

한국 복지국가 성장의 재분배적 함의: 누가 복지국가로부터 소외됐는가?*

남재욱**

요약

본 연구는 2000년대 이후 한국 복지국가의 성장이 재분배적 측면에서 어떤 영향을 미치고 있는지, 복지국가의 성장으로부터 소외된 계층이 없는지에 관해 분석하였다. 분석 결과 한국 복지국가의 성장은 발전주의/생산주의의 제도적 유산인 사회보험 중심 제도 환경 속에서, 사회보험 확대를 통해 복지수혜를 보편화하는 방향으로 이루어졌음을 확인하였다. 복지수혜의 보편화가 재분배적 측면에서 미친 영향을 분석한 결과 노인 인구의 경우 국민연금은 상대적으로 역진적 효과를 갖지만, 기초연금 도입의 영향으로 전체 노인 뿐 아니라 저소득 노인들의 상황도 개선되었음을 확인하였다. 그러나 근로연령대 인구의 경우 저소득층에 대한 복지혜택은 상대적으로 뿐 아니라 절대적으로도 개선되지 않았으며, 복지국가가 불평등을 거의 개선하지 못했다. 한국 복지국가의 성장에서 가장 소외된 계층은 이들 근로연령대 저소득 가구로, 가구주 연령이 높고, 취업하지 못했거나 불안정한 일자리에 머무르고 있으며, 상대적으로 가구원 수가 적고 여성 가구주 비중이 높은 집단이다. 지난 10여년 간의 복지국가 성장에도 불구하고 이들에 대한 복지국가의 혜택이 개선되지 못했다는 점은 한국 복지국가의 성장이 불균등한 성격을 가지고 있었음을 보여준다. 앞으로 한국 복지국가가 그간의 성장에서 소외된 집단을 포괄하기 위해서는 사회보험 중심 소득보장 프로그램의 다원화, 사회보험의 포괄성 개선, 소득·고용·훈련의 연계 강화, 보편적 복지와 선별적 표적화의 결합이 필요하다.

주요어: 한국 복지국가, 재분배, 근로빈곤, 불평등

* 본 연구는 2018 사회정책연합 공동 학술대회에서 발표된 원고를 수정·보완한 것임.

** 한국직업능력개발원 부연구위원(jwnahm@gmail.com)

1. 문제제기

본 연구는 2000년대 이후 빠르게 성장해온 한국 복지국가의 성장과정을 살펴보고, 그 성장이 재분배적 측면에서 소득계층별 인구집단에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 한국 복지국가 성장의 성격을 규명하는 한편, 한국 복지국가의 성장에서 소외된 계층이 있는지, 있다면 그들이 누구이며 어떻게 이들의 문제에 대응해야 하는지 살펴볼 것이다.

‘한국 복지국가’라는 말이 자연스럽게 된 지는 사실 그리 오래지 않았다. 한국은 오랫동안 ‘선성장 후분배’의 원칙 아래 산업과 경제를 발전시켜 온 반면, 상대적으로 복지영역은 미발달된 채 남겨져 있었기 때문이다. 군사정부에서 정권 정당화의 도구로 사용된 것을 제외하면, ‘복지’가 국가의 중요한 목표로 언급되기 시작한 것은 국민의 정부 이후이며, 선거에서 중요한 이슈로 자리매김한 것은 10년도 채 지나지 않았다. 한국을 언제부터 복지국가로 보는지에 따라 달라지긴 하겠지만, ‘한국 복지국가’는 한국경제가 선진국 수준에 들어선 것보다 더 짧은 역사를 가지고 있다고 말해도 크게 틀리지 않다.

그렇기 때문에 한국 복지국가에서 2000년대 중반부터 최근까지 10여년의 시간은 중요한 의미를 갖는다. 후술하겠지만 2000년대 초반을 한국 복지국가의 출발점으로 본다면, 2000년대 중반 이후는 한국 복지국가가 현재까지 ‘어떻게 성장해왔는가?’를 볼 수 있는 시기이기 때문이다. 2000년대 초반 이후 지난 10여년 간 한국에서 복지를 둘러싸고 나타난 변화들은 한국 복지국가에서 이 시기가 갖는 중요성을 잘 보여준다. 2003년 처음으로 GDP의 5%를 넘었던 사회복지지출은 이제 GDP의 10%를 넘어섰다. 오랫동안 정권 정당화를 위한 레토릭 수준에 머물러 있던 복지담론은 생산적 복지에서 보편적 복지, 그리고 최근의 포용적 복지에 이르는 많은 변화를 경험했으며, 경험하고 있다. 기초연금, 노인장기요양보험, 근로장려세제, 아동수당 등 새로운 프로그램의 도입이나, 사회보험의 성숙, 사회서비스의 보편화 등 기존 프로그램의 변화는 우리 사회에 굵직굵직한 변화를 가져왔다. 이와 같은 한국 복지국가의 성장은 이제 한국이 적어도 복지국가의 초입에 들어섰음은 물론 복지국가의 ‘이륙단계’에 있다는 평가를 끌어내고 있다(김연명, 2013).

그러나 지난 10여년 간의 한국 복지국가 발전을 상찬만 하고 있기에 지금 한국사회의 현실은 녹록치 않다. 이미 10여년 전부터 한국사회의 핵심문제로 제기되어 온 노동시장 이중구조 문제는 여전히 해결되지 못하고 있으며, 저출산 문제는 점점 더 악화되고 있다. 청년실업, 노인빈곤, 소득양극화 문제가 지속되고 있으며, 근래에는 - 통계의 정확성에 대한 논란은 있지만 - 저소득층을 중심으로 소득 분배가 더욱 악화되고 있다는 지적도 나타난다. 복지국가의 성장에도 불구하고 복지국가가 해결해

야 할 사회문제는 해결되지 않고 있는 것이 우리가 처한 현실이다.

이 글에서는 한국 복지국가의 이와 같은 모순된 현실을 배경으로 지난 10여년 간 한국 복지국가의 성장과 그 성장의 결과를 재검토하고자 한다. 특히 지난 10여년 간 한국 복지국가 성장이 ‘복지수혜의 보편화’의 흐름 속에서 이루어졌음에 주목하고, 그것이 사회 구성원의 삶을 ‘보편적으로’ 개선하는 효과를 나타냈는지 재분배의 관점에서 살펴볼 것이다. 이를 통해 한국 복지국가의 모순된 현실 전반을 진단하고 개선방안을 제시할 수 있으면 좋겠지만, 이 글은 그렇게 넓은 범위의 논의를 시도하고 있지 않다. 그 대신 그간의 복지논의에서 소외된 이들의 문제에 우선적으로 시선을 두고자 한다. 이를 통해 앞으로의 한국 복지국가 발전에 있어서 우리가 잊지 말아야 할 과제들 중 한 가지만이라도 제시하는 것이 이 글의 궁극적인 목적이다.

2. 복지국가와 재분배

복지국가에 대한 정의들은 다양하지만, 공통적으로 포함되는 요소 중 하나는 복지국가가 자본주의 시장기구에서 발생하는 사회문제들을 개선하는 역할을 한다는 점이다(김태성·성경룡, 2000). 분배적인 관점에서 이를 잘 보여주는 것이 Esping-Andersen(1990)의 탈상품화(decommodification) 개념이다. 탈상품화는 시장에서 노동력을 상품화하여 판매함으로써만 생존이 가능한 자본주의 경제에서, 노동자가 사회적 급여에 힘입어 시장 임금에 의존하지 않고도 살아갈 수 있도록 하는 것을 의미한다. 이 때 시장임금을 획득하는 분배 매커니즘을 1차 분배라고 본다면, 복지국가는 기본적으로 재분배(2차 분배)를 통해 1차 분배만으로는 달성될 수 없는 사회적 목표를 달성하기 위한 체계인 것이다.¹⁾ 사회보험이나 공공부조와 같이 직접적으로 소득을 재분배하려는 목적의 프로그램들이 전통적인 복지국가의 핵심 정책수단일 뿐 아니라, 사회서비스나 보건의료와 같이 소득재분배 자체가 직접적인 목적이 아닌 프로그램 영역에서도 재원조달과 급여의 제공 과정에서 소득의 재분배는 이루어진다. 따라서 소득재분배는 복지국가의 핵심적인 기능이자 정책수단이라고 하겠다.

일반적으로 소득이나 부를 재분배한다고 할 때 가장 먼저 떠올리는 것은 부자와 가난한 자 간의 재

1) 이는 복지국가에 대한 다소 협의한 이해라고 볼 수도 있다. 복지국가가 수행하는 사회정책 중에는 전통적인 사회 복지, 사회보장 영역을 넘어서는 교육, 보건, 노동정책들이 있으며, 이는 분배적인 관점에서는 1차분배에 대해 더 큰 영향을 미치는 정책일 수도 있기 때문이다. 다만 본 연구에서는 복지국가의 재분배적 측면에 좀 더 초점을 두고자 한다. 재분배는 복지국가의 전통적인 핵심 기능이기도 하거니와 한국 복지국가에서 소외된 계층에 주목하고자 하는 본 연구의 목적을 분명히 드러낼 수 있는 영역이기 때문이다.

분배, 즉 수직적 재분배(vertical redistribution)다. 그러나 실제 복지국가가 수행하는 재분배의 영역은 다차원적인데, 수직적 재분배 외에도 건강보험이나 보육서비스처럼 개인적 상황이나 가족구조의 차이 등에 따라 이루어지는 수평적 재분배(horizontal redistribution)나 연금제도가 주로 수행하는 시간적(inter-temporal) 혹은 세대 간(inter-generational) 재분배를 들 수 있다(이준영 외, 2015). 흔히 복지국을 통한 재분배가 부유층에서 빈곤층으로 소득을 재분배하는 로빈후드(Robin Hood) 기능과 개인의 생애주기별 위험에 따라 소득을 재분배하는 돼지저금통(piggy bank) 기능을 수행한다고 이야기하는 것(Barr, 2001)도 이와 같은 재분배의 다차원성을 염두에 둔 설명이다.

복지국가를 통한 재분배의 다차원성은 복지국가의 발달이 과연 사회적 평등 측면에서도 긍정적인 결과를 가지고 오는지에 대한 질문을 가능하게 한다. 수평적 재분배나 시간적 재분배는 사회적 평등보다는 공동의 위험에 대한 집합적 대응을 목적으로 하기 때문이다. 실제로 복지국가를 통한 소득이전은 주로 계급 내 소득이전이나 삶의 주기에 따른 소득이전의 성격이 강하며, 계급 간 소득재분배의 정도는 미약하다는 지적은 이와 같은 우려를 뒷받침한다(Webb & Sieve, 1971, Mishra, 1996[1991], 재인용). Mishra(1996[1991])는 이를 들어 계급 간 소득재분배 효과가 미약하다는 사실이 자본주의 내에서 복지국가가 발달할 수 있는 전제조건이었다고도 설명한 바 있다.

그러나 정 반대의 입장도 존재한다. 복지국가의 재분배가 로빈 후드 기능만을 수행하는 것이 아니라 돼지저금통 기능을 수행한다는 사실이야말로 복지국가에 대한 정치적 지지가 수직적 재분배의 수혜자인 저소득층을 넘어서 다수 국민들로 확대될 수 있는 까닭이다. 흔히 ‘재분배의 역설’(paradox of redistribution)로 불리는 복지국가의 이와 같은 특성은 복지국가의 혜택을 중산층까지 포괄하여 제공함으로써, 복지급여를 정액이 아닌 소득비례로 제공함으로써 수직적으로도 더 큰 재분배 효과를 갖는다고 설명한다. 복지혜택이 중산층을 포괄하고 급여수준이 중산층에게도 매력적인 것이 될 때 복지국가를 지지하는 광범위한 복지동맹이 형성되고, 이들의 영향력으로 인해 재분배에 할당되는 전체 예산도 커지기 때문이다(Korpi & Palme, 1998).

재분배의 역설은 지난 수 년 간 한국의 복지논쟁에서 화두가 되었던 ‘보편적 복지국가’ 논의에서도 중요한 의미를 갖는다. 근래 한국에서 복지국가는 불평등을 완화시키는 기제로 주목을 받았으며, 불평등의 완화를 위해서는 복지가 빈곤층을 선별하는(selective) 방식이 아니라 보편적인(universal) 방식으로 주어져야 한다는 것이 ‘보편적 복지국가’의 필요성을 역설하는 핵심적인 논지가 되었다(김연명, 2011; 윤홍식, 2011; 김영순, 2012 등). 그러나 이와 같은 재분배의 역설이 언제나 성립하는지는 의문이다. Korpi와 Palme(1998)의 논의에서 제시된 복지수혜의 보편성과 급여의 소득비례성이 재분배의 역설로 이어지는 과정에는 ‘중산층이 복지지지층이 된다.’는 중간단계가 있는데, 과연 어느 정도

의 보편성이 중산층의 지지를 담보할 수 있는지는 불분명할 뿐 아니라, 중산층의 복지국가 지지가 만들어지는 과정에는 복지 프로그램의 성격 외에도 많은 요인들이 작용할 것이기 때문이다.²⁾ 이렇게 본다면 복지국가의 성장, 특히 “돼지저금통 기능”을 수행하는 제도들의 확대가 실제로 수직적 재분배를 어느 정도 수행했는지는 사례에 따라 다르게 나타날 수 있음을 짐작할 수 있다.

그 실효성이 얼마가 되었든 복지국가가 일정한 정도의 수직적 재분배를 통해 1차 분배의 결과를 변화시킨다고 할 때, 그 변화가 어떤 목적을 지향해야 하는지, 어떤 원칙이 필요한지 또한 중요한 문제다. 재분배는 기본적으로 ‘평등’을 지향하는 것이지만 평등에는 ‘기회의 평등’과 ‘결과의 평등’, ‘수적 평등’과 ‘비례적 평등’과 같이 다양한 차원이 있으며, 사회적 자원의 재분배가 이중 어떤 평등을 지향해야 하는 것인지는 분명하지 않다. 뿐만 아니라 복지국가와 평등의 관계에 있어서도 Wilensky와 같이 복지국가의 목적이 평등과 관계가 없다는 입장에서부터, ‘기회의 평등’을 강조하는 Heckscher의 입장, Korpi나 Esping-Andersen과 같이 결과의 평등까지 상당부분 강조하는 입장이 병존하고 있는 것이 사실이다(김태성·성경룡, 2000).

