

## 한국복지국가의 발전 전략: 복지제도 개혁과 정치사회적 기반 형성 과제를 중심으로\*

양 재 진\*\*

이 논문은 후발주자의 입장을 최대한 살리기 위해 한국복지국가의 현재를 서구 복지국가의 경험 속에서 반추하면서, 미래 복지국가 건설 전략을 논한다. 핵심적인 주장은 다음과 같다. 첫째, 한국복지국가는 낮은 사회지출, 의료·연금 등 전통적 복지프로그램의 높은 지출 집중도, 민간복지의 큰 비중 등 미국형 복지국가와 유사한 구조를 가지고 있다. 둘째, 전통적 복지프로그램에 치중하고 있고 가족 및 고용복지 관련 프로그램이 저발달되어 있는 미국, 일본, 그리고 남부유럽국가들은 사회복지는 물론 경제적 성과가 낮다. 따라서 스웨덴 등 경쟁력을 갖춘 시민주의 복지국가처럼 가족·고용복지 프로그램 중심으로 한국복지국가의 발전 전략을 짜야 한다. 셋째, 가족·고용복지를 강화하기 위해서, 부모보험의 도입과 고용보험의 강화가 1차적인 과제이다. 넷째, 공적연금의 강화와 재정지출의 통제라는 두 마리 토끼를 잡기 위해서는 퇴직연금의 국민연금 전환이 필요하다. 다섯째, 복지재정의 확보는 사회보험료와 개인소득세의 인상을 통해 충당되는 것이 불가피하며, 비례대표제의 도입, 효율적인 신뢰받는 정부의 형성, 노동운동의 연대성 강화를 통해 복지국가 건설의 제도적 기반을 강화하는 것도 필요하다.

주제어 : 한국 복지국가, 복지재정, 고용친화, 사회투자

\* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2010-330-B00037)입니다.

\*\* 연세대 행정학과 교수

## 1. 서론

한국복지국가의 태동과 발전은 경제력 수준이나 민주화의 진척에 비해 상대적으로 뒤쳐졌다. 그러나 지난 지방선거에서 무상급식 문제로 촉발된 보편주의와 선별주의 논쟁을 기화로 복지국가 건설이 대세를 이루는 시기로 접어들었다. 최근 다소 주춤하고 있기는 하나, 주요 대선 주자들이 앞 다투어 복지확대의 중요성을 역설하고 있어, 차기 정부에서 어떤 형태로든 사회보장제도는 강화될 것으로 보인다. 복지정치의 활성화는 정치가들의 득표 전략 때문만은 아니다. 한국은 OECD 최고 수준의 상대적 빈곤과 자살률, 증가일로의 근로빈곤, 세계 최저 수준의 출산율 등 산적한 사회적 문제를 안고 있다. 은퇴를 앞둔 베이비부머의 불안한 미래와 청년세대의 실의와 불만이 공존하고 있기도 하다.

이러한 문제를 복지정책만으로 해결할 수는 없다. 노동시장에서 발생하는 1차 분배가 지나치게 차별화되고 양극화 되어 있는 상황에서는 복지를 통한 2차적 재분배에 너무나 큰 부하가 걸린다. 우리 경제의 혁신이 계속되어 한국복지국가의 물적 토대가 탄탄해지고, 동시에 노동시장 내 대기업과 영세기업 그리고 정규직과 비정규직의 격차가 줄어야 한다.

그러나 이 논문에서 사회보장 문제를 넘어서서 혁신과 노동시장의 문제까지 모두 다룰 수는 없다. 따라서 사회보장제도의 개혁과제를 중심으로 한국복지국가의 당면과제를 정리하고 개혁전략을 논하고자 한다. 이 때, 복지국가 건설의 후발주자로서 그 이점을 최대한 살리기 위해서, 한국복지국가의 현재를 서구 복지국가의 경험 속에서 반추하면서, 미래 복지국가 건설 전략을 마련하고자 한다. 그리고 아무리 좋은 복지전략이라도 복지 재정적 뒷받침과 정치적지지 없이는 달성될 수

없으므로, 한국복지국가의 재정적 및 정치적 제도적 기반 문제에 대해서도 논하고자 한다.

이 논문의 핵심적인 주장은 다음과 같다. 첫째, 한국복지국가는 낮은 사회지출, 의료·연금 등 전통적 복지프로그램의 높은 지출 집중도, 민간복지의 큰 비중 등 미국형 복지국가와 유사한 구조를 가지고 있다. 둘째, 전통적 복지프로그램에 치중하고 있고 가족 및 고용복지 관련 프로그램이 저발달되어 있는 미국, 일본, 그리고 남부유럽국가들은 사회복지지는 물론 경제적 성과가 낮다. 따라서 가족·고용복지 프로그램 중심으로 한국복지국가의 발전 전략을 짜야 한다. 셋째, 가족·고용복지를 강화하기 위해서, 부모보험의 도입과 고용보험의 강화가 1차적인 과제이다. 넷째, 공적연금의 강화와 재정지출의 통제라는 두 마리 토끼를 잡기 위해서는 퇴직연금의 국민연금 전환이 필요하다. 다섯째, 복지재정의 확보는 사회보험료와 개인소득세의 인상을 통해 충당되는 것이 불가피하며, 비례대표제의 도입, 효율적인 신뢰받는 정부의 형성, 노동운동의 연대성 강화를 통해 복지국가 건설의 제도적 기반을 강화하는 것도 필요하다.

## 2. 한국 복지국가의 현재와 미래 좌표의 설정

### 1) 한국 복지국가의 현재

한국복지국가의 특징을 논하자면, 먼저 공공사회지출이 2007년 현재 GDP의 7.6%에 불과해 사회지출이 매우 낮은 것을 들 수 있다(OECD 평균은 20.4%). 그러나 2010년 현재 한국의 고령화율은 11%로 OECD 평균 14.8%에 못 미치는 수준이다. 그리고 각종 사회보장제도

의 성숙도도 낮다. 국민연금이 대표적이다. 국민연금은 도입된 지 아직 20년 정도 밖에 안 되어, 1세대 가입자도 아직 연금을 받기 보다는 보험료를 납부하는 경우가 많을 정도로 연금제도의 성숙도도 낮다. 따라서 다른 OECD국가들보다 낮은 고령화율과 국민연금 등 사회보장제도의 미성숙을 감안하면, 현재의 사회지출 수준이 그리 낮은 거라고 평가하기도 어려울지 모른다. 그러나 최준옥 외 (2005: 5장)에 의하면, 우리나라의 고령화 수준이 OECD 평균이 되고 연금제도 등 복지제도의 성숙이 이루어진 2030년 한국의 공공사회지출은 GDP 대비 15% 수준에 불과해 서구 복지국가 중에 매우 낮은 편에 속하는 미국 (16.2%)과 유사한 수준으로 예상된다. 한국은 공공 사회지출 수준으로 보면 자유주의 복지국가 중에서도 미국과 같은 ‘작은’ 복지국가인 것이다.

공공사회지출이 낮은 수준인 이유는 앞서 지적한 국민연금의 제도적 미성숙 외에도, 서구에서는 일반화되어 있음에도 아직 도입되지 못한 복지프로그램들 (예컨대, 아동수당이나 질병수당)이 존재하고, 이미 도입된 프로그램이라고 할지라도 그 급여수준이 상대적으로 낮고, 수급기간도 짧기 때문이다. 예를 들어, 고용보험의 구직급여의 경우, 40세 근로자가 22년 보험료를 납부했을 것을 가정한 국제기준에 의할 때, 실질 소득대체율은 51%로 나타나 OECD 26개국 중 19위, 급여기간은 7개월로 23개국 중 20위로 나타나고 있다 (Grubb et.al. 2007: 43). 사회보험과 공적부조의 사각지대 규모가 커서 지출총량이 작아지는 것도 또 다른 이유이다. 고용보험의 경우를 다시 예로 들면, 취업자의 58.8%가 사각지대에 빠져있다 (장지연 외, 2011: 11).

복지프로그램의 구성 측면에서도, 한국은 연금과 의료보장 같은 전통적인 프로그램의 지출이 전체 사회지출의 60%를 차지하고 있고, 근로연령대 인구에 대한 소득이전과 사회서비스의 규모가 상대적으로

작은 특징을 가지고 있다. 앞으로 국민연금이 성숙하면서 동시에 베이비붐어의 은퇴가 본격화되면 연금지출이 급속하게 늘어나면서, 독일(연금과 의료지출 70%)이나 이태리(연금과 의료지출 80%)와 미국(연금과 의료지출 80%)로 될 가능성이 매우 높다. 연금과 의료보장에 50%를 쓰는 스웨덴이나, 이 분야 지출이 40%에 불과한 덴마크와는 복지프로그램의 구성이 확연히 다른 것이다.

한편, 한국은 공공복지프로그램이 저발달되고 이에 따라 공공사회지출 규모가 작은 데 비해, 상대적으로 민간복지와 사회복지성 지출에 대한 조세감면(즉, 조세지출: tax expenditure) 규모가 큰 ‘숨겨진 복지국가’ (the Hidden Welfare State)적인 성격도 강하다(Howard, 1997).

〈표 1〉 공적 사회지출과 순 사회지출의 변화 비교 (2007년)

	스웨덴	덴마크	독일	오스트리아	프랑스	이탈리아	영국	미국	일본	한국
공적사회지출 (A) <sup>a</sup>	32.1	30.8	28.4	29.6	32.8	28.8	23.3	17.4	20.3	8.6
Net MPSP (+)	+0.3	+0.1	+0.7	+0.6	+0.3	+1.4	+0.7	+0.3	+0.5	+0.6
Net VPSP (+)	+1.8	+1.4	+1.7	+0.9	+2.8	+0.6	+4.4	+10.1	+3.2	+2.3
Net TBSP (+)	+0.0	+0.0	+1.3	+0.1	+1.1	+0.2	+0.3	+0.6	+0.5	+0.7
TSBI (-)	-6.4	-7.1	-3.7	-5.4	-4.3	-4.6	-1.7	-0.9	-1.1	-0.3
순사회지출 (B)	27.8	25.3	28.4	25.8	32.7	26.4	26.9	27.5	23.4	11.8
변화율 {(B-A)/A} x100	-13.4%	-17.9%	0.0%	-12.8%	-0.3%	-8.3%	15.5%	58.1%	15.3%	37.2%

주: a) 사회지출은 요소비용 GDP (GDP at factor cost) 대비 %.

b) 순사회지출(B) = 공적사회지출 (A) + 의무적인 민간 사회지출(MPSP) + 자발적 민간 사회지출 (VPSP) + 사회복지성 세제감면(TBSP) - 사회적 급부에 대한 직접세/간접세(TSBI)

자료: Adema and Ladaique (2011: 33)

‘숨겨진 복지국가’의 대표 주자인 미국은 선진국 중에서 공공사회지출 규모가 가장 작은 나라로 2007년에 공적사회지출이 요소비용 국내총생산 (GDP at factor cost) 대비 17.4%에 불과하다. 이는 32.1%의 스웨덴에 반 정도 밖에 안 되는 수준이다. 그러나, 기업 등 민간부분의 복지지출, 그리고 사회복지성 민간지출에 대한 세금감면 등의 조세지출(tax expenditure)을 감안한 순사회지출(net social expenditure) 기준에 의하면, 미국은 27.5%로 스웨덴(27.8%)에 버금가게 복지국가의 규모가 큰 나라로 등극한다. 미국은 사회복지성 조세감면 (401K같은 사적연금과 민간의료보험 가입 등에 대해 주어짐)의 규모는 매우 크고, 이것이 자발적 사적복지(voluntary private social expenditure)의 규모 (GDP의 10.1%)를 키워내고 있기 때문이다. 반면에 미국은 스웨덴 등 유럽국가들과 달리 사회적 이전 급여(복지)에 대한 과세를 통해 이를 소득세로 다시 거두어들이는 것은 매우 미미하다.

