

한국 사회보장제도의 확장과 한계: 그 성과와 사각지대의 재조명*

김진욱**

〈 요약 〉

외환위기 이후 지난 10년간, 사회보험의 적용범위 확대, 기초생활보장제도의 도입, 사회서비스의 확장 등으로 한국의 사회보장제도는 외형적으로 크게 발전하였다. 이 글은 외환위기 이후 사회보장제도의 확장과 그 성과를 평가하고, 그 사각지대를 재조명함으로써 한국 사회보장제도의 거시적 발전 방향을 모색하는 것을 목적으로 한다. 본 논문은 한국의 사회보장제도가 외형적으로 확대된 것은 사실이지만, 과거의 제도적 특성이 강하게 남아 있는 경로의존적 발전이었고, 여전히 광범위한 사각지대가 존재하고 있음을 논의하였다. 또한, 공적이전의 소득불평등 및 빈곤감소 효과를 실증적으로 분석한 결과, 사회보장제도의 실질적 성과는 여전히 미약하였고, 빈곤의 여성화를 완화시키지 못하고 있으며, 중산층과 근로연령층에 대한 빈곤 예방기능이 매우 제한되어 있음을 논의하였다. 이러한 분석결과를 바탕으로, 한국의 사회정책은 근로계층을 위한 예방적 선제적 성격을 강화하여야 하며, 정치적 지속가능성을 위해 모두가 비용을 부담하고 모두가 혜택을 받는 진정한 의미의 보편주의 원칙의 확립이 필요하다는 점을 강조하였다.

* 이 논문은 2009년도 서강대학교 교내연구비 지원에 의한 연구임(200910030)

** 서강대학교 신학대학원 사회복지학과 조교수(sspjwk@sogang.ac.kr)

1. 문제제기: 사회보장제도의 변화와 경로의존

이제 ‘한국 복지국가’라는 단어가 낯설지 않다. 불과 20년 전만 하더라도 ‘복지국가’는 요원한 꿈으로만 인식되었음을 상기한다면, 경제가 압축적인 성장을 이루어 왔듯이 사회보장 역시 빠른 확장과 개혁을 거듭해 왔음을 부인할 수 없다. 무엇보다, 외환위기로 촉발된 세계화의 충격과 한국 사회에 미친 그 파장은 그 이후 10년간 지속된 복지개혁의 시발점이 되었다. 국민연금·고용보험·산재보험의 적용범위가 확대되어 제도적으로는 보편주의를 이룩하였고, 국민연금과 건강보험의 재정통합으로 사회연대성의 범위가 자영자와 근로자의 구분을 뛰어 넘게 되었다. 노동무능력자에게만 생계보호를 제공했던 생활보호제도가 혁파되고 자격요건에서 인구학적 기준을 철폐하고 권리성을 강조한 국민기초생활보장제도로 대체되었다. 이 모든 것이 국민의 정부 때 이루어진 것이다. 뒤이은 두 번째 진보정권인 참여정부 때에는 사회서비스 적용범위의 확대, 기초노령연금제도의 도입, 보육료지원 확대, 노인장기요양보험 도입 등 사회서비스 부문의 확장이 주로 이루어졌다. 이러한 급속한 사회보장제도의 확대에 인하여, 이제 ‘한국은 복지국가인가?’라는 질문에서 ‘어떠한 복지국가인가?’라는 것으로 대체되었는데, 이것이 2003년부터 활발히 논의되었던 ‘한국 복지국가 성격논쟁’이다(김연명 편, 2003; 정무권 편, 2009).

외환위기 전에는 복지국가가 아니었으나, 그 이후의 복지개혁으로 복지국가라는 말이 어색하지 않게 되었다면, 이것은 짧은 기간 동안 사회보장제도에 있어 근본적인 변화가 있었음을 시사하는 것이다. 그러나, 지난 10년 남짓한 기간 동안의 확장으로 인하여, 한국의 사회보장제도가 그 이전과는 질적으로 상이한 제도적 특성과 우수한 성과를 갖게 되었을까? 이 질문이 바로 필자의 문제제기이다.

이 글은 외환위기 이후 사회보장제도의 확장과 그 성과를 평가하고, 그 사각지대를

재조명함으로써 한국 사회보장제도의 거시적 발전 방향을 가늠해 보고자 한다. 한국의 사회보장제도가 외형적으로 확대된 것은 사실이지만, 과거의 제도적 특성이 강하게 남아 있는 경로의존적 발전이었고, 여전히 광범위한 사각지대가 존재하고 있음을 논의하게 될 것이다. 여기서 의미하는 과거의 제도적 특성이란 사회복지 영역에서 나타난 국가개입의 제도적 유산(institutional legacies)으로, 국가의 재정적 책임을 최소화하기 위한 사회보험 위주의 사회보장제도, 국가의 직접적 공급은 최소화하는 대신 민간영역을 최대한 활용하는 것, 그리고 일차적인 복지공급원으로서 가족의 책임에 대한 강조하는 것이다 (Kim, 2004). 또한 이러한 사회보장의 사각지대는 복지결과의 측면에서의 미흡한 성과와 연관되어 있음을 논의하게 될 것이다. 외환위기 이후 국가내외부의 환경변화로 사회보장에 대한 수요는 급격히 증가하고 있으나, 지금까지 진행된 사회보장제도의 적용범위 확대만으로는 이러한 압력에 적절히 대처하지 못했다는 것이 필자의 입장이다. 따라서, 사회보장제도의 외형적 확장에도 불구하고, 소득불평등이나 빈곤을 감소시키는 사회보장제도의 역할은 여전히 제한적인 수준에 머무르고 있음을 밝히게 될 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 2절에서는 한국의 사회보장제도를 분석하기 전에, 한국이 처한 내부적, 외부적 환경변화를 검토하고, 이로 인한 사회보장제도의 수급불균형 현상을 지적할 것이다. 3절에서는 외환위기 이후 확대된 사회보장제도의 외형적 확장을 비판적으로 분석하고, 이러한 사회보장제도의 확장이 과거의 제도적 특성과 절연된 것은 결코 아니라는 점을 논의한다. 4절에서는 공적이전의 소득불평등 및 빈곤감소 효과에 관한 실증적 근거를 중심으로, 확대된 사회보장제도의 실질적 성과는 여전히 매우 제한적임을 논의하게 될 것이다. 본 논문의 결론인 5절에서는 주요 논의를 요약하고 한국 사회보장제도의 사각지대를 전반적으로 조명한 후, 한국 사회정책이 나아가야 할 방향을 모색하게 될 것이다.

2. 내외부적 환경변화와 사회보장제도

세계화와 후기산업화는 거의 모든 복지국가들이 공통적으로 직면하고 있는 구조적 변화로서, 사회보장제도의 변화와 재편에 대한 요구를 촉발시켜 왔다. 먼저 경제적 세계

화는 극소 전자공학, 통신, 컴퓨터 기술의 급속한 발달로 인해, 재화와 서비스, 자본 이동성과 생산 체계의 세계화라는 측면에서 전례 없이 세계 경제가 통합되어가는 현상을 강조하는 말이다 (Yeates, 2001: 2장). 중요한 것은 경제적 세계화의 과정이, 국가나 노동에 비해 자본의 입지를 강화시켜 왔다는 것이다. 자본의 국제적 이동성은, 소위 ‘출구’ 선택의 자유, 즉 자본의 구조적 영향력을 강화시켰다(Gough and Fansworth, 2000). 동시에 자본 이동성과 구조적 영향력의 증대는 복지국가의 거시경제 조정능력이 약화를 가져왔으며, 각 국가는 국제자본을 유인하기 위한 우호적인 조건을 형성하기 위해 탈규제과 세율의 인하 경쟁에 합류한다. 결국, 경제적 세계화는 케인즈주의적 복지 국가의 기본적인 가정을 변화시켰으며, 복지국가 프로그램의 축소를 야기하고, 신자유주의적 복지국가로의 수렴 현상이 목격된다는 것이다¹⁾ (Mishra, 1999; Scharpf, 2000; Strange, 1996).

[표 1] 경제적 세계화 및 후기산업화 주요 지표

국가	경제적 세계화		후기산업화											
	무역비중 ¹		FDI 순유입 ¹		2차산업 고용 ²		서비스업 비중 ³		합계출산율		노인부양율 ⁴		여성 노동비율 ⁵	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005
캐나다	50.3	56.5	3.4	7.9	24.0	22.0	63.2	74.9	1.8	1.8	16.6	18.9	44.0	46.9
프랑스	43.8	53.0	1.1	4.0	29.6	23.7	69.5	77.0	1.8	1.9	21.3	25.4	43.4	46.6
독일	49.7	76.8	0.2	1.5	40.3	29.7	61.2	70.2	1.5	1.3	21.7	28.3	41.8	44.9
이태리	38.3	52.0	0.6	1.1	31.9	30.8	64.4	70.9	1.3	1.3	22.3	29.6	36.7	39.1
일본	20.0	27.3	0.1	0.1	34.1	27.9	57.8	68.0	1.5	1.3	17.2	30.0	39.8	41.4
영국	50.3	56.5	3.4	7.9	32.3	22.2	63.2	74.9	1.8	1.8	24.1	24.4	42.4	46.0
미국	20.5	26.9	0.8	0.9	26.4	20.6	70.1	76.3	2.1	2.1	18.9	19.0	44.3	46.4
G7	39.0	49.9	1.3	3.3	31.2	25.3	64.2	73.2	1.7	1.6	20.3	25.1	41.8	44.5

¹⁾ 그러나, 이러한 세계화론에 대한 비판 역시 잘 알려져 있다. 첫째, 현재의 세계화 수준이 선례가 없고 역행할 수도 없다는 주장에 대한 반론이다 (Hirst and Thompson, 1999; Weiss, 1997). 경제적 세계화 수준이 가장 높았던 시기는 1870년에서 1914년 사이였다는 주장이다. 둘째, 경제적 세계화의 범위가 선진국에 국한되어 있다는 비판이다. 자본의 이동성과 국제금융시장의 통합은 지리적으로 북미, 서유럽, 일본이라는 세 지역에 주로 집중된 삼각화(triadisation)에 불과하다. 셋째, 경제 중심적 설명에 대한 비판이다. 경제적 세계화의 도전은 동일하지만, 이에 대한 대응은 상이하다. 이러한 다양성을 설명할 수 있는 것은 바로 제도와 정치라는 주장이다 (Garrett, 1998; Rhodes, 1996, Scharpf, 2000; Swank, 1998, 2002).