Wilensky(1975)의 주장과 달리 실제로 복지국가는 그 정도가 얼마든 재분배를 통해 자유, 평등, 연대를 실현하는 체계로 받아들여지고 있다(이혜경, 2012). 하지만 자본주의와 민주주의를 배경으로 하는 복지국가의 재분배가 완전한 결과의 평등을 실현한다는 것이 비현실적임을 고려하면, 결국 재분배의 원칙은 “어떤 평등을 지향하고, 어떤 불평등을 용인할 것인가?”라는 질문에 답하는 문제가 된다. 공공정책의 집행원칙으로서 이와 같은 문제를 탐구한 것이 1960~70년대 미국에서 나타난 신행정학(New Public Administration)이다. 1960년대 말 D. Waldo, H. G. Frederickson, D. K. Hart 등의 소장파 행정학자들은 이전까지의 행정학이 몰가치적인 능률성·합리성·효율성에만 초점을 둔 것을 비판하고, 행정학이 가치의 문제, 특히 사회적 형평성(social equity)의 문제를 적극적으로 받아들여야 함을 주장하였다(윤주명, 2006; 임의영, 2008; 강성남, 2016). 이 때 신행정학을 주장한 학자들이 정의로운 분배의 기준으로 삼았던 것은 Rawls의 정의론에 나타난 ‘최소수혜자의 이익극대화’ 원칙(maximin Rule)이었다(Hart, 1974; Porter & Porter, 1974; Frederickson, 1980). 이들은 Rawls의 ‘차등의 원칙’에 주목하여, 불평등은 그것이 사회의 가장 불리한 위치에 있는 이들의 처지를 개선할 수 있을 때 용인되어야 함을 제시하였다.

Rawls와 신행정학의 분배원칙은 앞서 설명한 ‘보편적 복지국가’의 논리와 일맥상통한다. 보편적 복지국가의 재분배 논리라 할 ‘재분배의 역설’은 복지 프로그램을 통한 사회적 급여가 중산층 이상에게

2) 예를 들어 정당정부의 연합형태, 선거제도, 중위소득자와 상위소득자의 소득격차의 정도 등을 들 수 있다 (Lindert, 2004; Persson & Tabellini, 2008; 안재홍, 2013; 강명세, 2014 등).

도 주어지고(대상의 보편성), 과거의 소득이 더 높은 이들에게 더 높은 급여를 보장할 때(급여의 소득 비례성) 오히려 재분배효과가 높아진다고 설명한다. 이는 곧 사회적 급여의 배분에 있어서 일정하게 불평등을 허용함으로써 수직적 재분배를 통한 최소수혜자의 상황도 개선될 수 있다는 논리로 볼 수 있다. Rawls 본인은 복지국가가 차등의 원칙을 위반하는 과도한 소득격차 및 부의 불평등을 용인한다는 이유로 복지국가에 대해 비판적으로 평가한 바 있음에도 불구하고(Rawls, 2003: 21), 여전히 Rawls의 정의론이 복지국가를 뒷받침할 수 있는 철학적 배경으로 제시되는 까닭이라고 하겠다(신정완, 2014).³⁾

3. 한국 복지국가의 성장

한국은 복지국가인가?

이 질문에 대답하는 것은 의외로 간단하지 않다. 저마다 다른 기준을 가지고 판단하게 마련인 까닭이다. 예컨대 정부지출의 절반 이상을 사회정책에 지출하는 것을 복지국가라고 본 Theborn(1983)의 기준에 의하면, 한국은 지금도 복지국가가 아니다. 하지만 포괄적 사회보험의 도입, 사회적 시민권으로서의 복지, 그리고 GDP의 3~5% 수준의 공공 사회복지지출을 복지국가의 기준으로 본 Pierson(1998)의 정의를 적용하면 한국은 복지국가라고 볼 수 있다.

복지국가로서의 한국에 관한 국내 연구들은 대체로 후자에 가깝다. 한국을 복지국가로 볼 수 있는 시점이 언제부터인가에 대해 합의된 의견이 존재하는 것은 아니지만, 대개 1990년대 후반에서 2000년대 초반을 지목한다. 그 근거로는 1995년 고용보험 도입으로 인한 4대 보험 체계의 완성, 1998년 국민기초생활보장제도의 도입, 그리고 2003 공공사회복지지출의 GDP 5% 돌파 등이 제시된다(김진욱, 2010; 최영준, 2011; 남찬섭, 2018). 실제로 2000년대 초반에는 한국 복지국가가 어떤 ‘성격’을 가지고 있는지를 놓고 학술적인 논쟁이 벌어지기도 했다(김연명 편, 2002). 당시 연구자들은 김대중 정부의 복지정책을 Esping-Andersen(1990)의 세 가지 세계의 틀에 맞추어 분석하였는데, 김대중 정부 복지정책의 시장역할 강화에 초점을 두고 잔여적 자유주의 유형으로 본 입장(조영훈, 2002), 계층적 구조의 사회보험에 대한 높은 의존도에 주목하여 보수주의적 성격을 강조한 입장(김영범, 2002; 남찬섭, 2002), 세 유형 중 하나로 귀결시키기 어려운 혼합적 성격에 주목한 입장(김연명, 2002) 등이 제시되었다.

그러나 이 논쟁은 한국의 복지정책을 대상으로 이루어진 본격적인 학술논쟁이라는 의의에도 불구하고

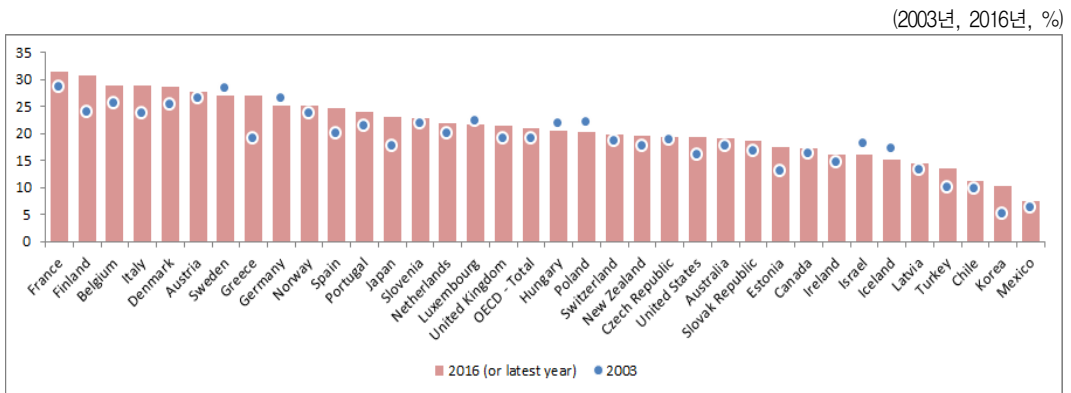
3) 이 밖에 Rawls의 정의관이 복지국가의 정의관과 정합성이 있다고 할 때는 ‘차등의 원칙’ 외에도 ‘사회적 기본재화’(social primary goods)의 동등한 배분 역시 중요한 의미를 갖는다. 복지국가와 Rawls의 정의관에 관한 좀 더 상세한 논의는 신정완(2014)을 참조하시오.

하고, 한국이 복지국가의 초입에 들어선 특정 시점을 기준으로 ‘신자유주의인가, 아닌가?’에 초점을 맞추었다는 점에서 본 연구의 문제의식과는 차이가 있다. 본 연구는 2000년대 이후 한국 복지국가의 ‘성장에 초점을 맞추고 그 성장의 성격과 분배적 함의에 관심을 두고 있다. 이를 위해 본 장에서는 한국 복지국가의 성장의 특성과 그 역사적·제도적 기원을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

1) 한국 복지국가 성장의 특성

본 절에서는 공공 사회복지 지출 관련 자료들을 바탕으로 2003년부터 최근까지 한국 복지국가 성장의 경로를 살펴보고자 한다. 2003년을 시작점으로 잡은 까닭은 이 시점이 한국의 GDP 대비 복지지출이 5%를 넘어선 시점으로 본격적인 한국 복지국가의 시작점으로 볼 수 있기 때문이다.

[그림 1] OECD 국가들의 GDP 대비 공공사회복지지출



자료: OECD Statistics, 2018-09-20 인출

비록 그 한계에 대한 비판이 존재하긴 하지만(대표적으로 Esping-Andersen, 1990), 한 국가가 GDP의 몇 %를 복지에 지출하고 있는가는 복지국가의 ‘성장’ 정도를 가늠하기 위해 유용한 지표이다. [그림 1]에서 보는 것처럼 지난 10여년 간 한국 복지국가는 빠른 속도로 성장해왔다. 2003년에서 2016년 사이 한국의 GDP 대비 공적사회복지지출은 5.3%p 성장하여, 이전의 약 2배가 되었다. 같은 기간 OECD 내에서 한국보다 큰 증가폭을 보인 국가는 핀란드와 그리스 뿐이었으며, 증가율에 있어서는 한국이 가장 높았다. 비록 여전히 OECD에서 가장 낮은 수준의 지출비중을 보이고 있는 것은 사실이지만, 성장 속도에 있어서는 가장 높은 수준이다.

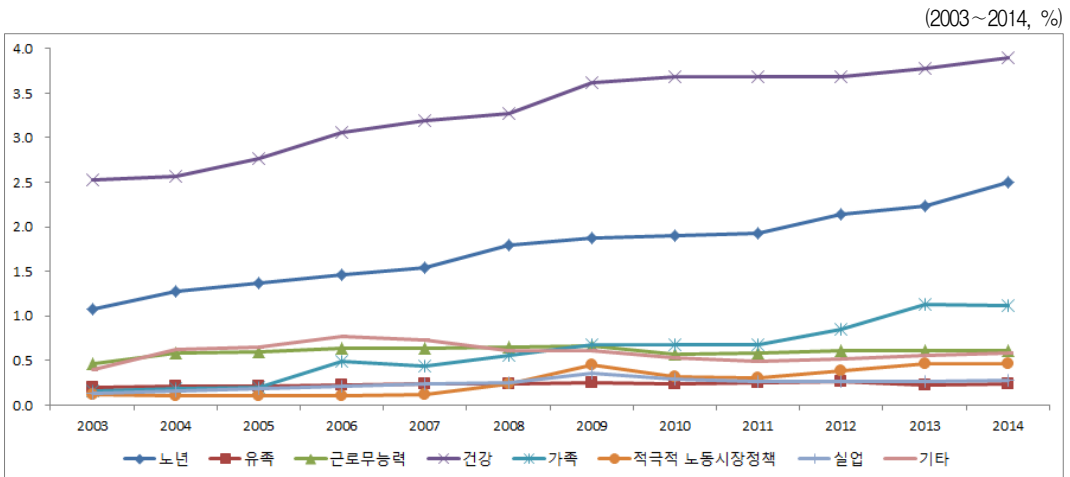
주로 어떤 영역에서 이와 같은 성장이 이루어졌을까? 공공사회복지지출이 어떤 사회적 위험에 대

응하는데 쓰였는지 살펴보는 것은 총량으로서의 사회복지지출을 통해 알 수 없는 정보를 어느 정도 파악할 수 있다. [그림 2]는 이를 보여준다.

지난 10여년 간 총량으로서의 GDP 대비 사회복지지출이 약 2배로 증가했기 때문에, 모든 항목에서 상당한 수준의 지출증가가 이루어졌다. 증가량의 개념으로 보면 전체 지출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 건강과 노년 항목의 지출 증가가 가장 크며, 증가율로 보면 가족, 적극적 노동시장정책, 실업 항목의 증가율이 눈에 띈다. 반면 유족, 근로무능력, 기타(공공부조 등)의 경우 증가량과 증가율에서 모두 상대적으로 높지 않다. 이를 통해 파악할 수 있는 사실은 지난 10여년 간 한국 복지국가의 지출 증가를 주도한 것은 주로 저출산 고령화와 관련된 프로그램들이라는 점이다. 특히 고령화와 기존 복지 프로그램의 성숙으로 인해 지출이 증가할 수밖에 없는 건강과 노인 부문이 지출구성의 대부분(노령, 유족, 건강 합산 시 전체 지출의 약 69%)을 차지하고 있으며 복지지출 증가도 주도하고 있다. 그러나 해당 기간 동안 노인인구 비중이 크게 증가한 것을 고려한다면, 이 영역에 대한 지출이 실제 국민 개개인의 삶에 미친 영향은 지출규모 증가만으로는 알 수 없다.

공적사회복지지출 증가량을 주도하고 있는 건강과 노년에 대한 지출의 공통점은 사회의 저소득층이나 특별한 어려움을 가진 계층이 경험하는 위험이라기보다는 상대적으로 보편적 성격을 갖는 위험이라는 점이다. 다만 건강과 노년에 대한 지출이 대표적인 ‘구 사회적 위험’에 대한 보장이라면, 가족에 대한 지출은 대표적인 ‘신 사회적 위험’에 대한 보장의 성격을 갖는다는 차이가 있다.

[그림 2] 한국의 사회적 위험 영역별 공공사회복지지출추이



자료: OECD SOCX, 2018-09-20 인출

보편적인 성격의 위험에 대한 대응이라고 하더라도 항상 보편적인 방식으로 이루어지는 것은 아니다. 이 점을 확인하고자 한다면 이 같은 사회적 위험 영역에 대한 지출이 어떤 프로그램의 형태로 나타났는지를 살펴볼 필요가 있다. [그림 3]은 한국의 주요 사회복지 프로그램을 사회보험, 공공부조, 사회서비스, 그리고 사회보상으로 구분하여 2003년 이후의 지출변화를 나타낸 것이다.⁴⁾ 그림에 나타난 것처럼 한국의 공공사회복지 지출구조에서 핵심에 있는 프로그램은 사회보험이다. 사회보험 지출은 2003~2014년 사이에 약 147.4조 증가하여 해당기간 전체 프로그램 증가액의 60%를 차지하고 있으며, 2014년 기준으로 전체 사회복지지출의 61%를 점유하고 있다. 사회보험의 상대적인 점유비는 사회서비스의 증가로 과거에 비해 다소 낮아졌지만 여전히 한국 사회복지 프로그램의 가장 지배적인 유형으로 자리매김하고 있다. 사회보험 지출에서 건강과 노인 영역에 해당하는 공적연금, 건강보험, 노인장기요양보험 지출은 2014년 기준으로 사회보험지출의 88%를 차지하고 있다. 앞서 사회적 위험에 따른 지출구조에서 핵심을 차지했던 건강과 노인 영역에 대한 지출의 대부분은 사회보험의 형태로 이루어지고 있는 것이다.

