 없는 이유였다. 사회적 위험에 취약한 계층이 비정규직과 같은 불안정 고용 상태에 있는 노동자라는 점을 생각하면, 사회보험의 적용률 격차는 한국 복지체제의 성격을 가장 잘 드러낸다고 할 수 있다.

이러한 역진적 선별성은 전체 공적 이전소득의 소득분위별 분포 변화를 통해서도 확인할 수 있다. 자료의 제약으로 2008년 이전 자료는 분석할 수 없었지만, 복지패널을 분석한 결과를 보면 [그림 2-4]에서 보는 것과 같이 2009년부터 2017년까지 공적 이전소득의 소득 최하위 분위(1분위)의 점유율이 급격하게 감소한 반면, 3, 4, 5분위의 점유율은 증가했다. 이 기간 동안 GDP 대비 사회지출이 2009년 8.5%에서 2019년 12.2%로 높아졌다는 점을 고려하면, (물론 저소득계층에게 이전되는 절대 규모는 증가했지만) 증가분의 상당 부분이 상대적으로 소득이 높은 계층에게 집중되었다는 것을 추정할 수 있다. 이는 앞서 검토한 것과 같이 사회지출의 재원이 되는 국민부담률이 사회보험을 중심으로 늘어난 것과 무관하지 않다.



[그림 2-4] 정부 이전소득의 소득분위별 분포(2009~2020년)

자료: 윤홍식·이충권(2021), 한국 복지체제의 역진적 선별성: 공적 소득이전을 중심으로. (미발표 자료).

한국 복지체제의 공적 사회보장제도는 보호가 필요한 사람을 배제하고 있는 것이다. 한국 복지체제의 이러한 역진적 선별성은 국제 비교를 통해서도 확인할 수 있다. 빈곤 위험에 대응하는 사회보장제도가 정규직과 비정규직 중 누구를 더 잘 보호하는지 비교한 자료를 보자. OECD 국가들은 대체로 정규직과 비정규직에 대한 보호 수준이 유사했다. 조세 및 이전소득을 통한 빈곤 감소 효과가 정규직은 -32.6%였고, 비정규직은 이보다 조금 높은 -33.9%였다. 독일과 프랑스는 정규직에 대한 빈곤 감소 효과가 각각 -20.5%,

-22.2%인 반면, 비정규직에 대해서는 -42.9%, -35.1%로 상당한 차이가 있었다. 그런데 한국을 보면 둘 간의 관계가 역전된다. 정규직에 대한 빈곤 감소 효과는 -15.1%인 데 반해 비정규직은 -1.8%에 그쳤다(전병유 편, 2016, p. 171). 현재와 같은 산업구조가 지속되고 한국이 고용관계에 기초한 사회보험을 지속하는 한 역진적 선별성을 완화하는 것은 어려워 보인다.

## 2) 사적 사회보장제도의 전개

역진적 선별성은 공적 사회보장제도에 국한된 특성이 아니다. 개발국가 복지체제는 단순히 성장을 통해 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 장시간·저임금과 결합해 빈곤과 불평등을 완화했던 체계가 아니었다. 시장소득은 경기변동에 민감할 수 있고 인생주기에 따른 필요를 적시에 충족해 주기 어렵기 때문에 시장소득이 줄거나 없을 때 시장소득을 대신할 수 있는 안전망이 필요하다. 그런데 공적 복지는 1987년 민주화 이후에야 조금씩 확대되기 시작했고, 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 전면적으로 확대되어 갔다. 하지만 그 수준은 사회적 위험에 직면하기 이전의 생활 수준을 유지하는 데는 불충분했다. 사회보험의 급여 대상자조차 사회보험 이외에 생활 수준 유지를 위한 별도의 사적 안전망이 필요했던 것이다. 국가도 이런 현실을 잘 알고 있었기 때문에 세금은 낮은 수준을 유지했고, 민간 보험이나 주택을 구입할 경우 세금과 대출 지원을 통해 국민들이 사적 자산을 축적할 수 있도록 도왔다. 국민들이 공적 연금인 국민연금에 내는 기여금보다 사적 연금에 내는 납입금이 더 큰 이유였다. 2016년 기준으로 가계가 국민연금에 납부한 기여금은 21조 7천억 원인 데 반해 개인연금에 납부한 보험료는 무려 34조 8천억 원에 달했다. 민간 실손보험에 지출하는 보험료도 연간 6조 4천억 원에 달했다(대통령직속 정책기획위원회·관계부처합동, 2018). 문제는 이러한 사적 금융 자산을 축적할 수 있는 사람들 대부분이 중·상위 소득계층이라는 현실을 고려할 때, 사적 복지 기제 또한 소득계층에 따라 역진적으로 분포되어 있다고 할 수 있다는 것이다.

부동산은 사적 보장 기제의 또 다른 역진적 선별성을 보여 준다. 통계청의 '2020년 가계금융복지조사'를 이용한 우리나라 가계의 자산 분위별 보유 현황을 살펴보면, 부채를 제외한 순자산의 경우 상위 10%가 전체 자산의 42.5%를 보유하고 있는 것으로 나타났다(한겨레, 2021. 5. 27.). 상위 20%의 평균 자산 규모는 12억 374만 원임에 비해 하위



20%의 자산 규모는 2,715만 원으로 두 집단 간 차이는 무려 44.3배에 달했다. 부동산 자산을 보면 둘 간의 격차는 더 벌어진다. 상위 20%의 평균 부동산 자산 규모가 9억 8,584만 원인 데 반해 하위 20%는 600만 원에 불과해, 상위 20%의 부동산 자산 규모가 하위 20%보다 무려 164.3배나 컸다. 심각성은 둘 간의 격차가 점점 더 벌어지고 있다는 것이다(신한은행, 2021). 또한 주택 가격이 급등하고 있는 현실에서 사적 자산의 역진적 선별성은 커질 것이고, 중·상위 계층이 부동산을 통해 부를 축적하면 할수록 앞서 언급한 것과 같이 공적 복지 확대에 비우호적일 가능성이 더 높아진다는 점이다(김항기·권혁용, 2017; Ansell, 2012). 정리하면, 한국 복지체제의 역진적 선별성은 단지 공적 복지만의 문제가 아니라 사적 자산 축적, 한국의 성장 방식, 낮은 세금 체제가 복합적으로 만들어 낸 결과라고 할 수 있다. 이상의 한국 복지체제 구조와 특성은 생산체제와 복지체제의 관계를 설명하고 한국 복지체제의 새로운 대안을 모색하는 데 중요한 단서를 제공한다.

## 제 2 절

## 복지체제 이중구조의 기원

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 개발국가 시기 불평등의 대응: 성장의 낙수효과

경제가 급격히 성장한 것에 비해 낮은 지출이 지속되고, 사회보장제도의 광범위한 사각지대가 존재하는 한국 복지체제를 이해하기 위해서는 경제적 고도성장을 구가하던 개발국가<sup>3)</sup> 시기에 한국이 어떻게 빈곤과 불평등에 대응했는지를 역사적으로 고찰하는 것이 중요하다. [그림 2-5]는 1960년대부터 2020년까지 GDP 대비 사회지출의 변화와 지니계수의 변화를 보여 준다.<sup>4)</sup> 흥미로운 사실은 1960년대 초부터 1990년대 초까지 30여 년간 한국의 GDP 대비 사회지출은 1~3% 수준으로 큰 변화가 없었다. 반면 소득불평등을 나타내는 지니계수(Gini-coefficient)는 1970년 0.332에서 1976년 0.391로 높아졌다가 이후 낮아지기 시작해 1993년에는 0.310으로 역사상 가장 낮은 수준을 기록했다(Choo, 1993). 절대빈곤율의 변화를 보면 더 놀랍다. 1965년 40.9%에 달했던 절대빈곤율은 1970년 23.4%, 1976년 14.8%로 급감했고 1980년이 되면 9.8%로 낮아진다. 1984년에는 절대빈곤율이 1980년의 절반 수준인 4.5%로 더 낮아졌다. 상대빈곤율은 지니계수의 변화와 유사한 궤적을 보이는데, 1970년에는 4.8%로 매우 낮았지만 1976년 12.5%로 급증하고 1980년 13.3%로 정점에 도달한 후 낮아져 1984년 7.7%를 기록했다(Suh and Yeon, 1986; 서상목, 1979).<sup>5)</sup> 정말 놀라운 변화가 아닐 수 없다. 공

3) 여기서는 발전국가라는 용어 대신에 개발국가라는 용어를 사용한다. 발전은 상대적으로 문화, 사회, 정치 등 사회 전반을 아우르는 개념으로 이해되기 때문에 산업화 시기의 경제개발을 설명하기에는 적절하지 않다고 판단했다. 반면 개발국가는 용어의 사용 범위가 경제성장, 경제개발에 한정된다는 점에서 이 시기의 고도성장을 잘 표현하는 용어라고 생각한다(윤홍식, 2019b).

4) 소득불평등을 나타내는 지니계수는 1960년대부터 2020년까지 동일한 자료가 없어서 이용 가능한 자료를 조합했기 때문에 절대적 비교는 불가능하지만 전반적인 경향은 추정할 수 있다. 이러한 문제는 GDP 대비 사회지출에서도 마찬가지이다. 비교 가능한 GDP 대비 사회지출 자료는 1990년부터 2020년까지 대략 30년간이다. 최근에도 지니계수를 측정하는 자료를 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 바꾸었다.

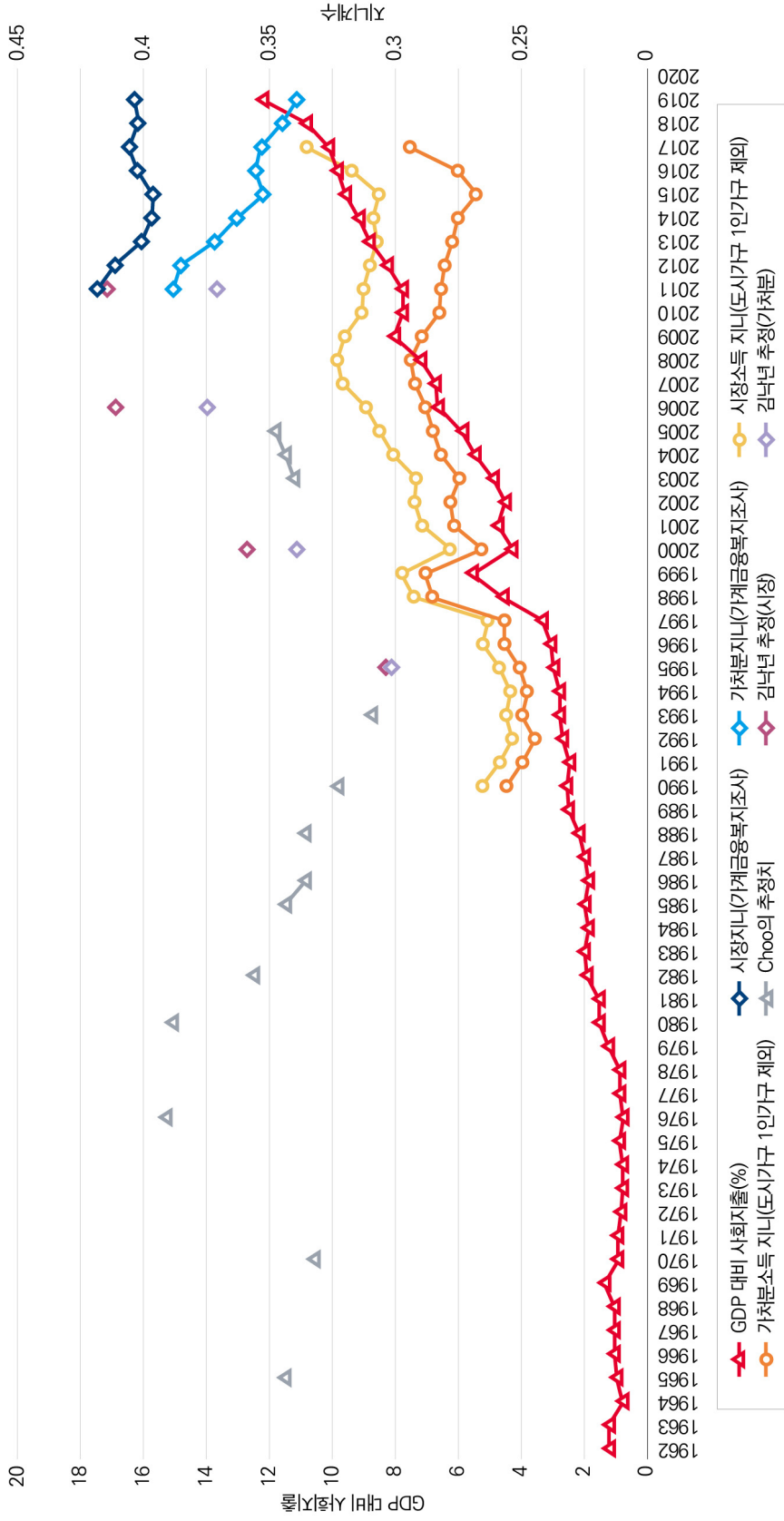
5) 가구소득이 계속된 최저생계비보다 낮을 경우 절대빈곤으로 분류했다. 5인 가구를 기준으로 월 소득이 12만 1,000원 이하이면 절대빈곤층으로 분류했다(1981년 가격 기준)(Suh and Yeon, 1986, p. 21). 1965년 절대빈곤의 기준이 되는 가구 소득은 5인 가구 기준 2만 3,165원(도시), 1만 9,395원(농촌)이었다(1973년 가격 기준)(서상목, 1979). 상대 빈곤율은 가

적 사회복지지출이 늘어나지도 않았는데, 절대빈곤율은 불과 15년 만에 1/5 수준으로 낮아지고 소득불평등도 급감한 것이다. GDP 대비 사회지출은 1965년 1.0%에서 1980년 1.6%, 1984년 1.96%로 20여 년 동안 1%포인트도 늘어나지 않았다. 한국 복지체제를 이해하는 열쇠는 공적 복지의 확대 없이 불평등과 빈곤이 완화되었던 수수께끼를 푸는 것에서부터 시작해야 한다.

한국인의 대다수가 절대빈곤에 빠져 있던 시기, 한국 사회에서 불평등과 빈곤 감소는 공적 사회보장제도의 확대 없이 이루어졌다.<sup>6)</sup> 어떻게 이런 일이 가능했던 것일까? 성장이 불평등과 빈곤을 완화하는 중요한 역할을 한 것이다. 산업화 시기의 ‘고도성장이 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 장시간 저임금 노동과 결합하면서’ 불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제가 만들어진 것이다(윤홍식, 2019c). 실제로 [그림 2-6]를 보면 1960년대부터 1990년대 초까지 한국 경제가 놀라운 성장을 거듭한 것을 확인할 수 있다. 1973년에는 GDP 성장률이 무려 14.8%에 달할 정도였다. 박정희 권위주의 정권이 지속된 1961년부터 1979년까지 19년 동안 한국의 연평균 성장률은 무려 9.5%에 달했다. 고도성장의 시기 동안 취업자는 엄청난 규모로 증가했다. 1965년 875만 명에 불과했던 취업자 수는 1975년이 되면 1,169만 명, 1985년에는 1,497만 명에 달했다. 경제위기가 발생했던 일부 기간을 제외하면, 대부분의 기간 동안 취업자 증가율이 15세 이상 인구 증가율보다 더 높았다(통계청, “e-나라지표: 일반고용동향”, 2021).

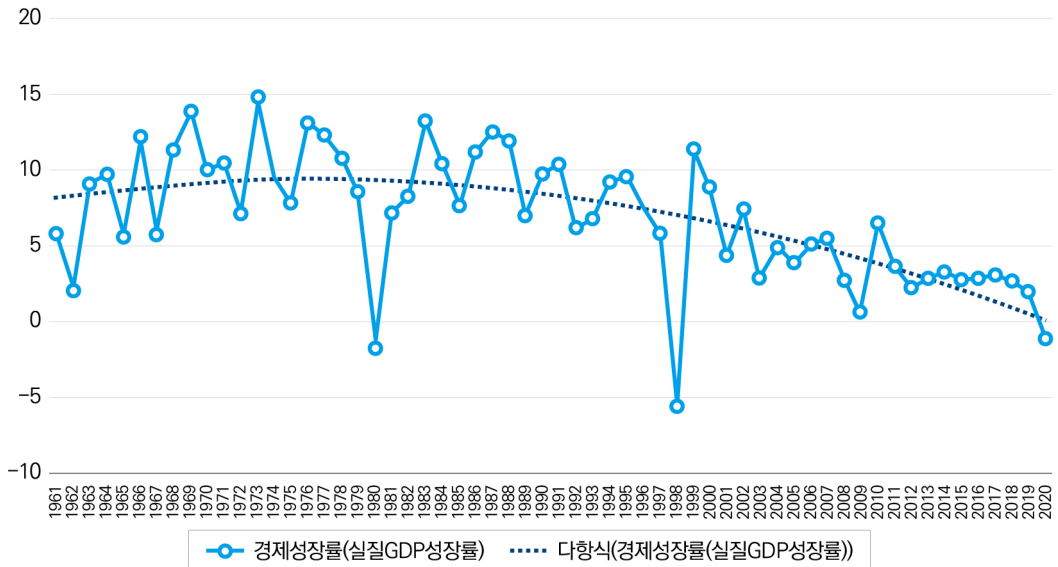
구소득이 평균 가구소득의 1/3보다 낮은 경우이다.

6) 물론 이러한 사실이 사회지출의 절대 규모가 늘지 않았다는 것을 의미하지는 않는다. 사회보장(social security) 항목의 지출 규모는 1974년 618억 원에서 1985년 7,765억 원으로 불과 10여 년 만에 12.6배 증가했다(Suh and Yeon, 1986). 엄청난 규모다. 그러나 국민총생산(GNP) 대비 사회보장지출 비율을 보면 1974년 0.8%에서 1985년 1.1%로 0.3%포인트 증가하는 데 그쳤다.



[그림 2-5] GDP 대비 사회지출과 지니계수의 변화(1962~2020년)

자료: 윤홍식(2019a); 통계청(2020), 2020년 가계금융복지조사 결과.



[그림 2-6] GDP 성장률(1961~2020년)

자료: 통계청(2019), 국내총생산 및 경제성장률(GDP).

단순히 일자리만 늘어난 것이 아니다. [표 2-3]에서 보는 것처럼 취업자 중 중소기업에 취업한 노동자의 비율이 줄고 대기업에 취업한 노동자의 비율이 급격히 증가했다. 실제로 1963년과 1979년을 비교해 보면, 사업체 수 비율은 중소기업이 98.5%에서 94.3%로 4.2%포인트 줄어들고 대기업의 비율이 4.2%포인트 높아지면서 큰 변화가 없었다. 하지만 종사자의 비율을 보면 같은 기간에 중소기업의 비율은 62.4%에서 39.5%로 급감한 반면 대기업의 비율은 37.6%에서 60.5%로 급증했다. 물론 지금처럼 대기업과 중소기업 간 노동조건 차이가 극심하지는 않았을 것이다. 하지만 상식적으로 대기업의 노동조건이 중소기업보다 괜찮았을 것으로 추정하면, 산업구조가 경공업에서 중화학공업으로 바뀌어 간다는 것은 노동시장에서 그만큼 괜찮은 일자리가 늘어나는 것이라고 볼 수 있을 것이다. 이렇게 고도성장이 일자리 증가와 맞물리면서 더 많은 사람들이 소득을 얻을 수 있는 기회를 갖게 되면서 [그림 2-5]에서 보았던 것처럼 공적 복지의 확대가 제한적인데도 불구하고 빈곤과 불평등이 낮아졌던 것이다. 그야말로 성장의 낙수효과가 작동했다고 할 수 있다.

**[표 2-3] 대기업과 중소기업의 비율 변화 추이**

구분	사업체 수		종업원 수		부가가치액	
	1963	1979	1963	1979	1963	1979
중소기업(%)	98.5	94.3	62.4	39.5	49.8	28.5
대기업(%)	1.5	5.7	37.6	60.5	50.2	71.5

주: 중소기업은 종업원 수 200인 이하의 기업체임.

자료: 윤홍식(2019c), p. 355에서 재인용함.

원출처: 한국산업은행(1963), 『광공업통계조사 보고서』; 경제기획원(1979), 『광공업통계조사 보고서』; 김호기(1985), 『경제개발과 국가의 역할에 관한 연구』, 최장집 편, 『한국자본주의와 국가』, pp. 171-228, p. 217, 재인용.

다만 성장이 빈곤과 불평등에 미치는 영향은 동일하지 않았다. 절대빈곤은 소득의 절대규모가 늘어나면 자연스럽게 감소할 수 있었지만, 소득불평등은 성장이 일자리를 만든다고 반드시 감소하는 것은 아니기 때문이다. 성장이 노동시장에서 전체 일자리를 늘리지만, 상대적으로 좋은 일자리가 줄고 나쁜 일자리가 늘어나면 소득불평등은 감소하지 않고 오히려 높아질 수 있다. 소득불평등은 빈곤과 달리 성장과 비례해서 낮아지지 않기 때문이다. 그래서 쿠즈네츠(Kuznets, 1955)는 산업화가 항상 불평등을 낮추는 것은 아니라고 이야기했다. 산업화 초기에는 오히려 산업구조 전환으로 인해 불평등이 증가하는 것이 일반적이고, 산업구조의 전환이 일정 정도 이루어지면, 그때부터 불평등이 감소한다는 성장과 불평등의 역U자형 가설을 제시했다. 쿠즈네츠가 이야기한 것처럼 한국도 산업화 초기에는 불평등이 증가했고, 불평등이 감소하기 시작한 것은 1970년대 후반부터 나타난 현상이었다. 구체적으로 산업구조가 경공업에서 중화학공업으로 전환되던 1960년대 말부터 1970년대 중반까지는 성장할수록 불평등이 증가하는 양상이 나타났다. 지니계수는 경공업이 산업화의 중심이었던 1965년 0.344에서 1970년 0.332로 낮아졌지만, 중화학공업화가 본격화된 1970년대 들어서면서 소득불평등은 다시 높아졌다. 1976년 지니계수는 다시 0.391로 높아졌다(Choo, 1993). 소득불평등은 1970년대 말에 들어서야 다시 낮아지기 시작했다.

그러나 우리가 분명해 짚고 넘어가야 할 사실은 개발국가 복지체제가 서구 복지국가의 기능성 등가물처럼 (성장을 통해 빈곤과 불평등을 완화했던 기간) 제대로 작동했던 기간

7) 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.

은 1945년 해방 이후 지난 76년 동안 1970년대 말~1990년대 초의 15~20년을 넘지 않았다는 점이다. 사실 성장이 빈곤과 불평등을 완화했던 짧은 개발국가 복지체제의 황금 시대는 경제성장이 한국에서 공적 복지의 확대로 이어지지 않았던 중요한 원인 중 하나라고 할 수 있다. 성장을 통해 불평등과 빈곤을 완화했던 경험은 개발국가 복지체제가 효력을 상실한 (성장이 빈곤과 불평등을 낮추는 것이 아니라 불평등을 증가시키는) 이후에도 한국인들이 사회적 연대에 기초해 공적 복지를 확대하는 것이 아니라 더 높은 성장에 집착했던 중요한 원인이 되었기 때문이다. 정재환의 지적처럼 놀라운 경제성장을 통해 불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제의 경험은 개발국가 복지체제가 그 효능을 다한 이후에도 성장을 모든 것에 우선시하는 ‘관념적 경로의존’을 만들었다. 그리고 그 관념적 경로의존성은 한국 복지국가 확대에 커다란 장벽이 되었다(윤홍식 외, 2019).

성장을 통해 불평등과 빈곤을 완화했던 한국 복지체제의 역사적 경험은 성장을 공적 복지 확대보다 우선하는 경로를 형성하는 것을 넘어 한국 복지체제를 역진적 선별성이 강한 복지체제로 만들었다. 사회적 위험에 대응할 수 있는 공적 사회보장제도가 상대적으로 안정된 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되는 것은 물론이고 개인과 가족이 사적으로 사회적 위험에 대응할 수 있는 자산 축적 또한 이러한 계층에 집중되는 한국 복지체제의 역진적 선별성은 해방 이후 한국의 독특한 국가 형성 및 산업화 과정과 밀접히 관련되어 있다. 실제로 한국 복지체제의 역진적 선별성은 대기업집단이 중심이 되어 외국에서 핵심 부품, 소재, 장비를 수입해서 최종재를 만들어 다시 수출하는 성장 모형의 필연적 결과라고 할 수 있기 때문이다. 핫토리 다미오(服部民夫, 2007[2005], pp. 100-108)는 한국의 이러한 성장 전략을 “기술기능 축적 절약형 공업화”라고 부르기도 했다. 다음 절에서는 한국이 어떤 산업화의 길을 걸었는지 살펴봄으로써 복지체제 역진적 선별성의 역사적 기원을 추적해 보고자 한다.

## 2 복지체제 이중구조의 형성 과정

잘 알려져 있는 바와 같이 한국의 산업화는 아래로부터의 산업화가 아니라 자원을 대기업집단에 집중해 대외적으로 수출 경쟁력을 높이는 방식으로 이루어졌다(Schmitz, 1999). 중소기업을 중심으로 산업화를 추진한 대만과는 상이한 발전 유형이었다. 그러나

한 사회의 자원을 특정한 집단에게 (특혜와 같이) 집중하는 것은 생각처럼 쉬운 일이 아니다. 항상 그렇지만 사회의 모든 구성원은 각자 저마다의 우선순위가 있기 때문이다. 더욱이 일제강점, 해방, 한국전쟁을 거치면서 한국 사회는 경제성장에 동원할 수 있는 자원 자체가 제한적이었다는 점에서 성장을 위해 자원을 집중하는 문제는 성장의 전제 조건이라고 할 수 있을 정도로 중요한 일이었다. 한국은 어떻게 이런 불가능에 가까운 일은 현실로 만들었을까? 이하에서는 해방 이후 정치·사회적 권력구조의 공백, 중화학공업화 과정에서 산업구조 이중화, 저세금을 통한 사적 보장제도 지원 등 세 가지 요인을 통해 그 과정을 설명한다.

## 가. 국가 자율성 극대화

저개발 단계에서 국가적으로 희소한 자원을 성장을 위해 집중할 수 있었던 첫 번째 요인으로는 국가에 저항할 수 있는 계급이 거의 사라졌다는 점을 꼽을 수 있다. 여기에는 농지개혁의 성공이 중요한 역할을 했다. 농지개혁은 농업과 밀접한 이해관계를 갖고 있는 구(舊)지배세력인 지주를 지배세력에서 제거함으로써 산업자본가가 새로운 지배계층으로 등장할 수 있는 길을 열어 주었다고 할 수 있다. 농지개혁은 3정보 이상의 농지를 국가가 유상으로 매입해 유상으로 분배하는 것이었다. 하지만 지주에게 농지를 매입하고 지불했던 것은 현금이 아니라 지가증권이었다. 지가증권은 농지의 가격을 공정미가로 환산한 금액을 표시한 증권이었다. 문제는 당시 공정미 가격이 실제 미곡 가격의 30~40%에 불과했고 물가상승률이 매우 높았기 때문에 5년에 나누어 현금화할 수 있었던 지가증권의 실제 가치는 공정미 가격보다도 훨씬 더 낮았다는 점이다(도규만, 1991). 농지개혁이 구지배계급인 지주의 경제적 토대를 해제함에 따라 지주가 강제적으로 역사의 무대에서 사라진 것이다. 동남아시아를 비롯한 제3세계의 산업화 과정에서 식민지 시기의 구지배계급인 지주가 산업자본가로 변신해 산업화를 추진한 것과는 상이한 궤적이라고 할 수 있다(Studwell, 2016[2016]).

새로운 지배계급으로 등장한 산업자본가의 특성도 주목할 필요가 있다. 한국 산업자본가의 대부분은 미군정과 이승만 정권 시기를 거치면서 정부가 불하한 적산을 통해 성장한 계급이었다. 1960년대 대기업 소유주 중 절반이 지주였다는 연구가 있지만(김영모, 1981), 다른 연구들을 보면 산업자본의 대부분은 지주계급과 무관한 계층이었다(서재진,

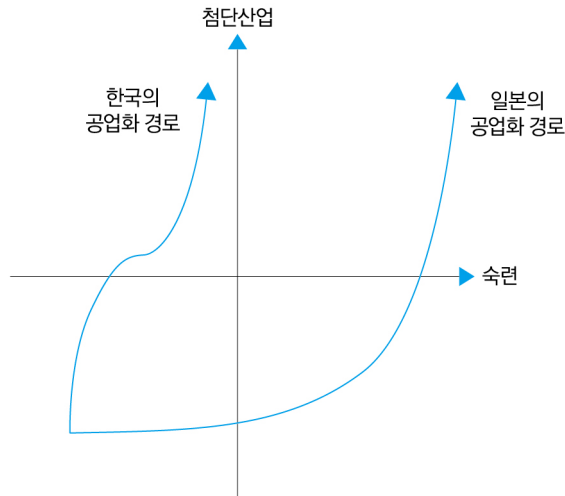


1988). 실제로 4천 석 이상을 수확하는 대지주 3,400명 중 적산 불하를 신청한 경우는 181건에 불과했고 적산을 불하받은 비율은 전체 대지주의 0.6%에 불과했다(김기원, 1990, 2003). 해방 당시 공업 자산 중 일본인이 소유했던 (공칭)자본의 비율이 무려 94%에 달했고(신상준, 1992), 이를 정부가 민간에 불하했다고 했을 때(배인철, 1994), 한국의 산업자본가는 국가에 의해 창조된 계급이라고 해도 무방하다. 이렇게 국가가 만든 산업자본가는 구질서에 저항하는 새로운 계급이 아니라 국가의 권위에 철저히 예속된 계급으로 성장하게 된다. 서구에서 산업자본가가 절대왕정에 대해 자유주의 혁명을 이끈 주체였다는 평가가 있다는 점을 생각하면, 한국 산업자본가와 국가의 특수한 관계를 상상할 수 있다.

국가의 산업화 전략에 저항할 수 있었던 피지배계급인 농민과 노동자도 미군정과 한국 전쟁을 거치면서 무력화된 것은 지배계급과 마찬가지로였다. 농지개혁은 지주계급을 몰락시키는 동시에 농민을 정권의 강력하고 오랜 지지자로 만들었다. 농사를 짓는 농민이 땅을 가져야 한다는 경자유전은 농업사회의 오랜 소망이었지만, 이 소망이 현실이 된 것은 해방 이후 미군정과 이승만 정권을 거치면서다. 농지개혁으로 땅을 갖게 된 농민은 이승만 정권 기간은 물론이고 산업화 시기에도 권위주의 정권을 지지하는 확고한 정치적 기반이 되었다. 마지막으로, 노동계급의 몰락은 산업화 과정에서 국가의 자율성을 극대화하는 마지막 퍼즐이었다. 해방 이후 광범위하게 조직되었던 전국노동자평의회(전평)는 1946년 9월 총파업과 10월 항쟁에 실패하면서 미군정에 의해 완벽하게 무력화된다. 전평을 대신해 노동운동의 주류가 된 것은 정권의 이해를 충실히 따르는 우익 노동조합(대한노총)이었다(윤홍식, 2019c). 한국의 국가가 이용 가능한 모든 자원을 동원해 재벌 대기업에 몰아주면서 산업화를 추동할 수 있었던 힘은 바로 국가의 이런 산업화 전략에 저항할 수 있는 시민사회가 무력화되었기 때문이었다. 한국의 산업화는 이러한 강한 국가와 약한 시민사회라는, 해방 이후 만들어진 한국 사회의 특성 위에서 만들어진 것이다(Evans, 1995; Wade, 1990). 산업화를 실행하는 데 있어 국가의 자율성이 매우 높은 조건이 창출되었다고 할 수 있다.

## 나. 조립형 산업화

두 번째는 한국의 조립형 산업화라는 특성과 관련된다. 한국이 중화학공업화를 추진했던 1970년대는 생산 현장에서 숙련을 기계에 내장할 수 있는 수치제어(NC: Numeric control) 자동기계가 광범위하게 보급되면서 숙련 노동의 필요성이 상대적으로 감소했다. 후발 산업국인 독일과 일본이 영국을 뒤쫓아 갈 때만 해도 산업의 고도화는 숙련기능 축적이라는 성숙 과정을 거쳐야만 했지만, NC 자동기계가 보급된 이후에는 (부분적으로) 숙련기능의 축적을 건너뛰고 수치제어 기계를 활용한 조립 전략을 통해 첨단산업으로 진출할 수 있게 되었다(핫토리 다미오, 2007, pp. 100-108). [그림 2-7]에서 보는 것처럼 한국 공업화의 이런 특성은 숙련기능 축적에 기초한 일본 공업화의 특성과는 상이했다.<sup>8)</sup> 숙련 과정을 우회하는 방식이 산업화의 중요한 전략이 된다는 것은, 언제든지 노동 숙련을 우회해 생산성을 높일 수 있는 길이 자본에 열려 있었다는 것을 의미한다. 1997년 IMF 외환위기 이후 중층적으로 분절된 노동시장의 급격한 확대는 이러한 한국의 산업화 과정과 밀접히 관련되어 있다고 할 수 있다.



[그림 2-7] 한국과 일본의 산업화 경로 비교

주: 핫토리 다미오의 그림에서 가로축을 숙련으로 변형함

원그림 자료: 핫토리 다미오(2007), p. 103.

8) 핫토리 다미오의 원자료에서 가로축을 조립과 가공, 세로축을 첨단과 성숙으로 두고 산업화 경로를 설명함. 그러나 한국의 경우 숙련과 첨단산업의 관계를 보는 것이 산업화 특성을 보다 잘 설명할 수 있으므로 가로축을 숙련, 세로축을 첨단산업으로 핫토리 다미오의 그림을 변형하였음.

다만 한국 기업이 세계 시장에서 글로벌 기업의 경쟁자로 성장하기 전까지 수치제어 기계를 활용한 조립형 산업화 전략은 성장이 일자리를 만들고 이렇게 만들어진 일자리가 빈곤과 불평등을 완화했던 개발국가 복지체제가 작동하는 중요한 동력 중 하나였다. 가격이 한국 수출 제품의 중요한 경쟁력이었던 시기, 국내 중소기업이 부품을 만들고 대기업이 조립해서 수출하는 국내 산업 간 분업과 연관관계를 확대했다(이재희, 2001). 산업화 시기 수출이 성장에 중요한 역할을 했던 것은 사실이지만, 한국의 산업화는 수입대체와 수출이 병행되는 복선형 산업화였다(이병천, 2000). 권위주의 정권은 수입대체산업화를 통해 국내 기업의 경쟁력을 높이고, 이를 기초로 세계 시장에 진출하는 전략을 취했다. 수출 대기업의 성장은 내수 중심의 중소기업 성장과 함께할 수 있었고, 이는 국내에서 일자리 창출과 소득 상승으로 이어졌다고 할 수 있다. 하지만 1970년대부터 본격화된 중화학공업 중심의 산업화는 기업 규모에 따른 노동조건의 차이가 구조화되는 시발점이기도 했다(윤홍식, 2019c, pp. 381-382). 1974년 9월 울산 현대조선소에서 발생한 노동쟁의는 지금으로 이야기하면 회사가 정규직 노동자(직영 생산직 노동자)를 비정규직 노동자(하도급 신분)로 신분을 전환하면서 발생한 1970년대의 가장 큰 노동쟁의였다(노병직, 2003). 기업 규모에 따른 차이도 나타나기 시작했다. 노동시장이 상대적으로 숙련을 요하는 중화학공업의 겐찮은 일자리와 저숙련·저임금의 경공업 부문 일자리로 분화하기 시작한 것도 이때부터이다(심상용, 2010). 1997년 IMF 외환위기로 심각해진 노동시장의 중층적 분절이라는 한국 복지체제의 가장 큰 문제가 1970년대 중화학공업화 과정에 내재되어 있었다고 할 수 있다.

1970년대 들어서면서 산업구조가 경공업 중심에서 중화학공업 중심으로 전환되자, 복지체제도 새로운 국면에 진입했다. 산업재해보험과 의료보험을 중심으로 사회보험이 한국 복지체제의 핵심 제도로 부상하기 시작한 것이다. [표 2-4]의 '산업화 초기 중요 사회보험 가입 비율의 변화'는 한국의 산업구조가 경공업에서 중화학공업으로 전환되었던 시기의 복지체제 변화 특성을 보여 준다. 산업화의 중심이 경공업이었던 1960년대에는 복지체제에서 사회보험이 갖는 의미가 거의 없었다고 보아도 무방할 정도이다. 그러나 1970년대 들어서면서 산업구조가 중화학공업으로 전환되면서, 산재보험과 의료보험 등이 확대되기 시작했다. 실제로 산재보험은 상시 고용 인원이 500인 이상인 제조업과 광업 부문의 대기업 노동자에 대해서부터 제도화되었다. 강제가입 규정이 포함된 의료보험이 시행된 1977년에도 제도의 대상자는 500인 이상의 대기업에 고용된 노동자로 제한

되었다. 당시 500인 이상 사업장은 전체 사업장의 2.2%에 불과했다(구해근, 2002[2001]).

[표 2-4] 산업화 초기 중요 사회보험 가입 비율의 변화(1960~1973년)

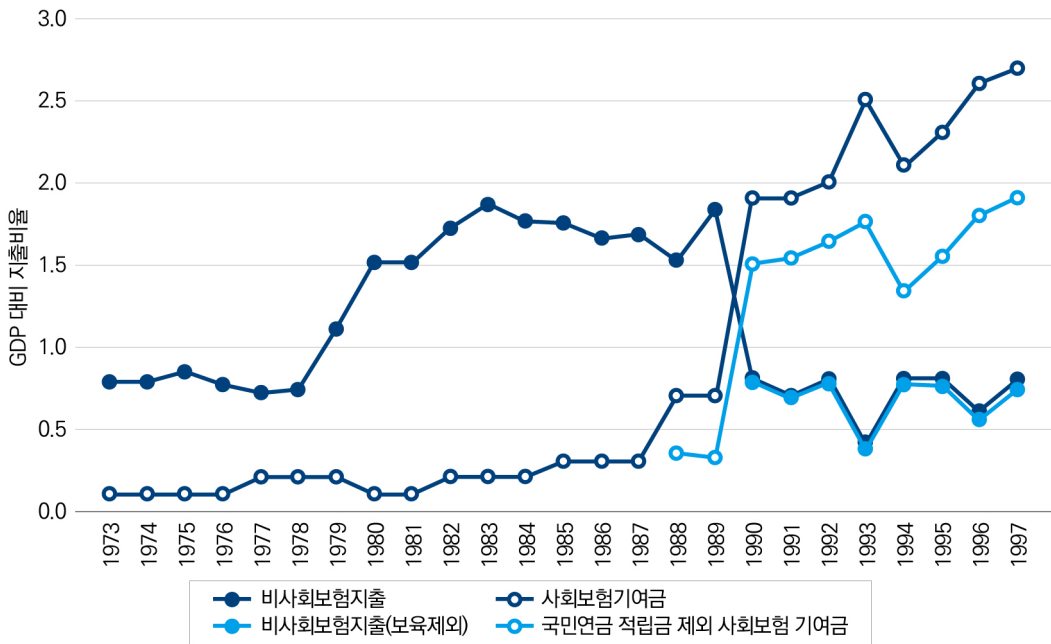
(단위: 명, %)

연도	공무원연금	의료보험	산업재해보험	경제활동인구 대비 사회보험 대상자 비율
1960	237,476	-	-	-
1961	237,500	-	-	-
1962	250,685	-	-	-
1963	271,725	-	-	-
1964	288,234	-	81,798	-
1965	305,316	1,548	161,150	1.1
1966	332,688	6,588	222,456	1.5
1967	358,382	6,721	336,159	2.1
1968	374,870	6,250	488,628	3.0
1969	392,110	19,922	683,377	4.2
1970	419,393	18,713	739,053	4.3
1971	449,923	16,841	833,441	4.7
1972	449,482	17,733	987,856	5.3
1973	441,400	32,559	1,166,650	6.2

자료: 박준식(1999), 「1960년대의 사회환경과 사회복지정책: 노동시장 문제를 중심으로」, 한국정신문화연구원 편, 『1960년대의 정치사회변동』, p. 189.

상대적으로 안정적으로 고용과 임금을 보장받는 노동자를 중심으로 공적 복지가 확대 되는 ‘역진적 선별주의’는 (비록 제도에 포괄되는 대상이 확대되기는 했지만) 1980~1990년대에 들어서도 지속되었다. 1980년대 내내 전체 사회지출에서 사회보험이 차지하는 비율은 점점 더 높아졌다. 사회지출에서 사회보험이 차지하는 비율은 1980년 64.6%에서 1985년 74.4%로 높아졌다(노인철·김수봉, 1996). 취약계층을 지원하는 생활보장제도가 전체 국민의 1%만 포괄하고 있었고, 급여 수준도 생존에 필요한 최소소득의 절반에도 미치지 못했다(이혜경, 1993). 1984년 가구소득이 생존에 필요한 수준에도 미치지 못하는 절대빈곤층이 4.5%였다는 점을 고려하면(Suh and Yeon, 1986), 국

가의 지원이 취약계층에게 얼마나 인색했는지를 확인할 수 있다. 흥미로운 사실은 [그림 2-8]에서 보는 것처럼 1987년 민주화를 거치면서 사회지출에서 비사회보험 지출의 비율이 급감하고, 사회보험 지출의 비율이 급증했다는 것이다. 왜 이런 현상이 나타났는지는 정치한 추가 분석이 필요하지만, 1987년 민주화가 역설적이게도 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 중·상위 소득계층에 대한 공적 복지를 더 강화하는 계기가 된 것으로 보인다. 1998년 김대중 정부(국민의 정부)가 출범하고 사회보험이 본격적으로 확대되면서 한국 복지체제의 역진적 선별성이 고차화되고 두드러졌지만, 한국 복지체제의 역진적 선별성은 한국이 산업화를 본격화하기 시작한 초기부터 한국 분배체계에 내재되어 있었던 특성이라고 할 수 있다. 다만 1997년 IMF 외환위기 이전까지 GDP 대비 사회지출은 5%를 넘지 않는 낮은 수준이었고 국민 대다수는 사적 자산에 의존하고 있었기 때문에, 공적 사회보장제도의 역진적 선별성 문제는 사회적으로 두드러지지 않았다.