한국	57.0	75.8	0.3	0.7	35.4	26.8	49.5	59.0	1.6	1.1	7.2	12.6	39.3	41.7
----	------	------	-----	-----	------	------	------	------	-----	-----	-----	------	------	------

- 주 1. 국내총생산(GDP) 대비 비율
 - 2. 전체 고용대비 2차산업(광업, 임업, 제조업, 전기·가스·수도, 건설업) 비중
 - 3. 국내총생산에서 차지하는 서비스 산업의 비중
 - 4. 65세 이상 노인인구와 15-64세 미만 생산가능인구의 비율
 - 5. 전체 취업자에서 차지하는 여성취업자의 비율
- 자료: [ddp-ext.worldbank.org], [laborsta.ilo.org], [www.kosis.kr] (검색일, 2010.2.9.)

한편, 후기산업화 요인에 주목하는 이론가들에 의하면, 복지국가의 내핍과 재정위기의 직접적 원인은 경제적 세계화가 아닌 복지국가 내부의 변화에 기인한다²⁾ (Pierson, 1998, 2001; Iversen and Wren, 1998; Iversen, 2001). 이러한 내부의 변화는 후기산업화로 지칭되는데, 구체적으로 다음의 네 가지 현상을 말한다 (Pierson, 2001:83). 첫째, 탈산업화에 의한 고용구조의 변화이다. 고용의 원천이 생산성이 높은 제조업에서 혁신이 힘든 서비스 산업으로 이동하면서 전반적인 고용의 질적 하락을 야기하였다. 둘째, 복지국가의 성숙 그 자체이다. 복지제도는 시간이 경과함에 따라 그 제도의 혜택을 받는 계층과 그 제도를 관리하는 관료들이 기득권 집단으로 부상하면서 점차 제도의 외형과 지출이 확대되는 경향을 보이게 된다. 셋째, 노령화라는 인구학적 변동이 복지비용을 증가시키는 현상이다. 넷째, 가구 구조의 변화가 초래하는 제 현상이다. 전통적인 핵가족 규범은 도전받고 있으며, 여성의 경제활동참여는 증가하고, 출산율은 낮아지고 있다. 한부모 및 독신가구의 증가도 두드러진 현상이다. 이러한 가구구조의 변동과 가족해체 현상은 새로운 사회적 위협을 증대시키는 반면, 이에 대응하기 위한 가족의 역량은 감소됨을 의미한다.

실제로, 1990년에서 2005년 사이에 주요 선진국의 경제적 세계화와 후기산업화 추세는 더욱 강화되었다. 한국의 경우에도 예외는 아니어서 그 기본적인 경향이 관찰되는 것은 물론이요, 세계화와 후기산업화의 진행 속도가 매우 빠르게 진행되고 있다. 구체적으로 [표 1]의 주요 지표들을 살펴보기로 하자. 세계 경제를 이끌어가는 G7의 국내총생산대비 무역비중이 15년 만에 11% 포인트 상승하였고, FDI 순 유입액도 2.5배 증가하였다. 탈산업화와 노령화 등의 후기산업화 지표 역시 유사한 경향을 보인다. 주요 선

²⁾ 아이버센은 탈산업화 변수가 통제될 때 무역개방성과 복지지출 간의 상관관계가 사라진다는 연구결과를 보고 하면서, 세계화가 복지국가에 심각한 위협이 된다는 주장을 비판한다 (Iversen, 2001). 피어슨의 경우에는, 이러한 ‘착각’이 복지국가의 내핍과 경제적 세계화가 동시에 발생되어 나타나게 된 것이라 주장한다 (Pierson, 2001: 81).

진국들의 제조업 비중이 감소하였고, 특히 1990년까지 견실한 제조업이 자국 경제를 이끌어 왔던 독일과 일본에서조차, 2005년에 이르면 2차 산업의 고용 비중이 30%를 밑돌게 되었음을 볼 수 있다. 국내총생산에서 차지하는 서비스 부문의 비중은 더욱 상승하여 2005년에 이르면 G7 평균 73.2%를 기록하고 있다. 주요 선진국에서 합계출산율에는 큰 변화가 없지만, 노인부양율 역시 심화되었고 여성의 노동시장 참여도 지속적으로 증가해 왔음을 볼 수 있다.

한국 역시 산업화가 채 성숙되기도 전인 1990년대 초반을 기점으로 세계화와 후기 산업화가 동시에 진행되기 시작하였으며, 1997년 외환위기를 겪으면서 이러한 경향은 더욱 가속화되었다. 1980년대 후반부터 급속히 개방되기 시작한 금융시장 및 상품시장은 1990년대 후반 까지 거의 자유화되었고, 외국인의 투자 및 국내자본의 해외직접투자의 비중은 지속적으로 확대되어 왔다. [표 1]에서 볼 수 있듯이, 1990년 57%였던 국내총생산 대비 무역액의 비율이 2005년에는 75.8%로 상승하였고, 외국인의 직접투자액도 두 배 이상 증가하였다. 외환위기 이후 한국이 성취한 내실있는 경제 성장의 이면에, 경제의 대외의존도가 더욱 강화되었음을 알 수 있다. 또한 대내적으로도 저출산·노령화로 요약되는 인구학적 변동은 급세기 들어 그 위기적 징후가 표면화되었고, 산업 및 고용구조도 빠르게 비정규직 서비스 고용으로 재편되어 가는 과정에 있으며, 한 부모가족, 독신자가구, 이혼율 등 가족해체를 나타내는 지표들도 후기산업화의 과정이 빠르게 진행되고 있음을 보여준다 (Kim, 2004: chap. 3; 대한민국정부, 2006). 예컨대, 2차 산업고용의 비중이 1990년 35.4%에서 2005년 26.8%로 하락한 반면 국내총생산에서 서비스업이 차지하는 비중은 다른 선진국 보다 훨씬 낮아 ([표 1] 참조), 이미 일본·이태리·독일 등의 전통적 제조업 국가보다 고용의 질적 저하가 더욱 빠른 속도로 진행되고 있음을 암시해 준다. 합계출산율은 선진국 평균보다 훨씬 낮고, 노인부양비는 아직 까지 그 압력이 크지 않으나 노령화의 속도는 세계에서 가장 빠르다.

이러한 복지국가 내외부의 환경변화가 중요한 것은, 이러한 변화들이 사회복지의 수요는 급격히 팽창시키지만 기존 복지주체의 공급능력은 현저히 감소키는 이중의 압력으로 작용하기 때문이다 (김진욱, 2007). 즉, 세계화와 서비스 경제로의 이행은 제조업 고용규모의 감소와 노동시장의 불안정성을 초래하여 사회보험이 유지되는 안정적인 기반을 침식하는 한편 근로계층에 대한 복지수요의 증가로 이어진다. 또, 노령화, 취

업여성의 증가, 한부모 가구의 증가 등의 후기산업화 요인들은 그 자체로 사회서비스의 수요증가를 의미하는 반면, 가족의 복지공급 능력은 급격히 감소되는 이중고(二重苦)의 상황을 초래한다.

그러나, 이러한 환경적 요인의 변화가 모든 국가에 동일한 영향을 미치는 것은 아니다. 세계화나 후기산업화의 수준이나 진행속도에 국가간 편차가 존재하며, 또 이러한 공통된 환경변화가 각 복지국가의 공동된 대응이나 재편을 초래하지도 않았다. 국내의 정치제도적 요인들이야 말로 복지국가 확장과정에서 그러하였듯, 복지국가 재편의 방향의 변이를 설명함에 있어서도 결정적 요인으로 작용하는 듯하다. 즉, 복지국가를 둘러싼 환경변화가 복지제도에 미치는 영향력은 각 국가의 제도적 유산과 복지정치 구조에 따라 다양하고 독특하다 (Bonoli, 2001; Garrettt, 1998; Pierson, 2001; Rhodes, 2001; Iversen and Wren, 1998; Iversen, 2001; Stephens, 2005; Swank, 2002). 한국의 경우에도 외환위기 이후의 급격한 사회보장제도의 확대를 세계화가 초래하는 부정적인 영향에 대한 반증의 예로서 지적되고 있지만 (예컨대, Shin, 2003; Kim, 2005), 이는 세계화에 따른 직접적인 결과라기보다는 세계화에 의해 발생된 문제들이 시민사회와 정치의 영역에서 본격적으로 다루어졌기 때문에 가능한 것이었다 (홍경준, 2009). 그렇다면, ‘복지의 폭증’(김태성·성경룡, 2002) 혹은 ‘인상적인 발전’ (Hong and Song, 2006)으로 평가되어 왔던 한국 사회보장제도의 확대는 어떠한 특성으로 구체화될 수 있는가? 이제, 그 모습에 대한 비판적 검토로 논의를 옮겨보도록 하자.

3. 외환위기 이후 사회보장제도의 확장에 대한 비판적 검토

1) 사회복지비 지출의 증가

외환위기 이후 사회보장제도의 확장은 사회복지비 지출의 증가에서 가장 명확히 드러난다. [표 2]에서 볼 수 있듯이 4대 사회보험이 채 완비되기도 전인 1990년 사회복지비 지출규모는 공공과 민간을 합하여 7조 5천억원 정도로 국내총생산의 4% 수준에 불과하였으나, 2005년에는 절대액수로는 10배 가까이 증가한 73조원에 달하였으며, GDP

대비 비율도 9%를 넘어 1990년의 두 배 이상으로 증가하였음을 알 수 있다.