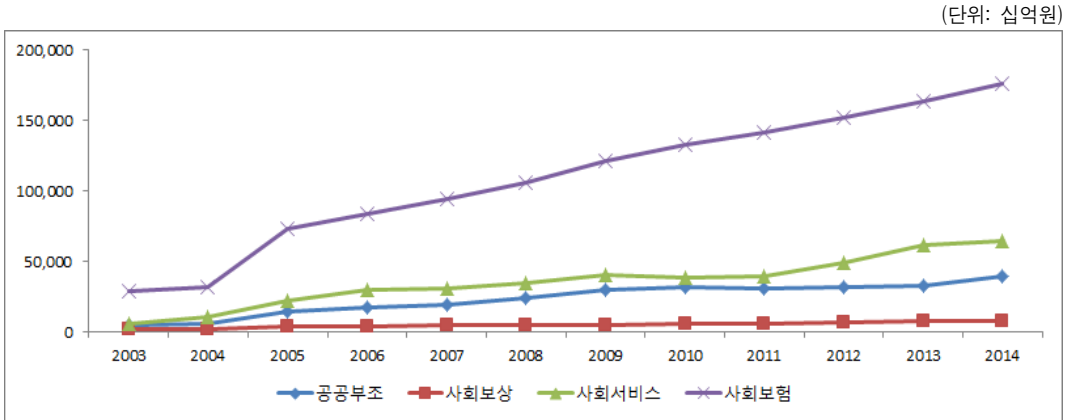
요컨대 ‘사회보험을 통한 건강과 노령에 대한 보장’이 한국 복지국가 지출의 핵심이자 지난 10여년간 증가해온 공적사회복지지출의 대부분을 설명하는 영역이다. 한국의 국민연금이나 건강보험이 적어도 2000년대 이후로는 전국민 보험을 규정하고 있음을 고려할 때, 이는 보편적 위험에 대한 보편적 프로그램을 통한 대응이라고 볼 수 있다.⁵⁾ 보편적 위험에 대한 보편적 수단을 통한 대응이라는 점은 앞서 지출 증가율이 가장 높았던 가족에 대한 지출에 있어서도 마찬가지다. 한국에서 가족정책에 대한 지출 증가는 주로 사회서비스의 확대에 나타났는데, 그 방식은 과거 극빈층 및 차상위 계층에 대한 지원에 머물러 있던 것을 중산층 이상까지 확대하는 방향이었다(유근춘 외, 2011; 이태수, 2014). 즉, 가족 영역의 지출 증가 역시 보편적 위험에 대해 보편적 성격의 프로그램을 통한 대응에서 크게 벗어나지 않는다는 것이다. 요컨대 지난 10여년 간 한국에서 공적사회복지지출증대의 방향은 ‘복지수혜의 보편화’에 있다고 하겠다. 2000년대 초반 이후 새롭게 도입된 노인장기요양보험이나 기초연

4) ‘사회보험’에는 공적연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험, 노인장기요양보험이, ‘공공부조’에는 기초생활보장, 기초연금, 장애연금, 장애수당, 노인장기요양보험 본인부담금지원, 근로장려금(EITC)이, ‘사회서비스’에는 시설보호, 재가복지, 근로복지, 보건 의료, 주택보급, 교육복지, 교통·통신 등 감면, 아동발달계좌, 문화·여행·체육 바우처가, ‘사회보상’에는 국가보훈, 재해구호, 북한이탈주민지원, 사할린동포지원, 고엽제·위안부 피해자 보호, 의사상자 예우, 긴급지원이 포함된다(고경환 외, 2015). 기초연금이 공공부조로 분류되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

5) 물론 사회적 할당방식으로서의 ‘보편주의’를 아주 엄밀하게 정의할 경우 기여에 기초한 사회보험 역시 선별주의적이라고 볼 수도 있다(Anthonen et al., 2012). 그러나 이에 대해 윤흥식(2011)은 선별주의와 보편주의는 대립적인 원리가 아니며, 선별이 이루어지더라도 자산과 소득조사를 기초로 하는 것이 아니라면 보편적이라고 볼 수 있다는 입장을 제시한 바 있다. 본 연구에서도 개별 프로그램에 대한 보편성 개념은 윤흥식의 관점에 가깝게 사용할 것이다.

금과 같은 제도들이 저소득층을 표적화하기보다는 적어도 준보편적인 성격을 갖는 제도라는 점 역시 이를 뒷받침한다. 반면에 상대적으로 저소득층이나 사회적 약자에 대한 표적화 성격이 강한 프로그램의 지출 증가 정도는 그리 높지 않다.⁶⁾

[그림 3] 한국의 프로그램 유형별 공공사회복지지출



자료: 고정환 외(2015)를 바탕으로 필자가 그림으로 구성

이처럼 공공사회복지지출을 기준으로 살펴본 한국 복지국가 성장은 ‘복지수혜의 보편화’ 방향으로 이루어졌으며, 정책수단으로는 사회보험의 확대가 가장 큰 비중을 차지한다. 다만 거시적인 지출 확대를 통한 분석이 갖는 한계를 고려할 필요가 있다. 기초연금이나 기초생활보장제도, EITC와 같은 정책들은 총지출 증가분은 적더라도 대상자를 표적화하는 정책의 특성상 수급자 개개인에게는 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 이를 파악하기 위해서는 개인에 초점을 맞춘 분석이 보완될 필요가 있다. 이는 다음 장에서 살펴보기로 하고 이어지는 절에서는 우선은 현재 한국 복지국가 성장의 역사적 성격을 살펴봄으로써, 한국 복지국가의 ‘복지수혜의 보편화’ 성장이 가질 수 있는 잠재적 한계에 대해 살펴보고자 한다.

2) 한국 복지국가 성장과 생산주의의 유산

한국 복지국가가 성장이 빈곤층을 표적화하는 방식 보다는 상대적으로 보편적인 위험에 대한 보편

6) 프로그램별 지출에 있어서 공공부조 성격의 지출은 기초연금을 제외할 경우 2003년에서 2014년 사이 증가된 지출액의 9.8%를 차지하고 있으며, 이는 2003년 전체 지출에서 공공부조 지출의 비중(11.6%)보다 적다. 그 결과 2014년 지출에서 공공부조 지출의 비중은 11.2%로 과거보다 낮아졌다.

적 대응을 중심으로 발달하게 된 것은 한국이 복지국가 단계에 접어들기 이전의 제도 구성과 관련이 있다. 이는 복지국가 이전의 한국 복지제도가 보편주의적 제도를 중심으로 구성되어 있었다는 의미는 아니다. 다만 복지국가를 구성하는 주요 프로그램 중 한국에서 먼저 발달한 제도가 사회보험이었기 때문에, 이후 한국 복지국가의 성장은 사회보험의 적용범위를 넓히는 방향으로 이루어졌다는 것이다.

한국에서 다른 국가 복지 프로그램보다 사회보험이 우선적으로 제도화된 것은 복지국가 이전의 한국 복지체제가 가지고 있던 ‘발전주의’(developmental) 혹은 ‘생산주의’(productivist) 성격과 관련이 있다.⁷⁾ Holiday(2000; 2005), Kwon(2005), Aspalter(2006) 등은 한국을 포함하는 동아시아 국가들이 서구 복지국가들과 달리 압축적 산업화에도 불구하고 국가복지 발전이 지체된 이유를 이들의 발전주의/생산주의적 성격에서 찾았다. 이 이론들은 보수주의적 정치엘리트의 역할과 상대적으로 덜 발달된 사회세력을 강조하느냐, 혹은 국제정치적, 국제 경제적 환경에서 이루어진 경제성장 우선주의를 강조하느냐에 따라 발전주의와 생산주의로 구분할 수 있지만(김원섭, 2011), 공통적으로 동아시아 국가들이 후발 산업국으로서 경제발전에 최우선적으로 자원을 배분했으며, 사회정책은 경제정책에 종속되어 성장을 뒷받침할 수 있는 방향으로 발달했기 때문에 서구 국가들과 다른 경로를 걸었다고 설명한다.

동아시아 복지국가의 발전주의/생산주의적 성격은 이들 국가의 사회정책 발달 유형에도 영향을 미쳤다. 경제성장을 최우선으로 하는 발전국가의 정책방향은 보건, 교육과 같이 현금지출이 아니면서 인적자원과 직접 연계된 사회정책이 상대적으로 더 발달하는데 영향을 미쳤다. 사회보장 측면에서 특히 발달한 복지 프로그램 형태는 사회보험이었다. 사회보험은 동아시아 생산주의 복지체제 국가들 중에서도 Holiday(2000)에 의해 ‘발전주의적 보편주의’(developmental -universalist) 복지체제로 구분된 한국, 일본, 대만에서 두드러지게 발달했는데, 사회보험이 사용자와 피용자의 보험료에 의해 조달되며 국가의 재정투입을 최소화할 수 있었기 때문이다(Tang, 2000; Hort & Kuhnle, 2000). 경제정책에 자원의 대부분을 투입해야 하는 발전주의/생산주의 모델에서 국가의 일반재정 투입비중이 높은 공공부조나 사회복지서비스보다는 사회보험이 선호됐다는 것이다. 한국에서 사회보험의 도입과정이 공무원 등 특수직역 종사자, 대기업 근로자, 중소기업 근로자, 자영자·농업인의 순으로 이루어진 것 역시 권위주의적 산업화 과정에서 중요시되는 집단을 우선한 것과 함께 재원조달의 용이성을 함께 고려한 것으로 평가된다(김순양, 2015).

7) Esping-Andersen(1990)은 ‘복지체제’(welfare regime)를 ‘복지국가’(welfare state)와 구분되는 개념으로 복지가 국가, 시장, 가족 사이에서 어떻게 생산되고 분배되는가의 개념으로 설명하였다. 요컨대 어떤 국가에서 공적으로 제공되는 복지 프로그램의 부재를 이유로 ‘복지국가가 아니다.’라고 할 수는 있지만, ‘복지체제가 아니다.’는 말은 성립하지 않는 것이다(최영준, 2011).

동아시아의 발전주의적/생산주의적 복지체제가 서구의 복지체제와 구분되는 독자적인 유형이라는 Holiday(2000)의 주장에 대해서는 상당한 비판이 이루어진 바 있다. 특히 한국의 경우 복지국가 단계에 진입했다고 여겨지는 1990년대 말 ~ 2000년대 초 이후로는 생산주의적 지향을 상당히 벗어났다는 평가가 나타나고 있다(최영준, 2011). 그러나 생산주의적 지향을 벗어났다는 것이 곧 사회보험 중심성을 벗어났다는 것은 아니다. 생산주의적 목적에서 도입된 사회보험은 제도적 경로의존성을 발휘하면서 생산주의 이후의 시대에도 그 지배적 위치를 유지했으며, 다만 좁은 범위의 노동자 보호에서 전체가구를 보호하기 위한 목적으로 발전하는 경로를 걷게 되었기 때문이다. 이는 프로그램 유형에 있어서 경로의존적이지만, 제도의 목적에 있어서는 전환(conversion)이 나타났다는 평가로 이어지기도 한다(Peng & Wong, 2008).

실제로 한국의 사회보험은 복지국가의 출발시점이라고 할 수 있는 2000년대 초에 이미 주요 사회보험 제도에서 전국민보험을 달성했으며, 뒤늦게 도입된 노인장기요양보험의 경우 국민건강보험 가입자를 그대로 적용대상으로 함으로써 처음부터 전국민 보험으로 출발했다. 노인장기요양보험의 도입은 한국에서 사회보험 중심 체제의 경로의존성과 보편성을 함께 보여주는 사례라고 할 수 있는데, 독일이나 일본 정도를 제외하면 대개의 국가에서 사회서비스 방식으로 제공되는 노인 돌봄을 사회보험 방식으로 제도화한 것은 경로의존성을, 국민건강보험 가입자를 포괄함으로써 도입과 동시에 전 국민을 적용대상으로 한 것은 보편주의적 성격을 보여주고 있다. 요컨대 애초에 근로자를 위한 제도로 시작된 사회보험이 점차 보편주의적 성격을 띠게 되고 ‘비생산적’ 계층을 공적 복지제도로 포섭하게 되면서, 생산주의적 복지체제에서 벗어나는 결과로 이어진 것이다(최영준, 2011).

[표 1] 한국의 사회보험 적용범위 확대과정

구분	제도도입		확대		
	도입 년도	강제적용	농어촌 지역	도시지역	1인이상 사업장
국민연금	1988년	근로자 10인 이상 사업장	1995	1999	2006
건강보험	1977년	근로자 500인 이상 사업장	1988	1989	2001
산재보험	1964년	근로자 500인 이상 광업 및 제조업	-	-	2000
고용보험	1995년	근로자 30인 이상 사업장	-	-	1998
노인장기 요양보험	2008년	건강보험과 동일 적용범위			

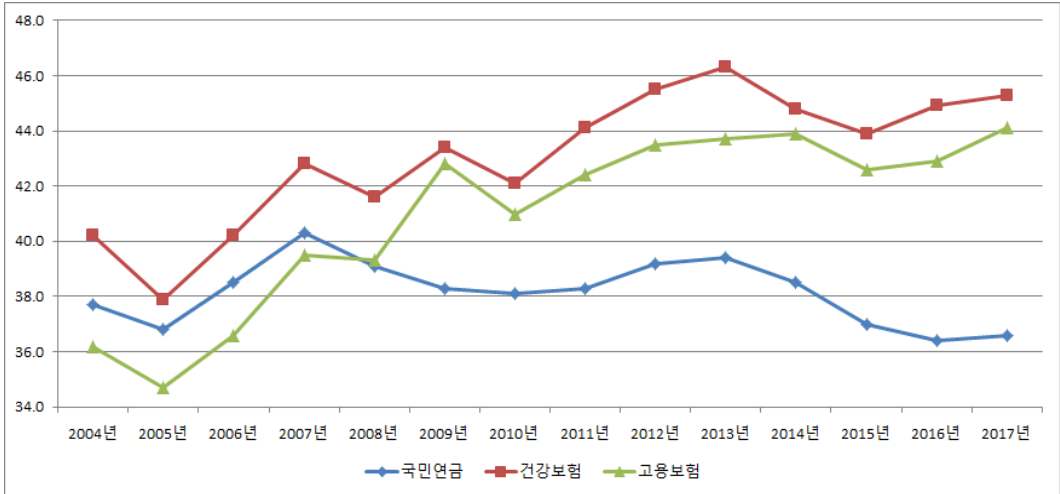
이처럼 한국에서 ‘복지수혜의 보편화’ 방향의 복지국가 발전이 이루어진 배경에는 사회보험 중심의 복지 제도 구성이 자리하고 있었다. 사회보험 중심 복지국가의 형성은 생산주의적 관점에서의 ‘근로자 보호’에 근거했지만, 이후 국민연금과 건강보험을 중심으로 근로자에 대한 보호를 벗어나 전국민 보험 체제를 통해 보편주의적 성격을 갖춘 것이다.