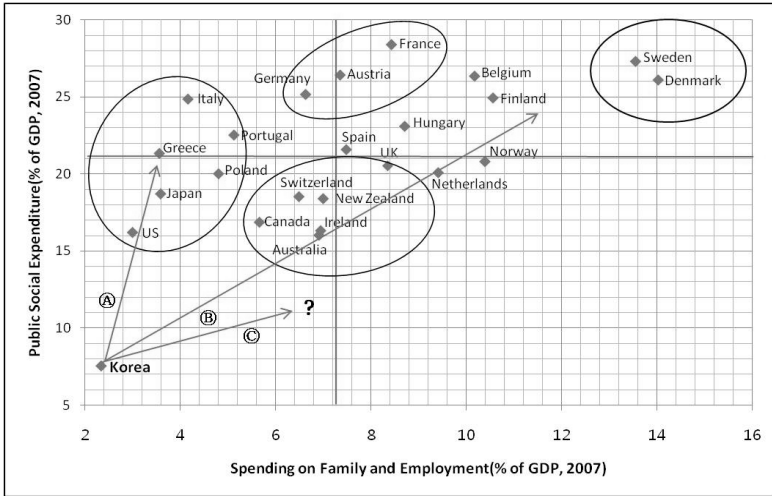
위 <표 1>에서 확인되듯이, 우리나라도 미국처럼 순사회지출이 공적사회지출보다 훨씬 많이 증가하는 나라이다 (37.2% 증가). 부지불식간에 우리는 미국 복지국가를 닮아있다 하겠다. 기업복지의 규모가 크고 사회복지성 지출에 대한 세제감면 규모가 상당하기 때문일 것이다. 앞으로 퇴직금이 퇴직연금으로 전환되어 미국식 401K형의 사적연금의 규모가 팽창하면, 우리나라의 숨겨진 복지국가 규모는 더 커져 미국형에 더 가까이 다가설 것으로 예상된다. 퇴직연금 시장의 규모는 2012년 7월 근로자퇴직급여보장법(이하 근로법) 개정에 따라 급격히 커질 것으로 예상된다. 새로이 성립되는 5인 이하 포함 모든 사업장에 대해서 사업성립 후 1년 이내에 퇴직연금제도를 도입하도록 의무화되었고, 관련세법 개정을 통해 기업에게는 퇴직연금 납입액 전액에 손비 인정 처리를 해주고 개인에게는 400만원 한도(확정기여형의 경우 근로자 추가 불입액 포함)까지 소득공제를 받을 수 있도록 세제혜택을

높였기 때문이다.

이렇듯, 공공복지가 저발달되어 있고, 기업복지 등 민간복지가 세계 혜택 속에 상당히 크게 성장해 있기에, 한국복지국가의 재분배 효과는 매우 작다. 공공복지의 혜택을 받아야 할 취약계층이 대부분 사각지대에 빠져있고, 퇴직연금이나 각종 기업복지는 민간 대기업과 공공분야 종사자들만 혜택을 보고 있기 때문이다. 앞으로 퇴직연금을 중심으로 민간복지의 규모가 더 커지면, 한국복지국가는 공공사회지출은 낮으나 민간복지지출은 높은 미국형 복지국가가 될 가능성이 그만큼 더 커진다 하겠다.

## 2) 미래 한국복지국가의 발전을 위한 좌표의 설정

〈그림 1〉 한국 복지국가의 현재와 다양한 발전 경로



자료: 정의룡·임진영·양재진(2012: 163) 그림의 수정보완.

<그림 1>를 통해 한국복지국가의 현재 좌표를 확인하고, 미래 발

전 방향을 설정해 보고자 한다. Y축은 OECD 각국의 총 사회복지지출 수준을 나타낸다. 이를 보면 GDP의 25% 이상을 사회복지에 쓰는 고복지국가는 왼쪽 상단의 이태리에서부터 오른쪽으로 가면서 독일, 프랑스를 거쳐 스웨덴과 덴마크에 이르고 있는 것을 알 수 있다. X축은 연금과 의료라는 전통적인 두 개의 거대 복지프로그램을 제외한 나머지 사회복지지출이 GDP에서 차지하는 비중이다. 공보육, 육아휴직수당, 아동수당(혹은 가족수당), 구직수당(혹은 실업수당), 적극적노동시장정책 등이 이에 포함된다. 이는 곧 여성과 아동을 포괄하는 가족과 고용복지에 대한 사회복지지출 수준으로 이해할 수 있겠다. 따라서 고복지국가 중, X축의 오른쪽에 위치한 복지국가(스웨덴과 덴마크)는 왼쪽에 있는 복지국가(이태리)에 비해 가족과 고용정책에 투자를 많이 하는 나라임을 뜻한다고 할 수 있겠다.

한국은 앞 절에서 지적되었듯이, 전체 공공사회지출 수준이 낮고, 가족과 고용정책이 아직 덜 발달하고 지출수준도 낮다. 따라서 맨 하단 좌측에 위치해 있다. 최근 사회적 양극화와 저출산, 자살률 등이 최악의 상황으로 치달으면서 정치권을 중심으로 유래가 없이 여·야가 한목소리로 복지확대를 약속하고 있다. 이 상황에서 한국복지국가가 취할 수 있는 발전방향은 크게 세 가지로 예상된다. 첫째, 연금과 의료보장을 강화하면서 고령화 사회를 맞이하는 경우이다. 이 경우, ㉠방향으로 한국복지국가가 성장해 갈 것으로 전망된다. 둘째, 고령화 사회에 진입하면서도, 가족과 고용복지 제도를 확대하며 연금·의료의 전통 프로그램과 균형발전을 도모하는 것이다. 지출 규모가 큰 연금과 의료보장에 대해서는 재정효율성을 높이는 전략을 구사하여, 가족과 고용복지 확대에 필요한 재원확보에 숨통을 터 주어야 한다. 이 경우, ㉡방향으로 한국복지국가가 발전해 갈 것으로 예상된다. 마지막으로, 한국복지국가의 발전방향을 가족이나 고용복지를 확대하는 것으로 잡

았으나, 재정적 뒷받침이 되지 않아, 사각지대의 규모가 크고 급여 수준이 높지 않은 용두사미형이다. 아직 서구 복지국가의 발전 역사에서는 볼 수 없었던 길이긴 하나, 국민연금의 급여와 건강보험의 공적 보장 수준이 높지 않은 한국 현실에서, 저부담-고급여 체제인 국민연금의 지속가능성 확보를 위해 2007년 개혁처럼 보험료율 인상 대신 추가적인 소득대체율 인하를 단행하는 경우, 충분히 가능한 시나리오라고 할 수 있겠다.

어떤 방향으로 한국복지국가의 발전을 이끌어 가야 할 것인가? 저자는 ㉔방향으로 가는 것이 필요하다고 본다. ㉑방향은 복지국가의 지속가능성 측면에서 경계해야 한다. 최근 글로벌 경제위기에 취약점이 노출된 국가들은 모두 위 <그림 1>의 맨 좌측 그룹에 속해 있다. GDP대비 100%가 넘는 정부부채에 국가신용등급 하락으로 자존심을 구긴 미국을 비롯, 정부부채비율 200%를 넘긴 잃어버린 20년의 일본, 국가부도 사태에 처한 그리스와 포르투갈, 그리고 그 다음 타자로 지목되는 이태리가 포진되어 있다. X축의 맨 좌측에 문제 국가가 집중되어 있다는 점은, 복지지출의 구성이 매우 중요함을 강하게 시사한다.

복지지출 총량에서는 이태리나 스웨덴이나 큰 차이가 없다. 그러나 이태리는 GDP의 14% 가량을 연금에 지출한다. 그리스는 12%를 지출한다. 반면 복지천국이라고 불리는 스웨덴이나 덴마크는 6% 내지 7%선에서 연금지출이 통제되어 있다. 되도록 조기퇴직을 억제하고, 중고령자에 대한 직업훈련과 고용서비스 등을 강화해 고령화가 진척되어도 연금에만 의존하는 인구가 크게 늘지 않게 사회보장제도를 설계해 놓았기 때문이다. 그리고 스웨덴의 경우에서 보듯, 1999년 확정 급여형 공적연금을 확정기여형 연금으로 바꾸고, 사회수당식 기초연금도 보충급여형의 기초보장연금으로 대체하는 등 재정효율성을 고려한 구조개혁에 매진할 결과라 할 수 있다. 의료보장 관련 지출의 경우

는, 국가별 차이가 그리 크지 않다. 단, 미국의 경우 전국민의료보장제도가 부재한 상황에서, 65세이상 노인만을 대상으로 하는 메디케어와 저소득층에 대한 의료부조인 메이케이드에 대한 공공지출만으로도 GDP의 7.2%가 사용되고 있다. 의료비 통제 시스템이 부재한 미국 의료보장체제의 비효율을 드러내고 있다.

연금이나 의료비 통제가 부재한 시스템 위에 복지국가를 건설한 미국과 남유럽 국가 그리고 초고령 사회 일본은, 전체 사회지출의 49%만을 연금과 의료에 나눠 쓰고 나머지 51%는 가족과 고용복지에 쓰는 스웨덴이나, 42%만을 연금과 의료에 쓰고 나머지 58%는 가족과 고용복지에 쏟아 붓는 덴마크와는 매우 다른 경제·사회적 결과를 낳고 있다. 가족과 고용복지 프로그램은 여성의 경제활동을 촉진하면서도 출산력을 유지하고, 남성가장의 실직에 대한 안전판의 마련(제2소득원인 여성배우자의 존재, 탄탄한 실업급여)을 통해 가정파괴와 아동빈곤을 막으며, 실직자에 대한 훈련과 재고용서비스를 통해 고용의 질과 고용률을 높이고 있다. 공보육의 확대는 저소득가정 아이들의 잠재력 계발에 큰 도움을 주는 효과도 있다.