특히, 1996년까지 5% 미만을 유지하던 사회복지비 지출 규모는 외환위기의 절정이었던 1998년에 급격히 상승하였다가 하락하였고, 다시 2000년대 초반부터 지속적인 증가추세에 있음을 볼 수 있다. 이러한 변동은 민간부문인 법정퇴직금 지출의 급속한 증감에 의한 것이었다. [그림 1]은 사회보험, 정부, 민간 등 사회복지지출의 재원별 지출 추이를 보여주고 있는데, 이 그림에 의하면 1998년과 2000년의 갑작스런 지출증가는 법정퇴직금이 대부분을 차지하고 있는 민간부문 지출의 갑작스런 증가에 의한 것이었음을 알 수 있다. 이것은 1998년의 경우에는 대량실업, 2000년의 경우에는 퇴직금 중간정산제도가 도입되었기 때문에 발생한 것이었다.

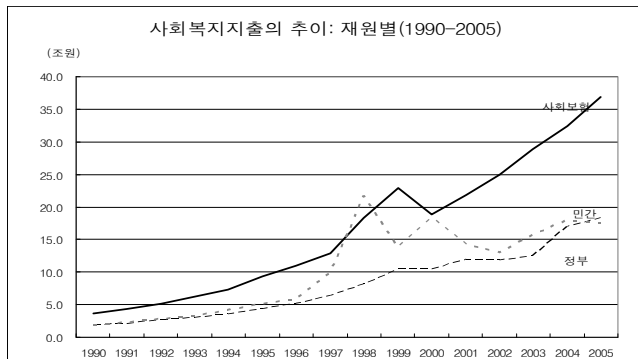
[표 2] 한국 사회복지비 지출 추이

(십억원, %)

		1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005
합계	십억원	7,547	10,719	15,096	22,042	48,376	47,900	49,987	57,240	67,809	73,345
	% (GDP)	(4.04)	(4.16)	(4.44)	(4.91)	(9.99)	(8.28)	(7.31)	(7.90)	(8.71)	(9.09)
공공	십억원	5,607	7,923	10,891	16,232	26,620	29,539	36,966	41,448	49,810	55,704
	% (총지출)	(74.0)	(73.9)	(72.1)	(73.6)	(55.0)	(61.7)	(74.0)	(72.4)	(73.5)	(76.0)
민간	십억원	1,940	2,796	4,205	5,810	21,756	18,361	13,021	15,792	17,999	17,641
	% (총지출)	(26.0)	(26.1)	(27.9)	(26.4)	(45.0)	(38.3)	(26.0)	(27.6)	(26.5)	(24.0)

출처: 고경환 외(2007: 108-111)에서 재구성

[그림 1] 한국의 사회복지비 지출 추이: 재원별 (1990~2005)



출처: 고경환 외 (2007: 107)

[표 2]와 [그림 1]에서 볼 수 있는 또 하나의 특징은 사회복지비 지출에서 차지하는 정부의 직접적인 재정의 비중이 여전히 낮다는 점이다. 법정퇴직금의 상대적 비중이 갑작스럽게 상승하였던 1998년에서 2000년을 제외하면, 사회복지지출에서 차지하는 공공부문의 비중은 72~76% (전체의 3/4) 정도로 상당히 안정된 경향을 보이고 있다. 그러나, 이러한 공공부문 지출의 대부분은 정부의 직접적인 재정투입에 의한 것이 아닌, 원칙적으로 노사 양자가 부담하는 사회보험 부문에서의 지출이 차지하고 있다. [그림 1]은 정부의 직접 지출은 사회보험의 절반 수준에 불과하며, 이것이 지난 15년간 지속적으로 유지되고 있는 추세임을 보여준다. 요컨대, 전반적인 사회복지비 지출이 외환위기 이후 급격히 상승하고 있는 것은 사실이지만, 국가의 재정적 책임을 최소화하는 노사 양자부담의 사회보험제도를 중심으로 사회보장제도가 구성되어 있다는 제도적 특징에는 변화가 없으며, 실제적인 지출구조에 있어서도 정부의 직접적인 재정기여의 비중은 여전히 미약함을 보여준다.

2) 사회보험 적용범위 확대

사회보험의 적용범위 확대로 인해 외형상으로 보편주의가 확립되었다는 점은 외환위기 이후 한국 사회보장제도의 발전을 보여주는 가장 대표적인 지표의 하나이다. 국민연금의 경우 1999년 도시자영업자를 포괄함으로써 보편적인 연금체계를 갖추게 되었으며, 건강보험은 통합주의로의 개혁이 이루어졌다. 특히, 국민연금과 건강보험에서 노동자와 자영업자 계층이 단일한 제도 하에서 행정적·재정적 통합을 이루었다는 측면은 사회연대 원리의 확장과 함께 한국 사회보장제도의 국가책임 강화를 의미하는 것으로 해석되기도 한다(김연명, 2003; Kim, 2008). 또, 1995년부터 시행된 고용보험제도는 1998년의 대량실업사태에 직면하여 1999년까지 1인 이상 사업장으로 그 적용범위가 확대되었고, 산재보험 역시 2000년 까지 적용범위가 고용보험과 동일하게 확대되었다. 결국, 2000년 까지, 한국 사회보장제도의 중추를 이루고 있는 4대 사회보험의 경우, 최소한 제도적으로는 보편주의를 거의 달성하게 된 셈이다.

[표 3] 사회보험 실질적용률

(천명, 총취업자 대비 %, 전체인구 대비 %, 비농취업자 대비 %)

년도	총 피고용인	비농업취업자수		사회보험 실질적용률			
		천명	전체 %	공적연금 ¹	건강 ²	산재보험 ³	고용보험 ⁴
1985	14,970	11,165	74.6	5.5	44.1(51.1)	40.3	N.A.
1990	18,085	14,629	80.9	31.2	전체	51.6	N.A.
1995	20,414	17,729	86.8	41.1	전체	44.5	23.7
1996	20,853	18,237	87.5	41.2	전체	44.7	23.7
1997	21,214	18,644	87.9	40.3	전체	44.2	23.0
1998	19,938	17,330	88.9	38.8	전체	42.8	29.7
1999	20,291	17,765	87.6	58.5(85.7)	전체	41.9	34.1
2000	21,156	18,650	88.2	60.9(81.9)	전체	50.9	36.2
2001	21,572	19,125	88.7	59.9(80.7)	전체	55.3	36.1
2002	22,169	19,771	89.2	60.4(79.6)	전체	52.9	36.2
2003	22,139	20,189	91.2	62.2(82.9)	전체	51.8	35.6
2004	22,557	20,732	91.9	60.0(80.8)	전체	50.0	36.4
2005	22,856	21,041	92.1	60.0(80.3)	전체	56.8	38.2
2006	23,151	21,366	92.3	60.7(82.0)	전체	54.2	39.8
2007	23,433	21,707	92.6	61.6(83.4)	전체	57.2	41.6

1. 전체 취업자 중 국민연금, 공무원 연금, 사립학교 교직원연금의 실제 적용 대상자의 비율. 1999년 이후 괄호() 안의 값은 국민연금 납부예외자를 포함한 비율임.
 2. 1985년 인구대비 44.1% 비율은 의료 보험 적용대상자를 의미함. 의료부조를 포함하였을 시, 의료보장제도 전체의 적용률은 51.1%.
 3. 산재보험은 비농업취업자수 대비 비율.
 4. 고용보험은 비농업취업자수 대비 비율.
- 출처: 보건복지가족부, 보건복지가족통계연보, 2008.

그러나, 이러한 제도적 보편주의에도 불구하고, 1989년 개보험화된 건강보험을 제외하면, 공적연금, 산재보험, 고용보험의 실질 적용률은 여전히 낮은 편이다. [표 3]에서 보듯이 국민연금, 공무원연금, 사학연금 등 공적연금 가입자는 1990년 전체 취업자의 31.2%에서 2007년 83.4%로 크게 증가하였지만, 납부예외자 등을 제외한 실질 적용률은 61.6%에 불과하여 제도적인 보편주의와는 상당한 거리가 존재한다. 1인 이상 전체 사업장으로 확대된 산재 및 고용보험 역시 비농업취업자 대비 실질 적용률이 꾸준히 증가하였음에도 불구하고, 2007년 현재의 실질 적용률은 각각 57.2%와 41.6%에 불과한 형편이다. 제도 외형상의 보편주의 확립에도 불구하고 사회보험의 실질 적용률이 낮은

이유는 열악한 노동시장여건에 기인한다. 높은 영세 자영업자 비율과 함께, 전체 근로자의 절반을 차지하는 비정규직 근로자들은 사회보험 적용의 대표적인 사각지대를 구성한다. 최근의 한 연구에 의하면, 2006년 현재 상용근로자의 직장국민연금가입율이 97.3%, 직장 건강보험은 98.2%, 고용보험의 경우 84.1%의 가입률을 보이지만, 임시근로자의 경우에는 각각 30.0%, 30.7%, 27.6%에 불과하였고, 일용직 근로자들의 가입률은 한 자릿수에 머물렀다(방하남 외, 2007: 16). 사회보험의 실질 적용률을 기준으로 판단하면, 제도상의 보편주의라는 단어가 무색할 정도로 광범위한 사각지대가 존재하고 있음을 알 수 있다.

3) 공공부조의 개혁과 사회서비스 확장

외환위기 이후의 복지확장 국면은 크게 국민의 정부와 참여정부 시기로 나누어 볼 수 있다. 앞서 살펴본 사회보험제도의 확장과 함께, 노동능력자에 대한 공공부조 수급권을 인정한 공공부조 개혁은 김대중 정부 시기의 대표적인 성과이다. 김대중 정부 때의 복지개혁이 주로 소득보장제도의 진전에 기여했다면, 노무현 정부 때에는 기초노령연금 도입, 근로소득장려세제 및 노인장기요양보험의 시행, 사회서비스의 대상범위 확대 등 주로 사회서비스 측면의 개혁이 두드러졌다. 그러나, 지난 10년간의 공공부조 개혁과 사회서비스의 확장에도 불구하고, 빈곤층의 공공부조 수급률은 여전히 낮고, 사회서비스의 기본적 성격이 저소득층 위주의 잔여주의적 특성을 벗어났다고 평가할 수 없으며, 전체적인 사회보장제도에서 차지하는 사회서비스의 비중에도 큰 변화가 있었다고 보기 힘들다. 먼저, 공공부조의 수급자 현황과 예산을 살펴보자.