문제는 한국 복지국가가 본격적으로 이룩한 2000년대 노동시장은 전통적인 사회보험 제도가 전제하는 표준적 고용 관계(standard employment relationship)가 지배적인 환경과는 전혀 다른 상황이라는 점에 있다. 여러 연구에서 지적된 것처럼 고용관계의 유연화와 비표준적 고용의 증가는 탈산업사회 노동시장의 일반적 경향이지만(Buschhoff & Protsch, 2008; Schmid, 2011; Hinrichs & Jessoula, 2012 등), 한국의 경우 사회보험제도가 충분히 성숙하지 못했을 뿐 아니라 비공식 고용으로 대표되는 전근대적 노동시장의 문제가 잔존하는 상황에서 탈산업 사회 노동시장의 변화를 맞이했다는 점에서 대부분의 서구 복지국가와 다른 중첩적 문제를 안고 있다. 이와 같은 노동시장 상황과 사회보험제도 간의 부정합은 공식적으로 전국민을 포괄하도록 규정된 사회보험의 사각지대가 일정 수준 이상 감소하지 못하고 있는 결과를 초래하고 있다. 비록 사각지대의 규모는 점차 축소돼 왔지만, 여전히 비정규직 근로자의 절반 이상은 사회보험의 보호 밖에 있으며 [그림 4]에서 확인되는 것처럼 사각지대 축소의 속도는 점차 느려지고 있다는 우려를 갖게 하고 있다.

사회보험 사각지대 문제가 비정규직 근로자에 국한된 것은 아니다. 비록 정규직이라고 할지라도 소규모·영세기업 종사자는 사회보험에 적용되지 않는 경우가 빈번하며, 자영업자, 특수형태근로종사자, 그리고 최근 증가하는 플랫폼 노동자들 역시 다수가 사회보험에 포괄되지 않는다. 즉, 사회보험의 통한 보편주의의 바깥에 전근대적 고용관계 하의 노동자, 탈산업사회 노동시장의 비정규 노동자, 그리고 자본주의의 변화 속에서 새롭게 등장하는 독립계약자 형태의 노무제공자들이 존재하고 있는 것이다. 이와 같은 상황 속에서 생산주의 복지국가의 유산인 사회보험 중심의 제도구성을 유지한 상태로 이루어지는 보편주의는 뚜렷한 한계를 가질 가능성이 높으며, 특히 노동시장 주변부에 위치한 계층이 복지 확대의 혜택을 충분히 받지 못할 위험이 크다.

한국에서 사회보험의 도입은 특수직역이나 대기업 노동자를 먼저 포괄하고 중소기업 노동자, 농어민, 도시 자영업자를 나중에 포괄했다. 즉, 사회에서 상대적으로 안정적인 지위에 있는 이들로부터 그렇지 못한 이들로 확대되는 과정을 거친 것이다. 따라서 사회보험을 통한 복지수혜의 보편화는 사회적 약자들을 복지국가의 보호 안으로 통합시켜가는 과정으로 볼 수 있는 측면이 있다. 그러나 문제는 사회보험 중심의 제도구성과 변화하는 노동시장 간의 부정합으로 인해 사회보험을 통한 복지수혜의 보편화가 어느 단계에서 멈추어 있거나 최소한 매우 더디게 진전되고 있다는 것이다.

[그림 4] 비정규직 근로자의 사회보험 가입률 (2004년~2017년, %)



주: 국민연금은 사업장 가입자, 건강보험은 직장가입자 기준
 자료: 통계청 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사, kosis.kr, 2018-09-29 인출.

생산주의/발전주의 시기에 형성된 사회보험 중심 제도경로는 이후 복지국가의 성장이 ‘보편적 사회 보험으로의 발전’을 지향하게 한 원인이었지만, 노동시장 환경과의 부정합으로 인해 현재는 실질적인 보편주의에 이르는데 한계로 작용하고 있는 것으로 보인다. 이로 인해 우리 사회의 가장 취약한 계층은 여전히 사회적 보호의 밖에 자리하고 있으며, 현재의 제도구성을 그대로 두고 시간이 경과한다고 해서 이들에게까지 보호가 확대될지는 미지수다.

물론 한국 복지국가의 성장이 사회보험의 보편화만으로 나타난 것은 아니다. 2000년 도입된 국민 기초생활보장제도는 공공부조 원리에 기초하여 ‘국민최저선’(national minimum)을 보장함으로써 한국이 복지국가의 초입에 들어섰다는 평가를 받는데 중요한 축이 되고 있다.⁸⁾ 소득보장 측면에서 2008년 도입된 기초(노령)연금은 비록 그 성격에 논란은 있지만, 사회보험 원리가 아닌 사회수당 혹은 공공부조 원리에 기초함으로써 국민연금 수급권이 없는 노인들의 빈곤 완화에 상당한 기여를 하고 있다.⁹⁾ 같은 해 도입되어 지속적으로 확대되고 있는 근로장려세제(EITC)는 사회보험 원리나 전통적 공공부조 원리에서 모두 어느 정도 벗어나 근로빈곤층(working poor)의 ‘일을 통한 빈곤 탈출’을

8) 다만 본 연구는 한국이 복지국가로 자리잡은 2000년대 초중반 이후의 복지국가 성장에 초점을 두고 있으므로, 2000년에 이루어진 국민기초생활보장제도 도입 효과에 대해서는 초점을 맞추지 않는다.

9) 기초연금이 준보편적인 사회수당인지, 저소득층을 타겟팅하는 사회부조 성격이 강한지에 대해서는 상당한 논란이 있지만, 기초노령연금에서 기초연금으로 개편된 후에는 준보편적 수당 성격이 강조되거나, 수당으로 발전할 필요성이 제시되는 경우가 많다(김원섭·김용하, 2014; 오미옥·이수경, 2015; 정다운·임현, 2016 등).

지원하는 것을 목적으로 한다. 또한 2000년대 중반 이루어진 사회서비스의 보편화 역시 한국 복지국가의 의미 있는 변화라 할 수 있다.

한국은 발전주의/생산주의적 복지체제로 인해 급속한 경제발전에도 불구하고 상대적으로 공적 복지의 발달이 오랫동안 지체되었다. 2000년을 전후로 하여 경제위기와 정권교체를 배경으로 국민 최저선의 보장, 보편적 사회보험의 확보, 일정 수준 이상의 복지지출이 이루어지며 복지국가의 초입에 들어섰으나, 사회보험 중심 제도 구성을 고려하면 생산주의의 유산을 완전히 벗어던졌다고 볼 수는 없으며, 그 제도적 영향 속에서 복지국가의 성장이 이루어졌다. 그러나 2000년대 한국 노동시장의 특성을 고려할 때 복지국가와 노동시장의 제도적 부정합을 내포한 성장이었으며, 따라서 노동시장 주변부 인구가 복지국가의 성장으로부터 소외될 위험을 초래하게 된다. 그 소외의 정도는 한국 복지국가의 성장 과정에서 도입된 비 사회보험적 프로그램-기초연금, EITC, 사회서비스 등-이 어느 정도의 실효성을 가졌는지에 따라 다를 것이며, 인구집단에 따라서도 차이가 있을 것이다.

4. 한국 복지국가 성장의 재분배적 함의

본 장에서는 미시자료를 바탕으로 한국 복지국가의 발전이 실제 어떤 재분배 효과를 가져왔는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 2006년(일부 자료는 2003년)부터 2016년까지 연도별 가계동향조사 원자료를 바탕으로 복지국가의 재분배 효과를 Gini 계수와 분위별 복지혜택을 중심으로 살펴보았다. 또한 연도별·소득분위별 인구구성의 변화로 인한 효과를 고려하여, 노인가구(가구주 연령 65세 이상)와 근로연령대 가구(가구주 연령 65세 미만)로 나누어 재분배 효과를 살펴보았다. 본 연구는 불평등의 증감보다는 복지국가의 재분배효과에 초점을 두었기 때문에, 소득불평등 자체의 변화 자체보다는 시장소득과 가처분소득의 차이의 변화에 초점을 두었으며 일부 분석에서는 공적 복지급여가 소득 분위별로 어떻게 배분되었는지를 살펴보았다. 이후 분석의 결과를 바탕으로 복지국가의 성장에서 가장 소외된 것으로 파악된 근로연령대 1분위 가구의 성격을 살펴봄으로써, 한국 복지국가의 성장에서 소외된 계층이 누구인가라는 질문에 답하고자 하였다. 가구소득은 각 가구의 가구원수의 제곱근으로 나누어 가구균등화 하였으며, 재분배 효과에 대한 분석에서는 개인가중치를, 가구의 성격을 살펴볼 때는 가구가중치를 사용하였다.

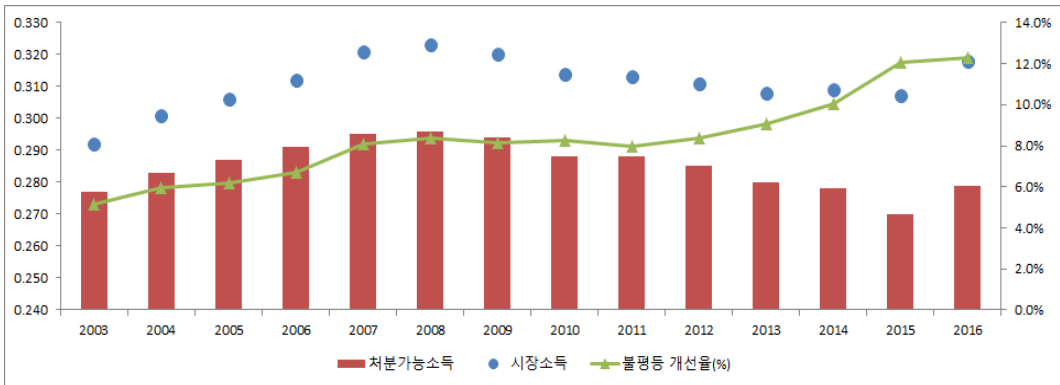
본 연구의 이와 같은 분석 방법은 첫째, 2006년 이전의 변화를 살펴볼 수 없으며, 둘째, 가처분 소득 중심의 분석으로 인해 사회서비스 확대의 효과를 볼 수 없다. 이는 자료의 한계로 어쩔 수 없는 부분

이지만, 본 연구를 통한 분석의 한계인 것은 분명하다. 다만 한국 복지국가의 ‘성립’이 아닌 ‘성장’을 살펴보기에 2006년에서 2016년은 불충분하지 않은 기간이다. 또한 사회서비스의 경우 앞서 설명한 것처럼 한국의 사회서비스 확대가 빈곤층 및 차상위 계층에 대한 지원을 중산층까지 확대하는 방향을 취했음을 고려할 때(유근춘 외, 2011; 이태수, 2014), 수직적 재분배 측면에서의 영향력이 아주 크지는 않을 것으로 판단된다.

1) 한국 복지국가 성장의 재분배 효과

많은 연구들이 한국 복지국가가 불평등을 완화시키는 기능이 부족함을 지적해왔고 이는 지금도 마찬가지다(최병호·김태완, 2004; 여유진·송치호, 2010; 윤도현, 2013). 그러나 지니계수로 나타나는 한국 복지국가의 재분배 효과를 시계열적으로 살펴보면 점점 개선되고 있는 것 또한 사실이다. [그림 5]는 가계동향조사를 기준으로 한 시장소득과 가처분소득 지니계수 및 조세와 재분배를 통한 지니계수 개선효과를 나타낸 것이다. 그림에서 확인할 수 있는 것처럼 2003년에서 현재까지 시장소득 지니계수는 장기적으로 상승하는 경향을 보이고 있지만, 조세 및 재분배를 통한 불평등 완화효과는 점차 개선되어 가처분소득 기준의 불평등 증가는 상당부분 억제되고 있다.

[그림 5] 한국 복지국가의 재분배 효과 추이: 2003 ~ 2016



주: 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득
 처분가능소득 = 시장소득 + 공적이전소득 - 공적이전지출
 자료: 통계청 가계동향조사 (2인 이상 비농가 기준), kosis.kr, 2018-09-20 인출

그러나 [그림 5]의 자료만을 바탕으로 재분배 효과가 개선되었다고 결론지을 수는 없다. 첫째, 지니계수는 불평등을 측정하는 대표적인 지표이긴 하지만 불평등 양상 전체를 보여주는 것은 아니다.

지니계수는 상대적으로 중간 소득 계층의 변화에 민감하고 고·저소득층 변화에 둔감하다는 한계가 지적되고 있을 뿐 아니라(Atkinson, 1970; 이정우, 2010; Palma, 2011), 근본적으로 하나의 종합적인 지표를 바탕으로 불평등을 측정하는 것 자체가 불평등의 다차원성 무리하게 통합함으로써 많은 정보를 놓친다는 한계가 있다(Piketty, 2014). 이에 이하에서는 가처분소득 10분위별 소득을 바탕으로 분배구조의 변화를 살펴보았다.

[표 2]는 2006년에서 2016년 사이 가처분소득 기준 1~10분위의 소득을 시장소득으로 나눈 값이다. 따라서 값이 1보다 클수록 재분배를 통해 이익을 본 집단이고 작을수록 손해를 본 집단이다. 이 표를 통해 가장 먼저 확인할 수 있는 것은 지난 10여년 간 재분배를 통한 소득 증가의 정도가 가장 커진 집단은 가장 소득이 낮은 집단(1분위)이라는 것이다. 소득 1분위 가구의 가처분 소득은 2006년에는 시장소득의 1.12배로 큰 차이가 없었지만, 2016년에는 1.61배까지 커졌다. 반면 10분위 가구의 경우 2006년 0.93배였던 것이 2016년 0.91배로 감소하였다. 전반적으로 보면 소득 1~3분위는 소득재분배의 결과 소득이 증가한 반면, 4~10분위는 감소하는 경향을 보이고 있다. 한국 복지국가의 재분배 효과가 커진 것이 지니계수 뿐 아니라 분위별 시장소득과 가처분소득의 차이로 나타난 고/저소득 분위에서도 확인되고 있는 것이다.