가족과 고용에 대한 사회지출은 사회복지적 효과 뿐만 아니라 경제적으로도 긍정적 효과를 낳고 있는 것으로 실증되고 있다. 단기적으로는 소비로 보이지만, 중장기적 시계에서 보면 가족과 고용복지지출은 고용률을 높이면서 미래 성장에 필요한 인적자원을 확충하는 사회투자(social investment)가 되기 때문으로 보인다. <표 2>는 가족·고용복지 프로그램을 OECD의 사회지출 구분에 따라 근로세대 현금급여, 사회서비스 그리고 적극적노동시장정책으로 보다 상세히 구분한 것이다. 이들 네 종류의 사회투자지출을 독립변수화한 후, 이를 국가경쟁력과의 관계를 살펴본 것이 <표 3>이고, 유사한 방법으로 재정건전성과의 관계를 분석한 결과가 <표 4>이다. 이를 간단히 살펴보면, 총 복지지

출은 보수주의자들의 주장대로, IMD의 기준에 따른 국가경쟁력 지수와 부의 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 반면 4가지 조합의 사회투자지출로 구분해본 가족·고용복지 관련 지출은 모두 국가경쟁력과 유의미한 정의관계를 보여주고 있다.<sup>1)</sup> 사회투자지출과 재정건전성의 관계 또한 유사한 패턴을 보이고 있다. 지면관계상 결과표를 나타내고 있지 않으나, 총복지지출과 재정건전성은 통계적으로 유의미한 부의 관계를 나타내고 있다. 연금지출과 의료보장지출도 동일한 경향을 보여주고 있다. 그러나 사회투자지출은 그 어떤 조합을 이루던지 재정건전성에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>2)</sup>

〈표 2〉 가족·고용복지 프로그램의 상세구분

사회투자지출 1	근로세대 현금급여 +사회서비스 +적극적 노동시장정책
사회투자지출 2	사회서비스 + 적극적 노동시장정책
사회투자지출 3	근로세대 현금급여 +적극적 노동시장정책
사회투자지출 4	적극적 노동시장정책

주: 근로세대 현금급여에는 실업수당(구직수당), 아동 수당, 출산휴가급여 등이 포함된다. 사회서비스는 의료보장을 제외한 모든 사회서비스로 보육 등이 포함된다.

〈표 3〉 총사회지출과 가족·고용복지지출이 국가경쟁력에 미치는 영향

변수명		모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
독립변수	총 복지지출	-0.391*** (0.000)	-0.166* (0.054)	-0.494*** (0.000)	-0.261*** (0.002)
	사회투자지출 1	0.691*** (0.000)			
	사회투자지출 2		0.382*** (0.000)		
	사회투자지출 3			0.756*** (0.000)	

- 1) OECD 사회지출 데이터와 IMD의 국가경쟁력지수를 활용해 OECD 30개국의 2000년부터 2007년까지 8개년의 결합시계열자료를 구축하고, 회귀분석을 실시한 결과이다.  
 2) OECD 사회지출 데이터와 재정수지 관련 데이터를 활용해 OECD 19개국의 1995년부터 2007년까지 13개년의 결합시계열자료를 구축하고, 회귀분석을 실시한 결과이다.

	사회투자지출 4				<b>0.530***</b> (0.000)
통제변수	자본력(투자자본/GDP)	-0.122 (0.112)	<b>-0.153*</b> (0.072)	<b>-0.140*</b> (0.056)	-0.127 (0.113)
	인적자원(대졸/전체인구)	<b>0.450***</b> (0.000)	<b>0.391***</b> (0.001)	<b>0.362***</b> (0.000)	<b>0.503***</b> (0.000)
	소득수준(GNI, log)	-0.039 (0.676)	-0.147 (0.177)	0.111 (0.219)	-0.276*** (0.010)
	인프라(전력생산/인구)	<b>0.239***</b> (0.001)	<b>0.246***</b> (0.003)	<b>0.417***</b> (0.000)	<b>0.414***</b> (0.000)
	조세환경(법인세/조세수입)	0.036 (0.551)	<b>0.113*</b> (0.093)	-0.036 (0.547)	<b>0.120*</b> (0.057)
	연도	<b>0.180**</b> (0.001)	<b>0.113***</b> (0.010)	<b>0.196***</b> (0.000)	<b>0.225***</b> (0.000)

p-value in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

자료: 이명진.양재진 (2011)

〈표 4〉 전통적 복지지출과 사회투자지출이 재정건전성에 미치는 영향

변수명	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	
독립변수	연금지출	0.0141 (0.0355)	0.000564 (0.0351)	0.00707 (0.035)	-0.0107 (0.0343)
	의료지출	<b>-0.0804**</b> (0.0369)	-0.0486 (0.034)	<b>-0.0849**</b> (0.0374)	-0.0426 (0.0334)
	사회투자1	<b>0.124***</b> (0.0426)			
	사회투자2		<b>0.0713*</b> (0.0365)		
	사회투자3			<b>0.127***</b> (0.0426)	
	사회투자4				<b>0.0542*</b> (0.0308)
통제변수	경제성장률	<b>0.0718***</b> (0.0278)	<b>0.0793***</b> (0.0283)	<b>0.0687**</b> (0.0281)	<b>0.0821***</b> (0.0287)
	조세부담율	0.00914 (0.0446)	0.0443 (0.0414)	0.0262 (0.0406)	<b>0.0651*</b> (0.036)
	실업률	-0.0132 (0.0261)	-0.00265 (0.0262)	-0.0267 (0.0276)	-0.00956 (0.0272)
	군사비	-0.00622 (0.0252)	-0.0261 (0.0257)	0.0173 (0.0272)	-0.0132 (0.0257)
	전년도 재정수지	<b>0.774***</b> (0.0378)	<b>0.785***</b> (0.038)	<b>0.756***</b> (0.0383)	<b>0.772***</b> (0.0381)

p-value in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

자료: 정의룡.임진영.양재진 (2012)

위 통계분석 결과들은 가족과 고용복지 관련 사회지출은 경제와 복

지의 선순환 구조를 형성하는 주요고리임을 강하게 시사한다. Giddens 등이 주창하는 사회투자지출은 국가경쟁력의 증진에 일조하고 나아가 이를 바탕으로 중장기적으로 재정건전성에도 긍정적으로 작용하는 것을 확인해 주고 있다 하겠다.

물론 위 실증분석 결과가 연금 및 의료보장지출의 사회복지적 의미를 낮게 평가하는 것으로 해석되어서는 곤란하다. 복지와 경제와의 관계만을 통계학적으로 살펴본 것이기 때문이다. 통계로는 드러나지 않았지만, 경제학적 관점에서 볼 때도 연금은 한계소비성향이 높은 중저소득 노인의 소비확대를 통해 경기 진작에 도움을 주고, 의료 또한 고용과 서비스 생산에서 높은 비중을 차지하는 경제의 중요한 부분이다. 그러나 적정수준을 넘어선 지출이 발생하게 되면, 경제에 주는 효용은 체감하고 나아가 투자적 효과가 큰 다른 복지지출, 즉 사회투자형 복지지출 등을 구축하게 된다. 따라서 연금과 의료보장이라는 양대 복지프로그램의 합리화 노력을 경주하면서, 동시에 경제와 복지의 선순환 고리를 형성하기 위해 가족과 고용관련 복지프로그램을 강화하는 방향으로 한국의 복지국가 발전을 이끌고 나가야 할 것이다.

### 3. 한국 복지국가의 발전을 위한 복지개혁 과제

앞 절에서 살펴보았듯이, 우리나라는 아직 사회보장제도가 충실히 발전하지 못해, 사회지출 규모가 작고, 이마저도 의료와 연금 등 전통적인 프로그램이 대부분을 차지하고 있다. 게다가 사적복지의 규모도 커 미국 복지국가와 매우 유사한 형태를 띠고 있다. 우리가 사회보장제도에 충실을 기하면서 동시에 경제와 선순환을 이루는 지속가능한 복지국가를 만들고자 한다면, 향후 한국복지국가의 발전을 <그림 1>

의 ③경로로 이끌어 가고, 되도록 복지의 재원을 국가가 직접 부담하여 형평성과 정책효과성을 높여야 할 것이다. 이 때, 복지개혁은 교육정책과 노동시장정책을 포괄하는 넓은 의미의 사회정책을 모두 포함한 조율된 개혁이어야 한다. 교육정책은 공교육과 교육복지를 강화해 지식기반경제에 필요한 인적자원을 양성함과 동시에 사회적 이동의 기반이 무너지지 않게 해야 한다. 노동시장정책의 개혁 방향은, 적격성 요건의 강화를 조건으로 보다 높은 수준의 구직급여와 공공직업훈련과 고용서비스를 강화해 근로자의 고용가능성(employability)를 높여주는 것이어야 한다. 복지정책의 경우는 이인생계부양자모델 (즉, 맞벌이 모델)을 목표로 공보육처럼 여성의 경제활동을 도울 수 있는 정책들을 우선적으로 강화하고, 생산가능인구와 비생산인구를 구분하여 전자에 대해서는 직업능력배양과 근로연계복지를 후자에 대해서는 사회권에 기초해 기초보장을 강화하는 것이 되어야 할 것이다.

〈표 5〉 생애주기적 관점에서 본 사회정책개혁 과제

대상	아동 / 청소년	청년/근로세대	노인
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>보육/교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>핵심인재 양성</li> <li>근로가정 소득 보장</li> <li>고용가능성 증대</li> <li>기초보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용가능성 증대</li> <li>노후보장</li> </ul>
정책과제	기존제도 보완	<ul style="list-style-type: none"> <li>학자금 용자제도 확충</li> <li>적극적 노동시장정책의 확대(청년·비정규직·장애인)</li> <li>MWP정책 강화(EITC, 사회보험료 경감, 최저임금 인상)</li> <li>양성평등과 모성보호</li> <li>산재예방</li> <li>예방적 건강서비스</li> <li>기초보장과 자활프로그램의 내실화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고령자(55~64세) 직업훈련 및 고용촉진</li> <li>예방적 건강서비스</li> </ul>
	제도확충신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>부모보험 도입</li> <li>저소득가정 아동 종합지원(Dream Start, 아동발달계좌)</li> <li>새터민 및 이주민 2세 포용정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학교육의 사회적 적합성 제고 (연구중심과 교육중심의 이원적 특성화, 성과중심 평가의 강화)</li> <li>직무와 연계된 평생학습체제의 구축</li> <li>이주노동자 정책</li> </ul>

자료: 양재진 외 (2008: 118)를 수정보완함.