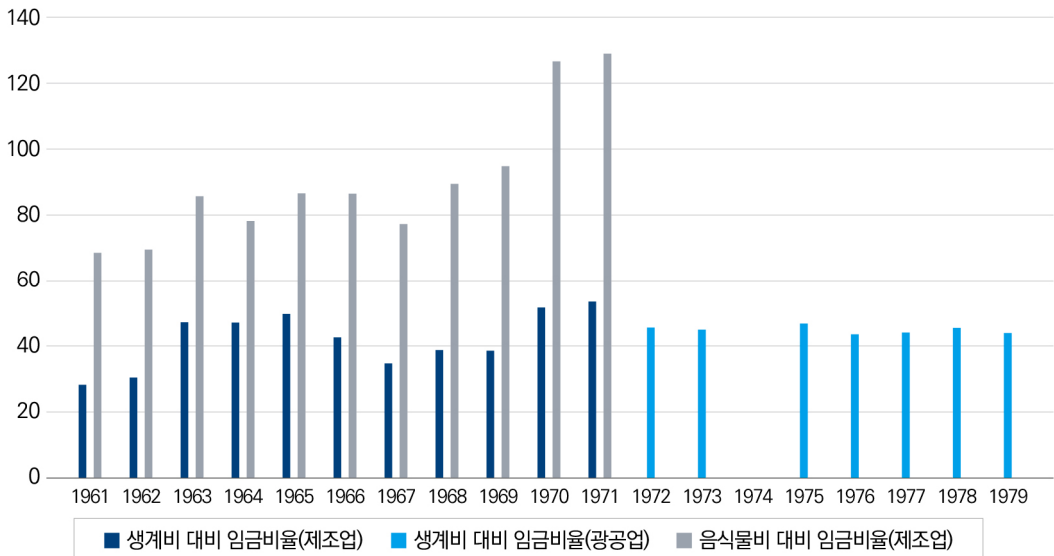
[그림 2-8] 개발국가 시기 GDP 대비 사회지출의 구성

자료: OECD, Social expenditure database; 통계청(2018), e-나라지표: 국민연금 재정현황, [http://www.ndex.go.kr/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=2764](http://www.ndex.go.kr/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2764)(검색일: 2018. 8. 7.); 통계청(2018), e-나라지표: 국내총생산 및 경제성장률(GDP).(윤흥식, 2019a, 재인용)

## 다. 저(低)세금을 통한 사적 자산 축적 기제

저세금 기조는 앞에서 언급한 조립형 산업화로 인한 노동시장의 특성, 역진적 선별성이 배태된 공적 복지의 확대 등과 함께 한국 복지체제가 지금처럼 만들어진 데 중요한 역할을 한 요인 중 하나이다. 한국에서 서구 복지국가의 기능적 등가물은 성장을 통해 만들어진 일자리만으로 구성된 것이 아니었다. 잘 알려져 있듯이 산업화가 한창일 때 한국 노동자의 임금은 생계비에도 미치지 못하는 낮은 수준이었다. [그림 2-9]를 보면, 한국이 산업화를 본격화하면서 경제가 고도성장기에 접어들었던 1961년부터 제조업·광공업 노동자의 평균임금은 생계비의 28~53% 수준이었다. 노동자의 임금이 식료품을 구매하는 비용을 넘어선 것도 1971년에 들어서였다. 1971년에 들어서면서 제조업 노동자의 임금이 식료품 구입에 필요한 비용의 1.3배 정도가 되었다. 이처럼 개발국가 복지체제가 형성되던 시기에 성장이 일자리를 만든 것은 맞지만, 그 일자리의 대부분이 저임금 일자리였다는 점을 고려해야 한다. 그래서 성장이 일자리를 만드는 것만으로는 개발국가 복지체제가 제대로 작동하기 어려웠을 것이다. 그렇다고 노동자들의 임금을 높이기도 어려웠을 것이다. 수출을 통해 외화를 획득하고 이렇게 번 외화로 산업화에 필요한 소재, 부품, 장비를 수입해야 했던 저개발국가에서 질이 낮은 수출 상품의 경쟁력은 낮은 가격이었기 때문이다. 개발국가 복지체제가 작동하기 위해서는 성장을 통해 만들어진 일자리에서 얻는 소득을 보완하는 다른 기제가 필요했다. 사실 한국만 이러한 문제에 직면했던 것은 아니다. 제2차 대전이 끝나고 서유럽 복지국가들도 경제 재건을 위해 수출이 중요했다. 질로는 미국의 상품을 따라갈 수 없었던 서유럽 복지국가들은 가격 경쟁력을 높이기 위해 노동자의 임금을 낮은 수준으로 유지했다. 서유럽 복지국가들에서 공적 복지의 확대는 이렇게 수출 경쟁력을 유지하기 위해 낮은 임금을 감수했던 노동자들에 대한 일종의 공적 보상이었다(Sassoon, 2014[2014], p. 312).

(단위: %)



[그림 2-9] 생계비 및 식료품비 대비 임금 비율(1961~1979년)

자료: 이원보(2004), 『한국노동운동사 5: 경제개발기의 노동운동, 1961~1987』, p. 93, p. 342.

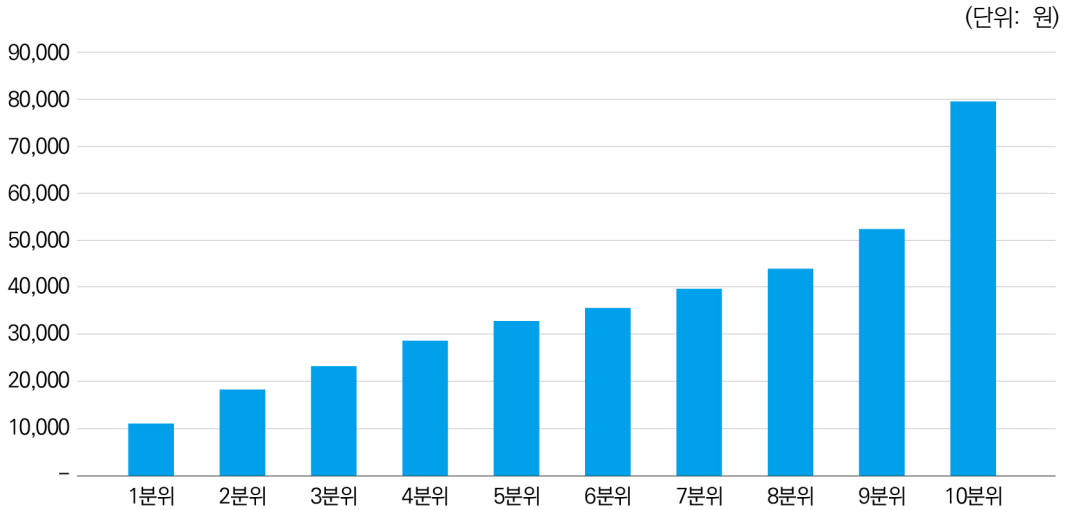
한국 개발국가 복지체제도 낮은 임금을 보완하는 기제가 필요하였으나 서유럽 복지국가와 달리 한국은 공적 복지를 확대하지는 못하였다. 물론 개발국가 시기에 경제의 급격한 성장과 발맞추어 공적 복지가 늘어나지 않은 이유가 한국 사회가 할 수 없었기 때문인지 의도적으로 하지 않았던 것인지는 논란의 여지가 있다. 왜냐하면 서구 복지국가만큼은 아니어도 경제가 성장하고 있었던 만큼 성장에서 만들어진 부의 일부를 재분배를 위해 사용할 수도 있었을 것이라는 주장이 가능하기 때문이다. 반대로 산업화가 한창인 시기에는 앞서 언급한 것처럼 모든 자원을 산업화에 몰아주어야 하기 때문에 재분배를 위해 쓸 수 있는 부가 거의 없었을 것이라는 주장도 일리가 있다. 여하튼 당시 한국 사회는 표면적으로는 모든 자원을 성장을 위해 동원했던 것으로 보인다. 이렇게 개발국가가 재원을 재분배에 쓸 수 없었다는 것을 전제한다면, 개발국가가 선택할 수 있는 선택지는 대단히 제한적이었을 것이다.

한국 개발국가 복지체제에서의 낮은 세금은 서유럽 국가에서 복지제도와 유사한 역할을 수행하는 복지국가의 기능적 등가물이었다고 할 수 있다. 1974년 1월 박정희 정부가 발표한 「국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치」는 소득세를 납부해야 하는 대상자의

연 소득 기준을 12만 원에서 66만 원으로 무려 5배 이상 높였다. 긴급조치로 인해 소득세 납부 대상자의 무려 80%가 면세 대상자가 된 것이다. 더욱이 1979년이 되면 소득세 면세 기준이 186만 원까지 높아진다(김도균, 2013). 상대적으로 낮은 세금으로 소득을 보전해 주는 방식은 1987년 민주화가 된 이후에도 지속된다. 1980년대 후반 3저 호황으로 한국 경제는 단군 이래 최대 호황을 맞이했다고 할 만큼 경기가 좋았다. 이로 인해 근로소득세가 계획보다 많이 걷혔는데, 이 초과세수를 어떻게 사용할 것인지를 둘러싸고 논란이 벌어졌다. 근로소득세는 1986년에 12.2%가 더 걷혔고 1989년에는 무려 60%나 더 걷혔는데(한겨레, 1989. 10. 15.), 초과세수를 둘러싸고 여론이 들끓었다. 당시 한국 노총은 물론이고 야당인 통일민주당(김영삼 총재)과 평화민주당(김대중 총재)도 분배정의의 앞세워 세금을 낮출 것을 요구했다.

역설적으로 권위주의 정권을 계승한 노태우 정부가 감세는 부자들에게 유리하니 초과세수를 취약계층을 위한 재분배에 써야 한다고 주장했다. 실제로 [그림 2-10]에서 보는 것처럼 1979년을 기준으로 소득분위별 소득세 감세 규모를 살펴보면, 상위 10%가 7만 9,611원, 소득 9분위는 5만 2,475원, 소득 8분위는 4만 4,069원을 감면받았다. 반면 소득 하위 10%의 감면액은 1만 863원에 불과했고, 소득 2분위도 1만 8,529원에 불과했다(김도균, 2013). 소득세를 낮추는 것은 이처럼 부자에게 이로운 일이었다. 하지만 공적 복지가 거의 존재하지 않고 경험해 보지 못한 상황에서 낮은 세금은 낮은 임금을 보완해 가구소득을 유지하는 기능을 수행했기 때문에, 세금을 재분배(공적 복지의 확대)에 사용하는 것은 쉽지 않은 일이었다. 1987년 민주화 운동의 힘으로 탄생한 한겨레신문조차 임금인상률과 세금 부담의 증가를 비교하며 감세를 지지했을 정도였다. 노태우 정부는 결국 세금을 낮추라는 여론, 조직노동, 야당의 주장에 따라 감세를 단행하였다.





[그림 2-10] 소득분위별 세금 감면 규모(1979년)

자료: 김도균(2013).

낮은 세금은 단순히 가구의 소득을 소득 역진적으로 보완하는 역할만 했던 것이 아니다. [그림 2-10]에서 본 것처럼 중산층과 부자들은 낮은 세금의 가장 큰 수혜자들이었다. 공적 복지가 제대로 갖추어져 있지 않은 상황에서 개인과 가족이 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험으로 소득을 상실했을 때 이에 대응할 수 있는 안전망은 사적으로 만들어야 했다. 개발국가 복지체제에서 사적 안전망은 서구 복지국가의 공적 복지를 대신하는 또 하나의 기능적 등가물이었다. 하지만 사적 복지 기제를 만들 수 있는 계층은 중·상층 가구로 제한되어 있었기 때문에 사회적 위험에 대응하는 사적 안전망은 공적 복지제도보다 더 역진적 선별성이 강했다고 할 수 있다. 개발국가 복지체제는 이렇게 성장과 일자리, 낮은 세금, 사적 복지를 통해 취약한 공적 복지를 대신하는 기능적 등가물을 제도화했다. 한국의 GDP 대비 낮은 사회지출 수준을 한국과 유사한 경제발전을 이룬 국가들과 비교하면서 한국 복지체제를 지체된 사회정책과 저부담·저복지 국가라고 부르는 이유이다.



# 제3장

## 외환위기 이후 한국 사회경제 시스템 구조와 전망

---

제1절 경제성장의 한계

제2절 고용체제의 한계

제3절 부동산경제와 소유자 중심 개발국가 모형의 전개



제2장에서는 개발국가 시기에 한국의 복지체제가 경제성장을 뒷받침하기 위한 생산체제의 하위 체계를 구성하고 있으며 그 과정에서 역진적 선별주의라는 한국의 특수한 복지제도 구조가 형성되었음을 확인하였다. 그렇다면 이와 같은 구조가 우리나라에 지속 가능한 미래를 담보할 수 있을 것인가? 이 장에서는 한국 사회경제 시스템을 경제성장, 고용구조, 자산구조로 구분하여 각 체제에 대한 구조적 분석과 전망을 통해 우리 사회가 선택할 수 있는 미래 전략이 어떠한 한계에 직면해 있는지를 확인해 보고자 한다.

## 제 1절

## 경제성장의 한계

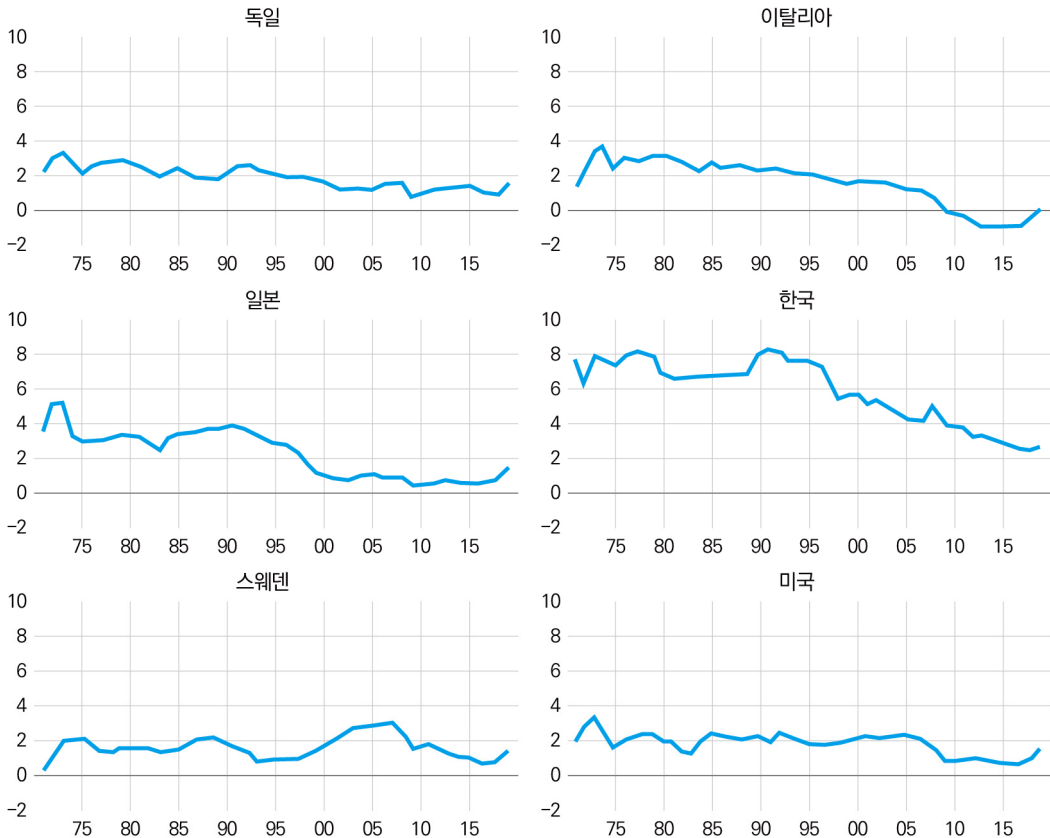
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지속 가능한 복지체제 구상에서 첫째로 확인해야 할 것은 한국 경제의 성장 경로이다. 경제성장이 복지의 증가물이 아닌 것은 주지하는 바와 같다. 다만 2장에서 확인한 바와 같이 공적 사회보장 체계가 미비함에도 불구하고 한국은 개발국가 시기의 고도성장을 통해 일시적이고 제한적인 낙수효과를 만들어 낸 바 있다. 이하에서는 복지체제를 이루는 일차적 물적 토대로서 한국의 경제성장에 대한 전망을 제시한다.

### 1 세계 경제의 장기 침체

한국 경제는 내수 비중이 낮고 대외의존도가 높기 때문에 미국과 중국을 중심으로 한 세계 경제의 성장 추이에 크게 영향을 받는다. 물적 투입에 의존하여 양적 팽창을 달성한 추격형 모형 시기에 한국은 선진국의 경제성장이 하락하였음에도 불구하고 높은 수준의 성장률을 달성할 수 있었다. 그러나 추격형 성장 모형이 더 이상 작동하지 않게 되면서 한국 경제는 세계 경제의 기술혁신과 생산성, 유효수요 변화에 더욱 직접적인 영향을 받는 구조로 변화하였다.

[그림 3-1]에서 보듯이 세계 주요 국가의 경제성장률은 장기적 하락 추이를 보이고 있으며, 이러한 경향은 독일을 제외한 국가에서 2008년 글로벌 금융위기 이후 심화하는 것으로 나타났다. 독일은 1990년대 이후 장기 경제성장률이 하락하다가 2008년 글로벌 금융위기 이후 반전했다. 이탈리아는 우리나라처럼 80년대 이후 선형하락을 거듭해 최근에는 마이너스 성장률에 이르렀다. 일본은 2000년대 이후 0~1% 사이에서 횡보하고 있다. 스웨덴과 미국은 2000년대 중반 이후 장기 성장률이 하락하고 있다. 하지만 스웨덴은 장기 성장률이 선형하락한 것이 아니라 1990년대 중반과 2000년대 중반 사이에 장기 성장률이 반등했으며, 미국은 1990년대 중반과 2000년대 중반 사이에 장기성장률이 상승 국면이었다.



[그림 3-1] 주요국의 장기 경제성장률 추이(1971~2019년, %)

주: OECD 불변 PPP 가격 기준 1인당 GDP 성장률의 10년 이동평균을 사용.

자료: OECD, <https://stats.oecd.org/>

[표 3-1] OECD 국가의 총요소생산성(TFP)과 GDP 증가율

패널 A: 연평균 TFP 증가율

(단위: %)

	OECD					한국
	Min	25%	50%	75%	Max	
1981-90	-1.6	0.5	0.9	1.2	3.7	3.7
1991-2000	-1.8	0.5	1.1	1.6	3.1	2.3
2001-07	-0.9	0.3	0.6	1.8	4.3	1.7
2011-14	-2.0	-0.2	0.1	0.5	2.5	0.4

패널 B: TFP 증가율(취업자 1인당 GDP 5만 달러 이상)

(단위: %)

	OECD					한국
	Min	25%	50%	75%	Max	
1981-90	-0.4	0.5	0.8	1.1	3.8	3.7
1991-2000	-1.8	0.7	1.1	1.6	3.1	2.3
2001-07	-0.8	0.3	0.5	1.3	3.2	1.7
2011-14	-2.0	-0.2	0.1	0.5	2.5	0.4

패널 C: 취업자 1인당 GDP 증가율

(단위: %)

	OECD					한국
	Min	25%	50%	75%	Max	
1981-90	0.5	1.4	1.9	2.1	4.6	6.7
1991-2000	0.8	1.4	1.8	2.3	3.5	5.5
2001-07	-0.2	0.8	1.1	2.2	4.9	3.2
2011-14	-1.0	0.1	0.5	0.9	2.7	0.9

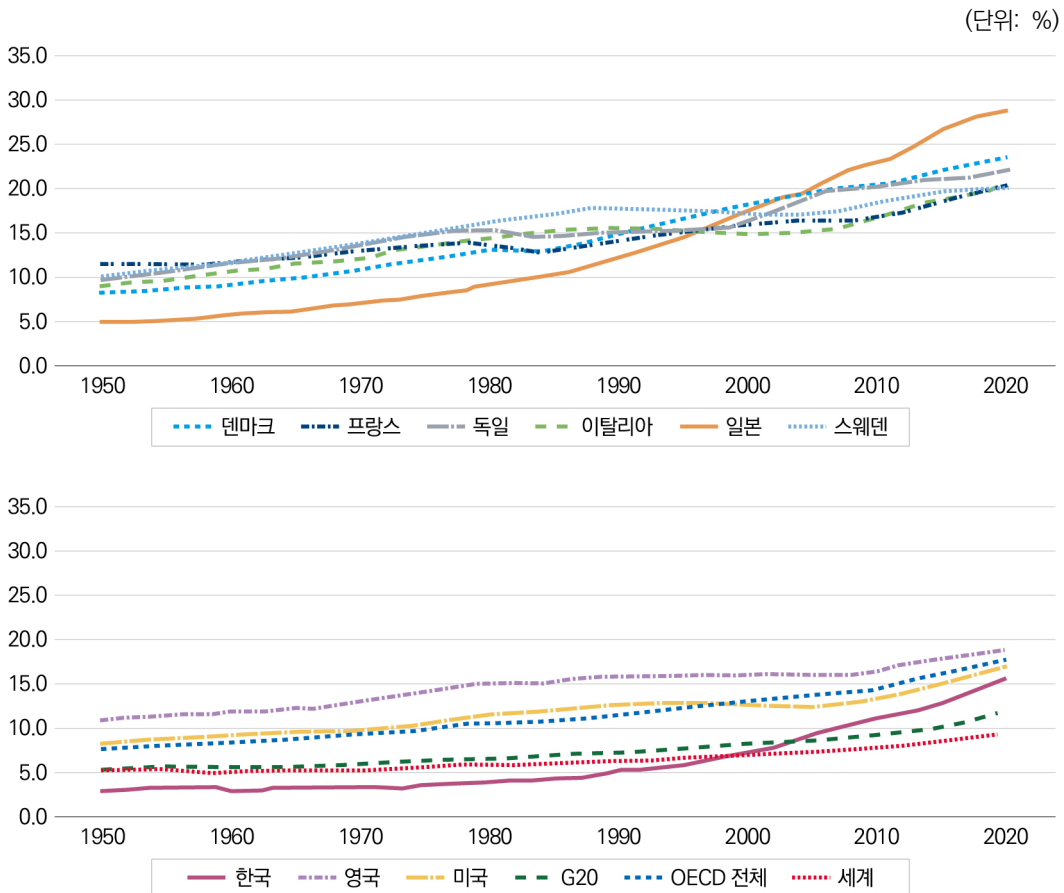
주: 1) '25%'는 제1사분위수, '50%'는 제2사분위수(중앙값), '75%'는 제3사분위수를 의미함.

2) 연대별로 해당되는 국가 수는 1980년대에 20개국, 1990년대에 23개국, 2000년대에 29개국, 2010년대에 31개국임.

자료: Penn World Table 9.0.(권규호·조덕상, 2018, <표 2-7>, <표 2-10>, <표 2-11>을 인용함)



세계 경제의 장기 침체에는 [표 3-1]과 같이 생산성 하락도 영향을 주지만 무엇보다도 고령화가 주요하게 작용한다. 인구 고령화 수준은 세계 전체로는 1950년 5.1%에서 2020년 9.3%로 상승하였으며, OECD 국가로 한정해 보면 같은 기간 7.6%에서 17.5%로 높아졌다. 선진국 중에서 일본은 고령인구 비율이 1950년 4.9%에서 2020년 28.8%로 가장 급속히 증가하였으며, 한국 역시 1950년 2.9%에서 2020년 15.7%로 상승하였다. OECD 국가 가운데 2020년 기준 고령인구 비율이 20% 이하인 한국, 영국, 미국을 제외한 나머지 국가들은 모두 고령화율이 20%를 넘는 초고령사회 국가이다. 한국은 2000년대 이후 고령화가 매우 빠른 속도로 진행되었는데, 이는 일본의 1990년대와 유사한 양상이다.



[그림 3-2] 고령인구(65세 인구) 비율(1950~2020년)

자료: OECD, <https://stats.oecd.org/>

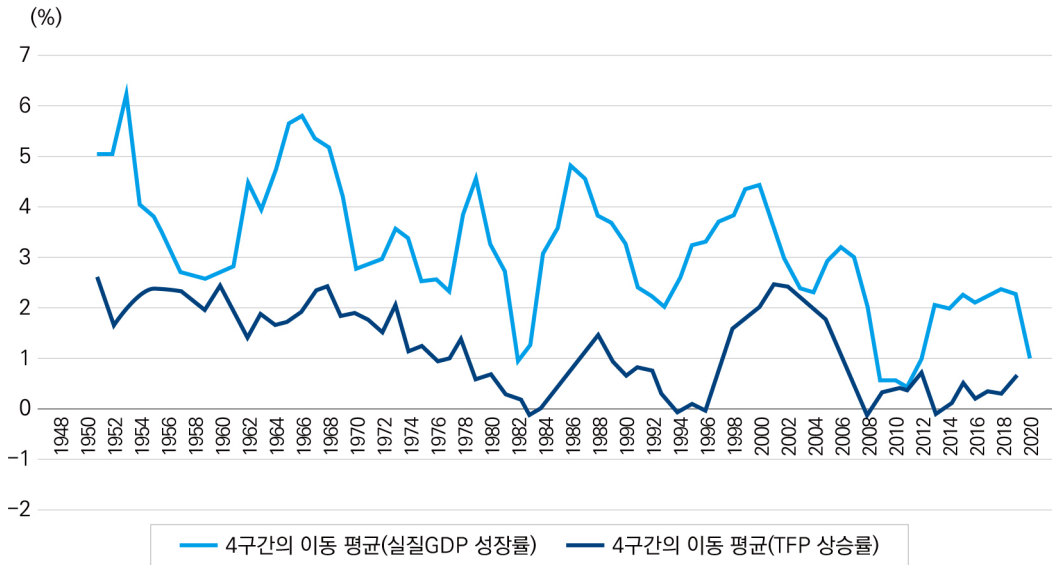


특히 미국의 경제 상황은 한국의 대미 직접수출, 중국에 대한 중간재 수출을 통한 우회 수출, 세계 경기회복 등의 경로를 통해 한국의 경제성장에 긍정적 영향을 미친다.<sup>9)</sup> 이러한 경로를 통해 2000~2013년 미국의 경제성장률 1%포인트 상승은 한국의 총수출액을 2.1%포인트 증가시키고 경제성장률을 0.4%포인트 상승시킨 것으로 추정된다(현대경제연구원, 2014). 또한 한국의 대미 수출 비중은 하락해 왔지만 2000년대 들어 금융시장의 영향이 높아져 미국의 경제성장률이 한국의 GDP 성장에 미치는 효과는 더욱 커졌다. 미국 경제가 한국의 수출과 금융시장에 미치는 효과성을 검토한 실증연구에 따르면 미국의 경제성장률이 1%포인트 높아지면 한국의 성장률이 0.48%포인트 높아지는 것으로 추정되었다(송원호 외, 2008).

그런데 미국 경제는 글로벌 금융위기 이후 총요소생산성 정체와 함께 장기적 침체 국면에 접어들었으며([그림 3-3] 참조), 미국 의회예산국(CBO: Congressional Budget Office)의 추정에 따르면 성장의 정체 현상은 향후에도 지속될 전망이다. 미국의 실질 GDP 성장률은 2020년대 2.2%, 2030년대 1.6%, 2040년대 1.5%로 예상되었는데, 2030년대 이후 성장의 하락은 생산성 하락분이 0.4%포인트로 고용 성장률 하락분(0.2%포인트)의 2배에 달하였다.

전 세계적 인구 고령화와 장기 침체, 세계 경제를 견인하는 미국의 생산성 저하와 성장률 하락은 한국 경제의 상방 성장 가능성을 제약할 수밖에 없을 것이다.

9) 실제로 2009년 수출 총액 기준으로는 한국의 대미 수출 비율이 약 12%로 대중 수출 28%에 비해 훨씬 낮지만, 우회수출을 고려한 부가가치 창출 기준으로 측정하면 대미 수출 비율이 19.4%로 대중 수출 14.9%보다 높다(현대경제연구원, 2014, p. 4).



[그림 3-3] 미국의 경제성장률 및 총요소생산성의 추이

주: 실선은 실질GDP 성장률, 점선은 총요소생산성 상승률이며 두 변수 모두 4구간 이동평균값을 사용.  
 자료: FRED economic data; Fernald, TFP data <https://www.johnferald.net/TFP>

[표 3-2] 미 의회예산국(CBO)의 미국 경제성장 전망

(단위: %)

	2021~2031	2032~2041	2042~2051
실질GDP 성장률	2.2	1.6	1.5
고용 성장률	0.5	0.3	0.3
노동생산성 상승률	1.7	1.3	1.2

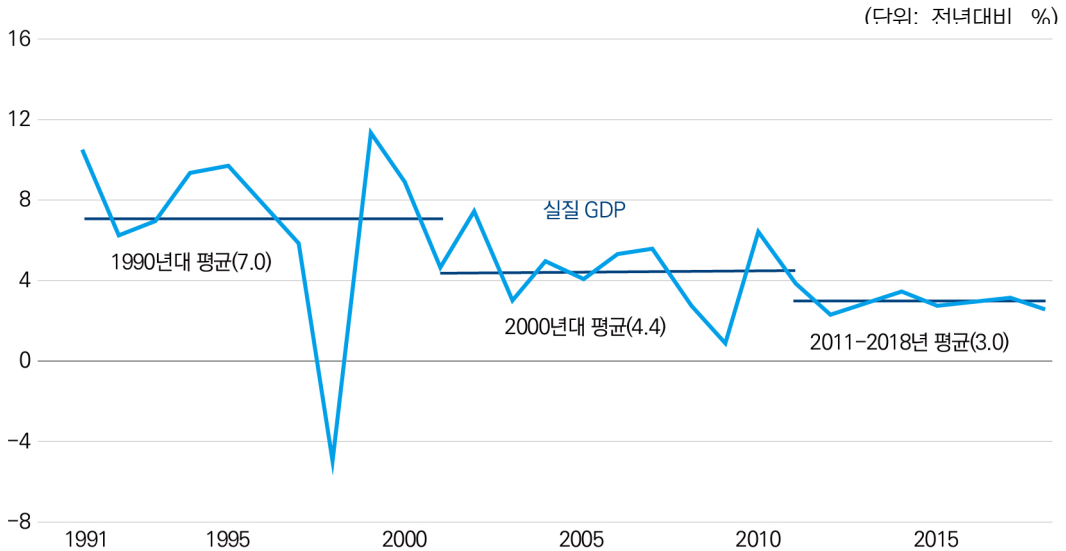
자료: CBO(2021)에서 저자 재구성.

## 2 한국 경제의 장기 전망

### 가. 1990년대 이후 경제성장률의 장기 하락

세계적 추세와 마찬가지로 한국 경제 역시 장기적 침체가 이어지고 있다. [그림 3-1]에서 보듯이 10년 이동평균으로 살펴본 한국의 경제성장률은 1990년대 중반 이후 지속적으로 하락해 왔다. 이러한 추세에 대해 김세직(2016, p. 8)은 장기 성장률이 5년마다 1%

포인트씩 하락해 왔다는 점을 들어 “5년 1% 하락의 법칙”이라고 명명하였다. 글로벌 금융위기 이후로 기간을 한정해서 보면 2010년대 이후 한국의 장기 성장 추이가 세계 경제와 어느 정도 추세를 공유하는 것은 사실이다. 그러나 한국의 장기 침체는 세계적 추이뿐만 아니라 내부의 구조적 요인도 함께 고려할 필요가 있다. ‘1% 하락의 법칙’을 제기한 김세직(2016)은 지난 20년 동안 구조개혁 없는 경기부양책이 과잉투자를 초래하여 장기 성장률이 추락했다고 주장한다. 그는 미국처럼 글로벌 금융위기 이전까지 장기 성장률이 2% 안팎에서 크게 벗어나지 않는다면 거시정책이 성장 효과를 낼 수 있지만, 우리나라처럼 생산 측면의 제약 요인으로 장기 성장률이 추락할 때 이러한 정책은 과잉투자를 유발하여 금융위기 가능성을 높일 수 있다고 지적한다.



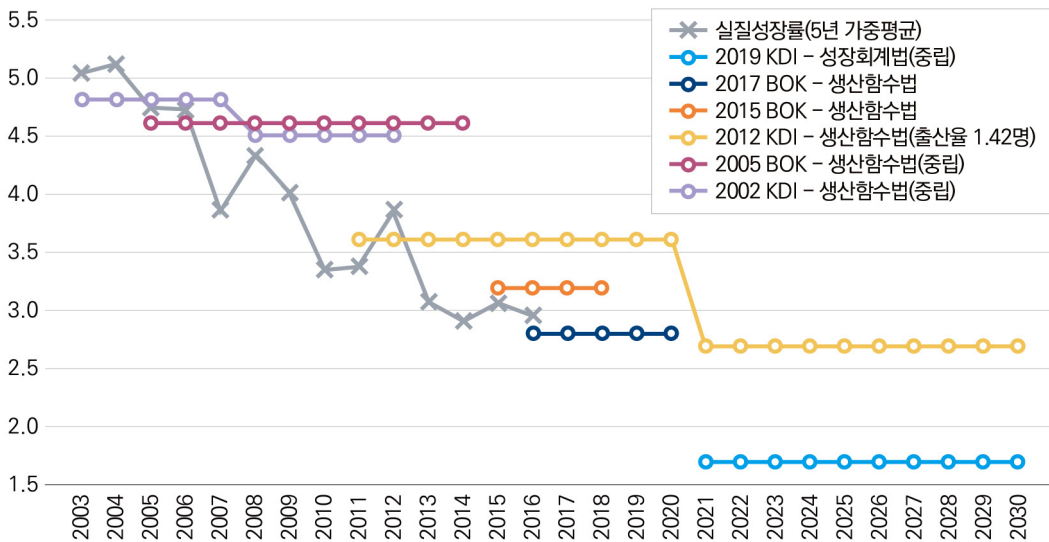
[그림 3-4] 한국의 실질 국내총생산(GDP) 증가율

자료: 한국은행, 「국민계정」.(권규호, 2019, p. 1에서 인용)

## 나. 2020년 이후 한국의 장기 성장 전망

장기 성장률의 선형하락과 더불어 잠재성장률도 하락하고 있다([그림 3-5] 참조). 유종일(2019)은 이러한 하락 요인으로 생산가능인구 감소, 노령화에 따른 노동 투입 요소 하락, 자본 축적 둔화, 신성장동력 부재, 연구·개발(R&D) 투자의 비효율성, 혁신적 인프라 미비 등을 제시하고 있다. 생산가능인구 축소와 고령화의 진행은 생산성 증대, 저축률 및

투자 제고의 부정적 요인으로 작용해 경제의 역동성을 떨어뜨릴 수 있다. 경제 성숙에 따른 투자 둔화도 잠재성장률 하락에 영향을 미친다. 자동차, 조선, 석유화학, 전자·반도체, 기계 등 소위 주력기간산업을 대체하는 신성장동력이 한국 경제를 지탱하고 있는 것은 아니다. R&D 투자의 효율성이 높지 않아 혁신체제가 원활히 작동하고 있지 않다. 대기업의 경쟁력 집중으로 인한 독과점 폐해와 그에 따른 취약한 공정거래 기반, 사회적 조정 미흡에 따른 부문 간 규제 비대칭성 등으로 인한 취약한 혁신 제도 인프라 등이 잠재성장률을 끌어내리고 있다(김세직, 2016; 유종일, 2019; 정준호·전병유, 2019). 이를 타개하기 위한 자원의 재배분에는 다양한 유형의 구조개혁 정책이 필요하나, 다양한 이해관계의 사회적 조정이 쉽지 않은 데다 정치적 문제 등 때문에 이를 회피하고 있다(정준호, 2021).



[그림 3-5] 잠재성장률 추정치와 실제 성장률

자료: 유종일(2019).

고령화 심화에 따른 노동 증가율 하락, 총요소생산성의 점진적 하락 등으로 인해 한국의 잠재성장률은 2021년부터 1%대로 진입하며, 2030년에는 0.97%로 0%대로 하락하는 것으로 전망되었다(장민·박성욱, 2021, pp. 17-18). 잠재성장률 하락에 가장 큰 영향을 주는 노동 투입 하락은 인구구조 변화에 따른 '정해진 미래'로 성장 경로 시나리오

에 따른 차이가 거의 발생하지 않는다. 노동 증가율은 2019년 0.92%에서 2025년에는 0%대에 도달하고 이후 마이너스 성장세를 보이면서 2032년경에는 -1%까지 하락하는 것으로 추정되었다. 이상을 요약하면 한국 경제는 총요소생산성이나 자본 투입의 변화에 따라 소폭 조정될 가능성을 배제할 수는 없으나 중립적 기대하에서 과거와 같은 성장하는 경제는 기대하기 어려울 것으로 전망된다.

[표 3-3] 한국의 장기 성장률 전망치

(단위: %)

	OECD	IMF	국민연금보험공단	국회예산정책처	기획재정부
2021~30년	2.6	2.2	2.3	2.8	2.6
2031~40년	1.7	1.9	1.4	2.3	1.9
2041~50년	1.3	1.5	1.0	1.5	1.4
2051~60년	1.2	1.2	0.8	1.2	1.1

자료: OECD(2018a), IMF(2018), 국민연금보험공단(2018), 국회예산정책처(2018), 기획재정부(2015) (원자료: 이선화 편 (2019)의 [표 1-1]에서 인용)

[표 3-4] 한국의 잠재성장률 결정 요인 분해

(단위: %)

연도	중립 시나리오				낙관 시나리오	비관 시나리오
	잠재성장률	생산성 증가율	노동 증가율	자본 증가율		
2010	3.99	1.86	1.19	3.45		
2020	2.12	0.90	0.64	2.06		
2030	0.97	0.59	-0.73	2.06	2.45	0.20
2040	0.77	0.59	-1.05	2.06	2.25	-0.26
2045	0.60	0.59	-1.34	2.06	2.08	-0.56

주: 2010년과 2020년은 실적치임.

자료: 장민·박성욱(2021)의 <표 3>, <표 13>.

## 제2절

## 고용체제의 한계

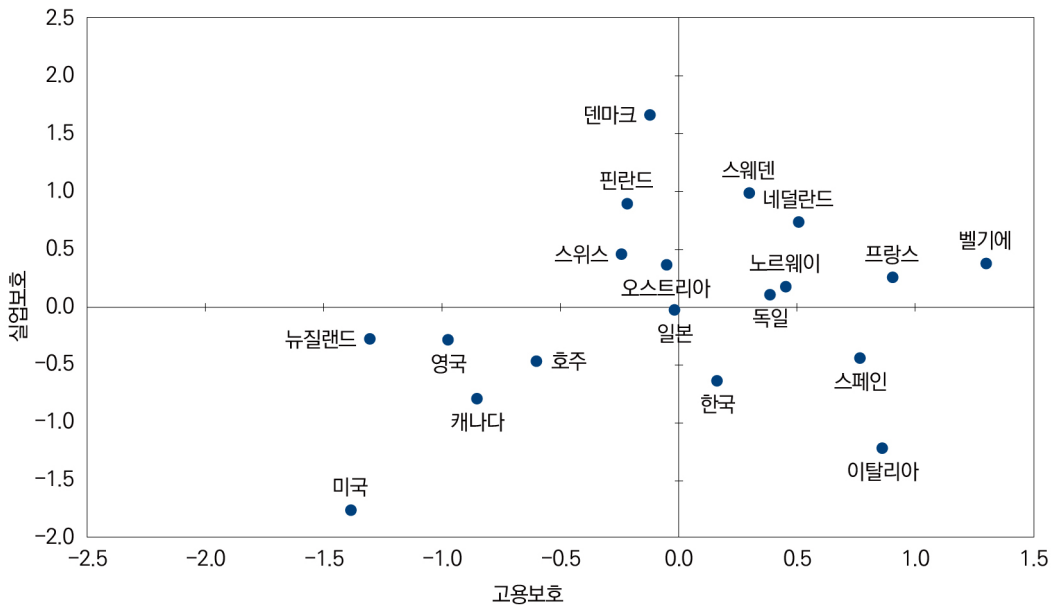
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 이중구조 고착화: 높은 정규직 고용보호와 낮은 실업보호

숙련은 생산체제와 복지체제를 연계하는 중요한 매개고리이다. Estevez-Abe et al.(2001)의 자본주의 다양성 논의는 숙련 형성의 유형을 이용하여 생산-복지체제의 다양성을 예증하고 있다. 그들은 고용보호와 실업보호제도라는 두 축을 이용하여 일반적 숙련(예: 미국), 산업 특수적 숙련(예: 덴마크), 기업 특수적 숙련(예: 일본), 산업과 기업 특수적 숙련(예: 독일)의 혼합 등 네 개 유형을 도출했다. 이러한 상이한 유형의 숙련 형성 기제는 사회정책 선호와 긴밀한 연관성을 갖는다. 예를 들면, 다각화된 대량생산 전략을 수용한 일본은 고용보호 수준이 높고 실업보호 수준이 낮으며, 직무교육·연공서열·평생고용 등은 이를 지탱하는 제도적인 장치다. 고품질의 틈새시장 전략을 받아들인 덴마크는 고용보호 수준이 낮고 실업보호 수준이 높으며, 개별 기업 차원에서는 고용 유연성이 용인되지만 사회적 차원에서는 적극적 노동시장정책과 강력한 복지정책이 결합된 유연안정성 모형이 작동한다. 고품질의 혼합형 전략을 수용한 독일은 고용보호와 실업보호 수준 모두 높으며, 노사의 합리적 대화가 이루어지는 산별 노조와 직능교육체계가 이를 지탱하는 주요한 제도적인 장치다. 과학·전문지식 기반의 전략을 구사하는 미국은 고용보호와 실업보호 수준이 낮으며, 사회보호 장치가 유연적이다.

Estevez-Abe et al.(2001)의 방법에 따라 2000년대 초반의 OECD 국가를 대상으로 생산-복지체제를 실증적으로 도출한 조성재 외(2008)의 연구를 업데이트하기 위해 2017~2019년의 평균 자료를 이용하여 주요 OECD 국가의 2010년대 후반 생산-복지체제를 유형화한 것이 [그림 3-6]이다. 고용보호의 대리지표는 OECD가 편제하는 고용보호제도(EPL: Employment Protection Legislation) 지수이다. 하위 지표로 정규고용, 임시고용, 집단해고 등이 있는데, 이를 표준화하고 각 영역에 1/3의 동일한 가중치를 적용하여 합산한 것이다. 반면, 실업보호의 대리지표는 OECD의 실업순대체율과 적극적

노동시장 시책을 사용하며 이를 표준화하고 각 영역에 1/2의 가중치를 부여하여 합산한 것이다. 여기서 사용된 실업순 대체율은 자식이 없는 1인 가구와 자식이 있는 외벌이 부부 가구의 두 유형을 대상으로 하여 60개월 실업 기간 동안 복지와 주택급여가 있는 경우 평균임금의 67%에 해당하는 소득의 평균치를 낸 것이다. 적극적 노동시장의 대리지표는 OECD의 GDP 대비 적극적 노동시장 프로그램의 지출액 비율이다.



[그림 3-6] 주요 OECD 국가의 생산-복지체제의 유형화

자료: OECD, <https://stats.oecd.org/>

조성재 외(2008)의 분석 결과와 [그림 3-6]의 결과를 비교하여 보면, 일본이 영미권 유형으로 이동했다는 것을 알 수 있다. 이는 상대적으로 고용보호 수준이 낮아지고 실업 보호 수준이 높아진 것에 기인한다. 한국은 예전과 같이 동일한 유형에 있지만 일본과 마찬가지로 고용보호 수준이 떨어지고 실업보호 수준이 높아졌다. 한국의 고용보호 수준은 OECD 평균에 비해 높은 편이고, 실업보호 수준은 미국, 영국, 호주 등 영미형 국가와 비슷한 수준이다. 특히 한국의 2017~2019년 3년 평균 고용보호 지수를 세부 분야별로 보면 정규직 보호 2.4(OECD 평균: 2.1), 비정규직 보호 2.5(OECD: 평균: 1.8), 집단해고 1.9(OECD 평균: 2.8)로 집단해고 보호 수준이 낮다는 것을 알 수 있다.

이러한 유형화에 따르면, 한국은 예전의 일본과 같은 유형의 기업 특수적 숙련 형성을 통해 다각화된 대량생산 전략을 구사하는 국가로 이해될 수가 있다. 이는 대기업 부문의 정규직 내부 노동시장을 기반으로 형성된 것이고, 전술한 바와 같이 정규직과 비정규직 간 고용보호 수준의 차이가 크다. 삼성, LG, 현대자동차, SK 등 한국 대기업집단의 1980년대 후반 이후의 기술 추격 과정과 철강, 반도체, 석유화학, 조선 등 특정 산업 부문에서의 대규모 자본 투자를 통해 경쟁자이던 일본 업체를 추월한 것을 감안하면 이러한 유형화는 일견 현실과 부합된 것으로 보인다.