[표 2] 가처분소득 10분위별 가처분소득/시장소득 비율

전체	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1분위	1.12	1.14	1.19	1.23	1.24	1.25	1.26	1.31	1.42	1.51	1.61
2분위	1.02	1.02	1.03	1.04	1.04	1.03	1.02	1.04	1.05	1.09	1.12
3분위	0.98	1.00	1.00	1.00	0.99	0.99	0.98	0.99	1.00	1.01	1.01
4분위	0.97	0.98	0.98	0.97	0.96	0.96	0.97	0.97	0.98	0.99	0.99
5분위	0.96	0.97	0.98	0.97	0.96	0.96	0.96	0.96	0.95	0.97	0.98
6분위	0.96	0.96	0.96	0.95	0.96	0.95	0.96	0.95	0.96	0.96	0.95
7분위	0.95	0.95	0.95	0.96	0.95	0.95	0.94	0.95	0.95	0.95	0.96
8분위	0.93	0.95	0.94	0.95	0.95	0.94	0.95	0.94	0.94	0.94	0.94
9분위	0.94	0.94	0.93	0.94	0.94	0.94	0.93	0.94	0.93	0.93	0.93
10분위	0.93	0.92	0.92	0.93	0.92	0.92	0.92	0.92	0.91	0.91	0.91

자료: 통계청 가계동향조사 원자료, 각년도

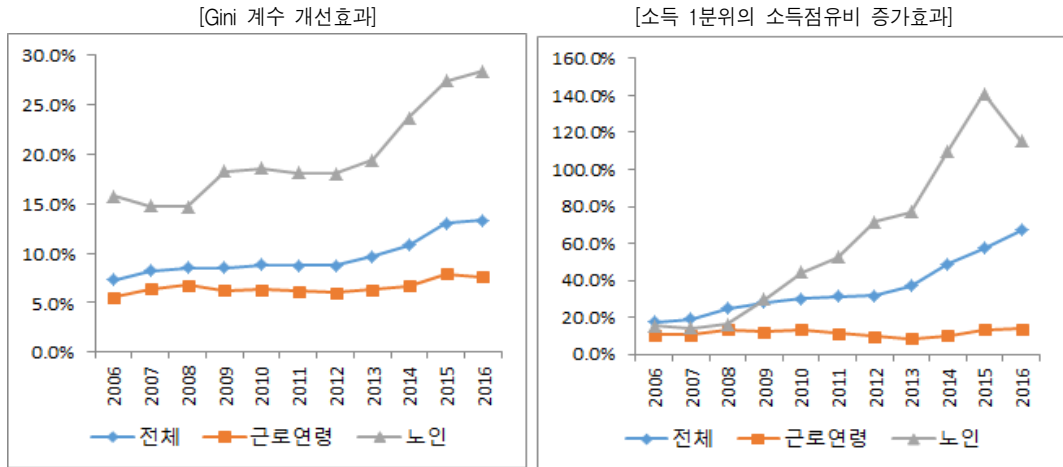
그런데 주의할 부분은 이 자료는 시계열 자료이기 때문에 시점에 따라 각 소득분위의 구성이 변화한다는 점이다. 특히 고려할 것은 인구구조의 변화다. 2006년에서 2016년 사이에 65세 이상 고령인구 비율은 9.5%에서 13.2%로 증가했으며, 한국의 높은 노인빈곤률을 고려할 때 저소득 분위에서 노인 가구 비중이 크게 증가했을 것으로 예측된다. 여기에 앞 절에서 설명한 것처럼 한국 복지국가의 성장이 주로 건강과 노령에 대한 지출증가를 중심으로 나타났음을 고려한다면, [그림 5]와 [표 2]에 나타난 재분배 효과 개선은 저소득 노인가구 증가와 노인에 대한 소득보장 지출 증가의 영향이 클 것임을 짐작할 수 있다. 따라서 노인에 대한 지출 증가를 전체 인구의 불평등 개선으로 과대평가하지 않기 위해서는 인구집단을 나누어 분석할 필요가 있다.

[그림 6]은 한국 복지국가의 재분배효과를 근로연령대 인구(65세 미만)와 노인 인구(65세 이상)로 구분하여 살펴본 것이다. [그림 6]의 좌측은 각 인구집단별로 시장소득 지니계수와 가처분소득 지니계수의 차이를 시장소득 지니계수로 나눈 비율이다. 따라서 이는 한국 복지국가의 소득재분배 기능이 각 집단에서 전반적인 불평등을 어느 정도 개선했는지 보여준다. [그림 6]의 우측은 각 인구 집단별로 시장소득에서 소득 1분위 가구가 차지하는 비중과 가처분소득에서 소득 1분위 가구가 차지하는 비중의 차이를 구하고, 이를 시장소득에서 소득 1분위 가구가 차지하는 비중으로 다시 나눈 값이다. 따라서 이는 한국 복지국가의 소득재분배 기능이 각 집단에서 소득 1분위 가구의 소득을 몇% 증가시켰는지를 나타낸다.

노인집단의 경우 2006년에 소득재분배를 통한 Gini계수 기준 시장소득 불평등의 개선 비율이 약 15%에서 2016년 30%까지 증가하였다. 소득재분배를 통한 노인인구의 불평등 개선효과는 소득 1분위 가구의 소득점유비 변화를 나타낸 우측 그림에서도 확인할 수 있다. 2006년에는 재분배를 통해 소득 1분위 가구의 소득점유비가 약 15% 증가했으나, 2016년에는 두 배 이상으로 증가하고 있다. 이는 특히 기초(노령)연금의 효과가 크게 작용한 것인데, 기초노령연금 도입시점인 2008년과 기초연금으로의 전환시점인 2014년에 불평등 개선효과가 크게 증가한 것을 확인할 수 있다.¹⁰⁾

10) 노인가구에서 기초연금의 평균 수급금액은 낮은 소득분위에서 크게 나타나는 반면, 국민연금은 높은 소득분위에서 크게 나타난다. 따라서 국민연금의 수급액 또한 2006년 대비 2016년에 크게 증가하고 있지만, 불평등 개선에 기여하는 바는 크지 않다고 하겠다.

[그림 6] 한국 복지국가의 인구집단별 재분배효과



좌: (시장소득 gini - 가처분소득 gini) / 시장소득 gini

우: (소득1분위의 가처분소득 점유비 - 소득 1분위의 시장소득 점유비) / 소득 1분위의 시장소득 점유비

자료: 통계청 가계동향조사 원자료, 각년도

그런데 노인 집단 내에서의 불평등 개선의 정도는 애초에 노인 집단의 불평등이 워낙 심각한 것에서 나타난 기저효과를 고려할 필요가 있다. 2016년을 기준으로 볼 때 노인가구의 시장소득 Gini계수는 0.588로 근로연령대 인구의 0.289에 비해 압도적으로 높다. 복지국가의 재분배 기능은 이를 0.388까지 완화시켰지만, 불평등의 정도는 근로연령대 인구의 시장소득보다도 높다. 이 점은 1분위 가구의 소득점유비에서 더욱 뚜렷하다. 노인가구 소득 1분위의 시장소득 점유비는 노인가구 전체의 0.9%에 불과하며, 소득재분배를 통해 개선된 가처분소득 점유비는 1.9%이다. 이는 근로연령대 인구 1분위 가구의 시장소득 점유비 2.8%나 가처분소득 점유비 3.2%에 비해 크게 낮은 수준이다. 따라서 노인가구에서 나타나는 큰 폭의 재분배효과 상승은 애초 노인가구 내의 불평등이 워낙 컸기 때문임을 고려해야 한다.

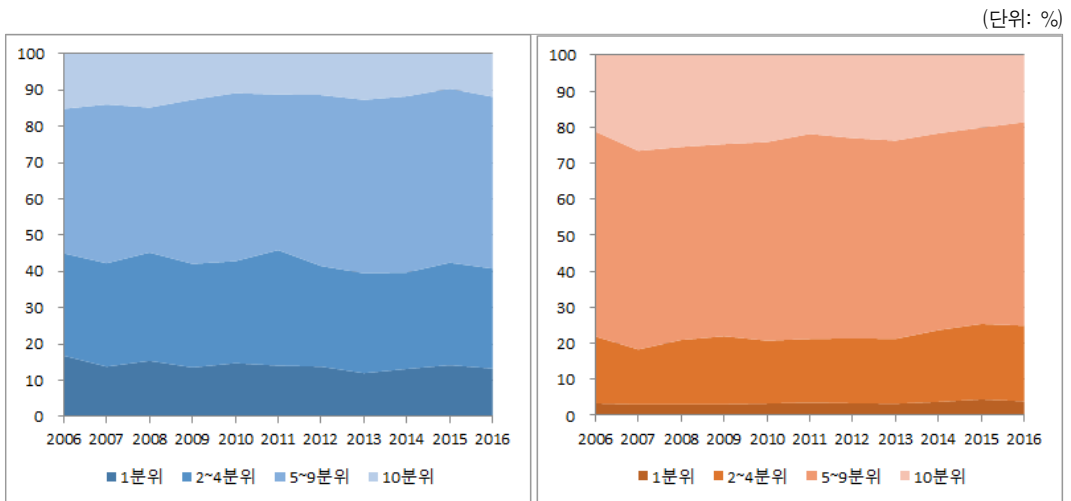
노인집단과 달리 근로연령대 인구 집단에서 불평등 개선효과와 증가는 미미하다. 지니계수를 통해 나타나는 불평등 개선효과는 2006년 5.6%에서 2016년 7.6%로 소폭 증가했지만, 소득 1분위의 소득점유비 증가 효과는 지난 10여년 간 5~7% 수준을 오르락내리락하고 있다. 저소득 노인에 대한 급여가 기초연금 도입으로 상당부분 증가한 것과 달리, 저소득 근로연령대 인구에 대한 재분배는 그다지 증가하지 않은 것이다. 이는 한국 복지국가의 성장에서 가장 소외된 계층이 저소득의 근로연령대 인구임을 짐작하게 한다.

이를 좀 더 상세하게 살펴보기 위해 인구집단별로 전체 공적이전에서 분위별 집단이 차지하는 비

중을 연도별로 살펴보았다.¹¹⁾ 비교의 편의를 위해 소득 10분위 집단을 최빈층(1분위), 중하층(2~4분위), 중상층(5~9분위), 최상층(10분위)로 구분하였다.

[그림 7]의 분석을 통해 우선 파악할 수 있는 점은 공적이전소득에 대한 전체적인 소득집단별 점유비에 있어서 근로연령대 인구에 비해 노인집단이 훨씬 역진적인 구조를 보이고 있다는 점이다. 2016년을 기준으로 볼 때 노인 1분위 집단은 노인집단에 대한 전체 공적이전의 약 4%만을 점유하고 있으며, 2~4분위는 21%, 5~9분위는 56%, 10분위는 19%를 점유하고 있다. 이는 노인에 대한 소득이전의 대부분의 차지하는 공적연금이 상대적으로 소득이 높은 노인가구에 더 많이 배분되고 있기 때문이다. 반면에 근로연령대 인구의 경우는 1분위가 13%, 2~4분위가 28%, 5~9분위가 47%, 10분위가 12%를 점유하고 있다. 저소득층의 공적이전 점유비가 이들의 인구점유비에 비해 크게 높은 것은 아니지만, 이들의 시장소득 점유비에 비해서는 상당히 높은 것임을 짐작할 수 있다.

[그림 7] 공적이전소득의 소득분위집단별 점유비: 근로연령대 인구(좌), 노인(우)



자료: 통계청 가계동향조사 원자료, 각년도

시계열적 추세에서는 반대로 노인의 경우 1분위 및 2~4분위의 공적이전 점유비가 조금씩이나마 증가하는 경향을 보이고 있는 것과 달리 근로연령대 인구에서는 5~9분위의 공적이전 점유비가 뚜

11) 가계동향조사에서 공적이전지출은 공적연금, 기초노령연금, 사회수혜금, 사회적현물이전, 연말정산환급금으로 구분된다. 이 중 사회수혜금에는 “기초노령연금 이외에 기초생활보장수급자, 모자가구, 차상위계층, 노인가구 등 사회적 약자에게 지급하는 현금, 고용보험 및 산재보험으로부터 현금수혜”가 포함되며, 사회적현물이전에는 “부 및 비영리단체 등이 특정지출 목적을 지정하거나, 직접 현물을 구입하는 등 현물형태로 제공하는 상품과 서비스”가 포함된다.

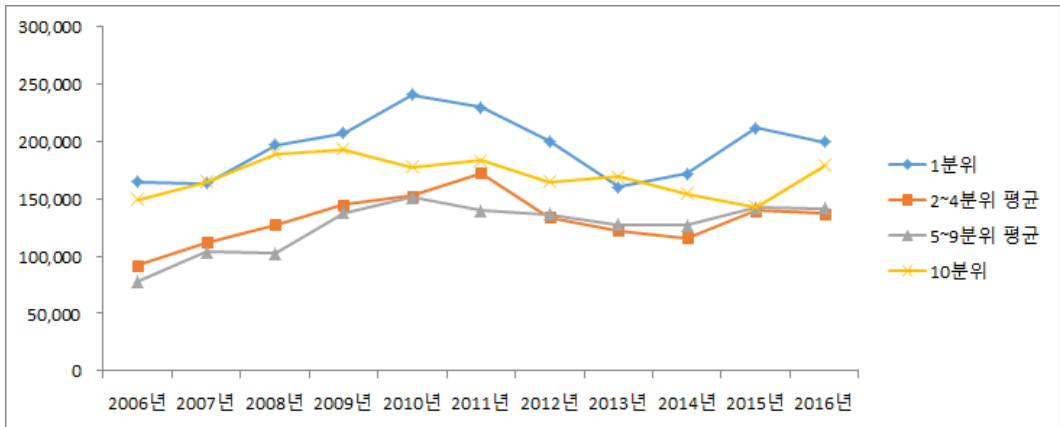
렷하게 증가하고 있으며, 1분위는 오히려 감소하고 있는 추이를 보인다. 요컨대 공적이전의 소득분위별 상대적 배분이라는 측면에서 횡단면적으로 보면 노인집단이 국민연금의 영향으로 근로연령대 인구집단에 비해 역진적이지만, 시계열적으로 볼 때는 노인집단에 대한 공적이전의 역진성이-기초 연금의 영향으로-감소하고 있는 반면 근로연령대 인구에 대한 공적이전의 역진성은 증가하고 있는 것이다.