[표 4] 공공부조 관련 주요 지표

(천명, 총인구 대비 %, 10억, GDP 대비 %)

	수급자			정부예산	
	생계보호	자활보호	의료보호	십억원	GDP %
1985	345(0.8)	1,928(4.7)	3,259(8.0)	148	0.2
1990	421(1.0)	1,835(4.2)	3,930(9.2)	386	0.2
1995	385(0.9)	1,370(3.0)	1,990(4.4)	574	0.2
1997	374(0.8)	1,040(2.3)	1,642(3.6)	927	0.2
1998	377(0.8)	789(1.7)	1,323(2.8)	1,121	0.2
1999	409(0.9)	766(1.6)	1,637(3.5)	1,945	0.4
	기초 생활 보장		의료급여		
2000	1,489(3.2)		1,570(3.3)	2,409	0.5
2001	1,420(3.0)		1,503(3.2)	3,270	0.6
2002	1,351(2.8)		1,420(3.0)	3,403	0.6
2003	1,374(2.8)		1,453(3.0)	3,522	0.6
2004	1,424(2.9)		1,528(3.1)	3,912	0.6
2005	1,513(3.1)		1,761(3.6)	4,614	0.5
2006	1,534(3.1)		1,828(3.7)	5,337	0.6
2007	1,549(3.1)		1,852(3.8)	6,575	0.7

출처: 보건복지가족부, 보건복지가족통계연보, 각년도.

[표 4]는 1985년에서 2007년 사이 공공부조 수급자 수와 전체 인구대비 비율, 그리고 공공부조에 대한 정부예산과 그 국내총생산 대비 비율을 보여주고 있다. 생활보호제도 시절인 1999년 까지 실질적인 현금급여의 대상은 노동능력이 없고 가족의 부양능력이 없는 생계보호 수혜자에 국한되었다. 국민기초생활보장제도가 도입되기 직전인 1999년 생계보호 대상자는 약 41만명으로 전체 인구의 0.9%에 불과하였다. 2000년부터 시행된 국민기초생활보장제도는 수급자격의 인구학적 기준을 철폐하여 노동능력이 있는 빈곤 가구에게 실질적인 공공부조의 혜택이 갈 수 있도록 하였다. 이에 따라 현금급여의 지원을 받는 수급자 수는, 2000년 149만 명으로 증가하였고, 그 이후 감소하였다가 2005년부터는 전체 인구의 3% 수준인 150만 명 선을 유지하고 있다. 정부의 공공부조 예산 역시 1999년 1.9조원에서 2007년 6.6조원으로 3배 이상 크게 증가하였다. 그러나, 외환위기 이후 한국의 빈곤과 분배 상황이 더욱 악화되어 왔다는 점을 감안하면,

150만 명에서 정체되어 있는 수급자 수는 부양의무자 기준에 의한 공공부조의 사각지대가 여전히 광범위하게 존재함을 보여준다. 예컨대, 2006년 가계조사 자료로 빈곤인구 비율을 추정해 보면, 최저생계비 미만의 소득의 가진 가구원은 비율은 전체의 9.5%에 달하고 있었다. 결국 빈곤인구의 33%만이 공공부조의 혜택을 받고 있는바, 최근 부양의무자 기준이 크게 완화되었음에도 불구하고, 전 국민에게 국민최저선을 보장해야 하는 국가의 책임보다는, 가족의 부양책임이 더 우선한다는 제도적 유산에서 탈피하지 못하고 있음을 알 수 있다.

[표 5] 전체 사회복지비 지출 대비 사회서비스 지출의 비율

(% of GDP, 전체 사회복지비 대비 %)

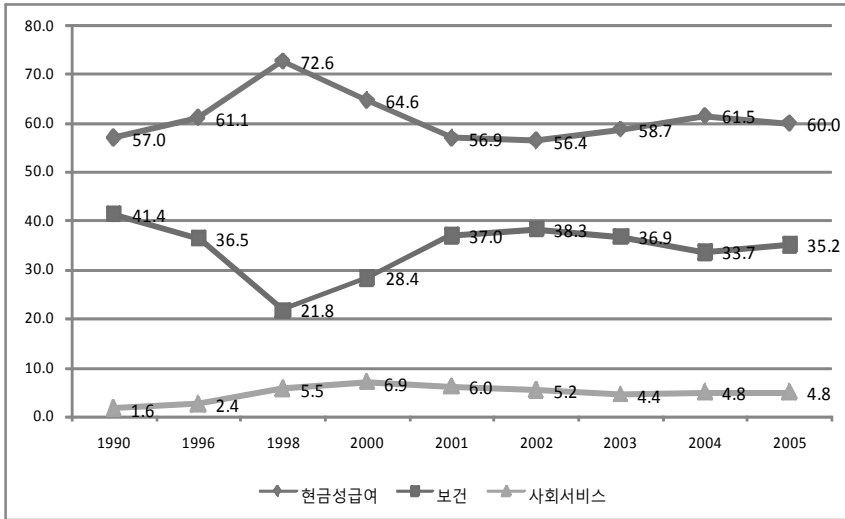
	사회복지지출	가족	ALMP	소계 (5+6)
영국	21.3	3.2	0.5	3.7
독일	26.7	2.2	1.0	3.2
스웨덴	29.4	3.2	1.3	4.5
한국	6.9	0.3	0.1	0.4
OECD평균	20.6	2.0	0.6	2.6

자료: http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34637_38141385_1_1_1_1,00.htm
OECD SOCX (검색일, 2009. 11. 6)

노무현 정부 때 상당한 진전이 있었던 사회서비스 부문 역시 전체 사회보장제도를 밑그림으로 놓고 조망하게 되면, 그 상대적 비중이 결코 확대되지 않았다. [그림 2]는 한국의 사회복지비 지출을 현금성 급여, 보건, 사회서비스 (5. 가족 + 6. ALMP)로 구분하여 그 추이를 보여주고 있다. 외환위기 직후 법정퇴직금 지급 급증으로 인한 것을 제외하면, 현금성 급여의 비중이 2001년 이후 미약하게나마 꾸준히 증가해 오고 있는 반면, 사회서비스의 경우 그 비중이 같은 기간 서서히 감소하고 있는 경향이 나타나고 있다. 나아가, [표 5]는 한국의 사회서비스 지출 수준이 GDP의 0.4%에 불과하여 OECD 평균 (2.6%)의 1/6에도 미치지 못하고 있다는 점과, 전체 사회복지비 지출에서 차지하는 비중으로 볼 때에도 한국은 5.8%로 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하고 있음을 보여준다. 즉, 한국 사회복지제도는 사회보험 위주의 현금급여 중심으로 구성되어 있어서, 사

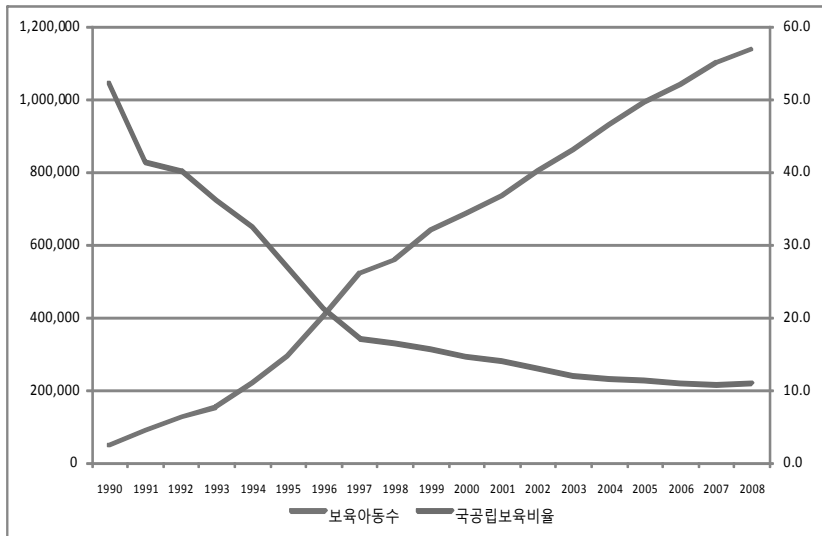
회서비스는 여전히 저발달되어 있는 상황임을 잘 보여주고 있다.

[그림 2] 한국 사회복지비 지출구조



자료: 고경환 외, 2007

[그림 3] 보육아동수 및 국공립보육비율 추이: 1990~2008



자료: 보건복지가족부, 2009 보건복지가족통계연보

[표 6] 보육시설 현황 (2008년 12월 기준)

		총계	국공립 보육시설	법인 보육시설	민간보육시설		부모 협동	가정 보육시설	직장 보육시설
					법인 외	민간개인			
시설수	개소	33,499	1,826	1,458	969	13,306	65	15,525	350
	비율	100.0	5.0	4.4	2.9	39.7	0.2	46.3	1.0
아동수	현원	1,135,502	123,405	113,894	53,818	615,647	1,491	210,438	16,809
	비율	100.0	10.9	10.0	4.7	54.2	0.1	18.5	1.5

자료: 보건복지부 《2009 보건복지통계연보》

[표 7] 노인복지시설 현황: 주거 및 의료복지시설

구분		시설수 (개소, %)				입소정원 (명, %)			
		2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
주거 시설 ¹ (양로)	무료	78 (56.1%)	137 (48.6%)	145 (39.6%)	147 (36.9%)	4,972 (52.8%)	6,051 (45.5%)	5,780 (36.0%)	5,643 (34.0%)
	실비	12 (8.6%)	64 (22.7%)	132 (36.1%)	161 (40.5%)	363 (3.9%)	1,126 (8.5%)	2,267 (14.1%)	2,772 (16.7%)
	유료	49 (35.3%)	81 (28.7%)	89 (24.3%)	90 (22.6%)	4,085 (43.4%)	6,112 (46.0%)	8,027 (49.9%)	8,164 (49.2%)
	소계	139 (100.0%)	282 (100.0%)	366 (100.0%)	398 (100.0%)	9,420 (100.0%)	13,289 (100.0%)	16,074 (100.0%)	16,579 (100.0%)
의료 시설 ² (요양, 전문 요양)	무료	239 (62.6%)	288 (49.4%)	358 (39.9%)	475 (40.0%)	17,923 (67.6%)	20,757 (59.0%)	24,991 (47.5%)	29,175 (47.5%)
	실비	43 (11.3%)	128 (22.0%)	284 (31.6%)	409 (34.5%)	2,410 (9.1%)	5,339 (15.2%)	10,617 (20.2%)	15,214 (24.8%)
	유료	75 (19.6%)	127 (21.8%)	173 (19.3%)	230 (19.4%)	2,549 (14.2%)	3,867 (11.0%)	4,981 (9.5%)	6,921 (11.3%)
	전문 병원 ³	25 (6.5%)	40 (6.9%)	83 (9.2%)	72 (6.1%)	3,633 (13.7%)	5,209 (14.8%)	12,039 (22.9%)	10,096 (16.4%)
	소계	382 (100.0%)	583 (100.0%)	898 (100.0%)	1,186 (100.0%)	26,515 (100.0%)	35,172 (100.0%)	52,628 (100.0%)	61,406 (100.0%)

주 1. 유료주거시설은 유료양로시설과 유료노인복지주택의 합으로 계산되었음

2. 노인의료복지시설은 각각의 범주에 포함되는 요양 및 전문요양시설의 합으로 계산되었음.