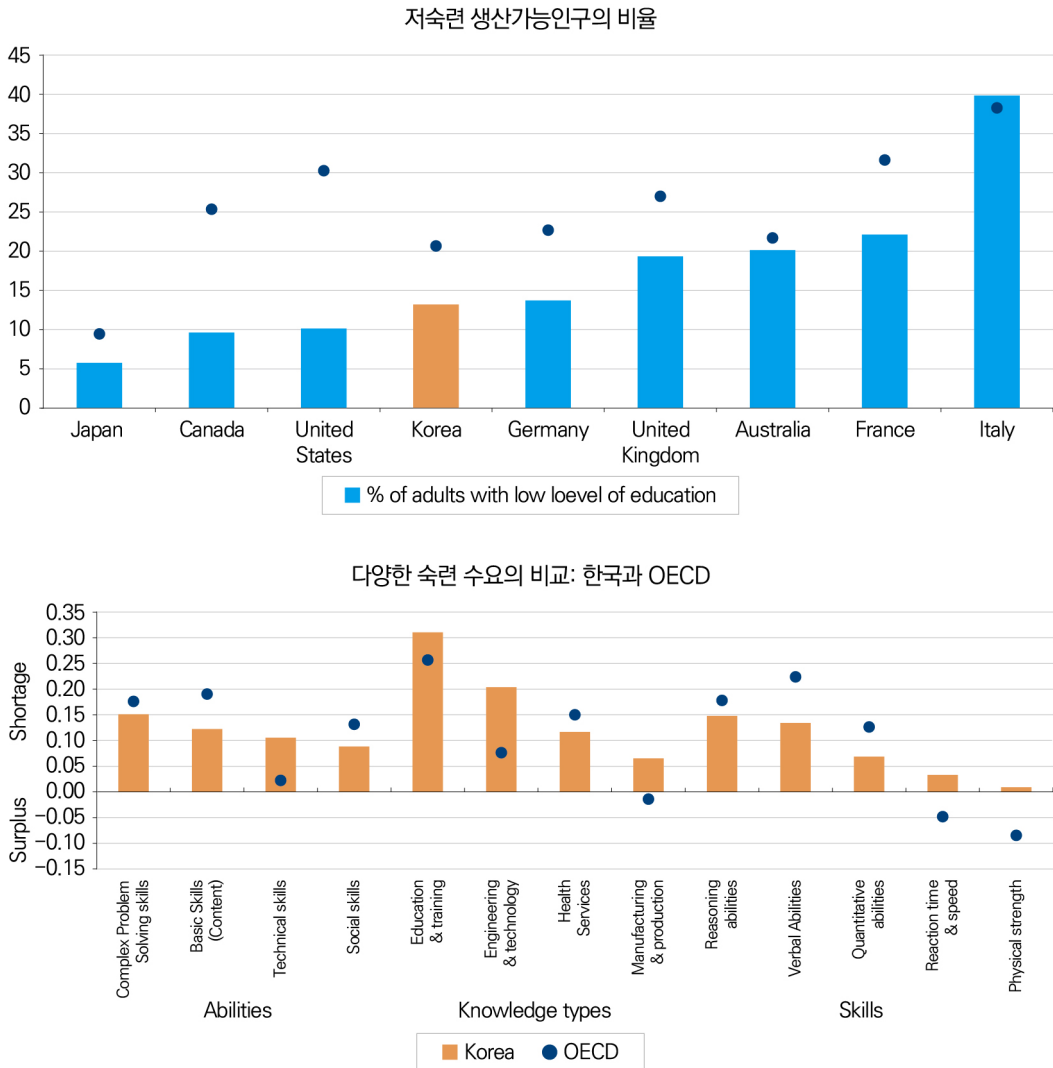
## 2 숙련의 양극화

투자 주도의 경제는 막대한 고정자본의 구축을 요하기 때문에 대기업 구조와 작업장 숙련보다는 생산·공정 중심의 엔지니어 헌신에 의지할 수밖에 없다(Amsden, 1989). 심대한 기술(예: 엔지니어)과 숙련(예: 현장 근로자)의 분리는 숙련 수요가 J자형 곡선을 따라 이동하여 노동시장의 양극화가 진행되는 숙련체제를 수반한다. 따라서 광범위한 중간 기술 및 작업장 숙련에 토대를 둔 관계 특수적인 조정시장경제의 기제가 작동할 수 있는 물적 기반이 취약할 수밖에 없으며, 작업장에 기반한 일본, 독일과 같은 고숙련 경제로 이행하기 쉽지 않은 ‘비수렴 함정’이 존재한다(조성재 외, 2006). 이를 반영하듯 OECD(2019b)에 따르면 생산가능인구의 1/5 정도(20.6%)가 인지능력이 낮은 것으로 지적된다. OECD 평균은 26.3%이다. 그리고 인지 및 비루틴(non-routine) 숙련이 부족하고 엔지니어 및 기술 숙련을 선호한다(그림 3-7기 참조). 또한 설비에 대한 막대한 초기 투자로 인해 요소비용 절감을 위한 비정규직 활용 등과 같은 수량적 유연성 추구에 대한 유인이 강하고, 각종 비용을 전가할 수 있는 위계적인 원·하청 관계가 용인된다.

노동은 작업장의 숙련을 통한 생산성 향상에서 사실상 배제되고 있다. 이는 노조의 경제주의적 전략, 노동시장의 경직성, 사회적 조정 능력의 미약함 등에 기인하는 것으로 볼 수 있을 것이며, 이에 따라 기능적 유연성을 발휘하기 위한 물적 토대가 약한 것은 사실이다(정준호, 2018). 현장 숙련을 제고하려는 노력이 없었던 것은 아니며, 1990년대 중반 전후로 일부 대기업은, 예를 들면 직능급 도입과 같은 혁신적인 제안을 했지만, 노조가 이를 수용하지 않아 무산된 적이 있다. 그 당시 제3자 개입 금지, 노조의 정치활동 금



지, 복수노조 금지 등 ‘3금 조항’으로 민주 진영의 노조는 배제되어 있었다(노증기, 1997). 이런 상황에서 일본 기업처럼 작업장 숙련과 기술을 긴밀하게 연계하는 ‘조직적 통합’은 일부 노조운동의 배제와 같은 노사 간 신뢰의 부재로 이루어질 수가 없었다.



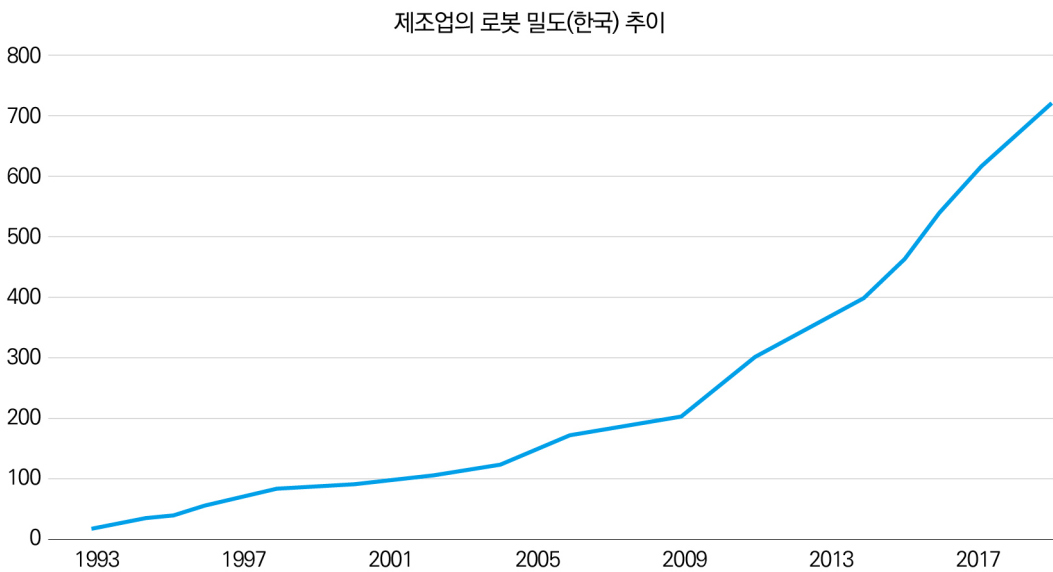
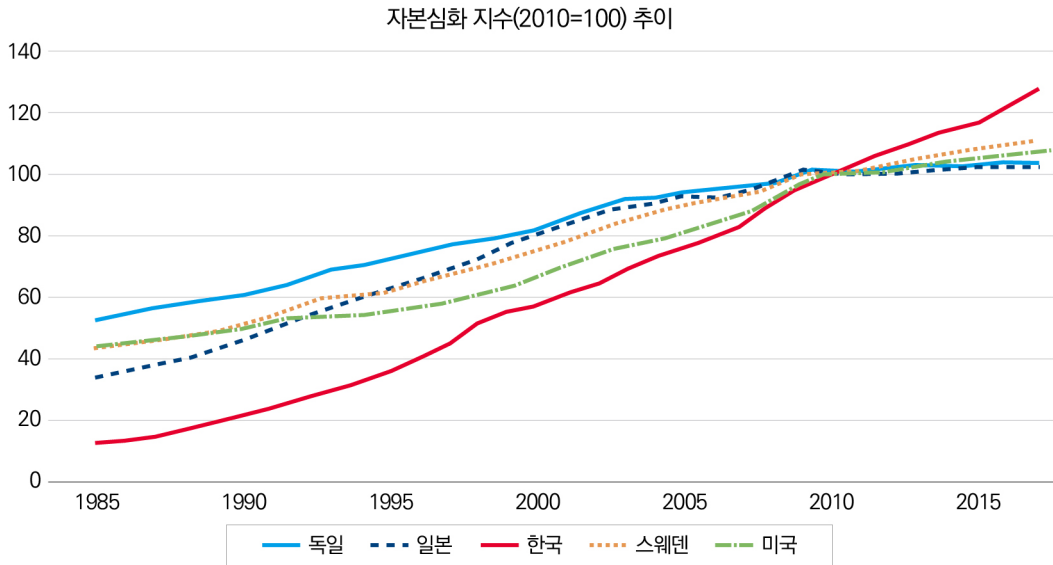
**[그림 3-7] 숙련의 양극화: 인지적 숙련 비중 저하와 엔지니어링 숙련의 선호**

주: 동그라미는 인지 숙련이 낮은 생산가능인구의 비율을 나타냄.  
 자료: 정준호·전병유(2019).

### 3 성장과 고용의 탈동조화

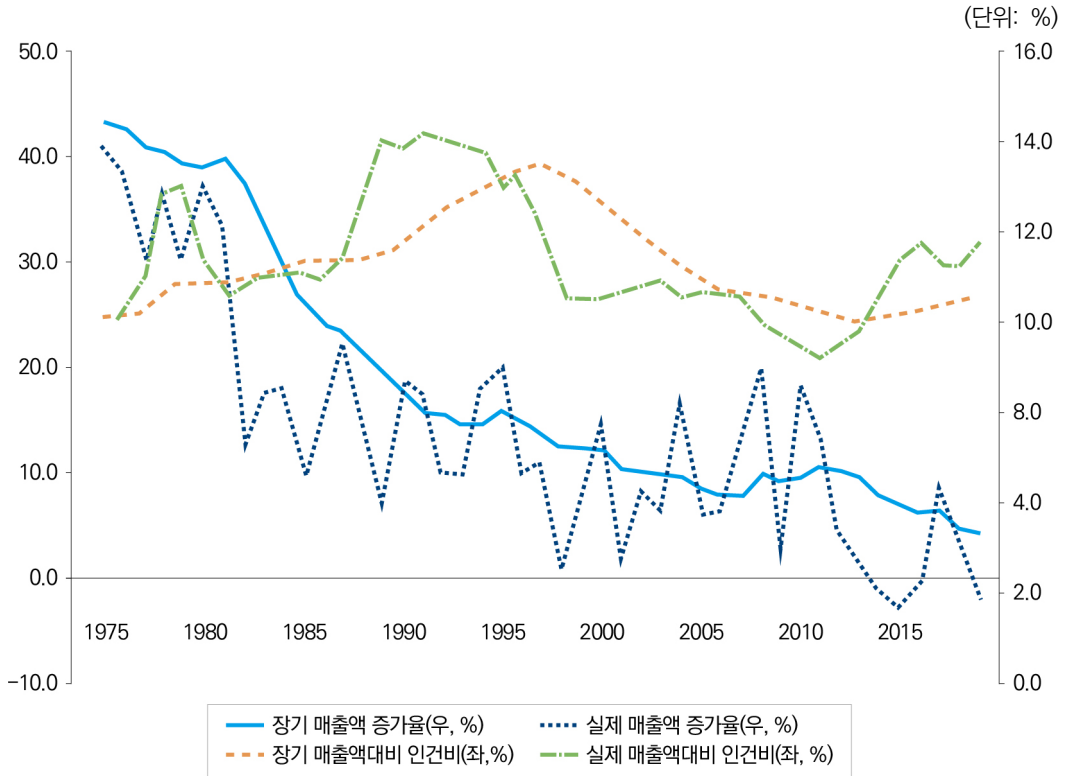
#### 가. 노동 절약적 자동화 투자의 확대

국민 경제의 장기 투자율과 제조기업의 실제 투자율은 2010년대에 내림세이지만, 노동 절약적인 자동화 투자는 증대하고 있다. [그림 3-8]에서 보는 바와 같이 근로자 1인당 자본스톡 증감률로 정의되는 한국의 OECD 자본심화(capital deepening) 지수는 2010년대 이후 다른 국가의 그것보다 더 높은 편이다. 이와 더불어 제조업 취업자 1만 명당 운영 중인 로봇 수로 정의되는 로봇 밀도의 기울기도 2010년대 이후 더욱 가파르다 ([그림 3-8] 참조). Karabarounis and Neiman(2013)은 저금리 기조와 맞물려 자본재 상대가격이 계속해서 하락하고 있으며, 이는 자본에 의한 노동대체와 노동과 자본 간 비율에 영향을 미치므로, 자본심화 지수가 증가한다고 지적한다. 자본심화 지수의 상승은 자본 투자가 자본 절약에서 노동 절약적 투자로 나아가고 있다는 것을 시사한다. 정준호·전병유(2019)는 최근 한국에서 자본심화 지수가 상승하는 것은 자본재 가격의 하락에 따라 첨단 기계장비의 구입이 용이해진 점, 경쟁 강화를 위한 공정 효율화, 노조 회피 전략, 작업장 숙련 경시 풍토 등 여러 요인에 기인한다고 지적한다.



[그림 3-8] 노동 절약적인 투자: 자본심화 지수 및 로봇 밀도 추이

자료: 정준호·전병유(2019); 정준호(2021).



**[그림 3-9] 제조기업의 인건비 비율 및 매출액 증가의 장기 추이**

주: 한국은행 기업경영분석 자료를 이용해 계산  
 자료: 한국은행 통계정보시스템, <http://ecos.bok.or.kr>

한국 제조업의 핵심 성장 기반이 전자와 자동차인데, 이 산업 부문은 상대적으로 노동 보상비용(labor compensation cost)이 높아 로봇 사용이 빈번하므로 한국 제조업의 로봇 밀도가 높다(김태경·이병호, 2021). 이 외에도 공정 효율화, 노조와의 갈등 우회, 지루한 작업 공정 회피와 작업 환경 개선 등도 이에 한몫했다(정준호, 2017). 이처럼 정보기술(IT)과 로봇에 기반한 자동화 투자는 저금리와 로봇 가격 인하 효과,<sup>10)</sup> 임금 상승 등으로 인해 대기업에서 점차 중견·중소기업으로 확대되고 있다. 권혁욱·김대일(2014)은 산업 수요 변동이 노동시장의 경직성으로 인해 2000년대 중반 이후 자동화·설비 투자와 같은 투자 조정으로 이를 흡수하고 있다는 분석 결과를 제시하였다. [그림 3-9]에서

10) 김태경·이병호(2021)에서는 명목가격 기준으로 세계 로봇 판매 가격이 2009년 대당 6만 3천 달러에서 2018년 3만 9천 달러로 38.6% 정도 떨어진 것으로 추산된다고 보고하였다.

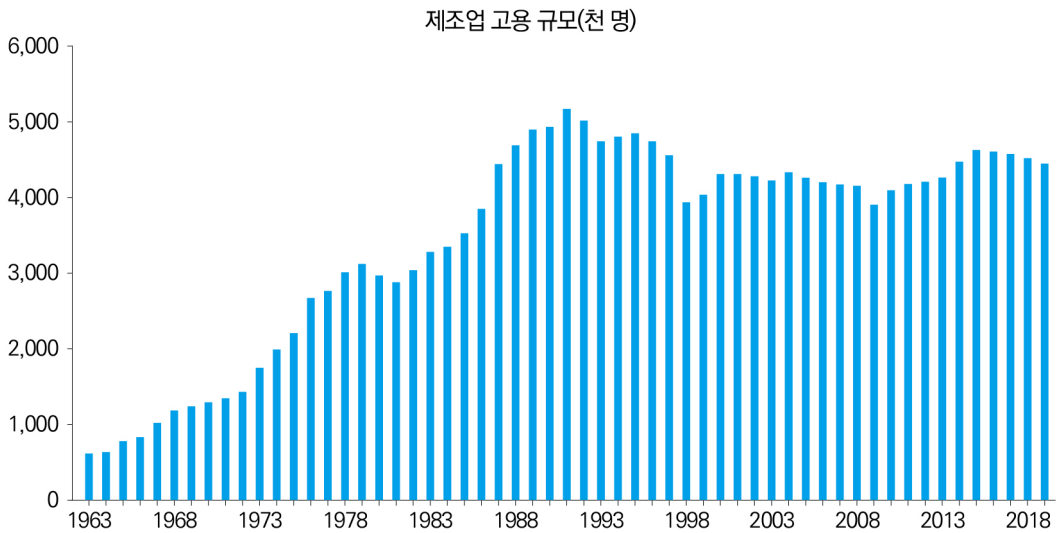
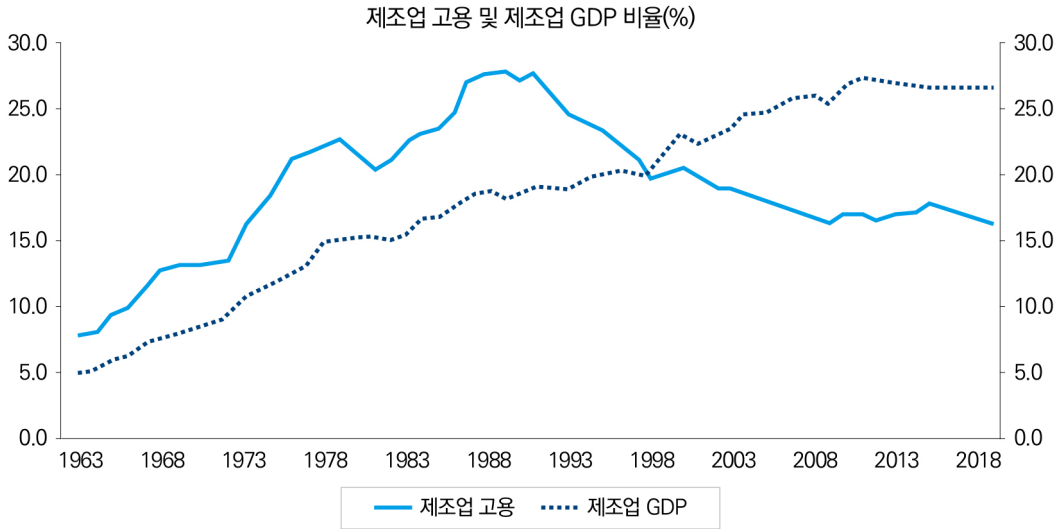
보듯이, 2010년대에 제조기업의 실제 매출액 대비 인건비 비율이 가파르게 증가하고 있다. 그리고 그것의 장기 추이는 2010년대 중반 이후 상승하고 있다. 반면 제조기업의 장기 매출액 증가율은 2010년대에 들어 선형적으로 하락하고 있으며, 경기변동에 따라 실제 증가율은 음(-)을 나타내고 있기도 하다. 이러한 상황에서 인건비 비율 상승에 대처하기 위해 제조기업들은 숙련 이용을 확대하기보다는 노동 절약적인 투자를 단행하고 있는 것으로 보인다. 이를 반영하듯이 2010년대에 OECD 자본심화 지수와 로봇 밀도가 가파르게 상승하고 있다(정준호, 2020). 김태경·이병호(2021)는 글로벌 금융위기 이후(2010~18년) 제조업을 대상으로 종사자 1천 명당 로봇 한 대가 증가하면 해당 산업의 종사자 수가 0.1%포인트 하락하고 실질임금 증가율이 0.3%포인트 떨어진다고 보고하였다. 이 연구는 2010년대 로봇 사용의 노동대체효과(labor-displacement effect)를 실증하고 있지만, 로봇 사용이 갖는 산업 간 생산성 증대 효과와 신산업 창출 효과를 고려하고 있지는 않다(김태경·이병호, 2021).

## 나. 제조업의 고용 없는 성장

1980년대 이후 수출 확대와 자동화 투자 등으로 제조업 부가가치는 꾸준히 증가하였으나 제조업 고용 비율은 감소하고 있다. 제조업 고용 비율은 1989년 27.8%를 최고점으로 하여 이후 1991년 515만 6천 명, 2009년 383만 6천 명, 16.3%까지 감소했다가 2010년대 이후 약간 증가하다 최근에 일부 제조업 구조조정의 여파로 하락하고 있다. 따라서 제조업에서는 1987년 이후 이른바 ‘고용 없는 성장’이 진행되었다고 볼 수 있다([그림 3-10] 참조).

국제 비교 측면에서 보면 제조업 고용 비율은 급속도로 서구와 같은 탈공업화의 패턴을 따르고 있다. 한국의 제조업 고용 비율은 1989년 27.8%로 최고점을 찍은 후 지속적으로 하락하는 추세이며, 1990년대 이후 일본의 그것과 유사한 수준과 패턴을 따르고 있다. 프랑스와 미국은 1970년대 중반 이후 제조업 고용 비율 수준과 추세가 유사하지만, 독일은 제조업 고용 비율이 1970년 39.5%로 정점에 도달한 이후 지속적으로 줄어들고 있는 있으나 그 수준은 다른 선진국보다 높다([그림 3-11] 참조). 노동 절약적인 자동화 투자는 제조업의 노동생산성 향상에는 기여하고 있지만 제조업 고용 비율은 다른 국가들과 비교하여 너무나도 빠르게 감소하고 있는 것이다. 노동은 경영과 숙련 형성에서 사실상

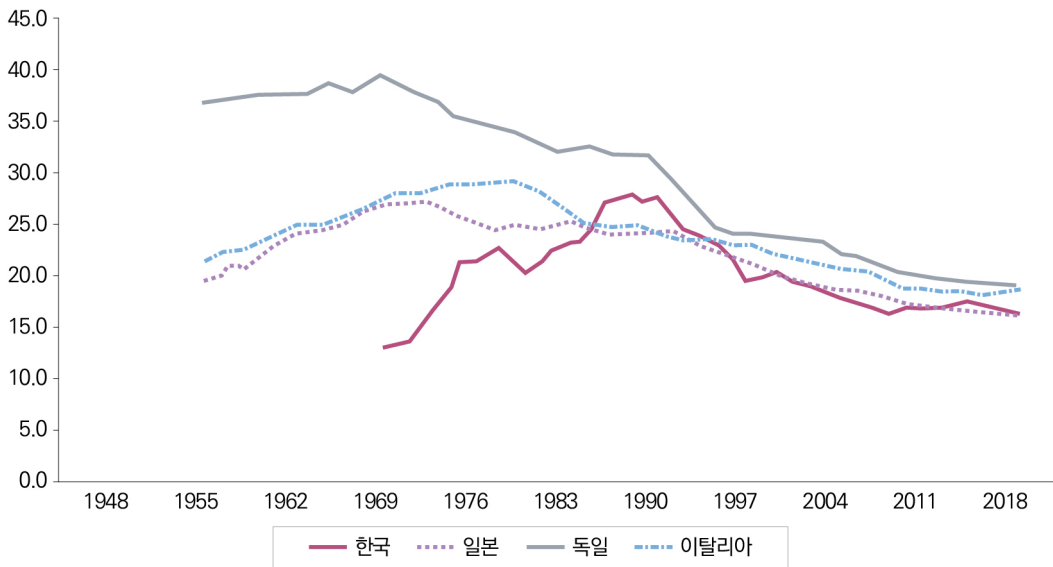
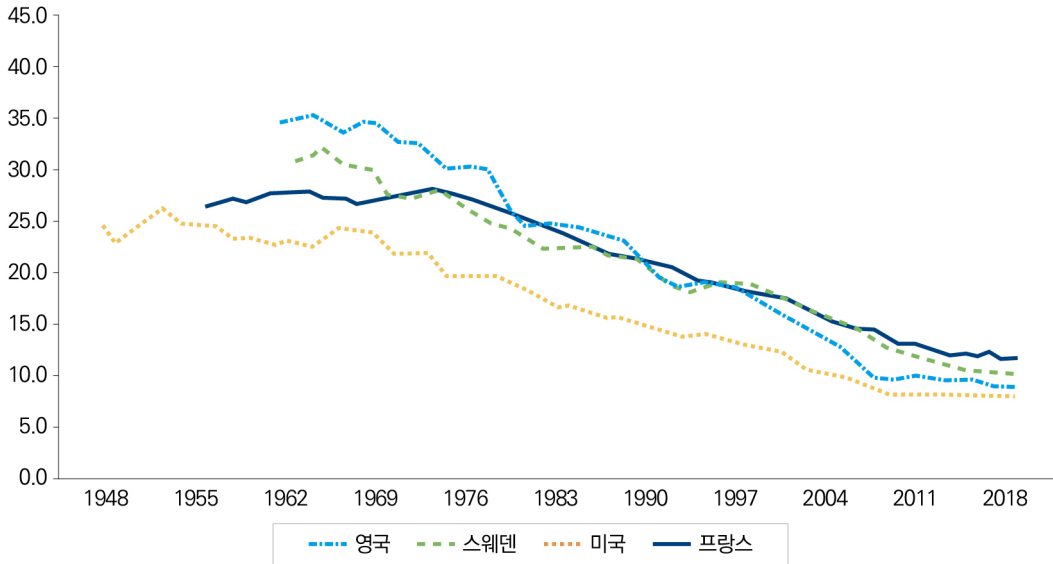
배제되는 동시에 고용 없는 성장이 일어나면서 소위 이중으로 배제되는 현상이 나타나고 있다(정준호, 2018).



[그림 3-10] 제조업 고용과 부가가치 비율 및 제조업 고용 규모

자료: 한국은행, 통계청.

(단위: %)



[그림 3-11] 주요 OECD 국가의 제조업 고용 비율 추이

자료: OECD.

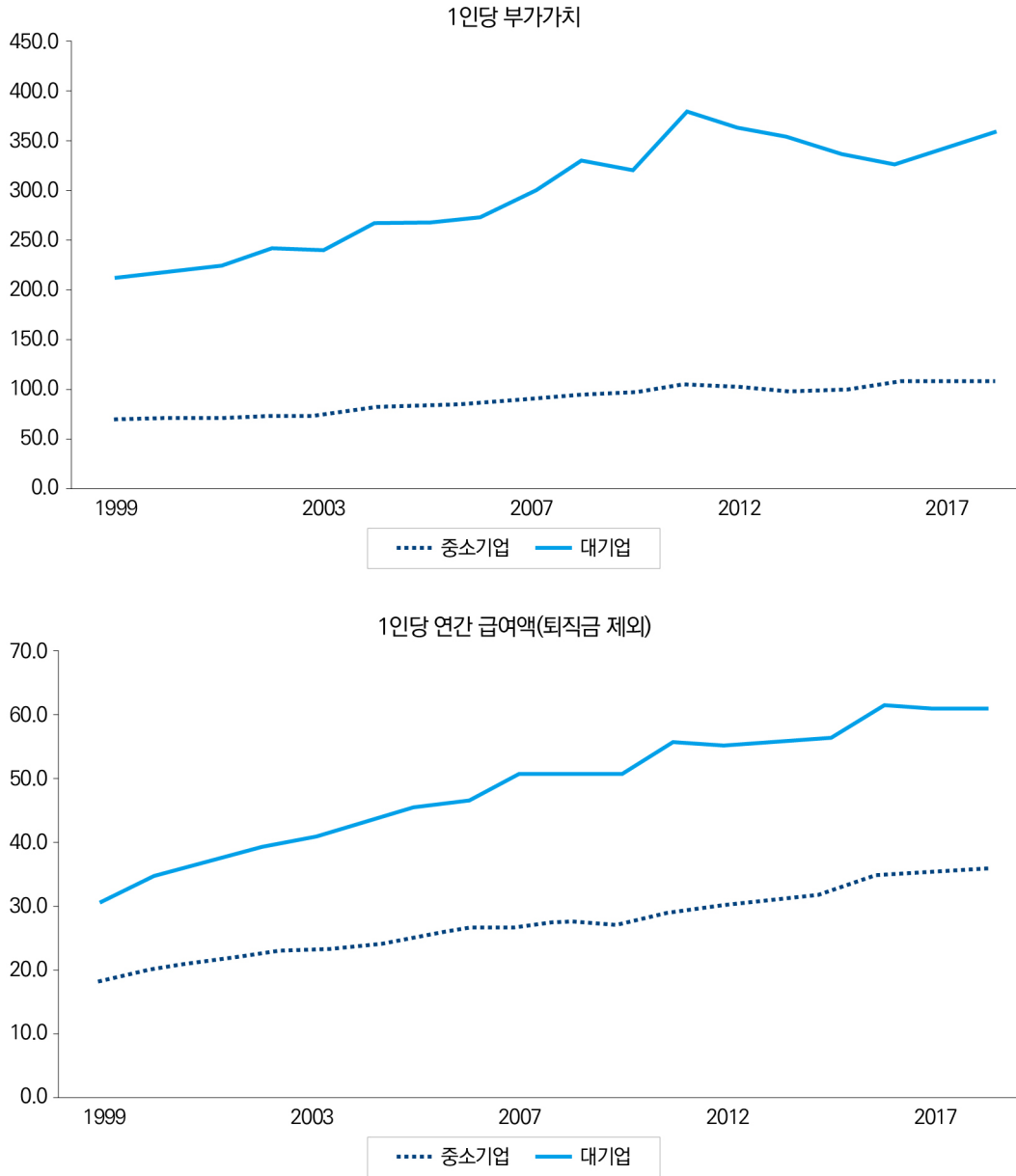
## 4 외환위기 이후 노동의 이중화·양극화 심화

핫토리 다미오(2007)가 지적하듯이 조립형 산업화는 완제품을 생산하는 대기업과 부품·소재를 생산하는 중소기업이 공존하는 이중구조이다. 대기업은 주로 핵심 부품·소재 및 기계장비를 수입하고 공정에 관한 기술 역량을 확보하여 제품 수준을 고도화하는 반면, 중소기업은 부품·소재에 관한 기술 역량을 확보하지 못해 경기변동 또는 비용 절감의 완충 작용 역할을 담당한다(Levy and Kuo, 1991). [그림 3-12]에서 보듯이 중소기업 간의 과당경쟁, 글로벌 소싱 확대에 따른 요소비용 절감 압력, 기술과 숙련 미흡 등으로 외환위기 이후 지속적으로 제조업의 대·중소기업 간 부가가치 생산성과 임금의 격차가 벌어지고 있다(정준호, 2016). 부가가치 생산성을 보면, 중소기업의 생산성은 매우 낮지만 2011~2016년 사이 대기업의 부가가치 생산성이 크게 하락하여 둘 사이의 격차가 다소 좁혀지기는 했다. 그러나 임금 격차에서는 그런 현상이 나타나지 않았다. 전자는 조선, 자동차 등 일부 제조업의 구조조정과 연관되어 있다.

규모의 이중구조는 대기업과 중소기업 간의 비대칭적 관계를 수반하고, 이는 수요 독점 대기업과 중소 하청기업이라는 전속적인 원하청 관계로 나타난다. 대기업집단은 계열 기업들을 수직계열화로 엮어 내는 것을 넘어 위계적인 기업 간 관계를 이용하여 중소 하청기업들을 사실상 재벌 대기업의 하나의 생산체계로 포섭하여 운영하는 준수직계열화를 형성하고 있다(김중호 외, 2019; 정준호·전병유, 2019). 이는 대기업집단이 사실상 내부 계열사와 같이 부품소재 생태계에 대해 위계적인 거래 구조를 통해 전일적 지배·통제가 가능하다는 것을 의미한다.



(단위: 백만 원)



[그림 3-12] 제조 대·중소 사업체의 실질 1인당 부가가치와 연간 급여액 추이

자료: 정준호(2020).

노동의 이중화는 기업 규모와 고용 형태 요인에 의해 강화되었다. 노동시장의 이중화는 1997년 외환위기 이후 노동시장의 유연화에 따른 비정규 고용 형태의 확산뿐만 아니라 1987년 이후 노동에 대한 노동조합의 제한적(기업별 수준에서) 통제 권력, 그리고 이에 대한 자본의 대응인 자동화-아웃소싱 강화와 이에 따른 생산물시장의 이중구조 경향을 반영한 것이다. 정이환(2013)이 지적하듯이 외환위기 이후 고용체제는 기업 내부 노동시장의 고용 비중은 낮아지고, 사내 하청과 외주 이용과 같은 외부 노동시장의 고용 비중이 높아지는 특성이 있다.

적어도 1987년 이전의 노동시장에서는 '생산직 노동시장의 단일화-동질화 경향'(김형기, 1988)과 노동시장의 이질성 감소 경향(송호근, 1990)이 나타났다. 김형기(1988)는 '예속적 독점자본주의하에서의 임노동자의 동질화 경향' 가설을 실증했으며, 송호근(1990)도 중화학공업화에 따라 생산물시장의 이질성은 증가했지만 독점 부문이라고 할 수 있는 중화학공업-대기업 부문의 노동자 임금프리미엄이 1972~1984년 사이에 감소했다는 점에서 노동시장에서의 이질화 및 분절화는 나타나지 않은 것으로 평가하였다. 이러한 생산직 노동자의 단일화 경향은 노동조합에 대해 국가가 억압적으로 통제하여 노동시장을 시장경쟁의 폭력성에 노출시킴으로써 독점 지대를 기업이 전유하는 데 기인하는 것으로 평가된다.

1987년 이전에는 사업체 규모별 임금 격차가 거의 나타나지 않았으나 1987년 이후 규모별 임금 격차가 확대되기 시작하였다. 1990년대 초반 일시적으로 노동시장 내 격차가 줄어들기는 했지만, 이것은 노동조합의 임금 평등화 정책과 1990년대 초반 경기 호황으로 인한 인력난 등에 기인한 것이었다. 이러한 규모별 임금 격차의 확대는 1987년 이후 형성된 노동시장 분절화의 제도적 토대하에서 규모별 생산성과 지불능력의 격차가 확대된 데 기인하는 것으로 볼 수 있다.

1997년 이후 규모별 임금 격차 심화는 노동시장의 제도적 통제의 제한적 성격뿐만 아니라 생산물시장에서의 부문 간 격차 확대 등에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 500인 이상 사업체의 종업원 1인당 급여액은 외환위기를 거치면서 외환위기 이전 1.3배 수준에서 1.6배 수준으로 한 단계 높아졌고, 종업원 1인당 부가가치액과 이윤액도 외환위기 이전 1.5~1.9배 수준에서 2.2~2.4배 수준으로 높아졌다. 이처럼 1997년 이후의 규모별 임금 격차 확대는 기업 간 생산성과 지불능력의 격차 확대에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 이

는 앞에서 검토한 외환위기 이후 산업체제의 이중적 성격에 기인하는 것으로 보인다(전병유, 2016).

1997년 외환위기 이후 노동시장의 유연화가 확산되면서 고용 형태상의 이중구조가 증척되어 나타나고 있다. 이러한 비정규직 증가와 격차 확대에 기초하여 노동시장이 이중화되었다기보다는 1997년 체제(신자유주의 체제)의 노동시장 유연화가 지배적인 경향인 것으로 해석되기도 한다(김철식, 2014). 이른바 1차와 2차 노동 간 차이가 크지 않고, 기업 내부 노동시장은 신자유주의 체제라는 바다에 떠 있는 섬 정도라는 것이다. 또는 이중화와 분절화 자체가 신자유주의의 결과로 해석되기도 한다. 그러나 정이환(2018)에서는, 이러한 해석이 우리나라 노동시장에서 중심과 주변 간 차이가 크고 서로 작동원리가 다르며 중심의 규모가 작지 않다는 점을 경시하는 경향이 있다고 보았다.

한편으로, 외환위기 이전에는 생산성-임금을 연계하는 사회적 조정의 경험이 없었으며, 이를 뒷받침하는 제도적 장치로 노사정 합의기구가 설치된 것도 아니었다. 상호 상생이 되는 사회적 조정이 이루어지기 위해서는 노사정 간의 수평적 조정체제가 형성되어야 하지만 그 당시 조정체제의 근간은 국가-재벌-은행 간의 개발주의적인 수직적 조정체제였으며, 여기서 노동은 완전히 배제되어 있었다. 이런 상황에서 생산성-임금을 연계하는 사회적 합의를 이끌어 내기에는 역부족이었던 것으로 보인다. 외환위기 과정에서 많은 노동자들이 해고됐으며 노동의 유연화 전략으로 인력의 상시적인 구조조정이 이루어졌다. 대기업 노조의 이에 대한 집단적 대응은 방어적이고 경제주의적인 방향으로 나아갔지만, 표면적으로 노사관계는 외환위기 이전보다 더 악화되었다.

기존의 억압적인 노동 배제는 다르게 전개되어 전투적인 노동을 우회하는 수단으로 대기업은 자동화를 과도하게 추구했다. 대기업은 작업장 수준의 숙련 형성을 주변화하면서 엔지니어 중심의 공정 합리화와 효율성을 극단적으로 밀어붙였다(정준호, 2016). 현장 숙련을 배제한 자동화 설비 투자는 막대한 고정비용을 수반하기 때문에 설비 가동률 극대화를 위해서는 자연스레 장기간 노동이 요구된다. 지루하고 힘든 작업 공정으로 인해 대기업의 자동화 투자가 노조에 의해 적극적으로 지지되고 작업장 숙련이 경시되면서 IT 기반의 자동화는 제품의 품질 수준을 균등화하는 기제로 자리잡게 되었다. 2000년대의 세계적 호황으로 가공조립 제조업을 영위하는 대기업집단은 노조와 암묵적 또는 명시적으로 자동화 설비 투자-장시간 노동과 비정규직 활용 등에 동의하고 그 대신 노조는 경제적 실리를 챙기게 되었다.

반면 현장 숙련이 경시됨에 따라 기능적 유연성을 발휘할 수 있는 여지가 줄어들었으며, 그 대신 사내 하청이나 사외 하청기업을 통한 수량적 유연성이 극단적으로 추구되었다. IT와 결합한 모듈화는 대기업집단에 하청기업들을 계층별로 선택적으로 포섭하고 배제할 수 있는 물적 기반을 제공하였다. 극단적인 IT 기반 자동화는 탈숙련과 노동의 배제를 야기하며, 현장 숙련의 경시와 비용 절감 때문에 아웃소싱이 심화되면서 비정규직이 노동 유연화 전략의 대상으로 적극적으로 활용되었다. 이러한 ‘자동화-아웃소싱-탈숙련 및 노동의 이중화’에 기초한 산업-노동체제는 재벌 대기업의 수직 계열화 또는 준수직계열화로 나타났다(이병천 외, 2014; 김종호 외, 2019). 문제는 기술 진보와 아웃소싱이 1980년대 이후의 구조적 추세라고 할지라도, 자동화에 의한 숙련의 대체 및 모듈화와 아웃소싱이 정치적 매개 없이 과도하고 왜곡되고 불공정한 형태로 진행되었다는 점이다(전병유, 2016). 따라서 로봇의 지나친 활용은 외환위기 이후 현장 숙련에 대한 경시와 엔지니어 기반 공정의 합리화, 노사 간 반목과 불신, 중국 효과, 사회적 대화의 미비 등이 맞물린 결과로 볼 수 있을 것이다(정준호, 2016).

요약하면, 1987년 이후 우리나라 노동시장은 기업 규모, 원·하청 관계, 고용 형태, 성별 차이 등에 따라 중층적 분절구조를 나타내는 것으로 볼 수 있다. 유럽연합(EU) 국가들의 제도화된 이중화와 달리 고용 형태상의 노동 유연화가 지배적인 영향을 발휘하는 이중화라기보다는 산업생산체제의 특수성에 의해 강하게 규정받는 형태의 노동시장 이중화라고 볼 수 있을 것이다.

## 제3절

# 부동산경제와 소유자 중심 개발국가 모형의 전개

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 국가 및 개발동맹 주도 주택 공급 모형의 병존

주거(주택)체제를 공급 측면에서 바라본 Doling(1999)은 주택 공급을 개발계획, 건설, 소비로 구분하고, 각 단계에서 국가, 사회, 시장 등 주도적인 행위자의 역할에 따라 자유주의, 사회(공산)주의, 조합주의 등으로 구분한 바 있다. 여기서 조합주의는 개발과 소비는 국가가 주도하지만 건설은 시장이 주도적인 역할을 하는 것이다. 그는 한국과 같은 동아시아 국가는 개발은 국가가 주도하나 건설과 소비는 시장이 주도한다고 보았다. 이처럼 동아시아의 주택 공급 체계는 발전국가, 민간 건설, 시장 소비 등이 결합하여 조합주의 모형과는 구분된다(Doling, 1999; Ronald, 2007). 환언하면, 토지개발에 관한 국가의 통제권이 강하지만, 주택 건설과 소비는 민간 시장에 맡겨져 건설기업, 투자자, 구매력이 있는 중산층 등이 주택 공급 과정을 좌우한다.

대규모 공공택지를 통한 대규모 주택 공급, 공공임대주택 공급, 그리고 아파트 청약제도와 선분양 방식이라는 한국형 주택 공급 방식이 정부 주도로 이제까지 이루어졌다(김수현, 2013). 1970년대 후반과 1980년대 초반 일련의 법·제도 기반 확충<sup>11)</sup>이 추진되었다. 1980년대 후반 부동산 가격 폭등으로 정부는 1989년에 수도권 200만 호 주택 공급 계획과 25만 호 영구임대주택 공급 계획을 내놓았다. 이를 통해 국가 주도의 주택 공급 체계가 정착하게 되었다. 그 이후에도 수도권 집값 상승에 대처하기 위해 노무현 정부 시기에 2차 수도권 신도시가 건설되었으며, 현 정부 시기의 3차 수도권 건설이 정부 주도로 추진되고 있다. 이 체제는 신도시 등의 공영개발 방식과 아파트 지구 지정을 통해 공공이 토지 강제수용권을 동원함으로써 민간으로부터 토지를 시장 가격보다 낮게 사들이

11) 예를 들면, 「주택건설촉진법」(1972), 「특정지구개발촉진법」(1973), 「택지개발촉진법」(1980) 등을 제정하여 주택에는 토지 및 국민주택기금을 우선하여 제공하고(1972), 특정 지구 세금 면제(1973), 민간 주택 건설업체 육성 방안(1975), 아파트 지구 제도(1976), 등록업체 및 지정업체 제도(1977), 선분양 제도 및 분양 가격 통제(1977), 공영택지 개발 사업(1980) 등을 하는 것을 말한다(최경호, 2021).

고 민간 건설업자가 이를 되사서 아파트를 지어 분양하는 것이다. 사업자의 분양 위험을 줄이고 주택 분양을 원활히 하기 위해 선분양제도, 주택도시기금, 사금융인 전세보증금 등의 금융 수단이 동원되었다.

1990년대 이후 대도시에서 신규 택지 개발이 힘들어지고 노후 주택 등이 양산되면서 재건축·재개발에 의한 주택 공급이 증가하기 시작했다. 재건축·재개발 방식의 주택 공급은 기존 토지(지분)를 이용한 토지에 기반하므로 주택 소유자 조합의 역할이 크다. 이 조합은 용적률 상향 등을 통한 개발 이익을 건설회사와 공유한다. 이러한 재개발·재건축을 둘러싸고 이해당사자 간 일종의 개발 동맹이 형성된다(최경호, 2021). 이러한 개발은 조합원 자기 부담금, 부동산개발 프로젝트금융(PF)과 같은 민간 금융, 일부 주택도시기금 등을 이용하여 추진된다.