복지개혁의 과제를 생애주기적 관점에서 정리하면 <표 5>와 같다. 지면 관계 상 모든 개혁과제를 다룰 수는 없고, 핵심적인 사안만 거론하면 다음과 같다.

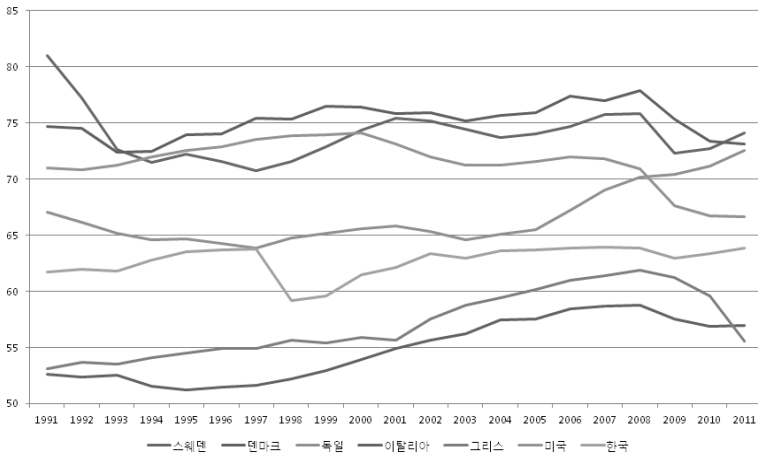
### 1) 생산가능인구 대상 복지개혁: 부모보험의 도입과 고용보험의 강화

전후 서구 복지국가는 완전고용을 전제로 하여 짜였다고 해도 과언이 아니다. 단지 경기순환과 산업 구조조정에서 발생하는 실업과 산재·퇴직 등 노동시장에서 이탈하게 되는 경우 사회보험 등을 통해 소득보장을 해 주었다. 서구 자본주의 경제의 경쟁력이 일본을 위시한 동아시아 신흥 산업국가로 인해 침식된 이후, 장기실업과 조기퇴직이 사회문제로 등장하고 1980년대 이후 복지개혁의 초점은 퇴출된 노동력의 노동시장 복귀에 모아졌다. 이를 위해 i)산업경쟁력의 회복, 서비스 산업의 진흥, EU 등 글로벌 시장의 확대, 노동시장의 유연화 등을 추진하여 일자리 확보에 나서고, ii)실업급여의 적격성 요건을 강화하고 조기퇴직에 대한 소득이전을 제한하여 노동시장으로의 복귀를 채찍질함과 동시에 iii)구직자의 직업능력을 배양하는 적극적노동시장정책의 강화에 나서고 있다. 동시에 남성생계부양자 모델에서 탈피하여 이인생계부양자(맞벌이) 모델을 전제로 과거 여성이 제공했던 보살핌 노동을 사회화하기 위해 사회서비스를 대폭 강화하고 있다. 완전고용의 대상이 남성노동자에서 여성에게까지, 그리고 과거 은퇴의 대상이었던 중고령자에게까지 확대된 것이다.

물론 전후 2~3% 내외의 실업률이 상정했던 ‘완전’ 고용을 목표로 하지는 않는다. 그럼에도 불구하고 ‘더 많은 고용’은 아직도 관철되는 복지국가의 기본 골간임에는 분명하다. 아래 <그림 2>을 보면, ‘진정

한' 복지국가일수록 고용률이 더 높다. 고용률이 전반적으로 높은 수준을 유지하고 있는 스웨덴 등 사민주의 복지국가와 신중도(Neue Mitte)를 표방하며 '제 3의 길'을 이끌었던 슈레더의 사회투자형 복지·노동개혁 이후의 독일은 전반적으로 낮은 고용률에 머물고 있는 이태리 등 남부유럽형과 크게 대비된다.

〈그림 2〉 고용률 국제비교



자료: OECD.Stat Extract (검색일 2012년 9월 15일).

한국의 상황은 어떤가? 고용률은 경제와 복지가 선순환하며 높은 수준의 복지를 향유하는 ‘진정한’ 복지국가들에 비해 한 없이 낮은 수준이다. 주지의 사실이지만, 한국에서 낮은 고용율의 원인은 여성고용률이 낮기 때문이며, 여성고용률이 낮은 이유는 결혼과 출산 때문에 소득활동을 포기하기 때문이다.<sup>3)</sup> 세대가 바뀔수록 여성고용율이 상승

3) 2011년 한국의 여성고용률은 53.1%로 스웨덴(71.9%), 덴마크(70.4%) 같이 출산유급 휴가와 공보육이 발달한 나라나 미국(62.0%)처럼 노동시장이 유연해 육아 후 노동시장 재진입이 용이한 국가에 비해 상당히 낮다. 한국은 공보육이 미발달하고 동시에

하고 있으나 대신 출산율이 저하되고 있다.

다행히, 노무현 정부이후 이명박 정부에서도 보육서비스를 대폭 확대하면서, 여성의 경제활동 지원에 정부가 전폭적으로 나서고 있다. 그러나 일과 가정의 양립이라는 정책목표 달성에 크게 기여하고 있지 못할 것으로 판단된다. ‘출산의 위험’을 완화하는 사회보장제도가 생애주기에 따라 합리적으로 마련되어 있지 못하기 때문이다. 특히 문제가 되고 있는 것은 출산과 0세 영아에 대한 대책이다. 스웨덴에서처럼 0세 영아에 대한 양육은 부모가 직접 책임질 수 있도록 시스템을 마련해 주어야 하는데, 이를 보육서비스로 해결하려고 하고 있어 문제해결을 어렵게 하고 있다.

스웨덴에서처럼 최소한 생후 1년은 보육시설이 아닌 가정에서 부모의 보살핌 속에 아기가 클 수 있도록 시스템을 갖춰야 한다. 부모 중 1인이 아이 양육을 위해 직장에 휴가를 낼 수 있는 여건을 마련하는 데 정책목표를 두어야 하는 것이다. 이를 위해 가칭 ‘부모보험’(parental insurance)을 도입하여, 산전·후 소득비례형 유급휴가를 고용주의 직접적 부담이 아닌 사회화된 형태로 실현시키는 것이 필요하다. 최소 중전 소득의 70%를 보장하는 소득비례형 유급휴가를 최소 1년 이상 보장해야 한다. 출산과 양육으로 인해 소득상실이 커지게 되면 출산을 포기하는 경향이 이 큰데 이를 완화하기 위해서다. 고용주의 직접 부담을 피해야 하는 이유는, 고용주의 여성고용 회피 유인을 최소화하기 위함이다. 출산휴가 급여 외에, 자녀 간호급여, 결혼 축하금 지급 등을 통해 결혼을 조금이라도 유인하고, 출산의 위험을 최대한 사회적으로 분산시키는 노력이 필요하다.

부모보험제도의 재원은 현재 고용보험에서 지원되고 있는 육아휴직

---

노동시장도 유연하지 않은 이태리(46.5%)나 그리스(45.1%)와 유사한 수준이다 (OECD, Stat Extract, 검색일 2012년 9월 15일).

수당과 출산휴가급여의 우선지원대상기업 지원금, 국고에서 지원되는 0세 무상보육료로 우선 충당하고 부족한 재원은 고용주/자영자 전액 부담의 보험료 부가로 마련해야 할 것이다. 부모보험이 도입이 되면, 출산전후유급휴가의 활용율이 높아지고 실제 휴가기간도 현재보다 대폭 늘어나게 될 것으로 예상된다. 이 때, 유급휴가 비용이 사회화되는 만큼, 기업의 대체인력 고용을 의무화하여 단기간일지라도 청년 등에게 고용의 기회를 높이고, 취업자의 직장 내 교육훈련(OJT)의 효과가 발생하게 하는 것도 필요하다. 이들 신규취업자는 유급휴가기간만 채용되는 것이지만, 이로 인해 자연스럽게 형성된 경험과 기술은 재취업에 긍정적인 효과를 미치게 될 것이다 (양재진, 2012a).

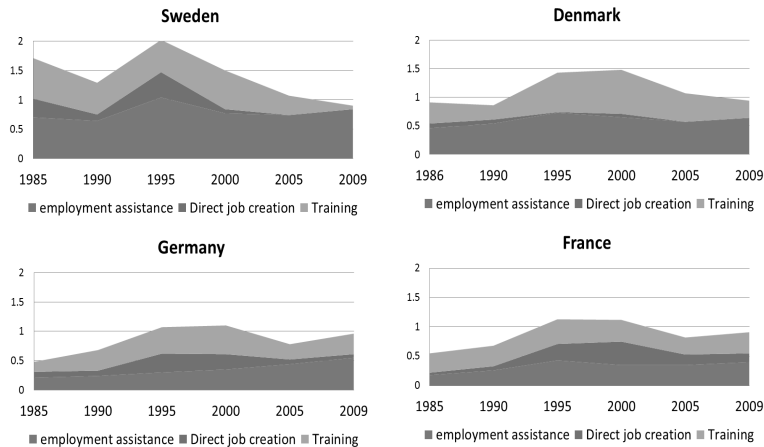
유급휴가로 출산 후 1년의 양육기간이 사회적으로 보장된 이후는 공보육을 통해 사회적 육아가 실현되도록 해야 할 것이다. 아동수당 형식을 통해 육아를 지원할 수도 있다. 하지만 여성의 경제활동 촉진 측면에서 보통 제 2소득원인 여성의 근로의욕을 떨어뜨리는 아동수당 보다는, 공보육 확대가 바람직하다. 정부가 도입하기로 한 양육수당의 수준을 더 높이지는 말고, 대신 공보육의 질적 확대에 더 매진해야 할 것이다.

부모보험의 도입과 더불어, 고용보험의 사각지대 해소와 내용 강화가 시급하다. 4대 사회보험 중, 국민연금과 더불어 사각지대 문제가 가장 심각한 게 고용보험이다. 건강보험은 가족단위 가입으로 사실상 전국민에게 보편주의적으로 적용되고 있으며, 산재보험의 경우도, 미가입 사업장의 근로자일지라도 산재로 인정되면 가입여부 상관없이 가입자와 동일한 급여와 혜택이 주어진다. 따라서 건강보험과 산재보험은 사실상 보편주의가 관철되고 있는 사회보장제도이다. 그러나 고용보험은 비임금근로자(자영자와 무급가족 종사자)까지 포함하는 광의의 취업자 개념을 적용할 경우, 사각지대가 대폭 늘어난다(58.5%). 계

다가 건강보험이나 산재보험이 OECD의 평균수준에 근접하는 급여와 질을 담보하고 있는 데 반해, 고용보험은 앞서 지적되었듯이 급여와 서비스의 내용이 OECD의 평균수준을 훨씬 밑돈다.