3. 노인전문병원

자료: 김진옥 (2007: 191) 및 보건복지부 《2008 노인복지시설현황》

이러한 낮은 수준의 사회서비스 지출은 사회보장제도를 둘러싼 환경변화가 급격히 진행되어 사회서비스 수급불균형이 더욱 심화되고 있지만, 이에 대한 국가의 대응은 여전히 미약하다는 점을 시사한다. 한국의 사회서비스 공급량 자체가 그 수요에 비해 턱없이 부족하다는 것과, 사회서비스 공급에 있어 국가의 책임수준이 매우 미약하다는 것에는 큰 변화가 없다(김진욱, 2007). 예를 들어, 장애인 관련 서비스의 경우 2008년 등록 장애인(225만명)의 1% 정도인 2만 2천명 정도만이 생활시설에 입소해 있고, 노인인구(502만명)의 재가 및 시설보호율은 각각 1.5%와 1% 수준에 불과하다. 가장 보편적인 사회서비스로 인식되고 있는 보육 역시, 2008년 말을 기준으로 보육아동수는 114만명 정도로, 6세 미만 추계인구 274만명의 42% 수준에 불과하다.

무엇보다, 최근의 사회서비스 확장이 급격한 시장화를 동반하고 있다는 점은 특히 우려스러운 현상이다. [그림 3]에서 볼 수 있듯이, 보육아동수는 지속적으로 증가하고 있지만, 국공립보육비율은 이와 정 반대로 하락하고 있어서, 보육 공급측면의 국가책임성은 오히려 후퇴하였고 민간시장부문의 역할이 확대되었다고 볼 수 있다. 2008년 말 현재, 33,499개소의 보육시설에서 약 113만 여 명의 아동에게 서비스를 제공하고 있는데, 이중 영리사업자의 비중(민간 및 가정보육시설)은 시설수를 기준으로 85%를 상회하고 있으며, 보육아동수로도 전체의 73%에 달하고 있었다([표 6] 참조). 또, 최근 노인복지시설에서도 영리부문의 직접적 공급 혹은 시장논리의 확대가 진행되고 있다. [표 7]은 2004년에서 2007년 사이 노인주거 및 의료시설의 비중을 무료·실비·유료로 구분하여 보여주고 있다³⁾. 먼저, 노인주거복지 분야에서 무료양로시설의 비중이 감소하는 대신, 유료양로시설 및 유료노인주택 등 영리부문의 비중이 크게 증가하고 있다. 요양서비스 부문에서는 노인장기요양보험 시행과 함께 급속히 확충되고 있는 요양시설이 대부분 유료시설·실비시설·노인전문병원의 증가를 통해 이루어지고 있음 알 수 있다. 이러한 시장화 현상은, 무효이용이 가능한 저소득층도 아니고 충분한 지불능력도 없는 서민과 중간층을 중심으로 사회서비스 영역의 사각지대가 형성되고 있음을 시사해 준다.

³⁾ 2007년의 노인복지법 개정으로 무료·실비·유료라는 구분 자체가 없어져, 그 이후의 자료는 유효하지 않은 상황이다.

4. 사회보장제도의 성과(outcome)에 대한 재조명

1) 이전소득의 소득불평등과 빈곤감소 효과에 대한 국제비교

그렇다면, 외환위기 이후 확대된 사회보장제도는 더 나은 성과를 가져왔는가? [표 8]은 이전소득이 소득불평등과 빈곤을 얼마나 감소시켜주고 있는지를 보여주고 있다. 한국은 2000년 가구소비실태조사와 2006년 가계조사를 활용하여 추정된 것이고, 영국·미국·독일·스웨덴 등 비교대상 국가들은 가장 최근의 룩셈부르크 소득자료를 근거로 계산된 것이다.

우선 지니계수를 살펴보자. 2000년 한국의 시장소득 지니계수는 0.3616이었으나 2006년에는 0.3825로 악화되었다. 그러나, 이러한 시장소득의 일차적 분배는 다른 비교대상 국가들에 비해서는 여전히 매우 낮은 수준이다⁴⁾. [표 8]에서 드러나는 가장 큰 특징은, 다른 비교대상 국가의 경우 사회보장제도에 의한 공적이전 소득이 소득불평등 수준을 상당 부분 교정하고 있었으나, 한국의 경우 공적이전의 역할은 매우 제한적임을 알 수 있다. 물론, 2000년과 2006년 사이 공적이전의 소득불평등 감소 효과가 1.4%에서 5.0%로 증가하였지만, 이것은 다른 비교대상 국가에 훨씬 못 미칠뿐더러, 사적이전의 효과에도 미치지 못하는 것이다. 특히, 이전소득과 조세와 사회보장 기여 등을 모두 포함한 재분배 기제 자체의 소득분배 교정 효과는, 그 효과가 가장 큰 스웨덴과 독일의 1/3 미만, 가장 효과가 적은 미국의 절반 수준에 불과하다.

그렇다면, 빈곤감소 효과는 어떠한가. 동등화된 중위소득 50%를 빈곤선으로 설정하였을 때, 한국의 시장소득 기준 빈곤율은 2000년 15.2%에서 2006년 20.2%로 상승하였고, 가처분 소득을 기준으로 할 경우 그 비율은 12.0%에서 14.8%로 상승하여, 외환위기 이후 전반적인 소득분배와 빈곤상황이 더욱 악화되었음을 알 수 있다. 이전소득의 빈곤감소 효과는 소득불평등 분석의 결과와 유사한데, 2000년과 2006년 사이 공적이전의 빈곤감소 효과는 3.3%에서 12.4%로 상당히 상승하였지만, 여전히 사적이전의 빈곤

⁴⁾ 이것은 근로·사업·자산소득과 같은 요소소득(factor income)의 불평등이 상대적으로 낮은 것에 기인할 수도 있지만, 다른 선진국에 비하여 노령화 수준이 상당히 낮기 때문에 나타난 현상일 수도 있다.

감소 효과에 미치지 못하고 있다. 영국과 독일은 공적이전에 의한 빈곤감소 효과가 70%를 넘고, 스웨덴의 경우 86.4%가 감소되었으며, 선진국 중 가장 열악한 사회보장제도를 갖춘 미국에서조차 40%에 가까운 빈곤감소 효과를 보이는 것과 비교하면, 한국의 사회보장제도는 그 성과적 측면에서 아직 갈 길이 멀다.

[표 8] 이전소득의 소득불평등 및 빈곤감소효과 국제비교

(지니계수, 지니계수 변화율, 빈곤율, 빈곤변화율)

국가	시장소득	사적이전포함	공적이전포함	총이전포함	가처분소득
1. 지니계수					
영국 (2004)	0.4967	0.4908 (-1.2)	0.3732 (-24.9)	0.3680 (-25.9)	0.3448 (-30.6)
미국 (2004)	0.4859	0.4818 (-0.8)	0.4205 (-11.7)	0.4168 (-12.4)	0.3724 (-22.9)
독일 (2000)	0.4783	0.4735 (-1.0)	0.3295 (-31.1)	0.3252 (-32.0)	0.2747 (-42.6)
스웨덴 (2005)	0.4453	0.4403 (-1.1)	0.2774 (-37.7)	0.2735 (-38.6)	0.2367 (-46.8)
한국 (2000)	0.3616	0.3364 (-7.0)	0.3567 (-1.4)	0.3317 (-8.3)	0.3262 (-9.8)
한국 (2006)	0.3825	0.3550 (-7.2)	0.3635 (-5.0)	0.3372 (-11.8)	0.3323 (-13.1)
2. 전체 빈곤율 (중위소득 50%)					
영국 (2004)	30.3	29.4 (-3.0)	8.9 (-70.6)	8.1 (-73.3)	11.6 (-61.7)
미국 (2004)	26.6	26.0 (-2.3)	16.1 (-39.5)	15.6 (-41.4)	17.3 (-35.0)
독일 (2000)	30.0	29.4 (-2.0)	7.7 (-74.3)	6.8 (-77.3)	8.4 (-72.0)
스웨덴 (2005)	29.5	29.2 (-1.0)	4.0 (-86.4)	3.5 (-88.1)	5.6 (-81.0)
한국 (2000)	15.2	11.4 (-25.0)	14.7 (-3.3)	10.8 (-28.9)	12.0 (-21.1)
한국 (2006)	20.2	16.4 (-18.8)	17.7 (-12.4)	13.8 (-31.7)	14.8 (-26.7)
3. 노인 빈곤율 (중위소득 50%)					
영국 (2004)	71.1	70.8 (-0.4)	10.7 (-85.0)	10.2 (-85.7)	12.2 (-82.8)
미국 (2004)	72.2	72.2 (0.0)	27.1 (-62.5)	27.0 (-62.6)	25.9 (-64.1)
독일 (2000)	89.2	89.0 (-0.2)	9.1 (-89.8)	8.6 (-90.4)	10.2 (-88.6)