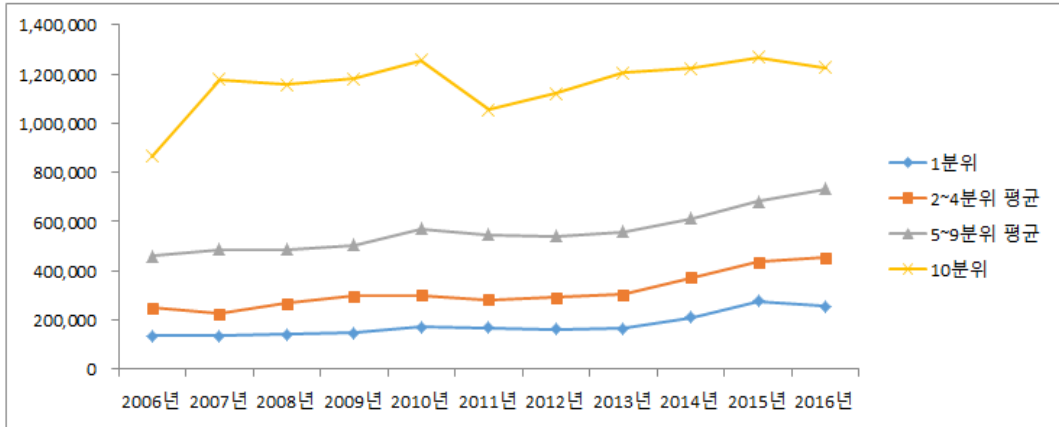
그러나 보편적 복지의 관점에서 볼 때 저소득층에 대한 공적이전의 상대적 비중 감소가 그 자체로 문제라고 단정할 수는 없다. 만약 총 공적이전이 증가했고, 그 결과 중간층에 대한 이전이 비율적으로는 더 높아졌지만 저소득층에 대한 이전 역시 절대적으로는 증가했다면 이는 ‘재분배의 역설’에서 이야기하는 총 재분배 효과의 증가라고 이야기할 수도 있다. 이 경우 복지수혜의 불평등은 증가했지만, 저소득층의 삶이 절대적 개선으로 Rawls의 최소극대화(maxmin) 원리의 관점에서 더 정의로운 분배가 이루어진 것이기 때문이다.

[그림 8]은 이를 살펴보기 위해 연도별 분위별 가구에 대한 평균적인 공적이전지출금액을 비교한 것이다. 이를 위해 각 연도의 공적이전지출금액을 2016년의 화폐가치로 환산하였는데, 이 때 물가상승률이 아닌 중위시장소득 증가율을 환산기준으로 하였다. 각 연도별 시장소득에 대한 공적이전지출의 가치를 비교하기 위함이다.

[그림 8] 소득분위별 평균 공적이전소득 수혜액: 근로연령대 인구(상), 노인인구(하)

(단위: 원)





자료: 통계청 가계동향조사 원자료, 각년도

[그림 8]을 통해 확인할 수 있는 것은 추세적으로 볼 때 노인에 대한 이전지출은 모든 소득분위에서 상승하고 있으며, 절대금액의 증가폭은 소득분위가 높은 가구일수록 크다는 것이다. 앞서의 분석에서와 마찬가지로 국민연금의 소득비례적 성격과 저소득층에 대한 기초연금지원이 끼친 효과로 볼 수 있다. 근로연령대 인구의 경우는 5~9분위 집단만이 추세적인 상승을 보이고 있을 뿐, 나머지 소득분위에 대한 공적 이전지출은 증감을 반복하고 있다. 2006년에 비해 2016년의 공적이전지출은 모든 소득분위에서 증가했지만, 5~9분위를 제외한 집단들의 경우 지난 10년간 증감을 반복하는 추세를 보였기 때문에 절대적으로 이들에 대한 공적이전이 증가하고 있다고 단정하기 어렵다. 노인인구에 대한 이전지출은 역진적이지만 ‘재분배의 역설’과 같은 효과가 나타난다고 볼 수 있는 반면, 근로연령대 인구에서 저소득층에 대한 복지수혜는 중산층에 비해 상대적으로 감소했으며, 절대적으로도 증가했다고 볼 수 없다.

이상의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 한국 복지국가의 성장은 ‘복지수혜의 보편화’ 방향으로 나타났는데, 전체적으로 볼 때 복지국가의 재분배를 통한 불평등 개선효과도 증가해왔다.

둘째, 복지국가의 재분배 기능 증가의 핵심에는 국민연금의 성숙과 기초연금의 도입이라는 노인에 대한 소득보장의 개선이 있었다. 노인 집단 일반에 대한 복지가 증가했는데, 노인가구가 저소득층에서 차지하는 비중이 높아지면서 전체 인구에서 불평등 개선이 나타난 것이다.

셋째, 그럼에도 불구하고 노인집단 내의 빈곤과 불평등은 여전히 심각하다. 한국의 노인은 빈곤할 뿐 아니라, 노인가구의 시장소득 불평등 역시 Gini계수 기준으로 근로연령대 가구의 2배에 달한다. 기초연금의 도입은 불평등을 완화시키는데 상당한 역할을 수행했으나, 노후소득보장 이후의 불평등

역시 근로연령대 인구의 시장소득 불평등보다도 심각한 수준이다. 뿐만 아니라 점차 성숙해가는 국민연금의 소득분위별 수급액의 차이도 매우 크기 때문에, 다른 제도적 변화가 없다면 노인 가구의 불평등은 향후에 더 증가할 가능성도 있다.

넷째, 근로연령대 인구를 놓고 볼 때 복지국가 성장의 수혜는 중상층 집단에서 뚜렷한 반면, 저소득 가구의 상황은 상대적으로는 물론 절대적으로도 개선되지 않았다. 복지수혜의 보편화 방향으로 성장해온 한국 복지국가의 성장은 대부분이 건강과 노령, 그리고 가족에 대한 위협 대응이었으며, 이는 저소득 근로연령대 인구의 상황을 개선하는데 그다지 기여하지 못한 것이다. 그 결과 근로연령대 저소득층은 한국 복지국가 성장의 사각지대에 자리한 집단이 되었다.

종합해서 볼 때 한국 복지국가의 ‘복지수혜의 보편화’ 성장은 모든 사회 구성원의 삶을 ‘보편적으로’ 개선하지 못했다. 공적 복지 영역의 확대와 전체적인 불평등 개선은 한국 복지국가 성장의 성과라고 할 수 있겠지만, 저소득층의 삶은 그다지 나아지지 않았다. 저소득 노인의 경우 복지국가 성장의 혜택을 어느 정도 받고 있지만, 여전히 노인빈곤과 노인집단 내 불평등은 심각한 수준이며, 저소득 근로연령대 인구는 한국 복지국가의 성장에도 불구하고 상황이 개선되지 않고 있다. 저소득 근로연령대 인구의 경우 전반적인 복지혜택의 증가 속에서 상대적으로는 물론 절대적으로도 복지국가를 통한 삶의 개선을 확인하기 어렵다는 점에서, 한국 복지국가의 성장으로부터 가장 소외된 계층이라고 하겠다.

2) 소외된 이들은 누구인가?

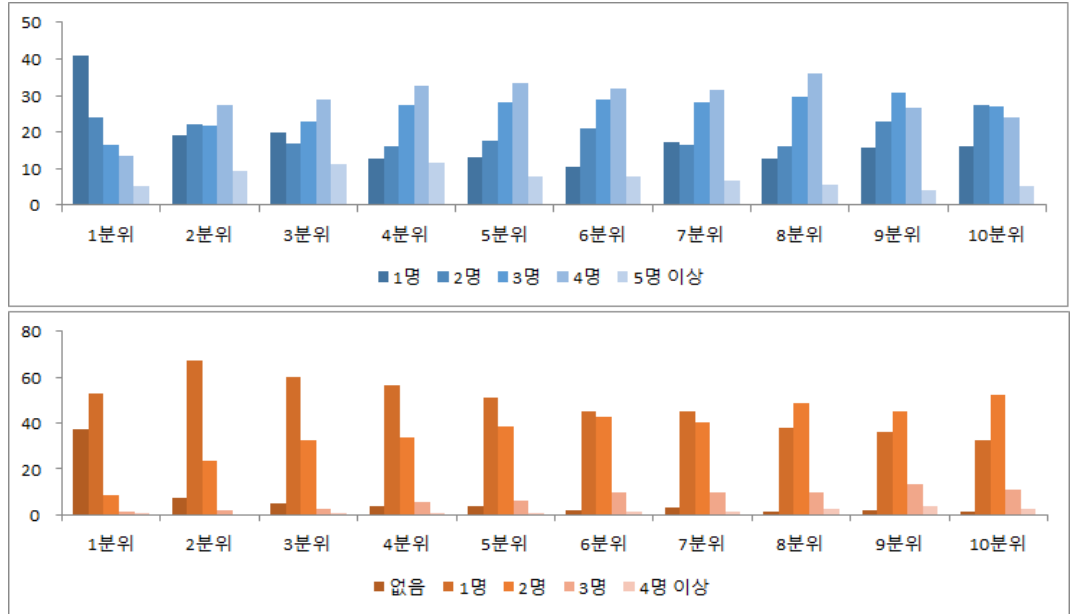
앞서의 분석을 통해 한국 복지국가의 성장에서 가장 소외된 계층이 저소득 근로연령대 인구임을 확인하였다. 그렇다면 저소득 근로연령대 인구의 특징은 무엇인가? 이를 확인하기 위해 근로연령대 인구 중 가처분 소득 1분위 가구의 가구구성, 가구주의 개인적 특성, 가구주의 노동시장 지위상의 특성을 2016년을 기준으로 살펴보았다.

우선 가구구성을 중심으로 볼 때, 소득 1분위 가구는 1인 가구 비중이 약 41%로 다른 분위에 비해 압도적으로 높았으며, 가구원 중 취업자가 없거나 1명인 경우가 약 90%로 크게 높았다. 또한 모자가구 비중 역시 약 5.8%로 전체 평균 2.7%의 두 배를 넘었다.

다음으로 가구주 개인 특성을 살펴보면, 첫째, 여성 가구주의 비중이 약 51%로 모든 분위 중 유일하게 여성 가구주가 남성 가구주보다 많았으며, 둘째, 55~64세 고연령 가구주 비중이 약 39%로 가장 높았고, 셋째, 고졸 이하의 학력을 가진 가구주 비중 역시 약 26%로 다른 분위에 비해 현저히 높은 것으로 나타났다.

[그림 9] 근로연령대 인구 소득 분위별 가구원 수(상) 및 취업 가구원 수(하) 비중

(단위: %)



자료: 통계청 가계동향조사 원자료, 각년도

[표 3] 근로연령대 인구의 소득분위별 가구주 개인특성

(단위: %)

구분	여성 가구주	가구주 연령					가구주 학력		
		25세미만	25~34세	35~44세	45~54세	55~64세	고졸 미만	고졸	초대졸 이상
1분위	50.7	4.4	9.3	22.0	25.4	38.9	27.5	40.0	32.5
2분위	34.1	1.3	14.1	35.4	23.5	25.7	17.1	41.7	41.3
3분위	25.3	2.2	13.6	34.4	27.6	22.2	15.1	40.2	44.7
4분위	22.6	0.7	11.7	33.2	30.6	23.8	10.4	38.2	51.5
5분위	20.4	0.3	11.6	37.4	28.1	22.7	8.6	36.7	54.8
6분위	19.6	0.1	11.5	33.5	30.2	24.6	11.3	34.8	53.9
7분위	18.1	0.7	10.8	31.5	37.1	19.8	9.2	35.1	55.7
8분위	18.4	0.1	8.5	31.9	33.7	25.8	10.4	33.5	56.1
9분위	19.8	0.2	11.0	24.5	39.5	24.7	9.2	33.7	57.1
10분위	16.2	0.0	6.9	24.4	40.7	28.0	3.8	25.5	70.7
전체	31.0	0.9	8.2	23.1	23.9	19.8	25.6	32.4	42.0

자료: 통계청 가계동향조사 원자료, 각년도

저소득 근로연령대 가구의 또 한 가지 중요한 특성은 이들의 노동시장 지위에 있다. 이들 가구의 가구주는 다른 분위에 비해 비취업자 비중이 높고(42.5%), 취업된 경우에도 상대적으로 상용직 보다는 임시·일용직의 비중이 높은 것으로 나타났다.

요컨대 저소득 근로연령대 인구는 비취업 상태이거나 불안정 고용 상태로 노동시장의 주변부에 있으며, 가구주 연령이 높거나 여성인 경우가 많고, 가구원 수나 취업 가구원 수가 적어 가족에게 의존하기도 어려운 이들이 다수를 차지한다. 이들은 OECD 내에서 압도적으로 높은 빈곤률을 기록하여 정책적 관심으로 떠오른 노인들 못지않게 어려운 상황에 있지만, 지난 십여년 간 이루어진 한국 복지국가의 성장에서 소외되어 있다. 여기에 한 가지 추가적으로 언급할 부분은 저소득 근로연령대 인구 역시 지난 십여년 간 고령화되었다는 점이다. 2006년과 2016년을 비교하면, 근로연령대 소득 1분위의 55~64세 가구주 비중은 약 30%에서 39%로 크게 증가했다. 같은 기간 전체 가구에서 55~64세 가구주 비중 역시 15%에서 20%로 증가하여 인구고령화를 반영하고 있지만, 저소득 분위에서의 증가폭이 더 큰 것으로 확인된다.

[표 4] 근로연령대 인구의 소득분위별 가구주 노동시장 특성

(단위: %)

구분	비취업	취업					
		상용	임시	일용	고용주	자영업자	기타
1분위	42.5	12.0	21.6	8.6	1.2	12.3	1.8
2분위	10.6	37.3	18.9	8.8	3.0	19.6	1.8
3분위	7.3	49.8	12.6	7.8	2.3	17.3	2.9
4분위	6.7	49.5	11.6	5.1	5.8	19.4	1.9
5분위	6.6	53.1	11.6	2.8	5.0	18.6	2.4
6분위	3.6	58.2	10.0	3.7	5.1	17.2	2.2
7분위	4.9	54.8	9.3	5.0	6.3	18.0	1.7
8분위	3.7	65.1	7.6	2.8	4.3	15.6	0.8
9분위	3.3	66.3	6.8	3.4	5.9	13.3	0.9
10분위	3.9	72.8	2.9	1.0	5.6	12.3	1.5
전체	10.4	50.7	11.6	5.0	4.3	16.2	1.8

자료: 통계청 가계동향조사 원자료, 각년도

저소득 근로연령대 인구에 55세 이상 고연령 근로자의 비중이 높다는 사실은 한국의 고령자 노동 시장이 가지고 있는 문제와 관련이 있다. 한국의 고령자 고용률은 2016년 현재 66.2%로 OECD 평균

(62.1%)보다 높으며, 2017년 이후에는 69~70% 수준으로 더욱 상향되었다.¹²⁾ 그러나 고령자 고용의 질 문제는 심각하다. 한국의 고령자들은 50대 중반부터 생애주된 일자리에서 은퇴하며, 은퇴 후 재취업자들은 이전과 비슷한 수준의 일자리 혹은 더 낮은 수준의 일자리에 재취업하는 경우가 많다(신선옥, 2017). 또한 중고령 노동자의 노동시장 불안정을 분석한 최근의 연구에 따르면 중고령자의 주·객관적 불안정 고용, 저임금 고용, 사회보험 미가입 등에서 모두 더 높게 나타나 매우 취약한 노동시장 지위에 처해 있음이 제시된 바 있다(최혜지, 2018). 그러나 이들은 노인과 달리 기초연금과 같이 이들의 노동시장 지위와 무관하게 제공되는 급여가 거의 없다. 이들을 실업위험으로부터 보호해야 할 고용보험은 비정규직일수록, 소규모기업 종사자일수록, 자영업자일수록 사각지대에 있을 가능성이 높은 실정이다(방하남·남재옥, 2016). 따라서 이들은 실업에 대한 사회안전망에서도 배제되어 있을 가능성이 크다. 근로빈곤층에 대한 유일한 현금급여 제도인 근로장려세제는 사회보험 방식의 제도가 아니지만, 아직까지는 급여 수준이나 수급범위에서 한계를 가지고 있는 상황이다. 요컨대 이들 집단은 노동시장과 복지국가에서 이중적으로 배제된 상황에 놓여 있는 것이다.