자발적 실업자는 구직급여(실직수당)의 수급권이 없고, 수급권이 발생해도, 소득대체율이 실제 연봉이 아닌 통상임금의 최대 50%에 불과하여 실 소득대체율은 매우 낮거니와, 이마저도 1일 최대 지급액이 4만원으로 한정되어 있어, 월 120만원에 불과하다. 제2, 제3의 쌍용자동차 사태는 불가피한 상황이다. 고용보험의 적극적노동시장정책 영역도 크게 다를 바 없다. 아래 <그림 3>에 나타나듯이, 한국의 적극적노동시장정책은 그 양과 질의 측면에서 고용과 복지성고가 우수한 서구 복지국가에 비해 뒤떨어진다. 낮은 지출 수준은 차지고라도, 대부분의 지출이 사중손실 때문에 비판받는 고용보조금이나 공공근로 때문에 발생한다. 훈련과 고용서비스 지원을 통해 직업능력을 배양하고 노동시장에 (재)진출 시키는 앞선 복지국가와는 다른 패턴인 것이다.

**<그림 3> 적극적노동시장정책 지출과 프로그램별 비중 추이 국제비교**





자료: Yang and Jung (2012)

한국의 고용보험이 현재와 같이 엄격하게 사회보험의 자기부담원칙을 고집할 경우, 취업경험이 없어 가입자격조차 없었던 청년실업자, 장기실업자, 출산 후 비공식부문에서 취업과 실업을 오가는 여성, 조기퇴직 증장년 등에 대한 최소한의 소득보장과 이와 결부된 직업훈련과 고용서비스를 제공할 수 없게 된다. 청년 등 신규구직자에게는 국고를 바탕으로 훈련과 고용서비스의 수혜 범위를 넓히고, 취업자에게는 사회보험료 매칭 지원을 확대 실시함과 동시에, 불응에 대해 과태료 부과 등 행정지도를 산재보험 수준으로 대폭 강화해서 가입자를 최대한 확보해야 한다.<sup>4)</sup> 그리고 노동조합이 정규직의 직장보호(job security)에만 신경 쓸 것이 아니라, 전체 노동자의 고용보호(employment security) 차원에서 미납 사업장에 대해 신고와 더불어 고용보험 가입운동을 대대적으로 펼쳐야 한다.

고용보험의 운영을 나누어 책임지고 있는 노와 사측 대표는 고용보

<sup>4)</sup> 산재보험의 경우는 미납 고용주에 대해 300만원 이하 과태료, 미납 보험료의 10% 가산금, 그리고 미납금에 대해 연체료를 추가로 부과하고 있다.

험의 급여를 인상하기 보다는 보험료율을 낮추는 데 주력해 왔다고 해도 과언이 아니다.<sup>5)</sup> 여.야가 앞다투어 복지국가를 건설하겠다고 공언하는 상황에서 근로자에게 1차적인 생명줄과 같은 고용보험의 강화 문제가 뒷전인 것도 이해하기 힘들지만, 노동자들의 대표인 노동조합이 이 문제에 소극적인 것은 더욱 이해하기 힘들다. 이제는 노동조합이 앞장서서 고용보험료율 인상을 통해 구직급여의 현실화를 도모하고 적극적노동시장정책이 대폭 확대되어 유연노동시장에 걸맞는 노동시장정책이 갖추어 지도록 해야 한다. 통상급여 대비 소득대체율은 50%에서 70%로 높이고, 1일 급여 상한을 현행 4만원에서 대폭 인상해, 도시가계 평균 월 소득의 60% 정도에는 이를 수 있도록 해야 할 것이다.<sup>6)</sup> 부양가족 중 아동수에 따라 실업급여의 소득대체율을 인상하여 원활한 구조조정과 가정파탄을 막고 미래의 인적자원의 아동을 보호하는 부수적 효과도 거둘 수 있도록 디자인하는 것도 필요하다.

고용보험의 강화와 더불어 저소득 근로계층에 대한 표적화된 정책으로 근로장려세제(EITC)와 최저임금 확대, 그리고 이들 자녀의 대학 등록금 등 교육비 지원이 강화되어야 한다. EITC처럼 근로와 연계된 소득지원은 그 자체가 바람직하고 납세자의 지지도 유지할 수 있는 장점이 있다. 단지 EITC가 저임금 근로를 유인하는 단점이 있으므로, 저임금에 의존하는 기업의 생산성향상을 촉진하기 위해서라도 EITC 확대와 더불어 최저임금의 인상이 반드시 병행되어야 할 것이다. 저소득층자녀에 대한 교육비 지원은 잠재된 우수 인적자원개발이라는 측면

<sup>5)</sup> 2003년 1월 1일을 기해 실업급여 보험료율을 1%에서 0.9%로 낮추고, 고용안정사업 보험료율도 0.3%에서 0.15%로 낮춘 것이 그 예이다. 이후 2011년 글로벌 경제위기 국면에서 보험료율을 인상했으나, 실업급여와 적극적노동시장정책의 질적 확대를 위한 것은 아니었다. 경제위기 상황에서 늘어난 수요를 충족시키는 최소한의 재원확보 차원이었다고 평할 수 있겠다.

<sup>6)</sup> 2012년 1분기 평균 412만 3천원으로 이의 60%는 약 240만원이다.

에서 필요하며, 교육을 통한 사회적 이동성의 확보이기에 사회적인 정당성이 매우 높다. 보편주의적인 반값등록금에 쓰일 재원을 저소득 근로자의 교육비 지원에 집중한다면 그 효과성은 배가가 될 것이다.

## 2) 고령 비생산인구 대상 복지개혁: 퇴직연금제도의 국민연금 통합 문제<sup>7)</sup>

앞서 누누이 지적했듯이, 복지지출 중 최대규모를 자랑하는 연금지출은 미리미리 재정안정화 구조를 만들어 GDP 대비 7~8% 이내에서 통제할 필요가 있다. 연금지출이 적정수준에서 통제되지 않으면, 다른 생산적 복지(혹은 사회투자성 복지)를 구축(crowding out)할 우려가 있기 때문이다. 다행히, 우리나라 연금지출의 가장 큰 부분을 차지하는 국민연금의 경우, 2050년에 국민연금 지출의 GDP 비중은 5.5%에 불과한 것으로 추계되고 있다 (국민연금재정계산위원회, 2008: 10, 김연명 2012에서 재인용). 국민연금은 40년 가입 시 소득대체율 40%를 보장하는 제도이기에 실 소득대체율은 이보다 낮게 된다. 따라서 우리나라 국민연금의 경우는 지출통제보다 노후소득보장기능의 강화에 주안점을 두어야 하는 상황이다. 그런데, 최근 여.야가 한목소리로 대상자를 확대하고 급여인상을 약속하고 있는 기초노령연금의 지출도 감안해야 한다. 전체 노인 100%에게 A값의 10% (2012년 현재 약 20만원)을 기초노령연금에서 지급하는 것을 가정할 경우, 공적연금 지출은 GDP 대비 9.84%로 경충 된다 (국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회, 2009: 41, 김연명 2012에서 재인용). 공무원연금 등 특수직역연금의 지출액을 더하게 되면 10%를 훌쩍 넘게 될 것이고, 사적연금이나 법정화된 퇴직연금까지 추가하게 되면 GDP대비 15%대

<sup>7)</sup> 이후 연금개혁의 주요 내용은 양재진 (2012b)에 크게 의존해 작성되었다.

를 넘어서게 될 것으로 예상된다. 한국은 공적연금의 노후소득보장을 강화하면서도 연금지출을 합리적으로 통제해야하는 다소 모순적인 이중적인 과제를 안고 있음을 알 수 있다. 게다가 2007년 국민연금개혁에도 불구하고 아직도 저부담-고급여 체제가 아직도 유지되고 있어, 적정부담-적정급여 체제로의 전환을 통해 세대간 형평성을 제고하는 과제도 함께 풀어야 한다.

이 모순되고 중첩된 문제를 풀어내는 가장 효과적인 방법은 김영삼 정부에서 시행되었던 퇴직금의 국민연금 전환제를 부활해 퇴직(연)금의 일부를 국민연금에 통합하는 것이라 하겠다. 국민연금의 급여(소득대체율)은 평균소득자가 40년 가입 기준으로 현재 50%에서 2028년 40%로 낮춰진다. 40년 가입이라는 비현실적인 전제를 감안할 때, 평균소득자의 경우 실제 소득대체율은 이 보다 낮을 것으로 전망된다. 노후소득보장의 중추여야 할 국민연금이 제 기능을 못하여, 평균소득자를 포함하여 많은 은퇴자들이 국민연금 밖의 기초보장에 의존하게 되어 있는 구조인 것이다. 따라서 최소한 목표소득대체율을 50%로 유지하는 것이 필요하다. 그러나 재정적 지속가능성을 도외시한 채 급부율만 올리는 것은 후세대의 부담을 가중시킬 위험이 크다. 소득대체율 인상은 보험료율 인상과 함께 이루어져야 한다. 정부의 추계에 의하면, 50%의 소득대체율을 위해서는 보험료율을 15.85%까지 올려야 한다. 현행 9%보다 6.85%p를 추가로 인상해야 하는 것이다 (국민연금발전위원회, 2003).

그러나 보험료 인상은 정치적으로 인기 없는 정책이기에, 6.85%p를 인상하는 것은 정치적으로 매우 어려운 과제이다. 이 문제를 사용자 전액부담인 퇴직(연)금의 국민연금 전환을 통해 풀어야 한다. 연율로 사용자는 근로자 임금의 8.33%를 퇴직연금 보험료로 민간연금회사에 납부하고 있다. 이 중 6.85%p를 국민연금관리공단에 납부하는 것으로

바꾸고, 나머지 1.48%p는 현행대로 퇴직연금 보험료로 납부하게 만드는 것이다.<sup>8)</sup>

이 경우, 보험료율 9%짜리 공적연금에 8.33%짜리 사적연금의 [공·사 대등 다층체제]에서 다소 두꺼우면서도 재정적으로 안정된 보험료율 15.85%짜리 공적연금에 약 1.5%짜리 사적연금의 [공적연금 우위 다층체제]로 바뀌게 되는 것이다. 공적연금 우위 다층체제가 공·사 대등 다층체제보다 가입자 입장에서 훨씬 유리한 제도적 배열이다. 공적연금에서 당연시 되는 연금의 평생지급보장, 연금의 인플레이션 연동, 낮은 관리비용 (즉, 낮은 수수료율)은 사적연금에서는 기대하기 어렵기 때문이다. 한마디로 공적연금이 사적연금보다 가입자의 노후소득 보장에 훨씬 더 유리하다. 게다가 퇴직연금은 법적으로 강제되고 있기는 하나, 국민연금보다 사각지대가 클 수밖에 없다. 공적연금인 국민연금에만 보험료가 매칭으로 지원되면 더욱 그 격차는 커질 수밖에 없다. 따라서 퇴직연금의 일부를 국민연금으로 흡수하면, 퇴직연금의 사각지대가 축소되는 효과도 발생한다. 저소득 근로자의 노후소득보장을 배가하게 되는 것이다. 물론 금융산업의 반발이 예상되나, 퇴직연금시장이 자리 잡기 전에 개혁이 이루어진다면, 김영삼 정부 때의 전례도 있고 사용자에게 추가적인 부담을 안기는 것이 아니기에, 노사정 합의가 불가능하지 않을 것이다.