스웨덴 (2005)	85.0	85.0	(0.0)	1.4	(-98.4)	1.4	(-98.4)	6.3	(-92.6)
한국 (2000)	84.4	72.1	(-14.6)	78.7	(-6.8)	65.0	(-23.0)	69.5	(-17.7)
한국 (2006)	88.8	75.0	(-15.5)	77.2	(-13.1)	62.0	(-30.2)	62.4	(-29.7)

자료: Kim and Choi, 2008: Table 2 & 3; 노인빈곤율은 LIS 자료를 활용한 필자의 계산

65세 이상의 노인만으로 구성된 노인 가구로 분석대상을 한정할 경우에도, 한국의 확장된 사회보장제도가 눈부신 성과로 이어지지 못했다. 스웨덴의 경우 65세 이상 노인의 경우 보편적 기초연금제도로 중위소득 50% 수준에서 거의 빈곤을 근절시키고 있었으며, 독일과 영국도 80%가 훨씬 넘는 빈곤감소 효과를, 미국의 경우에도 노인빈곤의 62.5%가 공적이전 급여에 의해 감소되고 있었다. 반면, 한국의 국민기초생활보장제도를 비롯한 사회보장제도의 성적은 6.8%에서 13.1%로 증가한 것에 그치고 있다. 국민연금이 성숙되지 못한 것을 감안하더라도, 국민기초생활보장제도가 충분한 역할을 하지 못하고 있음을 알 수 있다. 여전히 많은 노인들은 국가가 운영하는 사회보장제도 보다는 본인의 근로와 저축, 그리고 자녀의 도움에 노후를 의존하고 있었고, 60%가 넘는 노인가구의 노인들이 상대적 빈곤선 아래에 있음을 알 수 있다. 결국, 외환위기 이후의 확장된 사회보장제도는 소득불평등을 개선하고 빈곤을 감소시키는 성과적 측면에서, 다른 선진 복지국가와 아직 비교될 수 없으며, 사회보장의 역할보다는 가족과 개인적 네트워크의 역할이 아직까지는 더 큼을 알 수 있다.

2) 빈곤의 여성화 국제비교

사회보장제도의 효과성 자체가 크지 않다는 것도 문제이지만, 이보다 더 한 것은 소득보장제도의 확장에 따른 공적이전의 빈곤감소효과가 남성가구주 가구에 집중되어 있을 뿐, 여성가구주 가구의 빈곤감소에는 별다른 기여를 하지 못하고 있다는 점이다. [표 9]에서 보듯이, 영국, 스웨덴, 독일 등 선진복지국가들에서도 빈곤의 여성화 현상이 관찰되기는 하지만, 공적이전에 의하여 빈곤의 여성화 현상이 크게 감소되는 경향을 보여주고 있다. 영국의 경우 스웨덴이나 독일에 비하여 빈곤의 여성화 수준이 매우 높지만,

빈곤감소율은 남성가구주의 그것과 별다른 차이가 없다. 스웨덴은 남성가구주의 빈곤율이 81.5% 감소하고, 여성가구주 빈곤율은 재분배 전후를 비교할 때 73% 감소되고 있다. 독일의 경우 빈곤감소율은 각각 78.1%와 64.3%로 나타나고 있다.

[표 9] 빈곤의 여성화 국제비교 (중위소득 50% 기준)

(빈곤율, 빈곤감소율)

국가	시장소득		사적이전포함		공적이전포함		총이전소득포함		가처분소득	
	남성	여성	남성 가구주	여성 가구주	남성 가구주	여성 가구주	남성 가구주	여성 가구주	남성 가구주	여성 가구주
영국	23.9	65.9	23.5 (-1.7)	63.5 (-3.6)	7.4(-69.0)	27.4(-58.4)	7.0(-70.7)	23.5(-64.3)	10.1(-57.7)	29.6(-55.1)
미국	19.2	31.9	18.9 (-1.6)	30.9 (-3.1)	11.2(-41.7)	22.3(-30.1)	10.9(-43.2)	21.1(-33.9)	12.6(-34.4)	23.1(-27.6)
스웨덴	22.2	43.4	22.2 (0.0)	42.3 (-2.5)	2.9(-86.9)	9.5(-78.1)	2.9(-86.9)	8.5(-80.4)	4.1(-81.5)	11.7(-73.0)
독일	25.6	38.7	25.2 (-1.6)	37.8 (-2.3)	4.9(-80.9)	13.1(-66.1)	4.4(-82.8)	11.5(-70.3)	5.6(-78.1)	13.8(-64.3)
한국 2000	10.9	39.9	9.0(-17.4)	25.3(-36.6)	10.5 (-3.7)	38.4 (-3.8)	8.6(-21.1)	23.7(-40.6)	9.7(-11.0)	25.3(-36.6)
한국 2006	13.9	47.0	12.5(-10.1)	33.2(-29.4)	11.7(-15.8)	43.0 (-8.5)	10.2(-26.6)	28.7(-38.9)	11.2(-19.4)	30.0(-36.2)

자료: Kim (2009: Table 3)에서 재구성

한국의 경우, 2000년 공적이전의 빈곤감소효과는 남성 및 여성가구주 가구가 각각 3.7%, 3.8%로 별다른 차이가 없지만, 2006년에는 남성가구주 가구의 빈곤감소율이 15.8%로 크게 증가한 반면, 여성가구주 가구의 경우 8.5% 감소하는데 그치고 있다. 이것은 공적이전의 중요한 축을 구성하고 있는 연금을 비롯한 사회보험의 현금급여가 주로 남성가입자에게 그 혜택이 돌아가는 구조임을 의미한다. 반면, 사적이전에 의한 빈곤감소율은 여성가구주 가구가 남성가구주 가구에 비하여 훨씬 더 높았다. 결국, 확대된 사회보장제도의 성과는 주로 남성가구주 가구에 국한되어 있으며, 여성가구주들은 주로 이러한 혜택에서 제외된 채 주로 사적이전에 의존하고 있음을 알 수 있다. 즉, 한국의 사회보장제도는 빈곤의 여성화 현상을 완화시키지 못하고 있으며, 특히 생계부양자 모형에 근거한 남성 중심적 성향이 사회보험을 중심으로 오히려 강화되어 왔을 가능성을 시사해주는 결과로 볼 수 있다.

3) 한부모 및 양부모 가구의 빈곤감소 효과 추이

마지막으로 이전소득의 빈곤감소 효과를 18세 미만 아동이 있는 근로연령층 가구주에 국한시켜 살펴보도록 하자. 한부모 가구가 양부모 가구에 비하여 빈곤에 처할 위험이 더 크다는 것은 상식적인 차원의 논의이다. 실제로, [표 10]에서 볼 수 있듯이, 최저생계비를 기준으로 한부모와 18세 미만의 아동으로 구성된 가구의 빈곤율은 2003년 24.8%에서 2008년 19.7%로 대체적인 감소추세에 있지만, 양부모 가구 빈곤율(5.7~6.7%)의 3~3.5배에 달하고 있었다. 양부모 가구의 경우 2003년에서 2008년 사이 중위소득 50% 이하인 가구의 비율은 10% 미만이지만, 한부모 가구의 경우 35% 이상이다⁵⁾.

한편, 사회보장제도에 의한 빈곤감소 효과는 공공부조의 주요 수혜대상의 한 유형인 한부모 가구에 집중되어 있었다. 즉, 한부모 가구의 시장소득 빈곤율은 최저생계비를 기준으로 2003년 33.4%, 2008년 33.3%로 큰 차이가 없었지만, 공적이전의 빈곤감소 효과가 2003년 12.0%에서 2008년 27.0%로 증가하였기 때문에 전반적인 경상소득의 빈곤율이 감소하게 된 것임을 보여준다. 반면, 사적이전의 빈곤감소 효과는 11~12% 사이로 비교적 안정적이고 정체된 추이를 보이고 있었다. 2003년을 기준으로 할 때, 사적이전과 공적이전의 빈곤감소 효과는 거의 비슷하였지만, 2008년까지 공적이전의 빈곤감소 효과는 두 배 이상으로 (12.0%→27.0%) 증가한 반면 사적이전의 효과는 소폭 감소(12.3%→11.7%)하였음을 알 수 있다⁶⁾.

⁵⁾ 여기서 하나 지적해야 할 것은, 빈곤선의 기준에 따라 빈곤의 경향이 상당히 달라질 수 있다는 점이다. 양부모의 경우 최저생계비 기준이나 OECD 기준 모두에 있어 빈곤율은 약간의 감소추이를 보이고 있다. 그러나, 한부모 가구의 경우 최저생계비를 기준으로 한 공식적 빈곤율은 상당한 편차를 보이고 있었다. 최저생계비를 기준으로 2003년 한부모 가구의 빈곤율은 24.8%에서 2008년 19.7%로 상당히 감소한 것으로 보인다. 그러나, OECD 기준 빈곤선에 의한 빈곤율은 37.6%에서 36.2%로 큰 변화가 없다.

⁶⁾ 이러한 결과는 한부모 가구의 이전소득 비중이 낮고 빈곤감소 효과가 제한적이라는 김학주(2006)의 연구결과와는 상반되며, 2000년 이후 공적이전의 빈곤감소 효과가 한부모 가구를 중심으로 크게 증가했을 가능성을 제기하는 홍정준(2002)의 연구결과와 부합하는 것이다.