국가 주도와 이해관계자 간 개발 동맹 주도 주택 공급 모형은 시행 과정에서 투명성과 개발 이익 환수 등 여러 문제를 노정했다. 예를 들면, 김태동·김현동(2007)은 선분양 제도, 분양가 자유화, 분양가 담합, 분양 원가 미공개 등을 통해 대규모 민간 건설기업과 투기적인 다주택자가 막대한 개발 이익을 공유하고 있다고 비판하였다. 재개발·재건축 과정에서 조합과 건설기업 간의 투명성 문제 및 개발 이익 환수 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

공공임대주택 공급은 1990년대에는 판자촌 등 불량 주거지의 재개발에 따른 대체 주택을 확보하는 것이 1차적 목표였다. 2000년대 이후부터는 주거복지정책 차원에서 추진되고 있다. 하지만 공공택지를 통한 주택 공급과 공공임대주택 공급 양자를 비교하여 보면, 2000년대 이후 어느 정부든지 후자의 대책을 내놓지만 이는 기대만큼 많이 늘어난 것이 아니다. 이러한 측면에서 공공임대주택은 주택 공급에서 지배적이 아니고 잔여적이다.

2010년대 이후 자가가 확대되고 전세의 월세화가 진행되면서 국가와 시장 이외에 새로운 주택 공급 방식이 추진되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이를 반영하여 최경호(2021)는 자가나 임대 등의 주택 점유 형태와 무관한 주거 중립성을 높이고 주거의 선택권을 보장하기 위해 ‘영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택, 주택매입임대주택, 주택전세임대주택’ 등 다양한 유형의 공공임대주택을 하나로 통합하고, 임대료 규제가 있는 사회주택 공급을 활성화하며, 전세의 월세화에 따라 영향을 받는 주거계층을 위해 환매조건부(지분 공유형) 주택을 지분 적립 방식으로 공급

해야 한다고 주장했다. 즉 국가와 시장 이외에 유럽의 조합주의 방식처럼 제3자가 주택 공급의 생태계에서 적극적인 역할을 해야 한다고 강조하는 셈이다. 2010년대 중반 이후 사회주택을 포함한 공동체 주택이나 협동조합이 나타나고 이를 실현하기 위한 법·제도 정비와 토지 확보 및 공공 리츠와 같은 금융 수단 등이 제시되고 있다. 물론 이러한 변화가 주택 점유 형태에 미친 바는 이제까지는 크지 않지만, 사회라는 '3자 협력 방식'이 시도되고 있다는 점에서 기존 모형과는 차이가 있다.

## 2 '소유자 중심 발전주의' 유형의 주거 자본주의 체제

기존의 주거(주택)체제론 연구로는 Esping-Andersen(1990)의 복지체제론을 주택에 적용한 Hoekstra(2010)의 연구가 있다. 그는 주거체제를 '자유주의', '조합주의', '사민주의'로 구분한 바 있다. 여기에 '지중해' 모형과 '동아시아 생산주의' 모형이 추가된다. Kemeny(1995)는 공공(사회)임대 부문이 자가 소유를 포함한 시장 부문과 분절된 이원(dual) 모형과 그렇지 않은 단일(unitary) 모형으로 주거체제를 구분한 바 있다. 후자는 공공임대주택과 자가 소유 간의 선호도에서 큰 차이가 없는 주거 중립성(tenure neutrality)이 높은 모형이다. 반면 전자에서는 공공임대주택은 잔여적이며 사회적 낙인 효과를 수반한다. 한국의 복지체제는 지중해(가족주의)와 자유주의 복지 모형이 혼재된 특성을 보여 주면서 주거체제는 잔여적인 이중 임대시장 특성을 나타내고 있다. 1990년대 이후 공공임대주택 비중이 조금씩 늘어나고 있지만, 이 부문이 주거복지의 기둥으로 서기에는 불안정한 상황이다(Malpass, 2008).

Schwartz and Seabrooke(2009)는 주택금융체제(housing financial system)를 중심으로 이를 주거체제와 연결함으로써 자본주의 다양성(Hall and Soskice, 2001)의 자유시장경제·조정시장경제 유형론 및 Esping-Anderson(1990)의 복지체제 유형론과는 상이한 주거 자본주의의 다양한 모습을 포착하였다. 기존 논의에서는 노동시장과 복지국가 사회경제적 불평등의 변동에 큰 영향을 미치는 제도적인 두 영역이다. 반면 주거 자본주의 다양성 논의에서는 두 축인 주택금융체제와 주택의 자산분포가 주거뿐만 아니라 다양한 영역의 불평등에 중대한 영향을 미친다(신진욱, 2011).

주거 자본주의 다양성 논의에서 사용되는 기본 지표는 '주택 소유율(home ownership

rates)’과 GDP 대비 ‘주택담보대출 비중’이다. 전자는 소비재, 투자재, 사회권 등과 같은 주택에 관한 사회의 표상 및 주택(주거)체제의 한 축으로서 주택 점유 형태의 특성을 나타내는 지표이다. 후자는 가계의 부채 규모, 신용 접근성, 주택자금의 금융화 정도, 주택 금융체계의 리스크와 유동성, 이와 결부된 거시경제 특성을 보여 주는 지표이다(Schwartz and Seabrooke, 2009). 이들은 두 개 지표의 조합에 따라 ‘조합주의 시장’, ‘자유시장’, ‘국가주의-발전주의’, ‘가톨릭-가족주의’ 유형으로 구분한다. 그리고 주택금융체제는 주택금융시장 규모와 자유화 정도에 따라 ‘자유저당금융(LMF: Liberal Mortgage Finance)’ 체제와 ‘관리저당금융(CMF: Controlled Mortgage Finance)’ 체제로 나눈다(Schwartz and Seabrooke, 2009). 주택담보대출 비중이 작고 가계 금융시장이 활성화되지 않으면 후자에 속할 가능성이 크다.

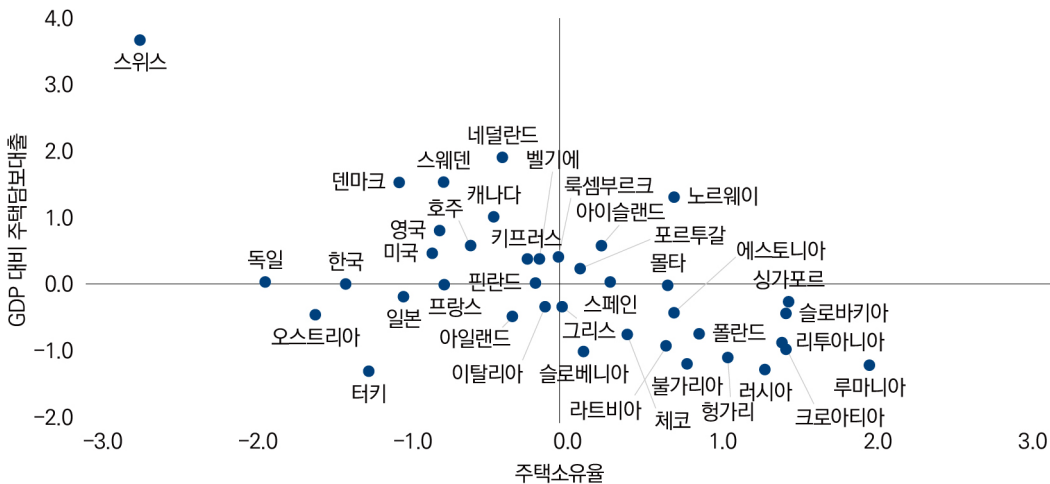
[그림 3-13]에서 보듯이 2010년대 말 현재 한국의 주거 자본주의 체제는 주택 소유율이 낮고 주택담보대출 규모가 상대적으로 작은 국가주의-발전주의 유형과 주택 소유율이 낮고 주택담보대출 규모가 상대적으로 큰 조합주의 시장형 그 어딘가에 있다. 이를 신진욱(2011)의 연구와 비교하여 보면 수치상으로는 한국은 국가주의-발전주의 유형에서 조합주의 시장 또는 자유시장 유형으로 이동하고 있다는 것을 알 수 있다. 조합주의 시장 유형과 자유시장 유형 간 구분에서 중요한 것은 공공(사회)주택 부문이 주택(주거)체제에서 수행하는 역할의 차이이다. 전자에서 이는 민간 시장과 더불어 주택(주거)체제를 지탱하는 또 하나의 중요한 기둥이다. 반면 후자에서는 그렇지 않기 때문에 자가율이 상대적으로 더 높고 공공(사회)주택 부문은 잔여적이다. OECD 통계와 HYPOSTAT 2020에 따르면 한국의 주택 소유율은 2010년 54.3%에서 59.1%로 증가하고, 주택담보대출 규모도 2010년 33.2%에서 2019년 44.3%로 커졌다. 공공임대주택 공급이 더디고 자가율과 주택담보대출 규모가 커지는 현 상황에서는 수치상으로 한국의 주거 자본주의 체제는 자유시장 유형으로 이동할 가능성이 크다. Chiquier(2006)가 지적한 바와 같이, 한국은 외환위기의 여파로 가계 금융시장의 자유화가 이루어져 주택담보대출 규모와 저당 대출 시장이 급격히 확대된 대표적인 사례이다.

신진욱(2011)은 수치 이면에 있는 두 가지의 주택(주거)체제 특성을 강조하며 한국의 주거 자본주의 체제를 ‘소유자 중심 발전주의 체제’라고 일컫고 있다. 첫째, 공공임대 주택 비중이 상대적으로 낮고, 시세 차익을 겨냥하여 단기 임대를 선호하는 전세제도로 임차인의 주거 불안정성이 내재화되어 있어서 무주택자의 주거 안정성이 낮다는 점이다.



둘째, 주택시장에 대한 국가 개입은 포괄적인 주거복지 구축이 아니라 주로 주택 건설과 주택시장 부양을 통한 경제성장 수단으로 활용되었다는 점이다(Holliday, 2000; Doling, 1999; Ronald, 2007). 즉 주거복지나 주택금융시장에 관한 정책적 청사진이 불명확하고 부족하다는 것이다. 이처럼 무주택자의 주거 불안정성이 크고 주거를 공적 복지의 중요한 축으로 고려하지 않는다는 점에서 신진욱(2011)은 한국의 주거 자본주의 체제를 ‘소유자 중심 발전주의’ 유형이라고 일컬었다.

전술한 바와 같이 다주택자가 증가하고 자가율이 높아지고 전세의 월세화가 진행되면서 주거 소유의 양극화가 일어나고, 주거 여건이 양호한 아파트 거주 가구 비율이 늘어나지만 주택 이외의 거처에 거주하는 가구 비율이 증가하면서 주거의 질도 양극화되고 있다. 공공임대주택 공급은 2007년 전체 주택 재고의 3.6% 수준이었으며, 당시 공급량 부족으로 주거 최빈층이 입주함으로써 사회적 낙인 효과가 나타났다(김수현, 2008, pp. 168-169). 이에 대한 성찰로 이후 다양한 유형의 공공임대주택이 공급되어 그 비율이 2010년 6.3%에서 2018년 8.9%로 높아졌다(그림 3-14 참조). 하지만 이 부문은 주택 시장에서 여전히 중대한 영향을 미치지 못하고 있다.

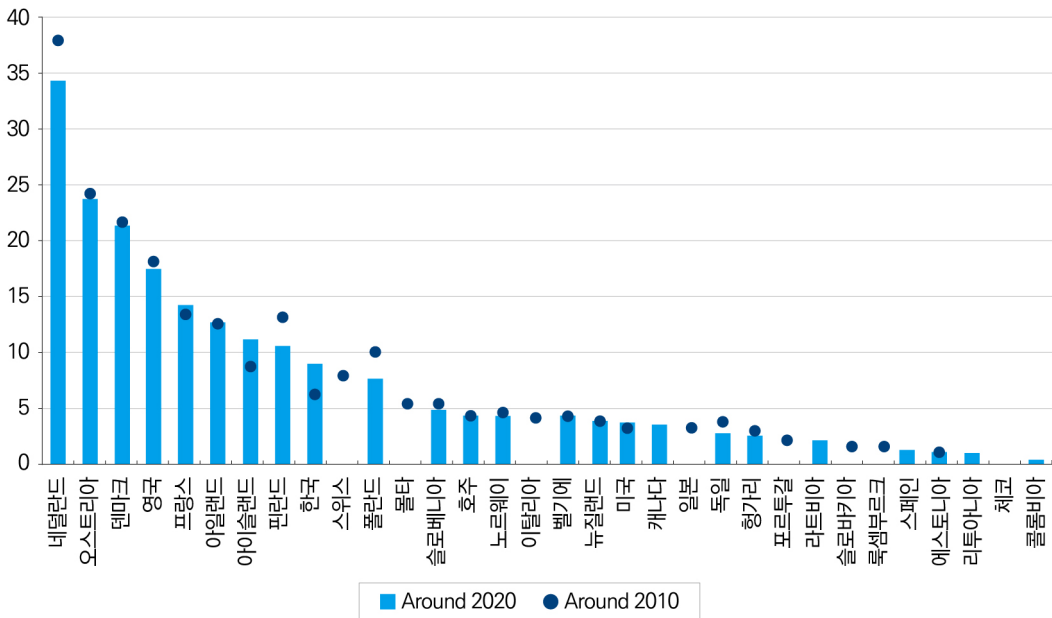


[그림 3-13] 주거 자본주의의 유형화

주: 2016~2018년 평균치를 사용했으며, 각 지표를 표준화함. 분석 대상은 39개국임. 주택 소유율의 평균은 73.4%이고, GDP 대비 주택담보대출 비율의 평균은 42.3%임.

자료: 통계청, 주택소유통계; OECD, Questionnaire on Affordable Housing Database, <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

네덜란드는 주택담보대출 규모가 크지만, 공공(사회)임대주택 비중이 상대적으로 매우 높아서 미국과 같은 자유시장 유형이 아니다(Aalbers, 2009). 독일은 공공임대주택 비중이 낮고 민간임대주택 비중이 높지만, 임차인 보호가 강하다. 벨기에는 대륙 유럽 국가 보다 이례적으로 주택 소유율이 매우 높은데, 이는 공공(사회)주택 비율이 5% 내외로 상대적으로 낮아서 다른 대안이 없는 것에 기인한다(de Decker, 2007, p. 35). 우리나라는 임대인과 비교해 임차인의 주거 안정을 위한 제도적 장치가 약한 편이다. 이를 보완하기 위해 임대차 3법이 2020년에 제정되었다. 하지만 현재 이로 인해 전셋값이 폭등하고 전세의 월세화 현상이 가중되어 임대차 시장의 불안정성이 나타나고 있다. 그러나 임차인의 거주 기간을 연장하고 임대료 상한선을 규정한 것은 여러 논란에도 불구하고 획기적인 사건이다.



[그림 3-14] 주요 국가의 공공(사회)임대주택 스톡 추이

자료: OECD, Questionnaire on Affordable Housing Database,  
<http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

주택담보대출 규모가 커지고 전세의 갭투자가 성행하면서 현행 소유자 중심 발전주의 체제의 폐해인 무주택자의 주거 불안정성은 더욱더 심화할 소지가 크다. 또한, 주택 소유

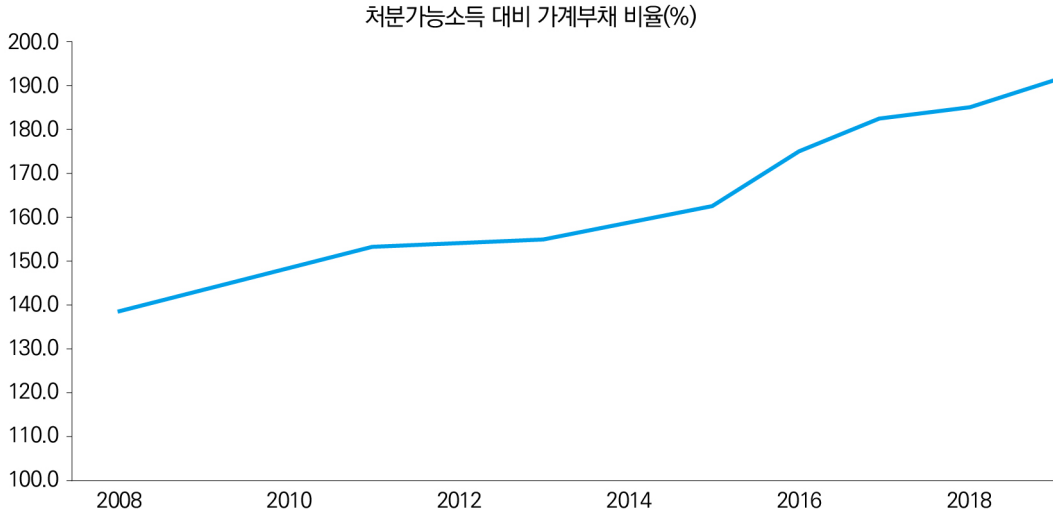
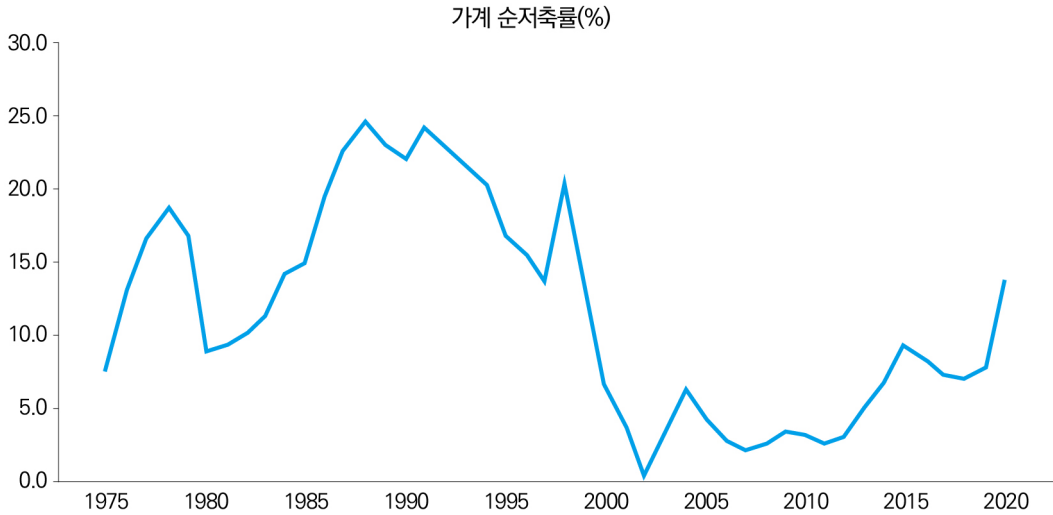
자와 무주택자 간 자산 격차가 커지고, 주택 소유자 내에서도 실수요자와 다주택자 간 자산 격차가 벌어질 가능성이 크다. 이에 따라 주거 불안정성과 자산불평등 측면에서 주택 소유자와 무주택자 간에 심원한 사회·경제적 분단이 나타날 소지가 크다.

### 3 자산 기반 복지의 토대로서 주택 자산

우리나라는 예전부터 공적 복지제도가 취약했기 때문에 자산 기반 복지의 수용성이 강한 사회이다. 김도균(2018)은 한국형 자산 기반 복지의 역사적 경로를 보여 준다. 그는 1987년 민주화 이전 시기 소득공제제도와 산업화를 위한 저축 동원 전략의 일부인 근로자재산형성저축제도(재형저축)에 주목하고, 이를 자산 기반 복지의 한국적 원형이 만들어진 시기로 파악하고 있다. 민주화 이후와 외환위기 이전 시기에 공공임대주택 건설을 회피하고 근로자주택마련저축제도 및 국민주택기금제도를 두 축으로 한 자가 보유 중심의 증산층 육성 전략과 소득공제 확대 및 조세부담의 하향평준화에 주목했다. 외환위기 이후 복지가 확대됐음에도 불구하고 ‘증산층=자산 형성=내 집 마련’의 규범이 이어지고 외환위기 여파로 급격한 가계 금융 자유화가 전격적으로 단행됨으로써 자산 형성 방식이 저축 중심에서 부채 중심으로 이동했으며, 소득공제 확대와 조세부담 하향평준화 등 기존 제도적 유산들이 재차 활용되고 있다고 그는 지적한다. 결론적으로 그는 한국이 “신자유주의적 금융 세계화와 친화력이 있는 자산 기반 복지의 대표적인 사례”(김도균, 2018, p. 218)라고 주장하고 있다.

[그림 3-15]에서 보는 바와 같이, 1980년대 후반 이후 지속적으로 하락하던 가계저축률이 2010년대 초반 이후 상승하고, 가계부채 비율 또한 2010년대 초중반 이후 급격히 증가하고 있다. 2010년대의 이러한 가계저축률 상승세는 글로벌 금융위기 이후 일부 선진국에서 부채가 축소되는 과정에서 나타난 바 있으나 우리와는 사정이 다르다. 왜냐하면 우리나라는 가계부채 비율도 상승하고 있기 때문이다. 특히 2014년 부동산경기 활성화 조치로 인해 가계부채 상승의 기울기는 이전보다 더 가팔라졌다. 우리나라는 다른 국가와 비교해 2010년대 이후 가계저축률과 가계부채 비율이 동시에 증가하고 있다. 이에 대해 김형석 외(2018)는 2010년대 초반 이후 가계 순저축률 증가가 거시·구조적 요인보다는 2010년대 초반 이후 도입된 부동산 완화 대책 등으로 가계의 주택 구입 수요가 늘

어나 주거용 건물 투자의 증가세로 이어지고, 가계가 주택 구입 자금 마련을 위해 가계부채를 늘리고 가계소비를 줄이는 과정에서 가계 순저축률이 상승한 것으로 보고 있다.

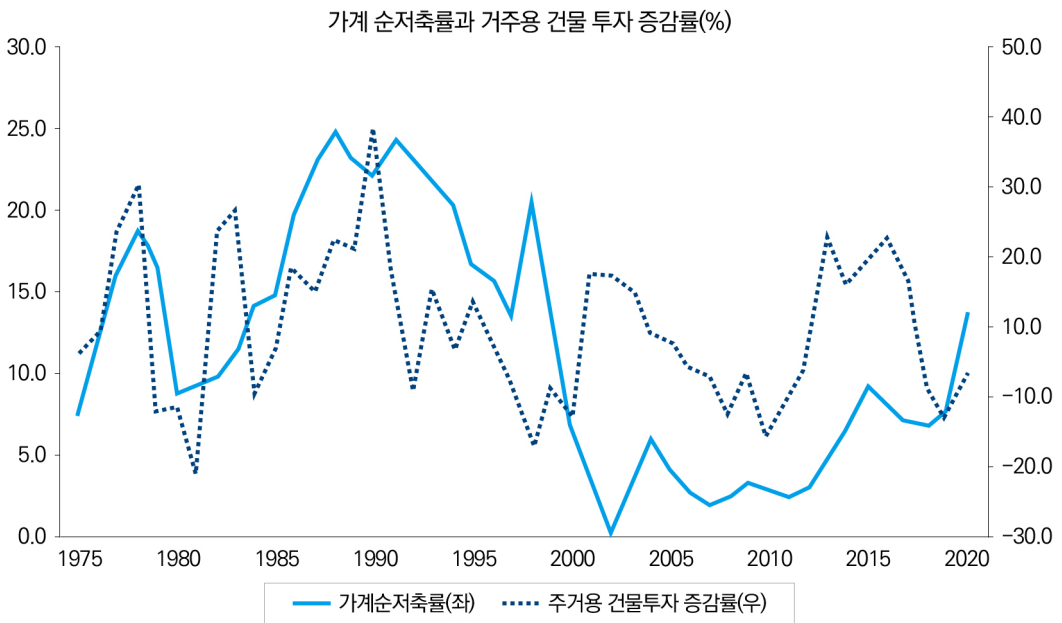
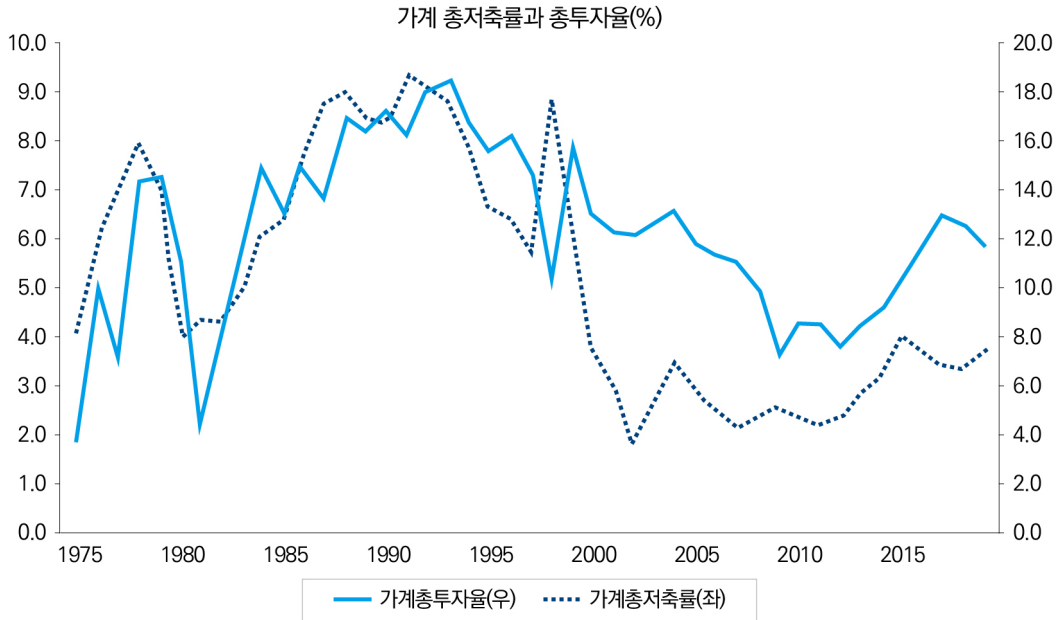


[그림 3-15] 가계의 저축률과 가계부채 비율의 변동

주: 1) 가구 처분가능소득 대비 가계부채 비율 = (가구부채 총액 ÷ 가구 순가처분소득) × 100.  
 2) 가계 순저축률 = [가계 순저축 ÷ (가계 순조정처분가능소득 + 연금기금의 가계순지분 증감)] × 100  
 자료: 한국은행, OECD.

가계의 주요한 투자가 주택 구입이라는 것을 고려하면 가계 저축이 집 장만의 주요한 원천이다. [그림 3-16]에서 보듯이 가계저축률은 가계 투자율과의 상관성이 크다. 그리고 2010년대에 들어와 가계저축률과 주거용 건물 투자 증감률 사이에도 상관성이 높다. 이는 글로벌 금융위기 이후 가계저축과 가계부채가 맞물려 주택 가격 폭등을 부채질하고 있다는 기묘한 현상을 보여 준다. 주택 상승에 따른 자산 효과는 자가율이 높지 않은 상태에서 소비 성향이 높은 주택 차입자의 부담을 늘려 소비를 억제하고 있어 기대만큼 크지 않고, 부채를 줄이기 위해서가 아니라 주택 구입을 위한 자금을 마련하기 위해 가계저축이 늘어나 이 또한 소비를 제약하고 있다(김형석 외, 2018). 전술한 바와 같이 2014년 이후 박근혜 정부의 “빚내고 집 사라”는 부동산 규제 완화 조치가 이에 한몫한다. 이는 2010년대 접어들어 일부 제조업의 구조조정으로 경제성장이 둔화함에 따라 이를 타개하려는 조치이기도 했다.

외환위기 이후 가계 금융이 자유화되면서 저축 중심이 아닌 부채 중심의 자산 기반 복지가 금융화되는 가운데, 2010년대 중반 이후 가계 저축률 증가세가 주택의 신규 구입과 연관된다는 점에서 전 국민이 부동산시장에 올인하고 있다고 볼 수 있다. 일종의 광풍이다. 공적 복지의 확충에 따른 실질적인 혜택이 중산층에게 확대되지 못하고 노동시장의 유연화와 저출산·고령화의 사회경제적 변동이 일어나는 국면에서 서민과 중산층은 부동산 불패 신화에 기대어 자산 증식과 재테크를 노후보장과 생존 수단으로 받아들이고 있다. 변동성이 큰 금융 자산보다는 상대적으로 안전하다고 여기는 - 실제로는 그렇지 않지만 - 아파트 자산에 대한 편향이 크다. 하지만 주택 자산에 대한 이러한 편향은 2010년대 이후 가계부채를 늘릴 뿐만 아니라 가용한 가계저축을 동원함으로써 주택 가격을 상승시키고 민간 소비의 몫을 줄임으로써 경제성장에 질곡이 되고 있다.



[그림 3-16] 가계의 저축률과 투자 비율의 변동

자료: 한국은행.

김수현(2013)은 자가 소유를 매개로 한 한국의 자산 기반 복지체계의 효용성이 한계에 직면했다고 지적한다. 저출산·고령화, 주거의 양극화, 주택 가격 안정화, 자가 소유의 역할 등을 고려하면 이러한 체계는 지속 가능하지 않다는 것이다. 주지하는 바와 같이 자산 기반 복지는 기본적으로 주택 가격 변동에 민감하다. 이는 우상향하는 주택 가격의 기울기에 기대고 있다. 하지만 저출산·고령화 등 경제 여건의 변화로 저성장이 기대되며 이러한 맥락에서 부동산시장의 하향 안정세가 예측된다는 것이다. 이는 자산 기반 복지의 지속가능성에 의문을 제기하는 것이다. 그는 가격의 급등락과 같은 주택시장의 위기 관리, 주거복지를 포함한 사회안전망 구축과 복지국가 체제의 확장에 국가의 역할을 증대시켜야 한다고 주장한다(김수현, 2013).

반면에 Summers(2016)는 저성장이 만연한 마이너스 실질금리 시대를 장기 침체(secular stagnation)라고 일컫는다. 저성장과 저금리가 내파한 세계에서는 생산적인 투자가 거의 없다. 이러한 세계에서 잉여 자본은 비생산적인 자산, 특히 주택 가격을 올려 거품을 만든다. 자본에 대한 수익률이 낮아서 발생한 이러한 거품 효과는 자본이 생산적인 기회를 찾을 수 없을 때, 자산 거품이 합리적인 대응일 수 있다는 Tirole(1985)의 논리에 기대고 있다. 이러한 상황이 연출된다면 자산 가격의 상승은 지속될 수 있다.

김도균(2018)의 지적대로 한국의 자산 기반 복지는 주택 자산의 상승에 기대고 낮은 조세부담에 기반한다. 특히 공평과세 원칙을 고수하지 않고 임시방편적으로 수행되어 온 조세정책은 증세에 대한 국민의 광범위한 조세 저항을 일으키고 정당성 측면에서 국가의 과세 역량을 취약하게 만든 것을 부정할 수 없다. 이는 분배 측면에서는 매우 역진적이고, 정치적 측면에서는 주거와 같은 권리를 탈정치화하는 것이다. 그리고 가계저축에 대한 강조는 사회적 측면에서 재산 증식을 통한 자립 또는 개인주의적 가족주의 가치를 강화하는 기제이다. 경제적 측면에서 가계저축과 가계부채의 동시 상승은 민간 소비의 몫을 줄여 경제성장을 저해하고, 이는 생산적인 투자 대신 자산 투자로 잉여 자본을 이동시켜 자산 가격의 상승을 일으킬 수 있다.





# 제4장

## 외환위기 이후의 한국 복지체제

---

제1절 고도성장 종식과 개발국가 복지체제의 지속가능성

제2절 고용 불안정과 이중구조의 심화

제3절 공적 및 사적 보장체제에서 역진적 선별성 강화



앞서 제2장에서는 한국 복지체제의 특성이 개발국가 복지체제의 역사적 경험과 밀접한 관련이 있다는 사실을 설명하였으며, 제3장에서는 성장, 고용, 자산을 중심으로 외환위기 이후 한국 생산체제의 변화를 확인하고 전망하였다. 이하에서는 경제와 고용, 자산구조의 변화가 한국 사회경제 시스템의 다른 축을 구성하는 복지체제에 어떤 영향을 주었는지 분석한다. 이를 통해 우리는 IMF 외환위기 이후 한국 복지체제가 새로운 국면으로 진입하는 전환점임을 확인하였다. 다만, 제2장 ‘역진적 선별성’의 기원에 대한 설명과 비교해 보면, 외환위기 이후 복지체제의 전환은 온전히 새로운 체제로의 전환이라기보다 산업화 시기에 누적된 한국 복지체제의 모순을 강화시킨 변화로 이해된다.

## 제 1 절

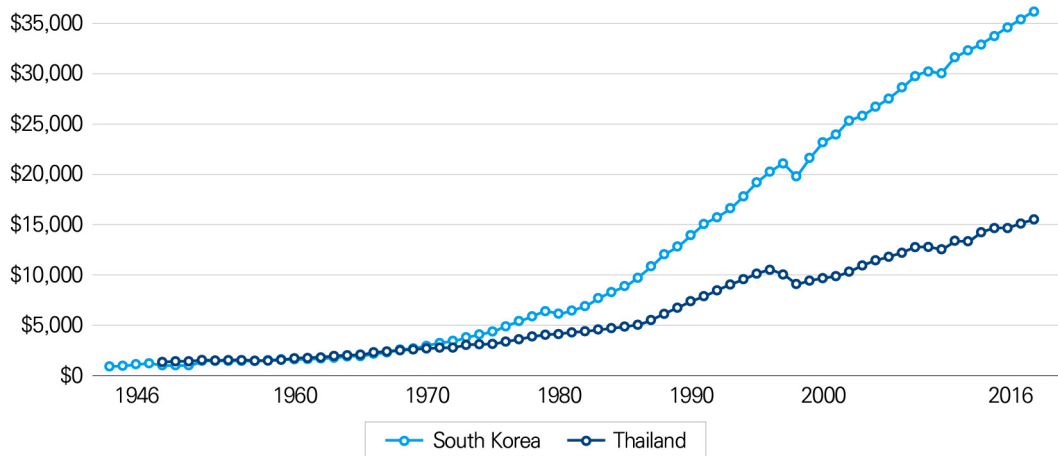
### 고도성장 종식과 개발국가 복지체제의 지속가능성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제3장에서 살펴본 바와 같이 1990년대 중반 이후 한국의 경제성장률은 지속적으로 하락해 왔으며 글로벌 금융위기 이후에는 세계 경제와 함께 한국 경제도 장기적 정체 국면에 접어들었다. 또한 인구 요인과 생산성 상승의 한계로 인해 저성장 또는 마이너스 성장은 한국 경제의 뉴노멀로 자리잡을 것으로 예상된다. 그렇다면 저성장 또는 ‘성장 시대의 종언’은 복지체제에 어떠한 의미가 있으며 또 어떤 영향을 주게 될 것인가? 이 질문은 개발국가 복지체제의 지속가능성과 관련 있다.

한국은 고도성장 시기에 불평등이 완화된 경험이 있으며, 이로 인해 다수의 한국인은 여전히 성장만이 한국 사회가 직면한 문제를 푸는 열쇠라고 생각하는 경향이 있다. 그런데 비교사회정책의 관점에서 보면 성장이 불평등을 완화했던 경험이 한국만의 고유한 경험인지는 논란의 여지가 있다. 개발국가 복지체제는 산업화 과정에서 대부분의 국가들이 경험하는 특성일 수 있기 때문이다. 이런 점에서 태국의 경험은 흥미로운데, 태국은 제2차 세계대전 이후 유사한 상황에서 산업화를 시작한 한국과 동아시아 개발도상국의 차이를 드러내는 적합한 사례라 할 수 있다.<sup>12)</sup> 1945년 2차 대전이 끝난 후 한국이 중화학공

업화를 본격화한 1970년대에 들어서기 전까지 태국과 한국의 일인당 GDP는 큰 차이가 없었지만, 한국이 고도성장을 하면서 차이가 크게 벌어졌기 때문이다([그림 4-1] 참조). 태국과의 비교는 개발도상국이었다던 한국이 성장을 통해 어떻게 불평등을 완화했는지를 개략적으로 이해할 수 있게 해 준다. 태국의 가치분소득 기준 지니계수는 [그림 4-2]와 같이 1962년 0.414에서 계속 높아져 1991년 0.446으로 정점을 기록한 이후 감소하기 시작해 2018년 0.397로 낮아졌다. 재미있는 현상은 불평등 감소와 관련된 정부의 역할을 추정할 수 있는 시장소득 지니계수와 가치분소득 지니계수의 차이를 보면, 둘 간의 차이는 불평등이 증가하는 기간 동안에는 높아졌다가, 불평등이 감소하는 기간에는 낮아졌다는 것이다. 다시 말해 불평등을 감소시키는 데 공적 복지의 역할이 크지 않았다는 것이다. 일인당 GDP는 1997년 경제위기와 2020년 코로나19 팬데믹 상황을 제외하면 계속 높아졌지만, 태국은 한국과 같은 고도성장을 경험하지는 않았다. 이러한 태국의 경험은 성장이 일자리를 만들고 이렇게 만들어진 일자리가 불평등과 빈곤을 완화하는 개발국가 복지체제의 형성이 개발도상국의 산업화 과정에서 일반적으로 나타나는 현상이 아닐 수도 있다는 것을 의미한다.



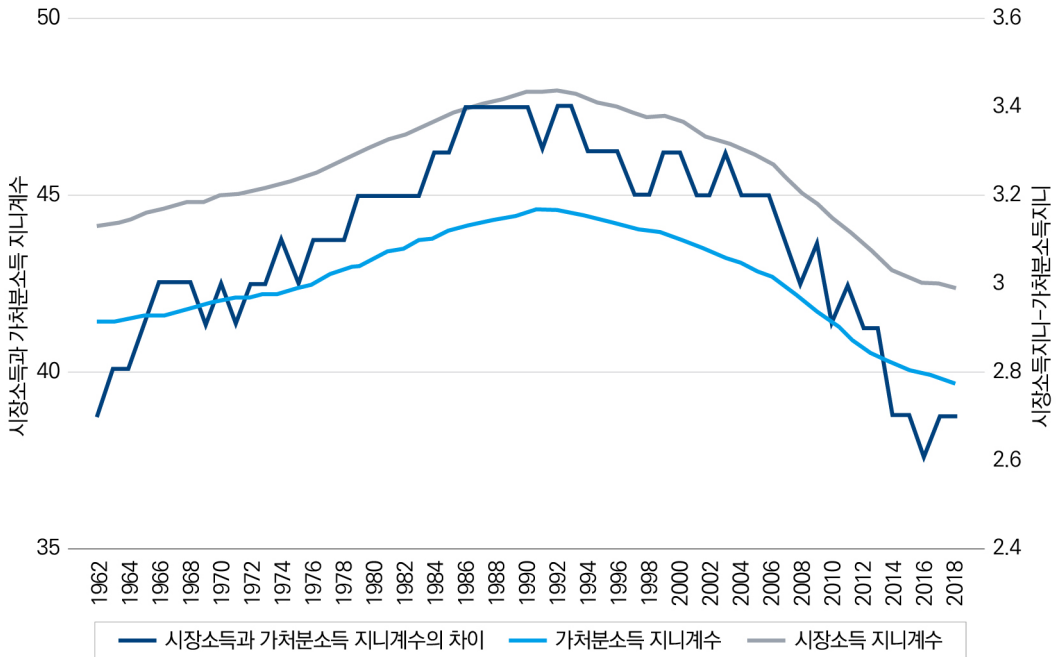
Source: Maddison Project Database 2020 (Bolt and van Zanden (2020))

OurWorldInDate.org/economic-growth · CC BY

[그림 4-1] 한국과 태국의 일인당 GDP 변화(1946~2016년)

자료: Roser(2020), “Economic growth: GDP per capita”, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/economic-growth#licence>

12) 이러한 비교는 서구 학자들을 중심으로 기존에 다양하게 검토되어 왔다(Studwell, 2016[2013]).



[그림 4-2] 태국의 시장소득·가처분소득 지니계수와 그 차이(1962~2018년)

자료: Solt(2019), "The Standardized World Income Inequality Database, Versions 8-9", <https://doi.org/10.7910/DVN/LM4OWF>, Harvard Dataverse, V6 자료를 이용해 분석한 그래프임.

반면 미국의 역사적 경험은 성장이 일자리를 만들어 국민의 소득 수준을 높일 경우, 공적 복지를 확대하라는 사회적 압력이 크지 않을 수도 있다는 것을 보여 주는 사례가 될 수 있다. 제2차 대전이 끝나고 자본주의가 소위 30년의 황금시대에 접어들었을 때 세계에서 가장 부유한 국가는 서유럽이 아니라 미국이었다. 그런데 복지국가라는 미국이 아니라 (미국보다 당시로서는 경제발전이 한참 뒤쳐진) 서유럽에서 황금시대를 열었다. 왜 그랬을까? 에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 1990, p. 166)의 지적처럼 미국은 서유럽처럼 강력한 노동계급과 좌파 정당이 존재하지 않았기 때문일까? 아니면 산업화 이전에 민주주의가 발전해 계급정당이 형성되지 못했기 때문일까? 그럴 수도 있다. 그러나 서유럽에서도 복지국가를 확대한 주체는 노동계급과 좌파 정당만이 아니다. 복지국가의 역할을 생산체제의 관점에서 바라본 자본주의 다양성 논의에 따르면, 관대한 사회정책의 제도화는 기업의 적극적 요구가 반영된 결과일 수도 있기 때문이다. 관대한 사회보험의 급여와 산업별 숙련 형성 제도가 밀접한 관련을 갖는 이유이다.



다시 미국의 이야기로 돌아가면, (가설적 주장이지만) 미국은 복지국가를 만들지 못했던 것이 아니라 서유럽과 달리 만들 필요가 없었는지도 모른다(윤홍식, 2019c, pp. 85-89). 미국은 서유럽과 달리 적어도 제2차 세계대전 이후 일정 기간 동안 경제를 성장시키고 괜찮은 일자리를 만들 수 있는 유일한 국가였기 때문이다(Skocpol, 1987, p. 43). 실제로 자본주의 황금시기 동안 미국 노동자의 실질임금은 유럽보다 높았다(Sassoon, 2014[2014], p. 400). 서유럽이 공적 복지를 확대했던 중요한 이유 중 하나도 서유럽 국가들은 자국 시장이 작았기 때문에 상대적으로 수출이 성장에 중요한 역할을 했다. 공적 복지 확대는 국내의 임금인상 압력을 우회하는 기제 중 하나였고, 서유럽은 상대적으로 낮은 임금을 유지하면서 국제적으로 수출 경쟁력을 확보할 수 있었다(Sassoon, 2014[2014], p. 312). 이렇게 보면 성장을 통해 만들어진 일자리가 공적 복지를 대신했던 한국 개발국가 복지체제의 경험은 한국만의 고유한 특성이 아닐 수도 있다. 결국 핵심은 성장과 성장의 과정에서 낙수효과가 발생하는 조건이 무엇인지를 기능하는 것이다.