단, 한 가지 추가적으로 고려해야 할 사항이 있는데, 국민연금 내에 있는 소득재분배 장치(소위 A값)의 존치여부다. A값은, 1988년 국민연금 도입 당시, 재분배나 기초보장을 담당하는 연금이 보완적으로 도입되지 않았기에, 국민연금 내부에 재분배 기능을 삽입한 것이었다. 그러나 지금은 기초노령연금이 도입되었고, 저소득자를 위해 국고에서

---

<sup>8)</sup> 김영삼 정부 당시 국민연금보험율 6%는 각각 사용자 2%, 근로자 2%, 퇴직금전환금 2%로 충당되었었다.

매칭으로 보험료가 지원되며, 국민기초보장제도도 최후의 보루로서 기능하고 있다. 따라서 재분배와 기초보장을 확실하게 갖추는 것을 전제로 (즉, 기초보장연금의 도입을 전제로), A값을 국민연금에서 삭제해 스웨덴을 포함해 다층연금제도를 구축한 많은 나라처럼 국민연금을 순수소득비례연금화 하는 것이 발전적인 방향이다.

국민연금의 순수소득비례연금화는 우리나라 공적노후소득보장제도의 발전과 복지국가에 대한 국민적 지지를 확보하는 데 크게 기여할 것이다. 먼저 후자와 관계해 <표 6>를 보자. A값의 존재로 인해, 평균소득의 2배를 버는 중산층 근로자는 소득대체율이 40년 가입에 17.46% 밖에 안 될 것으로 추산된다. 목표 소득대체율을 50%로 유지한다 해도 20%대 초반에 머물고 말 것이다. 아직 연금수급자가 많이 나오지 않고, 퇴직연금의 미성숙으로 양자 간 비교가 안 이루어져서 그렇지, 향후 국민연금과 퇴직연금을 비교하게 될 경우, 적어도 평균소득 이상을 버는 중산층들에게 국민연금은 상대적으로 매력이 덜한 제도로 비춰질 것이다. 이는 공적연금제도의 국민적 지지기반이 크게 훼손됨을 의미한다. 공적연금제도가 성숙하게 되어, 총사회지출의 40%가량을 담당하는 가장 큰 프로그램임이 될 것임을 감안하면, 이는 한국 복지국가에 대한 지지기반의 약화로도 이해할 수 있다. 그러므로 다층체제하에서 국민연금 밑에 기초보장을 담당할 탄탄한 제도를 만든다는 전제하에, 국민연금의 순수소득비례화는 공적연금에 대한 정치적 지지확보에 필수적 사안이다.

스웨덴에서 기초연금 위해 순수소득비례연금인 ATP를 도입하여 사민당이 화이트칼라계층과 소위 적·백 동맹을 이루어 복지국가의 정치적 기반을 확보한 것이나, 우리나라에서 공무원들이 공무원연금을 지키기 위해 보험료 인상도 마다하지 않는 것은 순수소득비례형이기에 가능한 일이다. 나의 기여금 인상이 다른 사람의 급부로 이전된다면,

이에 동의할 사람이 많지 않고 현재 우리나라의 국민연금이 처한 상황이 그러하다. A값이 존속하는 한, 50%의 목표소득대체율을 이루기 위해 필요한 2.85% 보험료 인상과 퇴직(연)금의 부분 전환에 대해 중산층과 조직노동은 흔쾌히 지지를 보내지 않을 것이다.<sup>9)</sup>

〈표 6〉 2007년 연금개혁으로 인한 소득대체율의 소득계층별 변화

\* 2008년 당시 25세인 근로자의 경우

소득수준	평균근로자의 1/2		평균근로자		평균근로자의 2배	
	개정 전	개정 후	개정 전	개정 후	개정 전	개정 후
연금급여액(B)	3,250	2,309	4,868	3,458	5,784	4,109
평생평균소득(y)	5,393	5,393	10,786	10,786	23,532	23,532
<b>소득대체율(B/y)</b>	<b>60.27</b>	<b>42.81</b>	<b>45.13</b>	<b>32.06</b>	<b>24.58</b>	<b>17.46</b>
수익비 (개정 후/개정 전)	2.18	1.55 (71.1)	1.64	1.16 (70.7)	1.51	1.08 (71.5)
내부수익률(IBR)	6.18	4.93	5.12	3.85	4.77	3.55

자료: 보건복지부 외 (2011: 162).

국민연금이 순수소득비례화가 되면, 2012년 현재 389만원 수준에 불과한 보험료 부과 소득상한도 대폭 인상해, 중산층 이상의 실질 소득대체율을 크게 높일 수도 있게 될 것이다. 나아가 순수소득비례연금인 공무원연금 등 특수지역연금제도와 통합도 용이해 질 것이다.

A값은 과감히 삭제하되, 사각지대에 빠진 노인과 국민연금을 받아도 연금액이 얼마 되지 않는 저소득노인을 대상으로 하는 스웨덴식 기초보장연금을 도입하여 실질적인 소득보장을 해주어야 한다. 현재

<sup>9)</sup> 1998년 국민연금 도시지역 확장 시, 한노총 등의 반대로 국민연금 파동이 일어났던 이유로 자영자의 하향소득신고 때문에 발생하는 부당한 소득이전 때문이었음을 상기하면, 공적연금제도의 확대 발전을 위해서는 A값의 삭제는 불가피하다. 다시 강조하건데, A값의 역할은 다층체제하에서 후술할 기초보장연금이 담당하는 것이 합리적이지, 보험기능에 충실해야할 소득비례연금에 집어 넣는 것은 득보다 실이 훨씬 크다.

여.야가 앞다투어 사회수당식 기초노령연금을 확대하는 것은 재정효율성 측면에서 바람직하지 않다.

#### 4. 한국 복지국가의 발전을 위한 재정적.제도적 기반 조성 과제

서구 복지국가의 역사를 보면, 복지국가가 발전한 나라들은 복지정책의 실현을 뒷받침할 재정과 정치적 지지를 확보할 수 있는 제도적 토대를 갖추고 있다. 우리나라에서 복지국가를 지금처럼 ‘바람’에 의존하지 않고 지속적으로 안정적으로 발전시키기 위해서는, 복지재정을 튼튼히 하고, 노동운동이 연대에 입각해 있어야 하며, 정치가 공공재인 복지를 중심으로 경쟁하고, 정부가 국민의 신뢰를 받으며 복지제도를 집행·관리해 나갈 능력을 갖추고 있어야 한다. 이와 관련된 이슈를 정리하면 다음과 같다.

##### 1) 복지재정의 확보

아래 <표 7>에서 보듯, 한국의 국민부담률은 OECD평균에 비해 8.7%p가량 낮다. OECD평균과 대조해 증세가 가능한 세목은 소득세, 소비세 그리고 사회보장기여금(사회보험료)로 나타나고 있다. 이중 소비세는 향후 통일비용 마련을 위해 유보해 놓을 필요가 있고 이미 OECD 평균수준에 근접해 있어 당분간 간접세의 인상을 기대하긴 어렵다. 부동산세가 대부분을 차지하는 재산세와 법인세는 이미 OECD 평균 수준을 넘고 있어 증세할 수 있는 여력이 거의 없다. 반면, 현재의 낮은 사회보험료 부담 수준을 감안할 때, 새로운 프로그램의 신설(예컨대, 부모보험)과 기존 사회보험제도의 강화(예컨대, 고용보험의

강화) 시 사회보험료 인상은 유효한 수단이 될 것이다. 기초보장연금이나 공보육, EITC 등 조세기반 복지프로그램의 확대에 대한 필요재원은 OECD 대비 매우 낮은 수준인 소득세의 인상을 통해서 마련될 수 밖에 없어 보인다. 우리나라에서 소득세 수입이 GDP에서 차지하는 비율이 낮은 이유는, 각종 소득공제에 따른 실효세율이 낮은 점 그리고 면세점이 높아 소득세의 세원이 협소한 점을 들 수 있다. 따라서 세율을 높이기보다는 각종 소득공제를 없애고, 개세원칙에 따라 면세점을 대폭 낮추며, 소득세율 구간 조정을 미루어 국민소득 증가와 함께 점진적으로 보다 많은 납세자가 높은 누진율 구간으로 들어오게 하여 세수를 높여야 한다.

〈표 7〉 한국과 OECD 국가의 조세구조 비교

(단위: GDP %, 2010)

	소득세 (%)	법인세 (%)	재산세 (%)	소비세 (%)	기타 (%)	사회보험료				조세부담률	국민부담률 (%)	
						고용주	피고용자	자영자	기타 (%)			
스웨덴	12.8 (27.9)	3.5 (7.6)	1.1 (2.4)	13.4 (29.3)	3.3 (7.2)	8.7	2.7	0.2	-0.2	11.4 (24.9)	34.2	45.8 (100)
덴마크	26.8 (55.6)	2.7 (5.6)	1.9 (3.9)	15.2 (31.5)	0.2 (0.4)	0.1	1.0	0.0	0.0	1.0 (2.1)	47.0	48.2 (100)
독일	8.9 (24.5)	1.5 (4.1)	0.8 (2.2)	10.7 (29.5)	0.0 (0.0)	6.7	6.2	1.3	0.0	14.2 (39.1)	22.0	36.3 (100)
프랑스	7.3 (17.0)	2.1 (4.9)	3.6 (8.4)	10.7 (24.9)	2.45 (6)	11.2	4.0	1.3	0.0	16.6 (38.7)	26.2	42.9 (100)
이탈리아	11.3 (26.3)	2.8 (6.5)	2.0 (4.7)	11.1 (25.8)	2.1 (4.9)	9.2	2.5	1.9	0.0	13.6 (31.6)	29.3	43.0 (100)
영국	10.0 (28.6)	3.1 (8.9)	4.2 (12.0)	10.8 (30.9)	0.0 (0.0)	3.8	2.6	0.2	0.0	6.7 (19.1)	28.1	35.0 (100)
미국	8.0 (32.3)	2.7 (10.9)	3.2 (12.9)	4.5 (18.1)	0.0 (0.0)	3.3	2.9	0.4	0.0	6.5 (28.2)	18.3	24.8 (100)
일본	5.2 (19.3)	2.8 (10.4)	2.7 (10.0)	5.1 (19.0)	0.1 (0.4)	5.0	5.0	1.0	0.0	11.01 (40.9)	15.9	26.92 (100)
한국	3.6 (14.3)	3.5 (13.9)	2.9 (11.6)	8.5 (33.9)	0.9 (3.6)	2.5	2.4	0.8	0.0	5.7 (22.7)	19.3	25.1 (100)
OECD 평균	8.5 (25.1)	2.8 (8.3)	1.8 (5.3)	10.7 (31.7)	0.6 (1.8)	5.4	3.2	1.0	0.2	9.2 (27.2)	24.9	33.8 (100)

주: 1) 2009년, 2) 2009년, 3) 2009년; 각 수치는 반올림한 값이기에, 합산 시 조세부담률 및 국민부담률과 다소 차이를 보일 수 있음

자료: OECD Tax Revenue 재구성 (<http://stats.oecd.org/>, 검색일 2012. 06. 05.). 양재진 (2012c)에서 재인용.