[표 10] 가구유형별 이전소득의 빈곤감소 효과 (2003~2008년): 빈곤율

(가구빈곤율, 빈곤변화율)

	최저생계비 기준				OECD 기준 (균등화 중위소득 50%)			
	한부모가구		양부모가구		한부모가구		양부모가구	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008
시장소득	33.4	33.3	10.6	10.2	47.2	47.6	13.1	13.4
+ 사적이전 (변화율)	29.3 (-12.3)	29.4 (-11.7)	7.3 (-31.1)	6.5 (-36.3)	41.7 (-11.7)	42.3 (-11.1)	9.7 (-26.0)	9.0 (-32.8)
+ 공적이전 (변화율)	29.4 (-12.0)	24.3 (-27.0)	10.1 (-4.7)	9.4 (-7.8)	43.0 (-8.9)	41.7 (-12.4)	12.6 (-3.8)	12.5 (-6.7)
경상소득 (변화율)	24.8 (-25.7)	19.7 (-40.8)	6.7 (-36.8)	5.7 (-44.1)	37.6 (-20.3)	36.2 (-23.9)	9.1 (-30.5)	8.2 (-38.8)

자료: 가계조사 원자료

그러나, 이러한 증대된 공적이전소득의 빈곤감소 효과는 OECD 기준 빈곤선을 기준으로 할 경우 크게 퇴색되고 있다. 한부모 가구의 경우 최저생계비를 기준으로 공적이전의 빈곤율 감소 효과는 2008년 27%에 달하고 있었으나, 균등화된 중위소득 50%를 기준으로 하면 그 효과는 10% 초반 부근에 머무르고 있다. 반면, 양부모 가구의 경우에는 공적이전의 기능이 여전히 취약하고, 사적이전의 빈곤율 감소효과가 훨씬 더 큰 것으로 나타나고 있다. 또, 한부모 가구의 빈곤율 감소 효과가 빈곤선의 기준에 따라 크게 상이한 결과를 보이는 것과는 달리, 양부모 가구에서는 균등화된 중위소득 50%선을 기준으로 할 때에도 비슷한 결과를 보여준다. 결국 양부모 가구의 경우 사적이전의 빈곤감소 효과가 공적이전 보다 훨씬 더 크고(최저생계비 기준 4~5배, OECD 기준 6~7배), 이러한 경향은 2003년에서 2008년의 기간 동안 지속되어 왔음을 알 수 있다. 결국, 근로연령층에 대한 공적이전의 빈곤감소 효과는 한부모 가구에 국한되어 있는 바, 이것은 공공부조를 비롯한 사회복지장제도의 성과는 주로 취약계층에 집중되어 있으며, 빈곤의 사전적 예방 보다는 사후 대응적 기능에 초점이 맞추어져 있음을 시사해 준다.

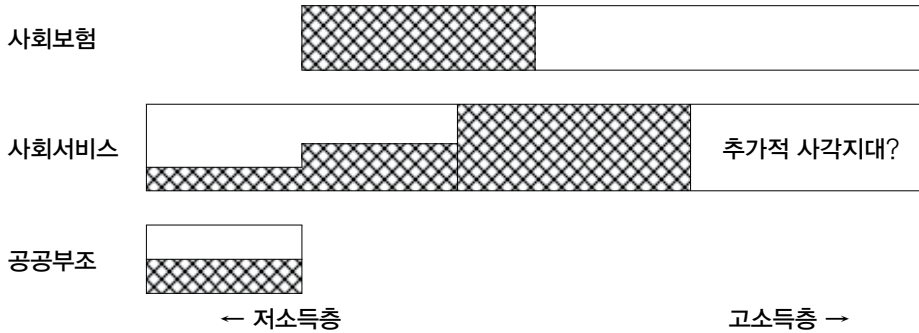
5. 한국 사회보장제도의 확장에 대한 평가와 정책방향

외환위기 이후 지난 10년간 한국의 복지정책이 외형적으로 크게 확대되어 온 것은 사실이다. 특히 단기간에 실현된 사회보험의 적용범위 확대, 기초생활보장제도의 도입 및 발전 등은 국제적으로도 주목받았으며, 한국을 ‘복지국가’의 반열로 올려놓는 결정적 계기가 되었음은 분명하다. 그러나, 최근의 사회복지 환경변화는 전통적인 소득보장정책으로는 감당하기 힘든 새로운 사회적 위험을 낳고 있다는 주장 역시 간과될 수 없다. 실제로 홍경준(2009)의 지적처럼, 빈곤, 양극화, 고용불안 등의 지표로 볼 때 지난 10여 년 간 국민들의 삶은 더욱 척박해져 온 것이 사실이다. 외환위기라는 단어로 집약된 세계화의 충격뿐만 아니라, 저출산 노령화라는 인구학적 변동과 압력이 증대하고 있으며, 전통적 제조업에서 서비스업으로의 산업구조 이행(탈산업화), 노동시장의 변화, 한부모 가족의 증가, 여성의 경제참여 증가 등을 포괄하는 광범위한 후기산업화(post-industrialization) 과정은 한국에서도 가시화된 도전이 되고 있다. 사회보장에 대한 수요는 팽창하고 있으나, 전통적으로 그 수요에 대응하였던 가족의 공급능력은 약화되고 있으며, 공적 사회보장제도가 가족의 축소된 기능을 충실히 대체하지 못하고 있는 상황이다. 사회보험제도가 외형적 보편주의를 달성하였으나, 이것은 제도적 측면에 국한된 것으로 노동시장의 조건이 악화됨에 따라 비정규직 노동자와 영세 자영업자를 중심으로 광범위한 사각지대를 노출시키고 있는 것이 사실이다. 또, 전체 빈곤인구 중 공공부조의 수급을 받는 비율은 채 절반이 되지 않아, 국민최저선을 보장하는 국가의 책임보다 개인의 가족부양 책임이 더 우선한다는 공공부조의 제도적 원리 역시 크게 변화되지 않았다. 참여정부의 중점적 시책이었던 사회서비스의 확대 역시 보편주의와는 여전히 거리가 멀고 많은 중산층을 배제한 채 취약계층을 중심으로 수혜자가 구성되는 선별주의적 특성에서 벗어나고 있지 못하다. 나아가, 사회서비스 공급량 자체가 그 수요에 비해 턱없이 부족하다는 것과, 사회서비스 공급에 있어 국가의 책임수준이 매우 미약하다는 것은 여전하다. 이러한 한국 사회보장제도의 특성은 현금급여 위주의 사회복지비 지출 구조에 그대로 반영되어 있다. 결국, 외환위기 이후 사회보장제도의 외형적 확장이 있었으나, 이것이 국가의 재정적 개입을 최소화하고 가족의 일차적인 부양책임을 강조하

는 발전주의 시기 사회보장제도의 유산에서 결코 벗어난 것은 아니었다.

지금까지의 논의를 정리하여 한국 사회보장체계의 사각지대를 시각화 한 것이 [그림 4]이다. 사회보험의 경우 외형상의 보편주의에도 불구하고 저소득층과 비정규직을 중심으로 광범위한 사각지대를 가지고 있다. 이것은 사회적 위험에 처할 때 곧바로 빈곤층으로 진입할 가능성이 큰 계층이 광범위하게 존재함을 의미하므로, 사회보험의 실질 적용률을 높일 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다. 공공부조의 경우, 홍경준(2009)의 지적처럼, 행정 인프라의 취약성으로 인한 사각지대와 함께 부양의무자 기준에 의한 사각지대가 병존하고 있다. 그러나, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준이 많이 완화되고 있으며 향후 복지행정 능력이 증대된다는 가정하에 미시적 조정으로 점진적 해결이 가능한 분야라고 생각된다. 사회서비스의 경우에도, 사회복지 생활시설의 입소 자격에 부양의무자 요건이 포함되어 있고, 저소득층에게는 실비 및 일부 이용료의 부담도 이용 자체를 저해하는 요인이 될 수 있다는 점에서 빈곤층과 저소득층의 사각지대 역시 간과될 수 없는 부분이다 ([그림 4] 참조). 그러나, 전반적인 사회보장체계의 구조로 보면, 사회서비스의 핵심적 사각지대를 이루는 것은 바로 중간층이다. 중간층은 무료나 실비이용의 대상이 되지 못하면서, 동시에 고가의 유료서비스를 이용하기는 힘든 계층이다. 사회서비스 가운데 가장 많은 계층을 포괄하는 보육의 경우에도, 이러한 상황은 마찬가지로 적용된다. 최근 보육지원사업의 대상이 확대되고 있음에도 아직까지 보편주의와는 상당한 거리가 있다. 또한 공공부문에서 제공되는 고용관련 서비스도 대부분이 실업급여의 지급업무에 급급할 뿐 적극적 노동시장의 기능을 실질적으로 수행하고 있다고 평가하기는 힘들다. 또, 보편적 사회수당으로서의 아동수당(가족수당) 도입은 단시일 내에 가능할 것으로 보이지는 않는다. 요컨대, 현재 산업현장에서 땀을 쏟고 있는 근로인구에 대한 예방적, 선제적 차원의 급여나 서비스는 매우 제한되어 있다. 곧 복지는 일하는 사람을 위한 것이 아니라, 일하지 못하는 사람들을 위한 것으로 그 의미가 좁혀져 있는 것이 우리의 현주소이다.

[그림 4] 한국 사회보장제도의 사각지대



이러한 광범위한 사각지대는 사회보장제도의 미흡한 성과와 관련되어 있다. 첫째, 사회보험제도의 외형적 확장과 공공부조제도의 개혁에도 불구하고, 공적이전의 분배 개선 효과와 빈곤감소 효과는 비교론적으로 매우 낮은 수준에 머물고 있으며, 여전히 사적이전의 효과에 미치지 못하고 있다. 둘째, 이러한 미약한 성과도 남성가구주 가구에 집중되어 있었다. 즉, 외환위기 이후 확대된 사회보장제도의 성과는 주로 남성가구주 가구에 국한된 것이었고, 여성가구주들은 주로 이러한 혜택에서 제외된 채 주로 사적이전에 의존하고 있었다. 한국의 사회보장제도는 빈곤의 여성화 현상을 완화시키지 못하고 있으며, 생계부양자 모형에 근거한 남성 중심적 성향이 강화되고 있음을 의미하는 것이다. 셋째, 미성년 자녀가 있는 근로연령층 가구에 대한 공적이전의 빈곤감소 효과는 한부모 가구에 국한되어 있었고, 통상적인 양부모 가구의 경우에는 공적이전의 역할이 크지 않고 사적이전의 효과가 더 큰 것으로 나타나고 있었다. 이것은 공공부조를 비롯한 사회보장제도의 성과가 주로 취약계층에 집중되어 왔으며, 빈곤의 사전적 예방보다는 사후 대응적 기능에 초점이 맞추어져 있음을 시사해 준다. 한국 사회보장제도의 실질적 성과는 여전히 미약하고, 그 효과 역시 전통적인 취약계층에 국한되어 있다는 사실은, 중산층과 근로연령층에 대한 빈곤 예방기능이 매우 제한되어 있음을 시사해 준다.