문제는 고도성장기에 가능했던 개발국가 복지체제가 지속될 수 없다는 것이다. 개발국가 복지체제가 지속되기 위해서는 일정 수준의 성장이 지속되고 그 성장의 성과가 시장 기제를 통해 사회 구성원 모두에게 골고루 분배되어야 하는데, 이는 사실상 불가능하기 때문이다. 성장의 결과로 나타나는 부의 증대는 부의 집중을 가져오는 것이 자본주의의 기본 성격이다. 그래서 앞서 언급했듯이 성장이 시장을 통해 불평등을 완화하는 경우는 자본주의의 일반적 특성이 아니라 특수한 조건에서 나타나는 특수하고 예외적인 경우라고 할 수 있다. 더불어 디트리히 볼래스(Dietrich Vollrath)는 『성장의 종말』이라는 저서에서 높은 수준의 성장은 지속될 수 없으며, 성장이 둔화되는 것은 성공적인 경제성장의 결과라고 이야기한다(Vollrath, 2021[2020]). 이처럼 성공적인 성장이 우리의 생활 수준을 높여 성장의 둔화라는 결과로 이어진다면, 성장을 통해 우리가 직면한 불평등과 빈곤의 문제에 대응하려는 개발국가 복지체제의 복원은 실현 불가능한 대안이라고 할 수 있다. 성장을 통해 괜찮은 소득을 보장하는 일자리를 만들 수 있었던 미국 예외주의 또한 역사적으로 매우 이례적인 시기의 역사적 경험이라고 할 수 있을지도 모른다.<sup>13)</sup> 한국 복

13) OECD 자료에 따르면 미국의 가처분소득 기준 소득불평등은 2017년 기준으로 0.390에 이르며, 코스타리카, 칠레, 멕시코, 불가리아, 터키 다음으로 높은 수준이다. 반면 일인당 GDP는 룩셈부르크, 스위스, 아일랜드, 노르웨이에 이어 다섯 번째로 높다(6만 3,543달러, 2020년 기준)(The World Bank, 2021).

지체제의 중요한 과제 중 하나는 성장이 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제가 해체된 조건에서 사회경제 변화에 조응해 새롭게 복지체제를 재구조화하는 것이다.

## 제2절

## 고용 불안정과 이중구조의 심화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

IMF 외환위기는 한국 사회에 심대한 영향을 미쳤다. 우리는 종종 한국 사회가 외환위기 전후로 완전히 다른 사회가 되었다는 이야기를 들곤 한다. 1997년 IMF 외환위기 이후 벌어졌던 일련의 변화를 생각하면 그럴듯한 주장이다. 외환위기를 거치면서 노동시장에서는 평생고용이라는 원칙이 무너지고 정리해고가 제도화되면서 비정규직이 증가했기 때문이다. 대마불사라고 생각되었던 대기업이 외환위기를 거치면서 무너지기도 했다. 실제로 한국개발연구원(2017)이 외환위기가 발생한 지 20년이 지난 2017년에 발표한 'IMF 외환위기 발생 20년 대국민 인식조사 결과'를 보면, 지난 50년간 한국 경제에서 가장 어려웠던 시기로 국민의 57.4%가 IMF 외환위기를 꼽을 정도였다. 국민들은 IMF 외환위기가 일자리 문제, 소득불평등과 같은 한국 사회의 문제를 심화시켰다고 응답했다. IMF 외환위기가 현재 심각한 사회문제가 되고 있는 비정규직 문제에 영향을 미쳤다는 응답이 88.8%, 공무원·교사 등 안정적 직업을 선호하게 되었다는 응답이 86.0%, 소득불평등을 심화시켰다는 응답이 85.6%, 취업난을 심화시켰다는 응답이 82.9%에 달했다.<sup>14)</sup> 하지만 냉철하게 분석해 보면, IMF 외환위기 이후 한국 사회가 이전의 경로를 이탈했는지는 논란의 여지가 많다. 어쩌면 지금 우리가 코로나19 팬데믹을 바라보는 것처럼, 1997년 IMF 외환위기는 이전부터 누적되었던 한국 사회의 변화를 가속화하는 역할을 하면서 기존의 위기를 증폭시킨 것으로 보는 것이 더 타당할 듯하다. 이러한 인식에 기초해 여기에서는 IMF 외환위기가 한국 복지체제의 어떤 특성을 강화했는지 살펴볼 필요가 있다.

14) IMF 외환위기가 미친 영향에 대해 복수로 응답한 것이다.

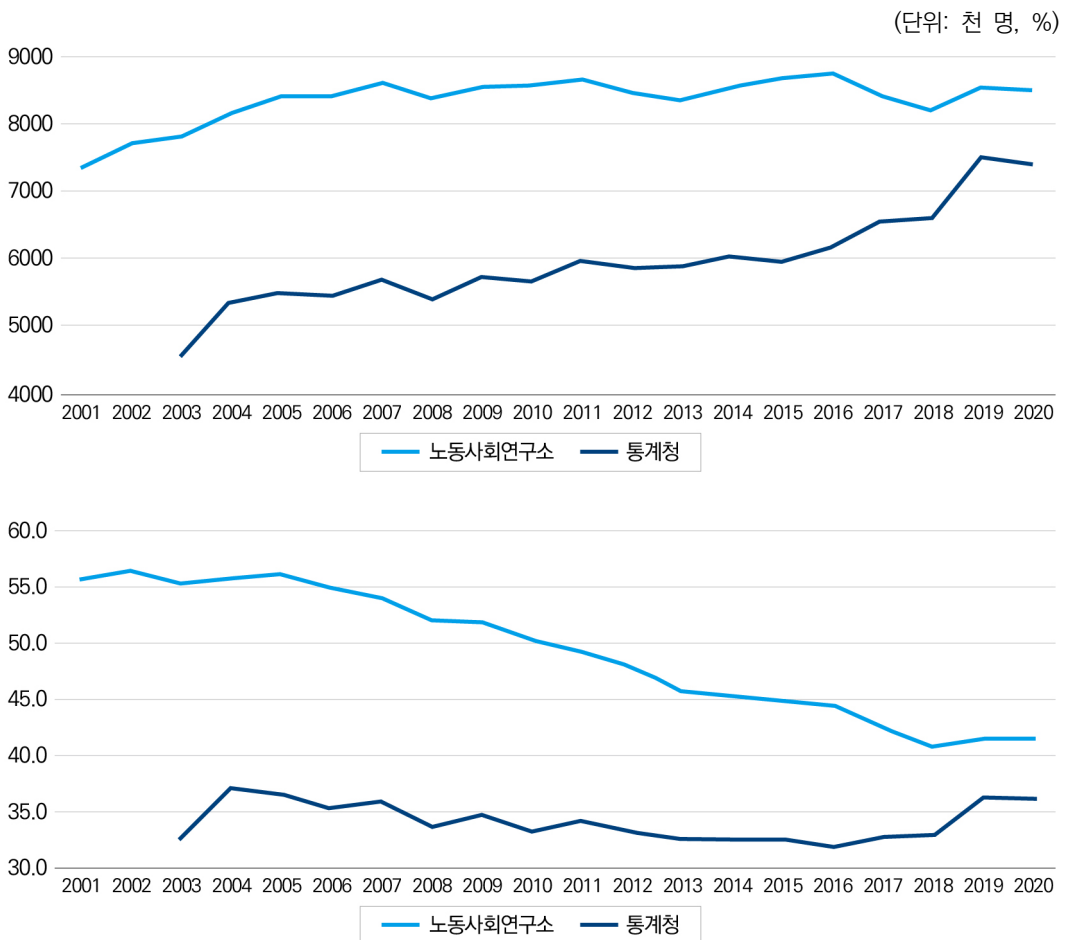


## 1 노동시장 유연화와 비정규직 증가

가장 먼저, IMF 외환위기가 몰고 온 노동시장 유연화에 대해 살펴볼 필요가 있다. 앞서 언급한 한국개발연구원(KDI)의 대국민 인식조사에서와 같이 절대다수의 국민들은 한국 노동시장의 유연화가 IMF 때문이라는 인식이 강하다. 그리고 복지체제와 관련해서도 노동시장 유연화 문제는 사회보험과 같은 복지체제의 핵심 제도인 수급권 문제와 밀접하게 연관된다는 점에서 IMF 외환위기 이후 한국 복지체제는 물론 현재 한국 복지체제를 이해하는 핵심 지점이다. 한겨레(2021. 7. 31., 2021. 9. 18.)는 ‘투명사회를 위한 정보공개센터’의 끈질긴 요청으로 공개된 IMF의 기밀 문서 「IMF 컬렉션」에 대한 기획특집 기사를 실으면서, IMF는 한국 정부에 노동시장 유연화를 최우선 과제로 제시하지 않았다고 밝혔다. 우리의 예상과 달리 IMF는 경제위기 상황에서의 기업 경영 실패에 대한 주주의 책임을 강조했다. 노동시장 유연화는 필요할 경우 노사정 합의에 따라 충격 완화 등의 단서를 달고 시행할 수 있다고 했다. 당시 이용갑 민주노총 위원장이 미셸 캉드쉬 IMF 총재를 만났을 때 정리하고 문제를 이야기하자, 캉드쉬 총재는 “그 문제는 한국 정부에 따지라”고 했다고 한다. 1998년 1월 8일에 개최된 IMF 이사회에서는 “한국 정부 정책이 때때로 IMF 프로그램의 요구를 초과한다”고 했을 정도였다. 권오규 전 IMF 한국 측 대리대사는 “IMF가 제안한 개혁 조처들은 한국 정부가 실행하고 싶었지만, (국내) 이익집단의 정치적 압력 때문에 지체된 개혁과제의 요소들을 담고 있다”고까지 했다.

김영삼 정부가 추진했던 노동시장 유연화를 생각하면 왜 이런 이야기가 나왔는지를 이해할 수 있다. 이처럼 IMF 외환위기는 1987년 민주화로 인해 지체되었던 한국 사회 신자유주의화의 물꼬를 트는 역할을 했던 것이다. 여하튼 1997년 제15대 대통령 선거 국면에서 민주노총은 IMF 외환위기에 대응하기 위해 차기 정부가 노사정위원회를 구성할 것을 제안했고, 김대중 당선인은 민주노총의 제안을 수용했다(이영환·김영순, 2001). 그 다음부터는 우리가 잘 알고 있는 이야기다. 1998년 1월 15일에 노사정위원회가 발족하고 2월 6일 정리해고의 법제화를 담은 합의안인 「경제위기 극복을 위한 사회협약」에 노사정이 합의했다. 한국 노동시장의 유연화가 본격화된 것이다. [그림 4-3]에서 보는 것처럼 비정규직 규모는 1997년 외환위기를 거치며 급격히 증가했다. 통계청 자료에 따르면 2003년 460만 6천 명이던 비정규직 노동자는 2020년 742만 6천 명으로 지난 17년 동안 61.2%나 증가했다. 다만 이 유연화는 기존에 안정적 고용을 보장받던 대기업 노동자

들에게는 큰 영향을 미치지 못했다. 실제로 IMF 외환위기 직후인 1998년부터 2007년까지 10년간 한국의 정규직 노동자에 대한 보호 지수를 주요 국가들과 비교해 보면, 한국은 스웨덴보다는 낮았지만 덴마크보다는 높았고 일본보다는 훨씬 높았다(장홍근 외, 2016). 사업장 단위로 강력한 노동조합을 결성했던 대기업의 정규직 노동자들은 1997년 외환위기 이후에도 큰 타격을 받지 않았다고 할 수 있다. 노동시장 유연화의 이러한 특성이 외환위기 이후 대기업이 숙련 노동을 우회해 엔지니어를 중심으로 생산성을 높이는 자동화에 더 집착했던 이유였을 것이다.

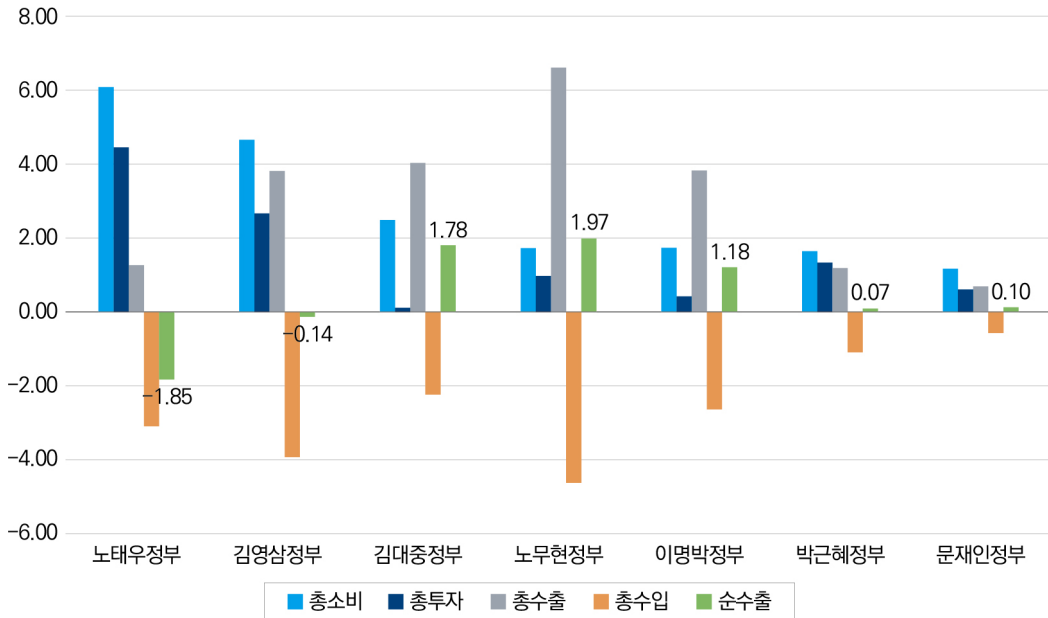


[그림 4-3] 비정규직 규모(위)와 비정규직 비율(아래)(2001~2020년)

자료: 통계청(2021), e-나라지표: 비정규직 고용동향, [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2477](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2477)(검색일: 2021. 10. 1.); 김유선(2020), 비정규직 규모와 실태, KLSI issue Paper, p. 139.

## 2 수출 주도 성장체제 강화와 자동화의 가속화

숙련 노동의 사용을 최소화하면서 수출 경쟁력을 높이는 한국 경제의 성장 방식은 한국 복지체제의 보편성을 제약하는 중요한 문제 중 하나라고 할 수 있다. 문제는 대기업집단이 주도하는 수출 중심의 성장체제가 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 더 강화되었다는 점이다. 복지체제의 관점에서 보면 이러한 성장 방식이 노동시장에서 사회보험의 대상자가 될 수 있는 전제인, 정기적으로 기여금을 낼 수 있는 괜찮은 일자리에 종사하는 노동자의 규모를 제약했다는 것이다. 실제로 전체 GDP 성장률에서 수출 부문의 상대적 중요성(비중)은 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 급증했다. [그림 4-4]를 보면 1997년 IMF 외환위기가 발생하기 이전까지 GDP 성장률에 대한 순수출의 기여도는 마이너스였다. 수출이 산업을 고도화하기 위해 필요한 외화를 조달하는 중요한 역할을 했지만, 성장은 투자와 소비가 이끌었다. 그런데 IMF 외환위기를 거치면서 GDP 성장에서 수출의 기여도가 급증했다. 더불어 해외에서 부품, 소재, 장비를 수입해 첨단 자동화 설비를 동원해 조립·수출하는 한국의 성장 모델은 모듈화 방식으로 진화하면서 더 강화되었다(橫田伸子, 2020[2012]; 조형제, 2016). 이병천(2013)의 말처럼 외환위기 이후 10년을 거치면서 수출 주도 성장체제가 수출 독주 성장체제로 강화된 것이다.



[그림 4-4] GDP 성장률의 부문별 기여도(1988~2020년)

주: 문재인 정부는 2017년부터 2020년까지.

자료: 한국은행(2021), ECOS 한국은행 경제통계시스템: 국민소득, <https://ecos.bok.or.kr/jsp/vis/GDP/#/s pending>(검색일: 2021. 8. 16.); 한국경제60년사 편찬위원회(2010), 『한국경제 60년사 I: 경제일반』.

이러한 수출 주도 성장체제는 노동 숙련을 우회하는 한국 기업의 극단적인 자동화와 맞물려 있다. 앞서 언급한 것처럼, 한국 산업의 고도화는 숙련을 우회하는 방식으로 진행되었기 때문에 노동 숙련을 강화해 생산성을 높이는 방식에 익숙하지 않다. 더욱이 1987년 민주화 이후 권위주의의 폭압으로부터 벗어나 노동자들이 노동조합을 조직하고 노동권이 강화되자, 대기업은 노동자와 타협하기보다는 숙련 노동을 우회하는 방식을 선택했다. 3저 호황이 끝난 1990년대부터 대기업집단이 적대적 노사관계를 우회해 생산성을 높이기 위해 숙련 노동을 자동화 기계로 대체하는 신경영 전략을 본격화한 것이다. [표 4-1]에서 보는 것처럼 한국의 자동화율(로봇 밀도)은 1990년대를 거치면서 높아지기 시작했다. 1990년 노동자 1만 명당 6대에 불과했던 로봇은 1994년 27대로 늘어나고 1997년 이후 급증하기 시작해 2013년에는 373대로, 세계에서 노동자 1만 명당 로봇을 가장 많이 사용하는 국가가 되었다. 최근에는 싱가포르의 로봇 밀도가 세계에서 가장 높지만, 제조업 역량을 고려하면 한국은 제조업 강국 중 로봇을 가장 많이 사용하는 나라라

고 할 수 있다. 하지만 로봇을 설치해 생산성을 높일 수 있는 기업은 대부분 대기업이기 때문에 로봇 밀도가 높아진다는 것은 대기업과 중소기업의 생산성 격차가 더 벌어진다는 것을 의미한다. 즉, 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 노동시장에서 기업 규모와 고용지위에 따른 중층적 분절이 가시화되고 심화되기 시작한 것이다. 한국 복지체제의 확대는 노동시장이 이렇게 중층적으로 분절된 구조 위에서 제도화되면서 공적 복지제도가 상대적으로 안정적인 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되는 역진적 선별성이 강화된 것이라고 할 수 있다.

[표 4-1] 주요 제조업 강국의 로봇 밀도

	한국	일본	독일	미국	스웨덴	덴마크	싱가포르
1990	6	183	31	20			
1994	27	253	50	30			
1998	80	299	90	42			
2002	104	292	130	60			
2006	169	303	172	60			
2010	251	270	192	76			
2013	373	293	215	89			
2015	531	305	301	175	212		
2016	631	303	309	175	223	211	488
2017	710	308	322	200	240	230	658
2018	774	327	338	217	247	240	831
2019	868	364	346	228	274	243	918

자료: 1990~2013년 수치 - 정준호(2016), 「한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬」, pp. 70-111.  
 2015년 수치 - IFR(2016), World robotics report 2016: European Union occupies top position in the global automation race.  
 2016~2017년 수치 - The Robot Report(2019), US robot density ranks 7th in the world, <https://www.therobotreport.com/us-robot-density-ranks-7th-in-the-world/>  
 2018년 수치 - IFR(2019), IFR Press Conference 18th September 2019, Shanghai. <https://ifr.org/downloads/press2018/IFR%20World%20Robotics%20Presentation%20-%202018%20Sept%202019.pdf>  
 2019년 수치 - IFR(2021), Facts about robots: Robot density worldwide, [https://youtu.be/w\\_](https://youtu.be/w_)

### 제3절

## 공적 및 사적 보장체제에서 역진적 선별성 강화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 사회보험 중심의 공적 복지 확대

IMF 외환위기는 한국 복지체제의 구성에 직접적 영향을 미쳤다. IMF 외환위기의 가장 중요한 영향은 빈곤과 실업이 개인의 노력과 무관하게 거시경제의 변화에 따라 언제든지 발생할 수 있다는 점을 한국인이 인지하게 되었다는 것이다. 시장에서 소득활동을 통해 자신과 가족의 안전망을 구축했던 한국 사회의 역사적 경험에 비추어 보면 큰 변화가 아닐 수 없다. 즉, 성장이 일자리를 만들고 이렇게 만들어진 일자리가 장시간 저임금 노동과 결합하면서 불평등과 빈곤을 완화했던 ‘개발국가 복지체제’가 약화되면서, 한국 사회에서 공적 복지를 확대할 창이 열리기 시작한 것이다. 그러나 공적 복지의 확대 방향이 적절했는지는 두고두고 논란이 되었다. 구체적으로 두 가지 제도 확대를 중심으로 살펴보자. 하나는 근대적인 공공부조의 제도화이고, 다른 하나는 사회보험의 확대이다. 먼저 공공부조를 살펴보면, 역설적이게도 신자유주의의 전도사이자 제2차 구제금융(IMF Plus)을 제공하면서 한국에 강력한 신자유주의화를 요구했던 IMF가 김대중 정부에 사회안전망 강화를 요구했다. 워싱턴 컨센서스로 대표되는 1990년대 동유럽과 중남미 등 개발도상국가에 대한 신자유주의화가 이들 국가가 직면한 문제를 완화하기는커녕 문제를 심화시키자, 1990년대 후반부터 IMF의 요구에 사회안전망 강화, 빈곤 퇴치, 기업의 지배구조 개선, 신중한 자본 개방 등 일련의 개혁정책을 담게 된다(Rodrik, 2011[2007]). 1997년 IMF 외환위기 당시 IMF가 한국 정부에 요구했던 사회안전망 강화는 바로 이러한 차원이었던 것으로 보인다. 여하튼 IMF 외환위기로 인한 노동시장의 유연화, IMF의 요구, 참여연대 등 시민단체가 주도한 국민최저선 확보 운동과 김대중 정부의 친복지적 성향 등이 결합하면서 한국 복지체제는 1944년 일제가 제정한 조선구호령의 연장선에 있었던 생활보호법을 폐지하고 근대적 공공부조인 국민기초생활보장제도를 제도화했다. 시민권에 기초한 공공부조라는 의미를 부여받았지만, 실제로는 노동능력 여부를 가리고 가족의 부양의무를 지우는 전근대적 요소가 많이 남아 있었다. 더욱이 생계급여는 입법

화 취지가 무색하게 인간답고 문화적인 생활을 하기에는 턱없이 모자라는 수준이었다. 가족이 빈곤층의 생계를 1차적으로 책임지게 하는 부양의무자 기준, 노동능력이 있는 빈곤층에게 노동의무를 강제하는 조건부 수급 등은 법 제정 이후 현재까지 두고두고 논란이 된다.

다른 하나는 사회보험의 확대이다. IMF 외환위기 이후 김대중 정부는 적극적으로 사회보험의 보편성을 확대한다. 지역과 직업에 따라 분절되어 있던 의료보험은 단일한 건강보험으로 통합되고, 국민연금의 대상은 명목상 모든 국민에게 확대된다. 하지만 1997년 IMF 외환위기 이후로 본격화된 노동시장 유연화는 [그림 4-3]에서 보았던 것처럼 불안정고용 상태에 있는 사람을 증가시켰다. 사회보험의 대상이 되기 위해서는 노동시장에 참여해 정기적·안정적으로 기여금을 지급할 수 있는 여건이 마련되어야 하는데, IMF 외환위기 이후의 시장 변화는 안정적 기여금 지급이 가능한 고용의 비중을 오히려 축소시킨 것이다. 이런 상황에서 사회보험의 대상과 급여가 확대되자 역설적으로 사회보험에 포괄되는 사람과 배제된 사람 간의 간격이 커지게 되었다. 이는 2000년대 본격화한 한국의 사회보장제도 확대가 산업구조와 노동시장의 특성을 반영하고 그 효과성에 대해 고민하기보다는 제2차 대전 이후 북·서유럽에서 만들어졌던 사회보험제도를 중심으로 한 복지 확대 전략을 비판적 검토 없이 접목한 결과라 할 수 있다. 실제로 IMF 외환위기가 발생하고 몇 년 후인 2000년의 고용보험 가입 비율을 보면 정규직 노동자는 74.2%가 가입한 반면, 비정규직의 가입률은 22.6%에 불과했다(보건복지부, 2015). 피부양자를 사회보험의 급여 대상으로 포괄할 수 있는 의료보험을 제외하면 다른 사회보험도 고용보험과 크게 다르지 않았다.

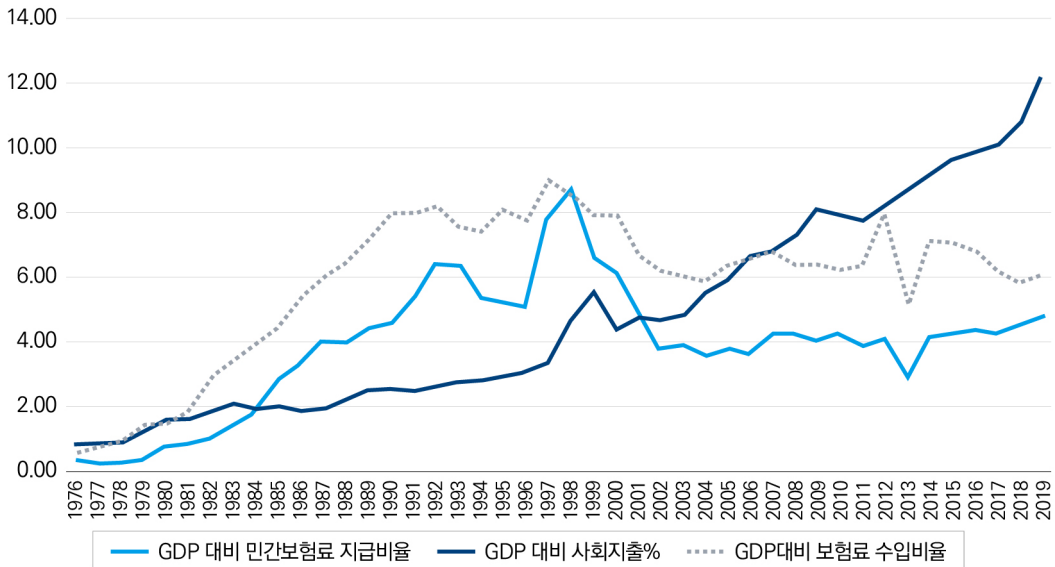
## 2 사적 보장 기제의 전환

마지막으로 주목할 영향은 IMF 외환위기를 계기로 사회적 위험에 대비하는 사적 자산 중 금융 자산과 부동산의 상대적 역할이 변화했다는 점이다. IMF 요구에 따른 금융시장 개방은 한국 금융시장에 외국계 금융자본이 물밀듯 들어오는 계기가 되었다. 한국 정부는 2차 구제금융을 받는 조건으로 외국인의 주식 소유 한도를 100%까지 확대하라는 요구와 채권시장을 완전 개방하라는 요구를 받아들였다(한겨레, 2021. 7. 31.). 실제로



1998년부터 2000년까지 불과 3년간 620억 달러에 달하는 초국적 자본이 국내에 투자되었다. 시중은행의 외국인 주식 지분율이 급격히 증가했는데, 시중은행의 경우 1999년 35.5%에서 2006년 64.8%로 두 배 가까이 높아졌다. 외국계 은행의 시장 점유율도 1999년 12.2%에서 2006년 28.0%로 두 배 이상 높아졌다(지주형, 2011, pp. 321-326).

이러한 변화는 IMF 외환위기 이전에 사회보험의 기능적 등가물처럼 기능했던 사보험의 역할도 변화시켰다. 사보험의 성격이 보장성 보험에서 변액보험, 종신보험 등과 같은 투자성 보험으로 바뀌면서(이지원·백승욱, 2012), IMF 외환위기 이전에 사회적 위험에 대한 사적 대응 기제로 작용했던 사보험의 역할이 축소된 것이다. [그림 4-5]는 이러한 변화를 추정할 수 있게 해 준다. GDP 대비 사보험의 보험료 납입 비율을 보면 1997년 GDP의 9.03%로 정점을 기록한 후 계속 낮아져 6%대에서 안정화되었다. 물론 GDP 대비 보험료 지급 비율은 1997년 외환위기 이후에도 여전히 4% 내외를 기록하고 있지만, IMF 외환위기 이전의 상승세는 더 이상 찾아보기 어렵다.



[그림 4-5] GDP 대비 사(私)보험료 납입금 비율, 지급 비율, 사회지출 비율(1976~2019년)

자료: OECD(2021), Social expenditure dataset, [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)(검색일: 2021. 9. 20.); 생명보험협회(2020), 연도별 생명보험 사업개황, <https://www.klia.or.kr/consumer/stats/yearBook/list.do>



반면 사적 자산으로서 주택의 역할은 더 커졌다. 1987년 민주화 이후부터 기금을 활용해 임금노동자와 중산층이 주택을 마련할 수 있도록 지원했다(윤홍식, 2019b, p. 223). 노태우 정부의 주택정책이 주택을 구입할 수 있는 노동자와 그렇지 못한 노동자를 분리하면서 자산불평등은 더 심화되었다. 1988년 기준으로 자산불평등을 나타내는 지니계수는 이미 0.60에 달했기 때문이다. 실제로 1987년 민주화 이후 주택 가격은 급격히 상승했다. 1986년 서울의 주택 가격을 100이라고 했을 때, 1990년 주택 가격은 161.2로 불과 4년 만에 1.6배나 올랐다. 다만 토지공개념과 같은 강력한 부동산정책을 펼쳤던 노태우 정부 집권 후반기부터 1997년 IMF 외환위기가 발생하기 전까지 주택 가격은 상당히 안정적이었다. 1990년 161.2까지 올라갔던 서울의 주택 가격 지수는 1997년에 149.4로 1990년의 92.7% 수준이었다. 산업화가 본격화된 이래 부동산 가격은 계속 상승했지만, 1990년부터 1997년까지는 한국 복지체제의 역사에서 이례적으로 부동산 가격이 안정된 시기였다.

하지만 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 주택 가격은 과거와 같이 다시 상승하기 시작했다. IMF 외환위기를 거치면서 일시적으로 낮아졌던 주택 가격이 위기가 진정되자 급등하기 시작한 것이다. 서울의 주택 가격 지수는 1998년 139.5까지 낮아졌다가 2009년 295.7까지 높아졌다. 주택이 금융산업 확대와 맞물려 있다는 사실은 1997년 IMF 외환위기 이후 왜 주택 가격이 다시 급등하기 시작했는지를 통해 추정해 볼 수 있다. 실제로 자산 가격 케인스주의라고 불리는 주택, 주식 등 자산 가격의 상승을 통한 경기부양책은 1960년대 후반 제조업이 위기에 처하자 자본의 이윤을 실현하는 중요한 대안 중 하나였기 때문이다(Norris and Byrne, 2015). 개인과 가족의 관점에서도 일단 소유하면 자산 가격이 급등하는 부동산(주택)은 불확실한 자신과 가족의 미래를 지켜 주는 안전망이라고 생각했을 것이다. 문제는 부동산 가격이 올라갈수록 국민들의 공적 복지에 대한 지지가 낮아진다는 것이다(김항기·권혁용, 2017; Ansell, 2012). 노무현 정부가 부동산 안정을 위해 부과했던 종합부동산세에 대해 평범한 국민들이 왜 그토록 저항했는지를 이해할 수 있는 것이다. 여하튼 부동산을 중심으로 재편되는 사적 자산의 구성은 한국 복지국가의 원년을 열었다고 평가받는 김대중 정부이후 공적 복지 확대를 가로막는 또 하나의 장벽이 되었다.



# 제5장

## 한국 복지체제에 대한 대안적 전략 구상

---

제1절 복지체제 전략을 위한 프레임워크

제2절 사회경제 시스템의 변화

제3절 대안적 복지체제 전략의 구상



## 제 1절

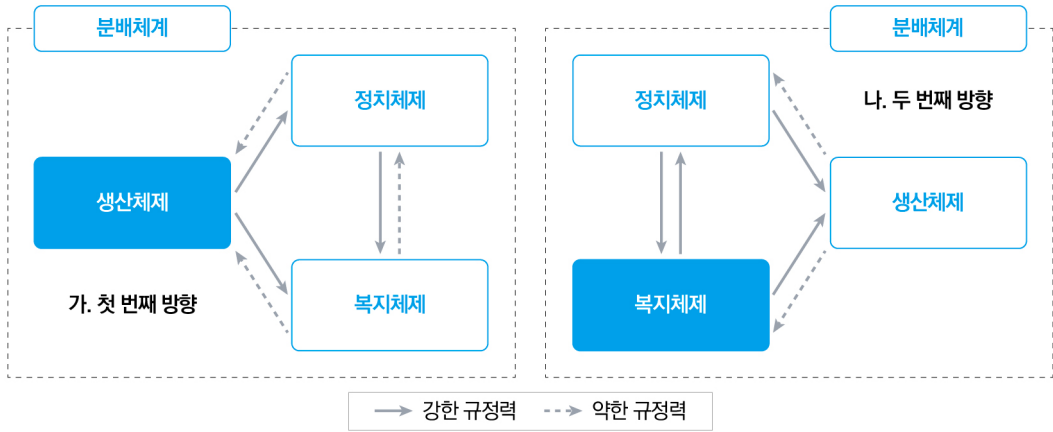
# 복지체제 전략을 위한 프레임워크

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 생산체제와 복지체제의 관계에 기초한 두 가지 기본 방향

코로나19 팬데믹 이후 한국 복지체제를 생산체제와의 통합적 관점에서 전망하기 위해서는 복지체제 관점에서 생산체제(성장체제)를 어떻게 정의할 것인가와 둘 간의 관계에 관한 논의를 정리할 필요가 있다. [그림 5-1]에서 보는 것처럼 이 글에서는 복지체제와 생산체제를 분배체제를 구성하는 하위 체제로 정의한다.<sup>15)</sup> 기존 연구에서 복지체제는 단순히 사회정책으로 불리며, 생산체제를 구성하는 하위 제도 중 하나로 간주하는 것과 비교하면(Hall and Soskice, 2001), 이 글은 복지체제와 생산체제의 상대적 독자성을 강조했다고 할 수 있다. 이 장은 크게 두 부분으로 이루어지는데, 첫 번째 절에서는 생산체제와 복지체제에 관한 기본적인 논의와 둘의 관계에 대한 논의를 정리한 후 두 개의 상반된 방향에서 한국 복지체제의 전망을 검토했다(윤홍식, 2021a). 특히 두 체제의 관계를 설명하기 위해 비교사회정책(또는 비교자본주의) 논쟁에서 중요한 개념인 ‘제도적 상호보완성’을 살펴보았다. 두 번째 절에서는 두 개의 서로 다른 방향에 대해 한국이 어떤 복지체제를 지향해야 하는지를 검토했다.

15) 본 연구는 주로 복지체제와 생산체제의 관계에 관심을 두기 때문에 정치체제에 대한 분석은 제외하였음을 밝혀 둔다.



[그림 5-1] 생산체제와 복지체제의 전환

자료: 윤홍식(2021a).

첫 번째 방향은 [그림 5-1]에서 보는 것처럼 한국이 걸어 왔던, 특히 1997년 IMF 외환 위기 이후 고착화된 생산체제의 기본 성격이 변화하지 않을 것이라는 것을 전제했을 때 (어쩌면 가장 현실적인 가정일 수도 있다), 복지체제의 전망을 검토하는 것이다. 비교사회정책의 논의에서 익숙한 방식으로, 생산체제와 복지체제 간의 관계를 검토했던 대부분의 선행연구가 취했던 관점이다. 생산체제의 성격이 복지체제의 성격을 결정한다는 것이다(Hassel and Palier, 2021; Schröder, 2013; Hall and Soskice, 2001). 논란은 있지만 정치체제의 다양성(민주주의 다양성)도 생산체제의 다양성 관점에서 설명한다(Do, 2012). 특히 자본주의 다양성 논의에서 복지체제는 독립적 위상을 갖지 않으며, 체제 수준이 아닌 사회정책이라는 정책 수준에서 검토가 이루어진다.

반면 두 번째 방향은 첫 번째 방향과는 정반대로 한국 사회가 만들어 가야 할 복지체제의 상을 제시한 후 이에 조응하는 생산체제를 역으로 재구성하는 방식이다. 복지체제의 변화가 생산체제가 감당해야 할 비용구조를 변화시키는 것은 물론 산업구조의 고도화에 필요한 노동력의 숙련을 지원해 생산체제가 변화할 수 있는 동인을 제공하는 방식이다. 다만 두 번째 방향에서는 두 가지가 전제되어야 한다. 하나는 복지체제를 전환할 수 있는 정치체제의 변화가 선행되어야 한다는 것이고, 다른 하나는 복지체제가 만들어낸 동인이 생산체제의 전환으로 이어지기 위한 효과적인 산업정책이 필요하다는 점이다.



## 2 생산체제, 복지체제, 그리고 제도적 상호보완성

### 가. 생산체제에 대한 정의와 자본주의 다양성

생산체제(Production regimes)가 무엇인지에 대한 합의된 정의는 없다.<sup>16)</sup> 직관적으로 생각해 보면, 경제체제를 구성하는 다양한 제도들의 집합 정도로 이야기할 수 있을 것 같다. 정확한 정의는 아니지만, 그렇다고 어긋난 정의라고 말하기도 어려울 것 같다. 이처럼 생산체제가 무엇인지는 누구나 아는 것 같지만, 실제로 생산체제를 적확(的確)하게 정의하는 일은 생각처럼 간단해 보이지는 않는다. 다만 생산체제를 마르크스주의에서 프랑스 조절학파로, 다시 자본주의 다양성 논의로 이어지는 맥락에서 생각해 보면, 생산체제는 ‘생산의 사회적 방식(Social System of Production)’이라고 정의할 수 있을 것 같다. 이를 조금 더 구체적으로 기술하면 “생산체제는 국민국가 단위에서 생산과 직간접적으로 연관된 제도들의 상호관계에 따라 특정한 방식으로 생산을 조정하는 네트워크라고 할 수 있다”(윤홍식, 2021a). 다만 앞서 언급한 세 개의 이론이 생산의 사회적 방식을 설명하는 데 동일한 용어를 사용한 것은 아니다. 조절학파는 생산체제 대신에 축적체제와 성장체제라는 용어를 사용했고(Boyer, 2017[2015]), 소스키스(Soskice, 1999)는 2001년 홀(Hall)과 함께 엮은 『자본주의 다양성』이 발간되기 전까지는 생산체제라는 용어를 자주 사용했지만, 『자본주의 다양성』에서는 생산체제라는 용어가 거의 등장하지 않는다(Marx, 2008[1867]); Soskice, 1999; Hall and Soskice, 2001; Boyer, 2017[2015]). 생산체제의 다양한 형태를 자본주의 다양성이라는 개념과 등치시켜 사용한 것으로 보인다. 여하튼 생산체제를 ‘생산의 사회적 방식’으로 정의한다는 것은 생산과 관련된 다양한 제도들을 ‘조정(조절)’하는 방식이 국민국가의 역사적 경험에 따라 상이하다는 것을 의미한다. 즉, 생산체제를 이야기한다는 것은 국민국가의 생산 방식이 하나의 형태(예를 들어, 영·미식 신자유주의 자본주의)로 수렴되는 것이 아니라 고유한 역사적 경험에 기초해 다양한 방식으로 분기되어 다양성이 지속된다는 주장을 담고 있다. 이러한 맥락에서 생산체제를 이해하면, 생산체제 논의는 1980년대 이후 세계 자본주의가 영·미식 신자유주의로 수렴된다는 명제에 대한 반명제로 자본주의 체제의 분기를 주장하며, 자본주의의 다양성이 지속되고 있다는 이론적 논거를 제시하는 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다.

16) 성장체제로 부를 수도 있지만, 생산의 사회적 관계라는 측면에서 생산체제라는 용어를 사용했다.

그러면 왜 ‘자본주의 다양성’ 논의가 1990년대 이전에는 주목받지 못했다가 1990년대에 들어서면서 비교사회정책의 관심 대상이 되었는지를 생각해 볼 필요가 있다. 제2차 세계대전이 끝난 후 1970년대까지 자본주의는 누구도 예상하지 못했던 황금시대를 누렸다(Amstrong, Glyn, and Harrison, 1993[1991]). 조금 과장해서 이야기하면, 생산과 소비가 선순환하면서 자본 축적과 분배가 병행되는 그야말로 황금시대였다. 주기적으로 찾아오는 위기는 케인스 이론에 입각한 정부의 적극적 개입으로 관리되었다. 국가마다 조금씩 차이가 있어 완전고용을 실현한 국가와 완전고용에는 미치지 못한 국가가 있었지만, 완전고용은 대부분의 서구 복지국가에서 가장 중요한 정책 목표 중 하나가 되었다. 완전고용을 추구하는 것과 함께 공적 복지의 확대가 이루어지면서 전후(戰後) 자본주의-복지국가의 황금시대는 불평등과 빈곤을 유례없는 수준으로 낮추었으며 각 국가의 자본주의는 포드주의 생산체제로 수렴되는 것 같았다.

하지만 1960년대 말부터 자본주의 세계 경제는 물가와 실업률이 동시에 높아지는 위기에 처했다. 노동집약적인 제조업 중심의 경제는 높은 수준의 인적자본을 요구하는 지식 기반 사회로 전환되어 가기 시작했고, 상품과 자본은 국경을 넘어 세계화되었다. 이로써 국가(정부)가 이자율과 환율에 개입하고 정부 지출을 확대해 성장과 분배를 선순환시킬 수 있다는 케인지언의 가정은 근본적인 도전에 직면했다(Taylor-Gooby, 2004). 어떤 국가는 위기에 상대적으로 잘 대응했고, 어떤 국가는 우왕좌왕하면서 심각한 사회경제적 어려움에 직면했다. 실제로 1970년대 중후반부터 심각한 경제위기에 직면한 프랑스는 1974~75년, 1981~82년 종전과 같이 국내 유효수요 확대를 통해 경제회복을 시도했지만 결과는 예상과 달랐다. 복지급여의 확대는 소비를 증가시켰지만 증가된 소비의 상당 부분이 외국에서 수입된 상품이었기 때문에 소비 확대가 국내 경기회복, 일자리 창출, 세수 확대에 기여한 정도는 미미했다. 프랑스와 같이 영국도 정부 지출(복지급여 확대)을 늘려 경제위기에 대응하려 했지만 성과를 내지 못했고, 1979년 IMF에 구제금융을 신청하기에 이르렀다(Palier, 2006). 세계화와 탈산업화가 진행되면서 과거와 같이 유효수요 창출 정책은 더 이상 성장과 분배의 선순환을 만들지 못했던 것이다. 1970년대 위기는 포드주의 생산체제의 위기라는 공통분모를 갖고 있었지만, 위기가 발현되는 양상과 대응은 동일하지 않았다. 영국, 프랑스와 달리 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들은 상대적으로 안정적으로 위기를 관리하는 것처럼 보였다.



자본주의를 분석하는 이론은 이러한 포드주의 생산체제의 위기에 대응하는 국가 간 차이를 설명할 필요가 있었다. 프랑스 조절이론이 1970년대 자본주의 위기를 배경으로 만들어졌던 이유였다. 조절이론은 전후(戰後) 황금시대를 구가했던 포드주의 생산체제가 위기에 직면하자, 그 원인을 자본주의의 조정 양식에서 찾으려고 했다(Boyer, 2013[2004]). 미셸 알베르(Michel Albert)의 저작은 이런 문제의식을 담은 선구적인 연구였다. 알베르는 서구 자본주의 생산체제를 앵글로·색슨(Anglo-Saxon)과 라인(Rhénan) 모형으로 구분했는데, 이후 자본주의의 다양성을 다룬 대부분의 연구는 서구 자본주의를 대륙 유럽과 영미식으로 구분한 알베르의 유형화로부터 파생된 것이라고 할 수 있다(Albert, 1991, Crouch, 2009, 재인용; Hall and Soskice, 2001). 특히 자본주의 다양성 논의는 직접적으로 조절이론의 문제인식에 기초해 자본주의 생산체제를 알베르의 유형처럼 조정시장경제(CME: Coordinated Market Economies)와 자유시장경제(LME: Liberal Market Economies)라는 두 개의 대립되는 유형으로 구분했다.