## 2) 선거법 개정: 비례대표제의 전면적 도입

서구 복지국가의 경험에 의하면, 비례대표제가 소선거구제 같은 다수대표제에 비해서 복지국가 건설에 친화성이 있다. 영.미를 위시한 자유주의 국가는 대부분 소선거구제를 채택하고 있고,<sup>10)</sup> 스웨덴 등 사회민주주의 국가와 독일 등 유럽대륙 국가는 대부분 비례대표제이다.

〈표 8〉 2004년 총선 결과

	열린우리당	한나라당	민노당	민주당	자민련	기타	합계
전체 의석수 (%)	152 (50.8%)	121 (40.5%)	10 (3.3%)	9 (3.0%)	4 (1.3%)	3 (1.0%)	299 (100%)
지역구 의석	129	100	2	5	4	3	243
비례대표 의석	23	21	8	4	0	0	56
정당투표 득표율	38.3%	35.7%	13.1%	7.1%	2.8%	3.0%	100%

자료: 선관위 선거통계시스템, <http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html> (2009년 12월 검색).

소선거구제는 작은 선거구에서 1인 최다 득표자를 국회의원으로 뽑는 인물 투표(personal vote)이기에, 전국에 영향을 미치는 공공재로서의 사회복지를 국가정책으로 추진할 유인을 개별 정치인들에게 주지 못한다. 이 보다는 지역구 출마자(혹은 지역구 의원)는 지역개발 사업 등 지역현안 해결에 더 매진하게 된다. 자신의 지역구를 뛰어 넘는 문제인 복지정책의 의제화와 입법화에는 상대적으로 소극적인 경향을 보인다. 물론 대통령(혹은 대통령 후보)과 정당지도자들은 정당 인지도 제고 차원에서 전국수준에서 복지문제를 이슈화할 유인을 가지고 있다. 그러나 정당 지도부와 의원들 사이의 관심과 헌신은 차이가 날 수 밖에 없다. 반면에 비례대표제에서는 지역구 개념이 없고 정당에

<sup>10)</sup> 일본도 1994년 소선거구제를 중심으로 비례대표제를 가미한 병립제를 채택하였다. 개혁 이전의 중선거구라 불리는 일본의 SNTV도 다수대표제의 한 유형이다.

대한 투표이기에 정당지도자와 의원들이 전국적인 관점에서 정당지지를 높이기 위해, 전국민을 상대로 한 공공정책을 생산할 유인이 높다 (Crepaz 1998; Stratmann, Baur 2002; Yang 2011; 문우진 2011).

한편, 소선거구제로 민주화를 맞이한 후발 복지국가에서는, 신생 친복지 정당의 국회진출이 어렵다. 신생정당 후보가 지역기반을 다져 놓은 기존 거대정당 후보를 다 물리치고 1등을 차지하기가 쉽지 않기 때문이다. 우리나라의 2004년 선거결과를 예로 들면, 민노당은 정당득표율을 훨씬 밑도는 의석에 만족해야 했고, 다른 거대 정당은 의회에서 과대표되고 있다. 만약 한국에서 민주화 국면에서 소선거구제가 아니고 비례대표제가 도입되었다면, 지난 25년 동안 정치적 지형은 복지국가 건설에 보다 유리한 상황으로 바뀌었을 것이다.

물론 국회진입의 문턱이 너무 낮아 지나친 다당제를 가져오는 비례대표제는 곤란하다. 온건다당제를 견인할 수 있도록, 독일처럼 국회에 진출하기 위해서는 최소 정당득표율을 5%로 높이는 등 문턱(threshold)이 높은 비례대표제를 도입해야 한다. 그렇지 않으면, 협소한 이해를 대변하는 수 많은 정당들이 난립하고 국회에 진출하게 된다. 지역, 종교, 직능별로 대립하는 파편화된 정당체계는 이익집단과 별반 다를 바 없는 행태를 보인다. 협소한 지지기반의 대표로서 국가재정이라는 ‘공유지’를 서로 먼저 차지하기 위해 노력할 것이고, 그것이 복지지출을 늘리게 만들지라도, 중장기적으로는 보편주의나 지속가능성과는 거리가 먼 복지국가를 만들 가능성이 커진다. 우리나라와 같이 타협을 모르며 최대강령주의에 자기이익 극대화에 극한 대립을 마다하지 않으며 부패하기까지 한 상황에서는 국민과 언론의 감시와 모니터링이 어려운 파편화된 다당제 구도는 복지국가 건설에 최악의 조건임을 인식해야 할 것이다.

우리나라에서 친복지세력은 그동안 정책문제에만 관심을 기울였고,

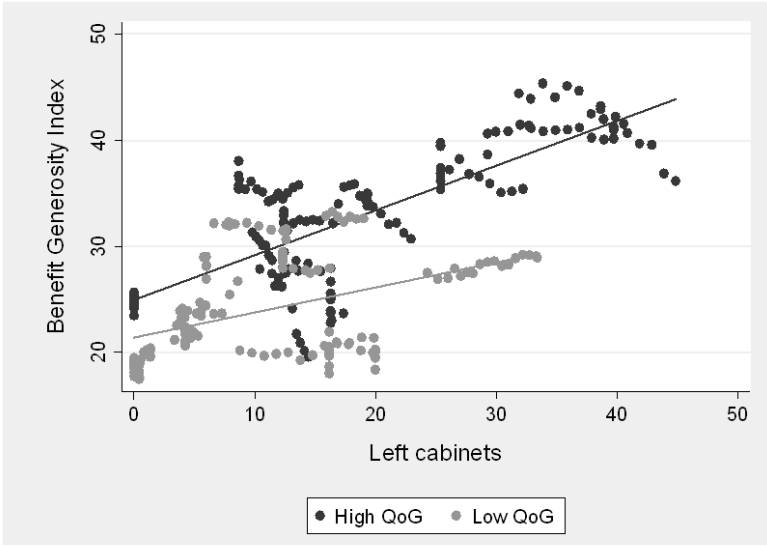
복지국가의 제도적 기반 마련하는 데에는 다소 무관심하였다. 늦은 감이 없지 않으나, 선거법 개정은 복지국가 건설을 위한 제도적 기초를 마련하는 의 첫걸음이 될 것이다. 노무현 정부가 선거제도 개혁을 주요 사회개혁의제로 내세웠었고, 이명박 정부도 중대선거구제로의 전환을 고려했었다. 선거법 개정의 창은 앞으로도 열릴 것이다.

### 3) 투명하고 능력있는 정부의 형성

능력 있고 신뢰받는 정부도 복지국가 건설의 필수 요건이다. 스웨덴의 복지국가 연구자 보 로드스타인이 조사한 ‘정부의 질과 복지 수준의 상관관계’에 따르면, 스웨덴과 노르웨이, 덴마크 등 소위 북유럽 복지국가들이 정부의 질과 복지수준이 정비례하면서 오른쪽 상단에 위치한다. 반면 이탈리아, 일본, 미국 등은 반대의 모습을 보이고 있다. 스웨덴 등 북유럽 국가들이 복지국가로 성장한 것은 노동조합과 사민당의 힘이 강했기 때문이기도 하지만 정부가 국민의 신뢰를 받을 정도로 일을 잘하고 깨끗했기 때문으로도 설명된다(Rothstein 2010).

아래 <그림 4>은 매우 시사적이다. 기본적으로 좌파 정당의 힘이 크면 클수록 복지지출이 늘어난다는 것을 보여주는 그림인데, 동시에 동일한 좌파권력지수일지라도 ‘정부의 질’(QoC, Quality of Governments)이 높으면 한 단계 높은 수준의 사회지출을 이루는 ‘큰’ 복지국가를 형성함을 나타내 준다. 정부의 질이 높은 국가의 국민들은 정부를 믿고 증세에 크게 저항하지 않고, 그 기반 하에 복지국가가 성장한다. 일찍이 스카치폴 등 국가론자들이 지적했듯이, 복지국가의 태동에서 중앙집권화된 실적제 관료제(meritocracy)는 중요한 필요조건이었다 (Orloff, Skocpol 1984). 현시대에서도 복지국가의 성공요인은 믿을 수 있고, 일 잘하고, 책임감 있는 정부라는 것을 강조하지 않을 수 없다.

〈그림 4〉 권력자원과 정부의 질의 시너지 효과



주: QoC는 정부의 질(Quality of Governments)를 의미.  
 자료: Rothstein (2010).

우리의 경우, 사회지출 수준이 높지 않음에도 불구하고 벌써부터 각종 민간 복지기관의 부정수급, 사회복지전담 공무원의 부정이 신문지면에 자주 오르내린다. 이럴 때마다 복지국가의 건설은 한걸음 뒤로 물러나게 된다. 부정이 없다하더라도 복지시스템에 비효율이 발생하면 그만큼 복지국가에 대한 시민적 지지가 떨어지고 복지국가 건설은 어려워진다. 정부와 정치권은 새로운 복지프로그램의 약속 이전에 항상 투명성과 효율화를 추구하는 모습을 국민에게 보여주어 정부에 대한 신뢰를 축적해 놓아야 한다. 공공성을 앞세워 공공분야의 경영합리화를 신자유주의라고 매도하거나 멀리해서는 안된다.

#### 4) 노동운동의 연대와 공공성 강화

노동운동은 서구 복지국가 건설과정에서 직·간접적으로 가장 중요한 정치적 자원이었다. 사회보장 혜택의 직접적 수혜자로서 공공복지를 추동할 조직적 자원을 가지고 있기 때문이다 (Esping-Andersen, Korpi. 1984). 그러나 한국처럼 노동운동이 기업별로 파편화가 되어 있는 경우, 기업을 넘어선 공공복지에 대한 노조의 관심이 약할 수밖에 없다. 이는 단순히 힘의 문제가 아니라, 정책 선호의 문제이기도 하다 (양재진 2005; Yang forthcoming).

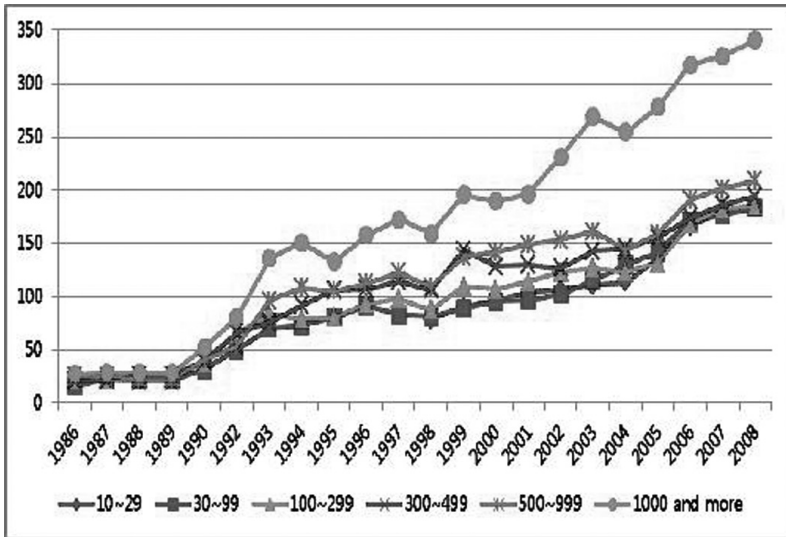
한국의 민주화 이후, 노동운동은 노조 설립이 용이한 대기업과 공공 부문을 중심으로 폭발적으로 증가하였다. 제3차 개입 금지 등, 집단적 수준에서의 노동운동 억제 정책이 작용한 결과이기도 했다. 이유가 어찌되었든, 민주화 이후 노동운동의 에너지는 노조가 조직된 기업의 임금인상과 기업복지 향상을 위해 사용되었다. <그림 5>은 민주화 이후 대규모 사업장에서 나타난 복지정치의 현실을 상징적으로 보여준다. 대규모 사업장일수록 기업복지의 증가폭이 크고, 중소기업과의 격차는 점차 벌어지고 있다. 만약 이들의 요구가 기업 내부에서 수용되지 못하였다면, 국가를 상대로 복지확대를 요구할 가능성도 없지 않았다. 하지만 지불능력이 있는 수출대기업과 공공부문에서는 노조의 분배욕구를 대부분 수용하였고, 노조는 전체 국민을 위한 공공복지의 확대에 목소리를 높이지 않았다.

한국 노동운동의 연대와 공공성을 제고하는 것은 한국 복지국가의 시민사회적 기반을 확보하는 중요한 과제이다. 기업수준을 넘어 전체 노동계급의 이해를 대변하는 노동운동이 일어 날 수 있도록 노사정위 원회의 활성화를 도모해야 한다. 이명박 정부 들어서서 기업 내 복수 노조 실시로 인해 노동운동의 파편화가 심화될 가능성이 커졌다. 이러

한 경향을 제어하기 위해서라도 노동운동은 산별화에 적극 나서고 친 복지세력은 이를 지원할 필요가 있다. 한국의 노동운동이 사업장 테두리를 벗어나야, 비정규직과 중소기업 근로자를 아우를 수 있는 공공복지 향상에 눈을 돌리게 된다. 이 때만이 이 땅에 ‘진정한’ 복지국가의 건설이 노동계급의 주도로 현실화될 수 있을 것이다.

〈그림 5〉 기업 종사자 규모별 기업복지 격차 추이 (1986-2008)

(단위: 1,000원/월)



주: 기업규모는 상시고용 인원 기준. 데이터의 부재로 인해 1991년은 생략됨.  
 자료: 통계청 경제활동인구 부가조사를 토대로 저자가 작성(<http://www.kosis.kr>)

## 5. 결론

본 연구는 한국복지국가의 발전전략을 논함에 있어, 스웨덴 등 시민주의 국가를 염두에 두었다. 그러나 한국의 현실은 시민주의 국가와

대척점에 있는 미국과 오히려 유사하다. 복지프로그램의 특성도 그렇지만, 정치사회적 제도기반도 미국과 유사하기 때문이다. 대통령제와 소선거구제, 사회민주주의 정당의 부재에 더해 조직노동은 약하고 단체협상은 기업수준에서 이루어진다. 조직노동이 자리잡고 있는 공공분야와 세계적인 대기업들은 GM사태에서 목도되듯이 기업복지에 매우 후하다. 다른 작은 복지국가인 일본도 유사한 특징을 갖고 있다. 한국이 일본과 미국의 전철을 밟지 않고, 조금이라도 사민주의형으로 접근해 가기 위해서는 복지프로그램의 구성과 설계 뿐만 아니라 제도적 개혁과제들에 대해서도 깊이 고민해야 한다.

미국에서도 ‘빈곤과의 전쟁’ 등 한 때 강한 친복지 ‘바람’이 분 적이 있다. 일본도 복지원년이라고 불리우는 자민당 발 복지국가 건설 바람이 있었다. 이러한 바람이 복지국가 건설에 크게 도움을 준 것은 사실이다. 현재 우리나라에서 복지국가 ‘바람’이 강하게 불고 있다. 그러나 한국복지국가의 토양을 바꾸지 않고서는, 안정적이고 지속적인 복지국가 발전을 기대할 수 없다. 정치권과 친복지 운동세력의 복지프로그램의 구성과 친복지국가 제도기반 조성에 의식적인 노력을 주문하는 바이다.

(2012년 10월 4일 접수, 11월 4일 심사완료, 11월 5일 게재확정)

#### 참고문헌

- 국민연금발전위원회. 2003. 『2003 국민연금 재정추계 및 제도개선방안』. 서울: 국민연금발전위원회.
- 김연명, 2012. “한국 노후소득보장제도의 개편 방향” 민주정책연구원 사회경제

- 정책포럼 발표문 (2012. 6. 20).
- 문우진. 2011. “정치정보, 정당, 선거제도와 소득불평등” 『한국정치학회보』45집 2호.
- 보건복지부, 국민연금공단, 한국개발연구원. 2011. “국민연금과 기초노령연금 역할 정립 방안”.
- 정의룡·임진영·양재진. 2012. “복지와 재정건전성의 관계 분석: OECD 국가들의 사회투자형 지출을 중심으로” 『한국행정학보』. 제46권 3호.
- 최준욱·류덕현·박형수. 2005. [재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구]. 한국 조세연구원 보고서.
- 양재진. 2012a. “부모보험의 도입을 위하여” 한겨레신문사 대선정책 제안 만민 공동회 발표자료 (2012.9.15.)
- 양재진. 2012b. “저소득 노인의 소득보장 강화를 위한 노후소득보장제도의 재구조화와 재정동원 전략”. 『정책연구』. 통권 174호 (2012년 가을호).
- 양재진. 2012c. “한국복지국가의 저부담 조세체제의 기원과 증세정치 전망:” 한국사회정책연합학술대회 발표논문.
- 양재진. 2005. “대기업 중심 기업별 노동운동과 한국복지국가의 성격” 『한국정치학회보』39집 3호.
- 양재진·정형선·김혜원·이종태. 2008. 『사회정책의 제3의 길: 한국형 사회투자 정책의 모색』 서울: 백산서당.
- 이명진·양재진. 2011. “복지국가의 국가경쟁력: 사회지출을 통한 복지-경제의 순환 구조 가능성 검토” 한국행정학회 하계대회 발표 논문 (부산 벅스코).
- Adema, Willem and Mzime Ladaique. 2011. “Is the European Welfare State Really More Expensive?” OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 124.
- Crepaz, M. M. 1998. “Inclusion versus Exclusion: Political Institutions and Welfare Expenditures.” Comparative Politics 31 No.1, 61-80.
- Esping-Andersen, G. and W. Korpi. 1984. “Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria, and Germany.” In John H. Goldthorpe (ed.).

- Order and Conflict in Contemporary Capitalism. London: Oxford University Press.
- Grubb, D, J.K Lee and P. Tergeist. 2007. "Addressing Labour Market Duality in Korea." OECD Social, Employment, and Migration Working Papers #16.
- Howard, C. 1997. The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States. Princeton: Princeton University Press.
- Orloff, A and T. Skocpol. 1984. "Why not equal protection?: Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920." American Sociological Review. Vol.49: 729-750.
- Rothstein, B. 2010. "Just Institutions Matter." 사회정책연구회 2010년 월례세미나 발표문. 서강대학교 다산관.
- Stratmann, T. and M. Baur. 2002. "Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ Across Electoral Systems." American Journal of Political Science 46 No.3, 506-514.
- Yang, J.J and J. Yui Ryong, 2012. "Why are Active Labor Market Policies Underdeveloped in South Korea?" Paper prepared for the 70th MPSA National Conference, April12-15, Chicago, Illinois USA.
- Yang, J.J. 2011. "A Deductive Reasoning about the Diversity of Welfare State Building: An Institutional Power Resources Model" 한국사회정책 18집 4호, 113-134.
- Yang, J.J. forthcoming, "Parochial Welfare Politics and the Small Welfare State in South Korea." Comparative Politics.

Development Strategy for the Korean Welfare State:  
Reform Agenda for Social Security and Pro-welfare  
Sociopolitical Base

*Jae-jin Yang*

In order to maximize follower's advantage, this article overviews the history and current state of the Western welfare states and provides strategies for welfare state building in South Korea. Key arguments are as follows. First, the Korean welfare state of today appears the US-style welfare state in that its public social expenditure is concentrated in traditional social security programs such as pension and health and private social expenditure is large. Second, the Korean welfare state should follow the Swedish model by expanding social spending on family and employment and avoid the pitfalls of the 'traditional' welfare states in Southern Europe, the US, and Japan whose national competitiveness is declining. Third, expanding the Employment Insurance and introducing the Parental Insurance are the first step to strength programs to support family and employment. Forth, conversion of the Retirement Pension Scheme to the National Pension Scheme is recommended to secure both higher public pension benefits and financial sustainability. Fifth, increase in social insurance contribution and income tax is inevitable to finance the growing Korean welfare state, and expansion of proportional representation, improvement of quality of government, strengthening of solidarity-based labor movement are required to construct a genuine welfare state in South Korea.

Key words: the Korean Welfare State, Employment-friendly policies, Social Investment, Welfare State Financing