급격한 노동시장의 유연화와 가족해체의 확대 등으로 인한 사회복지 수요 증가는 근로연령층에 대한 선제적 현금급여와 보편적 사회서비스가 확충되어야 대처될 수 있으나, 현재의 사회보장제도는 국가의 재정적 기여가 미미한 사회보험제도와 저소득층

에 국한된 공공부조급여와 사회서비스로 구성되어 있다. 공적연금의 주 수혜층은 노인 계층이고, 의료보장제도에 상병급여가 존재하지 않으며, 실업과 산업재해의 보장은 주로 정규직 노동자를 중심으로 구성되어 있다. 사회보장제도의 실질적 성과를 높이기 위해서는, 비정규직의 사회보험 적용률을 단계적으로 높이고 공공부조의 가족책임수준을 낮추며 사회서비스의 실질적 적용범위를 조금씩 확대하는 점증적 개혁이 필요하다는 목소리가 커지고 있다.

그러나 이러한 단계적 확장을 추진하는 것과 함께, 국민들의 실질적 삶의 질을 높이면서도, 성장과 분배가 선순환을 이루고 또 복지국가의 장기적 지속가능성을 높일 수 있는 근원적인 사회정책 모형은 무엇인지에 관하여 진지하게 고민해야 할 때이다. 나아가, 이러한 근본적 질문에 대한 깊이 있는 성찰을 바탕으로, 한국 복지국가가 장기적으로 나아가야 할 정책방향과 모형에 대한 사회적 합의를 도출할 수 있어야 한다. 필자는 지난 참여정부 후반부에 논의되었던 사회투자전략에서 그 실마리를 찾고자 한다. 사실 사회투자전략에 대하여 많은 논자들이 다양한 논점을 제기해 왔지만, 필자가 이해하는 바에 의하면, 전통적인 현금소득보장급여 대신 생산연령층과 미래의 근로인구에 대한 사회서비스를 강화하는 전략이 그 요체라 할 수 있다(안상훈, 2006). 참여정부에서는 사회투자국가의 관점에서 사회서비스를 강화해야 한다는 장기적 정책과제가 검토된바 있으며, 사회서비스의 확대 필요성이 사회복지 수요 자체의 증가뿐만 아니라, 일자리 창출, 새로운 성장동력의 확보와 같은 경제적 측면의 국가경영전략으로서도 논의되기도 하였다. 그러나, 실제 사회서비스의 발전과정을 보면, 저소득층 위주의 선별적이고 잔여적 성격에서 크게 벗어나지 못하고 있는 듯하다.

이제, 한국의 사회정책이 근로계층을 위한 예방적 선제적 성격을 강화하여야 하며, 그 구체적인 방향은 여성의 일-가족 양립을 지원하는 보편적 보육서비스의 확립, 적극적 노동시장정책을 수행할 수 있는 고용서비스 인프라 구축과 같은 사회서비스의 확대와 함께, 보편적 아동수당의 도입 등을 포함해야 한다. 또, 취학연령을 만 5세로 낮추어 기존의 공교육체계와 보육서비스를 통합하는 방안을 강구할 필요가 있으며, 보편적 보육체계는 미취학 아동 뿐 아니라 학령기 아동의 방과후 보육까지 포함되어야 한다. 부모의 일-가족 양립을 지원하는 육아휴직제도의 실질적인 정착을 위한 다양한 방안(예컨대 부할당제, 대체인력에 대한 임금지원)도 강구될 필요가 있다. 무엇보다, 이러한 정

책을 실행함에 있어 수혜대상을 점진적으로 확대하는 수동적 전략을 지양하고, 정치적 지속가능성을 위해 모두가 비용을 부담하고 모두가 혜택을 받는 진정한 의미의 보편주의 원칙의 확립이 필요할 것이다. 이러한 방향은 국가의 재정적 책임이 최소화 되고 가족의 책임이 우선시 되는 한국 사회보장제도의 유산과 단절될 것을 요구한다. 경로의존적인 미시적 조정이 아닌, 한국 경제가 처한 구조적 환경변화를 염두에 둔 패러다임 전환 차원의 사회보장 개혁 모형이 적극적으로 논의되어야 할 시점이다.

■ 참고문헌 □

- 고경환·장영식·김교성·최성용, 2007, 『한국의 사회복지지출 추계(1990~2005)와 자발적 민간급여 실태조사』, 한국보건사회연구원.
- 김연명, 2003, "김대중 정부의 사회복지정책 - 신자유주의를 넘어서", 김연명 편, 『한국복지국가 성격논쟁』, 인간과 복지, pp. 109-142.
- 김연명 편, 2003, 『한국복지국가 성격논쟁』, 인간과 복지.
- 김진옥, 2007, "한국 사회서비스의 공사역할분담 개혁방향에 관한 연구-공공책임성 강화를 전제로 한 공사혼합 모델을 중심으로", 『사회복지정책』 Vol 31, pp. 177-210.
- 김태성·성경룡, 2002, 『복지국가론』, 나남.
- 김학주, 2006, "유자녀가구 유형별 빈곤의 사회경제적 특성연구: 남성한부모가구, 여성한부모가구, 양부모가구 비교분석", 『한국인구학』 29(3), pp.73~87.
- 대한민국정부, 2006, 『저출산고령사회 기본계획』 .
- 방하남·김진옥·이성균·심규범·정연택·박혁, 2007, 『일용근로자 실업급여 수급실태와 제도개선 과제』, 한국노동연구원.
- 안상훈, 2006, "사회서비스투자국가로의 전환논리", 『한국사회복지학회 2006년 추계학술대회논문집』, 한국사회복지학회.
- 정무권 편, 2009, 『한국복지국가 성격논쟁 2』, 인간과 복지.
- 홍경준, 2002, "공적이전과 사적이전의 빈곤감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로", 『한국사회복지학』, 50: 61-85.
- 홍경준, 2009, "사회안전망 사각지대: 실태와 대응방안 모색", 『한국사회정책학회 2009년 추계학술대회자료집』, 한국사회정책학회.
- Bonoli, G., 2001, *Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation*, in P. Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp.238-264.
- Esping-Andersen, G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, OUP.
- Garrett, G., 1998, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gough, I., and K. Fansworth., 2000, *The Enhanced Structural Power of Capital: A Review and Assessment*, in Ian Gough, *Global Capital, Human Needs and Social Policies*, London: Palgrave, pp.77-102.
- Hirst, P., and G. Thompson., 1999, *Globalization in Question*, 2nd edition. Cambridge: Polity

Press.

- Hong, K-Z., and H-K, Song., 2006, "Continuity and Changes in the Korean Welfare Regime", *Journal of Social Policy* 35(2), pp.247-265.
- Iversen, T., 2001, *The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics*, in P. Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp.45-79.
- Iversen, T., and A. Wren., 1998, "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy", *World Politics* 50(5). pp.7-46.
- Kim, J.W., 2004, "Welfare Mix in Korea 1987-2002: Dynamics of Environments, Institutions and Welfare Politics", unpublished PhD Thesis, The University of Bath.
- Kim, J.W., 2005, "Dynamics of the Welfare Mix in the Republic of Korea: An Expenditure Study Between 1990 and 2001", *International Social Security Review* 58(4), pp.3-26.
- Kim, J.W., 2009, *Welfare States and Feminisation of Poverty*, The 5th International Conference on Social Security, Renmin University, Beijing, China, 12-13 September 2009.
- Kim, J.W., and Y.J.Choi., 2008, *Private transfers and emerging welfare states in East Asia: Comparative perspective*, LIS Working Paper, No.506.
- Kim, Y-M., 2008, "Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea", *Policy and Politics* 36(1), pp.109-126.
- Mishra, R., 1999, *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pierson, P., 1998, "Irresistible Forces, Immobile Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity", *Journal of European Public Policy* 5(4), pp.539-560.
- Pierson, P., 2001, *Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States*, in P. Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 80-104.
- Rhodes, M., 1996, "Globalization and West European Welfare States: A Critical Review of Recent Debates", *Journal of European Social Policy* 6(4). pp.305-327.
- Scharpf, F. A, 2000, *Economic Changes, Vulnerabilities, and Industrial Capabilities*, in F. A. Scharpf and V. A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, 1. Oxford: Oxford University Press. pp. 21-124
- Shin, D. M., 2003, *Social and economic policies in Korea: Ideas, networks and linkages*, London: Routledge.
- Stephens, J. D, 2005, *Economic Internationalization and Domestic Compensation: Northwestern Europe in Comparative Perspective*, in Glatzer, M. and Rueschemeyer, D. (eds.) *Globalization and the Future of the Welfare State*, Pittsburgh: University of

- Pittsburgh Press.
- Strange, S., 1996, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Swank, D., 1998, "Funding the Welfare State: Globalization and the Taxation of Business in Advanced Market Economies", *Political Studies* 46, pp.671-692.
- Swank, D., 2002, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, L., 1997, "Globalisation and the Myth of the Powerless State", *New Left Review* 1997(Sept-Oct), pp.3-27.
- Yeates, N., 2001, *Globalization and Social Policy*, Sage.

Expansion and Limitations of Social Security Institutions in Korea

Kim, JinWook*

For the last 10 years, social security institutions have developed expansively, including expansion of social insurance coverage, launching new public assistance system, and the expansion of social services. This article aims to evaluate the expansion of social security institutions since the Financial Crisis of 1997 and suggest policy directions based on re-lightening their institutional weakness. The study discuss that the explicit development of social security institutions has been basically path-dependent and there have been a big portion of population not covered by the social security institutions. Empirical analyses upon income inequality and poverty reduction effects of public transfer system suggest that the real performances of social security institutions are still weak, they have failed to decrease feminisation of poverty, and their function related to poverty prevention for the working age population has been very restricted. Based on these findings, the article emphasises that social policy of Korea needs to reinforce preventive features for the working age population and to establish the universal principle in the real term for the political sustainability.

Key words: Social Security Institution, Korean Welfare State, Social Investment Strategy.

◆ 2010.2.20. 접수 / 2010.3.16. 1차수정 / 2010.3.25. 게재확정

* Assistant professor, Graduate School of Theology, SoGang university(sspjwk@sogang.ac.kr)