‘조정(생산의 조정)’은 그래서 생산체제의 특성을 이해하는 핵심 개념이자, 생산체제 논의가 주류 경제학의 논의와 상이한 지점이기도 하다. 조절이론은 조정이 시장에서 수요와 공급에 의해 자연스럽게 이루어진다는 주장에 동의하지 않지만, 그렇다고 시장의 역할을 부정하지는 않는다. 조절이론은 시장을 제도가 만들어 놓은 생산체제라는 구성물에서 작동하는 파생물로 이해하기 때문이다(Boyer, 2017[2015]). 왜냐하면 행위자들은 제도 속에서 자신에게 이로운 합리적인 결정을 한다고 가정하기 때문이다. 주류 경제학이 합리적이고 자유로운 주체를 상정하는 것과 달리 조절이론은 제도라는 제약 내에 존재하는 합리적 주체를 상정한다고 할 수 있다. 자본주의 다양성 논의에서 생산체제의 유형화는 이러한 문제인식을 공유한다. 실제로 홀과 소스키스(Hall and Soskice, 2001)는 ‘자본주의 다양성’ 논의의 문제인식이 프랑스 조절학파에 뿌리를 두고 있다고 했다.<sup>17)</sup>

생산체제를 생산을 둘러싼 조정의 문제로 이해하면, 우리의 질문은 자연스럽게 누가 조정의 주체이고, 어떤 제도들이 조정의 중요한 대상인지를 확인할 필요가 있다. 자본주의 다양성 논의에서 조정의 핵심 주체는 기업이고, 조정은 기업을 둘러싼 제도의 네트워크를 중심으로 이루어지는 것으로 간주한다. 기업은 자신을 둘러싼 다양한 제도들의 관

17) 다만 자본주의 다양성 논의에서 자유시장경제는 조정이 없는 생산체제가 아니라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 자유시장 경제에서 시장에 의한 조정은 생산과 관련된 제도 속에서 이루어진다고 보는 것이 적절하다( Hall and Soskice, 2001, pp. 1-68)

계 속에서 자신에게 가장 이로운 조정을 한다는 것이 자본주의 다양성에서 이해하는 조정의 핵심인 것이다(Hancké, 2009a; Hall and Soskice, 2001). 이렇게 기업을 중심으로 생산체제의 조정을 이해하는 것이 (다른 자본주의 유형 논의와 다른) 자본주의 다양성 논의에서 가장 두드러진 특징이라고 할 수 있다. 무엇을 조정할 것인가의 문제와 관련해서는 생산과 관련된 제도들은 무수히 많지만, 기업을 중심에 놓고 산업관계, 숙련 형성, 거버넌스, 기업 간 관계, 노사관계 등이 조정이 필요한 핵심 영역이라고 한다(Hall and Soskice, 2001). 하지만 조정의 주체를 기업만으로 제한하는 것은 현실 세계에서 조정과 관련된 국가와 노동의 역할을 간과하는 것이라는 비판을 피하기 어렵다(Hancké, 2009b). 그래서 조정의 주체 또한 기업, 국가, 노동이라는 세 주체의 관점에서 접근할 필요가 있다. 사실 국가와 노동은 자본주의 역사에서 생산 방식을 조정하는 가장 중요한 주체였다.

## 나. 복지체제의 정의

복지체제 또한 다양한 방식으로 정의할 수 있지만, 여기에서는 ‘생산의 사회적 방식’과 대응해 ‘재분배의 사회적 방식’이라고 정의할 수 있다. 생산에 대해 기업을 중심으로 보는 것처럼 복지는 국가를 중심으로 접근하는 것이 일반적이다. 하지만 여기에서는 국가는 물론이고 가족(개인)과 시장도 복지를 제공하는 주체라는 데 동의한다(Esping-Andersen, 1990). 복지체제의 국가 간 차이는 결국 복지 제공에서 시장, 국가, 가족의 조합이 어떤 방식으로 구성되는지의 차이를 반영한 것이라고 할 수 있다. 이렇게 보면 복지는 단순히 주류 경제학에서 보는 것 같이 자본주의를 유지하기 위해 치러야 할 어쩔 수 없는 비용도, 생산체제와 무관하게 제도화된 분배제도도 아니다. 복지는 생산을 특정한 방식으로 조정하는 핵심적인 제도인 것이다. 특정한 복지체제의 유형이 특정한 방식의 숙련 형성과 조응하는 것도 이 때문이다(Estevez-Abe, Iversen, and Soskice, 2001; Theilen, 2021). 실제로 복지정책은 (특히 조정시장경제에서) 고용주가 필요한 노동자의 숙련 형성을 지원하는 것으로 알려져 있다(Mares, 2001, p. 186).

복지체제가 다루어야 하는 영역은 광범위하지만 여기서는 제도의 보편성과 복지지출의 구성(현금과 현물)을 중심으로 복지체제와 생산체제 간의 관계를 살펴보았다. 앞에서도 언급했지만, 복지체제를 이렇게 생산체제와 대등하게 다룬다는 점에서 이 연구는 이

전의 논의들과 차별화된다고 할 수 있다. 사실 복지체제와 생산체제를 대등하게 다루어야 복지체제의 전망이 생산체제의 특성에 따라 결정되는 하위 변수가 아니라 생산체제를 변화시키는 능동적 변수가 될 수 있다. 또한 복지체제의 전망은 복지체제의 변화로 완결되는 것이 아니라 생산체제의 전환이 동반할 때 지속 가능하기 때문이다.

#### 다. 제도적 상호보완성

제도적 상호보완성은 다양한 방식으로 정의될 수 있지만, 생산체제를 구성하는 제도들이 서로 밀접한 관련성을 갖는 관계라고 정의할 수 있다. 상호보완성의 역동성을 강조하면, 어떤 영역에서 이루어지는 특정한 형태의 변화로 이에 대응해 다른 영역에서 조정이 이루어지는 상호보완적인 관행이라고 정의할 수 있다(Hall and Soskice, 2001, p. 18). 관대한 실업급여는 일반적으로 산업 특수적 숙련 노동이 생산성 향상에 핵심인 역할을 하는 생산체제에서 제도화되는 경우가 많은데(Estevez-Abe, Iversen, and Soskice, 2001, pp. 152, 174, 176), 이는 관대한 실업급여와 숙련 형성 체계가 제도적으로 상호보완적인 관계에 있기 때문이라는 것이다. 이러한 상호보완성은 경제학의 보완재 개념과 유사하다.<sup>18)</sup> 예를 들어, 어떤 사람이 라면에 계란을 넣어 끓여 먹는다고 할 때, 라면 가격이 상승하면 그 사람의 계란 수요는 (계란 가격이 상승하지 않아도) 감소하는데, 이때 라면과 계란을 보완재라고 부른다. 제도적 상호보완성의 개념은 이런 경제학의 보완재 개념을 국민국가 단위에서 기업의 행위와 관계된 생산체제를 구성하는 하위 제도 간의 관계로 확장한 것이라고 할 수 있다.

보완재 개념이 자본주의 다양성 논의에서 ‘제도적 상호보완성’이라는 개념으로 확장할 수 있었던 논리적 근거는 앞서 언급했듯이 생산체제가 행위자(구체적으로 기업)의 관점에서 생산체제를 구성하는 제도들 간의 관계를 설명하기 때문이다. 그래서 비교자본주의 연구에 제도적 상호보완성 개념을 도입한 핵심 이론가 중 한 사람인 마사히코 아오키(Masahiko Aoki)는 제도적 상호보완성을 게임이론에 근거해 설명한다(Aoki, 2010, pp. 73-75). 자본주의 다양성 논의가 거시적인 체제 간의 비교를 미시적 관점에서 분석할 수 있었던 것도 ‘제도적 상호보완성’이라는 개념을 구상했기 때문이다(윤홍식, 2021a).

제도적 상호보완성의 관점에 근거해 자본주의 다양성을 이해하면, 1980년대 이후 신

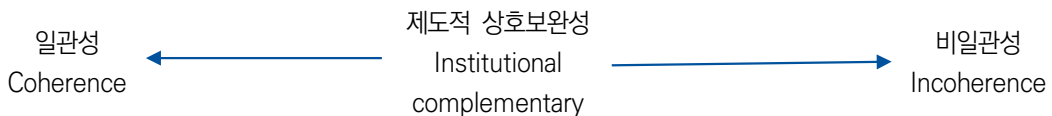
18) 어떤 상품의 가격 상승이 다른 상품의 수요를 감소시킬 때 두 상품을 보완재라고 한다.

자유주의가 본격화되고 1990년대 동구권이 무너지면서 영·미 자본주의의 패권과 글로벌라이제이션(globalization)이 강화·확산되었음에도 불구하고 왜 자본주의가 하나의 형태(영·미식 자본주의)로 수렴되지 않고 다양한 형태(자본주의 다양성)로 존재하는지를 설명할 수 있다. 자본주의 다양성 논의의 주장처럼 제도 간의 상호보완성이 ‘존재한다면’ 신자유주의화와 글로벌라이제이션의 확산 등으로 국민국가의 생산체제가 변화할 수는 있지만, 특정한 영역에서의 제도 변화는 이에 상응하는 다른 영역에서의 제도 변화를 유발하기 때문에 생산체제는 수렴하지 않고 다양한 형태를 유지할 수 있는 것이다. 외적 충격은 유사하다고 할 수 있지만, 변화는 한 방향만으로 진행되는 것이 아니라 국민국가의 역사적 궤적에 따라 상이하게 나타난다고 할 수 있다.

제도적 상호보완성 개념에서 주목해야 하는 또 다른 개념은 생산체제의 ‘균형(equilibrium)’에 관한 것이다. 생산체제 내에서 어떤 하위 체제의 변화가 다른 하위 체제의 조정으로 인해 나타난다는 것은 하위 체제의 변화로 생산체제가 균형에서 이탈하지만, 다른 하위 체제의 조정으로 다시 새로운 균형으로 돌아온다는 것을 상정한다. 제도적 상보성은 불균형이 다시 새로운 균형으로 되돌아오게 하는 강력한 동인이라고 할 수 있다. 다만 생산체제에서 제도적 상호보완성이라는 균형은 단일한 형태로 존재하는 것이 아니라 게임이론처럼 행위 주체의 상호작용에 따라 다양한 형태의 제도적 상보성이 존재할 수 있는 것이다. 다중균형의 성립이 가능한 것이다(Aoki, 2010, p. 74). 자본주의 다양성을 조정시장경제와 자유시장경제로 구분하는 것은 제도적 상보성이 생산체제의 상이한 균형으로 나타난다는 것을 의미한다. 이렇게 제도적 상호보완성 개념은 한 제도의 변화가 다른 제도의 변화를 이끌어 낸다는 점에서 동적인 동시에 제도들 간의 상호보완적 관계가 유지되는 ‘균형’ 상태를 지향한다는 점에서 정적이다. 그러므로 상호보완성이 이야기하고자 하는 것은 제도 간의 관계는 지속적으로 제도 간의 균형을 찾아 움직인다는 변화의 과정만이 아니라 제도가 상호보완적 관계가 있다는 점에서 생산체제의 균형을 강조하는 개념이라고 할 수 있다. 하나의 변화가 다른 변화로 이어지는 조정은 체제가 균형에 이르는 과정인 것이다. 상호보완성은 이렇게 자본주의가 유사한 형태로 수렴한다는 주장을 비판하는 자본주의 다양성 논의의 핵심 축(linchipin)이라고 할 수 있다.

제도적 상호보완성은 생산체제를 구성하는 제도들 간의 유기적 관계를 설명하는 유용한 개념이지만, 그 실재를 둘러싸고 많은 논란이 있는 것 또한 현실이다(Hancké, 2009b). 제도적 상호보완성이 높을수록 경제적 성과가 좋다는 홀과 진저리치(Hall and

Gingerich, 2009)의 연구를 재현한 연구에 따르면, 상호보완성은 경제적 성과의 작은 부분만 설명할 수 있으며, 실제로는 순수한 자본주의 유형(이념형에 가까운 조정시장경제와 자유시장경제)보다는 혼합형의 경제적 성과가 더 좋았다는 결과를 제시했다(Kenworkth, 2009). 이런 경험적 결과는 제도적 상호성을 자본주의의 다양한 형태를 이해하는 절대적 준거로 사용할 수 없으며 조건부로 이해해야 한다는 볼프강 슈트렉(Wolfgang Streeck)의 주장으로 이어진다(Crouch et al., 2005, pp. 363-366). 따라서 본 연구는 [그림 5-2]에서처럼 ‘제도적 상호보완성’을 “있고 없고”라는 여부의 문제가 아닌 “높고 낮은” 수준의 문제로 접근하려고 한다. 이렇게 접근하면 현실 세계에서 제도적 상호보완성은 상보성이 매우 강해 제도의 일관성이 높은 사례와 매우 약한 상보성이 존재하는 제도의 비일관성이 높은 사례의 중간 어디인가에 위치한다고 추정할 수 있다.



[그림 5-2] 제도적 상호보완성의 수준

또한 두 제도 간의 상호보완성은 낮지만 세 제도 간의 상보성은 높은 경우도 상상해 볼 수 있다. 부아예(Boyer)가 독일의 예를 들어 제시한 것처럼 기업의 공동결정권은 주주가치와 양립할 수 없지만, 조기은퇴라는 제도를 통해 세 제도가 공존할 수도 있다(Crouch et al., 2005, p. 370). 그러나 이렇게 정의를 해도 앞서 언급한 것과 같이 제도적 상보성의 정도가 사회·경제적 성과와 관련이 있는지와 제도적 상보성이 높은 유형 중 어떤 유형이 더 성과가 좋은지는 여전히 논란이 될 수 있다. 정리하면, 생산체제와 복지체제를 통합적 관점에서 접근하는 이 글에서는 제도적 상호보완성을 두 체제를 통합적으로 이해하는 유용한 개념으로 받아들이지만, 둘 간의 상보성은 어디까지나 수준의 문제이고, 다른 제도와의 공존이라는 측면에서 접근할 필요가 있다는 관점에서 서 있다.

## 제2절

## 사회경제 시스템의 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국 복지체제의 전망을 이야기하기 전에 사회경제 시스템이 어떻게 변화할지에 관한 대략적인 이해가 필요해 보인다. 왜냐하면 사회(국가)는 시대의 규정성으로부터 자유로울 수 없기 때문이다. 만약 사회가 자유롭게 무엇인가를 결정한다면, 그것은 시대의 규정성 내에서의 자율성이자, 그 밖에서의 자율성이라고 보기는 어렵다. 제2차 세계대전 이후 케인스주의가 전 세계를 주도하고 있을 때, 1980년대부터 지난 40년의 신자유주의의 사상적 기초를 제공했던 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)도 1960년대에는 스스로를 케인스주의자라고 이야기했다(Barro, 2004). 미국 공화당의 대통령이었던 보수주의자 닉슨은 1971년 “우리는 이제 모두 케인스주의자들이다(We are all Keynesians now)”라는 유명한 말을 남기기도 했다(Arthur, 2009). 그러므로 2021년 갑자기 우리에게 다가온 코로나19 팬데믹과 이후 사회경제 시스템의 변화 가능성을 검토하는 것은 한국 복지체제를 규정하는 커다란 힘을 이해한다는 점에서 유의미할 것으로 보인다.

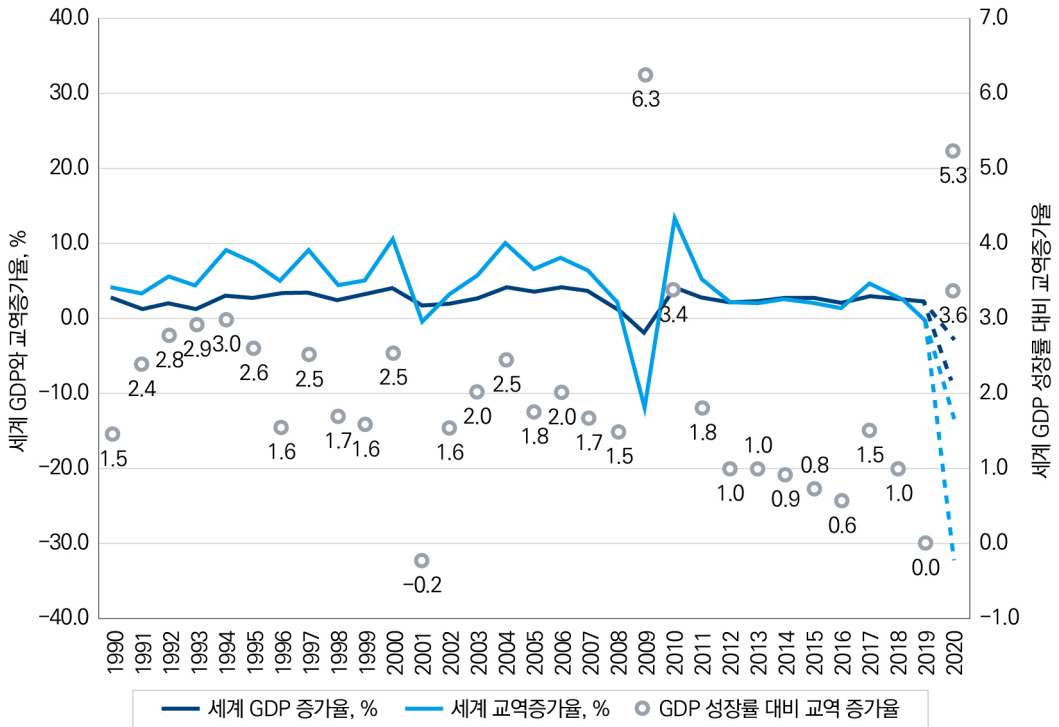
가장 먼저 언급해야 할 것은 세계 경제를 관리하는 기본 정책 패러다임이 변화하고 있다는 점이다. 1970년대부터 케인스주의의 대안으로 등장한 신자유주의는 국가의 적극적 역할보다는 인플레이션 통제와 재정균형을 강조하면서, 완전고용과 적정한 소득을 보편적으로 보장했던 복지국가의 역할을 심각하게 위축시켰다. 특히 2008년 금융위기에 직면한 주요국들은 적극적인 정부의 개입을 통해 위기를 넘기자, 2010년 6월 캐나다 토론토에서 개최된 주요 20개국(G20) 정상회의에서 ‘지속 가능한 균형성장’이라는 사실상의 긴축을 선언하며 신자유주의 기조로 되돌아갔다(Blyth, 2016[2013]).<sup>19)</sup> 그러나 긴축은 대침체라는 위기를 완화하는 대안이 아니라 위기를 강화하는 문제라는 것이 확인되면서, 긴축에 대한 지속적인 문제 제기가 IMF와 같은 신자유주의 기관 내부에서 불거지고 있었다. IMF의 분석에 따르면 정부의 재분배정책은 신자유주의 이론처럼 지속성장과 직접

19) 또한 KOTRA, “캐나다, 제4차 토론토 G20 정상회담 주요 쟁점합의 사항”을 참조( [https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE\\_NO=3&MENU\\_ID=410&CONTENTS\\_NO=1&bbsGbn=242&bbsSn=242&pNttSn=98970](https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=410&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=242&bbsSn=242&pNttSn=98970))

적 관련이 없었다. 하지만 지속성장은 불평등과 부의 관계에 있다는 것이 분명해지면서, 적극적인 재정정책이 불평등을 낮추고, 이렇게 낮아진 불평등이 지속성과 관련된다는 경험적 결과를 발표했다(Ostry, Berg, and Tsangarides, 2014; Ostry, Loungani, and Berg, 2019). IMF가 지속성장을 위해 긴축이 아니라 적극적 재정정책이 필요하다는 것을 선언한 것이다. 그리고 2020년 10월 미국 워싱턴에서 개최된 IMF와 세계은행의 연례 회동에서 IMF와 세계은행은 사실상 지난 40년간 세계 경제를 지배했던 긴축의 실질적인 종식을 선언하기에 이른다(Giles, 2020). 글로벌 거시경제를 관리하는 정책 패러다임의 기초가 변화한 것이다. 이러한 경제정책 패러다임의 변화는 (당장 큰 변화가 있는 것은 아니겠지만) 코로나19 팬데믹 이후 국민국가가 국민의 삶의 질을 높이기 위해 코로나19 팬데믹 이전보다 더 적극적인 역할을 할 수 있는 여지를 넓혔다고 할 수 있다.

두 번째로 주목해야 할 현상은 글로벌라이제이션의 둔화이다. 글로벌라이제이션의 둔화는 코로나19 팬데믹이 발생하기 이전인 2008년 금융위기 이후 이미 나타나고 있었다. [그림 5-3]을 보면 2008년 이후 교역 증가율이 세계 GDP 성장률보다 낮거나 거의 같아진 것을 확인할 수 있다. 2019년 초 영국의 중도보수 성향 경제주간지 이코노미스트(The Economist, 2019)는 이러한 현상을 슬로벌라이제이션(Slowbalisation)<sup>20</sup>이라고 표현할 정도였다. 특히 세계 경제의 기관차 역할을 했던 중국 및 신흥개발국가와 세계 경제가 얼마나 밀접히 결합되어 있는지를 보여주는 지표인 무역결합도가 2008년 이후 낮아지기 시작했다(Lund, Manyika, Woetzel, Bughin, Krishnan, Seong, and Muir, 2019). 이런 상황에서 코로나19 팬데믹이 닥치면서 국가 간 교역이 급감한 것이다. 이러한 변화는 국민국가가 주권, 민주주의, 하이퍼 글로벌라이제이션 중 두 가지만을 선택할 수 있는 트릴레마에서(Rodrik, 2011[2007]) 벗어날 수 있는 계기가 됨으로써 국가가 국민의 삶을 높이는 적극적 역할을 할 수 있는 전기가 될 수도 있다. 더욱이 글로벌 가치사슬이 재편되는 과정에서 이루어질 산업구조의 변화 또한 글로벌라이제이션의 둔화와 함께 지켜보아야 할 것이다.

20) 'slow'와 'globalisation'의 합성어로 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계화가 후퇴하는 현상을 의미한다.



[그림 5-3] 세계 GDP 성장률과 교역 증가율(1990~2020년)

자료: WTO(2020), “Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy”, Trade forecast press conference, [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr855\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm)

세 번째는 지식경제의 가속화이다. 비대면 사회로 대표되는 디지털 기술발전으로 인한 변화는 코로나19 팬데믹 이전부터 확산되고 있었지만, 코로나19 팬데믹을 거치면서 전면적으로 확산되고 있다. 점점 늘어나는 플랫폼, 기 노동 등 전통적인 고용관계로는 분류할 수 없는 노동 형태가 증가하고 있고, 사업 형태도 점점 늘어나고 있다. OECD(2019a, p. 13)의 조사에 따르면 회원국들은 플랫폼 노동(platform work), 자영업(self-employment), 기간제 노동(fixed-term & temporary work) 등을 새로운 노동 형태로 인식하고 있으며, 제로시간 노동, 온콜 노동 등도 새로운 노동 형태로 등장하고 있다(OECD, 2019a). 전통적인 자영업자와 상이한 형태의 직군도 등장하고 있다. 일반적으로 이러한 경우 단일 고객이 자영업자의 노동을 통제한다는 점에서 종속적 자영업자라고 부르는데, 전체 자영업자 중 그 비율이 슬로바키아에서는 28.7%, 덴마크에서는 대략 6.4%, 평균적



으로 15.9%에 이르는 것으로 알려져 있다(OECD, 2019b).<sup>21)</sup> 이러한 기술 변화는 산업 구조와 노동시장을 근본적으로 변화시킨다는 점에서 복지체제의 미래를 전망하는 데 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 특히 디지털 기술로 대표되는 지식경제가 요구하는 인적 자본의 수준이 점점 더 높아진다는 점에서 양질의 사회서비스를 확대하는 것은 디지털 경제의 필요뿐만 아니라 이를 보편적으로 누려야 하는 시민의 권리가 이전보다 더 중요해졌다는 것을 의미한다.

마지막으로, 권력관계의 변화를 눈여겨볼 필요가 있다. 코로나19 팬데믹 이전에 서구 사회는 극우정당의 준동으로 몸살을 앓았다. 전통적인 좌파 정당이 하층(노동자)계급의 경제적 어려움에 적절히 대응하지 못하면서, 유럽 전역에서 극우정당들이 이들의 대안 정당으로 부상한 것이다(Fraser, 2021; Piketty, 2020[2019]). 독일의 사례를 보면 2013년 선거에서 1.9%를 득표했던 극우정당 ‘독일을 위한 대안(AfD)’은 2017년 총선에서 12.6%를 득표하면서 제3당으로 올라섰다. 복지국가의 전형으로 알려진 스웨덴에서는 극우정당인 스웨덴 민주당이 2014년, 2018년 총선에서 각각 12.9%, 17.5%를 득표하면서 제3당을 유지하고 있다. 프랑스는 2017년 대선에서 극우정당 국민전선의 후보인 마린 르펜(Marine Le Pen)이 33.9%를 득표했다. 하지만 코로나19 팬데믹이 극우정당의 성장에 제동을 거는 일이 벌어졌다. 2021년 9월 26일에 치러진 독일 총선을 보면, 사민당이 25.7%의 득표율로 제1당으로 복귀했고 독일을 위한 대안은 11.5%를 얻어 제4당으로 내려앉았다. 이러한 현상이 다른 국가들로 파급될지는 지켜볼 일이지만, 코로나19 팬데믹 국면에서 국가가 국민의 안전을 위해 적극적으로 개입하고, 팬데믹으로 인해 국가 간 인적 교류가 막히면서 극우정당에 대한 국민의 지지가 낮아졌다는 평가가 있다(경향신문, 2021). 결국 팬데믹 이후 복지국가의 확장은 극우세력의 준동을 막고 국민의 삶을 지키는 유력한 길이라는 것이 확인되었다고 할 수 있다.

21) 자영자보다는 노동자성이 강한 새로운 노동자라는 의미에서 영어 본래 의미대로 ‘자기계정 노동자(own-account worker)’로 부르기도 한다.

## 제3절

# 대안적 복지체제 전략의 구상

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 생산체제의 특성과 변화

한국 복지체제의 전망을 생산체제와 연동해 살펴보기 전에 ‘복지체제’의 관점에서 한국 생산체제의 특성에 대한 개략적인 설명이 필요해 보인다. 한국의 생산체제는 다양한 방식으로 정의할 수 있지만, 본 연구의 분석 틀에서는 조정 방식과 성장 방식을 중심으로 접근할 수 있을 것이다(Hall and Soskice, 2001; Hassel and Palier, 2021; 윤희식, 2021a). 한국의 생산체제는 조정이 전국적으로, 산별로 이루어지는 조정시장경제의 전형인 스웨덴, 독일과 상이하며, 시장을 중심으로 조정이 이루어지는 자유시장경제와도 차이가 있다. 대기업집단에서 그룹 단위로 이루어지는 조정은 앞서 언급했듯이 한국의 수출 주도 성장체제의 특성과 밀접하게 연관되어 있다. 한국의 주요 수출품이 자동차, 조선 등 고품질 제조업 상품과 반도체, 휴대전화 등 첨단 ICT 제품으로 이루어져 있는 것도 특징이다. 서구와 비교하면, 독일의 고품질 제조업 상품과 스웨덴, 핀란드 등의 ICT 첨단 제품(Hassel and Palier, 2021) 모두 한국의 수출 주도 성장체제의 전략 상품이라고 할 수 있다. 다만 ICT 산업의 발전이 생산과 관련된 다이내믹 서비스의 발전과 수출로 이어지지 못했다는 점에서 스웨덴과 차이가 있다. 고품질 제조업 상품도 숙련 노동에 기초한 경쟁력이 아니라 숙련 노동을 우회하는 자동화를 통한 경쟁력 강화라는 점에서 차이가 있다.

한국의 성장 모델은 숙련 노동의 고용을 최소화하고, 이를 첨단 자동화 설비로 대체해 비용을 통제한다는 점에서 독특하다고 할 수 있다(윤희식, 2019b). 한국의 고유한 생산 방식 특성을 분석한 조형제(2016)가 ‘기민한 생산 방식’이라고 명명한 것도 바로 이러한 생산체제의 특성을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 더불어 최첨단 자동화 설비는 뛰어난 엔지니어를 필요로 한다는 점에서, 한국의 숙련 형성이 대학을 위계적으로 서열화하는 일반 숙련을 강화하는 방식으로 제도화되어 있다고 할 수 있다. 일반 숙련에 필요한 역량을 측정할 수 있는 표준화된 시험을 통해 높은 점수를 받는 학생을 선발하는 위계화된 대학

서열 구조는 이러한 생산체제의 특성이 반영된 것이다. 엔지니어 중심의 한국 생산체제는 상대적으로 낮은 부가가치를 창출하기 때문에, 생산의 비용을 통제하는 것이 매우 중요하다(Avljiaš, Hassel, and Palier, 2021). 이렇게 상대적으로 낮은 부가가치를 창출하는 생산체제에서 사회적 비용 부담을 낮추기 위한 저부담·저복지(낮은 세금·낮은 급여)는 필연적 결과라고 할 수 있다. 한국 복지체제의 공·사적 영역에서 나타나는 역진적 선별성은 이러한 한국 생산체제의 특성과 때로는 강력하게, 때로는 느슨하게 상호보완적 관계를 갖고 있다고 할 수 있다.

나아가 한국 생산체제의 특성에 부합하는 새로운 복지체제를 구상함에 있어 2008년 금융위기 이후 글로벌 경제정책의 전환은 주목할 가치가 있어 보인다. 글로벌 금융위기 이후 미국을 비롯한 주요 자본주의 국가에서는 1970년대 이후의 신자유주의적 질서를 규정해 온 정책 패러다임에 균열이 발생하고 있다. 금융위기 이후의 대침체로 유발된 정책적 변화는 2020년 이후 코로나19 팬데믹 충격으로 인해 더욱더 변화의 속도를 높이는 양상이다. 단적으로 그 변화는 경제와 복지에서 정부의 안정화 기능을 강화하는 것으로 요약된다. 물론 주요 선진국이 주도하는 리쇼어링(reshoring)과 니어쇼어링(near-shoring)은 아직은 간헐적으로 진행되고 있으므로 이러한 변화가 최종적으로 글로벌 가치사슬을 어떻게 재구성할 것인지는 불확실한 상황이다.

한국의 경제 시스템과 산업구조는 무역과 생산의 현지화를 통해 세계 자본주의 질서와 매우 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에 글로벌 정책 패러다임의 변화는 한국의 성장 방식과 조정 방식에도 영향을 줄 수밖에 없다. 글로벌 가치사슬의 재편은 국제적 생산분업에 의존해 부품, 소재, 장비를 수입하고 이를 최종재로 조립·생산해 수출하는 한국의 성장체제가 해체되지는 않는다고 하더라도 그 취약성이 높아지게 됨을 의미한다. 한편, 하이퍼 글로벌라이제이션의 약화는 수출보다 내수의 상대적 중요성을 부각시킬 수밖에 없다. 경제 기조가 인플레이션을 통제하고 재정균형을 유지하는 것에서 고용과 소득을 보장하는 적극적 재정정책으로 선회하고 있는 것도 내수보다 수출에 의존했던 한국 생산체제의 지속가능성을 낮추는 요인으로 작동할 것이다. 이하에서 제안하는 복지체제의 대안적 구상은 한국 생산체제의 구조적 특성과 새로운 변화 요인을 전제한다.

## 2 생산체제에서 복지체제로

첫 번째 대안인 ‘생산체제에서 복지체제로’는 [그림 5-1]에서 제시한 첫 번째 방향에서 코로나19 팬데믹 이후 한국 복지체제의 전망을 그려 보는 것이다. 이 논의는 앞에서 검토한 한국 생산체제의 성격이 변화하지 않고 유지·강화됨을 전제한 것이다. 몇 가지 쟁점이 검토될 수 있는데, 첫째는 지금과 같이 불평등을 확대하고 부의 세습을 고착화하는(생산체제와 복지체제가 함께 작동한 최종 결과물로서의) 분배체제가 지속 가능한지를 묻는 것이다. 하지만 현재 분배체제가 지속 가능할 것 같지는 않다. 앞서 검토했듯이 현재 한국 복지체제는 1970년대 들어 중화학공업화를 본격화하면서 구성되기 시작해 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 형성된 체제이다. 이는 한국 복지체제가 하이퍼 글로벌라이제이션, 인플레이션의 통제와 긴축으로 대표되는 신자유주의 질서가 본격화되는 시기에 만들어진 체제라는 것을 의미한다. 앞의 절에서 논의한 바와 같이 오프쇼어링이 본격화하는 글로벌 가치사슬 재편의 시기에 한국의 생산체제는 다양한 방식의 위기에 직면할 수밖에 없을 것이다.

만약 현재의 생산체제와 복지체제를 지속하는 것이 어렵다면, 어떤 선택지가 있을까? 둘째 쟁점은 현재 생산체제의 전환이 최소화된다는 것을 전제로 복지체제의 전환을 통해 한국 사회가 직면한 위기를 풀어 가는 것이다. 사실 대기업 중심의 수출 주도형 성장 방식을 비판하면서 이를 재구성하려는 정치적 시도는 여러 차례 있었으나 실효성은 낮았다. 진보적 입장을 취하던 역대 정부는 출범 초기에는 재벌개혁을 통한 성장 동력 창출을 표명했지만 그 어떤 정부도 고도성장기에 형성된 대기업 중심형, 수출 주도형 생산체제에 대한 유의미한 전환에 성공하지 못하였다.<sup>22)</sup> 만약 현재와 같은 대기업 중심의 성장 방식에 대한 개혁이 어렵다면, 어쩌면 우리가 할 수 있는 유력한 대안 중 하나는 생산체제를 그대로 둔 채, 생산체제가 만들어 내는 사회적 문제를 복지체제를 통해 완화하는 길일 것이다.

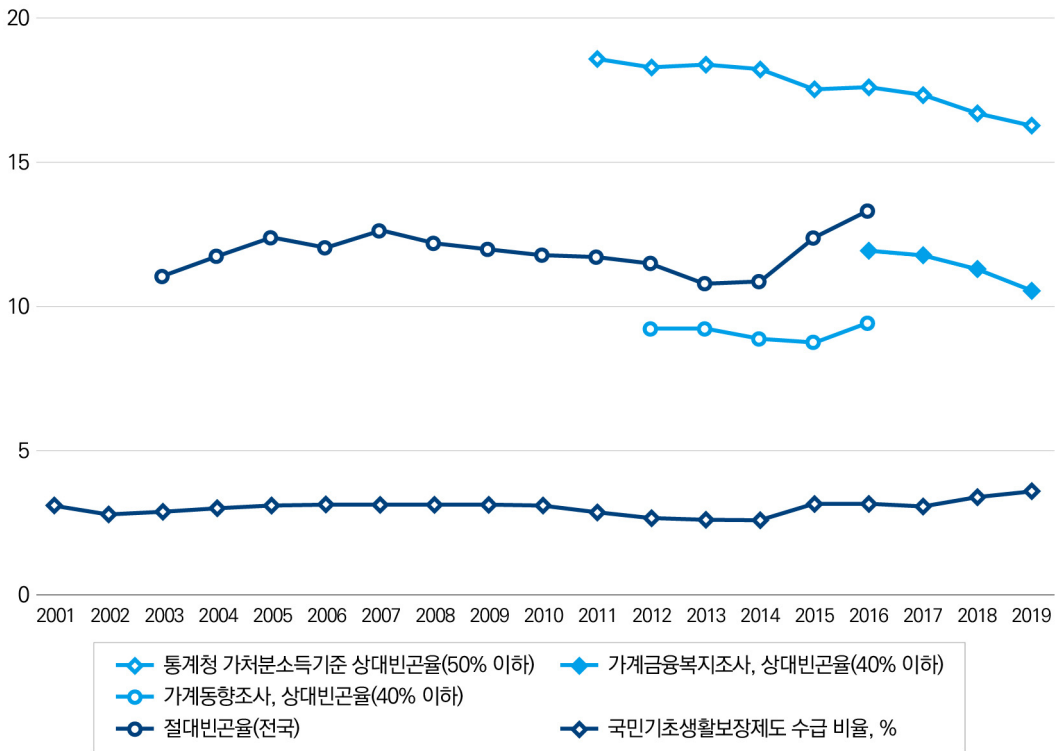
앞서 언급한 것과 같이 ‘역진적 선별성’이 한국 생산체제가 만들어 낸 복지체제의 문제

22) 문재인 대통령은 후보 시절 “재벌개혁이야말로 소수 재벌만이 아니라 중소기업과 골목상권, 가게 등이 함께 성장하고, 국민 성장을 이루는 새로운 성장 동력”이라는 입장을 표명하였다(한겨레, “청 ‘삼성에 손발리기-재벌개혁 의지 약화’ 우려시선 의식한 듯” 2018년 8월 4일). 같은 정당 소속의 김대중·노무현 대통령 역시 집권 초기의 정책적 입장은 유사하지만 집권 이후 짧게는 6개월, 길게는 1년이 지나면 재벌개혁을 통해 한국 경제의 살 길을 모색하려는 노력은 약화되었다(윤홍식, 2019b).

를 집약적으로 보여 주는 것이라고 한다면, 복지체제의 과제는 이 역진적 선별성을 완화하는 대안을 제시하는 것이다. 생산체제가 만들어 낸 중층적 이중구조에 맞게 사회적 위험에 대응할 수 있는 복지체제를 재구조화하는 것이다. 이러한 대안은 보편주의 복지제도를 근간으로 선별적 제도가 보완하는 체제 수준의 보편주의를 지향하자는 의미는 아니다. 정규직으로 대표되는 중산층은 안정적 고용과 일정한 소득을 보장받고 있지만 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도(주로 사회보험)의 급여 수준이 사회적 위험에 직면하기 이전의 생활 수준을 유지할 수 있을 정도로 충분하지는 않기 때문에 민간 보험에 가입한다. 하지만 민간 보험은 우리가 알고 있는 것처럼 가입자가 낸 보험료의 일부만을 돌려준다. 예를 들어, 생명보험사는 가입자가 낸 보험료의 57.1%만 급여로 지급한다. 반면 건강보험과 같은 사회보험은 가입자가 낸 보험료의 175.8%를 급여로 제공한다(최기춘·이현복, 2017). 대안은 사회보험료의 급여 수준을 높여 가입자가 별도의 민간 보험에 가입할 동인을 감소시키는 것이다. 문제는 사회보험료를 높이면 가입자의 부담만이 아니라 사용자의 부담이 증가할 수밖에 없다. 물론 한국 생산체제는 숙련 노동의 고용을 최소화했기 때문에 전체 취업자 중 사회보험료를 부담해야 할 노동자의 규모 자체가 작다. 수출 대기업도 고용하는 노동자의 규모가 상대적으로 작기 때문에 사회보험료를 높여도 기업이 부담해야 할 사회보험료의 규모는 그렇게 크지 않을 수도 있다. 이 대안은 결국 한국의 생산체제에서 기업이 어느 수준까지 사회보험료를 부담할 수 있을지가 관건이 될 것이다.

셋째는 소득 창출 능력이 없거나 매우 낮은 인구집단, 정기적이고 안정적인 소득원을 갖지 못하는 인구집단을 어떻게 보호할 것인가의 문제이다. 전자는 고용계약과 무관한 반면, 후자의 집단은 고용계약의 불안정성에서 문제가 비롯된다. 사회보험은 고용과 연계된 공적 보장제도이지만 우리나라 생산체제에서 사회보험의 보호를 받는 고용계약 형태는 매우 제약적이다. 또한 기존의 비정규직 노동이나 자영업자에 더해 플랫폼 노동이나 깃 노동과 같이 새로운 고용계약이 늘어남에 따라 사회보험으로부터의 사각지대는 더욱 확대되고 있는 실정이다. 현재로서는 생산활동에 참가하기 어렵거나 소득원이 없는 인구집단에 대한 사회적 보장은 국민기초생활보장제도가 담당하고 있지만 수급 대상은 매우 제한적이다. [그림 5-4]를 보면 2019년 기준 국민기초생활보장제도의 수급자 규모는 188만 1천 명으로 전체 인구의 3.6%에 불과하다. 2019년 상대빈곤율(가구원 균등화 중위소득의 50% 이하에 해당하는 가구의 비율)은 16.3%였고, 현재 국민기초생활보장제

도 생계급여의 수급 조건인 (기준) 중위소득의 30%와 가장 가까운 중위소득 40% 이하의 빈곤율이 10.5%였다. 최근 자료는 아니지만 절대빈곤율을 측정한 자료를 보면 절대빈곤율(기초생계비 이하 소득 가구의 비율)은 대략 11~12% 수준인 것으로 나타난다. 빈곤율과 관련한 이런 통계를 고려하면, 공공부조를 통해 기초생활을 보장받는 계층이 대단히 제한적이라는 것을 알 수 있다. 이처럼 현재 한국 복지체제에서 실업, 노령, 질병 등의 사회적 위험에 직면해 소득을 상실할 경우 사회보험의 대상자인 일부 계층과 공공부조의 대상이 되는 인구의 3~4%인 극소수 집단을 제외한 대부분의 국민은 아무런 사회적 보호제도 없이 방치된다고 할 수 있다.

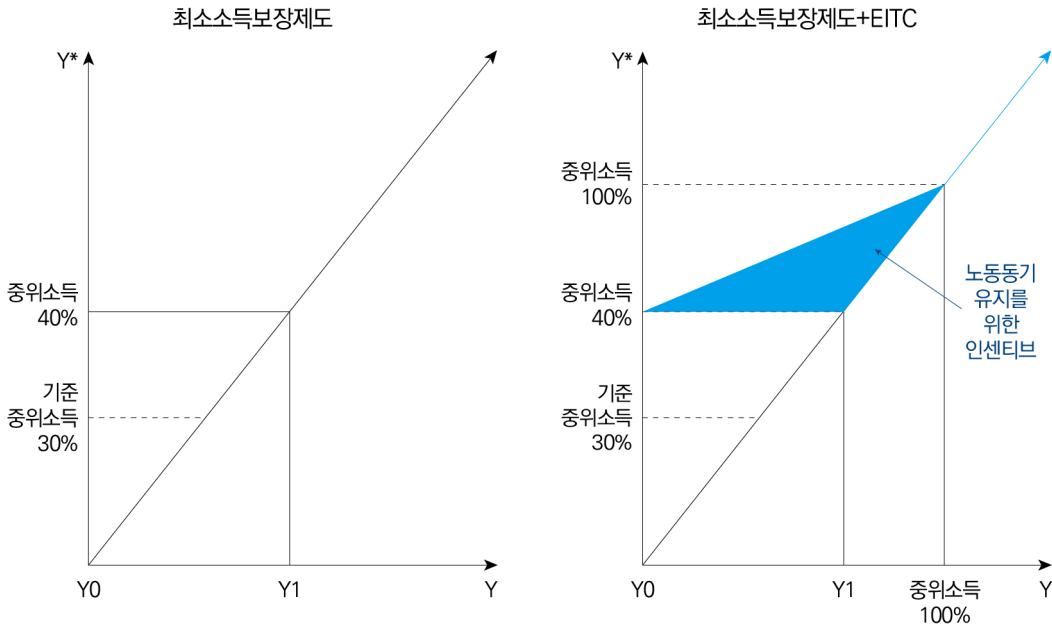


[그림 5-4] 빈곤율과 국민기초생활보장제도 수급 비율(2001~2019년)

자료: 통계청, e-나라지표 - 국민기초생활보장제도 수급 현황, 중위소득 50% 빈곤; 한국보건사회연구원(2020), 2020년 빈곤통계연보 - 상대빈곤율 40% 이하; 한국보건사회연구원(2017), 2017년 빈곤통계연보 - 절대빈곤율.

이러한 현실을 감안할 때 가장 중요한 과제는 국민 중 누구나 빈곤을 이하로 소득이 낮아지면 최소한 빈곤을 수준의 소득을 보장해 주는 최소소득보장제도의 도입이라고 할 수 있다. 기술 변화로 인해 새롭게 확대되는 플랫폼, 기 노동자 등 불안정한 노동을 하고 있는 계층 또한 소득이 일정 수준(대략 중위소득 100%) 이하로 내려간다면 기본적으로는 최소소득보장제도의 대상이 될 수 있다. 최소소득보장제도의 특성은 노동시장의 지위(예를 들어 자영업자 여부, 플랫폼 노동의 종속성 여부 등)와 관계없이 소득 기준만으로 급여 대상을 선정하기 때문에 새로운 노동 형태를 보호하는 최후의 안전망이 될 수 있다.