5. 결론 및 과제

본 연구는 2000년대 이후 한국 복지국가의 성장이 재분배적 측면에서 어떤 영향을 미치고 있는지, 복지국가의 성장으로부터 소외된 계층이 없는지에 관해 분석하였다. 분석 결과 한국 복지국가의 성장은 발전주의/생산주의의 제도적 유산이라 할 사회보험 중심 제도 환경 속에서, 사회보험의 확대를 통해 복지수혜를 보편화하는 방향으로 이루어졌음을 확인하였다. 이와 같은 복지수혜의 보편화가 ‘재분배의 역설’이 이야기하는 것처럼 저소득층의 삶의 질을 개선하는 효과를 가져왔는지 통계청 가계동향조사 자료를 통해 살펴보았다. 분석 결과 노인 인구의 경우 국민연금이 수직적 재분배 차원에서 역진적 효과를 갖지만, 기초연금 도입의 효과로 전체 노인 뿐 아니라 저소득 노인들의 상황도 개선되었음을 확인하였다. 그러나 근로연령대 인구의 경우 저소득층에 대한 복지혜택은 상대적으로 뿐 아니라 절대적으로도 개선되지 않았으며, 복지국가가 불평등에 대해 긍정적인 영향을 미치지 못한 것으로 파악되었다. 한국 복지국가의 성장에서 가장 소외되었다고 볼 수 있는 계층은 이들 근로연령대 저소득 가구로, 가구주 연령이 높고, 취업하지 못했거나 불안정한 일자리에 취업하고 있으

12) e-나라지표 고령자 고용동향 (http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1496), 2018년 11월 20일 인출

며, 상대적으로 가구원 수가 적고 여성 가구주 비중이 높은 집단이었다. 이들의 낮은 노동시장 지위를 고려할 때 이들이 상대적으로 저소득층이 되는 것은 불가피한 측면이 있지만, 지난 10여년 간의 복지국가 성장에도 불구하고 이들에 대한 복지국가의 지원 자체도 개선되지 못했다는 점은 한국 복지국가의 성장이 사회적 평등을 개선하지 못한 불균등한 성장이었음을 보여준다.

그렇다면 한국에서 ‘복지수혜의 보편화’는 왜 ‘재분배의 역설’로 이어지지 못한 것일까?

한 가지 가능한 대답은 한국 복지의 ‘보편화’가 불충분했다는 것이다. 실제로 한국 복지국가의 보편화는 사회보험을 중심으로 이루어졌는데, 사회보험과 한국 노동시장의 부정합은 복지의 보편화가 사회 모든 계층에 대한 혜택이 되지 못하는 결과를 낳았다. 비정규직, 중소기업 종사자, 자영업자 등 취업 상태가 불안정한 집단의 비중이 높은 한국 노동시장 상황과 ‘고용’ 혹은 ‘기여’를 수급권의 전제로 하는 사회보험 간의 부정합성이 상대적으로 안정된 노동시장 환경에서 사회보험을 성숙시킨 서구의 경험과는 전혀 다른 상황을 초래한 것이다. 이는 ‘복지수혜의 보편화’가 과거와 비교했을 때의 ‘상대적 보편화’일 수는 있지만, 궁극적으로 사회의 가장 취약한 계층까지 포괄하지 못하는 문제를 내포하는 성장에 머무르게 만드는 제약으로 작용했다. 여기에 더하여 한국의 사회보험이 전반적으로 ‘소득비례성’이 낮다는 점 또한 재분배의 역설에서 중산층의 복지지지를 가능하게 하는 경로를 차단한 원인일 수 있다. 한국 사회보험의 핵심 문제로 기존 연구들이 가장 많이 지적하는 것은 적용상의 사각지대 문제지만(김연명, 2010; 이병희, 2011; 김태환, 2014; 방하남·남재욱, 2016; 윤희숙, 2018 등), 국민연금이나 실업급여 등 소득비례급여의 소득대체율이 낮다는 문제 역시 빈번히 지적된다(임현택·이창원, 2010; 허만형, 2017; 김연명·한신실, 2017 등). ‘재분배의 역설’을 통해 중산층이 복지국가를 지지하게 되는 효과가 적절한 수준의 공적 소득비례급여를 통해 나타나는 것이라면, 한국의 사회보험의 급여수준은 불충분할 수도 있다. 그렇다고 현재의 상황에서 사회보험 급여 수준을 높이는 것이 해답이 되기도 어렵다. 우선 자원 마련의 문제가 있을뿐더러, 사회의 취약계층일수록 사회보험에서 배제된 상황에서 급여 인상이 분배적으로 정의롭다고 보기도 어렵다. 요컨대 사회보험과 노동시장의 부정합으로 인한 사각지대 문제는 중산층을 위한 적절한 급여수준을 확보하기 어려운 문제와도 긴밀히 연결되어 있다고 하겠다.

또 한 가지 고려할 부분은 사회보험의 적용범위가 충분하고 급여수준 역시 높다고 하더라도 한국에서 ‘재분배의 역설’이 나타날 것인지는 확실치 않다는 점이다. 전술한 것처럼 ‘재분배의 역설’은 ‘중산층의 복지지지’를 매개로 나타난다. 그런데 이는 서구 복지국가의 발전 맥락에서 본다면, ‘노동계급과 좌파정당’으로 대표되는 복지국가의 권력자원(power resource)을 기반으로 노동계급과 중간계급 사이의 계급 교차적 협력이 나타남으로써 복지국가가 안정된 지지기반을 가지게 된다는 것의 의

미한다(Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1990). 이 때 소득비례적 사회보험제도는 중간계급이 노동계급과 협력하게 하는 매개로 작용하는데, 이와 같은 협력 이전에 한국에 노동계급과 좌파정당으로 대표되는 전통적 권력자원이 존재하는지는 의문이다. 한국에서 본격적인 복지정책 확대가 나타난 2000년대 이후에도 한국의 복지확대를 추진한 세력은 참여연대, 경실련, 건강연대, 여성단체연합과 같은 시민단체와 이들에 결합한 전문가들이었으며(송백석, 2006; 최영준, 2011; 김원섭, 2011; 김영순, 2011; 2013), 이들로 구성된 ‘친복지연합’은 서구의 전통적 복지 지지 세력에 비해 조직적 기반이 약하다. 물론 복지국가 권력자원 성격의 차이가 한국에서는 재분배의 역설이 나타나지 않을 것이라고 단언할 수 있는 근거가 되는 것은 아니지만, Korpi와 Palme의 이론이 그대로 적용될 수 있는지에 대해 좀 더 신중한 검토가 필요하다. 더구나 한국에서 복지 확대가 이루어지는 시기가 경제적 세계화, 서비스 경제로의 전환, 인구구조 변화 등으로 인해 노동시장과 가족구조가 전통적 복지국가의 기반을 크게 잠식하고 있는 시기라는 점 역시 고려할 부분이다.

본 연구를 통해 분명하게 확인할 수 있었던 것은 현재까지의 한국 복지국가 성장이 사회의 가장 약자들이 소외된 불균형 성장이라는 점이다. 전체 인구를 놓고 볼 때는 노인에 대한 복지의 개선으로 재분배 효과가 개선됐지만, 노인의 절대적인 상황은 여전히 심각한 빈곤과 불평등 속에 놓여 있다. 복지국가 성장의 효과로부터 가장 배제된 이들은 저소득 근로연령대 인구다. 이들은 복지국가의 성장으로부터 거의 혜택을 받지 못하고 있으며, 이 집단 내에서 고연령 가구주 비중이 높아지고 있기 때문에 미래의 노인빈곤 문제와도 연결될 가능성이 크다.

사회보장 측면에서 이들의 문제를 개선하고, 한국 복지국가가 직면한 불균형 성장의 문제를 개선하기 위해서는 사회보험 중심 복지국가의 제도적 유산에서 벗어나기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 ‘투 트랙 접근’이 요구된다. 변화하는 노동시장 환경과 사회보험제도의 부정합이 점차 심화되고 있는 상황에서 ‘고용’을 수급권의 기초로 하지 않는 제도의 비중을 증가시키고 사회보험의 부담을 더는 것이 한 가지 경로다. 이는 준 보편적 수당, 혹은 부조의 성격을 가지고 있는 기초연금이 노인인구의 불평등을 개선하는데 가장 결정적인 역할을 하고 있다는 점에서도 확인된다.

현 정부에서 이미 단계적으로 수행하고 있는 기초연금이나 EITC의 강화는 이와 같은 관점에서 긍정적이다. 그러나 실업 혹은 비경제활동인구의 지위에 머물러 있는 근로연령대 인구의 상황의 개선을 위해서는 이것만으로 불충분하다. 취업되어 있는 상태를 지원할 수 있는 최저임금이나 EITC에 비해, 취업되어 있지 못한 상황을 지원하는 실업급여를 정비하는 방안으로는 아직도 사각지대가 광범위한 고용보험을 강화하는데 대안의 논의가 머물러 있다.¹³⁾ 그러나 포괄적인 고용안전망 구축을

13) ‘한국형 실업부조 도입’은 현 정부의 국정과제에 포함되어 있으나 아직까지 ‘도입추진’의 수준에 머물러 있다.

위해서는 실업 상태에 대한 비보험 방식의 지원, 고용서비스 및 직업능력개발의 강화, 그리고 현 정부에서 추진하고 있는 최저임금 및 EITC의 강화가 함께 이루어져야 한다. 앞서 설명한 것처럼 근로연령대 인구의 빈곤 문제는 사회보장 뿐 아니라 노동시장의 문제가 밀접하게 맞물려 있다. 따라서 이들에 대한 지원 역시 사회보장의 강화와 노동시장 통합성 강화가 함께 이루어져야 한다. 요컨대 생애주된일자리에서 은퇴한 고연령 근로자의 생활을 보장하기 위한 소득지원, 이들을 노동시장에 조기 재통합시키기 위한 고용서비스, 그리고 이들의 노동시장 지위 개선을 지원할 수 있는 직업능력개발이 유기적으로 맞물려 제공되어야 한다는 것이다. 이들과 달리 노인인구의 경우 기초연금의 도입과 확대가 뚜렷하게 긍정적인 역할을 하고 있다. 그러나 현존하는 노인빈곤 및 불평등의 심각성을 고려한다면 기초연금의 강화와 함께 국민연금·퇴직연금을 포함한 다층 보장체계 차원의 제도 개선 방안이 필요할 것이다. 기본소득이나 사회적 지분급여와 같이 기존의 사회보장제도의 틀에서 좀 더 근본적으로 벗어나는 제도 역시 대안이 될 수 있다. 그러나 아직까지 이 제도들이 전제하는 ‘노동의 종말’에 가까운 상황이 현실화된 것은 아니며, 이 제도들에 대한 재정적 부담이나 정치적 지지 문제를 고려하면, 현재로서는 모색과 실험의 단계에 머물러 있다는 것이 공정한 평가일 것이다.

비 사회보험 방식의 소득보장 제도를 확대한다는 것이 곧 사회보험을 포기한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 사회보험은 자산조사 방식의 급여와 달리 수급자에게 낙인감을 부여하거나 사회 구성원의 연대감을 약화시키지 않으면서도, 사회수당 방식의 급여와 달리 최저보장수준 이상의 급여를 지급할 수 있는 제도로 어떤 복지국가에서도 보험 원리의 사회보장제도는 여전히 중요하다. 따라서 사회보험의 이와 같은 장점을 살리면서도 기여나 고용이력이 부족한 이들에게 최저보장을 제공할 수 있도록 제도의 설계를 변화시킴으로써 변화하는 노동시장에 적응해야 한다. 뿐만 아니라 국제적으로 비교할 때 높은 수준인 자영업자와 점증하는 특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동자까지 사회보험이 포괄할 수 있도록 보험료 징수 및 급여지급 방식을 재검토할 필요가 있다. 이는 이미 스웨덴(포괄적 사회보험), 프랑스(보편적 실업보험 도입) 등에서 통해 완전하지는 않지만 시도되고 있는 방안들이다(장지연, 2018).

본 연구가 다루고 있는 복지국가의 성장으로부터 배제된 이들의 상황을 개선하기 위해서는 근로빈곤층을 포함하는 빈곤층을 표적화(targeting)하는 정책이 어느 정도 불가피할 것으로 생각된다. 보편적 프로그램의 확대만으로 저소득층의 상황개선이 자동적으로 이루어지지 않는다는 것은 본 연구에서 다룬 한국의 상황 뿐 아니라, 서구 복지국가의 경험을 통해서도 확인된 바이기 때문이다(Antonnen et al., 2012). 물론 불가피하게 자산조사나 소득조사를 동반하게 되는 표적화된 급여에 대한 전체 복지국가의 의존도가 지나치게 커질 때 복지국가가 잔여주의(residualism)로 기울 위험이 있

는 것은 사실이다. 그러나 표적화된 급여는 주어진 예산제약 안에서 수직적 재분배 효과를 제고할 수 있는 방법임에는 틀림없으며, 근래의 연구에서는 특히 근로연령대 인구에 대한 잘 설계된 표적화 급여의 경우 ‘재분배의 역설’의 논의와 달리 전체 재분배 효과에 긍정적일 수 있다는 결론이 도출되기도 했다(Marx et al., 2013). 또한 소득이나 자산조사는 어떻게 설계하느냐에 따라 낙인 효과나 미수급률(non take-up rate)과 같은 부작용을 감소시킬 수 있는 가능성도 충분히 있다.

보편주의는 만병통치약이 아니며, 오히려 선별주의와 결합할 때 더 효과적으로 사회문제에 대응할 수 있다는 것을 기억할 필요가 있다(윤홍식, 2011; 김연명, 2011). 특히 보편주의를 기반으로 하되 긍정적 차별(positive discrimination)을 결합함으로써 가장 절박한 욕구에 대응하는 자원을 배분하기 위한 제도적 노력은 현재의 한국 복지국가에 가장 필요한 정책적 시도일 지도 모른다. 기초연금이나 아동수당의 예를 보면 지금까지 한국의 소득보장 제도는 “보편주의적 제도에서 부자를 제외시키는 것”을 발전시켜왔지만, “보편적 제도 내에서 더 절박한 욕구에 대응하는 것”을 시도하지는 않았다. 전자는 예산절감 외의 이익이 없는 반면 후자는 예산의 효율적 활용과 함께 욕구에 대한 효과적 대응이 가능하다는 점을 고려한다면, 지금까지 복지국가의 성장에서 상대적으로 소외된 저소득층에게 한국 복지국가가 손을 내밀 수 있는 좋은 제도적 방안이 될 것이다.

Andersson(2014)은 보편적 복지국가의 대명사인 스웨덴의 복지국가 발전은 생산주의에 기반한 보편주의 노선을 통해 이루어졌다고 설명한다. 모든 사람들이 ‘생산적일 수 있다’는 전제 하에 이들의 생산성을 강화시키는 것이 스웨덴 보편주의의 노선이었던 것이다. 그러나 이는 노동시장 바깥에 있는 사람, 생산적이지 못한 사람, 사회의 변화를 따라가기 어려운 사람을 배제하는 것이었다는 어두운 면을 가지고 있다. 1960년대 말 스웨덴에서는 사회복지사를 비롯한 이들이 이에 대해 문제제기를 함으로써 사회적 약자들의 소외와 배제가 부각됐고, 스웨덴의 생산성 우선 보편주의 모델에 대한 근본적인 비판이 이루어졌다. 사회로부터 배제된 약자들에 대한 “관대한 연대”가 필요하다는 문제제기였다.

비록 1970년대 시작된 전세계 자본주의의 구조변동 속에서 스웨덴의 논쟁은 뚜렷한 결실을 맺지 못했지만, 스웨덴의 이야기가 우리에게 시사하는 바는 작지 않다. 물론 한국 복지국가와 스웨덴 복지국가를 1대 1로 비교하자는 이야기는 아니다. 다만, “그 스웨덴”의 생산주의/보편주의마저 사회의 가장 약한 사람들의 문제를 해결하지 못했다는 것을 기억할 필요가 있다. 스웨덴과 상황은 매우 다르지만, 한국의 복지국가 역시 ‘생산성’에서 출발하여 ‘보편성’의 방향으로 발전해왔다. 물론 우리의 보편성은 아직 매우 불충분하기 때문에 이를 강화해야 하는 과제를 가지고 있으며, 많은 복지국가 연구자, 운동가, 지지자들이 이것을 주장하고 있다. 하지만 여기에 한 가지가 더해져야 한다. 보편성의 강

화만으로 사회의 모든 계층의 삶이 자동적으로 개선되지 않기 때문이다. 따라서 한국 복지국가가 다음 단계로 발전하기 위해서는 보편성 강화와 함께 저소득층과 사회적 약자들을 위한 ‘관대한 연대’가 반드시 필요하다.

■ 참고문헌 □

- 강명세(2014). 민주주의, 복지국가 그리고 재분배. 서울: 선인.
- 강성남(2016). 행정이론: 맥락과 해석. 서울: 에피스테메.
- 고경환, 장영식, 신정우, 최요한, 정영애. (2015). 2014년 기준 한국의 사회복지지출. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김순양(2015). 동아시아의 발전국가와 사회정책: 한국의 사례를 통한 발전주의 복지체제론의 주장들에 대한 재검토. 행정논총, 53(2), 27-68.
- 김연명 편(2002). 한국 복지국가 성격논쟁 I. 서울: 인간과 복지.
- _____ (2002). 김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서. 김연명 (편). 한국 복지국가 성격논쟁 I, 서울: 인간과 복지.
- _____ (2010). 비정규직의 사회보험 사각지대 규모와 실태의 재검토. 사회복지정책, 37(4), 155-179.
- _____ (2011). 한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제. 민주주의와 정책연구, (19), 15-41.
- _____ (2013). 한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로. 한국사회복지조사연구, 36, 27-59.
- _____·한신실(2017). 빈곤완화 효과를 통해서 본 기초연금의 정책목표 설정. 한국사회정책, 24(4), 89-112.
- 김영범(2002). 경제위기 이후 사회정책의 변화: 한국과 선진 자본주의 국가들의 비교. 김연명 (편). 한국 복지국가 성격논쟁 I, 서울: 인간과 복지.
- 김영순(2011). 보편적 복지국가를 위한 복지동맹: 조건과 전망, 시민과 세계, (19), 14-33.
- _____ (2012). 복지동맹 문제를 중심으로 본 보편적 복지국가의 발전 조건. 한국정치학회보, 46(1), 337-358.
- _____ (2013). 누가 어떤 복지국가를 만드는가? 서구 복지국가들의 형성 및 발전과정이 한국의 보편주의 논의에 주는 함의. 경제와 사회, (97), 192-225.
- 김원섭. (2011). 한국 복지국가 연구에 대한 이론적 고찰, 아세아연구, 54(4), 186-232.
- _____, 김용하(2014). 박근혜 정부 기초연금제도의 도입 과정과 평가. 한국사회, 15(2), 69-102.
- 김태성, 성경룡(2000). 복지국가론. 서울: 나남.
- 김태환(2014). 사회보험의 사각지대에 관한 고찰. 법학논고, 46, 431-456.
- 남찬섭(2002). 신자유주의론의 내용과 평가: 조영훈의 입장을 중심으로. 김연명 (편). 한국 복지국가 성격논쟁 I, 서울: 인간과 복지.
- _____ (2018). 민주화 30년 한국 사회복지의 제도적 변화와 과제. 시민과세계, (31), 45-92.
- 방하남, 남재욱(2016). 고용보험의 사각지대와 정책과제에 관한 연구: 실업급여를 중심으로. 사회복지정책, 43(1), 51-79.

- 송백석 (2006). 김대중 정부의 정책성격분석 비판. *경제와 사회*, (71), 126-280.
- 신선옥(2017). 은퇴와 관련한 중장년층의 고용현황 변화추이 분석: 2003년과 2015년 현황 비교. *KLI PANEL DRIEF*, (10), 1-11.
- 신정완(2014). *복지국가의 철학*. 서울: 인간과 복지.
- 안재홍(2013). *복지자본주의의 형성과 재편*. 서울: 후마니타스.
- 여유진, 송치호(2010). 공적이전 프로그램의 재분배효과: 한국, 독일, 스웨덴, 영국 비교 연구. *사회보장 연구*, 26(4), 95-119.
- 오미옥, 이수경(2015). 박근혜 정부 기초연금제도의 정책쟁점에 대한 연구. *한국정책과학학회보*, 19(3), 95-115.
- 유근춘, 서문희, 임완섭(2011). 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안에 관한 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 윤도현(2013). 한국 복지국가의 계층적 성격. *경제와사회*, (98), 205-232.
- 윤주명(2006). 신행정학에 대한 이론적 고찰과 평가, *한국자치행정학보*, 20(1), 85-101.
- 윤홍식(2011). 보편주의를 둘러싼 주요쟁점: 보편주의 복지정책을 위한 시론. *한국사회복지학*, 63(2), 57-79.
- 윤희숙(2018). 사회보험 사각지대 해소의 중요성 및 효과적 대응 방안. *여성경제연구*, 15(2), 1-22.
- 이병희(2011). 사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소 방안. *동향과 전망*, 82, 185-211.
- 이정우(2010). *불평등의 경제학*. 서울: 후마니타스.
- 이준영·김제선·박양숙(2015). *사회보장론: 원리와 실제*. 서울: 학지사.
- 이태수(2014). 보편적 복지국가로 가는 길에서의 민주정부 10년의 복지정책. *비판사회정책*, (43), 236-274.
- 이혜경(2012). 사회 투자와 참여 복지 국가를 향하여. *지식의 지평 제13호* 105-121.
- 임의영(2008). 신행정학의 공공성: 사회적 형평성을 중심으로. *사회과학연구*, 47(2), 135-166.
- 이창원, 엄현택(2010). 실업급여정책의 효과성에 관한 연구: 수급기간과 지급수준을 중심으로. *한국정책학회보*, 19(1), 341-363.
- 장지연(2018). 스웨덴 모델은 여전히 한국복지국가의 이상인가?, 2018년 비판사회복지학회 춘계학술대회 자료집.
- 정다운, 임현(2016). 노후소득보장수단으로서의 기초연금제도의 적정성에 대한 검토. *법과 정책연구*, 16(4), 111-143.
- 조영훈(2002). 생산적 복지론과 한국 복지국가의 미래. 김연명 (편). *한국 복지국가 성격논쟁 I*, 서울: 인간과 복지.
- 최병호, 김태완(2005). 사회보장제도의 재분배효과와 전망. *사회보장연구*, 21(3), 205-231.
- 최영준(2011). 한국 복지정책과 복지정치의 발전: 생산주의 복지체제의 진화. *아세아연구*, 54(2), 7-41.

- 최혜지. (2018). 중고령자의 불안정 노동세대 비교적 관점으로. 노인복지연구, 73(2), 249-272.
- 허만형. (2017). 공적연금 불평등 연구: 국민연금과 특수직연금의 비교분석. 한국정책학회보, 26(4), 377-396.
- Andersson, J. (2014). 경제성장과 사회보장 사이에서. 홍기빈 역. 서울: 책세상(원문출판: 2003).
- Anttonen, A., Häikiö, L. & Stefánsson, K. (Ed.). (2012). *Welfare state, universalism and diversity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Aspalter, C. (2006). The East Asian Welfare Model. *International Journal of Social Welfare*, 15(4), 290-301.
- Atkinson, A. B. (1970). On the measurement of inequality. *Journal of economic theory*, 2(3), 244-263.
- Barr, N. (2001). *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of State*, Oxford University Press.
- Buschoff, K. S. & Protsch, P. (2008). (A) typical and (in) secure? Social protection and non-standard forms of employment in Europe. *International Social Security Review*, 61(4), 51-73.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Frederickson, H. G. (1980). *New Public Administration, Alabama*: The University of Alabama Press.
- Hart, D. K. (1974). Social Equity, Justice and Equitable Administrator, *Public Administration Review*, 34(1), 3-11.
- Hinrichs, K. and Jessoula, M. (Eds.). (2012). *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*. New York: Palgrave Macmillan.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political studies*, 48(4), 706-723.
- Holliday, I. (2005). East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism?. *Policy & Politics*, 33(1), 145-162.
- Hort, S. O. & Kuhnle, S. (2000). The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy*, 10(2), 162-184.
- Korpi, W. (1983). *The democratic class struggle*. London: Routledge.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 661-687.
- Kwon, H. (2005). An Overview of the Study: The Developmental Welfare State Policy Reforms in East Asia, in H. Kwon (ed.). *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. New York: Palgrave.
- Lindert, P. H. (2004). *Growing public: Social spending and economic growth since the eighteenth century*. NY: Cambridge University Press.

- Marx, I., Salanauskaite, L. & Verbist, G. (2013). The paradox of redistribution revisited: and that it may rest in peace?. IZA Discussion Paper No. 7414.
- Mishra, R. (1996). 복지국가의 사상과 이론. 남찬섭 역, 서울: 한울. (원문출판: 1991).
- Palma, H. G. (2011). Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': the share of the rich is what it's all about. Cambridge Working Papers in Economics (CWPE) 1111.
- Peng, I. & Wong, J. (2004). The adaptive developmental state in East Asia. Journal of East Asian Studies, 4(3), 345-362.
- Persson, T. & Tabellini, G. (2009). Democratic capital: The nexus of political and economic change. American Economic Journal: Macroeconomics, 1(2), 88-126.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*. Cambridge, England: Polity Press.
- Piketty, T. (2013). *Le capital au XXIe siècle*. Seuil. Goldhammer, A. Capital in the Twenty-First Century. (2014). Cambridge: Harvard University Press.
- Porter, D. O. & Porter, T.W. (1974). *Social Equity and Fiscal Federalism*. Public Administration Review, 34(1), 36-43.
- Rawls, J. (2003). 정의론. 황경식 역. 서울: 이학사(원문출판: 1971).
- Schmid, G. (2011). Non-Standard Employment in Europe: Its Development and Consequences for the European Employment Strategy. German Policy Studies/Politikfeldanalyse, 7(1). 171-210.
- Tang, K. L. (2000). *Social welfare development in East Asia*. Springer.
- Therborn, Göran. (1983). When, How and Why Does A State Become A Welfare State?. Paper presented at the ECPR Joint Workshops in Freiburg Germany. 20-25 March.
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, CA: University of California Press.

◀ Abstract ▶

The Growth of the Korean Welfare State and its implications for redistribution: Who has been excluded?

Jaewook Nahm*

This study aims to analyse the redistributive impact of the welfare state growth in Korea after 2000s and establish whether there are people excluded from the benefits of the growth. The growth of the Korean welfare state has been achieved by universalizing welfare benefits under the social insurance-centered institutions which are the legacies of the productivist/developmental welfare regime. When it comes to redistribution impacts, the welfare state growth improved inequality among old age populations to a certain degree due to the introduction of the Basic Pension. On the other hand, welfare benefits for the working poor population has hardly been improved in spite of the growing welfare state. It can be said, therefore, that low-income working-age populations have been excluded from the growth of Korean welfare state. These groups are mostly in middle-old age, unemployed or precariously employed and half of them were female householders. The exclusion of these groups from the Korean welfare state shows that the growth of the Korean welfare state was unbalanced. To include the excluded into the Korean welfare state, it is necessary to increase non-insurance social provisions, extend the range of application of the social insurances, integrate income protection, employment service, and vocational training for the working poor, and combine universal and targeted welfare benefits.

Key words: Korean Welfare State, Redistribution, working poor, inequality

◆ 2018. 11. 23. 접수 / 2018. 12. 13. 1차수정 / 2018. 12. 14. 게재확정

* Associate Fellow, Korea Research Institute of Vocational Education and Training (jwnahm@gmail.com)