[그림 5-5]의 왼쪽 그림에서 보는 것과 같이 중위소득 40~50%를 빈곤선으로 설정하고 소득이 이 기준선 이하로 떨어질 경우 그 차액을 보충성의 원칙에 따라 보장해 주는 방식이다. 자산이 아주 많은 경우를 제외하고 모든 국민은 소득 기준만으로 생계급여를 보장받는 방식이다. 다만 이러한 제도가 근로 동기를 해칠 것이라는 우려가 제기될 수 있기 때문에 [그림 5-5]의 오른쪽 그림과 같이 최소소득보장제도에 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)와 유사한 목적으로 근로 동기를 높일 수 있는 공제제도를 도입하는 방식을 고려할 수 있다. 기준선을 넘는 소득에 대해 중위소득 100%까지 50%의 공제율을 적용하는 방식이다. 예를 들어, 기준선을 중위소득 40%로 설정하면 1인 가구 기준으로 수급 기준은 월 소득 75만 원 정도가 된다. 이때 월 소득 75만 원이 넘는 소득에 대해서는 50%만 보충성의 원칙을 적용하고 나머지 소득은 추가 소득으로 중위소득 100%까지 인정한다는 것이다. 노인, 장애인, 청년 등에 대한 소득보장제도도 이러한 틀을 준용할 수 있다.



[그림 5-5] 최소소득보장제도(중위소득 40%)와 EITC

자료: 윤희식(2021a).

이와 같이 소득보장정책을 사회보험과 최소소득보장제도(관대한 공공부조)의 이중구조로 구성하는 이유는 보편적 사회보장은 기업이 부담해야 할 사회적 비용이 크기 때문이다. 한국처럼 제조업 중심의 (상대적으로 높은 부가가치를 창출하지 못하는) 수출 주도 성장 방식의 생산체제에서는 사회적 비용 부담이 큰 보편주의 복지체제가 실현될 가능성은 낮다. 기업 입장에서 보면 제품의 수요탄력성이 높은 제품을 수출하는 경우 (사회지출로 인한) 비용 상승을 가격에 전가하기가 어렵기 때문이다. 체제 차원에서 보면 이러한 복지체제는 안정적 소득과 고용을 보장받는 소수에게는 보험수리 원칙에 입각한 사회보험을 적용하고 나머지 대다수 국민에 대해서는 최소소득을 보장하는 선별주의 복지체제를 구축하는 것이다. 문제는 선별주의 복지체제가 취약계층에게 복지를 집중한다고 해도 공적 복지에 쓸 수 있는 재원의 규모 자체가 작기 때문에, 최소소득보장의 수준을 기본생활을 보장할 수 있는 수준까지 높이는 것이 불가능하다는 것이다. 중위소득 40%를 기준으로 개인과 가구의 소득이 이 기준보다 낮은 경우, 소득 기준만을 적용해 보전해 주는 것도 쉽지 않을 것이다. 그러므로 관대한 선별주의 복지체제(이중구조)를 구성하는 것은



현행 생산체제를 유지하는 조건에서는 복지체제를 확대할 수 있는 최대치라고 할 수 있다. 현실 세계에서는 선별주의 복지국가로 분류되는 국가들 중 이러한 수준의 선별적 복지를 실현하는 복지국가는 없다.

사회서비스도 현재와 같이 민간이 정부가 정한 범위 내에서 영리활동을 하거나 정부의 업무를 위탁받은 민간 기관이 사회서비스를 제공하는 방식에서 벗어나기 어렵다. 만약 가능하다면, 민간 영리 기관을 최소화하고 정부의 업무를 비영리 민간이 위탁받는 방식, 현재의 국공립 보육시설과 같은 형태의 서비스 기관을 늘리는 것이 최선의 대안이 될 수 있다. 문재인 정부가 추진한 사회서비스원은 이러한 전략의 일환이라고 할 수 있다.

정리하면, 현재 생산체제를 유지하는 것을 전제했을 때 한국 복지체제의 전망은 현재 체제를 그대로 유지하거나, 만약 가능하다면 앞서 언급한 것과 같이 상대적으로 관대한 선별적 복지체제를 구축하는 것이 최대치가 될 수 있다. 이러한 복지체제에서는 시장에서의 불평등한 지위가 공적 복지에서도 그대로 적용되는 복지의 이중화를 피할 수 없다. 그러나 이러한 전환에 성공한다면, 적어도 한국 사회가 절대빈곤에서는 벗어날 수 있다는 점에 부분적으로 긍정적인 측면이 있다. 그러나 코로나19 팬데믹이 가속화한 지식경제의 확산은 높은 수준의 인적자본을 보유한 광범위한 시민의 역량에 기초한 혁신사회라는 점을 고려하면, 공적 복지를 이중화하는 이런 선별적 복지체제가 한국 사회의 지속가능성을 담보할 수 있을지는 회의적이다. 어쩌면 이러한 대안은 문제를 해결하지 않고 문제를 일시적으로 완화하거나 뒤로 미루는 전략일 수도 있다.

### 3 복지체제의 전환을 통한 생산체제의 전환

현재의 생산체제를 그대로 두고 공적 복지를 강화하는 접근 방식은 이 자체만으로는 한국 사회가 직면한 문제를 풀기 어렵다는 반론이 제기된다. 사실 지금까지 본 연구에서 주장한 내용의 핵심 중 하나가 생산체제와 복지체제는 제도적으로 상호보완적 관계가 있으면서 한 사회의 분배체제를 구성한다는 것이다. 자본주의 다양성 논의는 독일, 스웨덴 등과 같은 조정시장경제는 보편적 복지체제와 상호보완적 관계에 있는 반면, 미국, 영국 등과 같은 자유시장경제는 선별적 특성이 강한 자유주의 복지체제와 밀접한 관계가 있다고 주장한다(Schröder, 2013; Hall and Soskice, 2001). 생산체제와 숙련 형성이 밀접

한 관계를 갖고, 숙련 형성이 복지체제와 밀접한 관련을 갖는다는 것도 자본주의 다양성 논의의 핵심 주장이다(Thelen, 2021). 최근에는 한 걸음 더 나아가 성장 방식과 복지체제 또한 밀접한 관련이 있다는 주장으로 이어지고 있다(Hassel and Palier, 2021). 고품질 제품(제조업)을 수출하는 독일은 사회적 비용을 낮추는 동시에 핵심 노동력의 숙련을 유지해야 하는 이중과제로 인해 복지체제의 이중화가 나타나고 있다. 독일의 사례는 공적 복지가 계층화되어 있는 보수주의 복지체제의 특성이 성장 방식과 어떻게 연결되는지를 설명한다(Esping-Andersen, 1990). 반면 ICT와 다이내믹 서비스와 같은 최첨단 제품을 수출하는 스웨덴은 인적자본이 경쟁력의 핵심이기 때문에 보편적 소득보장제도와 사회서비스를 제도화하고 있다. 즉, 체제 차원에서 보편주의를 실현하는 시민주의 복지체제는 스웨덴의 성장 방식의 특성을 통해 이해될 수 있는 것이다.

이와 같은 설명은 성장 방식을 생산체제의 중요한 구성요소라고 보면 자연스러운 주장이다. 그렇다면 현재의 한국 생산체제를 그대로 두고 한국 복지체제가 직면한 문제에 대응한다는 것은 분명한 한계를 가질 수밖에 없다. 특히 자유주의 복지체제의 사회경제적 성과가 비교 대상국들보다 좋지 않다는 현실을 고려하면, 현재의 생산체제하에서는 한국이 아무리 잘해도 영미권 복지를 넘어서기는 어려울 것으로 보인다. 물론 현재 생산체제를 그대로 두고 단기적으로 공적 복지를 관대한 수준으로 확대할 수도 있다. 그러나 이런 방식의 공적 복지 확대에 대해서는 정부의 이전소득으로 내수를 진작해 온 남유럽이 겪었던 저성장·저성과 함정에 빠질 수 있다는 우려가 제기된다. 결국 가장 이상적인 대안은 성장체제와 복지체제를 동시에 바꾸는 것이지만, 이러한 대안이 말처럼 쉬운 일은 아니다. 앞서 언급했듯이 개혁을 지향하는 정부가 성장 방식을 바꾸겠다는 공약과 함께 여러 차례 집권했지만 다시 익숙한 성장 방식으로 되돌아갔던 이유이다.

이하에서는 ‘콜럼버스의 달걀’과 같은 역발상을 새로운 대안으로 제안해 보고자 한다. 복지체제를 바꾸어 성장체제를 전환하자는 것인데, 이러한 발상은 적어도 지금까지는 익숙하지는 않을 것이다. 그러나 생산체제의 다양성을 구분하는 핵심을 가장 단순화하면 생산에 소요되는 ‘비용을 어떻게 조정할 것인가’라는 문제와 연관된다. 이러한 관점을 적용해 보면 복지체제를 바꾸어 생산체제를 전환하겠다는 주장이 허무맹랑한 생각만은 아닐 것이다. 사실 사회보장을 확대해 기업가 정신을 고취하고 생산적 고용을 늘리며, 이를 통해 산업을 고도화(구조조정)할 수 있다는 생각은 (주류는 아니었지만) 경제학에서 지속적으로 제기되었던 방법이라 할 수 있다(Behrendt, 2013). 예컨대 임금 주도 성장은 이

러한 발상을 이론체제로 정립한 것이다(Lavoie and Stockhammer, 2013). 1997년 IMF 외환위기로 해방 이후 처음으로 민주적인 절차에 따라 수평적 정권교체가 일어난 이래 생산체제를 직접 바꾸려는 시도가 성공적이지 못했다는 것을 받아들인다면, 이제 달걀의 아랫부분을 깨서 달걀을 세우는 방법, 즉 복지체제의 전환을 통해 생산체제의 전환을 꾀하는 방법은 새로운 대안으로서 시도할 가치가 있어 보인다. 복지체제의 전환은 세 가지 방향에서의 정책 설계를 필요로 한다.

첫 번째는 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도를 고용관계에 기초한 제도에서 소득에 기초한 제도로 전환하는 것이다. 문재인 정부가 추진하고 있는 전국민 고용보험 제도를 고용보험에 국한하지 않고 사회보험 전체로 확대하는 것으로 일정한 소득이 있는 모든 국민을 사회보험제도에 포괄하는 방식이다. 가입자는 소득에 비례해 보험료를 내고 사회적 위험에 직면했을 때 이전 생활 수준을 유지할 수 있는 수준에서 기존 소득의 60~80%로 (상한과 하한이 있는) 비례적 급여를 받는 것이다. 이 제도는 고용상 지위는 물론이고 기업 규모와 관계없이 소득활동을 하는 모든 개인을 단일 사회보험제도로 포괄하는 것이다. 이를 통해 사회적 위험에 대응하는 사회적 연대의 범위를 대폭 확대할 수 있다. 소득 기반 사회보험의 중요한 장점은, 고용관계에 기초한 사회보험에서 논란이 되는 플랫폼 노동자의 종속성 여부, 가짜 자영업자 등이 더 이상 큰 문제가 되지 않는다는 것이다. 이는 사회보장제도가 고용관계, 노동자성 등에 기초해 급여 대상을 확정하는 것이 아니라 소득활동에 기초해 급여 대상자를 설정하기 때문이다.

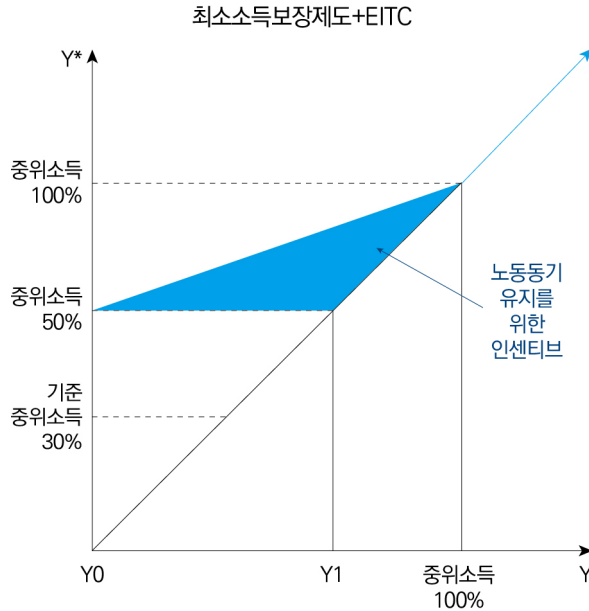
전 국민 사회보험을 실현하기 위해서는 두 가지 장벽을 넘어야 하는데 그 첫째는 기업의 사회보험 부담을 어떻게 제도화할 것인가의 문제이다. 보편적 사회보험의 실행이 (비용 부담 문제로 인해) 기업이 정규직 노동자를 고용하는 것은 물론이고 노동자를 고용하는 것 자체를 꺼리는 상황이 되는 것을 막기 위해서는 기업의 사회보험료 부담을 매출에 부과하는 방식을 검토할 필요가 있다. 사회보험료를 이윤에 부과하게 되면, 이윤을 내지 못한 기업의 사회보험료 부담을 털어 주게 된다. 일반적으로 이윤을 내지 못하는 기업은 대부분 경쟁력이 없는 기업이라는 점을 고려하면, 이 방식은 경쟁력이 없는 기업에 보조금을 지원하는 의도하지 않은 왜곡을 야기할 수 있기 때문이다. 따라서 이윤보다는 매출에 기초해 기업에 사회보험료를 부과하는 방식이 타당해 보인다. 이와 같이 사회적 위험에 대한 비용을 기업의 비용구조에 내재화하는 것은 경쟁력 없는 기업이 경쟁력을 높이는 동인을 제공한다. 동시에 사회보험료 부담으로 인해 경쟁력이 낮아진 기업에 대해서

는 구조조정이 원활해야 하며 이 과정을 통해 산업구조의 고도화가 가능해진다. 즉, 생산체제 내에서도 구조적 변화가 수반되지 않는다면 복지체제의 전환이 그 자체로 생산체제의 전환을 보장하는 것은 아니다. 특히 복지체제의 전환(전 국민 사회보험의 도입)은 기업의 비용구조를 바꾸는 것 외에 사회적 측면에서도 생산체제의 전환(산업구조 고도화)에 유리한 환경을 만들게 된다. 전 국민 사회보험은 실직에 따른 노동자의 사적 비용을 분담하기 때문에 기업 구조조정에 대한 사회적 저항과 정치적 비용을 낮추는 효과가 있다.

전 국민 사회보험 도입을 위한 둘째 고려 사항은 자영업자를 사회보험에 포괄하는 제도를 어떻게 설계해야 하는가이다. 자영업자는 임금노동자와 달리 실업보다는 폐업을 예방하는 차원의 지원을 선호한다(이성원, 2020). 실업급여를 받는다는 것은 자영업자에게 폐업을 의미하기 때문이다. 더욱이 자영업자의 실제 소득에 대해 임금노동자들이 불신하는 상황에서 자영업자를 임금노동자와 단일한 사회보험에 포괄하는 것에 대해 사회적 반발이 있을 수 있다. 자영업자와 비자영업자의 우려를 고려해 당분간 전 국민 사회보험을 단일한 제도 내에 두 개의 급여제도를 운영하는 일제양여(一制兩興) 방식으로 운영할 수도 있다. 실시간 소득 파악을 통해 소득 파악이 투명하게 이루어지기 전까지 자영업자는 별도의 기여와 별도의 급여 방식으로 운영하는 것이다. 또한 폐업 문제에 대한 자영업자의 선호를 반영하여, 자영업자에 대해서는 폐업을 해야만 급여를 지급하는 것이 아니라 매출이 생계가 어려울 정도로 떨어지는 경우에 생계비를 일부 지원하는 실업급여 방식도 고려할 수 있다.

두 번째는 전 국민 사회보험에서 배제되는 사람들을 공적 사회보장제도로 포괄하는 과제이다. 사회보험의 대상이 되기 위해서는 일정 수준 이상의 소득이 있어야 하는데, 모든 시민이 소득활동을 하는 것은 아니다. 따라서 앞서 ‘생산체제에서 복지체제로’에서 검토했던 것과 같이 전 국민 사회보험이 포괄하지 못하는 시민들에게는 기본적인 생활을 할 수 있도록 지원하는 별도의 소득보장제도가 필요하다. 기본적으로 최소소득보장제도에 근로 동기 장치를 추가하는 방식으로 제도를 설계해야 하는 것은 동일하지만, 급여 수준은 앞서 언급했던 것보다는 높게 책정할 필요가 있다. [그림 5-6]의 예시에서 보는 것과 같이 중위소득의 40%가 아니라 중위소득의 50%(상대빈곤선 기준)로 급여 수준을 높여 제도화하는 것이다. 언뜻 보면 앞서 언급한 제도와 다를 바 없는 것 같지만, 체제 차원에서 보면 앞서는 최소소득보장제도에 EITC를 결합한 제도가 복지체제의 핵심 분배 기제이지만 여기서는 이 제도가 보편적 사회보험제도를 보완하는 부차적 역할을 한다는 점에

서 차이가 있다. 즉, 체제 수준의 보편주의를 실현하고 관대한 공공부조는 이를 보완하는 역할을 한다. 이렇게 소득활동을 하는 모든 시민과 기업을 사회보험에 포괄하고 사회보험에 포괄되지 못하는 시민에게 관대한 공공부조를 지급하기 위해서는 개인과 기업이 부담해야 할 사회적 비용이 높아질 수밖에 없다. 그리고 이 사회적 비용을 감당하기 위해서는 산업구조를 고도화하는 것이 유일한 대안이다. 역사적으로 보면 스웨덴이 이와 가장 유사한 방식으로 산업구조를 고품질 제조업에서 ICT와 다이내믹 서비스로 전환함으로써 수출과 내수의 균형적인 생산체제를 구축한 사례에 해당한다.

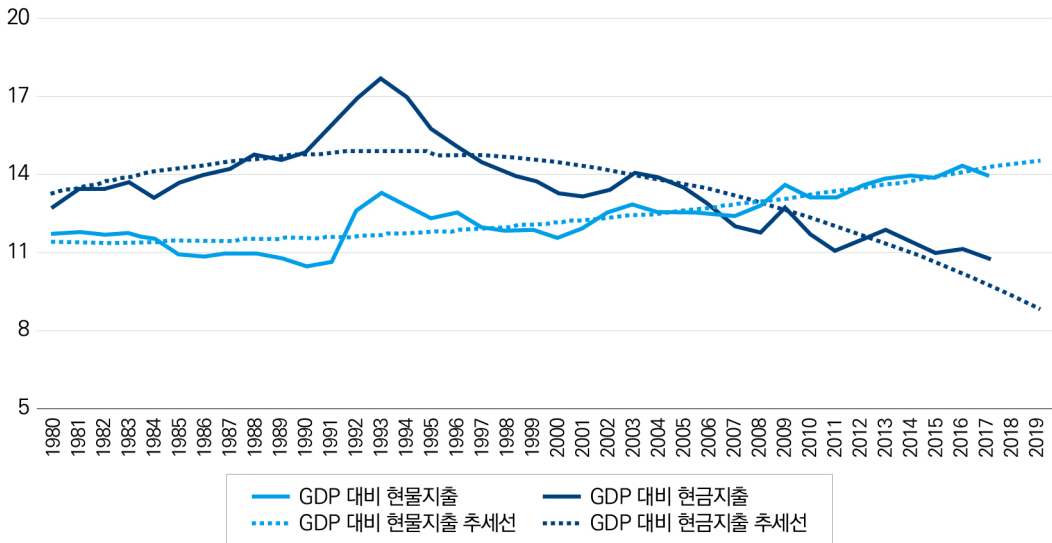


[그림 5-6] 최소소득보장제도(중위소득 50%)와 EITC

세 번째로 산업구조의 고도화를 위해서는 앞서 제기한 기업에 대한 원활한 구조조정과 함께 인적자본의 고도화가 요구된다. 이는 복지체제의 전환이 단순히 소득보장의 보편성과 관대성을 확대하는 것을 넘어 양질의 보편적 사회서비스를 제공하는 것으로 확대되어야 한다는 것을 의미한다. 스웨덴이 산업구조의 고도화에 성공할 수 있었던 이유도 스웨덴 사회가 양질의 고숙련 노동력이 형성될 수 있는 보편적인 사회서비스 체계를 구축하고 있었기 때문이다(Thelen, 2021). 더 나아가 보편적 사회서비스 체계를 구축하는 것은 노동시장에서 양질의 일자리를 만들어 내는 것과 불가분의 관계에 있다. 시장에서 (특

히 한국처럼 성장이 양질의 일자리를 만들어 내는 것과 무관해지는 사회에서) 양질의 일자리를 만드는 것이 점점 어려워지는 상황에서 사회서비스의 확대는 시장에서의 분배 악화를 막는 중요한 역할을 할 수 있다. 노동시장에 가하는 코로나19의 충격이 북유럽에서 유달리 약했던 이유는 바로 노동시장에서 사회서비스를 중심으로 한 양질의 일자리가 광범위하게 존재했기 때문이다(윤홍식, 2021b).

실제로 [그림 5-7]을 보면 스웨덴의 GDP 대비 사회지출 구성은 1990년대 초 경제위기를 겪으면서 현금지출이 감소하고 현물지출이 늘어나는 경향을 관찰할 수 있다. 스웨덴의 산업구조 조정(고품질 제조업에서 ICT와 다이내믹 서비스 중심으로 전환)이 1990년대부터 시작해 2000년대 들어서면서 안착해 가던 시기에 사회지출의 구성도 현금 중심에서 현물 중심으로 전환된 것을 확인할 수 있다. 특히 코로나19 팬데믹으로 지식경제가 더 빠른 속도로 확산되고 있는 상황에서 양질의 보편적 사회서비스를 제도화하는 것은 시민의 돌봄 권리를 보장하는 것과 함께 산업구조 고도화를 위해 꼭 필요한 과제이다. 물론 양질의 보편적 사회서비스가 산업구조 고도화에 필요한 인적자본을 강화하기 위한 역할을 제대로 수행하기 위해서는 앞서 언급한 안정적이고 보편적인 소득보장이 전제되어야 한다.



[그림 5-7] 스웨덴의 GDP 대비 사회지출 구성의 전환(1980~2018년)

자료: OECD(2021), Social expenditure dataset.

정리하면, ‘복지체제 전환을 통한 생산체제 전환’이라는 전략은 현재 한국의 복지체제를 보편적 복지체제로 전환함으로써 국민들이 직면한 사회적 위험에 적극적으로 대응함과 동시에 이를 통해 생산체제의 전환을 도모하자는 것이다. 이는 또한 복지체제 전환을 통한 혁신역량 강화를 위해 기업에 대한 인센티브 구조를 만들어 내는 방안에 해당한다. 이러한 대안적 전략을 통해 우리는 내수와 수출이 균형적인, 중소기업과 대기업이 균형적인, 현물과 현금이 균형적인 고부가가치를 창출하는 산업구조와 시민의 안전한 생활을 보편적으로 보장하는 체제 수준의 보편주의 복지체제를 만들어 갈 수 있을 것이다. 여기서는 구체적으로 언급하지 않았지만, 필수적인 과제는 정부가 복지체제의 전환이 산업구조의 고도화로 연결되도록 정확한 산업정책을 전환 과정에서 결합하는 것이다. 마지막으로, 이 쉽지 않는 전환의 좁은 오솔길을 성공적으로 이행하기 위해서는 전환을 지지하는 안정적 정치 기반이 필요하다는 것은 두말할 필요가 없다. 전환과정에서 발생하는 어려움을 이겨 낼 수 있는 안정적 정치 기반만 있다면, 이 길은 걸어가 볼 가치가 있다.

#### 4 재원 마련을 위한 전략

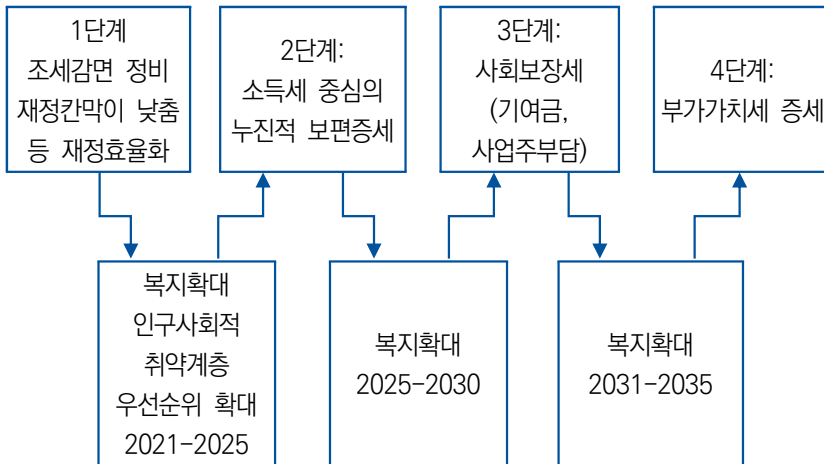
복지제도의 확대는 어떤 방식으로든 그에 따른 비용을 수반한다. 따라서 현재의 생산체제를 그대로 유지하면서 생산체제가 만들어 내는 문제를 완화하는 방식으로 복지제도를 확대하든, 복지확대를 통해 생산체제를 개혁하든 그에 필요한 재원을 어떻게 마련할 것인가는 초미의 관심사일 수밖에 없다. 앞서 제시한 최소소득보장과 EITC를 결합한 제도(일명 부의 소득세)를 도입할 경우 소요되는 재원 규모는 이와 유사한 안심소득 도입에 필요한 예산을 계산한 박기성·변양규(2017)의 추정치를 참조해 볼 수 있다.<sup>23)</sup>

재원 마련을 위한 구체적인 설계 방안은 다양할 수 있는데, 무엇보다 중요한 것은 국가가 사회적 위험에 적극적으로 대응하는 재정정책을 사용하는 것에 대한 국민적 동의이다. 채권을 발행하는 것도, 증세를 하는 것도 모두 국민적 동의가 없다면 불가능하다. 가장 중요한 것은 세금에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것이다. 세금이 국민을 위해 투명하게 쓰인다는 것에 대한 국민의 동의가 있어야 비로소 국민이 복지 확대를 위한 재원 마련에 동의할 수 있을 것이다. 복지를 위해 쓸 것이니 세금을 더 내라는 선증세-후복지 방식

23) 박기성·변양규(2017)는 안심소득 도입에 필요한 추가 예산을 약 25조 3천억 원으로 추정하였다.

으로는 증세에 대한 동의를 끌어내기 어렵다. 세원 또는 세목별 재원 마련방안은 다양할 수 있으며 이하에서는 재원 마련을 위해 필요한 4단계 전략을 제시하는 것으로 논의를 대신하고자 한다.

[그림 5-8]에서 보는 것과 같이 세금과 지출에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위한 1단계 전략은, 고소득층과 대기업에 유리한 조세 감면 제도를 정비하는 한편 재정의 칸막이를 낮추어 필요한 곳에 지출이 원활하게 이루어질 수 있도록 재정 효율화 조치를 단행하는 것이다. 여기에 미국 바이든 정부의 정책처럼 한국도 2000년대 들어서면서 고소득층의 소비 촉진과 대기업의 투자 확대를 위해 제도화했던 감세정책을 감세 이전으로 되돌릴 필요가 있다. 이렇게 모아진 재원을 공적 보장제도의 사각지대에 있는 노인, 저소득층 등과 같은 취약계층의 복지 확대를 위해 우선적으로 사용한다.



[그림 5-8] 선복지-후증세를 통한 4단계 증세 전략

두 번째 단계는 1단계를 통해 세금의 공정성과 지출의 적절성·투명성이 확보되면, 국민적 동의에 기반해 개인소득세를 중심으로 보편적 누진증세를 시행하는 것이다. 2019년 기준으로 한국의 GDP 대비 개인소득세의 비율은 4.79%로 OECD 35개국 중 29위, OECD 평균 8.24%의 절반에 불과하다<sup>24)</sup>. 누진적 보편증세는 면세점 이하의 저소득층도 적절한 세금을 부담하지만 고소득층은 더 부담하는 방식으로 세제를 개편하는 것이

24) OECD, Tax on personal income (indicator), doi: 10.1787/94af18d7-en(Accessed on 21 November 2021).



다. 2단계의 재원은 국민 생활에 필수적인 보건·의료, 돌봄, 교육·훈련 등 사회서비스의 질을 개선하고 인구사회적 특성에 따른 필요를 반영하는 보편적 사회수당을 확대하는 데 사용한다.

세 번째 단계는 사회보장세를 OECD 평균 수준으로 확대하는 것이다. 한국의 (사회보험 기여금으로 알려진) 사회보장제도 OECD 평균인 9.13%보다 낮은 7.32%에 불과하다 (35개국 중 22위). 다만 노동자의 기여금보다는 OECD 국가들과 비교해 사회보장세의 부담이 낮은 고용주의 부담을 늘리는 것이 중요하다. 다만 전국민 고용보험과 같은 최근 논의와 맞물려 제도를 개혁하면, 사회보장제는 소득 기반 세제로 전환할 수 있다. 3단계에서 확보된 재원은 전 국민을 대상으로 하여 개인이 실업, 질병, 노령 등에 직면했을 때 안정적인 생활을 보장할 수 있는 재원으로 활용한다.

마지막 단계는 부가가치세(소비세)를 높이는 것이다. 사실 부가가치세는 역진적 세금이라고 알려져 있어, 부가가치세 증세를 둘러싼 논란이 큰 것이 사실이다. 부가가치세 증세를 마지막 단계로 설정한 것은 이러한 논란의 소지를 감안한 것이다. 그러나 국민 누구나 필요한 생필품을 중심으로 한 재화와 그 외 재화의 세율을 이원화하면, 역진성 논란을 조금은 우회하면서 증세를 도모할 수 있다. 한국의 GDP 대비 부가가치세 비율(7.07%) 역시 OECD 35개국 중 31위로 매우 낮다. OECD 평균은 10.99%이다. 부가가치세 증세를 통해 모아진 재원은 전반적인 사회보장 수준(소득보장과 사회서비스)을 높이는 것과 추가적인 취약계층에 대한 지원에 사용할 수 있다. 이런 4단계 전략을 통해 한국 복지체제의 보편성과 적실성을 높일 수 있을 것이다. 더불어 이러한 복지 확대 전략은 산업정책과 맞물려 한국의 산업구조를 고도화하는 데 일조할 것으로 기대한다.

## 5 복지체제와 동행하는 성장체제를 위한 효과적 산업정책

우리나라의 기존 산업정책은 신성장동력 발굴과 지원이라는 국가 주도의 선별적 산업 육성책이었다. 정부가 선별한 전략산업은 첨단산업에서 지식 기반 산업을 지나 지금은 인공지능(AI)·디지털·바이오 융복합 산업 등으로 나아갔다. 정부의 산업정책에 대한 비판이 있을 수 있지만, 지식의 외부 효과와 조정 외부 효과 문제 등으로 인해 위험 공유를 위한 국가 개입, 즉 산업정책이 정당화될 수 있다. 특히 조정의 외부 효과는 협의적으로

는 산업 연관 효과의 제고를 통해 '시장 실종'(missing markets)을 방지하는 것이지만, 중범위 또는 거시적으로는 부문 내 및 부문 간에 기업과 노동자를 포함한 여러 경제 주체의 이해관계 조정을 통해 기존 부문의 개혁을 추진하는 구조개혁, 즉 자원의 재배분을 도모하는 것이기도 하다. 환언하면, 기존 부문의 기술적 잠김(lock-in) 효과를 극복하여 새로운 성장 기반을 구축하는 것이 산업정책의 목표이다.

이러한 의미에서 본다면, 산업정책은 다양한 경제 주체 간의 이해관계를 상시로 조정하는 정책의 장으로 이해될 수 있다. 최근의 급속한 기술 변화, 에너지 전환, 인구 문제 등 기존 산업구조의 구조적 개편과 새로운 산업의 부상이 관심의 초점이 되고 있다. 이러한 상황에서 산업정책은 새로운 산업 부문과 기존 산업 부문 간 조정과 결합을 통해 자원의 재배분을 촉진함으로써 성장 기반을 공고화할 필요가 있다. 이는 과거와 달리 개별 기업이 아닌 다양한 이해관계자들을 포함하는 생태계와 다양한 유형의 네트워크 형성을 지원하고 이를 통해 경제적 성과들을 집합적으로 창출하고 공유하는 새로운 유형의 산업정책이다.

이러한 방향의 산업정책은 정보기술(IT), 생명공학기술(BT)과 같은 새로운 기반 기술을 도입하고, 이러한 기술과 중간 숙련 간의 융복합을 촉진하여 다양한 학습 역량을 제고하고 기회를 제공함으로써 복지체제와 동행하는 것을 겨냥한다. 즉 고급 기술인력뿐만 아니라 이들과 중간 숙련 간의 창조적 연계를 통해 부가가치를 창출하는 방향으로 나아가 복지체제를 공고화하려는 것이다. 그리고 지속적인 자원 재배분 과정에서 배출되는 인력은 덴마크 등의 북유럽 복지국가처럼 복지의 안전망과 함께 적극적 노동시장 정책을 통해 생애주기 전체를 통해 환류될 수 있다. 이러한 의미의 효과적인 산업정책은 복지체제와 제도적인 보완성을 가지고 포용적인 제도적 장치로 기능할 수 있다.

# 제6장

## 결론

---

1. 요약
2. 연구의 한계와 향후 과제



## 1 요약

본 연구에서는 한국의 복지체제를 생산체제와의 관계를 중심으로 그 특성과 구조, 기원과 진화 과정에 대해 분석하고 지속 가능한 복지체제를 위한 전략적 대안을 평가하였다. 제2장에서는 개발국가 시기에 한국의 복지체제가 경제성장을 뒷받침하기 위한 생산체제의 하위 체계를 구성하고 있음을 확인하였다. 한국의 복지체제는 저부담·저급여라는 잘 알려진 특성 외에 사회보험 중심의 국민부담률 상승, 공적 및 사적 보장체제의 이중구조라는 특징이 있다. 특히 1987년 이후 한국 복지체제는 역진적 선별주의 개념을 통해 가장 잘 이해될 수 있는데, 역진적 선별성은 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 대응해 제도화된 복지정책이 상대적으로 안정적인 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되는 현실을 지칭한다. 1988년 국민연금을 시작으로 IMF 외환위기 이후 김대중 정부가 사회보험을 중심으로 공적 복지를 확대하면서 한국의 GDP 대비 국민부담률이 높아지기 시작했다. 그 결과 공적 복지는 확대되지만 복지지출의 주요 대상은 사회보험료를 낸, 상대적으로 안정적인 고용 상태에 있는 임금노동자에 국한된 것이다.

역진적 선별성은 사적 보장제도에서도 확인된다. 시장소득은 경기변동에 민감하고 개인은 생애주기별 위험에 노출되어 있는 상태에서 공적 복지는 1987년 민주화 이후야 조금씩 확대되었다. 하지만 그 수준은 사회적 위험에 직면하기 이전의 생활 수준을 유지하는 데는 불충분했다. 사회보험의 급여 대상자조차 사회보험 이외에 생활 수준을 유지할 수 있는 별도의 사적 안전망이 필요했던 것이다. 국가도 이러한 현실을 잘 알고 있었기 때문에 세금은 낮은 수준을 유지했고, 민간보험이나 주택을 구입할 경우 세금과 대출 지원을 통해 국민들이 사적 자산을 축적할 수 있도록 도왔다. 이러한 사적 금융 자산을 축적할 수 있는 사람이 대부분 중·상위 소득계층이라는 현실을 고려할 때, 사적 복지 기제 또한 소득계층에 따라 역진적으로 분포되어 있다고 할 수 있다. 요컨대 한국 복지체제의 역진적 선별성은 단지 공적 복지만의 문제가 아니라 사적 자산 축적, 한국의 성장 방식, 낮은 세금체제가 복합적으로 만들어 낸 결과라고 할 수 있다. 이상, 한국 복지체제의 구조와 특성은 생산체제와 복지체제의 관계를 설명하고 한국 복지체제의 새로운 대안을 모색하는 데 중요한 단서를 제공한다.

제3장에서는 한국 사회경제 시스템을 경제성장, 고용구조, 자산구조로 구분하여 각 체제에 대한 구조적 분석과 전망을 통해 미래 전략이 처해 있는 한계를 살펴보았다. 첫 번



째로 한국 경제의 성장 경로의 경우 전 세계적 인구 고령화와 장기 침체, 미국의 생산성 저하와 성장률 하락이 한국 경제의 상방 성장 가능성을 제약할 수밖에 없다. 한국의 경제 성장률은 1990년대 중반 이후 지속적으로 하락해 왔다. 향후 고령화 심화에 따른 노동 증가율 하락, 총요소생산성의 점진적 하락 등으로 인해 한국의 잠재성장률은 2021년부터 1%대로 진입하며, 2030년에는 0.97%로 하락하는 것으로 전망되었다(장민·박성욱, 2021, pp. 17-18). 잠재성장률 하락에 가장 큰 영향을 주는 노동 투입의 하락은 인구구조 변화에 따른 ‘정해진 미래’로 시나리오별 차이가 거의 발생하지 않는다. 노동 증가율은 2019년 0.92%에서 2025년에는 0%대에 도달하고 이후 마이너스 성장세를 보이다가 2032년경에는 -1%까지 하락하는 것으로 추정되었다. 결국 한국 경제는 총요소생산성이나 자본 투입의 변화에 따라 소폭 조정될 가능성을 배제할 수는 없으나 중립적 기대하에서 과거와 같은 성장하는 경제는 기대하기 어려울 것으로 전망된다.

고용체제가 직면한 조건은 높은 정규직 고용보호와 낮은 실업보호라는 이중구조의 고착화, 노동시장의 양극화를 초래하는 숙련의 양극화, 성장과 고용의 탈동조화로 요약된다. 특히 한국은 국민 경제의 장기 투자율과 제조기업의 실제 투자율이 2010년대 내림세이지만, 노동 절약적인 자동화 투자는 증가한 것으로 나타났다. 2010년대 이후로 한국은 근로자 1인당 자본스톡 증감률로 정의되는 자본심화(capital deepening) 지수가 OECD 국가들에 비해 높으며, 제조업 취업자 1만 명당 운영 중인 로봇 수로 정의되는 로봇 밀도의 기울기 또한 더 가파른 것으로 조사되었다. 1987년 이후 우리나라 노동시장의 구조적 변화를 살펴보면, 기업 규모, 원·하청 관계, 고용 형태, 성별 차이 등에 따라 중층적 분절구조를 나타내고 있다. 이는 EU 국가들의 제도화된 이중화와는 달리 고용 형태상의 노동 유연화가 지배적인 영향을 발휘하는 이중화라기보다는 산업생산체제에서의 특수성에 의해 강하게 규정받는 형태의 노동시장 이중화로 요약될 수 있다.

자산체제에서는 소유자 중심 개발국가 모형의 특징이 확인된다. 2010년대 말 현재 한국의 주거 자본주의 체제는 주택 소유율이 낮고 주택담보대출 규모가 상대적으로 작은 ‘국가주의-발전주의’ 유형과 주택 소유율이 낮고 주택담보대출 규모가 상대적으로 큰 ‘조합주의 시장형’의 중간에 위치하고 있다. 이를 신진욱(2011)의 연구와 비교하여 보면 수치상으로는 한국은 국가주의-발전주의 유형에서 조합주의 시장 또는 자유시장 유형으로 이동하고 있다는 것을 알 수 있다. 공적 복지의 확충으로 인한 실질적인 혜택이 중산층에게 확대되지 못하고 노동시장의 유연화와 저출산·고령화의 사회경제적 변동이 일어

나는 국면에서 서민과 중산층은 부동산 불패 신화에 기대어 자산 증식과 재테크를 노후 보장과 생존 수단으로 받아들이고 있다. 변동성이 큰 금융 자산보다는 상대적으로 안전하다고 여기는 - 실제로는 그렇지 않지만 - 아파트 자산에 대한 편향이 크다. 하지만 주택 자산에 대한 이러한 편향은 2010년대 이후 가계부채를 늘릴 뿐만 아니라 가용한 가계 저축을 동원함으로써 주택 가격을 상승시키고 민간 소비의 뭉을 줄여 경제성장에 질곡이 되고 있다.

제4장에서는 경제와 고용·자산구조의 변화가 한국 복지체제에 어떠한 영향을 주었는지를 분석하였으며, IMF 외환위기 이후 한국 복지체제가 새로운 국면으로 진입하는 전환점임을 확인하였다. 외환위기 이후 복지체제의 전환은 온전히 새로운 체제로의 전환이라기보다는 산업화 시기 누적된 한국 복지체제의 모순을 강화시킨 변화인 것으로 이해된다. 1990년대 중반 이후 한국의 경제성장률은 지속적으로 하락해 왔으며 글로벌 금융위기 이후에는 세계 경제와 함께 한국 경제도 장기적 정체 국면에 접어들었다. 또한 인구 요인과 생산성 상승의 한계로 인해 저성장 또는 마이너스 성장은 한국 경제의 뉴노멀로 자리잡을 것으로 예상된다. ‘성장시대의 종언’은 고도성장기에 가능했던 개발국가 복지체제가 지속될 수 없음을 의미한다. 개발국가 복지체제가 지속되기 위해서는 일정 수준의 성장이 지속되고 그 성장의 성과가 시장 기제를 통해 사회 구성원 모두에게 골고루 분배되어야 하는데 이는 사실상 불가능하기 때문이다. 성장의 결과로 나타나는 부의 증대는 부의 집중을 가져오는 것이 자본주의의 기본 성격이다.

IMF 외환위기는 한국 복지체제의 구성에 직접적 영향을 미쳤는데, 하나는 근대적인 공공부조의 제도화이고 다른 하나는 사회보험의 확대이다. IMF 외환위기 이후 김대중 정부는 적극적으로 사회보험의 보편성을 확대한다. 그런데 사회보험의 대상이 되기 위해서는 노동시장 참여를 통해 정기적·안정적으로 기여금을 지급할 수 있는 여건이 마련되어야 하는데 IMF 외환위기 이후의 시장 변화는 안정적 기여금 지급이 가능한 고용의 비중을 오히려 축소시켰으며 이런 상황에서 사회보험의 대상과 급여가 확대되자 역설적으로 사회보험에 포괄되는 사람과 배제된 사람 간의 간격이 커지게 되었다. 이는 2000년대에 본격화한 한국의 사회보장제도 확대가 산업구조와 노동시장의 특성을 반영하고 그 효과성에 대해 고민하기보다는 전통적 복지국가의 사회보험제도를 중심으로 한 복지 확대 전략을 비판적 검토 없이 접목한 결과라 할 수 있다.

제5장에서는 복지체제를 규정하는 사회경제 시스템의 변화 요인을 도출하고 지속 가능한 복지체제를 위한 전략적 방안을 도출하였다. 복지체제에 영향을 주는 새로운 환경 중 첫째로는 2020년 10월 IMF와 세계은행이 지난 40년간 세계 경제를 지배했던 긴축정책에 대한 종식을 선언한 것으로 대표되는 글로벌 거시경제 패러다임의 변화를 들 수 있다. 글로벌라이제이션의 둔화, 지식경제의 가속화, 세계 주요국에서 전개되고 있는 권력관계의 변화도 중요한 요인이라 할 수 있다. 특히 지식경제로의 기술 변화는 산업구조와 노동시장을 근본적으로 변화시킨다는 점에서 복지체제의 미래를 전망하는 데 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

대안적 복지체제 전략은 현재의 생산체제가 변화하지 않는 것을 전제하는 방안과 복지체제를 통해 생산체제의 전환을 유도하는 방안으로 구분하였다. 첫 번째 대안으로는 최소소득보장제도에 EITC를 결합하여 기준선을 넘는 소득에 대해 중위소득 100%까지 50%의 공제율을 적용하는 제도를 제안하였다. 소득보장정책을 사회보험과 최소소득보장제도(관대한 공공부조)의 이중구조로 구성하는 이유는 보편적 사회보험의 경우 기업이 부담해야 할 사회적 비용이 크기 때문이다. 최소소득보장제도는 노동시장의 지위(자영업자, 플랫폼 노동 등)와 관계없이 소득 기준만으로 급여 대상을 선정하기 때문에 새로운 노동 형태를 보호하는 최후의 안전망이 될 수 있다. 문제는 선별주의 복지체제는 공적 복지에 쓸 수 있는 재원의 규모 자체가 작기 때문에, 최소소득보장의 수준을 기본생활을 보장할 수 있는 수준까지 높이는 것이 불가능하다는 점이다. 이러한 복지체제에서는 시장에서의 불평등한 지위가 공적 복지에서도 그대로 적용되는 복지의 이중화를 피할 수 없다. 단 사회적 취약계층이 최소한 절대빈곤에서는 벗어날 수 있다는 점에서 부분적으로 긍정적인 측면이 있다.

두 번째 대안적 전략은 복지체제의 전환을 통해 생산체제의 전환을 꾀하는 방법이며 세 가지 방향에서의 정책 설계를 필요로 한다. 첫째, 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도를 고용관계에 기초한 제도에서 소득에 기초한 제도로 전환하는 것이다. 즉, 전 국민 고용보험 제도를 일정한 소득이 있는 국민 모두를 포괄하는 사회보험제도로 확대하는 방안이다. 이를 실현하기 위해서는 기업의 사회보험 부담의 제도화 방안과 자영업자에 대한 사회보험 설계 방안이 관건이다. 둘째는 소득활동을 하지 않음에 따라 전 국민 사회보험에서 배제되는 사람들을 공적 사회보장제도로 어떻게 포괄할 것인가의 문제이다. 이들에 대해서는 기본적인 생활을 할 수 있도록 지원하는 별도의 소득보장제도가 요



구되며, 앞서와 마찬가지로 최소소득보장제도에 근로 동기 장치를 추가하는 방식으로 제도를 설계할 수 있다. 단, 이 경우 중위소득의 40%가 아니라 중위소득의 50%(상대빈곤선 기준)로 급여 수준을 높여 제도화해야 할 것이다. 첫 번째 전략은 최소소득보장제도에 EITC를 결합한 제도가 복지체제의 핵심 분배 기제이지만, 두 번째 전략에서는 이 제도가 보편적 사회보험제도를 보완하는 부차적 역할을 한다는 점에서 차이가 있다. 즉, 체제 수준의 보편주의를 실현하고 관대한 공공부조는 이를 보완하는 역할을 한다. 이와 같이 공적 보장의 수준이 높아지게 되면 개인과 기업이 부담해야 할 사회적 비용은 높아질 수밖에 없는데, 이 과정에서 기업은 산업구조 고도화를 위한 더 큰 유인을 가지게 된다. 물론 복지체제의 변화를 통해 생산체제가 강화되는 선순환이 실제로 이루어지기 위해서는 기업에 대한 원활한 구조조정과 함께 인적자본의 고도화가 요구된다. 요컨대 이 전략은 한국의 복지체제를 보편적 복지체제로 전환함으로써 국민들이 직면한 사회적 위험에 적극적으로 대응함과 동시에 이를 통해 생산체제의 전환을 도모하자는 것이다. 이는 또한 복지체제의 전환을 통한 혁신역량 강화를 위해 기업에 대한 인센티브 구조를 만들어 내는 방안이기도 하다.

## 2 연구의 한계와 향후 과제

본 연구는 ‘복지 자본주의’를 구성하는 생산체제와 복지체제라는 프레임을 통해 한국 복지체제의 구조적 한계를 살펴본 후 복지제도를 지탱하는 물적 토대의 변화하에서 지속 가능한 대안을 구상해 본다는 목적으로 수행되었다. 제5장에서 도출한 대안적 전략은, 소득 기반 전국민 고용보험 실시, 최소소득보장제도에 근로 동기 장치(예를 들어 EITC)를 결합한 제도의 도입으로 요약된다. 이를 구체적으로 실행하기 위해서는 제도 실행에 요구되는 재원의 규모, 유사 복지제도 통합 방안, 기업에 대한 재원 분담 비율 산정 등 세부적인 설계가 요구된다. 또한 실행 가능한 제도 설계를 위해서는 실증분석 기반의 정량적 시나리오 분석도 수행되어야 한다. 본 연구의 목적은 복지체제 전략을 위한 방향성과 제도를 구상하는 것이므로 시나리오 분석을 포함하는 연구는 향후의 과제로 남겨 둔다. 향후 연구에서는 위에서 제안한 제도를 기본 시나리오로 하여 사회부조와 사회수당의 통합, 기본소득 도입, 사회보험 개편 등 재원 조달 및 배분 방식과 관련한 다양한 시나리오

를 도출하여 각각의 장단점을 분석하는 것 또한 포함될 필요가 있을 것이다.

다음으로, 본 연구에서 제안한 복지체제 전략에는 자산 기반 복지 문제는 포함하지 않았는데 이하에서는 그 이유에 대해 간략하게 기술하였다.

복지국가는 노동시장의 지위와 상대적 소득을 기반으로 질병, 퇴직, 실업 등의 사회적 위험을 공유하는 제도적 장치이다. 이러한 사회적 위험은 일정한 소득의 흐름이라는 유량(stock)의 특성을 갖는다. 반면에, 부(wealth) 또는 자산은 소득과는 달리 저량(stock)이다. 첫째, 자산은 다년도에 걸쳐 소득 흐름 일부를 저축하여 축적된 것으로 일시적인 소득 충격이 여기에 반영되지는 않는다. 둘째, 자산은 상속·증여가 가능하고 세대 간 격차를 초래한다. 셋째, 자산 가치는 자산시장의 변동성에 기인하며 노동시장 내 개인 지위 변화와의 연관성이 상대적으로 크지 않다. 넷째, 일부 자산은 소비재이기도 하다. 대표적인 것이 주택이다. 이처럼 자산은 저축, 상속·증여(세대 간 이전), 자산시장의 가격변동 등과 같은 다양한 방식으로 축적된다. 이러한 점에서 자산과 소득은 구별된다(Ansell, 2019).

현대 복지국가가 노동시장 내 사회적 지위, 즉 소득 흐름과 연관되어 구축된 것에 반해 자산 소유자는 이와 무관한 사회·경제적 선호를 드러낼 수도 있다. Kemeny(2005)는 자가 비중이 높을수록 복지국가의 기반이 취약하다고 생각하고 주택의 탈상품화를 주장하였다. 이러한 주장의 이면에는 주택 소유에 따른 높은 주택비용이 생애주기의 초기 단계에 집중되기 때문에 복지국가 확충을 위한 높은 세율의 과세에 시민들이 정치적으로 찬성하지 않을 가능성이 크다는 생각이 자리잡고 있다. 즉 자산 보유자는 자신의 노동시장 내 지위와 무관한 사회경제적 선호를 드러낼 수 있다는 것이다. 자산과 복지국가 간의 이러한 상충론적인 사고는 복지국가를 형성하는 외부 제약 요인으로 자산(시장)을 제어하고 통제하는 것을 우선시하였다. 가령, 미국의 뉴딜은 노조의 권리 확대, 금융시장 통제, 모기지 제도를 통한 중산층의 안정적인 주택 공급 등이 맞물린 것으로, 자산시장을 공공의 일정한 통제하에 두는 것을 가정한다. 이는 유럽의 복지국가에서도 마찬가지로 주택담보대출 금융기관은 정부 보증과 통제하에 운영되었다(Bohle and Seabrooke, 2017).

주지하는 바와 같이, 현대 복지국가의 핵심 기능은 사회·경제적 계층과 개인의 생애주기에 걸친 재분배이다(Barr, 1992). Barr(2001)는 두 기능을 각각 ‘로빈후드(Robin

Hood)와 ‘돼지저금통(piggy bank)’에 비유하였다. 최근 소득과 자산불평등이 심화하면서 전자의 역할이 주목받고는 있지만, 사실상 현재 유럽의 복지국가는 후자에 초점이 맞추어져 있다. Vanhuysse et al.(2021)은 22개 유럽 국가를 대상으로 실증연구를 한 결과, 유럽의 복지국가는 ‘생애주기 소비 평탄화’를 수행하는 연령 간 재분배 기제로 이해될 수 있으며, 유럽의 사회정책이 여러 목표를 수행하고는 있기는 하지만 빈곤 구제나 불평등 해소가 일차적인 정책 목표는 아니라고 보고하고 있다. 이러한 연령 간 재분배는 청년 세대의 미래 생산에 대한 청구와 현재 생산을 교환하는 것으로 정치적으로 좌우되는 불완전한 세대 간 계약이다. 복지국가가 저소득층에 비해 고소득층에 더 많은 이전소득과 사회서비스를 제공함으로써 ‘매튜 효과(Matthew effect)’ 또는 새로운 ‘사회 투자의 역설’이 나타나고 있기도 하다(Cantillon, 2011).

이처럼 기존 복지국가의 논의에서는 생애주기에 따른 소비 평탄화에 초점을 두고 있으며, 그 전제 조건이 자산시장의 안정 또는 이에 대한 공공의 통제이다. 즉 자산과 복지국가 간의 상충론적인 사고로 인해 복지국가의 체제 논의에서 노동시장 내 개인의 사회경제적 지위를 좌우하는 생산 또는 고용체제와 이와 연관된 분배체제는 핵심 요인으로 등장하지만 자산체제는 외부적 요인으로 다루어진다.

요약하면, 자산 축적 또는 자산불평등은 소득 이외에 다양한 요인에 의해 결정되기 때문에 소득 범주와는 상이하다. 그리고 주택과 같은 자산이 상품화를 지향할 때 복지국가와 상충관계에 있을 수 있으므로 지금까지는 이에 관한 공공 통제가 지배적인 관점이라 할 수 있다. 즉 복지 강화를 통해 자산 기반의 복지나 상품화를 저지할 수 있다는 것이다. 이러한 점을 고려하여 자산체제는 복지국가의 형성에서 주요한 외부 요인이기는 하지만 내부 요인으로 다루지는 않는다.



## 참고문헌

---

1. 국내 문헌
2. 외국 문헌
3. 온라인 자료



## 참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 국내 문헌

- 구해근(2002), 『한국 노동계급의 형성』, 신광영 옮김, 서울: 창비.(원자료: Koo, Hagen. 2001. 「Korean Workers: The Culture and Politics of Class Formation」. Cornell University Press)
- 국민연금보험공단(2018), 「국민연금 장기재정추계」, 국민연금보험공단.
- 국회예산정책처(2018), 「2019~2050년 국회예산정책처 장기 재정전망」, 국회예산정책처
- 권규호(2019), 「글로벌 금융위기 이후 우리 경제의 성장을 둔화와 장기전망」, 한국개발연구원.
- 권규호·조덕상(2018), 「최근 한국경제의 성장요인 분석」, 김현욱 편, 『글로벌 위기 10년의 한국경제와 새로운 성장 아젠다』, 한국개발연구원.
- 권혁욱·김대일(2014), 「노동시장의 인적자원 배분기능 효율성 분석」, 조동철 편, 『우리 경제의 역동성: 일본과의 비교를 중심으로』, KDI 연구보고서 2014-03, pp. 175-226.
- 경제기획원(1979), 『광공업통계조사 보고서』.
- 기획재정부(2015), 「한국의 장기재정전망」, 기획재정부.
- \_\_\_\_\_ (2020), 「2020~2024년 국가재정운용계획 주요내용」(2020-2024년 전망 수치).
- 김기원(1990), 『미군정기의 경제구조』, 서울: 도서출판 푸른산.
- \_\_\_\_\_ (2003), 「미군정기의 경제」, 국사편찬위원회 편, 『한국사 52: 대한민국의 성립』, 서울: 탐구당.

- 김도균(2013), 「한국의 자산기반 생활보장체제의 형성과 변형에 관한 연구: 개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로」, 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_ (2018), 『한국복지자본주의의 역사: 자산기반복지의 형성과 변화』, 서울: 서울대학교출판문화원.
- 김세직(2016), 「한국경제: 성장 위기와 구조 개혁」, 『경제논집』, 55(1), pp. 3-27.
- 김수현(2008), 『주택정책의 원칙과 쟁점』, 서울: 한울.
- \_\_\_\_\_ (2013), 「동아시아 주택정책 모델 논의와 시사점: 자산기반 복지 논의를 중심으로」, 『주택연구』, 21(2), pp. 93-118.
- 김영모(1981), 「해방 후 대자본가의 사회 이동에 관한 연구」, 진덕규·한배호·김학준·한승주·김대환 외 공저, 『1950년대의 인식』(pp. 257-275), 서울: 한길사.
- 김유선(2020), 「비정규직 규모와 실패: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(2020. 8) 결과」, KLSI Issue Paper, 2020-20.
- 김종호·남종석·문영만(2019), 『한국 산업생태계의 구조와 특징』, 형설출판사.
- 김철식(2014), 「단절과 연속성, 신자유주의와 분절: 고용체제의 한국적 특성에 대한 치밀한 모색」, 『경제와 사회』, 101호, pp. 258-266.
- 김태경·이병호(2021), 「산업용 로봇 보급이 고용에 미치는 영향」, 『조사통계월보』 1월호, pp. 16-35.
- 김태동·김현동(2007), 『문제는 부동산이야, 이 바보들아』, 서울: 궁리.
- 김항기·권혁용(2017), 「부동산과 복지국가: 자산, 부채, 그리고 복지태도」, 『한국정치학보』, 51(1), pp. 261-285.
- 김형기(1988), 『한국의 독점자본과 임노동』, 까치.
- 김형석·성현구·박범기(2018), 「최근 가계 저축률 상승 원인 및 시사점」, 『조사통계월보』, 2018년 3월호, pp. 16-35.
- 김호기(1985), 「경제개발과 국가의 역할에 관한 연구」, 최장집 편, 『한국자본주의와 국가』, 한울.



- 노병직(2003), 「기업별노사관계시스템의 형성에 관한 연구: 한국조선산업에서의 노사 관계변천사례」, 서울대학교 경영학과 박사학위논문.
- 노인철·김수봉(1996), 『사회보장재정의 국제비교와 전망』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 노중기(1997), 「한국의 노동정치체제 변동: 1987년-1997년」, 『경제와 사회』, 36권, pp. 128-156.
- 대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동(2018), 「문재인정부 포용국가 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책」, 2018년 11월 23일, 청와대 영빈관.
- 도규만(1991), 「신식민지자본주의로의 재편과 그 발전: 8·15 이후」, 서울사회과학연구소 편, 『한국에서 자본주의 발전』(pp. 107-165), 서울: 증원문화.
- 박기성·변양규(2017), 「안심소득제의 효과」, 『노동경제논집』, 40(3), pp. 57-77.
- 박준식(1999), 「1960년대의 사회환경과 사회복지정책: 노동시장 문제를 중심으로」, 한국정신문화연구원 편, 『1960년대의 정치사회변동』(pp. 159-199), 서울: 백산서당.
- 박형수(2019), 『재정기능 정상화를 위한 중장기 정책방향』, 국민경제자문회의·한국재정학회.
- 배인철(1994), 「1950년대 경제정책과 자본축적」, 강만길·김남식·김영하·김태영·박종기·박현채·안병직·정석중·정창렬·조광·최광식·최장집 편, 『한국사 18: 분단구조의 정착-2』(pp. 125-150), 서울: 한길사.
- 보건복지부(2015), 『보건복지 70년사 가난의 시대에서 복지사회로』, 서울: 보건복지부.
- 서상목(1979), 「빈곤인구의 추계와 속성분석」, 『한국개발연구』, 1(2), pp. 13-30.
- 서재진(1988), 「한국 산업 자본가의 사회적 기원」, 한국사회사연구회 편, 『현대 한국 자본주의와 계급 문제』(pp. 11-38), 서울: 문학과지성사.
- 송호근(1990), 「한국노동시장의 구조변화: 제조업 조직부문을 중심으로」, 『한국사회학』, 제23집 여름호, pp. 1-27.
- 신상준(1992), 「주한미군정청의 복지정책기조」, 『복지행정논총』, 2, pp. 1-61.

- 신진욱(2011), 「국제비교 관점에서 본 한국 주거자본주의 체제의 특성」, 『동향과 전망』, 81호, pp. 113-156.
- 신한은행(2021), 『2021 보통사람 금융생활 보고서』.
- 심상용(2010), 「한국 발전주의 복지체제 형성 연구: 억압적 발전주의 생산레짐과 비공식 보장의 복지체제」, 『사회복지정책』, 37(4), pp. 1-25.
- 안재홍(2013), 『복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편: 서유럽 강소·복지 5개국의 경험과 한국의 쟁점』, 후마니타스.
- 우명숙(2011), 「한국 복지국가의 이론화와 점진적 변화 이론의 기여: 한국의 작은 복지국가 경로에 이해」, 『한국사회정책』, 18(4), pp. 135-173.
- 유종일(2019), 「한국경제 살리기: 전환적 뉴딜」, 미발간 발표자료, KDI 국제정책대학원.
- 윤홍식(2018), 「역진적 선별성의 지속과 확장성의 제약, 2008~2016 이명박·박근혜 정부시기 한국복지체제의 특성」, 『한국사회정책』, 25(4), pp. 163-198.
- \_\_\_\_\_(2019a), 『한국 복지국가의 기원과 궤적 3: 신자유주의와 복지국가-1980년부터 2016년까지』, 서울: 사회평론아카데미.
- \_\_\_\_\_(2019b), 『한국 복지국가의 기원과 궤적 1: 자본주의로의 이행의 시작-18세기부터 1945년까지』, 서울: 사회평론아카데미.
- \_\_\_\_\_(2019c), 『한국 복지국가의 기원과 궤적 2: 반공개발국가 복지체제의 형성-1945년부터 1980년까지』, 서울: 사회평론아카데미.
- \_\_\_\_\_(2021a), 「코로나19 팬데믹, 한국 복지국가의 패러다임 전환을 묻다: 소득보장 정책을 넘어 소득보장정책 보기」, 2021년 사회복지 공동학술대회, 2021년 10월 22~23일, 서울대학교.
- \_\_\_\_\_(2021b), 「코로나19 팬데믹과 복지국가: 북유럽 복지국가는 왜 지원에 인색했을까?」, 『사회과학연구』, 28(2), pp. 91-119.
- 윤홍식·김주호·박찬중·송원섭·양종민·정재환·박종서·김세진(2019), 『저출산·고령사회 신진학자 협동연구: 인구정책의 새로운 대안 모색: 정치경제를 통해 본 한국 복지체제의 형성』, 서울: 한국보건사회연구원.

- 윤홍식·이충권(2021), 「한국 복지체제의 역진적 선별성: 공적 소득이전을 중심으로」, 미발표 자료.
- 이병천(2000), 「발전국가체제와 발전딜레마: 국가주의적 발전동원체제의 제조명」, 『경제사학』, 28(1), pp. 105-138.
- \_\_\_\_\_(2013), 「김대중 모델과 한국경제 97년 체제」, 『기억과 전망』, 28호, pp. 144-184.
- 이병천·정준호·최은경(2014), 「삼성전자의 축적방식 분석: 세계화 시대 한국 일류 기업의 빛과 그림자」, 『동향과 전망』, 92호, pp. 129-173.
- 이선화 편(2019), 『국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁 의제 연구』, 국회미래연구원 국가장기발전전략 연구시리즈 제II권.
- 이성원(2020), 「포스트 코로나 시대에 자영업자도 포함하는 전국민 고용보험」, 전국민고용보험 쟁점과 도입전략 토론회, 2020년 11월 4일, 주최: 참여연대 사회복지위원회, 참여연대 아름드리홀.
- 이영환·김영순(2001), 「한국 사회복지 발달에 대한 계급정치적 고찰」, 『비판사회정책』, 9, pp. 249-302.
- 이원보(2004), 『한국노동운동사 5: 경제개발기의 노동운동, 1961~1987』, 서울: 지식마당, pp. 93, 342.
- 이재희(2001), 「한국의료보험정책의 변화의 과정에 관한 연구」, 고려대학교 박사학위논문.
- 이지원·백승욱(2012), 「한국에서 생명보험의 신자유주의적 전환」, 『한국사회학』, 46(2), pp. 88-122.
- 이혜경(1993), 「권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달: 한국의 경험」, 『한국 사회복지학』, 21, pp. 162-191.
- 장민·박성욱(2021), 『향후 우리나라의 잠재성장률 경로 추정』, KIF 금융분석보고서 2021-01, 한국금융연구원.
- 장홍근·김세욱·김근주·정홍준·박준식(2016), 『대안적 노동체제의 탐색: 1987년 이후

- 30년, 한국 노동체제의 구조와 동학』, 서울: 한국노동연구원.
- 전병유 편(2016), 『한국 불평등 2016』, 서울: 페이퍼로드.
- 전병유(2016), 「노동시장의 구조변화와 정책대응」, 이병천·유철규·전창환·정준호 엮음, 『한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존』(pp. 195-227), 돌베개.
- 정이환(2013), 『한국고용체제론』, 서울: 후마니타스.
- \_\_\_\_\_(2018), 「한국 노동시장의 분절구조와 대안모색」, 한국노동연구원 개원 30주년 토론회 발제문.
- 정준호(2016), 「한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬」, 이병천·유철규·전창환·정준호 엮음, 『한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존』(pp. 70-111), 서울: 돌베개.
- \_\_\_\_\_(2017), 「기술혁신과 경제성장 연구의 현황과 과제: 한국에 대한 논의를 중심으로」, 『기술혁신연구』, 25(4), pp. 47-77.
- \_\_\_\_\_(2018), 「한국성장체제의 유산과 쟁점」, 『사회경제변화에 따른 지속가능한 사회보장체제 구축을 위한 쟁점』, 경제사회노동위원회, pp. 11-35.
- \_\_\_\_\_(2020), 「한국 제조업 성장의 주요 특성과 발전 방향」, 박명준·박선효·정만태·정준호·조현민, 『기계산업 인적경쟁력 강화방안 연구(I): 총론 편』, 연구보고서 (pp. 12-60), 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2021), 「문재인 정부 경제정책의 성과와 평가」, 『동향과 전망』, 113호, pp. 26-75.
- 정준호·전병유(2019), 「혁신과 연대를 위한 산업·노동체제의 평가와 과제」, 『대한민국, 상생과 연대의 길을 찾다: 재단법인 공공상생연대기금 창립 2주년 기념 토론회 자료집』, 2019. 12. 6.
- 조성재·정준호·황선웅(2008), 『한국경제와 노동체제의 변화』, 한국노동연구원 보고서 2008-09.
- 조성재·장영석·오재환·박준식·善本哲夫·折橋伸哉(2006), 『동북아 제조업의 분업구조와 고용관계(II)』, 서울: 한국노동연구원.
- 조형제(2016), 『현대자동차의 기민한 생산방식: 한국적 생산방식의 탐구』, 서울: 한울

- 아카데미.
- 지주형(2011), 『한국 신자유주의의 기원과 형성』, 서울: 책세상.
- 최경호(2021), 「주거체제로 본 사회주택: 주거 안정과 사회 통합을 위한 공급 생태계 다변화의 초석」, 『동향과 전망』, 제111호, pp. 115-156.
- 최기춘·이현복(2017), 「국민건강보험과 민간의료보험의 역할 재정립을 위한 쟁점」, 보건복지포럼, 2017년 6월호, pp. 30-42.
- 한국개발연구원(1997), 「IMF 외환위기 발생 20년 대국민 인식조사 결과」.
- 한국경제60년사 편찬위원회(2010), 『한국경제 60년사 I: 경제일반』. 서울: 한국개발연구원.
- 한국보건사회연구원(2017), 『2017년 빈곤통계연보』, 서울: 보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_ (2020), 『2020년 빈곤통계연보』, 서울: 보건사회연구원.
- 한국산업은행(1963), 『광공업통계조사 보고서』.

## 2 외국 문헌

- 요코타 노부(2020[2012]), 『한국 노동시장의 해부: 도시 하층과 비정규직 노동의 역사』, 요코타노부 옮김, 서울: 그린비. (원자료: 横田伸子, 韓國の都市下層と労働者—労働の非正規化を中心に, 2012)
- 핫토리 다미오(2007[2005]), 『개발의 경제사회학: 한국의 경제발전과 사회변동』, 유석춘·이시리 옮김, 서울: 전통과 현대. (원자료: 服部民夫(2005), 開發の經濟社会学: 韓國の經濟發展と社会變動, 東京: 文真堂)
- Aalbers, M.(2009), “Residential Capitalism in Italy and the Netherlands”, in H. Schwarz and L. Seabrooke (ed.), *The Politics of Housing Booms and Busts*(pp. 146-169), New York: Palgrave Macmillan.
- Amsden, A.(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*

- n, Oxford: Oxford University Press.
- Amstrong, P., Glyn, A., and Harrison, J.(1993[1991]), 『1945년 이후의 자본주의』, 김수행 옮김(Capitalism since 1945), 서울: 동아출판사.
- Ansell, B. W.(2019), “The Politics of Housing”, Annual Review of Political Science, 22, pp. 165-185.
- \_\_\_\_\_(2012). “Assets in crisis: Housing, preferences and policy in the credit crisis”, Swiss Political Science Review, 108(2), pp. 383-402.
- Aoki, M.(2010), Corporations in evolving diversity: Cognition, governance, and institutions, New York: Oxford University Press.
- Arthur, D.(2009), Pedantic fact checking-Did Nixon really say “we are all Keynesians now”? <http://clubtrotppo.com.au/2009/02/15/pedantic-fact-checking-did-nixon-really-say-we-are-keynesians-now/>
- Avlijaš, S., Hassel, A., and Palier, B. eds.(2021), Growth and welfare in advanced capitalist economics, New York: Oxford University Press.
- Barr, N.(1992), “Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation”, Journal of Economic Literature, 30(2), pp. 741-803.
- \_\_\_\_\_(2001), The Welfare State as Piggy Bank, Oxford: Oxford University Press.
- Barro, R.(2004), “Milton Friedman: Perspectives, particularly on monetary policy”, Cato Journal, 27(2), pp. 127-134.
- Behrendt, C.(2013), “Investing in People: Extending Social Security through National Social Protection Floors”, In Iyanatul Islam and David Kucera (eds.) Beyond Macroeconomic Stability: Structural Transformation and Inclusive Development, New York: Palgrave Macmillan.
- Blyth, M.(2016[2013]), 『긴축』, 이유영 옮김, 서울: 부키 (원자료: Austerity: The History of a Dangerous Idea, Oxford University Press)

- Bohle, D., and Seabrooke, L.(2017), “From housing as asset to housing as patrimony: policy ideas and the re-emergence of the housing question”, Paper prepared for the ENLIGHTEN WP 3 Workshop: “Austerity and the Restructuring of Public Services”, Budapest, March 2-3, 2017.
- Boyer, R.(2013[2004]), 『조절이론 1. 기초』, 서익진·서환주·정세은·김태황·이지용 옮김(Théorie de régulation 1. Les fondamentaux). 서울: 뿌리와이파리.
- \_\_\_\_\_ (2017[2015]), 『자본주의 정치경제학』, 서익진·서환주 옮김(Économie politique des capitalismes), 서울: 한울아카데미.
- Cantillon, B.(2011), “The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era”, *Journal of European Social Policy*, 21(5), pp. 432-449.
- Chiquier, Loïc(2006), “Housing Finance in East Asia”, *The World Bank Report*, December.
- Choo, H. C.(1993), “Income distribution and distributive equity in Korea”, In Krause, L. and Park, F. K., eds., *Social Issue in Korea: Korean and American Perspectives*, Seoul: Korea Development Institute.
- Congressional Budget Office[CBO](2021), *The 2021 Long-Term Budget Outlook*. March 2021.
- Crouch, C.(2009), “Typologies of capitalism”, In Hancké, B., *Debating varieties of capitalism*(pp. 75-94), New York: Oxford University Press.
- Crouch, C., Streeck, W., Boyer, R., Amable, B., Hall, P., and Jacson, G.(2005), “Dialogue on institutional complementarity and political economy”, *Socio-Economic Review*, 3(2), pp. 359-382.
- de Decker, Pascal(2007), “Belgium: Between Confidence and Prudence”, in Marja Elsinga, Pascal de Decker, Nóra Teller, and Janneke Toussaint (ed.), *Home Ownership beyond Asset and Security*(pp. 29-66), Amsterdam: IOS Press.

Doling, J.(1999), “Housing Politics and the Little Tigers. How Do They Compare with Other Industrialized Countries?”, *Housing Studies*, 14(2), pp. 229-250.

Doling, John and Richard Ronald(2010), “Home Ownership and Asset-based Welfare”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 25, pp. 165-173.

Esping-Andersen, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Estevez-Abe, M., Iversen, T., and Soskice, D.(2001), “Social production and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state”, in Hall, P. and D. Soskice (eds), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*(pp. 145-183), Oxford: Oxford University Press.

European Mortgage Federation(2020), *HYPOSTAT 2020*.

Evans, P.(1995), *Embedded autonomy: States and industrial transformation*, Princeton: Princeton University Press.

Fraser, N. (2021[2021]). 『낡은 것은 가고 새것은 아직 오지 않은』, 김성준 옮김 (The old is dying and the new cannot be born), 서울: 책세상.

Giles, C.(2020), “Global economy”, *Financial Times*, Oct 17th 2020, <https://www.ft.com/content/0940e381-647a-4531-8787-e8c7dafbd885>(검색일: 2020. 10. 20.).

Hall, P. A., and Soskice, D. (ed.)(2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.

Hall, P. A., and Gingerich, D.(2009), “Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy: An empirical analysis”, In Hancké, B., *Debating varieties of capitalism*(pp. 135-179), New York



- k: Oxford University Press.
- Hancké, B.(2009a), “Introducing the debate”, In Hancké, B., Debating varieties of capitalism(pp. 1-17), New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(2009b). “Introduction: Beyond varieties of capitalism”, In Hancké, B., Rhodes, M., and Thatcher, M., eds. Beyond varieties of capitalism: Conflict, contradictions, and complementarities in the European economy(pp. 3-38), New York: Oxford University.
- Hassel, A., and Palier, B.(2021), Growth and welfare in advanced capitalist economics, New York: Oxford University Press.
- Hoekstra, J.(2010), Divergence in European Welfare and Housing Systems, Amsterdam: IOS Press.
- Holliday, I.(2000), “Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia,” Political Studies, 48, pp. 706-723.
- Ido, M. ed.(2012), Varieties of capitalism, types of democracy and globalization, New York: Routledge.
- IFR(2016), World robotics report 2016: European Union occupies top position in the global automation race.
- \_\_\_\_\_(2019), IFR Press Conference 18th September 2019, Shanghai, <https://ifr.org/downloads/press2018/IFR%20World%20Robotics%20Presentation%20-%202018%20Sept%202019.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2021), Facts about robots: Robot density worldwide, [https://youtu.be/w\\_kApx8C-O4](https://youtu.be/w_kApx8C-O4)
- IMF(2019), “Macroeconomics of Aging and Policy Implications,” Group of Twenty.
- \_\_\_\_\_(2021), GDP per capita, current prices(U.S. dollars per capita), <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OE>

MDC/ADVEC/WEOWORLD

- Isabelle Joumard, Mauro Pisu and Debbie Bloch (2012), "Tackling income inequality: The role of taxes and transfers", *Economic Studies*, OECD.
- Karabarbounis, L., and Neiman, B.(2013), "The global decline of the labor share," NBER Working Paper No. 19136.
- Kemeny, J.(1995), *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (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), pp. 59-75.
- Kenworthy, L.(2009), "Institutional coherence and macroeconomic performance", In Hancké, B., *Debating varieties of capitalism*(pp. 180-199), New York: Oxford University Press.
- Kuznets, S.(1955), "Economic growth and income inequality", *The American Economic Review*, 45(1), pp. 1-28.
- Lavoie, M., and Stockhammer, E.(2013), "Wage-led growth: Concept, theories and policies", In Lavoie, M., and Stockhammer, E., eds, *Wage-led growth: An equitable strategy for economic recovery*(pp. 13-39), New York: International Labour Organization.
- Levy, B., and Kuo, W.-J.(1991), "The Strategic Orientations of Firms and the Performance of Korea and Taiwan in Frontier Industries: Lessons from Comparative Case Studies of Keyboard and Personal Computer Assembly", *World Development*, 19(4), pp. 363-374.
- Lund, S., Manyika, J., Woetzel, J., Bughin, J., Krishnan, M., Seong, J., and Muir, M.(2019), *Globalization in transition*, McKinsey & Company.
- Malpass, P.(2008), "Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or

- Cornerstone?”, *Housing Studies*, 23(1), pp. 1-19.
- Mares, I.(2001), “Firms and the welfare state: When, why, and how does social policy matter to employers?”, In Hall, P. and D. Soskice (eds), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*(pp. 184-212), Oxford: Oxford University Press.
- Marx, K. (2008[1867]). 『자본 I: 경제학 비판』, 강신중 옮김(Das Kapital, Kriik der politischen Ökonomie I, 4th ed, 1890), 서울: 도서출판 길.
- Milanovic, B.(2017[2016]), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, M.A: Harvard University Press.(『왜 우리는 불평 등해졌는가』. 서정아 옮김 서울: 21세기북스)
- Norris, M. and Byrne, M.(2015), “Asset price keynesianism, regional imbalances and the Irish and Spanish housing booms and busts”, UCD Geary Institute For Public Policy Discussion Paper Series.
- OECD(2018a), “Economic Outlook No 103 - July 2018 - Long-term baseline projections”, OECD.
- \_\_\_\_\_(2018b), “The changing nature of international production: Insights from Trade in Value Added and related indicators”, TiVA Indicators 2018 Update, OECD.
- \_\_\_\_\_(2019a), “Policy responses to new forms of work”, Paris: OECD Publishing, DOI:<https://doi.org/10.1787/0763f1b7-en>
- \_\_\_\_\_(2019b), *OECD Employment outlook 2019*, Paris: OECD.
- Ostry, J., Berg, A., and Tsangarides, C.(2014), 『Redistribution, Inequality, and Growth』, Washington, DC: IMF.
- Ostry, J., Loungani, P., and Berg, A.(2019), 『Confronting Inequality』, New York: Columbia University Press.
- Palier, B.(2006), “The re-orientation of European social policies toward

- social investment”, *International Politics and Society*, 1, 105-116.
- Piketty, T.(2020[2019]), 『자본과 이데올로기』, 안준범 옮김(Capital et idéologie. Du Même Auteur), 서울: 문학동네.
- Rodrik, D.(2011[2007]), 『더 나은 세계화를 말하다』, 제현주 옮김(One economics many recipes: Globalization, institutions, and economic growth), 서울: 북돋움.
- Ronald, R.(2007), “Comparing Homeowner Societies: Can We Construct an East-West Model?”, *Housing Studies*, 22(4), pp. 473-493.
- Roser, M.(2020), “Economic growth: GDP per capita”, *Our World in Data*, <https://ourworldindata.org/economic-growth#licence>
- Sassoon, D.(2014[2014]) 『사회주의 100년, 1: 20세기 서유럽좌파 정당의 흥망성쇠』, 강주현·김민수·강순이·정미현·김보은 옮김(One hundred years of socialism: The West European left in the twentieth century, 2014 ed.), 서울: 향소걸음.
- Schmitz, H.(1999), “Collective efficiency and increasing returns”, *Cambridge Journal of Economics*, 23(4), pp. 465-483.
- Schröder, M.(2013), *Integrating varieties of capitalism and welfare state research: A unified typology of capitalisms*, New York: Palgrave Macmillan.
- Schwartz, H. M., and Seabrooke, L.(2009), “Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing”, in H. Schwartz and L. Seabrooke (ed.), *The Politics of Housing Booms and Busts*(pp. 1-27), New York: Palgrave Macmillan.
- Skocpol, T.(1987), “America’s incomplete welfare state: the Limits of New Deal reforms and the origins of the present crisis”, In Rein, M., Esping-Andersen, G., and Rainwater, L, *The rise and fall of policy*

- regimes(pp. 35-58), New York, NY: M. E. Sharpe, Inc.
- Solt, F.(2019), “The Standardized World Income Inequality Database, Versions 8-9”, <https://doi.org/10.7910/DVN/LM4OWF>, Harvard Dataverse, V6.
- Soskice, D.(1999), “Divergent production regimes: Coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s”, In Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G., and Stephens, J. eds, *Continuity and change in contemporary capitalism*(pp. 101-134), New York: Cambridge University Press.
- Studwell, J.(2016[2016]). 『아시아의 힘』, 김태훈 옮김(How Asia works), 서울: 프롬북스.
- Suh, S. M., and Yeon, H. C.(1986), “Social welfare during the structural adjustment period in Korea”, Working Paper 8604, Seoul: Korea Development Institute.
- Summers, L. H.(2016), “The age of secular stagnation: what it is and what to do about it”, *Foreign Affairs*, 95, pp. 2-9.
- Taylor-Gooby, P.(2004), “New risks and social change”, In P. Taylor-Gooby, ed., *New Risks, New Welfare*(pp. 1-28), New York: Oxford University Press.
- The Economist(2019), “Slowbalisation: The stream has gone out of glass”, January 24, 2019.
- Thelen, K.(2021), “Transitions to the knowledge economy in Germany, Sweden, and the Netherlands”, In Hassel, A. and Palier, B. eds., *Growth and welfare in advanced capitalist economies*(pp. 203-226), New York: Oxford University Press.
- The Robot Report(2019), US robot density ranks 7th in the world, <https://www.therobotreport.com/us-robot-density-ranks-7th-in-the-world/>

Tirole, J.(1985), “Asset bubbles and overlapping generations”, *Econometrica*, 53(6), pp. 1499-1528.

Vanhuysse, P., Medgyesi, M., and Gal, R. I.(2021), “Welfare states as lifecycle redistribution machines: Decomposing the roles of age and socio-economic status shows that European tax-and-benefit systems primarily redistribute across age groups”, *PLoS One*, 16(8), e0255760.

Vollrath, D.(2021[2020]). 『성장의 종말: 정점에 다다른 세계 경제, 어떻게 돌파할 것인가』, 안기순 옮김(Full grown: Why a stagnant economy is a sign of success), 서울: 더퀘스트.

Wade, R.(1990), *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

WTO(2020), “Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy”, Trade forecast press conference, [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr855\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm)

Yang, J. J.(2017), *The political economy of the small welfare state in South Korea*, New York: Cambridge University Press.

### 3 온라인 자료

경향신문(2021. 6. 8.), 「독일 극우정당, 텃밭 구동독 선거에서 패배...왜?」.

생명보험협회(2020), 연도별 생명보험 사업개황,

<https://www.klia.or.kr/consumer/stats/yearBook/list.do>

양승일(2011), “Esping-Andersen의 복지국가유형론”, 온라인 행정학 사전 [http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic\\_view.php?num=764](http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=764)

통계청(2018), e-나라지표: 국내총생산 및 경제성장률(GDP).

\_\_\_\_\_(2018), e-나라지표: 국민연금 재정현황,

[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2764](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2764)

통계청(2019), 국내총생산 및 경제성장률(GDP),

[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2736](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736)

통계청(2020), 2020년 가계금융복지조사

통계청(2021) e-나라지표 (검색일: 2021. 10. 1.)

- 비정규직 고용동향, [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2477](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2477)

- 조세부담률, [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1122](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1122)

- 국민기초생활보장제도 수급 현황, [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2760](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2760)

- 일반고용동향, [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1494](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1494)

- 조세부담률, [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1122](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1122)

- 주택매매가격 동향, [https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=1240](https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1240).

- 상대빈곤율, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5056>

한겨레(1989. 10. 15.), 「근로소득세 부담 증가율 임금 상승률의 3~4배」, 2면.

\_\_\_\_\_(2018. 8. 4.), “청 ‘삼성에 손별리기-재벌개혁 의지 약화’ 우려시선 의식한 듯”

\_\_\_\_\_(2021. 5. 27.), 「부동산 ‘신계급사회’...사라리 끊어버린 164배 격차」.

\_\_\_\_\_(2021. 7. 31.), 「① 비정규직과 양극화의 시작: 신자유주의 앞잡이 칸드쉬, IMF 극비문서 속 첫 확인」.

\_\_\_\_\_(2021. 9. 19.), 「④ 누구를 위한 성탄 선물이었나. IMF는 산타가 아니었고, 노동자 몫 선물은 없었다」.

한국은행(2021), ECOS 한국은행 경제통계시스템: 국민소득, <https://ecos.bok.or.kr/jsp/vis/GDP/#/spending>(검색일: 2021. 8. 16.)

Fernald, TFP Data, Retrieved from <https://www.johnferald.net/TFP>

FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis, Economic Research, Retrieved from <https://fred.stlouisfed.org/>

KOSIS(2020), 1인당 국민총소득,

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2AS017](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2AS017)(검색일: 2021. 9. 21.)

KOTRA, “캐나다, 제4차 토론토 G20 정상회담 주요 쟁점합의 사항”

[https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE\\_NO=3&MENU\\_ID=410&CONTENTS\\_NO=1&bbsGbn=242&bbsSn=242&pNttSn=98970](https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=410&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=242&bbsSn=242&pNttSn=98970)

OECD, Income inequality (indicator), doi: 10.1787/459aa7f1-en(Accessed on 29 September 2021).

OECD, Questionnaire on Affordable Housing Database,

<http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

OECD, Revenue statistics-OECD countries: Comparative tables.

<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#>

OECD, Social expenditure dataset.

[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)

OECD, Social Expenditure: Aggregated data,

[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)(검색일: 2021. 9. 20.)



OECD, Tax on personal income (indicator), doi: 10.1787/94af18d7-en(Accessed on 21 November 2021).

The World Bank(2021), GDP per capita(current US\$),  
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>(검색일: 2021. 9. 28.)



# Abstract

---



## Design of a new welfare system that reflects changes in the socioeconomic system

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study analyzed the characteristics, structure, origin, and evolution of the Korean welfare system, focusing on its relationship with the production system, and evaluated strategic alternatives for a sustainable welfare system.

First, we confirmed that Korea's welfare system is a subsystem of the production system, as it supports economic growth during early development. In addition to its low burden and low social benefits, the welfare system in Korea is characterized by an increase in the tax revenue, which is centered on social insurance and offers a dual-structured public and private security system. Since 1987, the Korean welfare system can be best understood through the concept of 'reverse selectivism.' This concept describes the reality that institutionalized welfare policies in response to individual risks, such as unemployment, disease, and aging, are concentrated on those social groups with a relatively stable employment and income. As for public social security, Korea's public welfare system developed as its social insurance expanded following the IMF financial crisis. However, the system was limited to wage workers who were in a relatively stable employment situation and who paid social insurance premiums. Further, the private security system is implemented through private insurance or housing assets, and both the taxes and financial system in Korea are designed in favor of those who can accumulate private assets. Therefore, it can be said that the private welfare system is primarily available to those in higher income brackets.

In short, the reverse selectivity of the Korean welfare system is not just a

matter of public welfare, but a combination of private asset accumulation, economic growth model development, labor market trends, and a low taxation system. Korea's production and welfare systems faced a structural transition period following the IMF financial crisis, which has strengthened the contradictions of the Korean welfare system that originated during the industrialization period.

Based on the production and welfare systems of Korea, we derived strategic alternatives for a sustainable welfare system in response to the changes in the socioeconomic system. These alternatives consist of methods which assume that the current production system does not change, and which induce the transition of the production system through the welfare system. We prefer the second strategy, which is designed as follows: First, the public social security system, which was developed to alleviate social risks, should be converted from a system based on employment relations to an income-based system. Second, for groups who do not engage in income-generating activities, an additional income security system is required to support them to earn a basic living. Finally, in order for the new welfare system to contribute to the innovation of the production system, it is important to improve and restructure the system for companies and to upgrade human capital.

## 한국의 사회경제시스템 전개와 새로운 복지체제 구상

**인 쇄** 2021년 12월 27일  
**발 행** 2021년 12월 31일  
**발 행 인** 김 현 곤  
**발 행 처** 국회미래연구원  
**주 소** 서울시 영등포구 의사당대로 1  
국회의원회관 2층 222호  
**전 화** 02)786-2190  
**팩 스** 02)786-3977  
**홈페이지** [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
**인 쇄 처** 명문인쇄공사(02-2079-9200)

---

©2021 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-67-0 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE